บทที่ 2

แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า และรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยและต่างประเทศ

การเปิดเสรีทางการค้าส่งผลให้มีการแข่งขันทางการค้าสูง ตลาดสินค้าและบริการได้เปลี่ยนแปลงไปสู่ตลาดการค้าที่ไร้พรมแดน ตลาดมีการขยายตัวไปสู่ตลาดระดับภูมิภาคและตลาดโลก จึงทำให้การแข่งขันทางการค้าจะไม่ใช่เฉพาะผู้ประกอบการภายในประเทศเท่านั้น แต่รวมถึงผู้ประกอบการอื่นที่เข้ามาลงทุนทำการค้าต่าง ๆ ด้วย ฉะนั้น เพื่อให้การค้ามีการขยายตัวอย่างเป็นระบบ และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ประกอบการและผู้บริโภคอย่างแท้จริง รัฐบาลจึงต้องไม่ใช้มาตรการกีดกันทางการค้าในลักษณะต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการแข่งขันทางการค้าแข่งขันกันได้อย่างเสรีและเป็นธรรม โดยรัฐต้องปฏิบัติต่อธุรกิจเอกชน และหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการเสมือนเอกชนอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกัน เนื่องจากการแข่งขันจะทำให้มีการปรับปรุงกระบวนการผลิต การพัฒนาคุณภาพสินค้าและบริการ การจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้น ในบทนี้ผู้เขียนจึงขอแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 หัวข้อ คือ 2.1 แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า และ 2.2 รัฐวิสาหกิจของประเทศไทยและต่างประเทศ ดังนี้

2.1 แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นกลไกสำคัญที่แก้ไขปัญหาการผูกขาด ซึ่งป้องกันไม่ให้ผู้ผลิตรายใหญ่ใช้อำนาจเหนือตลาดในการกีดกันผู้ผลิตที่เป็นคู่แข่งขันทางการตลาดด้วยพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรมต่าง ๆ หรือเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค เนื่องจากการผูกขาดเป็นช่องทางในการแสวงหากำไรในทางลัดของผู้ประกอบการ เพราะผู้ผูกขาดสามารถแสวงหากำไรได้โดยการขึ้นราคาสินค้าและบริการหรือลดคุณภาพของสินค้าและบริการลง เพื่อเอาเปรียบผู้บริโภค

ซึ่งไม่มีทางเลือก นอกจากนี้ การผูกขาดยังทำให้ผู้ผูกขาดไม่พัฒนาประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น ขาดแรงจูงใจในการทำการวิจัยเพื่อยกระดับการพัฒนาคุณภาพสินค้าและบริการ และคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ โดยกฎหมายการแข่งขันทางการค้านั้นจะมีความสัมพันธ์กันระหว่างหลักนิติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาแนวความคิดทางนิติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ควบคู่กัน และในการศึกษาแนวความคิดดังกล่าวนั้น ผู้เขียนได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 5 หัวข้อ คือ 2.1.1 ตลาดในระบบเศรษฐกิจ 2.1.2 แนวความคิดพื้นฐานของการแข่งขันทางการค้า 2.1.3 การแข่งขันและการผูกขาด 2.1.4 การทุ่มตลาด และ 2.1.5 การอุดหนุน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.1 ตลาดในระบบเศรษฐกิจ

ตลาดถือเป็นปัจจัยสำคัญ เนื่องจากเป็นตัวกำหนดลักษณะและพฤติกรรมของผู้ประกอบการในการที่จะเข้าไปครอบครองตลาด โดยกลไกตลาดจะทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันการผูกขาดหรือการมีอำนาจเหนือตลาดจะทำให้เกิดกำไรส่วนเกินและทำให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ความหมายของตลาด

ตลาด[1] คือ สถานที่ซึ่งผู้ซื้อและผู้ขายมาทำธุรกรรมเพื่อแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการเฉพาะ โดยราคาของสินค้าและบริการจะมีความเท่าเทียมกัน ตลาดอาจมีขอบเขตเป็นในท้องถิ่น ในภูมิภาค ในประเทศหรือระหว่างประเทศ และไม่จำเป็นที่ผู้ซื้อและผู้ขายจะต้องมาพบกันหรือมีการสื่อสารกันโดยตรง ธุรกิจอาจทำการซื้อขายโดยใช้ตัวกลางก็ได้

ตลาดในทางเศรษฐศาสตร์[2] หมายถึง การตกลงซื้อขายสินค้าและบริการ รวมทั้งปัจจัยการผลิต โดยการซื้อขายสินค้าระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายสามารถเกิดขึ้นได้เสมอ แม้ว่าผู้ซื้อและผู้ขายจะไม่ได้พบกันก็ตาม แต่ความหมายของตลาดในตำรากฎหมาย competition law หมายถึง ตลาดที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงสภาพของกิจกรรมและการกระทำที่เกิดในตลาดว่าเกี่ยวข้องหรือไม่กับสิ่งที่กฎหมายกำกับดูแลและตรวจสอบ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตของตลาด ดังนี้

1.1 ตลาดเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ (product market) หมายถึง ลักษณะผลิตภัณฑ์ที่สามารถนำมาแลกเปลี่ยนทดแทนกันได้ การจำกัดขอบเขตของตลาดประเภทนี้จะคำนึงถึงลักษณะของผลิตภัณฑ์ ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่ทดแทนกันได้ โดยพิจารณาจากคุณลักษณะหรือคุณภาพ

---

[1]สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า. (ม.ป.ป.). ***คำศัพท์เศรษฐศาสตร์องค์การอุตสาหกรรมและกฎหมายแข่งขันทางการค้า***. กรุงเทพฯ : สำนักส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า. หน้า 14.

[2]จันทร์ทอง เจริญหิรัญยิ่งยศ. (2543). ***สภาพตลาดในประเทศไทยกับกฎหมายแข่งขันทางการค้า***. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตรธุรกิจ. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 9 – 10.

การใช้งานและราคาของผลิตภัณฑ์ว่าสามารถทดแทนกันได้ก็จัดอยู่ในตลาดเดียวกัน นอกจากนี้ยังคำนึงถึงขอบเขตการใช้ทดแทนกันด้วยว่าผลิตภัณฑ์นั้นนำมาใช้ทดแทนกันได้เพียงใด หรือเป็นการพิจารณาจากความยืดหยุ่นของการทดแทนกันระหว่างสินค้าหรือความยืดหยุ่นไขว้ ถ้าขอบเขตของการใช้ทดแทนกันมีมาก กล่าวคือ ผู้บริโภคสามารถนำผลิตภัณฑ์นั้นมาใช้ทดแทนกันด้วยความมุ่งหมายเดียวกันอย่างสมเหตุสมผลก็ถือว่าผลิตภัณฑ์นั้นอยู่ในตลาดเดียวกัน แต่ถ้าขอบเขตการใช้ทดแทนกันไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายเดียวกันผลิตภัณฑ์นั้นก็ถือว่าแยกออกไปคนละตลาด

1.2 ตลาดตามภูมิศาสตร์ (geographic market) หมายถึง บริเวณพื้นที่ที่ผู้ขายใช้สำหรับประกอบการค้า และผู้ซื้อสามารถหาซื้อสินค้าได้ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว ทั้งนี้ อาณาเขตของพื้นที่ดังกล่าวนั้นอาจจะหมายถึงพื้นที่ทั้งประเทศหรือเฉพาะภาคใดภาคหนึ่งของประเทศหรือเฉพาะจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งเท่านั้น ปัจจัยในการพิจารณาอาณาเขตของพื้นที่ขึ้นอยู่กับบริเวณที่ตั้งของผู้ขายที่สามารถเสนอขายสินค้าให้แก่ผู้ซื้อ โดยผู้ซื้อจะได้รับความสะดวกสบายในการเลือกซื้อสินค้าจากพื้นที่ดังกล่าว สำหรับปัจจัยที่ใช้เป็นตัวกำหนดขอบเขตของตลาดทางภูมิศาสตร์นั้นได้แก่ ค่าขนส่งสินค้า ความคงทนของสินค้า สินค้าที่เสียหายได้เนื่องจากอายุสินค้าที่จำกัด ความสะดวกในการเดินทาง พฤติกรรมของผู้จัดจำหน่ายหรือพฤติกรรมของผู้บริโภคที่ทำให้คู่แข่งถูกจำกัดโดยเขตพื้นที่ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีผลให้เกิดการกีดกันการแข่งขันได้

2. ประเภทของตลาด

การแบ่งประเภทของตลาดสามารถแบ่งออกได้หลายลักษณะ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ในการแบ่ง ซึ่งมีหลายหลักเกณฑ์[3] ดังนี้

2.1 แบ่งตามวัตถุประสงค์ในการใช้หรือชนิดของสินค้าที่ซื้อขาย เป็นดังนี้

2.1.1 ตลาดผลผลิตหรือตลาดสินค้าผู้บริโภค เป็นตลาดสินค้าที่ผู้บริโภคติดต่อซื้อขายสินค้าไปใช้เพื่อบำบัดความต้องการของตนเองเท่านั้น ซึ่งแบ่งเป็นตลาดสินค้าและบริการ

2.1.2 ตลาดปัจจัยการผลิตหรือตลาดผู้ผลิต คือ ตลาดที่ผู้ซื้อมิได้ทำการติดต่อซื้อขายสินค้าไปเพื่อบำบัดความต้องการของตนเอง แต่จะนำไปใช้เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการอีกทอดหนึ่ง หรือเป็นกิจกรรมในการติดต่อซื้อขายสิ่งซึ่งเป็นปัจจัยการผลิต คือ แรงงาน ที่ดิน ทุน และผู้ประกอบการ

---

[3]ณภัทร สรอัฑฒ์. (2548). ***ความเหมาะสมในการกำหนดความผิดและโทษทางอาญา : ศึกษากรณีกฎหมายการแข่งขันทางการค้า***. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 57 – 58.

2.2 แบ่งตามลักษณะของสินค้า แบ่งออกเป็นดังนี้

2.2.1 ตลาดสินค้าเกษตรกรรม คือ การตกลงทำการซื้อขายสินค้าเกษตรทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นไปเพื่อการผลิตหรือการบริโภค

2.2.2 ตลาดสินค้าอุตสาหกรรม คือ ตลาดที่ซื้อขายสินค้าอุตสาหกรรม

2.3 แบ่งตามเขตภูมิศาสตร์ หมายถึง การแบ่งตลาดในแง่พื้นที่ แบ่งออกเป็น

2.3.1 ตลาดท้องถิ่น เป็นตลาดที่ครอบคลุมการซื้อขายในพื้นที่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด หรือชุมชน เช่น ตลาดนัด ตลาดสด รวมทั้งศูนย์การค้า

2.3.2 ตลาดภายในประเทศ หมายถึง การซื้อขายผลผลิตชนิดใดชนิดหนึ่งหรือหลายชนิดที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และครอบคลุมผลผลิตเพียงชนิดเดียว เช่น ตลาดอัญมณีในประเทศไทย

2.3.3 ตลาดต่างประเทศและตลาดโลก (foreign market and world market) ตลาดต่างประเทศ หมายถึง การซื้อขายนอกประเทศ ส่วนตลาดโลก หมายถึง การซื้อขายผลผลิตระหว่างประเทศทั่วโลกหรือตลาดกลางที่เป็นศูนย์กลางการตกลงซื้อขายระหว่างประเทศ

2.4 แบ่งตามสภาพหรือลักษณะการซื้อขาย แบ่งออกเป็นดังนี้

2.4.1 ตลาดกลาง หมายถึง กิจกรรมการซื้อขายสินค้าซึ่งเป็นที่รวมของผู้ขายจำนวนมาก มีกฎระเบียบหรือการอำนวยความสะดวกในการซื้อขายที่ชัดเจน เช่น ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

2.4.2 ตลาดขายส่งและตลาดขายปลีก ตลาดขายส่งเป็นการซื้อขายสินค้าโดยที่ผู้ซื้ออาจไม่ใช่ผู้บริโภค แต่เป็นผู้ขายที่ซื้อสินค้าเพื่อนำไปขายต่อ ส่วนตลาดค้าปลีก คือ การซื้อขายที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ขายกับผู้บริโภคโดยตรง

3. โครงสร้างของตลาด

โครงสร้างตลาด[4] หมายถึง ลักษณะการกระจายของขนาดหน่วยผลิตในตลาดโดยการพิจารณาโครงสร้างตลาดของสินค้าหรือบริการ เป็นการพิจารณาในเนื้อหาสาระของสิ่งต่าง ๆ คือ จำนวนและขนาดของผู้ประกอบธุรกิจที่อยู่ในตลาด ลักษณะและความแตกต่างของสินค้าหรือบริการ อุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาด และลักษณะความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง

โครงสร้างตลาดนับเป็นส่วนสำคัญอย่างหนึ่งในการศึกษาถึงอุตสาหกรรมแต่ละประเภท ซึ่งลักษณะโครงสร้างตลาดที่เผชิญอยู่นั้น นอกจากจะเป็นตัวกำหนดปริมาณและราคา

---

[4]รวินท์ ชีพจำเป็น. (2552). ***แนวทางการพิจารณากำหนดตัวผู้มีอำนาจเหนือตลาดในการค้าบนอินเตอร์เน็ตตามกฎหมายแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย***. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 57 – 58.

สินค้าที่จะนำออกขายแล้วยังเป็นปัจจัยที่สำคัญในการตัดสินใจทางธุรกิจที่ใช้เป็นกลยุทธ์ในการแข่งขัน ซึ่งแตกต่างกันตามแต่ละลักษณะของโครงสร้างตลาด โดยโครงสร้างตลาดแบ่งเป็น 4 ประเภท[5] คือ

3.1 ตลาดแข่งขันแบบสมบูรณ์ เป็นตลาดสินค้าที่มีลักษณะการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ โดยมีหน่วยผลิตหรือหน่วยธุรกิจเป็นผู้ขายสินค้า และครัวเรือนหรือผู้บริโภคเป็นผู้ซื้อสินค้านั้น โดยมีการกำหนดข้อสมมติฐานเบื้องต้นดังต่อไปนี้

3.1.1 ผู้ซื้อและผู้ขายมีจำนวนมาก (large number) สมมติฐานนี้ได้กล่าวว่าในตลาดแข่งขันสมบูรณ์จะมีผู้ซื้อและผู้ขายสินค้ามีจำนวนมาก จนไม่มีผู้ซื้อหรือผู้ขายสินค้ารายใดซื้อหรือขายสินค้าเป็นสัดส่วนต่อผลผลิตรวมที่มาก ดังนั้น ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายสินค้าจะต้องซื้อและขายสินค้า ณ ราคาที่กลไกราคาหรือกลไกตลาดกำหนด โดยเรียกผู้ซื้อและผู้ขายที่ต้องยอมรับราคาที่กลไกตลาดเป็นตัวกำหนดนี้ว่า “ผู้สามารถรับด้านราคา” ซึ่งราคาดังกล่าวจะถูกกำหนดโดยอุปสงค์และอุปทานของตลาดสำหรับสินค้านั้น ๆ

3.1.2 สินค้าและบริการที่ซื้อหรือขายมีลักษณะเหมือนกันทุกประการ (product homogeneity) สมมติฐานนี้กำหนดว่า สินค้าที่ซื้อขายกันในตลาดแข่งขันสมบูรณ์จะต้องมีลักษณะเหมือนกันทุกประการ ไม่ว่าจะถูกผลิตจากหน่วยธุรกิจใด ดังนั้น ไม่ว่าผู้บริโภคจะซื้อสินค้าจากธุรกิจรายใด สินค้าทุกชิ้นจะสามารถทดแทนกันได้อย่างสมบูรณ์

3.1.3 การเคลื่อนย้ายทรัพยากรการผลิตเป็นไปอย่างสมบูรณ์ (perfect mobility of resources) สมมติฐานนี้ประกอบด้วย

3.1.3.1 การเข้าออกของผู้ผลิตเป็นไปอย่างเสรี (free exit and entry) คือ ผู้ผลิตแต่ละรายสามารถเข้ามาทำการแข่งขันหรือเลิกผลิตหรือออกจากการแข่งขันได้อย่างเสรี

3.1.3.2 การเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตในอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างเสรี กล่าวคือ ปัจจัยการผลิตทุกชนิดที่ใช้ในการผลิตสินค้าในตลาดนี้สามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรีระหว่างธุรกิจ ดังนั้น หากธุรกิจรายใดให้ผลตอบแทนแก่เจ้าของปัจจัยการผลิตที่น้อยกว่า ปัจจัยการผลิตนั้นก็จะเคลื่อนย้ายออกจากธุรกิจดังกล่าวไปยังธุรกิจที่ให้ผลตอบแทนมากกว่า

3.1.4 ผู้ซื้อและผู้ขายมีข้อมูลข่าวสารอย่างสมบูรณ์ (perfect information) สมมติฐานนี้กล่าวว่า ผู้ซื้อและผู้ขายทุกคนต่างถูกสมมติว่ามีข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลทางด้านราคาหรือข้อมูลทางด้านข่าวสารเทคโนโลยีต่าง ๆ

---

[5]เริงชัย ตันสุชาติ. (2551). ***ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาค*** (พิมพ์ครั้งที่ 2). เชียงใหม่ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้. หน้า 211 – 418.

3.1.5 ผู้ซื้อและผู้ขายในแต่ละราย มีความเป็นอิสระต่อกัน (independence) สมมติฐานนี้กล่าวว่า การตัดสินใจในการเลือกซื้อสินค้าของผู้บริโภคแต่ละรายจะเป็นอิสระต่อกัน และการตัดสินใจในการเลือกปริมาณสินค้าที่จะทำการผลิตของผู้ผลิตแต่ละรายก็จะเป็นอิสระต่อกัน รวมถึงการตัดสินใจในการเลือกซื้อสินค้าของผู้บริโภคจะเป็นอิสระจากการตัดสินใจในการผลิตของผู้ผลิตด้วย

3.2 ตลาดผูกขาด เป็นตลาดที่มีหน่วยธุรกิจเพียงรายเดียวที่ผูกขาดการขายสินค้าในตลาดนั้น โดยสินค้าในตลาดผูกขาดนี้เป็นสินค้าที่ผู้บริโภคไม่สามารถหาสินค้าอื่นมาทดแทนได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น ผู้ซื้อทุกรายในตลาดจึงไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากซื้อสินค้าจากหน่วยธุรกิจรายนี้ ซึ่งส่งผลให้หน่วยธุรกิจที่เป็นผู้ผูกขาดเป็นผู้กำหนดราคาสินค้านี้ได้ และเนื่องจากตลาดผูกขาดมีผู้ผลิตเพียงคนเดียว ดังนั้น ปริมาณสินค้าของหน่วยธุรกิจและของอุตสาหกรรมจะเป็นปริมาณเดียวกัน ส่งผลให้เส้นอุปสงค์ในมุมมองของผู้ผลิตจะเป็นเส้นเดียวกับเส้นอุปสงค์ในมุมมองของอุตสาหกรรมหรือของตลาด สำหรับสาเหตุที่ทำให้มีการผูกขาดหรือกีดขวางการเข้ามาแข่งขันของธุรกิจรายอื่น สามารถแบ่งได้เป็น 4 ประการ คือ

3.2.1 การได้ประโยชน์จากต้นทุนอย่างสมบูรณ์ เกิดขึ้นเมื่อธุรกิจทำการผลิตสินค้ามีต้นทุนต่ำว่าธุรกิจคู่แข่งขันรายอื่น ทั้งนี้ เนื่องจากธุรกิจดังกล่าวมีเทคนิคการผลิตที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะหรือธุรกิจเป็นผู้ครอบครองปัจจัยการผลิตหลักที่ใช้ในการผลิตสินค้า

3.2.2 การประหยัดต่อขนาด (economies of scale) โดยในระยะแรกของการแข่งขันอาจจะมีหลายธุรกิจที่ดำเนินธุรกิจแข่งขันกัน และในแต่ละธุรกิจมีโครงสร้างของต้นทุนที่คล้ายคลึงกัน ต่อมาอาจมีธุรกิจหนึ่งที่สามารถปรับเปลี่ยนการใช้ปัจจัยการผลิตหรือมีเทคนิคในการผลิตสินค้าที่ดีขึ้น จึงทำให้ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยลดลง ส่งผลให้ธุรกิจนั้นสามารถกำหนดราคาสินค้าได้ในราคาที่ถูกว่าคู่แข่ง และมีผลทำให้ขายสินค้าได้ในปริมาณมากกว่า หากคู่แข่งไม่สามารถปรับเปลี่ยนการผลิตให้สามารถผลิตสินค้าได้ในราคาที่ต่ำกว่าได้ ธุรกิจเหล่านั้นจะขาดทุนจนทำให้ต้องปิดกิจการหรือออกจากตลาดไป จึงทำให้เหลือธุรกิจเพียงรายเดียวที่ทำการผลิต โดยเรียกการผูกขาดลักษณะนี้ว่า “การผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly)” สำหรับธุรกิจที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ ส่วนใหญ่มักเป็นการผลิตสินค้าที่มีต้นทุนการผลิตคงที่สูงมาก เช่น ไฟฟ้า ประปา หรือโทรศัพท์ ดังนั้น ธุรกิจกิจจึงต้องทำการผลิตสินค้าในจำนวนมากเพื่อให้ต้นทุนคงที่เฉลี่ยต่อหน่วยค่อย ๆ ลดลง จึงจะสามารถกำหนดราคาที่ถูกได้

3.2.3 ความแตกต่างกันในตัวสินค้า เนื่องจากผู้บริโภคจะรับรู้เกี่ยวกับสินค้าที่เสนอขายโดยธุรกิจที่มีความน่าเชื่อถือหรือมียี่ห้อที่มีชื่อเสียงมากกว่าสินค้าที่ไม่มีชื่อเสียง ดังนั้น

สินค้าที่ผลิตและเสนอขายจากบริษัทที่มีชื่อเสียงจึงมีอำนาจในการผูกขาดผู้บริโภคมากกว่าสินค้าที่ไม่ค่อยมีชื่อเสียง แม้ว่าสินค้าที่ผลิตจากทั้ง 2 บริษัทจะถูกผลิตด้วยเทคโนโลยีเดียวกันก็ตาม

3.2.4 การกีดกันโดยกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายให้ความคุ้มครอง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิบัตร กฎหมายเกี่ยวกับการละเมิดลิขสิทธิ์ หรือการได้รับสัมปทาน เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้ผู้ที่เป็นเจ้าของลิขสิทธิ์เป็นผู้ผูกขาดในการผลิตและขายสินค้านั้น

3.3 ตลาดผู้ขายน้อยราย มีลักษณะเป็นตลาดที่อยู่ระหว่างตลาดผูกขาดและตลาดผู้ขายมากราย ดังนั้น ตลาดผู้ขายน้อยรายจึงประกอบไปด้วยลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.3.1 ในตลาดผู้ขายน้อยรายจะมีธุรกิจหรือผู้ขายจำนวนน้อยราย ทำให้ปริมาณการขายของธุรกิจแต่ละรายมีสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณการขายทั้งหมดในตลาด

3.3.2 การเข้ามาดำเนินงานของธุรกิจรายใหม่เป็นไปได้ยาก ซึ่งเกิดจากเทคนิคการผลิตที่ยุ่งยาก การผลิตต้องใช้ทุนสูง โอกาสในการสร้างชื่อเสียงในตราสินค้าให้สามารถแข่งขันกับผู้ขายรายเดิมมีน้อย หรือธุรกิจที่มีอยู่เดิมอาจขัดขวางการเข้าสู่ตลาดของธุรกิจรายใหม่ เช่น การจงใจจำหน่ายสินค้าในราคาที่ต่ำมากโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขับไล่คู่แข่งให้ออกจากตลาด หรือการลดราคาสินค้าให้ต่ำกว่าต้นทุกการผลิตของธุรกิจรายอื่นที่จะเข้ามาใหม่ ซึ่งแม้ว่าธุรกิจของตนจะต้องขาดทุนในช่วงแรก แต่ธุรกิจก็หวังที่จะถอนทุนคืนได้ในภายหลังเมื่อธุรกิจที่เข้ามาใหม่ต้องออกจากตลาดไป

3.3.3 สินค้าที่ธุรกิจในตลาดผู้ขายน้อยรายนำออกจำหน่ายอาจเป็นสินค้าที่มีลักษณะแทบเหมือนกันทุกประการ ทั้งนี้ เนื่องจากข้อบังคับเกี่ยวกับมาตรฐานของสินค้าที่จำหน่วยในตลาด สินค้าเหล่านี้ได้แก่ น้ำมัน ปูนซีเมนต์ เหล็กกล้า เกลือ เป็นต้น สำหรับความแตกต่างของสินค้านั้น เช่น ส่วนผสมของสินค้า ลักษณะของผลิตภัณฑ์ การบรรจุภัณฑ์ เป็นต้น อย่างไรก็ดี แม้สินค้าจะมีความแตกต่างกัน แต่สินค้าเหล่านี้สามารถทดแทนกันได้ เช่น Coke กับ Pepsi เป็นต้น

3.4 ตลาดผู้ขายมากราย เป็นตลาดที่มีลักษณะอยู่ระหว่างตลาดแข่งขันสมบูรณ์และตลาดผูกขาดที่ค่อนข้างไปทางตลาดแข่งขันสมบูรณ์ หรือที่เรียกว่า “ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด” ซึ่งสามารถแยกข้อสมมติฐานของตลาดผู้ขายมากรายได้ดังนี้

3.4.1 มีผู้ซื้อเป็นจำนวนมาก และมีผู้ขายในกลุ่มของธุรกิจที่ผลิตสินค้าประเภทเดียวกันจำนวนมากเช่นกัน

3.4.2 สินค้าของแต่ละธุรกิจเป็นสินค้าที่แตกต่างกัน แต่สามารถใช้ทดแทนกันได้

3.4.3 ธุรกิจสามารถเข้าหรือออกจากกลุ่มของธุรกิจที่ผลิตสินค้าประเภทเดียวกันได้อย่างเสรี

3.4.4 เป้าหมายของธุรกิจ คือ กำไรสูงสุดทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

3.4.5 ราคาของปัจจัยการผลิตและเทคโนโลยีเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นมา

3.4.6 การกำหนดธุรกิจเปรียบเสมือนว่าธุรกิจทราบถึงอุปสงค์ที่มีต่อสินค้าของตนและต้นทุนในการผลิตสินค้าเป็นอย่างดี

3.4.7 ในช่วงเวลาระยะยาว ประกอบไปด้วยช่วงเวลาระยะสั้นหลายช่วง โดยการตัดสินใจของธุรกิจในแต่ละช่วงนั้นจะเป็นอิสระจากช่วงระยะเวลาอื่น ดังนั้น การตัดสินใจของธุรกิจในช่วงเวลาหนึ่งจะไม่มีผลต่อการตัดสินใจในอนาคตของธุรกิจหรือการดำเนินธุรกิจในอดีต

3.5 ตลาดปัจจัยการผลิต เป็นตลาดที่มีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากในการผลิตสินค้าของหน่วยผลิตนั้น หน่วยผลิตจำเป็นต้องใช้ปัจจัยการผลิต ซึ่งประกอบไปด้วย ที่ดิน ทุน แรงงาน และผู้ประกอบการที่ผลิตสินค้า โดยหน่วยธุรกิจจะใช้ปัจจัยการผลิตเหล่านี้ในการผลิตสินค้าได้ต่อเมื่อหน่วยธุรกิจจ่ายค่าตอบแทนให้เจ้าของปัจจัยการผลิตในรูปของค่าเช่า ดอกเบี้ย ค่าจ้าง และกำไร ตามลำดับ ฉะนั้น ในตลาดปัจจัยการผลิต หน่วยผลิตจึงทำหน้าที่เปรียบเสมือนผู้ซื้อปัจจัยการผลิต ในขณะที่ครัวเรือนทำหน้าที่เปรียบเสมือนผู้ขายปัจจัยการผลิต ด้วยเหตุที่หน่วยผลิตจำเป็นต้องใช้ปัจจัยการผลิตในการผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค ดังนั้น ความต้องการปัจจัยการผลิตของหน่วยผลิตจะมากหรือน้อยเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้บริโภค หรืออาจกล่าวได้ว่าอุปสงค์ต่อปัจจัยการผลิตนั้นเป็นอุปสงค์สืบเนื่องจากปริมาณความต้องการสินค้าและบริการของผู้บริโภค จึงเรียกความต้องการปัจจัยการผลิตนี้ว่า “อุปสงค์สืบเนื่อง”

2.1.2 แนวความคิดพื้นฐานของการแข่งขันทางการค้า

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเกิดจากแนวความคิดที่เชื่อว่าระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่มีการแข่งขันกันเป็นระบบเศรษฐกิจที่ดีที่สุด เนื่องจากตามหลักการของกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ การแข่งขันทางการค้านั้นจะต้องมีการแข่งขันกันโดยเสรีและเป็นธรรม เพราะจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค กล่าวคือ ในด้านผู้ประกอบการ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาทำการแข่งขันในตลาดได้อย่างเสรี และเมื่อเกิดการแข่งขันมากขึ้น ผู้ประกอบการจะพัฒนาหรือปรับปรุงคุณภาพสินค้าและบริการเพื่อให้ผู้บริโภคเลือกซื้อสินค้าหรือบริการของตนเอง สำหรับในด้านผู้บริโภคจะทำให้สามารถเลือกซื้อสินค้าและบริการที่มีคุณภาพและในราคาที่เหมาะสม ดังนั้น หากการแข่งขันทางการค้าเกิดความไม่เป็นธรรมหรือมีการแข่งขันกันโดยไม่เสรี หรือรัฐบาลใช้มาตรการกีดกันทางการค้า เช่น การตอบโต้การทุ่มตลาด

การอุดหนุน การให้ประโยชน์ทางด้านภาษี การเข้าแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การให้สิทธิพิเศษแก่หน่วยงานของรัฐ หรือการให้สัมปทาน ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้ล้วนแต่ทำให้ราคาของสินค้าและบริการถูกค้าบิดเบือน ส่งผลให้ราคาของสินค้าและบริการไม่เป็นไปตามกลไกของตลาด และนำไปสู่การผูกขาดที่เป็นผลให้ผู้ประกอบการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค รวมทั้งไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาหรือปรับปรุงคุณภาพสินค้าหรือบริการของตน ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงนำเอานโยบายการค้าเสรีและเป็นธรรมมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ และป้องกันการผูกขาดตลาดในประเทศ ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถแยกลักษณะที่สำคัญของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าออกเป็น 3 ประการ[6] ดังนี้

1. แสดงออกถึงสภาพพื้นฐานเศรษฐกิจภายในของสังคมนั้นว่าระบบเศรษฐกิจเป็นแบบเสรีนิยม

2. เกิดจากการศึกษาและผลักดันให้มีมาตรการคุ้มครอง กฎหมายจึงเกิดจากการศึกษาค้นคว้า วิจัยถึงสภาพสังคมและเศรษฐกิจว่าจะให้มีการแข่งขันกัน โดยควบคุมธุรกิจหรือพฤติกรรมของผู้ประกอบการ เพื่อป้องกันและดำรงไว้ซึ่งการแข่งขันหรือรักษาระบบตลาดให้มีการแข่งขันกันอย่างแท้จริง (pure competition) หรือให้มีการแข่งขันกันเท่าที่จะเป็นไปได้ (workable competition) แต่อย่างไรก็ดี ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศด้วย

3. เป็นเครื่องหมายแสดงถึงการส่งเสริมให้มีการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างเสรี โดยเปิดโอกาสให้บุคคลในสังคมที่ประสงค์จะเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจให้สามารถกระทำได้โดยอิสระเสรี และเมื่อเข้าสู่ตลาดแล้วจะได้รับการปกป้องหรือคุ้มครองจากกฎหมายเพื่อไม่ให้ถูกขับไล่จากผู้ประกอบการเดิมที่อยู่ในตลาด

ประเทศต่าง ๆ มีระบบควบคุมกฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพของตลาดและผู้ประกอบการที่เกิดขึ้นในประเทศของตน โดยแบ่งออกเป็น 3 แนวทาง[7] ดังนี้

1. ระบบการควบคุมโครงสร้าง (structure control) เป็นแนวทางที่ไม่ต้องการให้เกิดการผูกขาดในตลาดสินค้าและบริการ กล่าวคือ ถ้ามีการผูกขาดเกิดขึ้นโดยไม่สมเหตุสมผลหรือปราศจากเหตุอันควร ไม่ว่าจะเกิดจากการควบกิจการหรือประการอื่นใด ย่อมถือว่าเป็นการไม่ชอบและจะต้องทำลายอำนาจผูกขาดที่เกิดขึ้นนั้นให้หมดไป ทั้งนี้ เพื่อป้องกันผลร้ายแรงอันเกิดจาก

---

[6]จันทร์ทอง เจริญหิรัญยิ่งยศ. ***อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2***. หน้า 28 – 29.

[7]ศักดา ธนิตกุล. (2553). ***คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542*** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 62 – 64.

การผูกขาดนั้น และเพื่อป้องกันการกระจุกตัวในตลาด (market concentration) มาตรการสำคัญที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาการมีอำนาจผูกขาดขององค์กรธุรกิจ คือ การยุบ (dissolution) หรือการแตกองค์กรธุรกิจนั้นเป็นองค์กรธุรกิจย่อย (divestiture) เพื่อทำให้เกิดการแข่งขันกัน

2. ระบบการควบคุมพฤติกรรม (conduct control) เป็นแนวทางที่มิได้ห้ามไม่ให้มีการผูกขาด การผูกขาดที่เกิดขึ้นและคงอยู่ในตลาดไม่ถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่ชอบแต่อย่างใด แต่จะควบคุมพฤติกรรมของผู้ผูกขาดไม่ให้ใช้อำนาจตลาดที่มีอยู่ไปในทางไม่ชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่นที่อยู่ในตลาดหรือที่จะเข้ามาในตลาดอันเป็นคู่แข่งขันของตน หรือต่อคู่ค้าของตน หรือต่อผู้บริโภค แนวทางนี้เป็นการควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบการที่มีอำนาจผูกขาด กล่าวคือ ถ้ามีการใช้อำนาจผูกขาดที่มีโดยไม่ชอบถือว่าเป็นความผิดได้ การใช้วิธีการนี้ไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการปรับโครงสร้างของตลาด ทำให้ตลาดเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาแข่งขันได้ตลอดเวลา ซึ่งไม่เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด

3. ระบบผสม (structure and conduct control) เป็นการเอาระบบการควบคุมโครงสร้างและระบบการควบคุมพฤติกรรมมาใช้ร่วมกันในการควบคุมการผูกขาด ทั้งนี้ เพราะการใช้แนวทางใดแนวทางหนึ่งเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอต่อการปกป้องการแข่งขันในตลาดได้

2.1.3 การแข่งขันและการผูกขาด

เนื่องจากการผลิต การบริโภค และการแลกเปลี่ยนสินค้าหรือบริการในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมนั้น มีปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญ คือ การแข่งขันกันแบบเสรี ดังนั้น ในการวางแนวนโยบายหรือการวางกรอบกติกาการแข่งขัน จึงจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นที่ทำให้การแข่งขันมีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการผูกขาด ซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการแข่งขัน โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. การแข่งขัน

การแข่งขันเป็นสถานการณ์ในตลาดซึ่งบริษัทหรือผู้ขายต่อสู้เพื่อให้ได้ผู้ซื้อ หรือเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเฉพาะทางธุรกิจ เช่น กำไร ยอดขาย หรือส่วนแบ่งตลาด ซึ่งการแข่งขันระหว่างบริษัทนั้นอาจเกิดขึ้นเมื่อมีบริษัทสองบริษัทหรือมากกว่านั้นแข่งขันกันในรูปราคา คุณภาพบริการ หรือปัจจัยข้างต้นรวมกัน รวมทั้งปัจจัยอื่นซึ่งมีผลต่อลูกค้า[8]

นอกจากนี้ นักเศรษฐศาสตร์ยังได้ให้ความหมายของการแข่งขันไว้เป็น 2 นัย[9] คือ

1.1 การแข่งขัน หมายถึง เสรีภาพในทางเศรษฐกิจที่ทุกคนมีเสรีภาพในการประดิษฐ์ทำสินค้าหรือเสนอบริการใด ๆ ขึ้นมาตามใจชอบ เลือกใช้เทคนิควิธีที่ตนเห็นว่าเหมาะสม

---

[8]สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า. ***อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1***. หน้า 13.

[9]สุธีร์ ศุภนิตย์, กมลชัย รัตนสกาววงศ์, วัชรียา โตสงวน และวิไลวรรณ วรรณนิธิกุล. (2536). ***แนวทางการพัฒนากฎหมายแข่งขันทางการค้าในประเทศไทย***. รายงานการวิจัย. หน้า 22 – 23.

เป็นผู้กำหนดจำนวนและคุณภาพ การแข่งขันในการขายสินค้าและบริการย่อมเกิดขึ้นเมื่อผู้ผลิตเป็นผู้มีเสรีภาพในการที่จะส่งสินค้าเข้าตลาดได้โดยไม่จำกัดในชนิดและจำนวน และสามารถกำหนดราคาได้ตามใจชอบ ในขณะเดียวกันทางฝ่ายผู้ซื้อก็มีเสรีภาพอย่างเต็มที่ มีข้อมูลเพียงพอเพื่อประกอบการตัดสินใจในการเลือกซื้อหรือไม่เลือกซื้อสินค้าและบริการนั้นก็ได้ และหากจะซื้อก็อาจเลือกจำนวนหรือราคาที่ตนพอใจได้ การแข่งขันตามความหมายโดยนัยนี้จึงหมายถึง การมีเสรีภาพในการเลือกระหว่างวิธีกระทำต่าง ๆ และกระทำแต่เฉพาะวิธีที่แต่ละฝ่ายแต่ละคนเห็นชอบ

1.2 การแข่งขัน หมายถึง การต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอาจอยู่ในรูปของกำไร อำนาจในการครอบครองตลาด เป็นผู้นำในทางธุรกิจ รวมทั้งหมายถึง การต่อสู้เพื่อการอยู่รอด เป็นการแข่งขันที่กระทำระหว่างบุคคลหรือกลุ่มธุรกิจที่พยายามมุ่งให้ถึงผลสำเร็จอันเดียวกัน คู่แข่งขันแต่ละฝ่ายต่างถือเป็นศัตรูซึ่งกันและกัน เป็นการแข่งขันในทางรุกราน ต่างฝ่ายต่างพยายามหาวิธีที่จะทำให้คู่แข่งพ่ายแพ้ไปด้วยการใช้กลยุทธ์ และวิธีการต่าง ๆ เช่น การขายสินค้าในราคาที่ต่ำกว่าทุน เพื่อบีบบังคับให้คู่แข่งขันต้องลดราคาตาม ในที่สุดอาจทำให้คู่แข่งขาดทุนจนถึงขั้นต้องเลิกกิจการไป

2. การผูกขาด

การผูกขาดเป็นสถานการณ์ซึ่งมีผู้ขายรายเดียวในตลาด โดยการผูกขาดตรงข้ามกับการแข่งขันที่สมบูรณ์ จากการเปรียบเทียบการผูกขาดและการแข่งขันสมบูรณ์ แสดงให้เห็นว่าผู้ผูกขาดจะกำหนดราคาสินค้าสูงขึ้น ผลิตสินค้าและบริการต่ำลง และมีกำไรเหนือระดับปกติ[10]

การผูกขาดจะแตกต่างจากอำนาจตลาด โดยอำนาจตลาด คือ ความสามารถของบริษัท (หรือกลุ่มบริษัท) ที่จะขึ้นหรือรักษาราคาเหนือระดับราคาที่น่าจะเป็นหากมีการแข่งขัน การใช้อำนาจตลาดจะนำไปสู่ผลผลิตที่ลดลงและการสูญเสียทางเศรษฐกิจ[11]

สำหรับการมีอำนาจเหนือตลาดนั้น จะทำให้ผู้ประกอบการในตลาดสินค้าหรือบริการอย่างหนึ่งอย่างใด มีอำนาจตลาดเพียงพอต่อการกำหนดปริมาณของสินค้าหรือผลผลิต และราคาของสินค้าหรือค่าบริการได้โดยอิสระและปราศจากแรงกดดันของตลาด จึงทำให้ผู้ประกอบการรายนั้นสามารถควบคุมปริมาณของสินค้าในตลาด และสามารถกำหนดราคาสินค้าหรือค่าบริการได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงคู่แข่งขัน ลูกค้า และผู้จำหน่ายในตลาดแต่อย่างใด โดยนโยบายการแข่งขันทางการค้าหรือนโยบายป้องกันการผูกขาด นั้น มุ่งจำกัดอำนาจทางตลาด หรือการใช้อำนาจเหนือตลาดเป็นหลัก ซึ่งอำนาจทางตลาดนั้นจะขึ้นอยู่กับขนาดและโครงสร้างของตลาดที่ถูกกำหนดโดยปัจจัยหลาย ๆ ด้าน และรวมถึงจำนวนผู้ประกอบการในตลาด ส่วนแบ่งตลาด ความสะดวก

---

[10]สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า. ***อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1***. หน้า 16.

[11]สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า. ***อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1***. หน้า 14.

ในการเข้าสู่ตลาด การแข่งขันจากสินค้านำเข้าหรือสินค้าทดแทน เนื่องจากผู้ประกอบการที่มีอำนาจทางตลาดสามารถเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคได้ จึงต้องมีการจำกัดอำนาจทางตลาดเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค สำหรับอำนาจเหนือตลาดนั้นจะขึ้นอยู่กับขนาดของกิจการ และความสัมพันธ์กับลูกค้าหรือผู้ขาย ตลอดจนความสามารถของผู้ประกอบการนั้น ๆ ในการที่จะกำหนดความอยู่รอดของธุรกิจคู่ค้าในตลาด ฉะนั้น การใช้อำนาจเหนือตลาดจึงส่งผลกระทบต่อคู่ค้ามากกว่าผู้บริโภค ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า นโยบายการแข่งขันทางการค้าหรือป้องกันการผูกขาดจะให้ความสำคัญต่อประสิทธิภาพ เพราะผลประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นบรรทัดฐานในการกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ส่วนนโยบายที่เน้นในการจำกัดอำนาจเหนือตลาดของผู้ประกอบการนั้นจะให้ความสำคัญต่อการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรมเป็นหลัก[12]

การผูกขาดนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การผูกขาดที่ชอบด้วยกฎหมายและการผูกขาดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้

2.1 การผูกขาดที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการผูกขาดเพราะมีผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการรายเดียวหรือมีน้อยราย เนื่องจากกระบวนการผลิตนั้นมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและซับซ้อนหรือต้องใช้เทคโนโลยีหรือใช้ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในการผลิตขั้นสูง หรือมีต้นทุนในการผลิตที่สูง จึงทำให้ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการรายอื่นไม่สามารถเข้ามาผลิตแข่งขันได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องดังกล่าว การผูกขาดในกรณีนี้จึงสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ถือว่าเป็นการกีดกันทางการค้าแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นกรณีที่ผู้ประกอบการรายอื่นไม่มีศักยภาพพอที่จะเข้ามาดำเนินการแข่งขันได้เองเท่านั้น

2.2 การผูกขาดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แยกออกเป็น 2 กรณี คือ

2.2.1 การควบคุมตลาดโดยมีพฤติกรรมที่ลดการแข่งขันต่าง ๆ เช่น การทุ่มตลาด การอุดหนุน การกำหนดราคาต่ำเกินสมควร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำลายหรือขจัดคู่แข่งให้ออกไปจากตลาด และเมื่อไม่มีคู่แข่งแล้ว ผู้ประกอบการก็จะผูกขาดตลาด และสามารถกำหนดราคาสินค้าและบริการต่าง ๆ ไปในทางที่เอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค

2.2.2 การสมยอมการเสนอราคา (การฮั้ว) เป็นการที่ผู้เสนอราคาตั้งแต่สองคนขึ้นไปตกลงกระทำการร่วมกันในการเสนอราคา หรือเป็นการทำข้อตกลงในทางลับระหว่างผู้ประกอบการตั้งแต่สองรายขึ้นไปที่ประกอบธุรกิจประเภทเดียวกันหรือมีความเกี่ยวข้องกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันกันอย่างแท้จริงและเป็นธรรม ซึ่งเป็นการเอื้อประโยชน์

---

[12]โสพส วัฒนศิลป์. (2543). ***มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรมในธุรกิจการค้าบริการ : ศึกษาเปรียบเทียบเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบต่อธุรกิจขนส่งทางทะเล***. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 23 – 25.

แก่ผู้เสนอราคารายหนึ่งหรือหลายรายให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญา หรือเพื่อผลประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดระหว่างผู้เสนอราคาด้วยกัน การฮั้วกันนั้นเกิดขึ้นในธุรกิจเกือบทุกระบบ เช่น การฮั้วกันในการตั้งราคาสินค้าหรือบริการ ซึ่งเกิดจากบริษัทรายใหญ่ในตลาดร่วมมือกันในการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการ เพื่อให้ได้ประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย เพราะหากมีการแข่งขันกันจะทำให้ไม่สามารถทำกำไรสูงสุดได้ เนื่องจากผู้บริโภคมีทางเลือกในการซื้อสินค้าและบริการได้โดยอิสระ แต่เมื่อมีการฮั้วกันกำหนดราคาสินค้าหรือบริการจะทำให้ทุกฝ่ายได้ผลประโยชน์ร่วมกันโดยไม่ต้องกังวลว่าอีกฝ่ายจะใช้กลยุทธ์ในการลดราคาสินค้าหรือบริการเพื่อโต้ตอบการตลาด ซึ่งกรณีดังกล่าวถือว่าเป็นการทุจริตที่ก่อให้เกิดการผูกขาด และเกิดความเสียหายต่อประชาชนและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอย่างร้ายแรง

3. ผลเสียที่เกิดจากการผูกขาด

การผูกขาดทำให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ดังนี้

3.1 ผู้ประกอบการสามารถเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคได้ กล่าวคือ ทำให้ผู้บริโภคต้องจ่ายเงินในการซื้อสินค้าหรือบริการในราคาที่เพิ่มขึ้นกว่าปกติ เนื่องจากผู้ประกอบที่เป็นผู้ผูกขาดได้ลดปริมาณการผลิตสินค้าหรือบริการ และขึ้นราคาสินค้าหรือบริการในตลาด

3.2 สูญเสียโอกาสในการพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพสินค้าหรือบริการ กล่าวคือ เมื่อไม่มีการแข่งขันทางการค้า ผู้ผูกขาดจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาหรือปรับปรุงคุณภาพของสินค้าหรือบริการให้ดีขึ้น จึงทำให้ผู้บริโภคไม่มีทางเลือกและต้องจำยอมซื้อสินค้าหรือบริการดังกล่าวและเป็นผลให้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดถูกใช้ไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

3.3 การผูกขาดทำให้การค้าของประเทศไม่พัฒนา และก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้ของประชาชนในประเทศ รวมทั้งเป็นการทำลายเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ

3.4 ผลผลิตที่นำออกมาจำหน่ายในตลาดอาจมีจำนวนไม่พอเพียงต่อความต้องการของประชาชนหรือผู้บริโภค เนื่องจากกำลังการผลิตถูกนำไปใช้อย่างไม่เต็มประสิทธิภาพของการผลิต

2.1.4 การทุ่มตลาด

การทุ่มตลาดเป็นการขายสินค้าในราคาที่ต่ำกว่ามูลค่าปกติ หรือเป็นการขายในราคาที่ขาดทุน เมื่อมีการทุ่มตลาดสำเร็จและครองส่วนแบ่งการตลาดทั้งหมด จึงทำให้สามารถกำหนดราคาสินค้าหรือบริการให้สูงขึ้นเพื่อชดเชยในส่วนที่ขาดทุนในช่วงที่ทำการทุ่มตลาด จนในที่สุดจึงกลายเป็นผู้ผูกขาดทางการค้ารายเดียว และผลที่ตามมาคือ ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ต้องอุปโภคและบริโภคสินค้าหรือบริการที่มีราคาสูงขึ้น โดยการทุ่มตลาด นั้น สามารถ

แบ่งสาระสำคัญออกเป็น 3 กรณี คือ 1. การทุ่มตลาดภายในประเทศ 2. การทุ่มตลาดระหว่างประเทศ และ 3. การทุ่มตลาดภายใต้กฎเกณฑ์ขององค์การค้าโลก ดังต่อไปนี้

1. การทุ่มตลาดภายในประเทศ

เป็นกรณีที่ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการผลิตสินค้าหรือบริการออกขายในราคาต่ำกว่าราคาที่ควรจะเป็นในตลาดภายในประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดหรือทำลายคู่แข่งภายในประเทศให้ออกไปจากตลาด เมื่อไม่มีคู่แข่งแล้วจะทำให้ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการดังกล่าวเป็นผู้ผูกขาดตลาด ซึ่งสามารถกำหนดปริมาณและราคาของสินค้าหรือบริการได้อย่างอิสระโดยปราศจากแรงกดดันของตลาด การทุ่มตลาดถือว่าเป็นการแข่งขันการค้าที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นการบิดเบือนกลไกทางตลาด และทำให้ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการสามารถเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคได้ เนื่องจากการผูกขาดทำให้ผู้บริโภคไม่มีทางเลือก จึงต้องซื้อสินค้าในราคาที่สูงกว่าราคาที่ควรจะเป็น

2. การทุ่มตลาดระหว่างประเทศ

การทุ่มตลาด (Dumping) หมายถึง การขายสินค้าในตลาดต่างประเทศในราคาที่ต่ำกว่ามูลค่าปกติหรือราคาขายภายในประเทศ หรือการขายในราคาขาดทุน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระบายสินค้าส่วนเกินที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวออกนอกประเทศ หรือเพื่อขจัดคู่แข่งในตลาดต่างประเทศ หรือเป็นการโต้ตอบการกระทำของคู่แข่ง ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางการค้า เนื่องจากมีการเลือกปฏิบัติในด้านราคาระหว่างสินค้าส่งออกและสินค้าภายในประเทศ ทำให้ราคาสินค้าไม่เคลื่อนไหวไปตามกลไกของตลาด[13]

การทุ่มตลาดนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากสาเหตุที่สำคัญ[14] ดังนี้

2.1 ต้องการเพิ่มส่วนแบ่งตลาดในตลาดต่างประเทศ เนื่องจากมีคู่แข่งจากประเทศอื่นครองส่วนแบ่งตลาดอยู่ จึงขายสินค้าในระดับต่ำเพื่อแย่งผู้บริโภค ประกอบกับไม่มีการแข่งขันทางการค้าในประเทศตนเอง เพราะรัฐบาลมีนโยบายกีดกันทางการค้าทำให้ประเทศอื่นไม่สามารถเข้ามาแข่งขันทางการค้าได้

2.2 เพื่อลดต้นทุนการผลิตต่อหน่วย จึงผลิตสินค้าในปริมาณมากเพื่อประหยัดขนาดการผลิต และระบายสินค้าส่วนที่เหลือไปตลาดต่างประเทศ วิธีการนี้ทำให้ผู้ส่งออกไม่ต้องตัดราคาสินค้าภายในประเทศแต่ส่งออกไปยังตลาดต่างประเทศในราคาที่ต่ำกว่าทุน

---

[13]ทัชชมัย ฤกษะสุต. (2551). ***แกตต์และองค์การการค้าโลก (WTO)*** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 107 – 108.

[14]รุ่งทิวา จันทร์นอบน้อม. (2553). ***ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาส่วนเหลื่อมการทุ่มตลาดภายใต้กฎเกณฑ์องค์การการค้าโลก***. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 9.

2.3 ต้องการเงินตราต่างประเทศ ซึ่งมักใช้ในประเทศที่มีรายได้หลักจากการส่งออกเพื่อเปิดตัวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลกโดยอาศัยตลาดการส่งออกเป็นสำคัญ เนื่องจากสินค้าของผู้ส่งออกยังไม่เป็นที่รู้จักของตลาดต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องขายหรือจำหน่ายในราคาต่ำเพื่อจูงใจผู้บริโภค และนำเงินตราต่างประเทศที่ได้จากการขายสินค้าหรือบริการดังกล่าวนั้นไปประกอบกิจการหรือลงทุนในด้านอื่น

3. การทุ่มตลาดภายใต้กฎเกณฑ์ขององค์การค้าโลก

การทุ่มตลาดตามความหมายของแกตต์ หมายถึง การที่ประเทศหนึ่งส่งสินค้าเข้าไปขายยังอีกประเทศหนึ่งในราคาที่ต่ำกว่าค่าปกติ โดยคำว่า “ค่าปกติ” คือ ราคาสินค้าที่ธุรกิจขายในทางการค้าปกติในตลาดของประเทศตนเอง โดยแกตต์มิได้ห้ามประเทศต่าง ๆ ทำการทุ่มตลาด เนื่องจากเมื่อคำนึงถึงสภาพความเป็นจริง การที่สินค้ามีราคาถูก ผู้ที่จะได้ประโยชน์จากการทุ่มตลาดโดยตรง คือ ผู้บริโภคในประเทศผู้นำเข้า และผู้ผลิตในประเทศผู้นำเข้าที่ใช้สินค้านั้นเป็นวัตถุดิบ แต่เมื่อพิจารณาในด้านผู้ประกอบการที่ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันในประเทศผู้นำเข้า จะเห็นได้ว่าการที่สินค้ามีราคาถูกนั้น เกิดจากการกระทำที่ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันที่เท่าเทียมกัน ดังนั้น เพื่อปรับสภาพการแข่งขัน แกตต์จึงได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 6 ความสรุปว่า “หากการทุ่มตลาดนั้นก่อให้เกิดหรือคุกคามที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออุตสาหกรรมซึ่งผลิตสินค้านั้นในประเทศผู้นำเข้า หรือก่อให้เกิดการชะงักงันในการตั้งตัวของอุตสาหกรรมนั้นในประเทศผู้นำเข้า ประเทศผู้นำเข้ามีสิทธิที่จะเก็บภาษีเพื่อตอบโต้การทุ่มตลาดซึ่งเก็บได้อย่างเลือกปฏิบัติ” จึงอาจกล่าวได้ว่า การเก็บภาษีตอบโต้นี้เป็นข้อยกเว้นอย่างหนึ่งของแกตต์ในเรื่องการห้ามเลือกปฏิบัติ แต่จะเก็บภาษีตอบโต้ได้ไม่เกินส่วนต่างของราคาที่ทุ่มตลาดกับค่าปกติ มิฉะนั้นจะเป็นการตั้งกำแพงภาษีขึ้นมาใหม่เกินกว่าความประสงค์ของแกตต์ที่ต้องการเพียงปรับสภาพให้ประเทศคู่ค้าอยู่บนพื้นฐานการแข่งขันที่เท่าเทียมกันเท่านั้น[15] โดยหลักการปฏิบัติแบ่งออกได้เป็น 2 หลักการที่สำคัญ[16] คือ

3.1 หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (most – favored – nation treatment : MFN) คือ ประเทศสมาชิกได้ให้สิทธิประโยชน์หรือใช้มาตรการทางการค้าเกี่ยวกับการนำเข้าหรือส่งออกสินค้าแก่ประเทศสมาชิกใดก็ตามก็จะต้องให้สิทธิประโยชน์หรือปฏิบัติการใด ๆ แก่สินค้าชนิดเดียวกันต่อประเทศสมาชิกอื่นด้วย และจะต้องให้โดยทันทีปราศจากเงื่อนไข

3.2 หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (national treatment) คือ เมื่อสินค้าได้ผ่านพิธีศุลกากรเข้ามายังประเทศนำเข้าแล้ว จะต้องได้รับการปฏิบัติไม่ด้อยไปกว่าการปฏิบัติต่อสินค้า

---

[15]ทัชชมัย ฤกษะสุต. ***อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 13***. หน้า 176.

[16]รุ่งทิวา จันทร์นอบน้อม. ***อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 14***. หน้า 38 - 39.

ภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการใช้มาตรการทางภาษี การออกกฎระเบียบทางการค้า เป็นต้น ซึ่งเป็นการประกันว่าสิทธิประโยชน์ประเทศสมาชิกได้รับจะไม่เสื่อมเสียไปจากมาตรการภายในของประเทศนำเข้า

ต่อมาได้มีการเสนอแก้ไขและปรับปรุงหลักการทุ่มตลาดในการเจรจารอบอุรุกวัย เพื่อควบคุมการใช้มาตรการตอบโต้ให้เกิดความโปร่งใส ชัดเจน และคาดหมายได้ โดยมีการจัดทำ “ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรา 6 ของแกตต์ 1994” ซึ่งมีหลักการว่า หากประเทศใดจะทำการตอบโต้การทุ่มตลาดจะต้องทำการพิสูจน์เงื่อนไข 2 เรื่อง[17] ดังต่อไปนี้

1. มีการทุ่มตลาดเกิดขึ้น โดยเปรียบเทียบราคาส่งออกกับมูลค่าปกติ

2. มีความเสียหายเกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมภายในประเทศ ซึ่งเป็นผลมาจากการนำเข้าสินค้าทุ่มตลาดนั้น โดยความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรา 6 ของแกตต์ 1994 ดังกล่าวได้ตีความหมายของความเสียหายไว้ 3 กรณี คือ

2.1 กรณีความเสียหายอย่างมากต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ

2.2 กรณีการคุกคามว่าจะเกิดความเสียหายกับอุตสาหกรรมภายในประเทศ

2.3 กรณีการชะงักงันอย่างรุนแรงในการจัดตั้งอุตสาหกรรมเช่นว่านั้น

การตีความหมายของความเสียหาย ทั้ง 3 กรณีดังกล่าวจะต้องปรากฏความชัดเจนและมีหลักฐานมาสนับสนุนได้ เช่น ราคาสินค้าที่นำเข้าต่ำกว่าราคาสินค้าที่เหมือนกันในตลาดอย่างมากหรือไม่ รวมทั้งให้พิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในด้านเศรษฐกิจด้วย

2.1.5 การอุดหนุน

การอุดหนุน เป็นกรณีที่รัฐให้การช่วยเหลือหรือสนับสนุนต่อผู้ผลิตหรือผู้ส่งออกทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของสินค้าหรือบริการ การอุดหนุนเป็นการอุดช่องว่างของการทุ่มตลาด ซึ่งการอุดหนุนมีหลักการที่คล้ายกับการทุ่มตลาด คือ การทำให้สินค้าหรือบริการมีราคาถูกลง และสามารถขายสินค้าหรือบริการได้มากกว่าผู้ผลิตรายอื่น แต่มีความแตกต่างกับการทุ่มตลาด คือ การอุดหนุนไม่ใช่ขายสินค้าในราคาที่ต่ำกว่ามูลค่าปกติหรือเป็นการขายในราคาที่ขาดทุน แต่เป็นกรณีที่ได้รับการช่วยเหลือหรือสนันสนุนจากรัฐ โดยมีรูปแบบต่าง ๆ เช่น การให้เป็นเงินสดโดยตรง การยกเว้นภาษี การให้สินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ซึ่งส่งผลให้ลดต้นทุนในการผลิตหรือมีต้นทุนในการผลิตที่ต่ำกว่าคู่แข่ง จึงสามารถขายสินค้าและบริการได้ในราคาที่ต่ำกว่าคู่แข่ง และยังมีกำไรจากการขายสินค้าและบริการดังกล่าวนั้นอยู่ ซึ่งถือว่าเป็นการแข่งขันการค้าที่ไม่เป็นธรรมและเป็นการบิดเบือนกลไกทางตลาดเช่นกัน โดยการอุดหนุน

---

[17]ทัชชมัย ฤกษะสุต. ***อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 13***. หน้า 111 - 113.

สามารถแบ่งสาระสำคัญออกเป็น 3 กรณี คือ 1. การอุดหนุนภายในประเทศ 2. การอุดหนุนการส่งออก และ 3. การอุดหนุนภายใต้กฎเกณฑ์ขององค์การค้าโลก ดังนี้

1. การอุดหนุนภายในประเทศ

เป็นกรณีที่รัฐให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้ผลิต โดยมิได้ทำให้ราคาของสินค้าหรือบริการต่ำลง แต่เป็นการพยุงราคาสินค้าและบริการให้สูงขึ้น เพื่อให้ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการดำรงอยู่ในตลาดนั้นได้ต่อไป เช่น การรับประกันราคาข้าว การจำนำข้าว การให้สินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ดังนั้น การอุดหนุนภายในประเทศจึงเป็นสิ่งที่รัฐสามารถกระทำได้ และถือว่ามีความจำเป็นที่รัฐจะต้องให้การช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แต่อย่างไรก็ดี หากเป็นการอุดหนุนที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือส่งผลให้กลไกทางตลาดของการค้าระหว่างประเทศบิดเบือนไป กรณีดังกล่าวจะไม่สามารถกระทำได้ เพราะถือว่าเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย

2. การอุดหนุนการส่งออก

เป็นกรณีที่รัฐให้การช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของสินค้าหรือบริการ กล่าวคือ ให้สามารถขายสินค้าหรือบริการได้ในราคาที่ต่ำกว่าคู่แข่งต่างประเทศโดยไม่ขาดทุน

3. การอุดหนุนภายใต้กฎเกณฑ์ขององค์การค้าโลก

แกตต์ 1974 ได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการอุดหนุน และการเยียวยาการอุดหนุนโดยการเก็บอากรตอบโต้ไว้ในมาตรา 6 และมาตรา 16 ของแกตต์ 1947 และได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวหลายครั้ง ซึ่งครั้งที่สำคัญ คือ การเจราจารอบอุรุกวัย โดยการเจรจาดังกล่าวก่อให้เกิดความตกลงที่เรียกว่า “ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ 1994 (WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures : SCM)” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดรูปแบบของการอุดหนุนและการใช้มาตรการตอบโต้การอุดหนุนในระหว่างประเทศภาคีสมาชิกขององค์การการค้าโลกให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน รวมทั้งยังถือเป็นกรอบปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ ด้วย โดยมีหลักเกณฑ์ของความตกลงที่สำคัญ[18] ดังนี้

3.1 นิยามของการอุดหนุน โดยความหมายของการอุดหนุนโดยทั่วไป คือ การที่รัฐบาลให้เงินช่วยเหลือ เงินให้เปล่าหรือผลประโยชน์ทางการเงินแก่การผลิต โรงงาน หรือ

---

[18]ปรีชญา ฉัตรกุลฯ มหารัศมี. (2548). ***ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ : ศึกษากรณีพิพาทเรื่อง The Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada Agreement on Subsidies and Countervailing Measures : A Case Study on the Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada***. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 3 - 17.

การจำหน่ายสินค้าหรือบริการ บางรูปแบบการอุดหนุนจะเป็นการให้เงินสดโดยตรง การเครดิตภาษี เงินกู้ที่ยกให้ และการบริการสาธารณูปโภค การแทรกแซงของรัฐบาลในตลาดโดยการอุดหนุนแก่บริษัทที่ผลิตหรือขายสินค้าในต่างประเทศซึ่งเป็นการบิดเบือนการแข่งขันในทางการค้าระหว่างประเทศ

3.2 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการให้ความช่วยเหลือของรัฐที่ถือว่าเป็นการอุดหนุนภายใต้ข้อตกลง SCM คือ

3.2.1 การให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงิน (Financial Contribution) ซึ่งความช่วยเหลือทางการเงินสามารถทำได้หลายรูปแบบ เช่น การให้การสนับสนุนเงินทุนโดยตรงในรูปแบบของเงินให้เปล่า เงินกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยพิเศษและการที่รัฐซื้อหุ้นในกิจการของบริษัท หรือความสามารถในการโอนทุนหรือหนี้สินโดยตรง (การประกันเงินกู้) หรือการให้การสนับสนุนทางด้านต้นทุนทางอ้อม เช่น สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรต่าง ๆ หรือการให้สินค้าหรือบริการที่นอกเหนือไปจากสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันเป็นหน้าที่ของรัฐอยู่แล้ว เช่น รัฐสร้างถนนตัดตรงไปยังโรงงาน หรือการรับซื้อหรือการจัดหาสินค้าโดยรัฐบาล หรือการสนับสนุนหรือการอุดหนุนทางด้านราคา คือ การพยุงราคาหรือรายได้

3.2.2 การอุดหนุนที่มาจากหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่รัฐมอบหมาย เช่น การที่รัฐบาลจากประเทศ A ได้ให้ธนาคารเอกชนรายหนึ่งเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินด้วยการให้กู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำซึ่งถือว่าเป็นการอุดหนุนจากรัฐบาลเช่นเดียวกัน

3.2.3 การก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อผู้ได้รับการอุดหนุน ซึ่งหมายถึง การที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมนอกเหนือไปจากประโยชน์ที่บริษัทเอกชนพึงได้ตามกลไกของตลาด เช่น ถ้าอัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินกู้ คือ อัตราร้อยละ 11 แต่รัฐบาลให้ภาคเอกชนกู้ในอัตราร้อยละ 7 จากตัวอย่างนี้ “ประโยชน์ คือ ส่วนต่างระหว่างดอกเบี้ยในตลาดเงินกู้กับอัตราดอกเบี้ยที่รัฐให้ภาคเอกชนกู้ นั้นคือ อัตราร้อยละ 4”

3.2.4 การให้โดยเจาะจง ได้แก่ การให้โดยเจาะจงแก่วิสาหกิจหรืออุตสาหกรรม กลุ่มวิสาหกิจหรืออุตสาหกรรม หรือวิสาหกิจที่อยู่ในเขตภูมิภาคโดยเฉพาะ

เมื่อได้ศึกษาแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้าแล้ว ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นกฎหมายเศรษฐกิจที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นกลไกหลักในการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันทางการค้าเป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม ซึ่งเป็นการป้องกันการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ ป้องกันการกระทำที่เป็นการผูกขาด ควบคุมผู้ประกอบการหรือธุรกิจไม่ให้กระทำการใด ๆ อันเป็นการจำกัดการแข่งขันทางการค้าหรือใช้อำนาจเหนือตลาดไปในทางไม่ชอบ ซึ่งเป็นการให้ความคุ้มครองทั้งแก่ผู้บริโภค และผู้ประกอบ

ธุรกิจด้วยกัน เพราะเมื่อตลาดมีการแข่งขันสมบูรณ์จะทำให้ผู้ประกอบการสามารถเสนอขายสินค้าหรือบริการหรือจะออกจากตลาดได้โดยอิสระ รวมถึงให้ความสำคัญในการพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพสินค้าหรือบริการของตนเองให้ดีขึ้นเพื่อให้ผู้บริโภคพอใจและเลือกซื้อสินค้าหรือบริการของตนเอง และในขณะเดียวกันผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อสินค้าหรือบริการในราคาที่เหมาะสม ซึ่งทำให้การประกอบธุรกิจดำเนินไปโดยเสรีอย่างแท้จริง

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ และเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุนในประเทศให้ดีมากขึ้น เนื่องจากนโยบายด้านการแข่งขันทางการค้ามีความสัมพันธ์กับการลงทุน โดยปัจจุบันการขยายตัวของเศรษฐกิจและการค้าในตลาดโลกมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment : FDI) มีบทบาทสำคัญที่ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนำมาซึ่งเทคโนโลยี เงินทุน กรรมวิธีการผลิต วิทยาการ ความรู้ในการจัดองค์กรและทักษะในการบริหารจัดการ และการจ้างแรงงาน โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งมีความต้องการเงินลงทุนจากต่างประเทศ เพื่อนำไปใช้กระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทำให้ประเทศเหล่านี้ต่างพยายามดำเนินการต่าง ๆ เพื่อจูงใจให้นักลงทุนต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศของตน ฉะนั้น หากประเทศใดมีกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าที่มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้เกิดสถาบันในการดูแลให้การแข่งขันทางการค้ามีความเป็นธรรม หรือสนับสนุนให้มีการดำเนินกิจกรรมทางการค้าของประเทศอย่างเสรี มีความทันสมัย คล่องตัวและสามารถแข่งขันได้ในทุกสถานการณ์ก็จะทำให้ประเทศนั้นมีความได้เปรียบประเทศอื่น ๆ เนื่องจากเป็นการทำให้นักลงทุนจากต่างประเทศมีความเชื่อมั่นมากยิ่งขึ้นว่าตนจะได้รับการคุ้มครอง หรือมีความมั่นคงในการลงทุนในประเทศดังกล่าว

2.2 รัฐวิสาหกิจของประเทศไทยและต่างประเทศ

แนวคิดในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ นั้น เกิดจากการที่รัฐประสงค์จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และต้องอาศัยเงินทุนเป็นจำนวนมากเพื่อนำไปลงทุนในกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะด้านการบริการสาธารณะ การสาธาณูปโภคและสาธารณูปการ หรือการจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เนื่องจากกิจการเหล่านี้ไม่อยู่ในวิสัยที่เอกชนจะรับผิดชอบหรือยังไม่พร้อมที่จะลงทุนได้ รัฐจึงต้องเข้าไปดำเนินการเอง ฉะนั้น การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจึงถือเป็นตัวแทนของรัฐในการพัฒนาประเทศหรือในท้องถิ่นที่ไม่เจริญ เนื่องจากเอกชนไม่สนใจที่จะเข้าไปดำเนินการ หรือเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาในด้านต่าง ๆ ภายในประเทศ โดยรัฐวิสาหกิจในแต่ประเทศจะมีลักษณะและความหมายที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับแนวความคิด ระบบ

การปกครอง วัฒนธรรม ภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงภายในของประเทศ โดยผู้เขียนได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 หัวข้อ คือ 2.2.1 รัฐวิสาหกิจของประเทศไทย และ 2.2.2 รัฐวิสาหกิจของต่างประเทศ ดังนี้

2.2.1 รัฐวิสาหกิจของประเทศไทย

ในการศึกษารัฐวิสาหกิจของประเทศไทย นั้น ผู้เขียนได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 7 หัวข้อ คือ 1. ลักษณะและความหมายของรัฐวิสาหกิจ 2. ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ 3. ประเภทของรัฐวิสาหกิจ 4. การจัดโครงสร้างทั่วไปของรัฐวิสาหกิจ 5. การควบคุมกำกับดูแลและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง 6. การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และ 7. การสิ้นสุดองค์กร โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. ลักษณะและความหมายของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจของประเทศไทยเป็นกิจการของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีลักษณะการดำเนินงานหรือการบริหารจัดการเช่นเดียวกับภาคเอกชน และมีรัฐเป็นเจ้าของหรือถือหุ้นข้างมาก โดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย และรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นโดยรัฐเข้าไปซื้อหุ้น ดังนี้

1.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย เป็นกรณีที่จัดตั้งมาจากทุนของรัฐโดยการตรากฎหมายจัดตั้ง เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่หรือภารกิจหลักในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณูปโภคที่สำคัญของประเทศ และในการยุบเลิกหรือสิ้นสุดองค์กรของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะต้องมีการตรากฎหมายเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

1.2 รัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นโดยการที่รัฐเข้าไปซื้อหุ้น เป็นกรณีที่รัฐเข้าไปดำเนินการหรือประกอบธุรกิจร่วมกับธุรกิจภาคเอกชน หรือประกอบกิจการเสมือนเป็นบริษัทเอกชน โดยการเข้าไปร่วมทุนหรือเข้าไปซื้อหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบของทุนหรือของหุ้นทั้งหมด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทมหาชน จำกัด ทั้งที่ได้จดทะเบียนและไม่ได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย รัฐวิสาหกิจประเภทนี้หากแปลงสภาพหรือยุบเลิกองค์กรสามารถกระทำได้โดยการขายหุ้นที่รัฐเป็นผู้ถืออยู่ ซึ่งจะแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย คือ ไม่ต้องตรากฎหมายเพื่อยกเลิกรัฐวิสาหกิจนั้นอีกแต่อย่างใด

รัฐวิสาหกิจของประเทศไทยมีภารกิจหลักในการพาณิชย์ที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมและการค้าซึ่งการให้บริการจะอาศัยความตกลงหรือความสมัครใจในการเข้ารับบริการจากรัฐมากกว่าการที่รัฐจะใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียว และภารกิจดังกล่าวส่งผลให้รัฐวิสาหกิจต้องมีการบริหารงาน

ที่มีความอิสระและคล่องตัว สามารถการปรับเปลี่ยนนโยบายของตนเองให้เหมาะสมกับกลไกตลาด โดยรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยมีลักษณะเฉพาะ[19] ดังนี้

1. รัฐวิสาหกิจเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากส่วนราชการ มีความอิสระในด้านการเงินและการบริหารงาน

2. ภารกิจที่รัฐวิสาหกิจต้องรับผิดชอบดำเนินการ ได้แก่ ภารกิจอุตสาหกรรมและการค้า เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของอุตสาหกรรมและการค้าให้เติบโตและสอดรับกับสังคมสมัยใหม่ หรือดำเนินธุรกิจในกิจการที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคที่สำคัญของประเทศ

3. การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจจะดำเนินภารกิจที่มีค่าตอบแทนในการให้บริการเพื่อใช้ในการดำเนินงานและขยายกิจการในการให้บริการอย่างทั่วถึง และไม่ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินซึ่งจำเป็นต้องนำไปใช้จ่ายในภารกิจพื้นฐานของรัฐ ดังนั้น องค์กรที่รับผิดชอบภารกิจเหล่านี้จึงต้องดำเนินการในเชิงพาณิชย์ กล่าวคือ จะต้องสามารถดำรงอยู่ได้จากค่าตอบแทนในการขายสินค้าหรือบริการ และใช้อำนาจมหาชนน้อยที่สุด โดยยึดหลักความสมัครใจของผู้รับบริการ

4. โดยที่การจัดตั้งมาจากทุนของรัฐ การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจจึงต้องอยู่ภายใต้ระบบการกำกับดูแล เพื่อรัฐจะได้ตรวจสอบผลการดำเนินการในด้านความคุ้มค่าทางการเงินและประสิทธิภาพในการประกอบกิจการ

สำหรับความหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น ประเทศไทยได้ให้ความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น

1. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502[20]

มาตรา 4 ได้บัญญัติความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ว่า

“ก. องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

ข. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ค. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ง. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

---

[19]อัชพร จารุจินดา. (ม.ป.ป.). ***คู่มือกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน***. หน้า 4.

[20]พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502. (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ”) มาตรา 4.

จ. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ"

2. พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518[21]

มาตรา 4 ได้บัญญัติความหมายของ "รัฐวิสาหกิจ" ไว้ว่า

"(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้นและหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มิใช่ธุรกิจ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวงกรม หรือทบวงการเมือง ที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม"

3. พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521[22]

มาตรา 4 ได้บัญญัติความหมายของ "รัฐวิสาหกิจ" ไว้ว่า

"(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบหรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรมและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ"

---

[21]พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518. (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า "พ.ร.บ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ") มาตรา 4.

[22]พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521. (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า "พ.ร.บ. พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ") มาตรา 4.

4. พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543[23]

มาตรา 4 ได้บัญญัติความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ว่า

“(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ”

5. พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548[24]

มาตรา 4 ได้บัญญัติความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ว่า

“(ก) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัท จำกัด หรือบริษัท มหาชน จำกัดที่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจตาม (ก) หรือ (ข) หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ โดยให้คำนวณเฉพาะทุนตามสัดส่วนที่เป็นของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น”

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติทั้ง 5 ฉบับดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า หน่วยงานใดก็ตามไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือภาคเอกชน ถ้าหากรัฐเข้าไปถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบจะถือว่าเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ทั้งหมด ซึ่งกรณีดังกล่าวส่งผลให้รัฐวิสาหกิจมีจำนวนไม่แน่นอน ดังนั้น การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของจำนวนรัฐวิสาหกิจจึงต้องพิจารณาจากนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นประกอบด้วย นอกจากนี้ ในบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ดังกล่าวยังได้กำหนดความหมายไว้แตกต่างกัน ทั้งนี้ เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหรือการตรากฎหมายฉบับนั้น ๆ ฉะนั้น รัฐวิสาหกิจบางแห่งจึงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายฉบับหนึ่งแต่อาจไม่ได้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายอีกฉบับหนึ่งก็ได้ ดังนั้น ในการพิจารณาว่าองค์กรหรือหน่วยงานใด

---

[23]พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543. (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์”) มาตรา 4.

[24]พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548. (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ”) มาตรา 4.

เป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่นั้น นอกจากจะต้องพิจารณาความหมายตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณแล้ว ยังต้องพิจารณาตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ประกอบด้วย

2. ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจของประเทศไทยเกิดขึ้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา โดยคณะราษฎรได้ควบคุมอำนาจทางการเมือง ทางการทหาร และทรัพยากรทั้งหมดของรัฐในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมทุนของรัฐ และเป็นผู้ที่ออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนให้เกิดความชอบธรรมแก่การจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้น โดยคณะราษฎรได้นำทุนของรัฐไปสร้างรัฐวิสาหกิจ และบริษัทกึ่งราชการขึ้นจำนวนหนึ่งโดยรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และอยู่ภายใต้การบริหารงานของข้าราชการที่มาจากคณะราษฎร หรือบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับคณะราษฎร โดยคณะราษฎรได้สร้างรัฐวิสาหกิจทางการเงิน ได้แก่ ธนาคารเอเซีย ธนาคารมณฑล และบริษัทไทยเศรษฐกิจประกันภัย รัฐวิสาหกิจทางอุตสาหกรรม ได้แก่ บริษัทข้าวไทย บริษัทประมงไทย บริษัทเดินเรือไทย และบริษัทไทยเดินเรือทะเล สำหรับรัฐวิสาหกิจทางด้านพาณิชยกรรม ได้แก่ บริษัทค้าพืชผลไทย และบริษัทพืชกสิกรรม เป็นต้น และต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เพื่อบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญก้าวหน้า เพื่อจัดทำกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และกิจการที่มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ เพื่อดำเนินการด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม เพื่อตอบสนองความต้องการในด้านอุปโภคบริโภคของประชาชนให้เพียงพอ เพื่อประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับสงคราม เช่น เชื้อเพลิง รวมทั้งเพื่อดำเนินกิจการที่เป็นการบริการประชาชนที่ภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อมทั้งในด้านเงินทุนและความสามารถ นอกจากนี้ ได้มีการตรากฎหมายที่สำคัญในปี พ.ศ. 2496 เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ พระราชบัญญัติองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ที่ได้จัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นมาหลายแห่ง ซึ่งมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ องค์กรการขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การแบตเตอรี่ องค์การแก้ว และองค์การกำจัดน้ำเสีย เป็นต้น[25]

3. ประเภทของรัฐวิสาหกิจ[26]

---

[25]สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2555, 4 กุมภาพันธ์). ***ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ*** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.sepo.go.th.

[26]การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจในวิทยานิพนธ์นี้ เป็นเพียงการนำเสนอเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้มีจำนวนมากเกินไป แต่ในข้อเท็จจริงแล้ว การพิจารณาว่าองค์กรหรือหน่วยงานใดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่นั้น นอกจากต้องพิจารณาความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณแล้ว ยังต้องพิจารณาความหมายดังกล่าวตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ประกอบด้วย

การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจนั้น ได้มีการแบ่งไว้หลายระบบด้วยกัน ซึ่งในกรณีนี้ผู้เขียนขอนำเสนอการแบ่งประเภทตามกลุ่มรัฐวิสาหกิจโดยแยกเป็นรายสาขา และตามที่มาของกฎหมายจัดตั้ง ดังนี้

3.1 การแบ่งตามกลุ่มรัฐวิสาหกิจโดยแยกเป็นรายสาขา ซึ่งแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจได้เป็น 9 สาขา[27] ดังนี้

กลุ่มสาขารัฐวิสาหกิจ	**รายชื่อรัฐวิสาหกิจ**
1. สาขาขนส่ง มีจำนวน 10 แห่ง คือ	1. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย 2. การรถไฟแห่งประเทศไทย 3. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย 4. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ 5. บริษัท ขนส่ง จำกัด 6. การท่าเรือแห่งประเทศไทย 7. บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) 8. บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) 9. บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด 10. สถาบันการบินพลเรือน
2. สาขาพลังงาน มีจำนวน 4 แห่ง คือ	1. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย 2. การไฟฟ้านครหลวง 3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค 4. บริษัท ปตท จำกัด (มหาชน)
3. สาขาสื่อสาร มีจำนวน 4 แห่ง คือ	1. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) 2. บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) 3. บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด 4. บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)
4. สาขาสาธารณูปการ มีจำนวน 6 แห่ง คือ	1. การประปานครหลวง 2. การประปาส่วนภูมิภาค

[27]สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2555, 4 กุมภาพันธ์). ***การแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจแยกเป็นรายสาขา*** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.sepo.go.th.

กลุ่มสาขารัฐวิสาหกิจ	รายชื่อรัฐวิสาหกิจ
	3. องค์การจัดการน้ำเสีย 4. การเคหะแห่งชาติ 5. บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด 6. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
5. สาขาอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม มีจำนวน 7 แห่ง คือ	1. โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง 2. โรงงานไพ่ กรมสรรพสามิต 3. องค์การสุรา กรมสรรพสามิต 4. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล 5. โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 6. บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด 7. องค์การตลาด
6. สาขาเกษตร มีจำนวน 6 แห่ง คือ	1. องค์การสะพานปลา 2. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย 3. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร 4. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง 5. องค์การสวนยาง 6. องค์การคลังสินค้า
7. สาขาทรัพยากรธรรมชาติ มีจำนวน 3 แห่ง คือ	1. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ 2. องค์การสวนพฤกษศาสตร์ 3. องค์การสวนสัตว์ ในพระบรมราชูปถัมภ์
8. สาขาสังคมและเทคโนโลยี มีจำนวน 5 แห่ง คือ	1. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แห่งประเทศไทย 2. องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ 3. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย 4. การกีฬาแห่งประเทศไทย 5. องค์การเภสัชกรรม
9. สาขาสถาบันการเงิน มีจำนวน 10 แห่ง คือ	1. ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) 2. ธนาคารออมสิน

กลุ่มสาขารัฐวิสาหกิจ	รายชื่อรัฐวิสาหกิจ
	3. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ 4. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 5. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย 6. ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและย่อมแห่งประเทศไทย 7. บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย 8. บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม 9. ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย 10. สำนักงานธนานุเคราะห์

อนึ่ง ใน Web site ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจมิได้ระบุการจัดกลุ่มหรือแบ่งสาขาให้บริษัทซึ่งจัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกจำนวน 3 องค์กร คือ บริษัท ส่งเสริมธุรกิจเกษตรกรไทย จำกัด บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด และบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด ไว้แต่อย่างใด

3.2 การแบ่งตามที่มาของกฎหมายจัดตั้ง

กฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ระเบียบ และข้อบังคับ[28] ดังนี้

3.2.1 จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีจำนวน 8 แห่ง คือ

กฎหมายจัดตั้ง	รายชื่อรัฐวิสาหกิจ
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	1. บริษัท ขนส่ง จำกัด 2. บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด 3. บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด 4. บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด 5. บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด 6. บริษัท ส่งเสริมธุรกิจเกษตรกรไทย จำกัด

[28]สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง. (2554, 7 มกราคม). ***หน่วยงานของรัฐ : การจัดตั้งโครงสร้าง และการสิ้นสุดขององค์กร***. หน้า 27 - 31 .

กฎหมายจัดตั้ง	รายชื่อรัฐวิสาหกิจ
	7. บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด 8. บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด

3.2.2 จัดตั้งตามพระราชบัญญัติ มีจำนวน 32 แห่ง คือ

กฎหมายจัดตั้ง	รายชื่อรัฐวิสาหกิจ
1. พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501	การไฟฟ้านครหลวง
2. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
3. พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535	บริษัท ปตท จำกัด (มหาชน)
4. พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
5. พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494	การรถไฟแห่งประเทศไทย
6. พระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494	การท่าเรือแห่งประเทศไทย
7. พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535	บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
8. พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535	บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)
9. พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535	บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
10. พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535	บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)
11. พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510	การประปานครหลวง
12. พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522	การประปาส่วนภูมิภาค
13. พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537	การเคหะแห่งชาติ
14. พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
15. พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496	องค์การสะพานปลา

กฎหมายจัดตั้ง	รายชื่อรัฐวิสาหกิจ
16. พระราชบัญญัติสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503	สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง
17. พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517	สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
18. พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
19. พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528	การกีฬาแห่งประเทศไทย
20. พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522	สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย
21. พระราชบัญญัติองค์การเภสัชกรรม พ.ศ. 2509	องค์การเภสัชกรรม
22. พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535	ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
23. พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489	ธนาคารออมสิน
24. พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
25. พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536	ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย
26. พระราชบัญญัติบรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534	บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม
27. พระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545	ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย
28. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
29. พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543	การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย
30. พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535	บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

กฎหมายจัดตั้ง	รายชื่อรัฐวิสาหกิจ
31. พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2489	ธนาคารอาคารสงเคราะห์
32. พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536	ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย

3.2.3 จัดตั้งตามพระราชกำหนด มีจำนวน 1 แห่ง คือ

กฎหมายจัดตั้ง	รายชื่อรัฐวิสาหกิจ
พระราชกำหนดบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2540	บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย

3.2.4 จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกา มีจำนวน 12 แห่ง คือ

กฎหมายจัดตั้ง	รายชื่อรัฐวิสาหกิจ
1. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
2. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. 2535	การบินพลเรือน
3. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย พ.ศ. 2538	องค์การจัดการน้ำเสีย
4. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์ พ.ศ. 2535	องค์การสวนพฤกษศาสตร์
5. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2514	องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย
6. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2517	องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร
7. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. 2504	องค์การสวนยาง

กฎหมายจัดตั้ง	รายชื่อรัฐวิสาหกิจ
8. พระราชกฤษฎีกาองค์การตลาด พ.ศ. 2496	องค์การตลาด
9. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2498	องค์การคลังสินค้า
10. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ. 2497	องค์การสวนสัตว์
11. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ พ.ศ. 2538	องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์
12. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499	องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

3.2.5 จัดตั้งตามระเบียบ มีจำนวน 3 แห่ง คือ

กฎหมายจัดตั้ง	รายชื่อรัฐวิสาหกิจ
1. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้งโรงงานไพ่ กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2535	โรงงานไพ่ กรมสรรพสามิต
2. ระเบียบจัดตั้งองค์การสุรา กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2506	องค์การสุรา กรมสรรพสามิต
3. ระเบียบบริหารงานโรงงานยาสูบ พ.ศ. 2516	โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง

3.2.6 จัดตั้งตามข้อบังคับ มีจำนวน 2 แห่ง คือ

กฎหมายจัดตั้ง	รายชื่อรัฐวิสาหกิจ
1. ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานสำนักงานสถานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ. 2517	สำนักงานสถานธนานุเคราะห์
2. ข้อบังคับโรงพิมพ์ตำรวจ กรมตำรวจ พ.ศ. 2508	โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

4. การจัดโครงสร้างทั่วไปของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้น เพื่อกระจายอำนาจในการให้บริการด้านต่าง ๆ ไปดำเนินการภายใต้วัตถุประสงค์เฉพาะด้าน โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

4.1 ด้านภารกิจ ได้รับมอบหมายภารกิจในการให้บริการเกี่ยวกับการพาณิชย์และการอุตสาหกรรมเป็นหลัก ทั้งนี้ ภายใต้วัตถุประสงค์เฉพาะด้านของแต่ละรัฐวิสาหกิจ

4.2 ด้านงบประมาณ มีความเป็นอิสระในด้านการเงิน ดำเนินภารกิจที่มีค่าตอบแทนการให้บริการ จึงไม่ใช้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน แต่หากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่ต้องได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบ้างเป็นครั้งคราวหรือบางส่วน รัฐจะจัดสรรให้ในรูปของเงินอุดหนุน

4.3 อำนาจบังคับเหนือประชาชน ในการให้บริการนั้น รัฐวิสาหกิจไม่ได้ใช้อำนาจมหาชน แต่เป็นเรื่องความสมัครใจของประชาชนในการเลือกที่จะขอรับบริการในเรื่องนั้น ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับการซื้อขายทั่วไป

4.4 ความสัมพันธ์กับรัฐ จะอยู่ภายใต้ระบบการกำกับดูแลของรัฐ เพื่อให้รัฐตรวจสอบผลการดำเนินงานในด้านความคุ้มค่าทางการเงิน และประสิทธิภาพในการประกอบกิจการ

4.5 การบริหารงาน รัฐวิสาหกิจมีการบริการงานที่คล่องตัว สามารถปรับเปลี่ยนนโยบายของตนเองให้เหมาะสมกับกลไกตลาดได้ โดยแยกโครงสร้างออกเป็น 3 ส่วน[29] ดังนี้

4.5.1 คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไป เช่น วางระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานในด้านต่าง ๆ การจัดการและการบริหารงานบุคลากร การให้ความเห็นชอบกับแผนการทำงาน รวมทั้งการกำหนดอัตราและการจัดเก็บค่าบริการต่าง ๆ

4.5.2 ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ

4.5.3 พนักงานรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่ในการดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจกำหนด

4.6 สิทธิพิเศษอื่น ๆ[30] เช่น

---

[29]คณะบุคคล นางณัฐนันทน์ อัศวเลิศศักดิ์ และคณะวิจัย. (2553). ***การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรภาครัฐที่มุ่งเน้นการดำเนินการในเชิงธุรกิจ***. รายงานการวิจัย. หน้า 24.

[30]รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ. (2555, 10 กุมภาพันธ์). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.pub-law.net.

4.6.1 สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากร เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐจึงให้ความช่วยเหลือทางอ้อมแก่รัฐวิสาหกิจด้วยการยกเว้นหรือลดภาระภาษีอากรให้แก่รัฐวิสาหกิจ

4.6.2 สิทธิพิเศษเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ เช่น รัฐให้หลักประกันแก่ทรัพย์สินว่าไม่อยู่ในข่ายของการบังคับคดี หรือการที่รัฐวิสาหกิจมีสิทธิพิเศษในการได้มาซึ่งทรัพย์สิน เช่น การเวนคืน หรือการกำหนดภาระในอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

4.6.3 สิทธิพิเศษในการจำกัดเสรีภาพในการดำเนินงานของเอกชนอื่น ได้แก่ การให้รัฐวิสาหกิจผูกขาดกิจการบางอย่างแต่ผู้เดียวโดยห้ามมิให้เอกชนดำเนินการ หรือการบังคับให้เอกชนผู้ต้องการดำเนินกิจการบริการสาธารณะจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐหรือรัฐวิสาหกิจก่อน

4.6.4 เอกสิทธิในการใช้อำนาจมหาชนอื่น เช่น อำนาจในการออกกฎระเบียบใช้บังคับแก่บุคคลอื่นฝ่ายเดียวหรืออำนาจในการห้ามดำเนินการใด ๆ ในขอบเขตหนึ่ง เช่น การห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างในเขตเดินสายไฟฟ้า

5. การควบคุมกำกับดูแลและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐบาล และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยมีกระบวนการ[31] ดังต่อไปนี้

5.1 คณะรัฐมนตรี ถือเป็นองค์กรสูงสุดในการตัดสินในเรื่องนโยบายและการบริหารรัฐวิสาหกิจ

5.2 คณะกรรมการที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น ทำหน้าที่ดูแลรัฐวิสาหกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนั้น ๆ เช่น คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ ทำหน้าที่ควบคุมเพดานการก่อหนี้ต่างประเทศและจัดสรรเงินกู้ให้รัฐวิสาหกิจ หรือคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและดูแลกิจการพลังงานของประเทศ

5.3 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ทำหน้าที่บริหารและพัฒนารัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ โดยการเสนอแนะนโยบายและมาตรการกำกับดูแล การประเมินผล และการพัฒนารัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจและสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ทรัพย์สินของรัฐ

5.4 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่วางแผนทิศทางพัฒนารัฐวิสาหกิจในภาพรวม พิจารณาแผนงาน โครงการและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งกำหนดหลักการให้รัฐวิสาหกิจเพื่อจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาที่จะขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

---

[31]คณะบุคคล นางณัฐนันทน์ อัศวเลิศศักดิ์ และคณะวิจัย. ***อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 28***. หน้า 24 - 25.

5.5 สำนักงบประมาณ ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนให้รัฐวิสาหกิจ

5.6 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีและรับรองฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ

5.7 กระทรวงแรงงานโดยคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้าง เช่น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน วันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง และสวัสดิการต่าง ๆ วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน

5.8 กระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ ทำหน้าที่ดูแลและกำหนดนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจในสังกัด และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนวิสาหกิจ

สำหรับกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจนั้น เริ่มตั้งแต่กฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจของแต่ละแห่งไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่รัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติตาม รัฐวิสาหกิจยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจอีก 2 ฉบับ คือ พรบ. คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจและพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542[32] รวมทั้งมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง[33] เช่น

1. พรบ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจ้างงาน สหภาพแรงงาน การแต่งตั้งคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์

2. กฎกระทรวง (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

3. กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545) ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

4. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2548 ที่กำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้องมีการจัดให้มีระบบบัญชีที่เหมาะสมตามหลักการบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป

5. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจำหน่ายหุ้นและซื้อหุ้นของส่วนราชการ พ.ศ. 2535

นอกจากกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว รัฐวิสาหกิจทุกแห่งยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานตามที่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนดและต้องดำเนินนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบแบบเฉพาะที่กำหนดขึ้นในแต่ละ

---

[32]พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542. (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ”)

[33]อุทัย ตันละมัย และพรพิพัฒน์ จูฑา. (2550). ***มูลค่าของตัวชี้วัดด้านการบริหารความเสี่ยงต่อผลการดำเนินงานในรัฐวิสาหกิจไทย***. รายงานการวิจัย. หน้า 3 - 24.

อุตสาหกรรม หรือในแต่ละสายธุรกิจ เช่น รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถานบันการเงินต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น

6. การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อปี 2538[34] เห็นชอบให้นำระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมาใช้ เพื่อติดตามและกำกับดูแลประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยมีการเชื่อมโยงเข้ากับระบบแรงจูงใจของพนักงานและคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และได้แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจได้มีการปรับปรุงระบบประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจเป็นระยะ เพื่อให้ระบบประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจมีความเหมาะสมกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ โดยในปี 2547 ได้มีการกำหนดเกณฑ์การประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ ในหัวข้อเรื่องการบริหารจัดการองค์กรขึ้น เพื่อผลักดันให้รัฐวิสาหกิจพัฒนาระบบการบริหารจัดการขององค์กรในด้านต่าง ๆ ให้ทัดเทียมกับมาตรฐานการบริหารจัดการองค์กรระดับสากล โดยได้คัดเลือกกระบวนงานหลัก 5 หัวข้อ ซึ่งมีความสำคัญและเป็นพื้นฐานของการบริหารจัดการองค์กรมาเป็นหัวข้อพิจารณาประเมินผล ประกอบไปด้วย

6.1 บทบาทของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

6.2 การบริหารความเสี่ยง

6.3 การควบคุมและตรวจสอบภายใน

6.4 การบริหารจัดการสารสนเทศ

6.5 การบริหารทรัพยากรบุคคล

ต่อมา ในปี 2550 คณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ ได้กำหนดให้มีการปรับปรุงระบบประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจอีกครั้ง เพื่อให้ระบบประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจมีมาตรฐาน สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ และเป็นเครื่องมือในการพัฒนารัฐวิสาหกิจไปสู่ความเป็นเลิศได้อย่างแท้จริง โดยได้มีคำสั่งคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ ที่ 7/2550 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการปรับปรุงระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงระบบประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ และคณะอนุกรรมการงานรัฐวิสาหกิจ

---

[34]สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2555, 14 กุมภาพันธ์). ***ระบบประเมินคุณภาพรัฐวิสาหกิจ (SEPA)*** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.sepo.go.th.

ได้เสนอให้ประยุกต์ระบบการประเมินตนเอง (Self Assessment Report : AR) และเกณฑ์การประเมินรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (Thailand Quality Award : TQA) เข้าเป็นส่วนหนึ่งในระบบประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจได้พิจารณาแล้วได้มีมติในการประชุมคณะกรรมการงานรัฐวิสาหกิจ ครั้งที่ 1/2551 เห็นชอบแนวทางการพัฒนาระบบประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจตามที่คณะอนุกรรมการปรับปรุงระบบประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจนำเสนอและกำหนดให้ทดลองใช้ระบบดังกล่าวในการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ ตั้งแต่ พ.ศ. 2551 เป็นต้นไป โดยใช้ชื่อว่า “ระบบประเมินคุณภาพรัฐวิสาหกิจ” (State Enterprise Performance Appraisal : SEPA) และกำหนดให้มีรัฐวิสาหกิจนำร่องประจำปี พ.ศ. 2551 จำนวน 3 แห่ง คือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้านครหลวง และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

นอกจากนี้ ยังได้มีคำสั่งคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ ที่ 30/2551 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการดูแลการประเมินคุณภาพรัฐวิสาหกิจ เพื่อกำกับดูแลการพัฒนาระบบ SEPA เพื่อให้เหมาะสมในการใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลรัฐวิสาหกิจต่อไป

7. การสิ้นสุดองค์กร

การสิ้นสุดองค์กรจะต้องมีกฎหมายยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น แต่โดยที่มาตรา 28 แห่ง พรบ. ทุนรัฐวิสาหกิจ ได้บัญญัติว่า ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ๆ ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า นอกจากมีกฎหมายยกเลิกรัฐวิสาหกิจแล้ว รัฐวิสาหกิจอาจสิ้นสภาพได้โดยมติของคณะรัฐมนตรี

2.2.2 รัฐวิสาหกิจของต่างประเทศ

วิวัฒนาการของการดำเนินการบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศในทวีปยุโรปได้เริ่มต้นมาเป็นเวลากว่า 4 ศตวรรษแล้ว และเหตุผลในการดำรงอยู่ของรัฐวิสาหกิจนั้นผูกพันกับแนวความคิดในทางเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งมีอิทธิพลในแต่ละยุคสมัย

โดยในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1980 การดำรงอยู่และเติบโตของรัฐวิสาหกิจเกี่ยวพันกับการปฏิวัติอุตสาหกรรม และเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นตัวกระตุ้นในกิจการรัฐวิสาหกิจมีการจัดตั้งและดำเนินการอย่างมากมาย แต่ภายหลังปี ค.ศ. 1980 แนวคิดเศรษฐกิจเสรีซึ่งในด้านหนึ่งมุ่งเน้นการลดบทบาทภาครัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ ประกอบกับความไร้ประสิทธิภาพในการประกอบการรัฐวิสาหกิจของรัฐ จึงเป็นสาเหตุสำคัญทำให้การดำรงอยู่ของกิจการรัฐวิสาหกิจเริ่มลดบทบาทลง โดยแสดงออกผ่านแนวคิดของนานาประเทศในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ[35]

---

[35]ศาสตรา โตอ่อน. (2546). ***ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสากิจในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ***. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 9.

สำหรับรัฐวิสหากิจของรัฐของสิงคโปร์ นั้น แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1. องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และ 2. บริษัทที่มีความสัมพันธ์กับรัฐบาล โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

1. องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย (Statutory Body) ประเทศสิงคโปร์ไม่ได้นิยามคำว่า “องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย” ไว้ชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายประกอบกับบริบทในกฎหมายต่าง ๆ สามารถสรุปได้ว่า เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายหรือภายใต้กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อดำเนินการสาธารณะ[36] ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

1.1 เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมิได้มีภารกิจเพื่อการพาณิชย์หรือการอุตสาหกรรมเป็นหลัก แต่จะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมีภารกิจด้านประโยชน์สาธารณะ และการบริหารจัดการทรัพยากรต่าง ๆ เป็นสำคัญ

1.2 การดำเนินการตามภารกิจ ส่วนใหญ่ไม่แข่งขันกับเอกชนหรือไม่ดำเนินภารกิจที่เป็นผลให้มีการผูกขาดกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งแต่อย่างใด ดังนั้น องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า[37]

1.3 ด้านงบประมาณ มีความเป็นอิสระด้านการเงิน ส่วนใหญ่จะไม่พึ่งพางบประมาณของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้เปิดช่องให้รัฐบาลสามารถช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายต่าง ๆ ได้ในกรณีที่จำเป็น และจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาเป็นรายกรณีไป[38] นอกจากนั้น องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายยังต้องผ่านการตรวจสอบในด้านงบประมาณจากผู้ตรวจสอบบัญชีกลาง (Auditor General) หรือผู้ตรวจสอบบัญชีที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

1.4 การใช้อำนาจเหนือประชาชน องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนในรูปแบบและระดับที่ต่าง ๆ กัน โดยมีอำนาจในการออกกฎ ข้อบังคับ เพื่อใช้บังคับกับเอกชนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้น เช่น Sentosa Development Corporation มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินและทะเลโดยรอบเกาะ Sentosa หากเอกชนต้องการเข้ามาทำประโยชน์หรือผ่านทางพื้นที่ดังกล่าวก็ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ออกโดยบริษัทดังกล่าว[39] เป็นต้น

---

[36]เช่น Section 33 Competition Act; Section 7A Statutory Corporations (Capital Contribution) Act.

[37]เช่น Section 33 (4) (b) Competition Act.

[38]เช่น Section 18 Accounting and Corporate Regulatory Authority Act; Section 12A Sentosa Development Corporation Act.

[39]Section 10 Sentosa Development Corporation.

1.5 ความสัมพันธ์กับรัฐ จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงต่าง ๆ ของสิงคโปร์ ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นด้านการเงินหรือนโยบายการบริหารจึงต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบและรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องด้วย

1.6 การบริหารงาน มีโครงสร้างการบริหารงานแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

1.6.1 ระดับนโยบาย ได้แก่ รัฐมนตรีผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายนั้น ๆ เป็นผู้กำหนดนโยบาย

1.6.2 ระดับบริหาร ได้แก่ ผู้บริหารขององค์กรต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ซึ่งปกติโครงสร้างขององค์กรจะอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการตามที่กฎหมายจัดตั้งได้บัญญัติไว้ โดยมีหน้าที่กำหนดมาตรการเพื่อดำเนินการตามนโยบาย

1.6.3 ระดับดำเนินการ มีหน้าที่ดำเนินมาตรการต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากระดับบริหาร แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมีความอิสระสูง ดังนั้น การกำหนดนโยบายจึงมีรูปแบบจากระดับล่างเสนอขึ้นไประดับบน เช่น ในหลายกรณีระดับบริหารสามารถเสนอนโยบายต่อรัฐมนตรีได้ รวมถึงกฎหมายยังให้อำนาจองค์กรต่าง ๆ สามารถออกกฎระเบียบเพื่อแก้ไขกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายได้ในบางสถานการณ์ หากเห็นสมควร[40]

1.7 สิทธิพิเศษอื่น ๆ องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ เช่น

1.7.1 การใช้อำนาจมหาชนเพื่อจำกัดเสรีภาพของเอกชน เช่น การออกและเพิกถอนใบอนุญาต[41] และการควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่[42] เป็นต้น

1.7.2 สิทธิพิเศษทางการเงิน องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายส่วนใหญ่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และองค์กรบางแห่งมีสิทธิพิเศษด้านภาษีและการนำส่งเงินภาษีด้วย

1.8 การยุบหรือเลิกองค์กร จะต้องตราเป็นกฎหมายเพื่อยกเลิกกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรนั้น ๆ

2. บริษัทที่มีความสัมพันธ์กับรัฐบาล (Government-linked Company) เป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินภารกิจด้านการค้าและอุตสาหกรรมของสิงคโปร์ ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายเอกชน ไม่มีสิทธิอำนาจพิเศษทางมหาชนใด ๆ และต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าเช่นเดียวกับกิจการของเอกชนอื่น ๆ จึงมีความแตกต่างกับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และบริษัทที่มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลสิงคโปร์มีเพียงบางแห่งเท่านั้นที่ถือหุ้น

---

[40]เช่น Section 18L (3), (4) Sentosa Development Corporation Act.

[41]Section 43 Jurong Town Corporation Act.

[42]Section 18 K Sentosa Development Corporation Act.

โดยรัฐบาลโดยตรง โดยส่วนใหญ่จะถือหุ้นโดยบริษัทลงทุนที่รัฐบาลสิงคโปร์ตั้งขึ้นมาอีกทอดหนึ่ง เช่น บริษัทเทมาเส็กโฮลดิ่งส์ (Temasek Holdings) บริษัทสิงคโปร์ แอร์ไลน์ (Singapore Airlines)

เนื่องจากบริษัทที่มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลของสิงคโปร์มีจำนวนมาก ประกอบกับสิทธิและอำนาจของบริษัทต่าง ๆ ไม่มีกฎหมายรองรับเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจของไทย ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอนำเสนอเฉพาะบริษัทลงทุนรายใหญ่ของสิงคโปร์ คือ เทมาเส็กโฮลดิ้งส์ (Temasek Holdings) เพื่อเป็นตัวอย่างของบริษัทที่มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลของสิงคโปร์ ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

2.1 เทมาเส็กโฮลดิ้งส์ (Temasek Holdings) มีลักษณะเป็นบริษัทที่กระทรวงพาณิชย์ของสิงคโปร์ถือหุ้นทั้งหมด

2.2 กฎหมายไม่ได้กำหนดนิยามของบริษัทที่มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลไว้ แต่ในรายงานของเทมาเส็กโฮลดิ้งส์ (Temasek Review) ได้ให้นิยามของบริษัทที่มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลไว้ว่า เป็นบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้นหรือมีอัตราส่วนการเป็นเจ้าของไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม และได้ควบคุมการออกเสียงส่วนใหญ่เอาไว้ ทั้งนี้ กว่าร้อยละ 80 ของบริษัทที่มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลจะมีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่หรือเกินร้อยละ 50

2.3 สถานะทางกฎหมายของบริษัทเทมาเส็กโฮลดิ้งส์ (Temasek Holdings) นั้นมีสถานะเป็นบริษัทเอกชน กล่าวคือ จดทะเบียนเป็นบริษัทตามกฎหมายบริษัทของสิงคโปร์ จึงมีสถานะไม่ต่างจากบริษัทเอกชนอื่น ๆ ทั่วไป แต่เนื่องจากเทมาเส็กเป็นบริษัทที่มีความสัมพันธ์กับรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์ถือหุ้นทั้งหมด ดังนั้น การดำเนินงานของบริษัทจะต้องรับผิดชอบหรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานาธิบดีของสิงคโปร์ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารและตัวแทนอำนาจจากประชาชนชาวสิงคโปร์ ซึ่งความรับผิดชอบดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นความรับผิดชอบตามหลักกฎหมายเอกชน โดยมีความรับผิดชอบหลัก ๆ 3 ด้าน ได้แก่

2.3.1 การแต่งตั้งหรือถอดถอนสมาชิกคนสำคัญในบอร์ดบริหารของเทมาเส็กโฮลดิ้งส์

2.3.2 การใช้เงินจากเงินสำรอง (Past Reserves of the Government)[43] บอร์ดบริหารของบริษัทเทมาเส็กโฮลดิ้งส์ จะต้องประกันว่าจะไม่มีการใช้เงินจาก Past Reserves ยกเว้น

---

[43]Article 142 (4) Constitution of the Republic of Singapore ให้นิยามของ Past Reserves ไว้ว่าเป็นเงินสำรองที่ไม่ได้เก็บสะสมในสมัยของรัฐบาลปัจจุบัน

"past reserves of the Government" means the reserves not accumulated by the Government during its current term of office, including accretions thereto deemed under clauses (1C) and (2) to be part thereof, but less such amount that is certified under clause (1A) (*b*) or such amount adjusted pro-rata based on the period a financial year falls partially within any current term of office of the Government.

ในกรณีที่ได้รับการอนุมัติจากประธานาธิบดี และจะต้องแสดงผลการดำเนินงานหรือชี้แจงรายละเอียดทุกครึ่งปี

2.3.3 การบริหารสินทรัพย์และจัดการภายใน ผู้บริหารของบริษัทเทมาเส็กโฮลดิ้งส์ จะต้องรับประกันในการบริหารสินทรัพย์ที่สำคัญให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และต้องมีการลงทุนภายใต้ราคาตลาดที่ยุติธรรม

นอกจากนี้ บอร์ดบริหารของเทมาเส็กโฮลดิ้งส์ ยังมีอำนาจเต็มในการตัดสินใจบริหารงาน การลงทุน และกำหนดนโยบายของบริษัทได้ด้วย เนื่องจากบริษัทมีจุดมุ่งหมายเพื่อการแสวงหาผลกำไรเช่นเดียวกับบริษัทเอกชนทั่วไป มากกว่าที่จะทำเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ จึงเห็นได้ว่า บริษัทเทมาเส็กโฮลดิ้งส์ มีลักษณะการดำเนินงานเสมือนเป็นบริษัทเอกชนและสามารถเข้าแข่งขันในตลาดเช่นเดียวกับบริษัทเอกชนอื่น ๆ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า บริษัทเทมาเส็กโฮลดิ้งส์ เป็นกลไกสำคัญที่ส่งผลกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าของประเทศสิงคโปร์

เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์รัฐวิสาหกิจของประเทศและของประเทศสิงคโปร์แล้ว จะเห็นได้ว่าส่วนที่เหมือนกัน คือ รัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย และเกิดจากการที่รัฐเข้าไปซื้อหุ้น แต่จะแตกต่างกันในด้านภารกิจและสถานะทางกฎหมาย ดังนี้

1. รัฐวิสาหกิจของประเทศไทย นั้น ไม่ว่าจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายหรือเกิดขึ้นจากรัฐเข้าไปซื้อหุ้น ภารกิจและสถานะทางกฎหมายจะได้รับการรับรองและคุ้มครองที่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ มีฐานะเป็นองค์กรของรัฐ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายอำนาจการให้บริการในด้านการสาธารณูปโภค ด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม ทั้งนี้ ภายใต้วัตถุประสงค์เฉพาะด้านและตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมหาชน มีสิทธิบางประการเหนือภาคเอกชน และได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ จากภาครัฐ ได้แก่ สิทธิตามกฎหมายจัดตั้ง สิทธิตามกฎหมายอื่น เช่น ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่ง พรบ. การแข่งขันทางการค้า เป็นต้น และสิทธิตามมติคณะรัฐมนตรี

2. รัฐวิสาหกิจของประเทศสิงคโปร์ นั้น มีการแยกภารกิจออกจากกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจะมีภารกิจหลักในด้านการให้บริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ และการบริหารจัดการทรัพยากรต่าง ๆ โดยในการดำเนินการดังกล่าวจะไม่เป็นการแข่งขันกับเอกชนและไม่ผูกขาดในธุรกิจใดธุรกิจหนึ่ง ดังนั้น จึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า ส่วนบริษัทที่มีความสัมพันธ์กับรัฐบาล ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐเข้าไปถือหุ้นบางส่วนหรือทั้งหมด จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินภารกิจด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรมเป็นหลัก จึงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชนและไม่มีสิทธิอำนาจพิเศษ

ทางมหาชนใด ๆ รวมทั้งยังต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า เช่นเดียวกับกิจการของภาคเอกชนทั่วไป

ดังนั้น เมื่อรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน จึงทำให้เอกชนเสียเปรียบ เพราะรัฐวิสาหกิจได้รับการคุ้มครองจากภาครัฐ และมีสถานะทางกฎหมายที่แตกต่างกัน คือ อยู่ภายใต้กฎหมายมหาชนแต่ในขณะที่ธุรกิจภาคเอกชนอยู่ภายใต้กฎหมายเอกชน ส่วนประเทศสิงคโปร์นั้น บริษัทที่มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลหรือบริษัทที่รัฐเข้าไปถือหุ้นมีสถานะไม่แตกต่างกับธุรกิจภาคเอกชน คือ อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน ไม่มีอำนาจพิเศษทางกฎหมายมหาชนใด ๆ ดังนั้น ในการประกอบธุรกิจระหว่างบริษัทที่มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลและธุรกิจภาคเอกชนจึงอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคกัน จึงไม่เกิดปัญหาในเรื่องความเท่าเทียมกันในการประกอบธุรกิจเหมือนดังเช่นในประเทศไทย

อนึ่ง นอกจากรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยมีบทบาทหรือทิศทางในการดำเนินงานที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีการประกอบการแข่งขันกับภาคเอกชนมากขึ้นแล้ว ยังประสบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ เช่น

1. ปัญหาทางด้านการบริหารจัดการ กล่าวคือ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและผู้บริหารระดับสูงมักมีการเปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจทางการเมือง หรือถูกแทรงแซกจากนักการเมือง จนนำไปสู่การทำงานที่ไม่โปร่งใส และทำให้ขาดความต่อเนื่องในการบริหารจัดการงานตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ ประกอบกับระบบการทำงานของรัฐวิสาหกิจบางประการมีความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน ทำให้เกิดความล่าช้า เพราะต้องผ่านขั้นตอนหลายกระบวนการ

2. ปัญหาทางด้านบุคลากร กล่าวคือ จำนวนบุคลากรในระบบรัฐวิสาหกิจมีเป็นจำนวนมาก และบุคลากรบางคนไม่มีศักยภาพหรือขาดประสิทธิภาพในการทำงาน นอกจากนี้ยังพบว่าเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจในระดับล่างมีอัตราเงินเดือนที่สูงกว่าตลาดแรงงานทั้งภาคราชการและภาคเอกชน จึงทำให้แต่ละรัฐวิสาหกิจต้องรับภาระค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน ค่าจ้างและสวัสดิการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาภาวะขาดทุน เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น

3. ปัญหาโครงสร้างองค์กรของรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์หรือโครงสร้างในการจัดตั้งที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานในปัจจุบัน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนารัฐวิสาหกิจ รวมทั้งยังขาดแคลนเงินทุน ทำให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถจัดหาสินค้าหรือบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ

4. ปัญหาทางด้านกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจเป็นกลไกในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงต้อง

ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน อีกทั้งในการดำเนินงานบางประเภท กฎหมายได้ให้อำนาจผูกขาดแก่รัฐวิสาหกิจแต่เพียงผู้เดียว เช่น ธุรกิจโทรคมนาคม ซึ่งเป็นผลให้รัฐวิสาหกิจมีบทบาททั้งในด้านการให้บริการและการกำกับดูแล จึงอาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการให้บริการ เพื่อรองรับกับความต้องการของลูกค้าและธุรกิจ

นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจของประเทศไทยยังได้รับการคุ้มครองจากรัฐหรือมีสิทธิเหนือภาคเอกชน เช่น รัฐให้เงินอุดหนุน และให้สิทธิพิเศษอื่น ๆ ซึ่งได้แก่ การให้หลักประกันแก่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจว่าไม่อยู่ในข่ายของการบังคับคดี มีสิทธิในการได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยการเวนคืน การให้รัฐวิสาหกิจผูกขาดในกิจการบางประเภทแต่ผู้เดียว การให้อำนาจในการออกกฎระเบียบใช้บังคับแก่บุคคลอื่นฝ่ายเดียว เป็นต้น ซึ่งสิทธิพิเศษเหล่านี้ส่งผลให้รัฐวิสาหกิจมีความได้เปรียบภาคเอกชน ทำให้การแข่งขันทางการค้าระหว่างรัฐวิสาหกิจกับภาคเอกชนอยู่บนพื้นฐานที่ไม่เท่าเทียมกัน จึงทำให้ไม่เป็นธรรมต่อภาคเอกชน รวมทั้งขัดกับหลักกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าที่ส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันโดยเสรีและเป็นธรรม

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาการกำกับดูแล และภารกิจที่รัฐวิสาหกิจได้รับมอบหมายแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า การประกอบธุรกิจของภาคเอกชนมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระมากกว่ารัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่มีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกำกับดูแลมากมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมหรือกำกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ประกอบกับรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่รับผิดชอบการบริการสาธารณะในด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม โดยการผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการในลักษณะที่เป็นการให้บริการสาธารณะ และการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการขนาดใหญ่ หรืองานด้านที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งยังต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจ และให้ประชาชนได้อุปโภคและบริโภคสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพและในราคาที่เหมาะสม รวมทั้ง เพื่อประโยชน์สาธารณะต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งภารกิจเหล่านี้รัฐจำเป็นต้องมีการควบคุมหรือเข้าไปดำเนินการเอง หรือมีความจำเป็นต้องแทรกแซงตลาด เพื่อให้การบริการสาธารณะมีมาตรฐานทั้งในเรื่องคุณภาพ ปริมาณ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนช่วยยกระดับรายได้และความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ดังนั้น จึงส่งผลให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจได้รับการคุ้มครองจากภาครัฐ หรือจำเป็นต้องมีสิทธิพิเศษอื่นในบางประการเหนือภาคเอกชน

ดังนั้น หากรัฐบาลมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจของประเทศไทยบางประเภทที่ประกอบกิจการเป็นทางการค้าปกติแข่งขันกับภาคเอกชนอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า ทั้งนี้ เพื่อให้การประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจมีการแข่งขันกับภาคเอกชนบนพื้นฐาน

ที่เสมอภาคและเท่าเทียมกัน จึงจำเป็นต้องศึกษาความเหมาะสม ความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของภายประเทศไทย รวมทั้งแนวความคิด กลไกของกฎหมาย และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายของต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาถึงผลกระทบอันจะเกิดแก่รัฐวิสาหกิจและผู้บริโภคด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การแก้ไข พรบ. การแข่งขันทางการค้า เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ในบทถัดไป