

บทที่ ๑

บทนำ



ความสำคัญของปัญหา

ระบบการค้าของประเทศไทยในปัจจุบัน เน้นการค้าแบบ "ระบบ เศรษฐกิจผสม" (Mixed Economy)^๑ ซึ่งมุ่งให้เอกชนประกอบการค้าโดยเสรีแต่อยู่ในขอบเขตอันสมควร โดยที่รัฐจะเข้าแทรกแซงในส่วนที่เป็นกิจการสาธารณูปโภค หรือกิจการที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติเท่านั้น นโยบายดังกล่าวปรากฏรายละเอียดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙) ดังนี้

"รัฐจะยึดถือนโยบายวิสาหกิจเสรีโดยสนับสนุนให้เอกชนประกอบการค้าภายใต้การควบคุมของรัฐในขอบเขตเฉพาะเท่าที่จำเป็นทั้งนี้รัฐจะไม่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจการพาณิชย์ที่ไม่จำเป็นขึ้นมาใหม่ ซึ่งจะเป็นการแข่งขันกับเอกชน ส่วนรัฐวิสาหกิจการพาณิชย์ที่ดำเนินการอยู่แล้วจะได้ ทบทวนและศึกษาวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง เพื่อกำหนดนโยบายให้แน่นอนว่ารัฐวิสาหกิจใดควรจะปรับปรุงให้เป็นประโยชน์แก่การพัฒนาการตลาดในระดับเกษตรกรต่อไป"^๒

การดำเนินนโยบายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางการค้าอย่างมาก คือทำให้เกิด การรวมตัวของพ่อค้า ผู้ขายในสินค้าและกักตุนสินค้า โดยเฉพาะสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพ เป็นผลให้สินค้ามีราคาสูงทำความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้บริโภค ดังเช่นกรณีน้ำตาลทรายขาว

^๑ร.อ. สุวิทย์ หัตถพิทักษ์กุล, "นโยบายการค้าในประเทศไทยกับการควบคุมและรักษาระดับราคา" เอกสารวิจัยส่วนบุคคล. (กรุงเทพมหานคร:วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๒๑, ๒๕๑๒) หน้า ๔

^๒สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙) (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๑๕), หน้า ๕๐

เกิดการขาดแคลนขึ้นในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๗ พ่อค้าได้มีการฉวยโอกาสขึ้นราคาสินค้าในอัตราสูง และมีการกักตุนสินค้าเพื่อเก็งกำไร เป็นต้น รัฐบาลจึงเล็งเห็นความจำเป็นในการเข้าแทรกแซงโดยให้กระทรวงพาณิชย์วางนโยบายเกี่ยวกับส่วนการค้าในประเทศและออกกฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน กระทรวงพาณิชย์ได้กำหนดนโยบายไว้ ๒ ประการคือ^๑

๑. ส่งเสริมและจัดระบบการค้าให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้ผลิตให้สามารถจำหน่ายสินค้าที่ผลิตในราคาที่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

๒. ควบคุมและรักษาระดับราคามีให้สูงมากจนเกินควรและป้องกันมิให้เกิดการขาดแคลนสินค้าโดยการควบคุม การผลิต การจำหน่าย กำหนดราคาสูงสุด พร้อมทั้งกำหนดมาตรการอื่น ๆ เช่น การแจ้ง ปริมาณและสถานที่เก็บ เพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองผู้บริโภค

หน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทในการดำเนินงานรักษาระดับราคาสินค้า คือ กรมการค้าภายใน ซึ่งดำเนินงานตามนโยบายของกระทรวงพาณิชย์ ส่งเสริมคนไทยให้มีอาชีพในการประกอบการค้าด้วยตนเอง โดยเป็นตัวกลางกระจายสินค้าไปยังผู้บริโภคทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่งเสริมร้านค้าในความดูแลของกรมฯ และบริษัทจังหวัด กำหนดประเภทชนิดของสินค้า และกำหนดราคาสูงสุดที่อยู่ในข่ายควบคุม อาศัยพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติควบคุมโภคภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นเครื่องมือในการควบคุมสินค้า

การค้าดำเนินงานของกรมการค้าภายในมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำรงชีพของประชาชนโดยทั่วไป แต่ผลการดำเนินงานของกรมการค้าภายใน โดยเฉพาะ ด้านการส่งเสริมการค้า และการควบคุมสินค้านั้นยังไม่สามารถที่จะดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ได้ เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานมาก อาทิ ปัญหาเกิดจากปัจจัยภายนอกประเทศที่ไม่สามารถควบคุมได้ เช่น การขึ้นราคาน้ำมันของประเทศผู้ค้าน้ำมัน (Opec) ภาวะเศรษฐกิจของโลก ตกต่ำ ความผันผวน นโยบายทางการเมืองประเทศต่าง ๆ ฯลฯ และปัจจัยภายในประเทศ เช่น

^๑กระทรวงพาณิชย์, "นโยบายกระทรวงพาณิชย์". (กรุงเทพมหานคร:กระทรวงพาณิชย์, ๒๕๒๐). หน้า ๑

การเพิ่มขึ้นของประชากร ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมทางการค้าของพ่อค้า และนโยบายการเงินและการคลังของรัฐบาล ฯลฯ เป็นต้น

การควบคุมสินค้าที่ผ่านมาได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าไม่ค่อยได้ผล ในทางปฏิบัติไม่สามารถควบคุมราคาสินค้าที่อยู่ในข่ายควบคุมได้ กรณี ปัจจุบันที่เห็นได้ชัดเจน คือ เนื้อสุกร เนื้อโค เป็นต้น การควบคุมราคาสินค้ายังก่อให้เกิดการขาดแคลนสินค้า เนื่องจากการกักตุนสินค้า เพื่อเก็งกำไรของพ่อค้า มีการขายสินค้าในตลาดมืด ด้วยราคาที่สูงกว่าที่ควบคุมไว้ และยังเป็นผลทำให้ผู้ผลิตลดปริมาณการผลิต และคุณภาพของสินค้าลง เพราะเห็นว่าคนได้กำไรน้อย ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนโดยทั่วไป ตลอดจนเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนของประเทศ ดังปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔) คือ

"การควบคุมราคาสินค้าที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเพิ่มการลงทุนในประเทศ เพราะเหตุว่าการควบคุมราคาสินค้าที่รัฐบาลดำเนินอยู่มีหลักเกณฑ์ในการเลือกประเภทสินค้าที่ควบคุมไม่ชัดเจน ตลอดทั้งราคาที่ควบคุมก็มักจะไม่เป็นธรรมและไม่สัมพันธ์กับต้นทุนการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้การควบคุมราคาสินค้าไม่ได้กำหนดระยะเวลาการควบคุมให้พอสมควร จึงทำให้วงการธุรกิจการลงทุนโดยทั่วไปสงวนท่าทีที่จะขยายกิจการหรือลงทุนใหม่จนกว่ารัฐบาลจะได้มีการปรับปรุงนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมราคาสินค้าให้ชัดเจนและเป็นธรรม"^๑

การดำเนินงานในการรักษาระดับราคาสินค้าของกรมการค้าภายใน ในการควบคุมราคาสินค้าดังกล่าว ได้รับความสนใจมาจากประชาชน ถึงแม้ว่าการควบคุมราคาสินค้าจะไม่สามารถควบคุมได้ทั่วถึงและได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคใด ๆ ก็ตาม การควบคุมราคาสินค้าก็ยังเป็นมาตรการอันหนึ่งที่สำคัญ ในการแก้ไขภาวะค่าครองชีพของประชาชน ไม่ให้บริโภคสินค้าที่มีราคาสูงเกินไป

^๑สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔) (กรุงเทพมหานคร:สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๒๐), หน้า ๔๘

ด้วยความสำคัญในการรักษาระดับราคาสินค้าดังกล่าวข้างต้น จึงทำการศึกษาการดำเนินงานในการรักษาระดับราคาสินค้าของกรมการค้าภายใน ประกอบกับยังไม่มีใครศึกษาเรื่องนี้อย่างจริงจังมาก่อน จะมีการศึกษาบ้างก็เฉพาะแต่เพียงบางส่วนเท่านั้น และส่วนใหญ่ก็เป็นในทำนองบทความสั้น ๆ ลงตามหนังสือ วารสารต่าง ๆ มิได้มีการศึกษาถึงการดำเนินงานทั้งหมด การศึกษานี้จึงเป็นการศึกษาถึงการดำเนินงานการรักษาระดับราคาสินค้าของกรมการค้าภายในว่าดำเนินงานอย่างไร ทั้งในอดีตและปัจจุบัน การดำเนินงานนั้นได้ผลเพียงใด มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้างที่ทำให้การดำเนินงานนั้น ไม่บรรลุผลตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- เพื่อศึกษาโครงสร้างพื้นฐานในการดำเนินงานของกรมการค้าภายใน
- เพื่อศึกษาถึงนโยบายของกระทรวงพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาระดับราคาสินค้าภายในประเทศ
- เพื่อศึกษาริธีการรักษาระดับราคาสินค้าที่ได้ดำเนินงานมาแล้ว
- ศึกษาผลดีและผลเสียตลอดจนอุปสรรคข้อขัดข้องในการดำเนินงานในการรักษาระดับราคาสินค้า เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานได้ผลดียิ่งขึ้น

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

- ทำให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่และความเป็นมาของกรมการค้าภายในในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาระดับราคาสินค้า
- ทำให้ทราบถึงขั้นตอนและวิธีดำเนินงานในการรักษาระดับราคาสินค้าทั้งในอดีตและปัจจุบัน
- ทำให้ทราบถึงการดำเนินงานที่ผ่านมาว่ามีผลดีและผลเสียอย่างไรตลอดจนอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

- ทำให้ทราบถึงขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การรักษาระดับราคาสินค้า ซึ่งมีผลทำให้การรักษาระดับราคาสินค้ามีประสิทธิภาพมากขึ้น
- เป็นการนำเสนอข้อมูลแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อกรมการค้าภายใน ซึ่งอาจนำ ผลการวิเคราะห์นั้นไปปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานเพื่อให้เกิด ผลดี และเพิ่มพูนประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- เป็นการ เสนอข้อมูลและผลการวิเคราะห์ให้ประชาชนได้ทราบ

ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานในการรักษาระดับราคาสินค้าเฉพาะส่วน ของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ โดยเน้นหนักในด้านการส่งเสริมการค้าและการควบ คุมสินค้าภายในประเทศ

ขั้นตอนและวิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาข้อมูล ๒ แบบด้วยกันคือ ข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ

ข้อมูลปฐมภูมิ

ได้จากการออกแบบสอบถาม ร้านค้าที่ได้รับความส่งเสริมของกรมการค้าภายใน ในเขตกรุงเทพมหานครด้วยการเลือกตัวอย่าง จากร้านค้าในความส่งเสริมฯ ที่มาติดต่อดังกล่าว คลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์ประมาณ ๓๐๐ ร้านค้า และเก็บตัวอย่างได้ ๒๕๐ ร้านค้า โดยใช้ ระยะเวลาประมาณ ๒ เดือน ได้จากการสัมภาษณ์ พันตรี ริงสรรงค์ ประดิษฐ์พงศ์ รองอธิบดี กรมการค้าภายใน คุณพัลลภ รัตนจันทร์ เจ้าหน้าที่บริหารการพาณิชย์ ๖, กองควบคุมสินค้า และจากการสอบถามเจ้าหน้าที่กองเศรษฐกิจการค้า, เจ้าหน้าที่กองควบคุมสินค้า, และ เจ้าหน้าที่กองส่งเสริมธุรกิจ กรมการค้าภายใน

ข้อมูลทฤษฎี

ได้จากการค้นคว้าในท้องสมุคต่าง ๆ อาทิท้องสมุคคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ท้องสมุคมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท้องสมุคกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น และได้จาก เอกสาร วารสารต่าง ๆ ในการดำเนินงาน ของ กรมการค้าภายใน และกระทรวงพาณิชย์ พอสรุปได้ ดังนี้

- รายงานประจำปี ของกระทรวงพาณิชย์
- วารสารกรมการค้าภายใน
- พ.ร.บ. ป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. ๒๔๙๐ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. ป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๗ พ.ร.บ. ควบคุมโภคภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๔๕, พ.ร.บ. กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ และประกาศต่าง ๆ
- เอกสารการดำเนินงานจากกรมเศรษฐกิจการตลาด กองควบคุมสินค้า และกอง ส่งเสริมธุรกิจ
- รายงานประจำเดือน และประจำปีของธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ ต่าง ๆ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงานประมาท ฯลฯ
- ดัชนีราคาผู้บริโภคแห่งประเทศไทย และรายได้ประชาชาติ ฯลฯ

การเสนอเรื่อง

การศึกษาการรักษาระดับราคาสินค้าภายในประเทศของกรมการค้าภายใน ประกอบ ไปด้วยบทต่าง ๆ ดังนี้

บทที่ ๑ ความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา ประโยชน์ที่ได้รับตลอดจน ขอบ เขตและขั้นตอนในการศึกษา

บทที่ ๒ ความเป็นมาของการรักษาระดับราคาสินค้า ประวัติ การแบ่งส่วนราชการ และอำนาจหน้าที่ของกรมการค้าภายใน

บทที่ ๓ การดำเนินงานอรรักษาระดับราคาสินค้าที่ผ่านมาและในปัจจุบันในด้านการ ส่งเสริมการค้าและการควบคุมสินค้า

บทที่ ๔ ผลการวิเคราะห์การดำเนินงาน การส่งเสริมการค้าและการควบคุมสินค้า
ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานและแนวทางแก้ไข

บทที่ ๕ บทสรุป และข้อเสนอแนะการดำเนินงาน



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย