

มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อยกับปัญหาการใช้บังคับพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543

จักรกริช พิสันเทียะ*
ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์**

บทคัดย่อ

วิสาหกิจรายย่อยเป็นวิสาหกิจส่วนใหญ่ของประเทศไทยอีกทั้งมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ด้วยการสร้างผู้ประกอบการใหม่ สร้างรายได้ให้แก่ประเทศ ก่อให้เกิดการจ้างงาน รวมทั้งเป็นฐานรากของการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาความยากจน แต่ด้วยเหตุที่วิสาหกิจรายย่อยมักอยู่นอกระบบ มิได้ปรากฏอยู่ในฐานข้อมูลของรัฐ ส่งผลให้หน่วยงานสนับสนุนไม่สามารถให้การส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอ แม้ภาครัฐจะพยายามส่งเสริมด้วยเงินทุนตามนโยบายและโครงการต่าง ๆ ผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยยังคงประสบปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนอยู่เป็นจำนวนมาก ในขณะเดียวกันยังประสบปัญหาด้านการตลาด ซึ่งมีผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ทำให้มีจำนวนคู่แข่งเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ หากส่งเสริมให้วิสาหกิจรายย่อยสามารถแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระจายสินค้าไปยังผู้บริโภคที่ง่ายและสะดวก โดยที่ผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยที่มีสัดส่วนเป็นจำนวนมากของวิสาหกิจทั้งหมดที่จะต้องเผชิญกับการแข่งขันกับทั้งผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดใหญ่และผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หากผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยเหล่านั้นสามารถแข่งขันได้แล้วผู้ประกอบการแต่ละรายจะทำให้มีการส่งผ่านประโยชน์ที่ได้รับจากการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของรัฐไปสู่ผู้บริโภคที่ดีกว่า

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาคำนิยามและประเภทของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และวิสาหกิจรายย่อยทั้งในประเทศและต่างประเทศ ศึกษาปัญหาการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และวิสาหกิจรายย่อยของภาครัฐ เพื่อให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจรายย่อยอย่างเป็นเท่าเทียมและเสมอภาค จัดการผูกขาดและให้กลไกตลาดได้ทำงานและเกิดการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ และศึกษามาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และวิสาหกิจรายย่อยของภาครัฐทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐของไทยสามารถส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อยได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถบูรณาการให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้นจึงควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ABTRACT

Micro enterprises are the majority of enterprises in Thailand. To strengthen economic progress. By creating a new entrepreneur. Make money for the country. Induce employment it is the foundation of sustainable development. It is a mechanism to address poverty. However, because micro enterprises are often outside the system. Does not appear in the state database As a result, support agencies are not able to promote micro enterprises. Thoroughly and sufficiently. Although the government is striving to foster financing through policies and programs, small-business operators continue to suffer from a large number of access to finance. At the same time, also experiencing marketing problems. There are more and more micro entrepreneurs. The number of competitors increased. If it encourages micro businesses to compete effectively. Distributing products to consumers is easy and convenient. Small and medium-sized enterprises (SMEs) with a high proportion of all enterprises will face competition from both large enterprises and small and medium enterprises. If those micro enterprises operators can compete, then each entrepreneur will shift the benefits of better-performing state manufacturing to the consumer. In addition, the advantages of small and medium enterprises, especially the small and medium enterprises, were found in the Small and Medium Enterprises Promotion Act, B.E. 2543 with micro enterprises. And the Small and Medium Enterprise Development Plan

This thesis aims to study the definition and type of small and medium enterprises. And micro enterprises both domestically and internationally. To study the problem of promoting small and medium enterprises. And micro enterprises of the government. To promote and support micro enterprises in an equal and equal way. Abolish monopoly and provide market forces. To work and compete effectively. And study legal measures to promote small and medium enterprises. And micro enterprises in both domestic and international. To enable Thai government agencies to promote small and medium enterprises properly and fairly.

1. บทนำ

วิสาหกิจรายย่อย เป็นวิสาหกิจส่วนใหญ่ของประเทศไทย เป็นจุดเริ่มต้นที่จะเสริมสร้างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจด้วยการสร้างผู้ประกอบการใหม่ สร้างรายได้ให้แก่ประเทศ ก่อให้เกิดการจ้างงาน รวมทั้งเป็นฐานรากของการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหา ความยากจน เมื่อพิจารณาจำนวนวิสาหกิจของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2551 พบว่า วิสาหกิจมี จำนวนรวมทั้งสิ้น 2,838,307 ราย แบ่งเป็นวิสาหกิจขนาดกลางจำนวน 12,123 ราย คิดเป็น ร้อยละ 0.4 ของจำนวนวิสาหกิจทั้งหมด วิสาหกิจขนาดย่อมจำนวน 2,817,291 ราย หรือ คิดเป็นร้อยละ 99.3 ของจำนวนวิสาหกิจทั้งหมด ซึ่งสามารถจำแนกเป็นวิสาหกิจรายย่อย 1,900,265 ราย คิดเป็นร้อยละ 67.5 ของ

จำนวนวิสาหกิจขนาดย่อมทั้งหมด ทั้งนี้ มีวิสาหกิจที่ไม่สามารถระบุ ขนาดได้มีจำนวน 4,271 ราย จาก ข้อมูลสถิติดังกล่าวพบว่า มีวิสาหกิจรายย่อยจำนวน 1,900,265 ราย คิดเป็นร้อยละ 67.5 ของจำนวน วิสาหกิจขนาดย่อมทั้งหมด ในทางตรงกันข้าม จำนวนวิสาหกิจ ขนาดย่อมจึงมีเพียง 917,026 รายของ วิสาหกิจทั้งหมด แต่มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 มิได้บัญญัติแยกนิยามคำว่าวิสาหกิจ รายย่อยออกจากคำว่าวิสาหกิจขนาดกลางหรือวิสาหกิจขนาด ย่อม เพื่อให้ได้รับการส่งเสริมอย่าง เป็นรูปธรรมและเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของวิสาหกิจรายย่อยซึ่งมี สัดส่วนจำนวนที่มากกว่าวิสาหกิจขนาดอื่น และด้วยเหตุที่วิสาหกิจรายย่อยมักอยู่นอกระบบ มิได้ปรากฏอยู่ใน ฐานข้อมูลของรัฐส่งผลให้หน่วยงานส่งเสริมสนับสนุนไม่สามารถให้การส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อยได้อย่าง ทัวถึงและเพียงพอ แม้ภาครัฐจะพยายามส่งเสริมด้วยเงินทุนตามนโยบายและโครงการต่าง ๆ ผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยยังคงประสบปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนอยู่เป็นจำนวนมาก จากการ สืบสวนสถานการณ์วิสาหกิจรายย่อยของ สสว. ปี พ.ศ. 2553 ปรากฏว่า สาเหตุที่ไม่ได้รับ การอนุมัติสินเชื่อ จากแหล่งสินเชื่อในระบบ กรณีไม่มีเอกสารหลักฐานหรือเอกสารหลักฐาน ไม่ครบตามที่แหล่งสินเชื่อใน ระบบต้องการ คิดเป็นร้อยละ 41.66 รองลงมาคือ ไม่มีหลักประกันหรือ หลักประกันไม่เพียงพอ คิดเป็น ร้อยละ 29.17 และกิจการมีความเสี่ยงสูง คิดเป็นร้อยละ 4.17 ซึ่งแหล่งสินเชื่อในระบบมักกำหนดเงื่อนไข ในลักษณะดังกล่าวโดยที่ผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยไม่มีหรือไม่สามารถแสดงหลักฐานให้ได้

ในขณะเดียวกันปัญหาด้านการตลาด จากการสืบสวนสถานการณ์วิสาหกิจรายย่อยของ สสว. ปี พ.ศ. 2553 ปรากฏว่า ผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ทำให้มีจำนวนคู่แข่งเพิ่มขึ้น คิดเป็นร้อยละ 65.08 ลูกค้านของผู้ประกอบการแต่ละรายน้อยลงคิดเป็นร้อยละ 55.59 ลูกค้านไม่กำลังซื้อ คิดเป็นร้อยละ 26.44 ความนิยมสินค้าหรือบริการมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วคิดเป็นร้อยละ 7.12 รูปแบบหรือคุณภาพของสินค้าหรือบริการยังไม่ตรงกับความต้องการของลูกค้าคิดเป็นร้อยละ 4.75 รวมทั้งสินค้าหรือบริการที่ไม่หลากหลายคิดเป็นร้อยละ 4.41 ทั้งนี้ หากส่งเสริมให้วิสาหกิจรายย่อย สามารถแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระจายสินค้าไปยังผู้บริโภคที่ง่ายและสะดวก โดยที่ผู้ประกอบการ วิสาหกิจรายย่อยที่มีสัดส่วนเป็นจำนวนมากของวิสาหกิจทั้งหมด คือ ร้อยละ 67.5 ของจำนวนวิสาหกิจ ขนาดย่อมทั้งหมดจากจำนวนรวมทั้งสิ้น 2,838,307 ราย ที่จะต้องเผชิญกับการแข่งขันกับทั้ง ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดใหญ่และผู้ประกอบการวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อม นอกจากนี้ ยังมี ปัญหาความได้เปรียบของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยเฉพาะจุดเกาะเกี่ยวระหว่างวิสาหกิจขนาด กลางและขนาดย่อมกับวิสาหกิจรายย่อย และแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตาม มาตรา 37 ประกอบมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 กล่าวคือ แม้กฎกระทรวงจะแยกขนาดของวิสาหกิจเป็นขนาดกลางกับขนาดย่อม แต่มาตรการทางกฎหมาย ในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว ยังเป็นมาตรการทาง กฎหมายในการส่งเสริมแบบรวมกันไปทั้งกลุ่ม ในขณะที่จากข้อมูลสถิติดังกล่าวข้างต้นพบว่า มีวิสาหกิจราย ย่อย คิดเป็นคิดเป็นร้อยละ 66.95 ของวิสาหกิจทั้งหมด แต่วิสาหกิจขนาดย่อม มีเพียงร้อยละ 32.31 ของ วิสาหกิจทั้งหมด

2. แนวคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจ

หลักเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้าเป็นเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนและหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้านั้น หมายความว่าผู้ประกอบการย่อมมีเสรีภาพในการประกอบการทางเศรษฐกิจในทุก ๆ ด้าน และมีเสรีภาพในการที่จะแข่งขัน กับผู้อื่น โดยไม่ถูกขัดขวางจากสิ่งใด อย่างไรก็ตาม ในยุคเสรีนิยมหากตลาดสินค้าหรือบริการใด ที่ไม่มีการแข่งขันย่อมเกิดการผูกขาด ตลาดที่ไม่มีการแข่งขันย่อมทำให้ผู้ประกอบการที่อยู่ในตลาดมีอำนาจตลาดที่สามารถจะควบคุมราคาหรือปริมาณของสินค้าเป็นของตนเองได้ กล่าวคือ ผู้ประกอบการนั้นมีอำนาจที่จะกำหนดราคาหรือปริมาณของสินค้าได้โดยอิสระโดยปราศจากความกดดันในตลาด เกิดเป็นอำนาจผูกขาด หรืออำนาจตลาด รัฐจึงจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมและธำรงไว้ซึ่งการแข่งขันในตลาดสินค้าและบริการก็ต้องเป็นไปตามแนวทางการแข่งขันตามความเป็นจริง หากมีการแข่งขันที่เป็นธรรมเกิดขึ้นจะเกิดประโยชน์ในระดับเศรษฐกิจมวลรวมซึ่งถือว่าการแข่งขันในทางธุรกิจนำไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจให้สูงขึ้นและเป็นไปอย่างต่อเนื่องก่อให้เกิดเสถียรภาพด้านราคาและที่สำคัญ คือ ช่วยเสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถแข่งขันกับคู่แข่งรายอื่น ๆ ในตลาดโลกได้ รัฐจึงมีความจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน

การแทรกแซงของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมนั้น รัฐมิได้ดำเนินการทางเศรษฐกิจเอง แต่จำกัดบทบาทของตนในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจภายในกรอบของกฎหมาย และกฎหมายมหาชนในทางเศรษฐกิจเกี่ยวข้องกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจที่มีใช้เพียงการออกกฎหมายเท่านั้น การแทรกแซงอาจเป็นการรบกวนสิทธิ หรือค้ำจุนหรือ ทั้งสองอย่างซึ่งการแทรกแซงเกิดขึ้นได้ทั้งการแทรกแซงในลักษณะทั่วไปในระดับ มหาภาคจะกระทบถึงระบบเศรษฐกิจทั้งหมด โดยส่งผลโดยตรงถึงวงจรทางเศรษฐกิจทั้งหมด จึงเป็นเรื่องนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐที่คุมทิศทางของอุปสงค์ อุปทาน และปริมาณเงินทั้งหมด แต่อาจเกิดข้อพิพาททางกฎหมายน้อยมาก เนื่องจากการควบคุมระดับสูงนี้ไม่ได้กระทบถึงผู้ประกอบการแต่ละคนโดยตรง และการแทรกแซงเฉพาะเรื่องจะมีผลกระทบถึงการดำเนินการทางเศรษฐกิจแต่ละกรณีโดยตรง ซึ่งการแทรกแซงของรัฐในแต่ละลักษณะจะมีกฎหมายเฉพาะ

อย่างไรก็ดี การเข้าไปแก้ไข้ปัญหาของรัฐในตลาดเสรีนิยมที่มีการแข่งขันดังกล่าว แม้รัฐจะมีมาตรการส่งเสริมเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมแล้ว หากมิได้ส่งเสริมให้เหมาะสมกับสาระสำคัญที่มีความแตกต่างกัน ย่อมส่งผลให้ตลาดเสรีมีการแข่งขันน้อยหรือไม่เกิดการแข่งขัน และอาจเกิดอำนาจเหนือตลาดและมีการผูกขาดในที่สุด ดังนั้น มาตรการส่งเสริมที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงเพื่อจัดการผูกขาด และให้เกิดการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ก็ควรเป็นไปโดยเสมอหน้ากัน

ดังนั้น การที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจนั้นควรดำเนินการภายใต้หลักการ (1) ให้เป็นไปตามกรอบที่กฎหมายหรือรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ (2) การแทรกแซงทางเศรษฐกิจควรอยู่ในกรอบของการรับรองหลักเศรษฐกิจเสรีนิยม และจะต้องไม่ทำลายหลักอันเป็นสิทธิเสรีภาพตามหลักเศรษฐกิจเสรีนิยมที่รัฐธรรมนูญรับรอง ได้แก่ หลักรับรองรับรองทรัพย์สินบุคคล หลักรับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และหลักการรับรองและค้ำประกันเสรีภาพในการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม หากการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐกรณีใด ทำลายสิทธิเสรีภาพทั้งสามประการดังกล่าว หรือ

การดำเนินงานมีผลกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพทั้งสามประการที่เป็นหลักของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม หรืออาจเป็นการทำลายระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมโดยสิ้นเชิงแล้ว การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ (3) การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐมีความเป็นธรรมหรือไม่ คือ (ก) มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในการช่วยเหลือหรือไม่ หรือการให้ความช่วยเหลือเป็นการทั่วไปหรือไม่ (ข) การแทรกแซงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนหรือไม่ คือ มาตรการที่รัฐใช้ มีความจำเป็น ก่อให้เกิดภาระแก่รัฐหรือประชาชนเกินสมควรหรือไม่ เป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือไม่ และ (ค) วิธีการดำเนินการในการแทรกแซง สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

แต่ด้วยวิสาหกิจรายย่อยมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากวิสาหกิจขนาดอื่น กล่าวคือ วิสาหกิจรายย่อยเป็นหน่วยวิสาหกิจที่เล็กที่สุดของการประกอบกิจการแต่มีความสำคัญที่สุดในห่วงโซ่ธุรกิจ แต่วิสาหกิจรายย่อยไม่มีการกำหนดโครงสร้าง มีข้อมูลเกี่ยวกับขนาดและขอบเขตขององค์กรน้อย ค่าตอบแทนไม่เป็นทางการเพราะส่วนใหญ่เป็นสมาชิกในครัวเรือน ไม่มีแผนการทำงานที่แน่นอน ไม่มีข้อกำหนดและกฎระเบียบ ส่วนมากใช้เงินทุนของตนเอง ไม่มีการจัดการทางการเงิน ส่วนการบัญชีนั้นเป็นไปเพียงเพื่อจัดทำภาษี เนื่องจากวิสาหกิจรายย่อยส่วนใหญ่อยู่ในตลาดที่ไม่เป็นทางการ ใช้วิธีการผลิตแบบง่าย ๆ ไม่มีการฝึกอบรม เครื่องมือเครื่องใช้ส่วนใหญ่มาจากครัวเรือน และไม่มีการวางแผนหรือควบคุม ทำให้ต้องเผชิญกับการแข่งขันระหว่างกันและแข่งขันกับวิสาหกิจขนาดอื่น ในขณะเดียวกัน หากพิจารณาถึงความเสมอภาคในยุคเศรษฐกิจเสรีนิยมตามระบอบประชาธิปไตยนั้น กฎเกณฑ์ที่รัฐจะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้นถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นมีความแตกต่างกันแล้ว กฎเกณฑ์ที่รัฐจะนำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย

3. มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริม SMEs และวิสาหกิจรายย่อยของรัฐ

จากการศึกษาพบว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีองค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบที่เป็น (1) ธนาคารรัฐวิสาหกิจ BPI-Group มุ่งให้การสนับสนุนทางการเงินแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมถึงวิสาหกิจรายย่อย และเป็นผู้ค้ำประกันการกู้ยืม ซึ่งการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจะมีการเก็บค่าบริการ และ (2) สมาคม APCE เป็นการให้ความช่วยเหลือด้านข้อมูลเป็นหลักโดยผ่านสื่ออินเทอร์เน็ต ซึ่งวิสาหกิจที่ประสงค์จะได้รับความช่วยเหลือสามารถที่จะลงทะเบียน และติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของสมาคม APCE ผ่านทางเว็บไซต์ของสมาคม APCE

เครือรัฐออสเตรเลีย ไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ช่วยส่งเสริม SMEs หรือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยตรง แต่มีกฎหมายที่เอื้อต่อธุรกิจขนาดเล็ก ได้แก่ กฎหมายบริษัท ค.ศ. 2001 (Corporation Act 2001) ได้กำหนดถึงสิทธิประโยชน์ของธุรกิจขนาดเล็กในการจัดตั้งบริษัทและบริหารจัดการบริษัท โดยการลดเงื่อนไขการปฏิบัติตามกฎหมายบางประการเพื่อให้การบริหารจัดการของธุรกิจนั้นมีความคล่องตัว และลดต้นทุนในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎหมายจัดตั้งกองทุนร่วมพัฒนา ค.ศ. 1992 ซึ่งได้กำหนดให้มีโครงการกองทุนร่วมพัฒนา (Pooled Development Funds: PDFs) ขึ้น เพื่อให้การส่งเสริมและสนับสนุนทางการเงินในรูปแบบของทุนเรือนหุ้นแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและกฎหมายภาษีสินค้าและบริการ (Goods and Services Tax Act 1999) ซึ่ง

เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อเอื้อประโยชน์ทางด้านภาษีให้แก่ธุรกิจขนาดเล็กอันส่งผลกระทบต่อประเภทของภาษีธุรกิจที่มีการเก็บเข้าช้อนจำนวนมากได้ถูกยกเลิกไป นอกจากนี้ มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมธุรกิจขนาดเล็ก เพื่อลดการกำกับดูแลธุรกิจขนาดเล็ก (Small Business Deregulation Task Force)

ประเทศญี่ปุ่น มาตรการในการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อยของประเทศญี่ปุ่นอยู่ภายใต้นโยบายการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Japan Small Business Research Institute, 2006) โดยแนวทางการพัฒนามุ่งเน้นสู่การขยายการเจริญเติบโตของธุรกิจ อุตสาหกรรม ให้ก้าวสู่ระดับนานาชาติเพิ่มมูลค่าให้กับผลิตภัณฑ์ สรุปได้ดังนี้

1) การพัฒนาชุมชนและสนับสนุนธุรกิจในรูปแบบการจัดถนนสายช้อปปิ้ง (Shopping Streets) โดยที่กระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและการอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry: METI) ให้การสนับสนุนและเสริมสร้างความเข้มแข็งของวิสาหกิจรายย่อยจัดช่องทางตลาดให้ผู้ค้าขายรายย่อยได้มีสถานที่การค้าที่เข้าถึงลูกค้าได้ง่ายในลักษณะ Shopping Streets รวมทั้งจัดสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสนับสนุนให้วิสาหกิจรายย่อย โดยผ่านความร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรม สมาคม และหอการค้า

2) การส่งเสริมธุรกิจรายเดิมที่กลับมาเริ่มต้นธุรกิจใหม่หรือการช่วยเหลือธุรกิจที่ประสบความล้มเหลว โดยตั้งเป้าหมายพัฒนาศักยภาพวิสาหกิจรายย่อยและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมผ่านการสนับสนุนสมาคมและพัฒนาสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนา

3) การเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านความสามารถในการบริหารจัดการของวิสาหกิจรายย่อย ซึ่งเป็นแหล่งขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาคต่าง ๆ ของญี่ปุ่น โดยการส่งเสริมผ่านสภาหอการค้าและอุตสาหกรรม รวมทั้งเครือข่ายภาคเอกชนและอุตสาหกรรม

4) การให้สินเชื่อรายย่อยเพื่อผลักดันให้มีการพัฒนาระดับชุมชนและเกิดการสร้างงานและการจ้างงานขึ้น เช่น การสนับสนุนสินเชื่อวิสาหกิจรายย่อยเพื่อส่งเสริมกลุ่มหัตถกรรม เป็นต้น

5) การเสริมสร้างพัฒนาวิสาหกิจรายย่อย ให้ความช่วยเหลือโดยหน่วยบริการพัฒนาธุรกิจ Business Development Service (BDS) ให้มีบทบาทในการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการ ทรัพยากร เทคโนโลยี ทรัพยากรมนุษย์ รวมถึงการบริหารองค์ความรู้ ด้านข้อมูลตลาด ตลอดจนด้านเงินลงทุนและโครงสร้างพื้นฐานของวิสาหกิจรายย่อยที่เผชิญปัญหา

สาธารณรัฐเกาหลีมีมาตรการเพื่อส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อยของสาธารณรัฐเกาหลีเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายส่งเสริมของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยในส่วนที่เกี่ยวกับวิสาหกิจรายย่อยสรุปได้ดังนี้

1) การจัดหาบริการสำหรับวิสาหกิจรายย่อย โดย SMBA พยายามเข้าไปช่วยวิสาหกิจรายย่อยอย่างจริงจังโดยผ่านทางกลไกและมาตรการต่าง ๆ มีการตั้ง micro-business development office ในปี ค.ศ. 2005 และจัดตั้ง Micro-enterprise Promotion Agency ในปี ค.ศ. 2006 ทำหน้าที่เป็นศูนย์ให้ความช่วยเหลือแก่วิสาหกิจรายย่อย

2) ด้านตลาดและกลยุทธ์ทางการตลาด SMBA ได้จัดตั้งศูนย์การค้าที่ทันสมัยในส่วนภูมิภาคช่วยในการปรับปรุงที่ตั้งของศูนย์การค้าให้มีบรรยากาศที่ดี สะอาด มีร้านค้าที่ทันสมัย อีกทั้งมีการส่งเสริม

การขายผ่าน Online Shopping Mall โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงเทคนิคการขายและยกระดับความสามารถโดยอาศัยนวัตกรรมในการจัดการ ซึ่งมาตรการนี้คาดว่าจะเป็นการลดต้นทุนและเพิ่มยอดขาย

4. วิเคราะห์ปัญหาการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย

1) ปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อย

เมื่อพิจารณาจำนวนวิสาหกิจของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2551 พบว่า วิสาหกิจมี จำนวนรวมทั้งสิ้น 2,838,307 ราย แบ่งเป็นวิสาหกิจขนาดกลางจำนวน 12,123 ราย คิดเป็น ร้อยละ 0.4 ของจำนวนวิสาหกิจทั้งหมด วิสาหกิจขนาดย่อมจำนวน 2,817,291 ราย หรือ คิดเป็นร้อยละ 99.3 ของจำนวนวิสาหกิจทั้งหมด ซึ่งสามารถจำแนกเป็นวิสาหกิจรายย่อย 1,900,265 ราย คิดเป็นร้อยละ 67.5 ของจำนวนวิสาหกิจขนาดย่อมทั้งหมด ทั้งนี้ มีวิสาหกิจที่ไม่สามารถระบุ ขนาดได้มีจำนวน 4,271 ราย จากข้อมูลสถิติดังกล่าวพบว่า มีวิสาหกิจรายย่อยจำนวน 1,900,265 ราย คิดเป็นร้อยละ 67.5 ของจำนวนวิสาหกิจขนาดย่อมทั้งหมด ในทางตรงกันข้าม จำนวนวิสาหกิจ ขนาดย่อมจึงมีเพียง 917,026 รายของวิสาหกิจทั้งหมด แสดงให้เห็นว่ามีผู้ประกอบการวิสาหกิจ รายย่อยมีสัดส่วนเป็นจำนวนมากในจำนวนผู้ประกอบการวิสาหกิจทั้งหมด และมีความหลากหลายทั้งในภาคการผลิต ภาคการค้าปลีกค้าส่ง และภาคการบริการ

สาเหตุที่ไม่ได้รับการอนุมัติสินเชื่อจากแหล่งสินเชื่อในระบบ ผู้ประกอบการวิสาหกิจ รายย่อยมีความเห็นว่า กรณีไม่มีเอกสารหลักฐานหรือเอกสารหลักฐานไม่ครบตามที่แหล่งสินเชื่อ ในระบบต้องการ คิดเป็นร้อยละ 41.66 รองลงมาคือ ไม่มีหลักประกันหรือหลักประกันไม่เพียงพอ คิดเป็นร้อยละ 29.17 และกิจการมีความเสี่ยงสูง คิดเป็นร้อยละ 4.17

จากการศึกษาพบว่าผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยไม่มีรายได้ที่แน่นอนไม่มี การทำบัญชีเพื่อคำนวณต้นทุนรายรับรายจ่ายของการประกอบวิสาหกิจ และขาดหลักทรัพย์ในการค้ำประกันเพื่อยื่นขอสินเชื่อ ซึ่งแหล่งสินเชื่อต่าง ๆ มักมีเงื่อนไขที่ทำให้ผู้ประกอบการวิสาหกิจ รายย่อยเข้าถึงได้ยาก เช่น ธนาคารออมสินที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 ซึ่งมีสินเชื่อโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสินที่กำหนดคุณสมบัติของผู้กู้ต้องมีรายได้ประจำและมีสถานที่ประกอบอาชีพแน่นอน รวมทั้งบางกรณีจะต้องมีสำเนาใบทะเบียนพาณิชย์ ตลอดจนเงื่อนไขที่จะต้องมีบุคคลค้ำประกัน หากผู้กู้ไม่มีหลักประกันที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกรณีปัญหาการขาดหลักประกัน ภาครัฐได้ใช้กลไกของบรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติบรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ในการค้ำประกันสินเชื่อผู้ประกอบการรายย่อย โดยให้ บสย. เป็นผู้ค้ำประกันในวงเงินการให้สินเชื่อต่อรายตั้งแต่ 50,000 บาท แต่ไม่เกิน 500,000 บาท โดยผู้กู้จะต้องมีสถานที่แน่นอนที่สามารถติดตามได้ แต่ข้อจำกัดของโครงการนี้ก็ได้อำหนดให้มีคุณสมบัติของผู้ขอสินเชื่อต้องเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและเป็นผู้ประกอบการ รายย่อยที่ดำเนินธุรกิจโดยมีสถานประกอบการที่ชัดเจนและมีเอกสารหลักฐานที่ได้รับการรับรองว่าประกอบธุรกิจจริง

นอกจากนี้ยังมีการปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (SME BANK) ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด แต่หลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวไม่เอื้ออำนวยต่อการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการตามนโยบายของรัฐบาล จึงทำให้ผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้อย่างทั่วถึง

ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า ผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยที่มีสัดส่วนเป็นจำนวนมากของวิสาหกิจทั้งหมดจะต้องเผชิญกับการแข่งขันกับทั้งผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดใหญ่และผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม แต่ผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยแต่ละรายจะทำให้เกิดผลประโยชน์ที่ได้รับจากการเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐไปสู่ผู้บริโภคหรือประชาชนที่ดียิ่งขึ้น นั่นคือเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ทั้งนี้ หากภาครัฐโดยเฉพาะ สสว. ให้ความสำคัญกับผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อย โดยใช้มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อยที่เป็นรูปธรรมและแตกต่างจากมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เพื่อเข้าไปส่งเสริมและสนับสนุนโดยเฉพาะการเข้าถึงแหล่งสินเชื่อ ให้ข้อมูลแหล่งเงินทุน แนะนำการทำบัญชีรายรับรายจ่าย เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการขอสินเชื่อ ทำให้แหล่งสินเชื่อในระบบของรัฐสามารถวิเคราะห์ความสามารถในการชำระคืนเงินกู้ ย่อมทำให้วิสาหกิจรายย่อยเข้มแข็งขึ้นและสามารถแข่งขันกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมได้แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 มาตรา 4 ได้กำหนดแต่เพียงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยบัญญัติว่า “วิสาหกิจขนาดกลางหรือวิสาหกิจขนาดย่อม ได้แก่ วิสาหกิจที่มีจำนวนการจ้างงาน รายได้มูลค่าสินทรัพย์ถาวร หรือทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง” แต่กฎกระทรวงดังกล่าวมิได้กำหนดกิจการที่มีลักษณะเป็นวิสาหกิจรายย่อยเพื่อให้รัฐได้กำหนดเป็นแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย และกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจรายย่อยแยกต่างหากจากวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เพื่อให้มีความเหมาะสมกับลักษณะของวิสาหกิจรายย่อย

อย่างไรก็ตาม หากจะแยกวิสาหกิจรายย่อยออกมาจากวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแล้วจากการศึกษาคำนิยาม วิสาหกิจรายย่อยในประเทศต่าง ๆ พบว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแม้ไม่มีกฎหมายกำหนดนิยามของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมทั้งวิสาหกิจรายย่อยโดยตรง แต่นโยบายการส่งเสริมของรัฐบาลก็มีการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อยโดยกำหนดให้มีพนักงานสูงสุด 9 คน และมีผลประกอบการสูงสุด 2 ล้านยูโรต่อปี และในขณะเดียวกันสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ไม่มีกฎหมายที่ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแต่ได้กำหนดกิจการใดที่มีคนงานน้อยกว่า 10 คน และผลประกอบการไม่เกิน 2 ล้านยูโรต่อปี หรืองบดุลรวมของบริษัทไม่เกิน 2 ล้านยูโรจัดเป็นวิสาหกิจรายย่อย เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการกำหนดคำนิยามของสหภาพยุโรป

ส่วนเครือรัฐออสเตรเลียไม่มีคำจำกัดความของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในระดับประเทศอย่างไรในประเทศไทยแต่สำนักงานสถิติออสเตรเลียได้ให้คำจำกัดความของวิสาหกิจรายย่อย คือ ธุรกิจที่จำนวนคนงานไม่เกิน 4 คน

สำหรับประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และวิสาหกิจรายย่อยอย่างชัดเจน โดยกำหนดให้วิสาหกิจรายย่อย หมายถึง กิจการทั่วไปที่มีคนงาน ไม่เกิน 20 คน หรือในกรณีภาคการค้าหรือบริการให้หมายถึงกิจการที่มีคนงานไม่เกิน 5 คน ในขณะที่กฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีมีรายละเอียดปลีกย่อยที่ชัดเจนอย่างยิ่ง เนื่องจากแม้แต่ คำว่า SMEs ยังถูกแบ่งย่อยเป็น 3 ประเภทตามขนาดกิจการ อีกทั้งเกณฑ์การนิยามวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามกฎหมายสาธารณรัฐเกาหลียังเป็นเกณฑ์ที่ค่อนข้างเปิดกว้าง ซึ่งหากพิจารณาจากประเภทธุรกิจแล้ว พบว่า ธุรกิจเกือบทุกประเภทสามารถเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมได้ทั้งสิ้นโดยมุ่งเน้นไปที่จำนวนพนักงาน และมูลค่าสินทรัพย์ หรือมูลค่าการขายเป็นหลักในการพิจารณา

สาธารณรัฐเกาหลีมีกฎหมาย Framework Act on Small and Medium Enterprises ที่ชัดเจนเพื่อส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในแต่ละประเภทให้สอดคล้องกับสภาพฐานะทางเศรษฐกิจและความต้องการของตน แต่ภายใต้กฎหมายสาธารณรัฐเกาหลีดังกล่าวได้นิยามวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยพิจารณาจากจำนวนพนักงาน และมูลค่าสินทรัพย์ หรือมูลค่าการขาย ซึ่งอาจส่งผลเสียต่อพฤติกรรมของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมแต่ละรายจะไม่พยายามเพิ่มจำนวนพนักงาน หรือเพิ่มมูลค่าการขาย เนื่องจากต้องการคงสถานการณ์เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเพื่อรับการส่งเสริมจากภาครัฐ สำหรับสาธารณรัฐเกาหลี ได้กำหนดให้วิสาหกิจขนาดย่อมในภาคการผลิต การทำเหมือง ก่อสร้างและขนส่ง มีจำนวนการจ้างงานไม่เกิน 50 คน และในภาคอื่น ๆ จำนวนการจ้างงานไม่เกิน 10 คน สำหรับวิสาหกิจรายย่อยนั้น ภาคการผลิต การทำเหมือง ก่อสร้าง และขนส่ง จำนวนการจ้างงานไม่เกิน 10 คน และภาคอื่น ๆ จำนวนการจ้างงานไม่เกิน 5 คน

สำหรับประเทศไทยจากการศึกษาและสำรวจข้อมูลของ สสว. ผู้ประกอบการ วิสาหกิจรายย่อยของไทยส่วนใหญ่ยังมิได้จดทะเบียนพาณิชย์ไว้กับกระทรวงพาณิชย์ ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการส่งเสริม และสนับสนุนให้วิสาหกิจรายย่อยเติบโตและ สามารถแข่งขันได้ ก็ควรให้ความสำคัญกับกลุ่มวิสาหกิจที่ไม่ได้จดทะเบียนที่มีอยู่ ในปัจจุบันอยู่เป็นจำนวนมาก

จากการศึกษาพบว่า การที่จะจำแนกวิสาหกิจรายย่อยออกมาจากวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทยนั้น เมื่อพิจารณาถึงความสามารถหรือศักยภาพของผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยของแต่ละบุคคล สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

1. วิสาหกิจกลุ่มที่อ่อนแอ เช่น หาบเร่แผงลอย แม่ค้าพ่อค้าในตลาดสดหรือตลาดเปิดท้าย เป็นต้น ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีวิธีการทำธุรกิจแบบดั้งเดิม และ
2. วิสาหกิจกลุ่มที่กำลังเข้มแข็ง เช่น พ่อค้าแม่ค้าผลิตและขายสินค้าออนไลน์ ธุรกิจบริการล้างรถหรือทำความสะอาดบ้าน ธุรกิจกวดวิชา เป็นต้น ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีวิธีการทำธุรกิจแบบใหม่หรือใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยดำเนินธุรกิจ

หากนำวิสาหกิจเหล่านั้นมาแยกลักษณะตามเกณฑ์ต่าง ๆ จะเห็นว่า กรณีถือเกณฑ์เงินลงทุนหรือทุนจดทะเบียน วิสาหกิจรายย่อยกลุ่มอ่อนแอที่ไม่มีเงินลงทุนอยู่แล้วก็ไม่สามารถเข้าระบบเพื่อรับการส่งเสริมได้ แต่หากใช้เกณฑ์ผลประกอบการหรือรายได้ วิสาหกิจรายย่อยกลุ่มที่อ่อนแอซึ่งยังไม่มีกำไรหรือบัญชีเป็นระบบและมีรายได้ที่ไม่แน่นอนหรือมีรายได้เป็นรายวันนั้นจะไม่สามารถเข้าระบบการส่งเสริมของรัฐได้เช่นเดียวกัน และในขณะที่วิสาหกิจรายย่อยกลุ่มที่กำลังเข้มแข็งที่มีการจัดทำบัญชีอย่างเป็นระบบอาจ

มีรายได้ในแต่ละปีสูงต่ำไม่เท่ากัน ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่ากรณีวิสาหกิจรายย่อยที่กำลังเข้มแข็งอาจมีผลประกอบการที่สูงมากซึ่งไม่ควรที่จะได้รับการส่งเสริมเป็นรายย่อยนั้น ภาครัฐอาจมิได้มีมาตรการในการส่งเสริมเป็นเงินทุนเพียงอย่างเดียว หากผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยนั้นมีผลประกอบการที่ขาดทุนในปีถัดมา ภาครัฐก็อาจมีมาตรการบางอย่างเพื่อช่วยเหลือในการพลิกฟื้นวิสาหกิจนั้นได้

เกณฑ์ที่ควรใช้แบ่งแยกวิสาหกิจรายย่อยออกจากวิสาหกิจขนาดย่อมนั้นยังเป็น ข้อถกเถียงระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติในภาคเอกชน บางส่วนเห็นควรให้นิยามมีหลายมิติ เช่น กำหนดทั้งจำนวนการจ้างงาน เงินลงทุน ทุนจดทะเบียน เป็นต้น แต่เนื่องจากภาครัฐยังมิได้มีการจัดเก็บและสำรวจข้อมูลวิสาหกิจรายย่อยทั่วประเทศเป็นการเฉพาะเป็นประจำทุกปี รวมทั้งผู้ประกอบการรายย่อยส่วนใหญ่ มิได้จัดเก็บข้อมูลทางการค้าและทางบัญชีอย่างระบบ ในทางปฏิบัติจึงเป็นไปได้ค่อนข้างยากและมีค่าใช้จ่ายสูงหากต้องมีการประเมินวิสาหกิจรายย่อยแต่ละราย ฉะนั้น ในขั้นต้นของการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อยของประเทศไทย จึงเป็นการเหมาะสมที่จะกำหนด คำนิยามโดยใช้เกณฑ์การจ้างงานเป็นเกณฑ์การให้คำจำกัดความวิสาหกิจรายย่อย เพื่อให้วิสาหกิจเหล่านั้นได้เข้ามาในระบบเพื่อรับการส่งเสริมสนับสนุนจากรัฐให้มากยิ่งขึ้น

ดังนั้น ควรเพิ่มเติมนิยามคำว่า “วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 หมายความว่า วิสาหกิจ ขนาดกลาง วิสาหกิจขนาดย่อม และให้หมายความรวมถึงวิสาหกิจรายย่อย และควรปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำว่า “วิสาหกิจขนาดกลางหรือวิสาหกิจขนาดย่อม” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ให้ครอบคลุมวิสาหกิจรายย่อย กล่าวคือ ให้แก้ไขเป็นคำว่า “วิสาหกิจขนาดกลาง วิสาหกิจขนาดย่อม หรือวิสาหกิจรายย่อย” รวมทั้งปรับปรุงหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวงให้มีวิสาหกิจที่มีการจ้างงานไม่เกิน 5 คน ตามแนวโน้มของนิยามวิสาหกิจรายย่อยของต่างประเทศและให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของไทย โดยไม่ควรนำไปกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในกฎหมายลำดับรองหรือกฎกระทรวงแต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากกฎหมายแม่บท คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ฉบับดังกล่าวมิได้ให้อำนาจไว้ และแม้รัฐบาลจะสามารถปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลำดับรองได้ง่ายกว่ากฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ในระดับพระราชบัญญัติ และเปิดโอกาสให้มีการตีความในเรื่องนี้ก็ตาม แต่หากมิได้บัญญัติไว้ในระดับพระราชบัญญัติแล้ว วิสาหกิจรายย่อยอาจไม่ได้รับการส่งเสริมอย่างต่อเนื่องและเสมอภาค โดยในการกำหนดนิยามนั้นให้ใช้จำนวนแรงงานหรือการจ้างงานเป็นเกณฑ์ โดยการจ้างงานของวิสาหกิจรายย่อยหมายความรวมถึงเจ้าของกิจการและสมาชิกในครอบครัว ที่มีส่วนในการประกอบธุรกิจ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็น 1) กิจการผลิตสินค้าที่เป็นลักษณะของการประกอบการอุตสาหกรรมทุกประเภท คือ การเปลี่ยนรูปวัตถุดิบให้เป็นผลิตภัณฑ์ชนิดใหม่ด้วยเครื่องจักรกลหรือเคมีภัณฑ์โดยไม่คำนึงว่างานนั้นทำโดยเครื่องจักรหรือด้วยมือ รวมถึงการแปรรูปผลผลิตผลการเกษตรอย่างง่ายที่มีลักษณะเป็นการอุตสาหกรรม การผลิตที่มีลักษณะเป็นวิสาหกิจชุมชน และการผลิตที่เป็นการประกอบอุตสาหกรรมในครัวเรือน 2) กิจการบริการบริการครอบคลุมถึงการศึกษากิจการสุขภาพ การบันเทิง การขนส่ง การก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์ การโรงแรมและที่พัก การภัตตาคาร การขายอาหาร การขายเครื่องดื่มของภัตตาคารและร้านอาหาร การให้บริการเช่าสิ่งบันเทิงและการพักผ่อนหย่อนใจ การให้บริการ

ส่วนบุคคล บริการในครัวเรือน บริการที่ให้กับธุรกิจ การซ่อมแซมทุกชนิดและการท่องเที่ยวและธุรกิจที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการท่องเที่ยว 3) กิจการค้าส่งและค้าปลีก เป็นการขายสินค้าใหม่และสินค้าใช้แล้วให้แก่ผู้ค้าปลีก ผู้ใช้ในงานอุตสาหกรรม งานพาณิชย์กรรม สถาบัน ผู้ใช้ในงานวิชาชีพ และรวมทั้งการขายให้แก่ผู้ค้าส่งด้วยกันเอง และเป็นการขายโดยไม่มีการเปลี่ยนรูปสินค้าทั้งสินค้าใหม่และสินค้าใช้แล้วให้กับประชาชนทั่วไป เพื่อการบริโภคหรือการใช้ประโยชน์เฉพาะส่วนบุคคลในครัวเรือน การค้าในที่มีมีความหมายรวมถึงการเป็นนายหน้าหรือตัวแทนการซื้อขาย สถาบันบริกรน้ำมัน และสหกรณ์ผู้บริโภค

2) ปัญหาด้านการตลาดของผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อย

จากการสำรวจสถานการณ์วิสาหกิจรายย่อยของ สสว. ปี พ.ศ. 2553 ปรากฏว่าผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทำให้มีจำนวนคู่แข่งเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 65.08 ลูกค้าย่อยของผู้ประกอบการแต่ละรายน้อยลงคิดเป็นร้อยละ 55.59 ลูกค้าน้อยกว่าคู่แข่งคิดเป็นร้อยละ 26.44 ความนิยมสินค้าหรือบริการมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วคิดเป็นร้อยละ 7.12 รูปแบบหรือคุณภาพของสินค้าหรือบริการยังไม่ตรงกับความต้องการของลูกค้าคิดเป็นร้อยละ 4.75 รวมทั้งสินค้าหรือบริการที่ไม่หลากหลายคิดเป็นร้อยละ 4.41

ในขณะเดียวกันในตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ เมื่อมีผู้ประกอบการเข้ามาแข่งขัน ในเชิงปริมาณที่มากขึ้น แต่หากมีผู้ประกอบการแข่งขันมีศักยภาพในการแข่งขันน้อยอาจมีการผูกขาดและมีการกีดกันการเข้าสู่ตลาดโดยอุปสรรคการเริ่มกิจการของผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยจะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับประเภทและปัจจัยแวดล้อม ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรายเดิมจะมีอำนาจหรือรักษาอำนาจผูกขาดได้มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับว่าตนมีความสามารถกีดกันคู่แข่งหรือไม่ให้สามารถเข้ามาแข่งขันได้มากน้อยเพียงใด และอาจเป็นเพราะผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยโดยเฉพาะที่เป็นรายใหม่ซึ่งมีความตั้งใจและ มุ่งมั่นที่จะยึดครองส่วนแบ่งตลาด และคาดหวังจากกำไรที่คาดว่าจะได้รับ ซึ่งในบางกรณีคู่แข่งรายใหม่มีไม่เพียงผู้ประกอบการรายใหม่ที่ไม่เคยอยู่ในห่วงโซ่ธุรกิจ แต่อาจเป็นผู้ที่ยังไม่พร้อมทั้งกำลังทรัพย์ กำลังคน ความพร้อมทางด้านเทคโนโลยีที่ทันสมัยกว่า ตลอดจนความพร้อมในด้านการบริหาร ดังนั้น กิจการใดก็ตามที่มีผู้ประกอบการวิสาหกิจรายใหม่เข้ามา แข่งขันเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ส่งผลให้การแข่งขันมีความรุนแรงมีมากขึ้น และในกรณีที่ตลาด มีผู้ประกอบการจำนวนเพียงเล็กน้อย สภาพของตลาดไม่มีการแข่งขันเลย มีสภาพของการกีดกันผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อย เข้าสู่ตลาดเป็นอย่างมากย่อมเกิดอำนาจผูกขาดได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อมูลสถิติดังกล่าวข้างต้นจากจำนวนวิสาหกิจรวมทั้งสิ้น 2,838,307 ราย มีวิสาหกิจขนาดกลางจำนวน 12,123 ราย คิดเป็นร้อยละ 0.43 วิสาหกิจขนาดย่อมจำนวน 917,026 ราย คิดเป็นร้อยละ 32.31 และวิสาหกิจรายย่อย 1,900,265 ราย คิดเป็นร้อยละ 66.95 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าวิสาหกิจรายย่อยมีส่วนที่มากกว่าวิสาหกิจขนาดอื่น และกำลังเผชิญ การแข่งขันในตลาดเสรีเป็นอย่างมากโดยเฉพาะช่องทางด้านการตลาดที่จะต้องแข่งขันนำเสนอขายสินค้าหรือบริการต่อผู้บริโภค และเนื่องจากวิสาหกิจแต่ละประเภท ทั้งขนาดกลาง ขนาดย่อมและขนาดย่อมมีปัญหาในการประกอบวิสาหกิจแตกต่างกัน จึงเห็นควรส่งเสริมวิสาหกิจแต่ละประเภทให้สอดคล้องเหมาะสม

จากสภาพปัญหาของวิสาหกิจรายย่อยในประเด็นปัญหานี้ ตามหลักการแข่งขันเสรีที่มุ่งคุ้มครองให้บุคคลทุกคนสามารถแข่งขันกันไปสู่จุดหมายได้โดยไม่สร้างข้อจำกัดใด ๆ แก่ ผู้แข่งขันคนใด

คนหนึ่งโดยเฉพาะ หลักการนี้จะเป็นการรับประกันว่าการแข่งขันในการประกอบการจะเป็นไปโดยเสรี และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” แต่อย่างไรก็ตาม รัฐอาจเข้าไปกำหนดมาตรการทางกฎหมายเข้าไปส่งเสริมให้ผู้ประกอบวิสาหกิจรายย่อยสามารถแข่งขันได้ โดยมาตรา 40 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพื่งเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” และหากเป็นกรณีที่ผลของการดำเนินงาน ของตลาดไม่มีประสิทธิภาพ ราคาของสินค้าสูงเกินไป เกิดสภาพการได้กำไรส่วนเกิน ในอุตสาหกรรมมากเกินไปนั้นย่อมไม่เป็นผลดีต่อผู้บริโภคที่จะต้องซื้อสินค้าในราคาที่สูง การที่จะทำให้การดำเนินงานของตลาดเกิดผลดีได้ รัฐจึงมีความจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงจัดการ เกี่ยวกับโครงสร้างของตลาด แก้ปัญหาการกระจุกตัว พยายามขจัดการกีดกันการเข้าสู่ตลาด หรือในด้านพฤติกรรมของตลาด เพื่อไม่ให้เกิดการยุติการแข่งขันของบรรดาผู้ประกอบการ ทำให้ตลาดเกิดการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความสมดุลทั้งวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และรายย่อย

3) ปัญหาความได้เปรียบของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นต้นแบบของการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ในประเทศไทยและเป็นที่มาของพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มีสำนักงานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEA) ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่เป็นอิสระ (Independent Organ) เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรการสนับสนุนวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและการอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry: METI) สำนักงานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEA) มีความสำคัญในฐานะที่เป็นองค์กรในระดับนโยบายที่จะทำหน้าที่ในกำหนดนโยบายและมาตรการสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ในขณะที่ประเทศไทยมีหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจในการส่งเสริมสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยใช้กลไกของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 โดยคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม มีหน้าที่และอำนาจตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ให้มีสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยมีวัตถุประสงค์ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 นอกจากนี้ยังให้สำนักงานมีหน้าที่และอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ดังกล่าว และหน้าที่และอำนาจตามมาตรา 17 ให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามมาตรา 37 ประกอบมาตรา 38

จากการศึกษาแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ภาครัฐจะนำไปกำหนดมาตรการให้สอดคล้องนั้นพบว่า สสว. และหน่วยงานของรัฐจะส่งเสริมและสนับสนุนทั้งวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยรวมกันไปได้แยกประเภทระหว่างวิสาหกิจขนาดกลางหรือวิสาหกิจขนาดย่อมอย่างชัดเจน และแผนปฏิบัติการดังกล่าวก็ได้วางแนวทางไว้อย่างกว้างเพื่อให้ สสว. ส่งเสริมและสนับสนุน รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องตามแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ สสว. ได้มีโครงการเพื่อส่งเสริมวิสาหกิจขนาดย่อม ต่างหาก โดยเฉพาะ เพื่อให้ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้เหมาะสมกับขนาดของวิสาหกิจแล้วบางส่วน ดังเช่น โครงการเงินทุนพลิกฟื้นวิสาหกิจขนาดย่อม และมีระเบียบคณะกรรมการบริหารสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการให้กู้ยืมเงินจากเงินกองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ในโครงการเงินทุนพลิกฟื้นวิสาหกิจ ขนาดย่อม พ.ศ. 2559 โดยสาระสำคัญให้จัดสรรเงินกองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและ ขนาดย่อมเพื่อการกู้ยืม จำนวน 1,000 ล้านบาท และให้ดำเนินการโครงการเงินทุนพลิกฟื้นวิสาหกิจขนาดย่อม เพื่อให้วิสาหกิจขนาดย่อมกู้ยืมไปพลิกฟื้นกิจการ โดยไม่ต้องมีหลักประกันและไม่มีดอกเบี้ยเป็นเวลาไม่เกิน 7 ปี

หากพิจารณาในแง่ความเสมอภาคในยุคเสรีนิยมตามระบอบประชาธิปไตยนั้น กฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น แม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแต่โดยข้อเท็จจริงแต่ละกลุ่มอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกันแล้ว กฎเกณฑ์ของรัฐที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไป และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และมาตรา 27 วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” แต่ในขณะเดียวกัน มาตรา 27 วรรคสี่ ก็ได้บัญญัติวางกรอบอำนาจของรัฐที่จะกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมไว้ว่า “มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการหรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม” และตัววิสาหกิจรายย่อยมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากวิสาหกิจขนาดอื่น กล่าวคือ วิสาหกิจรายย่อยเป็นหน่วยวิสาหกิจที่เล็กที่สุดของการประกอบกิจการแต่มีความสำคัญที่สุดในห่วงโซ่ธุรกิจ แต่วิสาหกิจรายย่อยไม่มีการกำหนดโครงสร้าง มีข้อมูลเกี่ยวกับขนาดและขอบเขตขององค์กรน้อย ค่าตอบแทนไม่เป็นทางการเพราะส่วนใหญ่เป็นสมาชิก ในครัวเรือน ไม่มีแผนการทำงานที่แน่นอน ไม่มีข้อกำหนดและกฎระเบียบ ส่วนมากใช้เงินทุนของตนเอง ไม่มีการจัดการทางการเงิน ส่วนการบัญชีนั้นเป็นไปเพียงเพื่อจัดทำภาษี เนื่องจากวิสาหกิจรายย่อยส่วนใหญ่อยู่ในตลาดที่ไม่เป็นทางการ ใช้วิธีการผลิตแบบง่าย ๆ ไม่มีการฝึกอบรม เครื่องมือเครื่องใช้ส่วนใหญ่มาจากครัวเรือน และไม่มีการวางแผนหรือควบคุม ทำให้ต้องเผชิญกับการแข่งขันระหว่างกันและแข่งขันกับวิสาหกิจขนาดอื่น

ในประเด็นนี้ หน่วยงานของรัฐได้พิจารณาเห็นว่าวิสาหกิจรายย่อยที่มีจำนวน การจ้างงาน (รวมเจ้าของกิจการ) ไม่เกิน 5 คน จะรวมอยู่ในวิสาหกิจขนาดย่อมที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ และในทางปฏิบัติ สสว. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนที่มีการให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการรายย่อยอยู่แล้ว แต่ปัจจุบันก็ยังคงประสบปัญหาเช่นเดียวกันโดยเฉพาะปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและการตลาดดังกล่าวข้างต้น ซึ่งการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อยของภาครัฐที่เห็นว่ารวมอยู่ในแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อมแล้วนั้นยังไม่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของวิสาหกิจรายย่อยและเป็นเพียงการบริหารจัดการในรูปแบบของฝ่ายบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาและส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อยให้ได้รับสิทธิประโยชน์ โดยรัฐมิได้ใช้เครื่องมือที่ต้องอาศัยกฎหมาย โดยเฉพาะระดับพระราชบัญญัติผ่านสัญญาประชาคมหรืออำนาจนิติบัญญัติ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะออกกฎหมายอนุญาตให้องค์กรมหาชนเข้าไปประกอบการทางเศรษฐกิจหรือเข้าไปแทรกแซงการแข่งขันระหว่างเอกชนได้ โดยมีเงื่อนไขอยู่เพียงประการเดียว คือ กฎหมายนั้นจะต้องไม่มีลักษณะของการกำหนดมาตรการตามอำเภอใจหรือเกินขอบเขต ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในเรื่องที่ยอมรับการยกเว้นหลักการแข่งขันเสรีโดยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินี้ก็หมายความว่าจะต้องมีกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น เพราะฉะนั้นสำหรับแต่เพียงการได้รับอนุมัติงบประมาณสำหรับกิจการนั้น ๆ อยู่ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ย่อมมีเพียงพอที่จะใช้รับรองการเข้าประกอบการทางเศรษฐกิจของหน่วยงานของรัฐได้ และเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพบางประการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” และมาตรา 40 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” ทำให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและรัฐมีเครื่องมือเข้าไปแทรกแซงกิจการของเอกชนในยุคเสรีนิยมเพื่อให้ผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยได้รับสิทธิประโยชน์แตกต่างจากผู้ประกอบการรายอื่น ๆ สามารถเติบโตและแข่งขันกันได้ตามแต่ละสภาพและศักยภาพของวิสาหกิจอย่างเสมอภาคกัน ซึ่งจะเป็นไปตามกลไกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อยและปรับปรุงแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 และกำหนดให้สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจัดทำให้เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยการประสานงานกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 เพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่งผลให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กับวิสาหกิจราย

ย่อยเติบโตได้อย่างมั่นคง รวมทั้งสามารถแข่งขันกันได้อย่างเป็นธรรม และให้มีความสอดคล้องกับ
แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 75 วรรคสาม
บัญญัติว่า “รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน ค้ำครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และ
กิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน” ตลอดจนสอดคล้องกับแผนพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) ที่ได้ให้ความสำคัญกับวิสาหกิจรายย่อย
ไว้อย่างชัดเจน ในหลายส่วน ได้แก่ ในส่วนที่ 1 ภาพรวมการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ส่วนที่
2 การประเมินสภาพแวดล้อมการพัฒนาประเทศ และส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะ
การส่งเสริมศักยภาพและโอกาสในการแข่งขันของวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อมและรายย่อย (MSMEs)

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

โดยที่ผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยที่มีสัดส่วนเป็นจำนวนมากของวิสาหกิจทั้งหมดของไทย
จะต้องเผชิญกับการแข่งขันกับทั้งผู้ประกอบการขนาดใหญ่และผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและ
ขนาดย่อม แต่ผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยแต่ละรายจะเกิดให้เกิดประโยชน์ที่ได้รับจากการเพิ่ม
ประสิทธิภาพของรัฐไปสู่ผู้บริโภคที่ดียิ่งกว่า ดังนั้น จึงควรมีการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อยให้มีประสิทธิภาพ
และสามารถแข่งขันกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม แต่แผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลาง
และขนาดย่อมมิได้กำหนดกิจการที่มีลักษณะเป็นวิสาหกิจรายย่อยเพื่อให้รัฐได้กำหนดมาตรการทาง
กฎหมายในการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน และเมื่อมาตรการทางกฎหมาย
ของรัฐที่ใช้ในการส่งเสริมนั้นไม่สามารถแทรกแซงส่งเสริมให้วิสาหกิจรายย่อยเข้าแข่งขันในตลาดเสรีได้
ย่อมทำให้การแข่งขันน้อยลง อาจมีอำนาจเหนือตลาดหรืออำนาจผูกขาดเกิดขึ้น จนกระทั่งผู้ประกอบการ
วิสาหกิจรายย่อยซึ่งเป็นส่วนใหญ่ของวิสาหกิจทั้งหมดพ่ายแพ้ไปได้ ฉะนั้น เมื่อมิได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย
ระดับพระราชบัญญัติในรัฐบาลแต่ละสมัย วิสาหกิจรายย่อยอาจมิได้รับการส่งเสริมสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง
และเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะ

1. ควรเพิ่มเติมนิยามคำว่า “วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม” ในมาตรา 3 แห่ง
พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 หมายความว่า วิสาหกิจ ขนาด
กลาง วิสาหกิจขนาดย่อม และให้หมายความรวมถึงวิสาหกิจรายย่อย ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา 3 แห่ง
พระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้บัญญัตินิยามคำว่า “วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม” ไว้ แต่ชื่อ
พระราชบัญญัติและถ้อยคำในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ยังคงใช้ถ้อยคำว่า “วิสาหกิจ
ขนาดกลางและขนาดย่อม”

2. ควรปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำว่า “วิสาหกิจขนาดกลางหรือวิสาหกิจขนาดย่อม” ในมาตรา 4
แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย
พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ให้ครอบคลุมวิสาหกิจ
รายย่อย กล่าวคือ ให้แก้ไขเป็นคำว่า “วิสาหกิจขนาดกลาง วิสาหกิจ ขนาดย่อม หรือวิสาหกิจรายย่อย”
เพื่อให้แยกวิสาหกิจรายย่อยออกจากวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมอย่างชัดเจน และเพื่อให้วิสาหกิจ

รายย่อยได้รับการส่งเสริมอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกับวิสาหกิจประเภทอื่นและสามารถแข่งขันกันได้อย่างเป็นธรรม

3. ปรับปรุงหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง เรื่อง กำหนดจำนวนการจ้างงาน และมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2545 โดยเพิ่มเติมวิสาหกิจ รายย่อย คือ วิสาหกิจที่มีการจ้างงานไม่เกิน 5 คน และปรับปรุงหลักเกณฑ์วิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางตามลำดับ ดังนี้

“ข้อ 1 วิสาหกิจรายย่อย คือ วิสาหกิจผลิตสินค้า ให้บริการ คำสั่ง คำปลีก ที่มีจำนวนการจ้างงานไม่เกินห้าคน วิสาหกิจขนาดย่อม ได้แก่ กิจการที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) กิจการผลิตสินค้า ที่มีจำนวนการจ้างงานเกินกว่าห้าคนแต่ไม่เกินห้าสิบคน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวร ไม่เกินห้าสิบล้านบาท

(2) กิจการให้บริการ ที่มีจำนวนการจ้างงานเกินกว่าห้าคนแต่ไม่เกินห้าสิบคน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวร ไม่เกินห้าสิบล้านบาท

(3) กิจการคำสั่ง ที่มีจำนวนการจ้างงานเกินกว่าห้าคนแต่ไม่เกินยี่สิบห้าคน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวร ไม่เกินห้าสิบล้านบาท

(4) กิจการคำปลีก ที่มีจำนวนการจ้างงานเกินกว่าห้าคนแต่ไม่เกินสิบห้าคน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวร ไม่เกินสามสิบล้านบาท

ข้อ 2 วิสาหกิจขนาดกลาง ได้แก่ กิจการที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) กิจการผลิตสินค้า ที่มีจำนวนการจ้างงานเกินกว่าห้าสิบคนแต่ไม่เกินสองร้อยคน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวรเกินกว่าห้าสิบล้านบาทแต่ไม่เกินสองร้อยล้านบาท

(2) กิจการให้บริการ ที่มีจำนวนการจ้างงานเกินกว่าห้าสิบคนแต่ไม่เกินสองร้อยคน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวรเกินกว่าห้าสิบล้านบาทแต่ไม่เกินสองร้อยล้านบาท

(3) กิจการคำสั่ง ที่มีจำนวนการจ้างงานเกินกว่ายี่สิบห้าคนแต่ไม่เกินห้าสิบคน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวรเกินกว่าห้าสิบล้านบาทแต่ไม่เกินหนึ่งร้อยล้านบาท

(4) กิจการคำปลีก ที่มีจำนวนการจ้างงานเกินกว่าห้าสิบคนแต่ไม่เกินสามสิบคน หรือ มีมูลค่าสินทรัพย์ถาวรเกินกว่าสามสิบล้านบาทแต่ไม่เกินกว่าหกสิบล้านบาท”

4. ปรับปรุงแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 เพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อยโดยเฉพาะ และรัฐสามารถเข้าไปแทรกแซง กิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนได้อย่างเสมอภาคและเป็นรูปธรรม และให้สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมประสานงานกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เพื่อให้การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กับวิสาหกิจรายย่อยเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจากการพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบมาตรการส่งเสริมรายย่อยของต่างประเทศดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ดังนี้

1) มาตรการส่งเสริมด้านการเงิน ให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยทั้งแบบมีหลักประกันและไม่มีหลักประกัน ควบคู่ไปกับการค้ำประกันโดยหน่วยงานของรัฐในกรณีที่แหล่งสินเชื่อ บางแห่งร้องขอหลักประกันและเอกสารการจดทะเบียนตามกฎหมาย

2) มาตรการส่งเสริมด้านการจัดการ ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยมา ลงทะเบียนกับหน่วยงานของรัฐผ่านเครื่องมือทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงได้ง่าย ดังเช่นเว็บไซต์ของภาครัฐ เพื่อให้ภาครัฐได้ทราบข้อมูลข้อเท็จจริงและเข้าถึงปัญหาของผู้ประกอบการ วิสาหกิจรายย่อยได้อย่างแท้จริงและแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด รวมทั้งสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของ ผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อย ตลอดจนการฝึกปฏิบัติหรืออบรมการจัดทำบัญชี แผนธุรกิจ การจด ทะเบียนตามกฎหมาย การเสียภาษี การบริหารองค์ความรู้ และการจัดทำเอกสารทางการเงินต่าง ๆ ตลอดจนการเริ่มธุรกิจใหม่ผ่านศูนย์ให้ความช่วยเหลือแก่วิสาหกิจรายย่อย

3) มาตรการส่งเสริมด้านการตลาด จัดทำหรือปรับปรุงแหล่งจำหน่ายและกระจายสินค้า หรืออาจสร้างศูนย์การค้าสำหรับผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยโดยเฉพาะ เพื่อให้สินค้าหรือบริการของ ผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยได้เกิดการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพและมีพื้นที่ในการแข่งขันอย่าง เพียงพอและทั่วถึง รวมทั้งมีสถานที่การค้าที่เข้าถึงลูกค้าได้ง่ายและจัดสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้องเพื่อการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย

4) มาตรการส่งเสริมด้านการวิจัยและการพัฒนา รัฐบาลจะช่วยเหลือเฉพาะวิสาหกิจที่ยัง ไม่เคยมีการวิจัยและพัฒนามาก่อน แต่จำเป็นต้องวิจัยและพัฒนาเพื่อยกระดับธุรกิจของตน และส่งเสริม เงินทุนวิจัยเพื่อใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์จากนวัตกรรมทางเทคโนโลยี

5. ปรับปรุงหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวง การขอและการให้ความช่วยเหลือการส่งเสริม หรือ การสนับสนุนและคุณสมบัติของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือองค์การเอกชนที่มีสิทธิขอความช่วยเหลือ ส่งเสริม หรือสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาด กลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2556 เพื่อให้วิสาหกิจรายย่อยได้รับการส่งเสริมอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม กับวิสาหกิจประเภทอื่นและสามารถแข่งขันกันได้อย่างเป็นธรรม

6. ปรับปรุงศูนย์ให้บริการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมครบวงจร (SME One-Stop Service center : OSS) ของ สสว. โดยเฉพาะระบบการลงทะเบียนและเพิ่มช่องทาง สำหรับวิสาหกิจราย ย่อยโดยเฉพาะ เพื่อให้ผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยได้เข้ารับบริการ ให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และสภาพ ปัญหาของการประกอบวิสาหกิจ และศูนย์ที่มีอยู่ดังกล่าวควรมีบุคลากรเพียงพอที่จะให้คำแนะนำ ความรู้ ช่องทางการตลาดและการฝึกปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำ บัญชี คำนวณต้นทุนรายรับรายจ่ายที่มีเอกสารและ หลักฐานที่ชัดเจน การเดินบัญชีธนาคาร การจดทะเบียนพาณิชย์ตามกฎหมาย การพัฒนาผลิตภัณฑ์ และ การจัดทำแผนธุรกิจ รวมทั้งแนะนำเรื่องหลักประกันและแหล่งสินเชื่อที่เหมาะสมกับประเภทของกิจการ วิสาหกิจ รายย่อย เพื่อให้ผู้ประกอบการมีเอกสาร หลักฐานในการประกอบการ หรือมีหลักประกันเพียงพอ สามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อในระบบได้เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของวิสาหกิจรายย่อยอย่าง เท่าเทียมและ เสมอภาค

บรรณานุกรม

- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.
- ภูมิ โชคเหมาะ และคณะ, *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำร่างประกาศกระทรวงกำหนด“กิจการอื่น” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 (เสนอต่อสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, พ.ศ. 2558)*. กรุงเทพฯ: สรุพล นิติไกรพจน์, *หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส*, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 24 ฉบับที่ 3, ได้เข้าถึงจาก <http://www.tulawcenter.org> (ค้นข้อมูลวันที่ 2 เมษายน 2561)
- สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. (2554, พฤษภาคม). *รายงานสถานการณ์วิสาหกิจรายย่อย ปี 2553*. กรุงเทพฯ:
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. *รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย*. กรุงเทพฯ:
- The European Commission, *What is an SME*, Retrieved October 22, 2015, from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003H0361>
- The French National Institute of Statistics and Economic Studies, *Small and medium enterprises / SME*, Retrieved Aril 5, 2016, from <https://www.insee.fr/en/metadonnees/definition/c1962>
- Legifrance, *Les autres textes législatifs et réglementaires*, <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechTexte.do>
- Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, *The German Mittelstand as a model for success*, Retrieved Aril 5, 2016, from <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Dossier/sme-policy.html>