

คำชี้แจงเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรี
เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง
โดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

.....

สรุปความเป็นมาของเรื่องที่เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณามีมติให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง พ.ศ.

ความเห็นและข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบพร้อมเหตุผล

1. มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องติดตามและประเมินผลมาตรการสนับสนุนต่าง ๆ ตามบันทึกความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างความรู้ ความเข้าใจ และจิตสำนึกให้ผู้บริโภคเข้าใจปัญหาและผลกระทบของการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งต่อสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม

2. มอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์ติดตามความเคลื่อนไหวและสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่ที่เกี่ยวข้อง และพิจารณาเสนอแนะต่อคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เพื่อพิจารณาประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การรวบรวมธุรกิจอันอาจก่อให้เกิดการผูกขาดหรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ตามมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2522

ความเห็นของกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่กระทรวงพาณิชย์ได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจกระทรวงพาณิชย์นั้น เหมาะสมแล้ว แต่ในภารกิจของกระทรวงมหาดไทยก็ได้มีการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่ให้อำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการในการก่อสร้างอาคาร และการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีผลกระทบต่อการจราจรและสิ่งแวดล้อม โดยได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการกลั่นกรองมาตรการที่มีความรอบคอบรัดกุม และเป็นมาตรฐานเดียวกันในการปฏิบัติทั่วประเทศอยู่แล้ว ก่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้นำไปพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายต่อไป

จึงเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อโปรดทราบ

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ
คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
เรื่อง การค้าปลีกสมัยใหม่กับการป้องกันการผูกขาด

๑. สภาพปัญหา

การขยายสาขาของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่มีความรุนแรงและรวดเร็วขึ้น โดยในระยะหลังได้ขยายเข้าไปในชุมชน ระดับอำเภอ ในต่างจังหวัดมากขึ้น โดยปี พ.ศ.๒๕๔๔ มีจำนวนเพียง ๑,๘๐๐ สาขา เพิ่มขึ้นเป็น ๔,๐๐๐ สาขา ในปี พ.ศ.๒๕๔๙ และมีแนวโน้มจะขยายสาขาเพิ่มเป็น ๕,๗๐๐ สาขา และส่วนแบ่งตลาดของ Modern Trade ในตลาดค้าปลีกค้าส่งของประเทศได้เพิ่มอย่างรวดเร็ว จากร้อยละ ๒๕-๓๐ ในปี พ.ศ.๒๕๔๕ เป็นร้อยละ ๕๐-๖๐ ในปี พ.ศ.๒๕๕๐^๑

ปัญหาการขยายสาขาของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่ในประเทศไทยนั้นมีสองด้านคือ โครงสร้างการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งขาดความสมดุล และพฤติกรรมการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ผลิต ร้านค้าปลีกขนาดเล็ก ผู้บริโภค เศรษฐกิจครัวเรือน เศรษฐกิจชุมชน สังคม วัฒนธรรมและการท่องเที่ยว และสิ่งแวดล้อม ประกอบกับการใช้กฎหมายผังเมืองและควบคุมอาคารในปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้งในอดีตและปัจจุบัน

และด้วยปรากฏว่าขณะนี้ ผู้ประกอบธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่รายใหญ่รายหนึ่ง^๒ จะเลิกกิจการภายในประเทศไทย โดยผู้ประกอบธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่รายใหญ่อื่นจะเข้าซื้อกิจการดังกล่าวเพื่อดำเนินธุรกิจค้าปลีกต่อไป อาจส่งผลกระทบต่อผู้ผลิต ผู้ประกอบธุรกิจค้าปลีกรายย่อยแบบดั้งเดิม และผู้บริโภคในประเทศไทย

^๑ นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการเปิดเสรีให้ค้าปลีกข้ามชาติขนาดใหญ่เข้ามาขยายสาขาในประเทศไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ.๒๕๔๐ การแข่งขันด้านธุรกิจค้าปลีกในประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบจากค้าปลีกแบบดั้งเดิมสู่ค้าปลีกสมัยใหม่ ทำให้เกิดการแข่งขันเรื่องราคาอย่างเข้มข้นในกลุ่มค้าปลีก ๔ รายหลัก คือ Tesco Lotus, Big C, Carrefour และ Makro

^๒ ดู <http://www.bangkokpost.com/breakingnews/186085/tesco-eyes-carrefour>

Carrefour เป็นห้างค้าปลีกรายใหญ่ได้มีแผนถอนธุรกิจออกจาก ๓ ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ ไทย สิงคโปร์ และมาเลเซีย โดยจะเสนอขายกิจการให้กับผู้ซื้อที่มีศักยภาพ คาดว่าจะเปิดประมูลในเดือนกันยายนนี้ แต่ยังคงธุรกิจไนจีนและอินโดนีเซียต่อไป สำหรับเหตุผลที่บริษัทแม่ของ Carrefour ถอนตัวออกจากตลาดไทย เนื่องจากไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร มีส่วนแบ่งการตลาดเพียงร้อยละ ๙ ไม่ติดหนึ่งในสามในกลุ่มห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ในประเทศไทย โดยปี พ.ศ.๒๕๕๐ Carrefour มียอดขายในไทย ๒๗.๗ พันล้านบาท กำไร ๕๕๔ ล้านบาท จาก ๔๐ สาขาทั่วประเทศ

๒. การดำเนินการที่ผ่านมา

ในการนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ดำเนินการดังนี้

๒.๑ เสนอประเด็นในมติของผู้บริโภคให้กระทรวงพาณิชย์^๓ และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค^๔ พิจารณาดำเนินมาตรการคู่ขนานเกี่ยวกับการให้ความรู้ด้วยบริโภคศึกษา เพื่อให้ผู้บริโภคได้มีความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการขยายตัวของห้างค้าปลีกสมัยใหม่ด้วยแล้ว ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการค้าที่เป็นธรรมและการคุ้มครองผู้บริโภค ในระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง พ.ศ. ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงพาณิชย์

๒.๒ เสนอบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายและมาตรการสนับสนุนให้กระทรวงพาณิชย์ประกอบการพิจารณาเพื่อผลักดันร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง พ.ศ.^๕

๓. ข้อพิจารณา

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่าการรวมธุรกิจดังกล่าวนั้นหากพิจารณาเรื่องอำนาจเหนือตลาดเฉพาะธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่รวมกันทุกรายมีมูลค่า ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท^๖ ไม่ถึงครึ่งของมูลค่าตลาดรวม แต่หากพิจารณาเรื่องการรวมกิจการ คณะกรรมการแข่งขันทางการค้ายังไม่ได้ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การรวมธุรกิจออกตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการรวมธุรกิจอันอาจก่อให้เกิดการผูกขาดหรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความกังวลต่อผลกระทบที่จะตามมา อาจทำให้ส่วนแบ่งในตลาดค้าปลีกสมัยใหม่จะอยู่ที่กลุ่มธุรกิจเพียงกลุ่มใหญ่ดังกล่าวกว่าร้อยละ ๗๐-๗๕ อาจเกิดการมีอำนาจเหนือตลาดหรืออาจมีการตกลงร่วมกันครอบครองหรือควบคุมตลาด และอาจนำไปสู่การผูกขาดหรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันการค้าปลีกสินค้าประเภทอุปโภคและบริโภคเกือบทั้งหมดซึ่งจะทำให้ผู้ผลิตสินค้า

^๓ หนังสือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ ยธ ๐๕๐๔.๑/๑๓ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๒

^๔ หนังสือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ ยธ ๐๕๐๔.๑/๔๑ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๒

^๕ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๓/๑๔๕๐๒ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ แจ้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับร่างกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง

^๖ ปัจจุบันธุรกิจค้าปลีกมีมูลค่าการซื้อขายประมาณ ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี โดยแบ่งเป็นมูลค่าการซื้อขายผ่านร้านค้าปลีกแบบดั้งเดิมร้อยละ ๖๐ หรือคิดเป็นมูลค่า ๓๐๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี และอีกร้อยละ ๔๐ เป็นมูลค่าการซื้อขายผ่านร้านค้าสมัยใหม่ คิดเป็นมูลค่าการซื้อขายประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี

ประเภทอุปโภคและบริโภค ผู้ค้าปลีกขายย่อยแบบดั้งเดิมในประเทศไทยมีอำนาจต่อรองลดน้อยลง และมีฐานะย่ำแย่ลงไปจากเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคในหลายมิติในระยะยาว นอกจากนี้ ยังเป็นการขัดแย้งกับการเรียกร้องให้มีการควบคุมการขายตัวของห้างค้าปลีกสมัยใหม่ ซึ่งการเข้าซื้อกิจการของกลุ่มธุรกิจดังกล่าวนี้อาจไม่ต่างกับการขยายกิจการครอบครองหรือควบคุมตลาดนั่นเอง

๔. ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นสมควรดำเนินการดังนี้

๔.๑ มาตรการทางบริหาร

มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องติดตามและประเมินผลมาตรการสนับสนุนต่าง ๆ ตามบันทึกความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย^๗ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างความรู้ ความเข้าใจ และจิตสำนึกให้ผู้บริโภคเข้าใจปัญหาและผลกระทบของการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งต่อสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม

๔.๒ มาตรการทางกฎหมาย

มอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์ดำเนินการดังนี้

๔.๒.๑ ติดตามความเคลื่อนไหวและสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่ที่เกี่ยวข้อง

๔.๒.๒ พิจารณาและเสนอแนะต่อคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เพื่อพิจารณาประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การรวมธุรกิจอันอาจก่อให้เกิดการผูกขาดหรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ตามมาตรา ๒๖ ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.๒๕๕๒

(ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

^๗ อ้างแล้ว ดูเชิงอรรถที่ ๕