

## บทที่ 6

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

#### 6.1 บทสรุป

จากการศึกษาความท้าทายที่เกิดขึ้นกับคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและความท้าทายที่เกิดขึ้นภายในสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า พบว่าในปัจจุบันในการดำเนินงานของทั้งคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ายังคงพบความท้าทายในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

ในส่วนของ ความท้าทายที่เกิดขึ้นกับคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า พบความท้าทายที่มีที่มาจากกฎหมาย ซึ่งความท้าทายประการหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจาก ตามมาตรา 13 ของ พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดให้ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนดสองปี ให้กรรมการจำนวนสามคนออกจากตำแหน่ง โดยวิธีจับสลาก ซึ่งผลจากบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้กรรมการจำนวน 3 คนที่จับสลากได้จะต้องออกจากตำแหน่ง ต้องออกจากตำแหน่งก่อนพ้นวาระตามปกติ ซึ่งวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการตามปกติ คือ วาระคราวละ 4 ปี และในการออกจากตำแหน่งในวาระแรกครั้งนี้ ให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ดังนั้นผลจากบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวส่งผลให้คณะกรรมการชุดแรก จะต้องออกจากตำแหน่งไปมากถึง 3 คน และหากไม่ได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาใหม่ ก็จะทำให้งานที่กรรมการรายดังกล่าวได้ริเริ่มไว้ ต้องส่งต่อให้กับกรรมการรายใหม่ที่ได้รับคัดเลือกมาสานต่อ ซึ่งมีความเสี่ยงว่ากรรมการที่เข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่ อาจจะต้องใช้ระยะเวลาในการเรียนรู้และทำความเข้าใจกับระบบการทำงานของสำนักงานและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของคณะกรรมการ รวมถึงการดำรงตำแหน่งประธานอนุกรรมการในชุดต่าง ๆ อาจจะต้องมีการจัดสรรใหม่ ซึ่งถือว่าเป็นความท้าทายประเภทหนึ่ง เนื่องจากการบุกเบิกการบริหารจัดการงานต่าง ๆ และการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์กรการแข่งขันทางการค้าที่จัดตั้งขึ้นใหม่จำเป็นต้องอาศัยหลักความต่อเนื่อง (Continuity)

**ความท้าทายที่เกิดขึ้นจริงจากการทำงานและการบังคับใช้กฎหมายของ  
คณะกรรมการ**

การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้า เป็นงานที่ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจเฉพาะด้านอย่างลึกซึ้ง และจะต้องมีการบูรณาการศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง เช่น นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์และการบริหารธุรกิจ เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ซึ่งพนักงานของสำนักงานที่ต้องมาช่วยสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการยังไม่มี ความเชี่ยวชาญที่ลึกซึ้ง เนื่องจากพนักงานส่วนใหญ่เป็นพนักงานที่รับเข้ามาใหม่ ซึ่งไม่เคยมีความรู้และ ประสบการณ์การทำงานในด้านการแข่งขันทางการค้ามาก่อน จึงจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการ ฝึกอบรมและทำความเข้าใจกับงานด้านการแข่งขันทางการค้าพอสมควร

ส่วนความท้าทายที่เกิดขึ้นภายในสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าสามารถ แบ่งกลุ่มออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

### 1. กลุ่มความท้าทายที่มีที่มาจากกฎหมาย กฎเกณฑ์และระเบียบต่าง ๆ

ซึ่งพบความท้าทายในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- ระบบและการแบ่งส่วนงานภายในที่ยังไม่เป็นระบบชัดเจน
- การขาดกฎ ระเบียบภายในที่สำคัญที่ใช้ในการบริหารงานภายในของสำนักงาน

คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

### 2. กลุ่มความท้าทายที่เกิดขึ้นจริงจากการทำงานและการบังคับใช้กฎหมาย

โดยเกิดมาจาก

- ความไม่แน่ชัดของยุทธศาสตร์ขององค์การการแข่งขันทางการค้า
- การดำเนินการวางระบบภายในและระบบคอมพิวเตอร์ และฐานข้อมูลยังไม่แล้วเสร็จ
- การขาดแคลนกำลังคน
- การทยอยลาออกของพนักงาน
- การขาดแคลนบุคลากรที่เชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการทำงานเฉพาะด้าน
- การขาดแคลนทรัพยากรบุคคลในการสรุปและเผยแพร่คำวินิจฉัยของ

คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าต่อสาธารณชน

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะที่นำเสนอในบทนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อยกระดับและพัฒนาการดำเนินงานของ องค์การการแข่งขันทางการค้าในประเทศไทย โดยข้อเสนอแนะได้มาจากผลการศึกษา วิเคราะห์และ สังเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมไปถึงข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ และที่สำคัญข้อเสนอแนะได้ถูกออกแบบให้มี ความสอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ดีระหว่างประเทศ (International Best Practices) ขององค์การ ระหว่างประเทศที่ดำเนินงานด้านการแข่งขันทางการค้าต่างๆ เช่น OECD, UNCTAD และ ICN โดย ผู้วิจัยได้แยกเป็นข้อเสนอแนะแต่ละด้านให้สอดคล้องกับความท้าทายที่ตั้งไว้ในบทที่ 3 ดังนี้

### รูปแบบองค์กรการแข่งขันทางการค้า (Institutional Design of Competition Authority)

รูปแบบองค์กรการแข่งขันทางการค้ามีความหมายที่ครอบคลุมในหลายประเด็นและ ต้องเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยเฉพาะในช่วงแรกๆของการจัดตั้งองค์กรการแข่งขันทางการค้า และเป็น

ปัจจัยสำคัญในการทำให้องค์กรแข่งขันทางการค้าประสบความสำเร็จและเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพได้ควรต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขอุปสรรคและความท้าทายขององค์กรแข่งขันทางการค้าในประเทศไทย ดังนี้<sup>101</sup>

### 6.2.1 ข้อเสนอแนะการวางยุทธศาสตร์และการสื่อสารเป้าหมายและแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า

จากการศึกษา International Competition Network. Agency Effectiveness: Chapter 1 Strategic Planning and Prioritisation การวางแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรแข่งขันทางการค้า เป็นแนวปฏิบัติที่ดีที่พึงกระทำ<sup>102</sup> ซึ่งเป็นสิ่งที่องค์กรแข่งขันทางการค้าทั้งในสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปได้วางกลยุทธ์ไว้ โดยควรต้องมีการวางยุทธศาสตร์ทั้งในระยะยาว ระยะกลางและระยะสั้น ซึ่งการวางยุทธศาสตร์เหล่านั้นควรมีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน ส่วนเป้าหมายระยะยาวต้องมีความยืดหยุ่นเพียงพอในการรองรับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต<sup>103</sup> โดยในอดีตสำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าอาจยังไม่ได้มีการวางแผนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน และยังไม่ได้เผยแพร่ยุทธศาสตร์ที่วางไว้ต่อสาธารณชน แต่ในปัจจุบันสำนักงานมีการประกาศยุทธศาสตร์ 6 ยุทธศาสตร์หลักแก่สาธารณชนแล้ว ทำให้มีแผนยุทธศาสตร์และเป้าหมายองค์กรที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ถือเป็นการพัฒนาการที่ดีของสำนักงาน

นอกจากการวางยุทธศาสตร์แล้ว สำนักงานควรมีการสื่อสารเป้าหมายและแผนยุทธศาสตร์ รวมถึงแผนการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ให้กับทุกคนในองค์กรได้รับทราบอย่างชัดเจน เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ที่วางไว้ได้ โดยคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและเลขาธิการจะต้องสื่อสารให้กับบุคลากรทุกคนให้ ลงมือปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในประเด็นนี้จากการสัมภาษณ์พบว่าที่ผ่านมาผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานและคณะกรรมการ ยังไม่ได้มีการสื่อสารเป้าหมายของสำนักงานให้พนักงานระดับปฏิบัติการได้เข้าใจ

<sup>101</sup> Frederic Jenny, (2016) The institutional design of Competition Authorities: Debates and Trends In: Jenny F., Katsoulacos Y. (eds) Competition Law Enforcement in the BRICS and in Developing Countries. International Law and Economics. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-30948-4\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-30948-4_1)

<sup>102</sup> 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](https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/05/AEWG_APMStrategicPlanning.pdf) [4 June 2020].

<sup>103</sup> 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].

อย่างทั่วถึงเท่าที่ควร ทั้งประเด็นในเรื่องการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรต่าง ๆ ซึ่งในบางเรื่องที่กระทบกับสิทธิและสวัสดิการของพนักงานและยังไม่ได้ได้รับความชัดเจน ทำให้เกิดกระแสและความไม่สบายใจในกลุ่มพนักงานระดับปฏิบัติการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุที่ทำให้พนักงานที่เข้ามาใหม่ในบางส่วนได้ทยอยลาออกจากสำนักงานไป ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนับสนุนให้มีการสื่อสารภายในองค์กรที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นทั้งในเชิงนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ เป้าหมาย แนวทางการปฏิบัติงาน การให้ความสำคัญกับงานประเภทใดเป็นลำดับต้นๆ และกฎระเบียบภายในต่าง ๆ ที่กระทบสิทธิและสวัสดิการของพนักงานอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น จะช่วยทำให้พนักงานระดับปฏิบัติการมีความเข้าใจในเป้าหมายและสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้ง่ายมากยิ่งขึ้น รวมถึงเป็นการเสริมสร้างแรงจูงใจและขวัญกำลังใจในการทำงานมากขึ้นหากสามารถสื่อสารกับผู้บริหารสำนักงานได้ เพื่อสะท้อนมุมมองปัญหา ความท้าทาย ข้อจำกัด จุดอ่อน จุดแข็งในการปฏิบัติงานในลักษณะ (Bottom-Up Approach) ไปยังผู้บริหาร เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการทำงานมากยิ่งขึ้นทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการ เพื่อนำไปสู่การบริหารงานองค์กรแข่งขันทางการค้าของไทยให้มีการพัฒนาได้อย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีจุดแข็ง คือ มีฝ่ายยุทธศาสตร์องค์กร ที่มีบุคลากรโดยตรงซึ่งทำหน้าที่ในด้านยุทธศาสตร์โดยเฉพาะสำหรับการติดตามผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งจะช่วยให้เกิดความต่อเนื่องและสอดคล้องกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ซึ่งถือว่าสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาองค์กรแข่งขันทางการค้าให้เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพของ International Competition Network<sup>104</sup>

### 6.2.2 ข้อเสนอแนะการออกแบบให้กฎ ระเบียบภายในสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ควรมีความยืดหยุ่น เพื่อให้การดำเนินงานของสำนักงานง่าย สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

กฎ ระเบียบภายในสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ควรมีความยืดหยุ่น เพื่อให้การดำเนินงานของสำนักงานง่าย สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยกฎและระเบียบภายในไม่ควรอิงกับระบบราชการ เพราะในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้ามีอิสระในการบริหารจัดการในด้านการดำเนินงานงบประมาณและบุคลากรของตนเองแล้ว ควรใช้ประโยชน์จากส่วนนี้ให้สูงสุด ควรเพิ่มกฎระเบียบภายในที่ไม่เคยมี ให้สามารถปฏิบัติงานต่าง ๆ ของสำนักงานได้ โดยกฎระเบียบภายในเหล่านั้นควรออกแบบให้มีความยืดหยุ่น สนับสนุนให้เกิดการทำงานที่รวดเร็ว ลดขั้นตอนการทำงาน และก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และที่สำคัญ คือ ไม่ควรอิงกับระบบราชการที่มีอยู่เดิม เพราะในหลายๆ ประเด็นจากการสัมภาษณ์พบว่ายังมีการนำระบบราชการมาใช้ในการทำงานในสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าอยู่ เช่น ระบบการเงิน

<sup>104</sup> International Competition Network, Agency Effectiveness, Competition Agency Practice Manual, March 2010, p.9

พัสดุ ทำให้เกิดความล่าช้า ได้คำตอบแทนต่ำเพราะอิงกับคำตอบแทนของระบบราชการ ซึ่งการมีคำตอบแทนที่ต่ำจะไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจการดึงดูดคนเก่งๆ เข้ามาร่วมทำงานกับสำนักงาน<sup>105</sup> ดังนั้นในบางประเด็นที่สามารถผ่อนคลายเป็นได้ และไม่ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายเกินงบประมาณที่ตั้งไว้ ควรมีความยืดหยุ่นมากกว่าเดิม เช่น คำตอบแทนผู้ทรงคุณวุฒิ คณะอนุกรรมการต่าง รวมถึงอัตราค่าตอบแทนวิทยากรด้วย

จุดแข็ง คือ เลขานุการของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้เปิดโอกาสให้จ้างเอกชนภายนอกมาดำเนินงานแทนได้ในบางกรณี เพื่อลดภาระให้กับบุคลากรภายในที่มีอยู่ในจำนวนจำกัด เช่น การเปิดโอกาสให้มีการจ้างบุคคลมาทำงานให้ได้ หากเป็นการจัดงานใหญ่ๆ ของสำนักงานในระดับผู้เข้าร่วมตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป<sup>106</sup>

### 6.2.3 ข้อเสนอแนะเรื่องรายได้ของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

รายได้หลักของสำนักงานมาจากงบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก ซึ่งจากการสัมภาษณ์เลขานุการสำนักงานพบว่าสำนักงานได้รับการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการดำเนินงานในด้านต่างๆ ไม่ได้ประสบปัญหาด้านงบประมาณเช่นที่ประสบภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ดี ปัญหาในเรื่องการได้รับการจัดสรรด้านงบประมาณ เป็นปัญหาทั่วไปที่องค์กรแข่งขันทางการค้าต้องประสบ แม้แต่องค์กรแข่งขันทางการค้าขนาดใหญ่ เช่น FTC และ DOJ ของสหรัฐอเมริกา ก็ยังต้องการงบประมาณที่เพิ่มขึ้นเพื่อให้สามารถเพิ่มปริมาณและคุณภาพของการทำงานได้ทั้งในการสืบสวน สอบสวนคดี การสร้างแรงจูงใจให้พนักงานทำงานในองค์กรต่อไป รวมถึงการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาประยุกต์ใช้กับการทำงานได้ เพราะงบประมาณส่วนใหญ่จะต้องนำมาเป็นค่าตอบแทนบุคลากรและนำมาใช้ลงทุนในเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่ช่วยพัฒนาศักยภาพในการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรแข่งขันทางการค้าได้<sup>107</sup> ยิ่งองค์กรแข่งขันทางการค้าดำเนินการไปเป็นระยะเวลานานขึ้นก็ต้องมีคดีที่มากขึ้น เจอคดีที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจจำเป็นต้องใช้งบประมาณที่มากขึ้นกว่าในช่วงการจัดตั้งแรกๆ ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าควรมีการประมาณการที่เหมาะสมเพื่อการจัดทำค่าของงบประมาณให้เหมาะสมและสอดคล้องกับภาระงาน โดยสามารถนำเสนอผลงานที่น่าสนใจมาเพื่อใช้ประกอบการยื่นคำขอ เพราะโดยปกติการจัดสรรงบประมาณต้องมีความสอดคล้องกับเนื้องานและผลงานด้วย

นอกจากการได้รับจัดสรรงบประมาณจากรัฐแล้ว ในตอนร่างกฎหมายการแข่งขันทางการค้าฉบับปัจจุบัน หรือ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 นั้นมีความพยายามที่

<sup>105</sup> การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับกลางและระดับสูง และคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

<sup>106</sup> การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับสูง และคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

<sup>107</sup> American Antitrust Institute, AAI's Transition Report on Competition Policy: Chapter 5

จะให้สำนักงานสามารถหารายได้ได้เองด้วยวิธีการต่างๆ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน คือ เรื่องงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าที่วางไว้ว่าจะได้รายได้ส่วนหนึ่งมาจากเงินจากค่าปรับ ในช่วงร่างกฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้เปลี่ยนไป โดยปัจจุบันค่าปรับทางอาญาจะต้องเข้ากองคลังทั้งหมด แต่ว่าค่าปรับทางปกครองกำลังอยู่ระหว่างเจรจาให้เข้าสำนักงานบ้าง ซึ่งถ้าหากสามารถทำได้จะถือว่าเป็นรายได้ส่วนหนึ่งที่นำมาพัฒนาสำนักงานได้ โดยในเรื่องค่าปรับทางปกครองนั้น ในปัจจุบันมีหลายบริษัทที่กระทำผิดกฎหมายและยินยอมชำระค่าปรับทางปกครองจำนวนพอสมควร เช่น กรณีของบริษัท เอ็ม-150 จำกัด ที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ว่าได้รับข้อร้องเรียนว่า บริษัท เอ็ม-150 จำกัด กระทำการขัดต่อพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 (ซึ่งแม้ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกแล้วโดยกฎหมายฉบับใหม่) คือ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ซึ่งภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าฉบับใหม่ได้โดยให้อำนาจคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าในการเปรียบเทียบปรับเพื่อยุติคดีได้ บริษัท เอ็ม-150 จำกัด จึงได้ยินยอมให้เปรียบเทียบปรับเพื่อให้คดีสิ้นสุด โดยได้ทำการเปรียบเทียบปรับเป็นที่เรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2562 ที่ผ่านมา และเมื่อมีการเปรียบเทียบปรับแล้วมีผลให้คดีอาญาเลิกกัน<sup>108</sup> รวมไปถึงคดีอื่นๆ เช่น คดีการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของผู้รับซื้อผลผลิตการเกษตร คือ ฟักทองจากเกษตรกร (คดีฟักทอง)<sup>109</sup> ซึ่งการให้สำนักงานมีรายได้จากค่าปรับมีข้อโต้แย้งทางทฤษฎีว่าอาจทำให้เกิดแรงจูงใจให้มีการลงโทษปรับสูงกว่าปกติเพราะรายได้ส่วนหนึ่งจะนำมาใช้ในองค์กร แต่อย่างไรก็ตามการอนุญาตให้สำนักงานสามารถหารายได้ได้เองก็เป็นแนวทางที่ดีสำหรับการพัฒนาตนเองอย่างยั่งยืนของสำนักงานและจะทำให้ไม่ต้องเป็นภาระด้านงบประมาณกับรัฐจนเกินไปอีกด้วย

รายได้อีกทางจะมาจากการขอคำวินิจฉัยล่วงหน้าตามมาตรา 59 โดยในปัจจุบันมีคนมาใช้บริการแล้ว 1 ครั้ง โดยรายได้จากการขอคำวินิจฉัยล่วงหน้าให้ตกเป็นรายได้ของสำนักงานโดยไม่ต้องนำส่งคลัง ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560

มาตรา 44 เงินและทรัพย์สินในการดำเนินงานของสำนักงาน ประกอบด้วย

(1) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา 91

<sup>108</sup> มติชน ออนไลน์, โอสถสภาปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า [Online]. Available from: [https://www.matichon.co.th/publicize/news\\_1612304](https://www.matichon.co.th/publicize/news_1612304)

<sup>109</sup> สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า, กรณีศึกษา คำวินิจฉัยคดีฟักทอง [Online]. Available from: <https://otcc.or.th/wp-content/uploads/2021/02/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88-8-%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B8%B5%E0%B8%A8%E0%B8%B6%E0%B8%81%E0%B8%A9%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%B3%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B8%89%E0%B8%B1%E0%B8%A2-%E0%B8%84%E0%B8%94%E0%B8%B5%E0%B8%9F%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%97%E0%B8%AD%E0%B8%87.pdf>

(2) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม  
 (3) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้  
 (4) ค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินงาน  
 (5) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้หรือเงินอุดหนุนจากต่างประเทศรวมทั้งองค์การระหว่าง ประเทศ ทั้งนี้ ต้องไม่มีเงื่อนไขหรือข้อผูกมัดใด ๆ ที่อาจส่งผลต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการหรือ สำนักงาน

(6) ดอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของสำนักงาน จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มาตรา 44 (4) กำหนดให้ค่าธรรมเนียม เป็นเงินและทรัพย์สินในการดำเนินงานของสำนักงาน ประกอบกับมาตรา 59 ในเรื่องการขอคำวินิจฉัยล่วงหน้า

มาตรา 59 เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การประกอบธุรกิจ ผู้ประกอบธุรกิจอาจยื่นคำร้องขอ ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเป็นการล่วงหน้าในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การกระทำของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดตามมาตรา 50  
 (2) การประกอบธุรกิจที่มีลักษณะตามมาตรา 54 มาตรา 55 มาตรา 57 หรือมาตรา 58 การยื่นคำร้องขอตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศ กำหนด

การวินิจฉัยคำร้องขอตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการอาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ที่ผู้ประกอบธุรกิจ ต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ได้

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้มีผลผูกพันเฉพาะผู้ร้องขอ และตามขอบเขตและระยะเวลา ที่คณะกรรมการกำหนด หากต่อมาภายหลังปรากฏต่อคณะกรรมการว่าข้อมูลที่ได้รับจากผู้ร้องขอที่ใช้ ในการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการไม่ถูกต้องครบถ้วนในสาระสำคัญ หรือผู้ประกอบธุรกิจที่ยื่นคำร้อง ไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดตามวรรคสาม ให้คณะกรรมการเพิกถอนคำวินิจฉัยและ แจ้งให้ผู้ประกอบธุรกิจทราบ

การขอคำวินิจฉัยล่วงหน้าต้องปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำร้องขอให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า มีคำวินิจฉัยเป็นการล่วงหน้า พ.ศ. 2561 และชำระค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการขออนุญาตรวมธุรกิจ การขอให้วินิจฉัยเป็นการล่วงหน้าและการคัดหรือรับรองสำเนาคำสั่งหรือคำวินิจฉัย พ.ศ. 2561

ซึ่งได้มีการกำหนดค่าธรรมเนียม ดังต่อไปนี้

(1) การขออนุญาตรวมธุรกิจตามมาตรา 51 วรรคสอง ครั้งละ 250,000 บาท  
 (2) การขอให้วินิจฉัยตามมาตรา 59

- (ก) การกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ ครั้งละ 50,000 บาท  
ซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดตามมาตรา 50
- (ข) การประกอบธุรกิจที่มีลักษณะตามมาตรา 54 ครั้งละ 50,000 บาท  
มาตรา 55, 57 หรือ 58
- (3) ค่าคัดหรือรับรองสำเนาคำสั่งตามมาตรา 52 หน้าละ 100 บาท  
ค่าวินิจฉัยตามมาตรา 59 หรือคำสั่งตามมาตรา 60

รายได้อีกรูปแบบหนึ่งที่คาดหวังไว้ว่าอาจทำรายได้ให้กับสำนักงาน คือ รายได้จากการจัดการฝึกอบรมต่าง ๆ หรือ Training ซึ่งมีลักษณะเป็นแผนการ แต่ยังไม่ได้มีการจัดทำในลักษณะที่เป็นทางการ เนื่องจากติดปัญหาข้อโต้แย้งว่าสำนักงานมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานส่วนหนึ่ง คือ การจัดฝึกอบรมหรือไม่ และสามารถหารายได้จากการฝึกอบรมดังกล่าวได้หรือไม่ และควรวางหลักสูตรการอบรมรูปแบบไหนอย่างไร ซึ่งหากสามารถตีความกฎหมายให้สามารถเปิดช่องให้กับการจัดฝึกอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ให้กับผู้ที่สนใจได้แล้ว เช่น ทยายตามสำนักงานกฎหมาย ก็จะเป็นช่องทางในการหารายได้ในการทำงานให้กับสำนักงานได้ และเป็นการส่งเสริมให้คนในวงกว้างรู้จักสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามากยิ่งขึ้น<sup>110</sup>

#### 6.2.4 ข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล

ความท้าทายหลักของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า คือ การขาดแคลนทรัพยากรบุคคล จำนวนพนักงานไม่เพียงพอ ต่อภาระงานที่เยอะในแต่ละฝ่าย และบุคลากรที่มีอยู่ไม่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์การทำงานในเรื่องการแข่งขันทางการค้าโดยตรง<sup>111</sup> นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์พบว่ายังมีปัญหาเรื่องระบบการบริหารงานภายในในบางประเด็น เช่น การที่คณะกรรมการมาตามงานจากพนักงาน ก็เป็นเรื่องที่ดี แต่ว่าในอนาคตมองของพนักงานอายุไม่มากที่เข้ามาใหม่จะรู้สึกกดดัน<sup>112</sup> โดยฝ่ายที่คณะกรรมการให้ความสำคัญมาก คือ ฝ่ายกฎหมาย ฝ่ายการบังคับใช้กฎหมาย และฝ่ายวิเคราะห์ธุรกิจ แต่ปัญหาน่าจะลดน้อยลง เมื่อมีการจัดจ้างตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายต่างๆ เข้ามาครบแล้วและให้มีผู้อำนวยการในการควบคุมการทำงานของพนักงานอีกชั้นหนึ่งก่อนส่งตรงถึงผู้บริหาร ดังนั้นข้อเสนอแนะที่สำคัญในเรื่องนี้ คือ การเสริมสร้างระบบการบริหารงานภายในที่มีเป็นระบบการทำงานที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ ซึ่งในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้จัดจ้างผู้อำนวยการในแต่ละฝ่ายที่สำคัญๆ มาครบแล้ว ซึ่งช่วยให้การดำเนินงานมีความราบรื่นมากขึ้น<sup>113</sup>

<sup>110</sup> การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับกลางและระดับสูง และกรรมการการแข่งขันทางการค้า

<sup>111</sup> การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับกลางและระดับสูง และกรรมการการแข่งขันทางการค้า

<sup>112</sup> การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับกลางในสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

<sup>113</sup> การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับกลางและระดับสูง และกรรมการการแข่งขันทางการค้า



การจัดการทรัพยากรบุคคลเป็นความท้าทายที่เกิดขึ้นในองค์กรแข่งขันทางการค้าทุก ๆ องค์กรไม่ว่าจะเป็นองค์กรแข่งขันทางการค้าที่มีประสบการณ์ยาวนานเช่น FTC, DOJ หรือ CMA ก็ยังคงต้องการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภาระงานและความเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลาอยู่เสมอ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรแข่งขันทางการค้าที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นไม่นานยังคงต้องพยายามจัดสรรทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่อย่างจำกัดและอาจจะยังไม่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายการแข่งขันทางการค้าโดยตรงอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในการบริหารงานบุคคลโดยการศึกษาเปรียบเทียบจากแนวทางและประสบการณ์ขององค์กรแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศและแนวปฏิบัติที่ดีขององค์กรแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ เช่น ICN, OECD และ UNCTAD โดยข้อเสนอแนะในประเด็นการพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล มีดังนี้

1. การคงพนักงานที่มีอยู่และมีประสบการณ์ให้ยังคงทำงานในสำนักงานต่อไป ด้วยการสร้างแรงจูงใจประเภทต่าง ๆ เพื่อดึงดูดใจให้คนทำงานอยู่กับสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าต่อไปให้ได้ มิฉะนั้นสำนักงานจะสูญเสียทรัพยากรบุคคลที่มีค่า เมื่อได้ลงทุนกับการอบรมทรัพยากรบุคคลเหล่านี้จนเกิดความเชี่ยวชาญ ก็มีความเป็นไปได้ที่จะลาออกหรือถูกชวนให้ไปทำงานกับบริษัทเอกชนที่ให้ค่าตอบแทนที่สูงกว่า ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นกับองค์กรแข่งขันทางการค้าทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศพัฒนาแล้ว เพราะค่าตอบแทนให้กับบุคลากรที่ทำงานในองค์กรแข่งขันทางการค้าไม่สามารถสูงเทียบเท่าค่าตอบแทนจากบริษัทเอกชนได้ แม้แต่ค่าตอบแทนขององค์กรแข่งขันทางการค้าขนาดใหญ่ เช่น FTC และ DOJ ซึ่งในรายงานพบว่าบุคลากรของ FTC และ DOJ ทั้งนักกฎหมายและนักเศรษฐศาสตร์มีความรู้ ความสามารถและความเชี่ยวชาญไม่ต่างกับบุคลากรที่ทำงานให้กับภาคเอกชน แต่ได้เสียสละตัวเองรับค่าตอบแทนที่ต่ำกว่าโดยประมาณ 1 ใน 3 เมื่อเทียบกับค่าตอบแทนที่ได้รับจากภาคเอกชน<sup>114</sup> ด้วยเหตุนี้ทำให้องค์กรแข่งขันทางการค้าเช่น FTC และ DOJ ต้องสูญเสียทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่าให้กับภาคเอกชนและต้องมาลงทุนในการถ่ายทอดประสบการณ์ให้กับบุคลากรใหม่เพื่อฝึกฝนให้เกิดความเชี่ยวชาญซึ่งต้องใช้เวลาและค่าใช้จ่ายอีกเช่นกัน ดังนั้นหนทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น คือ การพยายามขอเงินสนับสนุนจากรัฐเพิ่มมากขึ้นและการสร้างแรงจูงใจประเภทต่าง ๆ เพื่อดึงดูดใจให้คนทำงานอยู่กับสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าต่อไป โดยจากประสบการณ์จาก FTC องค์กรแข่งขันทางการค้าควรที่จะสร้างแรงจูงใจให้กับพนักงานให้เห็นการเจริญเติบโตก้าวหน้าในการทำงานที่ชัดเจน (Career Pathway) มีโอกาสในการพัฒนาตนเองในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ทุนในการสนับสนุนการ

<sup>114</sup> 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.189

ฝึกอบรม การศึกษาต่อ โอกาสในการย้ายไปทำงานในที่อื่นเป็นเวลาชั่วคราวเพื่อเรียนรู้งานและสามารถกลับมาทำงานใน FTC ได้ ซึ่งเรียกว่า Revolving Door ซึ่งมีทั้งในสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป โดยเป็นการเปิดโอกาสให้คนในองค์กรแข่งขันทางการค้าสามารถโอนไปทำงานกับภาคเอกชน มหาวิทยาลัยได้เป็นเวลาชั่วคราวแล้วจึงกลับมาทำงานในตำแหน่งเดิมได้เพื่อเพิ่มภูมิประสบการณ์ในการทำงานในรูปแบบอื่น ๆ โดยเป็นการให้โอกาสพนักงานเอกชนมาทำงานกับองค์กรแข่งขันทางการค้าได้เช่นกัน ซึ่งในสหรัฐอเมริกาโครงการ Revolving Door นี้เป็นที่สนใจของนายรุ่นใหม่ๆในการเข้ามาฝึกฝนการทำงานใน FTC และ DOJ เพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะทางและหลังจากนั้นจึงกลับไปทำงานในบริษัทเอกชนซึ่งเมื่อมีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญแล้วเพื่อจะได้คำตอบแทนสูงขึ้นจำนวนมากหรือมีการมีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับในภาคเอกชน แต่อย่างไรก็ตามโครงการ Revolving Door ก็มีความเสี่ยงในเรื่องของการให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษกับภาคเอกชนที่เป็นที่ทำงานเก่าหรืออาจจะมีโอกาสจ้างงานตนเองในอนาคต โดยบุคลากรที่ทำงานใน FTC และ DOJ ซึ่งคาดหมายว่าในอนาคตจะไปทำงานในภาคเอกชนเช่นกัน ซึ่งอาจนำมาสู่ปัญหาประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายได้<sup>115</sup>

เมื่อนำแนวทางของ FTC มาปรับใช้กับสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าแล้วพบว่าสำนักงานมีการสร้างแรงจูงใจในรูปแบบต่าง ๆ ในระดับที่พอสมควร เช่น การมีเงินเดือนที่สูงกว่าข้าราชการและพนักงานของรัฐทั่วไป มีคำตอบแทนพิเศษ มีสวัสดิการสำหรับดูแลค่ารักษาพยาบาลให้ในระดับที่เหมาะสม มีโอกาสให้ไปเก็บเกี่ยวประสบการณ์โดยฝึกอบรมกับองค์กรแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศได้ แต่ยังมีอีกหลายแง่มุมที่ยังสามารถปรับปรุงสร้างแรงจูงใจที่ดีมากขึ้นได้ เช่น การทำให้พนักงานมองเห็นการเจริญเติบโตก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ที่ชัดเจนมากขึ้น เพราะสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีการออกแบบโครงสร้างองค์กรให้ลดสายการบังคับบัญชาให้มากที่สุด เพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการทำงาน ดังนั้นตำแหน่งผู้บริหารระดับกลางจึงมีจำนวนตำแหน่งไม่มาก คือ ระดับผู้อำนวยการฝ่าย ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่าตำแหน่งที่วางไว้ในโครงสร้าง คือ ตำแหน่งรองเลขาธิการและผู้ช่วยเลขาธิการยังไม่มี ดังนั้นในปัจจุบันจึงเป็นระดับผู้อำนวยการฝ่ายและตำแหน่งที่สูงขึ้นมา คือ เลขาธิการสำนักงาน ดังนั้นหากฝ่ายใด มีผู้อำนวยการที่มีอายุใกล้เคียงกันกับตนแล้ว ก็จะมองว่าโอกาสเติบโตในหน้าที่การงานไปยังตำแหน่งที่สูงขึ้นกว่าตนเป็นไปได้ค่อนข้างยากพอสมควร<sup>116</sup> ดังนั้นข้อเสนอแนะในส่วนนี้ คือ การสร้างแรงจูงใจให้กับพนักงานด้วยความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้าน ซึ่งหากมีความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้านจะ

<sup>115</sup> 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.191-192.

<sup>116</sup> การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับกลางในสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

สามารถทำให้ได้รับค่าตอบแทนที่สูงขึ้นได้ เทียบเคียงกับตำแหน่งนิติกรชำนาญการ นิติกรชำนาญการ พิเศษในหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

นอกจากแรงจูงใจที่เป็นตัวเงินแล้ว แรงจูงใจในด้านอื่น ๆ อาจจะช่วยดึงดูด บุคคลากรที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาร่วมงานหรือยังคงอยู่ในสำนักงานต่อไปได้ เช่น ในเรื่อง โอกาสการพัฒนาศักยภาพเฉพาะด้าน หรือความยืดหยุ่นในด้านเวลาการทำงาน การมีความสมดุล ระหว่างชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัว เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นสำหรับบุคคลที่มีครอบครัวต้องดูแล ก็ เห็นคุณค่าในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ยังมีความยืดหยุ่นในการทำงานในด้านเวลาการเข้า หรือการออกงาน ถ้าหากมีความเป็นอิสระไม่ต้องมีข้อจำกัดมากตามแต่เวลาที่แต่ละคนสะดวกในการ เดินทาง<sup>117</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในศูนย์ราชการที่มีการจราจรหนาแน่นเป็นอย่างมาก หรือการอนุญาต ให้มีการทำงานที่บ้านได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 ก็จะต้องถือว่าเป็นแรงจูงใจอีกประเภทหนึ่งที่สามารถให้กับบุคลากรได้

นอกจากนี้จากการศึกษาและการสัมภาษณ์พบว่า สำนักงานคณะกรรมการการ แข่งขันทางการค้า ยังไม่มีการให้ทุนการศึกษาสำหรับการศึกษาหรืออบรมหลักสูตรเพิ่มเติมใน ต่างประเทศ แตกต่างกับ CCCS ในสิงคโปร์ ที่มีทุนส่งไปอบรมต่างประเทศ หรือเป็นหลักสูตรออนไลน์ ที่จัดให้มีการเรียนการสอนทางไกลและในต่างประเทศในช่วงระยะเวลาสั้นๆก่อนจบหลักสูตร ซึ่งผู้วิจัย เห็นว่าในปัจจุบันมีการจัดคอร์สการเรียน การฝึกอบรม การประชุมออนไลน์ประเด็นกฎหมายการ แข่งขันทางการค้าใหม่ๆที่น่าสนใจ มีวิทยากรที่มีคุณวุฒิระดับโลกเป็นผู้บรรยายและราคาไม่สูงนักที่ อาจจะเป็นประโยชน์ต่อบุคลากรในสำนักงานเป็นอย่างมาก

ส่วนในประเด็นการขอเปลี่ยนงานไปยังฝ่ายงานอื่น ๆ ภายในสำนักงาน คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า จากการสัมภาษณ์พบว่ายังไม่มีบุคลากรคนใดเคยทำเรื่อง โอนย้าย แต่ในทางทฤษฎีควรให้โอกาสในการโอนย้ายงานได้ แต่ในทางปฏิบัติอาจจะยังมีข้อจำกัดบาง ประการในสำนักงานอยู่เนื่องจากยังไม่เคยมีการวางกฎระเบียบภายในสำนักงานในเรื่องนี้โดยเฉพาะไว้ และสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าในประเทศไทยไม่มีโครงการ Revolving Door เช่นเดียวกับในสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งที่เหมาะสมที่สุดในการสร้างแรงจูงใจ ให้กับพนักงานในสำนักงาน คือ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เพราะถือเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานและลูกจ้างในสำนักงาน และมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลบริหารจัดการ ภายในองค์กร<sup>118</sup> โดยการสร้างแรงจูงใจให้กับพนักงานนั้นอาจทำได้ด้วยวิธีการหลายวิธี ไม่ว่าจะเป็น การสื่อสารที่ดีกับพนักงานอย่างสม่ำเสมอ การสร้างระบบการให้คุณประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ กับผล

<sup>117</sup> การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับกลางในสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

<sup>118</sup> มาตรา 30 พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2560

การดำเนินงานที่ดีของพนักงาน การสร้างระบบการประเมินผลการดำเนินงานของพนักงานที่เหมาะสมและเป็นธรรม การทำการสำรวจความต้องการและแรงจูงใจในการทำงานของพนักงาน ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในแต่ละช่วงอายุของพนักงาน (Generation) ก็จะมีความต้องการและความคาดหวังซึ่งถือเป็นแรงจูงใจในการทำงานที่แตกต่างกัน ไม่ได้เหมือนกันทั้งหมด ดังนั้นควรมีการออกแบบรูปแบบการสร้างแรงจูงใจที่สามารถดึงดูดพนักงานในแต่ละช่วงอายุที่แตกต่างกันได้ การสร้างบรรยากาศในการทำงานที่ตีรวมไปถึงการทำ Teambuilding ซึ่งแรงจูงใจในการทำงานของพนักงานในแต่ละช่วงเวลาอาจมีความแตกต่างกันออกไป ดังนั้นจึงต้องพยายามหาทางสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสมให้กับพนักงานให้สามารถทำงานในสำนักงานได้ต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดอัตราการลาออกสูง ซึ่งสอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์ของพนักงานหลายคนที่ว่าต้องการให้มีการรับความคิดเห็นจากพนักงานในสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าด้วย ก่อนมีการออกนโยบายหรือระเบียบภายในต่าง ๆ หรือในด้านการวางแผนการทำงาน ดังนั้นจึงควรจัดให้มีการสื่อสารภายในองค์กร เพื่อสร้างขวัญกำลังใจในการทำงาน และรับฟังความคิดเห็นจากผู้ปฏิบัติงาน ควรสร้างเวทีให้มีการพูดคุยให้พนักงานสื่อสารกับคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้

2. การพยายามเปิดรับตำแหน่งใหม่ เพื่อให้ได้สัดส่วนกับภาระงานในปัจจุบัน เพื่อไม่ให้พนักงานที่มีอยู่ต้องทำงานหนักจนเกินไป โดยแม้ในปัจจุบันสำนักงานจะเปิดรับบุคลากรอยู่เรื่อยๆ แต่จากการสัมภาษณ์พบว่าในปัจจุบันเปิดรับแค่บางฝ่ายที่จำเป็นเร่งด่วนจริง ๆ แต่การเปิดรับพนักงานใหม่ยังไม่ครบตามอัตรากำลังที่วางไว้ของทุกฝ่าย<sup>119</sup> และการขอขยายอัตรากำลังของพนักงานให้สอดคล้องกับภาระงานที่มีอยู่จริงและมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นมากขึ้นเรื่อย ๆ ในอนาคต

3. สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าควรมีการตั้งคณะกรรมการหรือที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลโดยเฉพาะเพื่อประเมินสถานการณ์ในปัจจุบันและวางแผนในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น<sup>120</sup>

4. จัดระบบการบริหารงานบุคคลและการทำงานให้เหมาะสมกับความเชี่ยวชาญของพนักงานด้วย และพยายามสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้กับพนักงาน

5. สร้างระบบการบูรณาการการทำงานของทุกฝ่าย ซึ่งปัจจุบันการบูรณาการระหว่างฝ่ายมีอยู่ในระดับพนักงานปฏิบัติการ โดยการเดินไปสอบถามหรือขอข้อมูลต่าง ๆ ระหว่างฝ่าย แต่ก็ยังมีข้อขัดข้อง คือ ต่างฝ่ายต่างยุ่ง อาจไม่มีเวลาสำหรับการบูรณาการการทำงานระหว่างกันเท่าที่ควร

<sup>119</sup> การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับกลางในสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

<sup>120</sup> การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับกลางในสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

6. การสร้างเครือข่ายกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น อัยการ ศาล องค์กรกำกับดูแลการแข่งขันเฉพาะด้าน สภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรม องค์กรแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ

### 6.2.5 ข้อเสนอแนะในการจัดลำดับความสำคัญในการทำงาน (Prioritization)

การจัดลำดับความสำคัญในการทำงานเป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับองค์กรแข่งขันทางการค้า โดยเฉพาะในองค์กรแข่งขันทางการค้าที่ยังมีทรัพยากรอย่างจำกัด เพราะจะช่วยในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่อย่างจำกัดได้ดีมากขึ้น ซึ่งองค์กรแข่งขันในต่างประเทศที่พัฒนาส่วนใหญ่ แม้จะมีองค์กรขนาดใหญ่และมีทรัพยากรบุคคลจำนวนมากก็ยังคงต้องมีการจัดลำดับความสำคัญในการทำงาน เช่นกัน เช่น ใน FTC ของสหรัฐอเมริกาและ CMA ของสหราชอาณาจักร หรือ ACCC ของออสเตรเลีย CCCS ของสิงคโปร์<sup>121</sup>

ส่วนงานพวกการศึกษาตลาดต่าง ๆ เช่น Market Study ในแต่ละอุตสาหกรรม ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่จำเป็นต่อการบังคับใช้กฎหมายในอนาคต ซึ่ง FTC ก็ได้มีการแนะนำให้ต้องดำเนินการศึกษาสภาพการแข่งขันในแต่ละอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง<sup>122</sup> แต่งานประเภทนี้ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญและทรัพยากรจำนวนมากในการสำรวจและเก็บข้อมูล ทางสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าก็ได้มีการจัดจ้างที่ปรึกษาให้มาดำเนินการในส่วนนี้แทน ซึ่งถือว่าเป็นแนวทางที่สมควรและเหมาะสมกับทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในปัจจุบัน โดยในช่วงแรกของการดำเนินงานการจ้างที่ปรึกษาซึ่งเป็นบุคคลกรภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอยู่แล้วมาดำเนินการและวางรากฐานการศึกษาประเภทนี้ให้กับบุคลากรภายในสำนักงานก่อน แล้วในอนาคตหากสำนักงานมีบุคลากรเพิ่มมากขึ้นอาจค่อยพิจารณาดำเนินการประเภทนี้ในภายหลังเองได้

### 6.2.6 ข้อเสนอแนะการบริหารจัดการความรู้ภายในสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

การนำระบบการบริหารจัดการความรู้ภายในองค์กร หรือ Knowledge Management หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า KM มาปรับใช้ โดยการนำ KM มาปรับใช้เพื่อให้เป็นแนวทางการบริหารการทำงานภายในองค์กรเพื่อทำให้เกิดกระบวนการบริหารงานความรู้ภายในขององค์กรแข่งขันทางการค้ามากขึ้น เพราะองค์ความรู้ที่มีภายในองค์กรก็เปรียบเสมือนสินทรัพย์ที่มีค่า โดยเจ้าหน้าที่

<sup>121</sup> ACCC, Compliance & enforcement policy & priorities [Online]. Available from: <https://www.accc.gov.au/about-us/australian-competition-consumer-commission/compliance-enforcement-policy-priorities>

<sup>122</sup> 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.185.

นอกจากจะต้องมีการเสริมสร้างความรู้และความเชี่ยวชาญของตนแล้ว ยังต้องมีหน้าที่ทำการรวบรวม, สร้าง, และกระจายความรู้ขององค์กร ไปให้บุคลากรอื่น ๆ ทั่วทั้งองค์กรเพื่อให้เกิดการต่อยอดของความรู้ และสามารถนำความรู้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์ รวมถึงก่อให้เกิดวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้ภายในองค์กรขึ้น คือ การรวบรวมองค์ความรู้ที่มีอยู่ ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในตัวบุคคลหรือเอกสาร มาพัฒนาให้เป็นระบบ เพื่อให้ทุกคนในองค์กรสามารถเข้าถึงความรู้ และพัฒนาตนเองให้เป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและสุดท้ายสามารถนำความรู้ที่ได้ไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง<sup>123</sup>

ในสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าพยายามทำระบบการบริหารจัดการองค์ความรู้ โดยจากการสัมภาษณ์พบว่ามีความพยายามในการเก็บรวบรวมเนื้อหากฎหมายที่สำคัญ คำวินิจฉัยต่าง ๆ ให้เป็นระบบ และมีการสร้างช่องทางการสื่อสาร คือ ห้องไลน์ภายในองค์กร เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้เกี่ยวกับประเด็นด้านการแข่งขันใหม่ๆหรือที่น่าสนใจ โดยส่วนใหญ่ผู้ที่นำความรู้มาแลกเปลี่ยนในห้องไลน์ คือ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า<sup>124</sup> โดยจากการวิเคราะห์แล้วพบว่าสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจะได้รับประโยชน์หรือข้อดีดังต่อไปนี้ หากได้นำระบบ KM มาใช้ในองค์กร

1. ช่วยให้บุคลากรในสำนักงานเรียนรู้จากความผิดพลาดที่เกิดขึ้นในอดีตและเรียนรู้แนวทางที่ถูกต้องที่นำไปสู่ความสำเร็จในการทำงานจากประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมาของบุคลากรในองค์กร แม้ว่าบุคลากรเหล่านั้นจะไม่ได้ทำงานอยู่ในสำนักงานแล้วก็ตามไม่ว่าด้วยสาเหตุ การลาออก การหมดวาระการทำงาน การขอย้ายเปลี่ยนตำแหน่งงาน หรือความเจ็บป่วย หรือเสียชีวิต
2. ช่วยให้สำนักงานสามารถใช้ประโยชน์จากองค์ความรู้ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สำนักงาน เช่น ในองค์ความรู้ที่มีอยู่ของฝ่ายงานใดฝ่ายงานหนึ่งเพื่อสนับสนุนการทำงานของอีกฝ่ายงานหนึ่งได้
3. เสริมสร้างความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง และช่วยให้สำนักงานสามารถเก็บองค์ความรู้สำคัญที่มีค่าไว้ได้ ไม่ให้สูญหาย หรือถูกคัดลอก
4. ขจัดองค์ความรู้เก่าที่ล้าสมัย ไม่อาจนำมาใช้ได้แล้วในปัจจุบันออกไป เพื่อให้บุคลากรในสำนักงานมีการนำองค์ความรู้ที่ถูกต้อง เฉพาะทางและทันสมัยมาปรับใช้กับการทำงานได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ
5. ยกระดับความสามารถในการสร้างสรรค์องค์ความรู้ใหม่ๆภายในสำนักงาน

<sup>123</sup> UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, Human Resources Management and Training [Online]. Available from: [https://unece.org/DAM/stats/publications/HRMT\\_w\\_cover\\_resized.pdf](https://unece.org/DAM/stats/publications/HRMT_w_cover_resized.pdf)

<sup>124</sup> การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับกลางในสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและกรรมการการแข่งขันทางการค้า

## 6.2.7 ข้อเสนอแนะงานด้านการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าและการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการแข่งขันทางการค้า (Competition Advocacy)

งานด้าน Competition Advocacy เป็นงานสำคัญอย่างยิ่งสำหรับองค์กรแข่งขันทางการค้าที่จัดตั้งขึ้นใหม่และประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์ของการแข่งขันทางการค้าและยังไม่ได้รับการปลูกฝังให้มีความวัฒนธรรมการแข่งขันที่ดี

ดังนั้นงานด้านการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าและการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการแข่งขันทางการค้า จะเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความตระหนักรู้ถึงประโยชน์ของการแข่งขัน (Competition Awareness) และเสริมสร้างวัฒนธรรมการแข่งขันที่ดีให้กับประชาชนในประเทศไทย (Competition Culture) โดยรูปแบบของการเผยแพร่และส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าสื่อสารให้กับประชาชนทั่วไป ควรอยู่ในรูปแบบที่เข้าใจง่าย น่าสนใจ ไม่เป็นลักษณะวิชาการหรือทฤษฎีมากเกินไป ส่วนการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้ากับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น นักธุรกิจ หรือทนายความ จะต้องเป็นประเด็นที่น่าสนใจ และเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของบุคคลเหล่านั้นเพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการศึกษา โดยอาจยกเป็นกรณีศึกษา หรือแนวทางปฏิบัติในการตีความกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เป็นต้น

นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่าในสหภาพยุโรปมีการจัดวันการแข่งขันทางการค้าขึ้นมา เพื่อประชาสัมพันธ์ให้สื่อต่าง ๆ และสาธารณชนทราบถึงการดำเนินงานและความสำคัญของการแข่งขันทางการค้า ซึ่งในประเทศไทย สำนักงานก็มีการจัดงานวันแข่งขันทางการค้าเช่นกัน โดยสำนักงานได้กำหนดให้ วันที่ 5 ตุลาคม ของทุกปี เป็นวันแข่งขันทางการค้า โดยในปี พ.ศ.2562 ที่ผ่านมามีการจัดงานวันแข่งขันทางการค้าที่โรงแรมเซ็นทารา ศูนย์ราชการ โดยได้มีการแถลงการณ์ความร่วมมือระหว่างสำนักงานและ OECD ซึ่งได้มีส่วนร่วมในการจัดงานครั้งนี้ด้วย รวมถึงผลงานการดำเนินงานต่าง ๆ ของสำนักงานและคณะกรรมการ ทั้งการพิจารณาเรื่องร้องเรียนอย่างต่อเนื่องและการออกกฎหมายลำดับรองจำนวนมากกว่า 4 ฉบับ ซึ่งการจัดงานวันแข่งขันทางการค้าถือเป็นงานที่สามารถนำเสนอและประชาสัมพันธ์ผลงานของสำนักงานและคณะกรรมการ รวมถึงให้ความรู้กับผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการ และภาควิชาการ ผู้บริโภคโดยทั่วไปได้เห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้เป็นอย่างดีอีกวิธีการหนึ่ง<sup>125</sup>

นอกจากนี้การส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าที่ดี ควรดึงสื่อต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมกับการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องับประเด็นการแข่งขันทางการค้าที่น่าสนใจ เป็นกระแส และการเผยแพร่กฎหมายและหลักเกณฑ์การกำกับดูแลต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนี้ โดยควรมีผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ทำ

<sup>125</sup> OTCC, สขค. จัดงานวันแข่งขันทางการค้า Competition Day “โลกแห่งการแข่งขัน: สร้างธรรมาภิบาล เพิ่มโอกาสทางการค้า” [ออนไลน์] สืบค้นจาก <https://otcc.or.th/news/2019/10/16/news-15/>

หน้าที่ดังกล่าว โดยการให้ข้อมูลและให้สัมภาษณ์กับนักข่าวในสื่อต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุ หรือสื่อออนไลน์ต่าง ๆ ที่ปัจจุบันสามารถสร้างกระแสในโลก Social Media ได้อย่างรวดเร็วและเข้าถึงกลุ่มคนรุ่นใหม่ได้อย่างง่ายดายมากขึ้น โดยจากการศึกษาและการสัมภาษณ์พบว่า สำนักงานมีฝ่ายประชาสัมพันธ์ซึ่งรับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรงอยู่แล้ว โดยมีการอัปเดตข้อมูลสำคัญๆ เข้าสู่เว็บไซต์หลักของสำนักงานและการให้ข่าวแก่สื่อต่าง ๆ เพื่อประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง ทั้งการเผยแพร่คำวินิจฉัย การออกเอกสารประชาสัมพันธ์กฎหมายและกฎหมายลำดับรอง และแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ในรูปแบบและภาษาที่เข้าใจง่ายมีการทำวิดีโอและ Infographic ประกอบเพื่อดึงดูดความสนใจของคนทั่วไป มีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ หลายรูปแบบทั้งเว็บไซต์ Line Official Facebook Fanpage และช่อง YouTube นอกจากนี้ยังมีการมอบหมายให้กรรมการแข่งขันทางการค้า 1 ท่าน คือ ท่านสันติชัย สารถวัลย์แพศย์ รับหน้าที่เป็นโฆษกคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าอีกด้วย และมีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า ประกอบด้วยนักวิชาการด้านกฎหมายและด้านประชาสัมพันธ์จากภายนอกเพื่อให้ความเห็น และรับผิดชอบดำเนินงานด้านนี้โดยตรง ซึ่งจากการวิเคราะห์และประเมินผลถือว่าการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าในส่วนนี้ของของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้ดำเนินการได้ดี มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มจัดตั้งสำนักงาน และเป็นการดำเนินงานที่สอดคล้องและอยู่บนพื้นฐานที่ดีของหลักปฏิบัติขององค์กรแข่งขันทางการค้าทั่วโลกในเรื่องการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า<sup>126</sup>

ในอีกมิติของการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าที่สำคัญ ที่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจำเป็นจะต้องกระทำเพราะถือเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ การสนับสนุน การให้ความเห็นและให้ข้อเสนอแนะและคำแนะนำแก่รัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายของรัฐด้านการแข่งขันทางการค้า ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 17(11) ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2560 และการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันทางการค้าทำให้เกิดการกีดกัน จำกัดการแข่งขันหรือลดการแข่งขันทางการค้าอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 17(12) ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2560 ซึ่งเป็นอีกด้านของงานด้านการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าที่สำคัญเป็นอย่างมาก เพราะจะช่วยให้นโยบายและกฎหมาย กฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีลักษณะที่อยู่บนพื้นฐานการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม ไม่มีผลกระทบในแง่ลบเป็นการจำกัดหรือลดการแข่งขันทางการค้า ซึ่งในต่างประเทศความสำเร็จของการทำหน้าที่ดังกล่าว คือ การได้รับการยอมรับและเปิดโอกาสให้เข้าไปนำเสนอความคิดเห็นและความกังวลเกี่ยวกับประเด็นการแข่งขันในเวทีต่าง ๆ ก่อนที่จะมีการกำหนดออกนโยบายและกฎหมายหรือกฎเกณฑ์นั้นออกมา โดยตัวอย่างความสำเร็จของการทำหน้าที่ขององค์กรแข่งขันทางการค้าของเกาหลี คือ ประธานของ Korean

<sup>126</sup> การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับกลางและระดับสูง และกรรมการการแข่งขันทางการค้า



Competition Authority (KFTC) ได้มีโอกาสเข้าไปร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี และในหลายๆวาระ โอกาสได้มีโอกาสได้แจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบนโยบายบางประการของรัฐบาลมีผลกระทบต่อ ร้ายต่อการแข่งขันทางการค้า<sup>127</sup> ซึ่งคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าหรือประธานคณะกรรมการ การแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยควรได้รับโอกาสเช่นนี้เช่นกัน เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยในส่วนของ การออกกฎเกณฑ์ ระเบียบ ของหน่วยงานต่าง ๆ ฝ่ายนโยบายและความสัมพันธ์ภาครัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่ เกี่ยวกับการให้คำแนะนำเกี่ยวกับกฎ ระเบียบหรือคำสั่งที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันทางการค้า ประสานงาน ให้ความร่วมมือ รักษาความสัมพันธ์กับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าควรให้ความช่วยเหลือกับ คณะกรรมการในการทำหน้าที่นี้โดยการติดต่อประสานกับหน่วยงานของรัฐที่ออกกฎเกณฑ์หรือนโยบาย ที่อาจผลกระทบในแง่ลบต่อการแข่งขันทางการค้าในลักษณะที่ทันเวลาก่อนที่จะมีการออก กฎเกณฑ์ ระเบียบดังกล่าว พร้อมทั้งนำเสนอแนวทางอื่น ๆ ที่อาจจะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ กฎเกณฑ์และระเบียบแต่ไม่ต้องมีผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้าได้

#### 6.2.8 ข้อเสนอแนะในการสร้างการประเมินและตัวชี้วัดการทำงาน (Evaluation) ของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

เมื่อมีการตั้งเป้าหมายและยุทธศาสตร์ขององค์กรแล้ว ก็จะต้องมีตัวชี้วัดหรือ เครื่องมือเพื่อวัดประสิทธิภาพการทำงานที่ชัดเจนว่าได้มีการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ อย่างไร โดยในปัจจุบันสำนักงานมียุทธศาสตร์ที่ตั้งเป้าหมายไว้ในระยะเวลา 2-3 ปีนี้ คือ การสร้าง ภาพลักษณ์ที่ดีของสำนักงานและเป็นที่รู้จักมากขึ้น พร้อมกับการยกระดับการบังคับใช้กฎหมายให้ ประชาชนได้เห็น ซึ่งเมื่อมีการตั้งเป้าหมายและยุทธศาสตร์องค์กรไว้แล้ว ควรมีแนวทางการ ประเมินผลที่เหมาะสมและเป็นระบบด้วย โดยในการประเมินผลการดำเนินงานเป็นเรื่องที่จำต้อง ปฏิบัติในองค์กรแข่งขันทางการค้าในประเทศชั้นนำเกือบทุกประเทศ และจากแนวปฏิบัติที่ดีระหว่าง ประเทศ (International Best Practice) ล้วนแล้วแต่เห็นความสำคัญของการประเมินผลการ ดำเนินงาน ซึ่งโดยปกติการประเมินผลการดำเนินงานแบ่งออกเป็นประเมินภายในหน่วยงานเอง และการให้บุคคลภายนอกมาประเมิน

ในปัจจุบันการประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการและสำนักงานได้มีการ ประเมินในเรื่องต่าง ๆ โดยแสดงให้เห็นในรายงานผลการดำเนินงานรายปี โดยการประเมิน ภายในมีการใช้ตัวชี้วัดที่มาตรฐานและน่าเชื่อถือ เช่น แผนการตรวจสอบความเสี่ยงได้ใช้หลักเกณฑ์

<sup>127</sup> Jenny, Frederic, The Institutional Design of Competition Authorities: Debates and Trends (January 1, 2016). [Online] Available from SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2894893> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2894893>

กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการตรวจสอบภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2561 มีการจัดทำการประกันคุณภาพโดยใช้แนวทางปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานตรวจสอบภายในตามมาตรฐานสากลการปฏิบัติงานวิชาชีพตรวจสอบภายใน (International Standards for the Professional of Internal Auditing) และแนวทางของกรมบัญชีกลางมาเป็นหลักการในการประเมินด้วย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าสำนักงานได้พัฒนาแนวทางการประเมินการทำงานตนเองที่มีมาตรฐานมากยิ่งขึ้นมาใช้ ซึ่งผู้วิจัยสนับสนุนว่าการประเมินตนเองภายในในรูปแบบนี้ควรมีความต่อเนื่องเพื่อการันตีหลักการรับผิดชอบ (Accountability) และหลักความโปร่งใสในการดำเนินงานที่สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับ ซึ่งรายงานการดำเนินงานประจำปีของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เมื่อเปรียบเทียบกับรายงานการดำเนินงานขององค์กรแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสิงคโปร์ ถือว่ามีโครงสร้างและเนื้อหาที่เทียบเคียงกับมาตรฐานสากลได้ โดยมีการแบ่งรายละเอียดการดำเนินงานออกเป็นงานด้านต่าง ๆ และมีการประเมินผลตนเองในเรื่องอุปสรรคและความท้าทายที่มีอยู่ เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาในอนาคต

ส่วนที่แตกต่างเพียงเล็กน้อยระหว่างรายงานผลการดำเนินงานขององค์กรแข่งขันทางการค้าในประเทศไทยและต่างประเทศ คือ ในส่วนรายงานด้านการเงินและงบประมาณของสำนักงานเป็นลักษณะการดำเนินงานภายในที่ไม่ได้มีหน่วยงานภายนอกเข้ามาตรวจสอบทางบัญชีหรือให้คำปรึกษาเช่นองค์กรแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศ ดังนั้นหากไม่ได้ก่อให้เกิดภาวะทางการเงินเกินสมควร การมีหน่วยงานภายนอกที่เป็นกลางเข้ามาช่วยตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานก็จะช่วยสร้างความเชื่อมั่น ความน่าเชื่อถือและความมั่นใจในผลการดำเนินงานของสำนักงานและคณะกรรมการได้มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้การประเมินผลกระทบที่ดีจากการดำเนินงานของสำนักงานและคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (Impact) ที่มีต่อตลาด ต่อการรับรู้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของผู้บริโภค ต่อการสร้างความตระหนักรู้และวัฒนธรรมการแข่งขันของประเทศไทย หรือแนวโน้มการปฏิบัติตามกฎหมายแข่งขันทางการค้าของผู้ประกอบการอาจไม่ใช่เรื่องง่ายสำหรับการประเมินและอาจจะต้องใช้การสำรวจและเก็บข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลอย่างลึกซึ้งซึ่งอาจจะเป็นปัญหาในการดำเนินการประเมินเมื่อพิจารณาจากปัญหาทรัพยากรบุคคลที่มีจำนวนจำกัดของสำนักงานอยู่แล้ว การประเมินเหล่านี้จะยิ่งสร้างภาระที่หนักขึ้นให้กับบุคลากรที่มีอยู่ ดังนั้น หากสำนักงานมีงบประมาณในการดำเนินการจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญภายนอกมาดำเนินการประเมินในเรื่องเหล่านี้จะช่วยให้สำนักงานมีระบบการประเมินที่น่าเชื่อถือ และเป็นตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ดีของสำนักงานได้

## 6.2.9 ข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการและการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าภายใต้สถานการณ์ภาวะการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19

ข้อเสนอแนะในส่วนนี้มีพื้นฐานมาจากแนวทางปฏิบัติที่ดีขององค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ในการให้ข้อเสนอแนะแก่ดำเนินงานขององค์กรบังคับใช้กฎหมายในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์แนวทางปฏิบัติดังกล่าว และแนวทางการดำเนินงานขององค์กรแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นข้อเสนอแนะที่เหมาะสมในการบริหารการดำเนินงานขององค์กรแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย ดังนี้

ข้อเสนอแนะที่สำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าจะแบ่งออกเป็น 2 ด้านหลัก คือ ด้านการส่งเสริมและการเผยแพร่การแข่งขันทางการค้า (Advocacy) และด้านการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

### 6.2.9.1 ข้อเสนอแนะที่สำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าในเรื่องการส่งเสริมและการเผยแพร่การแข่งขันทางการค้า (Advocacy)

องค์กรแข่งขันทางการค้าควรให้ความสำคัญกับหน้าที่ในการให้คำปรึกษา รัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เกี่ยวกับการออกมาตรการในการช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประกอบการจากวิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา 17(11) และ (12) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่อาจส่งผลกระทบต่อการแข่งขัน ลด จำกัด หรือทำลายการแข่งขันได้ โดยมุ่งเน้นให้คำปรึกษาแก่มาตรการหรือนโยบายของรัฐบาลต่ออุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 เป็นอย่างมาก เช่น ธุรกิจบริการสุขภาพ ธุรกิจสายการบิน ธุรกิจท่องเที่ยว ซึ่งการให้คำแนะนำแก่คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรมีการสื่อสารอย่างตรงไปตรงมาตามหลักการและเหตุผลทางกฎหมายและเศรษฐศาสตร์ เพื่อป้องกันไม่ให้มาตรการช่วยเหลือฟื้นฟูเหล่านี้ส่งผลกระทบในแง่ลบต่อระบบการแข่งขันในตลาดในอนาคตได้ แต่อย่างไรก็ตามก็ควรตระหนักถึงความจำเป็นในการช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมเหล่านี้ด้วย มิฉะนั้นก็จะทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ และต้องออกไปจากตลาด ลดจำนวนผู้แข่งขันในตลาด ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างตลาดธุรกิจนั้น ๆ ในระยะยาวเช่นกัน ดังนั้นคณะกรรมการกาแข่งขันทางการค้าควรให้คำแนะนำกับคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด และทันเวลาพอที่จะช่วยทบทวนก่อนมีการออกมาตรการและนโยบายดังกล่าวสู่สาธารณชน ให้มาตรการและนโยบายเหล่านี้มีผลกระทบในแง่ลบต่อการแข่งขันในตลาดให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ หากมีมาตรการอื่นใดที่บรรลุเป้าหมายได้เช่นกัน โดยไม่ต้องมีการลดหรือบิดเบือนการแข่งขัน ให้นำเสนอให้คณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐพิจารณามาตรการทางเลือกนั้น ๆ ก่อน และควรให้คำแนะนำว่าการออกมาตรการแทรกแซงทางเศรษฐกิจมาใช้เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการบางกลุ่ม ยังต้องคำนึงถึงหลักการของกฎหมายการ

แข่งขันทางการค้าที่ดีเพื่อให้มั่นใจได้ว่าอุตสาหกรรมและตลาดยังคงมีการแข่งขันอยู่หลังจากที่วิกฤตการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19 สิ้นสุดลงอีกด้วย

สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าควรให้คำแนะนำและออกแนวทางในลักษณะ Guidelines เพื่อชี้แจงให้ผู้ประกอบธุรกิจทราบว่าพฤติการณ์ใดสามารถกระทำได้และไม่สามารถกระทำได้เพราะเข้าข่ายฝ่าฝืนกฎหมายการแข่งขันทางการค้า และเผยแพร่ต่อสาธารณชนเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นถึงแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายในช่วงวิกฤตการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส Covid-19

### 6.2.9.2 ข้อเสนอแนะที่สำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าในเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement)

การร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลและภาคเอกชนในการแก้ปัญหาวิกฤตการขาดแคลนสินค้าและการจัดจำหน่ายสินค้าที่จำเป็นให้ทั่วถึง ในราคาที่ไม่สูงเกินไปซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชน อาจทำให้ต้องมีการร่วมมือกันระหว่างผู้ประกอบการในด้านต่าง ๆ เฉพาะในช่วงเวลาวิกฤติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการผลิต การจัดจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่จำเป็น หรือการร่วมตัวกันเพื่อซื้อสินค้าเพื่อให้ได้ราคาที่ดีกว่าปกติ ซึ่งในต่างประเทศ หากมีการร่วมมือกันในลักษณะที่จำเป็น มีกำหนดเวลาชัดเจนไม่ได้กระทำไปตลอด และไม่ได้เป็นการทำลายการแข่งขันโดยสิ้นเชิง องค์กรแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศมีแนวโน้มที่จะไม่ได้ทำการสืบสวนสอบสวนและดำเนินการบังคับใช้กฎหมายกับการร่วมมือกันในภาวะวิกฤตนี้ ทั้งในสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสิงคโปร์ องค์กรแข่งขันทางการค้าก็ได้มีการเผยแพร่แนวทางในการบังคับใช้กฎหมายในภาวะวิกฤตเผยแพร่ต่อสาธารณชนเพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและไม่ต้องกังวลว่าจะมีความผิดเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายในภายหลัง ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะมีการอธิบายหลักการ แนวทางความร่วมมือที่เข้าข่ายว่าจะเป็นการข้อยกเว้นของกฎหมายในเรื่องการร่วมมือกันลดหรือจำกัดการแข่งขัน หรือถือว่าเป็นความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ต่อการแข่งขัน (pro-competitive collusion/cartel) แล้วแต่กรณี ซึ่งการที่มีการออกประกาศเผยแพร่แนวทางในการบังคับใช้กฎหมายในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ถือว่าเป็นเรื่องที่ดี เพราะจะทำให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการของผู้ประกอบธุรกิจ และเป็นการช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดในการดำเนินธุรกิจภาวะวิกฤต และส่งผลเป็นการช่วยส่งเสริมฟื้นฟูให้ตลาดกลับมาที่มีการแข่งขันอีกครั้งภายหลังภาวะวิกฤตได้ และยังคงผลดีต่อผู้บริโภคในการเข้าถึงสินค้าและบริการที่จำเป็นอีกด้วย โดยในอดีตที่ผ่านมาองค์กรแข่งขันทางการค้าก็เคยมีแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่เกิดภาวะวิกฤต เช่น ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำในช่วงสงครามโลก ซึ่งผู้ประกอบการจำเป็นต้องร่วมมือกันเพื่อจำกัดการแข่งขันเพื่อความอยู่รอดและเป็นสิ่งจำเป็นต่อระบบเศรษฐกิจในช่วงเวลาวิกฤตและการฟื้นฟูเศรษฐกิจ (Depression Cartel) ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับการมีแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายในกรณีพิเศษมาใช้กับวิกฤตการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

ดังนั้นองค์กรแข่งขันทางการค้าของไทยควรให้คำแนะนำกับผู้ประกอบธุรกิจในเรื่องการร่วมมือระหว่างคู่แข่งที่สามารถทำได้โดยไม่ผิดกฎหมายการแข่งขันทางการค้าในภาวะวิกฤต (Crisis cartels) เพราะจะเป็นช่องทางที่ช่วยให้เหลือผู้ประกอบการและเป็นประโยชน์กับผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร่วมมือในการพัฒนาวัคซีนหรือยารักษาโรคที่จำเป็น หรือการผลิตหรือจัดจำหน่ายสินค้าที่จำเป็น เช่น หน้ากากอนามัย เจลแอลกอฮอล์ต่าง ๆ เป็นต้น โดยสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าควรมีการเปิดช่องทางพิเศษทางออนไลน์ที่สามารถให้คำแนะนำในเรื่องดังกล่าวอย่างรวดเร็วแก่ผู้ประกอบการได้ และควรมีการออกประกาศแนวทางการบังคับใช้กฎหมายในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ให้มีการวางหลักการที่เป็นแนวทางในการประเมินพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจในการร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการได้ และเผยแพร่ต่อสาธารณชนโดยหลักการดังกล่าว ต้องอยู่ภายใต้หลักการที่ว่าเป็นความร่วมมือภายในระยะเวลาอันจำกัด ไม่ใช่การร่วมมือตลอดไป และไม่เป็นการร่วมมือที่เข้าข่าย Hardcore Cartel เช่น การฮั้วราคา การฮั้วแบ่งตลาด การฮั้วกำหนดปริมาณสินค้าในตลาด

สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าควรมีกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดหากมีการขึ้นราคาสินค้าหรือบริการอย่างไม่เป็นธรรมและรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการที่มีสถานะเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด หรือการฮั้วกันกำหนดขึ้นราคาสินค้าจำเป็นเพื่อทำกำไรในช่วงภาวะวิกฤตของผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งถือว่ามีคามผิดตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้าเช่นกัน นอกเหนือจากพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อลดปัญหาการขึ้นราคาสินค้าหรือบริการสูง เพื่อทำกำไรในภาวะวิกฤตและส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค (Price gouging)

คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าควรพิจารณาอย่างใกล้ชิดในเรื่องการรวมธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมธุรกิจที่เข้าข่าย RESCUE MERGERS ที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบตลาดในระยะยาว

คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าควรทบทวนและวางหลักการแนวทางการบังคับใช้หรือไม่บังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในภาวะวิกฤตให้มีความสอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ดีระหว่างประเทศ และแนวทางขององค์กรแข่งขันทางการค้าที่ชั้นนำที่ประสบความสำเร็จการบังคับใช้กฎหมายที่ยาวนานด้วย