

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม เปิดโอกาสให้เอกชนทุกคนที่เป็นผู้ประกอบการสามารถผลิตและจำหน่ายสินค้าและบริการได้อย่างเสรี โดยให้กลไกของตลาดและราคาเป็นเครื่องกำหนดปริมาณการผลิตและการกระจายผลผลิตในสังคม ปัจจัยที่จะทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบนี้อยู่ได้และสามารถสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง จะต้องมีการแข่งขันอย่างแท้จริงในตลาดสินค้าและบริการจะทำให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (economic efficiency) มีการจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างถูกต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยผลิตสินค้าและบริการด้วยปัจจัยที่มีประสิทธิภาพสูงต้นทุนต่ำและเพื่อให้ได้ผลผลิตที่มีประสิทธิภาพสูง เป็นที่ต้องการของตลาดและราคาต่ำด้วย รวมทั้งมีการพัฒนาคุณภาพสินค้าและบริการ มีการค้นคว้าวิจัยให้เกิดผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ สนองความต้องการของสังคมได้ และผู้บริโภคได้รับประโยชน์มีอิสระในการเลือกซื้อสินค้าและบริการที่มีราคาถูกลงและมีคุณภาพ สภาพของตลาดที่มีการแข่งขันจะไม่เกิดสภาวะการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจ ทุกคนในสังคมมีโอกาสเข้าสู่ตลาดเพื่อประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยปราศจากกลุ่มของผู้มีอิทธิพลในการกำหนดราคาหรือปริมาณสินค้าและบริการในตลาด แต่ในสภาพที่เป็นจริงตลาดสินค้าและบริการในประเทศไทยที่ผ่านมา มีการกระจุกตัวสูง¹ มีการกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาด มีการจำกัดและการบิดเบือนการแข่งขัน มีการใช้อำนาจตลาดโดยมิชอบ มีการรวมตัวกันของบรรดาผู้ประกอบการเพื่อยุติการแข่งขันในระหว่างกัน และการแสวงหาอำนาจตลาดโดยมิชอบ เป็นต้น ทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน ไม่เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันในตลาดโลก ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงเพื่อจัดระบบตลาดให้มีการแข่งขันเพื่อส่งเสริมและธำรงไว้ซึ่งการแข่งขันโดยออกกฎหมายการแข่งขันทางการค้า

¹ สำหรับรายละเอียดผู้สนใจอาจศึกษาได้จาก บังอร ทับทิมทอง, "Concentration ของอุตสาหกรรมในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), น. 108 – 110.

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าฉบับแรกของไทย คือ พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้า และป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายที่พัฒนามาจากพระราชบัญญัติป้องกันการ ค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 โดยได้มีการเพิ่มมาตรการป้องกันการผูกขาดบรรจุไว้ในกฎหมาย เพื่อส่งเสริมและธำรงไว้ซึ่งการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ นับตั้งแต่มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว รัฐบาลได้ใช้แต่มาตรการว่าด้วยการควบคุมราคามาโดยตลอดในการควบคุมราคาและปริมาณ ของสินค้าในตลาดเป็นการแทรกแซงตลาดโดยตรง เมื่อเห็นว่าราคาสินค้ามีการขยับสูงขึ้น หรือ เมื่อจะมีการเปลี่ยนแปลงด้านราคาในตลาด การใช้มาตรการในการกำหนดราคาของรัฐ อาจ กล่าวได้ว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุและยากต่อการที่จะประสบความสำเร็จ เนื่องจากข้อมูล เกี่ยวกับต้นทุนการผลิตที่ใช้ในการกำหนดราคาสินค้ามีความเป็นจริงหรือไม่ และเป็นที่ยอมรับ กันว่าบรรดาผู้ประกอบการที่อยู่ในตลาดนั้นเป็นผู้ที่มีอำนาจในการควบคุมตลาดอยู่และมีพลัง การต่อรองทางเศรษฐกิจมาก และมีวิธีการอันแยบยลในการที่จะขึ้นราคาสินค้า ไม่ว่าจะเป็นวิธี การที่ทำให้สินค้าขาดแคลนก่อนและเมื่อต่อรองด้านราคาเป็นผลสำเร็จแล้ว จะปรากฏว่ามีสินค้า ในตลาดมากมาย เป็นต้น และราคาของสินค้าที่อยู่ในตลาดโดยทั่วไปหาได้เป็นราคาที่สมเหตุ สมผลของตลาดแต่อย่างใด หากแต่เป็นราคาที่เกิดจากการตกลงร่วมกันไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดย อ้อมของเหล่าบรรดาผู้ประกอบการมากมาย แต่จริง ๆ แล้วไม่มีการแข่งขันกันอย่างแท้จริงแต่ อย่างใด การไม่แข่งขันกันในระบบเศรษฐกิจนั้นเป็นเรื่องที่พบได้โดยทั่วไปผู้ประกอบการเหล่านี้ เป็นผู้มีอำนาจตลาดอย่างแท้จริง สามารถใช้อำนาจตลาดที่มีอยู่ต่อรองกับอำนาจรัฐได้และ สามารถกำหนดทิศทางของตลาดได้ มีการแสวงหากำไรส่วนเกินตลอดเวลา ในบางกลุ่มอุตสาหกรรมที่รัฐให้การส่งเสริมและคุ้มครอง ผลปรากฏว่าไม่มีการพัฒนาปรับปรุงการผลิตแต่อย่างใด ทำให้ไม่สามารถลดต้นทุนการผลิตลง และไม่ได้พัฒนาคุณภาพของสินค้าด้วย ทำให้ผู้บริโภค ต้องซื้อสินค้าในราคาแพงและคุณภาพไม่ดีพอ สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นได้ชัดว่าการเข้าควบคุม ด้านราคาของสินค้าเพียงด้านเดียวในขณะที่ตลาดไม่มีการแข่งขัน หรือตลาดสินค้านั้นถูกควบคุม โดยผู้ที่มีอำนาจตลาดโดยสิ้นเชิง ย่อมเป็นการยากต่อการบรรลุผลให้การคุ้มครองต่อผู้บริโภค ราคาที่รัฐกำหนดให้อาจไม่ใช่ราคาตลาดอย่างแท้จริง การที่รัฐยังคงใช้มาตรการในการควบคุม ราคาโดยที่ไม่มุ่งเน้นแก้ไขที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจให้มีการแข่งขันทางการผลิตการค้ากัน อย่างแท้จริง รัฐก็ยังคงต้องใช้การแก้ไขด้านราคาและปริมาณของสินค้าในตลาดอยู่ร่ำไป และ คงต้องเผชิญกับแรงกดดันของบรรดาผู้ประกอบการที่มีการรวมตัวกันในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่

ทรงอิทธิพลทางเศรษฐกิจให้กระทำตามที่เขาเหล่านั้นต้องการ²

ต่อมาในสมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ได้มีความริเริ่มที่จะส่งเสริมให้มีการแข่งขันทางการค้าในตลาดให้มากขึ้น โดยมีการเปิดเสรีในหลายอุตสาหกรรมให้แก่ผู้ผลิตรายใหม่ เช่น อุตสาหกรรมรถยนต์ อุตสาหกรรมปิโตรเลียม และอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ เป็นต้น โดยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายและกฎระเบียบหลายฉบับ แต่อย่างไรก็ตามการผลักดันของภาครัฐเพื่อสนับสนุนการแข่งขันในตลาดนั้นเป็นไปอย่างเชื่องช้าและไม่ครอบคลุมรอบด้าน ซึ่งจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศและแรงผลักดันจากต่างประเทศส่งผลให้รัฐบาลจำต้องมีการเร่งรัดส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าอย่างรอบด้านและมีผลมากขึ้น การแสดงออกทางรูปธรรมก็คือการออกพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542³ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2542 เพื่อส่งเสริมการประกอบธุรกิจให้เป็นไปอย่างเสรีและป้องกันมิให้เกิดการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ⁴ โดยได้เปลี่ยนหลักการในการควบคุมการผูกขาดในตลาดสินค้าและบริการต่างไปจากพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสภาพตลาดสินค้าและบริการในประเทศ กล่าวคือ ต้องยอมรับกันว่าสภาพตลาดสินค้าและบริการส่วนใหญ่ของประเทศจัดอยู่ในรูปของตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดและตลาดที่มีผู้ประกอบการน้อยราย ทั้งนี้เพราะข้อจำกัดทางตลาดที่มีขนาดเล็ก ในขณะที่เดียวกันในด้านการผลิตในอุตสาหกรรมหลายแขนงเพื่อสนองต่อความต้องการของตลาดนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงการประหยัดต่อขนาด (economies of scale) เป็นอย่างมากเพื่อลดต้นทุนการผลิต สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมหลีกเลี่ยงปัญหาการผูกขาดเป็นไปได้อย่างยาก ดังนั้น แนวทางการควบคุมการผูกขาดจึงควรจะเป็นการควบคุมไม่ให้ผู้ที่มีอำนาจผูกขาด

² สุธีร์ ศุภนิตย์, "กฎหมายป้องกันการผูกขาด," ใน รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตร์จารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์, รวบรวมและจัดพิมพ์โดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541) น. 72 – 73.

³ ชรินทร์ มีโคติ, "พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542," ชีพจรเศรษฐกิจ 7 (กรกฎาคม – สิงหาคม 2542) : 34 – 35.

⁴ การค้าภายใน, กรม. "สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด," เอกสารประกอบการอภิปราย เรื่องการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจตามแนวทางกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ และกฎหมายการแข่งขันทางการค้า ที่ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ 21 เมษายน 2542, (อัดสำเนา)

หรือมีอำนาจตลาด(market power)ใช้อำนาจที่มีอยู่ไปในทางที่มีชอบ อันก่อให้เกิดความเสียหายในตลาดสินค้าและบริการได้⁵ โดยมีหลักการที่ว่ากรณีที่ผู้ใดมีอำนาจผูกขาดหรือมีอำนาจเหนือตลาดที่สามารถควบคุมราคาและปริมาณสินค้าในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่งนั้นจะไม่ใช่ความผิดทางกฎหมาย แต่จะมีความผิดเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อได้มีการใช้อำนาจดังกล่าวไปในทางที่มีชอบก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นเท่านั้น⁶

เนื่องจากพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ควบคุมพฤติกรรมของผู้มีอำนาจเหนือตลาด กฎหมายฉบับนี้มีผลครอบคลุมประเภทและลักษณะการดำเนินการทางธุรกิจอย่างกว้างขวาง ย่อมจะมีผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนอย่างยิ่ง แต่ทั้งนี้ข้อกฎหมายดังกล่าวขึ้นอยู่กับการตีความตีความกฎหมาย และประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายของผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย ดังนั้นภารกิจอันสำคัญจึงตกอยู่กับคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าซึ่งจะเป็นผู้ตัดสินว่าผู้ประกอบการรายใดเข้าข่ายหรือไม่ โดยอาศัยการตีความอย่างรอบคอบและชัดเจน

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพตลาดและการครอบครองส่วนแบ่งตลาดของผู้ประกอบการรายใหญ่ในบางอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาผลที่เกิดขึ้นจากการใช้มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 เพื่อให้ตลาดในประเทศไทยมีการแข่งขันโดยการแข่งขันควบคุมโครงสร้างเศรษฐกิจ
3. เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เพื่อให้ตลาดในประเทศไทยมีการแข่งขันโดยควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจแทนการควบคุมโครงสร้าง

⁵ สุธีร์ ศุภนิตย์, "กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าและกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ : มุมมองด้านผู้บริโภค," วารสารกฎหมาย 19 (พฤษภาคม 2542) : 73.

⁶ เรื่องเดียวกัน, น. 74.

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐศาสตร์กับกฎหมาย โดยศึกษาจากกฎหมายการแข่งขันทางการค้า ซึ่งประกอบด้วย พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ในหมวดที่ว่าด้วยการป้องกันการผูกขาด กับสภาพตลาดและการครอบครองส่วนแบ่งตลาดของผู้ประกอบการรายใหญ่ในบางอุตสาหกรรมในประเทศไทย

1.4 วิธีการวิจัย

ดำเนินการวิจัยจะใช้วิธีค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิในรูปแบบวิจัยเอกสาร (documentary research) ซึ่งทำการวิจัยเอกสารต่าง ๆ เช่น ตำราทางวิชาการ วารสาร บทความ รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ และเอกสารอื่น ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพตลาดและการครอบครองส่วนแบ่งตลาดของผู้ประกอบการรายใหญ่ในบางอุตสาหกรรมในประเทศไทย และกฎหมายการแข่งขันทางการค้า ประกอบด้วยพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

ส่วนการศึกษาและวิธีการเขียนจะใช้วิธีพรรณนาและวิเคราะห์ (descriptive and analytical method) โดยจะทำการวิเคราะห์ วิจัย โดยอาศัยหลักเกณฑ์จากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และหลักกฎหมาย โดยจะนำมารวบรวมให้เป็นระบบเพื่อจะทำการศึกษาให้เกิดความเข้าใจและประมวลเป็นแนวทางในการนำเสนอข้อเสนอแนะต่อไป

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงระบบกฎหมายการแข่งขันทางการค้า
2. ทำให้ทราบถึงสภาพการแข่งขันในตลาดของบางอุตสาหกรรมในประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงข้อจำกัดที่ตลาดในประเทศไทยยังคงมีผู้มีอำนาจเหนือตลาด
4. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าในประเทศไทย ผลที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522

เพื่อควบคุมโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และความเป็นไปได้จากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการ
แข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เพื่อควบคุมพฤติกรรมของผู้มีอำนาจเหนือตลาด

5. ทำให้เกิดแนวความคิดต่อการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการแข่งขันทางการ
ค้าเพื่อรองรับไว้ซึ่งการแข่งขันให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป