

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดสรรทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจของไทย ยังอยู่ภายใต้โครงสร้างตลาดแบบผูกขาด (Monopoly Market Structural) เนื่องจากกลุ่มทุนที่มีอำนาจเหนือตลาดทำการผูกขาดเกือบทุกตลาด เป็นผลให้เกิดตลาดล้มเหลว (Market Failure) ไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือ เป็นธรรมได้ การบรรเทาปัญหาความยากจนเชิงโครงสร้าง จำเป็นต้องระดมศักยภาพของประเทศทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาครัฐบาล ในระยะที่ผ่านมา รัฐมีความพยายามปรับโครงสร้างเพื่อลดอำนาจการผูกขาดโดยการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการทางรัฐสภา เช่น การพยายามออกกฎหมายเพื่อปรับโครงสร้างภาษีและการถือครองที่ดิน การบังคับใช้พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้าและการผูกขาดฯ แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จดังที่ปรากฏเป็นที่รับรู้โดยทั่วไป ส่วนภาคเอกชนมีความพยายามเพียงสร้างกระแสของธุรกิจเพื่อสังคมโดยนำกำไรส่วนเกินเพียงน้อยนิดมาเยียวยาสังคม ขณะที่ภาคประชาชน พบว่า ขาดโอกาส ขาดการมีส่วนร่วม และขาดการจัดการความรู้ที่เหมาะสม ทำให้ขาดพลังในการบรรเทาปัญหาดังกล่าว

จากนโยบายของรัฐบาลในสมัยต่างๆ ที่มุ่งเน้นให้ประเทศไทยมีการพัฒนาทางด้านการค้าและการลงทุน เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ที่สนองต่อหลักสังคมนิยมในกระแสโลกาภิวัตน์ การพัฒนาสินค้าและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้บริการเป็นสิ่งสำคัญ การดำรงชีวิตของประชาชนที่ได้เปลี่ยนไปจากเดิม รวมทั้งการพัฒนาทางด้านเกษตรกรรมสู่เกษตรอุตสาหกรรม ทำให้เกิดการพัฒนาทางด้านการค้าและการลงทุนทั้งภายในและระหว่างประเทศ โดยได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีท้องถิ่นชนบท นำไปสู่วิถีชาวเมือง อีกทั้งก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีตามหลักทุนนิยม ซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยด้านการพัฒนาชุมชนอย่างต่อเนื่อง

ธุรกิจค้าปลีกเป็นธุรกิจที่มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ เป็นแหล่งสร้างการจ้างงานและแหล่งสร้างรายได้ที่สำคัญ นอกจากนี้ยังเป็นธุรกิจที่เติบโตควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยมาเป็นเวลานาน ยังมีความใกล้ชิดกับประชาชนโดยตรง ด้วยลักษณะการซื้อขายส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าอุปโภคบริโภค ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของธุรกิจค้าปลีก หรือมูลค่าของธุรกิจค้าปลีกจะสะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมและปริมาณการบริโภคของประชาชนภายในประเทศได้เป็นอย่างดี ซึ่งการค้าส่งและการค้าปลีกถือว่ามีสำคัญเป็นลำดับที่สองรองจากภาคอุตสาหกรรม

การค้าปลีกของไทยในอดีตที่ผ่านมา ผู้เป็นเจ้าของร้านค้าส่วนใหญ่คือคนจีนหรือคนไทยเชื้อสายจีน ครั้นเมื่อคนไทยให้ความสนใจประกอบการค้าขายมากยิ่งขึ้น ร้านค้าปลีกก็กลายเป็นที่นิยมในการประกอบอาชีพ เนื่องจากลงทุนได้ง่าย ใช้เงินลงทุนค่อนข้างน้อยและการบริหารจัดการก็ไม่ได้สลับซับซ้อน ธุรกิจค้าปลีกในเมืองไทยจึงมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ในอดีตรูปแบบการค้าปลีกเป็นเพียงร้านค้าห้องแถวที่รู้จักในนามร้านขายของชำหรือร้านโชห่วย เน้นการขายสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพในชีวิตประจำวัน เช่น ข้าวสาร น้ำตาล น้ำปลา สบู่ ยาสีฟัน เป็นต้น ร้านขายของชำถือว่าเป็นสถานที่จำหน่ายสินค้าที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจส่วนรวมเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นร้านค้าที่อยู่ใกล้ชิดกับผู้บริโภคมากที่สุด ต่อมา มีการนำแนวคิดการค้าปลีกแบบตะวันตกเข้ามาพัฒนาการจำหน่ายสินค้าทำให้เกิดหน้าสรรพสินค้าครั้งแรกในประเทศไทย และมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง เพราะเป็นรูปแบบที่ได้รับความนิยมค่อนข้างสูงจากกลุ่มผู้บริโภค และมีการพัฒนาการอีกครั้งสู่รูปแบบศูนย์การค้าที่มีห้างสรรพสินค้าและร้านค้าอยู่ในอาคารเดียวกัน จากนั้นศูนย์การค้าก็พัฒนาขึ้นเป็นช้อปปิ้งคอมเพล็กซ์ที่นอกจากจะประกอบไปด้วยห้างสรรพสินค้าและร้านค้าแล้ว ยังมีอาคารสำนักงาน โรงภาพยนตร์ สวนสนุก และศูนย์อาหาร เป็นต้น จากนั้นในช่วงเศรษฐกิจประเทศไทยขยายตัวค่อนข้างสูงในช่วงปี พ.ศ. 2530-2539 ธุรกิจค้าปลีกเมืองไทยได้มีการริเริ่มพัฒนาช่องทางการจำหน่ายเพิ่มขึ้นหลายรูปแบบโดยส่วนใหญ่เป็นการร่วมทุนระหว่างนักลงทุนชาวไทยกับนักลงทุนต่างชาติ โดยเฉพาะร้านค้าสะดวกซื้อ ซูเปอร์เซ็นเตอร์ ไฮเปอร์มาเก็ต หรือร้านค้าเฉพาะอย่าง เป็นต้น ทั้งนี้ในปี พ.ศ. 2540 ที่ประเทศไทยประสบปัญหาภาวะเศรษฐกิจและการเงิน ทำให้ต่างชาติซึ่งเดิมเป็นผู้ถือหุ้นไม่ถึงร้อยละ 50 ของจำนวนทุนทั้งหมด ปรับข้อบังคับขึ้นเหนือกว่าผู้ร่วมทุนชาวไทยในปัจจุบัน และมีการขยายสาขาออกไปอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องทั้งในเขตกรุงเทพฯ-ปริมณฑลและต่างจังหวัด

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540-2545 มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วของร้านค้าปลีกสมัยใหม่ (Modern Trade) ทำให้มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อโครงสร้างของธุรกิจค้าปลีกในประเทศไทย อีกทั้งเป็นช่วงเวลาที่นายทุนไทยกำลังอยู่ในสภาวะใกล้ล้มละลายทางการเงิน จึงเป็นเหตุให้บริษัทค้าปลีกขนาดใหญ่ของคนไทยต้องขายกิจการให้ต่างชาติ หรือถูกเจ้าหนี้บังคับให้ปรับโครงสร้างหนี้ และการขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่นั้นเสมือนหนึ่งการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าเข้ามาใช้ในสังคม จึงเป็นผลให้ผู้ประกอบการค้าปลีกทั้งในรูปแบบการค้าปลีกดั้งเดิม และห้างสรรพสินค้าขนาดกลางที่ยังใช้ระบบการจัดการแบบเดิมต่างตั้งตัวไม่ทันและได้รับผลกระทบ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นองค์กรหนึ่งของภาครัฐที่มีบทบาทในการบริหารการพัฒนาประเทศในระดับชุมชนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารจัดการ มีงบประมาณเป็นของตนเอง และมีความใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งในระยะที่ผ่านมาได้รับการพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่อง พบว่า กรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พยายามพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องโดยได้กำหนดพันธกิจที่สำคัญ คือ นำนวัตกรรมมาใช้และ

พัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศในการบริหารและการจัดการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและให้คำแนะนำปรึกษา (Consult) ประสานและสนับสนุน (Facilitate) การบริหารจัดการและ การให้บริการสาธารณะของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ หลักธรรมาภิบาล ภารกิจหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การพัฒนาเศรษฐกิจ ชุมชนท้องถิ่นภาระกิจการส่งเสริมอาชีพ หรือพัฒนาอาชีพ ให้กับประชาชนในเขตพื้นที่อย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจชุมชนให้มีเสถียรภาพ โดยร้านค้าชุมชน หรือสหกรณ์ร้านค้า ถือเป็นหนึ่งในผลการดำเนินงานตามนโยบายของท้องถิ่น ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของประชาชนในหมู่บ้าน หรือในตำบล โดยมุ่งหวังให้เกิดการพัฒนาและการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนและยังทำให้ชุมชนเป็น ชุมชนที่เข้มแข็งได้อีกทางหนึ่ง ในระยะที่ผ่านมา แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ประชาสัมพันธ์โครงการตามนโยบายของรัฐบาล เช่น โครงการช่วยเหลือช่วยเหลือชาติ “ร้านติดดาว” เป็นต้น แต่การช่วยเหลือดังกล่าวก็ไม่มีประสิทธิผลมากพอที่จะให้ความช่วยเหลือร้านค้าปลีกขนาดเล็ก ดังนั้น เพื่อสามารถบรรเทาผลกระทบของธุรกิจการค้าปลีกขนาดใหญ่ต่อธุรกิจการค้าปลีกขนาดเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาการสร้างสรรค์การบรรเทาผลกระทบของธุรกิจการค้าปลีกขนาดใหญ่ต่อธุรกิจการค้าปลีกขนาดเล็ก เพื่อเสนอเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น

คำถามการวิจัย

1. สภาพปัญหาเชิงพัฒนาด้านผลกระทบของธุรกิจการค้าปลีกขนาดใหญ่ต่อธุรกิจการค้าปลีกขนาดเล็กในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์ เป็นอย่างไร
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมียุทธศาสตร์ในการบรรเทาผลกระทบของธุรกิจการค้าปลีกขนาดใหญ่ต่อธุรกิจการค้าปลีกขนาดเล็กของในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์ อย่างไร

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาเชิงพัฒนาด้านผลกระทบของธุรกิจการค้าปลีกขนาดใหญ่ต่อธุรกิจการค้าปลีกขนาดเล็กในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์
2. เพื่อวางยุทธศาสตร์การบรรเทาผลกระทบของธุรกิจการค้าปลีกขนาดใหญ่ต่อธุรกิจการค้าปลีกขนาดเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบสภาพปัญหาเชิงพัฒนา และระบบทำงานภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านผลกระทบของธุรกิจการค้าปลีกขนาดใหญ่ต่อธุรกิจการค้าปลีกขนาดเล็กในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์ มียุทธศาสตร์การบรรเทาผลกระทบของธุรกิจการค้าปลีกขนาดใหญ่ต่อธุรกิจการค้าปลีกขนาดเล็ก

ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ(Qualitative research) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่กำหนดไว้ผู้วิจัยจึงได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยดังนี้

1. **ด้านเนื้อหา** การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเพื่อสร้างยุทธศาสตร์ กล่าวคือ การวิเคราะห์ปัญหาเชิงพัฒนา ได้แก่ ปัญหาทุกขั้วรอบ ปัญหาปัจจัย ปัญหาสืบเนื่อง และปัญหาเป้าของธุรกิจการค้าปลีกขนาดเล็กในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์ และกำหนดระบบทำงานภายใต้ยุทธศาสตร์การบรรเทาผลกระทบของธุรกิจการค้าปลีกขนาดใหญ่ต่อธุรกิจการค้าปลีกขนาดเล็ก
2. **ด้านประชากร** ประชากรในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกศึกษาผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับธุรกิจค้าปลีกขนาดเล็ก ได้แก่ คือ ผู้ประกอบการร้านค้าปลีก ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์
3. **ด้านพื้นที่** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์ จำนวน 4 แห่ง คือ เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ เทศบาลตำบลวังกะพือ เทศบาลตำบลบ้านเกาะ และเทศบาลตำบลท่าเสา
4. **ระยะเวลา** การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูล เป็นเวลา 7 เดือน ระหว่างวันที่ 1 มกราคม 2559 ถึง 31 กรกฎาคม 2559

นิยามศัพท์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุตรดิตถ์ ได้แก่ เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ เทศบาลตำบลวังกะพือ เทศบาลตำบลบ้านเกาะ เทศบาลตำบลท่าเสา

ธุรกิจการค้าปลีกขนาดใหญ่ หมายถึง ธุรกิจจำหน่ายสินค้าอุปโภค และบริโภคขนาดใหญ่ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุตรดิตถ์

ธุรกิจการค้าปลีกขนาดเล็ก หมายถึง ธุรกิจจำหน่ายสินค้าอุปโภค และบริโภคขนาดเล็ก มีฐานะเป็นบุคคลธรรมดา อยู่ในเขตชุมชนเมือง หรือหมู่บ้าน ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุตรดิตถ์

ผู้ประกอบการร้านค้าปลีก หมายถึง ผู้มีอาชีพจำหน่ายสินค้าอุปโภค และบริโภคในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุตรดิตถ์

ผลกระทบ หมายถึง ผลกระทบของธุรกิจการค้าปลีกขนาดใหญ่ต่อธุรกิจการค้าปลีกขนาดเล็กในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุตรดิตถ์

การบรรเทาผลกระทบ หมายถึง การให้ความช่วยเหลือธุรกิจการค้าปลีกขนาดเล็กที่ได้รับผลกระทบต่อธุรกิจการค้าปลีกขนาดใหญ่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุตรดิตถ์

ยุทธศาสตร์การบรรเทาผลกระทบ หมายถึง การสร้างแผนการบรรเทาผลกระทบ โดยประยุกต์ทฤษฎีระบบเพื่อวางยุทธศาสตร์การประสานงานโดยมีขั้นตอน 2 ขั้น คือ 1) การวิเคราะห์สภาพปัญหาเชิงพัฒนา ได้แก่ ปัญหาทุกข์ร้อน ปัญหาปัจจัย ปัญหาสืบเนื่อง และปัญหาเป้าหมาย 2) การกำหนดระบบทำงานภายใต้ยุทธศาสตร์บรรเทาผลกระทบ

สภาพปัญหาเชิงพัฒนา หมายถึง ปัญหาทุกข์ร้อน ปัญหาปัจจัย ปัญหาสืบเนื่อง และปัญหาเป้าหมาย

ปัญหาทุกข์ร้อน หมายถึง สภาพปัญหาของธุรกิจการค้าปลีกขนาดเล็กที่เกิดจากผลกระทบจากร้านค้าค้าปลีกขนาดใหญ่

ปัญหาปัจจัย หมายถึง ปัญหาที่เป็นเหตุให้ก่อปัญหาทุกข์ร้อนของธุรกิจการค้าปลีกขนาดเล็ก

ปัญหาสืบเนื่อง หมายถึง ปัญหาที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากผลของปัญหาทุกข์ร้อนของธุรกิจการค้าปลีกขนาดเล็ก

ปัญหาเป้า หมายถึง สภาพปัญหาที่ถูกเลือกขึ้นมาเป็นเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาในยุทธศาสตร์การบรรเทาผลกระทบจากธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ที่ส่งผลต่อธุรกิจค้าปลีกขนาดเล็ก

ระบบทำงาน หมายถึง ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิต ของยุทธศาสตร์การบรรเทาผลกระทบของธุรกิจการค้าปลีกขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อธุรกิจการค้าปลีกขนาดเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทรัพยากร หมายถึง บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ และงบประมาณ ในระบบยุทธศาสตร์การบรรเทาผลกระทบจากธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ที่ส่งผลต่อธุรกิจค้าปลีกขนาดเล็ก

