

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ปัญหาสำคัญเกิดจากบทบาทอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การควบคุมการแข่งขันการค้าไม่มีประสิทธิภาพตามไปด้วย เพราะคณะกรรมการการสรรหาจากข้าราชการจากกระทรวงต่างๆ และผู้แทนจากภาคเอกชน เป็นส่วนใหญ่ ทำให้ได้คณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ที่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ทำให้การบริหารงานขาดความเป็นอิสระ และถูกรอบงำโดยฝ่ายการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ คณะกรรมการฯ บางคนมีความสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมกับธุรกิจที่เป็นคู่แข่งทางการค้า ซึ่งเป็นพฤติกรรมประโยชน์ทับซ้อน

การแข่งขันทางการค้าเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ให้เสรีภาพแก่ภาคเอกชนในการเลือกดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดิน แรงงาน เงินทุน เทคโนโลยีและทรัพยากร วัตถุดิบ เอกชนมีเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ รวมทั้งการเลือกอุปโภคบริโภคสินค้าและบริการต่างๆ แต่เสรีภาพดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของบุคคลอื่น เช่น การผูกขาดด้านการผลิต การกำหนดราคา การควบรวมกิจการที่ผิดกฎหมายเพราะถือเป็นการค้าที่ไม่เป็นธรรม การค้าที่ไม่เป็นธรรมสร้างความขัดแย้งในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเศรษฐกิจเสรีทุนนิยมที่เปิดให้มีการแข่งขันผลิตสินค้าและบริการได้อย่างเสรี การค้าที่ไม่เป็นธรรมทำให้ผู้ผลิตที่เป็นเจ้าของปัจจัย การผลิตมากที่สุดในตลาดสามารถควบคุมปริมาณการผลิตส่งผลต่อระดับราคาสินค้าและบริการใน ตลาดที่สูงหรือต่ำจนผิดปกติทำให้ผู้ค้ารายอื่นๆ ได้รับผลกระทบจากพฤติกรรมดังกล่าว

การผูกขาดทางการค้าเกิดขึ้นมาเป็นเวลาช้านานแล้วตั้งแต่โบราณกาล ในประเทศไทยระบบผูกขาดเกิดขึ้นในสมัยอยุธยา สภาพสังคมในสมัยนั้นประชาชนมีอาชีพทำการเกษตรและการค้า ลักษณะการผูกขาดในสมัยอยุธยาจึงเป็นการผูกขาดปัจจัยการผลิต คือ “ที่ดิน” ส่วนทางด้าน

การค้าขายรัฐยื่นมือเข้ามายุ่งเกี่ยวในฐานะคนกลางรับซื้อสินค้าบางอย่างจากพ่อค้าต่างชาติมาขายต่อให้เอกชนเป็นรายย่อย ในสมัยต่อมา มาเช่นสมัยรัตนโกสินทร์การค้าผูกขาดทางการค้าจะเกิดจากการอุปถัมภ์ค้ำชูกันระหว่างพ่อค้าและข้าราชการ พ่อค้าต้องการใช้อำนาจของข้าราชการเพื่อคุ้มครองการค้าของตนเอง ขณะที่ข้าราชการก็รับผลประโยชน์ตอบแทนหลังจากที่ใช้อำนาจหน้าที่ของตนเองอำนวยความสะดวกทางการค้าให้กับพ่อค้า จนกลายเป็นวัฒนธรรมสังคมอุปถัมภ์ระหว่างกันและฝังรากลึกในสังคมไทยเรื่อยมา

ทฤษฎีเศรษฐกิจเสรีทุนนิยมให้ความสำคัญกับการแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างเสรีซึ่งจะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุดและก่อให้เกิดผลดีต่อผู้บริโภค ในทางตรงกันข้าม การผูกขาดเป็นบ่อเกิดแห่งความไร้ประสิทธิภาพ และยังเป็นแหล่งบ่มเพาะการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่รัฐที่กำกับดูแลการแข่งขันทางการค้า แม้ว่าประเทศไทยจะเป็นประเทศแรกในอาเซียนที่มีการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าที่สมบูรณ์แบบ คือ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 และมีการตั้งคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า และสำนักงานการแข่งขันทางการค้า เพื่อกำกับดูแลให้เกิดการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ายังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากผลการศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า โครงสร้าง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 มีปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

1) ปัญหาโครงสร้างของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ผลการศึกษาพบว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 จะได้พยายามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่จากการศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เปรียบเทียบพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ก็พบว่า คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการแข่งขันทางการค้ามาจากผู้แทนภาคเอกชน 2 ท่านคือ ประธานกรรมการสภาหอการค้าและประธานอุตสาหกรรม และมีผู้แทนผู้บริโภคแค่เพียงเลขานุการสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคทำให้ได้คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าซึ่งอาจถูกแทรกแซงการกลุ่มการเมืองหรือผู้ประกอบการรายใหญ่ ซึ่งหากมีการโหวตหรือให้ความเห็นผู้ประกอบการรายใหญ่จะได้รับประโยชน์

2) ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ผลการศึกษาพบว่า การที่พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 กำหนดการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าที่มีผู้แทนมาจากภาคเอกชน อาจทำให้ได้คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าที่เป็นตัวแทนจากภาคเอกชนรายใหญ่และอาจทำให้ผลของการการโหวตหรือให้ความเห็นมีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อผู้ประกอบการรายใหญ่ ดังนั้น การกำหนดการพิจารณาบททวนเกณฑ์

ส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายอย่างน้อยหนึ่งครั้งภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันออกประกาศย่อมมีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อผู้ประกอบการรายใหญ่เช่นเดียวกัน

3) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้านั้นยังมีปัญหาหลายประการ ประกอบด้วย เรื่องกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการใช้พิจารณาเรื่องร้องเรียนเรื่องเวลาในการนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย และเรื่องบทกำหนดโทษ

4) ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้ประกอบการ ผลการศึกษาพบว่า เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนประกอบการพิจารณาให้อนุญาตผู้ประกอบการธุรกิจที่ประสงค์จะควบรวมกิจการหรือกระทำการผูกขาดเพื่อลดช่องทางการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ โดยหลักเกณฑ์จะต้องยึดหลักการเพิ่มประสิทธิภาพและเพิ่มอรรถประโยชน์แก่สังคม ไม่ให้ผู้บริโภคเผชิญกับภาวะสินค้าราคาแพงขึ้น หรือ การจำกัดสินค้าหลังควบรวมกิจการ ดังนั้น ควรกำหนดให้การควบรวมกิจการประเภทใดบ้างที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายนี้ เช่น การควบรวมที่ทำให้บริษัทมีส่วนแบ่งตลาดเกินร้อยละ 50 และบริษัทมีมูลค่ารายได้ในปีที่ผ่านมาเกินกว่ามูลค่าที่กำหนด ซึ่งเกณฑ์นี้ควรจะ มีบทบัญญัติขั้นต่ำเทียบเท่ากับการกำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาด และสำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าจะต้องตัดสินใจว่าการควบรวมกิจการดังกล่าวมีแนวโน้มจะทำให้การแข่งขันในตลาดลดลงอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ โดยในทางปฏิบัติสามารถใช้วิธีการวิเคราะห์ คล้ายๆ กับวิธีการหาขอบเขตตลาด เช่น การวิเคราะห์ Barriers to Entry และ SSNIP test ว่าการรวมตัวจะเพิ่มความสามารถในการตั้งราคาของผู้ประกอบการมากเพียงใด ซึ่งหากไม่พบว่าจะทำให้การแข่งขันในตลาดลดลงอย่างมีนัยสำคัญก็สามารถอนุญาตให้ควบรวมกิจการได้

5) ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภค ผลการศึกษาพบว่า หน้าที่หลักของสำนักงานการแข่งขันทางการค้าคือ การช่วยเหลือความเป็นธรรมให้กับผู้บริโภคโดยรวมมากกว่าปกป้องผลประโยชน์ให้แก่ผู้ผลิต ซึ่งในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจะตรวจสอบการละเมิดกฎหมายในกรณีที่มีการร้องเรียนแต่เฉพาะกรณีของผู้ประกอบการเท่านั้น ไม่พิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคโดยตรง ซึ่งหากผู้บริโภคได้รับความเสียหายต้องให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคฟ้องเรียกค่าเสียหายแทน หรือใช้สิทธิทางศาลฟ้องคดีด้วยตนเองเนื่องจากเป็นผู้ถูกระทบสิทธิ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วความผิดตามกฎหมายแข่งขันทางการค้ามีผลกระทบต่อผู้บริโภคโดยตรง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่บุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางการค้าสำนักงานการแข่งขันทางการค้าควรช่วยเหลือและความเป็นธรรมให้กับผู้บริโภคด้วย

จากผลการศึกษาทั้ง 4 ประเด็นที่กล่าวมาข้างต้น จึงนำไปสู่การเสนอแนวทางแก้ไขกฎหมายต่อไป ตามหัวข้อ 5.2

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศในประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับ โครงสร้างบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ผู้เขียนเห็นว่าโครงสร้าง บทบาท หน้าที่และการทำงานของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีความเป็นอิสระเท่าที่ควร เนื่องจากผู้แทนส่วนใหญ่ที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการตามกฎหมายมาจากผู้แทนภาครัฐและภาคผู้ประกอบการเป็นจำนวนมาก อันอาจทำให้เกิดการแทรกแซง และการขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้โดยง่าย

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระ เทียบธรรม และปราศจากการแทรกแซง ผู้เขียนจึงขอเสนอให้โครงสร้างของคณะกรรมการสรรหาและคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าเป็นดังนี้

1) คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า

คณะกรรมการสรรหามีทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการควรมีการปรับโครงสร้างของคณะกรรมการสรรหาออกเป็น 3 ส่วน เป็นลักษณะไตรภาคี เพื่อจะได้มีการสรรหาคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าอย่างมีประสิทธิภาพ ปราศจากการแทรกแซง ให้เลือกตัวแทน หรือ กรรมการ ซึ่งมาจากตัวแทนของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเท่านั้น โครงสร้างของคณะกรรมการสรรหาจึงควรเป็นดังนี้

ส่วนแรกมาจากผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งจากกระทรวงต่างๆ เช่น อดีตปลัดกระทรวงพาณิชย์ อดีตปลัดกระทรวงการคลัง อดีตปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อดีตเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อดีตเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือมาจากสายวิชาการ คือ คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์และคณะนิติศาสตร์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จำนวน 2 ท่าน

ส่วนที่ 2 มาจากผู้แทนองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค จำนวน 2 ท่าน

ส่วนที่ 3 ตัวแทนผู้ประกอบการ จำนวน 2 ท่าน

2) คณะกรรมการแข่งขันทางการค้า

คณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 นั้น กำหนดคุณสมบัติไว้เพียงเป็นผู้มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้ และมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ไม่น้อยกว่าสิบปี ในสายสาขานิติศาสตร์ พาณิชยศาสตร์

เศรษฐศาสตร์ การเงิน อุตสาหกรรม การบริหารธุรกิจ การคุ้มครองผู้บริโภค หรือในสาขาอื่น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำกับดูแลทางการค้า ตาม มาตรา 8 เท่านั้น ซึ่งควรมีการปรับ โครงสร้าง ของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าให้ชัดเจน โดยให้ปรับโครงสร้างแบ่งออกเป็น 3 ส่วน เช่นเดียวกับคณะกรรมการสรรหา เพื่อให้การออกข้อกำหนด กฎ ระเบียบ หรือ กฎหมายต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่เอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด โครงสร้างของคณะกรรมการ แข่งขันทางการค้า จึงควรมีลักษณะดังนี้

ส่วนแรก มาจากผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งจากกระทรวงต่างๆ เช่น อดีตปลัดกระทรวงพาณิชย์ อดีตปลัดกระทรวงการคลัง อดีตปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อดีตเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา อดีตเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือมาจากสาย วิชาการ คือ คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์และคณะนิติศาสตร์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จำนวน 2 ท่าน

ส่วนที่ 2 มาจากผู้แทนองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค จำนวน 2 ท่าน

ส่วนที่ 3 ตัวแทนผู้ประกอบการ จำนวน 2 ท่าน โดยให้ผู้ที่ได้รับการสรรหาเป็น คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าเลือกประธานคณะกรรมการจากผู้ได้รับสรรหา เป็นประธาน คณะกรรมการ 1 ท่าน

ทั้งนี้คุณสมบัติของผู้จะได้รับการสรรหาเป็นกรรมการแข่งขันทางการค้า ต้องเป็น ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นที่มาจากราชการ นักวิชาการ บุคคลดังกล่าวควรเป็นบุคคลที่มีความผู้เชี่ยวชาญที่ ประจักษ์หรือมีประสบการณ์ในเรื่องเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้า ในสายสาขานิติศาสตร์ พาณิชยศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การเงิน อุตสาหกรรม การบริหารธุรกิจหรือการบริหารราชการแผ่นดิน

จากข้อเสนอแนะดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า หากมีการกำหนดสัดส่วน โครงสร้างของ คณะกรรมการสรรหาและคณะกรรมการแข่งการค้าให้เป็นไปในลักษณะไตรภาคี โดยมีอัตราส่วน ระหว่างผู้เคยดำรงตำแหน่งในหน่วยราชการหรือนักวิชาการผู้แทนองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ผู้แทน ผู้บริโภค ในอัตราส่วนที่เท่าๆ กัน การดำเนินงานของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าในการออก ประกาศ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ ตลอดจนการพิจารณาในเรื่องต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจ ของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ก็จะปราศจากการแทรกแซงของกลุ่มการเมือง หรือกลุ่ม ผลประโยชน์โดยผู้ประกอบการรายใหญ่ เนื่องจากมีการถ่วงดุลกันในการออกเสียงลงมติของแต่ละ ฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน ทำให้ได้ประกาศ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่จะนำมาบังคับใช้ ตลอดจนการพิจารณาในเรื่องต่างๆ เป็นไปอย่างยุติธรรม ปราศจากการเอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่ง ทำให้เกิดประโยชน์อย่างมากต่อการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการซึ่งจะได้มีการ

แข่งขันกันอย่างเป็นธรรมและในส่วนของผู้บริโภคก็ได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่ อีกทั้งยังเป็นประโยชน์อย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยอีกด้วย