

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ธุรกิจค้าปลีกขายย่อยเป็นกลไกสำคัญในระบบเศรษฐกิจ ที่ทำหน้าที่ขายสินค้าโดยตรงไปสู่ประชาชนผู้บริโภค โดยผู้ประกอบการค้าปลีกเดิมทีนั้น เป็นธุรกิจประเภทเจ้าของคนเดียว เป็นส่วนใหญ่ หรือจะมีการพัฒนาการลงทุน โดยมีการร่วมทุนกันบ้างก็เป็นลักษณะ หุ้นส่วน หรือบริษัทที่รวมตัวจากทุนในท้องถิ่นเท่านั้น การประกอบธุรกิจค้าปลีกจึงเป็นอาชีพที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศมาก เพราะนอกจากเป็นกลไกที่จะกระจายสินค้าอุปโภคและบริโภคไปสู่ประชาชนผู้บริโภคโดยตรง ผู้ประกอบการค้าปลีก จะตั้งกิจการอยู่ที่ชุมชน ซึ่งในอดีตจะเรียกกันว่าตลาด ซึ่งหมายความถึงชุมชนที่มีร้านค้ามาประกอบธุรกิจรวมกันอยู่เป็นแนวเป็นแถว มีการซื้อขายแลกเปลี่ยนกันระหว่างผู้ประกอบการกับเกษตรกร เช่น เกษตรกรอาจจะนำผลผลิตมาขายให้ร้านค้า ได้เงินมาก็หาซื้อของใช้จำเป็นกลับไป ร้านค้าก็นำผลผลิตผลการเกษตร ไปจำหน่ายหากำไรต่อไป ระบบตลาดในรูปแบบนั้นจะเป็นแบบใครใคร่ค้าก็ค้าใครใคร่ขายก็ขาย ทุกคนจะเป็นเจ้าของกิจการมีการแข่งขันกันอย่างเสรี ไม่มีใครกำหนดราคาได้โดยลำพัง ราคาจะเป็นไปโดยระบบการต่อรองที่มีทางเลือกขึ้นอยู่กับความต้องการของตลาดกับปริมาณการผลิต ทำให้เห็นได้ชัดเจนถึงหลักการค้าเสรีและเป็นธรรม คือการที่อำนาจการซื้อและอำนาจการขายจะกระจายเป็นหน่วยย่อยๆ จำนวนมากทั่วประเทศ มีการแข่งขันกันโดยเท่าเทียมกันมีการถ่วงดุลกันเองทางด้านราคาและคุณภาพสินค้าและบริการตามกลไกการตลาด

ในทางสังคม ธุรกิจค้าปลีกขายย่อยดังกล่าวจะทำให้เกิดความเป็นที่รู้จักคุ้นเคยต่อลูกค้าและผู้บริโภคในชุมชน สร้างความเอื้ออาทร มีความสัมพันธ์ในสังคมนั้นๆ อย่างสำคัญยิ่ง เช่น มีการงานพิธี งานบวช งานแต่งงาน งานวัด งานสังคมส่วนรวมขึ้นในชุมชน ก็จะมีการช่วยเหลือร่วมแรงร่วมใจกันอย่างอบอุ่นตามประเพณี และวัฒนธรรมของท้องถิ่นนั้นๆ

ในการที่ธุรกิจค้าปลีกขายย่อยเป็นกลไกที่เป็นทางเดินของสินค้า ไม่ว่าจะเป็นผลผลิตผลการเกษตร ปศุสัตว์ ประมง ไม่ว่าจะเป็นมาจากเกษตรกรโดยตรง หรือต้องไปผ่านขบวนการแปรรูป เช่น

เป็นปลาเค็ม กะปิ น้ำปลา หรือจะเป็นอุตสาหกรรมการผลิต ที่ได้มาซึ่งผลิตภัณฑ์ หรือสินค้าสนองต่อความต้องการของประชาชน ตามขบวนการนั้นจะมีผู้เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก โดยแต่ละช่วงจะมีการซื้อขายต่อรองราคาซึ่งจะเป็นไปตามกลไกทางเศรษฐศาสตร์ เรื่องของความต้องการซื้อและความต้องการขาย และทุกหน่วยที่มีการซื้อขายจะมีทางเลือกที่จะมีผู้ซื้อหลายรายและผู้ขายหลายราย เช่นเดียวกับตอนที่จำหน่ายถึงประชาชนผู้บริโภคก็จะมีการแข่งขันเช่นเดียวกัน ทำให้ผู้บริโภคสามารถที่จะเลือกซื้อได้ เป็นการที่จะมีอำนาจต่อรองโดยสมัครใจ จากกลไกดังที่กล่าวมานี้จะมีผู้ที่เกี่ยวข้องทุกช่วงที่จะต้องมีส่วนต่างที่เป็นรายได้ทางธุรกิจ แน่แน่นอนว่าราคาจากต้นทุนทางคือเกษตรกร ผู้ผลิต ตลอดจนถึงผู้ใช้แรงงานหรือกลับมาถึงตัวเกษตรกรเอง ผู้ใช้แรงงานหรือผู้บริโภคอื่นๆ ก็จะมีการสร้างงาน มีรายได้กระจายรายได้ไปทุกชั้นตอน ทำให้เกิดความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและมีกระแสการเงินวนเวียนไปอย่างทั่วถึง ในทุกภาคส่วนของระบบเช่นกัน

จากการที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) และรับเงื่อนไขในการกำจัดอุปสรรคทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายภายในประเทศเพื่อเป็นการรองรับการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนมากขึ้น เช่น พระราชบัญญัติการประกอบอาชีพของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 เป็นต้น ผลจากการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนนั้น นับวันก็จะมีผลกระทบต่อประกอบการธุรกิจของคนไทยมากขึ้น เนื่องจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนไทยส่วนใหญ่ ยังไม่พร้อมต่อการแข่งขันที่มีความแตกต่างด้านกำลังเงินลงทุน ซึ่งนักลงทุนต่างชาติที่เข้ามาด้วยเงินทุนมหาศาลความรู้ทางเทคโนโลยีมากกว่า ใช้กลยุทธ์ที่เหนือกว่า มีอำนาจการตลาดที่เหนือกว่า สร้างกติกาเอาเปรียบทั้งผู้บริโภค และซัพพลายเออร์ (Supplier) ทำให้ไม่ได้รับความเป็นธรรมโดยมีการรวบรวมไว้ 8 ประการ

1) การกำหนดราคาซื้อขายสินค้าที่ไม่เป็นธรรม เช่น การขายต่ำกว่าทุน การผลิตสินค้าแบบเดียวกับซัพพลายเออร์มาจำหน่าย (House Brand)

2) การเรียกรับประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรม เช่น เรียกเก็บค่าธรรมเนียมแรกเข้า (Entrance Fee) จากซัพพลายเออร์ที่ต้องการนำสินค้ามาวางจำหน่ายในอัตราที่สูงเกินจริง โดยไม่มีการบอกกล่าวล่วงหน้า

3) การคืนสินค้าที่ไม่เป็นธรรม เช่น คืนสินค้ากลับไปยังซัพพลายเออร์ โดยอ้างว่า สินค้าเก่า สกปรก หรือบุบสลาย ซึ่งไม่ได้เกิดจากซัพพลายเออร์

4) การใช้สัญญาขายฝากที่ไม่เป็นธรรม

5) การบังคับซื้อ-ขาย และจ่ายค่าบริการที่ไม่เป็นธรรม เช่นการเก็บค่าโฆษณาสินค้าลงในใบปลิวและแผ่นพับในอัตราที่ไม่เป็นธรรม โดยไม่มีหลักเกณฑ์การคำนวณอัตราค่าใช้จ่ายด้านการโฆษณาต่อพื้นที่ และจำนวนครั้งที่ลงโฆษณาที่ชัดเจนและเปิดเผย

6) การใช้พนักงานของผู้ผลิตสินค้าบางราย ที่จัดส่งพนักงานเข้าร่วมส่งเสริมการขายสินค้าของตนเองอย่างไม่เป็นธรรม เช่น ใช้พนักงานของผู้ผลิตให้รับผิดชอบงานส่วนอื่นๆ ที่เป็นของห้าง โดยมีเจตนาที่จะลดการจำหน่ายของทางห้าง

7) การปฏิเสธการรับซื้อสินค้าที่ไม่เป็นธรรม เช่น ปฏิเสธการรับซื้อสินค้าจากซัพพลายเออร์ ที่ห้างได้สั่งผลิตไปแล้ว

8) การปฏิเสธอื่น เช่น ปฏิเสธหรือประวิงการสั่งซื้อหรือจำหน่ายสินค้าจากซัพพลายเออร์ที่เข้าร้องเรียนความไม่เป็นธรรมกับหน่วยงานราชการ หรือ ถอดสินค้าของซัพพลายเออร์ออกจากชั้นวางจำหน่าย โดยไม่ระบุในเงื่อนไขของสัญญาตั้งแต่แรกว่า หากยอดขายไม่เป็นที่พอใจจะปลดสินค้าออกจากชั้น

จะเห็นว่าเงื่อนไขทั้งแปดประการ เป็นปัญหาที่เกิดจากธุรกิจค้าปลีกรายใหญ่เพียง 4-5 รายเท่านั้น ซึ่งเป็นบริษัทที่มีชื่อเสียงจากต่างประเทศที่มีอำนาจ ได้กำหนดเงื่อนไขให้ซัพพลายเออร์ต้องยอมเสียค่าใช้จ่ายหรือเสียเงินให้กับบริษัท เพื่อจะได้สิทธินำเอาสินค้าเข้าไปวางขายในห้างของบริษัทได้การกระทำดังกล่าวมานี้ ทำให้นักธุรกิจหรือผู้ประกอบการไทยต้องเสียเปรียบ ช้ำร้ายไปยิ่งกว่านั้น สังคมไทยก็มีค่านิยมในการใช้สินค้าบริการของห้างต่างประเทศ ว่าดีกว่าสะดวกสบายกว่าและราคาดีกว่าราคาถูกกว่า แนวคิดของผู้ใช้กฎหมายก็จะมุ่งคิดเพียงเพื่อให้ประชาชนผู้บริโภคได้รับประโยชน์จากการที่สินค้ามีราคาถูก แต่ไม่ได้คิดถึงว่าในอนาคตแล้วผู้บริโภคหรือประเทศไทยนั้นจะต้องอยู่ภายใต้การครอบงำอย่างไม่มีทางเลือก และภายหน้าก็จะถูกผูกขาดจากกลุ่มธุรกิจต่างชาติเพียงไม่กี่ราย และในที่สุดร้านค้าปลีกที่มีผู้ประกอบการเป็นเจ้าของรายเดียวหรือธุรกิจค้าปลีกขนาดเล็กซึ่งเป็นของคนไทยต้องเลิกกิจการไปเป็นจำนวนมาก โดยมีผู้ประกอบการซึ่งเป็นบริษัทต่างชาติหรือบริษัทไทยที่มีทุนมาจากต่างชาติเข้ามาแทนที่ธุรกิจการค้าปลีกทยอยจะมีผลให้วงจรการเดินของสินค้าเปลี่ยนไปจากระบบเดิมที่มีการซื้อขายต่อรองกันในทุกชั้นตอนมาเป็นการรวบยอดอำนาจการซื้ออำนาจการต่อรองมาอยู่ที่ผู้ประกอบการค้าปลีกรายใหญ่เพียงไม่กี่ราย ทำให้ช่วงห่างทางราคาระหว่างผู้ผลิต เกษตรกร กับประชาชนผู้บริโภค ถูกแยกราคาซื้อและขายให้ห่างมากขึ้นผลกำไรจะไปส่วนมากจะตกอยู่ในกลุ่มธุรกิจเพียงกลุ่มเดียวสร้างความไม่เป็นธรรมทางระบบการค้ามากขึ้น นอกจากนี้ผู้บริโภคก็จะเสียเปรียบในเรื่องอำนาจต่อรองมากขึ้น (ซื้อสินค้าของห้างต่อราคาไม่ได้) ในขณะที่ร้านค้าปลีกขนาดเล็ก (รวมทั้งร้านโชวห่วย) ยังสามารถต่อรองราคาได้ แสดงให้เห็นว่าผู้บริโภคยังมีอำนาจต่อรองทางด้านจัดซื้อของร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ก็จะมีอำนาจการต่อรอง

สูงกว่าซัพพลายเออร์ หรือผู้ผลิตสินค้า จึงสามารถตั้งเงื่อนไขเพื่อลดราคา หรือเงื่อนไขให้ซัพพลายเออร์ต้องเสียค่าใช้จ่ายให้กับบริษัทเป็นรายได้ของบริษัททำให้ต้นทุนของบริษัทต่ำกว่าราคาที่ซื้อสินค้าจริง การต่อรองซื้ออย่างนี้จึงไม่เป็นธรรมกับซัพพลายเออร์ และเมื่อซัพพลายเออร์ไม่มีทางเลือก หรือไม่สามารถต่อรองได้ ก็จะต้องไปลดราคาเอาเก็บ เกษตรกร หรือผู้ผลิตอีกทอดหนึ่งต่อไป

สถานการณ์ปัจจุบัน ผลกระทบดังที่กล่าวมานั้น ทำให้ร้านค้าปลีกรายย่อยต้องเลิกกิจการไป และความเดือดร้อนของผู้ประกอบการค้าปลีกรายย่อย ได้แผ่กระจายไปทั่วประเทศถึงระดับอำเภอ และตำบลแล้ว เป็นผลให้มีการรวมตัวของผู้ประกอบการค้าปลีกรายย่อยเป็นเครือข่ายสมาพันธ์คนไทยด้านค้าปลีกต่างชาติขึ้น เพื่อต่อสู้เรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาให้ความคุ้มครองให้ธุรกิจค้าปลีกรายย่อย ซึ่งกรมการค้าภายในเองก็ไม่สามารถให้ความช่วยเหลืออย่างใดได้ ด้วยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายให้อำนาจที่ชัดเจน ในการจัดการหรือบังคับมิให้ผู้ประกอบการค้าปลีกต่างชาติขยายสาขา ลงระดับอำเภอ และระดับตำบลได้ แต่ก็เป็นที่เห็นประจักษ์แล้วว่า มีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อให้ธุรกิจค้าปลีกรายย่อยจะยังคงอยู่ในฐานะกองทัพทางเศรษฐกิจที่คอยปกป้องความมั่นคง และสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของคนไทยต่อไป จากสภาพปัญหาดังได้กล่าวมา ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรจะได้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองธุรกิจค้าปลีกรายย่อย เพื่อจะได้ใช้เป็นเครื่องมือ ในการต่อสู้กับภัยทางเศรษฐกิจของประเทศ และทำให้ธุรกิจการค้าปลีกรายย่อยมีความเข้มแข็ง เป็นพื้นฐานความมั่นคงต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองธุรกิจค้าปลีกรายย่อยเพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการของธุรกิจค้าปลีกของต่างประเทศและของประเทศไทย

2.2 เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองธุรกิจการค้าปลีกรายย่อยของต่างประเทศและของประเทศไทย

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองธุรกิจค้าปลีกรายย่อยของต่างประเทศและประเทศไทย

2.4 เพื่อศึกษาถึงแนวทางแก้ไขปัญหาการประกอบธุรกิจค้าปลีกทั้งระยะสั้นและระยะยาว

3. สมมติฐานของการศึกษา

ผู้ประกอบการค้าปลีกรายใหญ่หรือผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกต่างชาติ อาศัยความได้เปรียบในการแข่งขันผูกขาดธุรกิจค้าปลีกของไทย ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางการค้าปลีกแก่ผู้ประกอบการค้าปลีกรายย่อย จนอาจถึงกับทำให้ผู้ประกอบการค้าปลีกรายย่อยต้องล้มละลายไป จะนำไปสู่การผูกขาดการค้าปลีกของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีอยู่เพียงไม่กี่ราย และเป็นกลุ่มร่วมทุนกับต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่

การที่ผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกรายย่อยมีความเข้มแข็งนั้น จะส่งผลต่อความมั่นคงทางระบบเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศ ทำให้มีการสร้างงาน การกระจายรายได้ เกิดความมั่นคงถาวรทางเศรษฐกิจทั้งของประเทศ และของชุมชนท้องถิ่น เป็นกลไกป้องกันการผูกขาดทางการค้าตามหลักการค้าเสรีอย่างเป็นธรรม

จึงควรมีการใช้มาตรการทางกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการค้าปลีกรายย่อย ด้วยการให้มีความสามารถแข่งขันได้อย่างเป็นธรรม เช่นการส่งเสริมวิชาการในการประกอบธุรกิจค้าปลีกให้ผู้ประกอบการรายย่อยประเภทบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลขนาดเล็ก ให้มีความสามารถในการแข่งขันได้อย่างเป็นธรรม ควบคุมการขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ โดยการจำกัดจำนวนสาขา ศึกษาผลกระทบก่อนอนุญาตให้เปิดสาขาใหม่ กำหนดเวลาในการเปิดปิดทำการ กำหนดให้มีวันหยุดประจำสัปดาห์และกำหนดเวลาทำการ มีมาตรการป้องกันการขายสินค้าต่ำกว่าทุน การใช้ความได้เปรียบทางการตลาด เพื่อกดราคาซื้อกับผู้ขายส่งหรือซัพพลายเออร์

4. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงรูปแบบการค้าปลีกและค้าส่งสินค้าอุปโภคบริโภค รูปแบบการทำธุรกิจค้าปลีกและพัฒนาการของธุรกิจประเภทต่างๆ ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจค้าปลีกรายย่อยในปัจจุบัน ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ประกอบการค้าปลีกรายย่อยจากกฎหมายต่างประเทศ และนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่แล้วทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและต้องประยุกต์ใช้งานเช่นพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ร่างพระราชบัญญัติค้าปลีกค้าส่ง (ซึ่งเคยเสนอเข้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และได้ถอนร่างออกไปก่อน) นำผลที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ มาหามาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาธุรกิจค้าปลีกในประเทศไทย

5. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการค้นคว้าจากเอกสาร ตำรา รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารเกี่ยวข้อง ข่าวจากหนังสือพิมพ์ อินเทอร์เน็ต บทความวารสาร กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ร่างกฎหมาย และ สิ่งตีพิมพ์ต่างๆ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองธุรกิจค้าปลีกรายย่อย

6.2 ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการของธุรกิจค้าปลีกของต่างประเทศและของประเทศไทย

6.3 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองธุรกิจการค้าปลีกรายย่อยของต่างประเทศและของประเทศไทย

6.4 ทำให้ทราบถึงผลวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองธุรกิจค้าปลีกรายย่อยของต่างประเทศและประเทศไทย

6.5 ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาการประกอบธุรกิจค้าปลีกทั้งระยะสั้นและระยะยาว