

แนวทางการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ

โดย

นายณรงค์ งามสมมิตร  
ผู้อำนวยการกองกฎหมาย  
กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2562 - 2563

## หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “แนวทางการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ” ลักษณะวิชา การเมืองของนายณรงค์ งามสมมิตร เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2562 - 2563

พลโท

(พิสิทธิ์ ปฐมเอม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

## บทคัดย่อ

**เรื่อง** แนวทางการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ  
**ลักษณะวิชา** การเมือง  
**ผู้วิจัย** นายณรงค์ งามสมมิตร **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** 62

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคที่พบและเสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย รวมทั้งผู้บริโภค โดยมีขอบเขตการวิจัยเพื่อพบปัญหา อุปสรรคของการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ จากการใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เป็นเครื่องมือ และการใช้มาตรการทางบริหารของภาครัฐ โดยมุ่งเน้นที่จะเสนอแนะแนวทางการแก้ไขมาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางบริหาร และกระบวนการ โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากข้อเท็จจริง หนังสือตำรา บทความ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารต่างๆ และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบว่า การกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ มีปัญหาอุปสรรคบางประการ อาทิ (1) การนำบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการเกี่ยวกับการกำหนดราคาซื้อ ราคาคำหน่าย กำหนดอัตรากำไรสูงสุด กำหนดส่วนต่างราคาซื้อ ขาย ไม่สามารถนำมาใช้ได้เข้มงวดมากนัก การเข้ามาแทรกแซงราคา ย่อมเกิดผลลบและกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ (2) ปัญหาการประกาศกำหนดสินค้าและบริการควบคุมก่อนการกำหนดมาตรการ (3) ปัญหาการประกาศกำหนดราคาโดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน (4) การกำหนดมาตรการให้แสดงราคาจำหน่ายยังไม่ครอบคลุมทุกสินค้า (5) ไม่มีหลักเกณฑ์ในการประกาศกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุมที่ชัดเจน เป็นต้น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะว่า (1) การนำกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เข้ามาควบคุมหรือแทรกแซงราคา ควรนำมาใช้ด้วยเหตุผลจำเป็นอย่างยิ่ง ในภาวะปกติควรปล่อยให้ราคาเป็นไปตามกลไกตลาด (2) การประกาศกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุมควรประกาศเท่าที่จำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงและมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน (3) รัฐควรลดบทบาทในการแทรกแซงราคาเมื่อตลาดมีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ (4) การกำหนดมาตรการให้แสดงราคาจำหน่าย ควรกำหนดให้ครอบคลุมทุกสินค้า (5) ควรประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่าเป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร สูงเกินสมควร หรือทำให้ปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้าหรือบริการ เพื่อไม่ให้เป็นดุลพินิจ (6) ควรยกเลิกบทบัญญัติที่ต้องมีการประกาศเป็นสินค้าและบริการควบคุม ก่อนประกาศกำหนดมาตรการ เพื่อความคล่องตัวในการกำกับดูแลได้อย่างกว้างขวางในทุกสินค้าและบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้การกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## Abstract

**Title** Guidelines for Price Control of Goods and Services by the Government Sector  
**Field** Politics  
**Name** Mr. Narong Ngamsommit **Course** NDC **Class** 62

This research aimed to study the problems and obstacles in the price control of goods and services by the government and to study and analyze encountered problems and obstacles and suggested guidelines for price control of goods and services to be more efficient and fair to all parties including consumers with the scope of research to find the problems and obstacles to the government's control of prices of goods and services from the use of the Price of Goods and Services Act, B.E. 2542 as a tool and the use of governmental administrative measures with a focus on suggesting solutions to legal measures, administrative measures and processes. The study analyzed information from facts, books, textbooks, articles, research reports, thesis, related documents and review literature. The research found that the control of prices of goods and services by the government using the law as a tool, there were some obstacles such as (1) applying the provisions of the law on prices of goods and services relating to determination of the purchase price, the selling price, the maximum profit margin, price difference, could not be used very strict and price intervention would have a negative effect and affect the economy of the country, (2) problems of announcing control products and services before determining measures, (3) problems in announcing pricing without clear criteria, (4) the measure of the price display was not covered by all products, (5) there were no clear rules for announcing specific controlled goods or services, etc. Therefore, the researcher had suggested that (1) the application of the law on prices of goods and services to control or intervene in price should be used for very necessary reasons while in normal conditions, prices should be left to comply with market forces, (2) the announcement of controlled goods or services should be announced as necessary to intervene and contain clear rules, (3) the government should reduce its role in price intervention when the market was completely competitive, (4) the measure of selling price display should be set to cover all products, (5) government should announce rules and procedures deemed to cause unreasonable low price, unreasonable high price or disturbing prices of goods or services so as not to be at the discretion, (6) the provisions that must be declared as controlled goods and services should be repealed before announcing measures in order to widespread regulatory flexibility in all goods and services to provide more efficient supervision of prices for goods and services.

## คำนำ

งานวิจัย เรื่อง แนวทางการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค วิเคราะห์ปัญหาในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐและเสนอแนะแนวทางการแก้ไข พัฒนา เพื่อให้การกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการเป็นธรรมกับทุกฝ่ายรวมทั้งผู้บริโภค ซึ่งผลการวิจัย ผู้วิจัยได้ค้นพบปัญหาในทางกฎหมายและทางปฏิบัติในประเด็นสำคัญหลายประการ จึงได้วิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการดังกล่าวไว้

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการวิจัยครั้งนี้ จะเป็นประโยชน์และสามารถนำไปใช้ปรับปรุง พัฒนางานการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการให้มีประสิทธิภาพ และสร้างความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายได้

(นายณรงค์ งามสมมิตร)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ผู้วิจัย

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ ด้วยความอนุเคราะห์จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยขอขอบคุณ พล.ท.นักรบ บุญบัวทอง พ.อ.ณาน ขำวิเศษ ที่ปรึกษาหลัก และ พ.ท.เฉลิมพล สาริบูตร ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ เพื่อให้เอกสารวิจัยฉบับนี้มีความสมบูรณ์ครบถ้วน และสำเร็จลงได้

ผู้วิจัยขอขอบคุณท่านวุฒิไกร ลีวีระพันธุ์ อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้กรุณาให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำและปรับปรุงเอกสารวิจัยฉบับนี้ ขอขอบคุณครูและอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้แก่ผู้วิจัย รวมถึงผู้เขียนตำรา วิทยานิพนธ์งานวิจัย บทความและเอกสารต่างๆ ซึ่งผู้วิจัยได้ใช้ศึกษาค้นคว้า อ้างอิงในการทำเอกสารวิจัยฉบับนี้ และขอขอบคุณกรมการค้าภายใน ที่ผู้วิจัยได้รับราชการอยู่ ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญในการจัดทำเอกสารวิจัยฉบับนี้

ท้ายที่สุดนี้ ขอขอบคุณกระทรวงพาณิชย์ที่ได้มอบโอกาสอันมีค่ายิ่งให้ผู้วิจัยได้มีโอกาสเข้าศึกษาในหลักสูตร วปอ. สถาบันชั้นนำของชาติด้านยุทธศาสตร์และความมั่นคง และได้มีโอกาสจัดทำเอกสารวิจัยฉบับนี้ ซึ่งผู้วิจัยเชื่อว่าจะเป็นประโยชน์ในการนำไปใช้ในการพัฒนางานการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการของกระทรวงพาณิชย์ต่อไป

(นายณรงค์ งามสมมิตร)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญแผนภาพ	ช
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
ขอบเขตของการวิจัย	4
วิธีดำเนินการวิจัย	4
ประโยชน์ที่รับจากการวิจัย	4
คำจำกัดความ	4
<b>บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>6</b>
แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจกับการแข่งขันเสรี	7
แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำกับดูแลเศรษฐกิจโดยภาครัฐ	18
แนวคิดเกี่ยวกับกลไกราคาจากพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์	23
ทฤษฎีโครงสร้างตลาดในระบบเศรษฐกิจ	25
ทฤษฎีการกำหนดราคา	34
บทบาทภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ	41
การแทรกแซงกลไกราคาโดยภาครัฐ	45
ผลกระทบของการแทรกแซงราคาโดยภาครัฐ	51
กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการของต่างประเทศและประเทศไทย	54

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
กรอบแนวคิดการวิจัย	74

สรุป	75
<b>บทที่ 3</b> มาตรการการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ	<b>76</b>
การกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยพระราชบัญญัติว่าด้วย	
ราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542	77
การกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยการแทรกแซงโดยภาครัฐ	95
การกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยกระบวนการอื่น	96
สรุป	98
<b>บทที่ 4</b> วิเคราะห์ปัญหา แนวทางการปรับปรุงแก้ไขมาตรการ	
ทางกฎหมาย มาตรการบริหาร และกระบวนการในการ	
กำกับดูแลสินค้าและบริการ	<b>99</b>
ปัญหาการกำหนดมาตรการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการภายใต้	
ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม	99
ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารและการบังคับใช้กฎหมาย	101
สรุป	119
<b>บทที่ 5</b> สรุปและข้อเสนอแนะ	<b>120</b>
สรุป	120
ข้อเสนอแนะ	124
บรรณานุกรม	126
ภาคผนวก	128
ประวัติย่อผู้วิจัย	143



## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2-1 ตารางแสดงการแบ่งแยกลักษณะโครงสร้างตลาด	33

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
2-1 การกำหนดราคาขั้นต่ำ (Price Floor)	46
2-2 การควบคุมเพดานราคา (Price Ceiling)	50

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม อาศัยกลไกตลาดโดยรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงในตลาดการค้าและการผลิต ปล่อยให้ธุรกิจของเอกชนดำเนินการเป็นไปตามกลไกตลาดอย่างเสรี กล่าวคือ ถ้าผู้บริโภคมีความต้องการสินค้าหรือบริการใดสูงหรือที่เรียกว่าอุปสงค์สูงก็ย่อมส่งผลให้ราคาของสินค้านั้นๆ สูงตามไปด้วย ส่วนกรณีทางด้านผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการเมื่อเห็นว่าสินค้าหรือบริการชนิดนั้นมีราคาสูงและผู้บริโภคมีความต้องการมาก ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการก็จะทำการเพิ่มการผลิตมากขึ้น เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการหรือเรียกว่าเป็นการเพิ่มอุปทาน ดังนั้นในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมจึงเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการและผู้บริโภคสามารถต่อรองและใช้กลไกของตลาดเป็นตัวกำหนดราคาให้เกิดดุลยภาพและมีราคาสินค้าที่เป็นธรรมได้ โดยรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงหรือเกี่ยวข้องในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

การกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการของประเทศไทยได้เคยมีการออกกฎหมายมาใช้บังคับหลายฉบับ โดยในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำสินค้าอุปโภคบริโภคขาดแคลน ผู้ผลิตและผู้ขายจำนวนมากฉวยโอกาสกักตุนสินค้าและเพิ่มราคาสินค้าอย่างไม่เป็นธรรม มีการรวมกลุ่มตั้งสมาคมการค้าเพื่อสร้างอำนาจเหนือตลาด ทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก รัฐบาลจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2480 เพื่อควบคุมราคาสินค้าและป้องกันการรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าตามใจชอบในสถานการณ์ฉุกเฉิน เกิดสงคราม หรือมีการประกาศใช้กฏอัยการศึก แต่กฎหมายจะไม่ครอบคลุมถึงในภาวะสถานการณ์ปกติ ทำให้พระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไข 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2483 และ พ.ศ. 2484 จนกระทั่งถูกยกเลิกไปเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 ขึ้นใช้แทน เปลี่ยนวิธีป้องกันการค้ากำไรเกินควรใหม่ โดยกำหนดให้การค้ากำไรเกินควรเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายไม่ว่าการเมือง การเศรษฐกิจจะอยู่ในสภาวะการณ์ใดก็ตาม และได้มีการแก้ไขกฎหมายอีกครั้ง ในปี พ.ศ. 2517 จะเห็นได้ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2490 - 2517 กฎหมายที่ตราออกมาคุ้มครองผู้บริโภคได้เฉพาะกรณีที่มีการตั้งราคาสินค้าไว้สูงเกินไปเท่านั้น

ต่อมาเมื่อสภาพการค้าได้เปลี่ยนแปลงไป กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการค้ากำไรเกินควรที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีบทบัญญัติไม่รัดกุมเหมาะสมและเพียงพอที่จะรักษาประโยชน์ของผู้บริโภคและป้องกันมิให้ราคาสินค้าและค่าบริการต่างๆ สูงขึ้นโดยรวดเร็วเกินสมควร ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติ

ควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจในการรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าและบริการ และไม่มีบทบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ จึงได้มีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวและมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ออกมาใช้บังคับเพื่อให้มีบทบัญญัติครอบคลุมถึงมาตรการต่างๆ ที่ได้กล่าวมา กฎหมายฉบับดังกล่าวได้บังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 จนถึง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการบังคับใช้มาตรการต่างๆ โดยมีคณะกรรมการในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการ ตลอดจนการใช้มาตรการในการป้องกันการผูกขาดและรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าอย่างได้ผลดีมาโดยตลอดจนถึงระหว่างปี พ.ศ. 2540 ได้เกิดปัญหาทางการค้าต่อเนื่องจากกระแสการค้าโลกที่ทะลักเข้ามาในประเทศไทย ระบบการค้าและบริการมีความเปลี่ยนแปลงรุนแรงขึ้น จึงได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดให้มีความเหมาะสม โดยแยกสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นการกำกับดูแลในเรื่องราคาสินค้าและปริมาณสินค้า และส่วนที่สอง คือ การป้องกันการผูกขาดและการแข่งขันที่เป็นธรรม เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองส่วนในฉบับเดียวกันมีความไม่เหมาะสม เพราะมีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายแตกต่างกัน แต่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้เพียงองค์กรเดียว จึงสมควรแยกบทบัญญัติและองค์กรที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและการป้องกันการผูกขาดออกจากกันเพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้บังคับ

อย่างไรก็ดีแม้ว่าปัจจุบันพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 จะมีบทบัญญัติและองค์กรในการกำกับดูแลเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมในด้านราคาสินค้าและบริการ และได้มีการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลและคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องนี้แล้วก็ตาม แต่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมของประเทศไทย ไม่อาจนำพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้ได้อย่างเข้มงวดมากนัก ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการให้ผู้ซื้อซื้อในราคาไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด หรือให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด หรือตรึงราคาใดราคาหนึ่ง ตามมาตรา 25 (1) การกำหนดอัตรากำไรสูงสุดต่อหน่วยของสินค้าหรือบริการที่ผู้จำหน่ายจะได้รับจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ หรือกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขายสินค้าหรือบริการในแต่ละช่วงการค้า ตามมาตรา 25 (2) การกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการและเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการผลิต การนำเข้า การส่งออก การซื้อ การจำหน่าย หรือการเก็บรักษาสินค้าหรือบริการ ตามมาตรา 25 (3) การกำหนดให้แจ้งปริมาณสถานที่เก็บ ต้นทุน ค่าใช้จ่าย แผนการผลิต แผนการนำเข้า แผนการส่งออก ตามมาตรา 25 (5) การกำหนดให้มีการเก็บหรือเพิ่มปริมาณการเก็บสำรองสินค้า ตามมาตรา 25 (6) การห้ามหรืออนุญาตให้ส่งออกไปนอกหรือนำเข้า ตามมาตรา 25 (7) การสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต การนำเข้า การซื้อ การจำหน่าย การเก็บรักษา ตามมาตรา 25 (8) การจัดให้มีการปันส่วน

ในการซื้อและการจำหน่าย ตามมาตรา 25 (9) การสั่งให้จำหน่ายสินค้าหรือบริการตามปริมาณและราคาที่กำหนด ตามมาตรา 25 (10) การห้ามจำหน่าย ให้ ใช้อย่าง ยักย่ำย หรือเปลี่ยนสภาพสินค้าหรือบริการเกินปริมาณที่กำหนด เป็นต้น ซึ่งในบางกรณีภาครัฐต้องใช้อำนาจบริหาร เช่น การขอความร่วมมือให้ผู้ประกอบการแจ้งให้ทราบก่อนการเปลี่ยนแปลงราคาให้ตรงราคา หรือชะลอการปรับราคาจำหน่าย การขอความร่วมมือให้ผู้ประกอบการจำหน่ายสินค้าให้สอดคล้องกับต้นทุน การเข้าแทรกแซงราคา หรือกิจกรรมในทางธุรกิจ การใช้มาตรการกฎหมายทางอ้อม การใช้สื่อและกลยุทธ์ต่างๆ เข้ามาดำเนินการแทนการนำกฎหมายมาใช้บังคับอย่างเข้มงวด ปัญหาขั้นตอนการกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุมก่อนการกำหนดมาตรการ ปัญหาเกี่ยวกับการแสดงราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่ยังครอบคลุมไม่ทั่วถึง ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดให้ถือว่าเป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควร หรืออย่างไรทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการ ตามมาตรา 29 ทำให้การบังคับใช้บทบัญญัติมาตราดังกล่าวผู้มีหน้าที่จะต้องพิจารณาโดยใช้ดุลยพินิจเป็นรายกรณีและยังส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าดำเนินการตามกฎหมายอย่างเข้มงวดอีกด้วย นอกจากนี้ การที่รัฐเลือกใช้มาตรการใดๆ เพื่อแทรกแซงราคาสินค้าและบริการในขณะที่ยกลตลาดยังคงทำงานได้ดีย่อมจะเป็นการบิดเบือนและทำลายระบบกลไกตลาด ทำให้ไม่เกิดการแข่งขันที่แท้จริง นอกจากนี้ ราคาที่รัฐกำหนดเพื่อแทรกแซงเป็นเรื่องยากที่จะเป็นราคาตามกลไกตลาดย่อมก่อให้เกิดความเสียหายตามมา ประกอบกับบทบัญญัติของรัฐที่ปากหนึ่งมุ่งส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในเรื่องราคาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 (ยกเลิกพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542) กับอีกปากหนึ่งต้องการควบคุมราคาขายปลีกของสินค้าและบริการ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 โดยไม่ต้องการเห็นการแข่งขันในเรื่องราคาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจ จะมีความย้อนแย้งกันจนก่อให้เกิดความสงสัยว่าแท้จริงแล้วประเทศไทยสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันในเรื่องราคาจริงหรือไม่ ปัญหาการแทรกแซงราคาสินค้าและบริการ จึงเป็นปัญหาสำคัญและต้องศึกษาถึงผลกระทบและความมีประสิทธิผลที่เกิดจากการใช้มาตรการแทรกแซงราคาทั้งในภาคธุรกิจ ผู้บริโภค และระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ว่ามาตรการดังกล่าวจำเป็นหรือไม่ เพราะเชื่อว่าการแข่งขันเป็นกลไกที่ดีที่สุดในการปกป้องผู้บริโภค

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาวิจัยแนวทางการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ เพื่อให้ได้ข้อยุติและข้อเสนอแนะในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นอันเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของผู้ประกอบการและผู้บริโภคในด้านราคา

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคที่พบในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการ

โดยภาครัฐ

3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย รวมทั้งผู้บริโภค

### ขอบเขตของการวิจัย

การกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยใช้มาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางบริหาร และกระบวนการต่างๆ พบว่ายังไม่มีประสิทธิภาพ และไม่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย ขอบเขตของการวิจัยนี้จึงเป็นการวิจัยเพื่อพบปัญหา อุปสรรคของการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ จากการใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เป็นเครื่องมือ และการใช้มาตรการทางบริหารของภาครัฐ โดยมุ่งเน้นที่จะเสนอแนะแนวทางการแก้ไขมาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางบริหาร และกระบวนการ เพื่อให้การกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย รวมทั้งผู้บริโภค

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล ข้อเท็จจริง หนังสือ ตำรา บทความ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เอกสารต่างๆ และมีการเปรียบเทียบกับต่างประเทศ โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ความชัดเจนเพื่อนำไปสู่การกำหนด มาตรการทั้งกลไกทางกฎหมาย ทางบริหาร และกระบวนการที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการ เพื่อให้การกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย รวมทั้งผู้บริโภค

### ประโยชน์ที่รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบปัญหา อุปสรรคในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ
2. ทำให้ทราบการวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค ที่พบในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ
3. ทำให้ทราบแนวทางการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย รวมทั้งผู้บริโภค

### คำจำกัดความ

คณะกรรมการ หมายถึง คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

สินค้า	หมายถึง	สิ่งของที่อาจใช้ในการอุปโภคหรือบริโภค รวมทั้งเอกสารแสดงสิทธิในสิ่งของ
บริการ	หมายถึง	การรับจัดทำกรงาน การให้สิทธิใดๆ การให้ใช้หรือให้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือกิจการใดๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงิน หรือผลประโยชน์อื่น
จำหน่าย	หมายถึง	ขาย แลกเปลี่ยน ให้ จำย แจก โอนสิทธิการครอบครองสินค้าให้แก่บุคคลอื่นหรือให้บริการ
ราคา	หมายถึง	หมายรวมถึง ค่าตอบแทนสำหรับการจำหน่ายด้วย

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ราคาสินค้าและบริการจะเกี่ยวข้องกับกลไกตลาดซึ่งเป็นหลักเศรษฐศาสตร์ขั้นพื้นฐานที่ว่าด้วยเรื่อง อุปสงค์-อุปทาน หรือดีมานด์-ซัพพลาย หรืออาจเรียกกำลังซื้อ-กำลังผลิต หลักก็คือราคาสินค้าและบริการจะแปรผันไปตามอุปสงค์และอุปทานเพื่อเข้าสู่ระดับดุลยภาพ คือระดับราคาที่ผู้บริโภคและผู้ผลิตพอใจจะซื้อและขายซึ่งกันและกัน ในปริมาณและราคาที่รับกันได้ เมื่อสินค้าและบริการมีความต้องการซื้อเท่าเดิมหรือเพิ่มขึ้น แต่กำลังการผลิตเท่าเดิมหรือลดลง ย่อมส่งผลทำให้ราคาสินค้าและบริการเกิดการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวสูงขึ้นเป็นธรรมดา อันเป็นไปตามระบบเศรษฐกิจการค้าเสรีที่ขับเคลื่อนโดยกลไกตลาด กลไกตลาดเป็นตัวคุมราคา ซึ่งเป็นไปตามหลักการแข่งขันทางการการค้าที่สิทธิในการกำหนดราคาสินค้าและบริการเป็นสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบธุรกิจในการค้าขายสินค้าและบริการนั้นๆ เพื่อกำไรที่สูงสุด และคุ้มครองให้ผู้บริโภคได้รับสินค้าในราคาถูกและมีประสิทธิภาพจากการแข่งขัน รัฐจึงไม่ควรเข้าแทรกแซงกลไกของราคา หากรัฐเข้าไปแทรกแซงกลไกราคาแล้ว ผู้ผลิต - ผู้ขายย่อมไม่มีอำนาจในการกำหนดราคาขายได้เอง การแข่งขันราคาก็จะไม่เกิดขึ้น กล่าวคือเมื่อกลไกในตลาดเป็นไปอย่างสมบูรณ์ ผู้ผลิตหรือผู้ขายสามารถกำหนดราคาสินค้าของตนเองได้ ทำให้ต้องหาวิธีการที่จะทำให้ตนสามารถขายสินค้าได้ราคาที่ถูกที่สุด เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริโภคก็จะสามารถหาซื้อสินค้าได้ในราคาที่ถูกที่สุดเช่นกัน ในทางกลับกัน หากรัฐแทรกแซงราคาด้วยการกำหนดราคาขายปลีก ผู้ผลิตก็จะไม่เกิดแรงจูงใจที่จะพัฒนากระบวนการผลิตเพื่อที่จะได้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากผลกำไรที่น้อยหรือเกิดการขาดทุนและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน เมื่อใดก็ตามที่รัฐเลือกใช้มาตรการใดๆ เพื่อแทรกแซงราคาสินค้าและบริการ ในขณะที่กลไกตลาดยังคงทำงานได้ดี ย่อมเป็นการบิดเบือนและทำลายระบบกลไกตลาด (อินทัช วิสุทธิแพทย์, 2554:1-2)

การศึกษาในบทที่ 2 จะเป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ โดยจะครอบคลุมเนื้อหาที่เกี่ยวกับแนวความคิด กฎหมาย ทฤษฎีวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีลำดับการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจกับการแข่งขันเสรี
2. ระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมคลาสสิก
3. ระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยม
4. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการแข่งขันเสรี สาธารณะ ข้อจำกัด ขอบเขต และหลักการ



5. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำกับดูแลเศรษฐกิจโดยภาครัฐ ความหมาย แนวคิด รูปแบบ
6. แนวคิดเกี่ยวกับกลไกราคาจากพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์
7. ทฤษฎีโครงสร้างตลาดในระบบเศรษฐกิจ
8. ทฤษฎีการกำหนดราคา
9. แนวคิดบทบาทภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ
10. แนวคิดการเข้าแทรกแซงกลไกราคาโดยภาครัฐ
11. ผลกระทบของการแทรกแซงราคาโดยภาครัฐ
12. กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการของต่างประเทศและประเทศไทย
13. กรอบแนวคิดของการวิจัย
14. สรุป

## แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจกับการแข่งขันเสรี

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจกับการแข่งขันเสรีที่เกี่ยวข้องกับการกำกับการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

### 1. ระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมคลาสสิก

ระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมคลาสสิกนี้ เป็นระบบเศรษฐกิจที่ปฏิเสธการบังคับจำกัดสิทธิเสรีภาพ เน้นเสรีภาพการให้สิทธิและความรับผิดชอบแก่ปัจเจกชน แนวคิดนี้เป็นต้นกำเนิดแนวคิดระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม ซึ่งปฏิเสธการบังคับจำกัดการค้าขายและการไม่ให้เสรีภาพในการประกอบการ แนวคิดระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมคลาสสิกนี้เกิดขึ้นในอังกฤษ ประกอบด้วยนักคิดคนสำคัญ คือ จอห์น ลอค (John Locke) อัดัม สมิธ (Adam Smith) โรเบิร์ต มัลทัส (Robert Malthus) และเดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2551 : 21)

จอห์น ลอค (John Locke) ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Two Treatises of Government โดยใช้ให้เห็นว่าอิสรภาพและเสรีภาพเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ สิทธินี้เกิดจากความเป็นผู้มีเหตุผลของมนุษย์ มนุษย์ที่เกิดมาเป็นอิสระเพราะมนุษย์เกิดมามีเหตุผล ดังนั้นมนุษย์ทุกคนจึงเป็นอิสระแก่กันและเท่าเทียมกันพระเจ้าไม่ได้ต้องการที่จะให้มนุษย์ผู้ใดได้สิทธิจากพระเจ้ามากกว่าผู้อื่น (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2551 : 23) ทฤษฎีของจอห์น ลอค สรุปได้ว่า จอห์น ลอค กำหนดหน้าที่ของรัฐและรัฐบาล คือ การรักษาสิทธิธรรมชาติของมนุษย์ ได้แก่ ชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน รัฐในทฤษฎีของจอห์น ลอค เป็นรัฐเสรี มีอำนาจจำกัดไม่เข้าเกี่ยวข้องบังคับในกิจการของปัจเจกชน นอกจากเมื่อจำเป็นจริง ๆ เพื่อรักษาเสรีภาพและทรัพย์สินของสมาชิก นอกจากนั้นปล่อยให้สมาชิกจัดการเอง โดยมีสมมติฐานว่า

มนุษย์ทุกคนเป็นผู้มีเหตุผลและความรับผิดชอบ จึงควรมีเสรีภาพที่จะกระทำการต่าง ๆ ได้ ซึ่งมนุษย์มีสิทธินี้อยู่แล้วตามธรรมชาติและรัฐจะช่วยพิทักษ์และส่งเสริมสิทธิมนุษยฐานนี้ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2551 : 31)

อดัม สมิธ (Adam Smith) บิดาแห่งเศรษฐศาสตร์ได้กล่าวไว้ว่า การผลิตและการแลกเปลี่ยนจะดำเนินไปโดยให้ผลดีที่สุด ด้วยการกระทำของมนุษย์แต่ละคนเอง อันเกิดจากสัญชาตญาณความรักและเห็นแก่ตัวเอง มนุษย์แลกเปลี่ยนก็เพื่อประโยชน์ของตัวเอง มนุษย์ออมทรัพย์ก็เพื่อยกฐานะของตัวเอง แต่ผลที่ได้คือการขยายตัวของการแบ่งงานกันทำ การเพิ่มประสิทธิภาพของการผลิต และการเพิ่มผลผลิตของประเทศ การกระทำเพื่อตัวเองของมนุษย์ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคม แนวคิดดังกล่าวคือรากฐานของความคิดแนวเสรีนิยมที่เน้นเสรีภาพของมนุษย์ในทางเศรษฐกิจและการเมือง (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2551 : 37)

ด้วยความเชื่อในการผสมผสานประโยชน์ของสมาชิกของสังคมผ่านทางกลไกการแลกเปลี่ยนโดยเสรี และการแข่งขันในตลาด อดัม สมิธ จึงเห็นว่าบทบาทของรัฐบาลควรมีจำกัด การเข้าแทรกแซงของรัฐมากเกินไปจะเป็นการทำลายธรรมชาติของการติดต่อแลกเปลี่ยนของมนุษย์ หน่วยการผลิตควรเป็นของเอกชน เอกชนเป็นผู้สะสมทุนและตั้งกิจการในทางเศรษฐกิจ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2551 : 42) ระบบตลาดเป็นระบบที่มีการแข่งขันเสรี ทำให้แต่ละบุคคลมีโอกาสเลือกที่จะแลกเปลี่ยนกับผู้ที่ทำให้ประโยชน์แก่ตนสูงสุด ระบบเศรษฐกิจของ อดัม สมิธ จึงเป็นระบบที่ให้เสรีภาพทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่กับสมาชิก ระบบเศรษฐกิจที่ อดัม สมิธ เสนอนี้ คือต้นกำเนิดระบบเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2551 : 43)

สำหรับในเรื่องเกี่ยวกับความสมดุลทางเศรษฐกิจนั้น แนวความคิดของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมคลาสสิกยังได้เน้นย้ำว่า ความสมดุลทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นได้เองโดยรัฐไม่จำเป็นต้องยื่นมือเข้ามายุ่งเกี่ยว เพราะจะมี “มือที่มองไม่เห็น (invisible hand)” คอยปรับและชักนำให้ระบบเศรษฐกิจไปสู่ความเจริญมั่งคั่งและสวัสดิการสูงสุดได้เอง คำว่า “มือที่มองไม่เห็น (invisible hand)” ตามความหมายของ อดัม สมิธ หมายถึง พลังของเครื่องมือหรือกลไกการทำงานของระบบตลาดที่ไม่อาจมองเห็นได้ พลังดังกล่าวจะเป็นตัวปรับให้เกิดสมดุลในระบบเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดผลดีต่อส่วนรวมโดยปริยาย ซึ่งต่อมาได้มีผู้ตีความว่ามือที่มองไม่เห็นที่ อดัม สมิธ เอย์ถึงก็คือ กลไกตลาด (market mechanism) หรือกลไกราคา (price mechanism) นั่นเอง หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ระบบราคา (price system) ซึ่งหมายถึง กระบวนการในการปรับตัวของราคาสินค้าและบริการหรือปัจจัยการผลิตที่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติตามแรงผลักดันของอุปสงค์และอุปทานของตลาด ส่งผลให้มีการปรับตัวของระดับราคาและหรือปริมาณการซื้อขายของสินค้าหรือบริการชนิดนั้น ๆ หรือที่เรียกว่า พลังตลาด โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ จากพลังนอกตลาด เช่น การแทรกแซงของรัฐ (เกษณ วสินนท์, 2555 : 123-124)

ตามแนวความคิดของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมคลาสสิกนี้ เห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดีจะต้องให้ปัจเจกชนมีเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ มีเสรีภาพในการดำเนินการทางการค้าและอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเสรีภาพในการประกอบกิจการ มีเสรีภาพในการผลิตและการแลกเปลี่ยน อันรวมไปถึงการบริโภคซึ่งผู้ผลิตและผู้บริโภคต่างมีความเป็นอิสระต่อกัน มีการแข่งขัน มีการแบ่งงานกันทำ ยิ่งมีการซื้อขายแลกเปลี่ยนกันมากเท่าใด มีการแข่งขันทางการค้าและอุตสาหกรรมกันมากเท่าใด เศรษฐกิจก็จะดีมากขึ้น รัฐไม่ควรเข้ามายุ่งเกี่ยวกับเศรษฐกิจ เพราะการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดีจะเกิดจากพลังและความต้องการของปัจเจกชนแต่ละคนหรือประชาชนทั้งหลายในสังคมด้วยตนเอง พลังนี้จะก่อให้เกิดการพัฒนาในด้านการผลิต การแข่งขัน การซื้อขายแลกเปลี่ยน และการบริโภค ภายใต้การประสานประโยชน์ของสมาชิกของสังคม รัฐไม่จำเป็นต้องยื่นมือเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเศรษฐกิจ เพราะจะมีมือที่มองไม่เห็นคอยปรับและชักนำให้ระบบเศรษฐกิจพัฒนาไปสู่ความเจริญมั่งคั่งได้เอง กล่าวอย่างสั้น ๆ ก็คือ ตามแนวความคิดของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมคลาสสิก วิธีการที่ดีที่สุดในการพัฒนาเศรษฐกิจ คือ การปล่อยให้เอกชนทำ รัฐไม่ต้องยุ่ง หรือที่เรียกกันว่า เลสแซ่ฟเฟ “laissez - faire” คือ แนวคิดหรือนโยบายที่ปล่อยให้การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ของเอกชนเป็นไปอย่างเสรีโดยปราศจากการควบคุมและการแทรกแซงของรัฐอย่างสิ้นเชิง ให้รัฐลดบทบาทลงให้เหลือน้อยที่สุด โดยรัฐควรปล่อยให้การตัดสินใจทั้งหลายเป็นไปตามธรรมชาติหรือกลไกของตลาด (กฤษณ์ วสินนท์, 2555 : 121-122)

อดัม สมิธ เห็นว่าระบบเศรษฐกิจของอังกฤษในยุคนั้นมีการใช้สิทธิเพื่อการผูกขาด มีการกีดกันทางการค้า มีการแทรกแซงระบบตลาดโดยรัฐ ผลทำให้ธุรกิจเอกชนตกอยู่ใต้อิทธิพลของรัฐ อดัม สมิธ จึงได้เสนอวิธีการแก้ไข คือ ต้องขจัดเครื่องกีดขวางที่เป็นอุปสรรคต่อการค้า การทำธุรกิจต่าง ๆ ให้หมดไป และปล่อยให้ตลาดทำหน้าที่ได้อย่างอิสระเสรี ให้มีการลดบทบาทของรัฐ โดยให้รัฐทำหน้าที่ดังต่อไปนี้ เท่านั้น (จุมพล หนีมพานิช, 2553 : 173-174)

1. บทบาทหน้าที่ในการปกป้องประเทศจากการใช้ความรุนแรงและการบุกรุกของประเทศอื่น
2. ทำหน้าที่ปกป้องสมาชิกของตนให้พ้นจากความไม่ยุติธรรมจากการกดขี่
3. ทำหน้าที่ในการสร้าง สถาปนา และรักษากิจการหรืองานสาธารณะ และสถาบันสาธารณะที่ไม่ใช่ผลประโยชน์สำหรับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เช่น จัดการศึกษา การขนส่ง เป็นต้น

แนวความคิดลัทธิเสรีนิยม (Laissez-faire) โดยแท้จริงแล้ว มีพื้นฐานจากความเชื่อ 2 ประการ (J.Roland Peunock, 1983 : 12-13 อ้างถึงในจันทจิรา เอี่ยมมยุรา, 2539 : 19-20) คือ

1. ความเชื่อในเรื่องกฎธรรมชาติ (idea of natural law) นักเสรีนิยมเชื่อว่ากฎธรรมชาติเป็นกฎที่ดีที่สุด และจะทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างรวมทั้งเศรษฐกิจดำเนินไปตามกฎระเบียบนี้เอง การแทรกแซงบีบบังคับของรัฐในเรื่องต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ควรให้สิทธิและความรับผิดชอบตกอยู่กับปัจเจกชนอย่างเต็มที่

2. ความเชื่อในเรื่องความเท่าเทียมกันของมนุษย์ (idea of the moral equality of all men) เชื่อว่าความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ซึ่งอยู่ร่วมกันในสังคมที่เป็นอิสระย่อมเป็นไปโดยเท่าเทียมกัน ดังนั้น รัฐจึงควรปล่อยให้เอกชนมีอิสระในการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจทั้งปวง เช่น มีอิสระในการค้าขาย อิสระในการทำสัญญา อิสระในการจัดตั้งวิสาหกิจใด ๆ และอิสระในการเจรจาต่อรองระหว่างเอกชน เป็นต้น

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าแนวความคิดของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมคลาสสิกนั้น ให้ความสำคัญกับ “การแข่งขัน” เป็นอย่างมาก อันสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดระหว่างระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมคลาสสิกกับหลักการแข่งขันเสรี (กฤษณ์ วสินนท์, 2555 : 124)

## 2. ระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยม

ระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยม ได้รับอิทธิพลทางความคิดและพัฒนาจากระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมคลาสสิก โดยยังคงมีแนวคิดที่สนับสนุนการแลกเปลี่ยนภายใต้กลไกตลาดเช่นเดียวกับนักคิดแนวเสรีนิยมคลาสสิก ซึ่งให้ความสำคัญกับ “ประโยชน์สูงสุดท้าย” ในฐานะที่เป็นสิ่งที่กำหนดมูลค่า อันต่างจากแนวเสรีนิยมคลาสสิกที่ให้ความสำคัญกับค่าของการผลิตมากกว่า (สลักจิต กุลเดชฆาภรณ์, 2555 : 39) แนวคิดระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมนี้ มิได้มุ่งประสงค์ที่จะต่อต้านหรือเป็นปฏิปักษ์กับแนวคิดระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมคลาสสิกแต่อย่างใด แต่มุ่งที่จะแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องหรือข้อด้อยของระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมคลาสสิก สารสำคัญของแนวคิดระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยม สรุปได้ดังนี้ (กฤษณ์ วสินนท์, 2555 : 125-126)

1. ระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมนำ “หลักประโยชน์นิยม” มาใช้เป็นหลักคิดหรือเครื่องมือในการอธิบายให้เหตุผลความคิดเห็นแนวเสรีนิยมของตน อันนำไปสู่การยอมรับประโยชน์ของการที่รัฐจำเป็นต้องมีบทบาททางเศรษฐกิจ ยอมรับการเกิดประโยชน์จากการแทรกแซงของรัฐทางเศรษฐกิจ ยอมให้รัฐเข้าแทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้มากยิ่งขึ้นกว่าแนวเสรีนิยมคลาสสิก เพื่อก่อให้เกิดความสุขสูงสุดสำหรับคนจำนวนมากที่สุด ยอมให้รัฐเข้าแทรกแซงเพื่อวางกรอบให้เกิดการแข่งขันที่แท้จริง ไม่ให้มีการผูกขาดและการกระจุกตัวของทุน ควบคุมไปกับการให้มีเสรีภาพทางการค้าและอุตสาหกรรม ให้มีการแข่งขัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน “กลไกตลาดหรือกลไกราคา”

2. ระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมได้ผนวกทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่กำหนดขึ้นใหม่ของสำนักนีโอคลาสสิก (neo - classicism) เข้าเป็นส่วนหนึ่งของแนวความคิด ซึ่งสำนักนีโอคลาสสิกถือว่าระบบเศรษฐกิจที่ดีที่สุด คือ ระบบเศรษฐกิจที่มีหน่วยเศรษฐกิจหรือหน่วยธุรกิจแต่ละหน่วยขนาดเล็กจำนวนมากมาย และมีการแข่งขันกันอย่างเสรี ไม่มีการผูกขาด การกำหนดปริมาณการผลิต ราคาสินค้า ปริมาณการจ้างงาน และราคาปัจจัยการผลิต ทำโดยกลไกของตลาดด้วยดีมานด์และซัพพลาย

ไม่มีหน่วยใดมีอำนาจกำหนดปริมาณหรือซัพพลายของตลาด ระบบเศรษฐกิจเสรีที่สำนักนีโอคลาสสิกเสนอ คือ ระบบที่มีการแข่งขัน ไม่มีการผูกขาด หน่วยเศรษฐกิจมีขนาดเล็กและไม่มีอำนาจ เพราะการแข่งขันเสรีเป็นพื้นฐานที่จำเป็นถ้าต้องการให้มีความผสมกลมกลืนทางเศรษฐกิจ

3. ระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมได้นำเสนอแนวคิดสวัสดิการหรือแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ซึ่งตามความเห็นของแนวคิดสวัสดิการ จุดหมายสำคัญ คือการทำให้สังคมดีขึ้น ทำให้สวัสดิการทางเศรษฐกิจ (economic welfare) ของสังคมเพิ่มขึ้น ระบบเสรีนิยมแนวคลาสสิกมีข้อบกพร่อง รัฐจะต้องเข้ามาแก้ไขโดยการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจให้มากขึ้น ระบบจึงจะดำเนินต่อไปได้ โดยสรุปแล้ว แนวคิดสวัสดิการเสนอให้รัฐเข้าแทรกแซงในกิจกรรมเศรษฐกิจเพื่อการกระจายรายได้และทรัพย์สินให้เท่าเทียมกันมากขึ้น ป้องกันและแก้ไขการผูกขาด และรักษาการใช้ทรัพยากรและการจ้างงานเต็มที่

ในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สามารถนำมาอธิบายระบบเศรษฐกิจได้โดยเฉพาะระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ถือเป็นระบบเศรษฐกิจที่มีพื้นฐานที่สอดคล้องกับหลักเศรษฐศาสตร์ ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมให้เสรีภาพแก่ภาคเอกชนในการเลือกดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (ทับทิม วงศ์ประยูร, 2536 : 156 อ้างถึงใน จิรนิติกาล สุริยะ, 2556 : 7) เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตและทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ตนหามาได้ เอกชนมีเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ แต่เสรีภาพดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย กล่าวคือ การดำเนินการใด ๆ จะต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของบุคคลอื่น เช่น การผูกขาดด้านการผลิต

ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ใช้ระบบของการแข่งขันโดยมีราคาและระบบตลาดเป็นกลไกสำคัญในการจัดสรรทรัพยากร การแข่งขันจะผลักดันให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคแสดงความพึงพอใจที่แท้จริงของตนออกมาทำให้ผู้ผลิตทราบว่าจะผลิตสินค้าได้อย่างไร และในปริมาณเท่าใด และในส่วนของผู้บริโภคเองก็จะเป็นการจัดสรรว่าใครควรเป็นผู้ได้รับสินค้านั้น จึงจะก่อให้เกิดผลดีทางเศรษฐกิจ การแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรมในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมทำให้มีการโยกย้ายทรัพยากรไปใช้ผลิตสินค้าที่ผู้บริโภคต้องการเท่านั้น (วรวัฒน์ กุศลางกูรวัฒน์, 2537 : 7 อ้างถึงใน จิรนิติกาล สุริยะ, 2556 : 7) เป็นการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

ข้อเสนอแนะของอดัม สมิธ ได้กลายเป็นต้นกำเนิดของ “แนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ” (Liberalism หรือ Laissez - Faire) ที่มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิด “ระบบการค้าเสรี” และ “การจำกัดบทบาทการแทรกแซงของรัฐ” หรือ “รัฐบาล” ในการพัฒนาเศรษฐกิจ เงื่อนไขสำคัญของแนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ คือ รัฐต้องพยายามทำตัวเองห่างไกลจากตลาดให้มากที่สุด นั่นคือ จะต้องไม่เข้ามาแทรกแซงในตลาดเสรี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือแนวคิดนี้สนับสนุนให้เอกชนมีเสรีภาพในการประกอบการ โดยรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องน้อยที่สุด (จุมพล หนิมพานิช, 2553 : 175)

สรุปได้ว่า ลักษณะพื้นฐานของระบบเสรีนิยมคือการกระจายอำนาจและกระจายปัจจัยการผลิตในสังคมเศรษฐกิจ ไม่ยอมให้อำนาจและปัจจัยกระจุกตัวอยู่ที่ใดไม่ว่าเป็นสถาบันรัฐหรือนายทุน ฉะนั้น หากกล่าวถึงระบบเสรีนิยมในความหมายพื้นฐานแล้ว ย่อมหมายถึงระบบเศรษฐกิจที่หน่วยการผลิตมีขนาดเล็กและแข่งขันกัน มิได้หมายถึงระบบเศรษฐกิจที่รัฐไม่เข้ามาแทรกแซงทางเศรษฐกิจ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2551 : 123-124) บทบาทการแทรกแซงของระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมนี้ เนื่องจากเป็นพวกประโยชน์นิยม จึงปรารถนาให้รัฐวางกรอบพฤติกรรมมนุษย์ให้เกิดความสุขสูงสุดสำหรับคนจำนวนมาก

จึงให้รัฐเข้าแทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้มากยิ่งขึ้นกว่าระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมคลาสสิก ทั้งนี้ เพื่อวางกรอบให้เกิดการแข่งขันที่แท้จริง ไม่มีการผูกขาดและกระจุกตัวของทุน รัฐจะเข้าไปมีบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ เพื่อควบคุมไม่ให้เกิดการผูกขาดตัดตอน (ดวงเดือน สุเทพพร, 2546 : 16-17)

ความแตกต่างสำคัญระหว่างระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมคลาสสิกกับระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยม อยู่ที่บทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจ แนวคิดระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมคลาสสิก เชื่อในความจำเป็นที่จะต้องมียูของเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ เสรีภาพในการค้าและอุตสาหกรรมของปัจเจกชนแต่ละคน เชื่อในการแข่งขัน เชื่อในกลไกตลาด ไม่ให้ความสำคัญหรือไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องให้รัฐเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจ ในขณะที่แนวคิดระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยม กลับเชื่อว่ารัฐควรที่จะต้องเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญอีกเครื่องมือหนึ่งในการพัฒนาและ การสร้างความสมดุลทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับมือที่มองไม่เห็นหรือกลไกตลาด แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับกลไกตลาดแล้ว บทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐก็ยังคงเป็นเครื่องมือรองหรือเป็นตัวช่วยในกรณีที่กลไกตลาดล้มเหลวหรือไม่อาจทำงานได้สมบูรณ์ กล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวความคิดของระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมนั้นให้ความสำคัญกับ “การแข่งขัน” เป็นอย่างมากเช่นเดียวกันกับแนวความคิดของระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมคลาสสิก (กฤษณ์ วสินนท์, 2555 : 126-127) ซึ่งทั้งสองระบบเศรษฐกิจดังกล่าวเป็นที่มาของหลักการแข่งขันเสรี

ข้อดีของระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมคลาสสิก เอกชนมีเสรีภาพในการเลือกตัดสินใจดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามที่ตนถนัด กำไรและการมีระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นแรงจูงใจทำให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ เอกชนจะทำงานอย่างเต็มที่ เนื่องจากผลิตได้มากน้อยเท่าไร ก็จะได้รับผลตอบแทนหรือรายได้ไปเท่านั้น ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบนี้จะมีการคิดค้นสิ่งประดิษฐ์หรือเทคนิคใหม่ ๆ อยู่เสมอทำให้เกิดการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา ข้อเสียจะก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำอันเนื่องจากความสามารถที่แตกต่างกันในแต่ละบุคคลโดยพื้นฐาน ทำให้ความสามารถในการหารายได้ไม่เท่ากัน ผู้ที่มีความสามารถสูงกว่าจะเป็นผู้ได้เปรียบผู้ที่อ่อนแอกว่าในทางเศรษฐกิจ ราคาหรือกลไกตลาดยังไม่ใช่เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพเพียงพอสำหรับการจัดสรรทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น สินค้าและบริการที่มีลักษณะของการผูกขาดโดยธรรมชาติหรือสินค้าและบริการสาธารณะ ซึ่งได้แก่ บริการด้านสาธารณูปโภค (น้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ฯลฯ) จะเห็นได้ว่าสินค้าและบริการดังกล่าวส่วนใหญ่จะต้องใช้เงินลงทุนมาก เทคโนโลยีที่ทันสมัยเสี่ยงกับการขาดทุนเนื่องจากมีระยะการคืนทุนนานไม่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจ ทำให้เอกชนไม่ค่อยกล้าลงทุนที่จะผลิตส่งผลให้รัฐบาลต้องเข้ามาดำเนินการแทน อันเนื่องจากสินค้าและบริการเหล่านี้เป็นสิ่งที่จำเป็นขั้นพื้นฐานที่ประชาชนต้องการจะเห็นได้ว่ากรณีดังกล่าวราคาไม่สามารถเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรได้ การใช้ระบบการแข่งขันหรือกลไกราคาอาจทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจอย่างสิ้นเปลือง (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2562 : 5-6)

ข้อดีของระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยม เป็นระบบเศรษฐกิจที่ค่อนข้างมีความคล่องตัว กล่าวคือ มีการใช้กลไกของรัฐร่วมกับกลไกราคาในการจัดสรรทรัพยากรของระบบ กิจกรรมใดที่กลไกราคา

สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐก็จะปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ (ใช้ระบบของการแข่งขัน) แต่ถ้ากิจการใดที่กลไกราคาไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพรัฐก็จะเข้ามาดำเนินการแทน แต่อย่างไรก็ตาม ระบบเศรษฐกิจดังกล่าวก็มีข้อเสียเช่นกัน กล่าวคือ การมีกำไรและระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอาจก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางฐานะและรายได้ การที่รัฐสามารถเข้ามาแทรกแซงตลาดโดยใช้กลไกรัฐอาจทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัญหาเอกชนไม่กล้าลงทุนอย่างเต็มที่เนื่องจากไม่แน่ใจในสถานการณ์ทางการเมือง และนโยบายของรัฐบาลซึ่งมีความผันผวนและแปรเปลี่ยนได้ง่าย อาจทำให้เศรษฐกิจเกิดการหยุดชะงัก การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2562 : 8)

### 3. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการแข่งขันเสรี

หลักการแข่งขันเสรีรับรองให้ทุกคนมีอิสระในการประกอบกิจการอุตสาหกรรมและการค้าในระบบของการแข่งขัน โดยจะต้องไม่ถูกจำกัดโดยการแทรกแซงโดยตรงจากรัฐหรือการวางกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ซึ่งมีแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการแข่งขัน สรุปได้ ดังนี้

#### 3.1 สารของหลักการแข่งขันเสรี

พิจารณาความหมายของถ้อยคำ การแข่งขัน หมายถึง การแย่งชิงกันของบุคคลหลายคนในกิจกรรมอย่างเดียวกันเพื่อไปสู่เป้าหมายเดียวกัน หลักการแข่งขันเสรีก็คือ หลักการที่มุ่งคุ้มครองให้บุคคลทุกคนสามารถแย่งชิงกันไปสู่จุดหมายได้โดยไม่สร้างข้อจำกัดใด ๆ ขึ้นแก่ผู้แข่งขันคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ (สุรพล นิติไกรพจน์, 2537 : 608)

หลักการดังกล่าวนี้ใช้บังคับกับผู้เข้าร่วมแข่งขันด้วยตนเอง เท่า ๆ กับที่จะต้องใช้บังคับกับรัฐ กล่าวคือ เพื่อที่จะรับประกันการแข่งขันเสรี บทบัญญัติของกฎหมายจะต้องตราขึ้นเพื่อรับประกันให้การแข่งขันในการประกอบการเป็นไปโดยเสรีและขจัดอุปสรรคที่อาจจะกระทบกระเทือนถึงหลักการนี้ได้ในการใช้อำนาจของรัฐ หลักการแข่งขันเสรีจะมุ่งจำกัดการใช้อำนาจหรือการออกกฎหมายในลักษณะที่จะกระทบต่อการแข่งขันของผู้ประกอบการเอกชน โดยหลักการแข่งขันเสรีจะมีผลโดยตรงไปถึงกิจการที่รัฐเข้ามาเป็นผู้ประกอบการเองด้วย (สุรพล นิติไกรพจน์, 2537 : 608)

หลักการแข่งขันเสรีนั้น มีความหมายได้สองนัยด้วยกัน ความหมายแรกหมายถึงการที่รัฐจะต้องไม่แข่งขันกับเอกชน ซึ่งหลักการนี้ มิได้หมายความว่าเฉพาะในกิจการที่เป็นอุตสาหกรรมและการค้าเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงกิจการทุกอย่างที่มีลักษณะหรืออาจมีลักษณะเป็นการประกอบอาชีพ ล้วนแต่ต้องห้ามทั้งสิ้น ทั้งนี้ ไม่ว่าการประกอบการนั้นจะกระทำโดยมีเงื่อนไขหรือวัตถุประสงค์อย่างใด เพราะโดยธรรมชาติแล้ว กิจการที่มีลักษณะเป็นการประกอบอาชีพนี้ย่อมจะเป็นกิจการที่สงวนไว้สำหรับเอกชนเท่านั้น หลักการที่ห้ามมิให้รัฐเข้าแข่งขันกับเอกชนนี้ มาจากแนวคิด

ที่ว่ารัฐหรือองค์กรของรัฐ ย่อมมีอภิสิทธิ์และมีกลไกการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่เอกชนมีอยู่ ถ้าหากยินยอมให้เข้าร่วมในการแข่งขันในกิจกรรมทางเศรษฐกิจแล้ว ก็จะทำให้องค์กรของรัฐได้ประโยชน์เพิ่มมากขึ้นโดยไม่เป็นธรรมเท่า ๆ กับที่เอกชนจะเสียประโยชน์ไปจากการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมนั้น ความหมายที่สอง หมายถึงการที่รัฐจะต้องแข่งขันกับเอกชนอย่างเสมอภาค ภายใต้หลักการนี้ การแข่งขันเสรีไม่ได้ห้ามขาดมิให้รัฐหรือองค์กรของรัฐเข้าประกอบการในทางเศรษฐกิจเสมอไป หากแต่รัฐหรือองค์กรของรัฐอาจเข้าประกอบการได้ แต่การประกอบกำรนั้น ๆ ต้องกระทำภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดต่าง ๆ ในลักษณะเดียวกันกับเอกชน (สุรพล นิติไกรพจน์, 2537 : 609-610)

ในปัจจุบัน ระบบกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส ความหมายของหลักการแข่งขันเสรี “หลักการไม่แข่งขันกับเอกชน” และ “หลักการแข่งขันกับเอกชนอย่างเสมอภาค” จะต้องนำมาใช้ประกอบกัน กล่าวคือ โดยหลักแล้วรัฐจะต้องไม่ประกอบการแข่งขันกับประชาชน นอกจากจะมีเหตุผลจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และหากรัฐเข้าไปประกอบกิจการทางเศรษฐกิจในลักษณะที่แข่งขันกับการประกอบการของเอกชน รัฐก็ต้องประกอบการแข่งขันในลักษณะที่เท่าเทียมกันและต้องไม่มีข้อกำหนดที่เอาเปรียบเอกชน (สุรพล นิติไกรพจน์, 2537 : 610)

### 3.2 ข้อจำกัดของหลักการแข่งขันเสรี

โดยหลักแล้ว ข้อจำกัดของหลักการแข่งขันเสรี จะทำได้โดยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและจะต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีสองลักษณะ ดังนี้ (สุรพล นิติไกรพจน์, 2537 : 611-612)

3.2.1 ข้อจำกัดที่เกิดจากอำนาจนิติบัญญัติ คือโดยฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายอนุญาตให้องค์กรมหาชนเข้าไปประกอบการทางเศรษฐกิจ หรือเข้าไปแทรกแซงการแข่งขันระหว่างเอกชนได้ โดยมีเงื่อนไขว่ากฎหมายนั้นจะต้องไม่มีลักษณะของการกำหนดมาตรการตามอำเภอใจ หรือเกินขอบเขต ต้องระบุโดยแจ้งชัดในการอนุญาตให้องค์กรของรัฐเข้าประกอบการทางอุตสาหกรรมและการค้าอีกด้วย กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรของรัฐไปประกอบกิจการทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ มักจะเป็นกฎหมายที่ระบุประเภทกิจกรรมต่าง ๆ ในลักษณะเฉพาะเรื่องที่จะให้องค์กรของรัฐเข้าไปดำเนินการเป็นกรณี ๆ ไป

3.2.2 ข้อจำกัดที่เกิดจากฝ่ายปกครอง หากยอมรับหลักการที่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติสามารถออกกฎหมายกำหนดให้องค์กรมหาชน สามารถเข้ามาดำเนินกิจการในทางเศรษฐกิจ เพื่อที่จะตอบสนองประโยชน์สาธารณะได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงหลักการแข่งขันเสรีแล้ว ประโยชน์หรือความต้องการสาธารณะ ก็ย่อมสามารถนำมาใช้เป็นเหตุผลของฝ่ายปกครองในการเข้ามาประกอบการทางเศรษฐกิจ



ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายใดรองรับการเข้าประกอบการในเรื่องนั้น ๆ ได้เช่นกัน เพื่อตอบสนองกิจการบริการสาธารณะที่มีอยู่แล้ว หรือที่จะต้องจัดให้มีบริการสาธารณะขึ้นมาใหม่

### 3.3 ขอบเขตการบังคับใช้หลักการแข่งขันเสรี

การบังคับใช้หลักการแข่งขันเสรี แยกพิจารณาได้ ดังนี้

#### 3.3.1 หลักการแข่งขันเสรีกับผู้ประกอบการภาคเอกชน

ความคิดทางเศรษฐศาสตร์ของเสรีนิยม ถือว่าประเทศใด สังคมใดที่มีการปล่อยให้เอกชนมีเสรีในการประกอบกิจการ มีการแข่งขันทางการค้ากันมากเท่าใด เศรษฐกิจก็จะดี จะสมดุล เพราะยังมีการผลิต มีการแบ่งงานกันทำ มีการซื้อขายแลกเปลี่ยน มีการแข่งขันกันมากเท่าใด กลไกตลาดก็ยิ่งมีประสิทธิภาพในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญหรือที่เรียกกันว่า “มือที่มองไม่เห็น” ในการกำกับระบบเศรษฐกิจที่มีการพัฒนาในทางที่ดีมีสมดุล ดังนั้น หากพิจารณาขอบเขตของการบังคับใช้หลักการแข่งขันเสรีภายใต้อิทธิพลทางความคิดของเสรีนิยมแล้ว ก็เห็นได้ชัดเจนว่าหลักการแข่งขันเสรีมุ่งที่จะบังคับใช้กับกรณีการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการภาคเอกชนกับภาคเอกชนด้วยกัน รัฐไม่ได้เข้าไปเป็นผู้ประกอบกิจการเสียเอง เป็นเพียงผู้ควบคุมกำกับหลักการแข่งขันเสรี “รัฐไม่ใช่ผู้เล่น รัฐเป็นผู้ตัดสิน” รัฐสามารถวางตัวเป็นกลางให้ความเสมอภาคและความเป็นธรรมได้ (กฤษฎณ์ วสินนท์, 2555 : 135)

#### 3.3.2 หลักการแข่งขันเสรีกับผู้ประกอบการภาครัฐ

หลักการแข่งขันเสรีกับผู้ประกอบการภาครัฐนั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณา เรื่องการบังคับใช้และการยกเว้นการบังคับใช้ ดังนี้

##### 3.3.2.1 การบังคับใช้หลักการแข่งขันเสรีกับผู้ประกอบการภาครัฐ

ประเด็นที่ต้องพิจารณา ก็คือ รัฐประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนได้หรือไม่ หากพิจารณาภายใต้อิทธิพลทางความคิดของระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมโดยเฉพาะอย่างยิ่งเสรีนิยมคลาสสิกจะพบว่า “รัฐไม่สามารถประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนได้” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ “รัฐจะต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน” เพราะระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมคลาสสิกเน้นว่ารัฐไม่ควรมีบทบาทในทางเศรษฐกิจ เรื่องเศรษฐกิจเป็นเรื่องของเอกชน รัฐจะต้องงดเว้นไม่เข้าไปประกอบกิจการทางเศรษฐกิจแข่งขันกับเอกชน การตีความของศาลปกครองฝรั่งเศส (Conseil d'État สภาแห่งรัฐ) เป็นการตีความไปในทางห้ามรัฐเข้าไปประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนซึ่งเป็นการตีความที่เคร่งครัดมาก ต่อมาได้ตีความเปลี่ยนแปลงไปเป็นการให้ความหมายหรือการตีความในลักษณะที่มีความยืดหยุ่นขึ้นโดยมีการให้ความหมายหรือการตีความไปในทางที่ยอมรับให้รัฐเข้าไปประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนได้ภายใต้เงื่อนไข หรือเหตุผลบางประการ ซึ่งเงื่อนไขและเหตุผลที่สำคัญคือ “ความจำเป็น” และ “ความเสมอภาค” (กฤษฎณ์ วสินนท์, 2555 : 136-137) ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส โดยหลักการแล้วรัฐจะต้องไม่ประกอบการแข่งขันกับเอกชน นอกจากจะมีเหตุแห่งความจำเป็นและเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และหากรัฐเข้าไปประกอบกิจการทางเศรษฐกิจในลักษณะที่ต้องแข่งขันกับเอกชน รัฐก็ต้องประกอบการแข่งขันในลักษณะที่เท่าเทียมกันและต้องไม่มีข้อกำหนดที่เอื้อเปรียบเอกชนด้วย ยิ่งกว่านั้น การที่รัฐหรือองค์กรของรัฐจะเข้าไปประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจยังต้องคำนึงถึงข้อจำกัดในเรื่องขอบอำนาจและขอบเขตวัตถุประสงค์ของตนอีกด้วยเพราะหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานจะถูกจำกัดวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง และโดยปกติก็จะมีวัตถุประสงค์ในการประกอบการทางการค้าและอุตสาหกรรมอยู่แล้ว (สุรพล นิติไกรพจน์, 2537 : 610) อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าโดยหลักการแล้ว หลักการแข่งขันเสรีควรที่จะต้องบังคับใช้กับผู้ประกอบการภาครัฐเช่นเดียวกับบังคับใช้กับผู้ประกอบการภาคเอกชน เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรม

### 3.3.2.2 การยกเว้นไม่นำหลักการแข่งขันเสรีมาใช้บังคับกับ

#### ผู้ประกอบการภาครัฐ

การยกเว้นไม่นำหลักการแข่งขันเสรีมาใช้บังคับกับผู้ประกอบการภาครัฐอาจทำได้หลายรูปแบบ แยกได้เป็นสามลักษณะ (กฤษณ์ วสินนท์, 2555 : 140-142) ดังนี้

1. รัฐเข้าไปเป็นผู้ดำเนินการประกอบกิจการที่มีลักษณะในทางการค้าและอุตสาหกรรมเอง ด้วยวิธีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐใหม่ ไม่ว่าจะเป็นรูปนิติบุคคลมหาชน หรือนิติบุคคลเอกชน จัดตั้งโดยกฎหมายหรือนิติกรรมทางปกครอง หรือการจดทะเบียนการซื้อวิสาหกิจเอกชนทั้งหมด หรือการซื้อหุ้นบางส่วน เพื่อเป็นผู้ถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50 การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ หรือรับช่วงดำเนินการของเอกชนที่สืบเนื่องมาจากกระบวนการโอนกิจการเป็นของชาติ และการขยายงานของหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐเดิมออกไปดำเนินการที่มีลักษณะในทางการค้าและอุตสาหกรรม

การที่รัฐเข้าไปเป็นผู้ดำเนินการประกอบกิจการที่มีลักษณะในทางการค้าและอุตสาหกรรมดังกล่าว แล้วมีการยกเว้นการบังคับใช้หลักการแข่งขันเสรีทั้งหมดหรือบางส่วนแก่หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐเหล่านั้น หรือมีการสร้างระบบผูกขาดโดยรัฐแต่ผู้เดียวในกิจการบางประเภท เหตุผลหรือข้ออ้างสำคัญของภาครัฐก็คือเพื่อประโยชน์สาธารณะนั่นเอง

2. กำหนดห้ามไม่ให้ประกอบกิจการในบางประเภทหรือการผูกขาดกิจการบางประเภท โดยรัฐไม่เข้าไปดำเนินการประกอบกิจการเอง แต่มีการให้สัมปทานซึ่งอาจเป็นรายเดียวหรือหลายราย หรือการอนุญาตแบบจำกัดเฉพาะราย ในทางความเป็นจริงถือว่าการยกเว้นการบังคับใช้หลักการแข่งขันเสรีโดยอัตโนมัติ หรืออาจเป็นกรณีที่กำหนดให้มีการยกเว้นการบังคับใช้หลักการแข่งขันเสรีทั้งหมดหรือบางส่วนในวงจำกัดเฉพาะผู้รับสัมปทานด้วยกันหรือผู้ได้รับอนุญาตด้วยกัน

3. ให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลือกิจการของเอกชนและของรัฐ ซึ่งจะขัดแย้งต่อหลักการแข่งขันเสรีก็ต่อเมื่อการสนับสนุนหรือช่วยเหลือกิจการของเอกชนและของรัฐนั้น ขาดความเสมอภาค ไม่มีความเป็นธรรม ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### 3.4 หลักการแข่งขันเสรีที่สะท้อนจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

จากหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ คือ หลักการแข่งขันเสรี ได้รับการรับรองและปรากฏตัวในรัฐธรรมนูญมานานแล้วอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 75 ที่รัฐพึงจัดให้มีระบบเศรษฐกิจที่จัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจ ที่ไม่เป็นธรรม ต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะ

จากบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่า โดยหลักแล้วรัฐไม่สามารถประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนได้ เนื่องจากรัฐอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นกิจการที่จำเป็นและส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ เมื่อรัฐเข้าไปประกอบกิจการทางเศรษฐกิจในลักษณะที่แข่งขันกับเอกชนแล้ว รัฐต้องประกอบกิจการแข่งขันในลักษณะที่เท่าเทียมกันและต้องไม่มีข้อกำหนดที่เอื้อเปรียบเอกชน ซึ่งสะท้อนมาจากแนวความคิดในระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยม

## แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำกับดูแลเศรษฐกิจโดยภาครัฐ

ในรัฐประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนได้มีการบัญญัติคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ สิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานต่าง ๆ ได้แก่ สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยเสรี และเสรีภาพในการทำสัญญา เป็นต้น ซึ่งเป็นการยืนยันในหลักเสรีนิยมที่ถือว่าระบบเศรษฐกิจของประเทศยังคงอยู่ในมือของเอกชน อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าในสมัยนี้ไม่มีประเทศใดที่ให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพโดยไม่จำกัด ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจของชาติ ตลอดจนการที่รัฐเป็นผู้ประกอบการในทางเศรษฐกิจเสียเอง (จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, 2531 : 94-95)

### 1. ความหมายการกำกับดูแลเศรษฐกิจโดยภาครัฐ

ภารกิจของรัฐสมัยใหม่ นอกจากการจัดทำภารกิจพื้นฐาน อันได้แก่ การจัดการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย การติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ การอำนวยความสะดวกแล้ว รัฐสมัยใหม่ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งประสบกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรงได้ถูกผลักดันให้ต้องเข้ารับผิดชอบในภารกิจใหม่ ๆ ที่มีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมอีกหลายประการอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

สำหรับภารกิจในทางเศรษฐกิจที่รัฐจะต้องเข้าไปกำกับดูแลหรือแทรกแซง ศาสตราจารย์ Robert SAVY เห็นว่า จะต้องประกอบด้วย ภารกิจ 2 ด้าน กล่าวคือ (สุรพล นิติไกรพจน์, 2534 : 377-378)

## 1.1 การกีดกันการรับประกันความสมดุลในทางเศรษฐกิจ

รัฐในฐานะองค์กรกลางมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้กิจการในทางเศรษฐกิจทั้งหลายภายในรัฐดำเนินไปด้วยดี เพื่อให้เกิดความสมดุลทางเศรษฐกิจ รัฐจึงมีหน้าที่ต้องทำอย่างน้อย 2 ประการ คือ

### 1.1.1 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

การที่จะทำให้เศรษฐกิจดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง รัฐจะต้องดำเนินการให้มีปัจจัยในการดำเนินเศรษฐกิจอย่างเหมาะสม ซึ่งอาจทำได้โดยการจัดหาแหล่งพลังงานใหม่ ๆ ส่งเสริมให้มีการค้นคว้าวิจัยทางเศรษฐกิจ หรือเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ขณะเดียวกันรัฐมีหน้าที่จัดโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ในทางเศรษฐกิจที่ตอบสนองและเอื้ออำนวยต่อความเจริญเติบโต เช่น จัดระบบการคมนาคมขนส่ง การติดต่อสื่อสารเพื่อวางนโยบายที่จะใช้ประโยชน์จากเขตที่ดินต่าง ๆ ให้ได้ประโยชน์สูงสุด นอกจากการดำเนินการดังกล่าวข้างต้นแล้ว รัฐยังต้องมีหน้าที่คอยดูแลให้ระดับความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง โดยใช้วิธีการผ่านกระบวนการวางแผนเศรษฐกิจในระยะยาว

### 1.1.2 รัฐต้องมีมาตรการที่เหมาะสมในการจัดการปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าเพื่อรักษาความสมดุลในทางเศรษฐกิจ

รัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เกิดการขยายตัวในทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยการหามาตรการให้ทุกภาคเศรษฐกิจขยายตัวอย่างเต็มที่และเกิดการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นไปพร้อมกับการสร้างเสถียรภาพทางราคาของสินค้าอุปโภคบริโภค รวมไปถึงการควบคุมให้เกิดสภาวะที่สมดุลระหว่างการส่งออกกับการนำเข้าสินค้า นอกจากนี้เพื่อให้การจัดการปัญหาทางเศรษฐกิจเฉพาะหน้าเป็นไปอย่างเหมาะสม รัฐจำเป็นต้องมีมาตรการในทางกฎหมายและในทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม และรวดเร็ว โดยอาจใช้วิธีการกลไกนโยบายทางการเงิน การแทรกแซงทางการคลังหรือภาษี ซึ่งรัฐจะต้องเตรียมมาตรการดังกล่าวให้พร้อม

## 1.2 การกีดกันการป้องกันและลดความขัดแย้งในสังคม

การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในระบบเศรษฐกิจและสังคมจะนำไปสู่ความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวม ดังนั้น รัฐจึงมีบทบาทในการลดความขัดแย้งต่าง ๆ โดยภารกิจในเรื่องนี้อาจจำแนกได้ 2 ประการ คือ

### 1.2.1 รัฐต้องคอยป้องกันมิให้เสียสมดุลในระหว่างภาคการผลิตในทางเศรษฐกิจ

เมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดมีโรงงานต่าง ๆ ขึ้นมากมาย ตลอดจนเกิดการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต มีการหลั่งไหลของแรงงานเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีค่าตอบแทนที่สูงกว่าภาคเกษตร ต่อมาเมื่อเทคโนโลยีพัฒนาขึ้น ความต้องการแรงงานลดลง ตลอดจนปัญหาที่ผู้ประกอบการขนาดเล็กไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการขนาดใหญ่ได้

ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่สะท้อนถึงความไม่สมดุลในทางเศรษฐกิจ รัฐสมัยใหม่จึงมีภารกิจที่จะต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดภาวะเสียสมดุลทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงเกินไปจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม

### 1.2.2 รัฐต้องกระจายความเจริญในทางเศรษฐกิจออกไปอย่างทั่วทุกภูมิภาค

รัฐสมัยใหม่มีหน้าที่ในการเข้าไปดำเนินการให้มีการกระจายความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจออกไปสู่ภูมิภาคที่มีการพัฒนาต่ำและขาดแคลนปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อลดความขัดแย้งในระหว่างภูมิภาค และลดปัญหาสังคมที่จะเกิดขึ้นจากความแตกต่างระหว่างระดับการพัฒนา โดยรัฐต้องจัดให้มีการกระจายการพัฒนาและกระจายความเจริญในทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาคโดยกำหนดนโยบายการพัฒนาภูมิภาคต่าง ๆ ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาว

จากการศึกษาภารกิจของรัฐทำให้ทราบว่าเดิมรัฐมีภารกิจเพียงการจัดการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย การติดต่อความสัมพันธ์กับต่างประเทศ และอำนวยความยุติธรรม แต่รัฐสมัยใหม่ได้มีภารกิจแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อให้เศรษฐกิจภายในของรัฐมีความเจริญเติบโต ป้องกันปัญหาเศรษฐกิจ รวมถึงต้องเข้ากำกับดูแลเศรษฐกิจในกรณีที่กลไกตลาดล้มเหลวหรือไม่อาจทำงานได้สมบูรณ์ เป็นต้น

## 2. แนวคิด ทฤษฎีการกำกับดูแลเศรษฐกิจโดยภาครัฐ

หลักการเข้ากำกับดูแลเศรษฐกิจโดยภาครัฐนี้ เป็นแนวความคิดที่ตรงกันข้ามกับหลักเสรีนิยมอย่างเห็นได้ชัด เพราะแทนที่จะจำกัดบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจ แต่หลักการนี้กลับส่งเสริมหรือเป็นที่มาของความชอบธรรมในการกำหนดภาระหน้าที่ที่รัฐจะต้องเข้าไปกำกับดูแลในทางเศรษฐกิจ หรือเข้าไปวางหลักการหรือจำกัดขอบเขตของการประกอบกิจกรรมในทางเศรษฐกิจ บางลักษณะ (สุรพล นิติไกรพจน์, 2537 : 822)

หลักการเข้ากำกับดูแลเศรษฐกิจโดยภาครัฐนี้ ด้วยเหตุที่หลักกฎหมายมหาชนที่ประเทศไทยนำมาใช้ได้รับอิทธิพลส่วนใหญ่มาจากประเทศตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน ซึ่งทั้งสองประเทศได้รับการยอมรับว่าวางรากฐานของกฎหมายมหาชนไว้เป็นอย่างดี ดังนั้น จึงควรศึกษาถึงหลักการเข้ากำกับดูแลเศรษฐกิจโดยภาครัฐของทั้งสองประเทศนี้อาจกล่าวได้ ดังนี้

### 2.1 หลักการเข้ากำกับดูแลเศรษฐกิจโดยภาครัฐของประเทศฝรั่งเศส

การศึกษาถึงหลักการเข้ากำกับดูแลเศรษฐกิจโดยภาครัฐที่ได้มีการรับรองยืนยันอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรของประเทศฝรั่งเศส แยกได้เป็น 3 กรณี ดังนี้

#### 2.1.1 ประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจหรือการมีส่วนร่วมของคนงาน

การนำเอาแนวความคิดแบบประชาธิปไตยในทางการเมืองมาใช้ในทางเศรษฐกิจ ปรากฏชัดเจนด้วยกระบวนการยอมรับสิทธิของแรงงานที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบการของวิสาหกิจที่ตนทำงานอยู่หรือโดยกระบวนการเลือกตั้งตัวแทนแรงงาน โดยวิธีคิดลักษณะนี้เองต่อมาได้มีการรับรองไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปี 1946 ซึ่งมีถ้อยคำว่า “คนงานทุกคนย่อมมีส่วนร่วมโดยผ่านการเลือกตัวแทนเข้าไปร่วมกันกำหนดมาตรฐานและเงื่อนไขในการทำงานตลอดจนการบริหารงานในวิสาหกิจที่ตนทำงาน” ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว มิได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่าให้รัฐเข้าไปกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ แต่จากลักษณะที่กล่าวถึงในคำปรารภนั้นเป็นการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของกิจการและคนงานโดยกำหนดให้คนงานมีส่วนร่วมในการทำงานและการบริหารงานตามหลักประชาธิปไตยโดยผ่านการเลือกตัวแทน (ดวงเดือน สุเทพพร, 2546 : 29) จึงเป็นการที่ถือได้ว่ารัฐเข้าไปกำกับดูแลทางเศรษฐกิจแล้ว

### 2.1.2 แนวคิดเรื่องการโอนกิจการเป็นของชาติ

ในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ แนวคิดเรื่องการโอนกิจการเป็นของชาติ มีบทบาทสำคัญยิ่ง ซึ่งมีความหมายในสองรูปแบบด้วยกัน กล่าวคือ (สุรพล นิติไกรพจน์, 2537 : 825-826) เป็นการโอนกิจการใดกิจการหนึ่งเป็นของชาติอย่างแท้จริง ซึ่งหมายถึงลักษณะของการดำเนินการโอนหุ้นหรือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ ให้เป็นของส่วนรวม และเป็นการมุ่งไปสู่การจัดระบบโครงสร้างและการจัดการวิสาหกิจที่ได้มาจากการโอนกิจการเป็นของชาติโดยให้วิสาหกิจหรือกิจการนั้น ๆ เป็นของชาติอย่างแท้จริง มีโครงสร้างการบริหารและการจัดการที่แตกต่างออกไป อันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าเป็นการให้รัฐเข้าแทรกแซงกำกับดูแลทางเศรษฐกิจนั่นเอง

### 2.1.3 การวางแผนเศรษฐกิจ

หลักการของระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยม จะให้เอกชนดำเนินการได้อย่างเสรี ปล่อยให้เศรษฐกิจเป็นไปตามกลไกตลาด แต่การปล่อยให้การประกอบการโดยเอกชนเป็นไปอย่างเสรีอาจก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ หรือเสียสมดุล เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องเข้าไปแทรกแซงโดยใช้วิธีการวางแผนเศรษฐกิจล่วงหน้าว่าจะให้เศรษฐกิจของรัฐดำเนินการไปในทิศทางใด จึงจะเกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจของรัฐมากที่สุด

ในเรื่องการวางแผนเศรษฐกิจ นักวิชาการบางท่านมีความเห็นว่าหากรัฐเพียงวางแผนเศรษฐกิจแต่ยังมิได้ดำเนินการใดที่เข้าไปแทรกแซงการประกอบการค้าหรืออุตสาหกรรมก็ยังไม่ถือเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ แต่หากเป็นแนวความคิดตามระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม การที่รัฐดำเนินการวางแผนเศรษฐกิจก็ถือเป็นการเข้าไปกำกับดูแลหรือแทรกแซงทางเศรษฐกิจแล้ว (ดวงเดือน สุเทพพร, 2546 : 30-31)

กล่าวโดยสรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 มีถ้อยคำที่สะท้อนให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้ 3 กรณี คือ ประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจ โดยการมีส่วนร่วมของคนงานในการประกอบการ แนวทางการโอนวิสาหกิจเป็นของชาติ และการวางแผนเศรษฐกิจ

แต่ไม่ได้มีข้อความใดที่ยอมรับให้รัฐเข้ากำกับดูแลแทรกแซงทางเศรษฐกิจไว้อย่างชัดเจน ในทางปฏิบัติ หากเกิดกรณีจำเป็น เช่น เพื่อรักษาสมดุลทางเศรษฐกิจ ประโยชน์ของรัฐในทางเศรษฐกิจ หรือแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ รัฐก็จะเข้าไปกำกับดูแลหรือแทรกแซงการประกอบการทางเศรษฐกิจของเอกชนได้ เพราะถือว่าเป็นภารกิจของรัฐสมัยใหม่ที่จะต้องเข้าไปดำเนินการทางเศรษฐกิจ (ดวงเดือน สุเทพพร, 2546 : 31)

## 2.2 หลักการเข้ากำกับดูแลเศรษฐกิจโดยภาครัฐของประเทศเยอรมัน

ในรัฐธรรมนูญเยอรมัน ได้มีหลักที่สะท้อนถึงการเข้ากำกับดูแลเศรษฐกิจโดยรัฐ ซึ่งหลักดังกล่าวได้แก่ “หลักสังคมรัฐ” และ “หลักความสมดุลของระบบเศรษฐกิจทั้งหมด” ดังนี้

### 2.2.1 หลักสังคมรัฐ

หลักสังคมรัฐ ตามหลักนี้จะชี้ให้เห็นว่าหน้าที่ของรัฐมิได้มีเพียงคุ้มครองและรักษาเท่านั้น หากแต่ต้องวางแผนควบคุมทิศทางและแบ่งทรัพยากรโดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ในสังคม นอกจากนี้แล้วหลักสังคมรัฐยังมีเป้าหมายที่จะขจัดความแตกต่างในสังคมโดยกำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐให้ชดเชยความแตกต่างในสังคมและสร้างสรรค์ระเบียบสังคมที่เป็นธรรมขึ้นมา การดำเนินการดังกล่าวถือเป็นการสะท้อนการที่รัฐเข้ากำกับดูแลแทรกแซงทางเศรษฐกิจประการหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม หลักสังคมรัฐนี้ จะต้องพิจารณาคู่ไปกับหลักการอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสิทธิเสรีภาพด้วย เป็นต้น (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2538 : 97-98)

### 2.2.2 หลักความสมดุลของระบบเศรษฐกิจทั้งหมด

การกำหนดหลักนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญเท่ากับเป็นการวางกฎเกณฑ์การควบคุมทางเศรษฐกิจในระดับ Macro - economies ไว้ส่วนหนึ่ง การควบคุมทางเศรษฐกิจในระดับ Macro - economies นี้ จะมีประโยชน์สำหรับระบบเศรษฐกิจแบบผสม การวางหลักเกณฑ์ดังกล่าวถือเป็นการกำกับดูแลแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจประการหนึ่ง (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2538 : 98-99)

## 3. รูปแบบการใช้อำนาจกำกับดูแลเศรษฐกิจโดยภาครัฐ

รัฐอาจเข้ากำกับดูแลเศรษฐกิจโดยอาศัยกลไกของกฎหมายมหาชนเศรษฐกิจในลักษณะที่ต่างกันไป อาทิเช่น (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อัดสำเนา, 2532 : 53 อ้างถึงใน สุรพล นิติไกรพจน์, 2534 : 380)

3.1 การวางแผนเศรษฐกิจ อาจเป็นแผนเศรษฐกิจในระยะสั้น (1-2 ปี) ระยะกลาง (3-7 ปี) หรือแผนระยะยาว (7 ปี ขึ้นไป) ที่กำหนดแนวนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐอย่างต่อเนื่องสัมพันธ์กันไป อาจเป็นการวางแผนเฉพาะในภาคเศรษฐกิจใดภาคเศรษฐกิจหนึ่ง (sectoriel) การวางแผนเศรษฐกิจทั้งหมดโดยรวม (global) ก็ได้ การวางแผนเศรษฐกิจนั้นอาจจะกระทำได้โดยการมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับฐานะของแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ หรืออาจกระทำในรูปของแนวนโยบายของฝ่ายบริหารโดยไม่ต้องเสนอต่อรัฐสภาก่อนก็ได้

3.2 การกำหนดบทบาทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะในทางเศรษฐกิจ โดยจัดทำเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวงที่มีลักษณะเฉพาะในทางเศรษฐกิจ ในการที่จะอนุญาต หรือจำกัดสิทธิ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบการทางเศรษฐกิจของเอกชน ในการประกอบการประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือลักษณะการประกอบการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ บทบัญญัติที่มีลักษณะเฉพาะในทางเศรษฐกิจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ในเรื่อง ลำดับชั้นของกฎหมาย กล่าวคือ จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ และจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า

3.3 การออกคำสั่งอนุญาต หรืออนุมัติ เป็นการออกคำสั่งอนุญาต หรืออนุมัติให้เอกชนประกอบการในทางเศรษฐกิจในกรณีที่ไม่มีความหมายเฉพาะในทางเศรษฐกิจ กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เพื่อให้บรรลุภารกิจของรัฐ รัฐอาจอาศัยอำนาจทั่วไปที่มีอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ อนุญาตหรืออนุมัติให้เอกชนประกอบการทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งอย่างใดที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายก็ได้ เช่น การให้สัมปทาน หรือการอนุญาตให้เอกชนประมูลกิจการบางอย่างไปดำเนินการแทนรัฐ

3.4 การจัดตั้งองค์กรของรัฐไปเป็นผู้ประกอบการในทางเศรษฐกิจเอง ในกรณีที่รัฐเห็นว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทมีผลกระทบต่อสาธารณะ หรือมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคที่จะมีการผูกขาด หรือมีเหตุอื่นที่รัฐไม่ประสงค์จะให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ประกอบกิจการนั้น ๆ รัฐอาจจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจเข้าไปเป็นผู้จัดทำกิจการในทางเศรษฐกิจนั้น ๆ เองก็ได้

3.5 การให้ความสนับสนุนแก่การดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชน การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ อาจดำเนินการได้โดยการให้ความสนับสนุนแก่การดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชน โดยรัฐอาจเล็งเห็นว่าการประกอบการทางเศรษฐกิจบางลักษณะอาจจะก่อประโยชน์แก่ประเทศโดยรวม หรือรัฐอาจต้องการสนับสนุนให้เอกชนริเริ่มดำเนินการบางลักษณะที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ ดังนั้น รัฐจึงอาจออกกฎหมายให้การสนับสนุนแก่การประกอบการในลักษณะนั้นๆ ของเอกชนด้วยการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์แก่การประกอบการดังกล่าว เช่น การใช้มาตรการทางภาษี ด้วยการงดเว้นการเสียภาษีนำเข้าสินค้าทุน หรือยกเว้นการเก็บภาษีจากกำไร ที่เอกชนได้รับจากการประกอบการในระหว่างระยะเวลานั้น เป็นต้น (ดวงเดือน สุเทพพร, 2546 : 36-37)

## แนวคิดเกี่ยวกับกลไกราคาจากพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์

ในระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมคลาสสิกมีแนวคิดพื้นฐานว่า ตลาดทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด (ที่ดิน แรงงาน ทุน ความเป็นผู้ประกอบการ เทคโนโลยี) เพื่อตอบสนองความต้องการที่มีอยู่อย่างไม่จำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น รัฐจึงไม่ควรเข้าแทรกแซงตลาด แต่ควรปล่อยให้ปัจเจกบุคคล มีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการที่จะใช้ทรัพยากรที่ปัจเจกบุคคลเป็นเจ้าของ สิทธิอยู่ มือที่มองไม่เห็น (invisible hand) จะทำให้มีการนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปผลิต ชนิดของสินค้า จำนวนปริมาณของสินค้าตอบสนองผู้ต้องการบริโภคอย่างมีประสิทธิภาพตามที่ อדם สมิธ



(Adam Smith) เขียนไว้ในตำราเศรษฐศาสตร์เล่มแรกของโลกที่เรียกว่า An Inquiry into the Wealth of Nations ในปี ค.ศ. 1776 ในทางทฤษฎีแล้ว กลไกตลาดควรจะต้องปรับปรุงแก้ไขกลไกตลาดได้โดยตัวเอง เช่น หากมีผู้ผูกขาดในตลาดแล้วตั้งราคาสินค้าสูงเกินสมควร (ทำให้ได้กำไรเกินควร) จะทำให้เกิดแรงดึงดูดให้ผู้ประกอบการรายอื่นเข้ามาผลิตสินค้าแล้วตั้งราคาขายต่ำกว่าสินค้าของผู้ผูกขาดในตลาดนั้นแข่งขันกับผู้ผูกขาด ผู้ผูกขาดก็จำเป็นต้องลดราคาสินค้าลงมาแข่งขันด้วย มิฉะนั้นจะต้องสูญเสียส่วนแบ่งตลาดไป ตลาดที่เคยถูกผูกขาดก็จะค่อยๆ กลับมาเป็นตลาดที่มีการแข่งขันเหมือนเดิม (ศักดา ธนิตกุล, 2553 : 37-38)

ในระบบเศรษฐกิจแห่งเสรีนิยมคลาสสิก เชื่อว่ากลไกของราคาภายใต้เศรษฐกิจที่มีการแข่งขันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจสูงสุด โดยกลไกราคาจะเป็นเครื่องมือในการกำหนดว่าจะผลิตสินค้าอะไร จำนวนเท่าไร จะผลิตอย่างไร และจะผลิตเพื่อใคร ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในระบบเศรษฐกิจเช่นนี้การตัดสินใจจะไม่ขึ้นอยู่กับผู้ใด ผู้ผลิต ผู้บริโภคมีอิสระในการเลือกผลิตสินค้าและบริการ และมาแลกเปลี่ยนซื้อขายกันในตลาด อาศัยกลไกราคา (price mechanism) หรือมือที่มองไม่เห็น (invisible hand) เป็นตัวขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดความสมดุล ซึ่งควรจำกัดบทบาทของรัฐให้น้อยที่สุด กลไกราคาในที่นี้ จะทำหน้าที่เป็นตัวควบคุมให้ระบบเศรษฐกิจเป็นไปโดยถูกต้องหรือก่อให้เกิดประสิทธิภาพ หรือตามความต้องการของคนส่วนใหญ่ โดยกลไกราคาจะเป็นตัวกำหนดว่าควรจะมีสินค้าอะไร โดยอาศัยพื้นฐานที่ว่าสินค้าชนิดใดมีความต้องการหรืออุปสงค์มากที่สุด เมื่อผลิตแล้วจะขายได้และได้ราคาดีที่ผู้ผลิตก็เลือกผลิตสินค้านั้น นอกจากนี้กลไกราคายังช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ เช่น ถ้าหากสินค้าชนิดหนึ่งมีการผลิตมากเกินไปความต้องการของตลาด ทำให้เกิดภาวะสินค้าล้นตลาด ไม่สามารถจำหน่ายสินค้าได้หมด ผู้ขายจำต้องลดราคาทำให้ขาดทุน ผู้ผลิตบางรายอาจต้องลดปริมาณการผลิตหรือเลิกการผลิต ทำให้ทรัพยากรที่เคยใช้สามารถนำไปจัดสรรเพื่อผลิตสินค้าอื่นที่ยังมีความต้องการมาก หรือใช้ผลิตสินค้าโดยผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพดีกว่า ทำให้ระบบเศรษฐกิจดีขึ้น และทำให้สินค้าออกสู่ตลาดน้อยลงจนอยู่ในจุดที่พอดีกับความต้องการของตลาด ในทางตรงกันข้ามหากเมื่อใดสินค้ามีปริมาณไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาด ทำให้เกิดภาวะสินค้าขาดแคลน กลไกราคาจะทำงาน โดยราคาของสินค้าจะเพิ่มสูงขึ้น ทำให้มีการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้น เนื่องจากสินค้ามีราคาสูงจึงใจให้เกิดการผลิต ในที่สุดเมื่อมีการผลิตเพิ่มขึ้นก็จะสามารถจัดความขาดแคลนนั่นไปได้ และสิ่งที่สำคัญมากอีกประการในระบบเศรษฐกิจ คือการแข่งขัน (competition) เพราะการแข่งขันถือเป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะป้องกันการแสวงหากำไรเกินควร เนื่องจากทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพในการที่จะเข้าหรือออกจากระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น ถ้าเมื่อใดเกิดมีผู้ผลิตรายใดหรือกลุ่มใดคิดจะผูกขาด หรือร่วมกันขึ้นราคาสินค้าเพื่อหวังกำไรเกินปกติ ผู้ผลิตรายใหม่ก็จะเข้ามาตั้งกิจการเพื่อผลิตแข่งขัน เพราะเห็นว่าสินค้านั้นจำหน่ายได้ราคาดีผลที่สุด เมื่อจำนวนผู้ผลิตของสินค้านั้นมีมากขึ้น ปริมาณสินค้าจึงมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดการแข่งกันเพื่อขายสินค้า ผู้ผลิตรายใดขายสินค้าในราคาที่ถูกว่าย่อมจะขายได้มากกว่า ทำให้สินค้ามีราคาลดลง ทำให้ยังมีการแข่งขันมากในระหว่างผู้ผลิต ผู้ขายหรือผู้บริโภคด้วยตนเอง การทำงานหรือการตัดสินใจในตลาดของธุรกิจใดก็ตาม จะไม่ขึ้นอยู่กับบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะ แต่จะขึ้นอยู่กับสิ่งที่เรียกว่ากลไกราคา (price mechanism) ซึ่งคอยทำหน้าที่เป็นตัวกำหนดว่าผู้ใดสมควร

ได้รับผลตอบแทนมาน้อยเพียงใด ในลักษณะใด กลไกราคาจึงเป็นหัวใจสำคัญของระบบเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมคลาสสิก และเห็นว่าพฤติกรรมกรรมการจำกัดการแข่งขันในรูปแบบต่างๆ รวมถึงการควบคุมราคาเป็นสิ่งที่ไม่สมควรจะให้เกิดขึ้น เพราะเป็นการกระทำที่อาจทำลายระบบเศรษฐกิจได้ (อินทช วิสุทธิแพทย์, 2554 : 5-6)

หากกระบวนการข้างต้นดำเนินไปโดยไม่มีสิ่งใดมาแทรกแซงการทำงานของกลไกราคา และการแข่งขันแล้ว จะก่อให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจหลายประการ (อินทช วิสุทธิแพทย์, 2554 : 6-7) คือ

1. สามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ไปยังบุคคลที่มีความต้องการใช้สินค้านั้นอย่างแท้จริง
  2. ผู้ผลิตไม่สามารถกำหนดราคาสินค้าให้สูงกว่าตลาดได้ ผู้บริโภคจึงได้รับการคุ้มครองจากการเอารัดเอาเปรียบของผู้ผลิต
  3. เมื่อผู้ผลิตไม่สามารถขายสินค้าให้สูงกว่าราคาตลาดได้ ผู้ผลิตจึงต้องแสวงหาวิธีการอื่นเพื่อที่ให้ผู้ผลิตได้กำไรมากกว่าผู้ผลิตรายอื่น กล่าวคือ ผู้ผลิตต้องพยายามลดต้นทุนผลิตลง ซึ่งทำได้โดยการปรับปรุงประสิทธิภาพผลิตให้สูงขึ้น ส่งผลให้ประสิทธิภาพการผลิตของอุตสาหกรรมนั้นเพิ่มมากขึ้น
  4. ผู้ผลิตจะคิดค้นสินค้าใหม่ๆ รวมทั้งพัฒนาคุณภาพ รูปแบบสินค้า ให้แตกต่างจากผู้ผลิตอื่น รวมทั้งมีการนำวัตถุดิบใหม่ๆ มาผลิตสินค้าเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากผู้ผลิตต้องทำให้สินค้าของตนแตกต่างจากสินค้าจากผู้ผลิตอื่น เพื่อสร้างโอกาสให้ตนได้รับผลกำไรมากกว่าผู้ผลิตรายอื่น
- กล่าวโดยสรุป เมื่อการแข่งขันทำให้ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร เพื่อใช้ในการผลิตเพิ่มขึ้น จึงทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงมีการผลิตสินค้าใหม่ๆสนองความต้องการของผู้บริโภคมากขึ้น ราคาสินค้าก็จะถูกลง ผู้บริโภคก็จะซื้อสินค้ามากขึ้น ซึ่งก็จะย้อนกลับมาผลักดันให้ผู้ผลิตหาทางลดต้นทุนการผลิต และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตมากขึ้นต่อไป

## ทฤษฎีโครงสร้างตลาดในระบบเศรษฐกิจ

ตลาด (market) คือ สภาพที่ผู้ซื้อและผู้ขายทำการตกลงแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้าบริการหรือทรัพย์สินต่างๆ โดยไม่จำเป็นต้องมีการพบกันโดยตรง ไม่จำเป็นต้องมีสถานที่หรืออาณาเขตที่แน่นอน และไม่จำเป็นต้องชำระเงินหรือส่งมอบของกันทันที มีอุปสงค์และอุปทานเข้ามาเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของผู้ซื้อและผู้ขาย โดยมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในตลาด ตลาดประกอบด้วย (1) ผู้ซื้อซึ่งจะเป็นผู้กำหนดอุปสงค์ (demand) (2) ผู้ขายจะเป็นผู้กำหนดอุปทาน (Supply) และ (3) สินค้าและบริการที่ทำการซื้อขาย ดังนั้น คำว่าตลาดในทางเศรษฐศาสตร์จึงมีความหมายที่กว้างกว่าตลาดในความหมายโดยทั่วไป (อินทช วิสุทธิแพทย์, 2557 : 7)

สำหรับปัจจัยที่มีส่วนในการกำหนดโครงสร้างตลาด (วิไลวรรณ วรรณนิธิกุล, 2532 : 380-409 อ้างถึงใน อินทช วิสุทธิแพทย์, 2554 : 7-9) คือ

1. จำนวนของหน่วยผลิตและลักษณะของการกระจายของขนาดหน่วยผลิตในตลาดเป็นการวัดจำนวนผู้ขายในตลาดโดยตรงและการกระจุกตัว ถ้าจำนวนผู้ขายในตลาดมีอยู่เป็นจำนวนมาก อำนาจตลาดของหน่วยผลิตแต่ละรายจะมีน้อย ตรงกับข้ามถ้าในตลาดมีผู้ขายน้อยราย หรือมีเพียงราย

เดียว ผู้ขายแต่ละรายจะมีอำนาจตลาดค่อนข้างสูง ซึ่งในสภาพความเป็นจริงขนาดของหน่วยผลิตในตลาดนั้นไม่เท่ากัน ดังนั้น การพิจารณาจากจำนวนผู้ขายเพียงอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอ จะต้องพิจารณาถึงลักษณะการกระจายของขนาดหน่วยผลิตที่อยู่ในตลาดด้วย จึงจะทำให้ทราบถึงอำนาจตลาด (market power) ของผู้ผลิตในตลาดนั้นๆ เช่น ในกรณีของตลาดผูกขาด อำนาจตลาดจะอยู่ที่ผู้ผลิตที่เป็นหน่วยผลิตรายเดียวในตลาด แต่เมื่อตลาดมีผู้ผลิตเพิ่มมากขึ้น อำนาจตลาดหรืออำนาจผูกขาดของแต่ละหน่วยก็ย่อมน้อยลงตามจำนวนหน่วยผลิตที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ถ้าจำนวนหน่วยผลิตที่เพิ่มขึ้นเป็นหน่วยผลิตขนาดเล็กๆ เมื่อเทียบกับหน่วยผลิตเดิมที่มีอยู่ อำนาจของหน่วยผลิตเดิมก็ยังคงมีอยู่แม้ว่าจะลดลงบ้าง ดังนั้น จำนวนหน่วยผลิตและลักษณะการกระจายของขนาดหน่วยผลิตจะเป็นตัวชี้วัดตัวหนึ่งที่บอกถึงอำนาจตลาดของผู้ผลิตในตลาดได้

## 2. การกีดกันการเข้าสู่ตลาดของผู้ที่จะเข้ามาแข่งขันใหม่ (barrier to entry) เช่น

2.1 การกีดกันเนื่องจากการขึ้นชอบสินค้า (preference barrier) เกิดขึ้นเนื่องจากระบบนิยมของผู้บริโภคซึ่งติดอยู่กับสินค้าหรือยี่ห้อหนึ่ง การกีดกันแบบนี้มักเศรษฐศาสตร์มองว่าเป็นการกีดกันชั่วคราว ผู้ผลิตใหม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการโฆษณา หรือแจกสินค้าตัวอย่างให้ลองใช้เพื่อดึงดูดลูกค้าเหล่านี้ เป็นต้น

2.2 การกีดกันเนื่องจากความได้เปรียบทางด้านต้นทุน (absolute-cost barrier) กล่าวคือผู้ผลิตเดิมที่อยู่ในตลาดมีต้นทุนในการผลิตต่อหน่วยต่ำกว่าผู้ผลิตใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาด ทั้งนี้เนื่องมาจากผู้ผลิตเดิมสามารถซื้อหรือจ่ายค่าวัตถุดิบ หรือปัจจัยในการผลิตต่ำกว่า หรือผู้ผลิตเดิมสามารถคุมปัจจัยการผลิตที่สำคัญๆ ได้

2.3 การกีดกันเนื่องจากการประหยัดต่อขนาด (economies of scale barrier) สินค้าบางชนิดต้องมีการผลิตขนาดใหญ่ เพื่อให้ต้นทุนในการผลิตต่อหน่วยต่ำ ในลักษณะนี้ระบบเศรษฐกิจอาจต้องการผู้ผลิตเพียง 2-3 รายเท่านั้น (เมื่อเทียบกับขนาดของตลาด) ดังนั้น ผู้ผลิตใหม่ที่จะเข้าสู่อุตสาหกรรมนั้น อาจจะถูกอุปสรรคต่อการกีดกันจากการประหยัดต่อขนาด ทั้งนี้ เพราะอุปสงค์ที่เหลืออยู่อาจไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้ผลิตที่จะเข้าไปใหม่เกิดการประหยัดต่อขนาดในการผลิตขึ้นได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการกีดกันผู้ผลิตรายใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดได้

2.4 การกีดกันทางด้านกฎหมาย (legal barrier) ในบางครั้งกฎหมายก็มีส่วนกีดกันผู้ผลิตใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาด เช่น การห้ามตั้งโรงงานเพิ่มเติม หรือการตั้งเงินลงทุนรวม ทั้งเงินประกันหุ้นไว้ค่อนข้างสูง ในการตั้งหรือการเข้าสู่การผลิต เป็นต้น กฎหมายจึงเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งในการเข้าสู่ตลาดหรืออุตสาหกรรม

3. ความแตกต่างของสินค้าในตลาด กล่าวคือความสามารถในการใช้ทดแทนกันของสินค้าในตลาดนั้น

4. ความเป็นอิสระของผู้ขายในตลาด (independency) กล่าวคือผู้ขายในตลาดจะมีปฏิกิริยาต่อพฤติกรรมของคู่แข่งรายอื่นในตลาดหรือไม่

จากปัจจัยที่มีส่วนในการกำหนดโครงสร้างตลาดดังกล่าว ในทางเศรษฐศาสตร์ได้แบ่งตลาดออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ (ศักดิ์ดา ธนิตกุล, 2553 : 39-49 อ้างถึงใน อินทัช วิสุทธิแพทย์, 2554 : 9-18) ดังนี้

1. ตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ (perfectly competitive market)
2. ตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ (imperfectly competitive market) ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

- 2.1 ตลาดผูกขาดหรือตลาดผู้ขายรายเดียว (pure monopoly)
- 2.2 ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดหรือตลาดผู้ขายมากมาย (monopolistic competitive)
- 2.3 ตลาดผู้แข่งขันน้อยราย (Oligopoly)

### 1. ตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ (Perfectly Competitive Market)

ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ คือ ตลาดในอุดมคติของระบบเศรษฐกิจแบบตลาด บางครั้งเรียกว่า “ตลาดสมบูรณ์” “ตลาดเสรี” หรือ “ตลาดแข่งขันอย่างแท้จริง” มีลักษณะหรือข้อสมมุติฐานดังนี้

1.1 ผู้ขาย/ผู้ผลิตและผู้ซื้อมีจำนวนมากราย การซื้อขายของแต่ละรายเป็นปริมาณเพียงเล็กน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนซื้อขายของทั้งตลาด ผู้ขายแต่ละรายไม่สามารถกำหนดราคาสินค้าได้ตามใจชอบ แต่จะต้องขายตามราคาตลาดเท่านั้น (price taker) ซึ่งเป็นราคาดุลยภาพอันเกิดจากอุปสงค์และอุปทานของตลาด ด้วยเหตุนี้การเปลี่ยนแปลงปริมาณซื้อขายของผู้ซื้อและผู้ขายรายใดรายหนึ่งจึงไม่กระทบกระเทือนราคาตลาด กล่าวอีกนัยหนึ่งคือไม่ได้ทำให้อุปทานและอุปสงค์ของตลาดเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

1.2 สินค้าของผู้ขาย/ผู้ผลิตแต่ละรายมีคุณลักษณะใกล้เคียงกันมาก (homogenous product) หมายความว่า ในสายตาของผู้ซื้อเห็นว่าสินค้าดังกล่าวของผู้ขายแต่ละรายไม่แตกต่างกัน จะซื้อจากผู้ขายรายใดก็ได้ตราบเท่าที่ผู้ขายแต่ละรายตามราคาตลาด หรืออีกนัยหนึ่งไม่ว่าผู้ซื้อจะซื้อสินค้าประเภทเดียวกันนี้จากผู้ขาย/ผู้ผลิตรายคนใด ผู้ซื้อจะได้รับความพึงพอใจเหมือนกันหมด แม้ว่าซื้อสินค้าหรือเครื่องหมายการค้าจะแตกต่างกัน

1.3 ผู้ขาย/ผู้ผลิตรายเก่าสามารถเลิกกิจการหรือออกจากตลาดได้ง่าย และผู้ขาย/ผู้ผลิตรายใหม่ มีสิทธิที่จะเข้ามาดำเนินการผลิตแข่งขันเมื่อใดก็ได้โดยเสรีปราศจากสิ่งกีดขวาง (free entry) เนื่องจากเป็นตลาดที่แต่ละคนสามารถดำเนินนโยบายของตนได้โดยอิสระ ไม่มีการตกลงร่วมกันในระหว่างผู้ซื้อหรือผู้ขาย/ผู้ผลิต และไม่มีการสร้างข้อจำกัดการแข่งขันขึ้นมา กล่าวคือ รัฐบาลจะไม่เข้ามาแทรกแซงระบบการทำงานของตลาดแต่อย่างใด โดยให้กลไกของตลาดเป็นผู้ทำงาน

1.4 สินค้าสามารถโยกย้ายได้อย่างเต็มที่ หมายความว่า สินค้าสามารถเคลื่อนย้ายไปยังที่ต่างๆ ได้สะดวกและเสียค่าใช้จ่ายต่ำ (free mobility) กล่าวคือ สามารถเคลื่อนย้ายสินค้าจากส่วนหนึ่งไปยังอีกส่วนหนึ่งของตลาดได้โดยสะดวก ขณะเดียวกันการโยกย้ายปัจจัยการผลิตจากการผลิตสินค้าชนิดหนึ่งเพื่อไปผลิตสินค้าอีกชนิดหนึ่ง ก็จะต้องทำได้โดยสะดวกด้วย และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากนัก จนกระทั่งต้องกระทบถึงราคาสินค้า

1.5 ผู้ซื้อและผู้ขาย/ผู้ผลิตต่างมีความรอบรู้ในสภาพการณ์ของตลาดอย่างสมบูรณ์ โดยทราบถึงภาวะและความเป็นไปของตลาดอย่างสมบูรณ์ คือผู้ซื้อและผู้ขาย/ผู้ผลิตจะต้องมีการติดต่อกันอย่างใกล้ชิด เมื่อพ่อค้าคนใดขึ้นราคาหรือลดราคาสินค้าของตนในตลาด ผู้ซื้อและผู้ขาย/ผู้ผลิตรายอื่นๆ จะทราบทันทีเพราะราคาของสินค้าชนิดเดียวกันในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ จะมีอยู่เพียง

ราคาเดียว ไม่ว่าจะทำการซื้อขาย ณ ส่วนใดของตลาด (perfect knowledge) ดังนั้น หากราคาสินค้าชนิดเดียวกันในตลาดแห่งหนึ่งมีราคาสูงกว่าตลาดแห่งอื่น ผู้ขาย/ผู้ผลิตสินค้านั้นจะนำสินค้าของตนไปขายในตลาดแห่งนั้นเพื่อจะได้ขายในราคาที่สูงด้วย หรือถ้าหากเป็นกรณีที่ผู้ขาย/ผู้ผลิต รายหนึ่งขึ้นราคาสินค้า ผู้ซื้อก็จะทราบได้ทันทีและหันไปซื้อสินค้าจากผู้ขายรายอื่น

ในโครงสร้างของตลาดแข่งขันสมบูรณ์ มักจะไม่มีผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด เพราะมีผู้ประกอบการจำนวนมากเป็นอิสระจากกันและผู้ประกอบการทุกรายแข่งขันกันมีผู้ซื้อจำนวนมากและผู้ขายจำนวนมาก ผู้ประกอบการแต่ละรายจึงมีส่วนแบ่งตลาดเพียงเล็กน้อยเท่านั้น การตัดราคาของผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใดไม่ได้มีผลกระทบต่อตลาดทั้งหมด นอกจากนี้ ผู้ประกอบการแต่ละรายไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะกำจัดคู่แข่งให้ออกไปจากตลาด รวมถึงไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะกีดกันหรือสร้างอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของคู่แข่งรายใหม่ได้ ดังนั้น ระดับราคาสินค้าและบริการจะค่อยๆ ลดต่ำลงมาเรื่อยๆ ภายใต้อิทธิพลของการแข่งขันจนเท่ากับระดับต้นทุนส่วนเพิ่มของหน่วยสุดท้าย (marginal cost) ในการผลิต การพยายามขึ้นราคาก็ไม่อาจทำให้ได้รับกำไรส่วนเกินเพราะคู่แข่งผลิตสินค้าเหมือนกันใช้ทดแทนกันได้ เมื่อผู้ประกอบการขึ้นราคาสินค้าของตนผู้บริโภคก็จะเปลี่ยนไปบริโภคสินค้าอื่นทดแทนทำให้ผู้ประกอบการนั้นเสียส่วนแบ่งตลาด และผู้ประกอบการก็ไม่มีสิ่งจูงใจให้ขายต่ำกว่าราคาตลาด เพราะส่วนแบ่งของผู้ผลิตแต่ละรายมีน้อยมาก เมื่อเทียบกับตลาดทั้งหมด ผู้ประกอบการจะสามารถขายสินค้าหรือบริการได้มากเท่าที่ต้องการ แม้ในโลกแห่งความเป็นจริงจะไม่มีตลาดแข่งขันสมบูรณ์อยู่จริง แต่ก็ทำให้เข้าใจได้ว่าผู้ประกอบการจะไม่มีอำนาจเหนือราคา และไม่อาจแสวงหากำไรจากการขึ้นราคาได้ เพราะผู้บริโภคสามารถเปลี่ยนไปใช้สินค้าหรือบริการของผู้ประกอบการรายอื่นทดแทนได้ จึงไม่มีผู้ประกอบการรายใดที่สามารถขึ้นราคาสินค้าหรือบริการได้โดยไม่สูญเสียส่วนแบ่งตลาดของตนให้กับผู้ประกอบการรายอื่นที่เป็นคู่แข่งซึ่งขายสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพมากกว่าหรือราคาถูกกว่าได้ โดยเฉพาะเมื่อไม่มีการร่วมกันจำกัดราคา ผู้ประกอบการจะถูกกดดันจากการแข่งขันทำให้ระดับราคาสินค้ามีราคาถูกลง เพื่อให้ธุรกิจอยู่รอดจากการแข่งขัน เมื่อผู้ประกอบการขายสินค้าคุณภาพดีกว่าและขายสินค้าในราคาต่ำลง ผู้ประกอบการรายอื่นก็จำเป็นต้องลดราคาสินค้าตามเพื่อรักษาส่วนแบ่งของตลาดของตนเอาไว้ ดังนั้น หน่วยผลิตทุกหน่วยในตลาดแข่งขันจึงมีฐานะเป็นเพียงผู้ตามราคา (price-takers) เท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น ในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ไม่มีอุปสรรคกีดกันการเข้าสู่ตลาด จึงทำให้ไม่มีหน่วยผลิตใดที่มีอำนาจกำจัดคู่แข่งจากการแข่งขันให้น้อยลงได้

ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ที่มีลักษณะข้างต้น มีผลดีต่อผู้บริโภค คือ ทำให้สินค้าหรือบริการมีคุณภาพดีขึ้นหรือราคาถูกลง หรือทั้งสองอย่างและมีผลดีต่อผู้ซื้อที่ตั้งราคาที่ซื้อในใจ (reservation price) สูงกว่าราคาตลาดทำให้ซื้อสินค้าได้ถูกกว่าราคาที่ตั้งไว้ในใจ และในขณะเดียวกันก็มีผลดีต่อผู้ผลิตสินค้าและบริการที่มีประสิทธิภาพ คือ สามารถขายสินค้าและบริการได้ในราคาที่สูงกว่าราคาขายที่ตั้งไว้ในใจ อย่างไรก็ตาม ตลาดแข่งขันสมบูรณ์เป็นเพียงตลาดในอุดมคติเท่านั้น ในธุรกิจที่แท้จริงนั้นเป็นการยากที่จะพบตลาดที่มีลักษณะดังกล่าวครบถ้วนทุกประการ แต่การศึกษาเรื่องตลาดแข่งขันสมบูรณ์จะเป็นพื้นฐานและเปรียบเทียบกับตลาดรูปแบบอื่นๆ ในประเด็นต่างๆ เช่น การจัดสรรทรัพยากร การกำหนดราคา พฤติกรรมของผู้บริโภคและผู้ผลิต และบทบาทของรัฐบาล

## 2. ตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ (Imperfectly Competitive Market)

ตลาดในระบบเศรษฐกิจปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่า เป็นตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ แทบทั้งสิ้น ซึ่งลักษณะโดยทั่วไปของตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ คือ สินค้ามีความแตกต่างกันจนไม่สามารถนำมาใช้แทนกันได้อย่างสมบูรณ์ มีคุณภาพหรือมาตรฐานแตกต่างกันจนทำให้ผู้ซื้อเกิดความพอใจในสินค้าของผู้ผลิตคนใดคนหนึ่งมากกว่า ส่วนจำนวนผู้ซื้อและผู้ขาย/ผู้ผลิตนั้นไม่จำเป็นเสมอไปว่าจะต้องมีจำนวนมากอย่างเช่นตลาดที่มีแข่งขันสมบูรณ์ อย่างไรก็ตามการจำหน่ายสินค้าของผู้ขาย/ผู้ผลิตแต่ละราย มีปริมาณเป็นจำนวนน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณสินค้าทั้งหมดที่เสนอขายในตลาด แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ขาย/ผู้ผลิตแต่ละรายจะมีอิทธิพลในการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการอยู่บ้างตามส่วนที่ตนจำหน่าย โดยการกำหนดราคาจะสามารถทำได้มากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับสถานะแวดล้อมเป็นกรณีๆ ไป ในตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์สามารถแบ่งออกเป็นประเภทย่อยๆ ได้ 3 รูปแบบ ดังนี้

### 2.1 ตลาดผูกขาดหรือตลาดผู้ขายรายเดียว (Pure Monopoly)

เป็นตลาดที่มีลักษณะตรงกันข้ามกับตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ มีลักษณะหรือข้อสมมุติฐาน ดังนี้

1. มีผู้ขาย/ผู้ผลิตเพียงรายเดียว (single seller) เรียกว่า ผู้ผูกขาด (monopolist)
2. สินค้ามีลักษณะไม่เหมือนใคร เป็นสินค้าหายากไม่สามารถใช้แทนกันได้

เช่น ผู้ผลิตวัคซีนป้องกันโรคโควิด-19 ได้รายแรกและรายเดียว หรือการประปานครหลวงซึ่งเป็นกิจการสาธารณูปโภคที่ผูกขาดในเรื่องน้ำประปา จึงไม่มีสินค้าอื่นทดแทนได้ ทำให้ผู้บริโภคไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากต้องซื้อสินค้านั้นจากผู้ผูกขาด

3. ผู้ขาย/ผู้ผลิตสามารถกำหนดราคาสินค้าหรือปริมาณขายได้ เนื่องจากไม่มีคู่แข่งทางการค้า โดยจะกำหนดราคาอย่างใดก็ได้ หรืออาจเลือกวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจนอกเหนือไปจากการแสวงหากำไรสูงสุดก็ได้ เช่น แสวงหายอดขายสูงสุด

4. ผู้ผลิตสามารถกีดกันไม่ให้คู่แข่งรายอื่นเข้ามาแข่งขัน เนื่องจากผู้ผลิตในตลาดนี้จะผูกขาดสินค้าแต่เพียงผู้ผลิต ไม่ว่าจะเป็น การได้รับสัมปทาน เป็นสินค้าที่คิดริเริ่มขึ้นใหม่ การประหยัดต่อขนาด หรือผู้ประกอบการกีดกันคู่แข่งหรือกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาด จึงทำให้ผู้ผลิตรายใหม่เข้ามาแข่งขันไม่ได้ หรือเข้ามาได้ด้วยความยากลำบาก

การเกิดตลาดผูกขาดหรือตลาดผู้ขายรายเดียว เกิดจากสาเหตุสำคัญดังต่อไปนี้

1. ผู้ผลิตเป็นเจ้าของหรือควบคุมวัตถุดิบ ในการผลิตสินค้าแต่เพียงผู้เดียว (monopoly resource) ทำให้มีอำนาจในการกำหนดราคาและเป็นอุปสรรคทำให้ผู้ผลิตรายอื่นๆ ไม่สามารถเข้าสู่อุตสาหกรรมการผลิตได้
2. ผู้ผลิตหลายรายตกลงรวมตัวกันผูกขาดการผลิต โดยยุบรวมเป็นบริษัทเดียวกันหรือผู้ผลิตรายอื่นมีความสามารถทางการผลิตหรือเงินทุนต่ำกว่า ทำให้ต้องออกไปจากธุรกิจจนสุดท้ายเหลือผู้ผลิตรายเดียวในธุรกิจนั้น

3. ผู้ผลิตได้รับสัมปทาน หรือสิทธิตามกฎหมายให้ดำเนินกิจการเพียงรายเดียว หรือได้รับสิทธิทางการค้าที่เจ้าของอนุญาตให้ผู้ผลิตดำเนินการผลิตแต่เพียงผู้เดียวในอาณาเขตที่กำหนดไว้ คือ การที่รัฐบาลออกกฎหมายเพื่อให้สิทธิแก่ผู้ผลิตรายใดรายหนึ่งเป็นผู้ผูกขาดการผลิตสินค้าและบริการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งอาจจะเป็นเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐก็ได้ สาเหตุที่ทำให้เกิดการผูกขาดลักษณะนี้ อาจเกิดจาก

3.1 รัฐบาลต้องการจำกัดปริมาณการผลิตสินค้าและบริการที่เป็นอภายมุข (demerit goods) เช่น การออกสลากกินแบ่ง เหล้า บุหรี่ บ่อนการพนัน เป็นต้น

3.2 รัฐบาลต้องการสร้างแรงจูงใจ (incentive) ให้ผู้ผลิตมีการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศโดยออกกฎหมายลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เพื่อให้ผู้ที่คิดค้นเป็นผู้ผูกขาดในระยะเวลาหนึ่ง รวมทั้งการให้สัมปทานแก่ผู้ผลิตที่ต้องใช้เงินลงทุนสูงเพื่อให้ความมั่นใจแก่ผู้ผลิต เช่น การให้สัมปทานโทรศัพท์มือถือ

3.3 รัฐบาลต้องการควบคุม ไม่ให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบางอย่างมากเกินไป (overexploitation) เช่น การให้สัมปทานป่าไม้ เป็นต้น

4. เกิดการประหยัดจากขนาดการผลิต (economies of scale) ทำให้ต้นทุนเฉลี่ยในระยะยาวลดลง ตัวอย่างเช่น โรงงานผลิตไฟฟ้า ถ้าไม่มีขนาดใหญ่หรือมีปริมาณการผลิตที่สูงแล้ว จะไม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีต้นทุนการผลิตที่ต่ำได้ ผลจากการประหยัดต่อขนาดทำให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้สินค้าที่มีราคาถูก เนื่องจากการผลิตเป็นจำนวนมากทำให้ต้นทุนต่ำ ในกรณีนี้จึงทำให้ผู้ผลิตรายใหม่เข้ามาทำการแข่งขันได้ยาก เพราะถ้ามีขนาดการผลิตที่เล็กแล้ว ต้นทุนก็จะสูงมาก และไม่เกิดการประหยัดจากขนาดการผลิต

เมื่อไม่มีสินค้าอื่นที่ใช้ทดแทนกันได้ดีและมีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด จึงทำให้เกิดการผูกขาด ผู้ผูกขาดในฐานะที่เป็นผู้ขาย/ผู้ผลิตเพียงรายเดียว จึงไม่ต้องแข่งขันโดยตรงกับคู่แข่ง (ไม่มีคู่แข่ง) แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ผูกขาดอาจต้องเผชิญกับการแข่งขันโดยอ้อมในลักษณะต่างๆ เช่น การแข่งขันกับสินค้าชนิดอื่นที่ผู้บริโภคต้องซื้อภายใต้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด การแข่งขันกับสินค้าอื่นที่ใช้ทดแทนกันได้บ้างแต่อาจไม่ดีนัก หรือแข่งขันกับผู้ผลิตอื่นนอกตลาดที่พร้อมจะเข้ามาแข่งขันในตลาด (potential producer) (วิรุณศิริ ใจมา, 2553 : 225 อ้างถึงใน อินทช วิสุทธิแพทย์, 2554 : 14) ผู้ผูกขาดมีอำนาจในการกำหนดราคาหรือปริมาณการผูกขาดเกิดจากสาเหตุต่างๆ เช่น ผู้ผลิตหลายรายตกลงรวมตัวกันเพื่อผูกขาดการผลิตและการจำหน่าย การผูกขาดตามนโยบายของรัฐบาล ขนาดของกิจการต้องใหญ่มากจึงจะลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำลงได้ การเป็นเจ้าของวัตถุดิบที่สำคัญเพียงรายเดียว การเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ซึ่งทำให้ผู้ผูกขาดไม่ต้องแข่งขันกับผู้ผลิตรายอื่นๆ (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคนิ, 2546 : 76 อ้างถึงใน ศักดา อินิตกุล, 2553 : 44)

## 2.2 ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด หรือตลาดผู้ขายมากมาย (Monopolistic Competitive)

เป็นแนวคิดที่พัฒนาขึ้นโดย โจน โรบินสัน (Joan Robinson) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ และเอ็ดเวิร์ด แชมเบอร์ลิน (Edward Chamberlin) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน การพัฒนาแนวคิดนี้เกิดขึ้นเนื่องจาก ข้อสมมุติพื้นฐานของทฤษฎีว่าด้วยตลาดแข่งขันสมบูรณ์และตลาดผูกขาด

ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง จึงทำให้ผู้ที่พยายามจะอธิบายตลาดให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด หรือตลาดผู้ขายมากมายมีลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. ผู้ขาย/ผู้ผลิตมีจำนวนมาก ราย การที่มีผู้ขาย/ผู้ผลิตจำนวนมากตามความหมายของตลาดกึ่งแข่งขันผูกขาดหรือตลาดผู้ขายมากมายนี้ ไม่ได้หมายความว่าต้องมีจำนวนมากเหมือนเช่นในตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ แต่จะต้องมีผู้ขาย/ผู้ผลิตที่มากเพียงพอที่จะทำให้ผู้ขายแต่ละรายมีอิทธิพลต่อระดับราคาสินค้าในตลาดน้อยมาก และทำให้การดำเนินนโยบายของผู้ผลิตรายหนึ่งๆ ไม่กระทบต่อผู้ผลิตรายอื่นๆ ในตลาด

2. สินค้ามีลักษณะแตกต่างกันแต่สามารถใช้ทดแทนกันได้ กล่าวคือสินค้าในตลาดอาจมีความแตกต่างกันทางกายภาพ (physical difference) หรือแตกต่างในตัวสินค้าอย่างแท้จริง (real difference) นอกจากนี้สินค้าในตลาดอาจแตกต่างกันในสายตาของผู้บริโภค (perceived difference) โดยที่ตัวสินค้าทางกายภาพแล้วไม่แตกต่างกัน สิ่งที่ทำให้ผู้บริโภคมองว่าสินค้าแตกต่างกัน ได้แก่ ตราสินค้า (ยี่ห้อ) คุณภาพ ราคา บรรจุภัณฑ์ และการโฆษณา เป็นต้น จากการที่สินค้ามีความแตกต่างกันนี้ ทำให้ผู้ผลิตมีอำนาจผูกขาดในผลผลิตของตนได้บ้างแต่ไม่มากนัก และถ้าหากตั้งราคาสูงเกินไป จะทำให้ผู้บริโภคหันไปซื้อสินค้าจากผู้ผลิตรายอื่นมาทดแทน

3. ผู้ขาย/ผู้ผลิตสามารถเข้าและออกจากตลาดได้อย่างเสรี และปราศจากการกีดขวางจากผู้ผลิตรายเดิม ซึ่งเมื่อมีผู้ผลิตรายใดที่ได้กำไรเกินปกติจะเป็นเหตุจูงใจให้ผู้ผลิตรายใหม่ๆ เข้าสู่ตลาดเรื่อยๆ จนกระทั่งในระยะยาวผู้ผลิตทุกรายที่มีอยู่ในตลาดได้รับเพียงกำไรปกติเท่านั้น

จากลักษณะของตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดดังกล่าวข้างต้น จะพบว่าเป็นลักษณะที่ตลาดมีผู้ขายเป็นจำนวนมาก และการที่ผู้ผลิตสามารถเข้าและออกตลาดได้อย่างเสรี ปราศจากการกีดขวางนี้ คล้ายกับลักษณะของตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ ส่วนลักษณะสินค้าที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งทำให้ผู้ผลิตมีอำนาจผูกขาดในสินค้าของตนบ้างนี้จะมีลักษณะคล้ายกับตลาดผูกขาด ดังนั้น ตลาดนี้จึงมีชื่อเรียกว่า ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด

ตลาดสินค้าและบริการส่วนใหญ่ในโลกแห่งความเป็นจริง มีลักษณะอยู่ในตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด หรือตลาดผู้ขายมากมาย ตัวอย่างของสินค้าที่อยู่ในตลาดประเภทนี้ ได้แก่ สบู่ ยาสีฟัน รองเท้า เครื่องประดับ เสื้อผ้า อาหาร รวมถึงบริการเสริมสวย ตัดผม และนวดแผนไทย เป็นต้น (วิรุณศิริ ใจมา, 2553 : 244 อ้างถึงใน อินทัช วิสุทธิแพทย์, 2554 : 15)

### 2.3 ตลาดผู้แข่งขันน้อยราย (Oligopoly)

เป็นตลาดที่มีลักษณะบางส่วนคล้ายกับตลาดแข่งขันสมบูรณ์และมีบางส่วนที่คล้ายกับตลาดผูกขาด ดังมีลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

1. ตลาดผู้แข่งขันน้อยรายนี้จะมีผู้ขาย/ผู้ผลิตตั้งแต่สองรายขึ้นไป โดยจำนวนผลผลิตของผู้ผลิตแต่ละราย จะมีสัดส่วนที่ค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับจำนวนผลผลิตทั้งหมดของตลาด หรือมีการกระจุกตัวของผู้ผลิตรายใหญ่เพียงไม่กี่ราย หากในตลาดมีผู้ผลิตเพียงสองราย (duopoly) ในการดำเนินนโยบายของผู้ผลิตรายหนึ่งๆ จะส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตรายอื่นในตลาด และเมื่อผู้ผลิตรายอื่นได้รับผลกระทบย่อมจะปรับนโยบายของตนเพื่อรักษาระดับกำไรของตน หรือเพื่อตอบโต้กลับ



อาจกล่าวโดยย่อว่าผู้ผลิตแต่ละรายในตลาดผู้ขายน้อยรายต่างมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน หรือมีความขึ้นอยู่กับกันและกัน (interdependence) ซึ่งลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดแนวโน้ม 2 ประการด้วยกัน คือ

1.1 ผู้แข่งขันจะพยายามรวมตัวกันเพื่อดำเนินนโยบายเดียวกัน และจำกัดความขัดแย้งออกไป

1.2 ผู้แข่งขันจะมีความแตกแยกกัน

2. สินค้าอาจมีลักษณะคล้ายกัน หรือมีลักษณะต่างกันแต่สามารถทดแทนกันได้ หากผู้ผลิตแต่ละรายผลิตสินค้าที่มีลักษณะคล้ายกันหรือเป็นสินค้าที่ใช้ทดแทนกันได้ดี เช่น ซีเมนต์ เหล็กกล้า สังกะสี อลูมิเนียม เป็นต้น ตลาดผู้ขายน้อยรายที่มีสินค้าคล้ายกันดังกล่าวเรียกว่าตลาดผู้ขายน้อยรายแท้จริง (pure oligopoly) และถ้าสินค้าในตลาดมีลักษณะแตกต่างกันแต่สามารถทดแทนกันได้ เรียกว่าตลาดผู้ขายน้อยรายที่สินค้าแตกต่างกัน (differentiated oligopoly) เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้า โทรศัพท์มือถือ ผงซักฟอก เครื่องดื่ม น้ำมันพืช เป็นต้น

3. ผู้ผลิตรายใหม่เข้ามาแข่งขันได้ยาก อุปสรรคของการเข้ามาแข่งขันอาจเกิดจากข้อกำหนดของกฎหมาย หรืออาจเป็นอุปสรรคโดยธรรมชาติ (Natural oligopoly) ลักษณะของอุปสรรคโดยธรรมชาติ เช่น ผู้ผลิตรายเดิมในตลาดมีโครงสร้างต้นทุนการผลิตต่ำ ซึ่งเป็นผลมาจากการประหยัดต่อขนาด และตลาดมีขนาดไม่ใหญ่พอที่จะรองรับผู้ผลิตรายใหม่ หรือผู้ผลิตรายเดิมสามารถผลิตผลผลิตได้เพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภคในตลาดแล้ว เป็นต้น (วิรุณศิริ ใจมา, 2553 : 250 อ้างถึงใน อินทซ์ วิสุทธิแพทย์, 2554 : 16)

ในโครงสร้างตลาดผู้ขายน้อยรายจะมีผู้ประกอบการจำนวนหนึ่ง ซึ่งผู้ประกอบการทุกรายอาจมีส่วนแบ่งไม่มาก แต่มีส่วนแบ่งในระดับที่ใกล้เคียงกัน ไม่มีรายใดมีอำนาจเหนือตลาด ต่างฝ่ายต่างก็คานอำนาจกันอยู่ ผู้ประกอบการสามารถคาดเดาพฤติกรรมหรือปฏิกิริยาโต้ตอบของผู้แข่งขันในตลาดรายอื่นได้ ดังนั้น ผู้ประกอบการจึงมักเลี่ยงการแข่งขัน โดยจะรวมตัวกันตั้งแต่สองรายขึ้นไป อย่างไรก็ตาม หากผู้ประกอบการรายหนึ่งมีส่วนแบ่งในตลาดห่างจากผู้ประกอบการรายถัดไปหลายรายรวมกันอยู่มาก ผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งมากที่สุดก็อาจมีอำนาจเหนือตลาดและสามารถกระทำการใดๆ ได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงผู้ประกอบการรายอื่นๆ ในตลาด (ศักดิ์กุล, 2553 : 48-49)

ตารางที่ 2 - 1 ตารางแสดงการแบ่งแยกลักษณะโครงสร้างตลาด

ประเภทของตลาด	จำนวนผู้ขาย	สินค้าที่ขายหรือความสามารถในการทดแทนกัน	ความขึ้นอยู่แก่กันของผู้ขายในตลาด	ความยากง่ายของการเข้าสู่ตลาด	อำนาจกำหนดราคา	ระดับราคาสินค้า
1. ตลาดแข่งขันสมบูรณ์	มาก	สินค้าเหมือนกันหรือสามารถใช้ทดแทนกันโดยสมบูรณ์	ไม่มี	ง่ายมาก	ไม่มีอำนาจเลย	ราคาดตลาดคือราคาที่ระดับแข่งขัน

2. ตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ 2.1 ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด หรือ ตลาดผู้ขายมาราย - ในระยะสั้น - ในระยะยาว	น้อย       มาก	สินค้าต่างแต่สามารถใช้ทดแทนกันได้	มีน้อย       ไม่มี	ค่อนข้างง่าย	มีอำนาจมาก  มีอำนาจน้อย	ราคาสูง  ราคาจะค่อยๆ ลดลง
---	-------------------------------------	-----------------------------------	---	--------------	-------------------------------	---------------------------------

ประเภทของตลาด	จำนวนผู้ขาย	สินค้าที่ขายหรือความสามารถในการทดแทนกัน	ความขึ้นอยู่แก่กันของผู้ขายในตลาด	ความยากง่ายของการเข้าสู่ตลาด	อำนาจกำหนดราคา	ระดับราคาสินค้า
2.2 ตลาดผู้แข่งขันน้อยราย - ที่ขายสินค้ามีลักษณะเหมือนกันทุกประการ - ที่ขายสินค้าต่างกันเพียงเล็กน้อยแต่ใช้ทดแทนกันได้	น้อย       น้อย	สินค้าเหมือนกันทุกอย่าง       สินค้าแตกต่างกัน	มี       มี	ค่อนข้างยาก       ค่อนข้างยาก	ไม่มีอำนาจ       มีอำนาจน้อย	ราคาต่ำ
2.3 ตลาดผูกขาด	รายเดียว	ไม่มีสินค้าอื่นทดแทนได้	ไม่มี	ยากมาก	มีอำนาจมาก	สินค้าน่าราคาสูง (แต่อาจมีคุณภาพต่ำ)

ที่มา : วิไลวรรณ วรรณนิกุล, 2532 : 283 อ้างถึงใน ศักดา ธนิตกุล, 2553 : 49

### ทฤษฎีการกำหนดราคา

กลไกราคาเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ปัญหา ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งเมื่อเข้าใจเกี่ยวกับการทำงานของกลไกราคาแล้ว จะทำให้เข้าใจการทำงานในระบบเศรษฐกิจแบบ

เสรีนิยมได้ดียิ่งขึ้น ราคาจะกำหนดขึ้นมาจากฝ่ายผู้ซื้อและฝ่ายผู้ขาย ซึ่งแสดงออกมาในรูปของความ ต้องการซื้อ (อุปสงค์) และความต้องการขาย (อุปทาน) หรือกล่าวได้ว่าราคากำหนดขึ้นมาจากอุปสงค์ และอุปทาน (อินทัช วิสุทธิแพทย์, 2554 : 18)

### 1. อุปสงค์ (Demand)

อุปสงค์ คือรายการ (schedule) ที่แสดงถึงจำนวนต่างๆ ของสินค้าชนิดหนึ่งที่ ผู้บริโภคเต็มใจซื้อ และสามารถซื้อได้ในแต่ละระดับราคาที่เป็นไปได้ของสินค้าชนิดนั้น ณ ช่วงเวลาใด เวลาหนึ่ง ซึ่งเรียกว่าปริมาณซื้อ (quantity demanded) ดังนั้น อาจกล่าวโดยย่อว่า อุปสงค์ คือ รายการที่แสดงปริมาณซื้อในทุกระดับราคาที่เป็นไปได้ ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งที่ผู้บริโภคเต็มใจซื้อ โดยจะวัดออกมาเป็นจำนวนสินค้าต่อหน่วยของเวลา (per unit of time)

จากความหมายของอุปสงค์ข้างต้นสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้ (วิรุณสิริ ใจมา, 2553 : 34 อ้างถึงใน อินทัช วิสุทธิแพทย์, 2554 : 19)

1. อุปสงค์ต่อราคา (price demand) เป็นการพิจารณาถึงปริมาณซื้อสินค้าหรือ บริการชนิดหนึ่งในแต่ละระดับราคาของสินค้าชนิดนั้น
2. อุปสงค์ต่อรายได้ (income demand) เป็นการพิจารณาถึงปริมาณซื้อสินค้าชนิด หนึ่งในแต่ละระดับรายได้ของผู้บริโภค
3. อุปสงค์ต่อราคาสินค้าชนิดอื่น (cross demand) เป็นการพิจารณาถึงปริมาณซื้อ สินค้าในแต่ละระดับราคาของสินค้าชนิดอื่น

กฎของอุปสงค์ (law of demand) อธิบายว่า เมื่อกำหนดให้สิ่งอื่นๆ คงที่ ถ้าราคา ของสินค้าชนิดหนึ่งถูกลง ปริมาณซื้อสินค้าชนิดนั้นจะมากขึ้น และในทางกลับกันถ้าราคาสินค้า ชนิดหนึ่งแพงขึ้น ปริมาณซื้อสินค้าชนิดนั้นจะน้อยลง ซึ่งราคาสินค้าชนิดหนึ่งจะแปรผกผันกับราคา ของสินค้าชนิดนั้น

สาเหตุที่ทำให้ปริมาณซื้อสินค้าชนิดหนึ่งแปรผกผันกับราคาของสินค้าชนิดนั้น มีด้วยกัน 2 สาเหตุ คือ (วิรุณสิริ ใจมา, 2553 : 35 อ้างถึงใน อินทัช วิสุทธิแพทย์, 2554 : 20-21)

1. ผลทางรายได้ (income effect) เป็นกรณีที่ถ้าหากราคาสินค้าแพงขึ้น ในขณะที่ รายได้ของผู้บริโภคเท่าเดิม จะมีผลทำให้ผู้บริโภคสามารถซื้อสินค้าได้ในจำนวนน้อยลง หรือกล่าวอีก นัยหนึ่งคือ ผู้บริโภคมีอำนาจซื้อหรือรายได้แท้จริงลดลง ในทางกลับกันหากราคาสินค้าถูกลง ในขณะที่ รายได้ของผู้บริโภคเท่าเดิม จะมีผลทำให้ผู้บริโภคสามารถซื้อสินค้าได้ในจำนวนที่เพิ่มขึ้น หรือกล่าวอีก นัยหนึ่ง ผู้บริโภคมีอำนาจซื้อหรือมีรายได้แท้จริงเพิ่มขึ้น
2. ผลทางการทดแทน (substitution effect) เป็นกรณีที่ถ้าหากราคาของสินค้า ชนิดหนึ่งแพงขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับราคาสินค้าโดยรวม ผู้บริโภคจะหันไปซื้อสินค้าชนิดอื่นทดแทน และจะซื้อสินค้าชนิดนั้นลดลง ในทางกลับกันถ้าราคาของสินค้าชนิดหนึ่งถูกลง เมื่อเปรียบเทียบกับ ราคาสินค้าโดยรวม ผู้บริโภคจะหันมาซื้อสินค้าชนิดนั้นมากขึ้น เพื่อนำไปทดแทนสินค้าชนิดอื่น

โดยทั่วไปอุปสงค์สามารถแบ่งออกเป็น อุปสงค์ส่วนบุคคล และอุปสงค์ตลาด อุปสงค์ส่วนบุคคล (individual demand) หมายถึงอุปสงค์สำหรับสินค้าชนิดหนึ่งของผู้บริโภคคนใดคนหนึ่งเท่านั้น ส่วนอุปสงค์ตลาด (market demand) หมายถึงอุปสงค์สำหรับสินค้าชนิดหนึ่งของผู้บริโภคทั้งหมดในตลาด หรือปริมาณซื้อสินค้าชนิดหนึ่งในทุกระดับราคาที่เป็นไปได้ของผู้บริโภคทั้งหมดในตลาด

ปัจจัยที่กำหนดอุปสงค์ (demand determinants) มีหลายปัจจัยด้วยกัน (วิรุณศิริ ใจมา, 2553 : 40-41 อ้างถึงใน อินทัช วิสุทธิแพทย์, 2554 : 21-22) อาทิเช่น

1. ราคาของสินค้า ถ้าราคาของสินค้าชนิดหนึ่งถูกลง ปริมาณซื้อสินค้าชนิดนั้นจะมากขึ้น และในทางกลับกัน ถ้าราคาสินค้าชนิดหนึ่งแพงขึ้น ปริมาณซื้อสินค้าชนิดนั้นจะน้อยลง

2. รายได้ของผู้บริโภค โดยทั่วไปถ้าผู้บริโภคมีรายได้มากขึ้น อุปสงค์สินค้าจะเพิ่มขึ้น และถ้ามีรายได้ลดลง อุปสงค์สินค้าจะลดลงด้วย กล่าวคืออุปสงค์สินค้าชนิดหนึ่งจะแปรผันตามรายได้ของผู้บริโภค ยกเว้นในกรณีที่สินค้าเป็นสินค้าด้วย ซึ่งอุปสงค์ของสินค้าด้อยจะแปรผกผัน หรือเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางตรงกันข้ามกับรายได้ของผู้บริโภค

3. ราคาของสินค้าชนิดอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหมายถึงสินค้าที่ใช้ทดแทนกัน และสินค้าที่ใช้ประกอบกัน โดยอุปสงค์สินค้าชนิดหนึ่งจะแปรผกผันตามราคาของสินค้าที่ใช้ทดแทนกัน เช่น ถ้าราคาเนื้อไก่ถูกลง อุปสงค์เนื้อหมูจะลดลง ในทางกลับกันถ้าราคาเนื้อไก่แพงขึ้น อุปสงค์เนื้อหมูจะมากขึ้น เป็นต้น ส่วนอุปสงค์สินค้าชนิดหนึ่งจะแปรผกผันกับราคาของสินค้าที่ใช้ประกอบกัน เช่น ถ้าราคาน้ำหมึกแพงขึ้น อุปสงค์ปากกาหมึกซึมจะลดลง ในทางกลับกันถ้าราคาน้ำหมึกลดลง อุปสงค์ปากกาหมึกซึมจะมากขึ้น เป็นต้น

4. รสนิยมของผู้บริโภค หากผู้บริโภคมีรสนิยมต่อสินค้าชนิดหนึ่งเปลี่ยนไป ย่อมทำให้อุปสงค์สินค้าชนิดนั้นเปลี่ยนแปลงไปด้วย เช่น ในปัจจุบันผู้บริโภคสนใจในเรื่องสุขภาพมากขึ้น จึงหันมานิยมผลิตภัณฑ์เสริมอาหารมากขึ้น ซึ่งมีผลทำให้อุปสงค์ผลิตภัณฑ์เสริมอาหารเพิ่มมากขึ้น เป็นต้น

5. จำนวนผู้บริโภค เช่น ถ้ามีจำนวนเด็กเพิ่มขึ้น จะมีผลทำให้อุปสงค์ตลาดของเสื้อผ้าเด็กเพิ่มขึ้น หรือถ้าจำนวนของประชากรลดลง จะมีผลทำให้อุปสงค์ตลาดของข้าวลดลง เป็นต้น

6. การคาดคะเนเกี่ยวกับราคาสินค้าในอนาคต ถ้าผู้บริโภคคาดว่าราคาสินค้าชนิดหนึ่งจะแพงขึ้นในอนาคต จะมีผลทำให้อุปสงค์สินค้าชนิดนั้นเพิ่มขึ้น (แม้ว่าในขณะนี้ราคาสินค้าจะยังคงเท่าเดิม) การที่อุปสงค์สินค้าชนิดนี้เพิ่มขึ้น เพราะผู้บริโภคซื้อสินค้ากักตุนไว้ก่อนที่สินค้าจะมีราคาแพงขึ้นในอนาคต ในทางตรงกันข้ามถ้าผู้บริโภคคาดว่าราคาสินค้าชนิดหนึ่งจะถูกลงในอนาคตจะมีผลทำให้อุปสงค์สินค้าชนิดนั้นลดลง (แม้ว่าในขณะนี้ราคาสินค้าจะยังคงเท่าเดิม) การที่อุปสงค์สินค้าชนิดนี้ลดลง เพราะผู้บริโภครอซื้อสินค้าที่กำลังจะถูกลงในอนาคต

นอกจากปัจจัยดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีปัจจัยอย่างอื่นที่กำหนดอุปสงค์ ได้แก่ การคาดคะเนเกี่ยวกับรายได้ในอนาคต ฤดูกาล ระดับการศึกษาของผู้บริโภค การโฆษณาของผู้ขาย ความต้องการออมของผู้บริโภค อุปนิสัยในการใช้จ่าย ลักษณะการจัดเก็บภาษีของรัฐ อัตราดอกเบี้ย และลักษณะการกระจายรายได้ เป็นต้น

## 2. อุปทาน (Supply)

อุปทาน คือรายการ (schedule) ที่แสดงถึงจำนวนต่างๆ ของสินค้าชนิดหนึ่ง ที่ผู้ขายหรือผู้ผลิตเต็มใจขายและสามารถขายได้ในระดับราคาที่เป็นไปได้ของสินค้าชนิดนั้น ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งเรียกว่าปริมาณขาย (quantity supplied) ดังนั้น อาจกล่าวโดยย่อว่า อุปทานคือรายการที่แสดงปริมาณขายในทุกระดับราคาที่เป็นไปได้ ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ทั้งนี้ ปริมาณขายจะวัดออกมาเป็นจำนวนสินค้าต่อหน่วยของเวลาเช่นเดียวกับปริมาณซื้อ

กฎของอุปทาน (law of supply) อธิบายว่า เมื่อกำหนดให้สิ่งอื่นๆ คงที่ ถ้าราคาของสินค้าชนิดหนึ่งถูกลด ปริมาณขายสินค้าชนิดนั้นจะน้อยลง และในทางกลับกันถ้าราคาสินค้าชนิดหนึ่งแพงขึ้น ปริมาณขายสินค้าชนิดนั้นจะมากขึ้น ซึ่งจะพบว่าปริมาณขายสินค้าชนิดหนึ่งจะแปรผันตามราคาของสินค้าชนิดนั้น

การที่ปริมาณขายสินค้าชนิดหนึ่งแปรผันตามราคาของสินค้าชนิดนั้น สามารถอธิบายได้ว่าเมื่อราคาสินค้าแพงขึ้นแล้วปริมาณขายจะเพิ่มขึ้นตาม เนื่องจากต้นทุนของผู้ขายเท่าเดิม แต่ผู้ขายสามารถขายสินค้าในราคาที่แพงขึ้น ซึ่งทำให้ผู้ขายได้กำไรเพิ่มขึ้น ดังนั้นผู้ขายจึงเสนอขายสินค้ามากขึ้น ในทางกลับกันเมื่อราคาสินค้าถูกลดแล้วปริมาณขายจะลดลงตาม เนื่องจากต้นทุนของผู้ขายเท่าเดิม แต่ผู้ขายสินค้าได้ในราคาที่ถูกลด ซึ่งทำให้ผู้ขายได้กำไรลดลง ดังนั้นผู้ขายจึงเสนอขายสินค้าลดลง

อุปทานสามารถแบ่งออกเป็น อุปทานส่วนบุคคลและอุปทานตลาด อุปทานส่วนบุคคล (individual supply) หมายถึงอุปทานสำหรับสินค้าชนิดหนึ่งของผู้ขายคนใดคนหนึ่งเท่านั้น และ อุปทานตลาด (market supply) หมายถึงอุปทานสำหรับสินค้าชนิดหนึ่งของผู้ขายทั้งหมดในตลาด หรือหมายถึงปริมาณขายสินค้าชนิดหนึ่งในทุกระดับราคาที่เป็นได้ของผู้ขายทั้งหมดในตลาด (วิรุณศิริ ใจมา, 2553 : 44-45 อ้างถึงใน อินทัช วิสุทธิแพทย์, 2554 : 22-23)

ปัจจัยที่กำหนดอุปทาน (supply determinants) มีหลายปัจจัยด้วยกัน อาทิเช่น

1. ราคาของสินค้า ปริมาณขายสินค้าชนิดหนึ่ง ณ ระดับราคาใดราคาหนึ่งจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับราคาของสินค้าชนิดนั้น ถ้าราคาของสินค้าชนิดหนึ่งถูกลด ปริมาณขายของสินค้าชนิดนั้นจะน้อยลง และในทางกลับกันถ้าราคาของสินค้าชนิดหนึ่งแพงขึ้น ปริมาณขายของสินค้าชนิดนั้นจะมากขึ้น

2. ราคาของปัจจัยการผลิต เนื่องจากต้นทุนในการผลิตสินค้าขึ้นอยู่กับราคาปัจจัยการผลิต ดังนั้น ถ้าราคาของปัจจัยการผลิตเปลี่ยนแปลงไป ย่อมทำให้ต้นทุนการผลิตเปลี่ยนแปลงด้วย กล่าวคือ ถ้าราคาของปัจจัยการผลิตแพงขึ้นจะทำให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้น และถ้าผู้ผลิตยังคงขาย

สินค้าในราคาเท่าเดิม ผู้ผลิตจะมีกำไรลดลง และถ้าผู้ผลิตยังคงขายสินค้าได้ในราคาเท่าเดิม ผู้ผลิตจะมีกำไรเพิ่มขึ้น ดังนั้น ผู้ผลิตจึงผลิตสินค้าออกมาขายมากขึ้น

3. ราคาของสินค้าอื่นที่ผู้ผลิตสามารถผลิตได้ ซึ่งสินค้าอื่นที่ผู้ผลิตสามารถผลิตได้สามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ (1) สินค้าชนิดอื่นที่ผู้ผลิตสามารถผลิตทดแทนได้ (substitute in production) เช่น ร้านเบเกอรี่สามารถเลือกผลิตขนมปังทดแทนการผลิตเค้กได้ เป็นต้น และ (2) สินค้าชนิดอื่นที่ผลิตได้พร้อมกันหรือสินค้าประกอบกันในการผลิต (complement in production) เช่น ข้าวสารผลิตออกมาพร้อมกับรำข้าวและแกลบ เป็นต้น

อุปทานของสินค้าชนิดหนึ่ง จะแปรผกผันกับราคาสินค้าชนิดอื่นที่ผู้ผลิตสามารถผลิตได้ เช่น ถ้าราคาขนมปังแพงขึ้น อุปทานเค้กจะลดลง ในทางกลับกันถ้าราคาขนมปังถูกลง อุปทานเค้กจะเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ผลิตสามารถเลือกที่จะผลิตขนมปังทดแทนการผลิตเค้กได้

อุปทานของสินค้าชนิดหนึ่งจะแปรผันตามราคาสินค้าชนิดอื่นที่ผลิตได้พร้อมกัน เช่น ถ้าราคาข้าวสารแพงขึ้น อุปทานของรำข้าวจะเพิ่มขึ้น ในทางกลับกันถ้าราคาข้าวสารถูกลง อุปทานของรำข้าวจะลดลง ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อผลิตข้าวสารแล้วจะได้รำข้าวออกมาด้วยเสมอ

จำนวนผู้ผลิต ถ้าจำนวนผู้ผลิตในตลาดสินค้าชนิดหนึ่งเพิ่มขึ้น ย่อมทำให้อุปทานตลาดสินค้าชนิดนั้นเพิ่มขึ้นด้วย แต่ถ้าจำนวนผู้ผลิตลดลงย่อมทำให้อุปทานตลาดของสินค้าชนิดนั้นลดลงด้วยเช่นกัน

5. เทคโนโลยีการผลิต หากสินค้าชนิดใดใช้เทคโนโลยีที่ก้าวหน้าในการผลิตย่อมทำให้อุปทานสินค้าชนิดนั้นมีมาก ในทางกลับกันถ้าเทคนิคในการผลิตสินค้าอีกชนิดหนึ่งประสบแต่ปัญหาในการผลิตย่อมทำให้อุปทานสินค้าอีกชนิดนั้นลดลงด้วย

6. การคาดคะเนเกี่ยวกับราคาในอนาคต ถ้าผู้ขายคาดว่าราคาสินค้าชนิดหนึ่งที่ขายนั้นจะแพงขึ้นในอนาคต ผู้ขายจะกักตุนสินค้าชนิดนั้นและเก็บไว้ขายในอนาคต จึงทำให้อุปทานสินค้าชนิดนั้นในปัจจุบันลดลง ในทางกลับกันถ้าผู้ขายคาดว่าราคาสินค้าชนิดหนึ่งที่ขายนั้นจะถูกลงในอนาคต ผู้ขายจะเร่งระบายสินค้าที่มีอยู่ออกขายให้มากที่สุด เพราะเกรงว่าสินค้าที่มีอยู่ในสต็อกจะขายได้ในราคาที่ถูกลงในอนาคต ดังนั้นอุปทานสินค้าในปัจจุบันจึงมีมากขึ้น

7. สภาพดินฟ้าอากาศ มีผลกระทบต่อปริมาณการเสนอขายสินค้า โดยเฉพาะสินค้าเกษตร สภาพอากาศที่เอื้ออำนวยจะส่งผลให้ปริมาณสินค้าเพิ่มขึ้น

นอกจากปัจจัยดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีปัจจัยอย่างอื่นที่กำหนดอุปทาน ได้แก่ (1) นโยบายหรือจุดมุ่งหมายของผู้ผลิต (2) ปัจจัยกำหนดอื่นที่เกิดจากมนุษย์ เช่น การออกกฎหมาย นโยบายของรัฐ การเก็บภาษีอากร การนัดหยุดงาน สงคราม เป็นต้น และ (3) ปัจจัยกำหนดอื่นที่ไม่ได้เกิดจากมนุษย์ เช่น โรคระบาด ไฟไหม้ และภัยพิบัติต่างๆ เป็นต้น (วิรุณศิริ ใจมา, 2553 : 50-51 อ้างถึงใน อินทซ์ วิสุทธิแพทย์, 2554 : 23-25)

### 3.ดุลยภาพของตลาด (Market Equilibrium)

ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม กลไกราคา (price mechanism) เป็นสิ่งสำคัญในการควบคุมอุปสงค์และอุปทานในตลาดให้เกิดความสมดุล ถ้าอุปสงค์และอุปทานไม่เท่ากันจะมีการ

ปรับตัวจนกระทั่งเกิดสมดุล หรือถ้าอุปสงค์เท่ากับอุปทานดุลยภาพจะไม่เปลี่ยนแปลงตราบเท่าที่ปัจจัยที่กำหนดอุปสงค์และอุปทานไม่เปลี่ยนแปลง

เมื่ออุปสงค์และอุปทานของสินค้าชนิดหนึ่ง มีความสัมพันธ์กับราคาของสินค้าชนิดนั้น โดยปริมาณซื้อจะแปรผกผันกับราคาสินค้า และปริมาณขายจะแปรผกผันตามราคาสินค้า ดังนั้นตราบใดที่ยังไม่ได้นำอุปสงค์และอุปทานมาพิจารณาด้วยกันจะไม่สามารถหาดุลยภาพของตลาดได้

ดุลยภาพของตลาด คือสถานะที่ปริมาณซื้อเท่ากับปริมาณขายพอดี ทั้งนี้ ระดับราคาสินค้าที่ปริมาณซื้อเท่ากับปริมาณขายจะเรียกว่า ราคาดุลยภาพ (equilibrium price) และปริมาณสินค้าที่เท่ากันระหว่างปริมาณซื้อกับปริมาณขายจะเรียกว่า ปริมาณดุลยภาพ (equilibrium quantity) (วิรุณศิริ ใจมา, 2553 : 54 อ้างถึงใน อินทซ์ วิสุทธิแพทย์, 2554 : 25)

หากตลาดไม่อยู่ในภาวะดุลยภาพ กลไกราคาจะทำหน้าที่เพื่อให้ตลาดปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพเสมอ กล่าวคือ ถ้าระดับราคาสินค้าแพงกว่าราคาดุลยภาพ ปริมาณขายจะมากกว่าปริมาณซื้อ จะทำให้เกิดภาวะสินค้าล้นตลาด (surplus) หรืออุปทานส่วนเกิน (excess supply) เนื่องจากระดับราคาดังกล่าวสูงกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้ผู้ผลิตมีความต้องการที่จะเสนอขายมาก แต่ผู้บริโภคมีความต้องการซื้อน้อย เกิดความไม่สมดุล ณ ระดับราคาดังกล่าว ถ้าผู้ผลิตมีความต้องการที่จะขายก็จะต้องลดราคาลงมา เพื่อกระตุ้นหรือจูงใจผู้บริโภคให้ตัดสินใจซื้อมากขึ้น ทำให้ระดับราคาสินค้าชนิดนั้นมีแนวโน้มลดลงจากเดิมจนเข้าสู่ราคาดุลยภาพ ในทางกลับกัน ถ้าราคาสินค้าสูงกว่าราคาดุลยภาพ ปริมาณซื้อจะมากกว่าปริมาณขาย และทำให้เกิดภาวะสินค้าขาดตลาด (shortage) หรืออุปสงค์ส่วนเกิน (excess demand) ซึ่งราคาดังกล่าวต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้ผู้ผลิตมีความต้องการที่จะเสนอขายน้อย แต่ผู้บริโภคกลับมีความต้องการซื้อสูง เกิดความไม่สมดุล เมื่อผู้บริโภคมีความต้องการซื้อสูง (อุปสงค์เพิ่ม) ส่งผลให้ราคาสินค้ามีแนวโน้มสูงขึ้น เพื่อจูงใจให้ผู้ผลิตเสนอขายสินค้ามากขึ้น ในที่สุดราคาจะมีแนวโน้มเข้าสู่ราคาดุลยภาพ

กล่าวโดยสรุประดับราคาที่อยู่สูงกว่าหรือต่ำกว่าราคาดุลยภาพ จะเป็นระดับราคาที่ไม่เสถียรภาพ ราคาที่อยู่สูงกว่าราคาดุลยภาพจะมีแนวโน้มลดลงมา ส่วนราคาที่อยู่ต่ำกว่าราคาดุลยภาพ จะมีแนวโน้มสูงขึ้น จนในที่สุดเข้าสู่ดุลยภาพของตลาด ซึ่งเป็นระดับราคาที่ค่อนข้างจะมีเสถียรภาพเป็นระดับราคา ณ จุดที่อุปสงค์เท่ากับอุปทาน ดังนั้นเมื่อใดที่ตลาดไม่อยู่ในภาวะดุลยภาพตลาดจะมีการปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพเสมอ และเมื่อเกิดดุลยภาพของตลาดขึ้นมาแล้วดุลยภาพนั้นจะคงอยู่ตลอดไปตราบใดที่ระดับอุปสงค์และอุปทานยังคงเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลง

โดยการเปลี่ยนแปลงดุลยภาพของตลาดนั้น มีขึ้นได้ในสามลักษณะดังต่อไปนี้

#### 1. การเปลี่ยนแปลงดุลยภาพของตลาดเมื่อระดับอุปสงค์เปลี่ยนแปลง

1.1 การเปลี่ยนแปลงปริมาณซื้อ (change in quantity demanded) คือการเปลี่ยนแปลงปริมาณซื้อสินค้าชนิดหนึ่ง ณ ระดับราคาใดราคาหนึ่ง อันเนื่องมาจากราคาของสินค้าชนิดนั้นเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งปริมาณซื้อสินค้าชนิดหนึ่งจะเปลี่ยนแปลงในทิศทางตรงกันข้าม (แปรผกผัน) กับราคาของสินค้าชนิดนั้น (เมื่อปัจจัยอื่นที่กำหนดอุปสงค์คงที่)

1.2 การเปลี่ยนแปลงระดับอุปสงค์ (change in demand) คือการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์ (ปริมาณซื้อในทุกๆระดับราคา) ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากปัจจัยอื่นที่กำหนด อุปสงค์ปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งเปลี่ยนแปลงไป (เมื่อกำหนดให้ปัจจัยอื่นๆ ที่เหลือและราคาของสินค้าชนิดนั้นคงที่) เช่น

รายได้ของผู้บริโภค ราคาสินค้าที่เกี่ยวข้อง รสนิยมของผู้บริโภค หรือจำนวนผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น

## 2. การเปลี่ยนแปลงดุลยภาพของตลาดเมื่อระดับอุปทานเปลี่ยนแปลง

2.1 การเปลี่ยนแปลงปริมาณขาย (change in quantity supplied) คือ การเปลี่ยนแปลงปริมาณขายสินค้าชนิดหนึ่ง ณ ระดับราคาใดราคาหนึ่ง อันเนื่องมาจากราคาสินค้าชนิดนั้นเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งปริมาณขายสินค้าชนิดหนึ่งจะเปลี่ยนแปลงในทิศทางเดียวกัน (แปรผันตาม) ราคาของสินค้าชนิดนั้น (เมื่อปัจจัยอื่นที่กำหนดอุปทานคงที่)

2.2 การเปลี่ยนแปลงระดับอุปทาน (change in supply) คือการเปลี่ยนแปลงของอุปทาน (ปริมาณขายในทุกระดับราคา) ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากปัจจัยอื่นที่กำหนดอุปทานปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง เปลี่ยนแปลงไป (เมื่อกำหนดให้ปัจจัยอื่นๆ ที่เหลือและราคาของสินค้าชนิดนั้นคงที่) เช่น ราคาของปัจจัยการผลิต เทคโนโลยีในการผลิต ภาษีและเงินอุดหนุน การคาดคะเนเกี่ยวกับราคาสินค้า จำนวนผู้ขาย /ผู้ผลิตเปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น

3. การเปลี่ยนแปลงดุลยภาพของตลาด เมื่อทั้งระดับอุปสงค์และระดับอุปทานเปลี่ยนแปลง ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงทั้งระดับอุปสงค์และระดับอุปทานจะมีผลให้ดุลยภาพของตลาดเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 4 ลักษณะ

3.1 การเปลี่ยนแปลงดุลยภาพของตลาด เมื่อระดับอุปสงค์และระดับอุปทานเพิ่มขึ้น จะมีผลทำให้ปริมาณดุลยภาพใหม่เพิ่มขึ้นเสมอ แต่ราคาดุลยภาพใหม่จะเปลี่ยนแปลงอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับการเปรียบเทียบขนาดที่เพิ่มขึ้นของระดับอุปสงค์กับขนาดที่เพิ่มขึ้นของระดับอุปทาน คือ

3.1.1 หากขนาดที่เพิ่มขึ้นของระดับอุปสงค์มากกว่าขนาดที่เพิ่มขึ้นของระดับอุปทาน ราคาดุลยภาพใหม่จะแพงขึ้น

3.1.2 หากขนาดที่เพิ่มขึ้นของระดับอุปสงค์น้อยกว่าขนาดที่เพิ่มขึ้นของระดับอุปทาน ราคาดุลยภาพใหม่จะถูกลง

3.1.3 หากระดับอุปสงค์และระดับอุปทานเพิ่มขึ้นในขนาดที่เท่ากัน ราคาดุลยภาพใหม่จะเท่าเดิม

3.2 การเปลี่ยนแปลงดุลยภาพของตลาด เมื่อระดับอุปสงค์และระดับอุปทานลดลง จะมีผลทำให้ปริมาณดุลยภาพใหม่ลดลงเสมอ แต่ราคาดุลยภาพใหม่จะเปลี่ยนแปลงอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับการเปรียบเทียบขนาดที่ลดลงของระดับที่ลดลงของอุปสงค์กับขนาดที่ลดลงของระดับอุปทาน คือ

3.2.1 หากขนาดที่ลดลงของระดับอุปสงค์มากกว่าขนาดที่ลดลงของระดับอุปทาน ราคาดุลยภาพใหม่จะถูกลง

3.2.2 หากขนาดที่ลดลงของระดับอุปสงค์น้อยกว่าขนาดที่ลดลงของระดับอุปทาน ราคาดุลยภาพใหม่จะถูกลง ราคาดุลยภาพใหม่จะแพงขึ้น

3.2.3 หากระดับอุปสงค์และระดับอุปทานลดลงในขนาดที่เท่ากัน ราคาดุลยภาพใหม่จะเท่าเดิม

3.3 การเปลี่ยนแปลงดุลยภาพของตลาด เมื่อระดับอุปสงค์เพิ่มขึ้นแต่ระดับอุปทานลดลง จะมีผลทำให้ราคาดุลยภาพใหม่แพงขึ้นเสมอ แต่สำหรับปริมาณดุลยภาพใหม่



จะเปลี่ยนแปลงอย่างไรรันั้น ขึ้นอยู่กับการเปรียบเทียบขนาดที่เพิ่มขึ้นของระดับอุปสงค์กับขนาดที่ลดลงของระดับอุปทาน คือ

3.3.1 หากขนาดของระดับอุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นมากกว่าขนาดของระดับอุปทานที่ลดลง ปริมาณดุลยภาพใหม่จะเพิ่มขึ้น

3.3.2 หากขนาดของระดับอุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นน้อยกว่าระดับของขนาดอุปทานที่ลดลง ปริมาณดุลยภาพใหม่จะลดลง

3.3.3 หากขนาดของระดับอุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นเท่ากับขนาดของระดับอุปทานที่ลดลง ปริมาณดุลยภาพใหม่จะเท่าเดิม

3.4 การเปลี่ยนแปลงดุลยภาพของตลาด เมื่อระดับอุปสงค์ลดลงแต่ระดับอุปทานเพิ่มขึ้น จะมีผลทำให้ราคาดุลยภาพใหม่ถูกลงเสมอ แต่สำหรับปริมาณดุลยภาพใหม่จะเปลี่ยนแปลงอย่างไรรันั้น ขึ้นอยู่กับการเปรียบเทียบขนาดที่ลดลงของระดับอุปสงค์กับขนาดที่เพิ่มขึ้นของระดับอุปทาน คือ

3.4.1 หากขนาดของระดับอุปสงค์ที่ลดลงมากกว่าขนาดของระดับอุปทานที่เพิ่มขึ้น ปริมาณดุลยภาพใหม่จะลดลง

3.4.2 หากขนาดของระดับอุปสงค์ที่ลดลงน้อยกว่าระดับของขนาดอุปทานที่เพิ่มขึ้น ปริมาณดุลยภาพใหม่จะเพิ่มขึ้น

3.4.3 หากขนาดของระดับอุปสงค์ที่ลดลงเท่ากับขนาดของระดับอุปทานที่เพิ่มขึ้น ปริมาณดุลยภาพใหม่จะเท่าเดิม

## บทบาทภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ

ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่ทำงานภายใต้กลไกตลาด จะทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ ดังที่ได้อธิบายไว้ในเบื้องต้น ปัญหาที่สำคัญคือเรื่องความยุติธรรมของตลาดว่าการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพเกิดความยุติธรรมหรือไม่ ในตลาดที่มีการแข่งขันคนทำงานได้รับรายได้ที่ยุติธรรมหรือไม่ และผู้บริโภคจ่ายเงินซื้อสินค้าต่างๆ ในราคายุติธรรมหรือไม่ เราจำเป็นต้องให้ภาครัฐเข้ามาดูแลในตลาดที่มีการแข่งขันสำหรับสินค้าบางอย่าง เพื่อป้องกันการปรับราคาที่สูงเกินไปหรือต่ำเกินไปหรือไม่

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหากรัฐใช้มาตรการการกำกับดูแลราคา หรือปล่อยให้กลไกตลาดทำงานโดยเสรีจะได้รับการโต้แย้งเสมอเรื่องความยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นความไม่ยุติธรรมต่อผู้บริโภคหรือความไม่ยุติธรรมต่อผู้ประกอบการ ซึ่งอย่างไรจะยุติธรรมโดยไร้ข้อกังขาจึงเป็นเรื่องที่ตอบได้ยาก แต่หากเป็นเรื่องความมีประสิทธิภาพแน่นอนว่าการปล่อยให้กลไกตลาดทำงานย่อมมีประสิทธิภาพมากกว่า

แต่ด้วยปัญหาเรื่องของความยุติธรรมหรือความจำเป็นบางประการ ทำให้รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาด ในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ด้วยวิธีการต่างๆ แต่ประเด็นที่สำคัญ ก็คือ รัฐควรจะเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเมื่อไร รัฐจะแทรกแซงระบบเศรษฐกิจได้อย่างไร อะไรคือผลการแทรกแซงของรัฐ และทำไมรัฐถึงเลือกที่จะแทรกแซงในรูปแบบนั้น

ประเด็นที่ว่า รัฐควรจะเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจเมื่อไร ในระยะเริ่มแรกแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เชื่อในการปรับตัวโดยอัตโนมัติของมือที่มองไม่เห็น (invisible hands) เป็นกลไกในการเข้าสู่ดุลยภาพ การแทรกแซงโดยรัฐไม่มีความจำเป็น เพราะกลไกตลาดสามารถทำให้เกิดดุลยภาพในระบบเศรษฐกิจได้อย่างสม่ำเสมอ การแทรกแซงโดยรัฐจะส่งผลบิดเบือนกลไกการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งแนวคิดนี้เห็นว่ารัฐบาลควรมีหน้าที่สำคัญสี่ประการ คือ (1) ป้องกันประกาศ (2) รักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศ (3) รักษาความยุติธรรมและดำเนินการให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย (4) จัดสรรสาธารณูปโภคในส่วนที่เป็นสินค้าสาธารณะ

เมื่อรัฐได้ดำเนินการทางเศรษฐกิจตามแนวคิดดังกล่าว ต่างได้พบข้อบกพร่องและปัญหาต่างๆ มากมาย เช่น ข้อจำกัดด้านช่องว่างระหว่างชนชั้น การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง ข้อจำกัดในสภาพการณ์ฉุกเฉิน การผูกขาด ความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (ดวงเดือน สุเทพพร, 2546 : 14-15) กอปรกับช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก จึงเริ่มเกิดแนวคิดว่ารัฐจำเป็นที่จะต้องมามีบทบาทหรือภารกิจเข้าไปดำเนินการแทรกแซงทางเศรษฐกิจบางประการ ดังนี้

1. เมื่อเกิดความล้มเหลวของตลาด (market failure) ซึ่งความล้มเหลวของตลาดมีหลายลักษณะ ดังนี้

#### 1.1 จากความไม่สมบูรณ์ของตลาด (market imperfection)

โดยปกติแล้ว ตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจ (economic efficiency) ซึ่งในระบบตลาดตามปกติ ผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพจะเกิดขึ้น ณ จุดที่เส้นอุปสงค์และเส้นอุปทานตัดกัน (จุดดุลยภาพ) โดยอาศัยระบบกลไกราคา ซึ่งมีคุณลักษณะที่สำคัญ คือ ผู้บริโภคจะมีอิสระในการตัดสินใจซื้อสิ่งที่ต้องการ โดยปราศจากการแทรกแซงตลาดแข่งขันที่มีผู้ซื้อผู้ขายมากมายจะช่วยคุ้มครองผู้บริโภคจากการบีบบังคับจากผู้ขายรายใดรายหนึ่งในขณะเดียวกันผู้ขายก็จะได้รับการคุ้มครองจากการบีบบังคับโดยผู้บริโภครายใดรายหนึ่งเช่นกัน เนื่องจากยังมีผู้บริโภครายอื่นๆ (ชวินทร์ ลีนะบรรจง, 2554 : 142) แต่ต้องยอมรับว่าตลาดแข่งขันสมบูรณ์เป็นเรื่องในอุดมคติและเกิดขึ้นได้ยาก ดังนั้น การจัดการการผลิตและการบริโภคจึงมีอุปสรรคเสมอ ทำให้ระบบกลไกราคาไม่สามารถทำให้เกิดผลลัพธ์เหล่านั้นได้ ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ เรียกว่า ความล้มเหลวของตลาด

เมื่อความล้มเหลวของตลาดทำให้โครงสร้างตลาดเบี่ยงเบนไปจากตลาดแข่งขัน โดยสมบูรณ์ สาเหตุมาจากการแทรกแซงกลไกราคาจากผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาด การผูกขาดทางการค้า การร่วมกันกำหนดราคา หรือการทำงานของตลาดไม่สามารถสะท้อนต้นทุนหรือผลประโยชน์ที่แท้จริงของทรัพยากร เป็นต้น เมื่อเกิดความล้มเหลวของตลาดอันเนื่องจากเหตุต่างๆ เหล่านี้ รัฐบาลจึงเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อลดหรือขจัดความล้มเหลว มุ่งแก้ไขให้ตลาดทำการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้อีกครั้ง อาจโดยวิธีการแทรกแซงราคาหรือการควบคุมราคา การออกกฎระเบียบป้องกันการผูกขาด หรือนโยบายส่งเสริมการแข่งขัน เป็นต้น

## 1.2 สินค้าสาธารณะ (public goods)

สินค้าสาธารณะเป็นสินค้าที่ไม่สามารถกีดกันการบริโภคของผู้อื่นได้ และไม่แข่งขันกันในการบริโภค เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความปลอดภัยของประชาชน ไฟฟ้า บนท้องถนน ฯลฯ ซึ่งสินค้าเหล่านี้เป็นปัญหาที่ระบบตลาดเสรีไม่สามารถจัดหามาสนองความต้องการได้ รัฐบาลจึงต้องดำเนินการบางอย่างเพื่อให้ปริมาณการผลิตสินค้าสาธารณะเป็นไป ณ ปริมาณที่มีประสิทธิภาพ โดยอาจดำเนินการเอง หรือสนับสนุนให้เอกชนดำเนินการโดยการลดภาษี ให้เงินอุดหนุน เป็นต้น

## 1.3 เมื่อเกิดปัญหาความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร (asymmetric information)

ความไม่สมบูรณ์ของข่าวสาร ก่อให้เกิดความล้มเหลวในกลไกการจัดสรรทรัพยากร เช่น ผู้ซื้อที่มีข้อมูลข่าวสารน้อยกว่าผู้ขาย ทำให้ผู้ซื้อไม่แน่ใจและอาจตัดสินใจไม่ซื้อสินค้านั้น แม้ว่าสินค้านั้นจะมีสภาพดี หรือผู้ประกอบการไม่รู้ว่าในอนาคตสนิยมของผู้บริโภคจะเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ปริมาณสินค้าที่ผลิต ไม่สอดคล้องกับความต้องการของสินค้าชนิดนั้น เป็นต้น

## 2. เพื่อความเสมอภาค

รัฐอาจแทรกแซงกิจการบางประเภทเพื่อเป้าหมายในการจัดสรรทรัพยากร ความเสมอภาคในการเข้าถึงกิจการที่รัฐเห็นว่าเป็นคุณ (merit goods) เช่น การศึกษา โดยให้เรียนฟรี เพราะระบบตลาดเสรีไม่สามารถทำได้ เนื่องจากไม่มีผู้ประกอบการรายใดสามารถดำเนินกิจการโรงเรียนโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายกับนักเรียน หรือการมีโครงการให้เด็กดื่มนมราคาถูก การสร้างโรงพยาบาล การให้สิทธิรักษาพยาบาล หรือส่งเสริมการลงทุนสำหรับกิจการส่งออก การยกเว้นภาษีสำหรับกิจการบางประเภทเพื่อกระตุ้นการลงทุน หรือการสนับสนุนเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น

## 3. เพื่อควบคุมสังคม

สำหรับกิจการบางประเภทที่รัฐเห็นว่าเป็นโทษนั้น (demerit goods) การที่รัฐเข้ามาแทรกแซงมิใช่เพื่อความเสมอภาคในการเข้าถึง แต่เพื่อควบคุมการเข้าถึงเนื่องจากถูกกำหนดให้ไม่เป็นที่ต้องการของสังคม เช่น ยาเสพติด สุรา บุหรี่ การพนัน หูยใต้ดิน กิจการประเภสถานบันเทิงต่างๆ อาทิ ผับ อาบอบนวด เป็นต้น เหล่านี้รัฐจะมีบทบาทด้วยวิธีการออกกฎหมายห้ามจำหน่ายและห้ามบริโภคยาเสพติด สุราหรือบุหรี่ยกเว้นการใช้วิธีเก็บภาษีในอัตราที่สูงเพื่อจำกัดการบริโภคให้น้อยลง หรือกำหนดกฎเกณฑ์หรือข้อห้ามแก่ผู้บริโภค ผู้ขาย และผู้ผลิต เช่น กำหนดเวลาจำหน่าย หรือห้ามจำหน่ายแก่เยาวชน สำหรับกิจการสถานบันเทิงก็อาจใช้วิธีห้ามเปิดบริการ จำกัดจำนวนผู้ผลิตโดยการให้ขอใบอนุญาต เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าบทบาทของภาครัฐที่เข้ามาแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาดก็เพื่อเป้าหมายในทางเศรษฐกิจ อันเป็นเป้าหมายของการดำเนินงานที่ถือว่าเป็นหน้าที่อันพึงกระทำของรัฐบาลที่สำคัญ คือเพื่อการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม เพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและเพื่อการจัดระบบการกระจายรายได้ของสังคม ซึ่งเป็นการยากที่จะบอกว่าวิธีการแทรกแซงของรัฐบาลเป็นการกระทำที่ถูกต้อง เหมาะสมหรือไม่ โดยปกติมักจะพิจารณาจากต้นทุนทางสังคมที่จะต้องสูญเสียไปกับประโยชน์แก่สังคมที่จะได้รับตอบแทนมา

แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่พัฒนาต่อมาจนถึงปัจจุบันต่างก็เห็นว่าอำนาจในการแทรกแซงของรัฐควรมีอย่างจำกัด เนื่องจากบทบาทของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ นอกจาก เพื่อแก้ไขความล้มเหลวของตลาด (market failure) ยังเป็นการพยายามหาทางทำให้ตลาดทำงานได้ดีที่สุดตามความสามารถ เพราะการที่รัฐจะเข้าไปแก้ไขระบบตลาดมักทำให้เกิดการปิดกั้นการพัฒนาจากมาตรการที่นำไปใช้แก้ไขเสียเอง เช่น การใช้มาตรการทางภาษี หรือการใช้มาตรการควบคุมราคา เพื่อแทรกแซงการทำงานของกลไกราคา เป็นต้น ดังนั้น เมื่อตระหนักถึงจุดบกพร่องในข้อนี้ บทบาทของภาครัฐในประเทศต่างๆ จึงเน้นการเข้ามาแทรกแซงการค้าของเอกชน โดยการวางระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ทางการค้า ที่ให้ทุกคนทำการค้าโดยเสรีภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งเป็นการคอยกำกับดูแลให้การค้ามีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม เพื่อป้องกันมิให้เกิดภาวะความล้มเหลวของตลาด

ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นมากในปัจจุบันโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา คือ ในบางครั้งตลาดมิได้เกิดความล้มเหลวแต่อย่างใด กลไกราคายังสามารถทำงานได้ดี แต่รัฐได้เข้าไปแทรกแซงการทำงานของกลไกราคา เพื่อยุบยั้งอื่นๆ นอกจากการมุ่งให้ตลาดจัดสรรการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากสินค้าราคาแพง หรือคุ้มครองผู้ผลิตจากราคาสินค้าตกต่ำ เป็นต้น เมื่อการแทรกแซงมีผลเป็นการบิดเบือนการทำงานของกลไกตลาด ยิ่งหากมีการใช้บังคับเป็นเวลานานจะยิ่งส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของธุรกิจนั้นในระยะเวลา นำไปสู่ปัญหาที่ไม่รู้จัก และผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด ก็คือผู้บริโภคนั่นเอง ดังนั้นกฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบของภาครัฐที่ประกาศใช้บังคับเพื่อเข้ามาแทรกแซงตลาด ในบางครั้งนอกจากจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้แล้ว ยังส่งผลกระทบทำให้ตลาดในธุรกิจนั้นเกิดความล้มเหลวอีกด้วย

## การแทรกแซงกลไกราคาโดยภาครัฐ

ประเด็นต่อมาคือรัฐจะแทรกแซงอย่างไร และทำไมถึงเลือกแทรกแซงในแบบนั้นซึ่งในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมนั้น กลไกราคาจะเป็นตัวตัดสินปัญหาว่าจะผลิตอะไร จำนวนเท่าไร และเพื่อใคร โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญคือ ในระบบตลาดเสรีกลไกราคาจะทำงานได้ดี จะต้องเป็นตลาดที่แข่งขันสมบูรณ์ แต่ในปัจจุบันเป็นเรื่องยากที่จะเกิดตลาดที่แข่งขันสมบูรณ์ การที่ตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ทำให้ราคาของสินค้าและบริการ อาจไม่ได้เกิดขึ้นโดยอิสระจากการทำงานของกลไกราคา แต่เกิดขึ้นจากอำนาจผูกขาดของผู้ขาย/ผู้ผลิต หรือเกิดจากอำนาจต่อรองที่สูงกว่าของผู้ซื้อ/ผู้บริโภค หรือราคาเกิดจากการร่วมกันสร้างราคาของสินค้าหรือบริการขึ้นมาใหม่ (ฮั้ว) ให้สูงกว่าราคาเดิม อันเป็นการบิดเบือนการทำงานของกลไกราคา หรือแม้กระทั่งการเปลี่ยนแปลงระดับราคาตามกลไกของตลาด ที่จะส่งผลต่อกลุ่มคนในสังคมบางกลุ่มให้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียเปรียบเกี่ยวกับเรื่องของการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ดังนั้น ภาครัฐจึงเห็นว่าเป็นการสมควรที่รัฐจะแทรกแซงการทำงานของกลไกราคา โดยการเป็นผู้กำหนดราคาราคาสินค้าหรือบริการชนิดนั้นให้สูง หรือต่ำกว่าระดับราคาดุลยภาพในตลาดเพื่อแก้ไขปัญหา อาทิเช่น การกำหนดราคาขั้นต่ำของผลผลิตทางการเกษตร เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อช่วยเหลือแรงงาน การกำหนดราคาขั้นสูง

ของสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เพื่อช่วยเหลือประชาชนไม่ให้เดือดร้อนในเรื่องค่าครองชีพที่สูงเกินไป การจัดเก็บภาษี เพื่อชะลอการบริโภคให้ลดลง หรือการให้เงินอุดหนุน เพื่อส่งเสริมให้มีการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้น เป็นต้น ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้ (อินทซ์ วิสุทธิแพทย์, 2554 : 39-47)

## 1. การควบคุมทางตรง

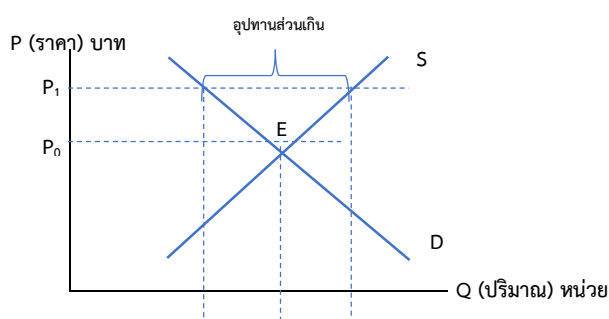
การแทรกแซงของภาครัฐ โดยการออกคำสั่งหรือมาตรการทางกฎหมายที่มีผลเข้าไปกำหนดราคาของสินค้าและบริการโดยตรง หรือที่เรียกว่าการควบคุมราคา (price control) คือการที่รัฐบาลยื่นมือเข้ามาให้ความช่วยเหลือเพื่อทำให้ราคาสินค้ามีเสถียรภาพ ทั้งนี้ เพราะสินค้าอาจมีการเปลี่ยนแปลงราคาขึ้น/ลงอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ เมื่อปริมาณการผลิตเปลี่ยนแปลงไปก็จะทำให้ราคาเปลี่ยนแปลงไปด้วย ซึ่งอาจจะสูงหรือต่ำเกินไปจนทำให้ผู้บริโภค หรือผู้ขาย/ผู้ผลิตได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ดังนั้นรัฐบาลจึงเข้ามาแทรกแซงการทำงานของกลไกราคา ซึ่งมาตรการที่ใช้บังคับโดยทั่วไป แบ่งได้เป็น การกำหนดราคาขั้นต่ำ และการกำหนดราคาขั้นสูง ดังต่อไปนี้

### 1.1 การกำหนดราคาขั้นต่ำ (Price Floor)

การที่ภาครัฐเข้าไปควบคุมด้วยการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการ ให้สูงกว่าระดับราคาตลาดเดิมที่เป็นอยู่ โดยแทรกแซงด้วยการกำหนดราคาขั้นต่ำที่ผู้ขาย/ผู้ผลิตสามารถขายสินค้าหรือบริการได้ไม่ต่ำกว่าราคาที่ภาครัฐกำหนด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้ขาย/ผู้ผลิตไม่ได้รับความเดือดร้อนจากการที่ราคาสินค้าหรือบริการต่ำเกินไปจนขาดทุน การควบคุมโดยการกำหนดราคาขั้นต่ำมักจะถูกนำมาใช้ควบคุมสินค้าเกษตร ซึ่งภาครัฐเห็นว่าราคาผลผลิตต่ำเกินไปทำให้เกษตรกรได้รับความเดือดร้อน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดราคาขั้นต่ำในค่าจ้างแรงงาน เพื่อให้ค่าจ้างในตลาดแรงงานสูงกว่าราคาตลาดที่เกิดขึ้นจากกลไกตลาดด้วย

แต่การกำหนดราคาขั้นต่ำ เป็นการยกระดับราคาตลาดให้สูงขึ้นจากเดิมนั่นย่อมเป็นการจูงใจให้มีการเสนอขายมากขึ้น จนอาจทำให้เกิดอุปทานส่วนเกินได้ ดังนี้

แผนภาพที่ 2-1 การกำหนดราคาขั้นต่ำ (Price Floor)



ที่มา : อินทซ์ วิสุทธิแพทย์, 2554 : 41

จากรูป ณ ระดับราคา  $OP_0$  หากภาครัฐเห็นว่า เป็นราคาที่ต่ำเกินไปทำให้ผู้ขาย/ผู้ผลิตเดือดร้อน รัฐบาลก็จะประกาศให้ผู้รับซื้อสินค้าต้องรับซื้อสินค้าในราคา  $OP_1$  ซึ่งเมื่อราคาอยู่ที่

$OP_1$  จะทำให้อุปสงค์ลดลงจาก  $OQ_0$  เป็น  $OQ_1$  และอุปทานสูงขึ้นจาก  $OQ_0$  เป็น  $OQ_2$  ดังนั้น จึงทำให้เกิดภาวะสินค้าล้นตลาดหรือจำหน่ายไม่หมดอยู่เท่ากับ  $Q_1Q_2$  เมื่อสินค้าล้นตลาดรัฐบาลอาจจำเป็นต้องเข้าช่วยเหลือ จึงต้องดำเนินมาตรการต่อมา คือต้องใช้วิธีรับซื้อสินค้าส่วนที่ขายไม่หมด โดยระบายสินค้าไปขายต่างประเทศ หรือซื้อเก็บไว้แล้วค่อยนำออกจำหน่ายเมื่อสินค้าขาดตลาดในเวลาต่อไป ซึ่งจะเป็นภาระในการต้องจัดหางบประมาณเพื่อนำมารับซื้อสินค้านั้น และอาจต้องขาดทุนเพราะราคาตลาดนอกประเทศอาจมีราคาถูกกว่าราคาที่รัฐบาลไปรับซื้อ หรือต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษา และหาสถานที่จัดเก็บสินค้าที่รับซื้อ

### 1.1.1 การประกันราคาขั้นต่ำ (Price Support)

การประกันราคาขั้นต่ำ คือการที่ภาครัฐประกาศราคาต่ำสุดของสินค้าหรือบริการที่ผู้ซื้อสามารถซื้อได้ โดยจะมีราคาสูงกว่าระดับราคาดุลยภาพ เนื่องจากภาครัฐเห็นว่าสินค้าที่เข้ามาควบคุมมีราคาดุลยภาพต่ำเกินไป สมควรเข้าไปดูแลเพื่อช่วยเหลือผู้ขาย/ผู้ผลิตไม่ได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร และถ้าหากมีการรับซื้อในราคาต่ำกว่าราคาที่รัฐได้ประกันเอาไว้ ก็จะมีคามผิดตามกฎหมาย โดยมากการประกันราคามักใช้กับสินค้าเกษตร เพราะอุปทานควบคุมได้ยาก เนื่องจากต้องขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ หากผลิตได้มาก ราคาจะตกต่ำส่งผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกร

นโยบายการประกันราคาขั้นต่ำกับสินค้าเกษตรที่ผ่านมา คือ มาตรการที่รัฐเข้ามาควบคุมโดยการกำหนด “ราคาเป้าหมาย” หรือ “ราคาประกันรายได้” ของสินค้า ซึ่งเป็นราคาที่ต้องการให้เกษตรกรได้รับในฤดูกาลนั้นๆ (คำนวณจากต้นทุนการผลิตและอัตรากำไรที่เกษตรกรพึงจะได้) และนำมาเทียบกับ “ราคาเกณฑ์กลางอ้างอิง” หากราคาเกณฑ์กลางอ้างอิงในสินค้าที่รัฐประกันราคามีราคาต่ำกว่าราคาเป้าหมาย รัฐจะชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาเกณฑ์กลางอ้างอิงให้แก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ

นโยบายการประกันราคาขั้นต่ำเกิดจากแนวคิดที่ว่า เกษตรกรควรจะขายผลผลิตได้ในราคาที่คุ้มที่จะลงทุน และมีกำไรบางส่วนที่จะนำไปขยายการผลิตและบริโภคในครัวเรือน และเนื่องจากพฤติกรรมการจำหน่ายผลผลิตของเกษตรกรส่วนใหญ่ ยังนิยมเก็บเกี่ยวแล้วจำหน่ายในพื้นที่ทันที เพราะไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้าและมีผู้ค้าเข้าไปรับซื้อผลผลิตถึงไร่นา แต่ราคาที่เกษตรกรได้รับมักจะเป็นราคาต่ำไม่คุ้มค่าที่ลงทุน จึงได้กำหนดแนวทางการกำหนดราคาให้เกษตรกรควรจะได้เพื่อให้เกษตรกรตัดสินใจเพาะปลูก โดยใช้เกณฑ์

$\text{ราคาประกันรายได้} = \text{ต้นทุนการผลิต} + \text{ค่าขนส่ง} + \text{ผลตอบแทนให้เกษตรกร}$
--

ตัวอย่างเช่น รัฐบาลประกาศประกันราคาข้าวเกษตรกรราคาเกวียนละ 8,000 บาท หากราคาเกณฑ์อ้างอิงข้าวของเกษตรกรในพื้นที่นี้ ณ วันที่เกษตรกรขายข้าวมีราคาเพียงเกวียนละ 5,000 บาท เกษตรกรจะได้ส่วนต่างภายหลังอีก 3,000 บาทต่อเกวียนจากรัฐบาล แม้ว่าเกษตรกรจะขายข้าวได้จริงในราคาเกวียนละ 4,000 บาท นโยบายลักษณะนี้อาจเรียกว่าเป็นการประกันราคาขั้นต่ำ โดยรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เกษตรกร

จะแตกต่างกับการรับจำนำผลผลิตสินค้าเกษตร เพื่อให้เกษตรกรไม่ต้องเร่งนำผลผลิตออกจำหน่ายในช่วงต้นฤดู โดยให้มีเงินไปใช้ก่อนบางส่วนในขณะที่รอให้ราคาตลาดปรับตัวสูงขึ้น เพื่อมาไถ่ถอนออกไปจำหน่าย แต่ด้วยเหตุผลทางการเมืองทำให้การดำเนินการในระยะหลังมีการกำหนดราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาดและให้เงินเต็มมูลค่าสินค้า ซึ่งเสมือนหนึ่งรัฐรับซื้อผลผลิตในราคาสูงกว่าราคาตลาด เป็นการบิดเบือนกลไกตลาดมาก ทำให้เกษตรกรไม่มาไถ่ถอน ผู้ค้าส่วนใหญ่ไม่สามารถแข่งขัน จึงชะลอหรือหยุดรับซื้อเพื่อรอซื้อในช่วงที่รัฐระบายสินค้าหลุดจำนำออกสู่ตลาด ทำให้การแข่งขันในตลาดลดลง และเป็นภาระให้ภาครัฐต้องเก็บผลผลิตไว้ เพื่อรอระบายออกสู่ตลาดในช่วงที่เหมาะสม โดยไม่ให้เกิดผลกระทบต่อราคาผลผลิตของเกษตรกรในท้องตลาดเกิดปัญหาหมีสต็อกสะสมจำนวนมากไม่สามารถระบายจำหน่ายได้โดยเฉพาะสินค้าข้าว ทำให้สินค้าเสื่อมคุณภาพ น้ำหนักสูญหายและมีภาระค่าเก็บรักษาค่อนข้างมาก ส่วนการประกันราคานั้นมีข้อเสียเช่นกัน คือหากกำหนดราคาประกันสูง ก็จะทำให้เกษตรกรวางแผนที่จะเพิ่มผลผลิต ทำให้เกิดอุปทานส่วนเกิน และหากราคาผลผลิตตกต่ำมาก ก็จะเป็นภาระของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณเข้ามาดูแล

แต่หากเป็นกรณีที่รัฐบาลดำเนินการซื้อผลผลิตได้เฉพาะในบางท้องที่ เนื่องจากข้อจำกัดของงบประมาณ จะเรียกว่า “การพยุงราคา” เป็นมาตรการที่ต้องการกระตุ้นให้ราคาตลาดของสินค้าชนิดนั้นมีราคาสูงขึ้นเช่นกัน

### 1.1.2 การจ่ายเงินอุดหนุนผู้ผลิต (Producer Subsidy)

การจ่ายเงินอุดหนุนผู้ผลิต คือมาตรการที่ภาครัฐปล่อยให้มีการซื้อขายสินค้าและบริการตามกลไกตลาดตามปกติ และจะกำหนดราคาขั้นต่ำของสินค้าและบริการควบคุม ถ้าหากว่าราคาตลาดของสินค้าหรือบริการควบคุมต่ำกว่าราคาขั้นต่ำที่รัฐกำหนดไว้ รัฐจะจ่ายเงินชดเชยให้กับผู้ขาย/ผู้ผลิตเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาตลาด

นโยบายลักษณะนี้มักถูกนำมาใช้กับสินค้าเกษตร เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ต้องประสบปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ อันเป็นการกำหนดราคาขั้นต่ำของสินค้าที่เกษตรกรจะได้รับจากผลผลิตของตน และวิธีการนี้อาจช่วยให้รัฐบาลใช้งบประมาณในการช่วยเหลือเกษตรกรลดลง (น้อยกว่าการรับจำนำที่ต้องจ่ายเงินเต็มจำนวนที่รับประกันให้แก่เกษตรกร) ไม่ต้องมีภาระในเรื่องการเก็บสต็อกและการระบายสินค้าเกษตร แต่การกำหนดราคาขั้นต่ำสูงกว่าราคาดุลยภาพย่อมเป็นการจูงใจให้เกิดการผลิตเพิ่มมากขึ้น อันทำให้เกิดอุปทานส่วนเกิน ทำให้ราคาตลาดยิ่งต่ำลง รัฐก็จะมีภาระในการจ่ายเงินอุดหนุนมากขึ้น จึงเป็นนโยบายที่ควรใช้เมื่อใกล้สิ้นสุดฤดูกาลของสินค้าเกษตร หรือในช่วงที่จะมีการผลิตเพิ่มอีกไม่มากหรือไม่มีการผลิตเพิ่มอีก เพื่อให้เกิดอุปทานส่วนเกินน้อยที่สุด แต่ในทางกลับกันหากเป็นกรณีที่เกิดการขาดแคลนสินค้า การมีนโยบายที่จะจ่ายเงินอุดหนุนผู้ผลิตก็จะเป็นการจูงใจให้มีการเพิ่มขึ้นของอุปทาน แต่มาตรการเหล่านี้ต้องใช้ในระยะสั้นเพื่อให้กลไกตลาดกลับเข้ามาทำงานอีกครั้ง มิเช่นนั้นจากที่เคยเกิดภาวะขาดแคลนก็อาจกลายเป็นปัญหาสินค้าล้นตลาดได้ ซึ่งหากปล่อยให้สินค้าล้นตลาดหรืออุปทานของสินค้าสูงเกินไป ย่อมส่งผลให้ราคาของสินค้าตามกลไกตลาดจะยิ่งต่ำลง

### 1.1.3 การลดปริมาณการผลิต (Product Restriction)

การลดปริมาณการผลิตคือ การที่รัฐบาลจำกัดปริมาณการผลิตสินค้าของผู้ผลิตให้ผลิตสินค้าในจำนวนที่จำกัด ด้วยการกำหนดโควตา (quota) โดยมุ่งหวังให้สินค้ามีราคาสูงขึ้น เพื่อแก้ปัญหาราคาตกต่ำอันเนื่องมาจากสินค้าล้นตลาด เป็นการพยายามแทรกแซงการทำงานของกลไกราคาเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรหรือผู้ผลิตสินค้า เนื่องจากการแทรกแซงทำให้อุปทานของสินค้าลดลงทำให้สินค้ามีการเปลี่ยนแปลงระดับของราคาเพื่อเข้าสู่ราคาดุลยภาพใหม่อีกครั้ง ซึ่งเป็นราคาที่สูงขึ้นจากเดิม เป็นการกำหนดราคาขั้นต่ำของสินค้าแบบหลายๆ โดยรัฐต้องการให้ราคาสินค้าอยู่ในระดับราคาเท่าใด ก็จะเข้ามาควบคุมปริมาณของอุปทานไม่ให้มากเกินไปและมีปริมาณอยู่ในระดับที่สัมพันธ์กับราคาที่ต้องการ อันเป็นการให้กลไกราคาทำงานจากปริมาณของอุปทานในตลาดสินค้าที่รัฐเข้ามาควบคุม

### 1.2 การควบคุมเพดานราคา (Price Ceiling)

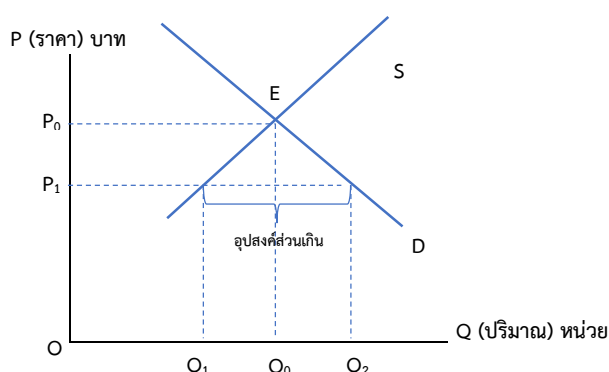
การควบคุมเพดานราคาหรือการกำหนดราคาขั้นสูง คือการที่ภาครัฐเข้าไปควบคุมด้วยการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการให้ต่ำกว่าระดับราคาดุลยภาพเดิมที่เป็นอยู่ โดยแทรกแซงด้วยการกำหนดราคาขายสูงสุดของสินค้าหรือบริการที่ผู้ขาย/ผู้ผลิตสามารถขายได้ ซึ่งเป็นราคาที่ไม่สูงกว่าราคาที่ภาครัฐกำหนดนั่นเอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคไม่ได้รับความเดือดร้อนจากการที่สินค้าที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตมีราคาสูงขึ้น การควบคุมโดยการกำหนดเพดานราคาหรือการกำหนดราคาขั้นสูง มักนิยมนำมาใช้กับสินค้าอุปโภคบริโภคที่มีความจำเป็นสำหรับผู้บริโภคในขณะนั้น เช่น น้ำตาลทราย เนื้อสุกร หน้ากากอนามัย (กำหนดราคาควบคุม) ไข่ไก่ (กำหนดราคาแนะนำ) เป็นต้น ซึ่งภาครัฐเห็นว่าราคาสูงเกินไปทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร

แม้ว่าการแทรกแซงราคาของภาครัฐโดยส่วนใหญ่จะเป็นการประกันราคาขั้นต่ำ แต่ในบางครั้งภาครัฐก็มีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาแทรกแซงราคาสินค้าหรือบริการ ไม่ให้มีราคาสูงเกินไป โดยการกำหนดเพดานราคาหรือกำหนดราคาขั้นสูง ซึ่งมักนำมาใช้ในช่วงเวลาที่สินค้าและบริการเกิดการขาดแคลนอย่างมาก ทำให้ราคาสินค้าและบริการต่างๆ สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนอาจกลายเป็นปัญหาเงินเฟ้อขึ้นรุนแรงได้ ซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้จะปรากฏเสมอเช่นในช่วงสงครามหรือภัยพิบัติจากธรรมชาติ เป็นต้น

เมื่อการกำหนดราคาขั้นสูงเป็นการลดระดับราคาดุลยภาพจากเดิม ย่อมเป็นการจูงใจให้มีการซื้อเพิ่มขึ้น จนอาจทำให้เกิดอุปสงค์ส่วนเกินได้ ดังนี้



แผนภาพที่ 2-2 การควบคุมเพดานราคา (Price Ceiling)



ที่มา : อินทัช วิสุทธิแพทย์, 2554 : 45

จากรูป ณ ระดับราคา  $OP_0$  ซึ่งเป็นราคาดุลยภาพ หากภาครัฐเห็นว่าป็นราคาที่สูงเกินไปทำให้ผู้บริโภคเดือดร้อน รัฐบาลก็จะประกาศให้ผู้ขายขายสินค้านั้นในราคา  $OP_1$  ซึ่งเมื่อราคาลดลงเหลือ  $OP_1$  จะทำให้อุปทานลดน้อยลงอยู่ในระดับ  $OQ_1$  เพราะผู้ขายไม่ต้องการขายสินค้าในราคาต่ำหรือขาดทุน แต่เมื่อราคาสินค้าหรือบริการลดลงย่อมเป็นการจูงใจผู้ซื้อ ทำให้เกิดอุปสงค์ในสินค้านั้นเพิ่มขึ้นเป็น  $OQ_2$  จึงทำให้สินค้าขาดตลาดหรือไม่เพียงพอแก่การจำหน่าย อยู่เท่ากับ  $Q_1Q_2$

สถานการณ์ดังกล่าวจะทำให้เกิดตลาดมืด (black market) คือผู้ผลิตจะแอบขายสินค้าอย่างผิดกฎหมายในราคาที่สูงกว่าราคาขั้นสูงให้กับผู้บริโภคที่มีฐานะดี ซึ่งไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภคที่มีรายได้น้อย ดังนั้นเพื่อป้องกันการเกิดตลาดมืด รัฐบาลจะต้องกำหนดวิธีปันส่วน (ration) ควบคุมไปด้วยเพื่อลดอุปสงค์ลง เช่น กรณีเกิดสงครามทำให้ข้าวราคาแพง รัฐบาลกำหนดราคาขั้นสูงเพื่อไม่ให้ผู้ที่สต็อกข้าวฉวยโอกาสและเพื่อป้องกันการเกิดตลาดมืด

## 2. การควบคุมทางอ้อม

การแทรกแซงของภาครัฐ โดยการออกคำสั่งหรือมาตรการทางกฎหมายที่ไม่มีผลเข้าไปกำหนดราคาของสินค้าและบริการโดยตรง แต่เนื่องจากผลของมาตรการนั้นส่งผลกระทบต่อราคาของสินค้าหรือบริการที่ถูกควบคุม หรือที่สามารถทดแทนกันได้ เช่น มาตรการทางภาษีเป็นมาตรการที่รัฐประกาศใช้ โดยอาจมีวัตถุประสงค์ได้หลายประการ อาทิ ต้องการสร้างรายได้ให้กับรัฐ ต้องการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหรือลดการใช้ยาเสพติดของผู้บริโภค หรือเหตุผลทางเศรษฐกิจและสังคมอื่นๆ เช่น เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ลดการสูญเสียดุลทางเศรษฐกิจ การปกป้องอุตสาหกรรม หรือเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ เป็นต้น มาตรการทางภาษีส่วนใหญ่มักนำมาใช้กับสินค้าฟุ่มเฟือย หรือสินค้าที่ไม่มีคุณ การใช้อำนาจทางบริหาร การขึ้นราคาสินค้าหรือบริการ ซึ่งส่งผลถึงราคาในตลาด

## ผลกระทบของการแทรกแซงราคาโดยภาครัฐ

แม้การให้กลไกตลาดทำงาน โดยปล่อยให้มือที่มองไม่เห็นนำระบบตลาดสู่การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพจะเป็นเรื่องที่ดี และเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย แต่ด้วยเหตุผลหลากหลายประการ ทำให้ในบางครั้งมือที่มองไม่เห็นไม่สามารถทำงานได้ นักเศรษฐศาสตร์เรียกปรากฏการณ์เช่นนั้นว่า ความล้มเหลวของตลาด (market failure) ซึ่งหมายถึงการที่ตลาดไม่สามารถทำงานตามกลไก เนื่องจากการมีปริมาณทรัพยากรที่เข้าไปสู่การซื้อขายแลกเปลี่ยนมากเกินไปหรือน้อยเกินไป หรือสถานการณ์การที่ตลาดไม่อาจนำมาซึ่งความต้องการของผู้บริโภคได้ (คือการได้สินค้าในปริมาณและในราคาที่ต้องการ) เช่น ราคาต่ำหรือสูงเกินไปหรืออีกนัยหนึ่งคือการที่ราคาไม่สามารถใช้เป็นสัญญาณที่เหมาะสมในการจัดการทรัพยากร สำหรับผู้บริโภคและผู้ผลิตผลลัพธ์ ก็คือการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่ทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้ทรัพยากรนั่นเอง เช่น สินค้าบางอย่างที่ควรผลิตมากแต่มีการผลิตน้อยเกินไป ในขณะที่สินค้าบางอย่างที่ควรผลิตน้อยก็มีการผลิตมากเกินไป

เมื่อกลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้ ไม่ว่าด้วยเหตุโครงสร้างของตลาด (market structure) ที่เบี่ยงเบนไปจากตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ทำให้ไม่เกิดการแข่งขันที่แท้จริง มีการแทรกแซงกลไกราคาจากผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาด เกิดการผูกขาดทางการค้า หรือการร่วมกันกำหนดราคาเพื่อให้ผลผลิตมีราคาสูงขึ้น หรือการทำงานของตลาดไม่สามารถสะท้อนต้นทุนหรือผลประโยชน์ที่แท้จริงของทรัพยากร หรือการจัดสรรทรัพยากรขาดประสิทธิภาพ เป็นต้น ดังนั้นภาครัฐจึงเข้ามาแก้ไขโดยการดำเนินนโยบายหรือมาตรการตามกฎหมาย เพื่อลดหรือขจัดสภาวะความล้มเหลวของตลาด เพื่อให้กลไกราคากลับมาทำงานอย่างถูกต้องอีกครั้ง และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่อยู่ในระบบตลาด ซึ่งการแก้ไขของรัฐบาลอาจเป็นการควบคุมราคา การป้องกันการผูกขาด การส่งเสริมการแข่งขัน การให้ความช่วยเหลือหรือสิทธิพิเศษ เป็นต้น ซึ่งในที่นี้จะศึกษาแค่เพียงประเด็นการควบคุมราคา โดยบทบาทของภาครัฐที่เข้าไปแทรกแซงตลาดโดยใช้นโยบายการควบคุมราคา จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพของตลาด ดังต่อไปนี้ (อินทซ์ วิสุทธิแพทย์, 2554 : 47-50)

### 1. ผลกระทบในแง่บวก

การที่กลไกของรัฐทำงานร่วมกับกลไกราคา สามารถช่วยให้กลไกราคาทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น หากเกิดสภาวะความล้มเหลวของตลาดหรือช่วยให้ระบบเศรษฐกิจมีความคล่องตัวขึ้น เพราะหากไม่แก้ไขโดยทันทีอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมในวงกว้าง รวมทั้งปัญหาค่าครองชีพของผู้บริโภคเพิ่มสูงขึ้น หรือรายได้จากการผลิตสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบการ ลดต่ำลงอย่างไม่ควรจะเป็น จนอาจส่งผลให้ต้องล้มเลิกกิจการลง ส่งผลให้ธุรกิจนั้นมีผู้ประกอบการน้อยรายจนก่อให้เกิดการผูกขาดได้ เกิดปัญหาการว่างงาน และปัญหาอื่นๆ ตามมาเป็นต้น และการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการ ยังอาจเป็นมาตรการที่ช่วยให้ผู้ผลิต/ผู้ขายและผู้บริโภคไม่ให้อุณหภูมิร้อนเกินไป กลไกของรัฐจะพยายามเข้ามาช่วยให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย และ ช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้ ในกรณีที่สินค้าหรือบริการราคาต่ำเกินไป รัฐบาล

จะเข้ามาแทรกแซงเพื่อช่วยเหลือผู้ผลิต/ผู้ขายด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การรับซื้อสินค้าในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด การให้เงินอุดหนุน หรือการกำหนดราคาขั้นต่ำเพื่อควบคุมราคาสินค้าหรือบริการนั้นไม่ให้ต่ำเกินไป เป็นต้น แต่ถ้าในกรณีที่ราคาของสินค้าหรือบริการที่จำเป็นต่อประชาชนมีราคาสูงจนเกินไป รัฐบาลก็จะเข้ามาแทรกแซงโดยการกำหนดราคาขั้นสูงหรือเพดานของราคา เพื่อไม่ให้ราคาสินค้าหรือบริการสูงเกินไปจนกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนผู้มีรายได้น้อย

นอกจากนี้การควบคุมราคาของรัฐบาลดำเนินการในรูปของการผูกขาด เพื่อไม่ให้เกิดการแข่งขันด้านราคาและเพื่อจัดหาสวัสดิการให้แก่ประชาชน อาทิ การผูกขาดของสินค้าไม่มีคุณ เช่น บุหรี่ สลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นต้น การที่รัฐบาลเข้ามาผูกขาดก็เพื่อต้องการควบคุมราคาให้อยู่ในระดับสูง ไม่ต้องการให้มีการบริโภคสินค้าเหล่านี้มากเกินไป เนื่องจากมีผลเสียต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือการผูกขาดสินค้าหรือบริการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนทุกคนในสังคมและต้องทำต่อเนื่อง เช่น ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น รัฐบาลเข้ามาเป็นผู้ผลิต/ผู้ขายหรือผู้ให้บริการแทนภาคเอกชน ที่ผ่านมารัฐเป็นผู้ให้บริการเหล่านี้ผ่านรัฐวิสาหกิจ เพื่อไม่ให้มีการกำหนดราคาค่าบริการสูงเกินไป การลดคุณภาพของบริการหรือการเลือกปฏิบัติในการให้บริการเพื่อให้ประชาชนทุกคนสามารถซื้อบริการเหล่านี้ได้ เนื่องจากกิจการเหล่านี้ต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก แต่อาจได้รับผลตอบแทนในอัตราต่ำและได้รับทุนคืนในระยะยาว ภาคเอกชนอาจไม่สนใจเข้ามาลงทุนหรือหากปล่อยให้เอกชนดำเนินการอาจผลิตออกมาจำหน่ายในราคาสูงเกินไปหรือไม่ทั่วถึง แต่เนื่องจากสินค้าหรือบริการเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็น ทั้งในด้านการพัฒนาประเทศและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ดังนั้น รัฐบาลของประเทศต่างๆ จึงมักเข้าไปผูกขาดดำเนินการผลิตและกำหนดราคา เพื่อให้ประเทศมีสินค้าพื้นฐานทางเศรษฐกิจอย่างเพียงพอและประชาชนสามารถเข้าถึงได้ เพราะเจตนารมณ์ของการที่รัฐเข้ามาผูกขาดก็เพื่อควบคุมราคา และกระจายสินค้าหรือบริการนั้นๆ ให้ทั่วถึงทุกภาคส่วนในประเทศ ซึ่งเป็นผลดีทั้งสองฝ่าย คือ ทั้งด้านผู้บริโภคและผู้ผลิตที่ยังคงได้กำไรอยู่ ซึ่งเรียกว่ากำไรปกตินั่นเอง

## 2. ผลกระทบในแง่ลบ

ในระบบเศรษฐกิจที่รัฐสามารถเข้ามาดำเนินการแทรกแซงกลไกตลาด โดยใช้กลไกของรัฐบาลก่อให้เกิดปัญหาการทุจริต ไม่ว่าจะเป็นการเงินของประเทศหรือการใช้ทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจ เป็นผลทำให้การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในอีกฝากหนึ่งภาคเอกชนเองก็เกิดความไม่มั่นใจ ทำให้ไม่กล้าลงทุนได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากรัฐบาลสามารถเข้ามาแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาดได้ อีกทั้งมาตรการที่นำมาใช้ก็มีความหลากหลายและสามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาคเอกชน อีกทั้งหากมีการใช้มาตรการหนึ่งมาตรการใดแล้ว ก็ไม่มีความมั่นใจว่ามาตรการนั้นจะถูกนำมาใช้อีกเมื่อใด หรือจะมีการบังคับใช้มาตรการนั้นยาวนานเพียงใด แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ฯลฯ นั้น ภาคเอกชนมีสิทธิที่จะดำเนินการได้อย่างเสรีโดยมีกลไกราคาเป็นเครื่องชี้นำก็ตาม

นอกจากความล้มเหลวของตลาดที่รัฐจะเข้ามาใช้มาตรการแทรกแซง ในบางครั้งแม้ไม่เกิดความล้มเหลวของกลไกตลาด รัฐก็เข้ามาดำเนินการแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาด

ด้วยดุลพินิจที่หลากหลาย ด้วยเห็นว่าแม้กลไกตลาดยังสามารถทำงานได้ตามปกติ แต่ผลของการทำงานของกลไกตลาดทำให้เกิดความเดือดร้อนขึ้น อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของราคาคุณภาพที่ต่างจากเดิมมาก ซึ่งเป็นเรื่องปกติของการทำงานของกลไกราคาที่ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงไปตามอุปสงค์อุปทาน ไม่จำเป็นที่รัฐต้องเข้าไปแทรกแซง แต่เมื่อรัฐต้องการรักษาเสถียรภาพราคาของสินค้าหรือบริการ โดยไม่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ขึ้นลงอย่างรวดเร็ว จึงได้แทรกแซงการทำงานของกลไกตลาดด้วยมาตรการควบคุมราคาในแบบต่าง ๆ ขึ้น นอกจากนี้ในบางครั้งภาครัฐก็มีเป้าหมายในการใช้ราคาเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้อีกด้วย

เมื่อการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้ามักเป็นความพยายามฝืนกลไกตลาด เช่น การที่รัฐบาลต้องใช้เงินอุดหนุนในการยกระดับราคาสินค้า แต่การที่จะยกระดับราคาสินค้าให้สูงกว่าราคาตลาดนั้น มีความจำเป็นต้องใช้เงินอุดหนุนเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีใช้การรักษาราคาให้มีเสถียรภาพตามแนวโน้มของตลาดในระยะยาว เพราะนอกจากการแทรกแซงราคาในลักษณะดังกล่าวต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากแล้ว ยังก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพอีกด้วย หรือการกำหนดราคาขั้นต่ำในราคาจำหน่ายปลีกของสินค้าหรือบริการ เพื่อยกระดับราคาให้สูงกว่าราคาตลาดย่อมเป็นการทำลายกลไกตลาด แม้จะเป็นการช่วยเหลือผู้ผลิต/ผู้ขาย แต่กลับไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภคที่ต้องซื้อสินค้าหรือบริการนั้นในราคาที่สูงขึ้นจากความเป็นจริง หรือในทางกลับกันการที่รัฐกำหนดราคาขั้นสูงหรือเพดานราคาจำหน่ายปลีกของสินค้าหรือบริการ เพื่อช่วยเหลือประชาชนในเรื่องค่าครองชีพในสินค้าหรือบริการที่จำเป็น แต่การใช้มาตรการดังกล่าวย่อมไม่เป็นธรรมกับผู้ผลิต/ผู้ขาย เนื่องจากราคาไม่เป็นไปตามภาระของต้นทุน และความเสียหายในการผลิต การที่รัฐเข้ามาแทรกแซงที่ราคาสินค้าปลายทาง อาจทำให้ผู้ผลิตสินค้าหรือบริการที่ถูกควบคุมต้องล้มเลิกกิจการลง เนื่องจากไม่สามารถแบกรับภาระขาดทุนได้ หรือไม่ต้องการประกอบกิจการที่ไม่มีหรือแทบไม่มีผลกำไรอีกต่อไป ทำให้โครงสร้างตลาดในธุรกิจนั้นมีผู้แข่งขันน้อยลง อาจทำให้เกิดการผูกขาดในสินค้านั้นๆ จากผู้ผลิตรายใหญ่ที่ยังคงสามารถประกอบกิจการต่อไปได้ ทำให้ส่งผลเสียต่อผู้บริโภคในระยะยาว เพราะเมื่อเกิดการผูกขาดผู้ผลิตย่อมไม่มีคู่แข่ง สามารถขายสินค้าหรือบริการได้ไม่ว่าสินค้าหรือบริการนั้นจะเป็นเช่นไร ทำให้ผู้บริโภคไม่มีโอกาสเลือกและผู้ผลิตอาจไม่สนใจพัฒนาคุณภาพของสินค้าหรือประสิทธิภาพของการผลิตเพื่อให้ต้นทุนลดลง และทำให้ไม่มีการแข่งขันทางด้านราคาอีกด้วย นอกจากนี้การควบคุมราคามักส่งผลให้เกิดการขาดแคลนสินค้ามากยิ่งขึ้น เพราะเมื่อราคาที่ควบคุมเป็นราคาที่ผู้ผลิตไม่สามารถรับได้ หรือไม่ต้องการขายในราคาดังกล่าว จึงเกิดการกักตุนเพื่อนำออกจำหน่ายในภายหลังเมื่อราคาเพิ่มสูงขึ้น หรือส่งออกไปจำหน่ายในพื้นที่ที่ไม่ถูกควบคุม เกิดปัญหาตลาดมืดขึ้น ทำให้ไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์ที่ต้องการคุ้มครองผู้บริโภคด้วยการลดค่าครองชีพลงด้วยการควบคุมราคาได้

## กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการของต่างประเทศและประเทศไทย

ตามหลักการแข่งขันทางการค้า ราคาของสินค้าและบริการในตลาดควรจะเป็นไปตามกลไกตลาด และขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทานของสินค้าเป็นหลัก รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงราคาของ

สินค้าไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงในทางตรง เช่น การกำหนดราคาสินค้าและบริการ หรือการแทรกแซงในทางอ้อม เช่น การกำหนดอุปสงค์หรืออุปทานของสินค้าในตลาด เนื่องจากจะทำให้ราคาของสินค้าและบริการถูกบิดเบือน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งราคาของสินค้าหรือบริการหากปล่อยให้ดำเนินไปอย่างเสรีและไม่มีการคอยกำกับดูแล ก็อาจจะเกิดผลเสียต่อตลาดและผู้บริโภคได้ โดยหากปรากฏว่าราคาของสินค้าหรือบริการในตลาดเริ่มมีความผิดปกติ เช่น ราคาที่กำหนดโดยผู้ประกอบการสูงจนเกินไปจนทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนหรือต่ำจนเกินไปจนทำให้ผู้ประกอบการขนาดเล็กต้องออกจากการแข่งขัน รัฐจึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการกำกับดูแลสถานการณ์ดังกล่าว ซึ่งหลักการที่ใช้กันโดยทั่วไปได้แก่ มาตรการควบคุมราคา (Price Control)

มาตรการควบคุมราคา (Price Control) เป็นมาตรการที่รัฐใช้ในการควบคุมราคาของสินค้าและบริการ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคภายในประเทศไม่ให้เดือดร้อนจากราคาสินค้าหรือบริการที่สูงเกินไป อันเกิดจากการทำงานของกลไกราคาสินค้าหรือบริการที่ผิดปกติ เช่น ในภาวะที่สินค้าหรือบริการเกิดการขาดแคลนอย่างหนัก โดยมาตรการควบคุมราคา (Price Control) นี้ เป็นมาตรการที่เกิดขึ้นในช่วงภาวะสงครามโลก ราคาของสินค้าและบริการมีราคาที่สูงมาก อันเป็นผลมาจากปริมาณของสินค้าที่มีน้อย แต่ผู้บริโภคมีความต้องการสินค้าเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวัน ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐจึงมีหน้าที่ต้องเข้ามาควบคุมราคาของสินค้า โดยการแทรกแซงราคาของสินค้าด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การกำหนดราคาขั้นต่ำหรือการกำหนดราคาขั้นสูงของสินค้า การนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศเพื่อให้เพียงพอต่อการบริโภค การช่วยเหลือผู้บริโภคโดยการจ่ายเงินค่าสินค้าส่วนหนึ่งให้แก่ผู้บริโภค การจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือ เป็นต้น

ปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่ไม่มีการบังคับใช้ และได้ยกเลิกกฎหมายควบคุมราคาแล้ว จากการศึกษาพบว่าในอดีตที่ผ่านมา แม้จะผ่านพ้นช่วงสงครามโลกแล้ว มาตรการควบคุมราคา (Price Control) ยังคงเป็นมาตรการที่ถูกนำมาใช้ช่วยเหลือผู้บริโภคในสินค้าหรือบริการบางชนิดในช่วงที่ราคาของสินค้าหรือบริการมีระดับที่สูงเกินไปจนทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน และมาตรการควบคุมราคา (Price Control) มักจะถูกนำมาใช้ในระยะสั้นๆ เพราะเป็นมาตรการที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในระยะยาวได้ แต่อย่างไรก็ตาม จากความก้าวหน้าในปัจจุบันทำให้โลกไร้พรมแดน มีการติดต่อค้าขายกันตลอดเวลา มีการแข่งขันกันอย่างกว้างขวางในทางเศรษฐกิจ จึงต่างเห็นว่าการแข่งขันทางการค้าเป็นสิ่งสำคัญที่สุดและจำเป็นสำหรับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่ต้องอาศัยกลไกตลาด การควบคุมราคาสินค้าจึงเป็นสิ่งที่ไม่ควรเกิดขึ้น แต่เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคจากการแข่งขันเนื่องจากโครงสร้างตลาดสินค้ายังไม่เป็นการแข่งขันโดยสมบูรณ์ รัฐจึงเปลี่ยนบทบาทจากการควบคุมราคาเป็นการกำกับดูแลราคาสินค้าแทน (Price Monitoring) เพื่อมิให้มีการกำหนดราคาสินค้าสูงเกินไปสมควร โดยมาตรการกำกับดูแลของรัฐ อาจเป็นการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อกำกับดูแลราคาสินค้า ด้วยการตรวจสอบราคาสินค้าโดยเฉพาะ หรือการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการแข่งขันซึ่งมีผลเป็นการดูแลให้ระดับราคาสินค้าเป็นไปตามกลไกราคา ไม่ให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคซึ่งได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการผูกขาดหรือกฎหมายแข่งขันทางการค้ามานานกว่าร้อยปี และยังคงใช้บังคับในประเทศต่างๆ จนถึงปัจจุบัน โดยกฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือ

กฎหมายแข่งขันทางการค้ามีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมในตลาดสินค้าและบริการเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจแบบอาศัยกลไกตลาด ซึ่งเป็นเป้าหมายที่กฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศอื่นๆ เกือบทั้งหมดมีส่วนร่วม และส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีทางเลือกมากขึ้นในแง่ของราคา คุณภาพ และการบริการ เป็นต้น (อินทัช วิสุทธิแพทย์, 2554 : 71-72)

ปัจจุบันพบว่ายังคงมีเพียงไม่กี่ประเทศ ที่ยังมีกฎหมายควบคุมราคาใช้บังคับ เพื่อให้ทราบถึงขั้นตอนและวิธีการตามกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลราคาสินค้าหรือบริการของต่างประเทศ และประเทศไทย จึงขอหยิบยกกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสหพันธ์รัฐมาเลเซีย รวมถึงประเทศไทย เพื่อใช้ศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการของประเทศไทย ตามกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการต่อไป โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

### 1. สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

รัฐบัญญัติ Republic Act No. 7581 หรือ The Price Act ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นรัฐบัญญัติที่ตราขึ้นมาเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคา แม้กฎหมายดังกล่าวจะได้รับการบัญญัติขึ้นมาเพื่อควบคุมราคาสินค้าในภาวะสงครามหรือภาวะฉุกเฉิน แต่ก็มีบทบัญญัติหลายข้อที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการกำกับดูแลราคาสินค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 5 ซึ่งห้ามพฤติกรรมที่เป็นการบิดเบือนราคา (price manipulation) ได้แก่ การกักตุนสินค้า การค้ากำไรเกินควร และการฮั้วกันกำหนดราคาสินค้าโดยวิธีการต่างๆ เช่น การจำกัดปริมาณการผลิตสินค้า เป็นต้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2559 : 39)

การกำกับดูแลตามรัฐบัญญัติราคา Republic Act No. 7581 หรือ The Price Act นั้น รัฐจะกำหนดราคาสินค้าในราคาที่เหมาะสมและไม่ส่งผลกระทบต่อผลตอบแทนหรือกำไรจากการลงทุนที่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีการประกาศนโยบายของรัฐในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคต่อการกักตุน การทุบตลาด และการขายสินค้า การจัดหา การกระจาย การตลาด โดยการกำหนดราคาของสินค้านั้นจะดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีภัยพิบัติฉุกเฉินเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ โดยจะทำการดังต่อไปนี้

1. พัฒนา ใช้ และออกมาตรการ เพื่อส่งเสริมการผลิตในระดับพื้นฐานตามความจำเป็นในสินค้าโภคภัณฑ์ที่สำคัญ
2. พัฒนาระบบการขนส่งและการกระจายสินค้าที่ดีขึ้นและมีประสิทธิภาพ
3. พัฒนา ใช้ และออกมาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม
4. กำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมสำหรับการจัดการด้านราคาที่มีผิดกฎหมายและการละเมิดรัฐบัญญัตินี้
5. สร้างกลไกที่ใช้ในการกำกับดูแลผู้บริโภค ในกรณีที่ผู้บริโภคมีความต้องการสินค้าที่สูงขึ้นและการเพิ่มขึ้นของราคาที่ไม่สมเหตุผล ผล ในกรณีการเกิดภัยพิบัติ ภาวะฉุกเฉิน

และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และความประสงค์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงได้มีการกำหนดนิยามศัพท์ที่สำคัญ ดังนี้

“สิ่งจำเป็นพื้นฐาน” ประกอบด้วย ข้าว ข้าวโพด ขนมอบ ปลาสดและผลิตภัณฑ์ทางทะเลอื่น ๆ เนื้อหมูสด เนื้อวัวและเนื้อสัตว์ปีก ไข่สด นมสดและแปรรูป ผักสด กาแฟ น้ำตาล น้ำมัน เกลือ สบู่ซักผ้า ผงซักฟอก ฟิน ถ่าน เทียน และยาเสพติดซึ่งจัดเป็นสิ่งจำเป็นโดยกรมอนามัย

“กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ” หมายความว่า กองทุนที่อาจเกิดขึ้นในงบประมาณของการดำเนินการของหน่วยงานที่ไม่ใช้ในการปฏิบัติงานตามปกติหรือเป็นประจำ แต่เพียงอย่างเดียวสำหรับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

“หน่วยงานดำเนินการ” หมายความว่า แผนกหน่วยงานหรือสำนักงานของรัฐบาลที่มีเขตอำนาจตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญนี้ ได้แก่

(ก) กรมวิชาการเกษตร มีการอ้างอิงถึงพืชผลทางการเกษตร ปลาและผลิตภัณฑ์ทางทะเลอื่น ๆ เนื้อสด สัตว์ปีกสดและผลิตภัณฑ์จากนม บัญและปัจจัยการผลิตของฟาร์มอื่นๆ

(ข) กรมอนามัย โดยอ้างอิงถึงยาเสพติด

(ค) กรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ มีการอ้างอิงไม้และผลิตภัณฑ์จากป่าอื่นๆ

(ง) กรมการค้าและอุตสาหกรรม โดยอ้างอิงถึงพื้นฐานอื่น ๆ และสินค้าโภคภัณฑ์ที่สำคัญ

“การกักตุนสินค้า” เป็นปรากฏการณ์ที่ผิดปกติซึ่งผู้บริโภคซื้อสิ่งของจำเป็นและสินค้าโภคภัณฑ์พื้นฐานที่สำคัญอย่างไม่มีนัยสำคัญเกินกว่าปกติของพวกเขา ความต้องการที่เกินกว่าปกตินั้นส่งผลให้สินค้าขาดแคลนเกินควร

“บุคคล” หมายความว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล

“ราคาซื้อขายทั่วไป” หมายถึง ราคาเฉลี่ยที่มีความจำเป็นขั้นพื้นฐานได้รับการขายในพื้นที่ที่กำหนด ภายในหนึ่งเดือนนับจากวันที่เกิดเหตุการณ์ใดๆ ตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในมาตรา 6 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

“เพดานราคา” หมายถึงราคาสูงสุดที่จำเป็นพื้นฐานหรือสินค้าที่สำคัญอาจขายให้ประชาชนทั่วไปได้ และ

“สินค้าที่สำคัญ” ได้แก่ ผลไม้สด แห้ง เนื้อวัวและเนื้อสัตว์ปีก ผลิตภัณฑ์นม หัวหอม กระเทียม น้ำส้มสายชู ซีอิ๊ว บัญ สารกำจัดศัตรูพืช สารเคมีกำจัดวัชพืช สัตว์ปีก สุกร ผลิตภัณฑ์สำหรับสัตว์ปีก สุกรและโค กระดาด อุปกรณ์การเรือน ปูนเม็ด แผ่นบล็อกกวาง ไม้อัด แผ่นกระดาน เหล็กก่อสร้าง แบตเตอรี่ อุปกรณ์ไฟฟ้า หลอดไฟ ลวดเหล็กกล้า

สำหรับเรื่องการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญนี้ มีดังต่อไปนี้

1. การกักตุนสินค้า ซึ่งเป็นการสะสมที่ไม่เหมาะสมโดยบุคคลหรือการรวมกันของบุคคลที่มีความจำเป็นขั้นพื้นฐานหรือสินค้าที่สำคัญกว่าระดับสินค้าคงคลังปกติ หรือข้อจำกัดที่ไม่สมควรหรือการปฏิเสธที่จะขาย ซึ่งการจะพิจารณาว่าเป็นการกักตุนสินค้าเกินสมควรหรือไม่นั้นให้ดูจากการมีสินค้าคงคลังเกินกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ของปริมาณสินค้าคงคลังปกติโดยไม่มีเหตุผล

อันสมควร ในการนี้ให้พิจารณาจากยอดปริมาณสินค้าคงคลังของ 1 เดือนก่อนหน้า สำหรับกรณีผู้ประกอบการที่เริ่มประกอบกิจการไม่เกิน 3 เดือน ให้พิจารณาจากเวลาที่เริ่มประกอบกิจการ

2. การทุ่มตลาด ซึ่งเป็นการขายหรือเสนอขายของจำเป็นพื้นฐาน หรือสินค้าที่มีมูลค่าเกินกว่ามูลค่าที่แท้จริงและมีการขายสินค้าขายโดยไม่มีป้ายราคา มีการบิดเบือนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับน้ำหนักหรือการวัด มีการปลอมปน หรือเมื่อใดก็ตามที่บุคคลใดๆ ขึ้นราคาของที่มีความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่เขาขายหรือเสนอขายให้ประชาชนทั่วไปได้มากกว่าร้อยละสิบของราคาในเดือนก่อนหน้า สำหรับกรณีของพืชผลทางการเกษตร ปลาสด ผลิตภัณฑ์ตามฤดูกาลอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ใช่บังคับหากเป็นการกำหนดโดยหน่วยงานที่ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามให้บทบัญญัติเบื้องต้น

3. การรวมธุรกิจ ซึ่งเป็นข้อตกลงหรือข้อตกลงระหว่างสองหรือมากกว่าบุคคลที่มีส่วนร่วมในการผลิต การประมวลผล การจัดเก็บ จัดหา แจกจ่าย การตลาด ขายหรือจำหน่ายใดๆ หรือสินค้าโภคภัณฑ์ที่สำคัญที่ออกแบบมาเพื่อทดแทน

นอกจากนี้แล้วสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ยังมีรัฐธรรมนูญฉบับที่ 71 (Republic Act No.71) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สินค้าทุกประเภทที่เสนอขายต้องระบุราคาหรือต้องมีฉลากราคา และการระบุราคาหรือมีฉลากราคานั้นให้ใช้บังคับกับการค้าปลีก โดยกฎหมายระบุว่าบรรดาบทความเกี่ยวกับการค้าที่เสนอขายต่อสาธารณชนในร้านค้าปลีกต้องแสดงให้สาธารณชนเห็นป้ายแสดงราคาหรือฉลากที่เหมาะสมเพื่อระบุราคาโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติในราคาที่จะระบุไว้ ในการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรมอาจทำการยกเว้นตามข้อเสนอแนะของผู้อำนวยการฝ่ายการพาณิชย์เพื่อมิให้ใช้บังคับตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยการยกเว้นสำหรับบางกรณี หรือบางการค้า หรือบางขนาดของสถานประกอบการ

การฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญนี้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินสองร้อยเปโซหรือทั้งจำทั้งปรับและโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาล

บทบัญญัติเรื่องป้ายแสดงราคาสินค้านี้ได้กำหนดให้สินค้าอุปโภคบริโภคทั้งหมดที่เสนอขายให้กับประชาชนทั่วไปในร้านค้าปลีกต้องมีป้ายราคาหรือเครื่องหมายระบุราคา โดยมีขนาดข้อความอย่างเหมาะสม สินค้าอุปโภคบริภคดังกล่าวจะต้องไม่ขายในราคาที่สูงกว่าราคาที่กำหนดไว้ในป้ายราคา ป้ายราคาเป็นป้ายกำกับที่แนบกับสินค้าที่ระบุราคาที่เสนอขาย เพื่อให้ผู้ซื้อที่มีข้อมูลที่เพียงพอและมีคำแนะนำเพื่อให้สามารถเปรียบเทียบคุณภาพและราคาของสินค้าและสนับสนุนร้านค้าที่ขายสินค้าที่มีคุณภาพในราคาที่ต่ำ เพื่อกระตุ้นและลดการทะเลาะซึ่งเป็นการเสียเวลาของทั้งผู้ซื้อและผู้ขายและเพื่อเร่งรัดการทำธุรกรรมซึ่งจะช่วยให้ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายใช้เวลาทำธุรกรรมซื้อขายได้เร็วขึ้น

สำหรับวิธีการแสดงป้ายราคานี้ควรเขียนให้ชัดเจน โดยระบุราคาสินค้าโภคภัณฑ์ต่อหน่วย เช่น ราคาต่อชิ้น ชุด คู่ โหล กิโลกรัม มิเตอร์ลิตร ฯลฯ

โดยทั่วไปการแสดงราคาสินค้าและบริการสำหรับผู้บริโภคในประเทศฟิลิปปินส์นั้นจะไม่ถูกเขียนเป็นรหัส แต่อย่างไรก็ตามก็มีข้อยกเว้นหากมีการใช้รหัสร่วมกับการกำหนดราคาที่วางไว้ซึ่งเมื่อสแกนจะแสดงราคาได้ แต่ข้อยกเว้นนี้ให้ใช้เฉพาะสถานประกอบการที่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของคำสั่งทางปกครองฟิลิปปินส์เท่านั้น



## 2. สาธารณรัฐประชาชนจีน

กฎหมายรัฐธรรมนูญของจีนได้บัญญัติให้ประเทศจีนใช้ระบบเศรษฐกิจการตลาด ดังนั้น การกำหนดราคาสินค้าในตลาดที่มีการแข่งขันจึงเป็นสิ่งที่สำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้บริโภค กฎหมายการกำหนดราคาจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพของตลาดและส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจการตลาดของสังคมนิยมให้มีความมั่นคง อีกทั้งเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้บริโภคและผู้ประกอบการ ดังนั้นกฎหมายควบคุมราคาสินค้าของประเทศจีนคือ กฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและบริการ คส. 1997 (พ.ศ. 2541) (Price Law of the People's Republic of China 1997) ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2541 เนื่องจากประเทศจีนเป็นประเทศที่ใช้กฎหมายควบคุมราคาสินค้าและบริการเพื่อเข้าแทรกแซงกลไกตลาดในสินค้าเกษตร เช่น ผัก ธัญพืช น้ำมันพืช น้ำตาลทราย ฝ้าย หรือสินค้าที่มีมูลค่าสูงเป็นสินค้าสำคัญ เช่น น้ำมัน หรือ อสังหาริมทรัพย์ รัฐบาลก็ใช้วิธีการแทรกแซงราคาสินค้าเพื่อป้องกันและบรรเทาปัญหาการค้ากำไรเกินสมควร โดยมีเนื้อหาในการกำหนดราคาสินค้าและบริการ ดังนี้ (ลาวัญย์ ถนัดศิลป์กุล และคณะ, 2556 : 187-190)

1. โดยปกติการกำหนดราคาสินค้าและบริการให้เป็นไปตามกลไกของตลาด ผู้ประกอบการมีอิสระในการกำหนดราคาสินค้าได้ด้วยตนเอง โดยอาศัยการแข่งขันในตลาดที่สำคัญสำหรับการกำหนดราคาสินค้าและบริการนั้นๆ

2. สินค้าบางชนิดถูกกำหนดราคาสินค้าและบริการตามราคาชี้แนะหรือราคาแนะนำของรัฐบาลหรือราคาที่กำหนดโดยรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลจะประกาศราคาสินค้าที่รัฐบาลชี้แนะหรือราคาแนะนำเป็นราคาขั้นต่ำและราคาสูงสุด โดยให้ผู้ประกอบการมีอิสระในการกำหนดราคาภายในขอบเขตของราคาขั้นต่ำและราคาขั้นสูงเท่านั้น และสำหรับอีกกรณีหนึ่งคือราคาที่รัฐบาลกำหนดเป็นราคาตายตัวให้ผู้ประกอบการจำหน่ายสินค้า ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประกาศของรัฐบาลเป็นสำคัญ

3. การกำหนดราคาหรือบริการของผู้ประกอบการนั้นผู้ประกอบการจะต้องระบุราคาสินค้า ชื่อสินค้า เครื่องหมายการค้า แหล่งกำเนิดสินค้า ชนิด ประเภท มาตรฐาน ขนาด และราคาต่อหน่วยของสินค้าตามข้อกำหนดของหน่วยงานราชการที่ได้กำหนดไว้ โดยที่ผู้ประกอบการจะเรียกเก็บค่าราคาสินค้าหรือบริการนอกเหนือจากราคาที่กำหนดไว้บนตัวสินค้าไม่ได้

4. การกำหนดราคาสินค้าหรือบริการของหน่วยงานของรัฐนั้น จะมีการกำหนดราคากลางที่ใช้ทั่วประเทศโดยมีการกำหนดโดยหน่วยงานควบคุมราคาภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ประกาศ ซึ่งมักจะใช้กับสินค้าที่จำเป็นสำหรับประชาชน ส่วนการกำหนดราคาที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นเป็นการกำหนดโดยรัฐบาลของประชาชนระดับมณฑล เขตปกครองตนเองและมหานคร ซึ่งราคาที่กำหนดนี้ใช้บังคับเฉพาะในมณฑล เขตปกครองตนเอง หรือเขตมหานครที่ประกาศออกใช้เท่านั้น

รัฐบาลอาจบังคับใช้ราคาที่รัฐบาลให้คำแนะนำหรือราคาที่รัฐบาลกำหนดเมื่อสภาพตลาดตกอยู่ในภาวะคับขันหรือจำเป็นต้องมีการควบคุม คือ กรณีที่สินค้าหรือบริการมีจำนวนน้อยและมีผลโดยตรงต่อการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน สินค้าทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัด สินค้าที่ผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายเดียวหรือน้อยราย หรือบริการสาธารณะสำหรับประชาชนที่จำเป็นต้องใช้ในชีวิตประจำวันหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ

การกำกับตรวจสอบด้านราคาหน่วยงานกำกับราคายกย่องได้สังกัดสำนักงานกฤษฎีกาทำหน้าที่กำกับการตรวจสอบดูแลเรื่องราคาสินค้าและบริการทั่วประเทศ หน่วยงานกำกับราคาของรัฐบาลประชาชนตั้งแต่ระดับอำเภอขึ้นไปมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการภายในเขตปกครองของตนเอง โดยหน่วยงานกำกับราคามีอำนาจเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลราคาสินค้าหลายประการ เช่น สอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกร้องเอกสารประกอบการกำหนดราคาและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง เรียกหลักฐานทางบัญชี แยกใบเสร็จรับเงินในบัญชีธนาคารและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนการกำหนดราคา ตรวจสอบทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนการกำหนดราคาในกรณีจำเป็นอาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนหยุดประกอบการขายสินค้าหรือราคาที่ทำให้การฝ่าฝืนได้ ถ้าในกรณีที่พยานหลักฐานอาจจะสูญหายหรือยากแก่การได้มาก็สามารถอายัดไว้มิให้ผู้เกี่ยวข้องทำการเคลื่อนย้ายหรือซุกซ่อนหรือทำลาย

ผู้ประกอบการหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในการกำกับดูแลราคาสินค้าหรือบริการหากมีการฝ่าฝืนกฎหมายหรือกฎระเบียบต่างๆ ตามรัฐบัญญัตินี้จะต้องถูกลงโทษทางปกครองเป็นเบี้ยปรับหรือโทษทางวินัย กรณีที่การกระทำนั้นเป็นการฝ่าฝืนหรือผิดตามกฎหมายอาญาที่กำหนดไว้ผู้กระทำความผิดก็ต้องรับโทษตามกฎหมายอาญาด้วย จะเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการของประเทศจีนนั้นเป็นการบัญญัติให้อำนาจรัฐในการเข้าควบคุมราคาสินค้าและบริการโดยการกำหนดราคาสินค้าและบริการตามเขตพื้นที่และสินค้าเป็นราคากลางในสินค้าบางชนิดเพียงแต่ประเทศจีนค่อนข้างจะนำอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ใช้กับสินค้าที่มีความหลากหลายมากกว่าประเทศอื่นที่ได้ศึกษามา เช่น การบังคับใช้เกี่ยวกับการควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภค การบังคับกับราคาที่อยู่อาศัย เป็นต้น (ลาวินย์ ถนัดศิลปกุล และคณะ, 2556 : 190)

### 3. สาธารณรัฐสิงคโปร์

สำหรับกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการของสาธารณรัฐสิงคโปร์ คือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการควบคุมราคา (Price Control Act) โดยรัฐบัญญัติได้บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมราคาสินค้าและบริการไว้หลายประการ เช่น การแต่งตั้งผู้ควบคุมราคา เจ้าหน้าที่ของผู้ควบคุมราคา การปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยของผู้ควบคุมราคา การกำหนดราคาและค่าใช้จ่าย อำนาจของผู้ควบคุมราคา การยึด การรับสินค้า ตลอดจนการแสดงราคาสินค้าหรือบริการหรือเครื่องหมายราคาและกำหนดโทษในการฝ่าฝืนรัฐบัญญัตินี้ และได้มีการกำหนดบทนิยามที่สำคัญดังนี้

“สินค้าควบคุม” หมายถึงสินค้าใดๆ ที่ประกาศว่าเป็นสินค้าควบคุม

“ราคาสูงสุด” หมายถึงราคาสูงสุดซึ่งภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐบัญญัตินี้ว่าเป็นราคาสูงสุดที่ขายได้

“ผู้ควบคุมราคา” หมายความว่าผู้ควบคุมราคาที่แต่งตั้งและรวมถึงบุคคลที่รัฐมนตรีมอบหมายให้ทำหน้าที่แทนผู้ควบคุมราคา ในช่วงที่ผู้ควบคุมราคาไม่อยู่สิ่งคโปร์หรือไม่สามารถที่ปฏิบัติหน้าที่ได้

“ผู้ตรวจสอบราคา” หมายความว่าผู้ได้รับการแต่งตั้งและรวมถึงผู้ตรวจสอบราคาและผู้ช่วยตรวจสอบราคา

“สินค้าที่ควบคุมด้วยราคา” หมายถึงสินค้าที่มีการกำหนดราคาสูงสุดและรวมถึงบริการที่มีการกำหนดจำนวนสูงสุด

“ขาย” รวมถึงข้อตกลงในการขายและข้อเสนอในการขายรวมถึงการเปิดเผยสินค้าเพื่อขาย

“ราคาขาย” หมายความว่าราคาสุทธิที่แท้จริงที่เรียกเก็บจากผู้ซื้อสินค้าที่หักส่วนลดหรือค่าเผื่ออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้ว

ในรัฐบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจกับรัฐมนตรีในการแต่งตั้งผู้ควบคุมราคาและในการนี้ผู้ควบคุมราคาสามารถมอบอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐบัญญัตินี้ให้แก่ผู้ช่วยควบคุมราคา หรือบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีเห็นชอบได้ ผู้ควบคุมราคาหรือผู้ช่วยควบคุมราคาหรือบุคคลใดก็ตามที่ได้รับมอบอำนาจเป็นหนังสือมีอำนาจเข้าไปและตรวจสอบสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจสอบผู้ค้า ผู้ผลิต ตัวแทนนายหน้า สำนักหักบัญชีและผู้จัดส่ง หรือผู้ประมวล เพื่อตรวจสอบหนังสือบัญชีหรือเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการค้าหรือการประกอบธุรกิจของผู้ค้า ผู้ผลิต ผู้จัดจำหน่ายตัวแทนได้ หากบุคคลใดขัดขวางบุคคลที่ได้รับอนุญาตภายใต้รัฐบัญญัตินี้เพื่อเข้าไปตรวจสอบสถานที่ใดๆ หรือตรวจสอบหนังสือบัญชีหรือเอกสารอื่นใด หรือผู้ที่ปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลหรือจัดหาข้อมูลที่เป็นเท็จเมื่อมีการร้องขอจากบุคคลที่ได้รับอนุญาตตามรัฐบัญญัตินี้หรือบุคคลใดที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งใดๆ ที่ได้รับตามกฎหมายนี้มีความผิดฐานขัดขวางเจ้าหน้าที่

รัฐมนตรีมีอำนาจอาจกำหนดกฎโดยทั่วไปเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐบัญญัตินี้ เช่น ให้มีการจัดทำบัญชีหนังสือและบัญชีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าหรือธุรกิจใด ๆ ที่มีการจำหน่ายสินค้าที่ควบคุมด้วยราคา กำหนดหลักเกณฑ์ ลักษณะ ที่จะต้องจำหน่ายหรือเก็บรักษาหนังสือและบันทึกดังกล่าว การกำหนดใบแจ้งหนี้ตามที่เขาคิดว่าเหมาะสมที่จะจัดหาให้แก่ผู้ซื้อ โดยบุคคลใดก็ตามที่ขายสินค้าที่ควบคุมด้วยราคา กำหนดให้ต้องมีเครื่องหมายหรือฉลากให้ติดกับสินค้าที่ควบคุมด้วยราคา หรือภาชนะบรรจุของสินค้าที่ควบคุมด้วยราคาดังกล่าวหรือสิ่งซึ่งระบุถึงคุณภาพ ราคาหรือแหล่งกำเนิดของสินค้าที่ควบคุมด้วยราคา และกฎใดๆ ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้มีการนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

การบังคับใช้รัฐบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับกับบุคคลใดที่ได้รับหมายอย่างถูกต้องจากผู้ควบคุมราคาซึ่งมีเจตนาในการซื้อสินค้าในราคาเกินกว่าที่กำหนด หรือเกินกว่าราคาที่อนุญาต หรือผู้ชำระเงินสำหรับการบริการเกินค่าคงที่ โดยมีเจตนาที่จะจัดหาหลักฐาน เพื่อจุดประสงค์ในการฟ้องร้อง

ให้ผู้ขายกระทำความผิดตามรัฐบัญญัตินี้ สำหรับการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามรัฐบัญญัตินี้ อาจดำเนินการโดยอัยการ หรือ ปปช. หรือโดยอัยการสูงสุด หรือโดยผู้ควบคุมราคาหรือโดยเจ้าหน้าที่ที่แต่งตั้งตามรัฐบัญญัตินี้หรือตามการควบคุมกฎหมายเฉพาะ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ไม่ต่ำกว่ายศนายร้อย

กรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมราคาสินค้าก็จะมีกำหนดบทลงโทษกับการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมราคาสินค้าไว้ เช่น นิติบุคคลใดก็ตามที่กระทำความผิดตามรัฐบัญญัตินี้ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทและกรณีทำความผิดซ้ำต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท ในกรณีที่ผู้ค้าหรือตัวแทนถูกตัดสินลงโทษในความผิดตามรัฐบัญญัตินี้ ศาลซึ่งผู้ต้องหาถูกตัดสินลงโทษอาจลงโทษนอกเหนือจากโทษอื่นๆ ได้ด้วย เช่น สั่งถอดถอนจากบริษัท เป็นต้น ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามรัฐบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคลนั้น กรรมการหรือพนักงานของนิติบุคคลอาจถูกเรียกเก็บเงินร่วมกันในคดีเดียวกันกับนิติบุคคล และเมื่อนิติบุคคลถูกตัดสินว่ากระทำความผิดแล้วให้ถือว่ากรรมการหรือเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวเป็นผู้กระทำความผิดด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนได้ใช้ความรอบคอบทั้งหมดเพื่อป้องกันการกระทำความผิดแล้ว (เสาวนีย์ พลอยดำ, 2560 : 60-62)

#### 4. สหพันธรัฐมาเลเซีย

สำหรับกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการของสหพันธรัฐมาเลเซีย คือ พระราชบัญญัติควบคุมราคาสินค้าและการป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2554 (Price Control Act 1946) โดยกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมราคาสินค้าและบริการไว้หลายประการ เช่น การแต่งตั้งผู้ควบคุมราคา หน้าที่ของผู้ควบคุมราคา การปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยของผู้ควบคุมราคา การกำหนดราคาและค่าใช้จ่าย อำนาจของผู้ควบคุมราคาในการตรวจสอบราคาสินค้าและบริการ อำนาจของผู้ควบคุมราคาในการกำหนดราคาหรือค่าใช้จ่ายตามพื้นที่ กลไกการตรวจสอบผลกำไรสูงเกินสมควร การเข้าถึงเอกสารหรือข้อมูลซึ่งเป็นความลับ การเข้าถึงข้อมูลที่บ้านพักไว้ในคอมพิวเตอร์ การยึด การริบสินค้าที่เน่าเสียง่าย ตลอดจนหน้าที่ของผู้ขายในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการหรือเครื่องหมายราคา และกำหนดโทษในการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ (ลาวัญญ์ ถนัดศิลปกุล, 2556 : 135-139)

นอกจากนี้กฎหมายควบคุมราคาสินค้าของมาเลเซียยังได้กำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาด้านราคาที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาสินค้าและบริการรวม การเข้าเป็นสมาชิกของสภา การแต่งตั้ง วาระการพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงรายละเอียดในทางธุรการต่างๆ ที่ทำให้สภาที่ปรึกษาราคาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การควบคุมราคาสินค้าและบริการจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ของสหพันธรัฐมาเลเซีย โดยการกำหนดราคาสินค้าและบริการเป็นราคาสูงสุดและราคาต่ำสุดหรืออาจเป็นการกำหนดราคาคงที่ก็ได้ โดยที่ราคาควบคุมของสินค้าจะครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ผู้ประกอบการจ่ายและผลกำไรตามสมควรที่ผู้ประกอบการจะได้รับ เมื่อมีการประกาศชนิดและราคาสินค้าและบริการออกมาแล้วจะต้องประกาศให้ผู้ประกอบการรับรู้ได้โดยง่าย เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

สินค้าที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง ทรัพย์สินทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินที่มีรูปร่างหรือไม่มีรูปร่างและไม่ว่าจะเคลื่อนย้ายได้หรือเคลื่อนย้ายไม่ได้ โดยการควบคุมราคาสินค้าอาจกำหนดเป็นราคาสูงสุดและราคาต่ำสุดในสินค้าแต่ละชนิดหรือเป็นราคาสินค้าที่แน่นอนก็ได้ ส่วนราคาสินค้า หมายถึง จำนวนเงินใดๆ เงิน หรือทรัพย์สินอื่นที่นำมาแลกกับสินค้า ส่วนการขายนั้นนอกจากจะเป็นการขายด้วยตนเองแล้วยังรวมถึงการขายสินค้าโดยตัวแทนในรูปแบบต่างๆ และให้รวมถึงการขายฝาก ข้อตกลงในการขายและเสนอขาย

นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์สามารถแต่งตั้งผู้ควบคุมราคา ผู้ปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือผู้ควบคุมราคารวมถึงเจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้บรรลุผลทั้งยังต้องมีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลหรือควบคุมราคาสินค้าและบริการโดยรัฐ โดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ โดยการหารือร่วมกันกับผู้ควบคุมราคาผู้ปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือผู้ควบคุมราคาโดยการพิจารณาปัจจัยแวดล้อมที่มีในขณะนั้น การกำหนดราคาและค่าใช้จ่ายรัฐมนตรีจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบกับราคาสินค้าและบริการแล้วนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผู้ควบคุมราคาจะมีส่วนในการกำหนดราคาต่ำสุดและราคาสูงสุด หรือราคาคงที่สำหรับการค้าส่งและการค้าปลีกสินค้าหรือบริการด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งการกำหนดราคาสินค้าและบริการดังกล่าวสามารถกำหนดราคาหรือค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกันไปได้

นอกจากนี้กฎหมายควบคุมราคาสินค้าและบริการฉบับนี้ยังได้กำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการที่มีการเสนอขายสินค้าหรือบริการที่มีการควบคุมต้องแสดงรายการราคาสินค้าและบริการให้อยู่ในตำแหน่งที่เห็นได้ชัด ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนก็จะมีตามกฏหมาย ทั้งนี้กฎหมายฉบับนี้ยังได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในการกำหนดว่าสินค้าหรือบริการใดควรมีเครื่องหมายหรือข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวข้องกับสินค้าหรือบริการโดยการประกาศสิ่งที่ผู้ประกอบการต้องพึงกระทำในการเสนอขายสินค้าและบริการ และเมื่อมีการประกาศแล้วให้นำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมราคาสินค้าของสหพันธรัฐมาเลเซียได้กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดกลไกในการตรวจสอบผลกำไรจากการประกอบธุรกิจที่สูงเกินสมควร โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่แตกต่างไปตามสถานการณ์ โดยพิจารณาปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ประกอบกันเช่นเดียวกับการพิจารณาการกำหนดราคาสินค้าและบริการ เช่น จำนวนภาษีที่ผู้ประกอบการต้องจ่ายให้กับรัฐ ค่าใช้จ่ายต่างๆ ปริมาณความต้องการสินค้าของตลาด เงื่อนไขทางพื้นที่ รวมถึงเงื่อนไขอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดราคาสินค้าและบริการ

นอกจากนี้กฎหมายยังได้บัญญัติถึงอำนาจของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการช่วยเหลือผู้ควบคุมราคาในการเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ของผู้ประกอบการได้ไม่ว่าจะเป็นหนังสือแจ้งให้ส่งข้อมูล หรือให้มาให้อข้อมูลด้วยวาจา และไม่ว่าข้อมูลดังกล่าวจะอยู่ในรูปแบบใดก็ตามผู้ฝ่าฝืนก็จะมีตามกฏหมายและมีโทษตามกฎหมายฉบับนี้ยังให้อำนาจผู้ช่วยปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือผู้ควบคุมราคาสามารถเข้าถึงทะเบียนข้อมูลต่างๆ ของผู้ประกอบการ และนำข้อมูลต่างๆ ที่ได้รับมาเก็บไว้ได้ตาม

แต่สมควร แต่ห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าถึงข้อมูลนำความลับที่ได้มานั้นไปเปิดเผย เว้นแต่กรณีเข้าข้อยกเว้นตามกฎหมาย เช่น ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลหรือเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถทราบแหล่งที่มาได้ หรือเป็นข้อมูลที่สามารถรับรู้ได้ทั่วไป หรือเป็นการเปิดเผยเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น ส่วนกรณีที่จะถือว่าข้อมูลใดเป็นข้อมูลความลับทางการค้าที่ห้ามเปิดเผยนั้นก็ต้องพิจารณาว่า ข้อมูลนั้นเป็นข้อมูลทางธุรกิจหรืออุตสาหกรรมที่มีค่าทางเศรษฐกิจและไม่ได้เข้าถึงหรือสามารถค้นหาได้โดยทั่วไป ในการนี้ ผู้ควบคุมราคาสามารถขอความช่วยเหลือหรือเข้าถึงข้อมูลซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานอื่นได้ด้วย

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมราคาของมาเลเซียได้ให้อำนาจในการเข้าค้นและจับกุมผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมราคาสินค้าและบริการไว้ โดยให้อำนาจผู้ปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือผู้ควบคุมราคาสินค้าและบริการสามารถเข้าค้นสถานที่ใดๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีหรือการตรวจสอบราคาของสินค้าหรือค่าใช้จ่ายได้ และอาจเข้าค้นกับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามที่เป็น จำเป็น หรือผู้พิพากษาที่อาจสั่งให้มีการค้นเอกสารที่จำเป็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องด้วยพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้ หากข้อมูลใดมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหากไม่ได้เข้าถึงโดยเร็วจะทำให้ข้อมูลนั้นถูกเปลี่ยนแปลง ถูกยักยอก หรือถูกทำลายไป เจ้าหน้าที่รัฐก็สามารถเข้าตรวจค้นได้ในทันทีสำหรับกรณีที่จะเป็นการเข้าถึงข้อมูลโดยการใช้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่สามารถถอดรหัสหรือใช้วิธีการอื่นใดอันจำเป็นเพื่อการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้

เมื่อมีการเข้าทำการค้นและยึดสินค้าหรือข้อมูลต่างๆ แล้วจะต้องทำรายการทรัพย์สินที่ยึดมาด้วย ส่วนการแสวงหาทรัพย์สินที่ยึดกฎหมายควบคุมราคาได้กำหนดให้ทำรายการทรัพย์สินไว้ เว้นแต่จะได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องแสดงรายการและหากเป็นของที่น่าสงสัยง่ายก็ให้ดำเนินการขายนำเงินมาเก็บไว้ ถ้าหากเกิดกรณีที่มีการขัดขวางการเข้าค้นหาหลักฐานถึงข้อมูลโดยเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจผู้ทำการขัดขวางก็จะมีผลผิด

ในพระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจกับรัฐมนตรีในการแต่งตั้งสภาที่ปรึกษาทางด้านราคาสินค้าและบริการเพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับปัญหาการกำหนดราคาสินค้าและบริการรวมถึงเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาสินค้าและบริการ โดยสมาชิกสภาที่ปรึกษาด้านราคาสินค้าและบริการจะต้องประกอบด้วย ประธานซึ่งมาจากหน่วยงานที่ดูแลด้านการค้าภายในประเทศหรือดูแลด้านการคุ้มครองผู้บริโภคและต้องมาจากการเสนอชื่อโดยรัฐบาลซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งและสมาชิกอื่นอีกไม่เกิน 6 คนซึ่งเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอุตสาหกรรม เศรษฐศาสตร์ การค้าการคุ้มครองผู้บริโภค หรือผู้อื่นใดที่มีความเหมาะสม

กรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมราคาสินค้าและบริการก็จะมีบทกำหนดโทษกับผู้ที่ซื้อหรือผู้เสนอที่จะซื้อสินค้าและบริการที่ขายหรือเสนอขายโดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมราคาสินค้าและบริการด้วยไว้ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าเป็นการซื้อสินค้าโดยสุจริตไม่รู้ว่าเป็นการซื้อสินค้าที่เป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติควบคุมราคาและบริการ นอกจากนี้การลงโทษผู้ประกอบการที่ทำการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมราคาสินค้าและบริการก็เป็นโทษที่สูง เช่น โทษปรับจากการกระทำความผิดในครั้งแรก 500,000 ริงกิต หรือประมาณ 5,000,000 บาท แต่ถ้าเป็นการกระทำ

ความผิดในครั้งต่อไปจะถูกปรับเป็นจำนวนสองเท่าของโทษครั้งแรกคือปรับเป็นจำนวน 1,000,000 ริงกิต หรือประมาณ 10,000,000 บาท นอกจากนี้ผู้แทนนิติบุคคลอาจต้องรับผิดชอบส่วนต่างหากจากนิติบุคคลหรือต้องรับผิดชอบร่วมกับนิติบุคคลก็ได้ เว้นแต่ผู้แทนนิติบุคคลนั้นจะพิสูจน์ได้ว่าได้กระทำไปโดยไม่ได้รับความยินยอมของตนหรือไม่ได้รับรู้ถึงการกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว ถ้าหากเป็นการกระทำความผิดของบุคคลธรรมดาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปีหรือปรับสูงสุดไม่เกิน 100,000 ริงกิต หรือประมาณ 1,000,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าหากมีการกระทำความผิดซ้ำจะต้องรับโทษสูงขึ้นโดยระวางโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 250,000 ริงกิตหรือประมาณ 2,500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการของสหพันธรัฐมาเลเซียตามพระราชบัญญัติควบคุมราคาสินค้าและการป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2554 นั้น ได้กำหนดให้ผู้ควบคุมราคาและผู้ช่วยผู้ควบคุมราคามีหน้าที่หลักในการควบคุมราคาสินค้าตามประกาศที่ออกโดยรัฐ ไม่ว่าจะเป็นอัตราราคาสินค้าขั้นต่ำ ราคาสินค้าขั้นสูง หรือราคาสินค้าคงที่ ส่วนการกำหนดราคาสินค้านั้นพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดรูปแบบในการกำหนดราคาสินค้าที่เหมาะสมไม่ให้เป็นการค้ากำไรเกินควรอันจะเป็นการเสียประโยชน์ให้กับผู้บริโภครวมถึงเป็นการสนับสนุนให้มีการแข่งขันในตลาดระหว่างผู้ประกอบการที่มีความเป็นธรรมมากขึ้น แต่การกำหนดราคาดังกล่าวก็ต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการเช่น ประเภทสินค้า ชนิดสินค้า ปริมาณการผลิต พื้นที่จัดจำหน่าย เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการจะสามารถเปลี่ยนแปลงประกาศราคาสินค้าได้ตามราคาตลาด แต่จะต้องศึกษาราคาตลาดที่เหมาะสม โดยการศึกษาราคาตลาดที่ไม่ทำให้ผู้ประกอบการได้รับผลตอบแทนมากเกินไปและไม่ทำให้ผู้ประกอบการประสบปัญหาขาดทุน

## 5. ประเทศไทย

การกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการของประเทศไทยได้เคยมีการออกกฎหมายมาใช้บังคับหลายฉบับ โดยในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำสินค้าอุปโภคบริโภคขาดแคลน ผู้ผลิตและผู้ขายจำนวนมากฉวยโอกาสกักตุนสินค้าและเพิ่มราคาสินค้าอย่างไม่เป็นธรรมมีการรวมกลุ่มตั้งสมาคมการค้าเพื่อสร้างอำนาจเหนือตลาด ทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก รัฐบาลจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันการการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2480 เพื่อควบคุมราคาสินค้าและป้องกันการรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าตามใจชอบในสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดสงคราม หรือมีการประกาศใช้กฏอัยการศึก แต่กฎหมายจะไม่ครอบคลุมถึงในภาวะสถานการณ์ปกติ ทำให้พระราชบัญญัตินี้ได้มีบทใช้ 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2483 และ พ.ศ. 2484 จนกระทั่งถูกยกเลิกไปเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันการการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 ขึ้นใช้แทนเปลี่ยนวิธีป้องกันการการค้ากำไรเกินควรใหม่ โดยกำหนดให้การการค้ากำไรเกินควรเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายไม่ว่าการเมือง การเศรษฐกิจจะอยู่ในสภาวะการณ์ใดก็ตาม และได้มีการแก้ไขกฎหมายอีกครั้ง ในปี พ.ศ. 2517 จะเห็นได้ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2490 - 2517 กฎหมายที่ตราออกมาคุ้มครองผู้บริโภคได้เฉพาะกรณีที่มีการตั้งราคาสินค้าไว้สูงเกินไปเท่านั้น

ต่อมาเมื่อสภาพการค้าได้เปลี่ยนแปลงไป กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการการค้ากำไรเกินควรที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีบทบัญญัติไม่รัดกุมเหมาะสมและเพียงพอที่จะรักษาประโยชน์ของ

ผู้บริโภค และป้องกันมิให้ราคาสินค้าและค่าบริการต่างๆ สูงขึ้นโดยรวดเร็วเกินสมควร ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองผู้ประกอบการธุรกิจในการรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าและบริการ และไม่มีบทบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ จึงได้มีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวและมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ออกมาใช้บังคับเพื่อให้มีบทบัญญัติครอบคลุมถึงมาตรการต่างๆ ที่ได้กล่าวมา กฎหมายฉบับดังกล่าวได้บังคับใช้มาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2522 จนถึง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการบังคับใช้มาตรการต่างๆ โดยมีคณะกรรมการในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการ ตลอดจนการใช้มาตรการในการป้องกันการผูกขาดและรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าอย่างได้ผลดีมาโดยตลอดจนถึงระหว่างปี พ.ศ. 2540 ได้เกิดปัญหาทางการค้าต่อเนื่องจากกระแสการค้าโลกที่ทะลักเข้ามาในประเทศไทย ระบบการค้าและบริการมีความเปลี่ยนแปลงรุนแรงขึ้น จึงได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดให้มีความเหมาะสม โดยแยกสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นการกำกับดูแลในเรื่องราคาสินค้าและปริมาณสินค้า และส่วนที่สอง คือ การป้องกันการผูกขาดและการแข่งขันที่เป็นธรรม เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองส่วนในฉบับเดียวกันมีความไม่เหมาะสม เพราะมีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายแตกต่างกัน แต่มีองค์ที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้เพียงองค์กรเดียว จึงสมควรแยกบทบัญญัติและองค์ที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดออกจากกันเพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้บังคับ

กฎหมายของประเทศไทยที่ใช้ในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีวิธีดำเนินการดังต่อไปนี้

### 1. คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

องค์กรบังคับใช้กฎหมายนั้น กฎหมายมีการกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการขึ้นคณะหนึ่งซึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ” ชื่อย่อว่า กกร. โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธาน ปลัดกระทรวงพาณิชย์ และเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นรองประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินแปดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยต้องแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นกรรมการ และให้เลขาธิการ (อธิบดีกรมการค้าภายใน) เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้ กกร. ทำหน้าที่คณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการสำหรับกรุงเทพมหานครด้วย (มาตรา 7) เพื่อทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ เช่น การประกาศกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยการออกประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุมประจำปี และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับได้ และเมื่อได้มีการประกาศกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา 24 แล้วให้คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้



1. กำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม ให้ผู้ซื้อซื้อในราคาไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด หรือให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด หรือตรึงราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง

2. กำหนดอัตรากำไรสูงสุดต่อหน่วยของสินค้าหรือบริการควบคุมที่ผู้จำหน่ายจะได้รับจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม หรือกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขายสินค้าหรือบริการควบคุมในแต่ละช่วงการค้า

3. กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการผลิตการนำเข้าในราชอาณาจักร การส่งออกไปนอกราชอาณาจักร การซื้อ การจำหน่าย หรือการเก็บรักษาสินค้าหรือบริการควบคุม

4. กำหนดท้องที่หรือระยะเวลาในการใช้บังคับประกาศของคณะกรรมการ

5. กำหนดให้แจ้งปริมาณ สถานที่เก็บ ต้นทุน ค่าใช้จ่าย แผนการผลิต แผนการนำเข้าในราชอาณาจักร แผนการส่งออกไปนอกราชอาณาจักรแผนการซื้อ แผนการจำหน่าย แผนการเปลี่ยนแปลงราคาหรือรายการอื่นใดหรือส่วนลดในการจำหน่าย กระบวนการผลิต และวิธีการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

6. กำหนดให้มีการเก็บหรือเพิ่มปริมาณการเก็บสำรองสินค้าควบคุมและกำหนดท้องที่และสถานที่ให้เก็บสำรองสินค้าควบคุม

7. ห้ามหรืออนุญาตให้มีการส่งออกไปนอกหรือนำเข้ามาในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งซึ่งสินค้าควบคุม

8. สั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต การนำเข้าในราชอาณาจักร การซื้อ การจำหน่าย หรือการเก็บรักษาสินค้าหรือบริการควบคุมรวมทั้งให้ระงับหรือลดค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้เกินสมควร

9. จัดให้มีการปันส่วนในการซื้อและการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการปันส่วนดังกล่าว หรือกำหนดเงื่อนไขในการซื้อ และการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม

10. สั่งให้จำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมตามปริมาณและราคาที่กำหนด ตลอดจนสั่งให้จำหน่ายแก่ส่วนราชการหรือบุคคลใดตามที่คณะกรรมการกำหนด

11. ห้ามจำหน่าย ให้ ใช้อย่าง ยักยอก หรือเปลี่ยนสภาพซึ่งสินค้าหรือบริการควบคุมเกินปริมาณที่กำหนด

12. กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการกักตุนสินค้าควบคุมหรือการครอบครองสินค้าควบคุมเกินปริมาณที่กำหนด

การใช้อำนาจของคณะกรรมการให้กระทำได้ตามความจำเป็นแก่พฤติการณ์แห่งกรณี โดยคำนึงถึงภาระของผู้ปฏิบัติ โดยต้องระบุถึงเหตุผล และผู้ซึ่งต้องปฏิบัติตามประกาศไว้ด้วย ประกาศดังกล่าวให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันที่จะระบุไว้ในประกาศตามและเมื่อได้มีประกาศแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย (มาตรา 25)

นอกจากกฎหมายกำหนดให้มืองค์กรบังคับใช้กฎหมาย คือ คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการซึ่งมีอำนาจในการดูแลทุกท้องที่ทั่วประเทศแล้ว ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดให้จังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรียกโดยย่อว่า "กจร." ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งโดยมีผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามเป็นกรรมการ และพาณิชย์จังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา 12) โดยให้ กจร. มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ในจังหวัดนั้น ดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติการตามมาตรา 25 มาตรา 27 วรรคสอง มาตรา 28 มาตรา 29 วรรคสอง และ มาตรา 33
2. พิจารณาเรื่องที่มีการร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายเนื่องจากการกระทำอันมีผลกระทบกระเทือนต่อราคา
3. เชิญบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำหรือความเห็น
4. ปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งของ กจร. และปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ กจร. มอบหมายสำหรับการใช้อำนาจของ กจร. จะขัดหรือแย้งกับกรณีที่ กจร. กำหนดตามมาตรา 9 ไม่ได้ (มาตรา 13)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าองค์กรในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 จะประกอบไปด้วย 2 องค์กรหลัก คือ องค์กรที่กำกับดูแลในส่วนกลางคือ คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธาน สำหรับในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครก็จะมีคณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ซึ่งคณะกรรมการส่วนจังหวัดจะเป็นผู้รับนโยบายการกำกับดูแลมาตรการตามกฎหมาย เพื่อนำไปใช้ให้เกิดผลดีกับประชาชนในแต่ละท้องที่ได้อย่างทั่วถึง แต่ทั้งนี้การกำหนดนโยบายในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการคณะกรรมการส่วนจังหวัดจะต้องบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับที่คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการกำหนด

## 2. สำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

สำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรียกโดยย่อว่า "สำนักงาน กจร." ขึ้นในกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ มีอธิบดีกรมการค้าภายในเป็นเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานและมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินงานธุรการของ กจร. และคณะอนุกรรมการ และทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานงานกับ กจร. (2) ศึกษา วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ราคาและการประกอบธุรกิจ รวมทั้งเสนอโครงการ แผนงานหรือมาตรการเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและบริการต่อ กจร. (3) ติดตามความ

เคลื่อนไหวของราคาสินค้าหรือบริการควบคุม และสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจ แล้วรายงานต่อ กกร. (4) รับเรื่องที่มีการร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากการกระทำอันมีผลกระทบกระเทือนต่อราคา (5) กำหนดระเบียบเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน กกร. (6) ปฏิบัติการตามประกาศ ระเบียบ และมติของ กกร. และปฏิบัติการอื่นตามที่ กกร. มอบหมาย (มาตรา 16)

จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรียกโดยย่อว่า "สำนักงาน กจร." ขึ้นในทุกจังหวัดโดยมีพาณิชย์จังหวัดเป็นหัวหน้าสำนักงานเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานและมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินงานธุรการของ กจร. และคณะกรรมการซึ่ง กจร. แต่งตั้งและทำหน้าที่ประสานงานกับ กจร. (2) ปฏิบัติการตามมาตรา 16 (2) (3) และ (4) ในเขตจังหวัดนั้นแล้วเสนอต่อ กจร. (3) กำหนดระเบียบเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน กจร. (4) ปฏิบัติการตามประกาศ ระเบียบ และมติของ กจร. และ กจร. และปฏิบัติการอื่นตามที่ กจร. มอบหมาย (มาตรา 17)

มาตรานี้ กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรียกโดยย่อว่า "สำนักงาน กกร." ขึ้นในกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ โดยมีอธิบดีกรมการค้าภายในเป็นเลขาธิการโดยเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงาน เนื่องจากในการปฏิบัติงานของ กกร. จำเป็นต้องมีหน่วยงานที่ดำเนินการด้านธุรการเพื่อประสานงานการดำเนินการประชุม การศึกษาวิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ติดตามความเคลื่อนไหวของราคาสินค้าหรือบริการควบคุม ฯลฯ กฎหมายจึงกำหนดให้จัดตั้งสำนักงาน กกร. เพื่อปฏิบัติงานดังกล่าว

เนื่องจากในการที่จะกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมตลอดจนการกำหนดมาตรการต่างๆ ในการกำกับดูแลนั้นจะต้องมีหน่วยงานที่คอยศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยสินค้าหรือบริการนั้น เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอันจะเป็นข้อมูลให้กับ กกร. ในการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

### 3. หลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดสินค้าควบคุมหรือบริการควบคุม

การที่จะกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าควบคุมหรือบริการควบคุมนั้น คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดให้เป็นสินค้าควบคุมหรือบริการควบคุม ดังนี้

- 3.1 เป็นสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพ
- 3.2 เป็นสินค้าที่ใช้เป็นปัจจัยการผลิตต่อเนื่อง
- 3.3 โครงสร้างตลาดมีผู้ผลิตหรือผู้ขายน้อยราย สภาพตลาดไม่มีการแข่งขันกัน

เท่าที่ควร

3.4 เป็นสินค้าที่มีเทคนิคการผลิต การลงทุนสูงหรือระบบครบวงจรส่งผลให้ผู้ผลิตรายใหม่เข้าสู่ตลาดได้ค่อนข้างยาก

3.5 เป็นสินค้าที่มีความเคลื่อนไหวด้านราคาบ่อยครั้งและราคาขึ้นบ่อยครั้ง หรือมีปริมาณขาดแคลนในบางครั้ง

3.6 เป็นสินค้าที่มีความเชื่อมโยงและได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงราคาในตลาดโลกมาก

จะเห็นได้ว่าการจะกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุม นั้นจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์หลายประการด้วยกันทั้งนี้ก็เพื่อให้เหมาะสมกับความจำเป็นแก่พฤติกรรมแห่งกรณีไป

และเมื่อมีการประกาศกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าและบริการควบคุมและได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว คณะกรรมการ กกร. มีอำนาจกำหนดมาตรการกำกับดูแลรายการสินค้าหรือบริการควบคุมนั้นๆ ได้ ซึ่งที่ผ่านมามีคณะกรรมการ มิได้กำหนดมาตรการเพื่อกำกับดูแลกับทุกรายการสินค้า แต่จะกำหนดมาตรการเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

#### 4. รายการสินค้าควบคุมหรือบริการควบคุม

สำหรับรายการสินค้าควบคุมหรือบริการควบคุมนั้น เมื่อคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการได้กำหนดรายการสินค้าควบคุมหรือบริการควบคุม โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แล้วให้คณะกรรมการ กกร. มีอำนาจพิจารณาทบทวนการใช้อำนาจประกาศกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าควบคุมหรือหรือบริการควบคุมได้ปีละหนึ่งครั้ง หากเห็นว่าภาวะเศรษฐกิจหรือข้อเท็จจริงที่อาศัยเป็นหลักในการพิจารณาใช้อำนาจของ กกร. เปลี่ยนแปลงไปหรือสิ้นสุดลง ให้ กกร. ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีประกาศเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการใช้อำนาจนั้นโดยไม่ชักช้า โดยให้ประกาศ กกร. มีอายุตามที่กำหนดแต่จะกำหนดเกินหนึ่งปีไม่ได้ เว้นแต่จะมีการออกประกาศใหม่

ในการนี้จะเห็นได้ว่ารายการสินค้าควบคุมหรือหรือบริการควบคุม จะมีการปรับทบทวนเป็นประจำทุกปี สำหรับปี พ.ศ. 2563 นี้ คณะกรรมการได้กำหนดสินค้าควบคุมจำนวน 50 รายการ และบริการควบคุม จำนวน 5 รายการ รวมเป็น 55 รายการ ดังจะได้กล่าวต่อไป

เมื่อมีการประกาศกำหนดสินค้าควบคุมหรือบริการควบคุมแล้วให้คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้ คือ กำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ให้ผู้ซื้อซื้อในราคาไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด หรือให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด หรือตรึงราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง กำหนดอัตรากำไรสูงสุดต่อหน่วยของสินค้าควบคุมหรือบริการควบคุมที่ผู้จำหน่ายจะได้รับจากการจำหน่ายสินค้าควบคุมหรือบริการควบคุม หรือกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขายสินค้า หรือบริการควบคุมในแต่ละช่วงการค้า กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการผลิต การนำเข้าในราชอาณาจักร การส่งออก ไปนอกราชอาณาจักร การซื้อ การจำหน่าย หรือการเก็บรักษาสินค้าหรือบริการควบคุม กำหนดท้องที่หรือระยะเวลาในการใช้บังคับประกาศของคณะกรรมการ กำหนดให้แจ้งปริมาณ สถานที่เก็บ ต้นทุน ค่าใช้จ่าย แผนการผลิต แผนการนำเข้าในราชอาณาจักร แผนการส่งออก ไปนอกราชอาณาจักร แผนการซื้อ แผนการจำหน่าย แผนการเปลี่ยนแปลงราคาหรือรายการอื่นใดหรือส่วนใดในการ

จำหน่าย กระบวนการผลิต และวิธีการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ กำหนดให้มีการเก็บหรือเพิ่มปริมาณการเก็บสำรองสินค้าควบคุมและกำหนดท้องที่และสถานที่ให้เก็บสำรองสินค้าควบคุม ห้ามหรืออนุญาตให้มีการส่งออกนอกหรือนำเข้ามาในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งซึ่งสินค้าควบคุม สั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต การนำเข้าในราชอาณาจักร การซื้อ การจำหน่าย หรือการเก็บรักษาสินค้าหรือบริการควบคุม รวมทั้งให้ระงับหรือลดค่าใช้จ่าย ที่กำหนดไว้เกินสมควร จัดให้มีการปันส่วนในการซื้อและการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม รวมทั้ง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการปันส่วนดังกล่าว หรือกำหนดเงื่อนไขในการซื้อ และ การจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม สั่งให้จำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมตามปริมาณและราคาที่กำหนดตลอดจน สั่งให้จำหน่ายแก่ส่วนราชการหรือบุคคลใดตามที่คณะกรรมการกำหนด ห้ามจำหน่าย ให้ใช้เอง ยักยอก หรือเปลี่ยนสภาพซึ่งสินค้าหรือบริการควบคุม เกินปริมาณที่กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการกักตุนสินค้าควบคุมหรือการครอบครองสินค้าควบคุมเกินปริมาณที่กำหนด

การใช้อำนาจของคณะกรรมการนั้นให้กระทำเป็นประกาศ ตามความจำเป็นแก่พฤติการณ์แห่งกรณี คำนี้ถึงภาระของผู้ปฏิบัติ โดยต้องระบุถึงเหตุผล และผู้ซึ่งต้องปฏิบัติตามประกาศไว้ด้วย ประกาศดังกล่าวให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันทีระบุไว้ในประกาศ ตาม (4) และเมื่อได้มีการออกประกาศแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย โดยประกาศในที่นี้คือประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

คณะกรรมการจะพิจารณาทบทวนการใช้อำนาจตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงต้นทุน ค่าใช้จ่ายการผลิต การนำเข้าในราชอาณาจักร การส่งออกนอกราชอาณาจักร การซื้อ หรือการจำหน่ายและอัตรากำไรที่เหมาะสม รวมทั้งผลกระทบต่อการลงทุนในการขยายกำลังการผลิตในระยะต่อไปด้วย และเมื่อเห็นว่าภาวะเศรษฐกิจหรือข้อเท็จจริงที่อาศัยเป็นหลักในการพิจารณาใช้อำนาจของคณะกรรมการเปลี่ยนแปลงไปหรือสิ้นสุดลง ให้คณะกรรมการประกาศเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการใช้อำนาจนั้นในราชกิจจานุเบกษาโดยไม่ชักช้า

ประกาศของคณะกรรมการให้มีอายุตามที่กำหนด แต่จะกำหนดเกินหนึ่งปีไม่ได้ เว้นแต่จะได้มีการออกประกาศใหม่ (มาตรา 25)

### 5. มาตรการกำกับดูแลเกี่ยวกับแสดงราคาสินค้าหรือบริการ

การแสดงราคาจำหน่ายสินค้านั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้ซื้อเพื่อจำหน่าย หรือผู้นำเข้าเพื่อจำหน่ายสินค้าหรือบริการแสดงราคาสินค้าหรือบริการ ในการนี้คณะกรรมการอาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการไว้ด้วยก็ได้ การใช้อำนาจข้างต้นนั้นให้นำความในมาตรา 25 วรรคสอง และวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา 28)

บทบัญญัติในมาตรานี้เป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการที่ให้อำนาจในการกำหนดให้ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้ซื้อเพื่อจำหน่ายหรือผู้นำเข้าเพื่อจำหน่ายสินค้าหรือบริการแสดงราคาสินค้าหรือบริการ ในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการนี้ คณะกรรมการอาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการไว้ด้วยก็ได้ ซึ่งให้กระทำเป็นประกาศตามความจำเป็น

แก่พฤติการณ์แห่งกรณี โดยคำนึงถึงภาระของผู้ปฏิบัติ โดยต้องระบุถึงเหตุผล และผู้ซึ่งต้องปฏิบัติตามประกาศไว้ด้วย ประกาศดังกล่าวให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันทีระบุไว้ในประกาศ และเมื่อได้มีประกาศแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

การพิจารณาทบทวนการใช้อำนาจตามมาตรการข้างต้นนั้น บทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการในการพิจารณาทบทวนการใช้อำนาจข้างต้นอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจโดยคำนึงถึงต้นทุน ค่าใช้จ่ายในการผลิต การนำเข้าในราชอาณาจักร การส่งออกนอกราชอาณาจักร การซื้อ หรือการจำหน่ายและอัตรากำไรที่เหมาะสม รวมทั้งผลกระทบต่อการลงทุนในการขยายกำลังการผลิตในระยะต่อไปด้วย และเมื่อเห็นว่าภาวะเศรษฐกิจหรือข้อเท็จจริงที่อาศัยเป็นหลักในการพิจารณาการใช้อำนาจของคณะกรรมการเปลี่ยนแปลงไปหรือสิ้นสุดลง ให้คณะกรรมการประกาศเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการใช้อำนาจนั้นในราชกิจจานุเบกษา โดยไม่ชักช้า

การใช้อำนาจของคณะกรรมการตามมาตรานี้ คณะกรรมการจะออกเป็นประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง การแสดงราคาสินค้าและค่าบริการ ประจำปี โดยแต่ละปีจะมีจำนวนรายการสินค้าที่ต้องแสดงราคาสินค้าและค่าบริการแตกต่างกันออกไปตามภาวะเศรษฐกิจ การค้า และความจำเป็นแก่พฤติการณ์แห่งกรณี ซึ่งในปี 2563 มีจำนวน 240 สินค้า 50 บริการ กำหนดให้แสดงราคา รับซื้อสินค้าเกษตร 28 รายการ และให้แสดงราคาและรายละเอียดเกี่ยวกับการจำหน่ายสินค้าและบริการทุกชนิด ประเภท ที่จำหน่ายผ่านระบบพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์หรือออนไลน์

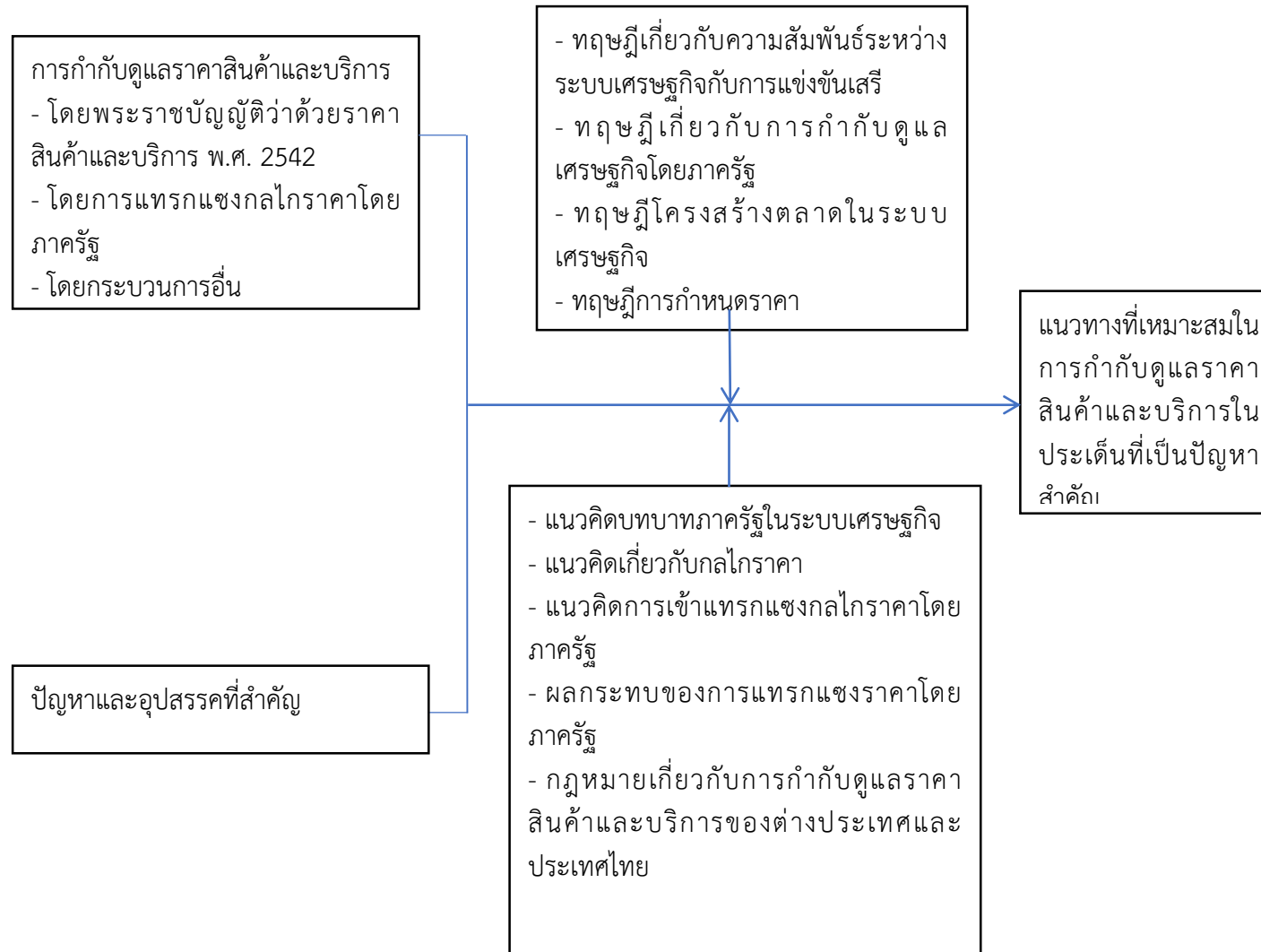
การใช้อำนาจของคณะกรรมการตามมาตรานี้ เป็นการให้อำนาจคณะกรรมการกำหนดมาตรการ ซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้มากที่สุดในปัจจุบันมาตรานี้ เรียกว่า มาตรการให้แสดงราคาจำหน่าย เหตุผลในการใช้มาตรานี้เพื่อให้ประชาชนผู้บริโภคได้รู้ว่าสินค้าที่ตนเองจะซื้อนั้นมีราคาจำหน่ายปลีก จำหน่ายส่งเท่าใดสามารถเปรียบเทียบได้ในระหว่างร้านค้าต่างๆ ที่ค้าขายแข่งขันกัน หากร้านค้าใดขายถูกกว่าก็ต้องแสดงราคาไว้ให้เห็น ประชาชนผู้บริโภคก็จะได้เลือกซื้อสินค้าตามที่ตนต้องการ เลือกขายสินค้าเกษตรตามที่ตนต้องการ และเลือกซื้อสินค้าออนไลน์ตามที่ตนต้องการ เป็นมาตรการที่ให้ผลดีต่อประชาชนผู้บริโภคในเบื้องต้น

## **6. มาตรการกำกับดูแลเกี่ยวกับการจูงใจทำให้ราคาสินค้าต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการ**

สำหรับเรื่องการจูงใจทำให้ราคาสินค้าต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ.2542 กฎหมายห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการใดๆ โดยจงใจที่จะทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการใด โดยคณะกรรมการอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่า เป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการได้ก็ได้ หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 29)

บทบัญญัติในมาตรานี้เป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการที่ให้อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่า เป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้ปั่นป่วน ซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการใดก็ได้ หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

### กรอบแนวคิดการวิจัย





## สรุป

แนวทางการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐจำเป็นต้องใช้แนวคิด ทฤษฎีที่หลากหลายมาวิเคราะห์ เช่น แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจกับการแข่งขันเสรี ที่ทำให้ทราบว่าแนวคิดระบบเศรษฐกิจมีความสอดคล้องกับการแข่งขันเสรีอย่างไร ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำกับดูแลเศรษฐกิจโดยภาครัฐ ทำให้ทราบว่าแนวคิดกับกลไกราคาจากพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์ ทำให้ทราบว่าราคาที่เหมาะสมกับดุลยภาพควรเป็นราคาเท่าไร แนวคิดการแทรกแซงราคาโดยภาครัฐ ทำให้ทราบเหตุผลที่ภาครัฐจะต้องเข้ามาแทรกแซงเมื่อใด และด้วยเหตุผลใด เป็นต้น ในการวิจัยนี้จะได้นำตัวอย่างของการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐที่ผ่าน มา แนวคิด ทฤษฎีต่างๆ มาประกอบการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการวิจัย และนำไปสู่ข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่อแนวทางการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐต่อไป อย่างไร

## บทที่ 3

### มาตรการการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ

การกำกับดูแลทางการค้าในประเทศไทย ได้มีการออกกฎหมายใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2480 โดยรัฐบาลในขณะนั้นได้มีการตรากฎหมายพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2480 ขึ้นมาใช้บังคับโดยมีมาตรการในการดูแลราคาสินค้าและต่อมาได้มีการออกกฎหมายเพิ่มเติมอีก 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2483 และ พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2484 โดยมุ่งควบคุมราคาสินค้าที่จำหน่ายให้กับประชาชนที่จำเป็นต้องซื้อสินค้าในเวลาฉุกเฉิน เกิดสงคราม หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก เพื่อป้องกันผู้ขายมิให้ฉกฉวยโอกาสขึ้นราคาสินค้าอันจะทำให้เกิดความปั่นป่วนวุ่นวายในบ้านเมือง

ต่อมาการค้าในประเทศมีการพัฒนาและปรับตัวไปตามภาวะของตลาดโลก กฎหมายทั้งสามฉบับไม่สามารถกำกับดูแลระบบการค้าของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงมีการยกเลิกกฎหมายทั้งสามฉบับ และตราพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 ออกมาใช้บังคับ โดยกำหนดให้มีมาตรการป้องกันการค้ากำไรเกินควร ซึ่งจะขยายมาตรการให้กว้างมากขึ้น การบังคับใช้กฎหมายจะมีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจประกาศกำหนดราคาสินค้า การห้ามการซื้อขายสินค้า การปันส่วนสินค้าตามที่กฎหมายกำหนด การใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในวิธีใหม่นี้จะทำให้เกิดความคล่องตัวในการกำหนดมาตรการในการควบคุมให้รวดเร็วและทันกับสถานการณ์ทางการค้าที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว สามารถเพิ่มจำนวนสินค้าและมาตรการต่างๆ โดยอำนาจของคณะกรรมการซึ่งทำได้อย่างรวดเร็วและกว้างขวางขึ้น สำหรับสินค้าที่จะเกิดปัญหา และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517 เพื่อเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการในการออกมาตรการต่างๆ ได้มากขึ้น

และเนื่องจากความเจริญก้าวหน้าของภาคการค้าของประเทศทำให้มาตราต่างๆ ในพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร ไม่รัดกุมเหมาะสมและมีบทบัญญัติเพียงพอที่จะรักษาประโยชน์ของผู้บริโภคในการป้องกันมิให้ราคาสินค้าสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมทั้งไม่ได้มีบทบัญญัติควบคุมผู้ประกอบการในการรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ รวมถึงบทบัญญัติในเรื่องการดูแลบริการต่างๆ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ออกมาใช้บังคับเพื่อให้มีบทบัญญัติครอบคลุมถึงมาตรการต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมา ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 2 พฤษภาคม 2522 จนถึง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการบังคับใช้มาตรการต่างๆ โดยคณะกรรมการในการ

ดูแลราคาสินค้าและบริการ ตลอดจนการใช้มาตรการในการป้องกันการผูกขาดและการรวมตัวกัน กำหนดราคาสินค้าอย่างได้ผลดีมาโดยตลอดจนถึงระหว่างปี พ.ศ. 2540 ที่ได้เกิดปัญหาทางการค้า ต่อเนื่องจากกระแสการค้าโลกที่ทะลักเข้ามาในประเทศไทย ระบบการค้าและบริการมีความเปลี่ยนแปลงรุนแรงขึ้น จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ให้มีความเหมาะสมและมีการแยกสาระสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าวออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งเป็นการกำกับดูแลในเรื่องราคาสินค้าและปริมาณสินค้าและส่วนที่สองคือการป้องกันการผูกขาดและการแข่งขันที่เป็นธรรม เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายของทั้งสองส่วนมีสาระสำคัญแตกต่างกัน จึงควรแยกบทบัญญัติและองค์กรบังคับใช้กฎหมายออกจากกัน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นกฎหมายคู่แฝดกัน โดยพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 (ต่อมาได้ยกเลิกและตราเป็นพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 โดยยังคงมีหลักการเดียวกัน) จะสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในด้านราคาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจ แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 กลับต้องการควบคุมราคาของสินค้าและบริการ โดยไม่ต้องการเห็นการแข่งขันในเรื่องราคาของผู้ประกอบการธุรกิจ แต่จากการศึกษาพบว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันกฎหมายได้ถูกบัญญัติขึ้นมา โดยมุ่งควบคุมราคาสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพ เพื่อคุ้มครองและรักษาประโยชน์ของผู้บริโภค รวมทั้งป้องกันมิให้ราคาสินค้าและบริการต่างๆ สูงขึ้นโดยรวดเร็วเกินสมควรในภาวะที่มีวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น คือในช่วงที่กลไกราคาไม่เป็นไปตามปกติ

## การกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542

กฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดที่ใช้บังคับอยู่ก่อนหน้านี้ยังมีความไม่เหมาะสมแก่การบังคับใช้เพราะมีสาระเป็นสองส่วน คือ การกำหนดราคาสินค้าและการป้องกันการผูกขาดซึ่งทั้งสองส่วนมีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายแตกต่างกัน แต่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้เพียงองค์กรเดียว ดังนั้นจึงสมควรแยกบทบัญญัติและองค์กรที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดออกจากกัน เพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับบทบัญญัติเดิมในส่วนของกาหนดราคาสินค้ายังไม่ชัดเจนเหมาะสมสมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้ชัดเจนขึ้นจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ออกมาใช้บังคับ

เจตนารมณ์และเหตุผลในการออกกฎหมายฉบับนี้มาใช้บังคับ สืบเนื่องจากกฎหมายฉบับเดิมที่ใช้บังคับอยู่ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 มีสาระเป็นสองส่วน คือ ส่วนหนึ่งเป็นการกำหนดราคาและส่วนที่สองเป็นเรื่องการป้องกันการผูกขาดบทบัญญัติทั้งสองส่วนมีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายแตกต่างกัน แต่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวเพียงองค์กรเดียวและในการบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 คณะกรรมการจะใช้บทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยการกำหนดราคาเป็นหลัก ทำให้การ

บังคับใช้กฎหมายในส่วนของการป้องกันการผูกขาดมีน้อยและไม่นิยมนำบทบัญญัติมาบังคับใช้ จึงสมควรแยกบทบัญญัติของกฎหมายออกจากกันและกำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายแตกต่างกัน คือในส่วนของการกำหนดราคาสินค้ามีองค์กรบังคับใช้กฎหมายแยกออกจากองค์กรป้องกันการผูกขาด เพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลตามบทบัญญัติของกฎหมาย นอกจากนี้ยังเป็นการปรับปรุงบทบัญญัติและองค์ประกอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าให้ชัดเจนและเหมาะสมในการดูแลผู้บริโภคยิ่งขึ้นเนื่องจากภาวะการค้าและการกำหนดราคาสินค้าอาจมีการพัฒนาไปตามความเจริญของเศรษฐกิจโลกตลอดจนได้มีนวัตกรรมใหม่ๆ ทำให้การปรับบทบาททางการค้าเป็นไปอย่างรวดเร็วส่งผลให้บทบัญญัติตามกฎหมายเก่าไม่ทันต่อเหตุการณ์

เมื่อพิจารณาถึงชื่อของกฎหมายฉบับนี้ เปรียบเทียบกับกฎหมายฉบับเดิม จะเห็นว่า ในกฎหมายฉบับเดิมใช้คำว่า “กำหนดราคาสินค้า” ซึ่งมุ่งไปที่เรื่องราคาสินค้าเป็นหลัก เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมในช่วงนั้นการประกอบธุรกิจการค้าในสังคมมุ่งประเด็นเรื่องราคาเป็นหลัก ซึ่งถ้าดูจากประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดจะเห็นว่าการใช้มาตรการกำหนดราคา เช่น การกำหนดราคาสูงสุดของสินค้าประเภทต่างๆ คือ น้ำตาลทราย ปูนซีเมนต์ ฯลฯ หรือการกำหนดอัตราส่วนของกำไรเป็นมาตรการควบคุมราคา ตามประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 38 พ.ศ. 2523 แต่ในปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจและสังคมมีการพัฒนาระบบการค้าเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การควบคุมกำกับดูแลของรัฐจึงต้องใช้มาตรการต่างๆ มากขึ้น เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาวะการค้ายิ่งขึ้น ไม่เน้นอยู่ที่การกำหนดราคา แต่เพียงประการเดียว จึงใช้ชื่อกฎหมายเป็นกลางๆ ว่ากฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการไม่เป็นการเฉพาะเจาะจงว่าต้องเป็นการกำหนดราคาสินค้า ซึ่งจะทำให้บุคคลทั่วไปและผู้บังคับใช้กฎหมายเข้าใจในเจตนารมณ์ของกฎหมายดีขึ้นว่าได้มุ่งจะควบคุมดูแลในเรื่องการกำหนดราคาสินค้าแต่เพียงประการเดียว แต่ต้องการดูแลและคุ้มครองผู้บริโภคในด้านต่างๆ ในทุกๆ ด้าน เช่น ในเรื่องปริมาณสินค้า ต้นทุน หรือการบริการ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปสามารถสรุปเป้าหมายและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ได้ดังนี้

1. มุ่งคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรม ในด้านราคาสินค้าและบริการ
2. มุ่งป้องกันมิให้ราคาสินค้าและค่าบริการสูงขึ้นโดยเร็วเกินสมควร
3. มุ่งให้ปริมาณสินค้ามีเพียงพอบริโภคภายในประเทศ

พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่มุ่งควบคุมสินค้าทั้งด้านราคาและปริมาณสินค้า การที่รัฐเข้ามาทำการแทรกแซง และกำหนดนโยบาย ตลอดจนเงื่อนไขสำหรับสินค้าที่มีรายชื่ออยู่ในรายการสินค้าควบคุม ตามประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ โดยสามารถใช้อำนาจเข้าแทรกแซงกลไกตลาดด้วยการกำหนดมาตรการต่างๆ ตามที่บทบัญญัติให้อำนาจไว้ในการควบคุมสินค้าและบริการได้ทุกชนิด เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติระบุงักเว้นสินค้าหรือบริการชนิดใดมิให้ตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่เนื่องจากเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายนี้ก็เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ได้รับความเดือดร้อนจากราคาสินค้าที่มีความผันผวน

ในตลาด เมื่อกลไกตลาดไม่เป็นไปตามปกติ โดยต้องเป็นสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นในการครองชีพ คือสินค้าที่เป็นปัจจัยพื้นฐานทั้ง 4 ได้แก่ อาหาร ยา ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และในปัจจุบันน่าจะรวมถึงสินค้าที่อำนวยความสะดวกด้วย เนื่องมาจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปมีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี มีสินค้าหลากหลายชนิดเพื่อสนองความต้องการของผู้บริโภค เมื่อความต้องการในสังคมเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคม รัฐจึงได้เห็นความสำคัญและเข้ามาควบคุมราคาสินค้าที่อำนวยความสะดวกด้วย โดยจะเห็นได้จากรายการสินค้าและบริการควบคุมของคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ในปี 2563 และพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มีอำนาจใช้บังคับได้กับธุรกิจต่างๆ อาทิ กิจการในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การบริการ หรือกิจการอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันซึ่งเป็นธุรกิจอันมีเอกชนเป็นเจ้าของ แต่มีให้ใช้บังคับแก่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือกิจการที่กำหนดโดยกฎกระทรวง (มาตรา 5)

มาตรการในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 แยกได้เป็น 7 มาตรการ ดังต่อไปนี้

### 1. กำหนดให้สินค้าหรือบริการเป็นสินค้าหรือบริการควบคุม (มาตรา 24)

เมื่อคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ หรือเรียกโดยย่อว่า กกร. ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่า สินค้าหรือบริการใดมีการกำหนดราคาซื้อขายราคาจำหน่าย หรือกำหนดเงื่อนไขและวิธีปฏิบัติทางการค้าอันไม่เป็นธรรม จะประกาศให้สินค้าหรือบริการนั้นเป็นสินค้าหรือบริการควบคุม จะเห็นได้ว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้จำหน่าย หรือผู้บริโภค หากคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการเห็นสมควร จะกำหนดควบคุมสินค้าหรือบริการใด ก็สามารถกระทำได้โดยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบ แล้วประกาศเป็นสินค้าหรือบริการควบคุม และหลังจากนั้นจะกำหนดมาตรการควบคุมด้านราคาหรือด้านปริมาณ เช่น การกำหนดราคาจำหน่ายสูงสุด การตรึงราคาซื้อหรือราคาจำหน่าย ให้มีการแจ้งราคาและห้ามเปลี่ยนแปลงราคาเว้นแต่จะได้รับอนุญาต เป็นต้น

แต่การที่จะกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมนั้น คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้

- 1.1 เป็นสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพ
- 1.2 เป็นสินค้าที่ใช้เป็นปัจจัยการผลิตต่อเนื่อง
- 1.3 เป็นสินค้าที่โครงสร้างตลาดมีผู้ผลิตหรือผู้ขายน้อยราย และสภาพตลาดไม่มีการแข่งขันกันเท่าที่ควร
- 1.4 เป็นสินค้าที่มีเทคนิคการผลิต การลงทุนสูงหรือระบบครบวงจรส่งผลให้ผู้ผลิตรายใหม่เข้าสู่ตลาดได้ค่อนข้างยาก

1.5 เป็นสินค้าที่มีความเคลื่อนไหวด้านตลาดและราคาผิดปกติ หรือมีปริมาณขาดแคลนในบางครั้ง

1.6 เป็นสินค้าที่มีความเชื่อมโยงและได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงราคาในตลาดโลกมาก

1.7 เป็นสินค้าที่ผู้ประกอบการมีพฤติกรรมไม่ให้ความร่วมมือกับทางราชการเท่าที่ควร

ปัจจุบันได้มีประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2563 เรื่อง การกำหนดสินค้าควบคุมเพิ่มเติม ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 และฉบับที่ 18 พ.ศ. 2563 เรื่อง การกำหนดสินค้าและบริการควบคุม ลงวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2563 กำหนดสินค้าควบคุม 50 รายการ และบริการควบคุม 5 รายการ ดังนี้

#### **หมวดกระดาษและผลิตภัณฑ์**

- (1) กระดาษทำลูกฟูก กระดาษเหนียว
- (2) กระดาษพิมพ์และเขียน
- (3) เศษกระดาษ และกระดาษที่นำกลับมาใช้ได้

#### **หมวดบริษัทขนส่ง**

- (4) ยางรถจักรยานยนต์ ยางรถยนต์
- (5) รถจักรยานยนต์ รถยนต์บรรทุก

#### **หมวดปัจจัยทางการเกษตร**

- (6) กากดีดีจีเอส
- (7) เครื่องสูบน้ำ
- (8) ปุ๋ย
- (9) ยาป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือโรคพืช
- (10) รถเกี่ยวข้าว
- (11) รถไถนา
- (12) หัวอาหารสัตว์ อาหารสัตว์

#### **หมวดผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม**

- (13) ก๊าซปิโตรเลียมเหลว
- (14) น้ำมันเชื้อเพลิง

#### **หมวดยารักษาโรคและเวชภัณฑ์**

- (15) ยารักษาโรค
- (16) เวชภัณฑ์เกี่ยวกับการรักษาโรค
- (17) หน้ากากอนามัย
- (18) โยสังเคราะห์ Polypropylene (Spunbond) เพื่อใช้ในการผลิตหน้ากากอนามัย
- (19) ผลิตภัณฑ์ที่มีแอลกอฮอล์เป็นส่วนประกอบเพื่อสุขอนามัยสำหรับมือ

**หมวดวัสดุก่อสร้าง**

- (20) ท่อพีวีซี
- (21) ปูนซีเมนต์
- (22) สายไฟฟ้า
- (23) เหล็กโครงสร้างรูปพรรณ เหล็กแผ่น เหล็กเส้น

**หมวดสินค้าเกษตรที่สำคัญ**

- (24) ข้าวเปลือก ข้าวสาร
- (25) ข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์
- (26) ข้าวโพด
- (27) ต้นพันธุ์ ท่อนพันธุ์ มันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์
- (28) ผลปาล์มน้ำมัน
- (29) มะพร้าวผลแก่ และผลิตภัณฑ์
- (30) ยางพารา ได้แก่ น้ำยางสด ยางก้อน เศษยาง น้ำยางข้น ยางแผ่น ยางแท่ง ยางเครพ

**หมวดสินค้าอุปโภคบริโภค**

- (31) กระดาษชำระ กระดาษเช็ดหน้า
- (32) แชมพู
- (33) ผงซักฟอก น้ำยาซักฟอก
- (34) ผลิตภัณฑ์ล้างจาน
- (35) ผ่าอนามัย
- (36) ผ่าอ้อมสำเร็จรูปเด็กและผู้ใหญ่
- (37) สบู่ก้อน สบู่เหลว

**หมวดอาหาร**

- (38) กระเทียม
- (39) ไข่ไก่
- (40) ทุเรียน
- (41) นมผง ผลิตภัณฑ์นมพร้อมบริโภคชนิดเหลว ไม่รวมถึงนมเปรี้ยว
- (42) น้ำมัน และไขมันที่ได้จากพืชหรือสัตว์ทั้งที่บริโภคได้หรือไม่ได้
- (43) แป้งสาลี
- (44) มังคุด
- (45) ลำไย
- (46) สุกกร เนื้อสุกร
- (47) หอมหัวใหญ่
- (48) อาหารกึ่งสำเร็จรูปบรรจุภาชนะฉนวน
- (49) อาหารในภาชนะบรรจุที่ปิดสนิท

**หมวดอื่นๆ**

(50) เครื่องแบบนักเรียน

#### หมวดบริการ

(51) การให้สิทธิในการเผยแพร่งานลิขสิทธิ์เพลงเพื่อการค้า

(52) บริการซื้อขาย และหรือบริการขนส่งสินค้าสำหรับธุรกิจออนไลน์

(53) บริการทางการแพทย์

(54) บริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์ และบริการอื่นของสถานพยาบาล  
เกี่ยวกับการรักษาโรค

(55) บริการรับชำระเงิน ณ จุดบริการ

สินค้าและบริการควบคุมดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้มีการทบทวนอย่างน้อยปีละ  
หนึ่งครั้ง หากเห็นว่าภาวะเศรษฐกิจหรือข้อเท็จจริงที่อาศัยเป็นหลักในการพิจารณาใช้อำนาจของ  
คณะกรรมการ กกร. เปลี่ยนแปลงไปหรือสิ้นสุดลง และให้ประกาศมีอายุตามที่กำหนด แต่จะเกิน  
หนึ่งปีไม่ได้ เว้นแต่จะมีการออกประกาศใหม่

## 2. กำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไข ในการควบคุมสินค้าหรือ บริการควบคุม (มาตรา 25)

เมื่อคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กกร.) ได้ประกาศให้สินค้า  
และบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมแล้ว คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ  
และคณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กจร.) สามารถเลือกใช้วิธีการตามที่  
พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ตามที่เห็นสมควรเนื่องด้วยสถานการณ์  
และความจำเป็นในแต่ละท้องที่ หรือแต่ละจังหวัดอาจมีความแตกต่างกัน ย่อมสามารถใช้อำนาจในการ  
ควบคุมแตกต่างกันได้

อำนาจของคณะกรรมการตามมาตรา 25 มีหลายประการด้วยกัน ดังต่อไปนี้

2.1 กำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม ให้ผู้ซื้อซื้อในราคา  
ไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด หรือให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนดหรือตรึงราคาไว้ใน  
ราคาใดราคาหนึ่ง

2.2 กำหนดอัตรากำไรสูงสุดต่อหน่วยของสินค้าหรือบริการควบคุม ที่ผู้จำหน่าย  
จะได้รับจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม หรือกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับ  
ราคาขายสินค้าหรือบริการควบคุมในแต่ละช่วงการค้า

2.3 กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการผลิต  
การนำเข้ามาในราชอาณาจักร แผนการส่งออกป้อนราชอาณาจักร การส่งออกป้อนออก  
ราชอาณาจักร การซื้อการจำหน่าย หรือการเก็บรักษาสินค้าหรือบริการควบคุม

2.4 กำหนดท้องที่ หรือระยะเวลาในการใช้บังคับประกาศของคณะกรรมการ

2.5 กำหนดให้แจ้งปริมาณ สถานที่เก็บ ต้นทุน ค่าใช้จ่าย แผนการผลิต แผนการ  
นำเข้ามาในราชอาณาจักร แผนการซื้อ แผนการจำหน่าย แผนการเปลี่ยนแปลงราคาหรือรายการ  
อื่นใดหรือส่วนใดในการจำหน่าย กระบวนการผลิต และวิธีการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม  
ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่



2.6 กำหนดให้มีการเก็บ หรือเพิ่มปริมาณการเก็บสำรองสินค้าควบคุมและกำหนด  
ท้องที่และสถานที่ให้เก็บสำรองสินค้าควบคุม

2.7 ห้ามหรืออนุญาตให้มีการส่งออกนอก หรือนำเข้ามาในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง  
ซึ่งสินค้าควบคุม

2.8 สั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต การนำเข้ามาใน  
ราชอาณาจักร การซื้อ การจำหน่าย หรือการเก็บรักษาสินค้าหรือบริการควบคุม รวมทั้งให้ระงับหรือ  
ลดค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้เกินสมควร

2.9 จัดให้มีการปันส่วน ในการซื้อและการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม  
รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการปันส่วนดังกล่าว หรือกำหนดเงื่อนไขในการซื้อ  
และการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม

2.10 สั่งให้จำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม ตามปริมาณและราคาที่กำหนด  
ตลอดจนสั่งให้จำหน่ายแก่ส่วนราชการหรือบุคคลใดตามที่คณะกรรมการกำหนด

2.11 ห้ามจำหน่าย ให้ ใช้อย่าง ยักยอก หรือเปลี่ยนสภาพซึ่งสินค้าหรือบริการควบคุม  
เกินปริมาณที่กำหนด

2.12 กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการกักตุนสินค้าควบคุมหรือการครอบครอง  
สินค้าควบคุมเกินปริมาณที่กำหนด

จากอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่าคณะกรรมการมีอำนาจ  
ในการควบคุมอยู่ 2 ประการคือ การกำหนดราคาสินค้าหรือบริการ และการกำหนดเงื่อนไขในทาง  
การค้าหรือการบริการ

# 1. การกำหนดราคาสินค้าหรือบริการ

## 1.1 การกำหนดราคาซื้อ

ในกรณีที่ปรากฏว่าสินค้าหรือบริการใด มีการแข่งขันด้านการผลิตหรือ  
การให้บริการกันอย่างรุนแรง จนสามารถกำหนดราคาซื้อได้ฝ่ายเดียว และราคาที่กำหนดนั้นต่ำเกิน  
สมควรและไม่เป็นธรรม คณะกรรมการก็จะเข้าแทรกแซงและกำหนดราคาซื้อขั้นต่ำให้เป็นธรรม  
โดยกำหนดให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าเกษตรกรรม ซึ่งอาจทำได้  
โดยอาศัยวิธีการตามกฎหมายคือ

1.1.1 การกำหนดราคาไม่ให้ผู้ซื้อซื้อในราคาต่ำกว่าที่กำหนด หรือ

1.1.2 การตรึงราคาไว้ที่ราคาใดราคาหนึ่ง

## 1.2 การกำหนดราคาจำหน่าย

ในกรณีที่ปรากฏว่าสินค้าหรือบริการใด ผู้ผลิต ผู้จำหน่ายหรือผู้ให้บริการ  
กำหนดราคาจำหน่ายหรือราคาให้บริการสูง และมีผลตอบแทนในอัตราที่สูงเกินควร ซึ่งเป็นการเอาเปรียบ  
ผู้บริโภค คณะกรรมการก็จะเข้ามาแทรกแซงและกำหนดราคาจำหน่ายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม  
ซึ่งอาจทำได้โดยอาศัยวิธีการตามกฎหมาย คือ

1.2.1 การกำหนดราคาจำหน่ายปลีกสูงสุด

1.2.2 การกำหนดราคาจำหน่ายส่งสูงสุด

1.2.3 การตรึงราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง

#### 1.2.4 การกำหนดอัตรากำไรสูงสุด

1.2.5 การกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขายสินค้าในแต่ละช่วงการค้า

### 2. การกำหนดเงื่อนไขในทางการค้าหรือการบริการ

อาทิการให้แจ้งปริมาณ สถานที่เก็บ ต้นทุน การกำหนดปริมาณในการเก็บสำรอง และสถานที่ให้เก็บสินค้า การห้ามหรืออนุญาตในการส่งออกหรือนำเข้า การปันส่วน การบังคับจำหน่ายหรือการห้ามจำหน่าย เป็นต้น มาตรการเหล่านี้มักถูกนำมาใช้ในสภาวะการณ์ที่เกิดการขาดแคลนสินค้าหรือบริการ หรือมีแนวโน้มที่จะเกิดการกักตุนสินค้าเพื่อเก็งกำไร หรือจะก่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ทั้งนี้ การใช้อำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น ต้องทำเป็นประกาศ และตามความจำเป็นแก่พฤติการณ์แห่งกรณี โดยคำนึงถึงภาระของผู้ปฏิบัติ โดยต้องระบุถึงเหตุผล และผู้ซึ่งต้องปฏิบัติตามประกาศไว้ด้วย ซึ่งประกาศนั้นจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา จะมีอายุการบังคับใช้ตามที่คณะกรรมการกำหนด แต่ห้ามมิให้เกินหนึ่งปี เว้นแต่จะได้มีการออกประกาศใหม่ นอกจากนี้หลักเกณฑ์ที่ได้ประกาศใช้บังคับกับสินค้าหรือบริการนั้น กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการต้องพิจารณาพบทวนอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงต้นทุน ค่าใช้จ่ายในการผลิต การนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออกไปนอกราชอาณาจักร การซื้อหรือการจำหน่ายและอัตรากำไรที่เหมาะสม รวมทั้งผลกระทบต่อการลงทุนในการขยายกำลังการผลิตในระยะต่อไปด้วย และเมื่อเห็นว่าภาวะเศรษฐกิจหรือข้อเท็จจริงที่อาศัยเป็นหลักในการพิจารณาใช้อำนาจของคณะกรรมการเปลี่ยนแปลงไป หรือสิ้นสุดลง ให้คณะกรรมการประกาศเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการใช้อำนาจนั้นในราชกิจจานุเบกษาโดยไม่ชักช้า

ปัจจุบัน (2 กรกฎาคม 2563) คณะกรรมการได้กำหนดราคาจำหน่าย และกำหนดเงื่อนไขทางการค้าและบริการ สรุปได้ ดังนี้

1. การให้แจ้งราคา ปริมาณเป็นประจำทุกเดือน จำนวน 3 สินค้า ได้แก่ กระดาษพิมพ์และเขียน โยสังเคราะห์ polypropylene (Spunbond) และผลิตภัณฑ์ที่มีแอลกอฮอล์เป็นส่วนประกอบเพื่อสุขอนามัยสำหรับมือ

2. การให้แจ้งปริมาณและราคาสินค้าที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร จำนวน 2 สินค้า ได้แก่ ปุ๋ยเคมี และยาป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือโรคพืช

3. การให้แจ้งราคา ค่าบริการ และเมื่อจะเปลี่ยนแปลงให้แจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน และการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขเกี่ยวกับการจำหน่าย จำนวน 2 สินค้า 3 บริการ ได้แก่ ยารักษาโรค เวชภัณฑ์ ค่าบริการรักษาพยาบาล ค่าบริการทางการแพทย์ และค่าบริการอื่นของสถานพยาบาล

4. การให้แจ้งต้นทุน ราคา รายละเอียดเกี่ยวกับสินค้า และเมื่อจะเปลี่ยนแปลงให้แจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน จำนวน 12 สินค้า ได้แก่ เครื่องสูบน้ำ แป้งสาลี ผงซักฟอก น้ำยาซักฟอก แชมพู ผลิตภัณฑ์ล้างจาน สบู่ก้อน สบู่เหลว ผ้าอนามัย รถเกี่ยวข้าว รถไถนา สายไฟฟ้า

5. การให้แจ้งต้นทุน ราคา รายละเอียดเกี่ยวกับสินค้า และเมื่อจะเปลี่ยนแปลง ให้แจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน จำนวน 1 บริการ คือ การให้สิทธิในการเผยแพร่งานลิขสิทธิ์เพลง เพื่อการค้า

6. การให้แจ้งราคา รายละเอียดเกี่ยวกับสินค้า และเมื่อจะเปลี่ยนแปลงให้แจ้ง ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน จำนวน 5 สินค้า ได้แก่ กระดาษทำลูกฟูก กระดาษเหนียว (KRAFT PAPER) ปูนซีเมนต์ ยางรถจักรยานยนต์ ยางรถยนต์

7. การให้แจ้งราคา รายละเอียดเกี่ยวกับสินค้า และเมื่อจะเปลี่ยนแปลงให้แจ้ง ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน จำนวน 6 สินค้า ได้แก่ เหล็กเส้น เหล็กโครงสร้างรูปพรรณ กระดาษชำระ กระดาษเช็ดหน้ารถจักรยานยนต์ และรถยนต์บรรทุก

8. การควบคุมการส่งออก จำนวน 1 สินค้า ได้แก่ หน้ากากอนามัย

9. การให้แจ้งราคา การแสดงราคา แจ้งการเปลี่ยนแปลงราคา จำนวน 1 สินค้า คือ ก๊าซปิโตรเลียมเหลวบรรจุถัง

10. การให้แจ้งปริมาณ สถานที่เก็บ แผนการนำเข้าเป็นประจำทุก 3 เดือน และแจ้งราคาเป็นประจำทุกเดือน จำนวน 3 สินค้า ได้แก่ กากดีดีจีเอส ข้าวสาลี และข้าวบาร์เลย์

11. การให้แจ้งปริมาณ สถานที่เก็บ และจัดทำบัญชีคุมสินค้า จำนวน 6 สินค้า ได้แก่ กระเทียมที่นำเข้าจากต่างประเทศ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ น้ำมันปาล์มและผลปาล์มน้ำมัน มันเส้น ยางพารา ข้าวสารในสต็อกของรัฐซึ่งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวมีมติเห็นชอบให้ ระบายสู่ตลาดสาธารณะ (ข้าวสารในสต็อกของรัฐฯ ให้จัดทำเฉพาะบัญชีคุมสินค้า)

12. การให้แจ้งราคา ปริมาณ สถานที่เก็บ และรายละเอียดสินค้า และเมื่อจะ จำหน่ายในลักษณะแตกต่างจากรายการที่แจ้งไว้หรือจำหน่ายสูงกว่าราคาที่แจ้งไว้ ให้ขออนุญาต ก่อนดำเนินการ จำนวน 1 สินค้า คือ ปุ๋ยเคมี

13. การบริหารจัดการและควบคุมสต็อก (ติดตั้งเครื่องวัด) จำนวน 1 สินค้า คือ น้ำมันปาล์ม

14. การแจ้งข้อมูลและการกำหนดให้ปันส่วน จำนวน 1 สินค้า ได้แก่ หน้ากากอนามัย

15. การกำหนดราคาจำหน่าย จำนวน 1 สินค้า ได้แก่ หน้ากากอนามัย

16. การควบคุมการขนย้าย จำนวน 10 สินค้า ได้แก่

16.1 กระเทียมที่นำเข้าจากต่างประเทศ (52 จังหวัด)

16.2 ข้าวเปลือก ข้าวสาร (68 อำเภอ ใน 20 จังหวัด)

16.3 ข้าวสารในสต็อกของรัฐซึ่งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการ ข้าวมีมติเห็นชอบให้ระบายสู่ตลาดสาธารณะ (ทุกจังหวัด)

16.4 ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ (46 อำเภอ ใน 12 จังหวัด)

16.5 ข้าวสาลีที่นำเข้าจากต่างประเทศ (1 เขต 1 อำเภอ ใน 2 จังหวัด)

16.6 ข้าวบาร์เลย์ที่นำเข้าจากต่างประเทศ (1 เขต 1 อำเภอ ใน 2 จังหวัด)

16.7 น้ำมันปาล์ม (31 จังหวัด)

16.8 มะพร้าวผลแก่ เนื้อมะพร้าวขาว และเนื้อมะพร้าวแห้ง ที่นำเข้าจากต่างประเทศ (1 เขต 15 อำเภอ ใน 8 จังหวัด)

16.9 มันสำปะหลังสดและมันเส้น (48 อำเภอ ใน 12 จังหวัด)

16.10 หอมหัวใหญ่ที่นำเข้าจากต่างประเทศ (52 จังหวัด)

17. กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขการรับซื้อ และการแสดงราคาซื้อ จำนวน 4 สินค้า ได้แก่ ข้าวเปลือก ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ผลปาล์มน้ำมัน และหัวมันสำปะหลังสด

### 3. กำหนดให้แจ้งรายการและราคาสินค้าหรือบริการควบคุม และห้ามมิให้เปลี่ยนแปลง (มาตรา 26)

ได้กำหนดให้คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ มีอำนาจกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องแจ้งราคา มาตรฐาน คุณภาพ ขนาด ปริมาณ น้ำหนัก ชื่อและปริมาณวัตถุดิบเป็นส่วนประกอบของสินค้า และอาจห้ามจำหน่ายสินค้าแตกต่างจากรายการที่แจ้งไว้หรือจำหน่ายในราคาที่สูงกว่าราคาที่แจ้งไว้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเลขาธิการตามระเบียบที่คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการกำหนด

หลักเกณฑ์ดังกล่าวถือเป็นมาตรการเสริม โดยให้อำนาจแก่คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการติดตามความเคลื่อนไหวของราคา เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงราคาสินค้าและป้องกันการฉวยโอกาสเอารัดเอาเปรียบที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย และผู้บริโภค โดยมีแนวทางที่จะเร่งสำรวจต้นทุนและจำนวนสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพเพื่อกำหนดมาตรการรักษาระดับราคาดังกล่าวมิให้แพงขึ้น ทั้งนี้ ได้วางหลักเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณาการปรับปรุงราคาสินค้าและบริการ สำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่ประสงค์จะขอตั้งราคาหรือจำหน่ายสินค้าแตกต่างจากรายการหรือราคาที่แจ้งไว้ ดังต่อไปนี้

1. กรณีการตั้งราคาให้พิจารณาจากโครงสร้างต้นทุนของสินค้าที่แจ้ง แล้วนำมาเปรียบเทียบกับโครงสร้างต้นทุนมาตรฐาน หรือโครงสร้างต้นทุนพื้นฐานที่กรมการค้าภายในจัดทำขึ้น

2. กรณีการจำหน่ายแตกต่างจากรายการที่แจ้งไว้ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐาน คุณภาพ ขนาด ปริมาณ น้ำหนัก หรือปริมาณวัตถุดิบเป็นส่วนประกอบของสินค้าให้พิจารณาเปรียบเทียบกับสัดส่วนของราคาที่ผันแปรไป

3. กรณีการจำหน่ายแตกต่างจากราคาที่แจ้งไว้ ให้พิจารณาโครงสร้างต้นทุนของสินค้า การเปลี่ยนแปลงของต้นทุนการผลิต ต้นทุนสินค้าสำเร็จรูปที่นำเข้า

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีความมุ่งหมาย ก็เพื่อต้องการให้ราคาดังนั้นเป็นราคาที่ยุติธรรมสามารถทำให้การผลิตหรือการให้บริการดำเนินไปได้ และผู้บริโภคไม่ได้รับความเดือดร้อนโดยยึดหลัก คือ ปรับราคาเพื่อช่วยผู้ผลิต เนื่องจากราคาต่ำเกินไป และปรับราคาเพื่อช่วยผู้บริโภคเนื่องจากราคาสูงเกินไป

ซึ่งแนวการปรับราคาสินค้าและบริการ ต้องคำนึงสิ่งที่เป็นต้นทุน ไม่ว่าจะเป็นตัวแปรต่างๆ ในธุรกิจ อาทิต้นทุนทั้งหมด ผลตอบแทน ประสิทธิภาพการดำเนินงานของผู้ประกอบธุรกิจการแข่งขัน อุปสงค์และอุปทานของสินค้า เป็นต้น โดยผู้ยื่นคำขอต้องแสดงให้เห็นว่าราคา

ที่เป็นอยู่ในขณะนั้น เป็นอุปสรรคต่อการผลิตและการลงทุน อาจเพราะต้นทุนของสินค้าเปลี่ยนแปลงสูงขึ้น หรือราคาที่เป็นอยู่ทำให้ผู้ผลิต ผู้จำหน่ายได้ผลตอบแทนสูงหรือต่ำเกินไป

การพิจารณาตามหลักเกณฑ์ข้างต้น เลขาธิการคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการอาจรับฟังความเห็นหรือข้อมูลจากผู้บริโภค หรือผู้ประกอบการ และผู้เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

ปัจจุบันสินค้าที่ต้องแจ้งขออนุญาตการเปลี่ยนแปลงราคา และต้องได้รับอนุญาตจากเลขาธิการคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการก่อน มีทั้งสิ้น 7 รายการดังนี้ (1) นมผง (2) ผลิตภัณฑ์นมพร้อมบริโภคชนิดเหลว ไม่รวมถึงนมเปรี้ยว (3) ปุยเคมี (ยกเว้นปุยชนิดน้ำ) (4) ยาป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือโรคพืช (5) เหล็กแผ่นเคลือบดีบุก และเหล็กแผ่นเคลือบโครเมียม (6) อาหารสำเร็จรูปบรรจุภาชนะฉนวน (7) อาหารในภาชนะบรรจุปิดสนิท

#### 4. กำหนดให้แสดงราคาสินค้าหรือบริการ (มาตรา 28)

การแสดงราคาจำหน่ายสินค้านั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้ซื้อเพื่อจำหน่าย หรือผู้นำเข้า เพื่อจำหน่ายสินค้าหรือบริการแสดงราคาสินค้าหรือบริการ ในการนี้คณะกรรมการอาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการไว้ด้วยก็ได้ การใช้อำนาจข้างต้นนั้น ให้นำความในมาตรา 25 วรรคสอง และวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

บทบัญญัติในมาตรานี้เป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการที่ให้อำนาจในการกำหนดให้ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้ซื้อเพื่อจำหน่ายหรือผู้นำเข้าเพื่อจำหน่ายสินค้าหรือบริการแสดงราคาสินค้าหรือบริการ ในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการนี้ คณะกรรมการอาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการไว้ด้วยก็ได้ ซึ่งให้กระทำเป็นประกาศตามความจำเป็นแก่พฤติการณ์แห่งกรณี โดยคำนึงถึงภาระของผู้ปฏิบัติ โดยต้องระบุถึงเหตุผล และผู้ซึ่งต้องปฏิบัติตามประกาศไว้ด้วย ประกาศดังกล่าวให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันทีระบุไว้ในประกาศ และเมื่อได้มีประกาศแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

การพิจารณาบททวนการใช้อำนาจตามมาตรการข้างต้นนั้น บทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการในการพิจารณาบททวนการใช้อำนาจข้างต้นอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจโดยคำนึงถึงต้นทุน ค่าใช้จ่ายในการผลิต การนำเข้ามานิราชาณาจักร การส่งออกปอนกราชาณาจักร การซื้อ หรือการจำหน่ายและอัตรากำไรที่เหมาะสม รวมทั้งผลกระทบต่อการลงทุนในการขยายกำลังการผลิตในระยะต่อไปด้วย และเมื่อเห็นว่าภาวะเศรษฐกิจหรือข้อเท็จจริงที่อาศัยเป็นหลักในการพิจารณาการใช้อำนาจของคณะกรรมการเปลี่ยนแปลงไป

หรือสิ้นสุดลงให้คณะกรรมการประกาศเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการใช้อำนาจนั้นในราชกิจจานุเบกษา โดยไม่ชักช้า

การใช้อำนาจของคณะกรรมการตามมาตรา ๖๖ คณะกรรมการจะออกเป็นประกาศ คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง การแสดงราคาสินค้าและค่าบริการ ประจำปี โดยแต่ละปีจะมีจำนวนรายการสินค้าที่ต้องแสดงราคาสินค้าและค่าบริการแตกต่างกันออกไป ตามภาวะเศรษฐกิจ การค้า และความจำเป็นแก่พฤติการณ์แห่งกรณี ปัจจุบัน (2 กรกฎาคม 2563) กำหนดให้แสดงราคาสินค้าและบริการ ดังนี้

1. ให้แสดงราคาจำหน่ายสินค้า 240 รายการ และค่าบริการ 50 รายการ
2. ให้แสดงราคารับซื้อสินค้าเกษตร 28 รายการ
3. ให้แสดงราคาและรายละเอียดเกี่ยวกับการจำหน่ายสินค้าและบริการผ่านระบบ

พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์หรือออนไลน์ทุกสินค้าและบริการ

การใช้อำนาจของคณะกรรมการตามมาตรา ๖๖ เป็นการให้อำนาจคณะกรรมการ กำหนดมาตรการ ซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้มากที่สุดในปัจจุบันมาตราหนึ่ง เรียกว่า มาตรการให้แสดงราคาจำหน่าย เหตุผลในการใช้มาตรการนี้เพื่อให้ประชาชนผู้บริโภคได้รู้ว่าสินค้าที่ตนเองจะซื้อมีราคาจำหน่ายปลีก จำหน่ายส่งเท่าใดสามารถเปรียบเทียบได้ในระหว่างร้านค้าต่างๆ ที่ค้าขายแข่งขันกัน หากร้านค้าใดขายถูกกว่าก็ต้องแสดงราคาไว้ให้เห็น ประชาชนผู้บริโภคก็จะได้เลือกซื้อสินค้าตามที่ต้องการเป็นมาตรการที่ให้ผลดีต่อประชาชนในเบื้องต้น

การกำหนดให้แสดงราคาสินค้าและบริการในมาตรา ๖๖ ไม่จำเป็นต้องกำหนดเป็นสินค้าควบคุมก่อนจึงจะใช้มาตรการแสดงราคาสินค้าได้ คณะกรรมการสามารถกำหนดชนิดสินค้าที่จะกำหนดให้แสดงราคาสินค้าไว้เป็นบัญชีท้ายประกาศคณะกรรมการได้ทันที ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายเดิม คือ พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 การแสดงราคาสินค้าจะต้องกำหนดให้เป็นสินค้าควบคุมก่อนจึงจะใช้มาตรการได้ แต่ตามกฎหมายใหม่สามารถใช้ได้กับสินค้าทุกชนิดและไม่ต้องกำหนดเป็นสินค้าควบคุมเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสะดวกในการใช้อำนาจของคณะกรรมการตามมาตรา ๖๖ ใช้กับผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้ซื้อเพื่อจำหน่าย หรือผู้นำเข้าเพื่อจำหน่าย ซึ่งการแสดงราคาจำหน่ายนั้นจะกำหนดให้แสดงราคาจำหน่ายส่ง ราคาจำหน่ายปลีก ราคาจำหน่าย ณ โรงงานของผู้ผลิตหรือการแสดงราคาอื่นใดก็ได้ เช่น การแสดงราคารับซื้อสินค้าเกษตร หัวมันสำปะหลัง ข้าวเปลือก เป็นต้น คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการแสดงราคาสินค้าหรือบริการไว้ด้วยก็ได้ พิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติและเงื่อนไขนั้นต้องเป็นเรื่องการแสดงราคาสินค้าเท่านั้น จะไม่ใช้การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขเกี่ยวกับราคา ยกตัวอย่าง เช่น การกำหนดให้แสดงราคาขายปลีกมีขนาดตัวอักษรตามที่กฎหมายกำหนด หรือต้องแสดงชนิดของสินค้าที่บรรจุลงในสิ่งห่อหุ้มหรือต้องแสดงราคาสินค้าไว้ ณ ที่วางจำหน่าย การแสดงลักษณะให้กระทำโดยการเขียน การพิมพ์บนแผ่นกระดาษ แผ่นไม้ แผ่นกระเบื้อง ฝาผนังหรือวัสดุอื่น เป็นต้น แต่หากเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการ เงื่อนไขที่เป็นการกำหนดให้จำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าที่แจ้งไว้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ใช่หลักเกณฑ์เกี่ยวกับแสดงราคา

แต่เป็นหลักเกณฑ์เงื่อนไขเกี่ยวกับราคาสินค้าที่จะต้องใช้ตามมาตรา 25 (3) และใช้กับสินค้าควบคุมเท่านั้น ดังนั้น หากจะกำหนด หลักเกณฑ์เกี่ยวกับราคาจึงไม่สามารถใช้มาตรการตามมาตรา 28 ได้ตามเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้นการออกมาตรการตามมาตรา 28 จะต้องออกเป็นประกาศคณะกรรมการและต้องทบทวนอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เช่นเดียวกับการใช้มาตรการตามมาตรา 25 ซึ่งข้อความในวรรคท้ายของมาตรา 28 กำหนดให้นำความในมาตรา 25 วรรคสองและวรรคสามใช้บังคับด้วย

คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการได้ออกประกาศ เรื่อง การแสดงราคาสินค้าหรือค่าบริการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ซึ่งเป็นการออกมาตรการในการแสดงราคาสินค้าโดยการกำหนดให้ใช้ในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร โดยกำหนดให้ผู้จำหน่ายปลีกสินค้าตามบัญชีแนบท้ายของประกาศคณะกรรมการกลางรายการและบริการต้องแสดงราคาจำหน่ายปลีกหรือค่าบริการ

การแสดงราคาจำหน่ายปลีก กฎหมายยกเว้นให้ผู้ประกอบธุรกิจประเภทหาบเร่ขายของไม่ต้องแสดงราคาจำหน่ายปลีก แต่ในกรณีเร่ขายโดยรถยนต์ต้องมีการแสดงราคาจำหน่ายปลีกด้วยการแสดงราคาจำหน่ายปลีกให้กระทำโดยวิธีการเขียน พิมพ์ หรือกระทำให้ปรากฏ ด้วยวิธีอื่นบนแผ่นกระดาษ แผ่นไม้ แผ่นกระดาน พลาสติกหรือวัสดุอื่น และการแสดงราคาจำหน่ายต้องแสดงไว้ที่สินค้าที่จำหน่ายหรือสถานที่ให้บริการหรือบริเวณใกล้เคียงกับสินค้านั้น เช่น กรณีห้างสรรพสินค้าจะแสดง สินค้าปลีกไว้บนชั้นสินค้าเพียงชั้นเดียวก็ได้ ถ้าสินค้าที่วางบนชั้นเป็นสินค้าชนิดขนาดและบรรจุภัณฑ์เดียวกันทั้งหมด

การแสดงราคาสินค้ากรณีพิเศษมีหลายกรณี จึงต้องมีการกำหนดเงื่อนไข และวิธีแสดงราคาไว้เป็นกรณีพิเศษ คือ ก๊าซธรรมชาติที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับยานพาหนะน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งมีหัวจ่ายน้ำมันเชื้อเพลิงในสถานีบริการ การแสดงราคานอกจากจะต้องมีป้ายแสดงราคาขนาดใหญ่หน้าสถานีบริการแล้ว ยังต้องแสดงราคาจำหน่ายปลีกต่อหน่วยและน้ำมันและปริมาณน้ำมันหรือก๊าซที่จำหน่าย ณ หัวจ่าย รวมทั้งตัวเลขที่แสดงต้องไม่ต่ำกว่าสิบห้าเซนติเมตร คือ มีขนาดใหญ่ขึ้นกว่าราคาปกติและราคาที่แสดงไว้หน้าสถานีบริการกับราคาที่หัวจ่ายจะต้องตรงกัน

นอกจากนี้ยังมีสินค้าประเภทกระเช้าของขวัญ ชุดไทยธรรม ชุดสังฆทาน ซึ่งในห่อใหญ่ จะมีของรวมอยู่หลายรายการ จึงต้องแสดงราคาจำหน่ายปลีกของชุดรวมและต้องแสดงรายการสินค้า ขนาด น้ำหนักต่อหน่วย ปริมาณของการบรรจุและราคาของสินค้าแต่ละรายการที่บรรจุอยู่ในชุดของขวัญไทยธรรมและสังฆทาน ค่าภาชนะบรรจุถึง ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบว่าของที่ซื้อไปมีราคาแต่ละชิ้นเท่าไร

กรณีที่ต้องมีการคิดค่าใช้จ่ายอย่างอื่น เช่น ค่าภาษี ค่าเครื่องปรับอากาศ ค่าบริการของพนักงาน ไม่ว่าจะคิดเป็นจำนวนเงินหรือคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ จะต้องแสดงไว้ให้รู้ก่อนและต้องแสดงไว้ควบคู่กับสินค้าหรือบริการให้ชัดเจน

การแสดงราคาจำหน่ายปลีกสินค้าหรือค่าบริการที่ให้บริการ ให้แสดงราคาต่อหน่วยราคา หรือค่าบริการนั้นจะมีตัวเลขภาษาใดก็ได้ แต่ต้องมีตัวเลขอารบิกอยู่ด้วย ในลักษณะที่เห็นได้

ชัดเจนและเปิดเผย สามารถอ่านได้โดยง่าย สำหรับข้อความหรือรายการที่แสดงควบคู่กับราคาจำหน่าย หรือค่าบริการต้องเป็นภาษาไทย แต่จะมีภาษาอื่นด้วยก็ได้

กฎหมายยังกำหนดกรณีที่มีเหตุจำเป็น โดยสภาพของสินค้าหรือบริการไม่สามารถแสดงราคาตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ได้ การแสดงราคาสามารถทำได้โดยการจัดทำบัญชีแสดงรายการสินค้าหรือบริการ การจัดทำบัญชีดังกล่าวต้องจัดให้มีในที่เปิดเผย ผู้บริโภคสามารถขอดูได้ตลอด เช่น กรณีรายการอาหารในห้องอาหารหรือบัญชีรายการซ่อมรถ ซึ่งรายการทั้งหมดต้องแสดงเป็นบัญชีไว้ด้วย สำหรับกรณีราคาสินค้าที่พิมพ์ไว้บนสินค้าแล้วจากผู้ผลิต ผู้นำเข้า หากผู้ประกอบการประสงค์ที่จะจำหน่ายปลีกตามราคาที่ไม่ต้องแสดงราคาอื่นๆ อีก เพราะถือว่าราคาที่พิมพ์ไว้ นั้น เป็นการแสดงราคาจำหน่ายปลีกแล้ว แต่หากประสงค์ที่จะขายในลักษณะที่แตกต่างจากที่พิมพ์ราคาไว้ก็สามารถทำได้โดยการลบราคาเดิมที่เขียนไว้ แล้วแสดงราคาจำหน่ายปลีกลงบนสินค้าหรือบริการนั้นๆ ได้

ประเด็นปัญหาเกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน คือ กรณีที่มีการแสดงราคาจำหน่ายปลีกไว้ แต่ขายจริงต่ำกว่าราคาที่แสดงไว้จะถือว่าฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่นั้น ซึ่งเมื่อเทียบกับกฎหมายเกี่ยวกับการขายสูงหรือต่ำกว่าราคาที่ แสดงไว้มีความผิดเพราะกฎหมายแก้ไขคำว่า แสดงราคาไว้ให้ถือเป็นราคาขาดตัว ซึ่งหมายถึงราคาที่แสดงไว้เป็นราคาขาดตัวไม่สามารถขายในราคาสูงกว่าหรือต่ำกว่าได้ จะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายทุกกรณี แต่ตามกฎหมายใหม่กฎหมายเขียนไว้ชัดเจนว่าในกรณีที่แสดงราคาไว้แล้วต่อมาขายต่ำกว่าราคาที่แสดงไว้ไม่ถือเป็นความผิด แต่หากขายสูงกว่าราคาที่แสดงไว้จะเป็นความผิด เช่น น้ำดื่มแสดงราคาไว้ว่าขายขวดละ 10 บาท แต่ขายจริงคิดขวดละ 15 บาท ในกรณีนี้ถือว่าฝ่าฝืนประกาศคณะกรรมการ และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ฐานความผิด คือ ไม่แสดงราคาจำหน่ายปลีกน้ำดื่มบรรจุขวดโดยไม่มีการแสดงราคามีโทษปรับไม่เกิน หนึ่งหมื่นบาท

สำหรับในกรณีนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าแม้จะมีการแสดงราคาจำหน่ายปลีกน้ำดื่มบรรจุขวดแล้วแต่การแสดงราคาดังนั้น ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการที่คณะกรรมการอาจกำหนด จึงมีความผิดฐานไม่แสดงราคาสินค้า

ปัญหาการแสดงราคาสินค้าขึ้นเดียวกัน แต่มีสองราคาจะถือเป็นการฝ่าฝืนประกาศฉบับนี้หรือไม่ ซึ่งกรณีนี้ได้มีการตรวจสอบกับจังหวัดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว โดยผู้ขายน้ำดื่มบรรจุขวดขนาด 150 ซีซี จะต้องแสดงราคาว่าขายคนไทยขวดละ 10 บาท ขายคนต่างชาติขวดละ 20 บาท ซึ่งในกรณีนี้เห็นว่าได้แสดงราคาจำหน่ายปลีกสินค้าตามหลักเกณฑ์และมาตรการที่กำหนดไว้แล้ว แต่การเลือกปฏิบัติที่จะขายคนไทยราคาต่ำกว่าที่ขายคนต่างชาติ นั้น เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคที่เป็นคนต่างชาติ แต่ผู้ประกอบการจะไม่มี ความผิดฐานฝ่าฝืนประกาศคณะกรรมการฉบับนี้ ซึ่งในกรณีดังกล่าวหากนำไปเปรียบเทียบกับกรณีการเข้าเขตพื้นที่อันตรายสถานในประเทศไทยกับต่างประเทศก็จะมีการตั้งราคาค่าธรรมเนียมผ่านประตูเข้าไปชมโดยคนท้องถิ่นในประเทศนั้นๆ จะมีค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการถูกกว่าคนต่างชาติเช่นกัน



## 5. ห้ามมิให้ค้ากำไรเกินสมควร (จงใจทำให้ราคาสินค้าต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการ)

สำหรับเรื่องการจงใจทำให้ราคาสินค้าต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ.2542 มาตรา 29 กำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการใดๆ โดยจงใจที่จะทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการใด โดยคณะกรรมการอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่า เป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควรหรือทำให้เกิดปั่นป่วน ซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการใดก็ได้ หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

บทบัญญัติในมาตรานี้เป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการที่ให้อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่า เป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดปั่นป่วน ซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการใดก็ได้ หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

บทบัญญัติตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการฉบับนี้ เป็นบทบัญญัติที่มีโทษในทางอาญา โดยผู้ฝ่าฝืนจะมีโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับ ไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ดังนั้นการตีความบทบัญญัติตามมาตรา 29 จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด และตีความในทางขยายความไม่ได้

เมื่อพิจารณาความในมาตรา 29 แล้วจะเห็นว่าไม่ได้มีข้อความกำหนดให้สินค้าและบริการตามมาตรา 29 เป็น สินค้าและบริการควบคุมก่อน ฉะนั้น สินค้าและบริการที่จะเข้าอยู่ในบังคับของมาตรา 29 จึงเป็นสินค้าและบริการทุกประเภททั้งที่เป็นสินค้าควบคุมหรือบริการควบคุมและไม่ใช้สินค้าควบคุมหรือบริการควบคุม

สำหรับคำว่า ดำเนินการใดๆ นั้น เป็นคำที่ใช้แทนความหมายว่า ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้นทำให้มีผลไปกระทบที่ราคา พิจารณาจากผลกระทบท่าว่า ราคานั้นแสดงว่าผู้ประกอบการจะต้องมีการดำเนินการขายสินค้าหรือบริการก่อนเพราะหากไม่ขายสินค้าหรือบริการ ก็ไม่มีส่วนที่จะไปกระทบต่อราคาให้สูง ต่ำ หรือปั่นป่วนเกิดขึ้น แต่การดำเนินการใดๆ ตามมาตรา 29 จำกัดความหมายไว้อย่างแคบหรือหมายความเฉพาะการขายสินค้าหรือบริการ หรืออย่างกว้าง ซึ่งจะหมายความรวมถึงการกระทำใดๆ ที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อราคาด้วยนั้น ต้องมีความหมายให้กว้างกว่าการขายสินค้าหรือบริการ ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อมีนาคม พ.ศ. 2541 ให้คำวินิจฉัยว่า ความหมายของคำว่าดำเนินการใดๆ ในพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใกล้เคียงและมีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้ เช่นเดียวกับมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้อธิบายว่าการดำเนินการใดๆ ในมาตรา 29 นี้เป็นคำที่ต้องใช้ในความหมายกว้างไม่จำกัดเฉพาะกรณีขายเท่านั้นแต่ให้มีความหมายรวมถึงการกระทำใดๆ ก็ตามที่ทำให้เกิดผลต่อราคาสินค้า

องค์ประกอบความผิดในเรื่องเจตนาตามมาตรา 29 กฎหมายใช้คำว่า “จงใจ” ซึ่งหมายความว่า เจตนาจะกระทำให้เกิดผลในทางกฎหมาย ประกอบด้วยเจตนาธรรมดาและเจตนาพิเศษ

1. เจตนาธรรมดา คือ เจตนาธรรมดา คือ จงใจกระทำ กล่าวคือ ผู้กระทำโดยรู้สึกนึกในการกระทำและขณะเดียวกันผู้กระทำก็ประสงค์ต่อผลหรือยอมเสี่ยงเห็นผลของการกระทำที่ได้มุ่งกระทำลงไปแล้ว นั้น

2. เจตนาพิเศษ ประกอบด้วย เจตนาพิเศษ 3 ประการ ดังนี้

2.1 เพื่อจะทำให้ราคาต่ำเกินสมควร

2.2 เพื่อจะทำให้ราคาสูงเกินสมควร

2.3 เพื่อจะทำให้ปั่นป่วนซึ่งราคา

การกระทำโดยเจตนาพิเศษทั้ง 3 ประการ ที่กล่าวมาจะต้องกระทำโดยมุ่งผลสุดท้ายให้เกิดผลกระทบไปที่ราคาสินค้าหรือบริการ ถ้าเป็นการกระทำที่เกิดผลสุดท้ายไม่ได้กระทบกับราคาสินค้าหรือบริการจะไม่เข้าอยู่ในข่ายบังคับของมาตรา 29

สำหรับคำว่าจงใจทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้ปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการใดนั้น จะมีหลักเกณฑ์ หรือวิธีการที่จะพิจารณาว่าราคาเท่าใดจึงจะถือว่าต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้ปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการใดนั้น เนื่องจากยังไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ปฏิบัติหน้าที่จึงจะต้องเป็นผู้พิจารณาเป็นรายกรณีๆ ไปว่าการกระทำนั้นๆมีผลให้ราคาสินค้าต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือปั่นป่วนซึ่งราคาหรือไม่

## 6. ห้ามมิให้กักตุน ปฏิเสธ ประวิง การจำหน่ายสินค้าควบคุม

เป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้กระทำการใดๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย (มาตรา 30) ซึ่งแยกได้เป็นสองประเภท กล่าวคือ

6.1 ห้ามมิให้บุคคลใดกักตุนสินค้า

คำว่า “กักตุนสินค้า” กฎหมายไม่ได้บัญญัติบทนิยามไว้ แต่จะเป็นความผิดได้โดยเอาพฤติการณ์การกระทำเป็นเครื่องวินิจฉัยพิสูจน์ให้เห็นความผิด ซึ่งแยกได้เป็นสองกรณี

6.1.1 โดยมีสินค้าควบคุมไว้ในครอบครองเกินปริมาณที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะกรรมการตามมาตรา 25 (12)

ความผิดกรณีนี้จะเกิดได้ต่อเมื่อคณะกรรมการได้ออกประกาศโดยใช้อำนาจตามมาตรา 25 (12) ก่อนโดยบังคับให้ครอบครองสินค้าควบคุมไว้ในปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด เช่น ประกาศคณะกรรมการที่กำหนดให้ผู้ใดครอบครองน้ำมันปาล์มที่ใช้ปรุงอาหารได้ไม่เกินคนละ 100 กิโลกรัม เพื่อป้องกันการกักตุนและไม่ให้เกิดการขาดแคลน หากผู้ใดครอบครองเกินกว่า 100 กิโลกรัม ผู้นั้นก็จะมีคามผิดฐานกักตุนสินค้า โดยครอบครองสินค้าเกินปริมาณที่กำหนด เป็นต้น

6.1.2 เก็บสินค้าควบคุมไว้ ณ สถานที่อื่นนอกจากสถานที่เก็บตามที่ได้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 25 (5)

ความผิดกรณีนี้จะเกิดได้ต่อเมื่อคณะกรรมการได้ออกประกาศโดยใช้อำนาจตาม มาตรา 25 (5) โดยการกักตุนสินค้าในลักษณะนี้จะต้องประกอบกับการกำหนดมาตรการให้แจ้งปริมาณและสถานที่เก็บ เพื่อให้ทราบว่ามีปริมาณอยู่เท่าใดและเก็บไว้ในสถานที่ใดบ้าง เช่น ประกาศคณะกรรมการกำหนดให้ผู้ครอบครองแจ้งปริมาณและสถานที่เก็บเหล็กเส้นไว้กับพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อป้องกันการกักตุนสินค้าควบคุม กรณีหากผู้ครอบครองรายใดได้แจ้งปริมาณและสถานที่เก็บเหล็กเส้นไว้ ณ สถานที่ใด แต่ได้นำเหล็กเส้นบางส่วนหรือทั้งหมดไปเก็บไว้ ณ สถานที่อื่นอีกแห่งหนึ่ง ซึ่งไม่ได้แจ้งไว้เพื่อหลีกเลี่ยงหรือซ่อนเร้นไม่ให้ทางราชการเข้าควบคุมได้ กรณีนี้เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบก็就会有ความผิดฐานกักตุนสินค้า โดยเก็บสินค้าควบคุมไว้ ณ สถานที่อื่นนอกจากสถานที่เก็บตามที่ได้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และการนำไปเก็บไว้ที่อื่นผู้กระทำก็มีความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 อีกด้วย

#### 6.2 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการฝ่าฝืนตามที่กฎหมายกำหนด

คือไม่นำสินค้าควบคุมที่มีไว้เพื่อจำหน่ายออกจำหน่าย หรือเสนอขายปกติ หรือปฏิเสธการจำหน่าย หรือประวิงการจำหน่าย หรือการส่งมอบสินค้าควบคุมโดยไม่ให้เหตุอันสมควร การกักตุนสินค้าในลักษณะนี้จะเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นได้ทั้งการกระทำหรือละเว้นการกระทำ โดยไม่ต้องมีประกาศกำหนดมาตรการของคณะกรรมการมาประกอบ ซึ่งต่างกับสองลักษณะแรกที่ได้กล่าวมาแล้ว

โดยมีองค์ประกอบของการกระทำความผิด ดังนี้

ผู้ที่กระทำความผิดมาตรานี้ได้จะเป็นผู้ใดก็ได้ ซึ่งมีสินค้าควบคุมไว้เพื่อจำหน่าย หากมีสินค้าควบคุมไว้เพื่อการอื่นย่อมไม่เข้ามาตรานี้ และกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดและต้องกระทำไปโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร ดังนั้นหากมีเหตุผลอันสมควรก็จะเป็นความผิดตามมาตรา 25 เช่น ผู้จำหน่ายสินค้าควบคุมน้ำตาลทรายรายหนึ่ง ไม่ยอมจำหน่ายน้ำตาลทรายที่มีไว้เพื่อจำหน่ายให้แก่ผู้ซื้อชื่อ ใดๆ ที่ในร้านของตนก็มีน้ำตาลทรายในครอบครองจำนวนหนึ่ง ผู้จำหน่ายก็就会有ความผิดฐานกักตุนสินค้าควบคุมโดยปฏิเสธการจำหน่ายน้ำตาลทราย

### 7. ห้ามมิให้หยุดให้บริการควบคุม

บทบัญญัติในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ได้แยกไว้ชัดเจนในส่วนของการควบคุม ซึ่งลักษณะของการนั้น ตามสภาพแล้วไม่อาจเกิดการกักตุนขึ้นได้เหมือนกับสินค้า จึงได้แยกมาตรานี้ออกมาเป็นกรณีเฉพาะของการให้บริการ ซึ่งจะต้องประกาศให้เป็นบริการควบคุมก่อนจึงจะเข้าข้อห้ามของมาตรานี้ เช่น ได้ประกาศกำหนดให้บริการรับฝากสินค้าหรือบริการให้เข้าสถานที่เก็บสินค้า เป็นบริการควบคุม หากผู้ประกอบการในบริการดังกล่าวหยุดให้บริการตามปกติ หรือปฏิเสธการให้บริการ หรือประวิงการให้บริการ โดยไม่มีเหตุอันสมควรแล้ว ผู้ประกอบการนั้นก็就会有ความผิดฐานหยุด หรือปฏิเสธ หรือประวิงการให้บริการโดยไม่มีเหตุอันสมควร แล้วแต่กรณี

### การกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยการแทรกแซงโดยภาครัฐ

ในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมอาศัยกลไกตลาดการแข่งขันเป็นเครื่องมือสำคัญ แต่ในบางกรณีรัฐมีความจำเป็นต้องเข้าแทรกแซง กรณีที่ประโยชน์สาธารณะมีมากกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคลจากการใช้สิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายเอกชน การป้องกันและแก้ไขการผูกขาดทางเศรษฐกิจ การกำกับดูแลตลาดผูกขาดแบบธรรมชาติ การแทรกแซงในกรณีตลาดล้มเหลว นอกจากกรณีที่เป็นข้อยกเว้นดังกล่าว รัฐไม่ควรที่จะเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจแต่ควรปล่อยให้ภาคเอกชนมีเสรีภาพในการประกอบธุรกิจแข่งขันอย่างเต็มที่ เพราะกลไกตลาดจะได้ทำงานอย่างเต็มที่

ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างของการดำเนินการกำกับดูแลราคาสินค้าเกษตรที่รัฐได้เข้าไปแทรกแซง ซึ่งปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นควบคู่กับภาคเกษตรกรรมไทยมาโดยตลอด และเป็นประเด็นที่รัฐบาลให้ความสำคัญและหาวิธีการที่เหมาะสมเพื่อช่วยเหลือให้เกษตรกรสามารถขายผลผลิตได้ในราคาที่เป็นธรรม และสามารถดำรงชีพอยู่ได้ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกและความผันผวนของราคาพืชผลการเกษตร รัฐจึงได้เข้ามากำหนดเป็นมาตรการและนโยบายสำคัญต่างๆ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน ช่วยเหลือและแก้ปัญหาให้กับเกษตรกร ดังนี้

## 1. การประกันรายได้เกษตรกร

เป็นนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งหวังให้เกษตรกรมีรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พร้อมทั้งสร้างหลักประกันความมั่นคงในการประกอบอาชีพให้แก่เกษตรกร โดยมีหลักการสำคัญคือ การให้เกษตรกรมีรายได้ชดเชยจากสถานการณ์ราคาพืชผลการเกษตรตกต่ำ และไม่สามารถจำหน่ายพืชผลได้ในราคาอย่างที่เหมาะสม โดยเปิดโอกาสให้เกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนได้รับเงินส่วนต่างจากรายได้ที่รัฐบาลประกัน ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาพืชผลการเกษตรที่รัฐบาลประกันมี 5 ชนิด ได้แก่ ข้าว ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มันสำปะหลัง ปาล์มน้ำมัน และยางพารา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1.1 ช่วยป้องกันความเสี่ยงด้านราคา เพื่อไม่ให้เกษตรกรประสบปัญหาขาดทุนให้เกษตรกรได้รับราคาที่เหมาะสมกับราคาตลาด

1.2 ลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ

1.3 ทำให้กลไกตลาดสินค้าเกษตรทำงานได้ตามปกติ และผู้ประกอบการสามารถแข่งขันทางการค้าได้

## 2. การชดเชยดอกเบี้ยในการเก็บสต็อกสินค้าเกษตร

เป็นการดำเนินการแทรกแซงโดยรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ คือ

2.1 เป็นการส่งเสริมสินเชื่อทุกประเภทที่มีวัตถุประสงค์ในการรับซื้อสินค้าเกษตรเพื่อเก็บสต็อกให้ผู้ประกอบการค้าสินค้าเกษตร เพื่อเป็นการชะลอผลผลิต โดยเป็นการส่งเสริมกลไกตลาดเสรีที่ไม่แทรกแซงกลไกตลาด แต่เป็นการเสริมสร้างสภาพคล่องให้ผู้ประกอบการสามารถรับซื้อสินค้าเกษตรได้เพิ่มมากขึ้น

2.2 เพื่อลดดอกเบี้ยทางการค้าซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการเก็บสินค้าไว้เพื่อเป็นหลักประกัน เป็นแรงจูงใจและช่องทางเลือกในทางการค้าของผู้ประกอบการในการเก็บรักษาสต็อกสินค้า

เกษตรกรในช่วงที่ผลผลิตออกสู่ตลาดมากไว้เพื่อจำหน่ายในช่วงเวลาที่เหมาะสม รวมทั้งจะเกิดจิตวิทยาทางการค้าและการตลาดสินค้าเกษตร

2.3 เพื่อให้มีการแข่งขันรับซื้อด้านราคาตลาดมากขึ้น เนื่องจากผู้ประกอบการมีต้นทุนการรับซื้อที่ลดลงอันจะเกิดประโยชน์ต่อเกษตรกร

ผลจากการแทรกแซงโดยภาครัฐดังกล่าว ได้ส่งผลให้ราคาสินค้าเกษตรมีเสถียรภาพและราคาปรับตัวสูงขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์และส่งผลดีต่อเกษตรกร

## การกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยกระบวนการอื่น

ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างการดำเนินการของภาครัฐในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยกระบวนการอื่น ซึ่งส่งผลให้มีการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยตรงและทางอ้อม ดังนี้

1. จัดระดับความสำคัญของสินค้าที่กำกับดูแลในแต่ละเดือน เพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสม ปัจจุบันกำหนดกรอบรายการสินค้าที่กำกับดูแล จำนวน 207 สินค้า และ 23 บริการ โดยจัดลำดับความสำคัญของการติดตามดูแลราคาสินค้าและบริการ คือ

1.1 Sensitive List (SL) เป็นสินค้าและบริการที่คาดว่าจะมีปัญหาในช่วงต่อไป โดยมีสถานการณ์บ่งชี้ เช่น ราคาวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตมีแนวโน้มสูงขึ้น หรือตลาดมีความต้องการมากขึ้น ซึ่งพิจารณาจากปฏิทินสินค้าฤดูกาล จำเป็นต้องติดตามราคาและภาวะตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศเป็นประจำทุกวันอย่างใกล้ชิด พร้อมทั้งให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบราคาจำหน่ายอย่างเข้มงวดและต่อเนื่องในเขตกรุงเทพและปริมณฑล และหากเกิดภาวะวิกฤตอาจกำหนดมาตรการเพิ่มเติม เช่น

1.1.1 กำหนดรายการสินค้าและบริการควบคุมเพิ่มเติม

1.1.2 ควบคุมราคาจำหน่ายอย่างเข้มงวด

1.1.3 กำหนดให้มีการปันส่วนสินค้า

1.1.4 จัดหาสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพและจัดระบบการจำหน่ายให้มีสินค้าเพียงพอกับความต้องการ

1.2 Priority Watch List (PWL) เป็นสินค้าและบริการที่ต้องใช้วัตถุดิบทั้งในประเทศและนำเข้าจากต่างประเทศและราคายังมีความผันผวนต้องเฝ้าติดตามภาวะและสถานการณ์อย่างใกล้ชิดเป็นพิเศษสัปดาห์ละ 2 ครั้ง โดยให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบราคาจำหน่ายและหากเกิดภาวะวิกฤตอาจกำหนดมาตรการเพิ่มเติม เช่น

1.2.1 เชื่อมโยงให้ผู้จำหน่ายปลีกรับสินค้าโดยตรงจากผู้ผลิต/จำหน่าย

1.2.2 จัดระบบการผลิตและจำหน่ายสินค้า รวมถึงสินค้าที่เป็นปัจจัยการผลิต

1.2.3 ป้องกันมิให้มีการกักตุนสินค้า

1.3 Watch List (WL) เป็นสินค้าและบริการที่อยู่ในภาวะปกติ ยังไม่มีข้อมูลบ่งชี้ว่าราคาและภาวะตลาดเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมโดยได้กำหนดมาตรการในการกำกับดูแล ดังนี้

1.3.1 ติดตามภาวะราคาสินค้าและสถานการณ์สินค้าและบริการเป็นประจำทุกรายปักษ์ รวมทั้งตรวจสอบและกำกับดูแลมิให้มีการฉวยโอกาสเอาเปรียบผู้บริโภค โดยกองตรวจสอบและปฏิบัติการ

1.3.2 เปิดสายด่วน 1569 ตลอด 24 ชั่วโมง เพื่อรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค

2. การติดตามภาวะสินค้าและบริการ เพื่อเสนอมาตรการในการกำกับดูแล โดยการเก็บข้อมูลพื้นฐานของสินค้า รวมทั้งปัจจัยที่มีผลกระทบต่อสินค้า เช่น ราคาวัตถุดิบสำคัญ ราคาน้ำมัน เชื้อเพลิง อัตราแลกเปลี่ยน ค่าแรงงาน ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา อัตราดอกเบี้ย เป็นต้น เพื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ ปัญหา และแนวโน้มที่อาจจะเกิดขึ้น และกำหนดมาตรการหรือแนวทางการแก้ไขปัญหา

3. การวิเคราะห์ความเหมาะสมของราคาสินค้าและบริการ โดยพิจารณาราคาจำหน่ายสินค้าให้มีความเหมาะสม เป็นธรรมกับผู้บริโภค มีปริมาณเพียงพอ ครบถ้วนเหมาะสมกับภาวะต้นทุนที่มีการเปลี่ยนแปลงซึ่งได้กำหนดแนวทางในการกำกับดูแลสินค้าทั้งต้นทาง (ณ โรงงาน) และปลายทาง (จำหน่ายปลีก) โดยใช้มาตรการทางกฎหมาย (พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542) และมาตรการบริหารมาเป็นเครื่องมือในการดำเนินการวิเคราะห์ความเหมาะสมของราคาและค่าบริการ

4. การประกาศราคาแนะนำ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดราคาจำหน่าย (Guideline) ว่าราคาที่เหมาะสมควรจะเป็นเท่าไร เป็นการขึ้นาราคาตลาด การไม่ปฏิบัติตามยังไม่มีผลผิดตามกฎหมายแต่อย่างใด แต่เป็นข้อพิจารณาที่ภาครัฐจะใช้มาตรการที่เข้มข้นขึ้นระยะต่อไป

5. การขึ้นาราคาตลาดโดยการจัดงานจำหน่ายสินค้าราคาต่ำกว่าท้องตลาดทั่วไปในที่ต่างๆ การจัดประเภทสินค้าราคาถูก (อาหารจานเดียว) จัดกิจกรรมลดราคาสินค้าโดยร่วมมือกับโมเดิร์นเทรด เป็นต้น ทำให้ราคาสินค้าในท้องตลาดต้องปรับตัวลดลง แต่การดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นการดำเนินการในระยะสั้นๆ เพื่อมิให้กลไกตลาดได้รับผลกระทบ

6. การใช้มาตรการบริหาร เป็นการเข้าไปกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการ โดยไม่ใช้อำนาจกฎหมาย เช่น การขอความร่วมมือให้ผู้ประกอบการแจ้งให้ทราบก่อนการเปลี่ยนแปลงราคา การขอความร่วมมือผู้ประกอบการตรึงราคาหรือชะลอการปรับราคาจำหน่ายสินค้าเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้ผู้บริโภคในภาวะต่างๆ หรือการขอความร่วมมือให้ผู้ประกอบการจำหน่ายสินค้าให้สอดคล้องกับต้นทุน และให้มีสินค้ากระจายให้เพียงพอต่อความต้องการ เป็นต้น

## สรุป

มาตรการการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ ปัจจุบันใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการเป็นหลัก ที่สามารถกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการได้ อาทิ การกำหนดสินค้าหรือบริการที่พบว่าสินค้าหรือบริการนั้นมีการกำหนดราคาซื้อ ราคาจำหน่าย หรือกำหนดเงื่อนไขและวิธีปฏิบัติทางการค้าอันไม่เป็นธรรม การกำหนดเงื่อนไขในการควบคุมราคาบางประการ การให้แจ้งราคาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และห้ามเปลี่ยนแปลงราคาจนกว่าจะได้รับอนุญาต การกำหนดให้แสดงราคาสินค้าหรือบริการ การใช้บทบัญญัติที่ห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควร การห้ามกักตุนซึ่งจะส่งผลต่อราคา ห้ามหยุดให้บริการ นอกจากนี้ภาครัฐยังดำเนินการแทรกแซงราคา เช่น การประกันรายได้สินค้าเกษตร การชดเชยดอกเบี้ย รวมถึงการใช้อำนาจบริหารต่างๆ การติดตามวิเคราะห์ราคา การประกาศราคาแนะนำเพื่อขึ้นาตลาด เป็นต้น แต่จากการศึกษาพบว่าการใช้อำนาจ

ทางกฎหมาย หรือการดำเนินการที่ผ่านมา ยังมีปัญหาอุปสรรคที่สำคัญบางประการ ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์และมีข้อเสนอแนะในการศึกษาต่อไป

## บทที่ 4

# วิเคราะห์ปัญหา แนวทางการปรับปรุงแก้ไขมาตรการ ทางกฎหมาย มาตรการบริหาร และกระบวนการ ในการกำกับดูแลสินค้าและบริการ

## ปัญหาการกำหนดมาตรการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการภายใต้ระบบ เศรษฐกิจแบบเสรีนิยม

ประเทศไทยแม้จะมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรี แต่ในปัจจุบันก็ยังมีกฎหมายที่เข้ามาควบคุมหรือแทรกแซงราคาสินค้าและบริการ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 โดยสามารถที่จะกำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม ให้ผู้ซื้อซื้อในราคาไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนดหรือให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด หรือตรึงราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง (มาตรา 25 (1)) กำหนดอัตรากำไรสูงสุดต่อหน่วยของสินค้าหรือบริการควบคุมที่ผู้จำหน่ายจะได้รับจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม หรือกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขายสินค้าหรือบริการควบคุมในแต่ละช่วงการค้า (มาตรา 25 (2)) รวมถึงการสั่งให้จำหน่ายสินค้าหรือบริการตามราคาที่กำหนด (มาตรา 25 (10)) การป้องกันการค้ากำไรเกินควร โดยกำหนดข้อห้ามผู้ประกอบการธุรกิจกระทำการค้ากำไรเกินควรไว้ กล่าวคือห้ามทำให้ราคาหรือค่าบริการต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้าและบริการ (มาตรา 29) แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติในส่วนอื่น ที่เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการในการติดตามความเคลื่อนไหวของราคาสินค้าและบริการควบคุมและสอดส่องพฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากการค้ากำไรเกินควรซึ่งช่วยเสริมการทำงานของกฎหมายแข่งขันทางการค้า แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะมีบทบัญญัติในส่วนของการควบคุมหรือแทรกแซงราคาสินค้าหรือบริการ ซึ่งอาจไม่เป็นผลดีหรือส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจ หรือไม่เป็นไปตามระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมก็ตาม แต่ก็ยังมีบทบัญญัติในส่วนอื่นที่ช่วยตรวจสอบการกำหนดราคาสินค้าและบริการเพื่อป้องกันการค้ากำไรเกินควร อันเป็นบทบัญญัติที่เสริมจากกฎหมายการแข่งขันทางการค้า ในการคุ้มครองผู้บริโภค ดังนั้นกฎหมายฉบับนี้จึงยังมีความจำเป็น สำหรับประเทศไทยในการนำมาบังคับใช้ต่อไป แต่ในส่วนของการควบคุมหรือแทรกแซงราคาจะต้องลดการบังคับใช้ลงเพื่อเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยจะจำกัดขอบเขตในสินค้าหรือบริการเท่าที่จำเป็นบางประเภทเท่านั้น

อย่างไรก็ดีแม้ว่าปัจจุบันพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะมีบทบัญญัติและองค์กรในการกำกับดูแลเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมในด้านราคาสินค้าและบริการ และได้มีการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลและคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องนี้แล้วก็ตาม แต่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมของประเทศไทย ไม่อาจนำพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้ได้อย่างเข้มงวดมากนัก ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสินค้า



หรือบริการให้ผู้ซื้อซื้อในราคาไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด หรือให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด หรือตรึงราคาใดราคาหนึ่ง ตามมาตรา ๒๕ (๑) การกำหนดอัตรากำไรสูงสุดต่อหน่วยของสินค้าหรือบริการที่ผู้จำหน่ายจะได้รับจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ หรือกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขายสินค้าหรือบริการ ในแต่ละช่วงการค้า ตามมาตรา ๒๕ (๒) การกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการและเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการผลิต การนำเข้า การส่งออก การซื้อ การจำหน่าย หรือการเก็บรักษาสินค้าหรือบริการ ตามมาตรา ๒๕ (๓) การกำหนดให้แจ้งปริมาณ สถานที่เก็บ ต้นทุน ค่าใช้จ่าย แผนการผลิต แผนการนำเข้า แผนการส่งออก ตามมาตรา ๒๕ (๕) การกำหนดให้มีการเก็บหรือเพิ่มปริมาณการเก็บสำรองสินค้า ตามมาตรา ๒๕ (๖) การห้ามหรืออนุญาตให้ส่งออกไปนอกหรือนำเข้า ตามมาตรา ๒๕ (๗) การสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต การนำเข้า การซื้อ การจำหน่าย การเก็บรักษา ตามมาตรา ๒๕ (๘) การจัดให้มีการปันส่วนในการซื้อและการจำหน่ายตามมาตรา ๒๕ (๙) การสั่งให้จำหน่ายสินค้าหรือบริการตามปริมาณและราคาที่กำหนด ตามมาตรา ๒๕ (๑๐) การห้ามจำหน่าย ให้ ใช้อเอง ยักยอก หรือเปลี่ยนสภาพสินค้าหรือบริการเกินปริมาณที่กำหนด การค้ากำไรเกินควรตามมาตรา 29 เป็นต้น ซึ่งในบางกรณีภาครัฐต้องแทรกแซงโดยใช้อำนาจบริหาร เช่น การขอความร่วมมือให้ผู้ประกอบการแจ้งให้ทราบก่อนการเปลี่ยนแปลงราคา ให้ตรึงราคาหรือชะลอการปรับราคาจำหน่าย การขอความร่วมมือให้ผู้ประกอบการจำหน่ายสินค้าให้สอดคล้องกับต้นทุน การเข้าแทรกแซงราคาหรือกิจกรรมในทางธุรกิจ การใช้มาตรการกฎหมายทางอ้อม การใช้สื่อและกลยุทธ์ต่างๆ เข้ามาดำเนินการแทนการนำกฎหมายมาใช้บังคับอย่างเข้มงวด ซึ่งการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการดังกล่าวได้ค้นพบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารและการบังคับใช้กฎหมายบางประการ

มาตรการต่างๆ ที่ภาครัฐประกาศออกมาเพื่อกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจในทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 หรืออำนาจในทางบริหาร ต่างก็เป็นการแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาดที่อาจส่งผลกระทบต่อทั้งในแง่บวกและแง่ลบแตกต่างกันไป ซึ่งปัญหาว่ามาตรการดังกล่าวมีความจำเป็นหรือมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด หากเป็นการตอบทางเศรษฐศาสตร์ จะเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพด้วยการทำงานของกลไกตลาดย่อมน่าจะเป็นสิ่งที่ดีที่สุด แต่หากเป็นการตอบทางสังคมด้วยการใช้กฎหมายเข้ามากำกับดูแล คำตอบในทางเศรษฐศาสตร์อาจถูกโต้แย้งหรือมีน้ำหนักไม่เพียงพอ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความจำเป็นบางประการและความเดือดร้อนของผู้บริโภคที่รัฐต้องเข้ามากำกับดูแลเพื่อให้เกิดความยุติธรรม ซึ่งจะมีความจำเป็นหรือเหมาะสมหรือไม่ การจะตอบปัญหานี้ได้ดีที่สุดก็ด้วยการพิจารณาจากการชั่งน้ำหนัก ของสิ่งที่ต้องการคุ้มครองกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการชั่งน้ำหนักระหว่างต้นทุนทางสังคมที่จะต้องสูญเสียไป กับประโยชน์แก่สังคมที่จะได้รับตอบแทนมา หรือพิจารณาในแง่ประโยชน์สาธารณะยิ่งกว่าประโยชน์เอกชน

## ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารและการบังคับใช้กฎหมาย

ปัจจุบันการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เกิดปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการจากหลายส่วนของกฎหมาย ซึ่งผู้วิจัยขอลำถึงปัญหาการบริหารและการบังคับใช้กฎหมาย ดังต่อไปนี้

### 1. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการการกำหนดราคาสินค้าและบริการ

เมื่อได้มีการประกาศกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา 24 แล้ว กฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการให้อำนาจคณะกรรมการสามารถที่จะกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและบริการได้ ดังนี้

#### 1.1 กำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม ให้ผู้ซื้อซื้อในราคาไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนดหรือให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด หรือตรึงราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง (มาตรา 25 (1))

การกำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมให้ผู้ซื้อซื้อไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนดหรือให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนดหรือตรึงราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง ซึ่งมาตรการนี้ก็คือการกำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสูงสุดนั่นเอง เป็นมาตรการที่คณะกรรมการตามกฎหมายเดิม (พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522) มีการใช้บังคับกันมากที่สุดระหว่างปี พ.ศ. 2520-2530 เพื่อแก้ไขปัญหาราคาสินค้าที่ปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วให้อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการ แต่ในปัจจุบันไม่ได้มีการใช้มาตรการกำหนดราคาสูงสุดตามมาตรา 25 (1) กันมากนักกล่าวคือในระหว่างปี พ.ศ. 2544 ถึงปี 2561 จะใช้มาตรการกำกับดูแลราคาจำหน่ายสูงสุดกับสินค้าน้ำตาลทรายเพียงสินค้าเดียว เพื่อรักษาเสถียรภาพราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศและให้การดูแลเกษตรกรผู้ปลูกอ้อย จึงได้มีการประกาศกำหนดราคาจำหน่าย ณ โรงงาน ราคาขายส่งและราคาขายปลีก และปัจจุบันปี พ.ศ. 2562 ได้ยกเลิกการเป็นสินค้าควบคุมเพื่อปล่อยเสรีราคา ซึ่งปัจจุบันไม่ได้กำหนดราคาสูงสุดสำหรับสินค้าน้ำตาลทรายแล้วแต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน ปี 63 ได้มีการกำหนดราคาขายสูงสุดสำหรับสินค้าน้ำกากอนามัยทางการแพทย์ (Surgical Mask) ที่ผลิตในประเทศ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้เนื่องจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) ดังนั้น ปัจจุบันจึงมีเพียงสินค้าน้ำกากอนามัยเท่านั้นที่กำหนดราคาจำหน่ายปลีกสูงสุดไว้ สำหรับสินค้าและบริการอื่นภาครัฐได้ปล่อยให้ราคาให้เป็นไปตามกลไกตลาด

ส่วนกรณีนี้ที่ให้อำนาจคณะกรรมการตรึงราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่งนั้น ในทางปฏิบัติคณะกรรมการไม่ได้มีการใช้มาตรการตรึงราคาสินค้าไว้เพราะการกำหนดราคาสูงสุดทั้งซื้อและจำหน่าย ก็เพียงพอกับการบังคับใช้มาตรการแล้ว ดังนั้น ในช่วงที่ผ่านมาการใช้มาตรการตรึงราคาจึงยังไม่เคยมีการประกาศกำหนด คงมีเพียงการขอความร่วมมือในทางบริหารเท่านั้น

### 1.2 การกำหนดอัตรากำไรสูงสุดต่อหน่วยของสินค้าหรือบริการควบคุม ที่ผู้จำหน่ายจะได้รับจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม หรือกำหนดอัตราส่วนต่าง ระหว่างราคาซื้อกับราคาขายสินค้าหรือบริการควบคุมในแต่ละช่วงการค้า (มาตรา 25 (2))

การกำหนดอัตรากำไรสูงสุดนี้เป็นมาตรการที่เคยใช้กันมากเช่นเดียวกันกับการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการในกฎหมายฉบับเก่า ซึ่งในการกำหนดอัตรากำไรสูงสุดนั้นจะต้องมีการวิเคราะห์ต้นทุนของสินค้าแต่ละชนิดและขนาดก่อน เมื่อได้ต้นทุนแล้ว จึงจะกำหนดอัตรากำไรซึ่งในอดีตที่ผ่านมาคณะกรรมการไม่ได้ใช้มาตรการดังกล่าว แต่ในปัจจุบันได้มีประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2563 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2563 ได้ประกาศกำหนดให้ผู้จำหน่ายหน้ากากอนามัยทางการแพทย์ (Surgical Mask) ที่นำเข้าจากต่างประเทศหรือหน้ากากอนามัยอื่นที่นำเข้าจากต่างประเทศหรือที่ผลิตในประเทศยกเว้นหน้ากากอนามัยที่ผลิตจากผ้า และสามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ จำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่คำนวณจากวิธีการ ดังต่อไปนี้

- (1) ราคาที่ผู้นำเข้าหรือผู้ผลิตจำหน่าย ให้คำนวณจากต้นทุน บวกค่าบริหารจัดการและค่าขนส่ง ค่าผลตอบแทนจากการขายและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของต้นทุน
- (2) ราคาที่ผู้จำหน่ายส่งจำหน่าย ให้คำนวณจากราคาตาม (1) บวกค่าบริหารจัดการและค่าขนส่ง ค่าผลตอบแทนจากการขายและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของราคาตาม (1)
- (3) ราคาที่ผู้จำหน่ายปลีกจำหน่าย ให้คำนวณจากราคาตาม (2) บวกค่ากระจายสินค้า ค่าผลตอบแทนจากการขายและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ได้ไม่เกินร้อยละ 23 ของราคาตาม (2)

ทั้งนี้ ราคาตาม (1) (2) และ (3) ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม

ส่วนกรณีการกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมก็มีลักษณะการบังคับคล้ายกับการกำหนดอัตรากำไร คือ การกำหนดให้เข้ามาในราคาเท่าใด และจะขายได้เท่าใด ซึ่งในกรณีของสินค้าหรือบริการควบคุมแต่ละชนิด และขนาดจะต้องมีการวิเคราะห์ต้นทุนก่อนจึงจะพิจารณากำหนดอัตราส่วนแตกต่างได้

### 1.3 การสั่งให้จำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมตามราคาที่กำหนด (มาตรา 25 (10))

การใช้มาตรการในมาตรา 25 (10) นี้ จะเห็นว่ามีเหมือนกันการกำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา 25 (1) แต่มาตรการตามมาตรา 25 (10) นี้ มีความเข้มข้นในการใช้อำนาจของคณะกรรมการ คือ การที่มีอำนาจสั่งให้จำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมในราคาที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งหากมีการใช้มาตรการดังกล่าวออกมาต้องถือว่าสถานการณ์เกี่ยวกับราคาสินค้าควบคุมเกิดวิกฤตเป็นอย่างยิ่งจึงต้องใช้มาตรการที่รุนแรงและเข้มข้นแบบนี้ ซึ่งการใช้อำนาจของคณะกรรมการตามมาตรา 25 (1) เป็นการกำหนดไว้ โดยให้ตลาดระหว่างผู้ประกอบการกับประชาชนผู้บริโภคเข้าทำการซื้อขายกัน แต่ในกรณีของมาตรา 25 (10) นี้เป็นการบังคับให้ผู้ขายกับผู้ซื้อที่คณะกรรมการกำหนดราคา

ราคาที่คณะกรรมการจะกำหนดนั้น มีความเห็นว่าจะต้องเป็นราคาตลาดที่ปรากฏในขณะนั้นเพื่อให้การใช้กฎหมายเกิดความเป็นธรรมต่อทั้งประชาชนผู้บริโภค ขณะเดียวกันก็ต้องให้เป็นธรรมกับผู้ครอบครองเป็นเจ้าของสินค้าด้วยเช่นกัน

การกำหนดราคาสินค้าและบริการควบคุม ภาครัฐโดยคณะกรรมการสามารถกำหนดราคาได้เป็น 2 รูปแบบ (ขจร เลิศสุกุลพาณิชย์, 2538 : 80) คือ

1. การกำหนดราคาขั้นต่ำ (Minimum price Control) เป็นกรณีที่ภาครัฐต้องการพยามให้ราคาสินค้าและบริการตกต่ำเกินไป

2. การกำหนดราคาขั้นสูง (Maximum price Control) เป็นกรณีที่ภาครัฐเล็งเห็นว่าหากปล่อยให้กลไกตลาดทำงานไปตามปกติแล้ว ราคาสินค้าประเภทนั้น จะสูงเกินไป รัฐจึงเข้ากำหนดราคาขั้นสูงของสินค้านั้น ส่วนใหญ่แล้ว ภาครัฐมักจะใช้ในกรณีที่พิจารณาเห็นว่าราคาของสินค้านั้นสูงจนทำให้ผู้บริโภคที่มีรายได้น้อยเดือดร้อน

ปัญหาสำหรับการกำหนดราคาสินค้าและบริการก็คือจะกำหนดราคาเท่าไร และกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์อะไร จะทราบต้นทุนที่แท้จริงของสินค้าได้อย่างไร เพราะต้นทุนของสินค้าเป็นข้อมูลสำคัญที่ผู้ประกอบการมักจะปกปิดไว้ และแม้จะรู้ต้นทุนได้ก็ยังมีปัญหาว่าจะใช้ต้นทุนของผู้ผลิตรายใดเป็นเกณฑ์ เพราะต้นทุนของผู้ผลิตแต่ละรายไม่เท่ากัน แม้อาจจะใช้วิธีหาต้นทุนเฉลี่ยของธุรกิจนั้น แต่วิธีการหาต้นทุนเฉลี่ยจะใช้วิธีใด เพราะต้องคำนึงถึงความแตกต่างของกระบวนการผลิตที่ผู้ประกอบการใช้เครื่องจักร วัตถุดิบ ประสิทธิภาพ ฯลฯ เนื่องจากสิ่งเหล่านี้จะทำให้การเทียบเคียงต้นทุนของผู้ประกอบการแต่ละรายทำได้ยาก นอกจากนี้การควบคุมราคาสินค้าและบริการยังทำได้เฉพาะสินค้าและบริการที่ถูกประกาศเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมแล้วเท่านั้น สำหรับสินค้าหรือบริการอื่นๆ ที่ยังไม่ได้ถูกประกาศให้เป็นสินค้าหรือบริการควบคุม ภาครัฐจะไม่สามารถกำหนดราคาได้

ลักษณะที่ภาครัฐเข้าแทรกแซงราคาสินค้าหรือบริการด้วยการกำหนดราคาเสียเอง กล่าวได้ว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศหลายประการ (สมชาย รัตนเชื้อสกุล, 2530 : 110-112) เช่น

1. รัฐอาจต้องจ่ายเงินชดเชยให้กับผู้ผลิต หรือผู้จำหน่าย เพื่อให้สามารถขายสินค้าในราคาควบคุมได้ เพราะหากรัฐกำหนดราคาไว้ต่ำ แต่ผู้ผลิตต้องซื้อวัตถุดิบในราคาสูง หากขายในราคาควบคุมผู้ผลิตย่อมขาดทุน

2. ผู้ผลิตจะไม่เกิดแรงจูงใจให้ขยาย หรือเพิ่มกำลังผลิตอันอาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในแขนงนั้นๆ ได้ เพราะการควบคุมราคาทำให้กำไรของผู้ผลิตลดลง ผู้ผลิตจึงไม่เต็มใจที่จะผลิต หรือลงทุนเพิ่มในการผลิตสินค้า โดยอาจจะหันไปลงทุนในการผลิตสินค้าอื่นที่ไม่ถูกควบคุมราคาแทน

3. เกิดตลาดมืด เพราะอุปสงค์มากกว่าอุปทาน เมื่อราคาสินค้าในตลาดสูงขึ้น และรัฐกำหนดราคาต่ำกว่าราคาตลาด ระดับอุปสงค์ต่อสินค้านั้นย่อมมากกว่าอุปทานผู้บริโภคเพียงบางส่วนเท่านั้นที่จะซื้อสินค้าในราคาควบคุมได้ ส่วนผู้บริโภคที่เหลือย่อมต้องเสนอราคาซื้อสูงขึ้น เพื่อให้ตนได้สินค้านั้น สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้ผู้ผลิตมักจะลักลอบนำสินค้าออกขายในตลาดมือ ซึ่งจะขายได้ในราคาที่สูงกว่า

4. อาจมีการลักลอบนำสินค้าเข้าหรือส่งออกไปต่างประเทศ ทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้จากการเก็บภาษี

5. ทำให้การจัดสรรทรัพยากรขาดประสิทธิภาพ เพราะกลไกตลาดไม่อาจทำงานได้อย่างเป็นอิสระ ราคาที่ถูกกำหนดขึ้นไม่ได้เป็นราคาที่เกิดจากอุปสงค์และอุปทาน การกำหนดราคายังก่อให้เกิดปัญหาความเป็นธรรมในสังคม เพราะเจ้าของทรัพยากรในสาขาที่ถูกควบคุมราคา ย่อมได้รับกำไรน้อยกว่าเจ้าของทรัพยากรในสาขาที่ไม่ถูกควบคุม และการกำหนดราคายังส่งเสริมให้เกิดการผูกขาด เพราะผู้ประกอบการรายใหม่ย่อมไม่ยากเข้าประกอบธุรกิจในสินค้าที่ถูกควบคุม ซึ่งมีอัตรากำไรต่ำ หรือไม่อาจเข้ามาได้เพราะรัฐไม่อนุญาต เนื่องจากต้องการควบคุมปริมาณการผลิต ลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดอำนาจผูกขาดขึ้นในกลุ่มผู้ประกอบการเดิม

กล่าวโดยสรุปแล้ว ปัญหาสำคัญของมาตรการกำหนดราคาสินค้าและบริการ ตามมาตรา 25 นอกจากผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศดังกล่าวแล้ว ก็คือปัญหาที่ว่า จะกำหนดราคาสินค้าอย่างไร และด้วยวิธีใดจึงจะเป็นราคาที่เหมาะสม

เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่า การใช้มาตรการกำหนดราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐเอง เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการในสินค้าและบริการประเภทที่ถูกควบคุมกับประเภทที่ไม่ได้ถูกควบคุม และการที่รัฐประกาศควบคุมสินค้าไว้หลายประเภท และเลือกกำหนดมาตรการต่างๆ รวมทั้งการกำหนดราคาสินค้าและค่าบริการตามความเหมาะสม อาจทำให้ภาคเอกชนเกิดความไม่มั่นใจในนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากไม่ทราบว่าจะประกาศกำหนดราคาสินค้าหรือบริการที่ตนผลิต หรือจำหน่ายหรือไม่เมื่อใด

## 2. ปัญหาการกำหนดมาตรการให้แสดงราคาสินค้าและบริการ

พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 28 ให้อำนาจคณะกรรมการกำหนดให้ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้ซื้อเพื่อจำหน่าย หรือผู้นำเข้าเพื่อจำหน่ายสินค้าหรือบริการแสดงราคาสินค้าหรือบริการ ในกรณีนี้ คณะกรรมการอาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการไว้ด้วยก็ได้

การที่คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ กำหนดให้แสดงราคาจำหน่ายสินค้าและบริการ ผลทางเศรษฐกิจกล่าวคือ นับว่าเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจและผู้บริโภค เพราะการแสดงราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ทำให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลเพื่อเปรียบเทียบในการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการ หากผู้ขายรายใดตั้งราคาสูงกว่าผู้ขายรายอื่นๆ ผู้ซื้อจะไม่ซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ขายรายนั้น เพราะสามารถซื้อสินค้าหรือบริการที่เหมือนกันจากผู้ขายรายอื่นๆ ได้ เว้นแต่จะมีข้อยกเว้นในเรื่องของค่านิยมในแบรนด์ของสินค้า รูปลักษณะของบรรจุภัณฑ์ หรือความปลอดภัยในสุขภาพอนามัย เป็นต้น

มาตรการที่ให้แสดงราคาจำหน่ายนั้น ย่อมเป็นการง่ายในการกำกับดูแลว่าสินค้าหรือบริการมีการจำหน่ายราคาที่สูงเกินควร หรือต่ำเกินควรหรือไม่ และเป็นการควบคุมราคาสินค้าในทางอ้อม เพราะหากผู้ขายรายใดกำหนดราคาสินค้าหรือบริการสูงกว่าผู้ขายรายอื่นก็จะไม่สามารถจำหน่ายสินค้าหรือบริการได้ หรือจำหน่ายได้น้อยลง ทำให้ราคาสินค้าหรือบริการเหมือนหรือใกล้เคียงกันทั้งตลาด แต่ในทางกลับกันการให้แสดงราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการอาจนำไปสู่การบิดเบือนกลไกตลาดได้ เช่น หากในพื้นที่นั้นมีผู้ขายสินค้าหรือบริการเพียงรายเดียว หรือน้อยรายและมีการจำหน่าย

ราคาสูงกว่าราคาตลาด เมื่อมีผู้ขายรายใหม่เข้ามาและเห็นว่าราคาดังกล่าวสามารถขายได้ ผู้บริโภคยินดีจ่ายในราคาระนั้นไม่ว่าด้วยเหตุผลของการไม่รู้ข้อมูล หรือไม่มีทางเลือกก็ตาม ผู้ขายรายใหม่ก็อาจจะจำหน่ายในราคาที่ผู้ขายรายอื่นขายกัน หากสินค้ามีราคาที่สูงเกินไปผู้บริโภคอาจลดการบริโภคลง หรือหันไปบริโภคสินค้าอื่นแทน ทำให้ผู้ขายจำหน่ายได้น้อยและต้องลดราคาลง เพื่อให้เป็นราคาตามกลไกตลาดในที่สุด โดยอาจแยกผลกระทบเป็นดังนี้

1. ด้านผู้บริโภค นับได้ว่าเป็นมาตรการที่ส่งผลดีต่อผู้บริโภคเป็นอย่างมาก และไม่มีผลกระทบต่อต้นทุนในการผลิตของผู้ประกอบการ เพราะการกำหนดให้แสดงราคาจำหน่ายเป็นวิธีการทางกฎหมายวิธีหนึ่งที่รัฐได้คุ้มครองและรักษาประโยชน์ของผู้บริโภค ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ด้อยอำนาจทางเศรษฐกิจในการต่อรองทางการค้า ทำให้ผู้บริโภคได้ทราบราคาสินค้าก่อนการตัดสินใจซื้อ โดยได้ตกลงใจซื้อสินค้าที่ตอบสนองความต้องการและในราคาที่สอดคล้องกับกำลังซื้อของผู้บริโภค ผู้บริโภคสามารถรักษาสีสิทธิของตน โดยเทียบราคาสินค้าชนิดเดียวกันที่ได้แสดงราคาจำหน่ายกับผู้ประกอบการแต่ละราย และได้ซื้อสินค้าในราคาที่ไม่สูงกว่าที่แสดงไว้

2. ด้านผู้ประกอบการ นอกจากนี้การให้แสดงราคาจำหน่ายยังส่งผลดีต่อผู้ประกอบการ ผู้ค้าส่งหรือผู้ค้าปลีก อาทิ มีความสะดวกในการจำหน่าย โดยใช้เวลาน้อยและไม่หลงผิดด้านราคาจำหน่ายและควบคุมง่าย และใช้เป็นนโยบายในการแข่งขันทางด้านราคากับผู้ประกอบการค้าสินค้าเช่นเดียวกับตน สามารถให้ผู้ซื้อที่มีใจเจ้าของจำหน่ายแทนได้ และผู้ประกอบการผู้มีเจตนาสุจริตจะรู้สึกว่าเป็นหน้าที่มีใช้เป็นการแทรกแซงของรัฐและไม่เดือดร้อนกับมาตรการแสดงราคาสินค้า

การที่รัฐกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็เพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภค และให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการในขณะเดียวกัน เพราะผู้ประกอบการสามารถแสดงราคาจำหน่ายได้ตามที่ตนเห็นสมควร และสะดวกต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในการติดตามเพื่อดูแลราคาสินค้านอกจากนี้มาตรการดังกล่าวยังมีผลเป็นการช่วยควบคุมราคาสินค้าทางอ้อม เพื่อไม่ให้ผู้ประกอบการตั้งราคาสินค้าตามอำเภอใจ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการแสดงราคาจำหน่ายปลีกมีประโยชน์ทั้งแก่ผู้บริโภค ผู้จำหน่าย และทางราชการด้วย โดยเฉพาะสินค้าที่มีการเปลี่ยนแปลงราคาขึ้นลงได้ตลอดเวลาตามภาวะการณ์หรือฤดูกาล การแสดงราคาจำหน่ายจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีไว้เพื่อให้ผู้บริโภคได้ทราบราคาสินค้าก่อนตัดสินใจซื้อ การรักษาหรือคุ้มครองความเป็นธรรมในด้านนี้จึงนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญยิ่ง และไม่อาจถือว่าเป็นการแทรกแซงในการกำหนดราคาสินค้าเพียงแต่เป็นการกำหนดหน้าที่บางประการแก่ผู้ประกอบการให้ต้องแสดงราคาจำหน่ายด้วยเท่านั้น และในระบบการค้าเสรียึดถือความเป็นธรรมทางด้านข้อมูลทางการค้าเป็นสำคัญ ราคาสินค้าจึงถือเป็นข้อมูลการค้าอย่างหนึ่งของผู้บริโภค ที่ควรจะได้ทราบก่อนการตัดสินใจซื้อสินค้า การแสดงราคาสินค้าจึงเป็นเครื่องบ่งชี้ที่แสดงให้เห็นถึงการแข่งขันทางธุรกิจตามนโยบายการค้าเสรี และเป็นเครื่องมือในการช่วยสนับสนุนให้ระบบการค้าเสรีมีความเป็นธรรมมากขึ้น นอกจากนี้การแสดงราคาจำหน่ายสินค้ายังช่วยขจัดความไม่สมบูรณ์ของตลาดอันเนื่องมาจากความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารได้ทางหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐจะมีกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าหรือบริการ พ.ศ. 2542 มาคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมด้านราคาและกำกับดูแลผู้ประกอบการแล้วก็ตาม แต่ก็ยังพบว่าในการกำกับดูแลผู้ประกอบการดังกล่าวนี้ รัฐยังไม่สามารถที่จะกำกับดูแลได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากยังพบว่าผู้ประกอบการบางรายยังมีการฉวยโอกาสเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคโดยการไม่ติดป้ายแสดงราคาสินค้าหรือบริการ หรือติดป้ายแสดงราคาสินค้าหรือบริการในลักษณะที่ไม่ชัดเจน ส่งผลให้ประชาชนผู้บริโภคไม่สามารถเปรียบเทียบราคาก่อนซื้อสินค้าหรือรับบริการนั้นๆได้ อีกทั้งการกำกับดูแลเกี่ยวกับการติดป้ายแสดงราคาสินค้าดังกล่าวนี้ยังมีความชัดเจน ไม่เพียงพอ จึงก่อให้เกิดปัญหาตามที่ผู้วิจัยจะขอกล่าว ดังต่อไปนี้

## 2.1 ปัญหาการใช้มาตรการกำกับดูแลผู้ประกอบการให้แสดงราคาสินค้าหรือบริการ

จากการศึกษาพบว่า มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมในด้านราคาสินค้าหรือ บริการไว้โดยการกำหนดให้ผู้ประกอบการแสดงราคาสินค้า สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

กำหนดให้คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการมีอำนาจกำหนดให้ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้ซื้อเพื่อจำหน่ายหรือผู้นำเข้าเพื่อจำหน่ายสินค้าหรือบริการแสดงราคาสินค้าหรือบริการ ในการนี้ คณะกรรมการอาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการไว้ด้วยก็ได้ โดยการใช้อำนาจของคณะกรรมการนั้นให้กระทำเป็นการประกาศตามความจำเป็นแก่พฤติการณ์แห่งกรณี โดยคำนึงถึงภาระของผู้ปฏิบัติและต้องระบุถึงเหตุผลและผู้ซึ่งต้องปฏิบัติตามประกาศไว้ด้วย และให้ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ระบุไว้ในประกาศและเมื่อได้มีการออกประกาศแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติข้างต้นได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้ซื้อเพื่อจำหน่ายหรือผู้นำเข้าเพื่อจำหน่ายสินค้าหรือบริการแสดงราคาสินค้าหรือบริการ และในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการนี้ คณะกรรมการยังมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการได้ด้วย ในการนี้คณะกรรมการจึงได้อาศัยอำนาจแห่งมาตรา 28 ออกประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง การแสดงราคาสินค้าและค่าบริการ โดยในแต่ละปีจะมีรายการสินค้าหรือบริการจำนวนไม่เท่ากัน

เนื่องจากคณะกรรมการได้ใช้อำนาจข้างต้นกำหนดให้สินค้าหรือบริการบางรายการจะต้องมีการติดป้ายแสดงราคาสินค้าหรือค่าบริการ จึงเกิดปัญหาในทางกฎหมายว่า ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง การแสดงราคาสินค้าและค่าบริการนั้น สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้ครอบคลุมตรงตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่

เมื่อพิจารณาประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง การแสดงราคาสินค้าและค่าบริการในแต่ละปีแล้วจะพบว่ามียาการค้าที่ถูกระบุให้แสดงราคาสินค้าหรือค่าบริการไม่เท่ากัน โดยในบางปีมีจำนวนคงเดิมแต่บางปีมีการเพิ่มรายการมากขึ้น แต่ก็ยังคงใกล้เคียงกับจำนวนรายการสินค้าหรือบริการที่ได้มีการกำหนดไว้ก่อนหน้านี้ยกตัวอย่าง ดังนี้

1. ปี พ.ศ. 2555 มีรายการสินค้าที่ต้องแสดงราคาสินค้า จำนวน 237 รายการ  
ค่าบริการ จำนวน 48 รายการ
2. ปี พ.ศ. 2556 มีรายการสินค้าที่ต้องแสดงราคาสินค้า จำนวน 237 รายการ  
ค่าบริการ จำนวน 48 รายการ
3. ปี พ.ศ. 2557 มีรายการสินค้าที่ต้องแสดงราคาสินค้า จำนวน 237 รายการ  
ค่าบริการ จำนวน 48 รายการ
4. ปี พ.ศ. 2558 มีรายการสินค้าที่ต้องแสดงราคาสินค้า จำนวน 238 รายการ  
ค่าบริการ จำนวน 48 รายการ
5. ปี พ.ศ. 2559 มีรายการสินค้าที่ต้องแสดงราคาสินค้า จำนวน 238 รายการ  
ค่าบริการ จำนวน 48 รายการ
6. ปี พ.ศ. 2560 มีรายการสินค้าที่ต้องแสดงราคาสินค้า จำนวน 237 รายการ  
ค่าบริการ จำนวน 49 รายการ
7. ปี พ.ศ. 2561 มีรายการสินค้าที่ต้องแสดงราคาสินค้า จำนวน 240 รายการ  
ค่าบริการ จำนวน 50 รายการ
8. ปี พ.ศ. 2562 มีรายการสินค้าที่ต้องแสดงราคาสินค้า จำนวน 240 รายการ  
ค่าบริการ จำนวน 50 รายการ
9. ปี พ.ศ. 2563 มีรายการสินค้าที่ต้องแสดงราคาสินค้า จำนวน 240 รายการ  
ค่าบริการ จำนวน 50 รายการ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะมีรายการสินค้าที่ค่อนข้างครอบคลุมแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาหรือมีข้อสงสัยอยู่เสมอว่าสินค้านั้นๆ อยู่ภายใต้บังคับของประกาศดังกล่าวในการแสดงราคาสินค้าหรือไม่ และเมื่อพิจารณาจากจำนวนรายการสินค้าและบริการที่ถูกกำหนดให้แสดงราคาสินค้าและค่าบริการแล้วนั้นจะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่รายการสินค้าที่คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการกำหนดให้มีการแสดงราคาดังนั้นจะเป็นสินค้าคงเดิมหรือมีการปรับเพิ่มบ้างเล็กน้อย แต่มีแนวโน้มของการปรับเพิ่มรายการที่จะต้องแสดงราคาเพิ่มขึ้นทุกปี ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะหน่วยงานของรัฐมีความประสงค์ที่จะคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมในด้านราคาสินค้ามากที่สุด จึงจำต้องหามาตรการที่จะกำกับดูแลรายการสินค้าให้ครอบคลุมมากที่สุดเพื่อรับมือกับสินค้าและบริการใหม่ที่เข้าสู่ตลาด ซึ่งตลาดในตอนนี้ได้หมายความว่าถึงตัวตลาดหรือตัวอาคารสถานที่เสมอไป ยิ่งในการซื้อขายในยุคของโลกาภิวัตน์ การซื้อขายสินค้าทางอินเทอร์เน็ต หรือที่นิยมเรียกว่า e-commerce นั้น นับว่าเป็นธุรกรรมที่นิยมแพร่หลายเป็นอย่างมาก เนื่องจากอินเทอร์เน็ตได้กลายเป็นส่วนหนึ่งในชีวิตประจำวันของคนจำนวนมาก อีกทั้งปัจจุบันอินเทอร์เน็ตได้ขยายวงกว้างมากขึ้นทุกวัน ประกอบกับการซื้อขายสินค้าผ่านอินเทอร์เน็ตเป็นวิธีการทำตลาดที่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้เป็นจำนวนมากในเวลาอันรวดเร็วและใช้ต้นทุนในการลงทุนน้อย

ดังนั้น เพื่อให้การกำกับดูแลสินค้าหรือบริการที่จะต้องมีการแสดงราคาสินค้าหรือบริการครอบคลุมมากขึ้น หน่วยงานของรัฐจึงจำต้องปรับเพิ่มรายการสินค้าที่ต้องแสดงราคามากขึ้น



เพื่อให้สอดคล้องกับสินค้าและบริการใหม่ที่เข้าสู่ตลาดเช่นกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้วิจัยเห็นว่าการที่หน่วยงานของรัฐปรับเปลี่ยนรายการสินค้าหรือบริการนั้นอาจดูเหมือนเป็นการรับมือกับปัญหาเกี่ยวกับการแสดงราคาให้ครอบคลุมสินค้าและบริการมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป ปัญหาการใช้มาตรการของฝ่ายปกครองเพื่อกำกับดูแลผู้ประกอบการให้ปิดป้ายแสดงราคาสินค้าและบริการ มีผลสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติในมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการที่จะกำหนดให้มีการแสดงราคาสินค้าหรือบริการได้ แต่เนื่องจากคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการข้างต้นมิได้กำหนดให้สินค้าทุกรายการต้องปิดป้ายแสดงราคาสินค้าหรือบริการ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการให้ปิดป้ายแสดงราคาสินค้าหรือบริการ เพื่อพิทักษ์สิทธิและคุ้มครองผู้บริโภคไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างทั่วถึง ส่งผลให้ผู้ประกอบการบางรายอาศัยช่องว่างของกฎหมายฉวยโอกาสเอาเปรียบผู้บริโภคโดยการไม่แสดงราคาสินค้าและบริการ ผู้บริโภคจึงไม่สามารถเปรียบเทียบราคาสินค้าและบริการก่อนซื้อสินค้าและรับบริการได้

ดังนั้น จึงจำเป็นที่รัฐจำเป็นต้องหามาตรการหรือกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการกำกับดูแลเพื่อให้ผู้ประกอบการปิดป้ายแสดงราคาสินค้าหรือบริการอย่างทั่วถึง เช่น อาจจะกำหนดให้สินค้าหรือบริการ ทุกชนิดที่มีการขายปลีกต้องมีการแสดงราคาสินค้าหรือบริการ เพื่อเป็นการลดช่องว่างของกฎหมายและลดการเอาเปรียบผู้บริโภคโดยการไม่แสดงราคาสินค้าและบริการต่อไป

## 2.2 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการใช้มาตรการเพื่อกำกับดูแลผู้ประกอบการให้แสดงราคาสินค้าหรือบริการ

ปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการใช้มาตรการทางปกครองเพื่อกำกับดูแลผู้ประกอบการให้ปิดป้ายแสดงราคาสินค้าหรือบริการนั้น ปัญหานี้มีผลสืบเนื่องมาจากมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยและบริการ พ.ศ. 2542 ที่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการแสดงราคาสินค้าหรือบริการที่ต้องปิดป้ายแสดงราคาสินค้า ตามที่ได้กล่าวมาแล้วตามข้อ 2.1 ที่มีการกำหนดให้รายการสินค้าหรือบริการต้องปิดป้ายแสดงราคาสินค้าหรือบริการมีเพียงบางรายการเท่านั้น

จากการศึกษาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมพบว่า เมื่อคณะกรรมการมีการกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดต้องปิดป้ายแสดงราคาแล้วบางรายการสินค้าได้ถูกกำหนดเป็นคำกว้างหรือความหมายอย่างกว้าง ทำให้ผู้บังคับใช้กฎหมายคือตัวเจ้าหน้าที่เองและผู้ซึ่งถูกบังคับใช้กฎหมายเกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าสินค้าเหล่านั้นอยู่ในรายการที่จะต้องปิดป้ายแสดงราคาสินค้าหรือไม่ ซึ่งโดยเนื้อหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีลักษณะโทษในทางอาญา ดังนั้น การใช้และการตีความของกฎหมายจึงจำเป็นต้องมีการตีความโดยเคร่งครัดไม่ควรตีความโดยขยายความโดยไม่มีขอบเขต

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหากกฎหมายมีความชัดเจนในตัวบทกฎหมายว่าสินค้าหรือบริการใดต้องแสดงราคาสินค้าและบริการไว้โดยชัดแจ้งแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย

และผู้ประกอบการผู้ซึ่งจะต้องถูกบังคับใช้กฎหมายจะมีความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกันว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไรเพื่อไม่ให้ผิดกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะเกิดความมั่นใจในการปฏิบัติงานส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดกับผู้บริโภค

ดังนั้น จำเป็นที่รัฐจะต้องหามาตรการหรือกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อลดการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น การกำหนดให้สินค้าหรือบริการทุกรายการต้องปิดป้ายแสดงราคาสินค้าหรือบริการ หรือกำหนดวิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อลดปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่และเอกชนผู้ประกอบการซึ่งถูกบังคับใช้กฎหมาย ว่าสินค้าหรือบริการนั้นๆ อยู่ในรายการที่เอกชนผู้ประกอบการจะต้องปิดป้ายแสดงราคาสินค้าหรือไม่

### 2.3 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายอย่างอื่นที่นอกเหนือจากราคาสินค้าหรือบริการ

ในหลายๆ ครั้งเมื่อผู้บริโภคซื้อสินค้าหรือรับบริการจะเจอปัญหากรณีที่มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายอย่างอื่น นอกเหนือจากราคาสินค้าหรือบริการที่แท้จริง แม้ว่าปัญหาในเรื่องนี้จะมีผลกระทบกับจำนวนเงินของผู้บริโภคไม่มากนักก็ตาม แต่หากพิจารณาในภาพรวมแล้วหากผู้บริโภคหลายรายประสบปัญหาเช่นเดียวกันก็ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายอย่างอื่นที่นอกเหนือจากราคาสินค้าหรือบริการในส่วนนี้ก็จะพบว่ามีความไม่ยุติธรรม

จากการศึกษาพบว่า แม้ว่ารัฐจะมีมาตรการกำกับดูแลในกรณีมีการให้เก็บค่าใช้จ่ายอย่างอื่นนอกเหนือจากราคาจำหน่ายปลีกสินค้าหรือบริการ โดยกำหนดให้ผู้จำหน่ายสินค้าหรือผู้ให้บริการจะต้องแสดงค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้ชัดเจนและครบถ้วน โดยให้แสดงไว้ควบคู่กับการแสดงราคาจำหน่ายปลีกสินค้าหรือค่าบริการที่ให้บริการแล้ว ตามประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง การแสดงราคาสินค้าและค่าบริการในแต่ละปี แต่มาตรการดังกล่าวกำกับดูแลได้บางส่วนเท่านั้น กล่าวคือหากผู้ประกอบการประสงค์ที่จะเรียกเก็บค่าใช้จ่ายอย่างอื่นนอกเหนือจากราคาสินค้าหรือค่าบริการแล้ว กฎหมายก็อนุญาตให้ผู้ประกอบการเรียกเก็บได้หากผู้ประกอบการได้แสดงราคาไว้ควบคู่กับราคาจำหน่ายปลีกสินค้าหรือบริการไว้อย่างชัดเจนว่าประสงค์จะคิดค่าใช้จ่ายอย่างอื่นเท่าไร แต่ในการนี้รัฐมิได้มีกฎหมายออกมากำกับดูแลในส่วนของการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายอย่างอื่นนอกเหนือจากราคาสินค้านี้ว่ามีการเรียกเก็บในราคาที่สูงเกินความจำเป็นหรือไม่ ส่งผลให้การพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมในด้านราคายังไม่บรรลุตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่าที่ควร

กล่าวโดยสรุป ปัญหาดังกล่าวมีผลสืบเนื่องจากระบบการค้าในยุคปัจจุบันที่มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปมาก โดยผู้ประกอบการจะมีวิธีการหลากหลายในการอำนวยความสะดวกให้กับลูกค้าหรือผู้รับบริการมากขึ้น ส่งผลให้ผู้ประกอบการเหล่านั้นมีการคิดค่าใช้จ่ายอย่างอื่นในการอำนวยความสะดวกดังกล่าว นอกเหนือจากราคาสินค้าหรือบริการรวมเข้าไปในราคาสินค้าหรือบริการนั้นด้วย ส่งผลให้ผู้บริโภค ผู้รับบริการ ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่สูงนอกเหนือจากราคาสินค้าหรือบริการนั้นๆ โดยที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

ดังนั้น จำเป็นที่รัฐควรมีมาตรการในการกำกับดูแลเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายอย่างอื่นที่นอกเหนือจากราคาสินค้าหรือบริการ เช่น หากมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายอย่างอื่นนอกเหนือจากราคาสินค้าหรือบริการ ควรกำหนดให้ปิดป้ายแสดงสิ่งเหล่านั้นให้ชัดเจน และราคาสินค้าหรือบริการที่เรียกเก็บเพิ่มเติม นอกเหนือจากราคาสินค้าหรือบริการนั้นๆ หน่วยงานของรัฐต้องมีมาตรการเพื่อกำกับดูแลค่าใช้จ่ายอย่างอื่นเหล่านั้นว่าได้มีการเรียกเก็บในอัตราที่เป็นธรรมแก่ประชาชนผู้บริโภคหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการเรียกเก็บในอัตราที่เกินความจำเป็น หรือในอัตราที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภค รัฐควรมีมาตรการในการสั่งให้ลดหรือยกเลิกการเก็บค่าใช้จ่ายอย่างอื่นนั้นๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายอย่างอื่นที่นอกเหนือจากราคาสินค้าหรือบริการสืบไป

### 3. ปัญหาการบังคับใช้มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 29 กำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการใดๆ โดยจงใจที่จะทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการใด

คณะกรรมการอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่าเป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการใดก็ได้ หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การบังคับใช้มาตรการใดๆ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการนั้น กำหนดให้คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กกร.) ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศให้สินค้าหรือบริการเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา 24 ได้ และเมื่อ กกร. ประกาศในสินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา 24 แล้ว กกร. จึงจะใช้อำนาจตามมาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 28 กำหนดมาตรการ เงื่อนไข หลักเกณฑ์ ฯลฯ เพื่อป้องกันการกำหนดราคาซื้อ ราคาจำหน่าย หรือการกำหนดเงื่อนไข และวิธีปฏิบัติทางการค้า อันไม่เป็นธรรมต่อไป แต่เมื่อพิจารณาความในมาตรา 29 แล้วจะเห็นว่าไม่ได้มีข้อความกำหนดให้สินค้าและบริการตามมาตรา 29 เป็นสินค้าและบริการควบคุมก่อน ฉะนั้น สินค้าและบริการที่จะเข้าอยู่ในบังคับของมาตรา 29 จึงเป็นสินค้าและบริการทุกประเภททั้งที่ควบคุม และไม่ควบคุม ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การที่ต้องประกาศให้เป็นสินค้าควบคุมเสียก่อน อาจจะไม่ทันต่อเหตุการณ์ เพราะต้องมีการประชุมคณะกรรมการกลาง หลังจากนั้นต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี กว่าคณะกรรมการกลางจะใช้มาตรการตามมาตรา 25 ผู้บริโภคอาจได้รับความเดือดร้อนด้านราคาแล้วก็ได้ มาตรา 29 จึงเป็นมาตรการที่อาจจะช่วยแก้ปัญหาได้ทันที

แต่อย่างไรก็ตาม แม้การใช้มาตรา 29 ดังกล่าวจะแสดงให้เห็นถึงความคล่องตัว แต่ก็มีปัญหาการบังคับใช้กรณีเกี่ยวกับการไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดให้ถือว่าเป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการ

จากการศึกษาข้อเท็จจริง พบว่าแม้ว่ากฎหมายจะมีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการใดๆ โดยจงใจที่จะทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วน ซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการใด ซึ่งการจะพิจารณาว่าเป็นจงใจที่จะทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการได้นั้น กฎหมายได้ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการกลางว่าอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่าการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการใดก็ได้ เพื่อให้ง่ายต่อการพิจารณาเกี่ยวกับพฤติกรรมข้างต้นและอาจจะใช้เป็นแนวปฏิบัติในการพิจารณาพฤติกรรม มาตรา 29 ได้ แต่ในปัจจุบันนี้คณะกรรมการกลางดังกล่าวยังไม่ได้ออกหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวออกมาใช้บังคับ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าผู้ใช้กฎหมายคือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ที่จะชี้ว่าลักษณะของการกระทำใดหนึ่ เพียงใด ที่จะมีลักษณะเป็นการกระทำให้ราคาสูงหรือต่ำเกินสมควรหรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการ ซึ่งการกำหนดกฎหมายในลักษณะนี้เป็นการกำหนดกฎหมายในลักษณะที่เปิดโอกาส และให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างกว้างขวางในการใช้ดุลพินิจโดยไม่มีหลักเกณฑ์มาเปรียบเทียบหรือมีกฎเกณฑ์ยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดว่าการกระทำอย่างใดเป็นการกระทำให้ต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควร ฉะนั้น เมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติไว้ในลักษณะที่ชัดเจนเพียงพอ และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความชัดเจนในการใช้กฎหมายแล้วหรือหากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนได้เสียในเรื่องดังกล่าว ก็จะส่งผลให้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้ไม่สมประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายตามที่กำหนดไว้

เพื่อเป็นการป้องกันกรณีผู้ประกอบการเอาเปรียบผู้บริโภคในด้านราคาสินค้าหรือบริการโดยการทำให้ราคาต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการและเพื่อให้มาตรการตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เกิดการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพผู้วิจัยเห็นว่าหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติในการพิจารณาว่าการกระทำอย่างไร แค่นั้น จึงจะถือว่าการเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 29 ให้ชัดเจน ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ประกอบการในการยึดถือและปฏิบัติเพื่อไม่ให้เข้าข่ายเป็นความผิดตามมาตรา 29 และเป็นประโยชน์แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป เนื่องจากปัจจุบันบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำโดยจงใจเพื่อทำให้ราคาสินค้าหรือบริการต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควรหรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคนั้น ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ไม่มีสภาพบังคับที่ชัดเจน เนื่องจากกฎหมายให้คณะกรรมการอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่าการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการใดก็ได้หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการยังมิได้ออกหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวมาใช้บังคับ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าผู้ใช้กฎหมายคือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ที่จะพิจารณาว่า ลักษณะของการกระทำแค่นั้น เพียงใด ที่จะมีลักษณะเป็นการกระทำให้ราคาสูงหรือต่ำเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการ ซึ่งการกำหนดกฎหมายในลักษณะนี้เป็นการ กำหนดกฎหมายในลักษณะที่เปิดโอกาส และให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างกว้างขวางในการใช้ดุลพินิจ โดยไม่มีหลักเกณฑ์มาเปรียบเทียบกับมีกฎเกณฑ์ยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดว่าการกระทำ อย่างใดเป็นการกระทำให้ต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควร ฉะนั้น เมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติไว้ใน ลักษณะที่ชัดเจนเพียงพอ และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความชัดเจนในการใช้กฎหมายแล้วหรือหาก เจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนได้เสียในเรื่องดังกล่าว ก็จะมีส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายใน เรื่องนี้ไม่สมประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายตามที่กำหนดไว้

ดังนั้น จำเป็นที่รัฐโดยคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ อาจจำเป็นต้อง กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการ ที่ถือว่าเป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิด ความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการใดออกมา เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่า การกระทำอย่างใดที่อาจจะเข้าข่ายในลักษณะที่ทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิด ความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการใด ซึ่งในขั้นต้นแม้ว่าหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว อาจจะยากต่อการกำหนด อาจเนื่องด้วยความต่างกัน ลักษณะ ประเภท ของสินค้าหรือบริการ ที่มี ความละเอียดและมีความแตกต่างกัน แต่ทั้งนี้ในเบื้องต้นคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและ บริการอาจจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวขึ้นมา เพื่อใช้บังคับกับสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการจำหน่ายใช้ สอยหรือสิ่งจำเป็นของประชาชนเป็นรายสินค้าก็เป็นได้ ทั้งนี้เพื่อใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเทียบเคียงกับ ลักษณะการทำให้เกิดราคาต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควรหรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของ สินค้าหรือบริการใด โดยการเทียบเคียงและใช้กับสินค้าชนิดอื่นในทำนองเดียวกัน

#### 4. ปัญหาการกำลังเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงาน และความไม่มีประสิทธิภาพ ในการบังคับใช้มาตรการเพื่อแทรกแซงราคา ทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ

ในทางทฤษฎีกลไกราคาเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำการกำหนดราคาสินค้า การเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าจะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและเป็นไปโดยอัตโนมัติ การเปลี่ยนแปลงของราคานี้ เป็นสาเหตุก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ และการกระทำต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจติดต่อกัน เป็นลูกโซ่ไม่ว่าจะเป็นปริมาณซื้อ หรือปริมาณการผลิต และผลต่อราคาสินค้าอื่นๆ ที่ใช้สินค้านั้นเป็น ปัจจัยการผลิต เป็นต้น และทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ได้แสดงให้เห็นผลกระทบของการแทรกแซงกลไก ราคากับการกำหนดเพดานราคาว่าการแทรกแซงในลักษณะนี้จะทำให้เกิดปัญหาตามมามากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการขาดแคลนสินค้ามากขึ้น ผลกระทบต่อโครงสร้างตลาดในธุรกิจนั้น และตลาดมืด ซึ่งในเรื่องของปัญหาตลาดมืด ก็เป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพของมาตรการ ที่ไม่อาจ บรรลุตามเจตนารมณ์ ในการนำมาใช้บังคับได้ และยังก่อให้เกิดผลกระทบอื่นๆ ตามมาอีกด้วย

ในทางปฏิบัติรัฐไม่สามารถบอกได้ว่าราคาใดคือราคาตามกลไกตลาด เพราะหากรัฐ สามารถบอกราคาตามกลไกตลาดได้ รัฐย่อมสามารถเข้ามาแทรกแซงราคาสินค้าได้ทุกประเภท เกิด ปัญหาว่าใช้หลักเกณฑ์ใดในการคิด เพื่อกำหนดว่าราคาแนะนำคือราคาตามกลไกตลาดจะทราบ ต้นทุนที่แท้จริงของสินค้าได้อย่างไร เพราะต้นทุนของสินค้าเป็นข้อมูลสำคัญที่ผู้ประกอบการมักจะ ปกปิดไว้ และแม้รู้ต้นทุนได้ก็ยังมีปัญหาว่าจะนำต้นทุนของสินค้าของผู้ผลิตรายใดเป็นเกณฑ์

เพราะต้นทุนของผู้ผลิตหรือผู้ขายแต่ละรายไม่เท่ากัน เช่น การจำหน่ายบนภูเขา ทะเล เกาะ ฯลฯ ย่อมมีต้นทุนค่าขนส่ง คนงาน ขนาดของฟาร์มที่ต่างกันก็มีผลต่อต้นทุนต่อหน่วยสินค้า หรือแม้ว่าจะใช้วิธีหาต้นทุนเฉลี่ยของธุรกิจนั้น แต่วิธีการหาต้นทุนเฉลี่ยจะใช้วิธีใด เพราะต้องคำนึงถึงความแตกต่างของต้นทุนการผลิตที่ผู้ประกอบการใช้เครื่องจักร วัตถุดิบ ประสิทธิภาพ ฯลฯ เนื่องจากสิ่งเหล่านี้ทำให้การเทียบเคียงต้นทุนของผู้ประกอบการแต่ละรายทำได้ยาก จึงเป็นการยากที่จะบอกได้ว่าราคาตามกลไกตลาดในสินค้าควรจะเป็นเท่าใด

และในการดำเนินงาน การประสานงาน รวบรวมข้อมูล การประชาสัมพันธ์ การติดตามควบคุม และการลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมาย ต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่จำนวนมาก นอกจากนี้ไม่ได้มีการจัดตั้งสำนักงาน กกร. ขึ้นเป็นเอกเทศ จึงไม่มีอัตรากำลังโดยตรงที่จะปฏิบัติงาน จึงต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่ต่างๆ ในกรมการค้าภายในมาปฏิบัติงาน ทำให้การทำหน้าที่อาจยังไม่เต็มที่เท่าที่ควร เพราะเปรียบเสมือนต้องสวมหมวกสองใบในการทำงาน และในกรณีของสำนักงาน กกร. ก็เช่นเดียวกัน

อีกทั้งเป็นเรื่องยากที่จะหาราคาที่ยุติธรรมต่อทุกฝ่ายได้ ดังนั้น การที่รัฐเข้ามาดูแลสินค้าบางประเภทจึงเป็นเรื่องของเหตุผลความจำเป็นบางอย่าง เช่น เพื่อลดค่าครองชีพให้แก่ผู้บริโภค จึงไม่สามารถบอกได้ว่ามาตรการของรัฐได้สร้างความเป็นธรรมให้แก่ทุกฝ่ายได้ เมื่อฝ่ายผู้ประกอบการ/ผู้ค้าเห็นว่าราคาแนะนำไม่เป็นธรรมจึงไม่นำไปปฏิบัติตาม ทำให้มาตรการของรัฐไม่สามารถเข้ามาแก้ไขปัญหาค่าครองชีพของผู้บริโภคได้จริง และทำให้ประกาศหมดความศักดิ์สิทธิ์ลง

เมื่อมาตรการกำกับดูแลเพื่อแทรกแซงกลไกราคาสินค้า ไม่ว่าจะเป็นราคาควบคุมหรือราคาแนะนำต่างก็ทำให้เกิดต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังส่งผลกระทบในเชิงลบอันเป็นการทำลายบรรยากาศในการลงทุนและสร้างความไม่มั่นใจให้กับผู้ประกอบการเป็นอย่างมาก จึงเป็นเรื่องที่ต้องตระหนักกว่าจำเป็นและคุ้มค่าเพียงใดที่จะต้องนำมาตราการเหล่านี้มาบังคับใช้ในสถานการณ์ดังกล่าว

## 5. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อประกาศสินค้าควบคุม

พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติที่กว้างขวางและครอบคลุมสินค้าของเอกชนทุกประเภท ดังจะเห็นได้จากบทนิยามในมาตรา 5 จึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการแทรกแซงเป็นอย่างมาก

มาตรา 5 “ธุรกิจ” หมายความว่า กิจการในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การบริการ หรือกิจการอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

สินค้า หมายความว่า สิ่งของที่อาจใช้ในการอุปโภคหรือบริโภค....”

นอกจากนี้คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อประกาศให้สินค้าหรือบริการใด เป็นสินค้าหรือบริการควบคุม ดังนี้

1. เป็นสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพ
2. เป็นสินค้าที่ใช้เป็นปัจจัยการผลิตต่อเนื่อง
3. เป็นสินค้าที่โครงสร้างตลาดมีผู้ผลิตหรือผู้ขายน้อยราย และสภาพตลาดไม่มีการแข่งขันกันเท่าที่ควร

4. เป็นสินค้าที่มีเทคนิคการผลิต การลงทุนสูงหรือระบบครบวงจรส่งผลให้ผู้ผลิตรายใหม่เข้าสู่ตลาดได้ค่อนข้างยาก
  5. เป็นสินค้าที่มีความเคลื่อนไหวด้านตลาดและราคาผิดปกติ หรือมีปริมาณขาดแคลนในบางครั้ง
  6. เป็นสินค้าที่มีความเชื่อมโยงและได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงราคาในตลาดโลกมาก
  7. เป็นสินค้าที่ผู้ประกอบการมีพฤติกรรมไม่ให้ความร่วมมือกับทางราชการเท่าที่ควร
- แม้จะเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจอย่างกว้างขวาง มาตรการในการแทรกแซงสามารถก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบได้มาก จนบางครั้งมากเกินกว่าผลประโยชน์ที่ได้จากการบังคับใช้ แต่การเข้ามาดูแลเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคย่อมเป็นเรื่องดี อีกทั้งมาตรการกำกับดูแลอื่นๆ นอกจากการควบคุมราคา อาทิ การให้ปิดป้ายแสดงราคา การห้ามเคลื่อนย้าย การห้ามกักตุน การห้ามปฏิเสธการจำหน่าย เป็นต้น ก็ยังเป็นมาตรการที่ดีและเหมาะสมในการใช้กับสินค้าทุกประเภท หากผู้ประกอบการมีพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์อันส่งผลให้ราคาสินค้ามีราคาสูงเกินควร

นอกจากนี้การประกาศให้เป็นสินค้าหรือบริการควบคุม ก็เป็นเพียงมาตรการที่แสดงให้เห็นว่ารัฐได้เริ่มเข้ามาสอดส่องดูแลราคาสินค้าดังกล่าว ว่าดำเนินไปตามปกติหรือไม่ หากราคาของสินค้าเป็นไปตามกลไกราคาและราคาปกติไม่มีความผิดปกติ หรือผู้บริโภคไม่ได้รับความเดือดร้อนจากการบริโภคสินค้านั้นๆ รัฐก็จะไม่เข้าไปแทรกแซงราคาสินค้านั้นๆ จะปล่อยให้ราคาของสินค้าเป็นไปตามกลไกตลาด เพื่อหากว่าเมื่อใดราคาสินค้าควบคุมมีความผิดปกติ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นเนื่องจากภาวะตลาด เช่น สินค้าขาดตลาด หรือเกิดจากการกระทำผู้ประกอบการ รัฐก็สามารถแก้ไขสถานการณ์ความผิดปกติของราคาสินค้านั้นๆ ได้อย่างทันท่วงที

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า แม้รัฐจะมีอำนาจในการประกาศกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุมอย่างกว้างขวาง และครอบคลุมสินค้าของเอกชนทุกประเภท แต่การมีขอบเขตหรือหลักเกณฑ์การบังคับใช้ทำให้รัฐทำงานได้ในขอบเขตที่เหมาะสมคล่องตัว และเมื่อประกาศให้เป็นสินค้าหรือบริการควบคุมแล้ว ก็ไม่จำเป็นเสมอไปที่รัฐจะต้องกำหนดมาตรการใดๆ เพื่อแทรกแซงเสรีภาพในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการ จึงเห็นว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีความเหมาะสมแล้ว แต่การประกาศเพื่อให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุม ก็ต้องทำต่อเมื่อมีความจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เท่านั้น เพราะเมื่อมีการประกาศแล้วย่อมทำให้ผู้ประกอบการหรือผู้ลงทุนเกิดความไม่มั่นใจในการประกอบธุรกิจ และนักลงทุนต่างชาติอาจลังเลที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศไทยได้

## 6. ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 กับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีกฎหมายแข่งขันทางการค้า เพื่อเข้ามาดูแลตลาดของสินค้าและบริการให้เกิดการแข่งขัน โดยพยายามรักษาระบบและการแข่งขันในตลาดให้ปราศจากการแทรกแซงและการผูกขาดเบียดเบียนจากเอกชน รวมไปถึงคุ้มครองมิให้ผู้ประกอบการที่มีศักยภาพเหนือกว่าเอาเปรียบผู้ประกอบการรายอื่น และเป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในขณะเดียวกัน เพราะในการผลิตสินค้าหรือให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคนั้น ราคาของสินค้าและ

บริการจะเป็นไปตามกลไกของตลาด ซึ่งเกิดจากอุปสงค์และอุปทานในตลาดประกอบกัน นอกจากนี้ ลักษณะของกฎหมายแข่งขันทางการค้าที่กระตุ้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตอย่างสมบูรณ์ ยังส่งผลให้ผู้บริโภคมีโอกาสเลือกซื้อสินค้าและบริการที่มีประสิทธิภาพจากผู้ผลิต ราคาสินค้าและบริการก็ต่ำลง เนื่องจากต้นทุนการผลิตที่ลดลง เพราะฉะนั้นเป้าหมายหนึ่งของกฎหมายการแข่งขันการค้า ก็คือ การคุ้มครองการแข่งขันในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทยกฎหมายการแข่งขันทางการค้ายังไม่มีฉบับใช้มากนัก และต้องอาศัยระยะเวลาเพื่อพัฒนาหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้ในระยะหนึ่ง

เมื่อกฎหมายการแข่งขันทางการค้ายังไม่มีฉบับใช้บังคับมากนัก ทำให้รัฐอาจต้องเข้ามากำกับดูแลเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ด้วยอาศัยมาตรการด้านราคาสำหรับสินค้าบางชนิด หรือในบางสถานการณ์ เพียงแต่ต้องลดบทบาทการแทรกแซงให้น้อยลง ควรกำหนดหลักเกณฑ์หรือขอบเขตการบังคับใช้ให้ชัดเจนและแคบลงเพื่อสร้างความมั่นใจแก่ผู้ประกอบการ และสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันมากขึ้น

แม้ว่าประเทศไทยจะมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ถือว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นของปัจเจกชน เป็นรากฐานและเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจึงควรเป็นผู้รักษากฎระเบียบเอาไว้โดยไม่เข้าไปแทรกแซงกิจกรรมต่างๆ ในหน่วยเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนี้ เห็นว่าการแข่งขันจะเป็นกลไกที่ทำให้ผู้ผลิตสินค้าและบริการ ตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยหน่วยเศรษฐกิจจะมีเสรีภาพในการเลือกที่จะลงทุนในกิจการหรือเลือกผลิตสินค้าและบริการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวสูงสุด ดังนั้นรัฐจึงไม่ควร เข้าไปแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของสังคม เพราะจะทำให้การตัดสินใจของหน่วยเศรษฐกิจเบี่ยงเบนไป และจะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการผลิตและการบริโภคอย่างไม่มีประสิทธิภาพสูงสุด

อย่างไรก็ตามกลไกของตลาดโดยลำพัง ย่อมไม่สามารถทำหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่พึงประสงค์ทั้งหมดได้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ยังมีความจำเป็นสำหรับประเทศไทย โดยต้องใช้กฎหมายดังกล่าวคู่ขนานไปกับการใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 เพื่อใช้อุดช่องว่างของกฎหมายแข่งขันทางการค้า และเพื่อแก้ปัญหาในบางสถานการณ์ได้อย่างทันท่วงที โดยเหตุผลสำคัญที่รัฐยังควรเข้าไปมีบทบาทในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ได้แก่

1. หลักการของกลไกตลาดที่จะนำไปสู่การใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพนั้น ต้องตั้งอยู่บนสมมติฐานของตลาดผลผลิต และตลาดปัจจัยการผลิตที่มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ ซึ่งหมายความว่าต้องไม่มีสิ่งกีดขวางการเข้าออกตลาดโดยอิสระของผู้ผลิตและผู้บริโภค และผู้ผลิตกับผู้บริโภคจะมีข่าวสารเกี่ยวกับตลาดอย่างสมบูรณ์ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกฎ ระเบียบ และมาตรการของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อให้เงื่อนไขนั้นเป็นไปได้ เช่น มาตรการกำหนดให้แสดงราคาจำหน่ายปลีกสินค้าหรือบริการ เป็นต้น

2. เมื่อประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา ลักษณะของสินค้าและบริการบางประเภทไม่สามารถที่จะแข่งขันได้ภายใต้กลไกตลาด หรือการแข่งขันยังเกิดขึ้นได้น้อย ทำให้ตลาดล้มเหลวหรือทำงานได้ไม่เต็มที่ จึงจำเป็นต้องอาศัยกลไกการแทรกแซงของรัฐ กฎหมายนี้จึงยังมีความจำเป็นที่ต้องเข้ามาดูแลเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมมากที่สุด



3. ควรมีกรอบการบังคับใช้กฎหมาย ว่าในสถานการณ์ใดเหมาะสมที่รัฐจะนำพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาใช้บังคับ เพื่อควบคุมราคาสินค้า อาทิ

3.1 ในสภาวะสงคราม/ข้าวยากหมากแพงไปทุกหย่อมหญ้า มีความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาแทรกแซง เนื่องด้วยราคาสินค้าถูกผูกขาดหรือมีการฉวยโอกาสขึ้นราคาสินค้า ทำให้ประชาชนเดือดร้อนไปทุกหนแห่ง เกิดการขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภคอย่างมาก ก็เป็นเหตุผลที่สมควรและเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงโดยเร็วด้วย

3.2 ในภาวะที่เกิดความล้มเหลวของตลาด มือที่มองไม่เห็นไม่สามารถทำงานตลาดไม่สามารถดำเนินไปตามกลไก เนื่องจากการมีปริมาณทรัพยากรที่เข้าสู่การซื้อขายแลกเปลี่ยนมากเกินไปหรือน้อยเกินไป หรือสถานการณ์ที่ตลาดไม่อาจนำมาซึ่งความต้องการของผู้บริโภคได้ ทำให้ราคาไม่สามารถใช้เป็นสัญญาณที่เหมาะสมในการจัดการทรัพยากรสำหรับผู้บริโภคและผู้ผลิต เช่น จากปัจจัยภายนอกในเรื่องของการแข่งขัน ทำให้โครงสร้างตลาดเบี่ยงเบนไปจากตลาดแข่งขันโดยสมบูรณ์ สาเหตุมาจากการแทรกแซงกลไกราคาจากผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาด การผูกขาดทางการค้า หรือการร่วมกันกำหนดราคา เพื่อให้ปริมาณผลผลิตมีน้อยและมีราคาแพง หรือการทำงานของตลาดไม่สามารถสะท้อนต้นทุนหรือผลประโยชน์ที่แท้จริงของทรัพยากร เป็นต้น ในภาวะเช่นนี้ย่อมมีความเหมาะสมที่จะใช้กลไกของรัฐเข้ามาแทรกแซงกลไกราคา โดยอาจเลือกใช้วิธีการควบคุมราคาเพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

3.3 หรือเป็นกฎหมายที่เข้ามาเสริมบทบาทการทำงานของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า เช่น ในกรณีที่มีการกำหนดราคาสินค้าสูงกว่าราคาตลาด แม้ไม่ได้เกิดจากการร่วมกันกำหนดราคา หรือใช้อำนาจเหนือตลาดก็ตาม จึงเป็นความผิดตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้า รัฐสามารถใช้กฎหมายนี้เป็นเครื่องมือ ในการทำให้ราคาตลาดที่ผิดเพี้ยนไปกลับมาใกล้เคียงกับราคาดุลยภาพอีกครั้ง

3.4 ในสภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำมาก อาจใช้การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าทางเศรษฐกิจเพราะการปล่อยให้มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงอาจเป็นการทำลายธุรกิจได้

อย่างไรก็ตาม ความล้มเหลวหรือข้อจำกัดของระบบตลาดในประเด็นข้างต้น ก็มีได้หมายความว่า การที่รัฐเข้าไปแทรกแซงด้วยการกำหนดราคาสินค้า จะมีประสิทธิภาพมากพอที่จะขจัดปัญหาเหล่านั้นออกไปได้ ทั้งนี้มาตรการที่จะนำมาใช้บังคับต้องขึ้นอยู่กับความเหมาะสม ตลอดจนประสิทธิภาพของมาตรการและการดำเนินงานของรัฐเป็นสำคัญ

ดังนั้น ในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยทั่วไป รัฐจึงไม่ควรเข้าไปแทรกแซงไม่ว่าโดยการขึ้นา หรือการควบคุมโดยตรงต่อการผลิต/ราคาจำหน่ายของผู้ประกอบธุรกิจ บทบาทของรัฐจึงควรเป็นเพียงการออกกฎ ระเบียบ เพื่อดูแลให้เงื่อนไขของการแข่งขันสมบูรณ์ของตลาดเป็นไปได้มากที่สุด

## 7. ปัญหาการกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุม

การบังคับใช้บทบัญญัติต่างๆ ในหมวด 3 การกำหนดราคาสินค้าและบริการ (ยกเว้นมาตรา 29) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 จะมีขั้นตอนซึ่งเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนที่จะบังคับใช้บทบัญญัติเหล่านั้น คือ คณะกรรมการจะต้องประกาศกำหนดให้สินค้า

หรือบริการควบคุมเสียก่อน และก่อนที่จะประกาศเป็นสินค้าหรือบริการควบคุม มาตรา 24 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน จากการศึกษาของผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการเพิ่มขึ้นตอนที่ไม่จำเป็นและไม่เหมาะสม เนื่องจากโดยหลักการแล้วองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบและบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดนั้นจะต้องเป็นองค์กรที่เป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และเป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็นองค์กรชำนาญพิเศษเฉพาะด้าน ดังนั้น โดยหลักการแล้ว ขั้นตอนในการประกาศเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมหรือธุรกิจควบคุมก่อนนั้น มีประโยชน์ในแง่ที่จะได้มีการทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกลางจากผู้บริหารระดับสูง (คณะรัฐมนตรี) เพื่อป้องกันความผิดพลาด แต่อย่างไรก็ตามถ้าหากเรายอมรับว่าองค์กรที่รับผิดชอบกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการจะต้องเป็นองค์กรชำนาญพิเศษ และเป็นอิสระจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ การทบทวนตรวจสอบ (Review) ความคิดเห็นขององค์กรดังกล่าวโดยฝ่ายบริหารก็นับว่าไม่มีความเหมาะสม และไม่จำเป็น

## 8. ปัญหาการกำหนดให้ผู้จำหน่ายแสดงราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการ

ปัจจุบันมีการประกาศให้สินค้า จำนวน 240 รายการ และบริการ จำนวน 50 รายการ เป็นสินค้าและบริการที่ต้องแสดงราคาจำหน่าย เพื่อให้ผู้บริโภคเปรียบเทียบราคา ผู้วิจัยเห็นว่าเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านราคาเห็นควรกำหนดให้สินค้าหรือบริการทุกชนิดต้องแสดงราคาจำหน่ายด้วย เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างกว้างขวาง แทนการประกาศกำหนดเป็นรายสินค้าหรือบริการ

## 9. ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการซึ่งมีความย้อนแย้งกันระหว่างกฎหมายการแข่งขันทางการค้าและกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 เพื่อให้มีกติกาในการประกอบธุรกิจ ผู้ประกอบธุรกิจเล็ก กลาง ใหญ่ แข่งขันกันได้อย่างเสรีเป็นธรรมซึ่งส่งผลให้เกิดการแข่งขันด้านคุณภาพของสินค้าและบริการ เกิดการแข่งขันด้านราคา และเกิดการแข่งขันด้านนวัตกรรม ในขณะที่พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมในด้านราคาและค่าบริการ ป้องกันมิให้ราคาสินค้าและค่าบริการต่างๆ สูงขึ้นโดยรวดเร็วเกินสมควรและให้ปริมาณสินค้ามีเพียงพอบริโภคภายในประเทศ

ในการกำกับดูแลในด้านราคาสินค้าและบริการของภาครัฐจะเห็นว่าฝากหนึ่งมุ่งส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในเรื่องราคาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจ (พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560) กับอีกฝากหนึ่งต้องการควบคุมราคาขายปลีกของสินค้าและบริการ (ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542) โดยมีต้องการเห็นการแข่งขันในเรื่องราคาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจจะเห็นว่าเป็นบทบัญญัติและเจตนารมณ์ที่ขัดแย้งกัน จนก่อให้เกิดความสงสัยว่าแท้จริงแล้ว เราควรจะสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันในเรื่องราคาจริงหรือไม่

## สรุป

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหา แนวทางการปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมาย มาตรการบริหาร และกระบวนการในการกำกับดูแลสินค้าและบริการ ได้ค้นพบปัญหาต่างๆ อาทิ เกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและบริการ การกำหนดอัตรากำไรสูงสุด การสั่งให้จำหน่ายสินค้าหรือ บริการควบคุม การกำหนดให้แสดงราคา ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ปัญหาการ บังคับใช้ตามมาตรา 29 (ค้ากำไรเกินควร) รวมถึงเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อประกาศกำหนดเป็นสินค้า ควบคุม เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขไว้ในบทต่อไป

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

การวิจัย เรื่อง แนวทางการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ 3 ข้อ ประกอบด้วย

1. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคที่พบในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย รวมทั้งผู้บริโภค

ในการดำเนินการวิจัยผู้วิจัยใช้การรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง หนังสือ ตำรา บทความ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารต่างๆ และเปรียบเทียบกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐสิงคโปร์ สหพันธรัฐมาเลเซีย แล้วนำมาวิเคราะห์เนื้อหาเป็นหลัก ประกอบกับแนวความคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องจนกระทั่งได้แนวทางในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เป็นธรรมกับทุกฝ่าย รวมทั้งผู้บริโภค สามารถตอบวัตถุประสงค์การวิจัยทั้งสามข้อดังกล่าวข้างต้น ในบทนี้จะได้นำเสนอสรุปผลการวิจัยที่ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยดังกล่าว พร้อมกันนั้นจะนำเสนอข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อที่จะทำให้ข้อค้นพบจากการวิจัยนี้สามารถนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

### สรุป

#### 1. ตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1 เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ ผลการศึกษาสรุปได้ว่า

1.1 ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีของประเทศไทย ยังมีกฎหมายที่สามารถเข้ามาควบคุมหรือแทรกแซงราคาสินค้าและบริการได้ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 โดยสามารถที่กำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม ให้ผู้ซื้อซื้อในราคาไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด ให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด หรือตรึงราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง กำหนดอัตรากำไรสูงสุด หรือกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขายในแต่ละช่วงการค้า คณะกรรมการสามารถสั่งให้จำหน่ายสินค้าหรือบริการตามราคาที่กำหนด (มาตรา 25 (1) (2) และ (10)) การห้ามกระทำการการค้ากำไรเกินควร กล่าวคือ ห้ามทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้ปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้า (มาตรา 29) แต่อย่างไรก็ตาม

ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีไม่อาจนำทฤษฎีดังกล่าวมาใช้อย่างเข้มงวดมากนัก การเข้ามาแทรกแซงราคา แทรกแซงการทำงานของกลไกตลาดย่อมมีผลกระทบทั้งในแง่บวกและแง่ลบ การเข้ามาแทรกแซงราคา จึงควรเข้ามาด้วยเหตุผลความจำเป็น เมื่อเทียบกับประโยชน์สาธารณะแล้ว เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคมมากกว่า

1.2 การที่รัฐเข้าแทรกแซงราคาสินค้าหรือบริการด้วยการกำหนดราคาเสียเองย่อมเกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศหลายประการ อาทิเช่น รัฐอาจต้องจ่ายเงินชดเชยให้กับผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายเพื่อให้สามารถขายสินค้าในราคาควบคุมได้ ผู้ผลิตจะไม่เกิดแรงจูงใจให้ขยายหรือเพิ่มกำลังการผลิตอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม เกิดตลาดมืดเพราะอุปสงค์มากกว่าอุปทาน อาจมีการลักลอบนำสินค้าเข้าหรือส่งออกไปต่างประเทศทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้จากการเก็บภาษี และทำให้การจัดสรรทรัพยากรขาดประสิทธิภาพ

1.3 การใช้มาตรการกำหนดราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ เป็นการแก้ไขปัญหที่ปลายเหตุ และยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการในการผลิตสินค้าและบริการประเภทที่ถูกควบคุมกับประเภทที่ไม่ถูกควบคุม การที่รัฐประกาศควบคุมสินค้าไว้หลายประเภท และเลือกกำหนดมาตรการรวมถึงกำหนดราคาตามประเภทสินค้าที่เหมาะสม อาจทำให้ภาคเอกชนเกิดความไม่มั่นใจในนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากไม่ทราบว่าภาครัฐจะประกาศกำหนดสินค้าหรือบริการที่ตนผลิตหรือจำหน่ายหรือไม่เมื่อใด

1.4 ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายอย่างอื่นที่นอกเหนือจากราคาสินค้าหรือบริการ ในการแสดงราคาสินค้าและบริการรัฐควรมีมาตรการในการกำกับดูแลเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายอย่างอื่นเช่นเดียวกับราคาสินค้าหรือบริการด้วย

1.5 ปัญหากำลังเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานและควมไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มาตรการเพื่อแทรกแซงราคา ทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ อาทิ ภาครัฐไม่สามารถบอกได้ว่าราคาใดคือราคาตามกลไกตลาด ใช้หลักเกณฑ์ใดมาคิดเพื่อกำหนดราคาแนะนำ จะทราบต้นทุนสินค้าที่แท้จริงอย่างไร และแม้จะทราบต้นทุนก็ยังมีปัญหาว่าจะนำต้นทุนของสินค้าของผู้ผลิตรายใดเป็นเกณฑ์เพราะต้นทุนของผู้ผลิตหรือผู้ขายแต่ละรายไม่เท่ากัน นอกจากนี้ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ กำกับดูแล (สำนักงาน กกร.) ยังไม่เป็นเอกเทศ ไม่มีอัตรากำลังเป็นของตนเอง ยังคงใช้เจ้าหน้าที่จากกรมการค้าภายในปฏิบัติหน้าที่ ทำให้การทำหน้าที่ในการกำกับดูแลไม่เต็มที่เท่าที่ควร เพราะเปรียบเสมือนต้องสวมหมวกสองใบในการทำงาน

1.6 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าควบคู่กับกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าเข้ามาดูแลตลาดของสินค้าและบริการในตลาดให้ปราศจากการแทรกแซงและถูกบิดเบือนจากเอกชน รวมไปถึงคุ้มครองมิให้ผู้ประกอบการที่มีศักยภาพเหนือกว่า เอาเปรียบผู้ประกอบการรายอื่น แต่ก็เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในขณะเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันของไทยยังไม่มี

บังคับใช้นานัก รัฐยังคงมีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการเข้ามาแทรกแซง กำกับดูแลเรื่องราคาไปก่อนและเห็นว่าในระยะต่อไป กฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ควรต้องลดบทบาทลงในอนาคต เมื่อตลาดมีการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์

#### 1.7 ปัญหาขั้นตอนการกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุม

การบังคับใช้หรือการแทรกแซงราคาสินค้าหรือบริการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 จะต้องดำเนินการประกาศให้เป็นสินค้าหรือบริการควบคุมเสียก่อน โดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้มีข้อจำกัดในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการ และการกำหนดมาตรการต่างๆ ไม่กว้างขวางในสินค้าและบริการอื่นๆ ซึ่งในสินค้าและบริการอื่นๆ ที่ไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นสินค้าหรือบริการควบคุมจะไม่สามารถกำหนดมาตรการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการได้ เมื่อองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบและบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ จะต้องเป็นองค์กรที่เป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และเป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็นองค์กรชำนาญพิเศษเฉพาะด้าน โดยหลักการแล้วขั้นตอนในการประกาศเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมจึงไม่มีความจำเป็น ควรให้องค์กรกำกับดูแลบริหารจัดการและกำหนด มาตรการได้โดยอิสระโดยไม่ต้องประกาศเป็นสินค้าควบคุมเสียก่อน

### 2. ตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค ที่พบในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ ผลการศึกษาสรุปได้ว่า

2.1 แม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 จะให้อำนาจ คณะกรรมการสามารถกำหนดราคาซื้อ ราคาจำหน่าย กำหนดอัตรากำไรสูงสุด หรือกำหนดอัตราส่วน แตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขาย รวมทั้งการสั่งให้จำหน่ายตามราคาที่กำหนด สำหรับสินค้าหรือ บริการควบคุมตามมาตรา 25 (1) (2) และ (10) ได้ก็ตาม แต่ปัญหาที่พบเกี่ยวกับการกำหนดราคาก็ถือ จะกำหนดราคาเท่าไร กำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์อะไร จะทราบต้นทุนที่แท้จริงของผู้ประกอบการได้ อย่างไร จะใช้ต้นทุนของผู้ผลิตรายใดเป็นเกณฑ์เพราะต้นทุนของผู้ผลิตแต่ละรายไม่เท่ากัน หรือแม้จะ หาต้นทุนเฉลี่ยจะใช้วิธีใด เพราะต้องคำนึงถึงความแตกต่างของกระบวนการผลิตที่มีต้นทุนต่างกัน นอกจากนี้ การเข้าแทรกแซงราคา ยังทำได้เฉพาะสินค้าหรือบริการที่ได้ถูกประกาศให้เป็นสินค้าหรือ บริการควบคุมแล้ว สำหรับสินค้าหรือบริการอื่นไม่สามารถทำได้

2.2 ปัญหาการกำหนดมาตรการให้แสดงราคาสินค้าและบริการตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 28

2.2.1 ยังไม่ครอบคลุมทุกสินค้าและบริการ ปัจจุบันคณะกรรมการคงประกาศ กำหนดสินค้าและบริการเพียงบางรายการเท่านั้น

2.2.2 การประกาศของคณะกรรมการให้สินค้าหรือบริการใดต้องแสดงราคา บางรายการยังมีความหมายกว้างหรือเป็นคำกว้างทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลยพินิจ ในการดำเนินการ

2.3 ปัญหาการบังคับใช้มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ที่ไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดให้ถือว่าอย่างไรเป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการ ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่

ต้องดำเนินการโดยใช้ดุลพินิจ และผู้ประกอบการเองก็ไม่มีหลักในการถือปฏิบัติเพื่อจะไม่ให้เข้าข่าย ต้องมีความผิดตามมาตรา 29

#### 2.4 ปัญหาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อประกาศสินค้าหรือบริการควบคุม

คณะกรรมการได้วางเกณฑ์ในการพิจารณาประกาศให้สินค้าหรือบริการใด เป็นสินค้าและบริการควบคุม ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 ซึ่งเห็นว่าเป็นการให้อำนาจ อย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นมาตรการที่แสดงให้เห็นว่ารัฐได้เริ่มเข้ามาสอดส่องดูแลราคาสินค้าและบริการ ดังกล่าวว่าจะดำเนินไปตามปกติหรือไม่ เมื่อใดราคาสินค้าหรือบริการควบคุมมีความผิดปกติรัฐก็จะเข้ามา แทรกแซงราคาเพื่อแก้ไขสถานการณ์ เมื่อได้ประกาศให้เป็นสินค้าหรือบริการควบคุมแล้ว ไม่จำเป็น เสมอไปที่รัฐจะต้องเข้ามากำหนดมาตรการเพื่อแทรกแซงเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ ประเด็น ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าการประกาศกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุมต้องทำอย่างรัดกุมภายใต้หลักเกณฑ์ ที่วางไว้ เพราะเมื่อมีการประกาศแล้วย่อมทำให้ผู้ประกอบการหรือผู้ลงทุนเกิดความไม่มั่นใจในการ ประกอบธุรกิจ และนักลงทุนต่างชาติอาจลังเลที่จะเข้ามาลงทุนได้

2.5 ปัญหาการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการกรณีการกำหนดให้ผู้จำหน่ายแสดง ราคาย่อย ปัจจุบันมีการประกาศกำหนดรายชื้อสินค้าและบริการที่ต้องแสดงราคาไว้ เห็นว่า เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมในด้านราคาให้กว้างขวางขึ้น ควรประกาศ กำหนดให้สินค้าและบริการทุกชนิดทุกประเภทเป็นสินค้าและบริการที่ผู้จำหน่ายต้องแสดงราคา จำหน่ายปลีกเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

2.6 ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการซึ่งอาจมีความย้อนแย้งกัน ระหว่างกฎหมายการแข่งขันทางการค้าและกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ซึ่งพบปัญหาว่า ในการกำกับดูแลในด้านราคาสินค้าและบริการภาครัฐ จะเห็นว่าฝ่ายหนึ่งมุ่งส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน ในเรื่องราคาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจ (พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560) กับอีกฝ่าย หนึ่งต้องการควบคุมราคาขายปลีกของสินค้าและบริการ (พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้า และบริการ พ.ศ. 2542) โดยไม่ต้องเห็นการแข่งขันในเรื่องราคาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจ จะเห็นว่า บทบัญญัติและเจตนารมณ์ที่มีความขัดแย้งกันจนก่อให้เกิดความสงสัยว่าแท้จริงแล้ว ประเทศไทย สนับสนุนให้เกิดการแข่งขันในเรื่องราคาจริงหรือไม่ ซึ่งพบว่าการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับควร ดำเนินควบคู่กันไป เมื่อตลาดการแข่งขันมีความแข็งแรงสมบูรณ์แล้ว กฎหมายว่าด้วยราคาสินค้า และบริการก็ควรจะต้องลดบทบาทลงในระยะต่อไป

### 3. ตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการกำกับ ดูแลราคาสินค้าและบริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย รวมทั้ง ผู้บริโภค ผลการศึกษา สรุปได้ว่า

ผลการวิจัย ได้ข้อค้นพบในการเสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลราคาสินค้าและ บริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ และ ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป ซึ่งจะเป็นธรรมกับทุกฝ่าย รวมถึงผู้บริโภคส่วนรวม

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมของประเทศไทย การนำกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เข้ามาควบคุมหรือแทรกแซงราคาสินค้าและบริการ เช่น การกำหนดราคาซื้อ ราคาจำหน่าย กำหนดอัตรากำไรสูงสุด กำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขาย รวมถึงการสั่งให้จำหน่ายตามราคาที่กำหนดตามมาตรา 25 (1) (2) และ (10) ไม่สามารถนำมาใช้ได้เข้มงวดมากนัก การเข้ามาแทรกแซงด้านราคาย่อมมีผลทั้งในด้านบวกและด้านลบ เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศหลายประการ การเข้ามาแทรกแซง ควรเข้ามาด้วยเหตุผลจำเป็นอย่างยิ่ง เช่น เกิดภาวะสงคราม เกิดภาวะโรคระบาด สินค้าหรือบริการแพงขึ้น เกิดภาวะที่ล้มเหลวของตลาด เกิดภัยพิบัติ เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เป็นต้น ในภาวะปกติทั่วไป ควรปล่อยให้เป็นไปตามกลไกของตลาดที่ราคาสินค้าจะปรับตัวกันเอง

2. การประกาศกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุมของคณะกรรมการ ควรประกาศชนิดของสินค้าหรือประเภทบริการเท่าที่จำเป็น การประกาศแล้วยังไม่กำหนดมาตรการตามมา จะทำให้เกิดความไม่มั่นใจว่าจะถูกกำหนดมาตรการอย่างไร ทำให้ส่งผลเสียในบรรยากาศการลงทุน

3. การคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่นอกเหนือจากราคาสินค้าหรือบริการ ภาครัฐควรเข้ามากำกับดูแลเช่นเดียวกับสินค้าหรือบริการด้วย

4. องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลราคาสินค้าและบริการยังไม่เป็นเอกเทศ ไม่มีอัตรากำลังของตนเอง ยังคงใช้เจ้าหน้าที่จากกรมการค้าภายในทำหน้าที่ใน 2 หน้าที่ ซึ่งส่งผลให้การกำกับดูแลสินค้าและบริการไม่เต็มที่เท่าที่ควร

5. ภาครัฐควรลดบทบาทในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการลง เมื่อการแข่งขันของตลาดเกิดขึ้นสมบูรณ์แล้ว โดยปล่อยให้ทำหน้าที่ของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันที่จะกำกับดูแลผู้ประกอบการต่อไป แล้วกลไกราคาจะเกิดดุลยภาพขึ้นเอง

### ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ

1. ปัญหาการกำหนดราคาสินค้าและบริการกรณีการกำหนดราคาซื้อ ราคาจำหน่าย กำหนดอัตรากำไรสูงสุด กำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขาย การสั่งให้จำหน่ายตามราคาที่กำหนด ตามมาตรา 25 (1) (2) และ (10) ปัญหาก็คือจะกำหนดราคาเท่าไร กำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์อะไร จะทราบต้นทุนที่แท้จริงของสินค้าได้อย่างไรจะใช้ต้นทุนของผู้ผลิตรายใดเป็นเกณฑ์ เพราะต้นทุนของผู้ผลิตแต่ละรายไม่เท่ากัน กรณีการหาต้นทุนเพื่อกำหนดราคาสินค้าและบริการ ผู้วิจัยเห็นว่าคณะกรรมการสามารถออกประกาศให้ผู้ประกอบการ แจ้งต้นทุน ราคาซื้อ ราคา



จำหน่ายได้ตามมาตรา 25 (4) และมาตรา 26 รวมถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการออกหนังสือเรียกให้ส่งข้อมูลที่เป็นปัจจุบันหรือย้อนหลังได้ เพื่อนำมาวิเคราะห์ข้อมูลตามหลักวิชาการวิเคราะห์ ก็จะสามารถหาต้นทุนที่แท้จริงได้

2. การกำหนดมาตรการให้แสดงราคาจำหน่ายสินค้าและบริการ ควรกำหนดให้ครอบคลุมสินค้าหรือบริการทุกชนิดทุกประเภท เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในด้านราคาเพิ่มมากขึ้นอย่างกว้างขวาง ซึ่งปัจจุบันยังมีการประกาศกำหนดบางชนิด บางประเภทอยู่ และการประกาศกำหนดดังกล่าวบางสินค้า มีความหมายที่ไม่ชัดเจนส่งผลให้เกิดปัญหาการตีความว่าเป็นสินค้าหรือบริการที่ต้องแสดงราคาหรือไม่

3. ควรประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่าเป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้ปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการ เพื่อความชัดเจนและไม่เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

4. ควรกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อประกาศสินค้าและบริการควบคุม ให้ชัดเจน และปรับเปลี่ยนไปตามภาวะเศรษฐกิจ เพื่อให้ผู้ประกอบการมีความมั่นใจ และเชื่อมั่นในการประกอบธุรกิจว่าสินค้าหรือบริการของตนจะถูกประกาศให้เป็นสินค้าหรือบริการควบคุมหรือไม่

### **ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป**

ควรให้มีการศึกษา วิจัยในเรื่องการยกเลิกบทบัญญัติที่ให้อำนาจการประกาศเป็นสินค้าและบริการควบคุมก่อนการประกาศกำหนดมาตรการสำหรับสินค้าหรือบริการนั้นๆ เมื่อยอมรับหลักการที่ว่าองค์กรในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการเป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็นองค์กรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน ปราศจากการแทรกแซงใดๆ ควรให้องค์กรในการกำกับดูแลนั้นสามารถกำหนดมาตรการได้เลย เพื่อความคล่องตัวในการกำกับดูแลสินค้าและบริการ

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

จุมพล หนิมพานิช. การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ หลักการแนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย.

พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2553.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

ชวินทร์ ลีนะบรรจง. เศรษฐศาสตร์ที่ดิน. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

บุญศรี มีวงศ์โสมะ. กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2538.

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนา, 2542.

วิรุณศิริ ใจมา. เศรษฐศาสตร์จุลศาสตร์ภาค 1. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

วิไลวรรณ วรรณนิธิกุล. โครงสร้างตลาด เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมและทฤษฎีต้นทุน. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532.

ศักดา ธนิตกุล. คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2553.

#### วารสารและหนังสือพิมพ์

กฤษฎณ์ วสินนท์. "หลักการแข่งขันเสรี : ในมิติทางวิชาการกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ", แพนด็อกไม้ไผ่ไคร้ : รวบรวมบทความทางวิชาการด้านกฎหมายเนื่องในโอกาสวันคล้ายวันเกิดปีที่ 60 ของศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม. 2555. หน้า 119-145.

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. "ข้อความคิดทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ (วิสาหกิจมหาชน)", วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปีที่ 18 (ฉบับที่ 3), หน้า 92-113.

ศักดา ธนิตกุล. "รัฐธรรมนูญไทยกับเสรีภาพในการประกอบธุรกิจมุมมองในเชิงเศรษฐศาสตร์", วารสารกฎหมาย. ปีที่ 23 (ฉบับที่ 1), หน้า 51-64.

สุรพล นิติไกรพจน์. "ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ", วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปีที่ 21 (ฉบับที่ 3), หน้า 371-385.

สุรพล นิติไกรพจน์. "หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส", วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปีที่ 24 (ฉบับที่ 3), หน้า 583-620.

สุรพล นิติไกรพจน์. "หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส", วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปีที่ 24 (ฉบับที่ 4), หน้า 812-840.

## วิทยานิพนธ์

ขจร เลิศสกุลพาณิชย์. "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมพฤติกรรมการตั้งราคาเพื่อขจัดคู่แข่งชั้นในประเทศไทย", วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. "วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด". คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

จิรัตติกาล สุริยะ. "ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า". วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556.

ดวงเดือน สุเทพพร. "การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจในขอบเขตของกฎหมายมหาชน". วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

สมชาย รัตนเชื้อสกุล. "มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้า ศึกษาเฉพาะกรณีการรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าในแนวนอน". วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

สลักจิต กุลเตชะมาภรณ์. "มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ". วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี, 2555.

เสาวนีย์ พลอยดำ. "ปัญหากฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ : ศึกษากรณีการกำกับดูแลราคาสินค้าหรือบริการโดยรัฐ". วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปริดิพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2560.

## รายงานการวิจัย

ลาวัณย์ ถนัดศิลปกุล และคณะ. "โครงการการพัฒนากฎหมายภายในประเทศเพื่อรองรับ การเปิดเสรีการค้า เล่ม 2". รายงานการวิจัย, สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. "โครงการข้อมูลกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์และข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนของประเทศฟิลิปปินส์". รายงานการวิจัย, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2559.

## กฎหมาย

"พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542", ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 116, 31 มีนาคม 2542, หน้า 23-36.

"พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า", ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134, 7 กรกฎาคม 2560, หน้า 22-45.

ภาคผนวก



## พระราชบัญญัติ

ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

พ.ศ. ๒๕๕๒

### ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

เป็นปีที่ ๕๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๕๒”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ธุรกิจ” หมายความว่า กิจกรรมในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การบริการ หรือกิจการอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

“สินค้า” หมายความว่า สิ่งของที่อาจใช้ในการอุปโภคหรือบริโภค รวมทั้งเอกสารแสดงสิทธิในสิ่งของ

“บริการ” หมายความว่า การรับจัดทำกรงาน การให้สิทธิใดๆ การให้ใช้หรือให้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือกิจการใดๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงิน หรือผลประโยชน์อื่น

“จำหน่าย” หมายความว่า ขาย แลกเปลี่ยน ให้ จำแนก โอนสิทธิการครอบครองสินค้าให้แก่บุคคลอื่น หรือให้บริการ

“ผลิต” หมายความว่า ทำ ผสม ปُرุง ประกอบ ประดิษฐ์ แปรรูป เปลี่ยนรูป คัดแปลง คัดเลือก แบ่งบรรจุ รวมบรรจุ หรือทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้มีขึ้นซึ่งสินค้าไม่ว่าด้วยวิธีใด รวมทั้งการทำให้มีขึ้นซึ่งชื่อทางการค้าหรือเครื่องหมายการค้าสำหรับสินค้านั้นไม่ว่าจะทำเองหรือให้ผู้อื่นทำให้อีกตาม

“ราคา” หมายความว่า ค่าตอบแทนสำหรับการจำหน่ายด้วย

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ หรือคณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ หรือสำนักงานคณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือกิจการที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

## หมวด ๑

## คณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

มาตรา ๓ ให้มีคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรียกโดยย่อว่า “กกร.” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงพาณิชย์และเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นรองประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าสี่คน แต่ไม่เกินแปดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยต้องแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นกรรมการ และให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้ กกร. ทำหน้าที่คณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการสำหรับกรุงเทพมหานครด้วย

มาตรา ๔ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งจะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง

มาตรา ๕ ให้ กกร. มีอำนาจหน้าที่ในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ดังต่อไปนี้

- (๑) ประกาศกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา ๒๔
- (๒) กำหนดมาตรการที่ใช้สำหรับสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา ๒๕
- (๓) สั่งให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมแจ้งข้อเท็จจริงตามมาตรา ๒๖
- (๔) ให้ความเห็นชอบประกาศที่ออกตามมาตรา ๒๗
- (๕) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการตามมาตรา ๒๘
- (๖) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่าการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง
- (๗) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามมาตรา ๓๓
- (๘) เข้ากำกับดูแลและสั่งการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การผลิต หรือการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมมีเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชน ในการนี้ กกร. อาจมอบหมายให้ กกร. เลขาธิการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการแทนก็ได้

(๙) พิจารณาเรื่องที่มีการร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากการกระทำอันมีผลกระทบกระเทือนต่อราคา

(๑๐) เชิญบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็น

(๑๑) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กกร.

มาตรา ๑๐ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๙ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี

เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวาระหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น อยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา ๑๑ให้นำความในมาตรา ๙๕ มาตรา ๙๖ มาตรา ๙๗ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ การพ้นจากตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและการประชุมของคณะกรรมการโดยอนุโลม และให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘ ด้วย

มาตรา ๑๒ ในจังหวัดหนึ่งนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรียกโดยย่อว่า “กจร.” ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามเป็นกรรมการ และพาณิชย์จังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

การคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามระเบียบที่ กจร. กำหนด

ให้ กจร. มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ในจังหวัดนั้น

มาตรา ๑๓ ให้ กจร. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ปฏิบัติการตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคสอง มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ วรรคสอง และมาตรา ๓๓

(๒) พิจารณาเรื่องที่มีการร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายเนื่องจากการกระทำอันมีผลกระทบกระเทือนต่อราคา

(๓) เชิญบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็น

(๔) ปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งของ อกร. และปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ กจร.

มอบหมาย

การใช้อำนาจตามวรรคหนึ่งของ กจร. จะขัดหรือแย้งกับกรณีที่ กจร. กำหนดตามมาตรา ๙ ไม่ได้



มาตรา ๑๕ ให้นำความในมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับกับ กจร. โดยอนุโลม

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาสอบสวนหรือศึกษา และเสนอความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งแทนได้ และให้นำความในมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

## หมวด ๒

### สำนักงานคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

มาตรา ๑๖ ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กกร.” ขึ้นในกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ มีอธิบดีกรมการค้าภายในเป็นเลขาธิการ เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงาน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินงานธุรการของ กกร. และคณะอนุกรรมการ และทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานงานกับ กจร.

(๒) ศึกษา วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ราคาและการประกอบธุรกิจ รวมทั้งเสนอโครงการ แผนงานหรือมาตรการเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและบริการต่อ กกร.

(๓) ติดตามความเคลื่อนไหวของราคาสินค้าหรือบริการควบคุม และสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจ แล้วรายงานต่อ กกร.

(๔) รับเรื่องที่มีการร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากการกระทำอันมีผลกระทบกระเทือนต่อราคา

(๕) กำหนดระเบียบเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน กกร.

(๖) ปฏิบัติการตามประกาศ ระเบียบ และมติของ กกร. และปฏิบัติการอื่นตามที่ กกร. มอบหมาย

มาตรา ๑๗ ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กจร.” ขึ้นในทุกจังหวัด มีพาณิชย์จังหวัดเป็นหัวหน้าสำนักงาน เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงาน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินงานธุรการของ กจร. และคณะอนุกรรมการซึ่ง กจร. แต่งตั้ง และทำหน้าที่ประสานงานกับ กกร.

(๒) ปฏิบัติการตามมาตรา ๑๖ (๒) (๓) และ (๔) ในเขตจังหวัดนั้นแล้วเสนอต่อ กจร.

(๓) กำหนดระเบียบเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน กจร.

(๔) ปฏิบัติการตามประกาศ ระเบียบ และมติของ กจร. และ กจร. และปฏิบัติการอื่นตามที่ กจร. มอบหมาย

มาตรา ๑๘ ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) มีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ แจ้งข้อเท็จจริง หรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือให้ส่งบัญชี ทะเบียน เอกสารหรือหลักฐานใดเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา แต่ในกรณีที่ให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานเกี่ยวกับต้นทุน สูตร หรือส่วนประกอบของสินค้าหรือบริการอื่นที่มีใช้สินค้าหรือบริการควบคุมต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเลขาธิการหรือประธาน กจร. ก่อน

(๒) เข้าไปในสถานที่ทำการ สถานที่ผลิต สถานที่จำหน่าย สถานที่รับซื้อ สถานที่เก็บสินค้าของผู้ประกอบธุรกิจหรือของบุคคลใด หรือสถานที่อื่นที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือเข้าไปในยานพาหนะของบุคคลใด หรือสั่งเจ้าของหรือผู้ควบคุมยานพาหนะให้หยุด หรือจอดเพื่อตรวจสอบให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเพื่อตรวจค้นและยึดพยานหลักฐานหรือทรัพย์สินที่อาจริบได้ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือจับกุมผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวกับการฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ หรือมาตรา ๓๑ โดยไม่ต้องมีหมายค้นในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) เมื่อปรากฏความผิดซึ่งหน้ากำลังกระทำในสถานที่ หรือยานพาหนะ

(ข) บุคคลที่ได้กระทำความผิดซึ่งหน้า ขณะที่ถูกไล่จับหนีเข้าไปหรือมีเหตุอันแน่นแฟ้นควรสงสัยว่าได้ซุกซ่อนอยู่ในสถานที่ หรือยานพาหนะ

(ค) เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าพยานหลักฐานหรือทรัพย์สินที่อาจริบได้ตามพระราชบัญญัตินี้ อยู่ในสถานที่หรือยานพาหนะ ประกอบทั้งต้องมีเหตุอันควรเชื่อว่า เนื่องจากการเน้นซ้ำกว่าจะเอาหมายค้นมาได้ พยานหลักฐานหรือทรัพย์สินจะถูกโยกย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม

(ง) เมื่อผู้จะต้องถูกจับเป็นเจ้าของสถานที่ หรือยานพาหนะและการจับนั้นมีหมายจับหรือจับได้โดยไม่ต้องมีหมาย

ในการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริง หรือเรียกบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นจากผู้ประกอบธุรกิจ เจ้าของหรือผู้ควบคุมยานพาหนะ หรือจากบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง ตลอดจนสั่งให้บุคคลดังกล่าวซึ่งอยู่ในสถานที่หรือยานพาหนะนั้นปฏิบัติตามการเท่าที่จำเป็น

(๓) ในกรณีที่มีหลักฐานชัดเจนเป็นที่เชื่อได้ว่าการฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ หรือมาตรา ๓๑ ให้มีอำนาจกัก อายัด หรือยึดสินค้า ยานพาหนะ เอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด แต่การยึดสินค้า ยานพาหนะ เอกสารหรือหลักฐานต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากประธานคณะกรรมการก่อน

มาตรา ๑๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

มาตรา ๒๐ ในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๒๑ หนังสือเรียกตามมาตรา ๑๘ (๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำส่ง ณ ภูมิลำเนา หรือสถานที่ทำการของบุคคลซึ่งระบุไว้ในหนังสือเรียก ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของบุคคลนั้น หรือจะส่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับก็ได้

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่นำส่งตามวรรคหนึ่งแล้ว แต่บุคคลซึ่งระบุไว้ในหนังสือเรียกปฏิเสธ ไม่ยอมรับหนังสือเรียกโดยปราศจากเหตุอันสมควร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ขอให้พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจไปเป็นพยาน เพื่อวางหนังสือเรียกไว้ ณ ที่นั้น แต่หากไม่พบบุคคลซึ่งระบุไว้ในหนังสือเรียก ณ ภูมิลำเนาหรือสถานที่ทำการของบุคคลนั้น จะส่งให้แก่บุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วซึ่งอยู่หรือทำงานในบ้านเรือนหรือสถานที่ทำการนั้นก็ได้ และหากไม่พบบุคคลใดหรือพบแต่ไม่มีบุคคลโดยยอมรับไว้แทน ให้ปิดหนังสือเรียกนั้นไว้ในที่ที่เห็นได้ง่าย ณ ภูมิลำเนาหรือสถานที่ทำการนั้นต่อหน้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจที่ไปเป็นพยาน

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองแล้วให้ถือว่าบุคคลซึ่งระบุไว้ในหนังสือเรียกได้รับหนังสือเรียกนั้นแล้ว ถ้าเป็นการปิดหนังสือเรียก ให้ถือว่าได้รับหนังสือเรียกนั้นเมื่อครบกำหนดห้าวันนับแต่วันปิดหนังสือเรียก แต่หากเป็นการส่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ให้ถือว่าได้รับหนังสือเรียกนั้นเมื่อครบกำหนดห้าวันนับแต่วันรับ

มาตรา ๒๒ ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการกลาง กรรมการส่วนจังหวัด อนุกรรมการ เลขานุการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๒๓ เพื่อประโยชน์ในการจับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การจับกุมผู้กระทำความผิดให้กระทำได้โดยไม่ต้องมีหมายจับเมื่อปรากฏว่ามีการกระทำความผิดซึ่งหน้า หรือมีเหตุอื่นที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจับได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ

### หมวด ๓

#### การกำหนดราคาสินค้าและบริการ

มาตรา ๒๔ เพื่อป้องกันการกำหนดราคาซื้อ ราคาจำหน่ายหรือการกำหนดเงื่อนไขและวิธีปฏิบัติทางการค้าอันไม่เป็นธรรม กกร. ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมได้

ให้ กกร. พิจารณาทบทวนการใช้อำนาจตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง หากเห็นว่าภาวะเศรษฐกิจหรือข้อเท็จจริงที่อาศัยเป็นหลักในการพิจารณาใช้อำนาจของ กกร. เปลี่ยนแปลงไปหรือสิ้นสุดลง ให้ กกร. ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีประกาศเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการใช้อำนาจนั้นโดยไม่ชักช้า

ประกาศ กกร. ให้มีอายุตามที่กำหนด แต่จะกำหนดเกินหนึ่งปีไม่ได้ เว้นแต่จะมีการออกประกาศใหม่

✓ประกาศ กกร. ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๒๕ เมื่อได้มีการประกาศกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา ๒๔ แล้วให้คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม ให้ผู้ซื้อซื้อในราคาไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด หรือให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด หรือตรึงราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง

(๒) กำหนดอัตรากำไรสูงสุดต่อหน่วยของสินค้าหรือบริการควบคุมที่ผู้จำหน่ายจะได้รับจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม หรือกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขายสินค้าหรือบริการควบคุมในแต่ละช่วงการค้า

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการผลิต การนำเข้าในราชอาณาจักร การส่งออกไปนอกราชอาณาจักร การซื้อ การจำหน่าย หรือการเก็บรักษาสินค้าหรือบริการควบคุม

(๔) กำหนดท้องที่หรือระยะเวลาในการใช้บังคับประกาศของคณะกรรมการ

(๕) กำหนดให้แจ้งปริมาณ สถานที่เก็บ ต้นทุน ค่าใช้จ่าย แผนการผลิต แผนการนำเข้ามาในราชอาณาจักร แผนการส่งออกนอกราชอาณาจักร แผนการซื้อ แผนการจำหน่าย แผนการเปลี่ยนแปลงราคาหรือรายการอื่นใดหรือส่วนลดในการจำหน่าย กระบวนการผลิต และวิธีการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

(๖) กำหนดให้มีการเก็บหรือเพิ่มปริมาณการเก็บสำรองสินค้าควบคุมและกำหนดท้องที่และสถานที่ให้เก็บสำรองสินค้าควบคุม

(๗) ห้ามหรืออนุญาตให้มีการส่งออกนอกหรือนำเข้ามาในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งซึ่งสินค้าควบคุม

(๘) สั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต การนำเข้ามาในราชอาณาจักร การซื้อ การจำหน่าย หรือการเก็บรักษาสินค้าหรือบริการควบคุม รวมทั้งให้ระงับหรือลดค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้เกินสมควร

(๙) จัดให้มีการปันส่วนในการซื้อและการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการปันส่วนดังกล่าว หรือกำหนดเงื่อนไขในการซื้อ และการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม

(๑๐) สั่งให้จำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมตามปริมาณและราคาที่กำหนด ตลอดจนสั่งให้จำหน่ายแก่ส่วนราชการหรือนุคคลใดตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๑) ห้ามจำหน่าย ให้ ใช้อย่าง ยักยัก หรือเปลี่ยนสภาพซึ่งสินค้าหรือบริการควบคุมเกินปริมาณที่กำหนด

(๑๒) กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการกักตุนสินค้าควบคุมหรือการครอบครองสินค้าควบคุมเกินปริมาณที่กำหนด

การใช้อำนาจของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำเป็นประกาศตามความจำเป็นแก่พฤติการณ์แห่งกรณี โดยคำนึงถึงภาระของผู้ปฏิบัติ โดยต้องระบุถึงเหตุผล และผู้ซึ่งต้องปฏิบัติตามประกาศไว้ด้วย ประกาศดังกล่าวให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ระบุไว้ในประกาศตาม (๔) และเมื่อได้มีประกาศแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

ให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการใช้อำนาจตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงต้นทุน ค่าใช้จ่ายในการผลิต การนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออกนอกราชอาณาจักร การซื้อ หรือการจำหน่ายและอัตรากำไรที่เหมาะสม รวมทั้งผลกระทบ

ต่อการลงทุนในการขยายกำลังการผลิตในระยะต่อไปด้วย และเมื่อเห็นว่าภาวะเศรษฐกิจหรือข้อเท็จจริงที่อาศัยเป็นหลักในการพิจารณาใช้อำนาจของคณะกรรมการเปลี่ยนแปลงไปหรือสิ้นสุดลง ให้คณะกรรมการประกาศเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการใช้อำนาจนั้นในราชกิจจานุเบกษาโดยไม่ชักช้า

ประกาศของคณะกรรมการให้มีอายุตามที่กำหนด แต่จะกำหนดเกินหนึ่งปีไม่ได้ เว้นแต่จะได้มีการออกประกาศใหม่

มาตรา ๒๖ ให้ กกร. มีอำนาจประกาศให้ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้ซื้อเพื่อจำหน่ายหรือผู้นำเข้าเพื่อจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมแจ้งซื้อ ราคาซื้อ ราคาจำหน่าย มาตรฐาน คุณภาพ ขนาด ปริมาณ น้ำหนักต่อหน่วย รวมทั้งชื่อและปริมาณวัตถุดิบเป็นส่วนประกอบของสินค้าหรือบริการนั้น และลักษณะอย่างอื่นของสินค้าหรือบริการควบคุมตามที่เป็นอย่างอยู่ในวันที่ กกร. กำหนดต่อเลขาธิการ

เมื่อได้แจ้งรายการตามวรรคหนึ่งแล้ว กกร. อาจห้ามมิให้ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้ซื้อเพื่อจำหน่ายหรือผู้นำเข้าเพื่อจำหน่ายรายนั้นจำหน่ายสินค้าหรือบริการในลักษณะที่แตกต่างไปจากรายการตามที่ได้แจ้งไว้หรือจำหน่ายในราคาที่สูงหรือต่ำกว่าราคาตามที่ได้แจ้งไว้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเลขาธิการตามระเบียบที่ กกร. กำหนด

การใช้อำนาจตามวรรคหนึ่ง ให้นำความในมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๗ ในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนและลับที่จำเป็นต้องใช้อำนาจตามมาตรา ๒๕ หรือมาตรา ๒๖ และจะเรียกประชุมคณะกรรมการให้ทันทั่วถึงมิได้ ให้ประธานกรรมการมีอำนาจใช้อำนาจของคณะกรรมการตามมาตรา ๒๕ หรือมาตรา ๒๖ ไปพลางก่อนได้ และในการใช้อำนาจดังกล่าว ให้นำความในมาตรา ๒๕ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้ประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องนำเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาภายในสามวัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศ ถ้าคณะกรรมการให้ความเห็นชอบประกาศนั้น ให้คณะกรรมการประกาศให้ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการประกาศยกเลิกประกาศนั้น แต่ทั้งนี้ไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อการที่ได้กระทำไปแล้วในระหว่างที่ใช้ประกาศนั้น

ประกาศตามวรรคสอง ให้มีผลใช้บังคับทันทีที่ประกาศ และเมื่อได้มีประกาศแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

มาตรา ๒๘ ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้ซื้อเพื่อจำหน่ายหรือผู้นำเข้าเพื่อจำหน่ายสินค้าหรือบริการแสดงราคาสินค้าหรือบริการ ในการนี้ คณะกรรมการอาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการไว้ด้วยก็ได้

การใช้อำนาจตามวรรคหนึ่ง ให้นำความในมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๘ ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการใดๆ โดยจงใจที่จะทำให้ราคาค้าเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการใด

คณะกรรมการอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่าเป็นการทำให้ราคาค้าเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการใดก็ได้ หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓๐ ห้ามมิให้บุคคลใดกักตุนสินค้าควบคุม โดยมีสินค้าควบคุมไว้ในครอบครองเกินปริมาณที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะกรรมการตามมาตรา ๒๕ (๑๒) หรือเก็บสินค้าควบคุมไว้ ณ สถานที่อื่นนอกจากสถานที่เก็บตามที่ได้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ (๕) หรือไม่นำสินค้าควบคุมที่มีไว้เพื่อจำหน่ายออกจำหน่าย หรือเสนอขายตามปกติ หรือปฏิเสธการจำหน่าย หรือประวิงการจำหน่ายหรือการส่งมอบสินค้าควบคุม โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

มาตรา ๓๑ ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจบริการควบคุมหยุดการให้บริการตามปกติ หรือปฏิเสธการให้บริการ หรือประวิงการให้บริการ โดยไม่มีเหตุอันสมควร

#### หมวด ๔

#### เบ็ดเตล็ด

มาตรา ๓๒ สินค้าที่ยึดไว้ตามมาตรา ๑๘ (๓) ถ้าไม่ปรากฏเจ้าของ หรือผู้ครอบครอง หรือพนักงานอัยการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี หรือศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดไม่ให้ริบ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองมิได้ร้องขอรับคืนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ยึด วันที่ทราบคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี หรือวันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดไม่ให้ริบ แล้วแต่กรณี ให้ถือว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ไม่มีเจ้าของและให้ตกเป็นของแผ่นดิน

ถ้าสินค้าที่ยึดไว้นั้นเป็นของเสียง่าย หรือถ้าหน่วงช้าไว้จะเป็นการเสี่ยงความเสียหาย หรือจะเสียค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาเกินราคาของสินค้านั้น เลขาธิการสำหรับกรุงเทพมหานคร หรือประธาน กจร. สำหรับจังหวัดอื่น หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ หรือประธาน กจร. จะสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ขายทอดตลาดสินค้านั้น หรือขายโดยวิธีอื่นที่เห็นสมควรก่อนที่ของนั้นจะตกเป็นของแผ่นดินก็ได้ เงินค่าขายสินค้านั้นเมื่อได้หักค่าใช้จ่ายและค่าภาระติดพันทั้งปวงออกแล้ว ให้ถือไว้แทนสินค้า

มาตรา ๓๓ ในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิด เมื่อพนักงานอัยการร้องขอ ให้ศาลสั่งจ่ายเงินสินบนแก่ผู้นำจับ ร้อยละยี่สิบห้า และเงินรางวัลแก่ผู้จับ ร้อยละสามสิบ ของจำนวนเงินสุทธิค่าขายของกลางที่ศาลสั่งให้ริบ หรือในกรณีที่มีได้รับของกลางหรือของกลางไม่อาจขายได้ ให้จ่ายจากเงินค่าปรับที่ได้ชำระต่อศาลตามอัตราดังกล่าว

ในกรณีที่ไม่มีผู้นำจับ ให้จ่ายเงินรางวัลแก่ผู้จับ ร้อยละสามสิบ ของจำนวนเงินสุทธิค่าขายของกลางที่ศาลสั่งให้ริบ หรือในกรณีที่มีได้รับของกลางหรือของกลางไม่อาจขายได้ ให้จ่ายจากเงินค่าปรับที่ได้ชำระต่อศาลตามอัตราดังกล่าว

ในกรณีที่ผู้นำจับหรือผู้จับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีหลายคน ให้จ่ายเงินสินบนหรือเงินรางวัลแก่บุคคลในฝ่ายนั้นคนละเท่า ๆ กัน

ในกรณีที่จับของกลางได้แต่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลจากจำนวนเงินสุทธิค่าขายของกลางที่ตกเป็นของแผ่นดินตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด แต่ไม่เกินอัตราที่กำหนดตามมาตรานี้

ในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดและได้มีการเปรียบเทียบตามมาตรา ๔๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลจากจำนวนเงินค่าปรับตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด แต่ไม่เกินอัตราที่กำหนดตามมาตรานี้

#### หมวด ๕

#### บทกำหนดโทษ

มาตรา ๓๔ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๘ (๑) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๕ ผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๘ (๒) หรือ (๓) หรือมาตรา ๒๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๖ ผู้ใดไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ



มาตรา ๓๗ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของคณะกรรมการตามมาตรา ๒๕ (๑) (๒) (๓) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) หรือ (๑๒) หรือขัดขวางการดำเนินงานของ กกร. กจร. เลขาธิการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕ (๘) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๘ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามประกาศของคณะกรรมการตามมาตรา ๒๕ (๕) หรือไม่แจ้งตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกไม่เกินวันละสองพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน หรือจนกว่าจะแจ้ง

มาตรา ๓๙ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๖ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๐ ผู้ใดไม่แสดงราคาหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา ๒๘ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา ๔๑ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ หรือมาตรา ๓๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๒ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นนิติบุคคล ให้กรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นได้กระทำโดยคนมิได้รู้เห็นหรือยินยอม หรือคนได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดนั้นแล้ว

มาตรา ๔๓ บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือเป็นความผิดที่มีโทษปรับหรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปีและปรับให้คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบได้ ในการใช้อำนาจดังกล่าวคณะกรรมการอาจมอบหมายให้คณะอนุกรรมการ เลขาธิการ ประธาน กจร. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำได้

การมอบหมายตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กกร. กำหนด

เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้น ในกรณีโทษปรับสถานเดียว หรือเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบ ภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

## บทเฉพาะกาล

มาตรา ๔๕ ให้บรรดากฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาราคาและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะได้มีระเบียบหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาราคาและป้องกันการผูกขาดที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีความไม่เหมาะสม เพราะมีสาระเป็นสองส่วน คือ การกำหนดราคาราคา และการป้องกันการผูกขาด ซึ่งทั้งสองส่วนมีวัตถุประสงค์ในกรณีบังคับใช้กฎหมายแตกต่างกัน แต่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้เพียงองค์กรเดียว ดังนั้น สมควรแยกบทบัญญัติและองค์กรที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดราคาราคาและการป้องกันการผูกขาดออกจากกัน เพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับบทบัญญัติเดิมในส่วนของ การกำหนดราคาราคายังไม่ชัดเจนและเหมาะสม สมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้ชัดเจนขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ นายณรงค์ งามสมมิตร

วัน เดือน ปีเกิด 29 มกราคม 2508

### การศึกษา

- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม
- เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

### ประวัติการทำงานโดยย่อ

- นิติกรชำนาญการพิเศษ กรมการค้าภายใน
- ผู้อำนวยการกลุ่มมาตรการและกฎหมาย กรมการค้าภายใน
- ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายการพาณิชย์ (นิติกรเชี่ยวชาญ)  
กรมการค้าภายใน

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้อำนวยการกองกฎหมาย กรมการค้าภายใน

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง แนวทางการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ  
ผู้วิจัย นายณรงค์ งามสมมิตร หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62  
ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองกฎหมาย กรมการค้าภายใน

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม อาศัยกลไกตลาดโดยรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงในตลาดการค้าและการผลิต ปล่อยให้ธุรกิจของเอกชนดำเนินการเป็นไปตามกลไกตลาดอย่างเสรี กล่าวคือ ถ้าผู้บริโภคมีความต้องการสินค้าหรือบริการใดสูงหรือที่เรียกว่าอุปสงค์สูงก็ย่อมส่งผลให้ราคาของสินค้านั้นๆ สูงตามไปด้วย ส่วนกรณีทางด้านผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการเมื่อเห็นว่าสินค้าหรือบริการชนิดนั้นมีราคาสูงและผู้บริโภคมีความต้องการมาก ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการก็จะทำการเพิ่มการผลิตมากขึ้น เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการหรือเรียกว่าเป็นการเพิ่มอุปทาน ดังนั้นในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมจึงเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการและผู้บริโภคสามารถต่อรองและใช้กลไกของตลาดเป็นตัวกำหนดราคาให้เกิดดุลยภาพและมีราคาสินค้าที่เป็นธรรมได้ โดยรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงหรือเกี่ยวข้องในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

การกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการของประเทศไทยได้เคยมีการออกกฎหมายมาใช้บังคับหลายฉบับ โดยในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำสินค้าอุปโภคบริโภคขาดแคลน ผู้ผลิตและผู้ขายจำนวนมากฉวยโอกาสกักตุนสินค้าและเพิ่มราคาสินค้าอย่างไม่เป็นธรรม มีการรวมกลุ่มตั้งสมาคมการค้าเพื่อสร้างอำนาจเหนือตลาด ทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก รัฐบาลจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2480 เพื่อควบคุมราคาสินค้า และป้องกันการรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าตามใจชอบในสถานการณ์ฉุกเฉิน เกิดสงคราม หรือมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่กฎหมายจะไม่ครอบคลุมถึงในภาวะสถานการณ์ปกติ ทำให้พระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไข 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2483 และ พ.ศ. 2484 จนกระทั่งถูกยกเลิกไปเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 ขึ้นใช้แทน เปลี่ยนวิธีป้องกันการค้ากำไรเกินควรใหม่ โดยกำหนดให้การค้ากำไรเกินควรเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายไม่ว่าการเมือง การเศรษฐกิจจะอยู่ในสภาวะการณ์ใดก็ตาม และได้มีการแก้ไขกฎหมายอีกครั้ง ในปี พ.ศ. 2517 จะเห็นได้ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2490 - 2517 กฎหมายที่ตราออกมาคุ้มครองผู้บริโภคได้เฉพาะกรณีที่มีการตั้งราคาสินค้าไว้สูงเกินไปเท่านั้น

ต่อมาเมื่อสภาพการค้าได้เปลี่ยนแปลงไป กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการค้ากำไรเกินควรที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีบทบัญญัติไม่รัดกุมเหมาะสมและเพียงพอที่จะรักษาประโยชน์ของผู้บริโภค และป้องกันมิให้ราคาสินค้าและค่าบริการต่างๆ สูงขึ้นโดยรวดเร็วเกินสมควร ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติควบคุมผู้ประกอบการในการรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าและบริการ และไม่มีบทบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ จึงได้มีการยกเลิกกฎหมาย

ดังกล่าวและมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ออกมาใช้บังคับเพื่อให้มีบทบัญญัติครอบคลุมถึงมาตรการต่างๆ ที่ได้กล่าวมา กฎหมายฉบับดังกล่าวได้บังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 จนถึง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการบังคับใช้มาตรการต่างๆ โดยมีคณะกรรมการในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการ ตลอดจนการใช้มาตรการในการป้องกันการผูกขาดและรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าอย่างได้ผลดีมาโดยตลอดจนถึงระหว่างปี พ.ศ. 2540 ได้เกิดปัญหาทางการค้าต่อเนื่องจากกระแสการค้าโลกที่ทะลักเข้ามาในประเทศไทย ระบบการค้าและบริการมีความเปลี่ยนแปลงรุนแรงขึ้น จึงได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดให้มีความเหมาะสม โดยแยกสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นการกำกับดูแลในเรื่องราคาสินค้าและปริมาณสินค้า และส่วนที่สอง คือ การป้องกันการผูกขาดและการแข่งขันที่เป็นธรรม เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองส่วนในฉบับเดียวกันมีความไม่เหมาะสม เพราะมีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายแตกต่างกัน แต่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้เพียงองค์กรเดียว จึงสมควรแยกบทบัญญัติและองค์กรที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและการป้องกันการผูกขาดออกจากกันเพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้บังคับ

อย่างไรก็ดีแม้ว่าปัจจุบันพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 จะมีบทบัญญัติและองค์กรในการกำกับดูแลเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมในด้านราคาสินค้าและบริการ และได้มีการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลและคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องนี้แล้วก็ตาม แต่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมของประเทศไทย ไม่อาจนำพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้ได้อย่างเข้มงวดมากนัก ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการให้ผู้ซื้อซื้อในราคาไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด หรือให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด หรือตรึงราคาใดราคาหนึ่ง ตามมาตรา 25 (1) การกำหนดอัตรากำไรสูงสุดต่อหน่วยของสินค้าหรือบริการที่ผู้จำหน่ายจะได้รับจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ หรือกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคายาสินค้าหรือบริการในแต่ละช่วงการค้า ตามมาตรา 25 (2) การกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการและเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการผลิต การนำเข้า การส่งออก การซื้อ การจำหน่าย หรือการเก็บรักษาสินค้าหรือบริการ ตามมาตรา 25 (3) การกำหนดให้แจ้งปริมาณ สถานที่เก็บ ต้นทุน ค่าใช้จ่าย แผนการผลิต แผนการนำเข้า แผนการส่งออก ตามมาตรา 25 (5) การกำหนดให้มีการเก็บหรือเพิ่มปริมาณการเก็บสำรองสินค้า ตามมาตรา 25 (6) การห้ามหรืออนุญาตให้ส่งออกป้อนนอกหรือนำเข้า ตามมาตรา 25 (7) การสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต การนำเข้า การซื้อ การจำหน่าย การเก็บรักษา ตามมาตรา 25 (8) การจัดให้มีการปันส่วนในการซื้อและการจำหน่าย ตามมาตรา 25 (9) การสั่งให้จำหน่ายสินค้าหรือบริการตามปริมาณและราคาที่กำหนด ตามมาตรา 25 (10) การห้ามจำหน่าย ให้ใช้เอง ยักยอก หรือเปลี่ยนสภาพสินค้าหรือบริการเกินปริมาณที่กำหนด เป็นต้น ซึ่งในบางกรณีภาครัฐต้องใช้อำนาจบริหาร เช่น การขอความร่วมมือให้ผู้ประกอบการแจ้งให้ทราบก่อนการเปลี่ยนแปลงราคา ให้ตรึงราคา หรือชะลอการปรับราคาจำหน่าย การขอความร่วมมือให้ผู้ประกอบการจำหน่ายสินค้าให้สอดคล้องกับต้นทุน การเข้าแทรกแซงราคาหรือกิจกรรมในทางธุรกิจ การใช้มาตรการกฎหมาย

ทางอ้อม การใช้สื่อและกลยุทธ์ต่างๆ เข้ามาดำเนินการแทนการนำกฎหมายมาใช้บังคับอย่างเข้มงวด ปัญหาขั้นตอนการกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุมก่อนการกำหนดมาตรการ ปัญหาเกี่ยวกับการแสดงราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่ยังครอบคลุมไม่ทั่วถึง ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดให้ถือว่าเป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควร หรืออย่างไรทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการ ตามมาตรา 29 ทำให้การบังคับใช้บทบัญญัติมาตราดังกล่าวผู้มีหน้าที่ต้องพิจารณาโดยใช้ดุลยพินิจเป็นรายกรณีและยังส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าดำเนินการตามกฎหมายอย่างเข้มงวดอีกด้วย นอกจากนี้การที่รัฐเลือกใช้มาตรการใดๆ เพื่อแทรกแซงราคาสินค้าและบริการในขณะที่กำลังตลาดยังคงทำงานได้ดีย่อมจะเป็นการบิดเบือนและทำลายระบบกลไกตลาด ทำให้ไม่เกิดการแข่งขันที่แท้จริง นอกจากนี้ราคาที่รัฐกำหนดเพื่อแทรกแซงเป็นเรื่องยากที่จะเป็นราคาตามกลไกตลาดย่อมก่อให้เกิดความเสียหายตามมา ประกอบกับบทบัญญัติของรัฐที่ฟากหนึ่งมุ่งส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในเรื่องราคาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 (ยกเลิกพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542) กับอีกฟากหนึ่งต้องการควบคุมราคาขายปลีกของสินค้าและบริการ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 โดยไม่ต้องการเห็นการแข่งขันในเรื่องราคาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจ จะมีความย้อนแย้งกันจนก่อให้เกิดความสงสัยว่าแท้จริงแล้วประเทศไทยสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันในเรื่องราคาจริงหรือไม่ ปัญหาการแทรกแซงราคาสินค้าและบริการ จึงเป็นปัญหาสำคัญและต้องศึกษาถึงผลกระทบและความมีประสิทธิผลที่เกิดจากการใช้มาตรการแทรกแซงราคาทั้งในภาคธุรกิจ ผู้บริโภค และระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศว่ามาตรการดังกล่าวจำเป็นหรือไม่ เพราะเชื่อว่าการแข่งขันเป็นกลไกที่ดีที่สุดในการปกป้องผู้บริโภค

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาวิจัยแนวทางการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการ โดยภาครัฐ เพื่อให้ได้ข้อยุติและข้อเสนอแนะในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นอันเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของผู้ประกอบการและผู้บริโภคในด้านราคา

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคที่พบในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย รวมทั้งผู้บริโภค

## ขอบเขตของการวิจัย

การกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยใช้มาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางบริหาร และกระบวนการต่างๆ พบว่ายังไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย ขอบเขตของการวิจัยนี้จึงเป็นการวิจัยเพื่อพบปัญหา อุปสรรคของการ

กำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ จากการใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เป็นเครื่องมือ และการใช้มาตรการทางบริหารของภาครัฐ โดยมุ่งเน้นที่จะเสนอแนะแนวทางการแก้ไขมาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางบริหาร และกระบวนการ เพื่อให้การกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย รวมทั้งผู้บริโภค

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริง หนังสือ ตำรา บทความ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เอกสารต่างๆ และมีการเปรียบเทียบกับต่างประเทศ โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ความชัดเจนเพื่อนำไปสู่การกำหนดมาตรการทั้งกลไกทางกฎหมาย ทางบริหาร และกระบวนการที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการ เพื่อให้การกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย รวมทั้งผู้บริโภค

## ผลการวิจัย

### 1. ทบทวนวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1 เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ ผลการศึกษาสรุปได้ว่า

1.1 ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีของประเทศไทย ยังมีกฎหมายที่สามารถเข้ามาควบคุมหรือแทรกแซงราคาสินค้าและบริการได้ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 โดยสามารถที่กำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม ให้ผู้ซื้อซื้อในราคาไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด ให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด หรือตรึงราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง กำหนดอัตรากำไรสูงสุด หรือกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขายในแต่ละช่วงการค้า คณะกรรมการสามารถสั่งให้จำหน่ายสินค้าหรือบริการตามราคาที่กำหนด (มาตรา 25 (1) (2) และ (10)) การห้ามกระทำการการค้ากำไรเกินควร กล่าวคือ ห้ามทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้ปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้า (มาตรา 29) แต่อย่างไรก็ตาม ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีไม่อาจนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้อย่างเข้มงวดมากนัก การเข้ามาแทรกแซงราคา แทรกแซงการทำงานของกลไกตลาดย่อมมีผลกระทบทั้งในแง่บวกและแง่ลบ การเข้ามาแทรกแซงราคา จึงควรเข้ามาด้วยเหตุผลความจำเป็น เมื่อเทียบกับประโยชน์สาธารณะแล้ว เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคมากกว่า

1.2 การที่รัฐเข้าแทรกแซงราคาสินค้าหรือบริการด้วยการกำหนดราคาเสียเองย่อมเกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศหลายประการ อาทิเช่น รัฐอาจต้องจ่ายเงินชดเชยให้กับผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายเพื่อให้สามารถขายสินค้าในราคาควบคุมได้ ผู้ผลิตจะไม่เกิดแรงจูงใจให้ขยายหรือเพิ่มกำลังการผลิตอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม เกิดตลาดมืดเพราะอุปสงค์มากกว่าอุปทาน อาจมีการลักลอบนำสินค้าเข้าหรือส่งออกต่างประเทศทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้จากการเก็บภาษี และทำให้การจัดสรรทรัพยากรขาดประสิทธิภาพ

1.3 การใช้มาตรการกำหนดราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ เป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ และยิ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการในการผลิตสินค้าและบริการประเภทที่ถูกควบคุมกับประเภทที่ไม่ถูกควบคุม การที่รัฐประกาศควบคุมสินค้าไว้หลายประเภท และเลือกกำหนดมาตรการรวมถึงกำหนดราคาตามประเภทสินค้าที่เหมาะสม อาจทำให้ภาคเอกชนเกิดความไม่มั่นใจในนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากไม่ทราบว่าภาครัฐจะประกาศกำหนดสินค้าหรือบริการที่ตนผลิตหรือจำหน่ายหรือไม่เมื่อใด

1.4 ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายอย่างอื่นที่นอกเหนือจากราคาสินค้าหรือบริการ ในการแสดงราคาสินค้าและบริการรัฐควรมีมาตรการในการกำกับดูแลเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายอย่างอื่นเช่นเดียวกับราคาสินค้าหรือบริการด้วย

1.5 ปัญหากำลังเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานและความไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มาตรการเพื่อแทรกแซงราคา ทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ อาทิ ภาครัฐไม่สามารถบอกได้ว่าราคาใดคือราคาตามกลไกตลาด ใช้หลักเกณฑ์ใดมาคิดเพื่อกำหนดราคาแนะนำ จะทราบต้นทุนสินค้าที่แท้จริงอย่างไร และแม้จะทราบต้นทุนก็ยังมีปัญหาว่าจะนำต้นทุนของสินค้าของผู้ผลิตรายใดเป็นเกณฑ์เพราะต้นทุนของผู้ผลิตหรือผู้ขายแต่ละรายไม่เท่ากัน นอกจากนี้ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ กำกับดูแล (สำนักงาน กกร.) ยังไม่เป็นเอกเทศ ไม่มีอัตรากำลังเป็นของตนเอง ยังคงใช้เจ้าหน้าที่จากกรมการค้าภายในปฏิบัติหน้าที่ ทำให้การทำหน้าที่ในการกำกับดูแลไม่เต็มที่เท่าที่ควร เพราะเปรียบเสมือนต้องสวมหมวกสองใบในการทำงาน

1.6 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าควบคู่กับกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าเข้ามาดูแลตลาดของสินค้าและบริการในตลาดให้ปราศจากการแทรกแซงและถูกบิดเบือนจากเอกชน รวมไปถึงคุ้มครองมิให้ผู้ประกอบการที่มีศักยภาพเหนือกว่า เอาเปรียบผู้ประกอบการรายอื่น แต่ก็เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในขณะเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันของไทยยังไม่มี การบังคับใช้นานัก รัฐยังคงมีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการเข้ามาแทรกแซง กำกับดูแลเรื่องราคาไปก่อนและเห็นว่าในระยะต่อไป กฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการควรต้องลดบทบาทลงในอนาคต เมื่อตลาดมีการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์

#### 1.7 ปัญหาขั้นตอนการกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุม

การบังคับใช้หรือการแทรกแซงราคาสินค้าหรือบริการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 จะต้องดำเนินการประกาศให้เป็นสินค้าหรือบริการควบคุมเสียก่อน โดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีทำให้มีข้อจำกัดในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการ และการกำหนดมาตรการต่างๆ ไม่กว้างขวางในสินค้าและบริการอื่นๆ ซึ่งในสินค้าและบริการอื่นๆ ที่ไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นสินค้าหรือบริการควบคุมไม่สามารถกำหนดมาตรการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการได้ เมื่อองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบและบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการจะต้องเป็นองค์กรที่เป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และเป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็นองค์กรชำนาญพิเศษเฉพาะด้าน โดยหลักการแล้วขั้นตอนในการประกาศ



เป็นสินค้าหรือบริการควบคุมจึงไม่มีความจำเป็น ควรให้องค์กรกำกับดูแลบริหารจัดการได้โดยอิสระ โดยไม่ต้องประกาศเป็นสินค้าควบคุมเสียก่อน

## 2. ตอบัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคที่พบในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการโดยภาครัฐ ผลการศึกษาสรุปได้ว่า

2.1 แม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 จะให้อำนาจคณะกรรมการสามารถกำหนดราคาซื้อ ราคาจำหน่าย กำหนดอัตรากำไรสูงสุด หรือกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขาย รวมทั้งการสั่งให้จำหน่ายตามราคาที่กำหนด สำหรับสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา 25 (1) (2) และ (10) ได้ก็ตาม แต่ปัญหาที่พบเกี่ยวกับการกำหนดราคาก็ถือจะกำหนดราคาเท่าไร กำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์อะไร จะทราบต้นทุนที่แท้จริงของผู้ประกอบการได้อย่างไร จะใช้ต้นทุนของผู้ผลิตรายใดเป็นเกณฑ์เพราะต้นทุนของผู้ผลิตแต่ละรายไม่เท่ากัน หรือแม้จะหาต้นทุนเฉลี่ยจะใช้วิธีใด เพราะต้องคำนึงถึงความแตกต่างของกระบวนการผลิตที่มีต้นทุนต่างกัน นอกจากนี้ การเข้าแทรกแซงราคา ยังทำได้เฉพาะสินค้าหรือบริการที่ได้ถูกประกาศให้เป็นสินค้าหรือบริการควบคุมแล้ว สำหรับสินค้าหรือบริการอื่นไม่สามารถทำได้

2.2 ปัญหาการกำหนดมาตรการให้แสดงราคาสินค้าและบริการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 28

2.2.1 ยังไม่ครอบคลุมทุกสินค้าและบริการ ปัจจุบันคณะกรรมการคงประกาศกำหนดสินค้าและบริการเพียงบางรายการเท่านั้น

2.2.2 การประกาศของคณะกรรมการให้สินค้าหรือบริการใดต้องแสดงราคาบางรายการยังมีความหมายกว้างหรือเป็นคำกว้างทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจในการดำเนินการ

2.3 ปัญหาการบังคับใช้มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ที่ไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดให้ถือว่าอย่างไรเป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการ ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการโดยใช้ดุลพินิจ และผู้ประกอบการเองก็ไม่มีหลักในการถือปฏิบัติเพื่อจะไม่ให้เข้าข่ายต้องมีความผิดตามมาตรา 29

2.4 ปัญหาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อประกาศสินค้าหรือบริการควบคุม

คณะกรรมการได้วางเกณฑ์ในการพิจารณาประกาศให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าและบริการควบคุม ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 ซึ่งเห็นว่าเป็นการให้อำนาจอย่างกว้างขวางซึ่งเป็นมาตรการที่แสดงให้เห็นว่ารัฐได้เริ่มเข้ามาสอดส่องดูแลราคาสินค้าและบริการดังกล่าวว่าดำเนินไปตามปกติหรือไม่ เมื่อใดราคาสินค้าหรือบริการควบคุมมีความผิดปกติรัฐก็จะเข้ามาแทรกแซงราคาเพื่อแก้ไขสถานการณ์ เมื่อได้ประกาศให้เป็นสินค้าหรือบริการควบคุมแล้ว ไม่จำเป็นเสมอไปที่รัฐจะต้องเข้ามากำหนดมาตรการเพื่อแทรกแซงเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ ประเด็นปัญหาจึงอยู่ที่ว่าการประกาศกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุมต้องทำอย่างรัดกุมภายใต้หลักเกณฑ์ที่วางไว้ เพราะเมื่อมีการประกาศแล้วย่อมทำให้ผู้ประกอบการหรือผู้ลงทุนเกิดความไม่มั่นใจในการประกอบธุรกิจ และนักลงทุนต่างชาติอาจลังเลที่จะเข้ามาลงทุนได้

2.5 ปัญหาการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการกรณีการกำหนดให้ผู้จำหน่ายแสดงราคาจำหน่าย ปัจจุบันมีการประกาศกำหนดรายชื้อสินค้าและบริการที่ต้องแสดงราคาไว้ เห็นว่าเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมในด้านราคาให้กว้างขวางขึ้น ควรประกาศกำหนดให้สินค้าและบริการทุกชนิดทุกประเภทเป็นสินค้าและบริการที่ผู้จำหน่ายต้องแสดงราคาจำหน่ายปลีกเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

2.6 ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการซึ่งอาจมีความย้อนแย้งกันระหว่างกฎหมายการแข่งขันทางการค้าและกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ซึ่งพบปัญหาว่าในการกำกับดูแลในด้านราคาสินค้าและบริการภาครัฐ จะเห็นว่าฝ่ายหนึ่งมุ่งส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในเรื่องราคาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจ (พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560) กับอีกฝ่ายหนึ่งต้องการควบคุมราคาขายปลีกของสินค้าและบริการ (พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542) โดยไม่ต้องเห็นการแข่งขันในเรื่องราคาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจ จะเห็นว่าบทบัญญัติและเจตนารมณ์ที่มีความขัดแย้งกันจนก่อให้เกิดความสงสัยว่าแท้จริงแล้ว ประเทศไทยสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันในเรื่องราคาจริงหรือไม่ ซึ่งพบว่าการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับควรดำเนินควบคู่กันไป เมื่อตลาดการแข่งขันมีความแข็งแรงสมบูรณ์แล้ว กฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการก็ควรจะลดบทบาทลงในระยะต่อไป

**3. ตอบัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย รวมทั้งผู้บริโภค ผลการศึกษาสรุปได้ว่า**

ผลการวิจัย ได้ข้อค้นพบในการเสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ และข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป ซึ่งจะเป็นธรรมกับทุกฝ่าย รวมถึงผู้บริโภคส่วนรวม

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมของประเทศไทย การนำกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เข้ามาควบคุมหรือแทรกแซงราคาสินค้าและบริการ เช่น การกำหนดราคาซื้อ ราคาจำหน่าย กำหนดอัตรากำไรสูงสุด กำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขาย รวมถึงการสั่งให้จำหน่ายตามราคาที่กำหนดตามมาตรา 25 (1) (2) และ (10) ไม่สามารถนำมาใช้ได้เข้มงวดมากนัก การเข้ามาแทรกแซงด้านราคาย่อมมีผลทั้งในด้านบวกและด้านลบ เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศหลายประการ การเข้ามาแทรกแซง ควรเข้ามาด้วยเหตุผลจำเป็นอย่างยิ่ง เช่น เกิดภาวะสงคราม เกิดภาวะโรคระบาด สินค้าหรือบริการแพงขึ้น เกิดภาวะที่ล้มเหลวของตลาด เกิดภัยพิบัติ เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เป็นต้น ในภาวะปกติทั่วไป ควรปล่อยให้ไปตามกลไกของตลาดที่ราคาสินค้าจะปรับตัวตัวเอง

2. การประกาศกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุมของคณะกรรมการ ควรประกาศชนิดของสินค้าหรือประเภทบริการเท่าที่จำเป็น การประกาศแล้วยังไม่กำหนดมาตรการตามมา จะทำให้เกิดความไม่มั่นใจว่าจะถูกกำหนดมาตรการอย่างไร ทำให้ส่งผลเสียในบรรยากาศการลงทุน

3. การคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่นอกเหนือจากราคาสินค้าหรือบริการ ภาครัฐควรเข้ามากำกับดูแลเช่นเดียวกับสินค้าหรือบริการด้วย

4. องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลราคาสินค้าและบริการยังไม่เป็นเอกเทศ ไม่มีอัตรากำลังของตนเอง ยังคงใช้เจ้าหน้าที่จากกรมการค้าภายในทำหน้าที่ใน 2 หน้าที่ ซึ่งส่งผลให้การกำกับดูแลสินค้าและบริการไม่เต็มที่เท่าที่ควร

5. ภาครัฐควรลดบทบาทในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการลง เมื่อการแข่งขันของตลาดเกิดขึ้นสมบูรณ์แล้ว โดยปล่อยให้ทำหน้าที่ของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันที่จะกำกับดูแลผู้ประกอบการต่อไป แล้วกลไกราคาจะเกิดดุลยภาพขึ้นเอง

#### **ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ**

1. ปัญหาการกำหนดราคาสินค้าและบริการกรณีการกำหนดราคาซื้อ ราคาจำหน่าย กำหนดอัตรากำไรสูงสุด กำหนดอัตราส่งต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขาย การสั่งให้จำหน่ายตามราคาที่กำหนด ตามมาตรา 25 (1) (2) และ (10) ปัญหาก็คือจะกำหนดราคาเท่าไร กำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์อะไร จะทราบต้นทุนที่แท้จริงของสินค้าได้อย่างไรจะใช้ต้นทุนของผู้ผลิตรายใดเป็นเกณฑ์ เพราะต้นทุนของผู้ผลิตแต่ละรายไม่เท่ากัน กรณีการหาต้นทุนเพื่อกำหนดราคาสินค้าและบริการ ผู้วิจัยเห็นว่าคณะกรรมการสามารถออกประกาศให้ผู้ประกอบการ แจ้งต้นทุน ราคาซื้อ ราคาจำหน่ายได้ตามมาตรา 25 (4) และมาตรา 26 รวมถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการออกหนังสือเรียกให้ส่งข้อมูลที่เป็นปัจจุบันหรือย้อนหลังได้ เพื่อนำมาวิเคราะห์ข้อมูลตามหลักวิชาการวิเคราะห์ ก็จะสามารถหาต้นทุนที่แท้จริงได้

2. การกำหนดมาตรการให้แสดงราคาจำหน่ายสินค้าและบริการ ควรกำหนดให้ครอบคลุมสินค้าหรือบริการทุกชนิดทุกประเภท เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในด้านราคาเพิ่มมากขึ้นอย่างกว้างขวาง ซึ่งปัจจุบันยังมีการประกาศกำหนดบางชนิด บางประเภทอยู่ และการประกาศกำหนดดังกล่าวบางสินค้า มีความหมายที่ไม่ชัดเจนส่งผลให้เกิดปัญหาการตีความว่าเป็นสินค้าหรือบริการที่ต้องแสดงราคาหรือไม่

3. ควรประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่าเป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้ปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการ เพื่อความชัดเจนและไม่เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

4. ควรกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อประกาศสินค้าและบริการควบคุม ให้ชัดเจน และปรับเปลี่ยนไปตามภาวะเศรษฐกิจ เพื่อให้ผู้ประกอบการมีความมั่นใจ และเชื่อมั่นในการประกอบธุรกิจ ว่าสินค้าหรือบริการของตนจะถูกประกาศให้เป็นสินค้าหรือบริการควบคุมหรือไม่

#### **ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป**

ควรให้มีการศึกษา วิจัยในเรื่องการยกเลิกบทบัญญัติที่ให้องค์กรต้องมีการประกาศเป็นสินค้าและบริการควบคุมก่อนการประกาศกำหนดมาตรการสำหรับสินค้าหรือบริการนั้นๆ เมื่อยอมรับหลักการที่ว่าองค์กรในการกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการเป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็นองค์กรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน ปราศจากการแทรกแซงใดๆ ควรให้องค์กรในการกำกับดูแลนั้นสามารถกำหนดมาตรการได้เลย เพื่อความคล่องตัวในการกำกับดูแลสินค้าและบริการ