

บทที่ 4

มาตรการการและแนวทางในการแก้ไขความท้าทายที่เกิดขึ้นในองค์กร แข่งขันทางการค้าในต่างประเทศและแนวปฏิบัติที่ดีขององค์กรระหว่าง ประเทศด้านการแข่งขันทางการค้า

เนื้อหาในบทนี้จะเป็นบทที่กล่าวถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับองค์กรแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ขอบเขตอำนาจหน้าที่ โครงสร้างองค์กร เพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์มาตรการการและแนวทางในการแก้ไขความท้าทายที่เกิดขึ้นในองค์กรแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศ และวิธีการจัดระบบกระบวนการทำงานในการบังคับใช้กฎหมายและการส่งเสริมการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ และประสบการณ์ขององค์กรแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศเพื่อประกอบการวิเคราะห์และเปรียบเทียบมาตรการการและแนวทางในการแก้ไขความท้าทายที่เกิดขึ้นในองค์กรแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศและประเทศไทยในบทที่ 5 ต่อไป

4.1 มาตรการการและแนวทางในการแก้ไขความท้าทายที่เกิดขึ้นในองค์กรแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศ

4.1.1 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีชื่อเสียงในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาด (Antitrust Law) โดยกฎหมายป้องกันการผูกขาดฉบับแรกของสหรัฐอเมริกา คือ Sherman Act ออกมาเมื่อปี ค.ศ. 1890 เพื่อควบคุมธุรกิจขนาดใหญ่ มิให้มีการใช้อำนาจผูกขาด จนก่อให้เกิดการแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหลังจากนั้นในปี ค.ศ. 1914 สภาองเกรสได้ตรากฎหมาย Clayton Act ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม Sherman Act รวมทั้งกฎหมาย Robinson-Patman Act of 1936 เพื่อขยายความและชี้ให้เห็นรูปแบบการกระทำหรือพฤติกรรมที่ต้องห้ามตามกฎหมาย²⁰ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกปฏิบัติทางด้านราคา (price discrimination) การร่วมกันกำหนดราคา (price fixing) การกำหนดซื้อผูกมัดและสัญญาผูกมัดพิเศษในการซื้อหรือขายสินค้า (tying arrangement for purchase and sale) การทำข้อตกลงจำกัดสิทธิ (exclusive dealing) การควบรวมธุรกิจที่ส่งผล

²⁰ OECD, *Country Studies: United States Updated Report 2004*, DAF/COMP/(2005)/13, (2005), pp.2-3.

ให้เกิดการลด จำกัด ต่อต้านการแข่งขัน (anti-competitive mergers and interlocking directorates) การควบรวมธุรกิจและการซื้อกิจการที่ทำให้การแข่งขันน้อยลงอย่างเป็นนัยสำคัญหรือมีแนวโน้มว่าเป็นการผูกขาด (mergers and acquisitions substantially lessen competition or tend to create a monopoly) พฤติกรรมทางธุรกิจที่ไม่เป็นธรรม (unfair business practices) ในลักษณะอื่น ๆ²¹

4.1.1.1 องค์กรบังคับใช้กฎหมายและกำกับดูแลการแข่งขัน

สหรัฐอเมริกามีองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้ป้องกันการผูกขาดจำนวน 2 องค์กรซึ่งมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว ที่ค่อนข้างแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ที่มีการบังคับใช้กฎหมายเพียงองค์กรเดียว โดยองค์กรบังคับใช้กฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกาทั้ง 2 องค์กร คือ

1. **Federal Trade Commission หรือ FTC** เป็นคณะกรรมการระดับสหพันธรัฐที่มีความเป็นอิสระและเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีทางแพ่งกับผู้ประกอบการที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายแข่งขันทางการค้าและยังมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคอีกด้วย Federal Trade Commission ประกอบด้วยสมาชิก 5 คนมีวาระดำรงตำแหน่ง 7 ปี โดยได้รับการคัดเลือกและเสนอชื่อโดยประธานาธิบดีและรับรองโดยวุฒิสภา²²

2. **หน่วยงานป้องกันการผูกขาดสังกัดกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) หรือ DOJ** มีหน้าที่ดำเนินคดีอาญากับผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนกฎหมายแข่งขันทางการค้าในลักษณะที่ร้ายแรง เช่น การร่วมกันกำหนดราคาสินค้า

องค์กรทั้งสององค์กรมีการแบ่งแยกหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า แต่ในบางประเด็นที่มีความทับซ้อนกันก็จะมีความร่วมมือกันระหว่างทั้งสององค์กรในการทำงานที่ดี เช่น ผ่านทางการสื่อสารระหว่างองค์กร หรือผ่านทางการร่วมมือในรูปแบบ MOU ระหว่างหน่วยงาน โดยแต่ละองค์กรมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

1. Federal Trade Commission (FTC)

โครงสร้างองค์กรของ FTC

การแบ่งส่วนงานภายใน FTC ประกอบไปด้วย 3 สำนัก คือ

1 Bureau of Competition (“BC”)

²¹ “Clayton Antitrust Act”, Wenton, W., (31 March 2018), [Online]. Available 20 April 2019, from <https://www.investopedia.com/terms/c/clayton-antitrust-act.asp/>.

²² Federal Trade Commission “Federal Trade Commission Organization Chart”, (2018), [Online]. Available 25 November 2020, from https://www.ftc.gov/system/files/attachments/about-ftc/orgchart_ftc_feb_7_2019.pdf/.

มีหน้าที่รับผิดชอบหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย Federal Trade Commission Act ที่เกี่ยวกับการกระทำการค้าที่ไม่เป็นธรรมเป็นหลักและกฎหมายป้องกันการผูกขาดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. The Bureau of Consumer Protection (“BCP”)

มีหน้าที่รับผิดชอบหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

3. The Bureau of Economics (“BE”)

มีหน้าที่รับผิดชอบหน้าที่ในการสนับสนุนงานทางเศรษฐศาสตร์ให้กับการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าและกฎหมายด้านการคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงการวิจัยตลาดต่าง ๆ

ซึ่งเป็นการแบ่งส่วนงานภายในเป็น 3 ส่วนถือเป็นการแบ่งตามประเภทของงาน²³

รูปแบบ กระบวนการทำงาน วิธีการ ขั้นตอนการพิจารณา

ในการบังคับใช้กฎหมาย FTC มีการแบ่งงานซึ่งประกอบไปด้วยกระบวนการทำงานด้านคดี (cases and proceedings) ด้านรวบรวมข้อมูลและฐานข้อมูล (data and consumer sentinel network) ด้านรับแจ้งก่อนมีการควบรวมธุรกิจ (premerger notification program) ด้านตรวจสอบการควบรวมธุรกิจ (merger review) ด้านวิธีปฏิบัติที่ขัดต่อการแข่งขัน (anti-competitive practices)²⁴ FTC รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ทั้งหลายและแบ่งปันข้อมูลดังกล่าวในหลายรูปแบบ ที่สำคัญคือ FTC รวบรวมข้อมูลจากเรื่องร้องเรียนและรายงานจากผู้บริโภค เช่น การฉ้อฉล การขโมยตัวตน²⁵ และปัญหาผู้บริโภคต่าง ๆ แล้วเก็บไว้ในฐานข้อมูลเครือข่ายเฝ้าระวังผู้บริโภค (Consumer Sentinel Network) ซึ่งสามารถค้นหาข้อมูลล่าสุดได้ในหลากหลายรูปแบบ เช่น ข้อมูลตัวอักษร แผนภาพ แผนภูมิ แผนที่ใน interactive dashboard และ Data Book ของ FTC เพื่อทราบข้อมูลรายไตรมาสและรายปี ซึ่งกำลังขยายออกไปสู่สาธารณชนมากยิ่งขึ้น

²³ Federal Trade Commission, Bureaus and Offices, [Online]. Available 25 November 2020, from <https://www.ftc.gov/about-ftc/bureaus-offices> 0

²⁴ “Enforcement”, Federal Trade Commission, (n.d.), [Online]. Available 25 November 2020, from <https://www.ftc.gov/enforcement/>.

²⁵ เป็นการกระทำหรือพยายามกระทำการฉ้อฉลโดยใช้ข้อมูลตัวตนของบุคคลอื่นโดยมีอำนาจหรือไม่ได้รับอนุญาตด้วยวิธีที่ใช้เทคโนโลยีต่ำไปจนถึงเทคโนโลยีสูง เพื่อเปิดบัญชีธนาคาร ซื้อสินค้าและบริการ ขโมยเงิน ทรัพย์สิน การขโมยตัวตนเป็นกรณีที่มีเรื่องเรียนหรือมีรายงานเข้ามายัง FTC และหน่วยงานอื่นที่บังคับใช้กฎหมายอย่างมากมายในลำดับต้น ๆ ซึ่งต้องมีการสืบสวน จับกุม และดำเนินคดีตามกฎหมาย ข้อมูลจาก “Identity Theft”, Federal Trade Commission, (n.d.), accessed 20 April 2019, from <https://www.ftc.gov/news-events/media-resources/identity-theft/>.

2. Department of Justice (DOJ)

DOJ เป็นหน่วยงานของรัฐบาลจัดตั้งขึ้นโดย The Act to Establish the Department of Justice of 1870 ส่วนหน่วยงานภายในที่รับผิดชอบโดยตรงในด้านการกำกับดูแลการแข่งขัน คือ กองต่อต้านการผูกขาด (Antitrust Division)

โครงสร้างองค์กร

การแบ่งส่วนงานภายในกระทรวงยุติธรรม หน่วยงานย่อยที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องคือ กองต่อต้านการผูกขาด (Antitrust Division) ที่ส่วนกลางและสำนักงานภูมิภาค 8 แห่ง และสำนักงานนโยบายข้อมูล (Office of Information Policy) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ช่วยอัยการสูงสุด

รูปแบบ กระบวนการทำงาน วิธีการ ขั้นตอนการพิจารณา

ในส่วนของการรวบรวมกิจการและการซื้อกิจการ FTC และ DOJ ดำเนินการรับแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการรวบรวมกิจการและการซื้อกิจการหรือได้หุ้นมาก่อนเกิดธุรกรรมดังกล่าว ทั้งนี้ตามกฎหมายคู่สัญญาไม่อาจทำธุรกรรมเสร็จสิ้นได้จนกว่าจะได้แจ้งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติไว้ FTC โดยสำนักงานการแข่งขันมีหน้าที่ตรวจสอบการรวบรวมและการซื้อกิจการซึ่งดูเหมือนว่าจะลดการแข่งขัน ทำให้ราคาสูงขึ้น คุณภาพสินค้าหรือบริการลดลง หรือมีนวัตกรรมน้อยลงไป เมื่อจำเป็น FTC อาจฟ้องคดีต่อศาลหรือยื่นคำร้องต่อผู้พิพากษาตามกฎหมายเพื่อหยุดยั้งการรวบรวมกิจการหรือการซื้อกิจการนั้น ในเรื่องนี้ FTC ร่วมมือกับ DOJ ในการเผยแพร่ต้นแบบ ข้อเสนอแนะแนวทางและเนื้อหาเชิงนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการสืบสวนและลดภาระงานจากการปฏิบัติตามคำร้องขอข้อมูลและเอกสาร²⁶ ในกระบวนการตรวจสอบการรวบรวมกิจการหรือการซื้อกิจการ ซึ่งกระบวนการทำงานข้างต้นรวมไปถึงการสืบสวนตรวจสอบวิธีปฏิบัติ พฤติกรรมทางธุรกิจที่ไม่เป็นธรรม ทั้งที่เป็นข้อตกลงระหว่างคู่แข่ง (horizontal conduct) และการทำให้เกิดการผูกขาด (single firm conduct)²⁷

ในประเด็นเรื่องการรวมธุรกิจ FTC และ DOJ มีการร่วมมือกันในการทำให้ทั้งสองหน่วยงานมีนโยบายในการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าที่สอดคล้องกัน โดยผลสำเร็จของการร่วมมือ คือ การออก Horizontal Merger Guidelines ซึ่งประกอบด้วยหลักการ แนวทางการวิเคราะห์ทางเทคนิค นโยบายในการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการรวมธุรกิจในแนวระนาบของทั้ง FTC และ DOJ²⁸

²⁶ “Merger Review”, Federal Trade Commission, (n.d.), [Online]. Available 25 November 2020, from <https://www.ftc.gov/enforcement/merger-review/>.

²⁷ “Anticompetitive Practices”, Federal Trade Commission, (n.d.), [Online]. Available 25 November 2020, from <https://www.ftc.gov/enforcement/anticompetitive-practices/>.

²⁸ FTC and DOJ, Horizontal Merger Guidelines [Online]. Available 25 March 2021 from <https://www.justice.gov/sites/default/files/atr/legacy/2010/08/19/hmg-2010.pdf>

ตารางที่ 4.1 แสดงการเปรียบเทียบสถานะ ที่มาของกรรมการ และอำนาจหน้าที่หลักของ FTC และ DOJ²⁹

หัวข้อ	FTC	DOJ
กฎหมายจัดตั้ง	Federal Trade Commission Act of 1914 (FTC Act)	Act to Establish the Department of Justice of 1870
สถานะหน่วยงาน	เป็นคณะกรรมการและหน่วยงานอิสระของรัฐ กำกับดูแลโดยรัฐสภา	หน่วยงานของรัฐบาล โดยกองทัพ การผูกขาด กระทรวงยุติธรรม มีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา
ที่มาของกรรมการ/ผู้บังคับบัญชา	ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อและคัดเลือก โดยผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา	ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อและคัดเลือกโดยอัยการสูงสุด และผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา
อำนาจหน้าที่หลัก	<ul style="list-style-type: none"> - มีเขตอำนาจในทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจ - บังคับใช้ Sherman Act Clayton Act และ Federal Trade Act เป็นหลัก - ป้องกันการผูกขาด คุ่มครองผู้บริโภค และส่งเสริมการแข่งขัน จากการกระทำหรือพฤติกรรมที่ไม่เป็นธรรมหรือฉ้อฉลหรือมีผลกระทบต่อพหุชนกรรม 	<ul style="list-style-type: none"> - มีเขตอำนาจในทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจ - บังคับใช้ Sherman Act และ Clayton Act เป็นหลัก - ป้องกันและระงับการกระทำที่ต่อต้านการผูกขาดของภาคเอกชน - ตรวจสอบการควบรวมและการซื้อกิจการที่ส่งผลเสียหายต่อการแข่งขัน - สืบสวนและฟ้องคดีในทางอาญา กรณีที่มีการฝ่าฝืน - ออกและบังคับตามหมายสืบสวนทางแพ่ง และการดำเนินการทั้งหลายที่เกี่ยวกับการสืบสวนทางอาญาและทางแพ่ง - พัฒนาและนำเสนอข้อเสนอนิติบัญญัติที่เกี่ยวกับการต่อต้านการผูกขาดอันรวบรวมจากหน่วยงานของรัฐอื่นและรัฐสภา

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

²⁹ รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการเสริมสร้างความร่วมมือในการกำกับดูแลการแข่งขันในยุคสังคมข้อมูลข่าวสาร (Information Society) The Encouragement of Cooperation among Competition Regulators in the Era of Information Society ของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) (2561) หน้า 57-73

หัวข้อ	FTC	DOJ
การแบ่ง	แบ่งงานออกเป็นด้าน 2 ด้าน	แบ่งงานออกเป็นด้านใหญ่ๆ คือ
โครงสร้าง	1. ด้านการแข่งขันทางการค้า โดย	1. งานด้านกฎหมายที่มีโทษทาง
ภายในองค์กร	แบ่งย่อยออกเป็นงานตามประเภท	อาญา
ระหว่าง FTC	พฤติกรรมที่เป็นความผิดตาม	2. งานด้านกฎหมายที่มีโทษทางแพ่ง
และ DOJ	กฎหมาย	โดยงานภายในของงานด้าน
มีความ	2. ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค	กฎหมายที่มีโทษทางแพ่งนั้น
แตกต่างกัน ³⁰		สามารถแบ่งย่อยออกตาม
		ประเภทอุตสาหกรรม

4.1.1.2 ประสบการณ์ในการบริหารจัดการองค์กรของ

ประสบการณ์ในการบริหารจัดการองค์กรของ Federal Trade Commission

สหรัฐอเมริกามีแนวทางการจัดลำดับความสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายและการจัดการ บริหาร และกระจายทรัพยากรไปกับภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายขององค์กรการแข่งขันทางการค้าของสหรัฐอเมริกา เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดปัญหาในกรณีที่หากมีคดีที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้บริโภค (Consumer welfare) แต่องค์กรแข่งขันทางการค้ากลับไม่มีทรัพยากรที่เพียงพอต่อการดำเนินการดังกล่าว³¹

จากประสบการณ์การบังคับใช้กฎหมายมากกว่า 100 ปี ของ FTC ซึ่งได้รวบรวมไว้เกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กรอย่างไร สามารถสรุปได้ ดังนี้

1. ต้องมีการกำหนดเป้าหมายขององค์กรที่ชัดเจน
2. กำหนดและปรับปรุงยุทธศาสตร์และแผนการทำงานภายในองค์กรอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้
3. ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ของงานไม่ใช่ปริมาณงานที่ออกมา

³⁰ American Antitrust Institute, AAI's Transition Report on Competition Policy: Chapter 5 Building the institutions of enforcement [Online]. Available from: <https://www.antitrustinstitute.org/work-products/type/reports/> [4 March 2021]. p.190.

³¹ Damtoft, R. W. Priority Setting and Resource Allocation in the United States [Online]. Available from: http://unctad.org/meetings/en/Presentation/IGE2013_PRESPrior_USA_en.pdf [25 March 2017].

4. สร้างการสนับสนุนทั้งจากภายในองค์กรและภายนอกองค์กร เช่น จากสภาCongress ซึ่งจะช่วยในเรื่องการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการและภาพลักษณ์ที่ดีของความชอบธรรมและความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานบางอย่างในสายตาคนนอก

5. ใช้อำนาจและเครื่องมือต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างเต็มที่ในการทำงาน ทั้งอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย การส่งเสริมการแข่งขันให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ การทำการศึกษาระยะต้นการแข่งขันทางการค้าต่าง ๆ และการเผยแพร่ต่อสาธารณชน

6. มีระบบการควบคุมคุณภาพงานภายในองค์กร

7. ให้ความสำคัญกับการคัดเลือกและรักษาไว้ซึ่งบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญให้ทำงานกับองค์กรต่อไปทั้งนักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์และเจ้าหน้าที่

8. ลงทุนไปกับการสร้างองค์ความรู้ การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง สถาบันการศึกษา สร้างสถาบันวิจัยเพื่อผลิตและต่อยอดความรู้ และพัฒนาทรัพย์สินที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน

9. มีการประเมินผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้เกิดการประเมินตนเองและนำไปสู่การพัฒนาการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น³²

10. การจัด Workshop, Roundtables, Pubic Hearing เพื่อรับฟังความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญภายนอกและประชาชนในประเด็นแข่งขันทางการค้าต่าง ๆ ทั้งในประเด็นข้อเท็จจริง ข้อมูลต่าง ๆ แนวโน้มในปัจจุบัน การพัฒนาทางวิชาการในประเด็นการแข่งขันทางการค้าและความเห็นต่าง ๆ จากผู้เชี่ยวชาญเพื่อนำไปสนับสนุนและใช้ประกอบกับการทำนโยบายของ FTC ซึ่งมักจะมีรายงานสรุปและข้อเสนอแนะประกอบหลังจากมีการจัดงานตามที่กล่าวไปข้างต้นแล้วเสร็จด้วย โดยตัวอย่างการจัด Workshop ของ FTC เช่น Workshop on Innovations in Health Care Delivery³³

นอกจากนี้ FTC ยังมีภารกิจในการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคให้กับองค์กรแข่งขันทางการค้าที่กำลังพัฒนาให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ได้ดีและมีประสิทธิภาพ

³² William E. Kovacic, The Federal Trade Commission at 100: Into Our 2nd Century The Continuing Pursuit of Better Practices January 2009 [Online]. Available 25 November 2020, from https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/federal-trade-commission-100-our-second-century/ftc100rpt.pdf

³³ American Antitrust Institute, AAI's Transition Report on Competition Policy: Chapter 5 Building the institutions of enforcement [Online]. Available from: <https://www.antitrustinstitute.org/work-products/type/reports/> [4 March 2021]. p.199.

มากยิ่งขึ้น ซึ่งจากประสบการณ์ดังกล่าวทำให้ FTC ได้รวบรวมบทเรียนให้กับองค์กรแข่งขันทางการค้าที่เพิ่งจัดตั้งและกำลังพัฒนาได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนี้³⁴

1. ในเรื่องการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า (Competition Advocacy) ในประเทศกำลังพัฒนาจะทำได้ยากลำบากกว่า และต้องใช้ทรัพยากรมากกว่าการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าในสหรัฐอเมริกาที่ประชาชนมีพื้นฐานในเรื่องวัฒนธรรมการแข่งขันทางการค้าที่ดี มีความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของการแข่งขันทางการค้าอยู่แล้ว ดังนั้นเป้าหมายที่ต้องทำการส่งเสริมการแข่งขันในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่จะต้องทำกับกลุ่มเป้าหมายที่กว้างกว่า และไปยังอุตสาหกรรมและผู้ที่ประกอบวิชาชีพต่าง ๆ ให้ได้ทราบอย่างทั่วถึง รวมไปถึงหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ผู้บริหารผู้ออกนโยบายในหน่วยงานของรัฐและกึ่งรัฐ โดยมีเป้าหมายให้คนทั่วไปและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้ามีความเข้าใจและยอมรับถึงประโยชน์ของการแข่งขันทางการค้าในทุก ๆ ระดับของสังคม ซึ่งสุดท้ายการตระหนักถึงประโยชน์ของการแข่งขันทางการค้านี้จะนำมาสู่การปฏิบัติตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้

2. มิติการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าเพื่อโน้มน้าวผู้ที่มีอำนาจออกนโยบายและกฎหมายต่าง ๆ ไม่ให้ขัดหรือแย้งกับหลักการการแข่งขันทางการค้าในประเทศกำลังพัฒนาทำได้ค่อนข้างน้อย โดยจะมุ่งเน้นไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มคุ้มครองผู้บริโภค สื่อและสถาบันการศึกษามากกว่า ซึ่งแตกต่างกับประเทศที่พัฒนาแล้วว่าจะมีความสามารถในการโน้มน้าวและเข้าถึงในระดับประเทศ เช่น การโน้มน้าวให้สภาที่ทำหน้าที่ออกกฎหมาย หรือนักการเมืองที่ออกนโยบายให้สามารถคำนึงถึงบริบทเรื่องหลักการการแข่งขันทางการค้าด้วยก่อนมีการออกกฎหมายหรือนโยบาย เพื่อไม่ให้กฎหมายหรือนโยบายเหล่านั้นกระทบ หรือขัดกับการแข่งขันทางการค้า หรือมีผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้าให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะการที่ผู้บริหารระดับสูงของประเทศ รัฐบาล หรือหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐมีความเข้าใจหลักการพื้นฐานของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้ จะช่วยส่งผลทำให้บุคคลเหล่านั้นตระหนักถึงความสำคัญของระบบการแข่งขันเมื่อจะออกหรือปรับปรุงนโยบายหรือกฎหมายต่าง ๆ รวมไปถึงไม่ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลในแง่ดีต่อประเทศให้มีการแข่งขันทางการค้าที่เสรีและเป็นธรรมได้ โดยวิธีการหนึ่งที่ FTC ได้ให้ความรู้กับประเทศต่าง ๆ ที่กำลังพัฒนา คือ วิธีการทำจดหมายที่ส่งไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจออกกฎหมายผู้ออกกฎหมายหรือหน่วยงานกำกับดูแลต่าง ๆ หรือแม้แต่ศาล โดยจะต้องเริ่มต้นที่การแจกแจงถึงประโยชน์และประสบการณ์ที่มีขององค์กรกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าในการปฏิบัติหน้าที่ส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า เช่น FTC และจะมีการพูดถึงประโยชน์ต่อผู้บริโภคที่จะเกิดขึ้นจากการ

³⁴ Timothy T. Hughes, The role of competition culture and policies in the Federal Trade Commission's technical assistance mission, Concurrences No 2-2020 – T. T. Hughes – Antitrust and developing and emerging economies, p.1-7.

ปฏิบัติตามคำแนะนำของ FTC และการเขียนจดหมายไปยังประเด็นข้อกังวลเกี่ยวกับการลดหรือจำกัดการแข่งขันทางการค้า ซึ่งส่งผลกระทบต่อการแข่งขันและประโยชน์ของผู้บริโภค และนำเสนอแนวทางว่าควรปฏิบัติอย่างไรในการลดผลกระทบในแง่ร้ายต่อการแข่งขันและประโยชน์ของผู้บริโภคได้

3. รูปแบบของการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าในแง่ที่เกี่ยวข้องกับการออกนโยบายอื่น ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง (Advocacy on Policy Issue) จะมีกระบวนการดังนี้

- การระบุกฎหมาย กฎเกณฑ์หรือแนวทางการประกอบธุรกิจที่ถือว่าเป็นการลดหรือจำกัดการแข่งขันทางการค้า
- กระตุ้นให้ผู้ออกนโยบายหรือผู้ที่มีอำนาจที่เกี่ยวข้องเห็นถึงผลเสียในแง่ต่าง ๆ ต่อการแข่งขันต่อกฎหมาย กฎเกณฑ์หรือแนวทางการประกอบธุรกิจเหล่านี้
- นำเสนอแนวทางอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับหลักการการแข่งขันทางการค้าที่เสรีและเป็นธรรม ในขณะเดียวกันก็ยังสามารถช่วยให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายอื่นของรัฐหรือหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องได้
- ให้ความช่วยเหลือรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการตอบคำถามกับความเห็นต่างของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในมาตรการที่เลือกใช้

4. การสร้างวัฒนธรรมการแข่งขันทางการค้า เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับองค์กรการแข่งขันทางการค้าในประเทศกำลังพัฒนาที่จะต้องทำเพื่อให้สนับสนุนระบบการแข่งขันทางการค้าที่มีประสิทธิภาพ³⁵

5. FTC ได้ช่วยองค์กรแข่งขันทางการค้าในรูปแบบต่าง ๆ ในเชิงหลักการ กรอบความคิด เครื่องมือในการสืบสวนสอบสวน การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์นำมาปรับใช้กับกฎหมายการแข่งขันทางการค้า แนวทางการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าผ่านทางการประชุมระหว่างหน่วยงานร่วมกัน การพัฒนาเอกสารการสอน คู่มือในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การส่งคนมาให้คำปรึกษา มาถ่ายทอดประสบการณ์ยังประเทศที่ได้รับการช่วยเหลือ กระตุ้นให้สถาบันการศึกษาพัฒนาหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้าไม่ว่าจะในคณะนิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ หรือคณะบริหารธุรกิจ และจะหลีกเลี่ยงการดำเนินงานที่เข้าข่ายการแทรกแซงการดำเนินงานภายในของประเทศนั้น ๆ โดยคำนึงถึงวัฒนธรรม สภาพเศรษฐกิจ การเมือง สังคมของแต่ละประเทศที่แตกต่างกันไป โดยในบางครั้งการกระตุ้นให้การบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพอาจจะส่งผลเป็นการทำให้กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มเสียประโยชน์ได้

6. ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ภารกิจส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าของ FTC ประสบความสำเร็จ คือ การร่วมมือและการสื่อสารอย่างเปิดเผยระหว่าง FTC และหน่วยงาน

³⁵ William. Kovacic and M. Lopez-Galdos, Lifecycles of Competition Systems: Explaining Variation in the Implementation of New Regimes, 79 *Duke L. Rev.* 85 (2016), at 88 and *passim*.

ของรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงต้องมีพนักงานที่มีความเชี่ยวชาญ รู้ลึกและรู้จริงในเรื่องที่ไปให้คำแนะนำในประเด็นด้านนโยบายต่าง ๆ ของหน่วยงานอื่นที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางการค้าของหน่วยงานอื่นด้วย โดยความร่วมมือที่ีระหว่างหน่วยงานอาจพบในรูปแบบของการทำ MOU ระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันในธุรกิจเฉพาะต่าง ๆ และ FTC ซึ่งในส่วนี้ได้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีเมื่อนำมาใช้กับ Philippines Competition Commission และนำไปสู่การทำ MOU ระหว่าง Philippines Competition Commission และหน่วยงานกำกับดูแลในธุรกิจเฉพาะหลายหน่วยงาน

7. การส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าเพื่อให้เกิดการสร้างวัฒนธรรมการแข่งขันที่ดี รวมไปถึงให้ผู้ออกนโยบายกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ตระหนักถึงหลักการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมด้วยก่อนออกนโยบายหรือกฎหมายนั้น เป็นเรื่องที่ต้องใช้ความพยายามในการทำงานเป็นระยะเวลายาวนานและต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศที่กำลังพัฒนาที่ยังไม่ได้มีการตระหนักถึงประโยชน์ของการแข่งขันทางการค้าในวงกว้าง

ในมิติของความร่วมมือระหว่างประเทศ นอกจาก FTC จะให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและถ่ายทอดความรู้ให้กับองค์กรแข่งขันทางการค้าในประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากแล้ว ภายใน FTC ยังมีการตั้งสำนักงานที่รับผิดชอบดูแลด้าน International Antitrust Matters โดยตรง และจะอุทิศเวลาและบุคลากรที่มีในการเข้าร่วมกับองค์กรแข่งขันทางการค้าระดับนานาชาติ เช่น International Competition Network (ICN) อย่างต่อเนื่อง³⁶

ประสบการณ์ในการบริหารจัดการองค์กรของ Department of Justice

ประสบการณ์ในการดำเนินงานของ DOJ ที่น่าสนใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายมีดังนี้ หากมีข้อจำกัดใด ๆ เกิดขึ้นในการบังคับใช้กฎหมาย สหรัฐอเมริกาจะมีการผลักดันให้เกิดการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การที่ลูกจ้าง ที่ล่วงรู้ความลับของนายจ้างจะมีการกระทำที่ผิดกฎหมายโดยการฮั้วกับผู้ประกอบธุรกิจรายอื่น ๆ แต่เกิดความลังเลไม่กล้าเข้ารายงานหรือเข้าร่วมโปรแกรมการลดหย่อนโทษ (Leniency Programme) เพราะเกิดความเกรงกลัวว่านายจ้างจะข่มขู่ ทำร้ายหรือกระทำการใด ๆ ทำให้เสียหายแก่ลูกจ้างรายนั้น ดังนั้นจึงมีการเสนอแก้ไขกฎหมายให้เพิ่มบทบัญญัติเฉพาะเพื่อคุ้มครองลูกจ้างในกรณีนี้ด้วย³⁷ โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมาย The Antitrust Criminal

³⁶ American Antitrust Institute, AAI's Transition Report on Competition Policy: Chapter 5 Building the institutions of enforcement [Online]. Available from: <https://www.antitrustinstitute.org/work-products/type/reports/> [4 March 2021]. p.195.

³⁷ "SEC. 216. ANTI-RETIATION PROTECTION FOR WHISTLEBLOWERS.

Penalty Enhancement and Reform Act of 2004 ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ผ่านวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาแล้ว³⁸

นอกจากนี้ในจากรายงานของ DOJ เรื่อง Top Management and Performance Challenges Facing the Department of Justice-2019 ที่ได้รวบรวมความท้าทายของ DOJ ในด้านต่าง ๆ ไว้ ได้ระบุถึงปัญหาการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องถือเป็นปัญหาสำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้นแนวทางการแก้ไข คือ การพยายามเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เช่น การเสริมสร้างความร่วมมือกับ FBI เพื่อยกระดับการสืบสวนสอบสวนพฤติกรรมการฉ้อ โดยเฉพาอย่างยิ่งการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาที่เกิดขึ้นในระดับระหว่างประเทศ เช่น International Cartel³⁹ ซึ่งในปัจจุบันถือว่าได้รับความร่วมมือที่ดีเนื่องจาก FBI ได้จัดส่งเจ้าหน้าที่มาช่วยเหลือการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนและสอบสวน International Cartel นอกจากนี้ DOJ ยังได้ขอความร่วมมือจาก International Criminal Police Organization (INTERPOL) ในการออกหมายจับ 'Red Notice' ซึ่งหมายความว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับ International Cartel ถือว่าเป็นที่ต้องการตัวในหลายๆประเทศที่เป็นสมาชิกของ INTERPOL หากมีการพบเห็นบุคคลดังกล่าวให้ดำเนินการจับกุมและส่งผู้ร้ายข้ามแดนเพื่อดำเนินคดีอาญาและคดีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในสหรัฐอเมริกา⁴⁰

“(a)WHISTLEBLOWER PROTECTIONS FOR EMPLOYEES, CONTRACTORS, SUBCONTRACTORS, AND AGENTS.—

“(1) IN GENERAL.—No employer may discharge, demote, suspend, threaten, harass, or in any other manner discriminate against a covered individual in the terms and conditions of employment of the covered individual because of any lawful act done by the covered individual—”

³⁸ Congress.Gov, S.2258 - Criminal Antitrust Anti-Retaliation Act of 2019 [Online]. Available 25 November 2020, from <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/2258/text>

³⁹ Department of Justice, Top Management and Performance Challenges Facing the Department of Justice-2019 [Online]. Available 25 November 2020, from <https://oig.justice.gov/sites/default/files/reports/2019.pdf>

⁴⁰ SCOTT D. HAMMOND, "From Hollywood to Hong Kong –Criminal Antitrust Enforcement Is Coming to a City near You," [Online] 16 November 2016. Available from: <https://www.justice.gov/atr/speech/hollywood-hong-kong-criminal-antitrust-enforcement-coming-city-near-you>

ภายใน DOJ มีการตั้งสำนักงานที่รับผิดชอบดูแลด้าน International Antitrust Matters โดยตรง และจะเข้าร่วมกับองค์กรแข่งขันทางการค้าระดับนานาชาติ เช่น International Competition Network (ICN) อย่างต่อเนื่อง⁴¹

4.1.1.3 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์องค์กร

จากประสบการณ์ของ FTC ส่วนหนึ่งของความสำเร็จขององค์กรต้องมาจากการกำหนดเป้าหมายขององค์กรที่ชัดเจน โดยต้องมีการกำหนดและปรับปรุงยุทธศาสตร์และแผนการทำงานภายในองค์กรอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้ และให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ของงานไม่ใช่ปริมาณงานที่ออกมา⁴²

ในส่วนของ DOJ ก็มีการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์องค์กรที่ชัดเจนเช่นกัน โดยแผนยุทธศาสตร์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ Department of Justice Strategic Plan FY 2018-2022 โดยมีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน และมีการกำหนดเป้าหมายที่ให้ความสำคัญเป็นลำดับต้น หน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์โดยละเอียดแต่ละด้าน พร้อมกับคำอธิบายและดัชนีชี้วัดผลงานหรือความสำเร็จของงานตามเป้าหมายด้วย⁴³

4.1.1.4 การจัดลำดับความสำคัญของการดำเนินงาน

FTC ของสหรัฐอเมริกามีแนวทางการจัดลำดับความสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายและการจัดการ บริหาร และกระจายทรัพยากรไปกับภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายขององค์กรการแข่งขันทางการค้าของสหรัฐอเมริกา เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดปัญหาในกรณีที่หากมีคดีที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้บริโภค (Consumer welfare) แต่องค์กรแข่งขันทางการค้ากลับไม่มีทรัพยากรที่เพียงพอต่อการดำเนินการดังกล่าว ⁴⁴

⁴¹ American Antitrust Institute, AAI's Transition Report on Competition Policy: Chapter 5 Building the institutions of enforcement [Online]. Available from: <https://www.antitrustinstitute.org/work-products/type/reports/> [4 March 2021]. p.195.

⁴² William E. Kovacic, The Federal Trade Commission at 100: Into Our 2nd Century The Continuing Pursuit of Better Practices January 2009 [Online]. Available 25 November 2020, from https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/federal-trade-commission-100-our-second-century/ftc100rpt.pdf

⁴³ Department of Justice, Department of Justice Strategic Plan FY 2018-2022 [Online]. Available from: <https://www.justice.gov/jmd/page/file/1071066/download>

⁴⁴ Damtoft, R. W. Priority Setting and Resource Allocation in the United States [Online]. Available from: http://unctad.org/meetings/en/Presentation/IGE2013_PRESPrior_USA_en.pdf [25 March 2017].

4.1.1.5 การบริหารจัดการทรัพยากรในองค์กร

จากการศึกษาผลจากการประเมินตนเองพบว่าทั้งใน FTC และ DOJ แม้จะเป็นองค์กรแข่งขันทางการค้าขนาดใหญ่ แต่ก็ยังมีความจำเป็นต้องเพิ่มจำนวนนายที่มีความสามารถและประสบการณ์ในการว่าความและดำเนินคดีในชั้นศาลได้ เพราะในปัจจุบันภายในหน่วยงานยังมีบุคลากรที่มีความสามารถเช่นนี้อย่างจำกัด และในบางครั้งที่มีความจำเป็นต้องดำเนินคดี อาจใช้ทนายที่มีความรู้ความสามารถจากภายนอกมาช่วยในการว่าความดำเนินคดี ซึ่งทำให้บุคลากรภายในไม่ได้รับการฝึกฝนทักษะการว่าความดำเนินคดีแข่งขันทางการค้าอย่างแท้จริง

โดยปัญหาดังกล่าวมีแนวทางซึ่งคำแนะนำในการแก้ไขปัญหาคือ FTC ควรจะจ้างทนายที่มีความรู้ความชำนาญในการว่าความดำเนินคดีให้มาอยู่ประจำภายในหน่วยงานขั้นต่ำ 2-3 ปี และให้ฝึกสอนบุคลากรภายในไปในตัวพร้อม ๆ กับดำเนินคดี ซึ่งจะเป็แนวทางที่ดีที่สุดเพื่อพัฒนาบุคลากรที่มีอยู่ไปในตัวและไม่ทำให้บุคลากรภายในองค์กรรู้สึกด้อยค่าเพราะไม่ได้รับโอกาสในการดำเนินคดีแข่งขันทางการค้าที่สำคัญๆอีกด้วย

4.1.1.6 การเผยแพร่แนวทางสำคัญต่าง ๆ

FTC มีความโดดเด่นและได้รับคำชื่นชมอย่างมากเรื่องการเผยแพร่ความรู้และประชาสัมพันธ์ผ่านทางเว็บไซต์ ซึ่งประกอบไปด้วยข้อมูลสำคัญด้านการแข่งขันทางการค้าที่เป็นประโยชน์มากมาย รวมถึงแนวทางที่สำคัญต่างๆ ซึ่งหากประชาชนได้รับรู้เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้ามากขึ้นเท่าใด ก็ช่วยให้เกิดแรงสนับสนุนที่เพิ่มขึ้นมากขึ้นเช่นกัน นอกจากนี้ยังเป็นเรื่องจำเป็นที่ทำให้สื่อต่าง ๆ และนักข่าวนำเสนอประเด็นสำคัญในการการแข่งขันทางการค้าต่อสาธารณชนให้ต่อเนื่อง ก็จะเป็นแนวทางในการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ประเด็นการแข่งขันต่อสาธารณชนได้มากขึ้นด้วย⁴⁵

ส่วน DOJ มีการออก DOJ Closing Statements ในเรื่องการสืบสวนสอบสวนการรวมธุรกิจที่เป็นที่สนใจของประชาชนให้ประชาชนรับทราบว่ามีกระบวนการสืบสวนแต่ยุติการดำเนินคดีต่อเพราะไม่พบประเด็นที่เป็นการละเมิดกฎหมายป้องกันการผูกขาดของสหรัฐอเมริกา เพราะการรวมธุรกิจดังกล่าวไม่ได้ส่งผลเป็นการลดการแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นนัยสำคัญ พร้อมอธิบายเหตุผลประกอบการพิจารณาของ DOJ เพื่อชี้แจงข้อมูลและเหตุผลสำคัญภายใต้การตัดสินใจไม่ดำเนินคดีต่อของ DOJ แก่สาธารณชนได้รับทราบ โดยตัวอย่างของ Closing Statements ในคดีการรวมธุรกิจของธุรกิจวิทยุดาวเทียม XM-Sirius Merger⁴⁶ ซึ่งการออก Closing Statements เช่นนี้ถือว่าเป็นเรื่องที่ดีที่ช่วยให้เกิดความโปร่งใสและแสดงถึงหลักความรับผิดชอบในการพิจารณาคดีการรวมธุรกิจที่อยู่ในความสนใจของสาธารณชนของ DOJ

⁴⁵ Ibid, p.210.

⁴⁶ DOJ, Statement of the Department of Justice Antitrust Division on its Decision to Close its Investigation of XM Satellite Radio Holdings Inc.'s Merger with Sirius Satellite Radio Inc. [Online]. Available from: https://www.justice.gov/archive/opa/pr/2008/March/08_at_226.html

4.1.1.7 การเผยแพร่รายงานประจำปี Annual Report

FTC มีการเผยแพร่ Annual Report ทุกปีอย่างต่อเนื่อง⁴⁷ นอกจากนี้ในปี 2012 ยังได้มีการจัดทำ Performance and Accountability Report เป็นการเฉพาะอีกด้วย โดยเป็นการประเมินผลการดำเนินการแยกตามเป้าหมายของ FTC ในแต่ละด้าน ซึ่งถือเป็นการปฏิบัติตามหลักคุณนิติกระบวนการที่ดี มีการรายงานงบการเงินขององค์กร และมีการแนบผลการตรวจสอบบัญชีของผู้ตรวจสอบบัญชีอิสระอีกด้วย เพื่อให้สาธารณชนมั่นใจถึงความโปร่งใส⁴⁸

4.1.1.8 การประเมินผลการปฏิบัติงาน

FTC และ DOJ ได้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานตนเองอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพื่อให้การประเมินตนเองและนำไปสู่การพัฒนาการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น⁴⁹ ผลการประเมินตนเองดังกล่าวได้ถูกนำไปเผยแพร่ต่อสาธารณชนใน Annual Report โดยในการประเมินผลการปฏิบัติงานตนเองนั้นจะมีการระบุความท้าทายในการดำเนินงานของ FTC และ DOJ ในด้านต่างๆในช่วงเวลานั้นๆ เช่น การให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินงานสืบสวนและสอบสวนคดี โดย FTC ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาของเทคโนโลยี เพราะตลอดเวลาที่ผ่านมาการสืบสวนและสอบสวนคดีของ FTC เริ่มมีความเกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีขึ้นสูงมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นอีกความท้าทายถึงขององค์กรบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ก็พบประเด็นการแข่งขันทางการค้าก็มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นทรัพย์สินทางปัญญามากขึ้น ซึ่งเป็นอีกหนึ่งความท้าทายที่องค์กรกำกับดูแลการแข่งขันต้องประสบ

4.1.2 สหราชอาณาจักร

ในสหราชอาณาจักรมีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการแข่งขัน คือ Competition Act 1998 โดยมี Competition & Markets Authority หรือ CMA เป็นองค์กรที่บังคับใช้กฎหมายนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมาย ดำเนินการต่อผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย และป้องกันพฤติกรรมที่ต่อต้านการแข่งขันและการค้าที่ไม่เป็นธรรม

⁴⁷ Federal Trade Commission, FTC Annual Reports [Online]. Available 25 November 2020, from <https://www.ftc.gov/policy/reports/policy-reports/ftc-annual-reports>

⁴⁸ Federal Trade Commission, 2019 One Page FTC Performance Snapshot, [Online]. Available from: <https://www.ftc.gov/reports/2019-one-page-ftc-performance-snapshot>

⁴⁹ William E. Kovacic, The Federal Trade Commission at 100: Into Our 2nd Century The Continuing Pursuit of Better Practices January 2009 [Online]. Available from: https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/federal-trade-commission-100-our-second-century/ftc100rpt.pdf

ส่วนกฎหมายอีกฉบับ คือ Enterprise and Regulatory Reform Act 2013 (ERRA13) เป็นกฎหมายที่มีการพัฒนามาจากกฎหมาย Enterprise Act 2002 (EA02) และ Competition Act 1998 โดยเป็นกฎหมายที่ปฏิรูปลักษณะกำกับดูแลโดยเฉพาะพฤติกรรมของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม มีการจัดตั้ง CMA เพื่อลดทอนกฎเกณฑ์ที่ไม่จำเป็น ทำให้มีกลไกดำเนินการต่อการควมรวมและพฤติกรรมที่ขัดต่อการแข่งขัน ปรับปรุงบทลงโทษทางอาญา และกระบวนการต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีกฎ ระเบียบหรืออนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เช่น Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008 (CPRs) และ CMA Guidances เป็นกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ CMA

4.1.2.1 องค์การบังคับใช้กฎหมายและกำกับดูแลการแข่งขัน

หน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันและตลาดของสหราชอาณาจักร (Competition & Markets Authority) หรือ CMA เป็นองค์กรของรัฐประเภทที่ไม่เป็นกระทรวง (Non-ministerial Department) จัดตั้งขึ้นตาม Enterprise and Regulatory Reform Act 2013 (ERRA13) โดยเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2014 เพื่อส่งเสริมการแข่งขันในตลาดและประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นสำคัญ⁵⁰ ทั้งนี้การก่อตั้ง CMA ถือเป็นพัฒนาการครั้งสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าและการคุ้มครองผู้บริโภคในสหราชอาณาจักร โดยเป็นการรวมหน้าที่หลายประการของ Competition Commission (CC) และ Office of Fair Trading (OFT) เข้ามาอยู่ร่วมกันภายใต้การดำเนินงานของหน่วยงานใหม่ คือ CMA ด้วยเจตจำนงในการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจในการปฏิรูประบบการแข่งขันและการคุ้มครองผู้บริโภคแบบครบวงจร โดยมีการกำหนดแนวปฏิบัติตามกฎหมายแข่งขันทางการค้า การส่งเสริมหลักการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม ปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภค ตลอดจนให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในการออกนโยบายส่งเสริมการพัฒนาการแข่งขันที่เป็นธรรม⁵¹ โดย CMA มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) การตรวจสอบการควมรวมกิจการ (Investigating Mergers) ที่อาจมีผลเป็นการจำกัดการแข่งขัน กล่าวคือ CMA สามารถตรวจสอบภายใต้ Enterprise Act 2002 ว่าการควมรวมกิจการใดที่อาจส่งผลให้การแข่งขันในตลาดลดลงอย่างมีนัยสำคัญ และสามารถกำหนดเงื่อนไขให้บริษัทซึ่งประสงค์ที่จะควมรวมกิจการกันจะต้องดำเนินการเพื่อป้องกันหรือยกเลิกการควมรวมกันดังกล่าว

⁵⁰ “About us”, Competition & Markets Authority, [Online]. Available from <https://www.gov.uk/government/organisations/competition-and-markets-authority/about/>.

⁵¹ Towards the CMA – CMA Guidance 15 July 2013 (CMA1); para. 2.1

2) การวิเคราะห์ตลาด (Investigating Markets) มาจากอำนาจภายใต้ Enterprise Act 2002 ในการดำเนินการศึกษาตลาด ตรวจสอบ และวิเคราะห์ตลาดที่อาจมีปัญหาด้านการแข่งขันและปัญหาที่กระทบผู้บริโภค

3) การบังคับใช้กฎหมายแข่งขัน (Antitrust Enforcement) ในการตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจที่อาจฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป

4) การดำเนินคดีเกี่ยวกับการร่วมมือกันภายในกลุ่มอุตสาหกรรมหรือกลุ่มการค้าเพื่อผูกขาด (Criminal Cartels) โดยการดำเนินคดีอาญาต่อบุคคลใดที่ทำความตกลงร่วมมือกันภายในกลุ่มอุตสาหกรรมหรือกลุ่มการค้า เพื่อผูกขาดหรือสามารถควบคุมการดำเนินการใด ๆ ในตลาด (Cartel) ภายใต้ Enterprise Act 2002

5) การคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection) โดยมีอำนาจบังคับใช้กฎ ระเบียบด้านการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อแทรกแซงแนวทางปฏิบัติทางการค้าและกลไกตลาดที่อาจกระทบต่อความสามารถในการเลือกของผู้บริโภค ภายใต้ Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008 (CPRs)

6) การประสานอำนาจกับองค์กรกำกับดูแลธุรกิจ (Concurrent Powers with Sector Regulators) มีอำนาจหน้าที่ในการร่วมมือกับหน่วยงานที่กำกับดูแลการแข่งขันในกิจการเฉพาะเพื่อให้บังคับใช้อำนาจที่เกี่ยวกับการแข่งขัน ซึ่งทำให้ CMA เป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ประสานงานความร่วมมือในการกำกับดูแลการแข่งขันร่วมกับองค์กรกำกับดูแลการแข่งขันที่เกี่ยวข้ององค์กรอื่น ๆ ได้

7) ประเด็นปัญหาด้านกฎระเบียบและข้ออุทธรณ์ต่าง ๆ รวมถึงหน้าที่อื่น ๆ ของ Office of Fair Trading และ Competition Commission (Regulatory References and Appeals and Other Functions of the Office of Fair Trading and Competition Commission) เช่น อำนาจในการพิจารณาประเด็นปัญหาด้านกฎ ระเบียบและข้ออุทธรณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการควบคุมกลไกราคา การอนุญาตให้ใช้สิทธิ และการกระทำใด ๆ อันเกี่ยวกับกฎ ระเบียบเฉพาะของธุรกิจที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย เช่น ธุรกิจไฟฟ้า น้ำประปา การไปรษณีย์ การโทรคมนาคม การอากาศยาน การรถไฟ และสาธารณสุข

โครงสร้างองค์กร

โครงสร้างองค์กรของ CMA อยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการ (Competition & Markets Authority Board) ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลให้ CMA ทำหน้าที่ได้ครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร และควบคุมดูแลให้การบริหารงานภายในองค์กรเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล รวมถึงการกำหนดทิศทางในเชิงกลยุทธ์ขององค์กร ที่สอดคล้องกับกรอบนโยบาย

ที่กำหนดไว้ใน Enterprise and Regulatory Reform Act 2013 (ERRA13) ตลอดจนควบคุมดูแลการใช้งบประมาณขององค์กรให้เป็นไปอย่างเหมาะสม⁵² นอกจากนี้ คณะกรรมการของ CMA ยังมีหน้าที่พิจารณาอนุมัติให้มีการตรวจสอบตลาด (Market Study) เพื่อวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาการแข่งขันหรือปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่ทำให้การแข่งขันในตลาดใดตลาดหนึ่งมิได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยพิจารณาจากองค์กรที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ประกอบกับรูปแบบและพฤติกรรมของผู้บริโภคในตลาดนั้น เพื่อพิจารณาว่าควรนำปัญหาดังกล่าวเข้าสู่การตรวจสอบในขั้นที่สอง (Phase 2 Investigation) โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือไม่⁵³

คณะกรรมการ (Competition & Markets Authority Board)

คณะกรรมการของ CMA ประกอบไปด้วยประธาน (Chair) และประธานเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร (Chief Executive Officer) โดยกรรมการแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

- (1) กรรมการที่เป็นผู้บริหาร (Executive Directors)
- (2) กรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร (Non-Executive Directors)

คณะกรรมการธิการ (Committee)

นอกเหนือจากคณะกรรมการแล้ว CMA ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการธิการ (Committee) เพื่อให้รับผิดชอบหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ซึ่งแบ่งเป็นคณะกรรมการธิการหลัก 2 ประเภท คือ คณะอนุกรรมการ (Board sub-committees) และ คณะกรรมการธิการบริหาร (Executive Committees) ได้แก่

- (1) Audit and Risk Assurance Committee
- (2) Remuneration Committee
- (3) Executive Committee
- (4) Operations Committee
- (5) Case and Policy Committee
- (6) European Union Exit Committee

⁵² “Our governance,” Competition & Markets Authority, [Online]. Available from <https://www.gov.uk/government/organisations/competition-and-markets-authority/about/our-governance/>

⁵³ “Market Studies and Market Investigations: Supplemental guidance on the CMA’s approach,” Competition & Markets Authority, [Online]. Available 25 November 2020, from http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2017/10/CMA3_Markets_Guidance_-_updated_September_2015.pdf

นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนงานด้านต่าง ๆ ขององค์กร ได้แก่

- (1) Markets & Mergers Directorate
- (2) Corporate Services Directorate
- (3) Legal Service
- (4) Policy and International
- (5) Office of the Chief Economic Adviser

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel)

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) มีหน้าที่พิจารณาข้ออุทธรณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการควบคุมกลไกราคา การอนุญาตให้ใช้สิทธิ และการกระทำใด ๆ อันเกี่ยวกับกฎระเบียบเฉพาะของธุรกิจที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย และพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการแข่งขันหรือปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งคณะกรรมการของ CMA ได้พิจารณาให้เข้าสู่การตรวจสอบในขั้นที่สอง (Phase 2 Investigation) ทั้งนี้ คำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) จะเป็นอิสระจากการควบคุมของคณะกรรมการของ CMA โดยองค์คณะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) ประกอบไปด้วยคณะกรรมการอิสระอย่างน้อย 3 ท่าน ซึ่งนำโดยประธานการสอบสวน (Inquiry Chair) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดย Department for Business, Innovation and Skills ให้ดำรงตำแหน่งได้วาระหนึ่งไม่เกิน 8 ปี ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหลากหลายสาขาอาชีพ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐศาสตร์ กฎหมาย การเงิน และการบริหารธุรกิจ

รูปแบบ กระบวนการทำงาน วิธีการ ขั้นตอนการพิจารณา

กระบวนการทำงานในส่วนการบังคับใช้กฎหมาย Enterprise and Regulatory Reform Act 2013 (ERRA13) กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ สามารถจัดแบ่งกลุ่มงานได้ 5 กลุ่มงาน ซึ่งสัมพันธ์กับรูปแบบ ขั้นตอนและกระบวนการในการติดตามตรวจสอบตลาด การประกอบการของหน่วยธุรกิจ และผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันในตลาดและผู้บริโภค ดังนี้

- 1) กลุ่มงานการรวมธุรกิจ ทำหน้าที่รับผิดชอบตรวจสอบการรวมธุรกิจที่ส่งผลหรืออาจจะส่งผลให้การแข่งขันในตลาดลดลง โดยหากกรณีการรวมธุรกิจนำเข้าสู่การตรวจสอบในขั้นที่สอง CMA จะทำการตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลในรายละเอียดว่า การควบรวมกิจการนั้นตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎ ระเบียบควบคุมการควบรวมกิจการหรือไม่การควบรวมกิจการนั้นส่งผลหรืออาจจะส่งผลให้การแข่งขันในตลาดที่น้อยลงหรือไม่ และ CMA ควรดำเนินการเพื่อบรรเทาหรือเยียวยาผลที่เกิดจากการแข่งขันในตลาดที่น้อยลงนั้นหรือไม่อย่างไร⁵⁴

⁵⁴ “Mergers: Guidance on the CMA’s jurisdiction and procedure,” Competition & Markets Authority, , [Online]. Available from

2) กลุ่มงานตลาด ทำหน้าที่รับผิดชอบการศึกษาตลาด (Market Study) และการวิเคราะห์ตลาด (Market Investigation) เพื่อหาสาเหตุที่กลไกตลาดไม่ได้ดำเนินไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาด้านการแข่งขันและการคุ้มครองผู้บริโภค

3) กลุ่มงานด้านการกำกับดูแลการแข่งขัน ทำหน้าที่รับผิดชอบการตรวจสอบกรณีมีเหตุสงสัยว่าจะมีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายการแข่งขันทางการค้าหรือไม่

4) กลุ่มงานด้านการร่วมมือกันระหว่างคู่แข่งเพื่อลด จำกัดการแข่งขัน (Cartels) ทำหน้าที่รับผิดชอบการสอบสวนและดำเนินคดีอาญาต่อบุคคลใดที่ตกลงร่วมมือกันภายในกลุ่มอุตสาหกรรมหรือกลุ่มการค้าเพื่อผูกขาดหรือสามารถควบคุมการดำเนินการใด ๆ ในตลาด

5) กลุ่มงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection) ทำหน้าที่รับผิดชอบการคุ้มครองผู้บริโภคโดยการทำให้อำนาจหน้าที่ของผู้บริโภคที่มีสิทธิที่จะเลือกซื้อสินค้าและบริการได้อย่างอิสระ โดยได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพของสินค้าและบริการที่ถูกต้องและเพียงพอ และกำจัดพฤติกรรมที่ไม่เป็นธรรม เป็นอุปสรรคต่อผู้บริโภคในการที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพของสินค้าและบริการ แต่อย่างไรก็ตาม CMA ไม่มีอำนาจในการเป็นตัวแทนผู้บริโภคและองค์กรธุรกิจในการพิจารณาและดำเนินการเกี่ยวกับข้อเรียกร้องของผู้บริโภคและองค์กรธุรกิจเป็นรายบุคคลเพื่อจะส่งต่อไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ⁵⁵

4.1.2.2 ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์กรของ Competition & Markets

Authority

แม้ว่า CMA จะถือว่าเป็นองค์กรอิสระ ที่มีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวาง แต่อย่างไรก็ตามก็ต้องรับนโยบายจากรัฐบาลในการปฏิรูปการทำงานให้มีประสิทธิภาพ ดำรงไว้ซึ่งการแข่งขันในตลาดเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ด้านอุตสาหกรรมของประเทศ เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต (Productivity) และสอดคล้องกับความท้าทายใหม่ๆที่เกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมการแข่งขันและการประกอบธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย ซึ่งนโยบายที่ CMA ต้องรับนั้นส่วนหนึ่งมาจากข้อเสนอการปฏิรูปจากองค์กร CMA เองและที่มาจากข้อเสนอปฏิรูปจากรัฐบาล โดยรัฐบาลขอให้ CMA มุ่งเน้นในการดำเนินงานตามกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่กำหนด แต่ขณะเดียวกันก็ยังคงไว้ซึ่งความเป็นอิสระในวิธีการดำเนินงาน การดำเนินคดีและการเลือกใช้เครื่องมือทางกฎหมายต่าง ๆ ที่มีตามที่เหมาะสม โดยนโยบายที่รัฐบาลให้ข้อเสนอแนะแก่ CMA ในการดำเนินการ คือ

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/384055/CMA2__Mergers__Guidance.pdf

⁵⁵ “How the CMA handles information and complaints about businesses”, Competition & Markets Authority, accessed 29 December 2018 , [Online]. Available from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/384055/CMA2__Mergers__Guidance.pdf, pp.1-2.

- ดำเนินการยกระดับการแข่งขันในภาคธุรกิจที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิตอย่างมีนัยสำคัญทั้งในตลาดท้องถิ่นและตลาดในระดับสหราชอาณาจักรทั้งหมด
- ให้คำแนะนำที่มีส่วนช่วยพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต
- ดำเนินงานเพื่อลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดเพื่อให้ผู้ประกอบการธุรกิจรายใหม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้
- รายงานประเด็นการแข่งขันทางการค้าใด ๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิต และขั้นตอนการทำงานของ CMA เพื่อแก้ไขประเด็นการแข่งขันทางการค้าในเรื่องนั้น ๆ หรือประเด็นใด ๆ ที่ต้องการให้รัฐบาลแทรกแซง
- ส่งเสริมและเปิดรับโอกาสต่างที่เกิดขึ้นจาก Digital Economy ตามที่กำหนดไว้ใน Digital Charter และช่วยแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทั้งประเด็นการแข่งขันทางการค้าและประเด็นที่กระทบกับผู้บริโภค
- พยายามเพิ่มอัตราการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมายไป
- ทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียง เพื่อให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางการค้าและการคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมาย การปรับเปลี่ยนนโยบายของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ
- เป็นกระบอกเสียงที่ทำหน้าที่ในการต่อต้านหากมีกระทรวงหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรายใดไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแข่งขันทางการค้าหรือไม่ได้คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ⁵⁶

4.1.2.3 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์องค์กร

CMA จะมีการจัดทำเป้าหมายขององค์กร และแผนยุทธศาสตร์องค์กร เพื่อบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้เผยแพร่ต่อสาธารณชน และมีการทบทวนแผนยุทธศาสตร์อย่างสม่ำเสมอตามระยะเวลา เพื่อให้มั่นใจว่าแผนยุทธศาสตร์ของ CMA มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับแผนงานยุทธศาสตร์ขององค์กรแข่งขันทางการค้าชั้นนำอื่น ๆ ทั่วโลก

⁵⁶ Department for Business, Energy and Industrial Strategy, The Government's Strategic Steer to the Competition and Markets Authority [Online]. Available from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/818214/cma-strategic-steer.pdf

เป้าหมายของ CMA ประกอบด้วยเป้าหมายใหญ่ 5 เรื่อง⁵⁷ คือ

1. การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ (Deliver effective enforcement) ด้วยเป้าหมายย่อยที่ตั้งไว้ ดังนี้

- การป้องกันไม่ให้ผู้บริโภคสูญเสียจากพฤติกรรมการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมและการควบรวมกิจการที่เป็นการลดการแข่งขัน

- ทำให้ผู้ประกอบการและบุคคลทั่วไปเข้าใจกฎหมายแข่งขันทางการค้าและทราบถึงการลงโทษที่จะตามมาหากมีการฝ่าฝืนกฎหมาย

- มีการสืบสวน สอบสวนคดีที่เหมาะสม และมีคำตัดสินในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดและเตรียมพร้อมต่อการอุทธรณ์คดีต่อศาล

2. ขยายขอบเขตการแข่งขัน (Extend competition frontiers) ด้วยเป้าหมายย่อยที่ตั้งไว้ ดังนี้

- ใช้ระบบตลาดในการพัฒนาการแข่งขันในตลาดในบริบทที่จะก่อประโยชน์สูงสุดให้ผู้บริโภค

- มีการนำนโยบายแข่งขันและกฎหมายแข่งขันทางการค้ามาใช้ในธุรกิจเฉพาะ (Sector) และทำงานไปได้ด้วยดีกับระบบของหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจเฉพาะรวมถึงการร่วมมือกับหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันในธุรกิจเฉพาะเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันของการกำกับดูแลการแข่งขันและเพิ่มผลกระทบในแง่ดีต่องานที่แต่ละหน่วยงานดำเนินการ

- สนับสนุนให้ยังมีการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพในกรณีในตลาดและโมเดลการประกอบธุรกิจกำลังพัฒนาไปเรื่อย ๆ

3. กลับมาให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้บริโภค (Refocus consumer protection) ด้วยเป้าหมายย่อยที่ตั้งไว้ ดังนี้

- ส่งเสริมสิทธิในการเลือกให้กับผู้บริโภค โดยการใช้อำนาจทั้งจากการแข่งขันและอำนาจของผู้บริโภคเพื่อช่วยให้ระบบตลาดสามารถดำเนินไปได้

- ช่วยให้เกิดการพัฒนา นโยบายแข่งขันทางการค้าและมีการตัดสินคดีที่วางหลักซึ่งส่งผลกระทบอย่างมากต่อระบบตลาด

- สนับสนุนและทำงานร่วมกันกับองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคทั้งหลายในสหราชอาณาจักร

⁵⁷ Competition and Markets Authority, Vision, Values and Strategy for the CMA, [Online].

4. มีความเป็นมืออาชีพในการทำงาน (Achieve professional excellence) ด้วยเป้าหมายย่อยที่ตั้งไว้ ดังนี้

- มีมาตรฐานการวิเคราะห์ทางกฎหมาย เศรษฐศาสตร์และการเงินที่สูงเทียบเท่ามาตรฐานโลก และไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ประกอบการธุรกิจเกินจำเป็น
- มีการดำเนินคดีที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นธรรม ตรงตามกำหนดเวลา และได้มาตรฐานตามที่คนภายนอกตั้งความหวังไว้
- เป็นผู้นำการพัฒนาด้านแนวคิดด้านกฎหมายแข่งขัน เศรษฐศาสตร์ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแข่งขันทางการค้า

5. พัฒนาการปฏิบัติงานที่มีอยู่ (Develop integrated performance)

- รวบรวมพนักงานจากสายอาชีพต่าง ๆ ที่หลากหลายและมีประสบการณ์การทำงานที่แตกต่างกันจากหลากหลายที่เข้าเป็นทีมเดียวกันในการทำงานแบบสหวิชาชีพที่มีประสิทธิภาพ
- ใช้การผสมผสานทั้งมาตรการแข่งขันทางการค้าและมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในการก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดและเรียนรู้บทเรียนจากงานแต่ละด้านเพื่อพัฒนาการดำเนินงานในภาพรวมได้

- ทำให้เป็นองค์กรที่สมบูรณ์แบบในการให้คำปรึกษาที่น่าเชื่อถือกับรัฐบาล จากเป้าหมายที่ตั้งไว้ 5 เป้าหมายข้างต้น CMA จะมีการวางแผนงานในการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายแต่ละด้านอย่างละเอียดและเผยแพร่ต่อสาธารณชน เช่น ในเป้าหมายการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ CMA จะมีการจัดตั้งกลุ่มงานใหม่เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลทุกรูปแบบที่หาได้เพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงต่อตลาดและคาดคะเนการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายที่อาจเกิดขึ้น รวมถึงพัฒนาแนวทางในการจัดลำดับความสำคัญของงานและการทำคดีตัดสิน หรือมีการแทรกแซงไม่ให้มีการรวบรวมธุรกิจในพื้นที่หากพบว่าการรวมธุรกิจดังกล่าวจะส่งผลการลดการแข่งขันอย่างป็นนัยสำคัญ รวมถึงใช้อำนาจที่ได้รับตามกฎหมายในการยกระดับประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการดำเนินคดีแข่งขันทางการค้า และสร้างระบบการจัดการองค์ความรู้ที่มีในหน่วยงานและพัฒนาทักษะทางวิชาชีพให้กับบุคลากรใน CMA นอกจากนี้ยังมีการเรียนรู้เพิ่มเติมจากงานวิจัยและแนวปฏิบัติที่ดีระหว่างประเทศ (international best practice) เพื่อไปเติมเต็มการบังคับใช้กฎหมายและการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าเพื่อให้ผู้ประกอบการมีปฏิบัติตามกฎหมายแข่งขันทางการค้ามากขึ้น เป็นต้น

4.1.2.4 การจัดลำดับความสำคัญของการดำเนินงาน

เพื่อให้การบริการบริหารจัดการทรัพยากรของ CMA ที่มาจากภาษีของประชาชนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด CMA จึงได้เผยแพร่หลักการในการจัดลำดับความสำคัญในการดำเนินงานตามเอกสารชื่อ Prioritization principles for the CMA ซึ่งหลักการในการจัดลำดับงาน

นี้จะต้องพิจารณาปัจจัยหลายๆอย่างประกอบกันด้วย เช่น หน้าที่ตามกฎหมาย ทรัพยากรที่มีอยู่ ระยะเวลาในการดำเนินงานดังกล่าวว่ามีความสอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่หรือไม่ โดยมีการจัดลำดับความสำคัญของงานของ CMA มีหลักการดังนี้

1. การคำนึงถึงผลกระทบ (Impact)

เช่น ผลกระทบที่มีโดยตรงต่อตลาด และผลกระทบโดยตรงต่อสวัสดิการของผู้บริโภค (consumer welfare) หรือการดำเนินงานจะส่งผลดีต่อผู้บริโภคที่เสียเปรียบ และผลกระทบโดยอ้อมต่อตลาดและผู้บริโภค

2. ความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic significance)

CMA จะพิจารณาว่าการดำเนินงานดังกล่าวสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์หรือวัตถุประสงค์ของ CMA หรือไม่อย่างไร

3. CMA เป็นหน่วยงานที่มีความเหมาะสมที่สุดในการดำเนินการเรื่องนี้หรือไม่ มีช่องทาง เช่น การฟ้องคดีเองเรียกค่าเสียหายทางแพ่ง (private enforcement) หรือหน่วยงานอื่นที่เหมาะสมกว่าหรือไม่

4. ความเสี่ยง (Risks) โดยประเมินความเป็นไปได้ในการดำเนินคดีจนสำเร็จ

5. ทรัพยากรของ CMA ที่มีอยู่ โดยประเมินว่าประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินการคุ้มค่างบทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินงานหรือไม่ ระยะเวลาในการดำเนินการช่องทางในการประหยัดทรัพยากรแต่ยังบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้⁵⁸

4.1.2.5 การบริหารจัดการทรัพยากรในองค์กร

ในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล CMA มีการตั้งยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการปฏิบัติงานของพนักงานที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยรวบรวมพนักงานจากสายอาชีพต่าง ๆ ที่หลากหลายและมีประสบการณ์การทำงานที่แตกต่างจากหลากหลายที่เข้าเป็นทีมเดียวกันในการทำงานแบบสหวิชาชีพที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งแนวทางในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย คือ การพัฒนาทักษะและความสามารถของพนักงานในด้านแข่งขันทางการค้าและการคุ้มครองผู้บริโภค และทักษะในการเป็นผู้นำ และความเชี่ยวชาญในงานที่ทำ การพัฒนาองค์ความรู้และแนวทางด้านกฎหมายและเศรษฐศาสตร์ใหม่นำมาประยุกต์ใช้กับการทำงาน เพิ่มความสามารถของพนักงานในการดำเนินคดีที่มีความยุ่งยากและซับซ้อน

⁵⁸ Competition and Markets Authority, Prioritisation principles for the CMA, [Online].

นอกจากนี้ CMA ยังมีการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อให้สอดคล้องกับภาระงานที่ต้องดำเนินการและต้องเลือกที่จะดำเนินการ ตามแนวทางการจัดลำดับความสำคัญของการดำเนินงานที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ซึ่งระบบการบริหารจัดการทรัพยากรอาจมีความเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์และความจำเป็นขององค์กร แต่ต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากรในลักษณะที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด⁵⁹

4.1.2.6 การเผยแพร่แนวทางสำคัญต่าง ๆ ของ CMA

CMA ได้ทำการเผยแพร่แนวทางสำคัญต่าง ๆ ขององค์กรในรูปแบบของ Guidance ในประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญ และสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เช่น ประเด็นต่าง ๆ ที่ตามมาหลังจากที่ UK ออกจากสหภาพยุโรป (Brexit) ซึ่งมีผลในวันที่ 31 มกราคม 2563 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของ CMA ในช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนผ่าน ซึ่งจะใช้จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2563 หลังจาก UK ออกจากสหภาพยุโรป และอำนาจหน้าที่และขอบเขตการดำเนินงานที่ต้องแยกต่างหากจากสหภาพยุโรป⁶⁰

4.1.2.7 การเผยแพร่รายงานประจำปี Annual Report

CMA มีการเผยแพร่รายงานประจำปีทุกปี โดยเนื้อหาจะมุ่งเน้นการแสดงให้เห็นว่าองค์กรมีการปฏิบัติตามหลักการคุณนิติกระบวนที่ดี เช่น การแสดงงบทางการเงิน การตรวจสอบบัญชี จำนวนค่าปรับที่เก็บได้ ผลการดำเนินงานขององค์กร รายงานการทำงานของเจ้าหน้าที่ว่าได้มีการปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรและสรุปผลความสำเร็จของงานที่ทำออกมาในรอบปี จำนวนเจ้าหน้าที่ที่ประจำและเจ้าหน้าที่ชั่วคราว โดยในระหว่างปี 2019-2020 มีเจ้าหน้าที่ประจำ 790 คน มีเจ้าหน้าที่ชั่วคราวที่รวม เจ้าหน้าที่ซึ่งมาฝึกงาน เจ้าหน้าที่ที่จ้างมาโดยมีระยะเวลาตามสัญญาแน่นอนอีก 108 คน โดยรวมเจ้าหน้าที่ทั้งหมด คือ 899 คน พร้อมทั้งระบุค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจ้าง สรุปประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าที่เกิดขึ้นในรอบปี รวมถึงประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับองค์กร เช่น การเตรียมรับผลจากการที่สหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรป และผลกระทบของการแข่งขันที่เกิดจากวิกฤตการณ์แพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19⁶¹

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Competition and Markets Authority, UK exit from EU: Guidance on Functions of the CMA under the Withdrawal Agreement, [Online]. Available from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/864371/EU_Exit_guidance_CMA_web_version_final_---2.pdf

⁶¹ Competition and Market Authority, Annual Report and Accounts 2019/20 [Online]. Available from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/900347/Annual_report1_2019_2020_Redacted_.pdf

4.1.2.8 การประเมินผลการปฏิบัติงาน⁶²

CMA มีการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อการันตีหลักการรับประกันขีดขอบในการดำเนินงานต่อรัฐบาลและรัฐสภาในด้านต่าง ๆ คือ การสร้างประโยชน์โดยตรงต่อผู้บริโภค ลดการกระทำที่ผิดกฎหมายในตลาด ส่งเสริมให้เกิดความเชื่อมั่นในการเติบโตของธุรกิจและความเชื่อมั่นของผู้บริโภคในสหราชอาณาจักร และช่วยแนะนำนโยบายของรัฐบาลให้สอดคล้องกับหลักการแข่งขันทางการค้าที่เสรีและเป็นธรรม ซึ่งระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นเป็นระบบที่มีคุณภาพและเทียบเท่ากับระบบประเมินผลการปฏิบัติงานที่ใช้ในองค์กรแข่งขันทางการค้าชั้นนำของโลก ซึ่งการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นจะได้แสดงให้เห็นถึงทางเลือกต่าง ๆ ขององค์กร การจัดลำดับความสำคัญของงานโดยพิจารณาจากผลกระทบต่อตลาดและผู้บริโภค รวมไปถึงการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ส่งผลต่อการยับยั้งไม่ให้เกิดการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายแข่งขันทางการค้าในตลาดได้ รวมไปถึงผลกระทบต่อผลประกอบการส่งเสริมพัฒนานวัตกรรมและความสามารถในการเข้าสู่ตลาดได้ ระบบตลาดมีการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ โดยมุมมองของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องภายในประเทศและระหว่างประเทศจะเป็นตัวชี้วัดในการประเมินผลความสำเร็จในการปฏิบัติงานที่ดีของ CMA ผลการประเมินการปฏิบัติงานจะปรากฏในรายงานประจำปีของ CMA (Annual Report) ผลกระทบในแง่บวกจากการดำเนินงานของ CMA ต่อตลาด ต่อธุรกิจ หรือต่อกลุ่มต่าง ๆ ผลกระทบที่เป็นการเพิ่มระดับความมั่นใจของผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภคในระบบตลาด เป็นต้น

4.1.3 สาธารณรัฐสิงคโปร์

กฎหมายแข่งขันทางการค้าในสาธารณรัฐสิงคโปร์ คือ Competition Act มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 2006 โดยมีต้นแบบมาจาก UK Competition Act ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักของกฎหมาย คือ เพื่อส่งเสริมการแข่งขันและระบบตลาดที่มีประสิทธิภาพในสาธารณรัฐสิงคโปร์⁶³ โดยมีขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายกับ “Entity” ซึ่งหมายความรวมถึง บุคคลธรรมดา นิติบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท ผู้ประกอบการ ที่รวมตัวกันเพื่อทำธุรกิจ องค์กรหรือสมาคมที่เกี่ยวข้องกับการค้า หรือวิชาชีพเฉพาะ หรือแม้แต่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โดยใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ (State Owned Enterprises) และบริษัทที่รัฐบาลสิงคโปร์ถือหุ้นอยู่ด้วย (Government-Linked Companies) ด้วยไม่ว่าจะอยู่ในรูปบริษัทข้ามชาติ (MNCs) หรือธุรกิจขนาดกลางหรือขนาดย่อม (SMEs) ทั้งหมดที่มีการประกอบกิจการทางการค้าหรือมีกิจกรรมทางการค้าทางเศรษฐกิจในสิงคโปร์

⁶² Competition and Markets Authority, Vision, Values and Strategy for the CMA, [Online]. Available from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/245454/CMA_vision_strategy_values_FINAL_GOV_UK.pdf

⁶³ Daren Shiau, “Singapore” in Katrina Groshinski and Caitlin Davies (eds), Competition Law on Asia Pacific: A Practical Guide, (Kluwer Law International, 2015)

กฎหมายฉบับนี้บังคับใช้กับผู้ประกอบธุรกิจทั้งหลายที่ไม่ได้อยู่ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ด้วยเช่นกัน หากมีการร่วมมือกันจำกัดการแข่งขันในแนวราบ (Cartel) หรือมีการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ ที่แม้จะกระทำนอกอาณาเขตของสาธารณรัฐสิงคโปร์ แต่หากก่อให้เกิดผลกระทบต่อการแข่งขันในสาธารณรัฐสิงคโปร์ ก็จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแข่งขันทางการค้าของสาธารณรัฐสิงคโปร์ด้วย เพราะมีการกำหนดสิทธิในการบังคับใช้กฎหมายนอกอาณาเขต (Extraterritorial Application) ไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมายแข่งขันทางการค้าของสาธารณรัฐสิงคโปร์⁶⁴

4.1.3.1 องค์กรบังคับใช้กฎหมายและกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้า

องค์กรกำกับดูแลแข่งขันทางการค้าของสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่มีหน้าที่กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในปัจจุบัน คือ Competition and Consumer Commission of Singapore (CCCS) ในอดีตรู้จักกันในนามของ Competition Commission of Singapore หรือ (CCS) ซึ่งได้ทำการเปลี่ยนชื่อในปี 2561 เนื่องจากมีการเพิ่มบทบาทในการดูแลสิทธิของผู้บริโภคและบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเพิ่มขึ้น ภายใต้ Consumer Protection (Fair Trading) Act (Cap 52A) นอกเหนือจากขอบเขตอำนาจหน้าที่เดิมที่มีในการกำกับดูแลด้านการแข่งขันทางการค้า นอกจากนี้ CCCS ยังมีอำนาจหน้าที่ในกำกับดูแลพฤติกรรมที่จำกัดการแข่งขันที่อยู่นอกเหนือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลการแข่งขันเฉพาะในภาคธุรกิจ (Sectoral Regulators)⁶⁵ เช่น

- The Energy Market Authority
- The Infocomm Media Development Authority (IMDA)
- The Civil Aviation Authority of Singapore
- The Casino Regulatory Authority
- The Monetary Authority of Singapore (MAS)

CCCS มีขอบเขตอำนาจหน้าที่สำคัญ ดังนี้

- ดำรงไว้และพัฒนาพฤติกรรมในตลาดให้มีประสิทธิภาพและส่งเสริมผลิตภาพโดยรวม นวัตกรรมและความสามารถในการแข่งขันในประเทศ
- ควบคุมพฤติกรรมที่ก่อผลร้ายต่อการแข่งขันในสาธารณรัฐสิงคโปร์
- สืบสวนและสอบสวนพฤติกรรมที่มีแนวโน้มเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายแข่งขันทางการค้า

⁶⁴ Ibid., p. 577.

⁶⁵ ศักดา ธนิตกุล, กฎหมายแข่งขันทางการค้าของประเทศสมาชิกอาเซียน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), น.167

- มีอำนาจในการเรียกเอกสารหรือข้อมูลต่าง ๆ
- มีอำนาจเรียกให้มีการจัดทำเอกสาร หรือ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการ

สอบสวน

- การเข้าตรวจค้นสถานประกอบการแบบสายฟ้าแลบ (Dawn Raids) เพื่อที่จะยึดเอกสารที่เกี่ยวข้องในการสอบสวนโดยสามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 ลักษณะคือ Inspection (Unannounced) เป็นการเข้าไปสืบสวนสอบสวนในสถานประกอบการธุรกิจ โดยไม่ต้องแจ้งก่อนล่วงหน้า และการเข้าตรวจค้นโดยมีหมายค้น (Search require warrant from the court) เป็นการเข้าไปตรวจค้นในสถานประกอบการธุรกิจ ซึ่งจะต้องร้องขอให้ศาลออกหมาย (Warrant) เสียก่อน จึงจะสามารถเข้าไปตรวจค้นได้ ในกรณีที่มิให้ความร่วมมือดังกล่าว อาจต้องรับโทษปรับหรือจำคุกได้ สูงถึง 1 ปี

- ตัดสินคดีและให้คำแนะนำแก่ผู้ประกอบการธุรกิจ
- มีอำนาจในการออกแนวทางการพิจารณา (Guidelines)
- ส่งเสริมและดำรงไว้ซึ่งการแข่งขันในตลาดของสาธารณรัฐสิงคโปร์
- ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันที่ดีและสภาพแวดล้อมที่ดีเหมาะกับการ

แข่งขัน

- เป็นตัวแทนของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในเวทีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการแข่งขันทางการค้าและประเด็นการคุ้มครองผู้บริโภค

- ให้คำแนะนำรัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเกี่ยวกับประเด็นการแข่งขันทางการค้าและประเด็นการคุ้มครองผู้บริโภค

- เข้าทำความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน
- ส่งเสริมให้เกิดพฤติกรรมทางการค้าที่เป็นธรรมระหว่างผู้จำหน่าย

สินค้าและผู้บริโภค

- ป้องกันมิให้ผู้จำหน่ายสินค้ามีพฤติกรรมที่ไม่เป็นธรรม

โครงสร้างองค์กร

CCCS เป็นหนึ่งในองค์กรที่มีอิสระในการบริหารจัดการโดยมีคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย (Statutory Board) อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of Trade and Industry)

ในปัจจุบัน CSSS มีจำนวนกรรมการ 9 คน ประกอบไปด้วยประธานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า 1 คน และคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าอีก จำนวน 8 คน ซึ่งรวบรวมผู้เชี่ยวชาญจากหลากหลายศาสตร์ และหลากหลายอาชีพ เพื่อมากำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าในสาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยมีหน่วยงานภายในที่สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า โดยแบ่งออกเป็นแผนกต่าง ๆ ดังนี้

- 1) แผนกธุรกิจและเศรษฐกิจ [Business and Economics (BE) Division]
- 2) แผนกกฎหมาย [Legal Division]
- 3) แผนกการบังคับใช้กฎหมาย [Enforcement Division]
- 4) แผนกนโยบายและตลาด [Policy and Markets (PM) Division]
- 5) แผนกการต่างประเทศและการวางแผนยุทธศาสตร์ [International & Strategic Planning (ISP) Division]
- 6) แผนกการจัดการองค์กร [Corporate Affairs (CA) Division]
- 7) แผนกการคุ้มครองผู้บริโภค [Consumer Protection Division]
- รูปแบบ กระบวนการทำงาน วิธีการ ขั้นตอนการพิจารณา**
การสืบสวนสอบสวนและตัดสินคดีของ Competition and Consumer Commission of Singapore (CCCS)

- CCCS สามารถเริ่มต้นการสืบสวนได้หากมีเหตุต่าง ๆ ดังนี้
- 1) มีการร้องเรียนจากประชาชน หรือ
- 2) CCCS ได้ข้อมูลที่ต้องสงสัยว่าจะมีการกระทำความผิดและ CCCS เริ่มต้นการสืบสวนเอง
- 3) มีคำขอลดหย่อนผ่อนโทษ (Leniency Application) ส่งข้อมูลการกระทำความผิดในเรื่องการร่วมกันจำกัดการแข่งขันโดยไม่ชอบ (Cartel) เข้ามา
- การสืบสวนสอบสวนมีขั้นตอน ดังนี้
- 1) การสืบหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น
- 2) กระบวนการสืบสวน สอบสวน
- 3) การรวบรวมข้อมูลและการสอบปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้อง
- 4) กระบวนการในการตรวจสอบพยานหลักฐานและวิเคราะห์ข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อหาคำตอบว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่⁶⁶
- 5) ขั้นตอนในการตัดสินคดีจะต้องมีการร่างคำตัดสินและให้คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าอนุมัติ หากได้รับการอนุมัติแล้วจะต้องมีการประกาศคำตัดสินดังกล่าว⁶⁷

⁶⁶ เอกสารประกอบการเสวนาหัวข้อ “Competition Law Enforcement in Singapore, Malaysia, Vietnam and Indonesia,” 5 สิงหาคม 2558 ณ โรงแรมรามารการ์เด็นส์ จัดโดย ศูนย์กฎหมายอาเซียน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ สำนักงานแข่งขันทางการค้า กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

⁶⁷ Ibid.

คำตัดสินของ CCCS สามารถอุทธรณ์ต่อ Competition Appeal Board (CAB) โดยคำตัดสินของ CAB สามารถอุทธรณ์ต่อไปยังศาลได้ในประเด็นข้อกฎหมาย และประเด็นเรื่องจำนวนค่าปรับ โดยคู่กรณีจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลสูง (High Court) และศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) ตามลำดับ ซึ่งคำตัดสินของศาลอุทธรณ์ ถือเป็นที่สุด⁶⁸

รูปแบบและกระบวนการทำงานของ CCCS

CCCS มีรูปแบบและกระบวนการทำงานที่คล่องตัว โดยการแบ่งงานเป็นแผนกต่าง ๆ ที่ชัดเจนตามที่ได้ระบุไปแล้วข้างต้น เจ้าหน้าที่แต่ละแผนกสามารถทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี เช่น การสืบสวนคดีมักจะมีการทำงานร่วมกันเป็นทีมระหว่างนักกฎหมายและนักเศรษฐศาสตร์ พร้อมทั้ง CCCS ยังมีทรัพยากรทั้งบุคลากรและทรัพยากรทางการเงินที่พร้อมเอื้ออำนวยต่อการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าในสิงคโปร์⁶⁹ นอกจากนี้ยังมีเครื่องมือสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในรูปแบบของโครงการลดหย่อนผ่อนโทษ (Leniency Program)

โครงการลดหย่อนผ่อนโทษ (Leniency Program)

สาธารณรัฐสิงคโปร์มีมาตรการลดหย่อนผ่อนโทษที่ค่อนข้างประสบความสำเร็จ เพราะนอกจากจะสามารถช่วยในการดำเนินคดี Cartel ที่เกิดขึ้นภายในประเทศแล้วยังสามารถดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับ International Cartels ด้วย เช่น คดี Ball Bearing Cartel Case ซึ่งเป็นคดีแรก และมีการกำหนดโทษปรับสูงถึง 9,306,977 ดอลลาร์สิงคโปร์⁷⁰ ซึ่งถือเป็นโทษปรับที่ค่อนข้างสูง และกรณีร่วมกันกำหนดราคา (Price-Fixing Cartel) ของบริษัทรับส่งสินค้า ซึ่งมีการกำหนดโทษปรับ 7,150,852 ดอลลาร์สิงคโปร์⁷¹ โดยผู้ที่ต้องการเข้าร่วมโครงการลดหย่อนผ่อนโทษจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการเข้าร่วมที่กำหนดไว้ดังนี้

⁶⁸ “Singapore - Competition Litigation 2015,” Cavinder Bull, Scott Clements, [Online]. Available 25 November 2020, from <http://www.iclg.co.uk/firms/drew-and-napier/cavinder-bull>

⁶⁹ Interview with Mr. Kong Weng Loong, Senior Assistant Director, Business & Economics, Head of Commitments and Remedies Unit, CCCS, Bangkok, 15 July 2015.

⁷⁰ Daren Shiau, Competition Law in Asia Pacific: A Practical Guide: Singapore *supra note* 118, pp. 603.

⁷¹ เอกสารประกอบการเสวนาหัวข้อ “Prohibited Conducts by Competition Law in Singapore, Malaysia, Vietnam and Indonesia,” 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ คอนเวนชั่น จัดโดย ศูนย์กฎหมายอาเซียน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ สำนักแข่งขันทางการค้า กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

- 1) ต้องมีการให้ข้อมูล หลักฐานที่เกี่ยวข้องกับ Cartel แก่ CCCS
- 2) ข้อมูลและหลักฐานที่ให้มานั้นจะต้องเป็นประโยชน์ต่อการสืบสวนคดี

ต่อไป

- 3) ต้องมีการให้ความร่วมมือตลอดการสอบสวนจนกว่าคดีจะสิ้นสุดลง
- 4) ต้องไม่เข้าร่วมกับ Cartel นั้นอีก เว้นแต่การเข้าร่วมดังกล่าว CCCS

สั่งให้ทำ

5) ผู้ที่เข้าร่วมโครงการลดหย่อนผ่อนโทษต้องไม่ใช่ผู้ที่ริเริ่มในการทำ Cartel และชักชวนให้ผู้ประกอบการรายอื่นมาทำ Cartel⁷²

กฎหมายแข่งขันทางการค้าของสาธารณรัฐสิงคโปร์มีการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลเป็นอย่างดี โดยข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นความลับของคู่กรณีและได้ให้กับ CCCS ในระหว่างขั้นตอนการดำเนินคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการเข้าร่วมโครงการลดหย่อนผ่อนโทษ จะต้องถูกเก็บรักษาไว้เป็นความลับ⁷³

ส่วนอัตราการลดหย่อนโทษที่จะได้รับจากการเข้าร่วมโครงการลดหย่อนผ่อนโทษมีดังนี้ หากเป็นรายแรกที่มาให้ข้อมูลกับ CCCS ก่อนการเริ่มต้นการสอบสวนจะได้รับความคุ้มกันทุกประการจากการลงโทษ หากเป็นรายแรกที่มาให้ข้อมูลกับ CCCS แต่หลังจากที่ CCCS เริ่มต้นการสอบสวนไปแล้วอาจได้รับการลดหย่อนสูงสุดถึง 100% หากไม่ได้มาเป็นรายแรก แต่มาก่อนที่ CCCS จะเสนอร่างคำตัดสินคดี อาจได้รับการลดหย่อนโทษสูงสุดถึง 50%

นอกจากโครงการลดหย่อนผ่อนโทษแล้ว สิงคโปร์ยังมีการสร้างโครงการที่สร้างแรงจูงใจเพิ่มขึ้นในการแจ้งการกระทำความผิดเกี่ยวกับ Cartel กับ CCCS โดย Leniency Plus Program จะส่งเสริมให้ผู้เข้าร่วมโครงการลดหย่อนผ่อนโทษในคดีก่อนมาให้ข้อมูลกับ CCCS เกี่ยวกับ Cartel อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับตลาดสินค้าและบริการอื่น ๆ ที่เข้าไปเกี่ยวข้อง นอกเหนือจาก Cartel แรกที่ไปเข้าร่วมและได้ให้ความร่วมมือกับ CCCS ไปแล้ว โดยแรงจูงใจของการเข้าร่วม Leniency Plus Program คือการได้ความคุ้มกันหรือการลดหย่อนโทษจาก Cartel ทั้งสองที่เข้าร่วม เช่น นอกจากจะมีสิทธิได้รับความคุ้มกันจากการลงโทษ 100 % จาก Cartel ที่สองที่เข้าร่วม Leniency Plus Program แล้ว จะสามารถได้รับการลดโทษเพิ่มเติมจากการเข้าร่วม Cartel แรกที่เข้าร่วมด้วย โดยเป็นลักษณะการลดโทษเพิ่มเติมจากการลดโทษเดิมที่ได้รับ⁷⁴

⁷² Daren Shiau, Competition Law in Asia Pacific: A Practical Guide: Singapore, pp. 593-594.

⁷³ Ibid, p.630.

⁷⁴ Ibid, p.595.

4.1.3.2 ประสบการณ์ในการบริหารจัดการองค์กรของความท้าทายในการกำกับดูแลการแข่งขันในยุคดิจิทัลในธุรกิจ E-Commerce

CCCS ตระหนักในความสำคัญของความเปลี่ยนแปลงและแนวทางการพัฒนาของตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในธุรกิจ E-Commerce ที่กำลังพัฒนาอย่างรวดเร็วในระยะเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา ซึ่งการเจริญเติบโตดังกล่าวก่อให้เกิดทั้งโอกาสและความท้าทายให้กับผู้ประกอบการ รวมไปถึงหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันเองก็ต้องมั่นใจว่านโยบายการแข่งขันทางการค้าและกฎหมายการแข่งขันทางการค้าจะมีความเป็นพลวัตรและสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการกำกับดูแลธุรกิจ E-Commerce ได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ดำรงไว้ซึ่งสภาพการแข่งขันที่เป็นธรรมในตลาด (A level e-Commerce playing field) ดังนั้นเพื่อให้เกิดความตระหนักรู้ในความเปลี่ยนแปลงในธุรกิจ E-Commerce CCCS จึงได้จัดงานสัมมนาโดยเชิญวิทยากรจากภาครัฐและเอกชนที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ และเชิญภาคธุรกิจในส่วนต่าง ๆ มากกว่า 150 คนเพื่อมาเข้าร่วมสัมมนาเพื่อเรียนรู้และเกาะกระแสธุรกิจ E-Commerce ว่าจะส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อตลาดสิงคโปร์และตลาดในภูมิภาคอย่างไร โดยการจัดงานสัมมนาครั้งนี้ CCCS ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น International Enterprise Singapore และ The Standards, Productivity and Innovation Board หรือ SPRING Singapore ซึ่งจากการสัมมนาดังกล่าวทำให้ CCCS ได้เรียนรู้และทำความเข้าใจในธุรกิจ E-Commerce ในประเด็นต่าง ๆ มากขึ้นไม่ว่าจะเป็นอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดและตัวเร่งในธุรกิจ E-Commerce ในสิงคโปร์ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันที่มีอำนาจการกำกับดูแลธุรกิจ E-Commerce ในสิงคโปร์ด้วย ซึ่งนำมาสู่นโยบายในการกำกับดูแลธุรกิจ E-Commerce อย่างใกล้ชิด รวมถึงการพัฒนาความร่วมมือในการกำกับดูแลการแข่งขันร่วมกับหน่วยงานกำกับดูแลในภาคธุรกิจเฉพาะที่เกี่ยวข้อง เช่น Infocomm Media Development Authority (IMDA) เพื่อศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นจาก E-Commerce กับกิจการไปรษณีย์และการรับขนส่งสินค้า⁷⁵ ซึ่งในปัจจุบัน CCCS มีการเริ่มกระบวนการสืบสวนสอบสวนธุรกิจรับส่งอาหารที่ปฏิเสธไม่ยอมให้บริการกับผู้ประกอบการธุรกิจ virtual kitchen sectors และได้หยุดการสืบสวนไป โดยในปัจจุบันธุรกิจประเภทนี้มีการแข่งขันที่ค่อนข้างสูงและมีการพัฒนานวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อดึงดูดลูกค้า⁷⁶

⁷⁵ Competition and Consumer Commission of Singapore, CCS Study on E-Commerce: Opportunities and Challenges for a Level Playing Field, [Online]. Available from <https://www.cccs.gov.sg/media-and-consultation/newsroom/media-releases/ccs-study-on-ecommerce-opportunities-and-challenges-for-a-level-playing-field>

⁷⁶ Competition and Consumer Commission of Singapore, CCCS Concludes Investigation into Online Food Delivery And Virtual Kitchen Sectors [Online]. Available from

4.1.3.3 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์องค์กร

CCCS มีการตั้งเป้าหมายและจัดทำแผนยุทธศาสตร์องค์กร โดยเป้าหมายที่ตั้งไว้มี 5 ประการ คือ

1. ยกระดับกฎเกณฑ์การแข่งขันทางการค้า การคุ้มครองผู้บริโภคและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้มั่นใจว่ากฎเกณฑ์ที่ใช้อยู่ยังคงทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป
2. ช่วยให้คำแนะนำกับรัฐบาลในการออกนโยบายหรือการริเริ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการแข่งขันทางการค้าและการคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภค
3. สนับสนุนให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมาร่วมกันสร้างวัฒนธรรมการแข่งขันที่ดีและการปฏิบัติทางการค้าที่เป็นธรรม
4. เสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับพันธมิตรในระดับนานาชาติเพื่อร่วมกันส่งเสริมการพัฒนาระบบการแข่งขันที่ดีและการคุ้มครองผู้บริโภคที่ดีในระดับภูมิภาคและระดับโลก
5. พัฒนาบุคลากรภายในหน่วยงานและเปลี่ยน CCCS ให้เป็นองค์กรแข่งขันทางการค้าที่พร้อมรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้⁷⁷

CCCS เมื่อมีการตั้งเป้าหมายแล้วก็จะมีการวางแผนการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย โดยงานด้านยุทธศาสตร์องค์กร CCCS มีตำแหน่งสำหรับนักวางแผนยุทธศาสตร์องค์กรโดยตรงมารับผิดชอบ⁷⁸

4.1.3.4 การจัดลำดับความสำคัญของการดำเนินงาน

CCCS มีการเผยแพร่การจัดลำดับความสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายไว้ในเว็บไซต์ โดยมุ่งเน้นเรื่องความร่วมมือกันที่ผิดกฎหมาย เช่น การฮั้วราคา การฮั้วประมูล การฮั้วแบ่งพื้นที่การขาย และพฤติกรรมใด ๆ ของผู้ประกอบการที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและผู้บริโภค⁷⁹ นอกจากนี้ยังสามารถพบเรื่องการจัดลำดับความสำคัญของงานได้จากสารสนเทศคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าของสิงคโปร์ในรายงานประจำปีอีกด้วย

<https://www.cccs.gov.sg/media-and-consultation/newsroom/media-releases/online-food-delivery-and-virtual-kitchen-sector-5-aug-20>

⁷⁷ Competition and Consumer Commission of Singapore, Strategic Thrusts and Desired Outcomes, [Online]. Available from <https://www.cccs.gov.sg/about-cccs/what-we-do/strategic-thrusts-and-desired-outcomes>

⁷⁸ Competition and Consumer Commission of Singapore, Meet Ee Mei, the Strategic Planner, [Online]. Available from <https://www.cccs.gov.sg/about-cccs/careers/our-people/ee-mei>

⁷⁹ Competition and Consumer Commission of Singapore, Role of the CCCS, [Online]. Available from <https://www.cccs.gov.sg/faq/role-of-the-cccs>

4.1.3.5 การบริหารจัดการทรัพยากรในองค์กร

CCCS ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรภายในหน่วยงานเป็นอย่างมาก โดยตั้งไว้เป็นเป้าหมายหนึ่งขององค์กรเพื่อวัตถุประสงค์ในการเปลี่ยน CCCS ให้เป็นองค์กรแข่งขันทางการค้าที่พร้อมรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า CCCS เห็นความสำคัญของการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลที่จะมีผลต่อการพัฒนาองค์กรในภาพรวมเป็นอย่างยิ่ง⁸⁰ โดย CCCS ออกแบบสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพและทักษะของบุคลากร โดยมีการสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพบุคลากรในหลากหลายรูปแบบเท่าที่เป็นไปได้ เช่น การให้ทุนการศึกษาในการศึกษาต่อ การเรียนหลักสูตรออนไลน์ในต่างประเทศ เป็นต้น และยังมีการออกแบบการทำงานที่เหมาะสมกับสภาพการทำงานที่ดี มีการนำเทคโนโลยีและระบบดิจิทัลต่าง ๆ มาใช้ในการอำนวยความสะดวกในการทำงานมากขึ้น และเพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้

ในส่วนของการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล CCCS มีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขึ้นมาตั้งแต่ ค.ศ. 2007 เพื่อให้คำแนะนำกับคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าของสิงคโปร์ในการดำเนินการนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล การสร้างระบบการให้สวัสดิการความชอบแก่พนักงาน และการออกกฎระเบียบการทำงานภายในของพนักงาน และเรื่องวินัยของพนักงาน

ในส่วนของการบริหารจัดการทรัพยากรการเงิน มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทางบัญชีภายใน (The Audit Committee) และมีการตั้งบริษัท KPMG เป็นที่ปรึกษาการตรวจสอบบัญชีจากภายนอก⁸¹

4.1.3.6 การเผยแพร่รายงานประจำปี Annual Report

CCCS มีการจัดทำรายงานประจำปีทุกปีอย่างต่อเนื่องและเผยแพร่ต่อสาธารณชน โดยในเนื้อหาของรายงานประจำปีประกอบด้วยจำนวนข้อร้องเรียน จำนวนคดีที่มีการสืบสวนสอบสวน แยกตามประเภทธุรกิจ การบังคับใช้กฎหมายและกรอบระยะเวลาในการทำงาน ผลคำตัดสินคดี สรุปประเด็นของคดีที่น่าสนใจในลักษณะ Case Insights คำวินิจฉัยเกี่ยวกับคำขอควมรวมธุรกิจโดยย่อ

⁸⁰ Competition and Consumer Commission of Singapore, Strategic Thrusts and Desired Outcomes, [Online]. Available from <https://www.cccs.gov.sg/about-cccs/what-we-do/strategic-thrusts-and-desired-outcomes>

⁸¹ CCCS, Annual Reports 2019-2020, [Online]. Available from <https://www.cccs.gov.sg/resources/publications/annual-reports>

นอกจากนี้งานในด้าน การส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า เช่น Advocacy and Outreach ยังมีการรายงานโดยแบ่งออกเป็นงานด้านการส่งเสริมการแข่งขันที่ทำกับ ฝั่งรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ และงานด้านการส่งเสริมการแข่งขันที่ทำกับภาคธุรกิจ งานด้านการ ส่งเสริมการแข่งขันที่ทำกับนักเรียน นักศึกษาและสถาบันการศึกษา⁸² นอกจากนี้งานด้านความ ร่วมมือด้านการแข่งขันทางการค้ากับต่างประเทศและระดับภูมิภาคและนานาชาติก็มีเนื้อหา รายงาน ระบุไว้เช่นกัน⁸³

4.1.3.7 การประเมินผลการปฏิบัติงาน

CCCS มีการประเมินผลการปฏิบัติงานทุกปี โดยมีระบุไว้ใน Annual Report ทั้งผลการดำเนินคดี จำนวนคดีที่ทำแล้วเสร็จ ผลการพิจารณาการรวมธุรกิจ ผลงานด้านการ ส่งเสริมและเผยแพร่การแข่งขันทางการค้า ผลการศึกษาตลาด การออกแนวทางการค้าแนะนำ และการ ตรวจสอบบัญชีรายรับรายจ่ายที่ใช้⁸⁴

4.2 ประเด็นการปรับตัวในการดำเนินงานและการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในช่วง การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19

นอกจากนี้ในช่วงภาวะการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ที่ทั่วโลกต้องเผชิญ ในองค์กรระหว่างประเทศและประเทศต่าง ๆ หันมาให้ความสนใจ ประเด็นการแข่งขัน ทางการค้ารูปแบบใหม่ๆและแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าอย่างไรให้ เหมาะสมในช่วงภาวะการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 ในภาวะเศรษฐกิจที่แย่และมีมาตรการ ช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในหลายๆประเทศเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการที่ประสบปัญหา ในขณะเดียวกันองค์กรแข่งขันทางการค้าก็ยังคงต้องมีการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายและเผยแพร่ ความรู้ด้านกฎหมายการแข่งขันทางการค้าต่อไป แต่อาจมีข้อจำกัดต่าง ๆ มากขึ้น เช่น การลงโทษ ปรับจำนวนมหาศาลอาจจะเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณามากยิ่งขึ้นสำหรับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน โดย การศึกษาในส่วนนี้ยังมุ่งเน้นศึกษาแนวทางในการสืบสวน สอบสวนและการบังคับใช้กฎหมายใน

⁸² CCCS, Annual Reports, [Online]. Available from <https://www.cccs.gov.sg/resources/publications/annual-reports>

⁸³ Competition and Markets Authority, Vision, Values and Strategy for the CMA, [Online]. Available from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/245454/CMA_vision_strategy_values_FINAL_GOV_UK.pdf

⁸⁴ CCCS, Annual Reports, [Online]. Available from <https://www.cccs.gov.sg/resources/publications/annual-reports>

รูปแบบใหม่ๆที่ยังคงประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายไว้ได้ โดยนำเทคโนโลยีใหม่ๆมาช่วยในการดำเนินการ ลดการดำเนินงานแบบเผชิญหน้า ซึ่งการศึกษาในส่วนนี้จะเป็แนวทางที่ดีให้กับองค์กรกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยได้

4.2.1 แนวปฏิบัติที่ดีและคำแนะนำขององค์กรแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศในประเด็นการปรับตัวในการดำเนินงานและการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19

4.2.1.1 OECD: COVID-19: Competition policy actions for governments and competition authorities⁸⁵

OECD ได้วางแนวทางให้กับองค์กรแข่งขันทางการค้าทั่วโลกในการรับมือกับการดำเนินการภายใต้ภาวะการณ์แพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 ดังนี้

1. แม้จะอยู่ในช่วงวิกฤตของการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 แต่ก็ยังคงต้องมีการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าและทำการเผยแพร่และส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าต่อไปเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดสามารถดำเนินต่อไปได้และช่วยส่งเสริมการฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 อีกด้วย ไม่ควรเลื่อนหรือผ่อนคลายการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า

2. องค์กรแข่งขันทางการค้าควรให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 เป็นอย่างมาก เช่น ธุรกิจบริการสุขภาพ ธุรกิจสายการบิน ธุรกิจท่องเที่ยว ซึ่งองค์กรแข่งขันทางการค้าควรอนุญาตและสนับสนุนมาตรการต่าง ๆ เพื่อช่วยฟื้นฟูธุรกิจเหล่านี้จากภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้น เช่น สนับสนุนมาตรการสร้างแรงจูงใจในการผลิตสินค้าจำเป็น เช่น ยา วัคซีนและอุปกรณ์ทางการแพทย์ที่เกี่ยวข้อง และควรมีการสื่อสารอย่างตรงไปตรงมาเรื่องแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายในช่วงนี้และควรจำกัดพฤติกรรมจำกัดหรือต่อต้านการแข่งขันต่าง ๆ ที่จะส่งผลให้เศรษฐกิจฟื้นตัวได้ช้าลง

3. ช่วยเหลือรัฐบาลหากมีการนำมาตรการแทรกแซงทางเศรษฐกิจมาใช้เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการบางกลุ่ม โดยให้ยังคงคำนึงถึงหลักการของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่ดีเพื่อให้มั่นใจได้ว่าอุตสาหกรรมและตลาดยังคงมีการแข่งขันอยู่หลังจากที่วิกฤตการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 สิ้นสุดลง

⁸⁵ OECD, COVID-19: Competition policy actions for governments and competition authorities, [Online]. Available 25 November 2020, from <https://www.oecd.org/daf/competition/COVID-19-competition-policy-actions-for-governments-and-competition-authorities.pdf>

4. กำกับดูแลอย่างใกล้ชิดหากมีการขึ้นราคาสินค้าหรือบริการอย่างรวดเร็ว ซึ่งการดำเนินการในส่วนนี้อาจทำได้ในการออกจดหมายเตือนให้หยุดการกระทำดังกล่าวและองค์การการแข่งขันทางการค้าควรร่วมมือกับองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในการกำกับดูแลประเด็นนี้อย่างใกล้ชิด

5. องค์กรแข่งขันทางการค้าควรให้คำแนะนำกับผู้ประกอบธุรกิจในเรื่องการร่วมมือระหว่างคู่แข่งที่สามารถทำได้โดยไม่ผิดกฎหมายการแข่งขันทางการค้าในภาวะวิกฤต (Crisis cartels) เพราะจะเป็นช่องทางที่ช่วยให้เหลือผู้ประกอบธุรกิจและเป็นประโยชน์กับผู้บริโภค โดยควรให้ทั้งในลักษณะคำแนะนำโดยทั่วไปและคำแนะนำแก่ผู้ประกอบธุรกิจเป็นรายกรณี ๆ ไป โดยอาจมีการเปิดช่องทางพิเศษที่สามารถให้คำแนะนำในเรื่องดังกล่าวอย่างรวดเร็วแก่ผู้ประกอบธุรกิจได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร่วมมือในการพัฒนาวัคซีนหรือยารักษาโรคที่จำเป็น โดยที่การร่วมมือระหว่างธุรกิจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักการที่ว่า เป็นความร่วมมือภายในระยะเวลาอันจำกัด ไม่ใช่การร่วมมือตลอดไป และไม่เป็นการร่วมมือที่เข้าข่าย Hardcore Cartel เช่น การฮั้วราคา

6. การพิจารณาอย่างใกล้ชิดในเรื่องการรวมธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมธุรกิจที่เข้าข่าย RESCUE MERGERS ที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบตลาดในระยะยาว ก็ยังคงควรที่จะถูกห้ามไม่ให้มีการรวมธุรกิจแม้จะอยู่ในช่วงเวลาภาวะวิกฤตก็ตาม และในการพิจารณาการรวมธุรกิจในช่วงวิกฤตนี้ องค์กรแข่งขันทางการค้าควรมีมาตรการที่ช่วยเร่งระยะเวลาในการพิจารณาการรวมธุรกิจให้รวดเร็วยิ่งขึ้นกว่าระยะเวลาตามปกติ

7. การใช้ข้อยกเว้นของกฎหมายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนโยบายของรัฐควรมีการใช้เฉพาะในกรณีที่เป็นเท่านั้น และหากมีมาตรการทางเลือกอื่น ๆ ที่สามารถบรรลุเป้าหมายนโยบายของรัฐดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องส่งผลกระทบเป็นการกีดกัน จำกัดการแข่งขัน องค์กรแข่งขันทางการค้าก็ควรสนับสนุนให้รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่มีอำนาจตัดสินใจใช้มาตรการทางเลือกเช่นนั้นก่อน

8. พยายามทำให้กระบวนการในการดำเนินการต่าง ๆ มีความยืดหยุ่นและรวดเร็วยิ่งขึ้น ในที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการพิจารณาการแข่งขันในภาวะวิกฤต แต่ต้องยังคงไว้ซึ่งหลักการ Due Process ด้วย

4.2.1.2 OECD: COVID-19: Managing operational challenges and enforcement risks for competition authorities⁸⁶

เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการความท้าทายในการบริหารจัดการและความเสี่ยงในการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าในช่วงวิกฤตการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 โดยแยกเป็นประเด็นความผิดหลักๆ ดังนี้

Hard-core cartels

Dawn raids หรือการบุกตรวจอาจจะไม่ใช่เครื่องมือที่เป็นไปได้ในช่วงระยะเวลาของการกักกันโรคและการเว้นระยะห่างทางสังคมเพื่อไม่ให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคขึ้นมาใหม่ และอาจเป็นการยากที่จะได้รับหมายค้นจากศาลหรือการได้รับความช่วยเหลือจากตำรวจในช่วงเวลานี้ ในบางกรณีการสืบสวนสอบสวนคดี Hard-core cartels อาจพบกับความล่าช้าเนื่องจากการขาดพนักงานหรือการต้องทำงานจากที่บ้านและการไม่สามารถเข้าถึงหลักฐานที่เป็นวัตถุได้ การสอบปากคำผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ อาจจะต้องเลื่อนออกไปเนื่องจากไม่สามารถสอบปากคำหรือจัดประชุมแบบเผชิญหน้าได้ ด้วยอุปสรรคทั้งหลายเหล่านี้ทำให้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินคดีให้แล้วเสร็จตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากที่จะดำเนินคดีให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด

การรวมธุรกิจ

การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้รวมธุรกิจก็เป็นอีกหน้าที่ซึ่งมีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้ค่อนข้างจำกัด ดังนั้นจึงประสบปัญหาการที่พนักงานไม่สามารถมาทำงานได้ ไม่สามารถจัดประชุมแบบเผชิญหน้าได้ ซึ่งอาจทำให้ประสบกับปัญหาการดำเนินงานให้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนด รวมไปถึงการทำการสำรวจตลาดในช่วงระยะเวลานี้ด้วย รวมไปถึงบริษัทต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอาจจะไม่ได้มีการโต้ตอบและให้ข้อมูลได้รวดเร็วอย่างเช่นในช่วงระยะเวลาปกติเพราะต่างต้องทำงานที่บ้านเช่นกัน

การใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ

การดำเนินงานในการสืบสวนสอบสวนคดี และมีการคำวินิจฉัยในเรื่องการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบก็พบกับความยากลำบากในเรื่องการดำเนินการให้ทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน คำสั่งให้หยุดการกระทำโดยชั่วคราวหากต้องขอหมายศาลอาจจะทำได้ยากลำบากมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ประเด็นเรื่องศุนิติกระบวนการที่ดี (Due Process) ก็ถือ

⁸⁶ OECD, COVID-19: Managing operational challenges and enforcement risks for competition authorities, [Online]. Available 25 November 2020, from <https://www.oecd.org/daf/competition/COVID-19-managing-operational-challenges-and-enforcement-risks-for-competition-authorities.pdf>

เป็นอีกประเด็นที่ได้รับผลกระทบเพราะว่าการทำงานที่บ้านจะทำให้ยากมากขึ้นต่อการปฏิบัติตามหลักศุนิติกะบวนที่ดีในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ การเข้าถึงเอกสาร สิทธิตามหลักการฟังความทั้งสองฝ่าย โดยเป็นการเปิดโอกาสให้คู่ความทุกฝ่ายนำเสนอพยานหลักฐานมาสนับสนุนข้ออ้างของตนได้อย่างเต็มที่ หรือ Right to be heard ดังนั้นการทำงานที่บ้านหรือการดำเนินงานผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ อาจจะไม่ได้อัดคล้องกับมาตรการต่าง ๆ ที่กฎหมายการแข่งขันทางการค้ากำหนดหรือก่อให้เกิดความเสี่ยงในการไม่ปฏิบัติตามหลักศุนิติกะบวนที่ดี ซึ่งหนทางที่ดี คือ รัฐบาลต้องขยายระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดให้สอดคล้องกับมาตรการล๊อคดาวน์ อยู่บ้าน หยุดเชื้อ เพื่อชาติ

การลโทษปรับ

การลโทษปรับที่มีประสิทธิภาพ คือ การลโทษที่สูงสำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายการแข่งขันทางการค้า แต่ในช่วงภาวะวิกฤตการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 บริษัทต่าง ๆ ต่างประสบปัญหาทางการเงิน ดังนั้นการลโทษปรับในอัตราที่สูงคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ

การจัดลำดับความสำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย

องค์กรแข่งขันทางการค้าควรมีการจัดลำดับความสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในช่วงเวลาที่รัฐบาลยังคงมีมาตรการล๊อคดาวน์หรือจำกัดการเดินทางระหว่างพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดในการบังคับใช้กฎหมายในประเด็นการแข่งขันที่สำคัญๆในช่วงเวลาดังกล่าว เช่น มุ่งเน้นการสืบสวนสอบสวนคดีที่มีความสำคัญเร่งด่วนสูงสุดก่อนค่อยดำเนินสืบสวนสอบสวนคดีที่ไม่เร่งด่วนในภายหลัง ปรับกระบวนการให้สามารถมีการยื่นเอกสารทางช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ และใช้การประชุมแบบ videoconferences แทนการประชุมแบบเผชิญหน้า

4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาและแนวทางการดำเนินการขององค์กรแข่งขันทางการค้าในสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรและสิงคโปร์ในประเด็นการปรับตัวในการดำเนินงานและการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19

4.2.2.1 สหรัฐอเมริกา

FTC ยังคงดำเนินการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าต่อไป โดยพนักงานในองค์กรแข่งขันทางการค้ามีทำงานจากที่บ้าน และกิจกรรมต่าง ๆ จะจัดขึ้นทางออนไลน์เป็นหลัก (Webcast)⁸⁷

DOJ มีการออกประกาศบันทึกความเข้าใจให้พนักงานทราบอย่างเป็นทางการ MEMORANDUM FOR DEPARTMENT OF JUSTICE EMPLOYEES Protecting the Federal

⁸⁷ Federal Trade Commission, Coronavirus (COVID-19) Pandemic: The FTC in Action, [Online]. Available from <https://www.ftc.gov/coronavirus>

Workforce and Additional Guidance Regarding Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) โดยมีเนื้อความสรุปได้ว่า DOJ ก็ยังคงดำเนินการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าต่อไป โดยพนักงานในองค์กรแข่งขันทางการค้ามีการทำงานจากที่บ้าน และกิจกรรมต่าง ๆ จะจัดขึ้นทางออนไลน์เป็นหลัก (Webcast) โดยใน DOJ การทำงานในที่ทำงานจะต้องมีการขออนุญาตและทำได้เฉพาะกรณีการบังคับใช้กฎหมายเท่าที่จำเป็นต่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น โดยให้มีการเว้นระยะห่างและพยายามจัดกิจกรรมทาง VDO Conference เพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า⁸⁸

FTC และ DOJ ได้ออกแถลงการณ์ร่วมกัน (JOINT ANTITRUST STATEMENT REGARDING COVID-19) โดยมีความพยายามในการเร่งกระบวนการให้คำปรึกษากับผู้ประกอบการให้มีความรวดเร็วขึ้นกว่าปกติ เพื่อช่วยเหลือและให้คำปรึกษากับผู้ประกอบการธุรกิจว่าการร่วมมือกันเข้าช่วยการร่วมมือที่ส่งผลดีต่อการแข่งขันและไม่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือไม่ โดย DOJ มีกระบวนการที่เรียกว่า The Antitrust Division's Business Review Process ส่วน FTC มีกระบวนการที่เรียกว่า The Federal Trade Commission's Advisory Opinion Process ซึ่งกระบวนการในการให้คำปรึกษาแก่ผู้ประกอบการโดยปกติจะใช้ระยะเวลาในการดำเนินการหลายเดือนหลังจากที่องค์กรแข่งขันทางการค้าได้รับข้อมูลที่จำเป็นครบถ้วน แต่เนื่องด้วยสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 ผู้ประกอบการมีความจำเป็นต้องกระทำการอย่างเร่งด่วน ดังนั้นทั้งสององค์กรแข่งขันทางการค้าจึงออกแถลงการณ์ร่วมกันเพื่อประกาศว่าการพิจารณาคำร้องขอในการปรึกษาที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขและความปลอดภัยของประชาชนให้แล้วเสร็จภายใน 7 วันทำการหลังจากที่องค์กรแข่งขันทางการค้าได้รับข้อมูลที่จำเป็นครบถ้วน⁸⁹

นอกจากนี้ยังมีการเน้นย้ำว่าความร่วมมือบางประการระหว่างผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและการพัฒนาที่ถือเป็น "efficiency-enhancing integration of economic activity" เป็นสิ่งที่ส่งเสริมการแข่งขันและไม่ผิดกฎหมายแข่งขันของสหรัฐอเมริกา โดยอาศัยแนวทางปฏิบัติขององค์กรแข่งขันทางการค้าที่มีอยู่เดิมในการประกอบการอ้างอิง เช่น แนวทางของ DOJ และ FTC ที่ออกร่วมกันในปี ค.ศ. 2000 มาบังคับใช้ Antitrust Guidelines for Collaborations Among Competitors (2000) ซึ่งควรเป็นการร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางเทคนิคและกระบวนการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพสินค้าหรือบริการมากกว่าการแลกเปลี่ยนด้านราคา ปริมาณสินค้า ค่าแรง ต้นทุน โดยผู้ประกอบการสามารถอาศัยแนวทางการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ถือว่ากระทำไม่ได้ ไม่ผิดกฎหมายและมีความสมเหตุสมผลในการพิจารณาประกอบ (Information

⁸⁸ Department of Justice, MEMORANDUM FOR DEPARTMENT OF JUSTICE EMPLOYEES, [Online]. Available from <https://www.justice.gov/coronavirus/page/file/1363501/download>

⁸⁹ Department of Justice, JOINT ANTITRUST STATEMENT REGARDING COVID-19, <https://www.justice.gov/atr/joint-antitrust-statement-regarding-covid-19>

exchange: be reasonable)⁹⁰ นอกจากนั้นการร่วมมือกันในการซื้อสินค้าทางการแพทย์และสาธารณสุขของผู้ประกอบการที่ให้บริการทางการแพทย์และสาธารณสุข เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและอำนาจต่อรองในการซื้อมากขึ้น ลดต้นทุนด้านต่าง ๆ ในการดำเนินการจะไม่ถือว่าเป็นเรื่องที่องค์กรแข่งขันทางการค้าจะบังคับใช้กฎหมายกับเรื่องนี้ รวมไปถึงการผลิตและการจัดจำหน่ายร่วมกันหรือการมีช่องทางการให้บริการที่เป็นเครือข่ายร่วมกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินการจัดการแก้สินค้าหรือบริการที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 ในช่วงระยะเวลาจำกัดในช่วงมีการแพร่ระบาดและภายหลังการแพร่ระบาด แม้ในทางการประกอบการธุรกิจในสถานการณ์ปกติ ผู้ประกอบการเหล่านี้จะไม่ได้มีการร่วมมือกันในการกระทำการต่าง ๆ เหล่านี้ก็ตาม รวมไปถึงการดำเนินการใด ๆ ที่ผู้ประกอบการช่วยเหลือรัฐบาลหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เช่น กระทรวงสาธารณสุข ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้⁹¹

4.2.2.2 สหราชอาณาจักร

องค์กรบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของสหราชอาณาจักรคือ Competition and Market Authority (CMA) ยังคงมีการบังคับใช้กฎหมาย โดยเน้นการส่งข้อร้องเรียนผ่านทางออนไลน์เป็นหลัก นอกจากนี้ได้มีการจัดทำ COVID-19 Taskforce โดยเฉพาะเพื่อควบคุมและตอบโต้กับพฤติกรรมที่เป็นฝ่าฝืนกฎหมายการแข่งขันทางการค้าอันเนื่องมาจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 และมาตรการต่าง ๆ ที่เข้าควบคุมพฤติกรรมที่เกิดขึ้น⁹² และยังมีการออกแถลงการณ์ร่วมระหว่าง CMA และสมาคมทางการค้าต่าง ๆ เช่น

- Association of Convenience Stores
- Association of Independent Multiple Pharmacies
- British Retail Consortium
- Chartered Trading Standards Institute
- Federation of Independent Retailers (NFRN)
- Federation of Wholesale Distributors
- Scottish Wholesale Association

เพื่อต่อต้านพฤติกรรมการขึ้นราคาสินค้าสูงขึ้นเพื่อแสวงหากำไรอย่างไม่เป็นธรรมในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 ในสินค้าบางประเภท เช่น แอลกอฮอล์ล้าง

⁹⁰ Federal Trade Commission, Information exchange: be reasonable, [Online]. Available from <https://www.ftc.gov/news-events/blogs/competition-matters/2014/12/information-exchange-be-reasonable>

⁹¹ The Defense Production Act and the Pandemic and All-Hazards Preparedness Act

⁹² GOV.UK, CMA coronavirus taskforce update: 3 July 2020 [Online]. Available from <https://www.gov.uk/government/publications/cma-coronavirus-taskforce-update-3-july-2020>

ทำความเข้าใจความสะอาด หน้ากากอนามัย ผลิตภัณฑ์ทำความสะอาด ยาพาราเซตามอล แป้ง เนื้อ กระดาษชำระ ข้าว และไข่ ซึ่ง CMA จะเปิดรับการร้องเรียนทางออนไลน์จากผู้บริโภค และผู้ค้าปลีกที่ได้รับผลกระทบจากการขึ้นราคาสินค้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจากผู้ค้าส่ง และเมื่อมีพยานหลักฐานพร้อม CMA จะดำเนินการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายอย่างเคร่งครัด⁹³ และยังมีกรออกแถลงการณ์เตือนไม่ให้ร้านขายยามีพฤติกรรมการขึ้นราคาสินค้าจำเป็นอีกด้วย โดยเป็นการออกแถลงการณ์ร่วมกับสภาเภสัชกรรม (Joint letter from the Competition and Markets Authority and the General Pharmaceutical Council: pricing during the COVID-19 pandemic)⁹⁴

นอกจากนี้ยังมีการจัดลำดับความสำคัญของงานใหม่ในช่วงแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 อีกด้วย โดย CMA มีการจัดลำดับความสำคัญของงานโดยมุ่งเน้นการบังคับใช้กฎหมายกับพฤติกรรมลดการแข่งขันที่ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคเป็นหลัก เช่น การขึ้นราคาสินค้าอย่างไม่เป็นธรรมของผู้มีอำนาจเหนือตลาด หรือการฮั้วกันเพื่อขึ้นราคาสินค้าในภาวะวิกฤต

ประเด็นที่น่าสนใจมากอีกเรื่องหนึ่ง คือ การออกประกาศแนวทางการบังคับใช้กฎหมายของ CMA ในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 (CMA approach to business cooperation in response to COVID-19)⁹⁵ โดยสามารถสรุปเนื้อหาได้ ดังนี้ CMA มีมาตรการผ่อนคลายการร่วมมือกัน หรือ การฮั้วกันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจ สถานการณ์พิเศษเช่นนี้ เพื่อให้ผู้ประกอบการธุรกิจสามารถร่วมมือกันได้เพื่อให้การจัดจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่ขาดแคลนเป็นได้อย่างสะดวกในภาวะวิกฤต โดยให้ผู้ประกอบการธุรกิจร่วมมือกันได้เป็นการชั่วคราว ในกรณีดังต่อไปนี้

ก. เป็นการร่วมมือในกรณีที่เหมาะสมและจำเป็นเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการขาดแคลนสินค้า และเพื่อความมั่นคง เช่น การร่วมมือกันลดปริมาณสินค้า โดยมีเป้าหมายไม่ให้เกิดการขาดแคลนสินค้า

⁹³ CMA, Joint statement against price gouging, [Online]. Available from <https://www.gov.uk/government/publications/cma-and-trade-bodies-joint-statement-against-price-gouging/joint-statement-against-price-gouging>

⁹⁴ GOV.UK, Joint letter from the CMA and the General Pharmaceutical Council: pricing during the COVID-19 pandemic, [Online]. Available from <https://www.gov.uk/government/publications/joint-letter-from-the-cma-and-the-general-pharmaceutical-council-pricing-during-the-covid-19-pandemic>

⁹⁵ Competition and Market Authority, CMA approach to business cooperation in response to COVID-19, [Online]. Available from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/875468/COVID-19_guidance_-.pdf

ข. เป็นการร่วมมือที่เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ
อย่างชัดเจน

ค. เป็นการร่วมมือที่เป็นประโยชน์ต่อความเป็นอยู่ที่ดีของผู้บริโภค

ง. เป็นการร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดมาจากการ
แพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19

จ. เป็นการร่วมมือที่มีระยะเวลาไม่นานเกินความจำเป็นในการ
ตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินนี้

หากเป็นการร่วมมือที่เข้าข่ายกรณีดังกล่าวไปเบื้องต้นนี้ CMA จะไม่
ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ประกอบธุรกิจที่ร่วมมือกัน นอกจากนี้ CMA ยังกล่าวว่าผู้ผลิต
สามารถมีส่วนช่วยยับยั้งปัญหาการขึ้นราคาสูงเกินปกติ ‘price gouging’ ที่ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค
ได้โดยการกำหนดราคาขายต่อ โดยเป็นการกำหนดเพดานราคาขึ้นสูงสุดที่คู่ค้าซึ่งเป็นผู้จัดจำหน่ายจะ
สามารถนำไปขายต่อได้ ซึ่งหากเป็นการกำหนดราคาขายต่อในลักษณะนี้จะไม่ถือว่าเป็นผิดกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ตามการร่วมมือที่ไม่เข้าข่ายข้างต้น และเป็นความร่วมมือที่
ไม่จำเป็น CMA จะยังคงบังคับใช้กฎหมายกับความร่วมมือดังกล่าวอย่างเคร่งครัด เช่น

ก. ผู้ประกอบธุรกิจแลกเปลี่ยนข้อมูลสำคัญทางการค้าเกี่ยวกับราคา
สินค้าในอนาคตหรือกลยุทธ์การประกอบธุรกิจ โดยไม่ได้เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องกระทำภายใต้
สถานการณ์ในปัจจุบันแต่อย่างใด หรือ

ข. การปฏิเสธการทำธุรกรรมกับคู่แข่งรายเล็ก ๆ โดยอ้างประเด็น
ความมั่นคงในการจัดจำหน่าย

ค. การใช้อำนาจเหนือตลาดโดยไม่ชอบเพื่อขึ้นราคาสินค้าเกินกว่า
ราคาแข่งขันในตลาด

ง. การร่วมมือกันระหว่างผู้ประกอบธุรกิจเพื่อลดผลกระทบทางการค้า
จากความต้องการในตลาดที่ลดลง โดยร่วมกันทำให้ราคาสินค้ายังคงมีราคาสูงโดยส่งผลร้ายต่อ
ผู้บริโภค

จ. การร่วมมือกันระหว่างผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ได้มีความจำเป็นต่อ
สถานการณ์แพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 เช่น สินค้าอื่น ๆ ที่ไม่ใช่สินค้าจำเป็นที่ได้รับผลกระทบ
จากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19

4.2.2.3 ลิงคโพร

CCCS ยังคงมีการบังคับใช้กฎหมายตามปกติ และยังเป็นอีกหนึ่งองค์กร
แข่งขันทางการค้าที่ได้ออกแนวทางในการร่วมมือระหว่างคู่แข่งเพื่อให้สอดคล้องกับการแพร่ระบาด
ของเชื้อไวรัส Covid-19 เพื่อให้ผู้ประกอบการได้ทราบถึงความชัดเจน โดยแนวทางดังกล่าว คือ

CCCS GUIDANCE NOTE ON COLLABORATIONS BETWEEN COMPETITORS IN RESPONSE TO THE COVID-19 PANDEMIC⁹⁶ แนวทางดังกล่าวได้ให้แนวทางการร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับการจัดจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่จำเป็นในภาวะการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 ในสิงคโปร์ ซึ่งการร่วมมือดังกล่าวจำเป็นต้องกระทำโดยอาศัยความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งเมื่อเทียบกับในสถานการณ์ปกติแล้ว การร่วมมือดังกล่าวจะต้องมีการประเมินผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้วย (net economic benefits) โดยแนวทางดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2020 – 31 กรกฎาคม ค.ศ.2021

อย่างไรก็ตามในสถานการณ์ปัจจุบันที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 ทำให้เกิดความจำเป็นที่ผู้ประกอบการธุรกิจต้องร่วมมือกัน โดยไม่มีตัวเลือกอื่น ๆ ที่ดีกว่าการร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจนี้ ในการทำให้เกิดการพัฒนาการผลิตหรือช่องทางการจัดจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่จำเป็นต่าง ๆ รวมถึงเสริมสร้างความก้าวหน้าทางเทคนิคและเศรษฐกิจ เช่น การร่วมมือเพื่อจัดจำหน่ายสินค้าที่จำเป็นให้กับผู้บริโภคได้อย่างทั่วถึงทุกกลุ่ม ซึ่งหากปราศจากความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจดังกล่าว การจัดจำหน่ายจะทำได้ยากลำบาก มีราคาสูงและไม่มีประสิทธิภาพในภาวะการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 โดยเป็นการร่วมมือที่มีขอบเขตและระยะเวลาจำกัด และไม่ได้เป็นการร่วมมือที่ส่งผลเป็นการทำลายการแข่งขันอย่างสิ้นเชิง เช่น ยังควรมีการแข่งขันกันในด้านอื่น ๆ อยู่แม้จะมีการร่วมมือกัน เช่น การแข่งขันในด้านราคา เป็นต้น รวมถึงต้องไม่เข้าข่ายเป็นการร่วมมือที่เป็น Hardcore Cartels เช่น การร่วมมือกันกำหนดราคา การร่วมมือกันกำหนดผู้ชนะการประมูล การร่วมมือกันกำหนดแบ่งตลาด หรือการร่วมมือกันจำกัดปริมาณสินค้าในตลาด

ตัวอย่างการร่วมมือกันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจภายใต้ CCCS GUIDANCE NOTE ON COLLABORATIONS BETWEEN COMPETITORS IN RESPONSE TO THE COVID-19 PANDEMIC เช่น การร่วมมือกันในการจัดจำหน่ายและการทำการตลาดร่วมกัน การซื้อร่วมกันและการต่อรองราคาซื้อสินค้าร่วมกันเพื่อให้มีอำนาจต่อรองราคาที่สูงกว่าและสามารถซื้อสินค้าร่วมกันได้ในราคาที่ถูกลงได้ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่สำคัญทางการค้าระหว่างกันบางประการ

ดังนั้นถ้าเป็นการร่วมมือที่อยู่ขอบเขตที่กล่าวมานี้จะไม่ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายแข่งขันทางการค้าของสิงคโปร์ และ CCCS จะไม่ทำการสืบสวนความร่วมมือของผู้ประกอบการธุรกิจดังกล่าว หากความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจใดมีระยะเวลาที่ยาวนานเกินกว่าช่วงเวลา ตั้งแต่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2020 – 31 กรกฎาคม ค.ศ.2021 โดยสิ้นสุดภายหลัง 31

⁹⁶ CCCS, CCCS Issues Guidance Note on Collaborations between Competitors in Response to the COVID-19 Pandemic, [Online]. Available from: <https://www.cccs.gov.sg/media-and-consultation/newsroom/media-releases/business-collaboration-guidance-note-20-july-20>

กรกฎาคม ค.ศ.2021 CCCS จะทำการประเมินผลกระทบต่อการแข่งขันโดยใช้หลักเกณฑ์ภายใต้สถานการณ์ปกติ

ส่วนความร่วมมือใดที่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ข้อยกเว้นตามที่ CCCS กำหนดไว้แล้วในสถานการณ์ปกติ จะถือว่าเข้าข่ายข้อยกเว้นตาม Section 34 อยู่แล้ว ซึ่งไม่ผิดกฎหมายการแข่งขันทางการค้า เพราะเป็นการร่วมมือที่ไม่มีวัตถุประสงค์และไม่มีผลเป็นการป้องกัน จำกัดการแข่งขันทางการค้าในสิงคโปร์ ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์จาก CCCS GUIDANCE NOTE ON COLLABORATIONS BETWEEN COMPETITORS IN RESPONSE TO THE COVID-19 PANDEMIC แต่อย่างใด

ผู้ประกอบการธุรกิจมีหน้าที่ต้องประเมินด้วยตนเองว่าการร่วมมือนั้นเข้าข่ายข้อกำหนดตามที่กำหนดไว้ใน CCCS GUIDANCE NOTE ON COLLABORATIONS BETWEEN COMPETITORS IN RESPONSE TO THE COVID-19 PANDEMIC หรือไม่ และหากมีข้อสงสัยสามารถติดต่อ CCCS ได้

