

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองธุรกิจค้าปลีกรายย่อย

มาตรการในการคุ้มครองผู้ประกอบการรายย่อยด้วยการควบคุมการขายตัวของผู้ประกอบการห้างค้าปลีกรายใหญ่ เพื่อมิให้ขยายตัวจนถึงขนาดที่ทำให้ผู้ประกอบการรายย่อยต้องเลิกกิจการไปจนหมด ทำให้เกิดการมีอำนาจเหนือตลาดของกลุ่มผู้ประกอบการรายใหญ่แล้วก็จะเกิดการผูกขาดตลาดในที่สุดผลที่เกิดภายหลังก็จะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนผู้บริโภคในที่สุด

การผูกขาดตลาดของผู้ประกอบการค้าปลีกรายใหญ่ จะทำให้ผู้ผลิตและเกษตรกรจะถูกซัพพลายเออร์กดราคาซื้อ เพราะซัพพลายเออร์เองก็จะถูกกดราคามาจากผู้ประกอบการค้าปลีกรายใหญ่ไม่ก็รายที่มีอำนาจเหนือตลาดซึ่งกำหนดราคาซื้อได้ และนอกจากนี้ยังเป็นผู้กำหนดราคาขายได้เองอีก เพราะกลายเป็นผู้ผูกขาดตลาดของประเทศไปแล้ว ผลกระทบก็จะทำให้ประชาชนผู้บริโภคต้องบริโภคสินค้าราคาแพง เกษตรกรและผู้ผลิตสินค้าขายสินค้าได้ในราคาถูก จึงเกิดความไม่เป็นธรรมทางการค้าขึ้น ดังนั้นเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการค้าและคุ้มครองผู้บริโภคระยะยาวนั้น รัฐบาลจึงต้องควบคุมผู้ประกอบการรายใหญ่ ซึ่งมีทุนมากกว่ามีอำนาจทางการตลาดเหนือกว่ามิให้เอาเปรียบผู้ประกอบการรายย่อยจนเกินไป โดยหลักการที่จะทำได้คือ การจำกัดขนาด จำกัดจำนวน และจำกัดเวลาโดยใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเงื่อนไขให้ผู้ประกอบการรายใหญ่มิให้เอาเปรียบผู้ประกอบการรายย่อย

1. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ในต่างประเทศ

โดยทั่วไปการควบคุมจำกัดการดำเนินการห้างค้าปลีกขนาดใหญ่มักมีสมมติฐานว่า

- 1) การขยายตัวของห้างค้าปลีกขนาดใหญ่จะก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม และระบบผังเมือง
- 2) การขยายตัวอย่างไม่มีทิศทางทำให้เกิดปัญหาสภาพจราจรติดขัดและเกิดการใช้พื้นที่ขนาดใหญ่เป็นจำนวนมาก

3) การดำเนินธุรกิจห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ทำให้ผู้ประกอบการรายเล็กในพื้นที่เสียเปรียบจนต้องเลิกกิจการไป ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อแรงงานและเจ้าของกิจการขนาดเล็กในพื้นที่

จากประสบการณ์ในประเทศพัฒนาแล้ว พบว่ามีการออกกฎหมายเพื่อจำกัด (Restrictions) การลงทุนดำเนินกิจการธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ในประเทศ โดยบางประเทศอาจมีระเบียบข้อบังคับที่เคร่งครัดซับซ้อน แต่ในบางประเทศอาจมีกฎหมายที่หลวมไม่รัดกุมทำให้ไม่สามารถควบคุมการขยายตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามแม้ในประเทศต่างๆ จะมีมาตรการจำกัดการขยายตัวของห้างค้าปลีกขนาดใหญ่เพื่อป้องกันผลอันไม่พึงปรารถนา แต่มาตรการที่ใช้ในแต่ละประเทศจะต่างกัน เพราะเงื่อนไขภายในที่ต่างกัน เช่น สภาพเศรษฐกิจ พัฒนาการของตลาดค้าปลีกรวมทั้งการเรียกร้องจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินธุรกิจค้าปลีกในแต่ละประเทศต่างกันด้วยตัวอย่างการควบคุมดูแลธุรกิจค้าปลีกของประเทศพัฒนาแล้วมีดังนี้

1.1 การควบคุมธุรกิจค้าปลีกของประเทศฝรั่งเศส

ธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ในฝรั่งเศสได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วดังจะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ.2516 มีร้านค้าแบบไฮเปอร์มาร์เก็ตอยู่ราว 200 ร้าน แต่ภายหลังจำนวนร้านค้าได้เพิ่มขึ้นเป็น 1 พันร้านในปีพ.ศ.2538 หากรวมไปถึงร้านค้าปลีกแบบซูเปอร์มาร์เก็ตแล้ว อุตสาหกรรมค้าปลีกขนาดใหญ่จะมีพื้นที่ทำธุรกิจทั้งหมด 15 ล้านตารางเมตรซึ่งเพิ่มขึ้นประมาณหนึ่งเท่าตัวจาก 25 ปีก่อน

เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภค ที่นิยมเลือกซื้อสินค้าจากห้างนอกเมืองที่มีสินค้าหลากหลาย และที่สามารถเลือกซื้อได้ในปริมาณมากในทีเดียวกัน ประกอบกับการพัฒนาถนนหนทาง ซึ่งสอดคล้องกับจำนวนรถยนต์ที่เพิ่มมากขึ้น ย่อมทำให้ผู้บริโภคนิยมเลือกที่จะไปจับจ่ายในห้างร้านค้าปลีกนอกเมืองมากขึ้น

นอกจากนี้ร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ได้พัฒนาระบบคลังสินค้าและมีการจัดระบบต็อกสินค้าหมุนเวียนเปลี่ยนทุกอาทิตย์ ให้ตรงกับความต้องการของผู้ซื้อ ดังนั้นผู้บริโภคจึงนิยมเลือกซื้อสินค้าจากร้านค้าปลีกขนาดใหญ่เพิ่มมากขึ้น และส่งผลให้ร้านค้าปลีกขนาดเล็กลดจำนวนลงอย่างมากเช่นกัน ภายหลังจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ รัฐบาลฝรั่งเศสได้ริเริ่มออกกฎหมาย “Royer Law” ในปีพ.ศ.2516 เพื่อควบคุมการขยายตัวของร้านค้าปลีกขนาดใหญ่โดยกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักดังนี้

- 1) ควบคุมการขยายตัวอย่างรวดเร็วของธุรกิจร้านค้าปลีกขนาดใหญ่
- 2) ปกป้องร้านค้าปลีกขนาดเล็กจากการขยายตัวของธุรกิจร้านค้าปลีกขนาดใหญ่

3) ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในตลาดค้าปลีกโดยเฉพาะการแข่งขันทางด้านราคา และคุณภาพของสินค้า รวมถึงการบริการและความหลากหลายของสินค้าอันเป็นประโยชน์โดยตรงต่อผู้บริโภค

4) กำหนดแนวทางพัฒนาความสามารถของผู้ประกอบการ และพัฒนาเทคโนโลยีในธุรกิจประเภทนี้

“Royer Law” มีหลักเกณฑ์ทั่วไปว่า หากผู้ประกอบการร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ต้องการเปิดห้างหรือสาขาใหม่ที่มีขนาดใหญ่กว่า 1,000 ตารางเมตรของพื้นที่ที่ใช้ขายสินค้า จะต้องขออนุญาตก่อสร้างจากคณะกรรมการผังเมืองเพื่อการพาณิชย์ (The Departmental Commissions of Commercial Town Planning: CDUC) ซึ่งจะประกอบไปด้วยคณะกรรมการในการตัดสินใจจำนวน 20 คน โดยคณะกรรมการ 9 คนมาจากการคัดเลือกจากคนท้องถิ่นนั้นๆ อีก 9 คน เป็นบุคลากรจากกรมการค้า (Commercial and Trade Activities) และอีก 2 คนเป็นตัวแทนจากสมาคมผู้บริโภค กรณีเกิดความขัดแย้งในที่ประชุม คำตัดสินของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ถือเป็นเด็ดขาดในการอนุญาตก่อสร้าง โดยมีกรมแผนผังเมืองเพื่อการพาณิชย์ (The National Commission of Commercial Town Planning) ซึ่งประกอบไปด้วยคณะกรรมการอีกจำนวน 20 คนเป็นหน่วยงานให้คำปรึกษาแนะนำ

แม้ว่ากฎหมาย “Royer Law” จะได้มีการบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2516 แต่ดูเหมือนว่า “Royer Law” ยังไม่สามารถควบคุมการขยายตัวอย่างรวดเร็วของธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ได้ ดังจะเห็นได้จากจำนวนร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ที่ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา กล่าวคือ ในขณะที่ประเทศในฝรั่งเศสมีจำนวนห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตเพียง 200 ร้าน ในปี พ.ศ.2516 แต่ในปี พ.ศ. 2539 กลับพบว่ามีห้างไฮเปอร์มาร์เก็ต จำนวนถึง 1,000 ร้าน และหากรวมร้านซูเปอร์มาร์เก็ตเข้าไปด้วย จะมีจำนวนร้านค้าปลีกสมัยใหม่รวมมากกว่า 8,000 ร้าน ความไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมร้านค้าปลีกขนาดใหญ่นั้น เกิดขึ้นจากเหตุผลหลายๆประการ กล่าวคือ

1) “Royer Law” ถูกนำมาใช้ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศส มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจอย่างใหญ่หลวงการควบคุมการขยายร้านขายปลีกขนาดใหญ่ จึงเป็นนโยบายที่สวนทางความเจริญทางด้านเศรษฐกิจในเวลานั้น

2) “Royer Law” ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากในแง่ความไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้เพราะนอกจากข้อบังคับจะไม่รัดกุมเท่าที่ควรแล้วกฎหมายดังกล่าวก็มีช่องโหว่มากทำให้ผู้ประกอบการสามารถหลบเลี่ยงเพื่อขออนุญาตได้โดยง่ายดังจะพบว่าในระหว่างปี พ.ศ.2516-2536 จากจำนวนผู้ยื่นเรื่องขอรับใบอนุญาตจำนวน 7,000 ราย มากกว่าครึ่งได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการ

3) ผู้ประกอบการเริ่มชินกับกฎข้อบังคับที่ไม่เข้มงวด และหากค่าขอไม่ได้รับการอนุญาต ผู้ประกอบการก็จะให้สินบนหรือลอบบีผู้มีอำนาจตัดสินใจ ดังจะพบว่ามีการฉ้อฉลกรรมการกรรมการผังเมืองเพื่อการพาณิชย์ (CDUC) ออกใบอนุญาตโดยปราศจากการพิจารณาอย่างรอบคอบ

4) ในปี พ.ศ.2524 รัฐบาลฝรั่งเศสได้ออกกฎหมายจัดเก็บภาษีแบบใหม่ โดยผู้ประกอบการที่จ้างแรงงานความรู้น้อยเข้าทำงานจะได้รับพิจารณาขเว้นภาษีบางอย่าง นโยบายดังกล่าวจึงมุ่งเน้นการกระจายรายได้แก่ประชาชนยากจน และลดอัตราการว่างงาน ดังนั้นองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น (Local Government) จึงพยายามดึงดูดให้ผู้ประกอบการกิจการค้าปลีกขนาดใหญ่มาเปิดห้างร้านในเขตของตน และส่งผลให้จำนวนห้างค้าทั้งแบบไฮเปอร์มาร์เก็ต และซูเปอร์มาร์เก็ต มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมากในเวลานั้น

5) การที่คณะกรรมการพิจารณาที่มาจากตัวแทนผู้บริโภคเป็นเพียงส่วนน้อยในคณะกรรมการ (2คน) ตัวแทนจากฝ่ายการเมืองท้องถิ่นจึงมีอิทธิพลอย่างมากต่อผลการตัดสินใจให้ใบอนุญาตที่มักโน้มเอียงเข้าข้างห้างค้าปลีกขนาดใหญ่

ดังนั้นที่ผ่านมา “Royer Law” ยังไม่สามารถบรรลุจุดประสงค์ที่ได้ตั้งไว้เดิม เนื่องจากนโยบายขององค์กรที่ทำการดูแลเรื่องนี้เน้นการบริหารไปทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยไม่คำนึงถึงการวางแผนผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ (การอนุญาตให้มีร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ประเภทไฮเปอร์มาร์เก็ตและซูเปอร์มาร์เก็ตเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว)

ในปี พ.ศ.2533 รัฐบาลฝรั่งเศสได้ออกกฎหมายที่มีความเคร่งครัดกว่าเดิมอันได้แก่ “Dubin Law” และกำหนดให้องค์ประชุมของคณะกรรมการกรรมการผังเมืองเพื่อการพาณิชย์ มีจำนวนสมาชิกเพียง 7 คน อันประกอบไปด้วยตัวแทนจากเทศบาล ตัวแทนท้องถิ่น และตัวแทนจากกระทรวงพาณิชย์ หากมีการร้องทุกข์หรือปัญหาอื่นๆ คณะกรรมการ เนชั่นนัล คอมมิสชั่น ออฟ คอมเมอร์เชียล ฟาซิลิตี (National Commission of Commercial Facilities: CNEC) ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่อาวุโสและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการคัดเลือกแล้วของ CNEC ทำหน้าที่เป็นผู้ชี้ขาดกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญในการห้ามผู้ประกอบการก่อสร้างห้างค้าปลีกแห่งใหม่ (New Outlets) อย่างไรก็ดีตามจำนวนห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ก็มีได้ลดลง แต่กลับเพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่เดิม 930 แห่ง ในปีพ.ศ.2534 เพิ่มขึ้นเป็น 1,078 แห่งในปี พ.ศ.2539

จากปัญหาข้างต้นรัฐบาลจึงได้แก้ไขกฎหมาย “Royer Law” และตราเป็นกฎหมาย “Rafferin Law” โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนตุลาคมปีพ.ศ. 2539 เพื่อความเข้มงวดในการอนุญาตจัดตั้งห้างค้าปลีก โดยกฎหมาย “Rafferin Law” มีความแตกต่างกับ “Royer Law” ดังนี้

1) เดิม “Royer Law” กำหนดให้ผู้ประกอบการที่ต้องการเปิดร้านค้าขนาดใหญ่ที่มีขนาดใหญ่กว่า 1,000 ตารางเมตร ต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการกรรมการผังเมืองเพื่อการพาณิชย์

(CDUC) แต่ “Rafferin Law” ลดขนาดพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตลงเหลือ 300 ตารางเมตร โดยต้องได้รับการอนุมัติจากองค์กรส่วนท้องถิ่นที่ผู้ประกอบการจะขออนุมัติก่อสร้างในพื้นที่

2) ในส่วนของคณะกรรมการในคณะกรรมการกรมการผังเมืองเพื่อการพาณิชย์ (CDUC) “Rafferin Law” ได้กำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการใหม่ให้เหลือเพียง 6 คนเท่านั้น (จาก 7 คน) โดยรวมนายกเทศมนตรี และกฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่ต้องศึกษาสภาพปัญหาในท้องถิ่นเนื่องจากผลกระทบจากร้านค้าขนาดใหญ่และการตัดสินใจจะยึดตามเสียงข้างมาก หากตัดสินใจไม่ได้ คอมมิชชัน เนชันนัล (Commission National: CNEC) ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่เป็นกลาง จะเป็นผู้ชี้ขาดขั้นสุดท้าย

3) “Rafferin Law” มีกำหนดแนวทางเพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างห้างสรรพสินค้ากับผู้ค้ารายย่อย รวมทั้งวางแนวทางพัฒนาการค้าและช่างฝีมือ

ในปีพ.ศ.2539 รัฐบาลฝรั่งเศสได้ออกกฎหมายอีกฉบับหนึ่งชื่อว่า “Gallend Law” เพื่อต่อต้านการขายต่ำกว่าทุน ความไม่ชัดเจนของใบเสร็จรับเงิน และการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ต่อผู้ผลิตสินค้าแต่ละรายอย่างไม่เป็นธรรม โดยมีบทลงโทษเป็นค่าปรับค่อนข้างสูง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ออนไลน์, 2545)

1.2 การควบคุมธุรกิจค้าปลีกของประเทศญี่ปุ่น

นับแต่ปีพ.ศ.2517 เป็นต้นมา รัฐบาลญี่ปุ่นและองค์กรปกครองท้องถิ่น ได้ตระหนักถึงปัญหาการขยายตัวของระบบการค้าปลีกสมัยใหม่ และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากห้างค้าขนาดใหญ่ (Large Scale Retail Store) ต่อร้านค้าท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดเล็กในชุมชนโดยรอบ ดังนั้นในปี พ.ศ.2517 รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ออกกฎหมายร้านค้าขนาดใหญ่ (Large Store Law: LSL) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการขยายตัวของร้านค้าขนาดใหญ่ และคุ้มครองร้านค้าปลีกขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งนับวันจะเสียเปรียบในการแข่งขันกับร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ที่มีความได้เปรียบในเรื่องเทคโนโลยี การจัดการ และต้นทุนเหนือร้านขนาดเล็ก กฎหมายร้านค้าขนาดใหญ่ (LSL) ได้กำหนดรายละเอียดขั้นตอนการอนุมัติดำเนินการร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ดังต่อไปนี้

1) ในการดำเนินการเปิดร้านใหม่ ผู้ประกอบการจะต้องส่งรายละเอียดของร้านค้าที่จะเปิดให้กับคณะกรรมการตัวแทนจากท้องถิ่นตรวจสอบในรูปแบบของร้านค้า ชนิดสินค้าที่ขาย และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับร้านค้าบริเวณรอบๆ สมาชิกของคณะกรรมการมาจากผู้ประกอบการรายย่อยในบริเวณนั้นๆ คณะกรรมการสามารถแสดงความคิดเห็นร่วมกัน ตลอดจนประเมินข้อดีข้อเสียของการเปิดให้บริการของผู้ประกอบการรายใหม่ ทั้งนี้ระยะเวลาการตรวจสอบจะขึ้นอยู่กับข้อตกลงของคณะกรรมการผู้ตรวจสอบในท้องถิ่นนั้นๆ มักไม่แน่นอน ผู้ประกอบการร้านค้าปลีก

ขนาดใหญ่บางรายต้องรอการตรวจสอบเป็นเวลานาน อาทิเช่น บริษัท ลิฟท์ สโตร์ (Lift Store) ซึ่งทำธุรกิจเกี่ยวกับห้างซูเปอร์มาเก็ตขนาดใหญ่ในญี่ปุ่น ต้องรอผลการอนุมัติจากคณะกรรมการท้องถิ่นเป็นเวลานานกว่า 9 ปี แต่ยังมีได้ผ่านการเห็นชอบจากคณะกรรมการท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นเพราะว่าคณะกรรมการท้องถิ่นอ้างว่าการเปิดให้บริการของร้านค้าขนาดใหญ่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจการค้าที่มีอยู่เดิม จึงได้พยายามถ่วงเวลาด้วยการไม่เข้าร่วมประชุมทำให้การขออนุญาตเป็นไปอย่างล่าช้า

2) ผู้ประกอบการจะต้องกรอกแบบฟอร์มเอกสารเป็นจำนวนมาก (ประมาณ 200 แบบ) และมีขั้นตอนการดำเนินงานซับซ้อนยุ่งยาก (มีประมาณ 7-16 ขั้นตอน) ขึ้นอยู่กับประเภทของร้านค้า

3) ผู้ประกอบการร้านค้าปลีกขนาดใหญ่จะมีกฎระเบียบมากกว่าผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลาง อาทิ กฎระเบียบเวลาเปิด-ปิด ที่กำหนดให้ร้านค้าขนาดใหญ่ต้องปิดทำการเวลา 19.00 น. และกำหนดจำนวนวันหยุดไม่น้อยกว่า 44 วันต่อปี

ภายหลังการบังคับใช้กฎหมายร้านค้าขนาดใหญ่ (LSL) ในช่วงแรก ได้ปรากฏว่าจำนวนร้านค้าขนาดใหญ่รายใหม่ที่ขออนุมัติดำเนินกิจการ มีจำนวนลดลงจาก 1,600 รายในปีพ.ศ.2517 เหลือเพียง 300 ราย ในปีพ.ศ.2525 (OECD, 1995) ดังนั้นอุตสาหกรรมค้าปลีกในญี่ปุ่นในช่วงนี้จึงมีการกระจุกตัวในระดับร้านค้าปลีกขนาดเล็กเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ก็จะกระจุกตัวอยู่เฉพาะผู้ประกอบการรายเดิมที่ดำเนินธุรกิจอยู่ก่อน

ก่อนปีพ.ศ.2532 ไม่ปรากฏห้างค้าปลีกต่างชาติในประเทศญี่ปุ่น เหตุผลสำคัญเนื่องจากกฎหมายร้านค้าขนาดใหญ่ (LSL) มุ่งปกป้องผู้ประกอบการภายในประเทศและควบคุมการเข้ามาสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่อย่างเข้มงวด อย่างไรก็ตามจากการประชุมสตรัคเจอร์ อิมพีดิเมนต์ ดินนิทิเอทีฟ (Structure Impediments Initiative: SII) รัฐบาลสหรัฐฯ เจรจาให้ญี่ปุ่นยกเลิกการใช้กฎหมายร้านค้าขนาดใหญ่ (LSL) เพราะกีดกันการลงทุนจากธุรกิจต่างชาติ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ทำการทบทวนและเปลี่ยนแปลงกฎหมายร้านค้าขนาดใหญ่ (LSL) โดยคงเนื้อหาสาระเดิมแต่ขยายขอบเขตการทำธุรกิจของร้านค้าขนาดใหญ่เพิ่มขึ้นเช่น

- 1) ขยายเวลาปิดทำการจากเดิม 19.00 น. เป็นเวลา 20.00 น.
- 2) ลดจำนวนวันหยุดขั้นต่ำลงจาก 44 วัน เหลือเพียง 24 วันต่อปี
- 3) ยกเลิกขั้นตอนการผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการท้องถิ่น
- 4) กำหนดกรอบเวลาที่แน่ชัดในการพิจารณาอนุมัติให้ใบอนุญาตแก่ร้านค้าขนาดใหญ่ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี

ดังนั้นในปี พ.ศ.2532 รัฐบาลญี่ปุ่นเริ่มถูกสหรัฐอเมริกากดดันให้เปิดเสรีการค้าในประเทศ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้แก้ไขกฎหมายร้านค้าขนาดใหญ่ (Revision of LSL) เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการค้าปลีกขนาดใหญ่ขยายกิจการได้สะดวกมากขึ้น แต่การแก้ไขดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อร้านค้าขนาดเล็ก ดังพบว่าจำนวนผู้ประกอบการค้าปลีกขนาดเล็ก (เนื้อที่น้อยกว่า 50 ตารางเมตร) มีจำนวนลดลงประมาณร้อยละ 8 ในระหว่างปีพ.ศ.2532-2534 ในขณะที่ร้านค้าปลีกขนาดใหญ่กลับมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

การที่รัฐบาลยกเลิกขั้นตอนการผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการท้องถิ่น และมีการกำหนดระยะเวลาในการขออนุญาตที่ชัดเจนมากขึ้น กระตุ้นให้ผู้ประกอบการต่างชาติเริ่มเข้ามา มีบทบาทในตลาดค้าปลีกญี่ปุ่นมากขึ้น ดังพบว่า บริษัทขายของเล่น “Toy R Us” จากประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นบริษัทแรกที่เข้ามาดำเนินธุรกิจในการค้าปลีกในปีพ.ศ. 2534 และ คอสท์โค (Costco) บริษัทค้าปลีกข้ามชาติของสหรัฐฯ ได้เข้ามาดำเนินกิจการในปี พ.ศ. 2534 และคาร์ฟูร์ (Carrefour) ได้เข้ามาเปิดสาขาแรกในปีพ.ศ.2543

จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลญี่ปุ่นเริ่มให้ความสำคัญกับการเปิดเสรีเพื่อให้มีการลงทุนจากต่างชาติ และกระตุ้นการแข่งขันในธุรกิจค้าปลีกมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายใหญ่สามารถเข้าสู่ตลาดได้สะดวกมากขึ้น แม้ว่าจะก่อให้เกิดผลดีต่อผู้บริโภคและพัฒนาประสิทธิภาพในอุตสาหกรรมค้าปลีก แต่จากข้อมูลร้านค้าปลีกขนาดเล็กโดยเฉพาะร้านโชวห่วยกลับมีจำนวนร้านลดลงอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ มีจำนวนลดลงกว่าร้อยละ 11 ในระหว่างปี พ.ศ.2534-2537 ในขณะที่เดียวกันร้านค้าโชวห่วยก็มีแนวโน้มถูกรวมกิจการกับร้านค้าปลีกสมัยใหม่ เช่น เซเว่น อีเลเว่น (OECD, 1995)

1.3 การควบคุมธุรกิจค้าปลีกของประเทศสหรัฐอเมริกา

แม้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจค้าปลีกในประเทศสหรัฐอเมริกาค่อนข้างเปิดกว้างเสรีกว่าในประเทศยุโรป แต่ก็พบว่ามีกรณีการบัญญัติกฎหมายทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่นเพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจค้าปลีกในพื้นที่ไว้ค่อนข้างหลากหลายเช่น

1) กฎหมายแอนติ ไพร์ส ดิสไคมิเนชัน (Anti Price Discrimination Laws)

กฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติโรบินสัน-แพทแมน (Robinson-Patman Act) ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ.1936 ท่ามกลางปัญหาที่ผู้ค้าปลีกรายใหญ่ มีการใช้อำนาจซื้อบีบบังคับให้ผู้ผลิตสินค้า (ซัพพลายเออร์) ให้มอบส่วนลดการค้าหรือกำหนดเงื่อนไข (Terms) ที่ไม่เป็นธรรมในการทำธุรกิจกับผู้ผลิตสินค้า กฎหมายฉบับดังกล่าว ให้สิทธิแก่ผู้ประกอบการที่ได้รับความสะดวกจากพฤติกรรมดังกล่าวสามารถดำเนินคดีฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้เอง

2) บิสิเนส โอนเนอริชปี ตรีสทริคชันส (Business Ownership Restrictions)

แม้ว่ากฎหมายโรบินสัน แพทแมน จะบัญญัติห้ามการกระทำที่จงใจตั้งราคาที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มลูกค้า (Discriminatory Pricing) ไว้อยู่แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีได้มีบทบัญญัติครอบคลุมพฤติกรรมที่เกิดจากการรวบรวมกิจการในแนวตั้งของธุรกิจของคนละกลุ่ม (Segment) เช่น บริษัทกลั่นน้ำมันอาจขายส่งน้ำมันแก่ปั๊มน้ำมันที่มีอยู่สังกัดในราคาที่ถูกลงกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับราคาที่ขายให้แก่ปั๊มน้ำมันนอกสังกัด

ตัวอย่างกฎหมายลักษณะดังกล่าว เช่น กฎหมาย แก๊ส สเตชัน ดิวอร์คเมนต์ (Gas Station Divorcement Law) ซึ่งห้ามผู้ดำเนินธุรกิจกลั่นน้ำมันเข้ามาดำเนินธุรกิจปั๊มน้ำมันด้วยตนเองโดยตรง เว้นแต่จะมีผู้ซื้อแฟรนไชส์ซึ่งเป็นบุคคลภายนอก (Independent Franchise Dealer) ได้รับสัมปทานดำเนินธุรกิจแทน มาตรการดังกล่าวป้องกันปัญหาบริษัทกลั่นน้ำมันมุ่งขายน้ำมันในราคาถูกแก่ปั๊มน้ำมันในสังกัด แต่ขายน้ำมันในราคาที่แพงกว่าปั๊มน้ำมันนอกสังกัด ทำให้ปั๊มน้ำมันรายย่อยอื่นๆ เสี่ยงเปรียบ พฤติกรรมดังกล่าวจึงถูกมองว่าเป็นการกีดกันกระบวนการแข่งขันในตลาด

3) แอนติ ไพเรซี ลอว์ (Anti-piracy Laws)

เนื่องจากความเชื่อที่ว่าห้างค้าปลีกขนาดใหญ่จะก่อให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่ที่ไปลงทุน ทั้งในแง่การจ้างงาน และรายได้ที่รัฐท้องถิ่นจะได้รับเพิ่มขึ้น ดังนั้นรัฐบาลท้องถิ่นจึงแข่งขันเพื่อแย่งชิงหรือดึงดูดห้างค้าปลีกขนาดใหญ่เหล่านี้ให้เข้ามาตั้งในพื้นที่โดยมีการยกเว้นภาษีและ การอุดหนุนในรูปแบบต่างๆ แก่ธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่

การแข่งขันเพื่อดึงดูดห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ด้วยวิธีการดังกล่าว จึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมและเปิดโอกาสให้ห้างเหล่านี้สามารถย้ายสาขาได้อย่างเสรีไปยังพื้นที่ที่สามารถให้ประโยชน์ มากกว่า ด้วยเหตุนี้ในหลายมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา จึงได้มีการประกาศใช้กฎหมายแอนติ ไพเรซี เพื่อยับยั้งพฤติกรรมการโยกย้ายของห้างค้าปลีกจากมลรัฐหนึ่งไปสู่อีกมลรัฐหนึ่ง หรือจากเมืองหนึ่งไปสู่อีกเมืองหนึ่ง รวมทั้งห้ามมิให้หน่วยงานรัฐใดๆ ให้สิทธิประโยชน์ใดๆ เพื่อส่งเสริมให้ห้างย้ายสาขาไปสู่อื่นๆ

4) เมล์ ออร์เดอร์ แอนด์ อินเทอร์เน็ต แท๊กเซชัน (Mail-order & Internet Taxation)

เนื่องจากอดีตรัฐบาลในสหรัฐฯ ยกเว้นภาษีสำหรับกิจการที่ดำเนินธุรกรรมผ่านทางอินเทอร์เน็ตและนอนรีเทลล์สโตร์เซอร์วิส (Non-retail Store Services) เช่นการสั่งซื้อทางไปรษณีย์ เพื่อส่งเสริมให้ธุรกิจในลักษณะดังกล่าวขยายตัวอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวก่อให้เกิดผลเสียต่อธุรกิจค้าปลีกรายย่อยในท้องถิ่นในแง่ความไม่ธรรมในการจัดเก็บภาษี อันส่งผลให้ราคาสินค้าของร้านค้าปลีกรายย่อยสูงกว่าการซื้อขายสินค้าแบบนอนรีเทลล์สโตร์ (Non-retail Store) นอกจากนี้รัฐเองก็ยังสูญเสียรายได้จำนวนมากจากการยกเว้นจัดเก็บภาษีการค้ารูปแบบ

ดังกล่าว ซึ่งมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้มีการจัดทำเซลล์ แท็กซ์ แฟร์-เนสบิล (Sale Tax Fairness Bill) เพื่อให้มลรัฐต่างๆ มีอำนาจจัดเก็บภาษีจากการประกอบธุรกรรมในรูปแบบอนรีเทลส์เทรดเซอร์วิส

5) การจำกัดขนาดห้าง (Physical Size Cap)

ในปัจจุบันรัฐบาลท้องถิ่นหลายแห่งในสหรัฐอเมริกาได้ออกข้อเทศบัญญัติ (Ordinances) จำกัด “ขนาดห้าง” เพราะขนาดห้างที่มีขนาดใหญ่เกินไป จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการจราจร ในเมือง และการอยู่รอดของร้านค้ารายเล็ก

เมืองโรสเวลล์ (Roswell) ในรัฐจอร์เจีย (Georgia) ห้ามดำเนินการจัดตั้งห้างขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ขายสินค้าเกินกว่า 1 แสนตารางฟุตในพื้นที่เขตเมือง นอกจากนี้ในเมืองวิลตัน (Wilton) รัฐคอนเนคติกัต (Connecticut) ยังห้ามการจัดตั้งห้างที่มีพื้นที่ขายสินค้า 3 แสนตารางฟุต เป็นต้น เทศบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้ทั้งในเมือง (Town) และเขตพื้นที่รอบนอก (Neighborhood)

6) การกำหนดให้ต้องทำรายงานผลกระทบประกอบการขอใบรับอนุญาต

เนื่องจากการดำเนินธุรกิจร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งบวกและลบต่อชุมชน ดังนั้นหน่วยงานที่พิจารณาให้การอนุมัติก่อสร้างร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ในหลายเมือง เช่น เมืองกรีนฟิลด์ (Greenfield) ในรัฐแมสซาชูเซต (Massachusetts) หรือเมืองซานตาครูซ (Santa Cruz) ในรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) เป็นต้น กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องจัดทำรายงานผลการศึกษาผลกระทบทั้งในเชิงสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจในชุมชน ตลอดจนวิถีชีวิตของชุมชน (Community Character) เพื่อประกอบการขออนุญาตดำเนินธุรกิจพร้อมกันยังกำหนดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อผลได้ผลเสียของห้างเปิดใหม่อีกด้วย

1.4 การควบคุมธุรกิจค้าปลีกของประเทศเนเธอร์แลนด์

แม้ว่าประเทศเนเธอร์แลนด์จะไม่มีกฎหมายเฉพาะ แต่ก็มีกฎหมายสำคัญที่ควบคุมการประกอบธุรกิจการค้าปลีก ได้แก่ “Vestigingswet Bedrijven 1954” ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบการรายใหม่ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจ และเงื่อนไขในเรื่องคุณสมบัติของผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตในแต่ละประเภทร้านค้า ซึ่งเกี่ยวข้องกับความรู้ในวิชาชีพ ตลอดจนความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารที่เจ้าของพึงต้องมี เช่น การบัญชี การบริหารธุรกิจ ร้านค้าบางประเภท เช่น ร้านขายยา ร้านทำขนม และร้านขายเนื้อ กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้ประกอบการไว้อย่างเคร่งครัด ดังนั้นร้านค้ารายใหม่ประเภทดังกล่าวเหล่านี้จึงมีต้นทุนในการเข้าสู่ตลาดค่อนข้างสูง ทำ

ให้มีร้านค้าเกิดขึ้นเป็นจำนวนน้อย อีกทั้งมีจำนวนน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนร้านค้าเกิดใหม่ประเภทอื่นๆ ที่ผู้ประกอบการใช้ทักษะความรู้ที่น้อยกว่า

นอกจากนี้จากกฎหมายกำหนดคุณสมบัติผู้ประกอบการที่มีเงื่อนไขสำคัญในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการรายใหม่แล้ว จากการศึกษาเปรียบเทียบประเทศสมาชิกในกลุ่ม (OECD) พบว่า ประเทศเนเธอร์แลนด์มีความเคร่งครัดในการควบคุมชั่วโมงเปิด-ปิดร้านค้าปลีก (Shop Opening Hours) มากที่สุดแห่งหนึ่งในยุโรป การควบคุมชั่วโมงเปิดการให้บริการถือเป็นมาตรการควบคุมการขยายกิจการค้าปลีกอีกประการหนึ่ง

อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ.1996รัฐบาลได้ผ่อนคลายการควบคุมโดยขยายเวลาเปิด-ปิดร้านค้าให้สามารถประกอบธุรกิจได้ยาวนานขึ้น เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันในกิจการค้าปลีกในประเทศ และเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไปรัฐบาล ได้กำหนดให้ร้านค้าขนาดใหญ่สามารถเปิดทำการในวันจันทร์ถึงเสาร์ ตั้งแต่เวลา 6.00-22.00 น. ในส่วนวันอาทิตย์สามารถเปิดทำการได้เดือนละหนึ่งครั้ง และสามารถเปิดบริการได้ไม่เกิน 55 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

1.5 การควบคุมธุรกิจค้าปลีกของประเทศอังกฤษ

ร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ในประเทศอังกฤษเริ่มขยายตัวอย่างชัดเจนตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 โดยอาศัยการขยายขนาดของร้านค้าขนาดเล็กซึ่งเป็นวิธีที่นิยมกระทำในประเทศสหรัฐอเมริกา หลังจากนั้นในช่วงปี พ.ศ.2503-2513 ร้านค้าปลีกแบบเชนสโตร์ (Chain store) จำนวนมากได้ถือกำเนิดขึ้น และมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว เช่น แอสดา (Asda), เจ เซนสบิวรี่ (J.Sainsbury), คาร์ฟูร์และเทสโก้

รัฐบาลได้ออกกฎหมายควบคุมและจัดระเบียบในการขยายตัวของร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ โดยใช้ข้อบังคับในรูปแบบผังเมือง (Town Planning System) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการพัฒนาและยกระดับการค้าปลีกขนาดเล็กในตัวเมือง (Promotion of Town Centre) ให้มีการพัฒนาพื้นที่จากในเมืองก่อนเป็นอันดับแรก ก่อนการขยายความเจริญสู่พื้นที่รอบนอก ข้อบังคับดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อ

- 1) ให้ร้านค้าปลีกขนาดเล็กในเมืองสามารถแข่งขันกับร้านค้าปลีกขนาดใหญ่นอกเมืองได้
- 2) กำหนดกรอบกติกาเพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมเพื่อให้ร้านค้าปลีกที่มีอยู่เดิมสามารถอยู่รอดได้
- 3) จัดระเบียบการจราจรในบริเวณที่มีห้างร้านค้าขนาดใหญ่ (Traffic Management) รวมทั้งด้านการให้บริการด้านคมนาคมและขนส่ง (Transportation and Accessibility)

กฎหมายที่มีบทบาทในการควบคุมและจัดระเบียบของร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ ได้แก่ กฎหมาย (Planning Policy Guidance Note 6: PPG6) กฎหมายดังกล่าวเป็นแนวทางสำคัญในการออกกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการขยายตัวของร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ นอกจากนี้ทางการยังวางหลักเกณฑ์ให้ผู้ดำเนินธุรกิจร้านค้าปลีกต้องได้รับความยินยอมและได้รับใบอนุญาตเปิดให้บริการ กฎเกณฑ์ดังกล่าวกำหนดให้ต้องพิจารณาเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้ประกอบ

- 1) จะต้องพิสูจน์ให้ได้แน่ชัดว่าในบริเวณนั้นๆ มีความต้องการร้านค้าปลีกที่จะเปิดใหม่่านเพียงใด
- 2) ที่ตั้งของร้านค้าใหม่นั้นจะต้องพิจารณาตามหลัก “Sequence Approach” ซึ่งกำหนดให้เปิดในบริเวณตัวเมืองก่อน (Town Centre) และถ้าหากในเขตตัวเมืองไม่สามารถเปิดให้บริการได้ แล้วจึงค่อยพิจารณาเปิดให้บริการที่ชานเมือง (Edge of Town) และนอกเมือง (Out of Town) ตามลำดับ
- 3) ต้องมีการศึกษาถึงผลกระทบของการเปิดให้บริการ ว่ามีผลกระทบต่อผู้ประกอบการเดิมโดยรอบระดับใด รวมทั้งคำนึงถึงผลกระทบของสภาพแวดล้อมว่าจะได้รับผลกระทบอะไรบ้าง และอยู่ในระดับที่รับได้หรือไม่ โดยยึดหลักของไวทัลลิตี้ แอนด์ เวียบิลิตี้ (Vitality & Viability)
- 4) การเปิดให้บริการจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการจราจรมากจนเกินระดับที่ยอมรับได้

2. สถานการณ์ของกฎหมายควบคุมธุรกิจค้าปลีกในประเทศไทย

ในอดีตประเทศไทยไม่เคยมีกฎหมายควบคุมและส่งเสริมธุรกิจค้าปลีกโดยตรง กฎหมายที่เกี่ยวข้องการควบคุมจึงปรากฏในรูปการควบคุมความเหมาะสมในเชิงกายภาพ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานความปลอดภัยและระบบผังเมือง อย่างไรก็ตามก็ดีแรงผลักดันที่ทำให้ธุรกิจค้าปลีกมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจของประเทศและนโยบายการส่งเสริมให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนภายในประเทศมากยิ่งขึ้น

ก่อนปี พ.ศ.2545 นโยบายของรัฐบาลในธุรกิจค้าปลีกค่อนข้างเป็นนโยบายแบบเปิดเสรี ผู้ประกอบการต่างชาติสามารถร่วมทุนกับผู้ประกอบการไทย ลงทุนในธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่ได้ เช่น ห้างไดมารู ห้างท็อป ซึ่งเป็นการร่วมทุนระหว่าง รอยัลเอ โฮล กับ ห้างเซ็นทรัล ห้างเทสโก้ โลตัส ฯลฯ แม้จะมี พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 แต่ก็ไม่เคยมีมาตรการจำกัดการตั้งห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ในเมือง การควบคุมส่วนใหญ่อยู่ในรูปของการควบคุมลักษณะของอาคารให้เหมาะสมกับลักษณะการใช้งานตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

รัฐบาลไทยไม่เคยให้การส่งเสริมแก่ธุรกิจค้าปลีกของไทย แต่ในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐมีนโยบายส่งเสริมธุรกิจค้าปลีกของต่างชาติ คือ ในปีพ.ศ.2541 คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ได้มีมติให้ห้างคาร์ฟูร์เป็นกิจการที่ได้รับการส่งเสริมประเภทที่ได้รับสิทธิพิเศษที่ไม่ใช่ภาษี คือ สามารถถือครองที่ดิน (ในอดีตผู้ประกอบการต่างชาติอาจจะถือครองที่ดินได้ หากได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ภายใต้มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2529 ในกรณีดังกล่าว คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมของโครงการที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุน รวมทั้งสิทธิในการถือครองที่ดินอันเป็นสิทธิพิเศษที่มีใช้ภาษี อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ได้ยกเลิกการให้สิทธิพิเศษแก่ธุรกิจค้าปลีกแล้ว ดังนั้นผู้ประกอบการต่างชาติรายใหม่จึงไม่สามารถถือครองที่ดินได้อีก ส่วนมากจึงใช้วิธีการเช่าเพื่อดำเนินธุรกิจ ส่วนกรณีผู้ประกอบการมีการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนในการถือครองหุ้นจากนิติบุคคลไทยเป็นต่างชาติการถือครองที่ดินให้ เป็นไปตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 โดยนิติบุคคลต่างชาติเหล่านั้นถือครองได้ เพียงเท่าที่กำหนดไว้ใน มาตรา 87 หากเกินกว่านั้นกฎหมายยังบังคับให้จำหน่ายส่วนที่เกินตาม มาตรา 94) และนำผู้บริหารชาวต่างประเทศเข้ามาบริหารกิจการในประเทศไทย แต่มีข้อแม้ว่า บริษัทจะขยายสาขาได้เฉพาะในกรุงเทพฯ เท่านั้น เหตุผลหลักของการให้บัตรส่งเสริมการลงทุนคือ ประเทศไทยกำลังประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรง จึงมีความต้องการเงินลงทุนจำนวนมาก จากต่างประเทศเพื่อช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ

นอกจากนั้นสถานการณ์ปัญหาความรุนแรงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น และแรงกดดันจาก หอการค้าต่างประเทศ รวมทั้งสภาอุตสาหกรรมของไทย ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องออกกฎหมาย ‘พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจคนต่างด้าว 2542’ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ.2542 ตามพันธะข้อผูกพันในหนังสือแสดงเจตจำนง (L.O.I.) ฉบับที่ 5 ที่รัฐบาลไทยได้ให้ไว้กับกองทุน การเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยแก้ไขกฎหมายประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 (ปว.281) ซึ่งเป็น กฎหมายเดิมที่ใช้ควบคุมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในประเทศไทย ให้มีการเปิดเสรีมากขึ้น และเอื้ออำนวยให้ชาวต่างชาติที่ต้องการประกอบธุรกิจในประเทศไทย สามารถดำเนินธุรกิจบริการ โดยไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐบาลก่อน และสามารถแปลงสัญชาติเป็นธุรกิจไทยได้ง่ายขึ้นกว่า ข้อกำหนดใน ปว.281 และจากบัญชีสามแนบท้าย พ.ร.บ. ดังกล่าวนี ก็ได้บัญญัติห้ามต่างชาติ ประกอบธุรกิจค้าปลีกและค้าส่ง แต่มีข้อยกเว้นว่า ถ้าทุนจดทะเบียนมากกว่า 100 ล้านบาทก็สามารถ กระทำได้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ข้อยกเว้นดังกล่าวเป็นเพียงการควบคุมมิให้ผู้ประกอบการต่างชาติ สามารถดำเนินธุรกิจค้าปลีกขนาดเล็กแข่งกับคนไทย แต่กฎหมายกลับยกเว้นการควบคุมการ ประกอบธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ กฎหมายฉบับดังกล่าวจึงเปิดโอกาสให้กลุ่มทุนค้าปลีกข้ามชาติ

สามารถเข้ามาลงทุนในธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่มากขึ้น ดังนั้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจึงปรากฏให้เห็นว่าการเข้ามาลงทุนของกลุ่มทุนค้าปลีกข้ามชาติในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก

การมีนโยบายการค้าภายในประเทศแบบเสรีจึงทำให้ห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตและร้านสะดวกซื้อ สามารถขยายกิจการได้อย่างรวดเร็วทั้งในเขตกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด การขยายตัวอย่างรวดเร็วของห้างประเภทห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตต่างชาติในช่วงปี พ.ศ.2540-2545 เกิดจากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่ที่เป็นบริษัทไทย มีหนี้สินต่างประเทศจำนวนมากจากการขยายกิจการเกินตัว ในระหว่างที่เกิดภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่เมื่อมีการลดค่าเงินบาท ภาระหนี้สินที่เพิ่มขึ้นจึงบีบบังคับให้บริษัทไทยต้องขายธุรกิจค้าปลีกของตนในส่วนที่เป็นห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตให้ต่างชาติ (เช่น เซ็นทรัลขายหุ้นในบิกซี (Big C) และ คาร์ฟูร์ ให้บริษัทของฝรั่งเศส กลุ่มซีพีขายหุ้นในโลตัสให้บริษัทเทสโก้ และหุ้นในเม็คโครให้แก่กลุ่มเอส-เอชวีของเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น) ขณะเดียวกันบริษัทต่างชาติก็สนใจลงทุนเฉพาะธุรกิจห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตในประเทศไทย เพราะมองเห็นช่องโอกาสการเติบโตในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจที่คนไทยมีพฤติกรรมการใช้จ่ายแบบประหยัด การลดค่าเงินบาทกว่าร้อยละ 40 ทำให้ทรัพย์สินในประเทศไทยและในกรุงเทพฯ มีราคาต่ำในสายตาของนักลงทุนต่างชาติ นอกจากนั้นบริษัทต่างชาติเหล่านั้นล้วนประสบความสำเร็จในธุรกิจห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตมาก่อนในประเทศพัฒนาแล้วทั้งสิ้น จึงไม่น่าแปลกใจที่ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตของต่างชาติสามารถขยายสาขาได้อย่างรวดเร็วทั้งในและนอกกรุงเทพฯ ภายในเวลาอันสั้น

ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตขนาดใหญ่ของบริษัทต่างชาติประสบความสำเร็จอย่างสูง เนื่องจากสามารถเพิ่มส่วนแบ่งตลาดในตลาดค้าปลีกสมัยใหม่จนมีส่วนแบ่งมากที่สุด ความสำเร็จดังกล่าว นอกจากจะมาจากความได้เปรียบในด้านเงินลงทุนแล้ว ยังเกิดความได้เปรียบในด้านการใช้ความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และประสบการณ์ด้านการบริหารธุรกิจประเภทห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตในประเทศที่พัฒนาแล้ว ความได้เปรียบเหล่านี้จึงส่งผลกระทบต่อธุรกิจของคนไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งห้างสรรพสินค้าและซูเปอร์มาร์เก็ตขนาดกลางทั้งในกรุงเทพฯ และในต่างจังหวัด

จากการศึกษาในต่างประเทศพบว่า นอกเหนือจากปัจจัยด้านพฤติกรรมผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป การกระจุกตัวของยอดขายของผู้ประกอบการรายใหญ่ 2-4 ราย เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาทางด้านการคมนาคมที่สะดวกสบายขึ้นจากการเชื่อมโยงพื้นที่เข้าถึงกัน และ “กฎระเบียบควบคุมการประกอบธุรกิจค้าปลีก” อันไม่มีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดต้นทุนแก่ผู้ประกอบการรายใหม่มากขึ้นไป กฎระเบียบดังกล่าวกีดกันมิให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาแข่งขันได้ ตัวอย่างเช่น การขออนุญาตก่อสร้างห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ในญี่ปุ่นภายใต้

หลังจากการออกกฎหมาย (LRSL) ในปี พ.ศ.2517 ผู้ประกอบการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนของร้านค้าปลีกขนาดเล็กและนักการเมืองที่มีผลประโยชน์จากร้านค้าที่มีอยู่เดิม และการตัดสินใจอนุมัติก็ไม่มีกรอบเวลาที่ชัดเจน ทำให้ผู้ประกอบการบางรายใช้เวลามากกว่า 9 ปี เพื่อขอรับอนุมัติการดำเนินธุรกิจ ดังนั้นกฎระเบียบที่ย่างยากซับซ้อนเคร่งครัดหรือหละหลวมทำให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ตัดสินใจยอมก่อให้เกิดต้นทุนอันเป็นอุปสรรคการเข้าสู่ตลาด (Barrier to Entry) ทำให้ตลาดไม่มีการแข่งขันจากผู้ประกอบการหน้าใหม่ ในขณะที่ตัวกันผู้บริโภครู้สึกเสียประโยชน์จากการสูญเสียการแข่งขัน ในตลาดดังกล่าวการตรากฎระเบียบข้อบังคับในการควบคุมที่เหมาะสมจะสามารถลดการบิดเบือนในธุรกิจค้าปลีก ในขณะที่ตัวกันกฎหมายต้องก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดแก่ตลาดอีกด้วย อำนาจการตัดสินใจควรเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นมิใช่รัฐบาลกลาง และผู้ตัดสินใจก็ต้องมีความเป็นกลาง มีการจัดทำประชาพิจารณาเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นจากฝ่ายต่างๆ

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอาจกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อคุ้มครองปกป้องร้านค้าขนาดเล็กจากการแข่งขันของห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตามการปกป้องดังกล่าว ต้องมิใช่การช่วยเหลือร้านที่กำลังเลิกกิจการเพราะขาดประสิทธิภาพให้สามารถทำธุรกิจต่อไปได้ แต่ต้องเป็นมาตรการที่ทำให้ร้านค้าขนาดเล็กสามารถพัฒนาประสิทธิภาพ และกำหนดกลยุทธ์ทางการตลาดที่อาศัยการบริการที่ไม่มีในห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ (Customer Oriented) ร้านค้าขนาดเล็กเหล่านี้ก็สามารถอยู่รอด และหากมองในแง่ผลกระทบต่อการทำงานในกรณีร้านขนาดเล็กต้องยกเลิกกิจการ ประสบการณ์ในหลายประเทศได้ชี้ให้เห็นว่าการเลิกกิจการของร้านค้าขนาดเล็กไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานในภาพรวม เช่น ตัวเลขการจ้างงานในอุตสาหกรรมค้าปลีกในสหรัฐอเมริกา มีอัตราการจ้างงานเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา ในขณะที่ตัวกัน ภายหลังจากที่รัฐบาลญี่ปุ่นดำเนินนโยบายผ่อนปรนความเข้มงวดในด้านกฎระเบียบควบคุมห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ ตัวเลขการจ้างงานในอุตสาหกรรมค้าปลีกกลับไม่ได้รับผลกระทบตามที่คาดการณ์เหตุผลคือการจ้างงานถูกทดแทนด้วยจำนวนร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ และจำนวนร้านค้าปลีกขนาดเล็ก ที่มีการปรับปรุงพัฒนาในด้านการบริการลูกค้า รวมทั้งร้านค้าของชำประเภทโชห่วย และร้านค้าส่ง ทั้งยี่ปี่ว และซาปี่ว นอกจากนี้การเติบโตของธุรกิจไฮเปอร์มาร์เก็ตในเมือง ยังมีส่วนทำให้สภาพการจราจรแย่งด้วย

ด้วยเหตุนี้กระทรวงพาณิชย์ซึ่งได้รับการร้องเรียนจากผู้ประกอบการชาวไทย จึงเริ่มต้นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการค้าปลีก ร่างกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญ 2 ประการ

ประการแรก คือ การควบคุมธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ ทั้งในด้านพื้นที่ เวลาทำการ การจ้างงาน การลงทุน ผลกำไร และการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

ประการที่สอง คือ ส่งเสริมธุรกิจค้าปลีกขนาดกลางและขนาดเล็ก

ร่างพระราชบัญญัติ ธุรกิจค้าปลีกค้าส่งที่อยู่ระหว่างรอเข้าสู่การพิจารณาของสภาดังกล่าวนี้ รัฐบาลได้ให้อำนาจคณะกรรมการกลางกำกับดูแลธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง (กคค.) จำกัดสิทธิในการเปิดปิดหรือขยายกิจการ มีการให้อำนาจท้องถิ่นเป็นผู้อนุมัติการขยายสาขา กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ขออนุญาตต้องทำรายงานผลกระทบต่อธุรกิจใกล้เคียงชุมชนและสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังให้อำนาจ กคค. ในการเรียกข้อมูลจากผู้ประกอบการได้ หากเกิดความไม่เป็นธรรมจากการทำธุรกิจ ก็สามารถสั่งระงับหรือหยุดดำเนินธุรกิจชั่วคราวได้

อย่างไรก็ตามในขณะนี้ก็ปรากฏให้เห็นความพยายามของรัฐบาลในการใช้อำนาจทางการเมือง และอำนาจตามกฎหมายอื่นๆ เข้าแทรกแซงธุรกิจค้าปลีก เพื่อแก้ไขปัญหาจากการร้องเรียนของผู้ประกอบการรายเล็ก อาทิเช่น การใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าตรวจสอบและสอบสวนข้อกล่าวหาว่า ห้างไฮเปอร์มาร์เก็ตใช้วิธีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Trade Practices) การใช้กฎหมายบัญชีตรวจสอบการเงินว่ามีการตกแต่งบัญชีเพื่อซ่อนเร้นผลกำไรหรือไม่ นอกจากนั้นเพื่อเป็นการส่งเสริมสนับสนุนร้านค้าปลีกขนาดเล็ก รัฐบาลยังได้อนุมัติงบประมาณจำนวน 395 ล้านบาท เพื่อก่อตั้ง บริษัท รวมค้าปลีกเข้มแข็ง จำกัด (Allied Retail Trade) ตลอดจนจัดทำโครงการฝึกอบรมธุรกิจค้าปลีกขนาดเล็ก เป็นต้น

3. ผลของมาตรการควบคุมห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ในต่างประเทศ

จากประสบการณ์ในต่างประเทศในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา นอกเหนือจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วในธุรกิจค้าปลีก ยังมีแนวโน้มสำคัญที่เกิดขึ้น ได้แก่ การกระจุกตัว (Concentration) ในส่วนแบ่งตลาดของผู้ประกอบการรายใหญ่ ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตามลำดับ รวมทั้งมีการทำข้อตกลงร่วมมือธุรกิจในแนวตั้ง (Vertical Integration) ระหว่างผู้ผลิตสินค้าและผู้ประกอบการค้าปลีกมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ทำให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีอยู่เดิมสามารถสร้างอำนาจต่อรองกับผู้ผลิตสินค้าได้เพิ่มมากขึ้น และพัฒนาไปสู่กระบวนการผลิตสินค้าไพรเวตแบรนด์/เฮ้าส์แบรนด์ (Private/House brands) ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมีแนวโน้มว่าจะก่อให้เกิดปัญหาต่อการแข่งขันในตลาดค้าปลีก และผู้ค้าปลีกรายใหญ่บางรายสามารถสร้างอำนาจผูกขาด (Monopoly Power) เหนือผู้ผลิตสินค้าอีกด้วย

แม้ว่าในปัจจุบัน หลายประเทศโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศยุโรป มีการเพิ่มความเข้มงวดกฎระเบียบในการควบคุมห้างค้าปลีกขนาดใหญ่มากขึ้น โดยเฉพาะในฝรั่งเศส อิตาลี และเบลเยียม แต่บางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ ต่างก็มีแนวโน้มในการผ่อนปรนของกฎระเบียบที่ใช้

ควบคุมห้างค้าปลีกขนาดใหญ่มากขึ้น เช่น ขยายเวลาเปิด-ปิดห้าง การลดความซ้ำซ้อนของขั้นตอนขอรับการอนุญาต การกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติที่ชัดเจนแน่นอน เป็นต้น เพื่อดึงดูดการลงทุนจากนักลงทุนรายใหม่ให้เข้ามาแข่งขันในตลาดมากขึ้นอันก่อให้เกิดผลดีต่อผู้บริโภค

แม้ว่าการควบคุมการค้าในธุรกิจห้างค้าปลีกขนาดใหญ่จะก่อให้เกิดผลดีบางประการแก่ส่วนรวม เช่น เป็นการคุ้มครองผู้ประกอบการรายย่อยและเล็กในประเทศให้สามารถอยู่รอดจากการแข่งขันในธุรกิจค้าปลีก ป้องกันผลกระทบจากการขยายตัวของห้างค้าปลีกที่อาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ระบบผังเมือง รวมทั้งปัญหาการจราจรก็ตาม แต่หากมาตรการควบคุมมีความเข้มงวดมากเกินไปจนเกิดความจำเป็นหรือหย่อนยานหละหลวม ดังคมก็สูญเสียประโยชน์เช่นกัน จากการศึกษาในต่างประเทศพบว่า การควบคุมเวลาเปิด-ปิด ความยุ่งยากในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ รวมทั้งการให้อำนาจคัดค้าน (Veto) แก่ร้านค้าปลีกเพื่อถอดถอนคำสั่งอนุมัติการค้าในธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ในพื้นที่ ส่วนทำให้ผู้บริโภคอาจสูญเสียประโยชน์ที่พึงได้รับการประหยัดต่อขนาดและความหลากหลาย (Economy of Scope and Scale) ที่ได้รับจากห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ รวมทั้งผลกระทบในแง่บวกอื่นๆ (Positive spillovers) อื่นๆ ที่ร้านค้ารายย่อยจะได้รับจากการเรียนรู้ด้านเครื่องมือนวัตกรรมและกลยุทธ์ด้านการตลาดสมัยใหม่ของห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตามหากมีการแก้ไขปรับปรุงข้อบังคับเพื่อลดปัญหายุ่งยากเคร่งครัดมากเกินไป (Excessive Restrictions) การเปลี่ยนแปลงอาจก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงบวกต่อการจ้างงานและระดับสินค้าในตลาดอีกด้วย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ออนไลน์, 2545)

4. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมธุรกิจค้าปลีกรายใหญ่ในประเทศไทย

ในอดีตประเทศไทยไม่เคยมีมาตรการควบคุมธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นห้างที่มีทุนต่างชาติเข้ามาจดทะเบียนเป็นบริษัทในประเทศไทยตามเงื่อนไขที่มีผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ซึ่งยังมีการให้การส่งเสริมการลงทุนโดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) โดยอ้างว่าต้องการให้มีการลงทุนจากต่างประเทศ โดยไม่ได้คิดถึงผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ระบบตลาด และผลที่จะนำไปสู่การผูกขาดโดยกลุ่มห้างใหญ่จากต่างประเทศเหล่านี้ อย่างเช่น ห้างคาร์ฟูร์ ของฝรั่งเศส ห้างโลตัส ของอังกฤษ เป็นต้น การที่ห้างซึ่งมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักในต่างประเทศ ได้มาขยายตัวในประเทศไทยอย่างรวดเร็ว และกระจายไปทั่วประเทศ เข้าสู่ทุกจังหวัด และลงไปถึงระดับอำเภอ ทำให้เกิดกระแสการต่อต้านกลุ่มห้างค้าปลีกข้ามชาติ จนถึงขณะนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้เริ่มหามาตรการทางกฎหมายเข้ามาควบคุม ถึงแม้จะไม่มีกฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงแต่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องก็เชื่อว่ากฎระเบียบต่างๆ ที่บังคับใช้อยู่ครอบคลุม การใช้

มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ กำหนดเขตและขนาดของธุรกิจได้อยู่แล้ว โดยเฉพาะกฎหมายผังเมือง แต่มีช่องว่างทางกฎหมายว่าด้วยมาตรา 10(2) ของ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ที่ท้องถิ่นสามารถออกเทศบัญญัติท้องถิ่นอนุญาตให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าเปิดบริการได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายคั้งนั้นท้องถิ่นจึงมีอำนาจที่จะควบคุมห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ไม่ให้เปิดมากจนเกินไปโดยสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเอง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็ไม่มีความรู้ความสามารถทางเศรษฐกิจ หรือมีนักวิชาการที่จะศึกษาถึงปัญหาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นภายหลังถ้าได้อนุญาตให้มีห้างใหญ่ขึ้นในท้องถิ่นนั้นแล้วจะเป็นอย่างไรหากปล่อยให้ดำเนินการไปโดยขาดความเข้าใจแล้วจะมาแก้ปัญหาภายหลังก็เป็นเรื่องยาก

4.1 การใช้กฎหมายการป้องกันการผูกขาด

จากการมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วของห้างค้าปลีกต่างชาติ จนทำให้ธุรกิจค้าปลีกรายย่อยของไทยต้องปิดตัวเลิกกิจการไปเป็นจำนวนมาก และคาดการณ์ได้ว่าถ้าธุรกิจค้าปลีกรายย่อย ยี่เป็ด ซาเป็ด ส้มสลายลง การถ่วงดุลกันทางการค้าระหว่างห้างใหญ่กับร้านค้าปลีกก็ไม่เกิดขึ้น หรือร้านค้าปลีกรายย่อย ต้องซื้อสินค้าจากห้างมาขาย ก็จะเป็นการผูกขาดทางการค้า หรือการมีอำนาจเหนือตลาดโดยกลุ่มห้างใหญ่ซึ่งมีวัตถุประสงค์เดียวกันคือสร้างกำไร ถ้าหากกลุ่มห้างใหญ่ซึ่งมีไม่กีราย และมีส่วนแบ่งตลาดมากกว่า ประชาชนผู้บริโภคจะต้องได้รับความเดือดร้อนจากการมที่กลไกการตลาดไม่มีการแข่งขันอีกต่อไป ในปี พ.ศ.2542 รัฐสภาได้ผ่าน พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าโดยยกเลิกกฎหมายว่าด้วย การกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดเดิม และได้บัญญัติเรื่องการป้องกันการผูกขาดไว้ใน หมวดที่ 3 โดยมีเนื้อหาในมาตรา 25 ว่าห้ามมิให้ “ผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด” กระทำการในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อหรือขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม
- 2) กำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่เป็นการบังคับโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมอย่างไม่เป็นธรรม ให้ผู้ประกอบการอื่นซึ่งเป็นลูกค้าของตนต้องจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อหรือการจำหน่ายสินค้า หรือต้องจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อหรือขายสินค้า การได้รับหรือให้บริการ หรือในการจัดหาสินค้าจากผู้ประกอบการอื่น
- 3) ระวัง ลด หรือจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ การจำหน่าย การส่งมอบ การนำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ทำลายหรือทำให้เสียหายซึ่งสินค้าเพื่อลดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด
- 4) แทรกแซงการประกอบธุรกิจของผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

และในมาตรา 3 ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “ผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด” หมายความว่า ผู้ประกอบธุรกิจรายหนึ่งหรือหลายรายในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่งหรือบริการใดบริการหนึ่ง ซึ่งมี ส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายเกินกว่าที่คณะกรรมการกำหนด ด้วยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ โดยให้พิจารณาสภาพการแข่งขันของตลาด ด้วย

จะเห็นว่ายังเป็นเรื่องที่ยังไม่มีความชัดเจนว่า ผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดจะใช้เกณฑ์อะไรเป็นหลักจะรอให้ประชาชนมีผลกระทบขนาดไหนจึงเข้าข่ายครอบงำประกอบความผิด เมื่อได้กระทำตาม (1) (2) (3) และ (4) คุณพินิจของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ยังไม่กรณี ตัวอย่างของการพิจารณา และคณะกรรมการยังมีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์มิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการรวมธุรกิจ อันอาจก่อให้เกิดการผูกขาด หรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันตามมาตรา 26 และห้ามการกระทำการใดๆ อันมิใช่การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และมีผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ชัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจอื่น หรือเพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจตามมาตรา 29 ซึ่งก็ยังไม่เคยมีการ ดำเนินการใดๆ จากกรณีที่ผู้ประกอบการค้าปลีกรายย่อยต้องปิดตัวเองลงไปจำนวนมาก แต่กลับมีเสียงเรียกร้องให้ผู้ประกอบการจะต้องปรับตัวให้แข่งขันได้ ปรับตัวให้ทันสมัย ซึ่งโดยสภาพแล้วมันเป็นไปได้เลย ถ้าหากไม่ได้รับการส่งเสริมหรือคุ้มครองจากรัฐ เพื่อให้มีการแข่งขันได้ อย่างเสรีและเป็นธรรม

4.2 การใช้กฎหมายว่าด้วยราคาสินค้า

จากบทบัญญัติในมาตรา 29 แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ.2542 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการใดๆ โดยจงใจที่จะทำให้ราคาต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการ และคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่ถือว่าเป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควรหรือทำให้ปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการใดก็ได้

จะเห็นว่าคณะกรรมการจะมีแนวคิดหลักมุ่งไปทางคุ้มครองผู้บริโภคโดยเฉพาะ คือมุ่งให้ราคาต่ำเพื่อประชาชนผู้บริโภคได้บริโภคสินค้าราคาถูกเท่านั้น เมื่อยามปกติการซื้อขายปกติจะไม่มีปัญหาอะไร จะมีผลเฉพาะสินค้าจำเป็นและภาวะที่สินค้าขาดตลาด หรือมีการกักตุนสินค้าเท่านั้น จึงจะได้มีการประกาศกำหนดราคาหรือควบคุมราคาสินค้าเฉพาะบางรายการสินค้าแต่ไม่ได้ครอบคลุมไปทุกตัวสินค้า ดังนั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการจึงไม่อยู่ในส่วนที่จะให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการค้าปลีกรายย่อย ในทางกลับกันพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้า

และบริการ จะเป็นปัญหาต่อผู้ประกอบการค้าปลีกรายย่อย เพราะเมื่อสินค้าใดขาดตลาดก็ต้องไปหาซื้อสินค้าราคาควบคุมจากห้างที่มีกำลังซื้อสูง มีความสามารถในการจัดซื้อสินค้ามากกว่า เพื่อนำมาขายต่อเกินราคา กลายเป็นการกระทำผิดกฎหมายและต่อรับโทษอย่างน่าเห็นใจ ดังนั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ.2542 ฉบับนี้ จึงจะมีผลบังคับอย่างจริงจังเพียงในกรณีพิเศษ ที่เกิดการขาดแคลนสินค้าบางประเภท คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าจึงจะได้เข้ามามีส่วนควบคุมมิให้ราคาสูงเกินสมควรต่อผู้บริโภค จากกรณีดังกล่าวมานี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ.2542 จึงไม่มีส่วนจะใช้ในการคุ้มครองผู้ค้าปลีกรายย่อยของไทยได้เลย

4.3 กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

หากจะพิจารณาวัตถุประสงค์ของ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 แล้วจะเห็นว่าเป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการธุรกิจไทย โดยคำนึงถึงความพร้อมของคนไทย ความมั่นคงของประเทศและความปลอดภัย การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ศิลปวัฒนธรรมและจารีตประเพณีของประเทศ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การพลังงานและการรักษาสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค ฉะนั้นการอนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจจึงเป็นกรณียกเว้น เพื่อให้ได้ประโยชน์ต่อประเทศอันเนื่องมาจากความจำเป็น แต่รัฐบาลต้องการส่งเสริมให้นักลงทุนต่างชาตินำเงินเข้ามาลงทุนและต้องไม่กระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศ ธุรกิจที่มีผลกระทบต่อศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และหัตถกรรมพื้นบ้าน หรือธุรกิจที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม และธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันกับคนต่างด้าว แต่กลับมีข้อกำหนดยกเว้น ในกรณีที่คนต่างด้าวจะขออนุญาตประกอบธุรกิจค้าปลีกในประเทศไทย โดยมีทุนจดทะเบียนมากกว่า 100 ล้านบาท ก็สามารถที่จะขออนุญาตได้ กลายเป็นเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการค้าปลีกรายใหญ่เท่านั้นได้สิทธิที่เข้ามาแข่งขันกับผู้ประกอบการค้าปลีกรายย่อยของไทย ที่มีกำลังทุนน้อย ยังขัดกันเองในตัวหลักกฎหมายมาตราเดียวกัน คือ มาตรา 8 (3) ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว ตามที่กำหนดไว้ในบัญชีสาม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ดังนั้นเมื่อคนไทยยังไม่พร้อมที่จะแข่งขัน แต่กลับให้ผู้ที่มีกำลังมากมีความพร้อมมาแข่งขันยิ่งเป็นเรื่อง ที่ทำให้แข่งขันสู้กันไม่ได้

4.4 ร่างกฎหมายที่จะมีในอนาคตเพื่อการคุ้มครองผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกไทย

ได้เคยมีการร่างกฎหมายประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตราเป็นกฎหมายบังคับใช้ในการให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการค้าปลีกและค้าส่งรายย่อย อันจะมีผลไปถึงการควบคุมการขยายสาขาของผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกรายใหญ่ เพื่อมิให้การขยายตัวธุรกิจค้าปลีกรายใหญ่ครอบครองตลาดทั้งหมด จนถึงขนาดมีอำนาจการผูกขาดตลาดอยู่ภายใต้กลุ่มธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่เพียงกลุ่มเดียว สร้างความเป็นธรรมทางการค้าในระบบธุรกิจค้าปลีกรายย่อยให้สามารถอยู่ร่วมกับธุรกิจค้าปลีกรายใหญ่ได้ โดยหลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง คือ กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งมีอำนาจกำหนดให้ธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งประเภทใดหรือขนาดใดที่กำหนดเป็นธุรกิจที่ถูกลงควบคุม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการดำรงรักษาระบบค้าปลีกและค้าส่ง สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การพัฒนาประเทศ ขจัดความเสียหายเปรียบระหว่างธุรกิจ การป้องกันผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน และสิ่งแวดล้อม เมื่อประกาศควบคุมแล้ว ก็มีอำนาจกำกับดูแลหรือสนับสนุนส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจค้าปลีกและค้าส่ง โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญของร่างกฎหมายดังต่อไปนี้

- 1) การเปิดกิจการค้าปลีกหรือขยายสาขาต้องได้รับอนุญาต
- 2) กำหนดพื้นที่ที่จะอนุญาต (โซนนิ่ง) และพื้นที่ที่ห้ามขาย โดยวิธีขายแร่แบบตลาดนัดหรือวิธีใดๆ
- 3) กำหนดจำนวนธุรกิจค้าปลีกค้าส่งหรือขนาดพื้นที่และแยกประเภทของธุรกิจ
- 4) กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกค้าส่งต้องเสนอแผนการประกอบธุรกิจ ให้กรรมการเห็นชอบ
- 5) กำหนดวัน เวลาทำงาน และชั่วโมงทำการเปิดและปิด
- 6) กำหนดมาตรการดูแลไม่ให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างธุรกิจ
- 7) สั่งให้ผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งเก็บสินค้า ห้ามขายสินค้า ถ้าสินค้านั้นจะเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค
- 8) กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง ดำเนินการป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดต่อผู้ประกอบการอื่น
- 9) สั่งให้ผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกค้าส่งจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกต่อสาธารณะ

จะเห็นว่าจากอำนาจที่กล่าวมา 9 ประการนั้น ยังไม่มีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เดิม ถึงจะมีกฎหมายเรื่องการผังเมืองอยู่บ้าง ก็ไม่ใช่ว่าผู้ที่มีอำนาจด้านการผังเมืองจะมีความรู้ความเข้าใจต่อปัญหาทางการค้าได้ แต่พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ยืนยันว่าจะไม่มีการผลักดันร่างกฎหมายดังกล่าวออกมาใช้เป็นกฎหมาย โดยจะให้ออกกฎกระทรวงซึ่งอาศัยอำนาจตาม

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 และ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาใช้บังคับ แทน โดยเมื่อกฎหมายเดิมให้อำนาจอยู่แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายใหม่ (ไทยโพสต์, ออนไลน์, 2545)