

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากสถานการณ์ในอดีตของประเทศไทยที่เคยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ “ต้มยำกุ้ง” ในช่วง พ.ศ.2540 เพื่อแก้ไขปัญหาสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศดังกล่าว ประเทศไทยจำเป็นต้องส่งเสริมการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยให้ความสำคัญกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises : SMEs) หมายถึง ธุรกิจที่เป็นอิสระมีเอกชนเป็นเจ้าของ ดำเนินการ โดยเจ้าของเอง ซึ่งมีจำนวนมากถึงร้อยละ 99.8 ของวิสาหกิจทั้งหมดของไทย เพราะเป็นหน่วยธุรกิจที่ประเทศไทยมีศักยภาพในการแข่งขันมากกว่าหน่วยธุรกิจขนาดใหญ่ และการส่งเสริมดังกล่าวจะต้องเปิดเสรีทางการลงทุน การบริการ และการค้าเพิ่มมากขึ้น โดยที่การเปิดเสรีนี้ย่อมส่งผลให้ SMEs ประสบภาวะที่ต้องแข่งขันกับกิจการค้าทำนองเดียวกันมากยิ่งขึ้น ทั้งระดับภายในประเทศและระดับนานาชาติ¹ SMEs มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ และมีบทบาทสำคัญในการเป็นรากฐานของการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนของชาติ นอกจากนี้ก็ยังเป็นกลไกหลักในการฟื้นฟูและเสริมสร้างการขยายตัวทางเศรษฐกิจของชาติกับเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาความยากจน มีบทบาทในการจ้างงานอันเป็นแหล่งสร้างรายได้ของประชาชนที่สร้างมูลค่าเพิ่มจากธุรกรรม การผลิต การค้า และบริการ ในขณะที่เป็นแหล่งผลิตวัตถุดิบ และสินค้าขนาดกลาง สนับสนุนกิจการขนาดใหญ่ เป็นแหล่งผลิตสินค้าทดแทนการนำเข้า เพื่อการบริโภคในประเทศ และเพื่อการส่งออก SMEs นำรายได้เข้าประเทศเป็นแหล่งเริ่มต้นของการฝึกฝนพัฒนาทักษะและฝีมือแรงงาน²

ดังนั้น เพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันดังกล่าวจึงได้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมการลงทุน โดยการดำเนินงานส่งเสริมการลงทุนให้สามารถ

¹ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) (2556). *การจัดตั้งองค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุน SMEs ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ*. เอกสาร โครงการศึกษาวิจัยกฎหมายของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว). หน้า 1.

² เตือนใจ ศรีละมัย. (2553). “อุปสรรคในกฎหมายการลงทุนของไทยในการขอบัตรส่งเสริมสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม”. *วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 3(1). หน้า 57-58.

สนองความต้องการของประเทศในด้านการเร่งรัดการลงทุนเพื่อประโยชน์ในการสร้างงาน การเพิ่มรายได้ และการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชน ให้ความมั่นใจแก่ผู้ลงทุนเป็นการจูงใจให้มีการลงทุนในกิจการที่รัฐให้ความสำคัญและประสงค์จะส่งเสริม อำนวยความสะดวกและขจัดอุปสรรคในการลงทุน ส่งเสริมการลงทุนให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และเทคโนโลยีที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ เพื่อรองรับทิศทางและโอกาสทางการค้า การลงทุนโดยรวมได้ ตลอดจนเป็นการรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้อย่างสัมฤทธิ์ผล³ และมีพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ.2543 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุน รวมถึงมาตรการเกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทั้งหลายแก่ SMEs⁴

SMEs มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจไทย แต่อย่างไรก็ตาม SMEs ส่วนใหญ่นั้นยังประสบปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบของภาครัฐ ทั้งยังไม่สามารถใช้สิทธิประโยชน์ที่ภาครัฐมีให้ได้อย่างเกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้นการศึกษากฎหมาย และกฎระเบียบที่มีผลกระทบต่อการค้าดำเนินธุรกิจของ SMEs เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุง กฎหมาย กฎระเบียบให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจสังคม เทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และเอื้อต่อการประกอบธุรกิจของ SMEs จึงมีความสำคัญ และความจำเป็นอย่างยิ่ง⁵ แม้ว่าประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 และพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ.2543 แต่ยังพบว่ายังมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมต่อการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบัน จึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนและส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) หลายประเด็น ได้แก่

ประเด็นกฎหมายเกี่ยวกับการขอและการให้การส่งเสริมการลงทุนและส่งเสริม SMEs ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 มาตรา 17 ที่ให้ผู้ที่ประสงค์จะเป็นผู้ได้รับการส่งเสริม ต้องยื่นคำขอรับการส่งเสริมต่อสำนักงาน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและแบบที่เลขาธิการกำหนด พร้อมด้วยโครงการลงทุนที่ขอรับการส่งเสริม โดยผู้ได้รับการส่งเสริมต้องเป็นบริษัท มูลนิธิ หรือสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น จะเห็นได้ว่าผู้ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจำกัดแต่บริษัท มูลนิธิ หรือสหกรณ์เท่านั้น ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อ SMEs ในการขอรับการส่งเสริมการลงทุน เป็นการศึกษาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไม่ให้ได้รับการส่งเสริมการ

³ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520. หมายเหตุ.

⁴ เตือนใจ ศรีละมัย. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 71.

⁵ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. (2560). *บทบาทของ SMEs ต่อเศรษฐกิจไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.sme.go.th>. [2560, 1 กรกฎาคม].

ลงทุน ไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ดังที่ได้กล่าวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564) ซึ่งมีวิสัยทัศน์สู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน โดยเศรษฐกิจมีความสามารถในการแข่งขันสูงสามารถสร้างรายได้ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศสร้างฐานเศรษฐกิจและสังคมแห่งอนาคต และเป็นจุดสำคัญของการเชื่อมโยงในภูมิภาค การค้า การลงทุน และการทำธุรกิจมีบทบาทสำคัญในระดับภูมิภาคและระดับโลก เกิดสายสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าอย่างมีพลัง และตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ.2543 มาตรา 42 ที่ให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมได้รับการส่งเสริมและการสนับสนุนของรัฐ ดังนั้นจึงเห็นควรส่งเสริมการลงทุน โดยเพิ่มประเภทกิจการ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ SMEs ที่เป็นผู้ประกอบการรายเดียว หรือเป็นห้างหุ้นส่วน หรือวิสาหกิจชุมชน รวมไปถึงกลุ่มวิสาหกิจและองค์การเอกชน เพื่อให้สอดคล้องกับการส่งเสริมของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ที่ให้สิทธิในรูปของ วิสาหกิจ กลุ่มวิสาหกิจ และองค์การเอกชน

ประเด็นกฎหมายในเรื่องการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ SMEs กล่าวคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 42 ให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือองค์กรเอกชน ที่ประสงค์จะขอรับความช่วยเหลือ ส่งเสริม หรือสนับสนุนจากกองทุนยื่นคำขอต่อสำนักงาน หรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการบริหาร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นผู้จัดการกองทุน หรือส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่คณะกรรมการบริหาร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมอบหมาย แล้วแต่กรณีพร้อมด้วยรายละเอียดแสดงแผนงานและโครงการที่จะดำเนินการ การขอและการให้ความช่วยเหลือ การส่งเสริม หรือการสนับสนุน ตลอดจนคุณสมบัติของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือองค์กรเอกชน ที่มีสิทธิขอความช่วยเหลือ ส่งเสริม หรือสนับสนุนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง จะเห็นได้ว่า SMEs เข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ไม่มากนัก ทั้งนี้ เกิดจากข้อจำกัดของสถาบันการเงินที่ขอรับการสนับสนุนโดยตรงจากสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือ สสว. คือ “กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม” และการได้รับการสนับสนุนผ่านหน่วยงานอื่นตามแผนปฏิบัติการส่งเสริม SMEs ซึ่งต้องมีหลักเกณฑ์ ขั้นตอน กฎระเบียบ รูปแบบการค้ำประกันที่ยู่งยากซับซ้อน ทำให้มาตรการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ SMEs โดย สสว. ยังมีความไม่เหมาะสมและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในส่วนเกี่ยวกับการ ใช้เงินกองทุน เพื่อให้ สสว. เป็นผู้ใช้เงินกองทุนในการให้ความช่วยเหลือแก่วิสาหกิจที่อยู่ในหลักเกณฑ์ ด้วยวิธีการต่างๆ ที่ไม่จำกัดเพียงการให้กู้ยืม โดยตรงเท่านั้น โดยอาจพิจารณามาตรการที่ส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อแก่ SMEs เพิ่มเติมจากการ

ให้ธนาคาร หรือหน่วยงานเฉพาะกิจของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อเป็นการส่งเสริม SMEs ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายได้อย่างเต็มที่

ประเด็นกฎหมายในเรื่องนิยามของ SMEs กล่าวคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ.2543 มาตรา 4 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “วิสาหกิจขนาดกลางหรือวิสาหกิจขนาดย่อม” ไว้ว่า วิสาหกิจที่มีจำนวนการจ้างงานมูลค่าสินทรัพย์ถาวร หรือทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งตามกฎกระทรวง⁶ ได้กำหนดจำนวนการจ้างงานและมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไว้ตามกิจการที่มีลักษณะกิจการผลิตสินค้า กิจการให้บริการ ค้าส่ง และกิจการค้าปลีก แต่ปรากฏว่านิยามของ SMEs ของไทยนั้นกว้างเกินไป จะเห็นได้จากการกำหนดจำนวนการจ้างงาน หรือมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของ SMEs ไว้แทนที่จะใช้เกณฑ์รายได้ในการกำหนดขนาดของวิสาหกิจ ทำให้การส่งเสริม SMEs ในทางปฏิบัติไปไม่ถึงธุรกิจที่มีขนาดเล็กที่ต้องการความช่วยเหลือที่แท้จริง ดังนั้นจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ในการจำแนกขนาดของ SMEs โดยอาจพิจารณาใช้รายได้เป็นเกณฑ์แทนจำนวนการจ้างงาน หรือมูลค่าสินทรัพย์ถาวร ทั้งนี้เพื่อให้มาตรการในการส่งเสริม SMEs ต่างๆ ของภาครัฐสามารถมุ่งเป้าไปที่กลุ่มธุรกิจที่มีขนาดเล็กที่ต้องการความช่วยเหลือที่แท้จริง

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนแก่ SMEs สारนิพนธ์นี้จึงทำการศึกษากฎหมายและวิเคราะห์ปัญหาข้างต้นเพื่อที่จะเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนแก่ SMEs
2. เพื่อศึกษาถึงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน SMEs ของต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน SMEs ของไทย
4. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนแก่ SMEs ไทยให้มีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพต่อไป

⁶ กฎกระทรวงกำหนดจำนวนการจ้างงานและมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ.2545. ข้อ 1-2.

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนแก่ SMEs ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 และพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ.2543 มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมต่อการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบัน จึงทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน SMEs หลายประการ ดังนั้นจึงต้องมีการปรับปรุงกฎหมาย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการขอและการให้การส่งเสริมการลงทุนแก่ SMEs เรื่องการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ SMEs เรื่องนิยามของ SMEs เพื่อให้การส่งเสริม SMEs มีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้จำกัดขอบเขตศึกษาเฉพาะเรื่องความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนใน SMEs ศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี วิชาการเกี่ยวกับการส่งเสริมคุ้มครองการลงทุนใน SMEs ศึกษาถึงประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนใน SMEs ของไทย เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 และพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 กฎกระทรวง และกฎหมายต่างประเทศ โดยนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนใน SMEs ของไทยกับต่างประเทศ เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนใน SMEs ไทยให้มีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพต่อไป

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์นี้เป็นการวิจัยในลักษณะของการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยเป็นการค้นคว้าจากเอกสารในรูปของตำรากฎหมาย หนังสือ วารสารบทความทางนิติศาสตร์ ข้อมูลจากวิทยานิพนธ์ และเอกสารวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับประเด็นที่จะศึกษาเพื่อนำมาประกอบการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาอย่างเป็นระบบ ตลอดจนสรุปและเสนอแนะเพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนแก่ SMEs
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนแก่ SMEs ของต่างประเทศ
เปรียบเทียบกับกฎหมายไทย
3. ทำให้ทราบถึงประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนแก่ SMEs
ของไทย
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนแก่
SMEs ไทยให้มีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพต่อไป