

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นกฎหมายเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจการค้าในประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านการสร้างเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน และด้านการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในตลาด รวมทั้งการที่ผู้บริโภคจะได้ประโยชน์จากการแข่งขัน โดยสามารถเลือกซื้อสินค้าได้หลากหลาย มีคุณภาพ และราคาถูกลง เป็นต้น

กฎหมายการแข่งขันทางการค้า มีพื้นฐานที่มาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ที่เชื่อว่าภายใต้ปรัชญาการค้าเสรีที่อาศัยกลไกตลาด การแข่งขันที่เสรีจะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ผู้ที่มีต้นทุนต่ำกว่าเท่านั้นจึงจะสามารถดำรงความเป็นผู้ชนะในการแข่งขันได้ สำหรับผู้แพ้ที่มีต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าก็จำเป็นต้องออกจากตลาดไป ซึ่งเป็นปรัชญาความเชื่อในทางทฤษฎี แต่ในโลกแห่งความเป็นจริงอาจจะไม่เป็นเช่นนั้น ทั้งนี้ เพราะโครงสร้างตลาดในระบบตลาดสินค้าและบริการในประเทศไทยส่วนใหญ่จะเป็นตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (Monopolistic Competition)¹ และตลาดผู้ขายน้อยราย (Oligopoly)² โครงสร้างตลาดในลักษณะดังกล่าว มีส่วนทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจขนาดใหญ่มีความได้เปรียบและใช้อำนาจตลาดที่มีอยู่ กลั่นแกล้งหรือจำกัดโอกาสในการดำเนินธุรกิจของกลุ่มแข่งขันที่มีขนาดเล็กกว่าได้ง่าย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะที่มุ่งปกป้องตลาดให้มีการแข่งขัน ไม่ให้เกิดการผูกขาดและมีพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของกฎหมายที่เรียกกันว่า “กฎหมายการแข่งขันทางการค้า”

¹ ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (Monopolistic Competition) หมายถึง ตลาดที่มีลักษณะของตลาดแข่งขันสมบูรณ์ และตลาดผูกขาดผสมกัน กล่าวคือ เป็นตลาดที่มีผู้ซื้อและผู้ขายจำนวนมาก แต่สินค้าที่ผลิตโดยผู้ผลิตแต่ละรายนั้นมีความแตกต่างกันบ้างเล็กน้อย (Differentiated products) โดยสินค้าจากผู้ผลิตแต่ละราย สามารถใช้ทดแทนกันได้ดี แต่อาจจะทดแทนกันไม่ได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งความแตกต่างกันของสินค้าจากผู้ผลิตแต่ละรายนั้น เกิดขึ้นได้จากปัจจัยต่าง ๆ

² ตลาดผู้ขายน้อยราย (Oligopoly) ตลาดผู้ขายน้อยราย คือ ตลาดที่ประกอบด้วยผู้ผลิตจำนวนไม่มาก ทั้งนี้ ไม่สามารถกำหนดจำนวนที่แน่นอนได้ในกรณีที่มีผู้ผลิตเพียงสองราย เรียกว่า Duopoly ผู้ผลิตแต่ละรายอาจจะผลิตและขายสินค้าเหมือนกันหรือแตกต่างกันก็ได้ ถ้าผู้ผลิตขายสินค้าเหมือนกันเราเรียกว่า Pure Oligopoly

สำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า (สชค. หรือ OFFICE OF TRADE COMPETITION COMMISSION) แรกเริ่มจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นในกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ โดยมีอธิบดีกรมการค้าภายใน กรรมการในคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเป็นเลขาธิการ³ โดยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แต่เนื่องจากรูปแบบและพฤติกรรมประกอบธุรกิจได้มีการเปลี่ยนแปลงไป ทำให้กฎหมายและหน่วยงานเดิมดังกล่าวเกิดความไม่คล่องตัวและขาดความเป็นอิสระในการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้า

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจึงเห็นความสำคัญและความจำเป็นที่ต้องมีการปรับปรุงกลไกการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าขึ้นในปี พ.ศ. 2560 ประเทศไทยจึงได้มีกฎหมายด้านการแข่งขันฉบับใหม่ในชื่อว่า “พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560” ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการควบคุมการแข่งขันทางการค้าในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฉบับใหม่นี้เป็นกฎหมายฉบับที่ได้แก้ไขปรับปรุงจากพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2560 และได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าขึ้นใหม่ให้เป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการแข่งขันในภาพรวมทั้งหมดของประเทศ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมและควบคุมไม่ให้ผู้ประกอบการใช้ความได้เปรียบจนมีอำนาจเหนือตลาดไม่ให้เกิดการผูกขาด และมีพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรม

ในส่วนหน่วยงานอื่น ๆ ถือเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการแข่งขันในธุรกิจเฉพาะ โดยมีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานเหล่านั้นไว้ในแต่ละภาคธุรกิจ ได้แก่ หน่วยงานที่กำกับดูแลธุรกิจเฉพาะเกี่ยวกับการเงิน คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) หน่วยงานที่กำกับดูแลธุรกิจเฉพาะเกี่ยวกับการประกันภัย คือ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (สำนักงาน คปภ.) หน่วยงานที่กำกับดูแลธุรกิจเฉพาะเกี่ยวกับกิจการการบินพลเรือน สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (สำนักงาน กพท.) หน่วยงานที่กำกับดูแลธุรกิจเฉพาะเกี่ยวกับด้านพลังงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (สำนักงาน กกพ.) และหน่วยงานที่กำกับดูแลธุรกิจเฉพาะเกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ คือ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.)

³สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า. (2563). “ความเป็นมาของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://otcc.or.th/about-the-officc-trade-competition-commission/>

ทั้งนี้ เมื่อได้ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของสำนักคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ในการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 มาตรา 29 (8)(9)(10)⁴ นั้นพบว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้สำนักคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจในการแลกเปลี่ยนข้อมูลร่วมดำเนินการในการเจรจา ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงาน รวมทั้งดำเนินการจัดให้มีหรือให้ความร่วมมือกับองค์กรอื่นในการศึกษาอบรม และพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้า และประสานงานพร้อมให้ความร่วมมือกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายบัญญัติในการให้อำนาจแก่สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าดังกล่าว แต่ในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้านั้น ยังคงไม่ได้มีการดำเนินการประสานความร่วมมือกันระหว่างองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมเท่าที่ควรตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเพื่อให้การดำเนินงานกำกับดูแลด้านการแข่งขันของสำนักงาน ฯ มีประสิทธิภาพทั้งในเชิงวิชาการและเชิงปฏิบัติการอันเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงไปในการดำเนินเศรษฐกิจ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงเล็งเห็นถึงความสำคัญในการดำเนินการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรของหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย และแนวทางในการเสริมสร้างประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรในการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้ากับทุกภาคส่วนของรัฐ และระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันในภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการแข่งขันของผู้ประกอบกิจการในภาคธุรกิจ เพื่อก่อให้เกิดมาตรฐานในการดำเนินธุรกิจที่ดีขึ้น ทั้งนี้ ในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลและความร่วมมือกับหน่วยงานกำกับดูแลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันนำไปสู่การให้ความสำคัญในการดำเนินการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรในการกำกับดูแลการแข่งขันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการแข่งขันของผู้ประกอบกิจการในภาคธุรกิจให้เกิดประสิทธิภาพและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของเทคโนโลยีเพื่อก่อให้เกิดมาตรฐานการดำเนินธุรกิจที่ดีขึ้นบนพื้นฐานของความเป็นธรรม ความโปร่งใส และความเท่าเทียมควบคู่กับการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาศักยภาพของผู้ประกอบการอันนำไปสู่ประสิทธิผลและประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณะและสังคมโดยรวม

⁴ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560. มาตรา 29.

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดพื้นฐาน ความเป็นมา ความสำคัญของกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้า และโครงสร้างของหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าและหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันเฉพาะภาคธุรกิจในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษากลไกทางกฎหมายในการประสานงานและส่งเสริมความร่วมมือของหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ขอบเขตอำนาจหน้าที่และการดำเนินการในการประสานงานและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภายในประเทศของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560
4. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาและการบังคับใช้กฎหมายภายใต้อำนาจหน้าที่ในการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรของหน่วยงานกำกับดูแลด้านการแข่งขันทางการค้าในประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าในการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรภายใต้ขอบอำนาจตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 มาตรา 29(8)(9)(10) ซึ่งได้กำหนดให้อำนาจในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ร่วมดำเนินการในการเจรจา ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานนั้น เป็นแนวทางที่จะทำให้การดำเนินการของสำนักงาน โดยเฉพาะการดำเนินการด้านปฏิบัติการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่จากตลอดระยะเวลาที่สามปีที่ผ่านมา นับแต่พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับแล้ว จะเห็นได้ว่าการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าในการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรภายใต้ขอบอำนาจดังกล่าวยังไม่มีการบังคับใช้อำนาจดังกล่าวในการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรเท่าที่ควร

สารนิพนธ์ฉบับนี้จึงต้องการที่จะศึกษาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าในการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรภายใต้ขอบอำนาจตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 มาตรา 29(8)(9)(10) และแนวทางในการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรของสำนักงานเพื่อให้การดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าในด้านวิชาการและด้านปฏิบัติการมีประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้น มีการใช้อำนาจในการประสานความร่วมมืออย่างถูกต้องชัดเจนตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ผู้เขียนได้ศึกษาแนวคิดพื้นฐานของกฎหมายแข่งขันทางการค้า พัฒนาการและนโยบายการแข่งขันทางการค้า รวมถึงโครงสร้างของหน่วยงาน อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยและของต่างประเทศ รวมไปถึงอำนาจหน้าที่และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการแข่งขันทั้งในประเทศและต่างประเทศ และศึกษาถึงแนวทางในการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรของหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันเพื่อพัฒนาให้การดำเนินงานของหน่วยงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์นี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องจากหนังสือกฎหมาย บทความ วารสาร รายงานการวิจัย สื่ออินเทอร์เน็ต บทบัญญัติของกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งวิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์ที่เกี่ยวข้องนำมาศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระเบียบ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดพื้นฐาน ความเป็นมา ความสำคัญของกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้า และโครงสร้างของหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้า และหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันเฉพาะภาคธุรกิจในประเทศไทย
2. เพื่อให้ทราบถึงกลไกทางกฎหมายในการประสานงานและส่งเสริมความร่วมมือของหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อให้ทราบถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่และการดำเนินการในการประสานงานและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภายในประเทศของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560
4. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาและการบังคับใช้กฎหมายภายใต้อำนาจหน้าที่ในการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรของหน่วยงานกำกับดูแลด้านการแข่งขันทางการค้าในประเทศไทย