



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากผลิตภัณฑ์เหล็กจากอุตสาหกรรมเหล็กเกี่ยวข้องกับทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค อีกทั้งยังเป็นวัตถุดิบพื้นฐานในอุตสาหกรรมต่อเนื่องหลายอุตสาหกรรม เช่น อุตสาหกรรมก่อสร้าง อุตสาหกรรมยานยนต์ และอุตสาหกรรมอื่น ๆ ตัวผลิตภัณฑ์เหล็กมีมากมายหลายชนิด หลายขนาด หลายคุณภาพ ประโยชน์ใช้สอยแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้งาน แต่มีผู้ผลิตผลิตภัณฑ์สินค้าเหล็กจำนวนมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากอุตสาหกรรมเหล็กเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ทั้งในส่วนของโครงสร้างพื้นฐาน ภาวะภาษีต่าง ๆ และอื่น ๆ ประกอบกับต้องดำเนินการกิจการเป็นระยะเวลานานมาก เพื่อให้ได้เงินลงทุนที่ได้ลงทุนไปแล้วกลับคืนมาและต้องมีขนาดการผลิตที่ใหญ่มากเพื่อประหยัดต่อขนาด (economic of scale) เพื่อความคุ้มค่าในการลงทุน ทำให้มีผู้ประกอบการจำนวนน้อยราย และมีสถานะเป็นเสมือนกับผู้มีอำนาจผูกขาด อีกทั้งผลผลิตที่ได้จากอุตสาหกรรมเหล็กขั้นต้นก็เป็นวัตถุดิบที่นำไปใช้ในการผลิตในอุตสาหกรรมเหล็กขั้นกลาง และผลิตภัณฑ์ที่ได้จากอุตสาหกรรมเหล็กขั้นกลางก็นำไปเป็นวัตถุดิบที่นำไปใช้ในการผลิตในอุตสาหกรรมเหล็กขั้นปลาย กล่าวคือ อุตสาหกรรมเหล็กมีลักษณะเป็นการผลิตตั้งแต่อุตสาหกรรมต้นน้ำไปจนถึงปลายน้ำ มีผู้ประกอบการในการแข่งขันทั้งส่วนของการแข่งขันในแนวนอนและแนวตั้ง ดังนั้น โดยสภาพการณ์ดังกล่าว หากผู้ประกอบการที่มีอำนาจใช้อำนาจที่มีโดยมิชอบแล้วก็จะส่งผลกระทบต่อทั้งผลิต ผู้บริโภค ตลอดจนผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมส่วนรวม

ในปัจจุบันกล่าวกันว่าในตลาดสินค้าเหล็กมีการแข่งขันอย่างรุนแรงทั้งจากผู้ผลิตภายในประเทศและจากการนำเข้าผลิตภัณฑ์เหล็กประเภทต่าง ๆ จากผู้ผลิตต่างประเทศ ทั้ง ๆ ที่มีข้อเท็จจริงว่าผู้ประกอบการผลิตผลิตภัณฑ์เหล็กเกินความต้องการ แต่ผลิตภัณฑ์เหล็กกลับมีราคาสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยผู้ประกอบการมักอ้างว่าราคาวัตถุดิบในตลาดโลกเพิ่มขึ้นจึงต้องขึ้นราคาตามส่วนทางภาครัฐเองก็ให้ความช่วยเหลือโดยการควบคุมราคาเหล็ก ขณะที่ความต้องการบริโภคเหล็กในประเทศก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากประเทศไทยยังอยู่ในช่วงกำลังพัฒนา มีโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ ๆ การก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ของภาครัฐ และการก่อสร้างที่อยู่อาศัยของภาคเอกชนเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังมีความต้องการผลิตภัณฑ์สินค้าเหล็กประเภทต่าง ๆ ในอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ อีกด้วย

แม้ว่าราคาผลิตภัณฑ์เหล็กจะสูงขึ้นแต่ผู้บริโภคก็ยังจำเป็นต้องใช้ผลิตภัณฑ์เหล็กต่าง ๆ อยู่ โดยอาจหันไปใช้สินค้านำเข้าจากต่างประเทศแทนทำให้ต้องเสียดุลการค้ากับต่างประเทศมากขึ้นอันเป็นผลเสียต่อสังคมส่วนรวม ส่งผลต่อการแข่งขันทางการค้าในตลาดสินค้าเหล็กอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งผู้บริโภคและผู้ประกอบการทุกภาคอุตสาหกรรมล้วนได้รับผลกระทบจากสภาพตลาดสินค้าเหล็ก

ทั้งทางตรงและทางอ้อม ปัญหาราคาของผลิตภัณฑ์สินค้าเหล็กที่อยู่ในระดับค่อนข้างสูง ซึ่งในอุตสาหกรรมเหล็กมีผู้ประกอบการอยู่น้อยรายจึงน่าจะสงสัยว่าปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจาก มีต้นทุนการผลิต ค่าขนส่ง ค่าภาระภาษี หรือค่าใช้จ่ายอื่นๆเพิ่มขึ้นตามความเป็นจริง หรือเป็นผลจากการใช้อำนาจเหนือตลาดของผู้ประกอบการมาควบคุมราคาหรือไม่และในตลาดมีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

ทางภาครัฐให้การช่วยเหลือผู้บริโภคโดยเฉพาะผู้ที่มีรายได้น้อยทำให้สามารถซื้อสินค้าได้ในราคาต่ำกว่าที่เป็นอยู่ แต่ก็เป็นการแก้ปัญหที่ปลายเหตุ เพราะการกำหนดราคาให้ต่ำลงจะส่งผลให้ผู้ผลิตลดปริมาณการนำสินค้า หรือจำหน่ายลดลงทำให้สินค้าไม่เพียงพอกับความต้องการที่มีอยู่ เป็นความสูญเสียที่เกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของตลาดจากนโยบายการเข้าควบคุมราคาสินค้าของรัฐ (deadweight loss)¹ ซึ่งวิธีนี้ก็ไม้อาจใช้ในระยะเวลานานได้ อีกทางหนึ่งที่ได้ก็คือการลดหรือยกเว้นภาษีการนำเข้าผลิตภัณฑ์จากต่างประเทศ ซึ่งจะทำให้ราคาและปริมาณเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเช่นกันแต่ก็จะกระทบต่อผู้ประกอบการภายในประเทศอย่างมาก ซึ่งปัญหาที่จะเกิดตามมาก็คือ ผู้ผลิตเหล็กภายในประเทศไม่สามารถต่อสู้กับผู้ผลิตเหล็กต่างประเทศได้ เพราะยิ่งราคาของผลิตภัณฑ์สินค้าเหล็กจากต่างประเทศลดลงผู้บริโภคก็จะหันไปใช้ผลิตภัณฑ์เหล็กจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากขึ้น และการนำเข้าผลิตภัณฑ์เหล็กมากขึ้นยังส่งผลต่อดุลการค้าและดุลการชำระเงินของประเทศ แม้ว่ารัฐจะพยายามแก้ปัญหาโดยการควบคุมราคาสินค้าเหล็กไม่ให้สูงเกินราคาที่กำหนดก็ตาม แต่โดยปกติผู้ผลิตมักจะตั้งราคาไว้สูงที่สุดเพื่อแสวงหากำไร แม้ว่ารัฐจะควบคุมราคาได้แต่ก็เป็นทำได้ระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากต้นทุนการผลิตผลิตภัณฑ์เหล็กค่อนข้างผันผวนจึงหาต้นทุนการผลิตที่แท้จริงได้ยาก ซึ่งในสถานการณ์ดังกล่าวอาจมีการใช้อำนาจตลาดขึ้นราคาไว้แล้วกฎหมายแข่งขันทางการค้าจึงมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจเหนือตลาดของผู้ประกอบการมิให้ใช้อำนาจไปบิดเบือนการแข่งขันในตลาด เนื่องจากเราเชื่อว่าการแข่งขันทำให้สินค้าหรือบริการต่างๆมีราคาถูกมีคุณภาพดีทำให้ผู้บริโภคได้รับประโยชน์อย่างมาก

เนื่องจากกฎหมายนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์ การบังคับใช้กฎหมายจึงต้องอาศัยความรู้ทางด้านเศรษฐศาสตร์เป็นพื้นฐานในการพิจารณา ประชาชนทั่วไปจึงไม่อาจทราบหลักเกณฑ์วิธีการในทางเศรษฐศาสตร์ได้ง่ายนัก

แม้ว่าคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้ประกาศหลักเกณฑ์ “ผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด” แล้ว ซึ่งประกาศดังกล่าวมีผลบังคับใช้กับผู้ประกอบการธุรกิจในตลาดสินค้าหรือบริการต่างๆ ซึ่งมีผลบังคับใช้กับตลาดผลิตภัณฑ์สินค้าเหล็กด้วย แต่ด้วยเหตุที่ประกาศหลักเกณฑ์ผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดดังกล่าวยังมีเนื้อหาค่อนข้างหยاب กล่าวคือ พิจารณาเฉพาะส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายเท่านั้น โดยมีได้พิจารณาปัจจัยต่างๆที่มีผลจำกัดการแข่งขันรวมถึงสภาพการแข่งขันในตลาดลักษณะต่างๆ ทำให้ผลการพิจารณาไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงหรือไม่

¹ นราทิพย์ ชุตินวงศ์, ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาค, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547) หน้า 297.

สะท้อนอำนาจตลาดที่แท้จริงของผู้ประกอบการ หากนำหลักเกณฑ์ผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดที่ไม่เหมาะสมมาใช้จะส่งผลให้มีการลงโทษผู้ประกอบการซึ่งความจริงอาจไม่ได้มีอำนาจตลาดทำให้ผู้ประกอบการต้องได้รับโทษรุนแรงมากและจะส่งผลกระทบต่อตลาดอันเป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ ขัดต่อโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจเท่ากับเป็นการขัดขวางการเติบโตของระบบเศรษฐกิจของประเทศ และขัดต่อเจตนารมณ์อันแท้จริงของกฎหมายในการคุ้มครองการแข่งขันให้เป็นไปตามปกติซึ่งท้ายที่สุดย่อมจะเกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวมและประชาชน

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะเป็นการส่งเสริมให้ประกอบธุรกิจอย่างเสรีและป้องกันมิให้เกิดการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ² จัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างเต็มที่ ดังนั้นควรนำข้อดีของหลักเกณฑ์และวิธีการของประเทศต่าง ๆ มาปรับปรุงแก้ไขหรือปรับใช้กับประกาศหลักเกณฑ์ผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดให้สอดคล้องกับสภาวะการแข่งขันในประเทศไทย อันส่งผลให้บังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ กฎหมายที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศ ในเรื่องหลักเกณฑ์เรื่อง “ผู้มีอำนาจเหนือตลาด”
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ วัตถุประสงค์ ขอบเขต ความมุ่งหมาย หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาอำนาจเหนือตลาดของต่างประเทศและของประเทศไทย
3. เพื่อนำหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาอำนาจเหนือตลาดของต่างประเทศ มาดัดแปลงปรับใช้ประกอบการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์เรื่อง “ผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด” ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ มีขอบเขตครอบคลุมการศึกษาเกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์เรื่อง “ผู้มีอำนาจเหนือตลาด” โดยการศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการตามของต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศประชาคมยุโรป ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลีใต้ และกฎหมายของประเทศไทย เพื่อทราบแนวคิด ความแตกต่าง ข้อดี ข้อเสีย แล้ววิเคราะห์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับใช้กับหลักเกณฑ์เรื่องผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดในตลาดผลิตภัณฑ์สินค้าหลักได้อย่างรวดเร็ว เหมาะสม ชัดเจน และความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น

² หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542.

1.4 วิธีการศึกษาวิจัย

ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร โดยค้นคว้าจากหนังสือ บทบัญญัติทางกฎหมาย ประกาศ แนวปฏิบัติ บทความ วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาศาลที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

1.5 สมมติฐานของการวิจัย

คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้ประกาศหลักเกณฑ์เรื่อง "ผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด" แล้ว แต่เนื้อหาของสาระของหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังคงค่อนข้างหยาบเพราะพิจารณาเฉพาะส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายของผู้ประกอบการเท่านั้น มิได้พิจารณาปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ จึงทำให้ผลการพิจารณาไม่สอดคล้องกับสภาพการแข่งขันในตลาดลักษณะต่างๆ และไม่สะท้อนอำนาจตลาดที่แท้จริงของผู้ประกอบการ ซึ่งประเทศต่างๆ ที่มีกฎหมายแข่งขันมาเป็นเวลานาน จะมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่สอดคล้องกับสภาพการแข่งขันและสภาพเศรษฐกิจ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้มีข้อดีที่อาจนำมาเป็นแนวทางในการปรับใช้กับประกาศหลักเกณฑ์เรื่องผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดของไทยให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวะการแข่งขันในประเทศไทย อันส่งผลให้บังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อเข้าใจแนวความคิดหลักเกณฑ์เรื่อง "ผู้มีอำนาจเหนือตลาด" ตามบทบัญญัติของกฎหมาย แนวปฏิบัติของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์เรื่องผู้มีอำนาจเหนือตลาด ทฤษฎี ขอบเขต ความหมาย วัตถุประสงค์ และทางปฏิบัติ
2. เพื่อให้เข้าใจแนวความคิดหลักเกณฑ์เรื่อง "ผู้มีอำนาจเหนือตลาด" ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 รวมถึง ทฤษฎี ขอบเขต ความหมาย วัตถุประสงค์ และเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย
3. ทำให้ทราบลักษณะความแตกต่างของหลักเกณฑ์เรื่องผู้มีอำนาจเหนือตลาดของประเทศต่างๆ และหลักเกณฑ์เรื่องผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดของประเทศไทย เพื่อนำข้อดีมาปรับใช้กับประกาศหลักเกณฑ์เรื่องผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดให้สอดคล้องกับสภาวะการแข่งขันมากยิ่งขึ้น
4. เพื่อเข้าใจโครงสร้างและสภาพตลาดผลิตภัณฑ์สินค้าหลักในประเทศไทย
5. เพื่อนำหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาอำนาจเหนือตลาดของต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการปรับใช้กับประกาศหลักเกณฑ์เรื่อง "ผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด" ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ได้อย่างรวดเร็ว เหมาะสม ชัดเจนและโปร่งใสมากยิ่งขึ้น เพื่อความเหมาะสมกับสภาพการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจในปัจจุบัน