

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดราคาขายปลีกน้ำตาลทรายในประเทศไทย

นางสาวศิริวรรณ เจียมใจไพบูลย์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2554

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository(CUIR)

are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

LEGAL ISSUES RELATING TO RESALE PRICE MAINTENANCE
OF SUGAR IN THAILAND

Miss Siriwan Jiamjaipaiboon

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2011

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดราคาขาย
ปลีกน้ำตาลทรายในประเทศไทย

โดย

นางสาวศิววรรณ เจียมใจไพบุลย์

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร. ศักดา รัตนกุล

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร. ศักดา รัตนกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(อาจารย์ สันติชัย สารถวัลย์แพศย์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร. ศักดา รัตนกุล)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรกมล ไตรวิทย์ทางกูร)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ ผุสดี กำปันทอง)

ศิววรรณ เจียมใจไพบุลย์ : ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดราคาขายปลีกน้ำตาลทรายในประเทศไทย. (LEGAL ISSUES RELATING TO RESALE PRICE MAINTENANCE OF SUGAR IN THAILAND) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก:
ศ.ดร. ศักดา ธนิตกุล, 283 หน้า

ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ราคาของสินค้าและบริการเป็นไปตาม “กลไกราคา” (price mechanism) กล่าวคือราคาสินค้าและบริการจะถูกกำหนดโดยอุปสงค์และอุปทาน เมื่อสินค้าเป็นที่ต้องการของตลาดแต่ปริมาณสินค้ามีน้อยสินค้าก็จะมีราคาสูง ในขณะที่เดียวกันหากสินค้าเป็นที่ต้องการในตลาดต่ำ แต่มีปริมาณสินค้ามีน้อย ราคาสินค้าก็จะต่ำลง จนในที่สุดปริมาณและราคาของสินค้าก็จะสมดุลกันในจุดที่เรียกว่า “จุดดุลยภาพ” ซึ่งกลไกราคาข้างต้นเป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

การกำหนดราคาขายต่อ คือ ข้อตกลง สัญญา หรือการกระทำใดๆ ที่ผู้ผลิตกำหนดให้ผู้จัดจำหน่ายหรือผู้ขายส่งขายสินค้าหรือบริการของตนในราคาและเงื่อนไขที่ผู้ผลิตกำหนด การกระทำดังกล่าวส่งผลให้ผู้จัดจำหน่ายหรือผู้ขายปลีกไม่มีอิสระในการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการที่เหมาะสมกับผู้จัดจำหน่ายรายนั้นๆ รวมถึงเป็นการจำกัดการแข่งขันในแนวตั้งระหว่างผู้จัดจำหน่ายแต่ละรายอีกด้วย โดยหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 จะพบว่าพฤติกรรมที่กำหนดราคาขายต่อเป็นพฤติกรรมที่ขัดพระราชบัญญัติข้างต้น มาตรา 25 (กรณีผู้กำหนดราคาเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด), มาตรา 27 (กรณีมีการร่วมกันกำหนดราคาขายต่อ) และมาตรา 29 (กรณีขัดขวางการแข่งขันโดยเสรีอย่างไม่เป็นธรรม) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการกำหนดราคาขายต่อเป็นพฤติกรรมที่ขัดต่อหลักกฎหมายการแข่งขันทางการค้า แต่ในสินค้าหรือบริการบางประเภทมีลักษณะเป็นสินค้าหรือบริการที่มีความสำคัญต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน ดังนั้น หากรัฐปล่อยให้ราคาสินค้าหรือบริการเป็นไปตามกลไกตลาด ก็อาจส่งผลให้ราคาสินค้าหรือบริการมีความผันผวน และส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคในที่สุด รัฐจึงมีความจำเป็นในการแทรกแซงราคาสินค้าหรือบริการบางชนิดตามหลัก “PRICE CONTROL” โดยมาตรการต่างๆ เช่น การตรึงราคา การตรึงราคา รวมถึงการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการ เป็นต้น

น้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่มีความสำคัญในประเทศไทย เนื่องจากเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญ และเป็นสินค้าพื้นฐานในครัวเรือนและอุตสาหกรรมอื่นๆ แต่ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับปริมาณน้ำตาลที่ไม่เพียงพอหรือล้นเกินความต้องการของผู้บริโภค ปัญหาความผันผวนของราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก รวมถึงปัญหาการแบ่งปันผลประโยชน์ของการจำหน่ายน้ำตาลทรายระหว่างชาวไร่ช้อยกับโรงงานน้ำตาลทราย ดังนั้นรัฐจึงแก้ไขปัญหาโดยการประกาศใช้กฎหมาย 2 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับน้ำตาลทราย คือพระราชบัญญัติช้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งมีสาระสำคัญในการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่ช้อยกับโรงงานน้ำตาลทรายในอัตราส่วน 70 : 30 และพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กกร.) ประกาศให้น้ำตาลทรายเป็นสินค้าควบคุม รวมถึงกำหนดราคาขายส่งและขายปลีกน้ำตาลทราย เพื่อป้องกันมิให้ราคาน้ำตาลทรายผันผวนตามราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก แต่อย่างไรก็ตามปรากฏว่า จากการกำหนดราคาน้ำตาลทรายในประเทศซึ่งส่งผลให้เกิดความแตกต่างระหว่างราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกและภายในประเทศ มาตรการการกำหนดราคาน้ำตาลทรายจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาปริมาณน้ำตาลทรายที่ไม่เพียงพอได้ รวมถึงยังก่อให้เกิดปัญหาการจำหน่ายน้ำตาลทรายในตลาดมืด ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า รัฐควรใช้ระบบการกำหนดราคาน้ำตาลทราย “กึ่งลอยตัว” กล่าวคือ รัฐควรปล่อยให้ผู้ประกอบการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายอย่างเสรี แต่มีให้ต่ำกว่าเพดานขั้นต่ำ หรือสูงกว่าเพดานขั้นสูงที่รัฐกำหนด เพื่อให้มีความแตกต่างระหว่างราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกและในประเทศน้อยที่สุด มาตรการดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ และแก้ไขปัญหาราคาและปริมาณน้ำตาลทรายได้

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิติ.....

ปีการศึกษา.....2554.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

5186008834 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : SUGAR / CANE / RESALE PRICE MAINTENANCE

SIRIWAN JIAMJAIPAIBOON : LEGAL ISSUES RELATING TO RESALE PRICE MAINTENANCE OF SUGAR IN THAILAND. ADVISOR: PROF. SAKDA TANITCUL, Ph.D., 283 pp.

Prices of goods and services in free economic system are determined by "Price Mechanism". In other words, prices of goods and services are maintained by demand and supply. The price of any goods will be higher if the quantity of such goods could not meet a high demand in the market, while the price will be lower for those with less quantity and demand. Finally, the quantity and the price of goods will be balanced at "Equilibrium Point" whereby such Price Mechanism is a key factor for an efficient resource allocation.

Resale Price Maintenance is an agreement, contract or any action of the manufacturers, controlling their distributors or wholesalers to fix the price and terms as they deemed appropriate. This causes no freedom for distributors or wholesalers to maintain a reasonable price of goods or services for them, as well as vertical restraints among each of distributors. Under the Trade Competition Act B.E.2542 (1999), a resale price maintenance is illegal according to Section 25 (in case the operator, who fixes or maintains the prices, has a market domination), Section 27 (in case of a collaboration on fixing or maintaining the resale price) and Section 29 (in case of an unfair interference on free trade's competition). Although the resale price maintenance is illegal under Trade Competition law, however, certain goods or services are significant to people's consumer goods. Should the government freely allow prices thereof to be depended on market mechanism, it may cause fluctuation to prices of goods and services and disadvantages to people in the end. In light of the aforesaid, the government shall interfere with certain prices of goods or services in accordance with principle of "Price Control" by prescribing various measures, for example, price monitoring, price fixing including price maintenance of goods or services, etc.

Sugar is considered to be crucial goods in Thailand due to it is one of significant exported goods and a primary product in every household and industry. In the past, Thailand experienced many troubles as to insufficient or overwhelming quantity of sugar, fluctuations of sugar price in the world market as well as a benefit sharing between sugarcane planters and sugar factories. The government, therefore, solved these problems by enacting 2 legislations concerning sugar, i.e., the Sugarcane and Sugar Act B.E.2527 (1984) for sharing benefit between sugarcane planters and sugar factories at the rate of 70:30, and the Prices of Goods and Services Act B.E.2542 (1999) whereby Commission on Prices of Goods and Services (กปร.) has prescribed sugar to be "Controlled Goods" as well as to fix the wholesale and retail prices of sugar for preventing fluctuations of sugar pricing in the world market. Nevertheless, such sugar price maintenance causes difference on sugar pricing between domestic and the world market. The said measure for sugar price maintenance, therefore, could not solve problem on insufficient quantity of sugar. In addition, it causes illegal sugar trade in black market. In conclusion, to resolve the afore-mentioned issue, the author is of the opinion that the government shall apply "Quasi-Floating Price" system. The government shall allow the operators to freely maintain sugar price but not lower than the minimum ceiling or exceeding the highest ceiling as specified by the government. This mechanism could help to minimize the gap of sugar price between the domestic and the world market. It also encourages and supports competition among operators as well as to solve problem on sugar price and quantity.

Field of Study :Laws..... Student's Signature

Academic Year :2011..... Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล เป็นอย่างสูงที่กรุณาแนะนำ ประเด็นหัวข้อวิทยานิพนธ์ แนะนำการค้นคว้าศึกษา แนะนำบทความ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และจัดเรียงหัวข้อในการ เขียนทุกบท พร้อมทั้งให้เกียรติรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ตลอดจนให้โอกาสที่ดีแก่ผู้เขียนอย่างดียิ่งตลอดมา และ ผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์สันติชัย สารวัลย์แพศย์ ท่านอาจารย์ผุสดี กำปันทอง และท่านผู้ช่วย ศาสตราจารย์ ดร. พรกมล ไตรวิทย์ทางกูร ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการและกรรมการวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ท่านทั้ง สามได้ให้ความรู้ คำแนะนำ ตลอดจนเพิ่มเติมประเด็นปัญหาในทางกฎหมายที่ควรพิจารณา พร้อมทั้งกรุณาชี้แนะ แนวทางในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้กับผู้เขียนอีกด้วย วิทยานิพนธ์เล่มนี้ไม่อาจสำเร็จลุล่วงได้ หากไม่ได้รับความ เมตตาจากท่านอาจารย์ทั้งสี่ท่าน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณไพบูลย์ อมรวิญญูเกียรติ กรรมการบริษัท ที่ปรึกษากฎหมาย ไพบูลย์ จำกัด ที่ให้การสนับสนุนและให้ข้อมูลแก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งขอบพระคุณคุณวิทยา แก้วกั้งสตาล ที่ให้ความกรุณาในการแนะนำในการจัดทำบทความภาษาอังกฤษ และคุณธิตะวัน ธนสมบัติไพศาล ที่ ให้ความช่วยเหลือผู้เขียนตลอดระยะเวลาที่ผู้เขียนทำงานอยู่ในบริษัทแห่งนี้

ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ทุกท่านในสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวง อุตสาหกรรม, กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ที่เสียสละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำ ข้อมูล และเอกสาร ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้แก่ผู้เขียน ตลอดจนผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ในคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยเฉพาะคุณนุชจรี ศิริยทรัพย์ ที่ให้ความสะดวกและประสานงานให้แก่ผู้เขียน รวมทั้งขอบคุณเพื่อนๆ รุ่นพี่ และรุ่น น้องทุกท่านที่ให้อกำลังใจและช่วยเหลือผู้เขียนมาโดยตลอด

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาของผู้เขียนที่อบรมสั่งสอนให้ผู้เขียนมีความ ประพฤติอันดีงาม และเป็นผู้ใฝ่รู้ในการศึกษา รวมทั้งให้การสนับสนุนผู้เขียนในด้านการเรียนมาโดยตลอด ขอขอบคุณน้องสาวที่น่ารักทั้งห้าคนของผู้เขียน สมาชิกในครอบครัวทุกท่าน และคุณกิตติ อัจฉริยะสมบัติ ที่คอย ช่วยเหลือและให้อกำลังใจผู้เขียนเรื่อยมา

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณปู่ผู้ล่วงลับของผู้เขียน ที่เป็นผู้ชี้แนะให้ผู้เขียนเลือก ศึกษาในคณะนิติศาสตร์ และทำให้ผู้เขียนได้มีโอกาสประกอบอาชีพกฎหมายอันทรงเกียรติดังเช่นในปัจจุบัน บุญ กุลลอันใดที่จะเกิดขึ้นจากการเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอน้อมอุทิศให้ท่านอันเป็นผู้มีพระคุณยิ่งด้วย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของงานวิจัย.....	3
1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	3
1.4 วิธีการศึกษาวิจัย.....	4
1.5 สมมติฐานของการวิจัย.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
บทที่ 2 แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาขายต่อ	
2.1 แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับกลไกราคา.....	6
2.2 ทฤษฎีโครงสร้างตลาด.....	7
2.2.1 ตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์.....	9
2.2.2 ตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์.....	11
2.2.2.1 ตลาดที่มีการผูกขาดแท้จริง หรือตลาดผู้ขายรายเดียว.....	11
2.2.2.2 ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด หรือตลาดผู้ขายมากกว่า.....	13
2.2.2.3 ตลาดผู้แข่งขันน้อยราย.....	14
2.3 ทฤษฎีการกำหนดราคา.....	15
2.3.1 อุปสงค์ (Demand).....	16
2.3.2 อุปทาน (Supply).....	18
2.3.3 การกำหนดราคาและดุลยภาพของตลาด.....	19
2.3.4 การเปลี่ยนแปลงภาวะดุลยภาพ.....	21

	หน้า
2.4 การกำหนดราคาขายต่อ.....	22
2.4.1 นิยามของการกำหนดราคาขายต่อ.....	22
2.4.2 รูปแบบของการกำหนดราคาขายต่อ.....	24
2.4.3 ช่องทางในการกำหนดการขายต่อ.....	28
2.4.4 มูลเหตุจูงใจในการกำหนดราคาขายต่อ.....	31
2.4.4.1 มูลเหตุจูงใจในการกำหนดราคาขายต่อแบบ Price Floor.....	31
2.4.4.2 มูลเหตุจูงใจในการกำหนดราคาขายต่อแบบ Price Ceiling.....	39
2.4.5 ผลกระทบของการกำหนดราคาขายต่อ.....	44
2.4.5.1 ผลกระทบในแง่ลบ.....	44
2.4.5.1 ผลกระทบในแง่ลบ.....	46
2.4.6 ข้อยกเว้นการกำหนดราคาขายต่อ.....	49
บทที่ 3 หลักกฎหมายแข่งขันทางการค้าและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดราคาขาย ของแต่ละประเทศ	
3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	51
3.1.1 บทบัญญัติกฎหมายแข่งขันทางการค้ากรณีกำหนดราคาขายต่อ....	53
3.1.2 กรณีศึกษา.....	58
3.1.3 กรณีได้รับยกเว้นจากกฎหมายป้องกันการผูกขาด.....	66
3.2 สหภาพยุโรป.....	67
3.2.1 บทบัญญัติกฎหมายแข่งขันทางการค้ากรณีกำหนดราคาขายต่อ.....	70
3.2.1.1 สนธิสัญญาว่าด้วยการทำงานของสหภาพยุโรป.....	70
3.2.1.2 Commission Regulation (EU).....	77
3.2.1.3 Guideline on vertical restraint.....	81
3.2.2 รูปแบบการกำหนดราคาขายต่อภายใต้ TEFU และกรณีศึกษา.....	84
3.2.2.1 การกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำ.....	85
3.2.2.2 การกำหนดราคาขายต่อขั้นสูงและการแนะนำราคา ขายต่อ.....	86

บทที่ 4	การกำหนดราคาขายปลีกของน้ำตาลทราย	
4.1.	ความสำคัญของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย.....	87
4.2.	อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในต่างประเทศ.....	88
4.4.1.	อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในประเทศบราซิล.....	89
4.4.2.	อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในประเทศออสเตรเลีย.....	100
4.3.	อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในประเทศไทย.....	121
4.3.1.	วิวัฒนาการกำหนดราคาขายปลีกน้ำตาลทราย.....	121
4.3.2.	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาน้ำตาลทรายและแนวทางปฏิบัติ.....	131
4.3.2.1.	พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527.....	131
4.3.2.2.	พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542.....	156
4.4	วิเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายใต้ความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าเกษตรขององค์การการค้าโลกขององค์การการค้าโลก.....	164
4.4.1	สาระสำคัญของความตกลงว่าด้วยการเกษตร.....	166
4.4.2	ความมีผลผูกพันของความตกลงว่าด้วยสินค้าเกษตร.....	168
4.4.3	ความตกลงว่าด้วยการค้าเกษตรกับกรณีการอุดหนุนน้ำตาลทรายของสหภาพยุโรป.....	169
4.4.4	แนวทางของการค้าสินค้าเกษตรของประเทศไทยในเวทีสากลภายใต้ความตกลงว่าด้วยสินค้าเกษตร.....	179
4.5	ประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาขายปลีกน้ำตาลทรายประเทศไทย.....	184
4.5.1.	วิเคราะห์หลักกฎหมายแข่งขันทางการค้าเกี่ยวกับการกำหนดราคาขายต่อ.....	184
4.5.1.1	วัตถุประสงค์ของกฎหมายแข่งขันทางการค้า.....	186
4.5.1.2	แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายแข่งขันทางการค้า.....	186
4.5.1.3	ลักษณะของกฎหมายแข่งขันทางการค้า.....	187
4.5.1.4	เป้าหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายแข่งขันทางการค้าของไทย.....	189

	หน้า	
4.5.1.5	มาตรการกำกับดูแลภายใต้กฎหมายแข่งขันทางการค้า.....	193
4.5.1.6	กฎหมายแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับ การกำหนดราคาขายต่อ.....	196
4.5.1.7	วิเคราะห์พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้าในกรณีการ กำหนดราคาขายต่อ.....	202
4.5.1.8	ประเมินแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายการกำหนดราคา ขายต่อ.....	215
4.5.2	วิเคราะห์มาตรการในการกำหนดราคาสินค้าและบริการตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542.....	218
4.5.2.1	วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการการกำหนดราคาสินค้ากับ การกำหนดราคาสินค้าขายต่อในต่างประเทศ.....	218
4.5.2.2	วิเคราะห์การกำหนดราคาสินค้าตามหลักกฎหมายแข่งขัน ทางการค้า.....	222
4.5.3	วิเคราะห์มาตรการการกำกับน้ำตาลทราย.....	232
4.5.3.1	วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการการกำหนดราคาน้ำตาล ทรายกับหลักกฎหมายแข่งขันทางการค้า.....	235
4.5.3.2	วิเคราะห์ความซ้ำซ้อนทางด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กร รัฐที่เกี่ยวข้อง.....	241
4.5.3.3	วิเคราะห์ความจำเป็นของการใช้ระบบการกำหนดราคา น้ำตาลทรายโดยคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและ บริการ.....	248
4.5.3.4	วิเคราะห์การแข่งขันภายใต้การกำหนดราคาน้ำตาลทราย.....	253
4.5.3.5	วิเคราะห์ประสิทธิภาพและปัญหาจากการใช้ระบบการ กำหนดราคาน้ำตาลทราย.....	258
4.5.3.6	วิเคราะห์แนวทางในการกำหนดราคาขายปลีกน้ำตาล ทรายในประเทศไทยในอนาคต.....	264

	หน้า
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ.....	268
รายการอ้างอิง.....	278
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	283

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในระบบเศรษฐกิจเสรี เชื่อว่ากลไกของราคาภายใต้เศรษฐกิจที่มีการแข่งขันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจสูงสุด ดังนั้นในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีจึงเห็นว่าพฤติกรรมการจำกัดการแข่งขันเป็นสิ่งที่ไม่สมควรจะให้เกิดขึ้น ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่มีบทกฎหมายเรื่องการป้องกันการผูกขาดขึ้น ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีความเข้มงวดและเคร่งครัด นั่นก็คือ The Sherman Act of 1890

“พฤติกรรมการกำหนดราคาขายต่อ” เป็นหนึ่งในพฤติกรรมการจำกัดการแข่งขันทางการค้า กล่าวคือ ผู้ผลิต (Manufacturer) ซึ่งขายสินค้าหรือบริการให้กับผู้จัดจำหน่ายหรือพ่อค้าขายปลีก กำหนดเงื่อนไขราคาในสินค้าหรือบริการของตน เพื่อให้ผู้จัดจำหน่ายหรือพ่อค้าขายปลีกขายสินค้าหรือบริการของตนในราคาที่ผู้ผลิตกำหนดขึ้น หรือไม่ต่ำหรือสูงกว่าราคาที่ผู้ผลิตกำหนดไว้ ทั้งที่ตามหลักการการแข่งขัน สิทธิในการกำหนดราคาสินค้าเป็นสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบธุรกิจในการขายสินค้าหรือบริการนั้นๆ เพื่อให้ตนได้รับกำไรที่สูงที่สุด และคุ้มครองให้ผู้บริโภคได้รับสินค้าและบริการในราคาที่ถูกและมีประสิทธิภาพจากการแข่งขัน ดังนั้นผู้ผลิตจึงไม่มีสิทธิใดๆ ในการเข้าไปแทรกแซงกลไกของราคาให้เป็นไปตามที่ผู้ผลิตต้องการได้ หากผู้ผลิตเข้าไปแทรกแซงกลไกราคาแล้ว ผู้จำหน่ายย่อมไม่มีอำนาจในการกำหนดราคาขายได้เอง การแข่งขันทางราคาก็จะไม่เกิดขึ้น ผู้บริโภคก็จะได้รับความเสียหาย กล่าวคือ หากว่ากลไกในตลาดเป็นไปอย่างสมบูรณ์ ผู้จัดจำหน่ายหรือผู้ค้าขายปลีกก็สามารถกำหนดราคาของตนเองได้ ผู้จัดจำหน่ายต้องหาวิธีการซึ่งทำให้ตนเองสามารถขายสินค้าได้ในราคาที่ถูกลงที่สุด จึงเกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริโภคก็จะสามารถหาซื้อสินค้าได้ในราคาที่ถูกลงเช่นกัน แต่ในทางกลับกัน หากว่าผู้ผลิตกำหนดราคาจำหน่ายสินค้าแล้ว ผู้จัดจำหน่ายก็จะไม่เกิดแรงจูงใจให้ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากจะขายหรือบริการอย่างไรตนเองก็ได้รับกำไรในราคาที่ผู้ผลิตกำหนดมาไว้เท่านั้น และก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมในการแข่งขันเกิดขึ้น เนื่องจากร้านค้าในแต่ละแห่งมีต้นทุนที่แตกต่างกัน เช่นร้านค้าที่อยู่ในห้างสรรพสินค้ามีต้นทุนในการเช่าพื้นที่ และจ้างพนักงานเพื่อให้บริการที่สูงกว่าร้านค้าที่อยู่ภายนอกห้างสรรพสินค้า ร้านค้าที่มีต้นทุนสูงกว่าจึงต้องปิดกิจการไปเป็นต้น

มูลเหตุจูงใจที่สำคัญที่ผู้ผลิตต้องกำหนดราคาขายต่อมีอยู่ด้วยกันหลายประการด้วยกัน อาทิเช่น ผู้ผลิตต้องการรักษาชื่อเสียงในสินค้าและบริการของตน ราคาเป็นส่วนหนึ่งของสินค้าและบริการนั้น ผู้ผลิตต้องการแก้ปัญหาเรื่องการตัดราคาสินค้า หรือการขายสินค้าในราคาต่ำกว่าทุนแล้วทำให้ผู้จัดจำหน่ายรายเล็กต้องปิดกิจการลงไป เป็นต้น

ดังนั้น เราจึงไม่อาจกล่าวได้ว่าการกำหนดราคาขายต่อเป็นสิ่งที่เลวร้าย หรือขัดต่อกฎหมายแข่งขันทางการค้าอย่างรุนแรง การกำหนดราคาขายต่อในบางประการเป็นสิ่งจำเป็นในสินค้าบางชนิด เนื่องจากหากไม่มีการแทรกแซงราคาสินค้าหรือบริการเลย ผู้จัดจำหน่ายรายเล็กย่อมหายไปจากตลาดโดยการตัดราคาจากผู้จัดจำหน่ายรายใหญ่ ส่งผลให้ผู้บริโภคไม่สามารถซื้อสินค้าสิ่งนั้นๆ ได้โดยง่าย ก่อให้เกิดผลเสียแก่ผู้บริโภค โดยเฉพาะสินค้าที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น ยา เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามกลับปรากฏว่า รัฐได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดราคาสินค้าและปริมาณสินค้าในสินค้าบางประเภท อาทิเช่น อ้อย หรือน้ำตาลทราย รวมถึงยังมีการควบคุมและสังเกตการณ์ราคาสินค้าและปริมาณสินค้าอื่นๆ ภายใต้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ซึ่งการกำหนดราคาและปริมาณสินค้านี้ดังกล่าวเป็นปัญหาที่น่าวิเคราะห์และพิจารณาต่อไปว่า เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักกฎหมายป้องกันการผูกขาดที่ประสงค์จะคุ้มครองการแข่งขันในตลาด ให้กลไกตลาดดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ถูกแทรกแซงโดยรัฐ เพื่อให้ตลาดดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ในงานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาถึงสาเหตุ ปัจจัย และปัญหาในการกำหนดราคาและปริมาณน้ำตาลทรายในประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติ 2 ฉบับที่อ้างถึงข้างต้นนี้ เพื่อศึกษาว่าการกำหนดราคาขายปลีกของน้ำตาลทรายนั้นเป็นการขัดแย้งหรือสอดคล้องกับ หลักกฎหมายผูกขาดทางการค้าตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าอย่างไร อีกทั้งอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อระบบสังคม เศรษฐกิจ และทางการเมืองในประเทศไทยอย่างมาก และถือว่าเป็นเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศทั้งที่ผลิตเพื่อใช้ในประเทศเอง และผลิตเพื่อส่งออก ดังนั้นการกำหนดราคาน้ำตาลทรายจึงส่งผลต่อกลุ่มคนจำนวนมาก นอกจากนี้แล้ววิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก็จะศึกษาถึงแนวทางในการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายในประเทศ

ไทยในปัจจุบันว่าเป็นไปอย่างเหมาะสมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้จริง รวมถึงเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และคุ้มครองตลาดให้มีการแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดในทางเศรษฐศาสตร์เรื่องการกำหนดราคาสินค้าขายต่อ และการกำหนดราคาสินค้าขายต่อในรูปแบบต่างๆ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเรื่องการกำหนดราคาสินค้าขายต่อของต่างประเทศ ในการควบคุมพฤติกรรมกรรมการแข่งขันที่ก่อให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า ที่เกี่ยวกับการกำหนดราคาขายต่อของต่างประเทศ และประเมินข้อที่ควรปรับเปลี่ยน หากนำมาใช้ในประเทศไทย
4. เพื่อนำเสนอแนวทางและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดราคาขายต่อ ที่จะมีผลทำให้รักษาโครงสร้างตลาดไม่ให้เกิดการแข่งขันอันไม่เป็นธรรม และก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ ผู้ผลิต และผู้จัดจำหน่ายอย่างแท้จริง
5. ทราบถึงหลักเกณฑ์และแนวทางในการกำหนดราคาน้ำตาลทรายของรัฐ เพื่อวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องหรือขัดแย้งกับหลักกฎหมายแข่งขันทางการค้า รวมถึงวิเคราะห์แนวทางในการกำหนดราคาขายปลีกน้ำตาลทรายในอนาคตต่อไป

1.3 ขอบเขตของงานวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงมาตรการที่รัฐเข้ามากำหนดราคาขายปลีกของน้ำตาลทรายว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายป้องกันการผูกขาดทางการค้าหรือไม่ และวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายในประเทศไทย เพื่อให้ตลาดการแข่งขันน้ำตาลทรายเป็นไปโดยเสรี ไม่ถูกบิดเบือนหรือแทรกแซงโดยรัฐ

1.4 วิธีการศึกษาวิจัย

ใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้วิธีการค้นคว้า รวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Sources) โดยการค้นคว้าจากหนังสือ บทความในวารสารต่างๆ สิ่งพิมพ์ รายงานการวิจัย เอกสารประกอบการวิจัยและสัมมนาต่างๆ ทั้ง จากภาครัฐและเอกชน ตลอดจนต้นฉบับกฎหมายและคำพิพากษาของศาลและองค์กรบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งของไทยและต่างประเทศ รวมถึงสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ถึงปัญหาและอุปสรรคในการบัญญัติกฎหมายลำดับรอง และการปรับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.5 สมมติฐาน

ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย อาทิเช่น พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับได้กำหนดราคาในการขายส่งและขายปลีก น้ำตาลทราย การกำหนดราคาดังกล่าวนี้นี้ถือว่าการกระทำที่ขัดต่อหลักกฎหมายป้องกันการผูกขาดซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักคือให้ราคาและปริมาณของสินค้าหรือบริการเป็นไปตามกลไกของตลาด อีกทั้งกลไกในการกำหนดราคาน้ำตาลทรายของรัฐเป็นมาตรการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลเสียแก่ผู้บริโภค ดังนั้นรัฐจึงควรให้กลไกของตลาดเป็นตัวกำหนดราคาน้ำตาลทราย ซึ่งเป็นประโยชน์มากกว่าการกำหนดราคาโดยกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวข้างต้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1 ทราบถึงแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์เรื่องการกำหนดราคาสินค้า การกำหนดราคาขายต่อ
- 2 ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเรื่องการกำหนดราคาขายต่อ ในการควบคุมพฤติกรรมการแข่งขันที่ก่อให้เกิดการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม
- 3 ทราบถึงหลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณาของต่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดราคาขายต่อ

- 4 ทราบถึงหลักเกณฑ์และแนวทางในการกำหนดราคาน้ำตาลทรายของรัฐ เพื่อวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องหรือขัดแย้งกับหลักกฎหมายแข่งขันทางการค้า รวมถึงวิเคราะห์แนวทางในการกำหนดราคาขายปลีกน้ำตาลทรายในอนาคตต่อไป

บทที่ 2

แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาขายต่อ

2.1 แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับกลไกราคา

ในทางระบบเศรษฐกิจแบบเสรีมีความเชื่อว่า กลไกราคาภายใต้สภาพการแข่งขันจะเป็นเครื่องมือในการตอบปัญหาว่า จะผลิตสินค้าอะไร จะผลิตอย่างไร และจะจัดสรรสินค้านั้นให้กับใครจึงจะเกิดประโยชน์สูงสุด เพราะในสภาพตลาดที่มีการแข่งขันกันนั้น ผู้ผลิตจะผลิตสินค้าอะไร และในจำนวนเท่าใด ขึ้นอยู่กับอุปสงค์ (demand) ของผู้บริโภคในตลาด หากอุปสงค์ต่อสินค้าใดมีมาก ผู้บริโภคย่อมมีความต้องการที่จะจ่ายเงินซื้อสินค้านั้นมากกว่าสินค้านั้น ส่วนผู้ผลิตเมื่อเห็นว่าตนยังสามารถเพิ่มกำไรได้อีกก็จะเพิ่มปริมาณการผลิตจนทำให้ตนได้รับกำไรสูงสุด

ในขณะที่พยายามผลิตให้ได้กำไรสูงสุด ผู้ผลิตก็ต้องพยายามผลิตโดยให้มีต้นทุนการผลิตที่ต่ำที่สุด และโดยที่ต้นทุนของสินค้าขึ้นอยู่กับราคาของปัจจัยการผลิต ผู้ผลิตจึงต้องแข่งขันกับผู้ผลิตอื่นในการแสวงหาปัจจัยการผลิต ดังนั้นราคาของปัจจัยการผลิตจึงเป็นสิ่งที่กำหนดว่าผู้ผลิตควรผลิตสินค้านั้นอย่างไร

เมื่อผลิตสินค้าได้แล้ว ราคาของสินค้านั้นจะเป็นเครื่องกำหนดว่า ผู้บริโภครายใดจะเป็นผู้ได้รับสินค้านั้น กล่าวคือ ผู้บริโภคจะต้องแข่งขันกันซื้อสินค้านั้นกับผู้บริโภคคนอื่น ถ้าอุปสงค์ของสินค้านั้นมากกว่าอุปทาน (supply) ของสินค้านั้น ราคาของสินค้าก็จะขยับสูงขึ้น ขณะเดียวกันหากอุปทานของสินค้านั้นมีมากกว่าอุปสงค์ ราคาของสินค้าก็จะลดลง เพื่อให้ราคาสินค้าหรือบริการนั้นๆ ปรับตัวเข้าสู่ราคาดุลยภาพ

เงื่อนไขสำคัญในการทำงานของกลไกราคาคือ “การแข่งขัน” (Competition) เพราะการแข่งขันดังกล่าวจะเป็นสิ่งที่ผลักดันให้ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคแสดงความพึงพอใจที่แท้จริงของตนออกมา และเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้ผลิตทราบว่า จะผลิตสินค้าใด อย่างไร และในปริมาณเท่าใด รวมถึงในส่วนของผู้บริโภค กลไกราคาก็จะเป็นสิ่งจัดสรรว่าใครควรเป็นผู้รับสินค้านั้น ซึ่งจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด

หากกระบวนการข้างต้นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือไม่มีสิ่งใดมาแทรกแซงการทำงานของกลไกราคาและการแข่งขันแล้ว จะก่อให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจหลายประการ คือ

- 1) สามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ไปยังบุคคลที่มีความต้องการใช้สินค้านั้นอย่างแท้จริง
- 2) ผู้ผลิตไม่สามารถกำหนดราคาสินค้าให้สูงกว่าตลาดได้ ผู้บริโภคจึงได้รับการคุ้มครองจากการเอาเปรียบของผู้ผลิต
- 3) เมื่อผู้ผลิตไม่สามารถขายสินค้าให้สูงกว่าราคาตลาดได้ ผู้ผลิตจึงต้องแสวงหาวิธีการอื่นเพื่อที่ให้ผู้ผลิตได้กำไรมากกว่าผู้ผลิตรายอื่น กล่าวคือ ผู้ผลิตต้องพยายามลดต้นทุนการผลิตลง ซึ่งทำได้โดยการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น ส่งผลให้ประสิทธิภาพการผลิตของอุตสาหกรรมนั้นเพิ่มมากขึ้น
- 4) ผู้ผลิตจะคิดค้นสินค้าใหม่ๆ รวมทั้งพัฒนาคุณภาพ รูปแบบสินค้า ให้แตกต่างจากผู้ผลิตอื่น รวมทั้งมีการนำวัตุดิบใหม่ๆ มาผลิตสินค้าเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากผู้ผลิตต้องทำให้สินค้าของตนแตกต่างจากสินค้าจากผู้ผลิตอื่น เพื่อสร้างโอกาสให้ตนได้รับได้รับผลกำไรมากกว่าผู้ผลิตรายอื่นขึ้น

เมื่อการแข่งขันทำให้ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อใช้ในการผลิตเพิ่มขึ้น ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงมีสินค้าใหม่ๆ สนองความต้องการของผู้บริโภคมากขึ้น ราคาสินค้าก็จะถูกลง ผู้ผลิตก็จะซื้อสินค้ามากขึ้น ซึ่งก็จะย้อนกลับมาผลักดันให้ผู้ผลิตหาทางลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตมากขึ้นต่อไป¹

2.2 ทฤษฎีโครงสร้างตลาด

โดยที่โครงสร้างของตลาดสินค้ามีอิทธิพลอย่างมากต่อพฤติกรรมของผู้ผลิตไม่ว่าจะเป็น การตัดสินใจในการผลิต การกำหนดราคาสินค้า การตลาด การให้ข้อมูลข่าวสาร และอื่น ๆ ดังนั้นในการศึกษาเรื่องการกำหนดราคาสินค้าขายต่อ นั้น จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงโครงสร้างของตลาด

¹ วรวัฒน์ กุศลกลางกูรวัฒน์, “กฎหมายป้องกันการผูกขาด : ศึกษาเฉพาะการจำกัดการแข่งขันทางการค้าในแนวดิ่ง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2537).

ในทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ “ตลาด” หมายถึง การตกลงซื้อขายสินค้าและบริการ รวมทั้งปัจจัยการผลิต การตกลงซื้อขายสินค้าและบริการใดก็เรียกชื่อตลาดตามสินค้าและบริการนั้น เช่น ตลาดแรงงานก็หมายถึงการซื้อขายแรงงาน ตลาดดีบุกก็หมายถึงการซื้อขายดีบุก ตลาดหลักทรัพย์ก็หมายถึงการซื้อขายหลักทรัพย์ เป็นต้น²

ในการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดราคา เราจำเป็นต้องพิจารณาถึงตลาดของสินค้าและบริการในสินค้านั้นๆ นักเศรษฐศาสตร์ได้แบ่งตลาดโดยอาศัยปัจจัยที่ใช้พิจารณาโครงสร้างตลาดว่ามีลักษณะอย่างไรนั้น ได้แก่

1. จำนวนของหน่วยผลิต และการกระจายของหน่วยผลิตในตลาด
2. การกีดกันการเข้าสู่ตลาด (Barrier to entry) คืออุปสรรคต่างๆ ที่จะขัดขวางการเข้าสู่ตลาดหรือการผลิตสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งของผู้ผลิตรายใหม่ สำหรับวิธีการกีดกันการเข้าสู่ตลาดนั้น มีด้วยกันหลายวิธี เช่น การกีดกันเนื่องจากความแตกต่างกันของสินค้า การกีดกันเนื่องจากการประหยัดต่อขนาด การกีดกันเนื่องจากความได้เปรียบด้านต้นทุน และการกีดกันในลักษณะอื่นๆ เช่น การกีดกันโดยกฎหมาย
3. ลักษณะของสินค้าที่ขายกันในตลาด กล่าวคือ ความสามารถในการใช้ทดแทนกันของสินค้าในตลาดนั้น
4. ความเป็นอิสระของผู้ขายในตลาด กล่าวคือ ผู้ขายในตลาดจะมีปฏิกริยาต่อพฤติกรรมของผู้ขายรายอื่นหรือไม่³

จากปัจจัยดังกล่าว นักเศรษฐศาสตร์จึงแบ่งตลาดออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ด้วยกัน ได้แก่

- 1) ตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ (perfectly competitive market)
- 2) ตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ (imperfectly competitive market) ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ประเภทย่อยดังนี้
 - a. ตลาดที่มีการผูกขาดแท้จริง (pure monopoly)
 - b. ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (monopolistic competitive)

² วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547).

³ ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551).

การแบ่งประเภทของตลาดพิจารณาจากลักษณะและเงื่อนไขต่างๆ ที่สำคัญคือ จำนวนผู้ผลิต/ผู้ขาย ความยากง่ายในการหาสินค้าอื่นมาทดแทน และความยากง่ายในการเข้าหรือออกจากตลาด

2.2.1 ตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์

ตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์มีสมมติฐานดังต่อไปนี้

- 1) ผู้ขาย/ผู้ผลิตและผู้ซื้อจำนวนมากราย ทำให้การซื้อขายของแต่ละรายมีจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนซื้อขายของทั้งตลาด ด้วยเหตุนี้การเปลี่ยนแปลงปริมาณซื้อขายของผู้ซื้อและผู้ขายรายใดรายหนึ่งจึงไม่กระทบกระเทือนราคาตลาด กล่าวอีกนัยหนึ่งไม่ได้ทำให้อุปทานและอุปสงค์ของตลาดเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด
- 2) สินค้าของผู้ผลิต/ผู้ขายแต่ละรายมีคุณลักษณะใกล้เคียงกันมาก (homogenous product) หมายความว่า ในสายตาของผู้ซื้อเห็นว่าสินค้านี้คล้ายคลึงกันของผู้ขายแต่ละรายไม่แตกต่างกัน จะซื้อจากผู้ขายรายใดก็ได้ที่ตรงกับราคาที่ผู้ขายแต่ละรายขายตามราคาตลาด
- 3) ผู้ผลิต/ผู้ขายสามารถเลิกกิจการได้ง่าย และผู้ผลิต/ผู้ขายรายใหม่มีสิทธิที่จะเข้ามาดำเนินการผลิตแข่งขันเมื่อใดก็ได้โดยเสรีปราศจากสิ่งกีดขวาง (free entry)
- 4) สินค้าสามารถโยกย้ายได้อย่างเต็มที่ หมายความว่า สินค้าสามารถเคลื่อนย้ายไปยังที่ต่างๆ ได้สะดวกและเสียค่าใช้จ่ายต่ำ (free mobility)
- 5) ผู้ขายและผู้ซื้อต่างมีความรอบรู้ในสภาพการณ์ของตลาดอย่างสมบูรณ์ หมายความว่ามีการเผยแพร่ข้อมูลการซื้อขายต่อสาธารณชน ผู้ขายและผู้ซื้อจะต้องติดตามเหตุการณ์และการเคลื่อนไหวในตลาดตลอดเวลา เพื่อว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นจะได้ทราบทันทีและปฏิบัติได้ถูกต้อง เช่น ถ้าผู้ขายคนหนึ่งคนใดขึ้นราคาสินค้า ผู้ซื้อทุกคนจะทราบได้ทันทีและหันไปซื้อสินค้าจากผู้ขายรายอื่น หรือถ้าราคาสินค้าอย่างเดียวกันในตลาดแห่งหนึ่งสูงกว่าในตลาดอีกแห่งหนึ่ง ผู้ขายสินค้านั้นก็จะทราบอย่างทั่วถึงทันทีและนำสินค้าของตนไปขายยังตลาดแห่งนั้น (perfect knowledge)
- 6) ผู้ซื้อและผู้ขายจะมีพฤติกรรมในตลาดที่เป็นอิสระต่อกัน กล่าวคือผู้ซื้อหรือผู้ขายไม่มีการรวมตัวกันในตลาดเพื่อสร้างอิทธิพลในตลาดในการกำหนดราคาสินค้า ดังนั้นจึงไม่มีผู้ซื้อหรือผู้ผลิตรายใดที่สามารถกำหนดราคาสินค้าให้ต่างไปจากราคาตลาดได้

ในโครงสร้างของตลาดแข่งขันสมบูรณ์ มักจะไม่มีผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดเพราะมีผู้ประกอบการจำนวนมากเป็นอิสระจากกันและผู้ประกอบการทุกรายแข่งขันกัน มีผู้ซื้อจำนวนมากและผู้ขายจำนวนมาก ผู้ประกอบการแต่ละรายจึงมีส่วนแบ่งตลาดเพียงเล็กน้อยเท่านั้น การตัดราคาของผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใดไม่ได้มีผลกระทบต่อตลาดทั้งหมด นอกจากนี้ผู้ประกอบการแต่ละรายไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะกำจัดคู่แข่งอื่นให้ออกไปจากตลาด รวมถึงไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะกีดกันหรือสร้างอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของคู่แข่งรายใหม่ได้ ดังนั้นระดับราคาสินค้าและบริการจะค่อยๆ ลดต่ำลงมาเรื่อยๆ ภายใต้แรงกดดันของการแข่งขันจนเท่ากับระดับต้นทุนส่วนเพิ่มของหน่วยสุดท้าย (marginal cost) ในการผลิต การพยายามขึ้นราคาก็ไม่อาจทำให้ได้รับกำไรส่วนเกินเพราะคู่แข่งผลิตสินค้าเหมือนกันใช้ทดแทนกันได้ เมื่อผู้ประกอบการขึ้นราคาสินค้าของตน ผู้บริโภคก็จะเปลี่ยนไปบริโภคสินค้าอื่นทดแทนทำให้ผู้ประกอบการนั้นเสียส่วนแบ่งตลาด และผู้ประกอบการก็ไม่มีสิ่งจูงใจให้ขายต่ำกว่าราคาตลาด เพราะส่วนแบ่งของผู้ผลิตแต่ละรายมีน้อยมาก เมื่อเทียบกับตลาดทั้งหมดผู้ประกอบการจะสามารถขายสินค้าหรือบริการได้มากเท่าที่ต้องการ แม้ในโลกแห่งความเป็นจริงจะไม่มีตลาดแข่งขันสมบูรณ์อยู่จริง แต่ก็ทำให้เข้าใจได้ว่าผู้ประกอบการจะไม่มีอำนาจเหนือราคา และไม่อาจแสวงหากำไรจากการขึ้นราคาได้ เพราะผู้บริโภคสามารถเปลี่ยนไปใช้สินค้าหรือบริการของผู้ประกอบการรายอื่นทดแทนได้ จึงไม่มีผู้ประกอบการรายใดที่สามารถขึ้นราคาสินค้าหรือบริการได้ โดยไม่สูญเสียส่วนแบ่งตลาดของตน ให้กับผู้ประกอบการรายอื่น ที่เป็นคู่แข่งซึ่งขายสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพมากกว่าหรือราคาถูกกว่าได้ โดยเฉพาะเมื่อไม่มีการร่วมกันจำกัดราคา ผู้ประกอบการจะถูกกดดันจากการแข่งขันทำให้ระดับราคาสินค้ามีราคาถูกลงเพื่อให้ธุรกิจอยู่รอดจากการแข่งขัน เมื่อผู้ประกอบการขายสินค้าคุณภาพดีกว่าขายสินค้าในราคาต่ำลง ผู้ประกอบการรายอื่นก็ต้องลดราคาสินค้าตามเพื่อรักษาส่วนแบ่งของตลาดของตนเอาไว้ ดังนั้นหน่วยผลิตทุกหน่วยในตลาดแข่งขันจึงมีฐานะเป็นเพียงผู้ตามราคาเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้นในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ไม่มีอุปสรรคกีดกันการเข้าสู่ตลาด จึงทำให้ไม่มีหน่วยผลิตใดที่มีอำนาจกำจัดคู่แข่งเพื่อจำกัดการแข่งขันให้น้อยลงได้⁴

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37

2.2.2 ตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์

ตลาดโดยทั่วไปเป็นตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์แทบทั้งสิ้น ตลาดสำหรับผลผลิตแต่ละตลาดมีระดับการผูกขาดมากน้อยไม่เท่ากัน เราอาจแบ่งตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ คือ ตลาดที่มีการผูกขาดแท้จริง ตลาดที่มีผู้ขายน้อยราย และตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด

2.2.2.1 ตลาดที่มีการผูกขาดแท้จริง (Pure Monopoly) หรือตลาดผู้ขายรายเดียว

ตลาดที่มีการผูกขาดแท้จริง (Monopoly Power) มีข้อสมมติฐานเกี่ยวกับลักษณะสำคัญของตลาดดังต่อไปนี้

- 1) มีผู้ผลิตหรือผู้ขายเพียงรายเดียว (single seller) เรียกว่า ผู้ผูกขาด (monopolist)
- 2) สินค้ามีคุณสมบัติ หรือลักษณะพิเศษไม่เหมือนใคร ไม่สามารถหาสินค้าอื่นมาทดแทนได้ ใกล้เคียงกับสินค้าที่ผู้ผูกขาดทำการผลิตอยู่ในตลาด ทำให้ผู้บริโภคไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากต้องซื้อสินค้านั้นจากผู้ผูกขาด
- 3) ผู้ผลิตสามารถกีดกันผู้อื่นไม่ให้เข้ามาผลิตสินค้าแข่งขันกับตนได้ เช่น การประหยัดต่อขนาด บริการสาธารณะที่ต้องมีผู้ประกอบการน้อยราย สิทธิบัตรหรือใบอนุญาตจากรัฐบาล ผู้ประกอบการเดิมร่วมกันกั้นกั้นแก้ม หรือกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาด
- 4) เป็นผู้กำหนดราคา สามารถเลือกระดับราคาหรือระดับการผลิตที่จะทำให้หน่วยผลิตได้กำไรสูงสุด เนื่องจากไม่มีคู่แข่งทางการค้า ผู้ขายในอุตสาหกรรมผูกขาดจะกำหนดราคาอย่างใดก็ได้ หรืออาจเลือกวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจนอกเหนือไปจากการแสวงหากำไรสูงสุดก็ได้ เช่น แสวงหายอดขายสูงสุด

จากลักษณะทั้ง 4 ประการข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ผู้ผูกขาดมีอำนาจในการกำหนดราคา (Price searcher) หรือกำหนดปริมาณขาย อาทิเช่น การขึ้นราคาสินค้า หรือ เพิ่มปริมาณขายตามต้องการโดยลดราคา

การผูกขาดเกิดจากสาเหตุต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ผู้ผลิตหลายรายตกลงรวมตัวกันผูกขาดการผลิตโดยยุบรวมเป็นบริษัทเดียวกัน
2. รัฐบาลออกกฎหมายให้ผูกขาดการผลิตแต่ผู้เดียว เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท ปรระปา เป็นต้น หรือเพื่อเป็นการควบคุมไม่ให้สร้างความเสียหายแก่ส่วนรวมมากเกินไป เช่น การผลิตยาสูบ และสลากกินแบ่ง เป็นต้น การผูกขาดโดยกฎหมายนี้ (legally monopoly) รัฐบาลจะให้สิทธิผูกขาดแก่ผู้ผลิตคนใดคนหนึ่งแต่ผู้เดียว หรือรัฐบาลผูกขาดทำเอง ถ้ารัฐบาลให้เอกชนเป็นผู้ผูกขาดก็มักจะมีเงื่อนไขว่าต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค
3. ขนาดของกิจการต้องใหญ่มากจึงจะมีทางลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำ (Economy of scale) กิจการบางอย่าง เช่นการผลิตเหล็กกล้า การผลิตรถยนต์ การกลั่นน้ำมัน เป็นต้น หากไม่มีขนาดใหญ่ หรือมีปริมาณการผลิตที่สูงแล้ว กิจการนั้นๆ ก็จะไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีต้นทุนการผลิตต่ำได้ ในกรณีเช่นนี้ผู้ผลิตรายใหม่จะเข้าทำการแข่งขันได้ยาก เพราะถ้าทำในลักษณะกิจการขนาดเล็ก ต้นทุนจะสูงมาก และไม่ได้รับกำไร ในขณะที่เดียวกัน หากทำในลักษณะกิจการขนาดใหญ่ก็ต้องลงทุนมหาศาล ซึ่งอุปสรรคสำคัญคือเงินลงทุนจำนวนมาก
4. เป็นเจ้าของวัตถุดิบที่สำคัญแต่เพียงผู้เดียว ผู้ผลิตอื่นไม่มีทางที่จะผลิตแข่งขันได้ ทรายไคที่ยังไม่สามารถหาวัตถุดิบอื่นมาใช้แทนได้สำเร็จ ตัวอย่างเช่น กรณี the Aluminum Company of America ผู้ผูกขาดการผลิตอะลูมิเนียมแต่เพียงผู้เดียวในสหรัฐอเมริกา เพราะเป็นเจ้าของเหมืองแร่อะลูมิเนียมเกือบทั้งหมด
5. การจดทะเบียนลิขสิทธิ์ตามกฎหมาย ในบางประเทศมีกฎหมายคุ้มครองลิขสิทธิ์สิ่งประดิษฐ์ ผู้ประดิษฐ์จะจดทะเบียนลิขสิทธิ์สิ่งประดิษฐ์ของตนไว้ จึงมีอำนาจในการผูกขาดในการผลิตประดิษฐ์แต่ผู้เดียวนานตามระยะเวลาซึ่งกฎหมายของแต่ละประเทศกำหนดคุ้มครองไว้

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า ตลาดผูกขาด คือ ตลาดซึ่งมีผู้ผลิตหรือผู้ขายแต่เพียงรายเดียวในตลาด ทำการผลิตสินค้าซึ่งไม่มีสินค้าอื่นใช้แทนได้ ผู้ผูกขาดไม่ต้องเผชิญกับการแข่งขันโดยตรงจากคู่แข่งใดๆ

2.2.2.2 ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดหรือตลาดผู้ขายมากราย

ตลาดแบบนี้มีลักษณะหลายประการเหมือนตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ได้แก่ 1) จำนวนผู้ขายมีมากราย 2) ปราศจากสิ่งกีดขวางสำหรับผู้ผลิตใหม่จะเข้ามาทำการผลิตแข่งขัน 3) ขาดการรวมตัวกันระหว่างผู้ซื้อหรือผู้ขาย

ลักษณะที่แตกต่างจากตลาดแข่งขันสมบูรณ์มีเพียงประการเดียว กล่าวคือ สินค้าของผู้ผลิตแต่ละรายแตกต่างกัน ซึ่งความแตกต่างนี้อาจเป็นได้ทั้งแตกต่างจริงอันเกิดจากความแตกต่างในรูปร่างและคุณภาพของสินค้า หรือเป็นเพียงความแตกต่างในความรู้สึกของผู้บริโภค โดยที่ความจริงแล้วไม่แตกต่างกัน เช่น ผงซักฟอก สบู่หอม ยาสีฟัน แปรงสีฟัน แชมพูสระผม เป็นต้น ซึ่งแท้จริงแล้วก็เหมือนกันในหลายยี่ห้อ แต่ผู้ประกอบการพยายามใช้ชื่อโฆษณาต่างๆ รวมทั้งรูปแบบบรรจุภัณฑ์ต่างๆ เพื่อให้ผู้บริโภคเกิดความรู้สึกว่าไม่เหมือนกัน ลักษณะนี้เองที่ทำให้ผู้ผลิตแต่ละรายในตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดมีอำนาจผูกขาดอยู่บ้างในสินค้าของตน ยิ่งผู้ผลิตสามารถทำให้สินค้าของตนแตกต่างจากผู้ผลิตรายอื่นได้มากเพียงไร อำนาจผูกขาดก็มีมากขึ้นเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ผู้ผลิตต้องคำนึงอยู่เสมอว่า แม้สินค้าของตนจะแตกต่างจากผู้ผลิตรายอื่นเพียงใด แต่สินค้าของผู้ผลิตรายอื่นก็สามารถใช้แทนกันได้ ดังนั้น ถ้าผู้ผลิตตั้งราคาสินค้าของตนสูงกว่าสินค้าของผู้ผลิตรายอื่นจนเกินไปแล้ว อาจเสียลูกค้าจำนวนมากให้กับผู้ผลิตรายอื่นได้ ด้วยเหตุนี้ผู้ผลิตทุกรายต้องขายสินค้าของตนในราคาตลาด หากขายสูงกว่าราคาตลาด อาจสูญเสียลูกค้าของตนได้⁵

นอกจากนี้ ในโครงสร้างของตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด เนื่องจากในช่วงแรก การกระจายข้อมูลให้แก่ผู้บริโภคอาจมีไม่มากนัก ทำให้ผู้บริโภคมีความรู้สึกว่าสินค้าของผู้ผลิตแต่ละรายมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในระยะสั้นอาจจะมีผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดซึ่งจะเป็นผู้มีความสามารถในการกำหนดราคาของสินค้าและปริมาณของสินค้าได้อย่างอิสระ แต่ในระยะยาวเมื่อผู้ประกอบการรายใหม่เห็นโอกาสได้รับกำไรก็จะเข้าสู่ตลาดเพิ่มขึ้น ทำให้ปริมาณสินค้าเพิ่มขึ้นและราคาสินค้าลดลง จนกระทั่งผู้ประกอบการซึ่งเคยมีอำนาจเหนือตลาดเหลือกำไรเท่ากับกำไร

⁵ วันรักษ์ มิ่งมณีนาคนิ. หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547).

จากประกอบปกติเท่านั้น และอำนาจของผู้ประกอบการก็จะค่อยๆ ลดลงจนไม่มีอำนาจเหนือตลาดเหลือในที่สุด⁶

2.2.2.3 ตลาดผู้แข่งขันน้อยราย

ตลาดผู้แข่งขันน้อยราย หมายถึงตลาดที่ประกอบด้วยผู้ขายตั้งแต่ 2 รายขึ้นไป โดยมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

- 1) มีผู้ผลิตหรือผู้แข่งขันน้อยราย ผู้ผลิตแต่ละรายมีจำนวนการผลิตหรือขายในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง โดยสาเหตุที่ทำให้เกิดตลาดผู้ขายน้อยราย ได้แก่ การประหยัดต่อขนาด ผู้ผลิตรายใหม่ๆ สามารถเข้าแข่งขันในตลาดได้ยากเพราะถูกกีดกันจากผู้ผลิตเดิมที่อยู่ในตลาดและการควบคุมกิจการ และเนื่องจากในตลาดมีผู้ขายน้อยราย ดังนั้นการดำเนินนโยบายของผู้ผลิตแต่ละรายจึงอาจเกิดการกระทบกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่นเมื่อผู้ผลิตรายหนึ่งใช้นโยบายในการลดราคา เปลี่ยนแปลงรูปแบบของสินค้าหรือบริการ ผู้ขายรายอื่นก็จะทราบได้ทันทีและจะพิจารณานโยบายของตนอันส่งผลกระทบต่อผู้ขายรายแรกที่เปลี่ยนนโยบายนั่นเอง ดังนั้นผู้ผลิตแต่ละรายจึงต้องคำนึงถึงนโยบายของผู้ผลิตรายอื่นตลอดเวลา ลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้ประกอบการแต่ละรายมีลักษณะขึ้นอยู่กับกัน ซึ่งก่อให้เกิดแนวโน้ม 2 ประการด้วยกัน คือ
 - a. ผู้แข่งขันจะพยายามรวมตัวกันเพื่อดำเนินนโยบายเดียวกัน และขจัดความขัดแย้งออกไป
 - b. ผู้แข่งขันจะมีความแตกแยกกัน
- 2) ผู้ผลิตแต่ละรายผลิตสินค้าเหมือนกันทุกประการ (homogenous) เรียกว่า pure oligopoly ถึงแม้ว่าสินค้าจะไม่ต่างกันก็จริง เช่น ซีเมนต์ สังกะสี น้ำมันเบนซิน เป็นต้น แต่การแข่งขันของผู้ผลิตแต่ละรายโดยไม่ใช้ราคา นั่นคือ ใช้ความแตกต่างด้านบริการและอื่นๆ ก็มีผลทำให้เกิดความแตกต่างบ้างไม่มากนักในสายตาของผู้ซื้อ
- 3) ผู้ผลิตแต่ละรายผลิตสินค้าแตกต่างกัน แต่สามารถใช้แทนกันได้ดี เรียกว่า differentiated oligopoly เช่น รถยนต์ พิมพ์ดีด บุหรี่ สบู่ เครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น

⁶ ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2551).

- 4) ตลาดที่มีผู้แข่งขันน้อยรายจำเป็นต้องมีสิ่งกีดขวางไม่ให้ผู้ผลิตใหม่เข้ามาทำการผลิตแข่งขันได้สะดวก มิฉะนั้นจำนวนผู้ผลิตจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนไม่สามารถดำรงสภาพตลาดที่มีผู้ขายน้อยรายไว้ได้ต่อไป

ในโครงสร้างตลาดผู้ขายน้อยราย จะมีผู้ประกอบการจำนวนหนึ่งซึ่งผู้ประกอบการทุกรายอาจมีส่วนแบ่งไม่มากแต่มีส่วนแบ่งในระดับที่ใกล้เคียงกันไม่มีรายใดมีอำนาจเหนือตลาด ต่างฝ่ายต่างก็คานอำนาจกันอยู่ ผู้ประกอบการสามารถคาดเดาพฤติกรรมหรือปฏิกิริยาโต้ตอบของผู้แข่งขันในตลาดรายอื่นได้ ดังนั้นผู้ประกอบการจึงมักเลี่ยงการแข่งขัน โดยจะรวมตัวกันตั้งแต่สองรายขึ้นไป อย่างไรก็ตามหากผู้ประกอบการรายหนึ่งมีส่วนแบ่งในตลาดห่างจากผู้ประกอบการรายถัดไปหลายรายรวมกันอยู่มาก ผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งมากที่สุดก็อาจมีอำนาจเหนือตลาดและสามารถกระทำการใดๆ ได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงผู้ประกอบการรายอื่นๆ ในตลาด

2.3 ทฤษฎีการกำหนดราคา

ในระบบเศรษฐกิจเสรี มีการใช้ระบบราคาเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ หน่วยเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจอาจแบ่งได้เป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายครัวเรือน (household) และฝ่ายธุรกิจหรือหน่วยผลิต (firms) ฝ่ายครัวเรือนในฐานะที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตจะตัดสินใจขายหรือให้เช่าปัจจัยการผลิตให้แก่หน่วยผลิตในตลาด โดยได้รับค่าตอบแทนเป็นค่าจ้าง ค่าเช่า ดอกเบี้ย และกำไร นอกจากนี้ ฝ่ายครัวเรือนในฐานะผู้บริโภคจะต้องแสดงความต้องการสินค้าในตลาดด้วย สำหรับฝ่ายธุรกิจจะตัดสินใจเกี่ยวกับการผลิตสินค้าและบริการ ชนิดและปริมาณของสินค้า การเลือกเทคนิคการผลิต การจ้างปัจจัยการผลิต ตลอดจนการขายผลผลิต

โดยปกติ ผู้ซื้อและผู้ขายแต่ละฝ่ายจะตัดสินใจโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของตนเอง การตัดสินใจของทั้งสองฝ่ายเป็นปัจจัยที่ใช้ในการกำหนดราคาร่วมกัน โดยการตัดสินใจของผู้ซื้อเกี่ยวข้องกับอุปสงค์ (demand) และการตัดสินใจของผู้ขาย จะมีความเกี่ยวข้องกับอุปทาน (supply) ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า ราคาขายของสินค้าและบริการถูกกำหนดจากอุปสงค์และอุปทานร่วมกัน

2.3.1 อุปสงค์ (Demand)

อุปสงค์ หรือ อุปสงค์สำหรับสินค้าและบริการชนิดใดชนิดหนึ่ง หมายถึง จำนวนต่างๆ ของสินค้าหรือบริการชนิดนั้น ที่ผู้บริโภคต้องการซื้อในระยะเวลาหนึ่ง ณ ระดับราคาต่างๆ ของสินค้าชนิดนั้น ในระยะเวลาที่กำหนด

คำว่า “ต้องการซื้อ” ที่ปรากฏในนิยามข้างต้น มิได้หมายความถึงความต้องการธรรมดา แต่เป็นความต้องการที่มีอำนาจซื้อกำกับอยู่ด้วย กล่าวคือ ผู้บริโภคจะต้องมีความเต็มใจที่จะซื้อ และมีเงินเพียงพอที่จะจ่ายซื้อสินค้านั้นๆ ได้ด้วย

“กฎแห่งอุปสงค์” (Law of Demand) ระบุว่า ปริมาณของสินค้าและบริการชนิดใดชนิดหนึ่งที่ผู้บริโภคต้องการซื้อย่อมแปรผกผันกับระดับราคาของสินค้าและบริการชนิดนั้นเสมอ

จากกฎของอุปสงค์ดังกล่าวหมายความว่า เมื่อราคาสินค้าสูงขึ้น ผู้บริโภคจะซื้อสินค้าในปริมาณน้อยลง และเมื่อราคาลดลง ผู้บริโภคจะซื้อสินค้าในปริมาณมากขึ้น สาเหตุที่ปริมาณซื้อแปรผกผันกับราคาสินค้านั้น คือ

1) ผลทางรายได้ คือ การเปลี่ยนแปลงรายได้แท้จริง โดยรายได้แท้จริงได้แก่จำนวนสินค้าที่ผู้บริโภคได้รับ ตามกฎของอุปสงค์ เมื่อราคาสินค้าสูงขึ้น ด้วยรายได้ตัวเงินคงเดิม ผู้บริโภคสามารถซื้อสินค้าในปริมาณน้อยลง ในทางตรงข้าม เมื่อราคาสินค้าลดลง ผู้บริโภคซื้อสินค้าในปริมาณมากขึ้น

2) ผลทางการทดแทน เมื่อราคาของสินค้าชนิดหนึ่งสูงขึ้น ในขณะที่ราคาสินค้าอื่นซึ่งทดแทนสินค้านี้ได้มีราคาอยู่คงที่ ผู้บริโภคจะรู้สึกว่าการซื้อสินค้านี้แพงขึ้น จึงซื้อสินค้านี้น้อยลง และหันไปซื้อสินค้าอื่นเพื่อทดแทนสินค้านั้น ในทางตรงข้าม เมื่อราคาของสินค้าลดลง ผู้บริโภคก็จะหันมาซื้อสินค้าชนิดนี้มากขึ้น และซื้อสินค้าอื่นในปริมาณที่ลดลง

3) กฎว่าด้วยการลดน้อยถอยลงของอรรถประโยชน์ส่วนเพิ่ม ระบุว่าในขณะใดขณะหนึ่งการบริโภคสินค้าหรือบริการที่เพิ่มขึ้นแต่ละหน่วย จะให้ความพอใจลดลงเรื่อยๆ เช่น การชมคอนเสิร์ตในรอบแรกจะให้ความพอใจแก่ผู้ชมสูง แต่ในการชมในรอบถัดๆ ไป ก็จะทำให้ความพอใจที่ลดลงเรื่อยๆ ดังนั้น นาย ก เต็มใจจ่ายค่าบัตรชมในราคาสูงสำหรับรอบแรก แต่ในรอบต่อๆ ไป นาย ก ก็จะยินดีที่จะจ่ายน้อยลงเรื่อยๆ

ปัจจัยต่างๆ ซึ่งมีอิทธิพลต่อจำนวนสินค้าที่ผู้บริโภคต้องการซื้อ (ตัวกำหนดอุปสงค์) จะมีอิทธิพลต่อปริมาณซื้อเล็กน้อยไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของผู้บริโภคแต่ละคนแต่ละเวลา ปัจจัยเหล่านี้มีหลายประการด้วยกัน เช่น

1) ปริมาณซื้อขึ้นอยู่กับราคาของสินค้านั้น ตามปกติเมื่อราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้น ปริมาณซื้อจะมีน้อย แต่ถ้าราคาสินค้าต่ำลง ปริมาณซื้อจะมีมาก

2) ปริมาณซื้อขึ้นอยู่กับรสนิยมของผู้บริโภคและความนิยมส่วนใหญ่ของคนในสังคม รสนิยมอาจเกี่ยวข้องกับความรู้สึกนิยมชมชอบชั่วคราวหนึ่ง ซึ่งเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว เช่น แบบเสื้อผ้า ภาพยนตร์ เพลง เป็นต้น สิ่งที่กำหนดรสนิยมนั้นก็คงอยู่นาน เช่น รูปแบบของสิ่งก่อสร้าง รถยนต์ น้ำอัดลม เป็นต้น สิ่งที่กำหนดรสนิยมของผู้บริโภค ได้แก่ อายุ เพศ ความเชื่อ ค่านิยม การศึกษา แฟชั่น และอิทธิพลของการโฆษณา รสนิยมเป็นสิ่งที่มีผลต่อธุรกิจการค้า ดังนั้นหน่วยธุรกิจจึงยอมทุ่มเงินจำนวนมหาศาลโฆษณาเพื่อหวังผลในการเปลี่ยนแปลงรสนิยม หรือเพื่อรักษารสนิยมของผู้บริโภคให้คงเดิมนั่นเอง

3) ปริมาณซื้อขึ้นอยู่กับรายได้เฉลี่ยของครัวเรือน โดยทั่วไป เมื่อประชากรมีรายได้โดยเฉลี่ยสูงขึ้น ความต้องการสินค้าและบริการจะเปลี่ยนไป คือมักจะลดการบริโภคสินค้าราคาถูก และขณะเดียวกันก็หันไปบริโภคสินค้าราคาแพง

4) ปริมาณซื้อขึ้นอยู่กับราคาของสินค้าชนิดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยตามปกติความต้องการของผู้บริโภคอาจสนองด้วยสินค้าหลายชนิด ถ้าสินค้าชนิดหนึ่งมีราคาสูงขึ้นผู้บริโภคก็จะซื้อสินค้าชนิดนั้นน้อยลง และหันไปซื้อสินค้าอีกชนิดหนึ่งซึ่งใช้ทดแทนกันได้ ในขณะเดียวกัน ในกรณีสินค้าชนิดที่ต้องใช้ประกอบกัน หากสินค้าชนิดหนึ่งมีความต้องการมากขึ้น สินค้าซึ่งใช้ประกอบกันก็必将มีความต้องการที่สูงขึ้นตามไปด้วย ยกตัวอย่างเช่น น้ำตาลกับกาแฟ เมื่อผู้บริโภคมีความต้องการบริโภคกาแฟมากขึ้น ก็จะบริโภคน้ำตาลมากขึ้นด้วย

5) ปริมาณซื้อขึ้นอยู่กับฤดูกาล ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศที่อยู่ในเขตร้อน เมื่อย่างเข้าฤดูหนาว ประชาชนจำเป็นต้องจัดหาเครื่องนุ่งห่มกันหนาว ทำให้ความต้องการสินค้าเครื่องกันหนาวต่างๆ ในช่วงเวลาดังกล่าวเพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ อุปสงค์ของตลาดอาจถูกกำหนดโดยปัจจัยทางอ้อมนอกเหนือจากที่ระบุข้างต้น อาทิเช่น

1) ปริมาณซื้อขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร ตามปกติเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มจำนวนมากขึ้น ความต้องการสินค้าและบริการจะเพิ่มตาม แต่การเพิ่มจำนวนประชากรยังไม่เป็นการ

เพียงพอที่จะกำหนดอุปสงค์ในตลาด กล่าวคือ ประชากรซึ่งเพิ่มขึ้นจะต้องมีอำนาจซื้อด้วย จึงจะทำให้ปริมาณอุปสงค์เพิ่มขึ้นตามไปด้วย

2) ปริมาณซื้อขึ้นอยู่กับสภาพการกระจายรายได้ในระบบเศรษฐกิจ เมื่อพิจารณาถึงสังคมบางแห่ง เช่นประเทศที่มีป้อน้ำมัน ปรากฏว่ารายได้ส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย ส่วนคนกลุ่มใหญ่จะมีรายได้ต่ำมาก สังคมแบบนี้การบริโภคจะแตกต่างจากสังคมที่มีการกระจายรายได้ค่อนข้างทัดเทียม ถึงแม้ว่ารายได้เฉลี่ยของทั้งสองประเทศจะอยู่ในระดับใกล้เคียงกันก็ตาม

2.3.2 อุปทาน (Supply)

อุปทาน หรือ อุปทานของสินค้าใด หมายถึงจำนวนต่างๆ ของสินค้าหรือบริการนั้น ที่ผู้ผลิตมีความเต็มใจที่จะผลิตและนำออกขาย ณ ระดับราคาต่างๆ ภายในระยะเวลาที่กำหนด

กฎของอุปทาน ระบุว่า ปริมาณของสินค้าและบริการชนิดใดชนิดหนึ่งของผู้ผลิตหรือพ่อค้าต้องการจะขาย ย่อมแปรผันโดยตรงกับราคาของสินค้าและบริการชนิดนั้นเสมอ

จากกฎของอุปทานข้างต้นแสดงว่าเมื่อราคาสินค้าสูงขึ้น ผู้ผลิตมีความเต็มใจที่จะผลิตสินค้าออกขายมากขึ้น แต่ถ้าราคาสินค้าลดลงผู้ผลิตจะผลิตในปริมาณที่ลดลง ทั้งนี้ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ (1) เป้าหมายของผู้ผลิตหรือผู้ขายคือกำไร โดยทั่วไปเมื่อสินค้ามีราคาสูงขึ้น ผู้ผลิตจะได้กำไรมากจึงผลิตมาก แต่ถ้าสินค้ามีราคาต่ำ ผู้ผลิตก็มักจะจะได้รับกำไรน้อย จึงไม่เกิดแรงจูงใจในการผลิตออกมาจำหน่ายเป็นจำนวนมาก และ (2) เมื่อสินค้ามีราคาสูงขึ้น ผู้ผลิตส่วนหนึ่งที่มีต้นทุนสูงจะสามารถเข้ามาผลิต ทำให้ปริมาณการผลิตมีมากขึ้น แต่ถ้าสินค้ามีราคาต่ำ ผู้ผลิตส่วนที่มีต้นทุนสูงจะเลิกการผลิต เพราะไม่คุ้มทุน ทำให้ปริมาณการผลิตลดลง

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่ออุปทาน (ตัวกำหนดอุปทาน) หมายถึงตัวแปรซึ่งมีอิทธิพลต่อจำนวนสินค้าที่ผู้ผลิตปรารถนาที่จะผลิตออกมาขาย นอกจากราคาของสินค้าซึ่งเป็นตัวกำหนดอุปทานโดยตรงแล้ว ยังมีตัวกำหนดอุปทานโดยอ้อม อาทิเช่น

(1) นโยบายหรือจุดมุ่งหมายของหน่วยผลิต โดยทั่วไป จุดมุ่งหมายของหน่วยผลิตอาจแบ่งได้เป็น 2 แบบ แบบหนึ่งมุ่งผลิตสินค้าที่มีคุณภาพและราคาต่ำหรือปานกลางเพื่อขายให้ผู้บริโภคโดยทั่วไปซึ่งมีจำนวนมาก ปริมาณการผลิตจะมีมาก อีกแบบหนึ่งเป็นการผลิตที่เน้นให้

สินค้ามีลักษณะจำเพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง ตัวอย่างเช่น มีคุณภาพและราคาสูง ออกแบบล้ำสมัย หรือนำหน้าผู้ผลิตสินค้ารายอื่น ลักษณะการผลิตเช่นนี้ ส่งผลให้ปริมาณการผลิตน้อยกว่าลักษณะการผลิตแบบแรก

(2) สภาพเทคนิคที่ใช้ในการผลิต เมื่อวิทยาการด้านวิทยาศาสตร์เจริญขึ้นและสามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อการผลิตได้มากขึ้น ก็จะมีสินค้าแปลกใหม่เพิ่มมากขึ้น

(3) ราคาของสินค้าชนิดอื่น เมื่อสินค้าชนิดหนึ่งมีราคาสูงขึ้นย่อมจูงใจให้ผู้ผลิตผลิตมากขึ้น ทั้งนี้เพราะผู้ผลิตต่างก็หวังกำไรเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น การผลิตด้านเกษตรกรรม เมื่อราคาของพืชไร่บางชนิดสูงขึ้น เกษตรกรก็มักจะหันมาเพาะปลูกพืชไร่ชนิดนั้นแทนพืชไร่ชนิดที่ปลูกมาก่อน หรือถ้าเป็นพืชไร่ชนิดเดียวกันที่เพาะปลูกอยู่แล้วก็จะปลูกมากกว่าเดิม โดยการเพิ่มพื้นที่เพาะปลูก

(4) ราคาของปัจจัยการผลิต หากราคาของปัจจัยการผลิตสูงขึ้น ต้นทุนการผลิตก็สูงขึ้นด้วย กำไรก็จะลดลง ผู้ผลิตที่ไม่สามารถลดต้นทุนการผลิตก็อาจต้องเลิกการผลิต

(5) จำนวนของผู้ผลิตหรือผู้ขายในตลาด ในกรณีที่ตลาดมีผู้ผลิตจำนวนมาก ปริมาณการขายทั้งหมดในตลาดย่อมจะมีมากกว่าในกรณีที่มีผู้ขายเพียงรายเดียว เพราะในตลาดแบบนี้อาจไม่สนใจในการเพิ่มปริมาณการขายเท่าที่ควร แต่หันไปมุ่งในการตั้งราคาขายให้สูงที่สุดเท่าที่จะทำได้ เนื่องจากมีอำนาจผูกขาด และไม่ต้องกังวลกับคู่แข่ง

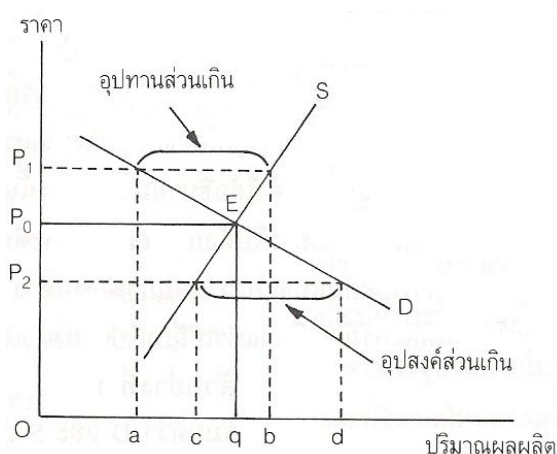
(6) ตัวกำหนดอื่นๆ ที่อาจมีผลต่ออุปทาน แบ่งเป็นตัวกำหนดที่เกิดจากมนุษย์ อาทิ เช่น การนัดหยุดงาน สงคราม การออกกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงทางด้านภาษี นโยบายของรัฐบาล ฯลฯ และตัวกำหนดที่มีไม่เกิดจากมนุษย์ อาทิ ฝนแล้ง น้ำท่วม ไฟไหม้ โรคระบาด ฯลฯ

2.3.3 การกำหนดราคาและดุลยภาพของตลาด

โดยเหตุที่ทั้งอุปสงค์และอุปทานต่างมีความสัมพันธ์หรือขึ้นอยู่กับราคาของสินค้า ดังนั้น ปริมาณสินค้าที่ผู้บริโภคต้องการซื้อและผู้ขายต้องการขายจะปรับตัวตามระดับของราคา สินค้าที่เปลี่ยนแปลงไป แต่เนื่องจากการปรับตัวของจำนวนซื้อและจำนวนขายต่อราคาเป็นคนละทิศทางดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นในกฎของอุปสงค์และอุปทาน ดังนั้น การปรับตัวนี้จะเป็นเหตุให้จำนวนซื้อและจำนวนขายเท่ากันพอดี ณ ระดับราคาใดราคาหนึ่ง ซึ่งหมายความว่า ณ ระดับราคานี้ จำนวนสินค้าที่ผู้บริโภคต้องการซื้อในขณะนั้นจะเท่ากับจำนวนสินค้าที่ผู้ผลิตประสงค์จะผลิตออกขายในขณะเดียวกันพอดี ณ จุดนั้นจะเรียกว่า ราคาดุลยภาพ

ตามหลักเศรษฐศาสตร์ ในตลาดที่มีการแข่งขัน ราคาสินค้าและบริการชนิดใดจะถูกกำหนดโดยอุปสงค์และอุปทานของตลาดสินค้าและบริการชนิดนั้น ราคาดุลยภาพและปริมาณดุลยภาพจะเกิดพร้อมกันตรงระดับซึ่งปริมาณซื้อเท่ากับปริมาณขายพอดีและเรียกสภาวะดังกล่าวนี้ว่า “ดุลยภาพของตลาด”

ราคาดุลยภาพและปริมาณดุลยภาพนี้ เมื่อเกิดขึ้นแล้วจะคงอยู่เช่นนั้น ตราบใดที่อุปสงค์และอุปทานไม่เปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ถ้าราคาเปลี่ยนแปลงไปจากดุลยภาพด้วยเหตุใดก็ตาม จะส่งผลให้อุปสงค์และอุปทานขาดความสมดุล ราคาที่เปลี่ยนไปจากดุลยภาพจึงดำรงอยู่ไม่ได้ ต้องเปลี่ยนแปลงอยู่เรื่อยๆ จนเกิดราคาดุลยภาพอีกครั้งหนึ่ง จึงจะหยุดนิ่ง



รูปแสดงการเปลี่ยนแปลงปริมาณขาย

จากรูป เส้นอุปสงค์และอุปทานตัดกันที่จุด E ฉะนั้นราคาและปริมาณดุลยภาพจึงถูกกำหนดขึ้น ณ ระดับซึ่งตรงกับจุดนี้ OP_0 คือราคาดุลยภาพ Oq คือปริมาณดุลยภาพ ณ ระดับราคาใดๆ ที่สูงกว่าราคาดุลยภาพ (OP_0) จำนวนสินค้าที่ผู้บริโภคต้องการซื้อจะมีน้อยกว่าจำนวนสินค้าที่ผู้ผลิตนำมาขาย สมมติว่าระดับราคาสินค้าตลาดขณะนั้นอยู่ที่ OP_1 จำนวนสินค้าที่มีผู้ต้องการซื้อจะเท่ากับ Oa ส่วนสินค้าที่ผู้ผลิตต้องการขายคือ Ob ดังนั้นปริมาณซื้อจะน้อยกว่าปริมาณขายเป็นจำนวน ab ซึ่งเรียกว่า “อุปทานส่วนเกิน” (excess supply) แสดงว่าราคาสินค้า ณ ระดับ OP_1 นี้สูงเกินไป กล่าวคือ สูงเกินอำนาจซื้อของผู้บริโภคส่วนหนึ่งที่จะจ่ายได้ ทำให้สินค้าที่ผลิตได้ขายไม่หมด และเพื่อให้อุปทานส่วนเกินหมดไป ผู้ขายจำเป็นต้องลดราคา ซึ่งจะทำให้สินค้าขายได้มาก

ขึ้น ราคาจะลดลงเรื่อยๆ จนถึงราคาดุลยภาพก็จะหยุดนิ่ง เพราะในระดับราคานี้ผู้ผลิตจะพบว่าสินค้าของตนมีพอดีกับจำนวนซื้อ จึงขายสินค้าได้หมด ไม่มีสินค้าเหลือค้าง

ในทางกลับกัน ณ ระดับราคาใดๆ ที่อยู่ต่ำกว่าราคาดุลยภาพ ปรากฏว่า จำนวนสินค้าที่ผู้บริโภคต้องการซื้อมีมากกว่าจำนวนสินค้าที่ผู้ผลิตประสงค์จะออกขาย ส่วนของปริมาณซื้อที่มากกว่าปริมาณนี้เรียกว่า “อุปสงค์ส่วนเกิน” (excess demand) สมมติว่าราคาสินค้าขณะนั้นอยู่ที่ OP_2 ตามรูปจะเห็นว่า ณ ราคา OP_2 ผู้ซื้อต้องการซื้อสินค้าจำนวน Od แต่ผู้ขายมีสินค้าสำหรับขายเพียง Oc สินค้าจึงมีไม่พอขาย คือขาดไปจากที่ผู้ซื้อต้องการทั้งสิ้นเป็นจำนวน cd ซึ่งเป็นอุปสงค์ส่วนเกิน เมื่อเป็นเช่นนี้ราคาสินค้าจึงสูงขึ้น เพราะผู้ซื้อแย่งกันซื้อสินค้า ถ้าสิ่งอื่นยังคงที่ราคาจะสูงขึ้นเรื่อยๆ จนกว่าจะถึงราคาดุลยภาพจึงจะหยุดนิ่ง และเมื่อถึงราคาดุลยภาพแล้วจะปรากฏว่าจำนวนซื้อพอดีกับจำนวนจึงไม่มีสิ่งใดชักจูงให้ราคาเปลี่ยนแปลงต่อไปอีก

จากที่กล่าวมาแล้วจึงเห็นได้ว่า เมื่อเกิด “ภาวะดุลยภาพ” ขึ้นแล้วจะคงอยู่อย่างนั้นตลอดไป และถ้ามีเหตุใดๆ ก็ตามมาทำให้สถานการณ์ที่เป็นจริงห่างไกลจากภาวะดุลยภาพเมื่อใดจะต้องมีแรงผลักดันให้กลับไปอยู่ ณ ภาวะดุลยภาพเสมอตราบเท่าที่เส้นอุปสงค์และอุปทานยังคงเดิม

2.3.4 การเปลี่ยนแปลงภาวะดุลยภาพ

อย่างไรก็ตามตำแหน่งภาวะดุลยภาพนี้อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ถ้าอุปสงค์และอุปทานอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างได้เปลี่ยนไป การเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์และอุปทานเกิดจากตัวกำหนดอุปสงค์และอุปทานต่างๆ เปลี่ยนแปลงไป ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อข้างต้น ดังนั้นเมื่อไรก็ตามที่ปัจจัยเหล่านี้เปลี่ยนแปลงจนทำให้ปริมาณซื้อและขายเปลี่ยน ณ ทุกระดับราคา จะทำให้ตำแหน่งดุลยภาพเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

การเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์และอุปทาน แบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ⁷

⁷ นราทิพย์ ชุตินวงศ์, ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาค, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543).

1) การเปลี่ยนแปลงปริมาณอุปสงค์ (Change in Quantity Demand) เป็นการเปลี่ยนแปลงของปริมาณซื้ออันสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้า มีปัจจัยหลักมาจากราคาสินค้าเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าเปลี่ยนแปลง

2) การเปลี่ยนแปลงระดับอุปสงค์ (Change in Demand) เป็นการเปลี่ยนแปลงของปริมาณเสนอซื้อที่เกิดจากปัจจัยอื่นๆ นอกจากราคาสินค้า แม้ว่าราคาสินค้าไม่เปลี่ยนแปลง เมื่อมีการเปลี่ยนระดับอุปสงค์ ปริมาณเสนอซื้อก็อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ ปัจจัยอื่น เช่น รสนิยมของผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงไป (a change in consumer taste) จำนวนผู้บริโภคเปลี่ยนแปลง รายได้ของผู้บริโภคเปลี่ยนแปลง รายได้ของผู้บริโภคเปลี่ยนแปลง ราคาสินค้าที่เกี่ยวข้องเปลี่ยนแปลง การคาดคะเนในเรื่องต่างๆ เปลี่ยนแปลง

3) การเปลี่ยนแปลงปริมาณอุปทาน (Change in Quantity Supplied) เป็นการเปลี่ยนแปลงของปริมาณการเสนอขายอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้า

4) การเปลี่ยนแปลงระดับอุปทาน (Change in Supply) เป็นการเปลี่ยนแปลงของปริมาณการเสนอขายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงปัจจัยอื่นที่ไม่ใช่ราคา เช่น ราคาของปัจจัยการผลิตเปลี่ยนแปลง เทคโนโลยีในการผลิตเปลี่ยนแปลง ภาษีและเงินอุดหนุน การคาดคะเนเกี่ยวกับราคาสินค้า จำนวนผู้ขายเปลี่ยนแปลง

2.4 การกำหนดราคาขายต่อ

2.4.1 นิยามของการกำหนดราคาขายต่อ

การกำหนดราคาขายต่อ หรือการรักษาระดับราคาขายปลีก (resale price maintenance) หมายถึง การที่ผู้ผลิตสินค้าหนึ่งๆ ควบคุมหรือกำหนดราคาสินค้าของตนในการจำหน่ายในตลาดสู่ผู้บริโภค หากผู้จัดจำหน่ายไม่ขายสินค้าของผู้ผลิตในราคาที่ผู้ผลิตกำหนดไว้ ผู้ผลิตอาจจะปฏิเสธไม่จำหน่ายสินค้าให้กับผู้จัดจำหน่ายรายนั้นๆ หรือผู้ผลิตอาจขายสินค้าในราคาที่สูงกว่าการขายให้กับผู้จัดจำหน่ายรายอื่นๆ โดยทั่วไปแล้วราคาขายต่อจะหมายถึง ราคาขายปลีกและราคาขายส่งด้วย โดยคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมกำหนดราคาขายต่อส่วนใหญ่จะเป็นคดีที่มีข้อเท็จจริงว่าผู้ผลิตสินค้ามีอำนาจตลาดกำหนดให้ผู้แทนจำหน่ายต้องจำหน่ายสินค้าของตนในราคาขายปลีกที่ผู้ผลิตสินค้ากำหนดไว้ พฤติกรรมกำหนดราคาขายต่อดังกล่าวถือว่าเป็นพฤติกรรมที่กฎหมายป้องกันการผูกขาดและกฎหมายการแข่งขันทางการค้าห้ามกระทำ เนื่องจากเมื่อพิจารณาจากมุมมองของผู้บริโภคแล้ว การกำหนดราคาขายต่อ คือ การ

ร่วมกันกำหนดราคาขายของบรรดาผู้แทนจำหน่ายทั้งหลายนั่นเอง ตัวอย่างเช่น นาย ก. ต้องการซื้อสินค้า xyz เมื่อนาย ก. เข้าไปในร้านจำหน่ายสินค้า xyz เพื่อสอบถามเรื่องราคา ปรากฏว่าร้านจำหน่ายจำนวน 20 ร้านในเมืองที่นาย ก. อาศัยอยู่ขายสินค้า xyz ในราคาเดียวกันหมด จากมุมมองของนาย ก. แล้วนาย ก. เห็นว่า ร้านจำหน่ายสินค้า xyz ทั้ง 20 ร้าน ในเมืองได้ตกลงร่วมกันที่จะจำหน่ายสินค้า xyz ซึ่งในความเป็นจริงแล้วผู้ผลิตเป็นผู้ที่กำหนดให้ร้านจำหน่ายสินค้า xyz ต้องขายสินค้าของตนในราคาที่ตกลงกำหนดไว้เท่านั้น หากร้านจำหน่ายไม่ปฏิบัติตามบริษัทที่ผลิตสินค้า xyz ก็จะไม่ส่งสินค้า xyz และตัดร้านจัดจำหน่ายที่ไม่ปฏิบัติตามออกจากการเป็นร้านตัวแทนจำหน่ายสินค้า xyz ของตน⁸

นอกจากในแง่ที่เป็นคำสั่งจากผู้ผลิตดังกล่าวข้างต้น ยังมีผู้ให้ความหมายว่าการกำหนดราคาขายต่อ หมายถึง ข้อตกลงระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจที่อยู่ในระดับโครงสร้างตลาดที่แตกต่างกัน เช่นผู้ผลิตกับผู้จัดจำหน่ายสินค้าในการตกลงก่อตั้งราคาหรือกำกับราคาจากผู้จัดจำหน่ายต้องจำหน่ายสินค้านั้นต่อไป⁹ หรือหมายถึงข้อตกลงระหว่างผู้ผลิตสินค้าและผู้จัดจำหน่ายสินค้าซึ่งกำหนดราคาขั้นต่ำที่ผู้จัดจำหน่ายสินค้าจะนำสินค้าของผู้ผลิตไปขายต่อ¹⁰ หรือหมายถึงข้อกำหนดในสัญญาซึ่งเป็นการกำหนดราคาสุดท้าย (Final Price) ให้แก่ผู้ขายสินค้า¹¹ หรือข้อตกลงระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายสินค้าในการกำหนดราคาขายปลีก¹²

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปความหมายของการกำหนดราคาขายปลีกได้เป็น 2 ความหมาย กล่าวคือ

⁸ ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2551).

⁹ Michael L. Denger, "Resale Price Maintenance in Distribution and Franchisor Operations", *Antitrust Law Journal* 60 (1992)m P419, อ้างถึงใน รัฐไกร ลิ้มศิริตระกูล, "มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดราคาขายปลีก," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย คณະนิตศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

¹⁰ Stephen F. Ross, *Principle of Antitrust Law* (New York : The Foundation Press Inc. 1993), p. 224, อ้างถึงใน รัฐไกร ลิ้มศิริตระกูล, "มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดราคาขายปลีก," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย คณະนิตศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

¹¹ Jean Tirole, *The Theory of Industrial Organization* (London : The MIT Press, 1989), p. 171, อ้างถึงใน รัฐไกร ลิ้มศิริตระกูล, "มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดราคาขายปลีก," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย คณະนิตศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

¹² D.G. Goyder, *EC Competition Law* 3rd Edition. (Oxford : Clarendon Press, 1998), p. 247, อ้างถึงใน รัฐไกร ลิ้มศิริตระกูล, "มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดราคาขายปลีก," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย คณະนิตศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

1. กรณีที่ผู้ผลิตสินค้ากำหนดให้ผู้ค้าปลีกหรือผู้จัดจำหน่ายที่ซื้อสินค้าของตนไปขายต่อให้ขายสินค้าของตนในราคาและผู้ผลิตกำหนดไว้ โดยอยู่ในรูปการบังคับจากผู้ผลิตแต่เพียงฝ่ายเดียว (Unilateral)
2. ข้อตกลงร่วมกัน (Bilateral) ระหว่างผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายซึ่งกำหนดให้ผู้จัดจำหน่ายสินค้าขายสินค้าที่ซื้อจากผู้ผลิตแก่ลูกค้าของตนในราคาและผู้ผลิตกำหนดให้¹³

ไม่ว่าการกำหนดราคาขายต่อจะเกิดขึ้นในความหมายใด หากผู้ซื้อสินค้าไปขายต่อรายใดไม่ยอมปฏิบัติตาม ผู้ผลิตอาจจะปฏิเสธไม่ขายสินค้าให้ (Refusal to deal) หรือมีมาตรการอื่นเข้ามาควบคุม เช่น การบอกเลิกสัญญาการเป็นผู้แทนจำหน่าย เป็นต้น

จากความหมายของการกำหนดราคาขายต่อดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการกำหนดราคาขายต่อเป็นความสัมพันธ์ในแนวตั้ง (Vertical Relationship) ระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจที่มีสถานะต่างกันในระยะการผลิตและจัดจำหน่ายสินค้า (Stage of Production) ของธุรกิจนั้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว หากจะแยกประเภทของรูปแบบความสัมพันธ์ในแนวตั้งของผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายสินค้าที่มีผลต่อการดำเนินกิจการค้าดังกล่าว สามารถแยกได้เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่ส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อราคาสินค้า (Vertical Price Restraints) ได้แก่ การกำหนดราคาขายต่อแบบหนึ่ง กับรูปแบบความสัมพันธ์ที่ไม่ได้มีผลกระทบต่อโดยตรงต่อราคาสินค้า (Vertical Non-Price Restraints) เช่น การขายเฉพาะราย (Exclusive Dealing)¹⁴ หรือการแบ่งพื้นที่ค้าขายสินค้า (Territorial Restraints) หรือการขายพ่วงสินค้า (Tying Contract) อีกแบบหนึ่ง

2.4.2 รูปแบบของการกำหนดราคาขายต่อ

การกำหนดราคาขายต่อสามารถแยกรูปแบบออกได้เป็น 2 รูปแบบคือ

2.4.2.1 การกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำ (Minimum Resale Price Maintenance) หมายถึงการกำหนดราคาขั้นต่ำให้ผู้จัดจำหน่ายจำหน่ายสินค้าในราคาที่ไม่ต่ำกว่าราคาที่

¹³ รัฐกร ลิ้มศิริตระกูล, “มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดราคาขายปลีก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

¹⁴ วาสนา เวชกุล, “มาตรการทางกฎหมายเพื่อการควบคุมการขายเฉพาะราย,” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539).

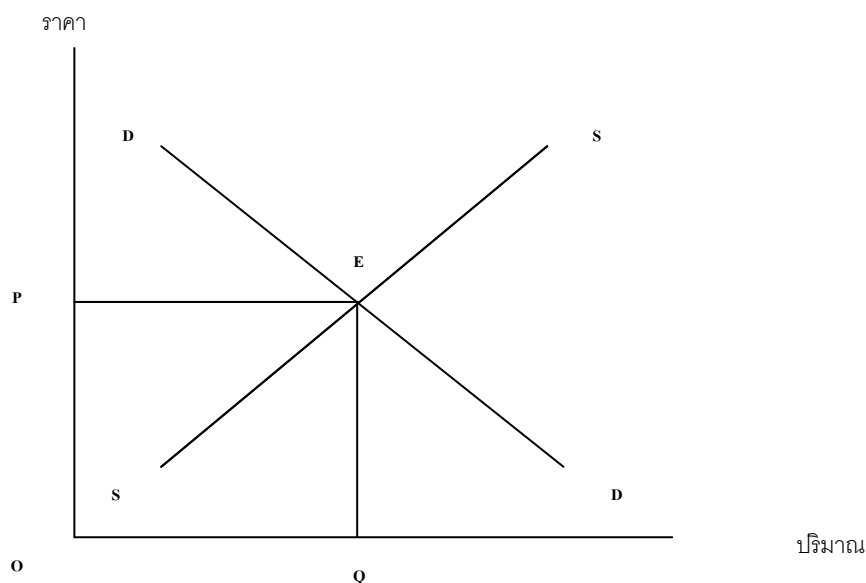
กำหนด หรือที่เรียกอีกอย่างได้ว่า Price Floor มีลักษณะที่ผู้ผลิตสินค้ากำหนดให้ผู้ขายปลีกต้องไม่ขายสินค้าที่ต่ำกว่าราคาที่กำหนดให้ขาย เช่น บริษัท A ซึ่งเป็นผู้ผลิตปากกาให้ B กำหนดให้ร้านขายปลีก C ซึ่งเป็นตัวแทนจำหน่ายสินค้าของตนจำหน่ายปากกาให้ B ดังกล่าวในราคาไม่ต่ำกว่าด้ามละ 5 บาท เป็นต้น กรณีนี้ร้านค้า C จะขายปากกาเกินกว่าด้ามละ 5 บาทก็ได้ แต่หากขายในราคาต่ำกว่าด้ามละ 5 บาท บริษัท A อาจยุติไม่ขายสินค้าให้แก่ร้านขายปลีก C ได้ การกำหนด Price Floor นี้เป็นที่นิยมปฏิบัติของผู้ประกอบการส่วนใหญ่

2.4.2.2 การกำหนดราคาขายต่อขั้นสูง (Maximum Resale Price Maintenance)

หมายถึง การกำหนดให้ผู้จัดจำหน่ายจำหน่ายสินค้าในราคาที่ไม่เกินไปกว่าราคาที่กำหนด หรือที่เรียกอีกอย่างได้ว่า Price Ceiling ดังกรณีตัวอย่างข้างต้น บริษัท A อาจกำหนดให้ไม่เกินกว่าด้ามละ 5 บาท แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดราคาแบบ Price Ceiling นี้ไม่เป็นที่นิยมมากนักในผู้ประกอบการธุรกิจ

หากพิจารณารูปแบบการกำหนดราคาขายต่อดังกล่าวกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ การกำหนดราคาขายต่อมีความเกี่ยวข้องกับโดยตรงต่ออุปสงค์ อุปทานของสินค้าในตลาดนั้นๆ ซึ่งโดยทั่วไปในการซื้อขายสินค้า ผู้ซื้อย่อมปรารถนาที่จะซื้อสินค้าในราคาต่ำ ในขณะที่ผู้ขายย่อมปรารถนาที่จะขายสินค้าในราคาสูง การเจรจาต่อรองจึงเกิดขึ้นจนกว่าผู้ขายและผู้ซื้อจะตกลงกันได้ ราคาที่ผู้ซื้อและผู้ขายตกลงกันได้นี้เรียกว่า ราคาดุลยภาพ (Equilibrium Price) ซึ่ง ณ ระดับราคาดังกล่าวปริมาณเสนอซื้อจะเท่ากับปริมาณเสนอขาย¹⁵ ดังแผนภาพดังต่อไปนี้

¹⁵ นราทิพย์ ชูติวงศ์ และชลลดา จามารกุล, พื้นฐานเศรษฐศาสตร์จุลภาค. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535). หน้า 42

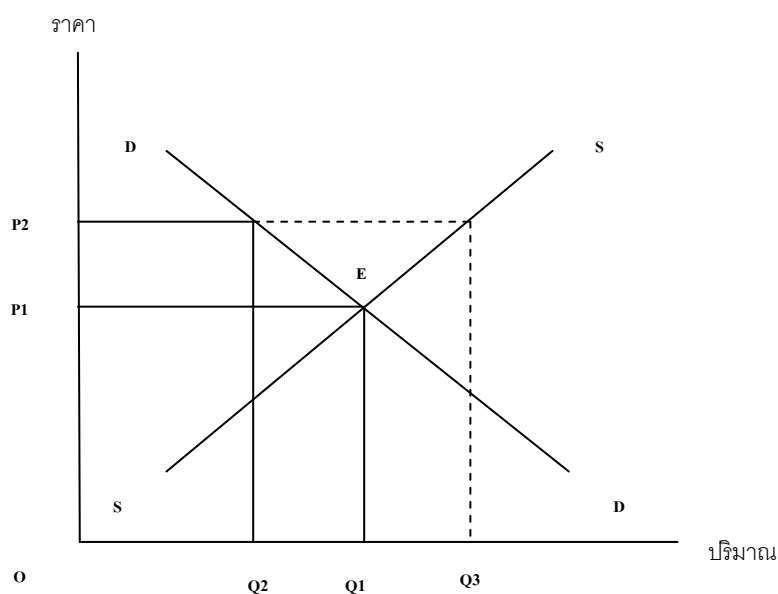


รูปภาพแสดงราคาดุลยภาพ

จากภาพดังกล่าว เส้น DD คือเส้นอุปสงค์ที่มีความลาดเอียงจากซ้ายลงมาทางขวา หมายถึงปริมาณซื้อและราคามีความสัมพันธ์ไปในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ เมื่อราคาสูงปริมาณการเสนอซื้อก็จะต่ำ และเมื่อราคาต่ำปริมาณการเสนอซื้อก็จะมากขึ้น ความสัมพันธ์เช่นนี้เรียกว่า กฎของอุปสงค์ (Law of Demanding) ในขณะเดียวกัน หากพิจารณาจากอุปทานต่อราคาแล้ว เมื่อสมมติให้สิ่งอื่นๆ ที่เป็นปัจจัยในการกำหนดปริมาณสินค้าอยู่คงที่ ระดับราคาสินค้าที่สูงขึ้นจะเป็นสิ่งชักจูงใจให้ผู้ขายนำสินค้าออกมาจำหน่ายในจำนวนมากขึ้น ดังนั้นเส้นอุปทานโดยทฤษฎีแล้วจึงเป็นเส้นที่ลาดจากซ้ายขึ้นไปทางขวา หรือเส้น SS นั่นเอง และจากแผนภาพข้างต้น เมื่อราคาและปริมาณของอุปสงค์และอุปทานมีความแตกต่างกัน จึงต้องมีการประนีประนอมทั้งจากผู้ซื้อและผู้ขายทำให้เกิดราคาดุลยภาพ จุด E ซึ่งเป็นจุดตัดของเส้นอุปสงค์ของตลาด DD และเส้นอุปทานของตลาด SS ก็คือจุดดุลยภาพ OP คือราคาดุลยภาพ และ OQ คือปริมาณดุลยภาพ จะเห็นได้ว่าสภาพความสมดุลซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อผู้ซื้อและผู้ขายสามารถตกลงซื้อขายกันได้ ณ ราคาที่ตกลงกันนั้น ปริมาณเสนอซื้อและเสนอขายจะเท่ากัน จุดดุลยภาพดังกล่าวจะถูกกำหนดโดยฟังก์ชันของอุปสงค์และอุปทานในตลาด โดยจะอยู่ ณ จุดตัดของเส้นอุปสงค์ของตลาดและเส้นอุปทานของตลาด¹⁶

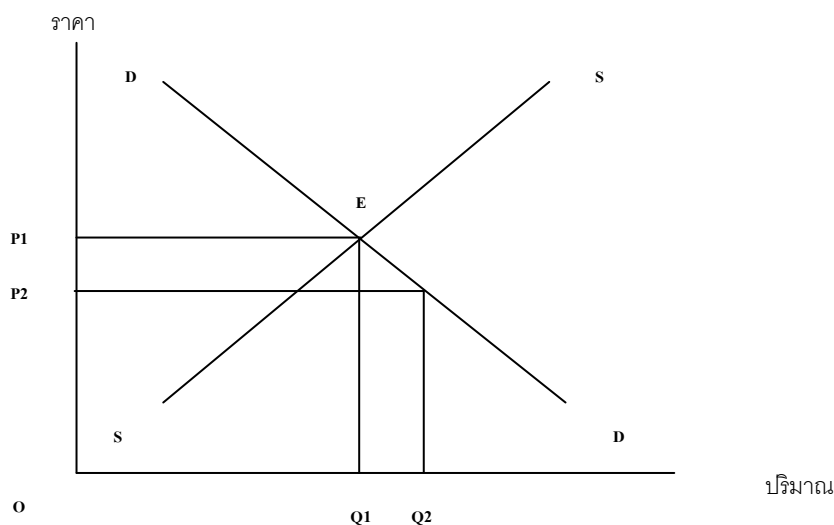
¹⁶ นราทิพย์ ชูติวงศ์, จุลเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์. (กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 27-

จากหลักราคาและปริมาณดุลยภาพดังกล่าว การกำหนดราคาขายต่อทั้งในรูปแบบราคาขั้นสูงและราคาขั้นต่ำ จึงเกี่ยวข้องกับและแทรกแซงหลักการทำงานของราคาและปริมาณดุลยภาพ โดยแสดงได้จากแผนภาพดังต่อไปนี้



รูปภาพแสดงรูปแบบการกำหนดราคาขายต่อแบบราคาขั้นต่ำ

จากแผนภาพดังกล่าว หากปล่อยให้กลไกราคาดำเนินไปด้วยตนเอง กลไกราคาดุลยภาพจะส่งผลให้ระดับราคาที่จะขายได้เท่ากับ OP_1 และปริมาณที่จะขายได้เท่ากับ OQ_1 ซึ่งเป็นจุดตัดที่ E และเมื่อผู้ผลิตได้กำหนดราคาขั้นต่ำมิให้ผู้จัดจำหน่ายขายสินค้าต่ำกว่าราคาที่กำหนด โดยกำหนดราคาขั้นต่ำไว้ที่ระดับ OP_2 ผลที่ปรากฏคือผู้จัดจำหน่ายจะขายสินค้าในราคาที่สูงขึ้นที่ OP_2 แต่ในขณะเดียวกันผลจากการกำหนดราคาขั้นต่ำโดยไม่คำนึงถึงราคาและปริมาณดุลยภาพดังกล่าวจะทำให้ปริมาณสินค้าที่จะมีผู้ซื้อในตลาดลดต่ำลงเหลือเพียง OQ_2 ซึ่งในทางกลับกัน เมื่อราคาสูงขึ้นปริมาณอุปทานก็มากขึ้นอยู่ที่จุด OQ_3 ดังนั้นการกำหนดราคาขายต่อในรูปแบบนี้ทำให้เกิดอุปทานส่วนเกินได้



รูปภาพแสดงรูปแบบการกำหนดราคาขายต่อแบบกำหนดราคาขั้นสูง

จากแผนภาพดังกล่าว เมื่อผู้ผลิตได้กำหนดราคาขั้นสูงมิให้ผู้จัดจำหน่ายปลีกขายสินค้าเกินกว่าราคาที่กำหนด โดยกำหนดราคาขั้นสูงไว้ที่ระดับ OP_2 ผลที่ปรากฏคือผู้จัดจำหน่ายจะขายสินค้าได้ในราคาที่ต่ำลงที่ระดับ OP_2 ในขณะที่ปริมาณอุปสงค์หรือความต้องการซื้อในตลาดจะเพิ่มสูงขึ้นที่จุด OQ_2 การกำหนดราคาขายต่อในรูปแบบนี้จึงก่อให้เกิดอุปสงค์ส่วนเกินได้

2.4.3 ช่องทางในการกำหนดราคาขายต่อ

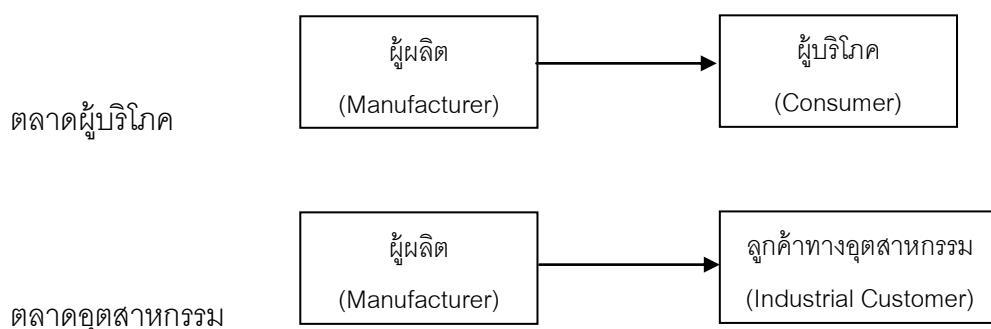
เนื่องจากการกำหนดราคาขายต่อเป็นพฤติกรรมในระดับการจัดจำหน่ายสินค้าที่มีผลต่อราคาสุดท้ายของตลาด ดังนั้น ผู้ประกอบธุรกิจที่จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาขายต่อดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับช่องทางในการจำหน่ายสินค้าเพื่อการบริโภค¹⁷ ดังนี้

ช่องทางการจัดจำหน่าย หมายถึง เส้นทางที่สินค้าเคลื่อนย้ายไปยังตลาดจากผู้ผลิตไปยังผู้บริโภค ในช่องทางการจัดจำหน่ายจึงประกอบไปด้วย ผู้ผลิต ผู้จัดจำหน่าย ผู้บริโภค หรือผู้ใช้ทางอุตสาหกรรม (Industrial User) หรือลูกค้าอุตสาหกรรม (Industrial Customer) และคนกลาง (Middleman) อย่างไรก็ตาม การที่กรรมสิทธิ์ในผลิตภัณฑ์จะเคลื่อนย้ายจากผู้ผลิตไปยัง

¹⁷ ศิริวรรณ เสรีรัตน์, ปริญญ์ ลักษิตานนท์, ศุภกร เสรีรัตน์ และองอาจ ปทะวานิช, กลยุทธ์การตลาด การบริหารการตลาดและกรณีศึกษา. (กรุงเทพมหานคร : บริษัทธีระฟิล์มและโซเท็กซ์ จำกัด), น. 195 - 200

ตลาด ในการจัดจำหน่ายอาจไม่ต้องผ่านคนกลางก็ได้ โดยทั่วไปการกำหนดจำนวนของระดับช่องทางการจัดจำหน่ายมีการเลือกใช้ช่องทางตรงกับจำนวนช่องทางอ้อม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

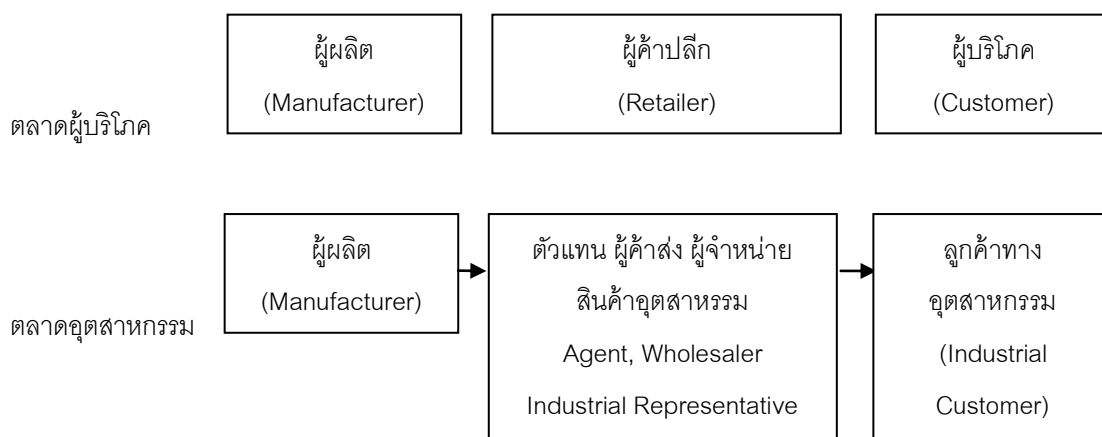
1. ช่องทางตรง (Direct Channel) หรือช่องทางศูนย์ระดับ (Zero Level Channel) เป็นช่องทางการจัดจำหน่ายที่ผู้ผลิตขายสินค้าโดยตรงให้กับผู้บริโภค หรือผู้ใช้ทางอุตสาหกรรม หรือลูกค้าทางอุตสาหกรรม โดยไม่ผ่านคนกลางดังรูป



ช่องทางตรงสามารถทำได้หลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการให้พนักงานขายออกขายสินค้าตามแหล่งที่อยู่ของลูกค้า ซึ่งถือว่าการขายต่อโดยไม่ต้องมีร้านค้า การที่ผู้ผลิตเปิดสาขาและสำนักงานขาย หรือการใช้วิธีอื่นๆ เช่น การขายโดยการใช้จดหมายตรง การขายทางโทรศัพท์ การขายโดยการใช้เครื่องจักรอัตโนมัติ การขายโดยการใช้วิธีการสื่อสารทางการตลาด ฯลฯ การจัดจำหน่ายโดยช่องทางตรงมีข้อดี คือ ผู้ผลิตสามารถควบคุมนโยบายการตลาดได้และพนักงานขายของผู้ผลิตจะมีความรู้ในสินค้าและลูกค้าเป็นอย่างดี สามารถกระตุ้นให้ลูกค้าเกิดความต้องการและตัดสินใจซื้อได้ดีกว่าการใช้คนกลาง แต่การใช้ช่องทางตรงดังกล่าวก็มีข้อเสียคือ ไม่สามารถจัดจำหน่ายสินค้าได้อย่างทั่วถึง และในกรณีที่เปิดสาขาและสำนักงานขาย ผู้ผลิตจะต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากจึงจะสามารถขยายสาขาและสร้างยอดขายได้มาก

2. ช่องทางอ้อม (Industrial Channel) เป็นเส้นทางที่สินค้าเคลื่อนย้ายจากผู้ผลิตผ่านคนกลางไปยังผู้บริโภค คนกลางดังกล่าวอาจเป็นตัวแทน ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก หรือผู้จัดจำหน่ายก็ได้ ข้อดีในการจัดจำหน่ายด้วยวิธีการอ้อมคือ สามารถสร้างยอดขายได้มากกว่าช่องทางตรง แต่อาจมีปัญหาในเรื่องการส่งเสริมและสนับสนุนสินค้าของผู้ผลิตจากคนกลาง เนื่องจากคนกลางอาจจะเป็นผู้จัดจำหน่ายสินค้าของผู้ผลิตหลายรายซึ่งแข่งขันกันอยู่แล้ว คนกลางจึงไม่เอาใจใส่สินค้าของผู้ผลิตรายใดรายหนึ่งมากเป็นพิเศษ ช่องทางอ้อมมีรายละเอียดดังนี้

2.1 ช่องทางหนึ่งระดับ (One Level Channel) ประกอบไปด้วย คนกลางคือ ผู้ค้าปลีก แต่ถ้าเป็นตลาดอุตสาหกรรมจะเป็นตัวแทน นายหน้า ผู้ค้าส่ง หรือผู้จัดจำหน่ายดังรูป



2.2 ช่องทางสองระดับ (Two Level Channel) ประกอบด้วยคนกลางในช่องทางสองฝ่าย ในตลาดผู้บริโภคประกอบด้วยผู้ค้าส่งและผู้ค้าปลีก ส่วนในตลาดอุตสาหกรรมอาจจะเป็นตัวแทนการขายและผู้ค้าส่งหรือผู้จัดจำหน่าย

2.3 ช่องทางสามระดับ (Three Level Channel) ประกอบด้วยคนกลางสามฝ่าย โดยตลาดผู้บริโภคประกอบไปด้วยผู้ค้าส่ง ผู้ค้าอิสระ และผู้ค้าปลีก โดยผู้ค้าอิสระทำหน้าที่ซื้อสินค้าจากผู้ค้าส่งและขายให้แก่ผู้ค้าปลีกรายย่อย ซึ่งไม่สามารถซื้อจากผู้ค้าส่งโดยตรงได้ ส่วนตลาดอุตสาหกรรมโดยทั่วไปไม่มีช่องทางสามระดับ เพราะตลาดอุตสาหกรรมมักมีช่องทางค่อนข้างสั้น

2.4 ช่องทางการจัดจำหน่ายมากกว่าสามระดับ (Higher Three Level Distribution Channel) เกิดขึ้นในกรณีที่มีการนำเอาสินค้าผ่านผู้ค้าส่ง ผู้ค้าส่งอิสระ และผู้ค้าปลีก ซึ่งแต่ละฝ่ายมีกลุ่มย่อยช่วยดำเนินการ

จากช่องทางการจำหน่ายสินค้าไปยังผู้บริโภคดังกล่าว การกำหนดราคาขายต่อหน้าจะเกิดขึ้นโดยมีจุดเริ่มต้นที่ผู้ผลิตสินค้าเป็นหลัก ทั้งนี้เนื่องจากราคาที่ปรากฏในท้องตลาดจะมีผลกระทบต่อผู้ผลิตในการแข่งขันในตลาด หากสินค้าในตลาดสูงหรือต่ำจนเกินไป ก็จะส่งผลกระทบต่อยอดขายและผลกำไรของผู้ผลิต ดังนั้นหากจะมีนโยบายเกี่ยวกับการ

กำหนดราคาขายต่อก็น่าจะมีจุดเริ่มต้นจากผู้ผลิตเป็นสำคัญ ผู้ค้าส่งหรือตัวแทนที่มีส่วนร่วมในการกำหนดราคาขายต่อบังคับต่อผู้ค้าปลีกนั้น หากจะกระทำไปก็คงกระทำเพียงเพื่อให้ความร่วมมือกับผู้ผลิตเสียมากกว่าจะเป็นการกำหนดราคาปลายทางด้วยตนเอง เว้นแต่ผู้ค้าส่งหรือตัวแทนรายนั้นจะเป็นผู้นำสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาจำหน่าย

การกำหนดราคาขายต่ออาจเกิดขึ้นในช่องทางการจำหน่ายสินค้าช่องทางอ้อม ทั้งในช่องทางหนึ่งระดับจะผู้ผลิตไปยังผู้ค้าปลีกจนถึงผู้บริโภค และช่องทางสองระดับจากผู้ผลิตผ่านผู้ค้าส่งหรือตัวแทนไปยังผู้ค้าปลีกจนถึงผู้บริโภค แต่ในรูปแบบหลังนี้การกำหนดราคาขายปลีคน่าจะเกิดยากกว่ากรณีแรก เพราะหากจะดำเนินพฤติกรรมดังกล่าว แต่ละลำดับขั้นในการกระจายสินค้าก็ต้องกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวบังคับต่อกันเป็นทอดๆ จนกว่าสินค้าจะถึงมือผู้บริโภค แต่ในกรณีแรกนั้นความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างผู้ผลิตกับผู้ค้าปลีกจะทำให้การกำหนดราคาขายต่อเป็นไปได้โดยง่าย ดังนั้น สรุปได้ว่าการกำหนดราคาขายต่อน่าจะเกิดขึ้นได้กับคูกรณีที่เป็นผู้ผลิตกับผู้รับสินค้าไปขายต่อซึ่งน่าจะเป็นผู้ค้าปลีกเท่านั้น หากเป็นช่องทางจำหน่ายตรงหรือการจำหน่ายหลายระดับ การกำหนดราคาขายต่อน่าจะเกิดขึ้นได้โดยยาก¹⁸

2.4.4 มูลเหตุจูงใจของผู้ผลิตในการใช้มาตรการกำหนดราคาขายต่อ

เหตุผลที่ผู้ประกอบการธุรกิจใช้มาตรการกำหนดราคาขายต่อ นั้น แตกต่างกันไปตามรูปแบบการกำหนดราคาขายต่อ ว่าเป็นรูปแบบ Price Floor หรือ Price ceiling ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.4.4.1 มูลเหตุจูงใจในการกำหนดราคาขายต่อแบบ Price Floor แยกออกเป็น

2.4.4.1.1 เป็นเครื่องมือให้การรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าของผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

¹⁸ รัฐไกร ลิ้มศิริตระกูล, “มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดราคาขายปลีก,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

ในกรณีที่ผู้จำหน่ายสินค้าประสงค์ที่จะยุติการแข่งขันทางด้านราคาสินค้าระหว่างกัน หากจำนวนผู้จำหน่ายสินค้าเดียวกันนั้นมีจำนวนมาก โอกาสที่ผู้ค้าปลีกรายใดรายหนึ่งจะละเมิดไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ให้ไว้แก่กันก็สามารถเกิดขึ้นได้โดยง่าย เนื่องจากผู้ค้าปลีกที่ตกลงกันต่างมองเห็นช่องทางที่จะทำยอดขายและสร้างผลกำไรแก่ตนเองได้ หากตนจะฉวยโอกาสตัดราคาสินค้าลงมาในระดับที่ต่ำกว่าราคาที่ได้ตกลงกันไว้ ซึ่งหากเกิดเหตุการณ์ในลักษณะดังกล่าวขึ้นย่อมจะทำให้การร่วมมือกันกำหนดราคาของผู้ค้าปลีกเกิดอุปสรรคและส่งผลกระทบต่อผู้ค้าปลีกรายอื่นๆ ไปด้วยที่จะต้องตัดราคาสินค้าลงมาเพื่อต่อสู้กัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว เพื่อป้องกันมิให้เกิดการละเมิดข้อตกลงร่วมกันกำหนดราคาผู้ค้าปลีกอาจรวมตัวกันบังคับให้ผู้ผลิตสินค้าต้องกำหนดให้ผู้จำหน่ายสินค้าของตนทุกรายต้องขายสินค้าต่อให้กับผู้บริโภคในราคาที่ไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนดหรือให้ขายในราคาใดราคาหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยใช้ข้อสัญญาที่ผู้ผลิตกับผู้ค้าปลีกที่มีต่อกันมาเป็นข้อผูกมัดให้ผู้ค้าปลีกรายต่างๆ ต้องขายสินค้าตามราคาและผู้ผลิตกำหนดให้ การกำหนดราคาขายต่อแบบ Price Floor ในแง่นี้ผลประโยชน์จะตกแก่ผู้ค้าปลีก เนื่องจากราคาสินค้าจะไม่ลดลงไปดังเช่นกรณีที่มีการแข่งขันด้านราคา ราคาที่สูงกว่าสภาวะการแข่งขันดังกล่าว จะทำให้ยอดขายสินค้าของผู้ผลิตอาจไม่ได้เพิ่มขึ้นและอาจทำให้รายรับของผู้ผลิตลดน้อยลงไปได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ค้าปลีกจะบังคับให้ผู้ผลิตใช้มาตรการกำหนดราคาขายสินค้าในลักษณะนี้ ผู้ค้าปลีกจะต้องมีการรวมตัวกันจนมีอำนาจในการต่อรอง (Bargaining Power) กับผู้ผลิตได้พอสมควร นอกจากนั้นการรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าโดยใช้มาตรการกำหนดราคาขายต่อดังกล่าวอาจไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ หากผู้ผลิตสินค้าประเภทเดียวกันภายใต้ชื่ออื่นๆ มิได้ใช้มาตรการดังกล่าวด้วย อันทำให้สินค้าของผู้ประกอบการชื่ออื่นๆ มีราคาต่ำกว่าสินค้าชื่อที่มีการกำหนดราคาขายต่อ ในกรณีดังกล่าวผู้บริโภคก็จะหันไปบริโภคสินค้าของผู้ประกอบการรายอื่นแทนทันที แต่ในทางกลับกัน หากผู้ประกอบการทุกรายในตลาดต่างก็ใช้มาตรการกำหนดราคาขายปลีก หรือมีการกำหนดราคาสินค้าเป็นราคาเดียวกัน การกำหนดราคาขายปลีกก็จะเป็นเครื่องมือที่จะควบคุมการร่วมมือกันกำหนดราคาสินค้าของผู้ขายปลีกได้

เช่นเดียวกัน ในกรณีที่ผู้ผลิตสินค้าต่างรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าเป็นราคาเดียวกัน (Price Fixing By Manufacturer) โอกาสที่ผู้ผลิตรายใดรายหนึ่งจะละเมิดข้อตกลง

กำหนดราคาโดยขายสินค้าให้แก่ผู้ขายปลีกของตนในราคาต่ำ ซึ่งจะทำให้ราคาที่จำหน่ายในตลาดของสินค้ายี่ห้ออื่นๆ ต่ำลงไปด้วยก็มีอยู่มาก อย่างไรก็ตาม การละเมิดข้อตกลงนั้นอาจทำให้ยากขึ้นหากผู้ประกอบการทุกรายต่างก็ได้กำหนดราคาปลีกแบบ Price Floor กับผู้ขายปลีกของตน อันหมายความว่า ผู้ผลิตสินค้าที่ร่วมมือกันกำหนดราคาจะต้องร่วมกันใช้กลยุทธ์ดังกล่าวด้วยกันทุกราย เมื่อมีการกำหนด Prince Floor แล้ว โอกาสที่ผู้ผลิตจะละเมิดหรือปฏิบัติผิดข้อตกลงดังกล่าวก็จะเกิดขึ้นได้ยาก เนื่องจากสินค้าได้ถูกกำหนดเอาไว้แล้วว่าจะไม่ขายต่ำกว่าราคาเท่าใด แรงจูงใจที่ผู้ผลิตจะลดราคาสินค้าขายส่ง (Wholesale Price) แก่ร้านค้าปลีกจะไม่เกิดขึ้น จะทำให้ส่วนต่างของราคาขายส่งและราคาขายปลีกยิ่งเพิ่มมากขึ้น* ส่วนลดราคาขายที่ผู้ผลิตขายส่งให้แก่ผู้ค้าส่งหรือผู้ค้าปลีกจะไม่ตกไปถึงมือผู้บริโภค ทั้งนี้เนื่องจากร้านค้าปลีกก็ไม้อาจจะลดราคาลงมาได้เนื่องจากติดข้อกำหนดราคาขายปลีกแบบ Price Floor ดังกล่าว ผู้ผลิตจะไม่มีแรงจูงใจที่จะลดราคาสินค้าให้แก่ผู้ค้าปลีก เพราะตนไม่ได้รับกำไรมากขึ้น ฉะนั้นการกำหนด Price Floor จึงเป็นเครื่องมือประการหนึ่งที่สามารถใช้ควบคุมมิให้ผู้ผลิตละเมิดข้อตกลงกำหนดราคาสินค้าได้

2.4.4.1.2 ป้องกันปัญหา Free Rider และส่งเสริมให้มีการบริการต่างๆ จากร้านค้าปลีก

การกำหนดราคาขายต่อแบบขั้นต่ำหรือ Price Floor เป็นกฎเกณฑ์สำคัญที่ทำให้การทำตลาดในสินค้าใดสินค้าหนึ่งของผู้ประกอบการธุรกิจเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสินค้าที่คุณค่าของสินค้านั้นได้อยู่ที่คุณลักษณะหรือคุณสมบัติในสินค้านั้นแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่อยู่ที่การให้บริการต่างๆ ของผู้จัดจำหน่ายของผู้ผลิตสินค้า ซึ่งส่วนใหญ่สินค้าเหล่านั้นจะเป็นสินค้าที่มีลักษณะเฉพาะที่สลับซับซ้อน มีเทคโนโลยีสูง ซึ่งผู้บริโภคต้องการทราบข้อมูลต่างๆ ให้มากที่สุดก่อนตัดสินใจซื้อ เช่นตัวแทนจัดจำหน่ายเครื่องคอมพิวเตอร์จะต้องลงทุน อบรมความรู้แก่บุคคลากรของตน และเตรียมการสาธิตสินค้า หรือในกรณีผู้จัดจำหน่ายเครื่องเสียงก็จะต้องมีการลงทุนจัดทำห้องทดลองโสตทัศนศึกษา เป็นต้น โดยปกติการที่เป็นตัวแทนการจัดจำหน่ายยอมลงทุนให้บริการต่างๆ เหล่านี้ก็ย่อมต้องการส่วนลดพิเศษเพื่อให้คุ้มค่ากับสิ่งที่ตนลงทุนไป¹⁹ ปัญหา

* ในทางเศรษฐศาสตร์ ส่วนต่าง (Margin) ระหว่างราคาขายส่ง (Wholesale Price) กับราคาขายปลีก (retail Price) ถือเป็นต้นทุนประการหนึ่งของผู้ผลิต เมื่อเทียบกับกรณีที่ผู้ผลิตทำการจำหน่ายสินค้านั้นไปยังผู้บริโภคเอง ดังนั้นยิ่ง Margin ดังกล่าวมีมากเท่าใด กำไรส่วนต่างจะตกแก่ผู้ค้าปลีกเท่านั้น

ที่อาจเกิดขึ้นคือเมื่อผู้ผลิตมีผู้แทนจำหน่ายสินค้าหลายราย ผู้บริโภคจะมีอิสระที่จะไปเลือกซื้อสินค้าจากผู้แทนจำหน่ายรายใดรายหนึ่งก็ได้ตามที่ตนเห็นควร ดังนั้นผู้บริโภคอาจเลือกที่จะเข้าไปหาข้อมูลซื้อและแนะนำก่อนการขาย (Presale Service) จากผู้แทนจำหน่ายสินค้ารายหนึ่งจนเป็นที่เข้าใจในรายละเอียดต่างๆ แล้วเป็นอย่างดี แต่เวลาซื้อสินค้าจริงๆ กลับไปซื้อกับผู้แทนจำหน่ายอีกรายหนึ่งที่ได้จัดหาบริการก่อนการขายก็ได้ ปัญหาความเป็นอิสระของผู้บริโภคดีังกล่าวในทางทฤษฎีเรียกว่า “Free Rider”²⁰ ดังนั้นผู้แทนจำหน่ายซึ่งลงทุนจัดหาบริการต่างๆ จะเสียเปรียบผู้แทนจำหน่ายที่ไม่จัดหาบริการในแง่ต้นทุนสูงกว่า การที่ตัวเองจะตัดราคาลงมาเพื่อแข่งขันจึงไม่สามารถทำได้เท่ากับผู้แทนจำหน่ายที่ไม่จัดหาบริการซึ่งมีต้นทุนต่ำกว่า ดังนั้นในท้ายที่สุดการให้บริการต่างๆ ที่จำเป็นของผู้แทนจำหน่ายอาจจะหมดไป ซึ่งจะส่งผลต่อผู้ผลิตสินค้าหรือการทำการตลาดสินค้าจะไม่ได้ผลและทั้งในแง่ของผู้บริโภคที่จะไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารหรือการให้บริการที่เพียงพอเพื่อประกอบการตัดสินใจซื้อหาสินค้า

ดังนั้นจากเหตุผลดังกล่าว ผู้ผลิตจึงใช้การกำหนดราคาขายต่อแบบ Price Floor มาขจัดปัญหา Free Rider โดยกำหนดให้ผู้แทนจำหน่ายสินค้าของตนทุกรายต้องจำหน่ายสินค้าในราคาเดียวกัน เมื่อผู้แทนจำหน่ายทุกรายขายสินค้ายี่ห้ออื่นๆ ในราคาเดียวกันแล้ว แรงจูงใจที่ผู้บริโภคจะไปซื้อสินค้าจากผู้แทนจำหน่ายร้านอื่นๆ ก็จะหมดไป เนื่องจากสินค้าทุกร้านจะขายในราคาที่เท่ากันทั้งสิ้น ผู้บริโภคก็จะซื้อสินค้าไปจากร้านที่มีการให้บริการต่างๆ นั้นเอง ซึ่งจะทำให้ร้านที่ให้บริการดังกล่าวคุ้มต่อต้นทุนที่จะจัดให้มีการบริการต่างๆ ในแง่ผู้แทนจำหน่ายสินค้าด้วยกันเองเมื่อไม่สามารถแข่งขันด้านราคาก็จะหันไปส่งเสริมการขายด้วยวิธีอื่นแทน เช่นการให้บริการก่อนการขายและหลังการขาย การกำหนดราคาขายต่อแบบ Price Floor จึงเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ค้าปลีกได้ว่าการลงทุนของตนในการให้บริการต่างๆ จะไม่เสียเปล่าและจะทำให้ร้านค้าต่างๆ แข่งขันกันให้บริการแก่ผู้บริโภคมากยิ่งขึ้น ผลดีสุดท้ายก็จะตกอยู่กับผู้บริโภค

¹⁹ Thomas T. Nagel, *กลยุทธ์ราคา*, เรียบเรียงโดย สมคิด จาตุศรีพิทักษ์, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ซีเอ็ด เอ็ดดูเคชั่น จำกัด, 2532), น. 203, อ้างใน รัฐไกร ลิ้มศิริตระกูล, “มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดราคาขายปลีก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาเศรษฐศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

²⁰ Thomas E. Sullivan and Jeffery L. Harrison, *Understanding Antitrust and Its Economic Implication 2nd Edition*, New York : Matthew Bender & Co., 1995, p. 150, อ้างใน รัฐไกร ลิ้มศิริตระกูล, “มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดราคาขายปลีก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาเศรษฐศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

2.4.4.1.3 เพื่อรักษาภาพพจน์ (Image) ของสินค้าและป้องกันปัญหา Loss

Leaders

ตามกฎของอุปสงค์ (Law of Demand) ปริมาณการเสนอซื้อสินค้าชนิดหนึ่งชนิดใดจะเปลี่ยนแปลงไปในทางตรงกันข้ามกับราคาสินค้านั้นเสมอ กล่าวคือ เมื่อราคาสินค้าชนิดหนึ่งสูงขึ้น ปริมาณการเสนอซื้อจะลดลง หรือเมื่อราคาสินค้านั้นลดลง ปริมาณการเสนอซื้อจะสูงขึ้น²¹ ซึ่งนักการตลาดจะนำกฎดังกล่าวมาเป็นหลักในการพิจารณาตั้งหรือกำหนดราคาสินค้า อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นกฎดังกล่าวบางกรณี กล่าวคือ ในสินค้ามีชื่อเสียง (Prestige Goods) ที่ภาพพจน์ (Image) หรือระดับ (Class) ของสินค้าที่มีความสำคัญ เป็นสินค้าที่ลูกค้ามีเป้าหมายรายได้สูง ซึ่งผู้ซื้อซื้อด้วยความภาคภูมิใจ เช่นรถเบนซ์ ถ้าผู้ผลิตลดราคาสินค้าลง ปริมาณการซื้อสินค้านั้นอาจไม่เพิ่มขึ้นไปด้วยหรืออาจลดลงเพราะลูกค้าจะเสียภาพพจน์ เช่นรถเบนซ์ถ้าลดราคาลงมากๆ ปริมาณการเสนอซื้อจะลดลง เนื่องจากลูกค้าบางคนอาจเลิกซื้อเพราะทำให้เสียภาพพจน์ว่ารถเบนซ์ราคาถูก ใครๆ ก็สามารถซื้อได้ง่าย²² และโดยส่วนใหญ่ผู้ค้าปลีกก็นิยมที่จะตัดราคาสินค้าที่เป็นผู้นำตลาดมากกว่าสินค้ายี่ห้อที่ไม่ติดตลาดเพราะจะเกิดแรงจูงใจแก่ผู้บริโภคมากกว่า²³

เพื่อมิให้ภาพพจน์ของสินค้าของตนต้องตกต่ำลงไป ผู้ผลิตจึงอาจกำหนดให้ผู้แทนจำหน่ายสินค้าในราคาที่ต่ำกว่ากำหนดไว้²⁴ โดยผู้ผลิตจะต้องคำนวณราคาที่เหมาะสมที่จะไม่ทำให้ภาพพจน์ของสินค้าของตนตกต่ำจนเกินไป ผู้แทนจำหน่ายเมื่อไม่สามารถตัดหรือลดราคาสินค้าลงก็อาจจัดหาบริการอย่างอื่นมาส่งเสริมการขาย การกำหนด Price Floor จึงช่วยรักษาภาพพจน์ของสินค้าของผู้ผลิตได้

ในบางกรณีผู้ผลิตปล่อยให้ร้านค้าหรือผู้ขายปลีกกำหนดราคาสินค้าได้เองตามที่จะเห็นเหมาะสม อาจส่งผลให้เกิดปัญหาการขายสินค้าราคาขาดทุนเป็นตัวล่อผู้บริโภค (Loss Leader) ขึ้นได้ การขายสินค้าราคาขาดทุนเป็นตัวล่อผู้บริโภคดังกล่าว หมายถึงการตั้งราคาสินค้า

²¹ ศุภร เสรีรัตน์ และศิริวรรณ เสรีรัตน์, นโยบายผลิตภัณฑ์และราคา. พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช), หน้า 134

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 135

²³ J.F. Pickering, *Resale Price Maintenance in Practice*. London : George Allen & Unwin Ltd, p. 13, อ้างใน รัฐไกร ลิ้มศิริ ตระกูล, “มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดราคาขายปลีก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

²⁴ Phillips Areeda, *Antitrust Analysis* 3rd Edition : Boston : Little, Brown and Company, 1981, p. 645, อ้างใน รัฐไกร ลิ้มศิริ ตระกูล, “มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดราคาขายปลีก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

บางรายการให้ถูกมากๆ โดยยอมที่จะขายขาดทุนในสินค้านั้น เพื่อดึงดูดให้ลูกค้าที่เข้ามาซื้อสินค้าที่ลดราคาภายในร้านมักจะซื้อสินค้าอื่นๆ ไปด้วย

เมื่อผู้บริโภคเข้ามาในร้าน ผู้บริโภคก็มักจะจับจ่ายซื้อผลิตภัณฑ์อื่นๆ นอกจากสินค้าที่ใช้เป็นตัวล่อที่ลดราคาลงมาต่ำ ยอดขายผลิตภัณฑ์อื่นๆ จะส่งผลให้กำไรส่วนเพิ่มของสินค้าที่ใช้เป็นตัว Loss Leaders มีค่าสูงขึ้น การใช้กลยุทธ์เช่นว่านี้เป็นที่นิยมกันมากในหมู่กิจการร้านขายปลีกทั่วไป เช่น ในกรณีซูเปอร์มาร์เก็ต ผู้บริหารมักลดราคาสินค้าบางตัวเพื่อดึงดูดให้ลูกค้าซื้อสินค้าอื่นๆ ไปด้วย สินค้าที่มักทำเป็น Loss Leaders มักจะเป็นสินค้าที่ผู้บริโภคมีการจับจ่ายซื้อบ่อยครั้ง เนื่องจากปกติผู้บริโภคจะจําราคาสินค้าไม่ได้ทุกอย่าง เมื่อสินค้าที่ซื้อบ่อยลดราคาลงก็จะทำให้ Loss Leaders ได้ผลงายขึ้น²⁵ นอกจากนั้นเนื่องจากสินค้าที่อยู่ภายใต้กลยุทธ์ Loss Leader นี้ยังขายมากก็ขาดทุนมาก สินค้าที่นิยมนำมาใช้จึงมักเป็นสินค้าที่มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่ำ (Inelastic Demand) แม้จะลดราคาลงไปมากๆ ผู้ซื้อก็จะไม่ซื้อสินค้านั้นเพิ่มขึ้นมากนัก และยังคงเป็นสินค้าที่ผู้บริโภคไม่ติดกับตรรายี่ห้อ หรือภาพพจน์ของสินค้าอีกด้วย

การใช้กลยุทธ์ Loss Leaders นี้ อาจทำให้ภาพพจน์ของสินค้าของผู้ผลิตต้องเสียหาย เนื่องจากการนำเอาสินค้าของผู้ผลิตไปกำหนดเป็นตัวล่อทางการตลาด หากผู้ขายปลีกใช้กลยุทธ์นี้บ่อยครั้งยอมทำให้ผู้บริโภคมีภาพพจน์ต่อสินค้าชิ้นนั้นๆ เปลี่ยนไปว่าเป็นสินค้าที่มีคุณภาพต่ำ นอกจากนั้นการใช้กลยุทธ์ Loss Leaders นี้ยังเป็นการเอาเปรียบต่อร้านค้าปลีกรายอื่นๆ ที่ขายสินค้าชนิดเดียวกันโดยไม่ได้ใช้กลยุทธ์ Loss Leader ด้วย²⁶ ดังนั้นผู้ผลิตจึงอาจกำหนดราคาขายปลีกแบบ Price Floor มิให้ร้านค้าปลีกขายสินค้าของตนโดยใช้กลยุทธ์ Loss Leaders เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ค้าปลีกรายอื่นๆ ของตนและเพื่อรักษาภาพพจน์ของสินค้าของตนไว้

2.4.4.1.4 เพื่อปกป้องคุ้มครองแก่ร้านค้าปลีกรายย่อย

ในการจำหน่ายสินค้าผ่านผู้แทนจำหน่ายหรือร้านค้าปลีก ผู้ผลิตอาจจำหน่ายผ่านร้านค้าปลีกจำนวนมาก และในบรรดาร้านค้าปลีกเหล่านั้นก็มีทั้งที่เป็นร้านค้าปลีกขนาดใหญ่และ

²⁵ Thomas T. Nagel, กลยุทธ์ราคา. เรียบเรียงโดย สมคิด จาตุศรีพิทักษ์, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ซีเอ็ด เอ็ดดูเคชั่น จำกัด, 2532), หน้า. 181.

²⁶ Phillips Areeda, Antitrust Analysis 3rd Edition : Boston : Little, Brown and Company, 1981, p. 646.

ร้านค้าขนาดเล็ก ร้านค้าปลีกขนาดใหญ่อาจขับไล้ให้ร้านค้าปลีกรายย่อยต้องออกไปจากตลาดได้ ไม่ว่าจะโดยพฤติกรรมที่เป็นการเอาัดเอาเปรียบโดยตรงหรือจากความได้เปรียบด้านต้นทุนในการบริการจัดการที่ต่ำกว่า หากผู้ค้าปลีกรายใหญ่ดำเนินการขับไล้ร้านค้าปลีกรายย่อยออกไปจากตลาดสำเร็จแล้ว ร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ก็อาจกลายเป็นผู้ผูกขาดและกำหนดราคาสินค้าได้ตามที่ตนต้องการ การกำหนดราคาขายต่อโดยผู้ผลิตแบบกำหนดเป็น Price Floor ให้ร้านค้าปลีกของตนทุกๆ ร้าน ไม่ว่าจะเป็ร้านค้าปลีกขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ต้องขายสินค้าในราคาเดียวกันจึงจะสามารถให้ความคุ้มครองแก่ร้านค้าปลีกรายย่อยให้สามารถดำรงอยู่ต่อสู้กับร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ได้²⁷

2.4.4.1.5 เพื่อเป็นแรงจูงใจให้มีผู้ต้องการเป็นผู้แทนจำหน่ายสินค้าของตน

ในบางกรณียอดขายสินค้าบางประเภทไม่ได้ขึ้นอยู่กับราคาขายสินค้านั้นๆ แต่เพียงอย่างเดียว แต่จะขึ้นอยู่กับปริมาณของร้านค้าปลีกที่ขายสินค้านั้นๆ ว่ามีจำนวนมากพอที่จะสนองความต้องการของผู้บริโภคหรือไม่ ดังเช่น สินค้าสะดวกซื้อบางอย่างที่ผู้บริโภคซื้อสม่ำเสมอและซื้อโดยฉับพลันทันที เช่น ลูกอม หรือ บุหรี่ เป็นต้น กรณีดังกล่าวผู้ผลิตอาจไม่ได้กำไรสูงสุดหากราคาสินค้าของตนต่ำลง เนื่องจากสินค้าดังกล่าวมีความยืดหยุ่นต่ออุปสงค์ต่ำ ราคาที่เปลี่ยนแปลงไม่ทำให้ยอดขายเพิ่มขึ้นมากนัก ผู้ผลิตที่ต้องการจะได้กำไรสูงสุดจะต้องเพิ่มเครือข่ายการจัดจำหน่ายของตนให้มากขึ้นเพื่อเพิ่มโอกาสในการจับจ่ายซื้อสินค้าของผู้ผลิตนั้นให้มากที่สุด แต่การที่ผู้ผลิตจะกระทำเช่นนั้นได้ก็จะต้องให้ผู้ที่จะเข้ามาเป็นตัวแทนสินค้าของตนมั่นใจได้ว่าหากตนเองเข้ามาเป็นตัวแทนจำหน่ายของผู้ผลิตแล้ว ตนเองจะได้กำไรส่วนต่างคงเหลือระหว่างราคาขายส่งที่ผู้ผลิตขายแก่ตนและราคาขายปลีกที่ตนขายแก่ผู้บริโภค หากผู้ผลิตสามารถทำให้จุดต่างตรงจุดนี้เพิ่มขึ้นได้ ก็จะมีโอกาสที่จะมีผู้สนใจเข้ามาเป็นผู้ขายปลีกสินค้านั้นๆ ได้มากขึ้น ซึ่งส่งผลให้ยอดขายสินค้าของผู้ผลิตเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน ดังนั้นการกำหนดราคาขายต่อแบบ Price Floor ที่ผู้ผลิตกำหนดให้ร้านค้าปลีกทุกรายขายในราคาเดียวกันจึงจะช่วยให้ผู้ค้าปลีกมีกำไรส่วนต่างที่แน่นอนอน ไม่ขึ้นลงจากการแข่งขันทางด้านราคา ร้านค้าปลีกที่มีอยู่เดิมไม่อาจตัดราคาลงจนทำให้ส่วนต่างราคาขายส่งและราคาขายปลีกมีน้อยจนเกินไป ส่วนต่างราคาที่แน่นอนดังกล่าวจะจูงใจ

²⁷ Phillips Areeda, *Antitrust Analysis* 3rd Edition : Boston : Little, Brown and Company, 1981, p. 647, อ้างใน รัฐไกร ลิ้มศิริ ตระกูล, “มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดราคาขายปลีก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

ให้มีผู้ต้องการเข้าเป็นผู้แทนจำหน่ายของผู้ผลิตมากขึ้นและจะส่งผลให้ยอดขายของผู้ผลิตเพิ่มขึ้นในระยะยาวได้²⁸

2.4.4.1.6 เป็นการกระตุ้นให้ผู้ขายปลีกผลักดันการขายสินค้าของผู้ผลิต

หากผู้ค้าปลีกเป็นผู้ขายสินค้าประเภทเดียวกันจากผู้ผลิตสินค้าหลายยี่ห้อ การที่ผู้ผลิตสินค้ายี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่งทำการกำหนดราคาขายต่อแบบ Price Floor จะทำให้สินค้ายี่ห้อที่ทำการกำหนดราคาขายต่อมีความแน่นอน เพราะร้านค้าปลีกทุกร้านจะต้องขายสินค้ายี่ห้อนั้นในราคาเดียวกัน ต่างจากสินค้ายี่ห้ออื่นที่มีการเปลี่ยนแปลงราคาขึ้นลงได้ตามสภาวะการแข่งขัน ดังนั้นราคาขายต่อที่มีความแน่นอนจะส่งผลให้ผู้ค้าปลีกได้กำไรในส่วนต่างในการขายสินค้านั้นๆ มากขึ้น ซึ่งก็จะทำให้ผู้ค้าปลีกผลักดันหรือพยายามขายสินค้ายี่ห้อนั้นๆ ของผู้ผลิตที่กำหนดราคาขายต่อมากกว่าสินค้ายี่ห้ออื่น อันจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ผลิตในภายหลัง²⁹

2.4.4.1.7 เป็นประโยชน์ต่อการทำตลาดสินค้าใหม่ๆ

ในการเป็นผู้แทนจำหน่ายสินค้าให้แก่ผู้ผลิต ผู้ขายปลีกอาจจะเฉยหรือเพิกเฉยที่จะเร่งผลักดันสินค้าตัวใหม่ๆ ของผู้ผลิต การที่ผู้ขายปลีกจะลงทุนส่งเสริมการขายต่างๆ ก็อาจจะไม่คุ้มค่าการดำเนินการ หากในยี่ห้อสินค้าเดียวกันนั้นมีการแข่งขันที่รุนแรง ดังนั้นเพื่อให้การทำตลาดสินค้านั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทำให้ผู้ขายปลีกได้รับสินค้าของตนไปขาย ผู้ผลิตอาจกำหนดราคาสินค้าแบบ Price floor ซึ่งจะทำให้ราคาสินค้าของตนเป็นราคาเดียว และผู้ค้าปลีกไม่เกิดความยุ่งยากในการขายสินค้านั้น³⁰

2.4.4.2 มูลเหตุจูงใจในการกำหนดราคาขายต่อแบบ Price Ceiling

2.4.4.2.1 ป้องกันมิให้ผู้ขายปลีกทำกำไรเกินกว่าที่กำหนด

ในการขายสินค้าปลีก ร้านค้าปลีกจะตั้งราคาขายโดยการคิดราคาส่วนเพิ่ม (Mark-Up) เข้าไปในราคาต้นทุนของสินค้า ราคาที่ออกมาคือราคาขายหรือราคาขายปลีก ดังเช่น นาย ก.

²⁸ Phillips Areeda, *Antitrust Analysis* 3rd Edition : Boston : Little, Brown and Company, 1981, p. 648 อ้างใน รัฐไกร ลิ้มศิริ ตระกูล, “มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดราคาขายปลีก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

²⁹ Ibid., p. 649

³⁰ Ibid., p. 648

ซื้อสินค้ามาขายต่อในราคาต้นทุน 100 บาท และขายไปในราคา 150 บาท ดังนั้นราคา Mark-Up กรณีดังกล่าวจึงเท่ากับ 50 บาท ในทางกลับกันเมื่อผู้ผลิตจะขายสินค้าให้แก่ผู้ขายปลีก ผู้ผลิตก็จะตั้งราคาสินค้าโดยบอกราคาที่ต้องการเพิ่มจากต้นทุนสินค้าเช่นกัน โดยกำหนดส่วนเพิ่มเข้าไปในต้นทุนเพื่อให้ครอบคลุมต้นทุนส่วนอื่นๆ และมีกำไรตามที่ต้องการ โดยในแต่ละช่วงของการขายก็ จะมีการตั้งราคา Mark-Up เช่นนี้ด้วยกันทั้งสิ้น

เมื่อการจำหน่ายสินค้าในช่องทาง การจัดจำหน่ายมีระดับหรือมีการผ่านมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องหลายขั้นตอน เมื่อแต่ละระดับของกระบวนการจัดจำหน่ายต่างตั้งราคาส่วนเพิ่มราคา สินค้ากันทุกระดับ ราคาสินค้าที่ปรากฏสู่ท้องตลาดจึงอาจเป็นราคาที่สูงมาก หากพิจารณาจาก ต้นทุนเริ่มต้นของสินค้านั้นๆ ซึ่งแสดงได้ดังนี้

ผู้ผลิต			พ่อค้าส่ง			ผู้ค้าปลีก		
ต้นทุน	= 21.60 บาท	= 90%	24.00 บาท	= 80%	30.00 บาท	= 60%		
กำไรเพิ่ม	= 2.40 บาท	= 10%	6.00 บาท	= 20%	20.00 บาท	= 40%		
ราคาขาย	= 24.00 บาท	= 100%	30.00 บาท	= 100%	50.00 บาท	= 100%		

จากภาพดังกล่าวจะเห็นได้ว่าจากต้นทุน 21.60 บาทในชั้นผู้ผลิต ราคาขายสินค้าที่ปรากฏในตลาดอาจเพิ่มขึ้นในช่องทางการจัดจำหน่ายไปได้ถึง 50 บาท ราคาสินค้าที่ปรากฏในท้องตลาดจึงสูงจนเกินไป ซึ่งทำให้สินค้าของผู้ผลิตทำตลาดได้ยาก การทำกำไรสูงสุดในแต่ละระดับดังกล่าวเรียกว่า Double-Marginalization โดยการกำหนดราคาขายนั้นอาจกำหนดไว้สูง โดยไม่ได้มีการจัดหาบริการที่เหมาะสมมาให้แก่สินค้านั้นๆ ภายใต้สภาวะเช่นนี้จะทำให้ความต้องการจะซื้อสินค้านั้นค่อยๆ ลดลงและส่งผลกระทบต่อกำไรของผู้ผลิตที่จะลดลงในระยะยาว ซึ่งโดยปกติจะเกิดการทำการกำไรสูงสุดในแต่ละระดับจะต้องปรากฏว่าทั้งผู้ผลิตและผู้จำหน่ายจะต้องมีอำนาจทางการตลาด (Market Power) ด้วยกันทั้งสองฝ่าย อันอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ผู้ผลิตจำหน่ายสินค้าให้แก่ผู้ค้าปลีกที่มีสิทธิเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง (Territorial Exclusive Right)³¹ หากผู้ผลิตใช้การกำหนดราคาแบบ Price Ceiling ดังเช่นตัวอย่างข้างต้น ผู้ผลิตอาจสั่งให้ผู้ค้าปลีกขายสินค้าให้แก่ผู้บริโภคในราคาไม่เกิน 40 บาท ซึ่งจะทำให้ราคาสินค้าที่ขายออกสู่ตลาดลดลง

³¹ Yves Montague, *The New Approach to Price Ceiling : a matter of Sound Economic Reasoning* E.C.L.R., Sweet & Maxwell Limited, 2000, p. 270, อ้างใน รัฐไกร ลิ้มศิริตระกูล, “มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดราคาขายปลีก,” (วิทยานพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

และตัดมิให้เกิด Double Marginalization ได้ การกำหนดราคาขายปลีกแบบ Price Ceiling จะทำให้ราคาสินค้าปลายทางไม่สูงจนเกินไป ซึ่งจะทำให้สินค้าของผู้ผลิตรายนั้นสามารถทำตลาดได้ต่อไปง่ายขึ้น

2.4.4.2.2 เพื่อมิให้ราคาสินค้าสูงเกินไปอันจะส่งผลต่อผู้แข่งขันรายอื่นๆ เข้ามาแข่งขัน

ด้วยเหตุที่การประกอบธุรกิจภายใต้สภาพการแข่งขัน ราคาสินค้าจะถูกกำหนดจากกลไกราคา ทำให้ในระยะยาวผู้ประกอบการจะได้รับเพียงแต่กำไรปกติเท่านั้น ผู้ประกอบการที่ขาดประสิทธิภาพจะถูกกลไกตลาดย้ายไปยังธุรกิจอื่นๆ ที่ตนมีประสิทธิภาพในการผลิตมากกว่า อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้ประกอบการรายใดมีส่วนแบ่งตลาดมาก ไม่ว่าจะโดยสาเหตุของธรรมชาติของธุรกิจที่จะต้องมีการลงทุนสูง หรือจากประสิทธิภาพที่ผู้ประกอบการรายนั้นๆ มี ราคาสินค้าที่ผู้ผลิตรายนั้นกำหนดจึงอาจมีกำไรส่วนเกิน ราคากำไรส่วนเกินดังกล่าวจะเป็นสิ่งจูงใจให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาประกอบกิจการแข่งขัน เมื่อมีผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามา ก็ย่อมเป็นการยากที่ผู้ผลิตจะรักษาระดับราคาสินค้าของตนเองไว้ได้

ดังนั้น เพื่อเป็นการจำกัดมิให้ผู้ประกอบธุรกิจรายอื่นๆ เข้ามาแข่งขันกับตน ผู้ผลิตที่มีลักษณะเป็นผู้ผูกขาดอาจกำหนดราคาขายต่อไว้ในราคาที่ตนมีกำไรส่วนเกิน อยู่บ้าง แต่ไม่กำหนดให้สูงมากจนเกินไป โดยกำหนด Price Ceiling ให้ผู้ขายสินค้าของตนต้องไม่ขายเกินไปกว่าราคาที่กำหนดไว้ นั้น ราคาสินค้าที่ไม่สูงจนเกินไปนั้นจะไม่ดึงดูดให้มีผู้แข่งขันรายอื่นๆ เข้ามาแข่งขันกับตน การกำหนด Price Ceiling จึงเป็นกลยุทธ์ที่ผู้ผลิตใช้เพื่อมิให้มีการเพิ่มการแข่งขันในธุรกิจของตนได้อีกทอดหนึ่ง³² อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ความยากง่ายของการเข้าสู่ตลาดก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งในการกำหนดราคาของผู้ผลิต หากการเข้าสู่ตลาดสินค้านั้นๆ จะต้องมีการลงทุนสูงหรือต้นทุนจมเป็นจำนวนมาก โอกาสที่ผู้ผลิตรายอื่นๆ จะเข้ามาประกอบธุรกิจแข่งขันด้วยกันก็อาจเกิดขึ้นได้ยาก

³² Douglas F. Greer, *Industrial Organization and Public Policy* 3rd Edition, New York : Memillan Publishing Company, 1992, p. 425, อ้างใน รัฐไกร ลี้มศิริตระกูล, “มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดราคาขายปลีก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

แม้ข้ออ้างในมูลเหตุจูงใจที่ผู้ประกอบการธุรกิจอ้างในการกำหนดราคาขายต่อบางประการจะมีเหตุผลและน่ารับฟัง แต่อย่างไรก็ตามในข้ออ้างต่างๆ เหล่านี้ก็มิมีข้อน่าสังเกตดังต่อไปนี้

1) การที่ผู้ประกอบการธุรกิจอ้างว่ากำหนดราคาขายต่อเพื่อป้องกัน Free Rider อย่างไรก็ตาม มีข้อน่าสังเกตบางประการว่าในบางกรณีผู้ผลิตมักมิได้ใช้มาตรการกำหนดราคาขายต่อแต่เพียงลำพัง แต่จะใช้ประกอบกับพฤติกรรมอื่นๆ ด้วย เช่นการแบ่งพื้นที่จำหน่ายสินค้าให้แก่ผู้ขายปลีก หากผู้ผลิตรายนั้นๆ มีการแบ่งแยกพื้นที่จำหน่ายสินค้าให้แก่ผู้ค้าปลีกของตนแยกต่างหากจากกันโดยเด็ดขาด ประกอบกับสภาพภูมิศาสตร์ที่ร้านค้าปลีกแต่ละรายอาจตั้งอยู่ห่างไกลกันจนจะทำให้ทฤษฎีปัญหา Free-Rider ไม่เกิดขึ้น เพราะการที่ผู้บริโภคจะเดินทางไปซื้อสินค้าจากสถานที่ที่อยู่ห่างไกลออกไปเป็นการเพิ่มต้นทุนการซื้อสินค้าของผู้บริโภคมากจนเกินไป ภายใต้สภาวะดังกล่าวข้ออ้างที่ผู้ผลิตอ้างว่าการกำหนดราคาขายต่อมีเพื่อป้องกันปัญหา Free Rider นั้นจึงไม่สมเหตุสมผล

2) การกำหนดราคาขายต่ออันจะนำมาซึ่งการให้บริการต่างๆ จากร้านค้าปลีกนั้น ในกรณีที่สินค้าที่กำหนดราคาขายต่อเป็นสินค้าเพื่อการอุปโภคบริโภคทั่วๆ ไปที่สินค้านั้นไม่ได้มีความสลบซับซ้อนหรือเทคโนโลยีที่สูง ผู้บริโภคไม่ได้ต้องการบริการต่างๆ มาประกอบในการตัดสินใจ เช่นในกรณีกางเกงยีนส์ยี่ห้อ Levi's กำหนดราคาขายต่อแก่ผู้ค้าปลีกของตน ทั้งๆ ที่สินค้าของตนมิได้มีความสลบซับซ้อนทางเทคโนโลยีใดๆ เป็นต้น การที่ผู้ประกอบการจะอ้างการกำหนดราคาขายต่อเพื่อให้เกิดการบริการจากผู้ค้าปลีkdังกล่าวจึงไม่สมเหตุสมผลและไม่สามารถอ้างได้ในทุกๆ สินค้าที่ให้บริการ

นอกจากนั้น ในบางกรณีก็ยังมีข้อที่น่าสังเกตเพิ่มเติมว่า ในบางกรณีราคาขายส่งที่ผู้ผลิตขายให้แก่ร้านค้าปลีกแต่ละรายจะมีความแตกต่างกันตามสภาพของร้านค้าปลีกนั้นๆ ร้านค้าปลีกที่มีต้นทุนต่ำกว่าก็ยังสามารถเปรียบร้านค้าที่มีต้นทุนสูงกว่าหากอยู่ในสภาวะการกำหนดราคาขายต่อ ร้านค้าปลีกเหล่านั้นอาจไม่จัดหาบริการมาเสนอแก่ผู้บริโภคหรือจัดหาไม่ได้ไม่ถึง

ระดับที่ผู้ผลิตต้องการ³³ ในกรณีดังกล่าวยิ่งส่งผลให้ผู้ค้าปลีกขายนั้นๆ ได้กำไรส่วนต่างมากไปกว่าร้านค้าปลีกอื่นๆ

3) การกำหนดราคาขายปลีกเพื่อนำมารักษภาพพจน์ของสินค้ามิให้ต่ำลงไป อันเป็นข้ออ้างประการหนึ่งของผู้ผลิตนั้น การที่ผู้ขายปลีกกำหนดราคาขายปลีกแบบ Price Floor ไว้ อันทำให้ผู้ค้าปลีกได้รับส่วนต่างการดำเนินการตั้งที่อ้างถึงข้างต้น ยังมีข้อน่าสังเกตว่าคุณภาพของสินค้าที่ใช้มาตรวจการกำหนดราคาขายต่อ่นั้นเป็นสินค้าที่มีคุณภาพสูงเหมาะสมกับราคาที่สูงขี้นั้นๆ ด้วยหรือไม่ หากคุณภาพของสินค้าไม่มีค่าพอกับราคาสินค้าหรือไม่มีการพัฒนาคุณภาพให้เหมาะสม ถือเป็นกรเอาเปรียบผู้บริโภคโดยไม่สมควร³⁴

4) การกำหนดราคาขายต่อโดยอ้างว่าจะทำให้ผู้ค้าปลีกเพิ่มบริการต่างๆ แก่ผู้บริโภค อันจะนำมาซึ่งยอดขายที่เพิ่มมากขึ้นของผู้ประกอบการ เข้าลักษณะเป็นการผลัดภาระในการลงทุนส่งเสริมการขายควรเป็นภาระหน้าที่ของผู้ผลิตสินค้าไปให้เป็นหน้าที่ของผู้ค้าปลีก โดยที่ผู้ผลิตไม่ต้องลดราคาขายส่งสินค้าของตนให้แก่ผู้ค้าปลีก ต้นทุนการดำเนินการที่เกิดขึ้นในชั้นผู้ค้าปลีกจะได้รับการตอบแทนด้วยราคาปลีกที่เท่ากัน อันอาจทำให้ราคาสินค้ามีราคาสูง การดำเนินการด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นการโอนความเสี่ยงทางการเงินไปยังผู้ค้าปลีก ส่งผลให้ผู้ค้าปลีกจะต้องมีความเสี่ยงในการทำธุรกิจเพิ่มมากขึ้นในขณะที่ผู้ผลิตก็ยังคงจำหน่ายสินค้าให้แก่ผู้ค้าปลีกในราคาเดิม

5) การอ้างว่าการกำหนดราคาขายต่อจะทำให้ผู้ค้าปลีกขนาดใหญ่ไม่สามารถขับไล่ผู้ค้าปลีกรายเล็กออกไปจากตลาด และป้องกันไม่ให้ผู้ค้าปลีกรายใหญ่เข้ามาเป็นผู้ผูกขาดอันจะเป็นการรวบอำนาจเศรษฐกิจนั้น มีข้อโต้แย้งว่ากรณีดังกล่าว จะไม่เกิดขึ้นหากผู้ค้าปลีกรายใหญ่ดังกล่าวมีส่วนแบ่งตลาดในสินค้าที่ตนขายไม่มากนัก ดังนั้น หากผู้ค้าปลีกไม่มีส่วนแบ่งตลาดมากพอหรือมีอำนาจต่อรองมากพอที่จะต่อรองราคา และทำให้ต้นทุนสินค้าของตนต่ำกว่าร้านค้าปลีกรายเล็กๆ การที่ผู้ค้าปลีกรายใหญ่จะตัดราคาสินค้าลงอันจะทำให้ขับไล่ผู้ค้าปลีกรายอื่นๆ ก็อาจ

³³ Warren S. Grimes, "Spiff, Polish, and Customer Demand Quality : Vertical Price Restraints Revisited", *California Law Review* 80 (1992), P. 841, อ้างใน รัฐไกร ลิ้มศิริตระกูล, "มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดราคาขายปลีก," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

³⁴ Ibid., P. 844

เกิดขึ้นได้ยาก การใช้มาตรการกำหนดราคาขายต่อในตลาดการจัดจำหน่ายที่มีเพียงแต่ผู้ค้าปลีก รายเล็กๆ โดยอ้างเหตุผลดังกล่าวจึงไม่สมเหตุผลผลเท่าที่ควร

6) การที่ผู้ค้าปลีกกำหนดราคาขายต่อเพื่อกระตุ้นให้ผู้ค้าปลีกผลักดันสินค้าของผู้ผลิตรายดังกล่าวมากกว่าสินค้าตัวอื่นๆ ในกรณีที่ผู้ค้าปลีกขายสินค้าหลายๆ ยี่ห้อ นั้น ข้ออ้างดังกล่าวอาจมีข้อโต้แย้งได้ในกรณีที่ผู้ผลิตสินค้ายี่ห้ออื่นๆ ต่างก็ใช้นโยบายการกำหนดราคาขายต่อเช่นเดียวกัน หากเกิดกรณีดังกล่าวขึ้น ผู้ค้าปลีกก็ไม่อาจเลือกที่จะให้การสนับสนุนแก่ผู้ผลิตรายใดรายหนึ่งเป็นพิเศษ เพราะตนก็ได้รับผลประโยชน์จากผู้ผลิตสินค้ายี่ห้อต่างๆ ในลักษณะเดียวกัน แรงจูงใจที่จะผลักดันสินค้าของผู้ผลิตรายใดรายหนึ่งเป็นพิเศษก็จะลดลง ซึ่งโดยปกติแล้ว ผู้ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันก็มักจะดำเนินพฤติกรรมต่างๆ ทางการตลาดตามอย่างซึ่งกันและกัน หากผู้ผลิตรายหนึ่งกำหนดราคาขายปลีก ผู้ผลิตสินค้ารายอื่นๆ ก็มักจะปฏิบัติตามอย่างกัน

7) การที่ผู้ผลิตกำหนดราคาขายต่อให้ผู้ค้าปลีกโดยอ้างว่าการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นแรงจูงใจหรือผลักดันผู้ค้าปลีกรายนั้นๆ ผลักดันสินค้าของผู้ผลิตที่ทำมาตรการกำหนดราคาขายต่อเป็นพิเศษ มีข้อน่าสังเกตกรณีที่การกำหนดราคาขายต่ออันนี้ได้ใช้ควบคู่กับการตั้งผู้แทนจำหน่ายแบบ Exclusive Dealing ด้วย เพราะเมื่อผู้ค้าปลีกรายใดมีสถานะเป็น Exclusive Dealer ของผู้ผลิตสินค้าแล้ว ผู้ค้าปลีกรายนั้นๆ ก็จะต้องขายเฉพาะสินค้าของผู้ผลิตรายนั้นๆ เท่านั้น การกำหนดราคาขายต่อโดยอ้างเหตุผลดังกล่าวจึงไม่สามารถรับฟังได้ในกรณีเช่นนี้

จากที่กล่าวมาจะพบว่า การกำหนดราคาขายต่อแม้จะมีประโยชน์ทั้งต่อผู้ผลิต ผู้จัดจำหน่ายไม่ว่าจะเป็นผู้จัดจำหน่ายรายใหญ่ หรือรายเล็ก และผู้บริโภค แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดราคาขายต่อเป็นพฤติกรรมที่ขัดกับการแข่งขัน (anti-competitive) การกำหนดราคาขายต่อเป็นการขัดขวางการแข่งขันทางราคา ระหว่างผู้จัดจำหน่าย ส่งผลให้ผู้บริโภคไม่ได้รับผลประโยชน์สูงสุด เนื่องจากราคาที่กำหนดไว้จะมีราคาที่สูงกว่าความเป็นจริง นอกจากนี้ผลกำไรของการจัดจำหน่ายสินค้าจะทำให้ผู้จัดจำหน่ายได้รับกำไรที่ลดน้อยลง ส่งผลให้ผู้จัดจำหน่ายมีประสิทธิภาพที่ลดลง และมีปริมาณที่ลดลง ในทางตรงกันข้าม เมื่อจำนวนร้านค้าลดลงก็จะส่งผลให้การแข่งขันลดลงตามไปด้วย

2.4.5 ผลกระทบของการกำหนดราคาขายต่อ

ด้วยลักษณะของการกำหนดราคาขายต่อและสภาพปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาขายต่อ สามารถสรุปผลกระทบของมาตรการดังกล่าวต่อระบบการค้าเสรีและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศได้หลายประการ ดังนี้

2.4.5.1 ผลกระทบในแง่ลบ

ผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาด

ระบบเศรษฐกิจเสรีถือว่าการดำรงรักษาไว้ซึ่งการแข่งขันในตลาดจะนำมาซึ่งการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ นำมาสู่การพัฒนาเทคโนโลยี ลดต้นทุนสินค้า ได้คุณภาพสินค้าที่สูง มีทางเลือกแก่ผู้บริโภคเพิ่มมากขึ้น อันเป็นการตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคโดยตรง แต่การกำหนดราคาขายต่อถือเป็นการตัดโอกาสที่ผู้จำหน่ายสินค้าจะแย่งตลาดสินค้ากันด้วยวิธีการลดราคาสินค้าลงไป ทำให้การแข่งขันทางด้านราคาของสินค้านั้นๆ ยุติลง จึงเป็นพฤติกรรมที่แทรกแซงสภาพของตลาด ทำให้ตลาดไม่เป็นไปตามกลไกที่ควรเป็นภายใต้สภาวะการแข่งขัน

ผลกระทบในด้านประสิทธิภาพการดำเนินงาน

ดังกล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่าการรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าต่อทำให้การแข่งขันด้านราคาระหว่างผู้ขายปลีกต้องยุติลง ในกรณีดังกล่าวผู้ค้าปลีกที่มีต้นทุนในการประกอบกิจการหรือดำเนินการที่สูงกว่าผู้ขายปลีกรายอื่นๆ จะได้รับผลประโยชน์จากราคาสินค้าที่ปราศจากการแข่งขัน จึงไม่จำเป็นต้องปรับปรุงต้นทุนหรือประสิทธิภาพในการดำเนินการของตนให้ต่ำลง

เช่น สินค้า A มีผู้ค้าปลีก 2 ราย คือร้านค้า ก. และร้านค้า ข. ร้านค้าทั้งสองมีต้นทุนสินค้าที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ร้านค้า ก. มีต้นทุน 10 บาท (แยกเป็นต้นทุนที่ซื้อจากผู้ผลิต 8 บาท และต้นทุนดำเนินการ 2 บาท) ส่วนร้าน ข. มีต้นทุน 12 บาท (แยกเป็นต้นทุนที่ซื้อจากผู้ผลิต 8 บาท และต้นทุนดำเนินการ 4 บาท) หากอยู่ในสภาวะแข่งขัน ร้านค้า ก. สามารถขายสินค้าในราคา 12 บาทได้ เพราะตนยังมีกำไรในราคาดังกล่าว ซึ่งจะทำให้ร้าน ข. ต้องพยายามลดต้นทุนดำเนินการของตนเองลงเพื่อให้สามารถแข่งขันกับร้าน ก. ได้ หากผู้ผลิตสินค้า A กำหนดราคาขายปลีกให้ทั้งร้าน ก. และ ร้านค้า ข. ต้องขายสินค้า A นั้นไม่ต่ำกว่า 14 บาท ราคาดังกล่าวจะช่วยปกป้องร้าน ข. ให้สามารถประกอบกิจการได้ แม้ต้นทุนการประกอบกิจการของตนจะสูงกว่าร้าน

ก. ก็ตาม ร้าน ข. จึงไม่ต้องปรับปรุงกระบวนการผลิตของตน การปกป้องร้าน ข. ในลักษณะดังกล่าวแทนที่จะให้ร้าน ข. ออกจากตลาดจึงเป็นการนำทรัพยากรมาผลิตสินค้าที่ขาดไร้ซึ่งประสิทธิภาพที่ควรจะเป็น

ผลกระทบต่อการค้าเสรี

ตามหลักการการค้าเสรี ผู้ค้าปลีกจะมีสิทธิโดยสมบูรณ์ที่จะเลือกทำการค้าขายสินค้ากับบุคคลใดในเงื่อนไขข้อใดๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นสมควร ทั้งในแง่ปริมาณสินค้าหรือราคาสินค้า ผู้ขายปลีกจะกำหนดให้มีลักษณะอย่างไรก็ได้หากการดำเนินการนั้นไม่มีลักษณะเป็นพฤติกรรมที่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งโดยปกติแล้วผู้ค้าปลีกก็มักจะนำไปจ้จยอื่นๆ เช่น ต้นทุน สินค้า สภาพการแข่งขัน ประเภทสินค้า เป็นต้น มาเป็นข้อพิจารณาในการกำหนดสินค้าของตน³⁵ แต่การที่ผู้ผลิตกำหนดราคาขายต่อให้ผู้ค้าปลีกขายสินค้าในราคาที่เท่ากันทุกรายเป็นการตัดอิสระในทางการค้าของผู้ขายปลีก ทำให้โอกาสที่ผู้ค้าปลีกจะกำหนดนโยบายหรือเลือกกำหนดราคาสินค้าตามความประสงค์หรือตามที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสมหมดไป นอกจากนี้ การกำหนดราคาขายต่อยังตัดโอกาสที่ผู้ค้าปลีกจะได้รับส่วนต่างกำไรในการประกอบธุรกิจตามความสามารถที่ตนจะทำได้³⁶ การกำหนดราคาขายต่อจึงมีลักษณะเป็นการแทรกแซงการประกอบธุรกิจของบุคคลอื่นโดยไม่คำนึงถึงสิทธิที่บุคคลนั้นพึงมีในการประกอบธุรกิจ อันขัดต่อหลักการการค้าเสรีโดยตรง

ผลกระทบต่อผู้บริโภค

ด้วยราคาสินค้าที่ผู้ขายปลีกต้องขายตามที่ผู้ผลิตกำหนดไว้ ราคาสินค้าภายใต้การใช้มาตรการกำหนดราคาขายต่อจึงมีแนวโน้มสูงกว่าราคาสินค้าในภาวะปกติหากมีการแข่งขัน เนื่องจากการกำหนดราคาขายต่อที่นิยมดำเนินการมักเป็นการกำหนดราคาสินค้าแบบ Price Floor ที่จะทำให้ผู้ค้าปลีกสามารถขายได้ หากราคาสินค้า price Floor ที่กำหนดไว้ดังกล่าวนี้สูงกว่าราคาภายใต้สภาวะการแข่งขัน ย่อมส่งผลให้ราคาสินค้าสูงกว่าปกติ นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติผู้ผลิตมักจะไม่ใช้มาตรการกำหนดราคาขายปลีกแต่เพียงลำพังแต่มักจะทำควบคู่กับการใช้มาตรการอื่นๆ ประกอบ เช่นการจำกัดปริมาณสินค้าที่จะให้ร้านค้าปลีกขายในตลาดได้ เป็นต้น

³⁵ ดำรงศักดิ์ ชัยสนธิ, การบริหารการค้าปลีก. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วังอักษร, 2536), หน้า. 91

³⁶ J.H. Agnew, *Competition Law*. London : Allen & Unwin, 1985, p.169, อ้างใน รัฐไกร ลิ้มศิริตระกูล, “มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดราคาขายปลีก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

ดังนั้นเมื่อประกอบกับพฤติกรรมอื่นๆ ดังกล่าวแล้ว โอกาสที่ราคาสินค้าในตลาดจะสูงกว่าปกติจึงเป็นไปได้อย่างยิ่ง

ผลกระทบต่อกรณีสถานะเป็นผู้ผูกขาด

หากการกำหนดราคาขายต่อได้ถูกใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมกำหนดราคาสินค้าร่วมกันระหว่างผู้ผลิตด้วยกันและ/หรือผู้จำหน่ายด้วยกัน ราคาขายต่อที่กำหนดไว้นั้นจะเป็นเครื่องมือช่วยมิให้ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งในหมู่ผู้ประกอบการที่ยุติการแข่งขันระหว่างกันนั้นละเมิดข้อตกลงร่วมกันกำหนดราคาด้วยราคาขายปลีกปลายทางที่ได้ถูกกำหนดไว้ ผู้ผลิตจะไม่ลดราคาขายส่งแก่ร้านค้าปลีกอีกต่อไป เพราะไม่มีโอกาสที่ร้านค้าปลีกจะตัดราคาสินค้าลงเนื่องจากถูกควบคุมเอาไว้แล้ว นอกจากนี้ในแง่การร่วมมือกันกำหนดราคาโดยผู้ขายปลีก การใช้มาตรการกำหนดราคาขายปลีกโดยให้ผู้ผลิตเป็นผู้สั่งการก็ไม่ทำให้ข้อตกลงยุติการแข่งขันระหว่างผู้ขายปลีกซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ขัดต่อกฎหมายนั้นเป็นที่เห็นได้เด่นชัดและยังไม่มีต้นทุนดำเนินการเกิดขึ้น การกำหนดราคาขายต่อจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การร่วมมือกันกำหนดราคาสินค้าเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและจะให้อำนาจต่อรองต่างๆ ไม่ว่าในระดับของผู้ค้าปลีกหรือผู้ผลิตคงอยู่และอาจนำไปสู่การผูกขาดตลาดในอนาคตได้

2.4.5.2 ผลกระทบในแง่บวก

ในแง่ผู้บริโภค

1) เพิ่มสวัสดิการให้แก่ผู้บริโภค (Consumer Welfare)

การกำหนดราคาขายต่อโดยผู้ผลิตกำหนดให้ร้านค้าปลีกของตนขายสินค้าในราคาเท่ากันทุกร้านนั้น จะนำมาซึ่งแรงจูงใจที่ผู้ผลิตจะขายสินค้าที่หือดังกล่าวโดยจัดให้มีการให้บริการพิเศษต่างๆ แก่ผู้บริโภค การกำหนดราคาขายต่อให้เท่ากันจะทำให้ผู้ค้าปลีกต้องการทำการแข่งขันกันด้วยวิธีการที่ไม่ใช่การแข่งขันทางด้านราคา (Non-Price Competition) เช่นการจัดหาซึ่งบริการข้อมูลข่าวสารต่างๆ ผู้บริโภคจะได้รับทราบข้อมูลต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจจ่ายซื้อสินค้าของตนมากขึ้น นอกจากนี้ ราคาที่เท่ากันทั้งหมดยังทำให้ต้นทุนในการแสวงหาสินค้าของผู้บริโภคหมดไป เพราะร้านค้าต่างๆ ทุกร้านก็ขายสินค้านั้นๆ ในราคาเท่ากันทั้งหมด อีกทั้งการกำหนดราคาขายต่อจะมีส่วนในการเพิ่มส่วนเกินผู้บริโภค เนื่องจากโดยปกติตามหลักเศรษฐศาสตร์ทั่วไป หากราคาสินค้าที่ผู้ผลิตกำหนดเป็นราคาสูงเกินไป หรือสูงกว่าราคาตลาด ยอดขายสินค้าของผู้ผลิตจะลดลงและส่งผลให้กำไรสุทธิโดยรวมของผู้ผลิตรายนั้นๆ ลดลงไปด้วย

แต่การกำหนดราคาขายต่ออันนำมาซึ่งการให้บริการของผู้ประกอบการค้าปลีกจะทำให้ยอดขายของผู้ผลิตรายนั้นๆ เพิ่มขึ้น และทำให้ส่วนเกินของผู้บริโภคเพิ่มมากขึ้นด้วย

ดังนั้น การได้รับข้อมูลข่าวสาร การให้บริการและความสะดวกที่ผู้บริโภคได้รับในการไม่ต้องเสียเวลาไปเลือกหาสินค้าที่มีราคาถูกกว่า ตลอดจนส่วนเกินผู้บริโภคที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวจึงเป็นสวัสดิการของผู้บริโภคที่ผู้บริโภคจะได้รับจากการกำหนดราคาขายต่อ

2) การกำหนดราคาขายต่อแบบ Price Ceiling ทำให้ราคาสินค้าไม่สูงจนเกินไป

การกำหนดราคาขายต่อแบบ Price ceiling จะป้องกันไม่ให้ผู้ค้าปลีกคิดราคาส่วนเพิ่มหรือ Mark Up Price ในการจำหน่ายสินค้าได้ตามที่ผู้ค้าปลีกต้องการ ดังนั้น ราคาที่อาจสูงเกินไปจากการ Mark Up ของผู้ค้าปลีกหรือผู้ค้าส่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการค้าที่มีช่องทางการกระจายสินค้าหลายระดับผ่านมือผู้เกี่ยวข้องหลายรายก็จะลดน้อยลง ราคาสินค้าที่ปรากฏต่อผู้บริโภคก็จะไม่สูงจนเกินไป เพราะตัดการทำ Double Marginalization ของผู้ค้าปลีกลง

ในแง่การแข่งขัน

1) การแข่งขันด้านอื่นระหว่างผู้จำหน่ายสินค้ายี่ห้อเดียวกัน (Intra-Brand Competition)

โดยปกติหากปราศจากการกำหนดราคาขายต่อ ผู้ค้าปลีกก็มักจะพยายามแข่งขันกันทางด้านราคาสินค้า โดยลดราคาสินค้าลงแข่งขันตราบเท่าที่ราคานั้นจะไม่ต่ำกว่าต้นทุนของตน แต่เมื่อมาอยู่ภายใต้มาตรการกำหนดราคาขายต่อแล้ว ผู้ค้าปลีกจะหากกลยุทธ์ทางการแข่งขันที่มีใช้การแข่งขันทางด้านราคามาใช้แข่งขันซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีการให้บริการก่อนหรือหลังการขาย การให้พนักงานมาทำการทดลองสินค้าให้ผู้บริโภคพิจารณา เป็นต้น การกำหนดราคาขายต่อให้เท่ากัน จึงเพิ่มการแข่งขันในด้านมาตรการอื่นๆ ที่มีใช้ด้านราคาระหว่างผู้ประกอบการให้เพิ่มขึ้นได้

2) การแข่งขันระหว่างผู้ผลิตต่างยี่ห้อ (Inter-Brand Competition)

หากผู้ผลิตกำหนดราคาขายต่อแบบ Price Ceiling ซึ่งส่งผลให้ราคาสินค้าไม่สูงจนเกินไปนั้น แม้พฤติกรรมดังกล่าวจะตัดโอกาสที่ผู้ค้าปลีกจะทำกำไรสูงสุดตามที่ตนต้องการ แต่ราคาที่ต่ำลงนั่นเองก็จะทำให้ผู้ผลิตสินค้ายี่ห้ออื่นๆ จะต้องหันมาลดสินค้าเพื่อแข่งขันกับผู้ผลิตที่กำหนดราคาขายปลีกเพิ่มขึ้น มิฉะนั้นผู้ผลิตรายอื่นๆ อาจได้รับความเสียหายในการดำเนินการได้

การที่ผู้ผลิตรายอื่นๆ ต้องพยายามลดราคาสินค้าลงเพื่อแข่งขันเป็นผลจากการกำหนดราคาขายปลีก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าแม้ว่าการกำหนดราคาขายต่ออาจลดการแข่งขันทางด้านราคา ระหว่างผู้ค้าปลีกในสินค้าที่ห่อเดียวกัน แต่ก็นำมาซึ่งการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตสินค้าชนิดเดียวกันได้ อย่างไรก็ตาม การแข่งขันที่จะเพิ่มขึ้นได้นั้นจะต้องขึ้นอยู่กับสภาวะการแข่งขันในแต่ละยี่ห้อสินค้า หากในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่งมีการแข่งขันกันระหว่างยี่ห้อสินค้าที่สูงและรุนแรง การกำหนดราคาขายปลีกแบบ Price Ceiling ก็อาจทำให้การแข่งขันระหว่างยี่ห้อสินค้าเพิ่มขึ้นได้ในทางกลับกัน หากในตลาดสินค้านั้นไม่มีการแข่งขันที่รุนแรง การกำหนดราคาขายต่อดังกล่าวก็ไม่อาจส่งผลให้เกิดการแข่งขันมากขึ้นได้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการเพิ่มขึ้นของการแข่งขันระหว่างยี่ห้อสินค้านั้นขึ้นอยู่กับสภาวะการแข่งขันในตลาดนั้นๆ เองเป็นสำคัญ

3) เพิ่มแรงจูงใจแก่ผู้แข่งขันรายใหม่

นอกจากการกำหนดราคาขายต่อในแบบ Price Ceiling ที่อาจนำมาซึ่งการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตที่เพิ่มขึ้น ในกรณีที่เป็นการกำหนดราคาแบบ Price Ceiling การที่ผู้ค้าปลีกพยายามหากลยุทธ์การแข่งขันที่มีใช้ทางด้านราคาเข้ามาใช้และทำให้ยอดขายสินค้าของผู้ประกอบการผลิตเพิ่มขึ้นได้ และทำให้ผู้ผลิตได้รับผลกำไรเพิ่มมากขึ้นนั้น การที่ผู้ผลิตได้รับกำไรต่างๆ ดังกล่าวจะเป็นแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการรายอื่นๆ เข้ามาในธุรกิจดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นเพื่อเข้าแข่งแย่งกำไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้ผลิตเดิมมีกำไรส่วนเกิน

ในแง่ผู้ค้าปลีก

การกำหนดราคาขายต่อ จะทำให้ร้านค้าปลีกที่มีต้นทุนการบริหารงานที่สูงกว่าร้านค้าอื่นๆ สามารถแข่งขันหรือดำรงอยู่ได้ในตลาด ทั้งนี้โดยปกติ ร้านค้าปลีกรายย่อยอาจถูกขับออกจากตลาดไปด้วยการแข่งขันทางด้านราคาสินค้า การกำหนดราคาขายต่อจึงมีส่วนทำให้ผู้ค้าปลีกขนาดเล็กสามารถดำรงคงอยู่และแข่งขันกับผู้ประกอบการรายใหญ่ได้ ซึ่งส่งผลต่อการจ้างงานและไม่ทำให้เกิดการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจเฉพาะแต่กับผู้ค้าปลีกรายใหญ่ๆ

2.4.6 ข้อยกเว้นการกำหนดราคาขายต่อ³⁷

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะพบว่าพฤติกรรมการกำหนดราคาขายต่อเป็นพฤติกรรมที่ขัดแย้งกับหลักกฎหมายป้องกันการผูกขาดทางการค้า กล่าวคือเข้าไปแทรกแซงกลไกของตลาดมิให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการใช้อำนาจเหนือตลาดของตนในทางที่ไม่ถูกต้อง แต่อย่างไรก็ตามพฤติกรรมบางอย่างแม้ว่าจะเป็นการกำหนดราคาขายต่อ ศาลก็ถือว่าเป็นพฤติกรรมการขัดกฎหมายป้องกันการผูกขาดและการแข่งขันทางการค้า ได้แก่

a) หลัก Colgate Doctrine ได้แก่ การกำหนดราคาขายต่อต้องเป็นการกำหนดที่มีมาตรการบังคับประกอบด้วย การแนะนำร้านค้าปลีกให้ขายในราคาจากผู้ผลิตสินค้าแนะนำ โดยปราศจากมาตรการบังคับ เช่น การไม่ส่งสินค้าให้ขายต่อไป ไม่ถือเป็นความผิด (United States v. Colgate & Co. และ Monsanto Co. v. Spray-Rite Service Corp.) เป็นต้น

b) การฝากขาย (consignment) ได้แก่ การที่เจ้าของสินค้ายังมีกรรมสิทธิ์ในสินค้านั้นอยู่แต่ฝากให้บุคคลอื่นขายให้ เจ้าของสินค้าสามารถกำหนดราคาขายต่อได้ เช่น นาย ก. เป็นจิตรกรฝีมือดี ได้วาดภาพสีน้ำมันที่สวยงามมากแล้วนำภาพที่วาดนั้นไปฝากขายกับร้าน Gallery นาย ก. สามารถกำหนดราคาขายของภาพดังกล่าวได้ แต่ศาลก็มีความคิดว่า อาจจะมีการพยายามหลีกเลี่ยงโดยการทำสัญญาที่เป็นนิติกรรมอำพราง (sham agreement) การกำหนดราคาขายต่อ เช่น บริษัทกลั่นน้ำมันทำสัญญากับปั้มน้ำมันจำนวนมากในมลรัฐแคลิฟอร์เนียว่าเป็นสัญญาฝากขาย แต่มีข้อสัญญาว่าหากเกิดอุบัติเหตุขึ้นมาให้ความสูญเสียตกแก่ปั้มน้ำมัน ศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาตัดสินว่า พฤติกรรมดังกล่าวเป็นการกำหนดราคาขายต่อไม่ใช่สัญญาฝากขาย (consignment agreement) (คำพิพากษาศาลฎีกาในคดี Simpson v. Union Oil Co.)

c) ร้านจำหน่ายแทนบริษัท (agency) ของบริษัทผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้สิทธิบัตร (patentee) บริษัทผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้สิทธิบัตรในการผลิตสินค้า สามารถจะจัดตั้งร้านจำหน่ายแทนบริษัทที่เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้สิทธิบัตรทั่วประเทศเพื่อขายสินค้านั้นในราคาเดียวกับราคาที่บริษัทเจ้าของสิทธิบัตรจำหน่ายสินค้า ไม่ถือว่าพฤติกรรมกำหนดราคาขายต่อของบริษัทผู้

³⁷ ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551).

ได้รับอนุญาตให้ใช้สิทธิบัตรเป็นพฤติกรรมที่ขัดกฎหมายป้องกันการผูกขาดและการแข่งขันทางการค้า (คำพิพากษาศาลฎีกาประเทศสหรัฐอเมริกาในคดี United States v. General Electric Co.) สำหรับเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ คือ ผู้ทรงสิทธิบัตรมีสิทธิที่จะกำหนดราคาขายสินค้าที่ตนเป็นผู้ทรงสิทธิบัตรในราคาผูกขาดและได้กำไรเกินปกติ (excess profit) โดยไม่ผิดกฎหมาย³⁸ ป้องกันการผูกขาดและการแข่งขันทางการค้า เพราะสิทธิผูกขาด (exclusive rights) ตามกฎหมายสิทธิบัตรมีเป้าหมายเพื่อให้เป็นแรงจูงใจ (incentive) ให้มีการลงทุนลงแรงประดิษฐ์คิดค้นสิ่งของเครื่องใช้ที่เป็นประโยชน์ต่อมนุษย์ การที่ผู้ทรงสิทธิบัตรสามารถตั้งราคาสูงกว่าราคาในระดับที่มีการแข่งขันได้ทำให้สามารถได้รับผลตอบแทนการลงทุนลงแรงของตนไป แต่การตั้งราคาขายสินค้าที่สูงเพื่อให้ได้กำไรเกินปกติจะสามารถทำได้ในการขายสินค้าที่มีสิทธิบัตรครั้งแรกเท่านั้น (First Sale Doctrine) จะไม่สามารถกำหนดราคาขายต่อหลังจากนั้นได้ หลัก First Sale Doctrine สามารถใช้กับกรณีดังกล่าวได้ เพราะหากบริษัท General Electric ไม่อนุญาตให้บริษัทอื่นใช้สิทธิบัตรของตน บริษัท General Electric มีสิทธิที่จะผลิตหลอดไฟฟ้าที่บริษัทตนเป็นผู้ทรงสิทธิเองแล้วกำหนดราคาขายปลีกหลอดไฟฟ้างกล่าวได้ตามหลัก First Sale Doctrine อยู่ดี³⁹

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่า การกำหนดราคาขายต่อมีทั้งผลดีและผลเสียทั้งต่อผู้บริโภค ผู้ผลิต ผู้ประกอบการ หรือระบบเศรษฐกิจในแง่มุมที่แตกต่างกันไป ดังนั้นจึงต้องมีแนวทางทางกฎหมายที่เหมาะสมในการควบคุมพฤติกรรมกำหนดราคาขายต่อ ซึ่งต้องสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอีกด้วย ดังจะเห็นตัวอย่างแนวทางกฎหมายของประเทศต่างๆ ในบทต่อไป

³⁸ เรื่องเดียวกัน

³⁹ เรื่องเดียวกัน

บทที่ 3

หลักกฎหมายแข่งขันทางการค้าและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดราคาขายต่อของแต่ละประเทศ

3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่มีการประกาศใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า ซึ่งได้รับการพัฒนามาเป็นลำดับ จวบจนปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวถือว่าเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่มีความสำคัญต่อแนวความคิดและทฤษฎีกฎหมายแข่งขันทางการค้าในประเทศต่างๆ

ในช่วงก่อนศตวรรษที่ 19 ประชากรในประเทศสหรัฐอเมริกาดำเนินชีวิตอย่างเรียบง่าย ปราศจากการแข่งขัน ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและธุรกิจขนาดเล็ก ในขณะที่การประกอบอาชีพเป็นไปได้อย่างเสรี ไม่จำกัดฟุ้งฟิงใคร โดยเฉพาะการดำรงชีวิตของเกษตรกรจะมีได้มีลักษณะการรวมกลุ่มกัน แต่กลับมีลักษณะที่แยกเป็นอิสระต่อกันที่เรียกว่า Out of side the nearest neighboring house หรือ บ้านแต่ละหลังอยู่ห่างกันออกไปในระดับที่ไม่สามารถมองเห็นเพื่อนบ้านได้

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการบริหารและการปกครองประเทศภายใต้เจตนารมณ์ “ประชาชนต้องได้รับความเท่าเทียมกัน” (all men are created equal) ตามคำปฏิญาณตนของประธานาธิบดีเจฟเฟอร์สัน (Jefferson) ในการประกาศอิสรภาพในปี ค.ศ. 1776 (the Declaration of Independence in 1776 โดยหลักการดังกล่าวนั้นสอดคล้องกับลักษณะการดำเนินชีวิตของประชากรในเวลานั้น

ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 19 เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศได้มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ทำให้ประเทศเกิดความเจริญก้าวหน้าเป็นอย่างมาก รัฐบาลให้อำนาจการผูกขาดในบางอุตสาหกรรม เช่น อุตสาหกรรมน้ำตาล อุตสาหกรรมน้ำมัน อุตสาหกรรมวางรถไฟ เป็นต้น ส่งผลให้อุตสาหกรรมเหล่านั้นทำการผูกขาด หรือรวมตัวกันในรูปแบบของ Trust เป็นศูนย์รวมอำนาจการบริหารและการจัดการธุรกิจ หรือลักษณะอื่นๆ ที่เป็นการจำกัดการค้าและการพาณิชย์ การรวมตัวกันของธุรกิจในลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดการลดการแข่งขันในตลาด และการใช้กลยุทธ์เพื่อจำกัดคู่แข่งทางการค้า ทำให้สินค้าที่จำเป็นต่อการบริโภคมีราคาสูงขึ้น ดังนั้น

เพื่อป้องกันหรือทำลาย Trust มิให้จำกัดหรือลดการแข่งขันในตลาด รัฐสภาสหรัฐอเมริกา (Congress) จึงได้ออกกฎหมาย Sherman Act ในปี ค.ศ. 1890 ซึ่งตั้งตามชื่อของ Mr. John Sherman สมาชิกวุฒิสภา ผู้ยกร่างกฎหมาย ทั้งนี้ Sherman Act มีวัตถุประสงค์เพื่อคงไว้ซึ่งเศรษฐกิจเสรี และขจัดพฤติกรรมการจำกัดการแข่งขัน Sherman Act ถือว่าเป็นต้นกำเนิดที่สำคัญของกฎหมายป้องกันการผูกขาดของประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมาย Antitrust ในช่วงระยะเวลาแรกนั้น มีลักษณะควบคุมโครงสร้างโดยการมีอำนาจผูกขาด และการร่วมกันจำกัดการแข่งขัน (Cartel) โดยถ้าหากรัฐหรือหน่วยงานที่มีอำนาจพบเห็นการกระทำดังกล่าว กฎหมาย Antitrust ก็จะไปแทรกแซงพร้อมทั้งเพิกถอนการกระทำนั้นๆ และสร้างความสมดุลให้กลับคืนสู่ตลาดอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในการบังคับใช้กฎหมายในขณะนั้นกฎหมาย Antitrust มีเป้าหมายที่จะสร้างความยุติธรรม และความเท่าเทียมกันในเชิงพาณิชย์ให้เกิดขึ้นเท่านั้น โดยไม่ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์หรือในแนวคิดในเรื่องประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรแต่อย่างใด จนกระทั่ง 20 ปีต่อมา ในช่วงปี ค.ศ. 1930 จึงปรากฏแนวความคิดเรื่องการจัดสรรทรัพยากร และความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ต่อเนื่องมาจนถึงทุกวันนี้¹

อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้ Sherman Act ไม่สามารถบังคับใช้ได้เท่าที่ควร ด้วยปัจจัยหลายประการ กล่าวคือ

- 1) บทบัญญัติใน Sherman Act ค่อนข้างกว้าง
- 2) ลักษณะกฎหมายของประเทศสหรัฐเป็นกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ใช้คำตัดสินของศาลเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณา ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีแนวทางในการตัดสินคดีประเภทนี้มาก่อน จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้
- 3) หน่วยงานที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมาย Sherman Act ซึ่งในขณะนั้น ได้แก่ กระทรวงยุติธรรม ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินและด้านกำลังคนอย่างเพียงพอ จึงไม่สามารถติดตามพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจได้อย่างทั่วถึง และ
- 4) เกิดช่องว่างทางกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กับรูปแบบของการดำเนินธุรกิจใหม่ๆ ได้ เช่น Holding Company

¹ Hovenkamp, Hobert, Economics and federal antitrust law (St. paul, minn : west publishing, 1982, p 50.

ดังนั้นในปี 1914 รัฐบาลกลางจึงได้ตรากฎหมายออกมา 2 ฉบับ คือ กฎหมาย Clayton Act ตั้งชื่อตามผู้ร่างกฎหมายคือ Mr. Henry De Lamar Clayton เพื่อเสริม Sherman Act ให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเรื่องการควบรวมธุรกิจ (Merger & Acquisition) และกฎหมาย Federal Trade Commission Act (FTC ACT) เพื่อให้เกิดหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญด้านการป้องกันการผูกขาด เนื่องจากมีพฤติกรรมทางการค้าใหม่ๆ เกิดขึ้นและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จึงได้มีการจัดตั้ง Fair Trade Commission เพื่อร่วมกับกระทรวงยุติธรรมบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาด และรัฐบาลกลางยังได้บัญญัติกฎหมายออกมาใหม่อีกหลายฉบับ เพื่อเสริมการบังคับใช้ของ Sherman Act ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เช่น Robinson-Patman Act ในปี 1936 (เสริมเรื่องการเลือกปฏิบัติด้านราคา) , Hart-Scott-Rodino Act (เสริมเรื่องการแจ้งก่อนควบรวมธุรกิจ)

3.1.1 บทบัญญัติกฎหมายแข่งขันทางการค้ากรณีกำหนดราคาขายต่อ

กฎหมายแข่งขันทางการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกาที่สำคัญมีอยู่ด้วยกัน 3 ฉบับด้วยกันคือ Sherman Act, Clayton Act และ Federal Trade Commercial Act โดยกฎหมายแข่งขันทางการค้าฉบับแรกที่ถูกบัญญัติขึ้น คือ กฎหมาย Sherman Act ซึ่งบัญญัติขึ้นในปี ค.ศ. 1890 อันเกิดจากการรวบรวมหลักกฎหมายเดิมที่มีอยู่ในระบบคอมมอนลอว์ จากนั้นจึงนำมาปรับใช้กับกรณีการกำหนดราคาขายต่อในตลาด โดย Sherman Act ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่แต่อย่างใด

สาระสำคัญของ Sherman Act ต่อการกำหนดราคาขายต่อมีดังนี้

Section 1. Trust, etc., in restraint of trade illegal; penalty

Every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy, in restraint of trade or commerce among the several states, or with foreign nations, is declared to be illegal. Every person who shall make any contract or engage in any combination or conspiracy hereby declared to be illegal shall be deemed guilty of felony, and, on conviction thereof, shall be punished by fine not exceeding \$10,000,000 if a corporation, or, if any other person, \$350,000, or by imprisonment not exceeding three years, or both said punishments, in the punishment, in the discretion of the court.

มาตรา 1 “สัญญาหรือการรวมตัวใดๆ ที่กระทำในรูปแบบของทรัสต์หรือรูปแบบอื่น หรือการสมรู้ร่วมคิดกันในการจำกัดการแข่งขันทางการค้าหรือการพาณิชย์ ในระหว่างมลรัฐหรือ กับต่างประเทศถือว่าขัดต่อกฎหมาย”

จะเห็นได้ว่ามาตรา 1 ได้บัญญัติไว้อย่างกว้างๆ ในลักษณะที่เป็นการห้ามโดยทั่วไป การทำสัญญาข้อตกลง หรือการรวมตัวไม่ว่าในรูปแบบใดๆ อันเป็นการจำกัดการแข่งขันทางการค้าถือว่าเป็นความผิด

การกำหนดราคาขายต่อซึ่งผู้ผลิตหรือโรงงานกำหนดให้ผู้ขายปลีกหรือผู้จัดจำหน่าย ขายสินค้าของตนในราคาที่ตนเองกำหนดไว้ นั้น มีลักษณะเป็นการตกลงกันด้านราคากันระหว่าง ผู้ผลิตกับผู้จัดจำหน่ายในการกำหนดราคาขายต่อ การกระทำดังกล่าวทำให้การแข่งขันระหว่างผู้ จัดจำหน่ายแต่ละรายลดลง หรือแทบไม่มีการแข่งขันซึ่งกัน ส่งผลเสียต่อการแข่งขันในตลาด กล่าวคือ อุปสงค์อุปทานของตลาด และกลไกราคานั้นเสียไป ราคาที่เกิดขึ้นเป็นราคาที่เกิดจาก ผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายเพียงสองฝ่ายเท่านั้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ราคาของสินค้าหรือบริการ ควรปล่อยให้เป็นไปตามกลไกของราคา และอุปสงค์อุปทาน

นอกจากนี้ การกำหนดราคาขายต่อ ยังมีลักษณะเป็นการรวมตัวกันทางธุรกิจ (Cartel) ทางอ้อม กล่าวคือ การรวมตัวทางธุรกิจ คือ การรวมตัวทางธุรกิจเพื่อเพิ่มอำนาจผูกขาด ในการกำหนดราคาสินค้าและบริการ เพื่อแสวงหากำไรให้ได้มาก แทนที่จะมีการแข่งขันตัดราคา กัน ได้

การกำหนดราคาขายต่อ ทำให้ผู้จัดจำหน่ายทุกรายในตลาดขายสินค้าในราคา เดียวกัน อาจเปรียบได้ว่า ผู้จัดจำหน่ายสินค้าแต่ละรายรวมตัวกัน และตกลงจัดจำหน่ายสินค้าใน ราคาที่เท่ากัน แม้ว่าการกำหนดราคาขายต่อนั้น ผู้จัดจำหน่ายแต่ละรายจะมีได้ตกลงกันด้วย ตนเอง แต่เป็นการที่กำหนดราคาตามที่คุณผลิตกำหนดมาให้ แต่ผลที่เกิดขึ้นมีลักษณะคล้าย Cartel เพราะอาจมองได้ว่าผู้จัดจำหน่ายแต่ละรายร่วมกันกำหนดราคาขายสินค้าและบริการของตน ส่งผลให้ผู้จัดจำหน่ายแต่ละรายไม่มีการแข่งขันกันเพื่อ หรือพยายามปรับปรุงประสิทธิภาพในการ ผลิตของตน เพื่อให้ราคาสินค้าและบริการของตนมีราคาต่ำกว่าผู้จัดจำหน่ายรายอื่น ขัดแย้งกับ หลักความเชื่อทางเศรษฐกิจที่ว่า ประสิทธิภาพของธุรกิจนั้นอยู่ที่การแข่งขัน และการแข่งขันจะนา

มาซึ่งประโยชน์ของสังคมโดยรวม เนื่องจากการแข่งขันกันธุรกิจต้องพยายามทุกวิถีทางเพื่อแย่งชิงผู้บริโภค²

ดังนั้น การกำหนดราคาขายต่อจึงเป็นความผิดตาม Sherman Act มาตรา 1 เพราะเป็นการรวมตัวกัน หรือตกลงกัน ซึ่งส่งผลให้เกิดการจำกัดการแข่งขันทางการค้า

ในการพิจารณาการกำหนดราคาขายต่อว่าขัดกับ Sherman Act มาตรา 1 หรือไม่นั้น ศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ใช้ทฤษฎีหลักในการพิจารณาอยู่ด้วยกัน 2 ทฤษฎี คือ³

1) หลักความผิดเด็ดขาด (Per se rule)

หลักความผิดเด็ดขาด (Per se rule) เป็นหลักที่เกิดขึ้นจากการพิสูจน์และการวิเคราะห์จากพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกิดขึ้นในข้อเท็จจริงหลายๆ คดี โดยศาลจะเป็นผู้พิจารณาและกำหนดว่าการกระทำหรือพฤติกรรมลักษณะใดเป็นความผิดตามกฎหมายโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าสิ่งนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงหรือไม่ การพัฒนาสร้างหลักความผิดเด็ดขาดนี้เกิดขึ้น เนื่องจากในบางครั้งการพิสูจน์ถึงสภาพตลาดและเงื่อนไขที่มีผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการพิจารณาที่สิ้นเปลือง (Administrative cost) ไม่คุ้มค่ากับต้นทุนที่เสียไปหากเปรียบกับการนำหลักความผิดเด็ดขาดมาบังคับใช้ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง การใช้หลักความผิดเด็ดขาดย่อมเป็นการใช้เหตุผลที่ชัดเจนบนมาตรฐานเดียวกันแก่ผู้กระทำความผิด⁴ ฉะนั้นย่อมกล่าวได้ว่า การนำหลักความผิดเด็ดขาดมาบังคับใช้ก็เพื่อขจัดปัญหาการพิสูจน์ความผิดที่อาจก่อให้เกิดต้นทุนที่เกินจำเป็นและเพื่อให้มีบรรทัดฐานการพิจารณาไปในแนวทางเดียวกัน

² ปัจจัย บุญนาค และ สมคิด แก้วสนธิ, *จุลเศรษฐศาสตร์*, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), อ้างใน เรวดี ช้างบุญชู, การรวมตัวทางธุรกิจ (Cartel) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www.ismed.or.th/SME/src/upload/knowledge/1181288342466_90796ab9c7.pdf.

³ สุเมธ นาควโรดม, "การขออนุญาตกระทำการจำกัดการแข่งขัน ศึกษากรณีการค้ามิให้ทำธุรกิจกับคู่แข่งในอุตสาหกรรมยานยนต์," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548).

⁴ Hylton, Heith N, *Antitrust law economic theory&common law evolution*. (Cambridge : Cambridge University Press, 2003), p 116.

ขณะเดียวกันศาลเองก็ยอมรับว่า การใช้หลักความผิดเด็ดขาดที่เข้มงวดไปในบางโอกาสก็เป็นสิ่งไม่เหมาะสมและมีผลให้การตัดสินเป็นไปอย่างไม่เป็นธรรม แต่เมื่อพิจารณาในแง่ประโยชน์ในการพิจารณาแล้วจะพบว่าต้นทุนความบกพร่องจากคำตัดสินกับประโยชน์จากการพิจารณาความ ย่อมเพียงพอแล้วที่จะอาศัยประโยชน์จากหลักความผิดเด็ดขาดมาประกอบการพิจารณาคดี⁵ จากคำตัดสินอรรถคดีต่างๆ สามารถอธิบายหลักความผิดเด็ดขาดได้ว่าการใช้หลักความผิดเด็ดขาดจะต้องประกอบไปด้วยปัจจัย 2 ประการคือ

ประการแรก คือ ข้อเท็จจริงและข้อมูลต่างๆ ที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาของศาลต้องแสดงให้เห็นว่า พฤติกรรมการจำกัดการแข่งขันนั้นเป็นที่คาดเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภค

ประการที่สอง คือ เมื่อพิจารณาจากต้นทุน (Cost) และประโยชน์ต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอื่นใดแล้ว ปรากฏให้เห็นว่าหากนำหลักความผิดเด็ดขาดมาใช้จะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่า ต้นทุนที่จะต้องเสียไปจากการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อนำมาวินิจฉัยกับข้อเท็จจริงแห่งคดี

ข้อดีของการใช้หลักความผิดเด็ดขาด คือ ความแน่นอนในการบังคับใช้ และการประหยัดต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการหาพยานหลักฐานที่ยากลำบาก แต่ข้อเสีย คือ ขาดความยืดหยุ่นในการปรับใช้กับข้อเท็จจริงในแต่ละสถานการณ์ พฤติกรรมที่ศาลยอมรับว่าควรใช้หลักความผิดเด็ดขาด ได้แก่ การกำหนดราคาขาย (Price Fixing)

2) หลักแห่งเหตุและผล (Rule of reason)

หลักแห่งเหตุและผลเป็นหลักที่มีความยืดหยุ่นในการปรับใช้ โดยการพิจารณาจะมุ่งใช้เหตุผลเข้ามาวินิจฉัย ในกรณีของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า เมื่อมีคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดต่อกฎหมายดังกล่าวและเข้าสู่กระบวนการพิจารณาชั้นศาลแล้ว ศาลจะใช้ดุลยพินิจพิจารณาว่ากรณีที่เกิดขึ้นอาจปรับเข้ากับหลักความผิดเด็ดขาดได้หรือไม่ หากไม่สามารถใช้หลักความผิดเด็ดขาดได้แล้ว ศาลจะนำเอาหลักแห่งเหตุผลมาพิจารณาถึงการกระทำนั้นในทุก

⁵ Bekner, C. Frederick, III; Steven C. Salop, "Decision Theory and Antitrust Rules", *Antitrust Law Journal*, 67 (1999), p 52.

แ่งมูม (Full brown analysis) ว่าพฤติกรรมกรรมการจำกัดการแข่งขันนั้นก่อให้เกิดประโยชน์อย่างไรและสร้างความเสียหายต่อตลาดการแข่งขันหรือไม่ อย่างไร แล้วจึงนำมาพิจารณาเพื่อหาผลสุทธิตัวในที่สุดแล้วการตกลงจำกัดการแข่งขันนั้นก่อให้เกิดประโยชน์หรือผลเสียประการใด

การพิจารณาของศาลโดยใช้หลักแห่งเหตุผลนี้จะช่วยลดความบกพร่องในการตัดสินที่เกิดจากการใช้หลักความผิดเด็ดขาดลงได้มาก ซึ่งภายใต้พฤติกรรมแต่ละคดีหากศาลเลือกที่จะใช้หลักเหตุและผล ศาลย่อมเห็นในเบื้องต้นว่าประโยชน์ที่จะเกิดจากการใช้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เพิ่มขึ้นย่อมมีค่ามากกว่าต้นทุนที่จะเกิดจากการใช้หลักความผิดเด็ดขาด โดยปัจจัยที่จะพิจารณาในเรื่องนี้จะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนด้านสังคม (Social cost) และประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น⁶

การนำหลักแห่งเหตุและผลมาบังคับใช้ในระบบกฎหมายแข่งขันทางการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกา มี 2 ความเห็น⁷ ด้วยกัน ดังนี้

ความเห็นแรก ผู้พิพากษา Taft ให้ความเห็นไว้ว่าหลักแห่งเหตุผลจะสามารถนำมาบังคับใช้กับพฤติกรรมกรรมการจำกัดการแข่งขันทางการค้าได้ต่อเมื่อพฤติกรรมกรรมการแข่งขันทางการค้านั้นมิได้เป็นข้อสำคัญแห่งการตกลงกัน แต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่เอื้อให้วัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายแห่งการตกลงกันเป็นผลสำเร็จเท่านั้น ซึ่งบริบทภาษาอังกฤษจะใช้คำว่า Ancillary restraints เท่ากับว่า หากพฤติกรรมกรรมการจำกัดการแข่งขันนั้นมีลักษณะเป็นการจำกัดการแข่งขันโดยตรงแล้ว เช่น การกำหนดราคาขาย เป็นต้น ย่อมไม่นำหลักแห่งเหตุผลมาบังคับใช้ได้ เพราะผู้พิพากษา Taft เชื่อว่าการจำกัดโดยตรงไม่อาจสร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้นได้

ความเห็นที่สอง ผู้พิพากษา White ได้มีความเห็นแย้งกับความเห็นแรกว่า การจะใช้หลักแห่งเหตุผลไม่ควรมีการตีความอย่างแคบ โดยจำกัดเฉพาะพฤติกรรมกรรมการจำกัดการแข่งขันโดยตรงเท่านั้น แต่ควรเปิดกว้างให้ศาลใช้ดุลยพินิจอย่างเต็มที่ เหตุที่ผู้พิพากษา White เชื่อว่าควรมีการเปิดกว้างในการใช้ดุลยพินิจไว้ เนื่องจากในการพิจารณาคดีภายใต้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์นั้น การวินิจฉัยข้อเท็จจริงต่างๆ จะต้องมีมาตรฐานการให้เหตุผล (Standard of

⁶ Hylton and Keith N, *Antitrust law economic theory & Common law evolution*, p 116.

⁷ Neale, Alan Derrert, *The antitrust laws of the United States of America*, p 16-17.

reason) ในตัวเองอยู่แล้ว หากพฤติกรรมกรรมการจำกัดการแข่งขันใดเป็นสิ่งไม่ชอบธรรมแล้ว กฎหมายคอมมอนลอว์ย่อมไม่อนุญาตให้กระทำได้ ดังนั้นแม้จะเป็นพฤติกรรมกรรมการจำกัดการแข่งขันโดยตรง ก็สมควรที่จะได้รับการพิจารณาภายใต้หลักแห่งเหตุผลนี้

ข้อดีของหลักนี้ คือ ความถูกต้องในเนื้อหาแห่งการวินิจฉัยที่มีมากกว่า การใช้หลักความผิดเด็ดขาด และอีกประการหนึ่ง คือ การมีความยืดหยุ่นที่สามารถปรับเข้ากับข้อเท็จจริงที่มีความซับซ้อน แต่ข้อเสียที่จะเกิดขึ้นคือ ความไม่แน่นอนในการวินิจฉัยเนื่องจากผู้วินิจฉัยแต่ละท่านย่อมอาจมีเหตุผลที่ต่างกันไป โดยเฉพาะทัศนคติการมองในแง่มุมมองทางเศรษฐศาสตร์ต่อกฎหมายแข่งขันทางการค้า

การกำหนดราคาขายต่อนั้น ศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินมาโดยตลอดว่าเป็นการกระทำอันผิดกฎหมายแข่งขันทางการค้า หรือ Sherman Act มาตรา 1 โดยนับแต่คดี Dr. Miles ปี ค.ศ. 1911 ศาลสหรัฐอเมริกาตัดสินคดีการกำหนดราคาขายต่อโดยใช้หลักความผิดเด็ดขาดเสมอมา เพียงแต่ใจทักสามารถพิสูจน์ได้ว่าการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้น ศาลก็จะพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดโดยจำเลยไม่อาจนำสืบโต้แย้งว่า การกระทำของตนนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมแต่อย่างใด หรือเป็นการหลีกเลี่ยงมิให้อุตสาหกรรมหนึ่งต้องประสบปัญหายุ่งยาก แต่อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 2007 ศาลได้กลับหลักในคดี Dr. Miles โดยวางหลักว่าการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการกำหนดราคาขายต่อนั้น ควรจะนำหลักแห่งเหตุผลมาใช้บังคับ มิใช่หลักความผิดเด็ดขาด ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของรายละเอียดคดีต่างๆ ในหัวข้อถัดไป

3.1.2 กรณีศึกษา

ในช่วงแรกของการประกาศใช้กฎหมาย Sherman Act 1890 ศาลได้ตัดสินมาโดยตลอดว่า การกำหนดราคาในแนวนอน Horizontal Price Fixing เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักกฎหมายแข่งขันทางการค้า มาตรา 1 และเป็นความผิดเด็ดขาด ศาลจะตัดสินลงโทษผู้กำหนดราคาโดยไม่คำนึงถึงข้ออ้าง หรือเหตุผลใดๆ *

ในส่วนของ Vertical Price Maintenance นั้น ศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้ตัดสินมาโดยตลอดเช่นกันว่า เป็นการกระทำผิดกฎหมาย Sherman Act มาตรา 1 โดยศาลแยกประเภทของการกำหนดราคาขายต่อออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) การกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำ (Minimum Resale Price Maintenance)

ศาลฎีกาได้ตัดสินคดีกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำในคดี Dr. Miles Medical Co. V. John d. Park and Sons Co., เป็นคดีแรก โดยมีรายละเอียดดังนี้

คดี Dr. Miles Medical Co. V. John d. Park and Sons Co.⁸

โจทก์เป็นผู้ผลิตยาและเจ้าของเครื่องหมายการค้า “Dr. Miles” ได้ยื่นฟ้องบริษัท John d. Park and Sons Co., จำเลยซึ่งเป็นผู้ค้าขายส่งในข้อหาผิดสัญญา ด้วยเหตุที่จำเลยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาที่กำหนดให้จำเลยต้องขายสินค้า ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ของโจทก์ในราคาที่ได้กำหนดไว้ในสัญญา และจำเลยไม่ปฏิบัติตาม ศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้พิพากษาว่าสัญญาที่กำหนดให้ผู้ขายส่งขายสินค้าในราคาที่กำหนดไว้เป็นความผิดตามกฎหมาย The Sherman Act มาตรา 1 โดยศาลให้เหตุผลว่า การที่โรงงานกับผู้จัดจำหน่ายตกลงราคากัน เปรียบเสมือนกับการต่อต้านการแข่งขันทางการค้า ทำให้เกิดสภาพที่นอกเหนือจากสภาวะปกติ (a general restraint upon alienation) ดังนั้น การกำหนดราคาขายต่อดังกล่าวจึงเป็นการกระทำความผิดเด็ดขาด โจทก์ไม่สามารถกล่าวอ้างถึงเหตุผลหรือประโยชน์ของการกำหนดราคาขายต่อใดๆ ได้

คดี United States V. Colgate & Co.⁹

Colgate จำเลยในคดีนี้ได้ส่งจดหมาย โทรเลข หนังสือเวียน และรายการสินค้าซึ่งแสดงรายการสินค้า และขอร้องให้บรรดาลูกค้าซึ่งเป็นพ่อค้าขายปลีกปฏิบัติตาม ถ้าลูกค้ารายใดไม่ปฏิบัติตามข้อแนะนำ ก็จะไม่ปฏิเสธไม่ขายสินค้านั้นให้ แต่อย่างไรก็ตาม หากลูกค้าซึ่งถูกขึ้นบัญชีได้ยินยอมที่จะปฏิบัติตามข้อแนะนำของจำเลยแล้ว จำเลยจะส่งมอบสินค้าให้ ในคดีนี้ศาลตัดสินว่าการกระทำของจำเลยไม่มีความผิดตามมาตรา 1 ของ The Sherman Act

จากคำพิพากษาในคดี Colgate จะเห็นว่า ศาลยอมให้มีการกำหนดราคาขายต่อฝ่ายเดียว กล่าวคือ โรงงานหรือผู้ผลิตอาจกำหนดคำแนะนำ นโยบาย หรือข้อตกลงฝ่ายเดียวในการ

* Horizontal Price Fixing คือ การที่บุคคลสองบุคคลขึ้นไป ซึ่งอยู่ในตำแหน่งที่เท่าเทียมกัน ร่วมกันตกลงกำหนดราคาขายสินค้าหรือบริการในตลาดหนึ่งๆ

⁸ 220 U.S. 373 (1911)

⁹ 350 U.S.300 (1919)

กำหนดราคาขายให้แก่ผู้จัดจำหน่าย โดยหากผู้จัดจำหน่ายปฏิเสธไม่จัดจำหน่ายในราคาที่โรงงานแนะนำ โรงงานก็มีสิทธิปฏิเสธไม่จัดจำหน่ายสินค้าให้แก่ผู้จัดจำหน่ายได้

แต่อย่างไรก็ตาม ในคดีดังกล่าวเป็นที่ถกเถียงกันอย่างมากว่า ข้อตกลงในลักษณะใดจึงจะมีลักษณะเป็นข้อตกลงฝ่ายเดียว (Unilateral agreement) หรือข้อตกลงสองฝ่าย (Bilateral agreement) ศาลจึงมีหน้าที่ในการพิจารณาว่าข้อตกลงดังกล่าวมีรูปแบบของสัญญาเป็นแบบใด

คดี Federal Trade Commission V. Beech – Nut Packing Co.

จำเลยในคดีนี้ได้รับริเริ่มนโยบาย “Beech – Nut Policy” โดยส่งหนังสือเวียนและยืนยันว่าพ่อค้าขายส่ง พ่อค้าขายปลีกจะขายในราคาที่แนะนำไว้ และขายให้แก่ลูกค้าที่จะนำไปขายต่อในราคาที่แนะนำ จำเลยได้แสดงโดยแจ้งชัดว่าลูกค้ารายใดไม่ปฏิบัติตามนโยบายของบริษัท จะถูกปฏิเสธไม่ขายสินค้าให้ ในการสืบทราบว่าคุณค้ารายใดไม่ปฏิบัติตาม ศาลตัดสินว่าการกระทำของจำเลยเป็นความผิดตามมาตรา 1 ของ The Sherman Act

คดี United V. Park Davis

Park Davis จำเลยในคดีนี้ได้ดำเนินการค้าผลิตภัณฑ์เภสัชกรรม 600 รายการ โดยผ่านรายการสินค้าซึ่งเรียกว่า “Net price Selling Schedule” จำเลยได้ค้าขายเฉพาะกับผู้ขายปลีกในปี 1956 ได้ลงโฆษณาขายผลิตภัณฑ์ตามินของจำเลยในราคาที่ต่ำกว่าราคาที่กำหนดไว้ในรายการของผู้ขายส่ง หากจำเลยทราบว่าผู้ขายส่งรายใดขายผลิตภัณฑ์เภสัชกรรมของตนให้กับผู้ค้าปลีกในราคาที่ต่ำกว่าราคาที่จำเลยกำหนดไว้ จำเลยก็จะไม่ส่งสินค้าของตนให้ ในคดีนี้ศาลสูงแห่งสหรัฐได้ตัดสินว่าการกำหนดราคาขายต่อผู้ขายส่งดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลัก Colgate จึงพิพากษาว่าจำเลยละเมิดมาตรา 1 ของ The Sherman Act

อย่างไรก็ตามในวันที่ 28 มิถุนายน 2550 ศาลได้วินิจฉัยเรื่องการกำหนดราคาขายต่อกลับจากคำพิพากษาในคดี Dr. Miles ในคดี Leegin Creative Leather Products, Inc. v. PSKS, Inc ซึ่งได้พิพากษาว่า การแนะนำราคาขายต่อไม่ใช่ความผิดในตัวเอง หากแต่เป็นความผิดลักษณะ Rule of reason หรือ กฎแห่งเหตุผล

คดี Leegin Creative Leather Products, Inc. V. PSKS, Inc

Leegin ซึ่งเป็นโรงงานผลิตเครื่องหนัง ได้กำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำแก่ผู้จัดจำหน่าย เพื่อไม่ให้ธุรกิจของ Leegin อยู่ภายใต้สงครามราคา และจะเน้นนโยบายการผลิตที่คุณภาพและชื่อเสียงของสินค้าของบริษัท เท่านั้น ดังนั้น Leegin จึงปฏิเสธที่จะขายสินค้าของตนให้แก่ผู้จัดจำหน่ายที่ลดราคาสินค้าให้ต่ำกว่าราคาที่บริษัทแนะนำ

ในระยะเวลา 5 ปีถัดมานับแต่ที่นโยบายการกำหนดราคาขายต่อของ Leegin ประกาศใช้ Leegin พบว่า Kay's Koset ละเมิดนโยบายดังกล่าว โดยลดราคาสินค้าของ Leegin ลง 20% เมื่อ Kay's Koset ปฏิเสธที่จะดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว Leegin จึงไม่ขายสินค้าให้แก่ Kay's Koset อีกต่อไป

PSKS ซึ่งเป็นบริษัทแม่ของ Kay's Koset ได้ยื่นฟ้อง Leegin ต่อศาล โดยกล่าวหา Leegin ว่ากระทำผิดกฎหมายแข่งขันทางการค้า โดยการเข้าทำสัญญากับผู้จัดจำหน่ายเพื่อให้ผู้จัดจำหน่ายขายสินค้าในราคาที่ Leegin กำหนด ศาลชั้นต้นได้ตัดสินให้คดีเป็นความผิดเด็ดขาด ตามคดี Dr. Miles ซึ่งต้องห้ามรับฟังเหตุผลในการอธิบายถึงผลดีของการกระทำดังกล่าวต่อการแข่งขันในตลาด Leegin จึงอุทธรณ์คดีเพื่อให้กลับหลักคดี Dr. Miles

ศาลฎีกาได้ตัดสินกลับหลักคดี Dr. Miles โดยตัดสินว่า การพิจารณาการกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำนั้นมิให้พิจารณาตามหลักความผิดเด็ดขาด แต่ควรพิจารณาตามหลักแห่งเหตุผลมากกว่า โดยศาลได้ให้เหตุผลว่า การพิจารณาการกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำนั้นควรพิจารณาภายใต้หลักการเดียวกับการจำกัดการแข่งขันในแนวตั้งอื่นๆ

นอกจากนี้ ศาลฎีกายังได้กล่าวอีกว่า การกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำนั้นมีผลเป็นการสนับสนุนการแข่งขันในตลาดหนึ่งๆ กล่าวคือ การกำหนดราคาขายต่อแม้ว่าจะเป็นการลดการแข่งขันภายในยี่ห้อเดียวกัน (Intrabrand Competition) แต่ในทางกลับกันก็สามารถส่งเสริมการแข่งขันระหว่างยี่ห้อ (Interbrand competition) ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของหลักกฎหมายแข่งขันทางการค้า เนื่องจากเมื่อผู้จัดจำหน่ายถูกควบคุมราคา ผู้จัดจำหน่ายก็ต้องพัฒนาประสิทธิภาพสินค้าและการบริการของตนให้ดียิ่งขึ้นเพื่อแข่งขันกับสินค้ายี่ห้ออื่นๆ นอกจากนี้การ

กำหนดราคาขายต่อยังเพิ่มตัวเลือกให้แก่ผู้บริโภคในการเลือกซื้อสินค้า ดังนั้น ผู้บริโภคจึงสามารถเลือกสินค้าระหว่างสินค้าราคาต่ำ มีการบริการต่ำ หรือสินค้าราคาสูง มีการบริการดีได้

ศาลฎีกายังวางหลักอีกว่า หากไม่ให้มีการกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำ อาจเกิด Free riding กล่าวคือ ผู้บริโภคจะเข้าไปศึกษาข้อมูลจากร้านค้าที่มีการให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับสินค้านั้น แต่ผู้บริโภคกลับไม่ซื้อสินค้าจากร้านที่มีการให้ข้อมูลเนื่องจากมีราคาสินค้าที่สูงกว่า กลับไปซื้อสินค้าจากร้านค้าที่ไม่มีการให้บริการใดๆ ซึ่งมีราคาสินค้าที่ต่ำกว่า การกระทำดังกล่าวส่งผลให้ร้านค้าที่มีการจัดบริการให้แก่ลูกค้าได้รับความเสียหาย และในภายหน้าก็อาจสร้างความเสียหายให้แก่เจ้าของสินค้าต่อไปได้ ดังนั้น เจ้าของสินค้าจึงนโยบายการกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำเป็นเครื่องมือในการควบคุมให้ผู้จัดจำหน่ายต้องมีการจัดให้มีการให้บริการแก่ผู้บริโภคตามมาตรฐานที่เจ้าของสินค้ากำหนด โดยไม่ต้องคำนึงถึงต้นทุนหรือราคาสินค้าที่ต้องแข่งขันกันระหว่างผู้จัดจำหน่ายอีกต่อไป

การกำหนดราคาขายต่อยังส่งผลดีต่อการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้ง่ายขึ้น เนื่องจากราคาของสินค้าและบริการที่มีอยู่ในตลาดไม่ต่ำจนเกินไป หรือไม่มีการกำหนดราคาโดยผู้มีอำนาจตลาดจนทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่ไม่สามารถประกอบการต่อไปได้

ภายหลังจากที่คดี Leegin ได้กลับหลักความผิดเด็ดขาดในเรื่องการกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำของหลัก Dr. Miles แล้วนั้น ก็ได้มีคดีอื่นๆ เกี่ยวกับการกำหนดราคาขายต่อดังกล่าว ตัดสินตามออกมาดังนี้

Total Benefites Planning Agency Inc. V. Anhem Blue Cross & Blue Sheild

ศาล U.S. District court for the southern district of Ohio ได้นำกฎ Leegin ไปใช้ในการกำหนดราคา โดยตัดสินว่า โจทก์ไม่สามารถหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของจำเลยเป็นการขัดต่อการแข่งขันทางการค้า ศาลจึงพิพากษายกฟ้องในคดีดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม ศาลได้วางหลักในการพิจารณาคดีการกำหนดราคาขายต่อตามหลักแห่งเหตุและผลไว้ว่า โจทก์ต้องมีหน้าที่สืบให้ศาลเห็นได้ว่า

- 1) จำเลยทำสัญญา รวมตัว วางแผนร่วมกัน

- 2) แผนการที่เกิดจากการวางแผนหรือทำสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดการจำกัดการแข่งขันทางการค้า
- 3) การจำกัดการแข่งขันดังกล่าวส่งผลต่อตลาด หรือสินค้าที่เกี่ยวข้อง
- 4) มีวัตถุประสงค์ หรือผลที่เกิดขึ้นเป็นการจำกัดการแข่งขัน
- 5) โจทก์เป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว

นักกฎหมายได้กล่าวถึงวิธีการพิจารณาในเรื่องข้างต้นไว้ว่า หากโจทก์สามารถนำสืบได้ตามความข้างต้นแล้ว ภาระการพิสูจน์ก็จะตกแก่จำเลย โดยจำเลยต้องมีหน้าที่พิสูจน์ว่า การกระทำของจำเลยส่งผลเป็นการส่งเสริมการแข่งขัน เมื่อจำเลยสามารถนำสืบให้ศาลเห็นได้แล้วว่าการกระทำนั้นๆ ส่งผลดีต่อการแข่งขัน ภาระการพิสูจน์จะกลับไปตกแก่โจทก์ที่จะต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่า มีวิธีการอื่นที่สามารถส่งเสริมการแข่งขันได้นอกจากวิธีการของจำเลย หากโจทก์ไม่สามารถนำสืบให้ศาลเห็นได้ การกระทำของจำเลยก็ไม่ขัดต่อกฎหมายแข่งขันทางการค้า

คดี Alaska Rent-A-Car, Inc. V. Cendant Corp.

ศาลตัดสินว่า การพิจารณาคดีการกำหนดราคาขายต่ออนั้น จะต้องพิจารณาตามทฤษฎีหลักแห่งเหตุและผล แต่อย่างไรก็ตาม ในคดีนี้ศาลมิได้พิจารณาคดีนี้โดยนำเอาหลักแห่งเหตุและผลมาใช้ เนื่องจากศาลพิจารณาและตัดสินว่าการกระทำของจำเลยในคดีนี้ ไม่ใช่การกำหนดราคาขั้นต่ำ

จะเห็นได้ว่า นับจากที่คดี Leegin ได้พิพากษาออกมา และวางหลักให้พิจารณาคดีการกำหนดราคาขายต่อต้องใช้หลักแห่งเหตุและผลพิจารณานั้น ก็ยังไม่มีคดีใดที่ศาลตัดสินการกำหนดราคาขายต่อตามหลักแห่งเหตุผล แต่ศาลก็สรุปหลักในการพิจารณการกระทำดังกล่าวตามหลักแห่งเหตุผลไว้ พอสรุปได้ว่า แม้ว่าการกำหนดราคาขายต่อจะเป็นการกระทำที่จำกัดการแข่งขันทางการค้าตาม Sherman Act มาตรา 1 แต่ศาลก็ต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริง เหตุ และผลกระทบของการกำหนดราคาขายต่อ โดยหากการกำหนดราคาขายต่ออนั้นก่อให้เกิดการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า อาทิเช่น

- 1) กระตุ้นให้ผู้จัดจำหน่ายลงทุนในสินค้าและบริการของตน เพื่อส่งเสริมให้ธุรกิจของเจ้าของสินค้าแข่งขันกับผู้อื่นได้
- 2) ป้องกันปัญหา Free riding

- 3) ป้องกันสงครามราคา
- 4) ปกป้องผู้ประกอบการรายใหม่ๆ ที่จะเข้าสู่ตลาด
- 5) ปกป้องสินค้าและบริการของเจ้าของสินค้า

หากการกำหนดราคาขายต่อนั้นมีขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาข้างต้น ผู้กำหนดราคาขายต่อก็สามารถอ้างเหตุผลต่อศาล โดยศาลก็จะพิจารณาคดีตามหลักแห่งเหตุและผลต่อไป

2) การกำหนดราคาขายต่อขั้นสูง (Maximum Resale Price Maintenance)

คดี Kiefer-Stewart Co. v. Joseph E. Seagram & Sons

ภายหลังจากคดี Dr. Miles ซึ่งศาลได้ตัดสินว่า ข้อตกลงระหว่างโรงงาน หรือผู้ผลิตกับผู้จัดจำหน่ายใดๆ ที่กำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำ เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ในปี ค.ศ. 1940 ศาลก็ได้วางหลักอย่างกว้างขวางให้การรวมตัวทางธุรกิจใดๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หรือส่งผลเป็นการกำหนดราคาสินค้าภายในรัฐหรือต่างรัฐ เป็นการกระทำผิดกฎหมายโดยเป็นความผิดเด็ดขาด ดังนั้นในคดี Kiefer-Stewart Co. v. Joseph E. Seagram & Sons, 340 U.S. 211 (1951) จึงได้ตัดสินให้ข้อตกลงระหว่างโรงกลั่นสุรากับผู้จัดจำหน่ายโดยกำหนดราคาขั้นสูงนั้น เป็นข้อตกลงที่ขัดต่อกฎหมาย โดยเป็นความผิดเด็ดขาดเช่นกัน โดยศาลได้ให้เหตุผลว่า การกำหนดราคาขั้นสูงส่งผลไม่ต่างจากการกำหนดราคาขั้นต่ำ กล่าวคือ เป็นการจำกัดเสรีภาพทางการค้า และยับยั้งความสามารถในการขายด้วยการตัดสินใจของผู้จัดจำหน่ายนั้นๆ

คดี United States v. Arnold, Schwinn & Co.

ใน Schwinn case ศาลได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจัดการ และข้อกำหนดที่ผู้ผลิตมีต่อผู้จัดจำหน่ายมากกว่าการกำหนดราคาขายต่อ โดยศาลได้ตัดสินว่า เมื่อโอนกรรมสิทธิ์สินค้าให้แก่ผู้จัดจำหน่ายแล้ว การที่ผู้ผลิตวางข้อกำหนดเกี่ยวกับพื้นที่จัดจำหน่ายถือเป็นการทำลายการแข่งขันอย่างชัดเจน ดังนั้นการกระทำดังกล่าวจึงขัดกับ Sherman Act Article 1 โดยเป็นความผิดเด็ดขาด

คดี Albrecht v. Herald

ในคดีนี้ เป็นคดีเกี่ยวกับ โรงงานผลิตหนังสือพิมพ์ได้มอบสิทธิพิเศษในพื้นที่ให้แก่ผู้จัดจำหน่ายหนังสือพิมพ์อิสระ โดยมีเงื่อนไขว่า ผู้จัดจำหน่ายหนังสือพิมพ์อิสระนี้ต้องขายไม่เกินราคา

ที่กำหนดไว้ ดังนั้น ภายใต้อิทธิพลของคดี Kiefer-Stewart และ Schwinn ศาลจึงตัดสินว่า การที่ผู้ผลิตกำหนดราคาขายต่อขั้นสูงกับผู้จัดจำหน่ายในการขายหนังสือพิมพ์นั้น เป็นความผิดเด็ดขาด ศาลยังได้อ้างเพิ่มเติมว่า การกำหนดราคาขั้นสูงแม้จะส่งผลแตกต่างกับในหลายสถานการณ์ แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดราคาขั้นสูงก็ถือเป็นสิ่งที่ผิดเนื่องจากทำให้เกิดการตัดสินใจที่ผิดพลาด ส่งผลต่อการแข่งขันในตลาด

“Maximum and Minimum Price fixing may have difference consequences in many situations but nonetheless condemned maximum price fixing for substituting the perhaps erroneous judgment of a seller for the forces of the competitive market.”

ศาลในคดีนี้มองว่า การกำหนดราคาขายต่อขั้นสูงสามารถส่งผลเสียต่อตลาดหลายประการด้วยกัน เช่น

- ผู้ผลิตอาจแบ่งแยกหรือเลือกปฏิบัติผู้จัดจำหน่ายไม่เท่าเทียมกัน
- ผู้ผลิตอาจสร้างข้อจำกัดในบริการที่ผู้จัดจำหน่ายจะเสนอให้แก่ผู้บริโภคของผู้จัดจำหน่าย
- การกำหนดราคาขั้นสูงเป็นอุปสรรคเพื่อปลอมแปลงการกำหนดราคาขั้นต่ำ

ศาลปฏิเสธข้อกล่าวอ้างของจำเลย ซึ่งกล่าวอ้างว่า ผู้ผลิตมีความจำเป็นต้องกำหนดราคาขั้นสูง เนื่องจาก ผู้ผลิตได้แต่งตั้งให้โจทก์เป็นผู้จัดจำหน่ายแต่เพียงผู้เดียวในพื้นที่ ส่งผลให้ผู้จัดจำหน่ายมีอำนาจตลาดในพื้นที่ ดังนั้น ผู้ผลิตจึงจำเป็นต้องกำหนดราคาไว้ เพื่อป้องกันผลประโยชน์ให้แก่สาธารณะ

คดี Continental Television v. GTE Sylvania

9 ปีต่อมา ในคดี Sylvania ศาลได้ตัดสินกลับหลักคดี Schwinn โดยปฏิเสธหลักที่ว่า วั้วว่า ข้อกำหนดในแนวดิ่งที่มีใช้การกำหนดทางด้านราคาเป็นความผิดเด็ดขาด แต่ศาลก็ได้ให้ความเห็นเกี่ยวการกำหนดราคาขั้นสูงในคดี Albrecht เกี่ยวกับหลักความผิดเด็ดขาดโดยอ้างว่า ประเด็นข้อตกลงในการจำกัดการแข่งขันในแนวดิ่งที่ไม่ใช่การกำหนดราคา กับการกำหนดราคาขั้นสูงมีนโยบายและการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตาม ศาลได้กล่าวเป็นนัยไว้ว่าหลักการที่ใช้วิเคราะห์ในคดี Albrecht ถูกทำให้อ่อนลงโดยคดี Sylvania

คดี State Oil Co. v. Khan

State Oil ผู้ขายส่ง Gasoline ได้บังคับให้สถานีจำหน่าย Gasoline จำหน่ายผลิตภัณฑ์ของตนในราคาไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนดไว้ Khan ซึ่งเป็นหนึ่งในสถานีจำหน่ายน้ำมันจึงนำเรื่องดังกล่าวฟ้องร้องต่อศาลตามกฎหมายผูกขาดทางการค้า ศาลตัดสินในคดีนี้ไว้ว่า การที่ผู้ขายส่งขายสินค้าในราคาที่ตนกำหนดไว้ให้แก่ franchisee และผู้ขายปลีก โดยประกาศโฆษณาว่าจัดจำหน่ายสินค้าให้แก่ผู้ขายปลีกที่ปฏิบัติตามเท่านั้น การกระทำนี้ไม่สามารถกระทำได้

3.1.3 กรณีได้รับยกเว้นจากกฎหมายป้องกันการผูกขาด

ผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายจำนวนมากได้ร้องเรียนว่า แม้รัฐจะมีกฎหมายที่เคร่งครัดเกี่ยวกับการกำหนดราคา แต่รัฐก็ไม่สามารถที่จะใช้กฎหมายป้องกัน หรือต่อต้านการตัดราคาได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ เพราะผู้จัดจำหน่ายบางรายอาศัยผลกำไรจำนวนมากว่าเป็นเหยื่อล่อผู้ซื้อด้วยการลดราคาสินค้าในราคาต่ำกว่าทุน ตลาดที่เกิดจากการขายตัดราคาเช่นนี้ ในที่สุดผู้จัดจำหน่ายรายอื่นที่ขายสินค้าประเภทเดียวกันแต่มีเงินทุนน้อยกว่าก็ต้องล้มเลิกกิจการไป ผลก็คือผู้ผลิตก็ต้องสูญเสียโอกาสที่ผู้ผลิตจะส่งสินค้าขายให้แก่ลูกค้าของผู้จัดจำหน่ายรายนั้น อันหมายถึงการสูญเสียผลประโยชน์ที่ได้จากการขายสินค้านั้น และสูญเสียคุณค่าที่จะได้จากการโฆษณาสินค้านั้นด้วย

ในปี 1931 รัฐต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาจึงได้ยอมรับเอา Fair Trade Law มาบังคับใช้ โดยมีสาระสำคัญคืออนุญาตให้ผู้ผลิตทำการกำหนดราคา และบังคับให้ผู้จัดจำหน่ายสินค้าที่มีเครื่องหมายการค้าของผู้ผลิตจำหน่ายสินค้าในราคาขายปลีกขั้นต่ำสุดตามที่กำหนดไว้ได้

บทบัญญัติของ Fair Trade Law นี้มีสาระดังนี้

- 1) กฎหมายอนุญาตให้ผู้จัดจำหน่ายสินค้าที่มีเครื่องหมายการค้าสามารถทำสัญญากับพ่อค้าขายปลีกสินค้าของเขา เพื่อตกลงให้ขายสินค้านั้นในราคาที่กำหนดไว้ได้
- 2) กฎหมายบัญญัติขึ้นไม่เพียงแต่ใช้บังคับกับพ่อค้าขายปลีก ผู้ซึ่งได้ทำสัญญาขายในราคาที่กำหนดเท่านั้น หากแต่กฎหมายนี้ยังใช้บังคับกับพ่อค้าขายปลีกในสินค้าชนิดเดียวกันทั้งหมดที่ไม่ได้เข้าทำสัญญา แต่ได้รับหนังสือแจ้งราคา

กำหนดขายนั้นแล้วไม่ปฏิบัติตามอีกด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุผลที่ว่า การตัดราคาของพวกพ่อค้าขายปลีกที่ไม่ได้เข้าทำสัญญา แต่รับรู้ราคาที่กำหนดนี้เป็นการทำลายระบบตลาดที่มีการค้าอย่างยุติธรรม

นอกจากนี้ The Miller-Tying Act of 1937 ได้บัญญัติอนุญาตให้ผลิต หรือผู้จัดจำหน่ายสามารถทำสัญญากำหนดราคาขายปลีกขั้นต่ำสุดสำหรับสินค้าที่มีเครื่องหมายการค้า หรือชื่อการค้าของเขาได้ในหลักการต่อไปนี้

- 1) ถ้าสัญญาดังกล่าวกำหนดราคาขายปลีกโดยถูกต้องตามกฎหมายตามกฎหมายของมลรัฐที่ทำการขายสินค้านั้นเอง และ
- 2) สินค้าที่กำหนดราคาขายปลีกนี้จะต้องเป็นอิสระและเปิดตลาดให้สินค้าอื่นที่มีลักษณะเดียวกันเข้าแข่งขันได้

แต่อย่างไรก็ตามในช่วงปี ค.ศ. 1930 – 1975 Fair Trade Law และ Miller-Tying Act ก็ค่อยๆ ลดบทบาทลง จนกระทั่ง Miller-Tying Act ถูกยกเลิกไปในปี ค.ศ. 1975 โดย Consumer Goods Pricing Act โดยกฎหมายดังกล่าวยกเลิกการที่รัฐอนุญาตให้กำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันรัฐให้ความคุ้มครองเพียงแต่ราคาแนะนำเท่านั้น และราคาแนะนำดังกล่าวต้องไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย การกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำดังกล่าวจึงจะถูกต้องตามกฎหมาย

3.2 สหภาพยุโรป

หลังจากเกิดสงครามโลกครั้งที่สองในปี ค.ศ. 1939 แล้ว ผลจากภาวะสงครามส่งผลให้หลายประเทศในยุโรปได้รับความเสียหายในหลายด้าน ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสภาพสังคม จนกลายเป็นจุดเริ่มต้นให้ประเทศต่างๆ ในยุโรปเริ่มพิจารณาถึงการรวมกลุ่มกันเพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้เกิดขึ้น โดยมุ่งหวังที่จะสร้างความร่วมมือต่อการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง จากความคิดดังกล่าวจึงกลายเป็นเหตุที่นำไปสู่การรวมยุโรปเข้าด้วยกันจนเกิดเป็นสหภาพยุโรป (European Union)

สหภาพยุโรปเกิดจากผลของสนธิสัญญา Masstricht ในปี ค.ศ. 1992 ซึ่งมีผลในวันที่ 1 พฤศจิกายน 1993¹⁰ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ความร่วมมือกันในด้านต่างๆ เช่น ความร่วมมือกันในการยุติธรรม นโยบายต่างประเทศและความมั่นคง เป็นต้น ซึ่งในสหภาพยุโรปจะประกอบไปด้วย 3 ส่วนหลัก¹¹ ได้แก่ ประชาคมยุโรป (European Communities) นโยบายการต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน (Common Foreign and Security Policy) และความร่วมมือกันเกี่ยวกับการตำรวจและการยุติธรรมสำหรับคดีอาญา (Provision on Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters)

โดยในส่วนของประชากรยุโรปนั้นจะประกอบด้วยกลุ่มความร่วมมือกันใน 3 กลุ่ม¹² คือกลุ่มประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้ายุโรป (European Coal and Steel Community) กลุ่มประชาคม พลังงานปรมาณูยุโรป (European Economic Community) และกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นประชาคมยุโรป European Community หรือ EC)

ส่วนนโยบายของการแข่งขันทางการค้าจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกลุ่มประชาคมยุโรปที่มีการรวมตัวกันพร้อมทั้งมีการลงนามในสนธิสัญญาฉบับหนึ่งที่เรียกว่า สนธิสัญญาว่าด้วยการทำงานของสหภาพยุโรป (Treaty on the Functioning of the European Union หรือ TFEU) เพื่อใช้เป็นแม่บทในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางการค้า โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ตลาดร่วมในยุโรป

¹⁰ Geyder, Joamma, *EU distribution law*, third edition (Bembridge [England] : Palladian Law publishing, 2002), p1.

¹¹ สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, *โครงการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายแข่งขันทางการค้าของสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลี ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป และไทย* (กรุงเทพมหานคร, 2542), หน้า 3-5

¹² วิบูลย์ ตั้งกิตติภรณ์, “การบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525) หน้า 78

* TFEU article 2

“The Community shall have as its task, by establishing a common market and an economic and monetary union and by implementing common policies or activities referred to in Articles 3 and 4, to promote throughout the Community a harmonious, balanced and sustainable development of economic activities, a high level of employment and of social protection, equality between men and women, sustainable and non-inflationary growth, a high degree of competitiveness and convergence of economic performance, a high level of protection and improvement of the quality of the environment, the raising of the standard of living and quality of life, and economic and social cohesion and solidarity among Member States.”

TFEU มีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ที่จะรวมตลาดของแต่ละประเทศให้เป็นตลาดร่วมเดียวกัน โดยพยายามสร้างนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกให้มีความสอดคล้องกัน รวมถึงการควบคุมการกระทำต่างๆ เพื่อให้ประเทศสมาชิกมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมร่วมกัน ดังจะเห็นได้จากมาตรา 2^{*} ที่ได้บัญญัติถึงหลักการและวัตถุประสงค์ของการร่วมมือกัน และยังปรากฏให้เห็นชัดเจนในมาตรา 3(g) ที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน มิให้เกิดการบิดเบือนตลาดที่แท้จริง

เหตุผลเบื้องหลังที่มีการคุ้มครองการแข่งขันทางการค้าในกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป เกิดจากความเชื่อว่า

“การแข่งขันเป็นแรงกระตุ้นที่ดีที่สุดของการดำเนินงานทางเศรษฐกิจ เพราะว่าเป็นการประกันเสรีภาพในการกระทำสำหรับทุกคนอย่างหนึ่ง การมีนโยบายแข่งขันที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบทบัญญัติของสนธิสัญญาจะมีผลให้โครงสร้างของการจำหน่ายและการปรับตัวทางเศรษฐกิจเป็นไปได้โดยง่ายและมีความต่อเนื่อง การแข่งขันย่อมทำให้การดำเนินงานต่างๆ มีสมรรถภาพดีขึ้นและมีความแข็งแกร่งอย่างต่อเนื่อง อันเป็นเงื่อนไขพื้นฐานในการสร้างมาตรฐานของการครองชีพและอนาคตของการจ้างงานภายในกลุ่มประเทศของประชาคม จากแนวความคิดนี้จะเห็นได้ว่า นโยบายการแข่งขันจึงเป็นวิธีการที่ดียิ่งในการสนองความต้องการของบุคคลและของส่วนรวมของสังคมของเรา”¹³

ดังนั้น กฎหมายแข่งขันทางการค้าของกลุ่มประชาคมยุโรปจึงเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองและรองรับการกระทำใดๆ เพื่อส่งเสริมให้การแข่งขันทางการค้าเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์ระหว่างประเทศสมาชิก

เมื่อพิจารณาจากหลักการและเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการแข่งขันทางการค้าสามารถสรุปวัตถุประสงค์ของกลุ่มประชาคมยุโรปได้ ดังนี้¹⁴

¹³ Commission of the European Communities, *First Report on Competition Policy* (1972)

¹⁴ วิจิตต์ มั่นตาภรณ์, “นโยบายแข่งขันและกิจกรรมในประชาคมเศรษฐกิจยุโรป”, *วารสารนิติศาสตร์*. (กรุงเทพมหานคร, 13 มีนาคม 2526), หน้า 125.

- (1) เพื่อป้องกันมิให้เกิดอุปสรรคทางการค้าในตลาดร่วมของกลุ่มประชาคมยุโรป
- (2) เพื่อดำรงไว้ซึ่งการแข่งขันทางการค้าที่มีประสิทธิภาพอันจะนำมาสู่ตลาดร่วมของกลุ่มประชาคมยุโรป
- (3) เพื่อกระตุ้นให้เกิดความมีประสิทธิภาพ โดยการพัฒนาทางเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ รวมถึงการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ

จากวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญาและเหตุผลของการแข่งขันทางการค้าดังกล่าวข้างต้น จึงนำมาซึ่งบทบัญญัติมาตรา 101 ถึง 109 อันเป็นกฎหมายที่รองรับวัตถุประสงค์การแข่งขันทางการค้าแห่งสนธิสัญญากรุงลิสบอนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ โดยมีมาตรา 101 เป็นมาตราสำคัญที่บัญญัติถึงการกระทำอันเป็นการจำกัดการแข่งขันในตลาดร่วมและมาตรการอนุญาตให้กระทำการจำกัดการแข่งขันโดยบทยกเว้นของกฎหมาย

3.2.1 บทบัญญัติกฎหมายแข่งขันทางการค้ากรณีกำหนดราคาขายต่อ

3.2.1.1 สนธิสัญญาว่าด้วยการทำงานของสหภาพยุโรป (Treaty on the Functioning of the European Union หรือ TFEU)

สหภาพยุโรป หรือ EU เป็นองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันระหว่างประเทศสมาชิกในทวีปยุโรป ที่ประกอบด้วยรัฐสมาชิกจำนวน 27 ประเทศ ในการรวมตัวกันนี้ก็ได้มีสนธิสัญญาซึ่งวางหลักเรื่องการป้องกันการผูกขาดไว้ใน TFEU มาตรา 101 ดังต่อไปนี้

“Article 101

1. *The following shall be prohibited as incompatible with the common market: all agreements between undertakings, decisions by associations of undertakings and concerted practices which may affect trade between Member States and which have as their object or effect the prevention, restriction or distortion of competition within the common market, and in particular those which:*

(a) directly or indirectly fix purchase or selling prices or any other trading conditions;

(b) limit or control production, markets, technical development, or investment;

(c) share markets or sources of supply;

(d) apply dissimilar conditions to equivalent transactions with other trading parties, thereby placing them at a competitive disadvantage;

(e) make the conclusion of contracts subject to acceptance by the other parties of supplementary obligations which, by their nature or according to commercial usage, have no connection with the subject of such contracts.

2. Any agreements or decisions prohibited pursuant to this article shall be automatically void.

3. The provisions of paragraph 1 may, however, be declared inapplicable in the case of:

- any agreement or category of agreements between undertakings,
- any decision or category of decisions by associations of undertakings,
- any concerted practice or category of concerted practices,

which contributes to improving the production or distribution of goods or to promoting technical or economic progress, while allowing consumers a fair share of the resulting benefit, and which does not:

(a) impose on the undertakings concerned restrictions which are not indispensable to the attainment of these objectives;

(b) afford such undertakings the possibility of eliminating competition in respect of a substantial part of the products in question.”

3.2.1.1.1 Article 101(1)

องค์ประกอบความผิดตามมาตรา 101(1) ประกอบด้วยกัน 3 ส่วนดังนี้¹⁵

¹⁵ ศิริศักดิ์ จีงถาวรธรม, “หลักเกณฑ์เรื่อง “ผู้มีอำนาจเหนือตลาด” ตาม พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 : ศึกษากรณีสินค้าเหล็ก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549).

ก. การกระทำร่วมกันของผู้ประกอบการ (Undertakings)

ตามมาตรา 101(1) เป็นบทบัญญัติที่ห้ามถึงการกระทำร่วมกันของผู้ประกอบการที่ก่อให้เกิดการจำกัดการแข่งขัน ดังนั้น สิ่งที่ต้องพิจารณาคือ ความหมายของผู้ประกอบการ เนื่องจาก TFEU ก็มีได้ให้คำนิยามหรือความหมายไว้แต่อย่างใด แต่สามารถสรุปจากแนวคำวินิจฉัยของศาลแห่งกลุ่มประชาคมยุโรปได้ ดังนี้

- สถานะตามกฎหมายของผู้ประกอบการ

ตามแนวการตัดสินของศาลแห่งกลุ่มประชาคมยุโรปถือว่าผู้ประกอบการตามความหมายมาตรา 101(1) ไม่จำกัดเฉพาะนิติบุคคลเท่านั้น หากมีการประกอบธุรกิจก็สามารถเป็นผู้ประกอบการได้ เช่นในคดีของ *Höfner & Elser v. Macrotron* ศาลได้ตีความรวมถึงบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลใดๆ ซึ่งประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยไม่ต้องคำนึงถึงสถานะทางกฎหมาย

- ผู้ประกอบการจะต้องมีการกระทำที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือทางการค้า

ในคดีนี้ศาลยึดหลักว่านิติบุคคลทั้งสองฝ่ายซึ่งจดทะเบียนภายใต้กฎหมายฝรั่งเศส ฝ่ายหนึ่งมีวัตถุประสงค์ทางด้านารับประกันภัยให้ความคุ้มครองผู้เจ็บป่วยและหญิงมีครรภ์ อีกฝ่ายมีวัตถุประสงค์การรับประกันภัยให้ความคุ้มครองผู้ชราภาพ ซึ่งทั้งสองนิติบุคคลถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดตามมาตรา 101(1) แต่ภายหลังจากศาลพิจารณาข้อเท็จจริงต่างๆ แล้ว ศาลได้ตัดสินว่านิติบุคคลทั้งสองไม่ถือเป็นผู้ประกอบการ (Undertaking) ตามความหมายของมาตรา 101(1) เนื่องจากนิติบุคคลทั้งสองเป็นบุคคลองค์กรที่วัตถุประสงค์การดำเนินงานเพื่อสาธารณะกุศลอย่างแท้จริง ประโยชน์ตอบแทนที่ได้จากการรับประกันภัยนั้นไม่ได้ตั้งอยู่บนเกณฑ์ของเงินประกันที่บุคคลแต่ละคนต้องชำระ โดยปรากฏตามคำวินิจฉัยในคดีระหว่าง *Poucet and Pristre v. AGF and Cancava*

แต่อย่างไรก็ตาม การตัดสินในคดีดังกล่าวมิได้หมายความว่า เพียงแต่เป็นองค์กรที่ทำการกุศลเท่านั้นจึงจะไม่ตกอยู่ภายใต้ความหมายของคำว่า “ผู้ประกอบการ” ตามมาตรา 101(1) เนื่องจากต่อมาในคดี *Dutch Sectoral Pension Funds* เป็นคดีที่น่าสนใจอีกคดีหนึ่งที่มีการวางหลักการเพิ่มเติมลงไปประเด็นเรื่องผู้ประกอบการ โดยวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีว่า การ

รวมกัน (Collective agreement) ก่อตั้งกองทุนบำนาญ แม้กองทุนบำนาญจะเป็นกองทุนที่ไม่ได้แสวงหากำไร แต่ก็ถือเป็นผู้ประกอบการตามมาตรา 101(1) ด้วยเช่นกัน เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า การให้ประโยชน์ตอบแทนของกองทุนขึ้นอยู่กับเงินลงทุนที่เข้ากองทุน และกองทุนยังสามารถพิจารณาแยกเว้นการให้ประโยชน์ตอบแทนแก่ลูกจ้างได้ หากนายจ้างได้ให้ประโยชน์ตอบแทนแก่ลูกจ้างเป็นจำนวนน้อยที่สุดเท่ากับที่กองทุนจะให้แก่ลูกจ้างคนนั้น อีกทั้งปรากฏข้อเท็จจริงทางคดีเพิ่มเติมอีกว่า กองทุนบำนาญมีลักษณะการดำเนินการอันเป็นการแข่งขันกับบริษัทเอกชนอีกด้วย ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากพฤติการณ์ทั้งหลายแล้ว ศาลจึงวินิจฉัยว่ากองทุนบำนาญนี้มีลักษณะทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับทางด้านเศรษฐกิจ จึงถือว่าเป็นผู้ประกอบการตามมาตรา 101 (1) เช่นกัน

- การกระทำร่วมกันของผู้ประกอบการ¹⁶

การกระทำร่วมกันจะต้องเป็นการกระทำของผู้ประกอบการอย่างน้อยสองฝ่ายขึ้นไป ยกเว้นกรณีข้อตกลงระหว่างบริษัทในเครือเดียวกัน แม้ตามกฎหมายจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่ต่างกันก็ตาม

จากคำวินิจฉัยในคดีต่างๆ ศาลได้ตีความครอบคลุมถึงสถานะของผู้ประกอบการที่อาจเป็นไปได้ทั้งนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดา โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมาย นอกจากนี้ศาลยังพิจารณาว่าพฤติกรรมการกระทำนั้นๆ มีผลหรือเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการค้าหรือไม่ โดยหากพบว่าการกระทำร่วมกันของผู้ประกอบการตั้งแต่สองรายขึ้นไปนั้นมีความเกี่ยวข้องกับทางเศรษฐกิจหรือทางการค้า ผู้ประกอบการค้ำนั้นๆ ย่อมมีฐานะเป็นผู้ประกอบการตามมาตรา 101(1) และการกระทำดังกล่าวอาจเป็นความผิดได้

ข. การกระทำร่วมกันของผู้ประกอบการมีวัตถุประสงค์หรือผลกระทบในการจำกัดการแข่งขัน

วัตถุประสงค์หรือผลกระทบที่มีลักษณะเป็นการจำกัดการแข่งขันทางการค้าตามมาตรา 101(1) ศาลได้วางหลักอย่างกว้างและครอบคลุมการกระทำหลายลักษณะได้แก่

¹⁶ วิจิต มันทากรณี, “นโยบายแข่งขันและกิจการในประชาคมเศรษฐกิจยุโรป”, วารสารนิติศาสตร์. (กรุงเทพมหานคร, 13 มีนาคม 2526), หน้า 122-149

- การกำหนดราคาซื้อ ราคาขาย หรือกำหนดเงื่อนไขทางการค้าอื่นๆ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม
- การจำกัดหรือการควบคุมการผลิตหรือจัดจำหน่ายสินค้า การควบคุมการพัฒนา ด้านเทคนิคหรือการลงทุน
- การจำกัดส่วนแบ่งในตลาดและแหล่งสินค้า
- การใช้เงื่อนไขทางการค้าที่แตกต่างกันโดยก่อให้เกิดผลเสียทางการแข่งขัน
- การตกลงที่ก่อให้เกิดภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายในลักษณะที่การตกลงนั้นเป็นสิ่งไม่จำเป็นหรือไม่มีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจและการดำเนินการ

ศาลในคดี *Societe Technique Miniere v. Maschinenbau Ulm* และคดี *Consten and Grundig v. Commission* ได้วางหลักเป็นแนวทางเดียวกันในการพิจารณาถึงวัตถุประสงค์หรือผลกระทบอันเกิดจากการจำกัดการแข่งขันว่า พฤติกรรมที่กระทำร่วมกันไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบ ข้อตกลง คำสั่ง หรือการปฏิบัติแนวทางเดียวกันย่อมถือว่าเป็นความผิด หากพบว่าพฤติกรรมนั้นมี วัตถุประสงค์เพื่อการจำกัดการแข่งขัน ทั้งนี้ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่ามีผลกระทบอันเกิดจากการ จำกัดการแข่งขันทางการค้าเกิดขึ้นจริงหรือไม่

ดังนั้น ตามกฎหมายของประชาคมยุโรป หากมีการกระทำร่วมกันเพียงแต่มีวัตถุประสงค์ที่ ก่อให้เกิดการจำกัดการแข่งขันทางการค้าแล้ว ย่อมมีความผิดตามมาตรา 101(1) ทันที โดยไม่ จำเป็นต้องพิจารณาถึงผลกระทบว่าได้เกิดขึ้นแล้วหรือไม่

ค. การกระทำอันเป็นการจำกัดการแข่งขันนั้น จะต้องมีผลกระทบต่อการค้าระหว่าง ประเทศสมาชิก (Trade between Member States)

สิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาคือ พฤติกรรมดังกล่าวเป็นการจำกัดการแข่งขันทางการค้าหรือไม่ คือ การกระทำนั้นๆ ส่งผลกระทบต่อประเทศสมาชิกหรือไม่ อย่างไร การพิจารณาในข้อนี้จะไม่ พิจารณาเพียงเฉพาะจากการซื้อขายระหว่างรัฐเท่านั้น แต่จะพิจารณาถึงผลที่อาจเกิดขึ้นต่อ เศรษฐกิจของประเทศสมาชิกด้วย โดยปัจจัยหลักที่ใช้พิจารณา คือ การกระทำนั้นจะต้องไม่ส่งผล กระทบต่อสภาพคล่องของการค้าขายสินค้า บริการ บุคลากร และเงินทุนระหว่างประเทศสมาชิก หรือไม่ อย่างไร ดังนั้น พฤติกรรมที่จะถือว่าเป็นการกระทำผิดตามเงื่อนไขข้อนี้ ย่อมต้องเป็นการ กระทำที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกอย่างน้อยสองประเทศ ทั้งนี้

เนื่องจากกฎหมายของกลุ่มประชาคมยุโรปมีเจตนารมณ์ที่จะสร้างตลาดร่วมในกลุ่มประชาคมยุโรปให้มีความแข็งแกร่ง ฉะนั้น เงื่อนไขของกฎหมายจึงบัญญัติโดยมุ่งคุ้มครองผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อการค้าระหว่างประเทศสมาชิกเป็นหลัก¹⁷

อย่างไรก็ตาม ประชาคมยุโรปยอมรับว่า การจำกัดการแข่งขันบางประเภทสามารถก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อการแข่งขันในตลาดได้ ประชาคมยุโรปจึงได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ในมาตรา 101(3) ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้พฤติกรรมจำกัดการแข่งขันบางประการสามารถทำได้ หากเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด โดยจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

3.2.1.1.2 Article 101 (3)

ตามหลักการของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของกลุ่มประชาคมยุโรป เชื่อว่า พฤติกรรมจำกัดการแข่งขันบางกรณีสามารถสร้างประโยชน์ให้เกิดแก่สาธารณชนได้ ดังนั้น บทบัญญัติกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของกลุ่มประชาคมยุโรปจึงมีมาตราที่มีลักษณะยืดหยุ่น เพื่อเปิดช่องให้พฤติกรรมการจำกัดการแข่งขันสามารถกระทำได้ คือ มาตรา 101(3) ซึ่งอนุญาตให้ผู้ประกอบการสามารถกระทำการจำกัดการแข่งขันได้โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด

TFEU Article 101(3)

“3. The provisions of paragraph 1 may, however, be declared inapplicable in the case of:

- any agreement or category of agreements between undertakings,*
- any decision or category of decisions by associations of undertakings,*
- any concerted practice or category of concerted practices,*

which contributes to improving the production or distribution of goods or to promoting technical or economic progress, while allowing consumers a fair share of the resulting benefit, and which does not:

(a) impose on the undertakings concerned restrictions which are not indispensable to the attainment of these objectives;

¹⁷ “Wish, Richard. Competition Law. Fifth Edition (London: Butterworths, 2003), p. 137.

(b) afford such undertakings the possibility of eliminating competition in respect of a substantial part of the products in question."

จากมาตรา 101(3) จะพบว่า แม้ว่าการจำกัดการแข่งขันบางประการเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายแข่งขันทางการค้า มาตรา 101(1) แต่มาตรา 101(3) บัญญัติให้สามารถกระทำได้หากมีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต/การจัดจำหน่ายสินค้า หรือเพื่อปรับปรุงกระบวนการทางเทคนิคซึ่งส่งผลให้ผู้บริโภคได้รับประโยชน์มากขึ้น

เนื่องจากลักษณะการบัญญัติมาตรา 101(3) แห่ง TFEU เป็นการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์กว้างๆ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีทฤษฎีเพื่อเป็นหลักที่จะนำไปสู่การวินิจฉัยถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นว่าพฤติการณ์ใดควรยอมรับและอนุญาตให้กระทำได้ ซึ่งทฤษฎีที่นำมาปรับใช้กับกฎหมายแข่งขันทางการค้าของประชาคมยุโรปตามมาตรา 101(3) นี้ คือ ทฤษฎีหลักแห่งเหตุผล (Rule of reason) เช่นเดียวกับหลักการใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา

แต่อย่างไรก็ดี ทฤษฎีหลักเหตุและผลของประเทศสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การใช้หลักแห่งเหตุและผลในประเทศสหรัฐอเมริกา ศาลมุ่งที่จะค้นหาประโยชน์ที่เกิดขึ้นและผลเสียที่เกิดขึ้นจากการตกลงจำกัดการแข่งขันนั้น จากนั้นศาลจะเป็นผู้พิจารณาหาผลสุดท้ายที่เกิดขึ้นจากการตกลงจำกัดการแข่งขันที่มีต่อตลาดว่าเป็นอย่างไร¹⁸ (not effect of the agreement on competition) หากผลสุดท้ายก่อให้เกิดประโยชน์มาก ศาลจะอนุญาตให้กระทำได้ แต่ในกรณีของกลุ่มประชาคมยุโรป ศาลจะนำทฤษฎีหลักเหตุและผลมาใช้โดยคำนึงถึงประโยชน์ของกลุ่มสมาชิกเป็นหลัก โดยมีได้มองเพียงแง่มุมของผลสุดท้ายที่เกิดจากการตกลงจำกัดการแข่งขันเท่านั้น

ดังเช่นในคดี *Metropole Television v. Commission* ซึ่งมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการผูกขาดทางด้านการถ่ายทอดรายการทางโทรทัศน์ ซึ่งศาลได้กำหนดว่าการพิจารณาการอนุญาตให้กระทำการจำกัดการแข่งขันตามมาตรา 101(3) จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของ "ประโยชน์สาธารณะ" (Public Interest) เป็นสำคัญ โดยศาลได้กล่าวว่า

¹⁸ Veround, Vincent, "Vertical agreement and article 101(1) EC: the evolving role of economic analysis," *Antitrust Law Journal* 71 (2003) : 541.1

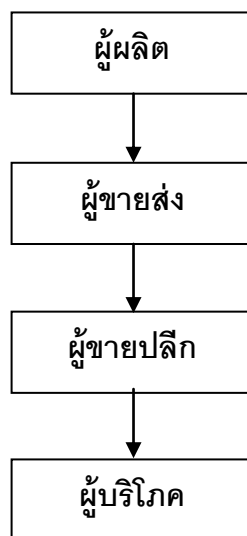
“...Admittedly, in the context of an overall assessment, the Commission is entitled to base itself on considerations connected with the pursuit of public interest in order to grant exemption under Article 85(3) (currently Article 101(3)) of the Treaty...”

มีข้อนำส่งเกิดอีกประการหนึ่งในการใช้หลักแห่งเหตุผลนี้ ศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาจะนำหลักแห่งเหตุผลมาใช้ในลักษณะที่เป็นข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่าพฤติกรรมกีดกันการแข่งขันอันถือว่าเป็นความผิดสามารถหักล้างด้วยหลักแห่งเหตุผล โดยกำหนดให้เป็นภาระของผู้กระทำการกีดกันการแข่งขันในการพิสูจน์ว่าพฤติกรรมดังกล่าวของตนมีความชอบธรรมอันควรให้กระทำได้ ซึ่งแตกต่างจากหลักแห่งเหตุและผลของกลุ่มประชาคมยุโรปจะสันนิษฐานไว้ก่อนว่า การตกลงจำกัดการแข่งขันเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และรัฐจะต้องเป็นผู้พิสูจน์ว่าการกระดังกล่าวเป็นความผิดตามกฎหมาย¹⁹

3.2.1.2 Commission Regulation (EU) No 330/2010

การกำหนดราคาราคาขายต่อ ถือเป็นพฤติกรรมกีดกันการแข่งขันในแนวดิ่ง (Vertical Restraint) กล่าวคือ เป็นการร่วมกัน หรือเข้าทำสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างผู้ผลิต (โรงงาน) กับผู้จัดจำหน่าย (ผู้ขายปลีก) ในการกำหนดราคารายสินค้า ซึ่งผู้ผลิต และผู้จัดจำหน่ายอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกันดังแผนภาพด้านล่างนี้

¹⁹ ยูธนา คุ่มมี, “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า : ศึกษาเฉพาะกรณีธุรกิจโทรทัศระบบบอกรับเป็นสมาชิกยูบีซี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2544) หน้า 42.



รูปภาพแสดงฐานะของบุคคลต่างๆ ในตลาด

จากแผนภาพจะเห็นได้ว่า ผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่าย อยู่ในฐานะหรือระดับที่แตกต่างกัน โดยส่วนมากแล้ว ผู้ผลิตจะอยู่ในฐานะหรือมีอำนาจเหนือกว่าผู้จัดจำหน่าย ผู้ผลิตจึงสามารถ กำหนดหรือวางแนวทางให้ผู้จัดจำหน่ายดำเนินการตามที่ตนเองต้องการได้

การจำกัดการแข่งขันในแนวดิ่งมีรูปแบบและลักษณะที่แตกต่างจากการจำกัดการแข่งขันในแนวนอน (Horizontal agreement) โดยการจำกัดการแข่งขันในแนวดิ่งจะส่งผลให้การแข่งขันในแบรนด์เดียวกัน (Intrabrand Competition) ลดน้อยลงหรือถูกกำจัดไป แต่หากพิจารณาในอีกมุมหนึ่งจะพบว่า การจำกัดการแข่งขันในลักษณะดังกล่าวกลับส่งผลดีต่อการแข่งขันระหว่างแบรนด์ (Interbrand Competition) เนื่องจากการจำกัดการแข่งขันในแนวดิ่ง ผู้ผลิตสามารถ ควบคุมสินค้าแบรนด์ของตนให้สินค้าของตนมีมาตรฐาน ประสิทธิภาพ เพียงพอต่อการแข่งขันกับ ผู้ผลิตรายอื่นได้ ดังนั้น การจำกัดการแข่งขันในแนวดิ่งจึงส่งผลเสีย และมีความรุนแรงต่อตลาด น้อยกว่าการจำกัดการแข่งขันในแนวนอน มาตรการในการควบคุมการจำกัดการแข่งขันทั้ง 2 ลักษณะ จึงมีความแตกต่างกัน

กลุ่มประชาคมยุโรปได้เล็งเห็นถึงความแตกต่างของระดับความรุนแรง และผลประโยชน์ ของการจำกัดการแข่งขันในแนวดิ่งดังกล่าว ดังนั้นพฤติกรรมการจำกัดการแข่งขันในแนวดิ่งส่วนใหญ่จึงได้รับการอนุญาตให้กระทำได้ ตาม TFEU มาตรา 101 (3) แต่เนื่องจากมาตรา 101 (3)

มิได้กล่าวถึงวิธีการในการบังคับใช้มาตราดังกล่าว Commission จึงวางหลัก “Commission Regulation (EU) No 330/2010 of 20 April 2010 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to categories of vertical agreements and concerted practices” ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประเมินการจำกัดการแข่งขันใน แนวตั้งตามมาตรา 101(1) ของ TFEU

ใน Regulation นี้ได้วางหลักข้อสันนิษฐานไว้ว่า หากอำนาจตลาดไม่เกิน 30% และการ จำกัดการแข่งขันโดยผู้ประกอบการไม่ใช่ข้อจำกัดการแข่งขันที่มีความรุนแรง (Severe restriction of competition) การจำกัดการแข่งขันดังกล่าวถือว่ามีเพื่อพัฒนากระบวนการผลิตและการจัดจำหน่าย และส่งผลดีแก่ผู้บริโภค ในขณะเดียวกัน หากอำนาจตลาดสูงกว่า 30% ก็สันนิษฐานว่า การกระทำดังกล่าวเข้าข่ายมาตรา 101(1) แต่อย่างไรก็ตามผู้ประกอบการสามารถยกข้อต่อสู้ได้ว่าการกระทำข้างต้นมีประโยชน์ต่อการแข่งขันได้

แต่อย่างไรก็ตาม Block Exemption ดังกล่าวจะไม่ยกเว้นการจำกัดการแข่งขันแนวตั้งซึ่ง ไม่มีความจำเป็นต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการจำกัดการแข่งขันขั้นรุนแรง อาทิเช่น การกำหนดราคาขายต่อหรือการกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำ รวมถึงการกำหนดอาณาเขต การ จำกัดการแข่งขันเหล่านี้จะไม่ได้รับประโยชน์จาก Block Exemption แม้ว่าจะมีอำนาจตลาดน้อยกว่า 30% ก็ตาม

ในมาตรา 2(1) ของ Regulation 3030/2010 ได้บัญญัติยกเว้นความผิดในการจำกัดการแข่งขันในแนวตั้งไว้ดังนี้

“Article 2(1) Pursuant to Article 101(3) of the Treaty and subject to the provisions of this Regulation, it is hereby declared that Article 101(1) of the Treaty shall not apply to vertical agreements.

This exemption shall apply to the extent that such agreements contain vertical restraints”

จากมาตรา 2(1) จะเห็นได้ว่า แม้ว่าการจำกัดการแข่งขันในแนวตั้งนั้น จะมีลักษณะเป็นการร่วมกันหรือทำข้อตกลงเพื่อจำกัดการแข่งขันอันเป็นความผิดตามมาตรา 101(1) นั้น แต่การ

จำกัดการแข่งขันในแนวดิ่งดังกล่าวก็ได้รับยกเว้นไม่ถือว่าเป็นความผิดตามมาตรา 101(3) และ Block exemption ตาม Regulation 3030/2011

ดังนั้น แม้ว่าการกำหนดราคาขายต่อจะมีลักษณะเป็นการจำกัดการแข่งขัน กล่าวคือเป็นการกระทำข้อตกลงร่วมกันกำหนดราคาสินค้าระหว่างผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่าย ซึ่งผิดตามมาตรา 101(1) แต่เนื่องจากการกำหนดราคาขายต่อเป็นการจำกัดการแข่งขันในแนวดิ่ง ซึ่งมีผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ ผู้ผลิต ผู้จัดจำหน่าย และผู้บริโภคหลายประการ อาทิเช่น ปกป้องปัญหา Free rider ปกป้องภาพลักษณ์ของสินค้า เป็นต้น ดังนั้นการกำหนดราคาขายต่อ จึงได้รับอนุญาตให้สามารถกระทำได้ตามมาตรา 101(3) และ Block Exemption ตาม Regulation 3030/2011

แต่อย่างไรก็ตาม Regulation นี้ได้บัญญัติข้อยกเว้นในการนำ Block Exemption ไปใช้กับการจำกัดการแข่งขันในแนวดิ่งในมาตรา 4 “Restrictions that remove the benefit of the block exemption – hardcore restrictions” ดังนี้

“Article 4 The exemption provided for in Article 2 shall not apply to vertical agreements which, directly or indirectly, in isolation or in combination with other factors under the control of the parties, have as their object:

(a) the restriction of the buyer's ability to determine its sale price, without prejudice to the possibility of the supplier to impose a maximum sale price or recommend a sale price, provided that they do not amount to a fixed or minimum sale price as a result of pressure from, or incentives offered by, any of the parties;..”

จาก article 4 สามารถอธิบายได้ว่า Regulation 3030/2010 ซึ่งอนุญาตให้ผู้ประกอบการสามารถจำกัดการแข่งขันในแนวดิ่งนั้น ไม่นำมาใช้กับข้อตกลงซึ่งจำกัดการแข่งขันในแนวดิ่งที่มีวัตถุประสงค์หรือข้อจำกัดการแข่งขันที่รุนแรง อาทิเช่น ข้อห้ามที่มีผลให้ผู้ซื้อไม่สามารถเลือกซื้อสินค้าโดยพิจารณาจากราคาสินค้า อาทิเช่น การกำหนดราคาขายต่อ (fixed resale price maintenance) หรือการกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำ (minimum resale price maintenance) ดังนั้น หากผู้ผลิตทำสัญญาหรือตกลงกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำกับผู้จัดจำหน่าย การกระทำ

ดังกล่าวถือเป็นการกระทำที่ผิดต่อกฎหมาย TFEU มาตรา 101(1) ผู้ประกอบการไม่สามารถอ้าง มาตรา 101(3) หรือ Block Exemption ตาม Regulation 3030/2010 ได้

สรุปได้ว่า Regulation 3030/2010 เป็นบทบัญญัติที่ใช้ขยายความในมาตรา 101(3) ในการอนุญาตให้ผู้ประกอบการสามารถกระทำการจำกัดการแข่งขันแนวตั้งบางประการได้ โดยใน ส่วนของการกำหนดราคาขายต่อ Regulation 3030/2010 ได้วางหลักไว้ โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทดังนี้

- 1) การกำหนดราคาขายต่อขั้นสูง และการแนะนำราคาขายต่อ การกระทำดังกล่าวนี้ สามารถกระทำได้ตามมาตรา 101(3) ของ TFEU และ Regulation 3030/2010 เนื่องจากเป็นการจำกัดการแข่งขันในแนวตั้ง ที่ส่งผลดีต่อการแข่งขันในตลาดได้
- 2) การกำหนดราคาขายต่อ และการกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำ เป็นการกระทำที่ว่าเป็น Hardcore restriction ตาม Regulation 3030/2010 มาตรา 4(a) ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ได้รับอนุญาตให้กระทำได้ตามมาตรา 101(3) ของ TFEU และถือว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อ TFEU มาตรา 101(1)

3.2.1.3 Guideline on vertical restraint

นอกจาก Commission Regulation (EU) No 330/2010 ที่ได้วางหลักในการพิจารณาการ จำกัดการแข่งขันในแนวตั้งตามมาตรา 101(3) ของ TFEU แล้วนั้น Commission ยังได้บัญญัติ Guideline on vertical restraint ซึ่งใช้ประกอบการพิจารณาการประเมินการจำกัดการแข่งขันใน แนวตั้งว่าเข้าข่ายตามมาตรา 101(3) หรือไม่ โดยมีประเด็นที่ใช้ในการพิจารณาการจำกัดการ แข่งขันในแนวตั้งว่าได้รับการอนุญาตตามมาตรา 101(3) หรือไม่ดังนี้

- 1) ผู้ประกอบการซึ่งจำกัดการแข่งขันมีอำนาจตลาด (Market Power) หรือไม่
- 2) หากอำนาจตลาดของผู้กระทำต่ำกว่า 30% การกระทำดังกล่าวจะได้รับการ ยกเว้นตาม Block exemption โดยมีเงื่อนไขว่า การกระทำดังกล่าวต้องไม่มีการ กระทำที่เป็นลักษณะ Hard Core Restriction ตามมาตรา 4 ของ Regulation 330/2010

- 3) หากอำนาจตลาดเกิน 30% ต้องพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวมีเข้าข่ายความผิดตามมาตรา 101 หรือไม่
- 4) หากการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดตามมาตรา 101 ต้องพิจารณาต่อว่า การกระทำดังกล่าวได้รับการยกเว้นตามมาตรา 101(3) หรือไม่

นอกจากนี้ใน Paragraph 137-228 ของ Guideline on Vertical Restraint ได้กำหนดรูปแบบของการจำกัดการแข่งขันในแนวดิ่งไว้ 8 ประเภทด้วยกัน ดังนี้

- 1) Single branding
- 2) Exclusive distribution
- 3) Exclusive customer allocation
- 4) Selective distribution
- 5) Franchising
- 6) Exclusive Supply
- 7) Tying
- 8) Resale price maintenance

ในส่วนของการกำหนดราคาขายต่อนั้น Guideline on Vertical Restraint ได้กล่าวถึงในการกำหนดราคาขายต่อ โดยมีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

- Paragraph 224 การกำหนดราคาขายต่อจำกัดการแข่งขันหลายประการด้วยกัน อาทิเช่น
 - 1) ให้การสนับสนุนการรวมตัวกันของผู้ผลิต เนื่องจากราคาที่ผู้จัดจำหน่ายเป็นราคาที่เปิดเผย ดังนั้นผู้ผลิตทุกรายสามารถทราบได้ทันทีว่า ผู้ผลิตรายใดไม่ขายตามราคาที่ตนกำหนด
 - 2) ในกรณีที่ผู้จัดจำหน่ายมีอำนาจตลาดที่สูง ผู้จัดจำหน่ายอาจรวมตัวกันเพื่อบังคับให้ผู้ผลิตกำหนดราคาขายต่อได้
 - 3) ลดการแข่งขันในตลาดลง โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ผลิตเลือกผู้จัดจำหน่ายรายเดียวกัน

- 4) การป้องกันมิให้ผู้จัดจำหน่ายลดราคาสินค้าของตนจนทำให้ภาพลักษณ์ของผู้ผลิตเสียไป ส่งผลให้ราคาสินค้าในตลาดมีราคาที่สูงกว่ากลไกตลาด
 - 5) ชัดขวางมิให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาด เนื่องจาก ราคาสินค้าในตลาดมีราคาที่ต่ำ ผู้ประกอบการรายใหม่ไม่สามารถประกอบธุรกิจให้ได้กำไรเพียงพอที่จะดำเนินธุรกิจต่อไปได้
 - 6) ลดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ หรือนวัตกรรมใหม่ๆ ในขั้นตอน หรือรูปแบบใหม่ๆ ของการจัดจำหน่าย รวมถึงชัดเจนให้ผู้จัดจำหน่ายที่มีประสิทธิภาพเข้าสู่ตลาด
- Paragraph 225 การกำหนดราคาขายต่อนั้นอาจส่งผลประโยชน์ต่อการแข่งขันในตลาดได้เช่นเดียวกัน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 101(3) ของ TFEU อาทิเช่น
- 1) แนะนำสินค้าใหม่ในตลาด กล่าวคือ ในช่วงเวลาการแนะนำสินค้า การกำหนดราคาขายต่อจะกระตุ้นผู้จัดจำหน่ายแนะนำสินค้าใหม่ของผู้ผลิตให้แก่ผู้บริโภค
 - 2) หากผู้จัดจำหน่ายไม่อยู่ในสภาวะของการแข่งขัน ผู้จัดจำหน่ายก็สามารถพัฒนาศักยภาพของตนให้ดีขึ้น ส่งผลดีต่อบริโภคต่อไป
 - 3) การกำหนดราคาขายต่อส่งผลให้ผู้จัดจำหน่ายมีกำไรที่เพียงพอต่อการจัดให้มีการบริการต่อบริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสินค้าที่มีความซับซ้อน อาทิเช่น เครื่องไฟฟ้า อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ซึ่งหากไม่มีการกำหนดราคาขายต่อ ผู้จัดจำหน่ายอาจแข่งขันทางด้านราคาให้สินค้าของตนมีราคาที่ต่ำลง โดยลดการบริการในบางส่วนเพื่อให้ต้นทุนสินค้าลดลง
 - 4) การกำหนดราคาขายต่อช่วยป้องกันปัญหา Free riding กับผู้จัดจำหน่ายบางรายที่ไม่จัดให้มีบริการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคจึงมีต้นทุนสินค้าที่ต่ำและขายสินค้าในราคาที่ถูกลงได้ เขาเปรียบผู้จัดจำหน่ายที่ให้บริการให้ข้อมูลสินค้า หรือบริการหลังการขาย
- Paragraph 226 การแนะนำราคาขายต่อ และการกำหนดราคาขายต่อขั้นสูงนั้นสามารถกระทำได้ภายใต้ Block Exemption ใน Regulation 3030/2010 โดยมีเงื่อนไขว่าอำนาจตลาดต้องไม่เกิน 30% ทั้งนี้ไม่รวมถึงการกำหนดราคาขายต่อ และการกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำ

- Paragraph 227 ระบุถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นของการแนะนำราคาขายต่อ และการกำหนดราคาขายต่อขั้นสูง กล่าวคือ อาจลดการแข่งขันในตลาดลง หรือสนับสนุนให้เกิดการรวมตัวกันระหว่างผู้ผลิต
- Paragraph 228 ระบุถึงปัจจัยสำคัญที่ใช้ในการพิจารณาการแนะนำราคาขายต่อ และการกำหนดราคาขายต่อขั้นสูง คืออำนาจตลาดและตำแหน่งของผู้ผลิตในตลาด โดยหากผู้ผลิตมีอำนาจทางตลาดที่สูงมากเท่าไร ภัยอันตรายต่อการแข่งขันในตลาดก็มากขึ้นเท่านั้น

การกำหนดราคาขายต่อ คือข้อตกลงหรือการกระทำร่วมกันซึ่งมีวัตถุประสงค์โดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำหนดราคา, กำหนดราคาขั้นต่ำของสินค้า หรือการกำหนดระดับราคาขั้นต่ำของสินค้าเพื่อจัดจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภค ซึ่งถือว่าเป็นความผิดขั้นรุนแรง (Hardcore restriction) ตามมาตรา 101(1)

3.2.2 รูปแบบการกำหนดราคาขายต่อภายใต้ TFEU และกรณีศึกษา

จากหัวข้อ 3.2.1 จะพบว่า การกำหนดราคาขายต่อมีลักษณะการกระทำอันเป็นการขัดต่อ TFEU มาตรา 101(1) เนื่องจากเป็นการกระทำร่วมกันระหว่างผู้ผลิต (หรือโรงงาน) กับผู้จัดจำหน่าย (ผู้ขายปลีก) ในการกำหนดราคาขายปลีกของสินค้าเพื่อจัดจำหน่ายแก่ผู้บริโภค ซึ่งการกำหนดราคาขายต่อนั้น ส่งผลเสียต่อตลาดและการแข่งขันเป็นอย่างมาก กล่าวคือ การกำหนดราคาขายต่อทำให้อุปสงค์ อุปทานของตลาด และราคาของสินค้าไม่เป็นไปตามกลไกของตลาด ไปผู้จัดจำหน่ายไม่มีเสรีภาพในการกำหนดราคาสินค้าของตน ทั้งนี้ ในการพิจารณาคดี หากศาลพบว่าผู้ผลิต (โรงงาน) และผู้จัดจำหน่าย (ผู้ขายปลีก) มีการกระทำร่วมกัน การเข้าทำสัญญาหรือข้อตกลงในการกำหนดราคาขายต่อหรือไม่ หากพบว่ามี การกระทำร่วมกัน หรือการเข้าทำสัญญากันในการกำหนดราคาขายต่อ ศาลก็จะตัดสินว่าเป็นความผิด โดยจะไม่พิจารณาถึงผลที่เกิดขึ้นว่าส่งผลเสียแล้วหรือไม่อย่างไร

TFEU และแนวคำพิพากษาในกลุ่มประชาคมยุโรปได้วางหลักถึงการบังคับใช้กฎหมายต่อการกำหนดราคาขายต่อออกเป็น 2 รูปแบบด้วยกัน คือ การกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำ และการกำหนดราคาขายต่อขั้นสูง ดังนี้

3.2.2.1 การกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำ

การกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำ ถือว่าเป็น Hardcore restriction หรือข้อจำกัดที่รุนแรง ตามมาตรา 4(a) ของ Commission Regulation 3030/2010 ดังนั้น การกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำดังกล่าวนี้จึงไม่ได้รับอนุญาตให้กระทำได้ตาม TFEU มาตรา 101(3) และ Block Exemption

กรณีศึกษา

Case Pronuptia de Paris GmbH v. Irmgard Schillgalis [1986]

คดีนี้ Mrs. Schillgalis ซึ่งเป็นผู้รับสิทธิการจำหน่ายชุดแต่งงานภายใต้เครื่องหมายการค้า Pronuptia ได้ยื่นฟ้อง Pronuptia เนื่องจาก Pronuptia ได้กำหนดให้ผู้รับสิทธิแพรนไซส์จำหน่ายสินค้าในราคาที่กำหนด ศาลได้ตัดสินว่า การกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำของ Pronuptia เป็นการกระทำที่ผิด EC Treaty มาตรา 81(1) (TFEU มาตรา 101(1) ในปัจจุบัน) และไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 81(3) (มาตรา 101(3) ในปัจจุบัน)

Case Volkswagen

คดีนี้เป็นคดีเกี่ยวกับ Volkswagen ซึ่งเป็นผู้ผลิตรถยนต์ในเยอรมัน ถูกผู้จำหน่าย (Dealer) ยื่นเรื่องต่อ Commission เนื่องจาก Volkswagen กำหนดให้ผู้จำหน่ายจัดจำหน่ายรถยนต์รุ่น Passat Variant รุ่นใหม่ในราคาที่ไม่ต่ำกว่าราคาที่ Volkswagen แนะนำไว้ โดยถือว่าการกำหนดนโยบายดังกล่าวเป็นการกำหนดให้ผู้จำหน่ายทุกรายปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

Commission ได้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยว่าการกำหนดให้ผู้จำหน่ายจำหน่าย Volkswagen รุ่นใหม่ไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด เป็นการจำกัดการแข่งขันทางด้านราคา ซึ่งขัดต่อกฎหมายป้องกันการแข่งขันทางการค้า มาตรา 81(1) (มาตรา 101(1) ในปัจจุบัน) โดย Commission ตัดสินให้ Volkswagen เสียค่าปรับเป็นเงินจำนวน 30.96 ล้านเหรียญ

ทั้งนี้ Commission ได้กล่าวอีกว่าการกระทำดังกล่าวไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 81(3) (มาตรา 101(3) ในปัจจุบัน) เนื่องจากการกำหนดราคาดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นการพัฒนากระบวนการผลิต หรือการจำหน่ายสินค้า และไม่มีหลักฐานใดยืนยันได้ว่า การกำหนดราคาเป็นการคุ้มครองผู้จำหน่ายในตลาด

แต่อย่างไรก็ตาม ศาลอุทธรณ์ได้กลับคำพิพากษาของ Commission โดยพิพากษายกฟ้อง ซึ่งศาลได้ให้เหตุผลว่า ไม่ปรากฏว่ามีข้อตกลงหรือสัญญาระหว่าง Volkswagen กับผู้จัดจำหน่าย

3.2.2.2 การกำหนดราคาขายต่อขั้นสูง และการแนะนำราคาขายต่อ

ดังที่ได้กล่าวในข้อ 3.2.1.2 และ 3.2.1.3 การกำหนดราคาขายต่อขั้นสูงและการแนะนำราคาขายต่อ ถือว่าเป็นการกระทำที่ได้รับอนุญาตให้กระทำได้ภายใต้ TFEU มาตรา 101(3) และ Block Exemption ตาม Regulation 3030/2010 เว้นแต่การกำหนดราคาขั้นสูงนั้นมีลักษณะที่อาจนำไปสู่การกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำได้

กรณีศึกษา

Commission decision in Case Repsol CPP

Repsol ซึ่งเป็นผู้ผลิตน้ำมันและจัดส่งน้ำมันให้แก่สถานีน้ำมันต่างๆ กำหนดราคาขายต่อขั้นสูงให้แก่สถานีน้ำมัน โดยกำหนดมิให้สถานีน้ำมันที่รับน้ำมันจาก Repsol ขายไม่เกินราคาที่ Repsol กำหนดไว้ Commission ได้ตัดสินว่าไม่มีข้อที่ต้องพิจารณาว่าการกำหนดราคาขายต่อขั้นสูงของ Repsol โดยตัดสินไว้ว่า "...no concern about maximum resale price maintenance in agreement between Repsol and service station selling its fuel..." และเมื่อเดือนมีนาคม 2554 ที่ผ่านมา ศาลฎีกาประเทศสเปนก็ได้ตัดสินว่า สัญญาระหว่างผู้ผลิตน้ำมันกับผู้จัดจำหน่าย เป็นสัญญาที่สามารถบังคับได้ตามกฎหมาย

บทที่ 4 การกำหนดราคาขายปลีกน้ำตาลทราย

4.1 ความสำคัญของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย

อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ถือเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก สถานการณ์และความเคลื่อนไหวของอุตสาหกรรมดังกล่าวมีผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย รวมถึงแต่ไม่จำกัดเฉพาะชาวไร่อ้อยจำนวนนับแสนครัวเรือน คนตัดอ้อย โรงงานน้ำตาลทราย คนงานในโรงงานน้ำตาลทราย พ่อค้าคนกลาง/พ่อค้าขายส่ง และผู้บริโภค นอกจากนี้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายยังเป็นอุตสาหกรรมที่มีมูลค่ามหาศาล โดยในปีการผลิต 2551/2552 มีปริมาณการผลิตน้ำตาลทราย 71,965,865.392 กระสอบ¹ มีมูลค่าประมาณ 70,000 ล้านบาท และมีมูลค่าน้ำตาลทรายทรายส่งออก 32,681.69 ล้านบาท นอกจากนี้ น้ำตาลทรายถือเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของประเทศ ดังปรากฏจากรายงานสินค้าส่งออกสำคัญ 160 รายการแรกของไทย ปี 2543 - 2552(ม.ค. - ต.ค.) ของศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

ดังนั้นผลกระทบใดๆ ในอุตสาหกรรมนี้ จึงมีผลต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองตลอดเวลา และจากการที่ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความสามารถในการเข้าถึงรัฐบาล และมีทรัพยากรที่มั่งคั่งพร้อมที่จะให้รัฐบาลต้องมาเอาใจใส่ กับการแก้ไขปัญหา จนกล่าวได้ว่าอ้อยเป็นพืชทางการเมือง ที่สามารถส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเสมอมา

นับแต่ประเทศไทยได้ผลิตน้ำตาลจนเกินความต้องการ และต้องส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศเป็นต้นมา ราคาอ้อยจึงต้องผูกพันกับราคาน้ำตาลในตลาดโลกตลอดมา นอกจากนี้ยังเป็นที่ยอมรับกันในวงการการค้าน้ำตาลของโลกว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลกนั้นมีความผันผวนอยู่ตลอดเวลา แม้จะเป็นตลาดซื้อขายล่วงหน้าก็ตาม ก็ไม่มีใครสามารถควบคุมและคาดการณ์ราคาน้ำตาลตลาดโลกได้แม่นยำ ดังนั้นความเสี่ยงในเรื่องราคาจึงมีสูง ผลจากราคาน้ำตาลตลาดโลกจะนำมาสู่การที่โรงงานน้ำตาลจะกำหนดราคารับซื้ออ้อยจากชาวไร่อ้อยในแต่ละปี ซึ่ง

¹ รายงานสำนักคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

โดยธรรมชาติชาวไร่ช้อยก็ต้องการราคาช้อยที่สูงเกินจุดคุ้มทุน ในขณะที่เดียวกันโรงงานน้ำตาลก็ต้องการช้อยในราคาต่ำ เพื่อไม่ให้ตนเองต้องเสี่ยงกับการขาดทุน ดังนั้นประเด็นที่ก่อให้เกิดปัญหาในอุตสาหกรรมช้อยและน้ำตาลทรายตลอดมา ก็คือการเจรจาต่อรองราคาช้อยระหว่างชาวไร่ช้อยกับโรงงานน้ำตาล และการขาดองค์กากลางอันเป็นที่รวมกลุ่มประโยชน์ที่จะทำหน้าที่แก้ปัญหาในอุตสาหกรรมช้อยและน้ำตาลทราย

จากปัญหาดังกล่าว ผู้ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมช้อยและน้ำตาลทรายจึงได้เสนอแนวคิดในการจัดระเบียบอุตสาหกรรมช้อยและน้ำตาล โดยนำชาวไร่ช้อยและโรงงานน้ำตาลมาผูกพันกันในระดับหนึ่ง เพื่อให้เกิดเอกภาพ ไม่ต้องมาต่อรองราคาช้อยดังเช่นที่ผ่านมา โดยรัฐบาลได้นำแนวคิดการแบ่งปันผลประโยชน์และการกำหนดราคาช้อยและน้ำตาลมาจากประเทศออสเตรเลียและแอฟริกาใต้มาประยุกต์ใช้จนถึงปัจจุบัน

4.2 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในต่างประเทศ

ในการพิจารณาถึงระบบอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของประเทศไทยนั้น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบอุตสาหกรรมน้ำตาลในต่างประเทศ รวมถึงระบบการกำหนดราคาช้อยและน้ำตาลทรายของประเทศไทย เพื่อพิจารณาว่าระบบอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของประเทศไทยนั้นมีความเหมาะสม ข้อดี ข้อเสีย หรือผลกระทบอย่างไรบ้าง และแนวทางของระบบอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายควรจะพัฒนา หรือเปลี่ยนแปลงไปแนวทางแบบใด ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาถึงระบบอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของ 2 ประเทศด้วยกันคือประเทศบราซิล และประเทศออสเตรเลีย เนื่องจากทั้ง 2 ประเทศนี้มีระบบอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ประเทศบราซิลเป็นประเทศที่ไม่มีการควบคุมอุตสาหกรรมน้ำตาล กล่าวคือปล่อยให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นไปโดยเสรี รัฐไม่เข้าไปแทรกแซง ซึ่งแตกต่างจากประเทศออสเตรเลียซึ่งเคยมีการควบคุมอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายอย่างเข้มงวด รัฐเป็นผู้มีสิทธิขาดแต่เพียงผู้เดียวในการผลิตหรือจัดจำหน่ายน้ำตาลทราย โดยรายละเอียดของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายใน 2 ประเทศข้างต้นมีดังต่อไปนี้

4.2.1 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในประเทศบราซิล

ประเทศสหพันธรัฐบราซิล เป็นประเทศที่ผลิตอ้อยและน้ำตาลใหญ่ที่สุดของโลก พื้นที่เพาะปลูกอ้อยส่วนใหญ่จะอยู่แถบรัฐภาคกลางและใต้ของประเทศ โดยเฉพาะรัฐเซาเปาโลผลิตได้ร้อยละ 60 ของปริมาณอ้อยทั้งประเทศ ในปี ค.ศ. 2002/2003 บราซิลสามารถผลิตอ้อยได้ทั้งสิ้น 316 ล้านตัน โดยใช้อ้อยจำนวน 163 ล้านตันไปในการผลิตน้ำตาล 24 ล้านตัน ส่วนอ้อยอีก 153 ล้านตัน ใช้ในการผลิตแอลกอฮอล์ได้เอทานอลจำนวน 12.62 ล้านลิตร

อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในบราซิล เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าต้นทุนการผลิตต่ำที่สุด เนื่องจากสภาพภูมิอากาศและสภาพภูมิประเทศเอื้ออำนวย มีเครื่องจักรที่ทันสมัย ค่าแรงงานต่ำ ค่าที่ดินต่ำ มีการเพาะปลูกอ้อยเป็นแปลงขนาดใหญ่ บราซิลมีโรงงานน้ำตาลและ / หรือโรงงานแอลกอฮอล์กระจายอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ ทั้งสิ้น 305 แห่งโดยแบ่งเป็นโรงงานน้ำตาลอย่างเดียวเป็นโรงงานเก่าและมีขนาดเล็ก 15 โรงงาน โรงงานผลิตเอทานอลและแอลกอฮอล์อย่างเดียวเป็นโรงงานที่ได้รับการสนับสนุนตามโครงการ PROALCOOL ซึ่งเป็นโรงงานส่งเสริมให้ประชาชนใช้แอลกอฮอล์ผสมในน้ำมันเชื้อเพลิงรถยนต์ โรงงานประเภทนี้มีอยู่ 91 โรงงาน และโรงงานผลิตน้ำตาลและแอลกอฮอล์ จะเป็นโรงงานขนาดใหญ่ มีอยู่ทั้งหมด 199 โรงงาน

ความเป็นมาของอุตสาหกรรมน้ำตาล

การพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของประเทศบราซิล สามารถแบ่งได้ 5 ช่วงคือ

ช่วงก่อนปี ค.ศ. 1975 เป็นช่วงที่ใช้อ้อยในการผลิตน้ำตาล โดยถ้ามีเหลือก็จะส่งออกไปสู่ตลาดโลก กฎหมายที่ใช้บริหารให้เกิดความสมดุลระหว่างการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาล คือ Sugar and Alcohol Act 1933 อ้อยส่วนใหญ่ในยุคนี้จะใช้ในการผลิตน้ำตาล

ช่วงปี ค.ศ. 1975 – 1981 เกิดวิกฤตน้ำมันขาดแคลน บราซิลได้รับผลกระทบกระทันหันอย่างรุนแรงเพราะขาดแคลนเงินตราต่างประเทศที่จะซื้อน้ำมันเข้า จึงประกาศโครงการ PROALCOOL (The Brazilian National Alcohol Program) โดยแผนการขั้นแรกคือผลิต ANHYROUS ALCOHOL ผสมน้ำมันเป็น Gashol ซึ่งเป็นแอลกอฮอล์ที่ผสมกับน้ำมัน

เชื้อเพลิงในการขับเคลื่อนรถยนต์ บริหารงานโดยอาศัย 2 หน่วยงานหลัก คือสำนักงานน้ำตาลและแอลกอฮอล์ (IAA) ร่วมกับสำนักงานพลังงานแห่งชาติ (CNP) พร้อมทั้งปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ ให้สอดคล้องกับนโยบาย PROALCOOL ในยุคนี้ร้อยละน้อยจะถูกนำไปผลิต ANHYROUS ALCOHOL เพิ่มขึ้น สำหรับแผนการขั้นที่สอง คือ ผลิต HYROUS ALCOHOL ซึ่งเป็นแอลกอฮอล์ที่สามารถนำไปผลิตเชื้อเพลิงที่จะขับเคลื่อนรถยนต์ได้โดยตรงโดยไม่ต้องนำไปผสมกับน้ำมันเชื้อเพลิง แต่รถยนต์จะต้องมีการออกแบบ ดัดแปลงเครื่องยนต์ใหม่ ถึงจะใช้เชื้อเพลิงดังกล่าวได้ในยุคนี้ร้อยละน้อยจะถูกลดจากการนำไปผลิตน้ำตาลไปสู่การผลิต ANHYROUS ALCOHOL เพิ่มขึ้น

ช่วงปี ค.ศ. 1981 – 1990 เกิดวิกฤตน้ำมันครั้งที่ 2 บราซิลจึงเพิ่มการผลิตแอลกอฮอล์มากขึ้น ทำให้การผลิตและส่งออกน้ำตาลลดลง

ช่วงปี ค.ศ. 1991 – 1996 บราซิลใช้อ้อยผลิตแอลกอฮอล์ร้อยละ 65 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 35 ใช้สำหรับผลิตน้ำตาล โครงการ PROALCOOL บรรลุเป้าหมาย ผลิตภัณฑ์แอลกอฮอล์สามารถเข้ามาทดแทนน้ำตาลทรายได้เป็นอย่างดี หลังจากที่รัฐบาลได้ทุ่มเทสนับสนุนแอลกอฮอล์มาช่วงก่อนหน้านี้ รัฐบาลบราซิลเริ่มคลายกฎระเบียบ ยุบสำนักงาน IAA และอนุญาตให้มีการส่งออกโดยเสรี ลดการแทรกแซงด้านราคาและรายได้ ผลักดันอุตสาหกรรมน้ำตาลและแอลกอฮอล์สู่การแข่งขันโดยเสรี

ช่วงปี ค.ศ. 1997 – ปัจจุบัน อุตสาหกรรมน้ำตาลและแอลกอฮอล์ได้เข้าสู่ระบบเสรี มีเงินทุนจากต่างชาติเข้าไปลงทุนมากขึ้น เกิดการรวมตัวของโรงงานเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและการค้าให้สูงขึ้น สัดส่วนในการใช้อ้อยผลิตน้ำตาลเข้าสู่ภาวะสมดุล ศักยภาพการแข่งขันในตลาดโลกสูงขึ้นจนเป็นผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลคุณภาพดีในปริมาณมากที่สุดในโลก

ภายหลังที่บราซิลยกเลิกกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับน้ำตาลและแอลกอฮอล์ SUGAR AND ALCOHOL ACT 1993 ราคาน้ำตาลภายในประเทศและต่างประเทศเป็นราคาที่มีการแข่งขันกันอย่างเสรี ไม่มีการแทรกแซงจากภาครัฐ อย่างไรก็ตามเมื่อใดก็ตามที่อุตสาหกรรม

ประสบกับปัญหา รัฐบาลบราซิลยังคงสามารถแทรกแซงได้โดยการใช้อำนาจรัฐในการควบคุมอุปสงค์และอุปทานของตลาดผ่านกฎหมายดังต่อไปนี้

- 1) กฎหมายว่าด้วยการใช้เอทานอลผสมในน้ำมัน จะกำหนดอัตราส่วนในการผสมเอทานอลในน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ เพื่อควบคุมอุปสงค์ของตลาดแอลกอฮอล์
- 2) กฎหมายว่าด้วยการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับเอทานอลและน้ำมัน จะควบคุมอุปสงค์ของตลาดแอลกอฮอล์
- 3) กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมเอทานอลภายในประเทศ ซึ่งจะควบคุมโรงงานผลิตแอลกอฮอล์ ให้ผลิตแอลกอฮอล์รองรับกับความต้องการภายในประเทศ

องค์กรบริหารอุตสาหกรรมน้ำตาล

สำหรับองค์กรในการบริหารอุตสาหกรรมน้ำตาลและแอลกอฮอล์ได้แก่

1) CIMA (The Interministerial Sugar And Alcohol Council) คณะกรรมการนโยบายน้ำตาลและแอลกอฮอล์แห่งชาติ เป็นองค์กรสูงสุดสำหรับกำหนดนโยบายน้ำตาลและแอลกอฮอล์ของประเทศ ประกอบด้วยกระทรวงเกษตร กระทรวงพัฒนาอุตสาหกรรมและการค้าต่างประเทศ กระทรวงเหมืองแร่และพลังงาน และกระทรวงการคลัง โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเกษตรเป็นประธานคณะกรรมการ

2) DAA (Department Of Alcohol And Sugar) กรมน้ำตาลและแอลกอฮอล์ มีหน้าที่กำกับและดูแลกิจการทั่วไปในด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับชาวไร่ช้อย โรงงานน้ำตาลและแอลกอฮอล์ทั้งในด้านเทคนิคการผลิตและการตลาด เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายน้ำตาลและแอลกอฮอล์ในการกำหนดนโยบายของอุตสาหกรรมนี้เป็นลำดับสุดท้าย

3) SCPCSA (Sectorial Chamber Productive Chain Of Sugar And alcohol)

สภาอุตสาหกรรมน้ำตาลและแอลกอฮอล์ ประกอบด้วยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตน้ำตาลและแอลกอฮอล์ทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรเป็นประธาน นอกจากนี้ ยังมีผู้แทนของกระทรวงที่ประกอบเป็น CIMA ทุกกระทรวง ผู้แทนธนาคาร ผู้แทนปั๊มน้ำมัน ผู้ผลิตรถยนต์ ชาวไร่ โรงงานน้ำตาลและแอลกอฮอล์ สหภาพแรงงานของชาวไร่และโรงงาน รวมทั้งบริษัทปุ๋ยเคมีด้วย

สภาอุตสาหกรรมน้ำตาลและแอลกอฮอล์จะประชุมกันทุกเดือนเพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์และเสนอแนะต่อ CIMA ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลและแอลกอฮอล์

ระบบแบ่งประโยชน์ หรือการกำหนดราคาน้ำตาล

บราซิลได้ดำเนินการเปิดเสรีอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมาเป็นระยะๆ กล่าวคือ วันที่ 1 มีนาคม 1991 ได้มีประกาศฉบับที่ 8,178 มอบอำนาจให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเศรษฐกิจ และกระทรวงวางแผน เปิดเสรีอุตสาหกรรมดังกล่าวโดยจะเปิดเสรีทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ กระทรวงดังกล่าวจึงได้มีการศึกษาวิเคราะห์อย่างละเอียด และได้ออกประกาศฉบับที่ 64/96 ลงวันที่ 29 มีนาคม ค.ศ. 1996 เปิดเสรีอุตสาหกรรมอ้อย น้ำตาล และแอลกอฮอล์

หลังจากนั้นก็ได้ออกประกาศฉบับที่ 294/96 เปิดเสรีราคา Anhydrous Alcohol ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 1997 ส่วนราคาอ้อย น้ำตาล และ Hydrus Alcohol ให้เปิดเสรีตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1998 และในวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 1998 รัฐบาลไม่เข้าแทรกแซงในเรื่องราคาอ้อยและน้ำตาลอีกต่อไป

ในช่วงปี ค.ศ. 1998 ผู้ประกอบการอ้อย น้ำตาล และแอลกอฮอล์ได้เตรียมการรองรับมาตรการเสรีของรัฐบาลอย่างจริงจัง โดยปรับระบบการผลิตและการจัดจำหน่ายให้พร้อมรองรับกับกลไกตลาดเสรีล่วงหน้า

เมื่อรัฐบาลได้ออกประกาศฉบับแรกที่ 64/96 สหพันธ์ชาวไร่่อ้อยรัฐเซาเปาโล (Orplana) ได้ให้ความสนใจกับระบบที่ใช้สำหรับกำหนดราคาอ้อยของประเทศที่อยู่ในระบบน้ำตาลเสรี จึงมีโครงการวิจัยเพื่อศึกษาอ้อยอย่างลึกถึงแนวทางที่จะบริหารอุตสาหกรรมนี้ด้วยตนเอง (Self Management) โดยเน้นระบบการศึกษาราคาอ้อยแบบ Total Recoverable Sugar (TRS) ในการศึกษาครั้งนี้นักวิจัยประกอบด้วย 5 คนจากฝ่ายชาวไร่ และ 5 คนจากฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรม จากผลการวิจัยดังกล่าวนำมาซึ่งการจัดตั้งสภาผู้ผลิตอ้อย น้ำตาล และแอลกอฮอล์แห่งรัฐเซาเปาโล (Censecana-SP) โดย Censecana-SP ได้ดำเนินการบริหารครั้งแรกในฤดูการผลิตปี ค.ศ. 1998/99

ในวันที่ 26 พฤษภาคม ค.ศ. 1997 Censecana-SP คณะกรรมการบริหารชุดแรกได้จากการเลือกตั้งจากคณะผู้บริหารของสหพันธ์ชาวไร่่อ้อยแห่งรัฐเซาเปาโล (UNICA) ซึ่งนาย Jose Coral ประธานสมาคมผู้ปลูกอ้อยแห่ง Piracicaba และนาย Hermelindo Ruetto de Oliveira จากองค์การ Usina Cantanduva ได้รับเลือกให้เป็นประธานและรองประธานตามลำดับ และโอกาสดังกล่าวที่ประชุมได้รับรองกฎเกณฑ์การเจรจาซื้อขายอ้อยในรัฐเซาเปาโลเป็นเอกฉันท์

CONSECANA-SP ในปัจจุบันเป็นองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1999 ประกอบด้วยตัวแทนจาก ORPLANA และ UNICA โดยคณะกรรมการบริการประกอบด้วยผู้แทน 5 คนจาก ORPLANA และ 5 คนจาก UNICA โครงสร้างขององค์กรประกอบด้วยคณะกรรมการด้านเทคนิคการประเมินคุณภาพอ้อยและเศรษฐกิจ (CANATEC-SP) ซึ่งมีผู้แทน 6 คนจาก ORPLANA และ 6 คนจาก UNICA นอกจากนี้ยังมีอนุญาตโตตุลาการของตลาดหุ้นทรัพย์สินและทุน ตามกฎหมายที่ 9.307/97

คณะกรรมการบริหาร CONSECANA-SP มีหน้าที่ตามมาตรา 15 ของข้อตกลงปี ค.ศ. 1999 ซึ่งมีสาระสำคัญ 5 ประการดังนี้

ก) รวบรวม จัดระบบ และประกาศผลการศึกษาวิจัยของคณะกรรมการด้านเทคนิค และเศรษฐกิจ (CANATEC-SP) ในสาขาที่ตนรับผิดชอบเพื่อชี้แนะแนวทางแก่สมาชิกให้ได้ทราบ ถึงการประเมินสถานะและมูลค่าของอ้อย

ข) ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบและวิธีปฏิบัติทั้งหมดที่กำหนดในข้อตกลงนี้

ค) ขจัดข้อสงสัยและส่งเสริมประนีประนอมในข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างสมาชิก ภายใต้กรอบของ CONSECAN-SP รวมทั้งกรณีที่น่าข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของ อนุญาโตตุลาการของตลาดล่วงหน้า BM&F

ง) กำหนดงบประมาณประจำปีสำหรับการดำเนินงานของหน่วยงานรวมทั้งการ ปฏิบัติงานของคณะกรรมการด้านเทคนิคและเศรษฐกิจ (CANATEC-SP)

จ) ออกมติหรือหนังสือเวียนที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารและลง นามโดยประธานและรองประธาน หรือผู้แทน

คณะกรรมการด้านเทคนิคการประเมินคุณภาพอ้อยและเศรษฐกิจ มีหน้าที่ตาม มาตรา 23 ของข้อตกลงกำหนดไว้ 6 ประการ ดังนี้

ก) ศึกษาและพัฒนาการวิจัยอย่างสม่ำเสมอเกี่ยวกับเทคโนโลยีและการประเมิน คุณภาพของอ้อย รวมทั้งเทคนิคการเจรจา ทำสัญญาทางการค้าและอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

ข) แจ้งให้ผู้ผลิตอ้อย น้ำตาล และแอลกอฮอล์เกี่ยวกับการพัฒนากฎเกณฑ์ที่ใช้เป็น บรรทัดฐานในการประเมินคุณภาพอ้อย รวมทั้งเทคนิคการเจรจาการค้าในสาขาดังกล่าว

ค) แนะนำแนวทางให้แก่ผู้ผลิตอ้อย น้ำตาล และแอลกอฮอล์ เกี่ยวกับช่องทางเพื่อรักษา ระดับและการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจของตน

ง) ร่วมกับคณะกรรมการด้านเทคนิคของหน่วยงานและองค์กรอื่นๆ เพื่อพัฒนาและ จัดมาตรฐานด้านเทคนิคร่วมกันเกี่ยวกับคุณภาพของอ้อย

จ) มีส่วนร่วมในการประเมินราคาต้นทุนของผลิตภัณฑ์ในสาขา

ฉ) จัดทำกฎเกณฑ์ทางเทคนิคเพื่อให้ความกระจ่างและช่วยให้เกิดการ ประนีประนอมในข้อพิพาทระหว่างสมาชิกในประเด็นที่เกี่ยวกับระบบการประเมินคุณภาพของอ้อย หรือการเจรจาและทำสัญญาทางการค้าในสาขา

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 เป็นต้นมา รัฐบาลได้เปิดเสรีอุตสาหกรรมน้ำตาลและแอลกอฮอล์โดยไม่เข้าแทรกแซงในเรื่องราคาซื้อขาย น้ำตาล และแอลกอฮอล์ โดยการกำหนดราคาซื้อขายจะเป็นลักษณะเกษตรกรชาวไร่้อย โรงงานน้ำตาล และโรงงานแอลกอฮอล์ร่วมมือกันในการกำหนดราคาซื้อขายในแต่ละเขต เช่นในรัฐเซาเปาโล ซึ่งเป็นแหล่งเพาะปลูก้อยที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ ได้ตกลงกันสร้างกลไกในการกำหนดราคาซื้อขายขึ้นผ่านสภาผู้ผลิต้อยน้ำตาล และแอลกอฮอล์แห่งรัฐเซาเปาโล (The Sao Paulo State Sugarcane – Sugar and Alcohol Producer’s Council) หรือที่เรียกขื่อย่อว่า CONSECANA – SP โดยใช้หลักการสำคัญในการกำหนดราคาซื้อขายอยู่ 4 ประการคือ

- 1) คุณภาพ้อยที่เกษตรกรชาวไร่้อยแต่ละรายส่งมอบแก่โรงงาน โรงงานน้ำตาล (โรงงานแอลกอฮอล์) โดยวัดค่าเป็น TRS (Total Recoverable Sugar)
- 2) ราคาเฉลี่ยของน้ำตาลและแอลกอฮอล์ในรัฐเซาเปาโล FOB ของโรงงานตามผลการสำรวจของ ESALQ – CEPEA (College of Agriculture, University of Sao Paulo – Center for Advanced Studies In Applied Economic)
- 3) ผลิตภัณฑ์ที่แต่ละโรงงานผลิตได้จาก้อยของชาวไร่ เช่นน้ำตาล ANHYDROUS ALCOHOL เป็นต้น
- 4) สัดส่วนของ้อยในต้นทุนการผลิตน้ำตาล และ/หรือ แอลกอฮอล์

การกำหนดราคา้อย

ทุกวันที่ 1 ของเดือนในช่วงของการเปิดหีบ CONSECANA-SP จะประกาศราคาเฉลี่ยต่อกิโลกรัมของ ATR (ปริมาณน้ำตาลใน้อย : Total Recoverable Sugar) ในเดือนก่อนๆ จนถึงเดือนที่ผ่านมา ราคาเฉลี่ยต่อกิโลกรัมในเดือนที่ผ่านมาจะพิจารณานบนพื้นฐานของราคาเฉลี่ยตามจริงของผลผลิตที่ได้จาก้อยของเดือนที่ผ่านมา โดยอ้างอิงถึงราคาการขายตัวของผลผลิตเหล่านี้ใน 3 ฤดูหีบที่ผ่านมาและผลผลิตโดยรวม (mix) ของสินค้าที่ผลิตจาก้อยตามที่คาดการณ์ไว้ในปีการผลิตปัจจุบัน

การขยายตัวของมูลค่าสินค้าจะคำนวณจากมูลค่าการค้าที่เกิดขึ้นในช่วง 3 ปีการผลิตที่ผ่านมาในอัตราส่วนดังต่อไปนี้

- 50% สำหรับปีการผลิต 1 ปีที่ผ่านมา
- 30% สำหรับปีการผลิต 2 ปีที่ผ่านมา
- 20% สำหรับปีการผลิต 3 ปีที่ผ่านมา

ผลผลิตโดยรวมสำหรับรัฐเปาโลที่ CONSECANA – SP จะนำมาใช้สำหรับการคำนวณราคาโดยประมาณต่อกิโลกรัมของ ATR จนถึงสิ้นปีการผลิตจะถูกกำหนดโดย CANATEC – SP ก่อนเริ่มต้นปีการผลิต โดยขึ้นอยู่กับพื้นฐานของการประมาณการล่วงหน้าของผลผลิตสำหรับปีการผลิตนั้น

เมื่อประกาศราคาโดยประมาณต่อกิโลกรัมของ ATR, CONSECANA – SP จะประกาศราคาที่เป็นจริงสำหรับผลผลิตที่ได้จากอ้อยและผลผลิตโดยรวมที่จะนำมาใช้สำหรับการคำนวณราคาโดยประมาณต่อกิโลกรัมดังกล่าวด้วย

เมื่อสิ้นสุดปีการผลิต CONSECANA – SP จะแจ้งให้ทราบถึงราคาเฉลี่ย (ตามจริง) ต่อกิโลกรัมของ ATR ของปีดังกล่าว โดยคำนวณจากมูลค่าการขายจริงโดยรวมของผลผลิตทั้งหมด (mix) ของสินค้าอ้อยที่ผลิตได้จริงในปีนั้น

คณะกรรมการทั้ง 2 คณะจะร่วมกันปฏิบัติงานเพื่อให้การกำหนดราคาอ้อยประจำปีเป็นไปตามข้อตกลงปี ค.ศ. 1999 ในทางปฏิบัติประธานและรองประธาน CONSECANA – SP จะลงนามในประกาศกำหนดราคาอ้อยพร้อมรายละเอียดการคำนวณแจ้งให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติปีละประมาณ 14 – 15 ครั้ง ดังนั้น การกำหนดราคาอ้อยที่ส่งมอบให้แก่โรงงานจะขึ้นอยู่กับราคาของผลิตภัณฑ์ที่โรงงานนั้นๆ ทำการผลิต ข้อมูลราคาอ้อยและราคาผลิตภัณฑ์ชนิดต่างๆ

การจ่ายเงินค่าอ้อย

ในระหว่างเปิดหีบ ชาวไร่อ้อยจะได้รับเงินค่าอ้อยจำนวน ร้อยละ 65 ของราคา ATS ทุกๆ เดือน โดยใช้ ATR เบื้องต้นที่ 136 กิโลกรัม ATR ต่ออ้อย 1 เมตริกตัน

ค่าอ้อยจะจ่ายทุกวันที่ 5 ของเดือนสำหรับอ้อยที่ได้รับในเดือนที่ผ่านมา เช่น อ้อยที่ส่งในเดือนกรกฎาคม จะได้รับเงินในวันที่ 5 สิงหาคม เป็นต้น

ค่าใช้จ่ายในการตัด ค่าบรรทุก และค่าขนส่งอ้อยถึงโรงงานเฉลี่ยระยะทาง 17 กิโลเมตรในรับเขาเปาโล ปี ค.ศ. 1999 เท่ากับ US\$ 7.50 ต่อตันอ้อยโดยชาวไร่อ้อยเป็นผู้รับผิดชอบ

ระบบกำหนดราคาอ้อยของเขาเปาโลเป็นระบบที่อาศัยข้อมูลทางวิชาการและราคาอ้อยไม่ขึ้นอยู่กับราคาน้ำตาลเป็นสำคัญเหมือนกรณีของประเทศผู้ผลิตอื่น ความสมดุลและความสามารถในการปรับตัวของราคาอ้อยในรัฐเขาเปาโลนี้เองที่ทำให้เกิดการขยายการผลิตเป็นอย่างมาก อุตสาหกรรมนี้สามารถมีกำไรได้ในระดับราคาตลาดโลกที่ 5 – 6 เซนต์ต่อปอนด์

สรุป

บราซิลเป็นประเทศผู้ผลิตอ้อย น้ำตาล และแอลกอฮอล์จำนวนมากที่สุดในโลก โดยเฉพาะที่รัฐเขาเปาโลมีปริมาณการผลิตมากกว่าร้อยละ 60 ของผลผลิตทั้งประเทศ อ้อยที่ผลิตส่วนใหญ่ใช้ในการผลิตแอลกอฮอล์ตามโครงการ PROALCOHOL แอลกอฮอล์ใช้เป็นพลังงานขับเคลื่อนรถยนต์ทั้งประเภทที่ต้องผสมกับน้ำมัน (Anhydrous Alcohol) ในอัตรา 25 % หรือประเภทที่ใช้โดยตรงกับรถยนต์โดยไม่ผสม (Hydrous Alcohol)

การผลิตน้ำมันมีจำนวนมากกว่าบริโภคภายใน จึงส่งออกจำหน่ายยังต่างประเทศ ปีละ 10.10 – 13.30 ล้านตัน ซึ่งเป็นผู้ส่งออกอันดับหนึ่งของโลก น้ำตาลของบราซิลมีคุณภาพดี ต้นทุนการผลิตต่ำ ตลาดส่งออกจึงกว้างกระจายไปสู่ประเทศในยุโรป อเมริกา และเอเชีย

ส่วนแอลกอฮอล์ผลิตได้ใกล้เคียงกับการบริโภคภายใน ปริมาณการส่งออกยังมีจำนวนน้อยแต่แนวโน้มการผลิตและการบริโภคสูงขึ้น รัฐบาลให้ความสนใจส่งเสริมแอลกอฮอล์เพื่อเป็นพลังงานทดแทนอย่างเต็มที่ทั้งมาตรการทางภาษีและวิชาการ

เนื่องจากรัฐเซาเปาโลเป็นแหล่งปลูกอ้อยและเป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลและแอลกอฮอล์ที่สำคัญของประเทศ ฉะนั้น การบริหารเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำตาลและแอลกอฮอล์ รัฐบาลจึงใช้ระบบของรัฐเซาเปาโลเป็นหลัก

ชาวไร้อ้อยได้รวมกลุ่มกันเป็นสหพันธ์ชาวไร้อ้อยแห่งรัฐเซาเปาโล (ORPLANA) ส่วนผู้ประกอบการอุตสาหกรรมน้ำตาลและแอลกอฮอล์ได้รวมกลุ่มกันเป็นสมาคมผู้ผลิตน้ำตาลและแอลกอฮอล์แห่งรัฐเซาเปาโล (UNICA) ได้ร่างข้อตกลงที่จะสร้างกลไกในการบริหารอ้อย น้ำตาลและแอลกอฮอล์ โดยจัดตั้งเป็นสภาผู้ผลิตอ้อย น้ำตาลและแอลกอฮอล์แห่งรัฐเซาเปาโล (CONSECANA – SP) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่มีผู้แทนจากชาวไร้อ้อย และจากโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลและแอลกอฮอล์เป็นคณะผู้บริหาร สภาดังกล่าวทำหน้าที่กำหนดราคาอ้อยประจำปี และควบคุมดูแลการบริหารงานของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบริหารให้มีประสิทธิภาพ

ในด้านการบริหารงานอุตสาหกรรมน้ำตาลและแอลกอฮอล์ บราซิลได้นำอุตสาหกรรมน้ำตาลและแอลกอฮอล์เข้าสู่ระบบตลาดเสรีเต็มรูปแบบ ปล่อยให้เอกชนประกอบกิจการโดยไม่มีการแทรกแซงจากภาครัฐ รัฐบาลคอยปรับนโยบายด้านมหภาค เช่น นโยบายภาษีและนโยบายส่งเสริมการผลิตเป็นตัวสร้างสภาพแวดล้อมทางการค้าขาย (Commercial environment) ในการประกอบธุรกิจเท่านั้น

การกำหนดราคาอ้อย CONSECANA จะประกาศราคาเฉลี่ยต่อกิโลกรัมของ ATR (น้ำตาลในอ้อย) โดยพิจารณาจากราคาเฉลี่ยตามความจริงของผลผลิตใน 3 ฤดูหีบที่ผ่านมา และผลผลิตโดยรวมของสินค้าที่จะผลิตจากอ้อยที่คาดการณ์ไว้ในปัจจุบัน ดังนั้น การจ่ายเงินค่าอ้อยในช่วงเปิดหีบ ชาวไร้อ้อยจะได้รับเงินค่าอ้อยเบื้องต้นตามประกาศของ CONSECANA ตามที่ได้

คำนวณไว้ และเมื่อสิ้นสุดปีการผลิต CONSECANA จะประกาศราคาเฉลี่ยต่อกิโลกรัมของ ATR ของปี

จะเห็นได้ว่าระบบกำหนดราคาอ้อยของเซาเปาโลเป็นระบบที่อาศัยข้อมูลทางวิชาการเป็นอย่างมาก และราคาอ้อยไม่ขึ้นอยู่กับราคาน้ำตาลเป็นสำคัญเหมือนกรณีของผู้ผลิตประเทศอื่น ความสมดุลและความสามารถในการปรับตัวของราคาอ้อยในรัฐเซาเปาโล ทำให้เกิดการขยายตัวการผลิตเป็นอย่างมาก และมีศักยภาพในการแข่งขันสูง ถึงแม้ว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลกจะตกต่ำ

จุดแข็งของอุตสาหกรรมน้ำตาลของประเทศบราซิล

1. ประเทศบราซิลมีลักษณะทางธรรมชาติที่เอื้ออำนวยต่อการเจริญเติบโตของอ้อย ประกอบด้วยลักษณะภูมิประเทศที่เป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำ ปริมาณน้ำฝนและอุณหภูมิมีปริมาณที่เหมาะสม
2. รัฐบาลบราซิลสนับสนุนให้เกิดการขยายผลผลิตทั้งอ้อย น้ำตาล และแอลกอฮอล์ โดยเปิดเสรีด้านการผลิต ไม่เข้าไปแทรกแซงด้านราคาอ้อยและผลผลิต
3. สมาพันธ์ผู้ผลิตอ้อย น้ำตาล และแอลกอฮอล์ (CONSECANA) เป็นองค์กรเอกชนที่มีผู้บริหารจากฝ่ายชาวไร่และฝ่ายโรงงาน เป็นผู้บริหารจัดการด้านอ้อย น้ำตาล และแอลกอฮอล์ทั้งหมด
4. มีการผลิตเอทานอลจากน้ำตาล ทำให้มูลค่าเพิ่มของอ้อยและน้ำตาลมีมากขึ้น รวมทั้งยังทำอุตสาหกรรมมีทางเลือกมากขึ้นด้วย
5. ต้นทุนการผลิตด้านแรงงานอยู่ในเกณฑ์ต่ำ
6. หน่วยงานที่อยู่ในกำกับของ CONSECANA มีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีงานวิจัยเพื่อเพิ่มผลผลิตอย่างต่อเนื่อง
7. ใช้ระบบ ATR (น้ำตาลในอ้อย) คัดคำนวณราคาอ้อยให้กับโรงงานและชาวไร่อ้อย
8. มีระบบขนส่งน้ำตาลทั้งภายในและส่งออกที่ทันสมัย และรวดเร็ว

4.2.2 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียมีการปลูกอ้อยกันมากในบริเวณชายฝั่งตะวันออกของประเทศ พื้นที่เพาะปลูกกระจายอยู่ในระหว่างเมือง Mossman ในรัฐควีนส์แลนด์ ภาคเหนือลงมาถึง Clarewes ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ตอนเหนือ ซึ่งรัฐควีนส์แลนด์เป็นรัฐที่มีการปลูกอ้อยมากที่สุดถึงประมาณร้อยละ 95 ของปริมาณผลผลิตอ้อยในประเทศทั้งหมด

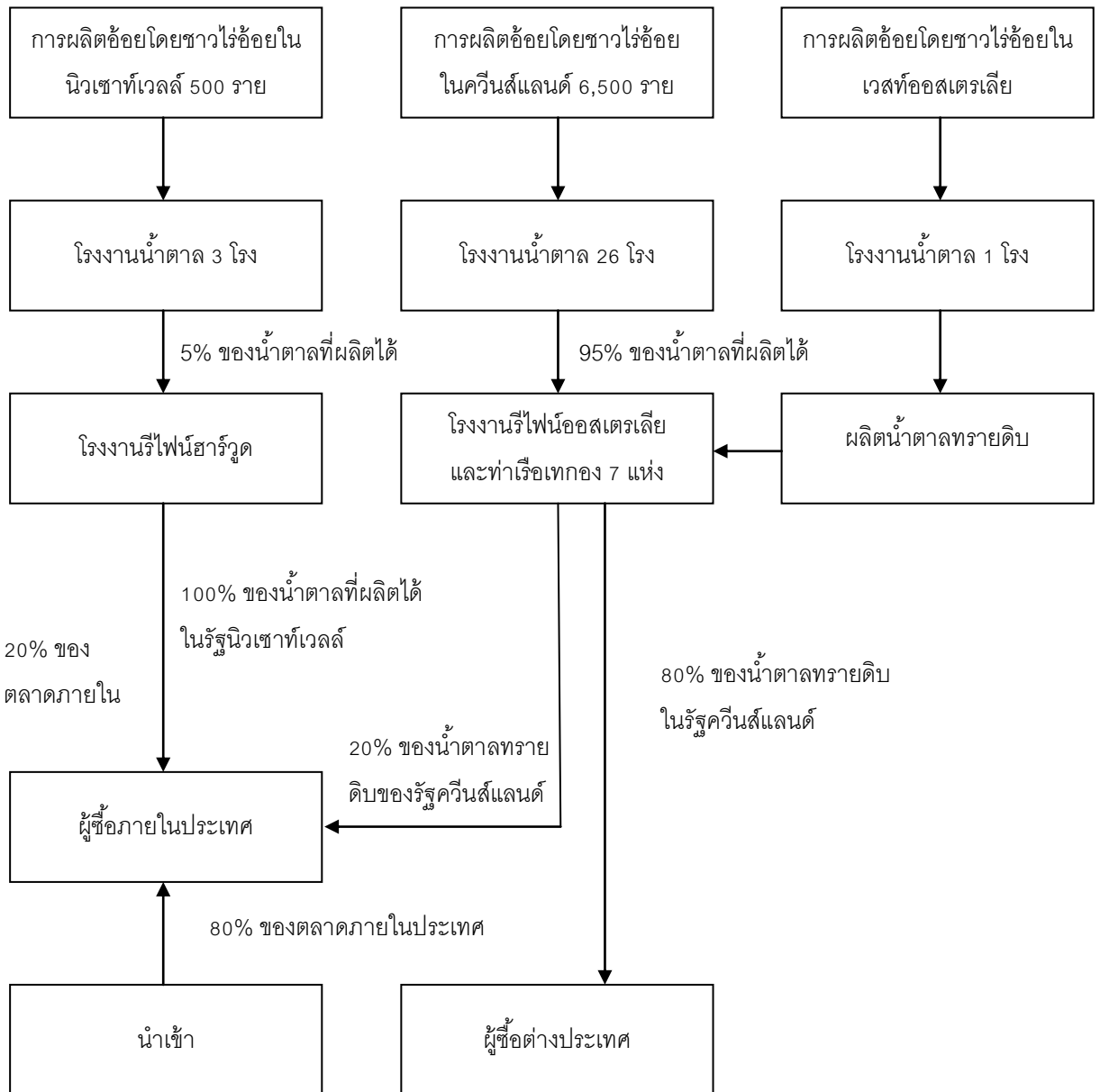
ออสเตรเลียมีพื้นที่ปลูกอ้อยกว่า 545,500 เฮกตาร์ (ประมาณ 3.4 ล้านไร่) โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 เป็นต้นมา พื้นที่ปลูกอ้อยในรัฐควีนส์แลนด์เพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 40 และในปัจจุบันรัฐควีนส์แลนด์มีพื้นที่ปลูกอ้อยกว่า 500,000 เฮกตาร์ (ประมาณ 3.1 แสนไร่) การปลูกอ้อยมีพื้นที่คิดเป็นประมาณร้อยละ 20 ของพื้นที่การเพาะปลูกเกษตรอื่นๆ ของรัฐ พื้นที่ปลูกอ้อยจะอยู่ห่างจากฝั่งมหาสมุทรประมาณ 80 กิโลเมตร ซึ่งเป็นบริเวณที่มีฝนตกชุกและภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำ ดังนั้นอุตสาหกรรมน้ำตาลจึงเป็นฐานเศรษฐกิจสำคัญของชุมชนหลายแห่งในรัฐควีนส์แลนด์

ชาวไร่อ้อยของออสเตรเลียประกอบกิจการในลักษณะครอบครัว (Family Farm) ใช้แรงงานน้อย แต่เน้นการใช้เครื่องจักรสูง ขนาดของฟาร์มมีแนวโน้มสูงขึ้นโดยการขายตัวด้วยการซื้อกิจการชาวไร่ขนาดเล็ก

ปัจจุบันพื้นที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูกได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์จำนวนมาก ดังนั้นการย้ายพื้นที่ปลูกอ้อยจึงต้องขยายไปในท้องที่ที่ห่างไกลที่มีความอุดมสมบูรณ์น้อย จึงจำเป็นต้องอาศัยเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการเพาะปลูก การดูแลรักษา และการเก็บเกี่ยว

ออสเตรเลียเป็นผู้ผลิตน้ำตาลที่มีประสิทธิภาพสูงสุดแห่งหนึ่งของโลก ซึ่งเกิดจากการพัฒนาเทคโนโลยีเป็นเวลายาวนานทั้งในด้านการเกษตร การผลิตน้ำตาล การขนส่ง รวมทั้งการพัฒนาในด้านการตลาด

ในด้านการผลิตน้ำตาล อ้อยในออสเตรเลียจะนำเข้าหีบใน 30 โรงงาน คือ ในรัฐควีนส์แลนด์ 26 โรงงาน รัฐนิวเซาท์เวลส์ 3 โรงงาน และในรัฐเวสต์ออสเตรเลีย 1 โรงงาน รายละเอียดปรากฏตามแผนภาพด้านล่างดังต่อไปนี้



รูปภาพแสดงการผลิตน้ำตาลของประเทศออสเตรเลีย

ออสเตรเลียมีการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศทั้งน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1997 เป็นต้นมา รัฐบาลออสเตรเลียได้ยกเลิกภาษีขาเข้าทั้งน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาว ส่งผลยกเลิกการป้องกันการทุ่มตลาดจากผู้ผลิตภายนอกประเทศ โดยการจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศมีลักษณะดังนี้

1) QSL (Queensland Sugar Limited) หรือบริษัท น้ำตาลทรายควีนส์แลนด์ จำกัด เป็นผู้จำหน่ายน้ำตาลทรายดิบแต่เพียงผู้เดียว โดยโรงงานรีไฟน์จะซื้อน้ำตาลทรายดิบเป็นวัตถุดิบไปรีไฟน์ในราคาส่งออก (Export Parity Price หรือ F.O.B.) ส่วนการขายน้ำตาลทรายดิบในรัฐนิวเซาท์เวลส์และรัฐเวสต์ออสเตรเลียไม่อยู่ในข้อบังคับของหลักเกณฑ์นี้

2) โรงงานรีไฟน์ได้ประโยชน์จากแหล่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศ ค่าขนส่งในการนำเข้าสูง ราคาขายน้ำตาลทรายขาวในประเทศสัมพันธ์กับต้นทุนการนำเข้าน้ำตาลทรายดิบเมื่อโรงงานในออสเตรเลียสามารถซื้อน้ำตาลทรายดิบได้ในราคาส่งออก (F.O.B.) จึงทำให้มีส่วนต่างของราคาภายในสูงพอที่จะแข่งขันกับผู้ที่จะนำเข้าน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์จากภายนอกประเทศมาจำหน่ายได้ นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายทางการตลาดภายในประเทศอยู่ในระดับสูงประมาณร้อยละ 40 – 50 ของราคาปลีกด้วย คู่แข่งไม่สามารถเจาะตลาดภายในประเทศออสเตรเลียได้

ราคาขายส่งภายในประเทศและการส่งออก

1) ราคาน้ำตาลทรายดิบภายในประเทศ

รัฐบาลควีนส์แลนด์กำหนดให้ QSL ขายน้ำตาลทรายดิบในประเทศในราคาเท่ากับราคาส่งออก (EPP) ราคาขายส่งน้ำตาลทรายดิบภายในประเทศจึงเสมือนราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลก

2) ราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ในประเทศ

โรงงานรีไฟน์ภายในประเทศได้รับประโยชน์จากสถานที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ราคาน้ำตาลรีไฟน์ภายในประเทศจึงสูงกว่าราคารีไฟน์ในตลาดโลก

การส่งออกน้ำตาลของออสเตรเลียโดยส่วนใหญ่เป็นน้ำตาลจากรัฐควีนส์แลนด์ โดยมีตลาดส่งออกที่สำคัญในเอเชีย – แปซิฟิก โดยเฉพาะในประเทศอินโดนีเซีย ฮองกง ฟิลิปปินส์ กวม/ไซปรัส และ kiribati/ทิวาลู² นอกจากนี้ยังมีตลาดดั้งเดิมคือ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มาเลเซีย จีน สิงคโปร์ แคนาดา นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา ใต้หวัน รัสเซีย บัลแกเรีย อียิปต์ และเวเนซุเอลา

² <http://www.sugaraustralia.com.au/BusinessChannels.aspx?content=buschexport>

ในการส่งออกนั้น ออสเตรเลียเป็นหนึ่งในผู้นำในการขนส่งและท่าเรือ การขายน้ำตาลทรายดิบเป็นแบบเทกอง สัญญาส่งออกเป็นแบบ C.I.F. หรือ C&F โดยไม่ขาย F.O.B. เหมือนประเทศผู้ส่งออกสำคัญรายอื่นๆ รัฐควีนส์แลนด์มีท่าเรือส่งออก 7 ท่า ซึ่งจะเก็บน้ำตาลทรายดิบกว่า 3 ล้านตัน และมีความสามารถในการขนน้ำตาลทรายดิบขึ้นเรือได้ประมาณ 2,000 ตันต่อชั่วโมง ขนาดของเรือขนส่งประมาณ 20,000 ตัน จึงทำให้ประหยัดเวลาในการจอดรอที่ท่าเป็นอย่างมาก

ระบบบริหารอุตสาหกรรมน้ำตาลของออสเตรเลีย

การบริหารอุตสาหกรรมน้ำตาลของออสเตรเลียเกิดความเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ในปี ค.ศ. 1989 กล่าวคือ ก่อนปี ค.ศ. 1989 การบริหารอุตสาหกรรมน้ำตาลถูกควบคุมอย่างเข้มงวดจากรัฐควีนส์แลนด์และรัฐบาลกลาง โดยมีการควบคุมพื้นที่การปลูกอ้อย กำหนดโรงงานที่จะตัดส่งออก กำหนดราคาแบ่งปันรายรับระหว่างชาวไร่กับโรงงาน องค์การส่วนกลางรับน้ำตาลมาจำหน่ายแต่เพียงผู้เดียวทั้งภายในและส่งออกต่างประเทศ รวมทั้งวางระบบจ่ายเงินค่าอ้อยขององค์การส่วนกลาง ระบบกฎหมายได้กำหนดขึ้นเพื่อรองรับมาตรการต่างๆ ข้างต้น

จุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1989 เมื่อรัฐบาลยกเลิกระบบการห้ามนำเข้า (Embargo on sugar imports) และหันมาใช้ระบบภาษีขาเข้า (Advalorem tariff) แทน (แต่ต่อมาเปลี่ยนมาเป็น Specific Rate tariff) ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียเนื่องจากรัฐบาลไม่มีมาตรการคุ้มครองราคาภายในประเทศ ทำให้ตลาดน้ำตาลภายในประเทศราคาใกล้เคียงกับราคาตลาดโลก โรงงานรีไฟน์น้ำตาลซึ่งเดิมมีราคาพิเศษก็เป็นอันยุติลง ต้องหันมาซื้อน้ำตาลดิบเพื่อรีไฟน์และขายภายในประเทศตามสภาพของตลาด และเกิดการแข่งขันกันเองระหว่างโรงงานรีไฟน์ด้วยกันด้วย

ในปี ค.ศ. 1991 มีการปรับปรุงกฎหมายครั้งสำคัญ เพื่อปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมใหม่ทั้งหมด โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้

1) ตั้งคณะกรรมการนโยบายอุตสาหกรรม (Sugar Industry Policy Council) เพื่อให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีอุตสาหกรรมพื้นฐานของควีนส์แลนด์เกี่ยวกับทิศทางและยุทธศาสตร์ของอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอัตราการผลิตอ้อยและน้ำตาล

2) ตั้ง Queensland Sugar Corporation (QSC) แทนคณะกรรมการกลางกำหนดราคาอ้อย (Central Sugar Cane Price Board) และคณะกรรมการน้ำตาลทราย (Sugar Board) โดยให้มีหน้าที่ในการควบคุมการผลิตและการค้ำน้ำตาลทั้งหมด

หน้าที่สำคัญของ QSC มีดังนี้

- (1) ควบคุมปริมาณและคุณภาพของอ้อยและน้ำตาลทรายดิบที่ผลิตในรัฐควีนส์แลนด์
- (2) กำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลในรัฐควีนส์แลนด์
- (3) ครอบครองกรรมสิทธิ์ในน้ำตาลทรายดิบและขายน้ำตาลทรายดิบดังกล่าว
- (4) แบ่งปันรายรับระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานที่จำหน่ายน้ำตาลทรายดิบ

ค่าใช้จ่ายการบริหารบริษัท QSC ให้หักออกจากรายรับการขายน้ำตาลทรายดิบ

กฎหมายนี้กำหนดให้ผ่อนคลายการจดทะเบียนที่ดิน และการกำหนดให้มีการเพิ่มขึ้นของพื้นที่ปลูกอ้อยอย่างน้อยร้อยละ 2.5 ต่อปี (ประมาณปีละ 10,000 เฮกตาร์ เป็นเวลา 5 ปี นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991)

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ระดับท้องถิ่น ทั้งในเรื่องการตรวจสอบคุณภาพของอ้อย การวิจัยและการพัฒนา และการส่งมอบอ้อย ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายกฎหมายคือ Sugar Industry Act 1999 และ Sugar Industry Amendment Act 2000

การบริหารอุตสาหกรรมน้ำตาลภายใต้ Sugar Industry Act 1999 และ Sugar Industry Amendment Act 2000

หลักการและเหตุผลของ Sugar Industry Act 1999 บัญญัติอยู่ในมาตรา 3 ดังนี้

“เพื่อสนับสนุนศักยภาพในการแข่งขันในระดับโลกของอุตสาหกรรมน้ำตาลที่มุ่งเน้นการส่งออกบนฐานเพื่อการผลิตที่ยั่งยืน และเพื่อประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายและชุมชนเป็นส่วนรวม”

กรอบในการบริหารงานของกฎหมายฉบับนี้มี 3 ประการคือ

- (1) การเจรจาระหว่างชาวไร่ร้อยละกับโรงงานน้ำตาลเพื่อทำข้อตกลงการส่งออกและการรับซื้อเข้าหีบในโรงงาน โดยอาศัยระบบการเจรจาต่อรองเพื่อให้บรรลุข้อตกลง
- (2) การบริหารทรัพยากรที่ยั่งยืนโดยอาศัยระบบ Cane Production Area System
- (3) การตลาดน้ำตาลทรายดิบภายใต้ Single desk System

สาระสำคัญของการบริหารอุตสาหกรรมน้ำตาลของออสเตรเลียภายใต้ Sugar Industry Act 1999 และ Sugar Industry Amendment Act 2000

1) คณะกรรมการน้ำตาลทราย (The Sugar Authority) ตั้งขึ้นตามมาตรา 126 ให้เป็นนิติบุคคลประกอบด้วยคณะกรรมการ 4 คน คือประธานผู้ตรวจการน้ำตาล (Commissioner) ซึ่งเป็นประธานโดยตำแหน่ง และผู้เชี่ยวชาญ 3 คน ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ชำนาญในสาขาการตลาดสินค้าเกษตร การเงิน และการคลัง กฎหมาย หรือการบริหารธุรกิจ

คณะกรรมการน้ำตาลทรายมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) กำกับการบริหารงานของ QSL ให้เป็นไปตามอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(2) ในกรณีที่รัฐมนตรีสั่งการตามมาตรา 142 ให้คณะกรรมการน้ำตาลทรายเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน QSL

2) ผู้ตรวจการอุตสาหกรรมน้ำตาลและสำนักงานผู้ตรวจการ (Sugar Industry Commissioner)

ผู้ตรวจการน้ำตาลตั้งขึ้นตามมาตรา 222 ที่รัฐมนตรีแต่งตั้งโดยให้งบประมาณจาก QSL ทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการโดยตำแหน่ง โดยมีสำนักงานผู้ตรวจการอุตสาหกรรมน้ำตาลเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญดังนี้

- (1) ทะเบียนกลางพื้นที่ปลูกอ้อย
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิการใช้ที่ดินของบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ในการขนส่งอ้อยและน้ำตาลทราย
- (3) สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการผลิต (Production Board)
- (4) ดำเนินการให้ระบบ Cane Analysis มีประสิทธิภาพ
- (5) เป็นกลไกในการเจรจาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น

3) Queensland Sugar Limited (QSL)

QSL ตั้งขึ้นตามมาตรา 113 เป็นบริษัทจำกัดที่ทำหน้าที่ขายน้ำตาลทรายดิบของรัฐบาลรัฐควีนส์แลนด์ทั้งภายในและต่างประเทศ รวมทั้งจัดจำหน่ายให้แก่ผู้ผลิต/โรงงานน้ำตาลเพื่อจ่ายให้แก่ชาวไร่อ้อยตามลำดับต่อไป

QSL มีรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับและอยู่ภายใต้การตรวจสอบของ Sugar Authority คณะกรรมการ QSL มีทั้งหมด 12 คนซึ่งประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายชาวไร่อ้อย 4 คน ตัวแทนฝ่ายโรงงาน 4 คน ผู้เชี่ยวชาญด้านตลาดสินค้าเกษตร การเงินและการคลัง กฎหมาย และการบริหารธุรกิจอย่างน้อย 3 คน และกรรมการผู้จัดการหรือ CEO อีก 1 คน

4) Sugar Terminal Limited (STL)

ในหมวด 8 มาตรา 258 ถึง 281 กำหนดให้มีการตั้ง Sugar Terminal Limited (STL) เพื่อถ่ายโอนงานจาก Bulk Sugar Terminal (BST) โดยทำหน้าที่เป็นบริษัทขนถ่ายน้ำตาล

ลงเรือเดินสมุทร ซึ่งมีคณะกรรมการประกอบด้วย ตัวแทนฝ่ายชาวไร่ช้อย 2 คน ฝ่ายโรงงานน้ำตาล 2 คน และกรรมการผู้จัดการ STL 1 คน

5) สถาบันวิจัยช้อย (Bureau of Sugar Experiment Stations หรือ BSES)

สถาบันวิจัยช้อย เป็นหน่วยงานที่โอนมาจากภาครัฐเพื่อมาสังกัดภาคอุตสาหกรรม มีคณะกรรมการประกอบด้วย ตัวแทนชาวไร่ช้อย 6 คน ฝ่ายโรงงาน 6 คน และผู้อำนวยการ 1 คน หน่วยงานนี้ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาช้อย

6) Cane Sugar Production and Productivity Board (CPPB)

คณะกรรมการมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันโรคและแมลงศัตรูช้อย รวมทั้งส่งเสริมประสิทธิภาพในการผลิตช้อย โดยคณะกรรมการประกอบด้วยตัวแทนชาวไร่ช้อย 3 คน ผู้แทนโรงงาน 3 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน

7) คณะกรรมการผลิตน้ำตาล (Cane Production Board)

คณะกรรมการผลิตน้ำตาล ประกอบด้วยผู้แทนชาวไร่ช้อย 2 คน ผู้แทนโรงงาน 2 คน และผู้เชี่ยวชาญ 1 คน ทำหน้าที่ในการกำหนดการปฏิบัติงานในระดับโรงงาน โดยคณะกรรมการชุดนี้มีความสำคัญสูงสุดในระดับปฏิบัติการ

8) คณะกรรมการเจรจา (Negotiating Team หรือ NT.)

คณะกรรมการเจรจา ประกอบด้วยผู้แทนชาวไร่ช้อย 2 คน และผู้แทนโรงงาน 2 คน มีหน้าที่ในการจัดทำข้อตกลงระหว่างชาวไร่ช้อยกับโรงงานน้ำตาลว่าด้วยการส่งช้อย พัฒนาการขยายการผลิต วิเคราะห์ปัญหาและคุณภาพช้อย โดยคณะกรรมการตามข้อ 7) และข้อ 8) จะปฏิบัติงานร่วมกันในระดับพื้นที่ช้อยของโรงงาน

ระบบแบ่งปันผลประโยชน์หรือระบบกำหนดราคาช้อย

ความเป็นมาของระบบการแบ่งปันผลประโยชน์หรือระบบกำหนดราคาช้อย

ในการศึกษาความเป็นมาของระบบการกำหนดราคาอ้อยของประเทศออสเตรเลีย สามารถแบ่งช่วงระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ได้ออกเป็น 3 ช่วงระยะเวลาดังนี้

1. ก่อนปี ค.ศ. 1991 การแบ่งปันผลประโยชน์หรือการกำหนดราคาอ้อยของควีนส์แลนด์ อาศัยกฎหมายสำคัญ 3 ฉบับคือ

The Sugar Agreement Act เป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ของรัฐบาลกลางกับ รัฐบาลควีนส์แลนด์ โดยให้อำนาจแก่รัฐบาลควีนส์แลนด์การจ้ดจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศให้ เป็นไปตามราคาที่กำหนด และมีจำนวนเพียงพอต่อความต้องการ รวมทั้งรับผิดชอบในการ คู้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศโดยการห้ามนำเข้าน้ำตาลทุกชนิด

The Sugar Acquisition Act เป็นกฎหมายของรัฐบาลควีนส์แลนด์ที่กำหนดให้รัฐบาล ควีนส์แลนด์เป็นผู้ถือสิทธิในการครอบครองน้ำตาลที่ผลิตได้ทั้งหมดในรัฐควีนส์แลนด์ และ ดำเนินการจ้ดจำหน่ายน้ำตาลดังกล่าวทั้งภายในและต่างประเทศ รวมทั้งกำหนดราคาที่จะจ่าย เป็นค่าน้ำตาลให้แก่โรงงานน้ำตาลซึ่งเป็นผู้ผลิต

The Regulation of Sugarcane Price เป็นกฎหมายของรัฐบาลควีนส์แลนด์ที่กำหนด มาตรการควบคุมและดำเนินการเกี่ยวกับการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายให้เป็นไปตามเป้าหมาย ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลควีนส์แลนด์ โดยการจัดการระเบียบการผลิตอ้อย การเก็บเกี่ยว การ ขนส่ง การรับมอบอ้อย การหีบอ้อย การผลิตน้ำตาล การตรวจสอบคุณภาพอ้อยและน้ำตาล รวมทั้งการกำหนดราคาอ้อยที่ชาวไร่อ้อยจะได้รับจากโรงงานหลังจากที่โรงงานได้รับค่าน้ำตาลจาก คณะกรรมการตามกฎหมาย The Sugar Acquisition Act แล้ว

เจตนารมณ์ของกฎหมาย

รายละเอียดของกฎหมายน้ำตาลทั้ง 3 ฉบับมีความซับซ้อนมากเกี่ยวกับแนวทางการ ปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1) **รัฐบาลกลางและรัฐบาลควีนส์แลนด์** เป็นผู้กำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศและห้ามการนำเข้าตาม The Sugar Agreement Act ซึ่งประกาศโดยกระทรวงอุตสาหกรรมพื้นฐาน (Ministry of Primary Industry) ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลควีนส์แลนด์

2) **คณะกรรมการน้ำตาลทราย** (The Sugar Board) ตาม The Sugar Acquisition Act เป็นตัวแทนของรัฐบาลควีนส์แลนด์และนิวเซาท์เวลส์ทั้งหมดซึ่งเป็นน้ำตาลทรายดิบแบบเทกอง โดยคณะกรรมการจะเก็บรักษาและขายน้ำตาลภายในประเทศและต่างประเทศแต่เพียงผู้เดียว

การขายน้ำตาลภายในประเทศดำเนินการโดยการทำสัญญาจ้างโรงงานรีไฟน์ 6 แห่งทำการรีไฟน์น้ำตาลทรายดิบให้เป็นน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ก่อนนำออกจำหน่ายภายในประเทศตามราคาขายส่งซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล

การขายน้ำตาลในต่างประเทศดำเนินการโดยการจ้างบริษัท CSR เป็นตัวแทนในการส่งออก การส่งมอบลงเรือเดินสมุทรโดยใช้ท่าเรือสถานีขนถ่ายน้ำตาล (Bulk Sugar Terminal) 7 แห่ง ซึ่งมีความสามารถในการเก็บน้ำตาลได้ทั้งหมดประมาณ 2.1 ล้านตัน สัญญาส่งออกเป็นแบบ C.I.F. หรือ C&F คือผู้ขายรับผิดชอบการส่งมอบน้ำตาลถึงเมืองท่าของผู้ซื้อ โดยผู้ซื้อส่วนใหญ่เป็นโรงงานรีไฟน์ในต่างประเทศ

การจ่ายค่าน้ำตาลจะถูกกำหนดโดยคณะกรรมการน้ำตาลทรายซึ่งระบุตาม The Regulation of Sugar Cane Price Act ราคาน้ำตาลที่คณะกรรมการฯ กำหนดสำหรับบัญชีหนึ่งๆ (กรกฎาคม – มิถุนายน) มีหลักการสำคัญดังนี้

2.1) **รายได้รวม (Industry Income)** ประกอบด้วยรายได้จากการขายน้ำตาลรีไฟน์ภายในประเทศและรายได้จากการส่งออกน้ำตาลทรายดิบ ส่วนที่เหลือจะนำไปแปรรูปเป็นน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศตามผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการน้ำตาลทราย

2.2) **รายจ่ายรวมของอุตสาหกรรม (Industrial Charge)** รายจ่ายรวมได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการตั้งแต่ขั้นตอนของการรับมอบน้ำตาลจนเสร็จสิ้นการจำหน่ายน้ำตาลทั้งภายในประเทศและต่างประเทศจนได้รับเงินเข้าบัญชี ดังนั้นจึงรวมค่าขนส่ง ค่าจ้างแปรรูปน้ำตาลรีไฟน์ ค่าเก็บรักษา และค่าการตลาดทั้งภายในและต่างประเทศ

ดังนั้นรายรับสุทธิ (Net Industrial Income) คือรายได้รวมของอุตสาหกรรม (Industrial Income) หักด้วยค่าใช้จ่ายรวมของอุตสาหกรรม (Industrial Charge) ตามบัญชีของคณะกรรมการน้ำตาลทราย ซึ่งคณะกรรมการฯ จะจ่ายให้แก่โรงงานน้ำตาลเพื่อให้โรงงานจ่ายเป็นค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อยตามสูตรคำนวณราคาอ้อย

3) คณะกรรมการกลางกำหนดราคาอ้อย (The Central Sugar Cane Price Board)

เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตาม The Regulation of Sugar Cane Price Act ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลควีนส์แลนด์ในการทำหน้าที่เกี่ยวกับ

- 3.1) การควบคุมอ้อยและน้ำตาล
- 3.2) รับผิดชอบในการควบคุมการส่งมอบและรับอ้อยให้เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญา รวมทั้งการจ่ายค่าอ้อย
- 3.3) บริหารและควบคุมองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการทดสอบและวิเคราะห์คุณภาพอ้อย

4) คณะกรรมการส่วนท้องถิ่นกำหนดราคาอ้อย (The Local Sugar Cane Price Board)

ตั้งขึ้นตามกฎหมาย The Regulation of Sugar Cane Price Act มีหน้าที่จัดทำข้อตกลงการผลิตอ้อยประจำปีระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล ข้อตกลงนี้เมื่อผ่านกระบวนการตามกฎหมายครบถ้วนจะมีผลบังคับใช้ทันที ซึ่งสาระสำคัญในข้อตกลงประกอบด้วย การตัดอ้อย การส่งมอบอ้อยเข้าโรงงาน การขนส่งอ้อย การหีบอ้อย สูตรกำหนดราคาอ้อย และการชำระเงินค่าอ้อย

ประกาศของคณะกรรมการกำหนดราคาอ้อยส่วนท้องถิ่นจะมีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย The Regulation of Sugar Cane Price Act ซึ่งหากชาวไร่อ้อยหรือโรงงานน้ำตาลมีข้อโต้แย้งให้เสนอต่อคณะกรรมการกำหนดราคาอ้อยเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

การกำหนดราคาอ้อย

เมื่อโรงงานได้รับเงินค่าน้ำตาลแล้ว โรงงานจะต้องจ่ายค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อยตามสูตรคำนวณราคาอ้อยที่กำหนดโดยคณะกรรมการกลางกำหนดราคาอ้อย ทั้งในกรณีราคาอ้อยขั้นต้นและราคาอ้อยขั้นสุดท้าย

สูตรในการคำนวณราคาอ้อยจึงเป็นกลไกสำคัญในการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล

คณะกรรมการกลางกำหนดราคาอ้อยได้กำหนดสูตรในการคำนวณราคาอ้อยดังนี้

1) สูตรคำนวณราคาอ้อยปี ค.ศ. 1961 ปรับปรุงปี ค.ศ. 1948

$$P_c = 0.009 \times P_s \times (CCS-4) + 0.328$$

โดย

P_c	=	ราคาอ้อยสุด (\$ ต่อตันอ้อย)
P_s	=	ราคาน้ำตาล (\$ ต่อตันน้ำตาลน้ำตาลทรายดิบ 95 NT)
CCS	=	เปอร์เซ็นต์น้ำตาลที่อยู่ในอ้อย (Commercial Cane Sugar)
0.328	=	ตัวเลขคงที่สำหรับการคำนวณราคาอ้อย (\$ ต่อตันอ้อย)

2) สูตรคำนวณราคาอ้อยปี ค.ศ. 1914 – 2006

$$V = 0.9P(a - 0.04) + 0.578$$

โดย

V	=	ราคาอ้อยเฉลี่ย (\$ ต่อตันอ้อย)
P	=	ราคาน้ำตาลที่ตลาดขาย (\$ ต่อตันน้ำตาลทรายดิบ)
a	=	C.C.S. ปริมาณน้ำตาลในอ้อย

0.578 = ส่วนเพิ่มพิเศษในการคำนวณราคาซื้อขาย (\$ ต่อตันซื้อขายตาม QSL กำหนด)

เกณฑ์มาตรฐานสำหรับคุณภาพซื้อขายและประสิทธิภาพของการผลิตของโรงงานที่ซื้อขายระดับ C.C.S. เท่ากับร้อยละ 12 และประสิทธิภาพการผลิตของโรงงานที่ร้อยละ 90

ความหมายของสูตรการคำนวณราคาซื้อขาย

- ซื้อขายระดับ C.C.S. เท่ากับร้อยละ 12 แสดงว่าซื้อขายสด 1 ตัน หรือ 1,000 กิโลกรัม จะสามารถผลิตน้ำตาลได้ 120 กิโลกรัม

- ประสิทธิภาพของการผลิตของโรงงานที่ร้อยละ 90 แสดงว่าโรงงานสามารถผลิตน้ำตาลทรายจากซื้อขาย 1 ตันที่ C.C.S. ร้อยละ 12 ได้ทั้งหมด 108 กิโลกรัม โดยคำนวณจาก $(1.00)(0.9)(0.12) = 108$ กิโลกรัม

- ชาวไร่ซื้อขายได้ส่วนแบ่ง โดยคำนวณเป็นน้ำหนักน้ำตาลเท่ากันคือ $(1,000)(0.9)(0.12-0.04) = 72$ กิโลกรัม

- ส่วนแบ่งของโรงงาน คำนวณเป็นน้ำหนักน้ำตาลเท่ากันคือ $108 - 72 = 36$ กิโลกรัม

- ค่าส่วนแบ่งของชาวไร่ซื้อขายต่อโรงงานเท่ากับ 72 กิโลกรัม ต่อ 36 กิโลกรัม หรือ สัดส่วน 2 ต่อ 1 เมื่อคุณภาพซื้อขายและประสิทธิภาพของโรงงานอยู่ในระดับมาตรฐาน ทั้งนี้สัดส่วนการแบ่งปันรายได้จะอยู่ในสัดส่วน 2 ต่อ 1 เช่นเดียวกับสัดส่วนที่คิดเป็นน้ำหนัก

ในกรณีที่คุณภาพซื้อขายที่มีระดับ C.C.S. สูงกว่าร้อยละ 12 แต่ประสิทธิภาพของโรงงานยังคงที่ คือร้อยละ 90 รายได้ส่วนที่ผลิตเพิ่มขึ้นจะตกเป็นของชาวไร่ซื้อขายทั้งหมด โดยสัดส่วนรายได้สุทธิของชาวไร่ซื้อขายและ โรงงานจะมากกว่า 2 ต่อ 1

ในกรณีที่คุณภาพอ้อยมีระดับ C.C.S. อยู่ที่ระดับร้อยละ 12 แต่ประสิทธิภาพของโรงงานสูงกว่าร้อยละ 90 น้ำตาลส่วนที่ผลิตได้เพิ่มขึ้นจะตกเป็นของโรงงานทั้งหมด โดยสัดส่วนรายได้สุทธิของชาวไร่และโรงงานจะน้อยกว่า 2 ต่อ 1

สูตรการคำนวณการแบ่งปันผลประโยชน์ของออสเตรเลียใช้กับน้ำตาลทรายดิบเท่านั้น ส่วนรายได้จากกากน้ำตาลที่โรงงานเป็นผู้จัดจำหน่าย โรงงานไม่ต้องนำรายได้ส่วนนี้มาจัดสรรแบ่งให้ชาวไร่อ้อย นอกจากนี้โรงงานน้ำตาลยังแสวงหาแนวทางในการเพิ่มมูลค่าของอุตสาหกรรมน้ำตาล เช่น การทำเอทานอล และการผลิตไฟฟ้าจากกากน้ำตาล

การจ่ายเงินค่าอ้อย

การจ่ายเงินอ้อยแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

- 1) ช่วงของการเปิดหีบ คณะกรรมการน้ำตาลทรายจะจ่ายเงินเป็นค่าน้ำตาลล่วงหน้าให้โรงงานเพื่อเปิดหีบอ้อยในเดือนมิถุนายน ซึ่งเป็นราคาประมาณการเบื้องต้น และในระหว่างการเปิดหีบอ้อยจะมีการปรับอัตราค่าการจ่ายค่าน้ำตาลไปตามสภาพของน้ำตาลจริง
- 2) ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายหรือราคาอ้อยจริง เมื่อมีการกำหนดราคาน้ำตาลจริงก็จะมีผลต่อการกำหนดราคาอ้อยจริงตามไปด้วย ทั้งนี้เป็นการดำเนินงานของเดือนกรกฎาคมปีต่อไป

2. การกำหนดราคาอ้อยตาม Sugar Industry Act 1999 และ Sugar Industry Amendment Act 2000

แม้ว่าประเทศออสเตรเลียจะมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายน้ำตาลจากเดิมเป็น Sugar Industry Act 1999 และ Sugar Industry Amendment Act 2000 แต่อย่างไรก็ตามระบบการจำหน่ายน้ำตาลทั้งภายในและต่างประเทศยังเป็นระบบการขายแต่เพียงผู้เดียว (Single Desk) อยู่เช่นเดิม การเปลี่ยนแปลงเรื่องกำหนดราคาอ้อยจึงเป็นเพียงการเปลี่ยนผู้รับผิดชอบในการจำหน่ายน้ำตาล ซึ่งจากเดิมเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการน้ำตาลทราย ตามกฎหมาย The Sugar Acquisition Act โดยเปลี่ยนเป็นดังนี้

- 1) Sugar Industry ACT 1991 เป็นของ Queensland Sugar Corporation Limited ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ
- 2) Sugar Industry Act 1999 เป็นช่วงเฉพาะกาลของการโอนขายจาก QSC มาเป็นของ QSL หรือกล่าวคือ จากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมาเป็นของบริษัทเอกชน (อุตสาหกรรมชาวไร่ - โรงงาน)
- 3) Sugar Industry Amendment Act 2000 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการจำหน่ายน้ำตาลทรายคือ Queensland Sugar Limited ซึ่งเป็นบริษัทอุตสาหกรรมของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล

ตามกฎหมาย Sugar Industry Amendment Act 2000 อำนาจหน้าที่ในการกำหนดราคาอ้อยเป็นของ Negotiating Teams ของแต่ละโรงงานตาม Cane Supply and Processing Agreement หากมีการตกลงกันได้และกฎหมายยอมรับก็ให้มีผลเป็นไปตามข้อตกลงนั้น แต่หากตกลงกันไม่ได้ก็ให้ใช้สูตรเดิมต่อไป ซึ่งในทางปฏิบัติปรากฏว่าโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยไม่สามารถจัดทำข้อตกลงที่แตกต่างไปจากสูตรคำนวณราคาที่กำลังอ้างถึงข้างต้นแม้แต่โรงงานเดียว³

3. การกำหนดราคาอ้อยตาม Sugar Industry Act 1999 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม)

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ช่วงระยะเวลาเริ่มต้นของอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศออสเตรเลียจนถึงช่วงประกาศใช้กฎหมาย Sugar Industry Amendment Act 2000 นั้นรัฐบาลประเทศออสเตรเลียได้ออกกฎหมายเพื่อควบคุมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลอย่างเข้มงวด กฎหมายที่เข้มงวดดังกล่าวนี้ส่งผลดีให้แก่อุตสาหกรรมน้ำตาล เนื่องจากกฎเกณฑ์นี้ช่วยจัดการพฤติกรรมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในอุตสาหกรรม โดยกำหนดให้มีความแน่นอนในการปฏิบัติ ซึ่งรวมถึงการให้ความช่วยเหลืออุตสาหกรรมน้ำตาลผ่านกฎหมาย และอาจจะลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายข้างต้นอาจมีข้อเสียเกิดขึ้นได้เช่นกัน เนื่องจากกฎเกณฑ์ไม่มีความยืดหยุ่น เป็นแบบแผนมากจนเกินไป และไม่เพียงพอต่อความหลากหลายและ

3 คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. รายงานความก้าวหน้าฉบับที่ 1 อุตสาหกรรมน้ำตาลและระบบแบ่งปันผลประโยชน์ เปรียบเทียบ 5 ประเทศ, 2546, หน้า 77

เปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมต่างๆ นอกจากนี้กฎเกณฑ์นี้ยังขัดขวางกระบวนการและนวัตกรรมใหม่ๆ⁴ ดังนั้น ภายหลังจากการประกาศใช้ Sugar Industry Amendment Act 2000 รัฐบาลออสเตรเลียซึ่งเล็งเห็นปัญหาของการกฎเกณฑ์ที่เข้มงวด จึงเริ่มนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายจนกระทั่งในปี 2004 รัฐบาลควีนส์แลนด์ ประเทศออสเตรเลียจึงประกาศใช้ Sugar Industry Reform Act 2004 ซึ่งยกเลิกกฎเกณฑ์บางประการของ Sugar Industry Act โดยสาระสำคัญใน Sugar Industry Reform Act 2004 ซึ่งเปลี่ยนแปลง Sugar Industry Amendment Act 2000 มีดังนี้

- ระบบพื้นที่การปลูกอ้อยถูกยกเลิกในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2005 การยกเลิกดังกล่าวส่งผลให้ชาวไร่อ้อยสามารถเคลื่อนย้ายหรือโอนอ้อยจากโรงงานหนึ่งไปยังอีกโรงงานหนึ่งได้
- ยกเลิกระบบการต่อรองราคาโดยกฎหมายตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2005 และถูกแทนที่โดยระบบที่ชาวไร่อ้อยมีทางเลือกในการต่อรองกับโรงงานได้ด้วยตนเอง
- เปลี่ยนแปลงระบบการระงับข้อพิพาทในปี ค.ศ. 2005 จากระบบเดิมที่บังคับให้ต้องระงับข้อพิพาทด้วยระบบอนุญาโตตุลาการเปลี่ยนเป็นระบบที่คู่สัญญาสามารถตัดสินใจถึงวิธีการระงับข้อพิพาทได้ด้วยตนเองนับแต่ ค.ศ. 2006 เป็นต้นไป
- นับแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2004 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับน้ำตาลสามารถยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายผลิตภัณฑ์อื่นที่นอกเหนือจากน้ำตาลทราย อาทิเช่น เอทานอล และการส่งออกน้ำตาลทรายดิบในลักษณะการบรรจุหีบห่อแบบถุง เป็นต้น

นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 2006 รัฐบาลควีนส์แลนด์ได้ยกเลิกอำนาจของ Queensland Sugar Limited (มีผลในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2006) และยกเลิกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการตลาดของการส่งออกน้ำตาลทรายดิบอีกด้วย

⁴ Office of Regulation Review (1998), A Guide to regulation. (second edition). Commonwealth of Australia.

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปี 2006 รัฐบาลควีนส์แลนด์ได้ยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการตลาด (Marketing) ของน้ำตาลทราย และอำนาจของ QSL แล้วก็ตาม แต่โรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่ก็ยังคงสมัครใจตกลงให้ QSL เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่จัดการด้านการตลาดเกี่ยวกับการจัดการน้ำตาลรวมถึงการกำหนดราคาน้ำตาลทรายดังเช่นระบบ “Single Desk” ซึ่งน้ำตาลทั้งหมดจะอยู่ในการควบคุมดูแลของ QSL ตามกฎหมายฉบับก่อน⁵ เนื่องจาก QSL มีอำนาจตลาดที่สูงและสามารถต่อรองได้ดีในตลาดระหว่างประเทศ

Sugar Industry Act 1999 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมโดย Sugar Industry Act 2010)

ในปัจจุบันอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายอยู่ภายใต้ Sugar Industry Act 1999 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมโดย Sugar Industry Act 2010) โดยในส่วนของข้อกำหนดราคาน้ำตาลทรายนั้น ถูกบัญญัติอยู่ใน Part 2 Arrangements for supply contracts from 1 January 2006, Division 1 Cane supply is governed by supply contracts โดยมีจุดประสงค์หลักกำหนดไว้ในมาตรา 29 คือ “เพื่อเป็นหลักประกันว่า การจำหน่ายอ้อยให้แก่โรงงานน้ำตาลโดยชาวไร่อ้อย และการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ชาวไร่อ้อยโดยโรงงานนั้น กระทำขึ้นโดยการเข้าทำข้อตกลง (สัญญาจัดหาอ้อยให้แก่โรงงาน (Supply contract)) ระหว่างชาวไร่อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย”

ในการทำข้อตกลงระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานนั้น อาจจัดทำในรูปแบบของสัญญารายบุคคล (Individual Contract) กล่าวคือสัญญาระหว่างชาวไร่อ้อยหนึ่งรายกับโรงงานหนึ่งแห่ง หรือจัดทำในรูปแบบของสัญญารายกลุ่ม (Collective Contract) กล่าวคือ สัญญาระหว่างชาวไร่อ้อย 2 คนขึ้นไป (กลุ่มชาวไร่อ้อย) กับโรงงานหนึ่งแห่ง โดยกลุ่มชาวไร่อ้อยอาจกำหนดสมาชิกในกลุ่มเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้เป็นตัวแทนของกลุ่ม (Bargaining Representative) กระทำการติดต่อหรือต่อรองในนามของกลุ่มกับโรงงานก็ได้

⁵ http://www.canegrowers.com.au/page/Industry_Centre/about-the-australian-sugarcane-industry

* “Article 29 The purpose of this part is to ensure the supply by growers of cane to a mill and the payment to growers in return are governed by written contracts (each a supply contract) between growers and mill owners.”

* “Article 31(3) A group of growers may appoint a bargaining representative to negotiate a collective contract on behalf of the group.”

แต่อย่างไรก็ตาม การเข้าทำสัญญารายกลุ่มนั้น อาจมีลักษณะเป็นการกระทำที่มีลักษณะ กีดขวางการแข่งขันทางการค้า ซึ่งขัดต่อหลักกฎหมายแข่งขันทางการค้า และกฎหมายแข่งขัน ทางการค้าและผู้บริโภค ค.ศ. 2010 (Competition and Consumer Act 2010) เนื่องจากการทำ สัญญาแบบกลุ่มมีลักษณะเป็นการร่วมกันกำหนดข้อตกลงทางการค้า อันได้แก่ Cartel การ กำหนดราคาและปริมาณน้ำตาลทรายที่จะจัดจำหน่ายในตลาด พื้นที่ในการจัดจำหน่ายน้ำตาล ทราย ข้อตกลงพิเศษที่โรงงานหรือชาวไร่ขอยอมบิให้อีกฝ่าย และข้อตกลงอื่นๆ ที่มีลักษณะจำกัด การแข่งขันทางการค้า เป็นต้น ซึ่งการกระทำข้างต้นทั้งหมดถือเป็นการกระทำที่มีลักษณะขัดต่อ การแข่งขันทางการค้า และไม่สามารถกระทำได้อันเนื่องมาจากขัดกับ Competition and Consumer Act 2010 ตามมาตรา 44ZZRA (Cartel) มาตรา 45 (Contracts, arrangements or understandings that restrict dealings or affect competition) มาตรา 45B (Covenants affecting competition) มาตรา 45C (Covenants in relation to prices) มาตรา 45E (Prohibition of contracts, arrangements or understandings affecting the supply or acquisition of goods or services) มาตรา 46 (Misuse of market power) มาตรา 47 (Exclusive dealing) มาตรา 48 (Resale price maintenance)

เพื่อมิให้กฎหมาย Sugar Industry Act 1999 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมโดย Sugar Industry Act 2010) มีลักษณะขัดกับ Competition and Consumer Act 2010 ดังนั้น ในมาตรา 51 Competition and Consumer Act 2010 จึงได้บัญญัติข้อยกเว้นให้ถือว่าการกระทำที่ Sugar Industry Act 1999 กำหนดเป็นการกระทำที่ได้รับอนุญาตให้กระทำได้ ดังนี้

Competition and Consumer Act 2010

“มาตรา 51 ข้อยกเว้น

(1) ในการพิจารณาว่าการกระทำของบุคคลใดขัดกับกฎหมายในส่วนนี้หรือไม่ การ กระทำดังต่อไปนี้ไม่ให้ถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายฉบับนี้

(ก) การกระทำใดๆ ที่ระบุในกฎหมายฉบับนี้ หรือได้รับการอนุญาตเป็นพิเศษ

โดย

- (i) พระราชบัญญัติ (ทั้งนี้ไม่รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิบัตร , เครื่องหมายการค้า, การออกแบบ หรือสิทธิบัตร; หรือ
- (ii) กฎเกณฑ์ที่จัดทำขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติ”

Sugar Industry Act 1999

“มาตรา 237 สัญญารายกลุ่ม

(1) บทบัญญัติในส่วนนี้ใช้กับการจัดทำหรือเปลี่ยนแปลงสัญญารายกลุ่มระหว่างกลุ่มชาวไร่ช้อยกับเจ้าของโรงงานน้ำตาลทรายซึ่งอยู่ในเขตเดียวกัน โดยสัญญารายกลุ่มที่ถูกจัดทำขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงนั้นมีผลต่อการจัดการเกี่ยวกับ

(ก) การรับช้อยและผลิตน้ำตาลทรายโดยโรงงานในเวลาที่กำหนดภายใต้สัญญารายกลุ่ม; และ

(ข) ข้อตกลงเกี่ยวกับการชำระราคาโดยโรงงานสำหรับช้อยที่จัดหาโดยชาวไร่ช้อยตามสัญญารายกลุ่ม

(2) ภายใต้ (1)

(ก) เขตพื้นที่ที่อาจมีการทับซ้อน; และ

(ข) กลุ่มชาวไร่ช้อยและโรงงานอยู่ในเขตพื้นที่เดียวกัน ถ้าหากพื้นที่ที่ช้อยของชาวไร่ช้อยเจริญเติบโตนั้นอยู่ในเขตเดียวกับพื้นที่ที่โรงงานตั้งอยู่

(3) การกระทำดังต่อไปนี้ได้รับการอนุญาตเป็นพิเศษสำหรับกฎหมายแข่งขันทางการค้า

(ก) การจัดทำสัญญารายกลุ่ม

(ข) การเปลี่ยนแปลงสัญญารายกลุ่ม

(ค) การชำระราคาค่าช้อยโดยโรงงานให้แก่ชาวไร่ช้อยภายใต้สัญญารายกลุ่ม

(ง) การรับเงินค่าช้อยโดยชาวไร่ช้อยจากเจ้าของโรงงานภายใต้สัญญารายกลุ่ม

(จ) แผนการจูงใจ เช่น รางวัล ส่วนลด ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของช้อยและน้ำตาลทราย หรือการกระทำใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อช้อยและน้ำตาลทราย อันถือว่าเป็นการกระทำภายใต้สัญญารายกลุ่ม

สรุปได้ว่า ในปัจจุบันการกำหนดราคาน้ำตาลของประเทศออสเตรเลียอยู่ภายใต้ Sugar Industry Act 1999 (ฉบับแก้ไขปี 2010) ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติถึงการกำหนดราคาน้ำตาลทรายไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 29 ว่า การกำหนดราคาน้ำตาลทรายนั้นให้อยู่ภายใต้สัญญา ระหว่างเจ้าของโรงงานกับชาวไร่อ้อย (รายเดี่ยวหรือรายกลุ่ม) โดยข้อตกลงทางด้านราคานี้ให้ขึ้นอยู่กับผลการเจรจาตกลงกันระหว่างคู่สัญญา โดยไม่อยู่ภายใต้การกำกับราคาของหน่วยงานของรัฐดังเช่นที่กำหนดไว้ใน Sugar Industry Act 1999 หรือ Queensland Sugar Limited แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่ก็ยังคงมอบหมายให้ Queensland Sugar Limited เป็นผู้ดูแลด้านการตลาดและการจัดจำหน่ายเช่นเดิม เนื่องจาก Queensland Sugar Limited มีอำนาจตลาดที่ค่อนข้างสูง ทำให้สามารถเจรจาต่อรองในตลาดการค้าระหว่างประเทศได้โดยง่าย ประกอบกับระบบการคำนวณราคาน้ำตาลทรายและการจ่ายผลตอบแทนค่าอ้อยที่ใช้มาก่อนกฎหมายแก้ไข เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมต่อบุคคลทุกฝ่าย รวมถึงสมาชิกภายใน Queensland Sugar Limited ยังประกอบไปด้วยบุคคลที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสียในจำนวนที่เหมาะสม (ตัวแทนจากโรงงาน 10 ราย และตัวแทนจากชาวไร่อ้อย 25 รายจากพื้นที่ต่างๆ) จึงอาจถือได้ว่านโยบายรวมถึงการกำหนดราคาอ้อยและน้ำตาลทรายเกิดขึ้นโดยสะท้อนถึงสภาพตลาดอย่างแท้จริง

สรุป

ประเทศออสเตรเลียแหล่งปลูกอ้อยและโรงงานน้ำตาลอยู่ทางฝั่งตะวันออกของรัฐควีนส์แลนด์ โดยรัฐควีนส์แลนด์เป็นแหล่งปลูกอ้อยและน้ำตาลร้อยละ 95 ของผลผลิตและน้ำตาลของประเทศ ดังนั้น การบริหารอุตสาหกรรมน้ำตาลจึงอยู่ที่รัฐนี้ทั้งหมด พื้นที่ปลูกอ้อยของเกษตรกรแต่ละรายของรัฐจะเป็นฟาร์มขนาดใหญ่ ดังนั้นการบริหารจัดการจึงเป็นไปอย่างมีระบบ

กระบวนการผลิตน้ำตาลของออสเตรเลียนับว่ามีประสิทธิภาพสูง นับตั้งแต่มีการนำเข้าเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการปลูกอ้อย การดูแลรักษา การเก็บเกี่ยว มีระบบการรวมอ้อยและขนส่งอ้อยที่สะดวกรวดเร็ว ระบบการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรมมีคุณภาพ ทำให้ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลอยู่ในเกณฑ์สูง

อุตสาหกรรมน้ำตาลของออสเตรเลียมีการพัฒนาอย่างเป็นระบบมานาน โดยมีกฎหมายใช้บังคับในด้านต่างๆ หลายฉบับ ทั้งการผลิตอ้อย น้ำตาล การค้ำน้ำตาลทั้งภายในและ

ต่างประเทศ การวิจัยและพัฒนา รวมทั้งมีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาอ้อยโดยเฉพาะ ซึ่งมีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1915 ซึ่งในช่วงแรกการบริหารอุตสาหกรรมน้ำตาลถูกควบคุมอย่างเข้มงวดจากรัฐบาลและรัฐควีนส์แลนด์ จนเมื่อปี ค.ศ. 1989 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายผ่อนคลายการควบคุม และออกกฎหมายใหม่เพื่อนำอุตสาหกรรมน้ำตาลเข้าสู่ระบบเสรีภายใต้ The Sugar Industry Act 1991 โดยเปลี่ยนโครงสร้างเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การผ่อนคลายกฎระเบียบเกี่ยวกับการผลิต และการเปิดโอกาสให้มีการขยายผลผลิตของรัฐควีนส์แลนด์ เป็นต้น

กฎหมายอุตสาหกรรมน้ำตาลปี ค.ศ. 1991 ได้รับการปฏิรูปครั้งสำคัญในปี ค.ศ. 1999 และปี ค.ศ. 2000 (Sugar Industry Act 1999 และ Sugar Industry Amendment Act 2000) ซึ่งเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมเข้าสู่ระบบดูแลตัวเองของอุตสาหกรรมอย่างเต็มตัว กิจกรรมหลายด้าน เช่น การขายน้ำตาลทรายดิบทั้งภายในและนอกประเทศให้ตกเป็นสิทธิของ QSL (Queensland Sugar Limited) ซึ่งเป็นบริษัทอุตสาหกรรมชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล รวมทั้งกิจการสถานีขนถ่ายน้ำตาลและท่าเรือส่งออก (TSL) และสถาบันวิจัยอ้อย (BSES) ก็บริหารจัดการด้วยชาวไร่และโรงงาน การบริหารจัดการด้านอ้อย น้ำตาล และราคาอ้อยเป็นหน้าที่ของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลในระดับท้องถิ่น คือคณะกรรมการผลิตน้ำตาล (Cane Production Board) และคณะกรรมการเจรจา (Negotiating Team)

ในระบบแบ่งปันผลประโยชน์ของอ้อยและน้ำตาลทรายของรัฐควีนส์แลนด์ โดยที่น้ำตาลทรายดิบที่ผลิตในรัฐควีนส์แลนด์เป็นของ QSL ทั้งหมด และ QSL เป็นผู้จัดจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบแต่เพียงผู้เดียว (Single Desk System) ดังนั้น รายได้สุทธิจากการขายน้ำตาลทรายดิบให้แก่โรงงานรีไฟน์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ QSL จึงนำมาจ่ายให้แก่โรงงานและชาวไร่อ้อยตามที่คณะกรรมการกลางกำหนดราคาอ้อยได้กำหนดสูตรราคาอ้อยไว้แล้ว สูตรการคำนวณการแบ่งปันผลประโยชน์นี้ใช้เฉพาะน้ำตาลทรายดิบเท่านั้น ส่วนรายได้จากกากน้ำตาลเป็นของโรงงาน

การจ่ายเงินค่าอ้อยแบ่งเป็น 2 ช่วง คือช่วงแรกเป็นช่วงของการเปิดหีบ คณะกรรมการน้ำตาลทรายจะจ่ายเงินเป็นค่าน้ำตาลล่วงหน้า ซึ่งเป็นราคาประมาณการเบื้องต้นประมาณเดือนมิถุนายน ช่วงที่สองจะเป็นราคาอ้อยขั้นสุดท้าย จะกำหนดในเดือนกรกฎาคมของปีถัดไป

อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมน้ำตาลของออสเตรเลียได้เผชิญกับปัญหาหาค่าน้ำตาลตกต่ำ นักวิชาการ นักกฎหมาย หรือผู้ที่เกี่ยวข้องจึงมีแนวคิดที่ควรเปิดเสรีให้แก่ระบบการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายของประเทศออสเตรเลียให้เสรีดังเช่นประเทศบราซิล เพื่อให้สามารถปรับตัวแข่งขันกับประเทศคู่แข่งอย่างประเทศบราซิลได้ ดังนั้น ใน ปี 2004 รัฐบาลออสเตรเลียและรัฐบาลควีนส์แลนด์จึงบัญญัติ Sugar Industry Reform Act 2004 เพื่อเปิดเสรีให้แก่ระบบการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายของประเทศออสเตรเลีย โดยมีสาระสำคัญคือ ยกเลิกอำนาจของ QSL ที่กฎหมายฉบับก่อนกำหนดให้ QSL เป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ โดยเปลี่ยนให้การกำหนดราคาน้ำตาล รวมถึงข้อตกลงต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับการจัดจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย ให้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงที่จัดทำขึ้นโดยความสมัครใจของโรงงานน้ำตาลทราย และชาวไร้อ้อย ซึ่งไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำหนดราคาของคณะกรรมการน้ำตาลทรายอีกต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการยกเลิกกฎหมายอันเกี่ยวกับการจัดจำหน่ายน้ำตาล และยกเลิกอำนาจของ QSL แล้ว ชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลก็ยังคงสมัครใจแต่งตั้งให้ QSL ดำเนินการทางการตลาดเกี่ยวกับการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายเช่นเดิม เนื่องจาก QSL มีความเชี่ยวชาญในด้านการตลาด และมีอำนาจทางการตลาดที่สูงที่สามารถต่อรองกับคู่ค้ารายอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศได้ดีกว่าโรงงานน้ำตาลหรือชาวไร้อ้อย ประกอบกับ QSL มีโครงสร้างของสมาชิกและคณะกรรมการที่มีความเป็นกลาง (ประกอบด้วยชาวไร้อ้อยและโรงงานในอัตราส่วนที่เหมาะสม) และมีความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและจำเป็นในการดำเนินกิจการของ QSL

4.3 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในประเทศไทย

4.3.1 วิวัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย

1) ยุคการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลเสรี สมัยสุโขทัย – พ.ศ. 2477

การผลิตน้ำตาลในประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย จากเริ่มแรกที่ผลิตน้ำตาลทรายแดง (Muscovado) หรือน้ำตาลพื้นเมืองซึ่งผลิตเพื่อการบริโภคในครัวเรือนเป็นหลัก มีการส่งออกไปยังต่างประเทศเพียงบางส่วนเท่านั้น โดยสามารถทำการค้าขายได้อย่างเสรีบริเวณที่ทำการผลิตน้ำตาลได้แก่ เมืองสุโขทัย พิษณุโลก และกำแพงเพชร ในสมัยกรุงศรีอยุธยาการผลิตน้ำตาลถือเป็นอุตสาหกรรมในครัวเรือน โดยเปลี่ยนวัตถุประสงค์จากการผลิตเพื่อการบริโภคเป็นการผลิตเพื่อการค้า จึงมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยอย่างกว้างขวาง มีการขยายการค้าไปยัง

ต่างประเทศโดยเริ่มส่งออกน้ำตาลไปยังประเทศญี่ปุ่น แต่เมื่อความต้องการบริโภคในประเทศเพิ่มมากขึ้นจึงเริ่มมีการนำเข้าน้ำตาลจากประเทศฟิลิปปินส์

ในขณะนั้นราคาน้ำตาลขายปลีกในประเทศกิโลกรัมละ 0.05 บาท จนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ยุคที่อุตสาหกรรมน้ำตาลยังคงเฟื่องฟูอยู่นั้นเริ่มมีการผูกขาดจากชาวจีนในการส่งน้ำตาลออกนอกประเทศประมาณปีละ 5,000 ตัน นอกจากนั้นมีการเรียกเก็บภาษีซ้ำซ้อน ได้แก่ ภาษีน้ำตาลทราย ภาษีน้ำตาลห่อ ภาษีน้ำตาลหม้อ และภาษีเตาตาล ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 มีการเก็บภาษีเพิ่มเติมซึ่งส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลในด้านต้นทุนในการผลิต อันได้แก่ภาษีที่เรียกเก็บจากหม้อ กระทะ เรือแจว เรือพาย เป็นต้น จนกระทั่งถึงสมัย รัชกาลที่ 5 จึงได้มีการปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษี โดยรัฐบาลเข้าจัดการแทนเจ้าภาษีชาวจีน แต่ยังคงมีการจัดเก็บอากรต้นตาลโดนดซึ่งถือเป็นอากรที่ดินทำกิน และถือเป็นแหล่งผลิตสิ่งมีเงินมาได้ การเผชิญกับภาวะภาษีของผู้ผลิตน้ำตาล การนำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศได้อย่างเสรี และการที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำ มีส่วนผลักดันให้อุตสาหกรรมน้ำตาลของไทยต้องปิดกิจการ แต่กลับฟื้นตัวขึ้นมาอีกในปี พ.ศ. 2464 อย่างไรก็ตามผลผลิตน้ำตาลก็ยังไม่เพียงพอกับความต้องการอยู่นั่นเอง จนกระทั่งรัฐบาลต้องอนุญาตให้นำน้ำตาลทรายจากประเทศฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซียเข้ามาบริโภคเป็นจำนวนมากทุกปี⁶

ต่อมาในรัชกาลที่ 6 มีนโยบายกีดกันการลงทุนจากต่างประเทศ รัฐบาลพยายามส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศ เพื่อทดแทนการนำเข้า จากต่างประเทศ น้ำตาลเป็นอุตสาหกรรมชนิดหนึ่งที่รัฐบาลส่งเสริมโดยเฉพาะในแถบจังหวัดชลบุรี ปรากฏว่ามีการขยายเนื้อที่การปลูกอ้อยและตั้งโรงหีบเพิ่มขึ้น แม้รัฐบาลจะมุ่งส่งเสริมการผลิตน้ำตาลเพื่อให้เพียงพอแก่การบริโภคภายในประเทศรัฐบาลก็ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ เพราะราคาน้ำตาลในตลาดโลกต่ำกว่าราคาน้ำตาลภายในประเทศ

สมัยรัชกาลที่ 7 นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไม่แตกต่างกันในรัชกาลก่อนคือ กีดกันการลงทุนจากต่างชาติ แม้จะมีชาวต่างประเทศมาลงทุน ปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลภายในประเทศก็ไม่ได้รับการพิจารณา อุตสาหกรรมน้ำตาลในระยะนี้ไม่ได้รับการส่งเสริม

⁶ สมภพ มานะรังสรรค์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, “อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 2.

เท่าที่ควร รัฐบาลได้อนุญาตให้มีการนำเข้า จากฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย อันเนื่องจากผลผลิตไม่เพียงพอต่อความต้องการภายในประเทศ

2) ยุคแรกแห่งการส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2478 – 2489

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปลายปี พ.ศ. 2478 รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของอุตสาหกรรมน้ำตาลจึงได้จัดตั้ง “กองทุนอุตสาหกรรมน้ำตาล” ขึ้น ซึ่งเป็นหน่วยราชการในกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเศรษฐกิจ ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการอำนวยการโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาล โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลขึ้นในประเทศไทยและดำเนินการประกวดราคาซื้อโรงงานผลิตน้ำตาลทรายขาวในปี พ.ศ. 2479 รวมทั้งส่งเสริมการปลูกอ้อยและออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินที่อำเภอ เกาะคา จังหวัดลำปาง เนื้อที่ 2,070 ไร่ เพื่อจัดตั้งโรงงานน้ำตาลไทยลำปาง ซึ่งเป็นโรงงานแห่งแรกของประเทศไทยที่ใช้เครื่องจักรทันสมัยเริ่มหีบอ้อยครั้งแรกในเดือน มกราคม พ.ศ. 2480 มีกำลังหีบอ้อย 500 เมตริกตันต่อวัน ต่อมารัฐบาลมีความประสงค์ในการเพิ่มปริมาณการผลิตน้ำตาลโดยแจกพันธุ์อ้อยจ่ายเงินล่วงหน้าให้เกษตรกรหันมาปลูกอ้อยอย่างจริงจัง จนกระทั่งเมื่อสิ้นสุดฤดูกาลผลิตปี 2482/83 จึงได้การขยายกำลังการผลิตเป็น 800 เมตริกตันต่อวัน แต่ยังคงพบว่าปริมาณน้ำตาลในตลาดยังคงขาดแคลน อันมีสาเหตุจากอ้อยมีคุณภาพต่ำ ต้นทุนในการผลิตสูง อีกทั้งการที่รัฐบาลเข้าปกป้องโดยออกมาใช้มาตรการกำแพงภาษีในช่วงที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกผันผวน ส่งผลให้ราคาน้ำตาลในประเทศพุ่งสูงขึ้น ก่อความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ในที่สุดจึงจัดตั้ง “โรงงานน้ำตาลอุดรดิตถ์” ขึ้น โดยใช้เครื่องจักรเก่าจากประเทศฟิลิปปินส์เนื่องจากราคาเครื่องจักรใหม่มีราคาสูงกว่าที่คาดหมายไว้ และเริ่มหีบอ้อยเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2485 มีกำลังหีบอ้อย 500 เมตริกตันต่อวัน อย่างไรก็ตามปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลยังคงต่อเนื่องจนกระทั่ง วันที่ 3 สิงหาคม 2485 กระทรวงพาณิชย์ได้ออกประกาศควบคุมราคาน้ำตาลทรายขาว โดยให้ผู้ขายแจ้งสถานที่เก็บและปริมาณที่เก็บ เพื่อควบคุมมิให้มีการกักตุน อันเป็นสาเหตุที่ทำให้ราคาน้ำตาลทรายในท้องตลาดให้เพิ่มสูงขึ้นต่อไปได้ ต่อมาเมื่อเกิดสงครามเอเชียบูรพา รัฐบาลมีความจำเป็นต้องส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคไว้ใช้ในประเศในยามสงคราม จึงได้จัดตั้ง “บริษัท ส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด” ขึ้นในปีเดียวกันนั่นเอง โดยมีกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้น ทุนดำเนินการทั้งสิ้น 12 ล้านบาท พร้อมกันนี้ยังได้ทำการโอนโรงงานน้ำตาลไทยลำปาง และโรงงานน้ำตาลไทยอุดรดิตถ์เข้าเป็นส่วนหนึ่งของบริษัท นอกจากนี้จะเพื่อส่งเสริมให้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยมากขึ้นและยังส่งเสริมให้ประชาชนใน

ท้องถิ่นนั้นๆ มีอาชีพไปด้วย บริษัท ส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด ได้สร้างโรงงานน้ำตาลทรายแดงเพิ่มขึ้น 11 โรง ในพื้นที่จังหวัดอุดรธานี 5 โรง เป็นโรงหีบอ้อยขนาด 50-100 ต้นต่อวัน จังหวัดลำปาง 2 โรง จังหวัดอุบลราชธานี 2 โรง นครราชสีมา 1 โรง และจังหวัดชลบุรี 1 โรง

จากมาตรการส่งเสริมการผลิตน้ำตาลทรายแดง ส่งผลให้ปริมาณน้ำตาลทรายแดงล้นตลาดในปีต่อมา (พ.ศ. 2486 - 2487) และส่งผลผลกระทบต่อราคาน้ำตาลทรายแดงตกต่ำในขณะที่น้ำตาลทรายขายยังคงขาดแคลน จึงได้มีการรวมตัวกันของโรงงานน้ำตาลทรายแดงและน้ำตาลทรายขาว 2 ครั้ง และหลังจากนั้นในวันที่ 1 สิงหาคม 2487 รัฐบาลยังได้จัดตั้ง “คณะกรรมการพิจารณากำหนดวิธีการควบคุมและกำหนดราคาน้ำตาล” ซึ่งต่อมาได้ยกเลิกการควบคุมราคาน้ำตาลทรายในปี พ.ศ. 2488 เนื่องจากผลการเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 น้ำตาลในตลาดโลกขาดแคลนราคาน้ำตาลทั้งตลาดภายในและตลาดโลกพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว การควบคุมราคาในขณะนั้นไม่เป็นผลสำเร็จ จึงต้องปล่อยให้ราคาน้ำตาลเป็นไปตามกลไกตลาด ซึ่งปรากฏว่าราคาในประเทศสูงขึ้นจากราคาควบคุมถึง 13 เท่า การใช้มาตรการปล่อยให้ราคาน้ำตาลเป็นไปอย่างเสรีร่วมกับการใช้กำแพงภาษีนำเข้าเป็นการส่งเสริมให้อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศขยายตัว ในปี พ.ศ. 2489 มีโรงงานน้ำตาลทรายขาวเอกชนจัดตั้งขึ้นมามากมายในบริเวณ กรุงเทพฯ และธนบุรี

3) ยุคแห่งการคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2490 – 2494

ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2489 คณะรัฐมนตรีได้มีมติยกเลิกบริษัท ส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด เนื่องจากมีการขัดแย้งทางด้านการเมืองและนโยบาย ตลอดจนผลผลิตภายใต้การควบคุมของรัฐบาลตกต่ำจึงได้โอนโรงงานน้ำตาลทรายขาวทั้ง 2 ไปให้กับกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม พร้อมทั้งให้รับซื้อโรงงานน้ำตาลทรายแดงทั้ง 11 แห่งไปบริหารภายใต้ชื่อ “โรงงานน้ำตาลไทย” ในปี พ.ศ. 2490 ขณะที่ปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลยังดำเนินอยู่นั้น รัฐบาลได้มอบหมายให้ “องค์การจัดซื้อสิ่งของเพื่อบรรเทาและบรรเทาความเสียหายของประเทศ” (อ.จ.ส.) ดำเนินการจัดซื้อน้ำตาลทรายขาวจากต่างประเทศเพียงผู้เดียวเพื่อนำเข้ามาจำหน่ายในประเทศเพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลทรายขาว “โรงงานน้ำตาลไทย” นั้น ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น “องค์การน้ำตาลไทย” และเมื่อมีการยกเลิกคณะกรรมการเศรษฐกิจ องค์การน้ำตาลไทยจึงโอนมาอยู่กับกระทรวงอุตสาหกรรม สังกัดกรมโรงงานอุตสาหกรรม ในปี พ.ศ. 2491 มีการนำเข้าน้ำตาลทรายขาวอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ระดับราคาน้ำตาลทรายขาวในประเทศลดลง

มีโรงงานเอกชนปิดไปเป็นจำนวนมาก หลังจากกระทรวงพาณิชย์ได้ปรับขึ้นภาษีน้ำตาลขาเข้าตาม คำร้องเรียนของโรงงานเอกชนปี พ.ศ. 2492 โรงงานน้ำตาลจึงสามารถแข่งขันกับการนำเข้าน้ำตาล ได้มากขึ้น อย่างไรก็ตามยังมีการนำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศเนื่องจากปริมาณการผลิตในประเทศยังคงไม่เพียงพอต่อความต้องการ ปี พ.ศ. 2493 รัฐบาลจึงส่งเสริมให้ปลูกอ้อยในท้องที่ จังหวัดต่างๆ หลายจังหวัด ราคาอ้อยและราคาน้ำตาลจึงตกต่ำลงสร้างความเดือดร้อนแก่ชาวไร่ อ้อยและโรงงานน้ำตาลในที่สุด

4) ยุคแห่งการค้าของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2495 – 2503

จากปัญหาราคาน้ำตาลตกต่ำในช่วงปี พ.ศ. 2493 – 2494 รัฐบาลได้พิจารณา แนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยกำหนดโควตาและแนวทางในการส่งน้ำตาลเข้ามาจำหน่ายใน ประเทศ และได้จัดตั้ง “บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด” ขึ้นในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2496 โดยมีเป้าหมายหลักในการพยุงราคาน้ำตาลในประเทศไทย ป้องกันอุตสาหกรรม น้ำตาลให้พ้นจากการแข่งขันจากต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมการผลิตน้ำตาลในประเทศ เพื่อปรับปรุง ประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาล ดำเนินการค้าน้ำตาลโดยรักษาระดับราคาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เป็นราคายุติธรรม ระหว่างโรงงาน ชาวไร่อ้อย และผู้บริโภคน้ำตาลให้เพียงพอต่อความ ต้องการบริโภคภายในโดยทำหน้าที่ผูกขาดการจำหน่ายในประเทศ รวมทั้งการนำเข้าและส่งออก น้ำตาลแต่เพียงผู้เดียว ในการผูกขาดการค้าในประเทศนั้นดำเนินการโดยการรับซื้อน้ำตาลทราย จากโรงงานในราคาประกัน จ่ายล่วงหน้าให้กับโรงงานร้อยละ 90 และที่เหลือจ่ายให้หลังจากบริษัท ฯ ได้จำหน่ายน้ำตาลออกไปแล้ว ทั้งนี้บริษัทฯ หักค่าบริการขายไว้ร้อยละ 5 ส่วนในด้านกรนำเข้า น้ำตาลจากต่างประเทศจะกำหนดให้ราคาสูงกว่าราคาขายในประเทศร้อยละ 25 มาตรการผูกขาด การค้าดังกล่าวนี้ทำกำไรให้กับบริษัทฯ เป็นจำนวนมากซึ่งสามารถจัดสรรให้กับการปรับปรุง ประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ต่อมาผลผลิตน้ำตาลพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งบริษัทฯ ไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะรับซื้อในราคาประกันได้ทั้งหมด และได้รับการปฏิเสธ เมื่อขอเงินทุนเพิ่มเติมจากรัฐบาล จึงต้องทำให้ยกเลิกการรับซื้อในราคาประกัน ทำให้ราคาและ ผลผลิตน้ำตาลในประเทศตกต่ำลงตามลำดับ จนเกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลทรายในประเทศ รัฐบาลจึงตั้งกำแพงภาษีการนำเข้าให้สูงขึ้นเป็นร้อยละ 95 ของราคา CIF เมื่อได้รับการคุ้มครอง โรงงานน้ำตาลจึงเร่งการผลิต อีกทั้งชาวไร่อ้อยขยายพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้น จึงเกิดปัญหาน้ำตาล ทรายล้นตลาดในปี พ.ศ. 2503 เพื่อบรรเทาปัญหารัฐบาลจึงประกาศ

1. ห้ามนำเข้าน้ำตาลเข้ามาภายในประเทศ

2. ห้ามตั้งและขยายโรงงานน้ำตาลทรายขาว
3. ห้ามตั้งและขยายโรงงานน้ำตาลทรายแดง หรือโรงงานน้ำเชื่อม เพราะโรงงานประเภทนี้ขาดประสิทธิภาพ
4. กำหนดระยะเวลาเปิดหีบอ้อยในแหล่งต่างๆ เพื่อให้อ้อยที่ป้อนโรงงานมีความแก่ได้ที่และมีความหวานสูง
5. ส่งเสริมให้ประชาชนบริโภคน้ำตาลมากขึ้น

มาตรการที่รัฐบาลออกมาใช้นี้ไม่สามารถลดอุปทานน้ำตาลภายในประเทศ และไม่จูงใจให้ผู้ผลิตลดระดับการผลิตได้ ราคาน้ำตาลในประเทศจึงยังลดต่ำลงจากกระสอบละ 470 เหลือเพียงกระสอบละ 260 บาท ทำให้โรงงานหลายแห่งต้องหยุดดำเนินการ

5) ยุคแรกแห่งการส่งเสริมการส่งออกน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 – 2508

เนื่องจากภาวะน้ำตาล และปริมาณการผลิตยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้พิจารณาให้มีการส่งเสริมการส่งออกต่างประเทศเพื่อบรรเทาภาวะล้นตลาด โดยออกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 มีหลักการสำคัญ จัดตั้งสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายขึ้นเพื่อเรียกเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ผลิตตามปริมาณที่ผลิตออกมาจากโรงงานในอัตราไม่เกินกิโลกรัมละ 1 บาท เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการที่กำหนดไว้คือ

- 5.1) การส่งเสริมการทำไร่อ้อย
- 5.2) การวิจัยเกี่ยวกับอุตสาหกรรม
- 5.3) การส่งเสริมการส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ
- 5.4) การบริหารงานตามพระราชบัญญัติ

การเก็บเงินอุดหนุนแก่ผู้ส่งออกเป็นเครื่องจูงใจให้การผลิตน้ำตาลขยายตัวอย่างรวดเร็ว หลังจากใช้ดำเนินการเป็นเวลา 4 ปี ภาวะน้ำตาลล้นตลาดได้กลับมาอีกครั้ง จนกระทั่งต้องยกเลิกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 โดยตราพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาล พ.ศ. 2508 ขึ้นในวันที่ 1 ตุลาคม 2508

6) ยุคแห่งการส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2509 – 2514

เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากยุคต่างๆ ที่ผ่านมา รัฐบาลเล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมน้ำตาล เพื่อให้สามารถเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น ใช้วิธีการผลิตที่ทันสมัย เพื่อลดต้นทุนให้ต่ำลง เพื่อให้ผลิตในปริมาณที่เพียงพอกับความต้องการบริโภคแต่ละปี ซึ่งจะส่งผลให้สามารถรักษาระดับราคาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และสามารถแข่งขันด้านการส่งออกกับต่างประเทศได้ จึงได้จัดตั้ง “ศูนย์การส่งเสริมน้ำตาลทราย” ขึ้นในวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2509 เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมวิชาการด้านการทำไร้อ้อยและผลิตน้ำตาล พร้อมทั้งจัดตั้ง “กองทุนรักษาเสถียรภาพราคาน้ำตาล” ขึ้นใน พ.ศ. 2510 เพื่อทำหน้าที่รับซื้อน้ำตาลจากโรงงานเมื่อมีการผลิตเกินความต้องการ และนำออกจำหน่ายเมื่อเกิดการขาดแคลน

อย่างไรก็ตาม การทำไร้อ้อยและการผลิตน้ำตาลยังไม่เป็นไปตามหลักวิชาการโดยสมบูรณ์ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ขึ้น เพื่อดำเนินการในด้านงานเกษตรอ้อย งานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีน้ำตาล และงานนโยบายเศรษฐกิจน้ำตาล หลังจากตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ “ศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทราย” ได้โอนไปยัง “สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย” ถึงแม้จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล แต่เนื่องจากเป็นปีที่ฝนแล้ง ผลผลิตในปีนั้นจึงลดลง จึงเกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลขึ้น ประกอบกับปริมาณน้ำตาลในกองทุนรักษาเสถียรภาพไม่เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการบริโภคในประเทศได้ รัฐบาลจึงยกเลิกการส่งออกน้ำตาลไปจำหน่ายยังประเทศสหรัฐอเมริกา และเริ่มมีการจำกัดโควตาการผลิตน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายดิบให้กับโรงงานแต่ละแห่ง ทั้งนี้ปริมาณที่จัดสรรให้ขึ้นอยู่กับปริมาณน้ำตาลทั้ง 2 ประเภทที่มีอยู่ในสต็อกข้ามปี

ในปี พ.ศ. 2514 การใช้นโยบายจัดสรรโควตาการผลิตน้ำตาลให้กับโรงงานต่างๆ ช่วยพยุงราคาน้ำตาลภายในประเทศไม่ให้ตกต่ำ ซึ่งราคาในระดับดังกล่าวนี้ทำให้โรงงานน้ำตาลสามารถทำกำไรแล้วนำไปชดเชยการขาดทุนจากการส่งออก ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่ามาตรการและนโยบายของรัฐบาลได้ก่อให้เกิดการผลักราคาการขาดทุนของโรงงานน้ำตาลมาให้กับผู้บริโภคภายในประเทศ โดยการซื้อน้ำตาลเพื่อบริโภคในราคาแพง

7) ยุคอุตสาหกรรมน้ำตาลรุ่งเรือง พ.ศ. 2515 – 2518

ในปี พ.ศ. 2515 เกิดภาวะการณ์ขาดแคลนน้ำตาลในตลาดโลก จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายมีปริมาณการส่งออกเพิ่มสูงขึ้น และเริ่มมีการขยายตัวขึ้นอีกครั้ง ทั้งนี้รัฐบาลเล็งเห็นช่องทางส่งออก จึงมีนโยบายขยายการผลิตโดยประกาศยกเลิกการห้ามตั้งและขยายโรงงานในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2516 ส่งผลให้มีการจัดตั้งโรงงานใหม่เพิ่มขึ้น 16 โรง และโรงงานที่มีอยู่เดิมขยายกำลังการผลิตเพิ่มขึ้น 9 โรง ราคาน้ำตาลในตลาดโลกยังคงเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ในปี พ.ศ. 2517 ระดับราคาน้ำตาลในประเทศสูงขึ้นและประชาชนได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากไม่สามารถหาซื้อน้ำตาลทรายในตลาดได้ รัฐบาลจึงใช้มาตรการอายัดและบังคับซื้อน้ำตาลจากโรงงาน และประกาศให้ผู้ที่มีน้ำตาลเกิน 2 ตันสำหรับผู้ที่มีที่อยู่ในกรุงเทพฯ และผู้ที่มีที่อยู่ในต่างจังหวัดที่มีน้ำตาลเกิน 1 ตันในครอบครองต้องรายงานจำนวนน้ำตาลและสถานที่เก็บรักษาต่อทางราชการ ทุกๆ วันที่ 15 และวันสิ้นเดือน นอกจากนี้ยังให้โรงงานน้ำตาลแจ้งรายชื่อลูกค้าและปริมาณน้ำตาลที่ขายในเดือนกันยายน พ.ศ. 2517 ด้วย⁷ นอกจากนี้รัฐบาลยังวางระเบียบการจำหน่ายน้ำตาลทรายโดยห้ามไม่ให้โรงงานขายน้ำตาลโดยไม่ได้รับอนุญาตก่อน และกำหนดราคาควบคุม ณ โรงงานเพื่อป้องกันการลักลอบขนย้ายน้ำตาลจากกรุงเทพฯ ไปยังต่างจังหวัดชายทะเลซึ่งจะช่วยควบคุมให้ปริมาณน้ำตาลมีเพียงพอ และรักษาระดับน้ำตาลอยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสม

ในปลายปี พ.ศ. 2527 สมาคมผู้ผลิตน้ำตาลไทยได้รับอนุญาตให้ตั้งบริษัทส่งออกน้ำตาลชื่อว่า “บริษัท การค้าผลผลิต จำกัด” ซึ่งเริ่มดำเนินการได้ในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งภายหลังได้รับการอนุมัติให้ทำสัญญาขายน้ำตาลระยะยาวเป็นเวลา 5 ปี กับบริษัทผู้ซื้อต่างประเทศได้

8) ยุคอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายตกต่ำ พ.ศ. 2519 – 2524

ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2518 จนกระทั่ง พ.ศ. 2519 เริ่มเกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาดในตลาดโลก ราคาน้ำตาลในตลาดโลกจึงลดต่ำลงเรื่อยๆ รัฐบาลจึงมีนโยบายจำกัดการผลิตเพื่อปริมาณการผลิตเพียงพอการบริโภคภายในประเทศเท่านั้น โดยออกประกาศในวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2520 ห้ามตั้งโรงงานเพิ่มเป็นระยะเวลา 5 ปี และเพื่อเป็นการป้องกันการขาดแคลนการบริโภคน้ำตาลทรายในประเทศจึงได้มีการประกาศในวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2520 ให้ผู้ประกอบการ

⁷ ประยงค์ เนตยรักษ์, “การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจการเกษตร : กรณีตัวอย่างการกำหนดราคาอ้อย”, โครงการนโยบายเศรษฐกิจไทย? คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531. หน้า 280 – 281.

อุตสาหกรรมน้ำตาลต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง และกระทรวงพาณิชย์ จึงจะสามารถส่งออกน้ำตาลไปยังต่างประเทศได้ นอกจากนี้ยังมีการควบคุมราคาขายปลีกน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ไว้ 5.50 บาท และ 6 บาทต่อกิโลกรัมตามลำดับ

ในปี พ.ศ. 2521 การผลิตอ้อยลดลงเนื่องจากภาวะฝนแล้ง เกิดปัญหาการรับซื้ออ้อย ทำให้ชาวไร่อ้อยบางส่วนหันไปปลูกพืชชนิดอื่นแทน ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล ต่อมาเกิดสถานการณ์ขาดแคลนน้ำตาลอีกครั้งในปี พ.ศ. 2522 ราคาน้ำตาลในประเทศต่ำกว่าราคาในตลาดโลก โรงงานน้ำตาลจึงพากันผลิตน้ำตาลทรายดิบเพื่อส่งออกมากกว่าผลิตน้ำตาลทรายขาวเพื่อจัดจำหน่ายในประเทศ โดยไม่คำนึงถึงโควตาที่ได้รับการจัดสรร อีกทั้งนโยบายของรัฐไม่สามารถควบคุมได้อย่างเข้มงวด รัฐบาลจึงต้องประกาศนโยบายให้นำน้ำตาลทรายเป็นสินค้าควบคุมในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2522 โดยกำหนดให้ราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์กระสอบละ 600 บาท น้ำตาลทรายขาวกระสอบละ 550 บาท และกำหนดราคาขายปลีกสำหรับน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์กิโลกรัมละ 6.50 บาท น้ำตาลทรายขาวกิโลกรัมละ 6 บาท และให้ผู้ผลิตและตัวแทนจำหน่ายน้ำตาลทรายแจ้งราคาซื้อขาย ปริมาณ มาตรฐาน คุณภาพ และน้ำหนักที่เป็นอยู่ภายในวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2522 แต่ในปี พ.ศ. 2523 สถานการณ์อุตสาหกรรมน้ำตาลดีขึ้นโดยระดับราคาในตลาดโลกสูงขึ้นทำให้เก็บค่าพรีเมียมจากการส่งออกได้มากขึ้น จึงเพิ่มค่ารับซื้ออ้อยกับชาวไร่อ้อยได้ จึงได้มีการปรับราคาขายส่งสำหรับน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ขึ้นเป็นกระสอบละ 750 บาท น้ำตาลทรายขาวกระสอบละ 700 บาท และกำหนดราคาขายปลีกสำหรับน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์กิโลกรัมละ 8 บาท น้ำตาลทรายขาวกิโลกรัมละ 7.50 บาท จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2524 ผลผลิตอ้อยมีปริมาณสูงขึ้น ราคาน้ำตาลในตลาดโลกเริ่มต่ำลง ทำให้ราคาประกันอ้อยลดลง จนในที่สุดรัฐต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้โรงงานหีบอ้อยทั้งหมด พร้อมกับลดราคาประกันจากตันละ 510 บาท เหลือ 250 บาทในที่สุด

9) ยุคอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายใต้นโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30

เนื่องจากอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายได้พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายยังขาดเป้าหมายและแนวทางที่ชัดเจนในการพัฒนาระยะยาว นโยบายที่กำหนดส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นรายปี ซึ่งในแต่ละปีปัญหาจะแตกต่างกันออกไป ทำให้เกิดปัญหาเฉพาะหน้าที่รัฐบาลจะต้องแก้ไขเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้การกำหนดราคาอ้อยโดยเสรีตามกลไกของตลาดให้เกิดปัญหาคือ ผู้ซื้อและผู้ขายไม่

สามารถกำหนดราคาตามความพอใจของตนได้ เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกผันผวนตลอดเวลา ในขณะที่เดียวกันการบริหาร อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายภายในประเทศ ยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ดังกล่าว ทางราชการ ไม่สามารถจัดระเบียบการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีแบบแผนที่ดีได้ เพราะว่าองค์กรชาวไร่อ้อยและเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมนี้มีอยู่จำนวนจำกัด อีกทั้งองค์กรชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล ขาดการวางแผนร่วมกันในการแก้ไขปัญหา อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ทำให้ทั้งสองฝ่ายผลักรถให้รัฐบาลช่วยเหลืออยู่ตลอดเวลา จึงก่อให้เกิดแนวความคิดที่จะนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มากำหนดราคารับซื้ออ้อย ซึ่งเป็นการประยุกต์รูปแบบการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศต่าง ๆ ที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว เช่น ออสเตรเลีย ฟิลิปปินส์ และแอฟริกาใต้ มาใช้ให้เหมาะสมกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทย เพื่อใช้เป็นนโยบายในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศ

กระทรวงอุตสาหกรรมได้นำแนวนโยบายดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ.2525 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรม โดยให้มีการกำหนดเวลารับซื้ออ้อยตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์จากรายรับสุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวที่ใช้บริโภคภายในประเทศและน้ำตาลทราย ที่ส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ในอัตราร้อยละ 70 เป็นของชาวไร่อ้อยและร้อยละ 30 เป็นของโรงงานน้ำตาล และได้มีการประกาศใช้นับแต่นั้นมา

ระบบการแบ่งปันผลประโยชน์นี้จะทำให้ชาวไร่อ้อยได้เข้าไปมีส่วนร่วมรับรู้ว่าอ้อยที่ชาวไร่อ้อยปลูกส่งให้แก่โรงงานน้ำตาลหีบแล้วได้จำนวนน้ำตาลเท่าไร และรายได้เป็นราคาอ้อยเท่าใด โดยกำหนดเป็นนโยบายและดำเนินการร่วมกันระหว่างชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และส่วนราชการ

10) อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสมัยพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527

เนื่องจากการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย หลังจากทีคณะรัฐมนตรี มีมติให้นำระบบแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ในการบริหารนั้น ในช่วงแรกที่ยึดหลักการบริหารตามพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ.2511 ซึ่งไม่สอดคล้องกับวิธีการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายตามนโยบาย แบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 และต้องคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อย ในด้านการผลิตและจำหน่ายอ้อย จึงได้จัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อย

และน้ำตาลทราย ที่ผลิตจากอ้อยของชาวไร่อ้อย โดยให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ร่วมมือกับทาง ราชการ ตั้งแต่การผลิตอ้อยไปจนถึงการจัดสรรเงินรายได้จากการขายน้ำตาลทราย ทั้งในและนอกราช-อาณาจักร ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย เพื่อให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเติบโตโดยมีเสถียรภาพและเกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทราย และประชาชนผู้บริโภค รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2527 เพื่อให้การซื้อขายอ้อยตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีกฎหมายรองรับหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายใหม่ ทำให้มีระบบการบริหารที่ชัดเจนและเป็นระเบียบ ยิ่งขึ้น นับจากนั้นมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้

4.3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาน้ำตาลทรายและแนวทางปฏิบัติ

ในปัจจุบันราคาน้ำตาลทรายที่จัดจำหน่ายในประเทศไทยถูกควบคุมโดยกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน ซึ่งกฎหมายที่มีผลกระทบโดยตรงต่อราคาและปริมาณน้ำตาลทรายก็คือพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.3.2.1 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า ในช่วงก่อนการตราพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 นั้น ราคาและปริมาณน้ำตาลทรายในตลาดมีความผันผวนและไม่แน่นอนเป็นอย่างมาก ส่งผลให้เกิดปัญหาราคาน้ำตาลตกต่ำ น้ำตาลทรายขาดตลาด หรือน้ำตาลทรายล้นตลาด และเกิดผลกระทบต่อผู้บริโภค โรงงานน้ำตาล พ่อค้าคนกลาง และชาวไร่อ้อย โดยเฉพาะปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งคือปัญหาการต่อรองราคาน้ำตาลที่โรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยไม่สามารถต่อรองราคากันได้อย่างเป็นธรรม ซึ่งโรงงานน้ำตาลซึ่งเป็นผู้มีอำนาจต่อรองสูงกว่ามักจะกดราคาอ้อยจนชาวไร่อ้อยได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก แม้ว่ารัฐจะมีนโยบายในการประกันราคาอ้อยเพื่อมิให้ชาวไร่อ้อยได้รับผลกระทบ แต่นโยบายดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จ อีกทั้งรัฐยังต้องใช้

งบประมาณจำนวนมากในการประกันราคาอ้อย รัฐจึงนำระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลในอัตราส่วน 70:30 จากประเทศออสเตรเลียและแอฟริกาได้มาใช้ และตราพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เพื่อให้สอดคล้องกับระบบดังกล่าวโดยหลักการและเหตุผลดังนี้

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มีความจำเป็นต้องรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายอ้อย สมควรจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อยของชาวไร่อ้อย โดยให้ชาวไร่อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลทรายซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมกับทางราชการ ตั้งแต่การผลิตอ้อยไปจนถึงการจัดสรรเงินรายได้จากการขายน้ำตาลทรายทั้งในและนอกราชอาณาจักรระหว่างชาวไร่อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย เพื่อให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายเติบโตโดยมีเสถียรภาพและเกิดความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อย เจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย และประชาชนผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีสาระสำคัญอันเกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาน้ำตาลทรายและปริมาณน้ำตาลทราย ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญออกเป็น 4 ประเด็นสำคัญได้ดังนี้

- 1) โครงสร้างของระบบบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย
- 2) ระบบบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย
- 3) ระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ หรือระบบการกำหนดราคาอ้อย
- 4) ระบบการส่งออกและนำเข้าน้ำตาลทราย⁸

1) โครงสร้างของระบบบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

โครงสร้างของระบบการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยได้มีการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งได้ประกาศไว้เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2527 โครงสร้างการบริหารประกอบด้วยคณะกรรมการ 5 ชุด ได้แก่

⁸ อัจฉรวรรณ งามญาณ, วิไลดา เตชะเวช, พงษ์เดช เศรษฐศิริ, นรดี เฟงพันธ์พัฒน์ และ ภัชริกา คชสำโรง, รายงานผลการวิจัยเรื่อง ศักยภาพการแข่งขันของอุตสาหกรรมน้ำตาล, (กรุงเทพมหานคร : คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539).

- 1.1) คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (Cane and Sugar Board)
- 1.2) คณะกรรมการบริหาร (Executive Board)
- 1.3) คณะกรรมการอ้อย (Cane Board)
- 1.4) คณะกรรมการน้ำตาล (Sugar Board)
- 1.5) คณะกรรมการกองทุนอ้อยและน้ำตาล (Cane and Sugar Fund Board)

คณะกรรมการชุดต่างๆ มีองค์ประกอบของกรรมการจากฝ่ายชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาล และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (MOAC) กระทรวงอุตสาหกรรม (MOI) และกระทรวงพาณิชย์ (MOC) ซึ่งการดำเนินการของกรรมการชุดต่างๆ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

คณะกรรมการทั้ง 5 ชุด มีหน้าที่และขอบเขตการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ตั้งแต่การผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การจำหน่ายน้ำตาลทรายทั้งภายในและต่างประเทศ กำหนดเกณฑ์และกิจกรรมการจัดสรรรายได้ระหว่างผู้ปลูกอ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย รักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของอุตสาหกรรม

คณะกรรมการทั้ง 5 ชุด ดำเนินการโดยผ่านสำนักคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (Office of Board and Sugar Cane Board) ซึ่งจะมี 1) ศูนย์บริหารการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย (Center of Productive and Distribution Control) 2) คณะอนุกรรมการบริหาร (Sub-committee Executive Board) และ 3) คณะอนุกรรมการอ้อย (Sub-committee Sugar Cane Board) ที่จะกำกับดูแลคณะกรรมการประจำโรงงานแต่ละโรงงานน้ำตาล (Miller Group Board) กรรมการประกอบด้วยผู้แทนของผู้ปลูกอ้อย โรงงานน้ำตาล และภาครัฐ

เกษตรกรผู้ปลูกอ้อยที่จะมีตัวแทนเข้าไปในกรรมการชุดต่างๆ จะเป็นตัวแทนจากผู้ปลูกอ้อยภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออก ทั้งหมดรวมเป็น 28 สถาบันเกษตรกรผู้ปลูกอ้อยที่จดทะเบียนตามกฎหมาย สถาบันทั้ง 28 แห่ง ได้รวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการ (ไม่ได้จดทะเบียน) เป็น 3 องค์การ ได้แก่ 1) สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย (Thai Sugar Producer Federation : TCPF) 2) สมาคมชาวไร่อ้อยภาคอีสาน (North-Eastern Producer Federation : NECPF) 3) สห

สมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย (United Associated of Cane Producer : UACP) สำหรับฝ่ายโรงงานน้ำตาลมีทั้งหมด 46 โรงงาน รวมกันเป็น 3 สมาคม ได้แก่ สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย (Thai Sugar Producer Association : TSPA) สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย (Sugar Industry and Trade Association) ทั้ง 3 สมาคมรวมตัวเป็นบริษัท ไทยชูการ์มิลเลอร์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (The Sugar Miller Corporation Ltd.: TSMC)

นอกจากนี้จากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายแล้ว ยังได้มีการจัดตั้งบริษัทอ้อยและน้ำตาลทรายไทย (Thai Cane and Sugar Corporation Lts.: TCSC) เพื่อส่งออกน้ำตาลตามโควตา ข. ที่กำหนด บริษัทดังกล่าวมีฐานะเป็นบริษัทเอกชน มีหน่วยราชการ ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ โรงงานน้ำตาล และชาวไร่อ้อยถือหุ้นในอัตราส่วนที่เท่ากัน

2) ระบบการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

ระบบการบริหารอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

- 2.1) การควบคุมปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายโดยควบคุมพื้นที่ปลูกอ้อย กำหนดโควตาปริมาณ และกำหนดชนิดคุณภาพน้ำตาลทรายให้แก่โรงงาน
- 2.2) การกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย
- 2.3) การควบคุมการผลิต การขนย้าย และการตรวจสอบน้ำตาลทรายคงเหลือ
- 2.4) การจัดสรรรายได้สุทธิให้แก่โรงงานและชาวไร่อ้อยตามสัดส่วนประสิทธิภาพการผลิตของโรงงานและชาวไร่อ้อย

2.1) การควบคุมปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายโดยควบคุมพื้นที่ปลูกอ้อย กำหนดโควตาปริมาณ และกำหนดชนิดคุณภาพน้ำตาลทรายให้แก่โรงงาน

2.1.1) กำหนดให้มีการจดทะเบียนชาวไร่อ้อย (มาตรา 35) และกำหนดปริมาณอ้อยจัดสรรให้ชาวไร่อ้อยจดทะเบียนที่ปลูกอ้อยส่งโรงงาน (มาตรา 37) เพื่อเป็นการควบคุมผลผลิตน้ำตาลทราย

2.1.2) กำหนดการซื้อขายด้วยระบบคุณภาพความหวานตามหน่วย ซี.ซี.เอส. เพื่อเป็นพื้นฐานในการจัดสรรรายได้⁹ ซึ่งในฤดูกาลผลิตปี พ.ศ. 2553/2554 นั้น คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้กำหนดราคาอ้อยขั้นต้นเมตริกตันละ 945 บาท ณ ความหวานที่ 10 ซี.ซี.เอส. และกำหนดอัตราขี้นลงของอ้อยเท่ากับ 56.70 บาท ต่อความหวานต่อ 1 หน่วย ซี.ซี.เอส. ต่อเมตริกตัน

2.1.3) กำหนดชนิดน้ำตาล และประสิทธิภาพโรงงานน้ำตาลทราย

ตามประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537 เรื่อง กำหนดชนิดและคุณภาพน้ำตาลทราย และ ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2539 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดชนิดและคุณภาพน้ำตาลทราย กำหนดให้มีนิยามน้ำตาล โดยแบ่งออกเป็น 3 ชนิด ได้แก่ น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ น้ำตาลทรายขาว และน้ำตาลทรายดิบ

ก) น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ คือ ผลึกชูโครสที่มีความบริสุทธิ์สูงมาก มีค่าโพลาไรเซชันไม่น้อยกว่า 99.80 ดีกรี และมีค่าสีตั้งแต่ 0 ถึง 45 หน่วย ICUMSA ที่ 420 nm.

ข) น้ำตาลทรายขาว คือ ผลึกชูโครสที่มีความบริสุทธิ์สูง โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

น้ำตาลทรายขาวเกรด 1 ต้องมีค่าโพลาไรเซชันไม่น้อยกว่า 99.50 ดีกรี และมีค่าสีตั้งแต่ 46 ถึง 200 หน่วย ICUMSA ที่ 420 nm.

น้ำตาลทรายขาวเกรด 2 ต้องมีค่าโพลาไรเซชันไม่น้อยกว่า 99.50 ดีกรี และมีค่าสีตั้งแต่ 201 ถึง 400 หน่วย ICUMSA ที่ 420 nm

น้ำตาลทรายขาวเกรด 3 ต้องมีค่าโพลาไรเซชันไม่น้อยกว่า 99 ดีกรี และมีค่าสีตั้งแต่ 401 ถึง 1,000 หน่วย ICUMSA ที่ 420 nm

ค) น้ำตาลทรายดิบ คือ ผลึกชูโครสที่มีความบริสุทธิ์ต่ำ มีค่าโพลาไรเซชันไม่ต่ำกว่า 97 ดีกรี มีค่าสีตั้งแต่ 1.001 ถึง 3.800 หน่วย ICUMSA ที่ 420 nm ความชื้นร้อยละไม่เกิน 0.6 โดยน้ำหนัก ขนาดผลึกมากกว่า 0.20 มิลลิเมตร และน้ำตาลอินเวิร์ตน้อยกว่า 3.00 โดยน้ำหนัก

⁹ ประกาศสำนักคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่องการกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลขั้นต้น ฤดูกาลผลิต ปี 2553/2554

ในแต่ละฤดูการผลิต คณะกรรมการน้ำตาล (Sugar Committee) จะออกประกาศ กำหนดชนิดและปริมาณน้ำตาลที่ให้โรงงานน้ำตาลผลิต ประกาศดังกล่าวเรียกว่า บัญชีจัดสรร ขั้นต้น และบัญชีจัดสรรปรับปรุงการ (ปรับปรุงในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี) โดยแบ่งสรรโควต้า ปริมาณผลผลิตน้ำตาลทรายที่ได้ในแต่ละฤดูการผลิตออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

2.1.3.1) น้ำตาลทรายโควตา ก ได้แก่ น้ำตาลทรายขาวหรือน้ำตาลขาวบริสุทธิ์ที่คณะกรรมการ อ้อยและน้ำตาลทราย กำหนดให้โรงงานน้ำตาลผลิตเพื่อใช้บริโภคภายในประเทศ ตามปริมาณที่ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะกำหนดในแต่ละฤดูการผลิต

2.1.3.2) น้ำตาลทรายโควตา ข ได้แก่ น้ำตาลทรายดิบที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กำหนดให้โรงงานน้ำตาลผลิตแล้วส่งมอบให้บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด เพื่อการส่งออกไป ยังต่างประเทศ จำนวน 800,000 ตัน โดยน้ำตาลทรายดิบจำนวน 400,000 ตันจะมอบให้แก่บริษัท อ้อยและน้ำตาลทรายไทย จำกัด เป็นผู้ดำเนินการจำหน่ายออกนอกประเทศ และอีก 400,000 ตัน จะจำหน่ายคืนให้แก่โรงงานน้ำตาลทรายเพื่อนำไปจัดจำหน่ายเป็นน้ำตาลโควตา ค ต่อไป

2.1.3.3) น้ำตาลทรายโควตา ค ได้แก่ น้ำตาลทรายดิบ หรือน้ำตาลทรายขาว หรือน้ำตาล ทรายขาวบริสุทธิ์ ที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดให้โรงงานผลิตเพื่อการส่งออกได้ หลังจากที โรงงานผลิตน้ำตาลทรายได้ครบตามปริมาณที่จัดสรรให้ตามโควต้า ก และ โควต้า ข แล้ว¹⁰

ตามบัญชีจัดสรรขั้นต้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะให้โรงงานน้ำตาลผลิตเพื่อ โควตา ก, ข, และ ค, โดยจะกำหนดเป็นอัตราส่วน โดยในปีการผลิต 2552/2553 คณะกรรมการ อ้อยและน้ำตาลทรายได้กำหนดสัดส่วนโควตาน้ำตาลดังนี้

¹⁰ ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการกำหนดปริมาณน้ำตาลทรายให้โรงงานผลิต พ.ศ. 2550 และ ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง กำหนดชนิดและปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้โรงงาน น้ำตาลผลิตในฤดูการผลิตปี 2552/2553

- น้ำตาลทรายโคเวตา ก. ได้รับการจัดสรรเป็นจำนวน 21,000,000 กระสอบ โดยคำนวณตามสัดส่วนโคเวตา ก ต่อโคเวตา ข + ค ของทุกโรงงานคือ 1 : 2.6275325000 และกำหนดโคเวตาสัดส่วนน้ำตาลทรายในส่วนของโรงงานขนาดเล็กออกเป็น 4 ขนาด คือ

ขนาดที่ 1 คือ 1 : ร้อยละ 50 ของ 2.6275325000

ขนาดที่ 2 คือ 1 : ร้อยละ 60 ของ 2.6275325000

ขนาดที่ 3 คือ 1 : ร้อยละ 70 ของ 2.6275325000

ขนาดที่ 4 คือ 1 : ร้อยละ 80 ของ 2.6275325000

- น้ำตาลทรายโคเวตา ข ได้รับการจัดสรรเป็นจำนวน 8,000,000 กระสอบ ให้แต่ละโรงงานตามสัดส่วนน้ำตาลทราย โคเวตา ข : โคเวตา ก + ค ซึ่งเท่ากับ 1 : 8.5222728152

- น้ำตาลทรายโคเวตา ค ปริมาณน้ำตาลทรายรวมหักด้วยโคเวตา ก. และโคเวตา ข.

นอกจากนี้ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายยังกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติโรงงานแต่ละแห่งในการดำเนินการผลิตน้ำตาลตามโคเวตา ก. ข. และ ค. ไว้ในบัญชีจัดสรรขั้นต้นสำหรับปีการผลิต พ.ศ. 2552/2553 ดังนี้

- ให้โรงงานน้ำตาลทรายผลิตน้ำตาลทรายตามชนิดและปริมาณที่กำหนดไว้ในประกาศ

- ในการผลิตน้ำตาลให้โรงงานน้ำตาลทรายดำเนินการดังนี้
- 1) โรงงานน้ำตาลทรายต้องผลิตน้ำตาลทรายดิบโคเวตา ข. ตามบัญชีจัดสรรให้เสร็จภายในเดือนกุมภาพันธ์ 2553
 - 2) โรงงานน้ำตาลทรายแห่งใดที่มีกรรมวิธีผลิตน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวพร้อมกันได้ ก็ให้ทำการผลิตน้ำตาลทรายโคเวตา ก พร้อมน้ำตาลทรายดิบโคเวตา ข ได้
 - 3) ในกรณีที่โรงงานต้องการผลิตน้ำตาลทรายนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในข้อ 1) และข้อ 2) ให้ขออนุญาตจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นกรณีๆ ไป

4) ในกรณีที่มีการโอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของบริษัทโรงงานน้ำตาลที่ได้รับการจัดสรรการผลิตน้ำตาลทรายตามประกาศนี้ เมื่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมกระทรวงอุตสาหกรรมได้อนุญาตให้โอนการประกอบกิจการโรงงานแล้ว ให้ถือว่าบริษัทโรงงานน้ำตาลผู้ได้รับโอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานรายนั้น เป็นผู้ได้รับการจัดสรรปริมาณการผลิตตามประกาศนี้ด้วย

5) การผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบน้ำตาลทราย และการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2550

6) การรายงานปริมาณอ้อยและน้ำตาลทราย ให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2530 ว่าด้วยการรายงานปริมาณอ้อยและน้ำตาลทราย ลงวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2530

2.2) การกำหนดราคาน้ำตาลทราย

น้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่ถูกควบคุมราคาโดยกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ตามประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง การกำหนดราคาและหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจำหน่ายน้ำตาลทราย ปี 2554 ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ซึ่งรายละเอียดในประเด็นเรื่องการกำหนดราคาน้ำตาลจะกล่าวโดยละเอียดในข้อ 4.3.2.2 ต่อไป

2.3) การควบคุมการผลิต การขนย้าย การจำหน่าย และการตรวจสอบน้ำตาลคงเหลือ

โรงงานน้ำตาลต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การจำหน่าย และการส่งมอบน้ำตาล ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2528

พนักงานเจ้าหน้าที่ศูนย์ควบคุมฯ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย มีหน้าที่ควบคุมการผลิต การขนย้าย การจำหน่าย และการตรวจสอบน้ำตาลคงเหลือในแต่ละปี โดย

พนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะทำการตรวจสอบบัญชีแสดงปริมาณวัตถุดิบและผลผลิตในจุดต่างๆ เช่น จุดรับอ้อย ห้องชั่งน้ำหนัก และโกดังต่างๆ การขนย้ายน้ำตาลจากโรงงานไปยังโกดังหรือคลังสินค้าต่างๆ ซึ่งคลังสินค้าเหล่านี้จะต้องไปรับอนุญาตจากคณะกรรมการบริหารให้เป็นสถานที่เก็บรักษาน้ำตาลทรายตามพระราชบัญญัติ โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ที่โรงงานน้ำตาลและคลังสินค้าต่างๆ ด้านการควบคุมการจำหน่าย นอกจากนี้ สืบเนื่องจากการที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายเป็นผู้กำหนดวิธีการและปริมาณจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ โดยแบ่งงวดการจำหน่ายน้ำตาลโควตา ก. ออกเป็น 52 งวด ตามจำนวนสัปดาห์ในรอบปี ศูนย์บริหารการผลิตการจำหน่าย และการขนย้ายน้ำตาลจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการจำหน่ายน้ำตาลในแต่ละงวด โดยออกใบอนุญาตขนย้ายน้ำตาลจากโรงงานน้ำตาลให้แก่ผู้ซื้อน้ำตาล ส่วนในด้านการควบคุมปริมาณน้ำตาลคงเหลือนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการตรวจสอบปีละ 2 ครั้ง ครั้งแรกตรวจสอบหลังปิดหีบ และครั้งที่ 2 ตรวจสอบก่อนเปิดหีบตามมติคณะกรรมการน้ำตาลทราย

2.4) การจัดสรรรายได้สิทธิให้แก่โรงงาน และชาวไร่อ้อยตามสัดส่วนประสิทธิภาพการผลิตของโรงงานและชาวไร่อ้อย

รายได้สิทธิซึ่งมอบให้แก่โรงงานน้ำตาลในประเทศและต่างประเทศ คำนวณจากรายรับรวมซึ่งคำนวณตามหลักเกณฑ์การคำนวณรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และหลักเกณฑ์การคำนวณรายจ่ายของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ตามประกาศของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม

ระบบตลาดน้ำตาลและการจ่ายเงินค่าอ้อยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้รับอิทธิพลจากหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลประกาศใช้ก่อนฤดูกลั่นหีบอ้อย ซึ่งเริ่มประมาณเดือนพฤศจิกายน โดยมีการประเมินผลผลิตน้ำตาลโดยรวมจากปริมาณอ้อยที่ปลูกและกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลทั้งหมดในประเทศไทย ผลผลิตน้ำตาลทั้งหมดจะถูกแบ่งออกเป็น 3 ส่วน น้ำตาลส่วนที่ 1 เรียกว่าโควตา ก เป็นน้ำตาลทรายขาวที่ใช้ในการบริโภคในประเทศ น้ำตาลส่วนที่ 2 คือน้ำตาลโควตา ข เป็นน้ำตาลทรายดิบ จำนวน 800,000 ตัน ที่กำหนดให้บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด เป็นผู้ขายในตลาดต่างประเทศ จำนวน 400,000 ตัน เพื่อให้ได้ราคาส่งออกอ้างอิง อีก 400,000 ตัน ขายคืนให้แก่โรงงานเพื่อโรงงานจะได้ขายส่งออกในลักษณะเป็นน้ำตาล

โควตา ค และน้ำตาลส่วนที่ 3 เรียกว่า น้ำตาลโควตา ค เป็นน้ำตาลที่ขายตลาดต่างประเทศได้อย่างอิสระ โดยบริษัทส่งออก 6 บริษัทของกลุ่มโรงงานผู้ผลิตน้ำตาล

3) ระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ หรือระบบกำหนดราคาอ้อย

เนื่องจากการซื้อขายในอดีต โรงงานน้ำตาลซึ่งเป็นผู้มีอำนาจต่อรองสูงกว่าชาวไร่อ้อย จะเป็นผู้กำหนดราคาน้ำตาล ส่งผลให้ชาวไร่อ้อยได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก ในฤดูกาลผลิต พ.ศ. 2522/2523 ทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาล ได้แก่ ฝ่ายโรงงาน ฝ่ายชาวไร่ อ้อย และฝ่ายรัฐบาลได้ร่วมกันกำหนดราคารับซื้ออ้อยขึ้น ในราคาตันละ 450 บาท แต่การกำหนดราคาดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย เนื่องจากการกำหนดราคารับซื้ออ้อยข้างต้น เป็นการกำหนดก่อนเปิดฤดูกาลหีบอ้อย เมื่อถึงฤดูกาลหีบอ้อยและมีน้ำตาลออกสู่ตลาด ราคาน้ำตาลในตลาดโลกก็เปลี่ยนไป ทำให้โรงงานไม่สามารถจ่ายค่าอ้อยได้ตามราคาที่กำหนดไว้ได้ เกษตรกรได้รับราคาโดยเฉลี่ยตันละ 426 บาท ต่ำกว่าราคาประกันตันละ 24 บาท ต่อมาในฤดูกาลผลิต พ.ศ. 2523/2524 ทั้งสามฝ่ายก็ได้ร่วมกันกำหนดราคาประกันขึ้นไว้ที่ตันละ 650 บาท แต่ปรากฏว่าในฤดูกาลผลิตนั้นเกิดภาวะฝนแล้ง ปริมาณอ้อยลดลง ประกอบกับราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงขึ้น เกษตรกรจึงได้รับค่าอ้อยสูงขึ้นจากราคาประกันโดยเฉลี่ยตันละ 7.41 บาท แต่เกษตรกรก็ยังเห็นว่าราคาอ้อยที่ตนได้รับไม่สอดคล้องกับราคาน้ำตาลที่โรงงานจำหน่ายได้ เช่นเดียวกับในปี พ.ศ. 2524/2525 เกษตรกรได้รับค่าอ้อยเฉลี่ยตันละ 510.30 บาท ซึ่งต่ำกว่าราคาประกันที่ทั้งสามฝ่ายกำหนดไว้ที่ตันละ 530 บาท

จากประเด็นปัญหาข้างต้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวรัฐจึงได้นำระบบการแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ โดยมีหลักการคือ “การนำรายได้จากการผลิตอ้อยและน้ำตาลมาแบ่งปันกันระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน” วิธีการนี้จะกำหนดราคารับซื้ออ้อยขึ้นต้นไว้ที่ราคาหนึ่ง เมื่อโรงงานจำหน่ายน้ำตาลไปแล้ว คือสิ้นเดือนกันยายน โรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยก็จะจัดสรรรายได้ที่ได้รับมาใหม่ โดยให้เกษตรกรได้รับส่วนแบ่ง 70 ส่วน และโรงงานได้รับส่วนแบ่ง 30 ส่วน จึงเรียกระบบนี้อย่างสั้นๆ ว่า ระบบ 70 : 30 ทั้งนี้หากผลการจัดจำหน่ายมีมูลค่าสูงมากกว่าราคาตลาดการณืไว้ข้างต้น ก็ให้เกษตรกรได้รับส่วนแบ่งที่เพิ่มขึ้น แต่ถ้าหากรายได้ต่ำกว่าราคาตลาดการณืไว้ ก็จะไม่นำส่วนต่างดังกล่าวไปหักจากราคาอ้อยปีนี้ (เกษตรกรไม่ต้องจ่ายส่วนต่างให้แก่โรงงาน) แต่จะนำไปหักจากราคาอ้อยในปีถัดไป ซึ่งต่อมาระบบนี้ได้กล่าวได้รับการทบทวน

ปรับปรุงใหม่ โดยให้มีการคำนวณราคาอ้อยขั้นต้นและราคาอ้อยขั้นสุดท้าย ถ้าราคาอ้อยขั้นต้นต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นสุดท้าย ให้โรงงานจ่ายเงินส่วนเพิ่มให้แก่เกษตรกรและหักเงินเข้ากองทุนอ้อยและน้ำตาล แต่ถ้าหากราคาขั้นต้นสูงกว่าราคาสุดท้าย ให้นำเงินจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลจ่ายชดเชยส่วนต่างดังกล่าว โดยจ่ายผ่านโรงงานน้ำตาล

3.1) หลักการที่สำคัญของระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล

ปรัชญาพื้นฐานของระบบกำหนดราคาโดยการแบ่งปันผลประโยชน์ มีดังนี้

3.1.1) ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้านการผลิตระหว่างอ้อยกับน้ำตาล และระหว่างโรงงานกับชาวไร่อ้อย หมายความว่า น้ำตาลและผลผลิตพลอยได้ที่ผลิตได้จากโรงงานนั้น เป็นผลผลิตร่วมกันของโรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อย ซึ่งต้องจัดสรรแบ่งปันกันด้วยความเป็นธรรม โดยบางประเทศแบ่งกันเป็นปริมาณน้ำตาลจริง แต่บางประเทศแบ่งกันเป็นเงินหรือรายได้

3.1.2) ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของการจัดจำหน่าย กล่าวคือ เมื่อน้ำตาลและผลผลิตพลอยได้เป็นผลประโยชน์ร่วมกันแล้ว ก็ต้องจัดจำหน่ายร่วมกัน หรือจัดตั้งองค์กรร่วมกัน

3.1.3) ความเป็นธรรมของการจัดแบ่งรายได้ ซึ่งชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลจะต้องกำหนดสัดส่วนที่เป็นธรรมดังกล่าวขึ้น โดยมีการยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การแบ่งที่เป็นธรรมคือ การแบ่งโดยอาศัยสัดส่วนของการลงทุน ซึ่งอัตราส่วนสากลอยู่ระหว่าง 65 : 35 หรือ 70 : 30 แล้วแต่สภาพทางเศรษฐกิจเทคนิคในการผลิต และการลงทุนของแต่ละประเทศ

3.2) การกำหนดสัดส่วนรายได้และรายได้สุทธิของระบบแบ่งปันผลประโยชน์

รายได้สุทธิจากการจัดจำหน่ายน้ำตาลจะได้รับการจัดสรรให้แก่ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลภายใต้ระบบ 70 : 30 ซึ่งเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาอ้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงาน ซึ่งประกาศทุกฤดูกาลผลิต ภายใต้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 แต่มีการ

เปลี่ยนแปลงชนิดและอัตราการคำนวณรายได้และรายจ่ายต่างๆ ตามความเหมาะสมและข้อตกลงระหว่างชาวไร่ช้อย ตัวแทนโรงงานน้ำตาล และภาครัฐบาล

ในแต่ละฤดูการผลิต คณะกรรมการช้อยและน้ำตาลทรายจะออกประกาศเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาช้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่ช้อยและโรงงานขึ้นต้นรายรับสุทธิจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายในแต่ละฤดูการผลิต คำนวณจากผลรวมของรายได้อุตสาหกรรมช้อยและน้ำตาลทราย หักด้วยผลรวมของรายจ่ายของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย โดยรายได้และรายจ่ายของอุตสาหกรรมช้อยและน้ำตาลทราย จะเป็นไปตามรายการและเกณฑ์การคำนวณที่ปรากฏในประกาศของคณะกรรมการช้อยและน้ำตาลทรายในแต่ละฤดูการผลิต ความขัดแย้งระหว่างชาวไร่และฝ่ายโรงงานการผลิตจะเกิดขึ้นก่อนที่คณะกรรมการช้อยและน้ำตาลทรายจะออกประกาศหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระค่าช้อยและค่าผลิตน้ำตาลทรายและอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่ช้อยและโรงงานน้ำตาลในแต่ละฤดูการผลิต ลักษณะความขัดแย้งส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นเกี่ยวกับรายการที่นำมาคำนวณเป็นรายได้และรายจ่ายของระบบ การผลิตและการค้ำน้ำตาลทราย ต้นทุนราคาอัตราที่จะใช้คิดคำนวณค่าใช้จ่ายและค่ารายได้

ในประกาศคณะกรรมการช้อยและน้ำตาลทราย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณการรายได้ การกำหนดและการชำระราคาช้อยและค่าผลิตน้ำตาลทราย และอัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่ช้อยและโรงงาน พ.ศ. 2553 นั้น กำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณรายได้และรายจ่ายของอุตสาหกรรมช้อยและน้ำตาลทรายไว้ดังนี้

3.2.1) หลักเกณฑ์การคำนวณรายได้ของอุตสาหกรรมช้อยและน้ำตาลทราย

รายได้ของอุตสาหกรรมช้อยและน้ำตาลทราย ได้แก่ ผลรวมของรายได้ ดังต่อไปนี้

3.2.1.1) รายได้จากการขายน้ำตาลทรายโควตา ก. ในแต่ละฤดูการผลิต ซึ่งแบ่งออกเป็น

- รายได้ขั้นต้น ได้จากการประมาณการของผลคูณของปริมาณน้ำตาลทรายโคเวตา ก. ที่ขายได้จริงของฤดูกาลผลิตที่แล้ว บวกกับอัตราการเปลี่ยนแปลงของปริมาณการจำหน่ายจริงเฉลี่ยสามปีย้อนหลังกับราคาเฉลี่ยการขายน้ำตาลทรายโคเวตา ก. ที่ขายได้จริงของฤดูกาลผลิตที่แล้ว

- รายได้ขั้นสุดท้าย ได้จากผลคูณจากปริมาณการขายน้ำตาลทรายโคเวตา ก. ที่ขายได้จริงของฤดูกาลผลิตปัจจุบัน กับราคาเฉลี่ยน้ำตาลทรายโคเวตา ก. ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดและปรับเพิ่มหรือลดตามข้อตกลงของสถาบันชาวไร่อ้อยและโรงงานในแต่ละเขตในกรณีที่มีข้อตกลงดังกล่าว

3.2.1.2) รายได้จากการขายน้ำตาลทรายโคเวตา ข. ของบริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด

- รายได้ขั้นต้น ได้จากการประมาณการของผลคูณของปริมาณน้ำตาลทรายโคเวตา ข. ตามที่คณะกรรมการกำหนด

- รายได้ขั้นสุดท้าย ได้จากผลคูณของปริมาณน้ำตาลทรายโคเวตา ข. กับราคาที่ยังได้จริงและอัตราแลกเปลี่ยนที่ขายให้แก่ผู้ซื้อต่างประเทศ

3.2.1.3) รายได้จากการขายน้ำตาลทรายดิบโคเวตา ค.

- รายได้ขั้นต้น ได้จากการประมาณการของผลคูณของปริมาณน้ำตาลทรายดิบโคเวตา ค. ด้วยราคาน้ำตาลทรายโคเวตา ข. ตามราคา that คณะกรรมการกำหนด

- รายได้ขั้นสุดท้าย ได้จากผลคูณของปริมาณน้ำตาลทรายดิบโคเวตา ค. ที่ผลิตได้จริงกับราคาเฉลี่ยของน้ำตาลทรายโคเวตา ข. ที่ขายได้จริงและอัตราแลกเปลี่ยนที่ขายให้แก่ผู้ซื้อต่างประเทศ

3.2.1.4) รายได้จากการขายน้ำตาลทรายขาวหรือน้ำตาลทรายบริสุทธิ์โคเวตา ค.

- รายได้ขั้นต้น ได้จากการประมาณการของผลคูณของปริมาณน้ำตาลทรายขาวหรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์โคเวตา ค. กับราคาน้ำตาลทรายโคเวตา ข. ตามที่คณะกรรมการกำหนด บวกร้อยละของส่วนต่างของราคาน้ำตาลทรายขาวกับราคาน้ำตาลทรายดิบตามที่คณะกรรมการกำหนดของราคาน้ำตาลทรายโคเวตา ข. ดังกล่าว

- รายได้ขั้นสุดท้าย ได้จากผลคูณของปริมาณน้ำตาลทรายขาวหรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์โคเวตา ค. ที่ผลิตได้จริง กับราคาเฉลี่ยของน้ำตาลทรายโคเวตา ข. ที่

ขายได้จริง บวกร้อยละของส่วนต่างของราคาน้ำตาลทรายขาวกับราคาน้ำตาลทรายดิบตามที่คณะกรรมการกำหนดของราคาเฉลี่ยของน้ำตาลทรายโคเวตา ข. ดังกล่าว โดยคำนวณจากอัตราแลกเปลี่ยนที่ขายให้แก่ผู้ซื้อต่างประเทศ

3.2.1.5) รายได้จากการขายน้ำตาลทรายโคเวตาสหรัฐอเมริกาหรือรายได้จากสิทธิพิเศษอื่นๆ

- รายได้ขั้นต่ำ ได้คำนวณรวมอยู่ในรายการรายได้จากการขายน้ำตาลทรายดิบโคเวตา ค.
- รายได้ขั้นสุดท้าย ได้จากรายได้จริง

3.2.1.6) รายได้จากการขายน้ำตาลทรายโคเวตา ค. ที่คณะกรรมการกำหนดให้จำหน่ายเพื่อการอื่นใดภายในประเทศ หรือนำมาซื้อขายระหว่างรัฐต่อรัฐ ได้จากผลคูณของปริมาณการขายน้ำตาลทรายโคเวตา ค. ดังกล่าว กับราคาตามที่คณะกรรมการกำหนด

3.2.1.7) รายได้ที่เกิดจากส่วนต่างระหว่างรายได้จริงกับรายได้ในการคำนวณราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายในฤดูการผลิตที่แล้วและจำหน่ายน้ำตาลทรายก่อนฤดูการผลิตปีปัจจุบัน ซึ่งได้ปรับบัญชีเพิ่มหรือลดแล้ว

3.2.1.8) เงินที่ได้รับจากกองทุนหรือเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาล

3.2.1.9) รายได้อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด

3.2.2) หลักเกณฑ์การคำนวณรายจ่ายของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

รายจ่ายของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ได้แก่ ผลรวมของรายจ่ายดังต่อไปนี้

3.2.2.1) ค่าใช้จ่ายในการควบคุมการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายที่จ่ายจากเงินกองทุน

- รายจ่ายขั้นต้น ได้จากการประมาณการค่าใช้จ่ายในการควบคุมการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายตามที่คณะกรรมการเห็นชอบ
- รายจ่ายขั้นสุดท้าย ได้จากค่าใช้จ่ายจริงในการควบคุมการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายตามที่คณะกรรมการเห็นชอบ

3.2.2.2) ค่าใช้จ่ายในการส่งน้ำตาลทรายออกนอกประเทศแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ค่าใช้จ่ายในการขายน้ำตาลทรายโควตา ข. ส่วนที่ขายออกนอกประเทศ ประกอบด้วยค่าบริหารการขายบวกอัตราค่าใช้จ่ายที่บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ส่งออกจริงตามที่คณะกรรมการกำหนดสำหรับค่าใช้จ่ายในการขายน้ำตาลทรายโควตา ข. ส่วนที่ขายคืนโรงงาน และค่าใช้จ่ายในการขายน้ำตาลทรายโควตา ค. ให้เป็นไปตามอัตราค่าใช้จ่ายที่บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ส่งออกจริงตามที่คณะกรรมการกำหนด

- รายจ่ายขั้นต้น ได้จากผลคูณของการประมาณการของปริมาณการส่งน้ำตาลทรายแต่ละชนิดออกนอกประเทศกับการประมาณการอัตราค่าใช้จ่ายในการส่งออกน้ำตาลทรายแต่ละชนิด
- รายจ่ายขั้นสุดท้าย ได้จากผลคูณของปริมาณการส่งน้ำตาลทรายแต่ละชนิดออกนอกประเทศจริงกับอัตราค่าใช้จ่ายจริงในการส่งออกน้ำตาลทรายแต่ละชนิด

3.2.2.3) ค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายน้ำตาลทราย ดังต่อไปนี้

ก) ค่าเช่าโกดังสำหรับน้ำตาลทรายโควตา ข. และโควตา ค. เพื่อรอส่งออกนอกประเทศในอัตราที่เป็นไปตามข้อเท็จจริงตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับระยะเวลาหนึ่งเดือน

- รายจ่ายขั้นต้น ได้จากผลคูณของการประมาณการปริมาณน้ำตาลทรายโควตา ข. และโควตา ค. ที่จะผลิตได้กับอัตราค่าเช่าโกดัง
- รายจ่ายขั้นสุดท้าย ได้จากผลคูณของปริมาณน้ำตาลทรายโควตา ข. และโควตา ค. ที่ผลิตได้จริงกับอัตราค่าเช่าโกดัง

ข) ค่าประกันภัยสำหรับน้ำตาลทรายทั้งหมด โดยเป็นค่าประกันภัยน้ำตาลทรายโควตา ก. ระยะเวลาหกเดือน และค่าประกันภัยน้ำตาลทรายโควตา ข. และโควตา ค. ระยะเวลาสี่เดือนครึ่ง ทั้งนี้ ตามอัตราที่เป็นไปตามข้อเท็จจริงตามที่คณะกรรมการกำหนด

- ระบายชั้นต้น ได้จากผลคูณของการประมาณการ ปริมาณน้ำตาลทรายแต่ละชนิดที่จะผลิตได้กับอัตราค่าประกันภัย

- ระบายชั้นสุดท้าย ได้จากผลคูณของปริมาณน้ำตาล ทรายแต่ละชนิดที่ผลิตได้จริงกับอัตราค่าประกันภัย

ค) ค่าขนส่งน้ำตาลทรายโควตา ข. และโควตา ค. จากโรงงานไปยัง คลังสินค้า ณ ท่าเรือส่งออก รวมทั้งค่าแรงกรรมกร ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

- ระบายชั้นต้น ได้จากการประมาณการค่าขนส่งรวมทั้งค่าแรง กรรมกร

- ระบายชั้นสุดท้าย ได้จากค่าขนส่ง รวมทั้งค่าแรงกรรมกรที่ เป็นไปตามข้อเท็จจริง

3.2.2.4) ระบายที่เกิดจากส่วนต่างระหว่างระบายจริงกับระบายในการคำนวณ ราคาอ้อยชั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายชั้นสุดท้ายในฤดูการผลิต ที่แล้วซึ่งได้ปรับบัญชีเพิ่มหรือลดแล้ว

3.2.2.5) ค่าใช้จ่ายตามความในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล ทราย พ.ศ. 2527

3.2.2.6) ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล ทราย พ.ศ. 2527

- ระบายชั้นต้น ได้จากการประมาณการค่าใช้จ่ายที่คณะกรรมการ เห็นชอบ

- ระบายชั้นสุดท้าย ได้จากค่าใช้จ่ายจริงที่คณะกรรมการเห็นชอบ

3.2.2.7) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด¹¹

¹¹ นกมล เจียมสวัสดิ์ และคนอื่น ๆ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการสำรวจและจัดทำต้นทุนการผลิตน้ำตาลทราย, กรุงเทพมหานคร, 2546.

3.2.3) กำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย

ราคาอ้อย

- ราคาอ้อยขั้นต้นได้จากปริมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของร้อยละ 70 ของประมาณการรายได้สุทธิ ผลรวมของรายได้ของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย หารด้วยประมาณการผลิตอ้อยที่คาดว่าจะเข้าหีบในฤดูการผลิตนั้น

- ราคาอ้อยขั้นสุดท้าย ได้จากร้อยละ 70 ของรายได้สุทธิบวกร้อยละ 70 ของผลตอบแทนรายได้จากกากน้ำตาลตามที่คณะกรรมการกำหนด แล้วหารด้วยปริมาณอ้อยที่เข้าในฤดูการผลิตนั้น

สรุปเป็นสูตรการคำนวณราคาอ้อยในแต่ละฤดูการผลิต ได้ดังนี้

P_c	=	$\frac{0.70 (R_1 + R_2)}{Q_c} + \frac{y}{Q_c}$
เมื่อราคาอ้อย	=	บาท/ตัน
0.7	=	สัดส่วนของชาวไร่อ้อย
P_c	=	ราคารับซื้ออ้อย ณ โรงงานน้ำตาล (บาท/ตัน
อ้อย)		
R_1	=	รายรับสุทธิจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ภายในประเทศ
R_2	=	รายรับสุทธิจากการจำหน่ายน้ำตาลไป
ต่างประเทศ		
Q_c	=	ปริมาณอ้อยรวมที่โรงงานน้ำตาลทำการหีบในแต่ละฤดูการผลิต

ผลตอบแทนในการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย

- ผลตอบแทนในการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ได้จากปริมาณการรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละแปดสิบของร้อยละสามสิบของปริมาณการรายได้หารด้วยปริมาณการปริมาณอ้อยที่คาดว่าจะเข้าหีบในฤดูการผลิตนั้น
- ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย ได้จากร้อยละสามสิบของรายได้สุทธิบวกผลตอบแทนรายได้จากกากน้ำตาลตามที่คณะกรรมการกำหนดแล้วหารด้วยปริมาณอ้อยที่เข้าหีบในฤดูการผลิตนั้น

3.2.4) กำหนดหลักเกณฑ์การชำระราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายดังนี้

3.2.4.1) อ้อยที่ส่งเข้าหีบระหว่างวันที่ 1 ถึงวันที่ 15 ของเดือนใด ให้โรงงานชำระราคาอ้อยขั้นต้นแก่ชาวไร่อ้อยภายในวันที่ 22 ของเดือนนั้น

3.2.4.2) อ้อยที่ส่งเข้าหีบระหว่างวันที่ 16 ถึงวันสิ้นเดือนของเดือนใด ให้โรงงานชำระราคาอ้อยขั้นต้นแก่ชาวไร่อ้อยภายในวันที่ 7 ของเดือนถัดไป

3.2.4.3) ราคาอ้อยขั้นต้นที่โรงงานจะต้องชำระตามประกาศของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ให้ชำระเป็นเงินสดครึ่งหนึ่งและอีกครึ่งหนึ่ง ให้ชำระเป็นเช็คลงวันที่ล่วงหน้ามีกำหนดไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดชำระในแต่ละงวด

3.2.4.4) ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น โดยที่การประเมินราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ได้มาจากหลักเกณฑ์การคำนวณจากปริมาณการรายได้ที่โรงงานได้รับการจำหน่ายน้ำตาลทรายตลอดปี หักด้วยปริมาณการรายได้ที่เกิดขึ้นในปีนั้นๆ และแบ่งรายได้สุทธิของแต่ละฝ่าย ตามสัดส่วนการแบ่งปันผลประโยชน์แล้ว ฝ่ายโรงงานน้ำตาลจะชำระราคาอ้อยเบื้องต้นให้แก่ชาวไร่อ้อยตามราคาอ้อยขั้นต้น ที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนด จึงถือได้ว่าโรงงานน้ำตาลได้รับชำระผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นไว้แล้ว

3.2.4.5) ผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายนั้น ให้ถือว่าโรงงานได้รับไว้แล้วเมื่อมีประกาศราคาอ้อยขั้นสุดท้าย

3.2.4.6) ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ให้กองทุนจ่ายเงินชดเชยให้แก่โรงงานเท่ากับส่วนต่างดังกล่าวภายในสิบห้าวัน นับแต่วันประกาศราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย แต่ชาวไร่อ้อยไม่ต้องส่งคืนค่าอ้อยที่ได้รับเกิน

3.2.4.7) ในกรณีที่ราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายสูงกว่าราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ให้โรงงานชำระค่าอ้อยเพิ่มให้แก่ชาวไร่อ้อยจนครบตามราคาอ้อยขั้นสุดท้ายภายในสิบห้าวัน นับแต่วันประกาศราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย

3.3) ราคาอ้อยขั้นต้น

ก่อนเริ่มฤดูกาลผลิตน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหารมีหน้าที่จะต้องจัดทำประมาณการรายได้จากการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายที่คาดว่าจะผลิตได้ในฤดูนั้น เพื่อกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิต และจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น ซึ่งวิธีการและหลักเกณฑ์ในการจัดทำนั้นเป็นไปตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 3.2 เรื่อง การกำหนดสัดส่วนรายได้และรายได้สุทธิของระบบแบ่งปันผลประโยชน์

เมื่อคณะกรรมการบริหารได้จัดทำประมาณการรายได้และกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิต และจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นแล้ว จะต้องแจ้งให้สถาบันชาวไร่อ้อยและสมาคมโรงงานทราบ พร้อมทั้งจัดให้มีการประชุมผู้แทนสถาบันชาวไร่อ้อยและผู้แทนสมาคมโรงงาน เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อคัดค้าน โดยจะต้องมีการจัดทำหนังสือแจ้งให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 วันก่อนวันประชุม ซึ่งหากมีการคัดค้านให้ทำคำคัดค้านเป็นหนังสือพร้อมด้วยเหตุผลโดยละเอียดยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลก่อนวันประชุม

จากนั้นทางสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลจะสรุปผลการประชุมพร้อมตัวเลขประมาณการรายได้และราคาอ้อยขั้นต้น และผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายเสนอต่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อพิจารณา และเสนอความเห็นไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายก็จะออกประกาศกำหนดราคาอ้อยขั้นต้นและผลตอบแทนการผลิตและจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น และลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยโรงงานจะใช้ราคาอ้อยขั้นต้นที่กำหนดไว้ใน การชำระค่าอ้อยล่วงหน้าให้แก่ชาวไร้อ้อย

ราคาอ้อยขั้นต้นในแต่ละฤดูกาลผลิตจะสูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับปัจจัยและองค์ประกอบที่ใช้ในการพิจารณากำหนดประมาณการรายได้ขั้นต้น ได้แก่ ปริมาณอ้อยเข้าหีบ ผลผลิตน้ำตาลทรายเฉลี่ยต่อตันอ้อย ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายที่บริโภคภายในประเทศ (น้ำตาลทรายโคเวตา ก.) ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก และอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

3.3) ราคาอ้อยขั้นสุดท้าย

เมื่อสิ้นเดือนกันยายนของทุกปี คณะกรรมการบริหารก็จะคำนวณรายได้สุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายในแต่ละฤดูกาลผลิต จากนั้นในเดือนตุลาคม คณะกรรมการก็ต้องกำหนดราคาอ้อยขั้นสุดท้าย และผลตอบแทนการผลิต และจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้าย เสนอต่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย โดยในการกำหนดนั้นจะต้องคำนึงถึงรายได้สุทธิที่คำนวณไว้ ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตอ้อย ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตน้ำตาลทราย ราคาอ้อยขั้นต้น ราคาอ้อยขั้นต้น ต้นทุนและผลตอบแทนในการผลิตน้ำตาลทรายขั้นต้น และเงินที่ได้รับจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย เมื่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเห็นชอบกับการกำหนดราคาดังกล่าวแล้ว จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาขอความเห็นชอบก่อนจะลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเช่นเดียวกับการกำหนดราคาขั้นต้น

หากราคาอ้อยขั้นสุดท้ายและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายต่ำกว่าราคาอ้อยขั้นต้น และผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้น กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายจะต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่โรงงานน้ำตาลเท่ากับส่วนต่างดังกล่าว โดยที่ชาวไร้อ้อยไม่ต้อง

คืนค่าอ้อยที่ได้รับล่วงหน้า และมีราคาเกินกว่านั้นกับโรงงาน ในทางกลับกันหากราคาอ้อยขั้นสุดท้าย และผลตอบแทนการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสุดท้ายสูงกว่าราคาอ้อย และผลตอบแทนการผลิตน้ำตาลทรายขั้นต้น โรงงานน้ำตาลจะชำระค่าอ้อยเพิ่มให้แก่ชาวไร่อ้อยจนครบราคาขั้นสุดท้าย

4) ระบบการส่งออกและนำเข้าน้ำตาลทราย

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ออกประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2531 เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 18 และมาตรา 48

4.1) บริษัทผู้ส่งออกน้ำตาลทราย

บริษัทที่จะเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลทรายจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

4.1.1) มีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่า 20 ล้านบาท

4.1.2) กลุ่มโรงงานที่ขออนุญาตให้บริษัทใดเป็นบริษัทผู้ส่งออก จะต้องมิได้มีโกดังหรือไซโลเป็นของตนเอง หรือที่เช่าใช้บริการอยู่พร้อมแล้ว

4.1.3) ใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ในการขนถ่ายน้ำตาลที่ทันสมัย

4.1.4) มีกรรมการของบริษัทโรงงานน้ำตาลของกลุ่มโรงงานที่ขออนุญาตร่วมเป็นกรรมการของบริษัทที่จะได้รับอนุญาตให้เป็นบริษัทผู้ส่งออกอยู่ด้วย

4.1.5) มีปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายรวมกันแล้วไม่น้อยกว่า 2 แสนตัน

ทั้งนี้ กลุ่มโรงงานที่ขออนุญาตให้บริษัทใดเป็นบริษัทผู้ส่งออกตามข้อ 4.1.2) จะสามารถก่อตั้งบริษัทผู้ส่งออกได้เพียง 1 บริษัทเท่านั้น และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาเป็นประการใดแล้วให้นำเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อพิจารณาอนุญาตต่อไป

4.2) เงื่อนไขการส่งออก

เงื่อนไขที่บริษัทผู้ส่งออกน้ำตาลทรายทุกบริษัทต้องถือปฏิบัติได้แก่

4.2.1) ให้แจ้งปริมาณและราคาที่ส่งออกในแต่ละครั้งให้คณะกรรมการน้ำตาลทรายทราบ

4.2.2) การทำสัญญาระยะเวลาเกินกว่า 3 ฤดูกาลผลิต ต้องแจ้งปริมาณที่ทำสัญญาให้คณะกรรมการน้ำตาลทรายทราบภายใน 1 เดือนหลังจากที่ทำสัญญา

4.2.3) ในกรณีที่เกิดปัญหาขาดแคลนน้ำตาลบริโภคภายในประเทศ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอาจจะรับหรือชดเชยการส่งออกไว้จำนวนหนึ่งตามความจำเป็นและเหมาะสม

4.2.4) ในกรณีที่บริษัทผู้ส่งออกไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ ประกาศและหรือคำสั่งของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย หรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอาจพักการอนุญาตให้เป็นบริษัทผู้ส่งออกได้ระยะหนึ่งแต่ไม่เกิน 30 วัน

4.2.5) ภายใต้เงื่อนไขข้อ 4.2.4) หากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายพิจารณาแล้วเห็นว่า บริษัทผู้ส่งออกกระทำผิดเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้หลายครั้งและหรือกระทำการอันก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อระบบของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอาจยกเลิกใบอนุญาตให้บริษัทผู้ส่งออกนั้นทำการส่งออกน้ำตาลทรายอีกต่อไปก็ได้

4.2.6) ในกรณีที่จำเป็นคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอาจกำหนดเงื่อนไขหรือวิธีปฏิบัติอื่นใด เพื่อให้บริษัทผู้ส่งออกถือปฏิบัติ

4.2.7) ต้องรับภาระผูกพันในการส่งน้ำตาลทรายดิบโควตา ข. ซึ่งโรงงานน้ำตาลจะต้องส่งมอบให้กับบริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด

4.2.8) ต้องรับภาระผูกพันในอันที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบของบริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด

ปัจจุบันมีผู้ส่งออกน้ำตาลทรายจำนวน 7 บริษัท¹² ได้แก่

- บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด
- บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด เป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างชาวไร่อ้อยโรงงานน้ำตาล และรัฐบาล ซึ่งส่งออกน้ำตาลทรายดิบโควตา ข. ตามมติคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย จำนวน 800,000 ตัน โรงงานน้ำตาลทรายที่ผลิตน้ำตาลทรายส่งบริษัทฯ ตามโควตาที่ได้รับมีจำนวน 47 โรงงาน ประกอบด้วย

¹² อัจฉรวรรณ งามญาณ, วิไลดา เตชะเวช, พงษ์เดช เศรษฐศิริ, นรดี เฟ่งพันธ์พัฒน์ และ ภริกา คชดำโรง, รายงานผลการวิจัยเรื่อง ศักยภาพการแข่งขันของอุตสาหกรรมน้ำตาล, กรุงเทพมหานคร, 2539.

- กลุ่มมิตรผล โรงงานน้ำตาลมิตรผล โรงงานน้ำตาลมิตรภาพสินธุ์
โรงงานน้ำตาลเกษตรอุตสาหกรรม และโรงงานน้ำตาลมิตรภูเวียง
- กลุ่มบ้านโป่ง โรงงานน้ำตาลบ้านโป่ง โรงงานน้ำตาลนครเพชร
- กลุ่มไทยเอกלקษณ์ โรงงานน้ำตาลไทยเอกלקษณ์ โรงงาน
น้ำตาลเกษตรไทย และโรงงานน้ำตาลรวมผลอุตสาหกรรมนครสวรรค์
- กลุ่มกุ่มภวาปี โรงงานน้ำตาลกุ่มภวาปี และโรงงานน้ำตาล
เกษตรผล
- กลุ่มท่ามะกา โรงงานน้ำตาลท่ามะกา โรงงานน้ำตาลนิวกุ้งไทย
โรงงานน้ำตาลนิวกุ้งสันหลี และโรงงานน้ำตาลขอนแก่น
- กลุ่มไทยรุ่งเรือง โรงงานน้ำตาลไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม โรงงาน
อุตสาหกรรมน้ำตาลบ้านไร่ โรงงานน้ำตาลไทยอุตสาหกรรม โรงงานน้ำตาลไทยเพิ่มพูน โรงงาน
สหการน้ำตาลชลบุรี โรงงานน้ำตาล สระบุรี และโรงงานน้ำตาลพิษณุโลก
- กลุ่มวังขนาย โรงงานน้ำตาลวังขนาย และโรงงานอุตสาหกรรม
อ่างเวียง โรงงานน้ำตาล ที.เอ็น. และโรงงานน้ำตาลอุตสาหกรรมอุ้มทอง
- กลุ่มอื่น ๆ โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี โรงงาน
อุตสาหกรรมน้ำตาลแม่วัง โรงงาน อุตสาหกรรมน้ำตาลสุพรรณบุรี โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาล
อุตรดิตถ์ โรงงานน้ำตาลราชบุรี โรงงานน้ำตาลปราณบุรี โรงงานน้ำตาลและอ้อยตะวันออก
โรงงานน้ำตาลมิตรเกษตร โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลอีสาน โรงงานน้ำตาลทรายขาวเริ่มอุดม
โรงงานน้ำตาลสหเรือง โรงงานน้ำตาลระยอง โรงงานน้ำตาลประจวบอุตสาหกรรม โรงงานน้ำตาล
บุรีรัมย์ โรงงานน้ำตาลไทยกาญจนบุรี โรงงานน้ำตาลนครบุรี โรงงานน้ำตาลอุตสาหกรรมโคราช
โรงงานน้ำตาลสุรินทร์ โรงงานน้ำตาลกำแพงเพชร และโรงงานน้ำตาล เอรಾವัน
- บริษัท ค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด
โรงงานที่ส่งน้ำตาลออกผ่านบริษัทฯ มี 17 โรงงาน คือ
 - กลุ่มบ้านโป่ง โรงงานน้ำตาลบ้านโป่ง โรงงานน้ำตาลนครเพชร
 - กลุ่มกุ่มภวาปี โรงงานน้ำตาลกุ่มภวาปี และโรงงานน้ำตาล
เกษตรผล
 - กลุ่มอื่น ๆ โรงงานน้ำตาลมิตรเกษตร โรงงานอุตสาหกรรม
น้ำตาลอีสาน โรงงานน้ำตาลไทยกาญจนบุรี โรงงานน้ำตาลและอ้อยตะวันออก โรงงานน้ำตาล

ปราณบุรี โรงงานน้ำตาลบุรีรัมย์ โรงงานน้ำตาลนครบุรี โรงงานน้ำตาลอุตสาหกรรมโคราช โรงงานน้ำตาลทรายขาวเริ่มอุดม โรงงานน้ำตาลสหเรือง โรงงานน้ำตาลสุรินทร์ โรงงานน้ำตาลกำแพงเพชร และโรงงานน้ำตาลเอราวัณ

- บริษัท ส่งออกน้ำตาลสยาม จำกัด
โรงงานที่ส่งน้ำตาลออกผ่านบริษัทฯ มี 8 โรงงาน คือ
 - กลุ่มไทยรุ่งเรือง โรงงานน้ำตาลไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลบ้านไร่ โรงงานน้ำตาลไทยอุตสาหกรรม โรงงานน้ำตาลไทยเพิ่มพูน โรงงานสหการน้ำตาลชลบุรี โรงงานน้ำตาล สระบุรี และโรงงานน้ำตาลพิษณุโลก
 - กลุ่มอื่นๆ โรงงานน้ำตาลระยอง

- บริษัท การค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล จำกัด
โรงงานที่ส่งน้ำตาลออกผ่านบริษัทฯ มี 4 โรงงาน คือ
 - กลุ่มวังขนาย โรงงานน้ำตาลวังขนาย และโรงงานอุตสาหกรรมอ่างเวียง โรงงานน้ำตาล ที.เอ็น. และโรงงานน้ำตาลอุตสาหกรรมอุ้มทอง

- บริษัท แปซิฟิก ซูการ์คอปอเรชั่น จำกัด
โรงงานที่ส่งน้ำตาลออกผ่านบริษัทฯ มี 10 โรงงาน คือ
 - กลุ่มมิตรผล โรงงานน้ำตาลมิตรผล โรงงานน้ำตาลมิตรกาฬสินธุ์ โรงงานน้ำตาลเกษตรกรอุตสาหกรรม และโรงงานน้ำตาลมิตรภูเวียง
 - กลุ่มอื่นๆ โรงงานน้ำตาลราชบุรี โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลแม่วัง โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลสุพรรณบุรี และโรงงานน้ำตาลอุตรดิตถ์

- บริษัท เค เอส แอล เอ็กซ์พอร์ตเทรตติ้ง จำกัด
โรงงานที่ส่งน้ำตาลออกผ่านบริษัทฯ มี 10 โรงงาน คือ
 - กลุ่มท่ามะกา โรงงานน้ำตาลท่ามะกา โรงงานน้ำตาลนิวกุ้งไทย โรงงานน้ำตาลนิวกุ้งวังสунหลี และโรงงานน้ำตาลขอนแก่น

- กลุ่มอื่นๆ โรงงานน้ำตาลประจำอุตสาหกรรม
- บริษัท ที.ไอ.เอส.เอส. จำกัด
โรงงานที่ส่งน้ำตาลออกผ่านบริษัทฯ มี 3 โรงงาน คือ
 - กลุ่มไทยเอกลักษณ์ โรงงานน้ำตาลไทยเอกลักษณ์ โรงงานน้ำตาลเกษตรไทย และโรงงานน้ำตาลรวมผลอุตสาหกรรมนครสวรรค์

4.3) ลักษณะวิธีการจำหน่ายน้ำตาลไปยังต่างประเทศ¹³

4.3.1) วิธีการเจรจาโดยตรงระหว่างเอกชนระหว่างผู้ขายและผู้ซื้อ (Trade house) การซื้อขายดำเนินการทางโทรศัพท์ จดหมาย หรือการติดต่อใดๆ ระหว่างผู้ขาย โรงงานน้ำตาล กับบริษัทผู้ค้ำน้ำตาลระหว่างประเทศ โดยมีรูปแบบส่งมอบทันที (Spot) หรือการซื้อขายแบบส่งมอบในอนาคต (Futures) ราคาที่ซื้อขายทั้ง 2 แบบ มีการประกาศให้เป็นที่รู้กันโดยเปิดเผยในแต่ละวันผ่านหน่วยงานสื่อสารต่างๆ ทั่วโลก ทำให้ทราบถึงปริมาณการซื้อขายในแต่ละวัน ราคาซื้อขายน้ำตาลดิบจะอาศัยราคาตลาดโลกที่ตลาดนิวยอร์ก สำหรับน้ำตาลทรายขาวจะซื้อขายกันในราคาตลาดโลกที่ตลาดลอนดอน และตลาดปารีส ในทางปฏิบัติ ประเทศไทยไม่ได้ขายน้ำตาลให้แก่ผู้บริโภคโดยตรง แต่จะขายให้แก่บริษัทหน้า และผู้ค้ำน้ำตาลระหว่างประเทศ ราคาที่ซื้อขายน้ำตาลไทยอยู่ในรูปแบบราคา F.O.B. อิงราคาตลาดน้ำตาลล่วงหน้านิวยอร์กเป็นส่วนใหญ่ เงื่อนไขสัญญาซื้อขายเป็นเงื่อนไขที่ถือปฏิบัติทั่วไปในวงการค้ำน้ำตาลระหว่างประเทศ

4.3.2) วิธีการประมูลโดยเปิดเผย (Public Tender) เป็นวิธีการที่บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด นิยมใช้กับการจำหน่ายน้ำตาลโควตา ข. โดยผู้ค้ำน้ำตาลจะยื่นข้อเสนอซื้อให้พิจารณา การขายโดยวิธีนี้ประเทศผู้ส่งออกมักเปิดโอกาสให้น้ำตาลที่ขายส่งมอบไปยังปลายทางก็ได้

4.3.3) วิธีการเจรจาในระดับรัฐบาล โดยมีเอกชนเข้าร่วมในฐานะคณะผู้แทนการค้าที่ไปร่วมในการเจรจา โดยมักเป็นการเจรจารวมกับการค้าทั่วไประหว่างประเทศทั้งสอง (ทวิภาคี) ผลจากการเจรจาเกิดจากข้อตกลงด้านนโยบายมากกว่าสภาวะตลาด วิธีนี้จึงไม่เป็นที่นิยม

¹³ ประยงค์ เนตยารักษ์, อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย. (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2531), หน้า 26-34

ใช้มาก ผิดกับประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายดิบรายสำคัญหลายประเทศที่นิยมการขายน้ำตาลโดยวิธีการเจรจาในระดับรัฐบาล เช่น ข้อตกลงทางการค้าระหว่างออสเตรเลียกับแคนาดา มาเลเซีย ไช เวียดนาม ฟิลิปปินส์ และสหรัฐอเมริกา กับเม็กซิโก เป็นต้น

ในส่วนการนำเข้าน้ำตาลนั้น พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ได้กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดๆ นำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศเข้ามายังประเทศไทย ไม่ว่าจะด้วยวัตถุประสงค์ทางการค้า หรือใช้ในอุตสาหกรรมก็ตาม สืบเนื่องมาจากการกำหนดราคาอ้อยและน้ำตาลทราย ทำให้รัฐต้องรักษาระดับปริมาณของน้ำตาลทรายที่จัดจำหน่ายในประเทศ มิฉะนั้น อาจเกิดปัญหาน้ำตาลทรายขาดตลาด หรือล้นตลาดตามมาได้

4.3.2.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542

น้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่ถูกควบคุมราคาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2486 เริ่มจากราคาขายกิโลกรัมละ 0.80 บาท และเพิ่มขึ้นสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนในปัจจุบันราคาขายปลีกเพิ่มเป็น 23.50 บาทต่อกิโลกรัม ภายใต้ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง การกำหนดราคาและหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจำหน่ายน้ำตาลทราย พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542

เนื่องจากในปัจจุบัน การประกอบธุรกิจในตลาดเป็นระบบเสรีนิยม ราคาและปริมาณของสินค้าขึ้นอยู่กับผู้ประกอบการรายหนึ่งๆ ที่สามารถกำหนดราคาตามที่ผู้ประกอบการรายนั้นๆ เห็นสมควร ทั้งนี้โดยปกติในภาวะตลาดที่แข่งขันโดยสมบูรณ์นั้น ผู้ประกอบการจะกำหนดราคาสินค้าหรือบริการของตนเป็นไปตามหลักกลไกราคา อุปสงค์ และอุปทานในตลาด โดยรัฐต้องไม่เข้าไปแทรกแซงราคาสินค้าหรือบริการแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตาม ระบบตลาดแข่งขันโดยสมบูรณ์นั้นไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง จะพบเห็นก็เพียงตลาดแข่งขันกึ่งสมบูรณ์ หรือตลาดผูกขาดเท่านั้น ซึ่งผู้ประกอบการมิได้กำหนดราคาสินค้าหรือบริการตามหลักกลไกราคาดังเช่นในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ส่งผลให้ผู้ประกอบการสามารถใช้อำนาจตลาดที่ตนมีกำหนดราคาตามที่ตนได้รับประโยชน์หรือกำไรสูงสุด ทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน โดยเฉพาะในสินค้าหรือบริการที่มีความจำเป็น อาทิเช่น สินค้าที่ใช้ในชีวิตประจำวัน ยารักษาโรค เป็นต้น อาทิเช่น สินค้าอาจมีราคาสูงจนเกินไป หรือสินค้าอาจขาดตลาด เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกำหนด

มาตรการเพื่อเข้ามาคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเดือดร้อนจากการกำหนดราคาโดยผู้ประกอบการ

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ได้ตั้งคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงพาณิชย์และเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นรองประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่า 4 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยต้องแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นกรรมการ และให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการมีอำนาจหน้าที่ ในการประกาศกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุม เมื่อคณะกรรมการเห็นว่า ราคาซื้อหรือราคาจำหน่าย หรือการกำหนดเงื่อนไขและวิธีการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม โดยคณะกรรมการจะพิจารณาถึงรายการสินค้าหรือบริการควบคุมเป็นรายปี ปีละหนึ่งครั้ง ซึ่งพิจารณาถึงภาวะเศรษฐกิจ หรือข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องเป็นหลักประกอบการพิจารณา

ในปัจจุบัน คณะกรรมการได้ออกประกาศเรื่อง การกำหนดสินค้าและบริการควบคุม ปี 2544 ให้บังคับ โดยกำหนดให้สินค้าและบริการดังต่อไปนี้ เป็นสินค้าและบริการควบคุม

- (1) กระดาษทำลูกฟูก
- (2) กระดาษพิมพ์และเขียน
- (3) กระดาษเหนียว (KRAFT PAPER)
- (4) กระเทียม
- (5) ก๊าซปิโตรเลียมเหลว
- (6) กาแฟผงสำเร็จรูป
- (7) ข้าวเปลือก ข้าวสาร
- (8) ข้าวโพด
- (9) ไข่ไก่
- (10) ครีมเทียมข้นหวาน นมข้น นมคั้นรูป นมแปลงไขมัน
- (11) เครื่องแบบนักเรียน

- (12) แคมพู
- (13) นมเปรี้ยวพร้อมดื่ม โยเกิร์ต
- (14) นมผง นมสด
- (15) น้ำตาลทราย
- (16) น้ำมัน และไขมันที่ได้จากพืชหรือสัตว์ทั้งที่บริโภคได้หรือไม่ได้
- (17) น้ำมันเชื้อเพลิง
- (18) น้ำยาซักฟอก
- (19) แบตเตอรี่รถยนต์
- (20) ปู่ย
- (21) ปูนซีเมนต์
- (22) แป้งสาลี
- (23) ผงซักฟอก
- (24) ผลิตภัณฑ์ล้างจาน
- (25) ฝ้ายนวมัย
- (26) มันสำปะหลัง และผลิตภัณฑ์
- (27) เม็ดพลาสติก
- (28) ยางรถจักรยานยนต์ ยางรถยนต์
- (29) ยาป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือโรคพืช
- (30) ยารักษาโรค
- (31) เยื่อกระดาษ
- (32) รถจักรยานยนต์ รถยนต์นั่ง รถยนต์บรรทุก
- (33) สบู่
- (34) สายไฟฟ้า
- (35) สุกกร เนื้อสุกกร
- (36) หัวอาหารสัตว์ อาหารสัตว์
- (37) เหล็กโครงสร้างรูปพรรณ เหล็กแผ่น เหล็กเส้น
- (38) อาหารกึ่งสำเร็จรูปบรรจุภาชนะผนึก
- (39) อาหารในภาชนะบรรจุที่ปิดสนิท
- (40) การให้สิทธิในการเผยแพร่งานลิขสิทธิ์เพลงเพื่อการค้า

(41) บริการรับฝากสินค้าหรือบริการให้เช่าสถานที่เก็บสินค้า

เมื่อคณะกรรมการประกาศให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมนั้น คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) กำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม ให้ผู้ซื้อซื้อในราคาไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด หรือให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด หรือตรึงราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง

(2) กำหนดอัตรากำไรสูงสุดต่อหน่วยของสินค้าหรือบริการควบคุมที่ผู้จำหน่ายจะได้รับจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม หรือกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขายสินค้าหรือบริการควบคุมในแต่ละช่วงการค้า

(3) กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการผลิต การนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออกนอกราชอาณาจักร การซื้อ การจำหน่าย หรือการเก็บรักษาสินค้าหรือบริการควบคุม

(4) กำหนดท้องที่หรือระยะเวลาในการใช้บังคับประกาศของคณะกรรมการ

(5) กำหนดให้แจ้งปริมาณ สถานที่เก็บ ต้นทุน ค่าใช้จ่าย แผนการผลิต แผนการนำเข้าในราชอาณาจักร แผนการส่งออกนอกราชอาณาจักร แผนการซื้อ แผนการจำหน่าย แผนการเปลี่ยนแปลงราคาหรือรายการอื่นใดหรือส่วนใดในการจำหน่าย กระบวนการผลิต และวิธีการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

(6) กำหนดให้มีการเก็บหรือเพิ่มปริมาณการเก็บสำรองสินค้าควบคุมและกำหนดท้องที่และสถานที่ให้เก็บสำรองสินค้าควบคุม

(7) ห้ามหรืออนุญาตให้มีการส่งออกนอกหรือนำเข้ามาในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งซึ่งสินค้าควบคุม

(8) สั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต การนำเข้าในราชอาณาจักร การซื้อ การจำหน่าย หรือการเก็บรักษาสินค้าหรือบริการควบคุม รวมทั้งให้ระงับหรือลดค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้เกินสมควร

(9) จัดให้มีการปันส่วนในการซื้อและการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการปันส่วนดังกล่าว หรือกำหนดเงื่อนไขในการซื้อ และการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม

(10) สั่งให้จำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมตามปริมาณและราคาที่กำหนด ตลอดจนสั่งให้จำหน่ายแก่ส่วนราชการหรือบุคคลใดตามที่คณะกรรมการกำหนด

(11) ห้ามจำหน่าย ให้ ใช้งเอง ยักย้าย หรือเปลี่ยนแปลงสภาพซึ่งสินค้าหรือบริการควบคุมเกินปริมาณที่กำหนด

(12) กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันกักตุนสินค้าควบคุมหรือการครอบครองสินค้าควบคุมเกินปริมาณที่กำหนด¹⁴

การประกาศหลักเกณฑ์ซึ่งใช้บังคับกับสินค้าหรือบริการควบคุมแต่ละประเภทนั้น คณะกรรมการต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ที่ประกาศให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึง ต้นทุน ค่าใช้จ่ายการผลิต การนำเข้าราชอาณาจักร การส่งออกป็นราชอาณาจักร การซื้อ หรือ การจำหน่ายและอัตรากำไรที่เหมาะสม รวมทั้งผลกระทบต่อการลงทุนในการขยายกำลังผลิตในระยะต่อไปด้วย โดยคณะกรรมการต้องพิจารณาบทวนหลักเกณฑ์ทุกปี อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง หากคณะกรรมการเห็นว่าภาวะเศรษฐกิจหรือข้อเท็จจริงที่ใช้เป็นหลักในการประกาศหลักเกณฑ์เปลี่ยนแปลงไปหรือสิ้นสุดลง ให้คณะกรรมการประกาศเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการใช้อำนาจนั้นๆ

ในส่วนของน้ำตาลนั้น คณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ได้ออกประกาศที่เกี่ยวข้องกับการจัดจำหน่ายน้ำตาล ดังนี้

(1) ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง การกำหนดราคาและหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจำหน่ายน้ำตาลทราย

(2) ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง การควบคุมการขนย้ายน้ำตาลทราย

(1) ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง การกำหนดราคาและหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจำหน่ายน้ำตาลทราย มีสาระสำคัญดังนี้

1.1) สินค้าน้ำตาลทรายที่ควบคุมตามประกาศมี 2 ชนิด คือ น้ำตาลทรายขาว และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์

¹⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 25

1.2) ให้ผู้ผลิต และผู้จำหน่ายน้ำตาลทรายที่ถูกควบคุมตามประกาศในท้องที่ที่ระบุไว้จำหน่ายในราคาที่ไม่สูงกว่าราคาที่กำหนดดังนี้

- ราคาจำหน่ายส่ง (ราคารวมกระสอบ) ส่งมอบ ณ โรงงาน
 - น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ (น้ำหนักน้ำตาลสุทธิ 50 กิโลกรัม) กระสอบละ 1,070 บาท (ราคารวมกระสอบ)
 - น้ำตาลทรายขาว เกรด 1 และเกรด 2 (น้ำหนักน้ำตาลสุทธิ 50 กิโลกรัม) กระสอบละ 1,016.50 บาท (ราคารวมกระสอบ)
 - น้ำตาลทรายขาว เกรด 3 (น้ำหนักน้ำตาลสุทธิ 50 กิโลกรัม) กระสอบละ 1,016.50 บาท (ราคารวมกระสอบ)
- ราคาจำหน่ายส่ง (ราคารวมกระสอบและจำหน่ายตั้งแต่ 6 กระสอบหรือ 300 กิโลกรัมขึ้นไป) ส่งมอบ ณ สถานที่จำหน่ายของผู้จำหน่ายส่ง
 - น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ (น้ำหนักน้ำตาลสุทธิ 50 กิโลกรัม) กระสอบละ 1,104.75 บาท (ราคารวมกระสอบ)
 - น้ำตาลทรายขาว เกรด 1 และเกรด 2 (น้ำหนักน้ำตาลสุทธิ 50 กิโลกรัม) กระสอบละ 1,051.25 บาท (ราคารวมกระสอบ)
 - น้ำตาลทรายขาว เกรด 3 (น้ำหนักน้ำตาลสุทธิ 50 กิโลกรัม) กระสอบละ 1,038 บาท (ราคารวมกระสอบ)
- ราคาจำหน่ายปลีก ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร
 - น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ กิโลกรัมละ 22.85 บาท
 - น้ำตาลทรายขาว เกรด 1 และเกรด 2 กิโลกรัมละ 21.85 บาท
- น้ำตาลทรายขาว เกรด 3 กิโลกรัมละ 21.35 บาท

โดยการจำหน่ายน้ำตาลทรายปลีกที่มีการบรรจุถุงปริมาณน้ำตาลทรายสุทธิ 1 กิโลกรัม ปิดผนึกแน่นหนาและมีฉลากระบุชื่อ ชื่อทางการค้า หรือเครื่องหมายทางการค้าของผู้ผลิตให้จำหน่ายปลีกในราคาข้างต้น โดยให้คิดค่าภาชนะบรรจุได้ไม่เกินกิโลกรัมละ 0.75 บาท

ดังนั้น ราคาน้ำตาลขายปลีกปริมาณ 1 กิโลกรัม จึงมีราคาขายปลีกรวม
ค่าภาชนะบรรจุแล้วกิโลกรัมละ 23.55 บาท

ทั้งนี้ไม่ใช้บังคับกับน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ชนิดก้อนสีเหลือง บรรจุ
กล่อง และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ชนิดที่บรรจุในซองซึ่งมีน้ำหนักสุทธิไม่เกินซองละสิบกกรัมและ
บรรจุกล่องหรือภาชนะอื่นใด

นอกจากนี้การจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ น้ำตาลทรายขาวเกรด 1
เกรด 2 หรือเกรด 3 ที่มีปริมาณสูงหรือต่ำกว่าหน่วยที่กำหนดไว้ ให้คิดเทียบราคาตามอัตราส่วน

หลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาน้ำตาลทราย

โดยทั่วไปรัฐมักกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายในประเทศไว้สูงกว่าราคาส่งออก ในปี
พ.ศ. 2554 ราคาน้ำตาลทรายขาวลอนดอนอยู่ที่ 633.10 เหรียญสหรัฐ ต่อตัน¹⁵ หรือประมาณ 19
บาทต่อกิโลกรัม เห็นได้ว่าราคาที่รัฐบาลตั้งสูงกว่าราคาตลาดโลกประมาณ 4.50 บาท ซึ่งการ
กำหนดราคาดังกล่าวทำให้โรงงานน้ำตาลมีแรงจูงใจที่จะขายน้ำตาลในประเทศมากกว่าส่งออก¹⁶
การใช้นโยบายกำหนดราคาและควบคุมปริมาณการจำหน่ายในประเทศควบคู่กัน จึงมี
ความสำคัญอย่างมากในการสร้างเสถียรภาพของราคา และลดความขัดแย้งในด้านการแข่ง
ผลประโยชน์จากโรงงานและชาวไร่ ในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ภายใต้ระบบการ
แบ่งปันผลประโยชน์ โดยป้องกันความอ่อนไหวของราคาในประเทศจากราคาตลาดโลก และอัตรา
แลกเปลี่ยน ดังนี้

ก) ในสภาวะปกติ การที่ระดับราคาจัดจำหน่ายในประเทศสูงกว่าราคาตลาดโลก ซึ่งจูงใจให้
โรงงานนำน้ำตาลออกจำหน่ายในประเทศมากกว่าส่งออก หากไม่มีการจำกัดปริมาณน้ำตาลจะทำให้
ให้น้ำตาลเข้าสู่ตลาดมากเกินไป และส่งผลให้ระดับราคาในประเทศตกต่ำลงจนเท่ากับราคา
ตลาดโลกในที่สุด แต่ภายใต้กลไกนี้ ชาวไร่อ้อยและโรงงานจะได้รับราคาที่สูงกว่าตลาดโลก โดย
ได้รับการอุดหนุนจากผู้บริโภค แต่ไม่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล

¹⁵ www.FutureSource.com

¹⁶ อัมมาร สนาทวาลา และคณะ. โครงการวิจัยอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลสู่ทางการขยายการผลิตเพื่อเพิ่มการส่งออก.
(กรุงเทพมหานคร : สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2543), หน้า 60

- ข) ในกรณีระดับราคาขายในประเทศต่ำกว่าราคาตลาดโลก และ/หรือ ค่าเงินบาทอ่อนตัวมาก โครงการจะเน้นการส่งออกน้ำตาลไปจำหน่ายยังต่างประเทศเพื่อสร้างรายได้ให้มากขึ้น และอาจนำน้ำตาลที่จัดจำหน่ายในประเทศส่งออกจำหน่ายด้วย ส่งผลให้น้ำตาลทรายในประเทศขาดตลาด สร้างความเดือดร้อนให้กับผู้บริโภค อาจมีการกักตุนสินค้า และออกจำหน่ายโดยโก่งราคา
- ค) ในกรณีที่ระดับราคาในตลาดโลกต่ำกว่าราคาในประเทศ หรือค่าเงินบาทแข็งตัวมาก จะเกิดแรงจูงใจให้โรงงานนำน้ำตาลโควตาส่งออกเข้ามาจำหน่ายในประเทศเพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ระดับราคาในตลาดในประเทศตกต่ำลงในที่สุด และสร้างปัญหาด้านการกระจายรายได้ของชาวไร่

ดังนั้นการกำหนดราคาจึงมีผลดี เนื่องจากเป็นการควบคุมปริมาณจำหน่ายให้เพียงพอต่อความต้องการบริโภค และไม่ให้ราคาน้ำตาลเกิดความผันผวนตามราคาตลาดโลก

(2) ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง การควบคุมการขนย้ายน้ำตาลทราย

คณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการขนย้ายน้ำตาลทราย เพื่อให้ปริมาณน้ำตาลทรายมีเพียงพอต่อการบริโภคภายในท้องที่ และภายในประเทศ และเพื่อให้มาตรการการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง การกำหนดราคาและหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจำหน่ายน้ำตาลทรายมีประสิทธิภาพ

โดยมีสาระสำคัญของประกาศฉบับนี้คือ ห้ามมิให้บุคคลใดขนย้ายน้ำตาลทราย ซึ่งมีปริมาณครั้งละตั้งแต่ 1,000 กิโลกรัมขึ้นไปโดยทางบกหรือทางทะเลเข้ามาในท้องที่ที่กำหนด อาทิ เช่นท้องที่จังหวัดจันทบุรี (อำเภอโป่งน้ำร้อน และอำเภอสอยดาว) จังหวัดสระแก้ว (อำเภอคลองหาด อำเภอตาพระยา อำเภออรัญประเทศ และอำเภอโคกสูง) เป็นต้น เว้นแต่จะได้รับหนังสืออนุญาตจากเลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย หรือประธานคณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการหรือผู้ซึ่งประธานคณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการมอบหมาย

4.4 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายใต้ความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าเกษตรขององค์การการค้าโลก

ในเวทีสากล องค์การการค้าโลกเป็นองค์กรระหว่างประเทศสังกัดสหประชาชาติที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรคนกลางในการกำกับการค้าระหว่างประเทศสมาชิก เป็นเวทีเพื่อเจรจาการค้า และเป็นเวทีให้คู่สมาชิกระงับข้อพิพาททางการค้า โดยมีหลักการสำคัญดังนี้

- 1) กำหนดให้ใช้มาตรการการค้าระหว่างประเทศโดยไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) โดยหลักการไม่เลือกปฏิบัตินี้มีข้อกำหนดที่สำคัญ 2 ประการ คือการปฏิบัติต่อสินค้าจากทุกประเทศเท่าเทียมกัน (Most Favoured Nation Treatments: MFN) และการปฏิบัติต่อสินค้านำเข้าเท่าเทียมกับสินค้าภายในประเทศ (National Treatment) ไม่ว่าจะเป็นการเก็บภาษีภายใน หรือการกำหนดกฎระเบียบต่างๆ
- 2) การกำหนดและบังคับใช้มาตรการทางการค้าจะต้องมีความโปร่งใส (Transparency)
- 3) คุ้มครองผู้ผลิตภายในด้วยภาษีศุลกากรเท่านั้น (Tariff-only Protection)
- 4) ร่วมกันทำให้การค้าระหว่างประเทศมีเสถียรภาพและความมั่นคง (Stability and Predictability in Trading Conditions)
- 5) ส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรม (Fair Competition)
- 6) มีสิทธิใช้ข้อยกเว้นในกรณีฉุกเฉินและจำเป็น (Necessary Exceptions and Emergency Action)
- 7) ให้มีการรวมกลุ่มทางการค้าเพื่อลดภาษีระหว่างกันได้ หากมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายการค้า (No trade Blocs)
- 8) มีกระบวนการยุติข้อพิพาททางการค้าให้คู่กรณี (Trade Dispute Settlement Mechanism)
- 9) ให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศกำลังพัฒนาในการปฏิบัติตามพันธกรณี (Special and Differential Treatment for LDCs)¹⁷

¹⁷ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้าโลกภายใต้ WTO, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : <http://www.dft.moc.go.th/nongkhai/detail/20053301643531.htm>

จากหลักการสำคัญข้างต้นจะเห็นว่า WTO จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมให้การค้าระหว่างประเทศไปอย่างเป็นธรรมและโดยเสรี ไม่มีมาตรการใดๆ เป็นอุปสรรคทางการค้า หากว่าจำเป็นต้องสร้างมาตรการกีดขวางทางการค้า ก็ต้องเป็นอุปสรรคน้อยที่สุด และมีขึ้นได้เมื่อมีเหตุจำเป็นและฉุกเฉินเท่านั้น

ประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นสมาชิก WTO ได้พยายามผลักดันนโยบายการค้าเสรี และพยายามให้ประเทศต่างๆ เปิดเสรีการค้าในอุตสาหกรรมและบริการ เนื่องจากประเทศพัฒนาแล้วมีศักยภาพที่สูง โดยประเทศพัฒนาต้องการจะแข่งขันในตลาดของประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งประเทศเหล่านั้นยังไม่สามารถที่จะแข่งขันกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ความตกลงว่าด้วยการเปิดเสรีการค้าในสินค้าอุตสาหกรรมและบริการจึงมีขึ้นในเวที WTO ได้อย่างง่ายดาย เช่น ความตกลงเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา ความตกลงเรื่องการค้าบริการ เป็นต้น

ในทางกลับกัน สินค้าเกษตรซึ่งเป็นสินค้าที่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนามีศักยภาพในการแข่งขันสูงกว่าประเทศพัฒนาแล้ว กลับถูกประเทศพัฒนาแล้วพยายามกีดขวางมิให้เปิดเสรีการค้า เนื่องจากประเทศพัฒนาแล้วต้องการปกป้องอุตสาหกรรมสินค้าเกษตรของตน มิให้ถูกประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาส่งออกสินค้าเกษตรเข้าไปยังประเทศของตน จนกระทั่งในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1995 ความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าเกษตร (AoA) ก็มีสถานะทางกฎหมายระหว่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงมาราเกชในการจัดตั้ง WTO ซึ่งความตกลง AoA นี้ อยู่ในส่วนของภาคผนวก 1A ซึ่งเป็นหมวดของความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า (Multilateral Agreement on Trade in Goods)

AoA ถือเป็นความตกลงที่สำคัญมากฉบับหนึ่งของผลการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย เป็นการนำสินค้าเกษตรกลับเข้ามาอยู่ภายใต้กรอบกติกาการค้าเสรีระหว่างประเทศ อีกครั้งหนึ่งหลังจากที่สหรัฐฯ ทำให้สินค้าเกษตรอยู่นอกระบบการค้าเสรีโดยการผลักดันในภาคเกษตรได้รับข้อยกเว้นจากข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและศุลกากรหรือแกตตีปี 1947 เนื่องจากต้องการใช้มาตรการจำกัดการนำเข้า (Import Quota) และการอุดหนุนการส่งออก (Export Subsidies) ในการคุ้มครองสินค้าเกษตรของตน

ในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยนั้น การเจรจาเรื่องสินค้าเกษตรนับเป็นหัวข้อที่มีความขัดแย้งในการเจรจาอย่างมาก หัวข้อหนึ่ง ซึ่งมีผลให้การเจรจาในรอบนี้ต้องล่าช้าไปกว่า 8 ปี (พ.ศ. 2529 - 2537) แต่ในที่สุด กติกาเกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตรที่ได้จากการเจรจาในรอบนี้มีลักษณะเป็นเพียงการกำหนดกรอบพื้นฐานสำหรับการค้าสินค้าเกษตรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างระบบการค้าสินค้าเกษตรที่เป็นธรรมและอิงกลไกตลาด ยังไม่ได้เป็นการเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตรอย่างแท้จริง ความตกลงยังเต็มไปด้วยข้อยกเว้น ช่องโหว่ และเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกให้การคุ้มครองภาคเกษตรของตนต่อไปได้ เหตุที่เป็นเช่นนี้มีสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากการที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต้องการประนีประนอมกันเพื่อดำรงการอุดหนุนและการคุ้มครองบางประเภทต่อ ภาคเกษตรไว้ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในประเทศของตน

4.4.1 สาระสำคัญของความตกลงว่าด้วยการเกษตร¹⁸

ความตกลงว่าด้วยการเกษตรมีแกนหลักสำคัญ 3 ประการ คือ การเปิดตลาด การลดอุดหนุนการผลิตภายใน และการลดอุดหนุนการส่งออก โดยมีสาระสำคัญแต่ละเรื่องดังนี้

1) การเปิดตลาด

ก. การลดภาษีศุลกากร ประเทศพัฒนาแล้ว ต้องลดภาษีลงร้อยละ 36 ภายใน 6 ปี แต่ละรายการสินค้าจะต้องลดลงอย่างน้อยร้อยละ 15 ส่วนประเทศกำลังพัฒนาต้องลดภาษีลงร้อยละ 24 ภายใน 10 ปี แต่ละรายการสินค้าจะต้องลดลงร้อยละ 10

ข. การปรับเปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากรให้เป็นภาษีนำเข้า เช่น การห้ามนำเข้า การกำหนดโควต่านำเข้า และการกำหนดสัดส่วนการรับซื้อผลผลิตภายในประเทศ (local content requirement) ให้เป็นมาตรการภาษีศุลกากรทั้งหมดโดยกำหนดเป็นปริมาณ โควต้า และเก็บภาษีศุลกากรสินค้าในโควต้าในระดับต่ำ และหากมีการนำเข้าเกินกว่าปริมาณโควต้าที่กำหนด ก็จะต้องเก็บอัตราภาษีนอกโควต้า ในอัตราที่สูงมาก

2) การลดอุดหนุนการผลิตภายใน แบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ กล่าวคือ

¹⁸ บัณฑิต หลิมสกุล, "ชัยชนะของ WTO : การฟ้องร้องการอุดหนุนน้ำตาลของประชาคมยุโรป", ใน *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 36, (ธันวาคม 2550) :811

ก. การอุดหนุนภายในที่ปิดเป็อนตลาด (Amber Box) เช่น การประกันราคาขั้นต่ำ การแทรกแซงราคา เป็นต้น โดยสมาชิกต้องลดการอุดหนุนการผลิตภายใน ดังนี้

- ประเทศพัฒนาแล้ว ลดการอุดหนุนภายในลงในอัตราร้อยละ 20 ภายใน 6 ปี หากการอุดหนุนในแต่ละสินค้ามีมูลค่าต่ำกว่าร้อยละ 5 ของมูลค่าการผลิต ไม่ต้องเอามูลค่าการอุดหนุนมาคำนวณในยอดการอุดหนุนรวม

- ประเทศกำลังพัฒนา ลดการอุดหนุนนี้ลงในอัตราร้อยละ 13 ภายใน 10 ปี ซึ่งใช้เวลายาวนานกว่า หากการอุดหนุนในแต่ละสินค้ามีมูลค่าต่ำกว่าร้อยละ 10 ของมูลค่าการผลิต ไม่ต้องเอามูลค่าการอุดหนุนมาคำนวณในยอดการอุดหนุนรวม

การอุดหนุนภายในนี้ กำหนดเป็นยอดปริมาณรวม เพื่อให้รัฐบาลบริหารเงินอุดหนุน นี้ได้ตามความจำเป็น มีความยืดหยุ่นในการใช้ โดยไม่เจาะจงสินค้า

ข. การอุดหนุนภายในที่ไม่ปิดเป็อนตลาด (Green Box)

คือการอุดหนุนที่ไม่มีผลต่อการผลิตและราคาสินค้า หรือมีในปริมาณที่น้อยมาก เช่น การอุดหนุนการผลิตเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การศึกษาวิจัยและการพัฒนา การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การปรับโครงสร้างการผลิต และการพัฒนาชนบท เป็นต้น สมาชิกสามารถใช้การอุดหนุนการผลิตเหล่านี้ได้โดยไม่มีขีดจำกัด

ค. การอุดหนุนที่ยกเว้นให้กับประเทศกำลังพัฒนา

การอุดหนุนที่ประเทศกำลังพัฒนาได้รับการยกเว้นให้ใช้ได้ คือ การอุดหนุนด้านปัจจัยการผลิตและด้านการลงทุน ซึ่งได้แก่ การอุดหนุนเพื่อซื้อเมล็ดพืชและปุ๋ยในราคาถูกลง การอุดหนุนเพื่อซื้อเครื่องมือ และเครื่องจักร เป็นต้น

3) การลดอุดหนุนการส่งออก

สมาชิกต้องลดการอุดหนุนส่งออกลง ดังนี้

- ประเทศพัฒนาแล้ว ต้องลดปริมาณสินค้าเกษตรที่ได้ให้การอุดหนุนส่งออกลงร้อยละ 21 และลดจำนวนเงินอุดหนุนลงร้อยละ 36 ภายใน 6 ปี

- ประเทศกำลังพัฒนา ต้องลดปริมาณที่ให้การอุดหนุนส่งออกลงร้อยละ 14 และลดจำนวนเงินอุดหนุนลงร้อยละ 24 ภายใน 10 ปี

ประเด็นสำคัญในเรื่องการอุดหนุนส่งออกคือ สมาชิกต้องไม่ให้อุดหนุนเกินกว่าที่ผูกพันไว้ โดยใช้ยอดการอุดหนุนในปีฐาน (พ.ศ. 2529-31) เป็นจุดเริ่มต้น และผูกพันการอุดหนุนส่งออกเป็นรายสินค้า กล่าวคือ สมาชิกไม่สามารถให้การอุดหนุนส่งออกกับสินค้าเกษตรที่ไม่เคยได้รับการอุดหนุนส่งออกในปีฐานได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นให้ประเทศกำลังพัฒนากรณีที่เป็นการอุดหนุนส่งออกเพื่อลด (1) ต้นทุนการตลาดที่รวมถึงต้นทุนในการปรับปรุงคุณภาพสินค้าและการขนส่งระหว่าง ประเทศ ฯลฯ และ (2) ต้นทุนด้านการขนส่งภายใน

โดยสรุปสาระสำคัญของ AoA คือ

ประการแรก มีการใช้มาตรการเปิดตลาดขั้นต่ำ (minimum access) และกำหนดอัตราภาษีศุลกากร (tariffication) แทนมาตรการจำกัดการนำเข้า และกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องกำหนดอัตราภาษีศุลกากรขั้นสูงสำหรับสินค้าเกษตรทั้งหมดด้วย

ประการที่สอง ยอมให้มีการอุดหนุนภายในได้ แต่มีเงื่อนไขให้ต้องลดการอุดหนุนลง

ประการที่สาม มีกติกาห้ามการอุดหนุนสินค้าส่งออกชนิดใหม่ ส่วนการอุดหนุนการส่งออกที่เคยทำมาแล้ว สามารถอุดหนุนต่อไปได้ แต่ต้องมีการลดงบประมาณและจำนวนสินค้าที่ได้รับการอุดหนุน

ทั้งนี้ ประเทศกำลังพัฒนาสามารถปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่างจากประเทศพัฒนาแล้ว (special and differential treatment) เช่น เงื่อนไขเวลา ปริมาณการคุ้มครอง การลดปริมาณการอุดหนุน เป็นต้น¹⁹

4.4.2 ความมีผลผูกพันของความตกลงว่าด้วยสินค้าเกษตร

แม้ว่า AoA จะมีผลบังคับใช้ในเวที WTO ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 ที่ผ่านมา แต่ก็มีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มาก เนื่องจาก AoA มีลักษณะพิเศษกว่าความตกลงฉบับอื่นๆ เพราะได้นำข้อตกลงว่าด้วยการเปิดตลาดสินค้าเกษตรและการอุดหนุนสินค้าเกษตรไปบัญญัติไว้ในตารางข้อผูกพันของประเทศสมาชิก WTO (Schedule of Commitment) ส่งผลให้แต่ละประเทศมีความผูกพันในการเปิดตลาดและการอุดหนุนที่แตกต่างกัน ซึ่งศาสตราจารย์ Bernard O'Connor จากมหาวิทยาลัย LIUC ได้ตั้งข้อสังเกตในประเด็นนี้ว่าลักษณะพิเศษดังกล่าวทำให้การพิจารณา

¹⁹ บัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์, การเจรจาการค้าสินค้าเกษตร: จากเวทีองค์การการค้าโลกสู่เขตการค้าเสรี [ออนไลน์], แหล่งที่มา : <http://www.ftawatch.org/all/article/17965>

พันธกรณีของสมาชิกมีความซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากจะมีระดับความผูกพันเกี่ยวกับการเปิดเสรีสินค้าเกษตรของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างไปตามที่ผูกพันไว้ใน Schedule of Commitment)

นอกจากนี้ การแยกพันธกรณีนี้ยังมีนัยสำคัญทางกฎหมายเพราะแม้ตารางข้อผูกพันของสมาชิกจะผูกพันสมาชิก WTO ทุกประเทศ แต่ตารางข้อผูกพันมีนัยและฐานะทางกฎหมายเป็นรองจากข้อบทในความตกลง ซึ่งสอดคล้องกับ Dr. Melaku Geboye Desta จาก University of Dundee ที่ได้ตั้งข้อสังเกตว่า AoA เป็นความตกลงที่มีความซับซ้อนอย่างมากเพราะสูตร (Modalities) ในการคำนวณตารางข้อผูกพันของสมาชิกซึ่งกำหนดรายละเอียดและวิธีการคำนวณการลดภาษีและการอุดหนุน แต่กลับไม่ได้มีผลผูกพันทางกฎหมาย จึงไม่สามารถนำมาใช้ร้องเรียกภายใต้กลไกการยุติข้อพิพาทได้ ดังนั้นในขณะที่มีการพูดถึงการเข้าสู่ตลาดโดยการเปลี่ยนมาตรการ NTBs ให้อยู่ในรูปแบบ TB (Tarriffication) การเปิดตลาดขั้นต่ำ ซึ่งล้วนเป็นผลจากการเจรจาที่มีนัยสำคัญในการเปิดเสรีทางการค้าสินค้าเกษตรที่ถูกกำหนดไว้ใน Modalities เป็นกรอบหรือสูตรในการคำนวณตัวเลขเพื่อใช้เป็นเป้าหมายในการลดภาษีศุลกากรหรือเป็นตัวเลขที่กำหนดการอุดหนุนที่ผูกพันให้สมาชิก WTO ต้องปฏิบัติตาม แต่กลไกเหล่านี้กลับไม่ได้นำมาบัญญัติไว้ใน AoA ประกอบกับเมื่อกำหนดให้ Modalities ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย จึงทำให้พันธกรณีภายใต้ AoA มีความซับซ้อนอย่างมาก²⁰

4.4.3 ความตกลงว่าด้วยการค้าเกษตรกับกรณีการอุดหนุนน้ำตาลทรายของสหภาพยุโรป

น้ำตาลทรายเป็นสินค้าเกษตรที่มีความสำคัญต่อตลาดโลก เนื่องจากใช้ในการบริโภคและใช้ในอุตสาหกรรมต่างๆ โดยหลายประเทศได้ให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย โดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหภาพยุโรปได้พยายามปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของตน โดยการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลทราย ทำให้น้ำตาลทรายของสหภาพยุโรปสามารถจำหน่ายในราคาต่ำกว่าราคาน้ำตาลทรายของประเทศอื่นๆ ได้

²⁰ บัณฑิต หลิมสกุล, “ชัยชนะของ WTO : การฟ้องร้องการอุดหนุนน้ำตาลของประชาคมยุโรป”, ในวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 36, (ธันวาคม 2550) :805

เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 2003 ไทยร่วมกับออสเตรเลียและบราซิลได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อองค์การระดับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก เป็นคดีหมายเลข DS 283 โดยได้กล่าวหาว่าระบอบน้ำตาลของสหภาพยุโรป (Common Market Organization for sugar : CMO sugar) ซึ่งบัญญัติไว้ภายใต้ข้อกำหนดของสหภาพฯ ที่ 1260/2001 ว่า CMO ได้ดำเนินการขัดกับพันธกรณี WTO ทั้งภายใต้ความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าเกษตร และความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures : SCM Agreement) เนื่องจากสหภาพยุโรปให้การอุดหนุนส่งออกน้ำตาลทรายเกินกว่าที่ระบุในตารางข้อผูกพัน โดยผู้ร้องเรียนทั้งสามเห็นว่า ตัวเลขซึ่งสหภาพยุโรปแจ้งการส่งออกน้ำตาลทรายปริมาณ 4,097,000 ตัน ถือว่าเป็นการอุดหนุนการส่งออกเกินกว่าที่ระบุในตารางข้อผูกพัน (คือ 1,273,500 ตัน) รวมทั้งกล่าวหาว่าการส่งออกน้ำตาลประเภท ซี ได้รับการอุดหนุนส่งออกตามนัยมาตรา 9.1 (ซี) ด้วย นอกจากนี้ผู้ร้องเรียนทั้งสามยังกล่าวหาการอุดหนุนของสหภาพยุโรปภายใต้ข้อ 10.1 ของความตกลง AoA และภายใต้ SCM Agreement ด้วย

ดังที่ได้กล่าวข้างต้น การอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรภายใต้ความตกลงว่าด้วย AoA นั้น มิได้เป็นสิ่งต้องห้ามเหมือนในกรณีของสินค้าประเภทอื่น แต่ประเทศที่ต้องการคงไว้ซึ่งมาตรการอุดหนุนการส่งออกต้องนำการอุดหนุนดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในข้อผูกพัน และมีให้อุดหนุนเกินกว่าที่ระบุไว้ในตารางข้อผูกพันดังกล่าว โดยในมาตรา 3.3 ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ภายใต้วรรคสอง (บี) และวรรคสี่ของมาตรา 9 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตร หรือกลุ่มของสินค้าเกษตร ตามที่ระบุไว้ในส่วนที่ II ของภาค IV ในตารางข้อผูกพันเกินกว่าระดับที่ผูกพันทั้งในการอุดหนุนงบประมาณ ระบาย และการอุดหนุนด้านปริมาณสินค้า และต้องไม่ให้การอุดหนุนการส่งออกแก่สินค้าเกษตรอื่นใด ที่มีได้ระบุไว้ในส่วนที่เกี่ยวข้องในตารางข้อผูกพัน

จากการกล่าวหาข้างต้นของผู้ร้องเรียนทั้งสาม สหภาพยุโรปได้อ้างว่า ผู้ร้องเรียนทั้งสามอ่านตารางข้อผูกพันที่ระบุถึงระดับการส่งออก (Subsidiary Commitment) คลาดเคลื่อน เพราะปริมาณการอุดหนุนการส่งออกภายใต้ตารางข้อผูกพันของตนมิใช่ 1,273,500 ตันตามที่ผู้ร้องเรียนทั้งสามกล่าวอ้าง เนื่องจากสหภาพยุโรปได้ระบุไว้ในเชิงอรรถภายใต้ตารางข้อผูกพันว่า “ไม่รวมการส่งออกน้ำตาลที่มีแหล่งกำเนิดจากกลุ่ม ACP และอินเดีย ซึ่งสหภาพยุโรปมิได้ลดการส่งออกเฉลี่ยในช่วงปี ค.ศ. 1986 ถึง 1990 มีปริมาณ 1.6 ล้านตัน” โดยสหภาพยุโรปอธิบายว่าเชิงอรรถดังกล่าวถือเป็นส่วนที่สองของ Subsidiary Commitment ซึ่งมีผลทำให้เป็นการขยายเพดาน

ปริมาณการอุดหนุนส่งออกโดยปริยาย ดังนั้นในการคำนวณตัวเลขการอุดหนุนส่งออกที่แท้จริงจึงต้องนำน้ำตาลที่มีแหล่งกำเนิดจากกลุ่ม ACP และอินเดียที่ระบุไว้ในเชิงอรรถ มารวมกับปริมาณการอุดหนุนในตารางด้วย จึงมีใช้แค่เพียง 1,273.500 ตันเท่านั้น

ในการนี้ ผู้ร้องเรียนทั้งสามได้โต้แย้งข้ออ้างของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับเชิงอรรถภายใต้ตารางข้อผูกพัน เพราะเห็นว่าเชิงอรรถดังกล่าวเป็นการกระทำฝ่ายเดียว ดังนั้นสมาชิก WTO ไม่สามารถอาศัยการกระทำฝ่ายเดียวมาระบุเงื่อนไขเพิ่มเติมเพื่อยกเลิกพันธกรณีภายใต้ข้อตกลง AoA หรือไม่อาจใช้เพื่อเป็นการตั้งข้อสงวนภายใต้ตารางข้อผูกพัน โดยในความเห็นของผู้ร้องเรียนทั้งสามนั้น เชิงอรรถดังกล่าวเป็นการตั้งข้อสงวนที่ไม่อนุญาตให้ทำได้ ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศและกฎของ WTO²¹

มาตรา 10.3 ของ AoA ระบุว่า “สมาชิก WTO ใดที่อ้างว่าจำนวนการส่งออกที่เกินกว่าระดับความผูกพัน มิได้มาจากการอุดหนุน ไม่ว่าจะการอุดหนุนสินค้าเกษตรนั้นจะอยู่ในรายการของการอุดหนุนที่กำหนดในมาตรา 9 หรือไม่ก็ตาม จะต้องแสดงให้เห็นว่าไม่ได้มีการอุดหนุนการส่งออกสินค้าที่เกินกว่าระดับความผูกพัน” ในการนี้ Panel พิจารณาเห็นว่าในข้อพิพาทนี้ผู้ร้องเรียนได้พิสูจน์ว่า สหภาพยุโรปส่งออกเกินกว่าระดับที่กำหนดไว้ในตารางข้อผูกพัน เนื่องจากสหภาพยุโรปได้กำหนดไว้ในตารางข้อผูกพันว่าด้วยการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลเป็นปริมาณ 1,273,200 ตัน แต่สหภาพยุโรปได้ส่งออกน้ำตาลทั้งสิ้น 4,097,000 ตัน ด้วยเหตุนี้ภาวะในการพิสูจน์ขั้นต่อไปจึงตกอยู่กับสหภาพยุโรปที่ต้องแสดงให้เห็นว่าน้ำตาลที่ส่งออกเกินกว่าระดับผูกพันนั้นมิได้มาจากการอุดหนุน อย่างไรก็ตามสหภาพยุโรปอ้างว่าภาวะดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่ไม่สามารถทำได้ (impossible risk) ที่ต้องไปพิสูจน์ว่ามีปัจจัยการอุดหนุนส่งออกอะไรบางอย่างที่ไม่ได้ใช้ แต่ Panel ระบุว่าหน้าที่ของสหภาพยุโรปเพียงแต่สามารถแสดงให้เห็นได้ว่ามาตรการอุดหนุนของตนมิได้เป็นหนึ่งในหกของประเภทการส่งออกที่ระบุในวรรคหนึ่งของมาตรา 9 ก็เพียงพอแล้ว²²

ประเด็นในการพิจารณาข้อพิพาทนี้คือต้องพิจารณาว่าเพดานการอุดหนุนส่งออกที่ระบุในตารางข้อผูกพันมีปริมาณเท่าใด และเชิงอรรถภายใต้ตารางข้อผูกพันมีผลเปลี่ยนแปลงปริมาณการอุดหนุนที่สหภาพยุโรปกำหนดว่าเป็น 1,273,500 ตันหรือไม่ พิจารณาจะพบว่า มาตรา 3 ของ

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 817

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 818

AoA ระบุว่า สมาชิกที่ส่งออกสินค้าที่ผูกพันไว้ในตารางข้อผูกพันต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่สำคัญ คือ การส่งออกสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้เพดาน ทั้งงบประมาณและปริมาณ ที่ระบุไว้ในตารางข้อผูกพัน นอกจากนี้วรรคสามของมาตรา 3 ยังระบุว่า ข้อผูกพัน หรือ Commitment level ในสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนส่งออกต้องระบุในตารางข้อผูกพัน ทั้งในด้าน ปริมาณและงบประมาณ ซึ่งรวมถึงระดับการปรับลดการอุดหนุนส่งออกในแต่ละปีที่จะต้องระบุใน ตารางข้อผูกพันทั้งในด้านปริมาณและงบประมาณ ดังนั้นยุโรปไม่สามารถโต้แย้งได้ว่า ระดับข้อ ผูกพันในตารางข้อผูกพันไม่จำเป็นต้องระบุให้อยู่ในรูปปริมาณหรืองบประมาณ เพราะหากตีความ ว่าตามที่สหภาพยุโรปอ้างจะเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิก WTO สามารถใช้วิธีหลบเลี่ยงไม่ ปฏิบัติตามพันธกรณีได้โดยง่าย เนื่องจากจะไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการปฏิบัติตามพันธกรณี หรือไม่ Panel จึงสรุปว่าความตกลง AoA ระบุไว้ชัดเจนว่าในกรณีที่มีการระบุสินค้าเกษตรไว้ใน ตารางข้อผูกพัน การอุดหนุนส่งออกจะทำได้ไม่เกินในระดับที่ผูกพัน หรือ commitment level ใน ตารางข้อผูกพันเท่านั้น ทั้งเพื่อให้การอุดหนุนส่งออกสอดคล้องกับความตกลง AoA สมาชิก WTO จะต้องกำหนดในตารางข้อผูกพัน ทั้งในรูปปริมาณและงบประมาณ โดยจะต้องปรับลดระดับการ อุดหนุนลงตามผลการเจรจาอุรุกวัยในระยะเวลาที่กำหนดด้วย²³

นอกจากนั้น Panel ได้ชี้ให้เห็นว่า มาตรา 8 กำหนดให้ห้ามมิให้สมาชิก WTO อุดหนุนการ ส่งออกอื่นใดนอกเหนือไปจากที่สอดคล้องกับความตกลงนี้ และต้องการให้อุดหนุนการส่งออก อย่างสอดคล้องกับที่กำหนดในตารางข้อผูกพันของแต่ละสมาชิกเท่านั้น ดังนั้นในการอุดหนุน ส่งออก สมาชิก WTO จะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับทั้งความตกลง AoA และตารางข้อผูกพัน ด้วย เหตุนี้ ในการตีความเชิงอรรถภายใต้ตารางข้อผูกพันของยุโรปข้างต้น ต้องพิสูจน์ว่าตารางข้อ ผูกพันกับเชิงอรรถขัดกันหรือไม่อย่างไร²⁴

ในการนี้ Panel ได้อ้างคำตัดสินของคณะผู้พิจารณาข้อพิพาทของแกตต์ ในกรณี U.S. – Restrictions on imports of sugar ซึ่งได้วางแนวทางในการพิจารณาในกรณีที่มีความพยายามจะ เพิ่มเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในตารางข้อผูกพัน โดยเมื่อวันที่ 22 กันยายน ค.ศ. 1988 ออสเตรเลียได้ ขอให้มีการจัดตั้ง GATT Panel เพื่อพิจารณาระบบการนำเข้าน้ำตาลของสหรัฐฯ ที่ขัดกับวรรคหนึ่ง ของมาตรา IX ของความตกลงแกตต์ โดยสหรัฐฯ พยายามใช้เงื่อนไขเพิ่มเติมที่กำหนดในตารางข้อ

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 820

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 820

ผูกพันเป็นข้ออ้างในการต่อสู้ ข้อเท็จจริงเป็นผลจากการเจรจาเงื่อนไขเพิ่มเติมที่กำหนดในตาราง ข้อผูกพันเป็นข้ออ้างในการต่อสู้ ซึ่ง Panel ในคดีนี้ได้ระบุว่า ตารางข้อผูกพัน หรือ Schedule of Concessions นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อนำการยอมลดภาษีที่เป็นผลจากการเจรจามาผูกพันภายใต้ ตาราง ดังนั้นหากภาคีแก็ตต์จะเพิ่มข้อความใดในตารางก็ต้องเป็นข้อความที่มีลักษณะของการ ลดหรือการยอมให้สิทธิ แต่ไม่ใช่การกระทำเพื่อจำกัดพันธกรณีภายใต้ความตกลงนี้ ดังนั้นสหรัฐฯ จึงไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขในตารางข้อผูกพันในลักษณะที่จะไปขัดกับพันธกรณีได้ และการที่ สหรัฐฯ ใช้เงื่อนไขเพื่อจำกัดการนำเข้าน้ำตาลจึงเป็นเท่ากับเป็นการไปทำลายผลประโยชน์ของภาคี แกตต์อื่นจากตารางข้อผูกพันของตน²⁵

หลักการข้างต้นได้รับการสนับสนุนโดย AB ในการพิจารณาข้อพิพาทหลายกรณี อาทิเช่น กรณีพิพาท E.C. – Measures affecting the importation of certain poultry products (DS9) และ กรณีพิพาท Chile – Price Band System and Safeguard Measures Relating to certain Agricultural Products (DS 207) ซึ่ง AB ได้ยืนยันว่าพัฒนาการของระบบกฎหมายแก็ตต์และ WTO แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าสมาชิก WTO สามารถขยายความเพิ่มเติมในตารางข้อผูกพัน เพื่ออธิบายการลดภาษีสินค้าต่างๆ ที่ระบุในตารางของตนให้เกิดความชัดเจนได้ **แต่ต้องมีไว้** เป็นการกำหนดเงื่อนไขเพื่อ **ลดหรือขัด** กับพันธกรณีภายใต้ความตกลงแก็ตต์หรือ WTO ซึ่งรวมถึง ความตกลง AoA ด้วย ด้วยเหตุนี้ Panel ในกรณีพิพาทนี้จึงเห็นว่าสมาชิกไม่สามารถนำข้อผูกพัน ซึ่งเป็นพันธกรณีที่แคบกว่าไปลบล้างความผูกพันในความตกลง AoA ซึ่งเป็นพันธกรณีที่มิชอบเขต กว้างกว่า²⁶

ในการพิจารณาสาระสำคัญของตารางข้อผูกพันของสหภาพยุโรปนั้น Panel ได้อ้างคำ พิพากษาของ AB ในกรณีพิพาท Korea – Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef (DS 161) ซึ่งตั้งข้อสังเกตว่า “หน้าที่ของการตีความคือต้องอ่านความตกลงที่ เกี่ยวข้องทุกฉบับในลักษณะที่ให้ความหมายอย่างสอดคล้องกัน” ดังนั้น Panel จึงพิจารณาแล้ว เห็นว่า สาระข้อความในเชิงอรรถไม่สามารถตีความให้เป็นไปตามที่สหภาพยุโรปอ้างว่าปริมาณ 1.6 ล้านตันเป็นระดับที่ผูกพัน เนื่องจากเชิงอรรถกำหนดการส่งออกอยู่ในรูปปริมาณ 1.6 ล้านตัน

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 821

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 823

เพียงอย่างเดียว ซึ่งขัดแย้งกับมาตรา 3 ที่กำหนดไว้ว่าต้องระบุทั้งปริมาณและราคา รวมถึงการ
 ปรบลดการอุดหนุนส่งออกที่ลดลงในแต่ละปีไว้ในตารางข้อผูกพัน²⁷

ในส่วนสาระสำคัญของเชิงอรรถ Panel เห็นว่าไม่สามารถตีความให้เป็นไปตามที่สหรัฐ
 อ้างว่าปริมาณ 1.6 ล้านตันเป็นระดับที่ผูกพัน เนื่องจากมิได้มีความหมายใดๆ ของข้อความใน
 เชิงอรรถที่จะตีความได้ว่าเป็นการจำกัดการส่งออก นอกจากนี้ Panel ยังพบข้อเท็จจริงว่าในการ
 รายงานผลการอุดหนุนต่อคณะกรรมการการเกษตร สหภาพยุโรปไม่เคยนำการส่งออกน้ำตาลที่มี
 แหล่งกำเนิดจากกลุ่ม ACP และอินเดีย ซึ่งมีปริมาณ 1.6 ล้านตัน มารายงานเลย จึงเท่ากับเป็น
 การยอมรับว่าแม้แต่สหภาพยุโรปเองก็ไม่ถือว่าการส่งออกน้ำตาลจำนวนนี้เป็นระดับที่ผูกพันของ
 ตนเองเลย ด้วยเหตุนี้เมื่อพิจารณาจากปัจจัยข้อเท็จจริง ความหมายปกติของเชิงอรรถ และข้อ
 กฎหมาย จะเห็นว่านอกจากข้อความในเชิงอรรถไม่มีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะเป็นระดับที่ผูกพัน
 และมิได้มีการปรับลดลงตามระดับความผูกพันที่ตกลงจะลดด้วยแล้ว ความพยายามของสหภาพ
 ยุโรปที่จะตีความตารางข้อผูกพันของตนเพื่อใช้หักล้างพันธกรณีของความตกลง AoA นั้นยังขัดกับ
 ระบอบกฎหมายแกตต์และ WTO ด้วย ในการนี้ Panel จึงพิจารณาตัดสินให้เชิงอรรถไม่มีผลทาง
 กฎหมาย และได้เปลี่ยนแปลงปริมาณการอุดหนุนส่งออกของยุโรปที่กำหนดในตารางข้อผูกพันไว้
 เท่ากับ 1.273.500 ตัน ดังนั้นการอุดหนุนการส่งออกของสหภาพยุโรปจึงกำหนดเกินกว่าที่กำหนด
 ไว้ในตารางผูกพันตามความตกลง AoA²⁸

สหภาพยุโรปได้อุทธรณ์คำตัดสินของ Panel ต่อ AB ในประเด็นว่าเชิงอรรถดังกล่าวไม่มี
 ผลทางกฎหมาย โดย AB ได้ตัดสินว่า เชิงอรรถดังกล่าวมิได้มีลักษณะบ่งชี้ความผูกพันใดๆ ที่จะ
 ถือเป็นระดับผูกพันตามคำอ้างของสหภาพยุโรป และเมื่อ AB วิเคราะห์เชิงอรรถข้างต้น ก็พบว่า
 สหภาพยุโรปคงไม่เขียนข้อความในลักษณะที่ปรากฏในเชิงอรรถ ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อนำแนวปฏิบัติ
 ของสหภาพยุโรปในการรายงานอุดหนุนส่งออกต่อคณะกรรมการการเกษตรมาประกอบพิจารณา
 กลับปรากฏว่าการแจ้งดังกล่าวหักล้างและบั่นทอนเหตุผลของสหภาพยุโรปข้างต้น²⁹

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 823

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 824

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 825

นอกจากนี้เมื่อ AB พิจารณาเชิงอรรถในบริบทของความตกลง เห็นว่าหากตีความตามที่สหภาพยุโรปเสนอจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเชิงอรรถกับข้อบทใน AoA ยิ่งไปกว่านั้น AB ไม่เห็นพ้องกับข้อคิดเห็นของสหภาพยุโรปที่กล่าวอ้างว่า WTO มิได้กำหนดให้ข้อกฎหมายบทใดมีศักดิ์ศรีหรืออำนาจบังคับใช้เหนือกว่าในกรณีที่มีความขัดกัน เนื่องจากในมาตรา 8 ของ AoA ระบุว่าสมาชิก WTO จะไม่ให้การอุดหนุนส่งออกอื่นใดนอกเหนือไปจากที่สอดคล้องกับความตกลงนี้ และสอดคล้องกับที่กำหนดในตารางข้อผูกพันของแต่ละสมาชิกเท่านั้น ดังนั้นในการอุดหนุนส่งออก สมาชิก WTO จะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องทั้งความตกลง AoA และตารางข้อผูกพันพร้อมกัน สำหรับในประเด็นเรื่องลำดับศักดิ์ศรีหรือการมีอำนาจบังคับใช้เหนือกว่าในกรณีที่มีความขัดกันนั้น AB เห็นว่าวรรคหนึ่งของมาตรา 21 ของความตกลง AoA กับความตกลงอื่นๆ ของ WTO ไว้อย่างชัดเจนว่า ข้อบทของความตกลงแกตต์ ค.ศ. 1994 และความตกลงการค้าพหุภาคีอื่นๆ ในภาคผนวกที่ 1 เอ จะถูกบังคับใช้โดยภายใต้ข้อบทของความตกลง AoA ทั้งนี้โดยความตกลงแกตต์ นั้นรวมถึงตารางข้อผูกพันด้วย ด้วยเหตุนี้ในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างข้อบทตกลง AoA กับตารางข้อผูกพัน ความตกลง AoA จะมีผลบังคับใช้ตามนัยวรรคหนึ่งของมาตรา 21³⁰

นอกจากนี้ AB ยังได้ตัดสินว่า วรรคสามของมาตรา 3 ระบุไว้ชัดเจนว่า สมาชิก WTO ต้องไม่ให้การอุดหนุนการส่งออก...สินค้าเกษตร...เกินกว่าระดับที่ผูกพันทั้งในการอุดหนุนด้านงบประมาณรายจ่ายและการอุดหนุนด้านปริมาณของสินค้า และต้องไม่ให้การอุดหนุนส่งออกแก่สินค้าเกษตรอื่นใดที่มีได้ระบุไว้ในตารางข้อผูกพัน อีกทั้งคำว่า “ระดับ” ยังใช้ในรูปพหูพจน์ (in excess of the budgetary outlay and quantity commitment levels) จึงเป็นการยืนยันคำตัดสินของ Panel ที่ว่าระดับที่ผูกพันต้องระบุทั้งในรูปปริมาณและงบประมาณ ดังนั้นเชิงอรรถของสหภาพยุโรปจึงไม่สอดคล้องกับความตกลง AoA ในวรรคสามของมาตรา 3

อย่างไรก็ตาม AB ไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินของ Panel ที่ระบุว่าเชิงอรรถดังกล่าวไม่มีผลทางกฎหมาย เพราะเห็นว่าเชิงอรรถมีนัยทางกฎหมายแต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลำดับศักดิ์ศรีหรือการมีอำนาจบังคับใช้เหนือกว่าในกรณีที่มีความขัดกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาในบริบทของกรณีพิพาทนี้ ความตกลง AoA จะมีผลบังคับใช้เหนือกว่าตามนัยของมาตรา 21 แต่ความเห็นของ Panel ในส่วนนี้ได้กระทบกับเหตุผลการตัดสินส่วนอื่น ดังนั้น AB จึงเห็นชอบด้วยคำตัดสินของ Panel ว่าเชิงอรรถดังกล่าวมิได้เปลี่ยนแปลงปริมาณการอุดหนุนการส่งออกของยุโรปที่กำหนดในตารางข้อผูกพันไว้

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 826

ซึ่งเท่ากับ 1,273,500 ตามเดิม ส่งผลให้ความพยายามของสหภาพยุโรปในการขยายเขตแดนการอุดหนุนส่งออกเพิ่มอีก 1.6 ล้านตันต้องสูญเสียไป

เมื่อ AB ได้ตัดสินใจว่าระดับที่ผูกพันในตารางไม่รวมการส่งออกน้ำตาลที่มีแหล่งกำเนิดจากกลุ่ม ACP และอินเดีย ส่งผลให้การส่งออกน้ำตาลที่ผลิตจากน้ำตาลทรายดิบจากกลุ่ม ACP และอินเดียเป็นการส่งออกเกินกว่าระดับที่ผูกพันในตารางข้อผูกพันไปโดยปริยาย เนื่องจากการส่งออกน้ำตาลที่ผลิตจากน้ำตาลทรายดิบจากกลุ่ม ACP และอินเดียนั้นได้รับการอุดหนุนส่งออกภายใต้ระบบเดียวกับการส่งออกน้ำตาล เอ และ บี* จึงถือว่าการให้เงินอุดหนุนโดยตรงที่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการส่งออก รวมทั้งการให้ในรูปของสิ่งของ โดยรัฐหรือหน่วยงานตัวแทนแก่บริษัทอุตสาหกรรมภาคการผลิต เกษตรกร สหกรณ์ หรือสมาคมผู้ผลิตสินค้าเกษตร หรือคณะกรรมการตลาด และโดยที่สหภาพยุโรปได้ส่งออกน้ำตาลทั้งสิ้น 4,097,000 ตัน จึงถือว่าการส่งออกที่เกินกว่าที่ได้กำหนดในตารางข้อผูกพันไว้ (ซึ่งเท่ากับ 1,273,000 ตัน) โดยปริยาย และโดยที่สหภาพยุโรปมิได้นำการอุดหนุนส่งออกจำนวน 1.6 ล้านตันนี้ไประบุในตารางข้อผูกพัน ทั้งๆ ที่เป็นรูปแบบหนึ่งในหกของการอุดหนุนส่งออกที่อยู่ในมาตรา 9 จึงถือว่าการให้การอุดหนุนที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา 3 และมาตรา 8 ของความตกลง AoA ด้วย³¹

ในประเด็นข้อสุดท้ายของกรณีพิพาทคือการส่งออกน้ำตาลทรายประเภท ซี โดยสหภาพยุโรปปฏิเสธว่าน้ำตาลประเภท ซี ไม่ได้รับการอุดหนุนการส่งออกใดๆ จึงมิได้ระบุการส่งออกของน้ำตาลประเภทนี้ไว้ในระดับผูกพันของตารางข้อผูกพัน แต่น้ำตาลที่สหภาพยุโรปส่งออกมีปริมาณเกินกว่าระดับผูกพัน สหภาพยุโรปจึงต้องพิสูจน์ว่าปริมาณน้ำตาลส่วนที่เกินการผูกพันมิได้มีการ

* ท่านอาจารย์บัณฑิต หลิมสกุล ได้อธิบายถึงระบบน้ำตาลของยุโรป ไว้ว่าระบบน้ำตาลได้แบ่งน้ำตาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เอ บี และ ซี โดย 2 ประเภทแรกเป็นโควตาที่อยู่ภายใต้ปริมาณที่กำหนด ซึ่งผู้ผลิตน้ำตาล เอ และ บี มีสิทธิที่จะได้รับการอุดหนุนภายในประเทศโดยการประกันราคาขั้นต่ำ และการรับซื้อน้ำตาลในราคาประกัน รวมทั้งการได้รับสิทธิประโยชน์จากการอุดหนุนส่งออก ในขณะที่น้ำตาลประเภท ซี ถือเป็นน้ำตาลที่ไม่ได้อยู่ในโควตา ทั้งนี้ภายใต้ระบบน้ำตาลของยุโรป ผู้ผลิตน้ำตาลจะผลิตน้ำตาลเท่าใดก็ได้ และหากผลิตเกินโควตาที่กำหนด น้ำตาลส่วนเกินก็จะกลายเป็นน้ำตาลประเภท ซี ซึ่งถูกกำหนดให้ส่งออกอย่างเดียวโดยไม่ได้รับการอุดหนุนใดๆ ทั้งสิ้นจากรัฐ และห้ามนำน้ำตาลประเภท ซี มาจำหน่ายในสหภาพยุโรปด้วย

ระบบน้ำตาลทรายของยุโรปนี้กำหนดให้มีการสนับสนุนโดยการแทรกแซงราคาน้ำตาลดิบ ราคาน้ำตาลทราย และราคาหัวบีทที่ใช้ในการผลิตน้ำตาลทั้ง 3 ประเภท โดยแบ่งปริมาณการผลิตหัวบีทและราคาหัวบีทตามประเภทของน้ำตาลทราย นอกจากนี้ระบบน้ำตาลยังมีการกำหนดให้มีการจ่ายเงินโดยตรงจากงบประมาณเพื่อชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาน้ำตาลในตลาดโลกกับน้ำตาลภายในยุโรปเพื่อเป็นการอุดหนุนการส่งออกเฉพาะน้ำตาลทรายประเภท เอ และ บี

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 827

อุดหนุนการส่งออกตามนัยมาตรา 10.3 ของ AoA ซึ่งในการพิจารณาประเด็นนี้ Panel ได้นำวิธีการของ AB ที่กำหนดไว้ใน Canada – Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products (DS 103) มาใช้เป็นแนวทางเพื่อพิสูจน์ว่าน้ำตาลประเภท ซี ได้รับ การอุดหนุนตามนัยของวรรคย่อย (ซี) มาตรา 9.1 หรือไม่ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้ระบุว่า “การอุดหนุนแก่ผู้ส่งออกสินค้าเกษตรที่ใช้เงินจากการดำเนินงานของรัฐ ไม่ว่าจะมาจากงบประมาณของรัฐหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งการจ่ายเงินที่ได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมจากสินค้าเกษตรที่เกี่ยวข้อง หรือที่เก็บจากสินค้าที่ใช้ในการผลิตเพื่อส่งออก” ในการนี้ Panel ได้วิเคราะห์ข้อกำหนดของ สหภาพฯ ที่ 1260/2001 ภายใต้ระบอบน้ำตาลของยุโรปซึ่งใช้ระบบบริหารจัดการการผลิตและ จำหน่ายน้ำตาลแบบครบวงจร ทั้งการตั้งราคาประกันภายใน การตั้งราคาและกำหนดปริมาณการ ผลิตหัวปีที่ใช้ในเป็นวัตถุดิบในการผลิต การจำกัดปริมาณการนำเข้า การควบคุมอุปสงค์และ อุปทานแบบครบวงจรข้างต้นส่งผลให้สามารถประกันราคาน้ำตาลที่จำหน่ายในตลาดร่วมยุโรปให้ มีราคาสูงกว่าตลาดโลกถึงสามเท่า³²

ข้อสังเกตทางเศรษฐกิจและข้อเท็จจริงทางธุรกิจ ที่เกี่ยวกับการผลิตน้ำตาล ที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับกรณีพิพาทนี้ คือการผลิตหัวปีที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำตาล ซึ่งสหภาพยุโรปได้ กำหนดโควตาการผลิตหัวปี เอ และ บี ให้สอดคล้องกับการผลิตน้ำตาลในโควตาเอ และบี และ กำหนดราคาหัวปีเอ และบี ที่ใช้ผลิตน้ำตาลเอ และบี กำหนดไว้ในราคาตันละ 46.72 ยูโร และ 34.42 ยูโรตามลำดับ ซึ่งเป็นราคาที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับหัวปีที่ผลิตเกิดโควตา และจะถูก จัดให้เป็นหัวปีซี ซึ่งมีได้ตั้งราคาประกันไว้ จึงขายในราคาที่ต่ำมาก เพียง 10 ถึง 20 ยูโรต่อตัน เท่านั้น³³

Panel พบข้อเท็จจริงว่า แม้จะมีการแบ่งประเภทหัวปีและน้ำตาลตามข้อกำหนดของ สหภาพฯ ที่ 1260/2001 แต่โดยข้อเท็จจริงหัวปีและน้ำตาลทั้งสามประเภทไม่มีความแตกต่าง ของคุณสมบัติทางกายภาพ ยิ่งไปกว่านั้น ในทางปฏิบัติไม่มีผู้ผลิตหัวปีและน้ำตาลประเภทซี โดยเฉพาะ เพราะผู้ผลิตหัวปีและน้ำตาลทั้งสามประเภทเป็นผู้ผลิตกลุ่มเดียวกัน คือ เกษตรกรผู้ ปลูกหัวปีมิได้แยกว่าตนเป็นผู้ผลิตหัวปีประเภทใด โดยเมื่อผลิตภายในโควตาเอ ก็ขายในราคา

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 828

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 828

ตันละ 46.72 ยูโร เมื่อผลิตภายในโควตาปี ก็ขายในราคาตันละ 34.42 ยูโร ส่วนที่ผลิตเกินก็จะขายในราคาเพียง 10 ถึง 20 ยูโรต่อตัน

โดยน้ำตาลส่วนเกินหรือที่ถูกเรียกว่าน้ำตาลประเภทซี และผลิตจากหัวบีทที่ผลิตเกินโควตาหรือหัวบีทซี ถูกกำหนดให้ต้องส่งออกเพียงอย่างเดียวโดยไม่ได้รับการอุดหนุนใดๆทั้งสิ้นจากรัฐ และห้ามนำน้ำตาลประเภทซีมาจำหน่ายในยุโรปด้วย พร้อมกำหนดให้มีบทลงโทษหากไม่ส่งออกน้ำตาลประเภทซีตามระยะเวลาที่กำหนด ทั้ๆที่ต้นทุนการผลิตน้ำตาลของยุโรปสูงมากจนไม่สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ การที่ยุโรปยังสามารถส่งออกน้ำตาลไปขายแข่งในตลาดโลกได้ก็เนื่องจากได้รับวัตถุดิบหรือหัวบีทในราคาที่ถูกลง ซึ่งจากการตรวจสอบข้อเท็จจริง Panel พบว่าราคาหัวบีทที่นั่นต่ำกว่าต้นทุนการผลิต ส่งผลให้ผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลประเภทซีสามารถขายแข่งในตลาดโลกได้ และจะต้องขายในราคาที่ต่ำกว่าทุน ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของ Panel ที่ต้องพิสูจน์ว่าการขายหัวบีทซี และส่งออกน้ำตาลประเภทซี และราคาหัวบีทซีในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิตนั้นเป็นการอุดหนุนส่งออกตามนัยของวรรคย่อย (ซี) ในมาตรา 9.1 หรือไม่³⁴

ในกรณีพิพาทการอุดหนุนน้ำตาลนี้ Panel พิจารณาเห็นว่าโดยที่ผู้ผลิตวัตถุดิบประเภทต่างๆ เป็นกลุ่มเดียวกัน การถ่ายโอนต้นทุนการผลิตจนสามารถขายหัวบีทซีในราคาต่ำกว่าทุนจึงสามารถทำต่อไปได้ ก็เป็นผลเนื่องมาจากกลไกของระบอบน้ำตาลของสหภาพยุโรป (integral part of government regulation) ส่งผลให้มีแรงจูงใจที่จะผลิตหัวบีทเกินโควตา นอกจากนั้นเมื่อนำระบบอุดหนุนการส่งออกที่แม้จะจำกัดเฉพาะน้ำตาล เอ บี แต่ก็สร้างผลประโยชน์จำนวนมหาศาลให้กับผู้ส่งออกน้ำตาลประเภทดังกล่าว และโดยข้อเท็จจริง ผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลทั้งสามประเภท เป็นกลุ่มเดียวกัน จึงสามารถนำประโยชน์ที่ได้จากการผลิตและส่งออกน้ำตาลมาอุดหนุนการผลิตและส่งออกน้ำตาล ซี ในลักษณะของการอุดหนุนไขว้³⁵

นอกจากนี้ Panel พบว่าสหภาพยุโรปขายหัวบีท ซี ราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิตจริง จึงถือว่าการให้ตามนัยของวรรคย่อย (ซี) ในมาตรา 9.1 และโดยที่ข้อกำหนดที่ 1260/2001 กำหนดให้ต้องนำน้ำตาลส่วนเกินหรือน้ำตาลประเภทซีส่งออกเพียงอย่างเดียว จึงถือว่าสหภาพยุโรปได้อุดหนุนการส่งออกน้ำตาลประเภทซีแล้ว ยิ่งไปกว่านั้นการจัดหาหัวบีทให้ผู้ผลิตและผู้

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 829

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 830

ส่งออกน้ำตาลประเภทซี เป็นการให้โดยรัฐหรือหน่วยงานตัวแทนเนื่องจากการบริหารจัดการผลิต และจำหน่ายน้ำตาลของสหภาพยุโรปเป็นแบบครบวงจร ถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่ขาดไม่ได้ และการขายหัวปีต่ำกว่าทุนซึ่งเป็นการถ่ายโอนผลประโยชน์นั้น ในทางเศรษฐกิจจะไม่เกิดขึ้นหากไม่มีการดำเนินการของรัฐ Panel จึงพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของรัฐและการได้รับเงินอุดหนุนมีความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุและผลที่เชื่อมโยงกันได้อย่างชัดเจน

ดังนั้น AB จึงมีคำตัดสินเห็นพ้องและยืนยันคำตัดสินของ Panel เนื่องจาก AB เห็นว่า ผู้ผลิตหัวปีทั้งสามเป็นกลุ่มเดียวกัน ดังนั้น กำไรจากการขายหัวปีเอ และบี ในราคาประกันสูงมาก ทำให้ผู้ผลิตได้รับกำไรครอบคลุมในส่วนที่เป็นต้นทุนคงที่ และยังคงสามารถทำธุรกิจต่อไปได้ นอกจากนี้ ยังสามารถนำมาหักลบการขายหัวปีซี ในราคาต่ำกว่าทุน สรุปได้ว่า การถ่ายโอนผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจจากการผลิต และจำหน่ายวัตถุดิบระหว่างหัวปีทั้งสามประเภท จึงเป็นการอุดหนุนไขว้เพื่อส่งออกน้ำตาล ซี นั่นเอง³⁶

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น AB จึงมีคำตัดสินในข้อพิพาท E.C. – Export Subsidies on sugar (DS 283) ให้ประเทศออสเตรเลียและประเทศไทยได้รับชัยชนะในการร้องเรียนระบอบน้ำตาลของสหภาพยุโรป เนื่องจากสหภาพยุโรปได้ให้การอุดหนุนส่งออกน้ำตาลทรายเกินกว่าที่ระบุในตารางข้อผูกพัน

4.4.4 แนวทางของการค้าสินค้าเกษตรของประเทศไทยในเวทีสากลภายใต้ความตกลงว่าด้วยสินค้าเกษตร

AoA มีความเกี่ยวข้องและส่งผลประโยชน์อย่างมากต่อการค้าและการส่งออกสินค้าเกษตรของผู้ประกอบการในประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ส่งออกสินค้าเกษตรเป็นสำคัญ แต่ในอดีตที่ผ่านมา ผู้ประกอบการในประเทศไทยได้รับความเดือดร้อนจากการที่ประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือประเทศที่ไม่มีศักยภาพในการแข่งขันทางสินค้าเกษตรพยายามปกป้องสินค้าเกษตรของตน มิให้สินค้าของประเทศไทยหรือประเทศเกษตรกรรมอื่นๆ สามารถเข้าตลาดของประเทศไทยได้โดยง่าย เช่น การห้ามมิให้นำเข้า การตั้งกำแพงภาษี การให้การอุดหนุนสินค้าภายใน การอุดหนุนสินค้าส่งออก เป็นต้น ดังนั้น เมื่อความตกลงว่าด้วยสินค้าเกษตรมีผลบังคับใช้

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 831

เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1995 จึงนับว่าเป็นกุญแจที่สำคัญในการเปิดประตูสินค้าเกษตรของประเทศไทยสู่ตลาดโลกได้ง่ายขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม AoA มีลักษณะที่แตกต่างไปจากข้อตกลงการเปิดการค้าเสรีของสินค้าอุตสาหกรรม หรือบริการอื่นๆ ที่มีหลักการในการเปิดเสรีทั้งหมด และพยายามให้เกิดข้อยกเว้นน้อยที่สุด แต่สำหรับสินค้าเกษตรกรรม AoA มีลักษณะเป็นข้อตกลงที่เปิดตลาดเท่านั้น มิใช่การเปิดเสรีการค้า โดยประเทศสมาชิก WTO ต้องพยายามยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภายใต้กฎหมายเป็นมาตรการภาษี และลดมาตรการกีดกันทางการค้าเสรีตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในตารางข้อผูกพัน ดังนั้นจะเห็นได้ว่า AoA แตกต่างจากความตกลงอื่น เนื่องจากประเทศสมาชิก WTO มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามตารางข้อผูกพัน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ AoA

ประเทศไทยซึ่งเป็นสมาชิกใน WTO และได้ให้สัตยาบัน AoA ฉบับนี้ ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยการเกษตร ดังนี้

1) การปรับลดภาษี

ประเทศไทยต้องลดภาษีสินค้าเกษตรทุกรายการรวม 740 รายการ โดยเฉลี่ยร้อยละ 24 ภายใน 10 ปี (ภายในปี พ.ศ. 2547) อัตราภาษีโดยเฉลี่ยของประเทศไทยก่อนที่จะลดอยู่ในระดับร้อยละ 49

2) การปรับเปลี่ยนมาตรการที่มีใช้ภายใต้ศุลกากรเป็นมาตรการโควตาภาษี

ประเทศไทยต้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงมาตรการการป้องกันเกษตรของตนจากมาตรการที่มีใช้ภายใต้ศุลกากรเป็นมาตรการภาษีกับสินค้า 23 รายการ ได้แก่ น้ำมันและนมปรุงแต่ง, นมผงขาดมันเนย, มันฝรั่ง, หอมหัวใหญ่, เมล็ดพันธุ์หอมหัวใหญ่, มะพร้าว, มะพร้าวเนื้อแห้ง, น้ำมันมะพร้าว, เมล็ดกาแฟ, กาแฟสำเร็จรูป, ชา, พริกไทย, กระเทียม, ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์, ข้าว, ถั่วเหลือง, กากถั่วเหลือง, น้ำมันถั่วเหลือง, น้ำมันปาล์มและน้ำมันเมล็ดในปาล์ม, น้ำตาล, ไบยาซูบ, เส้นไหมดิบ และลำใยแห้ง

3) การลดการอุดหนุนการผลิตภายใน

ประเทศไทยต้องลดการอุดหนุนการผลิตการเกษตรที่เป็นการบิดเบือนตลาด เช่น การประกันราคา และการแทรกแซงราคา จากจำนวนเงิน 21,816.41 ล้านบาทในปี 2538 ให้เหลือ 19,028.48 ล้านบาทในปี 2547 ซึ่งหมายความว่าไทยยังสามารถให้การอุดหนุนโดยใช้มาตรการดังกล่าวต่อไปได้ แต่จะเกินกว่าเพดานที่กำหนดนี้ไม่ได้

4) การอุดหนุนการส่งออก

เนื่องจากในปฏิญญาไทยไม่ได้ให้การอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร ไทยจึงไม่สามารถให้การอุดหนุนการส่งออกได้

เมื่อพิจารณาพันธกรณีที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติควบคู่กับคำตัดสินในข้อพิพาทการอุดหนุนน้ำตาลของสหภาพยุโรป จะพบว่าประเทศไทยไม่มีการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาล เนื่องจากในปฏิญญาประเทศไทยไม่เคยมีการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรมาก่อน ดังนั้นจึงเป็นข้อห้ามของประเทศในการอุดหนุนการส่งออกตาม AoA และตารางข้อผูกพัน

แต่เมื่อพิจารณาระบบอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของประเทศไทย จะพบว่าระบบมีการกำหนดราคาอ้อยและน้ำตาลทรายคล้ายคลึงกับในสหภาพ อาทิเช่น การแบ่งโควตาน้ำตาลทรายออกเป็น 3 ประเภท การกำหนดราคาจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายภายในประเทศ ดังนั้น จึงมีประเด็นน่าพิจารณาว่า ระบบอุตสาหกรรมน้ำตาลไทยมีลักษณะที่เป็นการอุดหนุนชั่วคราว ซึ่งมีลักษณะเป็นการอุดหนุนการส่งออกหรือไม่ อย่างไร โดยประเด็นดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ดังนี้

ตามคำตัดสินในข้อพิพาทการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรป AB ได้ตัดสินว่าระบบน้ำตาลของสหภาพยุโรปที่กำหนดน้ำตาลออกเป็น 3 ประเภทคือน้ำตาล เอ บี และ ซี โดยสหภาพฯ ให้การประกันราคาหัวปีซึ่งเป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำตาล เอ และ บี สูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับหัวปีประเภท ซี ซึ่งผลิตเพื่อส่งออก ทำให้ผู้ประกอบการสามารถผลิตน้ำตาลประเภท ซี และจำหน่ายน้ำตาลประเภท ซี ในตลาดโลกได้ในราคาที่ต่ำมาก เนื่องจากโรงงานน้ำตาลทรายได้ซื้อหัวปีประเภท ซี ในราคาถูก และผู้ประกอบการยังมีผลประกอบการที่สูงจากการจำหน่ายหัวปีและน้ำตาลประเภท เอ และ บี โดยมีราคาน้ำตาลภายในสหภาพยุโรปสูงกว่า

ราคาตลาดโลกถึง 3 เท่า ส่งผลให้ผู้ประกอบการขายน้ำตาลในตลาดโลกได้ราคาที่สูงกว่าผู้ประกอบการในประเทศอื่น แม้ว่าจะเป็นราคาที่ต่ำกว่าทุนก็ตาม

แต่เมื่อพิจารณาลักษณะน้ำตาลของน้ำตาลทั้ง 3 ประเภทจะพบว่า น้ำตาลทั้ง 3 ประเภทไม่มีความแตกต่างกันเลย ยิ่งไปกว่านั้นผู้ประกอบการน้ำตาลทั้ง 3 ประเภทก็เป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน ดังนั้น Panel จึงพิจารณาว่าการแบ่งประเภทน้ำตาลเช่นนี้มีลักษณะเป็นการอุดหนุนไขว้ เนื่องจากเป็นการถ่ายโอนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากรัฐหรือตัวแทนให้แก่ผู้ประกอบการในตลาด

ในส่วนของประเทศไทยนั้น ระบบได้แบ่งน้ำตาลออกเป็น 3 โควตา คือน้ำตาลโควตา ก (น้ำตาลทรายขาวจำหน่ายในประเทศ) น้ำตาลโควตา ข (น้ำตาลทรายดิบจำหน่ายต่างประเทศ โดยจัดสรรให้แก่บริษัท อ้อยและน้ำตาลทรายไทย จำกัด จำนวน 400,000 กระสอบ และอีก 400,000 กระสอบจัดสรรคืนแก่โรงงานน้ำตาลเพื่อจัดจำหน่ายยังต่างประเทศ) และน้ำตาลโควตา ค (น้ำตาลทรายขาวและทรายดิบที่เหลือจากการจัดสรรโควตา ก และโควตา ข เพื่อจำหน่ายยังต่างประเทศ) เมื่อพิจารณาโครงสร้างของน้ำตาลทั้ง 3 ประเภทจะพบว่ามีความซ้ำซ้อนกัน คือ โควตา ก ซ้ำซ้อนกับโควตา ค ทั้งที่น้ำตาลทรายทั้ง 2 ชนิดไม่มีความแตกต่างกัน และผู้ผลิตน้ำตาลทั้ง 3 โควตา คือ โรงงานหรือบุคคลกลุ่มเดียวกัน แต่กลับขายในราคาที่แตกต่างกัน

ในระบบการกำหนดราคาน้ำตาลทราย คณะกรรมการว่าด้วยราคาอ้อยและสินค้าจะกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลในโควตา ก ที่จัดจำหน่ายในประเทศเท่านั้น โดยเป็นการกำหนดราคาขั้นสูง แต่เนื่องจากปริมาณน้ำตาลทรายในประเทศไทยที่ส่วนมากมักจะประสบกับภาวะขาดตลาด โรงงานส่วนใหญ่ก็มักจะยึดเอาราคาน้ำตาลขั้นสูงที่คณะกรรมการกำหนดเป็นราคาจัดจำหน่าย ซึ่งเมื่อพิจารณาราคาน้ำตาลทรายในประเทศและต่างประเทศจะพบว่า ราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศเป็นราคาที่ค่อนข้างคงที่ หากในช่วงเวลาหนึ่งๆ หากราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศสูงกว่าราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก และเป็นราคาที่ทำให้โรงงานน้ำตาลมีผลประกอบการสูงพอที่จะลดราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกลงเพื่อให้สามารถแข่งขันกับประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายรายอื่นๆ ได้ โรงงานน้ำตาลทรายก็จะนำผลกำไรที่ได้จากการจัดจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศมาใช้อุดหนุนการส่งออกน้ำตาลไปยังต่างประเทศ โดยยินยอมที่จะขายน้ำตาลในราคาที่สูงกว่าทุน เพื่อให้จำหน่ายน้ำตาลในตลาดโลกได้

จะเห็นได้ว่า การที่โรงงานน้ำตาลนำผลกำไรจากตลาดภายในประเทศไปใช้อุดหนุนการจำหน่ายน้ำตาลในตลาดโลกจึงมีลักษณะเป็นการถ่ายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างกัน

ประเด็นต่อมาที่ต้องพิจารณาคือ รัฐบาลไทยมิได้ให้เงินประกันสินค้าหรือเงินอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลทรายแก่ผู้ส่งออก คงมีเพียงมาตรการกำหนดราคาน้ำตาลทรายที่อาจถือประโยชน์ให้แก่ผู้ส่งออกสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้มากขึ้น ดังนั้น มาตรการนี้จะมีผลทำให้การอุดหนุนการส่งออกเป็นการอุดหนุนการส่งออกตามนัยของวรรคย่อย (ซี) ในมาตรา 9.1 ที่ต้องห้ามมิให้ประเทศสมาชิกกระทำหรือไม่ อย่างไร โดยบทบัญญัติดังกล่าวระบุดังนี้

“การอุดหนุนแก่ผู้ส่งออกสินค้าเกษตรที่ใช้เงินจากการดำเนินการของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นงบประมาณของรัฐหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งการจ่ายเงินที่ได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมจากสินค้าเกษตรที่เกี่ยวข้อง หรือที่เก็บจากสินค้าเกษตรที่ใช้ในการผลิตเพื่อส่งออก”

ในประเด็นนี้เคยมีข้อพิพาท Canada – Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products ได้กล่าวว่า “การให้ผลประโยชน์หรือการจ่ายเงินเพื่อส่งออกนั้นครอบคลุมไปถึงผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ด้วย” ดังนั้นหากพิจารณากับหลักการกำหนดราคาน้ำตาลของไทย จะพบว่า รัฐมิได้จ่ายเงินของรัฐประกันราคาอ้อยหรือน้ำตาลให้แก่ผู้บริโภคแต่อย่างใด แต่ทั้งการกำหนดราคาอ้อยซึ่งมีการจ่ายเงินชดเชยจากกองทุนอ้อยและน้ำตาล การกำหนดราคาน้ำตาลก็เกิดจากพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย และพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ซึ่งการกำหนดราคาดังกล่าวนี้จะไม่เกิดขึ้นหากไม่มีการดำเนินการโดยรัฐ จึงเห็นได้ถึงความเชื่อมโยงระหว่างการกระทำของรัฐและการได้รับผลกำไรจากการกำหนดราคาโดยรัฐในลักษณะเป็นเหตุเป็นผลที่เชื่อมโยงกันได้อย่างชัดเจน

สรุปได้ว่า จากข้อพิพาทการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลทรายของสหภาพยุโรป ซึ่งประเทศไทยและออสเตรเลียได้รับชัยชนะ แสดงให้เห็นถึงความมีผลใช้บังคับและประสิทธิภาพของข้อตกลงว่าด้วยสินค้าเกษตร แม้ว่าข้อตกลงจะเต็มไปด้วยข้อยกเว้นและมีตารางข้อผูกพันกำหนดระดับความผูกพันของแต่ละประเทศเป็นจำนวนหลายพันหน้าก็ตาม ดังนั้น คำตัดสินในกรณีพิพาทนี้จึงนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการเปิดตลาดสินค้าเกษตร โดยประเทศเกษตรกรรมที่โดยปกติมี

อำนาจต่อรองน้อย ก็สามารถเรียกร้องความคุ้มครองในการแข่งขันจากความตกลงดังกล่าวได้เช่นกัน

และเมื่อพิจารณาจากความตกลงว่าด้วยสินค้าเกษตร ประเทศไทยก็มีพันธกรณีที่ต้องกำหนดตามความตกลงดังกล่าวด้วยเช่นกัน คือ การลดภาษี การการปรับเปลี่ยนมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีให้กลายเป็นมาตรการทางภาษี การลดอุดหนุนภายใน และห้ามอุดหนุนการส่งออก ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงคำตัดสินในกรณีพิพาทการอุดหนุนน้ำตาลทรายของสหภาพยุโรปพบว่า คำตัดสินได้วินิจฉัยไปถึงว่าการอุดหนุนการส่งออกมิได้หมายถึงการอุดหนุนในรูปแบบเท่านั้น แต่ให้พิจารณาการอุดหนุนภายในประเทศมีผลให้เกิดการอุดหนุนส่งออกหรือไม่ หากการอุดหนุนภายในประเทศมีผลเป็นการอุดหนุนการส่งออก ก็ให้ถือว่าเป็นการอุดหนุนการส่งออก ต้องนำปริมาณการอุดหนุนภายในประเทศมาคำนวณเป็นระดับที่ผูกพันด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยไม่ได้รับอนุญาตให้อุดหนุนการส่งออกเนื่องจากในปฏิธานประเทศไทยมิได้มีการส่งออก ดังนั้น ในอนาคต จึงอาจมีประเด็นทางกฎหมายเกิดขึ้นได้ว่า การกำหนดราคาน้ำตาลทรายของประเทศไทยที่ส่งผลให้ผู้ส่งออกสามารถลดราคาน้ำตาลทรายส่งออกให้ต่ำลงเพราะได้รับผลประโยชน์ที่สูงในประเทศแล้ว จะมีลักษณะเป็นการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลทรายดังเช่นที่ AB เคยตัดสินในกรณีพิพาท Canada – Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Daily Products และกรณีพิพาทการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลทรายของสหภาพยุโรป อันจะมีผลทำให้ประเทศไทยกระทำผิดความตกลงว่าด้วยสินค้าเกษตรได้

4.5 ประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาขายปลีกน้ำตาลทรายในประเทศไทย

4.5.1 วิเคราะห์หลักกฎหมายแข่งขันทางการค้าเกี่ยวกับการกำหนดราคาขายต่อ

ในการวิเคราะห์หลักกฎหมายแข่งขันทางการค้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาขายต่อที่จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ หลักการ และมาตรการการบังคับใช้ของกฎหมายแข่งขันทางการค้า ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้³⁷

ตามที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นแล้วว่า ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ระบบกลไกตลาดเป็นสิ่งที่ทำให้ราคาของสินค้าเป็นไปตามความสมดุลของอุปสงค์และอุปทาน ในระบบเศรษฐกิจเช่นนี้ กลไกทางราคาจำเป็นต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อใดที่ผู้บริโภคมีความต้องการสินค้ามากยิ่งขึ้น ผู้ประกอบการธุรกิจก็จะเพิ่มการลงทุนและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมการผลิต ส่งผลให้มีผลิตภัณฑ์ที่มีนวัตกรรมใหม่ และสามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้ ในขณะที่ หากผู้บริโภคมีความต้องการสินค้าใดสินค้าหนึ่งลดลง ไม่ว่าจะด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจ หรือมีปริมาณสินค้าเกินความต้องการของตลาด ผู้ประกอบการธุรกิจก็จะถอนตัวออกจากการผลิตสินค้านั้น ด้วยเหตุนี้ สินค้าที่ออกจำหน่ายในตลาดจึงเป็นสินค้าที่มีประสิทธิภาพ มีปริมาณที่ไม่มากหรือน้อยกว่าที่ตลาดต้องการ ซึ่งทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ด้วยเหตุนี้ “การแข่งขัน” จึงเป็นสิ่งสำคัญในระบบเศรษฐกิจแบบเสรี เพราะหากผู้ประกอบการรายใดเข้ามามีอำนาจผูกขาดในตลาด หรือผู้ประกอบการหลายรายร่วมกันสร้างอำนาจผูกขาดในตลาด ผู้ประกอบการเหล่านั้นก็จะเป็นผู้ที่สามารถกำหนดราคาสินค้าหรือปริมาณสินค้าได้ตามที่ตนเองต้องการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการแข่งขัน เนื่องจากผู้ประกอบการสามารถควบคุมอุปสงค์และอุปทานได้ในระดับที่มีผลกระทบต่อระบบตลาดและระบบกลไกราคาจะถูกบิดเบือนจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมในท้ายที่สุด

ดังนั้น เพื่อที่จะธำรงไว้ซึ่งความมีประสิทธิภาพของระบบกลไกตลาด เหล่าประเทศที่มีนโยบายทางเศรษฐกิจแบบเสรีจึงได้บัญญัติกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าขึ้น ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่มีการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าอย่างจริงจัง โดยในปี ค.ศ. 1890 ได้ตรา Sherman Act และตามด้วย Clayton Act และ the Federal Trade Commission Act ในปี ค.ศ. 1914 นอกจากนี้ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 หลายประเทศที่

³⁷ ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2551), หน้า 26

ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีได้รับเอาแนวความคิดในการบัญญัติกฎหมายเพื่อรักษาไว้ซึ่งการแข่งขันทางการค้ามาใช้ในประเทศของตน

4.5.1.1 วัตถุประสงค์ของกฎหมายแข่งขันทางการค้า

กฎหมายแข่งขันทางการค้าบัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองตลาดให้มีระบบการแข่งขันอย่างอิสระและผู้แข่งขันใช้สิทธิด้วยความเป็นธรรม ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

- 1) การแข่งขันช่วยให้เกิดการลดต้นทุนและราคา ส่งผลให้เกิดการรู้จักการใช้ทรัพยากรให้เกิดผลประโยชน์และมีประสิทธิภาพมากที่สุด
- 2) การแข่งขันทำให้ทุกคนมีโอกาสเข้าสู่ตลาดการค้าได้ง่ายยิ่งขึ้น และผู้บริโภคได้รับโอกาสในการเลือกซื้อสินค้าหรือรับบริการมากขึ้น
- 3) การแข่งขันเป็นสิ่งป้องกันมิให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดมีอำนาจครอบงำเหนือระบบเศรษฐกิจ เพราะอำนาจครอบงำเหนือระบบเศรษฐกิจอาจนำไปสู่การครอบงำทางการเมืองได้
- 4) การแข่งขันส่งเสริมให้ผู้ประกอบธุรกิจมีบทบาทที่ยุติธรรมในทางเศรษฐกิจ และสร้างความมั่นคงแก่โครงสร้างตลาดที่สมบูรณ์

4.5.1.2 แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายแข่งขันทางการค้า

สังคมที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์พิเศษเพื่อกำกับดูแลการแข่งขันในสังคมนั้นๆ สอดคล้องกับหลักเศรษฐศาสตร์ที่กล่าวไว้ว่า

“สาธารณชนควรได้รับรับบริการที่ดีที่สุดจากแรงผลักดันของการแข่งขันที่กระทำอย่างอิสระในตลาดที่เปิดเผย และผลประโยชน์ของสาธารณชนเป็นสิ่งที่ดีงามที่สุดที่ควรได้รับการปกป้องจากความชั่วร้ายของระบบการผูกขาดและการควบคุมราคาเพื่อดำรงไว้ซึ่งระบบการแข่งขัน”³⁸

³⁸ วรานนท์ อมรธำรง, “การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารและการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547)

หลักเศรษฐศาสตร์นี้มีความสามารถอธิบายได้ว่า การทำลายการแข่งขันย่อมเป็นผลเสีย ดังนั้นกฎหมายจึงต้องจำกัดสิทธิบางประการในการประกอบธุรกิจของเอกชน เพื่อผดุงไว้ซึ่งหลักอิสระในการแข่งขันในบางสภาวะ รวมถึงเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ผลสาธารณะอันเกิดจากการใช้สิทธิที่เกินขอบเขตของเอกชน

สรุปได้ว่า กฎหมายป้องกันการผูกขาดเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นจากหลักการที่ว่า การประกอบธุรกิจโดยเสรีที่ใช้อำนาจอย่างเหมาะสม สามารถเปิดโอกาสให้ปัจเจกชนเข้ามาประกอบธุรกิจและใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ๆ ขึ้น การแข่งขันทำให้บรรลุถึงสมรรถภาพสูงสุดในการใช้ทรัพยากรตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค และนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าอย่างสูงสุดทางเทคโนโลยี กฎหมายป้องกันการผูกขาดจึงตราขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการดำรงไว้ซึ่งตลาดที่มีการแข่งขัน และการประพฤตินี้เป็นธรรม โดยกฎหมายได้กำหนดขอบเขตเกี่ยวกับการปฏิบัติที่เป็นกีดกันทางการค้า และยับยั้งพฤติกรรมที่ถือว่าเป็นการจำกัดการแข่งขัน รวมถึงรักษาไว้ซึ่งโครงสร้างของตลาดที่ปราศจากการแข่งขัน

4.5.1.3 ลักษณะของกฎหมายแข่งขันทางการค้า³⁹

สืบเนื่องจากการที่กฎหมายแข่งขันทางการค้าเกิดขึ้นจากแนวความคิดของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งสนับสนุนให้มีการแข่งขัน เพื่อให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์สูงสุดจากการจัดสรรทรัพยากรอย่างให้ตรงกับความต้องการของผู้บริโภค และทำให้ผู้ผลิตสามารถผลิตสินค้าและบริการได้ในต้นทุนต่ำที่สุด นอกจากนี้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีจะเป็นกลไกสำคัญในการคัดเลือกหน่วยธุรกิจที่มีประสิทธิภาพให้สามารถอยู่รอดได้ในสังคม ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้เกิดกฎหมายแข่งขันทางการค้าเพื่อทำให้เกิดสภาวะการแข่งขันอย่างเสรี และป้องกันการกระทำต่างๆ ที่อาจทำห้ามแข่งขันถูกจำกัดหรือมีการแข่งขันที่ลดน้อยลง

ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการซึ่งปรากฏอยู่ในรูปของกฎหมาย โดยในแต่ละประเทศก็จะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป เช่น Antitrust Law หรือ Competition Law หรือ Restrictive Trade หรือ Monopoly Law เป็นต้น ไม่

³⁹ วรานนท์ อมรรัตน์, “การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารและการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547)

ว่ากฎหมายจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน แต่ลักษณะของกฎหมายแข่งขันทางการค้าก็จะมีลักษณะที่คล้ายกัน กล่าวคือ กฎหมายแข่งขันทางการค้าเป็นกฎหมายเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับกติกาของผู้ประกอบธุรกิจให้เป็นไปอย่างเป็นธรรม ซึ่งประกอบไปด้วยมาตรการต่างๆ ที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือและกลไกในการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่ ซึ่งกฎหมายแข่งขันทางการค้ามีลักษณะที่สำคัญดังนี้

1) เป็นกฎหมายที่แสดงออกถึงสภาพเศรษฐกิจในสังคม

เนื่องจากกฎหมายการแข่งขันทางการค้าบัญญัติถึงด้านการควบคุมโครงสร้างตลาดและการควบคุมพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องในตลาด ดังนั้นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่ควบคุมพฤติกรรมย่อมเป็นการแสดงถึงลักษณะพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องในตลาดว่าพฤติกรรมใดสามารถกระทำได้ พฤติกรรมใดห้ามมิให้กระทำ และพฤติกรรมใดที่สามารถทำได้หากได้รับการอนุญาตจากรัฐบาล อีกทั้งกฎหมายแข่งขันทางการค้ายังแสดงให้เห็นอีกว่า ณ เวลาใดที่บังคับใช้กฎหมายนั้น สภาพเศรษฐกิจในขณะนั้นเป็นอย่างไร มีการควบคุมมากน้อยเพียงใด

2) เป็นกฎหมายที่มุ่งให้ความคุ้มครองการแข่งขันในตลาด

กฎหมายแข่งขันทางการค้าทุกประเทศมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองให้การแข่งขันมีสภาพเป็นไปตามกลไกของตลาดเอง โดยที่กฎหมายจะพยายามรักษาระบบและการแข่งขันในตลาดให้ปราศจากการแทรกแซงและการผูกขาดเป็นอัน รวมถึงคุ้มครองมิให้ผู้ประกอบการที่มีศักยภาพเหนือกว่าเอาเปรียบผู้ประกอบการรายอื่น แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายแข่งขันทางการค้าจะมุ่งคุ้มครองเฉพาะการแข่งขันเท่านั้น แต่ไม่ได้คุ้มครองผู้แข่งขัน ซึ่งกฎหมายแข่งขันทางการค้าจะเปรียบเสมือนกรรมกรในสนามฟุตบอลที่มีหน้าที่ดูแลการแข่งขันและปล่อยให้คู่แข่งทำการแข่งขันอย่างยุติธรรมโดยปราศจากการเอาัดเอาเปรียบซึ่งกันและกัน

3) เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภค

ในการผลิตสินค้าหรือให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคนั้น ราคาของสินค้าและบริการควรจะเป็นไปตามหลักกลไกของตลาด ซึ่งเกิดจากอุปสงค์และอุปทานในตลาดประกอบกัน หากกลไกตลาดถูกบิดเบือนไป ผู้บริโภคย่อมได้รับผลกระทบ นอกจากนี้ ลักษณะของกฎหมายแข่งขันทางการค้าที่กระตุ้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตอย่างสมบูรณ์ยังส่งผลให้ผู้บริโภคมีโอกาสเลือกซื้อสินค้าและบริการที่มีประสิทธิภาพจากผู้ผลิต ราคาสินค้าและบริการก็

ต่ำลงเนื่องจากต้นทุนการผลิตที่ลดลง เพราะฉะนั้นเป้าหมายหนึ่งของกฎหมายแข่งขันทางการค้าก็คือ การคุ้มครองการแข่งขันในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคนั่นเอง

4.5.1.4 เป้าหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายแข่งขันทางการค้าของไทย (พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542)⁴⁰

กฎหมายแข่งขันทางการค้าของไทยนั้น ได้ริเริ่มขึ้นในรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งมีนโยบายในการส่งเสริมการแข่งขันในตลาดและยกเลิกมาตรการต่างๆ ที่บิดเบือนกลไกตลาด ดังนั้นเพื่อเป็นการส่งเสริมและป้องกันกลไกตลาด รัฐบาลตระหนักถึงความจำเป็นในการสนับสนุนและปกป้องการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม รัฐบาลจึงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อศึกษาและร่างกฎหมายแข่งขันทางการค้าฉบับใหม่ขึ้นเพื่อใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ซึ่งมีปัญหาในการบังคับใช้ แต่ที่ว่าร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวมิได้ประกาศใช้เนื่องจากปรากฏว่ามีการยุบสภาก่อนร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวจะผ่านการพิจารณา

จนกระทั่งประเทศไทยเผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลไทยได้เข้าขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) แต่ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลไทยมีหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับใดที่ระบุถึงการผลักดันกฎหมายแข่งขันทางการค้าออกมาเพื่อบังคับใช้ อย่างไรก็ตามภาคเอกชนในสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีความเห็นว่าประเทศสหรัฐอเมริกาได้กดดันผ่านกองทุนการเงินระหว่างประเทศให้ประเทศไทยตรากฎหมายป้องกันการผูกขาดและการแข่งขันทางการค้าออกมาบังคับใช้

ทั้งนี้ บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการตราพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า ได้ให้ความเห็นถึงการตราพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวว่า การตราพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้าเป็นการตรากฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 87 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

⁴⁰ ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551), หน้า 24

“รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาด ตลอดจนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการให้มีการสาธารณูปโภค”⁴¹

ด้วยเหตุนี้ ในปี พ.ศ. 2542 รัฐสภาจึงยกเลิกพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 และตราพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้า พ.ศ. 2542 เพื่อใช้บังคับในกรณีที่เกิดการราคาสินค้าหรือบริการในตลาดอยู่ในภาวะไม่ปกติ และตราพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ อันจะเป็นการส่งเสริมให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างเสรีและป้องกันมิให้เกิดการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ

ในส่วนพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ท่าน รศ.ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล ได้สรุปเป้าหมายและเจตนารมณ์ของไว้ในหนังสือ “คำอธิบายและกรณีศึกษา พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542” ซึ่งผู้เขียนขอนำมาอ้างถึง โดยมีใจความดังต่อไปนี้⁴²

“1) เป้าหมายในการส่งเสริมการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมในตลาดสินค้าและบริการ เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจแบบอาศัยกลไกตลาดของประเทศไทย ซึ่งเป็นเป้าหมายที่กฎหมายป้องกันการผูกขาดและแข่งขันทางการค้าของประเทศอื่นๆ เกือบทั้งหมดมีส่วนร่วมในกรณีของประเทศไทย เป้าหมายที่สำคัญและเป็นรูปธรรมของการตราพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า คือ การมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรของรัฐโดยตรงในการเอาผิดและลงโทษผู้ประกอบการที่ร่วมกันกำหนดราคาขายหรือราคาซื้อสินค้า ซึ่งก่อนปี พ.ศ. 2542 นั้นไม่มีบทบัญญัติของ

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 27

กฎหมายไทยฉบับใดให้อำนาจหน่วยงานรัฐที่กำกับดูแลสินค้าสามารถเอาผิดและลงโทษผู้ประกอบการที่ฮั้วสินค้าเลย และการตราพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ออกมาบังคับใช้พร้อมๆ กับพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 กำกับดูแลราคาขายปลีกของสินค้าและบริการได้ที่ตลาดปลายทาง และสามารถใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 กำกับดูแลการร่วมกันกำหนดราคาของผู้ประกอบการได้ที่ตลาดต้นทาง ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจะมีกฎหมายให้อำนาจกำกับดูแลราคาสินค้าครบวงจร กล่าวคือ มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 กำกับดูแลการตั้งราคาของผู้ประกอบการที่อยู่ในตลาดต้นทาง และอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 กำกับดูแลราคาขายปลีกของผู้ประกอบการที่อยู่ตลาดปลายทางนั่นเอง

บทบัญญัติของมาตรา 25, 27, 28 และ 29 คือบทบัญญัติที่สะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์เรื่องการส่งเสริมการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

2) เป้าหมายในการไม่ให้เกิดการกระจุกตัวของอำนาจเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเป้าหมายของกฎหมายหมาย *The Sherman Act* ปี ค.ศ. 1890 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่ประชาชนชาวอเมริกันมีความหวาดระแวงและหวั่นเกรงว่า เมื่อบริษัทมีขนาดใหญ่มากและมีการกระจุกตัวของอำนาจเศรษฐกิจ จะทำให้บริษัทขนาดใหญ่มากดังกล่าวนั้นสามารถมีอิทธิพลเหนือกระบวนการทางการเมืองของประเทศได้⁴³

แม้ว่าเจตนารมณ์ของคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าอาจไม่รวมเป้าหมายนี้ แต่บทบัญญัติของมาตรา 30 ซึ่งให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายว่า มีเป้าหมายในการควบคุมโครงสร้างของตลาด ส่วนมาตรา 26 ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันมิให้มีการกระจุกตัวของอำนาจเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีอยู่ในกฎหมายแข่งขันทางการค้าของหลายๆ ประเทศนั้น ก็ได้สะท้อนเป้าหมายอีกประการหนึ่งของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ด้วย

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28

3) เป้าหมายในการปกป้องวิสาหกิจขนาดกลางและวิสาหกิจขนาดย่อมให้มีโอกาสเข้าสู่ตลาดและแข่งขันอย่างเป็นธรรม⁴⁴

มาตรา 4 กำหนดมิให้นำพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ไปใช้บังคับกับการกระทำของกลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ หรือชุมนุมสหกรณ์ ซึ่งมีกฎหมายรับรอง และธุรกิจที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งสะท้อนให้เห็นเป้าหมายอีกประการหนึ่งของพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 คือ ปกป้องคุ้มครองเกษตรกรและธุรกิจอื่นๆ ที่กำหนดในกฎกระทรวง

4) ส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีทางเลือกมากขึ้นในแง่ของราคา คุณภาพและการบริการ ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 25(1) และ (2) สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่รัฐต้องการควบคุมให้ราคาสินค้าและบริการเป็น “ราคาที่เป็นธรรม” เพื่อไม่ให้ผู้บริโภคต้องเดือดร้อนในเรื่องราคา และมาตรา 25(3) รัฐมีเจตนาที่จะควบคุม “ปริมาณ” สินค้าในตลาดให้มีเพียงพอกับความต้องการของผู้บริโภคนอกจากนั้นเป้าหมายนี้ยังเป็นเป้าหมายหรือเจตนาหลักของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ด้วย

5) ส่งเสริมและป้องกันอุตสาหกรรมเป้าหมายตามนโยบายอุตสาหกรรมซึ่งเคยเป็นปัญหาสำคัญของประเทศญี่ปุ่นและประเทศเกาหลีใต้ เพราะประเทศทั้งสองเคยมีนโยบายอุตสาหกรรมที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมเป้าหมาย เช่น อุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมต่อเรือ อุตสาหกรรมเหล็กกล้า อุตสาหกรรมปิโตรเคมี ซึ่งจะเป็นต้องเป็นบริษัทขนาดใหญ่และมีสถานะที่มีอำนาจเหนือตลาดหรือผูกขาดตลาด ซึ่งรัฐต้องยอมให้บริษัทดังกล่าวเป็นผู้ผูกขาดซึ่งจะเป็นนโยบายที่ขัดกับเป้าหมายของกฎหมายแข่งขันทางการค้า ที่ต้องจำกัดหรือกำจัดการผูกขาดตลาดให้หมดไปหรือให้เหลือน้อยที่สุด เป็นต้น⁴⁵

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30

4.5.1.5 มาตรการกำกับดูแลภายใต้กฎหมายแข่งขันทางการค้า⁴⁶

มาตรการของกฎหมายแข่งขันทางการค้าที่บังคับใช้ในนานาประเทศในปัจจุบัน มีอยู่ด้วยกัน 2 ระบบ คือ

1. ระบบการควบคุมโครงสร้างตลาด (Structure Control)

ในระบบการควบคุมโครงสร้างตลาดนั้นจะมีลักษณะเป็นการควบคุมและจำกัดขนาดของธุรกิจให้มีขนาดใหญ่มากเกินไป จนทำให้บุคคลใดมีอำนาจเหนือตลาด และควบคุมการกระทำใดๆ ที่อาจเป็นการสร้างอำนาจเหนือตลาดของผู้ประกอบการ ซึ่งเมื่อบุคคลใดมีอำนาจเหนือตลาดแล้ว โดยระบบนี้เชื่อว่า ผลเสียที่เกิดจากการผูกขาดย่อมไม่อาจควบคุมได้ การมีอำนาจเหนือตลาดหรือพยายามสร้างให้ตนมีอำนาจเหนือตลาดเป็นสิ่งผิด (Per se Rule) ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์หรือเป็นการสร้างความไม่เท่าเทียมกันในสังคม อำนาจเหนือตลาดเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจในตลาดดีกว่ากระทำอันเป็นการเอาเปรียบผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่า โดยทำยที่สุดความได้เปรียบของผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดจะเกิดการผลักดันให้ผู้ประกอบการรายอื่นจำต้องออกไปจากการแข่งขัน และผู้มีอำนาจเหนือตลาดจะกลายเป็นผู้ผูกขาดไปในที่สุด

หลักการควบคุมโครงสร้างนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการรักษาให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรีให้เป็นตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้ามาแข่งขันในตลาดได้โดยง่าย ประเทศที่มีการใช้มาตรการควบคุมดังกล่าวส่วนมากจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และต้องการส่งเสริมให้มีผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาดได้โดยง่าย อาทิเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในระบบนี้ยังคงมีความบกพร่องและขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากหากการแข่งขันของผู้ประกอบการทางธุรกิจเป็นไปอย่างยุติธรรม ทำยที่สุดแล้วผู้ประกอบการที่มีความแข็งแกร่งมากที่สุดย่อมกลายเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดเช่นกัน ดังนั้นการควบคุมโครงสร้างตลาดมิให้ธุรกิจใดมีการจำกัดการแข่งขันหรือมีอำนาจทางตลาดมากขึ้นย่อมเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจ เพราะธุรกิจทุกประเภทไม่ว่าขนาดใหญ่หรือขนาดเล็กย่อมมีเป้าหมายที่จะ

⁴⁶ วรานนท์ อมรธำรง, “การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารและการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547)

สร้างกำไรสูงสุดให้แก่ตนพร้อมทั้งขยายฐานเศรษฐกิจของตนให้ได้มากที่สุด หากการประกอบธุรกิจไม่มีการขยายตัวก็เปรียบเสมือนว่าธุรกิจนั้นอยู่กับที่และยังเป็นผลให้ประเทศขาดความเจริญก้าวหน้า ขาดการพัฒนาในระบบการค้า ประสิทธิภาพการผลิตไม่มีความก้าวหน้า ยิ่งไปกว่านั้นหากประเทศที่ใช้ระบบควบคุมโครงสร้างตลาดในกฎหมายแข่งขันทางการค้าเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา กฎหมายแข่งขันทางการค้าจะกลายเป็นมาตรการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา เพราะทุกธุรกิจจะถูกปิดกั้นในการขยายฐานทางเศรษฐกิจด้วยข้อจำกัดของกฎหมายแข่งขันทางการค้านั่นเอง

จากความบกพร่องดังกล่าวนี้ จึงเกิดระบบการควบคุมกฎหมายในอีกลักษณะหนึ่งคือ ระบบการควบคุมพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องในตลาด

2. ระบบการควบคุมพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องในตลาด (Conduct Control)⁴⁷

ในระบบการควบคุมพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องในตลาดนี้เชื่อว่าการจำกัดการแข่งขันบางกรณี และการมีอำนาจเหนือตลาดไม่เป็นที่ต้องห้ามโดยเด็ดขาด เพราะการกระทำอันเป็นการจำกัดการแข่งขันในบางสถานการณ์เป็นสิ่งสมเหตุสมผลและควรให้กระทำได้โดยพิจารณาจากสภาพตลาดและความจำเป็น โดยใช้หลักแห่งเหตุและผล (Rule of reason) เป็นหลักสำคัญในการพิจารณา ซึ่งในการพิจารณาภายใต้หลักแห่งเหตุและผลนี้ หากผู้ประกอบการใดเพียงแต่มีอำนาจเหนือตลาดก็มิได้หมายความว่าผู้ประกอบการนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตลาดทางการค้าแล้ว แต่ความเสียหายในตลาดจะเกิดขึ้นหรือไม่นั้นต้องพิจารณาถึงพฤติกรรมของผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดมากกว่าการที่จะห้ามการมีอำนาจเหนือตลาดเท่านั้น

ในประเทศไทย พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ได้นำหลักการควบคุมพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องในตลาดมาใช้ เพื่อเป็นการเปิดกว้างให้ผู้ประกอบธุรกิจขยายการองค์กรให้มีขนาดใหญ่และพัฒนาองค์กรให้เจริญเติบโตขึ้นได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าตนมีอำนาจเหนือตลาดแล้วหรือไม่ ซึ่งมาตรการการควบคุมดังกล่าวนี้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในประเทศไทยที่มีการแข่งขันและมีการขยายตัวของเศรษฐกิจที่ค่อนข้างสูง ต่างจากพระราชบัญญัติป้องกันการผูกขาดที่

⁴⁷ วรานนท์ อมรธำรง, “การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารและการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547)

บังคับใช้ก่อนหน้านี ที่ต้องให้รัฐกำหนดให้ธุรกิจเป็นธุรกิจควบคุมก่อนแล้วจึงจะบังคับใช้กฎหมายกับธุรกิจควบคุมประเภทนั้นๆ ต่อไปได้

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 จะพบว่า กฎหมายได้แบ่งพฤติกรรมที่มีลักษณะเป็นการจำกัดการแข่งขันออกเป็น 6 กลุ่มด้วยกันดังนี้⁴⁸

- 1) การควบคุมพฤติกรรมของผู้มีอำนาจเหนือตลาด (Dominant Position) ตามมาตรา 25 บัญญัติห้ามมิให้ผู้มีอำนาจเหนือตลาดกระทำการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25
- 2) การควบคุมพฤติกรรมที่เกี่ยวกับการควบรวมธุรกิจ (Business Combination) ตามมาตรา 26 โดยบัญญัติห้ามมิให้ผู้ประกอบการควบรวมธุรกิจ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า
- 3) การควบคุมพฤติกรรมร่วมกันจำกัดการแข่งขันในแนวนอน (Cartel) ตามมาตรา 27 (1) – (4) ซึ่งเป็นการห้ามร่วมกันจำกัดการแข่งขันแบบเด็ดขาด ไม่สามารถขออนุญาตคณะกรรมการได้
- 4) การควบคุมพฤติกรรมจำกัดการแข่งขันในแนวนอน ตามมาตรา 27 (5) – (8) ซึ่งสามารถกระทำได้หากได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ
- 5) การควบคุมพฤติกรรมในเรื่องการตกลงกับผู้ที่มีความสัมพันธ์ด้านธุรกิจที่อยู่ในต่างประเทศ เพื่อจำกัดมิให้ผู้บริโภคเลือกซื้อสินค้าจากผู้จำหน่ายที่อยู่ในต่างประเทศได้โดยตรงตามที่บัญญัติในมาตรา 28
- 6) การควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้พฤติกรรมการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม (Unfair Trade Practice) ตามที่บัญญัติในมาตรา 29 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์อย่างกว้างที่ออกมาเพื่อให้คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าได้ใช้ดุลยพินิจของตนในการออกคำสั่งและอุดช่องว่างในกรณีที่เกิดการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมและมีได้บัญญัติไว้ในมาตรา 25 – 28 ข้างต้น

⁴⁸ ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551), หน้า 77

4.5.1.6 กฎหมายแข่งขันทางการค้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาขายต่อ

พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ได้วางหลักไว้เกี่ยวกับการกำหนดราคาขายต่อไว้ในมาตรา 25 และ 29 ไว้ดังนี้

การควบคุมพฤติกรรมของผู้มีอำนาจเหนือตลาด (มาตรา 25)

“มาตรา 25 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดกระทำการในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อหรือขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม
- (2) กำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่เป็นการบังคับโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมอย่างไม่เป็นธรรม ให้ผู้ประกอบธุรกิจอื่นซึ่งเป็นลูกค้าของตนต้องจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อหรือการจำหน่ายสินค้า หรือต้องจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อหรือขายสินค้า การได้รับหรือให้บริการ หรือในการจัดหาสินค้าจากผู้ประกอบธุรกิจอื่น
- (3) ระบุ ลด หรือจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ การจำหน่าย การส่งมอบ การนำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ทำลายหรือทำให้เสียหายซึ่งสินค้าเพื่อลดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด
- (4) แทรกแซงการประกอบธุรกิจของผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร”

บทบัญญัติมาตรา 25 เป็นบทบัญญัติที่ได้รับอิทธิพลมาจากมาตรา 83 ของสนธิสัญญาโรม (Treaty of Rome) ผ่านกฎหมายป้องกันการผูกขาดของประเทศเกาหลีใต้ โดยมีสาระสำคัญคือการควบคุมมิให้ผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดใช้อำนาจของตนในทางที่มีชอบ กล่าวคือ ป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจเหนือตลาดในการแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเอง เช่น กำหนดราคาสินค้าให้สูงเกินไป หรือลดราคาซื้อต่ำเกินไป และ ป้องกันมิให้ใช้อำนาจเหนือตลาดเพื่อจัดการแข่งขัน เช่น กำหนดราคาสินค้าให้ต่ำกว่าทุนเพื่อขจัดคู่แข่งขึ้น เป็นต้น ทั้งนี้ คณะผู้ร่างมีเจตนารมณ์ในการร่างมาตรา 25 ให้มีมาตรการเป็นระบบควบคุมพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องในตลาด เนื่องจากประเทศไทยมีขนาดตลาดที่ค่อนข้างเล็กและอุตสาหกรรมสำคัญหลาย ๆ อุตสาหกรรมจำเป็นต้องมีการประหยัดจากขนาดจึงจะสามารถประกอบธุรกิจได้ และผู้นำตลาดในอุตสาหกรรมสำคัญจะเป็นบริษัทในเครือของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ ดังนั้น กฎหมายจึงไม่ควรมีเป้าหมายในการควบคุมโครงสร้างของอุตสาหกรรม แต่ควรควบคุมมิให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดใช้อำนาจเหนือตลาดไป

ในทางที่มีขอบในลักษณะของพฤติกรรมที่ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค และพฤติกรรมที่มีลักษณะเป็นการจำกัดการแข่งขัน⁴⁹

องค์ประกอบความผิดของมาตรา 25⁵⁰

องค์ประกอบความผิดของมาตรา 25 มี 2 องค์ประกอบสำคัญดังนี้

1) ต้องเป็นผู้ประกอบธุรกิจที่มีอำนาจเหนือตลาด

ผู้มีอำนาจเหนือตลาดตามพระราชบัญญัตินี้ คือ ผู้ประกอบธุรกิจที่มีความสามารถในการกำหนดราคาของสินค้าหรือค่าบริการได้อย่างอิสระ รวมถึงการมีอิทธิพลต่อการแข่งขันที่มีใช้ราคาด้วย

เพื่อเป็นหลักในการพิจารณาว่าผู้ประกอบธุรกิจใดมีอำนาจเหนือตลาด คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าได้ออกประกาศเรื่อง หลักเกณฑ์การเป็นผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด โดยมีสาระสำคัญดังนี้

“ผู้ประกอบธุรกิจที่มีส่วนแบ่งตลาดและยอดขายดังต่อไปนี้ เป็นผู้ประกอบธุรกิจที่มีอำนาจเหนือตลาด

1) ผู้ประกอบธุรกิจรายใดรายหนึ่ง ในตลาดสินค้าใดหรือสินค้าหนึ่งหรือบริการใดบริการหนึ่งที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไป และมียอดขายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป หรือ

2) ผู้ประกอบธุรกิจ 3 รายแรก ในตลาดสินค้าใดหรือสินค้าหนึ่งหรือบริการใดบริการหนึ่งที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมารวมกันตั้งแต่ร้อยละ 75 ขึ้นไป และมียอดขายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป

ความในวรรคหนึ่ง (2) มิให้ใช้กับผู้ประกอบธุรกิจรายใดรายหนึ่งที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมาต่ำกว่าร้อยละ 10 หรือยอดขายในปีที่ผ่านมาต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท”

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 79

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 81

2) พฤติกรรมการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้มีอำนาจเหนือตลาด⁵¹

พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้าได้ควบคุมการใช้อำนาจเหนือตลาดของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดโดยการห้ามมิให้ใช้อำนาจในลักษณะดังต่อไปนี้

2.1) กำหนดหรือรักษาระดับการซื้อหรือขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม ตามที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า ผู้มีอำนาจเหนือตลาดเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะที่สามารถควบคุมราคาสินค้าหรือค่าบริการในตลาด ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนจากการกำหนดราคาโดยอิสระของผู้ประกอบธุรกิจ กฎหมายจึงกำหนดมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกำหนดราคาขายหรือราคารับซื้อสินค้าหรือบริการที่ไม่เป็นธรรม โดยรัฐจะพิจารณาถึงราคาของสินค้าหรือบริการที่มีการแข่งขันในตลาด (Competition price) ว่าเป็นราคาเท่าใด เมื่อพิจารณา Competition price ได้แล้ว หากเห็นว่าผู้ประกอบธุรกิจกำหนดราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการสูงจนเกินไป หรือกำหนดราคารับซื้อสินค้าหรือบริการต่ำจนเกินไป เช่นนี้จึงอาจถือได้ว่าผู้ประกอบธุรกิจกำหนดราคาอย่างไม่เป็นธรรม อันจะทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภคได้

2.2) กำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่เป็นการบังคับโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมอย่างไม่เป็นธรรม ให้ผู้ประกอบธุรกิจอื่นซึ่งเป็นลูกค้าของตนต้องจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ หรือการจำหน่ายสินค้า หรือต้องจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อหรือขายสินค้า การได้รับหรือให้บริการ หรือในการจัดหาสินค้าจากผู้ประกอบธุรกิจอื่น

ในข้อ 2.2) เป็นการควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด ใช้อำนาจเหนือตลาดของตนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมไปบีบบังคับให้ผู้อื่นที่มีความสัมพันธ์กับตนในฐานะที่เป็นลูกค้าไม่ว่าจะเป็นตลาดต้นน้ำ เช่น ผู้จัดส่งสินค้า ผู้ขายวัตถุดิบ เพื่อการผลิต เป็นต้น หรือตลาดท้ายน้ำ อันได้แก่ ผู้ค้าส่ง หรือค้าปลีก เป็นต้น อันทำให้ผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นลูกค้าขาดอิสระในการประกอบธุรกิจ

ตัวอย่างการวางข้อกำหนดหรือเงื่อนไขที่มีลักษณะเป็นการจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อหรือการจำหน่ายสินค้า คือ การกำหนดให้ผู้จำหน่ายต้องจำหน่ายสินค้าให้

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 87

ผู้บริโภคนำราคาที่กำหนด (Resale Price Maintenance) หรือการกำหนดปริมาณการรับซื้ออย่างเลือกปฏิบัติ หรือกำหนดราคาขายสินค้าให้แก่ลูกค้าอย่างเลือกปฏิบัติ (Price Discrimination) หรือการให้ส่วนลดอย่างไม่เท่าเทียมกัน เป็นต้น

สำหรับตัวอย่างการวางเงื่อนไขในลักษณะที่ต้องจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อหรือขายสินค้า การได้รับหรือให้บริการ หรือในการจัดหาสินค้าจากผู้ประกอบธุรกิจอื่น เช่น การห้ามผู้จัดจำหน่ายขายสินค้าของผู้อื่นที่เป็นคู่แข่งกัน หรือกำหนดให้มีการพวงขาย เป็นต้น

2.3) ระวัง ลด หรือจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ การจำหน่าย การส่งมอบ การนำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ทำลายหรือทำให้เสียหายซึ่งสินค้าเพื่อลดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด

กฎเกณฑ์ในเรื่องนี้ขึ้นเพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดใช้อำนาจเหนือตลาดของตนที่มีในการควบคุมปริมาณสินค้าของตนให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาดทั้งๆ ที่ความต้องการของตลาดยังคงมีปริมาณที่ปกติ ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ปริมาณสินค้าหรือบริการไม่เป็นที่เพียงพอต่อความต้องการของตลาด และอาจนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงด้านราคาของสินค้าหรือบริการนั้นๆ

2.4) แทรกแซงการประกอบธุรกิจของผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันควร

การแทรกแซงธุรกิจของผู้อื่น หมายถึง การที่ผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดเข้าแทรกแซงธุรกิจของคู่แข่งของตน ไม่ว่าจะคู่แข่งกันจะเป็นผู้ประกอบการเดิมที่อยู่ในตลาดอยู่แล้ว หรือผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะเข้ามาสู่ตลาด โดยการแทรกแซงนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะมุ่งขจัดคู่แข่งกันของตน หรือกีดกันมิให้ผู้อื่นเข้าสู่ตลาด เช่น การกำหนดราคาขายต่ำกว่าทุน เป็นต้น

การควบคุมวิธีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมของผู้ประกอบธุรกิจ มาตรา 29⁵²

“มาตรา 29 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการใด ๆ อันมิใช่การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และมีผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ขัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจอื่น หรือเพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจ”

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 174

บทบัญญัติมาตรา 29 เป็นบทบัญญัติที่ขอบเขตที่กว้าง และมีวัตถุประสงค์ในการตรา คือ หากว่าการกระทำความผิดใดๆ ที่มีลักษณะขัดต่อการแข่งขันอันเสรี แต่ปรากฏว่าไม่เข้าข่ายความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา 25, 26, 27 หรือ 28 ก็อาจเข้าข่ายมาตรา 29 นี้ได้

องค์ประกอบความผิดของมาตรา 29

1) ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งได้กระทำการใดๆ อันมิใช่การแข่งขันโดยเสรี

ตามพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดว่าผู้ที่กระทำการขัดขวางการแข่งขันเสรีต้องเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดดังเช่นมาตรา 25 อีกทั้งแนวปฏิบัติพฤติกรรมกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ก็มีได้กำหนดนิยามของ “ผู้ประกอบธุรกิจ” แต่อย่างไร

แต่เมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์ของคณะผู้ร่างพระราชบัญญัติ มาตรานี้ ที่นำ The Federal Trade Act 1914 และกฎหมายป้องกันการผูกขาดของประเทศญี่ปุ่นมาเป็นต้นแบบจะพบว่า กฎหมายป้องกันการผูกขาดของประเทศญี่ปุ่นมาตรา 19 และมาตรา 2(9) ได้วางหลักครอบคลุมผู้ประกอบธุรกิจที่มีส่วนแบ่งตลาดตั้งแต่ 10% ขึ้นไป หรือมีส่วนแบ่งสูงสุดใน 3 อันดับแรกของตลาดที่เกี่ยวข้องนั้น⁵³

ดังนั้นหากตีความตามแนวทางการบังคับใช้มาตรา 19 และมาตรา 2(9) ของกฎหมายป้องกันการผูกขาดของประเทศญี่ปุ่น ย่อมหมายถึง ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดตามมาตรา 25 และผู้ประกอบธุรกิจที่มีส่วนแบ่งตลาดตั้งแต่ 10% ขึ้นไป หรือเป็นผู้ประกอบธุรกิจที่มีส่วนแบ่งตลาดสูงสุด 3 รายแรก ในตลาดสินค้าและบริการนั้นๆ

2) การกระทำได้กล่าวว่ามีผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ขัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจอื่น หรือเพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจ

องค์ประกอบในข้อนี้คือ ต้องเป็นการกระทำที่มีผลเป็นการทำลายหรือทำให้เสียหายต่อการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจรายอื่นที่เป็นคู่แข่งจริงๆ หรือมีผลทำให้ผู้ประกอบธุรกิจอื่น

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 177

ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดเพื่อทำการแข่งขันได้ หรือมีผลทำให้ผู้ประกอบการอื่นต้องล้มเลิกธุรกิจแล้ว ออกจากตลาดไป ซึ่งภาระการพิสูจน์ “ผลของการกระทำ” ต้องตกอยู่กับคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า

ในปัจจุบันคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าได้กำหนดแนวทางปฏิบัติพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เพื่อกำกับดูแลพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจ ให้มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม โดยป้องกันมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใช้อำนาจตลาดที่เหนือกว่ากระทำการใดๆ เกินขอบเขตการดำเนินธุรกิจอย่างปกติ โดยคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าได้วางหลักไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามมาตรา 29 ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ประกอบธุรกิจที่มีอำนาจเหนือตลาดตามประกาศของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

โดยแนวทางปฏิบัติพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา 29 ได้กำหนดพฤติกรรมที่อาจมีลักษณะเป็นการขัดขวางการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมไว้ดังนี้

1) การกำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อ/ขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม อาทิเช่น การกำหนดราคาจำหน่ายหรือราคารับซื้อสูงเกินไปหรือต่ำเกินสมควร การกำหนดราคาจำหน่ายต่ำกว่าทุน การกำหนดราคาจำหน่ายเพื่อกำจัดคู่แข่ง การกำหนดราคาที่แตกต่างกันระหว่างลูกค้า เป็นต้น

2) การกำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจที่เป็นการจำกัดทางเลือกในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจรายอื่น มีลักษณะพฤติกรรม ดังต่อไปนี้

2.1) การทำข้อตกลงจำกัดสิทธิเฉพาะ (Exclusivity) ซึ่งจะไม่รวมถึงตัวแทนจำหน่ายที่ได้รับการแต่งตั้ง (Authorized Dealer) และกรณีที่เป็นแฟรนไชส์ โดยแบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ การจำกัดสิทธิเฉพาะด้านข้อตกลง (Exclusivity dealing) และการจำกัดสิทธิเฉพาะด้านอาณาเขต (Exclusivity Territories)

2.2) การบังคับขายพ่วง (Tie-in-sale)

2.3) การกำหนดราคาขายต่อ (Resale Price Maintenance)

- 3) การปฏิเสธหรือเลือกปฏิบัติที่จะประกอบธุรกิจโดยไม่มีเหตุผลอันควร
- 4) การใช้อำนาจต่อรองที่เหนือกว่าในการเอาเปรียบผู้อื่น บังคับหรือชักจูงลูกค้าให้ประกอบธุรกิจกับตน หรือกำหนดข้อเรียกร้องใดๆ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้ประกอบการรายอื่น
- 5) การกระทำด้วยประการใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลความลับทางการค้า หรือเทคโนโลยีของผู้ประกอบการรายอื่น
- 6) การกระทำอื่นใดที่มีใช่เป็นวิสัยทางการค้าปกติ และมีเจตนาทำลายทำให้เสียหาย ขัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจ หรือมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้องล้มเลิกธุรกิจไป

4.5.1.7 วิเคราะห์พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้าในกรณีการกำหนดราคาขายต่อ

การกำหนดราคาขายต่อ หมายถึง การกระทำที่ผู้ประกอบการซึ่งผลิตสินค้าหรือจัดจำหน่ายสินค้าหรือบริการรายหนึ่งกำหนดให้ลูกค้าของตนจัดจำหน่ายสินค้าหรือบริการในราคาที่กำหนด หากว่าลูกค้าปฏิเสธไม่ทำตามข้อกำหนดเรื่องราคาจัดจำหน่ายข้างต้น ผู้ประกอบการนั้นๆ ก็จะมีพฤติกรรมการทำธุรกรรมกับลูกค้ารายนั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาในทางเศรษฐศาสตร์จะพบว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดกับหลักกลไกราคา หรืออุปสงค์และอุปทานในตลาด เนื่องจากราคาของสินค้าหรือบริการในระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ซึ่งวางหลักไว้ว่า ราคาของสินค้าและบริการควรจะถูกกำหนดโดยกลไกตลาด หากผู้บริโภคมีความต้องการที่สูง และสินค้าไม่เป็นที่เพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภค ราคาสินค้าก็จะสูง แต่ในขณะเดียวกัน หากผู้บริโภคมีความต้องการสินค้าที่ต่ำ แต่ปริมาณสินค้าที่มีอยู่ในตลาดมีเกินความต้องการของผู้บริโภค ราคาสินค้าก็จะลดลง โดยท้ายที่สุดแล้ว ราคาสินค้าก็จะอยู่ในจุดดุลยภาพ คือราคาที่อุปทานและอุปสงค์อยู่ในปริมาณที่พอดีกัน

ดังนั้นการกำหนดราคาขายต่อ จึงเป็นพฤติกรรมที่ผลเป็นการจำกัดการแข่งขันในแนวตั้ง ทำให้ผู้จัดจำหน่ายสินค้าของตนไม่ได้รับอิสระหรือเสรีภาพในการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการ เพื่อให้ผู้จัดจำหน่ายได้รับผลประโยชน์ที่เหมาะสมกับการกระทำธุรกิจของตน ซึ่งส่งผลให้ผู้จัดจำหน่ายต้องพยายามลดต้นทุนในการจัดจำหน่ายสินค้าหรือบริการของตนลง เช่น ไม่มีการให้

คำแนะนำในการเลือกซื้อสินค้าแก่ลูกค้า ไม่มีการสาธิตสินค้าหรือทดลองสินค้า หรือไม่มีการให้บริการลูกค้าหลังการขาย เป็นต้น ซึ่งการลดต้นทุนของผู้จัดจำหน่ายเช่นนี้ส่งผลเสียให้แก่ผู้บริโภคเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม ไม่สามารถกล่าวได้ว่าการกำหนดราคาขายต่อมีเพียงแต่ผลเสียต่อตลาดและผู้บริโภคเพียงประการเดียว เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า การกำหนดราคาขายต่อก็มีผลดีต่อตลาดและผู้บริโภคหลายประการ เช่น ป้องกันมิให้ราคาสินค้าสูงเกินไปจากการ Mark up price ของผู้จัดจำหน่าย เพิ่มแรงจูงใจให้แก่ผู้จัดจำหน่ายรายใหม่เข้าสู่ตลาด ป้องกันปัญหา Free rider เป็นต้น

วิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายแข่งขันทางการค้าของต่างประเทศ

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายแข่งขันทางการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกา และประชาคมยุโรป (EU) รวมถึงแนวทางปฏิบัติจะพบว่า การกำหนดราคาขายต่อเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายแข่งขันทางการค้าทั้งของประเทศสหรัฐอเมริกา และ EU โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

- ประเทศสหรัฐอเมริกา

การกำหนดราคาขายต่อเป็นการกระทำที่ขัดต่อ Sherman Act 1890 มาตรา 1 เนื่องจาก การกำหนดราคาขายต่อมีลักษณะเป็นการตกลงกันระหว่างผู้ผลิต (โรงงาน) กับผู้จัดจำหน่าย (ผู้ขายส่ง) เพื่อขายสินค้าหรือให้บริการในราคาที่ผู้ผลิตกำหนด ไม่ว่าจะการตกลงกันดังกล่าวจะมีการทำเป็นสัญญาหรือไม่ก็ตาม โดยการตกลงกันดังกล่าวมีลักษณะเป็นการรวมตัวกันเพื่อให้เกิดการจำกัดการแข่งขันทางการค้าระหว่างผู้จัดจำหน่ายด้วยกัน ทั้งนี้ศาลประเทศสหรัฐอเมริกาได้แยกพิจารณาการกำหนดราคาขายต่อออกเป็น 2 ประเภทด้วยกันคือ

1) การกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำ (Minimum Resale Price Maintenance) หรือการที่ผู้ผลิตกำหนดให้ผู้จัดจำหน่ายขายสินค้าหรือบริการในราคาที่ไม่ต่ำกว่าราคาที่ผู้ผลิตกำหนด ศาลสหรัฐอเมริกาได้วางหลักไว้ว่า การกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำเป็นการกระทำที่ขัดขวางการแข่งขันเสรีอย่างร้ายแรง โดยเป็นความผิดในตัวเอง (Per Se Illegal) หากว่าผู้ผลิตมีพฤติกรรมที่เข้าข่ายการกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำแล้ว ถือว่าผู้ผลิตกระทำความผิดตาม Sherman Act 1890

ทันที โดยผู้ผลิตไม่สามารถยกข้ออ้าง เหตุผล หรือสภาวะแวดล้อม เพื่อเสนอให้ศาลพิจารณาประกอบได้ ตัวอย่างเช่น คดี Dr. Miles Medical Co. v. John d. Park and Sons Co., คดี United States v. Colgate & Co. คดี Federal Trade Commission v. Beech – Nut Packing Co. คดี United v. Park Davis เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในปี 2550 ศาลในคดี Leegin Creative Leather Products, Inc. v. PSKS, Inc. ได้กลับหลักคำพิพากษาศาลข้างต้น โดยมีคำพิพากษาว่า การกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำไม่ใช่ความผิดในตัวเอง แต่เป็นความผิดที่ต้องพิจารณาตามหลักแห่งเหตุและผล (Rule of Reason) คือศาลต้องพิจารณาถึงเหตุผล สภาพเศรษฐกิจ และผลดีผลเสียในการกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำดังกล่าวประกอบการพิจารณาคดีด้วย

2) การกำหนดราคาขายต่อขั้นสูง (Maximum Resale Price Maintenance) หรือการกระทำที่ผู้ผลิตกำหนดให้ผู้จัดจำหน่ายขายสินค้าหรือบริการในราคาไม่เกินกว่าราคาที่ผู้ผลิตกำหนด ในอดีตศาลสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินมาตลอดเช่นเดียวกับการกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำว่า การกำหนดราคาขั้นสูงเป็นการกระทำที่ขัดกับ Sherman Act 1890 และเป็นการกระทำที่เป็นความผิดเด็ดขาด ตัวอย่างเช่น คดี Kiefer-Stewart Co. v. Joseph E. Seagram & Sons คดี United States v. Arnold, Schwinn & Co. คดี Albrecht v. Herald เป็นต้น แต่ภายหลัง ศาลได้กลับหลักคำพิพากษาโดยพิพากษาว่าการกำหนดราคาขายต่อขั้นสูงเป็นความผิดที่ต้องพิจารณาตามหลัก Rule of Reason โดยศาลต้องพิจารณาเปรียบเทียบถึงผลประโยชน์และผลเสียในการนำการกำหนดราคาขายต่อขั้นสูงไปใช้ ตัวอย่างคดีที่ศาลตัดสินเกี่ยวกับการกำหนดราคาขายต่อขั้นสูง ได้แก่ คดี Continental Television v. GTE Sylvania เป็นต้น

นอกจากนี้ ศาลยังได้ตัดสินมาโดยตลอดว่า การกำหนดราคาขายต่อที่จะเป็นความผิดตาม Sherman Act 1890 นั้น ไม่หมายความรวมถึง การแนะนำราคาขายต่อที่ไม่มีข้อบังคับให้ผู้จัดจำหน่ายต้องปฏิบัติตาม (Colgate Doctrine)

การกำหนดราคาขายต่อเป็นการกระทำที่ขัดกับ TFEU มาตรา 101(1) หรือ EC Treaty มาตรา 81(1) เดิม เนื่องจากเป็นการกระทำร่วมกันระหว่างผู้ผลิตกับผู้จัดจำหน่ายในการกำหนดราคาขายต่อ ซึ่งถือเป็นการตกลงที่ก่อให้เกิดภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายในลักษณะที่การตกลงนั้นเป็นสิ่งไม่จำเป็นหรือไม่มีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจและการดำเนินการ โดย TFEU และแนวคำพิพากษาในกลุ่มประชาคมยุโรปได้วางหลักถึงการบังคับใช้กฎหมายต่อการกำหนดราคาขายต่อออกเป็น 2 รูปแบบด้วยกัน คือ การกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำ และการกำหนดราคาขายต่อขั้นสูง ดังนี้

1) การกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำ

การกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำ TFEU ถือว่าเป็น Hardcore restriction หรือข้อจำกัดที่รุนแรงตามมาตรา 4(a) ของ Commission Regulation 3030/2010 ดังนั้น การกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำดังกล่าวนี้ถือเป็นการกระทำที่ขัดกับ TFEU มาตรา 101(1) และไม่สามารถขออนุญาตให้กระทำได้ตาม TFEU มาตรา 101(3) และ Block Exemption ได้ ตัวอย่างคดีการกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำ เช่น คดี *Pronuptia de Paris GmbH v. Irmgard Schillgalis* [1986] คดี *Volkswagen* เป็นต้น

2) การกำหนดราคาขายต่อขั้นสูง และการแนะนำราคาขายต่อ

การกำหนดราคาขายต่อขั้นสูง ถือเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการขัดต่อการแข่งขันเสรีดังเช่นการกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำ แต่เนื่องจากผลของการกำหนดราคาขายต่อขั้นสูงอาจมีประโยชน์ต่อตลาดมากกว่าการกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำ กฎหมาย EU จึงอนุญาตให้ผู้ประกอบธุรกิจที่ต้องการกำหนดราคาขั้นสูงสามารถยื่นขอรับอนุญาตได้ ตาม TFEU มาตรา 101(3) และ Block Exemption ตาม Regulation 3030/2010 เว้นแต่การกำหนดราคาขั้นสูงนั้นมีลักษณะที่อาจนำไปสู่การกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำได้ ตัวอย่างคดีการกำหนดราคาขายต่อขั้นสูง เช่น Commission decision in Case *Repsol CPP* เป็นต้น

จากการเปรียบเทียบกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ และกฎหมายต่างประเทศข้างต้น สามารถพิจารณาได้อย่างชัดเจนว่า การกำหนดราคาขายต่อเป็นการกระทำที่ทำลายกลไกราคา ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบการแข่งขันโดยเสรี ซึ่งศาลของต่างประเทศ อาทิเช่นศาล

สหรัฐอเมริกา หรือคณะกรรมการของ EU ได้ตัดสินเป็นแนวทางเดียวกันว่า การกำหนดราคาขายต่อเป็นการกระทำที่ขัดกับกฎหมายแข่งขันทางการค้า

ในส่วนของพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 สามารถพิจารณาได้ว่า การกำหนดราคาขายต่อถือเป็นการกระทำที่ขัดกับพระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นเดียวกัน โดยมีองค์ประกอบความผิดเข้าข่ายมาตรา 25 และมาตรา 29 โดยการพิจารณาว่าการกำหนดราคาขายต่อในกรณีหนึ่งๆ เป็นการกระทำความผิดตามมาตราใดของพระราชบัญญัติข้างต้น ต้องพิจารณาว่าผู้ประกอบการที่กำหนดราคาขายต่อมีอำนาจเหนือตลาดหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าได้ออกประกาศหลักเกณฑ์การเป็นผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด โดยวางแนวทางไว้ว่า หากผู้ประกอบการมีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไปและมียอดขายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป หรือผู้ประกอบการ 3 รายแรกที่มีส่วนแบ่งในตลาดรวมกันร้อยละ 75 ขึ้นไปและมียอดขายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป ถือว่าผู้ประกอบการรายนั้นเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

เมื่อพิจารณาทราบแล้วว่า ผู้กำหนดราคาขายต่อเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดหรือไม่ ก็สามารถแยกได้ว่า การกำหนดราคาขายต่อเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 25 หรือมาตรา 29 ได้ดังนี้

1) กรณีผู้กำหนดราคาขายต่อมีอำนาจเหนือตลาด

หากพิจารณาได้ว่าผู้กำหนดราคาขายต่อมีอำนาจเหนือตลาด และได้ทำข้อตกลงกับลูกค้าของตนในการกำหนดราคาจัดจำหน่ายสินค้าของผู้ผลิตเพื่อจัดจำหน่ายต่อผู้บริโภค เช่นนี้ถือได้ว่า การกระทำของผู้ผลิตเป็นความผิดตามมาตรา 25 (1), (2) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ดังนี้

อนุมาตรา (1)

องค์ประกอบสำคัญของ (1) ได้แก่การ “กำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อหรือราคาขายของสินค้า” ซึ่งเมื่อพิจารณาการกำหนดราคาขายต่อนั้น จะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะเป็นการกำหนดราคาขาย

ต่อแบบขั้นต่ำ หรือการกำหนดราคาขายต่อแบบขั้นสูง ต่างก็เป็น “ระดับ” ราคาที่ผู้กำหนดราคาขายต่อต้องการที่จะรักษาไว้ให้คงที่ ยิ่งกว่านั้นในบางกรณีที่ผู้ผลิตกำหนดราคาขายตายตัว หรือ “Fixed Price” ให้ผู้จัดจำหน่ายขาย ก็เข้าข่ายเป็นการกำหนดราคาขายด้วยเช่นกัน ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นการกำหนดราคาขายต่อในรูปแบบใดก็เป็นกรกำหนดระดับราคาตามความหมายของมาตรา 25(1) ด้วยกันทั้งสิ้น

อนุมาตรา (2)

จากที่กล่าวไว้เบื้องต้นว่าผู้ผลิตที่กำหนดราคาขายปลีกเข้าข่ายเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดองค์ประกอบสำคัญที่จะถือเป็นความผิดตาม (2) นี้ ได้แก่ “การกำหนดเงื่อนไขที่มีลักษณะบังคับโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม” ซึ่งเมื่อพิจารณาตามพฤติกรรมการกำหนดราคาขายปลีกแล้ว โดยส่วนใหญ่ก็เป็นพฤติกรรมที่ผู้ผลิตกำหนดมาตรการบังคับกับผู้ค้าปลีกของตนให้ต้องปฏิบัติตาม หากผู้ค้าปลีกไม่ยอมที่จะปฏิบัติ ผู้ผลิตก็มีวิธีการบังคับโดยทางอ้อม เช่น การระงับไม่ขายสินค้าให้ หรือการปลดจากการเป็นผู้แทนจำหน่ายมาบังคับให้ผู้ค้าปลีกต้องปฏิบัติตามที่ผู้ผลิตสั่งได้ กล่าวได้ว่า ไม่ว่าจะเป็พฤติกรรมแบบใด ก็ล้วนเข้าข่ายเป็นการกำหนดเงื่อนไขบังคับต่อผู้ค้าปลีกทั้งสิ้น

เช่นเดียวกับกับ (1) การกำหนดเงื่อนไขบังคับตาม (2) ที่จะถือเป็นความผิดนั้น ก็ต้องเป็นการกำหนดเงื่อนไขบังคับอย่าง “ไม่เป็นธรรม” เช่นกัน ซึ่งก็จะมีปัญหาไปในแนวทางเดียวกับ (1) ว่าการกำหนดมาตรการบังคับอย่างไม่เป็นธรรมดังกล่าว นั้น จะตีความอย่างไร อย่างไรก็ตาม ความเห็นของผู้เขียนว่า การใช้อำนาจเหนือตลาดมาบีบให้ผู้ค้าปลีกต้องปฏิบัติตามที่ผู้ผลิตต้องการ หากไม่ทำตามผู้ค้าปลีกอาจได้รับผลร้ายอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ขึ้นราคาสินค้าที่ขายให้ การลดผลประโยชน์ตอบแทนต่างๆ ก็ถือเป็นกรกำหนดเงื่อนไขบังคับที่ไม่เป็นธรรมได้ หากผู้ค้าปลีกไม่มีทางเลือกอื่นในการประกอบธุรกิจ

องค์ประกอบประการที่ 3 ของอนุมาตรา (2) ได้แก่ องค์ประกอบในแง่ผู้ที่ถูกเงื่อนไขบังคับตาม (2) จะต้องมิสถานะเป็น “ผู้ประกอบการอื่น” ที่เป็นลูกค้าของผู้มีอำนาจเหนือตลาด ซึ่งตามนิยามที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 คำว่าผู้ประกอบการหมายความว่า “ผู้จำหน่าย ผู้ผลิตเพื่อจำหน่าย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อจำหน่าย หรือผู้ซื้อเพื่อผลิตหรือจำหน่ายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการในธุรกิจ” ดังนั้น ผู้ค้าปลีกก็เข้าข่ายเป็นทั้งผู้จำหน่าย หรือผู้ซื้อเพื่อจำหน่ายต่อ ได้ทั้งสองกรณี จึงเข้าองค์ประกอบความผิดในส่วนของผู้ถูกระทำตาม (2) ได้

องค์ประกอบท้ายสุดของ (2) ได้แก่ การที่ลูกค้าผู้ประกอบการที่ถูกเงื่อนไขบังคับต้องถูกจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ หรือการจำหน่ายสินค้า หรือต้องจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อหรือขายสินค้า ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า การกำหนดราคาขายปลีกทำให้ลูกค้าปลีกไม่อาจขายสินค้าให้แก่ผู้บริโภคได้ในราคาที่ลูกค้าปลีกประสงค์ และไม่อาจตัดราคาสินค้าลงมาแข่งขันกับลูกค้าปลีกรายอื่นๆ จึงถือว่าลูกค้าปลีกต้องถูกจำกัดการจำหน่ายสินค้า เพราะราคาสินค้าถูกกำหนดไว้แล้ว ลูกค้าปลีกไม่อาจเลือกจำหน่ายได้ตามปกติถือเป็นการจำกัดการจำหน่ายได้ ดังนั้น การกำหนดราคาขายปลีกจึงเข้าองค์ประกอบความผิดตาม (2) นี้ทุกประการ

อนุมาตรา (4)

การ “แทรกแซงการประกอบธุรกิจของผู้อื่น” เป็นองค์ประกอบหลักของอนุมาตรา (4) ซึ่งเมื่อพิจารณาปรับเข้ากับการกำหนดราคาขายปลีกแล้ว จะเห็นได้ว่าการกำหนดราคาขายปลีกเป็นกรณีที่ผู้ผลิตเข้าไปบังคับให้ลูกค้าปลีกขายสินค้าในราคาที่ผู้ผลิตกำหนด ลูกค้าปลีกไม่อาจตัดสินใจกำหนดราคาสินค้าของตนได้อย่างอิสระ จึงเข้าข่ายเป็นการแทรกแซงการประกอบธุรกิจได้

ผู้ที่ถูกแทรกแซงตาม (4) นั้น พระราชบัญญัติฯ กำหนดว่า “ผู้อื่น” ซึ่งตามมาตรา 3 ไม่ได้มีคำจำกัดความว่ามีความหมายอย่างไร แต่ที่พบได้ก็คือผู้อื่นดังกล่าวนั้นจะต้องเป็นผู้ที่ประกอบธุรกิจอยู่ เพราะโดยเนื้อหาของ (4) เป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจเหนือตลาดเข้าไปแทรกแซงการประกอบธุรกิจของผู้อื่นอีกทีหนึ่ง ในองค์ประกอบนี้จึงยังไม่ชัดเจนนักว่าลูกค้าปลีกจะถือเป็นผู้อื่นตาม (4) ด้วยหรือไม่ แต่ความเห็นของผู้เขียนว่าจะต้องตีความหมายผู้อื่นนั้นเป็นผู้ประกอบธุรกิจอื่นๆ ซึ่งก็จะทำให้ลูกค้าปลีกเป็นผู้ประกอบธุรกิจอื่นได้

การแทรกแซงตาม (4) จะต้องกระทำไปโดย “ไม่มีเหตุผลอันสมควร” จึงจะเป็นความผิด แต่จากที่ศึกษาลักษณะทั่วไปของการกำหนดราคาขายปลีกในบทที่ 2 การกำหนดราคาขายปลีกในบางกรณีก็มีเหตุมีผลรองรับและบางเหตุผลก็มีหลักการที่ดี เช่น การตัดมิให้เกิด Double-Marginalization เช่นนี้ จึงต้องชั่งน้ำหนักว่าเหตุผลที่ผู้ผลิตมีถือเป็น “เหตุผลอันสมควร” หรือไม่

ดังนั้น โดยสรุปแล้ว อนุมาตรา (1) และ (2) สามารถนำปรับใช้กับการกำหนดราคาขายปลีกได้ เพราะครบองค์ประกอบความผิดในแต่ละอนุมาตราโดยตรง แต่สำหรับ (4) นั้น เนื่องจาก

ถ้อยคำค่อนข้างจะไม่เคร่งครัดเช่นใน (1) และ (2) จึงต้องอาศัยการตีความในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้น ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าจะตีความในกรณีดังกล่าวเป็นประการใด

อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมตามมาตรา 25 มิใช่ความผิดในตัวเอง (Per Se Rule) เนื่องจากเห็นได้จากคำว่า “อย่างไม่เป็นธรรม” ซึ่งถือเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย (ในที่นี้คือคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า) ได้ใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาว่า การกำหนดราคาขายต่อดังกล่าวถือเป็นการกระทำที่เป็นธรรมแล้วหรือไม่ ประการใด หากคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าพิจารณาแล้วพบว่า การกำหนดราคาขายต่อเป็นการกำหนดราคาอย่างเป็นธรรม การกำหนดราคาขายต่อดังกล่าวก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา 25 แต่อย่างใด

ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ พฤติกรรมกำหนดราคาขายต่ออย่างไม่เป็นธรรมตามมาตรา 25 นั้นครอบคลุมถึงการกระทำใด

ผู้เชี่ยวชาญของธนาคารโลกได้แนะนำวิธีการพิจารณาพฤติกรรมการกำหนดราคาขายต่อว่าเป็นพฤติกรรมที่เป็นธรรมหรือไม่ไว้ดังนี้⁵⁴

- (1) ดูว่าบริษัทปลายทางมีอำนาจตลาดในตลาดปลายทางที่เกี่ยวข้องหรือไม่
- (2) ดูว่าบริษัทต้นทางมีอำนาจตลาดในตลาดต้นทางที่เกี่ยวข้องหรือไม่
- (3) ดูว่าบริษัทปลายทางที่มีอำนาจตลาดได้บังคับให้ผู้ผลิตสินค้าต้องกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับราคาขายต่อให้บริษัทปลายทางอื่นๆ ที่ไม่มีอำนาจตลาดต้องปฏิบัติตามหรือไม่
- (4) พิจารณาต่อไปว่า ราคาขายต่อดังกล่าวเกิดจากการร่วมกันกำหนดราคาขายต่อของบริษัทขายปลีกปลายทางหรือไม่ หากมีการกำหนดราคาขายต่อติดต่อกันนานก็มีโอกาสสูงที่บริษัทขายปลีกปลายทางทั้งหลายร่วมกันกำหนดราคาขายต่อ
- (5) พิจารณาต่อไปว่าการร่วมกันกำหนดราคาขายต่อก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ผู้บริโภคหรือไม่ ทั้งนี้ต้องนำไปปัจจัยที่ว่าพฤติกรรมการกำหนดราคาขายต่อในบางกรณีเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพเพราะแก้ปัญหาผู้ได้ประโยชน์ไม่ต้องลงทุน (free riding) ระหว่างร้านค้าปลีกปลายทาง

หรือ

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 91

- (1) ดูว่าบริษัทต้นทางมีอำนาจเหนือตลาดเหนือสินค้าซึ่งมีการกำหนดราคาขายต่อหรือไม่
- (2) ดูว่าการกำหนดราคาขายต่อได้ก่อให้เกิดการร่วมกันกำหนดราคาโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายระหว่างบริษัทปลายทางหรือไม่ หากมีการกำหนดราคาขายต่อเป็นระยะเวลาต่อเนื่องกันนานๆ โอกาสที่กำหนดราคาขายต่อเป็นการร่วมกันกำหนดจะสูงขึ้น
- (3) พิจารณาว่าการร่วมกันกำหนดราคาขายต่อมีผลเสียหายต่อผู้บริโภคหรือไม่ โดยนําปัจจัยว่า พฤติกรรมกำหนดราคาขายต่อในบางกรณีเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพ เพราะแก้ปัญหาผู้ได้ผลประโยชน์โดยไม่ต้องลงทุน (free riding) ระหว่างบริษัทปลายทางที่เป็นคู่แข่งกัน
- 2) กรณีผู้กำหนดราคาขายต่อไม่มีอำนาจเหนือตลาด บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้ามาตรา 27 และมาตรา 29

2.1) มาตรการควบคุมพฤติกรรมของบรรดาผู้ประกอบการธุรกิจในตลาดไม่ให้ยุติการแข่งขัน (มาตรา 27) เป็นการห้ามผู้ประกอบการร่วมกันกระทำเพื่อให้เกิดสภาพตลาดลดการแข่งขันหรือเกิดการผูกขาด การลดการแข่งขันจะเกิดขึ้นในตลาดสินค้าหรือบริการชนิดเดียวกัน ซึ่งปกติเคยมีการแข่งขันแล้วมารวมมือกัน (Concerted Actions) เช่น การตกลงด้านราคา (Price Fixing) การตกลงเพื่อแบ่งตลาด การร่วมมือในการประมูล (Bid Rigging) และการร่วมมือกันที่ทำให้ปริมาณสินค้าในตลาดลดลงเป็นพฤติกรรมที่ทำลายการแข่งขัน เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคเป็นอย่างมาก มาตรการตามมาตรา 27 นี้ต้องการรักษาสภาพตลาดให้มีการแข่งขัน แต่อย่างไรก็ดี บางพฤติกรรมอาจจะยกเว้นให้กระทำก็ได้ แม้ว่าจะเป็นการลดหรือจำกัดการแข่งขันลงก็ตาม โดยต้องร้องขอต่อคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเพื่อขออนุญาตให้กระทำได้ตามมาตรา 27 (5) – (10) โดยคำนึงถึงหลักเหตุและผล (Rule of Reason) และความจำเป็นทางธุรกิจ เนื่องจากไม่ต้องการให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจอันเนื่องมาจากเหตุต่างๆ ไม่ว่าจะเพราะสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อการผลิต การจำหน่ายหรือเพราะเกิดข้อจำกัดในการดำเนินธุรกิจที่ต้องเผชิญอยู่ เป็นต้น ตัวอย่างเช่น การนำสินค้าใหม่เข้าสู่ตลาด และจำเป็นที่จะต้องแต่งตั้งหรือมอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้จัดจำหน่ายในระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าจะอนุญาตยินยอมให้กระทำได้ตามภายในระยะเวลาอันจำกัด มิใช่เป็นการอนุญาตตลอดไป และจะถูกรตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ตลอดเวลาที่ได้รับอนุญาต

จากถ้อยคำของบทบัญญัติตามมาตรา 27 อนุมาตราที่อาจจะปรับใช้กับการกำหนดราคาขายปลีกได้ตามความเห็นของผู้เขียน ได้แก่ อนุมาตรา (1) และอนุมาตรา (10) ในเบื้องต้น การที่จะเข้าข่ายเป็นความผิดตามมาตรา 27 จะต้องเป็นการกระทำร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งจากนิยามของคำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจ” ตามมาตรา 3 พบว่าทั้งผู้ผลิตและผู้ค้าปลีกก็เข้าลักษณะเป็นผู้ประกอบธุรกิจด้วยกันทั้งสองฝ่าย จึงครบองค์ประกอบในแง่คุณธรรมที่ร่วมกันกระทำการ นอกจากนั้น ยังมีองค์ประกอบที่เป็นหลักการพื้นฐานของมาตรา 27 อีกประการหนึ่ง คือ ต้องเป็นการที่ผู้ประกอบการรายหนึ่งร่วมกับผู้ประกอบการอีกรายหนึ่งกระทำการตามมาตรา 27 ซึ่งคำว่า “ร่วมกับ” ดังกล่าวมีความหมายค่อนข้างกว้าง การที่ผู้ค้าปลีกทำข้อตกลงกำหนดราคาขายปลีกกับผู้ผลิตไม่ว่าจะโดยถูกบังคับให้ต้องทำตามหรือโดยที่ผู้ค้าปลีกตกลงที่จะทำตามโดยให้ความร่วมมือก็สามารถพิจารณาว่าเข้าลักษณะเป็นการร่วมกับผู้ประกอบการอีกรายหนึ่งกระทำการแล้ว การกำหนดราคาขายปลีกจึงเข้าองค์ประกอบเบื้องต้นตามมาตรา 27 ได้

อย่างไรก็ตาม แม้จะเข้าองค์ประกอบเบื้องต้นแล้ว ยังจะต้องพิจารณาว่าการกำหนดราคาขายปลีกเข้าองค์ประกอบย่อยของอนุมาตราที่ (1) หรือ (10) อีกหรือไม่ ดังนี้

อนุมาตรา (1)

(1) องค์ประกอบของ (1) ของมาตรา 27 ได้แก่ “การกำหนดราคาขายสินค้า” หากไม่มีการกระทำที่เกี่ยวข้องกับเรื่องราคาสินค้าก็ไม่ใช่ความผิดตาม (1) ซึ่งเมื่อนำมาปรับใช้กับการกำหนดราคาขายปลีก จะเห็นได้ว่าการกำหนดราคาขายปลีกนั้น เข้าข่ายเป็นการกำหนดราคาขายสินค้าตาม (1) ทุกประการ ราคาขายปลีกที่ผู้ค้าปลีกจะขายได้เป็นราคาขายสินค้าที่ถูกกำหนดไว้โดยคุณธรรม ดังนั้น การกำหนดราคาขายปลีกจึงเข้าองค์ประกอบแรกนี้

(2) องค์ประกอบประการที่ 2 ของ (1) ได้แก่ การที่ราคาที่กำหนดต้องเป็นราคาเดียวกันหรือตามที่ตกลงกัน แม้การกำหนดราคาขายปลีกอาจไม่ถือเป็นราคาเดียวกันระหว่างผู้ผลิตและผู้ค้าปลีกได้ หากผู้ผลิตไม่ได้ขายสินค้าของตนแก่ท้องตลาดด้วยจึงไม่มีราคาเดียวกันเกิดขึ้น แต่ราคาขายปลีกถือเป็นราคา “ตามที่ตกลงกัน” ได้ เพราะเป็นราคาขายที่ผู้ค้าปลีกตกลงไว้กับผู้ผลิตว่าจะไม่ขายต่ำหรือสูงไปกว่านั้น

อนุมาตรา (10)

(1) การ “กำหนดเงื่อนไขหรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจำหน่ายสินค้า” เป็นองค์ประกอบความผิดแรกของ (10) ซึ่งเมื่อพิจารณาจะเห็นได้ว่าการกำหนดราคาขายปลีกถือเป็นการกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจำหน่ายสินค้า เพราะเป็นการกำหนดว่าผู้ค้าปลีกจะต้องขายสินค้านั้นๆ ในราคาเท่าใด จึงเข้าองค์ประกอบข้อแรกของ (10)

(2) องค์ประกอบประการที่ 2 ของ (10) ได้แก่ การที่ข้อกำหนดเงื่อนไขหรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจำหน่ายสินค้านั้น จะต้องเป็นไปเพื่อให้ปฏิบัติเป็นแบบเดียวกันหรือตามที่ตกลงกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วก็คล้ายคลึงกับกรณีของอนุมาตรา (1) ข้างต้น ที่ราคาขายปลีกที่กำหนดไว้ถือเป็นราคา “ที่ตกลงกัน” จึงครบองค์ประกอบความผิดตามกฎหมาย

ดังนั้น การกำหนดราคาขายปลีกจึงอาจเข้าข่ายเป็นความผิดตามมาตรา 27 ทั้งในอนุมาตรา (1) หรืออนุมาตรา (10) เนื่องจากสามารถปรับเข้ากับองค์ประกอบความผิดได้ทุกประการ ซึ่งข้อแตกต่างของทั้งสองอนุมาตราดังกล่าวอยู่ที่ว่าหากเป็นการกระทำความผิดตาม (1) จะไม่สามารถขออนุญาตดำเนินการได้ ในขณะที่หากเป็นการกระทำความผิดตาม (10) ผู้กระทำอาจขออนุญาตกระทำต่อคณะกรรมการได้โดยอ้างเหตุผลความจำเป็น

2.2) มาตรา 29 ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 อาจใช้ควบคุมพฤติกรรมการกำหนดราคาขายปลีกได้ เนื่องจากเข้าองค์ประกอบของการกระทำ ดังต่อไปนี้

(1) ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดราคาขายปลีกแบบที่เป็นมาตรการบังคับจากผู้ผลิตให้ผู้ค้าปลีกกระทำตาม หรือเป็นการกำหนดราคาขายปลีกในรูปแบบข้อตกลงที่เกิดขึ้นจากแรงกดดันที่ผู้ค้าปลีกยุติการแข่งขันทางด้านราคาแล้วบีบให้ผู้ผลิตต้องกำหนดราคาขายปลีกแก่คู่ค้าของตน ผู้ผลิตในกรณีแรกและผู้ค้าปลีกที่รวมตัวกันก็เข้าข่ายการเป็น “ผู้ประกอบธุรกิจ” ตามมาตรา 29 ด้วยกันทั้งสิ้น โดยที่มาตรา 29 มิได้กำหนดว่าผู้ประกอบธุรกิจในมาตรานี้จะต้องมีสถานะอย่างไรอย่างหนึ่งเป็นพิเศษหรือไม่

(2) องค์ประกอบประการที่สองของมาตรา 29 ได้แก่ ต้องมี “การกระทำใดๆ อันมิใช่การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” เกิดขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว การกำหนดราคาขายปลีกก็

เป็นการกระทำอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบต่ออิสรภาพในการกำหนดราคาขายสินค้าของผู้ค้าปลีก ผู้ค้าปลีกไม่อาจกำหนดราคาสินค้าของตนได้โดยเสรี และการบังคับจากผู้ผลิตหรือการที่ผู้ค้าปลีก กดดันให้ผู้ผลิตต้องกำหนดราคาขายปลีก ก็เกิดขึ้นจากอำนาจต่อรองที่ฝ่ายที่กำหนดมีสูงกว่าอีก ฝ่ายหนึ่ง การกระทำกำหนดราคาขายปลีกจึงอาจถือได้ว่าเป็นธรรมได้อีกด้วย

(3) องค์ประกอบประการที่สาม ได้แก่ ผลของการกระทำ ตามมาตรา 29 นี้ การกำหนดราคาขายปลีกที่จะเป็นความผิดต้องมีผลเป็น “การทำลาย ทำให้เสียหาย ชัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจอื่น” ซึ่งแน่นอนว่าเมื่อผู้ผลิตกำหนดราคาขายปลีก ผู้ค้าปลีกก็ต้องถูกจำกัดการประกอบธุรกิจในการกำหนดราคาไปโดยทันที ดังนั้น การกำหนดราคาขายปลีกจึงมีผลเป็นการไปจำกัดผู้ค้าปลีกได้และครบองค์ประกอบความผิดตามมาตรา 29 ได้ทุกประการ

แต่อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 29 มีประเด็นที่น่าพิจารณาว่า ผู้กระทำความผิดในตามมาตรา 29 จำเป็นจะต้องส่วนแบ่งตลาดที่สูงพอที่การกระทำของผู้กระทำความผิดมีผลต่อตลาดหรือไม่ ประการใด ในประเด็นนี้สามารถแยกพิจารณาได้ 2 ความเห็นด้วยกัน ดังนี้

(1) เนื่องจากมาตรา 29 เป็นบทบัญญัติได้รับอิทธิพลมาจากมาตรา 2(9) และมาตรา 19 ของกฎหมายป้องกันการผูกขาดและการแข่งขันทางการค้าของประเทศญี่ปุ่น โดยกฎหมายแข่งขันทางการค้าของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดไว้ว่าผู้ที่จะกระทำความผิดกฎหมายดังกล่าวต้องมี ส่วนแบ่งในตลาด 10% ขึ้นไป หรือมีส่วนแบ่งตลาดสูงสุดใน 3 อันดับแรกของตลาดที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ในการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าของไทย มาตรา 29 จึงน่าจะควรยึดแนวทางเดียวกับประเทศญี่ปุ่นเช่นเดียวกัน

แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างจะพบว่า ผู้ยกร่างมีเจตนารมณ์ในการบังคับใช้กฎหมายกับพฤติกรรมการแข่งขันที่ไม่เสรีเพียง 4 พฤติกรรมเท่านั้น อันได้แก่ การกำหนดราคาขายปลีก การกำหนดตัวลูกค้าและท้องที่การขาย การกำหนดให้ทำธุรกิจเฉพาะตน การพ่วงขายสินค้าอื่น ในขณะที่กฎหมายแข่งขันทางการค้าของญี่ปุ่นมาตรา 2(9) และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ฉบับปี ค.ศ. 1982 ได้กำหนดการกระทำที่ถือเป็นการปฏิบัติทางการค้าไว้ 16 การกระทำ ซึ่งมากกว่าพฤติกรรมที่ผู้ยกร่างกฎหมายของไทย

ตั้งเป้าหมายไว้ถึง 12 พฤติกรรม ด้วยเหตุนี้ หากนำแนวทางในการพิจารณาส่วนแบ่งตลาดจึงอาจเป็นช่องทางให้มีผู้ประกอบการธุรกิจบางรายที่ฝ่าฝืนมาตรา 29 ไม่ถูกดำเนินคดีได้

(2) ในพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติถึงนิยามของผู้ประกอบการธุรกิจ รวมถึงส่วนแบ่งตลาดที่ผู้ประกอบการธุรกิจได้รับ นอกจากนี้ในแนวปฏิบัติพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา 29 ก็ได้ระบุว่าผู้ประกอบการที่กระทำการกำหนดราคาขายต่อต้องมีส่วนแบ่งตลาดเท่าใดดังเช่นในมาตรา 25 ดังนั้น ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 29 จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าเป็นผู้มีส่วนแบ่งตลาดมากกว่า 10% ขึ้นไป หรือเป็นผู้มีส่วนแบ่งตลาดสูงสุดเป็น 3 รายแรกหรือไม่ หากผู้ประกอบการกระทำการอันมีลักษณะขัดขวาง หรือจำกัดการแข่งขันทางการค้าแล้วนั้น ผู้ประกอบรายนั้นก็มีความผิดตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัตินี้

ผู้เขียนมีความเห็นว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้าของไทย มาตรา 29 ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายป้องกันการผูกขาดของญี่ปุ่น แต่เนื่องจากกฎหมายป้องกันการผูกขาดของญี่ปุ่นมีการบัญญัติอย่างชัดเจนถึงพฤติกรรมที่ถูกควบคุม ซึ่งมีอยู่ด้วยกันถึง 16 พฤติกรรม ในขณะที่คณะผู้ร่างกฎหมายของไทยมีเป้าหมายในการควบคุมพฤติกรรมเพียง 4 พฤติกรรมเท่านั้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า หรือประกาศใดๆ ที่เกี่ยวข้องยังมีได้ระบุว่าผู้กระทำความผิดจะต้องมีส่วนแบ่งตลาดในจำนวนใด จึงจะส่งผลให้ผู้ประกอบการที่ขัดขวางการแข่งขันเสรีมีความผิดตามมาตรา 29

ด้วยเหตุนี้ ผู้ประกอบการที่กำหนดราคาขายต่อที่ความผิดตามมาตรา 29 นั้น ไม่จำเป็นต้องมีส่วนแบ่งตลาดตั้งแต่ 10% ขึ้นไป หรือต้องมีส่วนแบ่งตลาดเป็น 3 อันดับสูงสุดของตลาดสินค้าหรือบริการนั้นๆ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการซึ่งกำหนดราคาขายต่อที่จะมีความผิดตามมาตรา 29 น่าจะเป็นผู้ที่มีส่วนแบ่งในตลาดในระดับหนึ่ง ซึ่งส่งผลให้การกำหนดราคาขายต่อมีลักษณะกีดขวาง หรือจำกัดการแข่งขันของผู้ประกอบการรายอื่นๆ ได้ เนื่องจากการกำหนดราคาขายต่อของผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งตลาดต่ำอาจส่งผลต่อการแข่งขันอย่างเสรีในตลาดน้อยมาก กล่าวคือ ผู้จัดจำหน่ายสามารถปฏิเสธที่จะจัดจำหน่ายสินค้าของผู้กำหนดราคาขายต่อ และสามารถเลือกที่จะจัดจำหน่ายสินค้าของผู้ผลิตรายอื่นแทนได้ ทั้งนี้โดยทั่วไปแล้ว กฎเกณฑ์ในต่างประเทศจะกำหนดให้การกระทำที่ถือเป็นความผิดต้องกระทำโดยผู้มีส่วนแบ่งทางตลาดตั้งแต่ 30% ขึ้นไป เนื่องจากเป็นส่วนที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนต่อตลาด

4.5.1.8 ประเมินแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายการกำหนดราคาขายต่อ

เมื่อพิจารณาลักษณะของการกำหนดราคาขายต่อกับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 สามารถพิจารณาได้ว่า การกำหนดราคาขายต่อมีลักษณะเป็นการกระทำที่ขัดต่อการแข่งขันอย่างเสรี เป็นความผิดตามมาตรา 25 ในกรณีที่ผู้กำหนดราคาขายต่อมีอำนาจเหนือตลาด หรือเป็นความผิดตามมาตรา 29 ในกรณีที่ผู้กำหนดราคาขายต่อไม่มีอำนาจเหนือตลาด แต่อย่างไรก็ตาม ในบทบัญญัติมาตรา 25 และมาตรา 29 ก็ได้บัญญัติแนวทางอย่างชัดเจนในการปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายแข่งขันทางการค้า แม้ว่าในปัจจุบันคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าได้ประกาศ แนวปฏิบัติพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการกำหนดราคาขายต่อดังนี้

“...4. องค์ประกอบความผิดตามมาตรา 29

ผู้ประกอบการที่มีพฤติกรรมที่ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนตามมาตรา 29 จะต้องมีการกระทำที่ครบองค์ประกอบความผิด ดังต่อไปนี้

- 4.1 เป็นการกระทำระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเท่านั้น
- 4.2 มีลักษณะของการกระทำที่มีใช่เป็นการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม
- 4.3 การกระทำนั้น เกิดผลทำให้ธุรกิจของผู้อื่น
 - ถูกทำลาย
 - ได้รับความเสียหาย
 - ถูกขัดขวาง
 - ถูกกีดกัน
 - ถูกจำกัดการประกอบธุรกิจ
 - เพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ
 - ต้องล้มเลิกธุรกิจ

5. ลักษณะพฤติกรรมที่เป็นข้อห้าม

พฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Trade Practices) อันเป็นข้อห้าม ตามมาตรา 29 ซึ่งมีผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ขัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันมีความหลากหลาย สามารถปรับเปลี่ยนได้อย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาและสภาพแวดล้อมของการแข่งขันที่เปลี่ยนแปลงไป พฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม อันอาจเข้าข่ายความผิด ตามมาตรา 29 เช่น

- 5.1 การกำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อ/ขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม
- 5.2 การกำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจที่เป็นการจำกัดทางเลือกในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจรายอื่น
- 5.3 การปฏิเสธหรือเลือกปฏิบัติที่จะประกอบธุรกิจโดยไม่มีเหตุผลอันควร
- 5.4 การใช้อำนาจต่อรองที่เหนือกว่าในการเอาเปรียบผู้อื่น บังคับหรือชักจูงลูกค้าให้ประกอบธุรกิจกับตน หรือกำหนดข้อเรียกร้องใดๆ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้ประกอบธุรกิจรายอื่น
- 5.5 การกระทำด้วยประการใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลความลับทางการค้าหรือเทคโนโลยีของ ผู้ประกอบธุรกิจอื่น
- 5.6 การกระทำอื่นใดที่มีใช่เป็นวิสัยทางการค้าปกติ และมีเจตนาทำลายทำให้เสียหาย ชัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจ หรือมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้องล้มเลิกธุรกิจไป

6. แนวปฏิบัติตามมาตรา 29 (Guidelines)

...

6.2.3 การกำหนดราคาขายต่อ (Resale Price Maintenance)

หมายถึง การกำหนดให้ลูกค้าของตนจำหน่ายในราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการตามที่กำหนด หากลูกค้าไม่ปฏิบัติตามจะถูกลงโทษ ทำให้ไม่มีการแข่งขันด้านราคาของตัวแทนจำหน่ายหรือผู้ค้าปลีก ซึ่งเป็นการจำกัดการแข่งขันของลูกค้าที่นำสินค้าหรือบริการไปจำหน่ายต่อ ในกรณีที่ห้ามจำหน่ายต่ำกว่าราคาที่กำหนด จะส่งผลให้ผู้บริโภคไม่สามารถซื้อสินค้าในราคาถูกลงได้ และในกรณีที่ห้ามจำหน่ายสูงกว่าราคาที่กำหนด เป็นการลดการแข่งขันของผู้ประกอบการ รายอื่นที่จำหน่ายในราคาสูงกว่า หรือทำให้ผู้ประกอบการ รายใหม่เข้าสู่ตลาดได้ยาก เนื่องจากราคาจำหน่ายในตลาดอาจจะต่ำเกินไปซึ่งไม่จูงใจให้เข้ามาแข่งขัน

กรณีที่เป็นการกำหนดราคาแนะนำ (Price List) เพื่อให้ลูกค้าของตนที่นำสินค้าไปจำหน่ายต่อ ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดราคาจำหน่าย...”

อย่างไรก็ตามจากแนวปฏิบัติข้างต้นก็ได้บัญญัติอย่างชัดเจนถึงแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดราคาขายต่อไว้เช่นเดียวกัน

ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดราคาขายต่อควรจะดำเนินการตามหลักแห่งเหตุและผล (Rule of Reason) ตามกฎหมายแข่งขันทางการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกา และข้อยกเว้นให้สามารถกำหนดราคาขายต่อได้ ดังเช่นกฎหมายของสหภาพยุโรป เนื่องจากแม้ว่าการกำหนดราคาขายต่อจะเป็นการขัดขวางการแข่งขันอย่างเสรีในแนวดิ่ง แต่การกำหนดราคาขายต่อก็ส่งผลดีต่อตลาดหลายประการ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทยซึ่งมีนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้ประชาชนมีการลงทุนประกอบธุรกิจ เช่น ป้องกันปัญหา free rider, ช่วยเหลือให้ผู้ประกอบการรายใหม่ๆ เข้าสู่ตลาดได้โดยง่าย หรือป้องกันมิให้ผู้จัดจำหน่ายเพิ่มราคาสินค้าสูงเกินไปจนทำให้ผู้บริโภคเดือดร้อน เป็นต้น

การพิจารณาการกำหนดราคาขายต่อตามหลักแห่งเหตุและผล สอดคล้องกับพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย เนื่องจากในมาตรา 25 และมาตรา 29 ได้บัญญัติคำว่า “อย่างไม่เป็นธรรม” ขึ้น ดังนั้นเพื่อป้องกันปัญหาข้อพิพาทในอนาคต หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจึงน่าจะกำหนดแนวทางการพิจารณาและการปฏิบัติการกำหนดราคา “อย่างไม่เป็นธรรมขึ้น” ดังเช่นแนวทางปฏิบัติในเรื่อง การพิจารณาผู้มีอำนาจเหนือตลาดตามมาตรา 25 เป็นต้น

ทั้งนี้ ในการพิจารณาว่าการกำหนดราคาขายต่ออย่างเป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรม ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรพิจารณาถึงปัจจัยดังต่อไปนี้

1) ส่วนแบ่งทางการตลาดของผู้กำหนดราคาขายต่อ

ผู้กำหนดราคาขายต่อมีส่วนแบ่งตลาดที่เป็นนัยสำคัญต่อการแข่งขันในตลาดหรือไม่ หากผู้กำหนดราคาขายต่อมีส่วนแบ่งตลาดที่น้อย การกำหนดราคาขายต่อของผู้ประกอบธุรกิจรายนั้นๆ ก็จะไม่ส่งผลต่อการแข่งขัน เนื่องจากผู้ประกอบธุรกิจก็จะมีอำนาจบังคับผู้จัดจำหน่ายให้ขายตามราคาที่กำหนด อีกทั้งผู้จัดจำหน่ายสามารถจัดหาสินค้าที่ผู้บริโภคต้องการเทียบเท่าหรือมากกว่าผู้กำหนดราคาขายต่อมาทดแทนได้

2) ผลกระทบของการกำหนดราคาขายต่อ

ควรพิจารณาว่าผลกระทบของการกำหนดราคาขายต่อก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการแข่งขันโดยเสรี หรือผู้บริโภคหรือไม่

3) การเปรียบเทียบผลดีและผลเสียของการกำหนดราคาขายต่อการแข่งขัน

ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า การกำหนดราคาขายต่ออันส่งผลดีต่อการแข่งขันบางประการ ดังนั้นหน่วยงานรัฐจึงควรพิจารณาซึ่งน้ำหนักว่า ผลดีที่ผู้กำหนดราคาขายต่อกล่าวอ้างนั้นมีมากกว่าผลเสียที่เกิดขึ้นต่อตลาดหรือไม่ อาทิเช่น ในสินค้าบางประเภทที่เป็นสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น หากไม่มีการกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำ ผู้จัดจำหน่ายที่มีทุนมากกว่าอาจลดราคาสินค้าให้ต่ำกว่าทุนเพื่อให้ผู้ประกอบการรายอื่นออกจากตลาด ส่งผลให้เหลือผู้ประกอบการธุรกิจจำนวนน้อยลง ทำยที่สุด ในบางพื้นที่อาจไม่มีการจัดจำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภคชนิดนั้น ทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนได้

4) ควรกำหนดข้อยกเว้นของการกำหนดราคาขายต่อให้ชัดเจน

การกำหนดราคาขายต่อบางประเภทไม่มีลักษณะเป็นการขัดขวางการแข่งขันโดยเสรี เช่น การแนะนำราคาขายต่อ เนื่องจากไม่มีสภาพบังคับให้ผู้จัดจำหน่ายต้องปฏิบัติตาม หรือการกำหนดราคาขายต่อขั้นสูง (Maximum Resale Price Maintenance) เป็นต้น

4.5.2 วิเคราะห์มาตรการในการกำหนดราคาสินค้าและบริการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542

4.5.2.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการการกำหนดราคาสินค้ากับการกำหนดราคาขายต่อในต่างประเทศ

ตามหลักการการแข่งขันทางการค้า ราคาของสินค้าและบริการในตลาดควรจะเป็นไปตามกลไกตลาด และขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทานของสินค้าเห็นหลัก รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงราคาของสินค้า ไม่ว่าจะแทรกแซงในทางตรง เช่นการกำหนดราคาสินค้าและบริการ หรือการแทรกแซงราคาในทางอ้อมเช่น การกำหนดอุปสงค์ หรืออุปทานในตลาด เนื่องจากทำให้ราคาของสินค้าและบริการถูกบิดเบือน เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในบางครั้ง ราคาของสินค้าหรือบริการหากปล่อยให้ดำเนินไปอย่างเสรี และไม่มีการคอยกำกับดูแล ก็อาจเกิดผลเสียต่อตลาดและผู้บริโภคได้ โดยหากปรากฏว่า ราคาของสินค้าหรือบริการในตลาดเริ่มมีความผิดปกติ เช่น ราคาที่กำหนดโดยผู้ประกอบการสูงจนเกินไป จนทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน หรือต่ำจนเกินไปจนทำให้ผู้ประกอบการขนาด

เล็กต้องออกจากการแข่งขัน รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการกำกับดูแลสถานการณ์ดังกล่าว ซึ่งหลักการใช้กันโดยทั่วไปในประเทศส่วนใหญ่ อาทิเช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป อังกฤษ ออสเตรเลีย ได้แก่ “หลักการควบคุมราคาโดยรัฐบาล – Price Control”

Price Control เป็นมาตรการที่รัฐใช้ในการควบคุมราคาสินค้าและบริการ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคภายในประเทศให้ไม่ต้องรับเดือดร้อนจากราคาสินค้าหรือบริการที่สูงจนเกินไปอันเกิดมาจากกลไกราคาสินค้าที่ผิดปกติ เช่นในภาวะที่สินค้าหรือบริการเกิดการขาดแคลนอย่างหนัก โดย Price Control เป็นมาตรการที่มีขึ้นในช่วงภาวะสงครามโลก ราคาของสินค้าและบริการมีราคาที่สูงมาก สืบเนื่องมาจากปริมาณของสินค้าที่มีน้อย แต่ประชาชนโดยทั่วไปต้องการสินค้าเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวัน ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐบาลในแต่ละประเทศซึ่งมีหน้าที่ที่ต้องให้สวัสดิการแก่ประชาชน จึงต้องเข้ามาควบคุมราคาของสินค้า โดยการแทรกแซงราคาของสินค้าด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การกำหนดราคาขั้นต่ำ หรือขั้นสูงของสินค้า การนำเข้าสินค้าเพื่อให้เพียงพอต่อการบริโภค การช่วยเหลือผู้บริโภคโดยการจ่ายเงินค่าสินค้าส่วนหนึ่งให้แก่ผู้บริโภค การจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือ เป็นต้น⁵⁵

แม้ว่าผ่านพ้นช่วงสงครามโลกมาแล้ว Price Control ก็ยังคงเป็นมาตรการที่รัฐใช้ช่วยเหลือผู้บริโภคเรื่อยมา โดยเฉพาะในเวลาทีราคาสินค้ามีระดับที่สูงจนเกินไป จนทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน

มาตรการการควบคุมราคาสินค้าโดยรัฐบาลนี้แบ่งออกไปเป็น 3 ประเภท คือ

1) การกำหนดราคาโดยรัฐ ซึ่งถือเป็นการแทรกแซงราคาโดยตรง ทำให้กลไกราคาของสินค้านั้นเสียไป และทำให้ไม่เกิดการแข่งขันในตลาดเลย โดยส่วนมากในประเทศที่พัฒนาแล้วจะพยายามหลีกเลี่ยงไม่ใช้การควบคุมโดยการกำหนดราคาสินค้าวิธีนี้ แต่หากเป็นสินค้าที่มีความสำคัญ และจำเป็นต่อผู้บริโภค ซึ่งมีความจำเป็นต้องกำหนดราคาสินค้าจริงๆ ก็จะมีการสร้างระบบอ้างอิงราคา (Reference Pricing) เพื่อพิจารณาว่าราคาสินค้าที่รัฐกำหนดเป็นไปตามหรือใกล้เคียงราคาสินค้าที่เกิดขึ้นจากการแข่งขันแล้วหรือไม่ วิธีการนี้ใช้กับสินค้าประเภทยา ใน

⁵⁵ Jerry Taylor and Peter Van Doren, *Economic Amnesia: The Case against Oil Price Controls and Windfall Profit Taxes*, 2006

ประเทศสหภาพยุโรป เช่น ไอร์แลนด์ ซึ่งจะเปรียบเทียบราคายาใน 4 ประเทศ คือ เยอรมัน เดนมาร์ก สเปน เนเธอร์แลนด์

2) การควบคุมราคา กล่าวคือ รัฐจะไม่กำหนดราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการ แต่รัฐอาจกำหนดวิธีการหรือหลักเกณฑ์ในการจำหน่ายสินค้าหรือบริการนั้นๆ เพื่อให้รัฐสามารถตรวจสอบและควบคุมราคาสินค้าให้เป็นไปในทิศทางที่รัฐต้องการ อาทิเช่น การจำหน่ายน้ำตาลทรายในประเทศสหภาพยุโรป รัฐมิได้กำหนดราคาน้ำตาลที่ขายในประเทศ แต่รัฐจะเข้าไปมีบทบาทในการบริหารงานทั้งอุตสาหกรรมน้ำตาลทั้งวงจร เพื่อให้รัฐสามารถกำหนดแนวทางหรือทิศทางของน้ำตาลทรายในประเทศได้⁵⁶

3) การสอดส่องดูแลราคาสินค้า การควบคุมราคาของรัฐด้วยวิธีการนี้เป็นการควบคุมที่รัฐเข้าไปแทรกแซงราคาสินค้าน้อยที่สุด และเป็นวิธีการที่นิยมใช้มากที่สุดในนานาประเทศ กล่าวคือรัฐจะกำหนดรายชื่อของสินค้าหรือบริการที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นและสำคัญต่อเศรษฐกิจ และสภาพสังคมของรัฐ โดยรัฐจะคอยสอดส่องดูแลราคาสินค้าดังกล่าวภายในประเทศ ว่ามีการดำเนินไปในราคาที่เป็นปกติหรือไม่ หากว่าราคาของสินค้าเป็นไปตามกลไกราคา และราคาสินค้าไม่มีความผิดปกติ หรือผู้บริโภคไม่ได้รับความเดือดร้อนจากการบริโภคสินค้านั้นๆ รัฐก็จะไม่เข้าไปแทรกแซงราคาสินค้านั้นๆ ปล่อยให้ราคาของสินค้าเป็นไปตามหลักการอุปสงค์และอุปทาน เพื่อว่าหากราคาสินค้ามีความผิดปกติ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นเนื่องจากภาวะตลาด เช่นสินค้าขาดตลาด หรืออาจเกิดขึ้นจากผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง รัฐก็จะสามารถแก้ไขสถานการณ์ความผิดปกติของราคาสินค้านั้นๆ ได้อย่างทันเวลา ตัวอย่างสินค้าที่รัฐโดยทั่วไปใช้นโยบายสอดส่องราคา ได้แก่ น้ำมัน แก๊ส สินค้าอุปโภคบริโภค เช่น ชา นม กาแฟ ผงซักฟอก บะหมี่ ขนมปัง อาหารสำเร็จรูป แป้ง เป็นต้น

ตามที่ได้อธิบายข้างต้น มาตรการ Price Control เป็นมาตรการที่รัฐใช้ในการแก้ไขปัญหาราคาสินค้าหรือบริการที่ผิดปกติจนทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน ดังนั้นมาตรการ Price Control จึงเป็นมาตรการที่ใช้ระยะเวลาสั้น และรัฐต้องหามาตรการแก้ไขปัญหาราคาสินค้าและบริการที่ผิดปกติโดยเร็วที่สุด เมื่อรัฐมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาราคาสินค้าที่ผิดปกติแล้ว รัฐก็ต้องยกเลิกมาตรการแทรกแซงราคาทันที

⁵⁶ บัณฑิต หลิมสกุล, “ชัยชนะของ WTO : การฟ้องร้องการอุดหนุนน้ำตาลของประชาคมยุโรป”, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 36 ฉบับที่ 4

การกำหนดราคาตามหลัก Price Control ในประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ จะกำหนด โดยองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสินค้าหรือบริการนั้นๆ โดยตรง เพื่อให้ราคาของสินค้าหรือบริการ ถูกกำหนดตามราคาที่สูงใกล้เคียงกับราคาที่เกิดจากการแข่งขัน และมีการคิดวิเคราะห์ถึงปัจจัยอื่นที่ เกี่ยวข้องกับสินค้าหรือบริการนั้นๆ ได้โดยตรง เพื่อให้ราคาที่รัฐกำหนดขึ้นเป็นราคาที่สอดคล้องกับ ความเป็นจริงมากที่สุด ยิ่งไปกว่านั้น เพื่อให้การกำหนดราคาของรัฐมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ เพราะหากราคาของสินค้ากำหนดโดยไม่คิดถึงสภาพตลาดที่แท้จริงแล้ว ก็จะทำให้ราคาสินค้านั้น ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง กล่าวคือ ไม่มีผู้ประกอบการหรือผู้บริโภคซื้อขายสินค้านั้นๆ ได้ในราคา ที่กำหนด

เมื่อวิเคราะห์มาตรการ Price Control กับการกำหนดราคาภายใต้พระราชบัญญัติการ แข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ก็พบว่า การกำหนดราคาตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปโดย สอดคล้องกับมาตรการ Price Control กล่าวคือ ในการที่คณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและ บริการจะประกาศให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการที่ถูกควบคุมนั้น จะต้องปรากฏว่า มี การกำหนดหรืออาจจะมีการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการไม่เป็นธรรม ซึ่งอาจทำให้เกิดความ เสียหายต่อผู้บริโภค เมื่อพบข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการจึงจะกำหนดให้สินค้าหรือ บริการนั้นๆ เป็นสินค้าหรือบริการควบคุม

โดยปกติแล้วการควบคุมราคาสินค้าของประเทศไทยจะเป็นการสอดส่องดูแลสินค้า โดย การกำหนดสินค้าที่ต้องติดตามดูราคาทั้งที่กำหนดโดยกฎหมาย และกำหนดโดยมาตรการบริหาร จะมีเพียงสินค้าไม่กี่ประเภทเท่านั้น ที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงการจัดจำหน่ายสินค้า หรือการกำหนด ราคาสินค้า โดยปัจจัยที่รัฐเลือกกำหนดสินค้าแต่ละชนิดในการควบคุมหรือแทรกแซงนั้น คณะกรรมการพิจารณาจากปัจจัยหลายประการ อาทิเช่น การสำรวจตลาดด้วยคณะกรรมการเพื่อ ดูสถานการณ์ของสินค้านั้นๆ ซื่อร้องเรียนจากผู้บริโภคว่าราคาของสินค้ามีระดับที่สูงเกินไป ภาวะ ของปริมาณและราคาของสินค้าในเวลานั้นๆ เป็นต้น เมื่อคณะกรรมการวิเคราะห์ถึงปัจจัยต่างๆ แล้วพบว่า ราคาสินค้าอาจเกิดจากการกำหนดที่ไม่เป็นธรรม รัฐก็จะกำหนดให้เป็นสินค้าหรือ บริการที่ต้องติดตามดูราคาต่อไป

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการก็จะพบว่า ประกาศสินค้าและบริการควบคุม รวมถึงประกาศเงื่อนไขในการจัดจำหน่ายสินค้าและบริการนั้นๆ

คณะกรรมการต้องนำมาพิจารณาทุกปีว่าปัจจัยที่เคยใช้กำหนดให้สินค้าและบริการนั้นๆ เป็นสินค้าและบริการควบคุมนั้นได้สิ้นสุดลงแล้วหรือไม่ หากว่าปัจจัยเหล่านั้นได้สิ้นสุดลงแล้ว รัฐก็ต้องพิจารณายกเลิกการประกาศการควบคุมราคาสินค้าและบริการดังกล่าวทันที โดยมาตรการในการตรวจสอบว่าเหตุในการกำหนดราคาสินค้าสิ้นสุดลงแล้วหรือไม่ เป็นการสอดคล้องกับ Price Control ในต่างประเทศที่จะต้องยกเลิกมาตรการควบคุมราคาทันทีหากว่าสถานการณ์ราคาลดลงมากผิดปกติ หรือมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาการค้าด้วยวิธีการอื่นแล้ว

แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดราคาจัดจำหน่ายสินค้าของประเทศไทยเป็นการกำหนดราคาโดยคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ซึ่งอยู่ในสังกัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งแตกต่างจากต่างประเทศที่การกำหนดราคาสินค้าและบริการจะทำโดยองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนั้น หรือทำงานในด้านนั้น แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาจำหน่ายสินค้าและบริการของกระทรวงพาณิชย์ก็จะพบว่า คณะกรรมการได้ตั้งคณะกรรมการในสินค้าชนิดหนึ่งๆ เพื่อศึกษาโครงสร้างตลาดของสินค้า ลักษณะสินค้า รวมถึงพิจารณาภาพรวมของอุตสาหกรรมทั้งหมด และปัจจัยอื่นๆ ก่อนที่จำหน่ายราคาสินค้า นอกจากนี้ คณะกรรมการวิเคราะห์ราคาสินค้านั้นๆ ก็อาจเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริงและความเห็นถึงสภาพอุตสาหกรรมของสินค้า และปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดราคาราคาของสินค้าต่อไป ดังนั้นราคาที่กำหนดโดยกระทรวงพาณิชย์ จึงเป็นราคาที่ผ่านการวิเคราะห์โดยคณะทำงานกลั่นกรองการวิเคราะห์ราคาสินค้า ผู้ที่เชี่ยวชาญในสินค้านั้น โดยวิเคราะห์ถึงสภาพของอุตสาหกรรม ราคาที่คณะกรรมการประกาศใช้ จึงเป็นราคาที่ใกล้เคียงกับสภาพตลาดของอุตสาหกรรมนั้นๆ

4.5.2.2 วิเคราะห์การกำหนดราคาสินค้าตามหลักกฎหมายแข่งขันทางการค้า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติถึงนโยบายพื้นฐานของรัฐด้านเศรษฐกิจ ในมาตรา 84 ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการแข่งขันในตลาด ดังนี้

“มาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบ

กิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค...”

จากบทบัญญัติข้างต้น จะเห็นได้ว่า ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ผู้ประกอบธุรกิจแต่ละรายมีสิทธิ เสรีภาพในการประกอบธุรกิจของตน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดราคาและปริมาณของสินค้า รวมถึงการจัดซื้อ จัดจำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือการคิดประดิษฐ์สินค้าหรือบริการใหม่ๆ สู้ตลาด เป็นต้น ในส่วนของราคาและปริมาณของสินค้านั้น รัฐต้องปล่อยให้ราคาและปริมาณของสินค้าจะเป็นไปตามกลไกของตลาด ซึ่งส่งผลให้เกิดการแข่งขันในตลาด โดยรัฐต้องยกเลิกหรือละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ใดๆ ที่ไม่สอดคล้องกับการแข่งขันของผู้ประกอบธุรกิจ เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะควบคุมธุรกิจนั้นๆ ได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดต้องบังคับใช้อย่างระมัดระวัง เพื่อให้เกิดผลเป็นการขัดขวางการแข่งขันของผู้ประกอบในตลาดน้อยที่สุด ซึ่งในปัจจุบัน รัฐได้บัญญัติพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เพื่อควบคุมราคาของสินค้าและบริการบางประเภทเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม

พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติกฎเกณฑ์ที่มีสาระสำคัญในการกำหนดราคาสินค้าและบริการไว้ในมาตรา 24 และ 25 ดังนี้

“มาตรา 24 เพื่อป้องกันการกำหนดราคาซื้อ ราคาจำหน่ายหรือการกำหนดเงื่อนไขและวิธีปฏิบัติทางการค้าอันไม่เป็นธรรม กกร. ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมได้

ให้ กกร. พิจารณาบททวนการใช้อำนาจตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง หากเห็นว่าภาวะเศรษฐกิจหรือข้อเท็จจริงที่อาศัยเป็นหลักในการพิจารณาใช้อำนาจของ กกร. เปลี่ยนแปลงไปหรือสิ้นสุดลง ให้ กกร. ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีประกาศเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการใช้อำนาจนั้นโดยไม่ชักช้า

ประกาศ กกร. ให้มีอายุตามที่กำหนด แต่จะกำหนดเกินหนึ่งปีไม่ได้ เว้นแต่จะมีการออกประกาศใหม่

ประกาศ กกร. ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา 25 เมื่อได้มีการประกาศกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา 24 แล้วให้คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) กำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม ให้ผู้ซื้อซื้อในราคาไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด หรือให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด หรือตรึงราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง

(3) กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการผลิต การนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออกนอกราชอาณาจักร การซื้อ การจำหน่าย หรือการเก็บรักษาสินค้าหรือบริการควบคุม...”

จากบทบัญญัติมาตรา 24 และมาตรา 25 ได้แต่งตั้งและให้อำนาจคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการในการประกาศให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุม และเมื่อเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมแล้วคณะกรรมการมีอำนาจกำหนดราคาซื้อขั้นต่ำหรือขั้นสูง รวมถึงมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ใดๆ เกี่ยวกับการจัดจำหน่ายให้ผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายปฏิบัติตาม

ในการกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุม ตามมาตรา 24 กฎหมายบัญญัติไว้เพียงว่า

“เพื่อป้องกันการกำหนดราคาซื้อ ราคาจำหน่ายหรือการกำหนดเงื่อนไขและวิธีการทางการค้าอันไม่เป็นธรรม กกร. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมได้”

เมื่อพิจารณามาตรา 24 จะพบว่ากฎหมายมิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุมแต่อย่างใด ดังนั้นการกำหนดชนิดหรือประเภทของสินค้าหรือบริการควบคุมในปัจจุบันจึงอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

จากการสัมภาษณ์คุณผุสดี กำปันทอง รองอธิบดีกรมการค้าภายใน (อดีตผู้อำนวยการสำนักจัดระบบราคาและปริมาณสินค้า) เกี่ยวกับปัจจัยในการกำหนดว่าสินค้าหรือบริการควบคุม

พบว่าคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการจะกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุมจากปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับสินค้านั้น อาทิเช่น

- มีการแข่งขันในตลาดหรือไม่
- ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้ง่ายหรือไม่
- มีข้อร้องเรียนจากประชาชนถึงราคา ปริมาณของสินค้า หรือการแข่งขันที่มีความไม่เป็นธรรมหรือไม่
- ผลกระทบจากราคาที่ผู้ผลิตกำหนดโดยปราศจากการควบคุมว่ามีการผันผวนหรือไม่
- สินค้าหรือบริการมีความจำเป็นต่อการครองชีพหรือไม่
- ผู้ประกอบการเดือดร้อนในการประกอบธุรกิจจากราคาของสินค้าหรือบริการชนิดนั้นๆ หรือไม่ เป็นต้น⁵⁷

การกำกับราคาสินค้าหรือบริการ เมื่อสินค้าหรือบริการนั้นๆ เป็นสินค้าหรือบริการควบคุมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

1) การควบคุมราคาของสินค้าหรือบริการควบคุม

เมื่อคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการได้ประกาศสินค้าหรือบริการควบคุม คณะกรรมการฯ มีอำนาจที่จะกำหนดเงื่อนไขในการจัดจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมนั้นๆ ได้ เงื่อนไขที่คณะกรรมการฯ กำหนดกับสินค้าหรือบริการแต่ละประเภทมีลักษณะแตกต่างกัน แต่ทางด้านราคาคณะกรรมการฯ จะกำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่คล้ายกัน อาทิเช่น

- สินค้าที่ต้องแจ้งขออนุญาตการเปลี่ยนแปลงราคาและต้องได้รับอนุญาตก่อน ได้แก่ (1) ครีมหีมข้นหวาน นมข้นคีนรูป นมแปลงไขมัน (2) นมผง นมสด (3) บัญเคมี (4) ยาป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือโรคพืช (5) อาหารในภาชนะปิดบรรจุสนิท (ปลากรอบ) (6) นมเปรี้ยวพร้อมดื่ม และ (7) อาหารกึ่งสำเร็จรูปบรรจุภาชนะฉีก (บะหมี่กึ่งสำเร็จรูป) ซึ่งผู้ประกอบการจะเปลี่ยนแปลงราคาจำหน่ายได้ จะต้องได้รับอนุญาตจากเลขาธิการกลางคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (อธิบดีกรมการค้าภายในก่อน)

⁵⁷ สัมภาษณ์ คุณผู้สติ กำปั่นทอง, รองอธิบดีกรมการค้าภายใน, 2 มิถุนายน 2553

- สินค้าที่ต้องแจ้งต้นทุน/ราคา/รายละเอียดการเปลี่ยนแปลงให้ทราบล่วงหน้า 15 วัน โดยไม่ต้องขออนุญาต ได้แก่ (1) เหล็กแผ่น (2) เหล็กเส้น เหล็กโครงสร้างรูปพรรณ (3) เข็มพู่ (4) ผงซีกฟอก (5) สบู่ (6) น้ำยาซีกฟอก (7) ผลิตภัณฑ์ล้างจาน (8) แป้งสาลี (9) ฝ้ายอนามัย (10) สายไฟฟ้า (11) แบตเตอรี่ (12) กาแฟผงสำเร็จรูป (13) การให้สิทธิเผยแพร่งานลิขสิทธิ์เพลงเครื่องหมายการค้า (14) กระดาษทำลูกฟูก (15) กระดาษเหนียว (16) ปูนซีเมนต์ (17) ยางรถจักรยานยนต์ ยางรถยนต์ (18) รถจักรยานยนต์ รถยนต์นั่ง รถยนต์บรรทุก ซึ่งหากกรมการค้าภายในไม่ได้แจ้งทั่วทั้ง ผู้ประกอบการสามารถปรับเปลี่ยนราคาได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย แต่ที่ผ่านมาผู้ประกอบการจะให้ความร่วมมือโดยการรอผลการพิจารณาของกรมการค้าภายในก่อน (ยกเว้น เหล็กแผ่น เหล็กเส้น และเหล็กโครงสร้างรูปพรรณ ผู้ประกอบการต้องแจ้งล่วงหน้า 7 วัน)

- การติดราคาสินค้าไว้บนฉลากของสินค้า หรือการแสดงราคาบริการไว้ ณ สถานที่ประกอบการ เป็นต้น

2) การกำหนดราคาจัดจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม

ตามมาตรา 25 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ได้วางหลักไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการได้กำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมแล้ว คณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายให้ผู้ซื้อซื้อในราคาไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด หรือให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด หรือตรึงราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง

ในปัจจุบันคณะกรรมการได้ออกประกาศเพื่อกำหนดราคาสินค้าตามมาตรา 25(1) ไว้ 2 ประเภทสินค้าด้วยกัน คือ น้ำตาลทราย ตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่องกำหนดราคาและหลักเกณฑ์เงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทราย และกำหนดราคาแนะนำของเหล็กเส้นและเหล็กเส้นโครงสร้างรูปพรรณ ตามประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการราคาเหล็กเส้นและเหล็กเส้นโครงสร้างรูปพรรณ

นอกจากการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมราคาสินค้าและบริการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 แล้วนั้น รัฐยังใช้มาตรการบริหารขอ

ความร่วมมือให้แจ้งการเปลี่ยนแปลงราคาจำหน่าย 15 วัน และให้รอผลการพิจารณา ได้แก่ (1) น้ำซึ่ว (2) ผงชูรส (3) น้ำอัดลม (4) น้ำปลา (5) น้ำมันถั่วเหลือง (6) เส้นหมี่อบแห้ง (7) น้ำมันพืช (8) ครีมพุดผม (9) แป้งผลโรยตัว (10) ผลิตภัณฑ์ชำระล้างสุขภัณฑ์และห้องน้ำ (11) กระจกชำระและกระจกเช็ดหน้า (12) ยาสีฟัน (13) สังกะสี (14) สีทาบ้าน (15) ถ่านไฟฉาย (16) น้ำมันหล่อลื่น (17) ยากำจัดยุงและแมลง (18) ยาแก้ปวด (19) ยาแก้ไข้หวัด (20) ยาบรรเทาปวดกล้ามเนื้อ (21) เหล็กแผ่นเคลือบดีบุก/โครเมียม (22) ยาใส่แผลสด ทั้งนี้กรรมการค้าภายในได้วิเคราะห์ความเหมาะสมของราคาตามแนวทางที่ได้ถือปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและผู้ประกอบการส่วนใหญ่ก็ให้ความร่วมมือรอผลพิจารณาก่อนปรับราคาจำหน่าย ซึ่งข้อเท็จจริงมาตรการบริหารเป็นเพียงการขอความร่วมมือไม่ใช่มาตรการทางกฎหมายและผู้ประกอบการสามารถปรับราคาสินค้าได้โดยไม่ต้องรอผลพิจารณา และสำหรับสินค้าอื่นๆ นอกเหนือจากที่ระบุข้างต้นแล้ว กรรมการค้าภายในก็ได้ติดตามดูการเคลื่อนไหวของราคาอย่างสม่ำเสมอ

วิธีปฏิบัติในการปรับหรือตั้งราคาสินค้า

สินค้าที่ใช้มาตรการทางกฎหมายและสินค้าติดตามดูแลที่ใช้มาตรการบริหาร กรรมการค้าภายในกำหนดให้ผู้ประกอบการแจ้งการเปลี่ยนแปลงราคาให้ทราบล่วงหน้า 15 วัน นับแต่วันที่กรรมการค้าภายในได้รับเอกสารและข้อมูลประกอบการพิจารณาครบถ้วน ซึ่งมีวิธีปฏิบัติในการพิจารณาการปรับหรือตั้งราคาสินค้า ดังนี้

1) เกณฑ์การวิเคราะห์ราคาสินค้าจะใช้หลักทางบัญชี โดยพิจารณาตัวเลข ข้อเท็จจริงจากเอกสารและงบการเงินของผู้ประกอบการ เพื่อวิเคราะห์ต้นทุนและใช้หลักทางเศรษฐศาสตร์ โดยพิจารณาการผลิต/การจำหน่ายของผู้ประกอบการ สภาพตลาด รวมทั้งคู่แข่งและภาวะการค้าของประเทศโดยรวม เพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมของการปรับราคา และใช้หลักการพิจารณา 3 ประการคือ

- ราคาต้องสมเหตุสมผล
- เป็นธรรมทั้งผู้บริโภคและผู้ประกอบการ
- ปรับแบบค่อยเป็นค่อยไป

เมื่อพิจารณาได้ผลแล้ว ก็จะนำผลการวิเคราะห์เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาราคาสินค้า (คณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าจะแต่งตั้งแยกแต่ละสินค้า) ได้แก่ สินค้า

เหล็ก ผลิตภัณฑ์นม ยารักษาโรค น้ำมันพืช ปุ๋ยเคมี และอาหารสัตว์ และนำเสนออธิบดีกรมการค้าภายในเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

2) สินค้าอื่นที่ไม่มีคณะกรรมการพิจารณาราคาสินค้าเป็นการเฉพาะ จะใช้หลักเกณฑ์การวิเคราะห์เช่นเดียวกับข้อ 1) ซึ่งเจ้าหน้าที่สำนักระบบจัดราคาและปริมาณสินค้าเป็นผู้วิเคราะห์และนำเสนอตามขั้นตอนจนถึงอธิบดีกรมการค้าภายใน ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาราคาสินค้ามีความละเอียดรอบคอบชัดเจนโปร่งใสและเป็นธรรมมากขึ้น กรมการค้าภายในได้แต่งตั้งคณะทำงานกลั่นกรองวิเคราะห์ราคาสินค้าเพื่อพิจารณากลั่นกรองให้เป็นไปตามนโยบายด้วย⁵⁸

3) ในทางปฏิบัติที่ผ่านมากรณีตามข้อ 1) และ 2) กรมการค้าภายในจะนำเสนอปลัดกระทรวงพาณิชย์ทราบและสำเนาเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ทราบก่อนแจ้งผู้ประกอบการ

วิเคราะห์และประเมินพระราชบัญญัติว่าราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 กับกฎหมายแข่งขันทางการค้า

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 24, 25 และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดสินค้าและบริการควบคุม รวมถึงกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดจำหน่ายของสินค้าและบริการควบคุมนั้นๆ ผู้เขียนมีความเห็นว่า พระราชบัญญัตินี้กล่าวถึงผลดีต่อระบบตลาดและผู้บริโภค กล่าวคือ คณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการสามารถตรวจตราและสอดส่องถึงราคาสินค้าหรือบริการ โดยคณะกรรมการฯ สามารถทราบได้ทันทีหากเกิดความผิดปกติของราคาสินค้าหรือบริการ ไม่ว่าจะราคาที่สูงเกินไปหรือต่ำเกินไป ซึ่งอาจเป็นสัญญาณแสดงให้เห็นถึงการกำหนดราคาซื้อหรือราคาขาย รวมถึงวิธีการปฏิบัติทางการค้าอันไม่เป็นธรรม อันจะส่งผลกระทบต่อตลาดและผู้บริโภค โดยเฉพาะในสินค้าอุปโภคบริโภคที่มีความสำคัญต่อครัวเรือนและผู้บริโภค หากปล่อยให้ราคาสินค้าเป็นไปตามกลไกตลาด อาจทำให้ราคาของสินค้าเกิดความผันผวน ส่งผลให้ผู้ผลิต ผู้ประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม และผู้บริโภคในประเทศได้รับความเดือดร้อนได้ อาทิเช่น น้ำตาล เป็นต้น

⁵⁸ คำสั่งกรมการค้าภายใน ที่ 32/2553 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานกลั่นกรองการวิเคราะห์ราคาสินค้า

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า แม้ว่าคณะกรรมการ จะมีได้แทรกแซงผู้ประกอบการ โดยการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการ (ในกรณีที่ไม่มีการค้าค้ำราคาของผู้ประกอบการเสนอ) แต่มาตรการในการแสดงราคาสินค้าหรือบริการบนฉลาก สถานที่ประกอบการ รายการ หรือทำในรูปแบบรูปเล่ม อาจก่อให้เกิดการกำหนดราคาขายต่อโดยปริยายได้ กล่าวคือ เมื่อผู้ประกอบการที่กำหนดราคาขายต่อได้ระบุราคาสินค้าหรือบริการไว้ ผู้จัดจำหน่ายก็จะถือราคา que แสดงไว้บนฉลากของสินค้าหรือแสดงไว้ ณ สถานที่ให้บริการเป็นราคามาตรฐาน และมีแนวโน้มในการจำหน่ายสินค้าหรือบริการในราคาดังกล่าว การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการขัดต่อการแข่งขันโดยเสรี แต่การกระทำข้างต้นไม่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า เนื่องจากผู้กำหนดราคาขายต่อและผู้จัดจำหน่ายมิได้ทำข้อตกลงในการกำหนดราคาขายต่อ รวมทั้งผู้จัดจำหน่ายไม่มีข้อผูกพันใดๆ ที่บังคับให้ต้องจำหน่ายสินค้าตามราคา que ปราบกฏในฉลากสินค้าหรือบริการ

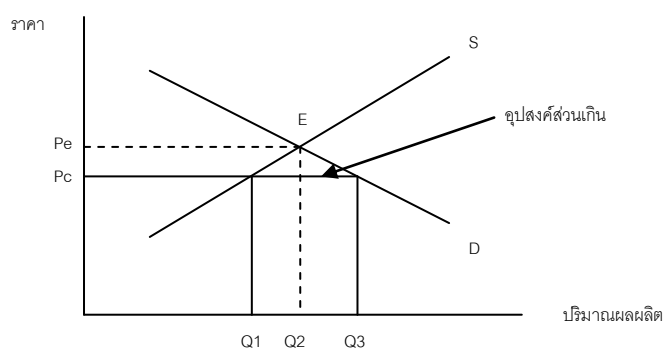
ในส่วนของการกำหนดราคาสินค้าตามมาตรา 25 (1) ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดราคาโดยคณะกรรมการมีข้อดีต่อระบบตลาดและผู้บริโภค คือ สินค้าหรือบริการบางประเภทเป็นสินค้าที่มีความสำคัญ เช่น น้ำตาล ซึ่งเป็นสินค้าอุปโภคบริโภคพื้นฐานของผู้บริโภค และเป็นสินค้าพื้นฐานของอุตสาหกรรมหลายประเทศ จึงไม่สามารถปล่อยให้ราคาของสินค้าผันผวนตามกลไกของราคาหรือราคาของตลาดโลกได้ ซึ่งท้ายที่สุดก็จะส่งผลถึงราคาและปริมาณของสินค้า และส่งผลกระทบต่อระบบตลาดและผู้บริโภคเป็นอย่างมาก ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซงราคาของสินค้านั้นๆ เพื่อป้องกันมิให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนจากราคาสินค้าที่สูงเกินไปหรือต่ำเกินไป หรือปริมาณของสินค้าที่ล้นตลาดหรือขาดตลาด

แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดราคาโดยรัฐก็ส่งผลเสียต่อระบบการแข่งขันและผู้บริโภคหลายประการด้วยกัน อาทิเช่น

- การกำหนดราคาโดยคณะกรรมการเป็นการกระทำที่ขัดขวางระบบการแข่งขันโดยเสรี ทำให้ผู้จัดจำหน่ายไม่มีเสรีภาพ หรืออำนาจในการกำหนดราคาสินค้าที่จะจัดจำหน่ายในราคาที่สอดคล้องกับสถานะของผู้จัดจำหน่ายรายหนึ่งๆ เนื่องจากผู้จัดจำหน่ายแต่ละรายมีต้นทุนในการจัดจำหน่ายสินค้าที่แตกต่างกัน ดังนั้น ผู้จัดจำหน่ายจึงควรมีสิทธิและเสรีภาพในการกำหนดราคาสินค้าให้เหมาะสมกับต้นทุนของผู้จัดจำหน่าย และเพื่อให้สามารถแข่งขันกับผู้จัดจำหน่ายรายอื่นๆ ได้ต่อไป

- การกำหนดราคาโดยคณะกรรมการ ทำให้ไม่เกิดการแข่งขันด้านราคาระหว่างผู้จัดจำหน่ายแต่ละราย ผู้จัดจำหน่ายจึงไม่มีความพยายามในการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดจำหน่ายสินค้าหรือให้บริการแก่ผู้บริโภค เพื่อให้ผู้จัดจำหน่ายสามารถลดต้นทุนและทำให้ราคาจัดจำหน่ายของตนต่ำลงเพื่อแข่งขันกับผู้จัดจำหน่ายรายอื่นในตลาด

- ราคาที่กำหนดโดยรัฐไม่ใช่ราคาที่เกิดจากกลไกของราคา ที่อุปสงค์และอุปทานมีความสมดุลกัน ผลที่เกิดขึ้นคือ ในราคาหนึ่งๆ ที่คณะกรรมการกำหนดขึ้น ปริมาณสินค้า ณ ราคานั้นอาจมีไม่เพียงพอหรือล้นตลาดได้ ในเรื่องนี้ อาจารย์วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิดได้อธิบายไว้ดังนี้



“สมมติว่าการแข่งขันอย่างเสรีในตลาด ก่อให้เกิดราคาและปริมาณดุลยภาพของน้ำมันรถยนต์เท่ากับ OP_e และ OQ_e ตามลำดับ และสมมติต่อไปว่าเมื่อรัฐบาลเข้ามาควบคุมราคาน้ำมันรถนั้น ถ้าราคาขั้นสูงที่รัฐบาลกำหนดอยู่สูงกว่าราคาดุลยภาพ OP_e ถ้าตกลงกันได้ผู้ซื้อและผู้ขายก็ยังคงซื้อขายกัน ณ ราคา OP_e ต่อไป แต่ถ้าราคาขั้นสูงที่รัฐบาลตั้งไว้อยู่ต่ำกว่า OP_e สมมติว่าอยู่ ณ ระดับ OP_c จะเกิดการขาดแคลนน้ำตาลเป็นจำนวน Q_1Q_2 เพราะว่าที่ราคา P_c ปริมาณซื้อเพิ่มขึ้นเป็น OQ_2 ในขณะที่ผู้ขายต้องการขายเพียงจำนวน OQ_1 ราคา P_c จึงดำรงอยู่ไม่ได้ต้องสูงขึ้น แต่เนื่องจากไม่สามารถยกราคาให้สูงขึ้นไปอยู่ในราคาดุลยภาพตามเดิมได้เพราะผิดกฎหมาย จึงเกิดตลาดมืด (black market) ขึ้น ถ้ามีตลาดมืดเป็นจำนวนมาก ราคาขั้นสูงที่กำหนดไว้จะปราศจากผล เพราะไม่มีสินค้าให้ขายในราคานี้ เนื่องจากนำไปขายในตลาดมืดได้ราคาดีกว่า”⁵⁹

⁵⁹ วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิด, เศรษฐศาสตร์เบื้องต้น เศรษฐศาสตร์สำหรับบุคคลทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546)

นอกจากนี้ หากราคาที่รัฐกำหนดไม่สอดคล้องกับราคาที่เกิดจากการแข่งขันที่แท้จริง ก็จะเป็นการผลักดันภาระให้แก่ผู้ประกอบการหรือผู้บริโภคโดยไม่จำเป็น กล่าวคือหากราคาที่รัฐกำหนดขึ้นสูงกว่าราคาดุลยภาพ ก็เป็นการผลักดันภาระให้แก่ผู้บริโภค เพราะต้องจ่ายค่าสินค้าหรือบริการสูงกว่าราคาที่แท้จริง แต่ถ้าหากราคาที่กำหนดโดยรัฐต่ำกว่าราคาที่แท้จริง ก็เป็นการผลักดันภาระให้แก่ผู้ผลิต เป็นต้น

อีกทั้ง หากคณะกรรมการต้องการกำหนดราคาของสินค้าประเภทใด คณะกรรมการจำเป็นต้องมีกลไกในการกำหนดปริมาณของสินค้า เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างราคาและปริมาณของสินค้า เพื่อควบคุมมิให้สินค้าในตลาดมีปริมาณเกินความต้องการ หรือไม่เพียงพอ ความต้องการของผู้บริโภค มิฉะนั้นแล้ว ผู้ประกอบการก็จะไม่สามารถจำหน่ายสินค้าในราคาที่คณะกรรมการกำหนดได้ ผู้บริโภคไม่สามารถจัดหาสินค้าได้ในตลาด และท้ายสุดแล้วก็อาจเกิดปัญหา “ตลาดมืด” ซึ่งขายสินค้าในราคาที่สูงหรือต่ำกว่าราคาที่คณะกรรมการกำหนดตามลำดับ มาตรการกำหนดราคาที่คณะกรรมการกำหนดไว้ก็จะไม่สามารถบังคับใช้ได้

สรุป การกำกับดูแลราคาของสินค้าและบริการของรัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มีความจำเป็นในบางสถานการณ์ที่ราคาและปริมาณของสินค้าและบริการอยู่ในภาวะที่ไม่ปกติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเป็นสำคัญ กล่าวคือ เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถซื้อสินค้าหรือบริการที่จำเป็นต่อการอุปโภคและบริโภคได้ในราคาที่สมเหตุสมผล และมีปริมาณที่เพียงพอต่อการอุปโภคและบริโภค

ทั้งนี้ สาเหตุที่รัฐต้องคอยกำกับดูแลราคาสินค้าและบริการของผู้ประกอบการแต่ละราย ก็เนื่องมาจากสาเหตุหลักสาเหตุหนึ่ง นั่นคือ ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา ผู้ประกอบการในธุรกิจหนึ่งๆ โดยเฉพาะธุรกิจขนาดใหญ่มีจำนวนน้อยราย ดังนั้นผู้ประกอบการจึงมีอำนาจเศรษฐกิจ (Economic Power) ซึ่งสามารถกำหนดราคาสินค้าและบริการ และชี้นำราคาสินค้าและบริการในตลาดให้เป็นไปตามแนวทางที่ผู้ประกอบการรายนั้นวางแผนได้ ดังนั้น ผู้ประกอบการจึงอาจตั้งราคาสินค้าที่สูงเกินไป จนทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน หรือตั้งราคาต่ำเพื่อกำจัดคู่แข่งทางธุรกิจขนาดเล็กออกจากตลาดได้โดยง่าย ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงควรมีมาตรการในการควบคุมมิให้ผู้ประกอบการขนาดใหญ่ในการกำหนดราคาสินค้าและบริการที่มีลักษณะที่ผิดปกติ

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า การกำหนดสินค้าและบริการควบคุม รวมถึงเงื่อนไขในการจัดจำหน่ายสินค้าและบริการควบคุม ควรมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดอย่างชัดเจน เนื่องจาก การกำหนดดังกล่าวเป็นการขัดต่อหลักเสรีภาพในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการ และขัดต่อ นโยบายทางเศรษฐกิจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 84(1) อีกทั้งเพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ประกอบการใช้ในการประกอบธุรกิจของตน และกำหนดราคาสินค้าและบริการ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีประกาศฉบับใดบัญญัติในหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้แต่ประการใด คงมีเพียงหลักการปฏิบัติที่ใช้กับในกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์เท่านั้น

นอกจากนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า รัฐควรใช้มาตรการทางบริหารในการกำกับดูแลราคา สินค้าและบริการ มากกว่าการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมราคา เพื่อให้เกิดการ แทรกแซงการแข่งขันในตลาดน้อยที่สุด และราคาของสินค้าและบริการจะได้เป็นไปตามหลักกลไก ราคา ซึ่งผู้บริโภคจะได้รับผลประโยชน์สูงสุด ซึ่งจากที่ผ่านมาจะพบว่า แม้ว่าจะเป็นมาตรการทาง บริหาร ผู้ประกอบการก็ให้ความร่วมมือในการแจ้งเพื่อตั้งหรือเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าเป็นอย่างดี

ในส่วนของการกำหนดราคาสินค้าและบริการ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ มาตรา 25(1) ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงราคาของผู้ประกอบการจน เกินสมควร รัฐควรใช้มาตรการนี้ในกรณีที่สินค้าหรือบริการนั้นอยู่ในภาวะที่ราคาผันผวนอย่าง รุนแรง หรือมีปริมาณที่ขาดตลาดหรือล้นตลาดจนไม่สามารถควบคุมได้ หากว่าสถานการณ์ยังไม่ รุนแรงถึงขั้นนั้น โดยส่วนมากแล้วรัฐก็จะใช้มาตรการอื่นในการแก้ปัญหา อาทิเช่น การกำกับดูแล ราคาสินค้า การประกันราคาสินค้า การอุดหนุนราคาสินค้า เป็นต้น โดยในปัจจุบัน กรมการค้า ภายในได้กำหนดราคาสินค้าเพียงประเภทเดียว คือ น้ำตาลทราย โดยในรายละเอียดจะกล่าวถึงใน หัวข้อต่อไป

4.5.3 วิเคราะห์มาตรการการกำกับน้ำตาลทราย

ตามที่ได้อธิบายในข้างต้น น้ำตาลทรายเป็นสินค้าควบคุมเพียงชนิดเดียวที่กรมการค้า ภายในได้กำหนดราคา ตามมาตรา 25 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 โดยในปัจจุบัน คณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าได้ออกประกาศคณะกรรมการว่าด้วยราคา สินค้าและบริการเรื่องการกำหนดราคาและหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจำหน่ายน้ำตาลทราย ปี 2554 โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดราคาจัดจำหน่ายน้ำตาลทราย มิให้โรงงานและผู้จัด

จำหน่ายน้ำตาลทรายจำหน่ายน้ำตาลทรายในราคาที่สูงกว่าที่คณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการกำหนดในแต่ละท้องที่ สำหรับในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ปทุมธานี สมุทรสาคร และสมุทรปราการ คณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการกำหนดราคาน้ำตาลทรายเพื่อจัดจำหน่ายในปี พ.ศ. 2554 ไว้ดังนี้

ราคาจำหน่ายส่ง (ราคารวมกะสอบ) ส่งมอบ ณ โรงงาน

- น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ (น้ำหนักน้ำตาลสุทธิ 50 กิโลกรัม) กระสอบละ 1,070 บาท (ราคารวมกะสอบ)

- น้ำตาลทรายขาว เกรด 1 และเกรด 2 (น้ำหนักน้ำตาลสุทธิ 50 กิโลกรัม) กระสอบละ 1,016.50 บาท (ราคารวมกะสอบ)

- น้ำตาลทรายขาว เกรด 3 (น้ำหนักน้ำตาลสุทธิ 50 กิโลกรัม) กระสอบละ 1,016.50 บาท (ราคารวมกะสอบ)

ราคาจำหน่ายส่ง (ราคารวมกะสอบและจำหน่ายตั้งแต่ 6 กระสอบหรือ 300 กิโลกรัมขึ้นไป) ส่งมอบ ณ สถานที่จำหน่ายของผู้จำหน่ายส่ง

- น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ (น้ำหนักน้ำตาลสุทธิ 50 กิโลกรัม) กระสอบละ 1,104.75 บาท (ราคารวมกะสอบ)

- น้ำตาลทรายขาว เกรด 1 และเกรด 2 (น้ำหนักน้ำตาลสุทธิ 50 กิโลกรัม) กระสอบละ 1,051.25 บาท (ราคารวมกะสอบ)

- น้ำตาลทรายขาว เกรด 3 (น้ำหนักน้ำตาลสุทธิ 50 กิโลกรัม) กระสอบละ 1,038 บาท (ราคารวมกะสอบ)

ราคาจำหน่ายปลีก ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร

- น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ กิโลกรัมละ 22.85 บาท

- น้ำตาลทรายขาว เกรด 1 และเกรด 2 กิโลกรัมละ 21.85 บาท

- น้ำตาลทรายขาว เกรด 3 กิโลกรัมละ 21.35 บาท

โดยการจำหน่ายน้ำตาลทรายปลีกที่มีการบรรจุปริมาณน้ำตาลทรายสุทธิ 1 กิโลกรัม ปิดผนึกแน่นหนาและมีฉลากระบุชื่อ ชื่อทางการค้า หรือเครื่องหมายทางการค้าของผู้ผลิตให้จำหน่ายปลีกในราคาข้างต้น โดยให้คิดค่าภาชนะบรรจุได้ไม่เกินกิโลกรัมละ 0.75 บาท

ดังนั้น ราคาน้ำตาลขายปลีกปริมาณ 1 กิโลกรัม จึงมีราคาขายปลีกรวมค่าภาชนะบรรจุ แล้วกิโลกรัมละ 23.55 บาท

ทั้งนี้ไม่ใช้บังคับกับน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ชนิดก้อนสีเหลือง บรรจุกล่อง และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ชนิดที่บรรจุในซองซึ่งมีน้ำหนักสุทธิไม่เกินซองละสิบกกรัมและบรรจุกล่องหรือภาชนะอื่นใด

นอกจากนี้การจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ น้ำตาลทรายขาวเกรด 1 เกรด 2 หรือเกรด 3 ที่มีปริมาณสูงหรือต่ำกว่าหน่วยที่กำหนดไว้ ให้คิดเทียบราคาตามอัตราส่วน

ในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย คณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการจะคิดคำนวณทบทวนราคาในทุกๆ ปี ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์คุณผู้สดี กำปันทอง รองอธิบดีกรมการค้าภายใน (อดีตผู้อำนวยการสำนักจัดระบบราคาและปริมาณสินค้า) ท่านได้กรุณาอธิบายถึงวิธีการและปัจจัยในการกำหนดราคาน้ำตาลทรายไว้ว่า ราคาที่คณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการกำหนดในแต่ละปี คณะกรรมการได้คำนวณโดยยึดต้นทุน อ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานเป็นหลัก และคณะกรรมการจะกำหนดค่าใช้จ่ายในการจัดจำหน่าย อาทิเช่น ค่าขนส่ง ค่าบรรจุภัณฑ์ และค่าแรงงานในการจัดจำหน่ายน้ำตาลทราย จึงจะเป็นราคาที่ประกาศออกมาเป็นราคาจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายในแต่ละปี⁶⁰

ต้นทุนในการผลิตน้ำตาลทราย แบ่งออกเป็น 5 ส่วนใหญ่ๆ ด้วยกันคือ

- 1) ค่าใช้จ่ายของต้นทุนอ้อย ประกอบด้วย ต้นทุนอ้อย ค่าใช้จ่ายในการตัด
- 2) ต้นทุนการผลิตของโรงงาน ประกอบด้วย ต้นทุนการสกัดน้ำตาลสำหรับขั้นตอนการแปรรูปปกติทั้งน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาว เนื่องจากขั้นตอนการสกัดที่ไม่สามารถแยกต้นทุนการสกัดน้ำตาลทรายขาวออกจากต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายดิบได้ เพราะฉะนั้น ต้นทุนจึงเป็นต้นทุนรวมของการผลิตน้ำตาลทั้งหมด นอกจากนี้ ต้นทุนการผลิตของโรงงานยังรวมถึง ค่าแรงของคณงานทั้งรายเดือน ค่าซ่อมบำรุง ค่าเชื้อเพลิงและพลังงาน ค่าบรรจุภัณฑ์ สารเคมี และอื่นๆ
- 3) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ค่าใช้จ่ายสำนักงาน ซึ่งประกอบไปด้วยค่าใช้จ่ายในการขาย ค่าแรงคณงาน เงินเดือนผู้บริหาร หัวหน้าแผนก ผู้เชี่ยวชาญ ค่าน้ำ ค่าไฟ และอื่นๆ

⁶⁰ สัมภาษณ์คุณผู้สดี กำปันทอง, อธิบดีกรมการค้าภายใน

- 4) ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด ได้แก่ ค่าธรรมเนียมอ้อยซึ่งต้องจ่ายให้แก่รัฐบาล เบี้ยประกันภัย ภาษี และค่าลิขสิทธิ์ ค่าเช่าซื้อ และค่าธรรมเนียมใช้บริการที่ปรึกษาวิชาชีพ เป็นต้น
- 5) ค่าหีบอ้อย ประกอบด้วยต้นทุนที่เกิดขึ้นในการเดินเครื่องหีบ เช่น เช่ารถบรรทุก สนับสนุน ชาวไร่ เป็นต้น⁶¹

4.5.3.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการการกำหนดราคาน้ำตาลทรายกับหลักกฎหมายแข่งขันทางการค้า

ตามหลักของระบบเศรษฐกิจแบบเสรี รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงราคาของสินค้าหรือบริการ แต่ควรปล่อยให้ราคาและปริมาณของสินค้าหรือบริการเป็นไปตามกลไกของตลาด ตามหลักอุปสงค์ และอุปทาน เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการจัดสรรทรัพยากรอย่างสูงที่สุด และให้ผู้ประกอบการ รวมถึงผู้บริโภคได้รับผลประโยชน์สูงสุด ดังนั้นการที่ประเทศไทยกำหนดราคาน้ำตาลทรายนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการแข่งขันอย่างเสรี ผู้ประกอบการไม่มีสิทธิและเสรีภาพในการกำหนดราคาและปริมาณของน้ำตาลทราย เนื่องจากราคาสินค้าถูกกำหนดโดยกรมการค้า ภายใน กระทรวงพาณิชย์ ส่วนปริมาณของสินค้าก็ถูกกำหนดโดยกระทรวงอุตสาหกรรม ดังนั้น ในระหว่างเจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย และผู้จัดจำหน่ายน้ำตาลทรายจึงไม่มีการแข่งขันทางด้านราคาเกิดขึ้น

วิเคราะห์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 มาตรา 84 ได้บัญญัติถึงนโยบายของรัฐเกี่ยวกับเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจเป็นระบบแบบเสรีและให้เกิดการเป็นธรรมในการแข่งขัน ไว้ดังนี้

“มาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่

⁶¹ นกตล เจียมสวัสดิ์ และคนอื่นๆ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการสำรวจและจัดทำต้นทุนการผลิตน้ำตาลทราย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัยและบริการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยพระจอมเกล้าธนบุรี), 2546.

ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค”

จากบทบัญญัติในมาตรา 84 (1) แสดงให้เห็นโดยชัดเจนว่า ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจเป็นแบบเสรี โดยการประกอบธุรกิจต้องเป็นไปตามกลไกของตลาด กล่าวคือ ราคาและปริมาณของสินค้าที่จัดจำหน่ายในตลาดนั้น ต้องเป็นไปตามกลไกของราคา ตามหลักอุปสงค์และอุปทาน รัฐต้องไม่บัญญัติกฎหมายใดๆ ที่มีลักษณะเป็นการกีดขวางระบบการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ซึ่งออกประกาศกำหนดราคาจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายนั้น และพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 จึงมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 84 (1) เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีลักษณะควบคุมธุรกิจน้ำตาลทราย โดยควบคุมโรงงานน้ำตาลทราย และผู้จัดจำหน่ายน้ำตาลทรายให้ขายน้ำตาลทรายตามราคาที่คณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการกำหนด แทนการกำหนดราคาตามหลักกลไกของตลาด อุปสงค์และอุปทานดังเช่นสินค้าหรือบริการประเภทอื่น

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 84 (1) ได้บัญญัติยกเว้นให้รัฐมีอำนาจกำหนดกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ในการควบคุมธุรกิจเพื่อ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภคได้

ในกรณีของน้ำตาลทราย น้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่มีความสำคัญต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก ทั้งในหน่วยครัวเรือน และอุตสาหกรรม กล่าวคือ ในหน่วยครัวเรือนนั้น น้ำตาลทรายเป็นสินค้าอุปโภคบริโภคพื้นฐานของทุกครัวเรือน และในหน่วยอุตสาหกรรมนั้น น้ำตาลทรายก็เป็นสินค้าพื้นฐานที่ถูกนำไปใช้ผลิตสินค้าประเภทอื่นๆ อาทิเช่น แอลกอฮอล์ เอทานอล เป็นต้น แต่ น้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่รัฐบาลไม่มีการประกันราคาดังเช่นสินค้าเกษตรชนิดอื่นๆ อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงวิวัฒนาการและปัญหาในการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายในช่วงก่อนหน้าที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย และพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

นั้น ปรากฏว่าราคาและปริมาณน้ำตาลทรายมีความผันผวนเป็นอย่างมาก โดยราคาและปริมาณของน้ำตาลทรายขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายปัจจัยด้วยกัน อาทิเช่น

- ผลประกอบการของอ้อยในแต่ละปีมีความไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับสภาพอากาศ และสภาพแวดล้อมในปีนั้น โดยบางปีชาวไร่อ้อยก็ประสบกับปัญหาความแห้งแล้งอย่างหนัก ทำให้ชาวไร่อ้อยสามารถผลิตอ้อยได้ในปริมาณที่น้อย และอ้อยมีปริมาณน้ำตาลที่ต่ำ ทำให้ผลิตน้ำตาลทรายได้น้อย หรือในบางปีชาวไร่อ้อยก็ประสบกับปัญหาอุทกภัย น้ำท่วมสวนไร่อ้อย ทำให้อ้อยของชาวไร่อ้อยเสียหายเป็นอย่างมาก หากชาวไร่อ้อยประสบปัญหาดังกล่าวแล้ว ก็ทำให้ปริมาณน้ำตาลทรายที่จัดจำหน่ายในตลาดมีปริมาณที่ต่ำ และไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภค ราคาน้ำตาลก็จะขึ้นสูงมาก ส่งผลเดือดร้อนให้แก่ผู้บริโภคที่ไม่สามารถหาซื้อน้ำตาลทรายได้ในราคาถูกลง

- นโยบายของรัฐในการกำกับดูแลการปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลทรายมีความไม่แน่นอน โดยรัฐเน้นพิจารณาถึงสถานการณ์และปัญหาในช่วงเวลานั้นๆ มิใช่การออกกฎเกณฑ์เพื่อใช้ใช้บังคับหรือแก้ปัญหาในระยะยาว เช่น ในปี พ.ศ. 2515 โลกประสบกับภาวะขาดแคลนน้ำตาลทรายเป็นอย่างมาก รัฐจึงได้มีนโยบายในการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการตั้งโรงงานน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้น รวมถึงขยายกำลังผลิตเพื่อให้มีปริมาณน้ำตาลทรายมากขึ้นเพื่อส่งออกไปยังต่างประเทศ แต่ในปีถัดมาปรากฏว่าปริมาณน้ำตาลทรายในประเทศเกิดภาวะล้นตลาด เนื่องจากมีการผลิตน้ำตาลทรายมากจนเกินไป ทำให้ราคาน้ำตาลทรายตกต่ำ ส่งผลเดือดร้อนให้แก่ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย

- เนื่องจากน้ำตาลเป็นสินค้าที่มีความสำคัญต่อตลาดโลกเป็นอย่างมากเช่นเดียวกัน แต่เนื่องจากน้ำตาลทรายที่คนส่วนใหญ่นิยมบริโภคคือน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อย ซึ่งเป็นสินค้าเกษตร ทำให้ปริมาณน้ำตาลทรายในแต่ละปีไม่สามารถควบคุมหรือคาดเดาได้ขึ้นอยู่กับภูมิอากาศในแต่ละปี ดังนั้นราคาน้ำตาลในตลาดโลกจึงมีความผันผวนเป็นอย่างมาก ดังนั้นหากว่าประเทศไทยอิงราคาน้ำตาลตามราคาตลาดโลก ก็จะไม่มีการสร้างหลักประกันให้แก่ผู้บริโภคและผู้ประกอบการกิจการโรงงานน้ำตาลทราย

- เมื่อมีการควบคุมปริมาณและราคาของอ้อยและน้ำตาลทรายตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับข้างต้นแล้วนั้น ทำให้ราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศและในตลาดโลกมีราคาที่แตกต่างกัน จึงมีบุคคลบางกลุ่มที่อาศัยผลประโยชน์จากส่วนต่างของราคาทั้งสอง กล่าวคือ ในกรณีที่ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกสูงกว่าราคาน้ำตาลทรายในประเทศบุคคลกลุ่มนี้ก็จะลักลอบนำน้ำตาลในประเทศไปขายยังต่างประเทศเพื่อให้ได้รับกำไร ในทางกลับกันหากราคาน้ำตาลทรายตลาดโลกต่ำกว่าราคาน้ำตาลทรายในประเทศ ก็จะมีบุคคลลักลอบนำน้ำตาลทรายจากต่างประเทศมาขายในประเทศเช่นเดียวกัน ดังนั้นเพื่อให้ปริมาณน้ำตาลในประเทศมีปริมาณที่เพียงพอต่อการบริโภคและไม่เกิดการลักลอบส่งออกหรือนำเข้าเพื่อแสวงหาประโยชน์จากส่วนต่างของราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศและราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก รัฐจึงต้องมีมาตรการในการควบคุมการนำเข้าและการส่งออกน้ำตาลทรายด้วย

จากเหตุผลที่กล่าวข้างต้นสามารถเห็นได้ว่า น้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่มีความสำคัญต่อประเทศไทยและต่างประเทศ ทั้งภาคครัวเรือนและภาคอุตสาหกรรม และน้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่มีราคาผันผวนเป็นอย่างมาก ส่งผลให้ผู้บริโภค โรงงาน ผู้จัดจำหน่าย รวมถึงชาวไร่อ้อยได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก ดังนั้นเพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม จึงอาจถือได้ว่าเป็นกรณียกเว้นรัฐธรรมนูญ มาตรา 84 (1) โดยรัฐมีอำนาจเข้ามาแทรกแซงการกำหนดราคา และหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายได้ การกำหนดราคาและเงื่อนไขการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 จึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แล้ว

วิเคราะห์ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

แม้ว่าการที่รัฐเข้ามากำหนดราคาน้ำตาลทราย จะมีลักษณะเป็นการกำหนดระดับราคาสินค้า และสร้างกฎเกณฑ์อันเป็นอุปสรรคต่อการจัดจำหน่ายสินค้าขัดต่อมาตรา 25 และมาตรา 29 ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการการแข่งขันทางการค้าใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดที่เป็น “ผู้ประกอบการธุรกิจ” เท่านั้น ทั้งนี้พระราชบัญญัติการการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้กำหนดนิยามของผู้ประกอบการธุรกิจไว้ดังนี้

“ผู้ประกอบธุรกิจ” หมายความว่า ผู้จำหน่าย ผู้ผลิตเพื่อจำหน่าย ผู้สั่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อจำหน่าย หรือผู้ซื้อเพื่อผลิตหรือจำหน่ายต่อซึ่งสินค้าหรือผู้ให้บริการในธุรกิจ”

ดังนั้นรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 และพระราชอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ในการกำหนดราคาจัดจำหน่ายน้ำตาลทราย รวมถึงกำหนดกฎเกณฑ์เงื่อนไขในการจัดจำหน่ายน้ำตาลทราย มิได้เป็นผู้จัดจำหน่าย ผู้ผลิตเพื่อจำหน่าย ผู้สั่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อจำหน่าย หรือผู้ซื้อเพื่อผลิตหรือเพื่อจำหน่ายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการธุรกิจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 จึงไม่เป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

แต่อย่างไรก็ตาม การที่คณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการกำหนดระดับราคาน้ำตาลทรายเพื่อให้โรงงานและผู้จัดจำหน่ายจำหน่ายตามราคาที่คณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้ากำหนด อาจเป็นการเอื้อต่อการกระทำความผิดพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า มาตรา 27 ซึ่งกำหนดถึงความผิดในการร่วมกันกำหนดราคาสินค้า (Cartel) ได้ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

“มาตรา 27 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจได้ร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจอื่นกระทำการใดๆ อันเป็นการผูกขาด หรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่ง หรือบริการใดบริการหนึ่งในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดราคาขายสินค้าหรือบริการเป็นราคาเดียวกัน หรือตามที่ตกลงกัน หรือจำกัดปริมาณการขายสินค้าหรือบริการ
- (2) กำหนดราคาซื้อสินค้าหรือบริการเป็นราคาเดียวกัน หรือตามที่ตกลงกัน หรือจำกัดปริมาณการรับซื้อสินค้าหรือบริการ”

เนื่องจากผู้ประกอบธุรกิจทุกรายต่างทราบถึงราคาน้ำตาลทรายที่รัฐกำหนดไว้ ดังนั้นผู้ประกอบธุรกิจจึงอาศัยช่องว่างของกฎหมายร่วมกันกำหนดราคาน้ำตาลทรายไว้ ณ ราคาสูงสุดที่รัฐกำหนดโดยไม่จำเป็นต้องตกลงกันอย่างเป็นรูปแบบหรือลายลักษณ์อักษร แทนการพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตและจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายของตน เพื่อให้ราคาน้ำตาลทรายลดต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด สาเหตุหนึ่งที่ผู้ประกอบธุรกิจไม่พยายามลดราคาสินค้าเนื่องจากทราบว่าผู้

ประกอบธุรกิจในตลาดทุกรายต่างขายน้ำตาลทรายในราคานี้ ดังนั้นจึงไม่มีประโยชน์ใดที่จะขายน้ำตาลในราคาที่สูงกว่าเพราะอย่างไรผู้ประกอบการธุรกิจก็สามารถขายน้ำตาลทรายในราคาที่รัฐกำหนดได้อยู่แล้ว

โดยการร่วมกันกำหนดราคาน้ำตาลทรายในประเด็นนี้อาจร่วมกันกำหนดได้ใน 2 รูปแบบ ดังนี้

- 1) การร่วมการกำหนดราคาน้ำตาลทรายในแนวนอน (Horizontal) คือการร่วมกันกำหนดราคาโดยผู้ประกอบการที่อยู่ในระดับเดียวกัน โดยอาจเป็นการร่วมกันระหว่างโรงงานน้ำตาลทรายด้วยกัน หรือเป็นการร่วมกันระหว่างผู้จัดจำหน่ายน้ำตาลทรายด้วยกัน
- 2) การร่วมกันกำหนดราคาน้ำตาลทรายในแนวตั้ง (Vertical) คือการร่วมกันกำหนดราคาโดยผู้ประกอบการที่อยู่ในระดับเดียวกัน โดยอาจเป็นการร่วมกันกำหนดราคาน้ำตาลทรายระหว่างโรงงานน้ำตาลกับผู้จัดจำหน่ายน้ำตาลทราย*

นอกจากนี้ ตามที่ผู้เขียนได้มีโอกาสสัมภาษณ์ คุณผุสดี กำปั่นทอง รองอธิบดีกรมการค้าภายใน (อดีตผู้อำนวยการสำนักจัดระบบราคาและปริมาณสินค้า) ซึ่งได้กรุณาให้ข้อมูลว่าราคาน้ำตาลทรายที่สำนักจัดระบบราคาและปริมาณสินค้าได้จัดทำขึ้นเพื่อเสนอต่ออธิบดีกรมการค้าภายใน และรัฐมนตรีตามลำดับเป็นราคาที่มาจากระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย⁶² แล้วจึงนำมาบวกค่าใช้จ่ายอื่นๆ และประกาศเป็นประกาศ

* ประเด็นนี้ยังเป็นที่ยกเถียงกันอยู่ว่า การร่วมกันโดยผู้ประกอบการตามมาตรา 27 ซึ่งรวมถึงการกำหนดราคาสินค้า เป็นความผิดเฉพาะการร่วมกันในระดับแนวนอน (Horizontal) หรือไม่ คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าเคยวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวในคดีเปียร์ซ้าง ซึ่งตัดสินว่า “การกระทำความผิดตามบทบัญญัติมาตรา 27 (3) และ (10) นั้นต้องเป็นการกระทำที่ตกลงน่วมกันของผู้ประกอบการที่แข่งขันและมีโอกาสแข่งขันกัน ซึ่งอยู่ในตลาดสินค้าเดียวกัน โดยผู้ประกอบการต้องอยู่ในขั้นตอนการผลิตและการจัดจำหน่ายในระดับเดียวกัน จึงจะก่อให้เกิดการผูกขาดหรือลดการแข่งขันในตลาดได้” แต่อย่างไรก็ตาม ศาลฎีปูนซึ่งเคยพิพากษาว่าต้องเป็นการร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการระดับเดียวกัน ก็กลับหลักคำพิพากษา โดยพิพากษาใหม่ว่า “ผู้ประกอบการที่ร่วมกันทำความผิดโดยร่วมมือกันกำหนดราคาในการประมูลงานไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ประกอบการที่อยู่ในระดับของช่องทางการกระจายสินค้าแนวเดียวกันหรือผู้ประกอบการประเภทเดียวกันก็ได้” กล่าวอีกนัยหนึ่งนักกฎหมายฎีปูนเห็นว่า การร่วมกันจำกัดหรือลดการแข่งขันนั้น มีความหมายรวมถึงการร่วมมือกันในแนวนอนและการร่วมมือกันในแนวตั้งด้วย

⁶² พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย มาตรา 17(18)

กำหนดราคาน้ำตาลทราย⁶³ แต่เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะพบว่า คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลประกอบด้วยผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งจากราชการในกระทรวงพาณิชย์สองคน ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งจากราชการในกระทรวงอุตสาหกรรมสองคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยเก่าคนและ **ผู้แทนโรงงานเจ็ดคน** เป็นกรรมการ ซึ่งผู้แทนโรงงานเป็นกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจในการกำหนดราคาจัดจำหน่ายน้ำตาลทราย ดังนั้นจึงเป็นช่องทางให้ผู้แทนโรงงานร่วมกันกำหนดราคาจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาดน้ำตาลทรายได้

สรุปได้ว่า แม้ว่าการกำหนดราคาน้ำตาลทรายภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 นั้น รัฐมิได้เป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาตรา 25 และ 27 แต่อย่างไรก็ตาม ราคาที่รัฐโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการได้กำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้ประกอบการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายในราคาที่กำหนดนั้น อาจเป็นช่องทางให้ผู้ประกอบการธุรกิจร่วมกันกำหนดราคาจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายได้โดยต่อไป

4.5.3.2 วิเคราะห์ความซ้ำซ้อนทางด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรรัฐที่เกี่ยวข้อง

เนื่องด้วยน้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่ถูกควบคุมโดยกฎหมาย 2 ฉบับ คือพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ส่งผลให้การบริหารอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายอยู่ภายใต้การดำเนินการและการควบคุมโดยองค์กรที่แตกต่างกัน ดังนี้

1) คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 9 ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย” โดยมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดจำหน่ายน้ำตาลทราย ดังนี้

⁶³ สัมภาษณ์คุณผู้สดี กำปั่นทอง, อธิบดีกรมการค้าภายใน, 2 มิถุนายน 2554

- กำหนดชนิด คุณภาพ และปริมาณน้ำตาลทรายที่ให้โรงงานผลิต (มาตรา 17 (13))
- กำหนดระเบียบว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา สถานที่เก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การส่งมอบน้ำตาลทรายและผลพลอยได้ (มาตรา 17 (17))
- กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร และกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายดังกล่าว (มาตรา 17 (18))
- กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการนำเข้าน้ำตาลทรายในกรณีที่เกิดความจำเป็น (มาตรา 17 (19))
- กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ส่งออกแต่เพียงผู้เดียว (มาตรา 17 (20))

2) คณะกรรมการน้ำตาลทราย

คณะกรรมการน้ำตาลทรายแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 41 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 โดยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดจำหน่ายน้ำตาลทราย ดังนี้

- ควบคุมการจำหน่ายน้ำตาลทรายในราชอาณาจักร และการส่งออกน้ำตาลทราย (มาตรา 42 (2))
- จัดให้มีการนำเข้าน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร ในกรณีที่เกิดการขาดแคลน โดยจะนำเข้าเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำแทนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้

3) คณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ” โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายดังต่อไปนี้

- ประกาศกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมตาม (มาตรา 24)
- กำหนดมาตรการที่ใช้สำหรับสินค้าหรือบริการควบคุมตาม (มาตรา 25)

ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าได้ออกประกาศที่เกี่ยวกับการกำหนดจำหน่าย น้ำตาลทราย ดังนี้

- ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง การกำหนด สินค้าและบริการควบคุม โดยน้ำตาลเป็นหนึ่งในสินค้าที่คณะกรรมการประกาศให้เป็นสินค้า ควบคุม
- ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง การกำหนด ราคาและหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจำหน่ายน้ำตาลทราย โดยมีสาระสำคัญคือ กำหนดราคาขาย น้ำตาลทรายทั้งราคาขายส่งและราคาขายปลีก
- ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง การแจ้งปริมาณ สถานเก็บ และบัญชีคุมสินค้าน้ำตาลทราย โดยมีสาระสำคัญกำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายต้อง แจ้งข้อมูลปริมาณการผลิต ปริมาณการจำหน่ายในประเทศ ปริมาณการส่งออก ปริมาณคงเหลือ และสถานที่เก็บน้ำตาลทราย และรายละเอียดของผู้ซื้อน้ำตาลทรายที่ซื้อน้ำตาลทรายเกินกว่า ปริมาณที่รัฐกำหนด รวมถึง โรงงานน้ำตาลทรายต้องจัดทำบัญชีคุมสินค้าแสดงชนิด เกรด ปริมาณ การผลิต ปริมาณการจำหน่ายภายในประเทศ ปริมาณการส่งออก ปริมาณคงเหลือ สถานที่เก็บ ชื่อ และที่อยู่ของผู้ซื้อเป็นรายวัน และเก็บบัญชีดังกล่าวไว้ที่โรงงานเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ สามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา
- ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่องการควบคุมการ ขนย้ายน้ำตาลทราย กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดขนย้ายน้ำตาลทราย ซึ่งมีปริมาณมากกว่าที่ กฎหมายกำหนด (ปัจจุบันคือ ตั้งแต่ 1,000 กิโลกรัมขึ้นไป) เข้ามาในท้องที่ที่กำหนด เว้นแต่จะ ได้รับอนุญาตจากเลขาธิการคณะกรรมการ

จากหลักกฎหมายข้างต้น เห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งสามที่เกี่ยวกับการ จัดจำหน่ายน้ำตาลทราย มีการซ้ำซ้อนกันบางส่วน โดยสามารถจำแนกออกได้ดังนี้

1) การกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 17 (19) ให้อำนาจ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีอำนาจหน้าที่กำหนดราคาขายน้ำตาลทรายที่ใช้บริโภคใน ราชอาณาจักร ซึ่งซ้ำซ้อนกับอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ซึ่งมีอำนาจ กำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายตามมาตรา 25 (1) เช่นกัน โดยที่ผ่านมา คณะกรรมการอ้อย

และน้ำตาลทรายเคยออกประกาศเรื่อง กำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร ในปี พ.ศ. 2549 และปี พ.ศ. 2551 โดยมีราคาที่แตกต่างกันจากราคาที่คณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการกำหนด โดยสามารถเปรียบเทียบได้ดังนี้

ปี พ.ศ.	ราคาที่กำหนดโดย กอน.		ราคาที่กำหนดโดย กกร.			
			ราคาขายส่ง		ราคาขายปลีก	
	น้ำตาล ทรายขาว บริสุทธิ์ / ก.ก.	น้ำตาล ทรายขาว / ก.ก.	น้ำตาล ทรายขาว บริสุทธิ์ / ก.ก.	น้ำตาล ทรายขาว / ก.ก.	น้ำตาลทรายขาว บริสุทธิ์ / ก.ก.	น้ำตาลทรายขาว / ก.ก.
2549	14.00	15.00	16.05	14.98	17.50	16.50
2551	19.00	20.00	16.05	14.98	17.50	16.50

จะเห็นว่า ราคาที่กำหนดโดยคณะกรรมการทั้งสองในช่วงระยะเวลาเดียวกันมีราคาที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ เนื่องจากราคาทั้งสองราคาเป็นราคาคณะขึ้นตอนการตลาด ราคาปลายทางโดยคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการย่อมต้องสูงกว่าราคาต้นทุน เพราะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากต้นทุนที่ซื้อ

แต่อย่างไรก็ตาม ประกาศคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการกำหนดราคาน้ำตาลทรายมีเพียง 2 ฉบับเท่านั้น คือ ฉบับปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2551 เท่านั้น ภายหลังจากประกาศทั้ง 2 ฉบับนี้ก็ไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดราคาน้ำตาลทรายประกาศราคาน้ำตาลทรายออกมาอีก เนื่องจากไม่มีการเปลี่ยนแปลงราคา แต่คณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการออกประกาศทุกปี เพราะประกาศดังกล่าวมีอายุ 1 ปีตามกฎหมาย และต้องพิจารณาบททวนทุกปี

2) การขนย้ายน้ำตาลทราย

ทั้งคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย และคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขนย้ายน้ำตาลทราย โดยมีรายละเอียดดังนี้

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลได้กำหนดระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การจำหน่าย และการส่งมอบน้ำตาลทราย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2528 โดยมีสาระเกี่ยวกับการขนย้ายน้ำตาลคือ ห้ามมิให้โรงงานขนย้ายน้ำตาลทรายออกจากโรงงานหรือสถานที่เก็บรักษาเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการน้ำตาลทราย และในการขนย้ายต้องมีสำเนาหนังสืออนุญาตกำกับการขนย้ายด้วยทุกครั้ง

ส่วนประกาศที่กำหนดเกี่ยวกับการขนย้ายโดยคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ คือประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่องการควบคุมการขนย้ายน้ำตาลทราย ปี 2554 มีสาระสำคัญคือ ห้ามมิให้บุคคลใดขนย้ายน้ำตาลทราย ซึ่งมีปริมาณที่คณะกรรมการกำหนด (ปัจจุบันคณะกรรมการกำหนดว่าปริมาณตั้งแต่ 1,000 กิโลกรัมขึ้นไป) โดยทางบกหรือทางทะเล เข้ามาในท้องที่ที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่จะได้รับหนังสืออนุญาตจากเลขาธิการ

จากการพิจารณาระเบียบและประกาศทั้ง 2 ฉบับ จะเห็นว่า ระเบียบและประกาศทั้งสองมีความแตกต่างกัน โดยสามารถสรุปเป็นตารางได้ดังนี้

		ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย	ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ
1.	บุคคลที่ประกาศควบคุม	โรงงาน	บุคคลใดๆ
2.	สถานที่ต้นทางที่ต้องการขนย้ายน้ำตาลทราย	โรงงานหรือสถานที่เก็บน้ำตาลทราย	(ไม่ได้กำหนด)
3.	สถานที่ปลายทางที่ต้องการขนย้ายน้ำตาลทราย	(ไม่ได้กำหนด)	ท้องที่ที่ประกาศกำหนด
4.	ปริมาณน้ำตาลทรายที่ต้องขออนุญาตขนย้าย	(ไม่ได้กำหนด)	ตั้งแต่ 1,000 กิโลกรัมขึ้นไป

2.1) ระเบียบและประกาศทั้ง 2 ฉบับประกาศใช้กับบุคคลแตกต่างกัน คือ ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นบทบัญญัติห้าม “โรงงาน” ขนย้ายน้ำตาลทราย แต่

ประกาศของคณะกรรมการว่าด้วยราคาและสินค้า ห้าม “บุคคล” ใดๆ ขนย้ายน้ำตาลทราย ดังนั้น บุคคลที่ต้องปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าจึงได้แก่ โรงงาน ผู้จัดจำหน่าย ผู้บริโภค และบุคคลอื่นๆ

2.2) สถานที่ต้นทางที่ต้องการจะขนย้ายน้ำตาลทรายออกมามีความแตกต่างกัน คือ ตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดว่าต้องเป็นการขนย้ายน้ำตาลทรายออกจากโรงงานน้ำตาลทรายหรือสถานที่เก็บเท่านั้น จึงจะต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการน้ำตาลทราย ดังนั้น ถ้าเป็นการขนย้ายน้ำตาลทรายออกจากสถานที่อื่นนอกจากโรงงานหรือสถานที่เก็บก็ถือว่าไม่เป็นการขัดต่อระเบียบดังกล่าว ในส่วนของประกาศคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ไม่ได้กำหนดไว้ว่าสถานที่ต้นทางในการขนย้ายต้องเป็นสถานที่ใด ดังนั้น หากการขนย้ายมีลักษณะเข้าข่ายตามที่ประกาศกำหนด ไม่ว่าจะขนย้ายจากสถานที่ใดก็เป็นความผิดตามประกาศดังกล่าวแล้ว

นอกจากนี้ ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ และระเบียบของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายต้องการควบคุมการผลิตและจำหน่ายของโรงงาน เพื่อนำมาคำนวณรายได้รายจ่ายของระบบ ไม่พิจารณาว่าจะขนส่งไปยังสถานที่ใด แต่คณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ กำหนดการขนย้ายเป็นครั้งคราว เมื่อสามารถแก้ไขปัญหาได้ ก็จะต้องยกเลิกประกาศข้างต้นทันที

2.3) สถานที่ปลายทางในการขนย้ายน้ำตาลทราย ตามระเบียบของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ระเบียบมิได้กำหนดไว้ว่าสถานที่ขนย้ายต้องเป็นสถานที่ใด ดังนั้น เพียงแค่การขนย้ายน้ำตาลทรายเป็นการขนย้ายออกจากโรงงานน้ำตาลทรายหรือสถานที่เก็บ โรงงานก็ต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการน้ำตาลทรายแล้ว แต่ในทางกลับกัน ตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ประกาศจะกำหนดท้องที่ที่ห้ามขนย้ายน้ำตาลทรายเข้าไป อาทิเช่น จังหวัดจันทบุรี จังหวัดตราด จังหวัดสระแก้ว เป็นต้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการว่าด้วยราคาและสินค้าเท่านั้น

2.4) ปริมาณน้ำตาลทรายที่ขนย้าย ตามระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ระเบียบมิได้กำหนดปริมาณน้ำตาลทรายที่จะต้องขออนุญาตในการขนย้าย ดังนั้น ไม่ว่าโรงงานน้ำตาล

ทรายจะขนย้ายน้ำตลทรายในปริมาณเท่าใด หากเป็นการขนย้ายออกจากโรงงานน้ำตลทราย หรือสถานที่เก็บ โรงงานก็ต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการน้ำตลทราย แต่ในประกาศของ คณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการนั้น จะห้ามการขนย้ายน้ำตลทรายที่มีปริมาณ มากกว่า 1,000 กิโลกรัมขึ้นไปเท่านั้น เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากคณะกรรมการว่าด้วยราคา สินค้าและบริการ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากระเบียบและประกาศข้างต้นแล้ว จะพบว่าอำนาจในการกำหนด หลักเกณฑ์เรื่องการขนย้ายน้ำตลทรายของคณะกรรมการทั้งสองมิได้ขัดแย้งกัน หรือมีความ ข้ำซ้อนกัน แต่ในบางกรณี ผู้ประกอบการอาจต้องขออนุญาตทั้งตามระเบียบของคณะกรรมการ อ้อยและน้ำตลทราย และประกาศของคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ดังเช่น กรณี โรงงานขนย้ายน้ำตลทรายออกจากโรงงานน้ำตลทรายไปยังท้องที่ที่ประกาศคณะกรรมการ น้ำตลทรายกำหนด เป็นต้น

3) การรายงาน การแจ้งปริมาณน้ำตลทราย

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตลทราย ได้กำหนดในระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตล ทราย ว่าด้วย การผลิต การบรรจุ การเก็บรักษา การสำรวจ การขนย้าย การจำหน่าย และการส่ง มอบน้ำตลทราย ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2528 ไว้ในข้อ 28 ไว้ว่า ให้โรงงานน้ำตลทรายรายงานชนิด และ ปริมาณการผลิต ปริมาณการขนย้าย ออกจากโรงงาน ปริมาณคงเหลือที่โรงงานและสถานที่เก็บ รักษา น้ำตลทรายเป็นประจำวันต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำโรงงาน

โดยในเรื่องการแจ้งปริมาณการผลิต และสถานที่เก็บรักษา น้ำตลทรายก็มีกำหนดไว้ใน ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการเช่นเดียวกัน ในประกาศคณะกรรมการกลาง ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง การแจ้งปริมาณ สถานที่เก็บ และจัดทำบัญชีควบคุม น้ำตลทราย ปี พ.ศ. 2554 ไว้เช่นเดียวกัน โดยมีสาระสำคัญให้โรงงานน้ำตลทรายแจ้งข้อมูล ปริมาณการผลิต และสถานที่เก็บน้ำตลทรายเป็นประจำทุกเดือน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ประกาศและระเบียบทั้ง 2 ฉบับในส่วนของการแจ้งปริมาณน้ำตล ทรายมีความข้ำซ้อนกัน กล่าวคือโรงงานน้ำตลทรายต้องแจ้งปริมาณการผลิตและสถานที่เก็บแก่

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลเป็นประจำทุกปี และต้องแจ้งข้อมูลดังกล่าวต่อคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการเป็นประจำทุกเดือน

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย และพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ซึ่งออกประกาศกำหนดราคาและหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจำหน่ายน้ำตาลทราย จะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้ง 2 ฉบับได้ให้อำนาจคณะกรรมการทั้งสองในการกำหนดราคาน้ำตาลทราย รวมถึงหลักเกณฑ์ในการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายไว้เช่นเดียวกัน รวมถึงเมื่อพิจารณาถึงประกาศที่คณะกรรมการทั้งสองกำหนดขึ้น ยิ่งพิจารณาเห็นได้ชัดเจนว่า อำนาจคณะกรรมการทั้งสองมีความคล้ายคลึงกัน ได้แก่ การกำหนดราคาน้ำตาลทราย การขนย้ายน้ำตาลทราย การรายงานปริมาณน้ำตาลทราย เป็นต้น ซึ่งจากการบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการคล้ายกันเช่นนี้ อาจส่งผลให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้

แต่อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์คุณผู้สดี กำปันทอง และจากการวิเคราะห์ประกาศที่คณะกรรมการทั้งสองประกาศใช้ จะพบว่าในทางปฏิบัติ คณะกรรมการทั้งสองได้แบ่งส่วนงานในการปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน โดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย จะกำกับดูแลกระบวนการผลิตน้ำตาลทราย นับตั้งแต่การปลูกอ้อย หีบอ้อย ผลิตน้ำตาลทราย จนถึงการขนส่งน้ำตาลทราย แต่ในส่วนคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ จะเป็นเป็นองค์กรที่ควบคุมดูแลกระบวนการในการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายจากโรงงานน้ำตาลทราย ผู้จัดจำหน่ายน้ำตาลทราย จนถึงผู้บริโภค โดยเฉพาะหน้าที่ที่ชัดเจนที่สุด คือการกำหนดราคาจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายในตลาด และการควบคุมปริมาณน้ำตาลทรายภายในตลาด ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งสองจึงไม่มีความซ้ำซ้อนกันในทางปฏิบัติ

4.5.3.3 วิเคราะห์ความจำเป็นของการใช้ระบบการกำหนดราคาน้ำตาลทรายโดยคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ

แม้ว่าการกำหนดราคาน้ำตาลทรายโดยคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการจะเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะขัดแย้งกับหลักการแข่งขันเสรี ซึ่งรัฐไม่ควรจะเข้าไปแทรกแซงการประกอบธุรกิจโดยเสรีของผู้ประกอบธุรกิจ โดยเฉพาะการแทรกแซงทางด้านราคา แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงวิวัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย จะพบว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นอุตสาหกรรมที่ประสบปัญหาในหลายด้าน อาทิเช่น ราคาน้ำตาลที่มีความผันผวน ปริมาณน้ำตาล

ทรายที่ไม่สมดุลต่อความต้องการของผู้บริโภคในตลาด ความขัดแย้งระหว่างโรงงานน้ำตาลทราย และชาวไร่อ้อย เป็นต้น โดยสามารถสรุปลำดับเหตุการณ์ได้ดังนี้

- ปี พ.ศ. 2478 – 2485 ปริมาณน้ำตาลทรายขาดแคลน เนื่องจากอ้อยมีคุณภาพต่ำ ต้นทุนการผลิตสูง รัฐบาลปกป้องโดยใช้มาตรการกำแพงภาษี ส่งผลให้ราคาน้ำตาลทรายสูงขึ้น
- ปี พ.ศ. 2485 รัฐบาลออกประกาศควบคุมราคาน้ำตาลทราย และออกนโยบาย ส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย
- ปี พ.ศ. 2486 – 2487 จากการส่งเสริมน้ำตาลทรายโดยรัฐบาล ส่งผลให้น้ำตาลทราย ในประเทศล้นตลาด และราคาน้ำตาลทรายแดงตกต่ำ จึงมีการ รวมตัวกันของโรงงานน้ำตาลทรายแดงและชาวไร่อ้อยเรียกร้อง ให้รัฐบาลปรับราคาขายส่ง – ราคาขายปลีกน้ำตาลแดงและ น้ำตาลทรายขาว
- ปี พ.ศ. 2488 เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้น้ำตาลในตลาดโลกขาดแคลน ราคาน้ำตาลทั้งตลาดภายในและตลาดโลกพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว การควบคุมราคาไม่ประสบความสำเร็จจึงต้องปล่อยให้ ราคาเป็นไปตามกลไกตลาด ปรากฏว่าราคาน้ำตาลในประเทศ สูงขึ้นจากราคาควบคุมถึง 13 เท่า
- ปี พ.ศ. 2491 เนื่องจากปริมาณน้ำตาลที่ขาดแคลน รัฐจึงนำเข้าน้ำตาลทราย อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ระดับราคาน้ำตาลทรายขาวลดลง
- ปี พ.ศ. 2493 รัฐบาลส่งเสริมให้ปลูกอ้อยในท้องที่จังหวัดต่างๆ หลายจังหวัด ส่งผลให้ราคาอ้อยและน้ำตาลตกต่ำ
- ปี พ.ศ. 2493 – 2494 รัฐส่งเสริมการผลิตน้ำตาลทรายในประเทศ จึงมีการกำหนด รักษาระดับราคา อีกทั้ง รัฐยังเป็นผู้ผูกขาดการจำหน่ายน้ำตาล ทรายในประเทศ และคุ้มครองโรงงานน้ำตาลทรายโดยการรับซื้อ ในราคาประกัน นโยบายดังกล่าวส่งผลให้โรงงานน้ำตาลทราย ได้รับประโยชน์เป็นอย่างมาก ทำให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพใน การผลิตน้ำตาลทรายของตน จนกระทั่งต่อมาผลผลิตน้ำตาลก็ พุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจนกระทั่งรัฐไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะรับซื้อ

- ในราคาประกันได้หมด ทำให้รัฐต้องยกเลิกการรับประกันราคาประกัน ราคาน้ำตาลทรายในประเทศจึงตกต่ำลงตามลำดับ จนเกิดภาวะการณ์ขาดแคลนน้ำตาลทราย
- ปี พ.ศ. 2503 รัฐแก้ปัญหาโดยการตั้งกำแพงภาษีนำเข้าให้สูงขึ้นเป็นร้อยละ 95 เมื่อได้รับการคุ้มครองจากรัฐดังกล่าว โรงงานน้ำตาลจึงเร่งการผลิต ชาวไร่ค่อยขยายพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้น จึงเกิดปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาด ราคาน้ำตาลทรายในประเทศลดต่ำลงจากระบบอกละ 470 บาทเหลือเพียงกระสอบละ 260 บาท รัฐจึงมีมาตรการส่งเสริมการส่งออกน้ำตาลทรายเพื่อบรรเทาภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาด
- ปี พ.ศ. 2504 ต่อมารัฐตราพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย โดยเก็บเงินอุดหนุนแก่ผู้ส่งออก เพื่อให้เป็นแรงจูงใจในการผลิตน้ำตาลขยายตัวอย่างรวดเร็ว
- ปี พ.ศ. 2508 จากการอุดหนุนราคาน้ำตาลทราย ทำให้ภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาดกลับมาอีกครั้ง จนต้องยกเลิกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 และตราพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2508 ขึ้น
- ปี พ.ศ. 2511 รัฐประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 เพื่อให้ระบบบริหารอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นไปตามหลักวิชาการมากยิ่งขึ้น แต่ปรากฏว่าในปีดังกล่าว ชาวไร่อ้อยประสบปัญหาฝนแล้ง ผลผลิตอ้อยลดลง จึงเกิดปัญหาขาดแคลนน้ำตาลเกิดขึ้น
- ปี พ.ศ. 2514 รัฐใช้นโยบายจัดสรรโควตาการผลิตน้ำตาลทรายให้กับโรงงานต่างๆ และช่วยพยุงราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศไม่ให้ตกต่ำซึ่งราคาในระดับดังกล่าวนี้ทำให้โรงงานน้ำตาลสามารถทำกำไรแล้วนำไปชดเชยการขาดทุนจากการส่งออก
- ปี พ.ศ. 2515 เกิดภาวะการณ์ขาดแคลนน้ำตาลในตลาดโลก จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของประเทศไทยมีปริมาณการส่งออกเพิ่มสูงขึ้น รัฐจึงมีนโยบายขยายการผลิต

- ปี พ.ศ. 2517 ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกยังคงสูงขึ้นเรื่อยๆ ส่งผลให้ราคาน้ำตาลในประเทศสูงขึ้นด้วย ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากไม่สามารถหาซื้อน้ำตาลในท้องตลาดได้ รัฐจึงมีมาตรการในการขายด้อยและบังคับซื้อน้ำตาลจากโรงงาน และวางระเบียบการจัดจำหน่ายทราย รวมถึงกำหนดราคาควบคุม ณ โรงงาน
- ปี พ.ศ. 2518 – 2519 เกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาดในตลาดโลกขึ้นมาอีกครั้ง ราคาน้ำตาลในตลาดโลกจึงลดต่ำลงเรื่อยๆ รัฐจึงมีนโยบายจำกัดการผลิตเพื่อบริโภคภายในประเทศเท่านั้น
- ปี พ.ศ. 2521 การผลิตอ้อยลดลงเนื่องจากสภาวะฝนแล้ง เกิดปัญหาไร่ซื้ออ้อย
- ปี พ.ศ. 2522 เกิดสภาวะน้ำตาลขาดแคลน ราคาน้ำตาลในประเทศต่ำกว่าราคาในตลาดโลก โรงงานน้ำตาลจึงพากันผลิตน้ำตาลทรายดิบเพื่อส่งออกมากกว่าผลิตน้ำตาลทรายขาวโดยไม่คำนึงถึงโควตาที่ได้รับการจัดสรร นโยบายของรัฐไม่สามารถควบคุมได้อย่างเข้มงวด
- ปี พ.ศ. 2524 ผลผลิตอ้อยมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น ราคาน้ำตาลในตลาดโลกเริ่มต่ำลง ทำให้ราคาประกันอ้อยลดลงจนในที่สุดรัฐบาลต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้โรงงานที่บอซื้อทั้งหมด พร้อมกับลดราคาประกันจากตันละ 510 บาท เหลือ 250 บาทในที่สุด
- ปี พ.ศ. 2525 รัฐประกาศใช้วิธีระบบแบ่งผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลในสัดส่วน 70 : 30
- ปี พ.ศ. 2527 รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย

จากวิวัฒนาการของระบบอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย จะพบว่า ราคาและปริมาณน้ำตาลทรายมีความผันผวนเป็นอย่างมาก กล่าวคือมีการเพิ่มขึ้นและลดลงของราคาและปริมาณน้ำตาลทรายอย่างรวดเร็วในแทบทุกปี สืบเนื่องจากปัจจัยหลัก 5 ประการด้วยกันดังนี้

- 1) น้ำตาลทรายผลิตจากอ้อยซึ่งเป็นสินค้าเกษตร ซึ่งผลิตผลจึงขึ้นอยู่กับสภาวะอากาศในปีนั้นๆ รัฐ โรงงาน ผู้จัดจำหน่าย ผู้บริโภค สามารถคาดการณ์ปริมาณน้ำตาลทรายที่สามารถผลิตขึ้นได้ยาก และยากต่อการเตรียมนโยบายแก้ไขปัญหาในปีนั้นๆ
- 2) ราคาน้ำตาลและปริมาณน้ำตาลทรายในตลาดโลกมีความผันผวนตลอดเวลา⁶⁴ ส่งผลต่อราคาและปริมาณน้ำตาลทรายภายในประเทศ ดังนั้นเมื่อราคาและปริมาณน้ำตาลทรายมีความผันผวน หรือเปลี่ยนแปลงไป จึงส่งผลให้ราคาและปริมาณน้ำตาลทรายในประเทศเกิดความผิดปกติตามไปด้วย
- 3) นโยบายของรัฐเป็นนโยบายระยะสั้นเป็นส่วนใหญ่ และพิจารณาถึงสถานการณ์ในเวลาสั้นๆ อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายจึงไม่มีเสถียรภาพ
- 4) นโยบายการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายในประเทศทำให้ราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศกับตลาดโลกมีความแตกต่างกัน จึงมีการขนย้ายน้ำตาลทรายออกนอกหรือเข้าประเทศ ทำให้รัฐไม่สามารถควบคุมปริมาณน้ำตาลทรายในประเทศ
- 5) น้ำตาลทรายเป็นสินค้าเกษตรที่รัฐบาลมิได้ประกันราคารับซื้อดังเช่นสินค้าเกษตรชนิดอื่นๆ ทำให้ราคาน้ำตาลทรายจึงเป็นไปตามกลไกของตลาด

ปัจจัยข้างต้นส่งผลให้ราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศเกิดความผันผวนตลอดเวลา รัฐและผู้ประกอบการไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าปริมาณน้ำตาลทรายในแต่ละปีจะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใด ส่งผลให้ผู้บริโภค ผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทราย และชาวไร่อ้อยได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ในปีที่ภาวะน้ำตาลล้นตลาด ราคาน้ำตาลทรายก็ต่ำลงจนทำให้โรงงานน้ำตาลทรายและชาวไร่อ้อยได้รับความเดือดร้อน ในทางกลับกันหากในปีนั้นๆ ภาวะน้ำตาลขาดตลาด ราคาน้ำตาลทรายก็จะสูงขึ้น และผู้บริโภคน้ำตาลทรายได้นอกจากนี้ไม่เพียงแต่ปริมาณน้ำตาลทรายในประเทศที่มีผลต่อราคาน้ำตาลแล้ว ปริมาณน้ำตาลทรายในตลาดโลกก็ส่งผลถึงปริมาณและราคาน้ำตาลทรายในประเทศเช่นกัน คือหากปริมาณ

⁶⁴ สถิติราคาน้ำตาลทรายชาวตลาดลอนดอนเฉลี่ยรายเดือนตั้งแต่ปี 2534 – 2549 จากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

น้ำตาลในตลาดโลกขาดตลาด และราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกสูง โรงงานน้ำตาลก็จะหันไปผลิตน้ำตาลทรายดิบเพื่อส่งออกมากกว่า ทำให้ปริมาณน้ำตาลทรายภายในประเทศไม่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ

ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาราคาและปริมาณน้ำตาลทรายผันผวนดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา รัฐจึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการกำกับควบคุมดูแลราคาและปริมาณน้ำตาลทรายภายในประเทศ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจน้ำตาลทราย โดยรัฐต้องควบคุมปริมาณน้ำตาลทรายให้มีเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ อาทิเช่น การควบคุมปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิต ควบคุมการนำเข้าน้ำตาลทราย เป็นต้น เมื่อปริมาณน้ำตาลทรายมีเพียงพอต่อการบริโภค ราคาน้ำตาลทรายก็จะไม่สูงหรือต่ำจนเกินไปจนทำให้ผู้บริโภคและผู้ประกอบการได้รับความเดือดร้อน

นอกจากนี้ เพื่อให้นโยบายการกำหนดปริมาณของน้ำตาลทรายดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจำเป็นต้องกำหนดนโยบายควบคุมราคาน้ำตาลทรายให้สอดคล้องกับปริมาณน้ำตาลทรายที่รัฐได้กำหนดขึ้น โดยกำกับดูแลราคาน้ำตาลทรายไม่มีราคาที่สูงหรือต่ำจนเกินไป เนื่องจากมาตรการในการกำหนดราคาและปริมาณของน้ำตาลต้องดำเนินไปพร้อมกัน หากว่ารัฐกำหนดเพียงนโยบายด้านใดด้านหนึ่ง ก็จะทำให้ในนโยบายอีกด้านหนึ่งไม่สามารถบังคับใช้ได้ ตัวอย่างเช่น หากรัฐกำหนดเพียงปริมาณของน้ำตาลทราย ก็อาจเป็นช่องทางให้บุคคลใดๆ กักตุนน้ำตาลทรายส่งผลให้ราคาน้ำตาลทรายสูงขึ้นเนื่องจากปริมาณที่รัฐกำหนดขึ้นไม่เพียงพอต่อการต้องการในตลาด หรือในทางกลับกัน หากรัฐกำหนดเพียงแต่ราคาของน้ำตาลทราย โรงงานน้ำตาลทรายก็อาจผลิตน้ำตาลทรายไม่เพียงพอต่อการบริโภค สุดท้ายน้ำตาลทรายก็จะมีราคาสูงขึ้น ไม่เป็นไปตามราคาที่รัฐกำหนดขึ้น เป็นต้น

4.5.3.4 วิเคราะห์การแข่งขันภายใต้การกำหนดราคาน้ำตาลทราย

ในทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ การแข่งขันในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีแบ่งออกได้ 2 ลักษณะด้วยกันคือ

- 1) การแข่งขันด้านราคา (Price Competition) คือการแข่งขันที่ผู้ประกอบการแข่งขันกันกำหนดราคาสินค้าของตนให้สินค้าของตนมีราคาต่ำกว่าผู้ประกอบการรายอื่น

2) การแข่งขันที่ไม่ใช่การแข่งขันด้วยราคา (Non Price Competition) คือการแข่งขันที่ผู้ประกอบการแข่งขันโดยไม่พิจารณาถึงราคาเป็นสำคัญ แต่จะแข่งขันด้วยปัจจัยอื่นๆ อาทิเช่น การตลาด การโฆษณา การพัฒนาประสิทธิภาพของสินค้าของตนเป็นสำคัญ

เนื่องจาก รัฐได้กำหนดมาตรการในการกำหนดราคาขั้นสูงและปริมาณของน้ำตาล และผู้ประกอบการรวมถึงผู้จัดจำหน่ายก็ต้องปฏิบัติตามนโยบายด้านราคาของรัฐ ส่งผลให้ในตลาดอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายมีการแข่งขันทางด้านราคาที่น้อยมาก และโดยส่วนมากผู้ประกอบการธุรกิจน้ำตาลทรายจะเน้นการแข่งขันไปในด้านการแข่งขันที่ไม่ใช่การแข่งขันด้วยราคามากกว่า โดยจากการศึกษา ผู้เขียนสามารถวิเคราะห์การแข่งขันในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายได้ดังนี้

1) การแข่งขันด้านราคา แม้ว่าคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการจะกำหนดราคาน้ำตาลทรายในการจัดจำหน่ายในท้องตลาด แต่มาตรการดังกล่าวเป็นการกำหนดราคาน้ำตาลทรายขั้นสูง อาทิเช่น กำหนดราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ขายปลีกไม่เกิน 23.55 บาท เป็นต้น ดังนั้นผู้ประกอบการจึงยังคงสามารถกำหนดราคาน้ำตาลทรายของตนให้มีราคาต่ำกว่าที่คณะกรรมการกำหนดได้ โดยการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดจำหน่ายของตนเพื่อให้ราคาต้นทุนน้ำตาลทรายต่ำลง และน้ำตาลทรายมีประสิทธิภาพดีขึ้น สอดคล้องกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนได้สำรวจราคา ณ ห้างสรรพสินค้า ซูเปอร์มาร์เก็ต และร้านค้าที่มีการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว ตั้งแต่ช่วงเดือนพฤศจิกายน 2554 – เมษายน 2554 พบว่าราคาน้ำตาลทรายมีราคาที่คงที่ และร้านค้าทุกแห่งจำหน่ายในราคาที่เท่ากัน กล่าวคือ จำหน่ายน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ในราคา กิโลกรัมละ 23.50 บาท น้ำตาลทรายขาวราคากิโลกรัมละ 22.50 บาท เว้นแต่ในซูเปอร์มาร์เก็ตขนาดใหญ่ อาทิเช่น บิ๊กซี ที่มีการจัดโปรโมชั่นในช่วงเวลาโดยลดราคาน้ำตาลทรายลงประมาณ 0.50 บาท⁶⁵ แต่โปรโมชั่นลดราคาดังกล่าวพบได้น้อยมากในท้องตลาด

ดังนั้น แม้ว่าคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการกำหนดราคาจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นสูง เพื่อให้ผู้จัดจำหน่ายสามารถแข่งขันทางด้านราคากับผู้จัดจำหน่ายรายอื่นได้ แต่

⁶⁵ ราคาน้ำตาลทรายยี่ห้อคาร์ฟูร์ ณ ห้างบิ๊กซี สาขาบางบอน ช่วงวันที่ 1 เมษายน – 30 มิถุนายน 2554 กิโลกรัมละ 23 บาท

ในทางปฏิบัติจะพบว่า ผู้จัดจำหน่ายจำนวนน้อยรายที่จำหน่ายน้ำตาลทรายต่ำกว่าราคาที่คณะกรรมการกำหนด เนื่องจากผู้จัดจำหน่ายทุกรายเล็งเห็นอยู่แล้วว่า ผู้จัดจำหน่ายรายอื่นจำหน่ายน้ำตาลตามราคาสูงสุดของคณะกรรมการ จึงไม่จำเป็นต้องลดราคาน้ำตาลทรายของตนเองลงไปแข่งขันกับผู้จัดจำหน่ายรายอื่นเพื่อดึงดูดผู้บริโภค

นอกจากนี้ปริมาณน้ำตาลทรายในปัจจุบันมีปริมาณที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภค ซึ่งสามารถทราบได้จากปริมาณน้ำตาลทรายที่จัดจำหน่ายในห้างสรรพสินค้า ซูเปอร์มาร์เก็ต และร้านค้า มีจำนวนที่น้อยมาก จนกระทั่งในบางครั้ง ซูเปอร์มาร์เก็ตบางแห่งต้องกำหนดระยะเวลาในการจัดจำหน่าย และกำหนดปริมาณน้ำตาลทรายที่ผู้บริโภค 1 คนสามารถซื้อได้ ดังนั้นเมื่อน้ำตาลทรายยังคงเป็นที่ต้องการของตลาดและผู้บริโภค ผู้จัดจำหน่ายจึงสามารถกำหนดราคาน้ำตาลทรายให้สูงเท่ากับราคาที่คณะกรรมการกำหนดได้

2) การแข่งขันที่ไม่ใช่ด้านราคา เมื่อคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการกำหนดราคากำหนดน้ำน้ำตาลทรายชั้นสูง ซึ่งส่งผลให้การแข่งขันทางด้านราคาไม่สามารถเป็นไปได้ตามกลไกตลาด แต่อย่างไรก็ตามผู้ประกอบการธุรกิจน้ำตาลทรายยังคงสามารถแข่งขันในด้านอื่นที่ไม่ใช่ปัจจัยทางด้านราคา อาทิเช่น

2.1) การพัฒนาคุณภาพของน้ำตาลทราย โรงงานน้ำตาลทรายอาจปรับปรุงประสิทธิภาพน้ำตาลทรายของตนให้มีคุณภาพที่ดีขึ้น และให้มีความแตกต่างจากผู้บริโภครายอื่น อาทิเช่น การปรับปรุงคุณภาพการผลิต การใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัย ระบบการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัย มาตรฐานการผลิตน้ำตาลทรายที่มีความปลอดภัย เป็นต้น

นอกจากการพัฒนาคุณภาพของน้ำตาลทรายแล้วนั้น ผู้ประกอบการยังมีแรงจูงใจในการคิดค้น วิจัยน้ำตาลทรายชนิดใหม่ๆ ขึ้น เนื่องจากน้ำตาลทรายชนิดพิเศษที่มีใช้น้ำตาลทรายขาวไม่อยู่ภายใต้การควบคุมราคาน้ำตาลทรายตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ผู้ประกอบการจึงมีแรงจูงใจในการวิจัย เพื่อให้ได้รับกำไรสูงขึ้น ในขณะที่เดียวกัน ผู้บริโภคก็จะมีตัวเลือกในการบริโภคมากขึ้นและมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ตัวอย่างน้ำตาลทรายชนิดพิเศษที่ผู้ประกอบการธุรกิจได้คิดค้นขึ้นจำหน่ายในปัจจุบัน ได้แก่ น้ำตาลทรายแร่

ธรรมชาติ น้ำตาลทรายแดง น้ำตาลกรวด น้ำตาลกลั่นคาราเมล น้ำตาลกลั่นมินท์ น้ำตาลละลายเร็ว น้ำเชื่อมเข้มข้นชนิดต่างๆ เป็นต้น

2.2) การปรับปรุงบรรจุภัณฑ์ที่ใช้บรรจุน้ำตาลทราย โรงงานน้ำตาลทรายอาจปรับปรุงบรรจุภัณฑ์ของน้ำตาลทรายขนาด 1 กิโลกรัมที่คณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการกำหนดราคา ให้มีคุณภาพและได้มาตรฐาน นอกจากนี้อาจปรับปรุงให้มีความสวยงาม เพื่อให้บริโภคสามารถจำแนกน้ำตาลทรายของผู้ประกอบการรายหนึ่งออกจากผู้ประกอบการรายอื่นได้

นอกจากนี้ เนื่องจากน้ำตาลทรายขายปลีกที่อยู่ภายใต้ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการคือน้ำตาลบรรจุขนาด 1 กิโลกรัมเท่านั้น ดังนั้นผู้ประกอบการธุรกิจน้ำตาลทรายจึงพยายามคิดน้ำตาลทรายในบรรจุภัณฑ์แบบใหม่เพื่อให้ไม่อยู่ภายใต้ประกาศดังกล่าว โดยในปัจจุบันน้ำตาลทรายมีการจัดจำหน่ายในรูปแบบน้ำตาลบรรจุซอง น้ำตาลบรรจุขวด น้ำตาลทรายชนิดแท่ง เป็นต้น

ตัวอย่างน้ำตาลบรรจุซอง



ตัวอย่างน้ำตาลบรรจุขวด



ตัวอย่างน้ำตาลทรายชนิดแห้ง



นอกจากนี้ การพัฒนาบรรจุภัณฑ์น้ำตาลทรายแบบใหม่ๆ สามารถตอบสนองความต้องการแก่ผู้บริโภคมากขึ้น อาทิเช่น น้ำตาลทรายบรรจุซองทำให้ผู้บริโภคสะดวกในการบริโภค หรือขวดที่ใช้ในการบรรจุน้ำตาลทรายบรรจุขวดทำให้ผู้บริโภคสามารถเก็บน้ำตาลทรายได้นาน ช่วยป้องกันความชื้นได้สูง และทนความร้อนได้สูง เป็นต้น

3) การส่งเสริมการขาย เพื่อดึงดูดความสนใจของผู้บริโภค ผู้ประกอบการน้ำตาลทรายจึงจัดโปรโมชั่นในการจำหน่ายน้ำตาลทรายในตลาด อาทิเช่น การแจกตัวอย่างทดลองของน้ำตาลทราย การจัดของสมนาคุณ โดยส่วนมากผู้ประกอบการน้ำตาลทรายนิยมจัดโปรโมชั่นควบคู่กับสินค้าที่สามารถใช้บริโภคคู่กับน้ำตาลทรายได้ อาทิเช่น จัดโปรโมชั่นร่วมกันกาแฟ ครีมเทียม โดยการขายเป็นแพ็คเกจในราคาพิเศษ เป็นต้น

4) การโฆษณาน้ำตาลทราย การโฆษณาสินค้าไม่ว่าทางสื่อโทรทัศน์ วิทยุ สื่อสิ่งพิมพ์ หรือสื่ออินเทอร์เน็ต เป็นช่องทางที่ทำให้ผู้บริโภครู้จักน้ำตาลทรายของผู้ประกอบการรายนั้น โดยเฉพาะการโฆษณาน้ำตาลทรายชนิดใหม่ๆ ที่ไม่ถูกควบคุมราคาน้ำตาลทราย ผู้บริโภคจะให้ความสนใจในการโฆษณาเป็นพิเศษ เนื่องจากผู้ประกอบการมีกำไรจากการจำหน่ายน้ำตาลชนิดดังกล่าวสูง

5) การกำหนดนโยบายในการกระจายตัวของสินค้า ผู้ประกอบการต้องมีนโยบายหรือมาตรการในการกระจายตัวของสินค้ามิให้กระจุกอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ซึ่งมีผลให้ผู้ประกอบการอาจได้รับกำไรที่น้อยลงจากการสูญเสียโอกาสจำหน่ายน้ำตาลทรายในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งได้

จากการพิจารณาการแข่งขันภายใต้ระบบการควบคุมราคา สามารถพิจารณาได้ว่า ระบบการกำหนดราคาน้ำตาลทรายของประเทศไทยเป็นการกำหนดราคาจัดจำหน่ายขั้นสูง คือห้ามมิให้จำหน่ายน้ำตาลทรายเกินกว่าราคาที่รัฐกำหนด ดังนั้นผู้ประกอบการจึงสามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการรายอื่นเพื่อให้ราคาน้ำตาลทรายของผู้ประกอบการรายนั้นๆ ลดต่ำลงกว่าผู้แข่งขันรายอื่นได้ แต่อย่างไรก็ตามจากการสำรวจตลาดจะพบว่า ผู้ประกอบการน้ำตาลทรายรวมถึงผู้จัดจำหน่ายน้ำตาลทรายมักจะกำหนดราคาน้ำตาลทรายตามราคาขั้นสูงที่รัฐกำหนดมาเสมอ ดังนั้นจึงแทบจะไม่มีการแข่งขันทางด้านราคาระหว่างผู้ประกอบการน้ำตาลทราย

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้ประกอบการจะมีการแข่งขันทางด้านราคาที่น้อย แต่ผู้ประกอบการน้ำตาลทรายก็ให้ความสนใจในการแข่งขันด้านอื่นที่มีใช้การแข่งขันทางด้านราคา ซึ่งเห็นได้จากคุณภาพที่ดีขึ้นของน้ำตาลทราย ชนิดและประเภทใหม่ๆ ของน้ำตาลทราย บรรจุภัณฑ์ลักษณะใหม่ของน้ำตาลทราย การส่งเสริมการขาย การโฆษณา เป็นต้น

ดังนั้น ภายใต้ระบบการกำหนดราคาน้ำตาลทรายโดยรัฐ แม้ว่าจะทำให้การแข่งขันทางราคาที่ลดลง แต่ผู้ประกอบการยังคงต้องมีการแข่งขันในด้านอื่นที่มีใช้ราคา เพื่อให้ธุรกิจของผู้ประกอบการแต่ละรายสามารถแข่งขันและได้รับผลกำไรที่มากขึ้นต่อไป

4.5.3.5 วิเคราะห์ประสิทธิภาพและปัญหาจากการใช้ระบบการกำหนดราคาน้ำตาลทราย

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกำหนดราคาและปริมาณน้ำตาลทราย บัญญัติขึ้นเพื่อให้ราคาน้ำตาลทรายในประเทศมีเสถียรภาพ และมีปริมาณที่เพียงพอต่อการบริโภคของผู้บริโภคภายในประเทศ โดยแก้ปัญหาน้ำตาลทรายขาดตลาด ล้นตลาด และแก้ปัญหาราคาน้ำตาลทรายสูงเกินไป หรือตกต่ำจนเกินไป เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและผู้ประกอบการน้ำตาลทรายในตลาดให้สามารถประกอบธุรกิจในตลาดต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม จากการบังคับใช้มาตรการน้ำตาลทรายจากช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา จะพบว่ามีปัญหาในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวทางปฏิบัติอยู่หลายประการ อาทิเช่น

- 1) มาตรการกำหนดราคาและปริมาณน้ำตาลทรายมีขึ้นเพื่อควบคุมปริมาณน้ำตาลทรายให้มีปริมาณเพียงพอต่อการบริโภค มิให้เกิดปัญหาน้ำตาลขาดตลาด หรือล้นตลาดดังที่ผ่านมา แต่

จากการบังคับใช้มาตรการควบคุมปริมาณน้ำตาลทรายในช่วงเวลาที่ผ่านมา พบว่าประเทศไทยยังประสบกับปัญหาน้ำตาลทรายขาดตลาด หรือล้นตลาดเรื่อยมาในทุกๆ ปี ดังเช่นในเดือนกุมภาพันธ์ – มีนาคม พ.ศ. 2553 ที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบปัญหาน้ำตาลขาดตลาด และราคาน้ำตาลทรายสูงกว่าราคาที่กรมการค้าภายในกำหนด กล่าวคือ ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 กระทรวงพาณิชย์ได้รับการร้องเรียนจากประชาชนว่าไม่สามารถหาซื้อน้ำตาลเพื่อบริโภคได้อย่างเพียงพอ และราคาน้ำตาลทรายที่จัดจำหน่ายก็มีราคาที่สูงเกินกว่าราคาที่กรมการค้าภายในกำหนด นอกจากนี้กระทรวงพาณิชย์ยังได้รับการร้องเรียนจากร้านค้าขายปลีกได้รับการจัดส่งน้ำตาลทรายจากโรงงานลดลงจากปกติที่เคยได้รับการจัดส่งเดือนละ 500 กิโลกรัม เหลือเพียง 200 – 300 กิโลกรัมเท่านั้น และยังมีกรเรียกเก็บค่าขนส่งที่เพิ่มขึ้นอีกด้วย

กระทรวงพาณิชย์จึงได้ดำเนินการสำรวจตลาดพบว่า มีจังหวัดที่ประสบกับปัญหาน้ำตาลทรายขาดแคลน 8 จังหวัดด้วยกัน คือ นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี ประจวบคีรีขันธ์ สมุทรสาคร สระแก้ว สระบุรี และสุพรรณบุรี โดยพบว่าร้านค้าปลีกรวมถึงร้านโมเดิร์นเทรดมีปริมาณน้ำตาลทรายที่ไม่เพียงพอต่อการบริโภคของตลาด และมีมาตรการในกำหนดปริมาณการซื้อต่อครอบครัว อาทิเช่น ไม่เกินครอบครัวละ 1 - 2 กิโลกรัมเท่านั้น ในส่วนของร้านค้าย่อยหรือร้านค้าประเภทโชห่วยก็จัดจำหน่ายน้ำตาลทรายในราคาที่สูงกว่าราคาที่กำหนดโดยกรมการค้าภายในประมาณ กิโลกรัมละ 2.50 – 3.50 บาท ส่งผลให้ราคาน้ำตาลทรายสูงถึง 26 – 27 บาทต่อกิโลกรัม

จากปัญหาน้ำตาลทรายขาดตลาดดังกล่าว กระทรวงพาณิชย์จึงประสานงานไปยังกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมปริมาณอ้อยเพื่อขอจัดสรรน้ำตาลทรายจำนวน 4 – 5 แสนกระสอบมาเก็บเป็นสต็อกของรัฐบาล เพื่อสำรองใช้ในยามฉุกเฉิน และใช้จัดจำหน่ายในงานธงฟ้าหากเกิดภาวะขาดแคลนน้ำตาลอย่างรุนแรง

อย่างไรก็ตาม กระทรวงอุตสาหกรรมกลับชี้แจงต่อกระทรวงพาณิชย์ว่า ปริมาณน้ำตาลทรายที่สำนักคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ปล่อยออกสู่ตลาดนั้นมีปริมาณที่เพียงพอต่อการบริโภค และไม่อยู่ในสภาวะขาดแคลนน้ำตาลแต่อย่างใด โดยสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ชี้แจงว่า คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ประเมินปริมาณน้ำตาลโควตา ก. (น้ำตาลทรายที่ใช้จัดจำหน่ายในประเทศไว้) แล้ว โดยกำหนดไว้ที่ 21 ล้านกระสอบ จากปีก่อนหน้าที่กำหนดไว้ 19 ล้านกระสอบ สูงกว่าแนวโน้มผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ที่คาดว่าจะ

น่าจะขยายตัว 6% จึงทำให้ปี พ.ศ. 2553 มีน้ำตาลทรายขึ้นงวดถึงสัปดาห์ละ 4.03 แสนกระสอบ นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายยังระบุอีกว่า ในขณะนั้นยังมีปริมาณน้ำตาลทรายค้างกระดานที่ยังมีได้จัดจำหน่ายและน้ำตาลที่ยังไม่ได้ขึ้นงวดรวมมากกว่า 1.7 ล้านตัน จึงมั่นใจว่ามีน้ำตาลเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ

ทั้งนี้ ปัญหาน้ำตาลทรายขาดแคลนที่เกิดขึ้น ทั้งที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้กำหนดโควตาน้ำตาลทรายเพียงพอต่อการบริโภคโดยกำหนดมากกว่าปีก่อนหน้านี้ถึง 2 ล้านกระสอบ อาจเกิดจาก

1.1) ราคาน้ำตาลทรายตลาดโลกมีมูลค่าสูงขึ้น คือ ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ - มีนาคม พ.ศ. 2554 เท่ากับ 27 - 28 บาทต่อกิโลกรัม ในขณะที่ราคาน้ำตาลทรายในประเทศที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดไว้เท่ากับ 23.5 บาท จึงเกิดการลักลอบนำน้ำตาลทรายของไทยไปขายยังต่างประเทศเพื่อหากำไรส่วนต่างจากราคาน้ำตาลทราย

1.2) โรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลผลิตเพื่อส่งออก ซึ่งได้รับสิทธิในการซื้อน้ำตาลทรายโควตา ค ในอุตสาหกรรม เช่น โรงงานอาหาร โรงงานเครื่องดื่ม โรงงานขนม เป็นต้น หันมาซื้อน้ำตาลทรายโควตา ก แทนน้ำตาลทรายโควตา ค เนื่องจากมีราคาที่ถูกลงกว่าทำให้น้ำตาลทรายโควตา ก มีปริมาณที่ลดลงจนไม่เพียงพอต่อผู้บริโภคในการใช้ในครัวเรือน

1.3) มีบุคคลบางกลุ่มแสวงหาผลประโยชน์จากภาวะผิดปกติของปริมาณและราคาน้ำตาลทราย โดยการกักตุนน้ำตาลทราย เพื่อให้ตลาดขาดแคลนน้ำตาลทราย ส่งผลให้ราคาน้ำตาลทรายในตลาดมีค่าสูงขึ้น และบุคคลกลุ่มนั้นก็จะได้รับกำไรส่วนต่างจากการขายน้ำตาลทรายในตลาดมืด ซึ่งการกักตุนน้ำตาลทรายถือเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 30 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 30 ห้ามมิให้บุคคลใดกักตุนสินค้าควบคุม โดยมีสินค้าควบคุมไว้ในครอบครองเกินปริมาณที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะกรรมการตาม มาตรา 25 (12) หรือ เก็บสินค้าควบคุมไว้ ณ สถานที่อื่นนอกจากสถานที่เก็บตามที่ได้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา 25 (5) หรือไม่นำสินค้าควบคุมที่มีไว้เพื่อจำหน่ายออกจำหน่าย หรือเสนอขายตามปกติ หรือ

ปฏิเสธการจำหน่าย หรือประวิงการจำหน่ายหรือการส่งมอบสินค้าควบคุมโดยไม่มีเหตุผล อันสมควร”

เพื่อป้องกันปัญหาน้ำตาลทรายขาดตลาด สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ได้ออกมาตรการควบคุมเพื่อป้องกันมิให้มีการกักตุนหรือลักลอบ 4 ด้าน คือ

ก) กรมการค้าภายในและสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะกำกับดูแลการขึ้นงวดน้ำตาลทรายให้เป็นไปตามประกาศที่กำหนด ป้องกันมิให้มีการกักตุน

ข) ขอความร่วมมือกับกรมศุลกากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม และจังหวัดที่มีเขตแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเพิ่มความเข้มงวดแก่การลักลอบชาย

ค) ให้คณะกรรมการน้ำตาลทรายกำกับดูแลการใช้โควตาน้ำตาลทราย ค ของบริษัทผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกให้เป็นไปตามสิทธิที่ได้รับ และ

ง) ขอความร่วมมือโรงงานน้ำตาล 46 แห่ง ให้ระวังการขายน้ำตาลโควตา ก ทั้งผู้ซื้อผู้ค้าส่ง และผู้ผลิตเพื่อการส่งออกที่ได้รับสิทธิซื้อน้ำตาลทรายโควตา ค เพื่อลดโอกาสซื้อน้ำตาลทรายไปลักลอบชาย และไม่อนุญาตให้มีการต่อใบอนุญาตขนย้ายน้ำตาล ซึ่งมีอายุ 15 วันเพื่อไม่ให้มีการกักตุนน้ำตาลในโรงงาน

ในส่วนภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาดก็เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ล่าสุดเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้เปิดเผยว่า มีปริมาณน้ำตาลทรายที่ค้างกระดานเป็นจำนวน 1.49 ล้านตัน ซึ่งเป็นปริมาณที่สูงมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากปัญหาการปะทะกัน ไทยแดนไทยเขมร ส่งผลให้กลุ่มบุคคลที่เคยลักลอบนำน้ำตาลทรายในประเทศไปขายยังประเทศกัมพูชา (หรือที่เรียกกันว่า “กองทัพมด”) ไม่สามารถลักลอบน้ำตาลไปขายได้ ส่งผลให้ปริมาณน้ำตาลทรายในตลาดมีเหลืออยู่มาก และราคาน้ำตาลทรายลดลงกิโลกรัมละ 1 – 2 บาท

จากเหตุการณ์ที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า แม้รัฐจะมีมาตรการในการกำหนดราคาและปริมาณของน้ำตาลทราย แต่ปริมาณน้ำตาลทรายในตลาดก็มีความผันผวนขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ อาทิเช่นราคาน้ำตาลในตลาดโลก การลักลอบจำหน่ายน้ำตาล เป็นต้น ส่งผลให้รัฐต้องเผชิญกับ

ปัญหาน้ำตาลขาดตลาดหรือล้นตลาดบ่อยครั้ง เมื่อกลไกในการกำหนดปริมาณน้ำตาลทรายไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว กลไกในการกำหนดราคาก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้เช่นเดียวกัน เนื่องจากราคาของน้ำตาลทรายจะเป็นไปตามกลไกของราคา หากปริมาณของน้ำตาลทรายมีน้อยเกินความต้องการในตลาด ราคาของน้ำตาลทรายก็จะสูงกว่าราคาที่กำหนด ผู้จัดจำหน่ายจะไม่ยอมจำหน่ายน้ำตาลทรายในราคาที่รัฐกำหนด เป็นต้น

นอกจากนี้ การควบคุมอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ควบคุมโดยองค์กร 2 หน่วยงานคือ กระทรวงอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ซึ่งควบคุมด้านปริมาณน้ำตาลทราย และกระทรวงอุตสาหกรรมพาณิชย์ควบคุมด้านการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายและราคาน้ำตาลทราย ซึ่งโดยปกติแล้วปัจจัยทั้งสองต้องพิจารณาประกอบกันและไปในแนวทางเดียวกัน แต่กลับปรากฏว่าหน่วยงานทั้งสองมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนกันบ่อยครั้ง เช่น ปริมาณน้ำตาลทรายที่มีอยู่ในตลาดในปี พ.ศ. 2551 จึงอาจส่งผลให้เกิดปัญหาในการกำหนดปริมาณและราคาน้ำตาลทรายได้

2) มีกลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่อาศัยมาตรการการกำหนดปริมาณและราคาสินค้าเพื่อหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

2.1) ดังที่ได้อธิบายข้างต้นแล้วว่า ระบบการกำหนดราคาน้ำตาลทรายทำให้ราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศกับราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกมีความแตกต่างกัน ดังนั้นจึงมีบุคคลบางกลุ่มแสวงหาประโยชน์จากส่วนต่างของราคาทั้งสอง โดยการลักลอบนำน้ำตาลทรายไปขายยังต่างประเทศเมื่อราคาน้ำตาลทรายในประเทศสูงกว่าราคาน้ำตาลทรายตลาดโลก

2.2) มีการกักตุนน้ำตาลเพื่อทำให้เกิดสภาวะขาดแคลนน้ำตาลในตลาด เมื่อตลาดขาดแคลนน้ำตาลแล้ว บุคคลดังกล่าวจึงจะนำน้ำตาลทรายที่ตนกักตุนไว้ออกมาจำหน่ายในราคาสูง ทำให้ผู้บริโภคต้องจ่ายค่าน้ำตาลทรายในราคาที่สูงเกินไป

2.3) โรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับโควตาน้ำตาลทรายโควตา ค เมื่อเห็นว่าราคาน้ำตาลทรายในประเทศ (โควตา ก) มีราคาต่ำกว่า โรงงานอุตสาหกรรมก็จะกันมาซื้อน้ำตาลโควตา ก แทนโควตา ค เพื่อให้โรงงานอุตสาหกรรมนั้นๆ ได้รับประโยชน์ต้นทุนน้ำตาลทรายที่ถูกลง แต่ส่งผลเสียให้แก่ผู้บริโภค เพราะน้ำตาลทรายมีปริมาณไม่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ

- 3) ปัญหาในการกำหนดราคาน้ำตาลทรายที่ขายต่างประเทศ เนื่องจากราคาน้ำตาลส่งออก เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดรายได้ ทางคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจึงกำหนดปริมาณ น้ำตาลโคเวตา ข เพื่อให้บริษัท อ้อยและน้ำตาลทรายไทย จำกัด ขาย โดยการขายน้ำตาลมีการรับรู้ ทั้ง 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายโรงงานน้ำตาล ฝ่ายชาวไร่ และฝ่ายรัฐบาล เนื่องจากหลักเกณฑ์และปริมาณ การขายน้ำตาลโคเวตา ข จะกระทบต่อราคาที่ใช้ประเมินรายได้ของระบบ เมื่อราคาจำหน่าย น้ำตาลทรายต่ำ อาจทำให้เกิดการปัญหาเนื่องจากระบบได้รับรายได้ที่ลดลง
- 4) ราคาน้ำตาลทรายขาว และราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ที่ขายในประเทศถูกกำหนดไว้ โดยกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ดังนั้น ในบางครั้งที่ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกมี ราคาสูง ทำให้ผู้ประกอบการอาจเกิดการเสียโอกาสในการผลิตและการขายน้ำตาลทรายขาว และ น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ในต่างประเทศ เนื่องจากหากปล่อยให้ราคาน้ำตาลทรายเป็นไปตาม ตลาดโลก ผู้ประกอบการและชาวไร่อ้อยอาจจะได้รับผลประโยชน์ที่สูงขึ้น
- 5) มาตรการการกำหนดราคาน้ำตาลทราย มีลักษณะเป็นการผลักราคาให้จ่ายให้แก่ ผู้บริโภคและโรงงานน้ำตาลทราย กล่าวคือ ในภาวะที่ปริมาณน้ำตาลทรายล้นตลาด น้ำตาลควร จะมีราคาต่ำตามกลไกราคา แต่ผู้บริโภคกลับต้องซื้อน้ำตาลในราคาที่รัฐกำหนดซึ่งสูงกว่าราคาที่เกิดจากกลไกราคา ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองโรงงานน้ำตาลทรายและชาวไร่อ้อยไม่ได้รับความ เดือดร้อน จึงเท่ากับว่าผู้บริโภคต้องรับภาระผลขาดทุนของโรงงานน้ำตาลและผู้จัดจำหน่ายโดย การจ่ายค่าน้ำตาลทรายซึ่งสูงกว่าปกติ ในทางกลับกันหากราคาน้ำตาลทรายสูงกว่าราคาที่รัฐ กำหนด แต่โรงงานน้ำตาลทรายสามารถจำหน่ายน้ำตาลทรายได้เพียงราคาที่รัฐกำหนด ก็ถือได้ว่า โรงงานน้ำตาลทรายรับผลขาดทุนจากการขายน้ำตาลทรายในราคาต่ำกว่าราคาตลาด

นอกจากนี้ ในการส่งออกน้ำตาลทราย เนื่องจากราคาน้ำตาลในตลาดโลกมีความผันผวน ตลอดเวลา ทำให้ผู้ส่งออกอาจได้รับความเดือดร้อนหรือผลขาดทุนในการส่งออกในกรณีที่ราคา น้ำตาลตกต่ำได้ แต่อย่างไรก็ตาม โรงงานน้ำตาลทรายซึ่งเป็นผู้ส่งออกที่ประสบภาวะขาดทุนก็ ยังคงได้รับผลตอบแทนจากการจำหน่ายน้ำตาลภายในประเทศที่มีมูลค่าที่สูงและค่อนข้างคงที่ จากการกำหนดราคาและปริมาณโดยรัฐเป็นหลักประกันทางรายได้ ส่งผลให้ผู้ส่งออกสามารถ ชดเชยผลตอบแทนจากการส่งออกน้ำตาลทรายที่มีมูลค่าที่ต่ำกว่าได้ การกำหนดราคาน้ำตาล ทรายในลักษณะดังกล่าวมีลักษณะเป็นการผลักราคาของผู้ประกอบการให้แก่ผู้บริโภค โดย

ผู้บริโภคต้องซื้อราคาน้ำตาลทรายที่สูงกว่าราคาตลาดโลกเพื่อพยุงโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายได้รับผลตอบแทนในการส่งออกที่ต่ำ ซึ่งการผลักระดงกล่าวทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนจากการซื้อน้ำตาลราคาแพงขึ้น ดังนั้น นโยบายดังกล่าวจึงเป็นนโยบายที่ไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค

4.5.3.6 วิเคราะห์แนวทางในการกำหนดราคาขายปลีกน้ำตาลทรายในประเทศไทยในอนาคต

เมื่อวิเคราะห์ระบบการกำหนดราคาและปริมาณน้ำตาลทรายเห็นได้ว่า มาตรการกำหนดราคาน้ำตาลทรายเป็นมาตรการที่ขัดต่อระบบการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจเสรี ซึ่งควรปล่อยให้ราคาและปริมาณของน้ำตาลทรายเป็นไปตามอุปสงค์และอุปทานของตลาด มาตรการกำหนดราคาโดยรัฐจึงเป็นการแทรกแซงทางด้านราคาทำให้ผู้บริโภคต้องซื้อน้ำตาลในราคาที่กำหนด ซึ่งในบางครั้งราคาที่กำหนดอาจสูงกว่าราคาที่เกิดจากการแข่งขัน ผู้บริโภคก็ต้องซื้อน้ำตาลในราคาที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น ในขณะที่เดียวกันหากราคาน้ำตาลที่ควบคุมต่ำกว่าราคาที่เกิดจากการแข่งขัน โรงงานน้ำตาลและผู้จัดจำหน่ายก็จะสูญเสียโอกาสที่จะได้รับกำไรสูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากน้ำตาลเป็นสินค้าที่มีความสำคัญต่อภาคครัวเรือนและภาคอุตสาหกรรม รวมถึงปริมาณและราคาน้ำตาลทรายมีความผันผวนเรื่อยมา รัฐจึงมีมาตรการกำหนดราคาและปริมาณน้ำตาลทรายเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายและเพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางด้านราคาและปริมาณน้ำตาลทราย แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาปริมาณน้ำตาลทรายขาดตลาดหรือล้นตลาด รวมทั้งราคาน้ำตาลทรายที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมให้ผู้จัดจำหน่ายขายในราคาที่กำหนดก็ยังคงเกิดขึ้น ส่งผลให้ผู้บริโภคและผู้ประกอบการในตลาดได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากไม่สามารถหาซื้อน้ำตาลทราย หรือต้องซื้อน้ำตาลทรายในราคาสูงเพื่อบริโภค

เมื่อเปรียบเทียบกับระบบอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของต่างประเทศ ประเทศบราซิลเป็นประเทศที่ปล่อยให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นไปอย่างเสรี โดยไม่มีการแทรกแซงราคาและปริมาณของน้ำตาลทราย เนื่องจากประเทศบราซิลเป็นประเทศที่มีภูมิประเทศเหมาะสมแก่การปลูกอ้อย และมีศักยภาพ เทคโนโลยีผลิตน้ำตาลทรายสูง ดังนั้น ปริมาณน้ำตาลทรายของประเทศบราซิลจึงมีเพียงพอต่อการบริโภค ราคาน้ำตาลทรายจึงเป็นไปตามกลไกราคาอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรัฐบาลจะแทรกแซงราคาเพียงแค่ว่าในเวลาที่เกิดภาวะผิดปกติของการจำหน่ายน้ำตาลทราย

เท่านั้น และมีใช้การแทรกแซงทางราคา แต่ประเทศบราซิลจะกำหนดกฎหมายเอทานอล หรือผลผลิตอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับน้ำตาลทราย เพื่อควบคุมปริมาณน้ำตาลทรายให้กลับมามีปริมาณที่เหมาะสมดังเดิม

ในส่วนของประเทศออสเตรเลีย น้ำตาลทรายเคยเป็นสินค้าที่ถูกควบคุมการผลิตและการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายอย่างเคร่งครัด โดยให้อำนาจในการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายทั้งหมดอยู่ที่ Queensland Sugar Limited อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน รัฐบาลประเทศออสเตรเลียได้ยกเลิกกฎเกณฑ์ในการควบคุมการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย โดยปล่อยให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นอุตสาหกรรมที่ดำเนินไปอย่างเสรี แต่ชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาลทรายส่วนใหญ่ก็ยังคงมอบหมายให้ QSL ดูแลการจัดจำหน่ายและการตลาดของน้ำตาลทรายต่อไป

ในความเห็นของผู้เขียน ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยยังคงจำเป็นที่จะต้องมีการหรือนโยบายในการควบคุมอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย เพื่อให้มีปริมาณที่เพียงพอ ไม่ผันผวนไปตามตลาดโลก จนทำให้ผู้ประกอบการและผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน นอกจากนี้จำนวนโรงงานน้ำตาลทรายในปัจจุบันจำนวน 47 โรงงาน โดยรวมกลุ่มกันเป็น 7 กลุ่ม ถือได้ว่ามีผู้ประกอบการน้อยราย และมีอำนาจต่อรองสูง ทำให้โรงงานน้ำตาลมีอำนาจทางเศรษฐกิจ นำไปสู่การผูกขาดในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย และมีอำนาจในการกำหนดแนวทางการค้าและปริมาณของน้ำตาลทรายได้ ดังนั้นเพื่อให้ระบบควบคุมปริมาณน้ำตาลทรายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐต้องมีมาตรการควบคุมราคาของน้ำตาลทรายให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันด้วย

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้มาตรการควบคุมอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แนวทางในการกำหนดมาตรการกำหนดราคาน้ำตาลทรายจึงควรพิจารณาถึงปัจจัยต่อไปนี้

1) กำกับดูแลปริมาณน้ำตาลทราย

เนื่องจากปริมาณน้ำตาลทรายเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ราคาน้ำตาลทรายในตลาดเกิดความผันผวน ทุกครั้งที่ปริมาณน้ำตาลทรายเริ่มขาดตลาด ราคาน้ำตาลทรายในตลาดมีดีก็จะมีราคาที่สูงขึ้นมา ดังนั้นรัฐควรมีมาตรการตรวจสอบตลาดเพื่อให้ทรายถึงปริมาณน้ำตาลทรายที่มีเหลืออยู่ในตลาด นอกจากนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งควบคุมปริมาณน้ำตาลทราย และกระทรวงพาณิชย์ซึ่งควบคุมราคาน้ำตาลทราย ควรมีการประสานงานกันถึงการสำรวจปริมาณน้ำตาลทราย

ที่มีอยู่ในตลาด เนื่องจากที่ผ่านมาในปี พ.ศ. 2553 ทั้ง 2 หน่วยงานมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนกัน ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนกันส่งผลให้รัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันเวลา

2) การกำหนดราคาน้ำตาลทราย

ผู้เขียนเห็นว่าระบบการกำหนดราคาน้ำตาลทรายปัจจุบันของประเทศไทยเป็นการกำหนดราคาขึ้นสูง ซึ่งแม้ว่าผู้ประกอบการยังคงสามารถแข่งขันเพื่อให้ราคาน้ำตาลทรายต่ำกว่าราคาที่กำหนดแข่งขันกันได้ในราคาที่ต่ำกว่าราคาขึ้นสูงที่รัฐกำหนด แต่ในทางปฏิบัติผู้จัดจำหน่ายก็มักจัดจำหน่ายกันในราคาขึ้นสูง (ปัจจุบันคือ 23.50 บาทสำหรับน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์) ดังนั้น จึงทำให้การแข่งขันทางด้านราคาในตลาดน้ำตาลทรายพบเห็นได้น้อย และราคาน้ำตาลทรายที่รัฐกำหนดทำให้เกิดปัญหาการขาดในตลาดมืด ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อสนับสนุนให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายมีการแข่งขันภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ระบบการกำหนดราคาน้ำตาลทรายควรกำหนดในลักษณะการกำหนดราคาขั้นต่ำ และเพดานขึ้นสูง หรือแบบ “กึ่งลอยตัว” คือกำหนดช่วงราคาน้ำตาลทรายโดยห้ามมิให้ต่ำกว่าราคา X บาท และห้ามมิให้กำหนดราคาสูงกว่า Y บาท การกำหนดช่วงราคาน้ำตาลทรายดังกล่าวนี้ทำให้เกิดความยืดหยุ่นทางด้านราคา กล่าวคือราคาน้ำตาลทรายในประเทศจะเป็นไปตามกลไกการตลาด แต่ระบบก็ยังคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ได้รับความเดือดร้อนหากราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกสูงเกินไป ผู้บริโภคก็ไม่ต้องบริโภคน้ำตาลราคาสูง ผู้ประกอบการก็ยังคงจำหน่ายได้แต่เพียงราคาสูงสุดที่รัฐกำหนดไว้เท่านั้น เช่นเดียวกันในมุมมองของผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทราย หากราคาน้ำตาลทรายที่ได้จากการแข่งขันมีราคาต่ำกว่าเกินกว่าราคาที่รัฐกำหนด ผู้ประกอบการก็จะได้รับการคุ้มครองจากกลไกนี้เพื่อมิให้ผู้ประกอบการขาดทุน และส่งเสริมให้ผู้ประกอบการแข่งขันทางด้านราคามากยิ่งขึ้น

นอกจากการคุ้มครองผู้บริโภคและผู้ประกอบการจากราคาน้ำตาลโลก ระบบราคาน้ำตาลกึ่งลอยตัวยังคงมีผลดีต่อตลาดหลายประการ ดังนี้

2.1) ระบบการกำหนดราคาแบบกึ่งลอยตัวนี้ ยังช่วยแก้ไขปัญหาการลักลอบจำหน่ายน้ำตาลทรายในประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศไทยเป็นราคาเดียวกับราคาในตลาดโลก เมื่อไม่มีการลักลอบน้ำตาลเข้าหรือออกจากประเทศโดยผิดกฎหมายแล้ว รัฐก็จะสามารถควบคุมปริมาณน้ำตาลทรายในตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.2) เมื่อราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศเท่ากับราคาน้ำตาลในตลาดโลก ทำให้ราคาน้ำตาลทรายโควตา ก และน้ำตาลทรายโควตา ค มีราคาเท่ากัน โรงงานอุตสาหกรรมที่มีสิทธิใช้น้ำตาลทรายโควตา ค ก็จะไม่ใช้น้ำตาลทรายโควตา ก จนทำให้ปริมาณน้ำตาลทรายโควตา ก. ขาดตลาด

2.3) โรงงานน้ำตาลทรายและผู้จัดจำหน่ายสามารถแข่งขันกันในตลาดได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้ราคาของตนมีราคาต่ำกว่าราคาของคู่แข่ง ทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริโภคสามารถซื้อน้ำตาลทรายในราคาที่ต่ำลง และมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

2.4) ในภาวะที่ราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูง โรงงานน้ำตาลทรายให้ความสนใจในการผลิตน้ำตาลทรายโควตา ก มากยิ่งขึ้น ต่างจากระบบราคาแบบปัจจุบันที่โรงงานน้ำตาลทรายจะให้ความสนใจในการผลิตน้ำตาลทรายโควตา ค มากกว่าโควตา ก เนื่องจากผลประกอบการของน้ำตาลทรายโควตา ค มีมากกว่าเพราะมีการแข่งขันกันในตลาด และไม่มีกำหนดราคาจัดจำหน่าย

2.5) โรงงานน้ำตาลทรายไม่เสียโอกาสในการจำหน่ายน้ำตาลทราย ซึ่งระบบปัจจุบันหากราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกมีราคาสูง ผู้ประกอบการก็ยังคงต้องจำหน่ายน้ำตาลทรายในราคาที่รัฐกำหนด ทำให้ผู้ประกอบการเสียโอกาสในการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายในราคาที่แข่งขัน

อย่างไรก็ตาม ระบบการกำหนดราคาน้ำตาลทรายกึ่งลอยตัว จำเป็นต้องมีเงินสนับสนุนจากกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายควบคู่กันไปด้วย เพื่อใช้ในกรณีที่ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกสูงกว่าราคาที่รัฐกำหนด รัฐสามารถนำเงินกองทุนมาจ่ายในราคาส่วนต่างได้ เพื่อมิให้กระทบต่อประชาชนและชาวไร่อ้อย

ในขณะที่ผู้เชี่ยวชาญจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมโดยสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายอยู่ในระหว่างการศึกษาศึกษาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั้งระบบและระบบการกำหนดราคาอ้อยและน้ำตาลทรายแบบกึ่งลอยตัว เพื่อนำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมต่อไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การกำหนดราคาขายต่อ คือ พฤติกรรมที่ผู้ผลิตหรือผู้ขายส่งกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ขายปลีกจัดจำหน่ายสินค้าของตนในราคาที่กำหนด ซึ่งการกำหนดราคาขายต่อแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) การกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำ หมายถึง พฤติกรรมการกำหนดให้ผู้ขายปลีกจำหน่ายสินค้าของผู้ผลิตในราคาที่ไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด หรือที่เรียกว่า “Price Floor” การกำหนดราคาขายปลีกขั้นต่ำมีผลดีต่อตลาดหลายประการ อาทิเช่น การขจัดปัญหาความไม่สมบูรณ์ของตลาดจากการฉวยโอกาสทางการค้า (Free Rider) ของผู้ประกอบการรายอื่น หรือเพื่อปกป้องภาพพจน์มิให้สินค้าของตนถูกจำหน่ายในราคาต่ำจนเกินไปอันจะทำให้มุมมองของผู้บริโภคต่อสินค้าเป็นไปในทางลบ หรือเพื่อป้องกันมิให้ผู้ค้าปลีกนำสินค้าของผู้ผลิตไปเป็นตัวล่อผู้บริโภค (Loss Leader) หรือเพื่อคุ้มครองช่องทางการจัดจำหน่ายของตน หรือเพื่อกระตุ้นผู้ค้าปลีกให้จำหน่ายสินค้าของผู้ผลิตที่กำหนดราคาขายต่อ หรือเพื่อประโยชน์ต่อการเข้าสู่ตลาดในสินค้าตัวใหม่ ๆ หรือผู้ประกอบการรายใหม่ ๆ เป็นต้น

2) การกำหนดราคาขายต่อขั้นสูง หรือ “Price Ceiling” หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้ผลิตกำหนดให้ผู้ขายปลีกจัดจำหน่ายสินค้าของตนในราคาที่ไม่สูงกว่าราคาที่กำหนดไว้ ซึ่งการกำหนดราคาในรูปแบบนี้มีผลดีคือ ป้องกันปัญหาการคิดราคาส่วนเพิ่ม (Mark up price) จนทำให้ราคาของสินค้าสูงเกินไป หรือการป้องกันมิให้สินค้าของผู้ผลิตเป็นตัวล่อผู้ประกอบการรายใหม่ ๆ เข้ามาสู่ตลาด เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการกำหนดราคาขายต่อจะส่งผลดีหลายประการต่อตลาด แต่หากพิจารณาการกำหนดราคาขายต่อในมุมมองการแข่งขันในตลาดนั้น จะพบว่าการกำหนดราคาขายต่อเป็นพฤติกรรมซึ่งก่อให้เกิดการจำกัดการแข่งขันในแนวดิ่งภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการควรจะเป็นไปตามกลไกราคา หรือหลักอุปสงค์อุปทาน กล่าวคือ หากสินค้าเป็นที่ต้องการของตลาด แต่ปริมาณของสินค้ามีน้อยราคาของสินค้าก็จะสูง ในขณะเดียวกันหากสินค้าอีกชนิดหนึ่งมีความต้องการที่ต่ำ แต่ปริมาณสินค้ามีสูง ราคาสินค้าชนิดนั้นก็ต่ำลง จนท้ายที่สุดราคาและปริมาณของสินค้าจะปรับตัวจนกว่าจะหยุดคงที่ที่ราคาและปริมาณของสินค้าหนึ่งๆ ซึ่งเรียกว่า “จุดดุลยภาพ”

ดังนั้น กฎหมายแข่งขันทางการค้าของแต่ละประเทศจึงมีบทบาทสำคัญในการควบคุม กำกับ หรือดูแลพฤติกรรมที่กำหนดราคาขายต่อซึ่งมีลักษณะกีดขวางการแข่งขันในตลาด และ ก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรม โดยเมื่อพิจารณากฎหมายต่างประเทศ อาทิเช่น ประเทศ สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป จะพบว่าในประเทศทั้งสองประเทศได้บัญญัติกฎหมายและมี แนวทางในการควบคุมพฤติกรรมที่กำหนดราคาขายต่อไว้ดังนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า คือ Sherman Act ใน ปี ค.ศ. 1890 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายแข่งขันทางการค้าฉบับแรกของโลก โดย Sherman Act มาตรา 1 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดราคาขายต่อว่าเป็นพฤติกรรมที่ขัดต่อการแข่งขันทาง การค้าอย่างเสรี เนื่องจากการกำหนดราคาขายต่อมีลักษณะเป็นการตกลงหรือรวมตัวกันระหว่าง ผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายในลักษณะที่ทำให้เกิดการจำกัดการแข่งขันทางการค้า โดยคดีแรกที่ศาล ได้วางหลักเกี่ยวกับการกำหนดราคาขายต่อคือคดี Dr. Miles Medical Co. V. John d. Park and Sons Co., โดยวางหลักไว้ว่าการกำหนดราคาขายต่อเป็นการกระทำที่ขัดต่อ Sherman Act มาตรา 1 และเป็นความผิดเด็ดขาด (Per Se Illegal) แต่ต่อมาแนวคำพิพากษาก็ได้เปลี่ยนไป ซึ่ง สามารถแบ่งแนวคำพิพากษาได้ 2 แนวตามประเภทของการกำหนดราคาขายต่อ

1) การกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำ ศาลในช่วงแรกก็ได้ตัดสินว่าการกำหนดราคาขายต่อขั้นสูง เป็นการกระทำผิด Sherman Act มาตรา 1 และเป็นความผิดเด็ดขาดดังเช่นคดี Dr. Miles ซึ่งเป็นการกำหนดราคาขั้นต่ำ (คดี Kiefer-Stewart Co. v. Joseph E. Seagram & Sons) แต่ อย่างไรก็ตามในภายหลังกาลก็ได้พิจารณาเห็นว่า แม้ว่าการกำหนดราคาขายต่อขั้นสูงจะเป็นการ กระทำที่ขัดต่อการแข่งขันอย่างเสรี แต่ก็มีผลเสียที่น้อยกว่าการกำหนดราคาขั้นต่ำ เนื่องจาก ผู้ประกอบการยังคงสามารถแข่งขันได้ภายใต้ราคาที่ผู้ผลิตกำหนดมาให้ เพื่อให้ต้นทุนของตนต่ำลง และผู้บริโภคได้รับผลประโยชน์จากการที่สินค้าหรือบริการราคาต่ำลง ยิ่งไปกว่านั้นการกำหนด ราคาขั้นสูงก็มีผลประโยชน์ต่อการแข่งขันด้วยเช่นกัน อาทิเช่น ป้องกันมิให้สินค้าในตลาดมีราคา สูงเกินไปจนทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน ดังนั้นศาลจึงเห็นว่าการพิจารณาคดีการกำหนด ราคาขั้นสูงควรจะพิจารณาตามหลักแห่งเหตุและผล (Rule of Reason) โดยเปรียบเทียบระหว่าง ผลประโยชน์และผลเสียของการกำหนดราคาขายต่อขั้นสูง แล้วจึงตัดสินคดีนั้น อาทิเช่นคดี Continental Television v. GTE Sylvania

2) การกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำ ศาลได้ตัดสินมาโดยตลอดว่า การกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำเป็นการกระทำที่ผิด Sherman Act มาตรา 1 และเป็นความผิดเด็ดขาด นับตั้งแต่คดี Dr. Miles เนื่องจากการกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำทำให้ผู้ประกอบการ หรือผู้จัดจำหน่ายไม่เกิดการแข่งขันระหว่างกันในการพัฒนาประสิทธิภาพเพื่อให้ต้นทุนในการผลิตต่ำลง ส่งผลให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากไม่สามารถหาซื้อสินค้าและบริการในราคาถูกและมีประสิทธิภาพได้ จนกระทั่งใน คดี Leegin Creative Leather Products, Inc. v. PSKS, Inc ศาลจึงได้เปลี่ยนแนวคำพิพากษาว่าการกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำเป็นความผิดตามหลักแห่งเหตุผล โดยพิจารณาถึงสภาพแวดล้อม และเอกสารต่างๆ เพื่อพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวมีผลดีต่อตลาดซึ่งควรได้รับการอนุญาตให้กระทำได้หรือไม่

สหภาพยุโรป

TFEU มาตรา 101 (EC Treaty มาตรา 81 เดิม) ก็ได้กำหนดไว้เช่นเดียวกับ Sherman Act ว่าการกำหนดราคาขายต่อเป็นการกระทำที่ขัดต่อ TFEU มาตรา 101 เพราะเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักแข่งขันทางการค้า ซึ่งการกำหนดราคาขายต่อขั้นต่ำถือเป็นความผิด Hard core เทียบเท่ากับ Price fixing ซึ่งไม่สามารถขออนุญาตได้ แต่หากเป็นการกำหนดราคาขายต่อขั้นสูง แม้ว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย TFEU แต่ก็ยังเป็นความผิดที่กฎหมายเชื่อว่าอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ตลาดได้ ดังนั้น กฎหมาย TFEU จึงเปิดช่องให้แก่ผู้ประกอบการในการขออนุญาตเพื่อกระทำการจำกัดการแข่งขันในแนวดังนั้นๆ ได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายประเทศไทย ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่า การกำหนดราคาขายต่อเป็นการกระทำที่ขัดต่อพระราชบัญญัตินี้ ในมาตรา 25 มาตรา 27 และมาตรา 29 โดยสามารถอธิบายโดยสรุปได้ดังนี้

มาตรา 25 ในกรณีที่ผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดกำหนดราคาขายต่อสินค้าหรือบริการ ถือว่าผู้กำหนดราคาขายต่อมีความผิดตามมาตรา 25(1) ยิ่งไปกว่านั้น การกำหนดราคาขายต่อเป็นการสร้างเงื่อนไขที่มีลักษณะเป็นการบังคับผู้ขายปลีกที่เป็นลูกค้าของตนให้จำหน่ายสินค้าในราคาที่กำหนดไว้ ทำให้ผู้จัดจำหน่ายไม่มีเสรีภาพในการกำหนดราคาสินค้าของตนเพื่อให้สอดคล้องกับต้นทุนการจัดจำหน่าย และเป็นการแทรกแซงธุรกิจของผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควรเป็นความผิดตามมาตรา 25(2) และ 25(4)

มาตรา 27 ใช้บังคับในกรณีหากการกำหนดราคาขายต่อมีลักษณะเป็นการร่วมกันกำหนดราคาขายต่อระหว่างผู้ผลิตกับผู้จัดจำหน่าย

มาตรา 29 เป็นบทบังคับอย่างกว้างๆ ในกรณีที่การกำหนดราคาขายต่อมิได้กระทำขึ้นโดยผู้มีอำนาจอันอาจเป็นความผิดตามมาตรา 25 และมีได้เป็นการร่วมกันกำหนดราคาขายต่ออันจะเป็นความผิดตามมาตรา 27 แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดราคาขายต่อก็มีลักษณะเป็นการขัดขวางการแข่งขันโดยเสรี และอย่างเป็นธรรม ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดการประกอบธุรกิจของบุคคลอื่น ดังนั้น การกำหนดราคาขายต่อดังกล่าวจึงเป็นความผิดตามมาตรา 29

ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีของประเทศไทย ซึ่งมีพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 กำกับดูแลการแข่งขันในตลาดให้ดำเนินไปอย่างเป็นเสรีและเป็นธรรม สินค้าหรือบริการบางประเภทกลับอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับราคาของสินค้าและบริการซึ่งมีลักษณะเป็นการแทรกแซงราคาของสินค้าหรือบริการในตลาด โดยกฎหมายราคาสินค้าหรือบริการดังกล่าวได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญของบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำกับดูแลราคาสินค้าหรือบริการในตลาดให้เป็นไปอย่างเป็นธรรม และไม่ถูกเอาัดเอาเปรียบโดยผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือกว่าผู้บริโภค

สาเหตุของการแทรกแซงราคาโดยรัฐภายใต้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คือ รัฐต้องการคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ได้รับความเดือดร้อนจากการกำหนดราคาโดยผู้ประกอบการ จนทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน หลักการนี้เป็นไปอย่างสอดคล้องกับหลักการ “Price Control” ในต่างประเทศ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ หากว่าราคาหรือปริมาณของสินค้ามีความผิดปกติ กล่าวคือสูงเกินไป หรือต่ำเกินไป รัฐจะเข้ามากำกับดูแล ตรวจสอบ และกำหนดราคาของสินค้าและบริการนั้นๆ ซึ่งภายใต้หลักการ Price Control นี้ รัฐบาลจะต้องใช้มาตรการในการแทรกแซงราคาให้น้อยที่สุด และสั้นที่สุดเท่าที่จะทำได้ นอกจากนี้ ในระหว่างการแทรกแซงราคาดังกล่าว รัฐบาลก็ต้องพยายามหาวิธีการแก้ไขปัญหาวិธีการอื่นนอกเหนือจากการแทรกแซงทางราคาสินค้าหรือบริการนั้นๆ และเมื่อรัฐสามารถหาวิธีการแก้ไขปัญหาราคาที่ผิดปกติได้แล้ว รัฐก็ต้องรีบยกเลิกมาตรการแทรกแซงราคาสินค้าหรือบริการข้างต้นโดยเร็วที่สุด

การแทรกแซงของรัฐตามพระราชบัญญัติว่าราคาสินค้าและบริการ แบ่งออกเป็น 2 ประเภทด้วยกันคือ

- 1) การกำกับดูแลราคาอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ คณะกรรมการว่าด้วยราคาและสินค้าจะประกาศให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุม ภายหลังจากนั้น คณะกรรมการก็อาจมีคำสั่งกำหนดให้ผู้ประกอบการรายงานราคาสินค้าหรือบริการของตนให้แก่คณะกรรมการทราบ ตามกำหนดเวลาที่กำหนด นอกจากนี้ หากผู้ประกอบการประสงค์จะเปลี่ยนแปลงราคา ผู้ประกอบการก็ต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการจะมีดุลพินิจในการอนุญาต ปฏิเสธ หรือขอความร่วมมือจากผู้ประกอบการให้ตรึงราคาต่อไป
- 2) การกำหนดราคาของสินค้าและบริการ ซึ่งในปัจจุบัน คณะกรรมการได้ประกาศให้นำตาลทรายเป็นสินค้าควบคุม และประกาศราคาจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายในประเทศทั้งราคาราคาขายส่งและขายปลีก ซึ่งคณะกรรมการจะทบทวนราคาน้ำตาลทรายทุกปี ปีละอย่างน้อย 1 ครั้ง

นอกจากการแทรกแซงทางด้านราคาของรัฐบาลโดยใช้มาตรการทางกฎหมายแล้ว รัฐบาลยังคงมีอำนาจบริหารในการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลราคาของสินค้าหรือบริการ อาทิเช่น การขอความร่วมมือไปยังผู้ประกอบการต่างๆ ในการรายงานราคาสินค้า หรือขอให้ผู้ประกอบการตรึงราคาสินค้าหรือบริการ โดยที่ผ่านมา คณะกรรมการได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากผู้ประกอบการรายต่างๆ ในการใช้นโยบายทางบริหารดังกล่าว

แม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการมีลักษณะเป็นการขัดขวางการแข่งขันอย่างเสรี แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า กลไกการตลาดที่ปราศจากการควบคุมอาจทำให้เกิดผลเสียต่อตลาดและผู้บริโภคได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสวัสดิการของผู้บริโภค รัฐจึงจำเป็นต้องใช้มาตรการควบคุมราคา (Price Control) ดังเช่นในพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เพื่อควบคุมมิให้ราคาสินค้ามีราคาที่สูงจนอาจทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนได้

ตัวอย่างที่ชัดเจนที่แสดงให้เห็นถึงการแทรกแซงราคาสินค้าโดยรัฐบาล คือ “น้ำตาลทราย” ซึ่งเป็นสินค้าที่มีความสำคัญต่อประเทศทั้งภาคครัวเรือน ภาคอุตสาหกรรม และถือเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของประเทศ แต่เนื่องด้วยน้ำตาลทรายเป็นสินค้าเกษตรที่ผลิตจากอ้อย น้ำตาล

ทรายจึงมีความผันผวนด้านปริมาณ เนื่องจากผลผลิตขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม สภาพภูมิประเทศ และสภาพภูมิอากาศเป็นสำคัญ ดังนั้นปริมาณที่น้ำตลทรายจะผลิตสู่ตลาดในแต่ละปีจึงมีความไม่แน่นอนส่งผลให้ราคาน้ำตลทรายในประเทศมีความผันผวนตามไปด้วย ซึ่งจากการศึกษาจะพบว่า ในอดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทยประสบกับปัญหาน้ำตลทรายขาดตลาดและล้นตลาดอยู่เรื่อยมาบ่อยครั้ง ราคาน้ำตลทรายในประเทศในบางเวลาก็มีราคาที่สูงจนผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน และในบางครั้งก็มีราคาที่ต่ำมากจนผู้ประกอบการประสบกับภาวะขาดทุนจนต้องออกจากตลาดไป ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาความผันผวนด้านราคาและปริมาณอ้อยและน้ำตลทราย รัฐบาลจึงตราพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตลทราย พ.ศ. 2527 และพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 โดยพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีกฎเกณฑ์ในการควบคุมดูแลอุตสาหกรรมน้ำตลทราย โดยมีสาระสำคัญดังนี้

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตลทราย พ.ศ. 2527 กำหนดกฎเกณฑ์ในอุตสาหกรรมการปลูกอ้อยและผลิตน้ำตลทราย โดยบัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ของชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตลทราย และกฎเกณฑ์ในการผลิตอ้อยและน้ำตลทราย รวมถึงการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและน้ำตลทราย โดยมีสาระสำคัญคือ ชาวไร่อ้อยจะต้องปลูกอ้อยเพื่อส่งให้แก่โรงงานทำการผลิตน้ำตลทรายต่อไป โดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตลทรายจะกำหนดชนิดและปริมาณน้ำตลทรายให้แก่โรงงานเพื่อผลิต แล้วโรงงานน้ำตลทรายก็จะจัดสรรโควตาอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อยเพื่อทำการปลูกต่อไป

ในส่วนของการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตลทรายนั้น พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตลทรายเป็นกำหนดให้แบ่งปันกันในอัตราส่วน 70 : 30 โดยกำหนดให้ชาวไร่อ้อยได้ค่าตอบแทนอ้อยในอัตราส่วน 70 และให้โรงงานน้ำตลทรายได้รับผลตอบแทนจากการผลิตน้ำตลทรายเป็นร้อยละ 30 ของกำไรที่ได้รับจากการจำหน่ายน้ำตลทราย

ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการในการกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดๆ เป็นสินค้าหรือบริการควบคุมโดยน้ำตลก็เป็นสินค้าหนึ่งที่คณะกรรมการประกาศให้เป็นสินค้าควบคุมตาม มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ภายหลังประกาศให้น้ำตลเป็นสินค้าควบคุมแล้ว คณะกรรมการก็มีประกาศกำหนดราคาและหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจำหน่ายน้ำตลทราย ซึ่งมีสาระสำคัญในการ

กำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ โดยในปี พ.ศ. 2554 คณะกรรมการได้กำหนดราคาน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ กิโลกรัมละ 23.50 บาท และน้ำตาลทรายขาวกิโลกรัมละ 22.50 บาท

ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีสาระสำคัญที่แตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายมีสาระสำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลทราย รวมถึงการกำหนดปริมาณน้ำตาลทรายที่จะออกมาจำหน่ายในตลาด แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ มีบทบัญญัติในการควบคุมราคาน้ำตาลทรายเป็นหลัก ดังนั้น กฎหมายทั้งสองฉบับรวมถึงอำนาจของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายทั้งสองฉบับจึงไม่มีความซ้ำซ้อนกัน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากกฎหมายฉบับนี้จะพบว่า มาตรการกำหนดปริมาณอ้อยและน้ำตาลทรายในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย และมาตรการกำหนดราคาน้ำตาลทรายโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เป็นมาตรการที่จำเป็นต้องกระทำโดยพร้อมกัน เนื่องจากการกำหนดราคาและปริมาณของสินค้าต้องกำหนดให้ไปในทิศทางเดียวกัน และให้เกิดความสมดุลกัน หากว่ารัฐกำหนดเพียงแต่ราคา โดยไม่ควบคุมปริมาณ หรือกำหนดแต่เพียงปริมาณ ไม่ควบคุมราคา ก็จะส่งผลให้มาตรการที่กำหนดโดยรัฐไม่เกิดการทำงานขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าวัตถุประสงค์หลักในการกำหนดราคาและเงื่อนไขในการจำหน่ายน้ำตาลทรายตามพระราชบัญญัตินี้ คือ ต้องการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค มิให้ผู้บริโภคต้องได้รับความเดือดร้อนจากการซื้อน้ำตาลซึ่งเป็นสินค้าอุปโภคและบริโภคหลักในครัวเรือนในราคาที่สูงเกินไป โดยการควบคุมให้ราคาน้ำตาลทรายเกิดเสถียรภาพ ไม่ผันผวนตามราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก และปริมาณน้ำตาลที่ไม่มีความแน่นอน แต่ในทางปฏิบัติ กลับพบว่าปริมาณน้ำตาลทรายก็ยังคงไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภค ส่งผลให้ราคาน้ำตาลทรายไม่สามารถควบคุมได้โดยรัฐ และเกิดการจัดจำหน่ายน้ำตาลใน “ตลาดมืด” ซึ่งมีราคาที่สูงกว่าราคาน้ำตาลทรายที่กำหนดโดยคณะกรรมการ ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่า สาเหตุที่ปริมาณน้ำตาลทรายไม่เพียงพอต่อการบริโภคมีดังนี้

- 1) บุคคลบางกลุ่มแสวงหาผลกำไรจากความแตกต่างของราคาน้ำตาลในประเทศและราคาน้ำตาลตลาดโลก ทำให้มีการลักลอบนำน้ำตาลไปขายยังต่างประเทศ ทำให้ปริมาณน้ำตาลในประเทศจึงไม่เป็นไปตามที่กำหนดโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
- 2) โรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับอนุญาตให้ใช้น้ำตาลทรายโควตา ค (น้ำตาลเพื่อการส่งออก) ไม่ใช้น้ำตาลทรายในโควตาตามที่ตนได้รับสิทธิ เช่น ในช่วงที่น้ำตาลทรายในตลาดโลกมีราคาสูง โรงงานอุตสาหกรรมก็ใช้น้ำตาลทรายโควตา ก เนื่องจากมีราคาที่ต่ำกว่าน้ำตาลทรายโควตา ค ทำให้ปริมาณน้ำตาลทรายคาดเคลื่อน ไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้
- 3) มีบุคคลบางกลุ่มแสวงหาผลประโยชน์จากช่วงที่ปริมาณน้ำตาลเกิดการตึงตัว (เริ่มขาดตลาด) โดยการกักตุนน้ำตาลเพื่อให้เกิดภาวะน้ำตาลขาดตลาด ภายหลังจากนั้นบุคคลกลุ่มนี้ก็จะระบายน้ำตาลออกในตลาดมืด และจำหน่ายในราคาที่สูงกว่า

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ามาตรการการควบคุมราคาและปริมาณน้ำตาลทรายในปัจจุบันไม่สามารถบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่ เนื่องจากประเทศไทยยังคงประสบกับปัญหาน้ำตาลทรายขาดตลาดหรือล้นตลาดอยู่บ่อยครั้ง ดังนั้น ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมากกระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาระบบการบริการอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย รวมถึงการกำหนดราคาน้ำตาลทราย โดยในการปฏิรูประบบการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายครั้งนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมได้กล่าวว่าจะทำให้ราคาน้ำตาลทรายเป็น “ราคาแบบกึ่งลอยตัว” กล่าวคือ จะกำหนดให้ราคาน้ำตาลทรายเป็นไปตามกลไกราคาตลาด แต่ก็จะมีคุ้มครองผู้บริโภคและผู้ประกอบการโดยการกำหนดช่วงราคาน้ำตาลทราย กล่าวคือกำหนดราคาขั้นต่ำและขั้นสูงในการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายไว้ โดยหากราคาน้ำตาลทรายสูงกว่าราคาที่รัฐกำหนดไว้ ก็ห้ามมิให้ผู้ประกอบการจำหน่ายในราคาที่สูงกว่าราคาที่กำหนดเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ต้องซื้อน้ำตาลทรายในราคาที่สูงเกินไป ในขณะที่เดียวกันหากราคาน้ำตาลทรายต่ำกว่าราคาที่กำหนด ก็ห้ามมิให้ผู้จัดจำหน่ายขายน้ำตาลทรายในราคาที่ย่ำแย่ เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้ประกอบการมิให้ประสบกับภาวะขาดทุนจนต้องออกจากตลาดไป มาตรการการกำหนดราคาแบบกึ่งลอยตัวจะช่วยแก้ปัญหาความแตกต่างของราคาน้ำตาลในประเทศและราคาน้ำตาลในตลาดโลก ซึ่งจะช่วยให้ไม่เกิดการลักลอบนำน้ำตาลออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ จนส่งผลให้ปริมาณน้ำตาลไม่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ และทำให้มีผลต่อราคาดังเช่นที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตามการบังคับใช้มาตรการราคาแบบกึ่งลอยตัวดังกล่าว จำเป็นต้องมีกองทุนเพื่อจ่ายค่าชดเชยผลขาดทุนของโรงงานน้ำตาลที่จำหน่ายน้ำตาลได้ในราคาที่รัฐกำหนดไว้ด้วย

นอกจากการพิจารณาการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศแล้ว ในประเด็นเรื่องการส่งออกน้ำตาลทรายเพื่อจำหน่ายในต่างประเทศก็เป็นประเด็นสำคัญที่น่าพิจารณา เนื่องจากน้ำตาลทรายเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญในของประเทศไทย อีกทั้งในปัจจุบันองค์การการค้าโลกหรือ WTO ได้บังคับใช้ความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าเกษตร เพื่อเปิดตลาดสินค้าเกษตร ซึ่งโดยปกติแล้วประเทศที่พัฒนาแล้วล้วนแต่มีมาตรการป้องกันสินค้าเกษตรจากการเข้าสู่ตลาดโดยประเทศเกษตรกรรม แต่จากความตกลงว่าด้วยสินค้าเกษตรที่มีผลใช้บังคับ จะส่งผลดีให้แก่ประเทศเกษตรกรรมอย่างเช่นประเทศไทยให้สามารถเข้าไปแข่งขันในตลาดของประเทศพัฒนาแล้วได้ง่ายขึ้น แม้ว่าในช่วงแรกของการบังคับใช้ความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าเกษตร ประเทศที่พัฒนาแล้วจะกำหนดระดับผูกพันไว้ในตารางข้อผูกพันของตลาดไว้จำนวนมากก็ตาม แต่ประเทศที่พัฒนาเหล่านี้ก็ต้องมีมาตรการในการลดมาตรการกีดขวางที่กำหนดไว้ในตารางผูกพันลง จนท้ายที่สุดสินค้าเกษตรก็อาจเข้าสู่ตลาดของประเทศพัฒนาได้ง่ายขึ้นกว่าในปัจจุบัน

โดยที่ผ่านมา คณะอนุกรรมการของ WTO ได้ตัดสินข้อพิพาทเกี่ยวกับการค่าน้ำตาลทรายในตลาดโลกภายใต้ความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าเกษตร ให้ประเทศประเทศไทย ออสเตรเลีย และบราซิลชนะการร้องเรียนกล่าวหาว่าบอบน้ำตาลของสหภาพยุโรป โดยมีสาระสำคัญคือ สหภาพยุโรปทำการอุดหนุนน้ำตาลเกินกว่าระดับข้อผูกพันที่กำหนดไว้ในตารางข้อผูกพัน เนื่องจากความตกลงว่าด้วยสินค้าเกษตรระบุไว้อย่างชัดเจนว่าประเทศสมาชิกจะอุดหนุนสินค้าเกษตรของตนได้เท่าที่กำหนดไว้ในตารางภาระผูกพันเท่านั้น ดังนั้น การอุดหนุนน้ำตาลที่ดังกล่าวของสหภาพยุโรปจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าเกษตร นอกจากนี้ องค์คณะอนุกรรมการยังได้ตัดสินอีกว่า ปริมาณการอุดหนุนน้ำตาลภายในประเทศที่มีผลเป็นการอุดหนุนการส่งออกให้นำมาคำนวณรวมเป็นปริมาณการอุดหนุนการส่งออกด้วย

จากคำตัดสินขององค์คณะอนุกรรมการในข้อพิพาทนี้ มีประเด็นน่าพิจารณาว่า การกำหนดราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศของไทยซึ่งมีผลทำให้ผู้ส่งออกน้ำตาลของไทยสามารถรับผลกำไรภายในประเทศ และไปจำหน่ายน้ำตาลทรายในตลาดโลกในราคาที่ต่ำนั้น จะถือเป็นการอุดหนุนการส่งออกหรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า แม้รัฐจะมีได้จ่ายเงินให้แก่

ผู้ประกอบการในการอุดหนุนน้ำตาลทรายทั้งภายในประเทศและการส่งออก แต่มาตรการกำหนดราคาน้ำตาลในประเทศเป็นมาตรการที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติโดยรัฐบาล ซึ่งถือเป็นการดำเนินการโดยรัฐ ดังนั้นหากการกำหนดราคาน้ำตาลทรายทำให้ผู้ประกอบการได้รับกำไรในประเทศที่มากจนสามารถทำให้ขายน้ำตาลทรายในต่างประเทศได้ในราคาที่ต่ำกว่าทุนได้ ก็เท่ากับว่าเป็นการอุดหนุนการส่งออกด้วย ซึ่งประเทศไทยไม่ได้รับอนุญาตให้อุดหนุนการส่งออกได้ เนื่องจากในปีฐานประเทศไทยมิได้กำหนดการอุดหนุนการส่งออกเอาไว้

สรุป

จากการศึกษาระบบการกำหนดราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศและส่งออก ผู้เขียนสรุปได้ว่า แม้ว่าการกำหนดราคาน้ำตาลทรายจะเป็นการแทรกแซงราคาของรัฐ ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดขวางต่อระบบการแข่งขันภายใต้ระบบเศรษฐกิจโดยเสรี แต่เนื่องจากน้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่มีความสำคัญต่อประเทศและโลก เพราะเป็นสินค้าอุปโภคบริโภคหลักในครัวเรือน และเป็นสินค้าพื้นฐานของอุตสาหกรรมอื่นๆ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องควบคุมปริมาณและราคาน้ำตาลทรายมิให้เกิดการผันผวนจนทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน

แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดราคาโดยรัฐก็ต้องคำนึงถึงราคาในตลาดโลกด้วย เพื่อมิให้เกิดความแตกต่างของราคาทั้งสองราคาอันอาจจะนำมาซึ่งการลักลอบการนำเข้าส่งออก และมีผลต่อน้ำตาลทรายในอนาคตต่อไปได้

ในเวทีระดับประเทศ น้ำตาลทรายถือเป็นสินค้าที่ทุกประเทศให้ความสำคัญ และสืบเนื่องจากความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าเกษตรมีผลบังคับ ทุกประเทศจึงต้องค้ำน้ำตาลทรายอยู่ภายใต้ความตกลงดังกล่าวด้วย รวมถึงประเทศไทยก็มีพันธกรณีที่จะต้องลดภาษีการนำเข้าน้ำตาลทราย เปลี่ยนมาตรการกีดกันการนำเข้าน้ำตาลทราย หรือการปฏิบัติต่อการค้ำน้ำตาลทรายเป็นมาตรการทางภาษี และควบคุมการอุดหนุนภายในประเทศมิให้เกินกว่าที่กำหนดไว้ในตารางภาระผูกพัน เพื่อมิให้ขัดต่อความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าเกษตรที่มีผลบังคับใช้ในองค์การการค้าโลกต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กนกศักดิ์ แก้วเทพ และสมภพ มานะรังสรรค์. อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530
- ชลาลัย บุญเปี่ยม. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการรวมตัวธุรกิจตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- ไชยยศ เหมรัชตะ. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้า. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.
- ดำรงศักดิ์ ชัยสนิท. การบริหารการค้าปลีก. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วังอักษร, 2536, หน้า 91
- นราทิพย์ ชุตินวงศ์. ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาค. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- นภดล เจียมสวัสดิ์ และคนอื่นๆ. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการสำรวจและจัดทำต้นทุนการผลิตน้ำตาลทราย. กรุงเทพมหานคร, 2546.
- บัณฑิต หลิมสกุล. ชัยชนะของไทยใน WTO : การป้องกันการอุดหนุนน้ำตาลของประชาคมยุโรป. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 36, 4 : 803-837.
- ประยงค์ เนตยารักษ์. “การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจการเกษตร : กรณีตัวอย่างการกำหนดราคาอ้อย”. ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย? คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.
- ประยงค์ เนตยารักษ์. อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2531, 26-34
- ปัจจัย บุณนาค และ สมคิด แก้วสนิท. จุลเศรษฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535, อ้างถึงใน เรวัตี ช้างบุญชู. การรวมตัวทางธุรกิจ (Cartel). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.ismed.or.th/SME/src/upload/knowledge/118128834246690796ab9c7.pdf> [2553, ตุลาคม 25]
- ยุทธนา คุ่มมี. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า : ศึกษาเฉพาะกรณีธุรกิจโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกยูบีซี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2544

- รัฐไกร ลิ้มศิริตระกูล. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการกำหนดราคาขายปลีก. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.
- วรวัฒน์ กุศลกลางกูรวัฒน์. ปัญหากฎหมายป้องกันการผูกขาด : ศึกษาเฉพาะกรณีการจำกัดการแข่งขันทางการค้าในแนวตั้ง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2537.
- วรานนท์ อมรอำรง. การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารและการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547
- วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. เศรษฐศาสตร์เบื้องต้น เศรษฐศาสตร์สำหรับบุคคลทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- วิทยากร เชียงกูร. ศัพท์เศรษฐกิจ ธุรกิจ การเงิน และการธนาคาร. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เบียร์ฟ้า, 2536.
- วิจิต มั่นตาภรณ์. นโยบายแข่งขันและกิจกรรมในประชาคมเศรษฐกิจยุโรป, วารสารนิติศาสตร์, (มีนาคม 2526) : 125
- ศักดิ์ดา ธนิตกุล. คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551.
- ศิริศักดิ์ จิ่งถาวรณ. หลักเกณฑ์เรื่อง "ผู้มีอำนาจเหนือตลาด" ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 : ศึกษากรณีสินค้าเหล็ก. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์, ปริญ ลักษิตานนท์, ศุภร เสรีรัตน์ และองอาจ ปทะวานิช. กลยุทธ์การตลาด การบริหารการตลาดและกรณีศึกษา. กรุงเทพมหานคร : บริษัทธีระฟิล์มและโซเท็กซ์ จำกัด: 195 – 200
- ศุภร เสรีรัตน์ และศิริวรรณ เสรีรัตน์. นโยบายผลิตภัณฑ์และราคา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช : 134.
- ศูนย์บริหารการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย, ฝ่ายวิชาการ. ระบบการแบ่งปันผลประโยชน์และการคิดราคาอ้อย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : www.sugarzone.in.th/system_cane.doc [2553, ตุลาคม 25]
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, บจก. น้ำตาลทรายปี '53 ต้องเร่งแก้ปัญหา...จากภาวะตลาดในประเทศตึงตัว. [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา : www.sugarzone.in.th. [2553, ตุลาคม 25]

สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน
อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ส่วนที่ 1 รายงานการศึกษาเปรียบเทียบศักยภาพของ
อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทยกับต่างประเทศ (Country Positioning Report).
กรุงเทพมหานคร, 2547.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยอุตสาหกรรม
อ้อยและน้ำตาลทราย : เส้นทางขยายการผลิตเพื่อเพิ่มการส่งออก. เล่มที่ 2.
กรุงเทพมหานคร, 2543.

สรยุทธ์ มีนะพันธ์. เศรษฐศาสตร์การจัดการองค์การธุรกิจ. กรุงเทพมหานคร : สเตรทโทโนมิคส์,
2546.

สรวิศ ลิ้มปริงซี่. กฎหมายแข่งขันทางการค้า : แนวคิดพื้นฐาน เจเนอรัลล์ และปัญหา ฉบับ
บทความ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543.

สุดา แซ่ลิ้ม. โครงสร้างการตลาดและการกำหนดราคาของอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย. ใน
รายงานวิจัยหลัก สูตร เศรษฐศาสตร์มหัพพันทิต คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

สุธาทิพย์ พิสิฐบัณฑิต. ผลกระทบจากการแทรกแซงของรัฐบาลในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล
: กรณีการเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดราคาอ้อย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

สุเมธ นาควโรดม. การขออนุญาตกระทำการจำกัดการแข่งขัน ศึกษากรณีการห้ามให้ทำธุรกิจกับ
คู่แข่งในอุตสาหกรรมยานยนต์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

อมรศักดิ์ พงศ์พิศุตม์. คูปลดไทยจะถูกพัดหายได้คลื่นโลกาภิวัตน์ (ฉบับ). [ออนไลน์]. 2553.
แหล่งที่มา : <http://www.maesotcity.com/index.php?lay=show&ac=article&Id=579021&Ntype=3> [2553, พฤศจิกายน 5]

อรอุมา เสือเคี่ยม. นโยบาย/กฎหมายป้องกันการผูกขาดของประเทศสหรัฐอเมริกา. [ออนไลน์].
2553. แหล่งที่มา : [http://www.dit.go.th/uploads/CC3Z4_บทความนโยบายป้องกันการ
ผูกขาดของสหรัฐฯ.pdf](http://www.dit.go.th/uploads/CC3Z4_บทความนโยบายป้องกันการผูกขาดของสหรัฐฯ.pdf) [2553, กันยายน 20]

อัจฉราวรรณ งามญาณ, วิไลดา เตชะเวช, พงษ์เดช เศรษฐศรี, นรดี เฟ่งพันธ์พัฒน์ และ ภัชริกา
คชสำโรง. รายงานผลการวิจัย เรื่อง ศักยภาพการแข่งขันของอุตสาหกรรมน้ำตาล.

กรุงเทพมหานคร, 2539

อัมมาร สยามวาลา และคนอื่นๆ . โครงการวิจัยอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลสู่ทางการขยายการผลิตเพื่อเพิ่มการส่งออก. กรุงเทพมหานคร : สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2543 : 60

ภาษาอังกฤษ

Boel, M. F. The European sugar sector A long-term competitive future. [Online]. 2005. Available from : ec.europa.eu/agriculture/capreform/sugar /infopack_en.pdf [2010, June 20]

Carlton, D. and Perloff, J. Modern Industrial Prganization. USA, 2005.

Denger, M. L. Resale Price Maintenance in Distribution and Franchisor Operations, Antitrust Law Journal 60. (1992) : 419.

Edgar, K. B. and Mark, A. Z. Microeconomic theory and applications. Fifth edition. New York : HarperCollins College Publishers, 1995.

Erich, M. F. The death of discount online retailing? Resale price maintenance after Leegin V. PSKS. North Caralina Journal of Law & Technology Fall 2007. [Online]. 2007. Available from : www.westlaw.com [2010, June 20]

Gerhart , P. M. The competition advantages' explanation for intrabrand restraints: An antitrust analysis. Duke law journal June 1981

Goyder, D.G.. EC Competition Law. 3rd Edition. Oxford : Clarendon Press. 1998 : 247

Irvins, B. T. Survey of economics. Third edition. USA : South-Western College Publishing, 2001.

Jean, T. The Theory of Industrial Organization. London : The MIT Press. 1989 : 171

Pickering, J. F. Resale Price Maintenance in Practice. London : George Allen & Unwin :

13

Laguerodie, S. and Vergara, F. The Theory of Price Controls. [Online]. 2008. Available from : www.franciscovergara.com/PriceControls.doc [2010, June 20]

McCall, C. H. The present status of state fair trade laws. Texas law review June 1961

Organization for economic co-operation and development paris. Resale price

maintenance. [Online]. 1997. Available from : <http://www.oecd.org/dataoecd/35/7/1920261.pdf> [2010, June 20]

Rodes, C. L. Giving teeth to Sherman Act Enforcement in the intrabrand context : Weaning court off their interbrand addiction post-sylvania. Notre Damn Law Review. January 2009

Ross, S. F. Principle of Antitrust Law. New York : The Foundation Press. 1993 : 224

Taylor, J. and Doren , P. Economic Amnesia: The Case against Oil Price Controls and Windfall Profit Taxes. 2006

Sullivan, T. E. and Harrison, J. L. Understanding Antitrust and Its Economic Implication 2nd Edition. New York : Matthew Bender & Co., 1995 : 150

Whish, R. Competition law. Sixth edition. Oxford : Oxford University Press, 2009

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

<u>ชื่อ</u>	นางสาวศิริวรรณ เจียมใจไพบูลย์	
<u>วันเดือนปีเกิด</u>	วันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2528	
<u>วุฒิการศึกษา</u>	ชั้นประถมศึกษาที่โรงเรียนอัสสัมชัญคอนแวนต์	พ.ศ. 2540
	ชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นที่โรงเรียนอัสสัมชัญคอนแวนต์	พ.ศ. 2543
	ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายที่โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์	พ.ศ. 2546
	นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	พ.ศ. 2550
	เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 63 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา	
	พ.ศ. 2553	