



ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542
และการผูกขาดในภาคเกษตร:
กรณีศึกษาตลาดไข่ไก่

กฤตกร เพ็ชรเทือกอุฬพงษ์
สำนักพิมพ์ openworlds

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961198913

บ 27365

KK
43
ก273พ

กฤติกร เผดิมเกื้อกุลพงศ์.
พระราชบัญญัติการแข่งขัน
ทางการค้า พ.ศ. 2542 และการ
ผูกขาดในภาคเกษตร : กรณีศึกษา
ตลาดไข่ไก่.

วันที่... 3 / ก.พ. / 58
เลขทะเบียน... 21 27365
เลขหมู่... ^{KK}₄₃ 72807

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา



พระราชบัญญัติ
การแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542
และการผูกขาดในภาคเกษตร:
กรณีศึกษาตลาดไข่ไก่

ชุดหนังสือ

การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

พระราชบัญญัติการแก้ไขบทกฏการค้ำ พ.ศ.2542
และการผูกขาดในภาคเกษตร: **กรณีศึกษาตลาดไข่ไก่**

ISBN: 978-616-11-0907-3

ที่ปรึกษา : นพ.สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์
ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์
ยุวดี คาดการณ์ไกล
บรรณาธิการ : ปกป้อง จันวิทย์
กองบรรณาธิการ : สกลฤทธิ์ จันทรพุ่ม
ภัทษา ดั่งวงลัด

หนังสือชุดนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการการสำรวจ
องค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย
โดยคณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป
คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป

จัดพิมพ์และเผยแพร่โดย

สำนักงานปฏิรูป (สปร.) 126/146 ชั้น 4 อาคาร 10 ชั้น

สถาบันบาราศนราดรุร ช.ติวานนท์ 14 ถ.ติวานนท์

อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

โทรศัพท์ 0-2965-9531-3 โทรสาร 02-965-9534

www.reform.or.th

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 และการผูกขาดในภาคเกษตร: กรณีศึกษาตลาดไข่ไก่

กฤตกร เผติเม็กกุลพงศ์
สำนักพิมพ์ openworlds

งานชิ้นนี้ศึกษาจุดอ่อนและข้อบกพร่องบางประการของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 โดยนำกรณีศึกษาการผูกขาดทางการค้าในภาคเกษตร (ตลาดไข่ไก่) มาเป็นจุดอ้างอิงในกรณีศึกษา โดยประมวลข้อมูลและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในตลาดไข่ไก่ว่ามีพฤติกรรมที่เป็นการกีดกันทางการค้าขึ้นในลักษณะใดบ้าง และพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 มีจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องอย่างไร จึงไม่สามารถเข้าไปจัดการสร้างการแข่งขันที่เป็นธรรมให้เกิดขึ้นในตลาดสินค้าไข่ไก่ได้ บทความในส่วนแรกจะกล่าวถึงลักษณะโดยทั่วไปของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ส่วนที่สองว่าด้วยสภาพปัญหา

ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ส่วนที่สามจะกล่าวถึงลักษณะทั่วไปและปัญหาที่เกิดขึ้นในตลาดไข่ไก่ ส่วนที่สี่เป็นการวิเคราะห์จุดอ่อนและข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ผ่านกรณีศึกษาตลาดไข่ไก่ และส่วนสุดท้ายเป็นข้อเสนอเพื่อปรับปรุง พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 รวมทั้งข้อเสนอเพื่อส่งเสริมการแข่งขันในตลาดไข่ไก่

1. พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ลักษณะโดยทั่วไป

1.1 ที่มาของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542

ก่อนที่ประเทศไทยจะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ประเทศไทยมีกฎหมายด้านการแข่งขันทางการค้ามาตั้งแต่ปี พ.ศ.2522 คือ พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ.2522 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากความกดดันของภาวะเงินเฟ้อ (inflationary pressure) และพฤติกรรมการตลาดร่วมกันเพื่อจำกัดการแข่งขัน (collusive practices) ในตลาด ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดราคาที่สูงเกินไปอย่างไม่เป็นธรรม (excessive pricing) แต่พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ.2522 นี้ มีจุดอ่อนอย่างน้อย 3 ประการได้แก่

- 1.) บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการผูกขาดนำไปปฏิบัติใช้ค่อนข้างยาก

- 2.) ไม่มีบทบัญญัติที่จำเป็นเพื่อป้องกันการผูกขาดทางการค้า ได้แก่ บทบัญญัติว่าด้วยการกีดกันการแข่งขันในแนวดิ่ง (vertical restraints) และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบรวมกิจการ (mergers and acquisitions)
- 3.) ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับธุรกิจที่ผูกขาด (monopolistic business) ทำให้ไม่สามารถเอาผิดกับผู้มีอำนาจเหนือตลาดและใช้อำนาจดังกล่าวในการทำลายสภาพการแข่งขันในตลาดได้

ในปี พ.ศ.2542 กฎหมาย 2 ฉบับถูกตราขึ้นเพื่อใช้แทนพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ.2522 ได้แก่ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อต่อต้านการผูกขาดในตลาด และพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ.2542 ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อควบคุมราคาสินค้าในตลาด ทำให้บทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมราคาสินค้าแยกออกจากบทบัญญัติการต่อต้านการผูกขาดเป็นครั้งแรก จากที่แต่เดิมถูกบัญญัติไว้รวมกันในพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ.2522

1.2 บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันพฤติกรรมที่เป็นการกีดกันทางการค้า

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 มีข้อกำหนดเพื่อกำกับและควบคุมพฤติกรรมที่เป็นการจำกัดการแข่งขันทางการค้าแบ่งได้ 4 กลุ่ม¹ ดังนี้

¹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่กรรมาธิการกรรมาธิการต่างๆ ซึ่งเป็นกรรมาธิการกรรมาธิการในภาคผนวก ก

1.) การใช้อำนาจเหนือตลาด (**abuse of dominance**) หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งตลาดสูงใช้อำนาจตลาด จำกัดหรือกีดกันการแข่งขันของคู่แข่งที่มีขนาดเล็กกว่า ซึ่ง พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ได้บัญญัติ เนื้อหาเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจเหนือตลาดไว้ใน มาตรา 25

2.) การควบรวมธุรกิจ (**merger**) หมายถึง การที่ธุรกิจสองราย ต้องการจะควบรวมธุรกิจกัน โดยเมื่อควบรวมกันแล้วธุรกิจใหม่ จะมีส่วนแบ่งตลาดสูงมากทำให้การแข่งขันในตลาดลดลง พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ได้บัญญัติ เนื้อหาเกี่ยวกับการควบคุมการควบรวมธุรกิจ (**merger control**) ไว้ในมาตรา 26 ทั้งนี้โดยจุดประสงค์ของบทบัญญัติ มาตราดังกล่าวก็เพื่อควบคุมสภาวะของตลาดไม่ให้มีผู้มีอำนาจเหนือตลาดเกิดขึ้นในตลาด ไม่ใช่เพื่อการควบคุมพฤติกรรมของ ธุรกิจดังเช่นบทบัญญัติข้ออื่น ๆ

3.) การกระทำการตกลงร่วมกัน (**collusive practice หรือ agreement**) หมายถึง การกระทำการตกลงร่วมกันระหว่าง ผู้ประกอบการหลายรายเพื่อที่จะจำกัดการแข่งขันในตลาดหรือ เอาเปรียบผู้บริโภคหรือซัพพลายเออร์ โดยการกำหนดราคารับซื้อหรือราคาขายร่วมกัน หรือแบ่งพื้นที่ในการประกอบธุรกิจ เป็นต้น พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ได้ บัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับการป้องกันการกระทำการตกลงร่วมกัน ไว้ในมาตรา 27 ว่าด้วยการควบคุมมิให้ผู้ประกอบการสองราย ขึ้นไปทำการตกลงร่วมกันเพื่อจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันใน ตลาด และมาตรา 28 ว่าด้วยการควบคุมมิให้ผู้ประกอบการใน

ประเทศทำการตกลงกับผู้ประกอบการอื่นๆ ที่อยู่ต่างประเทศ เพื่อจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันของผู้ประกอบการรายอื่นในประเทศ

- 4.) การกระทำที่เป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (unfair trade practice) หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้ประกอบการรายหนึ่งที่มีอำนาจต่อรองสูงกว่าอีกรายหนึ่งกำหนดเงื่อนไขในการซื้อขายสินค้าในลักษณะที่เป็นการเอาเปรียบคู่ค้า พระราชบัญญัติการแข่งขันทงการค้า พ.ศ.2542 ได้บัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมไว้ในมาตรา 29

2. สภาพปัญหาของพระราชบัญญัติการแข่งขันทงการค้า พ.ศ.2542

2.1 ว่าด้วยความเป็นกฎหมายอาญาของ พ.ร.บ.การแข่งขันทงการค้า พ.ศ.2542

ในมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทงการค้า พ.ศ.2542 ระบุว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการและอนุกรรมการสอบสวนตามมาตรา 14 มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา"

และในมาตรา 51 ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ระบุว่า "ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 39 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และในกรณีที่ทำให้ความผิดซ้ำต้องระวางโทษเป็นทวีคูณ"

ลักษณะความเป็นกฎหมายอาญา เป็นจุดอ่อนหนึ่งของของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ในทางกฎหมายการจะเอาผิดโทษทางอาญากับจำเลย ฝ่ายโจทก์จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นโดยปราศจากข้อสงสัย (beyond reasonable doubt) ว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง ในขณะที่หากเป็นคดีทางแพ่งจะใช้หลักการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่ข้อเท็จจริงเป็นไปตามที่ตนกล่าวอ้าง (balance of probability) กล่าวโดยสรุปคือ ลักษณะความผิดทางอาญาของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทำให้เอาผิดกับผู้ประกอบการที่ได้ทำการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ได้ยากมาก เห็นได้จากผลการทำงานของสำนักแข่งขันทางการค้าซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 จนถึงปี พ.ศ.2553 มีคดีที่ทางสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าส่งเรื่องไปยังอัยการเพื่อฟ้องร้องผู้ประกอบการที่ละเมิดกฎหมายฉบับนี้เพียงกรณีเดียวเท่านั้น (กรณีบริษัท ฮอนด้า มีพฤติกรรมบังคับไม่ให้เอเย่นขายสินค้าของคู่แข่ง)

หากเปรียบเทียบกับกฎหมายแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศแล้วพบว่าโทษในต่างประเทศส่วนใหญ่มีทั้งโทษทางแพ่งและทางอาญาผสมกันไป โดยประเทศในแถบแถบยุโรป รวมถึงออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ การกระทำผิดกฎหมายแข่งขันทางการค้ามีลักษณะเป็นโทษทางแพ่ง ในขณะที่สหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ มีลักษณะเป็นโทษทางอาญาสำหรับการตกลงร่วมกันที่มีผลกระทบรุนแรง (Hard Core Cartel)²

² เดวิดสัน 2556

2.2 บทลงโทษตามกฎหมาย

บทลงโทษทางกฎหมายสำหรับผู้ละเมิดพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 51 ซึ่งระบุว่าผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา 25-29 จะได้รับโทษทางอาญา โดยกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6 ล้านบาท และในกรณีที่ทำให้เกิดความผิดซ้ำต้องระวางโทษทวีคูณ⁹ นอกจากนั้นแล้วในกรณีมีโทษปรับหรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้

สำหรับบทลงโทษที่กำหนดให้ปรับไม่เกิน 6 ล้านบาทนั้น เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับกฎหมายอาญาฉบับอื่นๆ พบว่าจำนวนเงิน 6 ล้านบาทเป็นจำนวนเงินค่าปรับที่สูงที่สุดในบรรดากฎหมายอาญาทั้งหมด (แม้แต่การค้ายาเสพติดก็ยังมิโทษปรับเพียงหลักแสนบาทเท่านั้น) อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบกับในต่างประเทศแล้ว ค่าปรับ 6 ล้านบาทถือว่าไม่มากนัก

นอกจากนั้น บทลงโทษสำหรับผู้ละเมิดพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ที่ระบุเป็นจำนวนเงินไว้อย่างตายตัวอาจทำให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ไม่เคารพและไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เนื่องจากผลประโยชน์หรือกำไรที่ได้รับจากการกีดกันและสร้างภาวะผูกขาดในตลาดอาจมากกว่าค่าปรับที่ต้องเสีย ในต่างประเทศมักใช้วิธีปรับเทียบเป็นสัดส่วนกับค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือยอดขายของบริษัท ส่งผลให้บริษัทขนาดใหญ่เสียค่าปรับคิดเป็นตัวเงินที่สูงขึ้นตามไปด้วย

⁹ มีปัญหาการตีความบทลงโทษทวีคูณกรณีมีโทษปรับซ้ำต่อกรณีละเมิดซ้ำอีก เป็นปัญหาในทางกฎหมายว่า "ทวีคูณ" หมายถึงอะไร หากมาตรา 51 นี้ มิใช่มีโทษปรับเปรียบเทียบได้ แต่ได้กำหนดตายตัวไว้แล้วก็ได้อันแต่คุณลักษณะของศาล บังคับปรับอาญาให้มีโทษได้ เนื่องจากไม่ได้ระบุโทษทางอาญาให้ชัดเจน การปรับในทางกฎหมายอาญาใช้โดยพิรุธคือไม่จำเป็นและได้รับโทษเป็นอาชญากรรมก็ได้

2.3 บทบัญญัติที่ว่าด้วยการห้ามผู้เสียหายฟ้องร้องคดีอาญาด้วย

ตนเอง

ในการดำเนินคดีทางอาญาโดยทั่วไป ผู้เสียหายมีทางเลือกในการฟ้องร้องคดีได้ 2 ช่องทางคือ

- 1.) แจ้งเรื่องไปสู่พนักงานสอบสวนเพื่อให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องไปยังอัยการให้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีไปที่ศาล หรือ
- 2.) ผู้เสียหายสามารถดำเนินการฟ้องร้องโดยเป็นโจทก์ด้วยตัวเอง

บทบัญญัติในมาตรา 55 ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ระบุว่า “ความผิดตามมาตรา 51⁴ และมาตรา 54 ผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง แต่มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้” บทบัญญัติดังกล่าวจำกัดอำนาจผู้เสียหายไม่ให้ฟ้องร้องคดีด้วยตนเอง (ตัดช่องทางที่ 2 ออกไป) ทำให้เหลือช่องทางในการฟ้องร้องเพียงช่องทางเดียว คือการร้องเรียนไปยังคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนและยื่นฟ้องคดีต่อศาล

หากเปรียบเทียบกับกฎหมายแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่ากฎหมายแข่งขันทางการค้าของต่างประเทศเปิดโอกาสให้เอกชนฟ้องร้องกันเองได้ อีกทั้งหากเป็นกรณีที่เอกชนฟ้องร้องกันเองและพบว่ามีความผิดจริง ฝ่ายที่กระทำผิดจะได้รับโทษมากกว่า

⁴ มาตรา 51 เป็นบทกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดที่มีบทบัญญัติโทษ 36 - ๑๑

⁵ คำปรับเป็น 2 เท่าของความเสียหายในกรณีของคดีที่ดำเนินมาตั้งแต่ก่อนแล้วของรัฐ และ เป็น 3 เท่าของความเสียหายกรณีพิเศษเช่นเป็นผู้ฟ้องเอง

กรณีฟ้องร้องของรัฐเป็นผู้ฟ้องในกรณีความผิดเดียวกัน⁵ ดังนั้นบทบัญญัติ
ในมาตรา 55 ที่กำหนดมิให้เอกชนฟ้องร้องกันเองจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กฎหมายฉบับนี้ไม่ถูกบังคับใช้เท่าที่ควร

2.4 บทบัญญัติว่าด้วยการห้ามเผยแพร่ข้อมูลของสำนักงาน คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

ในมาตรา 53 ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ได้บัญญัติไว้ว่า "ผู้ใดเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการหรือการดำเนินงานของผู้ประกอบธุรกิจ อันเป็นข้อเท็จจริงที่ตามปกติวิสัยของผู้ประกอบธุรกิจจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย ซึ่งตนได้มาหรือล่วงรู้เนื่องจากการปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัตินี้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยในการปฏิบัติราชการหรือเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนหรือการพิจารณาคดี"

มาตราดังกล่าวจำกัดการเปิดเผยข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าต่อสาธารณชน โดยให้เหตุผลว่าเพื่อเป็นการปกปิดความลับของธุรกิจ แม้แต่ข้อมูลส่วนแบ่งทางการตลาดในแต่ละอุตสาหกรรมทางสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าก็ไม่สามารถเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ ถ้าข้อมูลที่ทางสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้มานั้นเป็นการได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจของพระราชบัญญัติฉบับนี้ การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวอาจทำให้เจ้าหน้าที่ที่เปิดเผยข้อมูลมีความผิดทางอาญา ดังนั้นแล้วในปัจจุบันจึงไม่สามารถหาข้อมูลเกี่ยวกับกรณีการผูกขาดทางการค้าจากสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้

2.5 ที่มาของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า: ปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest)

ในมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าขึ้น ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นรองประธานกรรมการ อธิบดีกรมการค้าภายในเป็นเลขานุการ และมีปลัดกระทรวงการคลังและผู้ทรงคุณวุฒิอีก 12 คนในตำแหน่งกรรมการ รวมทั้งสิ้น 18 คน ทั้งนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 12 คนมีที่มาประกอบด้วย เจ้าหน้าที่จากกระทรวงการคลัง 3 คน เจ้าหน้าที่จากกระทรวงพาณิชย์ 3 คน ตัวแทนจากสภาอุตสาหกรรม 3 คน และตัวแทนจากสภาหอการค้า 3 คน

ปัญหาหลักของที่มาของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าคือการที่มีตัวแทนจากภาคเอกชนถึง 6 คน โดยมากจะมาจากตำแหน่งรองประธานสภาหอการค้า เลขาธิการสภาหอการค้า รองประธานสภาอุตสาหกรรม และเลขาธิการสภาอุตสาหกรรม ซึ่งส่วนใหญ่ล้วนเป็นผู้บริหารอยู่ในธุรกิจขนาดใหญ่ทั้งสิ้น จึงอาจเกิดปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ได้ เนื่องจากผลประโยชน์ของตัวกรรมการเองในฐานะผู้แข่งขันรายหนึ่งในตลาดซึ่งต้องการผูกขาดตลาดเพื่อทำกำไรสูงสุด และในฐานะกรรมการการแข่งขันทางการค้าที่มีหน้าที่ต้องกำกับและควบคุมการผูกขาดและเพิ่มการแข่งขันในตลาด ทั้งนี้ในอดีตมีกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในบริษัทที่กำลังถูกร้องเรียนด้วย นอกจากนี้ ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือการที่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าไม่มีตัวแทนจากผู้บริโภคเลยแม้แต่คนเดียว

ปัญหาการขัดกันแห่งประโยชน์ (Conflict of Interest) ของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ายังนำไปสู่ปัญหาอื่นๆ สืบเนื่องตามมา ได้แก่ ความล่าช้าในการออกประกาศหลายฉบับซึ่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 กำหนดให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเป็นผู้ออกเกณฑ์ เช่น ประกาศว่าด้วยส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายของธุรกิจที่ถือว่าเข้าข่ายการมีอำนาจเหนือตลาด กว่าที่จะมีการออกประกาศดังกล่าวก็ล่วงเลยมาถึงในปี พ.ศ.2550 หรือแม้แต่ประกาศว่าด้วยส่วนแบ่งตลาด ยอดเงินขาย จำนวนทุน จำนวนหุ้น และจำนวนสินทรัพย์ตามมาตรา 26 ว่าด้วยการควบรวมกิจการ ในปัจจุบันก็ยังไม่ได้มีการประกาศหลักเกณฑ์ดังกล่าวออกมา ซึ่งในอดีตมีหลายกรณีที่พบว่าผู้ประกอบการมีความผิซจริง แต่เนื่องจากยังไม่มีประกาศดังกล่าวเหล่านี้ทำให้ไม่สามารถเอาผิดกับผู้ประกอบการเหล่านี้ได้⁶

นอกจากนั้นแล้ว การที่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าบางส่วนมีความเกี่ยวข้องกับภาคเอกชน ทำให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าถูกแทรกแซงจากการเมืองได้ง่าย ในอดีตพบกรณีบริษัทที่ถูกร้องเรียนมีความเกี่ยวข้องกับนักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งในรัฐบาล ทั้งในรูปแบบของการที่ญาติของนักการเมืองเป็นผู้ถือหุ้นหรือกรรมการในบริษัท หรือการที่ผู้ถือหุ้นใหญ่ของบริษัทหรือตัวบริษัทเองบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล⁷

⁶ มีกรณีหนึ่งที่ บริษัทมีมติแต่งตั้งกรรมการและคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า มีพฤติกรรมที่ไม่เป็นธรรม กิจการของ บริษัทจึงไม่สามารถดำเนินคดีได้ จนภายหลังได้มีคำสั่งจากศาลปกครองสั่งการปกครองฟ้องคดี โดยให้คณะกรรมการแข่งขันฯ ชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายและผู้ถือหุ้นของบริษัท

⁷ เลิศพงษ์ ธรรมะวิทย์, “การเลือกตั้งพรรคการเมืองบริจาคเงินให้พรรคการเมือง”

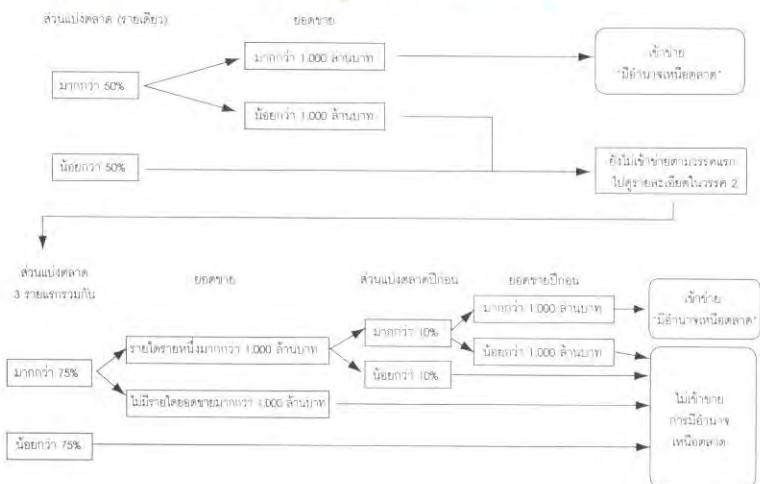


2.6 เกณฑ์การพิจารณาผู้มีอำนาจเหนือตลาด

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าในการออกประกาศว่าด้วยลักษณะของธุรกิจที่เข้าข่ายการมี “อำนาจเหนือตลาด” ซึ่งคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้ออกประกาศดังกล่าวในปี พ.ศ.2550 โดยธุรกิจที่เข้าข่ายการมีอำนาจเหนือตลาดตามประกาศดังกล่าวต้องมีลักษณะดังนี้

- 1.) ผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งตลาดตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไป และมี ยอดเงินขายตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป หรือ
- 2.) ผู้ประกอบธุรกิจสามรายแรกที่มีส่วนแบ่งตลาดรวมกันตั้งแต่ ร้อยละ 75 ขึ้นไป และมียอดเงินขายของรายใดรายหนึ่งตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป ทั้งนี้ยกเว้นผู้ประกอบการรายที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมาต่ำกว่าร้อยละ 10 หรือผู้ประกอบการรายที่มียอดเงินขายในปีที่ผ่านมาต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท

รูปที่ 1 เกณฑ์การพิจารณาผู้มีอำนาจเหนือตลาด



ตามความในประกาศเกณฑ์ผู้มีอำนาจเหนือตลาดข้างต้น สามารถพิจารณาธุรกิจที่เข้าเกณฑ์การมีอำนาจเหนือตลาดได้ดังรูปที่ 1 โดยให้เริ่มพิจารณาส่วนแบ่งตลาดของธุรกิจก่อน หากธุรกิจมีส่วนแบ่งตลาดมากกว่า 50% ให้พิจารณายอดขายของธุรกิจต่อไปว่ามียอดขายเท่าใด หากมากกว่า 1,000 ล้านบาทในปีดังกล่าว ให้ถือว่าธุรกิจดังกล่าวเข้าข่ายการมีอำนาจเหนือตลาด แต่ถ้ามีส่วนแบ่งตลาดมากกว่า 50% แต่ยอดขายในปีดังกล่าวน้อยกว่า 1,000 ล้านบาท ให้พิจารณาต่อไปตามประกาศในข้อ 2 หรือหากธุรกิจมีส่วนแบ่งตลาดน้อยกว่า 50% ให้ข้ามไปพิจารณาว่ามีอำนาจเหนือตลาดหรือไม่ตามความในประกาศข้อ 2 เช่นกัน

ตามประกาศในข้อ 2 ให้พิจารณาส่วนแบ่งตลาดของธุรกิจที่มีส่วนแบ่งตลาดมากที่สุด 3 รายแรกรวมกัน หากมีส่วนแบ่งตลาดรวมกันน้อยกว่า 75% ให้ถือว่าไม่เข้าข่ายการมีอำนาจเหนือตลาด ในกรณีที่พิจารณายอดขายของธุรกิจที่มีส่วนแบ่งตลาด 3 รายแรกรวมกันแล้วพบว่ามีส่วนแบ่งตลาดรวมกันมากกว่า 75% ให้พิจารณายอดขาย หากยอดขายในปีดังกล่าว หากไม่มีรายได้มียอดขายมากกว่า 1,000 ล้านบาท ให้ถือว่าธุรกิจดังกล่าวทั้ง 3 รายที่พิจารณาไม่เข้าข่ายการมีอำนาจเหนือตลาดเช่นกัน แต่ถ้าหากในปีที่ผ่านมา มีธุรกิจรายใดรายหนึ่งใน 3 รายดังกล่าวมียอดขายในปีดังกล่าวมากกว่า 1,000 ล้านบาท ให้พิจารณาส่วนแบ่งตลาดในปีก่อนหน้าของบริษัทดังกล่าวเพิ่มเติม หากธุรกิจรายดังกล่าวมีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมาไม่น้อยกว่า 10% ให้ถือว่าไม่เข้าข่ายการมีอำนาจเหนือตลาด แต่ถ้าในปีที่ผ่านมา มีส่วนแบ่งตลาดมากกว่า 10% ให้พิจารณายอดขายในปีที่ผ่านมาเพิ่มเติม หากยอดขายในปีที่ผ่านมาเกิน 1,000 ล้านบาท จึงจะถือว่าเป็นธุรกิจที่เข้าข่ายการมีอำนาจเหนือตลาด

จากเกณฑ์การพิจารณาผู้มีอำนาจเหนือตลาดดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เกณฑ์ดังกล่าวค่อนข้างเข้มงวด และมีเงื่อนไขค่อนข้างมากสำหรับธุรกิจที่จะเข้าข่ายการมีอำนาจเหนือตลาด

2.7 ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติบางมาตรา

บทบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการกระทำที่เป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (unfair trade practice) ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 29 ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ยังมีความไม่ชัดเจน เนื่องจากข้อบัญญัติตามกฎหมายไม่ได้ระบุว่าพฤติกรรมใดบ้างที่เป็นพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรม อย่างไรก็ตาม สืบจากสถิติการร้องเรียนของสำนักงานแข่งขันทางการค้า ปรากฏว่ามาตรา 29 เป็นมาตราที่มีการร้องเรียนมากที่สุด^๑ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะความกำกวมของกฎหมาย ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการร้องเรียนผ่านข้อบังคับมาตรานี้กันอย่างกว้างขวาง

2.8 ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

ตลอดระยะเวลาเกือบ 12 ปีที่พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้ ปรากฏว่ามีเรื่องร้องเรียนเข้ามาที่สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเกี่ยวกับการละเมิดพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฉบับนี้ทั้งสิ้น 77 เรื่องร้องเรียน^๒ (ตุลาคม 2542 - พฤศจิกายน 2553) โดยมาตราที่มีการรับเรื่องร้องเรียนมากที่สุดได้แก่

^๑ สถิติจำนวนการร้องเรียนเปรียบเทียบแต่ละมาตราได้ดูที่ [บทสรุปผลการดำเนินงาน](#)

^๒ ดูจากคณะวน จ. ส. บางคดีได้รับการวินิจฉัยเรียบร้อยแล้ว

มาตรา 29 ที่ว่าด้วยการค้าที่ไม่เป็นธรรม (unfair trade practice) มีเรื่องร้องเรียนทั้งสิ้น 44 เรื่อง ในขณะที่มาตรา 26 ที่ว่าด้วยการควบรวมธุรกิจ (merger control) และมาตรา 28 ที่ว่าด้วยการควบคุมมิให้ผู้ประกอบการในประเทศทำการตกลงกับผู้ประกอบการอื่นๆ ที่อยู่ต่างประเทศเพื่อเป็นการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันของผู้ประกอบการอื่นๆ ในประเทศ กลับไม่มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิด 2 มาตรานี้เลย อีกทั้งในช่วง 3 ปีหลังสุด (2551 - 2553) ก็มีเรื่องร้องเรียนเข้ามาที่สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าน้อยมากเพียง 4, 1 และ 2 เรื่องตามลำดับ นอกจากนั้นแล้วมีเรื่องที่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ายื่นเรื่องฟ้องร้องดำเนินคดีผู้ที่กระทำความผิดพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 เพียงกรณีเดียว คือกรณีที่บริษัท ฮอนด้า ห้ามเอเยนต์ขายสินค้า(จักรยานยนต์) ของคู่แข่ง ซึ่งปัจจุบันคดีนี้ก็ยังมิได้เป็นที่ยุติ อยู่ในขั้นตอนการเตรียมสำนวนยื่นฟ้องศาลของอัยการ

สำหรับรายละเอียดโครงสร้างองค์กรและความสามารถ (Capacity) ของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าในเชิงการบริหารจัดการ พบว่าสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้กรมการค้าภายใน เมื่อแรกก่อตั้งนั้นมีได้มีการจ้างบุคลากรเพิ่มบุคลากรทั้งหมดของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าถูกแบ่งออกมาจากบุคลากรที่มีอยู่ในกรมการค้าภายใน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่และนักวิชาการประจำสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าในปัจจุบันนั้นยังคงต้องทำงานในส่วนอื่นๆ ของกรมการค้าภายในด้วย นอกจากนั้นแล้วนักวิชาการประจำสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเองก็มีเพียง 25 คนเท่านั้น ทำให้แม้ว่าในมาตรา 18 (3) ที่กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าต้องติดตามความ

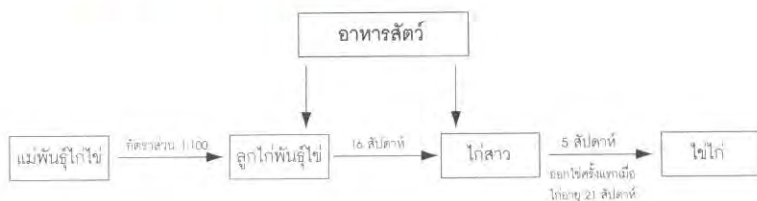
เคลื่อนไหวและสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจ หรือก็คือการทำงานเชิงรุก แต่เนื่องด้วยความสามารถ (Capacity) ของทางสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเอง ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้ตามที่กฎหมายกำหนด บทบาทเชิงรุกของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีเพียงประการเดียว คือการออกไปให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการว่าการกระทำใดถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมายฉบับนี้ ทางแก้ปัญหานี้ทางหนึ่งคือการเปลี่ยนสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเป็นองค์กรอิสระ

3. กรณีศึกษาตลาดไข่ไก่ : ลักษณะโดยทั่วไปและปัญหา

3.1 ลักษณะโดยทั่วไปของตลาดไข่ไก่

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของไข่ไก่คือเป็นสินค้าที่มีลักษณะเหมือนกันทุกประการ (Homogeneous Goods) นั่นคือไข่ไก่ไม่ว่าจะมาจากผู้ประกอบการรายใดล้วนมีลักษณะเหมือนกันและสามารถทดแทนกันได้ อย่างสมบูรณ์ ดังนั้นไข่ไก่ขนาดเดียวกัน เบอร์เดียวกัน ไม่ว่าจะมาจากผู้ประกอบการรายใดราคาย่อมเท่ากัน ทั้งนี้ราคาไข่ไก่ถูกกำหนดจากราคาตลาด ไม่มีผู้ประกอบการรายใดสามารถตั้งราคาสูงกว่าราคาตลาดได้ เนื่องจากหากตั้งราคาสูงกว่าราคาตลาด ผู้บริโภคจะหันไปซื้อไข่ไก่จากผู้ประกอบการรายอื่นทันที อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการสามารถแย่งส่วนแบ่งตลาดจากผู้ประกอบการรายอื่นได้โดยการลดราคาสินค้า (ไข่ไก่)

รูปที่ 2 วงจรการผลิตไข่ไก่



สำหรับวงจรการผลิตไข่ไก่ก่อนที่จะได้ผลิตภัณฑ์สุดท้ายคือไข่ไก่นั้น ต้องเริ่มต้นที่แม่พันธุ์ไก่ไข่¹⁰ (Parent Stock หรือ P.S.) โดยแม่พันธุ์ไก่ไข่ 1 ตัว สามารถผลิตลูกไก่พันธุ์ไข่ได้ประมาณ 100 ตัว เมื่อเลี้ยงลูกไก่พันธุ์ไข่ไปประมาณ 16 สัปดาห์ ลูกไก่จะกลายเป็นไก่สาว เลี้ยงไก่สาวต่อไปอีกประมาณ 5 สัปดาห์ ไก่สาวจะให้ผลผลิตไข่ไก่ครั้งแรกเมื่ออายุประมาณ 21 สัปดาห์ ทั้งนี้ในขั้นตอนการเลี้ยงลูกไก่พันธุ์ไข่และเลี้ยงไก่สาวจะต้องใช้อาหารสัตว์เป็นปัจจัยการผลิตสำคัญในการเลี้ยงดูได้ด้วย

สำหรับการแข่งขันในตลาดไข่ไก่ประกอบไปด้วยผู้เล่นรายใหญ่จำนวนน้อยรายที่กุมส่วนแบ่งตลาดจำนวนมาก ทำให้การผลิตหรือยุทธศาสตร์ทางการตลาดของผู้ผลิตรายใหญ่สามารถส่งผลกระทบต่อราคาไข่ไก่ในตลาดได้ ในขณะที่เกษตรกรรายย่อยจำนวนมากมีส่วนแบ่งในตลาดน้อยและเป็นเพียงผู้รับราคา (price taker) ในตลาดไข่ไก่เท่านั้น

¹⁰ ไข่ไก่ที่พ่อแม่พันธุ์ (Parent Stock) (Independent Stock หรือ I.S.) ผลิตมาขายให้กับเกษตรกรรายย่อยจะเรียกว่า ลูกไก่พันธุ์ไข่ (Egg-laying chicks) ในประเทศไทย

3.2 ความเป็นมาของการผูกขาดในตลาดไข่ไก่

ในปี พ.ศ.2544 เกิดปัญหาไข่ไก่ล้นตลาดทำให้ไข่ไก่มีราคาตกต่ำ มีผู้ร้องเรียนไปที่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าว่ามีการทุ่มตลาด (predator pricing) ในตลาดไข่ไก่โดยผู้ประกอบการรายใหญ่ อย่างไรก็ตาม องค์กรกรรมการการแข่งขันทางการค้าไม่มีมติไม่สั่งฟ้องโดยให้เหตุผลว่าไม่พบพฤติกรรมที่เข้าข่ายความผิด เนื่องจากในช่วงเวลาที่มีการร้องเรียนนั้นเป็นช่วงที่มีปริมาณไข่ไก่ล้นตลาด จึงทำให้ราคาไข่ไก่ต่ำกว่าราคาของผู้ประกอบการเคยขายได้ในอดีต แต่ไม่พบว่ามีการทุ่มตลาดแต่อย่างใด กระนั้น ปัญหาราคาไข่ไก่ตกต่ำทำให้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ปัญหาช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยซึ่งไม่สามารถจะประกอบการอยู่ได้ด้วยราคาของไข่ไก่ที่ตกต่ำอยู่ในขณะนั้น ทำให้ในปี พ.ศ.2545 ได้มีการนำระบบโควตามาใช้เพื่อจำกัดปริมาณพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่เพื่อจำกัดจำนวนไก่สาวและปริมาณไข่ไก่ในตลาด โดยระบบโควตาจะส่งผลให้มีไก่สาวลดลง และทำให้ปริมาณไข่ไก่ในตลาดลดลงด้วย เมื่อปริมาณไข่ไก่ในตลาดลดลงในขณะที่อุปสงค์ของไข่ไก่ในตลาดยังคงเดิม จะส่งผลให้ราคาไข่ไก่ในตลาดสูงขึ้นได้ตามหลักอุปสงค์อุปทาน

ในที่สุดนำไปสู่การแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดแนวทางการผลิตและการตลาดไข่ไก่และผลิตภัณฑ์ในปี 2546 โดยมีนายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้นเป็นประธาน คณะกรรมการชุดดังกล่าวมีมติให้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นอีก 2 ชุด ได้แก่ คณะอนุกรรมการกำหนดแนวทางการผลิตไข่ไก่และผลิตภัณฑ์ และคณะอนุกรรมการกำหนดแนวทางการตลาดไข่ไก่และผลิตภัณฑ์

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

โดยผลการจัดสรรโควตาปรากฏว่ามีผู้ที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ทั้งสิ้น 9 ราย ทั้งนี้เหตุผลที่จำกัดการจัดสรรโควตาคือการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ให้กับผู้ประกอบการเพียง 9 รายนั้น สืบเนื่องมาจากการดำเนินการแก้ปัญหาราคาไข่ไก่ตกต่ำโดยคณะกรรมการกำหนดแนวทางการผลิตและการตลาดไก่ไข่และผลิตภัณฑ์สดที่มีนายเนวิน ชิดชอบ เป็นประธาน ได้ขอความร่วมมือกับบริษัทที่ดำเนินการเลี้ยงพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ที่ดำเนินการอยู่ในขณะนั้นทั้งหมด ให้มาลงทะเบียนผู้เลี้ยงพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่เพื่อที่ทางคณะกรรมการฯ จะได้ดำเนินการจัดสรรโควตานำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ให้แก่ผู้ประกอบการแต่ละรายเพื่อควบคุมปริมาณการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ และแก้ปัญหาราคาไข่ไก่ตกต่ำในขณะนั้นต่อไป ซึ่งปรากฏว่าในช่วงเวลาดังกล่าวมีจำนวนผู้ประกอบการที่ดำเนินการเลี้ยงพ่อแม่พันธุ์ไก่อยู่ทั้งสิ้น 9 ราย ในที่สุดในปี พ.ศ.2548 ได้มีการจัดสรรโควตาคือการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่เป็นครั้งแรก โดยบริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (ซีพี) ซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ที่สุดในตลาดได้รับการจัดสรรโควตาถึงร้อยละ 41 จากจำนวนพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ที่สามารถนำเข้าได้ทั้งหมดในปีดังกล่าว

จนในที่สุดเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ.2549 สมัยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ.2549 โดยระเบียบดังกล่าวกำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง คือ คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า Egg Board มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ โดย Egg Board มีหน้าที่ในการพิจารณาดูแลตลาดไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ทั้งระบบ อย่างไรก็ตาม แนวทางในการจัดการของ Egg Board ยังคงเป็นเหมือนในช่วงก่อนหน้า คือการใช้โควตาเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961198913

และดูแลตลาดไข่ไก่ กำหนดโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไข่ไก่ที่ปีละ 405,721 แม่พันธุ์ และมีผู้ได้รับโควตาการนำเข้าทั้งสิ้น 9 รายดังเดิม โดย Egg Board ให้เหตุผลในการคงการจัดสรรโควตาไว้กับบริษัทเพียง 9 ราย เดิมว่า เนื่องจากเป็นบริษัทที่มีการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไข่ไก่มาแต่เดิม จึงให้ จัดสรรโควตาดังเดิมตามที่เคยได้จัดสรรมา ทั้งนี้แต่ละบริษัทได้รับการจัด สรรโควตาจำนวนการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไข่ไก่ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 รายชื่อบริษัทและจำนวนโควตานำเข้าแม่พันธุ์ไข่ไก่ที่ แต่ละบริษัทได้รับในปี 2553

รายชื่อบริษัทที่ได้รับการจัดสรรโควตานำเข้าแม่พันธุ์ไข่ไก่	จำนวนโควตา (ตัว)
บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด(มหาชน)	164,160
บริษัท อาหารเบทเทอร์ จำกัด ในเครือเบทาโกร	60,480
บริษัท แหลมทองฟาร์ม จำกัด	57,809
บริษัท ฟาร์มไก่พันธุ์เกิดเจริญ จำกัด	33,120
บริษัท ฟาร์มกรุงไทย จำกัด	27,872
บริษัท สหกรณ์ผู้เลี้ยงไข่ไขชลบุรี จำกัด	21,120
บริษัท ยูไนเต็ดฟีดดิ้ง จำกัด	21,000
บริษัท ผู้สูงอาหารสัตว์ จำกัด	12,000
ห้างหุ้นส่วนจำกัดอุดมชัยฟาร์ม	3,360
กรมปศุสัตว์	4,800
รวม	405,721

การจำกัดโควตานำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไข่ไก่ให้แก่ผู้ประกอบการ 9 ราย ดังกล่าวนำมาสู่ปัญหาการผูกขาดในตลาดไข่ไก่ขึ้น เนื่องจากผู้ที่สามารถผูกขาดการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไข่ไก่ได้จะสามารถควบคุมตลาดไข่ไก่ได้ด้วยกัน ผ่านการจำกัดปริมาณลูกไก่พันธุ์ไข่และไก่สาวที่จะนำออกมาขายให้แก่เกษตรกร ดังนั้นแล้วการจำกัดโควตานำเข้าให้อยู่กับบริษัทยักษ์ใหญ่ทั้ง 9 รายจึงเท่ากับเป็นการโอนอำนาจการผูกขาดในตลาดไข่ไก่ไว้ในมือบริษัทยักษ์ใหญ่ทั้ง 9 รายนี้ด้วย โดยเฉพาะในส่วนของบริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด(มหาชน) ซึ่งได้ส่วนแบ่งนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไข่ไก่ไปถึงกว่า 40%

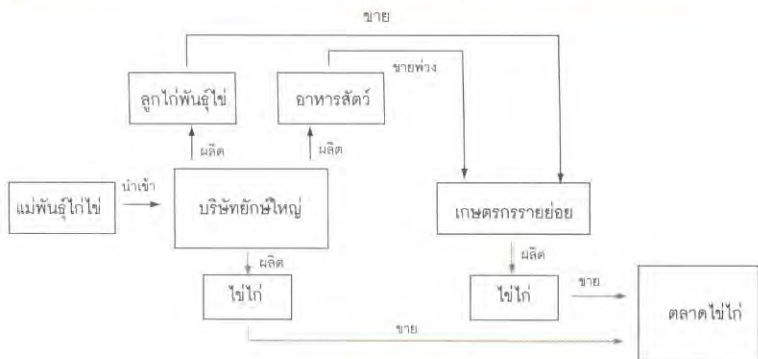
สำหรับเกษตรกรรายย่อยซึ่งไม่สามารถนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไข่ไก่ได้ด้วยตนเอง ทางเลือกเดียวที่เหลืออยู่คือการซื้อลูกไก่พันธุ์ไข่จากบริษัททั้ง 9 รายนี้ แต่เนื่องจากการที่บริษัทเหล่านี้ทั้งหมดประกอบกิจการการผลิตไข่ไก่และเป็นผู้ค้าในตลาดไข่ไก่ด้วย ทำให้ลูกไก่จำนวนมากถูกเก็บไว้เพื่อเลี้ยงเองภายในบริษัทเหล่านี้ ส่งผลให้เหลือลูกไก่ไว้เพื่อจำหน่ายให้แก่เกษตรกรรายย่อยจำนวนไม่มากนัก ในสถานการณ์เช่นนี้ อำนาจการต่อรองจึงอยู่ที่ผู้ขาย(บริษัทยักษ์ใหญ่) ผู้ซื้อ(เกษตรกรรายย่อย) ไม่มีทางเลือกมากนัก พฤติกรรมการขายพ่วง (Tie-in Sales) ซื้อลูกไก่พ่วงอาหารสัตว์จึงเกิดขึ้นตามมา โดยพฤติกรรมการขายพ่วงดังกล่าวถือเป็นพฤติกรรมที่เป็นการกีดกันทางการค้ารูปแบบหนึ่ง ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของเกษตรกรรายย่อย เนื่องจากทำให้เกษตรกรมีทางเลือกน้อยลงในการบริหารจัดการต้นทุนการผลิตของตนเอง

ในกรณีดังกล่าวหากไม่มีพฤติกรรมการขายพ่วง เกษตรกรบางรายที่มีความสามารถในการผลิตอาหารสัตว์ใช้เองสามารถเลือกผลิตอาหารสัตว์เพื่อใช้เลี้ยงลูกไก่และไก่สาวเองได้ แทนที่จะซื้ออาหารสัตว์จากบริษัทยักษ์ใหญ่นั้น ซึ่งส่งผลให้ต้นทุนการผลิตต่ำลง นำไปสู่ความสามารถใน

การแข่งขันและกำไรที่สูงขึ้นได้ ดังนั้นแล้วการบังคับขายฟุ้ง จึงเป็นการปิดช่องทางในการบริหารต้นทุนการผลิตและลดความสามารถในการแข่งขันของเกษตรกรรายย่อยลงอย่างสำคัญ ถือเป็นพฤติกรรมที่เป็นการกีดกันทางการค้ารูปแบบหนึ่ง

การขายฟุ้งดังกล่าวมาในรูปแบบของการจัดความสำคัญของผู้ที่ต้องการจะรับซื้อลูกไก่ โดยบริษัทผู้ขายลูกไก่จะจัดสรรลูกไก่หรือไก่สาวให้กับเกษตรกรที่สนับสนุนสินค้า (อาหารสัตว์) ของบริษัทก่อนเป็นอันดับแรก พฤติกรรมดังกล่าวนี้ทำได้เป็นค่ากล่าวอ้างอย่างเลื่อนลอยของฝั่งเกษตรกรรายย่อยเพียงฝ่ายเดียว เพราะแม้แต่ตัวแทนของบริษัทยักษ์ใหญ่ก็ยอมรับว่ามีพฤติกรรมดังกล่าวเกิดขึ้นจริง *“มีคิวการซื้อขาย ตามปกติ คิวคุณยังไม่ได้ เราต้องให้ลูกค้ำก่อน ก็กลายเป็นเหมือนขายเหล่าฟุ้งเบียร์ บางทีเกษตรกรเคยซื้อลูกไก่กับบริษัทนี้ แต่มีปัญหา ก็หนีไปซื้อลูกไก่จากบริษัทอื่น ซื้อไม่ได้เพราะเขามีคิวต้องให้กับลูกค้ำของเขา ก่อน เราต้องวางแผนหมด ลูกไก่ฟักเมื่อไหร่ ใครจองคิวไว้มารับลูกไก่ไป”* สถานการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้เกษตรกรรายย่อยไม่มีทางเลือกจำเป็นต้องซื้ออาหารสัตว์ฟุ้งไปด้วย ทั้งที่การผลิตอาหารสัตว์ใช้เองอาจมีต้นทุนที่ถูกกว่า

รูปที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทยักษ์ใหญ่และเกษตรกรรายย่อย



ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทยักษ์ใหญ่และเกษตรกรรายย่อยในตลาดไข่ไก่เป็นไปตามรูปที่ 3 เริ่มต้นที่บริษัทยักษ์ใหญ่เป็นผู้ผูกขาดการนำเข้าแม่พันธุ์ไก่ไข่ผ่านการจัดสรรโควตาของ Egg Board ส่งผลให้บริษัทยักษ์ใหญ่เหล่านี้ผูกขาดการผลิตลูกไก่พันธุ์ไข่ไปด้วย ในขณะที่เกษตรกรรายย่อยไม่มีทางเลือกจำเป็นต้องซื้อลูกไก่พันธุ์ไข่จากบริษัทยักษ์ใหญ่มากกว่า เนื่องจากไม่สามารถหาลูกไก่พันธุ์ไข่จากแหล่งอื่นมาเลี้ยงได้ แต่ในขณะเดียวกันบริษัทยักษ์ใหญ่ก็เป็นผู้ผลิตไข่ไก่ด้วย จึงทำให้บริษัทยักษ์ใหญ่จำเป็นต้องเก็บลูกไก่พันธุ์ไข่ที่ผลิตได้ไว้ส่วนหนึ่งเพื่อเลี้ยงไว้ผลิตไข่ไก่เอง ส่งผลให้จำนวนลูกไก่พันธุ์ไข่เหลือเพื่อขายแก่เกษตรกรรายย่อยไม่มากนัก บริษัทยักษ์ใหญ่จึงถือโอกาส “ขายฟ่วง” อาหารสัตว์ไปด้วย เกษตรกรรายย่อยซึ่งไม่มีทางเลือกอื่นจึงจำเป็นต้องซื้ออาหารสัตว์ฟ่วงมาด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในขณะเดียวกันทั้งบริษัทยักษ์ใหญ่และเกษตรกรรายย่อยล้วนผลิตไข่ไก่เพื่อนำไปขายในตลาดไข่ไก่เช่นเดียวกัน ดังนั้นแล้วในขณะที่บริษัทยักษ์ใหญ่มีความสัมพันธ์เป็นซัพพลายเออร์ให้กับเกษตรกรรายย่อยในตลาดลูกไก่ บริษัทยักษ์ใหญ่ก็เป็นคู่แข่งกับเกษตรกรรายย่อยในตลาดไข่ด้วยเช่นกัน ในฐานะคู่แข่งบริษัทยักษ์ใหญ่อย่อมมีแรงจูงใจที่จะลดความสามารถในการแข่งขัน ไปจนถึงขั้นทำลายเกษตรกรรายย่อย เพื่อที่ตนเองจะสามารถแสวงหากำไรสูงสุดจากการผูกขาดในตลาดไข่ไก่ได้ ทั้งนี้บริษัทยักษ์ใหญ่เหล่านี้สามารถกระทำการดังกล่าวได้โดยง่ายผ่านการขึ้นราคาลูกไก่หรืออาหารสัตว์ ซึ่งตนเองมีอำนาจเหนือตลาดในสินค้าดังกล่าวอยู่ เป็นการเพิ่มต้นทุนให้กับเกษตรกรรายย่อยและทำให้เกษตรกรแข่งขันในตลาดไข่ไก่กับบริษัทยักษ์ใหญ่ได้ยากลำบากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ในหลายกรณีเกษตรกรรายย่อยจำเป็นต้องออกจากตลาดไป



สถานการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของเดือนเด่น (2549) ที่พบว่าในช่วงปี พ.ศ.2543 ถึง พ.ศ.2547 เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่มีแนวโน้มลดลงอย่างมาก จำนวนเกษตรกรที่ประกอบอาชีพเลี้ยงไก่ไข่ลดลงจากประมาณ 7,000 รายในปี 2543 เหลือเพียงประมาณ 3,000 รายในปี 2547 เท่านั้น แม้การศึกษาดังกล่าวไม่ได้สรุปอย่างชัดเจนว่าแนวโน้มการลดลงของเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องจากพฤติกรรมที่มุ่งจำกัดการแข่งขันในตลาดอันเนื่องมาจากการจำกัดโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่หรือไม่ แต่จากข้อมูลเพิ่มเติมที่ได้จากการศึกษารังนี้ก็บ่งชี้ว่าการที่จำนวนเกษตรกรรายย่อยมีจำนวนลดลงน่าจะเป็นผลมาจากการจำกัดโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่อย่างสำคัญ

จากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้มีความพยายามของกลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่จำนวน 113 ฟาร์ม ในนามบริษัท เอ เอฟ อี จำกัด ขอนำเข้าแม่พันธุ์ไก่ไข่จำนวน 58,100 ตัว โดยแบ่งโควตามาจากโควตาจำนวน 405,721 ตัว จากบริษัทยักษ์ใหญ่ 9 รายเดิม อย่างไรก็ตาม Egg Board มีมติไม่อนุมัติคำขออนุญาตโดยให้เหตุผลว่า "อยู่ระหว่างการควบคุมปริมาณการผลิตไข่ไก่ให้เกิดความสมดุล ทั้งปริมาณการผลิตและความต้องการบริโภคภายในประเทศ โดยใช้มาตรการลดกำลังการผลิตและควบคุมจำนวนผู้เลี้ยงไก่ไข่พันธุ์" สุดท้ายนำไปสู่การฟ้องร้องของบริษัท เอ เอฟ อี จำกัด ต่อศาลปกครองว่า Egg Board ไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว อีกทั้งการกำหนดโควตายังไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ.2549

ในที่สุดจากการกดดันทั้งจากสื่อมวลชน และการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมาย ในวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ.2553 คณะรัฐมนตรีได้มีมติยกเลิกระบบโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ รวมทั้งสั่งการให้ทบทบหนาทและแนวทางในการดำเนินงานของ Egg Board ด้วย โดยมีมติให้

กระทรวงพาณิชย์นำกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ ได้แก่ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 มาบังคับใช้ในเรื่องการตกลงร่วมกันลดปริมาณการผลิตลูกไก่ไข่ (มาตรา 27) และพฤติกรรมที่ไม่เป็นธรรมทางการค้า เช่น การขายฟองลูกไก่กับอาหารสัตว์ (มาตรา 29) ถือเป็น การสิ้นสุดยุคการผูกขาดตลาดไข่ไก่อันเกิดจากการใช้ระบบโควตาของรัฐบาล มติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนอกจากจะลดปัญหาการผูกขาดในตลาดลูกไก่ไข่ที่เกิดจากการกำหนดโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่แล้ว ยังส่งผลเพิ่มการแข่งขันในตลาดอาหารสัตว์ (อาหารไก่) ด้วย เนื่องจากอุตสาหกรรมทั้ง 2 มีความเกี่ยวพันกันอยู่¹² การยกเลิกโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ดังกล่าวย่อมทำให้พฤติกรรมการขายฟองอาหารสัตว์พร้อมกันลูกไก่ไข่เป็นไปได้ยากขึ้น

3.3 ที่มาและโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์(Egg Board) : ปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest)

จากข้อมูลเบื้องต้นทำให้เห็นภาพชัดเจนแล้วว่า การผูกขาดในตลาดไข่ไก่เกิดจากระบบการจำกัดโควตาการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ ซึ่งถูกกำหนดจากมติของ Egg Board คำถามสำคัญคือ เหตุใดระบบโควตาดังกล่าวจึงดำรงอยู่ได้ มีเหตุผลเบื้องหลังอะไรที่ทำให้ Egg Board ไม่อนุญาตให้กลุ่มเกษตรกร 113 ฟาร์มในนามบริษัท เอ เอฟ อี จำกัด นำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ และเหตุใดพฤติกรรมการขายฟองจึงเกิดขึ้นและดำรงอยู่โดยที่กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของไทยไม่สามารถเข้าไปจัดการแก้ไขได้

¹² วิจารณ์ โสภณกุลเกษม, การแข่งขันทางการค้าในประเทศไทย (2549)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ.2549 ข้อ 9 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อให้คำปรึกษา และช่วยเหลือในการดำเนินงานของคณะกรรมการ มีอธิบดีกรมปศุสัตว์ เป็นประธานกรรมการ และมีผู้แทนภาคเอกชน ผู้ประกอบการ รวมทั้ง องค์กรผู้เลี้ยงตามที่รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นสมควร

การนี้ปรากฏว่าคณะกรรมการที่ปรึกษาที่ถูกแต่งตั้งขึ้นนั้นมีตัวแทน จากบริษัทฯ ใหญ่ที่ได้รับโควตาทุกบริษัทเป็นกรรมการที่ปรึกษา ประกอบไปด้วย

- 1.) นายโกวิน ฤทธิกานนท์
ผู้แทนบริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน)
- 2.) นายวีรพล ศิริวุฒินานนท์
ผู้แทนบริษัทยูโนเด็ทฟีดดิ้ง
- 3.) นายประจักษ์ อธิระกุล และนายชำนาญวิทย์ ศรีโชติ
ผู้แทนบริษัทฟาร์มกรุงไทย
- 4.) นายเกรียงศักดิ์ บุญเกิดทรัพย์สิน
ผู้แทนบริษัทฟาร์มไก่พันธ์เกิดเจริญ
- 5.) น.ส.พ.อิทธิลักษณ์ อิทธิपालกุล
ผู้แทนบริษัทผู้สูงอาหารสัตว์
- 6.) นายนพพร อเนกบุญย์
ผู้แทนบริษัทแหลมทองฟาร์ม
- 7.) นายธนเดช แสงวัฒมนกุล
ผู้แทนห้างหุ้นส่วนจำกัดอุดมชัยฟาร์ม
- 8.) นายบุญยง ศรีไตรราศี
ประธานสหกรณ์ผู้เลี้ยงไก่ไข่ชลบุรี

9.) นายกฤษดา ฤทธิชัยดำรงกุล

ผู้แทนบริษัทเมทาโร อโกรกรุ๊ป จำกัด (มหาชน) ซึ่งในส่วนของ นายกฤษดา นี้ ยังดำรงตำแหน่งกรรมการ (ตัวแทนผู้ประกอบการ) ในคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ (Egg Board) ด้วย

เห็นได้ชัดแล้วว่าโครงสร้างองค์กรของ Egg Board มีปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) อย่างมาก เนื่องจากคณะกรรมการที่ปรึกษาและตัวคณะกรรมการ Egg Board บางคนมีผลประโยชน์อยู่กับการจำกัดโควตาการนำเข้าแม่พันธุ์ไก่ไข่ให้กับบริษัททั้ง 9 ราย จึงเป็นที่มาของการปฏิเสธการจัดสรรโควตาให้กับบริษัท เอ เอฟ อี จำกัด

จากข้อมูลทั้งหมดสามารถสรุปได้ว่าที่มาของการผูกขาด(Source of monopoly) ในกรณีตลาดไข่ไก่นี้ เกิดขึ้นจากมาตรการและนโยบายของรัฐบาล นำมาสู่พฤติกรรมกรรมการกีดกันการแข่งขันทางการค้า ซึ่งกรณีนี้คือการขายฟองลูกไก่พร้อมอาหารสัตว์ ทั้งนี้พฤติกรรมดังกล่าวมีลักษณะพิเศษคือ ส่งผลในการกีดกันทางการค้าใน 2 ตลาดพร้อมกัน เนื่องจากพฤติกรรมดังกล่าวไม่เพียงส่งผลกระทบในตลาดลูกไก่และไข่ไก่เท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อข้ามตลาดไปยังตลาดอาหารสัตว์อีกด้วย ส่งผลกระทบทำให้ผู้ผลิตอาหารสัตว์รายอื่นๆ สามารถขายอาหารสัตว์ได้น้อยลง ถือเป็น การลดการแข่งขันในตลาดอาหารสัตว์ทางหนึ่ง ต่างจากกรณีขายเหล้าฟ่งเบียร์ซึ่งมีผลกระทบต่อลดการแข่งขันในตลาดเบียร์เท่านั้น อีกทั้งผู้ที่รับซื้อ (ร้านโชห่วย) ก็มิได้เป็นคู่แข่งทางการค้ากับบริษัทเหล้าดังกล่าว แต่มีความสัมพันธ์กันแบบซัพพลายเออร์ (ผู้ซื้อกับผู้ขาย) ในขณะที่กรณีของการขายลูกไก่ฟ่งอาหารสัตว์นั้น นอกจากบริษัทยักษ์ใหญ่และเกษตรกร



รายย่อยจะมีความสัมพันธ์กันแบบซัพพลายเออร์ (บริษัทขายลูกไก่ เกษตรกรรับซื้อลูกไก่) แล้ว ยังมีความสัมพันธ์กันแบบคู่แข่งชั้นอีกด้วย (ขายไข่ไก่ในตลาดเดียวกัน)

4. บทวิเคราะห์จุดอ่อนของพระราชบัญญัติ แข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ในการ แก้ปัญหาการกีดกันทางการค้าในตลาดไข่ไก่

แม้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 และแม้ว่าจะได้มีการออกประกาศเกณฑ์ผู้มีอำนาจเหนือตลาดแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ.2550 แต่จะเห็นได้ว่าพฤติกรรมกีดกันทางการค้ายังคงเกิดขึ้นในตลาดไข่ไก่ คำถามสำคัญคือ เหตุใดกฎหมายแข่งขันทางการค้าของไทยจึงไม่สามารถป้องกันพฤติกรรมผูกขาดดังกล่าวได้

จากข้อมูลเบื้องต้นจะเห็นได้ว่า ในกรณีนี้ผู้มีอำนาจเหนือตลาดมีพฤติกรรมในการใช้อำนาจเหนือตลาดของตนจำกัดและกีดกันการแข่งขันของคู่แข่งรายอื่น (Abuse of Dominance) ได้แก่การบังคับขายพ่วง (Tie-in Sales) ลูกไก่พันธุ์ไข่พร้อมอาหารสัตว์แก่เกษตรกรรายย่อย อีกทั้งพฤติกรรมของผู้ค้าทั้ง 9 ราย ยังเข้าข่ายการตกลงร่วมกัน (collusive practice) ผ่านการจัดสรรโควตานำเข้าแม่พันธุ์ไก่ไข่ของ Egg Board (ผู้ค้ารายใหญ่ทั้ง 9 ราย มีตัวแทนบริษัทตัวเองอยู่ใน Egg Board) ซึ่งพฤติกรรมทั้ง 2 นั้นถูกกำหนดความผิดไว้แล้วในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ในมาตรา 25 และ 27 แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่สามารถนำบทบัญญัติทั้ง 2 มาตราดังกล่าวมาปรับใช้ได้

4.1 บทวิเคราะห์จุดอ่อนของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ในการป้องกันการใช้อำนาจเหนือตลาด (Abuse of Dominance)

การใช้อำนาจเหนือตลาด (Abuse of Dominance) หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งตลาดสูงใช้อำนาจเหนือตลาดของตนจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันของคู่แข่งที่มีขนาดเล็กกว่า การขายพ่วง (Tie-in Sales) ถือเป็นพฤติกรรมการใช้อำนาจเหนือตลาดอย่างหนึ่ง พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ได้กำหนดความผิดสำหรับธุรกิจที่มีพฤติกรรมการขายพ่วงไว้ในมาตรา 25(2) แต่ทั้งนี้ก่อนที่จะสามารถเอาผิดกับธุรกิจที่มีพฤติกรรมการใช้อำนาจเหนือตลาดได้นั้น จำเป็นต้องพิสูจน์ให้ได้ก่อนว่าธุรกิจดังกล่าวเป็นธุรกิจที่เข้าข่าย “มีอำนาจเหนือตลาด” จริง¹³

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 มิได้นิยามความหมายของคำว่า “ตลาด” เอาไว้ ทำให้สามารถตีความคำว่า “ตลาด” ได้หลากหลาย คำว่า “ตลาดไข่ไก่” จึงสามารถตีความได้หลากหลายแนวทาง ในการศึกษาชั้นนี้ได้ตีความคำว่า “ตลาด” อย่างกว้างขวางที่สุด โดยให้มีความหมายถึง

- 1.) ตลาดแม่พันธุ์ไข่ไก่
- 2.) ตลาดลูกไก่พันธุ์ไข่ หรือ
- 3.) ตลาดไข่ไก่

ในขั้นต่อไปจะไล่เรียงให้เห็นทีละกรณี ว่าแม้จะได้ทำการตีความคำว่าตลาดอย่างกว้างขวางถึง 3 กรณี แต่ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ในส่วนที่ว่าด้วยการป้องกันการใช้อำนาจเหนือตลาดในทางมิชอบ (Abuse of Dominance) กลับไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้เลยแม้แต่กรณีเดียว

¹³ดูประมวลวิธีคดีอาญาและวิธีคดีแพ่งที่เจ้าพนักงานมีอำนาจเหนือตลาดได้ในหัวข้อ 2.6

จากข้อมูลโควตาการนำเข้าของทั้ง 9 บริษัทพบว่า บริษัทที่ได้โควตา มากที่สุดได้แก่ บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน) ซึ่งได้ โควตาการนำเข้าแม่พันธุ์ไก่ไข่ทั้งสิ้น 164,160 ตัว คิดเป็นประมาณ 41% ของโควตาการนำเข้าทั้งหมด ดังนั้นแล้วจึงไม่เข้าข่ายการมีอำนาจเหนือ ตลาดในกรณีแรกที่กำหนดว่าผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดจะต้องมีส่วนแบ่ง ตลาดมากกว่า 50%

จากข้อมูลส่วนแบ่งตลาดแม่พันธุ์ไก่ไข่ของ 3 บริษัทแรกที่ได้โควตา สูงสุด ได้แก่ บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน) บริษัท อาหารเบทเทอร์ จำกัดในเครือเบทาโกร และบริษัท แหลมทองฟาร์ม จำกัด ซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 41, 15 และ 14.5 ตามลำดับ เมื่อรวม กันพบว่าทั้ง 3 บริษัทมีส่วนแบ่งตลาดรวมกันคิดเป็นร้อยละ 70.5 จึงไม่ เข้าข่ายการมีอำนาจเหนือตลาดในข้อที่ 2 ที่กำหนดให้ธุรกิจ 3 รายแรก ต้องมีส่วนแบ่งตลาดรวมกันมากกว่า 75%

ดังนั้นแล้วในกรณีของตลาดแม่พันธุ์ไก่ไข่ จึงไม่พบว่ามีธุรกิจรายใดที่ มีอำนาจเหนือตลาด ดังนั้นพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ในส่วนที่ว่าด้วยการป้องกันการใช้อำนาจเหนือตลาด (Abuse of Dominance) จึงไม่สามารถปรับใช้ได้ในเรื่องนี้ เนื่องจากไม่มีผู้ ประกอบการรายใดเข้าข่ายการมีอำนาจเหนือตลาด ถือเป็นจุดบกพร่อง หนึ่งของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ที่กำหนดหลัก เกณฑ์ธุรกิจที่เข้าข่ายการมีอำนาจเหนือตลาดไว้สูงเกินไป

4.12 กรณีที่ 7 ตลาดลูกไก่พันธุ์ไข่

จากข้อมูลของกรมปศุสัตว์ ปริมาณของลูกไก่พันธุ์ไข่ที่ผลิตได้นั้นจะเป็นสัดส่วนเดียวกันกับจำนวนแม่พันธุ์ไก่ไข่ โดยแม่พันธุ์ไก่ไข่ 1 ตัวสามารถผลิตลูกไก่พันธุ์ไข่ได้ประมาณ 95 - 100 ตัว จากความเชื่อมโยงดังกล่าว ส่งผลให้ผู้ที่สามารถผูกขาดการนำเข้าแม่พันธุ์ไก่ไข่ (ผ่านการจัดสรรโควตา) สามารถสร้างอำนาจทางการตลาดเหนือตลาดลูกไก่พันธุ์ไข่ได้ตามไปด้วย ในส่วนต่อไปจะแสดงการคำนวณมูลค่าทางการตลาดของตลาดลูกไก่พันธุ์ไข่ว่ามีมูลค่าประมาณเท่าใด

จากปริมาณโควตาการนำเข้าแม่พันธุ์ไก่ไข่ทั้งสิ้น 405,721 ตัว/ปี หากตัดโควตาของกรมปศุสัตว์ออกจะเหลือเป็นการนำเข้าแม่พันธุ์ไก่ไข่โดยภาคเอกชนทั้งสิ้น 400,921 ตัว/ปี โดยผู้ผลิต 3 รายแรกมีปริมาณการนำเข้าเท่ากับ 164,160 ตัว 60,480 ตัว และ 57,809 ตัว ตามลำดับ ซึ่งหากคิดมูลค่าการตลาดของตลาดลูกไก่พันธุ์ไข่ของทั้ง 3 บริษัทรวมกันโดยใช้ราคาลูกไก่ ณ วันที่ 15 กรกฎาคม 2553 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ราคาลูกไก่พันธุ์ไข่มีราคาสูงสุดที่ 30 บาทต่อตัว ตลาดลูกไก่พันธุ์ไข่จะมีมูลค่าการตลาดเท่ากับ 847,347,000 บาท¹⁴ ซึ่งยังไม่ถึง 1,000 ล้านบาทตาม

¹⁴ คำนวณมาจาก $282,449 \times 100 \times 30 = 847,347,000$ บาท (จำนวนแม่พันธุ์ไก่ไข่ของผู้ประกอบการ 3 รายแรก \times อัตราการผลิตลูกไก่ต่อแม่พันธุ์ 1 ตัว \times ราคาตลาดลูกไก่พันธุ์ไข่ = มูลค่าตลาดของตลาดลูกไก่พันธุ์ไข่)

ผู้ผลิต 3 รายแรกนำเข้าแม่พันธุ์ไก่ทั้งสิ้น 164,160 ตัว 60,480 ตัว และ 57,809 ตัว ตามลำดับ ดังนั้นผู้ผลิต 3 รายแรกนำเข้าแม่พันธุ์ไก่รวมกันทั้งสิ้นเท่ากับ $164,160 + 60,480 + 57,809 = 282,449$ ตัว

คิดอัตราการผลิตลูกไก่ต่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ที่ 100 ตัวต่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ 1 ตัว

ราคาตลาดสูงสุดของลูกไก่พันธุ์ไข่ ณ วันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2553 เท่ากับ 30 บาทต่อตัว

ประกาศหลักเกณฑ์ผู้มีอำนาจเหนือตลาด ตามประกาศของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ที่กำหนดให้ธุรกิจรายหนึ่งรายใดต้องมียอดขายมากกว่า 1,000 ล้านบาท จึงจะเข้าเกณฑ์การมีอำนาจเหนือตลาด ในกรณีนี้แม้ว่าจะได้ทำการรวมมูลค่าทางการตลาดของทั้ง 3 บริษัทที่มีส่วนแบ่งตลาดมากที่สุดเข้าด้วยกันก็ยังมีมูลค่าการตลาดไม่ถึง 1,000 ล้านบาท และแม้ว่าจะนำปริมาณแม่พันธุ์ไก่ไข่ทั้งหมดที่นำเข้ามาคำนวณ จำนวน 400,921 ตัว ก็จะมีมูลค่าการตลาดที่ 1,202.76 ล้านบาท¹⁵ เกินเกณฑ์ 1,000 ล้านบาทที่ถูกกำหนดไว้ในประกาศว่าด้วยผู้มีอำนาจเหนือตลาด แต่มูลค่าการซื้อขายจริงในตลาดจะน้อยกว่านี้มาก เนื่องจากผู้นำเข้าเป็นผู้ผลิตและผู้ค้าไข่ไก่ด้วย ลูกไก่ไข่จำนวนมากจะถูกเก็บไว้เลี้ยงในฟาร์มของบริษัทผู้นำเข้าแม่พันธุ์ไก่ไข่เหล่านั้นเอง ส่วนที่นำออกจำหน่ายให้กับเกษตรกรรายย่อยเป็นเพียงส่วนน้อยของลูกไก่ทั้งหมดเท่านั้น ทำให้จำนวนเงินยอดขายลูกไก่พันธุ์ไข่จึงน้อยกว่า 1,000 ล้านบาทไม่ว่ากรณีใดๆ

ดังนั้นพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ในปัจจุบันจึงไม่สามารถเอาผิดกับพฤติกรรมกีดกันการแข่งขันทางการค้าที่เกิดขึ้นในกรณีนี้ได้ แม้ว่าพฤติกรรมการใช้อำนาจเหนือตลาดเพื่อกีดกันการแข่งขัน

คำนวณมาจาก $400,921 \times 400 \times 30 = 1,202,763$ ล้านบาท (จำนวนแม่พันธุ์ไก่ไข่ทั้งหมด \times อัตราการผลิตลูกไก่ไข่ต่อแม่พันธุ์ 1 ตัว \times ราคาตลาดลูกไก่พันธุ์ไข่ = มูลค่าการขายรวมของลูกไก่พันธุ์ไข่ทั้งหมด)

โดยราคาตลาดไก่ไข่เฉลี่ยในไก่ไข่ทั้งหมดตามแหล่งขาย รวมกันทั้งสิ้น 300 บาท/ตัว

คิดต่อตัวการผลิตลูกไก่ไข่ต่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ที่ 100 ตัวต่อแม่พันธุ์ไก่ไข่ 1 ตัว

จากตลาดธุรกิจของลูกไก่พันธุ์ไข่ ณ วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ.2551

เท่ากับ 80 บาท/ตัว



ในตลาดจะเกิดขึ้นจริง แต่เนื่องจากจำนวนเงินยอดขายไม่ถึงเกณฑ์การมีอำนาจเหนือตลาดตามประกาศของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ส่งผลให้ไม่สามารถบังคับใช้บทบัญญัติที่ว่าด้วยการป้องกันการใช้อำนาจเหนือตลาดกับธุรกิจเหล่านั้นได้ สาเหตุก็เนื่องมาจากการกำหนดเกณฑ์ยอดขายขั้นต่ำสำหรับธุรกิจที่มีอำนาจเหนือตลาดไว้สูงเกินไป

2.1.2 ผลกระทบ

ข้อมูลจากรายงานของกระทรวงพาณิชย์นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2553 ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลผลิต ต้นทุนการผลิต และราคาไข่ไก่ ตั้งแต่ปี 2550 - 2553 ดังนี้

รายการ	ปี	ปี	ปี	ปี
	2550	2551	2552	2553
ผลผลิต (ล้านฟอง)	8,990	9,426	9,618	9,757
ต้นทุนการผลิต (บาท/ฟอง)	1.93	2.27	2.2	2.45
ราคาไข่ไก่ คละ ณ แหล่งผลิต (บาท/ฟอง)	1.92	2.23	2.27	2.8
ราคาขายปลีกไข่ไก่ เบอร์ 3 (บาท/ฟอง)	2.32	2.65	2.73	3.15

(30 มิ.ย. 53)

ที่มา: กระทรวงพาณิชย์คณะรัฐมนตรี 13 กรกฎาคม 2553

ในกรณีนี้มูลค่าของผลผลิตไข่ไก่มีมูลค่ามากกว่า 1,000 ล้านบาท¹⁶ ซึ่งอาจเข้าเกณฑ์การมีอำนาจเหนือตลาด ตามประกาศเกณฑ์ผู้มีอำนาจเหนือตลาดได้ แต่เนื่องจากพฤติกรรมการผูกขาดและการกีดกันทางการค้ามิได้เกิดขึ้นในตลาดสินค้าไข่ไก่ พฤติกรรมการกีดกันทางการค้า (ขายสินค้าพ่วง) ดังกล่าวเกิดขึ้นในตลาดลูกไก่ ทำให้ในกรณีนี้ไม่สามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการใช้อำนาจเหนือตลาดมาบังคับใช้ได้ เนื่องจากอยู่คนละตลาดกัน

ต้องกล่าวเพิ่มเติมด้วยว่า บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งกำกับพฤติกรรมของผู้ประกอบการเป็นหลัก ดังนั้นแล้วในกรณีนี้แม้ธุรกิจดังกล่าวจะมีส่วนแบ่งตลาดและยอดขายถึงเกณฑ์การมีอำนาจเหนือตลาด แต่ถ้าหากไม่มีพฤติกรรมการใช้อำนาจเหนือตลาดดังกล่าวในการกีดกันการแข่งขันคู่แข่งรายอื่น ก็ไม่สามารถนำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาปรับใช้ได้ นั่นคือการที่จะนำบทบัญญัติดังกล่าวมาปรับใช้นั้นจำเป็นที่จะต้องมียอดประกอบครบทั้ง 2 ส่วน ได้แก่ 1.) เป็นธุรกิจที่มีส่วนแบ่งตลาดและยอดขายสินค้าเข้าข่ายการมีอำนาจเหนือตลาดตามประกาศของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า และ 2.) มีพฤติกรรมการใช้อำนาจเหนือตลาดดังกล่าวเพื่อกีดกันการแข่งขันทางการค้าของผู้ประกอบการรายอื่น หากขาดองค์ประกอบส่วนใดส่วนหนึ่งไปก็ไม่สามารถนำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาบังคับใช้ได้

¹⁶ สมมติของในปี พ.ศ.2550 มีผลผลิตไข่ไก่ 8,990 ล้านฟอง ราคาเฉลี่ยของไข่ไก่เท่ากับ 2.32 บาท/ฟอง ดังนั้นมูลค่าการผลิตของตลาดไข่ไก่ในปี 2550 (พ.ศ.) $8,990 \times 2.32 = 20,856.8$ ล้านบาท

จากการวิเคราะห์ตลาดที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมไข่ไก่ทั้ง 3 ตลาด ทำให้เห็นข้อบกพร่องหนึ่งของกฎหมายแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 นั่นคือเกณฑ์ผู้มีอำนาจเหนือตลาดที่ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้านั้นสูงเกินไป ทำให้ในหลายกรณีไม่ครอบคลุมกลุ่มบริษัทที่ตามมาตราฐานสากลแล้วถือว่ามีอำนาจเหนือตลาด แต่กลับไม่เข้าข่ายกรณีผู้มีอำนาจเหนือตลาดตามกฎหมายแข่งขันทางการค้าของไทย

4.2 บทวิเคราะห์จุดอ่อนของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ในการป้องกันการตกลงร่วมกันของธุรกิจ (Collusive practice)

การตกลงร่วมกันของธุรกิจ (Collusive practice) หมายถึง การกระทำการตกลงร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการหลายรายเพื่อที่จะจำกัดการแข่งขันในตลาดหรือเอาเปรียบผู้บริโภค หรือซัพพลายเออร์ ในกรณีศึกษาชิ้นนี้ การตกลงร่วมกันของบริษัทผู้นำเข้าแม่พันธุ์ไก่ไข่ทั้ง 9 ราย ซึ่งกระทำในนามของ Egg Board ถือว่าเป็นการตกลงร่วมกันของธุรกิจเพื่อจำกัดและกีดกันการแข่งขันในตลาดไข่ไก่ ผ่านการจัดสรรโควตาการนำเข้าแม่ไก่พันธุ์ไข่ซึ่งจำกัดอยู่เพียงบริษัทยักษ์ใหญ่เพียง 9 ราย

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ในส่วนที่ว่าด้วยการป้องกันการตกลงร่วมกันของธุรกิจ (Collusive practice) ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 27 ไม่สามารถป้องกันการตกลงร่วมกันของธุรกิจยักษ์ใหญ่ 9 ราย ที่ทำการตกลงกันเพื่อกีดกันการค้าในตลาดไข่ไก่ได้ เนื่องจากการตกลงร่วมกันของบริษัททั้ง 9 กระทำในนามของคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ หรือ Egg Board ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ

ในมาตรา 4(1) ของ พ.ร.บ.แข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ได้กำหนดไว้ว่ามีให้นำพระราชบัญญัติฉบับนี้มาบังคับใช้กับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้นแม้การกระทำการตกลงร่วมกันของบริษัทผู้นำเข้าแม่พันธุ์ไก่ไข่ทั้ง 9 รายจะเข้าข่ายการละเมิดมาตรา 27 ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 จริง แต่เนื่องด้วยข้อบัญญัติที่ยกเว้นโดยตัวเนื้อหาของพระราชบัญญัติเอง จึงทำให้ไม่สามารถนำกฎหมายมาบังคับใช้ได้

แม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2553 ที่ผ่านมาได้มีมติให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้านำมาตรา 27 นี้มาบังคับใช้เพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาดในตลาดไข่ไก่ แต่จากการสัมภาษณ์นักวิชาการของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในมาตรานี้ ปรากฏว่าก็มีได้มีการนำข้อกฎหมายมาตรานี้มาบังคับใช้ โดยให้เหตุผลว่าทางสำนักงานเข้าไปตรวจสอบแล้วไม่พบพฤติกรรมกระทำผิดดังกล่าว

ดังนั้นข้อบกพร่องอีกประการหนึ่งของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 คือมาตราที่ว่าด้วยการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้กับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในหลายกรณีการผูกขาดในตลาดและพฤติกรรมกีดกันการแข่งขันทางการค้าเป็นการกระทำขององค์กรของรัฐเอง ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขมาตราดังกล่าวนี้ให้ครอบคลุมการกระทำของรัฐ ในกรณีที่สามารถพิสูจน์ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการกระทำของรัฐหรือองค์กรของรัฐดังกล่าวทำให้เกิดการผูกขาดหรือกีดกันการแข่งขันในตลาดเพื่อประโยชน์กับธุรกิจรายหนึ่งรายใดโดยที่ไม่มีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์หรือประสิทธิภาพมารองรับ

กรณีการผูกขาดทำนองนี้ยังสอดคล้องกับการศึกษาเรื่อง “อุตสาหกรรมนมพร้อมดื่มในประเทศไทย” ผลการวิจัยระบุสาเหตุของการผูกขาดในตลาดนมพร้อมดื่ม รวมทั้งความไม่เป็นธรรมของการแข่งขันระหว่างผู้เล่นในตลาดเกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐเอง ในกรณีอุตสาหกรรมนมพร้อมดื่ม การกำหนดโควตาให้บริษัทเอกชนที่ต้องการนำเข้ามาจากต่างประเทศต้องรับซื้อน้ำนมดิบภายในประเทศเพื่อสนับสนุนโครงการนมโรงเรียน เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อย และเพิ่มอุปสงค์ของน้ำนมดิบภายในประเทศ แต่การจัดสรรโควตาดังกล่าวเป็นไปอย่างไม่เป็นธรรม กล่าวคือในช่วงที่น้ำนมดิบในประเทศมีปริมาณเกินความต้องการ รัฐเลือกที่จะจัดสรรโควตานมผงให้กับผู้ผลิตบางรายเท่านั้น อีกทั้งผู้ผลิตบางกลุ่มมีภาระต้องรับซื้อน้ำนมดิบเพื่อสนับสนุนโครงการนมโรงเรียนมากขึ้นและได้รับการจัดสรรโควตานำเข้านมผงจากต่างประเทศน้อยลงหรือไม่ได้เลย ในขณะที่ผู้ผลิตอีกกลุ่มหนึ่งกลับไม่มีภาระในการรับซื้อน้ำนมดิบแต่ได้รับการจัดสรรโควตานำเข้านมผงจากต่างประเทศจำนวนมาก เช่น กลุ่มผู้ผลิตนมเปรี๊ยะ ทั้งนี้โครงสร้างตลาดของอุตสาหกรรมนมพร้อมดื่มนั้นเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ไม่มีผู้ผลิตรายใดผูกขาดในตลาด แต่นโยบายของรัฐเองกลับเป็นตัวที่ทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมขึ้นในตลาด ดังนั้นจึงควรมีการปรับแก้กฎหมายแข่งขันทางการค้าให้ครอบคลุมพฤติกรรมที่เป็นการกีดกันการแข่งขันทางการค้าอันเกิดจากนโยบายหรือมาตรการของรัฐด้วย

5. อัจฉริยะ

5.1 ข้อเสนอเพื่อการแก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า

พ.ศ.2542

จากการศึกษากรณีศึกษาเรื่องตลาดไข่ไก่ทำให้เห็นข้อบกพร่องบางประการที่พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ไม่สามารถจำกัดหรือป้องกันการผูกขาดในตลาด และควบคุมพฤติกรรมที่จัดเป็นการกีดกันทางการค้าได้ ดังนั้นแล้วควรปรับแก้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ให้มีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1.) แก้ไขลักษณะความเป็นกฎหมายอาญาของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า (มาตรา 15 และมาตรา 51) โดยให้คงโทษทางอาญาไว้สำหรับพฤติกรรมทางการค้าที่มีผลกระทบร้ายแรง เช่น การรวมหัวกันกำหนดราคาประมูล (bid rigging) และการกำหนดราคาความร่วมมือกัน (price fixing) และกำหนดให้พฤติกรรมกีดกันทางการค้าในกรณีอื่นๆ เป็นความผิดทางปกครองเพื่อให้สามารถเอาผิดกับพฤติกรรมกีดกันทางการค้าซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจรัฐได้
- 2.) ยกเลิกมาตรา 55 ที่ว่าด้วยการจำกัดสิทธิในการฟ้องร้องกันเองของเอกชนเพื่อให้เอกชนสามารถหยิบกฎหมายฉบับนี้ไปบังคับใช้และส่งเสริมการแข่งขันในตลาดให้มากขึ้น

3.) ทบทวนมาตรา 4 (1) และ 4 (2) ที่ว่าด้วยการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้กับการกระทำขององค์กรของรัฐและรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมการกระทำขององค์กรของรัฐด้วย เนื่องจากในหลายกรณีพบว่า การผูกขาดในตลาดหรือการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในตลาดมิได้เกิดขึ้นจากพฤติกรรมของธุรกิจเอกชนเพียงอย่างเดียว หากแต่เกิดจากแนวทางปฏิบัติขององค์กรของรัฐและนโยบายของรัฐด้วย หรือในบางกรณีธุรกิจเอกชนดังกล่าวก็กระทำการในนามของรัฐ ดังนั้นจึงควรมีการแก้กฎหมายให้ครอบคลุมการกระทำและมาตรการของภาครัฐและรัฐวิสาหกิจด้วย

4.) แก้ไขประกาศว่าด้วยหลักเกณฑ์ผู้มีอำนาจเหนือตลาด โดยลดสัดส่วนส่วนแบ่งตลาดที่ปัจจุบันกำหนดไว้ที่ 50% สำหรับผู้ประกอบการรายเดียว และ 75% สำหรับผู้ประกอบการ 3 รายแรก ให้มีสัดส่วนที่น้อยลงกว่าปัจจุบัน รวมทั้งปรับลดเกณฑ์ยอดขายของผู้มีอำนาจเหนือตลาดที่ปัจจุบันกำหนดไว้ที่ 1,000 ล้านบาท เพื่อให้เกณฑ์ดังกล่าวครอบคลุมธุรกิจมากขึ้น เนื่องจากหลักเกณฑ์ในปัจจุบันไม่ครอบคลุมธุรกิจหลายๆ กรณี อย่างที่เห็นได้ชัดในกรณีตลาดไก่ไข่ ซึ่งมีพฤติกรรมมากรีดกันทางการค้าชัดเจน แต่กฎหมายไม่สามารถเอาผิดได้เนื่องจากไม่เข้าเกณฑ์การมีอำนาจเหนือตลาด



นอกจากนั้นควรเพิ่มเกณฑ์การพิจารณาผู้มีอำนาจเหนือตลาดโดยการนำแนวคิดเกี่ยวกับอุปสรรคในการเข้าตลาด (barrier to entry) เข้ามาพิจารณาดูด้วย ทั้งนี้เนื่องจากในหลายกรณีแม้ว่าธุรกิจจะมิได้มีส่วนแบ่งตลาดอันจะถือว่าเข้าเกณฑ์การมีอำนาจเหนือตลาด แต่ด้วยลักษณะของธุรกิจบางอย่าง เช่น ธุรกิจที่มีต้นทุนคงที่ (fix cost) สูง ต้นทุนจม (sunk cost) สูง หรือแม้แต่อุตสาหกรรมบางประเภทที่จำกัดใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจ (licenses) ก็อาจทำให้ผู้ประกอบการที่อยู่ในตลาดอยู่เดิมมีอำนาจเหนือตลาด แม้ว่าจะไม่ได้มีส่วนแบ่งตลาดถึงเกณฑ์ก็ตาม

แก้ไขมาตรา 51 ว่าด้วยบทกำหนดโทษของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้บทลงโทษในส่วนที่เป็นค่าปรับเป็นสัดส่วนกับขนาดของธุรกิจที่ทำการละเมิดกฎหมายฉบับนี้ ทั้งนี้เนื่องจากเกณฑ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกำหนดโทษเป็นตัวเลขตายตัว ทำให้บริษัทธุรกิจขนาดใหญ่อาจไม่เคารพและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ เนื่องด้วยผลกำไรส่วนเพิ่มที่ได้จากการฝ่าฝืนกฎหมายแข่งขันทางการค้าอาจมากกว่าค่าปรับที่ต้องจ่ายได้ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของบริษัทขนาดใหญ่)

ยกเลิกมาตรา 53 ว่าด้วยการปกปิดข้อมูลที่สำคัญแก่การแข่งขันทางการค้าได้มาจากผู้ประกอบการ เนื่องจากข้อมูลดังกล่าวถือว่าเป็นส่วนสำคัญที่จะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการลดพฤติกรรมกีดกันทางการค้าของผู้ประกอบการ รวมทั้งเป็นการเสริมสร้างกลไกการป้องกันตนเองจากการค้าที่ไม่เป็นธรรมโดยฝั่งของผู้บริโภคอีกด้วย

เปลี่ยนสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าให้เป็นองค์กรอิสระ ทั้งนี้จะเป็นการแก้ไขปัญหา 2 ประการด้วยกันคือ

- 1.) การเปลี่ยนสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเป็นองค์กรอิสระจะทำให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเป็นอิสระและไม่ขึ้นกับการเมือง

2.) ปัญหาความสามารถ (Capacity) ในการบริหารจัดการและดูแลสภาพการแข่งขันในตลาดของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้ โดยหากเป็นองค์กฤษฎีจะจะทำให้สามารถทำงานดูแลสอดส่องตรวจสอบพฤติกรรมการค้าได้อย่างเต็มที่ ไม่ใช่ว่าในปัจจุบันซึ่งเป็นหน่วยงานอยู่ในกรมการค้าภายใน ทำให้ทางสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าต้องดูแลงานในส่วนอื่นๆ ของกรมการค้าภายในด้วย ส่งผลให้ไม่สามารถทำงานในส่วนของการตรวจสอบพฤติกรรมการค้ากีดกันทางการค้าในตลาดได้อย่างเต็มที่

5.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการส่งเสริมการแข่งขันในตลาดไข่ไก่

- 1.) เปิดให้มีการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่อ่างอย่างเสรีและไม่นำระบบโควตาจำกัดปริมาณการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ไก่ไข่อ่างกลับมาใช้อีก
- 2.) ภาครัฐควรเข้าไปมีบทบาทส่งเสริมการแข่งขันและควบคุมการค้าผูกขาดในตลาดอาหารสัตว์ เนื่องจากเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในการเลี้ยงไก่ไข่ การแข่งขันในตลาดอาหารสัตว์ที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลให้ราคาอาหารสัตว์ถูกลง และต้นทุนการผลิตไข่ไก่ของเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่จะลดลงตามไปด้วย เป็นการส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่ไปในตัว
- 3.) สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าควรมีหน้าที่เข้าไปตรวจสอบและป้องกันพฤติกรรมการค้าตั้งราคาผู้คุมตลาด (predator pricing) ของบริษัทผู้ผลิตไข่ไก่ขนาดใหญ่ เนื่องจากส่งผลกระทบต่อราคาตลาดของไข่ไก่ที่เกษตรกรจะขายได้อย่างสำคัญ

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

กลุ่มติดตามบทบาทบริษัท. ซีพีกับเกษตรกรรมไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : มูลนิธิชีววิถี, 2552.

ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม. มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด : ข้อตกลงและ
ประสบการณ์. เอกสารวิชาการหมายเลข 6 มิถุนายน 2548 โครงการ WTO
Watch. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2548.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. การประเมินผลในการบังคับใช้ และแนวทางการปรับปรุง
พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 (ไฟล์นำเสนอ). นำเสนอต่อคณะ
ทำงานวิชาการเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป วันที่ 16 กันยายน 2553.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. การผูกขาดกับความเหลื่อมล้ำในภาคธุรกิจ. เอกสาร
ประกอบการสัมมนาประจำปี 2552 สถาบันวิจัยและพัฒนาประเทศไทย.
2552.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. โครงการบทบาทของบริษัทข้ามชาติในประเทศไทย.
พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ เสาวลักษณ์ ชิวลีทธิยานนท์. โครงการปรับปรุงการ
แข่งขันของประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและพัฒนา
ประเทศไทย, 2549.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ เสาวลักษณ์ ชิวลีวิทยานนท์. โครงการศึกษาการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของประเทศต่างๆ เพื่อการพัฒนาแนวปฏิบัติตามมาตรา 29 ตามกฎหมายแข่งขันทางการค้า ตามโครงการส่งเสริมระบบการแข่งขันทางการค้าที่เกื้อหนุนต่อการส่งออก. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและพัฒนาประเทศไทย, 2544.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. นโยบายการแข่งขันกับการค้า (Competition Policy and Trade) (ไฟล์นำเสนอ). นำเสนอ ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 16 มกราคม 2549.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. Trade and Competition. เอกสารวิชาการหมายเลข 6 ธันวาคม 2549 โครงการ WTO Watch. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

บริษัทซีเอ อินเตอร์เนชั่นแนล อินฟอร์เมชั่น. โครงการศึกษาบทบาทของภาครัฐในการส่งเสริมการแข่งขันในประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 1. 2542.

วิทยา เจียรพันธุ์. หนี้สินเกษตรกรไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2553.

หนังสือภาษาต่างประเทศ

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).
Hard Core Cartel. Paris : OECD Publications, 2000.

บทความและข่าวจากหนังสือพิมพ์

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. “กรณีไข่แพง กับ ความไม่เป็นธรรมในสังคมไทย. กรุงเทพฯ
ธุรกิจ. 20 กรกฎาคม 2553.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. “บทบาทของบริษัทข้ามชาติในประเทศไทย กฎหมาย
ประกอบธุรกิจคนต่างด้าว คือ อุปสรรคใหญ่ที่ต้องแก้”. มติชนรายวัน
20 พฤศจิกายน 2550.

วิชัย เตชะวัฒนานันท์. “อุตสาหกรรมไข่ไก่ของไทย กับตลาดแข่งขันสมบูรณ์”.
กรุงเทพฯธุรกิจ 13 สิงหาคม 2553.

“ณรงค์ เจริญใจจง ท้าหน้า CP แก้อ้อหา “ผูกขาด” ตลาดไข่” (บทสัมภาษณ์).
ประชาชาติธุรกิจ 19 กรกฎาคม 2553.

“นเดช แสงวัฒนกุล “ใคร” ผูกขาดระบบการค้าไข่ไก่” (บทสัมภาษณ์).
ประชาชาติธุรกิจ 8 กรกฎาคม 2553.

“แฉ 2 กลุ่มผู้เลี้ยงไก่ทำไข่แพง”. ฐานเศรษฐกิจ 7 กรกฎาคม 2553.

“บริษัทเอเอพีเล่นแรงฟ้องศาลปกครอง จี้กรมปศุสัตว์รีไควตานำเข้าไข่ไก่”.
ประชาชาติธุรกิจ 11 กรกฎาคม 2553.

“Egg Board ไม่ยุบ พร้อมเดินหน้าทำงานต่อ”. กรุงเทพฯธุรกิจ 27 กันยายน 2553.

“การบังเกิดขึ้นของ... รายที่ 10 ธุรกิจไข่ไก่ บนเส้นทางการเปิดเสรี”. ประชาชาติ
ธุรกิจ 22 กรกฎาคม 2553.

“กรม. ปลดล็อกนำเข้าแม่ไก่เสรี”. ประชาชาติธุรกิจ 15 กรกฎาคม 2553.

“ไข่ไก่ขึ้นราคา ปัญหาเดิมๆ จากการผูกขาด และผลประโยชน์” ASTV ผู้จัดการ
24 มิถุนายน 2553.

“ถูกบังคับขายลูกไก่ฟ่องอาหารสัตว์ ฟาร์มร้องกรมปศุสัตว์ไควตานำเข้าพ่อแม่
พันธุ์”. ประชาชาติธุรกิจ 10 ธันวาคม 2552.

" Egg Board ทาสุนอ้ามทิด ใช้อำนาจไม่เป็นธรรม กีดกันเกษตรกร". ASTV
ผู้จัดการ 4 กรกฎาคม 2553.

"บ๊ี้ Egg Board จัดสรรโควตานำเข้าแม่ไก่ใหม่". ประชาชาติธุรกิจ 5 กรกฎาคม
2553.

"ดร.นรสีห์ ตระกูลช่าง ขอพึ่งศาลล้างจัดสรรโควตาไก่ไข่". ประชาชาติธุรกิจ
15 กรกฎาคม 2553.

"แฉภัยเงียบจาก "ทุนเกษตรสามัญ" เร่งแผนผูกขาด-ฆ่าตัดตอนเกษตรกร".
ASTV ผู้จัดการ 28 มิถุนายน 2553.

"ทีดีอาร์ไอ ลอกคราบ ความเหลื่อมล้ำในธุรกิจไทย ทุนยักษ์ผูกขาดเอื้อประโยชน์
นักการเมือง". ประชาชาติธุรกิจ 26 พฤศจิกายน 2552.

ฐานข้อมูลออนไลน์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า
พ.ศ.2542. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.krisdika.go.th>.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการ
พัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ.2549. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.krisdika.go.th>

สำนักงานคณะกรรมการการกแข่งขันทางการค้า. สถิติการรับเรื่องร้องเรียน. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.dit.go.th/otcc/upload/สถิติการรับเรื่องร้องเรียน.pdf>

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักบริหารงานสารสนเทศ. ประมวลข้อมูลมติ
คณะรัฐมนตรี มาตรการแก้ไขปัญหา ราคาไข่ไก่. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก
http://www.cabinet.thaigov.go.th/acrobat/price_of_egg.pdf

สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี. มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 13 กรกฎาคม 2553 เรื่อง รายงานผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาราคาไข่ไก่. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2553-07-13.html#18>

สำนักพัฒนาการปศุสัตว์และถ่ายทอดเทคโนโลยี กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. เอกสารประกอบการประชุม คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไข่ไก่และผลิตภัณฑ์ ครั้งที่ 1/2550. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก [http://hebe.cpportal.net/Portals/0/Egg% 20Board%20%201 _2550.pdf](http://hebe.cpportal.net/Portals/0/Egg%20Board%20%201_2550.pdf)

“ขั้นตอนการเลี้ยงไก่พันธุ์”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก [http://www. doe.go.th/library/html/detail/chicken1/chicken1.htm](http://www.doe.go.th/library/html/detail/chicken1/chicken1.htm)

“*Competition Law*”. (Online). http://en.wikipedia.org/wiki/Competition_law

“*Conflict of Interest* กก.แข่งขันการค้า”. (Online). <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2002q4/article2002 oct18.htm>

ภาคผนวก ก.

รูปแบบต่างๆ ของการกระทำที่ถือว่าเป็น การกีดกันทางการค้า

1.) การใช้อำนาจเหนือตลาด (**Abuse of Dominance**) หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งตลาดสูง ใช้อำนาจตลาดจำกัด หรือกีดกันการแข่งขันของคู่แข่งที่มีขนาดเล็กกว่า คำจำกัดความของอำนาจเหนือตลาดมักหมายถึงผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งตลาดมากกว่าร้อยละ 30 – 50 (กรณีของไทยโปรดดูรูปที่ 1) ซึ่งโดยปกติแล้วการกำหนดว่าผู้ประกอบการรายใดมีอำนาจเหนือตลาดหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจาก 2 ปัจจัย ได้แก่

- 1.1) ส่วนแบ่งตลาด ซึ่งในส่วนี้มีกำหนดไว้ใน พ.ร.บ. แข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ของไทย (โปรดดูรูปที่ 1)
- 1.2) อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด ซึ่งอุปสรรคในการเข้าตลาดมี 3 รูปแบบได้แก่

- 1.2.1 Structural barrier หมายถึงลักษณะของธุรกิจที่มีทุนจม (sunk cost) สูง ซึ่งเป็นทุนส่วนที่ผู้ลงทุนไม่สามารถเรียกคืนมาได้ในกรณีที่ต้องเลิกกิจการ ยกตัวอย่างเช่น เครื่องจักร ซึ่งแม้ว่าถ้าเลิกกิจการอาจจะนำไปขายต่อได้ แต่ว่าเป็นการขายต่อในราคาที่ต่ำกว่าเดิมได้ ก็ถือว่าเป็นลักษณะของต้นทุนจมได้เช่นเดียวกัน ซึ่งโดยปกติแล้วธุรกิจที่มีลักษณะของต้นทุนจมสูงมักเป็นธุรกิจที่มีการประหยัดจากขนาด (economy of scale) และจำเป็นต้องมีการลงทุนขนาดใหญ่ (initial capital investment) ซึ่งลักษณะโดยธรรมชาติของอุตสาหกรรมดังกล่าวจะเป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายอื่นๆ
- 1.2.2 Regulatory barriers หมายถึงธุรกิจที่มีการจำกัดใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจ ซึ่งก็เป็นลักษณะของการกีดกันการเข้าตลาดของผู้ประกอบการรายอื่นๆ เช่นกัน
- 1.2.3 Behavioral barrier เกิดจากการที่ผู้ประกอบการรายเดิมที่อยู่ในตลาด มีพฤติกรรมที่เป็นการกีดกันการแข่งขัน ได้แก่ พฤติกรรมการกีดกันคู่แข่งใหม่ (เช่น ตั้งราคาต่ำกว่าต้นทุน (predator pricing) เพื่อทำลายคู่แข่ง หรือเพื่อขู่ผู้ประกอบการรายอื่นที่จะเข้าตลาด) พฤติกรรมการยึดฐานลูกค้า (เช่น การสร้าง brand royalty) และ การ

จำกัดการแข่งขันในแนวดิ่ง (เช่น การที่ผู้ประกอบการมีอำนาจผูกขาดในตลาดวัตถุดิบอย่างเบ็ดเสร็จ เป็นต้น)

อย่างไรก็ดีสำหรับกฎหมายแข่งขันทางการค้าในประเทศไทยนั้น จำกัดลักษณะของผู้มีอำนาจเหนือตลาดโดยดูพิจารณาจากส่วนแบ่งตลาดเท่านั้น มิได้มีการบรรจุข้อพิจารณาว่าด้วยอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด ในการพิจารณาว่ามีอำนาจเหนือตลาดหรือไม่แต่อย่างใด

ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการมีอำนาจเหนือตลาดเพียงอย่างเดียว ยังไม่ถือว่าผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดมีความผิดแต่ประการใด แต่จะผิดก็ต่อเมื่อใช้อำนาจเหนือตลาดดังกล่าวไปในการกีดกันการแข่งขันผู้ประกอบการอื่นในตลาด ดังนั้นแล้วมาตรา 25 ของ พ.ร.บ. แข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ของประเทศไทย จึงเป็นมาตราที่มุ่งจำกัดและควบคุมพฤติกรรมของผู้ที่เข้าข่ายมีอำนาจเหนือตลาดเป็นหลัก

2.) การควบรวมธุรกิจ (merger) โดยปกติการควบรวมธุรกิจมี 3 รูปแบบ คือ การรวมตัวในแนวดิ่ง (vertical integration) การรวมตัวในแนวนอน (horizontal integration) และการรวมตัวในลักษณะกลุ่มธุรกิจ (conglomerate) ซึ่งการรวมตัวทั้ง 3 แบบนี้การรวมตัวในแนวนอนนั้น มีความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการผูกขาดในตลาดมากที่สุด เนื่องจากการรวมตัวในแบบดังกล่าวจะลดจำนวนผู้เล่นในตลาดลง และเพิ่มส่วนแบ่งตลาดให้กับธุรกิจที่รวมตัวกันในทันที และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมตัวกันของผู้ผลิต 2 รายขึ้นไปที่ผลิตสินค้าทดแทนกัน สำหรับการรวมตัวในแนวดิ่งจะเป็นการรวมตัวระหว่างผู้ซื้อ (buyer) และผู้ขาย (supplier) ซึ่งอาจช่วย

ส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตขึ้นได้ เนื่องจากทำให้ผู้ซื้อมีแหล่ง
วัตถุดิบที่เชื่อถือได้ และผู้ขายก็มีตลาดรองรับชัดเจน อย่างไรก็ตามการรวม
ตัวในแนวตั้งนี้ก็มีความเสี่ยงในการเกิดการผูกขาดเพิ่มขึ้นได้เช่นกัน
สุดท้ายการรวมตัวทางธุรกิจแบบกลุ่มธุรกิจนั้น โดยทั่วไปไม่ประสบปัญหา
ด้านการผูกขาด

สำหรับ พ.ร.บ.แข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ของไทยนั้น มีบท
กำหนดว่าด้วยการควบรวมธุรกิจอยู่ในมาตรา 26 โดยมาตรานี้มิได้มุ่ง
จำกัดพฤติกรรมของผู้ประกอบการในตลาด หากแต่มีลักษณะเป็น
กฎหมายที่มุ่งควบคุมสภาพของตลาด มิให้เกิดความเสี่ยงที่จะมีผู้
ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดเกิดขึ้นจากการรวมธุรกิจ

3.1 การกระทำการตกลงร่วมกัน (Agreement) โดยปกติแล้ว การ
กระทำการตกลงร่วมกันนั้นไม่ได้นำไปสู่การผูกขาดเสมอไป เนื่องจากใน
หลายๆ ครั้งการกระทำการตกลงร่วมกันเป็นการกระทำที่อาจมีเหตุผล
ทางธุรกิจ หรือเหตุผลในทางเศรษฐศาสตร์มารองรับ เช่น เพื่อเพิ่ม
ประสิทธิภาพในการผลิต เป็นต้น ดังนั้นแล้วในกรณีที่เข้าข่ายการตกลง
ร่วมกัน ทางผู้ที่มีอำนาจพิจารณาจะต้องใช้เหตุผลและวิจรณ์ฐานให้ดี
กว่า การกระทำดังกล่าวนี้เป็นไปเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต
หรือเป็นไปเพื่อจุดประสงค์ที่ต้องการจะผูกขาดตลาด ดังนั้นในการ
พิจารณาจะต้องใช้หลักการพิจารณาแต่ละกรณีไป (rules of reason)
ยกเว้นสองกรณีคือ การกำหนดราคาร่วมกัน (price fixing) และการ
รวมหัวกันกำหนดราคาประมูล (bid rigging) ซึ่งสองกรณิดังกล่าวถือว่าเป็น
ความผิดโดยไม่มีข้อยกเว้น (per se rule)

ภาคผนวก ข.

สถิติการรับเรื่องร้องเรียนของ สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

(ตุลาคม 2542 — พฤศจิกายน 2553)

ปี	มาตรา 25	มาตรา 26	มาตรา 27	มาตรา 28	มาตรา 29	รวม
2542	1	-	-	-	1	2
2543	2	-	-	-	2	4
2544	3	-	1	-	3	7
2545	2	-	1	-	4	7
2546	3	-	8	-	2	13
2547	-	-	3	-	9	12
2548	-	-	2	-	7	9
2549	-	-	1	-	6	7
2550	3	-	1	-	5	9
2551	-	-	-	-	4	4
2552	1	-	-	-	-	1
2553	1	-	-	-	1	2
รวม	16	-	17	-	44	77

ที่มา : สํานักส่งเสริมการแข่งขันทัดทางการค้า (พฤศจิกายน 2553)



ภาคผนวก ก.

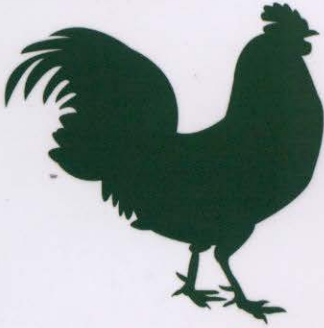
บทลงโทษสำหรับการตกลงร่วมกัน ที่มีผลกระทบต่อรุนแรง

ประเทศ	บทลงโทษ
สหภาพยุโรป	ค่าปรับสูงสุดร้อยละ 10 ของรายได้ของบริษัทปีที่ผ่านมา
ออสเตรเลีย	ค่าปรับ 10 ล้านเหรียญออสเตรเลีย (309 ล้านบาท) สำหรับบริษัท และ 500,000 เหรียญออสเตรเลีย (15.5 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) หรือจำคุก 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ
ญี่ปุ่น	ค่าปรับซึ่งเรียกว่า surcharge มีอัตราร้อยละ 6 ของยอดขายสินค้า ซึ่งบริษัทเล็กจะเสียค่าปรับในอัตราน้อยกว่าร้อยละ 6
นิวซีแลนด์	ค่าปรับ 5 ล้านเหรียญนิวซีแลนด์ (142 ล้านบาท) สำหรับบริษัท และ 500,000 เหรียญนิวซีแลนด์ (14 ล้านบาท) สำหรับบุคคลธรรมดา
เกาหลีใต้	ค่าปรับร้อยละ 5 ของเงินที่ขายได้ทั้งหมดหักกำไร แต่ไม่เกิน 1 พันล้านวอน (39 ล้านบาท) ส่วนการละเมิดคดีอาญาจำคุกสูงสุด 3 ปี หรือปรับสูงสุด 200 ล้านวอน (7.8 ล้านบาท)

ที่มา: IAW 2544





ISBN 978-616110907-3



9 786161 109073

