

ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

การปฏิรูปเพื่อลดการผูกขาด และส่งเสริมการแข่งขันในเศรษฐกิจไทย

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์



ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

การปฏิรูปเพื่อลดการผูกขาดและส่งเสริม
การแข่งขันในเศรษฐกิจไทย

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์

การปฏิรูปเพื่อลดการผูกขาดและส่งเสริมการแข่งขัน
ในเศรษฐกิจไทย
เดือนเด่น นิคมบริรักษ์

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ
เดือนเด่น นิคมบริรักษ์.

การปฏิรูปเพื่อลดการผูกขาดและส่งเสริมการแข่งขันในเศรษฐกิจไทย.

-- กรุงเทพฯ : เป้นไท , 2555.

72 หน้า.

1. ไทย--การค้ากับต่างประเทศ. I. .

382.09593

ISBN 978-616-7374-65-9

ที่ปรึกษา: สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

ยุวดี คาคาการณ์ไกล

บรรณาธิการสำนักพิมพ์: อธิคม คุณาวุฒิ

กองบรรณาธิการสำนักพิมพ์: สันติสุข กาญจนประกร

รุ่งฤทธิ์ เพ็ชรรัตน์ อภिरดา มีเดช วีรพงษ์ สุนทรจักรววัฒน์

ศรีศักดิ์ พิภูลแก้ว

บรรณาธิการศิลปกรรม: ณขวัญ ศรีอรุโณทัย

ออกแบบปก: ณัฐพัฒน์ อาชวรงค์

พิสูจน์อักษร: ศิริบุญ วงษ์ชื่น

บรรณาธิการโครงการ: ปกป้อง จันวิทย์

กองบรรณาธิการโครงการ: สกลฤทธิ์ จันทรพุ่ม

ภัทษา ด้วงกลัด ตะวัน มานะกุล

หนังสือชุดนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ
การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย
โดยคณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป
คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป

จัดพิมพ์และเผยแพร่โดย

สำนักงานปฏิรูป (สปร.) 126/146 ชั้น 4 อาคาร 10 ชั้น
สถาบันบาราศนราดูร ซอยติวานนท์ 14 ถนนติวานนท์
อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 0 2965 9531-3 โทรสาร 0 2965 9534
www.reform.or.th
www.v-reform.org

1

ที่มาและสภาพปัญหาของกฎหมาย
และนโยบายการแข่งขันทางการค้า
ของประเทศไทย

I

1.1 บทนำ

หลักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ชี้ว่า การแข่งขันในตลาดนั้นย่อมนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากผู้ที่สามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จะมีต้นทุนที่ต่ำที่สุดทำให้ได้เปรียบในการแข่งขันในทางตรงกันข้าม การผูกขาดเป็นบ่อเกิดแห่งความไร้ประสิทธิภาพเนื่องจากผู้ประกอบการไม่จำเป็นต้องขวนขวายในการแข่งขัน จึงสามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างไม่ต้องประหยัด เนื่องจากสามารถผลักภาระต้นทุนที่สูงขึ้นไปยังผู้บริโภคซึ่งไม่มีทางเลือกได้โดยการปรับขึ้นราคา

นอกจากนี้แล้ว ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง การผูกขาดยังเป็นแหล่งบ่มเพาะการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากกำไรจากการผูกขาดนั้นย่อมเป็นที่หมายปองของนักธุรกิจและนักการเมืองกับข้าราชการประจำที่มีอำนาจในการหยิบยื่นหรือปกป้องรักษาอำนาจผูกขาดในตลาดไว้ได้ ดังจะเห็นได้ว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันหลายกรณีเกี่ยวข้องกับการที่รัฐหยิบยื่นอำนาจผูกขาดให้แก่ภาคเอกชน เช่นในกรณีของสัมปทานในการประกอบธุรกิจต่างๆ มากมาย เช่น ธุรกิจโทรคมนาคม ธุรกิจบริการขนส่งมวลชน ธุรกิจการให้บริการประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น เหมืองแร่ เป็นต้น

โดยทั่วไปแล้วสภาพการแข่งขันในตลาดในทางปฏิบัติ นั้น ยังห่างไกลจากการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมเนื่องจาก

เหตุผลสองประการ

ประการแรก กฎกติกาของภาครัฐอาจจำกัดการแข่งขันในตลาดด้วยเหตุผลอื่น ๆ ที่มีสาเหตุผลในเชิงเศรษฐศาสตร์ เช่น การกีดกันการลงทุนของบริษัทต่างชาติเพื่อให้การคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ เป็นต้น

ประการที่สอง ผู้ประกอบการแต่ละรายมีอำนาจทางตลาดไม่เท่ากัน ผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาดต่างมีขนาดที่ต่างกัน ทำให้ผู้ประกอบการที่มีขนาดเล็กกว่าอาจถูกกลั่นแกล้ง ไม่มีโอกาสที่จะแข่งกับผู้ประกอบการรายใหญ่ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงต้องมีการพัฒนากฎหมายที่จะดูแลกฎกติกาในการแข่งขันมิให้มีการผูกขาด หรือมีพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมที่อาจนำไปสู่การผูกขาดตลาดที่มีได้มาจากขีดความสามารถในการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพที่แท้จริง หากแต่มาจากการใช้กลยุทธ์ทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ที่เรียกกันว่า ‘กฎหมายแข่งขันทางการค้า’

รายงานฉบับนี้จะศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับพัฒนาการและการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในประเทศไทยว่ามีข้อจำกัดหรือจุดอ่อนอย่างไร เพื่อที่จะนำไปสู่ข้อเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรมในเศรษฐกิจไทย ซึ่งจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจไทย และช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับผลกำไรจากการผูกขาด

1.2 กฎหมายแข่งขันทางการค้า

กฎหมายการแข่งขันทางการค้านั้นสามารถป้องกันพฤติกรรมผูกขาดที่ดำเนินการโดยภาคธุรกิจที่ประกอบ การในเชิงพาณิชย์เท่านั้น ไม่สามารถป้องกันการผูกขาดที่ เกิดจากนโยบายหรือมาตรการของภาครัฐได้ เช่น การให้อำนาจผูกขาดแก่รัฐวิสาหกิจ การให้สัมปทานผูกขาดแก่ผู้ประกอบการเอกชน ตลอดจนการกำหนดกฎกติกาต่างๆ ที่เป็นการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันในตลาด ทั้งนี้เนื่องจากในหลักการแล้ว รัฐมีภารกิจในการดำเนินนโยบายเพื่อผลประโยชน์ต่อสาธารณะมิใช่เพื่อผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจ ดังนั้น พฤติกรรมของภาครัฐซึ่งอยู่ในรูปแบบของนโยบาย และมาตรการที่หลากหลาย จึงมิใช่การผูกขาดเพื่อแสวงหา กำไร และถึงแม้การผูกขาดของภาครัฐจะดำเนินการไปเพื่อ กำไรล้วนๆ เช่น ในกรณีของการผูกขาดธุรกิจสลากกินแบ่ง ของสำนักงานสลากกินแบ่ง การผูกขาดธุรกิจการผลิตบุหรี่ ของโรงงานยาสูบ หรือการผูกขาดการผลิตและการนำเข้า ไฟฟ้าของโรงงานไฟ กำไรเหล่านั้นก็ถูกนำไปใช้ในการพัฒนา ประเทศ มิใช่เพื่อกีดกันการแข่งขันในตลาด

อย่างไรก็ดี หลายประเทศตระหนักว่า รากเหง้าของ ปัญหาการผูกขาดในเศรษฐกิจส่วนมากมาจาก กฎระเบียบ ของภาครัฐ จึงได้มีการกำหนดกรอบภารกิจของสำนักแข่งขัน ทางการค้าให้ครอบคลุมถึงการตรวจสอบกฎกติกาของ

ภาครัฐด้วย โดยการให้อำนาจทางกฎหมายแก่สำนักแข่งขันทางการค้า ในการเสนอความเห็นแก่รัฐบาลต่อ ฎระเบียบ ตลอดจนนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของภาครัฐที่มีการกำหนดขึ้นมาว่า มีความจำเป็นและเหมาะสมมากน้อยเพียงใดเมื่อพิจารณาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสภาพการแข่งขันในตลาด

อนึ่ง บางประเทศ เช่น เกาหลีใต้ ให้ความสำคัญอย่างยิ่งแก่การส่งเสริมการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมในตลาด จึงได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า ให้อำนาจกรรมการสำนักแข่งขันทางการค้ามีสถานภาพเทียบเท่ากับรัฐมนตรี และในการประชุมคณะรัฐมนตรีทุกครั้ง ผู้อำนวยการฯ จะต้องแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ ต่อกฎหมาย ระเบียบ มาตรการ และนโยบายต่าง ๆ ที่มีการเสนอเข้ามาว่ามีผลดีผลเสียอย่างไรต่อสภาพการแข่งขันในตลาด

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้เริ่มแพร่หลายอย่างรวดเร็วในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ในช่วงต้นปี ค.ศ. 1990 นั้นเพียง 20 กว่าประเทศที่มีกฎหมายการแข่งขันทางการค้า แต่ในปัจจุบันมีกว่าร้อยประเทศที่มีกฎหมายฉบับนี้ ในปี พ.ศ. 2542 ที่ประเทศไทยมีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า มีเพียงประเทศอินโดนีเซียเท่านั้นที่มีการตรากฎหมายดังกล่าวในเวลาใกล้เคียงกันหากแต่มีการประกาศบังคับใช้ 1 ปีหลังจากนั้น

ในปัจจุบัน เวียดนาม สิงคโปร์ และล่าสุดมาเลเซีย ต่างก็มีกฎหมายดังกล่าวแล้ว การแพร่หลายอย่างรวดเร็วของกฎหมายนี้แสดงให้เห็นถึงการที่รัฐบาลในแต่ละประเทศตระหนักถึงความสำคัญของการส่งเสริมการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมในการส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันในเชิงเศรษฐกิจ

1.3 กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศแรกในอาเซียนที่มีการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าที่สมบูรณ์แบบ คือ พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ซึ่งมีบทบัญญัติที่ครบถ้วนในการป้องกันพฤติกรรมที่เป็นการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันที่เป็นมาตรฐานสากล ในอดีตก่อนหน้านั้น ประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้เฉพาะในการควบคุมราคาสินค้าอันได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากความกดดันของภาวะเงินเฟ้อ (Inflationary Pressure) ซึ่งเกิดจากวิกฤติราคาน้ำมันโลกครั้งที่ 2

สาระสำคัญของกฎหมายคือการห้ามพฤติกรรมที่เป็นการผูกขาดหรือการตกลงร่วมกันเพื่อจำกัดการแข่งขัน (Collusive Practices) ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดราคาสินค้า

ที่สูงเกินควร แต่ก็ได้มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในทางปฏิบัติแต่อย่างใด เนื่องจาก มาตรา 31 ของกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายต้องประกาศอย่างเป็นทางการว่าธุรกิจใดเป็น ‘ธุรกิจที่ถูกรับควบคุม’ (Controlled Business) และมาตรา 23 กำหนดให้มีการประกาศว่าสินค้าใดเป็น ‘สินค้าควบคุม’ (Controlled Product) ก่อนที่จะมีผลบังคับใช้กฎหมายได้ แต่เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการกำหนดนิยามของ ‘ธุรกิจที่ผูกขาด’ (Monopolistic Business) หรือสินค้าที่ควรแก่การควบคุมจึงไม่มีการประกาศประเภทธุรกิจหรือสินค้าที่ถูกรับควบคุมในช่วง 20 ปีที่กฎหมายดังกล่าวมีการบังคับใช้ ยกเว้นในกรณีเดียวคือ ธุรกิจขายส่งน้ำแข็ง¹

ในปี พ.ศ. 2534 สมัยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีดำริให้มีการปรับปรุงกฎหมายการป้องกันการผูกขาดเพื่อที่จะสามารถบังคับใช้กฎหมายได้ในทางปฏิบัติ และมีการร่าง พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ขึ้นมาโดยใช้เวลาเพียง 8 เดือนในการได้รับการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในเดือนเมษายน พ.ศ. 2535 แต่กฎหมายไม่สามารถผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติก่อนที่จะมีการ

1 เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ สุธีร์ ศุภนิตย์ (2541) การคุ้มครองผู้บริโภค (ส่วนหนึ่งของ โครงการแผนแม่บทกระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. 2540-2549) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ยุบสภาในเดือนกันยายนปีเดียวกันนั้น หลังจากนั้นก็ไม่ได้มีการผลักดันกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2542 ภายใต้รัฐบาล นายชวน หลีกภัย จึงได้มีการตรา กฎหมายดังกล่าว

พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มีข้อกำหนดเกี่ยวกับพฤติกรรมที่เป็นการจำกัดการแข่งขันที่เป็นมาตรฐานสากล อันได้แก่

- การควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มี ‘อำนาจเหนือตลาด’ (Abuse of Dominance) ไม่ให้ใช้อำนาจในการกีดกันหรือจำกัดการแข่งขัน ในมาตรา 25
- การควบคุมการควบรวมธุรกิจ (Merger Control) เพื่อที่จะป้องกันมิให้เกิดการรวมธุรกิจระหว่างคู่แข่งเพื่อผูกขาดตลาด ในมาตรา 26
- การควบคุมมิให้ผู้ประกอบการสองรายขึ้นไปทำการตกลงร่วมกันเพื่อที่จะจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันในตลาด (Collusive Practice) หรือ ‘ฮั้ว’ กันในมาตรา 27
- การควบคุมมิให้ธุรกิจมีพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Trade Practice) อันมีผลทำให้เกิดความเสียหายแก่ธุรกิจอื่นๆ ในมาตรา 29 มาตรานี้มุ่งเป้าไปในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกอบการขนาด

ย่อมที่มักตกเป็นเบี้ยล่างในการประกอบธุรกรรมกับ คู่ค้าที่ขนาดใหญ่ ซึ่งอาจกำหนดเงื่อนไขในการค้าขาย ที่มีลักษณะเป็นการเอาเปรียบ

นอกจากนี้แล้ว มาตราดังกล่าวมีบทบัญญัติ ที่ค่อนข้างกว้าง จึงมักถูกมองว่าเป็นมาตรา ‘ครอบ จักรวาล’ ที่มีไว้เพื่อที่จะให้ความยืดหยุ่นแก่สำนัก แข่งขันทางการค้าในการกำกับควบคุมพฤติกรรม ทางการค้าที่ไม่พึงปรารถนาที่ไม่เข้าข่ายมาตรา 25-27 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้าของไทย มีผลบังคับใช้กับ การประกอบการและกิจกรรมทางธุรกิจทุกประเภท ยกเว้น (1) รัฐวิสาหกิจ (2) สหกรณ์และสหกรณ์การเกษตร และ (3) หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น รวมถึง ธุรกิจอื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ปัจจุบันยัง ไม่มีกิจกรรมทางธุรกิจใดที่ได้รับการยกเว้นจากการบังคับใช้ กฎหมายนอกเหนือจากที่ระบุไว้

เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายการแข่งขันทางการค้าใน ต่างประเทศ พบว่ามีข้อยกเว้นในลักษณะที่คล้ายคลึงกับ กฎหมายไทยยกเว้นในส่วนของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งไม่มีการยกเว้น ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายของอินโดนีเซีย เวียดนาม หรือสิงคโปร์ ก็ดี แต่มีการกำหนดข้อยกเว้นให้แก่ ‘พฤติกรรม’ ทางการค้า ที่ผู้ที่ถูกกล่าวหาสามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นการดำเนินการตาม

กฎหมายหรือตามคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล ซึ่งข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ ทั้งรัฐวิสาหกิจและธุรกิจเอกชนสามารถใช้ประโยชน์ได้เหมือนกัน

1.4 ผลการดำเนินงานของสำนักแข่งขันทางการค้า

ประเทศไทยมีการบังคับใช้ พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาแล้วเป็นเวลากว่า 11 ปี หากแต่ยังไม่เคยมีการกล่าวโทษหรือดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบการแม้แต่รายเดียว จึงอาจกล่าวได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวประสบความสำเร็จโดยสิ้นเชิง

ข้อมูลในเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนและผลการพิจารณาปัญหาที่มีการร้องเรียนโดยคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าแต่อย่างใด มีเพียงตารางที่แสดงจำนวนเรื่องที่มีการร้องเรียนสะสมในช่วง 12 ปีที่ผ่านมาทั้งหมด 77 เรื่องตามที่ปรากฏในรูปภาพที่ 1.4.1 จะเห็นได้ว่าจำนวนเรื่องร้องเรียนที่แสดงในเว็บไซต์ในช่วงปี พ.ศ. 2552-2553 มีเพียงเรื่องเดียวต่อปี ซึ่งหากมีความเป็นจริงตามนั้น ย่อมแสดงว่าประชาชนและธุรกิจได้หมดความเชื่อถือในองค์กรและกฎหมายฉบับนี้แล้ว จึงไม่ต้องการเสียเวลาที่จะมาร้องเรียนเนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาไม่เคยมีการดำเนินการใดๆ

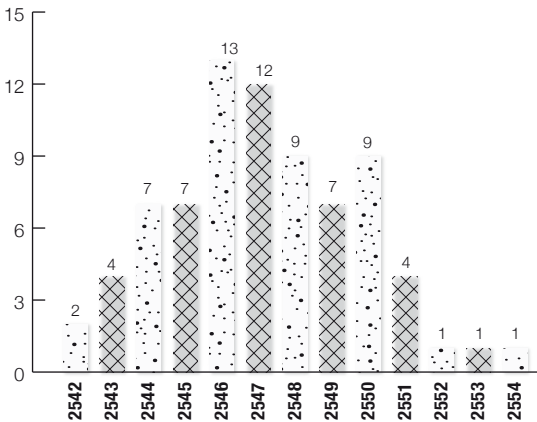
ที่จะแก้ปัญหาหรือเยียวยากรณีที่มีการร้องเรียนใด ๆ

ผลการดำเนินงานของสำนักแข่งขันทางการค้าของไทยไม่สามารถเปรียบเทียบได้กับผลงานของสำนักแข่งขันทางการค้าของอินโดนีเซีย ที่มีชื่อว่า KPPU ซึ่งถือกำเนิดขึ้นในเวลาใกล้เคียงกับสำนักแข่งขันทางการค้าของไทย พบว่า KPPU รับเรื่องร้องเรียนเพิ่มขึ้นทุกปี และในปี พ.ศ. 2552 มีเรื่อง

รูปภาพที่ 1.4.1 จำนวนเรื่องร้องเรียน พ.ศ. 2542-2554 (เดือนกุมภาพันธ์)

ที่มา: เว็บไซต์สำนักแข่งขันทางการค้า <http://www.dit.go.th/otcc/upload>.

สถิติการรับเรื่องร้องเรียน.pdf



ร้องเรียนถึง 733 ราย และมีการดำเนินการพิจารณากรณีร้องเรียนแล้วเสร็จ 35 เรื่อง²

จากจำนวนเรื่องที่มีการร้องเรียนเข้ามาทั้งหมดในช่วงปี พ.ศ. 2542-2552 มี 52 เรื่องที่สำนักงานฯ ระบุว่า ‘ยุติไปแล้ว’ ตามที่ปรากฏในตารางที่ 1.4.1 ด้านล่าง แต่กลับไม่มีรายละเอียดใดๆ ว่ากรณีเหล่านี้มีการยุติอย่างไร และผลการวินิจฉัยของกรรมการเป็นอย่างไร และมีการใช้ข้อมูลใดในการพิจารณา แม้รายละเอียดข้อมูลเหล่านี้ถือว่าเป็น ‘ข้อมูลพื้นฐาน’ ที่สาธารณชนควรที่จะรับรู้ และเป็นข้อมูลที่สำนักแข่งขันทางการค้าทั่วไปแสดงไว้ในรายงานประจำปี (ซึ่งสำนักแข่งขันทางการค้าไม่เคยมีการจัดทำแม้แต่ครั้งเดียวในอดีตจวบจนปัจจุบัน)

ตารางที่ 1.4 .1 สถิติการร้องเรียนช่วงปี พ.ศ. 2542 -2552

ที่มา: เว็บไซต์สำนักแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2552

จำนวนเรื่องที่มีการร้องเรียนทั้งหมด	74
- ยุติไปแล้ว	52
- ติดตามสถานการณ์	5
- ติดตามพฤติกรรม	2
- สอบถามกรรมการ	10
- อยู่ระหว่างการดำเนินการ	1
- อยู่ในขั้นตอนสืบสวนโดยอนุกรรมการ	4

² 2 KPPU Annual Report 2009. www.english.kppu.go.id/wp-content/uploads/2010/04/performance_report_2009.pdf

การที่สำนักงานฯ ไม่มีผลงานแต่อย่างใด ทำให้มีบทความที่ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับอุปสรรคปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าจำนวนหนึ่งเดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ สุณีพร ทวรรณกุล (2549)³ เห็นว่าประเด็นปัญหาหลักเกิดจากโครงสร้างของกรรมการที่ล้มเลียงต่อการแทรกแซงของทั้งการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ธุรกิจ รายงานดังกล่าวได้บันทึกไว้ว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2542-2549 ซึ่งเป็นเวลา 7 ปีนั้น คณะกรรมการแข่งขันทางการค้ามีการประชุมทั้งสิ้นเพียง 12 ครั้ง โดย 4 ครั้งแรกเกิดขึ้นในช่วงปีแรกภายในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย แม้รัฐบาลในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จะมีการประชุมของคณะกรรมการฯ เป็นระยะ ๆ แต่ผลการวินิจฉัยทั้งกรณีของโทรทัศน์ เคเบิล ยูบิซี และเหล่าฟวงเบียร์ที่มีการร้องเรียนเข้ามา ก็ยังเป็นทีเคลือบแคลงใจของสาธารณชนตามที่จะกล่าวในรายละเอียดในส่วนต่อไป

ต่อมาในสมัยรัฐบาลซึ่งมี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเริ่มตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2544 ปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ไม่เคยมีการเรียกประชุมคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าเลยแม้แต่ครั้งเดียว และไม่มีการคัดเลือกกรรมการชุดใหม่เมื่อกรรมการชุดเดิมหมดวาระลงเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2544 จนกระทั่งเดือน

3 การผูกขาดทางธุรกิจกับการเมือง เอกสารในการสัมมนาวิชาการประจำปี พ.ศ. 2549 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เมษายน พ.ศ. 2545 ก่อนการอภิปรายไม่ไว้วางใจเพียงเล็กน้อยจึงมีการคัดเลือกกรรมการฯชุดใหม่และเริ่มมีการประชุม และหลังจากนั้นจวบจนเดือนมกราคม พ.ศ. 2549 เป็นเวลา 4 ปีมีการประชุมอีกเพียง 4 ครั้งหรือปีละครั้งเท่านั้น⁴

ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ในสมัยรัฐบาลทักษิณ มิได้ให้ความสำคัญแก่คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าแต่อย่างใด แต่กลับให้คณะอนุกรรมการที่ดำเนินการในเรื่องของการสืบสวนสอบสวนดำเนินการในกรณีที่มีแรงกดดันจากสาธารณชน เช่น ในกรณีของเรื่องค้าปลีก เป็นต้น ในขณะที่คณะกรรมการแข่งขันทางการค้ามิได้มีการผลักดันให้มีการดำเนินการตามข้อเสนอของคณะอนุกรรมการให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด

การที่รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์สมัยนั้นดูเหมือนจะไม่ใส่ใจกับงานด้านการป้องกันการผูกขาดก็ไม่น่าแปลกใจเนื่องจากนายกรัฐมนตรีนครรัฐบาลดังกล่าวมีส่วนเกี่ยวข้องกับบริษัทที่ประกอบธุรกิจโทรศัพท์มือถือรายใหญ่ในตลาดซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดสูง ขณะที่รัฐมนตรีและที่ปรึกษารัฐมนตรีบางรายก็มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับธุรกิจขนาดใหญ่

ในช่วงของรัฐบาลปฏิบัติของ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ซึ่งมี นายเกริกไกร จิระแพทย์ ซึ่งเป็นอดีตปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นช่วงที่มีการประชุมบ่อยครั้งขึ้น คือ 3 ครั้ง

4 ข้อมูลรวบรวมจากรายละเอียดเกี่ยวกับมติที่ประชุมคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า

ในช่วงเวลา 16 เดือน และในช่วงเวลาดังกล่าว ก็มีการออกประกาศเกณฑ์การมีอำนาจเหนือตลาดหลังจากที่ล่าช้ามาเป็นเวลา 8 ปี และมีการเสนอให้มีการยกเลิกข้อยกเว้นที่ให้แก่รัฐวิสาหกิจ หากแต่การแก้ไขกฎหมายยังดำเนินการไม่เสร็จสิ้นก่อนที่รัฐบาลจะหมดวาระ

ต่อมาในช่วงรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งมีนางพรทิภา นาาคาศัย เป็นรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ ก็มีการประชุมเพียงปีละครั้งเช่นเดิมโดยไม่มีผลงานที่เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด

ในช่วงแรกที่สำนักงานฯ เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2542 – 2543 นั้น ได้มีการพิจารณาการร้องเรียนการผูกขาดที่เป็นที่สนใจของสาธารณชน 4 กรณี คือ

- 1) กรณีการผูกขาดธุรกิจโทรทัศนระบบบอกรับสมาชิก (UBC)
- 2) กรณีการบังคับการขายพ่วงสินค้า (Tied-sale) ของเหล้ากับเบียร์ (เบียร์ช้าง)
- 3) กรณีการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Trade Practices) ในธุรกิจการค้าปลีก และ
- 4) กรณีการบังคับมิให้ผู้ค้าปลีกขายสินค้าของคู่แข่ง (Exclusive Dealing) ในตลาดสินค้ารถจักรยานยนต์

ในกรณีของการผูกขาดธุรกิจโทรทัศนระบบบอกรับสมาชิก (UBC) นั้น ผู้บริโภคร้องเรียนต่อคณะกรรมการฯ ว่า UBC ใช้อำนาจการผูกขาดในตลาดโดยการคิดค่าบริการที่สูง

เกินควรหลังจากการควบรวมกิจการ ซึ่งคณะกรรมการ
ที่ถูกแต่งตั้งให้ศึกษากรณีร้องเรียนรายงานว่า UBC เป็นผู้
ที่มีอำนาจเหนือตลาดและได้ใช้อำนาจเหนือตลาดดังกล่าว
ในการจำกัดทางเลือกของผู้บริโภคและมีพฤติกรรมปรับขึ้น
ราคาทางอ้อม แม้ UBC จะเสนอทางเลือกให้ผู้บริโภค โดย
ผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อแพ็คเกจราคาสูง (Gold Package)
และแพ็คเกจราคาต่ำกว่า (Silver Package) แต่แพ็คเกจ
ต่ำกว่ามีจำนวนช่องรายการน้อยมากเมื่อเทียบกับแพ็คเกจ
ราคาสูง ทำให้ผู้บริโภคต้องซื้อแพ็คเกจแพงเนื่องจาก
มีรายการที่เป็นที่นิยม เช่น รายการกีฬา ภาพยนตร์ (Su-
per Sport ESPN HBO Cinemax) และ ข่าว (CNN BBC)
 เป็นต้น

แม้รายงานของคณะกรรมการฯ จะชี้ว่า บริษัทฯ
มีพฤติกรรมที่เป็นการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันที่เสรีและ
เป็นธรรม แต่คณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ณ เวลานั้น
เพียงมีมติให้ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย
(อสมท.) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพิจารณาปรับ
อัตราค่าบริการและออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ
โทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก ทบทวนอัตราค่าบริการที่
เหมาะสมของ UBC เท่านั้น⁵ ซึ่ง อสมท. ก็ได้ดำเนินการ
เพื่อปรับปรุงอัตราค่าบริการแต่อย่างใด ซึ่งก็ไม่ใช่สิ่งที่

5 ดูรายละเอียดการศึกษาใน รายงานของคณะกรรมการศึกษา
กรณีร้องเรียนเกี่ยวกับธุรกิจโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก

น่าแปลกใจ เพราะ อสมท. ได้รับผลประโยชน์ส่วนแบ่งรายได้ จากค่าสมาชิกที่ UBC เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการในอัตราร้อยละ 6.5 จึงไม่มีแรงจูงใจใด ๆ ที่จะปรับลดอัตราค่าบริการ

ส่วนกรณีการบังคับขายพวงสินค้า (Tied-sale) สุรา ขาวกับเบียร์ช้างซึ่งมี บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ถูกกล่าวหา นั้น คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า พบว่า มีหลักฐานที่พิสูจน์ได้ว่ามีการใช้อำนาจเหนือตลาดจริง โดยผู้ผลิตสุรามีพฤติกรรมการขายพวงเบียร์ให้แก่ ตัวแทนจำหน่ายและร้านค้าจำหน่าย ซึ่งเป็นการกระทำที่ ละเมิดบทบัญญัติมาตรา 25 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ยังมิได้ประกาศกำหนดนิยามของผู้มี 'อำนาจเหนือตลาด' มาตรา 25 จึงไม่สามารถบังคับใช้ มาตราดังกล่าวได้

อนึ่ง มาตรา 8 แห่ง กฎหมายว่าด้วยการแข่งขัน ทางการค้า กำหนดให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า กำหนดเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ต้องใช้ในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งคณะกรรมการฯ มิได้ดำเนินการแต่อย่างใดจนกระทั่งมาในยุคของ รัฐมนตรีเกริกไกร จีระแพทย์ ช่วงรัฐบาลปฏิวัติจึงมีการออก กฎเกณฑ์ บางส่วนดังนี้

มาตรา 8 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (2) ประกาศกำหนดส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายของธุรกิจใดที่ถือว่าผู้ประกอบการธุรกิจที่อยู่ในเกณฑ์

ดังกล่าวเป็นผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด (ประกาศเกณฑ์ดังกล่าวเมื่อปี พ.ศ. 2550)

(4) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเก็บหรือนำสินค้าไปเป็นตัวอย่างเพื่อตรวจสอบหรือตรวจวิเคราะห์ ตามมาตรา 19 (3) (ยังไม่ได้ดำเนินการ)

(5) ออกประกาศกำหนดส่วนแบ่งตลาด ยอดเงินขาย จำนวนทุน จำนวนหุ้น หรือจำนวนสินทรัพย์ตาม มาตรา 26 วรรคสอง (ยังไม่ได้ดำเนินการ)

(7) ออกประกาศกำหนดแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตกระทำการรวมธุรกิจ หรือร่วมกันลดหรือจำกัดการแข่งขันตามมาตรา 35 (ยังไม่ได้ดำเนินการ)

(11) กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ (กำหนดระเบียบว่าด้วยการรับเรื่องร้องเรียนและการตรวจสอบข้อเท็จจริง เมื่อปี พ.ศ. 2550)

สำหรับกรณีการพิจารณาพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรมในธุรกิจค้าปลีก อันเนื่องมาจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ทำให้ร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ (Discount Store) ของไทยได้ตกเป็นธุรกิจของต่างชาติ เช่น Tesco Lotus (สหราชอาณาจักร), Carrefour (ฝรั่งเศส), Big-C (ฝรั่งเศส), และ

Tops (เนเธอร์แลนด์) ซึ่งร้านค้าปลีกต่างชาติเหล่านี้มีการแข่งขันกันเองค่อนข้างรุนแรงรวมทั้งแข่งขันกับ Department Store ของไทย โดยวัฒนธรรมทางธุรกิจบางอย่างของร้านค้าปลีกต่างชาติก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างผู้ประกอบการ (Suppliers) เช่น การบังคับให้ลงทะเบียนในแผนงานการส่งเสริมด้านราคา (Mandatory Enrollment in Price Promotion Schemes) การให้สิทธิพิเศษสำหรับการปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์พื้นบ้าน และการเก็บค่าธรรมเนียมที่หลากหลาย เช่น ค่าธรรมเนียมนำสินค้าเข้าขายในห้าง ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้ถูกกล่าวหาว่าเป็นพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรม

ในกรณีนี้ จากแรงกดดันของสังคม คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้ออก **‘จรรยาบรรณของอุตสาหกรรมการค้าปลีก (Retail Industry Code of Ethics)’** ตามข้อร้องเรียนของผู้ประกอบการ (Suppliers’ Complaints) หากแต่ในทางปฏิบัติ จรรยาบรรณดังกล่าวมิได้มีผลในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ประกอบการแต่อย่างใด เนื่องจากไม่มีความชัดเจนเพียงพอในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

กรณีสุดท้าย ถือเป็นคดีที่มีความสำคัญ (Landmark Case) คือเป็นกรณีแรกที่คณะกรรมการฯ พบว่ามีการละเมิดกฎหมาย และตัดสินใจดำเนินคดีกับบริษัทผลิตรถจักรยานยนต์เอกชนรายใหญ่ คือ บริษัท เอ พี ฮอนด้า ที่มีส่วนแบ่งตลาดจักรยานยนต์กว่าร้อยละ 80 ซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมที่เป็นการกีดกันการแข่งขันโดยการบังคับมิให้

ตัวแทนจำหน่ายของตนเองขายสินค้าของคู่แข่ง (Exclusive Dealing)

สิ่งที่น่าสนใจก็คือ พฤติกรรมดังกล่าวได้รับการตีความว่าเป็นการละเมิดมาตรา 29 ที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรม แทนที่จะเข้าข่ายการละเมิดมาตรา 25 ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจเหนือตลาด ทั้ง ๆ ที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ผู้ผลิตรถจักรยานยนต์รายนี้มีส่วนแบ่งตลาดกว่าร้อยละ 80 ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด คณะกรรมการฯ ได้ให้เหตุผลในการเลือกที่จะใช้มาตรา 29 ว่า เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 25 ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้จากการที่ยังไม่มีคำจำกัดความของผู้มีอำนาจเหนือตลาดตามที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ การตัดสินใจดังกล่าวทำให้เกิดคำถามว่า กรณีนี้แตกต่างจากกรณีขายสุราฟวงเบียร์อย่างไร และเหตุใดในกรณีแรกคณะกรรมการฯ จึงมิได้เลือกใช้มาตรา 29 เช่นเดียวกับกรณีนี้ ทำให้เกิดข้อครหาว่ามีการเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย

อย่างไรก็ดี ต่อมาสำนักงานอัยการสูงสุดได้มีคำสั่งไม่ฟ้องโดยให้เหตุผลว่ากระบวนการในการสอบสวนผิดขั้นตอน เนื่องจากไม่มีการแต่งตั้งอนุกรรมการสอบสวนตามข้อกำหนดของมาตรา 14 ของ พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 คณะกรรมการแข่งขันทางการค้ามีความเห็นแย้งว่า คณะกรรมการฯ มีอำนาจตามกฎหมายในการชี้ขาดข้อพิพาทโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการผ่านอนุกรรมการสืบสวน

สอบสวนและได้ยื่นเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ในปี พ.ศ. 2550 ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยื่นผลการพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุด ทำให้สำนักแข่งขันทางการค้าต้องดำเนินการในการสืบสวนสอบสวนใหม่ ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2553 คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าได้มีมติส่งเรื่องให้อัยการสั่งฟ้อง บริษัท เอ พี ฮอนด้า อีกครั้ง แต่สำนักงานอัยการสูงสุดไม่รับฟ้อง ซึ่งคณะกรรมการฯ จะดำเนินการในการทำความเข้าใจ

โดยสรุปแล้ว การพิจารณาคดีการแข่งขันของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าที่ผ่านมา มีอุปสรรคปัญหามากมายประการ ซึ่งทั้งหมดทั้งปวงนี้ ผู้วิจัยคาดว่ามาจากการ 'ไม่เอาจริง' ของฝ่ายการเมืองที่มักมีผลประโยชน์ร่วมกับภาคธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งมักเป็นนายทุนที่อยู่เบื้องหลังพรรคการเมืองขนาดใหญ่ทุกพรรค ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการไม่ออก กฎกติกาที่จำเป็นในการบังคับใช้กฎหมาย การไม่ประชุมทำให้มีเรื่องค้างคาจำนวนมาก การดำเนินการสอบสวนที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย ส่งผลให้ความพยายามในการดำเนินคดีทางกฎหมายแก่ผู้กระทำผิดไม่ประสบความสำเร็จ ตลอดจนการเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลให้ผู้ร้องเรียนต้องได้รับความเดือดร้อน

หัวข้อต่อไปจะศึกษาถึงประเด็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าในรายละเอียด



สภาพปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย
การแข่งขันทางการค้าไทย



ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ปัญหาความล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าเกิดจากปัจจัยที่หลากหลายซึ่งเชื่อมโยงกัน โดยรากเหง้าของปัญหาเกิดมาจากรูปแบบขององค์กรที่ไม่ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง และการครอบงำของธุรกิจขนาดใหญ่ เมื่อคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าถูกอำนาจเหล่านี้ครอบงำ กฎหมายฉบับนี้และสำนักงานแข่งขันทางการค้าซึ่งเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายนี้ก็ไม่ได้รับการเหลียวแล ทั้งในด้านการพัฒนากฎระเบียบที่จำเป็นในการบังคับใช้กฎหมาย งบประมาณ และบุคลากร

ในขณะเดียวกัน บทบัญญัติของกฎหมายแข่งขันทางการค้าก็ยังมีจุดอ่อนบางประการ แม้จะไม่ใช่อุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ในภาพรวม แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายที่ควรจะได้รับการแก้ไขเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้ามีความสมบูรณ์มากขึ้น เช่น ข้อยกเว้นที่ให้แก่วิสาหกิจ บทลงโทษทางอาญาที่ไม่เหมาะสมกับความผิด และกรอบภารกิจของสำนักแข่งขันทางการค้า ที่ยังจำกัดเฉพาะการกำกับควบคุมพฤติกรรมกรรมผูกขาดของภาคธุรกิจ เป็นต้น ซึ่งจะมีการกล่าวถึงในรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 ปัญหาในเชิงองค์กร

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นกฎหมายที่มักมีปัญหาในการบังคับใช้ในประเทศที่ภาคธุรกิจและภาคการเมืองมีความสัมพันธ์ในเชิงธุรกิจการเมือง เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มุ่งเป้าไปสู่การควบคุมพฤติกรรมผูกขาดของธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีอำนาจตลาดสูง ซึ่งมักเป็นธุรกิจที่มีเส้นสายทางการเมือง ด้วยเหตุผลดังกล่าว สำนักแข่งขันทางการค้าทั่วไปจึงมีสถานภาพที่เป็นองค์กรอิสระจากฝ่ายบริหาร ซึ่งขึ้นตรงต่อรัฐสภา

หนังสือ Competition Policy As a Dimension of Economic Policy: A Comparative Perspective⁶ ซึ่งจัดพิมพ์โดย Industry Canada ได้กำหนดคุณลักษณะขององค์กรบริหารนโยบายการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพดังต่อไปนี้

1. มีความเป็นอิสระ โดยปลอดจากแรงกดดันทางการเมืองในการที่จะทำการสืบสวนสอบสวน หรือกำหนดบทลงโทษเมื่อเห็นว่าเหมาะสม

2. มีหลักการ กฎเกณฑ์ และขั้นตอนที่ชัดเจน โปร่งใส และเปิดเผยแก่สาธารณชน นอกจากนี้แล้ว ควรมีการตีพิมพ์

⁶ Anderson, Robert D. and Khosla, Dev S. (1995), "Competition policy as a Dimension of Economic Policy", Occasional Paper Number 7, Ottawa, Canada: Industry Canada Publications.

และเผยแพร่หลักการและผลของการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจตัดสินแต่ละคดีอีกด้วย

3. มีระบบการคานอำนาจและตรวจสอบ (Check and Balances) ซึ่งในหลายประเทศจะอาศัยการแยกอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน (Investigative) ออกจากอำนาจหน้าที่การพิจารณาคดี (Adjudicative) และมีขั้นตอนของการอุทธรณ์ไปยังศาลยุติธรรมในกรณีที่ต้องอาศัยการตีความของกฎหมาย

4. มีอำนาจทางกฎหมายที่จะแทรกแซงหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะรายอุตสาหกรรม เช่น กรมไปรษณีย์โทรเลข (ควบคุมความถี่) กรมการขนส่งทางบก สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ หรือ สำนักงานคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ เมื่อเห็นว่าการกำกับดูแลของหน่วยงานเหล่านี้ไม่โปร่งใส หรือมีลักษณะที่เป็นการจำกัดการแข่งขันในตลาดโดยไม่จำเป็น

5. มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวนโยบายทางเศรษฐกิจของชาติที่จะมีผลกระทบต่อระบบและโครงสร้างของการแข่งขันในตลาด

จากคุณลักษณะทั้ง 5 ข้อดังกล่าว สำนักแข่งขันทางการค้ามีเพียงข้อ 3 เท่านั้น โดยยังขาดความเป็นอิสระจากการเมือง ขาดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการบังคับใช้กฎหมายที่โปร่งใส และยังไม่มียุทธศาสตร์ในการกำหนดแนวนโยบายของประเทศแต่อย่างใด สำหรับในประเด็นของการ

แทรกแซงหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะรายอุตสาหกรรมนั้น แม้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าไม่ได้ให้การยกเว้นแก่สาขาอุตสาหกรรมที่มีกฎหมายและหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะกิจอยู่แล้ว แต่ในทางปฏิบัติ สำนักแข่งขันทางการค้าก็หลีกเลี่ยงที่จะพิจารณากรณีร้องเรียนที่เกี่ยวกับธุรกิจในสาขาอุตสาหกรรมเหล่านี้ เช่นในอดีตที่มีการร้องเรียนเรื่อง บริการเคเบิลทีวี สำนักแข่งขันทางการค้าก็โอนเรื่องดังกล่าวไปให้องค์การสื่อสารมวลชน ซึ่งเป็นเจ้าของสัมปทานและเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการวิทยุโทรทัศน์ในทางปฏิบัติก่อนที่จะมีการตั้งองค์การกำกับดูแลเฉพาะกิจขึ้นมาภายหลัง

จากคุณลักษณะทั้ง 5 ประการดังกล่าว ผู้วิจัยมีความเห็นว่าความเป็นอิสระขององค์กรจะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด เพราะการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันการผูกขาดที่มีประสิทธิภาพนั้น จะต้องปลอดจากการครอบงำของอำนาจทางการเมือง โดยทั่วไปแล้วหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันในประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีลักษณะที่เป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi-judiciary)

ในประเทศเยอรมนีจะมีหน่วยงานที่เป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ ที่เรียกว่า Federal Cartel Office (Bundeskartellamt) ถึงแม้รัฐมนตรีจะมีอำนาจในการให้การยกเว้นในกรณีภาวะฉุกเฉิน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การใช้อำนาจดังกล่าวจะมีน้อยมาก และในกรณีที่รัฐมนตรีต้องการ

ที่จะเปลี่ยนแปลงคำตัดสินขององค์กรอิสระฯ จะมีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนคืออย่างละเอียดและทำการเผยแพร่ผลการวินิจฉัยต่อสาธารณชน คณะกรรมการดังกล่าวเรียกว่า German Monopoly Commission

ในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน Federal Trade Commission ของสหรัฐอเมริกา และ Commission de la Concurrence ของฝรั่งเศสก็มีสถานะภาพเป็นองค์กรอิสระเช่นเดียวกัน ในกรณีของประเทศญี่ปุ่น Japan Fair Trade Commission ก็เป็นหน่วยงานอิสระแต่จะสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

หน่วยงานป้องกันการผูกขาดในประเทศอุตสาหกรรมใหม่หรือประเทศที่กำลังพัฒนามักจะเริ่มจากการเป็นหน่วยงานราชการ ดังเช่น ในกรณีของประเทศไทยที่สังกัดกระทรวงพาณิชย์ หรือในกรณีของเกาหลีใต้ที่ Korea Fair Trade Commission (KFTC) เป็นส่วนหนึ่งของ Economic Planning Board เดิมที่เมื่อมีการก่อตั้งในปี พ.ศ. 2523 เป็นต้น แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 หน่วยงานดังกล่าวได้แปลงสภาพมาเป็นองค์กรอิสระโดยที่ผู้อำนวยการของหน่วยงานดังกล่าวมีตำแหน่งเทียบเท่ากับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และต่อมาในปี พ.ศ. 2539 ขึ้นตำแหน่งของผู้อำนวยการได้รับการปรับให้สูงขึ้นเทียบเท่ากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

ความเป็นอิสระโดยแท้จริงนั้น จะต้องมีความเป็น

อิสระทางการเงินด้วย เพราะองค์กรกำกับดูแลที่ต้องพึ่งพางบประมาณจากหน่วยราชการอื่น ๆ ย่อมไม่มีความเป็นอิสระจากหน่วยงานราชการนั้น ๆ ตัวอย่างเช่น ประธานคณะกรรมการการค้าที่เป็นธรรมของญี่ปุ่น มักเป็นอดีตรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นหลักประกันว่า คณะกรรมการดังกล่าวจะได้รับงบประมาณที่เพียงพอ นอกจากนี้แล้ว กระทรวงการคลังมักส่งเจ้าหน้าที่มาประจำสำนักงานคณะกรรมการเป็นจำนวนมากอีกด้วย องค์กรอิสระฯ จึงควรที่จะมีรายได้เป็นของตนเองบ้างส่วนหนึ่ง ซึ่งอาจมาจากการเก็บค่าธรรมเนียมในการสืบสวนสอบสวนพฤติกรรมที่เป็นการจำกัดการแข่งขันจากผู้ที่ทำผิดกฎระเบียบจริง หรือจากค่าปรับในกรณีที่ผู้ประกอบการฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการฯ

หนึ่งในรายงาน ‘การคุ้มครองผู้บริโภค’ ของเดือนเดอนิคมบริรักษ์ และ สุธีร์ ศุภนิตย์ (2541)⁷ ได้เสนอให้มีการจัดตั้งสำนักแข่งขันทางการค้าที่เป็นองค์กรอิสระแก่กระทรวงพาณิชย์ หากแต่ในยุคและสมัยนั้น รูปแบบองค์กรที่เป็นอิสระยังไม่เป็นที่แพร่หลายเท่าใดนัก และกฎหมายการแข่งขันทางการค้าก็ยังไม่เป็นที่รู้จักในวงกว้าง จึงไม่มีหน่วยงานอื่นใดที่จะช่วยผลักดันให้เกิดองค์กรดังกล่าวขึ้นมา สุดท้ายแล้ว สำนักแข่งขันทางการค้าจึงเป็นเพียงหน่วยงาน

7 อ่างแล้ว

ในสังกัดของกระทรวงซึ่งเป็นผู้เสนอร่างกฎหมาย ซึ่งก็คือ กระทรวงพาณิชย์นั่นเอง

การที่สำนักแข่งขันทางการค้าเป็นหน่วยงานภายใต้ กระทรวงนั้น แม้จะมีข้อจำกัดที่มีความเสี่ยงต่อการแทรกแซง ทางการเมือง แต่โครงสร้างของคณะกรรมการที่กำหนดขึ้นมา ยิ่งทำให้สำนักงานฯ มีความเสี่ยงต่อการถูกครอบงำโดย กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจอีกด้วย

มาตรา 6 กำหนดให้มีคณะกรรมการการแข่งขัน ทางการค้า ประกอบด้วย

- 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธาน กรรมการ
- 2) ปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นรองประธานกรรมการ
- 3) ปลัดกระทรวงการคลัง
- 4) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ทาง นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ พาณิชยศาสตร์ การบริหารธุรกิจ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน มีจำนวนไม่น้อยกว่าแปดคน แต่ไม่เกินสิบสองคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยต้อง แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็น กรรมการ
- 5) อธิบดีกรมการค้าภายในเป็นกรรมการและ เลขาธิการ

การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งให้เป็นไป

ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน**กฎกระทรวง** ซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดดังนี้

ข้อ 1 กรรมการจะต้อง

- สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขา นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ พาณิชยศาสตร์ และทำงานหรือเคยทำงานที่ต้องใช้ความรู้ดังกล่าวมาไม่น้อยกว่า 5 ปี
- รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีหรือเทียบเท่า
- เป็นหรือเคยเป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ หุ้นส่วนผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งมีอำนาจจัดการธุรกิจไม่น้อยกว่า 5 ปี

ข้อ 2 ในการเสนอชื่อให้

- สภาหอการค้าและสภาอุตสาหกรรมเสนอรายชื่อแห่งละ 5 ชื่อเพื่อให้ สนง. ตรวจสอบคุณสมบัติให้ รวม. พาณิชย์คัดเลือก 2-3 คน
- กระทรวงการคลังและกระทรวงพาณิชย์เสนอชื่อแห่งละ 2-3 คน เพื่อให้ รวม. พาณิชย์เสนอชื่อเป็นกรรมการ

จากบทบัญญัติของกฎหมาย และข้อบังคับของกฎกระทรวงดังกล่าวจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการแข่งขันทางการ

ค้าไทยนั้นมีโอกาสที่จะถูกครอบงำโดยทั้งฝ่ายการเมือง เนื่องจากมีรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานกรรมการ และฝ่ายธุรกิจเนื่องจากกฎกระทรวงกำหนดให้สหภาพการค้า และสภาอุตสาหกรรมเป็นผู้เสนอชื่อกรรมการ ซึ่งในทางปฏิบัติ ประธาน รองประธาน เลขานุการ หรือรองเลขานุการ ของทั้งสองสภาจะเป็นผู้ที่เข้ามาเป็นกรรมการ จึงมีโอกาส เป็นไปได้สูงว่าผู้บริหารเหล่านี้จะมาจากธุรกิจขนาดใหญ่ โดยเฉพาะในกรณีของสภาอุตสาหกรรม ตามที่ปรากฏใน ตารางที่ 2.1.1

นอกจากนี้แล้ว คณะกรรมการแต่ละชุดมีวาระการ ดำเนินงานเพียง 2 ปี เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลมักมีผลต่อการ เปลี่ยนชุดคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าหลังจากที่ครบวาระการดำเนินงานด้วย ดังนั้นคณะกรรมการฯ จึงมีความเปราะบางมาก (Vulnerable) เนื่องมาจากอิทธิพล ทางการเมือง

โครงสร้างกรรมการแข่งขันทางการค้าดังกล่าวแตกต่าง จากโครงสร้างที่เป็นสากล โดยทั่วไปแล้ว กรรมการ แข่งขันทางการค้าจะประกอบด้วยนักเศรษฐศาสตร์และ นักกฎหมายจากสถาบันอุดมศึกษา หรือบริษัทที่ปรึกษา ทางกฎหมายเป็นหลัก มิใช่ตัวแทนจากภาคธุรกิจซึ่งมี ผลประโยชน์ทับซ้อน

ตัวอย่างเช่น ในกรณีของประเทศญี่ปุ่น คณะกรรมการ แข่งขันทางการค้าจะประกอบด้วย ประธานกรรมการ ซึ่ง

เป็นอดีตข้าราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และกรรมการอีก 4 คน ประกอบด้วย นักกฎหมายจากสำนักกฎหมายเอกชน อดีตอัยการสูงสุดของเขต Naha อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนาโกย่า และอาจารย์คณะวิศวกรรม ที่มีความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์เทคโนโลยี หรือในกรณีของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าของสหรัฐอเมริกา ก็จะประกอบด้วยนักกฎหมายทั้ง 5 คน ประกอบด้วย อาจารย์คณะนิติศาสตร์จากมหาวิทยาลัย Columbia และ Georgetown นักกฎหมายจากสำนักกฎหมายเอกชน 2 คน และอดีตนักกฎหมายจากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอีก 1 คน

การที่กรรมการแข่งขันทางการค้าของสหรัฐอเมริกา ล้วนประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายสืบเนื่องมาจาก สหรัฐอเมริกามีการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้ามาเป็นเวลานาน และมีคดีความจำนวนมากทำให้มีนักกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมและกฎหมายการแข่งขันทางการค้าจำนวนมาก

ตารางที่ 2.1.1 โครงสร้างกรรมการแข่งขันทางการค้า 2553 - 2555

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (ป)	กรรมการโดยตำแหน่ง
2. ปลัดกระทรวงพาณิชย์ (รป)	กรรมการโดยตำแหน่ง
3. ปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการโดยตำแหน่ง
4. นายประพัฒน์ โปธิ์วรคุณ	ประธานกรรมการ บมจ. ก้านยงอีเลคทริก
5. นางพรณา ไทยเจริญ	กรรมการบริษัท เบเคอร์ แอนด์ แม็คเคินซี่ จำกัด
6. นายธนวรรณ พลวิชัย	คณบดี คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
7. นายเชิดชัย ชันธุ์นะภา	ผู้ตรวจราชการ กระทรวงการคลัง
8. นายกฤษฎา อุทยานิน	ที่ปรึกษากระทรวงการคลัง
9. นายสาธิต รังคสิริ	อธิบดีกรมสรรพากร .
10. นายจักรชัย บุญรัตน์	รองประธานสภาหอการค้า (ประธาน กรรมการบริษัททมาลีสามพราน)

11. นายสมเกียรติ อนุราษฎร์	รองประธาน สภาหอการค้า (บริษัท Span นำเข้า ส่งออก อาหารทะเล)
12. ว่าที่ รอ.จิตรี ศิริธรรานนท์	รองเลขาธิการสภาหอการค้า (บริษัท IT)
13. นายมังกร ธนสารศิลป์	รองประธานสภาอุตสาหกรรม แห่งประเทศไทย (บริษัท ไลอ้อน ประเทศไทย)
14. นายพยุงค์ศักดิ์ ชาติสุทธิผล	รองประธานสภาอุตสาหกรรมแห่ง ประเทศไทย (อดีตผู้บริหาร บมจ. ปูนซีเมนต์ไทย)
15. นายสมมาตร ขุนเศรษฐ์	รองเลขาธิการสภาอุตสาหกรรม แห่งประเทศไทย (บริษัท แพนเอเชีย เครือสหพัฒน์พิบูลย์)
16. อธิบดีกรมการค้าภายใน	กรรมการโดยตำแหน่ง

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ กับ สุณีพร ทวรรณกุล (2549) ได้วิเคราะห์สายสัมพันธ์ทางธุรกิจของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าและคณะกรรมการกลางว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและบริการทั้งในอดีตและปัจจุบัน (แต่งตั้งเมื่อเดือนพฤษภาคมปี 2547) พบว่า กรรมการแข่งขันทางการค้าบางท่านมีความสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมกับธุรกิจที่อาจมีพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรม จากการศึกษาวิจัยและการวิจัยย้อนเรียนที่ผ่านมาในอดีต พบลักษณะดังนี้

- นายบดินทร์ อัครวานิชย์ กรรมการแข่งขันทางการค้า ปี 2543 และปี 2547 ดำรงตำแหน่งกรรมการบริษัท กฎหมายซีเมนต์ไทยและเป็นนิติกรใหญ่ บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเคยถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการกำหนดราคาปูนซีเมนต์ร่วมกับผู้ประกอบการรายอื่นโดยการนัดกันหยุดการผลิตเพื่อการชอมน้ำรูง
- ร้อยโทสุชาย เซาว์วิศิษฐ์ (อดีตอธิบดีกรรมการค้าภายใน) ซึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า โดยตำแหน่งในปี 2543 มีการพิจารณาประเด็นการผูกขาดธุรกิจโทรทัศน์เคเบิล ซึ่งมีการร้องเรียนเรื่องการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสมาชิก รายเดือนที่สูงเกินควร ในขณะที่รายงานของสุริยะใส และรจิตกนก (2545)⁸ ระบุว่าร้อยโทสุชายเป็น กรรมการบริษัท เซเว่นอีเลฟเว่น บริษัทในเครือเจริญโภคภัณฑ์ด้วย
- นายทวี บุตรสุนทร กรรมการกลางว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและบริการในปี 2543 ขณะนั้นดำรง

8 สุริยะใส กตะศิลา และ รจิตกนก จิตมั่นชัยธรรม การผูกขาดทางธุรกิจกับการเมือง การสร้างแนวร่วมในการผลักดันนโยบายแข่งขันทางการค้า รายงานนำเสนอต่อ ธนาคารโลก

ตำแหน่งกรรมการบริษัททีซีซี โฮลดิ้ง (บริษัทลูกของกลุ่มแสลงโสม) (จากรายงานของสุริยะใสและวิจิตกนก ปี 2545) ในขณะที่มีการพิจารณากรณีการร้องเรียนเรื่องการขายฟวงสุราขาวกับเบียร์ของบริษัทในเครือ

- ดร.วัชระ พรรณเชษฐ์ กรรมการแข่งขันทางการค้า ปี 2545 และปี 2547 เป็นกรรมการของบริษัทเมเจอร์ ซินีเพล็กซ์ กรุ๊ป จำกัด (มหาชน) ในขณะที่มีเรื่องร้องเรียนเรื่องการที่โรงภาพยนตร์กำหนดราคาค่าตั๋วชมภาพยนตร์ร่วมกัน

นอกจากนี้แล้ว การศึกษาดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่ที่ถูกร้องเรียนกับการเมือง โดยมีกรรมการหรือเครือญาติของผู้ถือหุ้นใหญ่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีก และมีการบริจาคเงินแก่พรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นรัฐบาล ณ เวลานั้นด้วย ตามที่ปรากฏในรูปที่ 2.1.1 ตัวอย่างเช่น

- กลุ่ม เจริญโภคภัณฑ์ มีนายฉันทน์ เจียรนวนนท์ เป็นที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) และนายวัฒน์ เมืองสุข ซึ่งเป็นลูกเขย นายสุเมธ เจียรนวนนท์ เป็นอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ปี 2545-46 รัฐมนตรีกระทรวง

พาดิษย์ปี 2547 และในปี 2548 ดำรงตำแหน่ง 2 ตำแหน่ง คือ รัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรม (เดือน มีนาคม) และรัฐมนตรีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (เดือนสิงหาคม)

- กลุ่มบริษัทในเครือสุรามหาราชฎรของตระกูลสิริวัฒนภักดี มีนายวิรุฬ เตชะไพบูลย์ ซึ่งเป็นกรรมการบริษัทสุรามหาราชฎร เคยดำรงตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายไชยยศ สะสมทรัพย์ (ลูกเขยนายสุเมธ เตชะไพบูลย์) เคยดำรงรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ นายไชยยศ สะสมทรัพย์ เป็นผู้บริจาคเงินให้กับพรรคไทยรักไทย โดยมียอดเงินบริจาคให้ทุกเดือนตั้งแต่เดือนมกราคม 2544 จนกระทั่งถึงเดือนตุลาคม 2549 เป็นที่น่าสังเกตว่า นายเจริญ สิริวัฒนภักดีและครอบครัว ไม่เคยมีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี หรือที่ปรึกษารัฐมนตรีอย่างเป็นทางการ และไม่เคยปรากฏรายชื่อผู้บริจาคให้กับพรรคการเมือง แต่ก็เคยประกอบธุรกิจกับอดีต นายกรัฐมนตรีทักษิณ⁹ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ตระกูล

9 นายเจริญ สิริวัฒนภักดี ได้ซื้อหุ้น บริษัท เอ็น. ซี. ซี. แมนเนจเม้นท์ แอนด์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด จาก บริษัท เอสซี แอสเสท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ผู้ถือหุ้นใหญ่ในสัมปทานศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์เมื่อต้นปี 2545 (สุริยะใสและจรจิตกก, 2545)

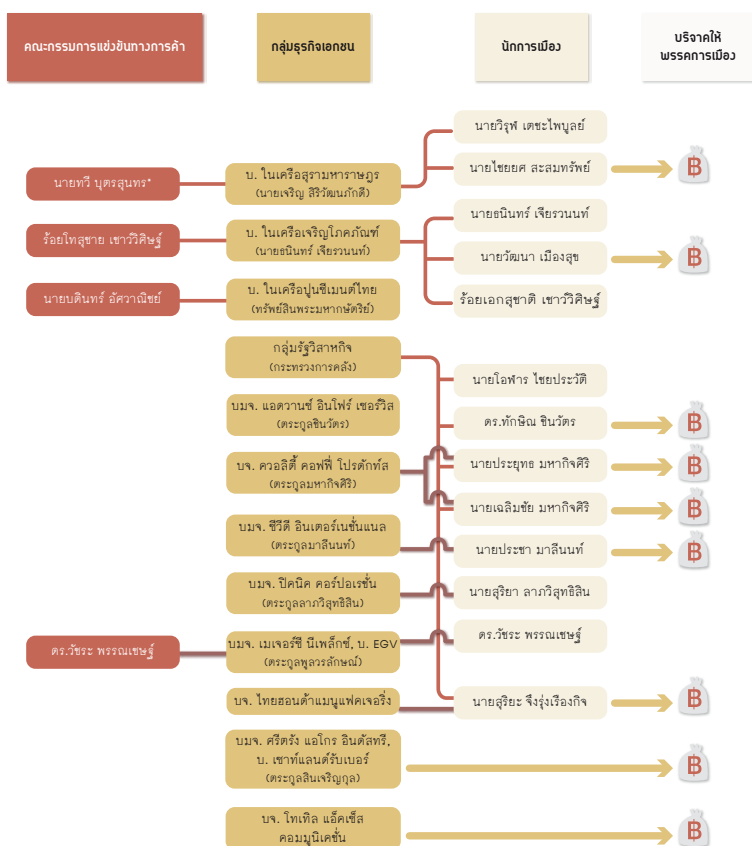
สิทธิวิวัฒน์ภักดีไม่ต้องการแสดงออกถึงสายสัมพันธ์
ทางการเมืองเท่าใดนัก

- บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด ซึ่งเคยมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการผูกขาดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จากการบังคับขายฟวงเครื่องโทรศัพท์กับบริการเลขหมายโทรศัพท์ในราคาที่สูงมาก ผู้ถือหุ้นใหญ่ คือ บมจ. ซินคอร์ปอเรชั่น ซึ่งมีบุตรและเครือญาติของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ เป็นผู้ถือหุ้น
- บริษัท บจ. คออลิตี้ คอฟฟีโปรดักท์ส มีตระกูลมหาจักรีเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ในขณะที่นายประยุทธ์ มหาจักรี เป็นรองหัวหน้าพรรคไทยรักไทย ปี 2544-2549
- บมจ. ซีวีดี อินเตอร์เนชั่นแนล ซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีการดำเนินการเพื่อมิให้ผู้จำหน่ายลิขสิทธิ์ภาพยนตร์ในต่างประเทศ ประกอบธุรกิจร่วมกับร้านเช่าวิดีโอในประเทศไทยที่เกิดข้อพิพาทเรื่องแฟรนไชส์กับบริษัทฯ มีตระกูลมาลินนท์เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในขณะที่ นายประชา มาลินนท์ ดำรงตำแหน่งเป็น รมช.กระทรวงคมนาคม ปี 2544-45 รมช.กระทรวงมหาดไทย ปี 2547-48 รมว.กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และ รมว.กระทรวงการท่องเที่ยวและการกีฬา ปี 2548

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าผู้ประกอบการที่เป็นบริษัทขนาดใหญ่มีเส้นสายโยงใยกับทั้งผู้ดูแลกิจการแข่งขันโดยตรงและกับนักการเมือง อาจทำให้ประชาชนตั้งข้อสงสัยว่าผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลการแข่งขันในตลาดมีส่วนได้ส่วนเสียกับกรณีพิพาท จะทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภคได้อย่างเต็มความสามารถและเป็นธรรมหรือไม่

รูปภาพที่ 2.1.1 ผังภาพการทับซ้อนของผลประโยชน์ของกรรมการคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า

ที่มา: เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ สุณีพร ทวรรณกุล (2552)



2.2 ปัญหาในการดำเนินการ

ความผิดพลาดในเชิงโครงสร้างของสำนักงานแข่งขันทางการค้าและคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ทำให้การบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าไม่ได้รับการสนับสนุนและไม่มีพัฒนาการในการบังคับใช้กฎหมายแต่อย่างใด ในช่วง 11 ปีที่ผ่านมา ทั้งในส่วนของ การออกกฎระเบียบต่าง ๆ ที่จำเป็นในการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณและบุคลากรเพื่อให้สำนักงานฯ สามารถปฏิบัติภาระหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ดังที่จะกล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.1 การขาดกฎเกณฑ์ประกอบในการบังคับใช้กฎหมาย

แม้ประเทศไทยจะมีการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้ามากกว่า 11 ปีแล้ว แต่ก็ยังขาดกฎเกณฑ์ที่จำเป็นในการบังคับใช้กฎหมายจำนวนมาก เช่น

- **เกณฑ์การควบรวมธุรกิจ (Merger)** มาตรา 8 กำหนดไว้ว่า คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจหน้าที่ในการออกเกณฑ์ในการควบรวมธุรกิจ โดยกำหนดให้การควบรวมธุรกิจที่จะส่งผลให้ส่วนแบ่งตลาดและยอดขายของของธุรกิจที่มีการควบรวมเกินกว่าเกณฑ์ขั้นสูงที่กำหนดจะต้องยื่นขออนุญาต

จากคณะกรรมการฯ ก่อนที่จะดำเนินการในการควบคุมรวม แต่เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีเกณฑ์ส่วนแบ่งตลาดหรือยอดขายดังกล่าว การรวมธุรกิจในประเทศไทยที่อาจนำไปสู่การผูกขาดตลาดจึงปราศจากการตรวจสอบโดยหน่วยงานภาครัฐ

- **เกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาต** **กระทำการรวมธุรกิจ หรือร่วมกันลดหรือจำกัดการแข่งขัน** มาตรา 8 กำหนดให้คณะกรรมการแข่งขันทางการค้า กำหนดเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ประกอบการสามารถกระทำการร่วมกันในการประกอบธุรกิจโดยไม่ผิดกฎหมาย เช่น การร่วมกันในการกำหนดมาตรฐานของสินค้า หรือทำการวิจัยและพัฒนา เป็นต้น
- **แนวทางในการบังคับใช้มาตรา 29** เนื่องจากมาตรา 29 มีเนื้อหาที่ค่อนข้างกว้างโดยห้ามพฤติกรรมใดๆ ที่เป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Trade Practices) ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธุรกิจอื่น จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดแนวทางในการบังคับใช้มาตราดังกล่าว (Implementing Regulations) ว่าหมายรวมถึงพฤติกรรมในลักษณะใดบ้าง และการประเมินความเสียหายต่อธุรกิจอื่นนั้นมีหลักการหรือวิธีการอย่างไร เพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อภาคธุรกิจ

อนึ่ง สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2545) ได้จัดทำรายงานเพื่อเสนอแนะแนวทางในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวแล้ว¹⁰ โดยการกำหนดประเภทของพฤติกรรมที่เข้าข่ายการค้าที่ไม่เป็นธรรม เช่น การใช้ผูกขาดจากสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (Abuse of Intellectual Property Rights) การทำสัญญาทางธุรกิจที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Contract) ตลอดจนการทำสัญญาแฟรนไชส์ที่ไม่เป็นธรรม

- **ขาดกฎระเบียบประกอบการบังคับใช้** เนื่องจากกฎหมายของไทยมักจะทำให้อำนาจการตัดสินใจเป็นของส่วนบริหาร เช่นในกฎหมายการแข่งขันทางการค้า ได้ให้อำนาจคณะกรรมการฯ ใช้ดุลยพินิจในการตัดสินว่าพฤติกรรมใดเข้าข่ายความผิดตามกฎหมาย เช่น ในมาตรา 25 ได้ระบุว่า *ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด กระทำการในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้*

ก) การกำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อหรือขายสินค้าหรือค่าบริการ **อย่างไม่เป็นธรรม**

10 โครงการวิจัย เรื่อง “การศึกษาการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของประเทศต่างๆ เพื่อพัฒนาแนวปฏิบัติตามมาตรา 29 ตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้า” รายงานฉบับสมบูรณ์ นำเสนอต่อกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

ข) กำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่เป็นการบังคับโดยตรง หรือโดยอ้อม **อย่างไม่เป็นธรรม** ให้ผู้ประกอบการธุรกิจอื่น ...

ค) ระวัง อด หรือจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ การจำหน่าย การส่งมอบ การนำเข้ามาในราชอาณาจักรโดย **ไม่มีเหตุผลอันสมควร** ...

ง) แทรกแซงการประกอบธุรกิจของผู้อื่น **โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร**

เนื่องจาก คำว่า ‘อย่างไม่เป็นธรรม’ และ ‘ไม่มีเหตุผลอันควร’ เป็นการใช้หลักการ Rule of Reason ในการประเมินพฤติกรรมการใช้อำนาจเหนือตลาด จึงเป็นการให้อำนาจการตัดสินใจแก่คณะกรรมการฯ อย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่มีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนทำให้คณะกรรมการฯ สามารถตัดสินใจตามดุลยพินิจของตนเอง

ในทำนองเดียวกัน บทบัญญัติเกี่ยวกับการควบรวมกิจการ (Mergers and Acquisitions) ในมาตรา 26 ก็ยังไม่มี ความชัดเจน เนื่องจากไม่ได้กล่าวถึงประเภทของเหตุผลในการควบรวมกิจการที่ยอมรับได้ว่าจะเป็นการกระทำเพื่อ ‘เหตุผลเชิงประสิทธิภาพ’ (Efficiency Defense) หรือ ‘เหตุผลของบริษัทที่ล้มเหลว’ (Failing Firm Defense)

2.2.2 การขาดงบประมาณและทรัพยากรบุคลากรที่พอเพียง

ภารกิจในการป้องกันการผูกขาดและรักษาภาคการ
การแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรมเป็นภารกิจที่ต้องใช้ทั้ง
ความรู้ในเชิงเศรษฐศาสตร์ กฎหมาย และงบประมาณใน
การสืบสวนสอบสวน ตลอดจนเก็บรวบรวมและวิเคราะห์
ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับส่วนแบ่งตลาด การเปลี่ยนแปลง
ของราคาสินค้าหรือบริการ ตลอดจนโครงสร้างทางธุรกิจของ
ผู้ประกอบการ หากแต่ในอดีตที่ผ่านมา สำนักแข่งขันทาง
การค้า กรมการค้าภายในกลับไม่ได้รับงบประมาณที่เพียงพอ
ในการดำเนินการเหล่านี้ กล่าวคือในแต่ละปี สำนักงาน
จะได้รับงบประมาณเพียง 2-3 ล้านบาทเท่านั้น ในขณะที่
KPPU ของอินโดนีเซียได้รับงบประมาณถึง 284 ล้านบาท
ในปี พ.ศ. 2552 การที่สำนักงานฯ ได้รับงบประมาณอัน
น้อยนิดนั้น น่าจะสืบเนื่องจากรัฐมนตรีทุกยุคทุกสมัยไม่
ให้ความสำคัญแก่การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ เนื่องจาก
มีมาตรการของรัฐที่สามารถใช้ในการ ‘หาเสียง’ ได้ เช่น
การประกันราคาสินค้าเกษตร นอกจากนี้แล้ว การบังคับใช้
กฎหมายนี้ยังมีความเสี่ยงที่จะไปกระทบกระทั่งธุรกิจขนาด
ใหญ่ที่เป็นนายทุนของพรรคอีกด้วย

ในต่างประเทศสำนักแข่งขันทางการค้ามักเป็นองค์กร
อิสระที่ไม่ขึ้นกับกระทรวง ในลักษณะเดียวกับสำนักงานคณะ
กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) หรือองค์กร
อิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ทำให้มีความเป็นอิสระในการ

ขอและใช้งบประมาณ ในกรณีของอินโดนีเซียนั้น KPPU อยู่ภายใต้กระทรวงการค้า และต้องพึ่งพากระทรวงในการของบประมาณในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา แต่ในปี พ.ศ. 2553 นั้น ได้มีการแก้ไขกฎระเบียบให้ KPPU สามารถของบประมาณโดยตรงจากสำนักงานงบประมาณได้โดยไม่ต้องผ่านกระทรวงการค้าอีกต่อไป¹¹

นอกจากงบประมาณแล้ว การขาดแคลนบุคลากรก็ยังเป็นอุปสรรคสำคัญที่จำกัดขีดความสามารถของสำนักงานฯ ในการปฏิบัติหน้าที่ในปัจจุบัน สำนักงานฯ มีเจ้าหน้าที่ที่มีเชื้อเจ้าหน้าที่ธุรการประมาณ 28 คน อัตรากำลังดังกล่าวไม่สามารถเทียบได้กับ KPPU ซึ่งเริ่มจากเพียง 20 คนในปี พ.ศ. 2543 จนกระทั่งในปัจจุบันมีพนักงานมากถึง 234 คนในปี พ.ศ. 2552

เนื่องจากสำนักแข่งขันทางการค้าของไทยยังมีสถานภาพที่เป็นหน่วยราชการ การดึงดูดนักเศรษฐศาสตร์และนักกฎหมายที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายการแข่งขันทางการค้าจึงเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก อย่างไรก็ตาม สำนักงานฯ มีบุคลากรจำนวนหนึ่งที่ได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าจากความช่วยเหลือทางเทคนิคขององค์กรระหว่างประเทศ หรือจาก

11 KPPU Annual Report หน้า 54 เอกสารดังกล่าวสามารถดาวน์โหลดได้ที่ http://eng.kppu.go.id/wp-content/uploads/2010/04/performance_report_2009.pdf

โครงการความช่วยเหลือในลักษณะทวิภาคี หากแต่บุคคลเหล่านี้มักถูกดึงตัวไปปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ที่รัฐบาลให้ความสำคัญมากกว่า เช่น โครงการ ‘ธงฟ้า’ เป็นต้น ในขณะที่คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าก็ประชุมเพียงปีละครั้งเดียว ทำให้พนักงานขาดกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่

2.3 ปัญหาขอกฎหมาย

2.3.1 กฎหมายไม่ครอบคลุมพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรมของธุรกิจ

ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจอยู่ประมาณ 60 แห่ง โดยส่วนมากจะเป็นวิสาหกิจที่ดำเนินการในรูปแบบของการส่งเสริม เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์การสะพานปลา องค์การส่งเสริมการโคนมแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย ฯลฯ แต่ก็มีรัฐวิสาหกิจอีกจำนวนหนึ่งที่ประกอบกิจการในเชิงพาณิชย์โดยแข่งขันโดยตรงกับผู้ประกอบการ

การที่รัฐวิสาหกิจแข่งขันกับเอกชนอาจไม่มีปัญหามากนัก หากมีการแข่งขันกันภายใต้กฎกติกาที่เท่าเทียมกัน หากแต่ในความเป็นจริง รัฐวิสาหกิจกลับมีอำนาจผูกขาดทางกฎหมาย ทำให้คู่แข่งมีสถานภาพเพียง ‘ผู้รับสัมปทาน’ หรือ ‘ผู้ร่วมกิจการ’ กับรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เท่านั้น มิได้เป็น

ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโดยตรง รัฐวิสาหกิจเหล่านี้สามารถสร้างรายได้จากการเก็บ 'ค่าตั้ง' จากการให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการเอกชนโดยที่ไม่ต้องลงทุนใดๆ

ในขณะเดียวกัน บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานผูกขาดก็สามารถสร้างกำไรได้อย่างงามจากการผูกขาด การแบ่งรายได้ระหว่างรัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้ให้สัมปทานและบริษัทเอกชนที่เป็นผู้รับสัมปทานเป็นระบบที่สมประโยชน์กันทั้งสองฝ่าย โดยผู้ที่เสียประโยชน์จากระบบดังกล่าวก็คือ ผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภคที่ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายที่สูงจากราคาสินค้าหรือค่าบริการที่แพงเกินควร

ตารางที่ 2.3.1 แสดงรายชื่อรัฐวิสาหกิจที่มีรายได้จากการให้สัมปทานในการประกอบธุรกิจที่ตนได้รับสิทธิในการผูกขาด ซึ่งรายได้เหล่านี้นับได้ว่าเป็น 'ผลประโยชน์ส่วนเกิน' จากการผูกขาดโดยตรงของรัฐวิสาหกิจ

ตารางที่ 2.3.1 การผูกขาดของรัฐวิสาหกิจ

ที่มา: เว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจและ SETSMART

รัฐวิสาหกิจ	อำนาจผูกขาด/ สิทธิพิเศษ	ผลประโยชน์ส่วนเกิน
บมจ. อสมท.	เจ้าของสัญญาสัมปทาน ช่อง 3 โทรทัศน์เคเบิล และสถานีวิทยุ 62 แห่งทั่วประเทศ	รายได้จากสัมปทานช่อง 3 ในปี พ.ศ. 2551 เท่ากับ 142.8 ล้านบาท* (ร้อยละ 3.7 ของรายได้โดยประมาณ) รายได้จากสัมปทาน UBC เท่ากับ 564.5 ล้านบาท (ร้อยละ 6.5 ของรายได้)
บมจ. TOT	เจ้าของสัมปทาน AIS TA และ TT&T	รายได้จากส่วนแบ่งรายได้ สัมปทานเท่ากับ 23,754 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2551
บมจ. CAT Telecom	เจ้าของสัมปทาน DTAC และ TRUE MOVE	รายได้จากสัมปทานเท่ากับ 13,754 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2550

* การต่อสัญญาสำหรับช่วงปี พ.ศ. 2553-2563 นั้น มีเงื่อนไขเบื้องต้นว่าบริษัท BEC World ซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานจะต้องจ่ายรายได้ขั้นต่ำประมาณปีละ 200 ล้านบาท หากแต่คณะกรรมการ อสมท. กำลังมีการเจรจาเพื่อเพิ่มผลประโยชน์ดังกล่าว

อนึ่ง การสร้างรายได้จากการให้สัมปทานผูกขาดมิได้จำกัดเฉพาะสำหรับรัฐวิสาหกิจเท่านั้น หากแต่รวมถึงหน่วยงานราชการด้วย เช่น กรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้ให้สัมปทานแก่ บมจ. บีซิเนส ออนไลน์ เป็นผู้ผูกขาดการให้บริการข้อมูลบริษัทจดทะเบียนทั้งหมดในลักษณะออนไลน์แก่ลูกค้า แม้บริการดังกล่าวจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับสื่อที่ต้องการตรวจสอบข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับนิติบุคคลที่เป็นข่าว และสำหรับภาควิชาการที่ต้องการศึกษาโครงสร้างและผลการดำเนินงานของภาคธุรกิจในประเทศไทย แต่อัตราค่าบริการกลับสูงมาก ส่งผลให้อัตรากำไร (สุทธิ) ของบริษัทดังกล่าว เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 8.45 ในปี พ.ศ. 2547 เป็นร้อยละ 17.2 ในปี พ.ศ. 2549 และร้อยละ 27.3 ในปี พ.ศ. 2551

คณะผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่า การที่กรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้รับส่วนแบ่งรายได้จากบริษัทเอกชน อาจทำให้กรมฯ ไม่มีแรงกระตุ้นในการปรับปรุงการเข้าถึงฐานข้อมูลของตนเองให้แก่ประชาชน และไม่มีแรงจูงใจที่จะเข้ามาควบคุมอัตราค่าบริการให้เป็นธรรมสำหรับผู้ใช้บริการ

การผูกขาดตลาดโดยหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจเป็นประเด็นที่น่าห่วงใยอย่างยิ่ง เนื่องจาก มาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 กำหนดว่า กฎหมายไม่บังคับใช้กับหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ

ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการทางงบประมาณ¹² ซึ่งหมายความว่า ปัญหาการผูกขาดที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ หรือเกิดจากการกระทำของหน่วยงานราชการจะไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาแต่อย่างใด ในอดีตสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ รัฐมนตรีเกริกไกร จีระแพทย์ได้มีความพยายามที่จะยกเลิกข้อยกเว้นดังกล่าว แต่ก็ไม่ได้ประสบความสำเร็จ

นอกจากการได้รับยกเว้นจากกฎกติกาว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าแล้ว รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ส่วนมากมักมีผู้บริหารระดับสูงของภาครัฐ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายหรืออำนาจทางกฎหมายเป็นกรรมการ ตัวอย่างเช่น กรรมการของ บมจ. ปตท. ซึ่งเป็นบริษัทที่มีรายได้สูงที่สุดในตลาดหลักทรัพย์นั้น ประกอบไปด้วย รองปลัดกระทรวงพลังงาน (เดิมที่เป็นปลัด) ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายด้านพลังงานและกำกับดูแล ปตท. (การกำหนดอัตราค่าผ่านท่อ) เลขาธิการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายของประเทศในภาพรวม อัยการสูงสุด และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นผู้ดูแลด้านกฎหมายของภาครัฐ หากได้เห็นรายชื่อกรรมการของ บมจ. ปตท. แล้ว คงมีผู้ประกอบการน้อยราย (และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ) ที่กล้าต่อกรด้วย

ในลักษณะเดียวกัน บมจ. บีทีเอส ออนไลน์ ก็มีอดีต

12 บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจมีทุนอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าเป็นประธานกรรมการและผู้ถือหุ้น (รายย่อย) ของบริษัท

การศึกษาเบื้องต้นของโครงการวิจัยเกี่ยวกับแนวทางในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแข่งขันทางการค้าของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย¹³ พบว่า กฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่ศึกษาในหลายประเทศไม่มีฉบับใดให้การยกเว้นแก่รัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นกฎหมายของประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น อินโดนีเซีย เวียดนาม หรือมาเลเซีย

โดยทั่วไปแล้ว กฎหมายจะให้การยกเว้นแก่พฤติกรรมทางการค้าที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นการดำเนินการตามกฎหมาย หรือระเบียบกติกาของภาครัฐอยู่แล้ว เพราะมาตรการของภาครัฐไม่ว่าจะดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจหรือโดยธุรกิจเอกชนไม่อยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายแข่งขันทางการค้าอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นที่จะต้องให้การยกเว้นแก่รัฐวิสาหกิจเป็นการเฉพาะ

2.3.2 บทลงโทษไม่เหมาะสม

บทลงโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา 25-29 ตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของไทยเป็นโทษทางอาญา โดยกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6 ล้านบาท หรือ

13 โครงการวิจัยดังกล่าวได้รับการว่าจ้างโดยสำนักแข่งขันทางการค้า ในเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554

ทั้งจำกัดปรับ (มาตรา 51) และในกรณีที่กระทำความผิดซ้ำต้องระวางโทษเป็นทวีคูณ แต่กรณีมีโทษปรับหรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบปรับแทนได้¹⁴ ซึ่งบทลงโทษในต่างประเทศนั้นมีทั้งที่เป็นโทษทางแพ่งและโทษทางอาญา โดยประเทศแถบยุโรปส่วนใหญ่ รวมถึงออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ จะมีโทษทางแพ่ง ส่วนสหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ จะมีบทลงโทษทางอาญา สำหรับการตกลงร่วมกันที่มีผลกระทบรุนแรง (Hard Core Cartels) อาทิ การร่วมกันกำหนดราคา (Price Fixing) การรวมหัวกันกำหนดราคาประมูล (Bid Rigging) การแบ่งตลาด (Market Allocation) และการจำกัดปริมาณการผลิต

ทั้งนี้ แต่ละประเทศอาจมีพฤติกรรมที่เป็น Hard Core Cartels ไม่เหมือนกัน แต่ส่วนใหญ่เรื่อง Price Fixing และ Bid Rigging จะเป็น Per Se Rule คือไม่ต้องพิสูจน์ความเสียหาย เพียงแต่ผู้ประกอบการมีพฤติกรรมดังกล่าว ก็สามารถเอาความผิดได้

14 มาตรา 56 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษปรับหรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี ให้คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบได้ ในการใช้อำนาจดังกล่าวคณะกรรมการอาจมอบหมายให้คณะอนุกรรมการ เลขานุการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำแทนได้

เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ความรุนแรงของบทลงโทษของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันไป ซึ่งมีทั้งที่กำหนดอัตราโทษตายตัวเป็นจำนวนเงินค่าปรับสูงสุด และกำหนดอัตราโทษตามสัดส่วนความเสียหาย หรือรายได้ที่บริษัทนั้นได้รับดังแสดงในตารางที่ 2.3.2 จะเห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกามีบทลงโทษที่ค่อนข้างรุนแรงหากผู้ประกอบการกระทำผิด เพราะมีโทษปรับสูงสุดถึง 3 เท่าของความเสียหายเมื่อเอกชนฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งจะช่วยให้ผู้ประกอบการเกรงกลัวต่อบทลงโทษที่รุนแรง และยึดถือแนวปฏิบัติตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้าอย่างเคร่งครัด

ตารางที่ 2.3.2 บทลงโทษสำหรับการตกลงร่วมกัน ที่มีผลกระทบรุนแรง

ที่มา: รายงาน CLP, Hard Core Cartels โลกาวัดันและนโยบายการแข่งขัน
การหยุดยั้งการตกลงร่วมกันและการคุ้มครองตลาดเสรี.

ประเทศ	บทลงโทษ
สหภาพยุโรป	ค่าปรับสูงสุดร้อยละ 10 ของรายได้ของบริษัทในปีที่ผ่านมา
ออสเตรเลีย	ค่าปรับ 10 ล้านเหรียญออสเตรเลีย (309 ล้านบาท) สำหรับบริษัท และ 500,000 เหรียญออสเตรเลีย (15.5 ล้านบาท) สำหรับบุคคลธรรมดา
นิวซีแลนด์	ค่าปรับ 5 ล้านเหรียญนิวซีแลนด์ (142 ล้านบาท) สำหรับบริษัท และ 500,000 เหรียญนิวซีแลนด์ (14 ล้านบาท) สำหรับบุคคลธรรมดา
แอฟริกาใต้	โทษทางแพ่งมีค่าปรับร้อยละ 10 ของยอดขายและยอดส่งออกประจำปี และกรณีเป็นโทษอาญาปรับไม่เกิน ZAR 2,000 (12,000 บาท) และจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือโทษในศาลชั้นสุดท้าย คือ ปรับไม่เกิน ZAR 500,000 (3 ล้านบาท) และจำคุกไม่เกิน 10 ปี
สหรัฐอเมริกา	ค่าปรับเป็น 2 เท่าของความเสียหายในกรณีของคดีที่ดำเนินการโดยองค์กรของรัฐ และ 3 เท่าของความเสียหายในกรณีของเอกชน และมีโทษจำคุก 3 ปี
แคนาดา	ค่าปรับสูงสุด 10 ล้านเหรียญแคนาดา (347 ล้านบาท) หรือ จำคุก 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ
ญี่ปุ่น	ค่าปรับซึ่งเรียกว่า Surcharge มีอัตราร้อยละ 6 ของยอดขายสินค้า ซึ่งบริษัทเล็กจะเสียค่าปรับในอัตราน้อยกว่าร้อยละ 6
เกาหลีใต้	ค่าปรับร้อยละ 5 ของเงินที่ขายได้ทั้งหมดหักกำไร แต่ไม่เกิน 1 พันล้านวอน (39 ล้านบาท) ส่วนการละเมิดคดีอาญาจำคุกสูงสุด 3 ปี หรือปรับสูงสุด 200 ล้านวอน (7.8 ล้านบาท)

2.3.3 การกิจของสำนักแข่งขันทางการค้าขาดการเชื่อมต่อกับประชาชน

สำนักแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยมีกรอบภารกิจที่ค่อนข้างแคบเมื่อเทียบกับในต่างประเทศ เนื่องจากมิได้ปฏิบัติภารกิจในส่วนของการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้บริโภค เช่น การโฆษณาที่ไม่เป็นจริง การกำหนดโปรโมชั่นในลักษณะที่เป็นการหลอกลวงผู้บริโภค การกำกับดูแลสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ฯลฯ เนื่องจากบทบัญญัติในส่วนนี้มีได้อยู่ในกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า หากแต่อยู่ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติภารกิจในส่วนนี้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้บริโภคทั่วไปจึงมิได้ให้ความสำคัญแก่กฎหมายฉบับนี้ เพราะมองว่าเป็นกฎหมายที่มุ่งใช้เฉพาะสำหรับปัญหาข้อพิพาทระหว่างธุรกิจด้วยกันเองเท่านั้น

ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ส่วนมากภารกิจในการคุ้มครองผู้บริโภคและในการป้องกันการผูกขาดจะอยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวกันเนื่องจากมีความเกี่ยวเนื่องกัน ตัวอย่างเช่น หน่วยงาน Australian Competition and Consumer Protection Commission (ACCC) หรือในกรณีของ Korean Fair Trade Competition (KFTC) ซึ่งดูแลเฉพาะกฎหมายแข่งขันทางการค้า แต่พฤติกรรมทางการตลาดที่ไม่เป็นธรรมซึ่งมีผลกระทบต่อผู้บริโภคหรือธุรกิจขนาดย่อมจำนวนมาก

มาก เช่น การกำหนดเงื่อนไขสัญญาबंध่วงต่อหรือสัญญาแฟรนไชส์ที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Subcontract or Franchise Contract) หรือการโฆษณาที่เป็นเท็จ เป็นต้น ทำให้มีผู้ให้ความสำคัญแก่หน่วยงานนี้มาก

2.3.4 การขาดบทบาทในการสนับสนุนการแข่งขันทางการค้า (Competition Advocacy)

แม้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของไทยอาจช่วยป้องกันไม่ให้เกิดพฤติกรรมที่เป็นการจำกัดการแข่งขัน เช่น การใช้อำนาจเหนือตลาด การรวมธุรกิจกัน หรือการรวมหัวกันระหว่างผู้ประกอบการ แต่กฎหมายการแข่งขันของไทยไม่สามารถจัดการกับนโยบายของรัฐหรือการออกกฎระเบียบของรัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันได้ เช่น การกำหนดอัตราภาษีนำเข้าสูง การจำกัดนักลงทุนต่างชาติเข้ามาประกอบกิจการในไทย การให้บัตรส่งเสริมการลงทุนที่มีเงื่อนไขเอื้อให้นักลงทุนต่างชาติรายใหญ่เข้ามาได้ และการดำเนินนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่อาจเกิดผลกระทบต่อสังคมวงกว้าง คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจึงจำเป็นต้องร่วมมือกับภาครัฐ ในการเสนอแนะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันของประเทศด้วย โดยเฉพาะนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ต้องให้คำแนะนำและร่วมศึกษาว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจใดจะเป็นการถ่ายโอนอำนาจการผูกขาดจากรัฐไปเป็นการ

ผูกขาดโดยเอกชน ซึ่งจะเกิดผลเสียต่อประชาชนโดยทั่วไป จึงควรยับยั้งการแปรรูปในกิจการดังกล่าว

จากประสบการณ์การปฏิรูประบบรถไฟในประเทศ เม็กซิโก พบว่า คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าของ เม็กซิโก (Federal Competition Commission) มีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็นต่อกฎหมายบริการทางรถไฟ (Railway Service Law) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรถไฟของเม็กซิโก ที่ชื่อว่า Ferrocarriles Nacionales de Mexico (FNM) ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาด โดยร่วมวางโครงสร้างตลาด การให้บริการและจัดสรรทรัพย์สินให้แก่ภาคเอกชนเพื่อให้ บริการในรูปแบบทาน เพื่อให้เกิดการแข่งขันกันเองระหว่าง ผู้รับสัมปทาน มีระบบการดำเนินกิจการที่ดี และมีระบบการ เชื่อมต่อกับโครงสร้างคมนาคมอื่น

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือ ผู้ประกอบธุรกิจหันมาใช้บริการ ขนส่งทางรถไฟมากขึ้น ค่าบริการรถไฟลดลง คุณภาพบริการ ดีขึ้น จำนวนเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการลดลงร้อยละ 66 และจำนวนอุบัติเหตุลดลงมากกว่าร้อยละ 80 เป็นต้น

๓

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การผูกขาดทางธุรกิจเป็นประเด็นที่ต้องให้ความสนใจอย่างยิ่ง เนื่องจากภายใต้ระบบการเมืองที่ต้องใช้เงินทุนมาก นักการเมืองย่อมต้องแสวงหาทุนเมื่อเข้ามามีอำนาจในการกำหนดนโยบาย เพื่อที่จะใช้ในการสร้างฐานเสียงของตนให้มีความมั่นคงมากยิ่งขึ้นเพื่อให้สามารถเป็นรัฐบาลได้ต่อไป

กำไรจากการผูกขาดเป็นแหล่งทุนที่สำคัญสำหรับนักการเมืองที่ชัดเจนในการประกอบธุรกิจ เพราะเป็นแหล่งทุนที่ไม่ผิดกฎหมาย ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปกฎหมายแข่งขันทางการค้าให้ปลอดจากทั้งการเมืองและจากกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ

3.1 แปลงสภาพสำนักแหว่ขันทางการค้าให้เป็น องค์กรอิสระ

สำนักงานแข่งขันทางการค้าควรเป็นหน่วยงานที่อิสระจากฝ่ายบริหาร ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เพื่อที่จะปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง และเพื่อที่จะสามารถกำหนดค่าตอบแทนแก่กรรมการและพนักงานในอัตราที่สามารถดึงดูดผู้ที่มีประสบการณ์และความรู้ได้

งบประมาณของสำนักงานส่วนหนึ่งอาจได้มาจากค่า

ปรับหรือค่าธรรมเนียมนในการพิจารณาการควบรวมธุรกิจ (เช่น ในสหรัฐอเมริกา) โดยการเห็นชอบของวุฒิสภา หรือ หากรายได้ในส่วนนี้ไม่พอเพียง ก็สามารถขอขบประมาณได้โดยตรง ไม่ต้องผ่านกระทรวงตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

กรรมการในคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าควร ปลอดภัยจากนักการเมืองและตัวแทนภาคธุรกิจ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ หากเป็นข้าราชการจะต้องมีประสบการณ์โดยตรงเกี่ยวกับกฎหมายแข่งขันทางการค้า หากเป็นวิชาการจะต้องเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยหรือนักวิชาการที่มีผลงานทางด้านกฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่เป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณชน ในหลายประเทศมีตัวแทนองค์กรผู้บริโภคในคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าด้วย

อนึ่ง กรรมการจะต้องไม่เป็นผู้ถือหุ้น หรือผู้บริหาร ในสมาคมวิชาชีพ สมาคมการค้า หรือ บริษัทใด ๆ ที่มีขนาดใหญ่มากกว่าเกณฑ์ หรือบริษัทมหาชน ก่อนที่จะมาเป็นกรรมการไม่น้อยกว่า 5 ปี เป็นต้น

กรรมการควรได้รับการเสนอชื่อโดยคณะกรรมการสรรหา ซึ่งอาจประกอบด้วยตัวแทนของขององค์กรเพื่อผู้บริโภค ตัวแทนของสถาบันอุดมศึกษาที่มีการเรียนการสอนเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม และกฎหมายการแข่งขันทางการค้า กรรมการอาจได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี โดยการเห็นชอบของวุฒิสภา และควรมีวาระที่เหลื่อมกัน (Staggered Term)

อนึ่ง เพื่อเป็นการถ่วงดุลความเป็นอิสระของสำนักงานแข่งขันทางการค้า ควรกำหนดให้สำนักงานต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเพื่อนำเสนอต่อรัฐสภาในการขออนุมัติงบประมาณประจำปี และมีข้อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการและสำนักงาน เช่น ในส่วนของ การเปิดเผยข้อมูลนั้น อาจกำหนดให้สำนักงานฯ ต้องเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ความคืบหน้าในการดำเนินการเรื่องร้องเรียน วาระการประชุมและมติที่ประชุมของกรรมการแข่งขันทางการค้า หรือในประเด็นของผลประโยชน์ทับซ้อนอาจกำหนดให้สำนักงานฯ ต้องมีระเบียบภายในว่าด้วย แนวทางปฏิบัติสำหรับกรรมการที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับบริษัทที่ถูกร้องเรียน และการสื่อสารระหว่างกรรมการและพนักงานกับผู้ประกอบการที่มีการร้องเรียนด้วย เป็นต้น ซึ่งอาจกำหนดไว้ในกฎหมายได้

3.2 ยกเลิกข้อยกเว้นที่ให้แก่รัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจจำนวนมากได้รับสิทธิพิเศษที่ทำให้ได้เปรียบธุรกิจเอกชน เช่น การไม่ต้องเสียภาษีนิติบุคคล (ในกรณีที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด) การได้รับสิทธิพิเศษในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ การได้รับการ

อุดหนุนจากภาครัฐ ฯลฯ จึงมีโอกาที่จะผูกขาดตลาดได้มากกว่าบริษัทเอกชนทั่วไป ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าควรที่จะยกเลิกข้อยกเว้นจากการบังคับใช้กฎหมายที่ให้แก่วิสสาหกิจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2554 สำนักงานฯ ควรที่จะพัฒนาหลักการในการพิจารณาพฤติกรรมที่มีการร้องเรียนของวิสาหกิจว่าอยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายหรือไม่ โดยอาจคำนึงถึงประเด็นดังต่อไปนี้

- บทบาทหน้าที่และภารกิจของวิสาหกิจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่ากิจกรรมที่ถูกร้องเรียนว่าผูกขาดนั้น เป็นกิจกรรมที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเป็นกิจกรรมที่วิสาหกิจดำเนินการในเชิงพาณิชย์
- แนวนโยบายและเป้าหมายในการดำเนินการของวิสาหกิจว่าพฤติกรรมทางการค้าที่มีการร้องเรียนนั้น เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้หรือไม่ และวิสาหกิจมีทางเลือกอื่นที่จะบรรลุเป้าหมายโดยหลีกเลี่ยงพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดการผูกขาดในตลาดดังกล่าวหรือไม่
- กฎระเบียบของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ว่าพฤติกรรมที่ถูกร้องเรียน เช่น การกำหนดอัตราค่าบริการหรือราคาสินค้าที่จำหน่ายที่ต่ำเกินควรหรือที่เรียกว่า ‘การทุ่มตลาดนั้น’ เป็นไปตามข้อกำหนดของภาครัฐ หรือ เป็น

พฤติกรรมของรัฐวิสาหกิจเองเพื่อที่จะจำกัดคู่แข่ง

- ผลดี ผลเสียต่อสาธารณะอันเกิดจากการกระทำดังกล่าว
- เหตุผลที่รัฐวิสาหกิจชี้แจง
- ฯลฯ

3.3 ปรับปรุงบทลงโทษ

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรมีการปรับบทลงโทษโดยเน้นการลงโทษทางแพ่งมากกว่าการลงโทษทางอาญา ทั้งนี้ควรมีการกำหนดโทษทางแพ่งตามสัดส่วนของความเสียหายที่สามารถประเมินได้ ซึ่งนอกจากจะช่วยลดความเข้มข้นของภาระในการพิสูจน์การละเมิดกฎหมายแล้ว ยังจะทำให้ธุรกิจต้องตระหนักถึงความคุ้มค่าทางการเงินของการมีพฤติกรรมที่อาจเป็นการละเมิดกฎหมายอีกด้วย

3.4 ขยายกรอบภารกิจของสำนักแข่งขันทางการค้า

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า สำนักแข่งขันทางการค้าของไทยไม่ได้ปฏิบัติภารกิจในการดูแลพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมที่มีผลกระทบต่อผู้บริโภค เนื่องจากบทบาทบัญญัติ

ในส่วนนี้ปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ส่งผลให้สำนักฯ ห้างเห็นจากประชาชน ในขณะที่เดียวกัน กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจสำนักแข่งขันทางการค้า ในการแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายหรือกฎระเบียบของภาครัฐที่มีผลในการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันในตลาด ทำให้ปัญหาการผูกขาดในหลายกรณีที่เกิดจากมาตรการของภาครัฐไม่ได้รับการแก้ไข

ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า เพื่อให้จะมีมีการตรวจสอบนโยบายหรือมาตรการของภาครัฐที่อาจก่อให้เกิดการผูกขาดในตลาด ควรที่จะมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าให้สำนักแข่งขันทางการค้ามีอำนาจหน้าที่ในการเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับกฎระเบียบ และนโยบายของภาครัฐ เพื่อให้ส่งเสริมการแข่งขันในตลาดด้วย

สำหรับในส่วนของการกำกับพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรมที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าสำนักแข่งขันทางการค้าสามารถกำหนดกลยุทธ์ในการสร้างความเชื่อมั่นจากประชาชนภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ได้ โดยการดำเนินการกับกรณีร้องเรียนที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง กรณีร้องเรียนเรื่องการผูกขาดในภาคการเกษตรที่ทำให้เกษตรกรจำนวนมากได้รับความเดือดร้อนหรือการพัฒนาแนวทางการบังคับใช้มาตรา 29 ว่าด้วยการกำกับการค้าที่ไม่เป็นธรรม ให้ครอบคลุมประเด็นที่มี

ผลกระทบต่อผู้บริโภคหรือผู้ประกอบการรายย่อยจำนวนมากโดยตรง เช่น การออกเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดสัญญา รับเหมาที่เป็นธรรม เป็นต้น

ISBN-13: 978-6167374659



9 786167 374659

