

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรม

2.1 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการขององค์กรแข่งขันทางการค้า

2.1.1 หลักสิทธิกระบวนการที่ดี (Due Process) ในการดำเนินคดีแข่งขันทางการค้า

ในการดำเนินคดีแข่งขันทางการค้า นอกจากผลคดีที่ถูกต้องตามหลักกฎหมายและหลักการทางเศรษฐศาสตร์แล้ว องค์กรแข่งขันทางการค้าควรพิจารณาแนวทางในการดำเนินคดีแข่งขันทางการค้าบนหลักการสิทธิกระบวนการที่ดี (Due Process) ด้วย เนื่องจากหากองค์กรแข่งขันทางการค้ามีการยึดมั่นในหลักการสิทธิกระบวนการที่ดีแล้ว ก็จะส่งผลทำให้กระบวนการในการดำเนินคดีแข่งขันทางการค้ามีความชอบธรรมทั้งในสายตาของคู่กรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการธุรกิจที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด รวมไปถึงหน่วยงานที่รับเรื่องอุทธรณ์คำตัดสิน เช่น ศาล และในสายตาของสาธารณชน

ดังนั้น Douglas H Ginsburg ซึ่งเป็นผู้พิพากษาในศาล United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, Washington, DC ได้กำหนดหลักการสำคัญ 5 ประการ เพื่อการันตีว่าองค์กรแข่งขันทางการค้าได้ยึดมั่นในการปฏิบัติตามหลักสิทธิกระบวนการที่ดีในการดำเนินคดีแข่งขันทางการค้า แม้จะเป็นการดำเนินคดีทางปกครองที่อยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรแข่งขันทางการค้าก็ตาม องค์กรแข่งขันทางการค้าก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ซึ่งในการดำเนินคดีแข่งขันทางการค้าที่สอดคล้องกับหลักการสิทธิกระบวนการที่ดี (Due Process) นั้นประกอบด้วยหลักการที่องค์กรแข่งขันทางการค้าควรพิจารณาและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดด้วยกัน 5 ประการ คือ

1. การเคารพสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการได้ทราบหลักฐานและข้อกล่าวหาต่าง ๆ และมีสิทธิในการโต้แย้งข้อกล่าวหา เอกสารและพยานหลักฐานต่าง ๆ (Right to confront the evidence and arguments against the company)

2. การเคารพสิทธิที่จะร้องเรียนเพื่อความเป็นธรรมจากผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินคดีอย่างแท้จริง (Hearing before the actual decision-maker)

3. การตัดสินคดีแข่งขันทางการค้าโดยผู้ตัดสินคดีที่มีความเป็นกลาง ไม่ลำเอียง ไม่อคติ (Neutral decision-maker) ดังนั้นคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าที่มีหน้าที่ตัดสินคดีจะต้องมีความเป็นกลาง ปราศจากอคติและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

4. คำตัดสินขององค์กรแข่งขันทางการค้าต้องเป็นไปตามกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนด ไม่ล่าช้าจนเกินไป (Decision rendered without inordinate delay) ซึ่งมาจากหลักการที่ว่า “Justice delayed is – as the maxim says – justice denied. Likewise, due process delayed is due process denied”¹

5. การให้สิทธิในการอุทธรณ์คำตัดสินคดีแข่งขันทางการค้าขององค์กรแข่งขันทางการค้าต่อศาลที่มีความเป็นอิสระ (Review by an independent tribunal)²

2.2 การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กรแข่งขันทางการค้าที่ดี

2.2.1 แนวปฏิบัติที่ดีขององค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ

เนื้อหาการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กรแข่งขันทางการค้าที่ดีนี้ ผู้วิจัยนำมาจากรวบรวมขององค์กรระหว่างประเทศที่มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับทั่วโลก ได้แก่

- การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) ซึ่งถือเป็นองค์การระหว่างประเทศภายใต้กรอบขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีต้นกำเนิดจากความพยายามและความร่วมมือของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาซึ่งรวมกันเรียกว่ากลุ่ม 77 (G77) ที่ร่วมมือกันเรียกร้องให้ประเทศที่พัฒนาแล้วร่วมมือหาทางแก้ไขปัญหอุปสรรคเกี่ยวกับการค้าและการพัฒนาของประเทศที่กำลังพัฒนา และให้ประเทศที่กำลังพัฒนาได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินปัญหาเกี่ยวกับการค้าและการเงินระหว่างประเทศด้วย นอกจากนี้ UNCTAD ยังมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศที่มีระดับการพัฒนาแตกต่างกัน และ มุ่งขจัดอุปสรรคในด้านต่างๆ โดยมุ่งหมายเพื่อให้ประเทศที่กำลังพัฒนาได้รับผลประโยชน์จากการค้าระหว่างประเทศ รวมทั้งยังเป็นเวทีสำหรับแลกเปลี่ยนความเห็นระหว่างประเทศในประเด็นด้านการค้า การเงิน การลงทุน และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา ซึ่งบทบาทของ UNCTAD ในการดำเนินงานประกอบด้วย 3 ด้าน คือ

(1) การสร้างฉันทามติ (Consensus -building)

(2) การทำวิจัยเชิงนโยบาย (Policy-oriented Analysis) และ

¹ Douglas H Ginsburg, Taylor M Owings, Due Process in Competition Proceedings, Competition Law International Vol. 11 No. 1 April 2015, p.47.

² ibid, p.39-49.

(3) การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค (Technical Cooperation) แก่ประเทศสมาชิก โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด ในด้านต่างๆ เพื่อส่งเสริมการพัฒนา ด้านการค้า การลงทุน และเทคโนโลยี³

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเด็นเรื่องกฎหมายการแข่งขันทางการค้าก็เป็นประเด็นหนึ่งที่ UNCTAD ให้ความสำคัญและพยายามในการสร้างแนวปฏิบัติที่ดีให้กับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุดในการพัฒนาระบบกฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่มีประสิทธิภาพรวมถึงการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคต่างๆกับองค์กรแข่งขันทางการค้าในประเทศเหล่านี้ จึงถือว่า UNCTAD เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีความน่าเชื่อถือ มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในด้านการแข่งขันทางการค้า

- องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา Organization for Economic Cooperation and development (OECD)

OECD มีวัตถุประสงค์เป็นเวทีการเจรจาเพื่อพัฒนากลั่นกรองนโยบายทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศสมาชิก รวมทั้งประสานงานและช่วยเหลือประเทศสมาชิกและไม่ใช่สมาชิกในการจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆ เพื่อมุ่งเน้นการพัฒนานโยบายทางเศรษฐกิจ ผ่านการเปิดเสรีในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการค้า การลงทุน หรือทางด้านความคิดและเทคโนโลยี และการค้าบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการศึกษาวิจัยที่รอบคอบและเป็นกลาง โดย OECD จะมีการออกคำแนะนำที่นำไปสู่ข้อสรุปร่วมระดับนโยบาย ในลักษณะที่เป็นแนวทางการปฏิบัติที่ดี (Guidelines for Best Practices) ซึ่งแม้ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่ก็ได้ถูกยึดถือเป็นแนวทางการปฏิบัติในการพัฒนากฎหมายของประเทศสมาชิกและประเทศต่างๆทั่วโลก ด้วยบทบาทดังกล่าวทำให้ OECD เป็นแหล่งรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลต่างๆที่ทันสมัยจำนวนมากจากประเทศต่างๆทั่วโลก รวมถึงมีเอกสารที่มีการวิเคราะห์จากผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆทั่วโลก รวมถึงผลการรับฟังความเห็นจากภาคส่วนต่างๆที่น่าสนใจ มีความน่าเชื่อถือและมีอิทธิพลต่อการพัฒนานโยบายและกฎหมายของ

³ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (UNCTAD) สืบค้นจาก [https://business.mfa.go.th/th/content/16503-%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B8%E0%B8%A1%E0%B8%AA%E0%B8%AB%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%A7%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%94%E0%B9%89%E0%B8%A7%E0%B8%A2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B8%B2\(-unctad-\)?cate=5d73a21d15e39c36a8006c2d](https://business.mfa.go.th/th/content/16503-%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B8%E0%B8%A1%E0%B8%AA%E0%B8%AB%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%A7%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%94%E0%B9%89%E0%B8%A7%E0%B8%A2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B8%B2(-unctad-)?cate=5d73a21d15e39c36a8006c2d)

หลายๆประเทศทั่วโลก และ OECD ยังมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือกับประเทศที่ด้อยกว่า สำหรับการพัฒนาต่อไปในอนาคตอีกด้วย⁴

OECD ได้ออกข้อเสนอแนะ (Recommendation) ที่วางหลักการและแนวทางปฏิบัติที่ดี และน่าสนใจ ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าวได้ผ่านกระบวนการการศึกษาและวิเคราะห์อย่างลึกซึ้ง ประกอบด้วย การรับฟังประสบการณ์และการนำเสนอข้อมูลของประเทศสมาชิกหลากหลายประเทศ การให้ความเห็นโดยผู้เชี่ยวชาญที่หลากหลาย นำมาสู่ข้อเสนอแนะแนวปฏิบัติที่ดีที่สามารถนำมาเป็น แนวทางการพัฒนาให้กับองค์กรแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

- เครือข่ายความร่วมมือด้านการแข่งขันทางการค้า International Competition Network (ICN)

เครือข่ายความร่วมมือด้านการแข่งขันทางการค้ามีภารกิจในการส่งเสริมให้องค์กรแข่งขันทางการค้าในประเทศต่างๆมีการนำมาตรฐานที่ก้าวไปปรับใช้ทั้งในด้านสร้างนโยบายการแข่งขันทางการค้า และการพัฒนากฎหมายแข่งขันทางการค้าทั้งในด้านสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ กระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาคดี และยังมีความพยายามในการสร้างความสอดคล้องกันในด้านกฎหมายการแข่งขันทางการค้าทั่วโลก ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรแข่งขันทางการค้าในประเทศต่างๆที่มีประสิทธิภาพ เพื่อนำมาสู่ประโยชน์แก่องค์กรแข่งขันทางการค้าที่เป็นสมาชิกและผู้บริโภคทั่วโลก โดยการดำเนินงานของ ICN นั้นได้มีการแบ่งความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะเจาะจงเป็นคณะทำงานในด้านต่างๆ (ICN Working Groups) ดังนี้

- ด้านการส่งเสริมและเผยแพร่การแข่งขันทางการค้า (Advocacy) มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรแข่งขันทางการค้าที่เป็นสมาชิกให้สามารถส่งเสริมและเผยแพร่หลักการด้านการแข่งขันทางการค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพและสร้างเสริมวัฒนธรรมการแข่งขันที่ดีให้กับสังคมประเทศนั้นๆ
- ด้านการส่งเสริมประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรแข่งขันทางการค้า (Agency Effectiveness) ซึ่งมุ่งเน้นการให้คำแนะนำในการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรแข่งขันทางการค้า
- ด้านการร่วมมือกันลดหรือจำกัดการแข่งขัน (Cartel) มุ่งเน้นการระบุดังกล่าว

⁴ OECD, How we work, [Online]. Available from: <https://www.oecd.org/about/how-we-work/>

ทายในการใช้มาตรการบังคับใช้กฎหมายกับความผิด Cartel ทั้งมาตรการเชิงป้องกันและมาตรการเชิงปราบปรามและการลงโทษ การสืบสวนสอบสวน เพื่อหาหลักฐานมาดำเนินคดีและการลงโทษผู้กระทำความผิด

- **ด้านการรวมธุรกิจ (Merger)**

มุ่งเน้นการพัฒนาและส่งเสริมแนวทางปฏิบัติที่ดีในรูปแบบและการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในอุตสาหกรรมต่างๆให้มีประสิทธิภาพ

- **ด้านการใช้อำนาจเหนือตลาดฝ่ายเดียวโดยมิชอบ (Unilateral**

Conduct) มุ่งเน้นการวิเคราะห์ความทำทายและอุปสรรคของการบังคับใช้กฎหมายและรูปแบบพฤติกรรมการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ⁵

ดังนั้นจะเห็นจากประสบการณ์ทำงานเฉพาะทางด้านการแข่งขันทางการค้าโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งนำมาสู่การเผยแพร่หลักการปฏิบัติที่ดี คู่มือ ข้อเสนอแนะต่างๆของ ICN ในแต่ละคณะทำงานล้วนแล้วแต่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าของไทยเป็นอย่างมาก

การทบทวนวรรณกรรม สามารถสรุปเนื้อหาได้ดังนี้

2.2.1.1 พื้นฐานที่ดีขององค์กรแข่งขันทางการค้าที่มีประสิทธิภาพ

UNCTAD ให้ความหมายขององค์กรการแข่งขันทางการค้าที่มีประสิทธิภาพ คือ องค์กรที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่ตั้งไว้ได้โดยใช้ทรัพยากรที่เหมาะสม ซึ่งการจะเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพได้นั้นต้องอาศัยปัจจัยหลายๆประการประกอบกัน ซึ่งรายละเอียดของปัจจัยเหล่านี้ได้กำหนดไว้ใน UNCTAD: Foundations of an Effective Competition Agency โดยมีรายละเอียดดังนี้⁶

1. การมีการออกแบบโครงสร้างที่เหมาะสม
2. การตั้งเป้าหมายขององค์กรการแข่งขันทางการค้าที่ชัดเจน รวมถึงการตั้งเป้าหมายให้กับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน
3. มีการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสม
4. มีการจัดลำดับความสำคัญของงาน

⁵ ICN, About the ICN [Online]. Available from: <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/> [13 November 2021].

⁶ UNCTAD, Foundations of an Effective Competition Agency [Online]. Available from: http://unctad.org/en/Docs/ciclpd8_en.pdf [24 March 2018].

5. สภาพแวดล้อมที่องค์กรแข่งขันทางการค้าตั้งอยู่
 6. องค์กรแข่งขันทางการค้ามีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนและอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเพียงพอหรือไม่ รวมถึงต้องมีความเต็มใจในการใช้อำนาจดังกล่าวในการปฏิบัติงานจริงด้วย
 7. การมีบทลงโทษและการเยียวยาตามกฎหมายที่สามารถทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจเกรงกลัวและยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย
 8. ความเป็นอิสระขององค์กรการแข่งขันทางการค้า ซึ่งระดับความเป็นอิสระขององค์กรแข่งขันทางการค้าสามารถสะท้อนจากด้านต่าง ๆ เช่น ความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน การบริหารจัดการ ไม่ถูกแทรกแซงจากผู้ประกอบการธุรกิจ การเมือง หรือหน่วยงานของรัฐ มีอิสระในด้านการเงินและงบประมาณที่เพียงพอในการบริหารจัดการ และมีระบบการแต่งตั้งผู้บริหารและคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า และเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง โปร่งใส ไม่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์
 9. ความโปร่งใส ความโปร่งใสเป็นหลักการสำคัญขององค์กรแข่งขันทางการค้าที่มีประสิทธิภาพ ถ้าหากองค์กรแข่งขันทางการค้ามีความโปร่งใสก็จะช่วยเพิ่มความมั่นใจให้กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพิ่มความชอบธรรมในการปฏิบัติงาน ดังนั้นความโปร่งใสสามารถทำให้เกิดได้โดยการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ ระเบียบ แนวทางปฏิบัติ และคำตัดสินพร้อมเหตุผลต่อสาธารณชน แต่อย่างไรก็ตามก็ต้องมีการแยกประเภทข้อมูลด้วยว่าข้อมูลประเภทใดที่เปิดเผยได้และข้อมูลประเภทใดที่ไม่ควรเปิดเผยต่อสาธารณชน เพราะเป็นความลับทางการค้า ความลับทางธุรกิจ หรือข้อมูลที่เข้าข่ายเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่ควรเปิดเผยต่อสาธารณชนตามหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในปัจจุบัน
 10. การมีหลักศุนิติกะบวน (Due Process)
 11. การมีทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรการเงินที่เพียงพอ
 12. การได้รับหรือมีเงินงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน
 13. การมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและไม่ทุจริตต่อหน้าที่
- การมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและไม่ทุจริตต่อหน้าที่เป็นปัจจัยสำคัญขององค์กรแข่งขันทางการค้า ดังนั้นควรมีนโยบายในการดึงดูดคนที่มีความสามารถเข้ามาทำงานกับองค์กรแข่งขันทางการค้าและนโยบายในการรักษาและคงเจ้าหน้าที่ซึ่งทำงานอยู่แล้วและเป็นบุคลากรที่มีคุณภาพ มีความเชี่ยวชาญให้ทำงานในองค์กรแข่งขันทางการค้าต่อไป
14. การมีระบบการอุทธรณ์ที่ดีและปราศจากการทุจริต
 15. มีการประเมินการดำเนินงานขององค์กรแข่งขันทางการค้า ควรให้มีการประเมินการดำเนินงานทุกส่วนขององค์กรแข่งขันทางการค้า ซึ่งการประเมินดังกล่าวจะจัดทำขึ้น

เองภายในองค์กรหรือให้คนภายนอกซึ่งเป็นบุคคลที่สามช่วยประเมินให้ก็ได้ ซึ่งผลลัพธ์จากการประเมินงานดังกล่าวควรมีการเผยแพร่ให้สาธารณชนรับทราบ เช่น การใส่ไว้ในรายงานประจำปีขององค์กรแข่งขันทางการค้า

16. ยึดหลักการรับผิดชอบ (Accountability)

หลักการรับผิดชอบ จะต้องประกอบด้วยการให้สาธารณชนและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทราบถึงคำตัดสิน และเหตุผลเบื้องหลังคำตัดสิน เพื่อให้เกิดความมั่นใจถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ ปกป้องผลประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องได้

หลักการนี้จะนำมาใช้ให้เกิดความสมดุลกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรการแข่งขันทางการค้า เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามหน้าที่ได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรและต้องอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลของรัฐบาล

คำแนะนำของ UNCTAD ในเรื่องพื้นฐานขององค์กรแข่งขันทางการค้าที่มีประสิทธิภาพนี้สามารถนำมาใช้ได้ทั้งกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา

2.2.1.2 องค์กรแข่งขันทางการค้าควรมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์องค์กรและการจัดลำดับความสำคัญของการทำงาน

International Competition Network หรือ ICN ได้กำหนดแนวทางว่าองค์กรการแข่งขันทางการค้าที่มีประสิทธิภาพควรมีองค์ประกอบอย่างไรบ้าง ไว้ใน Agency Effectiveness: Chapter 1 Strategic Planning and Prioritisation⁷ โดยในเนื้อหามุ่งเน้นให้องค์กรการแข่งขันทางการค้าวางแผนยุทธศาสตร์ และการจัดลำดับความสำคัญของงานเพื่อให้เกิดการจัดสรรการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดตามงานที่มีความสำคัญก่อนหลังได้และจะช่วยให้องค์กรแข่งขันทางการค้าและพนักงานสามารถทำงานที่ตั้งเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

แนวปฏิบัติที่ดี ซึ่งองค์กรแข่งขันทางการค้าควรทำ คือ การวางแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรแข่งขันทางการค้า (Strategic Planning) ซึ่งการวางแผนยุทธศาสตร์ประกอบไปด้วย การกำหนดแผนภาระงานขององค์กร อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพร้อมกับการกำหนดเป้าหมายขององค์กรที่คาดว่าจะสำเร็จได้ในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งที่กำหนดไว้ โดยต้องกำหนดให้สอดคล้องกับทรัพยากรทั้งด้านงบประมาณ ทรัพยากรบุคคลที่องค์กรแข่งขันทางการค้ามีอยู่ และเมื่อมีการกำหนดเป้าหมายไว้แล้ว ก็ต้องลงมือปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ ซึ่งผู้บริหารจำเป็นต้องสื่อสารถึงแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ พร้อมเป้าหมายให้กับบุคลากรในองค์กรด้วยเพื่อให้นำเป้าหมาย

⁷ International Competition Network. Agency Effectiveness: Chapter 1 Strategic Planning and Prioritisation [Online]. Available from: https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/05/AEWG_APMStrategicPlanning.pdf [4 June 2020].

การดำเนินงานขององค์กรไปปฏิบัติตามได้ นอกจากนี้ควรจะต้องมีการประเมินความก้าวหน้าและผลสำเร็จของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ขององค์กรการแข่งขันทางการค้าที่กำหนดไว้เป็นเป็นระยะๆ เพื่อดูอุปสรรคในรูปแบบต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นอุปสรรคในเชิงโครงสร้างองค์กร อุปสรรคในมิติของกฎหมาย กฎเกณฑ์หรือระเบียบภายใน เป็นต้น

การจัดลำดับความสำคัญของงาน ควรจะต้องมีการจัดลำดับที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรแข่งขันทางการค้าด้วย โดยจะต้องพิจารณาจากปัจจัยต่างๆ ประกอบกัน เช่น งานเป็นงานในส่วนใด ความเป็นไปได้ในการทำผลงานให้สำเร็จลุล่วง ผลกระทบของงานที่จะเกิดต่อเศรษฐกิจและสวัสดิการของผู้บริโภค การจัดลำดับความสำคัญของงานไม่มีสูตรที่ตายตัว โดยในแต่ละองค์กรแข่งขันทางการค้าจะมีลักษณะการจัดลำดับของงานที่แตกต่างกันออกไปและควรจะต้องมีการปรับปรุงตามระยะเวลาอันสมควรเพื่อให้ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพการทำงานขององค์กรแข่งขันทางการค้า นอกจากนี้เมื่อมีการจัดลำดับความสำคัญของงานแล้ว ต้องสื่อสารให้กับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและสาธารณชนทราบด้วย

2.2.1.3 บทเรียนที่ควรรู้จักประสบการณ์การดำเนินงานขององค์กรแข่งขันทางการค้าที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นไม่นาน

International Competition Network ได้รวบรวมความท้าทายต่างๆ ของประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศที่เพิ่งมีการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าไม่นานนัก ว่าได้ประสบความสำเร็จการบังคับใช้กฎหมาย และองค์กรบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าควรมีแนวทางในการพัฒนาอย่างไรบ้างในการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้ากับตลาดภายในประเทศของตน ซึ่งไม่คุ้นเคยกับแนวคิดการแข่งขันเสรี และยังมีผลกระทบและการร่วมมือกันจำกัดการแข่งขันทางการค้าอยู่ค่อนข้างมากไว้ใน Lessons to Be Learnt from the Experiences of Young Competition Agencies⁸

ผลจากการทบทวนวรรณกรรมนี้พบว่ามีทำการสำรวจและรวบรวมปัญหาหรืออุปสรรคสำคัญขององค์กรแข่งขันทางการค้าที่เพิ่งเริ่มก่อตั้งโดย International Competition Network (ICN) พร้อมแนวทางการแก้ไข ซึ่งปัญหาและอุปสรรคที่พบภายในองค์กรแข่งขันทางการค้าที่เพิ่งเริ่มก่อตั้ง ยังไม่มีประสบการณ์และแนวทางการแก้ไขมีดังนี้

1. กฎหมายการแข่งขันทางการค้ายังไม่เพียงพอที่จะสามารถจัดการกับพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันที่เกิดขึ้นภายในประเทศได้ รวมถึงองค์กรแข่งขันทางการค้ายังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

⁸ Lessons to Be Learnt from the Experiences of Young Competition Agencies (2019) [Online]. Available from: https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2019/06/SGVC_YoungerAgenciesReport2019.pdf

แนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค

การตั้งมาตรฐานแนวปฏิบัติที่ดีขององค์กรระหว่างประเทศไว้ และพยายามยกระดับกฎหมายการแข่งขันทางการค้าและการบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานดังกล่าว หรือการดูประสพการณ์และแนวทางการแก้ไขปัญหจากองค์กรแข่งขันทางการค้าที่มีจัดตั้งมานานและมีประสพการณ์ เช่น การพยายามส่งเสริมให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการแข่งขันทางการค้าให้สามารถแก้ไขปัญหามีอยู่ได้ ซึ่งจากประสพการณ์ที่ผ่านมาของประเทศต่างๆ การจะแก้ไขกฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้สำเร็จจะต้องอาศัยการส่งเสริมและสนับสนุน (Advocacy Actions) จากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เห็นและตระหนักถึงปัญหาของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่มีอยู่ในปัจจุบันและนำมาสู่ความพยายามในการแก้ไขกฎหมายจนสำเร็จ

2. องค์กรแข่งขันทางการค้ายังไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานกำกับดูแล และกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่เพียงพอต่อการทำงาน

แนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค

การสื่อสารระหว่างองค์กรแข่งขันทางการค้าและองค์กรที่เกี่ยวข้อง และการทำความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ เช่น MOU เพื่อให้ได้รับความร่วมมือในการปฏิบัติงานถือเป็นแนวทางแก้ไขปัญหในเรื่องนี้

3. ขาดแคลนงบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินการหรือปฏิบัติตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

งบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอเป็นอีกปัจจัยสำคัญต่อการปฏิบัติงานขององค์กรแข่งขันทางการค้า หากขาดงบประมาณที่เพียงพอจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน องค์กรแข่งขันทางการค้าในหลายๆประเทศที่ตอบแบบสำรวจของ ICN แสดงให้เห็นว่าได้รับงบประมาณสนับสนุนมาเพียงพอหรือ ได้รับงบประมาณที่แตกต่าง ไม่เทียบเท่ากับองค์กรอื่นๆ นอกจากความต้องการในการได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอแล้ว ยังจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพและยังคงไว้ซึ่งหลักความโปร่งใสและความเป็นอิสระขององค์กรอีกด้วย

แนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค

หากองค์กรแข่งขันทางการค้าใดที่ไม่ได้รับผิดชอบในการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณได้เอง ก็มีความจำเป็นที่จะต้องแสดงให้เห็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณเห็นความสำคัญและความจำเป็นขององค์กรแข่งขันทางการค้าในการได้รับเงินสนับสนุนงบประมาณที่สูงขึ้น รวมไปถึงการแก้ไขปัญหภายในโดยการมีผู้บริหารจัดการด้านการเงินขององค์กรที่รอบคอบ มีความสามารถในการจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่ให้องค์กรสามารถปฏิบัติงานต่อไปได้

นอกจากนี้องค์กรแข่งขันทางการค้ายังสามารถขอความช่วยเหลือด้านงบประมาณ หรือขอความช่วยเหลือทางเทคนิคในระดับนานาชาติ หรือจากประเทศอื่นๆ ได้อีกด้วย ซึ่งก็ถือว่าเป็นอีกวิธีการในการแก้ปัญหาที่ดี นอกเหนือจากการรอนเงินสนับสนุนจากรัฐบาลภายในประเทศเพียงอย่างเดียว

4. ขาดแคลนบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่พบได้ทั่วไปในองค์กรแข่งขันทางการค้าหลายๆแห่งทั้งในรูปแบบที่ประเทศนั้นๆ ยังไม่มีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายการแข่งขันทางการค้าหรือเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องและรูปแบบที่มีผู้เชี่ยวชาญในประเทศนั้นๆ แต่ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่ไม่ได้เข้ามาทำงานกับองค์กรแข่งขันทางการค้าเพราะมีค่าตอบแทนที่ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้ผู้เชี่ยวชาญเข้ามาทำงานได้เพียงพอ

แนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค

การสร้างระบบแรงจูงใจเพื่อดึงดูดผู้เชี่ยวชาญให้มาทำงานกับองค์กรแข่งขันทางการค้ารวมถึงการรักษาทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพที่มีอยู่ให้ทำงานกับองค์กรแข่งขันทางการค้าต่อไป นอกจากนี้แนวทางที่สำคัญอีกประการ คือ การเสริมสร้างขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ภายในองค์กรแข่งขันทางการค้า (Capacity-Building) ซึ่งวิธีการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดสำหรับองค์กรแข่งขันทางการค้าที่ไม่ได้มีประสบการณ์ คือ การจัดการฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องผ่านทางโปรแกรมให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคจากต่างประเทศ เช่น DOJ และ FTC ของสหรัฐอเมริกา หรือองค์กรระหว่างประเทศ เช่น OECD, ICN และ UNCTAD

5. ระบบศาลและผู้พิพากษายังไม่มีความคุ้นเคยกับการพิจารณาและตัดสินคดีแข่งขันทางการค้าที่ต้องใช้ทั้งหลักกฎหมายและแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง

แนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค

ผู้พิพากษาที่จะต้องตัดสินคดีแข่งขันทางการค้าจะต้องได้รับการฝึกอบรมเพิ่มเติมเกี่ยวกับนโยบายแข่งขัน กฎหมายแข่งขันทางการค้าและหลักการทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้าและการตัดสินคดี ซึ่งในเรื่องนี้ถือว่าเป็นโอกาสที่ดีซึ่งองค์กรแข่งขันทางการค้าควรจัดให้มีการฝึกอบรมร่วมกันและขอความช่วยเหลือทางเทคนิคจากต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งในการจัดอบรมแต่ละครั้งควรให้รวมไปหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้เข้ามาร่วมอบรมด้วย เช่น องค์กรแข่งขันทางการค้า ผู้แทนจากศาล อาจารย์และนักวิชาการจากสถาบันการศึกษา เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงความสำคัญและพัฒนาการของกฎหมายแข่งขันทางการค้า รวมไปถึงผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งการจัดอบรมดังกล่าวถือเป็นการเสริมสร้างความตระหนักรู้และวัฒนธรรมการแข่งขันทางการค้าที่ดีไปพร้อมๆ กัน

6. ประเทศยังขาดการปลูกฝังวัฒนธรรมการแข่งขันที่ดีในกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจ รวมไปถึงภาคส่วนต่างๆ ของประเทศ เช่น หน่วยงานของรัฐ สื่อ และประชาชนทั่วไปก็ไม่ได้มีความเข้าใจเรื่องนี้อย่างชัดเจน

แนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค

จากการสำรวจพบว่าในประเทศต่างๆ มีระดับวัฒนธรรมการแข่งขันที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งแปรผันไปตามปัจจัยต่างๆ ของแต่ละประเทศ เช่น ระดับการพัฒนาขององค์กรแข่งขันทางการค้า ประวัติศาสตร์ความเป็นมาในเชิงเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งแนวทางการแก้ปัญหา คือ การจัดทำโครงการเสริมสร้างความตระหนักรู้และความสำคัญในกฎหมายการแข่งขันทางการค้าให้กับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน ที่ต่อเนื่องและเป็นระบบ โดยการจัดทำโปรแกรมดังกล่าวในหลายๆ ประเทศเป็นที่น่าสังเกตว่าโปรแกรมที่จัดทำแล้วประสบความสำเร็จในการยกระดับวัฒนธรรมการแข่งขันที่ดีได้ คือ โปรแกรมที่เปิดโอกาสให้สื่อและนักวิชาการเข้ามามีบทบาทในโปรแกรมด้วย

2.2.1.4 แนวทางปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลในองค์กรแข่งขันทางการค้า

การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลในองค์กรแข่งขันทางการค้าเป็นเรื่องที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งถือว่าเป็นสินทรัพย์ที่มีค่าขององค์กรแข่งขันทางการค้าและมีความสำคัญเป็นอย่างมากสำหรับการดำเนินงานขององค์กร ดังนั้น International Competition Network. ได้ระบุแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งถือว่าเป็นสินทรัพย์ที่มีค่าขององค์กรแข่งขันทางการค้าและมีความสำคัญเป็นอย่างมากสำหรับการดำเนินงานขององค์กรการแข่งขันทางการค้าไว้ใน Human Resources Management in Competition Agencies⁹ เพราะหากองค์กรแข่งขันทางการค้าสูญเสียเจ้าหน้าที่ตำแหน่งสำคัญๆ ไปก็อาจจะทำให้ส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรได้ไม่น้อย ดังนั้น องค์กรแข่งขันทางการค้าควรบรรจุแผนพัฒนาบุคลากรให้เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์องค์กร เพื่อให้มั่นใจว่าการบริหารจัดการคนจะช่วยให้องค์กรแข่งขันทางการค้าบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ เช่น การเปิดรับสมัครบุคลากรตำแหน่งใหม่และการจัดฝึกอบรม สัมมนาจะต้องมีความสอดคล้องกับความต้องการขององค์กรแข่งขันทางการค้าด้วย

คำแนะนำของ ICN คือ องค์กรแข่งขันทางการค้าจะต้องมีนโยบายและมาตรการในการดึงดูดคนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในองค์กร และควรต้องมีนโยบายในการรักษาให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่าที่ยังคงปฏิบัติงานอยู่ในองค์กร ยังคงทำงาน

⁹ International Competition Network. Human Resources Management in Competition Agencies [Online]. Available from: <http://old.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc969.pdf> [26 June 2020].

ต่อไป ไม่ออกไปทำงานกับภาคเอกชนที่มีผลตอบแทนสูงกว่า โดยการเปิดโอกาสให้เห็นถึงความมั่นคงในการทำงาน รวมถึงโอกาสในการเติบโตในการทำงานในระยะกลางและระยะยาว และควรจัดให้มีการอบรม สัมมนาเพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ในองค์กร และการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีในการทำงาน เป็นต้น

นอกจากนี้งบประมาณที่จัดสรรไว้สำหรับบุคลากรควรจะเป็นงบประมาณลำดับสุดท้ายที่จะต้องถูกตัด หากองค์กรประสบปัญหาทางการเงิน

2.2.1.5 การบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการบริหารจัดการองค์ความรู้และการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์

องค์กรแข่งขันทางการค้าที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีการใช้ทรัพยากรภายในองค์กรที่เหมาะสม มีการออกแบบและจัดระบบหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคคลากรที่มีอยู่ เพื่อให้้องค์กรแข่งขันทางการค้าสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ การทบทวนวรรณกรรมของ UNCTAD ในเรื่อง Knowledge and human-resource management for effective enforcement of competition law¹⁰ ฉบับนี้ทำให้ทราบข้อมูลที่มีความหลากหลายจากแนวทางปฏิบัติของประเทศต่างๆ โดยการทบทวนวรรณกรรมประกอบไปด้วยการตอบคำถามของประเทศสมาชิก UNCTAD และผลงานของ ICN และนักวิชาการต่างๆ อีกมากมาย ในประเด็นเรื่องการพัฒนาการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าให้มีประสิทธิภาพด้วยการบริหารจัดการองค์ความรู้และการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์

องค์กรแข่งขันทางการค้าควรมีระบบการจัดการความรู้ (Knowledge Management) หรือ KM ซึ่งประกอบด้วยการได้มาซึ่งทรัพยากรและใช้ทรัพยากรในการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดี ในลักษณะที่ให้เจ้าหน้าที่ในองค์กรแข่งขันทางการค้าแต่ละคนสามารถหาความรู้ใช้และแลกเปลี่ยนความรู้ที่มีอยู่ได้เพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถของตนเอง และนำความรู้ที่ได้รับไปปรับใช้กับการทำงานและพัฒนาองค์กรการแข่งขันทางการค้าต่อไปได้ ซึ่งระบบการจัดการความรู้ในองค์กรจะมีลักษณะสหวิชาการ ซึ่งประกอบด้วยองค์ความรู้จากศาสตร์หลายๆศาสตร์ โดยองค์กรการแข่งขันทางการค้าสามารถนำเทคโนโลยีใหม่ๆและระบบต่างๆ มาช่วยจัดการความรู้ได้ แต่การสร้างระบบการจัดการความรู้ควรทำให้สอดคล้องกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้าภายในประเทศด้วย

การมีระบบและแนวปฏิบัติในการแลกเปลี่ยนความรู้ร่วมกันภายในองค์กรแข่งขันทางการค้าจะช่วยให้เสริมสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรบุคคลที่มีองค์ความรู้ ทำให้องค์ความรู้ที่มีได้รับการเพิ่มพูน และทดสอบความถูกต้อง และสร้างเป็นองค์ความรู้ร่วมกันภายใน

¹⁰ UNCTAD, Knowledge and human-resource management for effective enforcement of competition law [Online]. Available from: https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd15-rev1_en.pdf

องค์กรได้ ซึ่งระบบการจัดการความรู้ เปรียบเสมือนการจัดการทรัพย์สินที่มีค่าขององค์กร ซึ่งประโยชน์ที่จะได้รับ คือ องค์กรแข่งขันทางการค้าจะสามารถใช้และพัฒนาองค์ความรู้ที่มีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งระบบดังกล่าวมีองค์ประกอบสำคัญ คือ

1. องค์กรแข่งขันทางการค้ามีองค์ความรู้เรื่องอะไรบ้าง
2. องค์ความรู้ที่มีอยู่อยู่ที่ใด มีการจัดเก็บไว้อย่างไร ซึ่งบางครั้งองค์ความรู้อาจจะอยู่ในตัวของเจ้าหน้าที่ หรืออยู่ในฝ่ายงานใดฝ่ายงานหนึ่ง หรือ อยู่ในเอกสารเก่า หรืออยู่กับคณะทำงานบางกลุ่ม
3. รูปแบบการจัดเก็บองค์ความรู้ที่มี เช่น ในตัวบุคคล ยังไม่มีการนำเสนอออกมาให้เห็น มีการจัดเก็บไว้ในเอกสารรูปแบบต่างๆ
4. วิธีการที่ดีที่สุดในการส่งต่อองค์ความรู้ที่มีไปยังเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ควรปฏิบัติอย่างไร เพื่อให้มั่นใจว่าองค์ความรู้ที่มีจะไม่สูญหายไป

2.2.1.6 การประเมินผลงานขององค์กรแข่งขันทางการค้าและความท้าทายจากการประเมินผลงาน

International Competition Network ได้ระบุว่า การประเมินประสิทธิภาพและการทำงานขององค์กรการแข่งขันทางการค้าถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้มั่นใจได้ว่า องค์กรแข่งขันทางการค้าได้ปฏิบัติตามหลักการรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งเป็นแนวทางที่ควรทำตามหลักศุภนิติกระบวน นอกจากนี้การประเมินประสิทธิภาพและการทำงานขององค์กรการแข่งขันทางการค้าจะช่วยในการวางแผนการดำเนินงานและการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรแข่งขันทางการค้าในอนาคตได้และยังช่วยให้เห็นว่าควรมีการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งด้านงบประมาณและกำลังคนอย่างไรเพื่อให้สามารถมีการดำเนินงานตามเป้าหมายที่กฎหมายกำหนดได้ ดังนั้น International Competition Network. ได้ศึกษาเรื่องการประเมินผลงานขององค์กรแข่งขันทางการค้าไว้ในการศึกษาเรื่อง Competition Agency Evaluation (ICN Agency Practice Manual)¹¹ ซึ่งถือเป็นหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญที่องค์กรแข่งขันทางการค้าพึงปฏิบัติ และองค์กรแข่งขันทางการค้าเกือบทุกองค์กรภายใต้การศึกษาและสำรวจนี้ได้นำผลการประเมินที่จัดทำขึ้นมาใช้ประโยชน์ในการกำหนดและปรับเปลี่ยนแผนยุทธศาสตร์ นำมาช่วยในการจัดลำดับความสำคัญของงาน หรือนำมาช่วยในการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการภายในองค์กร

¹¹ International Competition Network. ICN's Agency Effectiveness Working Group. Competition Agency Evaluation [Online]. 2016. Available from: <https://centrocedec.files.wordpress.com/2015/07/icn-report-on-agency-evaluation.pdf>

ICN ได้ทำการสำรวจและพบว่าความท้าทายสำคัญในการประเมินประสิทธิภาพและการทำงานขององค์กรแข่งขันทางการค้า ซึ่งพบได้ทั่วไป ประกอบไปด้วยประเด็นความท้าทายต่างๆ ดังนี้

1. องค์กรการแข่งขันทางการค้ามีทรัพยากรทางการเงินและทรัพยากรบุคคลที่จำกัดในการทำการประเมินประสิทธิภาพและการทำงานขององค์กร ซึ่งทรัพยากรส่วนใหญ่ขององค์กรแข่งขันทางการค้าจะมุ่งเน้นให้ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย การแสวงหาข้อมูล การตีความและวิเคราะห์ข้อมูลก่อนงานประเมินผล

2. ความยากในการประเมินผลกระทบในการดำเนินงานขององค์กรแข่งขันทางการค้า เช่น การประเมินความเกรงกลัวต่อการกระทำผิดกฎหมาย (Deterrence) การแยกผลกระทบที่เกิดขึ้นในสังคมว่าเกิดจากการดำเนินงานขององค์กรแข่งขันทางการค้าหรือเกิดจากปัจจัยภายนอกอื่นๆ ในตลาด ธุรกิจหรือเศรษฐกิจ

3. การขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและแน่นอนในการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรแข่งขันทางการค้า

4. ความท้าทายในการสร้างตัวชี้วัดตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร และปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการเชื่อมโยงกับการประเมินการบังคับใช้กฎหมาย

5. ระยะเวลาที่ต้องใช้ในการทำการประเมินซึ่งต้องอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลจำนวนมาก เพื่อให้ได้คำตอบที่ถูกต้อง แต่ในขณะเดียวกันกลับมีเวลาให้ในการทำการประเมินและสรุปรายงานไม่เพียงพอ

6. ความยากในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ที่มีความเป็นอัตวิสัยในการประเมิน

7. การสร้างระบบ แนวความคิด และกำลังคนในการทำการประเมินที่สม่ำเสมอ

8. ความท้าทายในการสร้างระบบการประเมินที่มีความสลับซับซ้อน
ICN ได้กำหนดแนวทางในการประเมินประสิทธิภาพและการทำงานขององค์กรการแข่งขันทางการค้าว่าสามารถแบ่งออกเป็นการประเมินภายในองค์กร และการประเมินโดยองค์กรภายนอก

งานประเภทใดบ้างที่ต้องได้รับการประเมิน

1. ปริมาณกิจกรรมและผลผลิตขององค์กรแข่งขันทางการค้า
(Quantification of agency activity and productivity)

การประเมินส่วนใหญ่จะดูปริมาณการดำเนินงานในด้านต่างๆ ในรูปแบบสถิติ เช่น จำนวนคำตัดสินของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า จำนวนการสืบสวนสอบสวนข้อร้องเรียน เป็นต้น

2. ปริมาณประโยชน์ที่ได้รับและผลกระทบที่ได้จากการดำเนินงาน
(Quantification of overall benefits or impact)

องค์กรแข่งขันทางการค้าหลายๆองค์กรเห็นว่าเป็นเรื่องที่สำคัญจะต้องมีการแสดงให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้ก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงบวกและมีส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ

3. การประเมินเชิงคุณภาพและผลตอบรับด้านชื่อเสียงขององค์กร
แข่งขันทางการค้า (Qualitative review and reputational feedback)

การประเมินรูปแบบนี้เกี่ยวข้องกับการประเมินเชิงคุณภาพในมาตรการต่างๆ ขององค์กรแข่งขันทางการค้าและการประเมินผลตอบรับด้านชื่อเสียงขององค์กรแข่งขันทางการค้า ซึ่งอาจทำโดยการสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสียกับการทำงานขององค์กรแข่งขันทางการค้าในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ และการสำรวจแบบเป็นทางการในรูปแบบการทำแบบสำรวจ (Survey) ซึ่งการประเมินประเภทนี้อาจทำเองโดยเจ้าหน้าที่ในองค์กรหรือจ้างที่ปรึกษาภายนอกมาดำเนินการให้ก็ได้

การนำเสนอผลการประเมิน

การนำเสนอผลการประเมินที่จัดทำขึ้นขององค์กรแข่งขันทางการค้าสามารถพบได้ในลักษณะการรายงานผลการดำเนินงาน การรายงานผลกิจกรรม หรือพบในการรายงานผลงานประจำปี รวมไปถึงการสื่อสารผลงานขององค์กรไปยังสาธารณะในรูปแบบต่างๆ เช่น การแถลงการณ์ต่อสาธารณะ

การนำเสนอผลการประเมินมักจะประกอบด้วยรายงานซึ่งเผยแพร่ต่อสาธารณะ มีการระบุผลงานทั้งด้านการบังคับใช้กฎหมายและด้านอื่นๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย สถิติการทำงาน และคำอธิบายเกี่ยวกับการดำเนินงาน ผลงานที่ได้ทำไปแล้ว

2.2.1.7 ความเป็นอิสระขององค์กรแข่งขันทางการค้า

OECD ได้กล่าวถึงความเป็นอิสระ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่องค์กรการแข่งขันทางการค้าพึงมีในการบังคับใช้กฎหมายและกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าในตลาดไว้ใน Independence of Competition Authorities—from Design to Practices เพื่อให้มั่นใจว่าการทำงานจะมีความเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงจากภาครัฐและเอกชน มีการบังคับใช้กฎหมายที่ยุติธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ดังนั้น OECD จึงได้วางหลักการและแนวทางปฏิบัติที่ดีเพื่อให้องค์กรแข่งขันทางการค้ามีความเป็นอิสระทั้งทางโครงสร้างและในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง แม้้องค์กรแข่งขันทางการค้าใดที่อาจจะไม่ได้มีโครงสร้างองค์กรที่มีความเป็นอิสระ โดยเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่หากมีการออกแบบการดำเนินงานต่างๆ และการบังคับใช้กฎหมายให้มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซง

โดยหน่วยงานภายนอก รัฐบาล ผู้ประกอบธุรกิจ ก็จะช่วยรักษาความเป็นอิสระขององค์กรแข่งขันทางการค้าได้เช่นกัน¹²

2.2.1.8 เกณฑ์มาตรฐานในการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรแข่งขันทางการค้า

UNCTAD ได้ระบุว่าองค์กรแข่งขันที่มีประสิทธิภาพสามารถประเมินได้จากการตอบคำถาม 2 ข้อ คือ

1. การแทรกแซงและการดำเนินการขององค์กรก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่
2. กระบวนการทำงานขององค์กรแข่งขันทางการค้ามีการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมหรือไม่ในการก่อให้เกิดความตระหนักรู้ในวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ใน UNCTAD Criteria for Evaluating the Effectiveness of Competition Authorities ปี ค.ศ. 2007 วรรณกรรมฉบับนี้ UNCTAD ได้กำหนดเกณฑ์ชี้วัดต่างๆ ที่ใช้ในการประเมินว่าองค์กรแข่งขันทางการค้าที่มีประสิทธิภาพควรมีลักษณะประกอบด้วย

1. มีการทำการประเมินประสิทธิภาพและการทำงานขององค์กร
2. มีความเป็นอิสระ
3. มีการปฏิบัติตามหลักการรับผิดชอบ
4. ความโปร่งใส
5. มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย
6. มีงบประมาณและทรัพยากรบุคคลที่เพียงพอต่อการดำเนินงาน
7. การดำเนินงานภายในองค์กร ต้องมีตั้งวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีการจัดลำดับความสำคัญของงานและมีการจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และการจัดลำดับความสำคัญของงาน¹³

2.2.1.9 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรแข่งขันทางการค้า

การศึกษาของ OECD ในเรื่องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรแข่งขันทางการค้า (Changes in Institutional Design) ได้วางตัวอย่างโครงสร้างองค์กรการแข่งขันทางการค้าในหลากหลายรูปแบบ โดยระบุลักษณะ ข้อดี ข้อเสียของแต่ละรูปแบบไว้ ดังนี้ Multifunction Agencies, Independent Competition Agencies และ Internal governance agencies ซึ่งใน

¹² OECD, Independence of Competition Authorities-from Design to Practices [Online]. 2016. Available from: <https://www.oecd.org/competition/globalforum/independence-of-competition-authorities.htm>

¹³ UNCTAD Criteria for Evaluating the Effectiveness of Competition Authorities [Online]. 2007. Available from: https://unctad.org/system/files/official-document/c2clpd59_en.pdf

ปัจจุบันก็ยังไม่มีเป็นที่ยุติว่ารูปแบบใดเป็นรูปแบบที่ดีที่สุด เพราะขึ้นอยู่กับบริบทและสถานการณ์ต่างๆ ของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน (No one size fits all) แต่การที่องค์กรแข่งขันทางการค้าเลือกจะใช้โครงสร้างองค์กรรูปแบบใดก็ตามประเด็นที่สำคัญ คือ การใช้โครงสร้างองค์กรรูปแบบใดควรต้องมีหลักประกันการันตีว่ามีองค์กรแข่งขันทางการค้ารูปแบบนั้นๆ จะมีการปฏิบัติตามหลักศุนิติกกระบวนการ (Due Process) ด้วย

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กรแข่งขันทางการค้าที่ดีขององค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ทำให้ผู้วิจัยได้ทราบถึงประเด็นปัญหา อุปสรรค ความท้าทายในการดำเนินงานขององค์กรแข่งขันทางการค้าต่างๆ ทั่วโลก ทั้งที่มีประสบการณ์การดำเนินงานอย่างยาวนาน หรือองค์กรแข่งขันทางการค้าที่เพิ่งจัดตั้งขึ้น พร้อมกับแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เป็นไปได้ให้สอดคล้องกับบริบทการพัฒนากระบวนการแข่งขันทางการค้าของแต่ละประเทศ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้สามารถนำมาเป็นกรณีศึกษาและข้อเสนอแนะที่ดีให้กับองค์กรแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย โดยผู้วิจัยจะนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับองค์กรแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย พร้อมกับการวิเคราะห์และสังเคราะห์ถึงหลักการและแนวปฏิบัติที่ดีซึ่งองค์กรแข่งขันทางการค้าของไทยควรยึดถือควรเป็นอย่างไร เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่องค์กรแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยสามารถนำไปปฏิบัติในการดำเนินงานภายใต้ภารกิจในด้านต่างๆ ต่อไปในอนาคตได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

2.3 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

Briguglio, L. Competition Law and Policy in the European Union- Some Lessons for South East Asia

ชี้ให้เห็นประสบการณ์และแนวทางการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของสหภาพยุโรป ที่เคยประสบความสำเร็จความท้าทายต่างๆ มาก่อน ซึ่งความท้าทายและประสบการณ์เหล่านี้สามารถนำมาให้ประเทศต่างๆ ในประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สามารถเรียนรู้ได้จากทั้งการป้องกันความท้าทายและแนวทางการแก้ไขความท้าทายจากแนวทางของสหภาพยุโรป

Sakda Thanitkul, 'Competition Laws of ASEAN Member States'

กล่าวถึงกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศสมาชิกอาเซียน การบังคับใช้กฎหมาย และองค์กรแข่งขันทางการค้า ในลักษณะโครงสร้างองค์กร มาตรการและแนวทางการทำงาน ซึ่งจะนำมาใช้ในการค้นคว้ากฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์

Barnett, T. O. Criminal Enforcement of Antitrust Laws: The U.S. Model

แสดงถึงแนวทางการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่มีโทษทางอาญาของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นโทษที่รุนแรงที่ส่งผลให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำผิดกฎหมาย (Deterrence)

European Commission. Compliance with Competition Rules: What's in It for Business?

บอกถึงแนวทางของ European Commission ในการส่งเสริมและสร้างวัฒนธรรมให้ภาคธุรกิจปฏิบัติตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้า

Enhancing Competition Enforcement by the Member States' Competition Authorities: Institutional and Procedural Issues

บอกแนวทางของประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปในการพัฒนาการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในประเทศของตน โดยทั้งรูปแบบการพัฒนารองคกรการแข่งขันทางการค้าให้เป็นองค์กรบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและการปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนในการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ

Harbour, P. J. Developments in Competition Law in European Union and the United States: Harmony and Conflict

บทความแสดงการเปรียบเทียบการพัฒนาที่สำคัญๆ ทั้งความเหมือนและความแตกต่างของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าและแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป

András G. Inotai, Stephen Ryan, 'Improving the effectiveness of competition agencies around the world – a summary of recent developments in the context of the International Competition Network'

บทความนี้ทำให้ได้ข้อสรุปสาระสำคัญของแนวทางในพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรการแข่งขันทางการค้าจากทั่วโลก ทั้งสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ที่ให้คำแนะนำ โดยปัจจัยหลักๆ ที่องค์กรการแข่งขันทางการค้าควรพิจารณาในการพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ได้แก่ การกำหนดแผนยุทธศาสตร์องค์กรและแนวทางการปฏิบัติตามแผนดังกล่าว การดำเนินการองค์กรควรมีความยืดหยุ่นตามความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น ควรวางหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้กฎหมาย มากกว่าการใช้ดุลยพินิจ ทรัพยากรมนุษย์คือสิ่งที่สำคัญที่สุดในองค์กรการแข่งขันทางการค้า จึงควรมีการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน เพื่อไม่ให้คนเก่งๆ ไปทำงานกับภาคเอกชนที่ให้ผลตอบแทนมากกว่า และมีการร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

Winerman, W. E. K. a. M. The Federal Trade Commission as an Independent Agency: Autonomy, Legitimacy, and Effectiveness.

บทความนี้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบสำคัญที่พึงมีในองค์กรการแข่งขันทางการค้า คือ ความเป็นอิสระขององค์กรการแข่งขันทางการค้า

Kovacic, W. E. Competition Agencies, Independence, and the Political Process

บทความนี้เขียนโดยผู้เชี่ยวชาญคนสำคัญด้านกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นทั้งนักวิชาการและทำงานในองค์กรการแข่งขันทางการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นระยะเวลายาวนาน จึงเป็นบทความที่ดีที่ชี้ให้เห็นถึงลักษณะขององค์กรการแข่งขันทางการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกา รวมไปถึงการทำงาน และผลกระทบที่อาจเกิดจากการเมืองต่อการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ รวมไปถึงความเป็นอิสระที่องค์กรการแข่งขันทางการค้าพึงมี ซึ่ง FTC ซึ่งเป็นองค์กรบังคับใช้กฎหมายของสหรัฐอเมริกา ก็เป็นองค์กรอิสระ

WILS, W. P. J. The Use of Settlements in Public Antitrust Enforcement: Objectives and Principles. World Competition 31 (2008).

บทความนี้ชี้ให้เห็นแนวทางในการระงับข้อพิพาทในคดีแข่งขันทางการค้าในรูปแบบต่างๆ โดยลงรายละเอียดในวัตถุประสงค์และหลักการของการระงับข้อพิพาทด้วย

Kovacic, W. E. "AEC and Competition Laws: Opportunities and Challenges." Chulalongkorn University

Professor Kovacic ชี้ให้เห็นโอกาสและความท้าทาย ข้อจำกัดต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นกับการบังคับใช้กฎหมายและองค์กรบังคับใช้กฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียน ผ่านทางประสบการณ์ของตนที่ทำงานให้กับองค์กรบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าให้กับประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา และช่วยเหลือองค์กรการแข่งขันทางการค้าของประเทศกำลังพัฒนาอีกหลายประเทศ

Williams, M. The Political Economy of Competition Law in Asia. Edward Elgar Publishing Limited

หนังสือเล่มนี้มีบทบาทสำคัญที่ชี้ให้เห็นถึงความท้าทายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันในประเทศต่างๆ ในอาเซียน ที่ประกอบไปด้วยความท้าทายจากหลายรูปแบบ ทั้งกฎหมาย การเมือง วัฒนธรรม สังคม และผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้ากับกลุ่มผลประโยชน์สำคัญๆ ในแต่ละประเทศ

Shiau, D., Competition Law in Asia Pacific: A Practical Guide: Singapore In Edited by Katrina Groshinski, C. D., Competition Law in Asia-Pacific: A Practical Guide.

หนังสือที่อธิบายรายละเอียดกฎหมายการแข่งขันทางการค้าพร้อม
กฎเกณฑ์ต่างๆ ของสิงคโปร์ นอกจากนี้ยังระบุโครงสร้าง กระบวนการพิจารณาของ CCS ซึ่งเป็น
องค์กรแข่งขันทางการค้าของสิงคโปร์ด้วย

**Williams, M. The Political Economy of Competition Law in Asia.
Edward Elgar Publishing Limited**

หนังสือเล่มนี้มีบทบาทสำคัญที่ชี้ให้เห็นถึงความท้าทายเกี่ยวกับการบังคับใช้
กฎหมายการแข่งขันในประเทศต่างๆ ในอาเซียน ที่ประกอบไปด้วยความท้าทายจากหลายรูปแบบ ทั้ง
กฎหมาย การเมือง วัฒนธรรม สังคม และผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า
กับกลุ่มผลประโยชน์สำคัญๆ ในแต่ละประเทศ

**Shiau, D. , Competition Law in Asia Pacific: A Practical Guide:
Singapore In Edited by Katrina Groshinski, C. D. , Competition Law in Asia-Pacific:
A Practical Guide. Kluwer Law International 2015.**

หนังสือที่อธิบายรายละเอียดกฎหมายการแข่งขันทางการค้าพร้อม
กฎเกณฑ์ต่างๆ ของสิงคโปร์ นอกจากนี้ยังระบุโครงสร้าง กระบวนการพิจารณาของ CCS ซึ่งเป็น
องค์กรแข่งขันทางการค้าของสิงคโปร์ด้วย

