



บันทึกข้อความ

สำนักงานผู้บริหาร
เลขรับ ๓๑๕/๒๕๖
วันที่ 7 ก.พ. 2554
เวลา ๑๕.๐๕

ส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โทร. ๑๓๗๑๓

ที่ ยธ ๐๙๐๔.๑/ ก๑

วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ข้อเสนอแนะบางประเด็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (นายวิทยา สุริยะวงศ์)

ด้วยพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ จัดทำแผนการให้มีกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการตามนโยบาย รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๕ วรรคสอง กำหนดให้ในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบ ๑

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายขอเรียนว่า ในการประชุม ครั้งที่ ๘/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ และครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๔ ได้พิจารณากฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า ซึ่งเป็นการจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะที่ดำเนินการต่อเนื่อง และค้างการพิจารณาของคณะกรรมการอยู่ โดยมีมติให้เสนอแนะข้อเสนอแนะบางประเด็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า ได้แก่ มาตรการทางกฎหมาย และมาตรการคู่ขนาน ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาประกอบการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๕๒ รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบ ๒

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาแล้วเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการดังกล่าว เห็นควรเสนอเรื่องให้ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมายลงนามในหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากเห็นชอบด้วย ขอให้โปรดลงนามในบันทึกเรียนประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่แนบมาพร้อมนี้

เห็นชอบ/ลงนามแล้ว

(นายวิทยา สุริยะวงศ์)

(นายวัลลภ นาคบัว)

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม

- 8 ก.พ. 2554

7 ก.พ. 2554

(นางสาวรีนวดี สุวรรณมงคล) / 6
รองผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย โทร. ๑๓๗๑๓

ที่ ยธ ๐๙๐๔.๑/๒๒๐

วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ข้อเสนอแนะบางประเด็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า

เรียน ประธานกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย (ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร)

ด้วยพระราชบัญญัติคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ จัดทำแผนการให้มีกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการตามนโยบาย รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อสังเกตดังกล่าว ต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๕ วรรคสอง กำหนดให้ในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบ ๑

สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายขอเรียนว่า ในการประชุม ครั้งที่ ๘/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ และครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๔ ได้พิจารณากฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า ซึ่งเป็นการจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะที่ดำเนินการต่อเนื่อง และค้างการพิจารณาของคณะกรรมการอยู่ โดยมีมติให้เสนอแนะข้อสังเกตบางประเด็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า ได้แก่ มาตรการทางกฎหมาย และมาตรการคู่ขนาน ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาประกอบการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๕๒ รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบ ๒

ฝ่ายเลขานุการพิจารณาแล้วเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการดังกล่าว เห็นควรแจ้งให้เลขาธิการคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากเห็นชอบ ขอให้โปรดลงนามในหนังสือถึงเลขาธิการคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายที่เสนอมาพร้อมนี้

(นายวิทยา สุริยะวงศ์)

เลขาธิการคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย

ที่ ยธ ๐๙๐๔.๑/ ๒๒๓

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

สำนักงานกิจการยุติธรรม

อาคารบี ชั้น ๙ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา

ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ข้อเสนอแนะบางประเด็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓
๒. บันทึกความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง ข้อเสนอแนะบางประเด็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า

ด้วยพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ จัดทำแผนการให้มีกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการตามนโยบาย รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อสังเกตดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๕ วรรคสอง กำหนดให้ในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายขอเรียนว่า ในการประชุม ครั้งที่ ๘/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ และครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๔ ได้พิจารณากฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า ซึ่งเป็นการจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะที่ดำเนินการต่อเนื่อง และค้างการพิจารณาของคณะกรรมการอยู่ โดยมีมติให้เสนอแนะข้อสังเกตบางประเด็นเกี่ยวกับการปรับปรุง

/กฎหมาย...

กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า ได้แก่ มาตรการทางกฎหมาย และมาตรการคู่ขนาน ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาประกอบการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบ ๒

จึงเรียนมาเพื่อโปรดเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๗๑๓ โทรสาร. ๐ ๒๑๔๓ ๘๙๓๖

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์: legalreform@oja.go.th

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

เรื่อง ข้อเสนอแนะบางประเด็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า

๑. ความเป็นมา

ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม กลไกตลาดเป็นหัวใจหลักที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ดำเนินอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ส่งผลดีต่อผู้บริโภคที่จะมีสินค้าหรือบริการที่หลากหลาย ราคาที่พึงพอใจ เนื่องจากเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจจะมีกำไรเป็นเครื่องจูงใจโดยราคาเป็นตัวกำหนดอุปสงค์และอุปทานในตลาด ซึ่งรัฐบาลจะไม่ดำเนินการแทรกแซงโดยไม่จำเป็น การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยระบบเศรษฐกิจของไทยจะให้เสรีภาพกับเอกชนในการดำเนินกิจการต่างๆ ทั้งด้านการผลิต การบริโภค ตลอดจนซื้อขายแลกเปลี่ยน จะเห็นได้ว่าการผลิตสินค้าส่วนใหญ่เป็นของเอกชนแทบทั้งสิ้น ยกเว้นกรณีที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานหรือความมั่นคงของประเทศ อย่างไรก็ตาม เสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมนั้น อาจถูกจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

ทั้งนี้ เพื่อให้การประกอบกิจการทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^๑ รัฐต้องอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม เพื่อป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาด ลดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจอย่างเป็นระบบ อันจะเป็นการส่งเสริมให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างเสรี โดยรัฐต้องเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถดำเนินกิจการหรือสามารถประกอบธุรกิจได้อย่างเสรี และมีความเสมอภาค รวมทั้งโอกาสในการแข่งขันในการดำเนินธุรกิจอย่างเท่าเทียม

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๔๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม...”

“มาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

ฯลฯ

(๕) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาด ตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค”

แต่เนื่องด้วยปัจจุบัน รัฐวิสาหกิจบางแห่งมีลักษณะการดำเนินธุรกิจเหมือนกับภาคเอกชน โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่แปลงทุนมาจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัด ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒^๒ มีข้อกำหนดยกเว้นให้รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณทุกประเภทไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ ในขณะที่ภาคเอกชนต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ทำให้การบังคับใช้กฎหมายอยู่บนพื้นฐานของความไม่เสมอภาคและเท่าเทียมกัน จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้รัฐวิสาหกิจที่ประกอบธุรกิจทางการค้าปกติแข่งขันกับภาคเอกชนต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวเช่นเดียวกับภาคเอกชนด้วย^๓

๒. สาระสำคัญและประเด็นของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าที่เป็นธรรม

๒.๑ สาระสำคัญของกฎหมาย

๒.๑.๑ เพื่อส่งเสริมการประกอบธุรกิจให้เป็นไปอย่างเสรี

๒.๑.๒ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ

^๒ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่การกระทำของ

ฯลฯ

(๒) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ฯลฯ”

^๓ ในอดีตที่ผ่านมา รัฐวิสาหกิจถูกตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศ เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา และการสื่อสาร เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้มีหลักสำคัญ คือ ต้องไม่แสวงหากำไร เนื่องจากเป็นสิ่งจำเป็นที่ประชาชนต้องบริโภคในชีวิตประจำวัน แต่ในปัจจุบันการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจบางประเภทเปลี่ยนแปลงไปภายหลังจากการถูกแปรรูปองค์กรจากรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดมหาชน ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ยังคงมีอำนาจในการดำเนินกิจการประเภทเดียวกับเอกชน เช่น การคมนาคมทางอากาศ การสื่อสาร และด้านพลังงาน เป็นต้น

^๔ กระทรวงพาณิชย์ได้เสนอร่างแก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีนโยบายที่จะปรับปรุงและพัฒนากฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าให้มีความทันสมัย ครอบคลุมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป โดยจะมีการแก้ไขโดยรวม ทั้งคำนิยาม ขอบเขตการบังคับใช้ การยกเว้นคุ้มครองการค้ากับดูแลให้หน่วยงานระดับกรมในรูปแบบองค์กรอิสระ รวมทั้งความชัดเจนเกี่ยวกับการบังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจที่แข่งขันกับเอกชน โดยกระทรวงพาณิชย์ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ขณะนี้ อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒.๒ ขอบเขตของกฎหมาย

๒.๒.๑ ใช้บังคับกับกิจการในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การเงิน การประกันภัย และการบริการ และกิจการอื่นที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

๒.๒.๒ กฎหมายฉบับนี้มีให้ใช้บังคับแก่การกระทำของ

๑) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น

๒) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

๓) กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์หรือชุมนุมสหกรณ์ ซึ่งมีกฎหมายรับรอง และมีวัตถุประสงค์ดำเนินการทางธุรกิจ เพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพของเกษตรกร

๔) ธุรกิจตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งอาจกำหนดให้ยกเว้นการใช้บังคับทั้งฉบับหรือแต่เฉพาะบทบัญญัติหนึ่งบทบัญญัติใดก็ได้

๒.๓ บทกำหนดโทษ

๒.๓.๑ กรณีใช้อำนาจเหนือตลาดโดยไม่เป็นธรรม รวมธุรกิจเพื่อผูกขาด ตกลงร่วมกันลดหรือจำกัดการแข่งขัน หรือกีดกันทำลายคู่แข่ง อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย มีโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าทำผิดซ้ำให้รับโทษทวีคูณ

๒.๓.๒ กรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ มีโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี หรือปรับตั้งแต่สองล้านบาทถึงหกล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละห้าหมื่นบาทตลอดเวลายังฝ่าฝืนอยู่

๒.๓.๓ กรณีความผิดที่มีโทษปรับหรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี ให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจเปรียบเทียบปรับ โดยคณะกรรมการอาจมอบหมายให้คณะอนุกรรมการ เลขานุการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ปรับแทนได้

๓. ข้อพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาของรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า

หลักการค้าเสรี คือ รัฐต้องเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถดำเนินกิจการหรือสามารถประกอบธุรกิจได้อย่างเสรี และมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการแข่งขันในการดำเนินธุรกิจ แต่พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายว่าพระราชบัญญัตินี้มีให้ใช้บังคับแก่การกระทำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์หรือชุมนุมสหกรณ์ซึ่งมีกฎหมายรับรองและมีวัตถุประสงค์ดำเนินการทางธุรกิจเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพของเกษตรกร ธุรกิจตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งอาจกำหนดให้ยกเว้นการใช้บังคับทั้งฉบับหรือแต่เฉพาะบทบัญญัติใดของพระราชบัญญัตินี้ก็ได้^๕

^๕ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ (๔)

๓.๑ ปัญหากรณีรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า

๓.๑.๑ ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา คณะราษฎรได้กลายเป็นชนชั้นปกครองใหม่ที่ควบคุมอำนาจทางการเมือง การทหาร และทรัพยากรทั้งหมดของรัฐ ในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมทุนของรัฐ และเป็นผู้ที่ออกกฎหมายต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้เกิดความชอบธรรมแก่การจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้น คณะราษฎรได้นำทุนของรัฐไปสร้างรัฐวิสาหกิจ และบริษัทกึ่งราชการขึ้นจำนวนหนึ่งโดยรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และอยู่ภายใต้การบริหารงานของข้าราชการที่มาจากคณะราษฎร หรือบุคคลที่ใกล้ชิดกับคณะราษฎร การใช้ทรัพยากรทางการเงินของรัฐมาสร้างรัฐวิสาหกิจขึ้นนี้ คณะราษฎรได้สร้างรัฐวิสาหกิจทางการเงิน อันได้แก่ ธนาคารเอเซีย ธนาคารมณฑล และบริษัทไทยเศรษฐกิจประกันภัย^๖ รัฐวิสาหกิจทางอุตสาหกรรม อันได้แก่ บริษัทข้าวไทย บริษัทประมงไทย บริษัทเดินเรือไทย และบริษัทไทยเดินเรือทะเล ส่วนรัฐวิสาหกิจทางด้านพาณิชย์กรรม ได้แก่ บริษัทค้าพืชผลไทยและบริษัทพืชกสิกรรม

ต่อมา ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองรัฐบาลได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจ และสังคมให้เจริญก้าวหน้าเพื่อจัดทำกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และกิจการที่มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ เพื่อดำเนินการด้านอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม ตอบสนองความต้องการในด้านอุปโภคบริโภคของประชาชนให้เพียงพอ และกิจการที่เกี่ยวข้องกับสงคราม เช่น เชื้อเพลิง เป็นต้น รวมทั้งเพื่อดำเนินกิจการที่เป็นบริการประชาชนที่ภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อมทั้งในด้านเงินทุนและความสามารถ นอกจากนี้ ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖^๗ เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะโดยได้จัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ขึ้นมาหลายแห่งซึ่งมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น องค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์กรแบตเตอร์^๘ องค์กรแก้ว องค์กรจัดการน้ำเสีย เป็นต้น

จากนั้นมา ได้มีรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก^๙ จนกระทั่งปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับดูแล (ไม่รวม “บริษัทลูก” ของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้)

^๖ <http://www.tsi.co.th>

^๗ <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2496/A/014/268.PDF>

^๘ องค์กรแบตเตอร์ และองค์กรฟอกหนัง ได้ถูกยุบโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่

๑๑ กันยายน ๒๕๕๐

^๙ สรุปสาเหตุที่รัฐบาลเข้าดำเนินการรัฐวิสาหกิจ

๑. เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม กิจการบางประเภทเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญต่อส่วนรวม ถ้าเอกชนดำเนินการอาจทำให้ประชาชนไม่ได้รับการบริการที่ดีและเป็นธรรม

รวมทั้งสิ้น ๕๘ แห่ง โดยมีเหตุผลในการจัดตั้งหลายประการแตกต่างกันไป เช่น เหตุผลทางเศรษฐกิจ การคลัง และความมั่นคง ในบางกรณีอาจมีเหตุผลหลายประการประกอบกัน ทั้งนี้ เหตุผลในการมี รัฐวิสาหกิจสำหรับประเทศไทยสามารถแยกเป็น ๒ กรณี คือ เหตุผลทั่วไปและเหตุผลเฉพาะ

๓.๑.๒ ปัญหาที่เกิดขึ้น

ปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจประกอบกิจการอันเป็นการแข่งขันทางการค้ากับ ภาคเอกชนมากขึ้น อีกทั้งรัฐวิสาหกิจยังดำเนินการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อประชาชน โดยตรง การแข่งขันดังกล่าวทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประกอบกิจการประเภทเดียวกับที่เอกชนประกอบการหรือได้รับสัมปทาน แต่เมื่อรัฐวิสาหกิจไม่ อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ (๒) ที่ว่าพระราชบัญญัตินี้มิ ให้ใช้บังคับแก่การกระทำของรัฐวิสาหกิจว่าด้วยวิธีงบประมาณทำให้ไม่ถูกควบคุมในการดำเนินกิจการ จึงอาจเกิดความไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจได้ ดังนี้

๑) รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกับเอกชนอันเป็นการแข่งขัน กับเอกชนจะมีความได้เปรียบเอกชนอื่นๆ ในฐานะที่เป็นคู่แข่งในทางการค้า เนื่องจาก รัฐวิสาหกิจมีอำนาจรัฐเป็นอำนาจมหาชนในการดำเนินกิจการ แต่ในส่วนของเอกชนไม่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้

๒) การกำหนดให้รัฐวิสาหกิจไม่ถูกบังคับภายใต้บทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ย่อมไม่ถูกจำกัดด้วยบทบัญญัติต่าง ๆ ที่มีใน กฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากเอกชนทั่วไปที่ต้องปฏิบัติตามหรือต้องห้ามมิให้ฝ่าฝืนบทบัญญัติต่าง ๆ ใน กฎหมาย จึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้ง ๆ ที่รัฐวิสาหกิจ บางประเภทมีการดำเนินกิจการที่เป็นการแข่งขันกับเอกชนอย่างชัดเจน

๓.๒ ปัญหาเรื่องบทลงโทษ

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ มีการกำหนดบทลงโทษโดยมี ความผิดทางอาญากรณีผู้ประกอบการใช้อำนาจเหนือตลาดฝ่าฝืนข้อกำหนดของกฎหมายตามมาตรา

๒. เพื่อป้องกันการผูกขาด การให้เอกชนดำเนินการโดยให้มีการแข่งขันเสรี ผู้ผลิตรายย่อยอาจสู้ ผู้ผลิตรายใหญ่ไม่ได้ทำให้เกิดการผูกขาดทำให้ประชาชนถูกเอาเปรียบได้

๓. กิจการบางประเภทต้องอาศัยการลงทุนที่สูงมาก เช่น การผลิตไฟฟ้าต้องลงทุนสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ เครื่องมือเครื่องจักร และกำลังคนจำนวนมาก ซึ่งเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้

๔. เพื่อหารายได้เข้ารัฐ รัฐบาลจำเป็นต้องหารายได้เข้ารัฐนอกจากการเก็บภาษีอากรเพื่อนำไปใช้ จ่ายในการทำนุบำรุง และพัฒนาประเทศชาติ

๕. เพื่อความมั่นคงของประเทศ ในยามสงครามสินค้าบางชนิดมีความจำเป็นต่อส่วนรวม เพื่อเป็นการป้องกันการขาดแคลนในยามฉุกเฉิน รัฐจำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการเอง ได้แก่ กิจการเกี่ยวกับการ ผลิตเชื้อเพลิง ยารักษาโรค เป็นต้น

๖. เพื่อเป็นการส่งเสริมเอกลักษณ์ วัฒนธรรมและเผยแพร่ชื่อเสียงของประเทศชาติ เช่น การ ท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

๒๕ กรณีห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการรวมธุรกิจอันอาจก่อให้เกิดการผูกขาดหรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันตามมาตรา ๒๖ กรณีห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใดร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจอื่นกระทำการใดๆ อันเป็นการผูกขาด หรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขัน ตามมาตรา ๒๗ กรณีกระทำการจำกัดโอกาสผู้บริโภคในการซื้อสินค้าหรือให้บริการจากผู้ประกอบธุรกิจนอกราชอาณาจักรตามมาตรา ๒๘ และกรณีกระทำการอันมิใช่การแข่งขันที่เสรีเป็นธรรมอันมีผลเป็นการทำลายขีดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจตามมาตรา ๒๙ หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๙ ต้องรับโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีที่กระทำผิดซ้ำซากต้องระวางโทษเป็นทวีคูณ ทั้งนี้ บทลงโทษตามพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นบทลงโทษทางอาญา (ปรับและจำคุก) ที่มีเจตนามุ่งร้ายไปในทางอาชญากรรมมีเจตนาที่จะให้เกิดความเสียหายจากชีวิตและร่างกายและทรัพย์สินของเอกชน จึงควรปรับลดลงมาเพื่อลดขั้นตอนกระบวนการลงโทษให้รวดเร็วขึ้น โดยนำโทษทางปกครองมาใช้บังคับแทนเพื่อความเหมาะสมและยุติธรรม และสอดคล้องกับความร้ายแรงของการกระทำผิดที่เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจหรือประโยชน์สาธารณะ โดยให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจลงโทษปรับทางปกครอง และกรณีไม่ยอมชำระค่าปรับให้นำมาตุการทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ ทั้งนี้ หากผู้ประกอบธุรกิจไม่ยินยอมที่จะชำระค่าปรับทางปกครองรัฐสามารถนำโทษทางอาญามาใช้เป็นมาตรการต่อเนื่องได้ หรือในกรณีที่มีการกระทำผิดซ้ำหลายครั้ง หากรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ประกอบกิจการมีเจตนาจะสร้างความเสียหายในเชิงอาญาก็สามารถนำโทษทางอาญามาใช้ลงโทษได้อีกทางหนึ่ง

๔. การดำเนินการของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๔.๑ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย^{๑๐} ได้ดำเนินการพิจารณาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ เอกสารทางวิชาการ และข้อมูลที่ได้รับจากหน่วยงานต่าง ๆ^{๑๑}

^{๑๐} คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายโดยคณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการค้าที่เป็นธรรมและการคุ้มครองผู้บริโภคได้ประชุมเพื่อพิจารณาแนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการค้าที่เป็นธรรมและการศึกษาขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ ในระหว่างวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๔ รวมทั้งสิ้นจำนวน ๑๐ ครั้ง

^{๑๑} เอกสารทางวิชาการ และข้อมูลที่ได้รับจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น

๑. บทความเรื่อง “ปัญหาเกี่ยวกับการห้ามทำธุรกิจกับคู่แข่ง” โดยนายสรวิศ ลิ้มปรีงษ์ จากบทบัณฑิต เล่ม ๕๘ ตอน ๒ (มิถุนายน ๒๕๔๕) หน้า ๔๑-๖๘

๒. บทความเรื่อง “การบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าโดยเอกชน” โดยนายผาสุก เจริญเกียรติ จากดุลพินิจ เล่ม ๓ ปีที่ ๔๕ (กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๑) หน้า ๙๓-๑๐๖

๓. บทความเรื่อง “กฎหมายแข่งขันทางการค้า: แนวคิดพื้นฐานเชิงเศรษฐศาสตร์และเจตนารมณ์ Competition Law: Its Basic Economic Concepts and Policies” โดยนายสรวิศ ลิ้มปรีงษ์ จากดุลพินิจ เล่ม ๑ ปีที่ ๔๖ (มกราคม-มิถุนายน ๒๕๕๒) หน้า ๓๘-๖๗

๔. บทความเรื่อง “The Political Economy of Competition Law: The Case of Thailand” โดย Deunden Nikomborirak

๔.๒ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายโดยคณะอนุกรรมการฯ ได้ดำเนินการศึกษาถึงลักษณะการประกอบการหรือการดำเนินธุรกิจของรัฐวิสาหกิจ ประเภทของรัฐวิสาหกิจ และวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ เพื่อจำแนกรัฐวิสาหกิจในกลุ่มต่างๆ^{๑๒} ว่ามีรัฐวิสาหกิจประเภทใดที่ดำเนินกิจการในลักษณะที่เป็นการแข่งขันกับเอกชนและควรตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า และรับฟังความคิดเห็นจากรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและผู้ประกอบธุรกิจเอกชนที่อาจได้รับผลกระทบจากรัฐวิสาหกิจ โดยกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเหล่านั้นได้เข้าร่วมการประชุมกับคณะอนุกรรมการฯ นอกจากนี้ ได้เปิดช่องทางการแสดงความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย^{๑๓} ในประเด็นที่ควรจะมีการปรับปรุงพัฒนาขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ กรณีที่พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.๒๕๔๒ ไม่ใช่บังคับแก่การกระทำของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยมีการจำแนกกลุ่มภารกิจของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เพื่อพิจารณาว่ารัฐวิสาหกิจใดที่ดำเนินกิจการในลักษณะที่เป็นการเข้าแข่งขันกับเอกชนและควรอยู่ใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าด้วย หากพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่การกระทำของรัฐวิสาหกิจจะส่งผลกระทบต่อรัฐวิสาหกิจหรือไม่อย่างไร และปัจจุบันนี้ ผู้ประกอบธุรกิจเอกชนได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจหรือไม่อย่างไร

๕. คำชี้แจงและความเห็นของรัฐวิสาหกิจ

ต่อประเด็นที่ว่า “หากให้รัฐวิสาหกิจในแต่ละแห่งต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าแล้วจะส่งผลกระทบอย่างไร” นั้น รัฐวิสาหกิจที่ได้เข้าร่วมชี้แจงมีจำนวน ๔

๕. บทความเรื่อง “The New Competition Law in Thailand: Lessons for Institution Building” โดย Nipon Poapongsakorn

๖. บทความเรื่อง “Competition Law in Thailand: A Preliminary Analysis” โดย Sakda Thanitcul

๗. รายงาน “Thailand Report” โดย Sutee Supanit

๘. วิทยานิพนธ์เรื่อง “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการรวมธุรกิจตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.๒๕๔๒” โดยนายพนันท์ สติธภาศิกุล เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ปีการศึกษา ๒๕๔๗

๙. รายงานการพิเคราะห์การศึกษาเรื่อง “ธรรมาภิบาลในระบบพลังงานของประเทศ” (ฉบับเพิ่มเติมข้อมูล) โดยคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องจรรยาบรรณและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา

ฯลฯ

^{๑๒} รัฐวิสาหกิจอาจแบ่งแยกตามสาขา ได้แก่ สาขาการเงิน สาขาเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติ สาขาขนส่ง สาขาพลังงาน สาขาพาณิชย์และการบริการ สาขาสังคมและเทคโนโลยี สาขาสาธารณูปการ สาขาสื่อสาร และสาขาอุตสาหกรรม

^{๑๓} <http://www.lrc.go.th/consensus/consensusintroduction/Lists/List/DispForm.aspx?ID=2&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Elrc%2Ego%2Eth%2Fconsensus%2Fconsensusintroduction%2FPages%2Fdefault%2Easpx>

สาขา ได้แก่ สาขาพลังงาน สาขาขนส่ง สาขาสื่อสาร และสาขาสังคมและเทคโนโลยี รวมจำนวนทั้งสิ้น ๙ แห่ง สรุปได้ดังนี้

๕.๑ สาขาพลังงาน

๕.๑.๑ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยประกอบกิจการภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่มีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานกำกับดูแลการประกอบกิจการของ กฟผ. และให้อำนาจคณะกรรมการฯ ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อไม่ให้มีการกระทำการใดๆ ในการประกอบกิจการพลังงานเป็นการผูกขาด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการพลังงาน ดังนั้น กฟผ.จึงไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า เพราะมีกฎหมายเฉพาะกำกับดูแลอยู่แล้ว

๕.๑.๒ บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน)^{๑๔}

บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) (ปตท.) เป็นบริษัทด้านพลังงานของไทยที่แปรรูปมาจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จากการรวมกิจการพลังงานของรัฐ คือ องค์การเชื้อเพลิงและองค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย ประกอบธุรกิจก๊าซธรรมชาติและน้ำมันปิโตรเลียมครบวงจร และธุรกิจปิโตรเคมีที่เน้นการใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นหลักรวมทั้งธุรกิจต่อเนื่อง โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ บริษัท ปตท.มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจมีหน่วยงานและกลไกของรัฐในรูปแบบคณะกรรมการต่าง ๆ จากหลายกระทรวง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงพลังงานในฐานะกระทรวงเจ้าสังกัดของบริษัท ปตท.ตามพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ พ.ศ.๒๕๔๕ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลนโยบายองค์กรอย่างใกล้ชิด เพื่อให้บริษัท ปตท.ดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ ทั้งนี้ หาก ปตท.จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าแล้วจะส่งผลในด้านการประกอบธุรกิจของบริษัท ปตท.ทุกลักษณะ จะเกิดผลกระทบขึ้นโดยตรงซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหาย ความล่าช้า และความชะงักงันต่อองค์กร รวมทั้งจะเกิดความเสี่ยงสูงที่จะถูกฟ้องร้องจากบุคคลภายนอก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เนื่องจากกิจการของบริษัท ปตท.เกี่ยวข้องกับสินค้าและผลิตภัณฑ์ที่เป็นปัจจัยในการผลิตสินค้าและบริการและในการดำเนินชีวิตประจำวัน การแก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.๒๕๔๒ จะส่งผลกระทบต่อรัฐ ผู้ผลิต ผู้บริโภค ประชาชนและความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อมยิ่งกว่าผลกระทบต่อบริษัท ปตท.เสียอีก ดังนั้น บริษัท ปตท. จึงมีความเห็นว่า การแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีความเหมาะสมและจะ

^{๑๔} หนังสือบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ที่ ๕๑๐/๐๐/๔๖ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ เรื่องชี้แจงประเด็นการนำรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนเข้าอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.๒๕๔๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

ส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียมากกว่าที่จะเกิดผลดี อีกทั้งในปัจจุบันได้มีการกำกับดูแลโดยหน่วยงานและองค์การต่าง ๆ อย่างเคร่งครัดและเพียงพออยู่แล้ว

๕.๒ สาขาขนส่ง

๕.๒.๑ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (การบินไทย) เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยกระทรวงการคลังถือหุ้นมากกว่าร้อยละ ๕๐ ถ้ากำหนดให้การบินไทยอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าย่อมได้รับผลกระทบอย่างแน่นอน

อย่างไรก็ตาม การบินไทยมีธุรกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับต่างประเทศที่ไม่ได้มีการยกเว้นตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าของต่างประเทศ เมื่อการบินไทยไปประกอบธุรกิจในต่างประเทศจึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าของประเทสนั้น แต่เมื่อพิจารณาเป็น ๒ ส่วน ในส่วนของสายการบินในประเทศและสายการบินต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น การบินไทยถือหุ้นใหญ่ในสายการบินนกแอร์ ซึ่งการบินไทยและสายการบินนกแอร์เป็นคนละบริษัทกัน ดังนั้นถ้าการบินไทยถือหุ้นในสายการบินนกแอร์เกินร้อยละ ๕๐ สายการบินนกแอร์จะกลายเป็นรัฐวิสาหกิจขณะเดียวกันถ้าพิจารณาตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ อาจจะขัดได้ เนื่องจากการบินไทยและสายการบินนกแอร์มีการตกลงเส้นทางการบินกัน เพราะในความเป็นจริงแล้วธุรกิจการบินจะให้มีการแข่งขันกันอย่างแท้จริงเป็นการยาก มีปัจจัยหลายอย่างที่เป็นข้อจำกัด เช่น การลงทุน สถานะหรือปัจจัยของแต่ละภูมิภาค เป็นต้น

๕.๒.๒ บริษัท ขนส่ง จำกัด (มหาชน)

บริษัท ขนส่ง จำกัด (มหาชน) (บขส.) เป็นรัฐวิสาหกิจก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กระทรวงการคลังถือหุ้นร้อยละ ๙๙.๙๙ แต่กระทรวงคมนาคมมีอำนาจบริหารจัดการและ บขส. ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติขนส่งทางบกฯ เงื่อนไขการดำเนินการต่างๆ จะมีคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางเป็นผู้กำหนดซึ่ง บขส. มีสิทธิพิเศษต่างจากบริษัทเอกชน โดยปี พ.ศ. ๒๕๐๒ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ บขส. เป็นผู้ถือใบอนุญาตผู้ประกอบการหมวด ๒ คือ รถจากกรุงเทพฯ ไปต่างจังหวัด นอกจากนั้นไม่มีสิทธิพิเศษใด ๆ กล่าวคือ หมวด ๑ เป็นขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ เติมนรถในกรุงเทพฯ หมวด ๓ เติมนรถระหว่างจังหวัดกับจังหวัด และหมวด ๔ เติมนรถระหว่างจังหวัดไปอำเภอหรือตำบล แต่ตามข้อเท็จจริงแม้ บขส. เป็นผู้ถือใบอนุญาตผู้ประกอบการแต่ผู้เดียวในหมวด ๒ แต่ บขส. อนุญาตให้รถร่วมของเอกชนเข้ามาร่วมกิจการเดินรถในนาม บขส. ได้ ปัจจุบัน บขส. มีรถที่ติดตรา บขส. หรือ ๙๙ ประมาณ ๘๐๐ คัน และภาคเอกชนมีประมาณ ๘,๐๐๐ คัน ดังนั้น การได้เปรียบเสียเปรียบจึงน้อยมาก และ บขส. มีรายได้ด้วยตนเองโดยไม่ได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน เมื่อมีเงินกำไรก็จัดส่งรัฐตามสัดส่วน โดยผลกำไรขาดทุน เป็นเรื่องการจัดการภายในของ บขส. เอง และการกำหนดราคาค่าขนส่งตามกฎหมายเป็นอำนาจของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง

๕.๓ สาขาสื่อสาร

๕.๓.๑ บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (กสท.) กระทรวงการคลังถือหุ้นทั้งหมด และการดำเนินกิจการการให้บริการโทรคมนาคมต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีมาตรการเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้า^{๑๕}ไว้ด้วยแล้ว

๕.๓.๒ บริษัท ที โอ ที จำกัด (มหาชน)

บริษัท ที โอ ที จำกัด (มหาชน) (ที โอ ที) มีความเห็นว่ารัฐวิสาหกิจไม่ควรอยู่ภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า ซึ่งการดำเนินการของบริษัท ที โอ ที จะมีคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานเฉพาะอันเป็นลักษณะของการประกอบกิจการ การที่รัฐวิสาหกิจไม่อยู่ภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นธรรมอยู่แล้ว เนื่องจากธุรกิจการสื่อสารเป็นการยากที่จะมีการผูกขาด เพราะปัจจุบันธุรกิจการสื่อสารมีการแข่งขันทางด้านเทคโนโลยีเพื่อทำให้ประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ผู้ใช้บริการสะดวกสบายขึ้น รวมถึงค่าบริการถูกลง จึงแทบจะไม่มีผลกระทบต่อการแข่งขันแต่อย่างใด และไม่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันกับภาคเอกชนอีกด้วย

๕.๓.๓ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด จัดตั้งเป็นบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กระทรวงการคลังถือหุ้นทั้งหมด มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ โดยแบ่งออกเป็นสองบริษัทดำเนินกิจการในด้านจดหมายและไปรษณีย์บัตร แต่สำหรับกิจการพัสดุภัณฑ์นั้นไม่อยู่ภายใต้สิทธิขาดของบริษัท ไปรษณีย์ไทยฯ เนื่องจากพัสดุภัณฑ์นั้นเป็นธุรกิจที่สามารถแข่งขันได้

๕.๓.๔ บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)

บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) (อสมท.) เป็นรัฐวิสาหกิจจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ในรูปบริษัทมหาชนจำกัด และเป็นกิจการสื่อสารมวลชน ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานกฤษฎีกาฯ ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์อยู่ภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า และกำหนดให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) มีหน้าที่กำหนดประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับการค้าที่เสรีและเป็นธรรมด้วย จึงไม่มีปัญหาในการดำเนินกิจการ

^{๑๕} มาตรการเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้แก่ ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง นโยบายของตลาด และขอบเขตตลาดโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณากำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

๕.๔ สาขาสังคม

๕.๔.๑ องค์การเภสัชกรรม

องค์การเภสัชกรรม จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติองค์การเภสัชกรรม พ.ศ. ๒๕๐๙ เป็นรัฐวิสาหกิจเดียวของกระทรวงสาธารณสุข มีหน้าที่

- (๑) ผลิตยาและเวชภัณฑ์
- (๒) ส่งเสริมให้มีการศึกษาและวิจัยการผลิตยาและเวชภัณฑ์
- (๓) ส่งเสริมการวิเคราะห์ยาและเวชภัณฑ์ รวมทั้งวัตถุดิบที่ใช้ผลิตยาและเวชภัณฑ์
- (๔) ซื้อมา ขาย แลกเปลี่ยน และให้ซึ่งยาและเวชภัณฑ์
- (๕) ดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการผลิตยาและเวชภัณฑ์^{๑๖}

และมีบทบาทในการตรึงราคาขายยาทางอ้อม หมายความว่า ผลิตภัณฑ์ยาที่องค์การเภสัชกรรมผลิตขึ้นมาแล้วกำหนดราคาขายที่เหมาะสมจะใช้เป็นราคาอ้างอิง ซึ่งบริษัทเอกชนหรือบริษัทอื่นใดที่จะผลิตยาในลักษณะเดียวกับองค์การเภสัชกรรมจะกำหนดราคาที่ไม่สูงกว่าที่องค์การเภสัชกรรมกำหนด ทำให้ราคาขายที่ขายแก่ประชาชนเป็นราคาที่เหมาะสมที่ประชาชนสามารถซื้อได้ ส่วนใหญ่ตลาดยาขององค์การเภสัชกรรมร้อยละ ๙๐ จะเป็นโรงพยาบาลและสถานพยาบาลต่าง ๆ ส่วนอีกร้อยละ ๑๐ เป็นภาคเอกชน

องค์การเภสัชกรรมเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งอยู่ภายใต้นโยบายการผลิตยาเพื่อประชาชน ถ้าให้รัฐวิสาหกิจนี้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ การกำหนดราคาขายขององค์การเภสัชกรรมจะเข้าข่ายเป็นการแข่งขันโดยไม่เป็นธรรม ทำให้ภาคเอกชนเกิดความเสียหาย ดังนั้น ถ้ามีบทบัญญัติให้รัฐวิสาหกิจทุกประเภทรวมถึงองค์การเภสัชกรรมอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ จะทำให้ภาคเอกชนนำพระราชบัญญัตินี้ เป็นข้ออ้างว่าองค์การเภสัชกรรมดำเนินการโดยกำหนดราคาที่ดีกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้ภาคเอกชนได้รับผลกระทบดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว พบว่าประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการที่องค์การเภสัชกรรมกำหนดราคาขายที่ต่ำ ดังนั้น องค์การเภสัชกรรมจึงไม่ควรอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า

^{๑๖} พระราชบัญญัติองค์การเภสัชกรรม พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๖

๖. คำชี้แจงและความเห็นของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง^{๑๗}

ต่อประเด็นที่ว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจเอกชนได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจซึ่งไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าหรือไม่ อย่างไร” นั้น ผู้ประกอบการธุรกิจเอกชนต่าง ๆ ที่เข้าร่วมชี้แจงมีจำนวน ๔ สาขา ได้แก่ สาขาพลังงาน สาขาขนส่ง สาขาสื่อสาร และสาขาการเงิน รวมจำนวนทั้งสิ้น ๑๑ แห่ง สรุปได้ดังนี้

๖.๑ สาขาพลังงาน

๖.๑.๑ บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) (ไทยออยล์)

บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) มีบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ปตท.) ถือหุ้นไม่ถึงร้อยละ ๕๐ ส่วนที่เหลือจะเป็นผู้ถือหุ้นรายย่อย บริษัทไทยออยล์ดำเนินธุรกิจต่างๆ อาทิ การกลั่นน้ำมัน ไฟฟ้า ปิโตรเคมี และน้ำมันหล่อลื่น เป็นต้น ซึ่งมีบริษัทอยู่ในเครือกว่า ๑๐ แห่ง และบริษัท ปตท.ก็เป็นหนึ่งในลูกค้าของบริษัทไทยออยล์ โดยบริษัททั้ง ๒ แห่ง ไม่เข้าเกณฑ์เป็นคู่แข่งทางการค้ากัน เนื่องจากบริษัท ปตท. เป็นทั้งบริษัทผู้ถือหุ้นและลูกค้าของบริษัทไทยออยล์ อีกทั้งเมื่อบริษัทไทยออยล์กลั่นน้ำมันก็จะขายทั้งในประเทศและต่างประเทศด้วย จึงไม่เข้าข่ายลักษณะที่เป็นการแข่งขันทางการค้า ดังนั้น บริษัทไทยออยล์ไม่ได้รับผลกระทบจากการที่บริษัทปตท.ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าแต่อย่างใด

๖.๑.๒ บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) (บางจาก)

เดิมบริษัทบางจากเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ปัจจุบันได้แปรสภาพเป็นบริษัทเอกชน โดยมีบริษัท ปตท. และกระทรวงการคลังถือหุ้นรวมกันประมาณร้อยละ ๔๐ ส่วนที่เหลือกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ประเด็นสำคัญไม่ได้อยู่ที่ บริษัท ปตท. มีส่วนแบ่งการตลาดมากแล้วต้องดำเนินการลงโทษ แต่ที่สำคัญ คือบริษัท ปตท. มีพฤติการณ์ที่เป็นการเอาเปรียบผู้ค้ารายอื่นหรือไม่ ซึ่งในปัจจุบันการค้าปลีกน้ำมันยังไม่มีปัญหานี้ แต่ถ้าบริษัท ปตท. อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า ก็จะเป็นประโยชน์กับธุรกิจด้านค้าปลีกน้ำมันมากยิ่งขึ้น

หากมีการแยกกิจการค้าปลีกน้ำมันอย่างชัดเจน กิจการนั้นก็ควรอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า เพื่อให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม แต่กิจการบางอย่าง เช่น ก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นธุรกิจผูกขาด เกณฑ์การแข่งขันต้องดูว่าระบุในกฎหมายทั่วไปหรือกำหนดในกฎหมายที่กำกับกิจการพลังงานไว้โดยเฉพาะไว้หรือไม่ รวมถึงจะมีการกำหนดคำจำกัดความได้

^{๑๗} พร้อมกันนี้ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ประกาศขอรับทราบความเห็นจากผู้ประกอบการธุรกิจเอกชนเป็นการทั่วไปว่า การประกอบธุรกิจในแต่ละประเภทของเอกชนนั้นได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องหรือไม่อย่างไร ที่

อย่างไรว่ากิจกรรมใดต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ ซึ่งจะต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายกำกับไว้โดยเฉพาะหรือไม่ ถ้ามีกฎหมายกำกับไว้โดยเฉพาะจะเป็นอย่างไร

๖.๑.๓ บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน) (ไออาร์พีซี)

บริษัท ไออาร์พีซี มีผู้ถือหุ้น คือ บริษัท ปตท. ร้อยละ ๓๖ ธนาคารออมสินร้อยละ ๑๐ กองทุนอายุเกษียณ ร้อยละ ๑๐ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการร้อยละ ๑๐ ดำเนินกิจการด้านปิโตรเคมี มีโรงกลั่นน้ำมัน และเม็ดพลาสติก ธุรกิจที่ดำเนินการเหมือนบริษัท ปตท. คือ โรงกลั่นน้ำมัน โดย บริษัท ปตท. ไม่เป็นคู่แข่งกับบริษัทไออาร์พีซี แต่เป็นคู่ค้ากัน

๖.๑.๔ บริษัท เอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) และ บริษัท เชลล์ประเทศไทย จำกัด

บริษัท เอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทจดทะเบียนในประเทศไทย ประกอบธุรกิจค้าปลีกน้ำมัน โดยผลกระทบที่ผ่านมาก่อเกิดจากการดำเนินตามนโยบายรัฐในการกำหนดอัตราค่าการตลาดที่ต่ำกว่าความเป็นจริง ส่งผลให้ผู้ประกอบการค้าปลีกน้ำมันขาดทุน เพราะค่าการตลาดที่ต่ำไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของราคาขายปลีก นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบด้านการลงทุนของบริษัทข้ามชาติด้วยโดยเห็นได้จากการดำเนินนโยบายรัฐที่ผ่านมาส่งผลให้บริษัทค้าปลีกน้ำมันข้ามชาติยกเลิกการลงทุนในประเทศหลายบริษัท เนื่องจากไม่มีผลกำไรสุดท้ายทำให้มีการถอนการลงทุนออกไป

สำหรับ บริษัท เชลล์ประเทศไทย จำกัด เป็นบริษัทข้ามชาติซึ่งมาลงทุนในประเทศไทยมากกว่า ๑๑๗ ปีแล้ว โดยบริษัทมีนโยบายในการส่งเสริมการแข่งขันอย่างเสรี ซึ่งในช่วง ๓-๔ ปีที่ผ่านมา บริษัทประสบปัญหาไม่ต่างจากผู้ประกอบการค้าปลีกน้ำมันรายอื่น คือนโยบายการกำหนดราคาขายปลีกน้ำมันซึ่งไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง อีกทั้งส่วนแบ่งการตลาดของบริษัทก็ไม่มากเท่ากับผู้ประกอบการรายใหญ่ คือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐ ดังนั้น การกำหนดราคาขายปลีกของรัฐวิสาหกิจแห่งนี้จึงเป็นตามนโยบายของรัฐ

การดำเนินการบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีธุรกิจใ้ในเครือหลายประเภท บางประเภทเป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว เช่น ธุรกิจค้าปลีกก๊าซธรรมชาติซึ่งสร้างผลกำไรให้กับองค์กรเป็นจำนวนมาก และรัฐวิสาหกิจแห่งนี้สามารถแก้ไขปัญหาการขาดทุนจากการขายปลีกน้ำมันในราคาที่ไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงได้โดยการนำผลกำไรจากธุรกิจค้าปลีกก๊าซธรรมชาติมาอุดหนุนผลขาดทุนในธุรกิจค้าปลีกน้ำมัน (Cost transfer) ซึ่งในกรณีเช่นนี้บริษัทเอกชน เช่น บริษัทเอสโซ่หรือบริษัทเชลล์ ไม่สามารถทำได้เนื่องจากติดขัดปัญหาข้อกฎหมายแต่บริษัท ปตท.ทำได้เนื่องจากได้รับการยกเว้นตามกฎหมาย

บริษัท เอสโซ่ฯ และบริษัท เชลล์ฯ ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าในต่างประเทศ เนื่องจากเป็นบริษัทเอกชนต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในไทย และต้องอยู่ภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยอีกด้วย โดยแตกต่างจากบริษัท ปตท.ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่

ไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแข่งขันทางการค้าของต่างประเทศและของประเทศไทยด้วยเพราะไม่ใช่บริษัทข้ามชาติและเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม กรณีของบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจประกอบกิจการด้านพลังงานนั้น มีเพียงการประกอบกิจการค้าปลีกน้ำมันเท่านั้นที่ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายอื่น จึงควรกำหนดให้บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าด้วย เพื่อให้มีการดำเนินธุรกิจที่เท่าเทียมกับเอกชน

๖.๒ สาขาสื่อสาร

๖.๒.๑ บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้อุตสาหกรรมหรือการประกอบธุรกิจทางด้านโทรคมนาคมต้องเปิดเสรี เป็นข้อผูกพันของรัฐบาลไทยที่มีต่อองค์การการค้าโลก ซึ่งต้องมีการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรี ห้ามมีการผูกขาด ใช้ระบบให้มีใบอนุญาต รวมถึงบังคับให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลจัดการที่ไม่ใช่กระทรวงหรือรัฐวิสาหกิจ ปัจจุบันมีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) กำกับดูแล ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) โดยให้คงหลักการการเปิดการค้าและให้มีการแข่งขันอย่างเสรี

บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (ทู) เป็นบริษัทเอกชนดำเนินกิจการโทรคมนาคมที่ไม่มีผู้ถือหุ้นเป็นชาวต่างชาติ มีเจริญโภคภัณฑ์เป็นบริษัทแม่ จัดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ กิจการที่ดำเนินการ คือ โทรศัพท์มีสาย (wire line) รับสัมปทานจากทีโอที และมีบริษัทลูกที่ประกอบกิจการโทรคมนาคมเหมือนกัน คือบริษัท ทรูมูฟ ดำเนินกิจการด้านโทรศัพท์เคลื่อนที่รับสัมปทานจากทีโอที

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๑ การประกอบกิจการโทรคมนาคม นอกจากต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าแล้ว ให้คณะกรรมการกำหนดมาตรการเฉพาะตามลักษณะการประกอบกิจการโทรคมนาคมมิให้ผู้รับใบอนุญาตกระทำการอย่างใดอันเป็นการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการกิจการโทรคมนาคม ดังนั้น ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมจะอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย ๒ ฉบับ คือพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.๒๕๔๒ และกฎหมายเฉพาะคือพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.๒๕๔๔

ที่ผ่านมาบริษัท ทีโอที และบริษัท ทีทีแอนด์ที มีบทบาทเป็นผู้ให้บริการและเป็นผู้กำกับดูแล โดยจะเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ว่าการดำเนินธุรกิจโทรคมนาคมต้องขออนุญาตบริษัท ทีโอที และบริษัท ทีทีแอนด์ที แต่หลังจากมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อำนาจในการกำกับดูแลถูกถ่ายโอนไปเป็นของ กทช. หรือ กสทช. ในอนาคต ดังนั้น บริษัท ทีโอที และ

บริษัท ทีทีแอนด์ที จึงเหลืออยู่เพียงบทบาทเดียว คือ การเป็นผู้ให้บริการ การดำเนินกิจการจึงควรเท่าเทียมกับเอกชน

บริษัททีโอที บริษัททีทีแอนด์ที บริษัทเอไอเอส บริษัทดีแทค บริษัททรู บริษัททรูมูฟ และอีกหลายกิจการที่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์การแข่งขันอย่างเป็นทางการของ กทข. โดยทั้งสิ้น แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า มาตรา ๔ จะไม่ใช้กับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ทำให้บริษัท ทีโอที และบริษัท ทีทีแอนด์ที ไม่ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า แต่ภาคเอกชนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าว จึงเกิดความไม่เท่าเทียมกัน และหากพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ อาจกล่าวได้ว่าบริษัท ทีโอที และบริษัท ทีทีแอนด์ที อยู่ในข่ายที่ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ ดังนั้น จึงเห็นสมควรว่าการประกอบธุรกิจด้านโทรคมนาคมทั้งรัฐวิสาหกิจและเอกชนควรอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และไม่ควรมีการแยกว่าเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จึงไม่ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้มีข้อยกเว้นไว้ และในกรณีดังกล่าวได้เคยมีการร้องเรียนแล้ว ผลกระทบอีกประการหนึ่งที่ได้เห็นได้ชัดเจน คือ การแข่งขันทางการตลาดจะลดลง และจะทำให้เข้าสู่ภาวะการผูกขาดทางการตลาดได้

๖.๒.๒ บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน)

บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) (ทีทีแอนด์ที) ดำเนินกิจการโทรศัพท์มีสาย (wire line) ได้รับสัมปทานจากทีโอที เป็นบริษัทมหาชน ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ได้แก่ กลุ่มจัสมิน ปัจจุบันบริษัท ทีทีแอนด์ที อยู่ระหว่างการฟื้นฟูกิจการ การดำเนินการอยู่ภายใต้ กทข. บริษัท ทีทีแอนด์ที ประกอบธุรกิจโทรศัพท์มีสายในต่างจังหวัด แต่บริษัท ทรู ประกอบธุรกิจโทรศัพท์มีสายในกรุงเทพฯ และปริมณฑล โดยเห็นว่ากิจการที่รัฐวิสาหกิจไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าเป็นอุปสรรคประการหนึ่งของบริษัท ทีทีแอนด์ที เหมือนกัน

๖.๒.๓ บริษัท แอ็ดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน)

บริษัท แอ็ดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตในการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมาย โดยประกอบธุรกิจเกี่ยวกับโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งหากพิจารณาแล้วในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับโทรคมนาคมมีอยู่ ๒ แห่ง คือบริษัท ที โอ ที จำกัด (มหาชน) ซึ่งธุรกิจหลักคือโทรศัพท์มีสาย ไม่ได้ประกอบธุรกิจแข่งขันกับ บริษัท แอ็ดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) แต่หากอนาคตมีการครอบครองกิจการ (Take Over) ของเอกชนรายอื่นก็อาจเกิดการแข่งขันกันได้ ส่วนรัฐวิสาหกิจอีกแห่งหนึ่ง คือ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (CAT) มีธุรกิจ ๒ ประเภทที่น่าจะเข้าข่ายเกิดการแข่งขันกันได้ ได้แก่ ธุรกิจโทรศัพท์เคลื่อนที่เนื่องจากบริษัท กสท โทรคมนาคม ได้ครอบครองกิจการของ Hutch ซึ่งเป็นธุรกิจเกี่ยวกับโทรศัพท์เคลื่อนที่ CDMA และธุรกิจวงจรต่างประเทศและ เคเบิลใต้น้ำ (Internet Gateway) ซึ่งเป็นการให้บริการจะมีประสิทธิภาพมากกว่าของเอกชนที่ใช้ เคเบิล ภาคพื้นดิน โดยเอกชนยังไม่สามารถให้บริการเช่นนั้นได้เนื่องจากไม่ได้รับสัมปทาน ดังนั้น ผลกระทบของบริษัท

แอ็ดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส อาจได้รับผลกระทบจากบริษัท กสท โทรคมนาคม ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยกระทบในธุรกิจเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่และธุรกิจวงจรต่างประเทศ รัฐวิสาหกิจดังกล่าวจึงไม่ควรได้รับการยกเว้นการบังคับใช้ตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า

๖.๓ สาขาขนส่ง

๖.๓.๑ บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด (การบินกรุงเทพ)

การบินกรุงเทพเป็นบริษัทเอกชน ธุรกิจการบินถูกกำกับโดยหน่วยงานของรัฐ คือ กรมการบินพลเรือน การกำหนดราคาหรือความปลอดภัยเกี่ยวกับการบิน คือ คณะกรรมการการบินพลเรือน และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ซึ่งเกี่ยวกับการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน ส่วนการบินไทยนั้นเป็นสายการบินของชาติ และมีสายการบินที่การบินไทยเข้ามาถือหุ้นบางส่วน คือ สายการบินนกแอร์ ดังนั้น การบินไทยจึงหาแหล่งเงินลงทุนที่มีดอกเบี้ยถูกมากหรืออาจไม่มีเลย การบินไทยได้สิทธิในการให้บริการท่าอากาศยานต่างๆ โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือขอสัมปทานจากการท่าอากาศยาน เนื่องจากเป็นสายการบินของชาติ ดังนั้น ประเด็นสำคัญ คือ การบินไทยสมควรคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ ไม่ใช่ว่าการบินไทยมีการแข่งขันทางการค้ากับเอกชนหรือไม่

๖.๔ สาขาการเงิน

๖.๔.๑ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (ธนาคารกรุงเทพ)

ธุรกิจด้านธนาคารมีโครงสร้าง ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มธนาคารพาณิชย์ที่เป็นมหาชนมีทั้งของไทยและต่างชาติ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ แล้วไม่มีความแตกต่างกัน ส่วนกลุ่มธนาคารภาครัฐนั้นแบ่งเป็นส่วนที่อยู่ภายใต้กฎหมายธุรกิจสถาบันการเงินโดยการกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย เช่น ธนาคารกรุงไทย ธนาคารทหารไทย เป็นต้น และส่วนที่อยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารอิสลาม เป็นต้น

ปัจจุบันการแข่งขันของธนาคารไม่เกี่ยวกับขนาดของธุรกิจ แต่เกี่ยวกับการนำเสนอบริการว่าแต่ละธนาคารมีธุรกรรมทางการเงินที่น่าสนใจหรือไม่ แต่เมื่อธนาคารรัฐและธนาคารพาณิชย์อยู่ภายใต้กฎหมายและมีหน่วยงานที่กำกับดูแลไม่เหมือนกัน การแข่งขันทางการค้าจึงมีความเหลื่อมล้ำกันได้ ซึ่งธนาคารกรุงเทพอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย

ข้อได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างธนาคารพาณิชย์และธนาคารรัฐ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารอิสลาม ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย เป็นต้น ได้รับการยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะและภาษีเงินได้ และยกเว้นอากรแสตมป์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารออมสิน ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยรับ สำหรับการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลมีความได้เปรียบเสียเปรียบกัน ธนาคารพาณิชย์ต้องใช้บัตรประชาชนที่เป็นสมาร์ทการ์ด (Smart Card) และข้อมูลที่ติดต่อเป็นข้อมูลใน

บัตรเครดิต และต้องอ่านข้อมูลผ่านเครื่องอ่านบัตร (Card Reader) ผ่านเครื่องประมวลผล PC ซึ่งธนาคารพาณิชย์ต้องลงทุนเองทั้งหมด ส่วนธนาคารของรัฐไม่จำเป็นต้องใช้บัตรประชาชน สมาร์ทการ์ด แต่ใช้เพียงหมายเลขประจำตัว (ID) เท่านั้น ก็สามารถเข้าถึงและนำฐานข้อมูลของกรมการปกครองมาใช้ได้ นอกจากนี้ ด้านการตลาด ธนาคารพาณิชย์จะถูกจำกัดไม่ให้มีโอกาสในการบริการด้านสินเชื่อ การเงินและการลงทุน ที่มาจกนโยบายทางภาครัฐได้เลย แม้ในบางครั้งจะมีโอกาสในการให้บริการได้บ้าง แต่หากเปรียบเทียบกับธนาคารของรัฐจะเป็นสัดส่วนที่ด้อยกว่าอย่างเห็นได้ชัด เป็นต้น ดังนั้น เมื่อธนาคารรัฐและธนาคารพาณิชย์อยู่ภายใต้กฎหมายที่แตกต่างกัน จึงก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบโดยที่ธุรกรรมบางอย่างธนาคารพาณิชย์ไม่อาจทำได้ แต่ธนาคารของรัฐตามกฎหมายเฉพาะสามารถทำได้ ทำให้เกิดช่องว่างในการได้เปรียบเสียเปรียบกันมากยิ่งขึ้น

๖.๔.๒ ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน)

ส่วนแบ่งทางการตลาดธนาคารพาณิชย์ถูกจำกัด แต่ธนาคารรัฐมีกฎหมายกำกับให้สามารถดำเนินการได้ ถ้าพิจารณาจากพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า ธนาคารรัฐจะมีส่วนแบ่งในการตลาดมากกว่าร้อยละ ๕๐ การโอนทรัพย์สินและหนี้สินที่ดีของธนาคารที่มีปัญหาไปยังธนาคารรัฐสามารถดำเนินการตามกฎหมายได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวธนาคารจะได้เปรียบตรงที่สามารถโอนหนี้สินที่ดี สาขาของธนาคาร รวมถึงพนักงาน โดยไม่ต้องมีการฝึกงานก่อน ทำให้ธนาคารรัฐแห่งนั้นสามารถขยายสาขาได้มากขึ้น แต่ธนาคารพาณิชย์ที่ต้องการจะเพิ่มสินทรัพย์ต้องมีการดำเนินขั้นตอนต่างๆ อาทิ ต้องมีการเรียกประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ดำเนินการผ่านตลาดหลักทรัพย์ และต้องมีมติผ่านความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย รวมถึงถ้าต้องการจะเพิ่มสาขาของธนาคารก็ต้องเข้าเงื่อนไขต่างๆ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำหนด ดังนั้น การที่ธนาคารรัฐไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า เป็นการได้เปรียบธนาคารพาณิชย์ จึงเป็นการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม

๖.๔.๓ ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)

ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) เป็นธนาคารพาณิชย์เอกชนแห่งหนึ่งซึ่งในปัจจุบันธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยมีทั้งสิ้น ๓๓ แห่ง แบ่งเป็นธนาคารในประเทศ ๑๗ แห่ง และธนาคารจากต่างประเทศ ๑๖ แห่ง นอกจากนี้ยังมีธนาคารของรัฐที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเฉพาะอีก ๖ แห่ง โดยมีธนาคารที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์อยู่หนึ่งแห่งคือ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจมีการดำเนินกิจการที่เป็นการแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์อื่นๆ อย่างชัดเจน

ธนาคารอื่นของรัฐที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเฉพาะมีเจตนารมณ์ในการก่อตั้งและความจำเป็นในทางเศรษฐกิจ และมีภารกิจสำคัญบางประการเพื่อตอบสนองนโยบายของฝ่ายบริหาร เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น ดังนั้น หากจะไม่บังคับให้ธนาคารเหล่านี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าก็เป็นเหตุผลที่พอรับฟังได้เพราะกลุ่มธนาคารเหล่านี้มีส่วนช่วยเหลือ

ประชาชนอย่างดี แม้ว่าธนาคารเอกชนจะได้รับผลกระทบบ้างแต่ก็เป็นการเสียประโยชน์เพื่อส่วนรวม สำหรับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นธนาคารที่ไม่ได้เกิดขึ้นตามกฎหมายเฉพาะหรือเกิดขึ้นด้วยเหตุผลและความจำเป็นในทางเศรษฐกิจ แต่เป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินการทางการเงินเท่านั้น โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ซึ่งกิจการของธนาคารกรุงไทยมีลักษณะเป็นการแข่งขันกับธนาคารเอกชนอื่นซึ่งส่งผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้าอย่างชัดเจน ดังนั้น จึงเห็นว่าในเชิงธุรกิจธนาคารแล้ว ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจไม่ควรได้รับการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าเพื่อนำไปสู่การแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ส่วนธนาคารที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเฉพาะควรได้รับการยกเว้นโดยการแก้ไขกฎหมายเฉพาะของธนาคารแต่ละแห่งให้ได้รับการยกเว้นไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า

นอกจากนี้ ในประเด็นการครอบครองกิจการ (Take Over) ซึ่งธนาคารพาณิชย์ที่ประสบปัญหาที่ถูกครอบครองกิจการ จะกลายเป็นธนาคารของรัฐทันที ทำให้มีสถานะกลายเป็นรัฐวิสาหกิจด้วย ซึ่งธนาคารเหล่านั้นมีลักษณะการดำเนินกิจการที่แข่งขันกับเอกชนด้วยกันมาแต่เดิม หากกลายสภาพมาเป็นรัฐวิสาหกิจในอนาคตก็ไม่ควรได้รับการยกเว้นตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าด้วย

๗. ความเห็นของนักวิชาการและสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.)

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายโดยคณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐวิสาหกิจที่ควรอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าฯ นี้ นอกจากธุรกิจการเงินแล้ว ควรรวมถึงธุรกิจสื่อสารโทรคมนาคม ธุรกิจพลังงาน และธุรกิจบริการขนส่งทางอากาศ ดังนั้น จึงได้เชิญนักวิชาการซึ่งมีความเชี่ยวชาญในธุรกิจการสื่อสารโทรคมนาคม^{๑๘} ธุรกิจพลังงาน^{๑๙} และธุรกิจการบิน^{๒๐} รวมทั้งผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ในฐานะเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลนโยบายรัฐวิสาหกิจ เข้าร่วมประชุมกับคณะอนุกรรมการเพื่อชี้แจงแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ เป็นการเฉพาะ

ต่อประเด็นที่ว่า “หากพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับแก่การกระทำของรัฐวิสาหกิจด้วย จะส่งผลกระทบต่อรัฐวิสาหกิจหรือไม่” นั้น สรุปได้ดังนี้

๗.๑ ธุรกิจการสื่อสารและโทรคมนาคม

ปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจสองแห่งที่ดำเนินกิจการธุรกิจการสื่อสารและโทรคมนาคม ได้แก่ บริษัท ที โอ ที จำกัด (มหาชน) ซึ่งแปลงสภาพมาจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ซึ่งแปลงสภาพมาจากการสื่อสารแห่งประเทศไทย

^{๑๘} ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

^{๑๙} หม่อมหลวงกรกสิวัฒน์ เกษมศรี เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา

^{๒๐} ดร.นริศรา ลีธนากุล บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด

รัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งนี้มีภารกิจสำคัญสองประการ คือ การประกอบกิจการด้านการสื่อสารและการให้สัมปทานแก่เอกชนเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม มีหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการดูแลกิจการโทรคมนาคม และตามกฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม โดยเฉพาะการผูกขาด และการแข่งขันทางการค้าด้วย

การประกอบกิจการด้านการสื่อสาร

เดิมรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งนี้ให้บริการผูกขาดในกิจการโทรศัพท์มีสาย โทรศัพท์ทางไกล และอินเทอร์เน็ต จึงเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจเหนือตลาด แต่ในปัจจุบัน ผู้ประกอบการเอกชนในธุรกิจกลุ่มนี้มีการเจริญเติบโตสูงมาก ส่งผลให้อำนาจเหนือตลาดของรัฐวิสาหกิจลดลง และมีส่วนแบ่งการตลาดลดลง โดยเฉพาะโทรศัพท์เคลื่อนที่เหลือส่วนแบ่งการตลาดไม่ถึงร้อยละ ๑ ของตลาด

การให้สัมปทาน

บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ให้สัมปทานแก่ธุรกิจโทรศัพท์เคลื่อนที่แก่ เอไอเอส ทรูมูฟ และ TAC ส่วนบริษัท ที โอ ที จำกัด (มหาชน) ให้สัมปทานโทรศัพท์มีสายแก่ บริษัท ทีทีเอ็นดีที และบริษัท ทู โดยสัมปทานที่ได้รับไปนั้นรัฐวิสาหกิจจะออกข้อกำหนดตามสัมปทานเพื่อเข้าไปควบคุมหรือแทรกแซง เช่น การขึ้นราคาค่าบริการต้องได้รับความเห็นชอบในฐานะเป็นผู้ให้สัมปทาน อย่างไรก็ตาม กรณีโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้นเอกชนมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดราคาค่าบริการเนื่องจากต้องแข่งขันกับผู้รับสัมปทานด้วยตนเอง การกำหนดราคาจึงค่อนข้างมีอิสระในทางปฏิบัติ ส่วนโทรศัพท์มีสาย แม้รัฐวิสาหกิจมีอำนาจเข้าควบคุมหรือแทรกแซงตามสัญญาสัมปทาน แต่ความสำคัญของโทรศัพท์บ้านลดลง การควบคุมของรัฐวิสาหกิจจึงไม่ส่งผลกระทบมากนัก ดังนั้น กรณีการเป็นผู้ให้สัมปทานจึงไม่ส่งผลต่อการผูกขาดกิจการดังกล่าวนี้

นอกจากนี้ ศาลปกครองได้เคยมีคำวินิจฉัยสรุปว่า บริษัท ที โอ ที จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้ให้สัมปทานต่อผู้รับสัมปทานไม่มีอำนาจแทรกแซงหรือกำกับเอกชนนับแต่มีการตั้งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ โดยมีฐานะเป็นเพียงหุ้นส่วนธุรกิจ ความสัมพันธ์จึงเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชนไม่ใช่กฎหมายมหาชน นอกจากนี้ แต่เดิม บริษัท ที โอ ที จำกัด (มหาชน) มีสิทธิพิเศษในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในบริการโทรศัพท์มีสาย เข้าหน่วยราชการตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งปัจจุบันมติคณะรัฐมนตรีได้ถูกยกเลิกไปแล้ว^{๒๑} ดังนั้น ข้อได้เปรียบของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวที่เคยมีเหนือเอกชนก็ลดลงไป^{๒๒}

^{๒๑} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.๒๖/๒๕๔๖

^{๒๒} คณะอนุกรรมการมีข้อสังเกตว่า ที โอ ที มีกฎหมายซับซ้อนกันหลายฉบับ พื้นฐานของกฎหมายโทรคมนาคมก็ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่ในสภาพปัจจุบันมีการอนุญาตให้เปิดเครือข่าย

ดังนั้น การดำเนินกิจการของ บริษัท ที โอ ที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ไม่น่าจะมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายอื่น การจะกำหนดให้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับการกระทำของรัฐวิสาหกิจจึงไม่ส่งผลกระทบต่อรัฐวิสาหกิจดังกล่าว เนื่องจากอยู่ในระบบการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมอยู่แล้ว ประกอบกับสถานการณ์และแนวโน้มทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไป

๗.๒ ธุรกิจการบิน

บทบาทของรัฐวิสาหกิจ คือ บริการสาธารณะ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งกระทรวงคมนาคมกำกับดูแล โดยดำเนินกิจการด้านการบินพาณิชย์ภายในและระหว่างประเทศในฐานะสายการบินแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นรัฐวิสาหกิจของชาติที่ดำเนินกิจการแข่งขันกับต่างประเทศ ในเชิงธุรกิจ การบินไทยมีข้อได้เปรียบมากกว่าผู้ประกอบการอื่นๆ ด้วยเหตุผลสองประการ คือ การเป็นรัฐวิสาหกิจและการเป็นองค์กรธุรกิจขนาดใหญ่

ข้อได้เปรียบจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ

บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) มีสิทธิใช้ท่าอากาศยานแห่งชาติโดยไม่ต้องจ่ายค่าสัมปทานและมีต้นทุนการแข่งขันที่ต่ำกว่าอันเป็นผลจากการที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันการกู้เงินเพื่อนำมาลงทุนในกิจการ ซึ่งจะได้สิทธิประโยชน์แตกต่างจากเอกชนอื่น อีกทั้งการใช้บริการจากบุคลากรภาครัฐการมักจะใช้บริการสายการบินไทยเป็นหลักเนื่องจากแนวปฏิบัติเดิมได้กำหนดไว้ว่าหากจะเดินทางโดยเครื่องบินต้องใช้บริการของการบินไทยแม้ว่าข้อกำหนดดังกล่าวจะถูกยกเลิกไปแล้ว แต่ในทางปฏิบัติส่วนมากยังคงใช้บริการของการบินไทยเป็นหลัก

ข้อได้เปรียบจากการเป็นธุรกิจขนาดใหญ่

มีข้อพิจารณาสำคัญ ๓ ประการ คือ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ดำเนินกิจการแบบผูกขาดหรือไม่ มีอำนาจเหนือตลาดหรือไม่ และสามารถกำหนดราคาค่าโดยสารได้หรือไม่ ซึ่งข้อพิจารณาที่อาจเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าที่สำคัญคือ เรื่องของการกำหนดราคา ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ไม่มีผลกระทบต่อสายการบินอื่นจนไม่สามารถแข่งขันได้ เนื่องจากการบินไทยจะกำหนดราคาค่าโดยสารไว้ค่อนข้างสูงสำหรับเส้นทางการบินเดียวกับสายการบินอื่นและที่สำคัญการกำหนดราคาค่าโดยสารจะถูกกำกับดูแลโดยกรมการบินพลเรือน ซึ่งจะกำหนดราคาเพดานขั้นสูงเอาไว้โดยไม่มีขั้นต่ำ

ดังนั้น การดำเนินกิจการของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ไม่มีผลกระทบต่อสายการบินอื่นจนไม่สามารถแข่งขันกันได้อย่างเสรี การจะกำหนดให้พระราชบัญญัติการ

แก่ภาคเอกชนมากขึ้น ภาคเอกชนต้องผูกพันกับ ทีโอที เพราะมีกฎหมายให้มีการควบคุมดูแล โดยให้ ที โอ ที เป็นแม่ข่ายใหญ่ที่จะต้องเป็นผู้ดูแล ดังนั้น ภาคเอกชนจะอยู่ภายใต้กฎหมายโทรคมนาคมที่ ที โอ ที ต้องเป็นผู้ดูแล ถ้า ที โอ ที ดำเนินการภายใต้กฎหมายโทรคมนาคม แต่ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า โอกาสที่ ทีโอที จะเอาเปรียบผู้ประกอบการรายอื่นก็เกิดขึ้นได้ และการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ของกฎหมายโทรคมนาคมอาจจะไปค้ำกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้า ซึ่งที่ผ่านมามีการร้องเรียนด้วย

แข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับการกระทำของรัฐวิสาหกิจจึงไม่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว

๗.๓ ธุรกิจพลังงาน

บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่และครอบคลุมกิจการพลังงานเกือบทั้งหมดของประเทศ เช่น โรงกลั่นน้ำมันดิบ ค้าปลีกน้ำมัน ก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) ก๊าซธรรมชาติ และอื่นๆ และเป็นผู้กำหนดราคาน้ำมัน แต่เดิม บริษัท ทีพีโอโพลีน จำกัด มีราคาขายน้ำมันต่ำกว่าสถานบริการน้ำมันอื่นๆ และเนื่องจากบริษัท ปตท.จำกัด(มหาชน) เข้าซื้อธุรกิจจึงส่งผลให้สถานบริการน้ำมันอื่นๆ หายไปและราคาน้ำมันเพิ่มขึ้น เช่น น้ำมันแก๊สโซฮอล์ มีราคาอยู่ที่ ๑ บาท ก็เพิ่มขึ้นเป็น ๒ บาท และในช่วงที่ค่าการตลาดเพิ่มมากขึ้นก็ส่งผลให้น้ำมันเพิ่มขึ้นตามไปด้วยเป็นเวลานาน ปัญหาที่แท้จริงคือราคาน้ำมันที่ผู้บริโภคต้องจ่ายเป็นไปตามกลไกตลาดเทียม ประเทศไทยหรือประชาชนไม่ได้ใช้น้ำมันมากขึ้นแต่ปริมาณความต้องการสูงขึ้นซึ่งผูกผันจากความเป็นจริง เกิดจากมีคณะกรรมการที่เป็นข้าราชการเข้าไปเกี่ยวข้องในเชิงผลประโยชน์ของธุรกิจด้านพลังงาน รัฐเป็นผู้ก่อให้เกิดการผูกขาดและได้นำผลประโยชน์ที่เกิดจากกิจการพลังงานส่วนหนึ่งให้แก่เอกชน ในส่วนของกฎหมายไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงได้ การแก้ไขที่เป็นประโยชน์กับผู้บริโภคต้องมีการเปิดการค้าเสรีและเป็นธรรม รัฐจึงควรเข้าไปควบคุมดูแลเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาตลาดเทียม

ปัญหาเกี่ยวกับบริษัท ปตท จำกัด (มหาชน) ที่สำคัญ^{๒๓}

๑. บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) เป็นผู้กำหนดราคาน้ำมันหน้าโรงกลั่นได้ (Price Setter) เนื่องจากบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ถือหุ้นในบริษัทโรงกลั่นน้ำมัน ๗ แห่ง รวมกำลังการกลั่นของบริษัททั้ง ๗ แห่งแล้วมีถึงร้อยละแปดสิบหกของกำลังกลั่นน้ำมันทั้งประเทศ แม้ว่าการเข้าไปถือหุ้นของบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) จะไม่เป็นการถือหุ้นเกินร้อยละห้าสิบของบริษัทโรงกลั่นเหล่านั้น แต่จากปริมาณหุ้นที่ถือไว้ถือว่าบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของทุกบริษัทโรงกลั่น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากำลังการกลั่นน้ำมันของประเทศเกือบทั้งหมดอยู่ภายใต้การควบคุมของบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ซึ่งทำให้มีอำนาจเหนือตลาดในอุตสาหกรรมกลั่นน้ำมัน

๒. การกำหนดค่าการตลาดที่ต่ำในอดีตทำให้ไม่สะท้อนค่าการตลาดที่แท้จริง ทำให้ผู้ประกอบการที่เป็นคู่แข่งธุรกิจพลังงานหลายรายต้องถอนการลงทุนออกไป เหลือผู้ประกอบการน้อยราย ทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์

๓. การกำหนดราคาค้าปลีกน้ำมันของบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ไม่สะท้อนกลไกตลาดเสรี ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคที่ต้องบริโภคน้ำมันในราคาที่สูงขึ้น

๔. กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่โดยตรงในการควบคุมกำกับกิจการในเชิงนโยบายด้านการพลังงานของประเทศได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการของบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) โดยตำแหน่ง ที่ได้รับค่าตอบแทนในรูปแบบเบี้ยประชุมและโบนัสที่สะท้อนผลกำไรขาดทุนโดยตรงของ

^{๒๓} รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง “ธรรมาภิบาลในระบบพลังงานของประเทศ (ฉบับเพิ่มเติมข้อมูล) ของคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา

บริษัท ปตท. (มหาชน) หรือผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ (fringe benefit) ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ซึ่งผิดหลักธรรมาภิบาล และอาจทำให้การทำหน้าที่รักษาประโยชน์สาธารณะและการคุ้มครองผู้บริโภคบกพร่อง หากพิจารณาเปรียบเทียบจากกรณีเดียวกันกับประเทศนอร์เวย์ จะพบว่าค่าตอบแทนกรรมการต่ำกว่ามาก ทั้ง ๆ ที่เป็นบริษัทที่มีกำไรสูงกว่าบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) และกรรมการที่มาจากภาครัฐจะได้รับเพียงค่าตอบแทนในรูปเบี้ยประชุมเท่านั้น^{๒๔}

ในการนี้ ได้มีความเห็นว่าการจะกำหนดให้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๕๒ มีผลบังคับใช้การกระทำของรัฐวิสาหกิจจึงไม่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว เนื่องจากบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) สามารถควบคุมความเป็นไปของธุรกิจดังกล่าวได้เกือบทั้งหมด อีกทั้งผู้กำกับดูแลก็อยู่ในคณะผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจแห่งนี้ด้วย ดังนั้น การดำเนินการของบริษัท ปตท. ควรอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าด้วย

๘. ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปและพัฒนากฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ และครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๔ ได้พิจารณาแล้ว เห็นสมควรสนับสนุนให้กระทรวงพาณิชย์พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า ดังนี้

๘.๑ มาตรการทางกฎหมาย

๘.๑.๑ ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.๒๕๕๒ ควรกำหนดให้ใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนที่ได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจที่ประกอบธุรกิจการค้าปกติแข่งขันกับเอกชนในธุรกิจการเงิน ธุรกิจสื่อสารโทรคมนาคม ธุรกิจพลังงาน และธุรกิจบริการขนส่งทางอากาศ^{๒๕}

^{๒๔} กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่โดยตรงในการควบคุมกำกับการณ์ในเชิงนโยบายที่ได้รับค่าตอบแทนในรูปแบบเบี้ยประชุมและโบนัสที่สะท้อนผลกำไรขาดทุนโดยตรง หรือผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ (fringe benefit) ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ซึ่งผิดหลักธรรมาภิบาล นั้น กรรมการปฏิรูปกฎหมายส่วนหนึ่งมีข้อสังเกตว่าอาจใช้มาตรการทางกฎหมายกำหนดให้ผลประโยชน์ต่าง ๆ นอกเหนือจากค่าตอบแทนในรูปแบบเบี้ยประชุมกรรมการให้ตกเป็นของรัฐเท่านั้น

^{๒๕} กระทรวงพาณิชย์ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดกรอบรัฐวิสาหกิจที่ควรอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.๒๕๕๒ คือรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนจำกัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎกระทรวงที่ออกตามคำแนะนำของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า รัฐวิสาหกิจที่ประกอบธุรกิจการค้าปกติแข่งขันกับเอกชน เช่น ธุรกิจการเงิน ธุรกิจสื่อสารโทรคมนาคม ธุรกิจพลังงาน และธุรกิจบริการขนส่งทางอากาศ เป็นต้น มีการประกอบธุรกิจเป็นทางการค้าปกติแข่งขันกับเอกชน แต่ได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายแข่งขันทำให้ได้เปรียบบริษัทเอกชนเป็นอย่างยิ่ง

๘.๑.๒ พิจารณาบททวนเกี่ยวกับที่มาและองค์ประกอบคณะกรรมการ การแข่งขันทางการค้าดังนี้^{๒๖}

๑) กรรมการไม่ควรเป็นผู้แทนจากภาคธุรกิจและฝ่ายการเมือง และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน นอกจากนี้ ควรมีกรรมการจากผู้แทนภาคประชาชน ผู้บริโภค และองค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง

บริษัทเอกชนไม่สามารถแข่งขันได้ จึงได้มีการกำหนดกรอบขึ้นเพื่อดูแลให้การแข่งขันเป็นไปอย่างยุติธรรม ส่วนกรณีการจะให้ยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือการเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทเอกชนนั้น ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐหรือกฎหมายรองรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นเอกชน

^{๒๖} คณะอนุกรรมการฯ ได้มีการพิจารณาที่มาและองค์ประกอบคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยมีความเห็นว่า กรรมการไม่ควรเป็นผู้แทนจากภาคธุรกิจและฝ่ายการเมือง และไม่เป็นผู้ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยอาจกำหนดข้อยกเว้นเป็นคุณสมบัติต้องห้ามของกรรมการ (negative list) นอกจากนี้ ควรมีกรรมการจากผู้แทนภาคประชาชน ผู้บริโภคและองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความรู้ความสามารถโดยการสรรหาที่เป็นอิสระ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง โดยควรมีเวลาทำงานเต็มเวลาและสามารถเข้าร่วมประชุมได้อย่างสม่ำเสมอ

http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1294563181&grpid=&catid=02&subcatid=0200 ได้กล่าวถึงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติเสนอ "มาตรการป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงหรือบุคคลให้ดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรือนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ถือหุ้นจำนวนหลายแห่ง" ต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีมาตรการประการหนึ่งคือ ห้ามแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุม กำกับ ทั้งด้านนโยบายและด้านการปฏิบัติ (Regulator) เป็นประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจและบริษัทในเครือด้านสาธารณูปโภคและมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร เนื่องจากส่วนราชการดังกล่าว มีหน้าที่ในการกำกับดูแลรักษาผลประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ จากการให้บริการที่ดี ในราคาถูกที่สุด แต่การที่ข้าราชการระดับสูงไปเป็นประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้รัฐวิสาหกิจมีกำไรหรือเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ถือหุ้น ทำให้บุคคลคนเดียวกันเป็นทั้งผู้ปฏิบัติและผู้กำกับดูแลในขณะเดียวกัน ซึ่งเป็นการขัดกันเองระหว่างหน้าที่ของตำแหน่งทั้งสอง

อย่างไรก็ตาม กรรมการปฏิรูปกฎหมายส่วนหนึ่งมีข้อสังเกตเกี่ยวกับภาพรวมของรัฐวิสาหกิจและความไม่ชัดเจนของกฎหมายว่าด้วยรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับสถานภาพของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐมีแนวความคิดลดความเป็นรัฐลงโดยให้มีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชน เมื่อสถานภาพรัฐวิสาหกิจเริ่มเปลี่ยนแปลงแต่ระบบกฎหมายยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปด้วย การใช้อำนาจเอกชนและอำนาจมหาชนของรัฐวิสาหกิจยังคงมีความสับสน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควรที่จะศึกษาวิเคราะห์เพิ่มเติมในอนาคตเป็นการเฉพาะในเรื่องกฎหมายว่าด้วยรัฐวิสาหกิจต่อไป และกรณีที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงหรือบุคคลให้ดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจควรจะต้องพิจารณาด้วยว่าหากไม่ให้ข้าราชการระดับสูงเข้าไปดูแลรักษาผลประโยชน์สาธารณะแล้วจะให้ใครเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์สาธารณะในรัฐวิสาหกิจ ในการปฏิบัติหน้าที่สำหรับกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นมีแนวทางปฏิบัติสำหรับกรรมการรัฐวิสาหกิจภารกิจ บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของกรรมการในรัฐวิสาหกิจ และยังมีกรรมการตรวจสอบ กรรมการสรรหา ซึ่งกรรมการรัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคู่มือเฉพาะแต่ละประเภทกรรมการด้วย

๒) กรรมการควรมีเวลาให้กับการทำงานเต็มเวลาและสามารถเข้าร่วมประชุมได้อย่างสม่ำเสมอ

๓) กรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิควรมาจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถโดยการสรรหาที่เป็นอิสระอย่างแท้จริง นอกจากนี้ เห็นควรไม่ให้ประธานกรรมการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและสำนักงานซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการจะต้องเป็นองค์กรอิสระเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ควรกำหนดให้คณะกรรมการจัดให้มีการประชุมอย่างน้อยปีละสี่ครั้ง และให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลอีกคณะหนึ่งทำหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า โดยจะต้องรายงานให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ทั้งนี้ องค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งสองคณะควรคำนึงถึงสัดส่วนประชาชนผู้บริโภคอย่างเหมาะสม

๘.๑.๓ บทกำหนดโทษ

ควรใช้โทษปรับทางปกครองแทนการลงโทษทางอาญา (โทษปรับทางอาญาและโทษจำคุก) ซึ่งมาตรการทางปกครองเป็นโทษที่ต่างประเทศใช้ลงโทษผู้ฝ่าฝืนแข่งขันทางการค้า โดยหลักการแล้วจะยุติเมื่อมีการชำระค่าปรับ ซึ่งถ้าพิจารณาจากความผิดในเชิงกฎหมายแข่งขันทางการค้าแล้วจะเห็นว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่ทำให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเอง ดังนั้น การลงโทษทางอาญา (ปรับและจำคุก) ซึ่งเป็นบทลงโทษที่มีเจตนามุ่งร้ายไปในทางอาชญากรรมมีเจตนาที่จะให้เกิดความเสียหายจากชีวิตและร่างกายและทรัพย์สินของเอกชน จึงเห็นว่าควรใช้โทษทางปกครองแทนจะเกิดความเหมาะสมและยุติธรรม ประกอบกับการลงโทษนั้น หากผู้ประกอบการไม่ยินยอมที่จะชำระค่าปรับทางปกครองรัฐสามารถนำโทษทางอาญามาใช้เป็นมาตรการต่อเนื่องได้ หรือในกรณีที่มีการกระทำผิดซ้ำหลายครั้ง รัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ประกอบการมีเจตนาจะสร้างความเสียหายในเชิงอาญาก็สามารถนำโทษทางอาญามาใช้ลงโทษได้อีกทางหนึ่ง

กล่าวโดยสรุปคือเห็นควรปรับเปลี่ยนโทษทางอาญาเป็นโทษทางปกครอง^{๒๗} ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในความผิดดังต่อไปนี้

^{๒๗} เที่ยบเคียงความเห็นต่าง ๆ ได้แก่

๑. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๙ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร ๐๕๐๙/ว๑๒๔ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ เรื่อง การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการเสนอร่างกฎหมาย สรุปว่า ร่างกฎหมายที่มีอัตราโทษเล็กน้อย และมีโทษปรับ หากดำเนินคดีอาญาจะเป็นการยุ่งยากและเป็นภาระแก่ศาล ให้พิจารณานำบทบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ มาใช้บังคับ

๒. ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง โทษทางอาญาที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สรุปว่า ภาครัฐควรทบทวนบทลงโทษทางอาญาในกฎหมายต่าง ๆ ว่าเหมาะสมต่อสังคมไทยเพียงใด โดยคำนึงถึง

๑) การใช้อำนาจเหนือตลาดที่มีอยู่กระทำการโดยไม่ชอบธรรม หรือไม่มีเหตุผลอันสมควร (มาตรา ๒๕)

๒) การรวมธุรกิจ เพื่อผูกขาด หรือเพื่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน (มาตรา ๒๖)

๓) การตกลงร่วมกันอันเป็นการผูกขาด ลด หรือจำกัด การแข่งขันในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่ง หรือบริการใดบริการหนึ่ง (มาตรา ๒๗)

๔) การร่วมกับผู้ประกอบการธุรกิจนอกประเทศเพื่อให้บุคคลที่มีภูมิสำเนาในประเทศถูกจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบการธุรกิจนอกประเทศ (มาตรา ๒๘)

๕) การทำลาย ทำให้เสียหาย ขัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้อื่น (มาตรา ๒๙)

๖) การไม่ดำเนินธุรกิจตามขอบเขต ระยะเวลา และเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าที่อนุญาตให้รวมธุรกิจ (มาตรา ๒๖) อนุญาตให้ตกลงร่วมกันผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขัน (มาตรา ๒๗(๕)-(๑๐))

ขณะเดียวกัน ยังไม่ได้ยกเลิกโทษทางอาญาไปทั้งหมดแต่เป็นเพียงมาตรการสุดท้ายที่จะใช้ลงโทษผู้กระทำความผิด

อนึ่ง ในกรณีใช้โทษทางปกครองก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายสามารถที่จะดำเนินการยึดทรัพย์สินขายทอดตลาดได้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.

ผลกระทบต่อประชาชนเป็นสำคัญ และควรให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ โดยการกำหนดบทลงโทษทางอาญาจะต้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐและความสงบสุขของสาธารณชนเป็นส่วนรวมเท่านั้น (หนังสือสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ นร ๑๐๒๓/๑๒๑๘ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕)

๓. ความเห็น ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ นักวิจัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ในงานวิจัย เรื่อง กฎหมายไทยกับประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ กรณีศึกษาระบบยุติธรรมทางอาญา ในงานสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๕๑ สรุปว่า กฎหมายบางฉบับได้ตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ เช่น กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า และกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น แต่ในการออกแบบการบังคับใช้กฎหมายมักเน้นกระบวนการทางอาญาแทนกระบวนการทางปกครอง ซึ่งทำให้กระบวนการทางอาญากลายเป็นกระบวนการหลักในการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงควรพิจารณาลดบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญาให้เหลือเท่าที่จำเป็น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ควรศึกษาและทบทวนว่าในบรรดากฎหมายซึ่งมีบทบัญญัติซึ่งมีบทลงโทษทางอาญามากถึงประมาณ ๓๕๐ ฉบับนั้น มีการลงโทษทางอาญาที่ไม่จำเป็นมากนักน้อยเพียงใด โดยควรทบทวนว่าการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นความผิดส่วนบุคคลและไม่เข้าข่ายการกระทำความผิดต่อแผ่นดิน เช่น คดีที่เกี่ยวข้องกับการหมิ่นประมาท คดีที่เกี่ยวข้องกับเช็ค หรือการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาในบางรูปแบบ ยังสมควรมีบทกำหนดโทษทางอาญาหรือไม่ ฯลฯ

๒๕๓๙ ซึ่งขณะนี้ อยู่ระหว่างการหาข้อสรุปว่าจะให้หน่วยงานใดเป็นผู้ปฏิบัติ คือจะให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ปฏิบัติหรือหน่วยงานของกระทรวงยุติธรรม (กรมบังคับคดี) เป็นผู้ปฏิบัติ

๘.๒ มาตรการคู่ขนาน

ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้

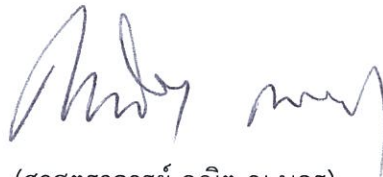
๘.๒.๑ พิจารณาทบทวนเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายว่าด้วยธุรกิจพลังงานในลำดับต่อไป

๘.๒.๒ พิจารณาสับสนุนแนวทางการขับเคลื่อน เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และเปิดประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานปิโตรเคมีซึ่งเป็นธุรกิจกึ่งผูกขาด และมีผลกระทบต่อสังคมและผู้บริโภคให้เชื่อมโยงกับประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยคู่ขนานไปพร้อมกัน ในเรื่องความขัดแย้งทางผลประโยชน์ของข้าราชการระดับสูงที่มีหน้าที่กำกับดูแลหรือเกี่ยวข้องกัน นโยบายด้านพลังงานเป็นกรรมการของบริษัทพลังงานแห่งชาติ (conflict of interest) และการทบทวนกฎหมายว่าด้วยสัมปทานเพื่อประสิทธิภาพและความมั่นคงด้านพลังงานต่อไป

๘.๒.๓ พิจารณาทบทวนแก้ไขกฎหมาย หรือกฎระเบียบราชการที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รัฐ ที่เข้าไปเป็นกรรมการในบริษัทกึ่งรัฐวิสาหกิจที่ไม่ทำให้เกิดผลประโยชน์ขัดแย้งส่วนตัวหรือขององค์กรกับผลประโยชน์สาธารณะ ดังนี้

๑) ให้เจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไปเป็นกรรมการในบริษัทกึ่งรัฐวิสาหกิจ สิ้นสุดผลตอบแทนที่ได้รับนอกเหนือจากเบี้ยประชุมกลับเข้ารัฐ

๒) ลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไปเป็นกรรมการบริษัทกึ่งรัฐวิสาหกิจที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อบริษัทมากกว่าการปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ



(ศาสตราจารย์ คณิต ฒ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย