

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหาการวิจัย

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าถือเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญต่อระบบตลาดและเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก เพราะเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ควบคุมและกำกับดูแลให้เกิดการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมในตลาดทั้งตลาดสินค้าและตลาดบริการ โดยกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและลงโทษ เพื่อไม่ให้ผู้ประกอบการธุรกิจประกอบพฤติกรรมที่มีผลเป็นการลดหรือจำกัดการแข่งขันทางการค้าในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ การร่วมมือกันจำกัดการแข่งขันทางการค้าทั้งระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจที่เป็นคู่แข่งกันในตลาดและระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจที่เป็นคู่ค้าในตลาด การกีดกันการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ๆ การมีพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมในรูปแบบต่าง ๆ และควบคุมการควบรวมกิจการ เพราะการควบรวมกิจการสามารถนำไปสู่การผูกขาดหรือลดการแข่งขันในตลาดอย่างเป็นนัยสำคัญและก่อให้เกิดผู้มีอำนาจเหนือตลาดได้ เป็นต้น ดังนั้นกฎหมายการแข่งขันทางการค้าช่วยให้เกิดสภาวะแวดล้อมของการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมในตลาด ดังนั้นหากตลาดมีการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์มากมายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและผู้บริโภคเพราะผู้ประกอบการธุรกิจจะทำการแข่งขันกันและไม่หยุดในการพัฒนาสินค้าและบริการของตน มีการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่มาใช้เพื่อพัฒนาคุณภาพ และความหลากหลายของสินค้าและบริการ ขณะเดียวกันผู้ประกอบการธุรกิจจะมีการแข่งขันกันในด้านราคา ด้านบริการ ซึ่งล้วนแล้วแต่ส่งผลดีต่อผู้บริโภคเพราะผู้บริโภคสามารถซื้อสินค้าและบริการได้ในราคาที่ต่ำลง ในตลาดมีสินค้าและบริการที่มีความหลากหลายและคุณภาพที่สูงขึ้นอันเป็นผลมาจากการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ นอกจากนี้ประโยชน์อีกประการของการแข่งขัน คือ การแข่งขันจะทำให้ผู้ประกอบการมีศักยภาพในการแข่งขันที่สูงขึ้น สามารถรับมือกับการแข่งขันในระดับประเทศและอาจพัฒนาไปแข่งขันในเวทีโลกได้ ซึ่งแตกต่างจากการผูกขาด

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายการแข่งขันทางการค้าในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับแล้วว่าเป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญและจำเป็นต่อระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศมีความสำคัญถึงขนาดถูกเปรียบเสมือนว่าเป็น ‘ธรรมนูญทางเศรษฐกิจ’ หลายๆ ประเทศในโลกไม่ว่าจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุดเริ่มมีการร่างและบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า อย่างจริงจังมากขึ้นเรื่อย ๆ ในปัจจุบัน

ประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน แนวคิดของกฎหมายการแข่งขันทางการค้ามีที่มาจากต่างประเทศ แม้จะมีแนวคิดเรื่องกฎหมายการแข่งขันทางการค้าในประเทศไทยมายาวนาน แต่ในช่วงระยะเวลาการร่างกฎหมายดังกล่าวค่อนข้างยาวนาน เพิ่งได้สำเร็จออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับครั้งแรก คือ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 หลังจากระยะเวลาการร่างกฎหมายที่ยาวนาน ผลลัพธ์ของกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้นั้นมีข้อจำกัดค่อนข้างมาก เนื่องจากเป็นแนวคิดกฎหมายใหม่ที่ไม่เคยมีในประเทศไทยมาก่อน ภาคธุรกิจค่อนข้างกังวลกับกฎหมายฉบับนี้มาก ศาสตราจารย์ศักดา ธนิตกุล ได้กล่าวว่า พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ออกมาในรูปแบบของการประนีประนอมผลประโยชน์ของทุก ๆ ฝ่าย (Product of Compromise) ดังนั้นตลอดระยะเวลาสิบกว่าปีของการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ องค์กรการแข่งขันทางการค้าพบความท้าทายในการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้ามาตลอด ทั้งความท้าทายที่มีที่มาจากข้อจำกัดในตัวบทกฎหมายของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เอง ความล่าช้าของการออกกฎหมายที่ล่าช้าต่าง ๆ และการถูกแทรกแซงในการบังคับใช้กฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายก็ประสบกับคำวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักว่าการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ เพราะไม่เคยมีคดีฟ้องสู่ศาลเลยแม้แต่คดีเดียวตลอดระยะเวลาการบังคับใช้กฎหมายเกือบยี่สิบปี เพราะประสบกับปัญหาความล่าช้าในสืบสวน สอบสวน การดำเนินคดี และที่สำคัญองค์กรการแข่งขันทางการค้า ซึ่งเป็นองค์กรบังคับใช้กฎหมายเป็นองค์กรที่ยังไม่เข้มแข็งเพียงพอทั้งในเชิงโครงสร้างที่ไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ เพราะเป็นหน่วยงานหนึ่งใน กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ มีการดำเนินงานด้วยระบบราชการ ทำให้ประสบปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงาน การบริหารจัดการไม่มีความเป็นอิสระ และประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากรผู้เชี่ยวชาญที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานและขาดแคลนทรัพยากรทางการเงินที่สนับสนุนต่อการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้โครงสร้างคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าที่มีจำนวนมาก ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากภาครัฐและเอกชน ซึ่งบุคคลเหล่านี้ไม่ได้รับผิดชอบงานเป็นคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเต็มเวลา ทำให้จัดการประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ได้ลำบาก เกิดเป็นความท้าทายในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก และคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าไม่มีอำนาจในการฟ้องคดีการแข่งขันทางการค้าสู่ศาลได้เอง ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันที่ดั่งนั้น จะต้องอาศัยองค์กรบังคับใช้กฎหมายที่เข้มแข็ง มีการทำงานที่มีประสิทธิภาพประกอบกันด้วย มิฉะนั้นแล้วเป้าหมายที่ตั้งไว้ของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าจะไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างแท้จริงในทางปฏิบัติได้เลย ประกอบกับสภาพสังคมไทยที่ยังไม่คุ้นชินและเข้าใจกับระบบกฎหมายการแข่งขันทางการค้าอย่างแท้จริง ภาคธุรกิจมักมีมุมมองในทางลบต่อกฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่เข้ามาควบคุมพฤติกรรมต่าง ๆ ของผู้ประกอบการ จำกัดการเติบโตทางธุรกิจ อีกทั้งลักษณะตลาดของเมืองไทยในหลายๆ ตลาดไม่ได้เป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ หรือที่เป็นตลาดที่มีผู้แข่งขันจำนวนมาก แต่ในบางตลาดกลับเป็นตลาดที่มีผู้แข่งขันน้อยราย มีผู้ประกอบการที่เป็นบริษัทใหญ่ๆ ที่เข้าขายเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด

ดังนั้นการดำเนินการใด ๆ ขององค์กรการแข่งขันทางการค้ามักจะถูกจับตามองเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การออกกฎหมายที่กำหนดสัดส่วนการเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด ซึ่งออกมาล่าช้ามาก และกฎหมายการควบรวมกิจการไม่ได้ออกมาบังคับใช้เลยแม้จะมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 กำหนดเรื่องการควบคุมควบรวมกิจการไว้ก็ตาม แต่เมื่อกฎหมายล่าช้าออกไปไม่ได้ออกมาบังคับใช้ ก็ทำให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถนำมาใช้บังคับจริงได้ในทางปฏิบัติ

จากความท้าทายมากมายที่เกิดขึ้นซึ่งถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักจากนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศ และความไม่มีประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ที่ตัวชี้วัดที่เด่นชัดที่สุดคือ การไม่มีคดีแข่งขันทางการค้าฟ้องสู่ศาลเลยแม้แต่คดีเดียว นำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายการแข่งขันทางการค้าครั้งใหญ่ ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้ คือ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ซึ่งมีการ แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายในหลายมาตรา การเปลี่ยนแปลงเรื่องโทษ โดยเปลี่ยนจากโทษทางอาญามาเป็นโทษทางปกครองในหลายมาตรา แต่คงโทษทางอาญาไว้เพียงมาตราสำคัญที่มีผลกระทบร้ายแรงต่อการแข่งขันในตลาด มีการปรับโครงสร้างองค์กรการแข่งขันทางการค้าครั้งใหญ่ให้ออกมาเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตัวเองมากขึ้น โดยมาตรา 27 ของ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ และให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น และปรับโครงสร้างให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีจำนวนน้อยลง คือ ลดจำนวนคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าลงเหลือเพียง 7 คน และมีการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าที่เข้มงวด เคร่งครัดมากขึ้น ในหลายด้าน เช่น ความเป็นอิสระ ต้องทำงานเต็มเวลา การไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับภาครัฐและเอกชน เป็นต้น

ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจศึกษาว่าโครงสร้างขององค์กรการแข่งขันทางการค้าที่จัดขึ้นใหม่ภายใต้ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ทั้งสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจะสามารถดำเนินการกำกับดูแลและควบคุมการแข่งขันทางการค้าและบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้หรือไม่ และเป็นเรื่องที่น่าสนใจศึกษาว่าความท้าทายเดิม ๆ ที่เคยเกิดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 จะยังคงเกิดขึ้นหรือไม่ ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรการแข่งขันทางการค้าหน่วยงานใหม่และโครงสร้างคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าใหม่ เพราะตลาดที่องค์กรการแข่งขันทางการค้าต้องควบคุมและกำกับดูแลก็ยังเป็นตลาดเดิม มีผู้ประกอบการรายักษ์ใหญ่ที่มีอำนาจเหนือตลาด รายเดิม ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์ที่ดีกับการเมือง นอกจากนี้ผู้ประกอบการยังมีวิวัฒนาการการทำธุรกิจในรูปแบบใหม่ ๆ เพิ่มมากขึ้น

ดังนั้นการดำเนินงานภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ในด้านการส่งเสริมการแข่งขันและการบังคับใช้กฎหมาย รวมไปถึงการบริหารจัดการ และการจัดโครงสร้างองค์กรที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์อีกต่อไป และแผนยุทธศาสตร์ใหม่ของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจึงเป็นเรื่องที่น่าศึกษาว่า องค์กรการแข่งขันทางการค้าใหม่ จะสามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นองค์กรที่มีมาตรฐาน โปร่งใส รวดเร็ว และเป็นธรรม ปราศจากการแทรกแซง และมีมาตรฐานการดำเนินงานที่สอดคล้องกับองค์กรการแข่งขันทางการค้าในระดับสากลหรือไม่ และยังคงประสบความสำเร็จหรือไม่ ในการดำเนินการหรือไม่ อย่างไร

จากการศึกษาความท้าทายของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าในเบื้องต้นพบว่า การดำเนินงานในด้านการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าและการบังคับใช้กฎหมาย แข่งขันทางการค้ายังพบอุปสรรคในด้านการขาดแคลนทรัพยากรบุคคลที่เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ที่เพียงพอในการทำงานในเรื่องการแข่งขันทางการค้าโดยตรง เนื่องจากบุคลากรบางส่วนที่มีความรู้และเชี่ยวชาญในด้านการแข่งขันทางการค้าไม่ได้ตัดสินใจไม่โอนย้ายจากกระทรวงพาณิชย์มาทำงานกับสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าซึ่งเป็นหน่วยงานใหม่ ดังนั้นทำให้ในปัจจุบันบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ซึ่งทำงานอยู่ในสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีจำนวนจำกัด ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ผลกระทบจากความท้าทายดังกล่าวยังส่งผลให้บุคลากรที่มีอยู่ต้องรับภาระงานที่หนักเกินไป (Overloaded Work) โดยในบางคนต้องทำหน้าที่ความรับผิดชอบหลายฝ่ายงาน แม้จะมีความพยายามในการแก้ไขความท้าทายในประเด็นการขาดแคลนบุคลากรนี้โดยการเปิดรับสมัครบุคลากรใหม่เข้ามา แต่บุคลากรส่วนใหญ่ซึ่งรับเข้ามายังไม่ได้มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการกำกับดูแลแข่งขันทางการค้าโดยตรง และส่วนหนึ่งเป็นบุคลากรที่เพิ่งจบการศึกษาไม่นานนัก ทำให้สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณและเวลาในการพัฒนาความรู้ ความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านของบุคลากรเหล่านี้ผ่านทางการจัดอบรม สัมมนาต่าง ๆ อย่างเข้มข้นเพื่อให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ยังมีความท้าทายอื่น ๆ ซึ่งผู้วิจัยจะทำการศึกษาต่อไป

ความสำคัญของปัญหาการวิจัยเรื่องนี้ คือ การศึกษาและประเมินความท้าทายในการดำเนินงานขององค์กรการแข่งขันทางการค้า โดยศึกษากรณีคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยที่จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ว่าประสบความสำเร็จในเรื่องใดบ้าง อย่างไร เพื่อให้ทราบถึงความท้าทายในการดำเนินงาน เช่น ปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่และวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ต่อไป

ในวิสัยฉบับนี้จะมุ่งเน้นศึกษาความท้าทายในการดำเนินงานในภารกิจหลัก 2 ประการ คือ การส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า (Competition Advocacy) และการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement)

การส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า (Competition Advocacy) คือ การให้ความรู้ ความเข้าใจแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมการแข่งขันทางการค้าที่ดีให้กับผู้ประกอบการและทุก ๆ ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในสังคม โดยการให้ความรู้และการสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าให้กับภาคธุรกิจและประชาชน และพยายามสร้างวัฒนธรรมการแข่งขัน (Competition Culture) ให้เกิดขึ้นในประเทศ นอกจากนี้การส่งเสริมการแข่งขันทางการค้ายังหมายถึงภารกิจในการช่วยให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาล รวมไปถึงหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ให้ลดหรือหลีกเลี่ยงการออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันทางการค้า รวมไปถึงการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย หลักเกณฑ์ กฎ ระเบียบของรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบันที่ส่งผลกระทบเป็นการกีดกัน จำกัดหรือลดการแข่งขัน หรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการให้ส่งเป็นกฎหมาย หลักเกณฑ์ กฎ ระเบียบของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันน้อยที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็ยังสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย กฎ ระเบียบของรัฐดังกล่าวได้

โดยในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้วางยุทธศาสตร์เบื้องต้น ในด้านการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าออกมา ดังนี้

- การจัดฝึกอบรม สัมมนา ให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้าและกฎเกณฑ์ลำดับรองให้กับผู้ประกอบการในทุก ๆ ภาคส่วนทั้งผู้ประกอบการขนาดใหญ่ และผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมและผู้สนใจ โดยเชิญวิทยากรผู้เชี่ยวชาญทั้งภายในประเทศ และจากต่างประเทศมาให้ความรู้ จัดฝึกอบรม สัมมนาต่าง ๆ

- การทำความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาส่งเสริมให้มีการเรียนการสอนเกี่ยวกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้าและการเรียนการสอนวิชาเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางการค้า รวมไปถึงการสนับสนุนการศึกษาวิจัยด้านกฎหมายการแข่งขันทางการค้า

- โครงการการรับนิสิต นักศึกษาเข้าฝึกงานกับสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเพื่อพัฒนาบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการแข่งขันทางการค้าในอนาคต

- การบรรยาย ฝึกอบรมให้กับผู้ประกอบการที่สนใจเพื่อให้เกิดการดำเนินธุรกิจในองค์กรที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายการแข่งขันทางการค้าและหลีกเลี่ยงพฤติกรรมที่ต้องห้ามตามกฎหมาย (Business Compliance)

- การจัดทำวารสารและจุลสารที่เกี่ยวข้องกับประเด็นกฎหมายการแข่งขันทางการค้า

- การสร้างฐานข้อมูลและห้องสมุดเพื่อรวบรวมความรู้เกี่ยวกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้า

ส่วนการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) คือ ขั้นตอนการการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยเป็นการสืบสวน สอบสวนและดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายการแข่งขันทางการค้า โดยประกอบด้วยขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียน การสืบสวน สอบสวนเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าพิจารณาทำตัดสินและลงโทษผู้ประกอบการที่กระทำฝ่าฝืนกฎหมาย หรือดำเนินการเพื่อการฟ้องคดีสู่ศาลต่อไป เพื่อประโยชน์ในทางบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย และก่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อการฝ่าฝืนกฎหมาย (Deterrence)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาความท้าทายในการดำเนินงานขององค์กรการแข่งขันทางการค้า คือ เพื่อให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าตระหนักถึงความท้าทายที่มีอยู่ในปัจจุบันและสามารถวางแผนงานในการแก้ไขเพื่อปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้ เพื่อพัฒนาศักยภาพการดำเนินงานขององค์กรการแข่งขันทางการค้าของไทยให้เทียบเท่าสากลต่อไป นอกจากนี้งานวิจัยนี้ยังมุ่งหมายที่จะนำเสนอข้อเสนอนโยบายในการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานขององค์กรการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยให้มีมาตรฐานที่ดี และสอดคล้องกับองค์กรการแข่งขันทางการค้าในระดับสากล เพื่อยกระดับให้องค์กรการแข่งขันทางการค้าของไทยเป็นที่ยอมรับในระดับสากล แก้ไขภาพลักษณ์และปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 โดยจะมีการศึกษาเปรียบเทียบความท้าทาย ปัญหา และแนวทางแก้ไขขององค์กรการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยกับองค์กรการแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศที่มีประสบการณ์สูงและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน คือ องค์กรการแข่งขันทางการค้าของสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรและสิงคโปร์ เนื่องด้วยเหตุผล ดังนี้ องค์กรการแข่งขันทางการค้าของสหรัฐอเมริกา คือ (Federal Trade Commission) หรือ (FTC) และ Department of Justice (DOJ) มีประวัติศาสตร์การดำเนินงานมายาวนาน มีการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มข้น องค์กรการแข่งขันทางการค้าของ สหราชอาณาจักร (Competition and Market Authority) หรือ (CMA) เป็นประเทศหนึ่งที่มีศักยภาพการดำเนินงานและการบังคับคดีที่ดี และจะทำให้เห็นต้นแบบกฎหมายการแข่งขันทางการค้าจากอิทธิพลของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของสหภาพยุโรป ส่วนองค์กรการแข่งขันทางการค้าของสิงคโปร์ (Competition and Consumer Commission of Singapore) หรือ (CCCS) เป็นองค์กรการแข่งขันทางการค้ามีการพัฒนาการขององค์กรและการบังคับคดีที่ค่อนข้างเด่นชัดมากในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แม้จะมีการจัดตั้งองค์กรการแข่งขันทางการค้าภายหลังประเทศไทยก็ตาม แต่ปัจจุบันมีความก้าวหน้าในการบังคับใช้กฎหมายเป็นอย่างมาก โดยตัวชี้วัดสำคัญ คือ คำตัดสินในคดีต่าง ๆ เกี่ยวกับพฤติกรรมที่ต่อต้านการแข่งขันและการวางกฏเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่ละเอียด ซึ่งช่วยเป็นแนวทางในการตีความกฎหมายออกมาเป็นจำนวนมาก รวมไปถึงการดำเนินการส่งเสริมการ

แข่งขันทางการค้าในรูปแบบที่น่าสนใจหลายประการ เช่น การจัดทำแอนิเมชัน (Animation) เพื่อเผยแพร่พฤติกรรมต้องห้ามตามกฎหมายในรูปแบบที่ง่ายและน่าสนใจ การกระตุ้นให้เยาวชน นักศึกษาและคนรุ่นใหม่สนใจและให้ความสำคัญกับการแข่งขันทางการค้า ผ่านทางกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การจัดประกวดเรียงความและประกวดการทำแอนิเมชัน เป็นต้น

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความท้าทายในการดำเนินงานขององค์กรการแข่งขันทางการค้าภายใต้ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560

1.2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบองค์กรการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยกับต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย

1.3 ประโยชน์ที่ได้รับ

1.3.1. ทำให้ทราบความท้าทายในการดำเนินงานขององค์กรการแข่งขันทางการค้าภายใต้ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 เพื่อให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า และสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าตระหนักถึงความท้าทายที่มีอยู่ในปัจจุบัน

1.3.2 ทำให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบองค์กรการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยกับองค์กรการแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศในประเด็นความท้าทายในการดำเนินงาน และแนวทางการแก้ปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงาน

1.3.3 นำเสนอข้อเสนอแนะที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา อุปสรรคในการทำงาน ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าในการพัฒนาและปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรการแข่งขันทางการค้าในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นแนวทางในพัฒนาศักยภาพการดำเนินงานขององค์กรการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยให้เทียบเท่าสากลต่อไป ทั้งในด้านความเป็นธรรม ความโปร่งใส และความน่าเชื่อถือ

1.4 สมมติฐานการวิจัย

การดำเนินงานขององค์กรการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ในปัจจุบันยังคงประสบความท้าทายในการปฏิบัติงานหลายประการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรการแข่งขันทางการค้า เช่น การขาดแคลนทรัพยากรบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษ ข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ ที่จำเป็นต้องหาแนวทางในการแก้ไขเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรการแข่งขันทางการค้าของไทยสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ได้

1.5 นิยามศัพท์/นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

นิยามศัพท์/นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ ที่ให้นิยามไว้ในงานวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันในการใช้คำศัพท์ทางเทคนิคต่าง ๆ ในงานวิจัยนี้ ซึ่งคำศัพท์ทางเทคนิคเหล่านี้ประกอบไปด้วยนิยามศัพท์ที่มุ่งหมายสำหรับการใช้ในงานวิจัยนี้โดยเฉพาะ และคำศัพท์ทางเทคนิคที่สอดคล้องกับคำนิยาม ภายใต้มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560

“ความท้าทาย” หมายความว่า ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการดำเนินการและปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 โดยรวมถึงความท้าทายที่มีที่มาจากกฎหมาย กฎเกณฑ์ลำดับรอง ประกาศ ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ และความท้าทายที่เกิดขึ้นจริงจากการทำงานและการบังคับใช้กฎหมาย

“กฎหมายการแข่งขันทางการค้า” หมายความว่า พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560

“องค์กรการแข่งขันทางการค้า” หมายความว่า คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า และสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการการแข่งขันทางการค้า

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เลขาธิการ และพนักงานของสำนักงานซึ่งดำรงตำแหน่ง ในระดับไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญระดับปฏิบัติการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งให้ปฏิบัติการ ตามพระราชบัญญัตินี้

“ธุรกิจ” หมายความว่า กิจการอันดำเนินการเพื่อประโยชน์ทางการค้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การเงิน การประกันภัย และการบริการ และให้หมายความรวมถึงกิจการอื่นตามที่กำหนด โดยกฎกระทรวง

“ผู้ประกอบการธุรกิจ” หมายความว่า ผู้จำหน่าย ผู้ผลิตเพื่อจำหน่าย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อจำหน่าย ผู้ซื้อเพื่อผลิตหรือจำหน่ายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการในธุรกิจ

“สินค้า” หมายความว่า สิ่งของที่ใช้ในการอุปโภคหรือบริโภค รวมทั้งเอกสารแสดงสิทธิในสิ่งของนั้น

“บริการ” หมายความว่า การรับจัดทำกรงาน การให้สิทธิใดๆ การให้ใช้หรือให้ประโยชน์ในทรัพย์สิน หรือกิจการใด ๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น แต่ไม่รวมถึงการจ้างแรงงาน

“ราคา” หมายความว่า ราคาสินค้า และให้หมายความรวมถึงค่าตอบแทนสำหรับการให้บริการด้วย “ตลาด” หมายความว่า ตลาดที่เกี่ยวข้องในสินค้าหรือบริการชนิดเดียวกันหรือที่สามารถใช้ทดแทน กันได้ โดยให้พิจารณาตามคุณลักษณะ ราคา หรือวัตถุประสงค์การใช้งานของสินค้าหรือบริการ และด้านพื้นที่ ในการจำหน่ายสินค้าหรือให้บริการ

“ตลาด” หมายความว่า ตลาดที่เกี่ยวข้องในสินค้าหรือบริการชนิดเดียวกันหรือที่สามารถใช้ทดแทน กันได้ โดยให้พิจารณาตามคุณลักษณะ ราคา หรือวัตถุประสงค์การใช้งานของสินค้าหรือบริการ และด้านพื้นที่ ในการจำหน่ายสินค้าหรือให้บริการ

“ผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด” หมายความว่า ผู้ประกอบธุรกิจรายหนึ่งหรือหลายราย ในตลาดใดตลาดหนึ่ง ซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายเกินกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยให้นำปัจจัยสภาพการแข่งขันของตลาดอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง แล้วแต่กรณี มาประกอบ การพิจารณา ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนเกณฑ์ส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายอย่างน้อย หนึ่งครั้งภายในระยะเวลาสามปีนับแต่วันออกประกาศ

การนับส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายของผู้ประกอบธุรกิจรายหนึ่งซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด ให้นำส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายในตลาดใดตลาดหนึ่งของบรรดาผู้ประกอบการที่มีความสัมพันธ์กัน ทางนโยบายหรืออำนาจสั่งการตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนดด้วย และให้ถือว่าบรรดา ผู้ประกอบธุรกิจที่มีส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายดังกล่าวเป็นผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด

“ปัจจัยสภาพการแข่งขัน” หมายความว่า จำนวนผู้ประกอบการธุรกิจในตลาด จำนวนเงินลงทุน การเข้าถึงปัจจัยการผลิตที่สำคัญ ช่องทางการจัดจำหน่าย เครือข่ายในการประกอบธุรกิจ โครงสร้างพื้นฐาน ที่จำเป็นในการประกอบธุรกิจ กฎระเบียบของภาครัฐ และปัจจัยอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

1.6 ขอบเขตการวิจัยและกรอบแนวคิดการวิจัย

1.6.1 ขอบเขตวิจัยด้านเนื้อหา

ขอบเขตวิจัยด้านเนื้อหาครอบคลุมถึงการศึกษาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ยุทธศาสตร์ แผนการดำเนินงาน กลไกการทำงาน การประสานงานระหว่างคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า และสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ความท้าทายในการดำเนินงานของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า และความเป็นอิสระขององค์กรการแข่งขันทางการค้า โดยเป็นการศึกษาข้อมูลที่เกิดขึ้นในองค์กรการแข่งขันทางการค้าของไทยตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ที่พบตั้งแต่ พ.ศ. 2560 จนถึง 31 มีนาคม พ.ศ. 2564

1.6.2 ขอบเขตวิจัยด้านผู้ให้ข้อมูล/ผู้ให้สัมภาษณ์

งานวิจัยนี้จะใช้วิธีการสัมภาษณ์เจาะลึกรายบุคคล (In-depth Interview) เนื่องจากวิจัยนี้เป็นการศึกษาถึงปัญหาในทางปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องมีการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอสำหรับการวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะ โดยผู้ให้ข้อมูล/ผู้ให้สัมภาษณ์ประกอบด้วย

กรรมการการแข่งขันทางการค้า	จำนวน 2 คน
อนุกรรมการการแข่งขันทางการค้า	จำนวน 2 คน
พนักงานเจ้าหน้าที่ จำนวน 3 ฝ่าย	ฝ่ายละ 2 คน รวม 6 คน
ในสายงานกฎหมาย สายงานส่งเสริมสภาพแวดล้อมการแข่งขัน และสายงานยุทธศาสตร์และองค์กร	
อาจารย์ นักวิชาการทางด้านกฎหมาย	จำนวน 3 คน
อาจารย์ นักวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม	จำนวน 1 คน
เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า	จำนวน 1 คน
รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูล/ผู้ให้สัมภาษณ์	จำนวน 15 คน

1.7 ระเบียบวิธีการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ประกอบกับการสัมภาษณ์เจาะลึกรายบุคคล

1.7.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary research)

การวิจัยเอกสารของงานวิจัยนี้ เป็นการสืบค้นและวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตการวิจัย โดยศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากทฤษฎีทางกฎหมาย ตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ กฎเกณฑ์ลำดับรอง ระเบียบและประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า และแนวทางปฏิบัติ หนังสือ ตำรา งานวิจัย วารสาร บทความที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ รายงานการวิจัย รายงานการศึกษา เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาทางวิชาการรวมถึงบทความต่าง ๆ รายงานประจำปีแสดงผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมไปถึงข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

หลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการเลือกและสืบค้นข้อมูล คือ ข้อมูลทางวิชาการและข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของไทย คือ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 และกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสิงคโปร์ รวมไปถึงข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์กรการแข่งขันทางการค้าจากแหล่งข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือ

1.7.2 การสัมภาษณ์เชิงลึกรายบุคคล (In-depth Interview)

งานวิจัยนี้ไม่สามารถใช้ระเบียบวิธีวิจัยในรูปแบบงานวิจัยเชิงเอกสารเพียงอย่างเดียว แต่จำเป็นต้องดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกรายบุคคลเพื่อให้ได้รับทราบข้อมูลความท้าทายในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงภายในสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยและไม่สามารถหาข้อมูลดังกล่าวได้จากการวิจัยเชิงเอกสาร เพื่อให้ทราบถึงความท้าทายที่ประสบจากการทำงานในองค์กรการแข่งขันทางการค้าที่เกิดขึ้นจริง ประกอบกับการสัมภาษณ์นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายการแข่งขันทางการค้าเพื่อสอบถามแนวทางและความคิดเห็นทางกฎหมาย

โดยผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์บุคคลากร ดังนี้

กรรมการการแข่งขันทางการค้า	จำนวน 2 คน
อนุกรรมการการแข่งขันทางการค้า	จำนวน 2 คน
พนักงานเจ้าหน้าที่	จำนวน 3 ฝ่าย

ฝ่ายละ 2 คน รวม 6 คน

ในสายงานกฎหมาย สายงานส่งเสริมสภาพแวดล้อมการแข่งขัน และสายงานยุทธศาสตร์และองค์กร

อาจารย์ นักวิชาการทางด้านกฎหมาย	จำนวน 3 คน
อาจารย์ นักวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม	จำนวน 1 คน
เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า	จำนวน 1 คน
รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูล/ผู้ให้สัมภาษณ์	จำนวน 15 คน

ในการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยกำหนดประเด็นหัวข้อการสัมภาษณ์หลัก ดังนี้

1. ในฐานะกรรมการการแข่งขันทางการค้า/ อนุกรรมการการแข่งขันทางการค้า/ พนักงานเจ้าหน้าที่/นักวิชาการ ท่านเห็นว่าความท้าทาย ปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดในการทำงานในองค์กรการแข่งขันทางการค้า คือ อะไร โปรดระบุ
2. สาเหตุของความท้าทาย ปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติงาน คือ อะไร
3. ในปัจจุบันมีแนวทางในการแก้ไขปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติงานหรือไม่ ถ้ามีแนวทางดังกล่าวเป็นอย่างไร และแนวทางดังกล่าวสามารถช่วยแก้ไขปัญหา ลดอุปสรรคได้จริงหรือไม่อย่างไร
4. ปัจจัยเรื่องใด คือ ปัจจัยที่สำคัญที่จะช่วยให้การทำงานขององค์กรการแข่งขันทางการค้าประสบความสำเร็จและประสิทธิภาพมากขึ้น
5. ในปัจจุบันมีนโยบายในการปรับปรุงแก้ไขปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดในการทำงานในองค์กรการแข่งขันทางการค้าหรือไม่ ถ้ามีเป็นอย่างไร หรือถ้าไม่มี ท่านเห็นว่านโยบายในการแก้ไขควรมีลักษณะอย่างไร
6. แนวทางในการพัฒนาองค์กรการแข่งขันทางการค้าและยุทธศาสตร์ขององค์กร มีลักษณะอย่างไรในระยะเวลา 5 ปีแรกของการจัดตั้ง และในระยะยาวเป็นอย่างไร

จากระเบียบวิธีวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยได้ทำการวิจัยเอกสาร โดยการศึกษา วิเคราะห์และสังเคราะห์งานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งจะนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ประกอบกับข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่กำหนดไว้ข้างต้น เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อค้นพบหลักของการวิจัย และนักวิจัยจะนำข้อมูลที่ได้รับมาจากการวิเคราะห์ดังกล่าวมานำเสนอข้อเสนอแนะที่เหมาะสมและเป็นไปได้ในบริบทการพัฒนาขององค์กรแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย โดยอยู่บนพื้นฐานของแนวปฏิบัติที่ดีขององค์กรระหว่างประเทศต่างๆที่เกี่ยวข้อง และประสบการณ์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศที่มีประสบการณ์ในการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสิงคโปร์

1.8 สถานที่ทำการวิจัย

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช