

บทที่ 5

บทสรุปและเสนอแนะ

1. บทสรุป

การพัฒนาประเทศให้ยั่งยืนนั้นต้องพัฒนาควบคู่กันไปทั้ง 3 ด้าน ทั้งด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ความสำคัญของทั้ง 3 ด้านล้วนแล้วแต่มีความสอดคล้องซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาด้านเศรษฐกิจที่ต้องใช้อำนาจรัฐเข้าไปมีบทบาทหรืออีกนัยหนึ่งนั้นคือการเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของรัฐ ซึ่งการเข้าไปแทรกแซงดังกล่าวของรัฐจำต้องตระหนักให้มาถึงหลักนิติรัฐและหลักแห่งความสมดุลในระบบเศรษฐกิจ

ปัจจุบันต้องยอมรับว่าระบบเศรษฐกิจของประเทศไปไม่ได้เป็นระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมตามแนวคิดทฤษฎีของอดัมสมิท หรือ สำนักเสรีนิยมคลาสสิก หรือ เสรีนิยม (ใหม่) แต่อย่างใด แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 43 “... บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม...” เพราะแนวคิดทฤษฎีดังกล่าวเป็นการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นถึงอิสรภาพในการตัดสินใจ โดยใช้ระบบกลไกทางตลาดมาเป็นตัวกำหนดตลาดรวมทั้งการให้เอกชนเป็นผู้ถือครองในกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินหรือปัจจัยการผลิตโดยที่รัฐไม่เข้าไปแทรกแซง เว้นเสียแต่การดำเนินกิจกรรมในระบบเศรษฐกิจนั้น ๆ มีผลกระทบหรืออาจมีผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม หรือเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้าตามหลักเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ แต่ในปัจจุบันการดำเนินการในระบบเศรษฐกิจยังคงมีการแทรกแซงจากภาครัฐโดยการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการแทรกแซง ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 84 “... (1) รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและเป็นธรรม

โดยอาศัยกลไกตลาดและสนับสนุน ให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิก และละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบาทยุติที่ไม่สอดคล้อง กับความจำเป็นทางเศรษฐกิจและต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับ เอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษา ผลประโยชน์ส่วนรวมหรือจัดให้สาธารณูปโภค . . . (13) รัฐต้องดำเนินการตามนโยบาย ด้านเศรษฐกิจส่งเสริมสนับสนุนองค์กรภาคเอกชนทางเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติและ ระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง

ด้วยข้อเท็จจริงตามสภาพการบริหารประเทศในด้านเศรษฐกิจจึงเป็นการบริหาร ระบบเศรษฐกิจแบบผสม กล่าวคือ โดยเป็นการทั่วไปรัฐจะเปิดโอกาสในเอกชนเป็น ผู้ดำเนินการกิจการอย่างใด ๆ ได้ตามความเหมาะสมโดยกลไกของระบบเศรษฐกิจ เว้นเสียแต่ กิจการหรือประเภทธุรกิจที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในทางเสียหายรัฐจะเข้าไป ดำเนินการแทรกแซงตามหลักกฎหมาย เช่น การเข้าไปดำเนินการเองเสียทั้งหมดหรือ แต่บางส่วน หรือ รัฐไม่เข้าไปดำเนินการเองแต่ใช้วิธีการวางนโยบายเศรษฐกิจผ่าน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ การให้การสนับสนุนแก่การ ดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชน หรือ การควบคุมกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

ดังนั้นภาครัฐจึงเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจด้วยการให้การสนับสนุนหรือการ ส่งเสริมในธุรกิจบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าแทรกแซงในกิจการของวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อม เพราะหน่วยธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นหน่วยธุรกิจ ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา นอกจากมีจำนวนมากแล้วยังเป็นหน่วยธุรกิจที่ครอบคลุมประชาชนในจำนวนมากทั้ง ประชาชนในฐานะผู้ประกอบการและผู้บริโภค

เพราะฉะนั้นหากเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากการแข่งขันทาง การค้าที่ไม่เป็นธรรมส่งผลกระทบต่อหน่วยธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแล้วย่อม เป็นการส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ รัฐจึงได้ออกมาตรการทาง กฎหมายในการสร้างความสมดุลต่อการแข่งขันทางการค้าให้เกิดความเป็นธรรมและ เปิดโอกาสเสรีทางการค้าต่อผู้ประกอบการให้มากยิ่งขึ้น

การเข้าแทรกแซงกิจการต่าง ๆ ของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม นั้นเปรียบเสมือนการเข้าไปจัดการต่อรากฐานของระบบเศรษฐกิจเพราะหน่วยธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีจำนวนมากหากปราศจากอำนาจการแข่งขันในทางการค้าไม่ว่าจะเป็นเรื่องของราคาสินค้าและบริการ หรือ การเข้าถือครองในอำนาจต่อรองทางการตลาด รวมทั้งการป้องกันการเอารัดเอาเปรียบจากการลงนามในการเปิดเขตการค้าเสรีกับนานาประเทศ การเข้าแทรกแซงหรือการจัดการในกิจการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมนี้รัฐไม่อาจจัดการต่อระบบเศรษฐกิจได้ด้วยเพียงกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเพราะในข้อเท็จจริงภาครัฐได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจมากกว่า 70 ฉบับ โดยแบ่งแยกออกเป็นกลุ่มได้ 4 กลุ่มดังนี้

- 1) กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจทั่วไป
- 2) กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอุตสาหกรรม
- 3) กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจกิจการค้าและบริการ
- 4) กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค



อย่างไรก็ดีแม้ภาครัฐจะมีกฎหมายมากกว่า 70 ฉบับใช้ในการแก้ไขหรือการสร้างสมดุลในระบบเศรษฐกิจก็ตามรัฐก็ยังได้สร้างกลไกใหม่ขึ้นด้วยวิธีการออกกฎหมายตราเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการกิจการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งผู้เขียนได้ศึกษาในกระบวนการการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 แล้วพบว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวนั้นไม่สามารถแก้ไขหรือสร้างสมดุลในการแข่งขันทางการค้าให้เกิดความเสรีเป็นธรรมได้เพราะอำนาจหรือโครงสร้างการบริหารจัดการไม่สามารถเข้าไปถึงกระบวนการในการกำหนดราคาและสินค้าตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 และไม่สามารถยับยั้งหรือตรวจสอบลงโทษผู้ประกอบการที่มีพฤติกรรมเป็นไปในลักษณะการใช้อำนาจเหนือตลาดตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 รวมทั้งไม่สามารถยับยั้งวิธีการทุ่มตลาดจากภายนอกตามพระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการนำสินค้าเข้าจากต่างประเทศ พ.ศ. 2542 ได้

ในการนี้ผู้เขียนจึงได้แบ่งแยกปัญหาในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมออกไป 3 ปัญหาหลักดังนี้

- 1) ปัญหาการใช้อำนาจภาครัฐต่อระบบเศรษฐกิจในการแข่งขันทางการค้า
- 2) ปัญหาการจัดระบบกลไกราคาสินค้าและบริการ
- 3) ปัญหาการส่งเสริมธุรกิจวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมซึ่งอาศัยการจัดการโดยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543

การแบ่งแยกสภาพปัญหาในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางดังข้างต้นนั้นเป็นการแบ่งสภาพปัญหาตามกลไกของระบบเศรษฐกิจที่มีองค์ประกอบในกลไกด้านราคาสินค้าและบริการ กลไกในการแข่งขันทางการค้า และประกอบกับเจตนารมณ์เดิมของพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลาง พ.ศ. 2543 ในการที่จะมีองค์การหลักเพื่อเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้มีอำนาจในการต่อรองและแข่งขันทางการค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ และผู้เขียนได้มุ่งที่จะให้องค์กรดังกล่าวตามพระราชบัญญัติสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรม

การแข่งขันทางการค้าในหลักสำคัญตามแนวคิดของอดัมสมิธและสำนักเสรีนิยมคลาสสิกนั้นเป็นการเน้นให้มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม แต่การปล่อยให้มีการแข่งขันโดยปราศจากกฎกติกาในปัจจุบันย่อมเป็นไปได้ยากที่จะเกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันกันได้ โดยเฉพาะการแข่งขันที่มีความเลื่อมล้ำกันในองค์ประกอบด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเงิน ด้านการบริหารจัดการ ด้านการตลาด ด้านการบริหารงานบุคคล

ดังนั้น ภาครัฐจึงได้ตราพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อกำหนด กฎ กติกา ในการแข่งขันทางการค้าซึ่งประเด็นสำคัญของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ที่มีผลกระทบต่อมาตรการทางกฎหมายในการแทรกแซงธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมคือ (1) การใช้อำนาจเหนือตลาด (2) การควบรวมกิจการโดยไม่เป็นธรรม ทั้ง 2 ประเด็นปัญหาถูกผูกเงื่อนไขไว้กับคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเพียงกลุ่มคนกลุ่มเดียว

กระบวนการใช้อำนาจเหนือตลาดตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 3 บัญญัติว่า “... ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด หมายความว่า ผู้ประกอบธุรกิจรายหนึ่งหรือหลายรายในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่งหรือบริการใดบริการหนึ่งซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดและยอดขายเกินกว่าที่คณะกรรมการกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ให้พิจารณาสภาพการแข่งขันของตลาดด้วย...” และในการนี้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีกรณีการกำหนดหลักเกณฑ์ผู้มีอำนาจเหนือตลาดโดยกำหนดหลักเกณฑ์ดังนี้

1) ผู้ประกอบธุรกิจรายใดรายหนึ่งในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่งหรือบริการใดบริการหนึ่งมีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ร้อยละห้าสิบขึ้นไปและมียอดขายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป หรือ

2) ผู้ประกอบธุรกิจสามรายแรกในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่งหรือบริการใดบริการหนึ่งที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมารวมกันตั้งแต่ร้อยละเจ็ดสิบขึ้นไปและมียอดขายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป

นอกจากความหมายตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แล้วนั้นยังมีความหมายของผู้มีอำนาจเหนือตลาดตามหลักเศรษฐศาสตร์อีกด้านหนึ่งซึ่งผู้มีอำนาจเหนือตลาดตามหลักเศรษฐศาสตร์ หมายความว่า หน่วยธุรกิจที่มีศักยภาพในการใช้อำนาจของตนกระทำการบางอย่าง เช่น แทรกแซง บิดเบือน การแข่งขันในตลาดที่เกี่ยวข้องหรือในอุตสาหกรรมของตน เพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์หรือเป็นไปตามความต้องการของตนเพราะฉะนั้นแล้วความหมายของ “ผู้มีอำนาจเหนือตลาด” จึงมีความแตกต่างกัน โดยด้านกฎหมายให้ความหมายโดยเพียงการมองถึงส่วนแบ่งตลาดและมูลค่าการค้าแต่ในความหมายตามหลักเศรษฐศาสตร์มองที่พฤติกรรมในทางการค้าที่มุ่งต่อประโยชน์ของตนมากกว่าการรักษาเสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจ

จากนิยามความหมายทั้งในแง่ของเศรษฐศาสตร์หรือแง่ของกฎหมายจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างที่เศรษฐศาสตร์มองที่เจตนาในการกระทำแต่กฎหมายมองที่ส่วนแบ่งการตลาดและจำนวนเงินจากการขายและจะมีผลในทางกฎหมายเมื่อกระทำผิดในพฤติกรรมดังนี้

- 1) กำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อหรือขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม
 - 2) กำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่เป็นการบังคับโดยทางตรงหรือทางอ้อมอย่างไม่เป็นธรรมให้ผู้ประกอบธุรกิจอื่นซึ่งเป็นลูกค้าของตนเองต้องจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ หรือการจำหน่ายสินค้า หรือต้องจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อหรือขายสินค้า การได้รับหรือให้บริการหรือในการจัดหาสินค้าจากผู้ประกอบธุรกิจอื่น
 - 3) ระบุ ลด หรือจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ การจำหน่าย การส่งมอบ การนำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่มีเหตุอันสมควร ทำลายหรือทำให้เสียหายซึ่งสินค้าเพื่อลดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด
 - 4) แทรกแซงการประกอบธุรกิจของผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควร
- ซึ่งพฤติกรรมที่เป็นข้อห้ามตามที่กฎหมายกำหนดนั้นจะมีคณะกรรมการ-การแข่งขันทางการค้าเป็นผู้พิจารณาว่าการกระทำนั้น ๆ ตามที่ได้รับการร้องเรียนหรือการเฝ้าระวังติดตามของเจ้าหน้าที่เป็นพฤติกรรมที่ต้องห้ามตามกฎหมายและหากเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายผู้ประกอบการรายนั้นก็จะได้รับบทลงโทษตามที่กฎหมายกำหนด

จากกระบวนการการควบคุมให้มีการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรมโดยการกำหนดว่าผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดและหากระทำการเช่นใดจะเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายเป็นกระบวนการที่หากนำไปใช้โดยรวมถึงกิจการในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมด้วยนั้น กระบวนการดังกล่าวจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาในการแข่งขันทางการค้าในกิจการของกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีต่อวิสาหกิจขนาดใหญ่ เพราะขั้นตอนที่มีอย่างซับซ้อนประกอบกับในทางปฏิบัติการที่จะรู้ได้ว่าผู้ประกอบการรายใดมีพฤติกรรมเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายมาจากการร้องเรียนของผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบหรือจากการเฝ้าระวังของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเส้นทางการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการนั้นในทางปฏิบัติไม่สามารถสนองต่อผลตามที่กฎหมายต้องการได้ เช่น วิสาหกิจขนาดใหญ่จำกัดการให้บริการ

2. ข้อเสนอแนะ

จากการที่ภาครัฐเล็งเห็นถึงความสำคัญในการจัดการต่อระบบเศรษฐกิจให้เกิดเสถียรภาพและมีสมดุลระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายให้เป็นไปตามกลไกของตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าไปสร้างสมดุลในระบบเศรษฐกิจของกิจการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมซึ่งถือว่าเป็นหน่วยธุรกิจที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก ด้วยเพราะจำนวนหน่วยธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีอยู่กว่าร้อยละ 90 ของหน่วยธุรกิจทั้งหมดของประเทศ หากปล่อยให้หน่วยธุรกิจหรือวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเข้าแข่งขันทางการค้าอาจได้รับแรงกดดันจากหน่วยธุรกิจขนาดใหญ่จนต้องเลิกกิจการ

การที่ภาครัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจในกิจการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ออกมาบังคับใช้ในเชิงของการให้การส่งเสริมหรือสนับสนุนกิจการของภาคเอกชน ซึ่งเป็นวิธีที่ถูกต้องตามหลักกฎหมายมหาชนและเป็นไปตามหลักการเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของภาครัฐ แต่อย่างไรก็ดีพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ที่ภาครัฐหวังจะใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างเสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมกลับไม่สะท้อนผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ที่รัฐต้องการ แต่ปรากฏปัญหาขึ้นมาหลายประการตามที่ผู้เขียนได้ศึกษามาแล้วข้างต้นและในการนี้ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะต่อกระบวนการหรือวิธีการในการเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจในกิจการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมดังนี้

2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงสร้างการจัดการและกำกับการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

จากการศึกษาในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกว่า 70 ฉบับแต่ประมวลปัญหาแล้วพบว่าส่วนใหญ่ปัญหาเกิดจากกลุ่มกฎหมายธุรกิจการค้าและบริการ ซึ่งมีหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องและมีอำนาจสั่งการภายใต้กฎหมายที่หน่วยงานนั้น ๆ รับผิดชอบ ผู้เขียนจึงเห็นสมควรแก้ไขดังนี้

1) ข้อเสนอแนะด้านโครงสร้างการกำกับหน่วยงาน

โครงสร้างการจัดการต่อการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีการจัดให้อยู่ภายใต้การบริหารงานของกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งทำให้กระบวนการในการเข้าไปแข่งขันทางการค้าไม่มีความสอดคล้องกับนโยบายทางการค้าซึ่งกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้บริหารจัดการด้านการค้า

ดังนั้นเพื่อให้การส่งเสริมกิจการในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีนโยบายทางการค้าและมีความเข้มแข็งในการแข่งขันทางการค้า ผู้เขียนจึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 5 จากเดิม “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม” เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ควรแก้ไขเป็น

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีหน้าที่กำกับดูแลตลอดทั้งให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการเปลี่ยนแปลงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติและให้มีหน้าที่กำกับดูแลและมีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือประกาศซึ่งถือเป็นกฎหมายลำดับรองนั้นจะทำให้การกำหนดนโยบายเพื่อการส่งเสริมกิจการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีความสอดคล้องกับนโยบายทางการค้าในลักษณะระบบเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจะได้รับประโยชน์จากการกำหนดแนวทางการค้าไปในทิศทางเดียวกันกับทุก ๆ หน่วยธุรกิจทั้งที่ขึ้นและไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

2) ข้อเสนอแนะด้านโครงสร้างเชิงบริหาร

การจัดการต่อการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม นั้น ผู้เขียน เห็นด้วยกับพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 16 ซึ่งกำหนดให้มี “สำนักงานการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม” เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการ แต่ทั้งนี้ผู้เขียนขอเสนอแนะเพิ่มเติม โดยการ เปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการ ดังนี้

เดิมสำนักงานการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมบริหารงาน โดย “คณะกรรมการบริหารสำนักงาน” ตามความนัยมาตรา 18 และมีผู้อำนวยการ-สำนักงานเป็นผู้บริหารจัดการภายในสำนักงาน โดยต้องเป็นไปตามนโยบาย ข้อบังคับ ระเบียบ มติคณะกรรมการบริหารกำหนด

เพื่อให้การบริหารงานของสำนักงานการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สอดคล้องต่อการแก้ไขปัญหา ผู้เขียนเห็นควรที่จะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารดังนี้

(1) ยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 18 ถึง มาตรา 22 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการบริหารสำนักงาน

(2) แก้ไขบทบัญญัติ มาตรา 23 จากเดิมบัญญัติให้คณะกรรมการบริหาร เป็นผู้แต่งตั้งผู้อำนวยการรวมทั้งกำหนดเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนของ ผู้อำนวยการทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการและให้เป็นไปตามสัญญาจ้าง ที่คณะกรรมการบริหารกำหนด เปลี่ยนเป็นใช้ข้อความดังนี้

มาตรา 23 ให้คณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งผู้อำนวยการรวมทั้งกำหนด เงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนของผู้อำนวยการ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ตามความนัยมาตรา 27 ดังนี้

มาตรา 27 ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานให้เป็นไป ตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่สำนักงานและตามนโยบาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ ที่คณะกรรมการกำหนดและมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง

ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการของ
สำนักงาน

มาตรา 27/1 ผู้อำนวยการมีอำนาจ

(1) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือน ค่าจ้าง ลงโทษวินัยแก่เจ้าหน้าที่
และลูกจ้าง ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่งตามระเบียบของ
คณะกรรมการแต่ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างตั้งแต่ตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ
ผู้อำนวยการฝ่ายหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไปจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก
คณะกรรมการก่อน

(2) กำหนดเงื่อนไขในการทำงานของพนักงานและลูกจ้างออกกฎ
ระเบียบ วิธีปฏิบัติงานของสำนักงาน โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับที่
คณะกรรมการกำหนด

จากการแก้ไขรูปแบบการบริหารจัดการดังที่ผู้เขียน ได้เสนอแนะ
ข้างต้นนั้นจะทำให้ขั้นตอนการบริหารงานถูกแยกออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

(1) การบริหารงานเชิงนโยบายโดยคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจ
ขนาดกลางและขนาดย่อม

(2) การบริหารงานองค์กร โดยผู้อำนวยการสำนักงาน

การแก้ไขพระราชบัญญัติเพื่อให้มีการแยกส่วนงานนั้นจะทำให้ลด
ปัญหาความซ้ำซ้อนของขั้นตอนและเพิ่มประสิทธิภาพในการกำหนดมาตรการในการ
เข้าไปแทรกแซงกิจการในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมได้ทันต่อเวลา เพราะ
ในเรื่องของมาตรการต่างจะนำเข้าพิจารณาที่คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลาง
และขนาดย่อมโดยไม่ต้องผ่านคณะกรรมการบริหารสำนักงานให้ต้องพิจารณาในเรื่อง
หรือประเด็นอย่างเดียวกันแต่มีมติได้เพียงแค่ “เห็นชอบนำเข้าประชุมในคณะกรรมการ
ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม” ซึ่งคณะกรรมการก็ต้องพิจารณาในเรื่อง
หรือประเด็นนั้นอีกครั้งทำให้เสียเวลาในการกำหนดมาตรการบริหารงานและส่งเสริม
ควบคุมดูแลวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

3) ข้อเสนอแนะด้านโครงสร้างเงินโยบาย

จากการศึกษาวิจัยปัญหาการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามพระราชบัญญัติวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้มีรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานเงินโยบายผ่านคณะกรรมการ 2 คณะกล่าวคือ

- (1) คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
- (2) คณะกรรมการบริหารสำนักงาน

พบว่าการทำงานภายใต้รูปแบบตามที่พระราชบัญญัติกำหนดดังกล่าวข้างต้น มีขั้นตอนที่ซับซ้อนมากเกินความจำเป็นและในทางปฏิบัติแล้วหากฝ่ายนโยบายไม่สามารถกำหนดนโยบายทั้งเชิงรุกและรับให้สอดคล้องต่อระยะเวลาและผลกระทบอันเกิดจากปัจจัยภายนอกที่มีต่อระบบเศรษฐกิจแล้วย่อมเป็นการไร้ผลสัมฤทธิ์ที่จะเข้าไปแทรกแซงเพื่อสร้างเสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามก็ผู้เขียนได้เสนอแนะไว้แล้วในข้อ 2) โดยการยกเลิกการบริหารโดยคณะกรรมการบริหารสำนักงานแต่ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารสำนักงานและกิจการภายในแทน

อนึ่งองค์ประกอบคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามที่กฎหมายบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานนั้นก็สมควรต่อกระบวนการส่งเสริมเพราะด้วยขนาดขององค์ประกอบที่ใหญ่เกินไปทำให้เกิดความคล่องตัวในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อเป็นการส่งเสริมหรือเพื่อเข้าไปแทรกแซงในกิจการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นสมควรให้มีการปรับแก้ขนาดขององค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามมาตรา 6 เป็นดังนี้

มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่าคณะกรรมการการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมประกอบด้วยประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ผู้แทนสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินหกคนเป็นกรรมการ

ให้ผู้อำนวยความสะดวกเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่น

การแก้ไขขององค์ประกอบคณะกรรมการการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจากเดิมมาใช้องค์ประกอบใหม่โดยให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาเป็นประธานและกรรมการ ข้อดีที่ได้รับคือความคล่องตัวในการเรียกประชุมเพื่อกำหนดนโยบายหรือมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อการส่งเสริมวิสาหกิจ แต่อย่างไรก็ดีก็ไม่ได้มองข้างกระบวนการในภาครัฐ โดยเฉพาะด้านงบประมาณและนโยบายการส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศจึงยังคงให้มีตัวแทนจากภาครัฐเข้าร่วมเป็นองค์ประกอบแต่ปรับลดจากรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงก็มุ่งเน้นไปที่การปฏิบัติจริงในการบังคับบัญชาส่วนราชการจึงได้กำหนดให้ปลัดกระทรวงเข้ามาเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการจะได้เกิดความรวดเร็วในการสั่งการ

นอกจากนั้นเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 ดังนี้

มาตรา 7 ผู้มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ต้องห้ามมิให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

(1) มีส่วนได้เสียในสัญญาเกี่ยวกับสำนักงานหรือกิจการที่กระทำให้แก่สำนักงานหรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของสำนักงานทั้งนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อมเว้นแต่จะเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการในบริษัทจำกัดหรือบริษัทจำกัดมหาชน

(2) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

(3) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(4) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำหรือข้าราชการการเมือง

(5) เป็นที่ปรึกษาพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

มาตรา 8 ให้ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี

ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระหรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างหรือเป็นกรรมการเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่งหากยังมิได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการขึ้นใหม่ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่าประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

มาตรา 9 นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 15 ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะรัฐมนตรีให้ออก
- (4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 7

2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้อำนาจเพื่อกำหนดมาตรการในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

จากการวิจัยผู้เขียนไม่ได้เน้นเพียงการปรับลดขนาดขององค์ประกอบคณะกรรมการการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเท่านั้นแต่ผู้เขียนยังมีข้อเสนอแนะเพื่อปรับแก้การใช้อำนาจของคณะกรรมการดังกล่าว โดยการเพิ่มอำนาจให้สามารถแก้ไขปัญหาการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมได้ครอบคลุมทั้งระบบการค้าไม่ว่าจะเป็นปัญหาการใช้อำนาจเหนือตลาดตามพระราชบัญญัติการ-

แข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 การบิดเบือนกลไกด้านราคาสินค้าและบริการตามความนัยพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 รวมตลอดถึงการบิดเบือนราคาสินค้าที่เป็นลักษณะของการทุ่มตลาดตามความนัยพระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการนำสินค้าเข้าจากต่างประเทศ พ.ศ. 2542 ซึ่งปัญหาเหล่านี้ผู้เขียนได้ศึกษาไว้แล้วในบทที่ 4 โดยพบว่าปัญหาดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นมีผลกระทบต่อการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เนื่องจากกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นหน่วยธุรกิจเฉพาะตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่ได้กำหนดจึงมีความพิเศษกว่าหน่วยธุรกิจอื่นที่เป็นการทั่วไป

ดังนั้นผู้เขียนจึงมีแนวทางในการแก้ไขโดยการบูรณาการในสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้นให้สามารถแก้ไขได้ด้วยอำนาจของคณะกรรมการการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามความนัยพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 โดยไม่ให้เกิดการใช้อำนาจกระทบหรือขัดต่อกฎหมายเดิมที่มีอยู่ในสภาพปัญหานั้น ๆ ด้วยเพราะการใช้อำนาจดังกล่าวจะมีผลต่อหน่วยธุรกิจที่ขึ้นทะเบียนเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

จากแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านการค้าข้างต้นผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่คณะกรรมการการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามความนัยมาตรา 11 ดังนี้

มาตรา 11 คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ทั้งนี้โดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี
- (2) กำหนดมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากรหรือด้านอื่นเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้โดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี
- (3) กำหนดแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตาม มาตรา 37 มาตรา 38 และมาตรา 39 ทั้งนี้โดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(4) กำหนดลักษณะของกิจการอื่นตามมาตรา 3 เสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(5) กำหนดลักษณะของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามมาตรา 4 เสนอต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง

(6) เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีและจัดให้มีการเผยแพร่รายงานดังกล่าวต่อสาธารณชนอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(7) เสนอให้มีกฎหมายหรือให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

(8) กำกับการดำเนินงานของสำนักงานการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

(9) ออกระเบียบข้อบังคับเพื่อการบริหารจัดการสำนักงานการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

(10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ระเบียบข้อบังคับใดถ้ามีข้อความจำกัดอำนาจผู้อำนาจการในการทำนิติกรรมไว้ประการใดให้ประกาศข้อความเช่นนั้นในราชกิจจานุเบกษา

การแก้ไขตามข้อเสนอนี้ข้างต้นเป็นการนำเอาอำนาจฝ่ายบริหารคืออำนาจคณะรัฐมนตรีเข้ามาแก้ไข เนื่องจากอำนาจคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเดิมไม่ได้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารแม้นายกรัฐมนตรีจะเป็นประธานซึ่งมติที่ประชุมดังกล่าวจึงไม่มีศักดิ์เป็นกฎหมาย เมื่อไม่เป็นกฎหมายจึงไม่สามารถที่จะบังคับให้ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามได้อย่างหนึ่งได้ การที่นำเอาอำนาจฝ่ายบริหารเข้ามาใช้ซึ่งผลที่ได้รับเป็นมติคณะรัฐมนตรีนั้นก็จะเป็นการผูกพันต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งทำให้มาตรการหรือวิธีการรวมตลอดถึงนโยบายในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีผลสัมฤทธิ์ได้ตามเป้าหมายต่อไป