

P

olicy & Law to Support Startup in Thailand

Nutchapong Samran^{1*}

Received: June 21, 2020 Revised: July 17, 2020 Accepted: September 15, 2020

Abstract

Nowadays, startup is considered as the popular business model for new generation of entrepreneurs. Several startups have been set up to solve current problems. As a result, startups have brought extraordinary change, new market opportunities and new target of the customers. It also creates new business models which can fulfill the customer's needs by applying technology and innovation. Public sector plays an important role to support startup by assisting startups to create startup ecosystem through public policies and regulations. Studying public policies and regulations is necessary to motivate new startups to set up in Thailand and persuade both angel investors and venture capitalists to invest in Thai startups. Accordingly, the issuance of proper public policies, laws and regulations will result in the development of Thai economy, Thai innovation and Thai citizen.

Keywords: startup, innovation, policy, law

^{1*} School of Law, University of the Thai Chamber of Commerce

* Corresponding author. E-mail: nutchapong_sam@utcc.ac.th

U

นโยบายและกฎหมายกับการส่งเสริม Startup ในประเทศไทย

ณัชพงษ์ สำราญ^{1*}

วันรับบทความ: June 21, 2020 วันแก้ไขบทความ: July 17, 2020 วันตอบรับบทความ: September 15, 2020

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันสตาร์ทอัพเป็นรูปแบบการประกอบธุรกิจที่กำลังได้รับความนิยมจากคนรุ่นใหม่เป็นอย่างมาก สตาร์ทอัพเกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาหรือเปลี่ยนแปลงสิ่งเดิม ๆ ให้กลายเป็นสิ่งใหม่ ๆ การเกิดขึ้นของสตาร์ทอัพส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของธุรกิจ ตลาด และผู้บริโภค โดยการสร้างโมเดลธุรกิจใหม่ ๆ ที่ตอบโจทย์ความต้องการของผู้บริโภคมากขึ้นกว่าการประกอบธุรกิจในรูปแบบเดิมโดยการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ ภาครัฐถือเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้สตาร์ทอัพเติบโตในประเทศไทยด้วยการสร้างระบบนิเวศที่เหมาะสมกับการประกอบธุรกิจของสตาร์ทอัพ ซึ่งรวมถึงการกำหนดนโยบายและกฎหมายที่เหมาะสม การศึกษาแนวทางการดำเนินการของภาครัฐในด้านนโยบายและกฎหมายเพื่อสนับสนุนการประกอบธุรกิจของสตาร์ทอัพจึงมีความจำเป็น เพื่อสร้างแรงจูงใจในการประกอบธุรกิจสตาร์ทอัพของผู้ประกอบการ รวมทั้งเพื่อจูงใจให้นักลงทุนที่สนใจนวัตกรรมของคนไทยมาร่วมลงทุนในสตาร์ทอัพของประเทศไทยมากขึ้น ดังนั้น การกำหนดนโยบายและกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาสตาร์ทอัพย่อมเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ นวัตกรรม และบุคลากรของประเทศไทยทั้งในปัจจุบันและอนาคต

คำสำคัญ: สตาร์ทอัพ นวัตกรรม นโยบาย กฎหมาย

^{1*} คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

* Corresponding author. E-mail: nutchapong_sam@utcc.ac.th

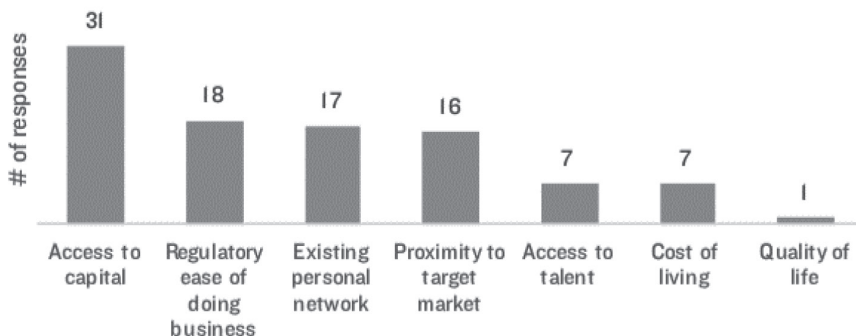
บทนำ

สตาร์ทอัพ (Startup) หรือวิสาหกิจเริ่มต้นกลุ่มใหม่ ที่มีศักยภาพในการเติบโตอย่างก้าวกระโดด เนื่องจากสามารถประยุกต์ใช้วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมเพื่อสร้างธุรกิจให้เติบโตอย่างรวดเร็ว เป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2560) โมเดลธุรกิจแบบสตาร์ทอัพถือกำเนิดขึ้นในฝั่งประเทศอเมริกาปี ค.ศ. 2010 พร้อมการเติบโตของธุรกิจประเภทเทคโนโลยีและออนไลน์มาร์เก็ตติ้ง เป็นจุดพลิกผันการทำธุรกิจในทั่วทุกมุมโลก (สตาร์ทอัพ: เข้าใจคนรุ่นใหม่ จากโมเดลธุรกิจแบบก้าวกระโดด, 2560)

สตาร์ทอัพจัดตั้งขึ้นเพื่อค้นหาโมเดลธุรกิจที่ทำซ้ำเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์หรือบริการใหม่ท่ามกลางระบบนิเวศที่ไม่แน่นอนและดำเนินธุรกิจในการแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ชัดเจนและไม่สามารถรับรองได้ว่าความสำเร็จหรือไม่ (Robehmed, 2013) เน้นการเติบโตอย่างก้าวกระโดด โดยใช้เทคโนโลยีเป็นส่วนสำคัญเพราะการใช้เทคโนโลยีอย่างแอปพลิเคชัน เว็บไซต์ และอินเทอร์เน็ตช่วยให้ธุรกิจสามารถกระจายออกไปทั่วประเทศหรือทั่วโลกได้อย่างรวดเร็ว (Startup Thailand 2016 ความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่ของสตาร์ทอัพไทย, 2559) อีกประการหนึ่งของสตาร์ทอัพ คือ ต้องเร็ว ตั้งแต่ไอเดียเพราะเป็นการดำเนินธุรกิจเพื่อแก้ปัญหาในปัจจุบัน การวางโครงสร้างทางธุรกิจทั้งเงินทุนและการตลาดจะอย่างไรให้ธุรกิจประสบความสำเร็จให้เร็วที่สุด พร้อมการลงทุนที่มาจากหลายแห่ง (สตาร์ทอัพ: เข้าใจคนรุ่นใหม่ จากโมเดลธุรกิจแบบก้าวกระโดด, 2560)

จากการศึกษารายงาน *The State of Southeast Asian Tech* (2018) พบว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การตัดสินใจของนักลงทุนในการเลือกจัดตั้งธุรกิจในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง คือ 1) การเข้าถึงเงินทุน 2) ความยากง่ายของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ 3) เครือข่ายส่วนบุคคล 4) ตลาดเป้าหมาย 5) การเข้าถึงผู้ที่มีความสามารถพิเศษ 6) ค่าครองชีพ 7) คุณภาพชีวิต ดังแสดงในภาพที่ 1

If you were starting a new company today, which factor would most influence your choice of location?



Source: 2018 State of SE Asian Tech Survey

ที่มา: การศึกษารายงาน *The State of Southeast Asian Tech* (2018)

ภาพที่ 1 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การตัดสินใจของนักลงทุนในการเลือกจัดตั้งธุรกิจในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง

ปัจจัยดังกล่าวถือเป็นสิ่งสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการและการลงทุน ภาครัฐถือเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศให้มีศักยภาพเพียงพอที่จะสนับสนุนผู้ประกอบการทั้งเรื่องโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุน การอำนวยความสะดวกด้านกฎหมาย การประกอบธุรกิจ การสร้างตลาด การสร้างบุคลากร การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตและประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการ รวมถึงสถานที่ เทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ในการประกอบธุรกิจระดับพื้นฐานหรือระดับสูง แนวทางที่ภาครัฐสามารถดำเนินการเพื่อพัฒนาศักยภาพของประเทศ โดยการกำหนดนโยบายและกฎหมายที่เหมาะสมให้เกิดประสิทธิภาพ เพื่อดึงดูดให้เกิดผู้ประกอบการและนักลงทุนจำนวนมาก

นโยบายที่มีส่วนในการส่งเสริม Startup ในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศที่เรียกว่านโยบายไทยแลนด์ 4.0 ให้มีความสำคัญกับเศรษฐกิจ (Value-Based Economy) มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เกิดการขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม (Innovation Drive Economy) จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงแบบ 3 มิติที่สำคัญ ได้แก่ 1) การผลิตสินค้าโภคภัณฑ์ไปสู่สินค้าเชิงนวัตกรรม 2) การขับเคลื่อนประเทศด้วยภาคอุตสาหกรรมไปสู่การขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยี ความคิดสร้างสรรค์ และนวัตกรรม 3) การเน้นภาคการผลิตสินค้าไปสู่การเน้นภาคบริการมากขึ้น (กระทรวงอุตสาหกรรม, 2559) เพื่อแก้ปัญหาภัยกับดักรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้หรือปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน (Inequality Trap) ปัญหาความไม่สมดุลของการพัฒนา (Imbalance Trap) และปัญหาขีดความสามารถในการแข่งขันต่ำ แนวคิดดังกล่าวส่งผลให้ผู้ประกอบการ SMEs แบบเดิม (Traditional SMEs) ที่ได้รับความช่วยเหลือเปลี่ยนเป็น Smart Enterprises และ Startup ที่มีศักยภาพสูงและขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม (Innovation Driven Enterprises: IDE)

นโยบายไทยแลนด์ 4.0 เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนสตาร์ทอัพ คือ การบ่มเพาะวิสาหกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม (Incubating Innovative Enterprises) ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการสร้างอุตสาหกรรมบนพื้นฐานของอุตสาหกรรม 3 กลุ่ม ได้แก่

- 1) อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพและวัฒนธรรม (Biological and Cultural Diversity) เช่น อาหาร ท่องเที่ยว วัฒนธรรม เป็นต้น
- 2) อุตสาหกรรมบริการที่มีมูลค่าสูง (High-Value Service) เช่น สุขภาพ ขนส่ง การศึกษา ความคิดสร้างสรรค์ ดิจิทัล
- 3) อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง (Advanced Technology Industry) เช่น หุ่นยนต์และระบบอัตโนมัติ อิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ ยานยนต์แห่งอนาคต เป็นต้น

การขับเคลื่อนอุตสาหกรรมเหล่านี้ อาศัย platform ที่สำคัญ คือ Internet of Things (IoT) สอดคล้องกับทิศทางของเทคโนโลยีในอนาคตที่ทุกอย่างจะเชื่อมต่อกับ Internet ส่งเสริมให้เกิดผู้ประกอบการในกลุ่มอุตสาหกรรมจะต้องอาศัยเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง เช่น Fintech Foodtech Edtech Robotech เป็นต้น (สุวิทย์ เมษินทรีย์, 2560)

การส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบธุรกิจมีแนวทางการทำงานที่ชัดเจนโดยได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมสตาร์ทอัพ รวมถึงการจัดทำแผนการส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้นของประเทศไทย (พ.ศ. 2564-2559) และขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนอย่างต่อเนื่อง (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2560) แนวทางในการส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้นเป็นพื้นที่เปิดใน 4 ด้าน ได้แก่ พื้นที่สำหรับผู้ที่มีทักษะสูงจากทั่วโลก (Open for Talent) พื้นที่สำหรับการเร่งการเติบโตของวิสาหกิจเริ่มต้น (Open for Business Growth) (สตาร์ทอัพไทยแลนด์, 2561ก) พื้นที่สำหรับการลงทุนในวิสาหกิจเริ่มต้น (Open for Investment) และพื้นที่สำหรับการพัฒนาระบบนิเวศที่เอื้อต่อการเติบโตของวิสาหกิจเริ่มต้น (Open for Ecosystem) การพัฒนาโดยใช้ทรัพยากรของประเทศในการผลิตสินค้าและบริการ มุ่งเน้นการสร้างมูลค่าเพิ่ม การจ้างงานในท้องถิ่น และการกระจายรายได้สู่ภูมิภาค รวมทั้งก่อให้เกิดอุตสาหกรรมเป้าหมายใหม่ เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนประเทศ

กฎหมายที่มีส่วนในการส่งเสริม Startup ในประเทศไทย

การสร้างระบบนิเวศเพื่อสนับสนุนการประกอบธุรกิจจึงมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพยายามปรับปรุงระบบนิเวศด้านกฎหมายให้เอื้อต่อการประกอบธุรกิจของสตาร์ทอัพมากขึ้น ปัจจุบันมีการกำหนดมาตรการด้านกฎหมายเพื่อลดข้อจำกัดในการประกอบธุรกิจและส่งเสริมการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการในประเทศที่สำคัญ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อลดอุปสรรคในการประกอบธุรกิจและเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันให้มากขึ้น โดยมีการเสนอแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่สำคัญใน 4 ประเด็น ได้แก่

1.1) การออกหุ้นกู้แปลงสภาพ (Convertible Debt) คือ ตราสารหนี้ประเภทหนึ่งซึ่งแฝงสิทธิให้กับผู้ถือหุ้นที่จะเลือกแปลงสภาพหุ้นกู้ที่ตนถือเป็นหุ้นสามัญได้ตามราคาและระยะเวลาที่กำหนด ผู้ลงทุนในหุ้นกู้แปลงสภาพจะมีสถานะเป็นเจ้าของหนี้ (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, ม.ป.ก.) และหากผู้ลงทุนประสงค์จะเปลี่ยนสถานะจากเจ้าหนี้เข้ามาเป็นผู้ถือหุ้น สามารถดำเนินการได้โดยบริษัทมหาชนจำกัดที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 เท่านั้น ทั้งนี้ ไม่รวมถึงบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่สามารถขอแปลงหนี้เป็นทุนได้ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในปัจจุบันไม่เปิดช่องให้สามารถหักหนี้แทนการชำระค่าหุ้นได้ ทำให้ผู้ประกอบการรายย่อยขาดเงินลงทุนในการประกอบกิจการ

นักลงทุนบางรายสนใจที่จะลงทุนแต่ไม่อยากลงทุนในรูปแบบของหุ้นจึงเลือกที่จะลงทุนในรูปแบบของการเป็นเจ้าของหนี้เพื่อลดความเสี่ยงในการลงทุน หากบริษัทเติบโตตามเป้าหมายหรือเงื่อนไขที่ตกลงไว้กับนักลงทุนสามารถเปลี่ยนสถานะจากการเป็นเจ้าหนี้มาเป็นผู้ถือหุ้นได้ ในกรณีที่ไม่สามารถบรรลุเงื่อนไขที่ตกลงไว้ก็สามารถใช้สิทธิในการเป็นเจ้าหนี้บังคับชำระหนี้ได้ จึงมีการเสนอให้แก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้ประชาชนซื้อหุ้นโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และแก้ไขเพิ่มเติมให้ผู้ถือหุ้นสามารถหักหนี้แทนการใช้เงินเป็นค่าหุ้นได้ ในกรณีที่บริษัทมีการปรับโครงสร้างหนี้ตามการแปลงหนี้เป็นทุน การแก้ไขให้ชัดเจน

ว่าบริษัทจำกัดสามารถออกหุ้นกู้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และการเสนอให้แก่ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้บริษัทสามารถเสนอหุ้นเพื่อให้กับเจ้าหน้าที่ของบริษัทได้โดยไม่ต้องเสนอให้ผู้ถือหุ้นเดิมก่อน

1.2) การทยอยให้หุ้น (Reverse Vesting) มีวัตถุประสงค์เพื่อทยอยให้สิทธิประโยชน์และสิทธิประโยชน์ตามช่วงเวลาที่กำหนด เช่น การให้หุ้นพนักงานคนละ 1 หุ้นทุกเดือนเป็นเวลา 36 เดือน หากลาออกก็จะไม่ได้รับหุ้นเพิ่มตั้งแต่เดือนที่ลาออก เพื่อให้พนักงานที่ตั้งใจทำงานอยู่ครบกำหนดเวลาได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสมในระยะเริ่มต้นธุรกิจ การทยอยให้หุ้นจึงเป็นวิธีที่สามารถสร้างแรงจูงใจให้พนักงานร่วมกันพัฒนาบริษัทให้เติบโตและร่วมกันสร้างมูลค่าหุ้นให้สูงขึ้นเพื่อที่พนักงานจะได้รับเงินปันผลจากหุ้นที่ตนเองถือ (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 2560ข) การทยอยให้หุ้นจำเป็นต้องมีการเพิ่มทุน ตามกฎหมายเรื่องการเพิ่มทุนของบริษัทจำกัดนั้นไม่เปิดช่องให้สามารถเสนอขายหุ้นให้แก่บุคคลภายนอกได้ทันที จะต้องขายตามสัดส่วนแก่ผู้ถือหุ้นเดิมก่อน จึงค่อยเสนอขายให้แก่ผู้ถือหุ้นรายใหม่ จึงมีการเสนอให้แก่ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้บริษัทจำกัดสามารถเสนอหุ้นที่ออกใหม่ให้กับผู้บริหารหรือพนักงานของบริษัทได้โดยไม่ต้องเสนอให้ผู้ถือหุ้นเดิมก่อน

1.3) สิทธิที่จะซื้อหุ้นในราคาที่กำหนด (Employee Stock Option Plan: ESOP) คือ สิทธิที่จะซื้อหุ้นในราคาที่กำหนดซึ่งออกให้กับผู้บริหารหรือพนักงานของบริษัทโดยเฉพาะ เพื่อเพิ่มแรงจูงใจให้พนักงานทำงานเนื่องจากผลตอบแทนส่วนหนึ่งสัมพันธ์กับราคาหุ้นของบริษัทด้วย หากราคาหุ้นเพิ่มขึ้น ผู้บริหารหรือพนักงานก็ยังสามารถใช้สิทธิซื้อหุ้นได้ในราคาเดิม อย่างไรก็ตาม ปัญหาจะเกิดขึ้นเมื่อพนักงานหรือกรรมการออกจากบริษัทและประสงค์จะขายหุ้นที่ได้รับการเสนอคืน แต่ไม่สามารถหาผู้ซื้อหุ้นได้ ทั้งกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันยังไม่ได้กำหนดให้บริษัทจำกัดสามารถซื้อหุ้นคืนและถือหุ้นนั้นไว้ได้ จึงมีการเสนอให้แก่ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้บริษัทเป็นเจ้าของถือหุ้นตนเองได้ในกรณีซื้อหุ้นคืนตามมติพิเศษของผู้ถือหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ในการออกหุ้น ESOP/vesting

1.4) หุ้นบุริมสิทธิ (Preferred Shares) เป็นตราสารที่ผู้ถือมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจการเช่นเดียวกับหุ้นสามัญแม้จะไม่มสิทธิในการออกเสียงลงมติในที่ประชุมผู้ถือหุ้น แต่เมื่อกิจการมีกำไรจากการดำเนินงาน ผู้ถือหุ้นบุริมสิทธิจะได้รับเงินปันผลในอัตราคงที่ อาจจะมากหรือน้อยกว่าผู้ถือหุ้นสามัญก็ได้ หากกิจการนั้นต้องเลิกกิจการและมีการชำระบัญชีโดยการขายทรัพย์สิน ผู้ถือหุ้นบุริมสิทธิก็จะได้รับเงินคืนก่อนผู้ถือหุ้นสามัญ (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.ช.) การประกอบธุรกิจบริษัทอาจต้องใช้เงินลงทุนและอำนาจในการบริหารจัดการบริษัทที่แตกต่างกันออกไป เช่น ช่วงแรกนักลงทุนที่ลงทุนในบริษัทอาจต้องการสิทธิออกเสียงในการตัดสินใจสำคัญที่เกี่ยวกับการใช้เงินของบริษัทมากกว่าช่วงที่บริษัทเริ่มเติบโตหรือมีกำไร (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 2560ข) การกำหนดให้หุ้นบุริมสิทธิที่ออกให้แก่กลุ่มทุนหรือเจ้าหน้าที่สามารถเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของสิทธิจากที่กำหนดไว้เดิมได้และสามารถแปลงเป็นหุ้นสามัญได้ จะทำให้นักลงทุนหรือเจ้าหน้าที่มีส่วนในการตัดสินใจในการร่วมทุนกับบริษัทมากขึ้น (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 2560ก) จึงมีการเสนอให้แก่ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้สามารถเปลี่ยนแปลงบุริมสิทธิในหุ้นได้และแปลงหุ้นบุริมสิทธิเป็นหุ้นสามัญได้

การแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นไปเพื่อดึงดูดนักลงทุนโดยการสร้างแรงจูงใจในการเข้ามาร่วมลงทุนเพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้แก่พนักงานและผู้บริหารให้มีกำลังใจในการดำเนินธุรกิจมากขึ้น การแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอที่จะดึงดูดนักลงทุนได้ คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้นแห่งชาติ จึงมีมติให้ดำเนินการยกเว้นพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้นแห่งชาติขึ้น

2) การเสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้นมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาและส่งเสริมระบบนิเวศของประเทศให้เป็นที่ศรัทธาและเชื่อมั่น มีความเชื่อมโยงกัน และได้รับการกำกับดูแลเป็นการเฉพาะส่งผลให้ต้องมีการกำหนดนโยบาย รวมถึงมาตรการด้านการส่งเสริมและพัฒนาที่เหมาะสมแก่วิสาหกิจเริ่มต้น กำกับดูแลองค์กรที่มีภารกิจด้านการพัฒนาและส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานดังกล่าว โดยร่างฯ ฉบับที่มีการรับฟังความคิดเห็นวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2561 มีการนิยามวิสาหกิจเริ่มต้น หรือสตาร์ทอัพว่าหมายถึง กิจการที่ใช้เทคโนโลยีหรือนวัตกรรมเป็นส่วนสำคัญในการดำเนินธุรกิจ อาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ ทั้งยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อการพัฒนาและส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้น การจัดตั้งคณะกรรมการวิสาหกิจเริ่มต้นแห่งชาติและคณะกรรมการเฉพาะด้าน การกำหนดให้มีการจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้น การกำหนดให้มีกองทุนพัฒนาและส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้น แนวทางการส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้นและการขอรับการส่งเสริม (บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้น พ.ศ. (ฉบับรับฟังความคิดเห็นเมื่อ 24 สิงหาคม 2561), 2561) ซึ่งจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ตามแนวทางของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

กฎหมายยังเปิดช่องทางให้มีการเสนอมาตรการทางภาษีและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อพัฒนาและส่งเสริมทั้งผู้ประกอบการและผู้ลงทุนด้วย ทั้งยังสนับสนุนให้มีการจัดตั้งหน่วยบ่มเพาะและเร่งการเจริญเติบโตวิสาหกิจเริ่มต้น (Incubator) รวมถึง การส่งเสริมให้จัดตั้งหน่วยบริการเบ็ดเสร็จสำหรับสตาร์ทอัพเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ ร่างฯ ฉบับนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศขึ้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมายและใช้บังคับต่อไป

3) การปรับปรุงสิทธิประโยชน์ทางภาษี กระทรวงการคลังได้ประกาศมาตรการเพื่อสนับสนุนผู้ประกอบการสตาร์ทอัพโดยการกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษีในการประกอบกิจการด้วยการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 637) พ.ศ. 2560 กำหนดให้ผู้ประกอบการที่จะขอใช้สิทธิทางภาษีต้องเป็นผู้ประกอบการที่จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2560 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2560 มีทุนที่ชำระแล้วในวันสุดท้ายของรอบระยะเวลาบัญชีไม่เกิน 5 ล้านบาท มีรายได้จากการขายสินค้าและการให้บริการในรอบระยะเวลาบัญชีไม่เกิน 30 ล้านบาท รวมถึงต้องประกอบกิจการที่เป็นอุตสาหกรรมเป้าหมายโดยมีรายได้จากการขายสินค้าและการให้บริการไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของรายได้ทั้งหมดในรอบระยะเวลาบัญชีของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลนั้น โดยกิจการที่เป็นอุตสาหกรรมเป้าหมาย ได้แก่

1) อุตสาหกรรมอาหารและการเกษตร 2) อุตสาหกรรมเพื่อประหยัดพลังงาน ผลิตภัณฑ์ทดแทน และพลังงานสะอาด 3) อุตสาหกรรมฐานเทคโนโลยีชีวภาพ 4) อุตสาหกรรมการแพทย์และสาธารณสุข

5) อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว อุตสาหกรรมบริการ และอุตสาหกรรมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ 6) อุตสาหกรรมวัสดุภัณฑ์ 7) อุตสาหกรรมสิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม และเครื่องประดับ 8) อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน 9) อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ คอมพิวเตอร์ ซอฟต์แวร์ และบริการสารสนเทศ 10) อุตสาหกรรมฐานการวิจัย พัฒนา และนวัตกรรม หรืออุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งผู้ประกอบการจะได้รับสิทธิยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับกำไรสุทธิเป็นระยะเวลาห้ารอบระยะเวลาบัญชี ประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 658) พ.ศ. 2561 มีการขยายระยะเวลาในการให้สิทธิประโยชน์สำหรับผู้ประกอบการที่จดทะเบียนจัดตั้งธุรกิจตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2561 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2561 ยื่นคำร้องขออนุมัติสิทธิประโยชน์ทางภาษีกับกรมสรรพากรได้จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2562 (มันนี่ทูโน, 2561)

นอกจากนี้ กระทรวงการคลังมีการกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับผู้ประกอบการที่จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นมีสถานประกอบการตั้งอยู่ในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ คือ ท้องที่จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา จะต้องมีทุนที่ชำระแล้วในวันสุดท้ายของรอบระยะเวลาบัญชีไม่เกิน 5 ล้านบาทและมีรายได้จากการขายสินค้าและการให้บริการในรอบระยะเวลาบัญชีไม่เกิน 30 ล้านบาท ทั้งยังต้องมีรายได้จากการขายสินค้าและการให้บริการในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจของกิจการที่ประกอบอุตสาหกรรมเป้าหมายไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของรายได้ทั้งหมดในรอบระยะเวลาบัญชีของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลนั้น

ข้อสังเกตของผู้เขียนด้านนโยบายและด้านกฎหมาย

จากการพิจารณานโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมา ผู้เขียนเห็นว่าในกำหนดแนวทางในการส่งเสริมสตาร์ทอัพให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายไทยแลนด์ 4.0 แม้กระทั่งการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อขับเคลื่อนการทำงานด้านการกำหนดยุทธศาสตร์ การจัดทำแผนเพื่อการส่งเสริมโดยเฉพาะ หรือการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อสนับสนุนและส่งเสริม รวมถึงการพัฒนาระบบนิเวศ ต่างมีการดำเนินการเพื่อสนับสนุนสตาร์ทอัพตามภารกิจของตน บางหน่วยงานยังมีการจัดตั้งหน่วยงานภายในเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนสตาร์ทอัพของประเทศไทย

อย่างไรก็ดี การดำเนินการเพื่อสนับสนุนสตาร์ทอัพจากหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานในลักษณะดังกล่าวก็มีข้อเสียในทางปฏิบัติ กล่าวคือ การแสดงถึงการขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ขาดความต่อเนื่อง ไม่มีรูปแบบการดำเนินการที่ชัดเจน อีกทั้งการสนับสนุนในบางกรณีไม่มีการแยกแยะระหว่างผู้ประกอบการระยะแรกและผู้ประกอบการที่ดำเนินธุรกิจมาระยะหนึ่ง ส่งผลให้การสนับสนุนไม่ตอบโจทย์ความต้องการที่แท้จริงของผู้ประกอบการ นอกจากนี้ การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานยังเป็นอุปสรรคต่อผู้ประกอบการเพราะต้องศึกษาข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลายและส่วนใหญ่มักจะขาดการประสานสัมพันธ์ข้อมูลหรือกิจกรรมอย่างเหมาะสม การให้บริการข้อมูลในลักษณะ “ต่างหน่วยงานต่างช่องทาง” จึงไม่เป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการ แหล่งข้อมูลกลางจึงมีความจำเป็นในการให้ข้อมูลหรือคำปรึกษาสำหรับผู้ประกอบการในระยะเริ่มต้น การขอความช่วยเหลือด้านเงินลงทุนและความรู้จากภาคเอกชนจึงเป็นทางเลือกที่ดีกว่าเพราะภาคเอกชนหลายแห่งมีการจัดตั้งหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการลงทุนในสตาร์ทอัพ และสามารถติดต่อหน่วยงานนั้นได้ง่ายผ่านช่องทางเดียว หรือผู้ประกอบการบางรายเลือกที่จะไปจดทะเบียนเพื่อดำเนินธุรกิจที่ประเทศสิงคโปร์โดย

ให้เหตุผลว่ามีระบบนิเวศที่เหมาะสมมากกว่าประเทศไทย

หากประเทศไทยมีการทำ platform หลัก เพื่อให้ข้อมูลด้านการส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการธุรกิจสตาร์ทอัพ โดยการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการจัดโครงการต่าง ๆ การให้บริการข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการประกอบธุรกิจ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการจัดตั้งองค์กรธุรกิจหรือมาตรการต่าง ๆ เช่น การจัดให้มีห้องสมุดและพื้นที่ในการทำงาน การจัดให้มีศูนย์ปมเพาะด้านเทคโนโลยีสำหรับสตาร์ทอัพที่อยู่ในระยะเริ่มแรก การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี หรือช่องทางการเข้าถึงแหล่งเงินทุน เป็นต้น เพื่อให้ผู้ประกอบการไม่สับสนและสืบค้นข้อมูลได้ง่าย

สำหรับมาตรการทางกฎหมายในการจัดทำ ปรับปรุง และดำเนินการมาตรการเพื่อส่งเสริมสนับสนุนผู้ประกอบการธุรกิจของผู้ประกอบการธุรกิจสตาร์ทอัพโดยการเสนอแก้ไขหรือปรับปรุงประมวลแพ่งและพาณิชย์และการออกมาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการและนักลงทุน รวมถึงความพยายามในการผลักดันให้เกิดร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้น อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญคือบุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้องยังขาดความเข้าใจในเรื่องของการดำเนินธุรกิจแบบสตาร์ทอัพ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์, 2561) เพราะเรื่องนี้ไม่ใช่แค่เรื่องของการจัดตั้งองค์กรธุรกิจเท่านั้นแต่ยังเกี่ยวกับรูปแบบการดำเนินธุรกิจที่แตกต่างไปจากธุรกิจแบบเดิม การเสนอร่างกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยไม่มีความเข้าใจลักษณะของสตาร์ทอัพก็จะทำให้กฎหมายที่ประกาศใช้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการ นอกจากนี้ ความล่าช้าในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้นถือเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งส่งผลกระทบต่อบรรยากาศการลงทุนตั้งบริษัทในไทย ความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องบางส่วนว่าควรมีการศึกษาและตรวจสอบร่างฯ ดังกล่าวเพิ่มเติมในหลายประเด็น เช่น ในเรื่องของการจัดตั้งศูนย์วิสาหกิจเริ่มต้นที่กำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐในรูปแบบนิติบุคคลแต่อยู่ภายใต้สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติที่มีรูปแบบองค์การมหาชน การดำเนินการดังกล่าว จึงต้องมีการหารือร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ต่อไป หรือการศึกษาในเรื่องการลงทุนร่วม การระดมทุน และการถือหุ้นของกองทุน ที่ยังติดขัดปัญหาการใช้เงินงบประมาณของภาครัฐแล้วห้ามขาดทุนในความเป็นจริงของการลงทุนสตาร์ทอัพมีความเสี่ยงที่จะขาดทุน (เอกชนวัน พรบ.สตาร์ทอัพ ล้มหลังตัดหน่วยทำงานออกเพียง, 2561) จึงต้องมีการศึกษาเรื่องดังกล่าวเพิ่มเติมด้วย

ในส่วนมาตรการทางภาษีนั้นจากจำนวนผู้ประกอบการและนักลงทุนมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในประเทศ จึงอาจมีการขยายมาตรการทางภาษีเพื่อสนับสนุนผู้ประกอบการและนักลงทุนเพิ่มเติมในอนาคตเนื่องจากภาครัฐเน้นการกำหนดมาตรการทางภาษีแบบปีต่อปี นอกจากนี้ การแก้ไขพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2560 เพื่อเปิดทางให้ภาครัฐสามารถจัดซื้อสินค้าบริการจากสตาร์ทอัพเพื่อสร้างตลาดในประเทศ (สตาร์ทอัพไทยแลนด์, 2561ข) ก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมช่องทางการประกอบธุรกิจของสตาร์ทอัพได้เช่นเดียวกัน

สรุป

ประเทศไทยมีความพยายามในการสนับสนุนการประกอบธุรกิจของสตาร์ทอัพและการลงทุนในสตาร์ทอัพของนักลงทุนทั้งด้านนโยบายและกฎหมาย ซึ่งความพยายามเหล่านี้จะบรรลุผลได้ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชน ในส่วนของภาครัฐการดำเนินการแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานถือเป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะการบูรณาการด้านการจัดทำโครงการเพื่อส่งเสริมการประกอบธุรกิจของสตาร์ทอัพ รวมถึงการจัดทำช่องทางในการให้ข้อมูลแก่สตาร์ทอัพและนักลงทุนที่ครบถ้วน ง่ายต่อการเข้าถึง ไม่ก่อให้เกิดความสับสนก็เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายที่ภาครัฐพยายามส่งเสริมเกิดขึ้นและเป็นประโยชน์กับประชาชนได้จริงในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ความพยายามในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายและการเสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้น ก็ถือเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะช่วยให้ระบบนิเวศของสตาร์ทอัพในประเทศไทยเหมาะสมสำหรับผู้ประกอบการสตาร์ทอัพและนักลงทุนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การศึกษาเหตุผลและความจำเป็นรวมทั้งการดำเนินการตามร่างฯ ฉบับดังกล่าวอย่างถี่ถ้วนก็เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้สามารถดำเนินการสนับสนุนผู้ประกอบการได้จริงในทางปฏิบัติและการสนับสนุนที่จะเกิดขึ้นก็ตรงตามความต้องการที่แท้จริงของผู้ประกอบการ

บรรณานุกรม

- กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. (2560ก). NEWS พาณิชย์ดันแก้ไขกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อธุรกิจสตาร์ทอัพ ผ่าน ครม. ฉลุย. สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2561, จาก http://www.dbd.go.th/images/relation_pic/Press%20Release.pdf
- กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. (2560ข). หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist). สืบค้นเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2561, จาก https://www.dbd.go.th/download/legal_file/Law_draft/Checklist_77_startup160860.pdf
- กระทรวงอุตสาหกรรม. (2559). ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมไทย 4.0 ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579). สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2561, จาก http://www.oie.go.th/sites/default/files/attachments/industry_plan/thailandindustrialdevelopmentstrategy4.0.pdf
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์. (2561). The future of startups, technology, and law การเสวนา พ.จุฬาฯ นิติมิติ. สืบค้นเมื่อ 13 มกราคม 2562, จาก <https://www.facebook.com/LawChula/videos/9112961869731511>
- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.ก.). *หุ้นกู้แปลงสภาพ สองในหนึ่งเดียว*. สืบค้นจาก https://www.set.or.th/th/products/bonds/files/book3_convertible-debenture.pdf
- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.ข.). *หุ้นคืออะไร*. สืบค้นจาก https://www.set.or.th/education/th/begin/stock_content01.pdf
- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. (2560). *SET your startup business guide รู้จักธุรกิจสตาร์ทอัพ*. สืบค้นจาก https://www.set.or.th/education/th/enterprise/files/startup_business_guide.pdf

- บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้น พ.ศ. (ฉบับ
รับฟังความคิดเห็นเมื่อ 24 สิงหาคม 2561). (2561). สืบค้นเมื่อ 29 ตุลาคม 2562, จาก <https://www.nia.or.th/nia/wp-content/uploads/08/2018/startup-act.pdf>
- มันนี่ทูโน. (2561). ลดหย่อนภาษี “สตาร์ทอัพ”. สืบค้นเมื่อ 1 กรกฎาคม 2562, จาก <https://money2know.com/%E%0B%8AA%E%0B%95%8E%0B%8B%2E%0B%8A%3E%0B%8%9C%E%0B%97%8E0%B%8AD%E%0B%8B%1E%0B%9%8E13-/>
- สตาร์ทอัพ: เข้าใจคนรุ่นใหม่ จากโมเดลธุรกิจแบบก้าวกระโดด [บล็อก]. (2560, 6 มีนาคม). สืบค้นจาก <https://www.sansiriblog.com/startup/>
- สตาร์ทอัพไทยแลนด์. (2561ก). เกี่ยวกับเรา. สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2562, จาก <https://www.startupthailand.org/about-th/>
- สตาร์ทอัพไทยแลนด์. (2561ข). สตาร์ทอัพ “เนชั่น” ฝันให้ไกลไปให้ถึง. สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2562, จาก <https://www.startupthailand.org/startup-nation-dream-big-reach-for-the-stars-th/>
- Startup Thailand 2016 ความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่ของสตาร์ทอัพไทย. (2559, 1 มิถุนายน). *จดหมายข่าวรัฐบาลเพื่อประชาชน*, 2(27). สืบค้นจาก http://www.prd.go.th/download/article/article_20160527222254.pdf
- สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2560). กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมชี้แจงแนวโน้มเศรษฐกิจไทยในไตรมาสที่ 4 และมาตรการในการส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพ. สืบค้นเมื่อ 29 พฤศจิกายน 2561, จาก <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/8674>
- สุวิทย์ เมษินทรีย์. (2560). Startup Industry ภายใต้อ Thailand 4.0. สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2561, จาก <https://www.facebook.com/drsuvitpage/posts/1438451969794862/>
- เอกชนหวั่น พรบ.สตาร์ทอัพ ล่มหลังตัดหน่วยงานออกเพียบ. (2561, 1 ตุลาคม). *ไทยโพสต์*. สืบค้นจาก <https://www.thaipost.net/main/detail/18770>
- Robehmed, N. (2013). What Is A Startup?. Retrieved April 10, 2019, from <https://www.forbes.com/sites/natalierobehmed/201316/12//what-is-a-startup/#24e04a504044>
- The state of Southeast Asian Tech report 2018*. (2018). Retrieved from <https://thesoutheastasia.com/>