



“อำนาจเหนือตลาด และการ ผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทย”

นิพนธ์ พัวพงศกร

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การบรรยายหลักสูตรการบริหารเศรษฐกิจสาธารณะสำหรับนักบริหาร
ระดับสูง รุ่นที่ 17

สถาบันพระปกเกล้า 5 มกราคม 2562



เอกสารประกอบ

1. เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ “ลดผูกขาด ลดเหลื่อมล้ำ เพิ่มความเป็นธรรม” เอกสารในงานสมัชชาปฎิรูประดับชาติ ครั้งที่ 1 เมืองทองธานี 24 มีนาคม 2554
2. นิพนธ์ พัวพงศกร “กฎหมายแข่งขันทางการค้า: ทำไมจึงมีปัญหาการบังคับใช้” เอกสารในงานสมัชชาปฎิรูปเฉพาะประเด็น โรงแรมเอเชีย 6 ตุลาคม 2554
3. Competition Law 2107 – Power point infographic
<otcc.dit.go.th>



ประเด็น

1. ทำไมต้องมีกฎหมายแข่งขันทางการค้า

- ความเหลื่อมล้ำในภาคธุรกิจ
- ประโยชน์ของการแข่งขัน

2. กฎหมายการแข่งขันทางการค้ากับการป้องกันการผูกขาด

3. สถิติผลการดำเนินงานของสทง. คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าในช่วงปี พ.ศ. 2542 – 2552

4. ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย

5. แนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย

6. พรบ.แข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560: ประเด็นหลักของการปรับปรุงที่ต่างจากกฎหมายเก่า



1. ทำไมต้องมีกฎหมายแข่งขันทางการค้า

ความเหลื่อมล้ำด้านการแข่งขันในภาคธุรกิจไทย

- บริษัทใหญ่ เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ: **economies of scale**
ต้นทุนต่ำ **innovation** แข่งขันกับต่างชาติ ฯลฯ
- แต่ต้องมีการแข่งขัน ไม่ใช่อำนาจเอาเปรียบคู่แข่ง/ผู้บริโภค





■ ทุณนิยมไทย...ผูกขาด

- ในหลายอุตสาหกรรมผู้ประกอบการ 1-2 รายแรกมีอำนาจผูกขาด: วัดด้วย concentration ratio ของบริษัท 2 รายแรก ที่ใหญ่ที่สุด

CR2 สูงกว่า 90% : เบียร์ วิสกี้ กระจก โทรศัพท์มือถือ
ถ่านไฟฉาย (alkaline) กาแฟ

CR2 = 80%-89% : ถ่านไฟฉายธรรมดา มอเตอร์ไซด์

CR2 = 60%-79% : ซีเมนต์ กระเบื้องหลังคา สังกะสี
เหล็กกรีดร้อน ยางรถยนต์ หลอดไฟ
ปุ๋ยยูเรีย และปุ๋ยป้อนเม็ด

- ตลาดที่มีการแข่งขันน้อยราย: อาหารสัตว์ ไก่ กิจการน้ำมัน

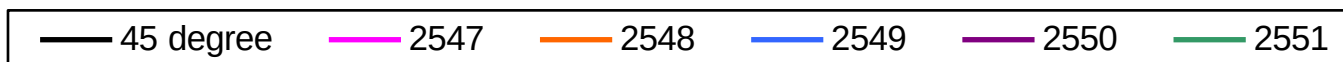
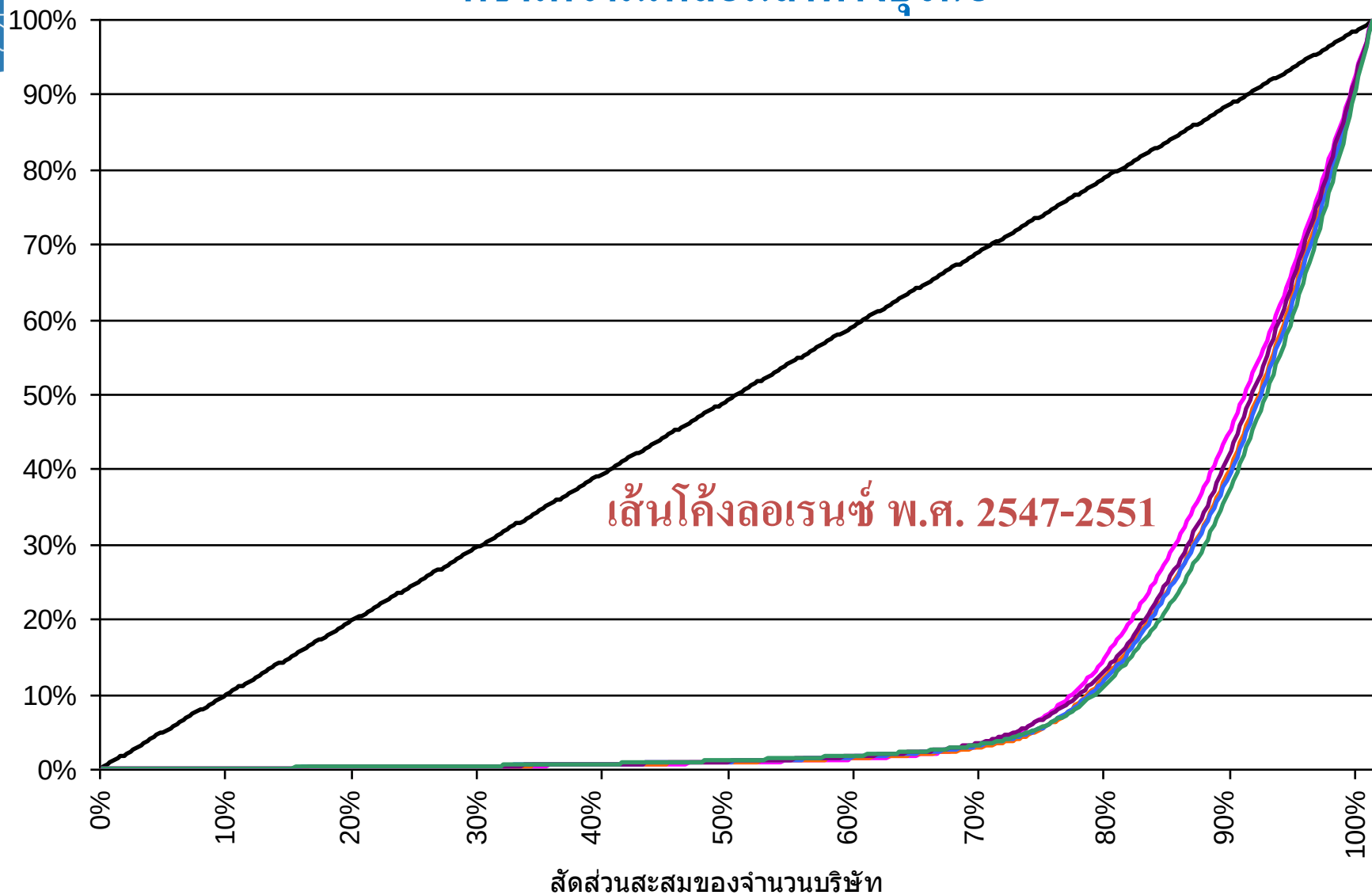


- ตลาดบริการ : การกระจุกตัวสูงกว่าตลาดสินค้า
 - บขส. รถเมล์ รถไฟ : มีสัมปทานผูกขาด หรือเป็นรัฐวิสาหกิจผูกขาด
 - โทรศัพท์บ้าน 2 ราย
 - โทรศัพท์มือถือ 3 รายใหญ่
 - ดาวเทียม เคเบิลทีวี 1 ราย แต่ปัจจุบันมีคู่แข่งมากมาย
 - การผลิต การส่งไฟฟ้า ผูกขาด
 - การส่งก๊าซ ผูกขาด
 - ธุรกิจก่อสร้างรัฐ ฮั้วประมูล/บริษัทของนักการเมือง



สัดส่วนสะสมของรายได้

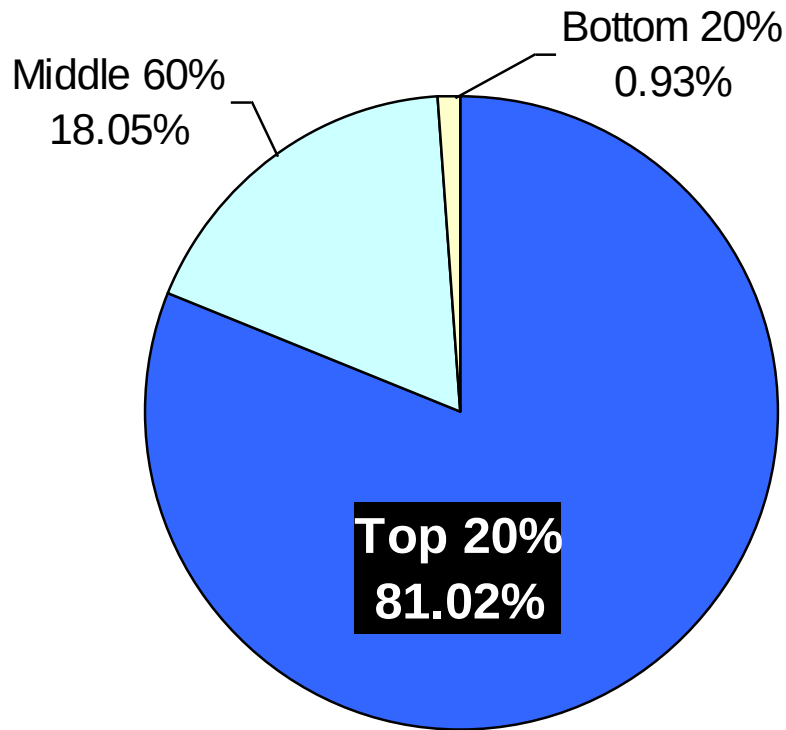
ดัชนีความเหลื่อมล้ำทางธุรกิจ



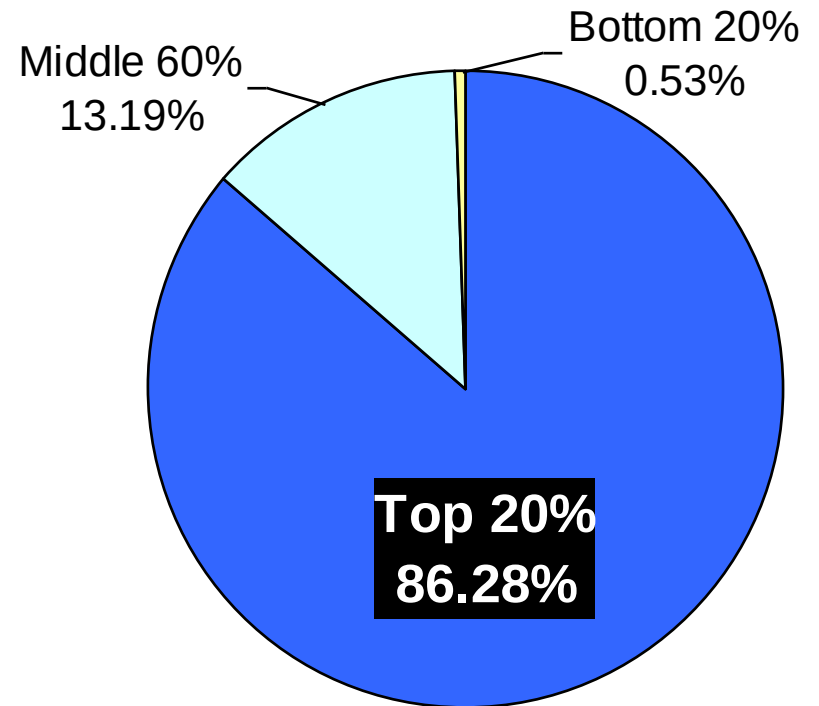
ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ	0.7617	0.7788	0.7800	0.7696	0.7864
---------------------	--------	--------	--------	--------	--------

การเปลี่ยนแปลงของการกระจุกตัวของรายได้ ในภาคธุรกิจในตลาดหลักทรัพย์

2547

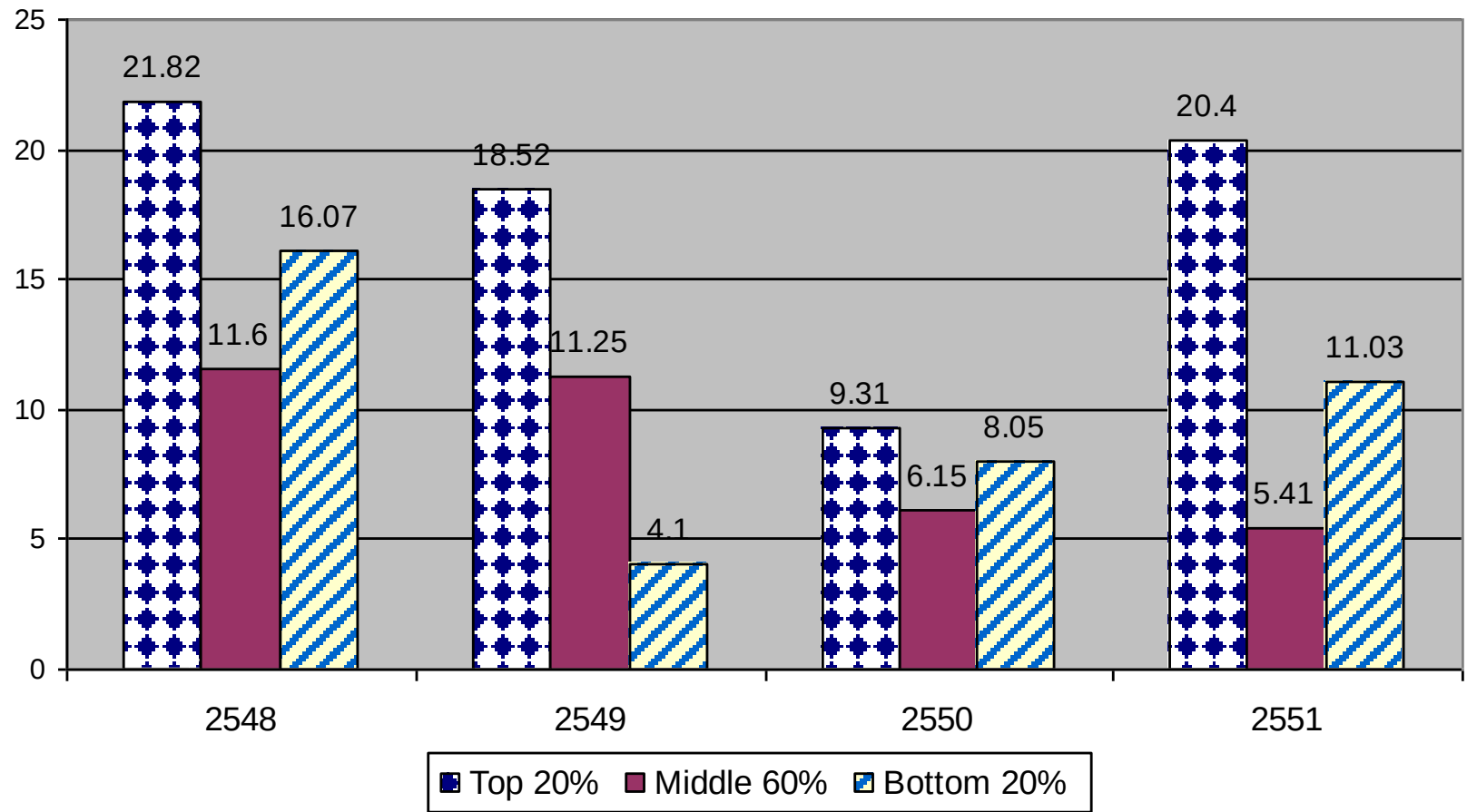


2551





อัตราการขยายตัวของรายได้ของบริษัทจำแนกตามกลุ่มขนาด



การกระจุกตัวของรายได้ของบริษัทจดทะเบียน

ปี	2548	2549	2550
สัดส่วนรายได้ (ร้อยละ)			
บริษัททั้งหมด	100.00	100.00	100.00
Top 10%	85.61	86.63	89.07
Middle 80%	14.38	13.36	10.92
Bottom 10%	0.0101	0.0080	0.0070
สัดส่วนรายได้ของกลุ่ม Top 10% ต่อ Bottom 10% (เท่า)	8,443	10,800	12,734
อัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ต่อปี (ร้อยละ)			
บริษัททั้งหมด	17.18	11.64	2.39
Top 10%	-	12.96	5.27
Middle 80%	-	3.77	-16.30
Bottom 10%	-	3.37	-15.83

	อันดับรายได้ของบริษัทใน ตลท.	รายได้ 2551 (ล้านบาท)
1	PTT : บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	1,836,185.47
2	TOP : บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน)	401,399.71
3	IRPC : บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน)	254,453.59
4	THAI : บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	202,605.62
5	BCP : บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	128,245.73
6	CCET : บริษัท แคล-คอมพ์ อิเล็กทรอนิกส์ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)	123,759.31
7	BBL : ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)	105,171.12
8	CPALL : บริษัท ซีพี ออลล์ จำกัด (มหาชน)	98,107.96
9	ADVANC : บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน)	95,477.24
10	SCB : ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)	89,381.18
11	PTTEP : บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)	86,818.40
12	KBANK : ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน)	82,776.91
13	BIGC : บริษัท บิ๊กซี ซูเปอร์เซ็นเตอร์ จำกัด (มหาชน)	78,265.53
14	KTB : ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)	77,566.74
15	MAKRO : บริษัท สยามแม็คโคร จำกัด (มหาชน)	74,310.28
16	TUF : บริษัท ไทยยูเนี่ยน โฟรเซ่น โปรดักส์ จำกัด (มหาชน)	69,535.45
17	STA : บริษัท ศรีตรังแอโกรอินดัสทรี จำกัด (มหาชน)	60,583.93
18	CPF : บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน)	57,376.80
19	BANPU : บริษัท บ้านปู จำกัด (มหาชน)	56,833.14
		11



ลักษณะของธุรกิจขนาดใหญ่ใน ตลท.

- รัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์มีรายได้รวมคิดเป็นร้อยละ 52.1 โดยกลุ่ม ปตท. มีสัดส่วนรายได้สูงถึงร้อยละ 45.6 ของรายได้รวมของบริษัทใน ตลท. ทั้งหมด
- บริษัทส่วนใหญ่ประกอบธุรกิจใน **non-traded sector**
- บริษัทจำนวนมากเป็นบริษัทในเครือของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ (conglomerate)

1.2 สาเหตุที่ผู้ผลิต/ผู้บริการมีอำนาจผูกขาด/ อำนาจตลาด: กฎหมาย นโยบาย อำนาจรัฐ

- ในอดีต ภาษีนำเข้าที่มีการผูกขาดสินค้าสูงกว่า 30%
- ปัจจุบัน บริการหลายชนิดยังเป็นรัฐวิสาหกิจผูกขาด
หรือมิให้ต่างชาติประกอบการ
- สัมปทานกีดกันคู่แข่งรายใหม่...เจ้าสัวเข้าสู่
การเมืองเพื่อปกห้องสัมปทาน 13 ตระกูลที่ลง
เลือกตั้งมีธุรกิจมูลค่า 4,418 ล้านบาท 87
ตระกูลที่ไม่เล่นการเมืองมีธุรกิจ 486 ล้านบาท
- นโยบายรัฐ เช่น BOI การประมูลโครงการของรัฐ



ผลจากอำนาจผูกขาด

- คนไทยซื้อของแพง...คนขายรวย : ค่าเคเบิลทีวี ราคาเหล็ก ราคาปูน ราคารถยนต์
- ปลาใหญ่กินปลาเล็ก...บริษัทกดราคาไข่ทำลาย ฟาร์มไก่ไข่ขนาดเล็ก
- ผู้ผูกขาด ไร้ประสิทธิภาพ สินค้าคุณภาพต่ำ
- มีการวิ่งเต้นสัมปทาน...สังคมไทยเป็นสังคมวิ่งเต้น
- นักธุรกิจเข้าสู่การเมือง เพื่อใช้อำนาจทำธุรกิจผูกขาด
- ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้
ครัวเรือนรวยที่สุด 20% มีส่วนแบ่งรายได้ 54% มีทรัพย์สิน 70%



ทุนนิยมไทยอ่อนแอ...ไม่สามารถแข่งขันได้

- ในยุคโลกาภิวัตน์ ภาชี้นำเข้าลดลง การลงทุนจากต่างชาติเพิ่มขึ้น
 - ผู้ประกอบการไทยแข่งขันสู้ไม่ได้ : ค่าปลีก วิกก็จากฟิลิปปินส์ เบียร์จีน มอเตอร์ไซด์จีน ฯลฯ
 - ธุรกิจไทยเคยตัวกับการคุ้มครองและการวิ่งเต้นจึงไม่มีแรงกดดันให้ต้องแข่งขัน...ขาดเทคโนโลยี ติดกับดักระเทศรายได้ปานกลาง
 - ยิ่งไม่มีกติกการแข่งขัน ยิ่งสู้ต่างชาติไม่ได้
- ทุนนิยมจะรับใช้ผู้บริโภคในสังคมได้ ต้องมีกติกการแข่งขัน
- การแข่งขันต้องเป็นธรรม คือ มีกติกาป้องกันบริษัทใหญ่ รังแกข่มเหงบริษัทเล็ก
 - ผู้บริโภคต้องมีทางเลือก และสามารถซื้อสินค้าได้ในราคาต่ำลง
 - สร้างกฎเกณฑ์การแข่งขันที่เป็นธรรม กติกาคู่ครองผู้บริโภค
- รัฐมีนโยบายสนับสนุนการแข่งขันอย่างจริงจัง ธุรกิจไทยจึงจะแข่งขันได้

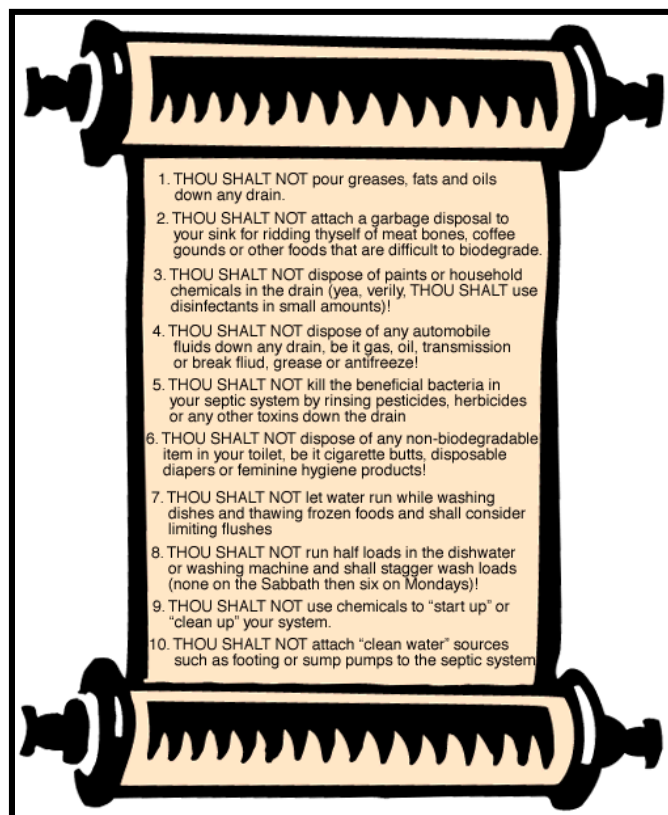


2. กฎหมายการแข่งขันทางการค้ากับการ ป้องกันการผูกขาด

2.1 เป้าประสงค์ของกฎหมายแข่งขันทางการค้า

- กฎหมายแข่งขันทางการค้าถูกออกแบบมาให้ป้องกันและ
แก้ไขปัญหาพฤติกรรมผูกขาดของ ภาคธุรกิจเท่านั้น
- ในช่วงต้นปี ค.ศ. 1990 มีประมาณ 30 ประเทศที่มีกฎหมายแข่งขันทางการค้า
ในปัจจุบันมีกว่า 100 ประเทศ
- ประเทศไทยเป็นประเทศแรกในอาเซียนที่มีการตรากฎหมายการแข่งขันทาง
การค้าใน ปี พ.ศ. 2542 ในปัจจุบัน อินโดนีเซีย สิงคโปร์ เวียดนาม และ
มาเลเซีย มีกฎหมายดังกล่าวแล้ว

2.2 พ.ร.บ. การแข่งขันทาง การค้า พ.ศ. 2542



สาระสำคัญของกฎหมายแข่งขันทางการค้า : มุมมองสถาบัน

- กติกาการแข่งขัน 4 ด้าน ในมาตรา 25-29
 - การใช้อำนาจเหนือตลาด เช่น predatory pricing, exclusive dealing
เลือกปฏิบัติ ข่ายพ่วง (หรือบังคับซื้อ-tie-in, sale) : ต้องมี
เกณฑ์ผู้มีอำนาจเหนือตลาด
 - การกระทำการตกลงร่วมกัน เช่น ฮั้วราคา ฮั้วการประมูล
 - การควบรวมธุรกิจ (merger) : ต้องมีเกณฑ์ส่วนแบ่งตลาด
 - การค้าที่ไม่เป็นธรรม : มาตรา 29 เป็นมาตราครอบจักรวาล
 - กฎหมายกำหนดบทลงโทษทางอาญา หรือใช้มาตรการทาง
ปกครอง



■ โครงสร้างและอำนาจคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า : มาตรา 6

- โครงสร้างและจำนวนกรรมการ (12-16 คน) มีรัฐมนตรีเป็นประธาน
ข้าราชการ 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คน (สองในสามเป็นเอกชน)
- กรรมการมีอำนาจกึ่งตุลาการ : มาตรา 16 31 56

■ การรับเรื่องเรียน : ผ่านสำนักงานคณะกรรมการ (ม.18)

- ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหาย โดยมีสมาคม/
คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นตัวแทน (ม.40)

■ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน้าที่ของสำนักงาน คณะกรรมการ : ม.18-24

- สำนักงานคณะกรรมการในสังกัดกรมการค้าภายใน
- การปฏิบัติงานใช้มาตรการทางปกครอง

■ คณะกรรมการอุทธรณ์ไม่เกิน 7 คน : มาตรา 42-47



โครงสร้างกรรมการแข่งขันทางการค้าของไทย

มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ประกอบด้วย

- (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานกรรมการ
- (2) ปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นรองประธานกรรมการ
- (3) ปลัดกระทรวงการคลัง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ทางนิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์พาณิชย์ศาสตร์ การบริหารธุรกิจหรือการบริหารราชการแผ่นดิน มีจำนวนไม่น้อยกว่าแปดคนแต่ไม่เกินสิบสองคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยต้องแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นกรรมการ และให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง



โครงสร้างกรรมการแข่งขันทางการค้าของไทย

กฎกระทรวงออกตามมาตรา 6 วรรค 2

ข้อ 1 กรรมการจะต้อง

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

ข้อ 2 ในการเสนอชื่อให้

- สภาหอการค้าและสภาอุตสาหกรรมเสนอรายชื่อแห่งละ 5 ชื่อเพื่อให้ สทง. ตรวจสอบคุณสมบัติให้ รมว. พาณิชย์คัดเลือก 2-3 คน
- กระทรวงการคลังและกระทรวงพาณิชย์เสนอชื่อแห่งละ 2-3 คน เพื่อให้ รมว. พาณิชย์เสนอชื่อเป็นกรรมการ



รายชื่อกรรมการชุดปัจจุบัน (30 เม.ย. 56- 29 เม.ย.58)

กรรมการโดยตำแหน่ง

1. รมว. กระทรวงพาณิชย์ (นิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล) ประธานกรรมการ
2. ปลัดกระทรวงพาณิชย์ (ศรียรัตน์ รัฐปานะ) รองประธานกรรมการ
3. ปลัดกระทรวงการคลัง (รังสรรค์ ศรีรวิเศษ) กรรมการ
4. อธิบดีกรมการค้าภายใน (สมชาติ สร้อยทอง) กรรมการและเลขานุการ

ภาคราชการและนักวิชาการ (กระทรวงพาณิชย์ แต่งตั้ง)

5. นางพฤติพร เนติโพธิ์ กรรมการ
6. นายมนตรี โสคติยานุรักษ์ กรรมการ
7. พ.ต.ท.ไพโรจน์ ปัญญาประทีป กรรมการ

โควต้า ก.พาณิชย์

ภาคราชการ (กระทรวงการคลัง)

8. นายกุลิศ สมบัติศิริ กรรมการ
9. นางดรุณา ยินดีพิธ กรรมการ
10. นายกฤษฎา จินะวิจารณ์ กรรมการ

โควต้า ก.คลัง



คณะกรรมการแข่งขันทางการค้า (ต่อ)

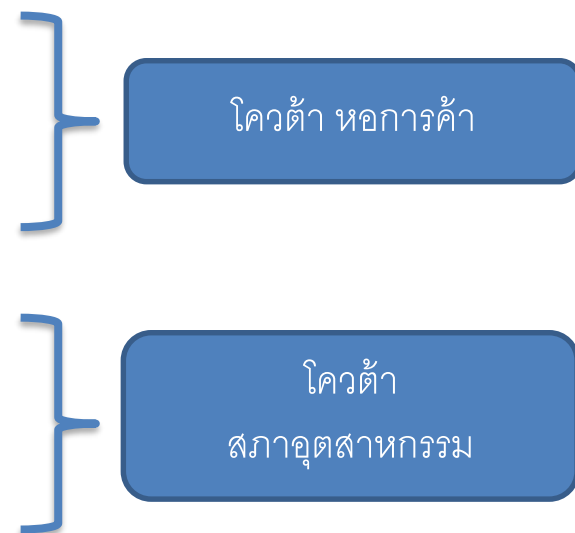
(30 เม.ย. 2556 - 29 เม.ย. 2558)

ภาคเอกชน (สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย)

- | | | |
|-----|----------------------------|---------|
| 11. | นายพงษ์ศักดิ์ อัสสกุล | กรรมการ |
| 12. | นายไพรัช บุรุษยศิริ | กรรมการ |
| 13. | นายพรศิลป์ พัชรินทร์ตนะกุล | กรรมการ |

ภาคเอกชน (สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย)

- | | | |
|-----|------------------------------|---------|
| 14. | นายกิตติ ตั้งจิตรมณีศักดิ์ดา | กรรมการ |
| 15. | นายเจน นำชัยศิริ | กรรมการ |
| 16. | นายเกรียงไกร เอียรานุกุล | กรรมการ |





อำนาจหน้าที่ของกรรมการแข่งขันทางการค้า

มาตรา 8 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (2) ประกาศกำหนดส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายของธุรกิจใดที่ถือว่าผู้ประกอบการธุรกิจที่อยู่ในเกณฑ์ดังกล่าวเป็นผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด
(ประกาศเกณฑ์การพิจารณาอำนาจเหนือตลาดเมื่อปี พ.ศ. 2550)
- (4) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเก็บหรือนำสินค้าไปเป็นตัวอย่างเพื่อตรวจสอบหรือตรวจวิเคราะห์ตามมาตรา 19 (3) (ยังไม่ได้ดำเนินการ)
- (5) ออกประกาศกำหนดส่วนแบ่งตลาด ยอดเงินขาย จำนวนทุน จำนวนหุ้น หรือจำนวนสินทรัพย์ตามมาตรา 26 วรรคสอง (ยังไม่ได้ดำเนินการ)
- (7) ออกประกาศกำหนดแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตกระทำการรวมธุรกิจ หรือร่วมกันลดหรือจำกัดการแข่งขันตามมาตรา 35 (ยังไม่ได้ดำเนินการ)
- (11) กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ (กำหนดระเบียบว่าด้วยการรับเรื่องร้องเรียนและการตรวจสอบข้อเท็จจริง เมื่อปี พ.ศ. 2550)

บทบัญญัติในการป้องกันการผูกขาด

มาตรา 25 ห้ามผู้ประกอบการที่มี “อำนาจเหนือตลาด”
กระทำการดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อหรือขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม
- (2) กำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่เป็นการบังคับโดยตรงหรือโดยทางอ้อมอย่างไม่เป็นธรรมแก่ผู้ซื้อหรือผู้ขายสินค้าหรือบริการ
- (3) จำกัดปริมาณสินค้าหรือบริการในตลาด การบริการ การผลิต การซื้อ การจำหน่าย การส่งมอบการนำเข้ามาให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด
- (4) แทรกแซงการประกอบธุรกิจของผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

- **มาตรา 26** ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการรวมธุรกิจ อันอาจก่อให้เกิดการผูกขาดหรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ
- **มาตรา 27** ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใดร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจอื่นกระทำการใด ๆ อันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในตลาด
- **มาตรา 29** ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการใด ๆ อันมิใช่การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และมีผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย แก่ผู้ประกอบธุรกิจอื่น



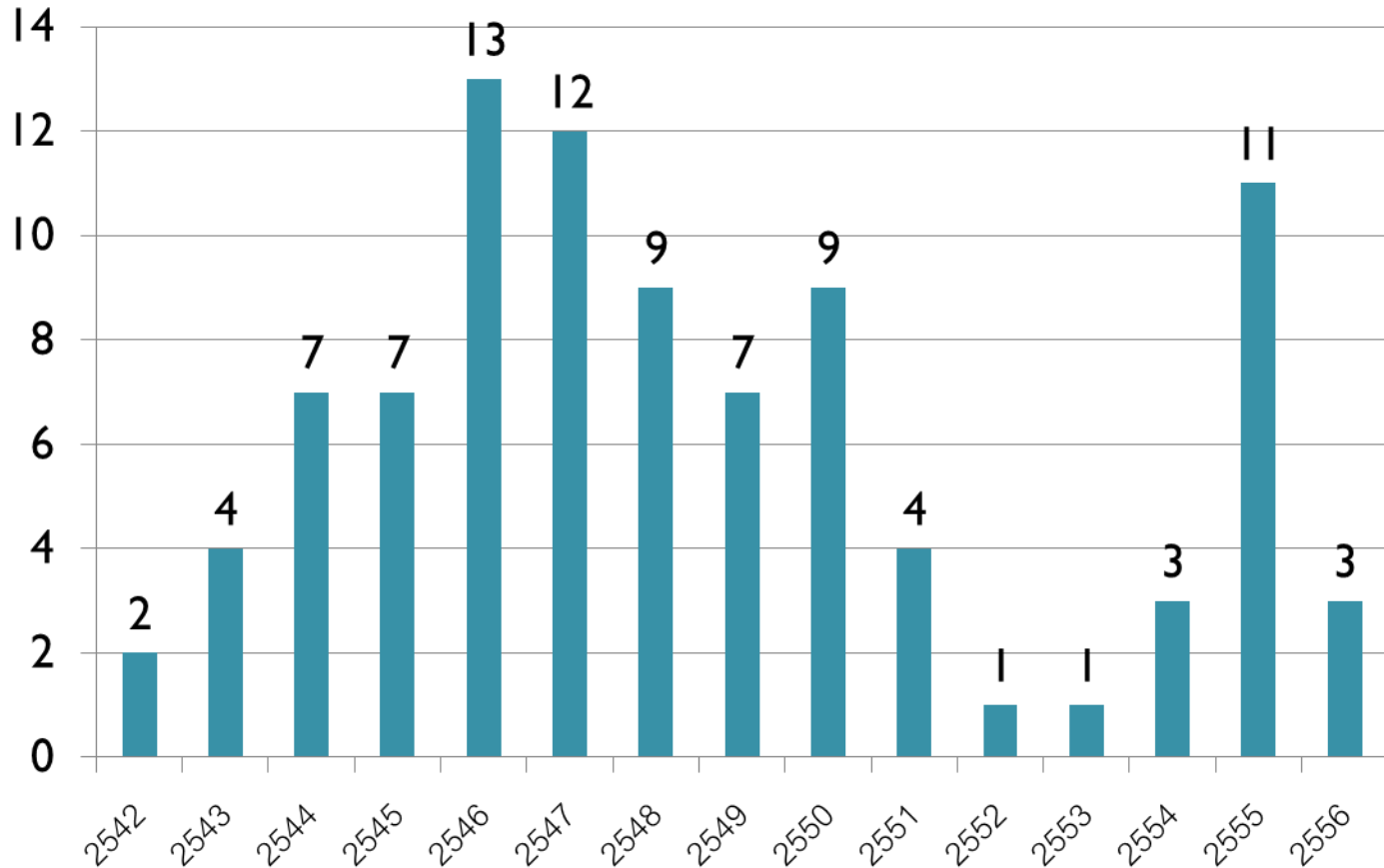
3. ผลการดำเนินงานของ สนง. คกก. แข่งขันทางการค้า





3.1 สถิติเรื่องร้องเรียน

จำนวนเรื่องร้องเรียน พ.ศ. 2542 – 2556 (ตุลาคม)



ที่มา: www.dit.go.thotcc/upload/สถิติการรับเรื่องร้องเรียน.pdf



สถิติเรื่องร้องเรียน (ต.ค. 2542 - ต.ค. 2556)

พฤติกรรม		จำนวนราย
มาตรา 25	การใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ	18
มาตรา 26	การรวมธุรกิจ	0
มาตรา 27	การตกลงร่วมกัน	22
มาตรา 29	การปฏิบัติทางการค้าไม่เป็นธรรม	53
รวม		93

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า

สถิติการร้องเรียนช่วงปี พ.ศ. 2542-2552

จำนวน: ราย

จำนวนเรื่องที่มีการร้องเรียนทั้งหมด	74
- ยุติไปแล้ว	52
- ติดตามสถานการณ์	5
- ติดตามพฤติกรรม	2
- รอสเนอกรรมการ	10
- อยู่ระหว่างการดำเนินการ	1
- อยู่ในขั้นการสืบสวนโดยอนุกรรมการ	4



3.2 ลักษณะของธุรกิจที่ได้รับการร้องเรียน

จากจำนวนบริษัทที่มีการร้องเรียนทั้งหมด 37 ราย
(ถึงปี 2554)

- เป็นธุรกิจที่เป็นบริษัทในเครือของกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่ 16 ราย
- เป็นบริษัทต่างชาติ 7 ราย
- เป็นรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจ 3 ราย
- เป็นบริษัทที่เกี่ยวข้องกับสัมปทานของรัฐ 2 ราย

3.3 ผลการพิจารณากรณีร้องเรียนในอดีต

- มีการดำเนินคดีทางกฎหมายกรณีเดียว คือ กรณีที่ บริษัท ฮอนด้า ห้าม เอเยนต์ขายสินค้า (จักรยานยนต์) ของคู่แข่ง ในกรณีนี้การสั่งไม่ฟ้อง เนื่องจากดำเนินการผิดขั้นตอน
- กรณีการขายเหล้าฟ่งเบียร์พบว่ามีความผิดตามมาตรา 25 จริง แต่เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีเกณฑ์ “อำนาจเหนือตลาด” จึงไม่สามารถดำเนินคดีได้
- กรณีการร้องเรียนเรื่องโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก (UBC) กำหนดอัตรา ค่าบริการรายเดือนสูงเกินควรนั้น คณะกรรมการมีมติให้ อสมท. เป็นผู้ พิจารณาความเหมาะสมของค่าสมาชิก
- กรณีค้าปลีกมีการออกเกณฑ์แนวทางในการปฏิบัติ
- กรณีอื่น ๆ ไม่พบว่ามีความผิด เช่น การกำหนดราคาโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ สูงเกินควร การที่บริษัท Abbott ยกเลิกการขึ้นทะเบียนยาในประเทศไทย การทุ่มราคาไข่ไก่ ฯลฯ



4. ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย





4.1 แนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์สถาบัน : อุปสงค์-อุปทานต่อนโยบายแข่งขันทางการค้า

- อุปสงค์ต่อนโยบายแข่งขัน: ผู้ร้องเรียนกรรมการแข่งขันเป็นผู้บริโภคและธุรกิจรายเล็ก แต่ธุรกิจใหญ่ที่ต่อต้านนโยบายแข่งขันมีอำนาจการเมืองสูง
 - ผู้บริโภค : อ่อนแอ รวมตัวกันยาก แต่จะร้องเรียนกรณีราคาแพงมาก เช่น ค่า FT และเคเบิลทีวี
 - ธุรกิจรายเล็กเดือดร้อนจึงร้องเรียน
 - NGO ต่อต้านระบบทุนนิยมจึงไม่สนใจนโยบายแข่งขัน
 - สภาอุตสาหกรรม/หอการค้า : ถูกครอบงำโดยตัวแทนบริษัทใหญ่ผู้ประกอบการรายเล็กถูกกีดกันในการคัดสรรตัวแทนกรรมการแข่งขันทางการค้า
 - บริษัทต่างชาติ เป็นกลุ่มเดียวที่ต้องการนโยบายแข่งขันที่ชัดเจน



4.1 แนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์สถาบัน : อุปสงค์-อุปทานต่อนโยบายแข่งขันทางการค้า (ต่อ)

■ อุปทานของนโยบาย

- รัฐบาลเป็นตัวแทนของนายทุนรายใหญ่
- ข้าราชการ รักษาผลประโยชน์ของตัวเอง และพยายามดำรงอำนาจไว้ให้มากที่สุด...
กฎกติกาจึงต้องใช้ “ดุลยพินิจ” ให้มากที่สุด และต้องไม่โปร่งใส
- สถานิติบัญญัติ : ไม่มีบทบาทในการออกกฎหมายลูก เพราะหน่วยราชการเป็นผู้ออกกฎ



4.2 ทำไมกฎหมายแข่งขันทางการค้าจึงใช้บังคับไม่ได้ผล: เศรษฐศาสตร์สถาบัน...กติกาและองค์กร

- มีผู้ร้องเรียนมาก แต่สถาบันที่มีอยู่ / กฎเกณฑ์และกระบวนการพิจารณาเป็นอุปสรรคใหญ่ต่อการบังคับกฎหมาย
 - การพิจารณาขึ้นกับแรงกดดันทางการเมือง ไม่ใช่ ขึ้นกับหลักฐาน
ในการพิจารณา
 - แรงกดดันทางการเมืองปรากฏทั้งในสื่อสาธารณะ การ
วิ่งเต้นทั้งเปิดเผย และไม่เปิดเผย: กรณีอำนาจเหนือตลาด
ใช้เวลา 7 ปี 4 เดือน
 - สัญญาณที่สื่อว่ารัฐจะเอาจริงแค่ไหน คือ การให้สัมภาษณ์
ของรัฐมนตรี ข้าราชการระดับสูง และความเอาใจใส่ของ
รพว. ในการประชุมกรรมการ



- โครงสร้างคณะกรรมการ / สำนักงานไม่อิสระจาก
อำนาจการเมือง และถูกครอบงำโดยธุรกิจใหญ่
 - ประธานคณะกรรมการเป็นรัฐมนตรี
 - ตัวแทนภาคราชการ (6-7 คน) อยู่ภายใต้บังคับบัญชา
นักการเมือง
 - ในประเทศพัฒนาแล้ว ไม่มีการตั้งกรรมการจากธุรกิจ
เอกชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย...แต่ของไทยมี 6 คนจากสภา
หอการค้า และสภาอุตสาหกรรม...และบางคนเป็น
ตัวแทนธุรกิจใหญ่
 - นักวิชาการบางคนในอดีตเป็นกรรมการบริษัทเอกชน
และขาดความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายและเศรษฐศาสตร์
การแข่งขันทางการค้า
 - ไม่มีกรรมการเต็มเวลา
 - ข้าราชการที่มีความสามารถย้ายออกจากสำนักงาน



ตัวบทกฎหมายเรื่องพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขัน: ยากต่อการพิจารณา ขาดความชัดเจน และถูกเตะถ่วง

- การประกาศผู้มีอำนาจเหนือตลาดถูกเตะถ่วงนานถึง 7 ปี 3 เดือน เพราะอิทธิพลทางการเมือง...
- มินนำช้ายังกำหนดเกณฑ์ส่วนแบ่งตลาดสูงมาก (50%ขึ้นไปและ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป)
- หลักเศรษฐศาสตร์ว่าพฤติกรรมใดต่อต้านการแข่งขัน เป็นเรื่องซับซ้อน: ไม่มีขาวกับดำ เช่น การห้ามขายสินค้าของกลุ่มแข่ง การกำหนดราคาขายปลีก การควบรวมกิจการ บางครั้งเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคและการแข่งขัน แต่บางครั้งก็เป็นพฤติกรรมทำลายคู่แข่ง ต้องมีหลักฐาน และอาศัยความรู้ความชำนาญอย่างมากจึงจะตัดสินใจได้ถูกต้อง
- มาตรา 25-29 เขียนกว้างมาก ใช้เวลาหลายปีในการจัดทำแนวปฏิบัติ ทั้ง ๆ ที่ธนาคารโลกเคยทำให้แล้ว
- แนวปฏิบัติหลายกรณีขาดความชัดเจน เช่น price discrimination อาจเป็นประโยชน์ต่อสังคม และขาดงานวิจัยพิสูจน์ว่าพฤติกรรมใดจำกัด/ทำลายการแข่งขัน
- ความผิดทางอาญาทำให้การพิจารณายุ่งยาก ยาวนานและต้นทุนสูงโดยไม่จำเป็น (แม้จะมีมาตรา 56 ให้เปรียบเทียบปรับกรณีมีโทษปรับหรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปีก็ตาม)
- รัฐวิสาหกิจถูกยกเว้น ทั้ง ๆ ที่บางแห่งมีการแปรรูปโดยรัฐถือหุ้นเกิน 50% ทำให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นทั้งผู้ดำเนินการและผู้กำกับ (regulator) ออกกฎกติกาเอาเปรียบ/จำกัดการแข่งขันของเอกชน

- กฎเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินงาน: ไม่โปร่งใส ไม่เป็นมืออาชีพ
 - ไม่มีระบบเปิดเผยรายงานการพิจารณา ยังคงใช้วัฒนธรรมการทำงานแบบ “อมาตยธิปไตย” เปิดเผยเฉพาะมติกรรมการ ทำให้ไม่โปร่งใส
 - ไม่สร้างระบบการทำงานแบบมืออาชีพเหมือนนานาชาติ
 - ปัจจุบัน [web dit.go.th/otcc](http://web.dit.go.th/otcc) แทบไม่มีข้อมูลอะไรเลยแม้แต่ที่ทำงานของกรรมการบางคนก็ผิด
 - ความลึบรัวไหล
 - ขาดงานวิจัยรองรับ



องค์ประกอบของปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย

1. ปัญหาองค์กร

- การขาดความเป็นอิสระ
- การถูกรวบงำทางการเมืองและผลประโยชน์ของรัฐกิจ

2. ปัญหาในการดำเนินการ

- การขาด กฎ ระเบียบที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน
- การขาดงบประมาณ และ บุคลากร

3. ปัญหาการอบภารกิจ

- ไม่ครอบคลุม รัฐวิสาหกิจ
- ไม่ครอบคลุม ลักษณะพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรมที่ส่งกระทบโดยตรงต่อผู้บริโภค
- ไม่ครอบคลุมภารกิจในการให้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายแก่รัฐบาล

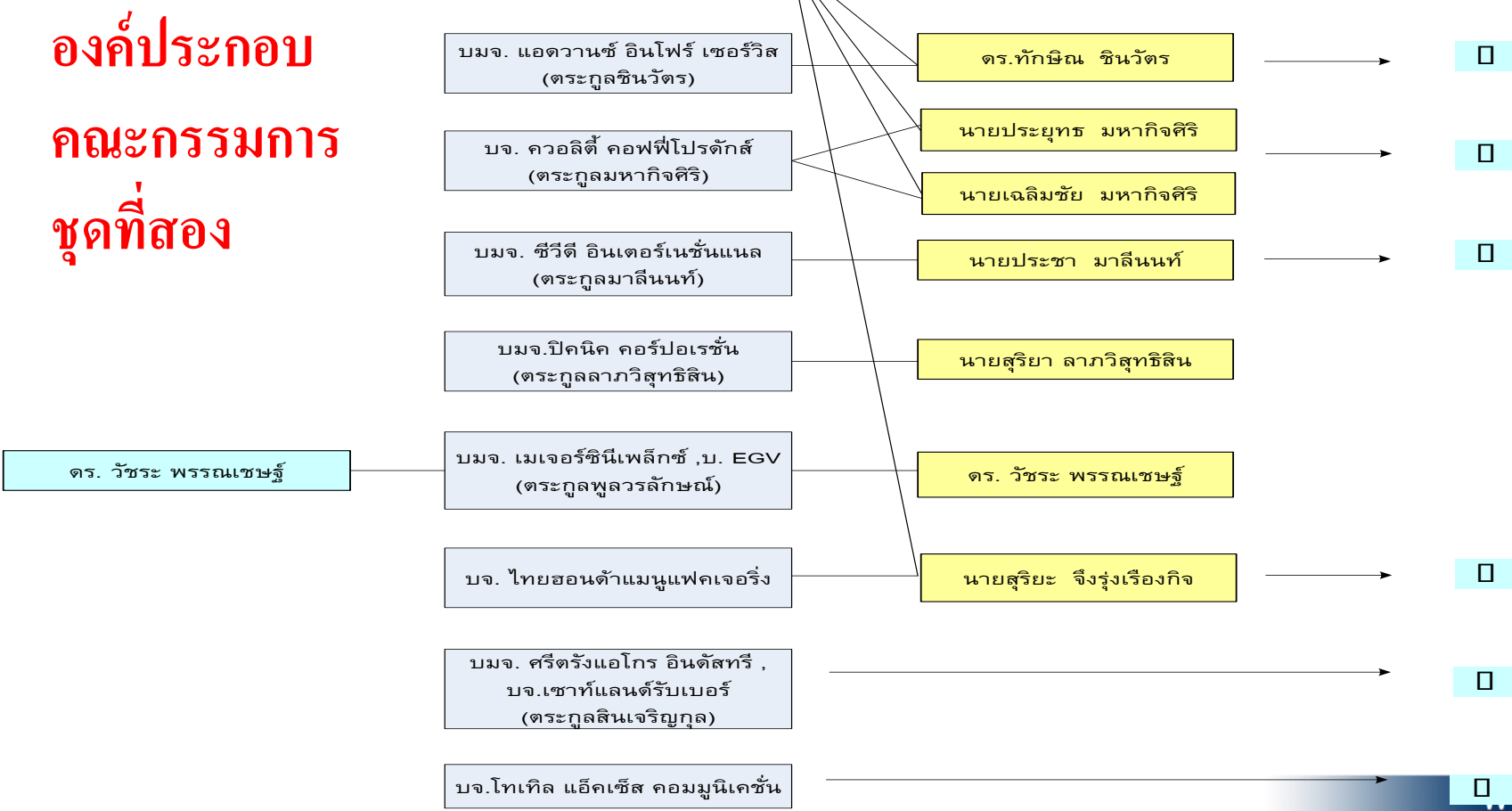
4. ปัญหาบทลงโทษไม่เหมาะสมกับความเสียหาย



4.3 ปัญหาโครงสร้างองค์กร

คุณลักษณะขององค์กรที่พึงปรารถนา

- มีความเป็นอิสระ โดยปลอดจากแรงกดดันทางการเมืองในการสืบสวนสอบสวน หรือกำหนดบทลงโทษเมื่อเห็นว่าเหมาะสม
- มีหลักการ กฎเกณฑ์ และขั้นตอนการที่ชัดเจน โปร่งใส และเปิดเผยแก่สาธารณชน
- มีระบบการคานอำนาจและตรวจสอบ โดยการแยกอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน (investigative) ออกจากอำนาจหน้าที่การพิจารณาคดี (adjudicative)
- มีอำนาจทางกฎหมายที่จะแทรกแซงหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะรายอุตสาหกรรม เช่น กสทช. กกพ. ฯลฯ
- มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวนโยบายทางเศรษฐกิจของชาติที่จะมีผลกระทบต่อระบบและโครงสร้างของการแข่งขันในตลาด



4.4 ปัญหาการดำเนินการในการบังคับใช้กฎหมาย

4.4.1 ขาดหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้กฎหมาย

- หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเก็บหรือนำสินค้าไปเป็นตัวอย่างเพื่อตรวจสอบหรือตรวจวิเคราะห์
- หลักเกณฑ์การควบคุมธุรกิจ
- หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาต
กระทำการรวมธุรกิจ หรือร่วมกันลดหรือจำกัดการแข่งขัน
- หลักเกณฑ์ หรือ แนวทางในการบังคับใช้มาตรา 29
- หลักเกณฑ์การมี “อำนาจเหนือตลาด” ซึ่งประกาศกำหนดเมื่อ ปี พ.ศ. 2550
อ่อนเกินไป (ผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งตลาดตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไป และมี
ยอดขายตั้งแต่ 1,000 ล้านบาท ขึ้นไป หรือผู้ประกอบการทุกราย
แรก ที่มีส่วนแบ่งตลาดรวมกันตั้งแต่ร้อยละ 75 ขึ้นไป และมียอดขาย
ของรายใดรายหนึ่งตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป)

4.4.2 ขาดงบประมาณ และ บุคลากร

- งบประมาณปีละ 2-3 ล้านบาท ต่อปี (เทียบกับ KPPU ของอินโดนีเซีย 284 ล้านบาท)
- บุคลากร 28 คน (เทียบกับ KPPU เพิ่มจาก 20 คนในปี พ.ศ. 2543 เป็น 234 คนในปี พ.ศ. 2551 (รวมเจ้าหน้าที่ธุรการ 134 คน และกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา 13 คน)



4.5 ปัญหากรอบภารกิจ

4.5.1 กฎหมายให้การยกเว้นรัฐวิสาหกิจ

- มาตรา 4 ของ กฎหมายให้การยกเว้นแก่รัฐวิสาหกิจตามนิยามของ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ทุกสาย
- แนวทางการปรับปรุง มาตรา 4 ซึ่งอยู่ในขั้นตอนของการพิจารณาของ คกก. กฤษฎีกาในปัจจุบัน

มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้มีให้ใช้บังคับแก่การกระทำของ

...

(๒) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เว้นแต่รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งประกอบธุรกิจบางประเภทเป็นทางการค้า ปกติแข่งขันกับเอกชน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎกระทรวงที่ออกตามคำแนะนำของคณะกรรมการ

กฎหมายยกเว้นรัฐวิสาหกิจ (2)

แนวทางในการปรับปรุงมาตรา 4 จะครอบคลุม รัฐวิสาหกิจเพียง 10 แห่ง ในปัจจุบัน

- มีรัฐวิสาหกิจแม่ (กระทรวงการคลังถือหุ้นโดยตรง) ทั้งหมด 78 แห่ง
- มีบริษัทลูกและบริษัทในเครือทั้งหมด 159 แห่ง จากจำนวนดังกล่าว 50 แห่งมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502
- เป็นบริษัทมหาชน 10 ราย (1) การบินไทย (2) กรุงไทย (3) ปตท (4) ปตท สผ (5) อสมท. (6) ท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย. (7) บางจาก (8) ทีโอที คอร์ปอเรชั่น (9) กสท โทรคมนาคม (10) กฟผ. *
- * รัฐวิสาหกิจที่ขีดเส้นใต้ไม่มีการซื้อขายหุ้นในตลาด

กฎหมายยกเว้นรัฐวิสาหกิจ (3)

อย่างไรก็ดี ในอดีตการร้องเรียนปัญหาการผูกขาดมัก
กระจุกตัวที่รัฐวิสาหกิจที่เป็น บมจ.

- ทศท. กรณีการปฏิเสธที่จะให้ TT&T ลดค่าบริการโทรศัพท์ทางไกลในประเทศ เพื่อแข่งขันกับ Y-Tel
- ปตท. กรณีการปฏิเสธการขายน้ำมันให้แก่ปั๊มติหาร และ การขายก๊าซราคาต่ำ ให้แก่โรงแยกก๊าซซึ่งเป็นบริษัทในเครือ
- บริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมของปตท. กรณีการกำหนดราคาน้ำมันที่ขายให้แก่การ บินไทยต่ำกว่าต้นทุน
- การบินไทย – กรณีการกำหนดค่าธรรมเนียมการขนส่งสินค้าร่วมกับสายการ บินต่างประเทศ (ถูกปรับโดย KFTC)
- บริษัท ปู๋ยแห่งชาติ กรณีทุ่มราคาปู๋ย



กฎหมายยกเว้นรัฐวิสาหกิจ (4)

แนวทางการกำกับดูแลการแข่งขันรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ

- ไม่มีการยกเว้นรัฐวิสาหกิจโดยรวม
- ยกเว้นรายสาขาที่มีกฎหมายกำกับดูแล (สิงคโปร์)
- ยกเว้นพฤติกรรมทางการค้าที่ดำเนินการตามกฎหมาย หรือ คำสั่ง กฎระเบียบของหน่วยงานภาครัฐ (สิงคโปร์ อินโดนีเซีย เวียดนาม และประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก)



4.5.2 การกิจตามกฎหมายไม่ครอบคลุมการค้าที่ไม่ เป็นธรรมที่มีโดยตรงผลต่อผู้บริโภค

- การโฆษณาเท็จ หรือในลักษณะที่เป็นการหลอกลวง
- การกำหนดราคาสินค้าเพื่อล่อลวงผู้ซื้อ
- การทำสัญญาที่ไม่เป็นธรรม

4.5.3 การกิจตามกฎหมายของไทยไม่ครอบคลุมการ ให้ข้อคิดเห็นด้านนโยบาย (competition advocacy)

สำนักแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศมีกรอบภาระหน้าที่ในการประเมินและให้ข้อคิดเห็นต่อ นโยบาย มาตรการ และกฎระเบียบต่าง ๆ ของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาด โดยการ

- กำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐต้องขอความคิดเห็นจากสำนักแข่งขันทางการค้าก่อนที่จะประกาศบังคับใช้กฎระเบียบ หรือ นโยบายที่มีผลในการจำกัดการแข่งขันในตลาด
 - กำหนดให้ผู้บริหารสูงสุดของสำนักงานเป็นส่วนหนึ่งของ
- กรม.

4.5.4 ความไม่เหมาะสมของบทลงโทษ

- บทลงโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา 25-29 ตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของไทยเป็นโทษทางอาญา โดยกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 51) และในกรณีที่กระทำความผิดซ้ำต้องระวางโทษเป็นทวีคูณ
- กรณีมีโทษปรับหรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบปรับแทนได้
- บทลงโทษในต่างประเทศนั้นมีทั้งที่เป็นโทษทางแพ่งและโทษทางอาญา โดยประเทศแถบยุโรปส่วนใหญ่ รวมถึงออสเตรเลีย นิวซีแลนด์จะมีโทษทางแพ่ง ส่วนสหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ จะมีบทลงโทษทางอาญาสำหรับการตกลงร่วมกันที่มีผลกระทบรุนแรง (Hard Core Cartels)

บทลงโทษสำหรับการตกลงร่วมกันที่มีผลกระทบรุนแรง

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 หรือ ทั้งจำทั้งปรับ
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)



5. ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย



5.1 บทเรียน: ถ้าไม่ล้างไฟ จะไม่มีทางบังคับใช้ กฎหมาย การแข่งขันทางการค้า

- ถ้าต้องการให้ทุนนิยมไทยมีการแข่งขันบนเวทีที่เท่าเทียมกัน
 - แก้ไขกฎหมาย ให้คณะกรรมการเป็นอิสระจากการเมือง
 - รัฐมนตรีต้องไม่เป็นการ
 - กรรมการต้องไม่มีตัวแทนภาคธุรกิจ
 - กรรมการต้องมีความรู้ความชำนาญจริง ๆ : มีเกณฑ์การคัดสรรและทำงานเต็มเวลา พร้อมผลตอบแทนตามอัตราตลาด
- สาระของกฎหมาย
 - นิยามของพฤติกรรมต่าง ๆ ในมาตรา 25-29 ต้องชัดเจนขึ้น
 - ความผิดส่วนใหญ่ ไม่ควรเป็นความผิดอาญา
 - ขยายขอบเขตการบังคับกฎหมายให้ครอบคลุมรัฐวิสาหกิจ

■ กระบวนการพิจารณา

- มีคู่มือการพิจารณาพฤติกรรมตามมาตรา 25-29
- มีกระบวนการไต่สวนที่โปร่งใส รักษาความลับได้ แต่ต้องเปิดเผยรายงานของคณะกรรมการต่อสาธารณะ
- รายงานดังกล่าวต้องนำเสนอเหตุผล และหลักฐานต่าง ๆ ที่นำไปสู่คำตัดสิน

แนวทางในการปรับปรุงกฎหมายการแข่งขันทางการค้า

1. แปลงสภาพให้สำนักงานคณะกรรมการเป็น
องค์กรอิสระ
2. ปรับปรุงองค์ประกอบของกรรมการ
3. ยกเลิกข้อยกเว้นที่ให้แก่รัฐวิสาหกิจ
4. กำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อให้การ
ดำเนินงานของสำนักงานฯ มีความโปร่งใส และ
มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ

5.2 แปลงสภาพสห. ให้เป็นองค์กรอิสระ

- สำนักแข่งขันทางการค้าควรเป็นหน่วยงานที่อิสระจากฝ่ายบริหาร ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับคณะกรรมการระกอบกิจการโทรคมนาคม เพื่อที่จะปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง และเพื่อที่จะสามารถกำหนดค่าตอบแทนกรรมการที่จูงใจผู้ที่มีประสพการณ์และความรู้
- งบประมาณของสำนักงานอาจมากจากค่าปรับหรือค่าธรรมเนียมในการพิจารณาการควบรวมธุรกิจ (เช่นในสหรัฐอเมริกา) โดยการเห็นชอบของวุฒิสภา
- กรรมการควรได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี หรือ ประธานาธิบดี แล้วแต่กรณีโดยการเห็นชอบของวุฒิสภา โดยมีวาระที่ยาวนานกว่าผู้ที่มีอำนาจในการคัดเลือก และ มีวาระที่เหลื่อมกัน (staggered term)
- สำนักงานต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐสภา หรือวุฒิสภา ซึ่งเป็นผู้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสำนักงาน

5.3 ปรับปรุงองค์ประกอบของกรรมการ

- กรรมการ ใน คกก. แข่งขันทางการค้าทั่วไปมีจำนวน 5-7 คน ในจำนวนนี้มักเป็นนักเศรษฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัย และ นักกฎหมายจากบริษัทที่ปรึกษากฎหมายที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย การแข่งขันทางการค้าโดยตรง ส่วนมากไม่มีข้าราชการ หรือ นักธุรกิจ หรือผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับธุรกิจใด ๆ
- คุณสมบัติของ “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ” หากเป็นข้าราชการจะต้องมีประสบการณ์โดยตรงเกี่ยวกับกฎหมายแข่งขันทางการค้า หากเป็นวิชาการจะต้องเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัย ที่มีประสบการณ์ด้านกฎหมาย เศรษฐศาสตร์ ในหลายประเทศมีตัวแทนองค์กรผู้บริโภคด้วย
- คุณสมบัติ “ต้องห้าม” ของกรรมการที่เป็นสากล คือ ต้องไม่เป็นผู้ถือหุ้น หรือ ผู้บริหารในสมาคมวิชาชีพ สมาคมการค้า หรือ บริษัทใด ๆ (ที่มีขนาดใหญ่มากกว่าเกณฑ์ หรือ บริษัทมหาชน)

5.4 ยกเลิกข้อยกเว้นสำหรับรัฐวิสาหกิจ

- ยกเลิกข้อยกเว้นที่ให้แก่รัฐวิสาหกิจทุกราย หากแต่ในการพิจารณาข้อร้องเรียนแต่ละกรณี สำนักแข่งขันทางการค้าอาจคำนึงถึง
 - บทบาทหน้าที่และภารกิจของรัฐวิสาหกิจ
 - แนวนโยบายในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ
 - กฎ ระเบียบของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง
 - ผลดี ผลเสียต่อสาธารณะอันเกิดจากการกระทำดังกล่าว
 - เหตุผลที่รัฐวิสาหกิจชี้แจง
 - ฯลฯ

5.5 ส่งเสริมความโปร่งใส

การเปิดเผยข้อมูล

- บันทึกและเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกรณียกร้องเรียน และผลการพิจารณาของกรรมการ รวมทั้งข้อมูลและเหตุผลประกอบ
- กำหนดให้กรรมการทุกรายต้องแจ้งการมีส่วนได้เสียของกรรมการกับบริษัทเอกชนให้ คณะกรรมการทราบและเปิดเผยต่อสาธารณชนในเวบไซต์

การป้องกันปัญหาการมีผลประโยชน์ทับซ้อน

- กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับกรรมการที่มีส่วนได้เสียกับบริษัทที่ถูกร้องเรียน
- มีระเบียบในติดต่อสื่อสารของกรรมการ

การตรวจสอบและกลั่นกรองกระบวนการในการออก กฎ ของคณะกรรมการ

- มีระเบียบ ขั้นตอนในการรับเรื่องร้องเรียน และการดำเนินการเรื่องที่ร้องเรียนที่เป็นระบบ
- มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการรับฟังความเห็นของผู้ที่มีส่วนได้เสียจากทุกภาคส่วนก่อนที่จะมีการ ออกประกาศ คกก. ทุกครั้ง
- มีระบบการประเมินผลกระทบของ กฎ ระเบียบของภาครัฐ (Regulatory Impact Assessment)

5.6 ส่งเสริมความโปร่งใส

การอุทธรณ์

- ในปัจจุบัน ผู้ประกอบการสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการการอุทธรณ์ในกรณีที่มีคำสั่งให้มีการระงับหรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม หรือ คำสั่งที่ไม่อนุญาตให้มีการควบรวมธุรกิจหรือ การตกลงร่วมกันระหว่างธุรกิจเท่านั้น ไม่สามารถอุทธรณ์กรณีที่ คกก. ไม่พบความผิดตามข้อร้องเรียน จึงควรขยายกรอบในการอุทธรณ์ให้ครอบคลุมถึงกรณีที่ คกก. ไม่พบความผิดและ ไม่มีคำสั่งในการดำเนินการต่อเนื่องที่ร้องเรียนด้วย



5.7 ขยายกรอบภารกิจของ สทง.

เพื่อที่จะให้สำนักงานแข่งขันทางการค้ามีบทบาทในการกำหนดนโยบายของภาครัฐมากขึ้น ควรมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้การออก กฎ ระเบียบของภาครัฐที่มีผลกระทบในการจำกัดการแข่งขันในตลาดต้องได้รับข้อคิดเห็นจากสำนักแข่งขันทางการค้าด้วย และต้องทำความเข้าใจความเห็นโต้ตอบหรือชี้แจง



6. พรบ.แข่งขันทางการค้า ฉบับใหม่ พ.ศ. 2560: ประเด็นหลักที่มีการปรับปรุงและจุดอ่อน

**ดู COMPETITION LAW 2107 – POWER POINT
INFOGRAPHIC
<OTCC.DIT.GO.TH>**



6. พรบ.แข่งขันทางการค้า ฉบับใหม่ พ.ศ. 2560: ประเด็นหลักที่มีการปรับปรุงและจุดอ่อน

■ การปรับปรุงด้านสถาบัน

- การตรากฎหมายลูก
- ความเป็นอิสระของคณะกรรมการ และ สำนักงาน
- การวินิจฉัยล่วงหน้า
- การจัดทำข้อมูล-การติดตาม & วิเคราะห์พฤติกรรมเผยแพร่
- การเปิดเผยรายงานของคณะกรรมการ โดยเฉพาะคำวินิจฉัย
- การส่งเสริมความเป็นกลางของหน่วยงานรัฐในการแข่งขัน
- ความทันสมัยของเขตอำนาจศาล 2 ศาล

■ การเปลี่ยนแปลงข้อกฎหมายด้านพฤติกรรมที่จำกัดการแข่งขัน

- การป้องกันการผูกขาด : อำนาจเหนือตลาด, การควมรวม การกระทำร่วมกัน การค้าที่ไม่เป็นธรรม นิยามอำนาจเหนือตลาดยังเป็นแนวคิดเก่า และตายตัว-ไม่ยืดหยุ่น
- บทลงโทษ : ลดโทษอาญา (จำคุก) แต่เพิ่มโทษทางแพ่ง (ปรับ)

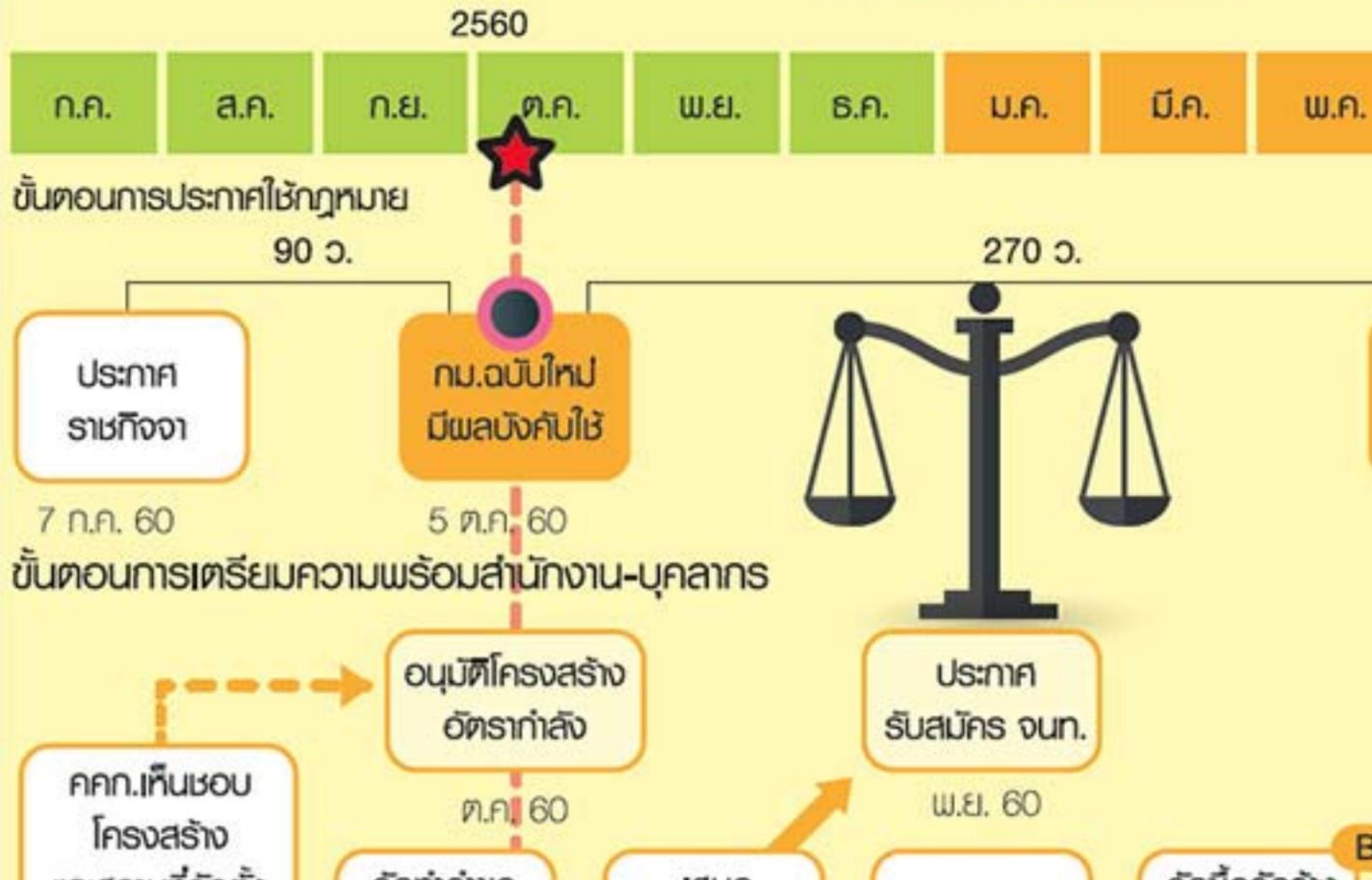


6.1 time line การทำงาน

- ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 7 กค 2560
- แต่งตั้งเลขาธิการภายใน 185 วัน... 7 มค 2561
- แต่งตั้งคณะกรรมการภายใน 275 วัน... 12 เมย. 2561
 - คณะกรรมการสรรหา 9 คน (ปลัด/เลขาธิการ 7 คน + ประธานหอการค้า+สภาอุตสาหกรรม) เลือกกรรมการ
 - 7 ธค. 2561 กรรมการเลือก ดร.สกันธ์ วรรณวิวัฒนา อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มธ. เป็นประธาน
- ออกกฎ ประกาศกระทรวง (กว่า 80 ฉบับ) ภายใน 365 วัน... 6 กค. 2561
 - 4 ตค 61 ออกประกาศได้ 15 ฉบับ ๗ สำคัญ เช่น
 - ประกาศหลักเกณฑ์ผู้มีอำนาจเหนือตลาด 4 ตค 61 และแนวปฏิบัติกำหนดขอบเขตตลาด-ส่วนแบ่งตลาด การกระทำต้องห้าม
 - ประกาศหลักเกณฑ์การรวบรวมธุรกิจ 3 ฉบับ 4 ตค 61 และแนวปฏิบัติ
 - ประกาศหลักเกณฑ์การกระทำร่วมกันอันเป็นการผูกขาด และหลักเกณฑ์พิจารณาความสัมพันธ์ของผู้ประกอบการ
 - ประกาศหลักเกณฑ์การกระทำอันเป็นผลเสียหายต่อผู้ประกอบการรายอื่น

6.1 ขั้นตอนและการเตรียมความพร้อมในการบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายบังคับใช้ 5 ก.ค. 2560



6.2 โครงสร้างกรรมการ



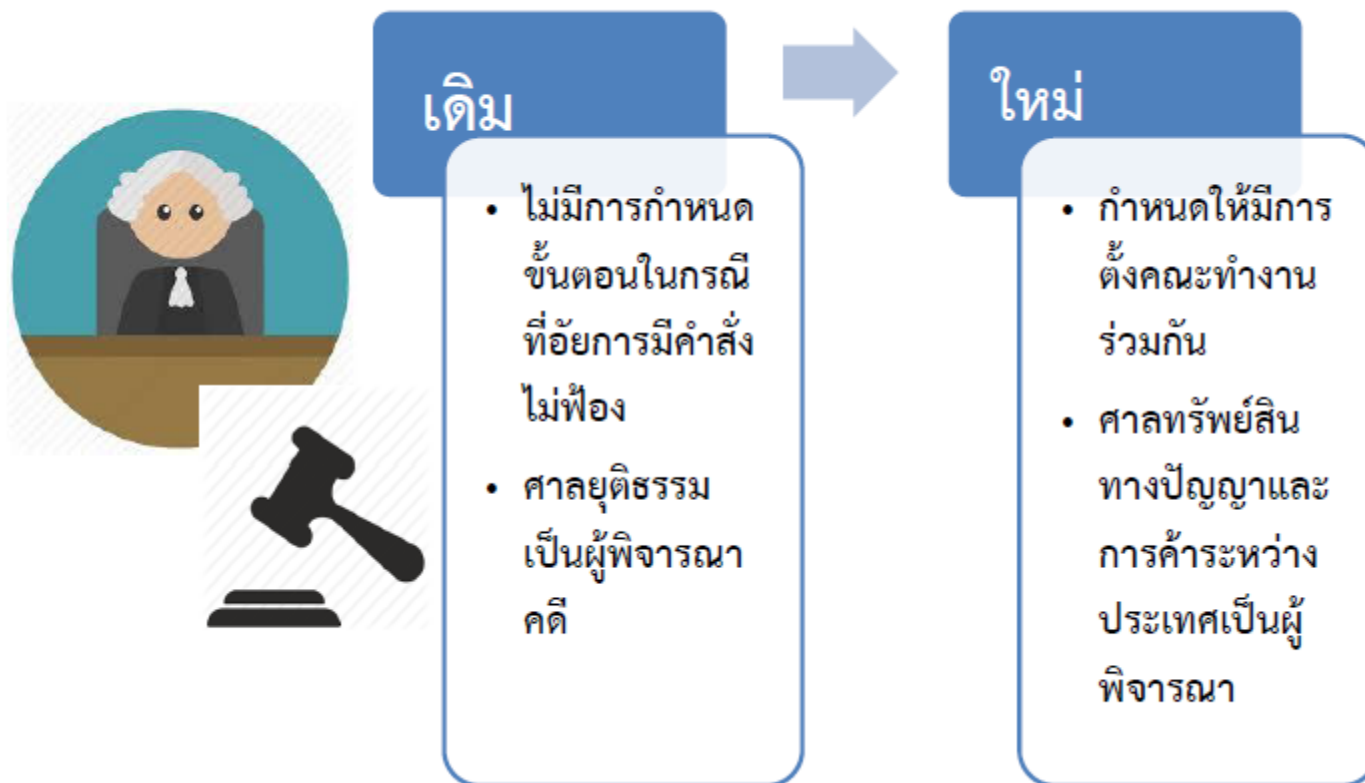
6.3 สำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า



- มีเลขานุการสำนักงานแข่งขันทางการค้าที่แต่งตั้งและปลดโดยคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า
- งบประมาณจากทุนประเดิมและเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐ และค่าธรรมเนียมที่สำนักงานเรียกเก็บในการให้บริการ

เป็นนิติบุคคลที่ไม่ใช่หน่วยงานราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจ

6.4 การฟ้องคดี



6.5 การวินิจฉัยล่วงหน้า

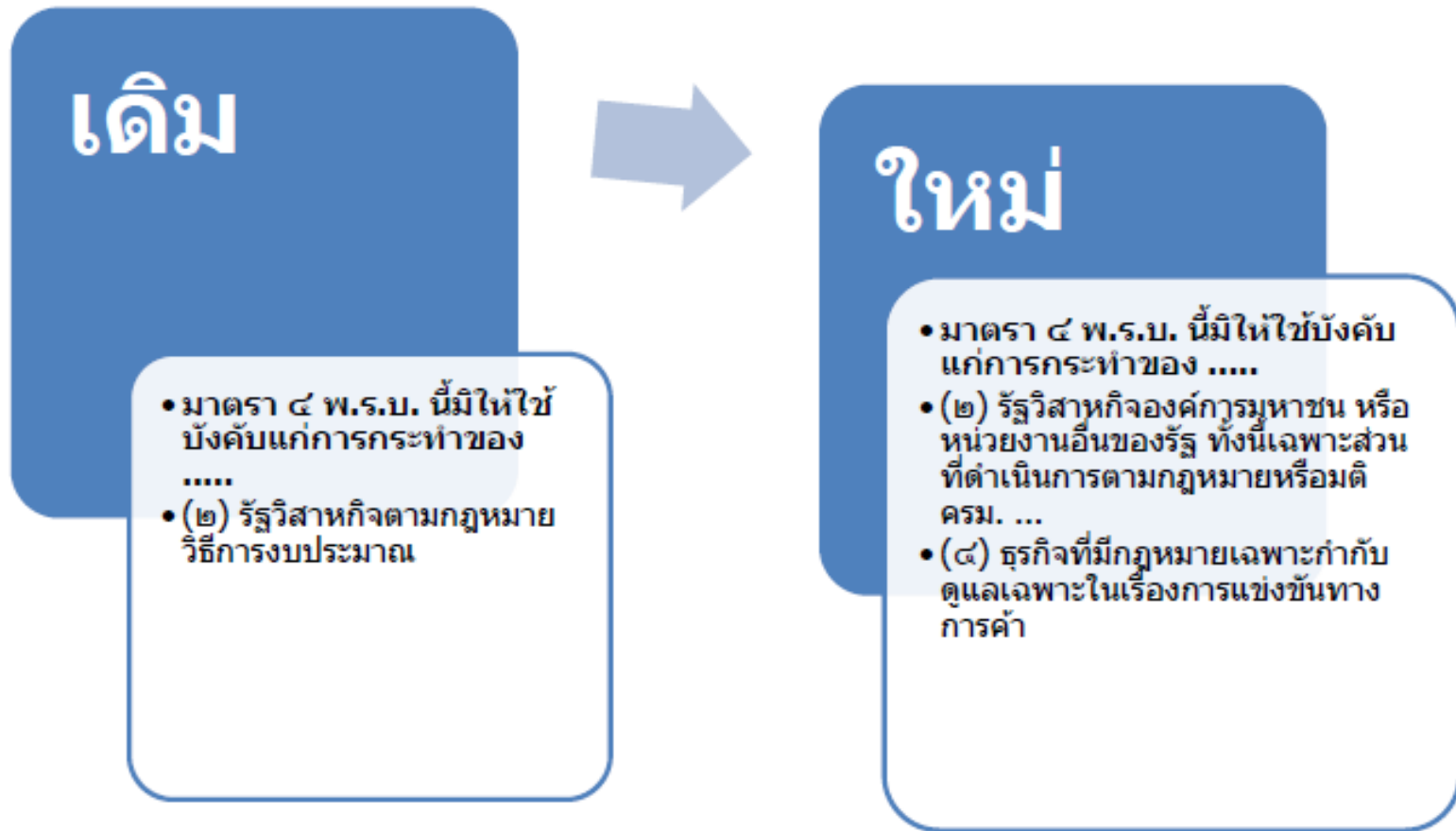


ผู้ประกอบการอาจยื่นคำร้องเพื่อพิจารณาล่วงหน้าในเรื่อง

- อำนาจเหนือตลาด (มาตรา ๕๐)
- การกระทำการร่วมกัน
- (hard core cartel) (มาตรา ๕๔)
- การกระทำการร่วมกันอื่นๆ
- (มาตรา ๕๕)
- การค้าที่ไม่เป็นธรรม
- (มาตรา ๕๗)



6.6 ข้อยกเว้นของรัฐวิสาหกิจ



ดีขึ้น แต่ควรตีความข้อยกเว้นอย่างเคร่งครัด

6.7 การใช้อำนาจเหนือตลาด (มาตรา 50)



นิยามของ
“ผู้มีอำนาจเหนือตลาด”

- ผู้มีส่วนแบ่งตลาดและยอดขายเกินเกณฑ์ที่ คกก. ประกาศกำหนด (ข้อนี้เหมือนเดิม)
- การนับส่วนแบ่งตลาดและยอดขายให้รวมธุรกิจที่มีความสัมพันธ์ทางนโยบายหรืออำนาจสั่งการตามที่ คกก. ประกาศกำหนด
- ให้พิจารณา “ปัจจัยสภาพการแข่งขัน” ประกอบ เช่น จำนวนผู้ประกอบการในตลาด เงินลงทุน ช่องทางการจำหน่าย เครือข่ายทางธุรกิจ การเข้าถึงปัจจัยการผลิตที่สำคัญ กฎ ระเบียบรัฐ ฯลฯ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด



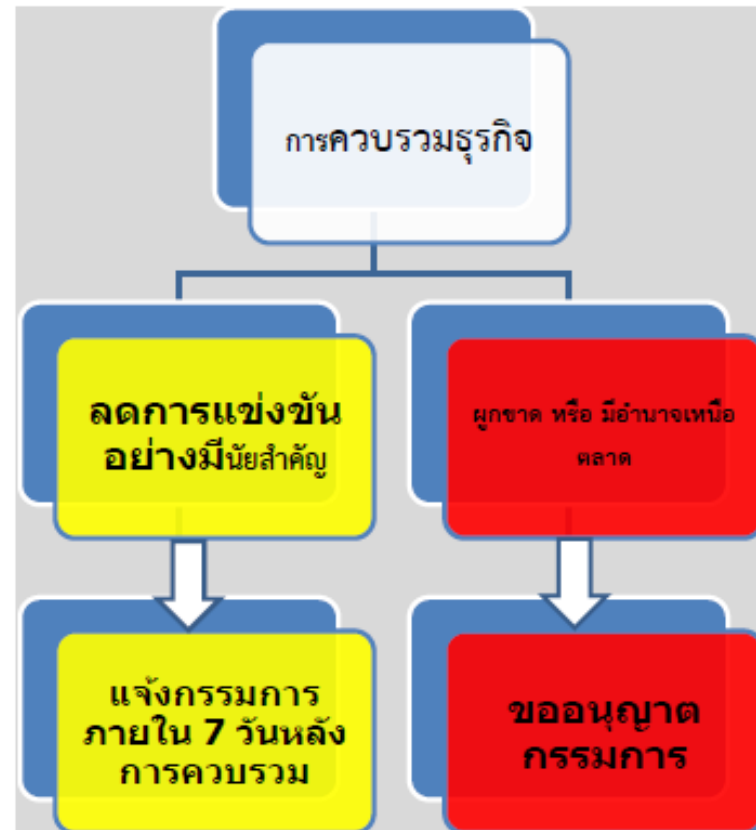
6.8 การควบรวมธุรกิจ (มาตรา 51)

เดิม

ยอดเงินขาย ส่วนแบ่ง
ตลาด จำนวนทุน หุ้น หรือ
สินทรัพย์หลังควบรวมเกิน
เกณฑ์ต้องขออนุญาต



ใหม่

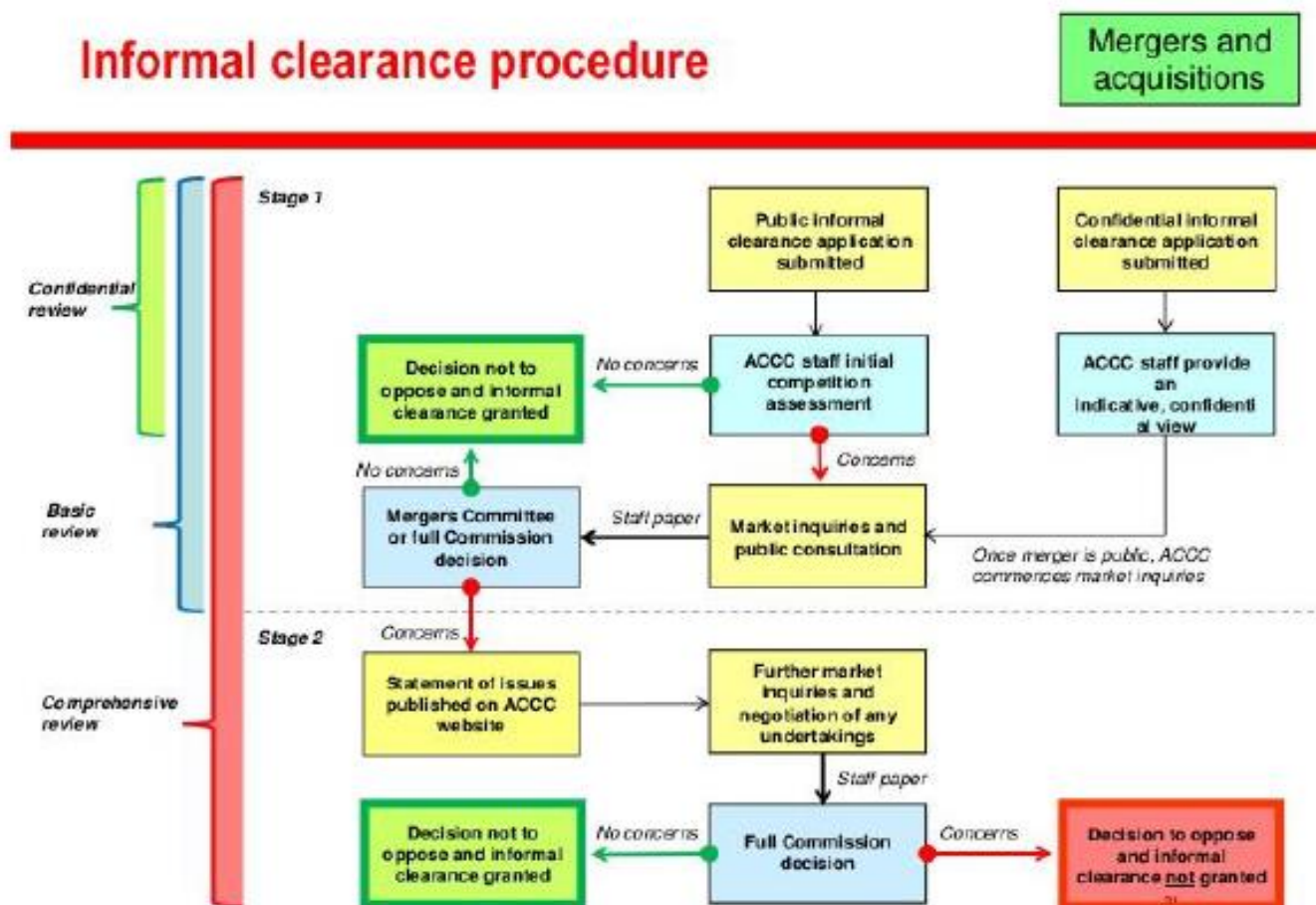




กระบวนการในการพิจารณาอนุญาต (มาตรา 52)

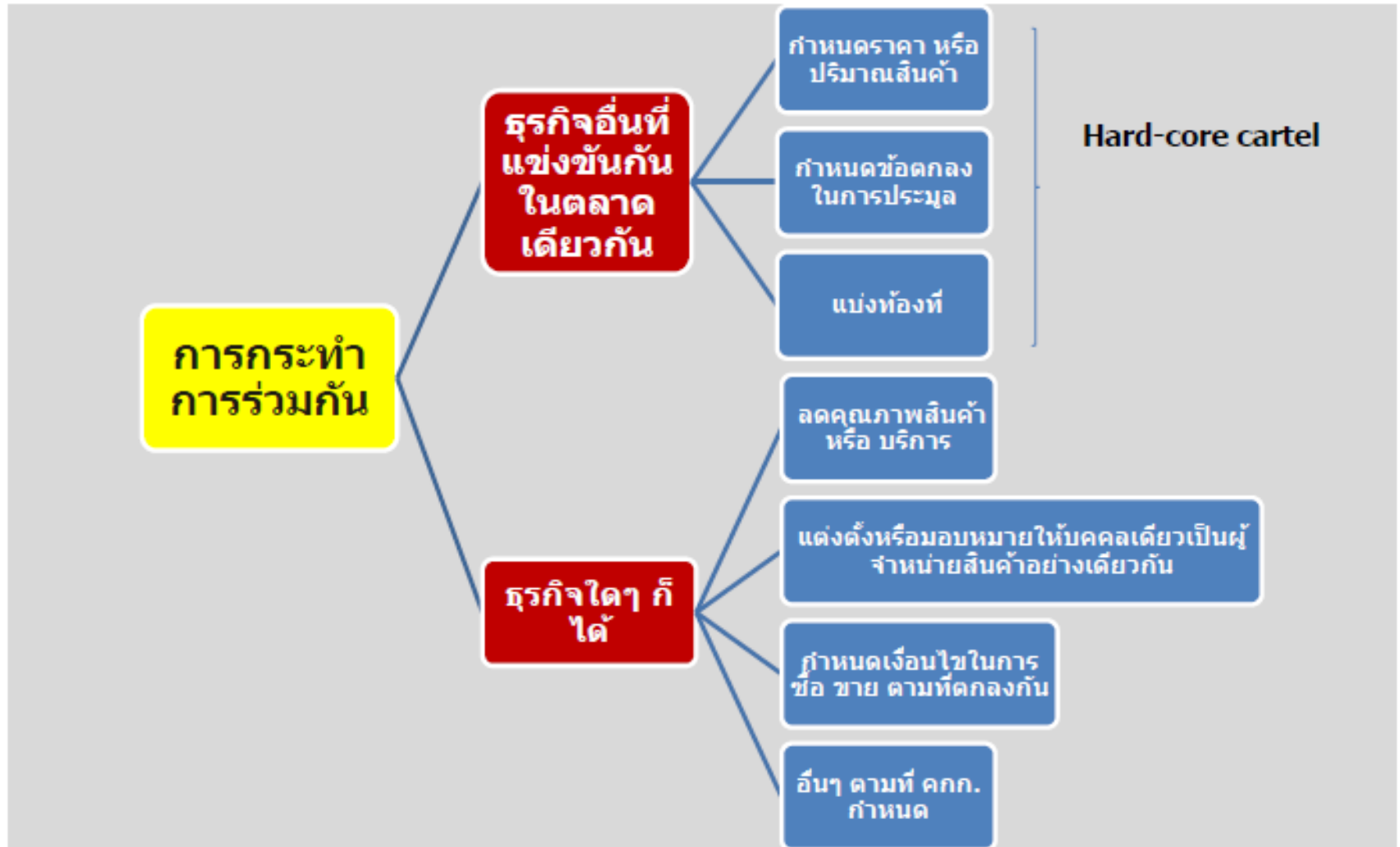


Australia's Post-merger Notification System





6.9 การกระทำการร่วมกัน (มาตรา 54-55)



6.9 การกระทำการร่วมกับ (ช้อยกเว้น)



การกระทำของธุรกิจที่มี
ความสัมพันธ์กันทาง
นโยบายหรืออำนาจสั่งการ



การตกลงที่มีเป้าประสงค์ใน
การพัฒนาการผลิต การจัด
จำหน่ายสินค้า
ความก้าวหน้าทางเทคนิค



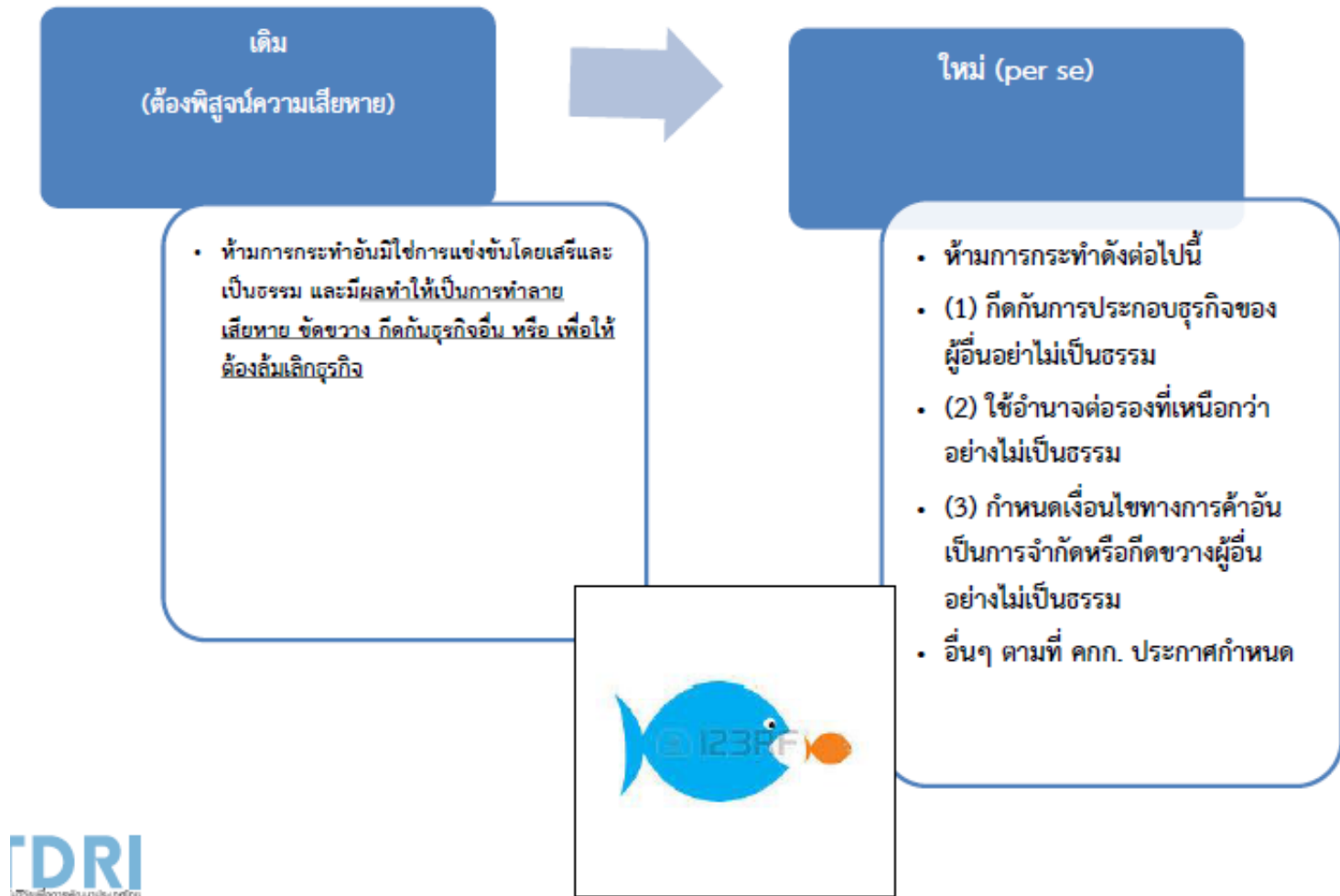
การไปเข้าสิทธิ



อื่นๆ

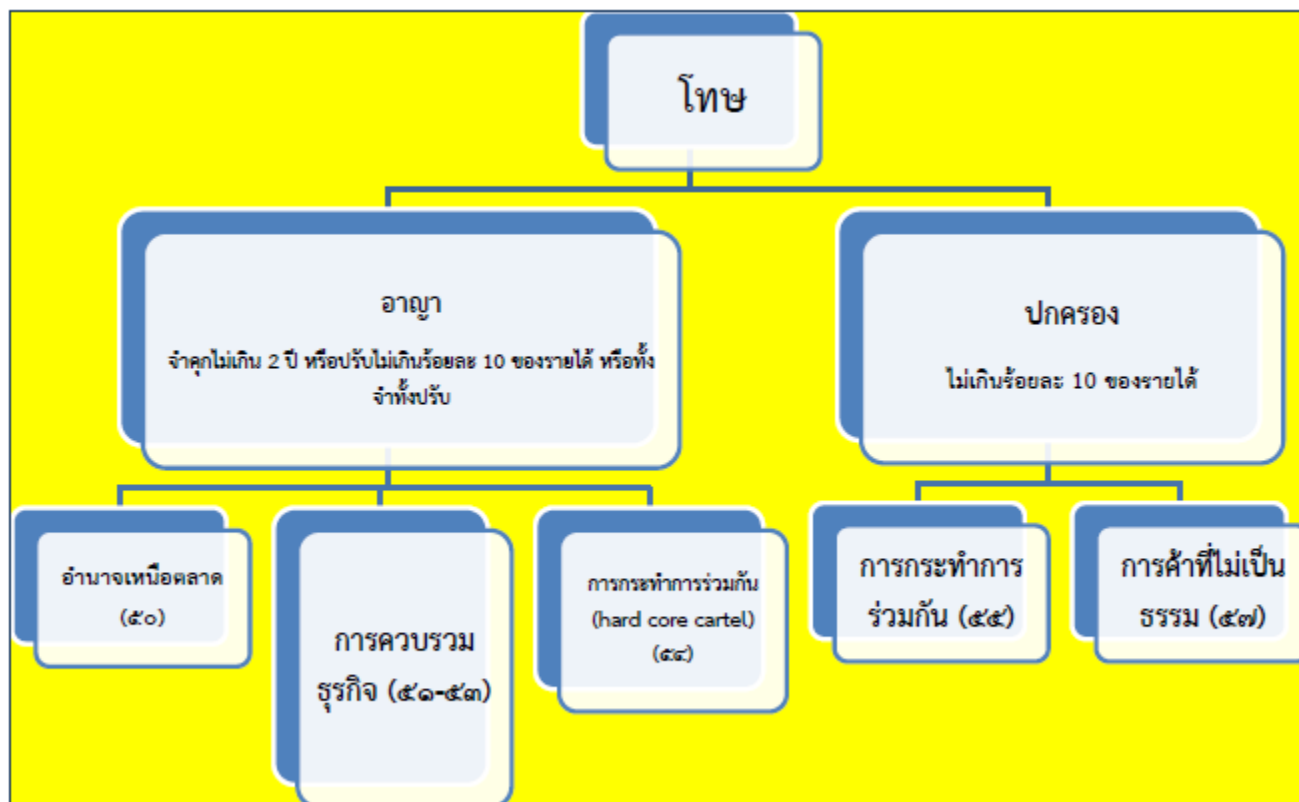


6.10 การค้าที่ไม่เป็นธรรม (unfair trade practice)



ดีขึ้น แต่ยังมีความหมายกว้างมาก ต้องตีความให้รัดกุมขึ้น

6.11 บทลงโทษ



เดิม: ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๕ - ๒๙ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ กรณีผิดซ้ำต้องระวางโทษเป็นทวีคูณ

6.12 การส่งเสริมนโยบายการ แข่งขันทางการค้า

- มาตรา 17 (11) กก.เสนอความเห็นรณว./ ครม. เรื่องนโยบายของรัฐด้านการแข่งขัน
- มาตรา 17 (12) กก. ให้คำแนะนำหน่วยงานรัฐเกี่ยวกับกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน
- แต่มาตรา 4 ยังไม่ระบุว่าถ้ากก.ตามกฎหมายเฉพาะที่กำกับดูแลเรื่องการแข่งขันทางการค้า มีกฎ ระเบียบ ที่ขัดแย้งกับการแข่งขันทางการค้า จะแก้ไขอย่างไร ใครมีอำนาจเหนือใคร

7. ความไม่เท่าเทียมในการแข่งขันของธุรกิจ อันเนื่องจากการใช้อำนาจรัฐ

- ธุรกิจใหญ่ไม่จำเป็นต้องหาทุนจากการใช้อำนาจเหนือตลาดเอาเปรียบคู่แข่ง/ ผู้บริโภค
- ธุรกิจใหญ่ร่ำรวยจากการอิง/ใช้อำนาจรัฐ
- วิธีแสวงหาค่าเช่าเศรษฐกิจของธุรกิจ

ความไม่เท่าเทียมในการแข่งขันของธุรกิจอันเกิดจาก การใช้อำนาจรัฐ: ข้อจำกัดสำคัญของกฎหมายแข่งขัน

ทางการค้า

- 3.1 ปัจจุบันปัญหาผูกขาดสำคัญในธุรกิจไทยไม่ใช้การใช้อำนาจเหนือตลาด
เอาเปรียบคู่แข่ง/ผู้บริโภค/ **suppliers** ตามบทบัญญัติของกฎหมาย
 - (ยกเว้นบางกรณี)
- ธุรกิจเอกชนส่วนใหญ่ในปัจจุบันมิได้เป็นธุรกิจผูกขาด ยกเว้นธุรกิจ
สัมปทาน และรัฐวิสาหกิจ
 - ยิ่งในยุคเปิดการค้าเสรีและเทคโนโลยีดิจิทัล ธุรกิจไทยก็ผูกขาดไม่ได้
แม้กระทั่งธนาคาร หรือธุรกิจด้านการสื่อสารก็ต้องเผชิญกับการแข่งขันที่รุนแรง
- ปัญหาใหญ่ที่สร้างความสูญเสียมากที่สุดต่อระบบเศรษฐกิจและการ
เมืองไทย คือ ความไม่เท่าเทียมในการแข่งขันของธุรกิจอันเกิดจากอำนาจรัฐ

- ตัวอย่างธุรกิจที่เติบโตจากการอิงอำนาจรัฐ แต่อยู่นอกข่ายบังคับของกฎหมายแข่งขันทางการค้า
 - สัมปทานต่าง ๆ เช่น เหล้า โทรคมนาคม เหมืองแร่ ฯลฯ
 - การประมูลไม่โปร่งใส :
 - มีกฎหมายฮั้วประมูล แต่ก็ยังแก้ปัญหาไม่ได้เต็มที่แม้จะมีองค์การต่อต้านคอร์รัปชันที่มีขมมัน
 - แคมมีช้อยกเว้นการประมูลให้กับหน่วยรัฐ เช่น สมาคมทหารผ่านศึก
 - การอาศัยเส้นสายทางการเมืองทำธุรกิจกับรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานรัฐ เพราะ (ก) กฎระเบียบยุ่งยาก (รัฐธรรมนูญ มาตรา 77 มุ่งแก้ปัญหานี้) (ข) รัฐแทรกแซงและทำธุรกิจแข่งกับเอกชนอย่างกว้างขวาง (แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ ไร้หน้ายา)
 - การใช้ข้อมูลภายใน จากการเป็นกรรมการสำคัญในหน่วยงานรัฐ
 - ทั้งสองกรณี กฎหมายความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนรวม กับ ประโยชน์ส่วนตัว ก็แก้ไขไม่ได้



ปัญหาสำคัญของธุรกิจใหญ่ของไทยไม่ใช้การใช้อำนาจตลาด (ต่อ)

- ตัวอย่างธุรกิจที่เติบโตจากการอิงอำนาจรัฐ แต่อยู่นอกข่ายบังคับของกฎหมายแข่งขันทางการค้า (ต่อ)
 - การประมูลโครงการสำคัญของรัฐที่ผู้บริหารประเทศ/เจ้าของกิจการให้สัมภาษณ์สื่อว่ารัฐจะให้กิจการ A เป็นผู้ดำเนินการก่อนจะมีการประมูล
 - ช่วงประชุมตัดสินผลประมูล มีการมการบางคนเร่งรัดให้สรุปผล ทั้งๆที่กิจการรายหนึ่งเสนอเงื่อนไขให้รัฐประกันผลตอบแทนที่ไม่มีใน TOR
 - การยึดครองทรัพยากรธรรมชาติ
 - สิทธิพิเศษด้านภาษีจาก BOI
 - สมาคมอาชีพบางสมาคมห้ามต่างชาติเข้ามาประกอบอาชีพแข่ง
 - ฯลฯ



ขอบคุณครับ

