

รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

โครงการปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ (The Study on Thailand's Competition Policy)

เสนอ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
(Office of the National Economic and Social Development Board)

โดย

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
(Thailand Development Research Institute Foundation)

มีนาคม 2549

คำนำ

โครงการปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาภาวะเปรียบเทียบและอุปสรรคต่อการแข่งขันทางการค้าของไทย และภาวะการแข่งขันในภาคการผลิตและบริการ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่จะช่วยส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันเพิ่มมากขึ้นในตลาดสินค้าและบริการ ซึ่งในการดำเนินการโครงการนี้ สำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มอบหมายให้มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เป็นที่ปรึกษา โดยศึกษา นโยบายการแข่งขันของไทย และวิเคราะห์กรณีศึกษา 6 กรณีเพื่อเป็นตัวอย่างสะท้อนปัญหาและอุปสรรคที่เป็นการจำกัดการแข่งขันที่มีอยู่ในตลาด และนำเสนอข้อเสนอแนะต่อไป

การจัดทำรายงานในโครงการนี้แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนการศึกษา นโยบายการแข่งขันของไทย โดยมีการทบทวนแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมในเบื้องต้น และวิเคราะห์ถึงนโยบายอื่นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการแข่งขันทางการค้าประกอบกัน เช่น นโยบายด้านภาษี นโยบายด้านการลงทุน นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และส่วนที่สอง เป็นการศึกษาในระดับจุลภาคเพื่อสะท้อนปัญหาของนโยบายการแข่งขันทางการค้า โดยใช้กรณีตัวอย่าง 6 กรณีซึ่งอยู่ในภาคการเกษตร การผลิต และบริการ ได้แก่ อุตสาหกรรมอาหารสัตว์ อุตสาหกรรมนมพร้อมดื่ม ธุรกิจแฟรนไชส์ การแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ยา และอุตสาหกรรมเหล็ก ทั้งนี้ การวิเคราะห์จะพิจารณาจากปัจจัยเชิงโครงสร้าง พฤติกรรมทางธุรกิจ และผลจากการดำเนินการ และชี้ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไขเพื่อสนับสนุนการแข่งขันทางการค้าของไทย

คณะผู้จัดทำหวังว่ารายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าของไทย รวมไปถึงผู้ที่สนใจไม่มากนักน้อย

คณะผู้จัดทำ

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 ขอบเขตการศึกษา	1-1
1.1 หลักการและเหตุผล	1-1
1.2 วัตถุประสงค์	1-2
1.3 ขอบเขตการศึกษา	1-3
1.4 วิธีการศึกษา	1-6
1.5 แผนการดำเนินงาน.....	1-8
บทที่ 2 แนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม.....	2-1
2.1 แนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์	2-1
2.2 งานวิจัยเชิงประจักษ์	2-3
2.3 การศึกษาวิจัยเชิงเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม	2-7
บทที่ 3 นโยบายการแข่งขันของไทย.....	3-1
3.1 นโยบายภาษีศุลกากร	3-3
3.2 นโยบายการลงทุนของไทย	3-8
3.3 นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	3-18
3.4 นโยบายการแข่งขันทางการค้า.....	3-21
บทที่ 4 อุตสาหกรรมอาหารสัตว์.....	4-1
4.1 บทนำ.....	4-1
4.2 ปัจจัยเชิงโครงสร้างอุตสาหกรรมอาหารสัตว์	4-2
4.3 พฤติกรรมการแข่งขัน.....	4-10
4.4 ผลกระทบที่เกิดจากพฤติกรรมการแข่งขัน.....	4-16
4.5 สรุปและข้อเสนอแนะ.....	4-24
บทที่ 5 อุตสาหกรรมนมพร้อมดื่ม	5-1
5.1 บทนำ.....	5-1
5.2 นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมโคนมในประเทศไทย.....	5-1
5.3 โครงสร้างอุตสาหกรรมโคนมและอุตสาหกรรมนมพร้อมดื่ม	5-4
5.4 อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด.....	5-7
5.5 พฤติกรรมในการแข่งขันในตลาด.....	5-10
5.6 ผลกระทบของการจัดสรรโควตานมต่อสภาวะการแข่งขันในตลาด.....	5-18
5.7 ข้อเสนอแนะ.....	5-21
บทที่ 6 ธุรกิจแฟรนไชส์.....	6-1
6.1 บทนำ.....	6-1
6.2 ปัจจัยเชิงโครงสร้างของธุรกิจแฟรนไชส์	6-3
6.3 พฤติกรรมทางธุรกิจ	6-16
6.4 ผลกระทบของพฤติกรรมที่ไม่เป็นธรรม.....	6-20
6.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	6-23

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 7 การแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ.....	7-1
7.1 ภาพรวม.....	7-1
7.2 ปัจจัยเชิงโครงสร้างตลาด	7-5
7.3 พฤติกรรมทางธุรกิจและกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน.....	7-16
7.4 ผลกระทบจากอุปสรรคในการแข่งขัน.....	7-36
7.5 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย	7-38
บทที่ 8 ยา	8-1
8.1 บทนำ.....	8-1
8.2 โครงสร้างอุตสาหกรรมยาแผนปัจจุบันในประเทศไทย	8-1
8.3 การแข่งขันในตลาดยาแผนปัจจุบันไทย.....	8-7
8.4 สรุป.....	8-27
บทที่ 9 อุตสาหกรรมเหล็ก	9-1
9.1 บทนำ.....	9-1
9.2 ปัจจัยเชิงโครงสร้างของอุตสาหกรรมเหล็ก	9-2
9.3 พฤติกรรมทางธุรกิจ	9-8
9.4 อุปสรรคในการจำกัดการแข่งขัน.....	9-10
9.5 ข้อเสนอแนะ.....	9-17
บรรณานุกรม.....	บ-1
ภาคผนวกที่ 1	ผ1-1
ภาคผนวกที่ 2	ผ2-1
ภาคผนวกที่ 3	ผ3-1

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1.1	แผนการดำเนินงาน.....	1-8
ตารางที่ 3.1	สรุปสาระสำคัญของความตกลงการค้าเสรีของไทย.....	3-4
ตารางที่ 3.2	อัตราภาษี MFN ตามมูลค่า.....	3-6
ตารางที่ 3.3	ค่า EFFECTIVE RATE OF PROTECTION ในภาคการผลิต.....	3-7
ตารางที่ 3.4	โครงการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่ยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุน.....	3-14
ตารางที่ 3.5	สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรสำหรับการลงทุนในเขตอุตสาหกรรม.....	3-15
ตารางที่ 3.6	ลักษณะของพฤติกรรมต้องห้ามในกฎหมายต่างประเทศ.....	3-31
ตารางที่ 3.7 (ก)	พฤติกรรมที่จัดเป็น ABUSE OF DOMINANCE ในกฎหมายการแข่งขันทางการค้า ในต่างประเทศ.....	3-32
ตารางที่ 3.7(ข)	พฤติกรรมที่จัดเป็น COLLUSIVE PRACTICE ในกฎหมายการแข่งขันทางการค้า ในต่างประเทศ.....	3-34
ตารางที่ 3.7 (ค)	พฤติกรรมที่อาจจัดเป็น UNFAIR TRADE PRACTICE.....	3-37
ตารางที่ 3.8	บทลงโทษสำหรับการตกลงร่วมกันที่มีผลกระทบรุนแรง.....	3-42
ตารางที่ 3.9	เรื่องร้องเรียนที่ยุติแล้ว.....	3-45
ตารางที่ 3.10	เรื่องร้องเรียนที่เสนอคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า.....	3-45
ตารางที่ 3.11	เรื่องร้องเรียนที่รอเสนอคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า.....	3-47
ตารางที่ 3.12	เรื่องร้องเรียนที่อยู่ระหว่างดำเนินการ.....	3-47
ตารางที่ 4.1	เปรียบเทียบต้นทุนการผลิตไข่ไก่ต่อฟอง.....	4-17
ตารางที่ 4.2	ค่าความแปรปรวน (VARIANCE) และค่าสัมประสิทธิ์ความแปรปรวนของราคาขายปลีก ไข่ไก่และราคาขายส่งไข่ไก่ ปี พ.ศ. 2542-2548.....	4-23
ตารางที่ 5.1	โครงสร้างขนาดของฟาร์มโคนม (ผู้ผลิตน้ำนมดิบ) ในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2548.....	5-4
ตารางที่ 5.2	ปริมาณรับซื้อน้ำนมดิบในปี พ.ศ. 2548.....	5-6
ตารางที่ 5.3	ตารางสรุปการจัดสรรโควตานำเข้านมผงขาดมันเนยในช่วงปี พ.ศ. 2544-2548.....	5-9
ตารางที่ 5.4	การเปิดเสรีการนำเข้านมผงขาดมันเนยของประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2548-2568 ...	5-14
ตารางที่ 5.5	การจัดสรรโควตาการนำเข้านมผงให้กับผู้ประกอบการแปรรูปนมต่างๆ.....	5-15
ตารางที่ 6.1	ตัวอย่างแฟรนไชส์แต่ละประเภทธุรกิจ.....	6-4
ตารางที่ 6.2	ส่วนแบ่งตลาดและอัตราการกระจุกตัว 3 อันดับแรกของแต่ละประเภทธุรกิจ.....	6-5
ตารางที่ 6.3	ตัวอย่างวงเงินลงทุนในการดำเนินธุรกิจแฟรนไชส์.....	6-9
ตารางที่ 6.4	หน่วยงานที่ผู้เสียหายติดต่อเพื่อขอความช่วยเหลือในการรับเรื่องร้องเรียน.....	6-22

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 7.1	รายจ่ายด้านการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ และงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ปีงบประมาณ 2542-2548 7-1
ตารางที่ 7.2	ตัวอย่างโครงการลงทุนขนาดใหญ่ (MEGA PROJECT) 7-2
ตารางที่ 7.3	มูลค่าขั้นต่ำของโครงการในความตกลงด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ต้องเปิดเสรี ในกรอบการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา 7-4
ตารางที่ 7.4	สถิติผลการตรวจสอบเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542 7-31
ตารางที่ 7.5	แบบ สขร. 1 7-33
ตารางที่ 7.6	ระดับการแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ..... 7-37
ตารางที่ 8.1	มูลค่าการบริโภคยาต่อหัวในประเทศไทย 8-1
ตารางที่ 8.2	จำนวนโรงงานผลิตยาไทย 8-2
ตารางที่ 8.3	ส่วนแบ่งการตลาดของยาแผนปัจจุบันไทยแบ่งตามประเภทของผู้ผลิต 8-4
ตารางที่ 8.4	บริษัทยาที่มีมูลค่าจำหน่ายสูงสุดในประเทศไทย..... 8-4
ตารางที่ 8.5	มูลค่าจำหน่ายยาจำแนกตามกลุ่มการรักษาโรค 10 กลุ่มการรักษาที่มีมูลค่าจำหน่าย สูงสุดในประเทศไทย ปี 2548 8-6
ตารางที่ 8.6	โครงสร้างมูลค่าจำหน่ายยาของโลก ปี 2546 8-12
ตารางที่ 8.7	โครงสร้างรายได้ขององค์การเภสัชกรรมแยกตามลูกค้า 8-23
ตารางที่ 8.8	โครงสร้างของมูลค่าการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ขององค์การเภสัชกรรม 8-23
ตารางที่ 8.9	โครงสร้างมูลค่าจำหน่ายของยาที่ผลิตโดยผู้ผลิตในประเทศ..... 8-26
ตารางที่ 9.1	การบริโภคหลักแยกตามการใช้งาน ปี 2547 9-1
ตารางที่ 9.2	ปริมาณการผลิต การนำเข้า และการส่งออกผลิตภัณฑ์หลัก ปี 2547 9-4
ตารางที่ 9.3	จำนวนผู้ผลิตหลักแต่ละประเภท..... 9-6
ตารางที่ 9.4	รายชื่อผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ต้องเป็นไปตาม มาตรฐาน: เหล็ก 9-8
ตารางที่ 9.5	ตัวอย่างเปรียบเทียบความหนาของเหล็กชุบตัวซี ตาม มอก. 1228-2537 และ JIS G 3350..... 9-11

สารบัญรูป

	หน้า
รูปที่ 3.1	นโยบาย และกฎ ระเบียบของรัฐที่มีผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาด..... 3-2
รูปที่ 3.2	การอนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจจำแนกตามประเภทธุรกิจและประเทศที่เข้ามาลงทุน ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2543 - สิงหาคม 2548..... 3-11
รูปที่ 3.3	การออกหนังสือรับรองการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวจำแนกตามประเภทธุรกิจ ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2543 - สิงหาคม 2548..... 3-12
รูปที่ 3.4	จำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน ปี 2532-2546..... 3-19
รูปที่ 3.5	จำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ปี 2532-2546..... 3-19
รูปที่ 4.1	ส่วนแบ่งตลาดของอุตสาหกรรมอาหารไก่ในประเทศไทย ปี 2548..... 4-3
รูปที่ 4.2	สัดส่วนการผลิตและการนำเข้าวัตถุดิบอาหารสัตว์ของไทย ปี 2545 ถึง ปี 2547..... 4-5
รูปที่ 4.3	รูปแบบการรวมธุรกิจในแนวตั้ง (VERTICAL INTEGRATION) ของบริษัทธุรกิจเกษตร ในประเทศไทย..... 4-7
รูปที่ 4.4	โครงสร้างการนำเข้า-การผลิตพันธุ์ไก่ไข่..... 4-11
รูปที่ 4.5	ความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ ราคาไก่สาวและราคาลูกไก่ ปี 2539-2547..... 4-13
รูปที่ 4.6	ส่วนแบ่งตลาดพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ปี 2548..... 4-14
รูปที่ 4.7	โครงสร้างการประกอบธุรกิจผลิตภัณฑ์ไก่ไข่แบบ VERTICAL INTEGRATION..... 4-15
รูปที่ 4.8	ดัชนีความเคลื่อนไหวของราคาไก่สาว ราคาลูกไก่ ราคาไข่ไก่และปริมาณผลผลิตไข่ไก่ ปี 2539-2548 (ปี 2542 = 100)..... 4-19
รูปที่ 4.9	ส่วนต่างของกำไรของเกษตรกรที่ลดลง (MARGIN SQUEEZE) ในกรณีที่ราคาต้นทุนวัตถุดิบ สูงขึ้นและราคาผลผลิตที่ลดลง..... 4-20
รูปที่ 4.10	จำนวนเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่เป็นการค้า..... 4-21
รูปที่ 4.11	ชนิดของสัตว์ปีกที่พบโรคไข้หวัดนกในประเทศไทย..... 4-22
รูปที่ 4.12	แสดงความเคลื่อนไหวของราคาขายปลีกไข่ไก่และราคาขายส่งไข่ไก่ (รายเดือน) ณ ตลาดกรุงเทพ ปี พ.ศ. 2542-2548..... 4-23
รูปที่ 5.1	อุปทานและอุปสงค์น้ำนมดิบปี พ.ศ. 2548..... 5-5
รูปที่ 5.2	อุปสงค์และอุปทานน้ำนมดิบในตลาด ปี พ.ศ. 2542-2548..... 5-11
รูปที่ 5.3	ปริมาณน้ำนมดิบที่บริษัท เนสท์เลย์ รับซื้อในช่วงปี พ.ศ. 2544-2548..... 5-12
รูปที่ 5.4	การจัดสรรโควตานมผงขาดมันเนยในช่วงปี พ.ศ. 2544 - มิถุนายน 2548..... 5-20
รูปที่ 6.1	จำนวนร้านสาขาแฟรนไชส์ในประเทศไทยในช่วงปี 2537-2548..... 6-3
รูปที่ 6.2	สัดส่วนจำนวนธุรกิจแฟรนไชส์ในประเทศไทยจำแนกตามประเภทธุรกิจในปี 2548..... 6-4
รูปที่ 6.3	สัดส่วนจำนวนร้านค้าแฟรนไชส์ในประเทศไทยจำแนกตามประเภทธุรกิจในปี 2548..... 6-5
รูปที่ 6.4	ส่วนแบ่งตลาดแฟรนไชส์ 3 อันดับแรกในแต่ละธุรกิจ..... 6-7
รูปที่ 6.5	อัตราค่าธรรมเนียมแรกเข้าจำแนกตามประเภทธุรกิจ..... 6-10
รูปที่ 6.6	อัตราค่าตอบแทนผลการดำเนินการจำแนกตามประเภทธุรกิจ..... 6-11

สารบัญรูป (ต่อ)

	หน้า
รูปที่ 7.1	อีสโตแกรมของสัญญาในหมวดก่อสร้าง 7-6
รูปที่ 7.2	อีสโตแกรมของสัญญาในหมวดคอมพิวเตอร์..... 7-9
รูปที่ 7.3	อีสโตแกรมของสัญญาในหมวดการจ้างที่ปรึกษา..... 7-12
รูปที่ 7.4	อีสโตแกรมของสัญญาในหมวดอุปกรณ์และวัสดุสำนักงาน 7-15
รูปที่ 8.1	โครงสร้างอุตสาหกรรมยาไทย ปี พ.ศ. 2546 8-3
รูปที่ 9.1	ภาวะการขยายตัวของอุตสาหกรรมเหล็ก 9-2
รูปที่ 9.2	โครงสร้างอุตสาหกรรมเหล็ก..... 9-3
รูปที่ 9.3	ขั้นตอนและระยะเวลาในการประกาศกำหนดมาตรฐาน..... 9-14
รูปที่ 9.4	ขั้นตอนการกำหนดมาตรฐานตาม พ.ร.บ. ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2535 9-15
รูปที่ 9.5	ขั้นตอนการกำหนดมาตรฐานตาม พ.ร.บ. ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2548 9-16
รูปที่ 9.6	ขั้นตอนการกำหนดมาตรฐาน JIS..... 9-17

บทที่ 1

ขอบเขตการศึกษา

1.1 หลักการและเหตุผล

การเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศในปัจจุบันก่อให้เกิดกระแสการแข่งขันที่ไร้พรมแดน พฤติกรรมจำกัดการแข่งขันโดยผู้ประกอบการขนาดใหญ่ในตลาดของประเทศหนึ่ง ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการในประเทศนั้นๆ เท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการในประเทศอื่นๆ ด้วย เช่น International Cartel หรือ Transnational Merger ดังนั้น ในเวทีการค้าระหว่างประเทศ ทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคีจึงมีนโยบายสนับสนุนการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม ทั้งในลักษณะของการส่งเสริมผลักดันการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า และการเสริมสร้างความร่วมมือทางการค้าระหว่างประเทศที่เป็นธรรม

สำหรับประเทศไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิด และเป็นสมาชิกความร่วมมือระหว่างประเทศหลายองค์กร เช่น องค์กรการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) และ International Competition Network (ICN) ดังนั้น จึงจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมให้สอดคล้องกับพันธสัญญาระหว่างประเทศต่างๆ

ประเทศไทยได้เริ่มมีการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าที่เรียกว่า พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า เมื่อปี พ.ศ. 2542 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจ อันจะนำไปสู่การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจ เนื่องจากบรรยากาศการแข่งขันที่เป็นธรรม จะช่วยส่งเสริมให้ผู้ประกอบการเอกชนดำเนินธุรกิจของตนอย่างมีธรรมภิบาล และเป็นแรงจูงใจให้ธุรกิจต้องการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพของตนอยู่เสมอ โดยไม่ต้องกังวลว่าจะมีการแทรกแซงโดยรัฐ หรือถูกเอารัดเอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรมจากผู้ประกอบการธุรกิจรายอื่น อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา “โครงการศึกษาการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย” โดยสถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ ศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีการบ่งชี้ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการแข่งขันของประเทศไทย ที่สำคัญ 2 ประเด็นหลัก คือ

1. การบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้ายังมีปัญหา เนื่องจาก (1) จุดอ่อนในเรื่องสาระของกฎหมายที่ยังมิได้บังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจ และขาดความชัดเจนในบางมาตรา (2) กลไกการบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากการขาดอิสระจากระบบราชการและการเมือง

ทำให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างล่าช้า และ (3) เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย การขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังทำให้ผู้ประกอบการเอกชนบางรายไม่มีแรงจูงใจในการแข่งขันกันบนพื้นฐานของคุณภาพหรือประสิทธิภาพ หากแต่ใช้กลยุทธ์ทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมเพื่อยึดครองตลาด เช่น การบังคับขายฟางสินค้าการห้ามให้ผู้แทนจำหน่ายขายสินค้าของคู่แข่ง ฯลฯ เป็นต้น

2. การบิดเบือนและแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐ ซึ่งเห็นได้จากการผูกขาดของภาครัฐในบางธุรกิจยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะบริการพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรคมนาคม และขนส่ง รวมทั้งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ยังไม่ได้ครอบคลุมบังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจด้วย ทำให้การจำกัดการแข่งขันโดยนโยบายและมาตรการของภาครัฐมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพทั้งในภาคการผลิตและบริการ

พฤติกรรมของภาคเอกชนและกฎกติกาของรัฐที่มีผลในการจำกัดการแข่งขันในตลาดเป็นอุปสรรคสำคัญที่บั่นทอนการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันที่ยั่งยืนของภาคการผลิตและบริการของประเทศ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงในการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จึงเล็งเห็นความจำเป็นที่ต้องมีการศึกษาเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงนโยบายแข่งขันของประเทศและกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมทางการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมสำหรับภาคการผลิตและบริการของไทย อันจะนำไปสู่การยกระดับความสามารถในการแข่งขันที่ยั่งยืนของประเทศ

1.2 วัตถุประสงค์

เนื่องจากการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันมีอุปสรรคที่เกิดจากกฎ กติกาภายในประเทศของผู้นำเข้าเป็นหลัก เช่นมาตรฐานด้านสุขอนามัย สิ่งแวดล้อม และแรงงาน การลดหรือแก้ไขอุปสรรคเหล่านี้จึงไม่สามารถทำได้ง่ายเนื่องจากเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยของประเทศคู่ค้า ซึ่งจะต่างจากในอดีตที่อุปสรรคทางการค้าคือภาษีศุลกากรที่สามารถปรับลดได้ด้วยเหตุผลดังกล่าว ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องหันมาเน้นยุทธศาสตร์ในการปรับปรุงขีดความสามารถในการแข่งขันของสินค้าและบริการของไทยเองโดยการขจัดกฎ กติกาของรัฐ หรือพฤติกรรมของภาคเอกชนที่เป็นการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมในตลาด อันเป็นเหตุทำให้ต้นทุนในการผลิตและราคาของสินค้าสูงเกินควร

การศึกษาครั้งนี้มีเป้าหมายดังต่อไปนี้

1.2.1 ศึกษาลักษณะ พัฒนาการและแนวทางการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศต่างๆ ทั้งที่พัฒนาแล้ว และที่กำลังพัฒนา รวมทั้งปัจจัยแห่งความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวด้วย การศึกษาในส่วนนี้จะนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย

1.2.2 ศึกษา วิเคราะห์สถานการณ์การแข่งขันในภาคการผลิตและบริการของไทยในปัจจุบัน และระบุประเด็นปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน อันเป็นผลที่เกิดจากพฤติกรรมผูกขาดของผู้ประกอบการเอกชน และการบังคับใช้กฎหมาย/กฎระเบียบ และการดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ ของรัฐบาล รวมทั้งการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่มีผลให้เกิดการจำกัดการแข่งขันหรือบิดเบือนกลไกตลาด

1.2.3 วิเคราะห์เหตุผลและความจำเป็นในการบังคับใช้กฎหมาย/กฎระเบียบ และการดำเนินนโยบายหรือมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันของภาคการผลิตและบริการที่มีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ตลอดจนการดำเนินการของภาครัฐที่เป็นการแทรกแซงกลไกตลาดผ่านการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจสำคัญๆ และประเมินผลกระทบของการจำกัดการแข่งขันต่อต้นทุนในการผลิต (cost) ของสินค้าหรือบริการนั้นๆ และต่ออัตรากำไร (margin) ของผู้ประกอบการ

1.2.4 เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาคู่ผูกขาดในตลาด และการแก้ไขกฎระเบียบของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสริมสร้างการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิตและบริการของไทย ที่มีความสอดคล้องกับศักยภาพทางเศรษฐกิจในปัจจุบันและแนวโน้มการแข่งขันของประเทศในอนาคต ภายใต้ข้อผูกพันและพันธกรณีต่างๆ ของไทยในเวทีระหว่างประเทศ

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตการศึกษา แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

1.3.1 **ส่วนแรก** เป็นการศึกษาและเปรียบเทียบแนวทางการดำเนินนโยบายการแข่งขัน และการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในประเทศต่างๆ โดยสังเขป เช่น เกาหลีใต้ซึ่งมีสำนักงานการค้าที่เป็นธรรมที่แข็งแกร่งที่สุดในทวีปเอเชียแห่งหนึ่ง ฮองกงซึ่งยังไม่มีกฎหมายการแข่งขันทางการค้าแต่มีนโยบายการค้าเสรีที่ส่งผลให้การผูกขาดในตลาดภายในประเทศเกิดขึ้นได้ยาก แอฟริกาใต้ซึ่งเริ่มมีสำนักแข่งขันทางการค้าเป็นเวลาเพียงไม่กี่ปี แต่มีการพัฒนา

ไปอย่างรวดเร็ว สหภาพยุโรปซึ่งมีการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในระดับภูมิภาค สหรัฐอเมริกาที่มีปรัชญาในการกำกับดูแลการแข่งขันที่มีลักษณะเฉพาะตัว และออสเตรเลียที่ผนวกภารกิจของการกำกับดูแลการแข่งขันเข้ากับภารกิจในการคุ้มครองผู้บริโภคภายใต้กฎหมายและหน่วยงานเดียวกัน

การศึกษาในส่วนนี้มีเป้าหมายเพื่อที่จะให้เห็นถึงความหลากหลายของกฎหมายและกระบวนการในการป้องกันการผูกขาดในต่างประเทศโดยเปรียบเทียบกับประเทศไทย นอกจากนี้แล้ว การศึกษาในส่วนนี้จะประเมินกฎหมายและนโยบายของรัฐต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันในตลาด อันได้แก่ นโยบายทางด้านภาษีศุลกากร นโยบายด้านการลงทุน และนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

1.3.2 ส่วนที่สอง เป็นการศึกษาในระดับจุลภาค (Micro Economy) เพื่อสะท้อนภาพปัญหาของนโยบายการแข่งขันทางการค้าได้อย่างชัดเจน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.3.2.1 ศึกษาโดยใช้กรณีตัวอย่าง (Case Study) ทั้งหมด 6 กรณี ซึ่งอยู่ในภาคการผลิตและบริการ โดยกรณีตัวอย่างที่เลือกจะสามารถสะท้อนสภาพปัญหาผลกระทบของการดำเนินนโยบายการแข่งขันของประเทศไทยได้อย่างชัดเจน โดยการวิเคราะห์ในแต่ละกรณีตัวอย่างจะครอบคลุม 3 ด้าน คือ

- (1) **ปัจจัยเชิงโครงสร้าง** ได้แก่ โครงสร้างของตลาดสินค้าหรือบริการที่ศึกษา เช่น จำนวนผู้ประกอบการในตลาด ส่วนแบ่งตลาด กลยุทธ์ทางการค้า รวมทั้งลักษณะของกฎหมาย/กฎระเบียบ/นโยบาย/มาตรการของรัฐ และพฤติกรรมของเอกชนที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันในตลาด
- (2) **พฤติกรรมทางธุรกิจ** ได้แก่ พฤติกรรมทางธุรกิจของผู้ประกอบการที่มีลักษณะของการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันซึ่งสะท้อนอำนาจทางตลาดหรือที่เป็นผลจากกฎกติกาของรัฐ
- (3) **ผลที่เกิดจากการดำเนินการ** หมายถึง ผลกระทบของพฤติกรรมจำกัดการแข่งขันของภาคธุรกิจหรือจาก การบังคับใช้กฎหมาย/กฎระเบียบ หรือการดำเนินนโยบายการแข่งขันต่างๆ ที่มีต่อสภาวะการแข่งขันของภาคการผลิตและบริการ โดยมีการประเมินผลกระทบต่อต้นทุนและอัตรากำไรของผู้ประกอบการ (price-cost margin) การวิเคราะห์กรณีศึกษาต่างๆ จะต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์ (Empirical Data) เท่าที่สามารถหาได้

เพื่อให้กรณีตัวอย่าง 6 กรณีที่จะศึกษาครอบคลุมเศรษฐกิจไทยในทุกภาคส่วน คณะวิจัยจึงเลือกที่จะศึกษาปัญหาการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในทั้ง 3 ภาค คือ ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ อย่างละ 2 กรณี ประเภทของธุรกิจที่จะศึกษานั้น จะพิจารณาจาก

1. ผลกระทบของการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันว่ามีผลกระทบต่อผู้บริโภค การดำรงชีพหรือการอยู่รอดของเกษตรกร หรือผู้ประกอบการรายย่อยจำนวนมากหรือไม่
2. ลักษณะของการผูกขาดหรือการจำกัดการแข่งขันว่าเกิดจากพฤติกรรมของเอกชน มาตรการของรัฐ หรือทั้งสองอย่าง
3. ลักษณะของธุรกิจว่าเป็นธุรกิจที่จะมีความสำคัญต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องในวงกว้างหรือไม่ หรือเป็นธุรกิจที่มีแนวโน้มว่าจะมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วในอนาคตหรือไม่

จากหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังกล่าว คณะวิจัยได้คัดเลือกกรณีศึกษา 6 กรณีอันได้แก่ 1) ธุรกิจอาหารสัตว์ 2) อุตสาหกรรมนมพร้อมดื่ม 3) ธุรกิจแฟรนไชส์ 4) ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 5) ธุรกิจยา และ 6) อุตสาหกรรมเหล็ก ซึ่งกรณีศึกษาอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้หากจำเป็น เนื่องจากไม่สามารถหาข้อมูลที่ต้องใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ได้หรือการศึกษาในเบื้องต้นชี้ให้เห็นว่าไม่มีประเด็นเรื่องการแข่งขันที่มีนัยสำคัญต่อธุรกิจ ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงธุรกิจที่จะศึกษาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย

1.3.2.2 การวิเคราะห์จะต้องนำไปสู่การระบุประเด็นปัญหาหลัก ตลอดจนการเสนอข้อเสนอแนะ จะต้องแยกเป็นรายกฎหมาย/ กฎระเบียบ และนโยบาย/ มาตรการอย่างชัดเจน

1.3.2.3 ในการศึกษา จะเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างคณะที่ปรึกษาฯ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงการขอข้อมูลจากหน่วยงานราชการอื่นๆ

1.3.2.4 ที่ปรึกษาต้องจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) เพื่อระดมความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องในกรณีศึกษาต่างๆ จำนวน 6 ครั้ง และจัดสัมมนาเพื่อนำเสนอผลการศึกษาในภาพรวมจำนวน 1 ครั้ง

1.4 วิธีการศึกษา

วิธีการดำเนินการศึกษานี้ มีดังนี้

1.4.1 ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น

- (1) เอกสารที่เกี่ยวข้องกับหลักการ/ ทฤษฎีการแข่งขันในตลาด ทั้งในเชิงเศรษฐศาสตร์และในเชิงกฎหมาย
- (2) เอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการแข่งขันทางการค้า การลงทุน และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ รวมถึงนโยบายการแข่งขันทางการค้าในประเทศต่าง ๆ
- (3) กฎหมาย กฎเกณฑ์ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เป็นต้น
- (4) รายงาน และเอกสารข้อมูลทุติยภูมิอื่นที่เป็นประโยชน์ เช่น บทความวิเคราะห์เรื่องการแข่งขันทางการค้าทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

1.4.2 รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ

- (1) ในการกำหนดโครงสร้างตลาดอาจใช้ข้อมูลจากสำนักส่งเสริมแข่งขันทางการค้า กรมการค้าภายใน ข้อมูลบริษัทจากบริการ Business on-line ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า โดยตรวจสอบความถูกต้องกับข้อมูลของสมาคมที่เกี่ยวข้อง
- (2) ในการกำหนดพฤติกรรมของผู้ประกอบการในเบื้องต้นจะศึกษาจากรายงานการวิจัยหรือบทความในวารสารและสิ่งตีพิมพ์อื่นๆ โดยจะใช้การสัมภาษณ์เพื่อเจาะลึกในประเด็นสำคัญๆ
- (3) ในการประเมินผลกระทบของการผูกขาดจะพิจารณาจากข้อมูลที่สามารถรวบรวมได้ เช่น ข้อมูลด้านราคาของสินค้า สำหรับตัวเลขต้นทุนนั้นอาจต้องคำนวณจากการหักค่ามาร์จิ้นในการขายออกจากราคาขาย

1.4.3 จัดประชุมกลุ่มย่อย สัมมนา และฝึกรดม

- (1) จัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) และรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholder) โดยเป็นการระดมความคิดเห็นจากผู้ประกอบการ

ที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา 6 ตัวอย่างทั้งในภาคการผลิตและบริการ โดยจัดประชุมกลุ่มย่อย 1 ครั้งต่อหนึ่งกรณีศึกษา เพื่อรับฟังปัญหาผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการแข่งขันทางการค้าในปัจจุบัน และร่วมกันหาทางแนวทางการแก้ไข โดยมีผู้ร่วมประชุมประมาณ 20 คนต่อหนึ่งกรณีศึกษา

- (2) จัดสัมมนา เพื่อนำเสนอผลการศึกษาจำนวน 1 ครั้ง โดยมีผู้ร่วมประชุมประมาณ 150 คน
- (3) จัดฝึกอบรมเกี่ยวกับหลักการและทฤษฎีการแข่งขันทางการค้า ให้แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน 2 ครั้งๆ ละครึ่งวัน โดยมีผู้เข้าร่วมอบรมประมาณ 30 คนต่อครั้ง

1.4.4 สัมภาษณ์ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ อันได้แก่

- (1) ผู้ประกอบการ ซัพพลายเออร์ ผู้รับซื้อสินค้า โดยอาจสัมภาษณ์เป็นรายบริษัทหรือสัมภาษณ์ตัวแทนกลุ่มธุรกิจในสภาอุตสาหกรรมฯ หรือสมาคมการค้าก็ได้ตามความจำเป็น
- (2) สัมภาษณ์นักวิเคราะห์อุตสาหกรรมในบริษัทหลักทรัพย์ ในกรณีของธุรกิจที่มีการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เช่น เหล็ก เป็นต้น
- (3) ตัวแทนภาครัฐซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายหรือมาตรการที่มีผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาด เช่น เจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตร เจ้าหน้าที่จากกรมทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น

การศึกษาข้อมูลทุกข้อมูนี้เพื่อให้ทราบโครงสร้างตลาดสินค้าหรือบริการที่จะศึกษา และอุปสรรคในการแข่งขันจากกฎระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อจะทำการศึกษาและสัมภาษณ์ในเชิงลึกว่าอุปสรรคเหล่านั้นมีผลกระทบต่อต้นทุนการประกอบกิจการมากน้อยเพียงใด รวมถึงมีพฤติกรรมใดบ้างที่เป็นการจำกัดการแข่งขันในตลาดสินค้าหรือบริการ เช่น การกำหนดเงื่อนไขในการขายหรือซื้อสินค้าที่เป็นธรรม การร่วมกันกำหนดราคาขายสินค้า การกีดกันคู่แข่งไม่ให้เข้ามาแข่งขันในตลาดได้ ฯลฯ สุดท้ายจะมีการนำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยต่อไป

บทที่ 2

แนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม

2.1 แนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์¹

การศึกษาการแข่งขันในตลาดสินค้าหรือบริการมักใช้หลักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ในการอธิบายกลไกตลาดที่เกิดขึ้น ทั้งด้านการกำหนดปริมาณการผลิตและราคาสินค้า ในช่วงแรกทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์จะมีสมมติฐานว่าตลาดนั้นมีการแข่งขันสมบูรณ์ แต่ต่อมามีแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์เรื่องนามสองราย คือ Mason (1939) และ Bain (1949) เห็นว่าตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ (perfectly competitive market) ตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งหมายถึงตลาดที่มีผู้ซื้อผู้ขายจำนวนมากโดยแต่ละรายมีส่วนแบ่งตลาดน้อย ทำให้ไม่สามารถกำหนดราคาสินค้าในตลาดได้ และมีฐานะเป็นเพียงผู้ที่ต้องยอมรับราคาที่ถูกกำหนดมา (price takers) เป็นตลาดในโลกแห่งทฤษฎีเท่านั้น

Bain (Bain, 1949 p. 136) เห็นว่าในโลกของความเป็นจริงตลาดมีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) สินค้าหลายชนิดมีผู้ซื้อหรือผู้ขายไม่กี่ราย
- 2) สินค้าที่เป็นวัตถุดิบในการผลิตมักมีผู้ซื้อไม่กี่ราย
- 3) แม้สินค้าอุปโภคบริโภคหลายชนิดมีจำนวนผู้ซื้อจำนวนมาก ผู้ขายมักใช้กลยุทธ์ในการปรับปรุงคุณภาพ หรือคุณลักษณะอื่นๆ ของสินค้า ทำให้เกิดความแตกต่างกันในสายตาของผู้บริโภค (product differentiation) เพื่อที่จะลดแรงกดดันของการแข่งขัน
- 4) จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ตลาดส่วนใหญ่จึงมีโครงสร้าง "กึ่งผูกขาด"

หากตลาดในโลกความเป็นจริงไม่ได้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ ตามข้อสมมติฐานของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์แล้ว กลไกตลาดที่จะกำหนดปริมาณการผลิตและราคาสินค้าก็จะเป็นไปตามหลักทฤษฎี ซึ่งทำให้การวิเคราะห์ผิดพลาด จึงเกิดองค์ความรู้ใหม่ที่ต้องศึกษาสภาพตลาดและพฤติกรรมของผู้ประกอบการด้วย ซึ่งเป็นแนวคิดใหม่ที่เรียกว่า หลักเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม

ในช่วงแรกเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐศาสตร์จุลภาค โดยมีงานวิจัยสำคัญที่จุดประกายให้เกิดความสนใจเกี่ยวกับตลาดที่มีการแข่งขันจำกัดขึ้นมา ก็คืองาน

¹ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, 2547, เศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, ปีที่ 22, ฉบับที่ 4, หน้า 109-126

ของ Chamberlin (1933) ซึ่งเป็นงานชิ้นแรกที่น่าทึ่งที่ราคาตลาดมาประยุกต์ใช้กับตลาดที่มีการแข่งขันจำกัด งานชิ้นนี้แสดงให้เห็นว่าตลาดที่มีผู้ประกอบการรายใหญ่ไม่กี่รายในตลาด หรือตลาดที่ผู้ประกอบการรายย่อยหลายรายรวมตัวกันเพื่อลดการแข่งขันระหว่างกัน ผู้ประกอบการหรือกลุ่มของผู้ประกอบการในตลาดดังกล่าวจะสามารถกำหนดทิศทางของราคาสินค้าในตลาดได้ ซึ่งจะไม่สอดคล้องกับข้อสมมติฐานของตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ นอกจากนี้ Chamberlin ยังแสดงให้เห็นว่าผู้ประกอบการรายย่อยยังสามารถพัฒนาสินค้าของตนเองให้มีความแตกต่างจากสินค้าประเภทเดียวกันที่มีอยู่ในตลาด (product differentiation) เพื่อที่จะลดแรงกดดันของการแข่งขันจากคู่แข่งและสร้างอำนาจทางตลาดเพื่อกำหนดทิศทางของราคาของสินค้าได้ในระดับหนึ่งด้วย

แม้ว่าเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมต้องอิงอยู่กับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาคในช่วงแรกค่อนข้างมาก พัฒนาการของเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมในช่วงต่อมาได้แยกเป็นอิสระจากการพัฒนาทฤษฎีและแบบจำลองของเศรษฐศาสตร์จุลภาค เนื่องจากความพยายามในการใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาคมาอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างของตลาด พฤติกรรมของผู้ประกอบการ และราคาของสินค้าและอัตรากำไรของผู้ประกอบการ (structure-conduct-performance paradigm) ซึ่งเป็นหัวใจของเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมไม่ประสบความสำเร็จ ในช่วงนั้นเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมจึงได้พัฒนาการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (descriptive analysis) ขณะที่เศรษฐศาสตร์จุลภาคยังคงเน้นการสร้างทฤษฎีและแบบจำลอง

ในช่วงปี ค.ศ.1950-1975 งานวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมให้ความสำคัญแก่แนวคิดเรื่อง โครงสร้าง พฤติกรรม ราคาสินค้าหรือผลกำไรเป็นหลัก โดยเน้นการวิเคราะห์ในเชิงลึกถึงปัจจัยที่กำหนดโครงสร้างของตลาด เนื่องจากโครงสร้างตลาดเป็นปัจจัยสำคัญในการวิเคราะห์ตลาดที่มีการแข่งขันจำกัด การศึกษาพบว่าการกระจุกตัวหรือกระจายตัวของอุตสาหกรรมจะขึ้นอยู่กับขนาดของการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง ผู้ประกอบการต้องเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่เพียงพอจึงจะสามารถผลิตสินค้าหรือบริการให้คุ้มกับการลงทุน ตลาดจึงอาจรองรับผู้ประกอบการรายใหญ่ได้เพียงไม่กี่รายและทำให้โครงสร้างตลาดเกิดการกระจุกตัว

คำถามที่สืบเนื่องต่อไปก็คือ ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีส่วนแบ่งตลาดสูงจะมีพฤติกรรมแสวงหากำไรที่เป็นการเอาเปรียบผู้ประกอบการรายอื่นหรือผู้บริโภคหรือไม่ พฤติกรรมดังกล่าวอาจได้แก่ การจำกัดปริมาณการผลิตเพื่อยกระดับราคาสินค้า หรือการตกลงร่วมกันกำหนดราคาและปริมาณสินค้างานวิจัยต่างๆ ซึ่งให้เห็นว่าการมีผู้ประกอบการรายใหญ่จะมีอำนาจทางตลาดที่จะควบคุมทิศทางของราคาสินค้าในตลาดได้เสมอไป เราจำเป็นต้องวิเคราะห์แรงกดดันของการแข่งขันจากโอกาสที่ผู้ประกอบการรายใหม่จะเข้าสู่ในตลาด (potential entry) ด้วย เช่น ในตลาดที่มีผู้ประกอบการรายเดียวผูกขาดตลาดอยู่ ผู้ประกอบการนั้นจะไม่สามารถขึ้นราคาสินค้าตามอำเภอใจได้หากการขึ้นราคาดังกล่าวอาจชักจูงให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาด

แนวความคิดเกี่ยวกับแรงกดดันของการแข่งขันจากผู้ประกอบการรายใหม่ทำให้เป้าความสนใจหักเหจากการศึกษาโครงสร้างตลาดมาเป็นการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่อาจเป็น "อุปสรรค" กีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ในการเข้าสู่ตลาด

การวิจัยพบว่า **ต้นทุนจม (sunk cost)** ซึ่งหมายถึงต้นทุนที่ผู้ประกอบการไม่สามารถถอนคืนได้หากเลิกกิจการเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันในตลาด ซึ่งผลทำให้โครงสร้างของตลาดผูกขาด กล่าวคือ ตลาดที่ต้องใช้เงินลงทุนสูงจะมีความเสี่ยงทางธุรกิจมากเพราะต้องเสี่ยงต่อการสูญเสียเงินลงทุนหากธุรกิจไม่ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ฐานลูกค้าก็ต้องมีขนาดใหญ่พอที่จะทำให้การประกอบการคุ้มทุนที่ลงไปอีกด้วย ตลาดดังกล่าวจึงมักจะมีผู้ประกอบการน้อยรายในทางตรงกันข้ามตลาดที่มีโครงสร้างแบบแข่งขันสมบูรณ์ เพราะการเริ่มธุรกิจสามารถทำได้อย่างรวดเร็วและมีความเสี่ยงต่ำ ดังนั้นขนาดของต้นทุนจมจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดว่าโครงสร้างของตลาดจะเป็นอย่างไร และสามารถรองรับการแข่งขันได้มากน้อยเพียงไร

การวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการที่ผู้ประกอบการรายใหม่จะเข้าสู่ตลาด (**entry barrier**) ไม่ได้จับเพียงการศึกษาต้นทุนจม แต่ขยายออกไปเป็นประเด็นสำคัญในการวิจัยเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมเพราะมีผลในเชิงนโยบายโดยตรง กล่าวคือหากเราสามารถระบุได้ว่าปัจจัยใดที่ทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่ไม่สามารถเข้ามาแข่งขันในตลาด การขจัดอุปสรรคนั้นก็จะทำให้ตลาดมีลักษณะที่เอื้อต่อการแข่งขันมากขึ้น เนื่องจากหากผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้ทุกเมื่ออย่างรวดเร็ว ผู้ประกอบการรายเดิมก็จะไม่สามารถใช้อำนาจทางตลาดเอาเปรียบผู้บริโภคหรือผู้ประกอบการรายอื่นได้ เช่น หากเราพบว่าปัจจัยที่จำกัดการแข่งขันในตลาดไม่ใช่การมีต้นทุนจมสูง แต่เป็นกฎระเบียบของรัฐ เช่น การให้สัมปทานแบบผูกขาด การยกเลิกระบบสัมปทานดังกล่าวก็จะช่วยให้ตลาดมีการแข่งขัน ส่วนในกรณีที่พบว่าขนาดของตลาดเล็กเกินไปทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้ รัฐก็อาจมีนโยบายส่งเสริมให้ตลาดขยายตัว หรือใช้มาตรการกำกับดูแลมิให้ผู้ประกอบการในตลาดเอาเปรียบผู้บริโภคหรือผู้ประกอบการรายอื่นได้

2.2 งานวิจัยเชิงประจักษ์

เนื่องจากพัฒนาการของเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมมีได้อิงกับโมเดลทางเศรษฐศาสตร์เท่าใดนักงานวิจัยในสาขานี้ส่วนใหญ่จึงเป็นงานวิจัยเชิงประจักษ์ (**empirical work**) ซึ่งอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลโดยไม่ใช้เครื่องมือด้านเศรษฐมิติ (**econometrics**) แต่เน้นการศึกษาในระดับอุตสาหกรรม (**industry level**) โดยใช้ตัวอย่างจากหลายๆ อุตสาหกรรม หรือที่เรียกว่าข้อมูลในแนวนวง (**cross-sectional study**) ตัวอย่างเช่น Bain (1951) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมกับอัตรากำไรใน 42 อุตสาหกรรม ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า **อุตสาหกรรมที่มีการกระจุกตัวสูงสามารถสร้างกำไรได้มากกว่าอุตสาหกรรมที่มีการกระจุกตัวต่ำ** แม้ว่าผลการวิจัยนี้ได้แสดงให้เห็นว่าตลาดที่มีผู้ประกอบการรายใหญ่ไม่กี่รายมักมีกำไรสูง เราก็ค

ยังไม่สามารถสรุปได้ว่า กำไรดังกล่าวเกิดจากการใช้อำนาจทางตลาดหรือเกิดจากประสิทธิภาพในการผลิตของผู้ประกอบการรายใหญ่ เนื่องจากการมีขนาดใหญ่มิได้หมายความว่า จะมีอำนาจทางตลาดเสมอไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าอุตสาหกรรมดังกล่าวมีปัจจัยที่กีดกันหรือจำกัดการแข่งขันจากภายนอกตลาดเพียงใด

ในการวิจัยต่อมา Bain (1956) ได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอัตรากำไรของอุตสาหกรรมกับขนาดของอุปสรรคที่จำกัดการแข่งขัน โดยใช้การประหยัดจากขนาด (economy of scale) ค่าใช้จ่ายในการโฆษณา และความได้เปรียบในเชิงต้นทุนของผู้ประกอบการรายเดิมเป็นตัวแปรที่ชี้วัดอุปสรรคที่จำกัดการแข่งขัน ผลการวิเคราะห์ชี้ว่า อัตรากำไรของอุตสาหกรรมที่มีอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดมากจะสูงกว่าอุตสาหกรรมที่มีอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดน้อย เราจึงได้ข้อสรุปที่ชัดเจนต่อความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางตลาดซึ่งเกิดจากอุปสรรคที่จำกัดการแข่งขันกับอัตรากำไรได้

ในช่วงทศวรรษ 1960 เศรษฐมิติได้กลายเป็นเครื่องมือที่แพร่หลายของการวิจัยเศรษฐศาสตร์เชิงประจักษ์ รวมทั้งการวิจัยเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม ในช่วงปี ค.ศ. 1967-1977 มีงานวิจัยเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมมากมายที่ใช้เศรษฐมิติในการทดสอบแนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างพฤติกรรม และราคาของสินค้า หรืออัตรากำไรของผู้ประกอบการ เช่น งานของ Comanor and Wilson (1967) ซึ่งศึกษาอุตสาหกรรมต่างๆ ชี้ให้เห็นว่า การโฆษณากับขนาดของการลงทุนเป็นตัวแปรที่มีผลต่ออัตรากำไรของผู้ประกอบการ กล่าวคือ ธุรกิจที่ต้องลงทุนสูงและมีค่าใช้จ่ายในการโฆษณาสูง จะเป็นธุรกิจที่ผู้ประกอบการจะมีกำไรค่อนข้างสูง ผลของงานวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่าการโฆษณาเป็นกลยุทธ์หนึ่งที่ผู้ประกอบการรายเดิมที่อยู่ในตลาดสามารถจำกัดการแข่งขันจากผู้ประกอบการรายใหม่ได้ เนื่องจากการโฆษณาทำให้ผู้บริโภคมีความจงรักภักดีต่อสินค้า (brand loyalty) ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่ต้องใช้ความพยายามและเงินลงทุนเพิ่มขึ้นในการแย่งชิงลูกค้า การโฆษณาจึงเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันประการหนึ่ง ผลงานของ Shepherd (1972) ซึ่งวิเคราะห์ในระดับบริษัท (firm level) ก็ได้ข้อสรุปเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตามการศึกษาของ Comanor and Wilson ดังกล่าวไม่พบความสัมพันธ์ระหว่างการกระจุกตัวของตลาดกับอัตรากำไรเช่นในงานของ Bain (1951) ในขณะที่งานวิจัยของ Collins and Preston (1969) แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในเชิงบวกระหว่างการกระจุกตัวของตลาดกับอัตรากำไรวัดจากส่วนต่างระหว่างราคาและต้นทุน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เทคโนโลยีการผลิตมิได้มีการประหยัดจากขนาดซึ่งผู้ประกอบการรายย่อยมีต้นทุนที่ไม่แตกต่างจากผู้ประกอบการรายใหญ่ ความสัมพันธ์ระหว่างการกระจุกตัวของตลาดกับอัตรากำไรจะไม่ชัดเจน

งานวิจัยเชิงประจักษ์ในสาขาเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมซึ่งขาดทฤษฎีและแบบจำลองที่ชัดเจนในลักษณะดังกล่าวไม่ได้รับการยอมรับจากนักเศรษฐศาสตร์สาขาอื่นๆ เช่น Brozen

(1971) วิจารณ์ว่าการใช้ข้อมูลแนวขวาง (cross-sectional data) ทำให้การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างตลาดและอัตรากำไรของภาคอุตสาหกรรมคลาดเคลื่อนเนื่องจากข้อมูลที่ใช้ในขณะใดขณะหนึ่งจะขึ้นอยู่กับภาวะของตลาดซึ่งอาจมีได้อยู่ที่จุดสมดุลก็ได้

Demsetz (1973, 1974) ยังวิจารณ์ให้เห็นจุดอ่อนที่สำคัญที่สุดของการวิจัยเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมในช่วงนั้นโดยตั้งข้อสังเกตว่า การที่ผู้ประกอบการรายใหญ่มีอัตรากำไรสูงไม่จำเป็นต้องเกิดจากการใช้อำนาจทางการตลาดแต่อาจเกิดจากการมีประสิทธิภาพที่เหนือกว่า ซึ่งเป็นเหตุผลที่ทำให้ธุรกิจขนาดเล็กเติบโตเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ ข้อวิจารณ์ของ Demsetz ทำให้นักเศรษฐศาสตร์หลายรายขาดความเชื่อมั่นในเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมจนทำให้นักวิจัยในเชิงประจักษ์ในสาขาวิชานี้ซบเซาลงไปมากในช่วงกลางทศวรรษ 1970 จนกระทั่งมีผู้นำทฤษฎีเกมส์ (game theory) มาใช้วิเคราะห์กลไกตลาดที่มีการแข่งขันจำกัดในช่วงต้นทศวรรษ 1980 ซึ่งทำให้การวิจัยในเชิงประจักษ์ในเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมฟื้นตัวขึ้นมาอีกครั้งในช่วงกลางทศวรรษ 1980

การวิจัยในเชิงประจักษ์ในช่วงหลังแตกต่างจากในช่วงที่ผ่านมามาก ประการแรก มีงานวิจัยที่ใช้ข้อมูลระดับบริษัทมากขึ้นทำให้มีการวิเคราะห์พฤติกรรมของผู้ประกอบการที่ละเอียดมากขึ้น ประการที่สอง มีการใช้ข้อมูลที่เรียกว่า panel data ซึ่งจะประกอบด้วยข้อมูลอนุกรมเวลา (time series data) และข้อมูลในแนวขวาง การใช้ข้อมูลในลักษณะดังกล่าวทำให้นักวิจัยสามารถศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างตลาด และราคาหรือผลกำไรของผู้ประกอบการในแต่ละอุตสาหกรรมในเชิงพลวัตได้ ซึ่งทำให้การวิเคราะห์สมบูรณ์มากขึ้น ประการที่สาม มีการนำเอาแบบจำลองตามทฤษฎีเกมส์มาใช้ในการวิเคราะห์พฤติกรรมของผู้ประกอบการในตลาดว่าจะแข่งขันกันหรือจะรวมหัวกันทางอ้อมเพื่อรักษาอัตรากำไร (tacit collusion)

การวิจัยหลายชิ้นไม่สามารถให้ข้อสรุปได้ว่าตัวแปรระดับบริษัท ซึ่งวัดจากส่วนแบ่งตลาดของบริษัทหรือตัวแปรระดับอุตสาหกรรมซึ่งวัดจากการกระจุกตัวของอุตสาหกรรม และอุปสรรคที่จำกัดการแข่งขันในตลาดจะสามารถอธิบายอัตรากำไรได้ดีกว่ากัน เช่น งานของ Schmalensee (1985) พบว่า ตัวแปรระดับอุตสาหกรรมจะสามารถอธิบายอัตรากำไรของอุตสาหกรรมได้อย่างชัดเจน ในขณะที่ตัวแปรส่วนแบ่งตลาดของบริษัทจะไม่สามารถอธิบายอัตรากำไรของธุรกิจแต่ละประเภทได้ ในขณะทำงานของ Martin (1983) พบว่า การโฆษณา การวิจัยและพัฒนาตลอดจนการลงทุนในการบริหารจัดการมีผลต่ออัตรากำไรในธุรกิจแต่ละประเภท ส่วน Scott and Prescoe (1986) พบว่าทั้งตัวแปรระดับอุตสาหกรรมต่างมีผลเป็นอัตรากำไร นอกจากนี้แล้ว ตัวแปรทั้งสองประเภทยังมีความสัมพันธ์กันอีกด้วย โดยสรุปแล้วเรายังมีความจำเป็นต้องศึกษาข้อมูลระดับต่าง ๆ ต่อไปเพื่อทำความเข้าใจต่อความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรระดับบริษัท และตัวแปรระดับอุตสาหกรรม และผลกระทบที่มีต่อราคาสินค้าหรืออัตรากำไรของผู้ประกอบการ

ตัวอย่างงานวิจัยที่ใช้ข้อมูลอนุกรมเวลาได้แก่ งานของ Domowitz (1986, 1988) Hall (1986) และ Schmalensee (1989) งานเหล่านี้ส่วนใหญ่จะใช้ข้อมูลในสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก งานวิจัยเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าอัตรากำไรในอุตสาหกรรมที่มีการกระจุกตัวสูงมีแนวโน้มที่ต่ำลง ในช่วงปี ค.ศ. 1958-1981 ในทางตรงกันข้าม อุตสาหกรรมที่มีการกระจุกตัวต่ำกลับมีอัตรากำไรที่สูงขึ้น ส่วนงานของ Mueller (1986) ซึ่งวิเคราะห์บริษัทที่ใหญ่ที่สุดของสหรัฐอเมริกา 600 แห่ง ในช่วงปี 1952-1970 พบว่าความแตกต่างระหว่างอัตรากำไร ระหว่างบริษัทในภาคอุตสาหกรรม มีลักษณะที่ค่อนข้างคงที่ เนื่องจากความแปรปรวนของภาวะเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นเฉพาะในช่วงสั้นๆ เท่านั้น งานวิจัยนี้มุ่งที่จะบล้างข้อวิจารณ์ของ Brozen (1971) ที่ว่างานวิจัยเชิงประจักษ์ที่ใช้ข้อมูลในเชิงสถิติจะมีความคลาดเคลื่อนสูง เนื่องจากตลาดอาจมิได้อยู่ที่จุดสมดุล

อย่างไรก็ตาม การศึกษาในแนวเดียวกันโดย Geroski Land Jacquemin (1988) โดยใช้ข้อมูลจากประเทศเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ กลับพบว่า อัตรากำไรของบริษัทในประเทศเหล่านั้นใช้เวลานานมากในการปรับเข้าสู่อัตรากำไรปกติหรืออัตรากำไรเฉลี่ยระยะยาว ซึ่งหมายความว่า การวิเคราะห์โดยใช้ข้อมูลเชิงสถิติอาจเหมาะสมเฉพาะกับประเทศที่กลไกตลาดปรับตัวรวดเร็วเช่นในสหรัฐอเมริกา แต่ไม่เหมาะสมนักสำหรับหลายประเทศอื่นๆ การใช้ข้อมูลอนุกรมเวลาจึงมีความสำคัญยิ่งในงานวิจัยเชิงประจักษ์

เครื่องมือของทฤษฎีเกมส์ทำให้การวิเคราะห์พฤติกรรมของผู้ประกอบการในเชิงประจักษ์กลายเป็นเรื่องที่ได้รับ ความสนใจมากขึ้นอย่างมาก การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ของ Machin และ Van Reenen's (1990) ชี้ให้เห็นว่า ในตลาดที่มีการกระจุกตัวสูงโดยมีผู้ประกอบการน้อยราย ผู้ประกอบการมักใช้กลยุทธ์ในการควบคุมปริมาณสินค้าเพื่อที่จะรักษาราคาของสินค้าและอัตรากำไรของตนเอง กล่าวคือ หากผู้ประกอบการรายหนึ่งเพิ่มปริมาณการผลิต ผู้ประกอบการอีกรายจะพยายามลดการผลิตเพื่อมิให้อุปทานรวมในตลาดเพิ่มขึ้น การร่วมมือดังกล่าวเป็นไปโดยธรรมชาติโดยไม่ต้องมีการเจรจาต่อรองกัน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่อุปสงค์ในตลาดลดลงทำให้ราคาของสินค้าต่ำลง ความร่วมมือในลักษณะดังกล่าวจะล้มเหลว โดยผู้ประกอบการจะเลิกใช้กลยุทธ์ในการควบคุมปริมาณการผลิตแต่จะหันมาแข่งขันกันเพื่อแย่งส่วนแบ่งตลาดแทน ซึ่งทำให้ราคาของสินค้าในตลาดตกต่ำลงยิ่งขึ้น

งานวิจัยเชิงประจักษ์ที่อยู่บนพื้นฐานทางทฤษฎีเกมส์ มักจะให้ความสนใจในการศึกษาพฤติกรรมโต้ตอบระหว่างผู้ประกอบการ (reaction function) ในภาวะตลาดต่างๆ ซึ่งทำให้เราเข้าใจพฤติกรรมของผู้ประกอบการในตลาดที่มีโครงสร้างต่างๆ กันมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การเข้าใจพฤติกรรมของผู้ประกอบการไม่ช่วยให้เราสามารถคำนวณราคาของสินค้าหรืออัตรากำไรของผู้ประกอบการ ณ จุดสมดุลที่หลายจุด (multiple equilibria) ซึ่งทำให้เราไม่สามารถระบุได้ว่า ปริมาณการผลิต ราคาสินค้า และอัตรากำไรของผู้ประกอบการจะอยู่ ณ จุดสมดุลใด ยกเว้นในกรณีที่มีผู้ประกอบการเพียงรายเดียวหรือสองรายข้อจำกัดดังกล่าวทำให้การใช้เครื่องมือของทฤษฎีเกมส์ในเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมไม่สามารถพัฒนาไปได้เท่าที่ควร

ในปัจจุบันเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมได้พัฒนาไปในทิศทางที่แตกต่างจากเดิมค่อนข้างมาก ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมรุ่นแรก เช่น Bain และ Mason ต้องการที่จะอธิบายปรากฏการณ์และพฤติกรรมของตลาดในโลกของความเป็นจริงเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายให้นักเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมรุ่นหลังกลับมุ่งสร้างทฤษฎีเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมที่เป็นนามธรรมมากขึ้น โดยที่มิได้พยายามเชื่อมโยงทฤษฎีดังกล่าวเข้ากับโลกความเป็นจริง กล่าวคือ เมื่อนักเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมพบว่าการนำทฤษฎีเกมส์มาประยุกต์ใช้มีข้อจำกัดมากดังกล่าวข้างต้น พวกเขาก็มักกำหนดข้อสมมุติฐานที่รัดตัวและไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงเพื่อลดความซับซ้อนของการวิเคราะห์ ทำให้ไม่สามารถได้ข้อสรุปที่มีความชัดเจนในด้านนโยบายได้

2.3 การศึกษาวิจัยเชิงเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม

การศึกษาสภาพการแข่งขันในตลาดสินค้าหรือบริการ จำเป็นต้องศึกษาถึงโครงสร้างตลาด (Structure) พฤติกรรมทางธุรกิจ (Conduct) และผลที่เกิดจากการดำเนินงาน (Performance) ดังนี้

2.3.1 โครงสร้างตลาด (Structure)

การศึกษาโครงสร้างของตลาดสินค้าหรือบริการนั้น จำเป็นต้องศึกษาว่ามีผู้ประกอบการกี่รายในตลาด และผู้ประกอบการแต่ละรายมีส่วนแบ่งตลาดเท่าใด รวมถึงอุปสรรคต่อการแข่งขันในตลาด โดยสามารถแบ่งอุปสรรคได้ 2 ประเภท คือ

(1) จากลักษณะของการดำเนินธุรกิจ เช่น มีต้นทุนในการดำเนินงานสูง ต้องใช้เทคโนโลยีสูง มี knowhow มีสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา หรือ ต้องแข่งขันกับผู้ประกอบการรายเดิมที่มีการประหยัดจากขนาด เช่น ธุรกิจเหล็ก ธุรกิจยา ธุรกิจแฟรนไชส์ ธุรกิจ Contract Farming ฯลฯ

(2) จากนโยบายของภาครัฐ เช่น การออกกฎหมาย กฎระเบียบ หรือมาตรการของรัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน อาทิเช่น 1. การกำหนดมาตรการควบคุมการนำเข้าสินค้า เช่น เหล็ก อาหารสัตว์หรือนม 3. การออกกฎระเบียบที่ให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจในการจำหน่ายสินค้าหรือบริการให้หน่วยงานรัฐ เช่น ธุรกิจน้ำมัน และ 4. การให้สัมปทานผูกขาดแก่ภาคเอกชนในธุรกิจที่รัฐไม่ได้ประกอบการเอง

2.3.2 พฤติกรรมทางธุรกิจ (Conduct)

การศึกษาพฤติกรรมทางธุรกิจของผู้ประกอบการ เพื่อให้ทราบว่ามีลักษณะของการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันในตลาดหรือไม่ หรือการมีพฤติกรรมที่เอาเปรียบผู้ประกอบการที่

เป็นคู่แข่งหรือผู้บริโภคหรือไม่ ซึ่งเป็นการสะท้อนอำนาจทางตลาดหรือที่เป็นผลจากกฎกติกาของรัฐ

2.3.3 ผลที่เกิดจากการดำเนินการ

ตามแนวคิดของเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม โครงสร้างตลาดก่อกับพฤติกรรมของผู้ประกอบการในตลาด หรือกฎระเบียบของรัฐ จะส่งผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันในตลาด ซึ่งเป็นตัวกำหนดปริมาณการผลิต ราคาสินค้า และอัตรากำไรของผู้ประกอบการในตลาด

เมื่อภาครัฐเข้าใจถึงสภาพการแข่งขันในตลาดอย่างถูกต้องแล้วว่ามีอะไรเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันในตลาด ก็สามารถกำหนดนโยบายและมาตรการที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันและป้องกันการผูกขาดในตลาดที่มีการแข่งขันจำกัดได้ โดยสามารถดำเนินการได้ 2 ส่วน ได้แก่ การกำกับดูแลธุรกิจเอกชน (regulation) และการป้องกันการผูกขาด (anti-trust) ซึ่งจะส่งผลดีต่อระดับการแข่งขันในตลาด และต่อผู้บริโภค

1) การกำกับดูแลธุรกิจสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐาน

บริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น บริการขนส่ง สื่อสาร และบริการสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้าและประปา ล้วนเป็นบริการที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างไรก็ตาม ตลาดของบริการดังกล่าวมักเป็นตลาดที่มีการผูกขาดหรือมีการแข่งขันที่จำกัดโดยธรรมชาติ เนื่องจากการให้บริการเหล่านี้มีต้นทุนในการวางโครงข่ายสูง ที่ผ่านมารัฐเป็นผู้ให้บริการเหล่านี้ผ่านรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตามในอนาคตอันใกล้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะทำให้รัฐวิสาหกิจกลายเป็นบริษัทเอกชน โดยรัฐจะเปลี่ยนหน้าที่ไปสู่การกำกับดูแลแทน ในการกำกับดูแลดังกล่าวรัฐจะต้องป้องกันมิให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจทางตลาดมีพฤติกรรมกีดกันหรือจำกัดการแข่งขันต่อผู้ประกอบการที่มีอำนาจทางตลาดสูงเอาเปรียบผู้บริโภคได้ ไม่ว่าจะโดยการกำหนดราคาค่าบริการสูงเกินควร การลดคุณภาพของบริการหรือการเลือกปฏิบัติในการให้บริการ

การกำกับดูแลดังกล่าวต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม โดยใช้ความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านวิเคราะห์โครงสร้างต้นทุน โครงสร้างตลาด ตลอดจนลักษณะเฉพาะของธุรกิจที่กำกับดูแล มิฉะนั้นแล้วการกำกับดูแลจะไร้ประสิทธิภาพและอาจก่อความเสียหายแก่ตลาด ผู้บริโภคตลอดจนสังคมได้ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรกำกับดูแลอิสระเพียงแห่งเดียว คือ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.)

2) การป้องกันการผูกขาดและการส่งเสริมการแข่งขัน

โดยทั่วไปแล้วรัฐไม่มีความจำเป็นต้องกำกับดูแลธุรกิจเอกชนในตลาดสินค้าหรือบริการที่มีได้มีการผูกขาดในตลาดโดยธรรมชาติ เช่น บริการโครงสร้างพื้นฐานหรือสาธารณูปโภค เนื่องจากแรงกดดันจากการแข่งขันในตลาดจะทำให้ผู้ประกอบการต้องปรับปรุงการผลิตให้สินค้ามีความหลากหลาย มีคุณภาพดี และราคาที่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม เราไม่อาจวางใจได้ว่ากลไกของการแข่งขันจะทำงานอย่างสมบูรณ์ในทุกกรณี ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น

- นโยบายเปิดเสรีทางเศรษฐกิจทำให้บริษัทข้ามชาติเข้ามาประกอบการในประเทศไทยมากขึ้น แม้บริษัทเหล่านี้จะช่วยสร้างแรงกดดันให้ผู้ประกอบการไทยต้องปรับปรุงประสิทธิภาพก็ตาม การที่บริษัทเหล่านี้มีขนาดใหญ่ เงินทุนมหาศาลและเครือข่ายที่กว้างขวางทำให้มีความเสี่ยงที่เกิดพฤติกรรมที่ทำลายการแข่งขันในตลาดได้ พฤติกรรมดังกล่าว ได้แก่ การกำหนดราคาต่ำกว่าต้นทุน (*predatory pricing*) หรือการใช้อำนาจทางตลาดในต่างประเทศเอาเปรียบผู้ประกอบการภายในประเทศทางอ้อม เป็นต้น

- นโยบายและมาตรการของรัฐหลายประการยังจำกัดการแข่งขันและไม่สอดคล้องกับการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม นโยบายและมาตรการเหล่านี้ ได้แก่ การให้สัมปทานผูกขาด การจำกัดใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจ การให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจในการแข่งขันกับบริษัทเอกชน การกำหนดโควตาการนำเข้าสินค้า หรือการตั้งกำแพงภาษีนำเข้า เป็นต้น

- การรวมตัวระหว่างผู้ประกอบการในต่างประเทศอาจมีผลกระทบในทางลบต่อการแข่งขันในตลาดภายในประเทศ เนื่องจากผู้ประกอบการที่เคยแข่งขันในตลาดได้รวมตัวกันและเลิกการแข่งขันความเสียหายอาจมีความรุนแรงมากในกรณีที่ผู้ประกอบการดังกล่าวอยู่ในตลาดสินค้าหรือบริการที่จำเป็นต่อความเป็นอยู่พื้นฐานของประชาชน เช่น ยารักษาโรค

ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ได้จัดตั้ง "สำนักส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า" กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ เป็นหน่วยงานป้องกันการผูกขาด และส่งเสริมนโยบายด้านการแข่งขัน (*competition advocacy*) เพื่อทำให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมในตลาด และป้องกันมิให้บริษัทที่มีอำนาจทางตลาดกีดกันหรือจำกัดการแข่งขันหรือเอาเปรียบผู้บริโภค

บทที่ 3

นโยบายการแข่งขันของไทย

นโยบายการแข่งขัน หมายถึง นโยบายของรัฐที่มุ่งส่งเสริมให้มีการแข่งขันที่เพียงพอ และเป็นธรรมในตลาดเพื่อที่จะให้ผู้ประกอบการในตลาดมีแรงกระตุ้นในการปรับปรุงประสิทธิภาพและลดต้นทุนในการผลิต ซึ่งจะสร้างความแข็งแกร่งให้ทั้งกับผู้ประกอบการเองและกับอุตสาหกรรม ตลอดจนอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องด้วย

โดยทั่วไปแล้วการแข่งขันในตลาดสินค้าหรือบริการตลาดใดตลาดหนึ่งจะมีมากน้อยเพียงใดมักขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก 2 ประการ ได้แก่ (1) โครงสร้างต้นทุนในการผลิตสินค้าหรือบริการ และ (2) กฎเกณฑ์ของรัฐ (regulation) สินค้าหรือบริการใดที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง เช่น ธุรกิจในการผลิตปูนซีเมนต์ ธุรกิจการกลั่นน้ำมัน ธุรกิจผลิตเหล็ก หรือบริการโทรศัพท์ที่ต้องอาศัยโครงข่ายการสื่อสารที่ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศมักจะมีผู้ประกอบการน้อยราย เพราะธุรกิจใช้เงินมากและมีความเสี่ยงสูง ในทางตรงกันข้าม สินค้าหรือบริการที่ใช้เงินลงทุนน้อย เช่น ธุรกิจร้านอาหาร แฟรนไชส์ ตัดผม ฯลฯ มักจะมีผู้ประกอบการหลายรายในตลาดเพราะเป็นธุรกิจที่เข้าง่ายออกง่าย หากไม่ประสบความสำเร็จก็ปิดกิจการได้โดยไม่เสียหายมากนัก

โดยทั่วไปแล้ว ประเทศที่มีขนาดของตลาดภายในประเทศที่จำกัด จะประสบปัญหาการผูกขาดในอุตสาหกรรมที่ต้องลงทุนสูงเนื่องจากขนาดของตลาดรองรับอุปทานจากผู้ประกอบการได้รายเดียวหรือน้อยราย ในกรณีดังกล่าว รัฐจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการที่มีอำนาจตลาดโดยการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าหรือกฎ กติกาในการกำกับดูแลในรายสาขา หรือมีฉันทันแล้ว ก็ต้องเปิดให้มีการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ เพื่อที่จะสร้างแรงกดดันของการแข่งขันในตลาดในประเทศ ประสบการณ์ในต่างประเทศชี้ให้เห็นว่า การแข่งขันจากสินค้านำเข้าเป็นตัวแปรสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการผูกขาดภายในประเทศ¹

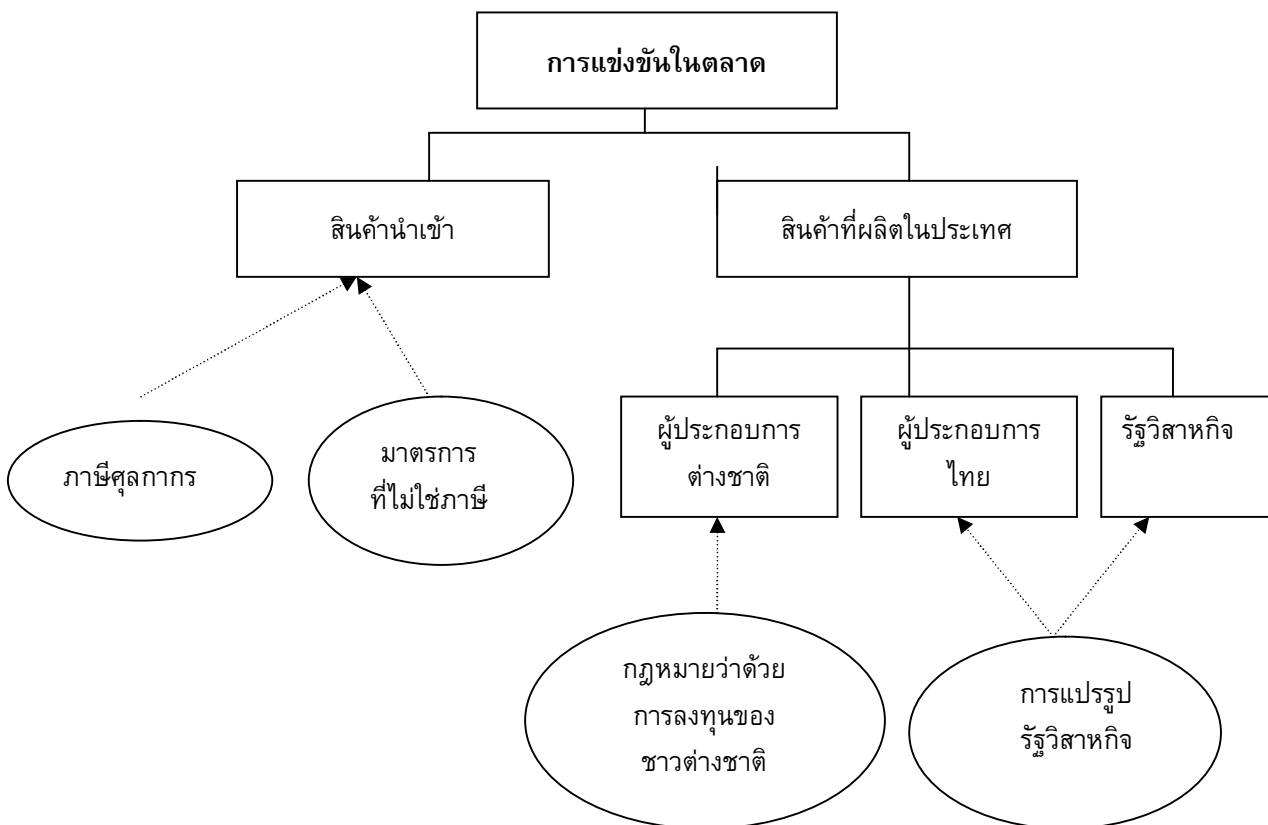
รูปที่ 3.1 แสดงให้เห็นว่า การแข่งขันในตลาดสินค้าหรือบริการนั้นจะประกอบไปด้วย สินค้าหรือบริการที่นำเข้า และสินค้าหรือบริการที่ผลิตในประเทศ การแข่งขันของสินค้านำเข้านั้นจะถูกกำหนดโดยอัตราภาษีศุลกากร และมาตรการการค้าอื่นๆ ที่ไม่ใช่ภาษีของรัฐที่มีผลใน

¹ Cook, Paul (2001), Competition and Regulation: Key issues, University of Manchester. รายงานสามารถดาวน์โหลดได้จาก http://www.competition-regulation.org.uk/publications/working_papers/wp2.pdf

การจำกัดการเข้ามาของสินค้าต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นโควต้า หรือมาตรฐานทางเทคนิคหรือทางสุขอนามัยของสินค้าก็ดี

ในกรณีของสินค้าหรือบริการที่ไม่มีการค้าขายข้ามพรมแดน (non-tradeable) เช่น กิจการไฟฟ้า บริการไปรษณีย์ หรือบริการขนส่งทางบก การแข่งขันในตลาดจะขึ้นอยู่กับว่า กฎกติกาในด้านการลงทุนเปิดกว้างให้แก่ภาคเอกชน และทุนจากต่างประเทศเพียงใด สินค้าที่ผลิตในประเทศนั้นอาจแยกได้ว่าเป็นสินค้าที่ผลิตโดยผู้ประกอบการไทย ผู้ประกอบการต่างชาติ หรือรัฐวิสาหกิจ ภาวะการแข่งขันในการผลิตสินค้าจะขึ้นอยู่กับว่าบริษัทต่างชาติสามารถเข้ามาลงทุนเพื่อแข่งกับบริษัทไทยได้มากน้อยเพียงใด และ ภาคเอกชนสามารถแข่งขันกับรัฐวิสาหกิจได้มากน้อยเพียงใด กฎ กติกาว่าด้วยการลงทุนของคนต่างชาติ และ นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดสภาพการแข่งขันในตลาดของสินค้าที่ผลิตในประเทศ

รูปที่ 3.1 นโยบาย และกฎ ระเบียบของรัฐที่มีผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาด



หมายเหตุ:> หมายถึง นโยบายหรือปัจจัยนั้นมีผลกระทบต่อการผลิตหรือการนำเข้าสินค้า

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การศึกษาในส่วนต่อไปจะวิเคราะห์นโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐที่มีผลกระทบต่อภาวะการแข่งขันในตลาดภายในประเทศในภาพรวม อันได้แก่ นโยบายภาษีศุลกากร นโยบายการลงทุน และ นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทาง

การค้าซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผูกขาดในตลาดที่มีปัญหาผูกขาดไม่ว่าจะเกิดจากลักษณะของเทคโนโลยี ขนาดของตลาดภายในที่จำกัด หรือกฎ กติกาของรัฐที่ดี เพื่อใช้เป็นองค์ประกอบในการศึกษากรณีตัวอย่าง 6 กรณีในเชิงลึกต่อไป

3.1 นโยบายภาษีศุลกากร

ภาษีการนำเข้าสินค้าเป็นตัวแปรสำคัญตัวหนึ่งที่จะกำหนดระดับและลักษณะของการแข่งขันในตลาดภายในประเทศ การมีอัตราภาษีที่ต่ำหมายความว่าสินค้าจากต่างประเทศสามารถเข้ามาแข่งขันกับสินค้าในประเทศได้ทำให้การผูกขาดในตลาดเกิดขึ้นได้ยาก แต่การมีภาษีสูงมีได้หมายความว่าตลาดจะผูกขาด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าสินค้าที่มีภาษีสูงนั้นเป็นสินค้าที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง หรือ ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยมากน้อยเพียงใด ตัวอย่างเช่น ภาษีสำหรับสินค้าสิ่งทอในประเทศไทยค่อนข้างสูง แต่ไม่มีการผูกขาดธุรกิจสิ่งทอในประเทศไทยเนื่องจากมีผู้ประกอบการหลายรายเพราะธุรกิจนี้ไม่ได้ต้องการเงินลงทุนที่สูงมาก ในทางตรงกันข้าม สินค้าบางชนิด เช่น เหล็กบางประเภท มีผู้ประกอบการน้อยรายในตลาด การตั้งกำแพงภาษีสูงทำให้ผู้ประกอบการในประเทศผูกขาดได้ง่าย ในการพิจารณาว่าผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใดมีอำนาจผูกขาดในตลาดสินค้าหนึ่งใดหรือไม่ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจะดูอัตราภาษีนำเข้าและการนำเข้าเป็นปัจจัยหลักประการหนึ่ง ทั้งนี้ วิธีการเยียวยาปัญหาการผูกขาดในประเทศวิธีหนึ่งคือการลดภาษีการนำเข้า

ประเทศไทยมีความตกลงทางการค้าเสรีที่สำคัญและมีผลกระทบต่อไทยค่อนข้างมาก คือ เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ตั้งแต่ 1 มกราคม 2548 กลุ่มอาเซียน 6 ประเทศลดภาษีสินค้านำเข้าเหลือร้อยละ 0-5 ในบัญชีลดภาษี (Inclusion List) เป็นจำนวนร้อยละ 98.98 ของบัญชีรายการสินค้าภายใต้ CEPT (Agreement on the Common Effective Preferential Tariff) ทั้งหมด ส่วนรายการสินค้าที่เหลือที่มีการเก็บอัตราภาษีเกินกว่าร้อยละ 5 นั้นเป็นสินค้าที่ถูกโอนมาจากบัญชียกเว้นภาษีชั่วคราว (Temporary Exclusion List) และบัญชีอ่อนไหว (Sensitive List)

นอกจากนี้ รัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร มียุทธศาสตร์ทางการค้าที่เน้นการทำความตกลงทางการค้าแบบทวิภาคี (Free Trade Agreement: FTA) กับหลายประเทศ ปัจจุบันไทยมีข้อตกลง FTA แล้ว ได้แก่ อินдия จีน ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ และที่กำลังอยู่ระหว่างการเจรจาที่สำคัญ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น โดยมีการลดภาษีดังตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 สรุปสาระสำคัญของความตกลงการค้าเสรีของไทย

ความตกลง	สาระสำคัญ
ไทย-อินเดีย	ไทย-อินเดีย ลงนามกรอบความตกลงเขตการค้าเสรีไทย-อินเดีย (Framework Agreement) แล้ว เร่งลดภาษีสินค้าบางส่วนทันที (Early harvest) โดยจะทยอยลดภาษีแต่ละปีลงในอัตราร้อยละ 50 75 และ 100 ของอัตรากาฬทั่วไป (MFN applied rates) โดยจะเริ่มลดภาษีสินค้าเบื้องต้นที่ตกลงกันไว้รวม 82 รายการ ² ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2547 2548 และ 2549 ตามลำดับ
อาเซียน-จีน	อาเซียน-จีน ลงนามในความตกลงการค้าเสรีแล้ว ลดภาษีสินค้ากลุ่มแรกภายใต้ Early Harvest Programme ในพิกัดศุลกากร 01-08 (สัตว์มีชีวิต เนื้อสัตว์ ปลาและอาหารทะเล นมและผลิตภัณฑ์นม ผลิตภัณฑ์จากพืชและสัตว์ ผักและผลไม้) จำนวน 384 รายการโดยเริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม 2547 ในจำนวนนี้เป็นการค้าเสรีร้อยละ 0 เฉพาะหมวดผัก 07 และผลไม้ 08 ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2546 ส่วนรายการสินค้าปกติ (Normal Track) เริ่มลดภาษี ในวันที่ 20 กรกฎาคม 2548
ไทย-ออสเตรเลีย	ไทย-ออสเตรเลีย ลงนามในความตกลงการค้าเสรีแล้ว ออสเตรเลียลดภาษีเป็นศูนย์สำหรับสินค้ากว่าร้อยละ 83 ของรายการสินค้าทั้งหมดทันทีเมื่อความตกลงมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2548 ได้แก่ สินค้าผักและผลไม้สด สับปะรดกระป๋องและน้ำ สับปะรด อาหารสำเร็จรูป กระดาษ อัญมณีและเครื่องประดับ รถยนต์ขนาดเล็กและรถปิกอัพ คิดเป็นมูลค่าประมาณ 3.4 หมื่นล้านบาท และสำหรับรายการที่เหลือทั้งหมด จะลดภาษีเป็นศูนย์ภายในปี 2553/2558 เช่น ผลิตภัณฑ์พลาสติก ยางและผลิตภัณฑ์ และสิ่งทอและเสื้อผ้า ไทยจะลดภาษีเป็นศูนย์สำหรับสินค้าที่นำเข้าจากออสเตรเลียเกือบร้อยละ 50 ของรายการสินค้าทั้งหมดเมื่อความตกลงมีผลบังคับใช้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินค้าวัตถุดิบที่ไทยต้องนำเข้า เช่น สินแร่ เชื้อเพลิง เคมีภัณฑ์ หนังสติ๊กและหนังฟอก คิดเป็นมูลค่าประมาณ 8 พันล้านบาท และค่อยๆ ทยอยลดภาษีเป็นศูนย์สำหรับสินค้าที่เหลืออีกร้อยละ 45 ภายในปี พ.ศ. 2553 ส่วนที่เหลือเป็นสินค้าอ่อนไหว จะทยอยลดเป็นศูนย์ในปี พ.ศ. 2558/2563
ไทย-นิวซีแลนด์	ไทย-นิวซีแลนด์ ลงนามในความตกลงการค้าเสรีแล้ว นิวซีแลนด์จะลดภาษีเป็นศูนย์ให้ไทยประมาณร้อยละ 79 ของรายการสินค้า โดยสินค้าที่ไทยได้รับประโยชน์ทันทีในวันที่ 1 กรกฎาคม 2548 ได้แก่ รถปิกอัพ กุ้งแช่แข็ง ทุ่นกบกระป๋อง อาหารทะเล กระป๋อง เม็ดพลาสติก พลาสติกและของทำจากพลาสติก เป็นต้น ไทยที่จะลดภาษีเป็น 0 ทันทีประมาณร้อยละ 54 ของรายการสินค้า ได้แก่ สินค้าวัตถุดิบ หรือ สินค้าที่ไทยผลิตเองไม่ได้ เช่น อาหารปรุงแต่ง สำหรับทารก ขนแกะ ัญพิช ไม้และของทำด้วยไม้ สำหรับสินค้าอุตสาหกรรมอ่อนไหว เช่น ไฟเบอร์บอร์ด พาร์ติเคิลบอร์ด จะลดภาษีเหลือ 0 ภายใน 7-10 ปี (ปี 2558)

² ได้แก่ สินค้าเกษตร อาหารทะเลแปรรูป เกลือ สินแร่ เคมีภัณฑ์ เม็ดพลาสติกและผลิตภัณฑ์ ไม้อัด ไม้บาง อัญมณีและเครื่องประดับ เหล็กและของทำด้วยโลหะ ชิ้นส่วนยานยนต์ อลูมิเนียม เครื่องจักร เครื่องสูบของเหลว เครื่องระบายอากาศ เครื่องปรับอากาศ เครื่องจักรกลการเกษตร อิเล็กทรอนิกส์และอุปกรณ์ไฟฟ้า นาฬิกา เฟอร์นิเจอร์

ความตกลง	สาระสำคัญ
ไทย-เปรู	การลดภาษีจะครอบคลุมสินค้าทุกรายการ และจะลดเหลือร้อยละ 0 ภายในปี 2558 ยกเว้นสินค้าที่มีความอ่อนไหวจะพิจารณาเป็นรายการไป ซึ่งฝ่ายไทยเสนอว่าควรให้มีให้น้อยที่สุด
ไทย-สหรัฐอเมริกา	การเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ เมื่อวันที่ 4-9 เมษายน 2548 มีประเด็นหรือ 19 เรื่อง โดยการเปิดตลาดสินค้าแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ การเปิดตลาดสินค้าอุตสาหกรรม สินค้าเกษตร สินค้าสิ่งทอ และเสื้อผ้าสำเร็จรูป โดยทั้งสองฝ่ายได้แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเรื่องรูปแบบการลดภาษี และตกลงที่จะแลกเปลี่ยนข้อเสนอที่ทั้ง 2 ฝ่ายพร้อมจะลดภาษีระหว่างกัน
ไทย-ญี่ปุ่น	การประชุมเจรจาเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2548 ได้ขอยุติเรื่อง เหล็ก - เหล็กกรัดร้อนที่ไม่ผลิตในไทย - ยกเลิกภาษีทันที เหล็กอื่นๆ ทุกรายการ - ยกเลิกภาษีภายในปีที่ 11 ชิ้นส่วนยานยนต์ - สำหรับ OEM - ในรายการที่ไม่อ่อนไหว ยกเลิกภาษีภายในปี 2554 ส่วนรายการอ่อนไหว ยกเลิกในปี 2556 (โดยมีเงื่อนไขว่าความตกลง AFTA ต้องมีผลบังคับใช้ได้จริงในปี 2553) รถยนต์สำเร็จรูป 1) เกินกว่า 3000 ซีซี - เริ่มลดในปีแรกที่ JTEPA มีผลบังคับใช้ โดยลดจาก 80% เหลือ 60% ในปี 2552 และคงไว้จนกว่าจะมีการเจรจากันใหม่ และ 2) ต่ำกว่า 3000 ซีซี - เสร็จใหม่ภายใน 5 ปี สินค้าเกษตร - ญี่ปุ่น ลด/เลิก ภาษีให้ไทย ในสินค้า อาทิเช่น ไข่ปรุงสุก ไข่สดแช่เย็น เนื้อปลาระบบป้องกันหอย ผักสดแช่เย็น กุ้งสด กุ้งต้ม แช่เย็น แช่แข็ง แปรรูป ทุเรียน มะละกอ มะม่วง มังคุด เป็นต้น
BIMSTEC (บังคลาเทศ อินเดีย เมียนมาร์ ศรีลังกา เนปาล ภูฏาน และไทย)	มีการเจรจาลดหรือยกเว้นภาษีสินค้านำเข้าสินค้าระหว่างสมาชิก โดยแบ่งเป็น Fast Track และ Normal Track โดยจะเริ่มจะเจรจาเดือนกรกฎาคม 2547 และคาดว่าจะเสร็จภายในปี 2548 ให้มีสินค้าที่ไม่นำมาลดภาษีสินค้านำเข้า (Negative list) ซึ่งจะมีการจำกัดจำนวนให้น้อยที่สุด และการเจรจาจะครอบคลุมถึงเรื่องรูปแบบการลดหรือยกเลิกภาษีสินค้านำเข้าและหลักการต่างตอบแทน แหล่งกำเนิดสินค้า การปฏิบัติต่อสินค้าที่มีโควตา อุปสรรคและมาตรการที่ใช้ภาษีศุลกากร เป็นต้น

ที่มา: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ และสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, กันยายน 2548

ด้วยระบบเศรษฐกิจแบบเปิดของไทย ทำให้ไทยมีมูลค่าการค้าที่รวมมูลค่าส่งออกและมูลค่านำเข้าคิดเป็นร้อยละ 117 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศในปี 2547 อย่างไรก็ตาม แม้อัตราภาษีของไทยภายใต้ AFTA จะลดต่ำลงมาก อัตราภาษี MFN ของไทยที่เรียกเก็บจากประเทศนอกอาเซียน และประเทศที่ไทยไม่มีข้อตกลงการค้าเสรีทวิภาคีก็ยังมีอัตราสูงเมื่อเทียบกับประเทศในเอเชียด้วยกันเอง หรือประเทศอื่นดังตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 อัตราภาษี MFN ตามมูลค่า

หน่วย: ร้อยละ

ประเทศ	ทุกสินค้า		สินค้าเกษตร		สินค้านิใช่เกษตร	
	Final Bound	Applied	Final Bound	Applied	Final Bound	Applied
ทวีปเอเชีย						
เกาหลีใต้	16.1	11.6	52.9	42.1	10.2	7.0
ญี่ปุ่น	2.9	3.2	6.9	7.3	2.3	2.7
ไทย	25.7	16.1	35.5	29.0	24.2	14.2
ฟิลิปปินส์	25.6	4.7	34.7	8.0	23.4	4.3
มาเลเซีย	14.5	7.3	12.2	2.1	14.9	8.1
เวียดนาม	-	16.4	-	23.9	-	15.3
สิงคโปร์	6.9	0.0	9.5	0.0	6.3	0.0
อินโดนีเซีย	37.1	6.9	47.0	8.2	35.6	6.7
ฮ่องกง	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ทวีปอื่น						
นิวซีแลนด์	10.3	3.2	5.7	1.7	11.0	3.4
สหภาพยุโรป	4.1	4.2	5.8	5.9	3.9	4.0
สหรัฐอเมริกา	3.6	3.9	6.9	5.1	3.2	3.7
ออสเตรเลีย	9.9	4.2	3.2	1.1	11.0	4.6
แอฟริกาใต้	19.1	5.8	39.8	9.1	15.8	5.3

ที่มา: องค์การการค้าโลก, เมษายน 2548 (<http://stat.wto.org>)

กล่าวโดยสรุป การเปิดการค้าเสรีอาเซียน ทำให้ไทยได้ประโยชน์จากการนำเข้าวัตถุดิบหรือสินค้าจากกลุ่มประเทศอาเซียนโดยเสียภาษีอัตราร้อยละ 0-5 ส่วนการเปิดเสรีทวิภาคีระหว่างไทยกับประเทศต่างๆ ก็จะได้ประโยชน์จากการลดภาษีนำเข้าในบางกลุ่มสินค้าตามที่ตกลงไว้ กรณีที่ไทยนำเข้าวัตถุดิบหรือสินค้าจากประเทศนอกเหนือจากนั้น ก็จะเสียอัตราภาษี MFN ซึ่งมีอัตราภาษีนำเข้าสินค้าเกษตร และสินค้านิใช่เกษตรค่อนข้างสูง คือ ร้อยละ 29 และร้อยละ 14.2 ตามลำดับ ซึ่งสูงกว่าประเทศอื่นๆ

ด้วยอัตราภาษี MFN ที่ค่อนข้างสูงของไทยอาจส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตที่ต้องใช้วัตถุดิบที่นำเข้าจากต่างประเทศ กระทั่งต่อต้นทุนการผลิต และกระทบต่อราคาสินค้า อย่างไรก็ตาม ผลกระทบที่เกิดจากภาษีนำเข้า จะต้องพิจารณาทั้งภาษีนำเข้าวัตถุดิบ และภาษีนำเข้าสินค้าสำเร็จรูปควบคู่กัน จะทำให้ทราบ Effective Rate of Protection (ERP) ซึ่งเป็นการคำนวณจากมูลค่าเพิ่มของสินค้า ว่ามีค่ามากกว่าหรือน้อยกว่าอัตราภาษีปกติ (Normal Rate) ในกรณีที่ค่า ERP มีค่ามากกว่าอัตราภาษีปกติ แสดงว่า มีการคุ้มครองการผลิตสินค้า

ภายในประเทศมากกว่าการเก็บภาษีตามอัตราภาษีปกติ³ ยกตัวอย่างเช่น ราคารถยนต์ในตลาดโลก 600,000 บาท โดยมีต้นทุนการผลิต 400,000 บาท (มูลค่าเพิ่มเท่ากับ 200,000 บาท) เมื่อนำเข้ามาในประเทศไทยจะเสียภาษีนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูปเป็นร้อยละ 50 แต่มีการเก็บภาษีต้นทุนวัตถุดิบ เช่น เหล็ก ร้อยละ 20 ดังนั้นค่า ERP จะเท่ากับ 1.1 หรือคิดเป็นอัตราร้อยละ 110 แสดงว่ามีการคุ้มครองสินค้าในประเทศค่อนข้างสูง

$$ERP = \frac{(900,000 - 480,000) - (600,000 - 400,000)}{(600,000 - 400,000)} = 1.1$$

จากงานวิจัยของ Athukorala ได้แสดง ค่า ERP ในภาคการผลิตของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตารางที่ 3.3 แม้ไทยจะมีค่า ERP ลดลงเรื่อยๆ จนในปี ค.ศ. 2004 มีค่า ERP อยู่ที่ร้อยละ 22.7 แต่ยังมีค่าสูงกว่ามาเลเซีย (ปี ค.ศ. 2003) และฟิลิปปินส์ (ปี ค.ศ. 1999)

ตารางที่ 3.3 ค่า Effective Rate of Protection ในภาคการผลิต

Country	Year	ERP (ร้อยละ)
Indonesia	1975	74
	1987	70
	1990	59
	1995	25
South Korea	1970	40
	1975	55
	1980	67
	1985	80
Malaysia	1988	28
	1969	45
	1979/80	31
	1988	23
Philippines	2003	16
	1992	32
	1999	10
Thailand	1981	74
	1985	66
	1988	51
	2002	25.2

³ $ERP = (\text{มูลค่าเพิ่มของราคาสินค้าในประเทศ} - \text{มูลค่าเพิ่มของราคาสินค้าในตลาดโลก}) / \text{มูลค่าเพิ่มของราคาสินค้าในตลาดโลก}$

- กรณีที่อัตราภาษีนำเข้าสินค้าสำเร็จรูปมากกว่าอัตราภาษีนำเข้าวัตถุดิบ ค่า ERP จะมากกว่าอัตราภาษีปกติ
- กรณีที่อัตราภาษีนำเข้าสินค้าสำเร็จรูปเท่ากับอัตราภาษีนำเข้าวัตถุดิบ ค่า ERP จะเท่ากับอัตราภาษีปกติ
- กรณีที่อัตราภาษีนำเข้าสินค้าสำเร็จรูปน้อยกว่าอัตราภาษีนำเข้าวัตถุดิบ ค่า ERP จะน้อยกว่าอัตราภาษีปกติ หรือมีค่าติดลบ

Country	Year	ERP (ร้อยละ)
	2003	23.6
	2004	22.7
Vietnam	1997	121
	2002	95
	2003	44

ที่มา: Prema-chandra Athukorala. Trade Policy Reforms and the Structure of Protection in Vietnam. April 2005.

ดังนั้น นโยบายด้านภาษีทั้งภาษีนำเข้าวัตถุดิบ และภาษีนำเข้าสินค้าสำเร็จรูป เป็นปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมการแข่งขันภายในประเทศ กล่าวคือ กรณีที่มีการเก็บภาษีสินค้าสำเร็จรูปสูง ก็เป็นการปกป้องสินค้าภายในประเทศระดับหนึ่ง แต่หากกำหนดให้ภาษีวัตถุดิบเป็นศูนย์จะยิ่งเป็นการปกป้องสินค้าภายในประเทศเพิ่มมากขึ้น ทำให้สินค้านำเข้าจากต่างประเทศเข้าสู่ตลาดไทยได้ยากขึ้น ในทางกลับกัน หากมีการเก็บภาษีวัตถุดิบสูงโดยที่อัตราภาษีสำเร็จรูปเท่าเดิม จะเป็นการลดการคุ้มครองสินค้าภายในประเทศ และเพิ่มการแข่งขันในตลาด

3.2 นโยบายการลงทุนของไทย

การลงทุนเป็นตัวแปรสำคัญอีกตัวหนึ่งซึ่งมีผลกระทบต่อภาวะการแข่งขันของตลาดในประเทศ โดยเฉพาะสำหรับสินค้าที่ไม่สามารถค้าขายข้ามพรมแดนได้ ทำให้ผู้ที่ต้องการเสนอขายสินค้าหรือบริการต้องเข้ามาตั้งถิ่นฐานการผลิตในประเทศภายใต้กฎ กติกาในการลงทุนของประเทศไทย

ในลักษณะเดียวกับภาษีศุลกากร การลงทุนอาจมีผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดสินค้าหรือบริการที่มีผู้ประกอบการในประเทศน้อยรายทำให้การแข่งขันในตลาดมีจำกัด การเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนอาจช่วยป้องกันปัญหาการผูกขาดภายในประเทศได้ ตัวอย่างเช่น ในอดีตที่มีการควบรวมธุรกิจระหว่าง บริษัท UTV และ IBC ซึ่งเป็นผู้ให้บริการเพียง 2 รายในตลาดในปี พ.ศ. 2541 การควบรวมกันทำให้เหลือผู้ประกอบการรายเดียวในตลาดส่งผลให้เกิดการผูกขาดได้ง่าย ในกรณีดังกล่าว คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าโดยทั่วไปจะไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการที่เป็นคู่แข่งเข้ามาควบรวมธุรกิจ หากแต่จะต้องสรรหาผู้ลงทุนรายอื่นๆ ที่สนใจเข้ามาประกอบธุรกิจโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิกเพื่อที่จะรักษาแรงกดดันของการแข่งขันในตลาดไว้ แต่เนื่องจากกฎหมายไม่อนุญาตให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในบริการนี้ได้ จึงไม่มีผู้ลงทุนไทยรายอื่นที่มีทั้งเงินทุนและประสบการณ์ที่จะเข้ามารับช่วงต่อสัมปทานของบริษัท IBC ได้นอกจากคู่แข่งในตลาด ส่งผลให้เกิดการผูกขาดในตลาดจนกระทั่งมีการร้องเรียนไปยังคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเมื่อปี พ.ศ. 2542 ตัวอย่างดังกล่าว

ชี้ให้เห็นว่านโยบายการลงทุนเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งสำหรับการแข่งขันในบางธุรกิจบริการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง เช่น บริการโทรคมนาคม หรือ ขนส่ง เป็นต้น

การลงทุนในประเทศไทยอยู่ภายใต้กฎระเบียบและบทบัญญัติที่หลากหลายทั้งที่เป็นการส่งเสริมการลงทุนตามประเภทของกิจการและลักษณะของการลงทุน ตามเขตพื้นที่ที่ตั้งของกิจการ รวมทั้งการจำกัดขอบเขตการลงทุนตามลักษณะอาชีพในประเทศไทย โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

3.2.1 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542

พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการลงทุนของประเทศไทยสำหรับการกำหนดขอบเขตการประกอบธุรกิจของนักลงทุนต่างชาติในประเทศไทย กฎระเบียบการลงทุนของประเทศไทยในปัจจุบันเปิดเสรีให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาประกอบกิจการในภาคการผลิตได้ค่อนข้างมาก ส่วนภาคบริการยังมีข้อจำกัดสำหรับการเข้ามาประกอบกิจการโดยนักลงทุนต่างชาติสามารถถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 49 ซึ่งภายใต้ พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ของประเทศไทยได้จำแนกธุรกิจในภาคบริการไว้เป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว

ก) เงื่อนไขการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

การเข้ามาจัดตั้งหน่วยธุรกิจ (Legal entity) เพื่อให้บริการในประเทศไทยจะต้องจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัดในไทยและต้องร่วมหุ้นคนไทย โดยต่างชาติถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 49 และจำนวนผู้ถือหุ้นต่างชาติต้องน้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ยกเว้นบางกิจกรรมที่สัดส่วนการถือหุ้นเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ ส่วนการเข้ามาลงทุนของนักลงทุนต่างชาติในประเทศไทยสามารถเข้ามาได้เป็นการชั่วคราว อาทิ การโอนย้ายพนักงานภายในบริษัท (Intra-corporate transferee) ระดับผู้บริหาร ผู้จัดการ และผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น ยกเว้นวิชาชีพสงวน 39 วิชาชีพ ส่วนวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวประกอบกิจการภายใต้ พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว (ฉบับแก้ไข) พ.ศ. 2542 จำแนกได้เป็น 3 บัญชี ได้แก่ 1) ธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำ 2) ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ปลอดภัย และวัฒนธรรม 3) ธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมในการแข่งขัน

นักลงทุนต่างชาติ หรือบริษัทต่างชาติสามารถถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 49 สำหรับธุรกิจในบัญชี 1 ได้แก่ งานกิจกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง เป็นต้น การลงทุนจากต่างประเทศสำหรับการประกอบกิจการในบัญชี 2 ได้แก่ การขับขี่เครื่องบินในประเทศ งานทอผ้าด้วยมือ เป็นต้น ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี โดยนักลงทุนต่างชาติสามารถถือหุ้นได้ถึงร้อยละ 60 หรือสามารถถือหุ้นได้ถึง

ร้อยละ 75 สำหรับการพิจารณาโดยเฉพาะเป็นกรณีๆ ไป (case by case basis) อย่างน้อย 2 ใน 5 ของคณะกรรมการบริษัทต้องมีสัญชาติไทย

ส่วนการประกอบธุรกิจในบัญชี 3 ซึ่งประกอบด้วยธุรกิจที่คนไทยยังไม่พร้อมแข่งขันกับกิจการของคนต่างด้าว ได้แก่ งานขายทอดตลาด งานการท่องเที่ยว ธุรกิจบริการต่างๆ เป็นต้น นักลงทุนต่างชาติต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ในการเข้ามาประกอบกิจการในประเทศไทย

ทั้งนี้ ทูนขั้นต่ำที่นักลงทุนต่างชาติใช้ในการเริ่มต้นประกอบธุรกิจในประเทศไทยต้องไม่น้อยกว่า 2 ล้านบาทสำหรับธุรกิจที่ไม่อยู่ในรายการบัญชีท้ายพระราชบัญญัติทั้ง 3 บัญชี และสำหรับธุรกิจที่อยู่ในรายการบัญชีท้ายพระราชบัญญัติจะต้องมีทุนขั้นต่ำไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของค่าเฉลี่ยต่อปีของประมาณการรายจ่ายในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเป็นเวลา 3 ปี แต่ต้องไม่น้อยกว่า 3 ล้านบาทสำหรับแต่ละธุรกิจ

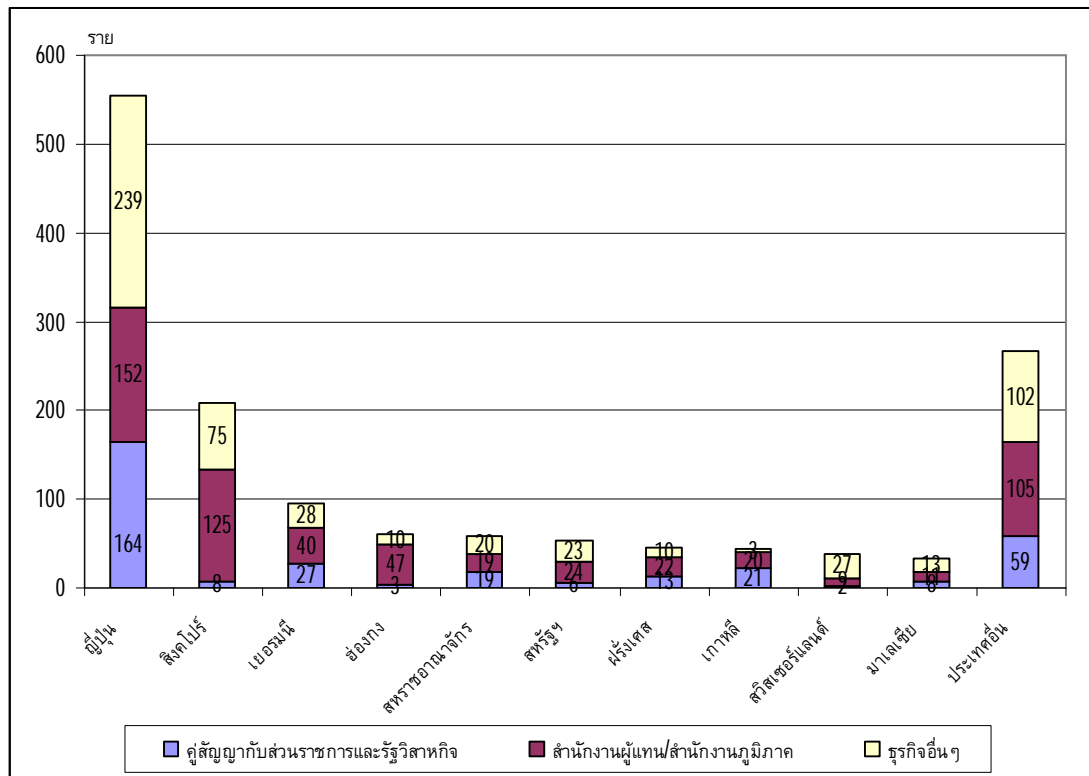
ข) การขอใบอนุญาตและหนังสือรับรองการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

บทบัญญัติภายใต้ พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 กำหนดให้การลงทุนของนักลงทุนต่างชาติในธุรกิจที่อยู่ในบัญชี 2 และ 3 ต้องขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจในประเทศไทยโดยต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีสำหรับธุรกิจบัญชี 2 และจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าสำหรับธุรกิจบัญชี 3 (มาตรา 17) แต่หากเป็นกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Office of the Board of Investment: BOI) หรือกิจการที่ได้รับอนุญาตประกอบอุตสาหกรรมจากการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (มาตรา 12) หรือเป็นกิจการภายใต้กฎหมายฉบับอื่นของไทย อาทิ การประกอบกิจการภายใต้เงื่อนไขของสนธิสัญญาไมตรีฯ ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา (มาตรา 11) ต้องแจ้งต่ออธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าเพื่อขอหนังสือรับรองการประกอบธุรกิจในประเทศไทย

ทั้งนี้ หากกิจการใดประกอบธุรกิจหลายประเภทซึ่งเข้าข่ายมาตราต่างๆ ข้างต้นหลายมาตรา กิจการนั้นจะต้องแยกดำเนินการขอรับอนุมัติจากหน่วยงานที่มีอำนาจเป็นกรณีไป อาทิ หากบริษัท A เป็นบริษัทต่างชาติสหรัฐฯ ซึ่งประกอบธุรกิจหลายประเภทในประเทศไทย ประกอบด้วยธุรกิจประเภท ก. ที่สามารถขอรับการส่งเสริมการลงทุนได้ และธุรกิจประเภท ข. ที่ต้องขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจตามมาตรา 17 ของ พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 บริษัท A จะต้องดำเนินการขอรับบัตรส่งเสริมการลงทุนจาก BOI พร้อมทั้งขอหนังสือรับรองการประกอบธุรกิจภายใต้มาตรา 12 สำหรับธุรกิจประเภท ก. จากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า และขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจภายใต้มาตรา 17 สำหรับธุรกิจประเภท ข. จากรัฐมนตรีหรืออธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า

นับจาก พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือน มีนาคม 2543 เป็นต้นมาจนถึงเดือนสิงหาคม 2548 พบว่า การขออนุญาตประกอบธุรกิจคนต่างด้าวมีทั้งสิ้น 1,454 ราย โดยประเทศที่เข้ามาลงทุนมากเป็นอันดับแรกคือ ญี่ปุ่น ซึ่งส่วนใหญ่จะประกอบธุรกิจที่เป็นคู่สัญญา / คู่สัญญาช่วงกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยการขอใบอนุญาตตามมาตรา 17 ของ พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ส่วนธุรกิจสำนักงานตัวแทนเป็นธุรกิจที่หลายประเทศให้ความสนใจ ได้แก่ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น เยอรมัน ฮองกง สำหรับนักลงทุนจากสหรัฐฯ ซึ่งได้รับสิทธิในการเข้ามาประกอบกิจการในเกือบทุกสาขาบริการ ส่วนใหญ่จะขอหนังสือรับรองการประกอบธุรกิจด้านการค้าปลีก คำส่ง กิจการนายหน้าหรือตัวแทน และธุรกิจบริการ เช่น การให้คำปรึกษาด้านบริหารจัดการ บริการติดตั้ง ซ่อมแซมเครื่องจักร เป็นต้น (ดูรูปที่ 3.2)

รูปที่ 3.2 การอนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจจำแนกตามประเภทธุรกิจและประเทศที่เข้ามาลงทุน ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2543 - สิงหาคม 2548

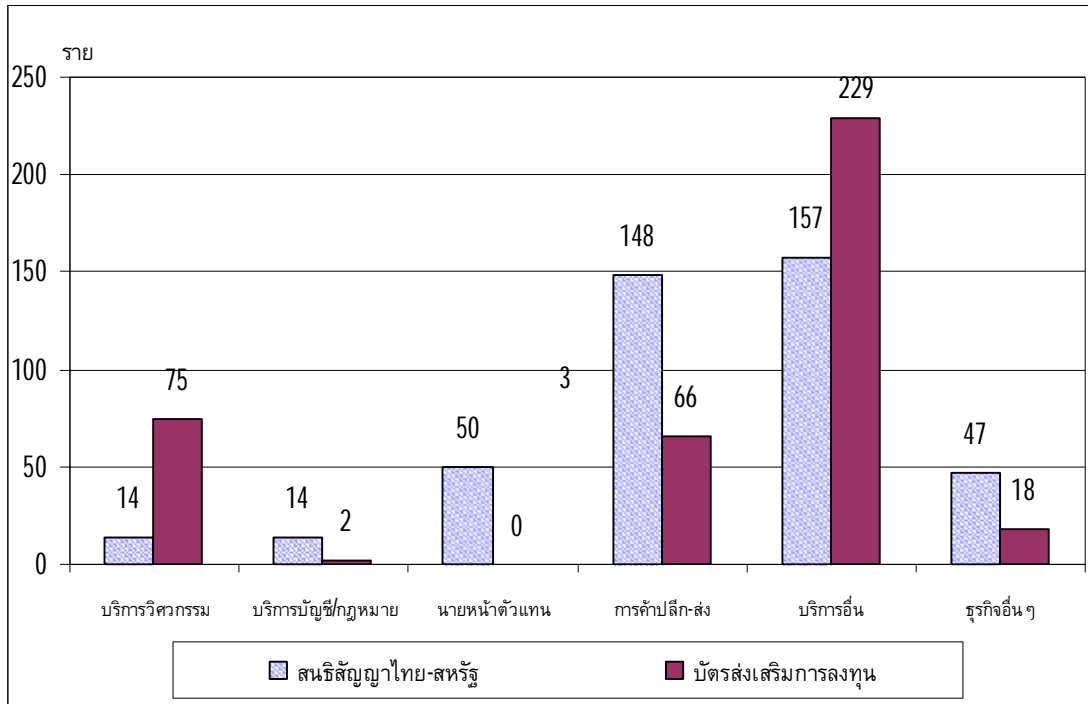


หมายเหตุ: ประเทศอื่น หมายถึง นิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศอื่นๆ ได้แก่ เนเธอร์แลนด์ ออสเตรเลีย จีน เป็นต้น
ที่มา: กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์, กันยายน 2548

สำหรับการออกหนังสือรับรองการประกอบธุรกิจได้จำแนกตามสนธิสัญญาไทย-สหรัฐอเมริกา ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นการประกอบธุรกิจบริการ เช่น การให้คำปรึกษาด้านบริหารจัดการ บริการติดตั้ง ซ่อมแซมเครื่องจักร เป็นต้น รวมทั้งการค้าปลีก คำส่งสินค้านำเข้า กิจการนายหน้าหรือตัวแทน เป็นต้น และตามที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการ

ประกอบธุรกิจบริการเช่นเดียวกับที่ได้รับตามสนธิสัญญา เช่น บริการวิศวกรรม เป็นต้น (ดูรูปที่ 3.3)

รูปที่ 3.3 การออกหนังสือรับรองการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวจำแนกตามประเภทธุรกิจ ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2543 - สิงหาคม 2548



- หมายเหตุ: 1) จากตัวเลขสถิติข้างต้น การขอหนังสือรับรอง 1 ฉบับ สามารถระบุการประกอบธุรกิจได้หลายประเภท
 2) บริการอื่น ได้แก่ การให้เข้าทรัพย์สิน การรับจ้างผลิตชิ้นส่วนอะไหล่รถยนต์ บริการติดตั้ง ทดสอบ บำรุงรักษา และซ่อมแซมสินค้าเฉพาะยี่ห้อ เป็นต้น
 3) ธุรกิจอื่นๆ ได้แก่ บริการทางสถาปัตยกรรม การทำกิจการโฆษณา การทำกิจการโรงแรม การนำเที่ยว การขายอาหารหรือเครื่องดื่ม เป็นต้น

ที่มา: กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

3.2.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520

หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการส่งเสริมการลงทุนซึ่งถือเป็นนโยบายการลงทุนของประเทศไทย คือ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Office of the Board of Investment: BOI) โดยดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และแก้ไขเพิ่มเติมตามลำดับจนถึงปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติซึ่งปรับปรุงใหม่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2543 วัตถุประสงค์ของการส่งเสริมการลงทุนคือ เพื่อมุ่งให้สิทธิประโยชน์แก่โครงการที่มีผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจอย่างแท้จริง และสนับสนุนให้อุตสาหกรรมพัฒนาระบบคุณภาพและมาตรฐานการผลิตเพื่อแข่งขันในตลาดโลก

การอนุมัติโครงการภายใต้นโยบายใหม่นี้จะใช้เวลาดำเนินการพิจารณาตามขั้นตอนภายในระยะเวลา 60 วันทำการสำหรับโครงการที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุนที่มีมูลค่าน้อยกว่า 500 ล้านบาท และภายในระยะเวลา 90 วันทำการสำหรับโครงการที่มีมูลค่าเท่ากับหรือมากกว่า 500 ล้านบาท โดยกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการส่งเสริมทุกรายที่มีโครงการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) ต้องดำเนินการให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่าภายใน 2 ปี

สำหรับการเป็นเจ้าของและการใช้ที่ดินในประเทศไทย กฎหมายที่ดินของไทยไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวหรือบริษัทในประเทศที่เป็นของต่างชาติซื้อหรือเป็นเจ้าของที่ดินในประเทศไทย ยกเว้นการได้รับอนุมัติการส่งเสริมการลงทุนในเขตนิคมอุตสาหกรรมภายใต้ พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน ที่เปิดโอกาสให้ต่างชาติสามารถถือครองที่ดินเพื่อใช้ในกิจการที่ได้รับอนุญาต หรือที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ

นอกจากนี้ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542 ยังให้สิทธิคนต่างด้าวที่นำเงินเข้ามาลงทุนในประเทศไม่ต่ำกว่า 40 ล้านบาทไม่ต่ำกว่า 3 ปี สามารถซื้อที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยภายในเขตกรุงเทพมหานคร เขตเมืองพัทยา เขตเทศบาล หรือภายในบริเวณที่กำหนดเป็นเขตที่อยู่อาศัยตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองได้ไม่เกิน 1 ไร่อีกด้วย อีกทั้ง นักลงทุนต่างชาติสามารถเช่าที่ดินหรือเป็นเจ้าของอาคารได้ และอนุญาตให้คนต่างด้าวเป็นเจ้าของห้องชุดในคอนโดมิเนียมได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบของรัฐเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของคอนโดมิเนียม

การส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ BOI เป็นการส่งเสริมโดยพิจารณาจากโครงการการลงทุนจากต่างประเทศที่ยื่นขอรับการลงทุน โดยกิจการที่ BOI เปิดให้การส่งเสริมการลงทุนแบ่งเป็น 7 หมวดอุตสาหกรรม ได้แก่ 1) เกษตรและผลผลิตจากการเกษตร 2) เหมืองแร่ เซรามิกส์ และโลหะขั้นมูลฐาน 3) อุตสาหกรรมเบา (เครื่องประดับ เครื่องกีฬา เครื่องนุ่งห่ม และสิ่งทอ เป็นต้น) 4) ผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักร และอุปกรณ์ขนส่ง 5) อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องใช้ไฟฟ้า 6) เคมีภัณฑ์ กระดาษ และพลาสติก และ 7) การบริการและสาธารณูปโภค

โครงการที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI ทั้งสิ้นในปี 2547 มีจำนวน 1,268 โครงการ ซึ่งประกอบด้วยโครงการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่ยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุนในปี 2547 ทั้งสิ้น 749 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 59 ของจำนวนโครงการที่ยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุนทั้งหมด โครงการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่ยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุนในปี 2547 มีปริมาณเพิ่มขึ้นร้อยละ 12 จากปี 2546 โดยมีมูลค่าการลงทุนประมาณ 7,675 ล้านเหรียญสหรัฐ เพิ่มขึ้นร้อยละ 23 จากปี 2546 ประเทศที่เป็นผู้ลงทุนหลักที่ยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI ในปี 2547 ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ในสัดส่วนร้อยละ 45 ของ

จำนวนโครงการทั้งหมด ส่วนกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปยื่นคำขอในสัดส่วนร้อยละ 12 และสหรัฐอเมริกา ในสัดส่วนร้อยละ 5 ตามลำดับ

ทั้งนี้ อุตสาหกรรมที่ยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุนมากที่สุดคือ โครงการลงทุนในสาขาผลิตภัณฑ์โลหะและเครื่องจักร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจการผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ โดยคิดเป็นร้อยละ 30 ของจำนวนโครงการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่ยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุนทั้งหมด รองลงมา คือสาขาอิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องใช้ไฟฟ้า โดยคิดเป็นร้อยละ 20 และถัดมาเป็นสาขาเคมีภัณฑ์ กระดาษ และพลาสติก และสาขาบริการและสาธารณูปโภคในสัดส่วนที่เท่ากันคือ ประมาณร้อยละ 14 ตามลำดับ (ดูรายละเอียดประกอบในตารางที่ 3.4)

ตารางที่ 3.4 โครงการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่ยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุน

รายการ	ปี 2545		ปี 2546		ปี 2547	
	จำนวนโครงการ	มูลค่าการลงทุน (USD millions)	จำนวนโครงการ	มูลค่าการลงทุน (USD millions)	จำนวนโครงการ	มูลค่าการลงทุน (USD millions)
โครงการลงทุนทั้งสิ้น	784	6,233	961	7,618	1,268	16,402
โครงการที่ต่างชาติลงทุน100%	291	2,570	305	2,655	334	2,741
โครงการลงทุนจากต่างชาติทั้งสิ้น	560	4,154	668	5,993	749	7,624
สาขาอุตสาหกรรม						
เกษตรและผลผลิตจากการเกษตร	61	1,310	57	295	82	559
เหมืองแร่ เซรามิกส์และโลหะขั้นมูลฐาน	9	44	18	444	18	1,601
อุตสาหกรรมเบา	42	147	56	358	61	206
ผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักร และอุปกรณ์ขนส่ง	173	1,298	213	1,343	223	1,277
อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องใช้ไฟฟ้า	142	816	152	1,522	152	1,972
เคมีภัณฑ์ กระดาษ และพลาสติก	59	292	95	1,263	107	1,161
การบริการและสาธารณูปโภค	74	248	77	767	106	848
จำแนกตามประเทศ						
ญี่ปุ่น	251	1,672	316	2,563	340	2,529
สหรัฐอเมริกา	35	196	43	1,143	39	875
สหภาพยุโรป	66	321	74	878	94	796
สหราชอาณาจักร	21	231	19	489	23	50
ประเทศอื่นๆ	187	1,734	216	920	253	3,374
จำแนกตามที่ตั้งกิจการ						
เขต 1	118	778	163	1,320	194	937
เขต 2	302	1,686	380	3,440	375	5,066
เขต 3	140	1,689	125	1,233	180	1,621

- หมายเหตุ: 1) โครงการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ หมายถึง โครงการที่มีผู้ถือหุ้นต่างชาติอย่างน้อยร้อยละ 10
- 2) การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศทั้งหมดคำนวณจากมูลค่าการลงทุนทั้งสิ้นของแต่ละโครงการที่มีนักลงทุนชาติหนึ่งๆ หรือต่างชาติทุกชาติรวมกันแล้วมีหุ้นตั้งแต่ร้อยละ 10 ขึ้นไป
- 3) ข้อมูลรายประเทศคำนวณจากมูลค่าการลงทุนทั้งสิ้นของโครงการที่มีหุ้นของประเทศนั้นๆ ตั้งแต่ร้อยละ 10 ขึ้นไป
- 4) โครงการที่มีต่างชาติตั้งแต่ 2 ชาติขึ้นไปถือหุ้นรวมกันจะมีการนับซ้ำถ้าแต่ละชาติถือหุ้นอย่างน้อยร้อยละ 10
- 5) ที่ตั้งกิจการจำแนกตามเขตการลงทุน ประกอบด้วย
- เขต 1 มี 6 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพฯ ปริมณฑล และนครปฐม

เขต 2 มี 12 จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี นครนายก พระนครศรีอยุธยา ภูเก็ต ระยอง ราชบุรี สมุทรสงคราม สระบุรี สุพรรณบุรี และอ่างทอง และ
 เขต 3 มี 58 จังหวัด แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ 36 จังหวัด และ 22 จังหวัดรายได้น้อย ดังนี้ 36 จังหวัด ได้แก่ กระบี่ กำแพงเพชร ขอนแก่น จันทบุรี ชัยนาท ชุมพร เชียงราย เชียงใหม่ ตรัง ตราด ตาก นครราชสีมา นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ ประจวบคีรีขันธ์ ปราจีนบุรี พังงา พัทลุง พิจิตร พิษณุโลก เพชรบุรี เพชรบูรณ์ มุกดาหาร แม่ฮ่องสอน ระนอง ลพบุรี ลำปาง ลำพูน เลย สงขลา สระแก้ว สิงห์บุรี สุโขทัย สุราษฎร์ธานี อุดรดิตถ์ อุทัยธานี และ 22 จังหวัด ได้แก่ กาฬสินธุ์ นครพนม นครราชสีมา น่าน บุรีรัมย์ บัตตานี พะเยาแพร่ มหาสารคาม ยโสธร ยะลา ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ สกลนคร สตูล สุรินทร์หนองบัวลำภู ชัยภูมิ หนองคาย อุบลราชธานี อุดรธานี และอำนาจเจริญ
 ที่มา: Board of Investment, "Thailand Investment Review", volume 14, no. 2, February 2005.

ทั้งนี้ โครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีต่างๆ เพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการต่างชาติเข้ามาลงทุน เช่น การลดหย่อนหรือยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อการส่งออก เป็นต้น โดยสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับนั้นจะแตกต่างกันตามเขตการลงทุน และการลงทุน และพื้นที่ว่าอยู่ในเขตหรือนอกเขตนิคมอุตสาหกรรม⁴ ดังรายละเอียดในตารางที่ 3.5 โดยพื้นที่ในเขต 3 จะได้รับสิทธิประโยชน์มากที่สุดเมื่อเทียบกับเขต 1 และเขต 2

ตารางที่ 3.5 สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรสำหรับการลงทุนในเขตอุตสาหกรรม

สิทธิประโยชน์	ภาษีนำเข้าเครื่องจักร	ภาษีเงินได้นิติบุคคล	ภาษีวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นเพื่อผลิตส่งออก	สิทธิประโยชน์อื่น
เขต 1				
เขต 1 ในนิคมฯ	ลดหย่อนให้ร้อยละ 50	ยกเว้น 3 ปีแรก	ได้รับยกเว้น 1 ปี	-
เขต 1 นอกนิคมฯ	ลดหย่อนให้ร้อยละ 50	-	ได้รับยกเว้น 1 ปี	-
เขต 2				
เขต 2 ในนิคมฯ	ได้รับยกเว้น (สำหรับโครงการที่รับส่งเสริมก่อน 31 ธ.ค. 52)	ยกเว้น 7 ปี (สำหรับโครงการที่รับส่งเสริมก่อน 31 ธ.ค. 52)	ได้รับยกเว้น 1 ปี	-
เขต 2 นอกนิคมฯ	ลดหย่อนให้ร้อยละ 50	ยกเว้น 3 ปี	ได้รับยกเว้น 1 ปี	-

⁴ การจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมเพื่อให้บริการพร้อมจัดสิ่งอำนวยความสะดวกนั้นเป็นหน้าที่ของ "การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย" ซึ่งจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 โดยเขตนิคมอุตสาหกรรมแบ่งเป็น 2 ประเภทได้แก่ 1) เขตอุตสาหกรรมทั่วไป หมายถึงเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรมและกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์ หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรม และ 2) เขตอุตสาหกรรมส่งออก หมายถึงเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม การค้า หรือการบริการเพื่อส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ และกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรม การค้า หรือการบริการเพื่อส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ

จากสถิติของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยพบว่า มีจำนวนโรงงานที่ประกอบอุตสาหกรรมในเขตนิคมอุตสาหกรรมในปี 2545 ทั้งสิ้น 1,681 โรงงาน และมีเงินลงทุนทั้งสิ้น 1,194 พันล้านบาท ซึ่งหากพิจารณาสัดส่วนการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติกับนักลงทุนไทยจะเห็นได้ว่า นักลงทุนต่างชาติลงทุนในเขตนิคมอุตสาหกรรมคิดเป็นร้อยละ 42 ของจำนวนโรงงานทั้งหมดในเขตนิคมอุตสาหกรรม โดยประเทศที่มีสัดส่วนสูงสุดสองอันดับแรกคือ ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา ในสัดส่วนร้อยละ 46 และร้อยละ 17 ของสัดส่วนต่างชาติทั้งหมด ตามลำดับ

สิทธิประโยชน์	ภาษีนำเข้าเครื่องจักร	ภาษีเงินได้นิติบุคคล	ภาษีวัตถุดิบหรือวัสดุ จำเป็นเพื่อผลิตส่งออก	สิทธิประโยชน์อื่น
เขต 3 เขต 3 ใน 36 จังหวัด ใน นิคมฯ	ได้รับยกเว้น	ยกเว้น 8 ปี	ได้รับยกเว้น 5 ปี	ลดหย่อนภาษีเงินได้ กำไรสุทธิ และ สามารถหักค่าขนส่ง ไฟฟ้า ประปา ติดตั้ง ก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก
เขต 3 ใน 36 จังหวัด นอก นิคมฯ	ได้รับยกเว้น	ยกเว้น 8 ปี	ได้รับยกเว้น 5 ปี	หักค่าติดตั้งหรือ ก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก จาก กำไรสุทธิร้อยละ 25
เขต 3 ใน 22 จังหวัด	ได้รับยกเว้น	ยกเว้น 8 ปี	ได้รับยกเว้น 5 ปี	ลดหย่อนภาษีเงินได้ กำไรสุทธิ และ สามารถหักค่าขนส่ง ไฟฟ้า ประปา ติดตั้ง ก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก

ที่มา: คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. สิทธิประโยชน์: เขตส่งเสริมการลงทุน". กุมภาพันธ์ 2548. สามารถหาจากเว็บไซต์

http://www.boi.go.th/thai/about/boi_privileges_by_location.asp

3.2.3 การให้การคุ้มครองการลงทุนภายใต้ข้อตกลงทวิภาคีด้านการลงทุน

จากสถิติ ณ ปี 2546 ประเทศไทยมีการจัดทำข้อตกลงทวิภาคีด้านการลงทุน (Bilateral Investment Treaties: BITs) กับประเทศต่างๆ แล้วจำนวน 38 ข้อตกลง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ให้การคุ้มครองการลงทุนในขอบเขตที่ค่อนข้างกว้างแก่ผู้ลงทุนจากประเทศภาคี แต่ประเทศไทยไม่ได้ให้การคุ้มครองการลงทุนโดยอัตโนมัติ เนื่องจากต้องการคัดกรองเฉพาะการลงทุนที่มีประโยชน์ต่อประเทศไทย ด้วยเหตุนี้ นักลงทุนต่างชาติต้องดำเนินการขอใบรับรองการคุ้มครองการลงทุนภายหลังการเข้ามาลงทุนในประเทศไทยแล้วจึงจะถือว่าได้รับสิทธิการคุ้มครองการลงทุนภายในประเทศไทย

ทั้งนี้ กฎระเบียบของประเทศไทยในปัจจุบันในการให้การคุ้มครองการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติกำหนดว่า หากนักลงทุนต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยภายใต้ความตกลงเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนระหว่างประเทศไทยกับประเทศต่างๆ ซึ่งรวมถึงข้อตกลงทวิภาคีด้านการลงทุน (BITs) สนธิสัญญาไมตรีฯ ไทย-สหรัฐฯ และความตกลงอาเซียนเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน (The 1987 ASEAN Agreement for the Promotion and Protection of Investments) ต้องการจะรับความคุ้มครองการลงทุน จะต้องขอใบรับรองการให้ความเห็นชอบการให้ความคุ้มครองการลงทุน (Certificate of Approval for Protection: C.A.P.) จากคณะกรรมการให้ความเห็นชอบการให้ความคุ้มครองการลงทุนระหว่างประเทศไทย

กับประเทศต่างๆ ในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ยกเว้นหากการลงทุนนั้นได้ผ่านความเห็นชอบหรือการอนุมัติจากหน่วยงานรัฐใน 3 ลักษณะดังนี้ 1) โบอนุญาตตาม พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 (ดูรายละเอียดประกอบในหัวข้อ 3.2.1) 2) บัตรส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) และ 3) สัญญาสัมปทานจากหน่วยงานภาครัฐ ไม่ต้องขอใบรับรอง C.A.P. จากกระทรวงการต่างประเทศอีก⁵

ประกาศคณะกรรมการฯ ดังกล่าวมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนตุลาคม ปี 2546 ซึ่งก่อนการบังคับใช้ประกาศนี้ นักลงทุนต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยภายใต้ความตกลงเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนระหว่างประเทศไทยกับประเทศต่างๆ จะต้องขอใบรับรองจากคณะกรรมการฯ ในทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้นถึงแม้จะได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานอื่นของรัฐแล้วก็ตาม อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ประกาศฉบับดังกล่าวจะผ่อนปรนการขอสิทธิการคุ้มครองการลงทุนในหลายลักษณะแล้ว แต่ภายหลังความตกลงฯ ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ มีผลบังคับใช้สหรัฐฯ ก็ยังต้องการได้รับความคุ้มครองโดยอัตโนมัติทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการขอใบรับรองดังกล่าวจากกระทรวงการต่างประเทศอีกภายหลังการเข้ามาลงทุนในประเทศไทยแล้ว

3.2.4 บทสรุป

จะเห็นว่า ประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศโดยการให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจได้อย่างเสรีในภาคการผลิต และให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ แก่ นักลงทุนต่างชาติ เช่น สิทธิประโยชน์ด้านภาษี การถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในนิคมอุตสาหกรรม การอนุญาตให้ส่งเงินออกไปนอกราชอาณาจักรเป็นเงินตราต่างประเทศได้ และการอนุมัติโครงการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติในภาคอุตสาหกรรมต่างๆ เป็นต้น แต่นักลงทุนต่างชาติที่มักได้รับสิทธิประโยชน์จะเป็นผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดใหญ่เพราะมีเงื่อนไขว่าต้องตั้งโรงงานในเขตอุตสาหกรรม หรือมีเงินลงทุนขั้นต่ำ 40 ล้านบาทจึงสามารถซื้อที่ดินเพื่ออยู่อาศัยได้ ดังนั้นการส่งเสริมการลงทุนของไทยจึงเน้นให้ผู้ประกอบการต่างชาติรายใหญ่หรือรายกลางเข้ามาแข่งขันในประเทศไทย เช่น ในสาขาอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักร อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า ฯลฯ ประโยชน์ที่ไทยจะได้รับจากการส่งเสริมการลงทุนก็คือ สามารถหาซื้อวัตถุดิบ หรือชิ้นส่วนอุปกรณ์จากโรงงานที่ต่างชาติเข้ามาลงทุนได้ หรือสามารถเป็นแหล่งผลิตสินค้าที่สำคัญ เช่น โรงงานประกอบรถยนต์

⁵ ประกาศคณะกรรมการให้ความเห็นชอบการให้ความคุ้มครองการลงทุนระหว่างประเทศไทยกับประเทศต่างๆ ที่ กต 0704/1/2546 เรื่อง การให้ความคุ้มครองการลงทุนจากต่างประเทศภายใต้ความตกลงเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศ

สำหรับในสาขาบริการนั้น กฎหมายยังไม่อนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาประกอบกิจการได้เสรีอย่างเต็มที่ โดยมีการจำกัดสัดส่วนการถือหุ้นไว้ไม่เกินร้อยละ 49 สำหรับทุกสาขาบริการยกเว้นบริการที่มีกฎหมายเฉพาะ เช่น บริการโทรคมนาคม หรือ บริการธนาคารพาณิชย์ ซึ่งสัดส่วนหุ้นส่วนต่างชาติจะถูกกำหนดในบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว แม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้ BOI และคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สามารถให้การยกเว้นแก่ธุรกิจต่างชาติที่เข้ามาประกอบกิจการในบัญชี 2 และ 3 แต่จากการศึกษาพบว่า ธุรกิจที่ได้รับยกเว้นส่วนใหญ่จะจำกัดเฉพาะในสาขาบริการที่ผู้ประกอบการไทยยังขาดประสบการณ์ หรือขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือเป็นการให้บริการแก่บริษัทในเครือเท่านั้น หากนโยบายการเปิดการค้าเสรีทวิภาคีอนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาให้บริการในกิจการบัญชี 2 และ 3 เช่น ธุรกิจให้บริการทางการเงิน ธุรกิจที่มีระบบแฟรนไชส์ ย่อมเป็นการเพิ่มการแข่งขันให้แก่ภาคบริการภายในประเทศ

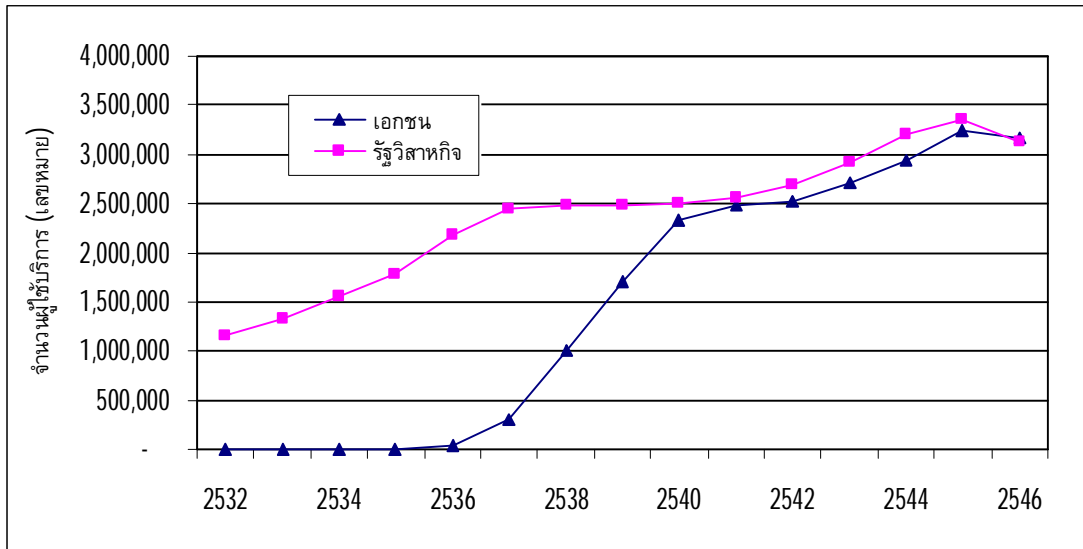
3.3 นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยเป็นเป้าหมายของทุกรัฐบาล แต่แนวนโยบายจะมีการเปลี่ยนแปลงไปแต่ละยุคของรัฐบาล ดังนั้นจึงไม่มีแนวทางหรือแนวโน้มการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยที่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะเน้นการส่งเสริมการแข่งขันด้านการให้บริการของภาคเอกชน อาทิ บริการโทรคมนาคม พลังงาน และคมนาคม ในภาคบริการโทรคมนาคม รัฐวิสาหกิจไทยมีข้อจำกัดในการขยายเครือข่ายการให้บริการ จึงเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมทำสัญญาสัมปทานกับรัฐวิสาหกิจ โดยเป็นผู้ลงทุนสร้างโครงข่ายสัญญาณโทรคมนาคมและเปิดให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ โทรศัพท์พื้นฐาน และบริการโทรคมนาคมอื่นๆ ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจจะได้รับส่วนแบ่งรายได้จำนวนมหาศาลจากการให้สัญญาสัมปทานผูกขาดกับภาคเอกชน⁶ สัญญาสัมปทานนี้ก่อให้เกิดการเติบโตของตลาดโทรคมนาคมอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา โดยดูจากจำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในรูปที่ 3.4 และ 3.5

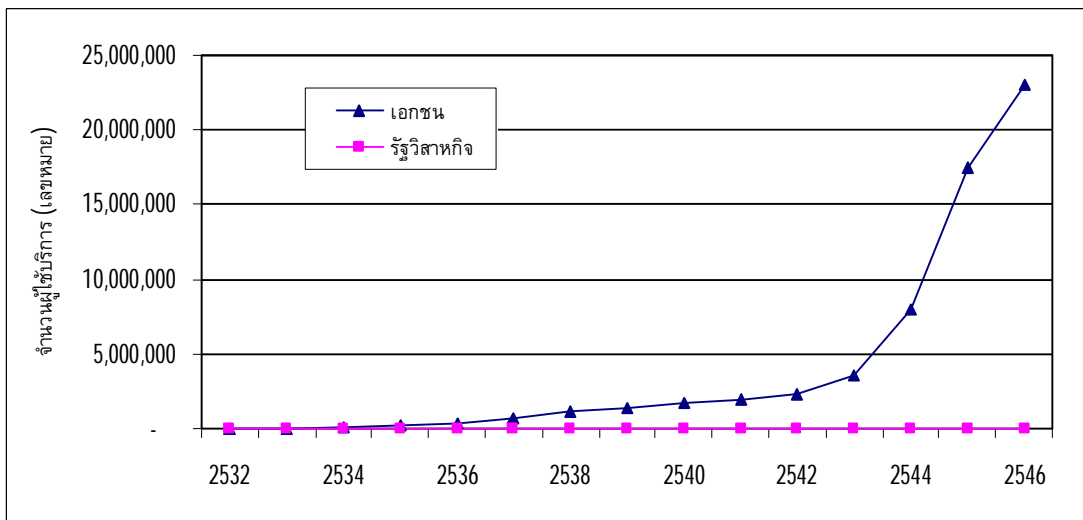
⁶ ดูรายละเอียดใน Cairns, Robert and Nikomborirak, Deunden (1998). An Assessment of Thailand's New Telecommunications Plan, Telecommunications Policy, Vol.22 No.2.

รูปที่ 3.4 จำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์พื้นฐาน ปี 2532-2546



ที่มา: รายงานประจำปีองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยปี 2535-2542 และรายงานประจำปีบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด(มหาชน) ปี 2546

รูปที่ 3.5 จำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ปี 2532-2546



ที่มา: รายงาน ITU World Telecommunication Indicators 2002 และ รายงานประจำปีบริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด(มหาชน) ปี 2546

ในช่วงเวลาเดียวกัน มีนโยบายการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาธุรกิจการไฟฟ้าด้วยเช่นกัน โดยมีการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนอิสระ (Independent Power Producers: IPPs) และผู้ผลิตไฟฟ้าย่อย (Small Power Producers: SPPs) หลายราย แต่ถึงกระนั้น กฟผ. ยังคงเป็นผู้ผลิตที่มีส่วนแบ่งสูงถึงร้อยละ 80 ของกำลังการผลิตโดยรวม และยังคงเป็นผู้ซื้อไฟฟ้าจาก IPPs และ SPPs เพียงผู้เดียว ทำให้ภาคอุตสาหกรรมและผู้ใช้ไฟฟ้าย่อยไม่สามารถเลือกซื้อไฟฟ้าโดยตรงจากผู้ผลิตไฟฟ้า

เอกชนได้ สิทธิผูกขาดของ กฟผ. ทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากในการประมูลแข่งขันการลงทุนการผลิตไฟฟ้าที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจะต้องพึ่งพาข้อมูลจาก กฟผ. ซึ่งเป็นทั้งผู้รับซื้อไฟฟ้าจากผู้เข้าประมูลทุกราย และยังเป็นคู่แข่งในการประมูลด้วย รวมถึงการคัดเลือกเองก็ต้องอาศัยข้อมูลจาก กฟผ. ด้วย นอกจากนี้แล้ว พ.ร.บ. กฟผ. พ.ศ. 2511 ยังให้อำนาจ กฟผ. ในการให้ความเห็นชอบโครงการไฟฟ้าที่มีกำลังการผลิตรวมสูงเกิน 20 เมกวัตต์เพื่อใช้เอง หรือที่เกิน 60 เมกวัตต์เพื่อขายพลังงานให้กับประชาชน ที่ประสงค์จะเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าของตนเข้ากับระบบไฟฟ้าของ กฟผ. อำนาจเหล่านี้ทำให้ กฟผ. สามารถเลือกปฏิบัติระหว่างผู้ผลิตไฟฟ้าในเครื่องกับผู้ผลิตไฟฟ้าย่อยอื่นๆ ได้ง่าย

ปัจจุบันแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เป็นการให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชนเป็นการขายหุ้นให้แก่นักลงทุนเอกชน ในปี 2545 มีการขายหุ้นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จำนวนร้อยละ 30 และปี 2547 มีการขายหุ้นบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ร้อยละ 30 เช่นกัน และล่าสุดรัฐบาลมีแนวคิดที่จะขายหุ้น กฟผ. แต่ได้รับการคัดค้านจากสหภาพแรงงาน กฟผ. อย่างรุนแรง และมีความวิตกกังวลจากผู้บริโภคไฟฟ้าว่าการขายหุ้นให้เอกชนบางส่วนขณะที่ยังไม่มีกรอบการกำกับดูแลธุรกิจไฟฟ้า และไม่มีคณะกรรมการกำกับไฟฟ้าอิสระ จะทำให้ประชาชนขาดการคุ้มครองจากการใช้บริการไฟฟ้า การขายหุ้นจึงหยุดชะงักไปชั่วระยะหนึ่ง แต่ปัจจุบัน กฟผ. ได้ยืนยันที่จะกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ให้ทันปลายปี 2548⁷

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินธุรกิจผูกขาดโดยการขายหุ้นบางส่วนให้เอกชนจะทำให้เกิดปัญหาได้ เนื่องจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจไม่ได้อยู่ภายใต้ พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 การลงทุนของเอกชนที่ซื้อหุ้นในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจย่อมคาดหวังค่าตอบแทนที่สูง จึงมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดแรงกดดันให้รัฐวิสาหกิจเพิ่มอัตรากำไรขึ้น

จากประสบการณ์ที่ผ่านมา พบว่ารัฐไม่สามารถปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภคจากการใช้อำนาจผูกขาดได้ เช่น กรณีบริษัทเอกชนขายเครื่องโทรศัพท์เคลื่อนที่ฟ่วงกับการให้บริการโทรศัพท์ ทำให้เครื่องโทรศัพท์เคลื่อนที่มีราคาสูงกว่าตลาดเพื่อนบ้านถึงร้อยละ 60-300⁸ แต่หลังจากนั้นภายใต้แรงกดดันจากการเข้ามาแข่งขันของผู้ประกอบการรายใหม่ ทำให้การขายโทรศัพท์ฟ่วงกับการได้หมดไป ราคาเครื่องโทรศัพท์ลดลงอย่างมาก ด้วยความสามารถที่จำกัดในการกำกับดูแลธุรกิจเอกชนของภาครัฐนั้น ทำให้เกิดความกังวลว่าการโอนอำนาจผูกขาดของรัฐวิสาหกิจไปให้นักลงทุนเอกชนนั้น จะทำให้เกิดผลเสียต่อผู้บริโภค

⁷ หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์. "กฟผ. ใจ กพช. ยันเทรตหุ้นปลายปี" วันที่ 4 ตุลาคม 2548

⁸ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และธรราร รัตนฤมิตศร (2545). สภาพตลาดโทรคมนาคมในต่างประเทศและในประเทศไทย. ตารางที่ 5 หน้า 33.

ส่วนในกรณีของ กฟผ. หากรัฐกระจายหุ้นบางส่วนให้แก่เอกชน ย่อมสร้างประโยชน์ให้กับผู้ถือหุ้นบางส่วนที่เป็นเอกชนพร้อมให้สิทธิผูกขาดในกิจการไฟฟ้าเช่นเดิม ซึ่งมีได้ช่วยส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในตลาดเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่จะช่วยส่งเสริมการแข่งขัน จะต้องแปรรูปให้รัฐวิสาหกิจแข่งขันกับภาคเอกชนอย่างผู้ประกอบการรายหนึ่ง โดยไม่มีสิทธิพิเศษใดๆ จากการเป็นรัฐวิสาหกิจ และไม่ควรมีอำนาจกำกับดูแลคู่แข่งที่เป็นภาคเอกชนด้วย อย่างไรก็ตาม สำหรับกิจการด้านสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า อาจมีแนวคิดที่แตกต่างกัน คือ ควรจะเลือกแปรรูปในกิจการที่แข่งขันได้ ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และเป็นผลเสียต่อประชาชน ยกตัวอย่างเช่น กิจการไฟฟ้า ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และมีลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติ เพราะไม่ควรมีการลงทุนด้านสายส่งไฟฟ้าที่ซ้ำซ้อนกันจากผู้ประกอบการ ดังนั้นการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า ควรจะแข่งขันกันที่ภาคการผลิตไฟฟ้า และการขายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า ซึ่งปัจจุบันยังมีการผูกขาดโดยหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอยู่

กล่าวโดยสรุปนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจเป็นการส่งเสริมการแข่งขันหรือให้อำนาจการผูกขาดแก่ภาคเอกชนก็ได้ จึงต้องมีการศึกษาโครงสร้างกิจการนั้นๆ ก่อนที่จะทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่าควรจะแปรรูปอย่างไรก่อนที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจเช่นควรแยกการกำกับดูแลกิจการออกจากรัฐวิสาหกิจก่อน แต่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยที่ผ่านมายังมีได้ให้ความสำคัญแก่มิติของการแข่งขันในตลาดเท่าที่ควร จึงเป็นเพียงการขายหุ้นในรัฐวิสาหกิจบางส่วนให้แก่นักลงทุนเอกชนโดยที่รัฐวิสาหกิจที่แปรรูปไปนั้นยังคงรักษาอำนาจผูกขาดในการประกอบธุรกิจ รวมทั้งสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ทำให้ได้เปรียบบริษัทเอกชนที่แข่งขันในธุรกิจเดียวกัน ทำให้ไม่เกิดการแข่งขันที่จะช่วยกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพอันจะเอื้อผลประโยชน์ต่อทั้งผู้บริโภคและเศรษฐกิจไทย

3.4 นโยบายการแข่งขันทางการค้า

3.4.1 องค์ความรู้ด้านพฤติกรรมกรรมการแข่งขันทางการค้า

พฤติกรรมที่เป็นการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันทางการค้าโดยทั่วไปอาจแบ่งได้ 4 กลุ่มหลัก ได้แก่

- 1) การใช้อำนาจเหนือตลาด (abuse of dominance) หมายถึงพฤติกรรมที่ผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งตลาดสูง ใช้อำนาจตลาดจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันของคู่แข่งที่มีขนาดเล็กกว่า คำจำกัดความของอำนาจเหนือตลาดมักหมายถึงผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งตลาดมากกว่า 30 -50 แล้วแต่ว่ากฎหมายในแต่ละประเทศจะบัญญัติไว้อย่างไร (ดูกรอบที่ 3.1 ประกอบ)

2) การควบรวมธุรกิจ (merger) หมายถึงการที่ธุรกิจสองรายต้องการจะควบรวมธุรกิจกัน โดยเมื่อมีการควบรวมกันแล้ว ธุรกิจใหม่จะมีส่วนแบ่งตลาดสูงมากทำให้การแข่งขันในตลาดลดลง (ดูกรอบที่ 3.2 ประกอบ)

3) การตกลงร่วมกัน (collusive practice หรือ agreement) หมายถึงการกระทำการตกลงร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการหลายรายเพื่อที่จะจำกัดการแข่งขันในตลาดหรือเอาเปรียบผู้บริโภค หรือ ชัฟฟลายเออร์ โดยการกำหนดราคารับซื้อ หรือราคาขายร่วมกัน หรือแบ่งพื้นที่ในการประกอบธุรกิจ เป็นต้น (ดูกรอบที่ 3.3 ประกอบ)

4) การกระทำที่เป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (unfair trade practice) หมายถึงพฤติกรรมที่ผู้ประกอบการรายหนึ่งที่มีอำนาจต่อรองสูงกว่าอีกรายหนึ่ง กำหนดเงื่อนไขในการซื้อขายสินค้าในลักษณะที่เป็นการเอาเปรียบคู่ค้า เช่นในกรณีที่บริษัทค้าปลีกรายใหญ่ กำหนดให้ชัฟฟลายเออร์ต้องลดราคาสินค้าของตนเองเพื่อดึงดูดลูกค้าให้เข้ามาในร้าน เป็นต้น

กรอบที่ 3.1 อำนาจเหนือตลาดเกิดจากอะไร

การกำหนดว่าผู้ประกอบการมีอำนาจเหนือตลาดหรือไม่จะต้องดูจาก (1) ส่วนแบ่งตลาด และ (2) อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด

(1) ส่วนแบ่งตลาด - โดยทั่วไปแล้ว ส่วนแบ่งตลาดที่สูงกว่าร้อยละ 65% เป็นสิ่งที่ต้องจับตามอง แต่อำนาจเหนือตลาดไม่ได้ขึ้นอยู่กับขนาดของส่วนแบ่งตลาดเพียงอย่างเดียว แต่จะขึ้นอยู่กับว่า ส่วนแบ่งดังกล่าวนั้นสูงมากแค่ไหนเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนแบ่งตลาดของผู้ประกอบการรายอื่นๆ ในตลาด ตัวอย่างเช่น ถ้าคู่แข่งเป็นผู้ประกอบการรายย่อยทั้งสิ้น การมีส่วนแบ่งตลาดเพียง 30-40% ก็อาจทำให้มีอำนาจเหนือตลาดได้

ตาม พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้ามิได้ระบุว่ากรณีมีอำนาจเหนือตลาดนั้นหมายถึงอะไร แต่ในมาตรา 30 ระบุไว้ว่าให้คณะกรรมการฯ สามารถสั่งให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดที่มีส่วนแบ่งตลาดเกินกว่าร้อยละ 75 ระบุ หัก หรือเปลี่ยนแปลงการมีส่วนแบ่งตลาดได้ ซึ่งหมายความว่า คณะกรรมการอาจสั่งให้ผู้ประกอบการดังกล่าวถอนทุน (divest) เพื่อลดขนาดของธุรกิจได้ในกรณีดังกล่าวซึ่งมีลักษณะเป็น structural remedies แต่สำหรับมาตรการอื่นๆ คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ ระบุ หัก แกะไขเปลี่ยนแปลงการกระทำได้ไม่ว่าส่วนแบ่งตลาดของผู้ประกอบการจะมากแค่ไหน

(2) อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด

อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดมี 3 รูปแบบ คือ อุปสรรคที่เกิดจากลักษณะของโครงสร้างของธุรกิจ (structural barriers) อุปสรรคที่เกิดจากกฎเกณฑ์ของรัฐ (regulatory barrier) และ อุปสรรคที่เกิดจากพฤติกรรมของผู้ประกอบการในตลาด (behavioural barrier)

Structural barrier หมายถึงลักษณะของธุรกิจที่มีทุนจม (sunk cost) สูง ทุนจมคือทุนที่ผู้ลงทุนไม่สามารถได้คืนมาในกรณีที่ต้องเลิกกิจการ ซึ่งโดยส่วนมากแล้วจะหมายถึงเครื่องจักรที่มีลักษณะเฉพาะกับการผลิตที่ไม่สามารถขายต่อได้ หรืออาจหมายถึงการลงทุนในการโฆษณาสินค้าก็ได้ โดยทั่วไปแล้ว ต้นทุนที่มีลักษณะเป็นทุนจมจะเป็นต้นทุนคงที่ (fixed cost) เช่นเครื่องจักร โรงงาน เพราะแม้ในกรณีที่อาจขายต่อได้ แต่ราคาอาจจะต่ำกว่าที่ซื้อมามาก ทำให้ทุนส่วนหนึ่งเป็นทุนจมที่ไม่สามารถคืนมาได้

บางตำราจะเขียนว่า การประหยัดจากขนาด (economy of scale) และการลงทุนขนาดใหญ่ (initial capital investment) เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาด แต่ในความหมายของอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของ Stigler แล้ว ปัจจัยทั้ง 2 ประการนี้มิได้เป็นอุปสรรคแต่อย่างใด เพราะทั้งผู้ประกอบการรายใหม่ และผู้ประกอบการรายเดิมในตลาดก็ต้องลงทุนเท่ากันในการที่จะเริ่มกิจการ ถ้าตลาดการเงินมีประสิทธิภาพทำให้ผู้ประกอบการทุกรายสามารถระดมทุนได้ และถ้าเทคโนโลยีในการผลิต

กรอบที่ 3.1 อำนาจเหนือตลาดเกิดจากอะไร (ต่อ)

เหมือนกัน สำหรับ Stigler แล้ว สิ่งที่เราเรียกว่าเป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดนั้น จะต้องเป็นต้นทุนที่ผู้ประกอบการรายใหม่ต้องแบกรับ 'มากกว่า' ผู้ประกอบการรายเดิม ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของต้นทุน (cost asymmetry)

อย่างไรก็ตาม fixed cost return to scale และ initial capital investment จะมีความเกี่ยวข้องกับ sunk cost เพราะธุรกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง มักเป็นธุรกิจที่มีสัดส่วนต้นทุนที่เป็นต้นทุนคงที่สูง และการผลิตที่มี fixed cost สูงย่อมมี return to scale และมี sunk cost สูงด้วย

Regulatory barriers ส่วนมากจะเกิดจากการจำกัดใบอนุญาตประกอบธุรกิจ (licensing) แต่การจำกัดใบอนุญาตการประกอบธุรกิจในการผลิตหรือให้บริการหนึ่งใดอาจไม่เป็นการจำกัดการแข่งขันในตลาดถ้าสินค้าหรือบริการนั้นๆ มีสินค้าทดแทน เช่น ถ้าการผลิตเหล้าในประเทศไทยต้องมีใบอนุญาต แต่การนำเข้าเหล้าจากต่างประเทศไม่ต้องมีใบอนุญาต ถ้าเหล้าผลิตในประเทศไทยและเหล้าต่างประเทศมีลักษณะที่ทดแทนกันได้ และการนำเข้าเหล้าไม่มีภาษีศุลกากรแล้ว การจำกัดใบอนุญาตการประกอบธุรกิจเหล้าในประเทศไทยก็จะไม่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันในตลาดเท่าใดนัก

กฎหมายสิ่งแวดล้อมก็อาจเป็นอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ได้ในกรณีที่รัฐมีการปรับกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีความเข้มงวดขึ้น โดยอาจให้ข้อยกเว้นแก่ผู้ประกอบการรายเดิมว่าไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายใหม่หรือผ่อนปรนให้ผู้ประกอบการรายเดิมมีช่วงระยะเวลาการปรับตัวให้เข้ากับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมใหม่ ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่มีต้นทุนที่สูงกว่าผู้ประกอบการรายเดิม จึงเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันของผู้ประกอบการรายใหม่

Behavioral barrier เกิดจากการที่ผู้ประกอบการรายเดิมมีพฤติกรรมที่เป็นกีดกันการแข่งขัน ในการป้องกันการผูกขาดได้ให้ความสำคัญแก่อุปสรรคกีดกันการเข้าถึงตลาดอันเกิดจากพฤติกรรมของผู้ประกอบการรายเดิมมากขึ้น พฤติกรรมที่เป็นการกีดกันการแข่งขันนั้นมีหลากหลาย โดยอาจแยกได้เป็น (1) พฤติกรรมที่กีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะเข้ามาในตลาด (2) พฤติกรรมที่เป็นการยึดฐานลูกค้าและ (3) พฤติกรรมที่เป็นการจำกัดการแข่งขันในแนวตั้ง (vertical restraints)

(1) พฤติกรรมที่เป็นการกีดกันคู่แข่งใหม่ได้แก่การตั้งราคาต่ำกว่าต้นทุนของผู้ประกอบการรายใหม่ (limit pricing) แต่สูงกว่าต้นทุนเฉลี่ยของผู้ประกอบการรายเดิม การกำหนดราคาดังกล่าวจะทำให้เฉพาะสำหรับกระบวนการผลิตที่มีลักษณะการประหยัดจากขนาดทำให้ผู้ประกอบการรายเดิมซึ่งมีขนาดการผลิตใหญ่กว่ามีความได้เปรียบในเชิง ต้นทุน

ในกรณีที่ผู้ประกอบการรายเดิมไม่มีความได้เปรียบในเชิงต้นทุน ก็อาจจะยังเลือกที่จะตัดราคาเมื่อผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาในตลาดแล้วเพื่อที่จะกำจัดการแข่งขัน (predatory pricing) การตัดราคาในลักษณะนี้ทำให้ผู้ประกอบการรายเดิมต้องขาดทุนด้วยเช่นกัน จึงเป็นพฤติกรรมที่ทำให้ได้เฉพาะในช่วงเวลาที่จำกัด และผลลัพธ์ในการแข่งขันกันตัดราคาก็มีความไม่แน่นอนสูงเพราะต่างฝ่ายต่างก็ไม่ว่าใครจะ "เหนียว" กว่ากัน นอกเสียจากผู้ประกอบการรายเดิมจะมีแหล่งเงินทุนหรือสภาพคล่องที่ดีกว่าผู้ประกอบการรายใหม่ อย่างไรก็ตาม ถ้าคู่ต่อสู้ไม่สู้ต้นทุนของผู้ประกอบการรายเดิม ก็จะไม่สามารถแยกแยะได้ว่าเป็นการตัดราคาของผู้ประกอบการรายเดิมเป็นการทุ่มตลาดแบบยอมขาดทุนหรือเป็นเพียงการกำหนดราคาตามต้นทุนที่ต่ำกว่า ความไม่แน่นอนดังกล่าวอาจทำให้คู่ต่อสู้ตัดสินใจที่จะไม่แข่งก็ได้

นอกจากการกำหนดราคาเพื่อกีดกันและทำลายคู่แข่งแล้ว การขยายกำลังการผลิตให้มีกำลังการผลิตส่วนเกิน (excess capacity) เป็นพฤติกรรมอีกอย่างที่เป็นการกีดกันการแข่งขัน การที่ผู้ประกอบการรายเดิมมีกำลังการผลิตส่วนเกินย่อมหมายความว่าต้นทุนหน่วยสุดท้ายต่ำ (marginal cost) ซึ่งหมายความว่า แม้ผู้ประกอบการรายใหม่จะเข้ามาในตลาดแล้วทำให้อุปทานเพิ่มขึ้น และราคาสินค้าต่ำลง ผู้ประกอบการรายเดิมก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องลดการผลิตเพื่อกระชับราคาในตลาดเพราะต้นทุนหน่วยสุดท้ายต่ำมาก การมีกำลังการผลิตส่วนเกินจึงเป็นกลยุทธ์หนึ่งที่ผู้ประกอบการรายเดิมอาจใช้ "ขู่" คู่แข่งที่เข้ามาในตลาดว่า จะไม่มีการลดปริมาณการผลิตเพื่อพยุงราคาสินค้าอย่างแน่นอน ทำให้คู่แข่งต้องทบทวนการตัดสินใจที่จะเข้ามาแข่งขัน

(2) พฤติกรรมที่เป็นการยึดฐานลูกค้า การที่ผู้ประกอบการรายใหม่จะเข้ามาแข่งขันนั้น จะต้องสามารถจูงใจให้ผู้บริโภคซื้อสินค้าของผู้ผลิตรายเดิมเพื่อที่จะหันมาซื้อสินค้าใหม่ ผู้ประกอบการรายเดิมที่ตระหนักในประเด็นนี้ ก็จะใช้งบประมาณในการโฆษณาจำนวนมากเพื่อสร้าง "brand loyalty" ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ประกอบการรายใหม่ต้องลงทุนในการโฆษณาชวนเชื่อมากขึ้นด้วย ค่าใช้จ่ายในการสร้างยี่ห้อขึ้นถือได้ว่าเป็นต้นทุนสูง คือไม่สามารถถอนคืนได้หากเลิกผลิตกิจการ การโฆษณา

กรอบที่ 3.1 อำนาจเหนือตลาดเกิดจากอะไร (ต่อ)

จึงถือได้ว่าเป็นอุปสรรคกีดกันการแข่งขันได้ประการหนึ่ง

นอกจากการโฆษณา การพัฒนาสินค้าใหม่ก็เป็นพฤติกรรมที่อาจกีดกันการแข่งขันได้ ตัวอย่างเช่น บริษัท Kellogg ซึ่งเป็นผู้ผลิต cereal รายใหญ่ในตลาดสหรัฐอเมริกาใช้กลยุทธ์ในการออกสินค้าใหม่อย่างต่อเนื่อง แม้สินค้าบางตัวจะไม่สร้างกำไรก็ตาม ทำให้มีสินค้าที่เป็นอาหารเช้าแบบ cereal ที่หลากหลายมาก คู่แข่งจึงต้องใช้ความพยายามมากขึ้นในการหาช่องทางที่จะนำสินค้าใหม่เข้ามาในตลาดได้

(3) การจำกัดการแข่งขันในแนวดิ่ง (vertical restraint) ในบางกรณีความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายมีลักษณะที่เป็นการกีดกันการแข่งขันในตลาดเนื่องจากผู้ประกอบการรายเดิมเป็นเจ้าของแหล่งวัตถุดิบหรือมีความสัมพันธ์กับผู้จัดจำหน่ายให้ผู้ประกอบการรายใหม่ต้องลงทุนในการแสวงหาวัตถุดิบหรือหาช่องทางในการจัดจำหน่ายสินค้าของตนเอง ส่งผลให้มีต้นทุนที่สูงเกินควร แต่การที่ผู้ประกอบการรายเดิมจะสามารถกีดกันการแข่งขันในลักษณะนี้ได้ จะต้องมีความผูกขาดในตลาดวัตถุดิบแบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ความเป็นไปได้มีน้อย ยกเว้นในประเทศกำลังพัฒนาที่เพิ่งมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การผูกขาดของภาครัฐในอดีตทำให้ตลาดยังไม่มีการแข่งขันเท่าที่ควร โดยเฉพาะในกรณีของธุรกิจที่มีลักษณะเป็นเครือข่าย เช่น ธุรกิจโทรคมนาคม เป็นต้น

กรอบที่ 3.2 การควบรวมธุรกิจ (merger)

การรวมตัวทางธุรกิจโดยทั่วไปมี 3 รูปแบบ คือ การรวมตัวในแนวดิ่ง (vertical integration) การรวมตัวในแนวนอน (horizontal integration) และการรวมตัวในลักษณะกลุ่มธุรกิจ (conglomerate) การรวมตัวในแนวดิ่งเกิดจากการที่ผู้ประกอบการมีขั้นตอนการผลิตที่ต่างกัน โดยมีความสัมพันธ์ในลักษณะของผู้ซื้อ (buyer) และผู้ขาย (supplier) รวมตัวกันทางธุรกิจ เช่น ในกรณีที่มีการรวมตัวระหว่างผู้ผลิตสุรากับผู้จำหน่ายสุรา เป็นต้น การรวมตัวในแนวนอนหมายถึงการรวมตัวระหว่างผู้ประกอบการในตลาดสินค้าหรือบริการเดียวกัน สุดท้ายการรวมตัวในลักษณะกลุ่มธุรกิจหมายถึงการรวมตัวระหว่างธุรกิจที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกันไม่ว่าจะเป็นในแนวดิ่งหรือแนวนอนก็ดี การรวมตัวทางธุรกิจอาจมีลักษณะหนึ่งใดหรือทั้งสามลักษณะ จึงต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบของการรวมตัวต่อการแข่งขันทั้งในการประกอบธุรกิจแนวดิ่ง แนวนอน และในลักษณะของกลุ่มธุรกิจ

ระหว่างการรวมตัวในทั้ง 3 ลักษณะนี้ การรวมตัวในลักษณะแนวนอนทำให้เกิดความเสี่ยงของการผูกขาดมากที่สุด ทั้งนี้เป็นเพราะการรวมตัวระหว่างผู้ประกอบการในตลาดเดียวกันจะทำให้จำนวนผู้ประกอบการในตลาดนั้นๆ ลดลงทันที ในกรณีสุดโต่ง การรวมตัวทำให้เกิดผู้ประกอบการรายเดียวในตลาด

การรวมตัวระหว่างธุรกิจแนวนอนมีความเสี่ยงต่อการผูกขาดมาก โดยเฉพาะการรวมตัวระหว่างผู้ประกอบการสองรายที่ผลิตสินค้าที่มีลักษณะที่เป็นสินค้าทดแทนกันได้ (close substitutes) เพราะโดยทั่วไปแล้ว การใช้อำนาจเหนือตลาดในการขึ้นราคาสินค้าจะถูกจำกัดโดยการที่มีสินค้าทดแทนที่ผู้บริโภคอาจหันไปซื้อแทนได้ถ้าราคาสินค้าหนึ่งสูงเกินไป แต่ถ้าผู้ประกอบการของสินค้าสองตัวรวมตัวกันแล้ว แรงกดดันจากการแข่งขันก็จะลดลงไป

แต่การรวมตัวทางแนวนอนไม่จำเป็นต้องมีเป้าหมายเพื่อการผูกขาดเสมอไป ในบางกรณี การรวมธุรกิจอาจช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตได้ ไม่เพียงจากการประหยัดจากขนาด แต่จากการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพกว่าด้วย ตามกลไกของตลาดแล้ว ผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพมากกว่า มีต้นทุนต่ำกว่าย่อมสามารถช่วงชิงส่วนแบ่งตลาดได้ ไม่ว่าจะเป็นโดยการขยายธุรกิจของตนเองหรือโดยการซื้อธุรกิจจากผู้ประกอบการที่ด้อยประสิทธิภาพก็ดี การรวมตัวธุรกิจจึงอาจมองได้ว่าเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของตลาดที่สอดคล้องกับกลไกตลาด

การรวมตัวในแนวดิ่ง โดยทั่วไปแล้วจะมีความเสี่ยงต่อการผูกขาดน้อยกว่าการรวมตัวในแนวนอน การรวมธุรกิจแนวดิ่งมีเหตุผลทางธุรกิจที่หลากหลาย เช่น การรวมตัวระหว่างผู้ซื้อ (buyer) กับผู้ขาย (supplier) อาจทำให้ผู้ขายมีแหล่งวัตถุดิบที่เชื่อถือได้ และได้มาตรฐาน นอกจากนี้ การรวมธุรกิจยังอาจช่วยส่งเสริมให้ supplier สามารถลงทุนในระยะยาวได้ เพราะมีตลาดรองรับสินค้าที่แน่นอน

กรอบที่ 3.2 การควบรวมธุรกิจ (merger) (ต่อ)

แต่ในขณะเดียวกัน การรวมตัวในแนวตั้งอาจเกิดจากความต้องการที่จะผูกขาดก็ได้ ตัวอย่างเช่นถ้าผู้ประกอบการธุรกิจเคเบิลทีวีรายหนึ่งรวมตัวกับธุรกิจการสื่อสารผ่านดาวเทียมแล้ว ก็อาจเลือกปฏิบัติโดยปฏิเสธที่จะให้บริการการสื่อสารผ่านดาวเทียมกับผู้ประกอบการเคเบิลทีวีรายอื่นๆ ในตลาด ในกรณีดังกล่าว ถ้าคู่แข่งไม่สามารถหาวิธีการแปรภาพรูปแบบอื่นทดแทนได้ (เช่น ทางสายเคเบิลใยแก้วนำแสง หรือ ใช้อินเทอร์เน็ต) ก็จะต้องเลิกล้มธุรกิจไป

จากประสบการณ์ในบางประเทศพบว่า การกระทำการตกลงร่วมกันหรือที่เรียกว่า cartel ในตลาดหนึ่งอาจส่งผลให้มีการรวมธุรกิจในตลาดที่เกี่ยวข้องได้ เพื่อเป็นการควบคุมมิให้สมาชิกของ cartel แอบตัดราคาสินค้า ตัวอย่างเช่น ผู้ผลิตมีการกระทำความตกลงร่วมกันเพื่อกำหนดราคาสินค้าขายส่ง แต่เนื่องจากผู้ค้าปลีกมีหลายรายทำให้ราคาสินค้าขายปลีกมีหลากหลายมากจึงไม่สามารถคำนวณได้ว่าจะราคาขายส่งนั้นคือเท่าไร แต่ถ้าผู้ผลิตรวมตัวกับผู้ขายปลีกแล้ว ก็จะสามารถควบคุมราคาขายปลีกได้ด้วย

สำหรับการรวมตัวทางธุรกิจแบบกลุ่มธุรกิจนั้น โดยทั่วไปจะไม่ประสบปัญหาด้านการผูกขาดยกเว้นในกรณีที่กลุ่มธุรกิจประกอบด้วยธุรกิจการเงิน ซึ่งอาจทำให้ผู้ประกอบการได้เปรียบคู่แข่งในประเทศที่ตลาดการเงินยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

กรอบที่ 3.3 กระทำการตกลงร่วมกัน (Agreement)

การกระทำการตกลงร่วมกันนั้นอาจมีเหตุผลทางธุรกิจ หรืออาจเป็นยุทธศาสตร์ที่จะผูกขาดตลาดก็ได้ คณะกรรมการฯ จึงต้องพยายามที่จะแยกแยะเหตุผลในการกระทำการตกลงร่วมกันในแต่ละกรณี ในลักษณะเดียวกันกับในการพิจารณาการขออนุญาตการรวมธุรกิจ

แนวความคิดเกี่ยวกับการกระทำการตกลงร่วมกันในแต่ละประเทศจะต่างกันออกไป บางประเทศมองว่าการตกลงร่วมกันเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาโดยไม่มีข้อยกเว้น (per se rule) เช่นสหรัฐอเมริกา ในกรณีดังกล่าว การกระทำข้อตกลงร่วมกันจะเป็นพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายและผู้ที่เกี่ยวข้องจะไม่มีความผิดใดๆ แต่โดยทั่วไปแล้ว การกระทำตกลงร่วมกันนั้นไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายเสมอไป แต่ต้องมีการพิจารณาในแต่ละกรณีไป (rules of reason) ยกเว้นในสองกรณีคือ การกำหนดราคาร่วมกัน (price fixing) และการรวมหัวกันกำหนดราคาประมูล (bid rigging) ซึ่งมีเหตุผลเพียงเพื่อผูกขาดเท่านั้น พฤติกรรมการกระทำตกลงร่วมกันมีดังนี้

1. การร่วมกันกำหนดราคา (price fixing)

การร่วมกันกำหนดราคาเป็นรูปแบบของการกระทำการตกลงที่พื้นฐานมากที่สุด ความสามารถในการยกระดับราคาในตลาดขึ้นอยู่กับว่า ผู้บริโภคมีทางเลือกในการใช้สินค้าทดแทนอื่นๆ ได้เพียงใด

ความหมายของการร่วมกันกำหนดราคานั้นไม่ได้จำกัดเพียงการกำหนดราคาสินค้า แต่จะรวมถึงการกระทำร่วมกันในหลายรูปแบบซึ่งมีผลกระทบโดยตรงกับราคาสินค้าในตลาด รวมถึงการทำข้อตกลงร่วมกันที่จะ

- เพิ่มราคาสินค้าหรือบริการ
- กำหนดสูตรในการกำหนดราคาร่วมกัน
- รักษาสัดส่วนของราคาของสินค้าที่แข่งขันกัน (แต่ไม่เหมือนกัน)
- ยกเลิกการลดราคาหรือกำหนดวิธีการลดราคาที่เหมาะสม
- กำหนดเงื่อนไขในการให้เครดิตแก่ผู้บริโภคร่วมกัน
- ถอนสินค้าราคาออกจากตลาดเพื่อยกระดับของราคาสินค้า
- แจ้งสมาชิกก่อนการปรับเปลี่ยนราคาสินค้า
- ปฏิเสธการขายหากเงื่อนไขราคาไม่เป็นไปตามข้อตกลงร่วมกัน
- ใช้ราคาเดียวกันเป็นระดับราคาเริ่มต้นในการเจรจาการค้า

กรอบที่ 3.3 กระทำการตกลงร่วมกัน (Agreement) (ต่อ)

2. การร่วมกันกำหนดราคาประมูล

วิธีการกำหนดราคาร่วมกันในกรณีนี้มีหลายรูปแบบเช่นเดียวกับการกำหนดราคาด้วยกัน วิธีที่พบเจอบ่อยไปรวมถึง

- 1) การจำกัดจำนวนผู้ประมูล (bid suppression) โดยผู้ประกอบการบางรายตกลงที่จะถอนตัวออกจากการประมูลเพื่อเปิดทางให้ผู้ประกอบการอีกรายชนะประมูล หรืออาจกีดกันผู้ประมูลรายอื่นที่ไม่ได้ตกลงร่วมกันไม่ให้ประมูลโดยการปฏิเสธการรับช่วงต่อ (subcontract) หรือที่จะขายปัจจัยการผลิตที่จำเป็น
- 2) การเสนอราคาประมูลเพื่อผูกขาดการประมูล (complementary rigging) โดยผู้ประกอบการบางรายจะเสนอราคาที่สูงกว่าความเป็นจริงเพื่อที่จะสร้างภาพเสมือนกับว่ามีการแข่งขันกันจริง
- 3) ในบางกรณีผู้ประกอบการจะเสนอราคาประมูลต่ำแต่จะตั้งเงื่อนไขบางประการที่ทำให้ไม่น่าสนใจ หรือ
- 4) การผลัดกันชนะประมูล (bid rotation)

3. การกระทำการตกลงร่วมกันเพื่อแบ่งลูกค้าและแบ่งพื้นที่การค้า

การแบ่งตลาด ไม่ว่าจะในรูปแบบของการแบ่งลูกค้าหรือแบ่งพื้นที่การค้าก็เป็นการจำกัดการแข่งขันในตลาดที่อาจรุนแรงกว่าการกำหนดราคาด้วยกันเสียอีก ทั้งนี้เพราะถ้ามีการแบ่งตลาดกันโดยเด็ดขาดแล้ว ผู้ประกอบการในแต่ละพื้นที่หรือในแต่ละกลุ่มลูกค้าจะมีอำนาจผูกขาดโดยเบ็ดเสร็จทำให้ขาดแรงกดดันจากการแข่งขันโดยสิ้นเชิง ซึ่งจะต่างกับในกรณีของการร่วมการกำหนดราคาที่ยังคงมีแรงกดดันของการแข่งขันในรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ราคา เช่นบริการหลังการขาย หรือรูปแบบและคุณภาพของสินค้า (product differentiation) นอกจากนี้แล้ว ยังมีความเป็นไปได้ว่า ผู้ร่วมกระทำการตกลงร่วมกันในการกำหนดราคาอาจแอบตัดราคาเพื่อช่วงชิงส่วนแบ่งตลาดอีกด้วย

4. การกระทำความตกลงร่วมกันในการจำกัดการแข่งขันในแนวตั้ง (Vertical Agreement)

รูปแบบของการกระทำความตกลงร่วมกันในแนวตั้งระหว่างผู้ซื้อ (buyer) กับผู้ขาย (supplier) ไม่ว่าจะในขั้นตอนใดของกระบวนการผลิต โดยทั่วไปแล้วจะมีเหตุผลในทางเศรษฐกิจในลักษณะที่คล้ายคลึงกับการรวมธุรกิจ รูปแบบของการกระทำการตกลงร่วมกันในแนวตั้งมีหลายรูปแบบ แต่ที่พบเจอบ่อยได้แก่

- การกำหนดราคาขายปลีก (resale price maintenance) ซึ่งหมายถึงการที่ผู้ผลิตกำหนดราคาขั้นสูงหรือขั้นต่ำที่ผู้ขายปลีกสามารถขายสินค้าได้
- การทำสัญญาผูกขาดในการจัดจำหน่าย (exclusive distribution) หมายถึงการที่ผู้ผลิตให้สิทธิในการจัดจำหน่ายสินค้าแก่ผู้ประกอบการรายเดียวในตลาด (คำจำกัดความของตลาดอาจขึ้นอยู่กับพื้นที่ หรือกลุ่มลูกค้า)
- การห้ามมิให้ผู้จัดจำหน่ายขายสินค้าของคู่แข่ง (exclusive dealing)
- การบังคับให้ผู้จัดจำหน่ายต้องซื้อสินค้าหลายประเภทจากผู้ผลิตจึงจะขายสินค้าที่ต้องการให้ เช่นในกรณีที่ผู้ผลิตเบียร์ข้างบังคับให้ผู้จำหน่ายขายเหล้าด้วย (tie-in sale)
- การบังคับให้ผู้จัดจำหน่ายซื้อสินค้าในปริมาณขั้นต่ำที่กำหนดไว้

แม้พฤติกรรมของการกระทำร่วมกันในแนวตั้งจะเป็นการจำกัดการแข่งขันในการจำหน่ายสินค้านั้นๆ แต่ในขณะเดียวกันพฤติกรรมดังกล่าวอาจเป็นแรงกระตุ้นให้มีการแข่งขันจากสินค้าต่างยี่ห้อได้ถ้าผู้ประกอบการไม่มีอำนาจเหนือตลาดและถ้าสินค้าดังกล่าวเป็นสินค้าที่มีสินค้าทดแทน ในทางกลับกัน การกระทำร่วมกันในลักษณะของ vertical agreement มีความเสี่ยงต่อการผูกขาดถ้าผู้ผลิตหรือผู้จัดจำหน่ายรายใดรายหนึ่งมีอำนาจเหนือตลาด ในกรณีดังกล่าว การกระทำสัญญาร่วมกันจะทำให้เกิดพฤติกรรมที่ใช้อำนาจเหนือตลาดเพื่อกีดกันหรือจำกัดการแข่งขัน

3.4.2 นโยบายการแข่งขันทางการค้าของไทย

ก) กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของไทย

- **สาระสำคัญของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของไทย**

ประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมายด้านการแข่งขัน ตั้งแต่ ปี พ.ศ 2522 ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ 2522 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากความกดดันของภาวะเงินเฟ้อ (inflationary pressure) และพฤติกรรมการตกลงร่วมกันเพื่อจำกัดการแข่งขัน (collusive practices) ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดราคาที่สูงเกินไปอย่างไม่เป็นธรรม (excessive pricing) บทบัญญัติภายใต้ พ.ร.บ. ดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันยังไม่ครอบคลุมถึงพฤติกรรมที่จำกัดหรือกีดกันการแข่งขันในแนวตั้ง (vertical restraints)⁹ และไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบรวมกิจการ (mergers and acquisitions) ขณะที่บทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกการควบคุมราคาสามารถนำไปบังคับใช้ได้ง่าย แต่บทบัญญัติเกี่ยวกับการต่อต้านการผูกขาดค่อนข้างจะนำไปบังคับใช้ได้ยาก นอกจากนี้ พ.ร.บ. ดังกล่าวต้องการให้ธุรกิจที่มีพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันถูกประกาศอย่างเป็นทางการว่าเป็น “ธุรกิจที่ถูกควบคุม (controlled business)” โดยหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขัน เช่น กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ แต่เนื่องจากไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับ “ธุรกิจที่ผูกขาด (monopolistic business)” การประกาศประเภทธุรกิจที่ถูกควบคุมก็ไม่มีผลทางกฎหมาย

จากข้อจำกัดดังกล่าว ในปี พ.ศ 2542 มีกฎหมาย 2 ฉบับที่ถูกตราขึ้นมาแทน พ.ร.บ. กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ 2522 ประกอบด้วย พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า พ.ศ 2542 และ พ.ร.บ.ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ทำให้บทบัญญัติการควบคุมราคาแยกออกจากบทบัญญัติการต่อต้านการผูกขาดอย่างชัดเจน โดยมีคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการทำหน้าที่ในการควบคุมราคา และมีคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าทำหน้าที่ในการปกป้องการแข่งขันให้เกิดความเป็นธรรมในตลาด ทั้งนี้เลขาธิการของคณะกรรมการทั้งสองชุดเป็นบุคคลของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้าของไทย มีผลบังคับใช้กับการประกอบการและกิจกรรมทางธุรกิจทุกประเภท ยกเว้น (1) รัฐวิสาหกิจ (2) สหกรณ์ และสหกรณ์การเกษตร และ

⁹ เป็นการกระทำเพื่อกีดกันการแข่งขันระหว่างธุรกิจต่อธุรกิจด้วยกันเอง เช่น การเลือกปฏิบัติในการซื้อขายสินค้ากับผู้ประกอบการรายอื่น การปฏิเสธที่จะประกอบธุรกิจด้วย การบังคับซื้อสินค้าขายพ่วง การกำหนดราคาสินค้าหรือบริการที่ไม่เป็นธรรม (ที่ซื้อหรือขายกับผู้ประกอบการรายอื่นมิใช่ผู้บริโภค) ฯลฯ

(3) หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น รวมถึงธุรกิจอื่นๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ปัจจุบันยังไม่มีกิจกรรมทางธุรกิจใดที่ได้รับการยกเว้นจากการบังคับใช้กฎหมาย นอกเหนือจากที่ระบุไว้

เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายการแข่งขันกับต่างประเทศแล้ว พบว่า ประเทศส่วนใหญ่มิได้ยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าให้กับรัฐวิสาหกิจเหมือนของไทย แต่มีการกำหนดข้อยกเว้นใหม่ในลักษณะของการประกอบการหรือตามขนาดของธุรกิจมากกว่า เช่น แอฟริกาใต้ยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าไว้ในกรณีที่ต้องการส่งเสริมการส่งออก หรือส่งเสริมธุรกิจขนาดเล็ก ส่วนยุโรปมีการกำหนด Block Exemption ตามขนาดส่วนแบ่งตลาด กล่าวคือ หากธุรกิจมีส่วนแบ่งตลาดต่ำ จะสามารถทำข้อตกลงในแนวตั้งได้ แต่หากมีส่วนแบ่งตลาดสูงขึ้น อาจมีการกำหนดพฤติกรรมต้องห้ามบางส่วน (ดูรายละเอียดในภาคผนวก) เป็นต้น นอกจากนี้ พฤติกรรมการตกลงร่วมกันเพื่อส่งออก (Export Cartel) ก็เป็นสิ่งที่ประเทศส่วนใหญ่อนุญาตให้ทำได้ เนื่องจากเห็นว่าไม่มีผลกระทบต่อผู้บริโภคภายในประเทศ แต่ปัจจุบันเริ่มมีแนวคิดต่อต้านการตกลงร่วมกันในลักษณะ cartel แล้ว เพราะแต่ละประเทศตระหนักถึงความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโลก จึงเกิดความร่วมมือในการต่อต้าน Cartel ในกลุ่มประเทศ OECD

สารบัญญัติที่สำคัญของ พ.ร.บ. แข่งขันทางการค้า ที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับพฤติกรรมที่เป็นการจำกัดการแข่งขัน มี 4 มาตรา คือ มาตรา 25 26 27 และ มาตรา 29 โดยมาตรา 25 เป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มี "อำนาจเหนือตลาด (abuse of dominance)" ไม่ให้ใช้อำนาจในการกีดกันหรือจำกัดการแข่งขัน ส่วนมาตรา 26 เป็นการควบคุมการควบรวมธุรกิจ (merger control) เพื่อที่จะป้องกันมิให้เกิดผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีอำนาจผูกขาดในตลาดขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นการควบรวมกิจการระหว่างผู้ประกอบการสองรายที่แข่งขันอยู่ในตลาดเดียวกัน และสำหรับมาตรา 27 เป็นการควบคุมมิให้ผู้ประกอบการสองรายขึ้นไปทำการตกลงร่วมกันเพื่อที่จะจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันในตลาด (collusive practice)

อย่างไรก็ตาม ประเภทของการมีอำนาจเหนือตลาดและการตกลงร่วมกันเพื่อจำกัดการแข่งขันซึ่งเป็นพฤติกรรมทางธุรกิจที่อาจเป็นการจำกัดและกีดกันการแข่งขันทางการค้ายังไม่ได้มีการตีความว่าพฤติกรรมใดเป็นการละเมิดกฎหมายในมาตราใด ทั้งนี้พฤติกรรมที่เป็นการจำกัดการแข่งขันในแนวนอน (horizontal restrictions) เช่น การร่วมกันกำหนดราคา หรือปริมาณสินค้า การแบ่งตลาด หรือการฮั้วกันในการประมูล เป็นพฤติกรรมที่กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของไทยกำหนดให้การบังคับใช้เป็นลักษณะ per se rule โดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ความเสียหาย ส่วนพฤติกรรมอื่นๆ กฎหมายการแข่งขันทางการค้ากำหนดให้ใช้หลักการของ rule of reason ซึ่งจะต้องมีการพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่กระบวนการแข่งขันจากพฤติกรรมดังกล่าว

สำหรับมาตรา 29 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรม (unfair trade practices) ที่ระบุว่า "ห้ามมิให้ผู้ประกอบการธุรกิจกระทำการใด ๆ อันมิใช่การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมและเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ชัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการธุรกิจอื่น หรือเพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจ" แต่ขอบเขตการนำบทบัญญัติภายใต้มาตรา 29 ไปบังคับใช้ยังไม่มีความชัดเจน เนื่องจากข้อบัญญัติตามกฎหมายไม่ได้ระบุว่าพฤติกรรมใดที่อาจจัดเป็นพฤติกรรมที่มีใช้การแข่งขันที่เป็นธรรม¹⁰ ทำให้ภาคเอกชนมีคำถามเกี่ยวกับพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรม และกดดันให้หน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันออกกฎระเบียบการดำเนินงานที่ระบุว่าประเภทของพฤติกรรมใดเป็นพฤติกรรมต้องห้ามภายใต้มาตรา 29

จากการศึกษากฎหมายการแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศ (ดูบทบัญญัติในตารางที่ 3.6 และรายละเอียดของบทบัญญัติในภาคผนวก) และประเทศไทย พบว่า พฤติกรรมที่เป็น การจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันทางการค้าที่สำคัญมี 3 กลุ่ม คือ 1) การใช้อำนาจเหนือตลาด ซึ่ง คำจำกัดความของอำนาจเหนือตลาดมักหมายถึงผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งตลาดมาร้อยละ 30-50 แล้วแต่ว่ากฎหมายในแต่ละประเทศจะบัญญัติไว้อย่างไร 2) การตกลงร่วมกัน และ 3) การกระทำที่เป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม โดยทุกประเทศมักมีพฤติกรรมในส่วนของการใช้อำนาจเหนือตลาด และการกระทำที่ตกลงร่วมกัน แต่พฤติกรรมที่ถือว่าเป็นการค้าที่ไม่เป็นธรรมนั้นจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ บางประเทศไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการค้าที่ไม่เป็นธรรมเลยเพราะมีแนวคิดว่าการกระทำใด ๆ ของผู้ประกอบการที่ไม่มีอำนาจเหนือตลาดจะไม่มีผลกระทบต่อภาวะการแข่งขันในตลาดโดยรวมแม้จะมีลักษณะที่เป็นการ "เอาเปรียบ" คู่ค้าที่ดี จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องควบคุม เช่น ประเทศยุโรป อังกฤษ เปรู เป็นต้น ในขณะที่บางประเทศเชื่อว่าพฤติกรรมทางการค้าบางประเภทเป็นพฤติกรรมที่ไม่เป็นธรรมในตัวของมันเอง แม้ว่าพฤติกรรมดังกล่าวอาจไม่มีผลกระทบต่อสภาวะของการแข่งขันในตลาดโดยรวม เช่น ประเทศไต้หวัน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เป็นต้น อีกทั้งบทบัญญัตินี้ยังบังคับใช้กับผู้ประกอบการทุกรายโดยไม่เจาะจงว่าจะต้องเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดหรือต้องเป็นการตกลงร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการเพื่อจำกัดหรือลดแรงกดดันของการแข่งขัน ส่วนกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และเยอรมันซึ่งล้วนเป็นกฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่มีประวัติช้านานจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกฎหมายในเอเชีย คือ มีการกำหนดพฤติกรรมที่เป็น unfair trade practice

แนวคิดในกลุ่มหลังนี้สอดคล้องกับปรัชญาของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยซึ่งให้ความสำคัญไม่เพียงต่อพฤติกรรมที่อาจเป็นผลให้การแข่งขันในตลาดน้อยลง

¹⁰ ดูเดือนเด่น และเสาวลักษณ์. สิงหาคม 2544

แต่ต่อการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่าในการประกอบธุรกิจกรรมกับผู้ซื้อหรือผู้ขายรายใหญ่ด้วย

อย่างไรก็ตาม ยังมีกฎหมายการแข่งขันทางการค้าบางประเทศที่มีการแยกกลุ่มพฤติกรรมที่แตกต่างจากกลุ่มที่กล่าวไปแล้ว เช่น ประเทศเม็กซิโก ที่ไม่มีการแยกแยะระหว่าง *abuse of dominance agreement* และ *unfair trade practice* เลย กล่าวคือ เม็กซิโกไม่ได้สนใจว่าผู้ที่จะละเมิดกฎหมายนั้นเป็นผู้ประกอบการที่มีหรือไม่มีอำนาจเหนือตลาด มีหนึ่งรายหรือหลายรายที่ลดการแข่งขัน แต่จะให้ความสำคัญกับพฤติกรรมเป็นหลัก โดยจำแนกพฤติกรรมที่เป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกจะเป็นกลุ่มพฤติกรรมที่เรียกว่า *absolute monopolistic practice* ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายจะเป็นในลักษณะ *per se rule* กล่าวคือ หากผู้ประกอบการรายใดมีพฤติกรรมดังกล่าวก็จะถือได้ว่าเป็นการละเมิดกฎหมายโดยไม่ต้องพิสูจน์ผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันในตลาด พฤติกรรมที่จัดอยู่ในกลุ่มของ *absolute monopolistic practice* มักเป็นพฤติกรรมจำกัดการแข่งขันในแนวนอน เช่น การกำหนดราคา การจำกัดปริมาณของสินค้า และการรวมหัวกันในการประมูล (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับพฤติกรรมในตาราง 3.6(ข)) พฤติกรรมประเภทที่สองที่เรียกว่า *relative monopolistic practice* จะมีการบังคับใช้ในลักษณะ *rule of reason* กล่าวคือ การที่ผู้ประกอบการหรือกลุ่มผู้ประกอบการใดมีพฤติกรรมดังกล่าวจะถือเป็นการละเมิดกฎหมายก็ต่อเมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นการจำกัดหรือทำลายกระบวนการแข่งขันในตลาด พฤติกรรมที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้มักเป็นพฤติกรรมที่มีลักษณะของการกีดกันหรือจำกัดตลาดในแนวตั้ง (*vertical restraints*) ดังจะเห็นได้ในตารางที่ 3.7(ข)

นอกจากกลุ่มพฤติกรรมในส่วนของ *abuse of dominance agreement* และ *unfair trade practice* แล้ว บางประเทศยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับพฤติกรรมบางประเภท ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ประเทศนั้นประสบปัญหาเป็นพิเศษ เช่น การกำหนดราคาสินค้าขายปลีกในกรณีของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของเกาหลีใต้ เยอรมัน และแคนาดา การสมคบกันในการประมูลในกรณีของแคนาดา การใช้อำนาจทางตลาดอันเกิดจากสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในลักษณะที่ไม่เป็นธรรมในกรณีของประเทศเยอรมัน เป็นต้นดังจะเห็นได้จากตาราง 3.5

โดยสรุป กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศมักจะมีบทบัญญัติในส่วนของพฤติกรรมที่เป็นการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันทางการค้าโดยทั่วไปที่คล้ายคลึงกัน แต่แตกต่างกันในส่วนของ *unfair trade practice*

ตารางที่ 3.6 ลักษณะของพฤติกรรมต้องห้ามในกฎหมายต่างประเทศ

ประเทศ	ชื่อกฎหมาย	Abuse of Dominance	Collusive Practice	Unfair Trade Practice
สหภาพยุโรป	EC Treaty	มาตรา 82	มาตรา 81	ไม่มี
อังกฤษ	Competition Act 1998	Chapter II prohibition	Chapter I Prohibition	ไม่มี
เกาหลีใต้	Monopoly Regulation and Fair Trade Act	Chapter II Prohibitions	Chapter IV Prohibitions	Chapter V Prohibitions Resale Price Maintenance
เยอรมนี	Act Against Restraint of Competition	Chapter III Prohibitions	Chapter I and II prohibitions	Chapter III Section 21: Prohibition of Boycott and Other Restrictive Practice
				Intellectual Property Rights
				Resale Price Maintenance
แคนาดา	Competition Act 1996	Section 78	Section 45 (conspiracy)	Illegal trade practice: Section 50(1)
			Section 46 (bid-rigging)	Price Maintenance Section 61(1)
ญี่ปุ่น	Antimonopoly Act Concerning	Section 3 (horizontal)	Section 3 (horizontal)	Section 19 (vertical)
	Prohibition of Private Monopoly and Maintenance of Fair Trade		Section 19 (vertical)	
เม็กซิโก	Federal Law of Economic Competition	Article 9: Absolute monopolistic practice Article 10: Relative monopolistic practice		
เปรู	Legislative Decree 701	Article 5	Article 6	ไม่มี
ไทย	พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542	มาตรา 25	มาตรา 27	มาตรา 29
สหรัฐอเมริกา	US Code : Title 15 Commerce and Trade	Chapter 1 – Monopolies and Combinations in Restraint of Trade	Chapter 1 – Monopolies and Combinations in Restraint of Trade	Chapter 1 – Monopolies and Combinations in Restraint of Trade
ไต้หวัน	Fair Trade Law	Article 10	Article 14	Article 19

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 3.7 (ก) พฤติกรรมที่จัดเป็น Abuse of Dominance ในกฎหมายการแข่งขันทางการค้า
ในต่างประเทศ

ประเทศ	Abuse of Dominance
เกาหลีใต้	<ol style="list-style-type: none"> (1) กำหนด รักษาหรือปรับเปลี่ยนราคาสินค้าโดยไม่มีเหตุผลอันควร (2) ควบคุมการซื้อขายสินค้าหรือบริการโดยไม่มีเหตุอันควร (3) แทรกแซงการประกอบธุรกิจอื่นโดยไม่มีเหตุผลอันควร (4) กีดกันผู้ประกอบการรายใหม่โดยไม่มีเหตุผลอันควร (5) จำกัดหรือลดการแข่งขันในตลาดอย่างรุนแรงจนส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค
เยอรมัน	<p>พฤติกรรมต้องห้ามตาม <i>section 19(4)</i></p> <ol style="list-style-type: none"> (1) จำกัดหรือกีดกันการแข่งขันของผู้ประกอบการรายอื่นจนส่งผลกระทบต่อภาวะการแข่งขันในตลาดโดยไม่มีเหตุผลอันควร (2) กำหนดเงื่อนไขด้านราคาและในลักษณะอื่นๆ ที่ต่างจากเงื่อนไขในตลาดที่มีการแข่งขัน ในกรณีนี้จะต้องมีการศึกษาเปรียบเทียบตลาดที่คล้ายคลึงกัน (3) ปฏิเสธที่จะให้ผู้ประกอบการรายอื่นใช้โครงข่ายหรือโครงสร้างพื้นฐานของตนซึ่งมีผลทำให้เป็นการจำกัดการแข่งขันในตลาดต้นน้ำหรือปลายน้ำ ยกเว้นในกรณีที่มีเหตุผลอันควร <p><i>Section 20 – Prohibition of Discrimination; Prohibition of Unfair Hindrance</i></p> <ol style="list-style-type: none"> (1) ผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดและกลุ่มผู้ประกอบการที่ได้รับการยกเว้นจากมาตรา 1 (เกี่ยวกับการห้ามการกระทำที่ตกลงร่วมกัน) ผู้ประกอบการที่ได้รับการอนุญาตให้สามารถกำหนดราคาขายปลีกได้ จะต้องไม่กีดกันหรือเลือกปฏิบัติกับผู้ประกอบการรายอื่นในลักษณะที่ไม่เป็นธรรมทั้งในทางตรงและทางอ้อมโดยไม่มีเหตุอันควร (2) บทบัญญัติ 20(1) มีผลบังคับใช้กับผู้ประกอบการทั่วไปหรือกลุ่มของผู้ประกอบการที่ซื้อหรือขายสินค้าหรือบริการที่ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางต้องพึ่งพาโดยไม่มีทางเลือก (3) ผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดและกลุ่มผู้ประกอบการตามบทบัญญัติ 20(1) จะต้องไม่ใช่อำนาจทางตลาดบีบบังคับให้ผู้ประกอบการรายอื่นประกอบธุรกิจกับตนภายใต้เงื่อนไขที่ได้เปรียบ (4) ผู้ประกอบการที่มีอำนาจต่อรองสูงกว่าคู่แข่งที่มีขนาดย่อมและขนาดกลางจะต้องไม่ใช่อำนาจทางตลาดในการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันในลักษณะที่ไม่เป็นธรรม ทั้งนี้หากผู้ประกอบการมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทิศทางที่เป็นการละเมิดข้อบัญญัตินี้ ผู้ประกอบการดังกล่าวมีภาระหน้าที่ในการพิสูจน์ว่ามีได้มีพฤติกรรมที่เป็นการละเมิดข้อห้ามของกฎหมาย (5) สมาคมการค้า สมาคมอุตสาหกรรม และสมาคมวิชาชีพจะต้องไม่กีดกันสมาชิกรายใหม่ถ้าไม่มีเหตุผลอันควร
แคนาดา	<ol style="list-style-type: none"> (1) การที่ผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของปัจจัยในการผลิตจำกัดอัตรากำไรของคู่แข่งในตลาด ปลายน้ำที่ไม่ได้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตดังกล่าวเพื่อเป็นการจำกัดการแข่งขัน (2) การรวบรวมธุรกิจในแนวตั้งเพื่อที่จะกีดกันคู่แข่งรายใหม่มิให้เข้ามาในตลาด (3) การออกสินค้าใหม่ในลักษณะชั่วคราวเพื่อที่จะกีดกันหรือทำลายคู่แข่ง (4) การเข้ายึดครองปัจจัยการผลิตที่มีจำกัดเพื่อกีดกันคู่แข่ง (5) การกว้านซื้อสินค้าเพื่อพยุงราคาในตลาด (6) การผลิตสินค้าที่มีรูปแบบที่ไม่สอดคล้องกับการใช้งานของสินค้าอื่นๆ อันมีผลเป็นการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันหรือการขยายตลาดของคู่แข่ง (7) การกำหนดให้ผู้ประกอบการอื่นปฏิเสธที่จะขายสินค้าให้คู่แข่ง (8) การกำหนดราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนเพื่อทำลายคู่แข่ง

ประเทศ	Abuse of Dominance
ญี่ปุ่น	Section 3(Abuse of dominance) ผู้ประกอบการทุกรายจะต้องไม่ผูกขาดตลาดหรือจำกัดการแข่งขันโดยไม่มีเหตุอันควร Section 2(6) (definition) การผูกขาดตลาดหมายถึงการที่ผู้ประกอบการหนึ่งรายหรือหลายรายกีดกันหรือควบคุมธุรกิจของผู้ประกอบการรายอื่นทำให้เป็นการจำกัดการแข่งขันที่เป็นผลเสียต่อสังคมโดยรวม
ไต้หวัน	(1) การกีดกันการแข่งขันจากผู้ประกอบการรายอื่นทั้งทางตรงและทางอ้อมในลักษณะที่ไม่เป็นธรรม (2) การกำหนด รักษา หรือเปลี่ยนแปลงราคาสินค้า หรือค่าบริการอย่างไม่เหมาะสม (3) การเลือกปฏิบัติทางการค้าโดยไม่มีเหตุผลอันควร (4) การใช้อำนาจตลาดโดยมิชอบในรูปแบบอื่นๆ
เม็กซิโก	(1) การกำหนดราคาซื้อหรือขายสินค้า (2) การจำกัดปริมาณการผลิต การจำหน่าย การตลาด และการจำกัดจำนวนครั้งในการให้บริการ (3) การทำธุรกรรมภายใต้เงื่อนไขในลักษณะต่างตอบแทนโดยการมีข้อผูกพันในการซื้อสินค้าหรือบริการอื่นๆ (4) การทำธุรกรรมโดยมีเงื่อนไขมิให้คู่ค้าทำธุรกิจกับผู้ประกอบการรายอื่น (5) การปฏิเสธที่จะขายสินค้าให้แก่ลูกค้าที่มีการทำธุรกิจกับคู่แข่ง (6) การกระทำการอื่นใดที่เป็นการขัดขวางมิให้เกิดการแข่งขันที่เสรี ทั้งในด้านการผลิต การจำหน่าย การตลาด
เปรู	(1) การปฏิเสธที่จะซื้อหรือขายสินค้าหรือบริการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (2) การเลือกปฏิบัติในการประกอบธุรกิจที่มีผลทำให้คู่แข่งต้องเสียเปรียบ รวมถึง การให้ส่วนลด การให้เครดิตในการชำระเงิน (3) การสร้างเงื่อนไขที่ผูกพันคู่สัญญากับการให้บริการอื่นๆ ที่ไม่ใช่สาระสำคัญของข้อตกลง
สหรัฐอเมริกา	การใช้อำนาจผูกขาด หรือพยายามสร้างอำนาจผูกขาด หรือรวมตัวกัน หรือคบคิดกับผู้อื่น เพื่อกระทำการผูกขาดทางการค้า
ไทย	(1) กำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อหรือขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม (2) กำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่เป็นการบังคับโดยตรงหรือโดยอ้อมอย่างไม่เป็นธรรมให้ผู้ประกอบธุรกิจอื่นซึ่งเป็นลูกค้าของตนต้องจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ หรือการจำหน่ายสินค้าหรือต้องจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อหรือขายสินค้า การได้รับหรือให้บริการหรือในการจัดหาสินค้าจากผู้ประกอบธุรกิจอื่น (3) ระบุ ผลิต หรือจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ การจำหน่าย การส่งมอบ การนำเข้าในราชอาณาจักรโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ทำลายหรือทำให้เสียหายซึ่งสินค้าเพื่อลดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด (4) แทรกแซงการประกอบธุรกิจของผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
อังกฤษ	(1) กำหนดราคาซื้อหรือขายที่ไม่เป็นธรรมหรือกำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจที่ไม่เป็นธรรม (2) จำกัดปริมาณการผลิต จำกัดตลาดหรือการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่มีผลเสียต่อผู้บริโภค (3) เลือกปฏิบัติในการประกอบธุรกิจซึ่งมีผลทำให้ผู้ซื้อหรือผู้ขายบางรายเสียเปรียบ (4) การกำหนดเงื่อนไขของสัญญาที่ไม่เกี่ยวกับสาระสำคัญของธุรกรรมตามสัญญา

ประเทศ	Abuse of Dominance
สหภาพยุโรป	<ol style="list-style-type: none"> (1) กำหนดราคาซื้อหรือขายที่ไม่เป็นธรรมหรือกำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจที่ไม่เป็นธรรม (2) จำกัดปริมาณการผลิต จำกัดตลาดหรือการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่มีผลเสียต่อผู้บริโภค (3) เลือกปฏิบัติในการประกอบธุรกิจซึ่งมีผลทำให้ผู้ซื้อหรือผู้ขายบางรายเสียเปรียบ (4) การกำหนดเงื่อนไขของสัญญาที่ไม่เกี่ยวกับสาระสำคัญของธุรกรรมตามสัญญา

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 3.7(ข) พฤติกรรมที่จัดเป็น Collusive Practice ในกฎหมายการแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศ

ประเทศ	Collusive Practice
เกาหลีใต้	<ol style="list-style-type: none"> (1) กำหนด รักษาหรือปรับเปลี่ยนราคา (2) กำหนดเงื่อนไขในการซื้อหรือขายสินค้าหรือบริการ (3) จำกัดการผลิต การขนส่ง หรือการค้าสินค้าหรือบริการ (4) จำกัดพื้นที่การซื้อหรือขายสินค้าของลูกค้า (5) จำกัดการขยายกำลังการผลิตสินค้าหรือบริการ (6) จำกัดประเภทหรือรูปแบบของสินค้าในกระบวนการผลิตหรือในการค้าขาย (7) จัดตั้งบริษัทหรือเพื่อที่จะประกอบธุรกรรมบางประการที่มีความสำคัญต่อธุรกิจร่วมกัน (8) แทรกแซงธุรกิจอื่น ๆ อันเป็นการจำกัดการแข่งขันในตลาด
เยอรมัน	<p><u>Chapter 1 prohibition: Section 1</u> การตกลงระหว่างผู้ประกอบการที่แข่งขันกัน การตัดสินใจของกลุ่มผู้ประกอบการ และการกระทำกร่วมกันที่มีผลในการบิดเบือนหรือจำกัดการแข่งขันในตลาดเป็นพฤติกรรมที่ต้องห้าม</p> <p><u>Chapter 2 prohibition</u> Section 14 - ห้ามมิให้ผู้ประกอบการร่วมกันในการจำกัดเสรีภาพของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในการกำหนดราคาซื้อหรือราคาขายของสินค้าหรือบริการกับบุคคลที่สาม</p> <p>Section 15: ในกรณีที่ผู้ขายกำหนดราคาขายปลีก (resale price maintenance) ให้ขออนุญาตจาก Federal Cartel Office</p> <p>Section 16: Federal Cartel Office อาจกำหนดให้ข้อตกลงระหว่างผู้ประกอบการในลักษณะต่อไปนี้ไม่มีผล และอาจห้ามมิให้มีการกระทำตกลงร่วมกัน ในพฤติกรรมที่คล้ายคลึงกับ:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) จำกัดทางเลือกในการใช้สินค้าหรือบริการ (2) จำกัดการซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้อื่น (exclusive dealings) (3) จำกัดการขายสินค้าให้บุคคลที่สาม (4) กำหนดเงื่อนไขในการซื้อสินค้าหรือบริการอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกัน (tied sale) <p>หากการกระทำดังกล่าวมีผลในทางลบต่อภาวะการแข่งขันในตลาด</p> <p>Section 17 - ห้ามมิให้ผู้ที่เป็นเจ้าของสิทธิบัตรกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตใช้สิทธิที่เกินขอบเขตของการคุ้มครองด้านทรัพย์สินทางปัญญา ทั้งนี้ข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีการและรูปแบบเชิงเทคนิคในการนำเทคโนโลยีไปใช้ การจำกัดปริมาณ พื้นที่และช่วงเวลาในการผลิตไม่ถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมาย</p>
แคนาดา	<p>Section 45: Conspiracy</p> <p>ผู้ประกอบการที่คบคิด ตกลงหรือดำเนินการร่วมกับผู้ประกอบการรายอื่นเพื่อที่จะ</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) จำกัดปัจจัยในการขนส่ง ผลิต จำหน่าย ตลอดจนเก็บรักษาสินค้า (2) จำกัดปริมาณการผลิตสินค้าเพื่อที่จะให้ราคาสินค้าที่สูงเกินควร

ประเทศ	Collusive Practice
	<p>(3) จำกัดการแข่งขันในการผลิต การซื้อ การขาย การเก็บรักษาสินค้า การเช่า การขนส่ง หรือในการกำหนดราคาประกันบุคคลหรืออสังหาริมทรัพย์</p> <p>(4) กระทำการอื่นๆ ที่เป็นการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันโดยไม่มีเหตุอันควร</p> <p>Section 47 – Bid-rigging</p> <p>(1) การตกลงร่วมกันในการประมูลหมายถึง การตกลงกันระหว่างผู้ประมูลตั้งแต่ 2 รายขึ้นไปใน การที่จะให้ ผู้ประมูลบางรายไม่ยื่นซองประมูล และ (2) การยื่นข้อเสนอในการประมูลที่ได้มา จากการตกลงร่วมกัน โดยมีได้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับรู้</p> <p>(2) ผู้ประกอบการรายใดตกลงร่วมกับผู้ประกอบการอื่นในการประมูลมีโทษปรับหรือจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p>(3) ข้อห้ามดังกล่าวไม่มีผลต่อผู้ประกอบการที่อยู่ในเครือเดียวกัน</p>
ญี่ปุ่น	<p>Section 3 (Horizontal Agreements)</p> <p>ผู้ประกอบการทุกรายจะต้องไม่ผูกขาดตลาดหรือ<u>จำกัดการแข่งขันโดยไม่มีเหตุอันควร</u>*</p> <p>* การจำกัดการแข่งขันโดยไม่มีเหตุอันควร หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้ประกอบการร่วมกัน ไม่ว่าจะโดย การทำสัญญา ข้อตกลง หรือวิธีการอื่นๆ ในการจำกัดพฤติกรรมร่วมกันเพื่อที่จะ</p> <p>(1) กำหนด รักษาหรือขึ้นราคาสินค้า</p> <p>(2) จำกัดปริมาณการผลิต การถ่ายทอดเทคโนโลยี ปัจจัยการผลิต หรือลูกค้าอันเป็นการจำกัดการ แข่งขันในตลาด</p> <p>Section 19: Vertical Agreements: Unfair Trade Practice</p> <p>ผู้ประกอบการทุกรายจะต้องไม่ใช้กลยุทธ์ทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม</p> <p>Section 2(9) กลยุทธ์ทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมได้แก่</p> <p>(1) การเลือกปฏิบัติกับผู้ประกอบการอื่น</p> <p>(2) การกำหนดราคาซื้อหรือขายที่ไม่เป็นธรรม</p> <p>(3) การชักจูงหรือกดดันให้ลูกค้าของคู่แข่งประกอบธุรกิจกับตน</p> <p>(4) การกำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจที่เป็นการจำกัดทางเลือกในการประกอบธุรกิจของ ผู้ประกอบการรายอื่น</p> <p>(5) การใช้อำนาจต่อรองในการประกอบธุรกิจอื่นโดยไม่เป็นธรรม</p> <p>(6) แทรกแซงธุรกิจอื่นเพื่อให้ผู้ถือหุ้นหรือพนักงานกระทำการในลักษณะที่ขัดผลประโยชน์ ของบริษัทนั้นๆ</p>
ไต้หวัน	<p>ห้ามผู้ประกอบการกระทำการตกลงร่วมกันในการประกอบธุรกิจทุกรูปแบบยกเว้น</p> <p>(1) การตกลงร่วมกันในรายละเอียดหรือรูปแบบของสินค้าเพื่อลดต้นทุน ปรับปรุงคุณภาพ หรือ เพิ่มประสิทธิภาพ</p> <p>(2) การร่วมกันทำวิจัยและพัฒนาสินค้าหรือตลาดสินค้า เพื่อยกระดับเทคโนโลยี ปรับปรุงคุณภาพ ลดต้นทุน หรือเพิ่มประสิทธิภาพ</p> <p>(3) ร่วมตกลงพัฒนาในแต่ละพื้นที่ให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อให้มีการดำเนินงานอย่าง เหมาะสม</p> <p>(4) ร่วมกันทำข้อตกลงในการแข่งขันกับตลาดต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนและสร้างความมั่นคงใน การส่งออก</p> <p>(5) รวมกลุ่มกันนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ เพื่อสร้างอำนาจในการต่อรอง</p> <p>(6) ร่วมกันจำกัดปริมาณการผลิต การขาย หรือจำกัดราคา เพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการ และ ให้ธุรกิจสามารถอยู่รอดได้ในช่วงที่ประสบปัญหา</p> <p>(7) ร่วมกันทำให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินการ หรือเกิดอำนาจในการแข่งขัน</p>

ประเทศ	Collusive Practice
	ของผู้ประกอบธุรกิจขนาดย่อม
เม็กซิโก	<p>พฤติกรรมต้องห้ามตาม article 9 (Absolute Monopolistic Practice)</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) กำหนด รักษาหรือการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันในลักษณะที่ทำให้เกิดผลที่เท่าเทียมกัน (2) จำกัดปริมาณการผลิต การจำหน่าย การตลาด ทั้งในด้านปริมาณสินค้า และ ความถี่ในการให้บริการ (3) การแบ่งตลาดสินค้า โดยกำหนดกลุ่มลูกค้า ผู้จำหน่าย ช่วงเวลาหรือพื้นที่ในการประกอบธุรกิจ (4) การตกลงร่วมกันในการประมูล โดยอาจทำการตกลงร่วมกันในการประมูล (bid rigging) หรือ การตกลงร่วมหรือไม่ร่วมการประมูล <p>พฤติกรรมต้องห้ามตาม article 10 (Relative Monopolistic Practice)</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) ร่วมมือกันที่จะไม่ทำการแข่งขันกันเอง โดยกำหนดพื้นที่ / เวลา สำหรับการจำหน่ายสินค้า หรือ กำหนดกลุ่มลูกค้าหรือผู้ขาย (2) กำหนดราคาสินค้า หรือเงื่อนไขอื่นแก่ผู้ค้าปลีก หรือผู้ขายในการขายสินค้าหรือบริการ (3) การทำธุรกรรมที่จะซื้อ / ขายสินค้าภายใต้เงื่อนไขในลักษณะต่างตอบแทนโดยการซื้อหรือขายสินค้าอื่นๆ (4) การทำธุรกรรมโดยมีเงื่อนไขไม่ให้ซื้อ / ขายสินค้าแก่ผู้ประกอบการรายอื่น (refusal to deal) (5) การปฏิเสธที่จะขายสินค้าให้แก่ผู้ประกอบการ หากผู้ประกอบการขายสินค้าให้แก่ผู้ประกอบการรายอื่น (6) การร่วมมือกันระหว่างผู้ประกอบการเพื่อจำกัดพฤติกรรมของลูกค้าและผู้ขาย (7) การกระทำอื่นใดที่เป็นการขัดขวางไม่ให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรี ทั้งในด้านการผลิต การจำหน่ายการตลาดของสินค้าหรือบริการ
เปรู	<ol style="list-style-type: none"> (1) การกำหนดราคาหรือเงื่อนไขการทำธุรกิจร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการ (2) การแบ่งตลาด หรือแหล่งวัตถุดิบ (3) การแบ่งโควตาการผลิต (4) การตกลงร่วมกันในเรื่องคุณภาพของสินค้า โดยสินค้ามีคุณภาพไม่ได้มาตรฐานและมีผลกระทบต่อผู้บริโภค (5) การเลือกปฏิบัติในการประกอบธุรกิจที่มีผลทำให้คู่แข่งต้องเสียเปรียบ (6) การสร้างเงื่อนไขที่ผูกพันคู่สัญญากับการให้บริการอื่นๆ ที่ไม่ใช่สาระสำคัญของข้อตกลง (7) การปฏิเสธที่จะซื้อหรือขายสินค้าหรือบริการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (8) การจำกัดหรือควบคุมการผลิต การจำหน่าย การพัฒนาด้านเทคโนโลยี หรือการลงทุน (9) การร่วมมือกันในการเข้าหรือไม่เข้าร่วมการประมูล
สหรัฐอเมริกา	<ol style="list-style-type: none"> (1) การมีสัญญาการรวมตัวกันในรูปแบบใดๆ หรือการคบคิดกัน เพื่อจำกัดการค้าของผู้ประกอบการในประเทศหรือผู้ประกอบการต่างชาติโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (2) การมีสัญญาการรวมตัวกันในรูปแบบใดๆ หรือการคบคิดกัน เพื่อจำกัดการค้าของผู้ประกอบการในประเทศหรือผู้ประกอบการต่างชาติ เพื่อจำกัดการค้าในพื้นที่ใด ๆ
ไทย	<ol style="list-style-type: none"> (1) กำหนดราคาขายสินค้าหรือบริการเป็นราคาเดียวกัน หรือตามที่ตกลงกัน หรือจำกัดปริมาณการขายสินค้าหรือบริการ (2) กำหนดราคาซื้อสินค้าหรือบริการเป็นราคาเดียวกัน หรือตามที่ตกลงกัน หรือจำกัดปริมาณการรับซื้อสินค้าหรือบริการ (3) ทำความตกลงร่วมกันเพื่อเข้าครอบครองตลาดหรือควบคุมตลาด (4) กำหนดข้อตกลงหรือเงื่อนไขในลักษณะสมรู้กัน เพื่อให้ฝ่ายหนึ่งได้รับการประมูล หรือประกวด

ประเทศ	Collusive Practice
	<p>ราคาสินค้าหรือบริการ หรือเพื่อให้ฝ่ายหนึ่งเข้าแข่งขันราคาในการประมูลหรือประกวดราคาสินค้าหรือบริการ</p> <p>(5) กำหนดแบ่งท้องที่ที่ผู้ประกอบการแต่ละรายจะจำหน่ายหรือลดการจำหน่ายสินค้าหรือบริการได้ในท้องที่นั้น หรือกำหนดลูกค้าที่ผู้ประกอบการแต่ละรายจะจำหน่ายสินค้าหรือบริการให้ได้โดยผู้ประกอบการอื่นจะไม่จำหน่ายสินค้าหรือบริการนั้นเช่นกัน</p> <p>(6) กำหนดแบ่งท้องที่ที่ผู้ประกอบการแต่ละรายจะซื้อสินค้าหรือบริการได้ หรือกำหนดตัวผู้ซึ่งผู้ประกอบการจะซื้อสินค้าหรือบริการได้</p> <p>(7) กำหนดปริมาณของสินค้าหรือบริการที่ผู้ประกอบการแต่ละรายจะผลิต ซื้อ จำหน่าย หรือบริการเพื่อจำกัดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด</p> <p>(8) ลดคุณภาพของสินค้าหรือบริการให้ต่ำกว่าที่เคยผลิต จำหน่าย หรือให้บริการ โดยจำหน่าย ในราคาเดิมหรือสูงขึ้น</p> <p>(9) แต่งตั้งหรือมอบหมายให้บุคคลใดแต่ผู้เดียวเป็นผู้จำหน่ายสินค้า หรือให้บริการอย่างเดียวกัน หรือประเภทเดียวกัน</p> <p>(10) กำหนดเงื่อนไขหรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการซื้อหรือการจำหน่ายสินค้าหรือการบริการเพื่อให้ปฏิบัติเป็นแบบเดียวกัน หรือตามที่ตกลงกัน</p> <p>ในกรณีที่มีความจำเป็นทางธุรกิจที่ต้องกระทำการตาม (5) (6) (7) (8) (9) และ (10) ในระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่ง ให้ผู้ประกอบการยื่นคำขออนุญาตต่อคณะกรรมการตามมาตรา 35</p>
อังกฤษ	<p>(1) กำหนดราคาซื้อหรือขายหรือเงื่อนไขอื่น ๆ</p> <p>(2) จำกัดหรือควบคุมปริมาณสินค้า จำกัดตลาด การพัฒนาเทคโนโลยี หรือการลงทุน</p> <p>(3) แบ่งตลาดหรือแหล่งวัตถุดิบ</p> <p>(4) เลือกปฏิบัติในการประกอบธุรกิจมีผลทำให้ผู้ซื้อหรือผู้ขายบางรายต้องเสียเปรียบ</p> <p>(5) การกำหนดเงื่อนไขของสัญญาที่ไม่เกี่ยวกับสาระสำคัญของธุรกรรมตามสัญญา</p>
สหภาพยุโรป	<p>(1) กำหนดราคาซื้อหรือขายหรือเงื่อนไขอื่น ๆ</p> <p>(2) จำกัดหรือควบคุมปริมาณสินค้า จำกัดตลาด การพัฒนาเทคโนโลยี หรือการลงทุน</p> <p>(3) แบ่งตลาดหรือแหล่งวัตถุดิบ</p> <p>(4) เลือกปฏิบัติในการประกอบธุรกิจมีผลทำให้ผู้ซื้อหรือผู้ขายบางรายต้องเสียเปรียบ</p> <p>(5) การกำหนดเงื่อนไขของสัญญาที่ไม่เกี่ยวกับสาระสำคัญของธุรกรรมตามสัญญา</p>

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 3.7 (ค) พฤติกรรมที่อาจจัดเป็น Unfair Trade Practice

ประเทศ	Unfair trade practice
เกาหลีใต้	<p>(1) ปฏิเสธที่จะประกอบธุรกิจหรือเลือกปฏิบัติกับคู่ค้าบางรายโดยไม่มีเหตุผลอันควร</p> <p>(2) กระทำกิจกรรมที่มีเป้าหมายในการทำลายคู่แข่ง</p> <p>(3) ใช้มาตรการในการบังคับให้ลูกค้าหรือคู่แข่งต้องประกอบธุรกิจกับตนโดยไม่มีเหตุผลอันควร</p> <p>(4) ใช้อำนาจต่อรองในการเอาเปรียบผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลอันควร</p> <p>(5) ประกอบธุรกิจกับผู้อื่นภายใต้เงื่อนไขที่เป็นการจำกัดหรือก่อความเสียหายแก่ธุรกิจอื่น ๆ</p> <p>(6) โฆษณาเท็จเพื่อหลอกลวงผู้บริโภค</p> <p>(7) การกำหนดเงื่อนไขการค้ากับบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เอื้อผลประโยชน์โดยไม่มีเหตุผลอันควร</p>

ประเทศ	Unfair trade practice
เยอรมัน	<ol style="list-style-type: none"> (1) ผู้ประกอบการหรือกลุ่มผู้ประกอบการจะต้องไม่ขอร้องให้ผู้ประกอบการหรือกลุ่มผู้ประกอบการรายอื่นปฏิเสธที่จะประกอบธุรกิจกับผู้ประกอบการรายอื่น (refusal to deal) (2) ผู้ประกอบการหรือกลุ่มผู้ประกอบการจะต้องไม่คุกคามหรือสร้างความเสียหายหรือให้สัญญาในการเอื้อผลประโยชน์พิเศษให้แก่ผู้ประกอบการรายอื่นเพื่อที่จะให้ผู้ประกอบการดังกล่าวกระทำหรือมีพฤติกรรมที่ไม่เกี่ยวเนื่องกับสาระสำคัญของข้อผูกพันตามสัญญาในการประกอบธุรกิจตามกฎหมายนี้ (3) ผู้ประกอบการหรือกลุ่มผู้ประกอบการจะต้องไม่กดดันให้ผู้ประกอบการรายอื่น (ก) ทำการตกลงร่วมกันในลักษณะที่ได้รับการยกเว้นจากกฎหมายนี้ (ข) ควบคุมธุรกิจหรือลักษณะที่เป็นอันตรายกับกฎหมายนี้ (ค) ปฏิบัติในรูปแบบเดียวกันเพื่อเป็นการจำกัดการแข่งขันในตลาด (4) ห้ามผู้ประกอบการหรือกลุ่มผู้ประกอบการกระทำความเสียหายในเชิงธุรกิจแก่ผู้ประกอบการธุรกิจที่เลือกที่จะปฏิบัติตามข้อเสนอของ cartel authority หรือได้เสนอแนะมาตรการในการป้องกันการผูกขาดแก่ cartel authority (5) การใช้สิทธิทรัพย์สินทางปัญญาอย่างไม่เป็นธรรม (รวมถึงการทำแฟรนไชส์ซึ่ง)
แคนาดา	<ol style="list-style-type: none"> (1) เลือกปฏิบัติหรือมีส่วนร่วมในพฤติกรรมที่เป็นการเลือกปฏิบัติในการขายสินค้า (2) กำหนดราคาสินค้าที่ต่ำเกินควรในบางพื้นที่เมื่อเทียบกับราคาในพื้นที่อื่น ๆ เพื่อเป็นการจำกัดหรือกีดกันคู่แข่ง (3) กำหนดราคาที่ต่ำเกินควรเพื่อที่จะจำกัดหรือกีดกันการแข่งขัน (4) กระทำการที่จะกำหนดราคาขายของสินค้าให้สูงหรือกีดกันมิให้มีการลดราคาสินค้าโดยการกระทำการตกลง ช่มชู้หรือทำสัญญาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ใดๆ (5) ปฏิเสธที่จะขายสินค้าหรือประกอบธุรกิจกับผู้ประกอบการอื่นโดยเหตุผลของการที่ผู้ประกอบการรายนั้นกำหนดราคาสินค้าที่ต่ำกว่าที่เห็นควร (6) ประกอบธุรกิจกับผู้ประกอบการอื่กรายภายใต้เงื่อนไขที่ให้ผู้ประกอบการที่ประกอบธุรกิจด้วยปฏิเสธที่จะขายสินค้าให้บุคคลที่สามโดยการกระทำการตกลงร่วมกัน การช่มชู้ การให้สัญญาต่างตอบแทนหรือด้วยวิธีการอื่นๆ
สหรัฐอเมริกา	<ol style="list-style-type: none"> 1) การตั้งราคาที่แตกต่างกันระหว่างลูกค้า 2) การจ่าย หรือยอมรับผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ หรือให้ส่วนลดแก่บุคคลอื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย 3) การให้สิทธิพิเศษแก่ลูกค้าบางราย 4) การตั้งราคาสินค้าไม่เท่ากันในแต่ละพื้นที่ โดยตั้งราคาสินค้าบางพื้นที่ต่ำกว่าเพื่อเป็นการจำกัดคู่แข่งโดยไม่มีเหตุผลอันควร 5) การทำสัญญา หรือการทำการซื้อขายสินค้ากับผู้ประกอบการรายหนึ่ง โดยบังคับมิให้ทำธุรกิจกับคู่แข่งซึ่งเป็นผลให้มีการลดการแข่งขันลงอย่างมาก หรือมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการผูกขาดในระดับการค้าใด การค้าหนึ่ง
ญี่ปุ่น	<p>Unfair trade practice = vertical agreements</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) การเลือกปฏิบัติกับผู้ประกอบการอื่นโดยไม่มีเหตุผลอันควร 2) การกำหนดราคาซื้อหรือขายที่ไม่เป็นธรรม 3) การชักจูงหรือข่มขู่ลูกค้าของคู่แข่งให้ประกอบธุรกิจกับตน

ประเทศ	Unfair trade practice
	4) การกำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจที่เป็นการจำกัดทางเลือกในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการรายอื่น 5) การใช้อำนาจต่อรองในการประกอบธุรกิจอื่นโดยไม่เป็นธรรม 6) แทรกแซงธุรกิจอื่นเพื่อที่จะให้ผู้ถือหุ้นหรือพนักงานกระทำการในลักษณะที่ขัดผลประโยชน์ของบริษัทนั้นๆ
ไต้หวัน	1) กีดกันไม่ให้ผู้ประกอบการรายอื่นสามารถขาย ซื้อมา หรือทำธุรกรรมกับผู้ประกอบการอีกรายหนึ่งได้ 2) การเลือกปฏิบัติกับผู้ประกอบการบางรายโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร 3) การกีดกันทำให้ผู้ประกอบการรายอื่นต้องดำเนินธุรกิจได้ลำบาก โดยใช้วิธีการข่มขู่ ให้สินบน หรือวิธีอื่นใดที่ไม่ถูกต้อง 4) การทำให้ผู้ประกอบการรายอื่นละเว้นการแข่งขันทางด้านราคา หรือยอมทำความตกลงร่วมกัน โดยใช้วิธีการข่มขู่ ให้สินบน หรือวิธีอื่นใดที่ไม่ถูกต้อง 5) การได้มาซึ่งข้อมูล ความลับทางการผลิต การขาย เทคโนโลยี โดยวิธีการข่มขู่ ให้สินบน หรือวิธีอื่นใดที่ไม่ถูกต้อง 6) การจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร โดยมีการทำเป็นสัญญา
ไทย	มาตรา 29 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการใดๆ อันมิใช่การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมและมีผลเป็น การทำลาย ทำให้เสียหาย ขัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจอื่น หรือเพื่อมิให้ ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจ

ที่มา: รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

- **หน่วยงานของรัฐที่บังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า**

สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายการแข่งขัน โดยตั้งอยู่ที่กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานโดยตำแหน่ง ปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 8-12 คนเป็นกรรมการ ทั้งนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิ จะประกอบไปด้วย ตัวแทนจากหน่วยงานหลากหลายสาขา แต่ต้องมีตัวแทนจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นกรรมการ คณะกรรมการฯ ชุดปัจจุบันจึงมีตัวแทนจากสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย 3 คน และตัวแทนจากสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 3 คน และมีอธิบดีกรมการค้าภายในเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

คณะกรรมการแต่ละชุดมีวาระการดำเนินงาน 2 ปี เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลมักมีผลต่อการเปลี่ยนชุดคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าหลังจากที่ครบวาระการดำเนินงานด้วย ดังนั้นคณะกรรมการฯ จึงมีความเปราะบางมาก (vulnerable) เนื่องจากอิทธิพลทางการเมือง

ขณะที่สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าของแอฟริกาใต้เป็นองค์กรอิสระ แม้ว่าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการจะมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีพาณิชย์และอุตสาหกรรม แต่เนื่องจากงบประมาณของ Competition Commission และ Competition Tribunal เกือบร้อยละ 90 มาจากค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตรวมธุรกิจ นอกจากนี้ยังมีค่าธรรมเนียมในการขอคำปรึกษาหรือขอยกเว้น (exemption) ที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมทางการค้าซึ่งมีค่าธรรมเนียมตั้งแต่ 15,000 บาทสำหรับการขอคำปรึกษาทั่วไป จนถึง 620,000 บาทสำหรับการดำเนินเรื่องขอยกเว้นของสมาคมการค้า ทำให้หน่วยงานการแข่งขันทางการค้าของแอฟริกาใต้สามารถดำเนินงานอยู่ได้อย่างอิสระด้วยเงินงบประมาณจากค่าธรรมเนียมที่หน่วยงานตนเองเก็บจากผู้ประกอบการ โดยปี 2544 มีงบประมาณทั้งสิ้น 96 ล้านบาท ซึ่งมีการยื่นเรื่องเข้าหน่วยงานทั้งสิ้น 279 คดี เป็นกรณีขอรวมกิจการทั้งหมด 220 คดี

ส่วนสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าของประเทศออสเตรเลียนั้นก็เป็้องค์กรอิสระ และมีลักษณะพิเศษ คือ เป็นทั้งหน่วยงานป้องกันการผูกขาด คู่แข่งของผู้บริโภค และกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภคภายในแห่งเดียวกัน ซึ่งแตกต่างจากของไทยที่มีหน่วยงานรับผิดชอบแยกกันไป เช่น สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (มีสำนักส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าเป็นหน่วยงานย่อย) ของไทยดูแลป้องกันการผูกขาด สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคของไทยดูแลผู้บริโภค และสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการชุดต่างๆ ของไทย ดูแลกิจการโทรคมนาคม และสื่อสาร ทำให้เกิดปัญหาในลักษณะต่างคนต่างทำงาน และอาจมีแนวทางการพิจารณาพฤติกรรมการแข่งขันแต่ละอุตสาหกรรมที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะหน่วยงานป้องกันการผูกขาดกับหน่วยงานกำกับดูแลกิจการฯ

โดยทั่วไปแล้ว หน่วยงานป้องกันการผูกขาดในประเทศพัฒนาแล้วจะมีลักษณะที่เป็นองค์กรอิสระดังเช่น คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) หรือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) เพื่อที่จะให้การทำงานปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารซึ่งอาจมีสายสัมพันธ์กับธุรกิจการเมืองโดยเฉพาะในประเทศที่การเมืองต้องพึ่งพากลุ่มทุนขนาดใหญ่ หรือกลุ่มทุนขนาดใหญ่เข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างไรก็ตาม การมีองค์กรอิสระมิได้หมายความว่า จะมีการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากคุณสมบัติ (ความรู้และความเป็นกลาง) ของกรรมการความสามารถของพนักงาน ความเพียงพอของงบประมาณ ความโปร่งใสในการดำเนินการล้วนเป็นปัจจัยสำคัญโดยทั้งสิ้น คณะวิจัยมีความเห็นว่า ความเป็นอิสระหรือไม่อาจไม่สำคัญเท่ากับการคัดเลือกกรรมการที่มีความรู้ความสามารถ ที่ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ประกอบกับการดำเนินงานที่มีความโปร่งใส ชัดเจน ไม่เลือกปฏิบัติ

• บทลงโทษตามกฎหมาย

บทลงโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา 25-29 ตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของไทยเป็นโทษทางอาญา โดยกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 51) และในกรณีที่กระทำความผิดซ้ำต้องระวางโทษเป็นทวีคูณ แต่กรณีมีโทษปรับหรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบปรับแทนได้¹¹ ซึ่งบทลงโทษในต่างประเทศนั้นมีทั้งที่เป็นโทษทางแพ่งและโทษทางอาญา โดยประเทศแถบยุโรปส่วนใหญ่รวมถึงออสเตรเลีย นิวซีแลนด์จะมีโทษทางแพ่ง ส่วนสหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ จะมีบทลงโทษทางอาญาสำหรับการตกลงร่วมกันที่มีผลกระทบรุนแรง (Hard Core Cartels) อาทิเช่น การร่วมกันกำหนดราคา (Price Fixing) การรวมหัวกันกำหนดราคาประมูล (Bid Rigging) การแบ่งตลาด (Market Allocation) และการจำกัดปริมาณการผลิต ทั้งนี้ แต่ละประเทศอาจมีพฤติกรรมที่เป็น Hard Core Cartels ไม่เหมือนกัน แต่ส่วนใหญ่เรื่อง Price Fixing และ Bid Rigging จะเป็น per se rule คือไม่ต้องพิสูจน์ความเสียหาย เพียงแต่ผู้ประกอบการมีพฤติกรรมดังกล่าว ก็สามารถเอาความผิดได้

ความรุนแรงของบทลงโทษของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันไป ซึ่งมีทั้งที่กำหนดอัตราโทษตายตัวเป็นจำนวนเงินค่าปรับสูงสุด และกำหนดอัตราโทษตามสัดส่วนความเสียหาย

¹¹ มาตรา 56 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้มีโทษปรับหรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี ให้คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบได้ ในการใช้อำนาจดังกล่าวคณะกรรมการอาจมอบหมายให้คณะอนุกรรมการ เลขานุการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำแทนได้

เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

หรือรายได้ที่บริษัทนั้นได้รับดังแสดงในตารางที่ 3.8 จะเห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกามีบทลงโทษที่ค่อนข้างรุนแรงหากผู้ประกอบการกระทำผิด เพราะมีโทษปรับสูงสุดถึง 3 เท่าของความเสียหายเมื่อเอกชนฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งจะช่วยให้ผู้ประกอบการเกรงกลัวต่อบทลงโทษที่รุนแรง และยึดถือแนวปฏิบัติตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้าอย่างเคร่งครัด

ตารางที่ 3.8 บทลงโทษสำหรับการตกลงร่วมกันที่มีผลกระทบต่อรุนแรง

ประเทศ	บทลงโทษ
สหภาพยุโรป	ค่าปรับสูงสุดร้อยละ 10 ของรายได้ของบริษัทในปีที่ผ่านมา
ออสเตรเลีย	ค่าปรับ 10 ล้านเหรียญออสเตรเลีย (309 ล้านบาท) สำหรับบริษัท และ 500,000 เหรียญออสเตรเลีย (15.5 ล้านบาท) สำหรับบุคคลธรรมดา
นิวซีแลนด์	ค่าปรับ 5 ล้านเหรียญนิวซีแลนด์ (142 ล้านบาท) สำหรับบริษัท และ 500,000 เหรียญนิวซีแลนด์ (14 ล้านบาท) สำหรับบุคคลธรรมดา
แอฟริกาใต้	โทษทางแพ่งมีค่าปรับร้อยละ 10 ของยอดขายและยอดส่งออกประจำปี และกรณีเป็นโทษอาญาปรับไม่เกิน ZAR 2,000 (12,000 บาท) และจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือโทษในศาลชั้นสุดท้าย คือ ปรับไม่เกิน ZAR 500,000 (3 ล้านบาท) และจำคุกไม่เกิน 10 ปี
สหรัฐอเมริกา	ค่าปรับเป็น 2 เท่าของความเสียหายในกรณีของคดีที่ดำเนินการโดยองค์กรของรัฐ และ 3 เท่าของความเสียหายในกรณีของเอกชน และมีโทษจำคุก 3 ปี
แคนาดา	ค่าปรับสูงสุด 10 ล้านเหรียญแคนาดา (347 ล้านบาท) หรือ จำคุก 5 ปี หรือ ทั้งจำทั้งปรับ
ญี่ปุ่น	ค่าปรับซึ่งเรียกว่า surcharge มีอัตราร้อยละ 6 ของยอดขายสินค้า ซึ่งบริษัทเล็กจะเสียค่าปรับในอัตราน้อยกว่าร้อยละ 6
เกาหลีใต้	ค่าปรับร้อยละ 5 ของเงินที่ขายได้ทั้งหมดหักกำไร แต่ไม่เกิน 1 พันล้านวอน (39 ล้านบาท) ส่วนการละเมิดคดีอาญาจำคุกสูงสุด 3 ปี หรือปรับสูงสุด 200 ล้านวอน (7.8 ล้านบาท)

ที่มา: รายงาน CLP. Hard Core Cartels โลกวิวัฒน์และนโยบายการแข่งขัน การหยุดยั้งการตกลงร่วมกันและการคุ้มครองตลาดเสรี.

- การดำเนินงานที่ผ่านมามีผลตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้า

- 1) การดำเนินงานของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

ตั้งแต่ พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้ามีผลบังคับใช้ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้ร่วมกันพิจารณากรณีการแข่งขันเพียง 4 กรณี คือ (1) กรณีการผูกขาดธุรกิจโทรทัศระบบบอกรับสมาชิก (UBC) (2) กรณีการบังคับการขายพ่วงสินค้า (tied-sale) ที่เกือบจะผูกขาด (near-monopoly) ของผู้ผลิตสุราที่ถูกกล่าวหาว่าพยายามจะขายเบียร์พ่วงไปกับสุราด้วย (3) พฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรม (unfair trade practices) ในธุรกิจการค้าปลีก และ (4) กรณีการ

บังคับมิให้ผู้ค้าปลีกขายสินค้าของกลุ่ม (exclusive dealing) ในตลาดรถจักรยานยนต์ ซึ่งไม่มีการฟ้องร้องเกิดขึ้นสำหรับสองกรณีแรก

ทั้งนี้ ในกรณีของการผูกขาดธุรกิจโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก (UBC) นั้น ผู้บริโภคร้องเรียนต่อคณะกรรมการฯ ว่า UBC ใช้อำนาจการผูกขาดในตลาดโดยการคิดค่าบริการที่สูงเกินควรหลังจากการควบรวมกิจการ ซึ่งคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งให้ศึกษากรณีร้องเรียนรายงานว่า UBC มีการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยการจำกัดทางเลือกของผู้บริโภคและมีพฤติกรรมปรับขึ้นราคาทางอ้อม แม้ UBC จะมีทางเลือกให้ผู้บริโภคเลือกซื้อแพคเกจราคาแพง (gold package) และแพคเกจราคาถูก (silver package) แต่แพคเกจราคาถูกก็มีเพียงไม่กี่รายการ ทำให้ผู้บริโภคต้องซื้อแพคเกจราคาแพงเนื่องจากมีรายการที่เป็นที่นิยม เช่น รายการกีฬา ภาพยนตร์ (HBO Cinemax) และ ข่าว (CNN BBC) เป็นต้น คณะกรรมการฯ เพียงมีมติให้ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อสมท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพิจารณาปรับอัตราค่าบริการและออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก ทบทวนอัตราค่าบริการของ UBC¹²

ส่วนกรณีการบังคับขายพวงสินค้า (tied-sale) ในกรณีนี้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า พบว่า มีหลักฐานที่พิสูจน์ได้ว่ามีการใช้อำนาจเหนือตลาดจริง โดยผู้ผลิตสุรามีพฤติกรรมการขายพวงเบียร์ให้แก่ตัวแทนจำหน่ายและร้านค้าจำหน่าย ซึ่งเป็นการกระทำที่ละเมิดบทบัญญัติมาตรา 25 อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก คำจำกัดความของ "อำนาจเหนือตลาด" ยังไม่ได้กำหนดขึ้น จึงเป็นไปได้ที่จะบังคับใช้มาตรา 25 ต่อกรณีนี้ (ดูปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายฯ ในส่วนต่อไป) ทำให้คณะกรรมการฯ ไม่สามารถยับยั้งหรือออกบทลงโทษพฤติกรรมดังกล่าวได้ จนกว่าคำจำกัดความของ "อำนาจเหนือตลาด" จะถูกประกาศใช้อย่างเป็นทางการ

สำหรับกรณีการพิจารณาพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรมในธุรกิจค้าปลีก อันเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ทำให้ร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ (discount store) ของไทยได้ตกเป็นธุรกิจของต่างชาติ เช่น Tesco Lotus (สหราชอาณาจักร), Carrefour (ฝรั่งเศส), Big-C (ฝรั่งเศส), และ Tops (เนเธอร์แลนด์) ซึ่งร้านค้าปลีกต่างชาติเหล่านี้มีการแข่งขันกันเองค่อนข้างรุนแรงรวมทั้งแข่งขันกับ Department Store ของไทย โดยวัฒนธรรมทางธุรกิจบางอย่างของร้านค้าปลีกต่างชาติก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างผู้ประกอบการ (suppliers) เช่น การบังคับให้ลงทะเบียนในแผนงานการส่งเสริมด้านราคา (mandatory enrollment in price promotion schemes) การให้สิทธิพิเศษสำหรับการปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์พื้นบ้าน และการเก็บค่าธรรมเนียมที่หลากหลาย เช่น ค่าธรรมเนียมนำสินค้าเข้าขายในห้าง ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้ถูก

¹² ดูรายละเอียดการศึกษาใน รายงานของคณะกรรมการศึกษา กรณีร้องเรียนเกี่ยวกับธุรกิจโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก

กล่าวหาว่าเป็นพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรม ในกรณีนี้ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ได้ออก “จรรยาบรรณของอุตสาหกรรมการค้าปลีก (Retail Industry Code of Ethics)” ตามข้อร้องเรียนของผู้ประกอบการ (suppliers' complaints)

กรณีสุดท้าย ถือเป็นคดีที่มีความสำคัญ (Landmark Case) คือเป็นกรณีแรกที่คณะกรรมการฯ พบว่ามีการละเมิดกฎหมายและตัดสินใจดำเนินคดีกับบริษัทผลิตภัณฑ์อาหารยี่ห้อเอกชนรายใหญ่ที่มีส่วนแบ่งตลาดกว่าร้อยละ 80 ซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมที่เป็นกีดกันการแข่งขันโดยการบังคับมิให้ตัวแทนจำหน่ายของตนเองขายสินค้าของกลุ่มคู่แข่ง (exclusive dealing) สิ่งที่น่าสนใจก็คือ พฤติกรรมดังกล่าวได้รับการตีความว่าเป็นการละเมิดมาตรา 29 ที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรม แทนที่จะเข้าข่ายการละเมิดมาตรา 25 ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจเหนือตลาด ทั้งๆ ที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์รายนี้มีส่วนแบ่งตลาดกว่าร้อยละ 80 ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯ ได้อธิบายถึงการตีความว่าเป็นการละเมิดมาตรา 29 เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 25 ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้ จากการพิจารณาคดีในกรณีนี้กับคดีขายสุราฟวงเบียร์ที่เกิดจากผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดเช่นเดียวกัน ทำให้เกิดคำถามขึ้นว่าการนำกฎหมายมาใช้ในสองกรณีนี้เป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่

โดยสรุปแล้ว การพิจารณาคดีการแข่งขันของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าที่ผ่านมา มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น การมีหน่วยงานกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจ (เช่น กรณีของ UBC) การแทรกแซงทางการเมือง การลอบบี้ของกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ ช่องโหว่ทางกฎหมาย (legal loopholes) และการขาดความโปร่งใสในการบริหารจัดการ (เช่น กรณีธุรกิจรถจักรยานยนต์ที่เลือกดำเนินคดีตามมาตรา 29) เป็นต้น จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในทางปฏิบัติทำได้ยาก

2) การดำเนินงานของสำนักส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า

สำนักส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ มีหน้าที่ รับเรื่องร้องเรียนและเว็บไซต์ของกรมการค้าภายในก็มีการบันทึกเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการผูกขาดและจำกัดการแข่งขันที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยสามารถแยกได้เป็น 4 กลุ่ม กลุ่มแรกเป็นเรื่องร้องเรียนที่ยุติแล้ว ซึ่งจะเป็นเรื่องร้องเรียนที่ไม่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้า แต่จะเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้า เป็นต้น จึงไม่ได้ยื่นเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า กลุ่มที่สองเป็นเรื่องร้องเรียนที่เสนอคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า กลุ่มที่สามเป็นเรื่องร้องเรียนที่รอเสนอคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและกลุ่มสุดท้าย คือ เรื่องร้องเรียนที่อยู่ระหว่างดำเนินการเพื่อรอพิจารณาว่าจะยื่นเรื่องร้องเรียนเสนอคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าหรือไม่ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับพฤติกรรมที่มีการร้องเรียนดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.9 เรื่องร้องเรียนที่ยุติแล้ว

พฤติกรรมที่ถูกร้องเรียน	สินค้า/บริการ	คำตัดสิน
1. กำหนดราคาขายร่วมกันหรือจำกัดปริมาณจำหน่าย	ปูนซีเมนต์	ไม่พบพฤติกรรมเข้าข่ายความผิด เพราะเป็นเพียงการร่วมกันประเมินสถานการณ์ตลาดปูนซีเมนต์ร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการ
2. กำหนดราคาขายร่วมกัน	เม็ดพลาสติก	ไม่พบพฤติกรรมเข้าข่ายความผิด เพราะเป็นเพียงการกำหนดราคาตามภาวะตลาด ซึ่งผู้ผลิตได้ขึ้นราคาตามภาวะตลาดพร้อมๆ กัน
3. กำหนดราคาขายสูงเกินควร	โรงภาพยนตร์	การเพิ่มราคาบัตรเข้าชมภาพยนตร์เกิดขึ้นเฉพาะภาพยนตร์เรื่องยาวเกินกว่าเวลาปกติ เช่น ประมาณ 3 ชั่วโมง เพราะทำให้โรงภาพยนตร์ฉายภาพยนตร์ได้จำนวนรอบน้อยลงต่อหนึ่งวัน จึงมีเหตุผลสมควรที่สามารถเพิ่มค่าบริการได้
4. กำหนดราคาขายสูงเกินควร	แผ่นคีย์การ์ดเข้าอาคารและสติ๊กเกอร์เข้าที่จอดรถ	เป็นเรื่องฟ้องร้องระหว่างบุคคล คือ นิติบุคคลคอนโดมิเนียมกับผู้พักอาศัย
5. กำหนดราคาซื้อร่วมกันของผู้รับซื้อยางพารา	ยางพารา	ไม่พบพฤติกรรมเข้าข่ายความผิด
6. กำหนดราคาซื้อร่วมกันของผู้รับซื้อลูกตะพาน้ำ	ลูกตะพาน้ำ	ไม่พบพฤติกรรมเข้าข่ายความผิด เนื่องจากราคารับซื้อจะเป็นไปตามสภาวะตลาด
7. กำหนดราคาขายร่วม	โรงภาพยนตร์	ไม่พบพฤติกรรมเข้าข่ายความผิด
8. กำหนดราคาขายต่ำเกินควร	หลอดดูดพลาสติก	ไม่มีข้อมูล
9. กำหนดราคาซื้อร่วมกันของบริษัทข้ามชาติในการรับซื้อลูกตะพาน้ำ (กรมประมง)	ลูกตะพาน้ำ	ไม่พบพฤติกรรมเข้าข่ายความผิด
10. กำหนดราคาขายต่ำเกินควร	กระดาษ	มีการขายต่ำกว่าทุนจริงโดยจัดโปรโมชั่นเป็นช่วงเวลา แต่ภายหลังที่ไม่ได้จัดโปรโมชั่น ลูกค้าก็หันกลับไปซื้อกระดาษจากผู้ร้องเรียน ซึ่งมีคุณภาพดีกว่า จึงขอถอนเรื่องร้องเรียนออกไป

ที่มา: เว็บไซต์ของกรมการค้าภายใน (สิงหาคม 2547)

ตารางที่ 3.10 เรื่องร้องเรียนที่เสนอคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

พฤติกรรมที่ถูกร้องเรียน	สินค้า/บริการ	คำตัดสินของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า
1. ปฏิเสธที่จะขายสินค้าให้ (1)	วิดีโอเทปภาพยนตร์	ผู้ถูกร้องเรียนเลิกพฤติกรรมดังกล่าว
2. ขายพ่วง	เหล้ากับเบียร์	ผลการสืบสวนพบว่าไม่มีพฤติกรรมที่เป็นการจำกัดการแข่งขันจริง แต่ยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากขาดเกณฑ์อำนาจเหนือตลาด
3. กำหนดราคาสูงเกินควร	โทรศัพท์ระบบบอกรับสมาชิก	เรื่องร้องเรียนถูกโอนให้องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลดำเนินการ
4. ปฏิเสธที่จะขายสินค้าให้ (2)	วิดีโอเทปภาพยนตร์	สำนักส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าขอให้ยื่นรายละเอียดและหลักฐานเพิ่มเติม แต่ผู้ร้องเรียนมิได้ดำเนินการใดๆ เรื่องร้องเรียนจึงยุติไป

พฤติกรรมที่ถูกร้องเรียน	สินค้า / บริการ	คำตัดสินของคณะกรรมการ การแข่งขันทางการค้า
5. ขายสินค้าราคาทุ่มตลาด	ไข่	ไม่พบพฤติกรรมเข้าข่ายความผิด เพราะช่วงเวลาที่มีการร้องเรียนนั้นมีปริมาณไข่ไก่ล้นตลาด จึงทำให้ราคาไข่ไก่ต่ำกว่าราคาของผู้ประกอบการเคยขายได้ในอดีต
6. การค้าที่ไม่เป็นธรรม	แผ่นใยขัด เอนกประสงค์	มีการร้องเรียนว่าผู้ผลิตแผ่นใยขัดมีการจัดโปรโมชั่นสินค้าโดยการลดราคา หรือแจก/แถมสินค้า จนทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้าตลาดไม่ได้ ผลการสืบสวนพบว่าระยะการจัดโปรโมชั่นดังกล่าวอยู่ในลักษณะการแนะนำสินค้าตามปกติ จึงไม่มีพฤติกรรมกีดกันการแข่งขันแต่อย่างใด
7. ขายพ่วง	เหล้ากับน้ำดื่มบรรจุขวด	ผลการสืบสวนพบว่าไม่มีพฤติกรรมที่เป็นการค้ากีดกันการแข่งขันจริง แต่ยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากขาดเกณฑ์อำนาจเหนือตลาด
8. กำหนดราคาขายสูงเกินควร	เครื่องผลิตกระแสไฟฟ้า (นำเข้าจากต่างประเทศ)	เนื่องจากผู้จำหน่ายเครื่องผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นบริษัทที่ตั้งในต่างประเทศ แม้จะมีสาขาในประเทศไทย แต่ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ประสานงานเท่านั้น การซื้อขายจึงอยู่ในลักษณะซื้อขายโดยตรงกับบริษัทที่ต่างประเทศ จึงไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้
9. กำหนดราคาไม่เป็นธรรม	บริการขนส่งสินค้าทางทะเลระหว่างประเทศ	สำนักส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าขอร้องให้สายการบินเรือระหว่างประเทศแจ้งการปรับอัตราค่าระวางการส่งสินค้าล่วงหน้าให้แก่ผู้นำเข้าและส่งออกไทยทราบ
10. ห้ามขายสินค้าของคู่แข่ง	รถจักรยานยนต์	คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีพฤติกรรมที่ขัดกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้าจริงและอยู่ในขั้นตอนการรวบรวมหลักฐานเพื่อส่งอัยการ
11. กำหนดราคาสูงเกินควร	บริการเรือระหว่างเกาะสมุยกับดอนสัก	เรื่องร้องเรียนถูกโอนให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการค้าพาณิชย์นาวี กระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นผู้ดูแลดำเนินการ
12. กำหนดปริมาณการขายขั้นต่ำ	โปรแกรมเกมส์คอมพิวเตอร์	เนื่องจากผู้ซื้อโปรแกรมเกมส์คอมพิวเตอร์ต้องซื้อเป็นแพ็คเกจการขายเป็นแพ็คเกจจึงสามารถทำได้
13. การจำกัดการแข่งขันโดยกฎกติกาของภาครัฐ	กระดาษพิมพ์และเขียน	มติ ครม. พ.ศ. 2530 กำหนดให้หน่วยราชการทุกแห่งต้องจัดซื้อกระดาษจากบริษัทเดียวเท่านั้น โดยปัจจุบันยังคงปฏิบัติตามมติ ค.ร.ม. เดิม แต่ให้กระทรวงการคลังปรับราคากลางของกระดาษให้เหมาะสมกับภาวะตลาดปัจจุบัน
14. ขายพ่วง	จักรยานยนต์กับอุปกรณ์เสริมหรืออุปกรณ์ตกแต่ง	ผู้ผลิตรถจักรยานยนต์ขายสินค้าพร้อมกับติดตั้งอุปกรณ์เสริม เช่น ป้ายทะเบียนรถ กันชน ตะกร้า ฯลฯ ไปกับตัวรถ ทำให้ตัวแทนจำหน่ายรถจักรยานยนต์ซึ่งผลิตสินค้าเหล่านี้จำหน่ายด้วยได้รับความเดือนร้อน จากการสืบสวนเห็นว่า การติดตั้งอุปกรณ์เสริมเหล่านี้เป็นสิ่งที่ผู้ผลิตสามารถทำได้
15. ขายราคาทุ่มตลาด	ปุ๋ย	บริษัทปุ๋ยแห่งชาติขายราคาต่ำกว่าราคาในตลาด เนื่องจากเป็นโครงการร่วมมือระหว่างบริษัทกับ ธกส. ที่จัดขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้ได้ปุ๋ยเคมีในราคาพิเศษ
16. ปฏิเสธที่จะขายสินค้าให้	น้ำมัน	เจ้าของสถานีบริการน้ำมันร้องเรียนว่า ผู้ผลิตน้ำมันขอความร่วมมือจากตัวแทนจำหน่าย jobber ไม่ให้ขายน้ำมันให้สถานีบริการน้ำมันรายนั้น จากการสืบสวนไม่พบพฤติกรรมกีดกัน

พฤติกรรมที่ถูกร้องเรียน	สินค้า / บริการ	คำตัดสินของคณะกรรมการ การแข่งขันทางการค้า
		การขายสินค้าดังกล่าว
17. การกำหนดราคาสูงเกินควร	เมล็ดข้าวโพด (สำหรับผสมอาหาร สัตว์)	จากการสืบสวนไม่พบพฤติกรรมกำหนดราคาสูงเกินควร เนื่องจากผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดรายใหญ่กำหนดราคาไม่ แตกต่างจากผู้ผลิตรายย่อยเท่าใดนัก อีกทั้งผู้ซื้อยังมีทางเลือกใน การซื้อเมล็ดพันธุ์จากผู้ผลิตรายย่อยได้อีกด้วย
18. การรวมธุรกิจ	กระดาศ	กฎหมายยังไม่สามารถบังคับใช้ได้เพราะยังไม่มีเกณฑ์ส่วนแบ่ง ตลาดที่ต้องขออนุญาตการรวมธุรกิจ

ที่มา: เว็บไซต์ของกรมการค้าภายใน (สิงหาคม 2547)

ตารางที่ 3.11 เรื่องร้องเรียนที่รื้อเสนอคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

พฤติกรรมที่ถูกร้องเรียน	สินค้า/บริการ
1. การค้าที่ไม่เป็นธรรม	ร้านค้าปลีกขนาดใหญ่
2. การค้าที่ไม่เป็นธรรม	ห้างสรรพสินค้า
3. กำหนดราคาพร้อมกัน	เครื่องรับโทรทัศน์
4. กำหนดส่วนลดและค่าธรรมเนียมที่ไม่เป็นธรรม	ร้านค้าปลีกขนาดใหญ่

ที่มา: เว็บไซต์ของกรมการค้าภายใน (สิงหาคม 2547)

ตารางที่ 3.12 เรื่องร้องเรียนที่อยู่ระหว่างดำเนินการ

พฤติกรรมที่ถูกร้องเรียน	สินค้า/บริการ
1. กำหนดราคาสูงเกินควร	เหล็กรีดร้อน
2. กำหนดราคาพร้อมกัน	แผ่นกระดานยิปซัม
3. กำหนดราคาพร้อมกัน	บริการลากตู้คอนเทนเนอร์
4. กักตุนสินค้า	ไลซีน (ส่วนผสมอาหารสัตว์)
5. อีวีในการประมูล	น้ำมัน
6. การค้าที่ไม่เป็นธรรม	ผงชูรส
7. ร่วมกันผูกขาดการจำหน่าย	ถ่านอัลคาไลน์
8. กำหนดราคาที่ไม่เป็นธรรม	ก๊าซหุงต้ม
9. กำหนดราคาที่ไม่เป็นธรรม	อะไหล่ (IC) ชุดเครื่องเสียง
10. ขยายพวง	สุราและเบียร์

ที่มา: เว็บไซต์ของกรมการค้าภายใน (สิงหาคม 2547)

จากกรณีร้องเรียนพฤติกรรมที่จำกัดการแข่งขันที่สำนักส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า
ได้ดำเนินการไปแล้ว ยังคงมีความไม่ชัดเจนในขั้นตอนการดำเนินงานว่า เมื่อมีการร้องเรียนเข้า
มาแล้ว จะดำเนินขั้นตอนก่อนหลังอย่างไรบ้าง และเมื่อข้อร้องเรียนมีผลสรุปก็มิได้มีการเปิดเผย
รายละเอียดให้แก่สาธารณชนได้รับทราบว่ามีผลสรุปเป็นอย่างไร ซึ่งปัจจุบันมีกรณีร้องเรียน
เพียง 4 กรณีเท่านั้นที่คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาและมีการศึกษาวิเคราะห์อย่างละเอียดดังที่
ได้กล่าวมาแล้ว

- **ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของไทย**

แม้ประเทศไทยจะมีการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้ามากกว่า 5 ปีแล้ว แต่ในความเป็นจริงแล้ว กฎหมายดังกล่าวยังไม่สามารถบังคับใช้ได้จริงจิง เนื่องจาก

- (1) ยังไม่มีการกำหนดเกณฑ์อำนาจเหนือตลาด (Dominance) ในมาตรา 25 ซึ่งตามกฎหมายได้ระบุให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าต้องออกเกณฑ์ส่วนแบ่งตลาดและมูลค่าของการค้าที่กำหนดว่าผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งมีอำนาจเหนือตลาด ในอดีตเคยมีข้อเสนอให้ใช้หลักเกณฑ์ส่วนแบ่งตลาดมากกว่าหนึ่งในสามและมียอดขายสินค้าหรือบริการเกินกว่า 1,000 ล้านบาท จึงถือว่าเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด และภายหลังได้มีความเห็นว่าการเพิ่มให้หลักเกณฑ์ส่วนแบ่งตลาดเป็นร้อยละ 50 ทั้งนี้การปรับเกณฑ์ส่วนแบ่งตลาดที่สูงขึ้นทำให้มีธุรกิจเพียงไม่กี่รายที่เข้าข่ายเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด¹³ อย่างไรก็ตาม เกณฑ์ดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีจนถึงปัจจุบัน
- (2) ยังไม่มีการกำหนดเกณฑ์การรวมธุรกิจ (Merger) เช่นเดียวกับมาตรา 25 ซึ่งคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจะต้องออกเกณฑ์ส่วนแบ่งตลาดและมูลค่าของการค้าภายหลังการรวมธุรกิจ โดยผู้ประกอบการที่ต้องการรวมธุรกิจจะต้องยื่นขออนุญาตจากคณะกรรมการฯ แต่เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีเกณฑ์การรวมธุรกิจ ส่งผลให้ผู้ประกอบการที่ต้องการรวมธุรกิจ สามารถรวมธุรกิจกันได้เลยโดยไม่ต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการฯ ถึงแม้การรวมธุรกิจดังกล่าวอาจทำให้เหลือผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาดเพียงรายเดียวก็ตาม ซึ่งแตกต่างจากแนวทางปฏิบัติในต่างประเทศ เพราะการควบรวมธุรกิจจะต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ในกรณีที่ผู้ประกอบการเพียงสองรายในตลาดและต้องการควบรวมธุรกิจกัน คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศมักไม่อนุญาตให้รวมธุรกิจกัน เพราะได้คำนึงถึงผลกระทบจากการลดการแข่งขันในตลาดที่เกิดขึ้น และอาจส่งผลเสียต่อผู้บริโภค นอกจากนี้ การรวมธุรกิจในประเทศยุโรปและสหรัฐอเมริกา จำเป็นต้องแสดงเหตุผลประกอบในการขอรวมธุรกิจซึ่งมักเป็นเหตุผลด้านการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และแสดงให้เห็นว่าไม่มีวิธีการอื่นใดที่สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพได้เพิ่มขึ้นนอกจากการรวมธุรกิจ (merger

¹³ กรมการค้าภายในสำรวจธุรกิจที่มีส่วนแบ่งตลาดเกินร้อยละ 33.33 พบว่ามีธุรกิจที่เข้าเกณฑ์ทั้งสิ้น 43 ราย แต่เมื่อปรับส่วนแบ่งการตลาดเกินร้อยละ 50 พบว่ามีธุรกิจที่เข้าเกณฑ์ผู้มีอำนาจเหนือตลาดเพียง 17 ราย

specific)¹⁴ แม้ว่ากฎหมายการแข่งขันของไทยในมาตรา 35 ได้กำหนดให้ผู้ยื่นขอรวมธุรกิจต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นในการกระทำ แต่ในกฎหมายมิได้กำหนดประเภทของเหตุผลที่จะอนุญาตให้รวมกิจการกันได้ ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ที่จะเป็นผู้กำหนด แต่จวบจนปัจจุบันหลักเกณฑ์การรวมธุรกิจ รวมถึงเหตุผลในการอนุญาตรวมธุรกิจก็ยังไม่มีการกำหนดออกมาแต่อย่างใด

(3) ยังไม่มีความชัดเจนว่าพฤติกรรมใดบ้างเข้าข่ายการละเมิดมาตรา 29 เนื่องจากกฎหมายในมาตรานี้ได้เปิดกว้างให้ใช้บังคับกับพฤติกรรมใดๆ ที่เป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Trade Practices) จึงต้องประเมินว่าพฤติกรรมใดบ้างที่เป็นการกระทำที่ละเมิดมาตรา 29 ซึ่งจำเป็นต้องมีเกณฑ์ที่ชัดเจนว่ามีพฤติกรรมใดบ้าง อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรมนั้นไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการแข่งขันในตลาดเพียงอย่างเดียว แต่จะเกี่ยวข้องกับการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการมีอำนาจการต่อรองระหว่างผู้ร่วมทำธุรกิจสองฝ่ายที่ไม่เท่าเทียมกันก็ได้ เช่น ฝ่ายหนึ่งได้เปรียบอีกฝ่ายหนึ่งโดยการออกเงื่อนไขการค้าที่ไม่เป็นธรรม ยกตัวอย่างเช่น ในธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ แต่พฤติกรรมดังกล่าวจะต้องสามารถพิสูจน์ความเสียหายให้ได้

(4) ขาดกฎระเบียบในการดำเนินงาน เนื่องจากกฎหมายของไทยมักจะให้อำนาจการตัดสินใจเป็นของส่วนบริหาร เช่นในกฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้ให้อำนาจคณะกรรมการฯ ใช้ดุลยพินิจในการตัดสินว่าพฤติกรรมใดเข้าข่ายความผิดตามกฎหมาย เช่นในมาตรา 25 ได้ระบุว่า "ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด กระทำการในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้"

ก) การกำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อหรือขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม

¹⁴ สหรัฐฯ มีแนวทางปฏิบัติ (Guideline) ในการควบรวมธุรกิจ จำเป็นต้อง 1) พิจารณาเฉพาะประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นได้จากการรวมธุรกิจเท่านั้น (merger specific) โดยไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากทางเลือกอื่นๆ 2) ให้ผู้ที่ต้องการจะรวมธุรกิจให้หลักฐานข้อมูลสนับสนุนที่เพียงพอ โดยระบุถึง ระยะเวลาและวิธีการในการปรับปรุงประสิทธิภาพ หลังจากการรวมธุรกิจ ผลกระทบของการปรับปรุงประสิทธิภาพต่อความสามารถและแรงจูงใจในการแข่งขันของธุรกิจ และเหตุผลที่ไม่สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพได้โดยวิธีการอื่นๆ นอกจากการรวมธุรกิจ (merger specific) ทั้งนี้ ข้อมูลและเหตุผลด้านประสิทธิภาพจะไม่ได้รับการพิจารณาหากมีความไม่ชัดเจนและเป็นลักษณะของการคาดคะเนที่ไม่มีข้อมูลหลักฐานยืนยัน และ 3) พิจารณาว่าผลประโยชน์จากการเพิ่มประสิทธิภาพ (ที่ทำให้ต้นทุนลดลง) จะสามารถชดเชยกับผลเสียจากการที่การแข่งขันในตลาดที่ลดลงอันเป็นผลจากการรวมธุรกิจได้เพียงพอที่จะทำให้ราคาขายปลีกของสินค้าลดลงหรือไม่

- ข) กำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่เป็นการบังคับโดยตรงหรือโดยอ้อมอย่างไม่เป็นธรรม ให้ผู้ประกอบการธุรกิจอื่น ...
- ค) ระบุ ผลิต หรือจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ การจำหน่าย การส่งมอบ การนำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ...
- ง) แทรกแซงการประกอบธุรกิจของผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

เนื่องจาก คำว่า “อย่างไม่เป็นธรรม” และ “ไม่มีเหตุผลอันสมควร” เป็นการใช้หลักการ *rule of reason* ในการประเมินพฤติกรรมการใช้อำนาจเหนือตลาด จึงเป็นการให้อำนาจการตัดสินใจแก่คณะกรรมการฯ อย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่มีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนทำให้คณะกรรมการฯ สามารถตัดสินใจตามดุลยพินิจของตนเอง

ในทำนองเดียวกัน บทบัญญัติเกี่ยวกับการควบรวมกิจการ (mergers and acquisitions) ในมาตรา 26 ก็ยังไม่มีความชัดเจน เนื่องจากไม่ได้กล่าวถึงประเภทของเหตุผลในการควบรวมกิจการที่ยอมรับได้ ว่าจะเป็นการกระทำเพื่อ “เหตุผลเชิงประสิทธิภาพ (efficiency defense)” หรือ “เหตุผลของบริษัทที่ล้มเหลว (failing firm defense)”

(5) ยากในการพิสูจน์ความเสียหาย เนื่องจากกฎหมายไทยมีบทลงโทษทางอาญา ทำให้ต้องมีการพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดจากพฤติกรรมของผู้ประกอบการและมีหลักฐานประกอบอย่างชัดเจน จึงจะสามารถเอาความผิดทางอาญาได้โดยเฉพาะพฤติกรรมที่สร้างความเสียหายต่อการแข่งขันอย่างมาก เนื่องจากกฎหมายไทยเปิดช่องให้ผู้ประกอบการที่กระทำความผิดถูกเปรียบเทียบปรับได้เฉพาะกรณีต้องโทษปรับหรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี แต่หากกรณีที่มีความผิดร้ายแรงก็จำเป็นต้องพิสูจน์พยานหลักฐานจนสิ้นสงสัย เพื่อใช้บทลงโทษทางอาญา แต่ในบางประเทศได้กำหนดบทลงโทษเป็นทางแพ่ง ทำให้ง่ายต่อการบรรเทาความเสียหาย เพราะอาจตกลงจ่ายค่าเสียหายนอกชั้นศาลก็ได้

ข) การสนับสนุนการแข่งขันทางการค้าของไทย (Competition Advocacy)

แม้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของไทยอาจช่วยป้องกันไม่ให้เกิดพฤติกรรมที่เป็น การจำกัดการแข่งขัน เช่น การใช้อำนาจเหนือตลาด การรวมธุรกิจกัน หรือการรวมหัวกันระหว่างผู้ประกอบการ แต่กฎหมายการแข่งขันของไทยไม่สามารถจัดการกับนโยบายของรัฐ หรือการออกกฎระเบียบของรัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันได้ เช่น การกำหนดอัตราภาษีนำเข้าสูง การจำกัดนักลงทุนต่างชาติเข้ามาประกอบกิจการในไทย การให้บัตรส่งเสริมการลงทุนที่มีเงื่อนไขเอื้อให้นักลงทุนต่างชาติรายใหญ่เข้ามาได้ และการดำเนินนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่อาจเกิดผลกระทบต่อสังคมวงกว้าง คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจึงจำเป็นต้องร่วมมือกับภาครัฐในการเสนอแนะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันของประเทศด้วย โดยเฉพาะนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ต้องให้คำแนะนำและร่วมศึกษาว่าการแปรรูป

รัฐวิสาหกิจใดจะเป็นการถ่ายโอนอำนาจการผูกขาดจากรัฐไปเป็นการผูกขาดโดยเอกชน ซึ่งจะเกิดผลเสียต่อประชาชนโดยทั่วไป จึงควรรยับยั้งการแปรรูปในกิจการดังกล่าว

จากประสบการณ์การปฏิรูประบบรถไฟในประเทศเม็กซิโก พบว่า คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าของเม็กซิโก (Federal Competition Commission) มีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็นต่อกฎหมายบริการทางรถไฟ (Railway Service Law) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรถไฟของเม็กซิโก ที่ชื่อว่า Ferrocarriles Nacionales de Mexico (FNM) ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาด โดยร่วมวางโครงสร้างตลาดการให้บริการและจัดสรรทรัพย์สินให้แก่ภาคเอกชนเพื่อให้บริการในรูปแบบสหภาพ เพื่อให้เกิดการแข่งขันกันเองระหว่างผู้รับสัมปทาน มีระบบการดำเนินกิจการที่ดี และมีระบบการเชื่อมต่อกับโครงสร้างคมนาคมอื่น ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือ ผู้ประกอบธุรกิจหันมาใช้บริการขนส่งทางรถไฟมากขึ้น ค่าบริการรถไฟลดลง คุณภาพบริการดีขึ้น จำนวนเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการลดลงร้อยละ 66 และจำนวนอุบัติเหตุลดลงมากกว่าร้อยละ 80 เป็นต้น

นอกจากคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าควรมีบทบาทของต่อนโยบายรัฐแล้ว ก็ควรดำเนินกิจกรรมอื่นๆ นอกเหนือจากการบังคับใช้กฎหมายเพื่อเป็นการสนับสนุนการแข่งขันด้วย ซึ่งในต่างประเทศได้มีการสร้างความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ากับหน่วยงานกำกับดูแลกิจการรายสาขา เช่น กิจการโทรคมนาคม กิจการไฟฟ้า กิจการที่ให้บริการทางการเงิน และกิจการบริการไปรษณีย์ เป็นต้น ซึ่งเป็นการเพิ่มบทบาทหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการฯ เช่น

- ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (Competition Authority) ร่วมแสดงความคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการแข่งขัน เพื่อนำเสนอเป็นหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติ และร่างกฎหมายการกำกับดูแล
- ให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเสนอ "คำจำกัดความของขอบเขตตลาด" แก่คณะกรรมการกำกับดูแล
- ให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะร่วมกับคณะกรรมการกำกับดูแล หรือมีการแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน หรือมีการเปิดเผยผลการพิจารณาหรือการวิเคราะห์คดีต่าง ๆ หรือบทความผ่านสื่อ หรือมีการจัดการประชุมปฏิบัติการร่วมกันระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลกับหน่วยงานส่งเสริมการแข่งขัน หรือมีการจัดทำรายงานประจำปี

บทบาทความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าของไทยกับคณะกรรมการกำกับกิจการ ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ 2 ชุด คือ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) และ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ยังไม่เห็นความร่วมมือกันในส่วนนี้

จากประสบการณ์ในสหภาพยุโรป พบว่า ในอดีตรัฐบาลในสหภาพยุโรปอนุญาตให้เกิดการรวมตัวกันในการให้บริการขนส่งทางทะเล (Liner Conference) หรือที่เรียกว่าเป็น Block Exemption โดยผู้ประกอบการสามารถกำหนดราคาพร้อมกัน (Price Fixing) และจำกัดเส้นทางขนส่ง (Capacity Limitation) ได้ แต่ต่อมา European Commission ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์และจัดทำรายงาน Commission Paper ว่าการกำหนดราคาหรือเส้นทางขนส่งมิได้ช่วยให้เกิดเสถียรภาพทางราคา (Price Stability) และตารางเวลาการเดินทางที่ไว้วางใจได้ (reliable) จึงได้นำเสนอกฎหมายในการกำกับดูแลระบบการขนส่งทางทะเลใหม่โดยให้ยกเลิก Block Exemption ในธุรกิจการให้บริการขนส่งทางทะเล

ค) สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษามาตรฐานของนโยบายการแข่งขันทางการค้าของไทย พบว่า นโยบายทางเศรษฐกิจของไทย ไม่ว่าจะเป็นนโยบายทางการค้า การลงทุนหรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ได้ให้ความสำคัญแก่ประเด็นเรื่องการแข่งขัน การกำหนดอัตราภาษีศุลกากรโดยส่วนมากจะให้ความสำคัญแก่การคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศเป็นหลักโดยขาดการพิจารณาว่าการให้การคุ้มครองอุตสาหกรรมหนึ่งใดนั้นส่งผลให้เกิดการผูกขาดในตลาดหรือไม่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องทั้งที่เป็นอุตสาหกรรมต้นน้ำและปลายน้ำ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรมีการศึกษาโครงสร้างตลาดของอุตสาหกรรมที่ได้รับการคุ้มครองว่ามีลักษณะที่กระจุกตัวมากน้อยเพียงใด และในกรณีที่อุตสาหกรรมที่ได้รับการคุ้มครองมีผู้ประกอบการน้อยรายในตลาด ควรที่จะมีการสำรวจพฤติกรรมทางการค้าของผู้ประกอบการในตลาดว่ามีลักษณะของการผูกขาดในอุตสาหกรรมดังกล่าวรวมทั้งอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องหรือไม่

นโยบายการลงทุนของประเทศไทยจะเน้นการส่งเสริมให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศมากกว่าการส่งเสริมให้มีการแข่งขันเป็นหลัก ทำให้มาตรการในการส่งเสริมการลงทุนต่างๆ มักจะเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทขนาดใหญ่ที่มีเงินลงทุนในการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ซึ่งมีผลทำให้ผู้ประกอบการรายย่อยที่ต้องแข่งขันกับบริษัทขนาดใหญ่ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนเสียเปรียบ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรมีการศึกษามาตรการส่งเสริมการลงทุนที่มีอยู่ในปัจจุบัน ว่ามีผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการแต่ละรายในตลาดอย่างไร นอกจากนี้แล้ว ในกรณีของสาขาบริการใดที่มีผู้ประกอบการรายเดียวหรือน้อยรายในตลาดที่มีการตกลงร่วมกันในการจำกัดการแข่งขันอันเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค รัฐควรพิจารณาที่จะเปิดให้บริษัทต่างชาติสามารถเข้ามาแข่งขันในธุรกิจดังกล่าวได้หากนักลงทุนในประเทศไม่มีเงินทุนหรือความเชี่ยวชาญพอที่จะเข้ามาแข่งขันกับผู้ประกอบการรายเดิมได้

สำหรับนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่ารัฐควรกำหนดเงื่อนไขในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่จะรับรองว่าจะมีการแข่งขันที่เป็นธรรมในตลาดหลังการแปรรูปดังต่อไปนี้:

- 1) รัฐวิสาหกิจที่แปรรูปไปนั้นจะต้องไม่มีอำนาจผูกขาด เช่น มีข้อกำหนดว่า รัฐวิสาหกิจที่แปรรูปจะต้องไม่มีส่วนแบ่งตลาดเกินร้อยละ 35 ในธุรกิจที่เกี่ยวข้อง หากธุรกิจบางประเภทมีลักษณะของการผูกขาดโดยธรรมชาติ เช่น ธุรกิจสายส่งไฟฟ้าแรงสูง หรือ ท่อก๊าซ รัฐควรที่จะแยกธุรกิจดังกล่าวออกจากธุรกิจที่แข่งขันเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจผูกขาดข้ามตลาด โดยรัฐควรรักษาการถือหุ้นในธุรกิจที่ผูกขาดโดยธรรมชาติ
- 2) รัฐวิสาหกิจที่แปรรูปไปจะต้องไม่มีสิทธิพิเศษมากกว่าบริษัทเอกชนที่ต้องแข่งขันในธุรกิจเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการค้ำประกันเงินกู้ การได้รับการยกเว้นจากข้อบังคับของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า ฯลฯ
- 3) รัฐวิสาหกิจที่แปรรูปไปจะต้องไม่มีอำนาจของการกำกับดูแลที่พึงเป็นอำนาจของหน่วยงานภาครัฐ เช่น อำนาจในการเวนคืนที่ดิน อำนาจในการกำหนดมาตรฐานของบริการ ฯลฯ

ทั้งนี้การศึกษาผลกระทบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในช่วงเวลายาวนานถึง 18 ปีในประเทศอังกฤษ ใน 6 สาขาได้แก่ ไฟฟ้า ประปา ก๊าซ รถไฟ รถประจำทาง และ โทรคมนาคม¹⁵ พบว่า การแปรรูปมิได้ส่งผลให้อัตราค่าบริการลดลงแต่อย่างใดหากไม่มีการแข่งขันที่เพียงพอในตลาด

สุดท้าย ในส่วนของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดกฎ กติกาการแข่งขันที่เป็นธรรมนั้น การศึกษาพบว่าแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่มีรูปแบบสอดคล้องกับสากลมาเป็นเวลา 7 ปีแล้ว แต่แทบจะไม่มี การบังคับใช้กฎหมายนี้เลย เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมีข้อบัญญัติบางประการที่ยังไม่สามารถนำมาบังคับใช้ให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมในตลาดได้ รวมถึงไทยได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับผู้กระทำผิดทำให้การพิสูจน์ความเสียหายต้องมีหลักฐานชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากประเทศฮ่องกงที่แม้จะไม่มีกฎหมายการแข่งขันทางการค้า แต่ผู้ประกอบการสามารถเข้าหรือออกจากตลาดได้อย่างเสรีทำให้เกิดการแข่งขันในตลาดสูง ดังนั้นการส่งเสริมการแข่งขันไม่ใช่เพียงการตรากฎหมายการแข่งขันทางการค้าขึ้นเท่านั้น แต่ต้องสามารถบังคับใช้กฎหมายได้ และต้องลดกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นการจำกัดการแข่งขันด้วย เช่น อัตรารักษาเข้า ระบบโควตา ระบบสัมปทาน เป็นต้น รวมถึงเพิ่มบทบาทคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าของไทยให้สามารถทำงานร่วมกับ

¹⁵ Florio, Massimo (2004), *The Great Divestiture: Evaluating the Welfare Impact of the British Privatization 1979-1997*, MIT Press, UK.

หน่วยงานกำกับดูแล และนำเสนอนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันต่อรัฐบาลได้ โดยได้รับการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับภาระหน้าที่¹⁶

นอกจากนี้ กระบวนการทางราชการที่ไม่ชัดเจนและไม่โปร่งใส ทำให้ล่อแหลมต่อการถูกร้องเรียนทั้งในเรื่องของการเลือกปฏิบัติ และการขาดความโปร่งใส และความยุติธรรมในการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้ ดังนั้นภาครัฐจึงจำเป็นต้องเร่งให้กฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ได้ และทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินเรื่องร้องเรียนต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการเปิดเสรีของประเทศไทยในปัจจุบันที่มีการทำความตกลงการค้าเสรีทวิภาคีกับบางประเทศ รวมถึงสหรัฐอเมริกาที่กำลังอยู่ในช่วงการเจรจาด้วย ในขณะเดียวกัน ควรให้ความสำคัญแก่การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับความสำคัญของนโยบายและกฎหมายการแข่งขันทางการค้าแก่ทั้งภาคธุรกิจและองค์กรเอกชน

¹⁶ ในปัจจุบันสำนักส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าได้รับการจัดสรรงบประมาณเพียงปีละ 2 ล้านบาทเท่านั้น ซึ่งทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างที่ควร

บทที่ 4

อุตสาหกรรมอาหารสัตว์

4.1 บทนำ

อุตสาหกรรมอาหารสัตว์เป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อภาคการเกษตร เนื่องจากเป็นตลาดรองรับผลผลิตการเกษตรที่ใช้เป็นวัตถุดิบอาหารสัตว์ เช่น ข้าวโพด ปลายข้าว รำข้าว ถั่วเหลือง มันสำปะหลัง และปลาป่น นอกจากนี้ยังมีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมปศุสัตว์ เนื่องจากอาหารสัตว์เป็นวัตถุดิบสำคัญของกิจการเลี้ยงสัตว์

โครงสร้างตลาดของธุรกิจอุตสาหกรรมการเกษตรในโลกมีแนวโน้มที่กระจุกตัวมากขึ้นในหลายสาขา ทั้งในส่วนของพัฒนาพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ยากำจัดวัชพืชหรือยาฆ่าแมลง อาหารสัตว์ ฯลฯ อันเป็นผลจากการรวมตัวระหว่างธุรกิจการเกษตร ธุรกิจเทคโนโลยีชีวภาพและธุรกิจยาทำให้มีการนำเทคโนโลยีก้าวหน้ามาใช้ในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ธุรกิจการเกษตรจึงกลายเป็นธุรกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนในการวิจัยและพัฒนาสูง ส่งผลให้ผู้ประกอบการที่มีขนาดใหญ่ได้เปรียบเพราะมีขนาดของธุรกิจที่คุ้มทุนในการทำวิจัยและพัฒนา

นอกจากนี้แล้ว ผู้ประกอบการธุรกิจเกษตรขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะประกอบกิจการในลักษณะครบวงจรมากขึ้น (Vertical Integration) เช่น ในกรณีของธุรกิจการปศุสัตว์ จะเริ่มจากการประกอบธุรกิจในการผลิตวัตถุดิบที่ใช้ในการเลี้ยงสัตว์ การเพาะพันธุ์สัตว์ การผลิตและจำหน่ายอาหารสัตว์ การเลี้ยงสัตว์ การแปรรูปเนื้อสัตว์ จนกระทั่งถึงขั้นตอนการตลาด

ในขณะที่โครงสร้างอุตสาหกรรมการเกษตรเปลี่ยนไปอย่างมาก เกษตรกรที่มีจำนวนมากยังคงกระจัดกระจาย ขาดการรวมตัวกันจึงมีอำนาจต่อรองน้อย เสี่ยงต่อการถูกผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาดเอาเปรียบเพราะต้องพึ่งพาธุรกิจขนาดใหญ่ในการจัดหาวัตถุดิบหลายชนิด ในขณะเดียวกัน เกษตรกรเหล่านี้ยังต้องแข่งกับผู้ประกอบการรายใหญ่เหล่านี้ในการขายผลผลิตของตนเองในตลาดอีกด้วย เนื่องจากผู้ประกอบการรายใหญ่มักมีการดำเนินธุรกิจแบบครบวงจรจึงมีสถานภาพเป็นทั้งผู้ขายวัตถุดิบให้แก่เกษตรกรและคู่แข่งในตลาดผลผลิตของเกษตรกรด้วย

การศึกษานี้จะสำรวจสภาพการแข่งขันในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ซึ่งมีโครงสร้างตลาดที่มีผู้ประกอบการขนาดใหญ่ที่มีการประกอบกิจการแบบครบวงจรในตลาด และวิเคราะห์ว่าสภาพแข่งขันในธุรกิจนี้และธุรกิจที่เกี่ยวข้องเนื่องมีลักษณะของการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันซึ่งขัดกับบทบัญญัติของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 หรือไม่ เพื่อที่จะนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางที่รัฐควรดำเนินการ เพื่อที่จะให้หลักประกันคุ้มครองดูแลความเป็นธรรมให้แก่

เกษตรกร ภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของภาคการเกษตรที่นับวันจะกระจุกตัวมากขึ้น โดยผลจากการศึกษาจะเป็นประโยชน์ในการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมทางการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม สำหรับภาคการเกษตรของไทย อันจะนำไปสู่การยกระดับความสามารถในการแข่งขันที่ยั่งยืนของประเทศต่อไป

4.2 ปัจจัยเชิงโครงสร้างอุตสาหกรรมอาหารสัตว์

4.2.1 โครงสร้างตลาดอุตสาหกรรมอาหารสัตว์

ตลาดธุรกิจอาหารสัตว์ แบ่งออกเป็น 2 ตลาดใหญ่ ๆ คือ (1) ตลาดเชิงพาณิชย์ (Commercial Feed) คือ ผู้ผลิตขายอาหารสัตว์ให้แก่ลูกค้าทั่วไปนำสินค้าไปใช้เองหรือขายต่อให้แก่เกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ และ (2) ตลาดแบบผสมผสาน (Integrated Feed) คือ การที่ผู้ผลิตขายอาหารสัตว์ให้กับลูกค้าที่เข้าร่วมโครงการในการเลี้ยงสัตว์ โดยมีเงื่อนไขในการรับประกันราคาซื้อสัตว์จากเกษตรกร ในกรณีนี้ ผู้ผลิตอาหารสัตว์มักจะจัดหาพันธุ์สัตว์ให้แก่เกษตรกรด้วย ตลอดจนให้ความช่วยเหลือลูกค้าในโครงการในการวางระบบการบริหารจัดการฟาร์มที่ทันสมัยด้วย

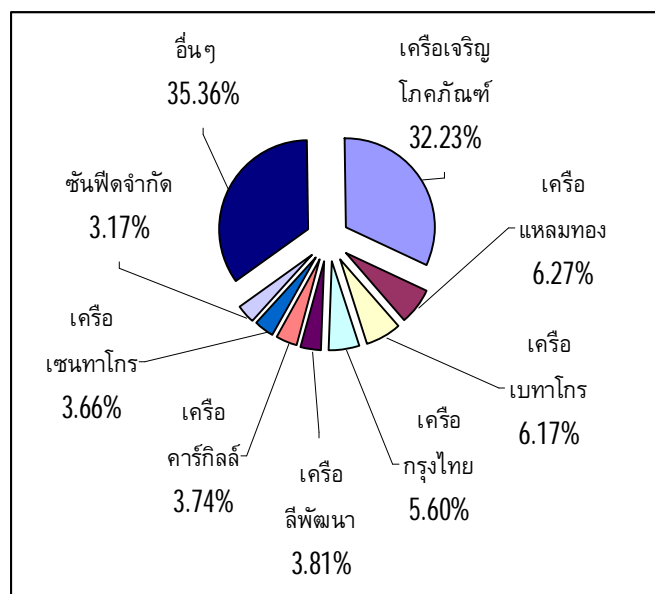
ผู้ผลิตอาหารสัตว์ที่จดทะเบียนผลิตอาหารสัตว์กับกรมปศุสัตว์ ณ เดือนพฤศจิกายน 2548 มีจำนวน 160 ราย ซึ่งประกอบด้วยผู้ผลิตอาหารสัตว์บด อาหารสัตว์น้ำ อาหารสัตว์เลี้ยง รวมทั้งอาหารเสริมสำหรับสัตว์ เมื่อพิจารณาขนาดของผู้ผลิตอาหารสัตว์ตามกำลังการผลิตเต็มที่ต่อปี โดยแบ่งเป็น 3 ขนาด คือ ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีกำลังการผลิตสูงกว่าปีละ 500,000 ตัน ผู้ประกอบการขนาดกลางที่มีกำลังการผลิตปีละประมาณ 100,000 – 500,000 ตัน และผู้ประกอบการรายย่อยที่มีกำลังการผลิตต่ำกว่าปีละ 100,000 ตัน พบว่า มีผู้ประกอบการรายใหญ่ จำนวน 11 ราย ผู้ประกอบการขนาดกลางจำนวน 46 ราย และผู้ประกอบการรายย่อยจำนวน 103 ราย ผู้ประกอบการขนาดใหญ่และผู้ประกอบการขนาดกลางจะเน้นการผลิตอาหารไก่เนื้อ ไก่ไข่ สุกร และอาหารสัตว์น้ำ ส่วนผู้ผลิตรายย่อยจะผลิตอาหารเฉพาะอย่าง เช่น อาหารสำหรับปลา อาหารสัตว์เลี้ยง เป็นต้น

งานวิจัยชิ้นนี้จะศึกษาเฉพาะในกรณีของอุตสาหกรรมอาหารไก่เท่านั้น เนื่องจากธุรกิจการเลี้ยงไก่ไข่ที่มีการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการในตลาดที่มีความแตกต่างกันทั้งขนาดและระดับ/รูปแบบการดำเนินธุรกิจ กอปรกับมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมการขายพันธุ์ไก่ฟวงอาหารสัตว์ของผู้ประกอบการรายใหญ่หนึ่งรายในตลาด เกษตรกรจึงมีความเสี่ยงที่จะถูกผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีการประกอบธุรกิจแบบครบวงจรในตลาดเอาเปรียบจากพฤติกรรมที่จำกัดการแข่งขันได้ นอกจากนี้แล้ว อุตสาหกรรมการเลี้ยงไก่ไข่ยังเป็นธุรกิจที่มีเกษตรกรกว่า

7,000 ราย ในปี พ.ศ. 2543 แต่จำนวนดังกล่าวกลับลดลงอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งเหลือเพียง 3,000 กว่าราย ในปี พ.ศ. 2547¹ งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการจะศึกษาว่ากรณีที่มีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมการขายฟวงนั้นก่อให้เกิดปัญหาการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในอุตสาหกรรมอาหารไก่ไข่และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งต้องการจะหาคำตอบว่า การลดลงของเกษตรกรและผู้ประกอบการรายย่อยในตลาดนั้นเป็นผลของการแข่งขันในตลาดหรือจากพฤติกรรมที่เป็นการจำกัดการแข่งขันของผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาดหรือไม่

ในปี พ.ศ. 2548 มีผู้ผลิตอาหารไก่ไข่จำนวนทั้งสิ้น 66 ราย² โดยมีผู้ประกอบการรายใหญ่ 8 ราย ครอบส่วนแบ่งตลาดมากกว่าร้อยละ 64.64 ของตลาดคำนวณจากกำลังการผลิต อันได้แก่ บริษัทในเครือเจริญโภคภัณฑ์มีส่วนแบ่งตลาดสูงสุดถึงร้อยละ 32.23 รองลงมาคือบริษัทในเครือแหลมทองสหการ ร้อยละ 6.27 บริษัทในเครือเบทาโกร ร้อยละ 6.17 บริษัทในเครือกรุงเทพฯอาหารสัตว์ร้อยละ 5.60 บริษัทในเครือลีพัฒนา ร้อยละ 3.81 บริษัทในเครือคาร์กิลล์สยามร้อยละ 3.74 บริษัทในเครือเซนทาโกรร้อยละ 3.66 และบริษัทในเครือชันฟีดมิลล์ร้อยละ 3.17 ส่วนผู้ประกอบการขนาดกลางและผู้ประกอบการรายย่อยอื่นๆ ประมาณ 58 ราย มีส่วนแบ่งตลาดรวมกันประมาณร้อยละ 35.36 (ดูรูปที่ 4.1 ประกอบ)

รูปที่ 4.1 ส่วนแบ่งตลาดของอุตสาหกรรมอาหารไก่ในประเทศไทย ปี 2548



หมายเหตุ: ผู้ประกอบการที่ผลิตอาหารไก่ไข่ที่มีการผลิตอาหารไก่เนื้อด้วย
ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย โดยอาศัยข้อมูลกำลังการผลิตของผู้ผลิตอาหารสัตว์ จากกรมปศุสัตว์

¹ ข้อมูลจากกรมปศุสัตว์

² การผลิตอาหารไก่ไข่และไก่เนื้อใช้วิธีการผลิตและเทคโนโลยีการผลิตคล้ายกันทำให้ผู้ผลิตอาหารไก่ไข่ส่วนมากมีการผลิตอาหารไก่เนื้อด้วย จึงไม่สามารถแยกกำลังการผลิตอาหารไก่ไข่และไก่เนื้อของผู้ประกอบการแต่ละรายออกจากกันได้

4.2.2 ปัจจัยที่กระทบต่อโอกาสหรือข้อจำกัดทางธุรกิจ

ก) การเข้าถึงแหล่งวัตถุดิบ

วัตถุดิบเป็นต้นทุนที่สำคัญในการผลิตอาหารสัตว์คิดเป็นร้อยละ 87.45 ของต้นทุนการผลิตอาหารสัตว์ทั้งหมด วัตถุดิบหลักที่ใช้ในการผลิตอาหารสัตว์ที่สำคัญ ได้แก่ ข้าวโพด กากถั่วเหลือง ปลาป่น รำข้าวและปลายข้าว โดยวัตถุดิบข้าวโพดส่วนใหญ่ได้มาจากภายในประเทศ จะมีการนำเข้าในบางช่วงที่ขาดแคลนเท่านั้น ส่วนกากถั่วเหลืองและปลาป่นคุณภาพดีที่มีระดับโปรตีนมากกว่าร้อยละ 60 ขึ้นไปนั้น ประเทศไทยผลิตได้ไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ภายในประเทศ จึงต้องมีการนำเข้า หากพิจารณาสัดส่วนการนำเข้าวัตถุดิบต่อความต้องการใช้วัตถุดิบอาหารสัตว์ของประชากรสัตว์ทั้งหมดในช่วง ปี 2545 ถึง 2547 พบว่า ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. 2545 ถึง ปี พ.ศ. 2547) ไทยนำเข้าถั่วเหลืองสูงถึงร้อยละ 86.03 ของความต้องการใช้ทั้งหมด นำเข้ากากถั่วเหลืองร้อยละ 66.03 ของความต้องการใช้ทั้งหมด ขณะที่ปลาป่นและข้าวโพดเลี้ยงสัตว์นำเข้าเพียงร้อยละ 2.20 และ 0.71 ของความต้องการใช้ทั้งหมด (ดูรูปที่ 4.2 ประกอบ)

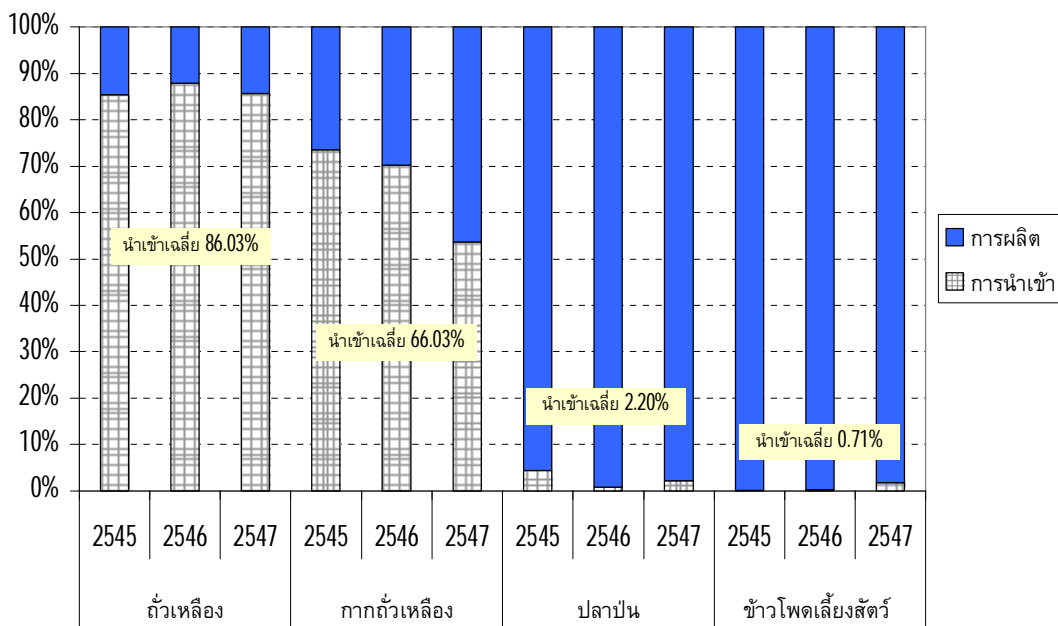
ข้าวโพดเป็นส่วนประกอบหลักประมาณร้อยละ 60 ซึ่งผู้ประกอบการที่มีการค้าและไซโลเก็บข้าวโพดกระจายอยู่ทั่วประเทศ จะสามารถซื้อข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ได้ในปริมาณมาก ขณะที่ผู้ประกอบการรายย่อยที่ไม่มีไซโลเก็บสต็อกข้าวโพดจะต้องจัดหาวัตถุดิบตามปริมาณและในเวลาที่ต้องการใช้ทำให้มีความเสี่ยงต่อความผันผวนของราคาและอุปทานของสินค้าในช่วงระยะเวลาที่มีความจำเป็นต้องใช้ในการผลิต นอกจากนี้แล้ว ราคาของข้าวโพดในตลาดยังผันแปรไปตามความต้องการและราคารับซื้อของผู้ผลิตอาหารสัตว์รายใหญ่ในตลาดอีกด้วยซึ่งรับซื้อร้อยละ 80 ของอุปทานข้าวโพดในประเทศ

สำหรับกากถั่วเหลืองที่ต้องพึ่งพาการนำเข้าเป็นหลัก ผู้ผลิตอาหารสัตว์ที่เป็นผู้มีสิทธินำเข้ากากถั่วเหลืองภายใต้ระบบโควตา ผู้ประกอบการขนาดใหญ่และขนาดกลางมีการรวมตัวกันในรูปแบบของสมาคมเพื่อนำเข้ากากถั่วเหลืองเพื่อให้ปริมาณการนำเข้ามากพอที่จะคุ้มกับค่าขนส่ง ค่าระวางและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง³ ขณะที่ผู้ผลิตรายย่อยหรือเกษตรกร แม้จะได้สิทธินำเข้าในนามของสมาคม แต่เมื่อรวมปริมาณการนำเข้าแล้วยังต่ำกว่า 20,000 ตันต่อ shipment ซึ่งไม่เพียงพอต่อการชำระเงินโดยใช้ระบบการเปิด L/C (Letter of Credit) ผู้ผลิตรายย่อยและเกษตรกรก็ยังคงซื้อกากถั่วเหลืองจากพ่อค้าคนกลางภายในประเทศเป็นหลัก ในลักษณะเดียวกัน การนำเข้าปลาป่นคุณภาพดีจะต้องเป็นผู้ประกอบการที่มีสิทธินำเข้าเช่นกัน ทำให้ผู้ประกอบการรายย่อยเสียเปรียบ

³ จากการสัมภาษณ์ การนำเข้ากากถั่วเหลืองในแต่ละครั้งต้องมีปริมาณไม่ต่ำกว่า 20,000 ตันต่อครั้งจึงจะคุ้มทุน

โดยสรุปแล้ว ในสถานะที่วัตถุดิบอาหารสัตว์ในประเทศมีปริมาณจำกัดและการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศมีต้นทุนคงที่สูง ผู้ผลิตรายย่อยมักจะได้วัตถุดิบที่มีคุณภาพรองลงมา หรือเกรดที่เหลือนัดจากการขายให้ผู้ผลิตรายใหญ่ ทางออกของผู้ผลิตรายย่อยที่ต้องการได้วัตถุดิบคุณภาพดีและได้ในปริมาณที่ต้องการ ก็คือ ต้องจ่ายเป็นเงินสด ณ หน้าโรงงาน การที่ผู้ผลิตรายย่อยมีขนาดกิจการที่เล็กจึงขาดอำนาจต่อรองและการซื้อวัตถุดิบในปริมาณน้อยย่อมมีต้นทุนต่อหน่วยสูง จึงไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการรายใหญ่ได้

รูปที่ 4.2 สัดส่วนการผลิตและการนำเข้าวัตถุดิบอาหารสัตว์ของไทย ปี 2545 ถึงปี 2547



ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย โดยอาศัยข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และสมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทย

ข) เงินทุนและเทคโนโลยี

อุตสาหกรรมอาหารสัตว์ เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เงินทุนและเทคโนโลยีขั้นสูง ผู้ประกอบการรายใหญ่ส่วนใหญ่จะใช้คอมพิวเตอร์ช่วยในการควบคุมสูตรอาหารและขั้นตอนการผลิตเพื่อให้ได้คุณภาพที่สม่ำเสมอและได้มาตรฐานตามที่กำหนด นอกจากนี้ยังต้องมีการนำเข้าเครื่องจักร เพื่อนำมาใช้ในกระบวนการผลิต ซึ่งในกรณีที่ได้รับการส่งเสริมจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) จะได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับการนำเข้าเครื่องจักรอีกด้วยซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

นอกจากนี้การผลิตอาหารสัตว์ยังต้องอาศัยเงินทุนสูง ผู้ประกอบการจะต้องมีเงินทุนหมุนเวียนเพื่อใช้ในการจัดซื้อวัตถุดิบ ปัจจัยการผลิต และอื่นๆ ซึ่งผู้ประกอบการรายใหญ่มักจะได้รับเครดิตจากสถาบันการเงินในการปล่อยสินเชื่อเงินกู้มากกว่า ขณะที่ผู้ประกอบการรายย่อย

อาจเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ยากกว่าหรือต้องกู้ด้วยอัตราดอกเบี้ยที่สูง ดังนั้นการใช้เทคโนโลยีและเงินทุนสูงจึงเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดทางธุรกิจของผู้ประกอบการรายใหม่ได้

ค) การได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)

การผลิตอาหารสัตว์เป็นกิจการประเภทหนึ่งที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI โดยได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรและยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี ไม่ว่าจะตั้งอยู่ในเขตใด และได้รับสิทธิประโยชน์อื่นตามเกณฑ์ที่ตั้งในแต่ละเขต เช่น ถ้าลงทุนในเขตส่งเสริมการลงทุนที่ 3 และใช้วัตถุดิบภายในประเทศเป็นส่วนใหญ่จะได้รับสิทธิประโยชน์สูงสุด เช่น ได้รับอนุญาตให้หักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า และค่าประปาสองเท่าของค่าใช้จ่ายดังกล่าว เพื่อคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นต้น

ในการพิจารณาให้การส่งเสริมกิจการอาหารสัตว์ BOI จะให้ความสำคัญแก่ (1) กรรมวิธีการผลิตว่าทันสมัยและใช้เครื่องจักรใหม่ในการผลิตหรือไม่ ในกรณีที่ใช้เครื่องจักรเก่า อาจจะต้องให้สถาบันที่เชื่อถือได้รับรองคุณภาพและคณะกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบเป็นกรณีพิเศษ (2) ระบบการป้องกันสภาพแวดล้อมเป็นพิษเพียงพอหรือไม่ เนื่องจากการผลิตอาหารสัตว์อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม นอกจากนี้แล้ว คณะกรรมการฯ จะพิจารณาเป็นพิเศษในเรื่องสถานที่ตั้งและวิธีการจัดการมลพิษประกอบการพิจารณาให้การส่งเสริมด้วย⁴

จากข้อมูลกิจการอาหารสัตว์ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI ณ สิ้นเดือน ธันวาคม 2548 มีจำนวนทั้งสิ้น 34 ราย โดยเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ 10 ราย และผู้ประกอบการขนาดกลางและเล็กจำนวน 24 ราย ส่วนใหญ่เป็นโรงงานอาหารสัตว์ที่ตั้งอยู่ในเขตการลงทุนของ BOI เขตที่ 1 จำนวน 17 โรงงาน เขตการลงทุนที่ 2 และ 3 จำนวนเขตละ 8 โรงงาน

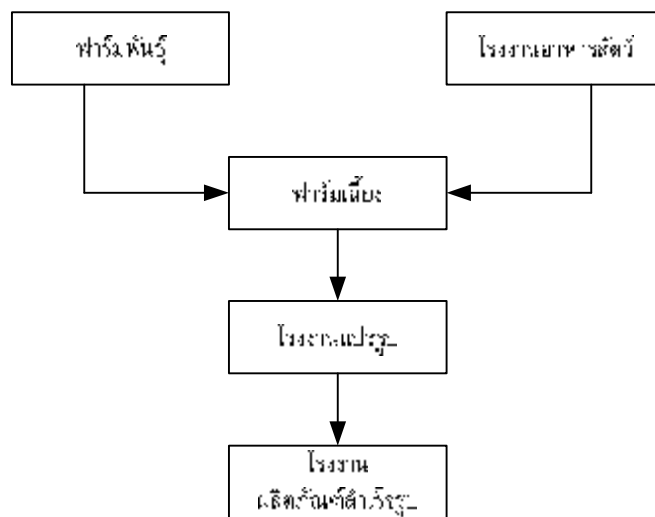
ง) การรวมธุรกิจแนวตั้ง (Vertical Integration)

การรวมธุรกิจแนวตั้ง (Vertical Integration) เป็นลักษณะของการดำเนินธุรกิจเกษตรโดยควบคุมการผลิตตั้งแต่อุตสาหกรรมต้นน้ำจนถึงอุตสาหกรรมปลายน้ำ โดยผู้ประกอบการที่เริ่มธุรกิจตั้งแต่การจัดหาวัตถุดิบ เพื่อป้อนเข้าสู่โรงงานผลิตอาหารสัตว์ การผลิตและจำหน่ายอาหารสัตว์ รวมไปถึงวัตถุดิบอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับการเลี้ยงสัตว์ เช่น พันธุ์สัตว์ ยา รักษาโรค และรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกร ตลอดจนโรงงานแปรรูป และโรงงานผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป (ดูรูปที่ 4.3 ประกอบ)

⁴ ที่มา: ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 1/2543 เรื่อง นโยบายและหลักเกณฑ์การส่งเสริมการลงทุน

ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีธุรกิจแบบครบวงจรจะมีโรงงานผลิตอาหารสัตว์ เพื่อผลิตอาหารสัตว์ให้กับฟาร์มเลี้ยงของบริษัทหรือฟาร์มเลี้ยงของเกษตรกรที่มีการทำสัญญาการผลิต (contract farming) กับบริษัท จะให้การสนับสนุนปัจจัยการผลิตแก่เกษตรกร เช่น พันธุ์สัตว์ ยา วัคซีนโรค อาหารสัตว์ รวมถึงการมีสัตวแพทย์และสัตวบาลเป็นผู้ให้คำแนะนำในการเลี้ยงและการจัดการฟาร์ม บริษัทจะรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรทั้งหมดในราคาและมาตรฐานของสินค้าที่ตกลงกัน ร้อยละ 81.8 ของการทำ contract farming ในประเทศไทยมีลักษณะที่เป็นการประกันราคา (price guarantee) โดยผู้ประกอบการรายใหญ่เป็นผู้รับความเสี่ยงด้านราคาของสินค้าที่รับซื้อทั้งหมด ในขณะที่เกษตรกรจะเป็นผู้รับความเสี่ยงที่เกิดจากกระบวนการผลิต⁵ เช่น สัตว์เป็นโรคตาย หรือน้ำหนักไม่ได้มาตรฐานทำให้เสียรายได้หรือขายไม่ได้ราคา เป็นต้น

รูปที่ 4.3 รูปแบบการรวมธุรกิจในแนวตั้ง (Vertical Integration) ของบริษัทธุรกิจเกษตรในประเทศไทย



ที่มา: ความสำเร็จของการพัฒนาการเลี้ยงไก่ครบวงจรในประเทศไทย, นิตยสารผู้จัดการ กุมภาพันธุ์ ปี 2543

การทำ contract farming ระหว่างบริษัทผลิตอาหารสัตว์และเกษตรกร ทำให้บริษัทมีตลาดที่แน่นอนในการรองรับอาหารสัตว์ที่ผลิตขึ้นมาได้⁶ เนื่องจากสัญญาข้อตกลงเลี้ยงสัตว์มักจะระบุไว้ชัดเจนว่าเกษตรกรจะต้องใช้อาหารสัตว์ของบริษัทเท่านั้น โดยบริษัทจะควบคุมปริมาณและคุณภาพอาหารสัตว์ที่เกษตรกรต้องให้สัตว์ตามช่วงอายุสัตว์ เพื่อให้ได้สัตว์ที่มีคุณภาพตามมาตรฐานของบริษัท โดยทั่วไปแล้วการบังคับให้เกษตรกรต้องใช้อาหารสัตว์ของ

⁵ ที่มา: FAO , Trend in Livestock Production and Marketing in Thailand

⁶ (1) การใช้ในฟาร์มร้อยละ 57.03 โดยแบ่งเป็นฟาร์มของโรงงานร้อยละ 26.65 และฟาร์มสมาชิกร้อยละ 30.38 (2) การขายผ่านตัวแทนจำหน่ายร้อยละ 37.57 และ (3) การขายตรงให้แก่ผู้เลี้ยงสัตว์ทั่วไปร้อยละ 5.40 (ที่มา: รายงานการศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ , ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปี 2545)

บริษัทไม่ถือว่าเป็นกรรมในกรณีของ contract farming เนื่องจากบริษัทประกันราคาให้เกษตรกร จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาควบคุมวิธีการในการเลี้ยงสัตว์

4.2.3 สรุปโครงสร้างตลาดอุตสาหกรรมอาหารสัตว์

โดยสรุปตลาดอาหารสัตว์เป็นตลาดที่มีผู้ประกอบการรายใหญ่รายเดียวในตลาดที่เรียกว่า market leader ซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 32 คำนวณจากกำลังการผลิต ตัวเลขดังกล่าวใกล้เคียงกับตัวเลขส่วนแบ่งตลาดของ "ผู้มีอำนาจเหนือตลาด" ตามมาตรา 25 ของกฎหมายแข่งขันทางการค้าที่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าชุดแรกนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาในปี พ.ศ. 2543 คือ 1 ใน 3 ของตลาดหรือร้อยละ 33.33 แต่โดยรวมแล้วเป็นตัวเลขที่ยังไม่สูงนัก จึงอาจกล่าวได้ว่า ตลาดอาหารสัตว์โดยตัวของมันเองไม่มีผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งที่มีอำนาจเหนือตลาดเพียงพอที่จะมีพฤติกรรมที่เป็นการจำกัดการแข่งขันจากผู้ประกอบการรายอื่นได้ หากพิจารณาจากเกณฑ์ส่วนแบ่งตลาดที่ร้อยละ 35 หรือร้อยละ 40 ซึ่งเป็นเกณฑ์อำนาจเหนือตลาดหยาบๆ ที่ใช้ทั่วไป

แต่ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่า ผู้ประกอบการบางรายอาจใช้อำนาจเหนือตลาดในธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกันเพื่อจำกัดการแข่งขันในตลาดอาหารสัตว์ได้ ดังเช่นในกรณีของการขายสุราฟวงเบียร์ซึ่งผู้ประกอบการที่ได้รับสัมปทานสุราใช้การมีอำนาจเหนือตลาดสุราบังคับให้ผู้ค้าปลีกต้องรับซื้อเบียร์ของตนด้วย เนื่องจากเบียร์เป็นตลาดที่มีการแข่งขัน (ดูตัวอย่างลักษณะการเกิดพฤติกรรมการขายฟวงและคำตัดสินของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าต่อกรณีนี้ตามรายละเอียดที่แสดงในกรอบที่ 4.1)

สำหรับอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดอุตสาหกรรมอาหารสัตว์สำหรับผู้ประกอบการรายย่อยหรือผู้ประกอบการรายใหม่ที่สำคัญมีอยู่ 4 ประการด้วยกัน ได้แก่

(1) การเข้าถึงแหล่งวัตถุดิบ เนื่องจากวัตถุดิบในประเทศมีจำกัด ผู้ประกอบการรายย่อยอาจไม่สามารถสรรหาวัตถุดิบอาหารสัตว์ได้ในปริมาณ ราคาและคุณภาพที่เท่าเทียมกับผู้ประกอบการรายใหญ่ อีกทั้งผู้ประกอบการรายใหญ่ยังสามารถควบคุมราคาสินค้าวัตถุดิบในตลาดบางชนิดได้อีกด้วยเนื่องจากเป็นผู้รับซื้อสินค้ารายใหญ่ ทำให้เกษตรกรมีภาระความเสี่ยงที่เกิดจากวัตถุดิบมาก นอกจากนี้แล้ว ผู้ประกอบการรายย่อยซึ่งไม่ใช่ผู้มีสิทธินำเข้าภายใต้ระบบโควต่ายังต้องพึ่งพาวัตถุดิบการนำเข้าจากพ่อค้าคนกลางซึ่งทำให้สินค้ามีราคาสูงขึ้นอีกด้วย

(2) เงินทุนและเทคโนโลยี ธุรกิจอาหารสัตว์ต้องใช้งบลงทุนสูงในเรื่องการจัดหาเทคโนโลยีในการผลิต วัตถุดิบในการผลิต หรือค่าใช้จ่ายด้านการตลาด

(3) สิทธิพิเศษจากการได้รับการส่งเสริมการลงทุนจาก BOI ผู้ประกอบการรายใหญ่เท่านั้นที่มีการนำเทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัยมาใช้จะได้รับการส่งเสริมจาก BOI ทำให้

สามารถประหยัดภาษีรายได้และค่าใช้จ่ายอื่นๆ อีกหลายประการ ส่งผลให้ผู้ประกอบการรายย่อยซึ่งมีต้นทุนสูงกว่าอยู่แล้วยิ่งเสียเปรียบ

(4) การประกอบธุรกิจแบบครบวงจร ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีธุรกิจแบบครบวงจรสามารถควบคุมอุปสงค์ อุปทานและราคาของสินค้าในตลาดที่เกี่ยวข้องเนื่องในกระบวนการผลิตได้ ทำให้มีความเสี่ยงต่อความผันผวนในแต่ละตลาดน้อย

กรอบที่ 4.1 พฤติกรรมการบังคับให้ซื้อสินค้าฟาง: กรณีขายสุราฟางเบียร์

พฤติกรรมการบังคับให้ซื้อสินค้าฟางนั้นเริ่มจากกลยุทธ์การขายสุราฟางเบียร์ตั้งแต่ปี 2536 โดยเบียร์คาร์ลสเบอร์ก ซึ่งก่อตั้งโดยบริษัทสุราหมหาราษฎรซึ่งเป็นบริษัทในเครือของกลุ่มแสงโสมได้บังคับให้กลุ่มเอเยนต์สุราขายสุราฟางเบียร์พร้อมๆ กับการใช้ขู่วิธีการโฆษณาทางสื่อต่างๆ แผนการตลาดดังกล่าวกลับทำให้มีปริมาณเบียร์เข้าสู่ตลาดมากเกินความต้องการ จนทำให้ตัวแทนจำหน่ายต้องเร่งขายสินค้าออกให้หมดภายในเวลาอันสั้น ดังนั้น ร้านค้าย่อยจึงต้องทำการลดราคาเบียร์คาร์ลสเบอร์กลงเรื่อยๆ จากราคาประมาณ 50 บาท จนเป็นราคาต่ำเพียง 3 ขวด 100 บาท เท่านั้น

ในที่สุดภาพพจน์ของเบียร์คาร์ลสเบอร์กจึงลดต่ำลง ทำให้ผู้บริโภคระดับบนเปลี่ยนไปบริโภคเบียร์สิงห์หรือเบียร์ยี่ห้ออื่นแทน ถึงแม้ในปลายปี 2538 เบียร์คาร์ลสเบอร์กจะใช้กลยุทธ์การส่งเสริมการขายโดยการให้ส่วนลดกับยี่ปู้และชาวยี่ปู้ก็ยังไม่สามารถทำให้ผู้บริโภคยอมรับได้เหมือนดังแต่ก่อน ด้วยเหตุดังกล่าว บริษัทคาร์ลสเบอร์กจึงได้ก่อสร้างโรงงานเบียร์แห่งใหม่เพื่อทำการผลิตเบียร์ช้าง ภายใต้บริษัทเบียร์ไทย (1991) เพื่อผลิตเบียร์ที่เน้นกลุ่มเป้าหมายระดับล่างมากขึ้นซึ่งมีราคาถูกกว่าเบียร์สิงห์ถึงร้อยละ 30 โดยได้ใช้กลยุทธ์การขายสุราฟางเบียร์ช้างอย่างต่อเนื่องร่วมกับกลยุทธ์ด้านการตลาดต่างๆ เช่น โฆษณาและการส่งเสริมการขายตั้งแต่เบียร์ช้างเข้าสู่ตลาดเบียร์ไทยช่วงแรกในปี 2538 เบียร์ช้างได้ใช้นโยบายบังคับขายสุราฟาง สุราสีฟางเบียร์ช้างผ่านระบบเอเยนต์ของกลุ่มแสงโสมซึ่งมีเครือข่ายกว้างขวางทั่วประเทศ และทำให้เอเยนต์จำหน่ายสินค้าผ่านต่อไปยังซัพเอเยนต์ จนลงไปถึงในระดับร้านค้าปลีก

นอกจากนี้เบียร์ช้างยังได้ขายสุราฟางเบียร์ไปยังกลุ่มซัพเอเยนต์ของบริษัทบุญรอดฯอีกด้วย เนื่องจากบริษัทบุญรอดฯไม่ได้ควบคุมการห้ามขายสินค้าอื่นถึงระดับซัพเอเยนต์ โดยกลยุทธ์การขายสุราฟางเบียร์นั้นการปรับอัตราส่วนการฟางและการแถมสินค้าอยู่ตลอดเวลา กลุ่มแสงโสมได้ขายสุราฟางเบียร์ จนทำให้ราคาขายปลีกของเบียร์ช้างตกลงมาก

ลักษณะการขายฟาง คือ โดยปกติเบียร์ช้างจะขายฟางสุราขาวของบริษัทสุราหมหาราษฎรในกลุ่มแสงโสมให้กับตัวแทนจำหน่ายในปริมาณ 1 เท (32 ขวด) โดยเอเยนต์ต้องซื้อฟางเบียร์ช้าง 3 โหล ต่อมาในปี 2541 ในช่วงเดือนเมษายนซึ่งเป็นช่วงที่เบียร์สีออออกสู่ตลาดนั้น เบียร์ช้างใช้กลยุทธ์ในการฟางสินค้ามากขึ้นเป็นสุรา 1 เท ฟางเบียร์ 6 โหล ในปี 2542 และ 2543 กลยุทธ์การขายฟางและการแถมก็ยังคงดำรงอยู่โดยการฟางอยู่ในระดับ 4 โหล ต่อสุรา 1 เท

แม้ว่าจะมีการร้องเรียนจากกลุ่มบริษัทบุญรอดฯเรื่องขายสุราฟางเบียร์ของเบียร์ช้าง และคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า พบว่า มีหลักฐานที่พิสูจน์ได้ว่าการใช้อำนาจเหนือตลาดจริง โดยผู้ผลิตสุรามีพฤติกรรมการขายฟางเบียร์ให้แก่ตัวแทนจำหน่ายและร้านค้าจำหน่าย ซึ่งเป็นการกระทำที่ละเมิดบทบัญญัติมาตรา 25 พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แต่เนื่องจากคำจำกัดความของ "อำนาจเหนือตลาด" ยังไม่ได้กำหนดขึ้น จึงเป็นไปได้ที่จะบังคับใช้มาตรา 25 ต่อกรณีนี้ คณะกรรมการฯ จึงไม่สามารถยับยั้งหรือออกบทลงโทษพฤติกรรมดังกล่าวได้ จนกว่าคำจำกัดความของ "อำนาจเหนือตลาด" จะถูกประกาศใช้เป็นทางการ

4.3 พฤติกรรมการแข่งขัน

จากที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 4.2 ได้ชี้ให้เห็นว่าอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ไม่มีผู้ประกอบการรายใดที่มีอำนาจเหนือตลาดเพียงพอที่จะมีพฤติกรรมจำกัดการแข่งขันจากผู้ประกอบการรายอื่นได้ โดยพฤติกรรมจำกัดการแข่งขันในอุตสาหกรรมอาหารไก่ไข่เกิดจากการที่ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีการดำเนินธุรกิจไก่ไข่แบบครบวงจร (Vertical Integration) ใช้อำนาจเหนือตลาด (market dominant) ในตลาดพันธุ์ไก่ไข่ซึ่งเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกัน เพื่อจำกัดการแข่งขันในตลาดอาหารสัตว์ โดยการกำหนดเงื่อนไขการขายพันธุ์ไก่ไข่ที่ต้องพ่วงอาหารสัตว์ด้วย (Tie-in-sales)

พฤติกรรมการกำหนดเงื่อนไขการขายพันธุ์ไก่ไข่พ่วงอาหารสัตว์มีการร้องเรียนมาตั้งแต่ปี 2545 โดยสมาคมส่งเสริมผู้เลี้ยงไก่แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ได้ทำหนังสือร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมการขายอาหารสัตว์พ่วงพันธุ์ไก่ของผู้ผลิตพันธุ์ไก่ไปยังกรมปศุสัตว์ แม้กรมปศุสัตว์จะขอความร่วมมือจากบริษัทผู้ผลิตไก่ไข่ให้จำหน่ายลูกไก่แก่เกษตรกรโดยไม่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการซื้อลูกไก่ที่ต้องซื้ออาหารสัตว์พ่วงไปด้วย แต่ในปัจจุบันพบว่ายังมีพฤติกรรมนี้เกิดขึ้นอยู่⁷

ทั้งนี้ พฤติกรรมที่มีการร้องเรียนว่าบริษัทผู้ผลิตพันธุ์ไก่ขายอาหารไก่ไข่พ่วงด้วยนั้น เกิดขึ้นในลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เกิดขึ้นเฉพาะกรณีที่ขายพันธุ์ไก่ให้กับผู้เลี้ยงไก่ไข่แบบอิสระ ไม่รวมถึงเกษตรกรผู้เลี้ยงแบบมีสัญญาข้อผูกพัน (contract farming) กับทางบริษัทผู้ผลิตพันธุ์ไก่ เนื่องจากสัญญาข้อตกลงการเลี้ยงไก่ไข่มักจะระบุชัดเจนอยู่แล้วว่าบริษัทจะเป็นผู้จัดหาพันธุ์ไก่และอาหารสัตว์ให้แก่เกษตรกรเพื่อควบคุมคุณภาพตามมาตรฐานของทางบริษัท และไม่รวมถึงเกษตรกรสมาชิกของสหกรณ์การเกษตร เนื่องจากสหกรณ์มีหน้าที่ต้องจัดหาพันธุ์ไก่และอาหารไก่ให้แก่เกษตรกรที่เป็นสมาชิกอยู่แล้ว

(2) เกิดขึ้นเป็นระยะๆ เฉพาะในช่วงที่ตลาดพันธุ์ไก่ตึงตัว ไม่ต่อเนื่อง

(3) เกิดขึ้นเฉพาะกับกรณีของผู้ขายพันธุ์ไก่รายใหญ่รายเดียวในตลาดเท่านั้น

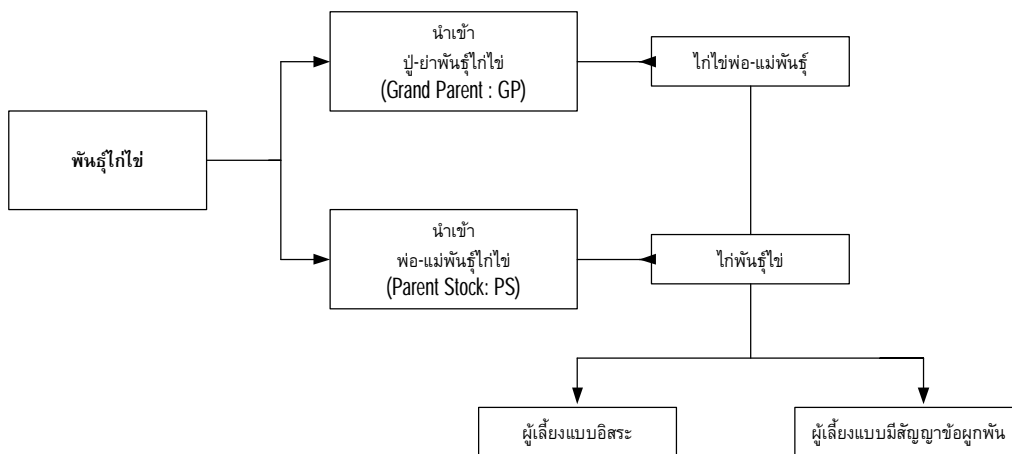
เมื่อพิจารณาตลาดพันธุ์ไก่ไข่ ซึ่งเป็นตลาดที่ทำให้เกิดพฤติกรรมที่จำกัดการแข่งขันพบว่า ตลาดพันธุ์ไก่ไข่มีโครงสร้างตลาดที่มีลักษณะกระจุกตัว เนื่องจากมีบริษัทผู้ผลิตพันธุ์ไก่

⁷ จากการสัมภาษณ์และระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

ไข่เพียงไม่กี่รายที่สามารถผลิตพันธุ์ไก่ไข่ออกสู่ตลาดได้ โดยส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีเงินทุนสูงสำหรับการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ การลงทุนในที่ดิน สิ่งก่อสร้าง โรงเรือนและอุปกรณ์ในการฟักเลี้ยง รวมถึงต้องมีเทคโนโลยีและบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการผลิตลูกไก่ไข่อีกด้วย

การผลิตไก่พันธุ์ไข่จะต้องผลิตจากพ่อ-แม่พันธุ์ไก่ไข่ที่นำเข้าจากต่างประเทศเท่านั้น โดยการนำเข้าพันธุ์ไก่ไข่จากต่างประเทศมี 2 ลักษณะ คือ การนำเข้าปู่ย่าพันธุ์และการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ (ดูรูปที่ 4.4 ประกอบ) ในปัจจุบันมีผู้ประกอบการที่เป็นผู้นำเข้าพันธุ์ไก่ไข่จำนวน 9 ราย มีเพียงหนึ่งรายที่นำเข้าทั้งปู่ย่าพันธุ์และพ่อแม่พันธุ์ ส่วนอีก 8 รายนำเข้าพ่อแม่พันธุ์เพื่อผลิตลูกไก่ไข่เป็นการค้า ในจำนวนนี้เป็นผู้ประกอบการที่นำเข้าพ่อแม่พันธุ์เพื่อผลิตลูกไก่ไข่ใช้ในฟาร์มเองเท่านั้นไม่มีการจำหน่าย 1 ราย และนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ในรูปของสหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่ไข่อีก 1 ราย

รูปที่ 4.4 โครงสร้างการนำเข้า-การผลิตพันธุ์ไก่ไข่



ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

เดิมที่การนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ทำได้โดยเสรีโดยปริมาณการนำเข้าจะสอดคล้องกับแผนการผลิตของผู้นำเข้าแต่ละราย แต่จากปัญหาการผลิตและการตลาดไข่ไก่ทั้งระบบที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น ปัญหาไข่ไก่ล้นตลาด ราคาไข่ไก่ตกต่ำ ลูกไก่ขาดแคลน หรือมีราคาสูงเกินไป อันเนื่องมาจากปริมาณการเลี้ยงและผลผลิตไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ทำให้องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวมตัวกันเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาตั้งแต่ระดับต้นน้ำ โดยเฉพาะการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ให้มีปริมาณสอดคล้องกับสถานการณ์การผลิตและการตลาดภายในประเทศ

โดยในปี 2545 รัฐได้นำมาตรการการจัดสรรการนำเข้าพันธุ์ไก่ไข่เพื่อจัดระเบียบการนำเข้าพันธุ์ไก่ไข่ ซึ่งเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาระบบการผลิตและการตลาดไข่ไก่ โดยเฉพาะปัญหาไข่ไก่ล้นตลาด เนื่องจากปริมาณแม่ไก่ไข่มากจะส่งผลให้ไข่ไก่ล้นตลาดได้ และมีการ

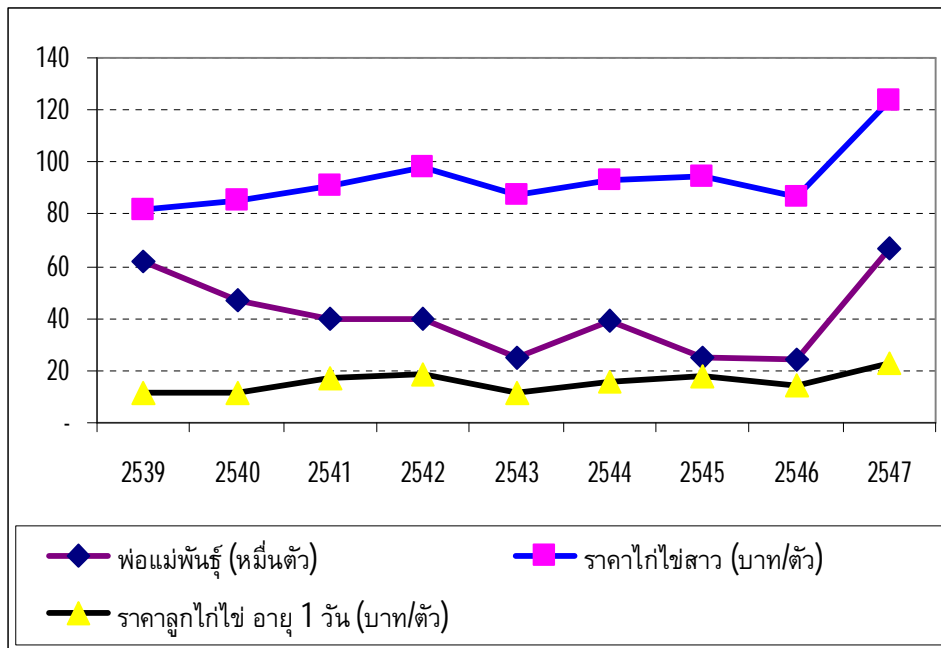
แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดแนวทางการผลิตและการตลาดไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ขึ้นเพื่อเป็นองค์กรกลางในการกำหนดนโยบายไข่ไก่ วางแผนการผลิตให้สอดคล้องกับการตลาดไข่ไก่ รวมถึงการพิจารณาแนวทางหรือแผนการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์และแผนการผลิตพ่อแม่พันธุ์ภายในประเทศของผู้ผลิตพันธุ์ไก่ไข่อีกด้วย

แนวทางในการจัดสรรการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ในปี 2545 นั้น คณะกรรมการฯ ได้จัดสรรโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ให้กับบริษัทที่ผลิตลูกไก่เพื่อการค้า คิดเป็นร้อยละ 70 ของปริมาณความต้องการนำเข้าตามที่บริษัทได้เสนอ ซึ่งบริษัทผลิตที่ได้รับการจัดสรรการนำเข้าตามจำนวนโควตาไปแล้วนั้น บางบริษัทได้ขออนุญาตนำเข้าเพิ่มเติม เนื่องจากบริษัทได้วางแผนการผลิตการดำเนินงานไว้ล่วงหน้าเป็นเวลา 10 ปี แต่เมื่อได้รับการจัดสรรโควตา ทำให้บริษัทลดปริมาณการผลิตลงร้อยละ 30 ส่งผลกระทบต่อธุรกิจซึ่งผู้ผลิตได้เสนอให้เสนอขอนำเข้าพ่อแม่พันธุ์เพิ่มเติมจากโควตา

มาตรการจัดสรรโควตาการนำเข้าพันธุ์ไก่ดังกล่าวทำให้เกิดภาวะลูกไก่ขาดแคลน ส่งผลให้ราคาลูกไก่และราคาไก่สาวมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้น ประกอบกับช่วงปลายปี 2546 มีการระบาดของเชื้อไข้หวัดนก ซึ่งสัตว์ปีกที่อยู่ในรัศมี 5 กิโลเมตรจากจุดที่เกิดโรคจะถูกทำลายด้วย ในช่วงนี้มีพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่และไก่สาวถูกทำลายไปจำนวนมาก ในปี 2547 จึงมีการอนุญาตให้มีการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์เพิ่มขึ้นทดแทนพ่อแม่พันธุ์ที่ถูกทำลายไป อย่างไรก็ตาม การนำเข้าพ่อแม่พันธุ์จะใช้ระยะเวลาในการเพาะพันธุ์ หรือเลี้ยงต่อในฟาร์ม เพื่อจำหน่ายให้แก่เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ต่อไป ทำให้มีความล่าช้า (time lag) ของพันธุ์ไก่ไข่ที่ออกสู่ตลาด ดังนั้นเมื่ออุปทานพันธุ์ไก่ไข่ในตลาดเพิ่มขึ้น ราคาไก่สาวและราคาลูกไก่ก็ยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นด้วย (ดังแสดงในรูปที่ 4.5)

⁸ คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 263/2546 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายไข่ไก่แห่งชาติ (Egg Board) ขึ้นมาแทน ซึ่งมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน อธิบดีกรมปศุสัตว์เป็นรองประธาน กรรมการประกอบไปด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ 4 ท่าน ผู้แทนสมาคม 2 ท่าน ผู้แทนสหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่ไข่ 3 ท่าน ผู้แทนกลุ่มเกษตรกร 2 ท่าน ผู้แทนบริษัทผลิตไก่ไข่ 8 ท่าน และผู้ทรงคุณวุฒิ 4 ท่าน โดยมีรองอธิบดีกรมปศุสัตว์ฝ่ายผลิตสัตว์เป็นกรรมการและเลขานุการ และมีผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยี กรมปศุสัตว์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

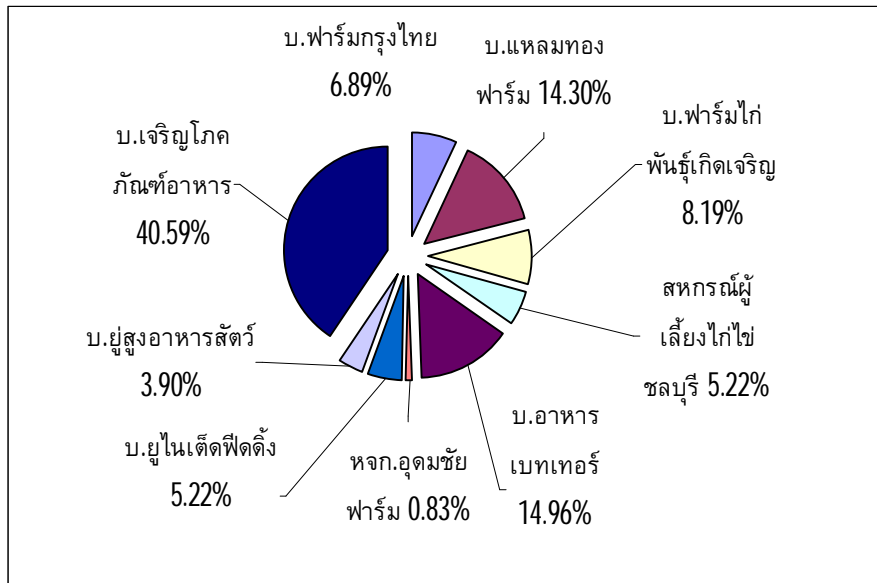
รูปที่ 4.5 ความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ ราคาไก่สาวและราคาลูกไก่ ปี 2539-2547



ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย โดยอาศัยข้อมูลสถิติการนำเข้าลูกพันธุ์ไก่ไข่ จากศูนย์สารสนเทศ กรมปศุสัตว์

จะเห็นได้ว่าตลาดพันธุ์ไก่ไข่เป็นตลาดของผู้ขายจึงอาจเกิดพฤติกรรมการกำหนดเงื่อนไขการซื้อพันธุ์ไก่ไข่ โดยมีข้อร้องเรียนจากเกษตรกรในกรณีที่ผู้ผลิตอาหารไก่รายใหญ่ในตลาดซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดพันธุ์ไก่ไข่มากกว่าร้อยละ 40 (รูปที่ 4.6) มีการกำหนดเงื่อนไขการขายพันธุ์ไก่ไข่ให้แก่เกษตรกรว่า หากต้องการซื้อลูกไก่ก็ต้องรับซื้ออาหารสัตว์ หรือต้องซื้อไก่สาวจากบริษัทดังกล่าวด้วย ทำให้เกษตรกรต้องรับซื้อสินค้าฟางโดยไม่ต้องการอันเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิต แม้ในปี 2546 กรมปศุสัตว์จะอนุมัติให้สหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่ไข่นำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่เพื่อผลิตลูกไก่ให้แก่สมาชิกได้ แต่สหกรณ์ฯ มีข้อจำกัดด้านเงินทุน จึงนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ได้เพียงปีละ 22,000 ตัว คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 5.22 ของปริมาณการผลิตลูกไก่ทั้งหมดในตลาด

รูปที่ 4.6 ส่วนแบ่งตลาดพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ปี 2548



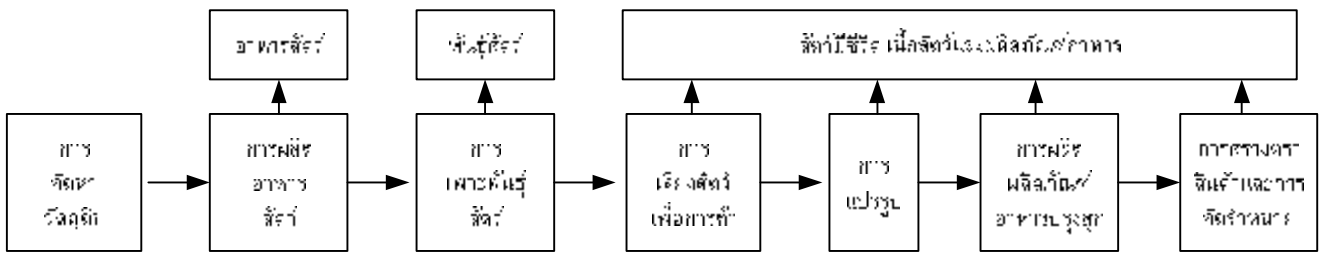
หมายเหตุ: ส่วนแบ่งตลาดพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ คัดจากแผนการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์และแผนการผลิตภายในประเทศของผู้ผลิตลูกไก่ไข่ ปี 2548

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย โดยความอนุเคราะห์ข้อมูลจากสหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่ไข่

หากพิจารณาจากโครงสร้างตลาดพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีผู้ประกอบการรายใหญ่หนึ่งรายที่มีเงินทุนสูงที่สามารถนำเข้าปุ๋ยพ่อแม่พันธุ์มาผลิตพ่อแม่พันธุ์ และมีการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์เพื่อผลิตลูกไก่ไข่ในเชิงการค้าอีกด้วย ซึ่งหากพิจารณาจากการที่เป็นผู้นำเข้าปุ๋ยพ่อแม่พันธุ์เพื่อมาผลิตพ่อแม่พันธุ์ด้วยแล้ว อาจทำให้ผู้ประกอบการดังกล่าวมีส่วนแบ่งตลาดพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่มากกว่าร้อยละ 55⁹ อย่างไรก็ตาม การมีส่วนแบ่งตลาดมากถึงร้อยละ 40 ซึ่งเป็นเกณฑ์ส่วนแบ่งตลาดที่โดยทั่วไปแล้วถือว่าเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด ผนวกกับการที่ผู้ประกอบการมีโครงสร้างการดำเนินธุรกิจไก่ไข่ในลักษณะการรวมตัวในแนวตั้ง (ดูรูปที่ 4.7 ประกอบ) จึงอาจทำให้เป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดที่สามารถกำหนดเงื่อนไขในการขายพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ฟาร์มอาหารสัตว์ตามที่มีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมการขายฟาร์มได้

⁹ จากการสัมภาษณ์และข้อคิดเห็นจากการระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2549 (ดูสรุปผลการระดมความคิดเห็นในภาคผนวกที่ 3)

รูปที่ 4.7 โครงสร้างการประกอบธุรกิจผลิตภัณฑ์ไก่ไข่แบบ Vertical Integration



ที่มา: แบบ 56-1 ของบริษัทที่ออกหลักทรัพย์, ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ลักษณะการขายพันธุ์ไก่ไข่ฟาร์มอาหารสัตว์ที่มีการร้องเรียน¹⁰ คือ หากผู้เลี้ยงไก่ไข่ตกลงที่จะซื้ออาหารไก่ไข่ฟาร์มกับลูกไก่หรือไก่สาวจะได้รับการจัดสรรพันธุ์ไก่และตกลงทำสัญญาซื้อขายกันทันที แต่หากผู้เลี้ยงประสงค์ที่จะซื้อเฉพาะลูกไก่/ไก่สาวโดยไม่ซื้ออาหารด้วยนั้น จะได้รับการเลื่อนคิวการจองลูกไก่/ไก่สาวออกไปก่อน โดยให้เหตุผลประกอบว่าพันธุ์ไก่ไข่ไม่เพียงพอต่อการรองรับการจัดสรรในรุ่นต่อไป

การขายพันธุ์ไก่ไข่ฟาร์มอาหารสัตว์นั้นเกิดขึ้นกับผู้ขายพันธุ์ไก่รายเดียวในตลาด ไม่ใช่พฤติกรรมทางธุรกิจของผู้ขายพันธุ์ไก่ทุกรายในตลาดและไม่ได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่จะเกิดขึ้นเป็นระยะๆ ในช่วงที่ตลาดพันธุ์ไก่ตึงตัว หมายความว่า เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่จะสามารถเปลี่ยนอาหารสำหรับแต่ละช่วงอายุของไก่ไข่ได้ ซึ่งไก่ไข่แต่ละระยะจะใช้อาหารสูตรต่างกัน แต่พฤติกรรมการใช้อาหารไก่ไข่ของเกษตรกรผู้เลี้ยงแต่ละรายจะมีผลต่อการตกลงซื้อขายพันธุ์ไก่ไข่จากบริษัทในรอบการเลี้ยงต่อไปด้วย กล่าวคือ บริษัทจะพิจารณาประวัติการใช้อาหารไก่ไข่ของเกษตรกรประกอบการขายพันธุ์ไก่ไข่ให้แก่เกษตรกรแต่ละรายด้วย โดยเกษตรกรที่มีประวัติการใช้อาหารสัตว์ของทางบริษัทอย่างต่อเนื่องจะสามารถซื้อพันธุ์ไก่ไข่จากบริษัทได้เป็นลำดับต้นๆ

ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงต่อกรณีนี้ว่า การขายลูกไก่ไข่โดยบังคับซื้ออาหารสัตว์ไม่เป็นความจริง เป็นเงื่อนไขการขายโดยปกติ เนื่องจากการผลิตลูกไก่ไข่เพื่อจำหน่ายนั้น ลูกไก่ไข่เป็นสินค้าที่ต้องขายเมื่อมีอายุ 1 วัน เก็บ stock ไม่ได้ต้องขายทันที จึงต้องมีการสั่งจองล่วงหน้า มิฉะนั้นแล้ว สินค้าจะเหลือหรือขาด และถ้ากรณีลูกไก่เหลือจากการขายต้องลดราคาหรือทิ้งไป ส่วนการซื้อขายในรายลูกค้าที่มีระบบการจัดการที่ถูกต้องแล้ว จะมีการกำหนดการทดแทน (สั่งจองลูกไก่ล่วงหน้า) เพื่อเข้าเลี้ยงใหม่หลังจากปลดไก่แก่ออกจาก

¹⁰ จากการสัมภาษณ์และระดมสมองร่วมกับผู้ที่เกี่ยวข้อง

ฟาร์มเป็นระบบวางคิวที่แน่นอน ส่วนลูกค้าบางกลุ่มซึ่งยังไม่มีคิวลูกค้าที่ทดแทนในระบบเวลาสั่งซื้อจะมีปัญหาในช่วงบางคิวเต็ม

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า แม้ปัญหาการขายพันธุ์ไก่ฟ่วงอาหารไก่ยังไม่ชัดเจน แต่สำนักส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ดูแลการแข่งขันที่เป็นธรรมในตลาด ควรที่จะเข้าไปศึกษาวิธีการจัดคิวลูกค้าและไกสาวให้แก่เกษตรกรในรายละเอียดว่ามีการวางระบบอย่างไร และมีการเลือกปฏิบัติระหว่างกลุ่มผู้ซื้อหรือไม่ เนื่องจาก

(1) ผู้ที่ถูกร้องเรียนว่ามีการขายฟวงนั้นเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดตามมาตรา 25 เนื่องจากมีส่วนแบ่งตลาดพันธุ์ไก่สูงถึงร้อยละ 40 ซึ่งเป็นเกณฑ์การมีอำนาจเหนือตลาดตามส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 35 - ร้อยละ 40 ที่ใช้ทั่วไป หากการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นจริงก็จะเข้าขัดกับมาตรา 25(2) ของกฎหมายแข่งขันทางการค้าซึ่งห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจที่มีอำนาจเหนือตลาดกระทำการในลักษณะ "การกำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่เป็นการบังคับทางตรงหรือทางอ้อมอย่างไม่เป็นธรรมให้ผู้ประกอบธุรกิจอื่นซึ่งเป็นลูกค้าของตน ต้องจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อหรือขายสินค้า การได้รับหรือให้บริการ"

(2) พฤติกรรมในการฟวงมิได้เป็นพฤติกรรมทั่วไปของธุรกิจอาหารสัตว์ เนื่องจากมีการร้องเรียนเฉพาะกับผู้ประกอบการรายเดียวในตลาดเท่านั้น

(3) ปัญหาการขายฟวงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในธุรกิจเกษตรที่มีการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการที่มีการดำเนินธุรกิจแบบครบวงจรกับเกษตรกรที่ไม่ได้มีการประกอบธุรกิจในลักษณะดังกล่าว¹¹

4.4 ผลกระทบที่เกิดจากพฤติกรรมการแข่งขัน

พฤติกรรมการขายพันธุ์ไก่ฟ่วงอาหารสัตว์จะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่มากกว่าผู้ผลิตอาหารไก่รายย่อยรายอื่นๆ ในตลาด เนื่องจากผู้ผลิตเหล่านี้มีการขายอาหารให้แก่ฟาร์มในเครือหรือ contract farming เสียส่วนใหญ่ จึงได้รับผลกระทบจากพฤติกรรมดังกล่าวไม่มากนัก คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า กลยุทธ์ในการขายฟวงของผู้ประกอบการขนาดใหญ่อาจไม่มีวัตถุประสงค์ในการกีดกันการแข่งขันจากผู้ผลิตอาหารไก่ไร่รายอื่นๆ ในตลาด หากแต่มุ่งเพียงที่จะระบายสต็อกของสินค้าคืออาหารสัตว์ของบริษัทให้แก่เกษตรกร

¹¹ International Federation of Agricultural Producer (2002) Sixth draft report on " Industrial Concentration in the Agri-food Sector"

หากประเมินผลกระทบของพฤติกรรมการขายฟางต่อต้นทุนในการผลิตไข่ไก่ ซึ่งเป็นสินค้าขั้นสุดท้าย (Final product) ที่ใช้วัตถุดิบอาหารสัตว์และพันธุ์ไก่ โดยในตารางที่ 4.1 แสดงการคำนวณต้นทุนผลผลิตไข่ไก่ต่อฟองในกรณีที่มีการฟางขายอาหารสัตว์และกรณีที่ไม่มีการฟาง จะเห็นได้ว่าราคาไข่ไก่ในทั้งสองกรณีไม่ต่างกัน เช่นเดียวกับต้นทุนส่วนอื่นๆ เช่น ค่ายา ค่าไฟฟ้าและน้ำประปา เป็นต้น แต่จะแตกต่างกันอย่างชัดเจนในส่วนของคุณภาพอาหารสัตว์ ราคาอาหารไก่ไข่ของผู้ประกอบการอาหารสัตว์รายใหญ่จะแพงกว่ายี่ห้ออื่น เนื่องจากคุณภาพที่ดีกว่า โดยพิจารณาจากผลผลิตไก่ที่ให้ไข่ต่อปี ทำให้ต้นทุนการผลิตไข่ไก่ในกรณีที่หากมีการซื้อฟางพันธุ์ไก่ไข่และใช้อาหารไก่ไข่ของบริษัทรายใหญ่มีต้นทุนสูงกว่าต้นทุนไข่ไก่โดยเฉลี่ยประมาณฟองละ 0.076 และ 0.316 บาท เมื่อเปรียบเทียบต้นทุนที่คิดคำนวณโดยสหกรณ์ฯ และต้นทุนที่คิดเฉลี่ยทุกขนาดฟาร์ม หากพิจารณาจากตัวเลขในตาราง

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบต้นทุนการผลิตไข่ไก่ต่อฟอง

รายการ	กรณีหากมีการขายพันธุ์สัตว์ฟางอาหารสัตว์ ^{1/}	กรณีไม่ขายฟาง	
		สหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่ไข่ ^{2/}	เฉลี่ยจากฟาร์มทุกขนาดทั่วประเทศ ^{3/}
1. ค่าเสื่อมตัวไก่			
1.1 ราคาไก่สาวอายุ 18 สัปดาห์ (บาทต่อตัว)	125	125	123.47
1.2 รายได้จากการขายไก่แก่ปลดไข่	49	35	44.17
1.3 รายได้จากการขายมูลไก่/ผลพลอยได้จากการเลี้ยง	6	6	3.90
1.4 ผลผลิตไก่ที่ให้ไข่ต่อปี (% HD)	285 ฟอง/ตัว/ปี	265 ฟอง/ตัว/ปี	281 ฟอง/ตัว/ปี
1.5 ต้นทุนค่าเสื่อมตัวไก่ (บาท)	0.246	0.317	0.268
2. ค่าอาหาร			
2.1 ค่าอาหารสำเร็จรูปเฉลี่ย กก. ละ (บาท)	9.23	8.30	7.66
2.2 ต้นทุนค่าอาหารต่อไก่ 1 ฟอง (บาท)	1.40*	1.245**	1.149***
3. ค่าแรงงาน (บาท)	0.06	0.06	0.06
4. ค่าไฟฟ้า/น้ำและอื่นๆ ที่จำเป็น (บาท)	0.08	0.10	0.08
5. ค่ายา/วิตามิน/วิตามิน/ควาสตูล์อื่นๆ (บาท)	0.05	0.12	0.092
6. ค่าเสื่อมโรงเรือน/เครื่องจักร/อุปกรณ์ (บาท)	0.12	0.12	0.02
7. ค่าจัดการฟาร์ม Bio-security	0.08	-	-
8. ค่าเช่าที่ดิน	-	-	0.004
9. ค่าเสียโอกาส	-	-	0.022
ราคาต้นทุนผลิตไข่ 1 ฟอง (บาท)	2.036	1.96	1.72

หมายเหตุ: * ไข่ 1 ฟองใช้อาหาร 152 กรัม

** และ *** ไข่ 1 ฟองใช้อาหารประมาณ 150 กรัม

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย โดยรวบรวมข้อมูลจาก

^{1/} เว็บไซต์และคำชี้แจงของผู้ประกอบการ

^{2/} สหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่ไข่แปดริ้ว และ

^{3/} คิดคำนวณจากต้นทุนการผลิตไข่ไก่ 1 ตัว โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

แม้ตารางที่ 4.1 จะแสดงให้เห็นว่าเกษตรกรได้รับผลกระทบด้านต้นทุนเพียงเล็กน้อยจากพฤติกรรมที่เป็นการฟุ้งและราคาไก่สาวในกรณีของการขายฟุ้งก็ไม่ได้สูงไปกว่าราคาไก่สาวที่เกษตรกรสามารถซื้อได้จากผู้ประกอบการรายอื่นๆ ในตลาดที่ไม่ขายฟุ้ง แต่พฤติกรรมการขายฟุ้งโดยตัวเองไม่ว่าจะส่งผลให้ต้นทุนในการผลิตไข่ไก่สูงขึ้นหรือต่ำลง ถือเป็นพฤติกรรมจำกัดการแข่งขัน หากผู้ที่กระทำการขายฟุ้งเป็นผู้ที่มี "อำนาจเหนือตลาด" โดยมีส่วนแบ่งตลาดเกินร้อยละ 35-40 ของตลาดของสินค้าที่ใช้เป็นข้อต่อรองในการขายฟุ้ง ซึ่งในกรณีนี้คือลูกไก่หรือไก่สาว ดังเช่น กรณีขายสุราฟุ้งเบียร์ของไทย แม้จะมีการขายเบียร์ในราคาถูกโดยขายฟุ้งกับสุราซึ่งเป็นสินค้าที่ผู้กระทำการขายฟุ้งมีอำนาจเหนือตลาดจากการได้รับสัมปทานโรงงานผลิตเหล้า เพื่อวัตถุประสงค์ในการเพิ่มส่วนแบ่งตลาดเบียร์ซึ่งเป็นตลาดที่มีการแข่งขัน ก็ถือว่าเป็นพฤติกรรมที่เข้าข่ายขัดกับมาตรา 25 แห่งกฎหมายแข่งขันทางการค้า

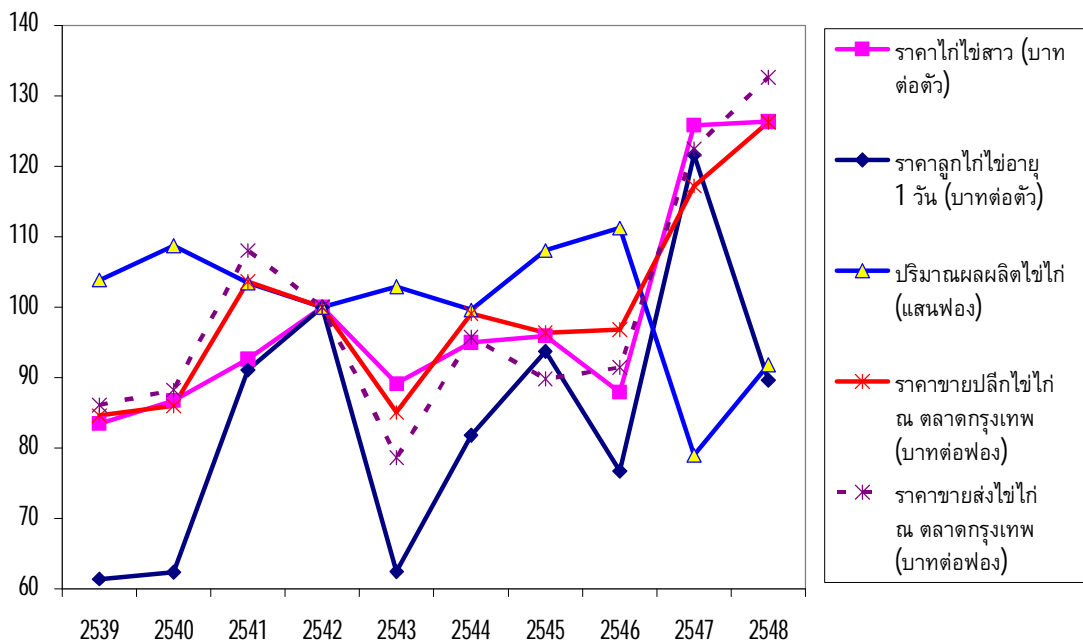
อย่างไรก็ดี จากรูปที่ 4.8 แสดงให้เห็นว่าราคาไก่สาวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงปี 2547 และ ปี 2548 แม้ราคาไก่สาวที่เพิ่มขึ้นอาจสะท้อนความต้องการไก่สาวที่สูงขึ้นอันเป็นผลจากราคาไข่ไก่ในตลาดที่สูงขึ้นด้วย แต่การที่ราคาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามราคาไข่ไก่แสดงให้เห็นว่าเส้นอุปทานของไก่สาวในตลาดไม่ค่อยยืดหยุ่นต่อราคามากนัก ทำให้เมื่ออุปสงค์เพิ่มขึ้นราคาจะมีการปรับตัวขึ้นอย่างรวดเร็วเนื่องจากไม่มีการเพิ่มอุปทานของไก่สาวในตลาด

และเนื่องจากลักษณะโครงสร้างตลาดพันธุ์ไก่มีผู้ประกอบการรายใหญ่รายเดียวในตลาดที่มีส่วนแบ่งตลาดมากกว่าร้อยละ 40 การกำหนดราคาไก่สาวอาจเป็นไปได้ในลักษณะของ "ผู้นำตลาด" ซึ่งหมายความว่า ผู้ประกอบการรายอื่นๆ ในตลาดจะกำหนดราคาตามผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาด การกำหนดราคาดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ผู้ประกอบการทุกรายเนื่องจากราคาที่รายใหญ่กำหนดมักเป็นราคาที่ทำให้ผู้ประกอบการทุกรายในตลาดมีกำไร พฤติกรรมดังกล่าวทำให้ตลาดไม่มีการแข่งขันทางด้านราคาอย่างจริงจัง การพิสูจน์พฤติกรรมในการกำหนดราคาไก่สาวของผู้ประกอบการแต่ละรายต้องใช้ข้อมูลในระดับบริษัทซึ่งไม่เปิดเผยแก่บุคคลทั่วไป

นอกจากนี้ รูปที่ 4.8 ยังแสดงให้เห็นถึงความผันผวนของราคาไก่สาวและราคาไข่ไก่ในตลาด เนื่องจากราคาไข่ไก่จะมีความสัมพันธ์กับปริมาณผลผลิตไข่ไก่ในตลาดและราคาลูกไก่/ไก่สาว โดยราคาไข่ไก่จะผันผวนตามปริมาณผลผลิตไข่ไก่ในตลาด หากปริมาณผลผลิตไข่ไก่ในตลาดมีจำนวนมากจะส่งผลให้ราคาไข่ไก่ลดลง เกษตรกรรายย่อยไม่สามารถอยู่รอดได้หากราคาไก่สาวไม่ลดลงไปตามราคาของไข่ไก่ในตลาด แม้ข้อมูลในอดีตจะแสดงให้เห็นว่าเมื่อราคาไข่ไก่ลดลง ราคาลูกไก่/ไก่สาวลดลงด้วยเนื่องจากความต้องการไก่สาวและลูกไก่ลดลง แต่ในกรณีที่มีผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีการดำเนินกิจการแบบครบวงจร โดยมีการผลิตลูกไก่ไข่และไก่สาวเลี้ยงไข่เพื่อการค้ารวมทั้งเป็นผู้ค้าไข่ด้วย และมีอำนาจเหนือตลาดทั้งในตลาดพันธุ์ไก่และตลาดไข่ไก่ เกษตรกรจึงมีความเสี่ยงในการถูก "บีบ" ออกจากตลาด โดยผู้ประกอบการแบบ

ครบวงจรอาจเพิ่มราคาวัตถุดิบ (ไก่สาว) และยังสามารถควบคุมราคาวัตถุดิบอาหารสัตว์บางชนิดได้อีกด้วย ซึ่งมีผลทำให้ต้นทุนของเกษตรกรเพิ่มขึ้นและในขณะเดียวกันก็ตัดราคาในตลาดสินค้าที่เป็นผลผลิต (ไข่ไก่) ทำให้กำไรของเกษตรกรหดหายไป หรือเรียกว่า Margin Squeeze (ดูรูปที่ 4.9 ประกอบ)

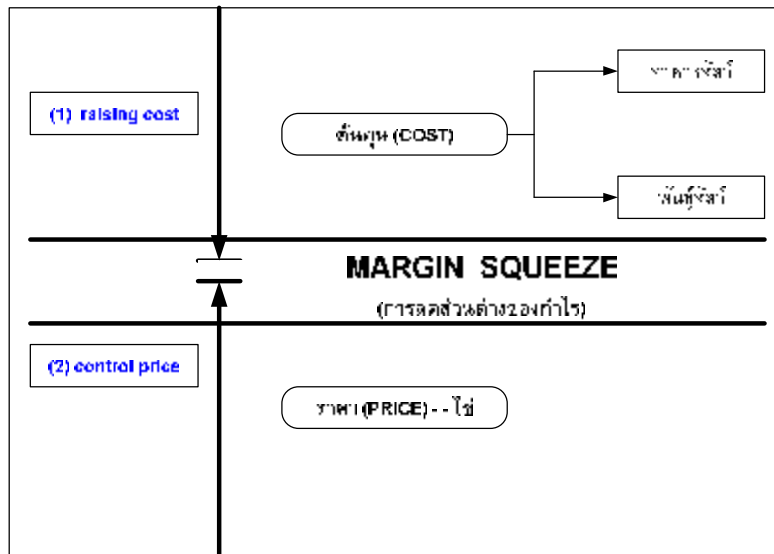
รูปที่ 4.8 ดัชนีความเคลื่อนไหวของราคาไก่สาว ราคาลูกไก่ ราคาไข่ไก่และปริมาณผลผลิตไข่ไก่ ปี 2539 - 2548 (ปี 2542 = 100)



ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย โดยอาศัยข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่สำคัญดังนี้

1. ข้อมูลราคาไก่สาว ราคาลูกไก่ไข่อายุ 1 วัน และปริมาณผลผลิตไข่ไก่ เก็บรวบรวมจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
2. ราคาขายส่งและราคาขายปลีกไข่ไก่ เก็บรวบรวมจากกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

รูปที่ 4.9 ส่วนต่างของกำไรของเกษตรกรที่ลดลง (Margin Squeeze) ในกรณีที่ราคาต้นทุนวัตถุดิบสูงขึ้นและราคาผลผลิตที่ลดลง

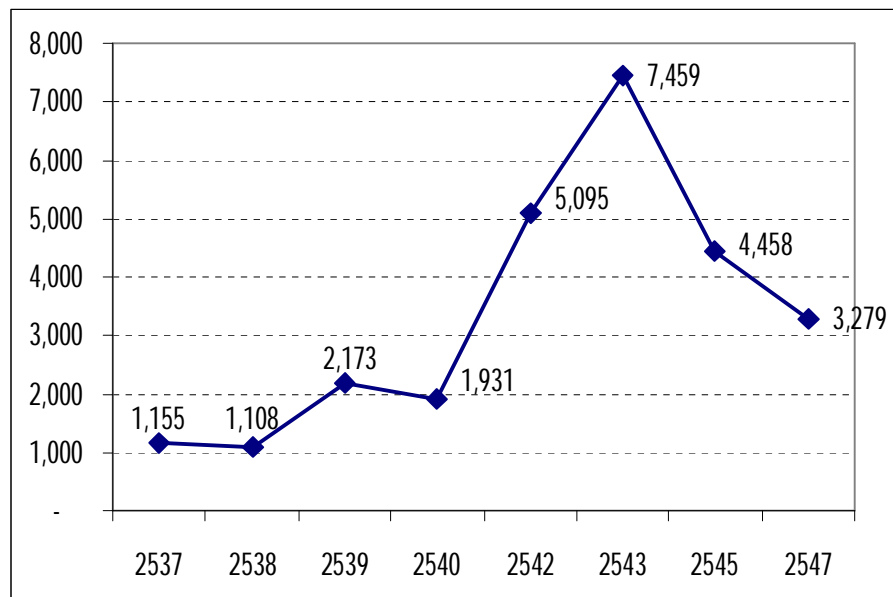


ที่มา: คณะผู้วิจัย

โดยสรุปแล้ว ตลาดไก่ที่ตลาดพันธุ์ไก่ยังเป็นตลาดที่ไม่มีการแข่งขันเต็มที่ และเกษตรกรยังคงต้องพึ่งพาวัตถุดิบพันธุ์ลูกไก่/ไก่สาวจากบริษัทผู้ผลิตเป็นสำคัญ ปัญหาการขายฟองอาหารสัตว์กับลูกไก่หรือไก่สาวคงจะเกิดขึ้นและมีการร้องเรียนอีก โดยเฉพาะในช่วงที่ตลาดพันธุ์ไก่ตึงตัว แต่ที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่งคือราคาของลูกไก่และไก่สาวที่มีแนวโน้มสูงขึ้นตั้งแต่มีการจัดระเบียบการนำเข้าพันธุ์ไก่ส่งผลให้อุปทานพ่อแม่พันธุ์ในตลาดมีจำกัด

รูปที่ 4.10 แสดงให้เห็นว่าจำนวนเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่เพื่อการค้าในช่วงปี 2537-2543 มีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มมากขึ้นเป็นอย่างมาก แต่เมื่อมีมาตรการจัดระเบียบการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ตั้งแต่เดือนมกราคม ปี 2545 ซึ่งส่งผลให้ลูกไก่ขาดแคลนเนื่องจากบริษัทที่ผลิตลูกไก่ได้รับการจัดสรรโควตานำเข้าพ่อแม่พันธุ์ลดลง ภาวะการขาดแคลนลูกไก่ในตลาดส่งผลให้ราคาลูกไก่สูงขึ้นและกระทบต่อต้นทุนการผลิตไข่ไก่ของเกษตรกร กอปรกับการมีพฤติกรรมที่ต้องซื้ออาหารสัตว์ฟองพันธุ์ไก่ด้วยทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น และทำให้จำนวนเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่เพื่อการค้าลดลงเป็นอย่างมาก

รูปที่ 4.10 จำนวนเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่เป็นการค้า (ราย)



หมายเหตุ: ปี 2541 2544 2546 และ 2548 ไม่มีการสำรวจ (ทำการสำรวจปีเว้นปี)
ที่มา: กรมปศุสัตว์

แม้ในช่วงปลายปี 2546 จะมีการระบาดของโรคไข้หวัดนก ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้เลี้ยงไก่ไข่ เนื่องจากภาครัฐจะต้องทำลายสัตว์ปีกที่อยู่ภายในรัศมี 5 กิโลเมตรของสัตว์ที่ป่วยเป็นโรคไข้หวัดนก แต่จากการสรุปผลการระบาดของโรคไข้หวัดนกในประเทศไทยทั้งสองรอบโดยกรมปศุสัตว์ พบว่า โรคไข้หวัดนกส่งผลกระทบต่อไก่ไข่น้อยกว่าสัตว์ปีกชนิดอื่น ๆ ดังรายละเอียดที่แสดงในรูปที่ 4.11 โดยผลกระทบที่ผู้เลี้ยงไก่ไข่ได้รับ คือ ราคาไข่ไก่ไม่มีเสถียรภาพ เนื่องจากระบบการผลิตและการตลาดที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคไข้หวัดนก บางรายอาจจะเลิกเลี้ยงหรือบางรายเข้ามาเลี้ยงใหม่ทดแทน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของรัชดาและคณะ (2546)¹² ที่พบว่า ปัจจัยที่ทำให้ตัดสินใจเลิกกิจการมากที่สุด คือ ราคาไข่ไก่ไม่มีเสถียรภาพ

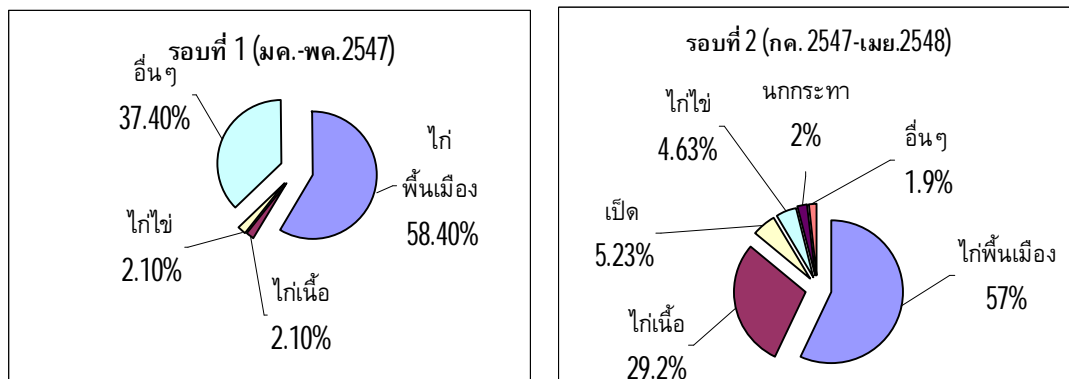
จากรูปที่ 4.12 แสดงความเคลื่อนไหวของราคาขายปลีกไข่ไก่และราคาขายส่งไข่ไก่เป็นรายเดือนในช่วงปี พศ. 2542 - 2548 พบว่า ราคาไข่ไก่ทั้งราคาขายปลีกและราคาขายส่งมีแนวโน้มปรับตัวลดลงในช่วงปี 2542 โดยในปี 2544 เป็นปีที่ราคาไข่ไก่ต่ำที่สุด หลังจากนั้นราคาปรับตัวสูงขึ้นและกลับลงมาต่ำอีกครั้งในปี 2546 และมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้น ซึ่งในปี 2547 และ 2548 ราคาไข่ไก่มีความผันผวนค่อนข้างมาก

¹² สำรวจโดยการสุ่มตัวอย่างผู้เลี้ยงไก่ไข่โดยใช้แบบสอบถามจำนวน 24 ราย

หากพิจารณาความมีเสถียรภาพของราคาไข่ไก่จากค่าความแปรปรวน (variance) และค่าสัมประสิทธิ์ความแปรปรวน (coefficient of variation : cv)¹³ ที่แสดงในตารางที่ 4.2 พบว่า ราคาไข่ไก่ทั้งราคาขายปลีกและราคาขายส่งมีความผันผวนมากที่สุดในปี 2547 โดยมีค่าสัมประสิทธิ์ความแปรปรวนของราคาขายปลีกและขายส่งไข่ไก่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับปีอื่นๆ คือ ร้อยละ 13.21 และร้อยละ 18.68 ตามลำดับ ราคาขายปลีกไข่ไก่มีความผันผวนต่ำที่สุดในปี 2543 ซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์ความแปรปรวนของราคาร้อยละ 3.18 สำหรับราคาขายส่งไข่ไก่มีความผันผวนต่ำสุดในปี 2548 คือมีค่าสัมประสิทธิ์ความแปรปรวนของราคาร้อยละ 6.23 สถิติดังกล่าวสอดคล้องกับจำนวนเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่เป็นการค้าในรูปที่ 4.10 โดย ในปี 2543 มีจำนวนเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่จำนวนมากและมีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงปี 2547 แสดงให้เห็นว่าความผันผวนของราคาไข่ไก่มีความสัมพันธ์เชิงลบกับจำนวนเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่

สาเหตุสำคัญของความผันผวนของราคาไข่ไก่ในช่วงปี 2547 น่าจะมาจากการระบาดของโรคไข้หวัดนกเป็นสำคัญ เนื่องจากปัญหาโรคไข้หวัดนกเริ่มระบาดในประเทศไทยในช่วงปลายปี 2546 ที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมสัตว์ปีกทุกชนิดในประเทศไทย

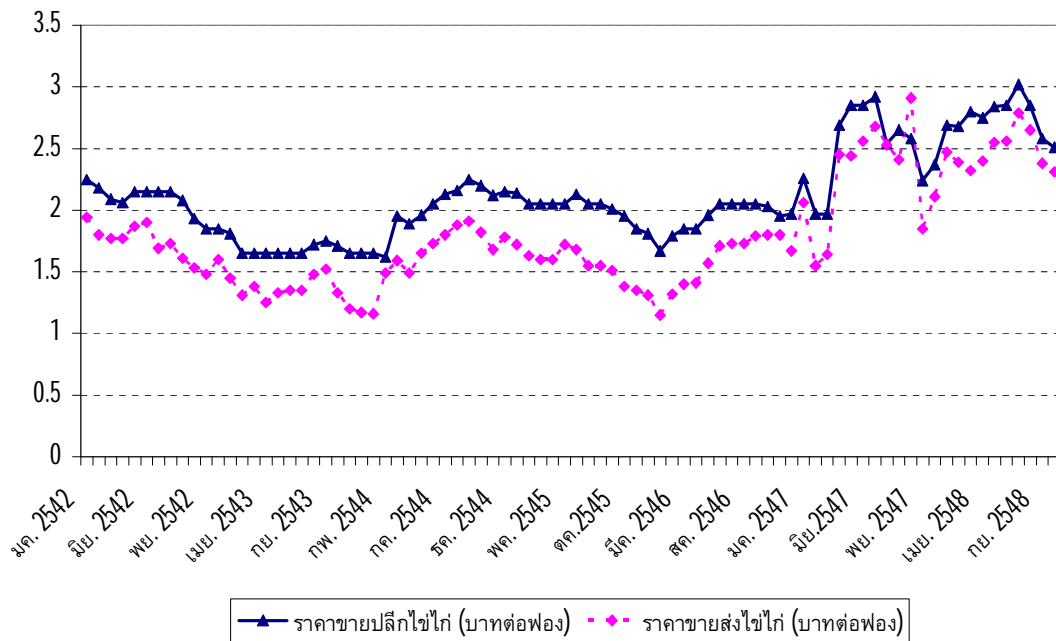
รูปที่ 4.11 ชนิดของสัตว์ปีกที่พบโรคไข้หวัดนกในประเทศไทย



ที่มา: สำนักควบคุม ป้องกันและบำบัดโรคสัตว์ กรมปศุสัตว์

¹³ ค่าความแปรปรวน เป็นค่าที่ใช้วัดการกระจายของข้อมูล ซึ่งเป็นค่าเบี่ยงเบนไปจากค่ากลางของข้อมูลทุกตัวว่ามีมากน้อยเพียงใด ส่วนค่าสัมประสิทธิ์ความแปรปรวน (CV) จะบอกถึงความผันผวนของราคา โดยคิดคำนวณจากค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานหารด้วยค่าเฉลี่ยแล้วคูณด้วย 100 ซึ่งค่า CV ยิ่งมีค่าสูง ตัวแปรดังกล่าวจะมีความผันผวนมากขึ้นเท่านั้น (ค่า CV วัดเป็นร้อยละเทียบกับค่าเฉลี่ย)

รูปที่ 4.12 แสดงความเคลื่อนไหวของราคาขายปลีกไข่ไก่และราคาขายส่งไข่ไก่ (รายเดือน) ณ ตลาดกรุงเทพ ปี พศ. 2542 – 2548 (หน่วย : บาทต่อฟอง)



ที่มา: คณะผู้วิจัย โดยอาศัยข้อมูลจากกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

ตารางที่ 4.2 ค่าความแปรปรวน (Variance) และค่าสัมประสิทธิ์ความแปรปรวนของราคาขายปลีกไข่ไก่และราคาขายส่งไข่ไก่ ปี พศ. 2542-2548

ปี	ราคาขายปลีกไข่ไก่		ราคาขายส่งไข่ไก่	
	ค่าความแปรปรวน	ค่าสัมประสิทธิ์ความแปรปรวน	ค่าความแปรปรวน	ค่าสัมประสิทธิ์ความแปรปรวน
2542	0.015	6.28	0.021	8.49
2543	0.003	3.18	0.011	7.89
2544	0.042	10.24	0.044	12.65
2545	0.01	4.93	0.019	9.00
2546	0.015	6.40	0.048	13.72
2547	0.108	13.21	0.179	18.68
2548	0.022	5.38	0.024	6.23

ที่มา: คณะผู้วิจัย

แม้แนวโน้มการลดลงของจำนวนเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ทางการค้าที่มีจำนวนมาก ตั้งแต่ปี 2543 จะไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่า เป็นผลสืบเนื่องมาจากพฤติกรรมที่จำกัดการแข่งขันในตลาดอันเนื่องมาจากการมีอำนาจเหนือตลาดพันธุ์ไก่ไข่หรือไม่ แต่พฤติกรรมการจำกัดการแข่งขันก็ส่งผลกระทบต่อราคาไข่ไก่ด้วยเช่นกัน เนื่องจากราคาไข่ไก่มีความสัมพันธ์กับราคาไก่สาวดั่งที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สำนักส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าจะต้องติดตาม

พฤติกรรมที่กำหนดราคาไก่สาวว่าเป็นการกำหนดราคาแข่งขันกันหรือเป็นการกำหนดราคา ร่วมกัน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อต้นทุนและการประกอบกิจการของเกษตรกรอีกด้วย

4.5 สรุปและข้อเสนอแนะ

ภาคการเกษตรเป็นภาคที่รัฐต้องให้การกำกับดูแลการแข่งขันในตลาดเป็นพิเศษ เนื่องจากโครงสร้างธุรกิจการเกษตรได้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ส่งผลให้มีการกระจุกตัวของ ตลาดโดยมีผู้ประกอบการรายใหญ่รายเดียวหรือไม่ก็รายในตลาด และมีการประกอบธุรกิจแบบ ครอบงำ ภายใต้อาการนี้ เกษตรกรมีความเสี่ยงสูงในการที่จะถูก "บีบ" ออกจากตลาด เนื่องจากต้องพึ่งพาผู้ประกอบการรายใหญ่ในส่วนของวัตถุดิบและยังต้องแข่งขันกับ ผู้ประกอบการเหล่านี้ในการขายผลผลิตทางการเกษตรของตนอีกด้วย กรณีศึกษาอุตสาหกรรม อาหารไก่เป็นเพียงตัวอย่างของปัญหาการแข่งขันที่อาจเกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมการเกษตรทุก อุตสาหกรรมที่มีโครงสร้างตลาดในลักษณะเดียวกัน

แม้เกษตรกรรายย่อยมีโอกาสที่จะแข่งขันกับผู้ประกอบการรายใหญ่ที่ดำเนินธุรกิจ แบบครอบงำได้น้อย เนื่องจากเสียเปรียบแทบทุกด้านไม่ว่าจะเป็นเงินทุน ขนาดของการ ประกอบธุรกิจ หรือเทคโนโลยี แต่ถึงกระนั้น รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการดูแลไม่ให้ ผู้ประกอบการรายใหญ่มีพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม เป็นการซ้ำเติมเกษตรกรซึ่งอยู่ใน ภาวะที่ลำบากอยู่แล้วอีกด้วย

อย่างไรก็ดี เพื่อให้การแข่งขันในธุรกิจอาหารสัตว์เป็นธรรมมากขึ้น รัฐจำเป็นต้อง แก้ปัญหาที่ต้นตอ คือ การใช้อำนาจเหนือตลาดในตลาดพันธุ์ไก่ซึ่งส่งผลกระทบต่อมายังตลาด อาหารไก่ซึ่งมีการแข่งขันค่อนข้างมาก ในขณะเดียวกัน รัฐต้องคุ้มครองดูแลเกษตรกรให้ ได้รับความเป็นธรรม คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อเป็นการลดอำนาจเหนือตลาดของผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาดพันธุ์ไก่: รัฐ ควรสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ไก่ไข่แก่กลุ่มเกษตรกร เพื่อที่จะลดการพึ่งพา พันธุ์ไก่จากบริษัทขนาดใหญ่ได้บ้าง การพัฒนาพันธุ์ไก่ภายในประเทศจะช่วย ทดแทนการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ที่มีราคาแพงจากต่างประเทศ ซึ่งอาจเป็นแนวทางใน การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและลดต้นทุนลดการเลี้ยงไก่ไข่ได้
- (2) เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการขาดแคลนลูกไก่หรือไก่สาว: ควรปรับปรุงองค์ประกอบ ของคณะกรรมการนโยบายไก่ไข่แห่งชาติให้มีกรรมการจากผู้แทน 3 ฝ่าย คือ ภาครัฐ บริษัทเอกชน และเกษตรกร ในสัดส่วนที่สมดุลกัน เพื่อให้ทุกฝ่ายได้เข้ามามี ส่วนร่วมในการวางนโยบายการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ การผลิตพันธุ์ไก่ให้สอดคล้องกับ สถานการณ์การบริโภคและการตลาดภายในประเทศได้อย่างเหมาะสม

- (3) เพื่อป้องกันไม่ให้เกษตรกรถูก “บีบ” ออกจากตลาด: รัฐต้องติดตามตรวจสอบว่ามีพฤติกรรมการขายพ่วงเกิดขึ้นจริงหรือไม่ พร้อมทั้งตรวจสอบพฤติกรรมการกำหนดราคาไข่ไก่ของผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาด เนื่องจากข้อมูลราคาไข่ไก่ในปัจจุบันมีเฉพาะในระดับราคากลาง ไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดราคาไข่ไก่ของผู้ประกอบการรายใหญ่ในแต่ละพื้นที่ ซึ่งเป็นข้อมูลที่ต้องใช้ในการวิเคราะห์ว่ามี การทุ่มตลาดในระดับพื้นที่หรือไม่ แม้สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจะเคยมีคำตัดสินว่าไม่มีการทุ่มตลาดไข่ไก่ แต่ข้อสรุปดังกล่าวไม่มีรายละเอียดข้อมูลที่ใช้อ้างอิงได้แต่อย่างใด

ในขณะเดียวกัน สำนักส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าควรติดตามพฤติกรรมการกำหนดราคาในกรณีของไก่สาวด้วยว่าเป็นไปในรูปแบบของการกำหนดราคาตามผู้ประกอบการรายใหญ่หรือไม่ หากมีการปรับราคาตามกันโดยปราศจากเหตุผล สันนิษฐาน จะมีลักษณะที่เป็นการกำหนดราคาร่วมกันได้ (tacit collusion)

- (4) เพื่อไม่ให้เกิดพฤติกรรมการขายพ่วง: รัฐควรเร่งออกกฎหมายที่ว่าด้วยการมีอำนาจเหนือตลาด เพื่อที่จะให้มาตรา 25 ว่าด้วยการใช้อำนาจเหนือตลาดสามารถบังคับใช้ได้ เพื่อที่จะคุ้มครองเกษตรกรที่ได้รับผลเสียหายจากการใช้อำนาจเหนือตลาดในลักษณะที่ไม่เป็นธรรมของผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาด

บทที่ 5

อุตสาหกรรมนมพร้อมดื่ม

5.1 บทนำ

อุตสาหกรรมนมพร้อมดื่มเป็นอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมโคนมในประเทศ เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่รับซื้อน้ำนมดิบจากเกษตรกร การศึกษากรณีอุตสาหกรรมนมพร้อมดื่มมีนัยสำคัญต่ออุตสาหกรรมแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรอื่นๆ ซึ่งมาตรการของรัฐในการส่งเสริมและคุ้มครองบิดเบือนกลไกตลาดในตลาดวัตถุดิบซึ่งส่งผลกระทบต่อภาวะการแข่งขันในอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ใช้ผลผลิตทางการเกษตรดังกล่าวด้วย

งานวิจัยชิ้นนี้มีได้มุ่งที่จะเสนอแนะให้รัฐล้มเลิกมาตรการในการส่งเสริมอุตสาหกรรมเนื่องจากตระหนักว่าเป็นมาตรการที่มีเป้าหมายในเชิงสังคมมากกว่าในเชิงเศรษฐกิจ หากแต่ต้องการจะศึกษาว่า มาตรการของรัฐในการส่งเสริมอุตสาหกรรมโคนมของประเทศไทยในลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นก่อให้เกิดปัญหาการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมขึ้นในอุตสาหกรรมนมพร้อมดื่มและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องหรือไม่และอย่างไร ตลอดจนศึกษาแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองอุตสาหกรรมโคนมภายในประเทศที่ไม่บิดเบือนการแข่งขันที่เป็นธรรมในตลาดโดยพิจารณาถึงแนวทางในการปฏิบัติในต่างประเทศด้วย

5.2 นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมโคนมในประเทศไทย

อุตสาหกรรมฟาร์มโคนมเป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับส่งเสริมในหลายประเทศทั้งที่พัฒนาแล้ว เช่น แคนาดา สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป และประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย เป็นต้น ประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์เป็นผู้ส่งออกนมผงและผลิตภัณฑ์ที่แปรรูปจากนมรายใหญ่อีกสองรายในโลก แต่อุตสาหกรรมโคนมในสองประเทศนี้ไม่ได้รับการส่งเสริมหรืออุดหนุนจากภาครัฐหรือได้น้อยมาก หากแต่มีข้อได้เปรียบจากสภาพแวดล้อม ขนาดและเทคโนโลยีในการผลิต ส่งผลให้ต้นทุนในการผลิตน้ำนมดิบต่ำกว่าในประเทศอื่นๆ อย่างมาก

การที่รัฐมักให้การส่งเสริมธุรกิจฟาร์มโคนมภายในประเทศสืบเนื่องจากธุรกิจนี้สามารถเป็นแหล่งรายได้ที่สม่ำเสมอและต่อเนื่องให้แก่เกษตรกรรายย่อยได้เป็นจำนวนมาก โดยทั่วไปแล้ว มาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมโคนมในประเทศจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการคุ้มครองอุตสาหกรรมจากการแข่งขันของสินค้านำเข้า คือนมผง

มาตรการที่ใช้ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมโคนมในต่างประเทศโดยทั่วไปแล้วจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันคือ

- (1) การกำหนดราคากลาง โดยรัฐเป็นผู้กำหนดราคาขายของน้ำมันดิบที่ผู้แปรรูปนมต้องรับซื้อ หรือราคาที่หน่วยงานของภาครัฐจะรับซื้อเพื่อขายต่อให้บริษัทเอกชนที่แปรรูปน้ำมันดิบแล้วแต่ละประเทศ มาตรการในการกำหนดราคากลาง ณ หน้าโรงงาน จะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการที่ 2
- (2) การกำหนดปริมาณน้ำมันดิบที่เกษตรกรสามารถผลิตได้ในแต่ละปีหรือที่เรียกว่าโควตาการผลิตน้ำมันดิบ เพื่อที่จะให้อุปทานของน้ำมันดิบสอดคล้องกับอุปสงค์ของตลาดในราคาที่รัฐกำหนดซึ่งจะเป็นราคาที่สูงกว่าราคาในตลาดเสรี
- (3) การให้การอุดหนุนในการผลิตแก่เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมในรูปแบบต่าง ๆ โดยรวมถึงการอุดหนุนการส่งออกเพื่อที่จะให้สินค้านมสามารถหาตลาดในต่างประเทศได้ ซึ่งจะช่วยลดภาระทางการเงินของภาครัฐในการรับซื้อน้ำมันดิบจากเกษตรกรในราคาที่สูงเพื่อการบริโภคในประเทศ¹

ในขณะเดียวกัน รัฐต้องให้การคุ้มครองอุตสาหกรรมโคนมในประเทศจากการแข่งขันของสินค้านำเข้า โดยการ

- (4) การบริหารจัดการการนำเข้าสินค้าทดแทน เช่น นมผงขาดมันเนย นมผงเต็มมันเนย โดยการใช้มาตรการทางภาษีหรือโควตาเพื่อที่จะควบคุมอุปทานของนมในตลาดได้

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมฟาร์มโคนมในประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 โดยรัฐมีเป้าหมายที่จะให้มีอุปทานนมสดในประเทศเพื่อที่จะลดการพึ่งพาการนำเข้านมผงจากต่างประเทศ รัฐได้ใช้นโยบายและมาตรการที่คล้ายคลึงกับในต่างประเทศ อันได้แก่

- กำหนดราคาเป้าหมายของน้ำมันดิบภายในประเทศซึ่งมีลักษณะเสมือนการประกันราคาผลผลิตให้แก่เกษตรกรโคนมเพื่อจูงใจให้เกษตรกรเข้ามาประกอบกิจการฟาร์มโคนม แต่ในกรณีของประเทศไทยรัฐมิได้เป็นผู้รับซื้อน้ำมันดิบ หากแต่เป็นเพียงผู้เจรจาต่อรองให้ผู้ประกอบการแปรรูปนมเอกชนในตลาดใช้น้ำมันดิบภายในประเทศในการผลิตนมพร้อมดื่มแทนนมผงที่นำเข้าจากต่างประเทศในราคาที่รัฐกำหนดไว้ ราคาเป้าหมายของน้ำมันดิบในประเทศในปัจจุบันคือ 12.5 บาทต่อกิโลกรัม² ตาม

¹ จากการรายงานของ Standard Bank(1999) ร้อยละ 60 ของรายได้ของเกษตรกรโคนมของสหภาพยุโรปเกิดจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล สหภาพยุโรปเป็นผู้ส่งออกนมผงรายใหญ่ที่สุดของโลก

² ราคาเป้าหมายในบางประเทศ เช่น แคนาดา จะกำหนดตามองค์ประกอบของน้ำมันดิบ เช่น ปริมาณมันเนย โปรตีน และสารอาหารอื่นๆ แทนปริมาณของน้ำมันดิบเนื่องจากคุณภาพของน้ำมันดิบไม่คงที่ ในกรณีของประเทศไทยแม้จะไม่มีกำหนดราคาตามองค์ประกอบของนม แต่ในทางปฏิบัติ ราคาน้ำมันดิบที่ผู้ประกอบการแปรรูปนมรับซื้อจริงจะถูกปรับตาม

มติคณะกรรมการนโยบายและพัฒนากิจการปศุสัตว์แห่งชาติเมื่อ 12 มกราคม พ.ศ. 2541

- จัดตั้งโครงการนมโรงเรียนเพื่อสร้างตลาดรองรับอุปทานน้ำนมดิบที่ผลิตขึ้นในประเทศเพื่อส่งเสริมให้เด็กนักเรียนได้ดื่มนมโคตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2537 ทั้งนี้ ผู้ประกอบการแปรรูปนมที่เข้าโครงการนมโรงเรียนจะต้องรับซื้อน้ำนมดิบจากเกษตรกรในสัดส่วน 2 ต่อ 1 เช่น หากผู้ประกอบการสามารถประมวลโครงการนมโรงเรียนได้ 100 ลิตรต่อวัน ก็มีภาระที่จะต้องซื้อน้ำนมดิบจากเกษตรกรในปริมาณ 200 ลิตรต่อวัน โดยอีก 100 ลิตรที่เหลือสามารถนำไปผลิตผลิตภัณฑ์นมพร้อมดื่มเพื่อขายในตลาดเชิงพาณิชย์ได้
- บริหารจัดการการนำเข้าสินค้าทดแทน คือ นมผงขาดมันเนย (skimmed milk powder) และนมผงเต็มมันเนย (whole milk powder)³ โดยการใช้ระบบโควต้าและอัตราภาษีศุลกากร ในปัจจุบันการนำเข้านมผงขาดมันเนยภายในโควต้ามืดอัตราภาษีศุลกากรที่ผูกพันในองค์การการค้าโลกร้อยละ 20 แต่เก็บจริงเพียงร้อยละ 5 ตามมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการเพิ่มโควต่านมผงขาดมันเนย ปี 2538 ตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การนำเข้านอกโควต้ามืดอัตราภาษีสูงถึงร้อยละ 216 ทำให้ไม่มีการนำเข้านมผงนอกโควต้ายกเว้นในส่วนของ การนำเข้าเพื่อผลิตสินค้าส่งออกที่ได้รับการยกเว้นภาษีนำเข้าภายใต้การส่งเสริมการลงทุนของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือ BOI การนำเข้านมผงเต็มมันเนยซึ่งเป็นสินค้าทดแทนอีกตัวนั้น มีอัตราภาษีศุลกากรร้อยละ 18 และไม่มีโควต่าการนำเข้า ในปัจจุบัน ผู้ประกอบการที่ขาดแคลนนมผงขาดมันเนยต้องนำเข้านมผงเต็มมันเนยที่มีต้นทุนสูงกว่า

ในภาพรวม นโยบายการส่งเสริมและคุ้มครองอุตสาหกรรมโคนมไทยมีลักษณะที่เหมือนกับในต่างประเทศในส่วนของ การกำหนดราคาเป้าหมายและการบริหารจัดการการนำเข้าสินค้าทดแทน แต่ที่แตกต่างไปจากประเทศอื่นๆ คือ (1) ขาดกลไกในการควบคุมอุปทานของน้ำนมดิบที่ได้รับการประกันราคา และ (2) มีการจัดตั้งโครงการนมโรงเรียนเพื่อรองรับอุปทานน้ำนมดิบ เนื่องจากปริมาณการบริโภคนมพร้อมดื่มในตลาดประเทศไทยในเวลานั้นค่อนข้าง

คุณภาพของนม ในกรณีนี้ราคาซื้อขายจะเป็นไปตามการเจรจาต่อรองระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายมากกว่าตามมาตรฐานกลางที่รัฐกำหนดขึ้น

³ น้ำนมดิบประกอบไปด้วย สารอาหารที่ไม่ใช่ไขมัน (solid non-fat) เช่น แป้งและโปรตีนประมาณร้อยละ 8 ไขมันร้อยละ 4 และน้ำร้อยละ 88 ผู้ประกอบการสามารถนำนมผงขาดมันเนย (skimmed milk powder) ผสมกับไขมันเนย หรือ นมผงเต็มมันเนย (whole milk powder) ละลายกับน้ำเพื่อที่จะผลิตน้ำนมจากนมผงได้ในอัตราส่วน 1 ต่อ 8.5 โดยคิดแบบหยาบๆ

จำกัด กอปรกับแนวนโยบายของรัฐที่ต้องการส่งเสริมให้เยาวชนไทยหันมาดื่มนมโคเพื่อสุขภาพด้วย

5.3 โครงสร้างอุตสาหกรรมโคนมและอุตสาหกรรมนมพร้อมดื่ม

การศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยโครงสร้างตลาดจะครอบคลุมทั้งในส่วนของผู้ซื้อและผู้ขาย น้านมดิบ เนื่องจากปัญหาการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันอาจเกิดขึ้นได้จากทั้งฝ่ายของผู้ซื้อคือบริษัทเอกชนที่ผลิตนมพร้อมดื่ม และในฝ่ายของผู้ขายคือผู้ผลิตน้านมดิบ

5.3.1 โครงสร้างตลาดอุตสาหกรรมฟาร์มโคนมไทย

ในปี พ.ศ.2548 อุตสาหกรรมโคนมเป็นอุตสาหกรรมที่มีผู้ประกอบการจำนวนมาก มีโคนม 478,836 ล้านตัว เกษตรกร 23,374 ครัวเรือน ศูนย์รวมนมสหกรณ์ 117 ศูนย์ และศูนย์รวมนมเอกชน 54 ศูนย์⁴ ปริมาณน้านมที่ผลิตได้ประมาณ 2,168 ตันต่อวันหรือ 746,646 ตันต่อปี⁵ โดยมีโครงสร้างตลาดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5.1 โครงสร้างขนาดของฟาร์มโคนม (ผู้ผลิตน้านมดิบ) ในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2548

ปริมาณน้านมดิบ (ลิตร/วัน)	จำนวน	สัดส่วน (ร้อยละ)
0-500	24	16
501-1000	8	5.3
1001-2000	19	13
2001-4000	25	16
4001-6000	22	14
6000 - 15,000	29	19
15,000 +	25	16
รวม	152*	100

หมายเหตุ: * ศูนย์รวมนมที่มีการผลิตน้านมดิบจริงในปี 2548 ไม่รวมผู้ผลิตน้านมดิบที่ไม่มีโคนมที่มา: รายงานสหกรณ์และศูนย์เอกชน (01/01/2548 - 31/12/2548)

ตารางที่ 5.1 แสดงให้เห็นว่าโครงสร้างอุตสาหกรรมโคนมไทยมีการกระจายตัวระหว่างผู้ผลิตขนาดย่อมที่มีปริมาณผลิตนมต่ำกว่า 500 ลิตรต่อวัน จนกระทั่งผู้ผลิตขนาดใหญ่ที่มีการผลิตน้านมดิบมากกว่า 15,000 ลิตรต่อวัน ผู้ผลิตรายใหญ่ที่สุดคือ โคนมมวกเหล็ก มีปริมาณการผลิต 140,334 ลิตรต่อวัน คิดเป็นร้อยละ 9 ของปริมาณนมที่ผลิตได้ทั้งหมดในปี พ.ศ. 2548

⁴ ข้อมูลจากสถิติปศุสัตว์ ปี 2547 ศูนย์สารสนเทศ กรมปศุสัตว์ เนื่องจากยังไม่มีข้อมูลปี 2548

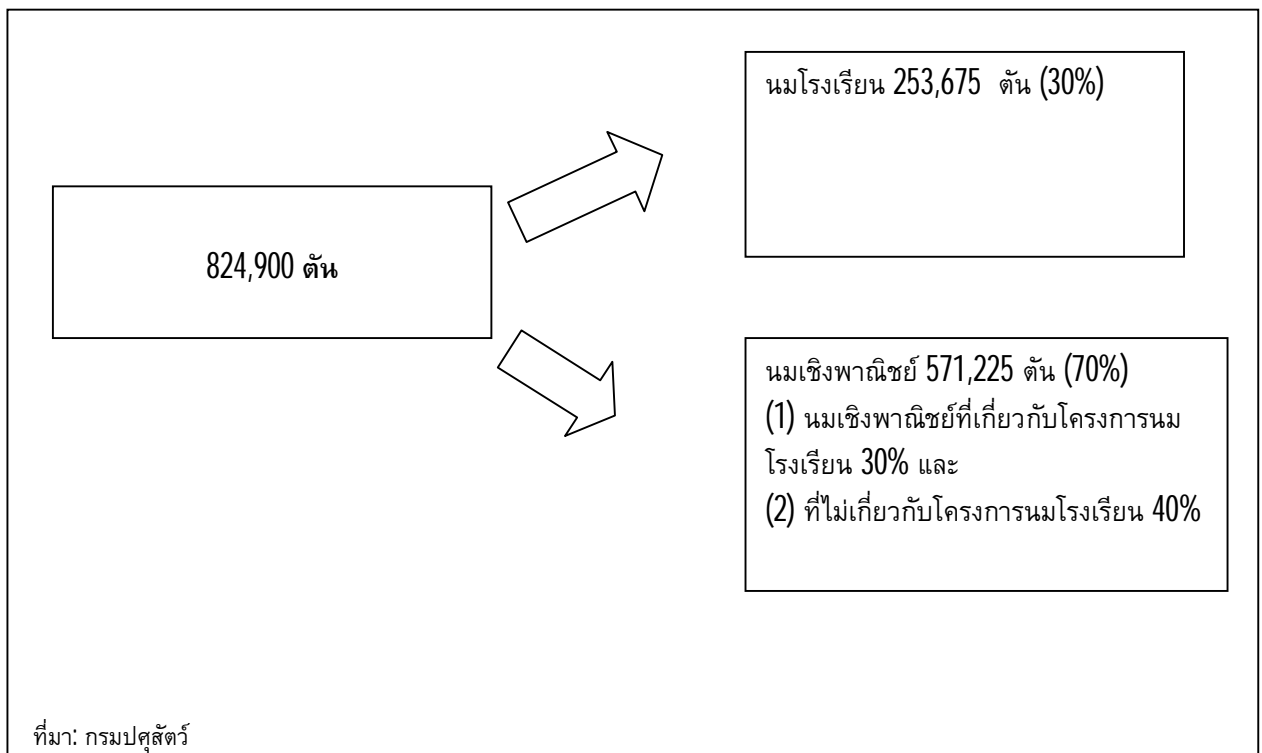
⁵ รายงานสหกรณ์และศูนย์เอกชน (01/01/2548 - 31/12/2548)

จากตัวเลขดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่าธุรกิจฟาร์มโคนมเป็นธุรกิจที่แข่งขันอย่างสมบูรณ์ เนื่องจากไม่มีผู้ประกอบการรายใดมีส่วนแบ่งตลาดที่สูงเกินไป

5.3.2 โครงสร้างตลาดอุตสาหกรรมนมพร้อมดื่ม

อุตสาหกรรมนมพร้อมดื่ม⁶ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นการแปรรูปน้ำนมดิบเพื่อโครงการนมโรงเรียนโดยเฉพาะซึ่งใช้น้ำนมดิบประมาณร้อยละ 30 ของอุปทานน้ำนมดิบทั้งหมดในปี พ.ศ.2548 ส่วนที่สองเป็นการแปรรูปน้ำนมดิบเพื่อป้อนตลาดเชิงพาณิชย์ซึ่งใช้น้ำนมดิบที่เหลือจากโครงการนมโรงเรียนตามที่ปรากฏในรูปที่ 5.1

รูปที่ 5.1 อุปทานและอุปสงค์น้ำนมดิบปี พ.ศ. 2548



โครงสร้างตลาดของผู้ผลิตในแต่ละตลาดจะแตกต่างกัน ผู้ประกอบการในตลาดเชิงพาณิชย์ประกอบด้วยผู้ประกอบการแปรรูปนมรายใหญ่ซึ่งมีสินค้าที่หลากหลายนอกเหนือจากนมพร้อมดื่ม เช่น นมเปรี้ยว นมข้นหวาน นม ไอศกรีม ซึ่งมีการจำหน่ายทั่วประเทศ ผู้ประกอบการในกลุ่มนี้มีทั้งหมด 11 ราย ตามที่ปรากฏในตารางที่ 5.2 เช่น เนสท์เลย์ ซี.พี.เมจิ โพรโมสต์ สหกรณ์โคนมหนองโพ ดัชมิลล์ ฯลฯ ผู้ประกอบการในกลุ่มนี้จะรับซื้อน้ำนมดิบที่เหลือจากโครงการนมโรงเรียนของรัฐ ซึ่งในปี พ.ศ. 2548 ปริมาณน้ำนมดิบที่รับซื้อที่ไม่เกี่ยวข้อง

⁶ นมพร้อมดื่มหมายถึงนมสดพาสเจอร์ไรส์ และนมยูเอชที

โยงกับการรับซื้อภายใต้เงื่อนไขของโครงการนมโรงเรียนคำนวณเป็นสัดส่วนร้อยละ 40 ของปริมาณน้ำนมดิบทั้งหมดตามที่ปรากฏในรูปที่ 5.1

ผู้ประกอบการในตลาดโครงการนมโรงเรียนประกอบไปด้วยทั้งผู้ประกอบการรายใหญ่และผู้ประกอบการรายย่อยหลายรายซึ่งมีการผลิตเพื่อป้อนตลาดในระดับท้องถิ่นเท่านั้น ผู้ประกอบการในกลุ่มนี้มีประมาณ 60 กว่าราย ตามเงื่อนไขของการเข้าร่วมโครงการนมโรงเรียน ผู้ประกอบการเหล่านี้ต้องรับซื้อน้ำนมดิบเป็นปริมาณ 2 เท่าของปริมาณน้ำนมดิบที่ต้องใช้ในโครงการนมโรงเรียน คือ ร้อยละ 60 ของปริมาณน้ำนมดิบทั้งหมด เพื่อใช้ในโครงการนมโรงเรียนร้อยละ 30 ส่วนน้ำนมดิบที่เหลืออีกร้อยละ 30 จะต้องนำไปผลิตเพื่อขายในตลาดพาณิชย์ให้แก่ประชาชนทั่วไป ผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาดเชิงพาณิชย์ทุกราย ยกเว้นบริษัทเนสท์เลย์เข้าร่วมโครงการนมโรงเรียนด้วยทั้งสิ้น

ตัวเลขส่วนแบ่งตลาดของผู้ประกอบการแต่ละรายในตารางที่ 5.2 แสดงให้เห็นว่า ตลาดการรับซื้อน้ำนมดิบมีลักษณะค่อนข้างกระจุกตัว ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่สุดรับซื้อน้ำนมดิบถึงเกือบร้อยละ 30 และผู้ประกอบการ 4 รายแรกมีสัดส่วนการรับซื้อน้ำนมดิบสูงถึงร้อยละ 77 อย่างไม่กี่ดี ไม่มีผู้ประกอบการรายใดมีอำนาจเหนือตลาดหากพิจารณาจากเกณฑ์ส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 35 หรือร้อยละ 40 ซึ่งเป็นเกณฑ์หยาบๆ ที่ใช้ทั่วไป จึงอาจสรุปได้ว่า โครงสร้างอุตสาหกรรมนมพร้อมดื่มทั้งในส่วนของการตลาดวัตถุดิบ คือน้ำนมดิบ และตลาดสินค้าแปรรูปคือนมพร้อมดื่มไม่มีการผูกขาดแต่อย่างใด

ตารางที่ 5.2 ปริมาณรับซื้อน้ำนมดิบในปี พ.ศ. 2548

ผู้ผลิตนมพร้อมดื่ม	ปริมาณที่รับซื้อ (ตัน)	สัดส่วน (ร้อยละ)
โพรโมสต์	86,339.0	27.2
ซีพีเมจิ	63,569.0	20.0
เนสท์เลย์	58,796.1	18.5
อสค.	35,289.3	11.1
สหกรณ์โคนมหนองโพ	27,338.0	8.6
แดรี่พลัส	15,872.3	5.0
ดัชมิลล์	15,003.8	4.7
เฟรชมิลค์	9,241.4	2.9
บริษัทอุตสาหกรรมนมไทย (มะลิ)	6,197.0	2.0
รวม	317,646	100

ที่มา: รายงานงานสหกรณ์และศูนย์เอกชน (01/01/2548 - 31/12/2548) กรมปศุสัตว์

5.4 อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด

จากการศึกษาในหัวข้อที่ 5.2 ได้ชี้ให้เห็นว่าอุตสาหกรรมนมพร้อมดื่มเป็นอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการหลายรายในตลาด ไม่มีผู้ผลิตน้ำนมดิบหรือผู้รับซื้อน้ำนมดิบรายใดที่มีอำนาจตลาดมากเพียงพอที่จะมีพฤติกรรมที่เป็นการกีดกันการแข่งขันจากผู้ประกอบการรายอื่นในตลาดได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาการแข่งขันในอุตสาหกรรมนมพร้อมดื่มที่พบ คือ ปริมาณการนำเข้านมผงจากต่างประเทศซึ่งเป็นสินค้าที่ใช้ทดแทนนมสดในประเทศ และการบริหารจัดการระบบโควตานมผง สร้างภาระต้นทุนและความเสี่ยงให้แก่ผู้ประกอบการรายย่อยในตลาด เนื่องจาก

- (1) ความไม่แน่นอนเกี่ยวกับช่วงเวลาและปริมาณการจัดสรรโควตาในแต่ละปี ตามที่ปรากฏในตารางที่ 5.3 ในช่วงปี พ.ศ. 2544 – 2545 การจัดสรรโควตาเป็นไปตามกำหนดเวลา โดยจะมีการจัดสรรโควตาทั้ง 55,000 ตัน ภายในสองงวดและมีการอนุมัติเพิ่มเติมตามมติคณะรัฐมนตรี ในช่วงปลายปี แต่ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2547 มีการจัดสรรงวดเดียว 55,000 ตันในช่วงปลายปี พ.ศ. 2546 และไม่มีการจัดสรรอีกเลยจนกระทั่งเกือบสิ้นปี ในวันที่ 23 ธันวาคม ซึ่งผู้ประกอบการมีเวลาเพียง 8 วันในการนำเข้าสินค้าภายใต้โควตาที่ได้รับการอนุมัติเนื่องจากไม่สามารถใช้โควตาข้ามปีได้ ในปี พ.ศ. 2548 การจัดสรรโควตาลดน้อยลงมากภายใต้การบริหารจัดการของเอกชน (รายละเอียดในหัวข้อที่ 5.4.2) คือเพียง 29,000 ตัน จนกระทั่งเดือนสิงหาคม แม้ในปีก่อนๆ ปริมาณการจัดสรรจะเต็ม 55,000 ตันแล้วภายในช่วงเวลาดังกล่าว จึงเกิดปัญหาการขาดแคลนวัตถุดิบอย่างรุนแรง หลังจากทีหน่วยงานภาครัฐกลับเข้ามาบริหารจัดการโควตาอีกครั้ง มีการจัดสรรเพิ่มขึ้นอีกเพียง 10,000 ตัน ทำให้ยอดการนำเข้ารวมในปี พ.ศ. 2548 เท่ากับเพียง 40,000 ตัน เท่านั้นเมื่อเทียบกับ 67,000 ตัน ในปีก่อน

เนื่องจากขั้นตอนและเวลาที่ใช้ในการอนุมัติโควตาแต่ละครั้งมีความไม่แน่นอน ธุรกิจจึงมีความเสี่ยงในการขาดแคลนวัตถุดิบที่จำเป็นในการผลิต แม้จะมีการอนุมัติและประกาศให้มีการนำเข้าสินค้าภายใต้โควตาแล้ว ผู้ประกอบการยังต้องใช้เวลาในการส่งสินค้าและการขนส่งสินค้าอีกเป็นเวลา 2-3 เดือน ทำให้เกิดปัญหาการขาดวัตถุดิบในการผลิต ผู้ประกอบการที่มีสภาพคล่องสูงและมีขนาดของการผลิตที่ใหญ่พอที่จะคุ้มทุนเท่านั้นจึงสามารถที่จะส่งสินค้ามาล่วงหน้าโดยพักสินค้าไว้ที่คลังเก็บสินค้าที่ทำเรือในสิงคโปร์หรือท่าเรือในประเทศไทยเพื่อการประกาศอนุญาตการนำเข้า แต่การกระทำดังกล่าวมีความเสี่ยงสูงเพราะมีความไม่แน่นอนว่าสินค้าจะต้องพักอยู่ที่คลังสินค้าเป็นเวลานานเท่าใด ซึ่งค่าใช้จ่ายจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนวันที่สินค้าอยู่ในคลัง ในขณะที่เดียวกัน การตุนสินค้านี้จะทำให้สินค้าเสื่อมสภาพลงด้วย

- (2) การจัดสรรโควต้าจะจัดสรรให้โดยตรงแก่ผู้แปรรูปนมทำให้ผู้ประกอบการรายย่อยที่มีความต้องการนมผงเพียงไม่กี่ตันไม่สามารถเข้าถึงวัตถุดิบได้ เดิมทีนั้นจะมีการจัดสรรโควต้านมผงให้แก่พ่อค้าคนกลาง ซึ่งสามารถนำนมผงที่นำเข้าภายใต้โควต้าที่ได้รับการจัดสรรไปขายต่อให้แก่ผู้ประกอบการรายย่อยได้ (อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการจัดสรรโควต้านมผงได้ในหัวข้อ 5.4.2) แต่ในปี พ.ศ. 2546 รัฐมีนโยบายเลิกจัดสรรโควต้าให้แก่พ่อค้าคนกลางเพื่อป้องกันการแสวงหากำไรจากการจัดสรรโควต้า ทำให้ผู้ประกอบการรายย่อยที่ไม่มีกำลังที่จะติดตามกระบวนการและขั้นตอนทางราชการในการขอโควต่านำเข้านมผงขาดแหล่งวัตถุดิบ เนื่องจากผู้ประกอบการรายอื่นๆ ที่ได้รับการจัดสรรไม่สามารถขายต่อนมผงที่ได้รับจากการจัดสรรต่อได้

โดยสรุปแล้ว มาตรการการจัดสรรการนำเข้านมผงเป็นอุปสรรคสำคัญในการกีดกันการแข่งขันจากผู้ประกอบการรายย่อย เนื่องจากทำให้ผู้ประกอบการรายย่อยไม่สามารถเข้าถึงวัตถุดิบหรือมีต้นทุนและความเสี่ยงในการผลิตสินค้าที่สูงมากเกินไป สำหรับผู้ประกอบการรายใหญ่ที่อยู่ในตลาดแล้ว ระบบการบริหารจัดการการนำเข้านมผงขาดมันเนยทำให้ต้นทุนสูงขึ้นและธุรกิจมีความเสี่ยงทั้งในส่วนของการผลิตและการเงินมากขึ้นเช่นกันแต่ยังอยู่ในภาวะที่รับได้อย่างไรก็ตาม สภาพการณ์ในปัจจุบันที่การอนุมัติการนำเข้านมผงขาดมันเนยขาดหลักเกณฑ์และมีความแปรปรวนสูง ย่อมเป็นปัจจัยลบต่อการขยายตัวของธุรกิจที่ต้องพึ่งพานมผงขาดมันเนยเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้า

ตารางที่ 5.3 ตารางสรุปการจัดสรรโควตานำเข้านมผงขาดมันเนยในช่วงปี พ.ศ. 2544 – 2548

		วันที่ประกาศ	ปริมาณการจัดสรร (ตัน)
2544	งวดที่ 1	24 เมษายน 2544	27,158
	งวดที่ 2	16 สิงหาคม 2544	27,842
	งวดที่ 2 (เพิ่มเติม)	28 ธันวาคม 2544	10,000
2545	งวดที่ 1	22 มีนาคม 2545	27,500
	งวดที่ 2	21 มิถุนายน 2545	27,500
	งวดที่ 2 (เพิ่มเติม)	1 สิงหาคม 2545	18,000
	งวดที่ 2 (เพิ่มเติมครั้งที่ 2)	27 สิงหาคม 2545	302
2546	งวดที่ 1	9 กุมภาพันธ์ 2546	44,502
	งวดที่ 2	17 เมษายน 2546	3,205
	งวดที่ 2 (เพิ่มเติม)	30 พฤษภาคม 2546	6,178
	งวดที่ 2 (เพิ่มเติมครั้งที่ 2)	16 ตุลาคม 2546	13,401
	(เพิ่มเติม)	พฤศจิกายน 2546	1,062
2547	งวดที่ 1	31 ธันวาคม 2546	55,000
	(เพิ่มเติม)	23 ธันวาคม 2547	12,252
2548	งวดที่ 1	26 เมษายน 2548	22,600
	จัดสรรตาม TAFTA*	เมษายน 2548	2,200
	งวดที่ 1 (เพิ่มเติม)	25 พฤษภาคม 2548	2,343
	งวดที่ 2	16 สิงหาคม 2548	4,325
	งวดที่ 2 (เพิ่มเติม)	23 ธันวาคม 2548	10,000

หมายเหตุ: *TAFTA คือความตกลงการค้าเสรีทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับออสเตรเลีย
ที่มา: คณะผู้วิจัย จากข้อมูลกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

5.5 พฤติกรรมในการแข่งขันในตลาด

ปัญหาของพฤติกรรมในการแข่งขันในตลาดนมพร้อมดื่มและตลาดสินค้าที่เกี่ยวข้องกัน เกิดจากการจัดสรรโควตาการนำเข้านมผงเช่นกัน ปัญหาการแข่งขันเกิดขึ้นเมื่อการจัดสรรโควตาด้านนมผงเริ่มไม่เพียงพอต่อความต้องการในตลาดเนื่องจากเกิดภาวะน้ำนมดิบในประเทศล้นตลาด จึงมีการลดโควตาการนำเข้านมผงเพื่อที่จะให้ผู้ประกอบการแปรรูปนมหันมาใช้น้ำนมดิบมากขึ้น ในภาวะการขาดแคลนวัตถุดิบนี้ ผู้ได้รับการจัดสรรโควตาจะได้เปรียบเพราะสามารถผลิตสินค้าป้อนตลาดได้ ส่วนผู้ประกอบการที่ไม่ได้รับการจัดสรรโควตาหรือได้น้อย ก็จะต้องสูญเสียส่วนแบ่งตลาดไปเพราะไม่มีสินค้าป้อนตลาด การแข่งขันในภาวะการณ์ดังกล่าวจึงเป็นการแข่งขันเพื่อได้มาซึ่งโควตาการนำเข้าวัตถุดิบมากกว่าการแข่งขันในการพัฒนาคุณภาพหรือความหลากหลายของสินค้า ระบบโควตาก็กลายเป็นปัจจัยที่บิดเบือนการแข่งขันในตลาด

การศึกษาในหัวข้อนี้แบ่งเป็นสองส่วน ส่วนแรกเป็นการวิเคราะห์ที่มาของรากเหง้าของปัญหาซึ่งนำไปสู่ภาวะการขาดแคลนวัตถุดิบ ส่วนที่สองเป็นการศึกษาระบบการจัดสรรโควตาด้านนมผงที่เกิดปัญหาทำให้การจัดสรรโควตาด้านนมผงไม่เป็นธรรม บิดเบือนการแข่งขันในตลาด

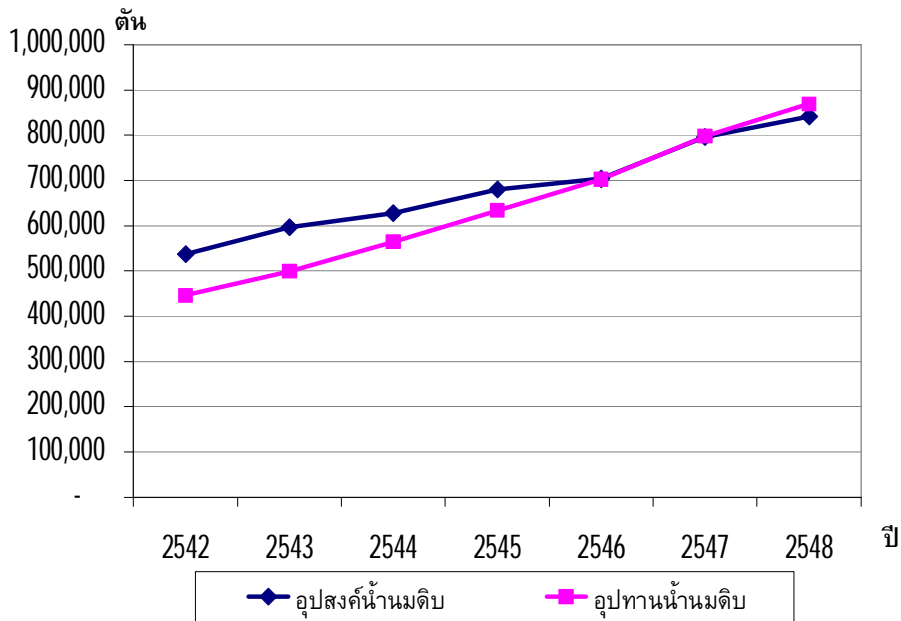
5.5.1 แหล่งที่มาของปัญหา

รากเหง้าของปัญหาเกิดจากราคาเป้าหมายที่ 12.5 บาท ราคาที่รัฐกำหนดขึ้นเป็นราคาที่ยกขึ้นสูงเมื่อเทียบกับต้นทุนการผลิตน้ำนมดิบเฉลี่ยทุกฟาร์มในปี พ.ศ. 2547 อยู่ที่ 8.30 บาทต่อลิตร⁷ ในขณะที่ราคาขายอยู่ที่ 11.40 บาทต่อลิตร⁸ ทำให้เกษตรกรมีสัดส่วนกำไรประมาณร้อยละ 30 ซึ่งเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูง ส่งผลให้มีการขยายตัวของอุปทานน้ำนมดิบในอัตราที่สูงกว่าอัตราการขยายตัวของอุปสงค์นมพร้อมดื่มในตลาดซึ่งชะลอตัวลงจากการแข่งขันจากเครื่องดื่มที่หลากหลายในตลาด จนกระทั่งอุปทานน้ำนมดิบในตลาดมากกว่าอุปสงค์ในปี พ.ศ. 2548 ตามที่ปรากฏในรูปที่ 5.2

⁷ ข้อมูลเศรษฐกิจปี 2547

⁸ ราคาขายไม่เท่ากับราคาที่กำหนดเนื่องจากน้ำนมดิบอาจไม่ได้มาตรฐานทำให้ผู้แปรรูปนมไม่รับซื้อนมส่งผลให้เกษตรกรต้องขายให้แก่พ่อค้าคนกลางซึ่งรับซื้อน้ำนมดิบส่วนเกินในราคาที่มีส่วนลดเพื่อไปขายให้แก่ผู้แปรรูปนมรายอื่นๆ

รูปที่ 5.2 อุปสงค์และอุปทานน้ำนมดิบในตลาด ปี พ.ศ. 2542-2548



ที่มา: สถานการณ์ปีสุดท้ายปี 2547 และแนวโน้มปี 2548 ส่วนวิจัยเศรษฐกิจจุลศัตว์ สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

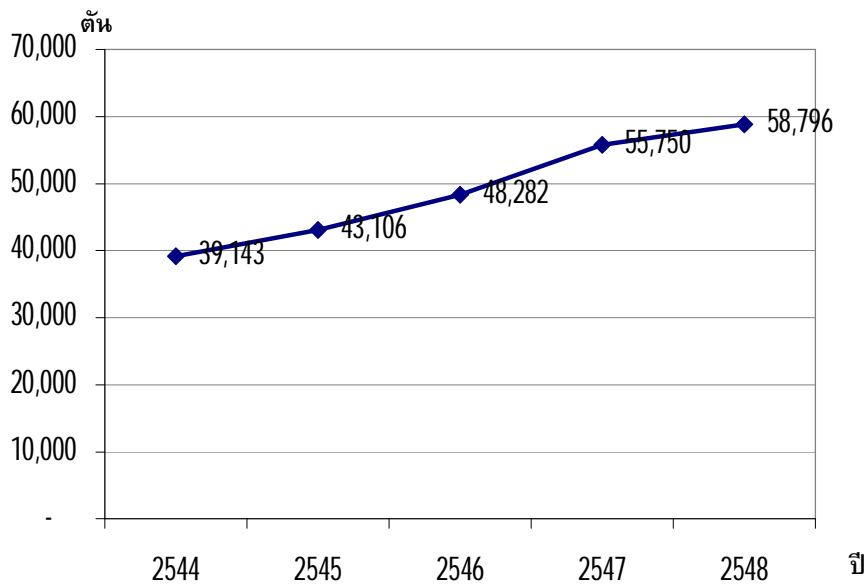
ภาวะที่อุปทานน้ำนมดิบมากกว่าอุปสงค์ในตลาดเป็นปรากฏการณ์ที่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ว่า หากราคาของสินค้าสูงกว่าราคาที่สมดุล (equilibrium price) ย่อมจะเกิดปัญหาอุปทานล้นตลาด ปัญหาดังกล่าวจะไม่ได้รับการแก้ไขจนกว่าจะมีการปรับตัวของราคาหรือการเพิ่มอุปสงค์ให้สอดคล้องกับอุปทานในระดับราคาดังกล่าว แต่ในกรณีศึกษาี้ราคาไม่สามารถปรับตัวได้เพราะเป็นราคาที่รัฐกำหนดขึ้นโดยมิได้พิจารณาถึงความต้องการในตลาดว่าสอดคล้องกับอุปทานหรือไม่ ซึ่งจะแตกต่างกับในต่างประเทศที่การกำหนดราคาต้องควบคู่ไปกับการควบคุมอุปทานให้สอดคล้องกับอุปสงค์ของน้ำนมดิบในตลาด การนาระบบการกำหนดราคากลาง ณ หน้าโรงงานมาใช้โดยไม่มีการควบคุมอุปทานจึงเกิดปัญหาดังกล่าว

การที่อุปทานน้ำนมดิบเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ปริมาณน้ำนมดิบที่ผู้ผลิตนมพร้อมดื่มรับซื้อเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน เช่น ในกรณีของบริษัทเนสท์เลย์ ในปี พ.ศ. 2544 บริษัทรับซื้อน้ำนมดิบเป็นปริมาณ 39,143 ตัน แต่ในปี พ.ศ. 2548 ปริมาณดังกล่าวเพิ่มขึ้นมาเป็น 58,796 ตัน ตามที่ปรากฏในรูปที่ 5.3 ผู้ผลิตนมรายใหญ่อื่นๆ ก็มีภาวะการรับซื้อน้ำนมดิบที่เพิ่มมากขึ้นเช่นกัน

ในขณะเดียวกันผู้ประกอบการเหล่านี้กลับไม่ได้รับการจัดสรรโควตานำเข้านมผงเนื่องจากหน่วยงานของรัฐมองว่า อุปทานในประเทศมีเพียงพอต่อความต้องการของตลาดแล้วไม่จำเป็นต้องนำเข้ามาเพื่อการผลิตนมพร้อมดื่มอีกต่อไป แต่ผู้ประกอบการกลับมองในมุมต่างกันว่า ในอดีตที่ผ่านมา การได้รับการจัดสรรโควตานำเข้านมผงเป็นสิ่งที่รัฐให้เป็นสิ่ง

แลกเปลี่ยนแก่กลุ่มผู้ผลิตนมพร้อมดื่มที่ตกลงที่จะรับซื้อนมพร้อมดื่มจากเกษตรกรในราคาที่รัฐกำหนด แต่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 กลุ่มผู้ผลิตนี้กลับได้รับการจัดสรรโควตาน้อยลงในขณะที่ภาวะในการรับซื้อน้ำมันดิบเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผู้ประกอบการอื่นๆ เช่น ผู้ผลิตนมเปรี้ยว นมชั้นหวาน ไอศกรีม ฯลฯ ที่ได้รับการจัดสรรโควตา กลับไม่มีภาวะตรงนี้ ประเด็นเรื่องการจัดสรรโควตาอย่างไรจึงจะเป็นธรรมจึงกลายเป็นปัญหาที่สำคัญ ซึ่งจะมีการศึกษาวิเคราะห์ในส่วนที่สองต่อไป

รูปที่ 5.3 ปริมาณน้ำมันดิบที่บริษัท เนสท์เลย์ รัวซื้อในช่วงปี พ.ศ. 2544 - 2548



ที่มา: เนสท์เลย์ Dairy Development in Thailand

5.5.2 การบริหารจัดการการนำเข้านมผงและการจัดสรรโควตาการนำเข้านมผงของประเทศไทย

5.5.2.1 การนำเข้านมผงในประเทศไทย

ก่อนปี พ.ศ. 2538 การนำเข้านมผงขาดมันเนยต้องขออนุญาตจากกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายในการส่งเสริมอุตสาหกรรมนมสดในประเทศ แต่จากความตกลงว่าด้วยการเปิดเสรีภาคการเกษตรภายใต้องค์การการค้าโลก ประเทศไทยมีความผูกพันในการที่จะยกเลิกการห้ามนำเข้าสินค้าโดยทดแทนด้วยระบบโควตาภาษี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 โดยประเทศไทยมีข้อผูกพันจะต้องเปิดตลาดนำเข้านมผงขาดมันเนยจำนวน 55,000 ตัน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 โดยกำหนดอัตราภาษีนำเข้าในโควตาร้อยละ 20 นอกโควตาร้อยละ 216 (ดูรายละเอียดในตารางที่ 5.4) แต่ในทางปฏิบัติ อัตราภาษีที่จัดเก็บจริงสำหรับการนำเข้าสินค้าภายใต้โควตาอยู่ที่เพียงร้อยละ 5 เท่านั้นตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ.

2538 ยกเว้นในช่วงปี พ.ศ. 2546 ที่มีการเก็บภาษีในอัตราเต็มที่ถูกพันคือร้อยละ 20 สำหรับการนำเข้าบางส่วน

การนำเข้านมผงขาดมันเนยในโควต้ามืดต้นทุนต่ำ ผู้ประกอบการจึงมีความต้องการนมผงขาดมันเนยสูงเมื่อเทียบกับสินค้าทดแทนอีกตัว คือ นมผงเต็มมันเนย ซึ่งแม้จะไม่มีโควตา แต่มีอัตราภาษีนำเข้าที่จัดเก็บสูงถึงร้อยละ 18 การได้รับการจัดสรรโควต่านมผงขาดมันเนยจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการแต่ละรายโดยตรง

การเจรจาการค้าเสรีทวิภาคีที่ประเทศไทยจัดทำกับประเทศต่าง ๆ ที่ผ่านมายังไม่มีผลกระทบต่อมาตรการการบริหารจัดการการนำเข้านมผง อย่างน้อยจนกระทั่งปี พ.ศ. 2558

ความตกลงการค้าเสรีทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับออสเตรเลียซึ่งเป็นแหล่งนำเข้านมผงขาดมันเนยรายใหญ่ที่สองของไทยรองจากประเทศนิวซีแลนด์⁹ ระบุว่าประเทศไทยจะจัดสรรโควต่านมผงขาดมันเนยจากออสเตรเลีย 2,200 ตัน ในปี พ.ศ. 2548 และจากนั้นปริมาณโควตาจะเพิ่มขึ้นทุก 5 ปี ในอัตราร้อยละ 17 ของปริมาณที่ถูกพันไว้ใน 5 ปีก่อน จนกระทั่งมีการยกเลิกระบบโควตาและอนุญาตให้มีการนำเข้านมผงขาดมันเนยจากออสเตรเลียได้อย่างเสรีในปี พ.ศ. 2568 หรืออีก 20 ปีข้างหน้า (ดูตาราง 5.4 ประกอบ) เนื่องจากปริมาณโควต่านมผง 2,200 ตันต่อปี ที่ประเทศไทยผูกพันซึ่งใช้เป็นฐานในการขยายโควตาในอีก 20 ปีข้างหน้ามีสัดส่วนเพียงร้อยละ 3.2 ของปริมาณการนำเข้านมผงขาดมันเนยในปี พ.ศ. 2547 ที่ 68,020 ตัน ตามที่ปรากฏในตารางที่ 5.5 การเปิดเสรีภายใต้ความตกลงการค้าเสรีกับออสเตรเลียจึงไม่มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการการนำเข้านมผงขาดมันเนยของไทย จนกระทั่งปี พ.ศ. 2568

สำหรับในส่วนของนมผงเต็มมันเนยนั้นประเทศไทยผูกพันที่จะจัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 15 ในปี พ.ศ. 2548 และลดลงในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี จนกระทั่งเป็นศูนย์ในปี พ.ศ. 2563 ดังนั้น จึงมีแนวโน้มว่าเมื่ออัตราภาษีนำเข้านมผงเต็มมันเนยซึ่งไม่มีโควตาดำลงมาเหลือร้อยละ 5 ในปี พ.ศ. 2558 ผู้ประกอบการแปรรูปนมมีแนวโน้มที่จะหันไปใช้นมผงเต็มมันเนยแทนนมผงขาดมันเนยที่ยังคงอยู่ในระบบโควตาจนปี พ.ศ. 2568 มากขึ้น

สำหรับความตกลงการค้าเสรีทวิภาคีระหว่างไทยกับนิวซีแลนด์ ซึ่งเป็นแหล่งนำเข้านมผงหลักอีกแห่งหนึ่งของประเทศไทยนั้น ไทยไม่ได้ให้ข้อผูกพันในส่วนของการนำเข้านมผงแต่อย่างใดในช่วงปี พ.ศ. 2548 - 2567 แต่ผูกพันว่าจะเปิดเสรีการนำเข้าสินค้าเหล่านี้จากนิวซีแลนด์ในปี พ.ศ. 2568 พร้อมกับข้อผูกพันที่ให้กับออสเตรเลีย

⁹ ในปี 2547 ร้อยละ 14.36 ของนมผงขาดมันเนยที่นำเข้ามาในประเทศไทยมาจากออสเตรเลีย

โดยสรุปแล้ว ระบบการบริหารจัดการการนำเข้านมผงในประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบันจะคงอยู่ต่อไปในช่วง 10 ปีข้างหน้า ยกเว้นในกรณีที่ประเทศไทยมีข้อผูกพันเพิ่มเติมอันเป็นผลจากการเจรจาด้านการเกษตรในการเจรจาองค์การการค้าโลกหรือจัดทำความตกลงการค้าเสรีกับประเทศผู้ส่งออกนมผงรายใหญ่ของโลกรายอื่นๆ เช่น สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ปัญหาการจัดสรรโควตานมผงขาดมันเนยจึงเป็นปัญหาที่ยังคงต้องแก้ไข

ตารางที่ 5.4 การเปิดเสรีการนำเข้านมผงขาดมันเนยของประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2548 – 2568

	ปี 2548	ปี 2553	ปี 2558	ปี 2563	ปี 2568	
WTO	55,000 ตัน จนกว่าจะมีความตกลงใหม่ภายใต้ การเจรจารอบโดฮา					ภาษีในโควตาร้อยละ 20 นอก โควตาร้อยละ 216
TAFTA	2,200 ตัน	2,574 ตัน	3,011 ตัน	3,523 ตัน	เปิดเสรี	โควตาเพิ่มขึ้นร้อยละ 17 ทุก 5 ปี อัตราภาษีในโควตาลด จากร้อยละ 20 ในปี 2548 ใน อัตราร้อยละ 1 ต่อปีจนเป็น 0 ในปี พ.ศ. 2548

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

5.5.2.2 การจัดสรรโควตาคารนำเข้านมผงขาดมันเนย

เนื่องจากอัตราภาษีในโควตาและนอกโควตามีความแตกต่างกันอย่างมาก ผู้ประกอบการที่ต้องใช้นมผงในการผลิตสินค้าจึงต้องพยายามเพื่อให้ได้มาซึ่งโควตานมผงที่เพียงพอต่อความต้องการสินค้าในตลาด มิฉะนั้นแล้วจะต้องหันไปใช้สินค้าทดแทนอื่นๆ เช่น นมผงเต็มมันเนยซึ่งมีอัตราภาษีร้อยละ 18 หรือ หางนม (whey powder) ซึ่งมีอัตราภาษีร้อยละ 5 เป็นต้น¹⁰

การจัดสรรโควตานมผง แบ่งผู้ที่ได้รับการจัดสรรเป็น 6 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มผู้ผลิตนมพร้อมดื่ม (นมสด และนม UHT)
2. กลุ่มผู้ผลิตนมข้นหวาน
3. กลุ่มผู้แปรรูปอาหารอื่นๆ เช่น ผู้ผลิตคุกกี้ ขนมกรอบที่มีส่วนประกอบของนมผง
4. กลุ่มผู้นำเข้าเพื่อการค้าหรือพ่อค้าคนกลางที่นำเข้านมผงขาดมันเนยเพื่อขายต่อแก่ผู้ประกอบการรายย่อย (ยกเลิกในปี พ.ศ.2546)

¹⁰ แม้หางนมจะมีอัตราภาษีนำเข้าต่ำ แต่มีโปรตีนน้อยกว่านมผงขาดมันเนยมาก ทำให้คุณค่าทางโภชนาการและรสชาติแตกต่างอย่างมาก จึงไม่เป็นที่นิยมของผู้บริโภค

5. ผู้ผลิตเพื่อส่งออก (เริ่มในปี พ.ศ. 2546)

6. ผู้ผลิตนมเปรี้ยว

ในอดีตที่ผ่านมา ปริมาณการนำเข้าสินค้าภายในโควตาจริงมีปริมาณที่เกินกว่าโควตาที่ประเทศผู้กักกันไว้ในองค์การการค้าโลกโดยตลอดมา เนื่องจากความต้องการในประเทศมากกว่าปริมาณที่ผู้กักกัน โดยการนำเข้าในส่วนที่เกินโควตาที่ผู้กักกันในองค์การการค้าโลกจะต้องขออนุมัติจากคณะกรรมการทุกครั้ง (ดูตารางที่ 5.5 ประกอบ)

ปริมาณการนำเข้านมผงขาดมันเนยเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ตามที่ปรากฏในตารางที่ 5.5 ยกเว้นในปี พ.ศ. 2541 และ 2542 ซึ่งเกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจทำให้อุปสงค์สินค้านมลดลง นอกจากนี้แล้วยังมีการโยกการนำเข้านมผงเพื่อผลิตสินค้าส่งออกส่วนหนึ่งออกไปจากโควตา (ดูรายละเอียดในเชิงอรรถประกอบตารางที่ 5.5) ทำให้ปริมาณโควตาลดลง ปริมาณการนำเข้านมผงลดลงอีกครั้งในช่วงปี พ.ศ. 2546 และ 2547 แต่ครั้งนี้ไม่ได้เกิดจากการหดตัวของความต้องการในตลาด หากแต่เกิดจากภาวะน้ำนมดิบในประเทศล้นตลาดทำให้รัฐเข้มงวดกับการนำเข้านมผงขาดมันเนยมากขึ้น

จากตารางจะเห็นได้ว่าเดิมทีนั้น ผู้ผลิตนมพร้อมดื่มเป็นผู้ได้รับการจัดสรรโควตามากที่สุด คือ ร้อยละ 45 ของปริมาณการจัดสรรทั้งหมดในปี พ.ศ. 2538 แต่ปริมาณและสัดส่วนที่ได้รับการจัดสรรลดลงอย่างต่อเนื่องจนเป็นศูนย์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เนื่องจากปริมาณน้ำนมดิบในตลาดเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและรัฐบาลมีนโยบายให้มีการใช้น้ำนมดิบในประเทศในการผลิตสินค้านมพร้อมดื่ม จึงไม่มีการจัดสรรโควตานมผงให้แก่ผู้ผลิตนมพร้อมดื่มเนื่องจากอุปทานน้ำนมดิบในประเทศเพียงพอต่อการผลิตสินค้าอยู่แล้ว ทั้งนี้ ผู้ผลิตนมพร้อมดื่มเท่านั้นที่มีภาระในการรับซื้อน้ำนมดิบในประเทศโดยความสมัครใจ ผู้ผลิตนมข้นหวาน นมเปรี้ยว หรือสินค้าอื่นๆ ไม่มีภาระที่ต้องรับซื้อน้ำนมดิบดังกล่าวเนื่องจากสินค้าที่ผลิตไม่สามารถใช้น้ำนมดิบแทนนมผงได้ กลุ่มผู้ผลิตสินค้าเหล่านี้ จึงได้รับการจัดสรรโควตาการนำเข้านมผงตามปริมาณที่ต้องใช้ในการผลิตสินค้าเพื่อป้อนตลาด

ตารางที่ 5.5 การจัดสรรโควตาการนำเข้านมผงให้กับผู้ประกอบการแปรรูปนมต่าง ๆ

(หน่วย: ตัน)

ปี	1. ผู้ผลิตนมพร้อมดื่ม	2. ผู้ผลิตนมข้นหวาน	3. ผู้แปรรูปอาหารอื่น	4. ผู้นำเข้าเพื่อการค้า	5. ผู้ผลิตเพื่อส่งออก	6. ผู้ผลิตนมเปรี้ยว	รวมโควตาที่จัดสรร
2538	25,000 (45.5%)	21,782.6 (39.6%)	8,217.4 (14.9%)	-	-	-	55,000
2539	35,200 (40%)	32,700 (37.2%)	14,415 (16.4%)	5,685 (6.4%)	-	-	88,000 (100%)
2540	32,800 (37.3%)	34,800 (39.6%)	14,700 (16.7%)	5,700 (6.4%)	-	-	88,000 (100%)

ปี	1. ผู้ผลิต นมพร้อม ดื่ม	2. ผู้ผลิต นมข้น หวาน	3. ผู้แปร รูปอาหาร อื่น	4. ผู้นำ เข้าเพื่อ การค้า	5. ผู้ผลิต เพื่อ ส่งออก	6. ผู้ผลิต นมเปรี้ยว	รวมโควตาที่ จัดสรร
2541	27,295 (35%)	31,740 (40.7%)	14,250 (18.3%)	5,320 (6.8%)	-	-	78,000 (100.8%)
2542	14,035 (22.5%)	27,096 (49.3%)	10,430 (19%)	3,390 (6.2%)	-	-	54,591 ¹¹ (100%)
2543	10,848 (19%)	27,589 (48.3%)	16,830 (29.5)	1,850 (3.2%)	-	-	57,177 (100%)
2544	11,663 (18%)	19,938 (30.7%)	18,000 (27.7%)	1,200 (1.8%)	11,989 (18.4%)	2,210 (3.4%)	65,000 (100)
2545	7,000 (9.6%)	24,800 (34%)	20,000 (27.4%)	1,200 (1.6%)	15,000 (20.5%)	5,000 (6.8%)	73,000 (100%)
2546	0	23,463 (41.7%)	27,094 (39.6%)	0	4,661 (6.8%)	8,130 (11.9%)	68,348
2547	0	25,752 (38.3%)	28,603 (42.5%)	0	4,142 (6.2%)	8,755 (13%)	67,252 (100%)

ที่มา: ข้อมูลเศรษฐกิจการปศุสัตว์ประจำปี พ.ศ. 2547 กรมปศุสัตว์

วิธีการในการจัดสรรโควตานมผงขาดมันเนยเดิมนั้น การบริหารจะดำเนินการโดยกรรมการนโยบายและพัฒนากิจการปศุสัตว์แห่งชาติ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธาน และอธิบดีกรมปศุสัตว์เป็นกรรมการและเลขานุการ กรรมการอื่นๆ อีก 26 คน ประกอบด้วย ผู้แทนจากกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือผู้แทน อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้อำนวยการองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย เป็นต้น ในส่วนของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับโคนมมีประธานชุมนุมสหกรณ์โคนมแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ

ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ภายใต้ภาวะน้ำนมดิบล้นตลาดได้มีการจัดตั้งคณะทำงานพิจารณากลับกรองการจัดสรรโควตานมผงขาดมันเนย และแก้ไขปัญหาการจำหน่ายน้ำนมดิบของเกษตรกร ซึ่งมีรองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน คณะทำงาน และประธานชุมนุมสหกรณ์โคนมแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นคณะทำงานและเลขานุการ ตัวแทนภาคเอกชนที่อยู่ในคณะทำงานชุดนี้ได้แก่ นายกสภาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์อาหารนมไทย

¹¹ เดิมที่การนำเข้านมผงขาดมันเนยเพื่อการส่งออกอยู่ภายใต้โควตาที่จัดสรร แต่ในปี พ.ศ. 2542 บริษัทเนสท์เลย์ได้รับสิทธิเพื่อส่งเสริมการส่งออกจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนทำให้สามารถนำเข้านมผงขาดมันเนยปริมาณ 18,000 ตันนอกโควตาได้โดยไม่เสียภาษีศุลกากร ปริมาณโควตาที่ได้รับการจัดสรรจึงลดลงอย่างมากในปี พ.ศ. 2542 ซึ่งประจวบกับช่วงวิกฤตเศรษฐกิจที่อุปสงค์ของตลาดลดลงด้วย

ต่อมาในช่วงต้นปี พ.ศ. 2548 คณะรัฐมนตรีจึงเห็นชอบข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่จะให้สมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์อาหารนมไทยซึ่งประกอบด้วยผู้ประกอบการรายใหญ่¹² ที่รับซื้อน้ำนมดิบเพื่อโครงการนมโรงเรียนและเพื่อผลิตนมพร้อมดื่มในตลาดเชิงพาณิชย์เป็นผู้บริหารจัดการโควตาการนำเข้าเอง โดยเข้าใจว่า หากผู้รับซื้อน้ำนมดิบจัดสรรโควต่ากันเองแล้ว จะสามารถช่วยแก้ปัญหาหน้ามดิบล้นตลาดที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องได้ เพราะดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในอดีตการจัดสรรโควต่านมผงใช้หลักการของการ “แลกเปลี่ยน” ระหว่างการรับภาระในการรับซื้อน้ำนมดิบจากเกษตรกรในราคาที่รัฐกำหนด กับการได้รับการจัดสรรโควต่านมผงขาดมันเนย

สิ่งที่รัฐมิได้คำนึงถึงในการโอนอำนาจในการจัดสรรโควตาให้แก่เอกชนครั้งนั้น คือ กลุ่มผู้แปรรูปนมผงอื่นๆ ที่ไม่ได้รับซื้อน้ำนมดิบจากเกษตรกรเนื่องจากไม่ได้มีการผลิตนมพร้อมดื่ม เช่น ผู้ผลิตนมเปรี้ยว นมข้นหวาน ไอศกรีม ฯลฯ ไม่ได้อยู่ในสมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์อาหารนมไทยจึงไม่มีสิทธิมีเสียงในการจัดสรรโควตา นอกจากนี้แล้ว ผู้ผลิตนมพร้อมดื่มรายใหญ่ยังเป็นคู่แข่งของกลุ่มผู้แปรรูปนมผงอื่นๆ เหล่านี้ด้วยเนื่องจากผู้ผลิตรายใหญ่มีสินค้าที่หลากหลายในตลาด การให้อำนาจแก่ผู้ผลิตนมพร้อมดื่มในการจัดสรรโควต่านมผงซึ่งเป็นวัตถุประสงค์สำคัญในการผลิตสินค้าให้แก่ตนเองและให้แก่คู่แข่งด้วยทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์

ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2548 สมาคมฯ กำหนดกฎกติกาในการจัดสรรโควตาใหม่เพื่อแก้ปัญหาหน้ามดิบล้นตลาด โดยกำหนดให้ผู้ที่ต้องการนำเข้านมผงขาดมันเนยทุกรายต้องรับซื้อน้ำนมดิบในอัตราส่วน 6 ต่อ 1¹³ กล่าวคือ หากผู้ประกอบการ ก ต้องการจะนำเข้านมผง 1 ตัน จะต้องรับซื้อน้ำนมดิบจากเกษตรกร 6 ตัน ไม่ว่าผู้ประกอบการดังกล่าวจะผลิตสินค้าที่ต้องใช้น้ำนมดิบหรือไม่ก็ตาม กฎเกณฑ์ดังกล่าวนอกจากจะขัดกับกฎ กติกาขององค์การการค้าโลกที่ห้ามไม่ให้มีการกำหนดเงื่อนไขการนำเข้าสินค้ากับการใช้ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศอย่างชัดเจนซึ่งทำให้ต่างประเทศซึ่งจะนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทในองค์การการค้าโลกแล้ว¹⁴ ยังส่งผลให้ผู้ประกอบการที่ต้องใช้นมผงในการผลิตสินค้าได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากปฏิเสธที่จะรับซื้อน้ำนมดิบเพราะไม่สามารถเอาไปใช้ในการผลิตสินค้าได้

¹² สมาชิกสมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์อาหารนมไทยมี 7 รายได้แก่ 1. บริษัท เนสท์เล่ (ประเทศไทย) จำกัด 2. บริษัท โฟร์โมสต์ ฟรอสแลนด (ประเทศไทย) จำกัด 3. บริษัท ซีพี เมจิ จำกัด 4. บริษัท อุตสาหกรรมนมไทย (นมตราแม่ลิ) จำกัด 5. บริษัท ทัตสัน จำกัด 6. บริษัท คันทรีเฟรช แดรี่ จำกัด และ 7. สหกรณ์โคนมหนองโพราชบุรี จำกัด

¹³ กฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่มีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรแต่เป็นกฎที่ผู้เข้าร่วมประชุมในการระดมความคิดเห็นเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 ซึ่งมีตัวแทนผู้นำเข้านมผงทุกกลุ่มเข้าร่วมประชุมยืนยัน (ดูสรุปผลการระดมความคิดเห็นในภาคผนวกที่ 3) ซึ่งสอดคล้องกับรายงานที่นำเสนอใน คอลัมน์ “โควต่านมผง ‘57,200 ตัน’ ใน ประชาชาติธุรกิจ 7 เมษายน 2548

¹⁴ ประชาชาติธุรกิจ 10 มีนาคม 2548 “ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ อังองค์การการค้าโลกฟ้องไทย โควต่านมผงเจ้าปัญหาบังคับซื้อนมดิบในประเทศ”

หรือหากต้องการจะใช้จะต้องมีต้นทุนสูงในการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตสินค้า นอกจากนี้แล้ว การเปลี่ยนสูตรในการผลิตสินค้าอาหารทุกครั้งต้องขออนุมัติใหม่จากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาซึ่งใช้เวลาอีกด้วย

สุดท้ายแล้ว รัฐโอนอำนาจในการจัดสรรโควตาดำเนินจากสมาคมฯ กลับไปที่ หน่วยงานของรัฐตามเดิม โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดสรรปริมาณการนำเข้านมผงขาดมันเนยในเดือนกันยายน พ.ศ. 2548 คณะกรรมการฯ ดังกล่าว ซึ่งมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ และอธิบดีกรมปศุสัตว์เป็นกรรมการและเลขานุการ¹⁵ ได้ยกเลิกกติกา 6 ต่อ 1 ดังกล่าว และอนุญาตให้ผู้นำเข้าในกลุ่มอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนมพร้อมดื่มสามารถนำเข้านมผงขาดมันเนยได้ตามความต้องการของการผลิตจริงโดยพิจารณาจากปริมาณที่ได้รับการจัดสรร 3 ปีซ้อนหลังและความต้องการในปี 2549 ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2548 ได้มีการการอนุมัติให้นำเข้าเพิ่มอีก 10,000 ตัน เมื่อวันที่ 27 เดือนธันวาคม พ.ศ. 2548 สำหรับผู้ผลิตนมข้นหวาน 2 ราย ผู้ผลิตนมเปรี้ยว 5 รายและผู้ผลิตอาหารนมอื่นๆ อีก 37 ราย แม้จะมีการจัดสรรเพิ่มขึ้น แต่เนื่องจากไม่มีการประกาศจนกระทั่ง 4 วันก่อนสิ้นปี ทำให้ผู้ประกอบการรายใหญ่เท่านั้นที่สามารถรับความเสี่ยงในการสั่งซื้อสินค้าล่วงหน้าเพื่อที่จะสามารถนำเข้าได้ทันที ความล่าช้าในการประกาศจึงทำให้ผู้ประกอบการรายย่อยเสียเปรียบตามที่เคยเป็นมาในอดีตโดยตลอด

แม้ปัญหาการถกเถียงเรื่องการจัดสรรโควตาดำเนินนำเข้านมผงขาดมันเนยที่กล่าวมาได้รับการแก้ไขไปแล้ว แต่ก็เป็นการแก้ปัญหาแบบชั่วคราวเนื่องจากยังไม่มีคำตอบว่าหากมีภาวะน้ำนมดิบล้นตลาดอีกจะส่งผลกระทบต่อการนำเข้านมผงอีกหรือไม่ และหากปริมาณน้ำนมดิบภายในประเทศเกินความต้องการของตลาดเชิงพาณิชย์และตลาดนมโรงเรียนแล้ว ใครจะเป็นผู้รับซื้อน้ำนมดิบส่วนเกินดังกล่าวเมื่อผู้รับซื้อรายใหญ่ทั้ง 11 ราย ไม่สามารถรับภาระได้อีกต่อไป และปัญหาการขาดแคลนวัตถุดิบจะกลับมาส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการในตลาดอีกครั้งหรือไม่ ปัญหาการจัดสรรโควตาดำเนินนมจึงเกี่ยวโยงโดยตรงกับนโยบายการส่งเสริมธุรกิจโคนมในประเทศซึ่งเกี่ยวกับมาตรการการกำหนดราคากลาง ณ หน้าโรงงานของน้ำนมดิบ

5.6 ผลกระทบของการจัดสรรโควตาดำเนินนมต่อสภาวะการแข่งขันในตลาด

เดิมทีระบบโควตาดำเนินนมไม่เป็นปัญหาต่ออุตสาหกรรมนมพร้อมดื่มและอุตสาหกรรมแปรรูปนมที่เกี่ยวข้องเท่าใดนัก เนื่องจากโควตาที่ได้รับการจัดสรรมีเพียงพอ แต่ตั้งแต่เกิดปัญหาน้ำนมดิบล้นตลาดในปี พ.ศ. 2546 และ 2547 โควตาที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอต่อความ

¹⁵ กรรมการโดยตำแหน่งอื่นๆ ในคณะกรรมการได้แก่ ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้อำนวยการองค์การส่งเสริมกิจการโคนมไทย ประธานชุมนุมสหกรณ์โคนมแห่งประเทศไทย และประธานสหกรณ์โคนมหนองโพราชบุรี ในพระบรมราชูปถัมภ์

ต้องการของผู้ประกอบการในกลุ่มอื่นๆ นอกเหนือจากนมพร้อมดื่ม เช่น ผู้ผลิตนมข้นหวาน ผู้แปรรูปอาหารอื่นๆ เช่น คูกี้ เวเฟอร์ ช็อคโกแลต และไอศกรีม และผู้ผลิตนมเปรี้ยวที่ไม่ได้รับชื่อน้ำนมดิบ

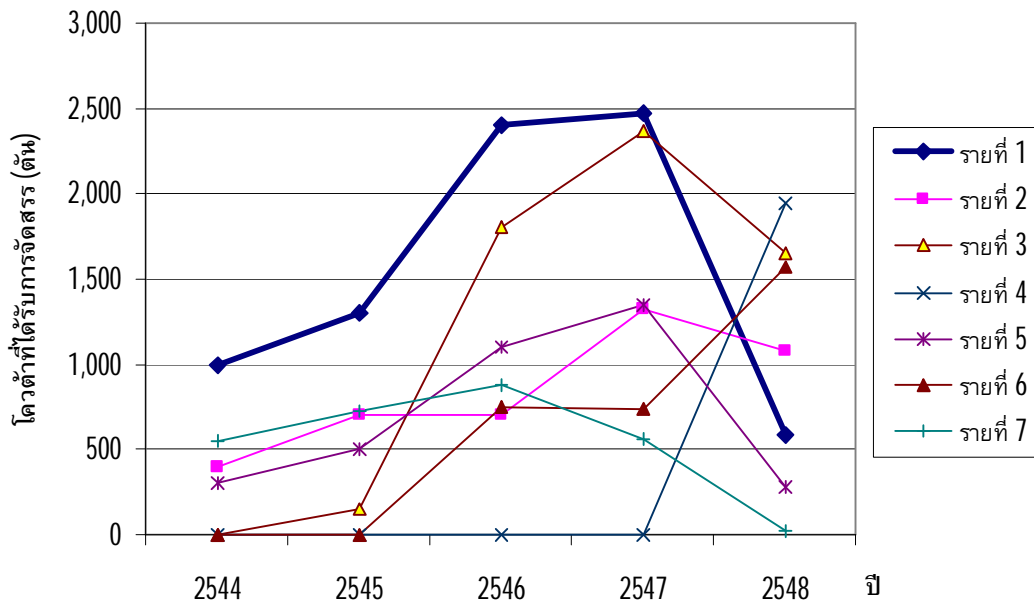
รูปที่ 5.4(ก) แสดงให้เห็นว่า ผู้ประกอบการรายที่ 1 5 และ 7 เป็นผู้ผลิตนมเปรี้ยวที่ไม่ได้รับชื่อน้ำนมดิบ เนื่องจากไม่ได้ผลิตนมพร้อมดื่ม (ในกราฟจะเป็นเส้นทึบ) ได้รับการจัดสรรโควตาภายใต้การบริหารจัดการของสมาคมฯ ในปริมาณที่น้อยกว่าในปีก่อนหน้าอย่างมาก แม้ผู้ประกอบการรายที่ 1 จะเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ที่สุดในตลาดซึ่งมีการขยายกำลังการผลิตในปี พ.ศ. 2548 ในทางตรงกันข้าม ผู้ประกอบการรายที่ 4 ซึ่งไม่เคยผลิตสินค้านมเปรี้ยวเลยในอดีตกลับได้รับการจัดสรรโควตาด้านนมผงสำหรับการผลิตนมเปรี้ยวถึงเกือบ 2,000 ตัน

ในลักษณะเดียวกันในกรณีของตลาดนมข้น ผู้ประกอบการรายที่ 2 เป็นผู้รับชื่อน้ำนมดิบแต่ปริมาณน้อยในตลาดในขณะที่ผู้ประกอบการรายที่ 4 ไม่ได้เป็นผู้รับชื่อน้ำนมดิบในตลาดได้รับการจัดสรรโควตาด้านนมผงน้อยลงในช่วงต้นปี พ.ศ. 2548 แม้ผู้ประกอบการรายที่ 2 จะเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ที่สุดในตลาดก็ตีตามที่ปรากฏในรูปที่ 5.4(ข) ปัญหาเดียวกันเกิดกับผู้ผลิตไอศกรีมรายใหญ่ที่สุดในตลาดคือผู้ประกอบการรายที่ 1 ในรูปที่ 5.4(ค) ได้รับการจัดสรรโควตาในปริมาณที่น้อยลงอย่างมากในขณะที่ผู้ประกอบการรายที่ 2 ซึ่งมียอดขายน้อยกว่าอย่างมาก อันพิจารณาได้จากปริมาณโควตาที่เคยได้รับในอดีต

ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ระบบการจัดสรรโควตาแบบ 6 ต่อ 1 ส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดแคลนวัตถุดิบสำหรับผู้ประกอบการในตลาดที่ไม่ได้รับชื่อน้ำนมดิบจากเกษตรกร การจัดสรรโควตาไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกอบการแต่ละรายในตลาดทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันในการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง ผู้ประกอบการที่มีสินค้าที่เป็นที่ต้องการของตลาดกลับไม่ได้รับการจัดสรรโควตาทำให้ไม่มีวัตถุดิบเพื่อผลิตสินค้าให้เพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภคได้ ในทางตรงกันข้าม ผู้ประกอบการที่มีสินค้าที่ไม่สามารถแข่งขันได้กลับได้เปรียบจากการมีวัตถุดิบที่เหลือเพื่อ

รูปที่ 5.4 การจัดสรรโควตาสมัครงานตามแผนงานในช่วงปี พ.ศ. 2544 - มิถุนายน 2548

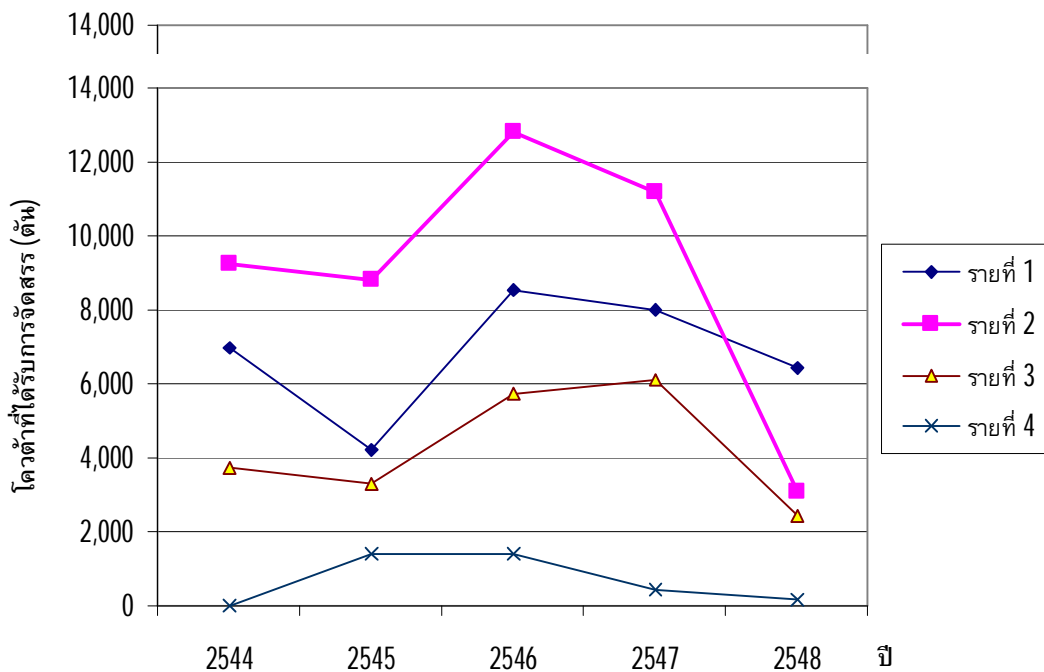
(ก) ผู้ผลิตนมเปรี้ยว



หมายเหตุ: * เส้นหนาทึบ หมายถึง ผู้ประกอบการที่ไม่ได้รับชื่อนำนมดิบ

ที่มา: กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

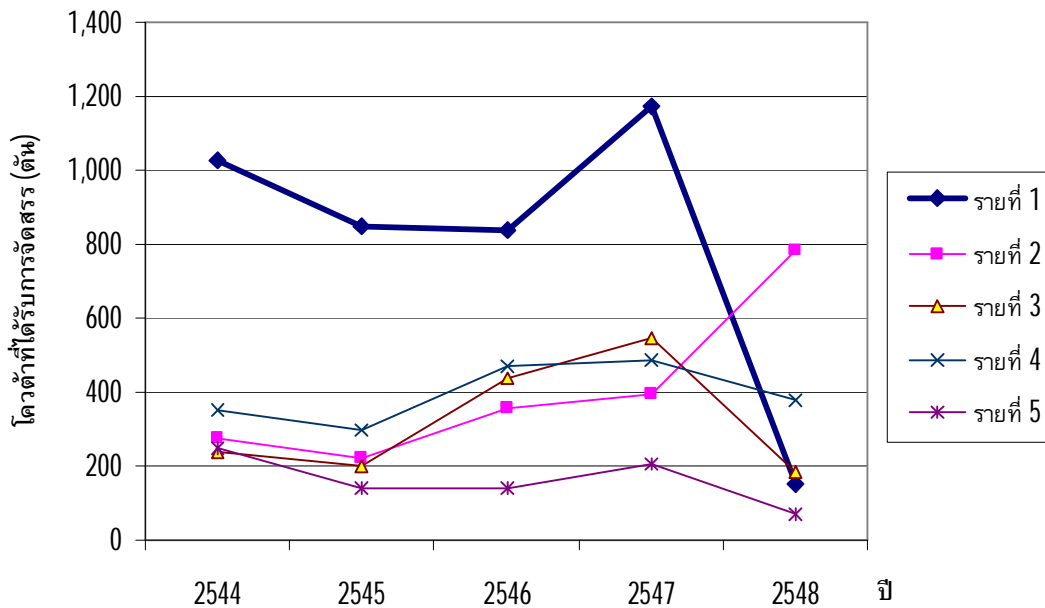
(ข) ผู้ผลิตนมข้นหวาน



หมายเหตุ: * เส้นหนาทึบ หมายถึง ผู้ประกอบการที่ไม่ได้รับชื่อนำนมดิบ

ที่มา: กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

(ค) ผู้ผลิตไอศกรีม



หมายเหตุ: * เส้นหนาทึบ หมายถึง ผู้ประกอบการที่ไม่ได้รับชื่อน้ำนมดิบ
ที่มา: กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

5.7 ข้อเสนอแนะ

การแก้ไขปัญหาการจัดสรรโควตานำเข้านมผงต้องเริ่มจากการแก้ไขปัญหาหากเหง้าคือ ปัญหาอุปทานน้ำนมดิบเสียก่อน ทั้งนี้ การรับชื่อน้ำนมดิบในอดีตไม่เป็นประเด็นปัญหา เนื่องจากปริมาณที่รับซื้อไม่มากนักเมื่อเทียบกับอุปทานในตลาด แต่เมื่ออุปทานขยายตัวใน อัตราที่สูงกว่าอุปสงค์จากราคารับซื้อที่กำหนดไว้ที่ค่อนข้างสูง มาตรการในการส่งเสริม อุตสาหกรรมโคนมจึงเริ่มส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมนมพร้อมดื่มและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง กันคือ อุตสาหกรรมอื่นๆ ที่ใช้นมผงนำเข้าด้วย ซึ่งถูกมองว่าเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการ นำเข้านมผงในโควตาโดยไม่ต้องมีภาระในเชิงสังคมคือ การรับชื่อน้ำนมดิบจากเกษตรกร หาก อุปทานของน้ำนมดิบในตลาดถูกจำกัดแล้ว ภาระในการรับชื่อน้ำนมดิบของผู้ผลิตนมพร้อมดื่มก็ จะจำกัดทำให้การจัดสรรโควตาในแต่ละปีเป็นระบบมากขึ้นมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่ขึ้นอยู่กับ สภาพปัญหาของตลาดน้ำนมดิบในช่วงเวลาทำให้เกิดความไม่แน่นอนขึ้น

ข้อเสนอแนะสามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นข้อเสนอแนะแนวทางในการ ส่งเสริมอุตสาหกรรมโคนมในประเทศไทยเพื่อที่จะให้เกิดความสมดุลย์ระหว่างอุปสงค์และ อุปทานของน้ำนมดิบในตลาด ส่วนที่สองจะเป็นการเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการ โควตานำเข้านมผงที่มีประสิทธิภาพและที่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการทุกรายในตลาด ในช่วง 10 ปีข้างหน้าการนำเข้านมผงยังมีข้อจำกัดด้านภาษีภายใต้ความตกลงการค้าเสรีทวิภาคีระหว่าง ไทยกับออสเตรเลียและไทยกับนิวซีแลนด์

5.7.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการปริมาณน้ำนมดิบในประเทศ

ดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 5.1 แล้วว่า มาตรการในการส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำนมดิบในประเทศไทยแตกต่างกับประเทศอื่นๆ ตรงที่ไม่มีการกำหนดปริมาณการผลิตน้ำนมดิบเข้าสู่ตลาดภายใต้ระบบการกำหนดราคากลางส่งผลให้เกิดปัญหาน้ำนมดิบล้นตลาดเนื่องจากราคาที่รัฐกำหนดขึ้นค่อนข้างสูง ทำให้เกษตรกรมีแรงจูงใจที่จะขยายธุรกิจอย่างต่อเนื่อง ในประเด็นนี้คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

- มีการตรากฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการฟาร์มโคนมเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการธุรกิจโคนมในลักษณะเดียวกับ Milk Board ในต่างประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจาก 3 ฝ่าย คือ ภาครัฐ เกษตรกรโคนม และบริษัทเอกชนที่รับซื้อน้ำนมดิบ ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้จะคล้ายคลึงกับของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ภายใต้ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 คือ (1) กำหนดแผนการผลิตน้ำนมดิบและการผลิตนมพร้อมดื่ม (2) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจดทะเบียนผู้เลี้ยงโคนม (3) กำหนดปริมาณน้ำนมดิบที่เกษตรกรโคนมแต่ละรายสามารถผลิตได้ในแต่ละปี โดยพิจารณาจากจำนวนโคนมที่จดทะเบียนไว้และตามปริมาณผลผลิตจริงในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา (4) กำหนดระเบียบว่าด้วยการรับซื้อน้ำนมดิบจากเกษตรกร (5) กำหนดคุณภาพของน้ำนมดิบที่ส่งโรงงานผลิต (6) กำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดการน้ำนมดิบที่ผลิตส่วนเกิน ฯลฯ กฎหมายดังกล่าวจะต้องมีบทลงโทษเกษตรกรที่ไม่จดทะเบียนหรือไม่แจ้งข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับปริมาณน้ำนมดิบที่ผลิตและจำหน่ายเพื่อที่จะให้มาตรการในการควบคุมปริมาณน้ำนมดิบในตลาดมีประสิทธิภาพโดยมีข้อมูลของอุปทานที่ครบถ้วนสมบูรณ์ หนึ่งคณะผู้วิจัยขอให้ข้อสังเกตว่า ในปี พ.ศ. 2558 หรืออีก 9 ปีข้างหน้าก็จะมี การนำเข้านมผงเต็มมันเนยในอัตราภาษีแค่ร้อยละ 5 แล้ว ณ เวลานั้นรัฐจะไม่สามารถคุ้มครองอุตสาหกรรมโคนมในประเทศได้อีกต่อไป การจำกัดขนาดของธุรกิจฟาร์มโคนมจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งภายใต้ข้อผูกพันทางการค้าระหว่างประเทศ

- กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการฟาร์มโคนมควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดราคาน้ำนมดิบที่สอดคล้องกับต้นทุนในการผลิต ที่ผ่านมา การกำหนดราคาน้ำนมดิบเป็นประเด็นทางการเมืองเนื่องจากการกำหนดราคาไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของข้อมูลต้นทุนในการผลิต อัตราผลตอบแทนที่เหมาะสมและปริมาณความต้องการของตลาด ทั้งนี้ ควรมีการกำหนดสูตรในการคำนวณต้นทุนในการผลิตที่ชัดเจนและมีการเก็บข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณอย่างเป็นระบบ

- มีการส่งเสริมประสิทธิภาพในการเลี้ยงโคนมเพื่อปรับปรุงคุณภาพของน้ำนมดิบและประสิทธิภาพในการผลิตน้ำนมดิบ ผลการศึกษาของ Rabobank (2547) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าประสิทธิภาพในการผลิตนมของไทยยังต่ำมากเนื่องจากการเก็บแม่วัวที่ผลิตน้ำนมได้น้อยเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ผลผลิตเฉลี่ยต่อโคนมค่อนข้างต่ำ หากภาครัฐให้การช่วยเหลือเกษตรกรในการคัดหัว เกษตรกรสามารถลดต้นทุนในส่วนนี้ได้ก็จะทำให้ราคาขายลดลงได้เช่นกันโดยไม่

ส่งผลกระทบต่ออัตรากำไรของเกษตรกร เมื่อราคาลดลงภาวะอุปทานส่วนเกินของน้ำนมในตลาดก็จะลดลงด้วย การปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตของธุรกิจโคนมไทยเป็นขั้นตอนหนึ่งในการเตรียมพร้อมต่อการเปิดเสรีการนำเข้านมผงในอนาคตตามที่ได้กล่าวมาแล้ว หากคุณภาพและราคาของน้ำนมดิบที่ผลิตในประเทศไม่ต่างกับสินค้านำเข้ามากนัก ผลกระทบที่เกิดจากการเปิดเสรีก็จะไม่รุนแรงมาก

5.7.2 ข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการโควตานำเข้านมผง

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า การจัดสรรโควตานมผงควรอยู่บนพื้นฐานของความต้องการจริงของผู้แปรรูปนมผงในตลาด โดยพิจารณาจากแผนการผลิต กำลังการผลิตประกอบด้วยตัวเลขการผลิตจริงในอดีตตามที่เคยปฏิบัติมาในอดีตเพื่อที่จะไม่ให้เกิดภาวะการขาดแคลนวัตถุดิบอันจะนำไปสู่การแย่งชิงแหล่งวัตถุดิบซึ่งสร้างความได้เปรียบเสียเปรียบในเชิงธุรกิจแบบไม่เป็นธรรม

อย่างไรก็ดี ประเด็นคำถามที่ว่าใครควรจะเป็นผู้รับภาระในการรับซื้อน้ำนมดิบ ผู้ผลิตนมพร้อมดื่มกลุ่มเดียวหรือผู้นำเข้านมผงทุกราย คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ผู้ผลิตนมพร้อมดื่ม ผู้ผลิตกลุ่มอื่นๆ และภาครัฐควรเจรจาร่วมกันเพื่อกำหนดสัดส่วนการรับภาระของการรับซื้อน้ำนมดิบในตลาด โดยผู้ประกอบการที่ผลิตนมพร้อมดื่มอาจตกลงรับซื้อร้อยละ 80 ของอุปทานน้ำนมดิบรวมเพื่อการผลิตสินค้านมพร้อมดื่ม อีกร้อยละ 20 ซึ่งเกินความต้องการอาจเสนอให้ผู้นำเข้านมผงขาดมันเนยรายอื่นๆ ช่วยรับภาระในลักษณะของการให้เงินช่วยเหลือตามสัดส่วนของปริมาณโควตาที่ได้รับการจัดสรร อนึ่ง ผู้ผลิตนมพร้อมดื่มที่ได้รับการจัดสรรโควตาภายใต้กลุ่มนมชั้นหวาน นมเปรี้ยว หรือขม มีภาระที่จะต้องให้เงินสมทบตามสัดส่วนของโควตาที่ได้รับการจัดสรรด้วย การบริหารจัดการโควตาในรูปแบบดังกล่าวจะมีประสิทธิผลหากมีการควบคุมปริมาณน้ำนมดิบในตลาด มิฉะนั้นแล้ว วงเงินที่ต้องจัดเก็บจากผู้ประกอบการอื่นๆ ก็จะเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ในประเด็นสุดท้าย คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า การประกาศโควตาการนำเข้านมผงควรดำเนินการตามระยะเวลาที่แน่นอนทุกครั้งเพื่อที่ผู้ประกอบการจะสามารถวางแผนในจัดซื้อวัตถุดิบและแผนการผลิตได้ นอกจากนี้แล้ว วิธีการจัดสรรโควตาควรมีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดที่ชัดเจน เช่นผู้ประกอบการที่ไม่สามารถใช้น้ำนมดิบในการผลิตสินค้าได้จะต้องได้รับการจัดสรรโควตาตามความต้องการจริงโดยพิจารณาจากปริมาณการจัดสรรในอดีตและแผนการผลิต เป็นต้น การจัดสรรโควตาที่เป็นระบบมีหลักการที่ชัดเจนมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา จะช่วยให้ผู้ประกอบการมีแหล่งวัตถุดิบที่เพียงพอและทันการณ์อื่นจะช่วยลดภาวะความเสี่ยงและต้นทุนในการจัดซื้อวัตถุดิบได้อย่างมาก นอกจากนี้แล้ว หากขั้นตอนในการขอและได้รับการอนุมัติโควตาการนำเข้าไม่ยุ่งยากซับซ้อนและชัดเจน ผู้ประกอบการรายย่อยก็จะมีโอกาสที่จะเข้าถึงแหล่งวัตถุดิบได้มากกว่าในปัจจุบัน ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมการแข่งขันในตลาดมากขึ้นด้วย

บทที่ 6

ธุรกิจแฟรนไชส์

6.1 บทนำ

ธุรกิจค้าปลีกในประเทศไทยมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมีธุรกิจค้าปลีกของต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศเป็นตัวจักรสำคัญ รูปแบบการค้าปลีกแบบใหม่ให้ความสำคัญแก่การขยายสาขาเพื่อใช้ประโยชน์จากเครื่องหมายการค้าของธุรกิจที่เป็นที่ยอมรับของผู้บริโภค แต่การขยายสาขามีข้อจำกัดด้านเงินทุน จึงเกิดระบบแฟรนไชส์ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ที่ไม่มีทุนแต่ขาดประสบการณ์ด้านการค้าปลีกสามารถซื้อแฟรนไชส์จากธุรกิจที่ประสบความสำเร็จและได้รับสิทธิในการใช้เครื่องหมายการค้าของธุรกิจดังกล่าวและได้รับการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ในการประกอบกิจการเพื่อที่จะสามารถให้บริการได้ตามมาตรฐานของผู้ขายแฟรนไชส์ (Franchisor) โดยแลกกับค่าลิขสิทธิ์ (royalty fee) ระบบแฟรนไชส์ได้รับความนิยมจากผู้ประกอบการไทยค่อนข้างมาก โดยเฉพาะผู้ประกอบการในธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งถือเป็นผู้ประกอบการส่วนใหญ่ของประเทศ

นโยบายการส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของภาครัฐในระยะเวลา 3-4 ปีที่ผ่านมา เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ส่งผลให้ธุรกิจแฟรนไชส์ได้รับการพัฒนาและขยายตัวได้อย่างรวดเร็ว ในปี พ.ศ. 2548 มีจำนวนร้านค้าแฟรนไชส์กว่า 20,000 แห่งเพิ่มขึ้นเท่าตัวจากปี พ.ศ. 2547 และมีมูลค่าตลาดประมาณ 30,000 ล้านบาทเพิ่มจากปี พ.ศ. 2547 ร้อยละ 20 ตามที่ปรากฏในรูปที่ 6.1 ด้านล่าง

หน่วยงานภาครัฐที่ให้การสนับสนุนธุรกิจแฟรนไชส์มีหลายหน่วยงาน อาทิ กรมพัฒนาธุรกิจการค้าสนับสนุนในการอบรมให้ความรู้แก่ผู้ซื้อและผู้ขายแฟรนไชส์¹ กรมส่งเสริมการค้าส่งออก ให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการแฟรนไชส์ที่ต้องการขยายสาขาไปยังตลาดต่างประเทศ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ให้ความช่วยเหลือเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำและช่วยคัดกรองคุณสมบัติของผู้ขายแฟรนไชส์รายที่ผู้กู้เงินสนใจรับสิทธิแฟรนไชส์²

¹ ผลการสำรวจของสมาคมธุรกิจแฟรนไชส์และเอสเอ็มอีไทยพบว่า ร้อยละ 46.33 ของผู้ขายแฟรนไชส์ไทยซึ่งมี 361 รายในปี 2548 ได้ผ่านการอบรมโครงการพัฒนาผู้ประกอบการขนาดเล็กให้เป็นแฟรนไชส์ โดยกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

² ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยเปิดโอกาสให้ผู้ขายแฟรนไชส์สามารถขึ้นทะเบียนผู้ให้สิทธิแฟรนไชส์กับทางธนาคารได้ โดยต้องมีคุณสมบัติตามที่ธนาคารกำหนดไว้ 10 ข้อ อาทิ จะต้องดำเนินธุรกิจมาไม่น้อยกว่า 2 ปี ต้องมีจำนวนสาขาไม่น้อยกว่า 3 ราย ต้องจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญาของธุรกิจไว้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบัน (เดือนกุมภาพันธ์ ปี 2549) มีผู้ขายแฟรนไชส์ที่ขึ้นทะเบียนกับธนาคารแล้วจำนวน 24 ราย

และสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการลงทุนด้านธุรกิจแฟรนไชส์ เป็นต้น

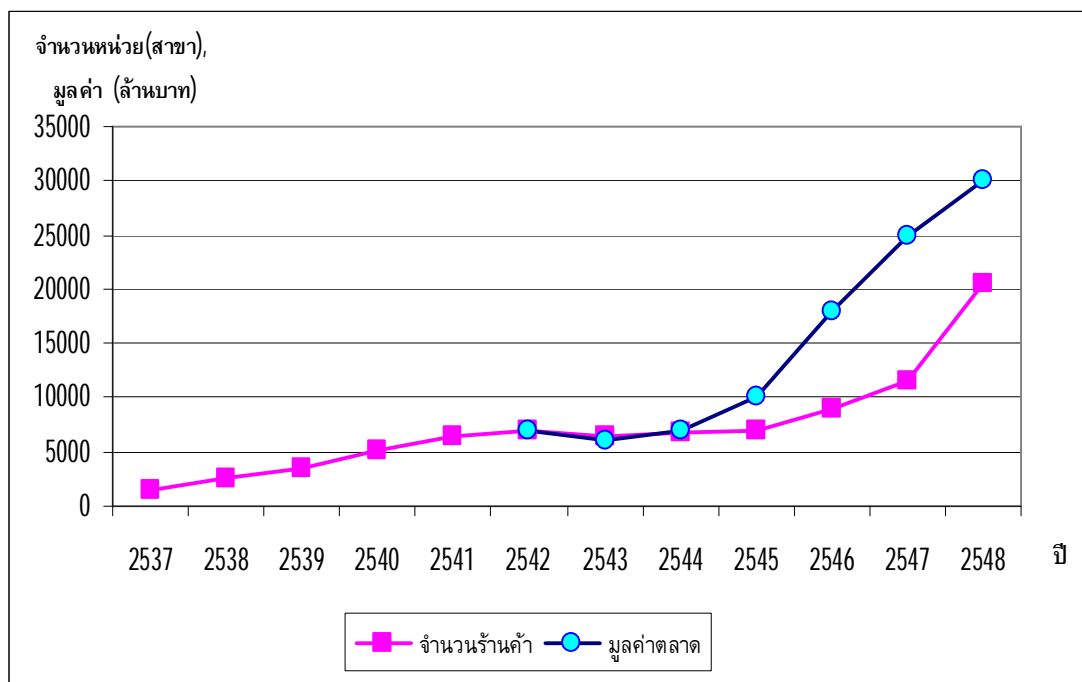
ธุรกิจแฟรนไชส์เป็นธุรกิจรูปแบบใหม่ที่ต้องอาศัยความรู้ในหลายด้าน อาทิเช่น ความรู้ความเข้าใจในหลักการและแนวคิดของการประกอบธุรกิจแฟรนไชส์ สิทธิหน้าที่ของผู้ซื้อและผู้ขายที่มีต่อกัน การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการใช้เครื่องหมายทางการค้าและลิขสิทธิ์ สัญญาหรือพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม การละเมิดสัญญาทางธุรกิจ ฯลฯ ในทางปฏิบัติ ผู้ซื้อและผู้ขายหลายรายยังไม่มีความรู้เพียงพอ ผู้ขายแฟรนไชส์อาจเข้าใจว่าระบบแฟรนไชส์เป็นช่องทางในการระบายสินค้าหรือขายบริการโดยไม่ต้องลงทุนเอง ในขณะที่ผู้ซื้อแฟรนไชส์เข้าใจว่าเป็นการลงทุนที่ได้รับผลตอบแทนอย่างแน่นอนโดยไม่ต้องใช้ความสามารถใดๆ ทั้งสิ้นเพราะผู้ขายแฟรนไชส์จะดำเนินการให้แทนหมดทั้งในส่วนของการบริหารจัดการและการตลาด

การขาดความรู้และความเข้าใจทำให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น ผู้ขายแฟรนไชส์มักประสบปัญหาจากการที่ผู้ซื้อแฟรนไชส์ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญาแฟรนไชส์ ทำให้ไม่สามารถควบคุมคุณภาพสินค้าหรือบริการที่เสนอให้กับลูกค้าได้ ในขณะเดียวกัน ผู้ซื้อแฟรนไชส์ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการขนาดย่อมที่มีอำนาจต่อรองค่อนข้างต่ำ อาจถูกเอาเปรียบจากสัญญาแฟรนไชส์ เช่น การบังคับขายฟางสินค้าในสัญญาแฟรนไชส์ หรือการให้ข้อมูลที่เท็จในการชี้ชวนให้ลงทุน

งานวิจัยชิ้นนี้จะเน้นศึกษาปัญหาของระบบแฟรนไชส์ที่เกี่ยวกับพฤติกรรมทางการค้าและเงื่อนไขในสัญญาที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ใช้ควบคุมธุรกิจแฟรนไชส์³ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรให้ความสำคัญกับการคุ้มครองทั้งผู้ซื้อและผู้ขายแฟรนไชส์ควบคู่กับการส่งเสริมการประกอบธุรกิจแฟรนไชส์ด้วย เพื่อช่วยให้ธุรกิจนี้สามารถพัฒนาไปได้อย่างมั่นคง

³ กรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้จัดทำร่าง พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจแฟรนไชส์ พ.ศ. ... ซึ่งขณะนี้อยู่ในขั้นตอนปรับปรุงกฎหมายเพื่อเตรียมนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งกรมพัฒนาธุรกิจการค้าคาดว่าจะใช้เวลาอีกประมาณ 2 ปี ในการดำเนินการตามกระบวนการต่างๆ เพื่อให้กฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้ได้

รูปที่ 6.1 จำนวนร้านสาขาแฟรนไชส์ในประเทศไทยในช่วงปี 2537-2548



หมายเหตุ: ปี 2537-2541 ไม่มีข้อมูลมูลค่าตลาด

ที่มา: สมาคมธุรกิจแฟรนไชส์และเอสเอ็มอีไทย รายงานการวิจัยการสำรวจสภาวะการแฟรนไชส์ไทยปี 2548

6.2 ปัจจัยเชิงโครงสร้างของธุรกิจแฟรนไชส์

การวิเคราะห์ปัจจัยเชิงโครงสร้างของธุรกิจแฟรนไชส์จะพิจารณาโดยแยกเป็น 3 ประเด็นหลักได้แก่ โครงสร้างตลาดของธุรกิจแฟรนไชส์ ลักษณะของการดำเนินธุรกิจ และกฎระเบียบและมาตรการของภาครัฐ

6.2.1 โครงสร้างตลาดของธุรกิจแฟรนไชส์

ระบบแฟรนไชส์เริ่มเข้ามามีบทบาทในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2526 และมีการพัฒนามาจนถึงปัจจุบัน โดยในปี 2548 ร้านค้าในระบบแฟรนไชส์มีจำนวน 20,464 สาขา และมูลค่าตลาดรวมกว่า 30,000 ล้านบาท มีจำนวนผู้ขายแฟรนไชส์จำนวน 361 ราย จำแนกเป็นแฟรนไชส์ของคนไทยจำนวน 318 ราย และแฟรนไชส์จากต่างประเทศจำนวน 43 ราย

ธุรกิจแฟรนไชส์ในปัจจุบันมีค่อนข้างหลากหลาย ธุรกิจที่มีจำนวนผู้ขายแฟรนไชส์มากที่สุดคือ ธุรกิจอาหาร คิดเป็นร้อยละ 35 หรือมากกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนธุรกิจแฟรนไชส์

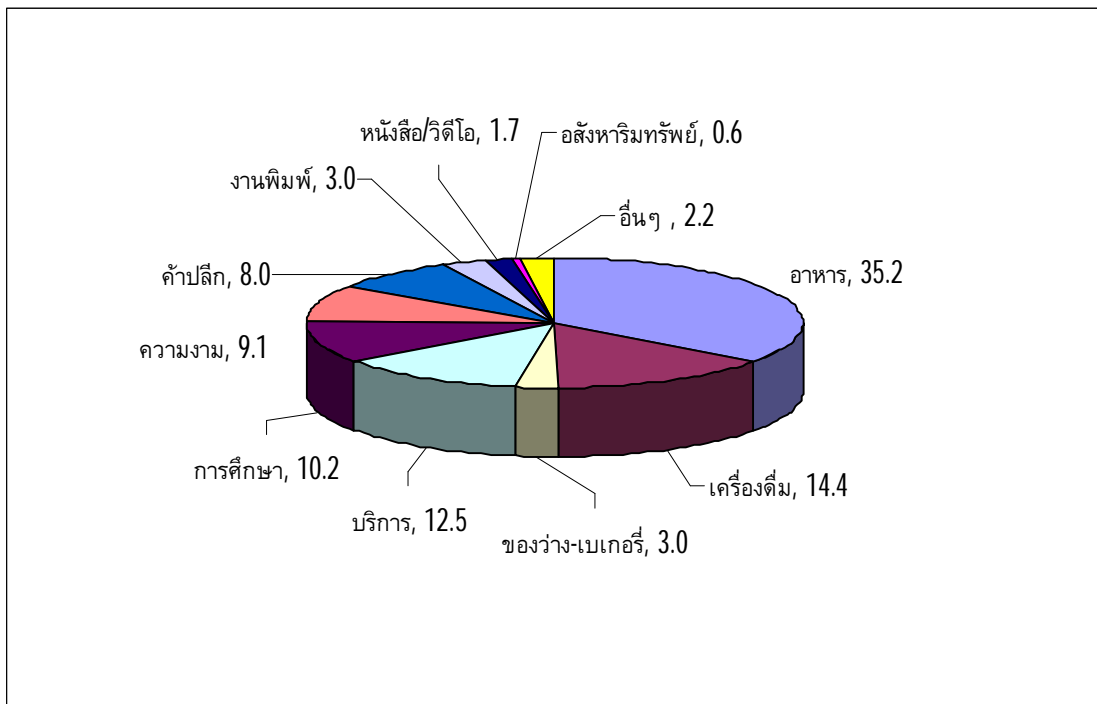
ทั้งหมด รองลงมาคือ ธุรกิจเครื่องดื่ม บริการ และการศึกษา ตามลำดับ⁴ (ดูตารางที่ 6.1 และรูปที่ 6.2 ประกอบ)

ตารางที่ 6.1 ตัวอย่างแฟรนไชส์แต่ละประเภทธุรกิจ

ประเภทแฟรนไชส์	ตัวอย่างธุรกิจแฟรนไชส์
อาหาร	เซสเตอร์กริลล์ เตอะพิซซาคอมปานี บะหมี่แฮมป์โลก โมบายสติก โออิชิราเมน ฯลฯ
เครื่องดื่ม	94 Coffee คอฟฟี่เวิลด์ คาเฟ่ดีโอโร่ สตาร์บัคส์ บัดส์ไอส์กรีม บาสกิน-รอปบิ้นส์ ฯลฯ
เบเกอรี่	ดั่งกินโดนัท ดี-เบสท์ นพวรรณขนมไทย เอราวัณทองม้วนสด IN&OUT ฯลฯ
บริการ	คีย์เวิลด์ โปรฟิซ ยูสไมล์โฟโต้ อาสาเซอร์วิส ไอทีคลินิก ควอลิตี้คลีนนิ่ง ฯลฯ
การศึกษา	คุ่มอง ไตนามิคแมทส์ สมาร์ทอิงลิช สยามคอมพิวเตอร์ ไอแอมจีเนียส ฯลฯ
ความงาม	ดร.สาโรส บุษบาบ้านสมุนไพรสด พรีเม่าโกลด์ พลอยสวย อโรมาเวร่าสปา ฯลฯ
ค้าปลีก ร้านสะดวกซื้อ	7-Eleven จักรวาลภัณฑ์ เจมาร์ท แฟมิลีมาร์ท วีซ้อป หอแว่น อากิโกะ เอ็มซ้อป ฯลฯ
งานพิมพ์	ดับเบิลเอก็อบบี สมาร์ทเพรส ยูเมมโมรี่ อัลฟากราฟฟิค อีซีส์ อาร์ท พรินท์ มาร์ท ฯลฯ
หนังสือ วีดีโอ	ดอกหญ้า ร้านนายอินทร์ เออาร์ฟอร์ยู วีดีโออีซี ซีทาญา ฯลฯ
อสังหาริมทรัพย์	อีอาร์เอ Realty World Alliance
อื่นๆ	RMS ตู้คาราโอเกะ SAVE TEL มือถือหยอดเหรียญ UFM โรงเรียนสอนทำขนม ฯลฯ

ที่มา: <http://www.thaifranchisecenter.com/franchisethai/index.php>, 26/07/2548

รูปที่ 6.2 สัดส่วนจำนวนธุรกิจแฟรนไชส์ในประเทศไทยจำแนกตามประเภทธุรกิจในปี 2548

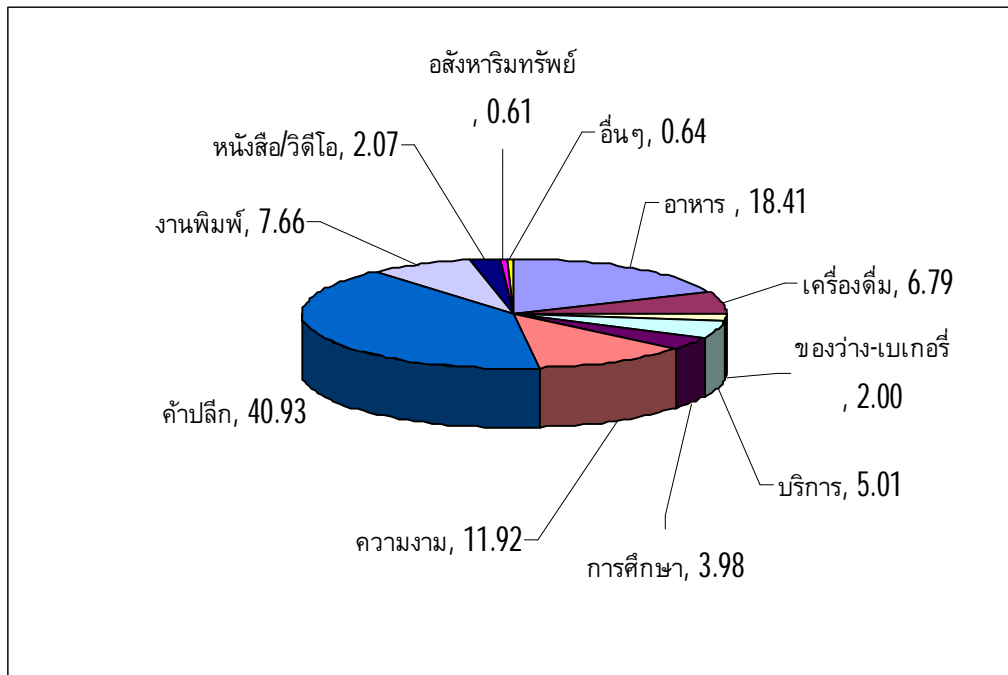


ที่มา: สมาคมธุรกิจแฟรนไชส์และเอสเอ็มอีไทย รายงานการวิจัยการสำรวจสภาวะการแฟรนไชส์ไทยปี 2548

⁴ ที่มา: สมาคมธุรกิจแฟรนไชส์และเอสเอ็มอีไทย รายงานการวิจัยการสำรวจสภาวะการแฟรนไชส์ไทยปี 2548

หากพิจารณาจากสัดส่วนของร้านค้าในระบบแฟรนไชส์ (ผู้ซื้อแฟรนไชส์) ในปี 2548 พบว่า ธุรกิจร้านค้าปลีกมีจำนวนมากที่สุด คือ 8,375 ร้านจากร้านค้าแฟรนไชส์ทั้งหมด 20,464 ร้าน คำนวนได้เป็นร้อยละ 40.9 ตามด้วยธุรกิจอาหาร ร้อยละ 18.4 และธุรกิจความงามร้อยละ 11.9 ตามที่ปรากฏในรูปที่ 6.3 ด้านล่าง

รูปที่ 6.3 สัดส่วนจำนวนร้านค้าแฟรนไชส์ในประเทศไทยจำแนกตามประเภทธุรกิจในปี 2548



ที่มา: สมาคมธุรกิจแฟรนไชส์และเอสเอ็มอีไทย รายงานการวิจัยการสำรวจสภาวะการแฟรนไชส์ไทยปี 2548

หากพิจารณาจากจำนวนสาขาแฟรนไชส์ พบว่าร้านเซเว่นอีเลฟเว่นซึ่งเป็นธุรกิจร้านสะดวกซื้อรายใหญ่ในประเทศไทยมีจำนวนร้านสาขาถึง 3,095 ร้าน หรือคิดเป็นร้อยละ 58 ของจำนวนสาขาของร้านสะดวกซื้อทั้งหมด (ดูรายละเอียดในตารางที่ 6.2 และรูปที่ 6.4)

ตารางที่ 6.2 ส่วนแบ่งตลาดและอัตราการกระจุกตัว 3 อันดับแรกของแต่ละประเภทธุรกิจ

ประเภทธุรกิจ	จำนวนธุรกิจ*	ชื่อกิจการ	จำนวนสาขา	ส่วนแบ่งตลาด (%)**	อัตราการกระจุกตัว (%)***
ร้านสะดวกซื้อ	8	7-Eleven	3,095	58.00	58.00 (CR1)
		วีซ้อป	635	11.90	69.90 (CR2)
		เออาร์ที	600	11.24	81.151 (CR3)
อาหาร (ลงทุนต่ำกว่า 100,000 บาท)	33	ชายสี่ บะหมี่เกี๊ยว	2,000	70.08	70.08 (CR1)
		ลูกชิ้นหมู นายชนะ	150	5.26	75.33 (CR2)
		โจ๊กกองปราบแฟรนไชส์	88	3.08	78.42 (CR3)

ประเภทธุรกิจ	จำนวนธุรกิจ*	ชื่อกิจการ	จำนวนสาขา	ส่วนแบ่งตลาด (%)**	อัตราการกระจุกตัว (%)***
อาหาร (ลงทุนตั้งแต่ 100,000 บาทขึ้นไป)	32	เคเอฟซี	303	29.45	29.45 (CR1)
		เดอะฟิชซ่า คอมปานี	120	11.66	41.11 (CR2)
		แมคโดนัลด์	98	9.52	50.63 (CR3)
ไอศกรีม	5	батส์ไอศกรีม	300	54.84	54.84 (CR1)
		มหาชัย ไอศกรีม	150	27.42	82.27 (CR2)
		บาสกิน-รอปบิ้นส์	69	12.61	94.88 (CR3)
กาแฟ	12	คาเฟ่ ดีโอโร่	65	19.58	19.58 (CR1)
		สตาร์ บัคส์	55	16.57	36.14 (CR2)
		คาเฟ่เดอมอเร่	45	13.55	49.70 (CR3)
เบเกอรี่	5	กู๊ตมอร์นิง ฟาร์มเฮ้าส์	200	48.90	48.90 (CR1)
		มิสเตอร์โดนัท	169	41.32	90.22 (CR2)
		IN & OUT	19	4.65	94.87 (CR3)
การศึกษา	31	คุ่มอง	200	24.36	24.36 (CR1)
		สมาร์ท เบริน	135	16.44	40.80 (CR2)
		BCC	58	7.06	47.87 (CR3)
ความงาม	26	เบลล่า นีน่า	1200	49.30	49.30 (CR1)
		ดร.สาโรช	300	12.33	61.63 (CR2)
		SDI	200	8.22	69.84 (CR3)
งานพิมพ์	7	ดับเบิลเอ ก๊อบปี	1102	59.03	59.03 (CR1)
		ไอเดีย เมคเกอร์ เทคโนโลยี	300	16.07	75.09 (CR2)
		สมาร์ท เพรส	250	13.39	88.48 (CR3)
วิดีโอ	2	วีดีโอ อีซี	143	52.38	52.38 (CR1)
		ซีทญา	130	47.62	100.00 (CR2)
หนังสือ	3	ดอกหญ้า	85	56.67	56.67 (CR1)
		นายอินทร์	55	36.67	93.33 (CR2)
		ผักแว่น	10	6.67	100.00 (CR3)

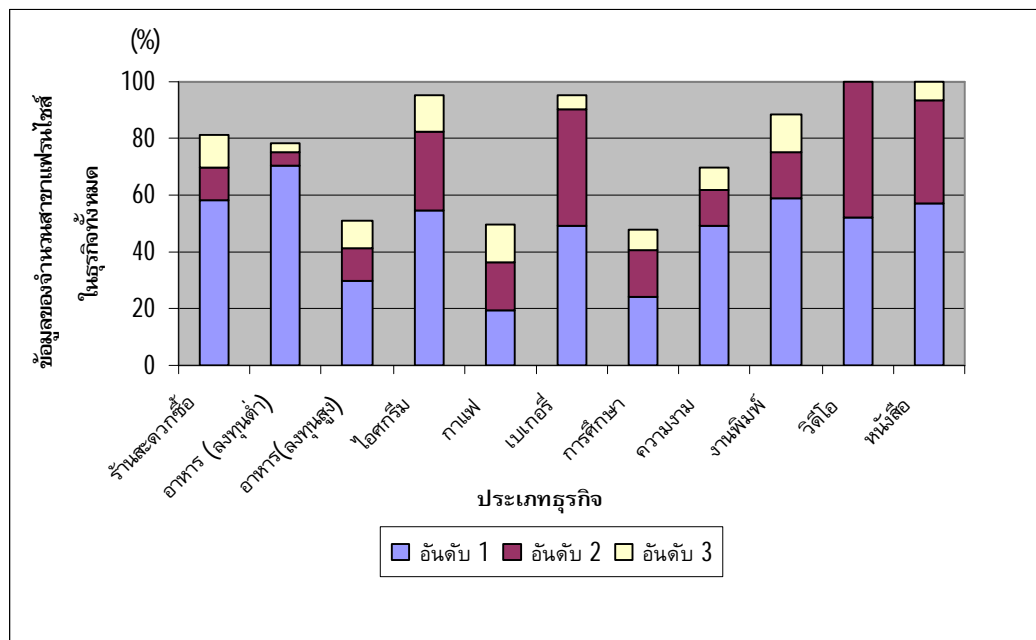
หมายเหตุ: * จำนวนธุรกิจ หมายถึง จำนวนธุรกิจแฟรนไชส์เฉพาะที่ยังดำเนินกิจการอยู่ในปัจจุบันเท่านั้น

** ส่วนแบ่งตลาดพิจารณาจากจำนวนร้านสาขาของแต่ละธุรกิจโดยจำแนกตามหมวดธุรกิจแต่ละประเภท

*** อัตราการกระจุกตัวพิจารณาจากส่วนแบ่งตลาดของผู้ประกอบการแต่ละราย กล่าวคือ อัตราการกระจุกตัวอันดับที่ 1 (CR1) หมายถึง ตัวเลขส่วนแบ่งตลาดของผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งตลาดอันดับ 1 สำหรับ CR2 หมายถึง ผลรวมของส่วนแบ่งตลาดของผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งตลาดอันดับ 1 และอันดับ 2 และ CR3 หมายถึง ผลรวมของส่วนแบ่งตลาดของผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งตลาดอันดับ 1 อันดับ 2 และอันดับ 3 หากอุตสาหกรรมใดมีอัตราการกระจุกตัวสูงแสดงถึงแนวโน้มที่จะมีการผูกขาดในอุตสาหกรรมนั้นสูง และหากอัตราการกระจุกตัวเริ่มสูงตั้งแต่ CR ระดับต้นๆ เช่น CR 1 หรือ CR 2 ผู้ประกอบการรายนั้นจะยังมีแนวโน้มทำให้เกิดการผูกขาดสูง และถือเป็นผู้มีอำนาจในตลาด อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงการผูกขาดของผู้ประกอบการจะต้องคำนึงถึงโครงสร้างตลาด และพฤติกรรมของผู้ประกอบการด้วย

ที่มา: เว็บไซต์ ThaiFranchiseCenter (<http://www.thaifranchisecenter.com/>, 08/02/49) และคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

รูปที่ 6.4 ส่วนแบ่งตลาดแฟรนไชส์ 3 อันดับแรกในแต่ละธุรกิจ



ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

หากพิจารณาส่วนแบ่งตลาดจากจำนวนร้านสาขาของแต่ละธุรกิจโดยจำแนกตามประเภทของธุรกิจในระบบแฟรนไชส์จะเห็นว่า ในหมวดธุรกิจร้านสะดวกซื้อในลักษณะมินิมาร์ทที่ขายสินค้าประเภทโช่วยทั่วไป ร้านเซเว่นอีเลฟเว่นมีส่วนแบ่งตลาดประมาณร้อยละ 58 เช่นเดียวกับร้านดับเบิลเอก็อปปี้ที่มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 59 ในหมวดธุรกิจงานพิมพ์ บัดส์ ไอศกรีมที่มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 54 ในหมวดไอศกรีม ร้านเบลล่า นีน่าที่มีส่วนแบ่งตลาดประมาณร้อยละ 49 ในหมวดความงาม และร้านหนังสือดอกหญ้าที่มีส่วนแบ่งตลาดประมาณร้อยละ 56 ในหมวดร้านหนังสือ ซึ่งถือได้ว่าร้านค้า 5 รายนี้เป็นผู้นำตลาดที่มีสัดส่วนกว่ากึ่งหนึ่งของหมวดธุรกิจของตน

ส่วนธุรกิจอาหารที่มีการลงทุนต่ำกว่า 100,000 บาทซึ่งส่วนใหญ่เป็นแฟรนไชส์ที่ก่อตั้งขึ้นโดยคนไทยมีจำนวนธุรกิจในหมวดนี้ถึง 33 ราย โดยร้านชายสี่บะหมี่เกี๊ยวมีส่วนแบ่งตลาดสูงถึงร้อยละ 70 ในขณะที่ธุรกิจอาหารที่มีการลงทุนค่อนข้างสูงตั้งแต่ 100,000 บาทขึ้นไปซึ่งส่วนใหญ่เป็นแฟรนไชส์ที่ซื้อลิขสิทธิ์จากต่างประเทศมีส่วนแบ่งตลาดสำหรับธุรกิจ 3 อันดับแรกรวมกันประมาณร้อยละ 50 ซึ่งถือได้ว่าการแข่งขันที่ค่อนข้างสูงเช่นเดียวกับธุรกิจกาแฟ และการศึกษา ส่วนธุรกิจที่มีการแข่งขันสูงที่สุดคือหมวดร้านให้เช่าวิดีโอ เนื่องจากมีผู้ประกอบการเพียง 2 รายและมีส่วนแบ่งตลาดที่ใกล้เคียงกัน

โดยสรุปแล้ว ธุรกิจแฟรนไชส์ประกอบด้วยธุรกิจหลากหลายประเภท และการแข่งขันในธุรกิจแต่ละประเภทค่อนข้างสูง แม้ธุรกิจบางประเภท เช่นร้านสะดวกซื้อจะมีผู้ขายแฟรนไชส์รายใหญ่ คือ เซเว่นอีเลฟเว่น ที่มีส่วนแบ่งตลาดสูงถึงกว่าร้อยละ 50 ในธุรกิจที่ประกอบกิจการอยู่

แต่หากพิจารณาว่า ผู้ซื้อแฟรนไชส์สามารถเลือกได้ว่า จะซื้อแฟรนไชส์ธุรกิจประเภทใดโดยไม่จำเป็นต้องเจาะจงว่าต้องเป็นแฟรนไชส์ร้านสะดวกซื้อเซเว่นอีเลฟเว่นก็จะมีอำนาจเหนือตลาดในธุรกิจแฟรนไชส์เนื่องจากจำนวนร้าน 3,095 ร้านคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 15 ของจำนวนร้านแฟรนไชส์ทั้งหมด 20,464 ร้านในปี พ.ศ. 2548 การผูกขาดของระบบแฟรนไชส์มีโอกาสดังเกิดขึ้นได้ค่อนข้างยาก แต่ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากอำนาจต่อรองระหว่างผู้ขายและผู้ซื้อแฟรนไชส์ รวมทั้งพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในธุรกิจแฟรนไชส์ ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในส่วนถัดไป

6.2.2 อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด (entry barriers)

การวิเคราะห์โครงสร้างตลาดในหัวข้อ 6.2.1 แสดงให้เห็นว่าธุรกิจแฟรนไชส์มีการแข่งขันอย่างมาก ทั้งภายในธุรกิจประเภทเดียวกันและระหว่างธุรกิจต่างประเภทกัน ลักษณะโครงสร้างตลาดดังกล่าวมักเกิดจากการที่ธุรกิจมีลักษณะที่เข้าง่ายออกง่ายเนื่องจากมีต้นทุนน้อยและไม่มีการกีดกันของรัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาด การศึกษาในส่วนนี้จะยืนยันว่าการเข้าสู่ธุรกิจแฟรนไชส์มีต้นทุนในการเข้าและออกจากธุรกิจต่ำ และไม่มีกฎ ระเบียบของรัฐใดๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจแฟรนไชส์

- ต้นทุนในการเข้าสู่ตลาด

ต้นทุนในการประกอบกิจการแฟรนไชส์ประกอบไปด้วย 2 ส่วนคือเงินลงทุนในการเช่าที่หรือซื้อเครื่องมือ และอุปกรณ์ในการดำเนินธุรกิจ และค่าตอบแทนในการใช้สิทธิ

(ก) วงเงินการลงทุนในการดำเนินธุรกิจ

การลงทุนในธุรกิจแฟรนไชส์จะต้องใช้เงินทุนจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับประเภทธุรกิจและรายละเอียดต่างๆ ตามที่ผู้ขายแฟรนไชส์กำหนดไว้ เงินลงทุนในการเช่าที่หรือซื้อเครื่องมือ และอุปกรณ์ในการดำเนินธุรกิจ เช่น ค่าอุปกรณ์ ค่าตกแต่ง ค่าสำรวจสถานที่ ค่าการตลาด เป็นต้น ส่วนใหญ่จะเป็นธุรกิจในหมวดอาหาร เครื่องดื่ม ความงาม การศึกษา บริการ เป็นต้น โดยบางกิจการอาจคิดค่าใช้จ่ายเหล่านี้แยกจากงบประมาณการลงทุน ในขณะที่บางกิจการคำนวณรวมไว้ในงบประมาณการลงทุนแล้ว ตัวอย่างการลงทุนในแต่ละธุรกิจแสดงในตารางที่ 6.3 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 6.3 ตัวอย่างวงเงินลงทุนในการดำเนินธุรกิจแฟรนไชส์

ประเภทธุรกิจ	ชื่อกิจการ	งบประมาณในการลงทุน (บาท)	ค่าอุปกรณ์/ค่าตกแต่ง (บาท)	ค่าการตลาด (บาท)	ค่าสำรวจสถานที่ (บาท)
ความงาม	สโรรัักษ์	300,000-500,000	500,000/100,000	-	-
ความงาม	FACE'N FIRM	1,200,000	500,000/300,000	-	-
อาหาร	ชายสี่ปะหมี่เกี้ยว	33,000 (ได้รับอุปกรณ์ครบชุด)	-	-	-
อาหาร	ลูกชิ้นหมูนายฮูย	25,000 (อุปกรณ์พร้อมขายครบชุด 35 รายการ)	-	-	1,000
อาหาร	ชาบูเกาลูน	916,444	35,000	3,000	1,444
การศึกษา	โรงเรียนภาษาจีนศึกษา	1,200,000	15,000	ค่าการตลาด 3% จากรายได้รวม	คิดตามค่าใช้จ่ายจริง

ที่มา: กรมพัฒนาธุรกิจการค้า และ เว็บไซต์ ThaiFranchiseCenter (<http://www.thaifranchisecenter.com/>, 08/02/49)

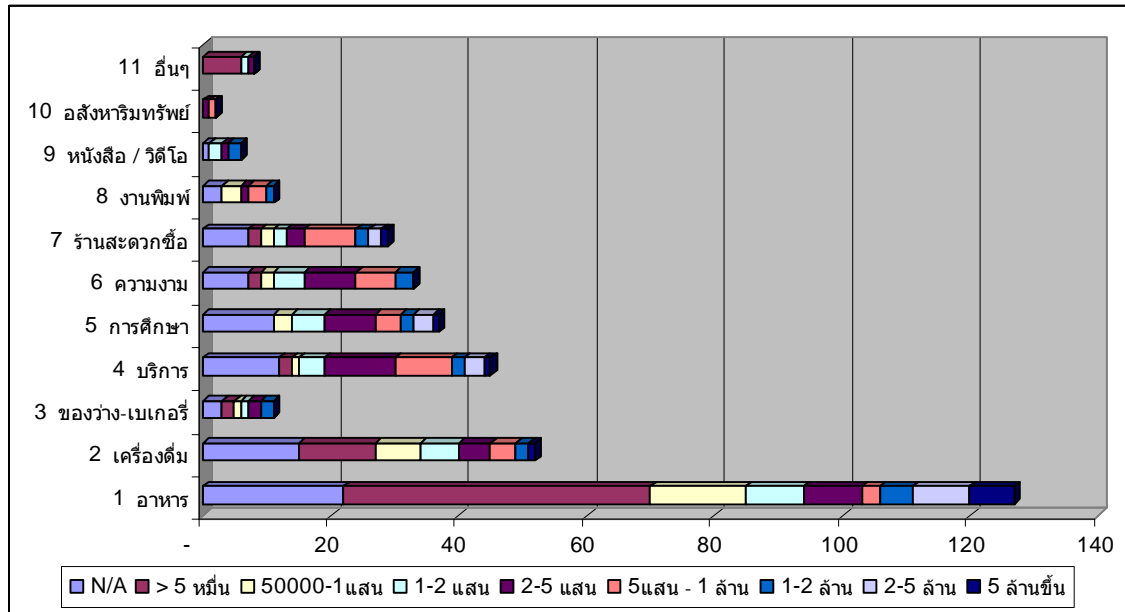
(ข) ค่าตอบแทนในการใช้สิทธิ

ค่าตอบแทนหลักๆ แบ่งได้เป็น 2 ส่วนคือ ค่าธรรมเนียมแรกเข้า และค่าตอบแทนผลการดำเนินการ

- **ค่าธรรมเนียมแรกเข้า (Initial Franchise Fee)** เป็นค่าใช้จ่ายล่วงหน้าให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์ต้องจ่ายให้แก่ผู้ขายแฟรนไชส์เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการประกอบธุรกิจ สิทธิในการใช้ตราสินค้าหรือเครื่องหมายการค้าภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยผู้ขายแฟรนไชส์ต้องถ่ายทอดความรู้และฝึกหัดวิธีการดำเนินธุรกิจให้แก่ผู้ซื้อแฟรนไชส์ด้วย

ค่าธรรมเนียมแรกเข้าสำหรับธุรกิจแฟรนไชส์อาจเริ่มจาก 1,000 บาทจนถึง 20 ล้านบาทแล้วแต่แฟรนไชส์ โดยธุรกิจประเภทอาหารและเครื่องดื่มมีค่าธรรมเนียมแรกเข้าในระดับที่มีมูลค่าต่ำกว่า 50,000 บาทมากที่สุด ในขณะที่ธุรกิจประเภทความงาม การศึกษาและบริการ มีค่าธรรมเนียมแรกเข้าในระดับ 200,000 – 500,000 บาท มากที่สุด (ดูรูปที่ 6.5 ประกอบ)

รูปที่ 6.5 อัตราค่าธรรมเนียมแรกเข้าจำแนกตามประเภทธุรกิจ

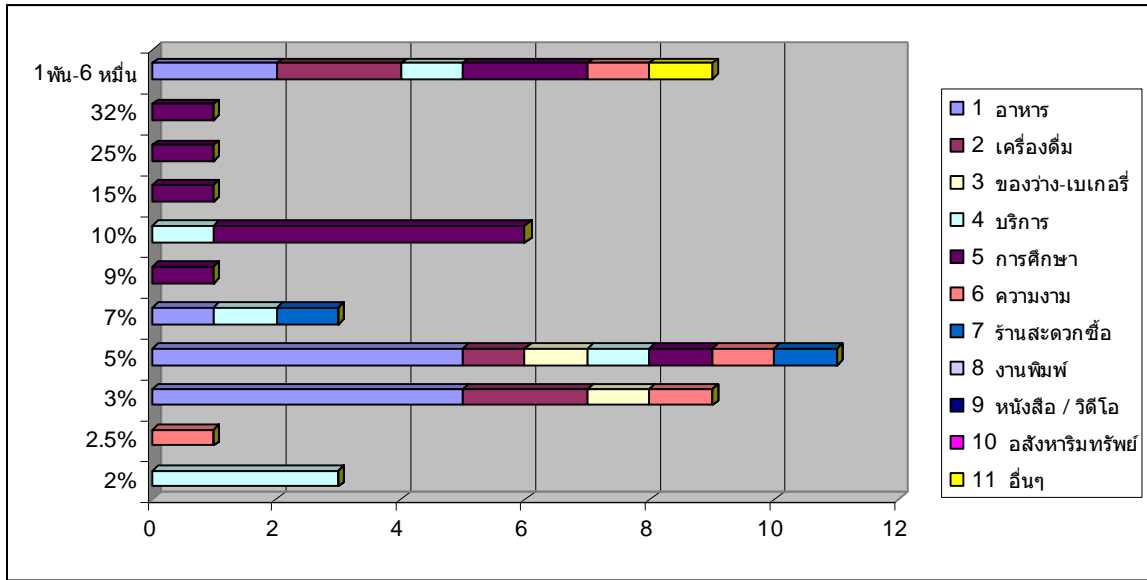


ที่มา: สมาคมธุรกิจแฟรนไชส์และเอสเอ็มอีไทย รายงานการวิจัยการสำรวจสภาพการณ์แฟรนไชส์ไทยปี 2548

- **ค่าตอบแทนผลการดำเนินการ (Royalty Fee)** เป็นเงินรายงวดหรือค่าธรรมเนียมการจัดการระหว่างการดำเนินการ โดยทั่วไปผู้ขายแฟรนไชส์จะกำหนดให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์จ่ายตามอัตราร้อยละของยอดขายหรือรายได้ของกิจการตามรอบระยะเวลา โดยอาจกำหนดให้คงที่หรือผันแปรก็ได้ ซึ่งผู้ขายแฟรนไชส์บางรายอาจแลกเปลี่ยนโดยการจัดการโฆษณา ส่งเสริมการขาย เป็นต้น

จากข้อมูลกิจการแฟรนไชส์ 46 กิจการที่สมาคมธุรกิจแฟรนไชส์และเอสเอ็มอีไทยสำรวจ พบว่าประมาณ 1 ใน 4 เก็บค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ 5 ของยอดขาย และ 1 ใน 5 เก็บเป็นวงเงิน 1,000 - 60,000 บาท และอีก 1 ใน 4 เก็บในอัตราร้อยละ 3 ของยอดขาย (ดูรายละเอียดประกอบในรูปที่ 6.6)

รูปที่ 6.6 อัตราค่าตอบแทนผลการดำเนินการจำแนกตามประเภทธุรกิจ



ที่มา: สมาคมธุรกิจแฟรนไชส์และเอสเอ็มอีไทย รายงานการวิจัยการสำรวจสภาวะการแฟรนไชส์ไทยปี 2548

● **กฎระเบียบของรัฐ**

กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา

ธุรกิจแฟรนไชส์คือการที่ผู้ขายแฟรนไชส์อนุญาตให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์ใช้เครื่องหมายการค้าของตนในการประกอบธุรกิจ พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 กำหนดให้เจ้าของเครื่องหมายการค้าและผู้ขออนุญาตใช้เครื่องหมายการค้าให้นำหนังสือสัญญาอนุญาตให้ใช้เครื่องหมายการค้ามาจดทะเบียนกับนายทะเบียนเครื่องหมายการค้าที่กรมทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งผลของการไม่จดทะเบียนตามที่กล่าวมานั้นกฎหมายถือเป็นโมฆะ ทำให้ไม่มีผลผูกพันคู่สัญญาตามกฎหมาย⁵

สัญญาอนุญาตให้ใช้เครื่องหมายการค้า (หมายรวมถึงเครื่องหมายบริการด้วย) ที่นำมาจดทะเบียนจะต้องแสดงรายการอย่างน้อย 2 รายการคือ

⁵ กรณีดังต่อไปนี้ไม่ต้องจดทะเบียนสัญญาอนุญาตให้ใช้เครื่องหมายการค้า (1) เจ้าของธุรกิจไม่ได้จดทะเบียนเครื่องหมายการค้าไว้กับกรมทรัพย์สินทางปัญญา (2) ธุรกิจมีลักษณะเป็นตัวแทนจำหน่ายสินค้าไม่ใช่แฟรนไชส์ เนื่องจากผู้ขายสินค้าซื้อสินค้ามาจากเจ้าของธุรกิจโดยตรงเพื่อมาจำหน่ายโดยไม่มีการแปรรูปโดยเจ้าของธุรกิจไม่จำเป็นต้องเข้ามาควบคุมคุณภาพสินค้า และ (3) ธุรกิจอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของเจ้าของธุรกิจซึ่งผู้เข้าร่วมธุรกิจไม่มีสิทธิดำเนินการด้วยตนเอง และผลตอบแทนที่ได้รับต้องส่งคืนเจ้าของธุรกิจ จึงมีลักษณะเป็นสำนักงานสาขาของเจ้าของธุรกิจมิใช่แฟรนไชส์

- 1) เงื่อนไขหรือข้อกำหนดที่ทำให้เจ้าของเครื่องหมายการค้าสามารถควบคุมคุณภาพสินค้าของผู้ขออนุญาตได้อย่างแท้จริง
- 2) รายละเอียดเกี่ยวกับสินค้าที่จะได้รับอนุญาตให้ใช้เครื่องหมายการค้า

วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายนี้คือทำให้ความคุ้มครองสิทธิในเครื่องหมายการค้าของเจ้าของเครื่องหมายการค้า และการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของเจ้าของเครื่องหมายการค้าในการควบคุมคุณภาพของสินค้าหรือบริการของผู้ซื้อแฟรนไชส์เพื่อที่จะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีความคาดหวังเกี่ยวกับระดับมาตรฐานของคุณภาพของสินค้าและบริการในร้านค้าแฟรนไชส์

แม้การจดทะเบียนสัญญาอนุญาตให้ใช้เครื่องหมายการค้ามีนัยสำคัญต่อผลบังคับทางกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ผู้ประกอบธุรกิจไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการจดทะเบียนสัญญาอนุญาตฯ เท่าที่ควร การไม่จดทะเบียนสัญญาอนุญาตฯ อาจส่งผลให้สัญญาระหว่างผู้ขายและผู้ซื้อแฟรนไชส์เป็นโมฆะ และมีผลในการยกเลิกทุกรายการย้อนหลังไปถึงวันเริ่มต้นทำสัญญา

ค่าธรรมเนียมในการยื่นคำขอใช้เครื่องหมายการค้าคือ 500 บาทและเมื่อนายทะเบียนพิจารณาให้จดทะเบียนสัญญาอนุญาตฯ ได้จะต้องชำระค่าธรรมเนียมในการอนุมัติสัญญา 1,000 บาทรวมเป็น 1,500 บาท

กฎหมายแข่งขันทางการค้า

การประกอบธุรกิจแฟรนไชส์ในปัจจุบันอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับกับธุรกิจทุกชนิดทั้งเกษตรกรรม พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และการบริการ เป็นต้น ซึ่งครอบคลุมทุกกลุ่มธุรกิจในระบบแฟรนไชส์

หากพิจารณาธุรกิจแฟรนไชส์ในภาพรวมพบว่า การแข่งขันในตลาดแฟรนไชส์ในประเทศไทยเป็นการแข่งขันที่ค่อนข้างสมบูรณ์ จึงไม่มีปัญหาการผูกขาดในธุรกิจ ซึ่งที่ผ่านมาธุรกิจแฟรนไชส์หลายรายประสบความสำเร็จในการประกอบธุรกิจในระบบแฟรนไชส์และสามารถขยายกิจการไปได้หลายสาขาอย่างเป็นระบบซึ่งส่งผลให้ธุรกิจแฟรนไชส์เติบโตอย่างต่อเนื่องในช่วงหลายปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการบางรายที่นำธุรกิจเข้ามาสู่ระบบแฟรนไชส์ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญาหรือมีพฤติกรรมที่ไม่เป็นธรรมทางการค้า ซึ่งสร้างความเสียหายให้กับผู้ประกอบการรายอื่น และส่งผลกระทบต่อธุรกิจแฟรนไชส์โดยรวม

พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ของประเทศไทยมีข้อกำหนดเกี่ยวกับพฤติกรรมที่เป็นการจำกัดการแข่งขันในตลาด โดยเฉพาะมาตรา 29 ที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรม

ทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่อาจก่อให้เกิดการจำกัดการแข่งขันในธุรกิจแฟรนไชส์

บทบัญญัติในมาตรา 29 ระบุว่า “ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการใดๆ อันมิใช่การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมและมีผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ขัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจอื่น หรือเพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจ” จะเห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการค้าที่ไม่เป็นธรรมหรือ unfair trade practices อย่างชัดเจนเนื่องจากไม่มีการกำหนดว่าผู้ประกอบการจะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาด ซึ่งจะต่างกับมาตรา 25 ที่จะต้องมีการพิสูจน์อำนาจเหนือตลาด
- (2) การบังคับใช้มาตรา 29 ยึดหลักของ rule of reason โดยจะต้องมีการพิสูจน์ถึงพฤติกรรมการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม และมีการกระทำที่ส่งผลให้เกิดการทำลาย ทำให้เสียหาย ขัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจอื่น หรือเพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจ ซึ่งจะต่างกับการบังคับใช้มาตรา 25 ที่มีลักษณะเป็น per se rule ซึ่งไม่ต้องมีการพิสูจน์ผลกระทบของพฤติกรรมกล่าวคือ หากผู้ประกอบการเข้าข่ายผู้มีอำนาจเหนือตลาด และมีพฤติกรรมต้องห้าม 4 ประการตามที่กำหนดไว้แล้ว⁶ ก็จะเป็นการละเมิดกฎหมายทันที
- (3) มาตรา 29 เน้นความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการที่ถูกกลั่นแกล้ง มิใช่ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับกระบวนการหรือภาวะการแข่งขันในตลาดโดยรวม ซึ่งชี้ให้เห็นชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ในการมีบทบัญญัติในมาตรา 29 ก็เพื่อที่จะคุ้มครองผู้ประกอบการจากการกระทำที่ไม่เป็นธรรมของผู้ประกอบการรายอื่นมิใช่เป็นการคุ้มครองหรือรักษากระบวนการแข่งขันในตลาดโดยรวมดังเช่นในกรณีของมาตรา 25 26 และ 27

การที่มาตรา 29 ระบุว่าจะต้องมีการพิสูจน์ว่าพฤติกรรมก่อความเสียหายให้แก่ผู้ประกอบการรายอื่น อาจพิจารณาจาก

- การเปลี่ยนแปลงของยอดขาย รายได้ หรืออัตรากำไรของผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากพฤติกรรมที่ไม่เป็นธรรม

⁶ ได้แก่ มาตรา 25(1)-(4)

- การสูญเสียโอกาสทางการค้า และโอกาสในการสร้างรายได้หรือกำไรของผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากพฤติกรรมที่ไม่เป็นธรรม
- ค่าใช้จ่ายที่ผู้ประกอบการได้รับผลกระทบจากพฤติกรรมที่ไม่เป็นธรรมต้องแบกรับ

การมีบทบัญญัติที่กว้างดังเช่นในปัจจุบันนั้นจะไม่เป็นการจำกัดการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนจนเกินไปเพราะการละเมิดมาตรานี้จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการพิสูจน์ว่าพฤติกรรมดังกล่าวมีลักษณะของการค้าที่ไม่เป็นธรรมและมีผลทำให้ผู้ประกอบการอื่นต้องได้รับความเสียหายเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า การมีพฤติกรรมที่เข้าข่ายมาตรา 29 มิได้หมายความว่าผู้ประกอบการนั้นมีความผิด ถ้าหากพฤติกรรมดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบการรายอื่นหรือต่อผู้บริโภคก็就不用มีการร้องเรียน

บทบัญญัติของมาตรา 29 นั้นเขียนไว้กว้างๆ โดยไม่ได้มีการระบุว่าพฤติกรรมใดที่อาจจัดเป็นพฤติกรรมที่มิใช่การแข่งขันที่เป็นธรรม ในการพิจารณาว่าพฤติกรรมใดบ้างในธุรกิจแฟรนไชส์ที่เข้าข่ายเป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมตามบทบัญญัติในมาตรา 29 ควรศึกษาประเด็นเรื่องสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาควบคู่ไปด้วย

การประกอบธุรกิจแฟรนไชส์เกี่ยวข้องกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาเนื่องจากแฟรนไชส์เป็นทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับองค์ความรู้ในการบริหารจัดการธุรกิจการค้า การทำธุรกิจแฟรนไชส์จะได้รับยกเว้นจากข้อบังคับของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าบางประการ เช่น

- (1) การแบ่งพื้นที่ในการประกอบธุรกิจ เนื่องจากสัญญาแฟรนไชส์ทั่วไปจะมีข้อกำหนดว่าผู้ที่ได้รับแฟรนไชส์จะมีสิทธิแต่ผู้เดียวในการรับแฟรนไชส์ในพื้นที่ที่กำหนดขอบเขตไว้ชัดเจนเพื่อป้องกันมิให้ผู้ขายแฟรนไชส์ให้ผู้ประกอบการรายอื่นๆ เข้ามาซื้อแฟรนไชส์เพิ่มเติมเพื่อแข่งขันในพื้นที่เดียวกันอันจะส่งผลกระทบต่อในทางลบต่อรายได้ของผู้ถือสัญญาแฟรนไชส์รายเดิมได้ ข้อกำหนดดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกับการทำ *exclusive territory* ที่ระบุไว้ในข้อบังคับใช้มาตรา 25(2)
- (2) การกำหนดเงื่อนไขและวิธีการในประกอบธุรกิจของผู้ซื้อแฟรนไชส์เพื่อที่จะรักษามาตรฐาน ชื่อเสียง และลักษณะเฉพาะตัวของเครือข่ายแฟรนไชส์ดังกล่าว ข้อกำหนดดังกล่าวอาจรวมถึงแหล่งของวัตถุดิบที่ต้องใช้ การตกแต่งร้านค้า การฝึกอบรมพนักงาน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะเป็นการละเมิดมาตรา 25(2) ที่ห้ามมิให้ผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประกอบการที่เป็นลูกค้าของตนต้องจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ การจำหน่าย โอกาสในการเลือกซื้อ

สินค้า หรือมาตรา 25(4) ที่กำหนดมิให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด แทรกแซงการประกอบธุรกรรมของธุรกิจอื่น ๆ

- (3) การทำข้อตกลงมิให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์ประกอบธุรกิจอื่น ๆ ที่แข่งขันกับธุรกิจแฟรนไชส์ทั้งในช่วงเวลาที่สัญญาแฟรนไชส์ยังบังคับใช้อยู่และหลังจากสัญญานั้นสิ้นสุดลงในระยะหนึ่ง เพื่อป้องกันมิให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์ที่ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยี และ know how ในการดำเนินธุรกิจตามสัญญาแฟรนไชส์แล้วไปตั้งธุรกิจใหม่เพื่อที่จะโอนถ่ายลูกค้าจากธุรกิจแฟรนไชส์ไปยังธุรกิจใหม่เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าแฟรนไชส์ โดยทั่วไปแล้วข้อตกลงในลักษณะดังกล่าวอาจเป็นการละเมิดมาตราที่ 25(2) หรือ 25(4) ได้

เงื่อนไขของการทำสัญญาแฟรนไชส์ที่สอดคล้องกับหลักการและความจำเป็นในการทำแฟรนไชส์ข้างต้นนี้จะไม่ถือว่าเป็นการทำผิดกฎหมายการแข่งขันทางการค้า แต่เงื่อนไขที่เกินเลยไป ตัวอย่างเช่น หากผู้ขายแฟรนไชส์เข้ามาแทรกแซงการดำเนินการของผู้ซื้อแฟรนไชส์มากเกินไปโดยไม่มีเหตุผลก็อาจถือเป็นพฤติกรรมที่จำกัดหรือกีดกันการแข่งขันได้

ตัวอย่างเช่นในกรณีของ บริษัท The Pizza จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของ The Minor Group ซึ่งเป็นผู้ซื้อลิขสิทธิ์แฟรนไชส์ “Pizza Hut” ของกลุ่ม Tricon Global restaurant Inc ซึ่งเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ fast food รายใหญ่ที่สุดในโลกได้แก่ KFC Pizza Hut และ Taco Bell สัญญาแฟรนไชส์ที่บริษัท The Pizza ซื้อจาก Tricon Global มีอายุ 5 ปีและหมดลงในเดือนมกราคม 2543 โดยเงื่อนไขของสัญญาเดิมระบุว่า บริษัท The Pizza มีสิทธิที่จะต่อสัญญาได้อีก 5 ปีโดยมีเงื่อนไขเพียงไม่ให้บริการ The Pizza ขายพิซซ่าห้ออื่น แต่เมื่อบริษัท Tricon ทราบว่าบริษัท The Pizza ได้ทำการตกลงที่จะซื้อแฟรนไชส์ “Chicken Treat” ของออสเตรเลียเข้ามาแข่งขันกับ KFC ในการเจรจาเพื่อต่อสัญญาได้มีการเพิ่มข้อกำหนดที่ห้ามมิให้ บริษัท The Pizza ประกอบธุรกิจอาหารประเภทอื่นๆ ในประเทศไทยและในต่างประเทศ เพื่อป้องกันการแข่งขันทางธุรกิจ บริษัท The Pizza เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขดังกล่าวไม่เป็นธรรมเนื่องจากเป็นความต้องการของบริษัท Tricon ฝ่ายเดียวจึงได้ดำเนินการฟ้องศาล New York ปรากฏว่ามีการตกลงกันนอกศาล โดยบริษัท Tricon ยอมให้ บริษัท The Pizza ดำเนินธุรกิจขายพิซซ่าต่อไปได้โดยไม่ต้องซื้อลิขสิทธิ์ Pizza Hut แต่จะต้องเปลี่ยนชื่อภัตตาคารทุกแห่งที่ใช้ชื่อ Pizza Hut ทั้งหมด กรณีตัวอย่างนี้ชี้ให้เห็นว่าการกำหนดเงื่อนไขที่ไม่เกี่ยวข้องกับสัญญาเดิมที่เป็นลักษณะของการจำกัดโอกาสในการประกอบธุรกิจของกลุ่มค้าเป็นพฤติกรรมที่อาจเป็นการละเมิดบทบัญญัติว่าด้วยการค้าที่ไม่เป็นธรรมได้

อย่างไรก็ตาม การกำหนดกรอบและขอบเขตของการให้การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งรวมถึงสัญญาแฟรนไชส์ควรมีความชัดเจนว่าเงื่อนไขของสัญญาใดไม่เป็นการละเมิดข้อกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าหรือที่เรียกว่า “safety zone” และพฤติกรรมใด

ที่อาจจัดได้ว่าเป็นการกระทำทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมหรือพฤติกรรมที่อยู่นอก safety zone ของการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา

6.3 พฤติกรรมทางธุรกิจ

ธุรกิจแฟรนไชส์เป็นธุรกิจที่ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายมีภาระผูกพันต่อกันและกันตามเงื่อนไขของสัญญาแฟรนไชส์ ผู้ที่ประกอบกิจการแฟรนไชส์จึงต้องมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตนและต่อคู่สัญญา รวมทั้งความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนี้อย่างลึกซึ้ง แต่ในปัจจุบัน ผู้ซื้อแฟรนไชส์จำนวนมากเป็นผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมที่ให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องการนำเงินออมที่มีอยู่มาลงทุนเพื่อสร้างรายได้เป็นหลัก บุคคลเหล่านี้มักขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตนในฐานะผู้ซื้อแฟรนไชส์ และที่สำคัญคือมิได้ตระหนักถึงความเสี่ยงในการประกอบธุรกิจแฟรนไชส์ด้วยจึงไม่ให้ความสำคัญแก่การตรวจสอบคุณภาพของแฟรนไชส์ที่ซื้อหรือการวิเคราะห์ข้อผูกพันภายใต้สัญญาแฟรนไชส์ว่ามีความสำคัญอย่างไร และมีความเหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ ส่งผลให้เกิดปัญหาตามมา

การวิเคราะห์ในหัวข้อนี้จะเป็นการศึกษาพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมในธุรกิจแฟรนไชส์ ซึ่งในหัวข้อถัดไปจะเป็นการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่กล่าวไว้ในส่วนนี้

จากการศึกษาการประกอบธุรกิจแฟรนไชส์ในอดีต พบว่ามีข้อพิพาทระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายแฟรนไชส์ที่เกี่ยวกับพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมที่มีการตีแผ่ทางสื่ออย่างกว้างเพียง 2 ราย คณะวิจัยได้ศึกษาลักษณะของปัญหาของข้อพิพาทในทั้ง 2 กรณีนี้ และได้สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงเพิ่มเติม พร้อมทั้งมีการจัดประชุมระดมความคิดเห็นกับภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง⁷ เพื่อที่จะยืนยันว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาของระบบแฟรนไชส์ในประเทศไทยโดยรวม มิใช่เป็นปัญหาที่เฉพาะเจาะจงกับกรณีที่ปรากฏในข่าวเพียง 2 กรณี การวิเคราะห์ในส่วนนี้จึงมีนัยสำคัญในเชิงนโยบายในการส่งเสริมการพัฒนาธุรกิจแฟรนไชส์ในประเทศไทยในภาพรวมด้วย

พฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมที่พบในธุรกิจแฟรนไชส์ไทยที่คณะวิจัยได้สรุปจากกรณีศึกษามี 3 ประการ คือ

1. การที่ผู้ขายแฟรนไชส์โฆษณาเกินจริงในการชี้ชวนให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์เข้ามาลงทุนในธุรกิจของตน

⁷ ดูสรุปผลการระดมความคิดเห็นเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2549 ได้ในภาคผนวกที่ 3

2. การที่ผู้ขายแฟรนไชส์ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญาแฟรนไชส์
3. การที่ผู้ซื้อแฟรนไชส์ละเมิดลิขสิทธิ์และทรัพย์สินทางปัญญาของผู้ขายแฟรนไชส์

6.3.1 การโฆษณาเกินจริง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ธุรกิจแฟรนไชส์มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วเนื่องจากรูปแบบของการประกอบธุรกิจที่ได้รับความนิยมอย่างมากจากทั้งผู้ที่มีเงินทุนแต่ขาดประสบการณ์ในการประกอบธุรกิจทำให้ผู้ขายแฟรนไชส์มีแรงจูงใจที่จะดึงดูดนักลงทุนให้มาซื้อแฟรนไชส์ของตน โดยการจัดทำโฆษณาเพื่อจูงใจให้ผู้สนใจเข้ามารับสิทธิในการประกอบธุรกิจแฟรนไชส์กับตน ซึ่งผู้ขายแฟรนไชส์จะเข้าร่วมเปิดร้านแสดงสินค้าตามงานต่าง ๆ ที่เอกชนจัดขึ้นมา พร้อมทั้งจัดทำเอกสารในลักษณะหนังสือชี้ชวน แผ่นพับแจกจ่ายแก่ผู้สนใจในงานด้วยเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือให้กับตัวสินค้าและภาพลักษณ์ของธุรกิจของตน

เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจแฟรนไชส์ซึ่งกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิขายแฟรนไชส์ และยังขาดหน่วยงานที่เข้ามาดูแลการโฆษณาชี้ชวนในการระดมทุนเนื่องจากการระดมทุนในลักษณะดังกล่าวมีรูปแบบที่แปลกใหม่⁸ ผู้ขายแฟรนไชส์จึงอาศัยช่องโหว่ของการกำกับดูแลของภาครัฐในการโฆษณาชวนเชื่อที่เกินจริง เช่น อัตรากำไรและระยะเวลาในการคืนทุนที่สั้น การที่ผู้ซื้อแฟรนไชส์สามารถดำเนินธุรกิจโดยไม่ต้องเข้ามาบริหารจัดการด้วยตนเอง เป็นต้น แม้ในทางปฏิบัติ ความสำเร็จของธุรกิจแฟรนไชส์ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง และผู้ซื้อแฟรนไชส์เป็นผู้รับความเสี่ยงทางธุรกิจ

หลังจากที่ผู้ซื้อแฟรนไชส์ดำเนินธุรกิจแล้วกลับพบว่า การดำเนินการต่าง ๆ ไม่เป็นไปตามที่ได้โฆษณาไว้ แต่ผู้ซื้อแฟรนไชส์ไม่สามารถร้องเรียนได้ว่าผู้ขายแฟรนไชส์ทำผิดสัญญาแฟรนไชส์ เพราะรายละเอียดการโฆษณาดังกล่าวไม่ได้ระบุไว้ในสัญญาแฟรนไชส์ แต่จัดทำในรูปแบบของหนังสือชี้ชวนหรือแผ่นพับ ผู้ซื้อแฟรนไชส์จึงไม่สามารถกล่าวหาว่าผู้ขายแฟรนไชส์ทำผิดสัญญาได้⁹

8 การโฆษณาสินค้าอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี การจัดทำหนังสือชี้ชวนในการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) การทำเอกสารชี้ชวนการซื้อประกันชีวิตและประกันภัยอยู่ภายใต้การกำกับของกรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ ในขณะที่เอกสารชี้ชวนการลงทุนในรูปแบบอื่นๆ ที่เสนอขายโดยสถาบันการเงิน เช่น กองทุน อยู่ภายใต้การกำกับของธนาคารแห่งประเทศไทย

9 อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการดำเนินคดีทางแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดสัญญาทางธุรกิจ แผ่นพับที่ใช้ในการชี้ชวนให้ลงทุนอาจใช้เป็นเอกสาร "สืบ" ในการกำหนดภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าของแฟรนไชส์ได้

สำหรับพฤติกรรมการโฆษณาชวนเชื่ออีกลักษณะหนึ่งที่ถูกร้องเรียนคือการทำที่ผู้ชายแพรนไชส์อธิบายให้ผู้ซื้อแพรนไชส์เข้าใจว่าการดำเนินธุรกิจจะเป็นรูปแบบแพรนไชส์ระบบปิด โดยผู้ซื้อแพรนไชส์ไม่ต้องเข้ามาบริหารกิจการที่ร้านด้วยตนเอง ผู้ชายแพรนไชส์จะดำเนินธุรกิจให้ผู้ซื้อแพรนไชส์เพียงนำเงินมาลงทุนและรอรับเงินปันผลค่าตอบแทน¹⁰ แต่เมื่อเริ่มดำเนินกิจการตามสัญญา ผู้ซื้อแพรนไชส์พบว่าไม่มีการดำเนินธุรกิจแต่อย่างใดเนื่องจากไม่มีการนำสินค้ามาวางขายในร้านของตนตามที่ผู้ชายแพรนไชส์เคยโฆษณาไว้

สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยไม่มีข้อกำหนดให้ผู้ขายต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับแพรนไชส์ (Disclosure Requirement) ต่อผู้ซื้อแพรนไชส์ (ดูรายละเอียดประกอบในภาคผนวกที่ 2) อาทิ ผลประกอบการย้อนหลัง 3-5 ปี ของร้านค้าของตนเองและของผู้ซื้อแพรนไชส์รายอื่นๆ ก่อนหน้าถ้ามี การโฆษณาเกินควรทำให้มีผู้ซื้อแพรนไชส์หลายรายสูญเสียเงินไปเป็นจำนวนมากจากการหลงเชื่อนำเงินมาลงทุนแต่ไม่ได้รับผลตอบแทนตามที่ผู้ชายแพรนไชส์โฆษณาไว้

6.3.2 การไม่ปฏิบัติตามสัญญาแพรนไชส์

ในระบบแพรนไชส์โดยทั่วไป ผู้ชายแพรนไชส์มีความรับผิดชอบในการส่งเสริมและช่วยเหลือให้ผู้ซื้อแพรนไชส์ประสบความสำเร็จ ซึ่งจะเป็นผลประโยชน์ต่อเจ้าของแพรนไชส์เอง ซึ่งมีรายได้จากการเก็บค่าใช้สิทธิซึ่งคิดเป็นสัดส่วนของรายได้ของธุรกิจของผู้ซื้อแพรนไชส์ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ผู้ชายแพรนไชส์บางรายไม่ปฏิบัติตามภาระหน้าที่ของตนตามข้อสัญญา ซึ่งอาจเกิดจากการขาดความสามารถหรือการจงใจที่จะเอาเปรียบผู้ซื้อแพรนไชส์ทำให้ผู้ซื้อแพรนไชส์ต้องประสบความล้มเหลวในการประกอบธุรกิจและสูญเสียเงินที่ลงทุนไป

ลักษณะของการที่ผู้ชายแพรนไชส์ไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่พบเจอมี 3 ประการดังต่อไปนี้

การส่งมอบสินค้าที่ไม่เป็นไปตามสัญญาของผู้ชายแพรนไชส์

แพรนไชส์แต่ละรายมีจุดเด่นที่แตกต่างกันออกไป แต่จะมีแพรนไชส์จำนวนหนึ่งที่เน้นการจัดหาสินค้าในราคาถูกป้อนร้านค้าของผู้ซื้อแพรนไชส์จากหลักการง่ายๆ คือการซื้อสินค้าในปริมาณมาก ทำให้ผู้ซื้อที่มีอำนาจต่อรองในการซื้อสินค้าในเรื่องราคา ปริมาณและคุณภาพของสินค้า

¹⁰ แม้ในความเป็นจริง การดำเนินธุรกิจในลักษณะดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการประกอบกิจการแพรนไชส์ซึ่งผู้ซื้อแพรนไชส์ต้องเข้ามาบริหารจัดการกิจการด้วยตนเองภายใต้การกำกับดูแลคุณภาพและมาตรฐานของเจ้าของเครื่องหมายการค้า

แต่ปัญหาที่ผู้ซื้อแฟรนไชส์มักพบเจอ คือ ผู้ขายแฟรนไชส์ไม่สามารถจัดหาสินค้าได้ตามความต้องการของผู้ซื้อแฟรนไชส์ มาตรฐานและรูปแบบของสินค้าที่ส่งมาไม่ตรงตามรายการที่ส่งและที่สำคัญคือราคาสินค้าที่ผู้ขายแฟรนไชส์จัดหาให้แก่ผู้ซื้อแฟรนไชส์มีได้ราคาต่ำกว่าในตลาดตามที่โฆษณาไว้ ทำให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์ต้องเสียโอกาสในการขายสินค้าดังกล่าว เนื่องจากผู้ขายแฟรนไชส์ไม่อนุญาตให้ซื้อสินค้าจากที่อื่นเข้ามาวางขายในร้าน¹¹

การที่ผู้ขายแฟรนไชส์ไม่สามารถจัดหาสินค้าตามมาตรฐาน ปริมาณและราคาของผู้ซื้อแฟรนไชส์ต้องการสืบเนื่องมาจากผู้ขายไม่เคยประกอบธุรกิจดังกล่าวด้วยตนเอง จึงไม่สามารถเข้าถึงแหล่งการผลิตสินค้าหรือพ่อค้าคนกลางได้

การละเลยในการจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายของผู้ขายแฟรนไชส์

สัญญาแฟรนไชส์โดยทั่วไปจะกำหนดให้ผู้ขายแฟรนไชส์ดำเนินการในการจัดทำกิจกรรมทางการตลาดให้แก่ผู้ซื้อแฟรนไชส์ รวมทั้งให้คำแนะนำและคำปรึกษาในการประกอบธุรกิจ ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้อาจรวมอยู่ในค่าตอบแทนในการใช้สิทธิ (Royalty fee) หรือแยกออกมาเป็นเอกเทศก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติสำหรับแฟรนไชส์บางราย ผู้ขายแฟรนไชส์ไม่ดำเนินการหรือจัดทำกิจกรรมด้านโฆษณาหรือส่งเสริมการขายให้แก่ผู้ซื้อแฟรนไชส์แต่อย่างใด หรือไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายที่จัดเก็บจากผู้ซื้อแฟรนไชส์ พฤติกรรมดังกล่าวมีลักษณะที่ไม่เป็นธรรมทางการค้าต่อผู้ซื้อแฟรนไชส์

การบังคับขายเครื่องมืออุปกรณ์ที่ไม่เป็นประโยชน์

กฎหมายว่าด้วยเครื่องหมายการค้ากำหนดไว้ว่า ในการอนุญาตให้ผู้อื่นใช้เครื่องหมายการค้า นั้น เจ้าของเครื่องหมายการค้าจะต้องกำกับควบคุมให้สินค้าหรือบริการเป็นไปตามมาตรฐาน บทบัญญัติดังกล่าวทำให้เจ้าของแฟรนไชส์อาจบังคับขายเครื่องมืออุปกรณ์ที่ไม่เป็นประโยชน์แก่การประกอบธุรกิจอย่างแท้จริงให้แก่ผู้ซื้อแฟรนไชส์โดยอ้างว่าอุปกรณ์หรือเครื่องมือดังกล่าวจำเป็นต่อการควบคุมคุณภาพของแฟรนไชส์ ส่งผลให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์สิ้นเปลืองเงินลงทุนโดยไม่จำเป็น

ในกรณีที่สัมภาษณ์พบว่า ผู้ขายแฟรนไชส์กำหนดให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์ต้องซื้อโปรแกรมการสั่งซื้อสินค้าทางคอมพิวเตอร์จากตนซึ่งมีราคาแพงเพื่อใช้ในการสั่งซื้อสินค้าออนไลน์เข้าไปยังสำนักงานใหญ่โดยตรงได้อย่างรวดเร็วทันเวลา แต่ในความเป็นจริง เมื่อมีการสั่งซื้อสินค้าไปยัง

¹¹ ในกรณีที่สัมภาษณ์ สุตท้ายแล้วมีการประนีประนอมกันโดยผู้ซื้อแฟรนไชส์ยอมให้ผู้ขายแฟรนไชส์ซื้อสินค้าจากยี่ปั้วมาขาย ส่งผลให้สินค้าที่วางขายในร้านของผู้ซื้อแฟรนไชส์มีราคาสูง ไม่สามารถแข่งกับผู้ประกอบการรายอื่นได้

สำนักงานใหญ่ ผู้ซื้อแฟรนไชส์กลับไม่ได้รับสินค้าตามรายการที่สั่งซื้อ ทำให้สินค้าที่วางขายในร้านไม่ใช่สินค้าที่สนองต่อความต้องการของลูกค้าของผู้ซื้อแฟรนไชส์ได้

กล่าวโดยสรุปได้ว่า พฤติกรรมที่ไม่เป็นธรรมในธุรกิจแฟรนไชส์ที่ศึกษามาล้วนเป็นผลมาจาก (1) การขาดประสบการณ์ของผู้ขายแฟรนไชส์ (2) การโฆษณาเกินจริง (3) การขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับแฟรนไชส์ที่ซื้อของผู้ซื้อแฟรนไชส์

6.3.3 การละเมิดลิขสิทธิ์และทรัพย์สินทางปัญญาของผู้ขายแฟรนไชส์

การศึกษาพบว่าการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาของผู้ขายแฟรนไชส์ทั้งที่เป็นลิขสิทธิ์และที่เป็นเครื่องหมายการค้าบ่อยครั้ง ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ขายแฟรนไชส์และต่อระบบแฟรนไชส์โดยรวม การละเมิดสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาทำให้เจ้าของแฟรนไชส์ไม่ต้องการที่จะถ่ายทอดความรู้หรือให้ออกสาร ข้อมูลที่อาจเสี่ยงกับการถูกละเมิด แฟรนไชส์ของไทยหลายรายจึงมีลักษณะของการขายสินค้ามากกว่าการขายองค์ความรู้ในการบริหารจัดการ

ตัวอย่างของการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่พบเจอได้แก่ การลอกเลียนแบบการตกแต่ง สี สัน บรรยากาศในร้านให้คล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกับธุรกิจคู่แข่งที่ประสบความสำเร็จแล้ว (Trade dress) การละเมิดข้อตกลงห้ามประกอบกิจการแข่งขันประเภทเดียวกับที่ได้รับสิทธิแฟรนไชส์ (Non-compete) เช่น การให้ญาติของตนเปิดร้านแข่งกับร้านที่ตนได้รับสิทธิ โดยใช้ระบบการบริหารจัดการ ฐานลูกค้าและการจัดทำสำเนาเอกสารที่เป็นลิขสิทธิ์ของเจ้าของแฟรนไชส์ เช่น คู่มือการประกอบธุรกิจ ไปประยุกต์ใช้กับร้านของญาติตนที่มาเปิดกิจการแข่งขัน เป็นต้น

6.3.4 สรุป

ธุรกิจแฟรนไชส์ของไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่การขยายตัวของธุรกิจนี้ยังมีปัญหาหลากหลายประการซึ่งแม้จะเกิดขึ้นในวงที่จำกัด แต่ก็สะท้อนถึงการขาดกลไกการกำกับดูแลของรัฐที่จะช่วยในการกลั่นกรองคุณภาพของผู้ที่เข้ามาในธุรกิจนี้ รวมทั้งตรวจสอบพฤติกรรมที่อาจเป็นการหลอกลวงหรือเอาเปรียบ ซึ่งอาจเป็นปัจจัยที่บั่นทอนการพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ในระยะยาว

6.4 ผลกระทบของพฤติกรรมที่ไม่เป็นธรรม

จากพฤติกรรมทางการดำเนินธุรกิจที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่เป็นพฤติกรรมที่ส่งผลกระทบในทางลบต่อทั้งผู้ขายและผู้ซื้อแฟรนไชส์ รวมทั้งภาพลักษณ์ของระบบแฟรนไชส์ไทยด้วย โดยสามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ดังนี้

- โฆษณาเกินจริงให้หลงเชื่อ

ผู้ซื้อแฟรนไชส์สูญเงินไปเป็นจำนวนมาก จากการหลงเชื่อนำเงินมาลงทุนในธุรกิจแฟรนไชส์แต่ไม่ได้รับผลตอบแทนตามที่ผู้ขายแฟรนไชส์โฆษณาไว้ และไม่สามารถร้องเรียนในประเด็นข้อสัญญาไม่เป็นธรรมได้ เนื่องจากรายละเอียดของคำชี้ชวนที่ปรากฏในแผ่นพับโฆษณาไม่ปรากฏในสัญญาแฟรนไชส์

ดังจะเห็นได้จากกรณีของธุรกิจที่อ้างตัวว่าเป็นธุรกิจแฟรนไชส์การสื่อสารที่ให้บริการแอปพลิเคชันบนโทรศัพท์มือถือ โดยมีผู้หลงเชื่อตามการโฆษณาของธุรกิจดังกล่าวกว่า 80 ราย รวมตัวกันเพื่อฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายมูลค่ากว่า 50 ล้านบาท

- การไม่ปฏิบัติตามสัญญาแฟรนไชส์

โดยทั่วไปแล้ว การไม่ปฏิบัติตามสัญญาเป็นประเด็นการละเมิดซึ่งผู้ได้รับความเสียหายสามารถดำเนินคดีทางแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายได้ แต่ในกรณีของสัญญาแฟรนไชส์นั้น ในบางครั้งภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ขายแฟรนไชส์ที่ระบุไว้ในสัญญาอาจคลุมเครือ ไม่มีความชัดเจน ซึ่งหากผู้ซื้อแฟรนไชส์ไม่ได้พิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนแล้วจะเสียเปรียบไม่สามารถเอาผิดทางกฎหมายกับผู้ขายแฟรนไชส์ได้ ในประเด็นนี้ ในบางประเทศจะมีเงื่อนไขว่าผู้ซื้อแฟรนไชส์จะต้องให้ที่ปรึกษาทางกฎหมายลงลายเซ็นรับรองแล้วว่าได้ศึกษาสัญญาในรายละเอียดและทำความเข้าใจแก่ผู้ที่ต้องการจะซื้อแฟรนไชส์เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของทั้งผู้ซื้อและผู้ขายแฟรนไชส์ก่อนที่จะมีการลงนามในสัญญาได้

แต่ปัญหาที่สำคัญกว่านั้น คือ จวบจนปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐใดมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการร้องเรียนเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสัญญาแฟรนไชส์ได้ ทำให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์ที่ได้รับความเสียหายต้องดำเนินคดีในศาลซึ่งมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง¹² เนื่องจากประเทศไทยยังไม่อนุญาตให้มีการดำเนินคดีในลักษณะของกลุ่มบุคคล (class action) ซึ่งจะช่วยให้มีการประหยัดค่าใช้จ่ายได้อย่างมาก

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือกรณีผู้เสียหายจากธุรกิจบริการแอปพลิเคชันบนโทรศัพท์มือถือจำนวน 80 รายได้รวมตัวกันเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายและให้ดำเนินคดีกับผู้ขายแฟรนไชส์ โดยผู้เสียหายได้ติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานเพื่อขอความช่วยเหลือในการรับเรื่องร้องเรียนจากผู้เสียหายตั้งแต่ช่วงต้นปี 2548 ซึ่งผู้เสียหายกรณีดังกล่าวต้องดำเนินการติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐทั้งสิ้น 8 หน่วยงานตามลำดับดังรายละเอียดในตารางที่ 6.4 ข้างล่างนี้

¹² จากการสัมภาษณ์ ผู้ที่ร้องเรียนต้องเสียค่าใช้จ่ายประมาณ 30,000 บาทต่อราย

ตารางที่ 6.4 หน่วยงานที่ผู้เสียหายติดต่อเพื่อขอความช่วยเหลือในการรับเรื่องร้องเรียน

หน่วยงาน	บทบาท
สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค	ดูแลความเดือดร้อนเฉพาะของผู้บริโภค ไม่รวมนักธุรกิจ (ซึ่งผู้ซื้อแฟรนไชส์ถูกตีความว่าเป็นผู้ประกอบการ)
สภาพนายความ	ให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย โดยได้รับจัดสรรเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในการให้คำปรึกษา ร่างนิติกรรมสัญญา และจัดหาทนายความว่าความแก่ต่างให้สำหรับประชาชนที่เป็นผู้ยากไร้และไม่ได้รับความเป็นธรรม (ซึ่งผู้ซื้อแฟรนไชส์ถูกปฏิเสธว่าไม่ใช่บุคคลที่ยากไร้ แต่เป็นผู้ประกอบการ)
สำนักงานอัยการสูงสุด	คุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยทำหน้าที่ทนายแผ่นดินและยังรับดำเนินการทางศาลให้แก่ประชาชนที่ไม่สามารถดำเนินการเองได้ รับให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย ตลอดจนช่วยทำนิติกรรมสัญญา และประณอมข้อพิพาทให้แก่ประชาชน
กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม	ส่งเสริมและพัฒนาด้านคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดำเนินการและส่งเสริมการระงับข้อพิพาทในสังคม
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ของข้าราชการ พนักงาน หรือหน่วยงานของรัฐ
กรมสรรพากร	จัดเก็บภาษีอากรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
สำนักงานสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ	ดูแลกรณีการฉ้อโกงประชาชนสำหรับความเสียหายมูลค่าตั้งแต่ 5 -20 ล้านบาท
กรมสอบสวนคดีพิเศษ	ป้องกัน ปรามปรามและควบคุมอาชญากรรมที่สร้างความเสียหายและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ โดยดูแลความเสียหายที่มูลค่าเกิน 20 ล้านบาท หรือจำนวนผู้เสียหายเกิน 50 ราย

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

- การละเมิดสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา

การที่ผู้ขายแฟรนไชส์ถูกละเมิดสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาทำให้ขาดแรงจูงใจที่จะพัฒนาหรือคิดค้นแนวทางในการสร้างเอกลักษณ์ของร้านค้าของตนเองหรือถ่ายทอดองค์ความรู้เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจเพราะอาจถูกลอกเลียนแบบได้ง่าย แม้เจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาจะสามารถดำเนินคดีกับผู้ละเมิดได้ แต่ก็มีค่าใช้จ่ายสูง การให้ความรู้แก่ผู้ซื้อแฟรนไชส์ เช่น ในรูปแบบของการจัดอบรมให้แก่ผู้ซื้อแฟรนไชส์ในประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา จะช่วยลดปัญหาดังกล่าวได้บ้างส่งผลให้ระบบแฟรนไชส์ไทยมีการถ่ายทอดองค์ความรู้มากขึ้น

ในขณะที่เดียวกันผู้ขายแฟรนไชส์เองก็ต้องมีระบบการคัดเลือกผู้ที่จะมารับสิทธิแฟรนไชส์อย่างรอบคอบ ผู้ที่ต้องการประกอบธุรกิจแฟรนไชส์โดยทั่วไปนอกจากมีเงินทุนแล้ว จะต้องมีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ในการประกอบธุรกิจ และกฎกติกาของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วย

6.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.5.1 บทสรุป

ธุรกิจแฟรนไชส์เป็นธุรกิจที่ต้องอาศัยความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ประกอบการทั้ง 2 ฝ่ายคือผู้ขายและผู้ซื้อแฟรนไชส์จึงจะทำให้การดำเนินธุรกิจประสบความสำเร็จได้ โดยผู้ขายแฟรนไชส์ต้องมีประสบการณ์การดำเนินธุรกิจและประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งแล้ว และต้องการขยายธุรกิจของตนโดยการนำธุรกิจที่ประสบความสำเร็จภายใต้เครื่องหมายการค้าของตนเข้าสู่ระบบแฟรนไชส์ ซึ่งผู้ขายแฟรนไชส์ต้องถ่ายทอดเทคโนโลยี ความรู้ และการฝึกอบรมในการประกอบธุรกิจแก่ผู้ซื้อแฟรนไชส์เพื่อให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์สามารถดำเนินธุรกิจภายใต้เครื่องหมายการค้าของตนอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน ผู้ขายและผู้ซื้อแฟรนไชส์ส่วนใหญ่ที่เข้าสู่ระบบแฟรนไชส์ขาดความรู้ความเข้าใจในการประกอบธุรกิจแฟรนไชส์ กอปรกับประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำกับดูแลผู้ประกอบการในธุรกิจแฟรนไชส์หรือสามารถนำมาบังคับใช้กับธุรกิจแฟรนไชส์ได้โดยตรง ส่งผลให้เกิดพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม และเอาเปรียบผู้ประกอบการ โดยเฉพาะผู้ซื้อแฟรนไชส์ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีอำนาจต่อรอง ค่อนข้างต่ำ ซึ่งในบางกรณีเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการต้องล้มเลิกกิจการไปในที่สุด

พฤติกรรมที่ไม่เป็นธรรมทางธุรกิจที่เป็นปัญหาในธุรกิจแฟรนไชส์ไทย ได้แก่ การหลอกลวงหรือโฆษณาเกินจริงในการชักชวนให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์หลงเชื่อว่าการลงทุนไม่มีความเสี่ยงหรือมีความเสี่ยงน้อย ความสำเร็จทางธุรกิจไม่ต้องใช้ความสามารถหรือประสบการณ์ของผู้ซื้อแฟรนไชส์เท่าใดนัก และมีการคืนทุนในระยะเวลาสั้นมาก ปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการขาดการคัดกรองแฟรนไชส์ที่ไม่ได้มาตรฐานหรือไม่มีคุณสมบัติเพียงพอที่จะเสนอขายแฟรนไชส์ให้แก่ผู้ลงทุนซึ่งเป็นประชาชนทั่วไปซึ่งบางรายมีความรู้จำกัด ในขณะเดียวกัน การไม่ปฏิบัติตามสัญญาแฟรนไชส์ของทั้งผู้ซื้อและผู้ขายแฟรนไชส์ซึ่งเกิดจากการขาดความตระหนักถึงบทบาท สิทธิและหน้าที่ของตนทำให้เกิดข้อพิพาทบ่อยครั้ง และในกรณีที่มีการตีแผ่ในสื่อก็จะส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อธุรกิจแฟรนไชส์ในภาพรวม

อนึ่ง ในขณะที่จำนวนผู้ประกอบการในธุรกิจแฟรนไชส์เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ทุกปี แต่ไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบโดยตรงในการให้การคุ้มครองผู้ลงทุนในธุรกิจแฟรนไชส์ เนื่องจากบทบาทของหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานในปัจจุบันเน้นการส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและ

ขนาดเล็กเป็นหลักตามนโยบายของรัฐบาล ทำให้ขาดการระมัดระวังในเรื่องมาตรฐานคุณภาพของแฟรนไชส์ ส่งผลให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์ถูกหลอกลวงหรือเอาเปรียบได้ และเมื่อปัญหาเกิดขึ้นก็ยังไม่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐเท่าที่ควร

6.5.2 ข้อเสนอแนะ

คณะวิจัยมีความเห็นว่า เพื่อให้การพัฒนาธุรกิจแฟรนไชส์ไทยสามารถก้าวต่อไปข้างหน้าได้อีก รัฐจำเป็นต้องเข้ามากำกับดูแลธุรกิจนี้เพื่อยกระดับมาตรฐานของธุรกิจแฟรนไชส์ในประเทศไทยและให้การคุ้มครองการเข้ามาลงทุนในธุรกิจนี้ให้ได้รับความเป็นธรรม และเพื่อให้ธุรกิจแฟรนไชส์ของประเทศไทยสามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง รัฐมีความจำเป็นที่จะต้อง

- (ก) กำหนดคุณสมบัติของแฟรนไชส์ที่มีการเสนอขายให้แก่ผู้ลงทุน และกำหนดรายละเอียดข้อมูลที่ผู้ขายแฟรนไชส์ต้องเปิดเผยให้แก่ผู้ซื้อแฟรนไชส์
- (ข) ดูแลความเป็นธรรมของสัญญาแฟรนไชส์
- (ค) วางกลไกการระงับข้อพิพาทและเยียวยาผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำที่ไม่เป็นธรรม
- (ก) กำหนดคุณสมบัติของแฟรนไชส์ที่มีการเสนอขายให้แก่ผู้ลงทุน และกำหนดรายละเอียดข้อมูลที่ผู้ขายแฟรนไชส์ต้องเปิดเผยให้แก่ผู้ซื้อแฟรนไชส์
- **เพื่อที่จะป้องกันปัญหาการหลอกลวงหรือการขายแฟรนไชส์ที่ไม่ได้มาตรฐาน รัฐควรออกกฎหมายการประกอบธุรกิจแฟรนไชส์ซึ่งมีรายละเอียดในการกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำของผู้ขายแฟรนไชส์ อาทิ**

- ต้องมีประสบการณ์ในการประกอบธุรกิจ และต้องมีร้านค้าของตนเองที่สามารถทำกำไรได้อย่างต่อเนื่องมาระยะหนึ่งแล้ว โดยต้องมีการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำสำหรับประสบการณ์ในการทำธุรกิจของผู้ขายแฟรนไชส์ จำนวนสาขาและระยะเวลาที่ร้านสาขาสามารถทำกำไรได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ การกำหนดระยะเวลาและจำนวนสาขาอาจพิจารณาจากสัดส่วนค่าธรรมเนียมแรกเข้าของธุรกิจแฟรนไชส์แต่ละประเภท¹³ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและส่งเสริมการแข่งขันของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

¹³ อาทิ ธุรกิจที่มีค่าธรรมเนียมแรกเข้าต่ำกว่า 50,000 บาท ต้องมีประสบการณ์ในการทำธุรกิจไม่ต่ำกว่า 3 ปี และต้องมีร้านค้าของตนเองไม่น้อยกว่า 3 แห่งที่สามารถทำกำไรได้อย่างต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 1 ปี และธุรกิจที่มีค่าธรรมเนียมแรกเข้าตั้งแต่

- ต้องเป็นสมาชิกของสมาคมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจแฟรนไชส์ที่ได้รับการรับรองจากภาครัฐเพื่อควบคุมมาตรฐานจรรยาบรรณของผู้ขายแฟรนไชส์ ตัวอย่างเช่น สมาคมธุรกิจแฟรนไชส์และเอสเอ็มอีไทย ได้มีการริเริ่มโดยให้เครื่องหมาย FIM (Franchise Identification Mark) แก่สมาชิกที่มีคุณสมบัติตามที่สมาคมฯ กำหนด
- ในช่วงที่ยังไม่มีกฎหมายแฟรนไชส์บังคับใช้ หน่วยงานของรัฐ เช่น กรมพัฒนาธุรกิจการค้าควรตรวจสอบแฟรนไชส์ที่ร่วมออกร้านแสดงสินค้าในงานที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจแฟรนไชส์ว่าเป็นธุรกิจที่มีคุณสมบัติในการประกอบธุรกิจแฟรนไชส์หรือไม่ มิฉะนั้นแล้ว ก็ควรที่จะให้ check list เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขายแฟรนไชส์ แก่ผู้ที่มีความสนใจที่จะลงทุนในธุรกิจแฟรนไชส์เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมของผู้ขายแฟรนไชส์
- **เพื่อให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์ได้รับข้อมูลที่สำคัญและถูกต้อง เป็นกลางในการตัดสินใจในการลงทุนในธุรกิจแฟรนไชส์ รัฐควรออกกฎหมายการประกอบธุรกิจแฟรนไชส์ซึ่งกำหนดข้อมูลที่ผู้ขายแฟรนไชส์ต้องแสดงให้แก่ผู้ซื้อแฟรนไชส์ อาทิ**
 - รายได้และกำไรเฉลี่ยของผู้ขายแฟรนไชส์หรือของร้านค้าของผู้ขายแฟรนไชส์ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา
 - จำนวน รายชื่อ และที่อยู่ของผู้ซื้อแฟรนไชส์รายอื่นๆ
 - การประเมินสถานะตลาด โอกาสในการทำกำไร และปัจจัยเสี่ยงของธุรกิจ โดยที่ปรึกษาทางธุรกิจที่อิสระ
 - ในช่วงที่ยังไม่มีกฎหมายแฟรนไชส์บังคับใช้ หน่วยงานของรัฐ เช่น กรมพัฒนาธุรกิจการค้าควรตรวจสอบแฟรนไชส์ที่ร่วมออกร้านแสดงสินค้าว่ามี การโฆษณาเกินควรหรือไม่ ในขณะเดียวกัน ในการจัดอบรม ก็ควรที่จะให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับประเด็นการจัดทำหนังสือชี้ชวนแก่ผู้ขายแฟรนไชส์ ซึ่งจำนวนครั้งหนึ่งผ่านการอบรมของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ ในการอบรมผู้ซื้อแฟรนไชส์ ควรที่จะให้ check list เกี่ยวกับข้อมูลที่พึงได้รับจากผู้ขายแฟรนไชส์ก่อนตัดสินใจ

50,000 บาทขึ้นไป ต้องมีประสบการณ์ในการทำธุรกิจไม่ต่ำกว่า 5 ปี และต้องมีร้านค้าของตนเองไม่น้อยกว่า 5 แห่งที่สามารถทำกำไรได้อย่างต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 3 ปี เป็นต้น

(ข) ดูแลความเป็นธรรมของสัญญาแฟรนไชส์

- เพื่อที่จะให้เงื่อนไขของสัญญาแฟรนไชส์เป็นธรรมแก่ทั้งผู้ขายแฟรนไชส์และผู้ซื้อแฟรนไชส์ รัฐควรที่จะ
 - จัดอบรมให้ความรู้แก่ทั้งผู้ขายและผู้ซื้อแฟรนไชส์ในการทำข้อผูกพันตามสัญญาเพื่อให้ทราบถึงขอบเขตและข้อควรระวังในการทำสัญญา
 - ให้บริการที่ปรึกษาทางกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญในการทำสัญญาแฟรนไชส์และมีความรู้เกี่ยวกับธุรกิจแฟรนไชส์ทบทวนสาระสำคัญของข้อสัญญาและเสนอแนะการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงประเด็นที่ไม่เป็นธรรม โดยอาจคิดค่าบริการจากผู้ลงทุนก็ได้
- เพื่อให้ผู้ขายแฟรนไชส์พร้อมที่จะถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่ผู้ซื้อแฟรนไชส์และได้รับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา รัฐควร
 - ให้ความรู้แก่ผู้ขายแฟรนไชส์และผู้ซื้อแฟรนไชส์ในประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับแฟรนไชส์

(ค) วางกลไกการระงับข้อพิพาทและเยียวยาผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน

- กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการธุรกิจแฟรนไชส์ขึ้นมาภายใต้กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจแฟรนไชส์ และให้อำนาจคณะกรรมการดังกล่าวในการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายในลักษณะเดียวกับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
- กำหนดให้สมาคมผู้ซื้อแฟรนไชส์ (ถ้ามี) หรือองค์กรเอกชนอื่นที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการธุรกิจแฟรนไชส์สามารถดำเนินคดีแทนผู้ได้รับความเสียหายได้ในลักษณะเดียวกับองค์กรผู้บริโภคที่เป็นนิติบุคคลและที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้

บทที่ 7

การแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

7.1 ภาพรวม

7.1.1 มูลค่าตลาดจัดซื้อจัดจ้างโดยรวม

ในแต่ละปี หน่วยงานภาครัฐในประเทศไทยได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการต่างๆ เป็นมูลค่าถึงร้อยละ 2-5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติที่แท้จริง (Real GDP) สัดส่วนดังกล่าวจะสูงขึ้นกว่าเท่าตัว หากรวมการจัดซื้อจัดจ้างที่เกิดขึ้นจากการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ดังแสดงให้เห็นในตารางที่ 7.1

ตารางที่ 7.1 รายจ่ายด้านการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ และงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ
ปีงบประมาณ 2542-2548

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	รายจ่ายด้านการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ¹				สัดส่วนต่อ GDP (%)	งบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ²
	วัสดุ	ครุภัณฑ์	ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	รวม		
2541	30,446	70,255	156,543	257,244	5.6	-
2542	28,394	47,965	134,765	211,123	4.6	178,760
2543	29,782	48,861	119,461	198,104	4.0	182,580
2544	27,837	42,456	97,411	167,704	3.3	140,402
2545	22,491	21,744	89,939	134,174	2.5	111,603
2546	22,919	29,595	70,942	123,457	2.1	94,357
2547	20,836	27,268	78,394	126,498	3.4	155,652
2548 ³	-	23,059	108,635	131,694	-	-

ที่มา: ¹ สถิติการคลัง กรมบัญชีกลาง

² สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

³ ข้อมูลงบประมาณรายจ่ายหมวดครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง สำนักงบประมาณ

นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีโครงการลงทุนขนาดใหญ่ (Mega Project) ซึ่งมีทั้งโครงการต่อเนื่องและโครงการใหม่อีกเป็นจำนวนมากโดยส่วนใหญ่เป็นโครงการด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น การขยายระบบส่งไฟฟ้า ระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ฯลฯ ดังตัวอย่างในตารางที่ 7.2 โครงการขนาดใหญ่เหล่านี้จะส่งผลให้ตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นมากในอนาคต

ตารางที่ 7.2 ตัวอย่างโครงการลงทุนขนาดใหญ่ (Mega Project)

หน่วย: ล้านบาท

โครงการ	อนุมัติปี 2549	
	ดำเนินการ	เบิกจ่าย
โครงการต่อเนื่อง		
โครงการก่อสร้างทางคู่ในเส้นทางรถไฟสายชายฝั่งทะเล ต.อ. ช่วงฉะเชิงเทรา-ศรีราชา-แหลมฉบัง	2,164	2,164
โครงการพัฒนาระบบขนส่งรถไฟสายตะวันออก (พญาไท-ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ)	7,810	7,810
โครงการรถไฟฟาส่วนต่อขยายและสายใหม่ (ศึกษาความเหมาะสม)	855	855
โครงการรถไฟฟาสายสีม่วง ช่วงบางใหญ่-บางซื่อ	9,288	9,288
ทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์	1,194	312
ทางพิเศษสายรามอินทรา-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร	3,239	2,307
โครงการจัดหาเครื่องบินตามแผนวิสาหกิจปี 2545/46-2549/50	12,725	12,725
โครงการจัดหาเครื่องบินตามแผนวิสาหกิจปี 2548/49-2552/53	8,582	8,582
โครงการขยายระบบส่งไฟฟ้า ระยะที่ 9	34	34
โครงการขยายระบบไฟฟ้าในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ระยะที่ 1	63	63
โครงการระบบส่งไฟฟ้า 500 เควี สำหรับรับไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าเอกชนระยะที่ 1	114	114
โครงการปรับปรุงและขยายระบบจำหน่ายพลังไฟฟ้าฉบับที่ 9 (ปี 2545-2550)	15,862	12,005
โครงการขยายบริการโทรศัพท์ 565,500 เลขหมาย	3,612	3,490
โครงการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ CDMA 2000-1X ในส่วนภูมิภาค	9,275	2,500
โครงการบ้านเอื้ออาทร ระยะ 4	28,674	11,094
โครงการใหม่		
ระบบขนส่งทางรถไฟในกรุงเทพมหานคร ช่วงสถานีรังสิต-สถานีบางซื่อ	1,102	1,102
ระบบขนส่งทางรถไฟในกรุงเทพมหานคร ช่วงสถานีตลิ่งชัน-สถานีบางซื่อ	523	523
โครงการรถไฟฟาสายสีม่วง ช่วงบางซื่อ-ราษฎร์บูรณะ	3,323	3,323
โครงการรถไฟฟาสายสีน้ำเงิน ช่วงหัวลำโพง-บางแค	4,026	4,026
โครงการรถไฟฟาสายสีน้ำเงิน ช่วงบางซื่อ-ท่าพระ	705	705
โครงการรถไฟฟาสายสีส้ม ช่วงบางกะปิ-บางบำหรุ	4,991	4,991
โครงการขยายระบบไฟฟ้าในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ระยะที่ 2	504	504
โครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมพระนครใต้ ชุดที่ 3	1,058	1,058
โครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมพระนครเหนือ ชุดที่ 1	897	897
โครงการก่อสร้างระบบจำหน่ายด้วยสายเคเบิลใต้น้ำไปยังเกาะที่มีไฟฟ้าใช้แล้ว(เกาะล้าน,เกาะสีชัง)	825	825
โครงการพัฒนาระบบสายส่งและสถานีไฟฟ้า ระยะที่ 8 ส่วนที่ 2	110	110

โครงการ	อนุมัติปี 2549	
	ดำเนินการ	เบิกจ่าย
โครงการเพิ่มความเชื่อถือได้ของระบบไฟฟ้า ระยะที่ 2	444	444
โครงการติดตั้งระบบศูนย์สั่งการจ่ายไฟ ระยะที่ 2	2,100	2,100
โครงการศูนย์แสดงสินค้านานาชาติ จ. เชียงใหม่	596	596

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

7.1.2 กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทยเกี่ยวข้องกับกฎระเบียบหลายฉบับ โดยมีระเบียบหลักที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้ใช้สำหรับการจัดซื้อสินค้า หรือจัดจ้างบริการ งานก่อสร้าง และงานที่ปรึกษาที่ใช้เงินงบประมาณ เงินกู้ และเงินช่วยเหลือ โดยครอบคลุมส่วนราชการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีระเบียบจัดซื้อจัดจ้างของตนเอง โดยระเบียบดังกล่าวใช้ระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นต้นแบบในการยกร่าง

วิธีจัดซื้อจัดจ้างตามที่ระเบียบพัสดุฯ กำหนดให้กระทำได้มี 6 วิธี คือ

1. วิธีตกลงราคา
2. วิธีสอบราคา
3. วิธีประกวดราคา
4. วิธีพิเศษ
5. วิธีกรณีพิเศษ
6. วิธีประมูลซื้อด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

การเลือกใช้วิธีใดนั้นขึ้นอยู่กับวงเงินตามที่ระเบียบพัสดุฯ กำหนด เช่น การซื้อหรือจ้างที่มีมูลค่าเกิน 1 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 2 ล้านบาท ให้ใช้วิธีสอบราคา การซื้อหรือจ้างที่มีมูลค่าเกิน 2 ล้านบาท ให้ใช้วิธีประกวดราคา เป็นต้น

นอกจากระเบียบพัสดุฯ ยังมีกฎระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศอีกหลายฉบับคือ

- พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

ทั้งนี้ ในบทนี้คณะผู้วิจัยจะศึกษาว่ามีกฎระเบียบใดที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐหรือไม่ และควรปรับปรุงแก้ไขได้อย่างไร

7.1.3 การประมูลซื้อด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction)

สืบเนื่องจากนโยบายรัฐบาลที่ต้องการเร่งรัดการพัฒนากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-Procurement) ทั้งระบบ โดยเริ่มต้นจากการประมูลซื้อด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือ e-Auction ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 ตุลาคม 2545 กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการจัดหาพัสดุด้วยการประมูลแบบ e-Auction อย่างน้อย 1-2 รายการภายในเดือนธันวาคม 2545 และให้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

ในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยจะนำข้อมูล e-Auction ของสำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง มาประกอบการวิเคราะห์ด้วยโดยศึกษาระดับการแข่งขันจากจำนวนผู้เข้าร่วมประมูลแบบ e-Auction และร้อยละของส่วนลดเฉลี่ยในการประมูลแบบ e-Auction จำแนกตามประเภทสินค้าที่จัดซื้อจัดจ้าง

7.1.4 แนวโน้มการเปิดเสรีการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในปัจจุบันเป็นการแข่งขันของผู้ประกอบการภายในประเทศเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม ขณะนี้รัฐบาลอยู่ในระหว่างการเจรจาความตกลงทางการค้าแบบทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกา (TUSFTA) โดยมีการเจรจาในประเด็นการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐรวมอยู่ด้วย ในอนาคตประเทศไทยอาจมีการเปิดเสรีตลาดจัดซื้อจัดจ้างตามกรอบ TUSFTA อันจะส่งผลต่อระดับการแข่งขันของตลาด โดยที่สาระสำคัญของการเจรจา TUSFTA ในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีการกำหนดมูลค่าขั้นต่ำ (Thresholds) ของสินค้าและบริการที่ต้องอยู่ภายใต้ความตกลงไว้ตามตารางที่ 7.3 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าสัญญาจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าเกินมูลค่าขั้นต่ำอาจมีระดับการแข่งขันเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 7.3 มูลค่าขั้นต่ำของโครงการในความตกลงด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ต้องเปิดเสรีในกรอบการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา

สินค้า/บริการ	ข้อเสนอของ US ในกรอบ TUSFTA		US-SG FTA	US-Chile FTA	CAFTA
	US\$	บาท	บาท	บาท	บาท
รัฐบาลกลาง					
- สินค้าและบริการ	177,000	7,292,400	2,465,040	2,315,028	2,412,260
- การก่อสร้าง	6,806,000	280,407,200	273,024,000	268,961,500	277,070,000
รัฐบาลท้องถิ่น					
- สินค้าและบริการ	483,000	19,899,600	-	18,952,000	19,652,400
- การก่อสร้าง	6,806,000	280,407,200	-	268,961,500	277,070,000

อื่น ๆ (รัฐวิสาหกิจ)					
- สินค้าและบริการ	545,000	22,454,000	21,840,000	21,341,600	22,165,600
- การก่อสร้าง	6,806,000	280,407,200	273,024,000	268,961,500	277,070,000

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

7.2 ปัจจัยเชิงโครงสร้างตลาด

การศึกษาสภาพการแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ คณะผู้วิจัยจะเริ่มจากการศึกษาโครงสร้างตลาดของแต่ละสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แต่เนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเกี่ยวข้องกับสินค้าและบริการในหลายอุตสาหกรรม โดยในแต่ละอุตสาหกรรมมีปัจจัยเชิงโครงสร้างที่แตกต่างกันไป ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงคัดเลือกศึกษาใน 4 กลุ่มอุตสาหกรรมคือ การก่อสร้าง ครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ พستสำนักงาน และการจ้างที่ปรึกษา ซึ่งรวมถึงงานโฆษณาและเผยแพร่ด้วย การวิเคราะห์ในแต่ละกลุ่มอุตสาหกรรม คณะผู้วิจัยจะแบ่งการศึกษาเป็นสองส่วนดังนี้

- ลักษณะเฉพาะของอุตสาหกรรม เป็นการศึกษาภาพรวมในฝั่งของผู้ซื้อคือหน่วยงานราชการ โดยจะวิเคราะห์ประเภทของสินค้าและบริการในแต่ละอุตสาหกรรมที่ภาครัฐจัดซื้อจัดจ้างเป็นประจำ วิเคราะห์การแจกแจงขนาดของสัญญาจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้เห็นภาพว่าสัญญาจัดซื้อจัดจ้างมีมูลค่าอยู่ในระดับใดบ้าง และสัญญาแต่ละระดับมูลค่านั้นมีจำนวนมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้จะศึกษาว่ามีหน่วยราชการใดบ้างที่มีการจัดซื้อจัดจ้างมูลค่าสูง
- ขนาดผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องและการแบ่งตลาด เป็นการศึกษาภาพรวมในฝั่งผู้ขายโดยจะวิเคราะห์ชีพพลายเออร์ของรัฐว่าเป็นผู้ประกอบการขนาดเล็ก กลาง หรือใหญ่ เป็นจำนวนเท่าใดบ้างในแต่ละอุตสาหกรรม และศึกษาว่าขนาดของผู้ประกอบการกับการแบ่งตลาดมีความเกี่ยวข้องกันหรือไม่ หรือมีการแบ่งตลาดกันอย่างไรในแต่ละอุตสาหกรรม รวมถึงการศึกษาต้นทุนของผู้ประกอบการว่าประกอบด้วยปัจจัยใดบ้าง เป็นต้น

7.2.1 การก่อสร้าง

ลักษณะเฉพาะของอุตสาหกรรม

งานก่อสร้างของหน่วยงานราชการมีหลากหลายประเภท โดยเราอาจแบ่งกลุ่มงานก่อสร้างออกตามลักษณะงานได้ 2 กลุ่มคือ งานอาคารและงานโยธา งานอาคารยังแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มย่อยคือ งานก่อสร้างอาคารในแนวราบ งานก่อสร้างอาคารในแนวตั้ง และงานก่อสร้างอาคารอื่นๆ ส่วนงานโยธาแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มย่อยเช่นกันคือ งานก่อสร้างระบบ

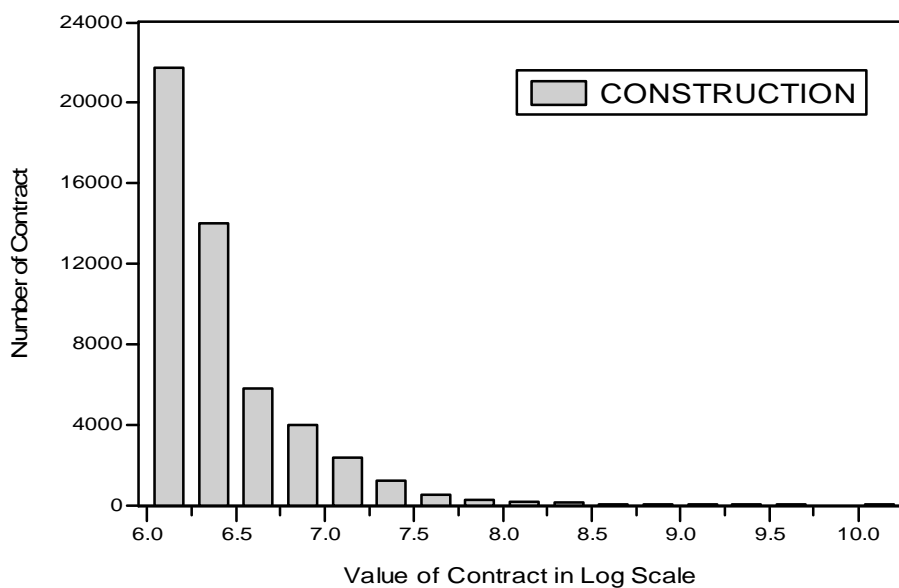
สาธารณูปโภคทางการคมนาคมขนส่ง งานก่อสร้างทางด้านชลประทาน และงานก่อสร้างโยธาอื่น ๆ

ตัวอย่างของงานก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคทางการคมนาคมขนส่งได้แก่ งานถนน งานสะพาน งานทางรถไฟ งานทางด่วน งานอุโมงค์ และงานทางยกระดับ เป็นต้น ส่วนตัวอย่างงานก่อสร้างทางด้านชลประทานได้แก่ งานเขื่อน งานฝาย งานอ่างเก็บน้ำ งานระบายน้ำ และงานคลองชลประทาน เป็นต้น ในขณะที่ตัวอย่างงานก่อสร้างโยธาอื่น ๆ ได้แก่ งานก่อสร้างท่าเทียบเรือ สนามบิน สนามกอล์ฟ สนามกีฬา และระบบบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น

โดยทั่วไปแล้ว งานก่อสร้างอาคารและงานโยธาจะใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ในการดำเนินการที่แตกต่างกัน โดยงานโยธาต้องการเครื่องมือและอุปกรณ์เฉพาะเจาะจง และมักจะมีควมสลับซับซ้อนมากกว่า ผู้ประกอบการในตลาดการก่อสร้างอาคาร จึงไม่สามารถรับเหมาในโครงการเกี่ยวกับงานโยธาได้ เนื่องจากขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ที่สำคัญบางชิ้น ในทางตรงกันข้าม ผู้ประกอบการที่รับเหมาโครงการด้านงานโยธา จะสามารถข้ามตลาดเข้าไปรับเหมาก่อสร้างอาคารได้

รูปที่ 7.1 แสดงฮิสโตแกรมซึ่งแสดงการแจกแจงของข้อมูลสัญญาก่อสร้าง แกนนอนแสดงมูลค่าสัญญาในรูปของลอการิทึมฐาน 10 แกนตั้งแสดงจำนวนสัญญาในหมวดก่อสร้างที่มีค่าในแต่ละช่วงความถี่ จากภาพจะเห็นว่าจากสัญญาก่อสร้างของภาครัฐทั้งหมด 50,214 สัญญาในระหว่างปี 2545-2547 มีสัญญาก่อสร้างที่มีมูลค่าต่ำกว่า 2 ล้านบาท ถึง 22,000 สัญญา หรือเป็นสัดส่วนเกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนสัญญาก่อสร้างทั้งหมด สัญญามูลค่าเหล่านี้มีค่าเฉลี่ยประมาณ 1.58 ล้านบาท (ตรงกับค่าลอการิทึม 6.2)

รูปที่ 7.1 ฮิสโตแกรมของสัญญาในหมวดก่อสร้าง



ที่มา: สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

หน่วยงานรัฐที่มีมูลค่าสัญญาก่อสร้างสูงสุด 3 อันดับแรกในช่วงปี พ.ศ. 2545-2547 คือ

- (1) บริษัท การท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด มูลค่าสัญญาจ้างรวม 49,508 ล้านบาท จำนวนสัญญา 31 สัญญา มูลค่าเฉลี่ยต่อสัญญา 1,597 ล้านบาท
- (2) กรมทางหลวง มูลค่าสัญญาจ้างรวม 32,150 ล้านบาท จำนวนสัญญา 234 สัญญา มูลค่าเฉลี่ยต่อสัญญา 137.4 ล้านบาท
- (3) สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร มูลค่าสัญญาจ้างรวม 10,228 ล้านบาท จำนวนสัญญา 139 สัญญา มูลค่าเฉลี่ยต่อสัญญา 73.6 ล้านบาท

เมื่อพิจารณาตามจำนวนสัญญาแล้วจะพบว่าหน่วยงานที่มีสัญญาจ้างงานก่อสร้างมากที่สุด 3 อันดับแรกคือ

- (1) การประปาส่วนภูมิภาค มีจำนวนทั้งสิ้น 759 สัญญา มูลค่ารวม 6,741 ล้านบาท มูลค่าเฉลี่ยต่อสัญญา 8.8 ล้านบาท
- (2) การรถไฟแห่งประเทศไทย จำนวน 435 สัญญา มูลค่ารวม 2,926 ล้านบาท มูลค่าเฉลี่ยต่อสัญญา 6.7 ล้านบาท
- (3) สำนักชลประทานที่ 12 จังหวัดชัยนาท จำนวน 380 สัญญา มูลค่ารวม 1,024 ล้านบาท มูลค่าเฉลี่ยต่อสัญญา 2.7 ล้านบาท

ขนาดของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องและการแบ่งตลาด

หน่วยงานของรัฐมักแบ่งผู้รับเหมาก่อสร้างที่จะสามารถรับงานโครงการขนาดต่างๆ จากขั้นตอนการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจ้าง (pre-qualification) โดยใช้เกณฑ์พื้นฐานต่างๆ ในการพิจารณา ได้แก่ ฐานะทางการเงินขั้นต่ำ (ซึ่งพิจารณาจากทุนจดทะเบียนและเครดิตธนาคาร) จำนวนเครื่องมือเครื่องจักรขั้นต่ำ จำนวนบุคลากรขั้นต่ำ (ซึ่งพิจารณาจากจำนวนวิศวกร สามัญวิศวกร และภาคีวิศวกรในบริษัท) และผลงานขั้นต่ำ (ซึ่งพิจารณาจากผลงานหนึ่งสัญญาและผลงานรวม) ระบบดังกล่าวอนุญาตให้ผู้รับเหมาปรับชั้นของตนได้ หากมีผลงานเพิ่มขึ้น

เกณฑ์พื้นฐานข้างต้นแบ่งขนาดผู้รับเหมาเป็น 3 ขนาดคือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ผู้รับเหมาขนาดใหญ่มีเพียงไม่กี่รายได้แก่ บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลลอปเม้นต์ จำกัด (มหาชน) บริษัท ช.การช่าง จำกัด (มหาชน) บริษัท กรุงธนเอ็นจิเนียริ่ง จำกัด บริษัท วิจิตรภรณ์ก่อสร้าง จำกัด บริษัท สีแสงการโยธา (1979) จำกัด บริษัท คริสเตียนีและนิลเสน (ไทย) จำกัด (มหาชน) บริษัท เนวาร์ตันพัฒนาการ จำกัด (มหาชน) และบริษัทซิโน-ไทย เอ็นจิเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด เป็นต้น ส่วนที่เหลือเป็นผู้รับเหมาขนาดกลางและขนาดเล็กอีกเป็นจำนวนมาก

ต้นทุนของผู้รับเหมาก่อสร้างจะประกอบด้วย 2 ส่วนหลักๆ คือ ค่าจ้างแรงงานประมาณ ร้อยละ 30 และค่าวัสดุก่อสร้างอีกประมาณร้อยละ 70 โดยค่าจ้างแรงงานเป็นต้นทุนที่ ผู้รับเหมาก่อสร้างจะต้องจ่ายออกไปอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ต้นทุนค่าใช้จ่ายในส่วนวัสดุ ก่อสร้าง จะสามารถต่อรองกับผู้ขายขอเครดิตได้ 2-3 เดือน หรือ 1 เดือนในกรณีของผู้รับเหมา รายใหม่ โดยแสดงหลักฐานว่าได้รับการว่าจ้างให้ดำเนินโครงการ จากโครงสร้างต้นทุนใน ลักษณะดังกล่าว เงินทุนหมุนเวียนจึงไม่เป็นอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการมาก นัก ดังจะพบว่าผู้รับเหมาก่อสร้างส่วนใหญ่สามารถรับงานที่มีวงเงิน 10 เท่าของเงินทุนของตน ได้ เป็นต้น

เราสามารถแบ่งขนาดของโครงการก่อสร้างภาครัฐได้เป็น 3 ขนาด ได้แก่ โครงการ ก่อสร้างขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่จะมีมูลค่าโครงการ ในระดับ 1 พันล้านบาท ผู้รับเหมาก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ในกลุ่ม ผู้ประกอบการขนาดใหญ่ข้างต้น

สำหรับโครงการก่อสร้างขนาดกลางจะมีมูลค่าโครงการในระดับหลักร้อยล้านบาท ผู้รับเหมาโครงการในกลุ่มนี้คือผู้ประกอบการขนาดกลาง เช่น บริษัท อาเซียน จำกัด และบริษัท เชียงใหม่ คอนสตรัคชั่น จำกัด เป็นต้น ส่วนโครงการก่อสร้างขนาดเล็กจะมีจำนวนมาก และมี มูลค่าโครงการไม่กี่ล้านบาท ผู้รับเหมาโครงการในกลุ่มนี้คือผู้ประกอบการขนาดเล็ก

โดยสรุป ตลาดรับเหมาก่อสร้างของโครงการภาครัฐมีลักษณะที่เปิดกว้างพอสมควร เนื่องจากตลาดมีการแบ่งระดับตามมูลค่าโครงการอย่างชัดเจน โดยผู้ประกอบการขนาดใหญ่จะ เข้าแข่งขันในโครงการขนาดใหญ่เท่านั้น นอกจากนี้ การประกอบการไม่ต้องอาศัยเงินทุน หมุนเวียนมากนัก อย่างไรก็ตาม อุปสรรคที่มีอยู่มักเป็นอุปสรรคที่เกิดจากความไม่โปร่งใสใน การประกวดราคาของหน่วยงานรัฐในขั้นตอนต่างๆ ดังที่จะกล่าวถึงต่อไป

7.2.2 คอมพิวเตอร์

ลักษณะเฉพาะของอุตสาหกรรม

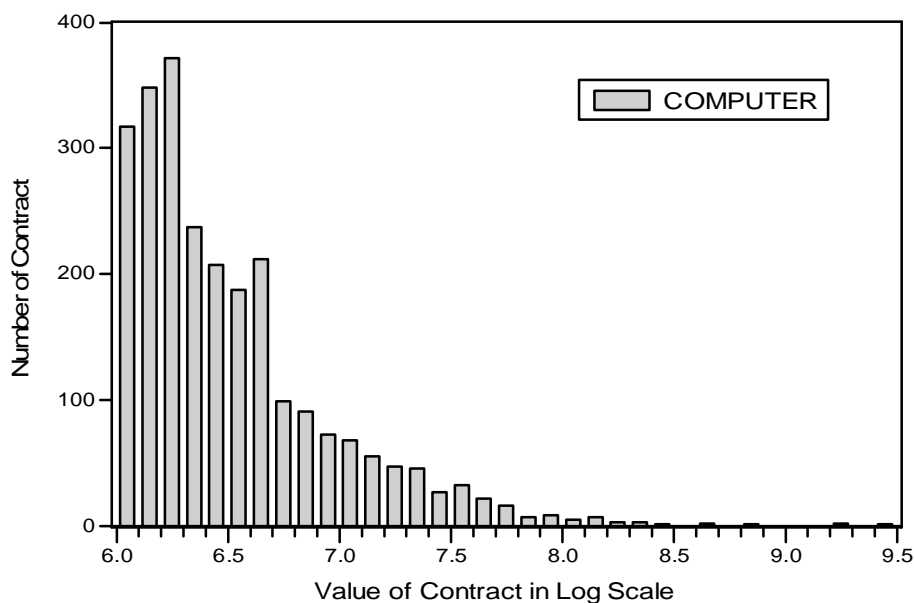
เครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ต่อพ่วงที่เกี่ยวข้องถือเป็นครุภัณฑ์ในกลุ่มเทคโนโลยี สารสนเทศ สินค้าและบริการในกลุ่มคอมพิวเตอร์ส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่มีมูลค่าสูง มีการ เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามการพัฒนาของเทคโนโลยี ตลาดเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ที่ เกี่ยวข้องโดยทั่วไปมีการแข่งขันสูงและมีกำไรต่อหน่วยต่ำ เนื่องจากมีอุปสรรคของการเข้าสู่ ตลาด (barrier to entry) ต่ำ

สินค้าในหมวดคอมพิวเตอร์ที่ภาครัฐมีการจัดซื้อเป็นประจำ ได้แก่ เครื่อง ไมโครคอมพิวเตอร์ เครื่องคอมพิวเตอร์แม่ข่าย อุปกรณ์ต่อพ่วง เช่น เครื่องพิมพ์ สำหรับสัญญา จ้างได้แก่ สัญญาบำรุงรักษาระบบคอมพิวเตอร์ จ้างออกแบบโปรแกรมสำเร็จรูป จ้างซ่อมเครื่อง คอมพิวเตอร์ ทั้งสัญญาซื้อและสัญญาจ้างส่วนมากเกี่ยวข้องกับฮาร์ดแวร์มากกว่าซอฟต์แวร์

นอกจากนี้ในหมวดคอมพิวเตอร์มีการทำสัญญาเช่ามากกว่าสินค้าในหมวดอื่นๆ การเช่าในหมวดนี้ ได้แก่ การเช่าวงจรรีเสอร์ความเร็วสูง ค่าเช่าลิขสิทธิ์โปรแกรมสำเร็จรูป ค่าเช่าอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ เป็นต้น

แผนภูมิฮิสโตแกรมในรูปที่ 7.2 แสดงการแจกแจงของสัญญาหมวดคอมพิวเตอร์ในช่วงปี 2545-2547 มีทั้งสิ้น 2,494 สัญญา มูลค่าของสัญญาส่วนใหญ่ประมาณ 2 ล้านบาท หรือค่าลอการิทึมฐาน 10 เท่ากับ 6.3 จากภาพจะเห็นว่าสัญญาในหมวดคอมพิวเตอร์จำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งมีมูลค่าเกิน 3 ล้านบาทขึ้นไป

รูปที่ 7.2 ฮิสโตแกรมของสัญญาในหมวดคอมพิวเตอร์



ที่มา: สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

หน่วยงานรัฐที่มีมูลค่าในการจัดซื้อจัดจ้างในหมวดนี้สูงที่สุด 3 อันดับแรกในช่วงปี พ.ศ. 2545-2547 คือ

- (1) บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) มีมูลค่าสัญญารวม 4,222 ล้านบาท จำนวนสัญญาทั้งสิ้น 64 สัญญา มูลค่าสัญญาโดยเฉลี่ยสูงถึง 66 ล้านบาท
- (2) กรมการปกครอง มูลค่าสัญญารวม 3,981 ล้านบาท จำนวนสัญญารวม 50 สัญญา มูลค่าเฉลี่ยของสัญญาเท่ากับ 80 ล้านบาท
- (3) กรมสรรพากร มูลค่าสัญญารวม 1,888 ล้านบาท จำนวนสัญญารวม 87 สัญญา มูลค่าสัญญาโดยเฉลี่ย 22 ล้านบาท

สัญญาจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าสูงในหมวดนี้เป็นสัญญาที่รวมการจัดซื้อซอฟต์แวร์ และฮาร์ดแวร์เข้าด้วยกัน และอาจรวมถึงการจัดหาสถานที่และครุภัณฑ์ประกอบต่างๆ เช่น ห้องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ประกอบ และระบบเครือข่ายข้อมูล เป็นต้น

การจัดซื้อสินค้าและบริการในหมวดคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานรัฐจะแตกต่างไปจากการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการในหมวดอื่นๆ คือมีการแบ่งระหว่างโครงการที่มีมูลค่าไม่เกิน 1 ล้านบาทและโครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 1 ล้านบาทขึ้นไป ในกรณีของโครงการจัดซื้อที่มีมูลค่าไม่เกิน 1 ล้านบาทและเป็นงบประมาณที่ผ่านการพิจารณาของสำนักงบประมาณแล้ว คณะกรรมการพิจารณาการจัดซื้อสินค้าในหมวดครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ภายในหน่วยงานรัฐสามารถอนุมัติการจัดซื้อคอมพิวเตอร์ในสำนักงานของตนได้ทันที ไม่ว่างบประมาณนั้นเป็นงบประมาณหมวดครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ที่ได้มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า หรือเป็นงบประมาณที่เหลือจากการใช้จัดซื้อสินค้าหรือบริการในหมวดอื่นๆ มากก็ได้

ในกรณีของโครงการซื้อครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ที่มีมูลค่าเกินกว่า 1 ล้านบาทที่ยังไม่มีการจัดสรรงบประมาณในการจัดซื้อมาก่อน หน่วยงานราชการจะต้องเสนอโครงการให้สำนักงบประมาณพิจารณาอนุมัติเสียก่อนโดยดูเกณฑ์ราคาพื้นฐานของเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ตามที่สำนักงบประมาณประกาศไว้

ภายหลังที่มีการจัดตั้งกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารขึ้น กระทรวงดังกล่าวได้เข้ามามีบทบาทในการจัดซื้อครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ในกรณีของโครงการที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

- เป็นโครงการที่มีมูลค่าเกินกว่า 100 ล้านบาท
- เป็นโครงการใหม่ที่ยังไม่เคยมีหน่วยงานใดดำเนินการมาก่อน
- เป็นโครงการที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับหลายหน่วยงาน

ทั้งนี้ กระทรวงดังกล่าวจะพิจารณาว่า การจัดซื้อครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ที่เสนอมานั้นเข้าช้อนกับหน่วยงานใดหรือไม่ เครื่องคอมพิวเตอร์ที่จะซื้อมีความเหมาะสมหรือไม่ และมีความจำเป็นที่จะต้องจัดซื้อหรือไม่

ขนาดของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องและการแบ่งตลาด

ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์ส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลาง ซึ่งอาจเป็นตัวแทนจำหน่ายของผู้ประกอบการขนาดใหญ่อีกทอดหนึ่ง โดยผู้ประกอบการขนาดใหญ่มักเป็นตัวแทนจำหน่ายของบริษัทจากต่างประเทศ เช่น บริษัท ซีดีจี จำกัด บริษัท ไอบีเอ็ม (ประเทศไทย) จำกัด บริษัท คอมแพค (ประเทศไทย) จำกัด สินค้าที่ผู้ประกอบการขนาดใหญ่จำหน่ายให้ผู้ซื้อโดยตรงได้แก่เครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีความซับซ้อนสูง

(High-end) ซึ่งเป็นสินค้าที่มีราคาสูงมากบริษัทขนาดเล็กมีเงินทุนหมุนเวียนไม่เพียงพอในการสั่งสินค้ามาจำหน่าย

นอกจากนี้ บริษัทขนาดใหญ่มักเป็นบริษัทที่มีความเชี่ยวชาญในงานระบบขนาดใหญ่ เฉพาะด้าน เช่น บริษัท เอ. ซี. ที. โมบาย จำกัด จำหน่ายและให้บริการติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์สำหรับโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ย่านความถี่ 1900 MHz บริษัท คอนโทรลดาต้า (ประเทศไทย) จำกัด ให้เช่าระบบคอมพิวเตอร์สำหรับโครงการขยายการจัดทำระบบให้บริการประชาชนทางด้านทะเบียนราษฎรแผนใหม่ และการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบใหม่ เป็นต้น

ตลาดคอมพิวเตอร์ของภาครัฐเป็นตลาดที่มีการแบ่งขอบเขตการประกอบการค่อนข้างชัดเจนระหว่างวิสาหกิจขนาดต่างๆ กล่าวคือ ผู้ประกอบการที่เป็นวิสาหกิจขนาดใหญ่จะเข้าแข่งขันเฉพาะโครงการใหญ่ๆ เท่านั้น เช่น ระบบคอมพิวเตอร์ขนาดใหญ่ อาทิ ระบบการแจ้งและรับชำระค่าสาธารณูปโภคต่างๆ ระบบทะเบียนต่าง ๆ เป็นต้น ในขณะที่ผู้ประกอบการรายเล็กซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากจะเข้าแข่งขันในโครงการที่มีมูลค่าไม่สูงมากนักคือต่ำกว่า 10 ล้านบาท ทำให้โครงการขนาดเล็กมีการแข่งขันสูงมาก

จากการสัมภาษณ์พบว่า สาเหตุที่ผู้ประกอบการขนาดใหญ่ที่เป็นตัวแทนจำหน่ายของผู้ผลิตจากต่างประเทศ เช่น IBM หรือ HP มักจะไม่จำหน่ายตรงให้กับภาครัฐแต่เลือกใช้วิธีจัดจำหน่ายผ่านผู้จัดจำหน่าย (distributor) ของตนยกเว้นโครงการมูลค่าสูง เนื่องจาก เห็นว่า สัญญาการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐเป็นสัญญาที่ไม่สามารถจำกัดความเสี่ยงได้ เพราะมีการคิดค่าปรับถึงร้อยละ 0.2 ต่อวัน โดยไม่มีการกำหนดเพดานการปรับสูงสุด¹

7.2.3 ที่ปรึกษาและการโฆษณาเผยแพร่

ลักษณะเฉพาะของอุตสาหกรรม

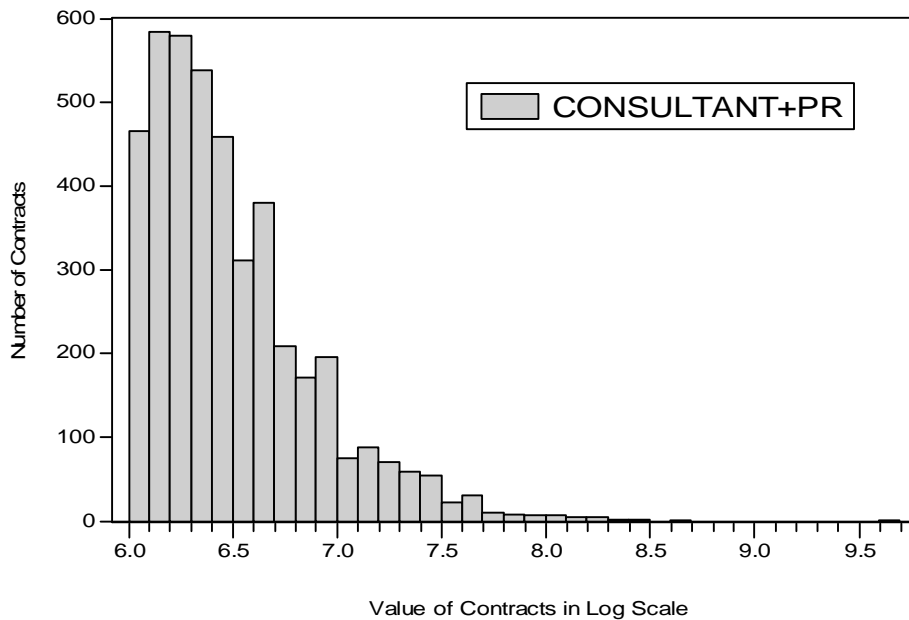
งานในกลุ่มที่ปรึกษาที่ภาครัฐใช้บริการเป็นประจำมี 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ งานที่ปรึกษาด้านวิชาการเพื่อประกอบการจัดทำนโยบายและแผนต่างๆ หรือที่จะเรียกต่อไปว่า "งานที่ปรึกษาด้านวิชาการ" เช่น การศึกษาตลาดแรงงาน การประเมินโครงการลงทุนต่างๆ และการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น งานที่ปรึกษาอีกกลุ่มหนึ่งคืองานโฆษณาและประชาสัมพันธ์เช่น งานประชาสัมพันธ์โครงการต่างๆ ของรัฐ งานที่ปรึกษาทั้ง 2 กลุ่มนี้มีลักษณะสำคัญคือเป็นงานที่ไม่มีรูปแบบตายตัว แต่จะขึ้นอยู่กับลักษณะปัญหาและความต้องการของผู้ว่าจ้าง ลักษณะของธุรกิจที่ปรึกษารายใหญ่เป็นธุรกิจที่เริ่มต้นได้ง่ายเนื่องจากใช้เงิน

¹ ระเบียบพัสดุฯ พ.ศ.2535 กำหนดค่าปรับที่ร้อยละ 0.01-0.2 ต่อวันของมูลค่าสินค้าและบริการ โดยไม่มีการกำหนดจำนวนเงินขั้นสูงสุดของค่าปรับ

ลงทุนไม่มาก เครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ไม่ซับซ้อน ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายของธุรกิจนี้ส่วนใหญ่จะอยู่ที่ค่าจ้างแรงงานที่มีทักษะสูง

สัญญาจ้างที่ปรึกษาและการโฆษณาเผยแพร่ในช่วงปี พ.ศ. 2545-2547 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 4,335 โครงการ แบ่งเป็นการจ้างที่ปรึกษาในงานวิชาการ 2,000 โครงการ ที่เหลือเป็นสัญญาจ้างด้านโฆษณาและเผยแพร่ รูปที่ 7.3 แสดงฮิสโตแกรมของสัญญาในหมวดการจ้างที่ปรึกษา จากภาพจะเห็นได้ว่าสัญญาที่มีการกระจุกตัวสูงที่สุดเป็นสัญญาที่มีมูลค่าอยู่ในช่วง 2-3 ล้านบาท (ตรงกับค่าลอการิทึม 6.3) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากจำนวนสัญญาทั้งหมดในหมวดนี้พบว่าสัญญาส่วนใหญ่มีมูลค่ามากกว่า 3 ล้านบาทขึ้นไป

รูปที่ 7.3 ฮิสโตแกรมของสัญญาในหมวดการจ้างที่ปรึกษา



ที่มา: สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

หน่วยงานที่มีมูลค่าสัญญาจ้างที่ปรึกษาสำหรับงานวิชาการสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่

- (1) กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม มีมูลค่าสัญญารวม 1,585 ล้านบาท จำนวนสัญญาทั้งสิ้น 244 สัญญา มูลค่าสัญญาโดยเฉลี่ย 6.4 ล้านบาท
- (2) กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน มูลค่าสัญญารวม 979 ล้านบาท จำนวนสัญญาทั้งหมด 181 สัญญา มูลค่าเฉลี่ยของสัญญาเท่ากับ 5.4 ล้านบาท
- (3) สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งจราจร มูลค่าสัญญารวม 754 ล้านบาท จำนวนสัญญาทั้งหมด 33 สัญญา มูลค่าสัญญาโดยเฉลี่ยสูงที่สุดคือ 22.8 ล้านบาท

ส่วนหน่วยงานที่มีจำนวนสัญญาสูงคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มี 69 สัญญา มูลค่ารวม 537 ล้านบาท เฉลี่ย 7.8 ล้านบาทต่อสัญญา

หน่วยงานที่มีมูลค่าสัญญาจ้างที่ปรึกษาสำหรับงานโฆษณาและเผยแพร่สูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่

- (1) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มูลค่าสัญญารวม 4,806 ล้านบาท จำนวนสัญญาทั้งสิ้น 145 สัญญา มูลค่าสัญญาโดยเฉลี่ย 33.1 ล้านบาท
- (2) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มูลค่าสัญญารวม 1,818 ล้านบาท จำนวนสัญญา รวม 95 สัญญา มูลค่าเฉลี่ยของสัญญาเท่ากับ 19 ล้านบาท
- (3) กรมส่งเสริมการส่งออก มูลค่าสัญญารวม 1,344 ล้านบาท จำนวนสัญญาสูงสุดคือ 259 สัญญา มูลค่าสัญญาโดยเฉลี่ย 5.2 ล้านบาท

วิธีการจ้างที่ปรึกษาของภาครัฐมี 2 วิธี วิธีหนึ่งคือ การตกลงราคา ซึ่งใช้ในกรณีของงานที่มีมูลค่าไม่เกิน 1 ล้านบาทหรืองานที่มีความซับซ้อนสูง งานที่ต้องการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่หน่วยงานรัฐทราบผลงานที่ปรึกษารายนั้นมาก่อนแล้วโดยมีค่าจ้างไม่เกิน 2 ล้านบาท วิธีที่สองคือการคัดเลือก ซึ่งใช้ในงานที่มีความซับซ้อนไม่มากนัก และมีที่ปรึกษาที่ให้บริการได้หลายราย ในกรณีนี้ ที่ปรึกษาจะต้องยื่นข้อเสนอแยกเป็น 2 ชอง คือข้อเสนอทางเทคนิค และข้อเสนอทางด้านราคา

นอกจากนี้ที่ปรึกษาที่จะมีสิทธิเสนองานต่อรัฐได้จะต้องผ่านการตรวจคุณสมบัติเบื้องต้น และได้รับการจดทะเบียนจากศูนย์ข้อมูลที่เป็นที่ปรึกษาไทย กระทรวงการคลังเรียบร้อยแล้วเท่านั้น

ขนาดของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องและการแบ่งตลาด

ที่ปรึกษาด้านวิชาการโดยมากจะเป็นสถาบันการศึกษา เช่น มหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานในสังกัดมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ยังมีบริษัทเอกชนที่ประกอบธุรกิจที่ปรึกษางานวิจัย และสถาบันวิจัยอิสระอีกจำนวนหนึ่ง ตลอดจนนักวิชาการอิสระที่มีชื่อเสียงบางคน

โดยทั่วไปการทำงานวิจัยเชิงวิชาการให้แก่ภาครัฐและภาคเอกชนไม่มีความแตกต่างกันมากนัก กล่าวคือผู้ว่าจ้างจะเป็นผู้ให้โจทย์หรือบอกความต้องการให้แก่ที่ปรึกษา หลังจากนั้นที่ปรึกษาจะจัดทำข้อเสนอโครงการซึ่งจะประกอบไปด้วยหลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ วิธีการศึกษา ระยะเวลาในการศึกษา งบประมาณ จำนวนและรายชื่อบุคลากรพร้อมทั้งประวัติการศึกษาและประวัติการทำงาน เป็นต้น การวัดผลงานจะวัดโดยวัดจากความครบถ้วนของงานตามข้อตกลง และความสมบูรณ์ในการตอบโจทย์ของงาน โดยทั่วไป ต้นทุนของการเสนองานแต่ละครั้งไม่สูงมากนักโดยส่วนใหญ่เป็นค่าจ้างบุคลากรในการเตรียมข้อเสนอโครงการ (proposal)

ในส่วนของที่ปรึกษาด้านการโฆษณาประชาสัมพันธ์นั้น ขนาดของผู้ประกอบการจะขึ้นอยู่กับลักษณะงานด้วย เนื่องจากงานโฆษณาประชาสัมพันธ์ประกอบด้วยกระบวนการทำงานหลายขั้นตอนเริ่มตั้งแต่การวางแผน การออกแบบและสร้างสรรค์งาน (creative) การผลิตงาน (production) และการเผยแพร่ ทั้งนี้วิธีการในการเผยแพร่ที่สำคัญคือ การโฆษณา

(advertisement) การประชาสัมพันธ์ (public relation) และการจัดกิจกรรมพิเศษ (special event)

บริษัทที่ปรึกษางานโฆษณาและประชาสัมพันธ์อาจเป็นบริษัทที่ให้บริการขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือหลายขั้นตอนก็ได้ ธุรกิจในกลุ่มนี้ต้องใช้เงินทุนหมุนเวียนค่อนข้างสูงโดยเฉพาะที่ปรึกษาที่ทำหน้าที่อยู่ในช่วงต้นน้ำของกระบวนการทำงาน เช่น การวางแผนงาน การออกแบบและผลิต เป็นต้น บริษัทที่ให้บริการหลายขั้นตอนหรือครบวงจรจึงมักเป็นบริษัทขนาดใหญ่ซึ่งมีจำนวนบริษัทไม่มากนัก และส่วนหนึ่งเป็นบริษัทสาขาของต่างประเทศ สำหรับบริษัทขนาดกลางและขนาดย่อมซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากนั้นให้บริการเฉพาะบางขั้นตอนและจะมีภาระค่าใช้จ่ายล่วงหน้าสูงเนื่องจากการจ้างต่อ (subcontract) ค่อนข้างมาก โดยจำนวนเงินทุนหมุนเวียนที่ใช้จะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับขนาดบริษัทและจำนวนงานที่รับในขณะนั้นเช่น บริษัทที่มีพนักงาน 5-7 คน บริหารงาน 5 โครงการในเวลาเดียวกัน อาจต้องใช้เงินทุนหมุนเวียนประมาณ 5-10 ล้านบาทต่อเดือน เป็นต้น

ต้นทุนของการเสนองานในแต่ละครั้งของบริษัทที่ปรึกษาโฆษณาจะมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะงาน โดยงานที่ต้องมีการออกแบบคอมพิวเตอร์กราฟฟิก และงานที่ต้องสร้างตัวอย่าง (demo) เช่น สปีดโฆษณาทางวิทยุ และโทรทัศน์ จะมีต้นทุนสูง โดยเฉลี่ยประมาณ 30,000 บาทต่อชิ้นงาน

งานที่ปรึกษาด้านวิชาการเป็นงานที่มีตลาดแคบ ลูกค้ำของธุรกิจนี้มีเพียง 3 กลุ่ม คือ หน่วยงานรัฐ หน่วยงานเอกชนซึ่งโดยมากจะเป็นสมาคมผู้ประกอบการธุรกิจหรืออุตสาหกรรมต่าง ๆ และหน่วยงานจากต่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก หรือธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) โดยสัดส่วนของลูกค้ำที่เป็นหน่วยงานรัฐในประเทศจะสูงประมาณร้อยละ 70

การจ้างที่ปรึกษาด้านวิจัยเชิงวิชาการจะพิจารณาจากความเชี่ยวชาญของที่ปรึกษาเป็นหลัก การแบ่งตลาดจึงแบ่งตามความเชี่ยวชาญของที่ปรึกษา โดยมหาวิทยาลัยมีส่วนแบ่งตลาดมากที่สุดเนื่องจากเป็นแหล่งรวมของที่ปรึกษาจากหลายสาขาวิชา

ในส่วนของงานที่ปรึกษาด้านการโฆษณาและเผยแพร่ นั้นจะแบ่งตามระดับความซับซ้อนของงาน และลักษณะของงาน เช่น งานด้านการผลิตรายการหรือการเป็นตัวแทนขายเวลาของสถานีโทรทัศน์ งาน ออกแบบและผลิตโครงการขนาดใหญ่ โดยมากเป็นงานของผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดใหญ่ เนื่องจากต้องใช้เงินทุนในการประกอบการสูง

7.2.4 พัสตูล้ำหนักงาน

ลักษณะเฉพาะของอุตสาหกรรม

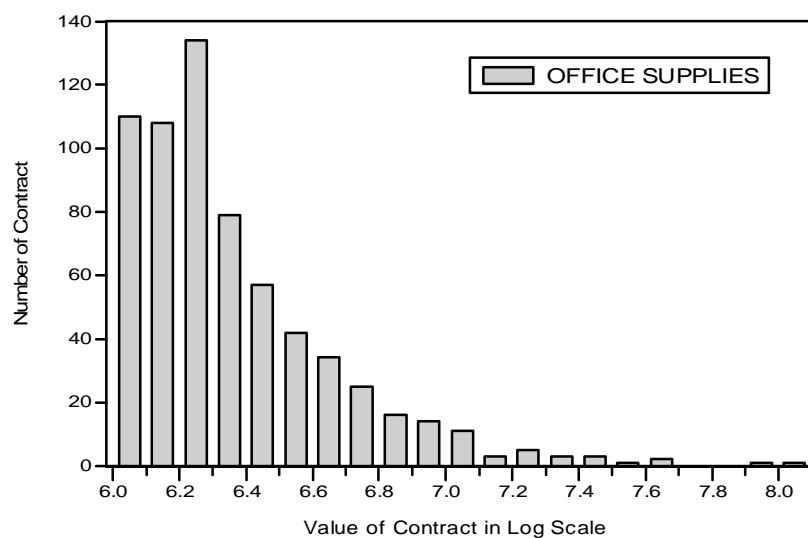
พัสตูล้ำหนักงานแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มคือ วัสดุสิ้นเปลือง ครุภัณฑ์ และพัสตูล้างทำพิเศษ ตัวอย่างของวัสดุสิ้นเปลืองได้แก่ กระดาษถ่ายเอกสาร หมึกพิมพ์เครื่องพิมพ์ ผงหมึกสำหรับเครื่องถ่ายเอกสาร แฟ้มเอกสาร และเครื่องเขียนต่าง ๆ เป็นต้น ส่วนตัวอย่างของครุภัณฑ์

ได้แก่ เครื่องถ่ายเอกสาร เครื่องโรเนียว อุปกรณ์กีฬาและลูกโลกประกอบการศึกษา เป็นต้น ในขณะที่ตัวอย่างของพัสดุสิ่งทำพิเศษได้แก่ ห่อสินค้าขนาดพิเศษที่ไม่มีวางขายในท้องตลาด หรือสินค้าที่มีตราสัญลักษณ์ต่างๆ เป็นต้น

โดยทั่วไป วัสดุสิ้นเปลืองจะมีงบประมาณในการจัดซื้อไม่สูงมากนัก คือจะอยู่ในช่วงตั้งแต่ไม่กี่พันบาทไปจนถึงประมาณ 2 ล้านบาท จึงมักจัดซื้อด้วยการตกลงราคาหรือการสอบราคา ในขณะที่ครุภัณฑ์ส่วนใหญ่จะมีราคาค่อนข้างสูงกว่าคืออยู่ในช่วงตั้งแต่ไม่กี่หมื่นบาทจนถึงหลายล้านบาท จึงอาจต้องจัดซื้อด้วยการประกวดราคา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปริมาณการจัดซื้อ ส่วนพัสดุสิ่งทำพิเศษจะเป็นสินค้าที่ไม่ได้วางขายทั่วไปในท้องตลาด (off-the-shelf product) จึงต้องผลิตตามคำสั่งโดยเฉพาะเท่านั้น การจัดซื้อจึงอาจทำโดยการสอบราคา ตกลงราคา หรือจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ

รูปที่ 7.4 แสดงการแจกแจงของสัญญาในหมวดอุปกรณ์และวัสดุสำนักงาน ในช่วงปี 2545-2547 มีจำนวนสัญญาในกลุ่มนี้รวมทั้งสิ้น 649 สัญญา โดยมีสัญญาที่มีมูลค่า 2-3 ล้านบาท (ตรงกับค่าลอการิทึมฐาน 10 เท่ากับ 6.3) เป็นจำนวนมากที่สุดประมาณ 135 สัญญา หรือคิดเป็นร้อยละ 21 ของจำนวนสัญญาทั้งหมด

รูปที่ 7.4 ฮิสโตแกรมของสัญญาในหมวดอุปกรณ์และวัสดุสำนักงาน



ที่มา: สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

หน่วยงานรัฐที่มีการจัดซื้อจัดจ้างในหมวดนี้มูลค่าสูงสุด 3 อันดับแรก คือ

- (1) บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) มีมูลค่าสัญญารวม 417 ล้านบาท จำนวนสัญญาทั้งสิ้น 56 สัญญา มูลค่าสัญญาโดยเฉลี่ย 7.4 ล้านบาท
- (2) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มูลค่าสัญญารวม 87 ล้านบาท จำนวนสัญญา รวม 22 สัญญา มูลค่าสัญญาโดยเฉลี่ย 4 ล้านบาท

(3) ธนาคารออมสิน มูลค่าสัญญารวม 73 ล้านบาท จำนวนสัญญา 18 สัญญา มูลค่าสัญญาโดยเฉลี่ย 4 ล้านบาท เช่นกัน

การจัดซื้อพัสดุสำนักงานเกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐทุกหน่วยงาน เนื่องจากเป็นพัสดุจำเป็นขั้นพื้นฐานที่ต้องใช้เป็นประจำ รายการสินค้าที่มียอดการสั่งซื้อสูงสุดได้แก่ กระดาษต่าง ๆ พงหมึกโรเนียวและแฟ้มเอกสาร โดยทั้ง 3 รายการมียอดการสั่งซื้อประมาณครึ่งหนึ่งของพัสดุในหมวดสำนักงานทั้งหมด อย่างไรก็ตาม การจัดซื้อส่วนใหญ่ โดยเฉพาะพงหมึกโรเนียวจะกระจุกตัวอยู่ในสถาบันการศึกษาต่าง ๆ เช่น โรงเรียน ซึ่งส่วนใหญ่จัดซื้อจากเงินอุดหนุนการศึกษา

ขนาดของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องและการแบ่งตลาด

การประกอบการในตลาดพัสดุสำนักงานไม่ต้องใช้ต้นทุนตั้งต้นที่สูงมากนัก นอกจากการเก็บสินค้าไว้จำนวนหนึ่ง ซึ่งไม่มีความผันผวนในแต่ละปีมากนัก ผู้ประกอบการจึงสามารถคาดการณ์แนวโน้มของตลาดได้ไม่ยาก ตลาดนี้จึงมีลักษณะที่เปิดกว้างสำหรับผู้ประกอบการขนาดต่าง ๆ พอสมควร โดยผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดใหญ่นอกจากจัดจำหน่ายโดยตรงแล้วยังเป็นผู้ผลิตเองด้วย สำหรับผู้ประกอบการส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการขนาดเล็ก เช่น ร้านค้าปลีกค้าส่งซึ่งรับสินค้าจากผู้ผลิตอีกต่อหนึ่ง

ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องในตลาดนี้มีทั้งผู้ผลิตพัสดุสำนักงานเอง หรือร้านค้าปลีกค้าส่ง โดยเฉพาะร้านขายเครื่องเขียนและอุปกรณ์กีฬา ซึ่งรับสินค้าจากผู้ผลิตอีกต่อหนึ่ง

ในระยะหลังเมื่อผู้ประกอบการเข้าสู่ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มพบว่าผู้ประกอบการที่เป็นผู้ผลิตบางรายได้ถอนตัวจากการเข้าเสนอราคาโดยตรงต่อหน่วยงานรัฐ เนื่องจากไม่สามารถจัดการทางบัญชีกับต้นทุนบางประเภทได้ เช่น การถูกเรียกจ่ายสินบนจำนวนมาก เป็นต้น ตลาดจึงมีการแบ่งระดับกันอย่างชัดเจน โดยผู้ประกอบการขนาดใหญ่จะเลือกเข้าแข่งขันในโครงการขนาดใหญ่เท่านั้น และผู้ประกอบการที่เป็นผู้ผลิตก็จะเข้าแข่งขันเฉพาะในสินค้าที่เป็นพัสดุสั่งทำพิเศษเท่านั้น

7.3 พฤติกรรมทางธุรกิจและกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน

การศึกษาอุปสรรคต่อการแข่งขันในตลาดจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ คณะผู้วิจัยจะแยกออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนแรกเป็นปัญหาที่เกิดจากพฤติกรรมทางธุรกิจในแต่ละอุตสาหกรรมที่อาจมีความแตกต่างกันไป โดยเป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการที่มีประสบการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่สองคือปัญหาที่เกิดจากกฎระเบียบของภาครัฐเองซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการศึกษากฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

7.3.1 พฤติกรรมทางธุรกิจที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน

การก่อสร้าง

ปัญหาสำคัญที่สุดของผู้รับเหมาก่อสร้างในการเข้าร่วมในโครงการก่อสร้างของภาครัฐ คือ ความไม่โปร่งใสในขั้นตอนต่างๆ ของการประกวดราคา เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่า ผู้ประกอบการขนาดใหญ่หลายรายมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ ส่วนผู้ประกอบการขนาดกลางมักมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่น ในขณะที่ผู้ประกอบการขนาดเล็กมักจะมี ความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการ ความสัมพันธ์ดังกล่าว ทำให้เกิดอุปสรรคในการเข้าแข่งขันในตลาดก่อสร้างของภาครัฐดังต่อไปนี้

1. หน่วยงานรัฐที่จัดจ้างงานด้านโยธารายใหญ่ เช่น กรมโยธาธิการ กรมชลประทานและกรมทางหลวง มักจะกำหนดให้ผู้รับเหมาก่อสร้างต้องผ่านการคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจ้าง (pre-qualification) ชั้นต่างๆ ของหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม ผู้รับเหมาที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นของหน่วยงานรัฐแห่งหนึ่งไม่สามารถเข้าแข่งขันในการเสนอราคาให้แก่หน่วยงานรัฐอื่นได้ หรือที่เรียกกันว่า "ห้ามข้ามหัว" นอกจากนี้ กระบวนการพิจารณาผู้ที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นยังเป็นกระบวนการที่ไม่ค่อยเปิดกว้างและมีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด ทำให้จำนวนผู้รับเหมารายใหม่ไม่ได้รับโอกาสในการเข้าแข่งขัน หรือต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมาก
2. โครงการก่อสร้างจำนวนมากมี "เจ้าของ" ล่วงหน้าแล้ว จากการสมรู้ร่วมคิดกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้รับเหมาบางราย ปัญหาดังกล่าวสะท้อนออกมาในหลายรูปแบบเช่น
 - มีการกำหนดเงื่อนไขของโครงการในลักษณะที่ปิดกั้นผู้รับเหมาอื่น หรือที่มักเรียกกันว่า "การล็อกสเปค" รูปแบบของการล็อกสเปคที่พบบ่อยคือ การกำหนดมาตรฐานและข้อกำหนดต่างๆ เกี่ยวกับขนาดและรูปร่าง (physical appearance) ซึ่งไม่มีผลต่อประสิทธิภาพการใช้งาน (performance) หรือ กำหนดให้ใช้สีที่ไม่สามารถหาซื้อได้ทั่วไป เป็นต้น
 - การประกาศข่าวการประกวดราคามักมีความล่าช้า เพื่อกีดกันไม่ให้ผู้รับเหมารายอื่นสามารถยื่นเสนอราคาได้ทันเวลา
 - การมีความลำเอียงในการคัดเลือกผู้ชนะการประมูล เช่น ปรับเกณฑ์การให้คะแนนเพื่อเพิ่มหรือลดคะแนนของผู้รับเหมารายหนึ่งรายใด หรือแม้กระทั่ง ปรับ TOR เพื่อให้ผู้ที่ได้รับคะแนนนำตกไป
 - การตรวจรับงานก่อสร้างมักจะเป็นขั้นตอนที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อผู้ประกอบการ เนื่องจาก ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดในการตรวจรับงาน

ผู้ประกอบการจึงมักจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมให้แก่เจ้าหน้าที่ตรวจรับงาน นอกจากนี้ ผู้รับเหมาซึ่งสามารถ "ข้ามหัว" ไปได้โครงการจากหน่วยงานรัฐอื่น อาจถูกกลั่นแกล้งในขั้นตอนการตรวจงาน โดยไม่ให้ผ่านการตรวจ หรือตรวจงานล่าช้า เพื่อลงโทษให้หลายจำ

ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นอุปสรรคในการแข่งขันอย่างเป็นธรรมของผู้รับเหมาอย่างมาก ผู้รับเหมาก่อสร้างขนาดเล็กรายหนึ่งให้สัมภาษณ์ว่า หลังจากที่ได้รับทราบข่าวการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแล้ว สิ่งแรกที่จะต้องทำคือการตรวจสอบว่ามีผู้รับเหมารายใดเป็น "เจ้าของ" โครงการหรือไม่ ถ้ามี ก็จะไม่เข้าแข่งขัน เนื่องจากจะไม่มีโอกาสได้รับการคัดเลือก

นอกจากความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้รับเหมาแล้ว อุปสรรคในการประกอบการที่อีกประการหนึ่งก็คือ การมีผู้อิทธิพลซึ่งดำเนินการ "จัดฮั้ว" หรือ "แบ่งงาน" ให้ผู้รับเหมา และเรียกเก็บค่าหัวคิว โดยหากผู้รับเหมารายใดไม่ให้ความร่วมมือก็อาจจะเกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญพบว่า ในช่วงหลัง กลุ่มอิทธิพลบางรายได้พัฒนาจากระดับท้องถิ่นมาสู่ระดับชาติ และเริ่มสร้างปัญหาในวงกว้าง

นอกจากปัญหาความไม่โปร่งใสในขั้นตอนต่าง ๆ ของการจัดจ้างแล้ว ความไม่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะการจ่ายเงินล่าช้ายังเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบการของผู้รับเหมาขนาดเล็กด้วย จากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ประกอบการขนาดเล็ก ที่เป็นผู้ประกอบการรายใหม่ส่วนใหญ่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องเพราะมีระยะเวลาการได้เครดิตสั้นเพียง 1 เดือน ในขณะที่ผู้รับเหมารายเดิมมักไม่ประสบปัญหาเนื่องจากมีระยะเวลาในการได้เครดิตยาวกว่า นอกจากนี้ ในกรณีที่การเบิกจ่ายจากภาครัฐมีปัญหา ไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลา 2-3 เดือน ผู้รับเหมารายเดิมยังสามารถเลื่อนระยะเวลาการจ่ายออกไปได้อีก ในขณะที่ผู้รับเหมารายใหม่ไม่สามารถทำได้

คอมพิวเตอร์

เนื่องจาก สินค้าในกลุ่มนี้เป็นสินค้าที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีระดับสูง หน่วยงานรัฐส่วนใหญ่จึงมีปัญหาคาดบุคลากรด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของครุภัณฑ์ที่ต้องการจัดซื้อได้อย่างเหมาะสม บางหน่วยงานใช้วิธีพึ่งพาข้อมูลของซัพพลายเออร์ ซึ่งมักเป็นสาเหตุทำให้เกิดการ "ลือคสเป็ค" ไม่ว่าจะจงใจหรือไม่ หรือต้องซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ราคาแพง เนื่องจากกำหนดเงื่อนไขการบำรุงรักษาที่เกินความจำเป็น เช่น กำหนดให้มีบริการบำรุงรักษาเครื่องทุกไตรมาส ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์หรือไม่

นอกจากนี้ การที่สินค้าในกลุ่มนี้มีพัฒนาการทางเทคโนโลยีที่รวดเร็วและตกง่ายขึ้น ในขณะที่กระบวนการจัดทำงานประมาณต้องทำล่วงหน้านานถึง 2 ปี สเป็คที่หน่วยงานรัฐกำหนดขึ้นจึงค่อนข้างล้าสมัยเมื่อถึงเวลาจัดซื้อจริง ปัญหาที่พบบ่อยอีกประการหนึ่งก็คือ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมักมีความยืดหยุ่นน้อย ทำให้การคัดเลือกซัพพลายเออร์ต้องยึดกับเอกสารประกวดราคามากจนบางครั้งทำให้ได้สินค้าที่ไม่มีความคุ้มค่า (value for money) มากที่สุด

เช่น ไม่สามารถจัดซื้อเครื่องที่มีคุณสมบัติแตกต่างจากที่ระบุเล็กน้อย แต่มีความคุ้มค่ามากกว่า เป็นต้น

นอกจากนี้ กฎระเบียบในการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความเข้มงวดทำให้การจัดซื้อสินค้าในหมวดครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ไม่สามารถทำได้โดยง่าย หน่วยงานรัฐบางแห่งจึงต้องแบ่งงบประมาณมาจากโครงการอื่นๆ หรือมักขอให้ซัพพลายเออร์ในธุรกิจอื่นเช่น ที่ปรึกษา แคม เครื่องคอมพิวเตอร์ให้เมื่อได้รับการคัดเลือก เป็นต้น

จากการสัมภาษณ์ซัพพลายเออร์ที่เป็น ผู้ประกอบการขนาดเล็ก ที่เข้าร่วมในโครงการจัดซื้อจัดจ้างคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานรัฐ คณะผู้วิจัยได้พบปัญหาของ ผู้ประกอบการขนาดเล็ก ในการเข้าร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐหลายประการ ปัญหาที่สำคัญที่สุดคือ การกำหนดสเปคของเครื่องคอมพิวเตอร์ที่ไม่เหมาะสมในลักษณะต่างๆ ไม่ว่าจะเกิดจากการ "ล็อกสเปค" โดยจงใจหรือไม่

- กำหนดให้เครื่องคอมพิวเตอร์ต้องได้รับการรับรองมาตรฐานจากต่างประเทศ เช่นมาตรฐานด้านความปลอดภัย (UL) และมาตรฐานคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า (FCC) ของสหรัฐฯ หรือต้องได้รับการรับรองจากบริษัทไมโครซอฟท์ หรือกำหนดให้ติดตั้งอุปกรณ์ตรวจสอบการทำงานของระบบ (DIMM) ซึ่งมีผู้ผลิตเพียงไม่กี่รายที่มีสินค้าตรงตามเกณฑ์ที่กำหนด มาตรการเหล่านี้มีผลในการเพิ่มต้นทุนให้แก่ซัพพลายเออร์โดยเฉพาะซัพพลายเออร์ที่เป็น ผู้ประกอบการขนาดเล็ก เช่น การทดสอบเพื่อขอรับมาตรฐาน UL และ FCC จะมีต้นทุนครั้งละประมาณ 2 แสนบาท เพราะต้องส่งไปทดสอบในต่างประเทศ ซึ่งมีผลในการจำกัดการแข่งขัน²
- กำหนดสเปคของสินค้าโดยไม่ได้คำนึงถึงประสิทธิภาพในการใช้งาน แต่เป็นการกำหนดที่ขนาดและรูปร่าง เช่น กำหนดขนาดทางกายภาพ (physical dimension) ของกล่องดิจิทัลแทนการกำหนดที่คุณสมบัติที่เกี่ยวข้องกับความสามารถในการถ่ายภาพ เป็นต้น

โครงการจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์บางโครงการยังนิยมรวมซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์จำนวนมากในการจัดซื้อครั้งเดียว หรือกำหนดเงื่อนไขให้ซัพพลายเออร์ต้องมีศูนย์บริการทั่ว

² สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) กระทรวงอุตสาหกรรม จะประกาศให้มาตรฐานคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า (มอก. 1956-2542) เป็นมาตรฐานบังคับภายในปีนี้ เดิมมาตรฐานดังกล่าว สมอ. กำหนดให้เป็นมาตรฐานทั่วไป ในขณะที่มาตรฐานด้านความปลอดภัย (มอก. 1561-2542) คาดว่าจะประกาศให้เป็นมาตรฐานบังคับได้ในระยะต่อไปเมื่อมีความพร้อมด้านเครื่องมือทดสอบ ผลจากการประกาศมาตรฐานทั้งสองให้เป็นมาตรฐานบังคับจะทำให้การจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ของส่วนราชการใช้มาตรฐาน มอก. ดังกล่าวแทนมาตรฐาน FCC และ UL ของต่างประเทศได้ ผู้ผลิตจึงไม่มีความจำเป็นต้องส่งผลิตภัณฑ์ไปทดสอบในต่างประเทศอีกต่อไป

ประเทศ หรือต้องมีเจ้าหน้าที่ประจำที่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีผลในการกีดกันซัพพลายเออร์รายย่อย ซึ่งมีเงินทุนจำกัดและไม่มีเครือข่ายการให้บริการขนาดใหญ่

นอกจากปัญหาในการออกแบบโครงการจัดซื้อที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว การขาดเงินทุนและสภาพคล่องยังเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ผู้ประกอบการขนาดเล็ก มีความยากลำบากในการเข้าร่วมในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ โดยเฉพาะในกรณีที่มีปัญหาจากการดำเนินการของหน่วยงานรัฐดังต่อไปนี้

- การตรวจรับการส่งมอบครุภัณฑ์และการจ่ายเงินหลังการตรวจรับซึ่งล่าช้าโดยเฉลี่ยประมาณ 2-3 เดือน ทำให้ผู้ประกอบการขนาดเล็ก ขาดสภาพคล่อง และเสียโอกาสที่จะได้เข้าร่วมเสนอราคาในโครงการอื่นๆ ต่อไป
- การพิจารณาตัดสินข้อเสนอประกวดราคาล่าช้าเช่น นานเกินกว่า 3 เดือน ซึ่งมีผลทำให้ซัพพลายเออร์ต้องเสียดอกเบี้ยค่าหลักประกันซองเพิ่มขึ้น³
- การกำหนดให้มีซัพพลายเออร์มีหลักประกันสัญญา 3 ปี ซึ่งทำให้ ซัพพลายเออร์ที่เป็นผู้ประกอบการขนาดเล็ก ขาดสภาพคล่องที่จะใช้ในการเข้าร่วมเสนอราคาในโครงการอื่น

นอกจากนี้ การที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีโครงการคอมพิวเตอร์เอื้ออาทร ซึ่งมีผลในการส่งเสริมให้หน่วยงานรัฐใช้เครื่องคอมพิวเตอร์จากโครงการดังกล่าวทำให้ตลาดที่ซัพพลายเออร์โดยเฉพาะซัพพลายเออร์ที่เป็นผู้ประกอบการขนาดเล็ก สามารถเข้าถึงได้มีขนาดเล็กลง

การสัมภาษณ์ผู้ประกอบการยังทำให้ทราบว่า ปัญหาที่ซัพพลายเออร์ทั้งรายเล็กและรายใหญ่ประสบบ่อยอีกประการหนึ่งก็คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนมีพฤติกรรมเลือกปฏิบัติกับผู้ประกอบการที่ไม่ใช่พรรคพวกของตน เช่น หาเรื่องตัดสิทธิผู้เสนอราคาจากความผิดพลาดเล็กน้อยต่างๆ เช่น อ้างว่าเอกสารไม่ครบ ซึ่งทำให้ซัพพลายเออร์ต้องเสียค่าใช้จ่ายพิเศษเพื่อแลกกับการดำเนินงานที่คล่องตัวและรวดเร็ว เช่น ผ่อนผันให้นำเอกสารมาเปลี่ยนภายหลังได้ หรือการตรวจรับใช้เวลาที่ไม่นานจนเกินไป เป็นต้น

ที่ปรึกษาและการโฆษณาเผยแพร่

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของซัพพลายเออร์รายใหม่ในการเข้าร่วมแข่งขันในตลาดที่ปรึกษาของภาครัฐคือ การที่หน่วยงานรัฐมักมีความสัมพันธ์ระยะยาวกับที่ปรึกษา ทั้งนี้ด้วยเหตุผลต่างๆ ทั้งเหตุผลตามลักษณะของธุรกิจเช่น การที่ซัพพลายเออร์จะต้องมีความรู้ความ

³ โดยปกติธนาคารพาณิชย์จะกำหนดระยะเวลาของหลักประกันไว้ที่ 3 เดือน

เข้าใจเกี่ยวกับหน่วยงานรัฐเป็นอย่างดี และการมีสายสัมพันธ์ในเชิงเส้นสาย ดังที่จะเห็นว่ามีการที่ปรึกษาหลายรายมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้ที่ปรึกษาบางรายมีความได้เปรียบเหนือที่ปรึกษารายอื่น ดังนี้

- ได้เปรียบในการคัดเลือกจากการพิจารณาข้อเสนอด้านเทคนิค ซึ่งการให้คะแนนมีลักษณะเชิงอัตวิสัย (subjective) อยู่โดยธรรมชาติ
- ได้ทราบข้อมูลลงในต่าง ๆ เช่น แนวทางการจัดทำข้อเสนอ ผู้ที่เป็นคู่แข่งและวงเงินงบประมาณของโครงการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์มากต่อการจัดทำข้อเสนอ ด้านราคาในงานที่เอกสารเสนอราคา (TOR) มีความยืดหยุ่นมาก เช่น งานออกแบบพิพิธภัณฑ์ งานออกแบบตกแต่งค้นหาแสดงนิทรรศการ หรืองานจัดกิจกรรมพิเศษต่างๆ

นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้ว อุปสรรคในการแข่งขันของผู้ประกอบการรายใหม่ได้แก่

- หน่วยงานรัฐบางแห่งตรวจรับงานและจ่ายเงินล่าช้า เช่น อาจใช้เวลานานถึง 3-5 เดือน ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการขาดสภาพคล่อง
- หน่วยงานรัฐบางแห่งกำหนดเงื่อนไขในการจัดทำข้อเสนอทางเทคนิคที่สร้างภาระเกินความจำเป็นเช่น กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องจัดทำข้อเสนอมาหลายทางเลือก หรือกำหนดให้ใช้ที่ปรึกษาจำนวนมาก ซึ่งจะมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการขนาดเล็ก มากกว่าธุรกิจขนาดใหญ่ เนื่องจากมีเงินทุนและบุคลากรจำกัด
- การพิจารณาคัดเลือกที่ปรึกษาจากประสบการณ์ที่ผ่านมาทำให้ที่ปรึกษารายใหม่ไม่สามารถแข่งขันได้ ยกเว้นที่ปรึกษาซึ่งเคยทำงานให้หน่วยงานอื่นมาก่อน
- ผู้บริหารหน่วยงานรัฐบางแห่งไม่มอบอำนาจตัดสินใจให้เจ้าหน้าที่ จึงทำให้การประสานงานระหว่างที่ปรึกษากับหน่วยงานรัฐต้องผ่านขั้นตอนมากมาย ซึ่งเป็นภาระมากแก่ที่ปรึกษาที่เป็น ผู้ประกอบการขนาดเล็ก
- มีการเพิ่มเงื่อนไขนอกเหนือจากสัญญาอยู่บ่อยครั้ง เช่น ขอให้จัดเตรียมวาระและเอกสารการประชุมสำหรับคณะกรรมการตรวจการจ้าง ขอบริการรถรับส่งเจ้าหน้าที่ไปสถานที่จัดงาน ขอเพิ่มกิจกรรมพิเศษ ขอให้ชื่อของที่ระลึกให้ผู้ใหญ่ที่มาในงาน ขอเครื่องคอมพิวเตอร์เป็นของแถม เป็นต้น ซึ่งที่ปรึกษาปฏิเสธได้ยากเนื่องจากต้องการมีโอกาสได้รับงานอื่นๆ ในอนาคตต่อไป

แม้ว่าปัญหาดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อที่ปรึกษาในทั้งสองตลาด ที่ปรึกษาในตลาดโฆษณาประชาสัมพันธ์มักได้รับผลกระทบมากกว่า เนื่องจากที่ปรึกษาการวิจัยเชิงนโยบายส่วนใหญ่จะมีงานประจำอยู่แล้วในสถาบันการศึกษาต่างๆ

นอกจากปัญหาต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว แนวทางการจัดจ้างที่ปรึกษาของหน่วยงานรัฐหลายแห่งยังไม่ทำให้เกิดความคุ้มค่าด้วยเหตุผลหลายประการ อาทิ

- หน่วยงานรัฐบางแห่งนิยมจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีคัดเลือก ซึ่งกำหนดให้ที่ปรึกษาแข่งกันเสนอราคา วิธีนี้ไม่เหมาะสมกับงานที่ปรึกษาที่มีความซับซ้อนสูง หรืองานด้านการออกแบบต่างๆ ซึ่งควรกำหนดความต้องการไว้อย่างกว้างๆ แล้วให้ที่ปรึกษาแข่งขันกันจัดทำข้อเสนอทางเทคนิค
- เจ้าหน้าที่พัสดุจำนวนมากยังขาดทักษะในการกำหนดคุณสมบัติของงานที่ปรึกษาที่ต้องการจ้าง โดยเฉพาะงานด้านโฆษณาและประชาสัมพันธ์ เช่น กำหนดให้ที่ปรึกษามีภาระหน้าที่หลายอย่างไม่จำเป็น ซึ่งทำให้ที่ปรึกษาต้องเสนอราคาเพื่อไว้

พัสดุสำนักงาน

ปัญหาสำคัญที่สุดซึ่งซัพพลายเออร์ส่วนใหญ่ประสบก็คือ ความไม่โปร่งใสในการดำเนินการจัดจ้างในขั้นตอนต่างๆ ของการจัดซื้อจัดจ้าง อันเนื่องมาจากการที่ซัพพลายเออร์บางรายมีความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่จัดซื้อของหน่วยงานรัฐ ความไม่โปร่งใสดังกล่าวอาจแสดงออกมาในรูปแบบต่างๆ ดังต่อไปนี้

- ซัพพลายเออร์จำนวนมากไม่ได้รับข่าวสารการจัดซื้อ เนื่องจากการจัดซื้อพัสดุสำนักงานส่วนใหญ่มักใช้วิธีสอบราคา ซึ่งระเบียบพัสดุฯ กำหนดให้เผยแพร่ข่าวสารโดย 2 วิธีคือ การประกาศเผยแพร่การสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างโดยตรง และการปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้ที่ทำการหน่วยราชการเท่านั้น ในทางปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐบางแห่งจะหลบเลี่ยงการปฏิบัติตามระเบียบพัสดุฯ โดยประกาศเผยแพร่การสอบราคาให้แก่ซัพพลายเออร์ที่แน่ใจว่าไม่สามารถเข้าแข่งขันได้อย่างแน่นอน เช่น ซัพพลายเออร์ที่อยู่ในจังหวัดห่างไกล
- ซัพพลายเออร์ส่วนใหญ่ได้รับข่าวสารการจัดซื้อล่าช้าเช่น ได้รับข่าวล่วงหน้าเพียง 10 วันตามข้อกำหนดของระเบียบพัสดุฯ ซึ่งทำให้ไม่สามารถเตรียมข้อเสนอได้ทัน โดยเฉพาะในกรณีที่มีการกำหนดคุณลักษณะของสินค้าให้แตกต่างจากสินค้าที่วางขายในท้องตลาดทั่วไปเช่น กำหนดให้ลูกโลกต้องมีผ้าคลุมพิเศษ หรือลูกตะกร้อต้องมีจำนวนสายของหวายแตกต่างจากลูกตะกร้อทั่วไป

- ซัพพลายเออร์ต้องมีค่าใช้จ่ายพิเศษในรูปของค่าสวัสดิการให้แก่บุคลากรของโรงเรียน หรือต้องมีของแถมให้ในโอกาสต่างๆ เช่น การแข่งขันกีฬา หรือในหลายกรณีต้องจ่ายสินบนให้แก่ครูใหญ่และครูฝ่ายพัสดุในรูปแบบต่างๆ เช่น ส่วนลดพิเศษหรือค่านายหน้า โดยซัพพลายเออร์รายใหม่จะต้องจ่ายในอัตราสูงกว่าปกติ เช่น สูงถึงร้อยละ 18 ของมูลค่าโครงการเพื่อแลกกับสิทธิในการขายสินค้าให้แก่หน่วยงานรัฐ
- ซัพพลายเออร์ส่วนใหญ่ถูกกีดกันออกจากการจำหน่ายวัสดุสิ้นเปลืองที่ใช้งานร่วมกับครุภัณฑ์ เนื่องจาก การจัดซื้อพัสดุทั้งสองรายการแยกจากกันและครุภัณฑ์ที่รับคัดเลือกไม่สามารถใช้งานร่วมกับวัสดุสิ้นเปลืองทั่วไป
- ซัพพลายเออร์ถูกเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ใช้สินค้ายกเลิกแกลงเพื่อเรียกสินบนเช่น ชูจะร้องเรียนว่าสินค้าที่ใช้มีคุณภาพต่ำ ทั้งที่ผ่านการตรวจรับงานไปนานแล้วและสัญญาที่ทำได้ไม่ได้กำหนดให้มีการรับประกันคุณภาพแต่อย่างใด

นอกจากปัญหาความไม่โปร่งใสในขั้นตอนต่างๆ ของการจัดซื้อแล้ว ความไม่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะการจ่ายเงินล่าช้าถึง 3-6 เดือนยังเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบการของซัพพลายเออร์รายเล็ก เช่น ร้านค้าปลีกต่างๆ เนื่องจากทำให้ขาดสภาพคล่อง การสัมภาษณ์ซัพพลายเออร์ยังทำให้ทราบว่า ซัพพลายเออร์รายเล็กยังได้รับผลกระทบด้านสภาพคล่องจากการแข่งขันกับร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ (discount store) เนื่องจาก เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐมักขอสินเชื่อจากซัพพลายเออร์รายเล็ก แต่เมื่อได้รับงบประมาณมา ก็จะนำเงินสดไปซื้อสินค้าจากร้านค้าปลีกขนาดใหญ่แทน

จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการ คณะผู้วิจัยยังพบพฤติกรรมเบี่ยงเบนของหน่วยงานรัฐในการจัดซื้อพัสดุสำนักงานด้วย เช่น ในบางกรณีหน่วยงานรัฐต้องการซื้อสินค้าบางรายการที่ไม่ได้รับอนุญาตเช่น ปากการ็อตตริง (Rotring) แต่ไม่สามารถทำได้ จึงขอให้ผู้ขายเปลี่ยนแปลงรายการในใบเสร็จรับเงิน เป็นต้น

คณะผู้วิจัยยังพบแนวทางปฏิบัติในการจัดซื้อพัสดุสำนักงานของภาครัฐที่ทำให้หน่วยงานรัฐไม่ได้รับความคุ้มค่าในการจัดซื้อ (value for money) อีกอย่างน้อย 2 ประการ ประการที่หนึ่ง สินค้าในกลุ่มวัสดุสิ้นเปลืองบางรายการไม่มีมาตรฐานกลาง เช่น ไม่มีการระบุเกรดของกระดาษที่ใช้ในสำนักงาน ซึ่งทำให้ต้องคัดเลือกซัพพลายเออร์โดยใช้เกณฑ์จากราคาที่เสนอเพียงอย่างเดียว โดยไม่พิจารณาถึงคุณภาพที่แตกต่างกัน

ประการที่สอง หน่วยงานรัฐส่วนใหญ่มักแยกการจัดซื้อครุภัณฑ์และวัสดุสิ้นเปลืองที่ต้องใช้งานร่วมกันออกจากกัน เช่น ซื้อเครื่องโรเนียวดิจิตอลก่อน แล้วจึงทยอยซื้อหมึกโรเนียวในแต่ละปี ซึ่งทำให้ไม่สามารถพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายตลอดอายุใช้งาน (life-cycle cost) ของพัสดุทั้งหมด และทำให้รัฐเสียค่าใช้จ่ายโดยรวมสูงกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากซัพพลายเออร์จะ

กำหนดราคาเครื่องโรเนียวให้ต่ำกว่าปรกติเพื่อให้ผ่านการคัดเลือกก่อน แล้วจึงขายหมึกโรเนียวในราคาสูงมาก เนื่องจากเป็นหมึกเพียงชนิดเดียวที่สามารถใช้งานกับเครื่องโรเนียวดังกล่าวได้ในบางกรณี ซัพพลายเออร์ถึงกับบริจาคครุภัณฑ์บางรายการให้แก่หน่วยงานรัฐฟรี โดยมีเงื่อนไขให้ซื้อวัสดุสิ้นเปลืองของตนเท่านั้น

7.3.2 กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน

ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจะวิเคราะห์กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยจะให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อผลกระทบของกฎระเบียบต่อระดับการแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

การศึกษาในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจะเน้นเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาและวิธีประมูลราคาแบบ e-Auction เท่านั้น เนื่องจากเป็นการจัดซื้อจัดจ้างที่ระเบียบพัสดุฯ กำหนดให้ต้องมีการแข่งขันกันประกวดราคาของผู้ประกอบการที่สนใจเป็นซัพพลายเออร์ของรัฐ

วิธีประกวดราคา

ระเบียบพัสดุฯ กำหนดให้การประกวดราคามีขั้นตอนภายหลังหัวหน้าส่วนราชการให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการได้ พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ส่วนราชการจัดทำประกาศเชิญชวนโดยเผยแพร่ ณ ที่ทำการของส่วนราชการ และส่งประกาศไปยัง 5 หน่วยงานคือ 1. วิทยุและหรือหนังสือพิมพ์ 2. กรมประชาสัมพันธ์ 3. องค์การสื่อสารมวลชน 4. ศูนย์รวมข่าวประกวดราคา และ 5. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค โดยต้องกระทำก่อนการให้หรือขายเอกสารประกวดราคาไม่น้อยกว่า 7 วันทำการ
2. ให้หรือขายเอกสารประกวดราคา จะต้องกระทำไม่น้อยกว่า 7 วันทำการ โดยจะต้องให้เวลาในการคำนวณราคาของผู้เสนอราคาอีกไม่น้อยกว่า 7 วันทำการ
3. เมื่อถึงกำหนดวันรับซองประกวดราคา ห้ามมิให้เปลี่ยนแปลงกำหนดเวลารับซองและเปิดซองเป็นอันขาด หากมีความจำเป็น ต้องประกาศแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมแจ้งให้ผู้ที่มารับหรือซื้อเอกสารประกวดราคาทุกรายทราบล่วงหน้า
4. การรับซองเอกสารประกวดราคาให้ดำเนินการดังนี้
 - 4.1 ตรวจสอบความครบถ้วน ถูกต้องของเอกสาร
 - 4.2 ตรวจสอบผู้มีผลประโยชน์ร่วมกัน
 - 4.3 ประกาศรายชื่อเฉพาะผู้ประกวดราคาที่ไม่ใช่ผลประโยชน์ร่วมกัน
 - 4.4 เปิดซองราคาและอ่านแจ้งราคาโดยเปิดเผย เฉพาะของผู้ที่ไม่มีผลประโยชน์ร่วมกัน
5. ส่งมอบเอกสารทั้งหมดให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาดำเนินการต่อไป
6. คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาพิจารณาผู้เสนอราคาซึ่งมีคุณสมบัติตรงตาม

เงื่อนไขที่ประกาศไว้ในเอกสารประกวดราคา แล้วพิจารณาเสนอซื้อหรือจ้างผู้เสนอราคาต่ำสุด

7. ถ้ามีผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามเงื่อนไขเสนอราคาเท่ากันหลายราย ให้เรียกผู้เสนอราคาดังกล่าวมาเสนอราคาใหม่พร้อมกัน ด้วยวิธียื่นซองเสนอราคา
8. ถ้าผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตามเงื่อนไขเสนอราคาที่สูงกว่าวงเงินจะซื้อหรือจ้างให้ดำเนินการดังนี้
 - เรียกผู้เสนอราคาต่ำสุดมาต่อรองราคาให้อยู่ในวงเงินหรือสูงกว่าวงเงินไม่เกินร้อยละ 10 ถ้าเห็นว่าราคดังกล่าวเหมาะสมแล้ว ให้เสนอซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคารายนั้น
 - ถ้าไม่ได้ผลให้เรียกผู้เสนอราคาทุกรายที่ถูกต้องตามเงื่อนไขมายื่นซองเสนอราคาใหม่พร้อมกันอีกครั้ง
 - ในกรณีที่ยังไม่ได้ผลอีก ให้เสนอหัวหน้าส่วนราชการพิจารณาลดรายการ ลดจำนวนลดเงื่อนไข ขอลเงินเพิ่มเติม หรือยกเลิกการประกวดราคาเพื่อดำเนินการใหม่ทั้งหมด
9. ถ้ามีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวหรือเสนอราคาหลายรายแต่ถูกต้องตามเงื่อนไขเพียงรายเดียว ให้เสนอหัวหน้าส่วนราชการเพื่อยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าว เว้นแต่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคามีเหตุผลสมควรให้ดำเนินการต่อไป
10. ในกรณีที่ไม่มีผู้เสนอราคาหรือมีแต่ไม่ตรงตามเงื่อนไข ให้เสนอหัวหน้าส่วนราชการยกเลิกการประกวดราคา เพื่อดำเนินการประกวดราคาใหม่ หรือเพื่อดำเนินการซื้อหรือจ้างโดยวิธีพิเศษ

ในกรณีที่มีการประกวดราคาจำเป็นต้องมีการพิจารณาข้อเสนอทางเทคนิค ให้ดำเนินการตามขั้นตอนการประกวดราคาข้างต้น โดยส่วนราชการต้องกำหนดให้ผู้ยื่นเสนอราคาแยกซองออกเป็น 3 ซองคือ ซองด้านกรรมวิธี ผลประโยชน์ร่วมกัน ซองข้อเสนอด้านเทคนิค และซองข้อเสนอด้านราคา

สำหรับวิธีการพิจารณาในกรณีมีข้อเสนอด้านเทคนิคให้ดำเนินการตามลำดับดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาซองด้านกรรมวิธีผลประโยชน์ร่วมกัน
- (2) พิจารณาข้อเสนอด้านเทคนิค แล้วพิจารณาคัดเลือกเฉพาะรายที่เสนอได้ตรงหรือใกล้เคียงตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคา
- (3) เปิดซองเสนอราคาเฉพาะผู้ที่ได้ผ่านการพิจารณาในข้อ (2) และพิจารณาซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคาต่ำสุด

จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการและการวิเคราะห์กฎระเบียบของการจัดซื้อจัดจ้างแบบที่ต้องมีการแข่งขันประกวดราคา คณะผู้วิจัยพบว่าระเบียบข้อบังคับบางข้อเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันดังต่อไปนี้

- การกำหนดข้อเสนอทางเทคนิคที่สร้างภาระมากเกินไปแก่ซัพพลายเออร์ โดยเฉพาะผู้ประกอบการขนาดเล็ก เช่น กำหนดจำนวนที่ปรึกษาในที่ทีมงานมากเกินไปจนจำเป็น หรือกำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องจัดทำข้อเสนอทางเทคนิคมาหลายทางเลือก
- การรวมโครงการจัดซื้อจัดจ้างหลายโครงการเข้าด้วยกัน ทำให้โครงการมีมูลค่าสูงหรือต้องใช้เครือข่ายในการให้บริการขนาดใหญ่ แนวทางการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวมีผลในการกีดกันผู้ประกอบการขนาดเล็ก ซึ่งมีเงินทุนจำกัดหรือไม่มีเครือข่ายการให้บริการขนาดใหญ่

- การจ่ายเงินหลังตรวจรับงานโดยทั่วไปมักมีความล่าช้าถึง 2-3 เดือน ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการขนาดเล็กมีปัญหาขาดสภาพคล่อง (cash flow) ไม่สามารถขยายกิจการได้ หรืออาจต้องเลิกล้มกิจการไปในบางกรณี
- การพิจารณาตัดสินข้อเสนอประกวดราคาล่าช้าเช่น ล่าช้าเกินกว่า 3 เดือน จะมีผลทำให้ซัพพลายเออร์ต้องเสียดอกเบี้ยค่าหลักประกันของเพิ่มขึ้น
- การกำหนดให้มีซัพพลายเออร์มีหลักประกันสัญญา 3 ปี ทำให้ผู้ประกอบการขนาดเล็ก ขาดสภาพคล่องที่จะใช้ในการไปเข้าร่วมโครงการอื่น
- มาตรการส่งเสริมให้ใช้ที่ปรึกษาไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการขนาดเล็ก ในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิผลในทางปฏิบัตินัก เนื่องจากหน่วยงานรัฐบางแห่ง ยังนิยมว่าจ้างที่ปรึกษาต่างประเทศ นอกจากนี้ ที่ปรึกษาต่างประเทศบางราย ยังสามารถหลบเลี่ยงมาตรการดังกล่าวด้วยการจัดตั้งบริษัทลูกขึ้นมา
- หน่วยงานรัฐบางแห่งไม่ได้มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถตัดสินใจได้ จึงทำให้การประสานงานกับซัพพลายเออร์ต้องผ่านขั้นตอนมากมาย ซึ่งเป็นภาระต่อผู้ประกอบการขนาดเล็ก
- หน่วยงานรัฐบางแห่งเข้ามาประกอบการในฐานะผู้เล่นในตลาด ซึ่งมีผลทำให้ตลาดที่ซัพพลายเออร์โดยเฉพาะ ผู้ประกอบการขนาดเล็กสามารถเข้าถึงได้มีขนาดเล็กลง

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังพบว่าปัญหาส่วนหนึ่งมักเกี่ยวข้องกับการขาดความโปร่งใสของการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะการที่ผู้ประกอบการบางรายสามารถจับจองโครงการต่างๆ ว่างหน้าจากสายสัมพันธ์ที่มีอยู่กับนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาดังกล่าวแสดงออกมาในรูปแบบต่างๆ เช่น

- กระบวนการคัดเลือกเป็นผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการให้บริการแก่หน่วยงานรัฐ มีความยากลำบาก โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมก่อสร้าง ซึ่งหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนการคัดเลือกผู้รับเหมาก่อสร้างของตน นอกจากนี้ กระบวนการพิจารณาผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นยังเป็นกระบวนการที่ยังไม่เปิดกว้างเพียงพอ ซึ่งทำให้ผู้รับเหมาก่อสร้างจำนวนมากไม่ได้รับโอกาสในการเข้าแข่งขัน
- ขบวนการเสนอราคาเผยแพร่ไปอย่างไม่ทั่วถึงและทันเวลา โดยเฉพาะโครงการสอบราคา เนื่องจากระเบียบพัสดุฯ กำหนดให้หน่วยงานรัฐเผยแพร่ข่าวสารการสอบราคาเพียง 2 วิธีคือ การประกาศเผยแพร่การสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างโดยตรง และการปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้ที่ทำการหน่วยราชการ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถสมคบ

กับซัพพลายเออร์บางรายในการปิดกั้นการเข้าร่วมแข่งขันของซัพพลายเออร์อื่น

- การ "ล็อกสเปค" ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ โดยการกำหนดคุณลักษณะต่างๆ ที่ไม่มีผลต่อความสามารถในการทำงานของพัสดุ หรือกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคที่สูงเกินไป เช่น กำหนดให้ครุภัณฑ์ต้องได้รับการรับรองมาตรฐานจากต่างประเทศ
- เจ้าหน้าที่ของรัฐในบางหน่วยงานหรือผู้มีอิทธิพล เรียกสินบนจากซัพพลายเออร์ในขั้นตอนต่างๆ ของการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การคัดเลือกผู้เสนอราคาและการตรวจรับงาน ซึ่งทำให้ภาระต้นทุนในการจำหน่ายสินค้าหรือให้บริการแก่รัฐสูงขึ้น

คณะผู้วิจัยยังพบปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อการแข่งขันของผู้ประกอบการขนาดเล็ก ในการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐโดยตรง แต่ทำให้รัฐเกิดความสูญเสียจากแนวทางการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่เหมาะสม เช่น

- หน่วยงานรัฐจำนวนมากไม่มีขีดความสามารถในการร่างเอกสารประกวดราคา (TOR) ที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเทคโนโลยี หรือบริการโฆษณา เช่น เขียนข้อกำหนดในการจัดจ้างโฆษณาที่เน้นเฉพาะผลลัพธ์ที่ตายตัว
- หน่วยงานของรัฐบางแห่งกำหนดเงื่อนไขที่ไม่จำเป็นในการจัดซื้อจัดจ้างทำให้ต้นทุนของสินค้าหรือบริการสูงขึ้น เช่น กำหนดให้บำรุงรักษาเครื่องคอมพิวเตอร์ทุกไตรมาส แทนการแก้ไขเมื่อมีปัญหา
- การจัดทำงบประมาณล่วงหน้าเป็นเวลานาน ทำให้หน่วยงานรัฐไม่สามารถกำหนดสเปคของสินค้าในกลุ่มเทคโนโลยีได้อย่างเหมาะสม ทันกับการเปลี่ยนแปลงของตลาด
- การคัดเลือกซัพพลายเออร์ของหน่วยงานรัฐยึดกับเอกสารประกวดราคามากจนทำให้ไม่ได้รับสินค้าที่มีความคุ้มค่า (value for money) สูงสุด
- การจัดซื้อจัดจ้างสินค้าหรือบริการในบางรายการมีความเข้มงวดมาก ทำให้หน่วยงานของรัฐมีพฤติกรรมเบี่ยงเบน เช่น ขอให้ซัพพลายเออร์แถมสินค้าหรือบริการที่ต้องการ หรือแม้กระทั่งขอให้แก้ไขรายการในใบเสร็จรับเงิน

วิธีประมูลราคาแบบ e-Auction

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 กำหนดให้ส่วนราชการใช้วิธีประมูลราคาแบบ e-Auction สำหรับการซื้อหรือจ้างที่มีมูลค่าตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป ยกเว้นงานจ้างที่ปรึกษา งานจ้างออกแบบและควบคุมงาน และการซื้อการจ้างด้วยวิธีพิเศษหรือวิธีการพิเศษ ทั้งนี้ ส่วนราชการใดเห็นสมควรจะใช้การประมูลราคาแบบ e-Auction สำหรับการซื้อหรือจ้างที่มีวงเงินไม่เกิน 2 ล้านบาทก็ได้

การประมูลราคาแบบ e-Auction มีขั้นตอนคล้ายกับวิธีประกวดราคา เว้นแต่ขั้นตอนการเสนอราคาซึ่งต้องกระทำผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์แทนการเสนอโดยซองเสนอราคา

ส่วนราชการที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประมูลราคาแบบ e-Auction มีขั้นตอนเพิ่มเติมจากวิธีการประกวดราคาคือ หัวหน้าส่วนราชการต้องคัดเลือกผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์จากทะเบียนรายชื่อผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งประกาศโดยคณะกรรมการคัดเลือกผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการประมูลราคาผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์สำหรับผู้เสนอราคาผ่านการคัดเลือกตามเงื่อนไขของส่วนราชการแล้ว

วิธีประมูลราคาแบบ e-Auction ตามระเบียบฯ กำหนดให้ใช้วิธีประมูลแบบปิดราคา (Sealed bid auction) คือการประมูลแข่งขันเสนอราคาต่ำสุดโดยแสดงชื่อผู้เสนอราคาต่ำสุดแต่ไม่แสดงตัวเลขที่มีการเสนอราคา

ในกรณีที่มีผู้เข้าร่วมประมูลราคาผ่านการคัดเลือกไม่น้อยกว่า 3 ราย ให้ส่วนราชการที่ดำเนินการประมูลหรือกับผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อกำหนดวิธีการประมูลราคาแบบ e-Auction ที่เหมาะสมกับการซื้อหรือการจ้างครั้งนั้น

ในกรณีที่มีผู้เข้าร่วมประมูลราคาผ่านการคัดเลือกไม่เกิน 2 ราย ให้ใช้วิธีประมูลแบบปิดราคา หรือหากหน่วยราชการเห็นว่าไม่สมควรใช้วิธีการประมูลราคาแบบ e-Auction จะกำหนดให้ผู้เสนอราคายื่นเป็นซองเสนอราคาภายในวงเงินงบประมาณ หรือราคาเริ่มต้นการประมูล หรือราคากลางของทางราชการก็ได้ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่มีผู้เสนอราคาผ่านการคัดเลือก 1 ราย หรือมีผู้เสนอราคาในการประมูล 1 ราย หัวหน้าส่วนราชการอาจพิจารณายกเลิกการประมูล เว้นแต่คณะกรรมการประมูลเห็นว่ามี ความจำเป็นต้องดำเนินการซื้อหรือจ้างต่อไป ให้คณะกรรมการประมูลต่อรองราคากับผู้คำรายนั้นแล้วเสนอหัวหน้าส่วนราชการต่อไป

อัตราค่าใช้จ่ายในการประมูลราคาแบบ e-Auction ที่ผู้ให้บริการประมูลจะเรียกเก็บจากผู้ประกอบการ

- การประมูลฯ ที่มีงบประมาณไม่เกิน 2 ล้านบาท ค่าบริการไม่เกิน 6,000 บาทต่อครั้ง
- การประมูลฯ ที่มีงบประมาณเกิน 2 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 10 ล้านบาท ค่าบริการไม่เกินร้อยละ 0.4 และไม่เกิน 10,000 บาทต่อครั้ง
- การประมูลฯ ที่มีงบประมาณเกิน 10 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 25 ล้านบาท ค่าบริการไม่เกินร้อยละ 0.15 และไม่เกิน 20,000 บาทต่อครั้ง
- การประมูลฯ ที่มีงบประมาณเกิน 25 ล้านบาท ค่าบริการไม่เกินร้อยละ 0.10 และไม่เกิน 30,000 บาทต่อครั้ง

สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างในระบบ e-auction ซึ่งนำมาใช้ตั้งแต่ปี 2546 จากการศึกษา คณะผู้วิจัยพบปัญหาของระบบดังกล่าวดังต่อไปนี้

- ซัพพลายเออร์มีภาระค่าใช้จ่ายในส่วนของค่าบริการที่ต้องเสียให้แก่ผู้ให้บริการประมูลออนไลน์ตามอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งมีค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ย

ประมาณ 6,000-10,000 บาทต่อครั้ง โดยเฉพาะผู้ประกอบการขนาดเล็กซึ่งมีความเสียเปรียบผู้ประกอบการขนาดใหญ่ในด้านเงินทุนอยู่แล้ว

- การประมูลออนไลน์ยังไม่สามารถแก้ไขการสมยอมกันในการเสนอราคาได้เนื่องจาก
 1. การประกาศข่าวจัดซื้อจัดจ้างไม่ทั่วถึง และล่าช้ามาก แม้ว่าในระเบียบพัสดุฯ มีข้อกำหนดที่ชัดเจน แต่ส่วนราชการไม่เข้มงวดในการปฏิบัติตามระเบียบ และไม่มีระบบในการตรวจสอบ ทำให้บางโครงการมีเวลาให้ผู้ประกอบการเตรียมการเพียง 1-2 วันก่อนการเสนอราคา เป็นการตัดจำนวนของผู้เข้าร่วมประมูลได้จำนวนหนึ่ง
 2. มีการล็อกเซปค ทำให้จำนวนผู้ที่เข้าร่วมประมูลได้น้อยราย การแข่งขันจึงไม่เกิด

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐที่ผ่านมาเต็มไปด้วยปัญหาการทุจริต โดยเฉพาะมีการกระทำในลักษณะการสมยอมในการเสนอราคา หรือมีพฤติกรรมต่างๆ ซึ่งทำให้ไม่มีการแข่งขันกันอย่างแท้จริง โดยในบางกรณีนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนร่วมหรือมีส่วนสนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าว หรือละเว้นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ กฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐจึงได้ถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อป้องปรามการกระทำในลักษณะดังกล่าว

กฎหมายนี้มีลักษณะเด่นคือ การกำหนดการกระทำความผิดในการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐไว้อย่างกว้างขวางทั้งเอกชน เจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมือง

ในส่วนของเอกชน กฎหมายกำหนดให้บุคคลต่อไปนี้มีความผิดตามกฎหมาย

- ผู้ตกลงร่วมกันในการเสนอราคา ที่หลีกเลี่ยงการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม
- ผู้เป็นธุระในการชักชวนผู้อื่นในการร่วมตกลงกัน
- ผู้ให้หรือรับว่าจะให้ประโยชน์แก่ผู้อื่น เพื่อจูงใจให้เสนอราคาที่ได้ชัดว่าสูงหรือต่ำเกินไป หรือถอนการเสนอราคา
- ผู้ข่มขืนใจหรือหลอกลวงผู้อื่นให้ร่วมเสนอราคาหรือถอนการเสนอราคา
- ผู้เสนอราคาโดยรู้ว่าราคานั้นต่ำเกินไป หรือเสนอผลประโยชน์ให้รับสูงเกินไป เพื่อกีดกันการแข่งขันและเป็นเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญา
- หุ้ส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานของนิติบุคคลที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่จะพิสูจน์ว่า มิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดนั้น

ในส่วนของผู้จำหน่ายของรัฐ และนักการเมือง กฎหมายกำหนดให้บุคคลต่อไปนี้มีความผิดตามกฎหมาย

- เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งรู้หรือควรรู้ว่าการเสนอราคาที่มีการกระทำ ความผิดตามกฎหมายนี้ และละเว้นไม่ดำเนินการยกเลิกการเสนอราคา
- เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ได้รับมอบหมาย ซึ่งออกแบบ กำหนดราคา กำหนดเงื่อนไข หรือกำหนดผลประโยชน์ตอบแทนใดๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม
- ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือกรรมการหรืออนุกรรมการในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีใช่เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับการเสนอราคา ซึ่งทำความผิดตามกฎหมายนี้ หรือกระทำการใดๆ ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจูงใจหรือทำให้จำยอมต้องยอมรับการเสนอราคาที่มีการกระทำผิด

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดบทลงโทษไว้สูงมาก ทั้งโทษจำคุกต่อผู้กระทำผิดทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และโทษปรับ โดยเฉพาะโทษปรับต่อเอกชน ซึ่งสูงถึงร้อยละ 50 ของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญาแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า เช่น จะถูกปรับ 50 ล้านบาท หากโครงการที่เกี่ยวข้องมีมูลค่า 100 ล้านบาท

จากบทลงโทษที่เข้มงวด กฎหมายดังกล่าวจึงน่าจะมีผลป้องปรามการทุจริตและการสมคบกันในการเสนอราคาต่อรัฐ ซึ่งน่าจะมีผลทำให้การเสนอราคาต่อรัฐในการจัดซื้อจัดจ้างมีความเป็นธรรม และเอื้อต่อการเข้าร่วมของ ผู้ประกอบการขนาดเล็ก มากขึ้น อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบัน จำนวนคดีที่ยุติแล้วยังมีไม่มากนัก เนื่องจาก คดีส่วนใหญ่กำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จากตารางที่ 7.4 จะเห็นว่า ตั้งแต่ปี 2543 มีเรื่องที่ผ่านการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้วเพียง 184 เรื่อง ในขณะที่มีเรื่องที่กำลังพิจารณาถึง 616 เรื่อง ในจำนวนเรื่องที่พิจารณาเสร็จสิ้น 184 เรื่อง มีเพียง 1 เรื่องเท่านั้น ที่มีการชี้มูลความผิด ซึ่งจะเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหาอยู่มาก

ปัญหาประการหนึ่งในการบังคับใช้กฎหมายคือ ความยากลำบากในการหาพยานหลักฐาน ซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการพิสูจน์จนสิ้นสงสัย เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้การกระทำผิดในการเสนอราคาเป็นความผิดทางอาญา ในทางปฏิบัติ ผู้ที่มีพยานหลักฐานส่วนใหญ่คือ ผู้ประกอบการที่เข้าร่วมเสนอราคา อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปผู้ประกอบการมักไม่มีแรงจูงใจเพียงพอที่จะร้องเรียนต่อ ป.ป.ช. ถึงการละเมิดกฎหมาย เนื่องจากเกรงว่าจะได้รับอันตราย หรือถูกกีดกันในการเข้าร่วมเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐในอนาคต จากปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเสนอให้รัฐสภาแก้ไขกฎหมาย ให้ผู้ให้พยานหลักฐานมีส่วนแบ่งในเงินค่าปรับ เพื่อสร้างแรงจูงใจ

ตารางที่ 7.4 สถิติผลการตรวจสอบเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตาม
พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542

ปี	รับ			เสร็จ				คงเหลือ
	ค้าง	ใหม่	รวม	ตกไป	ไม่รับ/ยก	ชี้มูล	รวม	
2543	0	176	176	0	16	0	16	160
2544	160	182	342	3	46	0	49	293
2545	293	263	556	8	43	1	52	504
2546	504	179	683	11	56	0	67	616

ที่มา: รายงานประจำปี 2543-2546 ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 เป็นเครื่องมือซึ่งช่วยให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐเพื่อให้สามารถแสดงความคิดเห็น และใช้สิทธิทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ หลักการของกฎหมายดังกล่าวคือการให้ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการ ยกเว้นในกรณีที่มีการเปิดเผยจะทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์สำคัญของเอกชน

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในกฎหมายดังกล่าวคือ มาตรา 9 ซึ่งกำหนดไว้ว่า หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารต่างๆ อย่างน้อย 7 กลุ่ม ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ตัวอย่างของข้อมูลดังกล่าวได้แก่ ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ สัญญาสัมปทาน

ข้อยกเว้นในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้แก่ การเปิดเผยทำให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ (มาตรา 14) ซึ่งห้ามไม่ให้มีการเปิดเผย และ ข้อมูลที่การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด รุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร เป็นต้น ซึ่งให้ดุลพินิจแก่หน่วยงานรัฐในการเปิดเผย (มาตรา 15)

มาตรา 9 (8) ยังให้อำนาจแก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในการประกาศข้อมูลข่าวสารอื่นที่หน่วยงานรัฐต้องจัดให้ประชาชนทั่วไปไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่เข้าตรวจสอบ ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีค่าธรรมเนียมไม่ต้องได้ ที่ผ่านมา คณะกรรมการข้อมูล

ข่าวสารของราชการได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 9 (8) ของกฎหมายดังกล่าวในการออกประกาศที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ 2 ฉบับคือ

1. ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เรื่อง กำหนดให้การประกาศประกวดราคาและประกาศสอบราคาของหน่วยงานรัฐที่หัวหน้าส่วนราชการลงนามแล้วเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2542
2. ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เรื่อง กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการพิจารณาจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2543

ทั้งนี้ ประกาศฉบับแรกกำหนดให้ ประกาศประกวดราคาและประกาศสอบราคาของหน่วยงานรัฐที่หัวหน้าส่วนราชการลงนามแล้วเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 (8) ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ โดยให้มีกำหนดเวลาอย่างน้อย 1 ปีนับตั้งแต่วันประกาศ

ส่วนประกาศฉบับหลัง ได้กำหนดให้ผลการพิจารณาจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 (8) ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้หน่วยงานรัฐทำสรุปผลการพิจารณาจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐเป็นรายเดือนทุก ๆ เดือน โดยให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับงานที่จัดซื้อจัดจ้าง วงเงินงบประมาณ วิธีซื้อหรือจ้าง รายชื่อผู้เข้าเสนอราคาและราคาที่เสนอ ผู้ได้รับการคัดเลือกและราคา ตลอดจนเหตุผลที่คัดเลือกผู้เสนอราคารายนั้นโดยสรุป และกำหนดให้การดำเนินการดังกล่าวทำตามแบบ สขร. ดังตารางที่ 7.5

ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ในปัจจุบันหน่วยงานรัฐโดยทั่วไปได้มีการปฏิบัติตามประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวมากน้อยเพียงใด เนื่องจากไม่เคยมีการสำรวจอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์นักข่าวซึ่งติดตามการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐในโครงการขนาดใหญ่ คณะผู้วิจัยพบว่า ระดับของการปฏิบัติตามประกาศดังกล่าวจะไม่สูงนัก เนื่องจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่จัดเตรียมสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างไว้เลย แม้ในกรณีที่มีเรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการต่างๆ เช่น โครงการสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ

ตารางที่ 7.5 แบบ สขร. 1

แบบ สขร 1

สรุปผลการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในรอบเดือน _____

ชื่อหน่วยงาน _____

ลำดับที่	งานจัดซื้อ จัดจ้าง	วงเงิน งบประมาณ (ราคากลาง)	วิธีซื้อ/จ้าง	ผู้เสนอราคาและ ราคาที่เสนอ	ผู้ได้รับการ คัดเลือกและ ราคา	เหตุผลที่ คัดเลือก โดยสังเขป

มาตรา 13 ของกฎหมายดังกล่าวได้วางกฎเกณฑ์ในการร้องเรียน โดยกำหนดให้ผู้ที่ยื่นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือทำให้ไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควรสามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกิน 60 วัน

จากข้อมูลในเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พบว่าจนถึงเดือนกรกฎาคม 2547 มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการมาแล้ว 14 เรื่อง

จากการวิเคราะห์เรื่องร้องเรียนดังกล่าวพบว่า เรื่องที่ร้องเรียนส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการที่ผู้เข้าแข่งขันในการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ ซึ่งไม่ผ่านการคัดเลือกขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประกวดหรือการสอบราคา โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับข้อเสนอของสินค้าหรือบริการที่ผ่านการคัดเลือก ซึ่งหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิเสธไม่ให้ดูข้อมูล นอกจากนี้ยังมีเรื่องขอให้เปิดเผยข้อมูลการติดตามผลสอบสวนเรื่องทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

เรื่องร้องเรียนดังกล่าวชี้ว่า ผู้ประกอบการจำนวนไม่น้อยมีปัญหาในการได้รับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ นอกจากนี้ จากการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการส่วนใหญ่ยังใช้เวลานาน โดยนานเกินกว่าระยะเวลา 60 วันที่กฎหมายกำหนดมาก ทั้งนี้อาจมีสาเหตุเนื่องจากมีจำนวนเรื่องร้องเรียนมากและกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการเป็นกรรมการที่ไม่ได้ทำงานเต็มเวลา

นอกจากนี้ หน่วยงานรัฐบางแห่งโดยเฉพาะหน่วยงานอิสระต่างๆ ยังมักไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินของคณะกรรมการที่ให้เปิดเผยข้อมูลอีกด้วย

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า หากมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างอย่างเป็นระบบแล้ว ก็จะไม่มีความจำเป็นที่ผู้ประกอบการและประชาชนจะต้องร้องเรียนเข้ามา ซึ่งจะช่วยสร้างการแข่งขันที่เป็นธรรมในการจัดซื้อจัดจ้าง และจะช่วยลดภาระงานของคณะกรรมการ ดังนั้น เพื่อลดต้นทุนของผู้ประกอบการรายย่อยและประชาชนทั่วไปที่ต้องการได้รับข้อมูลข่าวสาร กรมบัญชีกลางควรพิจารณานำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในรูปแบบของเว็บไซต์ โดยเฉพาะข้อมูลข่าวการประกวดและสอบราคา ตลอดจนข้อมูลผลการพิจารณาโครงการประกวดและสอบราคา

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นกฎหมายที่สำคัญฉบับหนึ่งที่จะมีผลกระทบอย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและต่อพฤติกรรมของผู้ประกอบการต่างๆ ไม่ว่าจะขนาดใหญ่ ขนาดกลาง หรือขนาดเล็ก โดยหลักการทั่วไปแล้ว สิ่งที่ยกกฎหมายต้องการจะคุ้มครอง คือ กระบวนการแข่งขันในตลาด โดยเชื่อว่าหากตลาดมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมแล้วจะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและผู้บริโภคจะได้รับประโยชน์สูงสุด

พฤติกรรมที่เป็นการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขัน ซึ่งกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศต่างๆ โดยทั่วไปห้ามไว้แบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม คือ การใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ (abuse of dominance) การควบรวมธุรกิจ (merger) การตกลงร่วมกันเพื่อลดการแข่งขัน (collusive practice) และการกระทำที่เป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (unfair trade practice) เช่น ตาม พ.ร.บ. แข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ของไทย มีบทบัญญัติดังต่อไปนี้

- มาตรา 25 ห้ามการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ เช่น ห้ามกำหนดราคาซื้อหรือขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม บังคับขายพ่วง หรือการปฏิเสธการขาย เป็นต้น
- มาตรา 26 กำหนดเงื่อนไขป้องกันการควบรวมกิจการที่ผู้ประกอบการสามารถเพิ่มอำนาจเหนือตลาด ซึ่งทำให้สามารถขึ้นราคาสินค้าหรือจำกัดปริมาณการผลิตได้ โดยให้ขออนุญาตจากคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าก่อนควบรวมกิจการ
- มาตรา 27 ห้ามผู้ประกอบการร่วมกันผูกขาด ลดหรือจำกัดการแข่งขันในตลาด ทั้งการห้ามพฤติกรรมบางอย่างโดยเด็ดขาด เช่น ห้ามกำหนดราคาขายสินค้าร่วมกัน หรือตกลงร่วมกันเพื่อเข้าครอบครองตลาดหรือควบคุมตลาด และการห้ามการตกลงร่วมกันของผู้ประกอบการที่จะทำให้เกิดผลเสีย ซึ่งอาจพิจารณา

อนุญาตเป็นกรณีไปเช่น การแต่งตั้งหรือมอบหมายให้บุคคลใดแต่ผู้เดียวเป็นผู้จำหน่ายสินค้าหรือให้บริการอย่างเดียวกัน

- มาตรา 29 ห้ามผู้ประกอบการดำเนินการใดๆ ที่ไม่ใช่การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และมีผลเป็นการทำลาย กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจอื่น หรือเพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจ

แม้ว่า ผู้ประกอบการขนาดเล็ก ต้องปฏิบัติตามกฎหมายแข่งขันทางการค้าเช่นเดียวกับธุรกิจขนาดใหญ่ ผู้ประกอบการขนาดเล็ก มักจะได้รับประโยชน์จากการใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าที่มีประสิทธิผล โดยเฉพาะที่เป็นธุรกิจขนาดเล็กซึ่งเป็นผู้ประกอบการที่ไม่มีอำนาจเหนือตลาดและมักได้รับความเสียหายจากพฤติกรรมกีดกันการแข่งขันของผู้ประกอบการรายใหญ่ ตัวอย่างเช่น

- การห้ามการใช้อำนาจเหนือตลาดของผู้ประกอบการรายใหญ่จะช่วยให้ผู้ประกอบการขนาดเล็ก ซึ่งเป็นคู่ค้าของธุรกิจขนาดใหญ่ ได้ประโยชน์จากการไม่ถูกกำหนดเงื่อนไขทางการค้าที่ไม่เป็นประโยชน์
- การกำกับดูแลการควบรวมกิจการจะช่วยลดความเสี่ยงของ ผู้ประกอบการขนาดเล็ก จากการทำธุรกรรมอย่างเสียเปรียบกับผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีอำนาจเหนือตลาด
- การห้ามตกลงร่วมกันกำหนดราคา จะป้องกันไม่ให้ ผู้ประกอบการขนาดเล็ก ต้องซื้อสินค้าหรือบริการในอัตราที่สูงเกินไป
- การห้ามการเลือกปฏิบัติด้านราคา จะป้องกันไม่ให้ ผู้ประกอบการขนาดเล็ก ต้องซื้อสินค้าในราคาแพงกว่าคู่แข่งที่มีขนาดใหญ่กว่าหรือบริษัทในเครือของบริษัทขนาดใหญ่ เป็นต้น

กฎหมายแข่งขันทางการค้าของไทยไม่ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐโดยตรง อย่างไรก็ตาม เราสามารถตีความได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายครอบคลุมไปถึงตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วย เช่น ข้อห้ามมิให้ผู้ประกอบการร่วมกันกำหนดราคา สินค้าหรือบริการ อาจตีความให้ครอบคลุมถึงการร่วมกันเสนอราคาแก่หน่วยงานของรัฐในการจัดซื้อจัดจ้างด้วย นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายกฎหมายแข่งขันทางการค้าอย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศและสภาพแวดล้อมในการแข่งขันอย่างเป็นธรรม กฎหมายดังกล่าวจึงสามารถช่วยสนับสนุนการแข่งขันที่เป็นธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐได้โดยทางอ้อมอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าในปัจจุบันยังมีปัญหาหลายประการ ประการที่หนึ่ง คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าได้ประกาศหลักเกณฑ์ผู้ประกอบการ

ธุรกิจที่มีอำนาจเหนือตลาดโดยแยกตามกลุ่มธุรกิจ โดยประกาศเพียง 2 กลุ่มธุรกิจเท่านั้น คือ ธุรกิจค้าส่งค้าปลีก และธุรกิจรถจักรยานยนต์⁴ ซึ่งทำให้ยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างทั่วถึงทุกธุรกิจ อีกทั้งการประกาศเกณฑ์ตามกลุ่มธุรกิจไม่ได้ประกาศเกณฑ์มาตรฐานเดียวทำให้จะต้องประกาศเกณฑ์จำนวนมากและอาจเสี่ยงต่อการเลือกปฏิบัติกับบางธุรกิจ นอกจากนี้คณะกรรมการแข่งขันทางการค้ายังไม่ได้ประกาศหลักเกณฑ์ในการควบรวมธุรกิจ ซึ่งมีผลให้ธุรกิจสามารถควบรวมกันได้อย่างเสรี และอาจส่งผลในการลดการแข่งขันในตลาด

7.4 ผลกระทบจากอุปสรรคในการแข่งขัน

การวิเคราะห์ที่ผ่านมาชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคของการแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่เกิดจากกฎระเบียบของภาครัฐ การบังคับใช้กฎระเบียบ ตลอดจนวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ การศึกษาในส่วนนี้เป็นการศึกษาผลกระทบจากอุปสรรคดังกล่าวในแต่ละอุตสาหกรรม คณะผู้วิจัยจะวิเคราะห์ระดับการแข่งขันในตลาดจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจำแนกตามประเภทสินค้าและบริการที่ภาครัฐมีการจัดซื้อจัดจ้าง โดยใช้ฐานข้อมูลสัญญาจัดซื้อจัดจ้างของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และฐานข้อมูลการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ของกรมบัญชีกลาง

ทั้งนี้ แนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์ระดับการแข่งขันจากข้อมูลข้างต้นจะพิจารณาจากปัจจัยต่อไปนี้

- ระดับการกระจุกตัวของตลาด (concentration ratio) สามารถวัดจากส่วนแบ่งตลาด (market share) ของผู้ประกอบการรายใหญ่ เช่น ส่วนแบ่งตลาดของผู้ประกอบการรายใหญ่ที่สุด 5 ราย (CR5) หรือ 10 ราย (CR10)
- จำนวนผู้ประกอบการที่เข้าแข่งขันในการประกวดราคาด้วยวิธี e-Auction
- อัตราส่วนลดจากราคากลางในการประกวดราคาด้วยวิธี e-Auction

⁴ ผลการประชุมคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า วันที่ 27 มกราคม 2546

ตารางที่ 7.6 ระดับการแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ประเภทของสินค้าและบริการ	อัตราการกระจุกตัวของการจัดซื้อจัดจ้างในส่วนกลาง (ร้อยละ)		จำนวนผู้เข้าร่วมประกวดราคาด้วยวิธี e-Auction			อัตราส่วนลดเฉลี่ย (ร้อยละ)
	CR5	CR10	ต่ำสุด	สูงสุด	เฉลี่ย	
ไฟฟ้าและการสื่อสาร	92.5	92.5	2	10	3.7	6.2
คอมพิวเตอร์	67.6	78.0	1	10	2.8	10.9
ครุภัณฑ์สำนักงาน	66.7	73.6	2	12	3.5	10.1
วิทยาศาสตร์หรือการแพทย์	57.9	77.4	2	7	2.5	9.6
ยานพาหนะและขนส่ง	40.7	60.2	2	9	3.5	9.4
วัสดุและเครื่องมือก่อสร้าง	36.0	54.0	2	12	4.4	1.1
ครุภัณฑ์การเกษตร	n.a.	n.a.	2	7	3.5	1.9
ของใช้บนเครื่องบิน	n.a.	n.a.	2	3	2.3	10.4
เครื่องมือ-เครื่องใช้	n.a.	n.a.	3	3	3.0	0.1
ที่ปรึกษาวิชาการ	29.1	40.6	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
ที่ปรึกษาออกแบบ-ควบคุมงานก่อสร้าง	61.7	82.8	2	7	3.8	8.9
ก่อสร้าง	88.3	98.3	2	9	4.6	0.4

ที่มา: วิเคราะห์จากฐานข้อมูลของ สตง. และฐานข้อมูลของกรมบัญชีกลาง

ตาราง 7.6 แสดงระดับการแข่งขันในตลาดสินค้าและบริการตามแนวคิดดังกล่าวข้างต้น จากตารางจะเห็นได้ว่า สินค้าและบริการในตลาดส่วนกลางที่มีการกระจุกตัวสูงสุดเมื่อวัดจากค่า CR5 คือ ไฟฟ้าและสื่อสาร (ร้อยละ 92.5) คอมพิวเตอร์ (ร้อยละ 67.6) ครุภัณฑ์สำนักงาน (ร้อยละ 66.7) และอุปกรณ์วิทยาศาสตร์และการแพทย์ (57.9) นอกจากนี้ การก่อสร้าง (ร้อยละ 88.3) และบริการที่ปรึกษา (ร้อยละ 61.7) ก็ยังมีการกระจุกตัวในตลาดสูงค่อนข้างสูง ในขณะที่ สินค้าและบริการที่มีระดับการกระจุกตัวไม่สูงนักคือ บริการวิชาการ (ร้อยละ 29.1) และ ยานพาหนะและขนส่ง (ร้อยละ 40.7) ทั้งนี้ ระดับการกระจุกตัวที่วัดจากค่า CR10 ก็มีแนวโน้มโดยรวมในลักษณะเดียวกัน

เมื่อวิเคราะห์จำนวนผู้เข้าร่วมแข่งขันในการประมูลโดยเฉลี่ยจะพบว่า สินค้าและบริการส่วนใหญ่มีจำนวนผู้เข้าแข่งขันไม่สูงนัก ประมาณ 2-5 ราย โดยเฉพาะในสินค้าในกลุ่มของใช้ในเครื่องบินและวิทยาศาสตร์หรือการแพทย์ มีผู้เข้าร่วมการประมูลสูงสุดโครงการละไม่เกิน 3 ราย เท่านั้น

ตารางที่ 7.6 ยังชี้ให้เห็นว่า ส่วนลดเฉลี่ยในการประมูลแบบ e-Auction เมื่อเทียบกับราคากลางไม่สูงนัก โดยเฉพาะในกลุ่ม ครุภัณฑ์เครื่องมือเครื่องใช้ (ร้อยละ 0.06) งานก่อสร้าง (ร้อยละ 0.39) วัสดุและเครื่องมือก่อสร้าง (ร้อยละ 1.12) และครุภัณฑ์การเกษตร (ร้อยละ 1.90) ซึ่งอาจมีหลายสาเหตุ เช่น สาเหตุจากการแข่งขันที่ไม่เพียงพอ ลักษณะของสินค้าใน

อุตสาหกรรมที่ไม่สามารถลดราคาลงได้มาก หรือการกำหนดราคากลางของหน่วยงานรัฐ
ใกล้เคียงกับระดับต้นทุน

โดยสรุป การแข่งขันในการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการแทบทุกรายการในโครงการที่
ศึกษาส่วนใหญ่ยังมีการแข่งขันไม่มากนัก มีการกระจุกตัวสูงมากในเกือบทุกประเภทสินค้าและ
บริการ มีปัญหาเรื่องความโปร่งใส ทำให้ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ถูกกีดกันออกจากตลาด ภาครัฐ
ซื้อสินค้าและบริการในราคาแพง

7.5 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

จากการวิเคราะห์ของคณะผู้วิจัยในหัวข้อที่ผ่านมา มาสรุปได้ว่าปัญหาสำคัญของการ
แข่งขันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มคือ ปัญหาความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัด
จ้างภาครัฐ และปัญหาของกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะระเบียบพัสดุฯ หรือแนวทางปฏิบัติ
ในการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งไม่เอื้อต่อการเข้าร่วมแข่งขันในการจัดซื้อจัดจ้าง ปัญหาทั้ง 2 กลุ่มนี้มี
แนวทางในการแก้ไขที่แตกต่างกันออกไปดังต่อไปนี้

7.5.1. การสร้างความโปร่งใสและความเป็นธรรมในการจัดซื้อจัดจ้าง

การสร้างความโปร่งใสและความเป็นธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างจะช่วยให้หน่วยงานรัฐ
ได้รับสินค้าหรือบริการที่มีความคุ้มค่ามากยิ่งขึ้น จากการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นและการลดลงของ
คอร์รัปชัน แม้ว่า การสร้างความโปร่งใสและความเป็นธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างจะมีผลในการ
ลดต้นทุนของผู้ประกอบการทุกราย ผู้ประกอบการที่เป็นผู้ประกอบการขนาดเล็กมักจะได้รับ
ประโยชน์จากความโปร่งใสมากเป็นพิเศษ เนื่องจากผู้ประกอบการขนาดเล็กมักขาดทรัพยากร
ในการสร้างสายสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่มีขีดความสามารถในการหาข้อมูลข่าวสาร
เท่ากับธุรกิจขนาดใหญ่

การสร้างความโปร่งใสและความเป็นธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นมาตรการที่
ผู้ประกอบการที่ให้ข้อมูลล้วนมีความเห็นร่วมกันว่าภาครัฐควรให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดย
ภาครัฐอาจพิจารณาดำเนินการดังต่อไปนี้

การสร้างความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ขั้นตอนการจัดซื้อ จัดจ้างภาครัฐ	มาตรการ	หน่วยงาน ที่อาจมีส่วนผลักดัน
การประกาศข่าวการจัดซื้อ จัดจ้าง	<ul style="list-style-type: none"> • นำเอาระบบเผยแพร่ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-procurement) มาใช้ นอกเหนือจากวิธี e-Auction โดยเน้นขั้นตอนต่อไปนี้ <ul style="list-style-type: none"> - รับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะ (specification) ของสินค้าหรือบริการที่ต้องการจัดซื้อจัดจ้าง - ประกาศข่าวโครงการสอบราคา และประกวดราคา - จำหน่ายเอกสารการสอบราคาหรือเอกสารประกวดราคา - รับและตอบคำถามเกี่ยวกับโครงการจากซัพพลายเออร์ 	สำนักพัฒนามาตรฐาน ระบบพัสดุภาครัฐ และ หน่วยงานรัฐ

ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	มาตรการ	หน่วยงานที่อาจมีส่วนผลักดัน
	<ul style="list-style-type: none"> - เผยแพร่คำชี้แจงเกี่ยวกับคุณลักษณะของสินค้าและบริการ โดยคณะกรรมการกำหนดคุณลักษณะของสินค้าหรือบริการสู่สาธารณะ - เผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการสอบราคาและการประกวดราคาต่อสาธารณะ - ประกาศผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผล ● จัดให้มีระบบลงทะเบียนอิเล็กทรอนิกส์แยกตามประเภทสินค้าและบริการ เพื่อป้องกันการประกาศข่าวได้ไม่ทั่วถึง ● ปรับปรุงแก้ไขระเบียบให้หน่วยงานรัฐที่จัดซื้อจัดจ้างด้วยการสอบราคาและประกวดราคาต้องแจ้งข่าวให้สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐนำไปเผยแพร่ต่อทางสื่อต่างๆ รวมทั้งสื่ออินเทอร์เน็ต และเพิ่มเวลาการประกาศข่าวสารการสอบราคาล่วงหน้าให้นานมากกว่า 10 วัน 	
การคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้น	<ul style="list-style-type: none"> ● รวมศูนย์การคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้น โดยเฉพาะผู้รับเหมาก่อสร้างซึ่งกระจายอยู่ในหลายหน่วยงานให้ดำเนินการโดยหน่วยงานกลาง เพื่อลดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการในหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างกับผู้รับเหมาก่อสร้าง ● กำหนดให้ปรับปรุงรายชื่อของผู้ผ่านการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นให้มีความทันสมัยเป็นระยะ เช่น ทุกๆ ปี หรือทุกครึ่งปี เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันกันอย่างแท้จริง 	สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง
การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	<ul style="list-style-type: none"> ● เร่งรัดการบังคับใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 โดยตรวจสอบหน่วยงานรัฐในการปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เรื่องกำหนดให้การประกาศประกวดราคาและประกาศสอบราคาของหน่วยงานรัฐที่หัวหน้าส่วนราชการลงนามแล้วเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เรื่องกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการพิจารณาจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 	คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

การสร้างความเป็นธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	มาตรการ	หน่วยงานที่อาจมีส่วนผลักดัน
การรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง	<ul style="list-style-type: none"> ● ศึกษาข้อดี-ข้อเสียของการจัดให้มีคณะกรรมการอิสระรับเรื่องร้องเรียนด้านการจัดซื้อจัดจ้าง 	สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ
การบังคับใช้ พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542	<ul style="list-style-type: none"> ● เร่งรัดการตรวจสอบเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542 	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	มาตรการ	หน่วยงานที่อาจมีส่วนผลักดัน
	<ul style="list-style-type: none"> ปรับปรุงแก้ไขการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวโดยเพิ่มแรงจูงใจให้ผู้เสียหายจากการทุจริตในการเสนอราคา หรือโดยจัดสรรเงินค่าปรับส่วนหนึ่งให้แก่ผู้นำเสนอหลักฐาน เป็นต้น 	
การส่งเสริมการแข่งขัน	<ul style="list-style-type: none"> เร่งรัดการบังคับใช้ พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ให้มีประสิทธิภาพ โดยการประกาศหลักเกณฑ์ว่าด้วยผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดเพื่อให้สามารถบังคับใช้ครบทุกสาขาธุรกิจ และประกาศหลักเกณฑ์ในการควบรวมธุรกิจ เพื่อป้องกันการควบรวมกิจการที่จะมีผลในการลดการแข่งขัน 	คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

7.5.2 การปรับปรุงกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานรัฐเพื่อลดอุปสรรคของผู้ประกอบการขนาดเล็ก

สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐควรปรับปรุงระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการพัสดุ และกำกับดูแลให้หน่วยงานรัฐปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ดังต่อไปนี้

มาตรการ	หน่วยงานที่อาจมีส่วนผลักดัน
<p>1. แก้ไขระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการพัสดุ</p> <ul style="list-style-type: none"> ให้หน่วยงานรัฐดำเนินการจ่ายเงินให้แก่ซัพพลายเออร์ให้รวดเร็วขึ้น โดยให้มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนเช่น 10 วันหลังจากตรวจรับงาน และให้คิดดอกเบี้ยในกรณีที่จ่ายเงินล่าช้ากว่ากำหนดเวลาดังกล่าว ปรับปรุงระเบียบการคืนหลักประกันของงานที่ปรึกษาบางประเภทให้สามารถคืนหลักประกันได้สอดคล้องกับระยะเวลาที่จ้างงานเช่น งานจัดกิจกรรมเนื่องในโอกาสพิเศษซึ่งทำเสร็จภายในวันเดียว เป็นต้น 	คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กพพ.) และสำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ
<p>2. ประกาศแนวทางปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อสร้างความชัดเจนในเรื่องดังต่อไปนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> แนวทางในการกำหนดข้อเสนอมหาภาคที่ไม่สร้างภาระที่ไม่จำเป็นแก่ซัพพลายเออร์ เช่น กำหนดจำนวนที่ปรึกษาในที่มงานมากเกินไปหรือกำหนดให้ซัพพลายเออร์ต้องจัดทำข้อเสนอทางเทคนิคมาหลายทางเลือกโดยไม่จำเป็น แนวทางในการพิจารณาแยกหรือรวมโครงการจัดซื้อจัดจ้างหลายโครงการเข้าด้วยกัน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ผู้ประกอบการขนาดเล็ก และเพื่อส่งเสริมไม่ให้เกิดการรวมโครงการเข้าด้วยกันจนมีมูลค่าสูงเกินไป ยกเว้นแต่จะสามารถพิสูจน์ได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์ 	

บทที่ 8

ยา

8.1 บทนำ

นโยบายการแข่งขันในอุตสาหกรรมยาควรมีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมให้มีการแข่งขันในตลาดยาเพื่อให้ประชาชนไทยสามารถเข้าถึงยาได้ในราคาที่เหมาะสม การแข่งขันที่เพิ่มขึ้นจะมีผลทำให้ราคาสินค้าต่ำลง ปริมาณสินค้ามากขึ้นและทำให้มีการพัฒนายาที่มีคุณภาพสูงขึ้น เพื่อให้ประชาชนไทยมียาใหม่ๆ ที่มีคุณภาพสูงให้เลือกใช้ในอนาคต เนื่องจากยาเป็นหนึ่งในปัจจัยที่มีความจำเป็นในการดำเนินชีวิต นโยบายเพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันในอุตสาหกรรมยาจึงมีความสำคัญต่อผู้บริโภคมากโดยเฉพาะในภาวะปัจจุบันซึ่งมูลค่าการบริโภคยาต่อหัวมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ ดังแสดงในตารางที่ 8.1 การส่งเสริมให้มีการแข่งขันในตลาดยาไทยสามารถกระทำได้ผ่านทางนโยบายต่างๆ เช่น การเปิดเสรีทางการค้า การนำเข้าซ้อน การใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่ชัดเจนและโปร่งใส กฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาที่เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การบังคับใช้สิทธิ หรือแม้กระทั่งการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ

ตารางที่ 8.1 มูลค่าการบริโภคยาต่อหัวในประเทศไทย

ปี	มูลค่า (U.S. ดอลลาร์)	อัตราการเติบโต (ร้อยละ)
2543	13.1	9
2544	14.5	11
2545	16.8	16

ที่มา: วีระ ฤกษ์งามโรตม

8.2 โครงสร้างอุตสาหกรรมยาแผนปัจจุบันในประเทศไทย

อุตสาหกรรมยาแผนปัจจุบันในประเทศไทยประกอบด้วยผู้ผลิตภาครัฐบาลและผู้ผลิตภาคเอกชน ผู้ผลิตภาครัฐบาลประกอบด้วยองค์การเภสัชกรรมและโรงงานเภสัชกรรมทหาร ผู้ผลิตภาคเอกชนประกอบด้วยบริษัทไทยและบริษัทข้ามชาติ ในปัจจุบันมีโรงงานไทยทั้งสิ้นจำนวน 164 โรง และมีบริษัทข้ามชาติทั้งสิ้นจำนวน 48 บริษัท (ปี พ.ศ. 2546) บริษัทข้ามชาติ

ยังสามารถแบ่งเป็นชนิดต่างๆ ตามหน้าที่ได้ดังนี้¹ บริษัทผู้ผลิต บริษัทจัดจำหน่าย บริษัทรับจ้างจัดจำหน่าย บริษัทการตลาดและการขาย และบริษัทรับจ้างผลิต รูปที่ 8.1 แสดงโครงสร้างอุตสาหกรรมยาในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2546 พร้อมรายชื่อของบริษัทข้ามชาติประเภทต่างๆ เป็นที่น่าสังเกตว่าจำนวนโรงงานไทยและจำนวนบริษัทข้ามชาติในอุตสาหกรรมยาไทยมีแนวโน้มที่ลดลง โดยจำนวนบริษัทข้ามชาติได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง จาก 48 บริษัทในปี พ.ศ. 2538 เหลือ 38 บริษัท ในปี พ.ศ. 2546 และจำนวนโรงงานไทยได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง จาก 179 โรงงานในปี พ.ศ. 2538 เหลือ 164 โรงงานในปี พ.ศ. 2548 ดังแสดงในตารางที่ 8.2

ตารางที่ 8.2 จำนวนโรงงานผลิตยาไทย

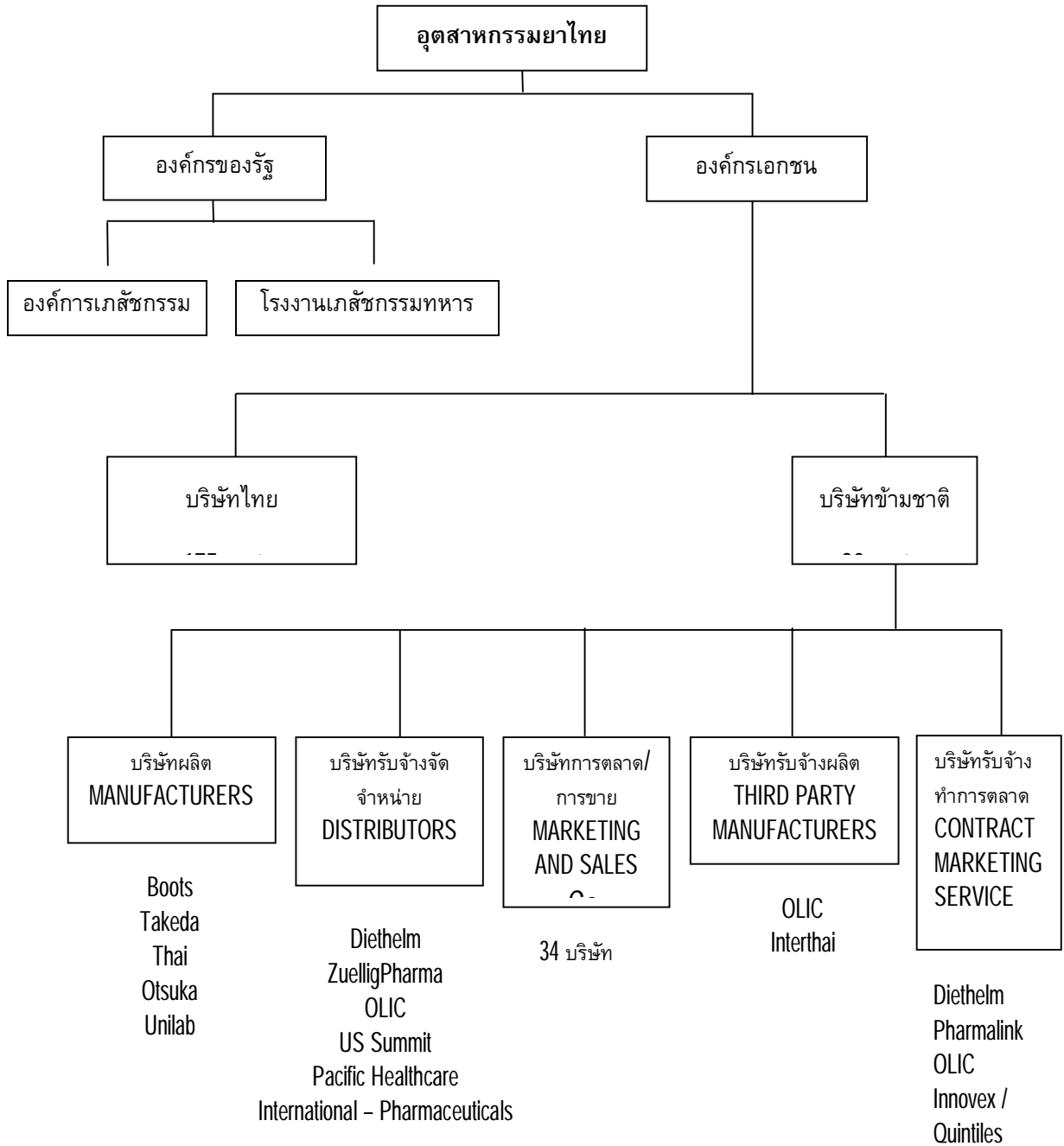
ปี	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548
จำนวน (โรง)	179	175	175	176	178	174	172	174	174	170	164
จำนวนที่ได้ GMP (โรง)	121	122	126	130	130	127	131	134	133	141	150

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

ตลาดยาภายในประเทศไทยมีมูลค่าการจำหน่ายสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในปี พ.ศ. 2547 ตลาดยาไทยมีมูลค่าการบริโภคสูงถึง 53,102 ล้านบาท โดยมูลค่าการจำหน่ายยาที่ผลิตโดยผู้ผลิตในประเทศคิดเป็นร้อยละ 28.5 ของมูลค่าการจำหน่ายยาทั้งหมด ในขณะที่มูลค่าการจำหน่ายยาที่ผลิตโดยบริษัทข้ามชาติ (รวมมูลค่าทั้งการจำหน่ายยาที่ผลิตภายในประเทศโดยบริษัทข้ามชาติและมูลค่าการนำเข้ายาที่ผลิตโดยบริษัทข้ามชาติ) คิดเป็นร้อยละ 71.5 ของมูลค่าการจำหน่ายยาทั้งหมดในปี 2547 ดังแสดงในตารางที่ 8.3 เป็นที่น่าสังเกตว่ามูลค่าการจำหน่ายยาของบริษัทข้ามชาติมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่มูลค่าการจำหน่ายยาของผู้ผลิตในประเทศมีแนวโน้มที่ลดลง

¹ บางบริษัทอาจทำหน้าที่มากกว่าหนึ่งอย่าง

รูปที่ 8.1 โครงสร้างอุตสาหกรรมยาไทย ปี พ.ศ. 2546



ที่มา: ซีระ ฉากจนโรดม

ตารางที่ 8.3 ส่วนแบ่งการตลาดของยาแผนปัจจุบันไทยแบ่งตามประเภทของผู้ผลิต

บริษัทผู้ผลิต	2545		2546		2547	
	มูลค่า จำหน่าย (ล้านบาท)	ร้อยละ	มูลค่า จำหน่าย (ล้านบาท)	ร้อยละ	มูลค่า จำหน่าย (ล้านบาท)	ร้อยละ
ทั้งหมด	39,723	100.00	45,364	100.00	53,102	100.00
บริษัทต่างชาติ	26,997	67.96	31,797	70.09	37,955	71.48
ผู้ผลิตไทย	12,726	32.04	13,567	29.91	15,145	28.52

ที่มา: IMS World Review (2004).

ในภาพรวม ตลาดยาแผนปัจจุบันไทยมีการกระจุกตัวต่ำ (Low concentration) ทำให้ดูเหมือนว่ามีการแข่งขันในตลาดค่อนข้างสูง ตารางที่ 8.4 แสดงให้เห็นว่าบริษัทข้ามชาติที่มีส่วนแบ่งตลาดมากที่สุดในประเทศไทยในปี 2545 มีส่วนแบ่งตลาดเพียงร้อยละ 7.77 ของมูลค่าจำหน่ายทั้งหมด บริษัทข้ามชาติที่มีส่วนแบ่งตลาดมากที่สุด 4 อันดับแรกมีส่วนแบ่งตลาดรวมกันเพียงร้อยละ 20.38 ของมูลค่าจำหน่ายทั้งหมด และในปี 2546 บริษัทข้ามชาติที่มีส่วนแบ่งตลาดมากที่สุดในประเทศไทยมีส่วนแบ่งตลาดเพียงร้อยละ 8.2 ของมูลค่าจำหน่ายทั้งหมด บริษัทข้ามชาติที่มีส่วนแบ่งตลาดมากที่สุด 4 อันดับแรกมีส่วนแบ่งตลาดรวมกันเพียงร้อยละ 21.32 ของมูลค่าจำหน่ายทั้งหมด

ตารางที่ 8.4 บริษัทยาที่มีมูลค่าจำหน่ายสูงสุดในประเทศไทย

ชื่อบริษัท	ประเทศ	2545		2546	
		มูลค่าจำหน่าย (พันล้าน U.S. ดอลลาร์)	ส่วนแบ่งตลาด (ร้อยละ)	มูลค่าจำหน่าย (พันล้าน U.S. ดอลลาร์)	ส่วนแบ่งตลาด (ร้อยละ)
PFIZER INTER CORP	US	0.08	7.77	0.10	8.2
GLAXO SMITH KLINE	ENG	0.05	4.85	0.06	4.92
SANOFI ABENTIS	FRA	0.05	4.85	0.06	4.92
SIAM BHAESAJ CO	TH	0.05	4.85	0.06	4.92
GPO	TH	0.04	3.88	0.04	3.28
ASTRA ZENECA	ENG	0.03	2.91	0.04	3.28
NOVARTIS	SZ	0.03	2.91	0.04	3.28
MERCK SHARP & DOHME	FRA	0.03	2.91	0.04	3.28

ชื่อบริษัท	ประเทศ	2545		2546	
		มูลค่าจำหน่าย (พันล้าน U.S. ดอลลาร์)	ส่วนแบ่งตลาด (ร้อยละ)	มูลค่าจำหน่าย (พันล้าน U.S. ดอลลาร์)	ส่วนแบ่งตลาด (ร้อยละ)
ROCHE	SZ	0.03	2.91	0.04	3.28
THAI NAKORN PATANA	TH	0.02	1.94	0.03	2.46
BRISTOL-MYERS SQUIBB	US	0.02	1.94	0.03	2.46
JANSSEN-CILAG	US	0.02	1.94	0.02	1.64
BIOLAB	TH	0.02	1.94	0.02	1.64
OTSUKA	JP	0.02	1.94	0.02	1.64
B. INGELHEIM	GER	0.02	1.94	0.02	1.64
SHERING AG	GER	0.02	1.94	0.02	1.64
ELI LILLY & CO	US	0.01	0.97	0.02	1.64
BERLIN PHAR IND	TH	0.01	0.97	0.02	1.64
ABBOTT LAB	US	0.01	0.97	0.01	0.82
TAKEDA LTD	JP	0.01	0.97	0.02	1.64
TOTAL		1.03	100	1.22	100

ที่มา: IMS.

อย่างไรก็ตามการมองจากภาพรวมไม่ได้สะท้อนสภาพการแข่งขันที่แท้จริงในตลาดยาแผนปัจจุบันไทยเนื่องจาก ยาจะเผชิญกับการแข่งขันจากยาที่อยู่ในกลุ่มการรักษาโรคเดียวกัน² เท่านั้น (ยาที่ใช้รักษาโรคเฉพาะจะแข่งขันกับยาตัวอื่นๆ ที่ใช้รักษาโรคเฉพาะเท่านั้น แต่จะไม่แข่งขันกับยาที่ใช้รักษาโรคมะเร็ง) ดังนั้นการศึกษาเกี่ยวกับการแข่งขันในตลาดยาจึงควรเน้นศึกษาในระดับกลุ่มการรักษาโรคมากกว่าที่จะศึกษาตลาดโดยรวม หากจำแนกตามกลุ่มการรักษาโรค จะพบว่าตลาดยาแผนปัจจุบันในประเทศไทยมีการกระจุกตัวสูง (High concentration) ในหลายกลุ่มการรักษาโรค (Therapeutic class) เช่นเดียวกับตลาดยาในหลายประเทศ Congressional Budget Office หรือ CBO (1998) ศึกษาการกระจุกตัวของยาในกลุ่มการรักษาโรค 66 กลุ่มในประเทศสหรัฐอเมริกา CBO พบว่า มีกลุ่มการรักษาโรคจำนวนถึง 35 กลุ่มซึ่ง 3 บริษัทที่มีส่วนแบ่งตลาดมากที่สุดมีส่วนแบ่งตลาดรวมกันอย่างน้อยร้อยละ 80 ของมูลค่าตลาด

² ยาที่อยู่ในกลุ่มการรักษาโรคเดียวกันจะสามารถรักษาโรคชนิดเดียวกันได้แต่อาจมีความแตกต่างในกลไกการรักษาโรคและผลแทรกซ้อน (Side effect) ยกตัวอย่างเช่น ยาบางตัวในกลุ่มการรักษาโรคเฉพาะ (Ulcers) อาจใช้การเคลือบกระเพาะแต่ยบบางตัวในกลุ่มอาจใช้วิธีป้องกันการผลิตกรดในกระเพาะ

ยาในกลุ่มการรักษาโรคนั้น ตลาดยาในประเทศไทยก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับตลาดยาแผนปัจจุบันในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเราสามารถสังเกตเห็นได้อย่างง่าย ๆ จากตารางที่ 8.5 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าใน 10 กลุ่มการรักษาโรคที่มีมูลค่าสูงที่สุดในประเทศไทยในปี 2548 มี 6 กลุ่มการรักษาโรคที่บริษัทข้ามชาติที่มีส่วนแบ่งตลาดมากที่สุดมีส่วนแบ่งตลาดอย่างน้อยร้อยละ 20 ของมูลค่าตลาดในกลุ่มการรักษาโรค และมี 2 กลุ่มที่บริษัทข้ามชาติที่มีส่วนแบ่งตลาดมากที่สุดมีส่วนแบ่งตลาดอย่างน้อยร้อยละ 45 คือ กลุ่ม Cholesterol&Triglyceride regulator (กลุ่มยาที่ใช้ลดปริมาณไขมัน) และ Erythropoietin products (กลุ่มยาที่ใช้กระตุ้นการสร้างเม็ดเลือดแดง) การกระจุกตัวในบางกลุ่มการรักษาโรคอาจเกิดขึ้นจากลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละกลุ่มการรักษาโรค การผลิตยาที่มีประสิทธิภาพสูงในหลายกลุ่มการรักษาโรคจำเป็นต้องใช้การลงทุนทางด้านการวิจัยและพัฒนาและมีค่าใช้จ่ายทางการตลาดสูง จึงทำให้มีบริษัทจำนวนน้อยที่มีความสามารถแข่งขันในตลาด หรืออาจเกิดจากอุปสรรคบางประการซึ่งกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตบางรายสามารถเข้ามาแข่งขันในตลาดได้ เช่นนโยบายการแข่งขันที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ชัดเจน การผูกขาดตลาดอันเนื่องมาจากกฎระเบียบของภาครัฐและการผูกขาดในการกระจายสินค้า รายงานฉบับนี้ระบุพฤติกรรมการแข่งขันที่เป็นอุปสรรคกีดขวางการแข่งขันในแต่ละรูปแบบของการแข่งขัน วิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากพฤติกรรมเหล่านั้นและนำเสนอแนะนโยบายเพื่อปรับปรุงการแข่งขันในตลาดยาไทย

ตารางที่ 8.5 มูลค่าจำหน่ายยาจำแนกตามกลุ่มการรักษาโรค 10 กลุ่มการรักษาที่มีมูลค่าจำหน่ายสูงสุดในประเทศไทย ปี 2548

ชื่อยาจำแนกตาม กลุ่มการรักษาโรค	มูลค่า จำหน่าย (ล้านบาท)	ผลิตภัณฑ์ที่มี มูลค่าจำหน่าย สูงสุด	ผู้ผลิต	ส่วนแบ่งตลาด ของผลิตภัณฑ์ที่มี มูลค่าจำหน่าย สูงสุด (ร้อยละ)
CEPHALOSPORINS & COMBS	2,927	SULPERAZON	PFIZER	14
CHOLEST& RIGLY.REGULATOR	2,704	LIPITOR	PFIZER	50
BROAD SPECTRUM PENICILLIN	1,859	AUGMENTIN	GLAXOSMISTHLINE	22
ANTIULCERANTS	1,792	LOSEC	ASRTAZENECA	15
ANTIRHEUMATIC NON-STEROID	1,691	CELEBREX	PFIZER	27
CALCIUM ANTAGONISTS-PLAIN	1,634	PLENDIL	ASRTAZENECA	21
ORAL ANTIDIABETICS	1,516	AVANDIA	GLAXOSMISTHLINE	17
NON-NARCOTIC ANALGESICS	1,201	SARA	THAI NAKORN PATANA	11
ERYTHROPOIETIN PRODUCTS	100	EPREX	JANSSEN	46
ANTIRHEUMATICS TOPICAL	985	COUNTERPAIN	BRISTOL MYERS SQUIBB	22.4

ที่มา: IMS World Review (2004).

โดยทั่วไปการแข่งขันในแต่ละกลุ่มการรักษาโรคสามารถแบ่งตามลักษณะของการแข่งขันออกเป็น 3 รูปแบบด้วยกัน³ ได้แก่ 1) การแข่งขันในหมู่ยาแบรนด์เนมในกลุ่มการรักษาโรคเดียวกัน 2) การแข่งขันระหว่างยาแบรนด์เนมและยา Generic ที่ใช้ทดแทน 3) การแข่งขันในหมู่ยา Generic ของยาแบรนด์เนมเดียวกัน การแข่งขันในแต่ละรูปแบบมีอุปสรรคและพฤติกรรมในการแข่งขันตลอดจนนโยบายการแข่งขันที่เกี่ยวข้องแตกต่างกันไป

8.3 การแข่งขันในตลาดยาแผนปัจจุบันไทย

8.3.1 กรณีการแข่งขันในหมู่ยาแบรนด์เนมในกลุ่มการรักษาโรคเดียวกัน

8.3.1.1 โครงสร้างการแข่งขัน

ยาแบรนด์เนมคือยาที่อยู่หรือเคยอยู่ในความคุ้มครองของสิทธิบัตร (ยาแบรนด์เนมบางตัวอาจจะยังอยู่ในความคุ้มครองของสิทธิบัตร ในขณะที่ยาแบรนด์เนมบางตัวอาจพ้นจากระยะเวลาที่สิทธิบัตรให้การคุ้มครองมาแล้ว) ยาแบรนด์เนมอาจถูกผลิตโดยผู้ที่ได้รับสิทธิบัตรเองหรือผู้ที่ได้รับสิทธิในการผลิตจากผู้ที่ได้รับสิทธิบัตรก็ได้ ยาแบรนด์เนมมักเป็นที่รู้จักภายใต้ชื่อแบรนด์มากกว่าชื่อสามัญของตัวยา⁴ ยาแบรนด์เนมส่วนมากเป็นยาที่มีราคาสูง⁵ โดยเฉพาะยานวัตกรรมที่มีความก้าวหน้าในการรักษาโรคอย่างเด่นชัด ในแต่ละกลุ่มการรักษาโรคมักมีผู้ผลิตยาแบรนด์เนมน้อยรายโดยผู้ผลิตแข่งขันโดยผ่านทางราคา คุณภาพ และการโฆษณา ในปัจจุบันแทบจะไม่มีผู้ผลิตไทยที่สามารถคิดค้นยาแบรนด์เนมได้⁶ เนื่องจากการคิดค้นยาแบรนด์เนมต้องใช้การลงทุนทางด้านวิจัยและพัฒนา (Research & Development) และมีค่าใช้จ่ายทางการตลาดสูง จึงทำให้การแข่งขันในหมู่ยาแบรนด์เนมในตลาดยาไทยเป็นการแข่งขันในหมู่บริษัทข้ามชาติเกือบทั้งหมด

ยาแบรนด์เนมตัวหนึ่งในกลุ่มการรักษาโรคหนึ่ง ๆ อาจเผชิญการแข่งขันจากยาแบรนด์เนมตัวอื่นในกลุ่มการรักษาโรคเดียวกันที่ผลิตโดยอีกบริษัทหนึ่งในประเทศนั้นหรือจากการนำเข้าแบบปกติ (Regular import) หรืออาจเผชิญการแข่งขันจากยาแบรนด์เนมตัวเดียวกันที่มาจาก การนำเข้าซ้อน (Parallel import) การสนับสนุนให้มีการแข่งขันไม่ว่าจากแหล่งใดก็ตาม จะ

³ ยา Brand-generic ซึ่งเป็นยา Generic ที่ถูกผลิตและจำหน่ายภายใต้ชื่อแบรนด์อยู่นอกขอบเขตของการศึกษา เนื่องจากการแข่งขันรูปแบบใดๆ ก็ตามที่เกี่ยวข้องกับยา Brand-generic มีลักษณะเฉพาะตัวที่ซับซ้อนและเป็นเรื่องที่ยังไม่ได้มีการศึกษามากนัก ผู้วิจัยเห็นว่าการแยกศึกษาการแข่งขันที่เกี่ยวข้องกับยา Brand-generic ต่างหากโดยละเอียดน่าจะเหมาะสมกว่า

⁴ ในทางกลับกัน ยา Generic มักเป็นที่รู้จักกันภายใต้ชื่อสามัญทางยา

⁵ ผู้ผลิตยาแบรนด์เนมสามารถตั้งราคาได้สูงกว่าต้นทุนหน่วยสุดท้าย (Mark-up price) เนื่องจากยาแบรนด์เนมแต่ละตัวมีลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างกันไป (Differentiated products)

⁶ ยกเว้น ยกตัวอย่างเช่น สุตระยาโรคเอดส์ขององค์การเภสัชกรรม

ทำให้ราคาเฉลี่ยของยาในแต่ละกลุ่มการรักษาโรคลดลง หรือช่วยชะลอการเพิ่มขึ้นของราคาของนวัตกรรมยาที่มีความก้าวหน้าในการรักษาโรคอย่างเด่นชัดได้ ส่งผลให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงยาได้มากขึ้น

Lu และ Comanor (1998) พบว่าการเพิ่มจำนวนของยาแบรนด์เนมที่สามารถใช้ทดแทนกันได้ในประเทศการรักษาโรคมียผลต่อราคาแรกจำหน่ายของยาออกใหม่ ในระหว่างปี พ.ศ. 2521 ถึง 2530 การเพิ่มขึ้นของจำนวนยาที่สามารถใช้ทดแทนกันได้ภายในกลุ่มการรักษาโรคจาก 1 ชนิดเป็น 2 ชนิด มีผลทำให้สัดส่วนของราคาเมื่อออกวางจำหน่ายครั้งแรกของยาออกใหม่ต่อราคาเฉลี่ยของยาที่วางขายในตลาดอเมริกาอยู่ก่อนแล้วลดลงถึงร้อยละ 38 Congressional Budget Office หรือ CBO (1998) พบว่าราคานวัตกรรมยาที่มีความก้าวหน้าในการรักษาโรคอย่างเด่นชัด (The breakthrough drugs) เพิ่มสูงขึ้นแต่ในอัตราที่ลดลงเมื่อเผชิญกับการแข่งขันจากยาอื่นๆ ภายในกลุ่มการรักษาเดียวกัน

8.3.1.2 พฤติกรรมการแข่งขัน

ในปัจจุบัน ประเทศต่างๆ เช่น แคนาดา และประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ซึ่งการนำเข้าซ้อนสามารถทำได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ได้มีการใช้การนำเข้าซ้อนเป็นเครื่องมือในการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงยาแบรนด์เนมของผู้บริโภคอย่างแพร่หลายมากขึ้น ในกรณีของประเทศไทย ถึงแม้ว่ายา แบรนด์เนมเกือบทั้งหมดในตลาดยาไทยจะถูกผลิตหรือถูกนำเข้าโดยบริษัทข้ามชาติ การส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในหมู่ยาแบรนด์เนมในตลาดยาไทยสามารถกระทำได้โดยการนำเข้าซ้อนซึ่งทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างยาแบรนด์เนมที่ผลิตหรือจำหน่ายในประเทศไทยกับยาแบรนด์เนมเดียวกันที่มาจาก การนำเข้าซ้อน อย่างไรก็ตามการตรวจสอบกับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการขึ้นทะเบียนยาไม่ปรากฏว่ามีการนำเข้าซ้อนเกิดขึ้นในประเทศไทยแต่อย่างใด

การนำเข้าซ้อนคือการที่สินค้าซึ่งถูกผลิตอย่างถูกต้องตามกฎหมายและอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของสิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า หรือลิขสิทธิ์ในประเทศหนึ่ง ถูกนำเข้ามาสู่อีกประเทศหนึ่งโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้มีสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในประเทศนำเข้าก่อน ยกตัวอย่างเช่น การที่ผู้นำเข้าซ้อนในประเทศเยอรมันนำเข้ายา Lipitor (ซึ่งมีราคาถูกกว่ายา Lipitor ที่ผลิตหรือจำหน่ายโดยบริษัท Pfizer ประเทศเยอรมันซึ่งเป็นผู้ถือสิทธิบัตรของยา Lipitor ในประเทศเยอรมัน) จากผู้ขายส่งหรือขายปลีกในประเทศฝรั่งเศสโดยไม่ได้รับอนุญาตจากบริษัท Pfizer ประเทศเยอรมันหรือผู้แทนจำหน่ายซึ่งได้รับสิทธิจากบริษัท Pfizer ประเทศเยอรมันก่อน การนำเข้าซ้อนมีจุดประสงค์เพื่อแสวงหากำไรจากความแตกต่างของราคาสินค้าระหว่างประเทศของ

ผู้นำเข้าซ้อน⁷ ความแตกต่างทางด้านราคาระหว่างประเทศอาจเกิดขึ้นจาก 1) การตั้งราคาที่แตกต่างกันระหว่างประเทศตามลักษณะของอุปสงค์ในแต่ละประเทศ (Price discrimination) เช่น การตั้งราคาที่สูงในประเทศที่มีรายได้ต่อหัวสูงและตั้งราคาที่ต่ำกว่าโดยเปรียบเทียบในประเทศที่มีรายได้ต่อหัวต่ำกว่า⁸ 2) มาตรการควบคุมราคาที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ และ 3) การใช้กลยุทธ์ในการกำหนดราคาสินค้าส่งที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ (Vertical price control)⁹

การนำเข้าซ้อนจะสามารถทำได้ตามกฎหมายหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายกำหนดให้สิทธิทางทรัพย์สินทางปัญญาหมดไปอย่างไร (Exhaustion of intellectual property rights) การนำเข้าซ้อนสามารถทำได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายถ้าหากสิทธิบัตรได้หมดลงจากการขายผลิตภัณฑ์ครั้งแรกไม่ว่าที่ใดก็ตาม (International exhaustion) ในกรณีประเทศไทย การนำเข้าซ้อนอาจสามารถกระทำได้อย่างถูกต้องตาม พ.ร.บ.สิทธิบัตร พ.ศ. 2542 มาตรา 36 (7)¹⁰

แม้ว่าการนำเข้าซ้อนจะสามารถทำได้ถูกต้องตามกฎหมายไทย จนถึงปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีการนำเข้าซ้อนเกิดขึ้นในประเทศไทย มีเหตุผลสำคัญ 2 ประการที่ทำให้ไม่มีการนำเข้าซ้อนคือ

1) ในปัจจุบันพบว่ามีความเข้าใจผิดเกี่ยวกับการนำเข้าซ้อนใน 2 ประเด็นดังต่อไปนี้ ประเด็นแรกคือ มีผู้ประกอบการจำนวนมากยังเข้าใจผิดว่าการนำเข้าซ้อนเป็นการละเมิดสิทธิบัตรของผู้อื่น¹¹ ประเด็นที่สองคือ เนื่องจากยาเป็นสินค้าที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อชีวิตคนจึงจำเป็นต้องมีการรับรองคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยของยา ยาทุกชนิดที่นำเข้าไม่ว่าจากแหล่งใดหรือถูกนำเข้าโดยผู้ใดก็ตามต้องทำการขึ้นทะเบียนยากับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาก่อนจึงจะสามารถจำหน่ายในประเทศได้ ในปัจจุบันมีการเข้าใจผิดว่าผู้นำเข้าซ้อน

⁷ Reuters : Parallel trade outlook หน้า 24 กล่าวว่าผู้นำเข้าซ้อนจะได้กำไรต่อเมื่อส่วนต่างของราคามากกว่าร้อยละ 15

⁸ อย่างไรก็ตาม ราคายาแบรนด์เนมในประเทศกำลังพัฒนาอาจมีราคาสูงกว่าเมื่อเทียบกับราคาตัวเดียวกันในประเทศที่พัฒนาแล้วเนื่องจากสาเหตุดังต่อไปนี้

1. อาจมีความไม่เท่าเทียมกันอย่างมากของรายได้ต่อหัวในประเทศกำลังพัฒนาและผู้ผลิตเลือกที่จะตั้งราคาเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ที่มีรายได้สูง โดยการผลิตในปริมาณน้อยและขายในราคาสูง
2. อาจมีการผูกขาดในการกระจายสินค้าในประเทศกำลังพัฒนาทำให้ยาแบรนด์เนมมีราคาสูงกว่าปกติ
3. ระบบการควบคุมราคาขายที่เข้มงวดในประเทศที่พัฒนาแล้วอาจส่งผลให้ราคายาในประเทศพัฒนาแล้วต่ำกว่าราคาในประเทศที่กำลังพัฒนา

⁹ ในบางประเทศโดยเฉพาะประเทศที่มีปัญหาการผูกขาดในระบบการกระจายสินค้า บริษัทอาจตั้งราคาขายส่งในราคาที่ต่ำกว่าปกติเพื่อควบคุมไม่ให้ราคาขายปลีกสูงจนเกินควร

¹⁰ พ.ร.บ. สิทธิบัตร พ.ศ. 2542 มาตรา 36(7) ระบุว่า การใช้ ขาย มีไว้เพื่อขาย หรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งผลิตภัณฑ์ตามสิทธิบัตร สามารถกระทำได้หากผู้ทรงสิทธิบัตรได้อนุญาตหรือยินยอมให้ผลิตหรือขายผลิตภัณฑ์ดังกล่าวแล้ว

¹¹ ข้อมูลจากการจัด Focus group ที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย วันที่ 19 ตุลาคม 2548 (ดูสรุปการประชุมได้ในภาคผนวกที่ 3) และการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

จะต้องยื่นเอกสารรับรองด้านคุณภาพและความปลอดภัยของยาซึ่งออกให้โดยผู้ผลิตที่มีสิทธิบัตรเพื่อใช้ในการขึ้นทะเบียนยาในประเทศ การที่ผู้นำเข้าต้องขอเอกสารจากผู้ที่มีสิทธิบัตรก่อนนี้เป็น การห้ามมิให้นำเข้าชื้อนไปโดยปริยาย ทั้งที่โดยหลักการแล้วยาที่นำเข้าชื้อนมีคุณภาพเหมือนกันทุกประการกับยาที่ขึ้นทะเบียนในประเทศแล้ว การพิสูจน์ว่าผู้นำเข้าชื้อนได้ชื้อยาที่ผลิตโดยผู้ทรงสิทธิในต่างประเทศและได้ขึ้นทะเบียนยาในต่างประเทศแล้วจึงเพียงพอต่อการรับรองคุณภาพและความปลอดภัยของยานำเข้าชื้อน

2) หากสมมติว่ามีผู้ประกอบการที่มีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการนำเข้าชื้อนและมีความสนใจที่จะนำเข้าชื้อน การนำเข้าชื้อนก็ยังไม่สามารถกระทำได้โดยสะดวกเนื่องจากในขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีการเปรียบเทียบข้อมูบคั้งเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนยาที่นำเข้าชื้อนทำให้เกิดความไม่ชัดเจนต่อผู้ประกอบการที่มีความต้องการที่จะนำเข้าชื้อนตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง¹² จากที่กล่าวแล้วในข้อแรก ระเบียบปฏิบัติของการขึ้นทะเบียนยาที่นำเข้าชื้อนจะต้องแตกต่างจากระเบียบปฏิบัติของการนำเข้าแบบปกติ ทั้งนี้เพื่อให้การนำเข้าชื้อนสามารถปฏิบัติได้จริงและสามารถควบคุมคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยของยาที่นำเข้าชื้อนได้

อย่างไรก็ดี หากมีการนำเข้าชื้อนเกิดขึ้นผู้ที่เกี่ยวข้องจะได้รับผลกระทบแตกต่างกันไป ผลกระทบสุทธิต่อสังคมที่เกิดจากการนำเข้าชื้อนจะขึ้นอยู่กับขนาดของผลได้และผลเสียจากการนำเข้าชื้อน

8.3.1.3 ผลกระทบ

- ผลกระทบต่อผู้บริโภคไทย

การนำเข้าชื้อนทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างยาแบรนด์เนมที่ผลิตหรือจำหน่ายโดยผู้ทรงสิทธิในประเทศไทยกับยาแบรนด์เนมเดียวกันที่ถูกนำเข้าชื้อน ดังนั้นการนำเข้าชื้อนทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างสินค้าที่มีคุณลักษณะเหมือนกันทุกประการ (แม้ว่ายาที่นำเข้าชื้อนอาจมีหีบห่อหรือฉลากที่แตกต่างจากยาที่วางจำหน่ายในประเทศ) การแข่งขันที่เพิ่มขึ้นจากการนำเข้าชื้อนจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อราคายาแบรนด์เนมนั้นๆ และโอกาสในการเข้าถึงยาของผู้บริโภคในประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม¹³ ผลกระทบทางตรงเกิดจากการที่ยาที่นำเข้าชื้อนมีราคาต่ำกว่ายาที่จำหน่ายในประเทศทำให้ผู้บริโภคมีทางเลือกที่จะชื้อยาในราคาที่ต่ำลง ผลกระทบทางอ้อมเกิดจากการแข่งขันระหว่างยาที่นำเข้าชื้อนกับยาที่จำหน่ายในประเทศส่งผลให้ราคา

¹² ในขณะนี้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยากำลังเตรียมการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนยาที่นำเข้าชื้อน

¹³ การชื้อว่าจะนำเข้าชื้อนอาจนำมาใช้ในการต่อรองกับผู้ผลิตหรือตัวแทนจำหน่ายในประเทศให้ลดราคาสินค้าหรือเพิ่มปริมาณการผลิตได้ แต่ในกรณีประเทศไทยการชื้ออาจจะไม่ใช้ไม่ได้ผลเนื่องจากยังไม่เคยมีการนำเข้าชื้อนจริง

ของยาที่จำหน่ายในประเทศต่ำลงและระดับราคาเฉลี่ยของยาแบรนด์เนมต่ำลง Ganslandt และ Maskus (2005) พบว่าราคายาในประเทศสวีเดน (ราคาผู้ผลิต) ที่เผชิญกับการแข่งขันจากการนำเข้าช้อนลดลงถึงร้อยละ 12 - 19 ในระหว่างปี พ.ศ. 2537 - 2542 ทั้งผลกระทบทางตรงและทางอ้อมของการนำเข้าช้อนส่งผลให้ผู้บริโภคสามารถใช้จ่ายได้ในราคาที่ต่ำลงทำให้สามารถเข้าถึงยาได้มากขึ้น ขนาดของผลได้ที่มีต่อผู้บริโภคนี้จะขึ้นกับว่าระดับราคาจะลดลงและปริมาณการบริโภคจะเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใด

- ผลกระทบต่อบริษัทข้ามชาติ

ผู้ผลิตหรือผู้แทนจำหน่ายยาแบรนด์เนมในประเทศไทยที่เผชิญกับการแข่งขันจากการนำเข้าช้อนจะมีกำไรลดลงเนื่องจากต้องปรับราคาลดลงเพื่อแข่งขันกับยานำเข้าช้อน และอาจสูญเสียส่วนแบ่งตลาดบางส่วนให้แก่ยาที่นำเข้าช้อน การลดลงของกำไรตลอดจนการถูกผู้นำเข้าช้อนใช้ประโยชน์ (Free ride) จากการโฆษณาและกลยุทธ์ทางการตลาดอาจทำให้บริษัทข้ามชาติที่มีแรงจูงใจที่จะทำการวิจัยและการพัฒนา (R&D) น้อยลงซึ่งจะทำให้มีตัวยานใหม่ๆ ที่มีประสิทธิภาพในการรักษาโรคสูงขึ้นน้อยลงในอนาคตหรือทำให้การพัฒนาตัวยานใหม่ๆ ทำได้ช้าลง สิ่งเหล่านี้จะส่งผลกระทบในทางลบวงกลับมาสู่ผู้บริโภคในที่สุด

โดยสรุป เมื่อพิจารณาทั้งผลกระทบด้านบวกและผลกระทบด้านลบ การนำเข้าช้อนน่าจะมีผลดีต่อประเทศไทยมากกว่าผลเสีย เนื่องจากผู้บริโภคชาวไทยจะได้ประโยชน์อย่างมากจากระดับราคาที่ต่ำลงและผู้นำเข้าช้อน (ที่เป็นคนไทย) จะมีรายได้เพิ่มขึ้น ในขณะที่กำไรที่ลดลงของบริษัทข้ามชาติไม่น่าจะมีผลต่อการวิจัยและพัฒนาอย่างมากนัก เนื่องจากตลาดยาของประเทศไทยมีขนาดเล็กมากเมื่อเปรียบเทียบกับตลาดยาในประเทศอื่นๆ โดยคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.24 ของมูลค่าจำหน่ายของโลก (ปี พ.ศ. 2546) ดังแสดงในตารางที่ 8.6 หากมีการนำเข้าช้อนเกิดขึ้นในประเทศไทยกำไรที่ลดลงของบริษัทต่างชาติจึงน้อยมากและไม่น่าจะมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการวิจัยและพัฒนาของบริษัทข้ามชาติ นอกจากนี้ในทางวิชาการยังไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่แน่ชัดว่าการนำเข้าช้อนมีผลให้การทำวิจัยและพัฒนาาลดลง¹⁴ เพราะฉะนั้นผลดีต่อผู้บริโภคในการเข้าถึงยาในปัจจุบันน่าจะมีมากกว่าผลเสียจากการลดลงของการวิจัยและพัฒนาซึ่งทำให้ผู้บริโภคมียาใหม่ๆ ที่มีประสิทธิภาพสูงใช้น้อยลงในอนาคต

¹⁴ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก Maskus (2001)

ตารางที่ 8.6 โครงสร้างมูลค่าจำหน่ายยาของโลก ปี 2546

ทวีป/ ประเทศ	มูลค่าจำหน่าย ปี 2546 (พันล้าน U.S. ดอลลาร์)	ร้อยละของมูลค่าจำหน่าย ของโลก
อเมริกาเหนือ	229.5	49.22
สหภาพยุโรป	115.4	24.75
ประเทศยุโรปอื่น	14.3	3.07
ละตินอเมริกา	17.4	3.73
เอเชีย แอฟริกาและออสเตรเลีย	36.2	7.76
ญี่ปุ่น	52.4	11.24
ไทย	1.13	0.24
รวมทั้งหมด	466.3	100.00

ที่มา: IMS World Review, 2004.

8.3.1.4 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากการนำเข้าซ้อนสามารถเพิ่มการแข่งขันระหว่างยาแบรนด์เนมที่ผลิตหรือจำหน่ายในประเทศไทยกับยาแบรนด์เนมเดียวกันที่ถูกนำเข้าซ้อน ซึ่งทำให้ผู้บริโภคชาวไทยมีโอกาสในการเข้าถึงยาแบรนด์เนมมากขึ้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำเข้าซ้อนดังต่อไปนี้

1. เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการนำเข้าซ้อนแก่ผู้ที่มีความสนใจเพื่อให้เข้าใจว่าการนำเข้าซ้อนสามารถกระทำได้ตามกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุญาตผู้ทรงสิทธิในประเทศก่อน รวมทั้งอาจเพิ่มเติม พ.ร.บ. สิทธิบัตร พ.ศ. 2542 มาตรา 36 (7) ให้มีความชัดเจนมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น การใช้ ขยาย มีไว้เพื่อขาย นำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งผลิตภัณฑ์ตามสิทธิบัตรหากผู้ทรงสิทธิบัตรได้อนุญาต หรือยินยอมให้ผลิต หรือขายผลิตภัณฑ์ดังกล่าวไปแล้วไม่ว่าในประเทศไทยใดๆ ก็ตาม

2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเร่งออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าซ้อน เช่น การขึ้นทะเบียนยานำเข้าซ้อน โดยกฎระเบียบต้องมีความชัดเจน โปร่งใส และไม่เป็นอุปสรรคกีดขวางการนำเข้าซ้อน เพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้ประกอบการที่มีความต้องการที่จะนำเข้าซ้อนสามารถนำเข้าซ้อนได้โดยสะดวก

3. เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยาที่นำเข้าซ้อนแก่ผู้บริโภค แพทย์ และเภสัชกร เนื่องจากยาที่นำเข้าซ้อนมักมีรูปแบบการบรรจุหีบห่อหรือฉลากแตกต่างจากยาที่ผลิตหรือจำหน่ายโดยผู้ที่มีสิทธิบัตรในประเทศ ทำให้ผู้บริโภค แพทย์ และเภสัชกร อาจเข้าใจว่ายาที่

นำเข้าชื้อนมีคุณภาพต่ำกว่ายาที่ผลิตหรือจำหน่ายโดยผู้มีสิทธิบัตรในประเทศ ทั้งที่นำเข้าชื้อนไม่มีความแตกต่างทางด้านคุณภาพจากยาที่ผลิตหรือจำหน่ายโดยผู้มีสิทธิบัตรในประเทศ แต่อย่างใด

4. ควรสนับสนุนให้มีการนำเข้าชื้อนจากประเทศที่ไทยมีข้อตกลงเขตการค้าเสรีเช่น ประเทศสมาชิก อาเซียน (ASEAN) เนื่องจากราคาของยาที่นำเข้าชื้อนจะเท่ากับผลรวมของ ราคาภายในประเทศที่ส่งออก ค่าบรรจุหีบห่อใหม่ ภาษีศุลกากร และค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพราะฉะนั้น การนำเข้าชื้อนจากประเทศสมาชิกเขตการค้าเสรีจะทำให้ราคาของยานำเข้าชื้อนต่ำลงเนื่องจาก ผู้นำเข้าชื้อนไม่ต้องเสียภาษีนำเข้า ราคาของยาที่นำเข้าชื้อนที่ต่ำลงนี้จะเพิ่มโอกาสในการ เข้าถึงยาให้แก่ผู้บริโภค

5. ในขณะที่การนำเข้าชื้อนมายังประเทศไทยส่งผลดีโดยสุทธิต่อประเทศไทย การ ส่งออกชื้อนจากประเทศไทยไปยังประเทศอื่น¹⁵ (โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว) อาจส่งผล ตรงกันข้าม การส่งออกชื้อนจากประเทศกำลังพัฒนาไปยังประเทศที่พัฒนาแล้ว จะเป็นการ ทำลายการตั้งราคาแบบแบ่งแยกตลาดของบริษัทข้ามชาติ (Price discrimination) ในการตั้ง ราคาแบบแบ่งแยกตลาด บริษัทข้ามชาติจะตั้งราคาตามขนาดของตลาดและลักษณะของอุปสงค์ ในแต่ละประเทศ โดยทั่วไปแล้วบริษัทข้ามชาติมีแนวโน้มที่จะตั้งราคาภายในประเทศพัฒนาแล้ว สูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับราคายาที่ห่อเดียวกันที่ขายในประเทศกำลังพัฒนา Maskus (2001) พบหลักฐานเชิงประจักษ์ของการตั้งราคาแบบแบ่งแยกตลาด โดยยาแบรนด์เดียวกันมีราคา แตกต่างกันในแต่ละประเทศโดยยาที่ขายในประเทศที่มีรายได้ที่แท้จริงต่อหัวสูงจะมีราคาสูงกว่า ยาที่ห่อเดียวกันที่ขายในประเทศที่มีระดับรายได้ต่อหัวต่ำกว่า ในกรณีที่เลวร้ายที่สุด การส่งออก ชื้อนอาจนำมาซึ่งการสูญเสียกำไรอย่างมหาศาลของบริษัทข้ามชาติ เพื่อเป็นการปกป้องกำไร โดยรวม บริษัทข้ามชาติอาจตัดสินใจไม่ผลิตหรือจำหน่ายยาให้แก่ประเทศไทยเนื่องจากขนาด ของตลาดเล็กเกินไปและไม่มีกำลังซื้อเพียงพอ นอกจากนี้การส่งออกชื้อนโดยผู้ค้าส่งหรือผู้ค้า ปลีกไทยจะทำให้ระดับราคาภายในประเทศไทยสูงขึ้น เนื่องจากบริษัทข้ามชาติมักจำกัดปริมาณ การผลิตในประเทศที่มีขนาดเล็กทำให้อุปทานภายในประเทศมีจำกัด การส่งออกยาออกไปอีกจะ ทำให้ราคาภายในประเทศไทยถีบตัวสูงขึ้น เพราะฉะนั้นหากเป็นไปได้ควรมีการควบคุมไม่ให้มี การส่งออกชื้อน (โดยเฉพาะการส่งออกชื้อนไปยังประเทศที่พัฒนาแล้ว)

¹⁵ ในปัจจุบันยังไม่มียาที่มีข้อมูลที่น่าเชื่อถือว่ามี การส่งออกชื้อนจากประเทศไทย

8.3.2 กรณีการแข่งขันระหว่างยาแบรนด์เนมและยา Generic ที่ใช้ทดแทน

8.3.2.1 โครงสร้างการแข่งขัน

ยา Generic หมายถึงยาที่ถูกผลิตโดยการลอกเลียนยาแบรนด์เนมหลังจากที่สิทธิบัตรของยาแบรนด์เนมนั้นได้หมดอายุลงแล้ว ยา Generic ที่ผลิตในประเทศไทยเกือบทั้งหมดถูกผลิตโดยผู้ผลิตไทย โดยทั่วไปยาแบรนด์เนมมีราคาที่สูงในขณะที่ยา Generic มีราคาที่ต่ำกว่า โดยเปรียบเทียบ ยกตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2548 ยาแบรนด์เนม Diflucan 150mg (มีชื่อสามัญทางยาว่า Fluconazole) ซึ่งผลิตโดยบริษัท Pfizer มีราคาขายปลีกในประเทศไทยเม็ดละ 150 บาท ในขณะที่ยา Generic ของ Diflucan 150 mg มีราคาขายปลีกในประเทศไทยเม็ดละ 20 บาท และยาแบรนด์เนม Eпивir 150 mg (มีชื่อสามัญทางยาว่า Lamivudine) ซึ่งผลิตโดยบริษัท GlaxoSmithKline มีราคาขายปลีกในประเทศไทยเม็ดละ 110 บาท ในขณะที่ยา Generic ของ Eпивir 150 mg มีราคาขายปลีกในประเทศไทยเพียงเม็ดละ 15 บาท¹⁶

การแข่งขันระหว่างยาแบรนด์เนมและยา Generic ที่ลอกเลียน มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อผู้บริโภคเนื่องจาก การแข่งขันที่เพิ่มขึ้นจากการเข้าสู่ตลาดของยา Generic ส่งผลให้ระดับราคาของยาแบรนด์เนมที่เผชิญกับการแข่งขันต่ำลงหรืออย่างน้อยที่สุดทำให้ระดับราคาของยาแบรนด์เนมคงที่หรือเพิ่มสูงขึ้นในอัตราที่ลดลง¹⁷ Caves, Winston, Hurwitz, Pakes และ Temin (1991) ศึกษาการแข่งขันระหว่างยา Generic กับยาแบรนด์เนมที่สิทธิบัตรหมดอายุลงระหว่างปี พ.ศ. 2519 - 2530 ในประเทศสหรัฐอเมริกา พวกเขาพบว่าราคาโดยเฉลี่ยของยาแบรนด์เนมลดลงร้อยละ 2 หลังจากที่มีผู้ผลิตยา Generic รายแรกเข้าสู่ตลาด และราคาโดยเฉลี่ยของยาแบรนด์เนมจะลดลงร้อยละ 22 หลังจากที่มีผู้ผลิตยา Generic 20 รายเข้าแข่งขันในตลาด ในกรณีของประเทศไทย จิราพรและคณะ (2547) ได้เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของราคายาต้านไวรัสเอดส์กลุ่ม NRTI ทั้งยาแบรนด์เนมและยา Generic ในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 - 2547 และพบว่าราคาของยาแบรนด์เนมแทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงตลอดระยะเวลาที่ทำการศึกษา ในขณะที่ 5 ใน 6 ของยา Generic ที่ทำการศึกษามีระดับราคาลดลง

ในกรณีที่การแข่งขันระหว่างยาแบรนด์เนมและยา Generic ไม่ส่งผลให้ระดับราคาของยาแบรนด์เนมลดลง ผู้บริโภคยังคงได้รับประโยชน์อย่างมากจากการมีทางเลือกในการเข้าถึงยาที่มีราคาต่ำกว่า Congressional Budget Office หรือ CBO (1998) ได้ประมาณการว่าการเข้าสู่ตลาดของยา Generic ในปี พ.ศ. 2537 ทำให้ผู้บริโภคในสหรัฐอเมริกาสามารถประหยัดเงินได้

¹⁶ ข้อมูลราคายาได้จากการสอบถามจากรายขายยา

¹⁷ Frank และ Salkever (1997) ศึกษา ยาแบรนด์เนม 32 ตัวที่สิทธิบัตรหมดอายุลงระหว่างปี พ.ศ. 2519 ถึง 2530 ในประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า การแข่งขันจากยา Generic ส่งผลให้ราคาของยาแบรนด์เนมเพิ่มสูงขึ้นแต่เป็นการเพิ่มสูงขึ้นในอัตราที่ลดลง

ถึง 8,000 – 10,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในกรณีของประเทศไทย ผู้วิจัยใช้ข้อมูลจากจรรยาและคณะ (2547) ซึ่งได้เปรียบเทียบราคายาแบรนด์เนมและยา Generic ที่ใช้ต้านไวรัสโรคเอดส์สูตรต่างๆ ในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2544 – 2547¹⁸ ในการคำนวณราคาโดยเฉลี่ยของสูตรยา Generic และราคาโดยเฉลี่ยของสูตรยาแบรนด์เนมที่ใช้ต้านไวรัสโรคเอดส์ ผู้วิจัยพบว่าราคาโดยเฉลี่ยของสูตรยา Generic คิดเป็นเพียงร้อยละ 48 ของสูตรยาแบรนด์เนมในปี พ.ศ. 2544 และลดลงเหลือเพียงร้อยละ 31 ในปี พ.ศ. 2547

8.3.2.2 พฤติกรรมการแข่งขัน

ผู้บริโภคจะได้รับประโยชน์จากการแข่งขันระหว่างยาแบรนด์เนมและยา Generic มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับว่ายา Generic จะสามารถเข้าสู่ตลาดได้รวดเร็วเพียงใดหลังจากที่สิทธิบัตรของยาแบรนด์เนมหมดอายุลง ในระยะหลังนี้พบว่าคำขอสิทธิบัตรในประเทศไทยจำนวนมากไม่ได้เป็นการประดิษฐ์คิดค้นตัวยาใหม่หากแต่เป็นการพัฒนาเพียงเล็กน้อยของตัวยาเดิม¹⁹ (Evergreening patent) สิทธิบัตรเหล่านี้จะทำให้ตัวยาเดิมได้รับการคุ้มครองยาวนานขึ้นอีก 20 ปีซึ่งเป็นการกีดขวางการแข่งขันของยา Generic และจะส่งผลกระทบต่อการใช้ยาของผู้บริโภคในที่สุด

Evergreening patent (EP) ในความหมายกว้าง หมายถึง กลยุทธ์ในการจดสิทธิบัตรที่ใช้ยืดอายุการคุ้มครองจากสิทธิบัตรของผลิตภัณฑ์เดิมออกไป การทำ EP ทำให้สิ่งประดิษฐ์นั้นได้รับสิทธิผูกขาดในระยะเวลาที่ยาวนานเกินความจำเป็นและยังเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายสิทธิบัตรที่ต้องการให้ความคุ้มครองกับสิ่งประดิษฐ์ที่มีความใหม่เท่านั้น²⁰ กลยุทธ์ในการทำ EP มีหลายรูปแบบโดยอาศัยการยื่นขอรับสิทธิบัตรหลายสิทธิบัตรที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์อย่างเดียวกันในเวลาที่แตกต่างกัน เช่น

1. การยื่นขอรับสิทธิบัตรแต่ละคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์เดียวกันในเวลาต่างกัน ในกรณีของยา สิทธิบัตรเหล่านี้อาจครอบคลุมทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์นั้นๆ ตั้งแต่ขั้นตอนการผลิต สีและลักษณะของเม็ดยา และแม้กระทั่งสารเคมีที่ร่างกายคนไข้ผลิตขึ้นเมื่อรับประทานยา เช่น ยา A ทำปฏิกิริยา (Metabolize) กับร่างกายผู้ป่วย ทำให้เกิดสาร B ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการรักษาโรค การจดสิทธิบัตรของสาร B ก่อนที่สิทธิบัตรที่คุ้มครองยา A จะหมดอายุลง จะสามารถยืดอายุความคุ้มครองจากสิทธิบัตรของยา A ออกไปอีก 20 ปี

¹⁸ จรรยา (www.ftawatch.org) ตารางที่ 2 หน้า 12 - 13

¹⁹ ชูติมา วิโรจน์ และคณะ (2548)

²⁰ พ.ร.บ. สิทธิบัตร พ.ศ. 2522 มาตรา 5 ระบุว่า การประดิษฐ์ที่ขอรับสิทธิบัตรได้ต้องประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้ 1) เป็นการประดิษฐ์ขึ้นใหม่ 2) เป็นการประดิษฐ์ที่มีขั้นการประดิษฐ์สูงขึ้น และ 3) เป็นการประดิษฐ์ที่สามารถประยุกต์ใช้ในทางอุตสาหกรรม

2. การยื่นขอรับสิทธิบัตรของการประดิษฐ์ที่มีการพัฒนาให้แตกต่างจากการประดิษฐ์เดิมเพียงเล็กน้อย ในกรณีของยา เช่น การพัฒนาตัวยาเดิมในรูปแบบใหม่ ไม่ว่าจะในรูปแบบผลึกใหม่ (New form) สูตรยาใหม่ (New formulation) ที่ไม่ได้มีฤทธิ์หรือประสิทธิภาพในการรักษาโรคแตกต่างจากยาตัวเดิมอย่างเด่นชัด หรือแม้กระทั่ง การใช้ใหม่ (New use) ของยาตัวเดิม

3. EP อาจทำได้โดยกลยุทธ์ง่ายๆ เช่น การยื่นขอรับสิทธิบัตร โดยเขียนข้อถือสิทธิในรูปแบบที่แตกต่างจากเดิม แต่เป็นการปกป้องการประดิษฐ์เดิม²¹

จะเห็นได้ว่า 2 กลยุทธ์แรก เป็นการฉวยโอกาสจากการที่ยาตัวหนึ่งสามารถมีสิทธิบัตรที่เกี่ยวข้องได้หลายสิทธิบัตรและอาศัยการขาดความรู้ทางด้านเภสัชกรรมของผู้ตรวจสิทธิบัตร²² ในขณะที่กลยุทธ์หลังเป็นการใช้ประโยชน์จากการขาดความรู้ความชำนาญหรือขาดประสบการณ์ของผู้ตรวจสิทธิบัตร เพราะฉะนั้น การตรวจสิทธิบัตรที่รัดกุมจะสามารถป้องกันการทำ EP ได้ในระดับหนึ่ง

ขณะนี้ในประเทศไทยได้มีการตรวจพบการนำยาเก่าที่หมดสิทธิบัตรแล้วมาจดสิทธิบัตรการใช้ใหม่ พบคำขอรับสิทธิบัตรที่เป็นเพียงการเปลี่ยนจากการให้ยาวันละ 3 ครั้งเป็นวันละ 2 ครั้ง พบคำขอรับสิทธิบัตรของยาสูตรผสมในลักษณะที่นำยาหมดสิทธิบัตรมารวมกับยาที่สิทธิบัตรกำลังจะหมดอายุ หรือนำยาที่หมดสิทธิบัตรแล้วมาผสมกัน และพบคำขอรับสิทธิบัตรที่ใช้ชื่อเหมือนโดยไม่สื่อความหมายเลย เช่น "ยา" "สารประกอบใหม่" "องค์ประกอบทางเภสัชกรรม" "สารประกอบอินทรีย์" "สูตรผสมทางเภสัชกรรม" และ "การรวมกัน"²³

ถึงแม้ว่า EP จะให้อำนาจผูกขาดแก่เจ้าของสิ่งประดิษฐ์เกินความจำเป็นและขัดต่อเจตนารมณ์ของสิทธิบัตร การทำ EP ไม่เป็นการผิดกฎหมายแต่อย่างใด เนื่องจากพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตของการให้ความคุ้มครองผลิตภัณฑ์โดยสิทธิบัตร (Scope of protection) ไว้ค่อนข้างกว้าง จึงทำให้ผลิตภัณฑ์เดียวกันสามารถมีสิทธิบัตรที่เกี่ยวข้องอยู่หลายสิทธิบัตร ในปัจจุบันขอบเขตของการให้ความคุ้มครองยาโดยสิทธิบัตรมีดังนี้²⁴

1. สารเคมีใหม่ (New chemical entity) ซึ่งอาจรวมถึงสารออกฤทธิ์ (Active compound) Enantiomers Salts Hydrates และ Polymorphs

²¹ ชูติมา วิโรจน์และคณะ (2548)

²² ในทางปฏิบัติ แม้กระทั่งผู้เชี่ยวชาญด้านเภสัชกรรมยังประสบปัญหาในการระบุยาตัวหนึ่งนั้นมีสิทธิบัตรใดบ้างที่เกี่ยวข้อง

²³ จิราพร (www.ftawatch.org)

²⁴ อ้างอิงและเพิ่มเติมรายละเอียดจาก จิราพรและคณะ (2547)

2. กรรมวิธีการผลิต (Process)
3. สูตรตำรับใหม่ (Formulation)
4. การใช้ใหม่ (Use)
5. รูปแบบยาเตรียมใหม่ ซึ่งรวมรูปแบบตำรับ (Dosage form) รูปแบบการใช้ยา (Delivery system) และการรวมตัวกันของสารประกอบ (Combination)

เพราะฉะนั้นการทำ EP ของยาสามารถกระทำได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามการให้สิทธิบัตรแก่สิ่งประดิษฐ์ใดๆ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ตรวจสิทธิบัตร (กรมทรัพย์สินทางปัญญา) โดยสมบูรณ์ ดังนั้นการตรวจสิทธิบัตรที่เข้มงวดจะช่วยป้องกันการทำ EP ได้ไม่มากนัก ทั้งนี้ผู้ตรวจสิทธิบัตรควรคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนในประเทศเป็นหลัก EP เป็นการยืดอายุการผูกขาดโดยเกินความจำเป็น เป็นการกีดกันการแข่งขันระหว่างยาแบรนด์เนมและยา Generic มีผลทำให้ยา Generic สามารถเข้าแข่งขันในตลาดได้ช้าลง ผู้รับเคราะห์คือคนไข้ซึ่งไม่สามารถเข้าถึงยาได้เนื่องจากยาแบรนด์เนมมีราคาที่สูงและไม่สามารถหายา Generic ที่ราคาถูกลงมาทดแทนได้

8.3.2.3 ผลกระทบ

- ผลกระทบต่อผู้บริโภค

Evergreening patent (EP) เป็นการยืดอายุการผูกขาดของยาแบรนด์เนมโดยเกินความจำเป็น มีผลทำให้ผู้บริโภคจำเป็นต้องซื้อยาในราคาที่สูง (ยาแบรนด์เนม) เป็นระยะเวลาที่ยาวนานเกินความจำเป็นเนื่องจากโอกาสในการเข้าถึงยา Generic ที่ราคาถูกลงได้ถูกเลื่อนออกไป ความเสียหายจากการทำ EP ต่อผู้บริโภคอาจคิดเป็นมูลค่ามหาศาล ดังกรณีตัวอย่าง 2 กรณีในประเทศแคนาดา ในกรณีแรก การทำ EP ของยาลดกรดในกระเพาะยี่ห้อ Losec²⁵ (ชื่อสามัญทางยา คือ Omeprazole) ซึ่งผลิตโดยบริษัท Astra Zeneca Pharma Inc. ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภคที่ไม่สามารถเข้าถึงยาได้ตามความต้องการเนื่องจากยามีราคาสูง²⁶ นับจากวันที่สิทธิบัตรดั้งเดิมหมดอายุลงในวันที่ 6 กรกฎาคม 2542 จนถึงวันที่ 1 เมษายน 2546 สูงถึง 537 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ โดยประมาณ หรือประมาณ 21,480 ล้านบาท อีกกรณีหนึ่งคือ การทำ EP ของยาลดความกังวลยี่ห้อ Paxil (ชื่อสามัญทางยา คือ Paroxetine) ซึ่งผลิตโดยบริษัท GlaxoSmithKline ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภคโดยประมาณนับจากวันที่

²⁵ ได้มีการจดสิทธิบัตรที่เกี่ยวข้องกับยา Losec เพิ่มขึ้นในภายหลังถึง 10 สิทธิบัตรเป็นอย่างน้อย

²⁶ มูลค่าของ Dead weight loss ในทางเศรษฐศาสตร์

สิทธิบัตรดั้งเดิมหมดลงในวันที่ 31 ตุลาคม 2533 จนถึงวันที่ 1 เมษายน 2544 สูงถึง 258 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 10,320 ล้านบาท ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าส่วนหนึ่งของมูลค่าความเสียหายนี้ได้ถูกเปลี่ยนเป็นกำไรของผู้ผลิต

ในกรณีของประเทศไทย ชุตินา วิโรจน์ และคณะ (2548) ได้ทำการศึกษาผลกระทบของการขยายการคุ้มครองสิทธิบัตรยาทางการตลาดที่มีต่อค่าใช้จ่ายด้านยา พวกเขาประมาณการว่าหากมีการขยายความคุ้มครองสิทธิบัตรยาออกไปเป็นระยะเวลา 1 ปีจะทำให้ผู้บริโภคมีค่าใช้จ่ายด้านยาเพิ่มขึ้นเฉลี่ยระหว่าง 4.29 - 43.95 ล้านบาทต่อยา 1 รายการ หากมีการขยายการคุ้มครองสิทธิบัตรออกไปเป็นระยะเวลา 10 ปี ผู้บริโภคจะเสียค่าใช้จ่ายด้านยาเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย 181.10 - 1,116.16 ล้านบาท ต่อยา 1 รายการ โดยความเสียหายนี้เป็นผลมาจากการที่ผู้บริโภคต้องชะลอการเข้าถึงยา generic ซึ่งมีราคาถูกกว่า นอกจากมูลค่าความเสียหายที่เป็นตัวเงินแล้วการที่ผู้บริโภคถูกกีดกันอย่างไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงยา Generic ยังอาจหมายถึงการสูญเสียชีวิตซึ่งไม่สามารถประเมินค่าได้

- ผลกระทบต่อผู้ผลิตไทย

การทำ Evergreening patent (EP) ส่งผลให้ผู้ผลิตยา Generic ไทยนอกจากจะสูญเสียโอกาสในการแข่งขันในตลาดไทยหลังจากสิทธิบัตรดั้งเดิมของยาแบรนด์เนมหมดอายุแล้วยังสูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขันและโอกาสในการแข่งขันในตลาดระดับภูมิภาคอีกด้วย²⁷ ในการแข่งขันระหว่างยาแบรนด์เนมและยา Generic ระยะเวลาที่ใช้ในการเข้าสู่ตลาดของผู้ผลิตยา Generic มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการตั้งราคาและกำไรของผู้ผลิตยา Generic Reiffen และ Ward (2005) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระยะเวลาในการเข้าสู่ตลาดของยา Generic และราคาของยา Generic ในระหว่างปลายทศวรรษที่ 80 ถึงต้นทศวรรษที่ 90 ในประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า ผู้ผลิตยา Generic ที่สามารถเข้าสู่ตลาดได้เร็วกว่าหลังจากสิทธิบัตรของยาแบรนด์เนมได้หมดอายุลง จะสามารถตั้งราคาได้สูงกว่าโดยเปรียบเทียบกับผู้ผลิตยา Generic ที่เข้าสู่ตลาดช้ากว่า ดังนั้นการทำ EP อาจทำให้ผู้ผลิตยา Generic ไทยเข้าสู่ตลาดระดับภูมิภาคได้ช้ากว่าผู้ผลิตยา Generic ต่างชาติทำให้ผู้ผลิตไทยต้องสูญเสียความสามารถในการแข่งขันในตลาดภูมิภาคเนื่องจากต้องสูญเสียความได้เปรียบในการตั้งราคาของยา Generic ไป

²⁷ จากข้อมูลของศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ตลาดส่งออกผลิตภัณฑ์เภสัชภัณฑ์ที่สำคัญของไทย ได้แก่ เวียดนาม กัมพูชา พม่า มาเลเซีย และสิงคโปร์ โดยการส่งออกไปประเทศดังกล่าวมีมูลค่ารวม 731.8 ล้านบาทในไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2548 หรือคิดเป็นร้อยละ 55.3 ของมูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์เภสัชภัณฑ์ทั้งหมดในไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2548

กล่าวโดยสรุป EP มีผลเสียชัดเจนต่อผู้บริโภคและผู้ผลิตไทย EP เป็นอุปสรรคสำคัญที่กีดขวางการแข่งขันระหว่างยา Generic และยาแบรนด์เนมส่งผลให้ผู้บริโภคต้องจ่ายยาในราคาแพงในระยะเวลาที่ยาวนานเกินความจำเป็น ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงยาและอาจมีผลเสียถึงชีวิตได้ นอกจากนี้ EP ยังเป็นอุปสรรคที่จำกัดขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ผลิตยา Generic ไทยในเวทีตลาดภูมิภาคอีกด้วย

8.3.2.4 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากการทำ Evergreening patent (EP) ทำให้ยา Generic สามารถเข้าแข่งขันในตลาดได้ช้าลงทำให้เกิดผลเสียต่อทั้งผู้บริโภคและผู้ผลิตชาวไทย ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำ EP ดังต่อไปนี้

1. เนื่องจาก EP สามารถกระทำได้โดยไม่ผิดกฎหมาย การป้องกันไม่ให้เกิด EP จึงกระทำได้โดยการเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจสอบสิทธิบัตรเท่านั้น²⁸ การตรวจสอบสิทธิบัตรยาจำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญทางด้านเภสัชกรรม หากกรมทรัพย์สินทางปัญญายังไม่มีความพร้อมทางด้านบุคลากรที่จะทำหน้าที่นี้โดยลำพังได้ ควรมีการร่วมมือกับผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย่างน้อยจนกว่ากรมทรัพย์สินทางปัญญาจะมีความพร้อมในระดับที่เพียงพอกับการดำเนินการตรวจสอบสิทธิบัตรยาอย่างเข้มงวดได้ด้วยตัวเอง)

2. เพื่อเป็นการป้องกัน EP โดยเฉพาะ EP ของยาที่มียอดขายและส่วนแบ่งตลาดทั้งในประเทศและตลาดโลกสูง รัฐบาลควรมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนเพิ่มเติมเกี่ยวกับสิ่งประดิษฐ์ที่สามารถขอรับสิทธิบัตรได้เพื่อให้ประเทศชาติได้รับประโยชน์จากสิทธิบัตรสูงสุด การกำหนดคุณลักษณะของสิ่งประดิษฐ์ที่สามารถขอรับสิทธิบัตรได้เป็นสิทธิอันชอบธรรมของรัฐบาลไทย การกำหนดคุณลักษณะของสิ่งที่สามารถขอสิทธิบัตรได้ควรสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย รัฐบาลอาจออกกฎระเบียบเพิ่มเติมเพื่อป้องกันการออกสิทธิบัตรให้แก่ยาที่มีการพัฒนาทั้งในด้านคุณภาพและประสิทธิภาพในการรักษาต่างจากยาชนิดเดิมเพียงเล็กน้อย โดยอาจจะเพิ่มเติมในพ.ร.บ. สิทธิบัตรเพื่อความชัดเจนว่าการค้นพบรูปแบบใหม่ของยาหรือการใช้ใหม่ของยาที่เป็นที่รู้จักแล้วไม่ถือว่าเป็นสิ่งประดิษฐ์ใหม่ รวมทั้งควรมีบทลงโทษเมื่อตรวจพบว่ามีกรณียื่นขอสิทธิบัตรที่เป็น EP ในฐานะที่ทำผิดเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. สิทธิบัตรโดยเจตนา

²⁸ ควรทราบเพิ่มเติมว่า ถึงแม้ พ.ร.บ.สิทธิบัตรจะอนุญาตให้มีการคัดค้านการจดสิทธิบัตรได้ภายใน 90 วัน หลังการประกาศโฆษณาแต่ในทางปฏิบัติการคัดค้านทำได้ยาก เนื่องจากการขาดการเข้าถึงแหล่งข้อมูลทางด้านสิทธิบัตรที่น่าเชื่อถือและเป็นการยากที่จะมีผู้ติดตามตลอดเวลา

3. การพิจารณาว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้จดสิทธิบัตรของกรมทรัพย์สินทางปัญญานั้น ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ของประชาชนไทยเป็นหลัก ไม่ควรยึดติดหรืออ้างอิงกับการตัดสินใจของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจดสิทธิบัตรในต่างประเทศโดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากอุตสาหกรรมยาแบรนด์เนมเป็นอุตสาหกรรมที่มีผลประโยชน์มหาศาลโดยเฉพาะในประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศ การตัดสินใจที่จะให้จดสิทธิบัตรหรือไม่อาจเป็นไปได้เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มในประเทศนั้นๆ ในขณะที่ประเทศไทยมีอุตสาหกรรมยาแบรนด์เนมที่มีขนาดเล็กมากอีกทั้งผู้ผลิตไทยแทบจะไม่ได้รับผลประโยชน์จากสิทธิบัตรยาเลย²⁹ หากประเทศไทยเพียงแต่คล้อยตามการตัดสินใจนั้นโดยไม่พิจารณาให้ถ่วงผลเสียก็จะตกอยู่กับทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคชาวไทยอย่างแน่นอน

8.3.3 การแข่งขันในหมู่ยา Generic ของยาแบรนด์เนมเดียวกัน

8.3.3.1 โครงสร้างการแข่งขัน

ยา Generic ของยาแบรนด์เนมเดียวกันเป็นยาที่มีคุณลักษณะเหมือนกันทุกประการไม่ว่าถูกผลิตโดยผู้ใดก็ตามและมักถูกจำหน่ายภายใต้ชื่อสามัญทางยา ดังนั้นการแข่งขันในหมู่ยา Generic ของยาแบรนด์เนมเดียวกันจึงมีความรุนแรงมากและมีลักษณะใกล้เคียงกับการแข่งขันสมบูรณ์ (Perfect competition) หากผู้ผลิตยา Generic สามารถเข้าและออกจากตลาดได้อย่างเสรี การแข่งขันจะทำให้ระดับราคาปรับตัวจนเท่ากับต้นทุนต่อหน่วยสุดท้าย (Marginal cost) นั่นหมายความว่าผู้ผลิตจะได้รับเพียงกำไรปกติ³⁰ (Normal profit) เท่านั้นและผลประโยชน์สูงสุดจากการเข้าถึงยาจะตกอยู่กับผู้บริโภค Congressional Budget Office หรือ CBO (1998) พบว่าเมื่อมีผู้ผลิตยา Generic 1-10 ราย ราคาขายปลีกโดยเฉลี่ยของยา Generic คิดเป็นร้อยละ 60 ของยาแบรนด์เนมที่มีชื่อสามัญทางยาเดียวกัน และเมื่อมีผู้ผลิตยา Generic มากกว่า 10 ราย ราคาขายปลีกโดยเฉลี่ยจะลดลงเหลือน้อยกว่าร้อยละ 50 ของยาแบรนด์เนม นอกจากนี้ Reiffen และ Ward (2005) ศึกษาการแข่งขันในหมู่ยา Generic ในประเทศอเมริการะหว่างปี พ.ศ. 2528 - 2535 พวกเขาพบว่าราคาของยา Generic ลดลงเมื่อจำนวนผู้ผลิตเพิ่มขึ้นโดยราคาของยา Generic จะลดลงจนเท่ากับต้นทุนต่อหน่วยสุดท้ายเมื่อมีผู้ผลิตมากกว่า 8 ราย ในทางกลับกันหากมีการผูกขาดในตลาด ผู้ผลิตที่ได้รับอำนาจการผูกขาดจะสามารถตั้งราคาที่สูงกว่าต้นทุนต่อ

²⁹ จีราพรและคณะ (2547) พบว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2535 - 2545 ผู้ยื่นคำขอรับสิทธิบัตรยาในประเทศไทยเป็นชาวต่างชาติถึงร้อยละ 98.96 ของผู้ยื่นคำขอรับสิทธิบัตรยาทั้งหมด

³⁰ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นกล่าวว่าตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ (Perfectly competitive market) ผู้ผลิตจะได้รับเพียงกำไรปกติเท่านั้น กำไรปกติ (Normal profit) คือการได้กำไรทางเศรษฐศาสตร์ (Economic profit) ที่เท่ากับศูนย์ โดยกำไรทางเศรษฐศาสตร์คือจำนวนเงินที่เหลือจากการหักต้นทุนในการผลิตและค่าเสียโอกาส (Opportunity cost) ออกจากรายรับ

หน่วยสุดท้ายทำให้ได้กำไรที่มากกว่ากำไรปกติ มีผลทำให้ผู้ผลิตรายอื่นๆ มีกำไรน้อยกว่าที่กำไรควรจะได้รับหากมีการแข่งขันสมบูรณ์และอาจต้องออกจากตลาดไป นอกจากนี้การผูกขาดยังเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตรายใหม่เข้าสู่ตลาดอีกด้วย ในที่สุดแล้วผลเสียจะตกอยู่กับผู้บริโภคที่ไม่สามารถเข้าถึงยาได้

8.3.3.2 พฤติกรรมการแข่งขัน

การผูกขาดทางการตลาดในตลาดยา Generic ไทยเกิดขึ้นมานานแล้วโดยองค์การเภสัชกรรมมีสิทธิผูกขาดการจำหน่ายยาและเวชภัณฑ์ให้แก่หน่วยงานในภาครัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 61 และข้อ 62 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ข้อ 61 ระบุว่า การซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีชื่อยาเช่น ผ้าก๋อ สาลี หลอดฉีดยา เข็มฉีดยา ฝือก วัสดุทันตกรรม ฟิล์มเอ็กซเรย์ และเภสัชเคมีภัณฑ์ซึ่งองค์การเภสัชกรรมได้ผลิตออกจำหน่ายแล้วให้จัดซื้อจากองค์การเภสัชกรรม นอกจากส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหมให้จัดซื้อจากโรงงานเภสัชกรรมทหาร ส่วนกรมตำรวจจะซื้อจากองค์การเภสัชกรรมหรือโรงงานเภสัชกรรมทหารก็ได้ โดยให้ดำเนินการโดยกรณีพิเศษ แต่ทั้งนี้ราคาที่ยังองค์การเภสัชกรรมหรือโรงงานเภสัชกรรมทหารจำหน่ายต้องไม่สูงไปกว่าราคากลางของยาชื่อสามัญเดียวกันที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนดเกินร้อยละ 3

ข้อ 62 ระบุว่า การซื้อยาตามชื่อสามัญในบัญชียาหลักแห่งชาติและเวชภัณฑ์ที่มีชื่อยาซึ่งองค์การเภสัชกรรมมิได้เป็นผู้ผลิตแต่มีจำหน่าย ส่วนราชการจะจัดซื้อจากองค์การเภสัชกรรมหรือผู้ขายหรือผู้ผลิตรายใดก็ได้ภายใต้หลักเกณฑ์ดังนี้

1. การจัดซื้อโดยวิธีสอบราคาหรือประกวดราคา ให้ส่วนราชการแจ้งให้องค์การเภสัชกรรมทราบด้วยทุกครั้งและถ้าผลการสอบราคาหรือประกวดปรากฏว่าองค์การเภสัชกรรมเสนอราคาเท่ากันหรือต่ำกว่าผู้เสนอราคารายอื่น ให้ส่วนราชการซื้อจากองค์การเภสัชกรรม
2. การจัดซื้อโดยวิธีตกลงราคาหรือวิธีพิเศษให้ซื้อในราคาที่ไม่สูงกว่าราคากลางที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด

นอกจากนี้ พ.ร.บ. ยา พ.ศ. 2510 มาตรา 13 ให้สิทธิพิเศษแก่องค์การเภสัชกรรมในการผลิตและจำหน่ายยาโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่รับผิดชอบก่อน การให้สิทธิพิเศษนี้หมายความว่ากลไกหรือกระบวนการใดๆ ของรัฐที่ใช้ควบคุมคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยของยาไม่มีผลบังคับใช้กับองค์การเภสัชกรรม กล่าวคือองค์การเภสัชกรรมไม่จำเป็นต้องขึ้นทะเบียนยาซึ่งเป็นกระบวนการเพื่อควบคุมให้ยาที่จำหน่ายในประเทศไทยมีคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัย ในขณะที่ผู้ผลิตเอกชนต้องทำการขึ้นทะเบียนยาก่อนวาง

จำหน่าย ถึงแม้ว่าองค์การเภสัชกรรมได้เริ่มดำเนินการขึ้นทะเบียนยาและได้รับทะเบียนยาแล้ว 111 รายการ³¹ จาก 222 รายการ³² ที่องค์การเภสัชกรรมผลิตได้ก็ตาม แต่หากองค์การเภสัชกรรมมีความเชื่อมั่นในคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ที่ตนผลิตก็ควรที่จะได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้ผลิตเอกชน ทั้งนี้เพื่อให้กลไกในการตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยมีความโปร่งใสและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ประเด็นปัญหาอยู่ที่ความโปร่งใสและเป็นธรรมของ พ.ร.บ. ยา พ.ศ. 2510 มาตรา 13 มิใช่อยู่ที่คุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ที่องค์การเภสัชกรรมผลิตได้จริง

พ.ร.บ. ยา พ.ศ. 2510 มาตรา 13 ได้เปิดช่องทางให้เกิดการกระทำที่ไม่เป็นธรรมในการแข่งขันได้หลายรูปแบบ ยกตัวอย่างเช่น การที่องค์การเภสัชกรรมไม่จำเป็นต้องขึ้นทะเบียนยาทำให้องค์การเภสัชกรรมได้เปรียบทางการแข่งขันในกรณีของยา Generic ใหม่ซึ่งลอกเลียนยาแบรนด์เนมที่กำลังจะหมดอายุการคุ้มครองจากสิทธิบัตร ในการแข่งขันในหมู่ยา Generic ความเร็วในการเข้าสู่ตลาดมีผลต่อการตั้งราคา ผู้ผลิตที่สามารถเข้าสู่ตลาดได้ก่อนจะตั้งราคาได้สูงกว่าเมื่อเทียบกับผู้ผลิตที่เข้าสู่ตลาดได้ช้ากว่า ในขณะที่ผู้ผลิตเอกชนจะต้องขึ้นทะเบียนยาโดยที่ยา Generic ที่ผลิตในประเทศจะใช้ระยะเวลาในการขึ้นทะเบียนยาโดยเฉลี่ย 7.2 เดือน³³ องค์การเภสัชกรรมสามารถใช้สิทธิตามพ.ร.บ. ยา พ.ศ. 2510 มาตรา 13 ทำให้ยาที่ผลิตโดยองค์การเภสัชกรรมสามารถเข้าสู่ตลาดได้เร็วกว่าและมีความได้เปรียบในการตั้งราคา นอกจากนี้หากในอนาคตมีการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพมาตรฐานของตัวยาหรือกระบวนการผลิตยา องค์การเภสัชกรรมสามารถใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. ยา พ.ศ. 2510 มาตรา 13 เพื่อละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือช่วยให้มีเวลาในการปรับตัวมากกว่าผู้ผลิตเอกชน

กฎหมายต่างๆ ที่กล่าวมาทำให้องค์การเภสัชกรรมมีความได้เปรียบบริษัทเอกชนเป็นอย่างมากและก่อให้เกิดการผูกขาดการจำหน่ายยา Generic ให้แก่ภาครัฐ ทั้งนี้ตลาดยาของภาครัฐเป็นตลาดยาที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย โดยร้อยละ 44 ของมูลค่ายาทั้งหมดในประเทศไทยในปี 2543 ถูกกระจายผ่านหน่วยงานทางด้านสาธารณสุขของรัฐ ได้แก่ โรงพยาบาลรัฐบาล สถานีอนามัย และศูนย์บริการสาธารณสุข³⁴ การผูกขาดการจำหน่ายยาให้แก่ภาครัฐส่งผลให้รายได้ส่วนใหญ่ขององค์การเภสัชกรรมเป็นรายได้ที่มาจากกรจำหน่ายยาและเวชภัณฑ์ให้แก่ภาครัฐ ในปี พ.ศ. 2547 องค์การเภสัชกรรมมีรายได้ทั้งหมด 3,289.19 ล้านบาทซึ่งเป็นที่น่า

³¹ กองควบคุมยา กระทรวงสาธารณสุข

³² ฝ่ายผลิตยาและฝ่ายชีววัตถุ องค์การเภสัชกรรม

³³ ชูติมา วิโรจน์ และคณะ (2548)

³⁴ ระบบยาของประเทศไทย (2545)

สังเกตว่ากว่าร้อยละ 88 ของรายได้ทั้งหมดในปี พ.ศ. 2547 เป็นรายได้ที่มาจากภาครัฐดังที่แสดงในตารางที่ 8.7

ตารางที่ 8.7 โครงสร้างรายได้ขององค์การเภสัชกรรมแยกตามลูกค้า

	2546		2547	
	มูลค่า (ล้านบาท)	ร้อยละ	มูลค่า (ล้านบาท)	ร้อยละ
รายได้จากภาครัฐ	3,051.96	87.51	3,289.19	88.88
รายได้จากภาคเอกชน	319.74	3.32	373.18	1.02
รายได้จากต่างประเทศ	115.67	9.17	37.84	10.10
รายได้รวม	3,487.37	100	3,700.21	100

ที่มา: องค์การเภสัชกรรม

นอกจากนี้รายได้เหล่านี้ยังเป็นรายได้ที่เกิดจากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่ผลิตโดยองค์การเภสัชกรรมเองเป็นส่วนใหญ่ ตารางที่ 8.8 แสดงให้เห็นว่ากว่าร้อยละ 90 ของมูลค่าการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ขององค์การเภสัชกรรมมาจากผลิตภัณฑ์ที่ผลิตโดยองค์การเภสัชกรรมเอง ข้อมูลในตารางที่ 8.7 และ 8.8 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าสิทธิพิเศษเหล่านี้นำมาซึ่งผลประโยชน์จำนวนมหาศาลแก่องค์การเภสัชกรรมแต่เพียงผู้เดียว การให้สิทธิพิเศษเหล่านี้แก่องค์การเภสัชกรรมเป็นอุปสรรคกีดขวางการแข่งขันในหมู่ยา Generic และจะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค ผู้ผลิตเอกชน และองค์การเภสัชกรรมเองแตกต่างกันไป ผลกระทบสุทธิต่อสังคมจะขึ้นอยู่กับขนาดของผลได้และผลเสียที่เกิดจากการผูกขาดขององค์การเภสัชกรรม

ตารางที่ 8.8 โครงสร้างของมูลค่าการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ขององค์การเภสัชกรรม

	2546		2547	
	มูลค่าจำหน่าย (ล้านบาท)	ร้อยละ	มูลค่าจำหน่าย (ล้านบาท)	ร้อยละ
ทั้งหมด	3,677.02	100	3,918.27	100
ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตโดยองค์การเภสัชกรรม	3,487.37	95	3,700.50	94
ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตโดยผู้ผลิตรายอื่น	189.65	5	217.77	6

ที่มา: องค์การเภสัชกรรม

8.3.3.3 ผลกระทบ

- ผลกระทบต่อองค์การเภสัชกรรม

สิทธิผูกขาดในการขายยาและเวชภัณฑ์ให้แก่หน่วยงานของรัฐทำให้องค์การเภสัชกรรมมีความได้เปรียบอย่างมากเมื่อเทียบกับบริษัทเอกชนรายอื่นๆ องค์การเภสัชกรรมมียอดขายจำหน่ายในปี พ.ศ. 2548 สูงถึง 1,795 ล้านบาท โดยคิดเป็นร้อยละ 3.1 ของมูลค่าจำหน่ายทั้งหมดในประเทศไทยและสูงเป็นลำดับที่ 9 ของประเทศไทย³⁵ หากนับเฉพาะบริษัทไทย องค์การเภสัชกรรมมียอดขายสูงเป็นอันดับ 2 รองจากบริษัทสยามเภสัชเท่านั้น³⁶ เป็นที่น่าสังเกตว่ายากเกือบทั้งหมดที่องค์การเภสัชกรรมจำหน่ายเป็นยา Generic ซึ่งมีราคาต่ำกว่าเมื่อเทียบกับยาแบรนด์เนม แสดงว่าองค์การเภสัชกรรมมีปริมาณการจำหน่ายยาสูงมากซึ่งอาจสูงที่สุดในประเทศ ปริมาณการผลิตที่สูงมากนี้ก่อให้เกิดทั้ง Economy of scale และ Economy of scope³⁷ ในการผลิตและทำให้องค์การเภสัชกรรมมีความได้เปรียบทางด้านต้นทุนอย่างมากเมื่อเทียบกับบริษัทเอกชน ความได้เปรียบนี้ทำให้บริษัทเอกชนไทยสามารถเข้ามาแข่งขันในตลาดยา Generic ไทยได้ยากขึ้น

ในปี พ.ศ. 2547 องค์การเภสัชกรรมมีรายได้รวมจากการดำเนินงาน 3,920 ล้านบาท และมีกำไรสุทธิ 783 ล้านบาทซึ่งคิดเป็นร้อยละ 20 ของรายได้รวมจากการดำเนินงาน³⁸ (กำไรสุทธิปี พ.ศ. 2547 เพิ่มขึ้นจากกำไรสุทธิปี พ.ศ. 2546 ถึงร้อยละ 20) โดยกำไรส่วนใหญ่ น่าจะเป็นผลมาจากการผูกขาดการจำหน่ายยาและเวชภัณฑ์ให้กับหน่วยงานของรัฐมากกว่าความสามารถในการลดต้นทุนการผลิตหรือการเพิ่มคุณภาพของยาและเวชภัณฑ์ (ต้นทุนการผลิตลดลงจากร้อยละ 62.75 ของรายได้รวมจากการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2546 เหลือร้อยละ 58.32 ของรายได้รวมจากการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2547) หากพิจารณาถึงบทบาทขององค์การเภสัชกรรมในตลาดภาคเอกชน องค์การเภสัชกรรมยังทำได้ไม่ดีนักในการแข่งขันในตลาดภาคเอกชน โดยเห็นได้จาก ในปี พ.ศ. 2547 องค์การเภสัชกรรมมีรายได้ที่มาจากภาคเอกชนเพียง 373.18 ล้านบาทซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ 1.02 ของรายได้รวม ดังแสดงในตารางที่ 8.7 ตัวเลขนี้อาจสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการแข่งขันที่แท้จริงขององค์การเภสัชกรรม

³⁵ ข้อมูลจาก IMS

³⁶ บริษัทสยามเภสัชมียอดขายจำหน่ายในปี พ.ศ.2548 สูงถึง 2,115 ล้านบาท โดยคิดเป็นร้อยละ 3.6 ของมูลค่าจำหน่ายทั้งหมดในประเทศไทยและมียอดขายสูงเป็นลำดับที่ 5 ของประเทศไทย

³⁷ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ กล่าวว่า Economy of scale คือการที่ต้นทุนต่อหน่วยลดลงเมื่อมีการผลิตเพิ่มขึ้น และ Economy of scope คือการที่ต้นทุนต่อหน่วยลดลงเมื่อมีการผลิตสินค้าหลากหลายชนิดขึ้น

³⁸ ข้อมูลจากองค์การเภสัชกรรม

กำไรมหาศาลอันเนื่องมาจากการขาดการแข่งขันจากบริษัทเอกชนอย่างต่อเนื่องและยาวนานในตลาดในประเทศ (โดยเฉพาะตลาดภาครัฐบาล) ทำให้องค์การเภสัชกรรมไม่น่าจะมีแรงจูงใจที่มากพอที่จะลดต้นทุนการผลิตและพัฒนาคุณภาพมาตรฐานของยาที่ผลิตให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดต่างประเทศ ทั้งนี้ความสามารถแข่งขันในตลาดต่างประเทศขององค์การเภสัชกรรมถูกสะท้อนให้เห็นจากการที่องค์การเภสัชกรรมมีรายได้จากต่างประเทศประมาณร้อยละ 10 ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้นดังแสดงในตารางที่ 8.7 ดังนั้นการมีสิทธิผูกขาดอาจเป็นการบั่นทอนการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันขององค์การเภสัชกรรมโดยทางอ้อม

- ผลกระทบต่อผู้ผลิตเอกชนรายย่อย

การที่องค์การเภสัชกรรมมีสิทธิผูกขาดในการจำหน่ายยาให้แก่หน่วยงานของรัฐมีผลทำให้องค์การเภสัชกรรมครองส่วนแบ่งการตลาดของยาที่ผลิตโดยผู้ผลิตในประเทศมากกว่าผู้ผลิตเอกชนโดยเฉลี่ยเป็นอย่างมาก³⁹ ตารางที่ 8.9 แสดงให้เห็นว่ามูลค่าที่ผลิตโดยองค์การเภสัชกรรมในปี 2546 คิดเป็นร้อยละ 10.03 ของมูลค่าทั้งหมดที่ผลิตโดยผู้ผลิตในประเทศหรือเท่ากับ 1,361 ล้านบาท ขณะที่มูลค่าการผลิตเฉลี่ยต่อผู้ผลิตเอกชนหนึ่งรายคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.52 ของมูลค่าทั้งหมดที่ผลิตโดยผู้ผลิตในประเทศหรือเท่ากับ 70 ล้านบาท เพราะฉะนั้นมูลค่าจำหน่ายขององค์การเภสัชกรรมคิดเป็น 19 เท่า (โดยประมาณ) ของมูลค่าการผลิตเฉลี่ยต่อเอกชนหนึ่งราย มูลค่าจำหน่ายโดยเฉลี่ยต่อผู้ผลิตเอกชนเพียงเท่านี้คงจะเพียงพอสำหรับการจูงใจให้ผู้ผลิตเอกชนดำเนินกิจการต่อไปเท่านั้นแต่คงจะไม่เพียงพอสำหรับการจูงใจให้มีการทำการวิจัยและพัฒนาเพื่อลดต้นทุนการผลิตหรือพัฒนาประสิทธิภาพของยาโดยเฉพาะยารักษาโรคชนิดใหม่ๆ ที่มีคนไทยเป็นเป็นจำนวนมาก เช่น โรคไข้หวัดนกและท้องร่วง จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิผูกขาดในการจำหน่ายยาขององค์การเภสัชกรรมอาจเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ผลิตเอกชนโดยเฉพาะผู้ผลิตรายย่อยหรือ SME นอกจากนี้ส่วนแบ่งการตลาดที่มีขนาดเล็กยังอาจส่งผลถึงการตัดสินใจในการเข้าสู่ตลาดของผู้ผลิตรายใหม่ดังจะเห็นได้จากแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่องของจำนวนผู้ผลิตไทย⁴⁰

³⁹ มูลค่าการผลิตเฉลี่ยต่อผู้ผลิตเอกชนหนึ่งราย ถ้าหากนับเฉพาะเอกชนรายย่อยหรือ SME จะมีค่าน้อยลง ดังนั้นมูลค่าเฉลี่ยต่อเอกชนหนึ่งรายจึงเป็นเสมือนเพดานของมูลค่าเฉลี่ยต่อเอกชนรายย่อยหนึ่งราย การเปรียบเทียบมูลค่าการผลิตขององค์การเภสัชกรรมกับมูลค่าการผลิตเฉลี่ยต่อเอกชนหนึ่งรายจึงเป็นการเปรียบเทียบมูลค่าการผลิตขององค์การเภสัชกรรมกับมูลค่าสูงสุดของค่าเฉลี่ยต่อเอกชนรายย่อยหนึ่งราย

⁴⁰ แนวโน้มการลดลงของโรงงานเอกชนอาจเกิดจากสาเหตุอื่นๆ อีก เช่น การบังคับใช้ GMP ของกระทรวงสาธารณสุข การผันผวนทางเศรษฐกิจมหภาคของประเทศตลอดจนปัจจัยอื่นๆ ในต่างประเทศ

ตารางที่ 8.9 โครงสร้างมูลค่าจำหน่ายของยาที่ผลิตโดยผู้ผลิตในประเทศ

	2545		2546	
	มูลค่าจำหน่าย (ล้านบาท)	ร้อยละ	มูลค่าจำหน่าย (ล้านบาท)	ร้อยละ
มูลค่าทั้งหมดที่ผลิตโดยผู้ผลิตในประเทศ	12,725	100.00	13,567	100.00
มูลค่าที่ผลิตโดยองค์การเภสัชกรรม	1,589 *	12.49	1,361 *	10.03
มูลค่าที่ผลิตโดยเอกชน	11,136 *	87.51	12,206 *	89.97
มูลค่าเฉลี่ยต่อเอกชนหนึ่งราย	64 *	0.5	70 *	0.52

หมายเหตุ: มีโรงงานเอกชนทั้งหมด 174 โรงงานในปี พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2546.

* หมายถึงตัวเลขโดยประมาณ

ที่มา: IMS

- ผลกระทบต่อผู้บริโภค

ถึงแม้ว่าจะไม่มีหลักฐานข้อมูลที่พิสูจน์ได้ว่าองค์การเภสัชกรรมตั้งราคาขายที่จำหน่ายสูงกว่าต้นทุนหน่วยสุดท้าย (Mark up) แต่อาจตั้งสมมติฐานอย่างมีเหตุผลได้ว่าองค์การเภสัชกรรมอาจตั้งราคาสูงกว่าต้นทุนหน่วยสุดท้าย เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงส่วนแบ่งตลาดที่มากกว่าผู้ผลิตเอกชนรายย่อยอื่นๆ ถึง 19 เท่าในปี พ.ศ. 2547 แล้วมีความเป็นไปได้สูงมากว่าองค์การเภสัชกรรมมีอำนาจตลาดสูง (Market power) เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ผลิตเอกชนรายย่อยอื่นๆ ทำให้สามารถตั้งราคาสูงกว่าต้นทุนหน่วยสุดท้ายได้ นอกจากนี้หากพิจารณาจากกำไรสุทธิต่อรายได้รวมขององค์การเภสัชกรรมซึ่งสูงถึงร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2547 แล้วมีความเป็นไปได้สูงมากว่าองค์การเภสัชกรรมได้รับกำไรที่สูงกว่ากำไรปกติ ซึ่งสื่อความหมายเป็นนัยว่าองค์การเภสัชกรรมตั้งราคาจำหน่ายสูงกว่าต้นทุนหน่วยสุดท้าย สิทธิผูกขาดขององค์การเภสัชกรรมจึงอาจมีผลทำให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงยาได้น้อยลงเมื่อเทียบกับสภาวะการณ์ที่ไม่มีการผูกขาด การยกเลิกสิทธิการผูกขาดจะทำให้มีการแข่งขันเพิ่มขึ้นและกดดันให้ระดับราคาปรับตัวลดลง ส่งผลให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงยาได้มากขึ้น

ถึงแม้ว่าจะมีกลไกควบคุมราคาขายในการซื้อขายของภาครัฐโดยการใช้ราคากลาง แต่เนื่องจากข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนการผลิตมักเป็นความลับของผู้ผลิต นอกจากนี้ราคากลาง (ในกรณีที่เป็นยาที่องค์การเภสัชกรรมผลิตได้) ยังถูกกำหนดโดยการใช้ราคาต่ำสุดจากราคาที่เสนอโดยกลุ่มผู้ผลิตคือ สมาคมไทยอุตสาหกรรมผลิตยาแผนปัจจุบันและสมาคมผู้ผลิตเภสัชภัณฑ์และองค์การเภสัชกรรม ผู้ผลิตเหล่านี้แข่งขันในสภาพตลาดที่มีการบิดเบือนจากอำนาจการ

ผูกขาดขององค์การเภสัชกรรมทำให้การตั้งราคาของผู้ผลิตเหล่านี้บิดเบือนและไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ดังนั้นราคากลางจึงไม่ได้สะท้อนต้นทุนการผลิต ผู้บริโภคจึงอาจจะไม่ได้รับประโยชน์สูงสุดจากกลไกการควบคุมราคา

เนื่องจากยาที่ผลิตโดยองค์การเภสัชกรรมไม่จำเป็นต้องขึ้นทะเบียนยา (พ.ร.บ. ยา พ.ศ. 2510 มาตรา 13) เพราะฉะนั้นยาทุกชนิดที่ผลิตโดยองค์การเภสัชกรรมจึงอาจไม่ได้รับการรับรองคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยโดยหน่วยงานกลางทั้งหมดเหมือนดังเช่นยาที่ผลิตโดยบริษัทเอกชน (แม้ว่ายาที่ผลิตโดยองค์การเภสัชกรรมอาจมีคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยทัดเทียมกับยาที่ผลิตโดยเอกชนก็ตาม) หากองค์การเภสัชกรรมมั่นใจว่ายาที่ผลิตได้มีคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยก็สมควรที่จะขึ้นทะเบียนยาที่ผลิตได้ทุกชนิดเพื่อขจัดความเคลือบแคลงสงสัยในเรื่องคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยและสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้บริโภคและเพื่อให้กลไกของรัฐในการควบคุมคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยของยามีความโปร่งใสและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เนื่องจากยาที่ไม่มีคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัย โดยเฉพาะยาที่ใช้อย่างแพร่หลายในโรงพยาบาลและหน่วยงานของภาครัฐ จะเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อผู้บริโภค

กล่าวโดยสรุป สิทธิพิเศษที่องค์การเภสัชกรรมได้รับอาจมีผลเสียต่อทั้งผู้บริโภคและผู้ผลิตเอกชนรายย่อย ต่อองค์การเภสัชกรรมเองและเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมยาไทย

8.3.3.4 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากสิทธิพิเศษต่าง ๆ ที่องค์การเภสัชกรรมได้รับอาจส่งผลเสียต่อผู้บริโภคและผู้ผลิตรายย่อย ตลอดจนองค์การเภสัชกรรมเอง ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการศึกษาเพื่อทบทวนถึงความเหมาะสม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 61 และ 62 และ มาตรา 13 ใน พ.ร.บ.ยา พ.ศ. 2510 ในสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทยในปัจจุบัน และควรมีการศึกษาอย่างละเอียดถึงผลกระทบของสิทธิพิเศษดังกล่าวที่มีต่อผู้บริโภค ผู้ผลิตรายย่อย และองค์การเภสัชกรรม ทั้งนี้ควรให้หน่วยงานอิสระที่ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องเป็นผู้ทำการศึกษา โดยได้รับการสนับสนุนทางด้านข้อมูลจากองค์การเภสัชกรรม

8.4 สรุป

ในปัจจุบันปรากฏว่ามีอุปสรรคที่กีดขวางการแข่งขันในตลาดยาแผนปัจจุบันไทยในการแข่งขันทั้ง 3 รูปแบบได้แก่ 1) อุปสรรคกีดขวางการแข่งขันในหมู่ยาแบรนด์เนมในกลุ่มการรักษาโรคเดียวกัน 2) อุปสรรคกีดขวางการแข่งขันระหว่างยาแบรนด์เนมและยา Generic ที่ใช้ทดแทน 3) อุปสรรคกีดขวางการแข่งขันในหมู่ยา Generic ของยาแบรนด์เนมเดียวกัน อุปสรรคกีดขวางการแข่งขันในอุตสาหกรรมยาแผนปัจจุบันไทยนำมาซึ่งความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมไทย

โดยรวม เพื่อให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์สูงสุดจากการแข่งขันในตลาดยาแผนปัจจุบันไทย เพื่อให้ผู้บริโภคชาวไทยสามารถเข้าถึงยาได้มากขึ้น และเพื่อให้ผู้ผลิตเอกชนไทยมีขีดความสามารถในการแข่งขันเพิ่มขึ้น รัฐบาลจึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องปรับปรุงนโยบายการแข่งขันในตลาดยาแผนปัจจุบันไทยดังต่อไปนี้

1. เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันในหมู่ยาแบรนด์เนมในตลาดยาแบรนด์เนมไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการนำเข้าช้อนแก่ผู้ที่มีความสนใจเพื่อให้เข้าใจว่าการนำเข้าช้อนสามารถกระทำได้ตามกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุญาตผู้ทรงสิทธิในประเทศก่อนและต้องเร่งออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าช้อน เช่น การขึ้นทะเบียนยานำเข้าช้อน โดยกฎระเบียบต้องมีความชัดเจน โปร่งใส และไม่เป็นอุปสรรคกีดขวางการนำเข้าช้อน นอกจากนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการนำเข้าช้อนควรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณภาพของยาที่นำเข้าช้อนแก่ผู้บริโภค แพทย์ และเภสัชกร ว่ายานำเข้าช้อนไม่มีความแตกต่างทางด้านคุณภาพจากยาที่ผลิตหรือจำหน่ายโดยผู้มีสิทธิบัตรในประเทศแต่อย่างใด

2. เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันระหว่างยาแบรนด์เนมกับยา Generic ที่ใช้ทดแทนในตลาดยาแผนปัจจุบันไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจสอบสิทธิบัตรและควรมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนเพิ่มเติมเกี่ยวกับสิ่งประดิษฐ์ที่เกี่ยวข้องกับยาที่สามารถขอรับสิทธิบัตรได้เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการทำ Evergreening patent รวมทั้งควรมีบทลงโทษเมื่อตรวจพบว่ามีกรณียื่นขอสิทธิบัตรที่เป็น Evergreening patent

3. เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันในหมู่ยา Generic ของยาแบรนด์เนมเดียวกันในตลาดยา Generic ไทย ควรมีการศึกษาเพื่อทบทวนถึงความเหมาะสม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 61 และ 62 และพ.ร.บ.ยา พ.ศ. 2510 มาตรา 13 ในสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทยในปัจจุบัน และควรมีการศึกษาอย่างละเอียดถึง ผลกระทบของสิทธิพิเศษดังกล่าว ที่มีต่อผู้บริโภค ผู้ผลิตรายย่อย และองค์การเภสัชกรรม ทั้งนี้ควรให้หน่วยงานอิสระที่ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องเป็นผู้ทำการศึกษา โดยได้รับการสนับสนุนทางด้านข้อมูลจากองค์การเภสัชกรรม

บทที่ 9

อุตสาหกรรมเหล็ก

9.1 บทนำ

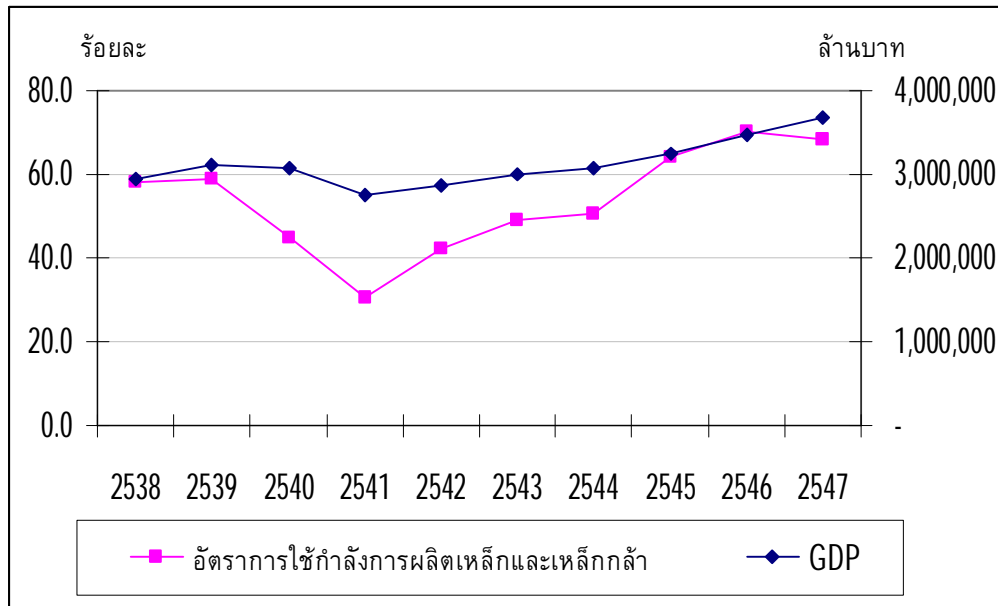
อุตสาหกรรมเหล็กเป็นอุตสาหกรรมพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศและอุตสาหกรรมต่อเนื่องหลายประเภท เช่น อุตสาหกรรมก่อสร้าง ยานยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า เฟอร์นิเจอร์ และบรรจุภัณฑ์ เป็นต้น ในปี 2547 การบริโภคเหล็กของไทยสามารถแยกตามการใช้งานได้ดังตารางที่ 9.1 โดยอุตสาหกรรมก่อสร้างมีการใช้เหล็กจำนวนมากที่สุดถึงร้อยละ 59 ของการบริโภคเหล็กทั้งหมด อุตสาหกรรมเหล็กมักขยายตัวไปในทิศทางเดียวกับการขยายตัวของเศรษฐกิจ โดยพิจารณาจากอัตราการใช้กำลังการผลิตเหล็กกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ การบริโภคเหล็กลดลงอย่างมากเนื่องจากเศรษฐกิจหดตัว ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่ลดลงด้วย ดังรูปที่ 9.1

ตารางที่ 9.1 การบริโภคเหล็กแยกตามการใช้งาน ปี 2547

ประเภทอุตสาหกรรม	การบริโภคเหล็ก	
	ล้านตัน	%
ก่อสร้าง	7,486	58.9
ยานยนต์	1,498	11.8
อุตสาหกรรม	1,426	11.2
เครื่องใช้ในบ้าน	1,029	8.1
บรรจุภัณฑ์	596	4.7
อื่นๆ	683	5.4
รวม	12,718	100

ที่มา: พิบูลศักดิ์ อรรถบวรพิศาล. สภาวะอุตสาหกรรมเหล็กไทย พ.ศ. 2548. สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย.

รูปที่ 9.1 ภาวะการขยายตัวของอุตสาหกรรมเหล็ก



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

9.2 ปัจจัยเชิงโครงสร้างของอุตสาหกรรมเหล็ก

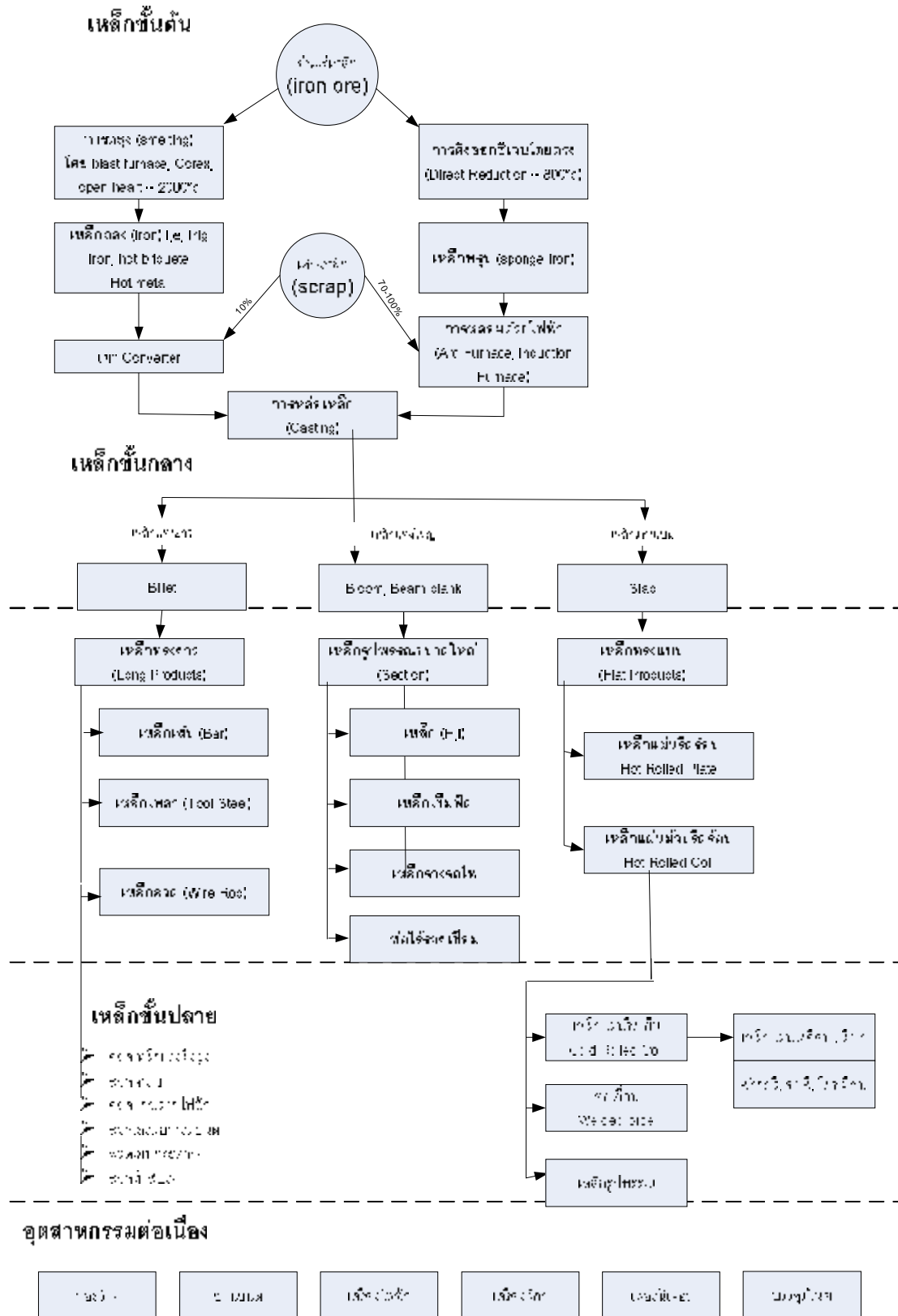
9.2.1 โครงสร้างอุตสาหกรรมเหล็ก

โครงสร้างอุตสาหกรรมเหล็กสามารถแบ่งได้ 3 ชั้น คือ อุตสาหกรรมเหล็กขั้นต้น ชั้นกลาง และขั้นปลาย (รูปที่ 9.2) ดังนี้

- 1) อุตสาหกรรมเหล็กขั้นต้น คือ การนำสินแร่เหล็ก (Iron Ore) มาผ่านกระบวนการถลุง ซึ่งมีกรรมวิธีการถลุง 2 แบบ คือ วิธี Blast Furnace จะได้เหล็กขั้นต้นที่เรียกว่า เหล็กถลุง (Pig Iron) ที่อยู่ในสภาพที่เป็นของเหลว และ วิธี Direct Reduction จะได้เหล็กพูน (Sponge Iron) ที่อยู่ในสภาพที่เป็นของแข็ง โดยเหล็กขั้นต้นที่ได้จะใช้เป็นวัตถุดิบขั้นพื้นฐานในการผลิตเหล็กทุกชนิด
- 2) อุตสาหกรรมเหล็กชั้นกลาง คือ การนำเอาเหล็กถลุง เหล็กพูน หรือเศษเหล็กเข้าเตาหลอมละลายเป็นน้ำเหล็ก และปรับปรุงคุณภาพเหล็กให้ได้ตามความต้องการ อย่างไรก็ตาม เหล็กจะถูกปรับปรุงคุณภาพให้ได้ดีเพียงใดนั้นต้องขึ้นอยู่กับคุณภาพของเหล็กขั้นต้นด้วย เมื่อผ่านกระบวนการหล่อเหล็กแล้วจะได้เหล็กชั้นกลาง 3 ชนิด คือ เหล็กแท่งยาว (Billet) เหล็กแท่งแบน (Slab) และ เหล็กแท่งใหญ่ (Bloom, Beam, Blank)
- 3) อุตสาหกรรมเหล็กขั้นปลาย คือ การนำเหล็กชั้นกลางมารีด รีดซ้ำ หรือแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์เหล็กขั้นปลาย 3 ประเภท คือ ผลิตภัณฑ์เหล็กทรงยาว ผลิตภัณฑ์

เหล็กรูปพรรณขนาดใหญ่ และผลิตภัณฑ์เหล็กทรงแบน และนำไปใช้งานในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

รูปที่ 9.2 โครงสร้างอุตสาหกรรมเหล็ก



ที่มา: พินุลศักดิ์ อรรถนวรพิศาล, สภาวะอุตสาหกรรมเหล็กไทย พ.ศ. 2548, สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย.

ปัจจุบันประเทศไทยสามารถผลิตเหล็กชั้นกลางและชั้นปลายได้เท่านั้น ยังไม่สามารถผลิตเหล็กชั้นต้นได้ โดยอาจนำเศษเหล็กมาหลอมละลายแล้วนำกลับมาผลิตเป็นเหล็กชั้นกลางใหม่ หรือนำเข้าเหล็กชั้นกลางเพื่อผลิตเป็นเหล็กชั้นปลาย อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 เห็นชอบนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนการผลิตเหล็กชั้นต้นของกระทรวงอุตสาหกรรม โดยภาคเอกชนเป็นผู้ลงทุน และภาครัฐให้การสนับสนุนเร่งรัดในการดำเนินการก่อสร้างในส่วนของสาธารณูปโภคพื้นฐานของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้มีเวลาที่สอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมที่จะขยายตัว ซึ่งมีภาคเอกชนสนใจที่จะลงทุนจัดตั้งโรงถลุงเหล็ก 2 ราย ได้แก่ บริษัท จี สตีล จำกัด (มหาชน) และเครือสหวิริยา

ในปี 2547 ปริมาณการผลิตเหล็กชั้นปลายหรือผลิตภัณฑ์เหล็กสำเร็จรูปในประเทศมีประมาณ 12.6 ล้านตัน หรือคิดเป็นร้อยละ 70 ของกำลังการผลิตที่มีอยู่ ซึ่งมีมูลค่าการผลิตเกือบ 3 แสนล้านบาท อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีการนำเข้าเหล็กทรงแบนเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับเหล็กทรงยาวที่มักใช้เหล็กที่ผลิตในประเทศ เนื่องจากมีความต้องการเหล็กทรงแบนที่มีคุณภาพสูง หรือเป็นเหล็กที่ไม่สามารถผลิตในประเทศได้ (ตารางที่ 9.2)

ตารางที่ 9.2 ปริมาณการผลิต การนำเข้า และการส่งออกผลิตภัณฑ์เหล็ก ปี 2547*

หน่วยปริมาณ: ตัน

หน่วยมูลค่า: ล้านบาท

ผลิตภัณฑ์	ผลิต	นำเข้า		ส่งออก	
	ปริมาณ	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า
1. เหล็กทรงยาว (Long Products)	5,110,951	560,623	12,230	316,930	6,987
- เหล็กเส้น (Bar)		190,862	4,512	45,190	832
- เหล็กโครงสร้างรูปพรรณรีดร้อน (HR sections)		7,216	250	265,570	6,017
- เหล็กลวด (Wire rods)		362,545	7,468	6,170	138
2. เหล็กทรงแบน (Flat Products)	7,556,640	4,093,719	98,467	1,228,908	33,291
2.1 เหล็กแผ่นรีดร้อน (Hot-Rolled Flat Products)	4,197,465	2,346,653	44,012	566,748	12,093
- เหล็กแผ่นหนารีดร้อน (HR plate)		116,696	3,081	19,227	464
- เหล็กแผ่นบางรีดร้อน (HR sheet)		1,721,317	30,186	311,527	6,882
- เหล็กแผ่นบางรีดร้อนชนิดผ่านการกัดล้างและชุบน้ำมัน (HR sheet P&O)		508,640	10,746	235,995	4,746
2.2 เหล็กแผ่นรีดเย็น (Cold-Rolled Flat Products)	2,276,587	630,639	21,267	525,220	17,173
- เหล็กแผ่นรีดเย็น (CR carbon steel)		559,899	15,265	426,560	9,281
- เหล็กแผ่นรีดเย็นไร้สนิม (CR stainless steel)		70,740	6,003	98,660	7,892

ผลิตภัณฑ์	ผลิต	นำเข้า		ส่งออก	
	ปริมาณ	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า
2.3 เหล็กแผ่นเคลือบ (Coated Steel Products)	1,095,327	1,116,427	33,187	136,940	4,026
- เคลือบสังกะสีแบบจุ่มร้อน (Galv. Sheet (HDG))		571,255	15,446	52,667	1,482
- เคลือบสังกะสีด้วยไฟฟ้า (Galv. Sheet (EG))		138,100	4,064	45,324	1,185
- เคลือบดีบุก (Tin plate)		97,599	3,107	2,398	99
- ไม้ได้เคลือบดีบุก (Tin free)		35,283	1,140	39	2
- อื่นๆ (Others)		274,190	9,429	36,514	1,259
2.4 ท่อเหล็ก (Pipe)	N/A	645,949	15,170	219,720	7,434
- ท่อเหล็กไร้ตะเข็บ (Pipe-Seamless)		535,302	10,145	44,258	2,097
- ท่อเหล็กมีตะเข็บ (Pipe-Welded)		110,647	5,025	175,461	5,337
2.5 เหล็กโครงสร้างรูปพรรณ เช่น เหล็กตัวซี	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
3. เหล็กรูปพรรณขนาดใหญ่ (Shape/Section) ได้แก่ เหล็กคาน เหล็กฉาก เหล็กรูปตัว I ตัว T และตัว H	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
รวม	12,667,591	10,368,392	209,436	1,837,504	48,690

หมายเหตุ: * ข้อมูลประมาณการ
ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

จากข้อมูลปริมาณการผลิตผลิตภัณฑ์เหล็กทรงแบนที่มีมากกว่าทรงยาว แสดงว่าอุตสาหกรรมต่อเนื่องมีความต้องการใช้เหล็กทรงแบนมากกว่า คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าการศึกษาสภาพการแข่งขันในผลิตภัณฑ์เหล็กทรงแบน พฤติกรรมการแข่งขันของผู้ผลิตเหล็กทรงแบน และการขจัดอุปสรรคที่เป็นกีดกันการแข่งขันของเหล็กทรงแบน จะเป็นประโยชน์และช่วยส่งเสริมการแข่งขันในอุตสาหกรรมต่อเนื่องได้มากกว่า จึงจะเน้นศึกษาเฉพาะเหล็กทรงแบน

9.2.2 จำนวนผู้ประกอบการ

ผู้ผลิตเหล็กทรงแบนในแต่ละประเภทมีจำนวนแตกต่างกัน เช่น เหล็กเส้น หรือเหล็กโครงสร้างรูปพรรณขึ้นรูปเย็น จะมีผู้ประกอบการในตลาดค่อนข้างมาก (ดังตารางที่ 9.3) ส่วนผู้ผลิตเหล็กทรงแบนประเภทเหล็กแผ่นรีดร้อน และเหล็กแผ่นรีดเย็น ซึ่งเป็นวัตถุดิบที่สำคัญสำหรับอุตสาหกรรมต่อเนื่อง จะมีผู้ประกอบการน้อยรายในตลาด โดยผู้ผลิตเหล็กแผ่นรีดร้อนมีจำนวน 5 ราย ได้แก่ บริษัท สหวิริยาสตีล อินดัสตรี จำกัด (มหาชน) บริษัท สหวิริยาเพลทมิล จำกัด บริษัท แอลพีเอ็นเพลทมิล จำกัด (มหาชน) บริษัท นครไทยสตริปมิล จำกัด (มหาชน)

และบริษัท จี สตีล จำกัด (มหาชน)¹ ซึ่งบริษัท สหวิริยาสตีล อินดัสตรี จำกัด (มหาชน) มีกำลังการผลิตมากที่สุดร้อยละ 36 ของกำลังการผลิตรวม

ส่วนผู้ผลิตเหล็กแผ่นรีดเย็นมีจำนวน 3 ราย ได้แก่ บริษัท แผ่นเหล็กรีดเย็นไทย จำกัด (มหาชน)² บริษัท บีเอสพี สตีล (ประเทศไทย) จำกัด และบริษัท สยามยูไนเต็ดสตีล (1995) จำกัด ซึ่งบริษัท แผ่นเหล็กรีดเย็นไทย จำกัด (มหาชน) มีกำลังการผลิตมากที่สุดร้อยละ 46 ของกำลังการผลิตรวม

ตารางที่ 9.3 จำนวนผู้ผลิตเหล็กแต่ละประเภท

ผลิตภัณฑ์	จำนวนผู้ประกอบการ (ราย)	กำลังการผลิต (ล้านตันต่อปี)
1. เหล็กทรงยาว		
- เหล็กเส้น	24	5.65
- เหล็กโครงสร้างรูปพรรณรีดร้อน	7	1.36
- เหล็กหลอด	6	1.86
2. เหล็กทรงแบน		
- เหล็กแผ่นรีดร้อน	5	6.5
- เหล็กแผ่นรีดเย็น	3	2.6
- เหล็กแผ่นเคลือบสังกะสี	5	0.64
- เหล็กแผ่นเคลือบดีบุกและโครเมียม	2	0.48
- ท่อเหล็ก	7	1.4
- เหล็กโครงสร้างรูปพรรณขึ้นรูปเย็น	40	0.3

ที่มา: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. โครงการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมรายสาขา (สาขาเหล็กและเหล็กกล้า). กันยายน 2545.

9.2.3 ช่องทางการจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์เหล็ก

โดยทั่วไปอุตสาหกรรมต่อเนื่องมักซื้อผลิตภัณฑ์เหล็กจากศูนย์บริการตัดเหล็ก (Coil Center) หรือผู้ค้าเหล็ก ยกเว้นอุตสาหกรรมต่อเนื่องรายใหญ่ที่อาจซื้อเหล็กโดยตรงจากผู้ผลิตเหล็ก เนื่องจากการซื้อเหล็กจากศูนย์บริการตัดเหล็กสามารถระบุขนาดผลิตภัณฑ์เหล็กได้ตามต้องการ ทำให้ไม่เกิดเศษเหล็กเหลือทิ้ง เพราะหากต้องซื้อเหล็กทั้งม้วนแล้วมาตัดเองจะเหลือเศษเหล็กบางส่วนที่ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ หรือบางครั้งอุตสาหกรรมต่อเนื่องก็มีความต้องการใช้เหล็กหลายขนาดในปริมาณไม่มาก ซึ่งไม่สามารถซื้อจากผู้ผลิตเหล็กชั้นปลาย

¹ เดิมชื่อบริษัท สยามสตริปมิล จำกัด (มหาชน)

² บริษัท สหวิริยาสตีลอินดัสตรี จำกัด (มหาชน) ถือหุ้นในบริษัท แผ่นเหล็กรีดเย็นไทย จำกัด (มหาชน) อยู่ร้อยละ 8.77 และในบริษัท เหล็กแผ่นเคลือบไทย จำกัด ร้อยละ 3.7

โดยตรงได้เพราะมีปริมาณการสั่งซื้อน้อยเกินไป จากการศึกษาพบว่าผู้ผลิตเหล็กโดยทั่วไปไม่ได้บังคับให้ศูนย์ตัดเหล็กต้องขายสินค้าของตนเพียงอย่างเดียว ทำให้อุตสาหกรรมต่อเนื่องสามารถหาซื้อเหล็กได้จากศูนย์บริการตัดเหล็กได้ตามความต้องการ

9.2.4 มาตรการของภาครัฐ

ก) การควบคุมราคาของรัฐ

คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการออกประกาศวันที่ 16 มีนาคม 2547 กำหนดให้เหล็กแผ่น เหล็กเส้น และเหล็กโครงสร้างรูปพรรณ เป็นสินค้าควบคุม เพื่อกำกับดูแลให้เกิดการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรม มีราคาจำหน่ายสอดคล้องกับต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจริง รวมทั้งให้มีสินค้าที่เพียงพอกับความต้องการและไม่ให้เกิดการกักตุนสินค้า โดยจะมีการประกาศราคาเหล็กแนะนำประจำเดือน เพื่อให้ผู้จำหน่ายเหล็กขายไม่เกินเพดานราคาแนะนำ

ข) การกำหนดมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด

คณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุน กรมการค้าต่างประเทศ ได้ออกประกาศการใช้มาตรการภาษีตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti-Dumping Duty) สำหรับสินค้าเหล็กแผ่นรีดร้อนที่มีแหล่งกำเนิดจาก 14 ประเทศ คือ ญี่ปุ่น สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ สหพันธรัฐรัสเซีย สาธารณรัฐคาซัคสถาน สาธารณรัฐอินเดีย สาธารณรัฐเกาหลี ไต้หวัน สาธารณรัฐเวเนซุเอลา สาธารณรัฐอาร์เจนตินา ยูเครน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนแอลจีเรีย สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐสโลวัก และโรมาเนีย ในอัตราร้อยละ 13.96-128.11 ของราคา CIF และสำหรับสินค้าเหล็กแผ่นรีดเย็นที่มีแหล่งกำเนิดจาก 2 ประเทศ คือ สหพันธรัฐรัสเซีย และสาธารณรัฐคาซัคสถาน ในอัตราร้อยละ 26.36-64.70 ของราคา CIF โดยมีผลบังคับใช้เป็นระยะเวลา 5 ปีเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546

ค) การกำหนดมาตรฐานอุตสาหกรรม

สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) กระทรวงอุตสาหกรรมได้ประกาศกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) เหล็ก ดังตารางที่ 9.4 ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเหล็กที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ต้องเป็นไปตามมาตรฐาน หรือเรียกกันโดยทั่วไปว่าเป็น "มาตรฐานบังคับ" นอกจากนี้ สมอ. ยังมีการกำหนดมาตรฐานที่เรียกว่า "มาตรฐานทั่วไป" อีกด้วยแต่ไม่ได้บังคับให้ผู้ผลิตต้องปฏิบัติตามมาตรฐานนี้ แล้วแต่ความสมัครใจ หากผู้ผลิตรายใดผลิตสินค้าตามมาตรฐานทั่วไป ก็เป็นประโยชน์แก่ผู้ผลิตเองว่ามีการผลิตสินค้าที่ได้มาตรฐาน

ตารางที่ 9.4 รายชื่อผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้
ต้องเป็นไปตามมาตรฐาน: เหล็ก

	เลขที่ มอก.	รายละเอียด	วันที่บังคับใช้
1	มอก.20-2543	เหล็กเส้นเสริมคอนกรีต : เหล็กเส้นกลม	26 ม.ค.2545
2	มอก.24-2536	เหล็กเส้นเสริมคอนกรีต : เหล็กข้ออ้อย	25 ก.ย.2537
3	มอก.95-2540	ลวดเหล็กกล้าสำหรับคอนกรีตอัดแรง	30 มี.ค.2546
4	มอก.211-2527	เหล็กเส้นเสริมคอนกรีต : เหล็กรีดซ้ำ	1 มี.ค.2528
5	มอก.348-2540	เหล็กลวดคาร์บอนต่ำ	6 ธ.ค.2541
6	มอก.420-2540	ลวดเหล็กกล้าตีเกลียวสำหรับคอนกรีตอัดแรง	30 มี.ค.2546
7	มอก.528-2540	เหล็กกล้าคาร์บอนรีดร้อนแผ่นม้วน แผ่นแถบ แผ่นหนา และแผ่นบางสำหรับงานทั่วไปและงานขึ้นรูป	11 ม.ค.2542
8	มอก.1227-2539	เหล็กโครงสร้างรูปพรรณรีดร้อน	10 พ.ค.2541
9	มอก.1228-2537	เหล็กโครงสร้างรูปพรรณขึ้นรูปเย็น	7 ธ.ค.2540
10	มอก.1390-2539	เข็มพืดเหล็กกล้ารีดร้อน	21 ส.ค.2541
11	มอก.1479-2541	เหล็กกล้าคาร์บอนรีดร้อนแผ่นม้วน แผ่นแถบ แผ่นหนา และแผ่นบางสำหรับงานโครงสร้างทั่วไป	25 ส.ค.2544
12	มอก.1499-2541	เหล็กกล้าคาร์บอนรีดร้อนแผ่นม้วน แผ่นแถบ แผ่นหนา และแผ่นบางสำหรับงานโครงสร้างเชื่อมประกอบ	25 ส.ค.2544
13	มอก.1501-2541	เหล็กกล้าคาร์บอนรีดร้อนแผ่นม้วน แผ่นแถบ แผ่นหนา และแผ่นบางสำหรับงานโครงสร้างเครื่องจักรกล	20 ต.ค.2544
14	มอก.1735-2542	เหล็กกล้าคาร์บอนรีดร้อนแผ่นม้วนและแผ่น แถบสำหรับงานท่อ	25 ส.ค.2544
15	มอก.1999-2543	เหล็กกล้ารีดร้อนแผ่นม้วน แผ่นแถบ แผ่นหนา และแผ่นบางสำหรับงานโครงสร้างรถยนต์	5 ก.ย.2545
16	มอก.2011-2543	เหล็กกล้ารีดร้อนแผ่นม้วน แผ่นแถบ แผ่นหนา และแผ่นบางที่ต้านการกัดกร่อนได้ดีในบรรยากาศ	5 ก.ย.2545
17	มอก.2012-2543	เหล็กกล้ารีดเย็นแผ่นม้วน แผ่นแถบและแผ่นตัด สำหรับงานทั่วไปและงานขึ้นรูป	13 พ.ค.2545
18	มอก.2060-2543	เหล็กกล้าคาร์บอนรีดร้อนแผ่นม้วน แผ่นแถบ และแผ่นบางสำหรับงานถังก๊าซ	14 ต.ค.2545

ที่มา: เว็บไซต์สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม, 2548.

9.3 พฤติกรรมทางธุรกิจ

จากการสัมภาษณ์ตัวแทนกลุ่มอุตสาหกรรมเหล็ก ผู้ใช้เหล็กในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ผู้ค้าเหล็ก รวมถึงองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมเหล็ก สามารถสรุปความคิดเห็นที่หลากหลายดังประเด็นต่อไปนี้

1. แม้จะมีการกำหนดราคาเพดานโดยกระทรวงพาณิชย์ แต่ในบางช่วงเวลาผู้ผลิตแผ่นเหล็กรีดร้อนมีการกักตุนสินค้า ทำให้ราคาสูงเกินควรไม่สอดคล้องกับราคา

ตลาดโลก แต่ในอีกด้านหนึ่ง บางรายก็ให้ความเห็นว่า ในช่วงที่ราคาเหล็กภายในประเทศสูงมาก เนื่องมาจากสภาพตลาดในขณะนั้นมีความต้องการใช้เหล็กค่อนข้างมาก ทั้งจากการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของไทย และจากการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมากของจีน จึงทำให้ราคาเหล็กสูงขึ้นตามกลไกตลาด

2. การกำหนดมาตรการการตอบโต้การทุ่มตลาดส่งผลให้ราคาสินค้าเหล็กภายในประเทศสูงขึ้นเท่ากับราคานำเข้าสินค้าเหล็กประเภทเดียวกันบวกกับภาษีตอบโต้การทุ่มตลาดที่ประเทศไทยกำหนดเก็บจากผู้ส่งออกสินค้าเข้ามายังประเทศไทย ผู้ผลิตเหล็กในประเทศไทยจึงมีกำไรส่วนเกินค่อนข้างมากในช่วงที่มีการตอบโต้การทุ่มตลาด ในทางกลับกัน บางความเห็นกล่าวว่า เมื่อมีการยกเลิกการตอบโต้การทุ่มตลาดเป็นการชั่วคราวเป็นเวลา 6 เดือน ปริมาณความต้องการสินค้าเหล็กภายในประเทศก็ไม่ได้ลดลง แสดงว่าราคาในประเทศเป็นราคาที่ยอมรับได้ และมาตรการการตอบโต้การทุ่มตลาดก็ไม่มีผลกระทบต่อผู้ซื้อเหล็กในประเทศ
3. การกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) ในผลิตภัณฑ์เหล็กโครงสร้างรูปพรรณขึ้นรูปเย็นมีมาตรฐานที่สูงเกินความต้องการของผู้บริโภค ทำให้ผู้ผลิตเหล็กได้รับความเดือดร้อน เพราะไม่สามารถผลิตเหล็กที่มีขนาดนอกเหนือจากที่กำหนดไว้เป็นมาตรฐานเพื่อสนองความต้องการของลูกค้าได้ ทั้งนี้ สมอ. ให้เหตุผลว่าการกำหนดมาตรฐานดังกล่าว ก็เพื่อเพิ่มความปลอดภัยให้กับผู้บริโภคเป็นสำคัญ

ในสามประเด็นดังกล่าว คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า การพิสูจน์ความเสียหายในประเด็นที่ 1 และ 2 นั้นยากที่จะหาหลักฐานพิสูจน์ว่า

- 1) ผู้ผลิตเหล็กเหล่านั้นกำหนดราคาที่สูงเกินควรหรือไม่ เนื่องจากต้องมีข้อมูลด้านต้นทุนที่แท้จริงของผู้ผลิตเหล็กแผ่นรีดร้อน จึงจะสามารถคำนวณและพิสูจน์การกำหนดราคาสินค้าเหล็กในตลาดได้ว่ามีราคาสูงเกินไปหรือไม่ ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ สังกัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้ควบคุมราคาสินค้าเหล็ก การกำหนดราคาควบคุมเหล็กจำเป็นต้องพิจารณาต้นทุนของผู้ประกอบการเป็นสำคัญ จึงควรเป็นหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ที่จะเป็นผู้ดูแลราคาสินค้าเหล็กอย่างใกล้ชิด

- 2) การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดไม่ได้สร้างความเสียหายให้แก่ผู้ใช้เหล็ก โดยพิจารณาจากยอดการซื้อเหล็กภายในประเทศช่วง 6 เดือนของการยกเลิกมาตรการตอบโต้เป็นการชั่วคราวนั้นอาจไม่เพียงพอ จำเป็นต้องพิจารณาราคาสินค้าเหล็กภายในประเทศก่อนและหลังใช้มาตรการเทียบกับราคาตลาดโลก เพื่อให้ทราบว่า การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดได้

สร้างภาระต้นทุนที่เพิ่มขึ้นกับอุตสาหกรรมต่อเนื่องอย่างไรบ้าง ซึ่งเป็นนโยบายของภาครัฐที่จะต้องคอยดูแลผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมต่อเนื่องด้วย

ส่วนปัญหาเรื่องข้อกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของผลิตภัณฑ์เหล็กโครงสร้างรูปพรรณขึ้นรูปเย็นนั้น สามารถพิสูจน์หรือศึกษาในรายละเอียดเพิ่มเติมได้ เนื่องจากมีมาตรฐานอื่นที่สามารถนำมาเปรียบเทียบได้ดังจะกล่าวรายละเอียดในส่วนต่อไป

9.4 อุปสรรคในการจำกัดการแข่งขัน

9.4.1 ระดับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า อุปสรรคประการหนึ่งที่มีผลในการจำกัดการแข่งขันในอุตสาหกรรมเหล็ก คือ เรื่องการกำหนดระดับมาตรฐานของผลิตภัณฑ์เหล็กโครงสร้างรูปพรรณขึ้นรูปเย็นหรือเรียกว่า “เหล็กโครงสร้างรูปตัวซี (C Channel Steel)” ที่กำหนดไว้ไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภค ทำให้มีผลิตภัณฑ์เหล็กรูปตัวซีไม่หลากหลายในตลาด จึงมีการแข่งขันในผลิตภัณฑ์เหล็กรูปตัวซีบางขนาดเท่านั้น ทั้งนี้ เหล็กรูปตัวซีจะใช้เหล็กแผ่นม้วนรีดร้อนเป็นวัตถุดิบในการผลิต ปัจจุบันผู้ผลิตเหล็กรูปตัวซีมีประมาณ 40 ราย โดยมีปริมาณการผลิตรวมประมาณ 300,000 ตันต่อปี³ เนื่องจากมีจำนวนผู้ประกอบการมากมาย และการลงทุนผลิตเหล็กรูปตัวซีไม่มาก ทำให้สามารถเพิ่มหรือลดกำลังการผลิตได้ง่าย จึงยากที่จะคำนวณหาปริมาณส่วนแบ่งตลาดของผู้ประกอบการแต่ละราย ทั้งนี้ผู้ผลิตเหล็กรูปตัวซีทุกรายจะต้องผลิตเหล็กรูปตัวซีภายใต้ มอก. 1228-2537 ซึ่งมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เหล็กรูปตัวซีนั้นต้องผลิตให้เป็นไปตามมาตรฐาน (หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่า “มาตรฐานบังคับ”) และเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. 2540

ที่ผ่านมาผู้ผลิตเหล็กรูปตัวซีของไทยร้องเรียนเรื่องข้อกำหนดมาตรฐานของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) ว่าสูงเกินกว่ามาตรฐานของประเทศอื่นเช่น มาตรฐาน JIS ของประเทศญี่ปุ่น และไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภค เพราะมีการกำหนดให้ผู้ผลิตที่จะผลิตเหล็กรูปตัวซีต้องผลิตเหล็กที่มีความหนาของเหล็กต่ำสุดที่ 2.3 มิลลิเมตร ซึ่งเหมาะกับการนำไปใช้งานก่อสร้างที่ต้องรับน้ำหนักมาก เช่น โครงแผ่นปูพื้น โครงหลังคา ผนัง โครงเพดาน ราวสะพาน นั่งร้าน ราวกันทางเดินเท้า รั้วบ้าน ประตูบ้าน ท่อลำเลียงน้ำ และกระบอกไฮดรอลิค เป็นต้น แต่ในมาตรฐาน JIS G 3350 ที่ไทยใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรฐานนั้นมีการกำหนดให้สามารถผลิตเหล็กที่มีความหนาน้อยกว่า 2.3 มิลลิเมตร ได้ เช่น ความหนาที่ 1.6 มิลลิเมตร และ 2.0 มิลลิเมตร ดังตารางเปรียบเทียบที่ 9.5 ส่งผลให้ตลาด

³ จากการสัมภาษณ์ผู้ผลิตเหล็กรูปตัวซีรายหนึ่ง

เหล็กรูปตัวซีของไทยมีขนาดความหนาที่ไม่หลากหลาย ทำให้ผู้บริโภครที่ต้องการใช้เหล็กขนาดบางไม่สามารถหาซื้อสินค้าในตลาดได้ ยกเว้นแต่จะซื้อจากผู้ผลิตที่ลักลอบผลิตเหล็กรูปตัวซีที่มีขนาดความหนาน้อยกว่าที่มาตรฐานกำหนด ทำให้ผู้ผลิตที่ผลิตเหล็กรูปตัวซีที่ตรงตาม มอก. เสียโอกาสในการผลิตเหล็กรูปตัวซีขนาดบาง และไม่สามารถเข้ามาแข่งขันในตลาดเหล็กรูปตัวซีขนาดบางได้ ส่วนแบ่งตลาดในเหล็กขนาดบางนี้จึงตกไปอยู่ในมือของผู้ผลิตที่ลักลอบผลิตเหล็กขนาดต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด กอปรกับหน่วยงานรัฐมีกำลังเจ้าหน้าที่อย่างจำกัด จึงไม่สามารถตรวจจับผู้ลักลอบผลิตเหล็กรูปตัวซีที่ไม่ตรงตามมาตรฐานได้

ตารางที่ 9.5 ตัวอย่างเปรียบเทียบความหนาของเหล็กรูปตัวซี ตาม มอก. 1228-2537 และ JIS G 3350

ขนาด (มม.)	ความหนา ตาม มอก. 1228-2537	ความหนา ตาม JIS G 3350
60x30x10	2.3 มม.	1.6, 2.0, 2.3 มม.
75x45x15	2.3 มม.	1.6, 2.0, 2.3 มม.
90x45x20	2.3, 3.2 มม.	1.6, 2.3, 3.2 มม.
100x50x20	2.3, 3.2, 4.0, 4.5 มม.	1.6, 2.0, 2.3, 2.8, 3.2, 4.0, 4.5 มม.

ที่มา: มอก. 1228-2537 และ JIS G 3350

การกำหนดมาตรฐานบังคับของเหล็กรูปตัวซีของไทยให้มีขนาดความหนาย่างต่ำ 2.3 มิลลิเมตร ส่งผลให้เกิด

1) ผู้ผลิตเหล็กเสียโอกาสผลิตเหล็กรูปตัวซีที่มีความหนาน้อยกว่า 2.3 มิลลิเมตร เพื่อสนองความต้องการของผู้บริโภคที่ไม่ต้องการใช้เหล็กรูปตัวซีที่หนามาก เพราะไม่ได้นำไปใช้งานที่ต้องรับน้ำหนักมาก และเป็นการสิ้นเปลืองหากจะซื้อเหล็กที่มีความหนาตามมาตรฐานบังคับมาใช้ ทำให้ผลิตเหล็กได้ไม่คุ้มค่ากับการลงทุนด้านเครื่องจักร

2) มีการลักลอบผลิตเหล็กต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด โดยผู้ผลิตเหล็กรูปตัวซีกว่าร้อยละ 80 ของผู้ผลิตทั้งหมด ผลิตเหล็กรูปตัวซีที่มีความหนาน้อยกว่า 2.3 มิลลิเมตร⁴ เพราะสามารถลดต้นทุนไปได้กว่าร้อยละ 30 เมื่อเทียบกับการผลิตเหล็กรูปตัวซีตามมาตรฐานบังคับ โดยผู้ใช้ซื้อเหล็กรูปตัวซีที่มีความหนา 1.0-2.0 มิลลิเมตร ไปใช้ในงานที่ไม่ต้องรับน้ำหนักมาก และด้วยงบประมาณที่จำกัดของ สมอ. จึงไม่สามารถตรวจจับผู้ลักลอบผลิตเหล็กได้ทั่วถึง

3) มีการหลอกลวงผู้บริโภคว่าเป็นเหล็กหนา 2.3 มิลลิเมตร ตามมาตรฐานบังคับโดยติดฉลากแสดงความหนาที่ 2.3 มิลลิเมตร แต่ผลิตภัณฑ์จริงมีความหนาน้อยกว่านั้น เพื่อลดต้นทุน

⁴ จากการสัมภาษณ์ผู้ผลิตเหล็กรูปตัวซีรายหนึ่ง

การผลิต จึงอาจเกิดอันตรายในการเอาไปใช้งานได้หากผู้ใช้ต้องการใช้เหล็กที่ต้องรับน้ำหนักมาก

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์และการร่วมแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการวิชาการ และ สมอ.⁵ พบว่า การกำหนดเหล็กชุบตัวซีที่มีความหนาอย่างต่ำ 2.3 มิลลิเมตร มีสาเหตุมาจากคณะกรรมการฯ คำนึงถึงความปลอดภัยในการใช้งานเป็นสำคัญ ด้วยเกรงว่าผู้ใช้เหล็กชุบตัวซีจะไม่มีความรู้เพียงพอว่างานก่อสร้างใดควรใช้เหล็กตัวซีที่มีความหนาเท่าใด จึงได้กำหนดมาตรฐานบังคับให้มีความหนาเพียงพอที่จะนำไปใช้งานที่รับน้ำหนักมากได้

ปัจจุบัน สมอ. อยู่ระหว่างดำเนินการแก้ไขมาตรฐานบังคับให้ผู้ผลิตสามารถผลิตเหล็กชุบตัวซีที่มีความหนาที่หลากหลายมากขึ้นตามมาตรฐาน JIS G 3350 เช่น มีความหนาที่ 1.6 มิลลิเมตร และ 2.0 มิลลิเมตร ในบางขนาด ดังนั้นข้อจำกัดในการผลิตเหล็กชุบตัวซีขนาดบางเพื่อจำหน่ายในท้องตลาดจึงหมดไป ทำให้เกิดการแข่งขันในผลิตภัณฑ์เหล็กชุบตัวซีที่หลากหลายขึ้น แต่เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาว่าการกำหนดมาตรฐานของไทยเป็นการจำกัดการแข่งขันในตลาดสินค้าบางประเภทในอนาคตหรือเกิดกับสินค้าชนิดอื่นอีก ซึ่งทำให้ผู้ผลิตไม่สามารถผลิตสินค้าหลายขนาดให้คุ้มค่ากับการลงทุนด้านเครื่องจักรในการผลิตไปแล้ว คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการวิเคราะห์ถึงขั้นตอนการกำหนดมาตรฐานว่าเอื้ออำนวยให้เกิดการกำหนดมาตรฐานที่สะท้อนความต้องการของผู้ผลิตหรือผู้ใช้หรือไม่

9.4.2 ขั้นตอนการกำหนดมาตรฐานของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์

อุตสาหกรรม

ขั้นตอนและระยะเวลาในการประกาศกำหนดมาตรฐานของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเป็นไปตามรูปที่ 9.3 หรือเรียกกันทั่วไปว่าเป็น "มาตรฐานทั่วไป" โดยมีขั้นตอน 3 ส่วนดังนี้

1) ขั้นตอนการพิจารณาให้มีการกำหนดมาตรฐาน (90 วัน)

1.1 ขั้นตอนการรับเรื่องและศึกษาข้อมูล (ขั้นตอน 00)⁶ โดย 1) มีการลงทะเบียนรับเรื่องใหม่ 2) ศึกษาข้อมูลด้านมาตรฐาน และ 3) เสนอข้อมูลแต่งตั้งคณะกรรมการวิชาการ (กว.)⁷

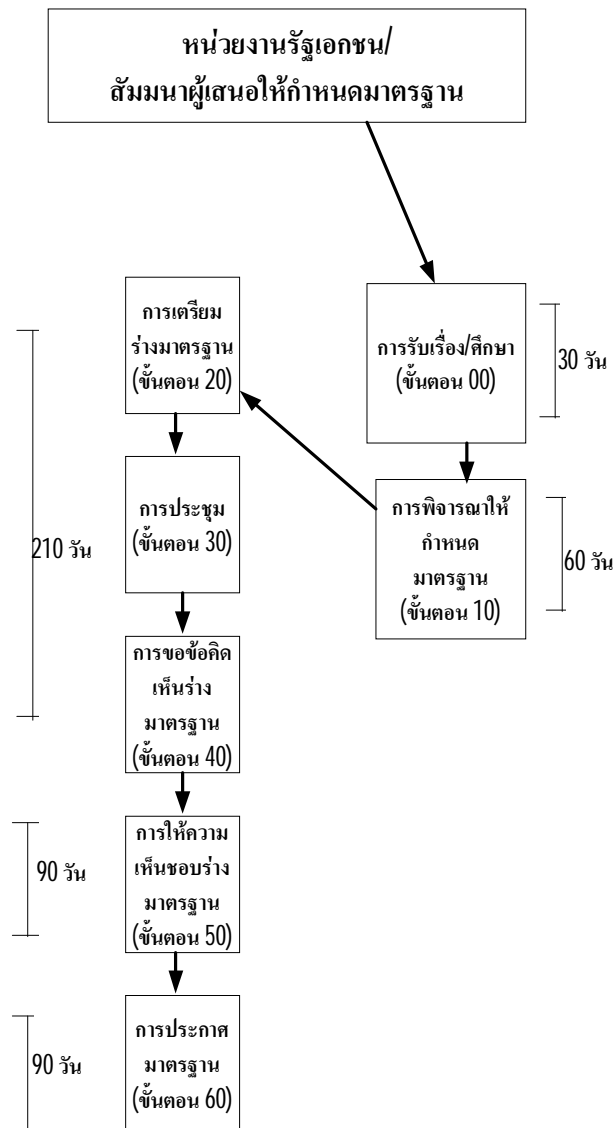
⁵ คณะผู้วิจัยได้จัดประชุมกลุ่มย่อยโดยเชิญผู้ผลิตเหล็กโครงสร้างรูปตัวซี คณะกรรมการวิชาการ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และผู้เกี่ยวข้องอื่น ร่วมแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นดังกล่าวในวันที่ 30 มกราคม 2549 ณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ดูสรุปการประชุมได้ในภาคผนวกที่ 3)

⁶ เลขขั้นตอน 00 10 20 และอื่นๆ แสดงถึงขั้นตอนในแต่ละขั้น

- 1.2 ขั้นตอนการพิจารณาให้กำหนดมาตรฐาน (ขั้นตอน 10) โดย 1) มีการลงทะเบียนรับเรื่องใหม่ 2) เวียนขอข้อมูลด้านเศรษฐกิจ และหาบุคคลเป็น กว.. ทั้งนี้การเวียนขอข้อมูลด้านเศรษฐกิจจะเวียนให้ผู้ที่เกี่ยวข้องภายใน 21 วันหลังจากทราบคำสั่ง และเวียนขอความเห็น 15-30 วัน โดยอาจขอข้อมูลด้านปริมาณนำเข้า-ส่งออกของสินค้าที่กำลังจะกำหนดมาตรฐานจากกรมศุลกากร หรือขอข้อมูลจากผู้ผลิตสินค้านั้นว่ามีการใช้มาตรฐานใดในการผลิตสินค้าในปัจจุบันเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา รวมทั้งอาจขอความเห็นจากผู้ใช้ด้วย 3) พิจารณาผลการเวียน 4) พิจารณาข้อเสนอของคณะทำงาน และ 5) ตัดสินว่าจะกำหนดให้ผลิตภัณฑ์ประเภทนั้นมีมาตรฐานหรือไม่
- 2) **ขั้นตอนการประกาศกำหนดมาตรฐาน (390 วัน)** เมื่อพิจารณาแล้วเห็นชอบให้มีมาตรฐาน ก็จะเข้าสู่ขั้นตอนการประกาศกำหนดโดย
- 2.1 การจัดทำร่างมาตรฐาน (ขั้นตอน 20-50) ทำได้ 2 วิธี คือ ก) โดยการยกร่าง คือจัดทำร่างมาตรฐานหรือโครงร่างมาตรฐานโดยใช้รูปแบบ ตาม TISI(3B)-W-CM-01 โดยอาจนำเสนอ กว. พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างมาตรฐานก่อนหรือไม่ก็ได้ แล้ว เวียนร่างมาตรฐานไปขอข้อคิดเห็นจาก กว.และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนำสรุปข้อคิดเห็นที่ได้รับเสนอ กว. พิจารณาจนได้ข้อยุติ จากนั้นนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เพื่อพิจารณากลับกรอร่างมาตรฐานทั้งทางด้านภาษา ด้านวิชาการ และรูปแบบเพื่อให้มาตรฐานมีความเหมาะสมและสอดคล้องต้องกันก่อนนำเสนอคณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (กมอ.) พิจารณาให้ความเห็นชอบ ข) โดยการรับมาตรฐานระหว่างประเทศ
- 2.2 **ประกาศมาตรฐาน (ขั้นตอน 60)** จัดทำแบบแนบท้ายประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม และนำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมลงนาม และประกาศในราชกิจจานุเบกษา และพิมพ์เผยแพร่ในห้องสมุด
- 3) **ขั้นตอนการทบทวนมาตรฐาน** จะทบทวนเมื่อมาตรฐานประกาศใช้ครบ 5 ปี หรือมีข้อเสนอให้ทบทวนก่อนครบ 5 ปี หรือมีสาระสำคัญที่เห็นควรทบทวน

⁷ โครงสร้างคณะกรรมการวิชาการ จะประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ได้แก่ ผู้ผลิต ผู้ใช้ และนักวิชาการ เพื่อให้การเกิดการคานอำนาจในการตัดสินใจร่างมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับกันทั้งสามฝ่าย

รูปที่ 9.3 ขั้นตอนและระยะเวลาในการประกาศกำหนดมาตรฐาน



- หมายเหตุ:
- CD (Committee Draft) หมายถึง ร่างฯ สำหรับเสนอ Panel / คณะกรรมการวิชาการ / อนุกรรมการวิชาการรายสาขาอุตสาหกรรม
 - CDV (Committee Draft for Vote) หมายถึง ร่างฯ สำหรับเวียนขอข้อคิดเห็นจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
 - FDNS (1) (Final Draft National Standard) หมายถึง ร่างฯ สำหรับเสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
 - FDNS (2) (Final Draft National Standard) หมายถึง ร่างฯ สำหรับเสนอคณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
 - TIS (Thai Industrial Standard) หมายถึง มอก.
 - กรณียกร่างใหม่ในขั้นตอนหลักเดียวกัน และพิจารณาโดยคณะเดียวกัน ให้ใช้ตัวเลขกำกับ ดังนี้ CD₁ CD₂ CD₃
 - กรณียกร่างใหม่ในขั้นตอนหลักเดียวกัน แต่พิจารณาโดยคนละคณะ ให้ใช้ตัวเลขกำกับ ดังนี้ CD(1) CD(2)

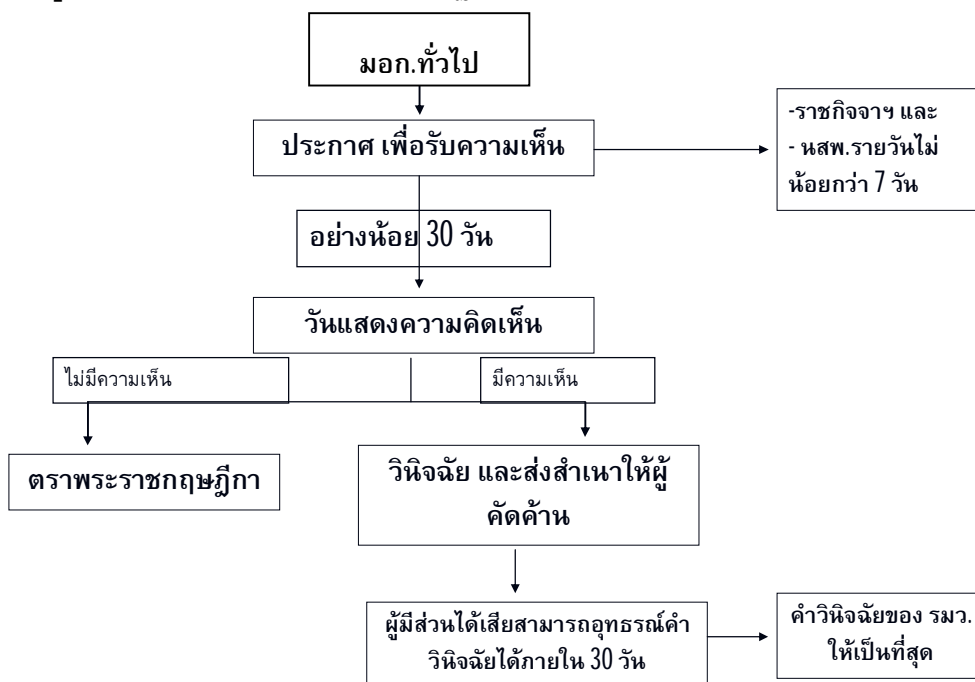
ที่มา: สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

ในกรณีที่ สมอ. หรือมีผู้เรียกร้องขอให้กำหนด “มาตรฐานทั่วไป” ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือเรียกกันทั่วไปว่าเป็น “มาตรฐานบังคับ” สมอ. ก็จะนำ “มาตรฐานทั่วไป” เข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาดังรูปที่ 9.4 (ในอดีต) หรือ รูปที่ 9.5 (ในปัจจุบัน)

ในช่วงของการกำหนดมาตรฐานบังคับของเหล็กชุบตัวซีมีขั้นตอนการกำหนดมาตรฐานตาม พ.ร.บ.มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2535 โดยระบุให้ สมอ. กำหนดเวลาให้ผู้ประสงค์จะคัดค้าน ยื่นคำคัดค้านต่อสำนักงานฯ ภายในกำหนดไม่น้อยกว่า 30 วันนับแต่วันประกาศ ซึ่งที่ผ่านมา สมอ. กำหนดระยะเวลาให้ 30 วัน ตามกฎหมาย และหากมีการแสดงความคิดเห็นแล้วเมื่อมีคำวินิจฉัย ผู้เสียหายก็มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยได้อีกภายใน 30 วัน (ดังรูปที่ 9.4)

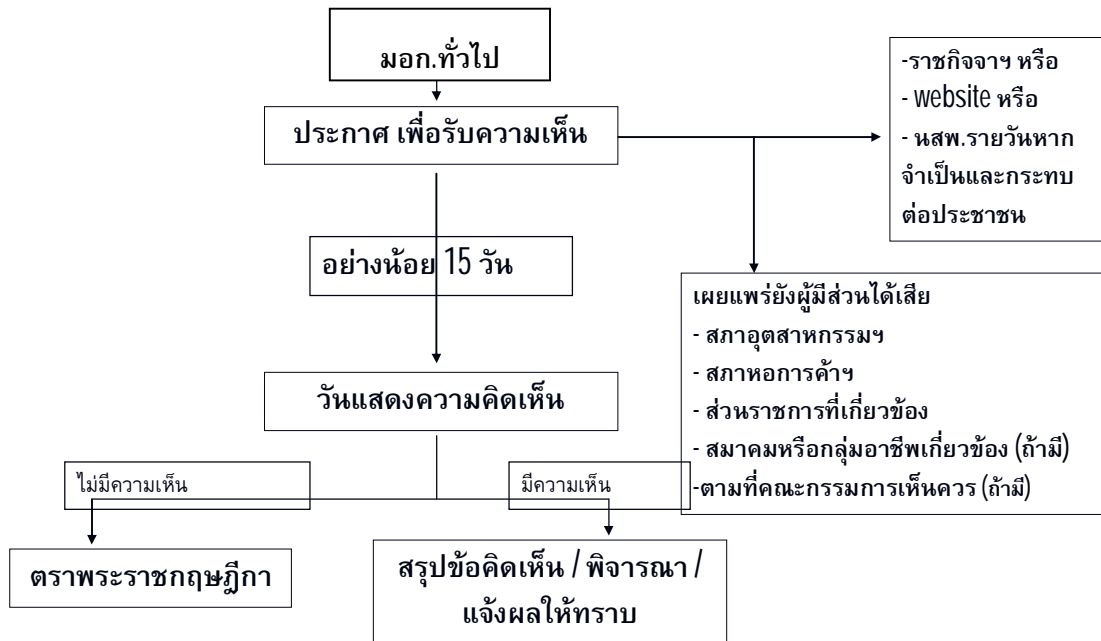
แต่เมื่อ 31 มกราคม 2548 ได้มีการแก้ไขเป็น พ.ร.บ.มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดระยะเวลาคัดค้านน้อยลงเป็น 15 วัน อีกทั้งยังไม่เปิดโอกาสให้อุทธรณ์คำวินิจฉัย จึงทำให้ช่องทางการคัดค้านของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องน้อยลงดังรูปที่ 9.5

รูปที่ 9.4 ขั้นตอนการกำหนดมาตรฐานตาม พ.ร.บ. ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2535



ที่มา: พ.ร.บ. มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535

รูปที่ 9.5 ขั้นตอนการกำหนดมาตรฐานตาม พ.ร.บ. ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2548



ที่มา: ประกาศสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นก่อนตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมต้องเป็นไปตามมาตรฐาน. 18 กุมภาพันธ์ 2548.

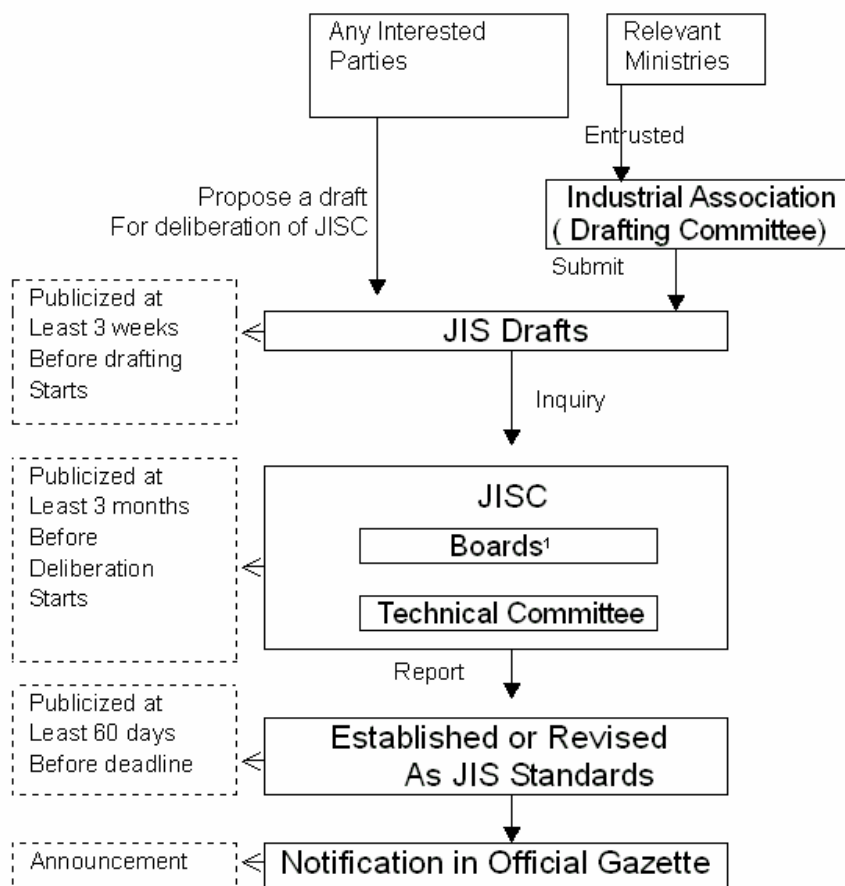
เมื่อเปรียบเทียบการกำหนดมาตรฐานของประเทศไทยกับของประเทศญี่ปุ่น (รูปที่ 9.6) ซึ่งเป็นมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางแล้วพบว่า

1) การกำหนดมาตรฐานของไทยมีขั้นตอน แผนปฏิบัติงาน และแผนระยะเวลางานที่จะประกาศกำหนดมาตรฐานอย่างชัดเจนเช่นเดียวกับมาตรฐานของประเทศญี่ปุ่น

2) การกำหนดมาตรฐานของไทยมีการขอข้อคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ ผู้ผลิต และผู้ใช้ แต่ในขั้นตอนการเวียนขอข้อคิดเห็นบางส่วนยังมีการกำหนดระยะเวลาไม่ชัดเจน หรือมีระยะเวลาเวียนขอข้อคิดเห็นสั้นเกินไป เช่น (1) ขั้นตอนการเวียนขอข้อมูลขณะร่างมาตรฐานดังรูปที่ 9.3 ที่กำหนดระยะเวลาให้ 210 วัน โดยระยะเวลาการเวียนขอข้อมูลเป็นขั้นตอนย่อยหนึ่งในขั้นตอนทั้งหมด ดังนั้นความไม่ชัดเจนในส่วนนี้ ทำให้ไม่สามารถรู้ได้ว่าการกำหนดมาตรฐานแต่ละสินค้าจะมีการเวียนขอข้อคิดเห็นอย่างต่ำกี่วัน ซึ่งแตกต่างจากการเวียนขอข้อมูลในการกำหนดมาตรฐาน JIS ที่กำหนดไว้อย่างต่ำ 3 เดือน ดังรูปที่ 9.6 และ (2) การให้ระยะเวลาเวียนข้อมูลสั้นเกินไปสำหรับการกำหนดมาตรฐานบังคับ โดย พ.ร.บ. ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2548 กำหนดให้มีการเวียนขอข้อคิดเห็นอย่างต่ำ 15 วัน ซึ่งถือว่าให้ระยะเวลาในส่วนนี้น้อยเกินไปหากกำหนดตามระยะเวลาขั้นต่ำเนื่องจากการกำหนดเป็นมาตรฐานบังคับจะทำให้ผู้ผลิตทุกรายต้องปฏิบัติตาม จึงเกิดผลกระทบ

ต่อผู้ผลิตได้มากกว่าการกำหนดเป็นมาตรฐานทั่วไป เนื่องจากผู้ผลิตสามารถเลือกที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานทั่วไปหรือไม่ก็ได้

รูปที่ 9.6 ขั้นตอนการกำหนดมาตรฐาน JIS



ที่มา: Flowchart of JIS developing process. http://www.jisc.go.jp/eng/jis-act/cap_flow-dev.html

9.5 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาเรื่องการกำหนดมาตรฐานบังคับของเหล็กตัวซีที่ไม่ตรงกับความต้องการของตลาด ทำให้ผู้ผลิตต้องลักลอบผลิตเหล็กตัวซีต่ำกว่าที่มาตรฐานกำหนด ส่วนผู้ผลิตที่เคร่งครัดในการผลิตเหล็กตามมาตรฐานก็สามารถผลิตเหล็กได้จำกัดขนาดที่ความหนาแน่นมากกว่า 2.3 มิลลิเมตร เท่านั้น แต่ไม่สามารถผลิตเหล็กที่มีความหนาแน่นน้อยกว่านี้ได้ จึงทำให้ผู้ผลิตที่เคร่งครัดตามกฎหมายต้องเสียโอกาสในการผลิตเหล็กความหนาแน่นน้อยกว่า 2.3 มิลลิเมตร จึงไม่เป็นการส่งเสริมการแข่งขันในตลาดการผลิตเหล็กรูปตัวซีต่างๆ ที่โครงสร้างตลาดสินค้านี้มีจำนวนผู้ประกอบการในตลาดค่อนข้างมาก ซึ่งหากมีการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ จะเกิดประโยชน์ต่อผู้บริโภคมากกว่าที่จะให้ผู้บริโภคไปซื้อเหล็กจากผู้ลักลอบผลิตแทน แต่ด้วยข้อจำกัดในการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์ จึงเป็นการจำกัดขนาดสินค้าในตลาดแก่ผู้บริโภค ส่งผลให้ผู้บริโภคมีทางเลือกน้อยลง ดังนั้นวิธีการกำหนดมาตรฐานจึงมีส่วนสำคัญที่จะช่วย

ส่งเสริมให้ตลาดสินค้าไม่มีข้อจำกัดในการแข่งขันในตลาด เนื่องจากหากหน่วยงานรัฐสามารถรับทราบความคิดเห็นในการกำหนดมาตรฐานจากผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ และได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง จะทำให้ทราบถึงปัญหาต่อร่างมาตรฐานที่กำลังจัดทำขึ้น และสามารถแก้ไขปรับปรุงได้ทันการณ์ก่อนที่จะประกาศบังคับใช้ ซึ่งจะช่วยลดผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. กำหนดมาตรฐานเหล็กโครงสร้างรูปตัวซีโดยพิจารณาจากความแข็งแรงต่อแรงดึง (Tensile strength) เป็นสำคัญ โดยไม่ต้องให้ความสำคัญกับความหนาของเหล็ก เนื่องจากเหล็กที่มีขนาดบางอาจมี Tensile strength ที่มากพอที่จะนำไปใช้งานที่รับน้ำหนักมากได้ ในทางกลับกันเหล็กที่มีความหนามากอาจมี Tensile strength น้อย จึงไม่ควรนำไปใช้งานก่อสร้างที่รับน้ำหนักมาก ดังนั้นการกำหนดมาตรฐานของเหล็กเพื่อสร้างความปลอดภัยให้กับผู้บริโภคไม่จำเป็นต้องกำหนดให้เหล็กมีความหนามากหรือน้อย แต่เน้นควบคุมมาตรฐานจากค่า Tensile strength เป็นหลัก ซึ่งในความเป็นจริง Tensile strength เป็นคุณลักษณะหนึ่งที่กำหนดไว้ใน มอก. 1228-2537 อยู่แล้ว แต่ผู้บริโภคทั่วไปอาจยังไม่เข้าใจความสำคัญในจุดนี้เท่าที่ควร จึงมุ่งพิจารณาแต่ความหนาของเหล็กเป็นสำคัญ
2. จัดทำมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของอุตสาหกรรม สภาวะแวดล้อมของตลาดและระบบเศรษฐกิจ และความต้องการของลูกค้า (ผู้ใช้)
3. กำหนดมาตรฐานโดยอ้างอิงจากมาตรฐานผลิตภัณฑ์และมาตรฐานการทดสอบนานาชาติต่างๆ ที่เป็นฉบับปัจจุบันของมาตรฐานนั้นๆ⁸
4. กำหนดระยะเวลาในการเวียนขอความคิดเห็นจากผู้ผลิต รวมถึงผู้ใช้และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นไม่ว่าจะเป็นสินค้าเหล็กหรือสินค้าอื่นๆ อย่างเพียงพอ เนื่องจากการกำหนดมาตรฐานบังคับมีผลกระทบต่อผู้ผลิตทุกรายดังนั้นจึงควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ หากให้ระยะเวลาสั้นเกินไป จะทำให้ผู้ผลิตไม่สามารถพิจารณารายละเอียดได้อย่างถี่ถ้วน ในกรณีที่ สมอ. ขอความคิดเห็นโดยใช้รูปแบบการจัดสัมมนา⁹ โดยเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม เมื่อเสร็จสิ้นการประชุมแล้วควร

⁸ ข้อคิดเห็นจากบุคคลในกลุ่มอุตสาหกรรมเหล็กในสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

⁹ สมอ. มีรูปแบบการเวียนขอข้อมูลหลายแบบแล้วแต่ความเหมาะสม เช่น หากเป็นเรื่องเร่งด่วน ก็อาจใช้วิธีจัดประชุมสัมมนาภายใน 1 วัน เพื่อขอความเห็นในระยะเวลานั้นสั้น หรือหากเวียนขอข้อมูลตามปกติ ก็จะเป็นดังรูปที่ 9.3-9.5

จัดทำข้อสรุปจากการประชุม และเผยแพร่แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยเปิดระยะเวลาให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยมีสิทธิคัดค้านด้วย

5. กำหนดระยะเวลาในการเวียนขอความเห็นให้ชัดเจน เนื่องจากขั้นตอนการเวียนขอข้อมูลในขั้นตอนการร่างมาตรฐานได้กำหนดแผนระยะเวลาโดยรวมเท่านั้น แต่ไม่ได้จำแนกว่าจะให้ระยะเวลาในการเวียนขอข้อมูลเท่าใด
6. กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการกำหนดมาตรฐานหรือการแก้ไขมาตรฐานให้แล้วเสร็จอย่างชัดเจน แม้ว่าจะมีแผนระยะเวลาปฏิบัติงาน แต่การกำหนดมาตรฐานบางสินค้าก็ไม่ได้เป็นไปตามแผนงานที่กำหนด ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะเป็นผู้พิจารณาผลงานของเจ้าหน้าที่นั้น ประกอบกับภาระหน้าที่ของคณะกรรมการวิชาการในการกำหนดมาตรฐานหรือแก้ไขมาตรฐานมีค่อนข้างมาก จึงควรแบ่งภาระหน้าที่ให้มีผู้รับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น ซึ่งปัจจุบัน สมอ. มีการตั้งคณะกรรมการวิชาการรายสาขารวมถึงสาขาเหล็กไปแล้ว ทำให้สามารถแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการวิชาการได้แล้วบางส่วน นอกจากนี้สาเหตุส่วนหนึ่งที่มีการกำหนดมาตรฐานหรือการแก้ไขมาตรฐานไม่เป็นไปตามแผนงานอาจมาจากเจ้าหน้าที่ที่มีภาระหน้าที่ค่อนข้างมากภาครัฐจึงควรสนับสนุนด้านงบประมาณและบุคลากรเพิ่มเติมเพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่
7. ประสานขอความเห็นในการกำหนดมาตรฐานจากสำนักส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า โดยมีคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้รับผิดชอบ เนื่องจากหน่วยงานนี้เป็นผู้เชี่ยวชาญที่จะช่วยพิจารณาว่าการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมดังกล่าว จะก่อให้เกิดการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในตลาดหรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น ตลาดเหล็กประเภทหนึ่งมีผู้ผลิตเพียงรายเดียวในประเทศ การกำหนดเหล็กชนิดนั้นต้องเป็นมาตรฐานบังคับจะเป็นอุปสรรคต่อการนำเข้า เพราะหากผู้ใดต้องการนำเข้าผลิตภัณฑ์ที่แตกต่างไปจากมาตรฐานที่กำหนดเพื่อใช้ในประเทศเป็นครั้งคราว จะต้องขออนุมัติจากรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะคราว จึงเกิดความไม่สะดวกในการนำเข้า อีกทั้งดังที่เคยกล่าวมาในบทที่ 3 ว่า กฎหมายการแข่งขันทางการค้าสามารถช่วยป้องกันพฤติกรรมที่เป็นการจำกัดการแข่งขันของผู้ประกอบการได้แต่ไม่สามารถจัดการกับนโยบายของรัฐหรือการออกกฎระเบียบของรัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันได้ ดังนั้นในเรื่องของการกำหนดมาตรฐานแล้วทำให้มีการแข่งขันที่จำกัดในบางผลิตภัณฑ์ หรือมีการออกกฎเกณฑ์ใดๆ ที่ทำให้ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งมีอำนาจผูกขาด จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง มีนโยบายที่เป็นการสนับสนุนการแข่งขันทางการค้า (Competition Advocacy) ซึ่งสามารถดำเนินการผ่านคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้ โดยร่วมมือกับ สมอ. ในการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

8. ส่งเสริมและให้ความรู้แก่ผู้บริโภคในสินค้าที่มีมาตรฐานบังคับรวมถึงเหล็กโครงสร้างรูปตัวซี เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อผลิตภัณฑ์ได้เองว่างานก่อสร้างประเภทใดควรใช้เหล็กขนาดเท่าใด จะได้ไม่ต้องกำหนดมาตรฐานให้สูงเกินความต้องการของตลาดเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค เพราะเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรที่จะให้ผู้บริโภคทุกรายใช้เหล็กที่มีความหนา 2.3 มิลลิเมตร ขึ้นไป เมื่อผู้บริโภคมีความรู้เพียงพอแล้วหากผลิตภัณฑ์ใดไม่เป็นไปตามมาตรฐานบังคับก็ไม่สามารถขายได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของเจ้าหน้าที่ สมอ. ในการตรวจจับผลิตภัณฑ์ที่ไม่ได้มาตรฐานอีกทางหนึ่ง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2543)
- กรมทรัพย์สินทางปัญญา สำนักเครื่องหมายการค้า. การจดทะเบียนสิทธิญาอนุญาตให้ใช้เครื่องหมายการค้า. เมษายน 2548.
- กรมทรัพย์สินทางปัญญา สำนักเครื่องหมายการค้า. ธุรกิจแฟรนไชส์กับการจดทะเบียนสิทธิญาอนุญาตให้ใช้เครื่องหมายการค้า/บริการ. เมษายน 2548.
- กรมพัฒนาธุรกิจการค้า สำนักส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจ. หนังสือประกอบการอบรมหลักสูตรแฟรนไชส์ขั้นสูง (Advanced Program). 2546.
- กลุ่มอุตสาหกรรมยา สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. แผนแม่บทอุตสาหกรรมผลิตยาแผนปัจจุบันในประเทศไทย. มีนาคม 2546.
- คณะกรรมการโครงการศึกษาวิเคราะห์ระบบยาของประเทศไทย. ระบบยาของประเทศไทยปี 2545.
- คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, 2548. สิทธิประโยชน์: เขตส่งเสริมการลงทุน. กุมภาพันธ์ 2548. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก http://www.boei.go.th/thai/about/boei_privileges_by_location.asp
- คณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล. โครงการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมรายสาขา (สาขายา). 2545.
- จากบทเรียน "The M@sk" – "กม. แฟรนไชส์" ว่าจะเป็นทางออก?. หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ, 25 กุมภาพันธ์ 2548.
- จิราพร ลิ้มปานานนท์, จักรกฤษณ์ ควรวจน์, พจน์ กุลวานิช, วรรณฯ ศรีวิริยานุภาพ, พิเชฐสิทธิ์ ลิ้มวชิรานันต์, กฤษณา ไกรสินธุ์ และคณะ. โครงการจัดทำฐานข้อมูลสิทธิบัตรยาแผนปัจจุบัน. สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา. 2547.

จิราพร ลิ้มปานานนท์. ข้อตกลงการค้าเสรีไทย - สหรัฐอเมริกา การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญากับผลกระทบต่อระบบยาและระบบสุขภาพของประเทศไทย. เข้าถึงได้จาก <http://www.ftawatch.org>. ตุลาคม 2548.

ชุตติมา อรรถสิทธิ์พันธุ์, วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร และคณะ. รายงานการวิจัย "ผลกระทบและแนวทางการเจรจาการค้าเสรีแบบทวิภาคี การคาดการณ์ผลกระทบต่อประเด็นการขยายความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่มีต่อราคาและการเข้าถึงเภสัชภัณฑ์", มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, 2548.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และเสาวลักษณ์ ชิวสิทธิ์ยานนท์, 2544. โครงการศึกษาการศึกษาการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของประเทศต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาแนวปฏิบัติตามมาตรา 29 ตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้า ตามโครงการส่งเสริมระบบการแข่งขันทางการค้าที่เกื้อหนุนต่อการส่งออก. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. สิงหาคม 2544.

ธีระ ฤกษ์จโรดม. "มุมมองของนักการตลาดต่อการลงทุนด้านการอุตสาหกรรมยาและเวชภัณฑ์", 22 เมษายน 2546.

นิตยสารโอกาสธุรกิจ&แฟรนไชส์. 2544-2548.

บริษัท ซี.พี. เซเว่นอีเลฟเว่น จำกัด (มหาชน). แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี (แบบ 56-1). 2547.

บริษัท เดอะ ไม้เนอร์ ฟู้ด กรุ๊ป จำกัด (มหาชน). แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี (แบบ 56-1). 2547.

ประชาชาติธุรกิจ 10 มีนาคม 2548. "ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ อ้างองค์การการค้าโลกขู่ฟ้องไทย ใควตานมผงเจ้าปัญหาบังคับซื้อนมดิบในประเทศ".

ผู้เสียหาย The M@sk ยื่นคำขาดให้เคลียร์หนี้ใน 7 วัน หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ 17 กุมภาพันธ์ 2548

พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2

พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510.

พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2542.

พิบูลศักดิ์ อรรถบวรพิศาล. **สภาวะอุตสาหกรรมเหล็กไทย พ.ศ. 2548**. สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. 2548.

พีระพงษ์ กิติเวชโกศาวัฒน์. **แฟรนไชส์ ยุทธการโคลนนิ่งธุรกิจ สยามศิลป์การพิมพ์** กรุงเทพฯ 2546

แฟรนไชส์ไทย. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก

<http://www.thaifranchisecenter.com/franchisethai/index.php>, 26 กรกฎาคม 2548

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 (เกี่ยวกับการจัดซื้อและเวชภัณฑ์).

รัชดา อิศระเสนารักษ์ และคณะ. **อุตสาหกรรมไขไก่กับการบริโภคภายในประเทศ**. ภาคนิพนธ์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ปี 2546. 2546.

รายงาน: **เปิดกรณีศึกษา "เดอะมาสก์" สคบ. แนะนำรองนายทุนแฟรนไชส์**. หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ, 4 กุมภาพันธ์ 2548.

เรืองไร โตกฤษณะ และคณะ. **โครงสร้างสินค้ายุทธศาสตร์เกษตร กรณีอาหารสัตว์**. หน่วยวิจัยธุรกิจเกษตร ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2540.

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. **โครงการจัดทำแผนแม่บทอุตสาหกรรมรายสาขา (สาขาเหล็กและเหล็กกล้า)**. เสนอต่อ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม. กันยายน 2545.

ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์. **รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่อง การศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์**. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2543.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2546. **รายงานการให้คำปรึกษาด้านเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมเพื่อการปฏิบัติตาม พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542**. 1 เมษายน 2546.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และเทียนสว่าง ธรรมวณิช. **ยุทธศาสตร์ในการกำหนดนโยบายส่งเสริมกิจการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ**. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. มกราคม 2548.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และธราธร รัตนนฤมิตศร, 2545. สภาพตลาดโทรคมนาคมในต่างประเทศและในประเทศไทย.

สมชาย รัตน์ชื้อสกุล. บัดฟันกฎหมายแฟรนไชส์ไทย. ไทยแลนด์แฟรนไชส์ วารสารสมาคมธุรกิจแฟรนไชส์และเอสเอ็มอีไทย ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 ธันวาคม 2548-กุมภาพันธ์ 2549 หน้า 6-8

สมชาย รัตน์ชื้อสกุล. พลิกกฎหมายเป็นกลยุทธ์ในธุรกิจแฟรนไชส์. สยามศิลป์การพิมพ์ กรุงเทพฯ, กุมภาพันธ์ 2546.

สมาคมธุรกิจแฟรนไชส์และเอสเอ็มอีไทย. รายงานการวิจัยการสำรวจสภาวะการณ์แฟรนไชส์ไทยปี 2548.

ส่วนวิจัยเศรษฐกิจปศุสัตว์ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. สถานการณ์ปศุสัตว์ปี 2547 และแนวโน้มปี 2548W .

สาส์นไก่และการเกษตร. " ติดตามความคืบหน้าการจัดระเบียบไก่ไข่" สมาคมส่งเสริมการเลี้ยงไก่ไข่แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์. ปีที่ 50 ฉบับที่ 8 ประจำเดือน สิงหาคม 2545.

สำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยี. กรมปศุสัตว์ . ข้อมูลเศรษฐกิจการปศุสัตว์ประจำปี 2547 .

สุรินทร์ มหันชนทวิ. โครงสร้างตลาดและกลยุทธ์การตลาดของอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ในประเทศไทย. การศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2544.

องค์การเภสัชกรรม. รายงานประจำปี 2547. หน้า 46 - 80.

อุบลรัตน์ โพธิ์ครูประเสริฐ และ ธรรมบุญ พงษ์ศรีกูร. การศึกษาโครงสร้างต้นทุนการเลี้ยงไก่ไข่ในโรงเรือนเปิดและโรงเรือนปิด ระบบตลาด และระบบราคาไข่ไก่. ภาคนิพนธ์คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2542

เอกชัย สุวิมลโอภาส. การวิเคราะห์โครงสร้างตลาดอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ในประเทศไทย. การศึกษาค้นคว้าอิสระ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2547.

Rabo bank, 2547. The Thai Dairy sector under liberalized trade condition: อุตสาหกรรมนมไทยภายใต้การค้าเสรี.

ภาษาอังกฤษ

- Anderson, Robert D. and Gallini, Nancy T., 1998. *Competition Policy and Intellectual Property Rights in the Knowledge-Base Economy*. Calgary: University of Calgary Press.
- Arfwedson, Jacob, 2003. *Parallel Trade in Pharmaceuticals*.
- Bain, Joe S., 1949. Price and production policies. In: Howard S. Ellis, ed., *A Survey of contemporary economics*. US: Blackiston, pp. 129-173.
- Bain, Joe S., 1951. Relation of profit rate to industry concentration: American manufacturing 1936-40. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 65, No. 3, pp. 293-324.
- Bain, Joe S., 1956. *Barriers to competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 283-300.
- Board of Investment, 2005. "Thailand Investment Review", volume 14, no. 2, February 2005.
- Brozen, Yale, 1971. Bain's concentration and rates of return revisited. *Journal of Law and Economics*, Vol. 14, October, pp. 351-369.
- Cairns, Robert and Nikomborirak, Deunden, 1998. An Assessment of Thailand's New Telecommunications Plan. *Telecommunications Policy*, Vol.22 No.2.
- Chamberlin, Edward H., 1933. *The theory of monopolistic competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Chen, Yongmin and Maskus, Keith E., 2005. Vertical Pricing and Parallel Imports. *Journal of International Trade and Economic Development*, Vol.14, No.1, pp.1-18.
- Collins, Norman, and Lee, Preston, 1969. Price-cost margin and industry structure. *Review of Economics and Statistics*, Vol. 51, August, pp. 226-242.
- Comanor, William, and Wilson, Thomas, 1967. Advertising market structure and performance. *Review of Economics and Statistic*, Vol. 49, No. 4, pp. 423-440.

- Congressional Budget Office (CBO), 1998. How increased competition from generic drugs has affected prices and returns in the pharmaceutical industry. July 1998.
- Cook, Paul, 2001. Competition and Regulation: Key issues. University of Manchester. [Online]. Available: http://www.competition-regulation.org.uk/publications/working_papers/wp2.pdf
- Danzon, Patricia M., 2003. Differential Pricing for Pharmaceuticals: Reconciling Access, R&D and Patents. *International Journal of Healthcare Finance and Economics*, Vol. 3, pp.183-205.
- Demsetz, Harold, 1973. Industry structure, market rivalry and public policy. *Journal of Law and Economics*, Vol. 16, No. 1, pp. 1-9.
- Demsetz, Harold, 1974. Two systems of beliefs about monopoly. In: Harvey Goldschmidt, et al, eds., *Industrial concentration: the new learning*. Boston, MA. pp. 47-67.
- Deunden Nikomborirak, 2004. Competition Law and Policy in Thailand. Submitted to Asian Development Bank. 2004.
- Domowitz, Ian, et al, 1986. Business cycles and the relationship between price cost margin. *Rand Journal of Economics*, Vol. 17, No. 1, pp. 1-17.
- Domowitz, Ian, et al, 1988. Market structure and cyclical fluctuations in the US manufacturing. *Review of Economics and Statistics*, Vol. 70, No. 1, pp. 55-66.
- Evergreening of Pharmaceutical Market Protection. [Online]. Available: <http://www.egagenerics.com>, November 2005.
- FAO Agricultural Services Bulletin 145. Contract farming Partnerships for growth: Trend in Livestock Production and Marketing in Thailand.
- Ganslandt, Mattias and Maskus, Keith E., 2004. Parallel Imports and the Pricing of Pharmaceutical Products: Evidence from the European Union. *Journal of Health Economics*, Vol. 23, No. 5, September, pp.1035 – 1057.

- Geroski, Paul, and Jacquemin, Alexis, 1984. Dominant firm and their alleged decline. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 2, No. 1, pp. 1-27.
- Haddad, William B., 2004. Generic Medicines: The Solution or The Problem?.
- Hall, Robert E., 1986. Market structure and macroeconomic fluctuations. *Brooking Paper on Economic Activity*, Fall, pp. 285-332.
- In the Matter of the Competition ACT. [Online]. Available: <http://www.nupge.ca/publications/drug-claney-competition.pgf> , November 2005.
- International Competition Network, 2004. Competition Advocacy in Regulated Sectors: Examples of Success. International Competition Network 2004 Annual Conference Seoul, Korea. April 2004.
- International Competition Network, 2005. Competition Advocacy Review – Case Studies on Regulated Sectors. Competition Policy Implementation Working Group , Subgroup 3 Competition Advocacy in Regulated Sectors. 2005.
- International Federation of Agricultural Producer, 2002. Sixth draft report on “Industrial Concentration in the Agri-food Sector.
- Lu, John Z. and Comanor, William S., 1998. Strategic Pricing of New Pharmaceuticals. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 80, No. 1, pp. 108-118.
- Malueg, David A. and Schwartz, Marius, 1994. Parallel Imports, demand dispersion, and international price discrimination. *Journal of International Economics*, Vol.37, pp.167-195.
- Manson, Edward S., 1939. Price and production policy of large-scale enterprise. *American Economic Review*, Vol. 29, No. 1.
- Martin, Stephen, 1983. *Market, firm and economic performance*, Centre for the Study of Financial Institutions monograph series.

- Maskus, Keith E. and Chen, Yongmin, 2004. Vertical Price Control and Parallel Imports: Theory and Evidence. *Review of International Economics*, Vol.12, No.4, pp. 551-570.
- Maskus, Keith E. and Lahouel, Mohamed, 1999. Competition Policy and Intellectual Property Rights in Developing Countries: Interest in Unilateral Initiatives and a WTO Agreement. The WTO/World Bank Conference on Developing Countries' in a Millennium Round WTO Secretariat, Centre William Rappard, Geneva, 20-21 September.
- Maskus, Keith E., 2001. Parallel Imports in Pharmaceuticals: Implication for Competition and Prices in Developing Countries. Final Report to World Intellectual Property Organization.
- OECD, 2003. Competition Law and Policy in South Africa, An OECD Peer Review. May 2003.
- Prema-chandra Athukorala, 2005. Trade Policy Reforms and the Structure of Protection in Vietnam. April 2005.
- Reiffen, David and Ward, Michael R., 2005. Generic Drug Industry Dynamics. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 87 Issue 1, February.
- Richard, Caves E., Whinston, Michael D., Hurwitz Mark A., Pakes, Ariel and Temin, Peter, 1991. Patent Expiration, Entry, and Competition in the U.S. Pharmaceutical Industry. *Brookings Papers on Economic Activity*. Microeconomics, Vol. 1991, pp. 1-66.
- Richard, Frank G. and Sallcever, David S., 1997. Generic Entry and the Pricing of Pharmaceuticals. *Journal of Economics and Management Strategy*, Vol.6, pp. 75-90.
- Santan Santivimolnat Dissident franchisee faces legal complaint [online] Available: http://www.hrider.com/news_details.cfm?newsID=742, 9 November 2005.
- Santan Santivimolnat Franchisees demand talks with owner of KPN Plus Bangkok Post, 22 February 2005.

- Santan Santivimolnat Franchisees of outlets want to end contracts Bangkok Post, 21 February 2005.
- Santan Santivimolnat KPN Plus ends deal with city franchisee Bangkok Post, 5 March 2005.
- Scherer, F.M., 1993. Pricing, Profits, and Technological Progress in the Pharmaceutical Industry. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol.7, No.3, pp. 97-115.
- Schmalensee, Richard C., 1985. Do markets differ much?. *American Economic Review*, Vol. 75, No. 3, pp. 341-351.
- Schmalensee, Richard C., 1989. Inter-industry studies of structure and performance. In: Richard Schmalensee and Robert Willig, eds., *Handbook of industry organization*, Vol. II, Elsevier Publications.
- Scott, John, and Pascoe, George, 1986. Beyond firm and industry effects on profitability in imperfect markets. *Review of Economics and Statistics*, Vol. 68, No. 2, pp. 284-292.
- Shepherd, William G., 1972. The elements of market structure. *Review of Economics and Statistics*, Vol. 54, No. 1, pp. 25-37.
- Strongin, Robin J., 2002. Hatch-Waxman, Generics, and Patents: Balancing Prescription Drug Innovation, Competition, and Affordability. NHPF Background Paper, June 21.
- The Awful Truth about Evergreening. [Online]. Available: www.theage.com.au, October 2005.
- Titus, Diljeet, 2005. A New Patent Regime. [Online]. Available: <http://www.asialaw.com>, May.
- Zaid, Frank Franchise Law Irwin Law Inc., Canada, 2005.

ภาคผนวกที่ 1

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของต่างประเทศ

ก) ประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายที่เกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าของสหรัฐอเมริกามีอยู่ 4 ฉบับที่สำคัญ ได้แก่

1. Sherman Act มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ Abuse of dominance หรือการใช้อำนาจเหนือตลาด กฎหมายดังกล่าวมิได้ห้ามพฤติกรรมผูกขาดซึ่งได้แก่ การกำหนดราคาสินค้าที่สูงเกินควร หรือ การจำกัดปริมาณการผลิตในตลาด แต่กฎหมายนี้ห้ามมิให้ผู้มีอำนาจมีพฤติกรรมการค้าในลักษณะที่เป็นการจำกัดหรือกีดกันคู่แข่งที่มีประสิทธิภาพเหนือกว่าเพื่อที่จะยึดครองตลาด มาตรการในการเยียวยาของ Sherman Act จะค่อนข้างรุนแรง คือ การถอนทุน (divestiture) เช่นในกรณีของ AT&T ในปี ค.ศ. 1982 ที่มีการบังคับให้ถอนทุนจากธุรกิจโทรศัพท์พื้นฐาน และธุรกิจการผลิตอุปกรณ์โทรศัพท์ จะเห็นได้ว่ากฎหมายนี้ไม่ต้องการที่จะเข้าไปควบคุมราคาของสินค้าหรือบริการเพราะมองว่าเป็นหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลเฉพาะสาขาที่มีความเชี่ยวชาญ กฎหมายนี้มุ่งเพียงที่จะป้องกันมิให้ผู้ประกอบการมีพฤติกรรมที่เป็นการกีดกันการแข่งขันเช่นการปฏิเสธที่จะให้คู่แข่งใช้เครือข่ายของตนเป็นต้น เช่นในกรณีของโครงข่ายสายส่งไฟฟ้าแรงสูง หรือเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่และโทรศัพท์ท้องถิ่นเป็นต้น

2. Clayton Act เป็นกฎหมายที่ควบคุมการรวมธุรกิจ โดยมีข้อกำหนดว่าการรวมธุรกิจที่มีมูลค่าเกิน 15 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาก็ต้องขออนุญาตในการรวมธุรกิจ โดยไม่มีข้อกำหนดในส่วนของการแบ่งส่วนของตลาดแต่อย่างใดส่งผลให้การรวมธุรกิจหลายรายต้องมีการขออนุญาตจำนวนมากแม้การรวมธุรกิจดังกล่าวจะไม่มีผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาด ต้นทุนในการเดินเรื่องเพื่อขออนุญาตค่อนข้างสูงคือ 5 หมื่นดอลลาร์สหรัฐอเมริกานอกจากนี้แล้วความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกำกับดูแลเฉพาะกิจในเรื่องของการรวมธุรกิจก็ยังไม่มีความชัดเจนโดยทั่วไปแล้ว องค์กรกำกับดูแลจะเป็นผู้ดูแลเรื่องการรวมธุรกิจเองซึ่งทำให้หลักการและแนวทางในการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในแต่ละสาขาอุตสาหกรรมไม่สอดคล้องกัน

3. FTC Act เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการค้าที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็นสองส่วนคือ การค้าที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการ (เช่นการทุ่มตลาด การเลือกปฏิบัติในด้านราคาหรือคุณภาพของบริการ) และการค้าที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค (เช่นการโฆษณาเกินจริง การขายตรง ฯลฯ) แม้ในอดีตสหรัฐฯ จะให้ความสำคัญแก่การคุ้มครองผู้ประกอบการที่ถูกกลั่นแกล้ง แต่ในปัจจุบันการตีความกฎหมายนี้จะเน้นการคุ้มครองผู้บริโภคมากกว่า กล่าวคือหากพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรมไม่ส่งผลเสียต่อผู้บริโภค (เช่นในกรณีของค่าปลีกในประเทศไทย) ก็จะไม่มีการดำเนินการแต่อย่างใด แต่หากพฤติกรรมดังกล่าวจะมีผลกระทบทำให้ราคาคุณภาพหรือความหลากหลายของสินค้าในตลาดลดลงก็สามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้ แนวโน้มที่

ผ่านมาชี้ให้เห็นว่าประเด็นของการค้าที่ไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเองนั้นมักจะอิงกฎหมายว่าด้วยการละเมิดทางการค้า (business torts) มากกว่าที่จะใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเนื่องจากผลประโยชน์หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความเสียหายของธุรกิจมากกว่าของส่วนรวม

4. Robinson – Patman Act มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมพฤติกรรมทางการค้าที่เป็น การเลือกปฏิบัติระหว่างคู่ค้า แต่ในทางปฏิบัติมิได้มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในกรณีการ แข่งขันใดๆ แต่ภาคเอกชนมักจะใช้กฎหมายนี้ในการเรียกร้องค่าเสียหายในศาล

จะเห็นได้ว่า กฎหมายแต่ละฉบับของสหรัฐฯ จะมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการแข่งขัน แตกต่างกัน แต่ก็มีแนวคิดในลักษณะที่คล้ายกับกฎหมายของไทย กล่าวคือ มีบทบัญญัติ เกี่ยวกับการใช้อำนาจเหนือตลาด การควบรวมธุรกิจ การตกลงร่วมกัน และการมีพฤติกรรม การแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ มีแนวทางปฏิบัติ (Guideline) เรื่องการควบรวมธุรกิจแล้ว ซึ่ง แตกต่างจากของไทยที่ยังรอให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าของไทยเป็นผู้กำหนด โดย แนวทางปฏิบัติการควบรวมธุรกิจของสหรัฐฯ นั้น จำเป็นต้อง

1) พิจารณาเฉพาะประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นได้จากการรวมธุรกิจเท่านั้น (merger specific) โดยไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากทางเลือกอื่น ๆ นอกเหนือจากการรวมธุรกิจที่อาจมี ผลกระทบในการจำกัดการแข่งขันในตลาดน้อยกว่า

2) ให้ผู้ที่ต้องการจะรวมธุรกิจจะต้องให้หลักฐานข้อมูลสนับสนุนที่เพียงพอ โดยระบุถึง ระยะเวลาและวิธีการในการปรับปรุงประสิทธิภาพ หลังจากรวมธุรกิจ ผลกระทบของการ ปรับปรุงประสิทธิภาพต่อความสามารถและแรงจูงใจในการแข่งขันของธุรกิจ และเหตุผลที่ไม่ สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพได้โดยวิธีการอื่น ๆ นอกจากการรวมธุรกิจ (merger specific) ทั้งนี้ ข้อมูลและเหตุผลด้านประสิทธิภาพจะไม่ได้รับการพิจารณาหากมีความไม่ชัดเจนและเป็น ลักษณะของการคาดคะเนที่ไม่มีข้อมูลหลักฐานยืนยัน

3) พิจารณาว่าผลประโยชน์จากการเพิ่มประสิทธิภาพ (ที่ทำให้ต้นทุนลดลง) จะสามารถ คานกับผลเสียจากการที่การแข่งขันในตลาดที่ลดลงอันเป็นผลจากการรวมธุรกิจได้เพียงพอที่จะ ทำให้ราคาขายปลีกของสินค้าลดลงหรือไม่

ข) ประเทศเม็กซิโก

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของเม็กซิโกมีลักษณะที่แตกต่างจากกฎหมายอื่น คือ ไม่มีการแยกแยะระหว่าง abuse of dominance agreement และ unfair trade practice เลย

กล่าวคือ เม็กซิโกไม่ได้สนใจว่าผู้ที่ละเมิดกฎหมายนั้นเป็นผู้ประกอบการที่มีหรือไม่มีอำนาจเหนือตลาด มีหนึ่งรายหรือหลายรายที่ลดการแข่งขัน แต่จะให้ความสำคัญกับพฤติกรรมเป็นหลัก โดยจำแนกพฤติกรรมที่เป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกจะเป็นกลุ่มพฤติกรรมที่เรียกว่า **absolute monopolistic practice** ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายจะเป็นในลักษณะ **per se rule** กล่าวคือ หากผู้ประกอบการรายใดมีพฤติกรรมดังกล่าวก็จะถือได้ว่าเป็นการละเมิดกฎหมายโดยไม่ต้องพิสูจน์ผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันในตลาด พฤติกรรมที่จัดอยู่ในกลุ่มของ **absolute monopolistic practice** มักเป็นพฤติกรรมจำกัดการแข่งขันในแนวนอน เช่น การกำหนดราคา การจำกัดปริมาณของสินค้า และการรวมหัวกันในการประมูล พฤติกรรมประเภทที่สองที่เรียกว่า **relative monopolistic practice** จะมีการบังคับใช้ในลักษณะ **rule of reason** กล่าวคือ การที่ผู้ประกอบการหรือกลุ่มผู้ประกอบการใดมีพฤติกรรมดังกล่าวจะถือเป็นการละเมิดกฎหมายก็ต่อเมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นการจำกัดหรือทำลายกระบวนการแข่งขันในตลาด พฤติกรรมที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้มักเป็นพฤติกรรมที่มีลักษณะของการกีดกันหรือจำกัดตลาดในแนวตั้ง (**vertical restraints**)

ค) สหภาพยุโรป

แม้สหภาพยุโรปจะมีกฎหมายการแข่งขันทางการค้าบังคับใช้ แต่ก็มีกาให้ข้อยกเว้น (**Block Exemption**) เพื่อที่จะให้ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีความคล่องตัวในการประกอบธุรกิจในการค้าขายกับซัพพลายเออร์หรือผู้ค้าปลีก กฎเกณฑ์ในการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของ EU มีข้อกำหนดดังต่อไปนี้

1) หากธุรกิจมีส่วนแบ่งตลาดต่ำกว่าร้อยละ 15 (เรียกว่า **de minimis rule**) จะสามารถทำข้อตกลงในแนวตั้งในการซื้อหรือขายสินค้ากับดีลเลอร์หรือซัพพลายเออร์อย่างไรก็ได้โดยไม่มีข้อจำกัด⁴ ยกเว้นในกรณีของพฤติกรรมที่ถือว่าเป็น**พฤติกรรมต้องห้าม (hard core restrictions)** ซึ่งมี 5 ข้อได้แก่

- การกำหนดราคาขายปลีก (**resale price maintenance**) แต่การกำหนด **suggested price** สามารถกระทำได้หากไม่มีการบังคับให้ผู้ค้าปลีกต้องขายตามราคาที่กำหนดไว้บนหีบห่อ
- การกำหนดพื้นที่หรือกลุ่มลูกค้าที่ผู้ขายสามารถขายสินค้าได้ (**territorial or customer restrictions**)

⁴ ในกรณีที่ผู้ผู้ประกอบการหลายรายทำข้อตกลงในแนวตั้งที่อาจเป็นการจำกัดการแข่งขันหลายรายในตลาดพร้อมๆ กัน ส่วนแบ่งตลาดที่ใช้เป็น **de minimis rule** จะลดจากร้อยละ 15 เป็นเพียงร้อยละ 5 เท่านั้น

- การกำหนดพื้นที่หรือกลุ่มลูกค้าที่เอเยนต์ (selective distribution) สามารถขายได้ (แต่ผู้ผลิตสามารถจำกัดจำนวนเอเยนต์ในแต่ละพื้นที่ได้)
- การกำหนดให้เอเยนต์ต้องซื้อสินค้าจากผู้ผลิตแหล่งเดียว
- การห้ามมิให้ผู้ผลิตชิ้นส่วนอะไหล่ขายตรงให้กับศูนย์ซ่อมหรือดีลเลอร์ (เช่นในกรณีของรถยนต์ที่ห้ามมิให้ผู้ผลิตชิ้นส่วนอะไหล่ขายอะไหล่ให้กับอู่ซ่อมรถที่ได้อยู่ในเครือ BMW Mercedes Benz etc.) พฤติกรรมเหล่านี้ถือว่าเป็นพฤติกรรมต้องห้ามโดยเด็ดขาด โดยมีการใช้หลัก per se rule ในการพิจารณา

2) หากธุรกิจมีส่วนแบ่งตลาดต่ำกว่าร้อยละ 30 จะสามารถทำข้อตกลงในแนวตั้งในการซื้อหรือขายสินค้ากับดีลเลอร์หรือซัพพลายเออร์อย่างไรก็ได้โดยไม่มีข้อจำกัดเช่นกันยกเว้นในกรณีของพฤติกรรมต้องห้ามดัง 5 ข้อที่กล่าวมาแล้ว และในกรณีของข้อตกลงที่มีลักษณะของการจำกัดการแข่งขัน (non-compete obligations) ได้แก่

- การทำข้อตกลงระยะยาวว่าผู้ซื้อต้องซื้อสินค้าไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 จากปริมาณการซื้อสินค้าเป็นระยะเวลาที่เกินกว่า 5 ปี
- การห้ามมิให้ผู้ซื้อสินค้าซื้อสินค้าจากผู้อื่นเป็นเวลาเกิน 1 ปีหลังจากสัญญาสิ้นสุดลงแล้วยกเว้นในกรณีเพื่อการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา หรือการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ผู้ขายให้กับผู้ซื้อ เช่น franchise
- การห้ามมิให้ดีลเลอร์ขายสินค้าของคู่แข่ง (exclusive dealing)

3) หากผู้ประกอบการมีส่วนแบ่งตลาดเกินร้อยละ 30 จะต้องมีการพิจารณาถึงเหตุผลในเชิงประสิทธิภาพของข้อตกลงดังกล่าวและความเสี่ยงของการจำกัดการแข่งขันในตลาดที่อาจจะเกิดขึ้น โดยยึดแนวทางในการพิจารณาที่เรียกว่า Guidelines ตามที่ EU ได้กำหนดไว้

ง) ประเทศฮ่องกง

แม้ฮ่องกงจะยังไม่มีกฎหมายการแข่งขันทางการค้า แต่เนื่องจากฮ่องกงเป็นที่เปิดเสรีค่อนข้างมาก และไม่มีการเก็บภาษีสินค้านำเข้า ทำให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าหรือออกจากตลาดได้อย่างสะดวก ดังนั้นตลาดในฮ่องกงจึงมีการแข่งขันสูงตราบใดที่ยังมีความต้องการสินค้าในตลาดอยู่ อย่างไรก็ตาม ในอนาคตฮ่องกงอาจได้รับแรงกดดันจากเวทีองค์การการค้าโลกให้บัญญัติกฎหมายการแข่งขันทางการค้าและนำมาใช้บังคับก็ได้ เพื่อสร้างความมั่นใจในมาตรการส่งเสริมหรือปกป้องการแข่งขันในตลาดของรัฐ

จ) บทบัญญัติการค้าที่ไม่เป็นธรรมในแต่ละประเทศ

การบังคับใช้บทบัญญัติในส่วนของพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมในแต่ละประเทศโดยทั่วไปแล้วจะแตกต่างกัน เช่น เม็กซิโกใช้หลัก rule of reason สำหรับพฤติกรรมทางการค้า

ที่ไม่เป็นธรรม โดยจะต้องมีการพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการที่ถูกกั้นแกล้ง แต่ในกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นนั้นการละเมิดมาตรา 19 ในส่วนของ unfair trade practice เป็นความผิดในตัวเอง (per se) โดยไม่ต้องพิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นเลย ซึ่งนับได้ว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่ค่อนข้างเข้มงวด ในลักษณะเดียวกันแคนาดาที่ใช้หลัก per se rule ในส่วนของการค้าที่ไม่เป็นธรรมซึ่งรวมถึงการกำหนดราคาขายปลีก การกำหนดราคาที่ต่ำเพื่อกีดกันคู่แข่ง ตลอดจนการขีดขวางมิให้มีการแข่งขันกันทางด้านราคา เป็นต้น สำหรับไต้หวันนั้นใช้หลัก rule of reason โดยพิจารณาจากว่า (1) ผู้ประกอบการมีเจตนา (motive) ในการมีพฤติกรรมที่มีผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายอื่นหรือไม่ (2) ผู้ประกอบการมีเหตุผลในเชิงประสิทธิภาพในการมีพฤติกรรมดังกล่าวหรือไม่ ถ้าผู้ประกอบการไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการกระทำดังกล่าวจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการแล้ว และสำนักแข่งขันทางการค้าสามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้ประกอบการดังกล่าวมีความตั้งใจที่จะจำกัดการแข่งขันหรือกั้นแกล้งผู้ประกอบการรายอื่นก็จะถือว่าเป็นการละเมิดบทบัญญัติในส่วนของการค้าที่ไม่เป็นธรรม

ตารางภาคผนวกที่ 1 กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของต่างประเทศ
กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของสหภาพยุโรป (EC Treaty)

Abuse of Dominance (Article 82)
<p>พฤติกรรมต้องห้ามตาม article 82</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) กำหนดราคาซื้อหรือขายที่ไม่เป็นธรรมหรือกำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกรรมที่ไม่เป็นธรรม (2) จำกัดปริมาณการผลิต จำกัดตลาดหรือการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่มีผลเสียต่อผู้บริโภค (3) เลือกปฏิบัติในการประกอบธุรกรรมมีผลทำให้ผู้ซื้อหรือผู้ขายบางรายต้องเสียเปรียบ (4) การกำหนดเงื่อนไขของสัญญาที่ไม่เกี่ยวกับสาระสำคัญของธุรกรรมตามสัญญา
Collusive Practice
<p>พฤติกรรมต้องห้ามตาม article 81</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) กำหนดราคาซื้อหรือขายหรือเงื่อนไขอื่น ๆ (2) จำกัดหรือควบคุมปริมาณสินค้า จำกัดตลาด การพัฒนาเทคโนโลยี หรือการลงทุน (3) การแบ่งตลาดหรือแหล่งวัตถุดิบ (4) เลือกปฏิบัติในการประกอบธุรกรรมมีผลทำให้ผู้ซื้อหรือผู้ขายบางรายต้องเสียเปรียบ (5) การกำหนดเงื่อนไขของสัญญาที่ไม่เกี่ยวกับสาระสำคัญของธุรกรรมตามสัญญา

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของอังกฤษ (Competition Act 1998)

Abuse of Dominance (Section 18(1) or Chapter II Prohibition)	
<p>ความหมายของการมีอำนาจเหนือตลาด</p> <p>พิจารณาจาก (1) ส่วนแบ่งตลาด (2) อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด (กฎระเบียบของรัฐ เทคโนโลยี ทรัพย์สินทางปัญญา วัตถุประสงค์ พฤติกรรมของผู้ประกอบการเดิมในตลาด) (3) วิวฒนาการด้านเทคโนโลยี แต่โดยทั่วไปแล้วหากส่วนแบ่งตลาดไม่เกินร้อยละ 40 การมีอำนาจเหนือตลาดจะมีโอกาสเป็นไปได้น้อยทั้งนี้จะต้องพิจารณาประเด็นต่างๆที่กล่าวมาแล้วประกอบ</p>	
<p>พฤติกรรมต้องห้ามตาม section 2(2)</p> <p>(1) กำหนดราคาซื้อหรือขายที่ไม่เป็นธรรมหรือกำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกรรมที่ไม่เป็นธรรม</p>	<p>ลักษณะของพฤติกรรมที่อาจเป็นการละเมิดกฎหมาย</p> <p><u>การกำหนดราคาซื้อขายที่ไม่เป็นธรรม</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1.1) การกำหนดราคาสูงเกินควร 1.2) การเลือกปฏิบัติในการกำหนดราคา 1.3) fidelity discounts 1.4) การกำหนดราคาที่ต่ำเพื่อกำจัดหรือกีดกันคู่แข่ง 1.5) การกำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกรรมที่ไม่เป็นธรรม (vertical restraints) 1.6) การกำหนดราคาขายปลีก (RPM) 1.7) การจำกัดผู้ค้าปลีก (selective & exclusive distribution) 1.8) การจำกัดมิให้ผู้ค้าปลีกรับซื้อสินค้าของคู่แข่ง (exclusive dealing) 1.9) การขายพ่วง 1.10) การกำหนดให้ผู้ค้าปลีกซื้อสินค้าในปริมาณไม่ต่ำกว่าที่กำหนด 1.11) การกำหนดค่าธรรมเนียมที่นอกเหนือจากราคาสินค้า (non-linear pricing)
<p>(2) จำกัดปริมาณการผลิต จำกัดตลาดหรือการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่มีผลเสียต่อผู้บริโภค</p>	<p>2.1) การปฏิเสธที่จะประกอบธุรกรรมด้วย (refusal to supply)</p>
<p>(3) เลือกปฏิบัติในการประกอบธุรกรรมมีผลทำให้ผู้ซื้อหรือผู้ขายบางรายต้องเสียเปรียบ</p> <p>(4) การกำหนดเงื่อนไขของสัญญาที่ไม่เกี่ยวกับสาระสำคัญของธุรกรรมตามสัญญา</p>	

Anti-competitive Agreements (Chapter I Prohibition)	
<p>ความหมายของการทำความตกลงร่วมกัน</p> <p>การตกลงร่วมกันในกฎหมายนี้มีความหมายค่อนข้างกว้างโดยรวมถึงข้อตกลงทั้งที่มีผลและที่ไม่มีผลทางกฎหมาย ข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรและที่เป็นเพียงวาจา การทำความตกลงร่วมกันไม่จำเป็นจะต้องมีการพบปะกันทางกายภาพแต่อาจเกิดจากเพียงการแลกเปลี่ยนข้อความหรือโทรศัพท์หากันได้ ข้อตกลงร่วมกันมีผลครอบคลุมถึงสมาคมการค้า และสมาคมทุกรูปแบบ คณะกรรมการแข่งขันทางการค้ามีความเห็นว่าโดยทั่วไปแล้วหากส่วนแบ่งตลาดของกลุ่มผู้ประกอบการที่มีการทำการตกลงร่วมกันต่ำกว่าร้อยละ 25 การกระทำจะไม่มีผลกระทบต่อในการจำกัดการแข่งขันในตลาด</p>	
<p>พฤติกรรมต้องห้ามตาม section 2(2)</p> <p>(1) กำหนดราคาซื้อหรือขายหรือเงื่อนไขอื่น ๆ</p>	<p>ลักษณะของพฤติกรรมที่อาจเป็นการละเมิดกฎหมาย</p> <p>1.1) กำหนดราคาสินค้า การกำหนดราคาขั้นต่ำ การกำหนดอัตราเพิ่มของราคาสินค้า</p> <p>1.2) การกำหนดอัตราส่วนลด การกำหนดค่าขนส่งสินค้า ตลอดจนเงื่อนไขในการให้สินเชื่อหรือการประกันสินค้า เป็นต้น</p> <p>1.3) การกำหนดเงื่อนไขในการแจ้งราคาให้คู่แข่ง หรือการทำความตกลงที่จะไม่ตัดราคากัน</p> <p>1.4) การแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านราคา</p> <p>1.5) การกำหนดเงื่อนไขในการซื้อหรือขายสินค้าหรือบริการอื่น ๆ นอกเหนือจากการกำหนดราคา เช่น การกำหนดผู้ค้าปลีก ร่วมกัน หรือการร่วมกันปฏิเสธในการประกอบธุรกรรมกับผู้ซื้อหรือขายบางราย ซึ่งมีลักษณะเป็น vertical restraints พบเจอใน Chapter II prohibition ในส่วนของ Abuse of Dominance</p>
<p>(2) จำกัดหรือควบคุมปริมาณสินค้า จำกัดตลาด การพัฒนาเทคโนโลยี หรือการลงทุน</p>	
<p>(3) การแบ่งตลาดหรือแหล่งวัตถุดิบ</p>	<p>3.1) การแบ่งลูกค้า พื้นที่ในการประกอบธุรกิจ หรืออื่นๆ</p> <p>3.2) การฮั้วกันในการประมูล (bid rigging)</p>
<p>(4) เลือกปฏิบัติในการประกอบธุรกรรมมีผลทำให้ผู้ซื้อหรือผู้ขายบางรายต้องเสียเปรียบ</p>	
<p>(5) การกำหนดเงื่อนไขของสัญญาที่ไม่เกี่ยวกับสาระสำคัญของธุรกรรมตามสัญญา</p>	

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของเกาหลีใต้ (Monopoly Regulation and Fair Trade Act)

Abuse of Dominance (Chapter 2 Prohibition)		
<p>ความหมายของการมีอำนาจเหนือตลาด</p> <p>ก. ผู้ประกอบการหนึ่งรายที่มีส่วนแบ่งตลาดเกินร้อยละ 50 หรือ</p> <p>ข. ผู้ประกอบการไม่เกิน 3 รายที่มีส่วนแบ่งตลาดไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ทั้งนี้ไม่รวมผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งตลาดต่ำกว่าร้อยละ 10</p>		
<p>พฤติกรรมต้องห้ามตาม Article 3-2</p> <p>(1) กำหนด รักษาหรือปรับเปลี่ยนราคาสินค้าโดยไม่มีเหตุผลอันควร</p>	<p>Guideline ในด้านพฤติกรรม</p> <p>1.1) การเพิ่ม หรือลดราคาสินค้าโดยไม่มีเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงปริมาณสินค้า ความต้องการสินค้า หรือต้นทุนในการผลิตแต่อย่างใด</p>	<p>Guideline ในส่วนของข้อมูล และอื่น ๆ</p> <p>1.1) คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าอาจขอให้ ผู้ประกอบการที่มีอำนาจในตลาดซึ่งคาดว่าจะมีพฤติกรรมตาม Article 3-2 (1) ต้องแสดง</p> <ul style="list-style-type: none"> - งบกำไรขาดทุน และงบดุลในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา - ข้อมูลในการวิเคราะห์ต้นทุนเพื่อกำหนดราคาสินค้า - แนวโน้มราคาวัตถุดิบและสินค้านำเข้า - แนวโน้มการผลิต การขนส่ง ราคาสินค้า และเงื่อนไขทางการค้า - เกณฑ์และรายละเอียดในการจัดสรรต้นทุนค่าเสียหายตามหลักบัญชี

Abuse of Dominance (Chapter 2 Prohibition)	
<p>1.2) การที่ผู้มีอำนาจในตลาดมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสูงโดยไม่มีเหตุผลเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ประกอบการอื่นที่อยู่ในตลาด เช่น ค่าใช้จ่ายในการขายและบริหาร การโฆษณาและการตลาด</p>	<p>1.2) การที่ผู้มีอำนาจในตลาดมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสูงโดยไม่มีเหตุผล สามารถพิจารณาได้จาก:</p> <ul style="list-style-type: none"> - สัดส่วนการขายสินค้าต่อค่าโสหุ้ย (overhead cost) ของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องในปีหนึ่งๆ ว่าสูงกว่าในธุรกิจเดียวกันหรือธุรกิจที่คล้ายคลึงกันหรือไม่ - อัตราการเพิ่มของสัดส่วนการขายสินค้าต่อค่าโสหุ้ยใน 3 ปีที่ผ่านมาของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องว่าสูงกว่าในธุรกิจเดียวกันหรือธุรกิจที่คล้ายคลึงกันหรือไม่ - อัตราการเพิ่มของค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการขายและ ค่าโสหุ้ยใน 3 ปีที่ผ่านมาของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องว่าสูงกว่าในธุรกิจเดียวกันหรือธุรกิจที่คล้ายคลึงกันหรือไม่ - ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนการโฆษณา ค่าใช้จ่ายทางบัญชี) ของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องในปีหนึ่งๆ ว่าสูงกว่าในธุรกิจเดียวกันหรือธุรกิจที่คล้ายคลึงกันหรือไม่

Abuse of Dominance (Chapter 2 Prohibition)		
<p>(2) ควบคุมการซื้อขายสินค้าหรือบริการโดยไม่มีเหตุอันควร</p>	<p>2.1) การลดปริมาณการผลิตสินค้า หรือปริมาณการขายสินค้าลงอย่างมากโดยไม่มีเหตุผลอันควร</p> <p>2.2) การเพิ่มสินค้าคงคลังโดยไม่มีเหตุผลอันควร</p> <p>2.3) การรักษาหรือลดปริมาณการขายสินค้าภายในประเทศแม้สินค้าจะขาดแคลนในช่วงเวลาที่มีความต้องการสินค้าเป็นจำนวนมากโดยไม่มีเหตุผลอันควร</p> <p>2.4) การรักษาปริมาณการผลิตหรือสัดส่วนการขายในระดับที่แน่นอน หรือมีการเปลี่ยนแปลงในระดับที่ได้ตกลงร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการ</p>	

Abuse of Dominance (Chapter 2 Prohibition)		
<p>(3) แทรกแซงการประกอบธุรกิจอื่นโดยไม่มีเหตุผลอันควร</p>	<p>การส่งซื้อวัตถุดิบที่จำเป็นต่อการผลิตเพิ่มขึ้นโดยไม่มีเหตุผลอันควร หรือ บังคับ/ชักจูงไม่ให้ผู้ขายวัตถุดิบขายวัตถุดิบให้แก่ผู้ประกอบการรายอื่น</p> <p>การแย่งตัวบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษโดยการเสนอค่าตอบแทน หรือสัญญาที่จะให้ค่าตอบแทนที่สูงเกินควรเมื่อเปรียบเทียบกับ อัตรามาตรฐานทั่วไปซึ่งมีผลทำให้ผู้ประกอบการรายอื่นไม่สามารถ ดำเนินธุรกิจตามปกติได้</p> <p>การทำลายชื่อเสียงของกลุ่มด้วยวิธีมิชอบ</p> <p>การแทรกแซงกิจกรรมทางการเงินของกลุ่ม เช่น ด้านส่วนลดเงินสด การ ให้สินเชื่อ หรือ ควบคุมราคาหรือปริมาณการค้าหุนของกลุ่มอย่างไม่เป็นธรรม</p> <p>การขยายวงเงินสินเชื่อทั้งทางตรงและทางอ้อม และการเรียกเก็บ สินเชื่อ โดยไม่มีเหตุผลอันควร</p> <p>การเสนอเงื่อนไขทางการค้าและการตั้งราคาที่แตกต่างกันโดยไม่มีเหตุผลอันควร</p> <p>การงดการขายสินค้าให้ผู้ประกอบการอื่นโดยไม่มีเหตุผลอันควร</p> <p>การปฏิเสธหรือลดปริมาณการค้า/ขายกับผู้ที่ทำธุรกรรมกับคู่แข่งของตน โดยไม่มีเหตุผลอันควร</p> <p>การทำให้เกิดความไม่สะดวกในการดำเนินการใดๆ โดยไม่มีเหตุผลอันควร</p> <p>การทำสัญญา กับตัวแทนจำหน่ายที่มีอยู่ในตลาด (exclusive distributorship contract) เพื่อไม่ให้ขายสินค้าของผู้ประกอบการรายอื่น</p> <p>การบังคับทางการค้าที่ทำให้คู่ค้าเกิดความเสียหาย</p>	

Abuse of Dominance (Chapter 2 Prohibition)		
(4) กีดกันผู้ประกอบการรายใหม่โดยไม่มีเหตุผลอันควร	<p>4.1) การปฏิเสธหรือลดปริมาณการขายหรือซื้อสินค้ากับผู้ที่ทำธุรกิจกับผู้ประกอบการรายใหม่</p> <p>4.2) การแทรกแซงกระบวนการดำเนินการธุรกิจของผู้ประกอบการรายใหม่อย่างไม่เป็นธรรม</p> <p>4.3) การควบคุมอุปสงค์หรืออุปทานวัตถุดิบโดยไม่มีเหตุผลอันควร</p> <p>4.4) การแทรกแซงการทำสัญญาเกี่ยวกับตัวแทนจำหน่ายที่มีอยู่ในตลาด</p> <p>4.5) การแทรกแซงการซื้อลิขสิทธิ์ที่มีความสำคัญต่อการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการโดยไม่มีเหตุผลอันควร</p>	
(5) จำกัดหรือลดการแข่งขันในตลาดอย่างรุนแรงหรือมีผลกระทบในทางลบต่อผู้บริโภค	<p>5.1) การจำกัดจำนวนผู้ประกอบการในตลาดโดยการซื้อสิทธิบัตรหรือลิขสิทธิ์อื่นๆ ซึ่งจำเป็นต่อการดำเนินธุรกิจ</p> <p>5.2) การทำให้ผู้ที่เป็นเจ้าของเครือข่าย เทคโนโลยี เงินทุน หรือวัตถุดิบ ที่ประกอบธุรกิจรวมกับคู่แข่งจำกัดปริมาณสินค้าหรือบริการที่ให้แก่คู่แข่งโดยไม่มีเหตุผลอันควร ไม่ว่าจะ เป็นโดยวิธีการขู่บังคับ ร้องขอ หรืออื่นๆ</p> <p>5.3) การขายสินค้าให้แก่ลูกค้าของคู่แข่งในราคาที่ต่ำกว่าปกติ</p> <p>5.4) การกำหนดราคาขายในแต่ละระดับของการจัดจำหน่าย และการบังคับหรือจูงใจให้ใช้ราคาที่กำหนด</p> <p>5.5) การกำหนดราคาขายปลีก (ไม่ว่าจะระบุว่าเป็นราคาแนะนำ หรือราคาที่เหมาะสม ฯลฯ) ในระดับที่สูงเกินกว่าราคาซื้อขายจริง</p> <p>5.6) การกระทำใดๆ ที่อาจเป็นผลเสียต่อทรัพย์สิน ร่างกาย จิตใจ ฯลฯ ของผู้บริโภค</p>	

Restrictions on Improper Concerted Acts (Chapter 4 prohibitions)

พฤติกรรมที่ต้องห้ามตาม Article 19

- (1) กำหนด รักษาหรือปรับเปลี่ยนราคา
- (2) กำหนดเงื่อนไขในการซื้อหรือขายสินค้าหรือบริการ
- (3) จำกัดการผลิต การขนส่ง หรือการค้าสินค้าหรือบริการ
- (4) จำกัดพื้นที่การซื้อหรือขายสินค้าหรือของลูกค้า
- (5) จำกัดการขยายกำลังการผลิตสินค้าหรือบริการ
- (6) จำกัดประเภทหรือรูปแบบของสินค้าในกระบวนการผลิตหรือในการค้าขาย
- (7) จัดตั้งบริษัทหรือเพื่อที่จะดำเนินธุรกรรมที่สำคัญ
- (8) แทรกแซงธุรกิจอื่นๆ อันเป็นการจำกัดการแข่งขันในตลาด

Guideline ในส่วนของข้อมูล และอื่น ๆ

- การยื่นขอร่วมมือกันของผู้ประกอบการต้องมีเอกสารดังนี้
 - รายงานทางธุรกิจ งบดุล งบกำไรขาดทุน ใน 2 ปีที่ผ่านมาของผู้ประกอบการที่จะร่วมมือกัน
 - ข้อตกลงหรือมติในการมีพฤติกรรมร่วมมือกัน
 - เอกสารที่แสดงว่าพฤติกรรมที่จะร่วมมือกันนั้นผ่านความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจ
 - เอกสารที่แสดงว่าพฤติกรรมที่จะร่วมมือกันนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้บัญญัติใน Article 29 แห่ง Enforcement Decree of the Monopoly Regulation and Fair Trade Act อันว่าด้วยขอบเขตอำนาจของเจ้าพนักงาน

Restrictions on Improper Concerted Acts (Chapter 4 prohibitions)

- ผู้ประกอบการที่ได้รับอนุมัติให้ร่วมมือกันแล้ว จะต้องทำรายงานต่อคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าทุกๆ 6 เดือนเว้นแต่คณะกรรมการฯ จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น โดยรายละเอียดของรายงานมีดังต่อไปนี้
 - บันทึกการส่งสินค้าของแต่ละผู้ประกอบการที่ร่วมมือกัน
 - แนวโน้มราคาสินค้าในแต่ละระดับการขนส่งและระดับการจัดจำหน่าย
 - เงื่อนไขของอุปสงค์และอุปทาน และสภาพของสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงาน
 - เรื่องอื่นๆ ที่คณะกรรมการฯ อาจขอเหมือนเช่นที่ยื่นในการขออนุมัติการร่วมมือกัน

Prohibition on Unfair Business Practices (Chapter 5 prohibitions)	
<p>พฤติกรรมที่ต้องห้ามตาม Article 23</p> <p>(1) ปฏิเสธที่จะประกอบธุรกรรมหรือเลือกปฏิบัติกับคู่ค้าบางรายโดยไม่มีเหตุผลอันควร</p>	<p>Guideline ในด้านพฤติกรรม</p> <p>1.1) การร่วมกันปฏิเสธที่จะทำธุรกรรมด้วย (collective refusal to deal)</p> <p>1.2) การตั้งราคาที่แตกต่างกัน (Price discrimination)</p> <p>1.3) การเลือกปฏิบัติโดยการกำหนดเงื่อนไขกับผู้ประกอบธุรกิจบางรายโดยปราศจากเหตุผล (เช่น ด้านคุณภาพหรือปริมาณ)</p> <p>1.4) การเลือกปฏิบัติกับคู่ค้าบางราย (เช่น ด้านราคา คุณภาพ หรือปริมาณ) โดยปราศจากเหตุผล เพื่อให้กลุ่มบริษัทของตนได้ประโยชน์</p> <p>1.5) การร่วมกันเลือกปฏิบัติกับผู้ประกอบการบางรายโดยไม่มีเหตุผลอันควร (collective discrimination)</p>
<p>(2) กระทำกิจกรรมที่มีเป้าหมายในการทำลายคู่แข่ง</p>	<p>2.1) การจำหน่ายสินค้าในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุน</p> <p>2.2) การรับซื้อสินค้าในราคาสินค้าที่สูงเกินควร</p>
<p>(3) ใช้มาตรการชักจูงหรือบังคับให้ลูกค้าของคู่แข่งต้องประกอบธุรกรรมกับตนโดยไม่มีเหตุผลอันควร</p>	<p>3.1) การให้สิทธิประโยชน์อื่นไม่สมเหตุผลเพื่อชักจูงลูกค้าของคู่แข่ง</p> <p>3.2) การหลอกลวงลูกค้าของคู่แข่งขึ้นด้วยวิธีการต่างๆ เช่น จากการโฆษณา เพื่อให้ลูกค้าหันมาทำธุรกรรมกับตน</p> <p>3.3) การสนับสนุนให้ลูกค้าของคู่แข่งขึ้นเลิกสัญญาทางธุรกรรมกับคู่แข่ง</p> <p>3.4) การขายพ่วง (tie-in sale)</p> <p>3.5) การบังคับให้ลูกค้าจ้างซื้อหรือขายสินค้าหรือบริการของตนหรือกลุ่มบริษัทตน</p>

Prohibition on Unfair Business Practices (Chapter 5 prohibitions)	
(4) ใช้อำนาจต่อรองในการเอาเปรียบผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลอันควร	<p>4.1) การบังคับให้ลูกค้าซื้อหรือขายสินค้าหรือบริการ โดยลูกค้าไม่มีความต้องการซื้อหรือขาย (coercion to purchase)</p> <p>4.2) การบังคับให้ลูกค้าแบ่งผลประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการ (coercion to provide benefit)</p> <p>4.3) การกำหนดยอดขายให้แก่ผู้จำหน่ายสินค้าหรือบริการของตน (coercion of sale target)</p> <p>4.4) การกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการประกอบธุรกิจให้ลูกค้าเสียหาย หรือเสียประโยชน์</p> <p>4.5) การแทรกแซงการบริหารการจัดการของลูกค้า โดยกำหนดการอนุมัติเกี่ยวกับการจ้างหรือการเลิกจ้างพนักงานของธุรกิจลูกค้า หรือการจำกัดลักษณะการผลิต ส่วนสัดการผลิต ปริมาณการผลิต หรือลักษณะการประกอบธุรกิจ</p>
(5) ประกอบธุรกรรมกับผู้อื่นภายใต้เงื่อนไขที่เป็นการจำกัดหรือก่อความเสียหายแก่ธุรกิจอื่น ๆ	<p>5.1) การใช้เทคโนโลยีของผู้ประกอบการอื่นเกินควร ซึ่งเป็นการขัดขวางการดำเนินธุรกิจของผู้อื่น</p> <p>5.2) การชักจูงพนักงานของผู้ประกอบการอื่นให้ออกจากงาน หรือว่าจ้างพนักงานคู่แข่งให้ทำงานกับตน</p>
(6) โฆษณาเท็จเพื่อหลอกลวงผู้บริโภค	<p>6.1) การโฆษณาเกินจริง หรือ การนำเสนอสินค้าของคู่แข่งที่ไม่เป็นความจริง</p> <p>6.2) การโฆษณาเพื่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสินค้าหรือบริการ โดยการบิดเบือนความจริงหรือใช้วิธีการหลอกลวง</p> <p>6.3) การโฆษณาเปรียบเทียบสินค้าหรือบริการของตนว่าดีกว่าของคู่แข่ง โดยปราศจากการพิสูจน์</p> <p>6.4) การนำเสนอด้านที่ไม่ดีของสินค้าหรือบริการของคู่แข่งโดยปราศจากการพิสูจน์</p>

Prohibition on Unfair Business Practices (Chapter 5 prohibitions)	
<p>(7) การกำหนดเงื่อนไขการค้ากับบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เอื้อผลประโยชน์โดยไม่มีเหตุผลอันควร</p>	<p>7.1) การสนับสนุนด้านการเงินกับผู้อื่นหรือบริษัทอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับตนเกินควร 7.2) การสนับสนุนด้านทรัพย์สินกับผู้อื่นหรือบริษัทอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับตนเกินควร เช่น ด้าน อสังหาริมทรัพย์ ทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น 7.3) การให้ความช่วยเหลือในด้านกำลังคนเกินควร</p>
<p>Restrictions on Resale Price Maintenance (Chapter 7 prohibitions): Article 29 ห้ามมิให้ธุรกิจใดๆ กำหนดราคาขายปลีกยกเว้นสินค้าพื้นฐานที่มีลักษณะเป็น commodity และตลาดมีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ทั้งในการซื้อและขายสินค้านั้นๆ</p>	

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และจากกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของเยอรมัน (Act Against Restraint of Competition)

Abuse of Dominance (Section 19 or Chapter III Prohibition)

ความหมายของการมีอำนาจเหนือตลาด*

- (1) ส่วนแบ่งตลาดของผู้ประกอบการรายเดียวไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3
- (2) ส่วนแบ่งตลาดของผู้ประกอบการไม่เกิน 3 รายไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50
- (3) ส่วนแบ่งตลาดของผู้ประกอบการไม่เกิน 5 รายไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3

* เมื่อเดือน พฤษภาคม 2541 ประเทศเยอรมันได้มีการแก้ไขกฎหมายการแข่งขันทางการค้า โดยยกเลิกการใช้มูลค่ายอดขายในการพิจารณาถึงผู้มีอำนาจเหนือตลาด ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนมกราคม 2542 เป็นต้นไป

พฤติกรรมต้องห้ามตาม section 19(4)

- (1) จำกัดหรือกีดกันการแข่งขันของผู้ประกอบการรายอื่นส่งผลกระทบต่อภาวะการแข่งขันในตลาดโดยไม่มีเหตุผลอันควร
- (2) กำหนดเงื่อนไขด้านราคาและในลักษณะอื่นๆ ที่ต่างจากเงื่อนไขในตลาดที่มีการแข่งขัน ในกรณีนี้จะต้องมีการศึกษาเปรียบเทียบตลาดที่คล้ายคลึงกัน
- (3) ปฏิเสธที่จะให้ผู้ประกอบการรายอื่นใช้โครงข่ายหรือโครงสร้างพื้นฐานของตนซึ่งมีผลทำให้เป็นการจำกัดการแข่งขันในตลาดต้นน้ำหรือปลายน้ำ ยกเว้นในกรณีที่มีเหตุผลอันควร

Cartel Agreements, Cartel Decisions and Concerted Practices (Chapter I Prohibition: Horizontal agreements)
(Chapter II Prohibition: Vertical Agreements)

Chapter I prohibition: Section 1

การตกลงระหว่างผู้ประกอบการที่แข่งขันกัน การตัดสินใจของกลุ่มผู้ประกอบการ และการกระทำกร่วมกันที่มีผลในการบิดเบือนหรือจำกัดการแข่งขันในตลาดเป็นพฤติกรรมที่ต้องห้าม

Chapter II prohibition

Section 14 - ห้ามมิให้ผู้ประกอบการร่วมกันในการจำกัดเสรีภาพของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในการกำหนดราคาซื้อหรือราคาขายของสินค้าหรือบริการกับบุคคลที่สาม

Section 15: ในกรณีที่ผู้ขายกำหนดราคาขายปลีก (resale price maintenance) ให้ขออนุญาตจาก Federal Cartel Office

Section 16: Federal Cartel Office อาจกำหนดให้ข้อตกลงระหว่างผู้ประกอบการในลักษณะต่อไปนี้ไม่มีผล และอาจห้ามมิให้มีการกระทำตกลงร่วมกันในพฤติกรรมที่คล้ายคลึงกับการ:

- (1) จำกัดทางเลือกในการใช้สินค้าหรือบริการ
- (2) จำกัดการซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้อื่น (exclusive dealings)
- (3) จำกัดการขายสินค้าให้บุคคลที่สาม
- (4) กำหนดเงื่อนไขในการซื้อสินค้าหรือบริการอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกัน (tied sale)

หากการกระทำดังกล่าวมีผลในทางลบต่อภาวะการแข่งขันในตลาด

Section 17 - ห้ามมิให้ผู้ที่เป็นเจ้าของสิทธิบัตรกำหนดเงื่อนไขในการขายลิขสิทธิ์ที่เกินขอบเขตของการคุ้มครองด้านทรัพย์สินทางปัญญา ทั้งนี้ข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีการและรูปแบบเชิงเทคนิค การนำเทคโนโลยีไปใช้ การจำกัดปริมาณ พื้นที่และช่วงเวลาในการผลิตไม่ถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมาย

Market Dominance, Restrictive Practices (Chapter III Prohibitions: Abuse of Dominance and Prohibition of Agreements)

Section 20 – Prohibition of Discrimination; Prohibition of Unfair Hindrance

- (1) ผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดและกลุ่มผู้ประกอบการที่ได้รับการยกเว้นจากมาตรา 1 (เกี่ยวกับการห้ามการกระทำการตกลงร่วมกัน) ผู้ประกอบการที่ได้รับการอนุญาตให้สามารถกำหนดราคาขายปลีกได้ จะต้องไม่กีดกันหรือเลือกปฏิบัติกับผู้ประกอบการรายอื่นในลักษณะที่ไม่เป็นธรรมทั้งในทางตรงและทางอ้อมโดยไม่มีเหตุอันควร
- (2) บทบัญญัติ 20(1) มีผลบังคับใช้กับผู้ประกอบการทั่วไปหรือกลุ่มของผู้ประกอบการที่ซื้อหรือขายสินค้าหรือบริการที่ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางต้องพึ่งพาโดยไม่มีทางเลือก
- (3) ผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดและกลุ่มผู้ประกอบการตามบทบัญญัติ 20(1) จะต้องไม่ใช่อำนาจทางตลาดบีบบังคับให้ผู้ประกอบการรายอื่นประกอบธุรกรรมกับตนภายใต้เงื่อนไขที่ได้เปรียบ
- (4) ผู้ประกอบการที่มีอำนาจต่อรองสูงกว่าคู่แข่งที่มีขนาดย่อมและขนาดกลางจะต้องไม่ใช่อำนาจทางตลาดในการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันในลักษณะที่ไม่เป็นธรรม ทั้งนี้หากผู้ประกอบการมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทิศทางที่เป็นการละเมิดข้อบัญญัตินี้ ผู้ประกอบการดังกล่าวมีภาระหน้าที่ในการพิสูจน์ว่ามีได้มีพฤติกรรมที่เป็นการละเมิดข้อห้ามของกฎหมาย
- (5) สมาคมการค้า สมาคมอุตสาหกรรม และสมาคมวิชาชีพจะต้องไม่กีดกันสมาชิกรายใหม่ถ้าไม่มีเหตุผลอันควร

Section 21 – Prohibition of Boycott and Other restrictive Practices

- (1) ผู้ประกอบการหรือกลุ่มผู้ประกอบการจะต้องไม่ขอร้องให้ผู้ประกอบการหรือกลุ่มผู้ประกอบการรายอื่นปฏิเสธที่จะประกอบธุรกรรมกับผู้ประกอบการรายอื่น (refusal to deal)
- (2) ผู้ประกอบการหรือกลุ่มผู้ประกอบการจะต้องไม่คุกคามหรือสร้างความเสียหายหรือให้สัญญาในการเอื้อผลประโยชน์พิเศษให้แก่ผู้ประกอบการรายอื่นเพื่อที่จะให้ผู้ประกอบการดังกล่าวกระทำหรือมีพฤติกรรมที่ไม่เกี่ยวเนื่องกับสาระสำคัญของข้อผูกพันตามสัญญาในการประกอบธุรกิจตามกฎหมายนี้
- (3) ผู้ประกอบการหรือกลุ่มผู้ประกอบการจะต้องไม่กดดันให้ผู้ประกอบการรายอื่น (ก) ทำการตกลงร่วมกันในลักษณะที่ได้รับการยกเว้นจากกฎหมายนี้ (ข) ควบรวมธุรกิจลักษณะที่เป็น การ ชัดกับกฎหมายนี้ (ค) ปฏิบัติในรูปแบบเดียวกันเพื่อเป็นการจำกัดการแข่งขันในตลาด
- (4) ห้ามผู้ประกอบการหรือกลุ่มผู้ประกอบการกระทำความเสียหายในเชิงธุรกิจแก่ผู้ประกอบการธุรกิจที่เลือกที่จะปฏิบัติตามข้อเสนอของ cartel authority หรือได้เสนอแนะมาตรการในการป้องกันการผูกขาดแก่ cartel authority

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของแคนาดา (Competition Act 1996)

Per se Criminal Prohibitions (Competition Act III*)

Section 50(1): Illegal trade practices

ห้ามผู้ประกอบการทุกราย

- (1) เลือกปฏิบัติหรือมีส่วนร่วมในพฤติกรรมที่เป็นการเลือกปฏิบัติในการค้าขายสินค้า
- (2) กำหนดราคาสินค้าที่ต่ำเกินควรในบางพื้นที่เมื่อเทียบกับราคาในพื้นที่อื่นๆ เพื่อเป็นการจำกัดหรือกีดกันคู่แข่ง
- (3) กำหนดราคาต่ำเกินควรเพื่อที่จะจำกัดหรือกีดกันการแข่งขัน

Section 61(1): Price maintenance

ห้ามผู้ประกอบการรายใด

- (1) กระทำการที่จะกำหนดราคาขายของสินค้าให้สูงหรือกีดกันมิให้มีการลดราคาสินค้าโดยการกระทำการตกลง ช่มชู้หรือทำสัญญาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ใดๆ
- (2) ปฏิเสธที่จะขายสินค้าหรือประกอบธุรกรรมกับผู้ประกอบการอื่นด้วยเหตุผลว่าผู้ประกอบการรายนั้นกำหนดราคาสินค้าที่ต่ำกว่าที่เห็นควร
- (3) ประกอบธุรกรรมกับผู้ประกอบการอื่กรายภายใต้เงื่อนไขที่ให้ผู้ประกอบการที่ประกอบธุรกรรมด้วยปฏิเสธที่จะขายสินค้าให้บุคคลที่สามโดยการกระทำการตกลงร่วมกัน การช่มชู้ การให้สัญญาต่างตอบแทนหรือด้วยวิธีการอื่นๆ

* นอกจากมาตราดังที่ได้กล่าวมาแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังมีมาตราอื่นๆ ที่เกี่ยวกับ double-ticketing, false advertisement, pyramid-selling, referral selling, bait and switch selling และ promotional contest ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคมากกว่าการป้องกันการผูกขาด

Abuse of Dominant Position (Civil Reviewable Matters) (Competition Act IV)
<p>Section 79 ในกรณีนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) ผู้ประกอบการหนึ่งรายหรือหลายรายสามารถควบคุมตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่งในประเทศแคนาดาหรือในพื้นที่หนึ่งใด (2) ผู้นั้นมีพฤติกรรมที่เป็นการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขัน (ตามมาตรา 28) และ (3) พฤติกรรมดังกล่าวมีผลหรือมีความเป็นไปได้ที่จะมีผลในการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันในตลาด <p>Competition Tribunal อาจห้ามให้ผู้ประกอบการดังกล่าวบางรายหรือทุกรายกระทำการดังกล่าวได้</p>
<p>Section 78 พฤติกรรมที่เป็นการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันรวมถึงพฤติกรรมดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) การที่ผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของปัจจัยในการผลิตจำกัดอัตรากำไรของคู่แข่งในตลาดปลายทางที่ไม่ได้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตดังกล่าวเพื่อเป็นการจำกัดการแข่งขัน (2) การรวบรวมธุรกิจในแนวตั้งเพื่อที่จะกีดกันคู่แข่งรายใหม่มิให้เข้ามาในตลาด (3) การออกสินค้าใหม่ในลักษณะชั่วคราวเพื่อที่จะกีดกันหรือทำลายคู่แข่ง (4) การเข้ายึดครองปัจจัยการผลิตที่มีจำกัดเพื่อที่จะกีดกันคู่แข่ง (5) การกว้านซื้อสินค้าเพื่อที่จะพยุงราคาในตลาด (6) การผลิตสินค้าที่มีรูปแบบที่ไม่สอดคล้องกับการใช้งานของสินค้าอื่นๆ อันมีผลเป็นการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันหรือการขยายตลาดของคู่แข่ง (7) การกำหนดให้ผู้ประกอบการอื่นปฏิเสธที่จะขายสินค้าให้คู่แข่ง (8) การกำหนดราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนเพื่อที่จะทำลายคู่แข่ง

Collusive Agreements (Competition Act II)

Section 45: Conspiracy

ผู้ประกอบการที่คบคิด ตกลงหรือดำเนินการร่วมกับผู้ประกอบการรายอื่นเพื่อที่จะ

- (1) จำกัดปัจจัยในการขนส่ง ผลิต จำหน่าย ตลอดจนเก็บรักษาสินค้า
- (2) จำกัดปริมาณการผลิตสินค้าเพื่อที่จะให้ราคาสินค้าสูงเกินควร
- (3) จำกัดการแข่งขันในการผลิต การซื้อ การขาย การเก็บรักษาสินค้า การเช่า การขนส่ง หรือในการกำหนดราคาประกันบุคคลหรืออสังหาริมทรัพย์
- (4) กระทำการอื่นๆ ที่เป็นการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันโดยไม่มีเหตุผลอันควร

Section 47 – Bid-rigging

- (1) การฮั้วกันในการประมูลหมายถึง การตกลงกันระหว่างผู้ประมูลตั้งแต่ 2 รายขึ้นไปในการที่จะให้ผู้ประมูลบางรายไม่ยื่นซองประมูล และการยื่นข้อเสนอในการประมูลที่ได้มาจากการตกลงร่วมกัน โดยมีได้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องประมูลได้รับรู้
- (2) ผู้ประกอบการรายใดกระทำการฮั้วกันในการประมูลมีโทษปรับหรือจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ
- (3) ข้อห้ามดังกล่าวไม่มีผลต่อผู้ประกอบการที่อยู่ในเครือเดียวกัน

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของญี่ปุ่น

(Antimonopoly Act Concerning Prohibition of Private Monopoly and Maintenance of Fair Trade)

Abuse of Dominance

Section 3 (Abuse of dominance)

ผู้ประกอบการทุกรายจะต้องไม่ผูกขาดตลาดหรือจำกัดการแข่งขันโดยไม่มีเหตุอันควร

Section 2(6) (definition)

การผูกขาดตลาด หมายถึง การที่ผู้ประกอบการหนึ่งรายหรือหลายรายกีดกันหรือควบคุมธุรกิจของผู้ประกอบการรายอื่นทำให้เป็นการจำกัดการแข่งขันที่เป็นผลเสียต่อสังคมโดยรวม

Section 2 (7) สภาพของการผูกขาดจะมีลักษณะตลาดดังต่อไปนี้

- มูลค่ารวมของสินค้าและบริการภายในประเทศในช่วงปีที่ผ่านมามากกว่า 100,000 ล้านบาท
- ผู้ประกอบการขนาดใหญ่ที่สุดในตลาดมีส่วนแบ่งทางการตลาดเกิน 50% หรือเมื่อรวมผู้ประกอบการ 2 รายจะมีส่วนแบ่งเกิน 75%
- มีเงื่อนไขทางการตลาดที่ทำให้ผู้ประกอบการรายอื่นเข้าสู่ตลาดได้ลำบาก
- การลดราคาสินค้าเพียงเล็กน้อยจะทำให้เกิดการลดลงของความต้องการสินค้า หรือต้นทุนในการผลิตเพียงน้อยนิด
- มีกำไรและค่าใช้จ่าย รวมถึงค่าใช้จ่ายด้านโฆษณาเกินกว่าปกติ

Abuse of Dominance

Section 8-4 Measures against monopolistic situation

- (1) เมื่อมีภาวะผูกขาดในตลาด Fair Trade Commission มีอำนาจที่จะสั่งให้มีการแยกธุรกิจหรือดำเนินมาตรการอื่นๆที่จำเป็นเพื่อที่จะรักษาภาวะการแข่งขันในตลาด ทั้งนี้ในการดำเนินมาตรการใดๆ จะต้องพิจารณาถึงต้นทุนที่เปลี่ยนแปลงไป ชีตความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก และทางเลือกอื่นๆ ด้วย
- (2) ในการกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหามหาภาวะผูกขาด Fair Trade Commission จะต้องพิจารณาถึงผลกระทบต่อความมั่นคงของธุรกิจดังกล่าวและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความเป็นอยู่ของพนักงานของธุรกิจนั้นๆ ด้วย ซึ่งมีรายละเอียดที่ต้องพิจารณาดังนี้
- ทรัพย์สิน รายได้ ค่าใช้จ่าย และตัวเลขทางบัญชีอื่นๆ
 - จำนวนพนักงานและลูกจ้าง
 - แหล่งที่ตั้งของโรงงาน สถานที่ทำงาน สำนักงาน และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับแหล่งที่ตั้งอื่นๆ
 - เครื่องมือและสิ่งอำนวยความสะดวกทางธุรกิจ
 - สิทธิในลิขสิทธิ์ เครื่องหมายทางการค้า ทรัพย์สินทางปัญญา หรือสิทธิทางด้านเทคโนโลยี
 - กำลังและสถานการณ์การผลิตสินค้า ขายสินค้า หรืออื่นๆ
 - กำลังและสถานการณ์ทางด้านเงินทุน วัตถุดิบ หรืออื่นๆ
 - สถานการณ์ทางด้านอุปทาน และการกระจายสินค้าหรือบริการ

Collusive Practices	
<p><i>Section 3(Horizontal Agreements)</i> <u>ผู้ประกอบการทุกรายจะต้องไม่ผูกขาดตลาดหรือจำกัดการแข่งขันโดยไม่มีเหตุอันควร</u></p> <p><i>Section 2(6) (definition)</i> <u>การจำกัดการแข่งขันโดยไม่มีเหตุอันควร</u> หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้ประกอบการร่วมกัน ไม่ว่าจะโดยการทำสัญญา ข้อตกลง หรือวิธีการอื่น ๆ ในการที่จะจำกัดพฤติกรรมร่วมกันเพื่อที่จะ</p> <p>(1) กำหนด รักษาหรือขึ้นราคาสินค้า</p> <p>(2) จำกัดปริมาณการผลิต การถ่ายทอดเทคโนโลยี ปักจจัยการผลิต หรือลูกค้าอันเป็นการจำกัดการแข่งขันในตลาด</p>	
Vertical Agreements/ Unfair Trade Practices	
<p><i>Section 19: Vertical Agreements: Unfair Trade Practices</i> <u>ผู้ประกอบการทุกรายจะต้องไม่ใช้กลยุทธ์ทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม</u></p> <p><i>Section 2(9) กลยุทธ์ทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม</i> ได้แก่</p> <p>(1) การเลือกปฏิบัติกับผู้ประกอบการอื่น</p> <p>(2) การกำหนดราคาซื้อหรือขายที่ไม่เป็นธรรม</p>	<p><i>Guidelines ในด้านพฤติกรรม</i></p> <p>1.1) การรวมกันปฏิเสธที่จะทำธุรกรรมด้วย (collective refusal to deal)</p> <p>1.2) การตั้งราคาที่แตกต่างกัน (discriminatory pricing)</p> <p>1.3) การเลือกปฏิบัติในการประกอบธุรกรรม (discriminatory dealing)</p> <p>1.4) การเลือกปฏิบัติในสมาคมการค้า</p> <p>2.1) การจำหน่ายสินค้าในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุน (sales below cost)</p> <p>2.2) การรับซื้อราคาสินค้าที่สูงเกินควร</p>

Vertical Agreements/ Unfair Trade Practices	
<p>(3) การชักจูงหรือกดดันให้ลูกค้าของคู่แข่งประกอบธุรกรรมกับตน</p>	<p>3.1) การหลอกลวงโดยการโฆษณา (false advertisement) 3.2) การให้สิทธิประโยชน์อื่นไม่สมเหตุผลเพื่อชักจูงลูกค้า (excessive premium) 3.3) การขายพ่วง (tie-in sale)</p>
<p>(4) การกำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกรรมที่เป็นการจำกัดทางเลือกในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการรายอื่น</p>	<p>4.1) การห้ามการประกอบธุรกรรมกับธุรกิจอื่น (exclusive dealing) 4.2) การกำหนดราคาขายต่อ (resale price maintenance) 4.3) การจำกัดการจำหน่ายสินค้าตามพื้นที่หรือกลุ่มลูกค้า (vertical territorial and customer restriction)</p>
<p>(5) การใช้อำนาจต่อรองในการประกอบธุรกิจอื่นโดยไม่เป็นธรรม</p>	
<p>(6) แทรกแซงธุรกิจอื่นเพื่อที่จะให้ผู้ถือหุ้นหรือพนักงานกระทำการในลักษณะที่ขัดผลประโยชน์ของบริษัทนั้นๆ</p>	

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของเม็กซิโก (Federal Law of Economic Competition)

Abuse of Dominance / Agreement (Chapter II Monopolies and Monopolistic Practices)

ความหมายของการมีอำนาจเหนือตลาด (article 11)

คือ สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้ที่มีอำนาจในตลาดที่มีความเกี่ยวพันกัน

ความหมายของการเป็นผู้มีอำนาจในตลาด (article 13)

พิจารณาจาก (1) ส่วนแบ่งตลาดในตลาดที่เกี่ยวข้องกัน (2) ความเป็นไปได้ในการกำหนดราคาสินค้าเดี่ยว (3) ข้อจำกัดในการจำหน่ายสินค้าในตลาดที่เกี่ยวข้องกัน (4) อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด (5) การดำรงอยู่ / อำนาจของกลุ่ม (6) ความเป็นไปได้ในการเข้าถึงแหล่งวัตถุดิบของผู้ประกอบการและคู่แข่ง (7) การพัฒนาของผู้ประกอบการในปัจจุบัน และ (8) อื่นๆ

ความหมายของตลาดที่เกี่ยวข้องกัน (the relevant market) (article 12)

พิจารณาจาก (1) ความเป็นไปได้ในการหาสินค้าทดแทน (2) ต้นทุนของการหาสินค้า หรือวัตถุดิบจากแหล่งอื่นๆ โดยพิจารณาจากต้นทุนค่าขนส่ง ค่าประกันภัย ภาษี และข้อจำกัดที่ไม่ใช่ภาษี (3) ต้นทุนที่ผู้บริโภคใช้ในการค้นหาตลาดสินค้า และ (4) ข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งซื้อของผู้บริโภค หรือแหล่งขายของผู้ผลิต

พฤติกรรมต้องห้ามตาม article 9 (Absolute Monopolistic Practices)

- (1) กำหนด รักษาหรือหรือการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันในลักษณะที่ทำให้เกิดผลที่เท่าเทียมกัน
- (2) จำกัดปริมาณการผลิต การจำหน่าย การตลาด ทั้งในด้านปริมาณสินค้า และความถี่ในการให้บริการ
- (3) การแบ่งตลาดสินค้า โดยกำหนดกลุ่มลูกค้า ผู้จำหน่าย ช่วงเวลาหรือพื้นที่ในการประกอบธุรกิจ
- (4) การตกลงร่วมกันในการประมูล โดยอาจทำการฮั้วกันในการประมูล (bid rigging) หรือ การตกลงร่วมหรือไม่ร่วมการประมูล

Abuse of Dominance / Agreement (Chapter II Monopolies and Monopolistic Practices)

พฤติกรรมต้องห้ามตาม article 10 (Relative Monopolistic Practices)

- (1) ร่วมมือกันที่จะไม่ทำการแข่งขันกันเอง โดยกำหนดพื้นที่ / เวลา สำหรับการจำหน่ายสินค้า หรือ กำหนดกลุ่มลูกค้าหรือผู้ขาย
- (2) กำหนดราคาสินค้า หรือเงื่อนไขอื่นแก่ผู้ค้าปลีก หรือผู้ขายในการขายสินค้าหรือบริการ
- (3) การทำธุรกรรมที่จะซื้อ / ขายสินค้าภายใต้เงื่อนไขในลักษณะต่างตอบแทนโดยการซื้อหรือขายสินค้าอื่นๆ
- (4) การทำธุรกรรมโดยมีเงื่อนไขให้ซื้อ / ขายสินค้าแก่ผู้ประกอบการรายอื่น (refusal to deal)
- (5) การปฏิเสธที่จะขายสินค้าให้แก่ผู้ประกอบการ หากผู้ประกอบการขายสินค้าให้แก่ผู้ประกอบการรายอื่น
- (6) การร่วมมือกันระหว่างผู้ประกอบการเพื่อจำกัดพฤติกรรมของลูกค้าและผู้ขาย
- (7) การกระทำอื่นใดที่เป็นการขัดขวางไม่ให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรี ทั้งในด้านการผลิต การจำหน่าย การตลาดของสินค้าหรือบริการ

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของเปรู (Legislative Decree 701)

Abuse of dominant (Title II Field of Application of the Law)

ความหมายของการใช้อำนาจเหนือตลาด : การที่บริษัทหนึ่งหรือหลายบริษัทใช้อำนาจเหนือตลาดที่จะสามารถมีพฤติกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดโดยไม่ต้องคำนึงถึงคู่แข่ง ผู้ซื้อ ลูกค้า หรือผู้ขาย เนื่องจากมีส่วนแบ่งทางการตลาดที่ได้เปรียบสามารถดำเนินการทางการตลาดได้ มีลักษณะเฉพาะในการซื้อหรือขายสินค้าได้ มีการพัฒนาเทคโนโลยีและบริการที่เกี่ยวข้อง มีการเข้าถึงแหล่งเงินทุน วัตถุดิบ หรือระบบการจัดจำหน่ายของคู่แข่ง

พฤติกรรมต้องห้ามตาม article 5

คือ การที่บริษัทหนึ่งหรือหลายบริษัทใช้อำนาจเหนือตลาดในการแสดงพฤติกรรมที่ไม่สมควร เพื่อให้ได้รับผลประโยชน์หรือสร้างความเสียหายให้แก่ผู้ประกอบการรายอื่น

- (1) การปฏิเสธที่จะซื้อหรือขายสินค้าหรือบริการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- (2) การเลือกปฏิบัติในการประกอบธุรกรรมที่มีผลทำให้คู่แข่งต้องเสียเปรียบ รวมถึง การให้ส่วนลด การให้เครดิตในการชำระเงิน
- (3) การสร้างเงื่อนไขที่ผูกพันคู่สัญญากับการให้บริการอื่นๆ ที่ไม่ใช่สาระสำคัญของข้อตกลง

Collusive / Restrictive Practices (Title II Field of Application of the Law)

พฤติกรรมต้องห้ามตาม article 6

- (1) การกำหนดราคาหรือเงื่อนไขการทำธุรกิจร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการ
- (2) การแบ่งตลาด หรือแหล่งวัตถุดิบ
- (3) การแบ่งโควตาการผลิต
- (4) การตกลงร่วมกันในเรื่องคุณภาพของสินค้า โดยสินค้ามีคุณภาพไม่ได้มาตรฐานและมีผลกระทบต่อผู้บริโภค
- (5) การเลือกปฏิบัติในการประกอบธุรกรรมที่มีผลทำให้คู่แข่งต้องเสียเปรียบ
- (6) การสร้างเงื่อนไขที่ผูกพันคู่สัญญากับการให้บริการอื่นๆ ที่ไม่ใช่สาระสำคัญของข้อตกลง
- (7) การปฏิเสธที่จะซื้อหรือขายสินค้าหรือบริการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- (8) การจำกัดหรือควบคุมการผลิต การจำหน่าย การพัฒนาด้านเทคโนโลยี หรือการลงทุน
- (9) การร่วมมือกันในการเข้าหรือไม่เข้าร่วมการประมูล

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของสหรัฐอเมริกา (US Code : Title 15 Commerce and Trade)

<p>การเป็นผู้ผูกขาดเพียงรายเดียวไม่ถือว่าเป็นสิ่งต้องห้าม แต่ต้องพิจารณาถึงพฤติกรรมว่าเป็นการพยายามให้เกิด หรือรักษาการเป็นผู้ผูกขาดเพียงรายเดียวหรือไม่ เพื่อทำการกีดกันคู่แข่งรายอื่นให้ออกจากตลาดไป ซึ่งจัดเป็นพฤติกรรมต้องห้าม</p>	
<p>Abuse of Dominance (Chapter 1 – Monopolies and Combinations in Restraint of Trade)</p>	
<p>พฤติกรรมต้องห้ามตาม Section 2</p> <p>การใช้อำนาจผูกขาด หรือพยายามสร้างอำนาจผูกขาด หรือรวมตัวกัน หรือคบคิดกับผู้อื่น เพื่อกระทำการผูกขาดทางการค้า</p>	<p>ลักษณะของพฤติกรรมที่อาจเป็นการละเมิดกฎหมาย</p> <ul style="list-style-type: none"> - การกีดกันให้คู่แข่งออกจากตลาด
<p>Collusive (Chapter 1 – Monopolies and Combinations in Restraint of Trade)</p>	
<p>บทบัญญัติเรื่องการกระทำการตกลงร่วมกันในส่วนนี้ซึ่งมาจาก Sherman Act 1890 ครอบคลุมพฤติกรรมอย่างกว้างๆ จึงต้องอาศัยการตีความและคำพิพากษาของศาลประกอบในการวิเคราะห์ว่าพฤติกรรมที่อาจเป็นการละเมิดกฎหมายนี้มีอะไรบ้าง การละเมิดบทบัญญัติของมาตราในส่วนนี้มีโทษทางอาญา</p>	
<p>พฤติกรรมต้องห้ามตาม Section 1</p> <p>การมีสัญญา การรวมตัวกันในรูปแบบใดๆ หรือการคบคิดกัน เพื่อจำกัดการค้าของผู้ประกอบการในประเทศ หรือผู้ประกอบการต่างชาติโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร</p>	<p>ลักษณะของพฤติกรรมที่อาจเป็นการละเมิดกฎหมาย</p> <ul style="list-style-type: none"> - การกำหนดราคา (Price Fixing) - การแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านราคา (Price Dissemination) - การแบ่งตลาด (Horizontal Market Division) - การร่วมกันปฏิเสธการทำธุรกรรมกับผู้ประกอบการรายอื่น (Refusal to deal) - การกำหนดราคาขายปลีก (RPM)

Abuse of Dominance (Chapter 1 – Monopolies and Combinations in Restraint of Trade)	
<p>พฤติกรรมต้องห้ามตาม Section 3</p> <p>การมีสัญญา การรวมตัวกันในรูปแบบใดๆ หรือการคบคิดกัน เพื่อจำกัดการค้าของผู้ประกอบการในประเทศ หรือผู้ประกอบการต่างชาติ เพื่อจำกัดการค้าในพื้นที่ใดๆ</p>	
Unfair Trade Practices (Chapter 1 – Monopolies and Combinations in Restraint of Trade)	
<p>การกระทำที่ไม่เป็นธรรม หมายถึง การใช้วิธีการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรม หรือการหลอกลวงผู้บริโภค โดยกฎหมายของสหรัฐฯ จะเน้นผลกระทบที่มีต่อผู้บริโภคเป็นสำคัญ การละเมิดบทบัญญัติในส่วนนี้มีโทษทางแพ่งเท่านั้น</p>	
<p>พฤติกรรมต้องห้ามตาม Section 13</p> <p>การเลือกปฏิบัติทางด้านราคา บริการ และการอำนวยความสะดวก โดยเป็นผลให้มีการลดการแข่งขัน หรือมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการผูกขาดในระดับการค้าใดการค้าหนึ่ง (any line of commerce)</p> <p>(ก) การตั้งราคาที่แตกต่างกันระหว่างลูกค้า</p> <p>(ข) การจ่าย หรือยอมรับผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ หรือให้ส่วนลดแก่บุคคลอื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย</p> <p>(ค) การให้สิทธิพิเศษแก่ลูกค้าบางราย</p> <p>(ง) การตั้งราคาสินค้าไม่เท่ากันในแต่ละพื้นที่ โดยตั้งราคาสินค้าบางพื้นที่ต่ำกว่า เพื่อเป็นการขจัดคู่แข่งโดยไม่มีเหตุอันควร</p>	<p>ลักษณะของพฤติกรรมที่อาจเป็นการละเมิดกฎหมาย</p> <p>- การหลอกลวงโดยการโฆษณา</p>

Unfair Trade Practices (Chapter 1 – Monopolies and Combinations in Restraint of Trade)

<p>พฤติกรรมต้องห้ามตาม Section 14</p> <p>การทำสัญญา หรือการทำการค้าขายสินค้ากับผู้ประกอบการรายหนึ่ง โดยบังคับมิให้ทำธุรกิจกับคู่แข่ง ซึ่งเป็นผลให้มีการลดการแข่งขันลงอย่างมาก หรือมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการผูกขาดในระดับการค้าใดการค้าหนึ่ง</p>	<p>ลักษณะของพฤติกรรมที่อาจเป็นการละเมิดกฎหมาย</p> <ul style="list-style-type: none"> - การจำกัดมิให้ผู้ค้าปลีกรับซื้อสินค้าของคู่แข่ง (Exclusive dealing) - การตกลงกันมิให้ผู้ซื้อรับซื้อสินค้าจากคู่แข่ง (Tying arrangements) - การบังคับซื้อสินค้าเป็นกลุ่ม (Package Transactions) คือ บังคับให้ซื้อสินค้าบางอย่างในราคาเดียวกัน - การทำการค้าต่างตอบแทน (Reciprocal Dealing)
---	--

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของไต้หวัน (Fair Trade Law)

Abuse of Dominance (Chapter I General Principles and Chapter II Monopolies, Mergers and Concerted Actions)

ความหมายของการมีอำนาจเหนือตลาด (Article 5)

- ก) เป็นผู้ประกอบการที่ไม่ต้องแข่งขันกับผู้ประกอบการรายอื่นในตลาดที่เกี่ยวข้องกัน
- ข) ผู้ประกอบการตั้งแต่ 2 รายขึ้นไปร่วมมือกันที่จะไม่แข่งขันกันด้านราคา โดยมีฐานะเป็นผู้ผูกขาดในตลาด

พฤติกรรมต้องห้ามตาม Article 10

- (1) การกีดกันการแข่งขันจากผู้ประกอบการรายอื่นทั้งทางตรงและทางอ้อมในลักษณะที่ไม่เป็นธรรม
- (2) การกำหนด รักษา หรือเปลี่ยนแปลงราคาสินค้า หรือค่าบริการอย่างไม่เหมาะสม
- (3) การเลือกปฏิบัติทางการค้าโดยไม่มีเหตุผลอันควร
- (4) การใช้อำนาจตลาดโดยมิชอบในรูปแบบอื่นๆ

Collusive (Chapter II Monopolies, Mergers and Concerted Actions)		
<p>พฤติกรรมต้องห้ามตาม Article 14</p> <p>หมายถึง พฤติกรรมใดๆ ที่เป็นการร่วมมือกันของผู้ประกอบการ ยกเว้นพฤติกรรมเหล่านี้ที่มีได้เป็นพฤติกรรมต้องห้าม :</p>	<p>Guideline ในด้านพฤติกรรม</p>	<p>Guideline ในการพิจารณา หรือในส่วนของข้อมูล :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● การยื่นขอร่วมมือกัน ต้องแสดงรายงานประเมินผลของการร่วมมือกันดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> - โครงสร้างต้นทุนก่อนและหลังการมีพฤติกรรมร่วมมือกัน และการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต - ผลกระทบของการร่วมมือกันต่อผู้ประกอบการรายอื่น - ผลกระทบของการร่วมมือกันต่อโครงสร้างตลาด อุปสงค์ อุปทาน ราคาสินค้าในตลาดที่เกี่ยวข้อง - ผลกระทบของการร่วมมือกันต่อผู้ประกอบการต้นน้ำ และผู้ประกอบการปลายน้ำ (upstream and downstream enterprises) และตลาดของผู้ประกอบการเหล่านี้ - ผลประโยชน์และความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการร่วมมือกันต่อเศรษฐกิจโดยรวม และภาคสาธารณะ - ข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็น
<p>(1) การตกลงร่วมกันในรายละเอียดหรือรูปแบบของสินค้าเพื่อลดต้นทุน ปรับปรุงคุณภาพ หรือเพิ่มประสิทธิภาพ</p>		<p>1.1) ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการลดต้นทุน ปรับปรุงคุณภาพ เพิ่มประสิทธิภาพ</p>

Collusive (Chapter II Monopolies, Mergers and Concerted Actions)		
(2) การร่วมกันทำวิจัยและพัฒนาสินค้าหรือตลาดสินค้า เพื่อยกระดับเทคโนโลยี ปรับปรุงคุณภาพ ลดต้นทุน หรือเพิ่ม ประสิทธิภาพ		2.1) ความแตกต่างระหว่างเงินทุนที่ใช้ในการวิจัยและพัฒนา สินค้าของแต่ละผู้ประกอบการ กับเงินทุนที่ใช้เมื่อมีการ ร่วมมือกัน 2.2) ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการยกระดับเทคโนโลยี ปรับปรุงคุณภาพ ลดต้นทุน หรือเพิ่มประสิทธิภาพ
(3) รวมตกลงพัฒนาในแต่ละพื้นที่ที่มีความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้าน เพื่อให้มีการดำเนินงานอย่างเหมาะสม		3.1) ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินงานอย่างเหมาะสม
(4) ร่วมกันทำข้อตกลงในการแข่งขันกับตลาด ต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนและสร้างความมั่นคงใน การส่งออก		4.1) มูลค่าหรือปริมาณการส่งออกของผู้ประกอบการแต่ละ รายในปีที่ผ่านมา มูลค่าหรือปริมาณการส่งออกทั้งหมด และสัดส่วนการส่งออกต่อการขายในประเทศ 4.2) ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการสนับสนุนการส่งออก
(5) รวมกลุ่มกันนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ เพื่อสร้าง อำนาจในการต่อรอง		5.1) มูลค่าหรือปริมาณการส่งออกของผู้ประกอบการแต่ละ รายใน 3 ปีที่ผ่านมา 5.2) การเปรียบเทียบ ต้นทุนการนำเข้า ของแต่ละ ผู้ประกอบการ กับต้นทุนการนำเข้าหากมีการร่วมมือกัน 5.3) อำนาจการต่อรองทางการค้าที่คาดว่าจะได้รับ

Collusive (Chapter II Monopolies, Mergers and Concerted Actions)		
<p>(6) ร่วมกันจำกัดปริมาณการผลิต การขาย หรือจำกัดราคา เพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการ และให้ธุรกิจสามารถอยู่รอดได้ในช่วงที่ประสบปัญหา</p>		<p>6.1) การเปรียบเทียบต้นทุนคงที่เฉลี่ย ต้นทุนผันแปรเฉลี่ย และราคาสินค้าแต่ละชนิด ของแต่ละผู้ประกอบการเป็นรายเดือนในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา</p> <p>6.2) การเปรียบเทียบกำลังการผลิต อัตราการใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ ปริมาณการผลิต ปริมาณ/มูลค่าการขาย ปริมาณ/มูลค่าการส่งออก และระดับของสินค้าคงคลัง ของแต่ละ ผู้ประกอบการเป็นรายเดือนในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา</p> <p>6.3) จำนวนผู้ประกอบการที่เปลี่ยนแปลงในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องอย่างน้อยในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา</p> <p>6.4) โอกาสทางการตลาดในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง</p> <p>6.5) วิธีการอื่นที่ธุรกิจของตนเองสามารถนำมาใช้ให้อยู่รอดได้ นอกเหนือจากการใช้วิธีร่วมมือกัน</p> <p>6.6) ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการร่วมมือกัน นอกเหนือจากที่ระบุไว้ใน 6.1) - 6.6) แล้ว ผู้มีอำนาจจากส่วนกลางอาจเรียกร้องให้แสดงเนื้อหาสาระอื่นที่เกี่ยวข้องได้อีก</p>
<p>(7) ร่วมกันทำให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินการ หรือเกิดอำนาจในการแข่งขันของผู้ประกอบธุรกิจขนาดย่อม</p>		<p>7.1) เอกสารว่าผู้ประกอบการนั้นมีลักษณะตรงกับบรรทัดฐานที่รับรองให้เป็นผู้ประกอบการขนาดกลางหรือขนาดย่อม</p> <p>7.2) ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินการ หรือเกิดอำนาจในการแข่งขัน</p>

Collusive (Chapter II Monopolies, Mergers and Concerted Actions)		
Unfair Competition (Chapter III Unfair Competition)		
พฤติกรรมต้องห้ามตาม Article 19	Guideline ในด้านพฤติกรรม	Guideline ในการพิจารณา:
(1) กีดกันไม่ให้ผู้ประกอบการรายอื่นสามารถขาย ซื่อหรือทำธุรกรรมกับผู้ประกอบการอีกรายหนึ่งได้		
(2) การเลือกปฏิบัติกับผู้ประกอบการบางรายโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร		2.1) เงื่อนไขของอุปสงค์ และอุปทานในตลาด 2.2) ความแตกต่างของต้นทุน 2.3) จำนวนการทำธุรกรรม 2.4) ความเสี่ยงด้านเครดิต 2.5) หลักฐานอื่นที่สมเหตุผล
(3) การกีดกันทำให้ผู้ประกอบการรายอื่นต้องดำเนินธุรกิจได้ลำบาก โดยใช้วิธีการข่มขู่ ให้สินบน หรือวิธีอื่นใดที่ไม่ถูกต้อง	3.1) การให้ของขวัญหรือรางวัลแก่ผู้บริโภคนั้นสมควร กล่าวคือ หากสินค้าราคาไม่เกิน N.T.\$ 100 จะกำหนดมูลค่าของขวัญต้องไม่เกิน 1/2 ของราคาสินค้า และหากสินค้าราคาต่ำกว่า N.T.\$ 100 มูลค่าของขวัญต้องไม่เกิน N.T.\$ 50	
(4) การทำให้ผู้ประกอบการรายอื่นละเว้นการแข่งขันทางด้านราคา หรือยอมทำความตกลงร่วมกัน โดยใช้วิธีการข่มขู่ ให้สินบน หรือวิธีอื่นใดที่ไม่ถูกต้อง		
(5) การได้มาซึ่งข้อมูล ความลับทางการผลิต การขายเทคโนโลยี โดยวิธีการข่มขู่ ให้สินบน หรือวิธีอื่นใดที่ไม่ถูกต้อง		

Collusive (Chapter II Monopolies, Mergers and Concerted Actions)		
(6) การจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร โดยมีการทำเป็นสัญญา	<p>6.1) การที่ผู้ประกอบธุรกิจค้าปลีกเก็บค่าธรรมเนียมร้านค้าเพิ่มขึ้นโดยไม่เกี่ยวข้องกับการขายสินค้า</p> <p>6.2) การกำหนดราคาสินค้าที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิทรัพย์สินทางปัญญาที่จะให้แก่ผู้อื่น</p> <p>6.3) การบังคับให้ผู้ซื้อสิทธิในการใช้ทรัพย์สินทางปัญญาต้องซื้อสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาหรือลิขสิทธิ์อื่นๆ ที่ไม่จำเป็นและไม่เกี่ยวข้องกัน</p> <p>6.4) การบังคับให้ในกรณีผู้ซื้อทรัพย์สินทางปัญญาได้ทำการปรับปรุงเทคโนโลยีต้องขายสิทธิในการใช้เทคโนโลยีใหม่ที่ได้รับการปรับปรุงดัดแปลงแก่ผู้เป็นเจ้าของเทคโนโลยีเดิมแต่ผู้เดียว (exclusive license)</p> <p>6.5) การขายพวง (Tie-in sales)</p> <p>6.6) การจำกัดการค้ากับผู้อื่น (exclusive trading arrangements)</p> <p>6.7) การจำกัดพื้นที่ในการขายสินค้า หรือการแบ่งลูกค้ากัน (restrictions on sales territories or customers)</p> <p>6.8) การจำกัดการใช้สินค้าหรือบริการ (restriction on use)</p> <p>6.9) การจำกัดการค้าในรูปแบบอื่นๆ</p>	<p>6.1) เจตนาหรือจุดมุ่งหมายของการจำกัดการประกอบธุรกิจ</p> <p>6.2) ตำแหน่งของผู้ประกอบการในตลาด</p> <p>6.3) โครงสร้างตลาด</p> <p>6.4) ลักษณะของสินค้า</p> <p>6.5) ผลกระทบของการแข่งขันในตลาดจากการจำกัดการประกอบธุรกิจ</p>

ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ภาคผนวกที่ 2

ภาคผนวกที่ 2 การเปิดเผยข้อมูลของผู้ขายแฟรนไชส์ใน สหรัฐอเมริกา

สมาคมผู้บริหารจัดการหลักทรัพย์แห่งอเมริกาเหนือประกาศใช้ Uniform Franchise Offering Circular (UFOC) โดยมีรายละเอียดกำหนดให้ผู้ขายแฟรนไชส์ต้องเปิดเผยข้อมูลให้แก่ผู้ที่สนใจจะรับสิทธิเป็นผู้ซื้อแฟรนไชส์ได้รับทราบจำนวน 20 ประเด็นดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับบริษัท เช่น ชื่อบริษัท ทุนจดทะเบียน เครื่องหมายการค้า
2. ประสบการณ์ทางธุรกิจของผู้บริหารระดับสูงของบริษัทผู้ขายแฟรนไชส์ย้อนหลัง 5 ปี
3. ประสบการณ์ทางธุรกิจของผู้ขายแฟรนไชส์รวมทั้งข้อมูลธุรกิจในปัจจุบันและในอดีต
4. ข้อมูลประวัติอาชญากรรมของผู้ขายแฟรนไชส์และผู้บริหารระดับสูงของบริษัทที่เกี่ยวกับการทำผิดอาญาร้ายแรง หรือความผิดเกี่ยวกับการฉ้อฉล ฉ้อโกง ย้อนหลัง 7 ปี
5. ข้อมูลประวัติการล้มละลายของบริษัทหรือผู้บริหารระดับสูงของบริษัทย้อนหลัง 7 ปี
6. รายละเอียดของธุรกิจแฟรนไชส์ที่ต้องการขาย ประเภทธุรกิจ ลักษณะและขั้นตอนการดำเนินธุรกิจ
7. เงินลงทุนขั้นต่ำที่ผู้ซื้อแฟรนไชส์ต้องจ่ายให้ผู้ขายแฟรนไชส์หรือบริษัทในเครือของผู้ขายแฟรนไชส์ เช่น ค่าธรรมเนียมแรกเข้า ค่าก่อสร้างตกแต่งร้าน ค่าสินค้า ค่าวัตถุดิบ เป็นต้น
8. ค่าใช้จ่ายต่อเนื่องที่ผู้ซื้อแฟรนไชส์ต้องจ่ายตลอดอายุสัญญา เช่น ค่าสิทธิ (Royalty) ค่าการตลาด (Marketing Fee) เป็นต้น
9. รายละเอียดบุคคลที่ผู้ขายแฟรนไชส์กำหนดหรือแนะนำให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์ต้องติดต่อประสานงานเพื่อดำเนินธุรกิจ เช่น รายชื่อเจ้าหน้าที่ดูแลผู้ซื้อแฟรนไชส์ รายชื่อบุคคล หรือกิจการที่ผู้ซื้อแฟรนไชส์ต้องไปซื้อสินค้าหรือวัตถุดิบ เป็นต้น
10. รายละเอียดเครื่องมือเครื่องใช้ อุปกรณ์สินค้าหรือวัตถุดิบที่ผู้ซื้อแฟรนไชส์ต้องใช้ในการเริ่มต้นทำธุรกิจแฟรนไชส์
11. ผลประโยชน์ที่ผู้ขายแฟรนไชส์ได้รับจากบุคคลหรือกิจการที่ผู้ขายแฟรนไชส์กำหนดให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์ต้องไปซื้อวัตถุดิบจากบุคคลหรือกิจการเหล่านั้นหรือเหตุผลอื่น

12. การให้ความช่วยเหลือหรือคำแนะนำทางการเงิน รวมทั้งผลประโยชน์ที่ผู้ขายแฟรนไชส์ได้รับในกรณีที่ผู้ขายแฟรนไชส์มีบริการด้านเงินทุนให้แก่ผู้ซื้อแฟรนไชส์ โดยผู้ขายแฟรนไชส์อาจเป็นคนให้เอง หรืออาจร่วมกับสถาบันการเงินอื่นก็ได้
13. ข้อจำกัดการทำธุรกิจของผู้ซื้อแฟรนไชส์ เช่น สินค้าที่ผู้ขายแฟรนไชส์ห้ามผู้ซื้อแฟรนไชส์ขายให้กับลูกค้าบางประเภท การห้ามเปิดธุรกิจแข่งภายในเขตพื้นที่ที่ผู้ขายแฟรนไชส์กำหนด เป็นต้น
14. ขอบเขตการเข้าร่วมบริหารจัดการธุรกิจของผู้ซื้อแฟรนไชส์ เช่น ผู้ขายแฟรนไชส์กำหนดให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์ต้องเข้ามาดูแลธุรกิจอยู่ที่ร้านค้าอาทิตย์ละกี่วัน หรือจ้างพนักงานเข้ามาดูแลแทน เป็นต้น
15. เงื่อนไขการบอกเลิกสัญญา การต่ออายุสัญญา และเงื่อนไขหลังจากเลิกสัญญาแล้ว
16. ข้อมูลสาขาของผู้ขายแฟรนไชส์ เช่น จำนวนร้านของผู้ขายแฟรนไชส์ จำนวนสาขาแฟรนไชส์และรายชื่อของเจ้าของสาขาแฟรนไชส์ทั้งหมด จำนวนสาขาแฟรนไชส์ที่ทำงานครบอายุสัญญาและมีการต่อสัญญา รวมทั้งจำนวนสาขาแฟรนไชส์ที่ถูกยกเลิกสัญญา และที่ต้องฟ้องร้องดำเนินคดี
17. ระยะเวลาที่ผู้ขายแฟรนไชส์ใช้ในการพิจารณาสถานที่ตั้งร้านของผู้ซื้อแฟรนไชส์
18. รูปแบบการฝึกอบรม ระยะเวลา และค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม (ถ้ามี)
19. ข้อมูลบุคคลที่มีชื่อเสียงที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับธุรกิจ เช่น บุคคลที่รับเป็นพรีเซ็นเตอร์ให้กับธุรกิจแฟรนไชส์เป็นผู้ลงทุนในธุรกิจนี้จริงหรือไม่ หรือต้องจ่ายค่าโฆษณา และค่าจ้างพรีเซ็นเตอร์เท่าไร
20. ข้อมูลงบการเงินแสดงถึงสถานะการเงินของผู้ขายแฟรนไชส์ย้อนหลัง 3 ปี

ภาคผนวกที่ 3

สรุปผลการประชุมระดมความคิดเห็น

“การปรับปรุงนโยบายการแข่งขันในอุตสาหกรรมยา”

ภายใต้โครงการปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ

วันพุธที่ 19 ตุลาคม 2548 เวลา 13.30-16.30 น.

ณ ห้องประชุมชั้น 2 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การระดมความคิดเห็น เรื่อง การปรับปรุงนโยบายการแข่งขันในอุตสาหกรรมยา ภายใต้โครงการปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ ในครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมระดมความคิดเห็นรวมทั้งสิ้น 29 คน ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ จำนวน 9 คน ผู้แทนภาคเอกชนจำนวน 9 คน ผู้แทนสมาคมที่เกี่ยวข้องจำนวน 5 คน และคณะผู้วิจัยจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยจำนวน 6 คน

การศึกษาค้างนี้จะเน้นศึกษาการแข่งขันอุตสาหกรรมยาใน 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) การแข่งขันภายในหมู่ยาแบรนด์เนม 2) การแข่งขันระหว่างยาแบรนด์เนมกับยา Generic และ 3) การแข่งขันภายในหมู่ยา Generic โดยศึกษาในประเด็นเรื่อง กฎระเบียบที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันและกฎระเบียบที่กีดขวางการแข่งขัน ได้แก่ พระราชบัญญัติยา พ.ศ.2510 มาตรา 13 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการผลิต พ.ศ. 2535 ข้อ 61 และ 62 ตามลำดับ

จากการศึกษาเบื้องต้นของคณะผู้วิจัย พบว่า

1) การแข่งขันภายในหมู่ยาแบรนด์เนมในตลาดยาไทย จะถูกผลิตหรือถูกนำเข้าโดยบริษัทข้ามชาติ การส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในหมู่ยาแบรนด์เนมในตลาดยาไทยสามารถทำได้โดยการนำเข้าช้อนซึ่งทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างยาแบรนด์เนมที่ผลิตหรือจำหน่ายในประเทศไทยกับยาแบรนด์เนมเดียวกันที่มาจากการนำเข้าช้อน อย่างไรก็ตามการตรวจสอบกับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการขึ้นทะเบียนยาไม่ปรากฏว่ามี การนำเข้าช้อนเกิดขึ้นในประเทศไทยแต่อย่างใด

การนำเข้าช้อนจะทำให้เกิดการการแข่งขันระหว่างยาแบรนด์เนมที่ผลิตหรือจำหน่ายโดยผู้ทรงสิทธิในประเทศไทยกับยาแบรนด์เนมเดียวกันที่ถูกนำเข้าช้อน ซึ่งจะเป็นผลดีต่อผู้บริโภคคนไทยที่สามารถหาซื้อยาได้ในราคาต่ำกว่ายาที่จำหน่ายในประเทศ ทำให้ผู้บริโภคมีทางเลือกในการซื้อยามากขึ้น

ดังนั้นเพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันในหมู่ยาแบรนด์เนมในตลาดยาแบรนด์เนมไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการนำเข้าช้อนแก่ผู้ที่มีความ

สนใจเพื่อให้เข้าใจว่าการนำเข้าซ้อนสามารถกระทำได้ตามกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุญาตผู้ทรงสิทธิในประเทศก่อน และต้องเร่งออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าซ้อน เช่น การขึ้นทะเบียนยานำเข้าซ้อน โดยกฎระเบียบต้องมีความชัดเจน โปร่งใส และไม่เป็นอุปสรรคกีดขวางการนำเข้าซ้อน นอกจากนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการนำเข้าซ้อนควรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณภาพของยาที่นำเข้าซ้อนแก่ผู้บริโภค แพทย์ และเภสัชกร ว่ายานำเข้าซ้อนไม่มีความแตกต่างทางด้านคุณภาพจากยาที่ผลิตหรือจำหน่ายโดยผู้มีสิทธิบัตรในประเทศแต่อย่างใด

2) การแข่งขันระหว่างยาแบรนด์เนมกับยา *Generic* จะส่งผลดีต่อผู้บริโภคเพียงใดขึ้นอยู่กับว่า ยา *Generic* จะสามารถเข้าสู่ตลาดได้รวดเร็วเพียงใดหลังจากที่สิทธิบัตรของยาแบรนด์เนมหมดอายุลง ในระยะหลังนี้พบว่าคำขอสิทธิบัตรในประเทศไทยจำนวนมากไม่ได้เป็นการประดิษฐ์คิดค้นตัวยาใหม่ หากแต่เป็นการพัฒนาเพียงเล็กน้อยของตัวยาเดิม (*Evergreening patent*) สิทธิบัตรเหล่านี้จะทำให้ตัวยาเดิมได้รับการคุ้มครองยาวนานขึ้นอีก 20 ปี ซึ่งเป็นการกีดขวางการเข้าแข่งขันของยา *Generic* และจะส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงยาของผู้บริโภคในที่สุด

ดังนั้นเพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันระหว่างยาแบรนด์เนมกับยา *Generic* ที่ใช้ทดแทนในตลาดยาแผนปัจจุบันไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจสอบสิทธิบัตร และควรมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนเพิ่มเติมเกี่ยวกับสิ่งประดิษฐ์ที่เกี่ยวกับยาที่สามารถขอรับสิทธิบัตรได้เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการทำ *Evergreening patent* รวมทั้งควรมีบทลงโทษเมื่อตรวจพบว่ามีกรณียื่นขอสิทธิบัตรที่เป็น *Evergreening patent*

3) การแข่งขันภายในหมู่ยา *Generic* เนื่องจากองค์การเภสัชกรรมเป็นผู้ผลิตยา *Generic* ที่ได้สิทธิผูกขาดการจำหน่ายยาและเวชภัณฑ์ให้แก่หน่วยงานของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ทำให้มีความได้เปรียบผู้ผลิตยา *Generic* เอกชนรายอื่น จึงเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันในตลาดยา *Generic* ของไทย

ดังนั้นเพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันในหมู่ยา *Generic* ของยาแบรนด์เนมเดียวกันในตลาดยา *Generic* ไทย ควรมีการศึกษาเพื่อทบทวนถึงความเหมาะสม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 61 และ 62 ในสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทยในปัจจุบัน และควรมีการศึกษาอย่างละเอียดถึง ผลกระทบของสิทธิพิเศษดังกล่าว ที่มีต่อผู้บริโภค ผู้ผลิตรายย่อย และองค์การเภสัชกรรม ทั้งนี้ควรให้หน่วยงานอิสระที่ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องเป็นผู้ทำการศึกษา โดยได้รับการสนับสนุนทางด้านข้อมูลจากองค์การเภสัชกรรม

จากการระดมความคิดเห็นครั้งนี้ ได้รับฟังประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา

- Evergreening Patent เป็นปัญหาสำคัญทำให้ยาหลายชนิดไม่พ้นการคุ้มครองของสิทธิบัตร
- ข้อมูลที่บอกว่ายาตัวไหนจะหมดสิทธิบัตรเมื่อใดยังไม่มีความสมบูรณ์ ทำให้ผู้ผลิตยา Generics ไม่สามารถทราบได้ว่ายาตัวไหนที่หมด patent แล้ว เพื่อวางแผนการผลิตต่อไป

2. การแข่งขันจากยา Generics

- มาตรฐานในการผลิตยาสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทำให้ศักยภาพของผู้ผลิตยา Generics ไทย ยิ่งนับวันยิ่งมีจำกัด ในอนาคตคงมีผู้ประกอบการน้อยลง ทำให้เกิดการแข่งขันในตลาดจากผู้ประกอบการน้อยราย

3. การแข่งขันจาก Parallel Import

- ในทางปฏิบัติ การนำเข้าซื้องานทำได้ยากเนื่องจากต้องขอ certificate จากบริษัทแม่ที่อนุญาตให้บริษัทลูกในต่างประเทศส่งออกสินค้าไปยังประเทศที่ 3
- การนำเข้าซื้องานมีความเสี่ยงต่อการถูกฟ้องสูง ทำให้ผู้ประกอบการขนาดกลางและย่อมไม่กล้าดำเนินการ

สรุปผลการประชุมระดมความคิดเห็น

“การจัดสรรโควตานำเข้านมผงขาดมันเนย”

ภายใต้โครงการปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ

วันศุกร์ที่ 11 พฤศจิกายน 2548 เวลา 13.30-16.30 น.

ณ ห้องประชุมชั้น 2 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การระดมความคิดเห็น เรื่อง การจัดสรรโควตานำเข้านมผงขาดมันเนย ภายใต้โครงการปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ ในครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมระดมความคิดเห็นรวมทั้งสิ้น 27 คน ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ จำนวน 9 คน ผู้แทนภาคเอกชนจำนวน 10 คน ผู้แทนสมาคม/สหกรณ์การเกษตรที่เกี่ยวข้องจำนวน 3 คน และคณะผู้วิจัยจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยจำนวน 5 คน

ผู้เข้าร่วมระดมความคิดเห็น ให้ข้อเสนอแนะและข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาสรุปได้ดังนี้

ปัญหาของอุตสาหกรรมนม ที่สำคัญคือ การขาดยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการอุตสาหกรรมที่ชัดเจน การกำหนดราคารับซื้อน้ำนมดิบ 12.50 บาทต่อกิโลกรัม ซึ่งเป็นราคาที่สูงเกินไป ส่งผลให้เกิดปัญหาปริมาณน้ำนมดิบล้นตลาด ทำให้ตลาดนมพาณิชย์ที่รับซื้อน้ำนมดิบไม่สามารถรองรับอุปทานน้ำนมดิบที่เพิ่มขึ้นมากได้ ในการแก้ปัญหาปริมาณน้ำนมดิบล้นตลาด ภาครัฐใช้นโยบายการจัดสรรโควตานำเข้านมผงขาดมันเนย ซึ่งเป็นสินค้าทดแทน เพื่อให้ผู้ประกอบการใช้น้ำนมดิบในประเทศ

การจัดสรรโควตาไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยเฉพาะในช่วงปี 2548 ก่อนข้างมีปัญหา มีการจัดสรรโควตาหลายรูปแบบ และภาครัฐได้โอนอำนาจการจัดสรรโควตาให้แก่ภาคเอกชน โดยภาคเอกชนได้ใช้กฎ 6 ต่อ 1 ในการจัดสรรโควตา กล่าว คือ ผู้ประกอบการที่จะได้รับการจัดสรรโควตานำเข้านมผงขาดมันเนย 1 ตัน จะต้องรับซื้อน้ำนมดิบภายในประเทศ 6 ตัน การใช้หลักการดังกล่าวอาจไม่เป็นธรรมสำหรับผู้ประกอบการทุกรายที่ต้องการใช้นมผงเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้า เช่น ในกรณีผู้ประกอบการนมเปรี้ยว ซึ่งวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตจะต้องเป็นนมผงขาดมันเนยเท่านั้น โดยไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนมสดเลย แต่จะต้องรับซื้อนมสดด้วย

หลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการโควตาที่ไม่ชัดเจนและค่อนข้างซับซ้อน ทำให้ผู้ประกอบการไม่ให้ความสำคัญในการบริหารจัดการโควตาเท่าที่ควร ซึ่งในความเป็นจริงระบบโควตาไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันแต่ขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการโควตามากกว่า แต่หากมองในลักษณะที่ผู้ได้รับการจัดสรรโควตาจะต้องรับซื้อน้ำนมดิบในประเทศด้วย ในขณะที่ผู้รับ

ซื้อน้ำนมดิบมี **player** หลายกลุ่ม (เช่น ผู้ผลิตนมพร้อมดื่ม นมเปรี้ยว ขนม คูกี้) ทำให้มีความได้เปรียบเสียเปรียบในการได้รับการจัดสรรโควต้าได้

การออกโควต้าล่าช้า ทำให้การจัดสรรโควต้าเป็นปัญหาต่อผู้ประกอบการที่ต้องใช้นมผงเป็นวัตถุดิบ ทำให้ผู้ประกอบการหันไปใช้สินค้า / วัตถุดิบอื่นทดแทน เพื่อทดแทนส่วนที่ขาดหรือส่วนที่รอรับการจัดสรรโควต้า มิฉะนั้นแล้วจะผลิตสินค้าไม่ทันกับความต้องการของตลาด เป็นเหตุผลที่ทำให้ความสำคัญของการจัดสรรโควต้าในการบริหารจัดการลดความสำคัญลงเป็นลำดับ นอกจากนี้ กระบวนการบริหารจัดการโควต้าไม่มีหลักเกณฑ์ ค่อนข้างซับซ้อน ผู้ประกอบการรายเล็กรายน้อยมีความยุ่งยากในการบริหารจัดการในการขอโควต่านำเข้า และดีนรหนาววัตถุดิบอื่นทดแทน ฉะนั้นระบบโควต้าไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันแต่เป็นปัญหาจากการบริหารจัดการโควต้ามากกว่า

ปัญหาที่สำคัญในการบริหารจัดการน้ำนมดิบ คือ ประเทศไทยยังขาดฐานข้อมูลการบริหารจัดการน้ำนมดิบ เพื่อใช้ประกอบการร่างยุทธศาสตร์ในระยะยาวของอุตสาหกรรมโคนมได้ ทำให้การวางแผนการบริหารจัดการน้ำนมดิบภายในประเทศไม่ถูกต้องและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์การผลิตและการตลาดในประเทศ

ประเด็นหลักที่เป็นอุปสรรคในการแข่งขันในอุตสาหกรรมนมพร้อมดื่ม คือ ความไม่แน่นอนของระยะเวลาการออกโควต้า ทำให้เป็นอุปสรรคต่อผู้ประกอบการในการวางแผนการผลิตและไม่เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เนื่องจากนมผงขาดมันเนยเป็นสินค้าที่มี **future market** มีรอบการจัดซื้อในตลาดโลก นอกจากนี้ ตลาดนมพร้อมดื่มยังเป็นสินค้าที่ถูกควบคุมราคา ซึ่งเป็นอุปสรรคหนึ่งในการแข่งขัน เนื่องจากเป็น **competitive distortion** ที่สำคัญ

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาอุตสาหกรรมนมที่สำคัญ คือ (1) ควรจะมีฐานข้อมูลการบริหารจัดการปริมาณน้ำนมดิบที่ชัดเจน (2) นโยบายของภาครัฐควรมีความต่อเนื่อง (3) ควรมี **Milk Board** เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีเวทีในการหารือและร่วมวางแผนเกี่ยวกับปริมาณอุปสงค์อุปทานนมในตลาดได้อย่างถูกต้องตามสถานการณ์ และ (4) ผู้บริหารทางการเมือง ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำนโยบาย ควรจะมีกรอบที่ชัดเจน มีเกณฑ์การจัดสรรโควต้าที่ชัดเจนและเป็นธรรม

สรุปผลการประชุมระดมความคิดเห็น

“การแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ:
อุตสาหกรรมก่อสร้าง และที่ปรึกษาออกแบบและควบคุมงาน”
ภายใต้โครงการปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ
วันพฤหัสบดีที่ 17 พฤศจิกายน 2548 เวลา 13.30-16.30 น.
ณ ห้องประชุมชั้น 2 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การประชุมระดมความคิดเห็น เรื่อง การแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ คณะผู้วิจัยคัดเลือกอุตสาหกรรมก่อสร้าง และที่ปรึกษาออกแบบและควบคุมงานเป็นหัวข้อในการประชุม แม้ว่าการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะเกี่ยวข้องกับสินค้าและบริการหลากหลายประเภท แต่ด้วยเหตุที่การก่อสร้างและการออกแบบและควบคุมงานมีมูลค่าในการจัดซื้อจัดจ้างสูงมากในแต่ละปี และเป็นสาขาที่อาจได้รับผลกระทบจากการเจรจาความตกลงการค้าเสรีระหว่างไทย-สหรัฐฯ (TUSFTA) ซึ่งกำลังเจรจาอยู่ในขณะนี้ คณะผู้วิจัยจึงเน้นไปที่ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเจรจา TUSFTA เป็นหลัก

สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างในสินค้าและบริการกลุ่มอื่น เช่น คอมพิวเตอร์ ไฟฟ้าและการสื่อสาร หรืออุปกรณ์สำนักงาน ฯ คณะผู้วิจัยจัดให้มีการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมมาก่อนแล้ว

การประชุมระดมความคิดเห็น ภายใต้โครงการปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ ในครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสิ้น 23 คน ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ จำนวน 6 คน ผู้แทนภาคเอกชนจำนวน 2 คน ผู้แทนสมาคม/สมาพันธ์ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 4 คน ผู้แทนจากสำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง จำนวน 6 คน ผู้แทนจากธนาคารโลก 1 คน และคณะผู้วิจัยจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยจำนวน 4 คน

ในการระดมสมองมีประเด็นสำคัญๆ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

- ปัจจุบันมีบริษัทก่อสร้างและบริษัทที่ปรึกษาออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างของไทยที่มีความสามารถในการทำงานก่อสร้างมูลค่าสูง (280.4 ล้านบาทขึ้นไป) จำนวนกี่บริษัท และมีความสามารถรับงานก่อสร้างประเภทใดบ้าง (งานอาคาร งานโยธา)

ข้อคิดเห็น :

บริษัทไทยมีความสามารถที่จะดำเนินงานได้เกือบทุกประเภท เช่น การก่อสร้าง สะพาน ทางรถไฟ ทางด่วน ซึ่งสามารถดำเนินการตามแบบที่ได้มีการออกแบบไว้แล้ว ยกเว้นเป็นงานเชี่ยวชาญพิเศษ ซึ่งบริษัทไทยอาจยังขาดความพร้อม เช่น การติดตั้ง สาย LAN, ห้องปลอดฝุ่น อย่างไรก็ตาม มีการจ้างรับเหมาเป็นช่วงๆ จาก contractor ตามความเหมาะสม เช่น ระบบ CTX นั้น ITAL-THAI เป็นผู้รับช่วงในการติดตั้ง

นอกจากนี้ งานเชี่ยวชาญพิเศษ เช่น หอพักมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นงานประเภท pre-fabricate ซึ่ง ITAL-THAI มีความสามารถในการดำเนินการก่อสร้างได้ โครงการนี้อาหาร เป็นการร่วมทุนของ ITAL-THAI กับบริษัทร่วมทุนระหว่างไทย-ต่างประเทศ เป็นต้น

ในส่วนของจำนวนบริษัทและขนาดของมูลค่างานที่แต่ละบริษัทมีความสามารถนั้นสามารถขุดรายชื่อได้จากวิศวกรรมสถาน โดยมากเป็นบริษัทก่อสร้างขนาดใหญ่ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีอยู่ประมาณ 10 กว่าบริษัท นอกจากนี้ FEDCON ซึ่งเป็นสมาพันธ์ของบริษัทก่อสร้างและออกแบบก็มีรายชื่อสมาชิกและข้อมูลงานก่อสร้างมูลค่าสูงของแต่ละบริษัทซึ่งผู้สนใจสามารถติดต่อขุดรายชื่อได้

- บทบาทของบริษัทรับเหมาก่อสร้างจากต่างประเทศในงานก่อสร้างของไทย

ข้อคิดเห็น :

ข้อจำกัดโดยธรรมชาติของโครงการที่ต่างประเทศไม่ (สามารถ) ทำได้ หรือไม่มี ความสนใจที่จะเข้ามาทำงานก่อสร้างบางประเภท เช่น งานโยธา (การสร้าง ซ่อมถนน) เนื่องจาก

1. เป็นงานที่ใช้เทคโนโลยีต่ำ (ดังนั้น ผลกำไรต่อโครงการไม่คุ้มกับต้นทุนในการเคลื่อนย้ายเครื่องจักร อุปกรณ์ และ/หรือ แรงงาน)
2. ติดปัญหาเรื่องนโยบายการส่งเสริมผู้ประกอบการไทยตามระเบียบพัสดุฯ ข้อ 16 ของราชการ

อย่างไรก็ตาม โครงการที่เป็นเงินกู้จากแหล่งเงินทุนต่างประเทศ อาทิ ธนาคารโลก ADB จะมีเงื่อนไขกำหนดไว้ เช่น ส่วนราชการผู้ก่อตั้งจัดให้มี international bidding นอกจากนี้ แหล่งเงินกู้บางแห่ง เช่น JBIC หรือ ADB อาจ กำหนดเงื่อนไขให้บริษัทญี่ปุ่น เป็น main contractor

- วงเงินขั้นต่ำ (threshold) ของโครงการก่อสร้างตามที่กำหนดไว้ใน TUSFTA สำหรับการเข้ามาแข่งขันของบริษัทต่างประเทศ เท่ากับ 280.4 ล้านบาท มีความเหมาะสมหรือไม่ / มูลค่าที่เหมาะสมควรเป็นเท่าใด

ข้อคิดเห็น :

1. ตัวแทนบริษัทที่ปรึกษาก่อสร้าง และสมาคมก่อสร้าง เห็นว่ามูลค่านี้ต่ำเกินไป บริษัทคนไทยจะมีปัญหาในเรื่องการแข่งขัน มูลค่าขั้นต่ำควรเป็น 1 พันล้านบาทขึ้นไป เนื่องจากปัจจุบันบริษัทไทยมีความสามารถในโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 1 พันล้านบาทอยู่แล้ว นอกจากนี้ ควรแยกวงเงินตามลักษณะงาน เช่น งานด้านที่ปรึกษาซึ่งเป็นงานบริการ กับงานก่อสร้างควรมีวงเงินขั้นต่ำที่แตกต่างกัน และควรเจรจาขอให้ประเทศไทยมีแต้มต่อ เนื่องจากไทยมีระดับการพัฒนาที่แตกต่างจากสหรัฐฯมาก
2. วิศวกรรมสถานเห็นว่า 280.4 ล้านบาท ไม่ถือว่าต่ำ เพราะจะเป็นการส่งเสริมการแข่งขัน ผู้ได้ประโยชน์คือผู้เสียภาษี หากเป็นไปได้ควรกำหนดมูลค่าขั้นต่ำให้ต่ำกว่านี้ เพราะโครงการมูลค่าต่ำบริษัทต่างชาติไม่สนใจแข่งขันอยู่แล้วเนื่องจากไม่คุ้มค่า นอกจากนี้ **threshold** จะเป็นเท่าใดไม่สำคัญเท่ากับการกำหนด **specification** เนื่องจาก ในทางปฏิบัติแล้วมีทางเลือกได้ง่าย เช่น ในโครงการที่ไม่ต้องการให้บริษัทไทยเข้าแข่งขันบริษัทออกแบอาจกำหนดให้โครงการต้องใช้เทคโนโลยีสูง บริษัทที่มีศักยภาพมีเฉพาะบริษัทต่างประเทศ ทำให้ผู้รับเหมาไทยอาจไม่สามารถแข่งขันได้ แม้ว่าจะเป็นโครงการที่มีมูลค่าไม่เกิน **threshold** ก็ตาม
3. สมาคมวิศวกรที่ปรึกษาเห็นว่า มูลค่าจะเป็นเท่าใดนั้นไม่สำคัญเท่ากับบทบาทของบริษัทที่ปรึกษาเบื้องต้น เนื่องจากในกระบวนการของงานก่อสร้างภายหลังจากโครงการผ่านการทำ **Feasibility study** แล้วนั้น จะเริ่มต้นจากการคัดเลือกบริษัทที่ปรึกษาเบื้องต้นหรือที่เรียกกันว่า **Project Management Consultant (PMC)** ซึ่งจะมีบทบาทที่สำคัญดังนี้
 - ศึกษาโครงการและกำหนดว่าโครงการจะเป็นไปในทิศทางใด
 - คัดเลือก / ให้คำแนะนำในการคัดเลือก ผู้รับเหมาหลัก (**main contractor**) ซึ่งจะมีผลต่อโอกาสในการแข่งขันของผู้รับเหมาว่าจะเป็นบริษัทไทย หรือต่างประเทศ โดยจะพิจารณาจากความเชี่ยวชาญที่ตรงกับงานโครงการ
 - ประเมินการออกแบบ บริษัทผู้บริหารโครงการ กำหนด **PQ** ของผู้รับเหมา และ แบ่งโครงการเป็นส่วน (**phase**) ที่เหมาะสม
 โดยทั่วไปแล้ว **PMC** จะเป็นตัวแทนของแหล่งเงินกู้ ได้รับอัตราค่าจ้างประมาณร้อยละ 3 ของมูลค่าโครงการ แต่มีบทบาทสูงมากดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

4. สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง ชี้แจงให้ที่ประชุมทราบว่า โอกาสในการต่อเรื่อง Threshold เป็นไปได้ยาก เนื่องจากสหรัฐฯ มีนโยบายใช้ Threshold ระดับเดียวกันหรือใกล้เคียงกันมากในทุกๆ การเจรจาของสหรัฐฯ กับประเทศต่างๆ โดยเท่าที่ศึกษาเปรียบเทียบกับความตกลงที่ผ่านมาของสหรัฐฯ พบว่า Threshold ที่ประเทศไทยได้รับอยู่ในระดับที่สูงที่สุดแล้ว
 - ปัจจุบันบริษัทไทยมีศักยภาพเป็น PMC ได้หรือไม่

ข้อคิดเห็น :

บริษัทไทยมีความสามารถเป็น PMC ได้ แต่ไม่ค่อยได้รับความเชื่อถือจากภาครัฐ ตัวอย่างบริษัท PMC จากต่างประเทศที่รับงานสำคัญๆ ในประเทศไทย ตัวอย่างเช่น Black & Veitch ของสหรัฐฯ บริษัทเหล่านี้มีประสบการณ์สูงในด้านการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ โดยที่ PMC มิได้เป็นผู้ก่อสร้างเอง อัตราค่าจ้าง PMC จะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 3 ของมูลค่าโครงการ ซึ่งดูเหมือนไม่สูงนัก แต่แท้จริงแล้ว PMC มีต้นทุนไม่สูงเลยเนื่องจากเป็นงานติดต่อดำเนินงานเป็นหลัก

นอกจากนี้ รัฐบาลควรมีความจริงจังในการสนับสนุนให้บริษัทไทยเป็น lead firm ที่ผ่านมาแล้วจะมีการกำหนดไว้ในระเบียบพัสดุฯ แต่ในทางปฏิบัติยังมีน้อยอยู่ โดยเฉพาะสำหรับโครงการขนาดใหญ่ แต่ควรดูที่ความเชี่ยวชาญด้วย เช่น งานอาคารที่มีความซับซ้อนมาก หรืองานสร้างสะพานที่ต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูง บริษัทไทยอาจจะยังไม่มีศักยภาพ แต่หากเป็นงานถนนซึ่งเป็นงานที่ไม่ได้ใช้เทคโนโลยีมากนัก มีบริษัทไทยที่มีความสามารถอยู่หลายบริษัท เป็นต้น

- บริษัทไทยที่รับงานก่อสร้างในต่างประเทศมีจำนวนเท่าใด ประเทศใด และงานประเภทใดบ้าง

ข้อคิดเห็น :

1. รายชื่อบริษัทไทยที่ได้รับงานในต่างประเทศและรายละเอียดโครงการติดต่อขอได้จาก FEDCON งานส่วนใหญ่อยู่ในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า ลาว เขมร รวมทั้งงานก่อสร้างในประเทศแถบตะวันออกกลาง ตัวอย่างเช่น งานออกแบบและควบคุมโครงการที่พักนักกีฬาที่ประเทศกาตาร์ ซึ่งเปิดประมูลแบบ international bidding มูลค่าประมาณ 1,140 ล้านบาท งานรับช่วงโครงการก่อสร้างที่ประเทศปากีสถาน มูลค่า 35 ล้านบาท ซึ่งมีข้อบังคับว่าต้องดำเนินการร่วมกับบริษัทท้องถิ่น เป็นต้น
2. บริษัทคนไทยที่รับงานในสหรัฐฯ แต่เป็นงานระหว่างเอกชนกับเอกชน ไทยมีข้อได้เปรียบบริษัทในสหรัฐฯ เรื่องเวลาที่ตรงข้ามกับเวลาในสหรัฐฯ ทำให้สามารถส่งงานได้เร็วในสายตาของลูกค้าในสหรัฐฯ เช่น งานเขียนแบบ บริษัทสหรัฐฯ ส่งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตในตอนเย็นซึ่งตรงกับเวลาเช้าในประเทศไทย หากบริษัทไทย

สามารถทำเสร็จในตอนเย็นและส่งให้ลูกค้าในสหรัฐฯ ซึ่งจะได้รับงานในวันรุ่งขึ้นตามเวลาในสหรัฐฯ นอกจากนี้ ค่าจ้างเขียนแบบในประเทศไทยถูกกว่าค่าจ้างในสหรัฐฯ มาก

3. ที่ผ่านมามีบริษัทคนไทยชนะการประกวดออกแบบ แต่เกิดปัญหาหลังจากที่ชนะการประกวดแบบแล้วไม่มีความสามารถในการดำเนินการโครงการให้ได้มาตรฐานสากล จึงขอตั้งข้อสังเกตไว้ว่าคนไทยเก่งในการคิดแบบสร้างสรรค์ แปลกใหม่ แต่ไม่เก่งที่จะลงมือทำ และการจัดการสู่ตะวันตกไม่ได้ ในจุดนี้ภาครัฐอาจเข้ามาช่วยเหลือได้ เช่น การจ้างผู้เชี่ยวชาญมาอบรมให้แก่ภาคเอกชน เป็นต้น
 4. ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของบริษัทไทยคือ ขาดข้อมูล ขาดผู้ประสานงานที่มีประสิทธิภาพในการกระจายข่าวสาร เช่น ไม่มีแหล่งข่าวโครงการก่อสร้างที่รัฐบาลต่างประเทศประกาศเชิญชวน ที่ผ่านมภาคเอกชนต้องช่วยเหลือตนเองมาก
- **ประเด็นอื่น ๆ และข้อเสนอแนะเพิ่มเติม**
1. โครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทยเปิดเสรีมากอยู่แล้ว และมีการให้ค่าจ้างที่ปรึกษาต่างชาติที่มีเพดานกำหนดไว้ในระเบียบพัสดุฯ สูงกว่าการว่าจ้างบริษัทไทยมากเกินไป จึงควรมีการปรับปรุง
 2. รัฐบาลควรพัฒนา R&D ในอุตสาหกรรมก่อสร้างไทยซึ่งปัจจุบันขาดการพัฒนาเป็นอย่างมาก ทั้งๆ ที่อุตสาหกรรมนี้มีบทบาทสูง
 3. การแข่งขันโครงการก่อสร้างในต่างประเทศบางโครงการมีข้อกำหนดใน TOR ที่เป็นอุปสรรคกับบริษัทไทย เช่น โครงการเงินกู้ธนาคารโลกบางโครงการกำหนดให้ประเทศผู้กู้ระบุใน TOR ของตนให้ผู้ประมูลต้องมีประสบการณ์ในการทำงานในต่างประเทศมาก่อน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การเจรจา TUSFTA ไม่มีเงื่อนไขในประเด็นนี้

สรุปผลการประชุมระดมความคิดเห็น

"อุตสาหกรรมอาหารสัตว์"

ภายใต้โครงการปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ

วันศุกร์ที่ 18 มกราคม 2549 เวลา 9.30-12.00 น.

ณ ห้องประชุมชั้น 2 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การระดมความคิดเห็น เรื่อง อุตสาหกรรมอาหารสัตว์ ภายใต้ โครงการปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ ในครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมระดมความคิดเห็นทั้งสิ้น 25 คน ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ จำนวน 11 คน ผู้แทนภาคเอกชนจำนวน 3 คน ผู้แทนสหกรณ์การเกษตรที่เกี่ยวข้องจำนวน 5 คน ผู้แทนสมาคมที่เกี่ยวข้องจำนวน 2 คน และ คณะผู้วิจัยจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยจำนวน 4 คน

ผู้เข้าร่วมระดมความคิดเห็น ให้ข้อเสนอแนะและข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาสรุปได้ดังนี้

อาหารสัตว์ถือเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงานของบริษัทรายใหญ่ โดยเฉพาะเมื่อผู้ประกอบการรายใหญ่มีอำนาจในตลาดพันธุ์ไก่ที่สามารถบังคับขายอาหารสัตว์ได้แล้ว จะทำให้ผู้ประกอบการรายได้ทั้งพันธุ์สัตว์และอาหารสัตว์ ซึ่งเป็นแนวทางการขยายตลาดอาหารสัตว์ที่ทำให้ผู้ประกอบการรายอื่นๆ แข่งขันได้ยาก ซึ่งพฤติกรรมการขายฟางไม่ได้เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการทุกรายในตลาด แต่จะเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการรายที่มีอำนาจการตลาดสูง และเกิดขึ้นเฉพาะในช่วงที่ราคาไข่ไก่สูง เพราะผู้เลี้ยงทุกรายต้องการพันธุ์ไก่เพื่อต้องการสร้างกำไร ซึ่งเป็นช่วงที่บริษัทมีอำนาจต่อรองสูง ทั้งนี้หากลูกค้าไม่ซื้ออาหารสัตว์พร้อมกับพันธุ์ไก่แล้วจะได้รับการลงคิวไว้ก่อน แต่ถ้าซื้ออาหารสัตว์พร้อมพันธุ์ไก่แล้วจะได้ลัดคิวก่อน

การสลายอำนาจตลาดพันธุ์ไก่ไข่ค่อนข้างทำได้ยาก เพราะเป็นธุรกิจที่ต้องใช้เงินทุนสูง จึงทำให้มีผู้นำเข้า/ผลิตพันธุ์ไก่ไม่กีรายในตลาด แม้ภาครัฐจะอนุญาตให้สหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่สามารถนำเข้าพันธุ์ไก่ได้บ้างแล้ว แต่สหกรณ์ยังไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะนำเข้าพันธุ์ไก่ให้สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกรได้ เนื่องจากการผลิตลูกไก่ต้องมีระบบการเลี้ยง การฟักที่ต้องลงทุนสูง นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ของระบบตลาด/ธุรกิจก็มีความสำคัญ บริษัทใหญ่ที่มีธุรกิจครบวงจรจะมีความได้เปรียบ เพราะหากบริษัทไม่ขายพันธุ์ไก่ให้แก่เกษตรกร บริษัทก็สามารถเลี้ยงเองและทำการตลาดเองได้ และจะกลายเป็นคู่แข่งในตลาดผลิตภัณฑ์เดียวกันกับเกษตรกรซึ่งมีขนาดธุรกิจแตกต่างกันอย่างมากได้อีกด้วย

นอกจากนี้ บริษัทรายใหญ่ยังเป็นผู้รับซื้อวัตถุดิบอาหารสัตว์รายใหญ่ในตลาดที่สามารถกำหนดราคาวัตถุดิบได้อีกด้วย เช่น ถูกกาลที่ข้าวโพดออกสู่ตลาดจำนวนมากราคาอยู่ที่ 4 บาท/ตัน ผู้ประกอบการรายใหญ่จะเร่งระดมซื้อข้าวโพดทั่วประเทศเพื่อเก็บสต็อกในปริมาณที่ต้องการแล้วหยุดซื้อและกำหนดราคาซื้อสูงขึ้นเป็นต้นละ 4.50 บาท เป็นต้น ซึ่งผู้ประกอบการรายย่อยส่วนใหญ่จะซื้ออาหารสัตว์จากผู้ประกอบการรายใหญ่แทบทั้งสิ้น เพราะไม่สามารถที่จะซื้อวัตถุดิบอาหารสัตว์ในคุณภาพที่ดีเท่าเทียมกับผู้ประกอบการรายใหญ่ได้ ขณะเดียวกันผู้ประกอบการรายย่อยต้องซื้อในราคาที่แพงกว่า จึงไม่สามารถแข่งขันได้ เพราะต้นทุนวัตถุดิบคิดเป็นร้อยละ 70 ของการผลิตไข่ไก่

สภาพตลาดที่เกิดขึ้นในลักษณะดังกล่าว ดูเหมือนว่าผู้ซื้อพันธุ์สัตว์จากบริษัทรายใหญ่โดยตรงจะได้ประโยชน์ เนื่องจากได้พันธุ์สัตว์ที่ค่อนข้างดีหรืออาหารสัตว์ที่ดี แต่คุณภาพอาหารสัตว์ของบริษัทมีมาตรฐานไม่คงที่ เพราะให้ผลผลิตแตกต่างกันไปไม่คงที่ แม้บริษัทจะควบคุมการผลิตด้วยคอมพิวเตอร์แต่ก็ไม่สามารถควบคุมคุณภาพมาตรฐานให้คงที่ได้ ภาครัฐควรจะตรวจสอบคุณภาพอาหารสัตว์ว่าดีจริงหรือไม่ มีคุณภาพตามที่ระบุไว้หรือไม่ คุณภาพอาหารสัตว์ถูกต้องตามข้อตกลงเวลาซื้อหรือไม่ ซึ่งการตรวจสอบคุณภาพอาหารสัตว์ควรจะเข้าถึงได้ง่าย สะดวก มีจุดตรวจตามภูมิภาค

ผู้ประกอบการรายอื่นๆ ในตลาดได้รับผลกระทบจากพฤติกรรมการขายฟางไม่มากนัก เนื่องจากหลังวิกฤตไข่หวัดนก ทำให้ธุรกิจการเลี้ยงไก่ของบางบริษัทได้รับความเสียหาย ลูกค้าที่เคยมีกลับไปซื้อพันธุ์ไก่จากบริษัทใหญ่ และมองว่าธุรกิจไข่ไก่ไม่น่าจะเป็นธุรกิจแบบครบวงจร เพราะไข่ไก่ไม่สามารถแปรรูปได้ ขบวนการเพิ่มมูลค่าค่อนข้างยาก ผู้ประกอบการรายอื่นๆ จึงหันไปทำธุรกิจปศุสัตว์อื่นแทน นอกจากนี้ในปัจจุบันอุปทานแม่ไก่ยืนกรงมีมากขึ้น ทำให้โอกาสที่จะบังคับขายอาหารฟางพันธุ์ไก่ลดน้อยลงมากหรือเริ่มหมดโอกาสไป ยกเว้นแต่ว่าลูกค้ายานั้นต้องการพันธุ์สัตว์นั้นจริงๆ ถ้าราคาไข่ขึ้นไปถึง 2 บาทกว่าๆ อาจเกิดการขายอาหารฟางพันธุ์สัตว์อีก ผู้ประกอบการรายอื่นๆ จึงไม่สนใจที่จะเพิ่มส่วนแบ่งตลาด/แข่งขันในตลาดพันธุ์ไก่มากนัก แต่จะเน้นเพิ่มส่วนแบ่งตลาดอาหารสัตว์มากกว่า โดยแข่งขันด้านคุณภาพและราคาเป็นสำคัญ

เกษตรกรรายย่อยได้รับผลกระทบจากพฤติกรรมของผู้ประกอบการรายใหญ่ แม้สภาพการแข่งขันโดยทั่วไปแล้วผู้ที่มีกำลังมากจะได้เปรียบ แต่หากเป็นการแข่งขันที่มีแต้มต่อที่ขนาดธุรกิจไม่เท่ากันก็นับเป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ภาครัฐจะต้องช่วยเหลือให้รายย่อยที่พอมีกำลังในการทำธุรกิจให้สามารถอยู่ได้และมีอำนาจต่อรองมากขึ้น นอกจากนี้เกษตรกรยังต้องแข่งกับรายใหญ่ในตลาดไข่ไก่อีกด้วย ทั้งนี้การอยู่รอดของเกษตรกรขึ้นกับราคาไข่ไก่เป็นสำคัญ หากราคาไข่ไก่สูงกว่าต้นทุน เกษตรกรก็อยู่ได้ แต่หากราคาต่ำกว่าต้นทุน เกษตรกรจะขาดทุนและในที่สุดก็จะอยู่ไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ราคาไข่ไก่ในปัจจุบันไม่มีเสถียรภาพ แม้ตามหลักการแล้วราคาจะขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทานในตลาด แต่สภาพความเป็นจริงดูเหมือนว่าอุปสงค์อุปทานในตลาดจะมาจากกลยุทธ์ทางการผลิตและการตลาดของรายใหญ่ที่มีธุรกิจแบบครบวงจร

ที่มีอำนาจมากพอที่จะส่งผลต่อสถานการณ์ไข่ไก่ได้ ปัจจุบันผู้ประกอบการรายใหญ่มีส่วนแบ่งตลาดไข่ไก่มากกว่าร้อยละ 20-30 ขณะที่เกษตรกรมีส่วนแบ่งประมาณร้อยละ 1-2 ซึ่งอำนาจการต่อรองแตกต่างกันมาก เกษตรกรจึงมีความเสี่ยงที่จะถูกบีบออกจากตลาดได้ง่าย

ปัญหาระหว่างผู้ประกอบการรายใหญ่ที่ครบวงจรกับเกษตรกรรายย่อยคือเกษตรกรไม่สามารถแข่งขันได้ในตลาดเดียวกันกับผู้ประกอบการรายใหญ่ได้ โดยเกษตรกรแข่งขันไม่ได้ทั้งในแง่ของประสิทธิภาพและต้นทุน เนื่องจากผู้ประกอบการรายใหญ่ส่วนใหญ่มีขนาดธุรกิจและขยายธุรกิจอย่างต่อเนื่อง ขณะที่เกษตรกรมีเงินทุนจำกัดซึ่งก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ไม่สามารถที่จะแข่งขันกันได้ นอกจากนี้ อาหารสัตว์และวัตถุดิบอาหารสัตว์ก็ไม่ได้ผันแปรตามราคาไข่ไก่ หากราคาไข่ไก่สูงขึ้น ราคาอาหารสัตว์ยังคงคงที่ หากไข่ไก่ลดลง ราคาอาหารคงที่หรือเป็นไปตามภาวะของวัตถุดิบ ซึ่งวัตถุดิบเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อราคาไข่ไก่ แต่ในสภาพความเป็นจริงเมื่อมีการเลี้ยงพันธุ์สัตว์มากขึ้นเท่าใด ราคาอาหารจะยิ่งแพงขึ้น เนื่องจากปริมาณในการใช้มากขึ้น กล่าวคือ ราคาไข่ไก่ยิ่งถูก ราคาอาหารยิ่งแพง ซึ่งจะผูกผันหรือสวนทางกัน สะท้อนให้เห็นว่าราคาไข่ไก่ถูกเพราะมีการเลี้ยงมากและปริมาณการใช้อาหารก็มากด้วย ทำให้ราคาอาหารสัตว์แพงขึ้นไปด้วย แม้จะเป็นธรรมชาติทางธุรกิจ แต่ประเด็นก็คือการที่เกษตรกรรายย่อยต้องแข่งขันกับผู้ประกอบการรายใหญ่

ปัญหาไข่ไก่โดยรวมแล้วมาจากพันธุ์ไก่ เพราะปัจจุบันไข่ไก่ที่ออกสู่ตลาดจำนวนมากจนเป็นผลให้ราคาไข่ไก่ต่ำลง น่าจะมาจากแม่ไก่ในตลาดที่มีมากเกินไป โดยที่ไม่ทราบข้อมูลแน่ชัดว่ามีจำนวนเท่าใด มาตรการในการควบคุม ตรวจสอบของรัฐไม่ชัดเจน ไม่มีข้อมูลที่แน่นอน ไม่สามารถควบคุมได้จริงในทางปฏิบัติ นอกจากนี้การกระทำของผู้ประกอบการรายใหญ่ในอดีตที่ผ่านมาราคาไข่ไก่จะถูกกดเมื่อบริษัทใหญ่ๆ ไข่ไก่ในราคาที่ถูกลงกว่าในตลาด หรือใช้กลยุทธ์อื่น เช่น ซื้อ 10 แกรม 1 หรือมีคูปองไปแลกซื้อผลิตภัณฑ์อื่นของบริษัทได้ พฤติกรรมดังกล่าวกระทำในระดับพื้นที่ สิ่งที่น่าเป็นห่วง คือ เกษตรกรรายย่อยจะเหลืออยู่ที่รายในตลาด ขณะที่บริษัทรายใหญ่มีความเจริญเติบโตทางการตลาดก้าวหน้าเป็นลำดับ

ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปัญหาคือ (1) ภาครัฐควรสนับสนุนด้านเงินทุนและการตลาดให้แก่เกษตรกรรายย่อย เพื่อเป็นปัจจัยที่ช่วยให้เกษตรกรมีอำนาจการต่อรองมากขึ้น (2) ควรมีมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ที่ชัดเจน และสอดคล้องกับสถานการณ์การผลิตการตลาดในประเทศ และ (3) คณะกรรมการนโยบายไข่ไก่แห่งชาติ (Egg Board) ที่มีการประชุมหารือกันอย่างสม่ำเสมอเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาไข่ไก่ร่วมกัน เมื่อมีมติที่ประชุมเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการและการแก้ไขปัญหาแล้ว ควรจะนำมตินั้นไปปฏิบัติเพื่อให้การแก้ไขปัญหาที่ได้มีการหารือร่วมกันจากหลายฝ่ายบรรลุเป้าหมายได้

สรุปผลการประชุมระดมความคิดเห็น

"อุตสาหกรรมเหล็ก"

ภายใต้โครงการปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ

วันจันทร์ที่ 30 มกราคม 2549 เวลา 13.00-15.30 น.

ณ ห้องประชุมชั้น 2 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การระดมความคิดเห็น เรื่อง อุตสาหกรรมเหล็ก ภายใต้ โครงการปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ ในครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมระดมความคิดเห็นรวมทั้งสิ้น 16 คน ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ จำนวน 3 คน ผู้แทนภาคเอกชนจำนวน 7 คน ผู้แทนสมาคมและสถาบันที่เกี่ยวข้องจำนวน 4 คน และคณะผู้วิจัยจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย จำนวน 2 คน

จากการศึกษาเบื้องต้น พบว่าอุตสาหกรรมเหล็กมีประเด็นที่น่าสนใจ 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก เรื่องการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กล่าวคือ มีผู้ร้องเรียนว่าการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) ในผลิตภัณฑ์เหล็กโครงสร้างรูปพรรณขึ้นรูปเย็นมีการกำหนดมาตรฐานที่สูงเกินความต้องการของผู้บริโภค ทำให้ผู้ผลิตเหล็กได้รับความเดือดร้อน เพราะไม่สามารถผลิตเหล็กที่มีขนาดนอกเหนือจากที่กำหนดไว้เป็นมาตรฐานเพื่อสนองความต้องการของลูกค้าได้ โดยข้อเท็จจริงมีการกำหนดให้ผู้ผลิตของไทยที่จะผลิตเหล็กรูปตัวซีต้องผลิตเหล็กที่มีความหนาของเหล็กต่ำสุดที่ 2.3 มิลลิเมตร ซึ่งเหมาะกับการนำไปใช้งานก่อสร้างที่ต้องรับน้ำหนักมาก แต่ในมาตรฐาน JIS G 3350 ที่ไทยใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรฐานนั้นมีการกำหนดให้สามารถผลิตเหล็กที่มีความหนาที่น้อยกว่า 2.3 มิลลิเมตร ได้ เช่น ความหนาที่ 1.6 มิลลิเมตร และ 2.0 มิลลิเมตร จึงส่งผลให้ตลาดเหล็กรูปตัวซีของไทยมีขนาดความหนาที่ไม่หลากหลาย ทำให้ผู้บริโภคที่ต้องการใช้เหล็กขนาดบางไม่สามารถหาซื้อสินค้าในตลาดได้ ยกเว้นแต่จะซื้อจากผู้ผลิตที่ลักลอบผลิตเหล็กรูปตัวซีที่มีขนาดความหนาน้อยกว่าที่มาตรฐานกำหนด ทำให้ผู้ผลิตที่ผลิตเหล็กรูปตัวซีที่ตรงตามมาตรฐาน มอก. เสียโอกาสในการผลิตเหล็กรูปตัวซีขนาดบาง และไม่สามารถเข้ามาแข่งขันในตลาดเหล็กรูปตัวซีขนาดบางได้ ส่วนแบ่งตลาดในเหล็กขนาดบางนี้จึงตกไปอยู่ในมือของผู้ผลิตที่ลักลอบผลิตเหล็กขนาดต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด

ทั้งนี้จากการระดมความคิดเห็นครั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของ สมอ. และคณะกรรมการวิชาการ ได้แสดงความเห็นว่า การกำหนดให้ผลิตเหล็กรูปตัวซีที่มีความหนาน้อยกว่า 2.3 มิลลิเมตร

ดังกล่าว ก็เพื่อเพิ่มความปลอดภัยให้กับผู้บริโภคเป็นสำคัญ ด้วยเกรงว่าผู้ใช้เหล็กชุบตัวซีจะไม่มีความรู้เพียงพอว่างานก่อสร้างใดควรใช้เหล็กตัวซีที่มีขนาดความหนาเท่าใด จึงได้กำหนดมาตรฐานบังคับให้มีขนาดความหนาเพียงพอที่จะนำไปใช้งานที่รับน้ำหนักมากได้

ทั้งนี้ผู้เข้าร่วมประชุมภาคเอกชน ได้แสดงความคิดเห็นว่า การกำหนดมาตรฐานดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ผลิตที่ปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะจะผลิตเหล็กชุบตัวซีที่มีความหนามากกว่า 2.3 มิลลิเมตรเท่านั้น ขณะที่ผู้ผลิตบางรายที่ลักลอบผลิตเหล็กชุบตัวซีที่มีความหนาน้อยกว่า 2.3 มิลลิเมตร ซึ่งเป็นขนาดมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยที่ สมอ. ไม่สามารถดูแลตรวจตราและตามจับได้ทั่วถึง ทำให้ผู้ผลิตที่ปฏิบัติตามกฎหมายเสียโอกาสที่จะผลิตเหล็กเพื่อจำหน่ายให้ลูกค้าบางกลุ่ม

ประเด็นที่สอง คือ เรื่องขั้นตอนการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พบว่าระยะเวลาการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังสั้นเกินไปเมื่อเทียบกับขั้นตอนการกำหนดมาตรฐานของญี่ปุ่น (JIS) ดังนั้นควรให้ระยะเวลาในการเวียนขอความคิดเห็นจากผู้ผลิต รวมถึงผู้ใช้และผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ เนื่องจากการกำหนดมาตรฐานบังคับมีผลกระทบต่อผู้ผลิตทุกราย ดังนั้นจึงควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ หากให้ระยะเวลาสั้นเกินไป จะทำให้ผู้ผลิตไม่สามารถพิจารณารายละเอียดได้อย่างถี่ถ้วน

อีกทั้ง เจ้าหน้าที่ของ สมอ. ได้แนะนำให้คณะผู้วิจัยศึกษารายละเอียดเรื่องกำหนดมาตรฐานของ สมอ. เพิ่มเติมทั้งในเรื่องการกำหนดมาตรฐานทั่วไป และมาตรฐานบังคับ ซึ่งมีรายละเอียดมากกว่าขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายจาก สมอ. โดยตรง ซึ่งคณะผู้วิจัยรับที่จะไปศึกษาเพิ่มเติมต่อไป

จากการประชุมครั้งนี้ ผู้เข้าร่วมประชุมมีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ สรุปได้ว่า ในการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์ใดควรเชิญผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ผลิต และผู้บริโภค เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานโดยให้ระยะเวลาพิจารณาอย่างเพียงพอ เพราะแม้กฎหมายจะกำหนดให้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง แต่ด้วยระยะเวลาการเปิดรับฟังความคิดเห็นที่สั้นเกินไป ทำให้ผู้เกี่ยวข้องไม่สามารถร่วมพิจารณาได้อย่างถี่ถ้วน และการจัดทำมาตรฐานผลิตภัณฑ์ควรคำนึงถึงการใช้งานจริงเป็นสำคัญ เพราะเมื่อมีผู้ประกอบการร้องเรียนเรื่องกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์ที่สูงเกินความต้องการของผู้ใช้ กว่าภาครัฐจะดำเนินการเปลี่ยนแปลงมาตรฐานให้สอดคล้องกับการใช้งาน ก็ต้องใช้ระยะเวลายาวนานกว่าหนึ่งปี ซึ่งในเวลาที่จัดประชุมในครั้งนี้ สมอ. คาดว่าจะปรับปรุงมาตรฐานดังกล่าวแล้วเสร็จภายในปี 2549

สรุปผลการประชุมระดมความคิดเห็น

"ธุรกิจแฟรนไชส์"

ภายใต้โครงการปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ

วันอังคารที่ 31 มกราคม 2549 เวลา 9.30-12.00 น.

ณ ห้องประชุมชั้น 2 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การระดมความคิดเห็น เรื่องธุรกิจแฟรนไชส์ ภายใต้ โครงการปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ ในครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมระดมความคิดเห็นรวมทั้งสิ้น 25 คน ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ จำนวน 13 คน ผู้แทนภาคเอกชนจำนวน 8 คน ผู้แทนสมาคมที่เกี่ยวข้องจำนวน 2 คน และคณะผู้วิจัยจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยจำนวน 2 คน

ประเด็นจากการประชุมกลุ่มย่อยสามารถจำแนกเป็น 4 หัวข้อหลักดังนี้

1. บทบาทของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า

ในปัจจุบัน กรมพัฒนาธุรกิจการค้าเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบให้การส่งเสริมการประกอบธุรกิจแฟรนไชส์ รวมทั้งการจัดทำร่าง พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจแฟรนไชส์ พ.ศ. ... ซึ่งขณะนี้อยู่ในขั้นตอนปรับปรุงกฎหมายเพื่อเตรียมนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งกรมพัฒนาธุรกิจการค้าคาดว่าจะอาจใช้เวลาอีกประมาณ 2 ปี ในการดำเนินการตามกระบวนการต่างๆ เพื่อให้กฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้ได้

2. สาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจแฟรนไชส์ พ.ศ. ...

ประกอบด้วยสาระสำคัญหลักดังนี้

- ผู้ที่จะประกอบธุรกิจแฟรนไชส์จะต้องดำเนินการจดทะเบียนกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า
- ผู้ขายแฟรนไชส์มีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลทั้งหมดที่จำเป็นในการประกอบธุรกิจให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์
- การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจแฟรนไชส์ กำหนดให้มีคณะกรรมการการประกอบธุรกิจแฟรนไชส์มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎระเบียบ มาตรการในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจแฟรนไชส์
- กฎหมายนี้ไม่มีประเด็นเรื่องการระงับข้อพิพาท

3. ทรัพย์สินทางปัญญา

ทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจแฟรนไชส์ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาต่างๆ อาทิ เครื่องหมายการค้าและเครื่องหมายบริการ อยู่ภายใต้กฎหมายเครื่องหมายการค้า คู่มือการประกอบธุรกิจแฟรนไชส์อยู่ภายใต้กฎหมายลิขสิทธิ์ ความลับทางการค้าอยู่ภายใต้กฎหมายความลับทางการค้า ยกเว้นการตกแต่งบรรยากาศในร้าน (Trade Dress) ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะด้านมาบังคับใช้ แต่สามารถบังคับใช้โดยกฎหมายเครื่องหมายการค้ามาตรา 46 ได้ ซึ่งหากผู้ขายแฟรนไชส์ถูกละเมิดสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาก็สามารถดำเนินการฟ้องร้องภายใต้กฎหมายเหล่านี้ได้

4. การระงับข้อพิพาทและเยียวยาผู้ได้รับความเดือดร้อน

ผู้ซื้อแฟรนไชส์ที่ถูกเอาเปรียบจากสัญญาไม่เป็นธรรมหรือหลงเชื่อจากโฆษณาที่เกินจริงรวมตัวกันเพื่อร้องเรียนต่อหน่วยงานภาครัฐ แต่เนื่องจากไม่มีหน่วยงานใดมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ทำให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์ไม่ได้รับความคุ้มครองจากภาครัฐเท่าที่ควร ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้ซื้อแฟรนไชส์บางรายมีความเห็นว่าผู้ขายแฟรนไชส์ที่จะมาร่วมออกร้านแสดงสินค้าควรได้รับการคัดกรองจากหน่วยงานรัฐหรือสมาคมที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันการโฆษณาเกินจริงจากบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติเพียงพอที่จะเป็นผู้ขายแฟรนไชส์ และควรกำหนดให้มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งของรัฐที่มีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนและดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ซื้อแฟรนไชส์ที่ได้รับความเสียหายได้โดยตรง ในขณะที่ผู้ขายแฟรนไชส์บางรายมีความเห็นว่าควรกำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจแฟรนไชส์ในลักษณะเดียวกับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่สามารถดำเนินคดีแทนผู้เสียหายได้

นอกจากนี้ การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขายแฟรนไชส์อีกวิธีหนึ่งคือ การเป็นสมาชิกของสมาคมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจแฟรนไชส์ อาทิ สมาคมธุรกิจแฟรนไชส์และเอสเอ็มอีไทยที่มีสมาชิกเป็นผู้ขายแฟรนไชส์จำนวนกว่า 170 บริษัท โดยสมาคมฯ ได้กำหนดจรรยาบรรณของผู้ขายแฟรนไชส์ไว้เป็นแนวปฏิบัติ หากสมาชิกผู้ขายแฟรนไชส์รายใดมีผลประกอบการดีตามที่สมาคมฯ กำหนดไว้จะได้รับเครื่องหมาย FIM (Franchise Identification Mark) เพื่อเป็นเครื่องหมายรับรองการดำเนินงานของผู้ขายแฟรนไชส์ เป็นต้น

ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้เข้าร่วมประชุมสรุปได้ว่า ประเทศไทยควรเร่งผลักดันให้กฎหมายการประกอบธุรกิจแฟรนไชส์มีผลบังคับใช้โดยเร็วเพื่อสร้างมาตรฐานและให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกอบการแฟรนไชส์ อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่กฎหมายฉบับดังกล่าวยังไม่มี การบังคับใช้ ภาครัฐควรกำหนดให้หน่วยงานหนึ่งใดมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการกำกับดูแลความเป็นธรรมของสัญญาแฟรนไชส์ และการคัดกรองผู้ประกอบการที่จะเข้าสู่ระบบแฟรนไชส์ เพื่อป้องกันปัญหาการโฆษณาเกินจริง รวมทั้งมีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนและดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ซื้อแฟรนไชส์ที่ได้รับความเสียหายด้วย

สรุปผลการสัมมนา

“นโยบายการแข่งขันของไทย”

ภายใต้โครงการปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ

วันจันทร์ที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 เวลา 09.30-15.30 น.

ณ โรงแรมสวิสโฮเต็ล เลอ คองคอร์ด กรุงเทพฯ

การสัมมนา เรื่องนโยบายการแข่งขันของไทย ภายใต้โครงการปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ ในครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมสัมมนาทั้งสิ้น 91 คน ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภายใต้กำกับของรัฐ และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จำนวน 47 คน ผู้แทนภาคเอกชนจำนวน 24 คน ผู้แทนสมาคม/สมาพันธ์ที่เกี่ยวข้องจำนวน 9 คน ผู้แทนสหกรณ์จำนวน 4 คน และคณะผู้วิจัยจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยจำนวน 7 คน

การสัมมนาในช่วงแรก วิทยากร โดย ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ ได้นำเสนอนโยบายการแข่งขันของไทย โดยนำเสนอภาพรวมเกี่ยวกับนโยบายการแข่งขันของไทยใน 2 ประเด็น ได้แก่ นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันของตลาดในประเทศ และกฎหมายแข่งขันทางการค้า ซึ่งรักษากลไกการแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการเอกชนในประเทศ

หลังจากนั้นนักวิจัยในโครงการได้นำเสนอผลการศึกษาศภาพการแข่งขันใน 6 กรณีศึกษา ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของวิสาหกิจขนาดกลางและย่อม อุตสาหกรรมยา ธุรกิจแฟรนไชส์ อุตสาหกรรมนมพร้อมดื่ม อุตสาหกรรมอาหารสัตว์ และอุตสาหกรรมเหล็ก โดยกรอบการนำเสนอทั้ง 6 กรณีศึกษา ประกอบด้วยประเด็นที่สำคัญ 4 ประการ คือ โครงสร้างตลาด พฤติกรรมการแข่งขันที่เป็นข้อจำกัด/อุปสรรคต่อการแข่งขัน ผลกระทบที่เกิดจากพฤติกรรมการแข่งขัน และข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา

สรุปสาระสำคัญของข้อเสนอแนะ ความคิดเห็นและข้อมูลของที่ประชุมที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาทั้ง 6 กรณีศึกษา ดังนี้

- **การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของวิสาหกิจขนาดกลางและย่อม**

ข้อคิดเห็น 1: จากสภาพปัญหาและอุปสรรคในการแข่งขันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของวิสาหกิจขนาดกลางและย่อม นั้นจะมีแนวทางการแก้ไขอย่างไร

คำชี้แจง : การแก้ปัญหาในปัจจุบันเป็นการแก้ไขปัญหามิถูกจุด โดยเป็นการแก้ไขทางเทคนิค เช่น แก้ไขวิธี e-auction ซึ่งวิธี e-auction จะทำให้การแข่งขันเกิดขึ้นอย่างแท้จริงหรือไม่ นั้นขึ้นกับจำนวนผู้เข้าร่วมประมูลว่ามีกี่ราย ถ้ามีผู้เข้าร่วมประมูลน้อย เช่น 1 – 2 ราย ไม่ว่าจะ

เป็นการ **auction** วิธีใดก็ไม่มีการแข่งขันกันอย่างแท้จริง ดังนั้นสิ่งสำคัญคือ ทำอย่างไรให้มีผู้เข้ามาแข่งขันได้มากที่สุด ซึ่งมีปัจจัยที่สำคัญ 2 เรื่อง คือ

(1) การกำหนดมาตรฐานทางเทคนิค หรือ สเปค จะต้องเป็นสเปคที่ไม่กีดกันคนออกไป รวมถึงการกำหนด **pre-qualification** ของหน่วยราชการที่จัดซื้อจัดจ้างงานก่อสร้างด้วย หากไม่กีดกันเรื่อง สเปค จะมีผู้เข้ามาร่วมประมูลแข่งขันกันมากขึ้น

(2) การเปิดเผยข้อมูล โดยการประกาศสเปคของสินค้าหรือบริการในโครงการที่จะจัดให้มีการประมูลมาเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ เช่น การเผยแพร่ข่าวสารในอินเทอร์เน็ตให้คนได้รับทราบโดยทั่วกัน และขอให้หน่วยงานภาครัฐ เช่น สำนักมาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง กำหนดระเบียบให้ส่วนราชการที่มีโครงการประมูลต้องเปิดเผยสเปคล่วงหน้า และปฏิบัติตามกรอบเวลาในระเบียบโดยเคร่งครัด หากส่วนราชการใด ไม่ปฏิบัติตามจะมีบทลงโทษอย่างจริงจัง วิธีนี้เป็นการเปิดให้สาธารณชนช่วยกันตรวจสอบสเปคได้ หากพบว่ามี การลือคสเปคก็จะทราบวลือคสเปคจริง สื่อมวลชนตรวจสอบได้ ผู้รับเหมารายอื่นก็สามารถ ทักท้วงได้ว่า เป็นการกำหนดสเปคที่กีดกันการแข่งขันหรือไม่ และจะไม่เกิดกรณี "ฮั้วกัน"

ทั้ง 2 ประเด็นข้างต้น เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ แต่อาจจะต้องใช้ระยะเวลาในการแก้ไข โดยเฉพาะเรื่องการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิค หรือ สเปค เนื่องจากปัจจุบันระเบียบพัสดุให้ ความสำคัญเรื่องนี้น้อยมาก

นอกจากนี้การจัดซื้อจัดจ้างของไทยไม่มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่พัสดุในเรื่องวิธีการ เขียนสเปค ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากเจ้าหน้าที่เขียนสเปคไม่เป็น หาก เปรียบเทียบกับในต่างประเทศนั้นเจ้าหน้าที่พัสดุ/คนจัดซื้อจัดจ้างต้องเป็นมืออาชีพ (professional) ในด้านนี้จริงๆ จะต้องติดตามข่าวสาร ทราบกลไกตลาด ทำให้เขียนสเปคที่ ทันทสมัยได้ แต่สำหรับประเทศไทยงานจัดซื้อ/เขียนสเปคถือเป็นงานธุรการ ซึ่งไม่ค่อยมีคน อยากรู้ ทำแล้วไม่ได้ดี มีโอกาสเสี่ยงติดคุกได้ง่าย เพราะหากเกิดเหตุที่ต้องมีการสืบสวนกัน เจ้าหน้าที่พัสดุจะเป็นบุคคลแรกๆ ที่ถูกสอบสวน

โดยสรุปการแก้ไขปัญหาต้องทำทั้งระยะสั้นและระยะยาว ในระยะสั้นเป็นการส่งเสริม การแข่งขัน และในระยะยาว เป็นการพัฒนาบุคลากรด้านจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นมืออาชีพ

ข้อคิดเห็น 2: การศึกษาเกี่ยวกับการกระจุกตัวของสัญญา (CR - Concentration Ratio) ในโครงการ อยากรู้อรรถาธิบาย (definition) ของโครงการแต่ละประเภท และ อธิบายว่าส่วนลดเฉลี่ยนั้นหมายถึงส่วนลดถ่วงน้ำหนัก หรือส่วนลดทั่วๆ ไป ซึ่งถ้าหากมีการ นำเสนอส่วนลดที่เป็นตัวเงินด้วยก็จะเป็นสิ่งที่ดี เพราะจะทำให้เห็นถึงผลการบิดเบือนตลาด (distortion) ว่ามากน้อยเพียงใด

คำชี้แจง : คำจำกัดความของโครงการใหญ่คณะผู้วิจัยใช้มูลค่าขั้นต่ำตามกรอบการเจรจาความตกลงทางการค้าระหว่างไทย-สหรัฐฯ (TUSFTA) ในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กล่าวคือ

โครงการขนาดใหญ่ที่มีมูลค่าเกินมูลค่าขั้นต่ำตามข้อตกลงไทย-สหรัฐฯ เช่น โครงการก่อสร้าง มูลค่าขั้นต่ำ 280 ล้านบาท ส่วนโครงการอื่นๆ เช่น คอมพิวเตอร์ ที่ปรึกษาทางวิชาการ พัสดุสำนักงาน มูลค่าขั้นต่ำเกินกว่า 7.3 ล้านบาท

สำหรับการหาอัตราการกระจุกตัวนั้นคิดโดยการนำมูลค่าโครงการมารวมกันแบบคร่าวๆ เช่น CR 5 คืออัตราการกระจุกตัวของโครงการก่อสร้างที่มีมูลค่าสูงสุด 5 อันดับแรกคำนวณโดยนำโครงการก่อสร้างที่มีมูลค่าสูงสุด 5 อันดับแรกมารวมเข้าด้วยกัน แล้วเทียบกับมูลค่าโครงการก่อสร้างทั้งหมดในปีเดียวกัน ผลที่ได้คือส่วนแบ่งตลาดของ 5 โครงการที่มีมูลค่าสูงสุด ซึ่งพบว่าสูงถึงร้อยละ 88 เป็นการสะท้อนให้เห็นประเด็นเรื่องการแข่งขัน กล่าวคือโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่มีการกระจุกตัวสูง ผู้รับเหมาก่อสร้างรายใดประมูลได้โครงการมูลค่าสูงไป ก็จะได้ส่วนแบ่งของตลาดมาก สิ่งที่ต้องพิจารณาคือการประมูลในโครงการก่อสร้างที่มีมูลค่าสูงนี้มีการแข่งขันที่เพียงพอแล้วหรือไม่ ถ้าการแข่งขันไม่พอก็อาจจะต้องเปิดเสรีให้ต่างชาติเข้ามาแข่งขัน ซึ่งปัจจุบันแนวโน้มของรัฐก็เปิดอยู่แล้ว ดังจะเห็นได้จากโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ (Mega Project) ที่ประกาศเชิญชวนให้บริษัทจากต่างประเทศเข้าร่วมประมูล

สำหรับการคิดส่วนลดเฉลี่ยนั้น คิดจากราคาตั้ง กล่าวคือ ในช่วงเริ่มต้นของการจัดซื้อจัดจ้างจะมีราคาที่กำหนดให้เริ่มประมูลกัน เช่น ราคาากลาง เมื่อมีผู้เข้ามาประมูล e-auction ก็ต้องประมูลให้ต่ำกว่าราคาากลาง สุดท้ายเมื่อได้ราคาของผู้ชนะการประมูลจึงนำราคานั้นมาคำนวณเทียบกับราคาเริ่มต้น จะได้เป็นส่วนลดที่เกิดจากการทำ e-auction โดยเป็นการคิดค่าเฉลี่ยอย่างง่าย (simple average) ไม่ได้ถ่วงน้ำหนัก

ข้อคิดเห็น 3: ในส่วนของการรวมซื้อ น่าจะมีประโยชน์มาก หากมีการศึกษาในเชิงลึกว่า ถ้าเกิดประโยชน์ (benefit) ของการรวมซื้อมีมากกว่าการแยกกันซื้อ เช่น ทางด้านความรวดเร็ว คุณภาพ และการมีอำนาจต่อรองที่เพิ่มขึ้นของหน่วยงานราชการ

คำชี้แจง : การรวมซื้อ โดยหลักการเป็นสิ่งที่ดี หากการรวมซื้อของหน่วยราชการหลายๆ แห่งนั้น ช่วยให้หน่วยงานราชการซื้อสินค้าได้ราคาถูกลง ถ้าสินค้าตัวนั้นมี economy of scale คือ เมื่อรวมซื้อเป็นจำนวนมากในแต่ละครั้งจะทำให้มีอำนาจการต่อรองสูง ได้สินค้าราคาถูกลง แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้สะท้อนหลักการดังกล่าว เนื่องจากไม่ได้ทำให้อำนาจต่อรองเพิ่มขึ้น แต่กลับมีการกำหนดเงื่อนไขบางอย่างที่กีดกันการแข่งขัน ทำให้ผู้ประกอบการบางรายที่สามารถขายสินค้าจำนวนมากมีสิทธิเข้าแข่งขันได้ ในขณะที่ผู้ประกอบการที่มีขนาดเล็กกว่าถูกกีดกันออกไป

ทั้งนี้ การรวมซื้อจะทำให้อำนาจต่อรองภาครัฐมากขึ้น แต่หากการรวมซื้อแล้วกำหนดเงื่อนไขไม่เหมาะสม เช่น การตั้งคุณสมบัติบางอย่างที่ไม่สมเหตุผล จะทำให้ผู้เข้าแข่งขันบางรายเข้าแข่งขันไม่ได้ ทำให้มีผู้เข้าแข่งขันจำนวนน้อยลง โอกาสที่คนจะเข้าแข่งได้โดยประมูลในราคาต่ำจริง ๆ ก็หายไปด้วย

- **อุตสาหกรรมยา**

ข้อคิดเห็น : ประเด็นที่ชี้ว่า องค์กรเภสัชกรรมไม่ต้องขึ้นทะเบียนนั้นขอชี้แจงว่า ตาม พ.ร.บ.ยา พ.ศ. 2510 ระบุไว้ว่า องค์กรเภสัชกรรมและสภาเภสัชกรไทยไม่ต้องขึ้นทะเบียน เนื่องจากเป็นหน่วยงานของรัฐ และเนื่องจาก พระราชบัญญัติยา บังคับใช้ในปี พ.ศ. 2510 ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวเอกชนยังไม่ค่อยมีการผลิตยามากนัก หน่วยงานของรัฐจึงถูกควบคุมโดยรัฐอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นการขึ้นทะเบียนจะถูกควบคุมโดยรัฐด้วยกัน

ส่วนมาตรฐานการตรวจ GMP นั้นองค์กรฯ ไม่ได้รับการยกเว้นการทำ GMP ซึ่งเป็นมาตรฐานที่องค์กรฯ ต้องทำเช่นเดียวกับภาคเอกชน ในบางกรณีองค์กรฯ ถูกเข้มงวดโดย อย. ด้วยซ้ำ ซึ่งเป็นการรับรองว่าองค์กรฯ มีมาตรฐานไม่น้อยกว่าเอกชนทั่วประเทศ

คำชี้แจง : ประเด็นปัญหาอยู่ที่ความโปร่งใสและเป็นธรรมของพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 มาตรา 13 มิใช่อยู่ที่คุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ที่องค์กรเภสัชกรรมผลิตได้จริง พ.ร.บ. ยา พ.ศ. 2510 มาตรา 13 ได้เปิดช่องทางให้เกิดการกระทำที่ไม่เป็นธรรมในการแข่งขันได้หลายรูปแบบ เช่น การที่องค์กรเภสัชกรรมไม่จำเป็นต้องขึ้นทะเบียนยา ทำให้องค์กรเภสัชกรรมได้เปรียบทางการแข่งขันในกรณีของยา Generic ใหม่ซึ่งลอกเลียนยาแบรนด์เนมที่กำลังจะหมดอายุการคุ้มครองจากสิทธิบัตร ในการแข่งขันในหมู่ยา Generic ความเร็วในการเข้าสู่ตลาดมีผลต่อการตั้งราคา ผู้ผลิตที่สามารถเข้าสู่ตลาดได้ก่อนจะตั้งราคาได้สูงกว่าเมื่อเทียบกับผู้ผลิตที่เข้าสู่ตลาดได้ช้ากว่า ในขณะที่ผู้ผลิตเอกชนจะต้องขึ้นทะเบียนยาโดยที่ยา Generic ที่ผลิตในประเทศจะใช้ระยะเวลาในการขึ้นทะเบียนยาโดยเฉลี่ย 7.2 เดือน องค์กรเภสัชกรรมสามารถใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. ยา พ.ศ. 2510 มาตรา 13 ทำให้ยาที่ผลิตโดยองค์กรเภสัชกรรมสามารถเข้าสู่ตลาดได้เร็วกว่าและมีความได้เปรียบในการตั้งราคา นอกจากนี้หากในอนาคตมีการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพมาตรฐานของตัวยาหรือกระบวนการผลิตยา องค์กรเภสัชกรรมสามารถใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. ยา พ.ศ. 2510 มาตรา 13 เพื่อละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือช่วยให้มีเวลาในการปรับตัวมากกว่าผู้ผลิตเอกชน

ข้อคิดเห็น : สำหรับโครงสร้างของมูลค่าการจำหน่ายยาที่ผลิตโดยผู้ผลิตในประเทศ ถ้าพิจารณาร้อยละมูลค่าเฉลี่ยเอกชน 1 ราย ที่ร้อยละ 0.5 แต่ถ้ามองในมุมกลับกัน โดยเอาบริษัทสยามเภสัชเป็นตัวตั้ง องค์กรฯ รวมกับเอกชนที่เหลือ 170 กว่าโรงงาน ก็จะได้ค่าเฉลี่ยที่ร้อยละ 0.5 เช่นกัน ในกรณีนี้หากจะดูส่วนแบ่งตลาดต้องดูในระดับเดียวกัน เพราะเอกชนที่มี

อยู่ 174 โรงงาน ที่หายไปบ้างบางส่วน อาจจะเนื่องมาจากการปรับระดับ GMP ที่มีมาตรฐานเข้มงวดขึ้น ไม่สามารถรองรับหรือการลงทุนไม่คุ้มค่าพอ

คำชี้แจง : ประเด็นปัญหามีได้อยู่ที่บริษัทใดมีส่วนแบ่งทางการตลาดมากกว่าหากแต่อยู่ที่การได้มาซึ่งส่วนแบ่งทางการตลาด ในกรณีขององค์การเภสัชกรรมรายได้ที่มาจากการขายผลิตภัณฑ์ให้แก่ภาครัฐคิดเป็นร้อยละ 88 ของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่รายได้ที่มาจากการขายผลิตภัณฑ์ให้แก่ภาคเอกชนคิดเป็นเพียงร้อยละ 1.02 ของรายได้ทั้งหมด

ข้อคิดเห็น : ส่วนยอดขายขององค์การฯ คงไม่ใช่ยอดขายที่ได้มาจากการผูกขาดโดยสิ้นเชิง เพราะการผลิตยาของภาครัฐ มีทั้งยาจำเป็นสำหรับประชาชนซึ่งมีองค์การฯ ผลิตรายเดียว เพราะฉะนั้นส่วนแบ่งทั้งหมดจึงไม่ได้เป็นตัวบ่งชี้ว่าองค์การฯ ผูกขาด ถ้าอะไรที่เพิ่มขึ้นก็ไม่ใช่มาจากการผูกขาดทั้งหมด อาจจะมาจากต้นทุนการผลิตที่ลดลง การบริหารจัดการที่ดีขึ้น ต้องดูรายละเอียดให้มากขึ้นต้องพิจารณาปัจจัยอื่นๆ ประกอบด้วย

คำชี้แจง : ส่วนแบ่งการตลาดและผลกำไรคงไม่สามารถระบุได้แน่ชัดว่ามาจากการผูกขาดในตลาดภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว หากคงไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าการผูกขาดในตลาดภาครัฐไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับส่วนแบ่งการตลาดและผลกำไรขององค์การเภสัชกรรม

ข้อคิดเห็น : ประเด็นที่น่าสนใจ คือ การแข่งขันของอุตสาหกรรมยาภายในประเทศกับยาที่มีการนำเข้ามา หากพิจารณาจากส่วนแบ่งตลาดยา brand name ภายในประเทศกับยาที่นำเข้ามาซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดในสัดส่วน 20:80 ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าสนใจว่ายาภายในประเทศจะแข่งขันกับยาที่นำเข้าได้อย่างไร

คำชี้แจง : ประเด็นนี้คงจะเกี่ยวข้องกับความสามารถทางการแข่งขัน (Competitiveness) มากกว่าการแข่งขัน (Competition)

ข้อคิดเห็น : นอกจากนั้นการลดราคาที่แข่งขันกันโดยยาที่ผูกขาดโดยระบบสิทธิบัตรอาจจะทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับการค้ากำไรเกินควร แต่แก้ไขได้โดยการนำเข้าซ้อน จะเห็นได้ว่าการที่ยาชนิดหนึ่งมีราคาสูงในประเทศหนึ่ง แต่ขายในประเทศไทยในราคาต่ำ ในกรณีนี้ยาในประเทศจะไหลไปสู่ประเทศที่ยามีราคาสูง แต่หากประเทศไทยโดยบริษัทผลิตยา original หรือ brand name ขายในประเทศในราคาสูง ยาราคาต่ำของผู้ผลิตผลิตยา original ในประเทศโดยรอบก็จะไหลเข้าสู่ตลาดในประเทศไทย ฉะนั้นการนำเข้าซ้อน ถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาการค้ายาที่มีสิทธิบัตรได้

คำชี้แจง : เห็นด้วยกับข้อคิดเห็นดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัย

ข้อคิดเห็น : ส่วนประเด็นการแข่งขันในหมู่ยา Generic ของยาแบรนด์เนมเดียวกันที่ยกกรณีศึกษาของ CBO (1998) ที่พบว่าราคาขายปลีกยาโดยเฉลี่ยของยา Generic คิดเป็นร้อยละ 60 ของยาแบรนด์เนมนั้น คิดว่าข้อมูลยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันมากนัก เพราะ

ปัจจุบันน่าจะมีราคาต่ำกว่านี้ ควรจะศึกษาราคาที่สะท้อนสภาพความจริง เพราะเป็นการแข่งขันภายในประเทศ

คำชี้แจง : การศึกษาของ CBO เป็นเพียงกรณีตัวอย่างของผลกระทบจากการแข่งขันที่มีต่อระดับราคาเท่านั้น การศึกษาของ CBO สามารถบอกคร่าวๆ ได้ว่าการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลกระทบต่อให้ระดับราคาของยา Generic

- **ธุรกิจแฟรนไชส์**

ข้อคิดเห็น : จากข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัยที่เสนอให้คุณสมบัติขั้นต่ำของผู้ขายแฟรนไชส์ต้องเป็นสมาชิกสมาคมธุรกิจแฟรนไชส์และเอสเอ็มอีไทยนั้น เห็นว่า ไม่ควรเจาะจงว่าต้องเป็นสมาคมใด เนื่องจากสมาคมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจแฟรนไชส์มีหลายสมาคมในปัจจุบันมี 2 สมาคม ซึ่งคิดว่าในอนาคตอาจจะมีเพิ่มขึ้นก็ได้

คำชี้แจง : คณะผู้วิจัยขอรับข้อคิดเห็นไปพิจารณา

- **อุตสาหกรรมนมพร้อมดื่ม**

ข้อคิดเห็น : มีข้อคิดเห็นให้คณะผู้วิจัยตรวจสอบข้อมูลที่ใช้ประกอบการวิเคราะห์ดังนี้

- (1) การใช้มาตรการจัดสรรโควตาดำเนินการผ่านผงดมขาดมันเนย 6:1 ในทางปฏิบัติได้มีการใช้กฎนี้จริงหรือไม่
- (2) ในกรณีที่หลายบริษัทที่ได้รับโควตาดำเนินการผ่านผงดมขาดมันเนยแล้ว ส่งผลให้ผู้ประกอบการดังกล่าวหันมาผลิตนมเปรี้ยวเพิ่มขึ้นนั้น อาจจะมาจกแผนธุรกิจของผู้ประกอบการ อาจไม่ได้มาจากการที่ได้รับโควตาดมขาดมันเนยเพิ่มขึ้นแล้วหันมาผลิตนมเปรี้ยวเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ กรณีที่ผู้ประกอบการที่ในอดีตเคยเป็นรายใหญ่ในผลิตภัณฑ์ที่ใช้นมผงเป็นวัตถุดิบ แล้วไม่ได้รับการจัดสรรโควตาดำเนินการ หรือได้รับการจัดสรรน้อยลง แล้วลดการผลิตลง อาจจะไม่ได้มีสาเหตุมาจากการได้รับโควตาดมขาดมันเนยน้อยลง แต่อาจมาจากปัญหาการบริหารจัดการภายในของผู้ประกอบการรายนั้นๆ ก็เป็นไปได้
- (3) จากข้อมูลส่วนแบ่งตลาดผู้รับชื้อน้ำนมดิบรายใหญ่ พบว่า ไม่มีข้อมูลผู้รับชื้อน้ำนมดิบรายใหญ่ 2 ราย คือ สหกรณ์โคนมหนองโพและสหกรณ์วังน้ำเย็น ซึ่งเป็นผู้รับชื้อรายใหญ่ ขอให้คณะผู้วิจัยตรวจสอบข้อมูลนี้ด้วย

คำชี้แจง : ในส่วนของข้อมูลผู้รับชื้อน้ำนมดิบนั้น ผู้วิจัยได้ข้อมูลมาจกงานสหกรณ์และศูนย์รวบรวมนมเอเคชน (Fresh milk management) อย่่างไรก็ตาม ผู้วิจัยขอรับข้อเสนอแนะไปตรวจสอบข้อมูลโดยละเอียดอีกครั้ง

สำหรับการจัดสรรโควตานมในปี 2548 ที่จัดสรรโดยสมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์อาหารนมไทยโดยใช้กฎ 6 ต่อ 1 นั้น จากการสอบถามผู้ประกอบการ และการจัดประชุมระดมสมองร่วมกับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งผู้ได้รับการจัดสรรโควตาและผู้ที่ไม่ได้รับการจัดสรร พบว่า มีการใช้กฎ 6 ต่อ 1 ในการจัดสรรโควตาจริง แม้จะไม่ได้เป็นกฎกติกาที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่กฎนี้ใช้จริงในทางปฏิบัติ

สำหรับประเด็นที่เกี่ยวกับเรื่องโควตาที่แสดงให้เห็นแนวโน้มของผู้ประกอบการที่ไม่ได้รับการจัดสรรโควตาและมีแนวโน้มเริ่มลดลง จะเห็นเด่นชัดที่สุดในปี 2548 ซึ่งจากการสอบถามผู้ประกอบการรายที่ได้รับการจัดสรรโควตานมลดลงนั้น ผู้ประกอบการยืนยันว่าผลของการได้รับการจัดสรรโควตาน้อยลง ทำให้การผลิตของเขาลดลงด้วย อย่างไรก็ตามหากมีข้อมูลสนับสนุนว่าในช่วงที่ได้รับการจัดสรรน้อยลงนั้น มีสินค้าใหม่ๆ เข้ามาแข่งขันหรือไม่ ก็จะเป็นข้อมูลสนับสนุนที่สำคัญ

ข้อคิดเห็น : ในการศึกษาปัญหาและผลกระทบควรจะแยกพิจารณาธุรกิจขนาดกลางและย่อม (SME) และผู้ประกอบการรายใหญ่ เนื่องจากจะมีปัญหาและได้รับผลกระทบจากการจัดสรรโควตาแตกต่างกัน

คำชี้แจง : เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว โดย SME จะได้รับปัญหาและผลกระทบจากการจัดสรรโควตา ส่วนผู้ประกอบการรายใหญ่จะได้รับผลกระทบในกรณีที่ว่าการจัดสรรโควตานั้นจะทำให้ได้รับวัตถุดิบนมผงมากน้อยเพียงใด

- **อุตสาหกรรมอาหารสัตว์**

ข้อคิดเห็น : การศึกษาผลกระทบทั้งในกรณีราคาไก่สาวที่เพิ่มสูงขึ้นและจำนวนเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่เชิงการค้าที่ลดลงนั้น ควรจะนำปัจจัยสำคัญ คือ ปัญหาการระบาดของโรคไข้หวัดนกเข้ามาร่วมพิจารณาด้วย เพราะเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการผลิตสัตว์ปีกของไทย

ในการศึกษากรณีอาหารสัตว์นั้น เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรทั้งในระดับ downstream และ upstream ซึ่งงานวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาในระดับ downstream ที่ทำให้เกิดปัญหาการแข่งขัน คือ ตลาดพันธุ์ไก่ไข่ แต่อยากจะให้มีการศึกษาอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ด้วยว่ามีนโยบายในการกำหนดราคาอย่างไรด้วย

คำชี้แจง : รับพิจารณาและจะเพิ่มการวิเคราะห์ปัจจัยด้านการระบาดของไข้หวัดนกต่อการเพิ่มขึ้นของปริมาณและราคาไก่สาว รวมถึงผลกระทบต่อจำนวนเกษตรกรที่เลี้ยงไก่เพื่อการค้าที่ลดลงด้วย

- **อุตสาหกรรมเหล็ก**

ข้อคิดเห็น : จากข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัย มอก.จะนำไปพิจารณาต่อไป และในส่วนของข้อคิดเห็นที่สำคัญมีดังนี้

(1) การเสนอปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน โดยมีการบังคับให้ติดเครื่องหมายมาตรฐานบังคับทำให้ไม่สามารถนำเข้าได้ ยกเว้นจะขออนุญาตเป็นรายกรณีนั้น ขอเรียนให้ทราบว่า พระราชกฤษฎีกา การนำเข้าต้องเป็นไปตามมาตรฐาน แต่ไม่ได้มีการห้ามการนำเข้า และได้กำหนดช่องทางการนำเข้าไว้ด้วย หากเป็นการนำเข้าเพื่อจำหน่ายภายในประเทศนั้น จะต้องนำเข้าภายใต้ มาตรา 21 แต่หากเป็นการนำเข้าเพื่อใช้เป็นครั้งคราว เช่น ใช้เหล็กในโครงสร้าง ทำอาคาร ทำถนนต่าง ๆ นั้นจะต้องขออนุญาตตามมาตรา 21 ทวิ ซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้อนุญาต

(2) การกำหนดมาตรฐานของ มอก. นั้น ได้มีขั้นตอนในการกำหนดหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น การขอรับความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง การจัดประชุมสัมมนาร่วมกับผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึง การจัดตั้งคณะกรรมการรายสาขา ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการ ผู้ประกอบการ โดยเรื่องเหล็กในปัจจุบันมีองค์ประกอบของคณะกรรมการประมาณ 15 คน ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม จะรับข้อเสนอที่ให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการฯ เพื่อกำหนดมาตรฐานเหล็กด้วย

คำชี้แจง : คณะผู้วิจัยขอรับข้อคิดเห็นไปพิจารณา

คณะกรรมการฯ โครงการปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ

1. คณะกรรมการกำกับการศึกษา มีองค์ประกอบดังนี้
 - 1) นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ ประธานกรรมการ
รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - 2) นายปณิธาน ยามวินิจ รองประธานกรรมการ
ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน
 - 3) นางสาววิมลรัตน์ วิริยะเมตตากุล กรรมการ
เศรษฐกิจ 8 ว. ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
 - 4) นายนริศ ชัยสูตร กรรมการ
ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
 - 5) นายสมชาย หาญหิรัญ กรรมการ
ผู้อำนวยการสำนักนโยบายอุตสาหกรรมมหภาค
ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม
 - 6) นายสินาด โสมขันเงิน กรรมการ
ผู้อำนวยการสำนักวิชาการด้านการวิเคราะห์และประเมินผลการเจรจา
ผู้แทนกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
 - 7) นายพรศิลป์ พัชรินทร์ตนะกุล กรรมการ
กรรมการรองเลขาธิการหอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย
ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย
 - 8) นายประเสริฐ กมลวิทนินศา กรรมการ
ผู้จัดการสำนักวิชาการ
ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
 - 9) นางปัทมา เรียงวิศิษฐ์สกุล กรรมการ
รักษาการผู้อำนวยการสำนักวางแผนเศรษฐกิจมหภาค สศช.
 - 10) นางสาวดลวัลย์ คำภา กรรมการ
รักษาการผู้อำนวยการสำนักวางแผนทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์
และเทคโนโลยี สศช.

- 11) นายสุรียนต์ รัชฎกิจจานุกิจ กรรมการ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว.
- 12) นางวนิดา พิชาลัย กรรมการและเลขานุการ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8
- 13) นางสาวศศิธร พลัดตเดช กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7
- 14) นางสาวปิยะนิตย์ โอนพรัตน์วิบูล กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7

2. คณะกรรมการดำเนินการจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีคัดเลือก มีองค์ประกอบดังนี้

- 1) นายธานินทร์ ฝะเอม ประธานกรรมการ
ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ
- 2) นายเสมา คล้ายสุวรรณ กรรมการ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7
- 3) นางสาวโสภา จำนงค์ศรี กรรมการ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7
- 4) นายไพศาล จตุรพิชพร กรรมการและเลขานุการ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7
- 5) นางสาววรรณิยา เอมะศิริ กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5

3. ผู้อำนวยการโครงการ ฯ

นายธานินทร์ ฝะเอม ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ

4. ผู้ประสานงานโครงการ

- 1) นายอัคนี ชาตะนาวิน เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 4
- 2) นายรัชชไท กীরติพงศ์ไพบูลย์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 3

คณะผู้วิจัย

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์	หัวหน้าโครงการ
สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์	ผู้เชี่ยวชาญอาวุโส
จิระวัฒน์ ปั้นเปี่ยมรัษฎ์	ผู้เชี่ยวชาญ
เสาวลักษณ์ ชิวสทธิยานนท์	นักวิจัยอาวุโส
วีรวัลย์ ไพบูลย์จิตต์อารี	นักวิจัย
สุณีพร ทวรรณกุล	นักวิจัย
เทียนสว่าง ธรรมวณิช	นักวิจัย
ทัศนีย์ ปิยนรินทร์	นักวิจัย