

## บทที่ 5

### สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

การค้าปลีกเป็นธุรกิจพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่สร้างความมั่นคงแก่ประเทศชาติที่สำคัญยิ่ง เพราะหากธุรกิจค้าปลีกกระจายอยู่ในมือของประชาชน จะทำให้ประชาชนสามารถประกอบธุรกิจสร้างรายได้เลี้ยงครอบครัว และยังเป็นธุรกิจที่โยงใยถึงประชาชนหลายอาชีพในทุกชั้นตอน และแผ่กระจายเป็นรูปแบบรายเล็กรายน้อย ที่ต้องแข่งขันกันสร้างสมดุลทางราคา สมดุลทางคุณภาพ เพื่อแข่งขันกันอย่างเสรีและเป็นธรรม ตามกลไกตลาด อยู่บนหลักการค้าเสรีอย่างเป็นธรรม ธุรกิจค้าปลีกขายย่อยจำนวนมากๆ รวมกันทั้งหมดนับว่ามีมูลค่ามหาศาล จึงเป็นที่ต้องการของนักลงทุนต่างประเทศ ซึ่งได้เปรียบทางด้านเงินทุน ทางด้านเทคโนโลยี พยายามบีบบังคับโดยใช้ความที่มีทุนที่เหนือกว่า ประกอบกับประเทศไทยประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ จึงต้องพึ่งพาการลงทุนจากต่างประเทศ ทำให้นักลงทุนต่างประเทศอ้างสิทธิที่ว่า ประเทศไทยต้องเปิดเสรีทางการค้า การลงทุน โดยเร็วเพื่อสร้างความมั่นใจแก่นักลงทุนต่างประเทศที่จะมาลงทุน ในประเทศ

#### 1. สรุปผลการศึกษา

จากการที่รัฐบาลไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งมีข้อตกลงที่จะนำไปสู่การเปิดเสรีทางการค้าการลงทุน โดยมีระยะเวลาในการให้ประเทศสมาชิกได้เตรียมความพร้อมก่อนการเปิดเสรีทางการค้าอย่างมีขั้นตอนมีระยะเวลา แต่รัฐบาลไทยรีบร้อนไขการเปิดเสรีทางการค้าการลงทุนก่อนเวลาอันสมควร เพียงหวังเงินลงทุนจากนักลงทุนต่างชาติโดยประเทศไทยยังไม่มีความพร้อม ยังไม่มีมาตรการที่รองรับการเปิดเสรี ประชาชนยังไม่มีความพร้อมในการแข่งขัน และไม่มีความสามารถทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้ค้าปลีกขายย่อยของไทยที่ได้ประกอบอาชีพสืบทอดกันมานานหลายชั่วอายุคน จนเป็นรูปแบบการค้าที่เป็นจารีตประเพณีการค้าแบบไทย อยู่ในสังคมและวัฒนธรรมแบบไทย ดังนั้นการที่นักลงทุนต่างชาติและผู้บริหารประเทศบางคน จะอ้างว่าต้องเปิดเสรีทางการค้านั้น ต้องมีขอบเขตในอันที่จะต้องรักษาความเป็นธรรมทางการค้าต่อผู้ค้าปลีกขายย่อยที่เป็นประชาชนเจ้าของประเทศ รักษาความมั่นคงของประเทศไว้ ดังนั้น

การที่จะมีกฎหมายที่สามารถคุ้มครองอาชีพของประชาชน วิถีชีวิต ความเป็นอยู่ วัฒนธรรม อันดีงามที่สืบทอดกันมานาน ก็ไม่เป็นการขัดต่อหลักการค้าเสรี เพราะการค้าเสรีต้องอย่างเป็นธรรมด้วย ถ้าหากปล่อยให้มีการแข่งขันกันระหว่างห้างค้าปลีกที่มีทุนจดทะเบียนเกินกว่า 100 ล้านบาท กับธุรกิจค้าปลีกรายย่อย (โชวห่วย) ก็ถือได้ว่าเป็นการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมอยู่แล้ว เพราะไม่สามารถแข่งขันกันได้ กลไกตลาดก็จะถูกบิดเบือนจากอำนาจทุนที่มหาศาล และวิธีการที่เรียกว่าการค้าปลีกสมัยใหม่ ที่มีกลวิธีที่เป็นการแข่งขันกันแบบคนละรุ่นคนละชั้น ดังนั้นเพื่อความ เป็นธรรมแก่ประชาชนคนไทย เพื่อความมั่นคงของประเทศ และเพื่อทำให้ความคุ้มครองผู้บริโภคอย่างยั่งยืนแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าจะต้องมีมาตรการที่จะควบคุมธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่ ซึ่งเป็นธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่หรือมีสาขามาก มิให้มีอำนาจเหนือตลาด ที่จะควบคุมกำหนดราคาซื้อ กดราคา ผู้ผลิตหรือซัพพลายเออร์ ทำลายการแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นธรรม และขายสินค้าให้ผู้บริโภค โดยผู้บริโภคไม่มีอำนาจจะต่อรอง ไม่มีทางเลือกที่จะซื้อ โดยอาศัยระบบการขยายสาขาเพื่อแย่งส่วนแบ่งตลาด แย่งอาชีพผู้ค้าปลีกรายย่อย มิให้มาแข่งขันได้แล้ว และต้องเลิกกิจการไปในที่สุดก็จะเป็นการผูกขาดธุรกิจค้าปลีกของประเทศโดยกลุ่มคนเพียงไม่กี่คน เมื่อถึงวันนั้นผู้บริโภคจะถูกเอารัดเอาเปรียบอย่างไรก็ไม่อาจจะใช้มาตรการทางกฎหมายมาคุ้มครองได้อีก และการรื้อฟื้นระบบค้าปลีกรายย่อย ค้าปลีกระบบเก่าที่มียี่ปี่ว ซาปี้ว ก็จะไม่อาจทำได้อีกเช่นกัน ก็จะเป็นการสาบสูญไปสำหรับรัฐบาลที่จะมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองธุรกิจค้าปลีกรายย่อย เพราะจะไม่เหลือธุรกิจค้าปลีกรายย่อยให้รัฐบาลได้คุ้มครองดูแลอีกต่อไป เพื่อรักษาสมดุลทางการตลาดและการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนผู้บริโภคอย่างยั่งยืนสืบต่อไป จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่เข้มแข็ง ในการให้ความคุ้มครองธุรกิจค้าปลีกรายย่อยให้คงอยู่ โดยมีจำนวนมากพอที่กลไกการค้าเสรีอย่างเป็นธรรมจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพอยู่ สร้างความสมดุลของอำนาจทางเศรษฐกิจ และสร้างความมั่นคงของประเทศ

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้ศึกษาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีมาตรการใด ๆ ในการให้ความคุ้มครองธุรกิจค้าปลีกรายย่อย หรือควบคุมการขยายสาขาของธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่ที่กำลังชิงพื้นที่ขยายสาขาอย่างรวดเร็ว ก่อนที่จะมีการเสนอร่างกฎหมายมาเพื่อควบคุมธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่ เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่จะควบคุมธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่และให้ความคุ้มครองธุรกิจการค้าปลีกรายย่อยโดยตรง ดังนั้นรัฐจะต้องนำกฎหมายข้างเคียงมาบังคับใช้ โดยกำหนดเป็นมาตรการในการควบคุมการขยายสาขาของธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่ ผู้วิจัยมีความเห็นควร

ใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้วเป็นการริบคว่นโดยกำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายในระยะสั้นที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นใช้อำนาจตามกฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งเป็นอำนาจท้องถิ่นในการควบคุมการขยายสาขาธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่ ให้หยุดหรือชะลอไว้ก่อน จนกว่าจะมีมาตรการระยะยาว คือ การตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีก รายย่อย โดยมีมาตรการดังนี้

## 2.1 มาตรการระยะสั้น

มาตรการที่จะให้ความคุ้มครองธุรกิจค้าปลีกรายย่อย โดยใช้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 และ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 8 โดยกำหนดกฎกระทรวงประเภทขนาดอาคาร โดยให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นควบคุมการอนุญาตขยายสาขาของห้างขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่มากโดยกำหนดให้ต้องอยู่นอกเมืองหรือนอกชุมชนห่างออกไปสักประมาณ 15 กิโลเมตร หรือ 20 กิโลเมตร ตำรวจผลกระทบต่อสังคมหรือชุมชน คำนวณจำนวนความหนาแน่นทางสภาพเศรษฐกิจ ประกอบการพิจารณาในการอนุญาต ส่วนการควบคุมการขยายสาขาของประเภทร้านสะดวกซื้อ ที่มีขนาดเล็กและใช้อาคารตึกแถวอาคารพาณิชย์เป็นที่ประกอบการ แม้อาจจะมองได้ว่าร้านสะดวกซื้อ เป็นธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่ที่มีพื้นที่น้อย แต่ก็ถือได้ว่าเป็นธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ เพราะระบบเครือข่ายมากมีเงินทุนมาก มีสาขามากกระจายไปทั่วประเทศนับพันแห่ง แต่เจ้าของเดี่ยวหรือกลุ่มเดียว ดังนั้นพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ถ้าหากจะใช้บังคับตามมาตรา 10 (2) โดยใช้อำนาจของท้องถิ่นออกข้อบัญญัติขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงได้ โดยอาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดจำนวนสาขาที่จะอนุญาต ขนาดพื้นที่ของสาขาไม่เกินขนาดที่กำหนดตามผังเมืองที่ต้องให้ออกไปอยู่นอกเมือง ดังนั้นจะอ้างว่าเป็นอาคารเก่าอยู่แล้วแต่จะมาขยายสาขาใหม่เพิ่มขึ้นเกินกว่าที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่นเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะไม่สามารถอนุญาตได้ โดยมาตรการใช้อำนาจท้องถิ่น ควรประกอบด้วยประเด็นหลัก ๆ 3 ประเด็น คือ

1) กำหนดข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้การตั้งหรือขยายสาขาของธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่ ทุกขนาดต้องได้รับอนุญาตก่อนดำเนินการก่อสร้างอาคารหรือก่อนการดำเนินการตัดแปลงอาคารกรณีกิจการที่ใช้อาคารเก่ามาดัดแปลง

2) กำหนดเขต หรือกำหนดสถานที่ตั้งของธุรกิจการค้าปลีกสมัยใหม่ โดยให้คำนึงถึงขนาดอาคาร จำนวนประชากร จำนวนร้านค้า หรือระยะห่างระหว่างร้านค้าแต่ละพื้นที่ และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผลกระทบต่อสังคม และสภาพแวดล้อม รวมทั้งปัจจัยอื่นที่จำเป็นเฉพาะท้องถิ่น

3) กำหนดจำกัดจำนวนสาขาของธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งสมัยใหม่ หรือขนาดของพื้นที่ในการประกอบธุรกิจ รวมทั้งการแบ่งแยกประเภทของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งขนาดใหญ่จะอยู่ในเมืองหรือห่างจากตัวเมืองออกไป เช่นขนาดเล็กเช่นร้านสะดวกซื้อจะมีไม่เกินกี่แห่งในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ

มาตรการทางกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองความเป็นธรรมทางการค้า คือ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 โดยกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้รับผิดชอบ มีคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าเป็นผู้มีอำนาจประกาศกำหนดมาตรการและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด และบังคับใช้ให้ได้อย่างจริงจัง และเป็นรูปธรรม และให้กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาว่าธุรกิจค้าปลีกใด มีการกระทำอันไม่เป็นธรรมในบางประเภทธุรกิจการมีส่วนแบ่งทางการตลาด เพียง 20% ก็มีอำนาจเหนือตลาดแล้ว บางประเภทถึงจะมีส่วนแบ่งการตลาด เกิน 50% ก็ยังไม่มีอำนาจเหนือตลาด เช่น เมื่อห้างใหญ่ต่างๆ ใช้กลยุทธ์ในการทำให้ผู้ประกอบการรายอื่นไม่อาจค้าขายแข่งได้ และต้องเลิกกิจการ ไปเป็นจำนวนมากต่างๆ ที่ยังไม่ได้มีส่วนแบ่งการตลาดถึง 50% แต่เมื่อรวมประเภทธุรกิจแล้ว กลายเป็นกลุ่มที่มีอำนาจเหนือตลาด ถึงแม้จะไม่ได้เป็นเจ้าของเดียวกัน แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำร่วมกันทำให้ผู้อื่นต้องเลิกกิจการ เป็นการทำการค้าที่ไม่เป็นธรรมตาม มาตรา 29 (ข้อบัญญัติมาตรา 29 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำใดๆ อันมิใช่การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และมีผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ขัดขวาง กีดกันหรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้อื่นหรือเพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจ) เพราะการพยายามขยายสาขามากๆ การลด แลก แจก แถม จึงเป็นการกระทำใดๆ อันมิใช่เป็นการกระทำโดยเสรีอย่างเป็นธรรมแต่ยังไม่เคยมีการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาก่อนหน้านี้ แต่อย่างไรก็ดีหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแล้ว กรมการค้าภายในได้มีการประกาศระเบียบคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าว่าด้วยแนวทางพิจารณาการปฏิบัติทางการค้าระหว่างผู้ประกอบการค้าส่งค้าปลีกกับผู้ผลิตหรือผู้จำหน่าย พ.ศ.2549 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2549 จึงนับเป็นอีกก้าวหนึ่งที่จะนำไปสู่การสร้างความเป็นธรรมทางการค้า แต่กระทรวงพาณิชย์ยังจะต้องเน้นตรวจสอบธุรกิจค้าปลีกรายใหญ่โดยเข้มงวดขึ้นในการที่จะกระทำผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ให้เคร่งครัดยิ่งขึ้น โดยยึดหลักสร้างความเป็นธรรมคุ้มครองประเทศชาติประชาชนส่วนใหญ่โดยไม่ต้องเกรงใจนักลงทุนต่างชาติเพราะจะทำให้ประเทศชาติจะต้องตกสภาวะครอบงำจากต่างชาติอย่างสิ้นเชิง

จากกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ถ้าผู้รับผิดชอบนำมาบังคับใช้ให้เต็มที่แล้ว ก็ยังพอจะควบคุมการขายสาขาและการเอาเปรียบทำการค้าได้บ้างอยู่แล้วถึงจะไม่สามารถให้ความคุ้มครองธุรกิจค้าปลีกรายย่อยได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ควรที่ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบใช้อย่างเต็มที่เพื่อปกป้องประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม

## 2.2 มาตรการระยะยาว

มาตรการระยะยาวเพื่อให้การแก้ปัญหาที่มีความชัดเจนจำเป็นต้องให้รัฐบาลเสนอร่างกฎหมายฉบับใหม่ เป็นร่างกฎหมายค้าปลีกและค้าส่งซึ่งในอดีตกระทรวงพาณิชย์ได้เคยเสนอยกร่างไว้แล้ว และได้ถูกถอนไป โดยให้ยกร่างขึ้นมาใหม่ฉบับหนึ่ง ให้มีเนื้อหาในการแก้ปัญหาต่างๆ ที่ยังแก้ไขไม่ได้ คือ

1) กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งเสนอแผนการจัดระบบการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งให้คณะกรรมการพิจารณาประกอบการอนุญาต

2) กำหนด วัน เวลา และชั่วโมงในการเปิด ปิด ของธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่ และให้มีวันหยุดทุกสัปดาห์

3) กำหนดมาตรการดูแล ไม่ให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างธุรกิจ แยกประเภทธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ กับรายย่อยโดยพิจารณาจากขนาดทุนกับจำนวนสาขาไม่ใช่พื้นที่เพียงอย่างเดียว

4) ดำเนินการป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบที่เกิดจากการประกอบธุรกิจ กรณีที่การประกอบธุรกิจนั้น ก่อให้เกิดความเดือดร้อนและเสียหายต่อธุรกิจใกล้เคียง ระบบการจราจร ประโยชน์สาธารณะ หรือสิ่งแวดล้อมเกินสมควร

5) กำหนดให้การค้าตั้งหรือขยายสาขาของธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งสมัยใหม่ ต้องขออนุญาตก่อนดำเนินการ โดยสำรวจผลกระทบต่อ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ของชุมชน

6) กำหนดเขตหรือกำหนดสถานที่ตั้งของธุรกิจการค้าปลีกสมัยใหม่ โดยให้คำนึงถึงจำนวนประชากร จำกัดจำนวนร้านค้าหรือระยะห่างระหว่างร้านค้าแต่ละพื้นที่และการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ผลกระทบต่อ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมรวมทั้งปัจจัยอื่นๆที่จำเป็น

7) กำหนดจำนวนธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง หรือขนาดของพื้นที่ในการประกอบธุรกิจ รวมทั้งการแบ่งแยกขนาดของธุรกิจรายย่อยที่ควรจะได้รับ การคุ้มครอง ประเภทของธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง เพื่อการใช้มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครอง หรือต้องควบคุมการขยายกิจการให้ชัดเจน

ดังนั้นรัฐจึงต้องมีการพิจารณาร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่หรือนำเอาร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง ที่กระทรวงพาณิชย์เคยร่างไว้แล้วขึ้นพิจารณาใหม่ ให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว ก่อนที่ธุรกิจค้าปลีกรายย่อยจะต้องเลิกกิจการไปหมด (กระทรวงพาณิชย์เคยจัดทำร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง ขึ้นแล้วแต่ รัฐบาล พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ยืนยันว่าจะไม่มีการผลักดันออกเป็นกฎหมาย)

### 2.3 ข้อกฎหมายที่ควรยกเลิก

ในส่วนพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ควรแก้ไขในประเด็นข้อยกเว้นให้บุคคลต่างด้าวประกอบธุรกิจค้าปลีกได้ ตามบัญชีสาม ท้ายพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวข้อ (14) ให้บุคคลต่างด้าวที่มีทุนรวมกัน 100 ล้านบาทสามารถขออนุญาตประกอบธุรกิจการค้าปลีกได้โดยแก้เป็น ให้ห้ามบุคคลต่างด้าวประกอบธุรกิจการค้าปลีกเท่านั้น โดยให้ยกเลิกส่วนที่เป็นข้อยกเว้นที่ให้ผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกที่เป็นบุคคลต่างด้าวที่มีทุนไม่น้อยกว่า 100 ล้านบาทได้รับการยกเว้นให้ได้รับอนุญาตดำเนินกิจการในประเทศไทยได้ ซึ่งโดยปกติกฎหมายก็ยอมให้บริษัทที่จดทะเบียนในประเทศไทยแต่มีบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นไม่ถึงกึ่งหนึ่งตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ถือว่าเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทยก็ยังประกอบธุรกิจค้าปลีกในประเทศไทยได้เช่นเดียวกับคนธรรมดาสัญชาติไทยทั่วไปได้อยู่แล้ว