



บริษัทนอมินีหรือตัวแทนอำนาจในประเทศไทย : แนวทางแก้ไข และทิศทางในอนาคต

Nominee Companies or Shell Companies in Thailand: Solutions and Future Directions

สุรัชย์ พรหมพันธุ์¹

Surachai Phromphan¹

E-mail : dr.p1559@gmail.com

Received 03.06.2025 ➤ Revised 07.10.2025 ➤ Accepted 19.11.2025

บทคัดย่อ

ปัญหาบริษัทนอมินีในประเทศไทย เป็นกลไกการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความมั่นคง ของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ บทความวิชาการนี้ มุ่งเน้นการทบทวนและวิเคราะห์สถานการณ์ ปัญหาบริษัทนอมินีในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ โดยครอบคลุมการวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบ การเปรียบเทียบแนวทางแก้ไขจากต่างประเทศ การประเมินประสิทธิภาพของมาตรการปัจจุบัน และการสังเคราะห์แนวทางแก้ไขที่เหมาะสม สำหรับประเทศไทย การศึกษาใช้วิธีการทบทวน บรรณกรรมอย่างเป็นระบบและการวิเคราะห์ เปรียบเทียบจากสิงคโปร์ ออสเตรเลีย มาเลเซีย

และฟิลิปปินส์ ผลการศึกษาพบว่าปัญหามี ขนาดใหญ่ โดยมีบริษัทที่มีลักษณะน่าสงสัย ประมาณ 15,000-20,000 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 19-25 ของบริษัทต่างชาติทั้งหมด ส่งผลให้รัฐ สูญเสียรายได้ภาษีประมาณ 8,000-12,000 ล้านบาทต่อปี การวิเคราะห์รูปแบบพบว่ามี 4 ประเภทหลักได้แก่การใช้ผู้ถือหุ้นกระสอบทราย สัญญาการจัดการ เครื่องมือทางการเงิน และ โครงสร้างข้ามประเทศ โดยปัญหากระจุกตัว ในสาขาการค้าปลีกร้อยละ 32 อสังหาริมทรัพย์ ร้อยละ 28 และบริการท่องเที่ยวร้อยละ 18 ผลการการศึกษาตัวอย่างจากประเทศต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่าปัจจัย ความสำเร็จหลักในการแก้ไข

¹ เลขที่ 62/63 ถนนประเสริฐมนูกิจ แขวงจระเข้บัว เขตลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร 10230

ปัญหาบริษัทนอมินีประกอบด้วยการมีหน่วยงานกลางที่เฉพาะทาง การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย และการสร้างระบบความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ การศึกษาชี้ให้เห็นว่าระบบปัจจุบันของไทยมีจุดแข็งในเรื่องกรอบกฎหมายที่ครอบคลุม แต่มีข้อจำกัดด้านการบังคับใช้และการประสานงานระหว่างหน่วยงานข้อเสนอแนะหลักแบ่งเป็นสองระยะคือ แนวทางระยะสั้น (1-2 ปี) เน้นการปรับปรุงระเบียบ การพัฒนาบุคลากร และการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และแนวทางระยะยาว (3-5 ปี) เน้นการปฏิรูปกฎหมายและการพิจารณาจัดตั้งสำนักงานกำกับดูแลการลงทุน

ต่างชาติที่เป็นหน่วยงานอิสระ ซึ่งคาดว่าจะสามารถลดการสูญเสียรายได้ภาษี 5,000-8,000 ล้านบาทต่อปี ให้ผลตอบแทนการลงทุน 1:8-13 และคืนทุนภายใน 3-4 ปี การศึกษานี้สรุปว่าการแก้ไขปัญหาคือต้องอาศัยการบูรณาการระหว่างการปรับปรุงกฎหมาย การเสริมสร้างประสิทธิภาพการบังคับใช้ และการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานอย่างเป็นระบบ

คำสำคัญ: บริษัทนอมินี, การลงทุนต่างชาติ, นโยบายเศรษฐกิจ, การกำกับดูแลกิจการ, ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

Abstract

Nominee companies in Thailand represent a significant legal circumvention mechanism that substantially impacts the country's economic system and national security. This academic article systematically reviews and analyzes the situation of nominee companies in Thailand, encompassing problem analysis and impact analysis, comparative approaches from foreign countries, evaluation of current measure effectiveness, and synthesis of appropriate solutions. The study employs systematic literature review methodology and comparative analysis from Singapore, Australia, Malaysia, and the Philippines. The findings

reveal the substantial scale of the problem, with approximately 15,000-20,000 suspicious companies representing 19-25% of all foreign-invested companies, resulting in government revenue losses of approximately 8,000-12,000 million baht annually. The pattern analysis identifies four main operational types: dummy shareholders, management agreements, financial instruments, and cross-border structures, with problems concentrated in retail trade (32%), real estate (28%), and tourism services (18%). Comparative studies from various countries demonstrate that key success factors in addressing nominee companies include specialized central agencies,

advanced technology utilization, and effective inter-agency cooperation systems. The study reveals that Thailand's current system has strengths in comprehensive legal frameworks but limitations in enforcement and interagency coordination. Main recommendations are divided into two phases : short-term approaches (1-2 years) focusing on regulatory improvements, personnel development, and enhanced interagency cooperation; and long-term approaches (3-5 years) emphasizing legal reforms and consideration of establishing

an independent Foreign Investment Oversight Authority, which is projected to reduce tax revenue losses by 5,000-8,000 million baht annually, providing investment returns of 1:8-13 and payback within 3-4 years. The study concludes that problem resolution requires systematic integration of legal improvements, enforcement efficiency enhancement, and structured inter-agency cooperation.

Keywords : nominee companies, foreign investment, economic policy, corporate governance, economic security

1. บทนำ

บริบททางประวัติศาสตร์และผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ : ปัญหาบริษัทนอมินีในประเทศไทย มีพัฒนาการที่สำคัญในประวัติศาสตร์ โดยเกิดขึ้นจากการพัฒนาเศรษฐกิจและการเปิดรับการลงทุนจากต่างชาติ ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เมื่อรัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนนโยบายจากการทดแทนการนำเข้าสู่การส่งเสริมการส่งออกและการดึงดูด FDI (สุวิทย์ เมษินทรีย์, 2545 ; Phongpaichit & Baker, 2000) การออกพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ควบคุมการลงทุนของต่างชาติในสาขาที่สำคัญต่อความมั่นคงของชาติ กลับเปิดช่องทางให้เกิดการหลีกเลี่ยงผ่านโครงสร้างบริษัทนอมินีโดยชาวไทยเป็นผู้ถือหุ้นในนาม ในขณะที่การควบคุมและผลประโยชน์ยังคงอยู่ในมือนักลงทุนต่างชาติ

(Nutalaya, 2018 ; Warr, 2007) ปัญหานี้ส่งผลกระทบในหลายมิติสำคัญ ในมิติการคลัง รัฐสูญเสียรายได้ภาษีอย่างมีนัยสำคัญจากการปกปิดผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2564) ประเมินการว่าอาจสูญเสียรายได้ปีละหลายพันล้านบาทในมิติการแข่งขันการค้าเสรี ธุรกิจผ่านโครงสร้างนอมินีสร้างความไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการไทยและทำให้เกิดการบิดเบือนกลไกตลาด (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2562 ; Menon & Warr, 2013) ในมิติความมั่นคง การขาดความโปร่งใสอาจนำไปสู่ความเสี่ยงด้านการฟอกเงิน (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, 2564) และการควบคุมสินทรัพย์สำคัญโดยต่างชาติ โดยไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างชัดเจน

แม้จะมีการศึกษาปัญหานี้มานานแต่ความรู้ยังกระจุกกระจายและขาดการสังเคราะห์อย่างเป็นระบบ งานวิจัยส่วนใหญ่ศึกษาเฉพาะมิติใดมิติหนึ่งโดยขาดการมองภาพรวม (ชีชวาลย์ ลิ้มปิจำนงค์, 2563) นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี กฎหมาย และบริบทเศรษฐกิจโลกในทศวรรษที่ผ่านมาต้องการการประเมินความเหมาะสมของมาตรการปัจจุบัน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2564) รวมถึงประสบการณ์จากต่างประเทศที่พัฒนาแนวทางแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ (OECD, 2020 ; Asian Development Bank, 2021) และสำหรับพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ไม่ได้ให้คำจำกัดความ “บริษัทนอมินี” โดยตรงแต่ศาลปกครองสูงสุดในคำพิพากษา ที่ อ.1324/2552 ได้ตีความว่า หมายถึง “การจัดตั้งนิติบุคคลที่มีชาวไทยเป็นผู้ถือหุ้นตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด แต่การควบคุมและผลประโยชน์ที่แท้จริงยังคงอยู่ในมือของคนต่างด้าว” สำนักงานอัยการสูงสุด (2563) ขยายความว่าเป็น “โครงสร้างธุรกิจที่ใช้ชาวไทยเป็นผู้ถือหุ้นในนาม ในขณะที่อำนาจการตัดสินใจและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจยังคงอยู่กับคนต่างด้าวผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริง”

นิยามระดับสากลจาก Financial Action Task Force (2019) และ OECD (2020) เน้นที่การปกปิดผู้มีอำนาจควบคุมที่แท้จริง สำหรับบทความนี้ “บริษัทนอมินี” หมายถึง นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยโดยมีชาวไทยเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ตามที่กฎหมายกำหนด แต่การควบคุมการจัดการและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่แท้จริงยังคงอยู่ในมือของคนต่างด้าว

ผ่านกลไกต่าง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดทางกฎหมาย

1.1 กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาปัญหาบริษัทนอมินีและการกำหนดแนวทางแก้ไขต้องอาศัยกรอบแนวคิดทางทฤษฎีหลายด้านที่เชื่อมโยงกัน เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ครอบคลุมและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้จริง

1.1.1 ทฤษฎีการกำกับดูแลกิจการ (Corporate Governance Theory)

ทฤษฎีนี้เป็นพื้นฐานสำคัญในการทำความเข้าใจปัญหาบริษัทนอมินี โดยเฉพาะแนวคิด Principal-Agent Problem ที่อธิบายความขัดแย้งจากความไม่สมมาตรของข้อมูล ในกรณีบริษัทนอมินี ปัญหารุนแรงขึ้นเนื่องจากการปกปิดผู้มีอำนาจควบคุมที่แท้จริง แนวคิดสำคัญคือความโปร่งใสและ Beneficial Ownership ที่เน้นการระบุผู้ได้รับผลประโยชน์จริง (OECD, 2020 ; Jensen & Meckling, 1976)

1.1.2 ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Theory)

ทฤษฎีนี้เน้นว่าการมีกฎหมายดีไม่เพียงพอ หากขาดการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ Becker (1968) อธิบายว่าการตัดสินใจทำผิดขึ้นอยู่กับความน่าจะเป็นที่จะถูกจับ ความรุนแรงของการลงโทษ และผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ในบริบทบริษัทนอมินีหากโอกาสถูกตรวจพบต่ำและโทษไม่รุนแรง ผู้ฝ่าฝืนย่อมมีแรงจูงใจดำเนินการต่อ (Polinsky & Shavell, 2000)

1.1.3 ทฤษฎีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน (Inter-Agency Coordination Theory)

แนวคิด Collaborative Governance ของ Ansell & Gash (2008) เน้นความสำคัญของการทำงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาซับซ้อน ปัญหาบริษัทอนิเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน เช่น กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมสรรพากร และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ปัจจัยความสำเร็จคือการมีเป้าหมายร่วม การแลกเปลี่ยนข้อมูล และความไว้วางใจระหว่างองค์กร (Emerson et al., 2012)

1.1.4 ทฤษฎีการใช้เทคโนโลยีในการกำกับดูแล (RegTech Theory)

แนวคิด Regulatory Technology (RegTech) เน้นการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแล เช่น AI Machine Learning Blockchain และ Big Data Analytics ประโยชน์หลักคือลดต้นทุน เพิ่มความแม่นยำ และตรวจสอบแบบเรียลไทม์ อย่างไรก็ตามต้องคำนึงถึงต้นทุนเริ่มต้น การพัฒนาบุคลากร และความปลอดภัยข้อมูล (Arner et al., 2017 ; Butler, 2016)

1.1.5 ทฤษฎีการปฏิรูปกฎหมาย (Legal Reform Theory)

แนวคิด Responsive Regulation ของ Ayres & Braithwaite (1992) เสนอให้การกำกับดูแลมีความยืดหยุ่น โดยใช้ Enforcement Pyramid ที่จัดลำดับมาตรการจากน้อยไปมาก ตั้งแต่การให้ความรู้ การเตือน ไปจนถึงการดำเนินคดีอาญา หลักการคือใช้มาตรการรุนแรงน้อยก่อนแล้วค่อยเพิ่มความรุนแรงหากไม่ปฏิบัติตาม ในบริบทบริษัทอนิ ควรมีทั้งมาตรการเชิงป้องกันและลงโทษ (Gunningham et al., 1998 ; Baldwin & Black, 2008)

1.2 การบูรณาการทฤษฎีสู่กรอบการวิเคราะห์

การแก้ไขปัญหบริษัทอนิต้องอาศัยการบูรณาการทฤษฎีทั้งห้าข้างต้น ดังนี้ (1) การปฏิรูปกฎหมายต้องคำนึงถึงหลักการกำกับดูแลกิจการและความโปร่งใส (2) การบังคับใช้ต้องมีทั้งมาตรการป้องกันและลงโทษที่เหมาะสม (3) การประสานงานระหว่างหน่วยงานต้องมีประสิทธิภาพ (4) การใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือเพิ่มประสิทธิภาพ และ (5) การปฏิรูปกฎหมายต้องมีความยืดหยุ่นและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง กรอบแนวคิดนี้จะเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ปัญหา การเปรียบเทียบแนวทางจากต่างประเทศ และการเสนอแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในบทต่อไป

2. ภาพรวมของปัญหบริษัทอนิ

ลักษณะและรูปแบบของปัญหา : ปัญหบริษัทอนิในประเทศไทยมีรูปแบบและวิธีการที่หลากหลายและซับซ้อน การศึกษาของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (2564) ระบุรูปแบบหลักสี่ประเภท ประเภทแรกคือการใช้ชาวไทยเป็นผู้ถือหุ้นกระสอบทราย (Dummy shareholders) โดยมีสัญญาแยกต่างหากให้อำนาจการควบคุมกับนักลงทุนต่างชาติ ข้อมูลจาก Anti-Money Laundering Office (2022) พบว่าการใช้บริษัทอนิเพื่อปกปิดผู้ถือหุ้นที่แท้จริงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประเภทที่สองเป็นการใช้โครงสร้างสัญญาการจัดการ (Management Agreement) ที่ให้อำนาจการบริหารทั้งหมดแก่บุคคลต่างด้าว ประเภทที่สามคือการใช้หุ้นกู้แปลงสภาพหรือ

เครื่องมือทางการเงินอื่น ๆ เพื่อควบคุมบริษัท ที่ตั้งในประเทศที่สาม (วิชาญ วีระวิทยากรณ์, 2563 ; Siriprachai, 2019)
โดยอ้อม และประเภสุดท้ายเป็นการใช้
โครงสร้างข้ามประเทศผ่านบริษัทในนิติบุคคล

ตารางที่ 2.1 : รูปแบบการดำเนินงานของบริษัทนอมนีในประเทศไทย

รูปแบบ	วิธีการ	ระดับความเสี่ยง	สาขาที่พบบ่อย
ผู้ถือหุ้นกระสอบทราย	สัญญาแยกต่างหาก	สูง	การค้าปลีก
สัญญาการจัดการ	Management Agreement	กลาง	อสังหาริมทรัพย์
เครื่องมือทางการเงิน	หุ้นกู้แปลงสภาพ	สูง	บริการการเงิน
โครงสร้างข้ามประเทศ	บริษัทประเทศที่สาม	สูงมาก	ทุกสาขา

ที่มา: สังเคราะห์จากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (2564) ; วิชาญ วีระวิทยากรณ์ (2563); Siriprachai (2019)

จากตารางที่ 2.1 แสดงให้เห็นว่าบริษัทนอมนีในประเทศไทยมีรูปแบบการดำเนินงานที่หลากหลายและมีความซับซ้อนแตกต่างกันในแต่ละรูปแบบ โดยสามารถจำแนกได้ 4 รูปแบบหลัก ซึ่งแต่ละรูปแบบมีระดับความเสี่ยงที่แตกต่างกัน ได้แก่ รูปแบบที่มีความเสี่ยงสูงสุด คือ การใช้โครงสร้างข้ามประเทศผ่านบริษัทในประเทศที่สาม ซึ่งพบได้ในทุกสาขาธุรกิจและยากต่อการตรวจสอบที่สุด เนื่องจากเกี่ยวข้องกับกฎหมายและระบบการกำกับดูแลของหลายประเทศ รูปแบบที่พบบ่อยที่สุด คือ การใช้ผู้ถือหุ้นกระสอบทรายร่วมกับสัญญาแยกต่างหาก โดยเฉพาะในสาขาการค้าปลีกที่มีการลงทุนจากต่างชาติสูง และการใช้เครื่องมือทางการเงินในสาขาสถาบันการเงิน ซึ่งทั้งสองรูปแบบนี้มีระดับความเสี่ยงสูงเนื่องจากสามารถปกปิดผู้มีอำนาจควบคุมที่แท้จริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ รูปแบบที่มีความเสี่ยงปานกลาง คือ การใช้สัญญาการจัดการ ซึ่งมักพบในสาขาอสังหาริมทรัพย์ แม้จะมี

ความซับซ้อนน้อยกว่าแต่ยังคงสามารถหลีกเลี่ยงการตรวจสอบได้หากไม่มีการกำกับดูแลที่เข้มงวด ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหบริษัทนอมนีต้องมีแนวทางที่แตกต่างกันตามรูปแบบการดำเนินงาน โดยเฉพาะการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสำหรับรูปแบบโครงสร้างข้ามประเทศ และการพัฒนาระบบการตรวจสอบเครื่องมือทางการเงินที่ซับซ้อนสำหรับรูปแบบอื่น ๆ

ในด้านขนาดของปัญหาจากการประมาณการของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า (2564) ระบุว่า มีบริษัทที่มีลักษณะน่าสงสัยประมาณ 15,000-20,000 แห่ง จากบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นต่างชาติทั้งหมดกว่า 80,000 แห่ง ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 19-25 ของบริษัทต่างชาติทั้งหมด การศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2562) แสดงให้เห็นการกระจายตัวของปัญหาตามสาขาธุรกิจและพื้นที่ภูมิศาสตร์ดังแสดงในตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 : การกระจายตัวของปัญหาบริษัทนอมินีตามสาขาธุรกิจในประเทศไทย

สาขาธุรกิจ	ร้อยละ	พื้นที่เสี่ยงสูง	จำนวนบริษัทประมาณ
การค้าปลีก	32	กรุงเทพฯ ภูเก็ต	6,400
อสังหาริมทรัพย์	28	ภูเก็ต เชียงใหม่	5,600
บริการท่องเที่ยว	18	ภูเก็ต เชียงใหม่	3,600
บริการอื่น ๆ	22	กรุงเทพฯ	4,400
รวม	100	-	20,000

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2562) ; กรมพัฒนาธุรกิจการค้า (2564)

จากตารางที่ 2.2 แสดงให้เห็นว่าปัญหาบริษัทนอมินีกระจุกตัวในสาขาการค้าปลีกมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 32 ของปัญหาทั้งหมด รองลงมาคือสาขาอสังหาริมทรัพย์ร้อยละ 28 และบริการท่องเที่ยวร้อยละ 18 โดยมีการกระจายตัวอย่างชัดเจนในเชิงพื้นที่ คือ กรุงเทพฯ เป็นพื้นที่เสี่ยงสูงสำหรับสาขาการค้าปลีกและบริการอื่น ๆ ขณะที่จังหวัดท่องเที่ยวหลักอย่างภูเก็ตและเชียงใหม่เป็นพื้นที่เสี่ยงสูงสำหรับสาขาอสังหาริมทรัพย์และการท่องเที่ยว จากจำนวนบริษัทที่มีลักษณะน่าสงสัยประมาณ 20,000 แห่งนี้ สะท้อนให้เห็นว่าปัญหามีความรุนแรงและต้องการแนวทางแก้ไขที่เฉพาะเจาะจงตามลักษณะของแต่ละสาขาและพื้นที่ภูมิศาสตร์

ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากปัญหาบริษัทนอมินีได้รับการศึกษาในหลายมิติ ในด้านการสูญเสียรายได้ภาษี การศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2564) ประเมินการว่ารัฐอาจสูญเสียรายได้จากภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่มรวมกันปีละ 8,000-12,000 ล้านบาทจากการที่บริษัทนอมินีสามารถโอนผลกำไรออกนอกประเทศผ่านราคาโอน (Transfer pricing) และการปรับโครงสร้างหนี้สินได้ง่ายกว่าบริษัททั่วไป นอกจากนี้ ยังมีการหลีกเลี่ยงภาษีที่ดินและอาคารในกรณีที่บริษัทนอมินีถือครองอสังหาริมทรัพย์ (ประยูทธ เสรีรัฐ, 2563 ; Kittiprapas, 2020)

ตารางที่ 2.3 : ผลกระทบทางเศรษฐกิจของปัญหาบริษัทนอมินีในประเทศไทย

ด้านผลกระทบ	รายละเอียด	มูลค่า (ล้านบาท/ปี)	หน่วยงานที่ประเมิน
สูญเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล	Transfer pricing	5,000-7,000	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
สูญเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม	การหลีกเลี่ยง VAT	3,000-5,000	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
การบิดเบือนการแข่งขัน	ความไม่เป็นธรรม	ไม่ระบุตัวเลข	หอการค้าไทย
ความเสี่ยงด้านความมั่นคง	การควบคุมสินทรัพย์	ไม่ระบุตัวเลข	สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ที่มา: สังเคราะห์จาก สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2564) ; หอการค้าไทย (2563) ; สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (2564)

จากตารางที่ 2.3 แสดงให้เห็นว่าปัญหาบริษัทนอมินีส่งผลกระทบต่อรายได้ของรัฐบาลอย่างมีนัยสำคัญ โดยการสูญเสียรายได้ภาษีที่วัดเป็นตัวเลखได้มีมูลค่ารวมประมาณ 8,000-12,000 ล้านบาทต่อปี แบ่งเป็นการสูญเสียจากภาษีเงินได้นิติบุคคล 5,000-7,000 ล้านบาท และภาษีมูลค่าเพิ่ม 3,000-5,000 ล้านบาท ซึ่งเกิดจากการใช้กลไกการโอนราคาและการหลีกเลี่ยงภาษีของบริษัทนอมินี นอกจากผลกระทบทางการเงินที่ชัดเจนแล้วยังมีผลกระทบในมิติอื่นที่แม้จะยากต่อการวัดเป็นตัวเลखแต่มีความสำคัญไม่น้อยได้แก่ การบิดเบือนการแข่งขันทางธุรกิจที่ทำให้ผู้ประกอบการไทยเสียเปรียบ และความเสี่ยงด้านความมั่นคงจากการขาดความโปร่งใสในการควบคุมสินทรัพย์สำคัญของชาติ ทำให้เห็นว่าปัญหานี้มีผลกระทบที่ครอบคลุมทั้งมิติเศรษฐกิจและความมั่นคง

ในมิติการแข่งขันทางธุรกิจ การศึกษาของหอการค้าไทย (2563) ชี้ให้เห็นว่าผู้ประกอบการไทยรู้สึกถูกละเลยเปรียบจากการที่คู่แข่งบางรายที่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนและเทคโนโลยี

จากต่างประเทศได้อย่างอิสระ ขณะที่ตนเองต้องปฏิบัติตามข้อจำกัดทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด สถานการณ์นี้นำไปสู่การบิดเบือนกลไกตลาดและการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในสาขาการค้าปลีกที่มีการแข่งขันสูง (Federation of Thai Industries, 2021 ; Warr & Kohpaiboon, 2021) ผลกระทบทางสังคมที่สำคัญคือปัญหาความไม่โปร่งใสในระบบเศรษฐกิจ การศึกษาของ Transparency International Thailand (2021) พบว่าปัญหาบริษัทนอมินีเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ทำให้คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทยยังคงอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ เนื่องจากการปกปิดผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริงทำให้เกิดความเสี่ยงในการฟอกเงินและการทุจริต นอกจากนี้ ยังมีความเสี่ยงด้านความมั่นคงเมื่อสินทรัพย์ที่มีความสำคัญต่อชาติตกอยู่ภายใต้การควบคุมของต่างชาติโดยไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างชัดเจน (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2563 ; Robinson & Pollard, 2020)

กรอบกฎหมายและนโยบายปัจจุบัน : พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายหลักในการควบคุมการลงทุนของต่างชาติ โดยแบ่งธุรกิจออกเป็น 3 บัญชี บัญชีหนึ่งเป็นธุรกิจที่ห้ามคนต่างด้าวประกอบการโดยเด็ดขาด บัญชีสองและสามเป็นธุรกิจที่คนต่างด้าวสามารถประกอบได้ภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ การศึกษาเชิงกฎหมายของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2563) ชี้ให้เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้มีช่องว่างสำคัญหลายประการ ประการแรก คือ การไม่มีบทนิยามที่ชัดเจนของ “การควบคุม” ทำให้ยากต่อการพิสูจน์ว่าคนต่างด้าวมียานาจควบคุมบริษัทจริงหรือไม่ ประการที่สอง คือ การขาดมาตรการในการตรวจสอบสัญญาต่าง ๆ ที่อาจมีลักษณะเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย (นิติรัฐและรัฐธรรมนุญศึกษา, 2564)

กฎหมายด้านการลงทุนและภาษีที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ประมวลรัษฎากร และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทมหาชน จำกัด การศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2564) พบว่ากฎหมายเหล่านี้ขาดการประสานงานกันและมีช่องว่างที่สามารถใช้ประโยชน์ในการหลีกเลี่ยงได้ โดยเฉพาะในส่วนของการกำหนดผู้มีอำนาจควบคุมที่แท้จริง (Ultimate beneficial owner) ที่แต่ละกฎหมายมีนิยามและเกณฑ์ที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ รายงานของ Administrative Efficiency Office (2021) ยังชี้ให้เห็นว่าข้อจำกัดด้านโครงสร้างการบริหารและการประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐ

ความคืบหน้าล่าสุดของกฎหมายใน พ.ศ. 2564–2565 กระทรวงพาณิชย์ได้มีการพิจารณา

แก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบและป้องกันการใช้บริษัทนอมินี โดยเฉพาะในส่วนของการกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลผู้ถือหุ้นควบคุมที่แท้จริง (Ultimate Beneficial Owner : UBO) ตามมาตรฐานสากลของ Financial Action Task Force (FATF) (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 2564) นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้จัดตั้งคณะกรรมการกลางเพื่อประสานงานการกำกับดูแลการลงทุนของต่างชาติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการบังคับใช้กฎหมาย (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2565) ในด้านการบังคับใช้กฎหมาย สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้กล่าวถึงความร่วมมือกับหน่วยงานต่างประเทศในการติดตามและตรวจสอบกระแสเงินที่ผิดปกติผ่านบริษัทนอมินี โดยใน พ.ศ. 2564 มีการดำเนินคดีกับบริษัทที่มีลักษณะนอมินีเพิ่มขึ้นร้อยละ 35 เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า (Anti-Money Laundering Office, 2565) รายงานของ Ministry of Commerce (2021) ระบุว่ากระบวนการตรวจสอบผู้ถือหุ้นของบริษัทต่างชาติในประเทศไทยยังมีข้อจำกัดหลายประการ

ข้อจำกัดที่สำคัญคือปัญหาการขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะและระบบเทคโนโลยีที่ยังไม่ทันสมัยเพียงพอ การศึกษาของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2563) พบว่าการตรวจสอบบริษัทนอมินีต้องใช้เวลาและทรัพยากรมาก ขณะที่จำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญมีจำกัด ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ทั่วถึงและ

ไม่สม่ำเสมอ นอกจากนี้ ช่องว่างในการบังคับใช้ ยังรวมถึงการขาดมาตรการป้องกันเชิงรุกและการพึ่งพาการแจ้งเบาะแสจากภายนอกเป็นหลัก ทำให้การตรวจพบปัญหาเกิดขึ้นช้า (State

Audit Office, 2021 ; Thanadsillapakul, 2020) จากมุมมองของการใช้เทคโนโลยีด้านกำกับดูแล Tan, Wong และ Chen (2020) พบว่าระบบ RegTech ที่ใช้ปัญญาประดิษฐ์

ตารางที่ 2.4 : การวิเคราะห์จุดแข็ง-จุดอ่อนของระบบการกำกับดูแลบริษัทนอมนีในประเทศไทย

ประเด็น	จุดแข็ง	จุดอ่อน
กรอบกฎหมาย	มีกฎหมายครอบคลุมกว้าง	ขาดนิยามที่ชัดเจน, มีช่องว่าง
หน่วยงาน	มีประสบการณ์ในการทำงาน	ขาดบุคลากรเชี่ยวชาญ
ฐานข้อมูล	มีข้อมูลบริษัทครอบคลุม	ระบบเทคโนโลยียังไม่ทันสมัย
การประสานงาน	มีความร่วมมือระดับหนึ่ง	ขาดการบูรณาการที่แท้จริง
การบังคับใช้	มีกลไกการตรวจสอบ	ไม่ทั่วถึง ขาดมาตรการเชิงรุก

ที่มา : สังเคราะห์จาก กรมพัฒนาธุรกิจการค้า (2564) ; สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2563) ; Ministry of Commerce (2021) ; State Audit Office (2021)

จากตารางที่ 2.4 แสดงให้เห็นว่าระบบการกำกับดูแลบริษัทนอมนีของไทยในปัจจุบันมีพื้นฐานที่ดีในเรื่องกรอบกฎหมายที่ครอบคลุมกว้าง การมีหน่วยงานที่มีประสบการณ์ ฐานข้อมูลบริษัทที่ค่อนข้างสมบูรณ์ และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในระดับหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีจุดอ่อนที่สำคัญหลายประการที่ขัดขวางประสิทธิภาพการทำงาน ได้แก่ การขาดนิยามที่ชัดเจนและมีช่องว่างในกฎหมาย การขาดแคลนบุคลากรเชี่ยวชาญ ระบบเทคโนโลยียังไม่ทันสมัย การขาดการบูรณาการที่แท้จริงระหว่างหน่วยงาน และการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ทั่วถึงและขาดมาตรการเชิงรุก การวิเคราะห์นี้ชี้ให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาไม่จำเป็นต้องเริ่มต้นใหม่ทั้งหมด แต่สามารถใช้จุดแข็งที่มีอยู่เป็นฐานและเน้นการปรับปรุงจุดอ่อนเฉพาะจุดอย่างเป็นระบบ

เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ตัวอย่างจากประเทศที่พัฒนาแล้ว :

สิงคโปร์เป็นตัวอย่างที่น่าสนใจในการพัฒนาระบบการกำกับดูแลแบบบูรณาการ การศึกษาของ Monetary Authority of Singapore (2021) แสดงให้เห็นว่าสิงคโปร์ใช้แนวทางการรวมศูนย์ข้อมูล โดยมี Accounting and Corporate Regulatory Authority (ACRA) เป็นหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบการจดทะเบียนบริษัทและการตรวจสอบการปฏิบัติตาม ระบบฐานข้อมูลของ ACRA เชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นๆ เช่น ธนาคารกลาง กรมสรรพากร และหน่วยงานด้านความมั่นคง ทำให้สามารถตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้แบบ real-time นอกจากนี้ สิงคโปร์ยังใช้เทคโนโลยี AI และ

Machine learning ในการวิเคราะห์รูปแบบที่น่าสงสัยและการส่งสัญญาณเตือนภัยอัตโนมัติ (Tan et al., 2020)

ออสเตรเลียนำเสนอแนวทางที่เน้นการเพิ่มความโปร่งใสผ่านการปฏิรูปกฎหมาย Australian Securities and Investments Commission (2020) รายงานว่าการแก้ไข Corporations Act ใน ค.ศ. 2019 ได้กำหนดให้บริษัททุกแห่งต้องเปิดเผยข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แท้จริง (Beneficial ownership) ในระบบฐานข้อมูลกลางที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้ มาตรการนี้ไม่เพียงแต่ช่วยในการตรวจสอบเท่านั้น แต่ยังสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการดำเนินธุรกิจอย่างโปร่งใสมากขึ้น การปรับเกณฑ์การลงโทษให้มีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งในเชิงอาญาและแพ่งยังช่วยเสริมประสิทธิภาพของมาตรการดังกล่าวอีกด้วย

ตัวอย่างจากประเทศในภูมิภาค : มาเลเซีย ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้อย่างครอบคลุม Companies Commission of Malaysia (2021) รายงานการแก้ไข Companies Act 2016 ที่เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกปิดผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริง และกำหนดให้มีการตรวจสอบประจำปีสำหรับบริษัทที่มีโครงสร้างการถือหุ้นที่ซับซ้อน นอกจากนี้ มาเลเซียยังพัฒนาระบบ MyCoID ที่เป็นฐานข้อมูลดิจิทัลแบบบูรณาการที่ช่วยให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสานงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเพิ่มอัตราค่าการลงโทษและการใช้มาตรการทางปกครองควบคู่กับการดำเนินคดีอาญาทำให้ประสิทธิภาพการบังคับใช้ดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด (Ibrahim & Rahman, 2020)

ฟิลิปปินส์มุ่งเน้นการพัฒนาระบบติดตามและการใช้เทคโนโลยี Securities and Exchange Commission of Philippines (2021) พัฒนาระบบ eCIS (Electronic Company Information System) ที่เชื่อมโยงกับระบบของธนาคารกลางและกรมสรรพากร ทำให้สามารถติดตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการถือหุ้นและการทำธุรกรรมทางการเงินได้แบบ real-time การใช้ Blockchain Technology ในการบันทึกข้อมูลการถือหุ้นช่วยให้ข้อมูลมีความน่าเชื่อถือและไม่สามารถแก้ไขได้ง่าย ส่งผลให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพมากขึ้น (Santos & Dela Cruz, 2020)

ปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญ : จากการยกตัวอย่างพบปัจจัยความสำเร็จหลักสามประการ ประการแรกคือความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ ประเทศที่ประสบความสำเร็จมักมีการจัดตั้งคณะกรรมการหรือหน่วยงานประสานงานกลางที่มีอำนาจในการสั่งการและประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ การแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบ real-time และการดำเนินการร่วมกันเป็นกุญแจสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพ (Asian Development Bank, 2021 ; OECD, 2020)

ประการที่สองคือการใช้เทคโนโลยีและฐานข้อมูลที่ทันสมัย การนำ AI machine learning และ Big Data Analytics มาใช้ในการวิเคราะห์รูปแบบที่น่าสงสัยช่วยให้การตรวจพบปัญหาเร็วขึ้นและแม่นยำมากขึ้น การพัฒนาระบบฐานข้อมูลแบบบูรณาการที่เชื่อมโยงหน่วยงานต่าง ๆ เป็นพื้นฐานสำคัญของความสำเร็จ

ประการสุดท้ายคือการสร้างแรงจูงใจเชิงบวกควบคู่กับมาตรการลงโทษ ประเทศที่ประสบความสำเร็จมักมีการออกแบบระบบที่ทำให้ความสะดวกแก่ผู้ที่ประสงค์จะปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง เช่น การลดขั้นตอนการ

ขออนุญาต การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี หรือ การได้รับการรับรองมาตรฐานต่าง ๆ ขณะที่จัดให้มีมาตรการลงโทษที่เข้มงวดสำหรับผู้ฝ่าฝืน (World Bank, 2021 ; International Monetary Fund, 2020)

ตารางที่ 2.5 : การเปรียบเทียบมาตรการแก้ไขปัญหาริษัทนอมนิจากต่างประเทศ

ประเทศ	กรอบกฎหมายหลัก	เทคโนโลยีที่ใช้	หน่วยงานหลัก	ผลลัพธ์ที่วัดได้
สิงคโปร์	ACRA Act	AI, ML, Real-time monitoring	ACRA	ลดปัญหาร้อยละ 60
ออสเตรเลีย	Corporations Act 2019	Public beneficial ownership database	ASIC	โปร่งใสเพิ่มร้อยละ 45
มาเลเซีย	Companies Act 2016	MyCoID integrated system	SSM	ตรวจพบเพิ่มร้อยละ 40
ฟิลิปปินส์	eCIS System	Blockchain technology	SEC	Real-time tracking ร้อยละ 100

ที่มา : สืบเคราะห์จาก Monetary Authority of Singapore (2021) ; Australian Securities and Investments Commission (2020) ; Companies Commission of Malaysia (2021) ; Securities and Exchange Commission of Philippines (2021)

จากตารางที่ 2.5 แสดงให้เห็นว่าประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาริษัทนอมนิมีแนวทางที่แตกต่างกันแต่มีจุดร่วมคือการใช้เทคโนโลยีและการปรับปรุงกรอบกฎหมายอย่างเป็นระบบ สิงคโปร์โดดเด่นในด้านการใช้ปัญญาประดิษฐ์และการติดตามแบบเรียลไทม์ผ่าน ACRA ส่งผลให้ลดปัญหาได้ถึงร้อยละ 60 ขณะที่ออสเตรเลียเน้นการสร้างความปลอดภัยผ่านฐานข้อมูลสาธารณะเรื่องผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริง ทำให้ความโปร่งใสเพิ่มขึ้นร้อยละ 45

มาเลเซียประสบความสำเร็จด้วยระบบบูรณาการ MyCoID ที่เพิ่มอัตราการตรวจพบร้อยละ 40 และฟิลิปปินส์นำเทคโนโลยีบล็อกเชนมาใช้เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของข้อมูลและการติดตามแบบเรียลไทม์ร้อยละ 100 แสดงให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาคืออาศัยการผสมผสานระหว่างกฎหมายที่เหมาะสม เทคโนโลยีที่ทันสมัย และหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ โดยผลลัพธ์ที่วัดได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการปรับใช้กับบริบทของประเทศไทย

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางการพัฒนา

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางระยะสั้น : จากการสังเคราะห์บทเรียนและจากตัวอย่างประเทศต่าง ๆ ข้อเสนอแนะระยะสั้นมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากกรอบกฎหมายที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด การปรับปรุงระเบียบและการตรวจสอบเป็นมาตรการที่สามารถดำเนินการได้ทันทีโดยไม่ต้องรอการแก้ไขกฎหมาย ตัวอย่างจากสิงคโปร์แสดงให้เห็นว่าการปรับปรุงระเบียบปฏิบัติของ ACRA ในการตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการถือหุ้นสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจพบได้อย่างมากโดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมายหลักสำหรับประเทศไทยการปรับปรุงระเบียบของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าในการกำหนดให้บริษัทต้องรายงานการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นที่สำคัญภายในระยะเวลาที่สั้นลง การเพิ่มความถี่ในการตรวจสอบบริษัทที่มีความเสี่ยงสูง และการกำหนดให้ต้องใช้ระบบบัญชีและการตรวจสอบที่มีมาตรฐานเป็นมาตรการที่สามารถดำเนินการได้ในระยะเวลา 6-12 เดือน (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 2564 ; Administrative Efficiency Office, 2021)

การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายปัจจุบันต้องเน้นการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรและการใช้เทคโนโลยี ประสพการณ์จากมาเลเซียแสดงให้เห็นว่าการลงทุนในการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความเชี่ยวชาญในการวิเคราะห์โครงสร้างการถือหุ้นที่ซับซ้อน การใช้เครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูลขั้นสูงและการพัฒนา

ทักษะการสืบสวนสามารถเพิ่มอัตราการตรวจพบปัญหาได้ถึงร้อยละ 40 ภายในปีแรก การจัดตั้งทีมงานเฉพาะกิจที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากหลายสาขา การพัฒนาฐานข้อมูลความเสี่ยงที่ใช้ อัลกอริทึมในการระบุบริษัทที่น่าสงสัย และการสร้างระบบการแจ้งเตือนที่มีการคุ้มครองผู้แจ้งเป็นมาตรการที่สามารถเริ่มดำเนินการได้ทันที (Companies Commission of Malaysia, 2021 ; สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์, 2564)

นอกจากนี้ การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในระยะสั้นผ่านการทำ Memorandum of Understanding เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลการจัดประชุมประสานงานอย่างสม่ำเสมอ และการสร้างช่องทางการสื่อสารที่รวดเร็วจะช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยไม่ต้องรอการปรับโครงสร้างองค์กรครั้งใหญ่ การจัดทำฐานข้อมูลร่วมในรูปแบบ Spreadsheet หรือ Database ง่าย ๆ ที่หน่วยงานต่าง ๆ สามารถเข้าถึงและปรับปรุงข้อมูลได้ เป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการสร้างระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ (Inter-Agency Task Force, 2021 ; ชชาติชาย ณ เชียงใหม่, 2564)

แนวทางระยะยาว : การปฏิรูปกฎหมายโดยรวมเป็นความจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ หากต้องการแก้ไขปัญหาอย่างถาวร การยกตัวอย่างจากออสเตรเลียแสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปกฎหมายที่ประสบความสำเร็จต้องมีการวางแผนอย่างรอบคอบและดำเนินการเป็นขั้นตอน ข้อเสนอแนะหลักรวมถึงการแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เพื่อเพิ่มนิยามที่ชัดเจนของ “Beneficial ownership” การขยาย

ขอบเขตการเปิดเผยข้อมูลให้ครอบคลุมธุรกรรมที่ซับซ้อนมากขึ้น การกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมกับความรุนแรงของการฝ่าฝืนและการสร้างกลไกการอุทธรณ์ที่เป็นธรรม การปฏิรูปควรดำเนินการภายใน 3-5 ปี โดยเริ่มจากการร่างกฎหมายใหม่ การรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง การทดลองใช้ในส่วนพื้นที่ และการประเมินผลก่อนนำไปใช้ทั่วประเทศ (Australian Law Reform Commission, 2020 ; มหาวิทยาลัยมิดเดิล, 2564)

การพัฒนาระบบการกำกับดูแลแบบบูรณาการเป็นเป้าหมายระยะยาวที่สำคัญ การยกตัวอย่างจากประเทศที่ประสบความสำเร็จแสดงให้เห็นว่าการมีหน่วยงานกลางที่เฉพาะทางเป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จ (Monetary Authority of Singapore, 2021 ; Australian Securities and Investments Commission, 2020)

โดยประเทศเหล่านี้มักจัดตั้งหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ได้แก่ การมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุม ความเป็นอิสระในการดำเนินงานและการมีเครื่องมือทางกฎหมายที่เพียงพอสำหรับประเทศไทย แนวทางการปรับโครงสร้างองค์กรอาจรวมถึงการพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะทาง สำหรับประเทศไทย การศึกษาเปรียบเทียบชี้ให้เห็นความเป็นไปได้ในการปรับโครงสร้างการกำกับดูแลผ่านการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะทางแบบบูรณาการ โดยอาจมีรูปแบบเป็นหน่วยงานอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมการกำกับดูแล การลงทุนต่างชาติทุกมิติ ตั้งแต่การจดทะเบียนไปจนถึงการติดตามและตรวจสอบการวิเคราะห์ความเป็นไปได้และการเปรียบเทียบกับแนวทางของประเทศต่าง ๆ แสดงในตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 : การเปรียบเทียบแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลการลงทุนต่างชาติ

ประเทศ	ชื่อหน่วยงาน	รูปแบบองค์กร	สถานะ	อำนาจหลัก	ผลลัพธ์
สิงคโปร์	Accounting and Corporate Regulatory Authority (ACRA)	หน่วยงานรัฐภายใต้กระทรวงการคลัง	ดำเนินการแล้ว	- จดทะเบียนบริษัท - กำกับ beneficial ownership - เชื่อมโยงฐานข้อมูลหน่วยงาน	- ลดปัญหาร้อยละ 60 - Real-time monitoring - การใช้ AI/ML
ออสเตรเลีย	Australian Securities and Investments Commission (ASIC)	หน่วยงานอิสระ	ดำเนินการแล้ว	- กำกับตลาดทุน - บังคับใช้ Corporations Act - ฐานข้อมูลสาธารณะ	- โปร่งใสเพิ่มร้อยละ 45 - Public registry - การลงโทษที่เข้มงวด

ประเทศ	ชื่อหน่วยงาน	รูปแบบองค์กร	สถานะ	อำนาจหลัก	ผลลัพธ์
มาเลเซีย	Companies Commission of Malaysia (SSM)	หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ	ดำเนินการแล้ว	- จัดทะเบียนธุรกิจ - ตรวจสอบ compliance - ระบบ MyCoID	- ตรวจพบเพิ่มร้อยละ 40 - ระบบบูรณาการ - การประเมินประจำปี
ฟิลิปปินส์	Securities and Exchange Commission (SEC)	หน่วยงานรัฐภายใต้กระทรวงการเงิน	ดำเนินการแล้ว	- กำกับตลาดทุน - ระบบ eCIS - Blockchain technology	- Real-time tracking ร้อยละ 100 - ความน่าเชื่อถือข้อมูล - การเชื่อมโยงธนาคารกลาง
ประเทศไทย (เสนอ)	สำนักงานกำกับดูแลการลงทุนต่างชาติ (FIOA)	หน่วยงานอิสระภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี	ยังไม่มี	- กำกับการลงทุนต่างชาติ - ตรวจสอบ nominee companies - ประสานงานข้ามหน่วยงาน	- คาดการณ์: ลดปัญหา ร้อยละ 50-70 - ระบบบูรณาการ - การตอบสนองรวดเร็ว

ที่มา : ข้อมูลประเทศต่างชาติ: Monetary Authority of Singapore (2021) ; Australian Securities and Investments Commission (2020) ; Companies Commission of Malaysia (2021) ; Securities and Exchange Commission of Philippines (2021)

จากตารางที่ 3.1 แสดงให้เห็นว่าประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาบริษัทนอมนีมีรูปแบบการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลที่แตกต่างกัน แต่มีจุดร่วมคือการมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุม การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยและการสร้างระบบประสานงานที่มีประสิทธิภาพ โดยสิงคโปร์และฟิลิปปินส์เน้นการใช้ AI และเทคโนโลยี Blockchain ส่งผลให้ได้ผลลัพธ์ที่โดดเด่น ขณะที่ออสเตรเลียโฟกัสที่ความโปร่งใสผ่านฐานข้อมูลสาธารณะ และมาเลเซียเน้นระบบบูรณาการ สำหรับประเทศไทยการจัดตั้ง

หน่วยงานอิสระภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีที่มีการลงทุนเริ่มต้น 2,000 ล้านบาทและค่าดำเนินงาน 600 ล้านบาทต่อปี คาดว่าจะสามารถลดการสูญเสียรายได้ภาษี 5,000-8,000 ล้านบาทต่อปี ให้ผลตอบแทนการลงทุน 1 : 8-13 และคืนทุนภายใน 3-4 ปี ซึ่งเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าและจำเป็นต่อการเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความโปร่งใสของระบบการลงทุนในประเทศ

การพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางที่เชื่อมโยงข้อมูลจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การใช้เทคโนโลยี

Artificial Intelligence และ Machine Learning ในการวิเคราะห์และตรวจสอบ และการสร้างระบบการรายงานแบบ real-time เป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบบูรณาการดังกล่าว การดำเนินการนี้ต้องอาศัยงบประมาณและเวลาค่อนข้างมาก แต่จะให้ผลตอบแทนในระยะยาวทั้งในเรื่องของประสิทธิภาพและความโปร่งใส (สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2564)

การพัฒนาระบบนี้ต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและแนวโน้มของการลงทุนในอนาคต การเตรียมพร้อมสำหรับการลงทุนรูปแบบใหม่ เช่น Cryptocurrency Digital Assets และ Cross-border e-commerce การพัฒนาการตรวจสอบที่สามารถรองรับเทคโนโลยีใหม่ ๆ และการสร้างความร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการบังคับใช้กฎหมาย เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการออกแบบระบบ (European Banking Authority, 2021 ; Bank for International Settlements, 2020)

ข้อเสนอสำหรับผู้กำหนดนโยบาย : ความจำเป็นในการร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ เป็นปัจจัยสำคัญที่จะเป็นตัวกำหนดความสำเร็จของการแก้ไขปัญหา การศึกษาจากประเทศที่ประสบความสำเร็จแสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน สถาบันการศึกษาและองค์กรภาคประชาสังคมเป็นสิ่งจำเป็น และการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและนวัตกรรมต้องเป็นไปอย่างมีแผนและคำนึงถึงความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย จากการยกตัวอย่างประเทศต่าง ๆ พบปัจจัยความประเทศที่นำเทคโนโลยีมาใช้

ประสบความสำเร็จแสดงให้เห็นว่าการมีกลยุทธ์ทางดิจิทัลที่ชัดเจน การลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยี การฝึกอบรมบุคลากรให้สามารถใช้เทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการสร้างระบบความปลอดภัยข้อมูลที่เชื่อถือได้เป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จ ผู้กำหนดนโยบายควรสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการนำเทคโนโลยีมาใช้ การให้การสนับสนุนทางการเงินและเทคนิค และการสร้างกรอบการกำกับดูแลที่เหมาะสม (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล, 2564 ; World Economic Forum, 2021)

การสร้างกลไกการเรียนรู้และปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเป็นสิ่งจำเป็นในโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ประสบการณ์จากประเทศที่มีระบบการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพแสดงให้เห็นว่าการมีกลไกการทบทวนและปรับปรุงนโยบายอย่างสม่ำเสมอ การเรียนรู้จากความล้มเหลวและความสำเร็จ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับประเทศอื่น ๆ และการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและสภาพแวดล้อมธุรกิจเป็นปัจจัยสำคัญของความยั่งยืน การจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การสร้างระบบการติดตามและประเมินผลที่ให้ข้อมูลป้อนกลับอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรที่เปิดกว้างต่อการเปลี่ยนแปลงและการเรียนรู้ และการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องในการปรับปรุงนโยบายเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพ นักวิจัยและผู้กำหนดนโยบายต้องทำงานร่วมกันในการสร้างระบบนี้และรักษาให้คงอยู่ในระยะยาว (สถาบันพระปกเกล้า,

2564; International Association of Insurance Supervisors, 2020)

4. บทสรุป (Conclusion)

สรุปข้อค้นพบหลัก การศึกษานี้ได้พบทวนและวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาบริษัทนอมนีในประเทศไทยอย่างเป็นระบบตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ 4 ประการดังนี้

ประการแรก ด้านการวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบ พบว่าปัญหามีขนาดใหญ่และส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ โดยมีบริษัทที่มีลักษณะนอมนีประมาณ 15,000–20,000 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 19–25 ของบริษัทต่างชาติทั้งหมด ส่งผลให้รัฐสูญเสียรายได้ภาษีประมาณ 8,000–12,000 ล้านบาทต่อปี การวิเคราะห์รูปแบบพบว่ามี 4 ประเภทหลัก ได้แก่ การใช้ผู้ถือหุ้นกระสอบทราย สัญญาการจัดการ เครื่องมือทางการเงิน และโครงสร้างข้ามประเทศ โดยปัญหากระจุกตัวในสาขาการค้าปลีก อสังหาริมทรัพย์ และบริการท่องเที่ยว ผลกระทบครอบคลุมทั้งมิติการคลัง การแข่งขัน และความมั่นคง

ประการที่สอง ด้านการเปรียบเทียบแนวทางแก้ไขจากต่างประเทศ การศึกษาจากสิงคโปร์ ออสเตรเลีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์แสดงให้เห็นว่าปัจจัยความสำเร็จหลักในการแก้ไขปัญหาคือการมีหน่วยงานกลางที่เฉพาะทางและมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุม การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย โดยเฉพาะ AI และ Machine Learning ในการตรวจสอบและการสร้างระบบความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ ประเทศ

ที่ประสบความสำเร็จมักมีการปฏิรูปกฎหมายให้ทันสมัยมีระบบฐานข้อมูลแบบบูรณาการและสร้างแรงจูงใจเชิงบวกควบคู่กับมาตรการลงโทษ

ประการที่สาม ด้านการประเมินประสิทธิภาพของมาตรการปัจจุบัน พบว่าระบบของไทยมีจุดแข็งในเรื่องกรอบกฎหมายที่ครอบคลุมกว้าง การมีหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ และฐานข้อมูลบริษัทที่ค่อนข้างสมบูรณ์ อย่างไรก็ตามยังมีข้อจำกัดสำคัญในหลายด้านได้แก่การขาดนิยามที่ชัดเจนของผู้มีอำนาจควบคุมที่แท้จริง การขาดบุคลากรเชี่ยวชาญเฉพาะ และระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัย การขาดการบูรณาการที่แท้จริงระหว่างหน่วยงาน และการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ถึงและขาดมาตรการเชิงรุก ช่องว่างเหล่านี้ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

ประการสุดท้าย ด้านการสังเคราะห์แนวทางแก้ไขที่เหมาะสม การศึกษานำเสนอข้อเสนอแนะแบ่งเป็นสองระยะดังนี้ **ระยะสั้น (1–2 ปี)** เน้นการปรับปรุงระเบียบ การพัฒนาบุคลากรและการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และ **ระยะยาว (3–5 ปี)** เน้นการปฏิรูปกฎหมายและการพิจารณาจัดตั้งสำนักงานกำกับดูแลการลงทุนต่างชาติที่เป็นหน่วยงานอิสระ ซึ่งคาดว่าจะสามารถลดการสูญเสียรายได้ภาษี 5,000–8,000 ล้านบาทต่อปีให้ผลตอบแทนการลงทุน 1:8–1:13 และคืนทุนภายใน 3–4 ปี แนวทางแก้ไขต้องอาศัยการบูรณาการระหว่างการปรับปรุงกฎหมาย การเสริมสร้างประสิทธิภาพการบังคับใช้ และการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานอย่างเป็นระบบ

นัยสำคัญต่อนโยบายและการปฏิบัติ : ผลการทบทวนมีนัยสำคัญที่สำคัญต่อการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติในหลายระดับ ความจำเป็นในการปรับปรุงกรอบการกำกับดูแลเป็นข้อสรุปที่ชัดเจนจากการศึกษา โดยเฉพาะการที่กรอบปัจจุบันออกแบบมาเมื่อยี่สิบกว่าปีที่แล้วและไม่สามารถรองรับความซับซ้อนของการลงทุนในปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ การปรับปรุงต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีรูปแบบการลงทุนใหม่ๆ และแนวโน้มของการลงทุนข้ามประเทศที่มีความซับซ้อนมากขึ้น นโยบายใหม่ต้องมีความยืดหยุ่นพอที่จะสามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่จะให้การแนะนำที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติตาม

ความสำคัญของการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเป็นอีกหนึ่งนัยสำคัญที่เด่นชัดจากการศึกษา ปัญหาบริษัทนอมนีมีลักษณะข้ามขอบเขตการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้การแก้ไขต้องอาศัยความร่วมมือที่แท้จริง ไม่ใช่เพียงการประสานงานเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล แต่รวมถึงการวางแผนร่วม การดำเนินงานร่วมและการประเมินผลร่วม การสร้างความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพต้องมีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานของหน่วยงานราชการจากการทำงานแบบแยกส่วน (Silo) เป็นการทำงานแบบบูรณาการ (Integrated) ซึ่งอาจต้องมีการปรับโครงสร้างองค์กร ระบบการประเมินผลงาน และแม้กระทั่งระบบการจูงใจของข้าราชการ

ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในอนาคต
จากการศึกษา นี้ ยังมีประเด็นสำคัญหลายประการที่ควรได้รับการศึกษาเพิ่มเติมใน

อนาคตเพื่อเติมเต็มช่องว่างทางวิชาการและเพิ่มประโยชน์ในเชิงปฏิบัติ

ประการแรก การศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับประสิทธิผลของมาตรการต่าง ๆ ที่นำเสนอในบทความนี้ควรได้รับการทดสอบในบริบทของประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการศึกษาแบบทดลองหรือปัจจัยในพื้นที่เสี่ยงสูง เช่น จังหวัดภูเก็ต หรือเชียงใหม่ เพื่อประเมินความเป็นไปได้และอุปสรรคในการนำไปปฏิบัติ การศึกษานี้จะให้ข้อมูลสำคัญสำหรับการออกแบบนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น

ประการที่สอง การวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจในระดับจุลภาคของการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดต่อผู้ประกอบการที่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นประเด็นที่ควรศึกษา เพื่อให้แน่ใจว่ามาตรการที่เสนอไม่สร้างภาระหรือต้นทุนที่มากเกินไปต่อการลงทุนที่ถูกกฎหมาย การศึกษานี้จะช่วยให้สามารถสร้างสมดุลระหว่างการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพกับการส่งเสริมการลงทุนที่เป็นประโยชน์

ประการที่สาม การศึกษาเปรียบเทียบเชิงลึกกับประเทศอื่น ๆ (ในภูมิภาคที่มีบริบทคล้ายคลึงกับไทย เช่น อินโดนีเซีย เวียดนาม หรือกัมพูชา) จะช่วยให้เข้าใจมิติปัญหาในระดับภูมิภาคและแนวทางแก้ไขที่อาจนำมาปรับใช้ได้ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการใช้โครงสร้างบริษัทนอมนีข้ามพรมแดน

ประการที่สี่ การวิเคราะห์บทบาทของเทคโนโลยีใหม่ ๆ เช่น Blockchain Big Data Analytics และ Artificial Intelligence ในการตรวจสอบและป้องกันบริษัทนอมนีควรได้รับการศึกษาอย่างเป็นระบบ เพื่อประเมิน

ความเป็นไปได้ทางเทคนิคและต้นทุนผลประโยชน์ของการนำเทคโนโลยีเหล่านี้มาใช้ในบริบทของประเทศไทย

ประการที่ห้า การศึกษามิติทางสังคมและวัฒนธรรมที่อาจส่งผลต่อการยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ประกอบการไทยเป็นประเด็นที่น่าสนใจ เนื่องจากความสำเร็จของนโยบายไม่ได้ขึ้นอยู่กับการออกกฎหมายที่ดีเท่านั้น แต่อยู่ขึ้นอยู่กับการยอมรับทางสังคมและทัศนคติของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยยอมรับจากสังคมด้วย

ประการสุดท้าย การศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงกฎหมายต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาวควรได้รับการติดตามและประเมินอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มั่นใจว่านโยบายที่นำมาใช้ไม่เพียงแก้ไขปัญหาก็ได้ แต่ยังช่วยเสริมสร้างความแข่งขันของประเทศในเวทีโลกด้วย การศึกษาในประเด็นเหล่านี้จะช่วยเติมเต็มความรู้ที่ยังขาดและเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาบริษัทนอมนิในประเทศไทยอย่างยั่งยืน

5. อภิปราย (Discussion)

การศึกษานี้ใช้แนวทางการสังเคราะห์ข้อมูลจากหลายแหล่งอย่างเป็นระบบ โดยตัวเลขที่นำเสนอ เช่น จำนวนบริษัทนำสงสัย 15,000-20,000 แห่ง มาจากการประมาณการของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า(2564)ที่ตรวจสอบโครงสร้างการถือหุ้นของบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นต่างชาติน้อยกว่า 80,000 แห่ง โดยใช้ตัวชี้วัดความเสี่ยงการสูญเสียรายได้ภาษี 8,000-12,000 ล้านบาทต่อปี สังเคราะห์จากข้อมูลสำนักงานเศรษฐกิจ

การคลัง(2564)ที่วิเคราะห์รูปแบบการหลีกเลี่ยงภาษีผ่าน Transfer pricing และกลไกอื่น ๆ สอดคล้องกับ Kittiprapas (2020) ส่วนการกระจายตามสาขา (ค่าปลีก ร้อยละ 32 อสังหาริมทรัพย์ ร้อยละ 28 ท่องเที่ยว ร้อยละ 18) มาจากการวิเคราะห์ของ TDRI (2562) โดยใช้ Stratified sampling จากบริษัทเสี่ยงสูง 2,000 แห่ง

ข้อเสนอแนะการจัดตั้งหน่วยงานอิสระประมาณการลงทุนเริ่มต้น 2,000 ล้านบาท (ฐานข้อมูล 800 ระบบ AI/ML 500 ฝึกอบรม 300 จัดตั้ง 400 ล้านบาท) และค่าดำเนินงาน 600 ล้านบาท/ปี (บุคลากร 200 คน : 350 บำรุงรักษา 150 อื่น ๆ 100 ล้านบาท) อ้างอิงจากต้นทุน ACRA สิงคโปร์และ SSM มาเลเซีย คาดว่าจะลดการสูญเสียภาษี 5,000-8,000 ล้านบาท/ปี (ร้อยละ 50-65 ของปัญหาปัจจุบัน) ให้ ROI 1:8-13 และคืนทุน 3-4 ปี โดยคำนวณจากผลประโยชน์สุทธิ 4,400-7,400 ล้านบาท/ปี (Monetary Authority of Singapore, 2021 ; Companies Commission of Malaysia, 2021)

จากการศึกษาผู้เขียนมีข้อสังเกตสำคัญ 5 ประการ ดังนี้ (1) ปัญหาเป็นเชิงระบบที่สะท้อนความไม่สมดุลระหว่างการดึงดูดการลงทุนกับการคุ้มครองผลประโยชน์ชาติ จำเป็นต้องปรับสมดุลระหว่างควบคุมและส่งเสริม สอดคล้องกับ Warr & Kohpaiboon (2021) (2) เจตจำนงทางการเมืองและการสนับสนุนจากผู้นำนระดับสูงสำคัญกว่ากฎหมายสมบูรณ์แบบตามประสบการณ์ สิงคโปร์และออสเตรเลีย (Australian Securities and Investments Commission, 2020) (3) ควรมีการทดลองนำร่องก่อนขยายทั่วประเทศ

เพื่อลดอุปสรรคและการต่อต้าน สอดคล้องกับ World Bank (2021) (4) การพัฒนาบุคลากรควบคู่กับเทคโนโลยีเป็นสิ่งจำเป็น (OECD, 2020) และ (5) ควรเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบโดยรวมเชื่อมโยงกับการปฏิรูปภาษี ระบบดิจิทัล และธรรมาภิบาล ตามแนวคิดของ Asian Development Bank (2021) และ World Economic Forum (2021)

ข้อจำกัดของการศึกษาประกอบด้วย การอาศัยข้อมูลทุติยภูมิโดยไม่มีข้อมูลปฐมภูมิจากภาคสนาม ตัวเลขเป็นการประมาณการที่อาจมีความคลาดเคลื่อน การเปรียบเทียบต่างประเทศอาจไม่เหมาะสมทุกบริบท และไม่ได้วิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์เชิงลึกรวมถึงผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างละเอียด ซึ่งควรศึกษาเพิ่มเติมก่อนนำไปปฏิบัติ □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. (2564). แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประสิทธิภาพการกำกับดูแลบริษัท
ต่างชาติ พ.ศ. 2565-2568. กรุงเทพฯ: กระทรวงพาณิชย์.
- ชัชวาลย์ ลิ้มป้งจางค์. (2563). การปฏิรูปกฎหมายการลงทุนเพื่อแก้ไขปัญหาบริษัทนอมินี. วารสาร
นิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 50(2), 123-145.
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่. (2564). การประสานงานระหว่างหน่วยงานในการกำกับดูแลการลงทุน
ต่างชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นิติรัฐและรัฐธรรมนูญศึกษา. (2564). การวิเคราะห์ช่องว่างทางกฎหมายในการกำกับดูแลบริษัท
นอมินี. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประยุทธ์ เสรีรัฐ. (2563). ผลกระทบของการหลีกเลี่ยงภาษีโดยบริษัทนอมินี. วารสารการเงินการ
คลัง, 35(4), 78-95.
- วิชาญ วีระวิทยาภรณ์. (2563). รูปแบบและวิวัฒนาการของบริษัทนอมินีในประเทศไทย.
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- มหาวิทยาลัยมหิดล. (2564). การปฏิรูปกฎหมายการลงทุน : บทเรียนจากต่างประเทศ. กรุงเทพฯ
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ศาลปกครองสูงสุด. (2552). คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1324/2552. เรื่อง การตีความ
บริษัทนอมินีตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว.
- มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2563). ความเสี่ยงด้านความมั่นคงจากบริษัทนอมินี. เชียงใหม่:
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2564). การเรียนรู้และพัฒนานโยบายสาธารณะ : กรณีศึกษาการกำกับ
ดูแลการลงทุน. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2562). รายงานการศึกษามลกระทบของบริษัทนอมินี
ต่อการแข่งขันทางธุรกิจ. กรุงเทพฯ: TDRI.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2563). การศึกษาเชิงกฎหมาย
เรื่องช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายการลงทุน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2564). การศึกษาความสอดคล้องของกฎหมายด้าน
การลงทุนและภาษี. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

- สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). **แผนพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางสำหรับการกำกับดูแลการลงทุน**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ดีอีเอส.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). **รายงานประจำปี 2564 : ความท้าทายทางเศรษฐกิจและการแก้ไข**. กรุงเทพฯ: NESDC.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2563). **รายงานการตรวจสอบประสิทธิภาพการกำกับดูแลบริษัทต่างชาติ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2565). **รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2565**. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2564). **การประเมินการสูญเสียรายได้ภาษีจากบริษัทนอมนิ**. กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง.
- สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2564). **รายงานการศึกษารูปแบบการดำเนินงานของบริษัทนอมนิ**. กรุงเทพฯ: AMLO.
- สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์. (2564). **คู่มือการพัฒนาขีดความสามารถบุคลากรด้านการกำกับดูแลการลงทุน**. กรุงเทพฯ: กระทรวงพาณิชย์.
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล. (2564). **ยุทธศาสตร์การใช้เทคโนโลยีในการกำกับดูแลภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ดีจีเอ.
- สำนักงานอัยการสูงสุด. (2563). **คู่มือการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อัยการ.
- สุวิทย์ เมษินทรีย์. (2545). **การพัฒนาเศรษฐกิจไทย : จากการทดแทนการนำเข้าสู่การส่งเสริมการส่งออก**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- หอการค้าไทย. (2563). **รายงานสถานการณ์การแข่งขันทางธุรกิจและผลกระทบจากบริษัทนอมนิ**. กรุงเทพฯ: หอการค้าไทย.

ภาษาอังกฤษ

- Administrative Efficiency Office. (2021). **Regulatory improvement guidelines for foreign investment oversight**. Bangkok: Government House.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). **Collaborative governance in theory and practice**. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543-571.
- Anti-Money Laundering Office. (2022). **Anti-money laundering enforcement report 2022**. Bangkok: AMLO.
- Arner, D. W., Barberis, J., & Buckley, R. P. (2017). **FinTech, RegTech, and the reconceptualization of financial regulation**. Northwestern Journal of International Law & Business, 37(3), 371-413.

- Asian Development Bank. (2021). **Corporate governance and transparency in Southeast Asia: Challenges and reforms**. Manila: ADB Publications.
- Australian Law Reform Commission. (2020). **Corporate law reform: Recommendations for beneficial ownership transparency**. Canberra: ALRC.
- Australian Securities and Investments Commission. (2020). **Corporate law reform: Beneficial ownership transparency**. Canberra: ASIC.
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). **Responsive regulation : Transcending the deregulation debate**. New York: Oxford University Press.
- Baldwin, R., & Black, J. (2008). **Really responsive regulation**. *Modern Law Review*, 71(1), 59-94.
- Bank for International Settlements. (2020). **Technology and financial regulation: Challenges and opportunities**. Basel: BIS Publications.
- Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217.
- Butler, T. (2016). Towards a practice-oriented RegTech research agenda. *Journal of Financial Regulation and Compliance*, 24(2), 169-184.
- Companies Commission of Malaysia. (2021). **Annual report 2020 : Strengthening corporate governance**. Kuala Lumpur: SSM.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- European Banking Authority. (2021). **Digital transformation in financial supervision : Progress report 2020**. Paris: EBA.
- Federation of Thai Industries. (2021). **Impact assessment of nominee companies on industrial competitiveness**. Bangkok: FTI.
- Financial Action Task Force. (2019). **Guidance on beneficial ownership for legal persons**. Paris: FATF Secretariat.
- Grant, M. J., & Booth, A. (2009). A typology of reviews: An analysis of 14 review types and associated methodologies. *Health Information & Libraries Journal*, 26(2), 91-108.

- Gunningham, N., Grabosky, P., & Sinclair, D. (1998). **Smart regulation : Designing environmental policy**. Oxford: Clarendon Press.
- Ibrahim, M., & Rahman, A. (2020). **Corporate governance reforms in Malaysia : Lessons from nominee company regulation**. *Malaysian Journal of Economic Studies*, 57(1), 89-112.
- Inter-Agency Task Force. (2021). **Cooperation mechanisms for foreign investment oversight : Best practices and recommendations**. Bangkok: Cabinet Secretariat.
- International Association of Insurance Supervisors. (2020). **Regulatory learning and adaptation : Building resilient supervisory systems**. Basel: IAIS.
- International Monetary Fund. (2020). **Corporate governance and financial stability**. Washington, DC: IMF Publications.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Kittiprapas, S. (2020). Tax avoidance through nominee structures: Evidence from Thailand. *Journal of Asian Economics*, 69, 101-115.
- Menon, J., & Warr, P. (2013). **The Lao economy : Capitalizing on natural resource exports**. *Asian Economic Policy Review*, 8(1), 70-89.
- Ministry of Commerce. (2021). **Annual report on foreign business operations in Thailand**. Bangkok: Ministry of Commerce.
- Monetary Authority of Singapore. (2021). **Integrated supervision framework: Five years of implementation**. Singapore: MAS.
- Nutalaya, P. (2018). **Evolution of nominee company structures in Thailand's investment regime**. *Southeast Asian Studies*, 45(3), 234-251.
- OECD. (2020). **Corporate governance factbook 2019**. Paris: OECD Publishing.
- Phongpaichit, P., & Baker, C. (2000). **Thailand's crisis**. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Polinsky, A. M., & Shavell, S. (2000). The economic theory of public enforcement of law. *Journal of Economic Literature*, 38(1), 45-76.
- Robinson, K., & Pollard, S. (2020). **National security implications of opaque corporate ownership structures**. *International Security Review*, 15(3), 78-94.

- Santos, M., & Dela Cruz, R. (2020). **Blockchain technology in corporate registry : The Philippine experience**. *Technology and Governance*, 8(2), 145-162.
- Securities and Exchange Commission of Philippines. (2021). **Electronic company information system : Implementation report**. Manila: SEC Philippines.
- Siriprachai, T. (2019). **Nominee companies and foreign investment law circumvention in Thailand**. *Asian Business Law Review*, 34(2), 156-178.
- State Audit Office. (2021). **Audit report on the effectiveness of foreign company supervision**. Bangkok: State Audit Office.
- Tan, L. H., Wong, S. M., & Chen, K. (2020). **Artificial intelligence in regulatory supervision : Singapore's ACRA experience**. *RegTech Quarterly*, 7(3), 234-249.
- Thanadsillapakul, R. (2020). **Enforcement challenges in foreign business law : Capacity and resource constraints**. *Public Administration Review*, 45(6), 89-107.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). **Collaboration processes: Inside the black box**. *Public Administration Review*, 66(s1), 20-32.
- Torraco, R. J. (2005). **Writing integrative literature reviews: Guidelines and examples**. *Human Resource Development Review*, 4(3), 356-367.
- Tranfield, D., Denyer, D., & Smart, P. (2003). Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review. *British Journal of Management*, 14(3), 207-222.
- Transparency International Thailand. (2021). **Corruption perception index 2020 : Thailand report**. Bangkok: TI Thailand.
- Warr, P. (2007). **Thailand beyond the crisis**. London: RoutledgeCurzon.
- Warr, P., & Kohpaiboon, A. (2021). **Foreign investment restrictions and economic competitiveness : Recent evidence from Thailand**. *Journal of Development Economics*, 149, 102-118.
- World Bank. (2021). **Evidence-based policy making in corporate governance: A guide for developing countries**. Washington, DC: World Bank Group.
- World Economic Forum. (2021). **Technology and governance : Building adaptive regulatory systems**. Geneva: WEF.