

บทที่ 5

มาตรการกฎหมายป้องกันการผูกขาดกับอุตสาหกรรมน้ำอัดลมในประเทศไทย

จากบทที่แล้วผู้เขียนได้นำเสนอแนวคิดของระบบกฎหมายป้องกันการผูกขาดที่แบ่งออกเป็น 2 ระบบใหญ่ คือ ระบบควบคุมโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structure Control) และระบบควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการ (Conduct Control) โดยแสดงให้เห็นถึงแนวทางการใช้กฎหมายดังกล่าวต่อพฤติกรรมความร่วมมือกันกำหนดราคาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ในบทนี้ผู้เขียนจะทำการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายป้องกันการผูกขาดของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ว่ามีโครงสร้าง แนวคิด และหลักการ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ต่อกรณีความร่วมมือกันกำหนดราคาของอุตสาหกรรมน้ำอัดลมในประเทศไทยอย่างไร

5.1 มาตรการในพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522

ในพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ได้แบ่งมาตรการออกเป็น 2 ประการ ดังนี้

1. มาตรการกำหนดราคาสินค้า ซึ่งกำหนดไว้ตามมาตรา 23-30
2. มาตรการป้องกันการผูกขาด ซึ่งกำหนดไว้ตามมาตรา 31-38

5.1.1 มาตรการในการกำหนดราคาสินค้า

มาตรการในการกำหนดราคาสินค้าตั้งแต่มาตรา 23-30 ได้แยกเป็น มาตรการ ดังต่อไปนี้

1. มาตรการสินค้าควบคุม
2. มาตรการควบคุมราคาสินค้าไม่ให้เป็นป่วน

5.1.1.1 มาตรการสินค้าควบคุมตามมาตรา 23 บัญญัติว่า "เพื่อป้องกันการกำหนดราคาซื้อ ราคาขาย หรือกำหนดเงื่อนไข และวิธีปฏิบัติทางการค้าอันไม่เป็นธรรมแก่คณะกรรมการกลาง ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศให้สินค้าใดเป็นสินค้าควบคุมได้" เมื่อมีการประกาศให้สินค้าใดเป็นสินค้าควบคุมแล้ว คณะกรรมการจะมีอำนาจดังต่อไปนี้

ก) อำนาจเกี่ยวกับราคาสินค้า

1. อำนาจตามมาตรา 24 (1) ในการกำหนดราคาซื้อหรือราคาขายสินค้าควบคุม โดยให้ผู้ซื้อซื้อในราคาที่ไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด หรือให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาที่ไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด หรือตั้งราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง
2. อำนาจตามมาตรา 24 (2) ในการกำหนดอัตรากำไรสูงสุดต่อหน่วยของสินค้าควบคุมที่ผู้จำหน่ายจะได้รับจากการจำหน่ายสินค้าควบคุม หรือกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขายสินค้าควบคุมในแต่ละช่วงการค้า
3. อำนาจตามมาตรา 24 (3) ในการกำหนดให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าควบคุมแสดงราคาสินค้าควบคุม
4. อำนาจตามมาตรา 24 (6) ในการกำหนดให้แจ้งต้นทุน ค่าใช้จ่ายของสินค้าควบคุมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่
5. อำนาจตามมาตรา 24 (11) ในการบังคับให้จำหน่ายสินค้าควบคุมตามปริมาณและราคาที่กำหนด ตลอดจนถึงบังคับให้จำหน่ายแก่ส่วนราชการหรือบุคคลใดซึ่งคณะกรรมการกำหนด

6. อำนาจตามมาตรา 25 โดยกำหนดให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าควบคุม มีหน้าที่แจ้งราคาซื้อราคาขายสินค้าควบคุมตามที่เป็นอยู่ในวันที่คณะกรรมการกลางกำหนด และห้ามมิให้เปลี่ยนแปลงราคา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเลขาธิการตามระเบียบที่คณะกรรมการกลางกำหนด ในการนี้เลขาธิการจะกำหนดให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าควบคุมแจ้งแผนเปลี่ยนแปลงราคา หรือส่วนลดในการจำหน่ายสินค้าควบคุมต่อ เลขาธิการด้วยก็ได้

ข) อำนาจเกี่ยวกับปริมาณสินค้ามีดังนี้

1. อำนาจตามมาตรา 24 (6) ในการกำหนดให้แจ้งปริมาณสถานที่เก็บสินค้าควบคุมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่
2. อำนาจตามมาตรา 24 (7) ในการกำหนดให้มีการเก็บหรือเพิ่มปริมาณการเก็บสำรองสินค้าควบคุม และกำหนดท้องที่และสถานที่ให้เก็บสินค้าควบคุม
3. อำนาจตามมาตรา 24 (8) ในการห้ามหรืออนุญาตการส่งออกนอก หรือนำเข้ามาในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ซึ่งเป็นสินค้าควบคุม
4. อำนาจตามมาตรา 24 (10) ในการจัดให้มีการปันส่วนการซื้อและการจำหน่ายสินค้าควบคุม หรือกำหนดเงื่อนไขในการซื้อและจำหน่ายสินค้าควบคุม
5. อำนาจตามมาตรา 24 (12) ห้ามการจำหน่ายให้ ใจเอง ยักย้าย หรือเปลี่ยนสภาพ หรือสินค้าควบคุมเกินปริมาณกำหนด
6. อำนาจตามมาตรา 24 (14) ในการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการกักตุนสินค้าควบคุม หรือครอบครองสินค้าควบคุมเกินปริมาณที่กำหนด

ค) อำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการเสริม ดังต่อไปนี้

1. อำนาจตามมาตรา 24 (5) ในการกำหนดท้องที่หรือกำหนดระยะเวลา ในการบังคับใช้ ประกาศของคณะกรรมการ
2. อำนาจตามมาตรา 24 (6) ในการกำหนดให้แจ้งขบวนการผลิต และวิธีการจำหน่ายสินค้าควบคุมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่
3. อำนาจตามมาตรา 24 (9) ในการสั่งให้ผู้ประกอบการธุรกิจ ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต การซื้อ การจำหน่าย หรือการเก็บรักษาสินค้าควบคุม รวมทั้งให้ระงับหรือลดค่าใช้จ่ายใด ๆ ที่กำหนดไว้เกินสมควร
4. อำนาจตามมาตรา 24 (13) ในการให้เลขาธิการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการเกี่ยวกับการผลิตการขนส่ง การซื้อ การจำหน่าย การเก็บรักษาสินค้าควบคุม

ในมาตรา 24 วรรค 3 การใช้อำนาจของคณะกรรมการตามมาตรา 24 นั้น คณะกรรมการต้องมีการทบทวนเป็นครั้งคราวเพื่อให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงต้นทุน ค่าใช้จ่ายในการจำหน่าย และอัตรากำไรที่เหมาะสม รวมทั้งผลกระทบต่อการลงทุนในการขยายกำลังการผลิตในระยะต่อไป

หากมีการฝ่าฝืนจะมีโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 43, 44, 45

5.1.1.2 มาตรการควบคุมสินค้าไม่ให้ปั่นป่วน

มาตรการนี้เป็นมาตรการที่กำหนดไว้ตามมาตรา 29 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า "ห้ามมิให้ผู้ประกอบการธุรกิจใดโดยลำพัง สมคบ หรือร่วมกับบุคคลอื่น ดำเนินการใดโดยจงใจที่จะกำหนดราคาสินค้าให้ตกต่ำเกินสมควร หรือให้สูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนในราคาสินค้า"

มาตรการดังกล่าวใช้ควบคุมมิให้ผู้ประกอบธุรกิจเพียงรายเดียว โดยลำพัง หรือหลายรายร่วมสมคบกันกำหนดราคาสินค้าให้สูงหรือต่ำเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้า โดยที่มาตรการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นสินค้าที่ถูกประกาศควบคุม¹ หรือประกาศให้เป็นธุรกิจควบคุมเสียก่อนจึงจะดำเนินการตามกฎหมายได้ จากการวิเคราะห์มาตรการดังกล่าวจะพบว่า เป็นมาตรการสำคัญที่ป้องกันการใช้อำนาจผูกขาด กล่าวคือ การที่ผู้ประกอบธุรกิจเพียงรายเดียวสามารถที่จะกำหนดราคาได้นั้น ย่อมแสดงว่าเป็นผู้มีอำนาจผูกขาดในตลาดนั้นแล้ว ผู้ประกอบการดังกล่าวจึงสามารถควบคุมตลาดและกำหนดราคาสินค้าในตลาดได้ หรือในกรณีที่มีการร่วมสมคบกันกำหนดราคาสินค้าในตลาดที่มีลักษณะผู้ขายน้อยราย (oligopoly) โดยที่ผู้ประกอบการแต่ละรายอาจไม่มีอำนาจผูกขาดในตลาดสินค้าได้โดยลำพัง แต่จะใช้การร่วมกันกำหนดราคาเพื่อสร้างอำนาจผูกขาดให้เกิดขึ้น นอกจากนี้ การสมคบร่วมกันกระทำการดังกล่าวแม้จะยังไม่ปรากฏผลสำเร็จของการกระทำที่ทำให้ราคาสินค้าตกต่ำหรือสูงเกินสมควร ก็ถือว่าเป็นความผิดแล้ว²

5.1.2 มาตรการป้องกันการผูกขาด ซึ่งประกอบไปด้วยมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

มาตรการตามมาตรา 31 หากปรากฏว่าพฤติการณ์ในการประกอบธุรกิจใด มีแนวโน้มที่จะผูกขาด หรือมีพฤติการณ์ที่ผูกขาด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ คณะกรรมการกลางมีอำนาจประกาศให้ธุรกิจดังกล่าวเป็นธุรกิจควบคุม และสามารถดำเนินการได้ ดังต่อไปนี้

1 บันทึกเรื่อง "ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522" สิ่งที่ส่งมาด้วยตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร 0601/237 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2526, หน้า 6.

2 สุกัลลักษณ์ ลากทวีโชค, "ปัญหาความคาบเกี่ยวระหว่างกฎหมายสิทธิบัตรและกฎหมายป้องกันการผูกขาด," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 160.

1. กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจควบคุม ต้องแจ้งราคาขายสินค้าให้ผู้ประกอบธุรกิจ ควบคุมเป็นผู้ผลิต หรือผู้จำหน่ายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 32 หากไม่แจ้งราคาดังกล่าว ให้คณะกรรมการกลางเป็นผู้มีอำนาจกำหนดราคากลางได้ตามมาตรา 33 วรรค 2

2. ในกรณีที่คณะกรรมการกลางเห็นว่า การแจ้งราคาขายสินค้านั้นไม่เหมาะสม เมื่อเทียบกับต้นทุน ค่าใช้จ่ายในการจำหน่าย และอัตรากำไรที่เหมาะสมแล้ว ให้คณะกรรมการกลางมีอำนาจกำหนดราคาตามที่เห็นสมควรได้ภายในสามสิบวัน หากคณะกรรมการกลางมิได้ กำหนดราคาภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าราคาของผู้ประกอบการแจ้งเป็นราคา ที่คณะกรรมการกลางกำหนดตามมาตรา 32

3. ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมจำหน่ายสินค้าเกินราคาที่คณะกรรมการกลาง กำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการกลางให้กำหนดราคาขึ้นใหม่ตามมาตรา 34

4. ควบคุมดูแลพฤติกรรมในการประกอบธุรกิจที่อาจก่อให้เกิดการผูกขาด หรือจำกัด การแข่งขันในรูปแบบต่าง ๆ ตามมาตรา 8 วรรค 3

เมื่อธุรกิจใดถูกประกาศให้เป็นธุรกิจควบคุมแล้ว ขั้นตอนต่อไปของกฎหมาย ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมจะถูกห้ามมิให้กระทำการร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจควบคุมรายอื่น โดยจงใจ ที่จะก่อให้เกิดการผูกขาด หรือจำกัดการแข่งขันโดยไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ ซึ่งจำแนก เป็นลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) พฤติกรรมการกำหนดราคาสินค้าโดยผู้ประกอบการหลายราย

ก) กำหนดราคาขายสินค้าควบคุมเป็นราคาเดียวกัน หรือตามที่ตกลงกัน ตามมาตรา 35 วรรค 2

ข) กำหนดราคาซื้อสินค้าควบคุมเป็นราคาเดียวกัน หรือกตราคาซื้อสินค้า ควบคุมให้ต่ำลง หรือจำกัดปริมาณการซื้อสินค้าควบคุมตามมาตรา 35 วรรค 5

ค) ลดคุณภาพของสินค้าควบคุมให้ต่ำลงกว่าที่เคยผลิต หรือจำหน่าย โดยจำหน่ายในราคาเดิมหรือสูงขึ้นตามมาตรา 35 วรรค 8

2) พฤติกรรมการจำกัดการแข่งขันที่เกิดจากผู้ประกอบการรายเดียว

ก) ห้ามมิให้ผู้ประกอบการธุรกิจควบคุมระดับ ลด หรือจำกัดการผลิต การซื้อ การจำหน่าย การส่งมอบ การนำเข้ามาราชอาณาจักร ทาลาย หรือทำให้เสียหายซึ่งสินค้า ควบคุม เพื่อลดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาดตามมาตรา 36

ข) ห้ามมิให้ผู้ประกอบการธุรกิจควบคุมกระทำการใด ๆ อันอาจเป็นการ ทาลาย ทำให้เสียหาย ชัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจควบคุมของผู้อื่น หรือกระทำการใด ๆ เพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจควบคุม หรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจควบคุม ทั้งนี้ เพื่อจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจตามมาตรา 37

ค) ห้ามมิให้ผู้ประกอบการธุรกิจควบคุมกำหนดข้อตกลงหรือเงื่อนไข ผ่าฝืน ข้อห้ามตามที่คณะกรรมการกลางกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาในลักษณะที่เป็นการ บังคับให้ลูกค้าของตนต้องจำกัดการผลิต การซื้อ หรือการจำหน่ายสินค้า หรือต้องจำกัดโอกาส ในการเลือกซื้อสินค้า หรือในการจัดหาสินค้าจากผู้ประกอบการธุรกิจควบคุมอื่นตามมาตรา 38

3) พฤติกรรมการจำกัดการแข่งขันที่เกิดจากผู้ประกอบการหลายราย

ก) แต่งตั้งหรือมอบหมายให้บุคคลใดแต่ผู้เดียว เป็นผู้จำหน่ายสินค้าควบคุม อย่างเดียวกัน หรือประเภทเดียวกันทั่วราชอาณาจักรตามมาตรา 35 วรรค 1

ข) กำหนดแบ่งท้องที่ที่ผู้ประกอบการธุรกิจควบคุมแต่ละรายจะจำหน่ายสินค้า ควบคุมได้ในท้องที่นั้น หรือกำหนดลูกค้าที่ผู้ประกอบการธุรกิจควบคุมแต่ละรายจะจำหน่ายสินค้าควบคุม ให้ได้ โดยผู้ประกอบการธุรกิจควบคุมอื่นจะไม่จำหน่ายสินค้านั้นแข่งขันตามมาตรา 35 วรรค 3

ค) กำหนดแบ่งท้องที่ที่ผู้ประกอบการธุรกิจควบคุมแต่ละรายจะซื้อสินค้าควบคุม ได้ หรือกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจควบคุมซื้อสินค้าควบคุมได้ตามมาตรา 35 วรรค 4

- ง) กำหนดปริมาณของสินค้าควบคุมที่ผู้ประกอบการธุรกิจควบคุมแต่ละราย จะผลิต ซื้อ หรือจำหน่าย เพื่อจำกัดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาดตามมาตรา 35 วรรค 6
- จ) กำหนดเงื่อนไขหรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการซื้อ หรือการจำหน่ายสินค้า ควบคุม เพื่อให้ปฏิบัติเป็นแบบเดียวกันหรือตามที่ตกลงกันตามมาตรา 35 วรรค 7
- ฉ) รวมธุรกิจควบคุมเข้าด้วยกัน หรือรวมการอำนวยความสะดวก หรือการ ควบคุมนโยบายและการบริหารธุรกิจควบคุมตามมาตรา 35 วรรค 9
- ช) ทำความตกลงร่วมกันเพื่อเข้าครองตลาด หรือควบคุมตลาดตาม มาตรา 35 วรรค 10

ข้อสังเกตบางประการจากการศึกษามาตรการทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะพบว่า มาตรการตามมาตรา 31 นั้น ไม่ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า พฤติการณ์อันเป็นการ ผูกขาด หรือการจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจแต่อย่างใด ส่วนมาตรา 29 ก็ได้กำหนด ไว้แต่เพียงเรื่องของการกำหนดราคาสินค้า ซึ่งเกิดจากผู้ประกอบการรายเดียวโดยลำพังหรือ หลายรายสมคบกันก็ได้ ส่วนมาตรา 35 จะบัญญัติให้เห็นถึงลักษณะของพฤติกรรมที่จะเข้า หลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายบัญญัติห้ามไว้ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าใน อนุมาตรา (2), (5) และ (8) จะต้องเป็นการกำหนดราคาสินค้าที่เกิดขึ้นจากการกระทำ ร่วมกันของผู้ประกอบการหลายราย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5.2 การบังคับใช้กฎหมาย

องค์กรที่ทำหน้าบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 แบ่งออกได้เป็น ดังนี้

5.2.1 คณะกรรมการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ซึ่งแบ่งออกได้เป็น ดังนี้

1) คณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ซึ่งประกอบไปด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานกรรมการ และมีปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นรองประธานกรรมการ และยังมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีไม่น้อยกว่าสี่คน แต่ไม่เกินแปดคน โดยแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งกับเลขาธิการ เป็นกรรมการ คณะกรรมการกลางจะมีอำนาจทั่วราชอาณาจักร และยังเป็นคณะกรรมการส่วนจังหวัด กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดในเขตกรุงเทพมหานคร อำนาจของคณะกรรมการกลางมีดังต่อไปนี้

1.1 ปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรา 23, 24, 25, 26 วรรค 2, 27, 31, 32, 33, 34, 38 และ 40

1.2 เข้าควบคุมหรือดำเนินการเพื่อให้การผลิตหรือการจำหน่ายสินค้ามีเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชน

1.3 พิจารณาเรื่องราวที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดร้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากการกระทำอันมีผลกระทบต่อราคา หรือเนื่องจากการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือการจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ

1.4 เชิญบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็น

2. คณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ซึ่งประกอบไปด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเก้าคนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง กับพาณิชย์จังหวัดเป็นกรรมการ คณะกรรมการชุดนี้จะมีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะภายในจังหวัดเท่านั้น โดยมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการกลาง และยังต้องปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งคณะกรรมการกลางด้วย

5.2.2 สำนักงานคณะกรรมการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ซึ่งแบ่งออกได้เป็น ดังนี้

1) สำนักงานคณะกรรมการกลาง กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด สังกัดกรมการค้าภายในกระทรวงพาณิชย์ โดยมีอธิบดีกรมการค้าภายในเป็นเลขาธิการ โดยตำแหน่ง และเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน สำนักงานคณะกรรมการกลางมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1.1 ศึกษาวิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับสินค้า ราคา และการประกอบธุรกิจรวมทั้งเสนอโครงการ แผนงาน หรือมาตรการเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจต่อคณะกรรมการกลาง

1.2 ติดตามความเคลื่อนไหวของราคาสินค้าควบคุมและสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจควบคุม แล้วรายงานต่อคณะกรรมการกลาง

1.3 รับเรื่องราวที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ยื่น

1.4 ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ และมติของคณะกรรมการกลาง และปฏิบัติตามที่คณะกรรมการกลางมอบหมาย

2) สำนักงานคณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ซึ่งมีพาณิชย์จังหวัดเป็นหัวหน้าสำนักงานโดยตำแหน่ง เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงาน โดยมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการกลาง

5.2.3 พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจดังต่อไปนี้

1.1 มีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือให้ส่งบัญชี ทะเบียน เอกสารหรือหลักฐานใดเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

1.2 เข้าไปในสถานที่ทำการ สถานที่ผลิต หรือสถานที่เก็บสินค้าของผู้ประกอบธุรกิจหรือของบุคคลใด หรือเข้าไปในยานพาหนะของบุคคลใดในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจค้นสินค้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าได้มีการฝ่าฝืนตามมาตรา 30 หรือเพื่อตรวจสอบให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ในการให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกบัญชีจากทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นจากผู้ประกอบธุรกิจหรือจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง

1.3 ในกรณีที่เห็นว่าการฝ่าฝืนมาตรา 30 ให้มีอำนาจกักอายัด หรือยึดสินค้านั้น แต่การยึดสินค้านั้นต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากประธานกรรมการก่อน

เมื่อพิจารณามาตรการของพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะพบว่า เป็นมาตรการที่บัญญัติในลักษณะที่ห้ามมิให้กระทำ (prohibition approach) ที่บังคับอย่างเด็ดขาดโดยไม่มีข้อยกเว้น และไม่คำนึงถึงเงื่อนไข และความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมบางประการ เช่น เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นใหม่ เมื่อภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เพื่อส่งเสริมการค้ากว่าวิจัยหรือการพัฒนาทางเทคโนโลยี เป็นต้น การที่กฎหมายมีมาตรการบังคับโดยไม่มีข้อยกเว้นแต่ประการใด ย่อมแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าหลักการของพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 นั้น จะไม่ยอมให้มีการผูกขาดและการใช้อำนาจผูกขาดเกิดขึ้นกับเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยเด็ดขาด ลักษณะดังกล่าวจึงใกล้เคียงกับหลักข้อห้ามของกฎหมายป้องกันการผูกขาดของสหรัฐอเมริกา ที่บัญญัติถึงการปฏิบัติอันเป็นการจำกัดทางการค้าและการได้มาซึ่งอำนาจผูกขาด หรือการมีฐานะเหนือผู้อื่น จะถูกห้ามโดยเด็ดขาด (per se) กล่าวคือ การตกลงร่วมกันเพื่อจำกัดการแข่งขันหรือการกระทำใด ๆ ที่เป็นการจำกัดการแข่งขันเป็นความผิดตามกฎหมายป้องกันการผูกขาด โดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าการกระทำดังกล่าวมีเหตุผลหรือไม่

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรการกฎหมายป้องกันการผูกขาดของกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป จะพบว่า กฎหมายได้บัญญัติตามหลักการที่อาจออนุญาตให้มีการปฏิบัติอันเป็นการจำกัดทางการค้า หรือการมีฐานะเหนือผู้อื่นได้ในระดับหนึ่ง โดยคำนึงถึงหลักแห่งเหตุผล (Rule of Reason) เป็นราย ๆ ไป แต่จะคอยควบคุมพฤติกรรมของผู้มีอำนาจผูกขาด หรือผู้มีอำนาจเหนือตลาด ดังกล่าว เพื่อไม่ให้ใช้อำนาจที่มีอยู่ก่อให้เกิดความเสียหาย (control of abuse) ขึ้นได้

5.3 บัญญัติการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522

จากมาตรการต่าง ๆ ของกฎหมายดังที่กล่าวแล้ว จะพบว่า การบังคับใช้ส่วนใหญ่จะ เกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าเท่านั้น ส่วนมาตรการด้านการป้องกันการผูกขาดนั้น นับตั้งแต่มี การประกาศใช้พระราชบัญญัติขึ้นในปี พ.ศ. 2522 คณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและ ป้องกันการผูกขาดเคยประกาศใช้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น กับกรณีการรวมตัวกันกำหนดปริมาณ การผลิตและราคาขายของธุรกิจน้ำแข็ง³ จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมี ความบกพร่องในการบังคับใช้ ซึ่งแยกวิเคราะห์ได้เป็นประเด็น ดังต่อไปนี้

5.3.1 มาตรการตามมาตรา 23 การประกาศให้เป็นสินค้าควบคุม

มาตรการสินค้าควบคุมเป็นมาตรการที่เคยใช้อำนาจพระราชบัญญัติป้องกันการ ค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2517 แต่เนื่องจากมีข้อความที่ไม่รัดกุมเพียงพอ เมื่อมีการบัญญัติ พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ได้มีการนำมาตรการ

³ บุนนาค แก้วรักษ์, การแก้ปัญหาราคาน้ำแข็งตกต่ำในเขตกรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดปทุมธานี (กรุงเทพมหานคร ; กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์, 2526), หน้า 1 (อัดสำเนา).

ดังกล่าวกลับมาใช้อีกครั้ง โดยแก้ไขปรับปรุงให้มีข้อความที่รัดกุมขึ้น ดังเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวที่ว่า "...โดยที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการค้ำกำไรเกินควรที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีบทบัญญัติที่ไม่รัดกุมและเหมาะสมเพียงพอที่จะรักษาประโยชน์ของผู้บริโภคและป้องกันมิให้ราคาสินค้าและบริการต่าง ๆ สูงขึ้นโดยรวดเร็วเกินสมควร ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติควบคุมผู้ประกอบการรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าและบริการ และไม่มีบทบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ สมควรยกเลิกกฎหมายดังกล่าว และมีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดขึ้นเพื่อควบคุมการกำหนดราคาสินค้าให้เป็นธรรมและป้องกันการผูกขาด และการจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น" 4

มาตรการตามมาตรา 23 การประกาศให้สินค้าใดสินค้าหนึ่งเป็นสินค้าควบคุม เมื่อคณะรัฐมนตรีประกาศให้สินค้าประเภทใดเป็นสินค้าควบคุมแล้ว รัฐอาจให้เข้าแทรกแซงเพื่อกำหนดราคาสินค้าควบคุมนั้นได้ตามมาตรา 24 โดยรัฐสามารถกำหนดราคาสินค้าได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1.1 การกำหนดราคาขึ้นสูง (Maximum Price Control) รัฐอาจเล็งเห็นความสำคัญในการกำหนดราคาขึ้นสูงกับราคาของสินค้าประเภทต่าง ๆ เนื่องจากรัฐเห็นว่าหากปล่อยย้ให้กลไกของตลาดดำเนินไปอย่างปกติ ราคาสินค้าดังกล่าวจะสูงเกินไปจนทำให้เกิดปัญหาแก่ผู้บริโภคส่วนใหญ่ เช่น การประกาศควบคุมอัตราดอกเบี้ย เป็นต้น

1.2 การกำหนดราคาขั้นต่ำ (Minimum Price Control) ในกรณีที่รัฐจำเป็นต้องพยุงราคาสินค้าหรือบริการมิให้ตกต่ำจนเกินไปจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ผลิตหรือผู้มีรายได้น้อย เช่น การประกันราคาข้าวและถั่วเหลือง เป็นต้น

4 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522

อย่างไรก็ตาม การประกาศให้สินค้าใดเป็นสินค้าควบคุมต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาพอสมควร เพื่อให้คณะกรรมการกลางสามารถเข้าแก้ไขปัญหาได้ทันเวลาที่ จึงใช้วิธีการประกาศให้เป็นสินค้าควบคุมหลายประเภทอย่างกว้างขวาง เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการกลางจำเป็นต้องเข้าแก้ปัญหานั้น สินค้าประเภทใดประเภทหนึ่ง เมื่อประกาศให้เป็นสินค้าควบคุมแล้ว ก็สามารถออกมาตรการเพื่อแก้ปัญหากับสินค้าประเภทนั้น ๆ ได้ทันเวลาที่ ตัวอย่างสินค้าที่ถูกประกาศให้เป็นสินค้าควบคุม เช่น น้ำมันตาลทราย ข้าวสาร แป้งสาลี หมขันทหวาน บุนนาค เมล็ดลิ้นจี่ สังกะสี กระเบื้อง น้ำมันเชื้อเพลิง สบู่ ผงซักฟอก ฯลฯ 5

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐประกาศให้สินค้าใดเป็นสินค้าควบคุมและเป็นผู้กำหนดราคาสินค้าเสียเองนั้น เท่ากับว่ารัฐเข้าแทรกแซงการทำงานอย่างอิสระของกลไกของตลาด โดยปกติแล้วรัฐจะดำเนินการดังกล่าวเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉิน เช่น เกิดสงคราม และรัฐต้องการให้ผลิตสินค้าที่จำเป็นเพื่อใช้เป็นยุทธปัจจัยเท่านั้น 6 และไม่มีเหตุผลใด ๆ สนับสนุนให้เข้ามาใช้ในระยะเวลาที่เหตุการณ์ปกติ เนื่องจากทำให้กลไกของราคาไม่ได้ทำหน้าที่ของมันโดยอิสระ กล่าวคือ แทนที่สินค้าต่าง ๆ จะมีราคาแพงขึ้นตามสภาพการณ์ กลับถูกกำหนดไว้ที่ระดับหนึ่ง 7 นอกจากนี้ เมื่อปรากฏว่ามีการร่วมกันกำหนดราคาสินค้าอย่างไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น รัฐจึงประกาศให้สินค้านั้นเป็นสินค้าควบคุม และใช้อำนาจกำหนดราคาตามความเหมาะสม การที่รัฐเข้าแทรกแซงดังกล่าว ปัญหาที่ตามมา นั่น คือ รัฐจะใช้อะไรเป็น

5 กรมการค้าภายใน, กระทรวงพาณิชย์, รายชื่อสินค้าควบคุมตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522.

6 Dudley F. Pegrum, Public Regulation of Business Revised (Illinois : Richard D. Irwin, Inc., 1965), p.242.

7 บัจจย บุนนาค และสมคิด แก้วสนธิ, จุลเศรษฐศาสตร์, หน้า 61.

บรรทัดฐานในการกำหนดราคา เนื่องจากต้นทุนของผู้ผลิตแต่ละรายไม่เท่ากัน แม้ว่ากระทรวงพาณิชย์สามารถที่จะทราบต้นทุนการผลิตสินค้าด้วยการกำหนดให้ผู้ผลิตสินค้าแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนการผลิตได้ก็ตาม⁸ ข้อมูลที่ได้ดังกล่าว เป็นข้อมูลที่ได้รับจากผู้ผลิตแต่เพียงฝ่ายเดียว และการหาต้นทุนเฉลี่ยของอุตสาหกรรมด้วยการรวบรวมตัวเลขต้นทุนของผู้ผลิตแต่ละรายแล้วหารเฉลี่ยด้วยจำนวนผู้ผลิตทั้งหมดนั้น ไม่สามารถทำให้ทราบต้นทุนการผลิตที่แท้จริงได้ หากรัฐกำหนดราคาไว้สูงย่อมทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้บริโภค หากกำหนดราคาให้ต่ำลงก็จะไม่เกิดให้ก่อแรงจูงใจแก่ผู้ผลิต ผลที่ตามมาก็คือ ไม่มีผู้ผลิตรายใดสนใจเข้ามาในตลาดเนื่องจากได้รับผลกำไรน้อย สินค้าก็จะขาดแคลนและอาจก่อให้เกิดตลาดมืดและมีการเก็งกำไรเกิดขึ้น ผู้บริโภคจะได้รับความเดือดร้อน ดังตัวอย่างในกรณีของการกำหนดราคาน้ำตาลทรายในปี พ.ศ. 2515 ซึ่งมีข้อเท็จจริง ดังนี้⁹

เดิมการค้ำน้ำตาลเป็นไปโดยเสรี ภาวะตลาดน้ำตาลจะมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างรวดเร็วตามปริมาณผลผลิตน้ำตาลในประเทศและราคาน้ำตาลในตลาดโลก หากผลผลิตน้ำตาลในประเทศน้อย หรือราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูง ก็จะมีการส่งออก ทำให้น้ำตาลในประเทศขาดแคลนและมีราคาสูงขึ้น แต่หากปีใดที่มีผลผลิตน้ำตาลมากและส่งออกน้อย ปริมาณน้ำตาลจะล้นตลาด ราคาน้ำตาลจะลดลงเนื่องจากการขายตัดราคากัน วงจรเช่นนี้จะเกิดขึ้นหมุนเวียนไปเรื่อย ๆ

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸ มาตรา 24 เมื่อได้มีการประกาศกำหนดสินค้าควบคุมตามมาตรา 23 แล้วให้คณะกรรมการมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(6) กำหนดให้แจ้งปริมาณ สถานที่เก็บ ต้นทุน ค่าใช้จ่าย กระบวนการผลิต และวิธีการจำหน่ายสินค้าควบคุมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

⁹ พร้อมจิต ศักดิ์พันธ์พนม, "การกำหนดราคาสินค้าโดยรัฐบาล," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 66.

ในปี พ.ศ. 2515 ปริมาณน้ำตาลในตลาดมีน้อยเพราะภูมิอากาศไม่อำนวย ประกอบกับการส่งออกน้ำตาลเป็นจำนวนมาก ทำให้ราคาน้ำตาลในประเทศสูงขึ้น คณะกรรมการป้องกันการค้ำกำไรเกินควรจึงได้ประกาศควบคุมราคาน้ำตาลทรายขาวในเขตกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2515 (ประกาศคณะกรรมการกลาง ฉบับที่ 52 พ.ศ. 2515 เรื่อง ควบคุมและกำหนดราคาสูงสุดน้ำตาลทรายขาวในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี) แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในตลาดมีการซื้อขายกันในราคาที่สูงกว่าราคาควบคุม เกิดการกักตุนน้ำตาลตลาดมืด และการลักลอบส่งน้ำตาลออกนอก การค้ำน้ำตาลปั่นป่วน

รัฐได้ใช้มาตรการกำหนดราคาน้ำตาลทรายเรื่อยมา โดยประกาศเปลี่ยนแปลงราคาให้สูงขึ้นเป็นระยะ ๆ ตามสภาวะต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นจากการที่รัฐกำหนดราคารับซื้ออ้อยให้สูงขึ้นเพื่อช่วยชาวไร่อ้อย หรือในบางปีที่ผลผลิตอ้อยมีน้อย มิฉะนั้นแล้วน้ำตาลจะขาดแคลน เพราะผู้ผลิตไม่ยอมขายในราคาควบคุม แม้เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 แล้ว ก็ยังคงวิธีประกาศกำหนดราคาน้ำตาลทรายต่อไป ดังจะเห็นได้จากประกาศของคณะกรรมการกลางฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2522 และต่อมาได้มีการประกาศเปลี่ยนแปลงให้สูงขึ้นตามประกาศของคณะกรรมการกลางฯ ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2522 แต่ปรากฏว่า ในปีการผลิตนั้นเกิดการขาดแคลนอ้อย เพราะปริมาณอ้อยที่คาดไว้ต่ำกว่าความเป็นจริง มีการเสนอราคาอ้อยสูงกว่าราคาที่รัฐกำหนด ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นจนไม่อาจขายในราคาควบคุมได้ เมื่อไม่มีการเปลี่ยนแปลงราคา ภาวะการขาดแคลนน้ำตาลจึงเกิดขึ้น น้ำตาลทรายขาวที่ขายตามราคาควบคุม คือ กิโลกรัมละ 7.50 บาท มีขายเฉพาะที่ร้านค้าย่อยของกระทรวงพาณิชย์เท่านั้น แต่ในท้องตลาดกลับมีราคาสูงถึงกิโลกรัมละ 10-15 บาท ต่อมา รัฐจึงได้แก้ปัญหาโดยจ่ายเงินอุดหนุนราคาอ้อยบางส่วน และประกาศเปลี่ยนแปลงราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวให้สูงขึ้นอีก ตามประกาศคณะกรรมการกลางฯ ฉบับที่ 39 พ.ศ. 2523 โดยกำหนดราคาน้ำตาลทรายกิโลกรัมละ 12 บาท และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ราคา กิโลกรัมละ 13 บาท

สภาวะการค่าน้ำตาลนั้นขึ้นอยู่กับอุปสงค์ อุปทาน และราคาน้ำตาลในตลาดโลก ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงแทบทุกฤดูกาลผลิต หากปีใดราคาน้ำตาลสูง ปีถัดมาผลผลิตน้ำตาลจะมาก ทำให้ราคาน้ำตาลตกต่ำ หรือปีใดราคาน้ำตาลในตลาดโลกสูงขึ้น ผู้ผลิตก็จะผลิตน้ำตาลดิบเพื่อการส่งออก ทำให้น้ำตาลทรายสำหรับบริโภคในประเทศขาดแคลนและมีราคาแพง รัฐจะเข้าแทรกแซงด้วยการกำหนดราคา เมื่อเห็นว่าน้ำตาลในประเทศสูงขึ้นจนทำให้ประชาชนเดือดร้อน แต่ในขณะเดียวกันรัฐก็ต้องคำนึงถึงชาวไร่ด้วยเช่นกัน เพราะหากกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายไว้ต่ำ ผู้ผลิตก็จะไปกดราคากับชาวไร่ด้วยเพื่อลดต้นทุน มิฉะนั้นก็ไม่อาจขายในราคาควบคุมได้ ปัญหาจึงมักเกิดขึ้นเสมอ เมื่อรัฐกำหนดราคาไว้ต่ำกว่าสภาพความเป็นจริง โดยผู้ผลิตจะพยายามหลีกเลี่ยงไม่ยอมผลิตน้ำตาลทราย หรือลักลอบส่งน้ำตาลดิบออกนอก หรือทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำตาลทรายขึ้นเพื่อใช้เป็นข้ออ้างในการเรียกร้องให้รัฐเปลี่ยนแปลงราคาจำหน่ายให้สูงขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่นั้นแล้วในท้ายที่สุดรัฐก็ต้องยอมเพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนที่เกิดขึ้น¹⁰ อย่างไรก็ตาม แม้วมาตรการกำหนดราคาจะก่อให้เกิดปัญหา แต่ในปัจจุบันน้ำตาลทรายยังเป็นสินค้าควบคุมประเภทหนึ่งที่มีการประกาศกำหนดราคาจำหน่าย ดังจะเห็นได้จากประกาศของคณะกรรมการกลางฯ ฉบับที่ 20 พ.ศ. 2535

นอกจากนี้ การที่รัฐเข้ากำหนดราคาสินค้าเสียเอง อาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในแขนงต่าง ๆ และก่อให้เกิดการขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร อีกทั้งยังส่งผลให้ผู้ประกอบการเกิดความไม่มั่นใจในรัฐบาลว่าจะกำหนดให้สินค้าใดบ้างเป็นสินค้าควบคุม และจะประกาศออกมาเมื่อใด ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ผลิตสินค้าควบคุมและสินค้าที่ไม่ถูกควบคุม ผลที่ตามมาในระยะยาวอาจกระทบต่อบรรยากาศการลงทุนในภาคเอกชนได้

¹⁰ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, วิเคราะห์การเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร ; ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2525), หน้า 204.

5.3.2 มาตรการควบคุมราคาสินค้าจำเป็นปน่วนตามมาตรา 29

นอกจากมาตรการตามมาตรา 23 ดังที่กล่าวแล้ว รัฐสามารถที่จะใช้ มาตรการของมาตรา 29 เพื่อควบคุมมิให้ผู้ประกอบการรายเดียวหรือหลายรายสมคบกันร่วมกัน กำหนดราคาสินค้าให้สูงหรือต่ำเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้าได้ โดยที่ ไม่จำเป็นต้องประกาศให้เป็นสินค้าควบคุม หรือธุรกิจควบคุมเสียก่อน อย่างไรก็ตาม ในทาง ปฏิบัติที่ผ่านมาจะพบว่า มาตรการดังกล่าวยังขาดความชัดเจนของหลักเกณฑ์ที่ว่า อย่างไรถือว่าเป็น การเกินสมควร¹¹ จึงก่อให้เกิดอุปสรรคในการบังคับใช้และอาจถูกโต้แย้งได้ในภายหลัง ดังจะพบได้จากแนวคำพิพากษาฎีกาที่จะกล่าวต่อไป ซึ่งส่งผลให้รัฐลังเลต่อการใช้มาตรการ ดังกล่าว เพื่อควบคุมการร่วมกันกำหนดราคาสินค้าที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

คำพิพากษานคดีแดงหมายเลขที่ 7095/2528 ระหว่างพนักงานกรมอัยการ เป็นโจทก์ และนายพนารัตน์ เดชพรุ่ง จำเลย ข้อเท็จจริงปรากฏว่า จำเลยเปิดร้าน ขายของชำได้ขายนุหรีเกินกว่าราคาที่กรมสรรพสามิตกำหนดของละ 1 บาท ซึ่งในขณะที่เกิด เหตุนั้นเป็นช่วงระยะเวลาที่รัฐบาลกำลังปรับปรุงราคาขายปลีกของนุหรี การกระทำดังกล่าว ถือว่าเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 29 กล่าวคือ เป็นการจงใจทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้น เกินสมควร และก่อให้เกิดความปั่นป่วนของราคาสินค้า ปัญหาที่ตามมาก็คือ การที่ผู้ขายปลีก รายย่อยขายปลีกเกินของละ 1 บาท จะถือได้หรือไม่ว่าการกระทำดังกล่าวเป็น การจงใจทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้นเกินสมควร และทำให้ราคาสินค้าปั่นป่วนหากเปรียบเทียบกับ ผู้ประกอบการรายใหญ่ซึ่งขายสินค้าเป็นปริมาณและคราวละมาก ๆ การตัดสินดังกล่าวเท่ากับ เป็นการรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภค และป้องกันมิให้ราคาสินค้าและค่าบริการต่าง ๆ สูงขึ้น โดยรวดเร็วเกินสมควรแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงเสถียรภาพของราคาสินค้าแต่ อย่างไม่

11 ในพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 มาตรา 4 ได้นิยาม "กำไรเกินควร" ว่าหมายถึงส่วนเกินของราคาสูงสุดที่กำหนด

นอกจากนี้ ยังมีแนวคำพิพากษาของศาลอาญา หมายเลขแดงที่ 3829/2528 ระหว่างพนักงานอัยการ กรมอัยการ โจทก์ และห้างหุ้นส่วน ส. กิจไพศาล จำเลย ขอให้จริงปรากฏว่า จำเลยจำหน่ายสินค้าในราคาที่สูงกว่าร้านอื่น ๆ ในละแวกเดียวกันกับร้านของจำเลย การกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้นเกินสมควร เป็นความผิดตามมาตรา 29 จึงเท่ากับว่าการตีความของศาลในคดีดังกล่าวเพียงแต่จำเลยจำหน่ายสินค้าในราคาที่แตกต่างจากผู้จำหน่ายรายอื่น ๆ ก็ถือว่าเป็นความผิด ทั้ง ๆ ที่ความเป็นจริงผู้บริโภคสามารถที่จะเลือกซื้อสินค้าที่เหมือนกัน และราคาที่ถูกลงกว่าจากร้านข้างเคียงได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ด้งที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เจตนารมณ์ของกฎหมายป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ในส่วนของการกำหนดราคาสินค้าอยู่ที่การรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคและป้องกันมิให้ราคาสินค้าและค่าบริการต่าง ๆ สูงขึ้นโดยรวดเร็วเกินสมควร แนวคำพิพากษามาตรา 29 ดังกล่าว จึงคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ของผู้บริโภคมากกว่าเสถียรภาพของราคา

5.3.3 มาตรการป้องกันการผูกขาดตามมาตรา 31

มาตรการตามมาตรา 31 บัญญัติขึ้นเป็นไปในแนวทางเดียวกับมาตรการประกาศให้เป็นสินค้าควบคุมตามมาตรา 23 กล่าวคือ หากปรากฏพฤติการณ์ในการประกอบธุรกิจใดมีแนวโน้มที่จะผูกขาด หรือจำกัดการแข่งขัน คณะกรรมการกลางมีอำนาจที่จะประกาศให้ธุรกิจนั้นเป็นธุรกิจควบคุม หลังจากที่ประกาศให้ธุรกิจใดธุรกิจหนึ่ง เป็นธุรกิจควบคุมแล้ว ธุรกิจดังกล่าวจะถูกกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามกระบวนการของกฎหมายต่อไป คือ ห้ามผู้ประกอบการธุรกิจควบคุมกระทำการร่วมกับผู้ประกอบการธุรกิจควบคุมอื่นโดยจงใจที่จะก่อให้เกิดการผูกขาด หรือจำกัดการแข่งขันโดยไม่เป็นธรรมตามลักษณะพฤติกรรมต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 35-38

ที่ผ่านมานับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2522 ปรากฏว่า ได้มีการประกาศจากคณะกรรมการกลางให้ธุรกิจการผลิตน้ำแข็งในเขตกรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดปทุมธานี เป็นธุรกิจควบคุมเพียงประเภทเดียว¹² (ประกาศคณะกรรมการกลางฯ ฉบับที่ 14 พ.ศ. 2523) ซึ่งต่อมาในปี 2535 ก็ได้มีประกาศยกเลิกการควบคุมการผลิตน้ำแข็ง (ประกาศคณะกรรมการกลางฯ ฉบับที่ 57 พ.ศ. 2525) แม้จะมีการร้องเรียนถึงการร่วมกันกำหนดราคาสินค้าหลายประเภท เช่น กรณีการร่วมกันกำหนดราคาของกลุ่มผู้ผลิตไม้อัดเพื่อบรรเทาปัญหาที่เกิดจากการแข่งขันที่รุนแรง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกลางฯ ไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ต่อผู้ผลิตไม้อัดดังกล่าว ไม่ว่าการประกาศกำหนดราคาสูงสุด เนื่องจากไม้อัดเป็นสินค้าควบคุมตามประกาศคณะกรรมการกลางฯ ฉบับที่ 71 พ.ศ. 2527 หรือประกาศให้เป็นธุรกิจควบคุมเนื่องจากในขณะนั้นผู้ผลิตไม้อัดทั้งหลายได้มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงและประสบปัญหาการขาดทุน จึงได้มีความพยายามลดการแข่งขันและจั้นราคาเป็นเป็นละลอก ๆ เพื่อชดเชยผลที่ได้รับจากการขาดทุน เมื่อพิจารณาประกอบกับต้นทุนในการผลิตไม้อัดและปริมาณความต้องการใช้ไม้อัดที่เพิ่มสูงขึ้น จึงทำให้ราคาไม้อัดในขณะนั้นเพิ่มสูงขึ้นจากเดิมถึง 40% ด้วยสาเหตุดังกล่าว หากคณะกรรมการกลางฯ ได้ประกาศกำหนดราคาจำหน่ายสูงสุดหรือประกาศให้เป็นธุรกิจควบคุมย่อมกระทบกระเทือนต่ออุตสาหกรรมดังกล่าวอย่างแน่นอน¹³

12 บุนนาค แก้วรัศมี, การแก้ปัญหาการค่าน้ำแข็งตกต่ำในเขตกรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดปทุมธานี, หน้า 1 (อัดสำเนา).

13 รายละเอียดเพิ่มเติมศึกษาได้จากมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้า, ศึกษาเฉพาะกรณีการรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าในแนวนอนของ สมชาย รัตนเชื้อสกุล

การประกาศให้ เป็นธุรกิจควบคุมตามมาตรา นี้ จะส่งผลให้การบังคับใช้ กฎหมายป้องกันการผูกขาดไม่สามารถบังคับใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากมาตรการนี้จะบังคับใช้ได้ เฉพาะธุรกิจที่ถูกประกาศเป็น "ธุรกิจควบคุม" แล้วเท่านั้น ซึ่งในสภาพความเป็นจริงยังมีพฤติกรรมอันเป็นการผูกขาด หรือจำกัดการแข่งขันในธุรกิจอีก หลายประเภทซึ่งยังมิได้ถูกประกาศให้เป็นธุรกิจควบคุม ดังนั้น หากเป็นการกระทัาระหว่าง ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมฝ่ายหนึ่งกับผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ถูกควบคุมฝ่ายหนึ่งแล้ว กรณีดังกล่าวจะไม ือว่าเป็นความผิดตามมาตรา นี้แต่อย่างใด และจากลักษณะของพฤติกรรมในการกำหนดราคา สินค้าอันเกิดจากผู้ประกอบการหลายรายที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 35 (2)(5) และ (8) นั้น จะพบว่า มีข้อจำกัดที่ทำให้การบังคับใช้ มาตรการของกฎหมายแคบลงไปอีก กล่าวคือ นอกจากเป็น พฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจควบคุมร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจควบคุมอื่นแล้ว ยังต้องเป็นพฤติกรรม ในการกำหนดราคาสินค้าควบคุมเท่านั้น แม้ว่าจะ เป็นการร่วมกันของผู้ประกอบธุรกิจควบคุม ก็ตาม หากมิใช่เป็นการกำหนดราคาสินค้าควบคุมแล้ว ก็ไม่อยู่ในบังคับของมาตรการดังกล่าว หากจะให้กฎหมายใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ควรมีสภาพบังคับใช้ได้ กับธุรกิจทุกประเภทที่มีสภาพที่จะมุ่งให้เกิดอำนาจผูกขาด หรือทำให้การแข่งขันน้อยลง โดยไม่ จำเป็นต้องรอให้คณะกรรมการกลางประกาศให้เป็นสินค้าควบคุมหรือธุรกิจควบคุมเสียก่อน นอกจากนี้ การประกาศให้ธุรกิจใดเป็นธุรกิจควบคุมแล้ว กฎหมายไม่ได้บัญญัติกรณียกเว้นไว้แต่ ประการใด ซึ่งในสภาพความเป็นจริงแล้วอาจมีความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่อยู่ในช่วงของการพัฒนาประเทศ ซึ่งอาจจะมีเหตุผลเพียงพอสำหรับการ ยินยอมให้มีพฤติกรรมบางประการที่ลดการแข่งขันได้ในบางกรณีภายในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ตามความจำเป็น เช่น เมื่อภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมเกิดใหม่ เพื่อการ พัฒนาทางเทคโนโลยี หรือการร่วมมือกันคว้าวิจัย เป็นต้น ซึ่งประเด็นนี้ได้กล่าวไว้แล้วใน บทที่ 3 แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์

การประกาศให้เป็นธุรกิจควบคุมทำให้เกิดความไม่แน่นอน และการไม่เป็น
 ธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ แม้จะปรากฏว่าธุรกิจใด ๆ ได้มีพฤติการณ์อันเป็นการ
 ผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขัน หากรัฐยอมรับการกระทำดังกล่าวว่าเป็นประโยชน์อยู่บ้าง
 รัฐก็จะไม่บังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ทั้ง ๆ ที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติข้อยกเว้นแต่ประการใด กรณีนี้
 เท่ากับว่าการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐ เป็นสำคัญ ย่อมส่งผลถึงบรรยากาศ
 การลงทุนของประเทศ

5.4 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดกับอุตสาหกรรมน้ำอัดลม

จากการศึกษาพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522
 จะพบว่า กฎหมายได้บัญญัติถึงมาตรการต่อกรณีการรวมตัวการกำหนดราคาสินค้าออกเป็น 3
 มาตรการด้วยกัน กล่าวคือ มาตรการประกาศให้เป็นสินค้าควบคุมและกำหนดราคาสินค้าตาม
 มาตรา 23 มาตรา 24 และตามมาตรา 29 ซึ่งการรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าจะเป็น
 การทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้นหรือต่ำเกินไปสมควร หรือจะทำให้เกิดความปั่นป่วนในราคาสินค้า และ
 นอกจากนี้ ยังมีมาตรการประกาศเป็นธุรกิจควบคุมอีกมาตรการหนึ่งตามมาตรา 31 และมาตรา
 35 กล่าวคือ ผู้ประกอบธุรกิจที่ถูกควบคุมจะถูกห้ามมิให้รวมตัวกันกำหนดราคาสินค้า การนำ
 มาตรการดังกล่าวมาบังคับใช้กับอุตสาหกรรมน้ำอัดลมจะพบว่า มีปัญหาในการบังคับใช้ ดังนี้

5.4.1 มาตรการประกาศให้เป็นสินค้าควบคุมตามมาตรา 23

จากการศึกษาการดำเนินการมาตรการทางกฎหมายของรัฐในการประกาศให้
 สินค้าใดสินค้านี้หนึ่งเป็นสินค้าควบคุมที่ผ่านมานั้น จะพบว่า รัฐมักพิจารณาว่าสินค้านี้เป็น
 สินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพและมีผลกระทบต่อผู้บริโภคส่วนใหญ่ หากพบว่าราคาของสินค้านี้
 ดังกล่าวนั้นสูงเกินไป การประกาศให้ "น้ำอัดลม" เป็นสินค้าควบคุมโดยมีการกำหนดราคา
 สินค้าขึ้นโดยรัฐ ประการแรกที่น่าจะพิจารณา คือ "น้ำอัดลม" เป็นสินค้าที่จำเป็นในการดำรงชีพ
 ของผู้บริโภคทั่วไปหรือไม่ หากเปรียบเทียบกับสินค้านั้นที่เคยถูกประกาศให้เป็นสินค้าควบคุม

ซึ่งเป็นสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพ เช่น ข้าวสาร น้ำตาลทราย ยารักษาโรค นมผงใช้เลี้ยงทารก ซึ่งจะพบว่าสินค้าดังกล่าวหากมีราคาที่สูงเกินไป จะมีผลกระทบต่อการค้าขายของผู้บริโภคส่วนใหญ่¹⁴

ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 น้ำอัดลมเคยถูกประกาศควบคุมราคาเมื่อปี พ.ศ. 2520 ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 รัฐบาลในสมัยนั้นได้ยกเลิกประกาศดังกล่าวโดยให้เหตุผลสนับสนุนว่าอุตสาหกรรมน้ำอัดลมได้มีส่วนเพิ่มการจ้างงานในประเทศ และการนำวัตถุดิบในประเทศมาใช้ให้เกิดประโยชน์ นอกจากนี้ อุตสาหกรรมน้ำอัดลมยังมีส่วนช่วยสนับสนุนการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น อุตสาหกรรมน้ำตาล อุตสาหกรรมขวดแก้ว อุตสาหกรรมฟ้ายืด อุตสาหกรรมถังพลาสติก อุตสาหกรรมอลูมิเนียม อุตสาหกรรมเคมี เป็นต้น และรัฐบาลยังมีรายได้จากการเก็บภาษีจากอุตสาหกรรมนี้ถึงปีละหลายพันล้านบาท¹⁵

หากประกาศให้น้ำอัดลมเป็นสินค้าควบคุม ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ รัฐบาลจะกำหนดราคาเท่าใด และอาศัยหลักเกณฑ์อะไรจึงจะเป็นราคาที่เหมาะสม รัฐบาลต้องทำการศึกษาดำเนินการที่แท้จริงของอุตสาหกรรมน้ำอัดลม ในทางปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 กระทรวงพาณิชย์สามารถทราบต้นทุนการผลิตสินค้าโดยกำหนดให้ผู้ผลิตแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนตามมาตรา 24 (6) แต่เป็นเพียงข้อมูลจากผู้ผลิตแต่เพียงฝ่ายเดียว อีกทั้งการหาต้นทุนเฉลี่ยของอุตสาหกรรมโดยใช้การรวบรวมตัวเลขต้นทุนของผู้ผลิตแต่ละราย แล้วหารด้วยจำนวนของผู้ผลิตทั้งหมด ในความเป็นจริงต้นทุนของผู้ผลิตแต่ละรายไม่เท่ากัน และขบวนการการผลิตที่ผู้ประกอบการแต่ละรายใช้ก็แตกต่างกัน เช่น เครื่องจักรและวัตถุดิบ เป็นต้น จึงเป็นการยากที่จะได้ต้นทุนการผลิตที่แท้จริง และการที่รัฐจะเข้าควบคุม

14 กระทรวงพาณิชย์, รายงานการดำเนินการมาตรการทางกฎหมายของกระทรวงพาณิชย์และนโยบายของรัฐบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 ถึงพฤษภาคม 2534.

15 สมเกียรติ (นามสมมติ), อุตสาหกรรมน้ำอัดลม, หน้า 30-35.

และกำหนดราคาน้ำอัดลม เท่ากับว่ารัฐได้เข้าแทรกแซงราคาสินค้าโดยเป็นผู้กำหนดราคาสินค้าเสียเอง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำงานโดยอิสระของกลไกตลาด จึงไม่ต่างอะไรกับการร่วมกันกำหนดราคาโดยภาคเอกชน

นอกจากนี้ การประกาศให้น้ำอัดลมเป็นสินค้าควบคุม เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ กล่าวคือ แม้ว่ารัฐสามารถที่จะควบคุมราคาของน้ำอัดลมได้ แต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาการร่วมกันกำหนดราคาของผู้ผลิตทั้งหมดไป เพราะการร่วมกันกำหนดราคาดังกล่าว เป็นผลเนื่องมาจากลักษณะโครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำอัดลมที่เป็นแบบผู้ขายน้อยราย โดยที่ผู้มีอำนาจตลาดร่วมกันสูงสุดยุติการแข่งขันด้านราคา และหันมากำหนดราคาร่วมกัน การแก้ปัญหาจึงควรแก้ที่โครงสร้างตลาดของอุตสาหกรรมน้ำอัดลม โดยทำให้โครงสร้างตลาดเปิดกว้างมากขึ้น และมีผู้ผลิตรายใหม่เข้าสู่ตลาดดังกล่าวได้ง่ายขึ้น น่าจะเป็นการแก้ปัญหาได้ถูกต้องมากกว่า

5.4.2 มาตรการตามมาตรา 29

มาตรการตามมาตรา 29 เป็นมาตรการที่คล่องตัว เนื่องจากไม่จำเป็นต้องประกาศให้เป็นสินค้าควบคุม หรือธุรกิจควบคุมเสียก่อน มาตรการของกฎหมายที่ควบคุมมิให้ผู้ประกอบธุรกิจร่วมสมคบกันกำหนดราคาสินค้า ตามมาตรานี้น่าจะนำมาบังคับใช้กับกรณีการร่วมกันกำหนดราคาน้ำอัดลมของผู้ประกอบการที่เป็นผู้นำตลาดร่วมกันสูงสุดของตลาดน้ำอัดลมทั้งประเทศได้ แม้ว่าภายใต้โครงสร้างตลาดแบบผู้ขายน้อยราย ผู้ประกอบการแต่ละรายจะไม่สามารถมีอำนาจผูกขาดได้โดยลำพังก็ตาม แต่เมื่อมีการตกลงกับผู้ประกอบการรายอื่นเพื่อยุติการแข่งขันและหันมาร่วมกันกำหนดราคา ก็สามารถที่จะสร้างอำนาจผูกขาดร่วมกันให้เกิดขึ้นในตลาดได้

นอกจากนี้ การที่โครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำอัดลมเป็นแบบผู้ขายน้อยราย โดยมีผู้ผลิตรายใหญ่ 2 ราย คือ บริษัท ไทยน้ำทิพย์ จำกัด และบริษัท เสริมสุข จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ครองส่วนแบ่งตลาดร่วมกันสูงสุดของตลาดน้ำอัดลมทั้งหมด และเป็นผู้เข้าร่วมกันในการกำหนดราคาน้ำอัดลมและการปรับราคาน้ำอัดลมในทุกครั้ง หากโครงสร้างตลาดน้ำอัดลมยังคงดำเนินในลักษณะนี้โดยไม่เปลี่ยนแปลง และผู้ประกอบการทั้ง 2 รายยังคงมีอำนาจตลาดร่วมกันได้ตลอดไป แนวโน้มที่ผู้ประกอบการดังกล่าวจะทำให้เกิดความปั่นป่วนในตลาดน้ำอัดลมเป็นไปได้อย่างยิ่ง การบังคับใช้มาตรการตามมาตรา 29 ที่ผ่านมาจะพบว่า ขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าอย่างไรเป็นการเกินสมควร โดยที่รัฐมักจะคำนึงแต่เพียงผลประโยชน์ของผู้บริโภคและป้องกันมิให้ราคาสินค้าและบริการต่าง ๆ สูงขึ้นโดยรวดเร็วเกินสมควรเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงเสถียรภาพของราคาสินค้าในตลาด ทำให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งตามมา รัฐจึงถึงเลที่จะใช้มาตรการดังกล่าวจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

5.4.3 มาตรการป้องกันการผูกขาด

มาตรการต่าง ๆ ในหมวดนี้ น่าจะเป็นมาตรการที่สามารถนำมาใช้ควบคุมพฤติกรรมความร่วมมือกันกำหนดราคาของอุตสาหกรรมน้ำอัดลมได้ หากมาตรการดังกล่าวไม่สร้างองค์ประกอบและเงื่อนไขบางประการในการบังคับใช้ กล่าวคือ แม้จะปรากฏว่าการร่วมมือกันกำหนดราคาของน้ำอัดลม ส่งผลให้เกิดการผูกขาดถาวรของผู้ในตลาดทั้งสองรายร่วมกัน อุตสาหกรรมนี้ก็ก็ตาม หากคณะกรรมการกลางยังไม่ได้มีการประกาศให้อุตสาหกรรมน้ำอัดลมเป็นธุรกิจควบคุม หรือประกาศให้น้ำอัดลมเป็นสินค้าควบคุมแม้จะมีพฤติกรรมที่เข้าข่ายการกำหนดราคาสินค้าอันเกิดจากผู้ประกอบการหลายรายที่บัญญัติอยู่ในมาตรา 35 (2)(5) และ (8) ก็ตาม ก็ไม่ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายนี้

การนำมาตรการป้องกันการค้าผูกขาดมาใช้ควบคุมพฤติกรรมความร่วมมือกันกำหนดราคาร้าน้ำอัดลม โดยประกาศให้อุตสาหกรรมน้ำอัดลมเป็นธุรกิจควบคุมและสินค้าควบคุม แม้ว่าจะสามารถแก้ปัญหาความร่วมมือกันกำหนดราคาร้าน้ำอัดลมของผู้ผลิตได้ก็ตาม แต่การที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นบทบังคับโดยไม่มีข้อยกเว้นแต่ประการใด มาตรการดังกล่าวจึงอาจสวนทางกับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจของประเทศที่จำเป็นต้องอาศัยการพัฒนาจากภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้ตลาดน้ำอัดลมภายในประเทศยังไม่มีขนาดใหญ่พอที่จะรองรับสินค้าได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งผู้ประกอบการรายอื่น ๆ ในตลาดนอกจากผู้ผลิตรายใหญ่ คือ บริษัท ไทยน้ำทิพย์ จำกัด และบริษัท เสริมสุข จำกัด (มหาชน) แล้ว ยังไม่อยู่ในฐานะที่จะแข่งขันกับผู้ประกอบการรายใหญ่อื่น ๆ ได้ การพัฒนาของอุตสาหกรรมน้ำอัดลมในประเทศจึงยังต้องอาศัยผู้ประกอบการรายใหญ่อื่น ๆ การเข้ามาตรการเพื่อทำให้น้ำอัดลมมีการแข่งขันด้านราคาอาจเกิดการแข่งขันด้านราคาที่สูงขึ้น เนื่องจากน้ำอัดลมที่จำหน่ายในตลาดมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันและใช้บริโภคแทนกันได้ การแข่งขันดังกล่าวจะสร้างความเสียหายให้กับผู้ผลิตทุกคน แม้ว่าผู้ผลิตรายใหญ่จะสามารถทนต่อสภาพความเสียหายได้เป็นเวลานานเนื่องจากมีทุนสูง แต่ผู้ผลิตรายย่อยที่ไม่สามารถชำระราคาเข้ามาแข่งขันได้ อาจประสบปัญหาการขาดทุนและเลิกกิจการ หรือออกจากตลาดไปในที่สุด ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความชงกั้นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำอัดลมในประเทศ

สรุป

จากการศึกษาถึงมาตรการต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติกำหนดราคารักษาและป้องกันการผูกขาด ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวมีปัญหาในการบังคับใช้เพื่อควบคุมพฤติกรรมของอุตสาหกรรมน้ำอัดลมได้ กล่าวคือ

- มาตรการกำหนดราคารักษาด้วยการประกาศให้เป็นสินค้าควบคุม รัฐจะกำหนดราคาเท่าใดและอาศัยหลักเกณฑ์อย่างไรจึงจะได้ราคาที่เหมาะสม และการหาต้นทุนของผู้ผลิตเพื่อนำมาซึ่งกำหนดเป็นราคารักษาควบคุมนั้นเป็นไปได้ยาก เนื่องจากผู้ประกอบการแต่ละรายมีต้นทุนการผลิตที่ไม่เท่ากัน และการกำหนดราคารักษาเท่ากับว่ารัฐเข้าแทรกแซงการทำงานอย่างอิสระของกลไกตลาด นอกจากนี้ ที่ผ่านมารัฐยังเห็นประโยชน์ของน้ำอัดลมที่มีต่อการจ้างแรงงาน และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องในประเทศ อีกทั้งรายได้จากการเก็บภาษีจากอุตสาหกรรมนี้

- มาตรการควบคุมราคาสินค้ามีให้ปั่นป่วน เป็นมาตรการที่คล่องตัวโดยไม่จำเป็นต้องประกาศให้เป็นสินค้าควบคุม และน่าจะนำมาใช้ควบคุมการร่วมกันกำหนดราคาของผู้ผลิตได้
อย่างไรก็ดี ปัญหาที่รัฐยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดที่จะกำหนดว่าอะไร เป็นการเกินสมควร และ
อย่างไรเป็นการทำให้เกิดการปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้า ซึ่งอาจจะถูกโต้แย้งได้

- มาตรการป้องกันการผูกขาดไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้
เนื่องจากขาดองค์ประกอบและเงื่อนไขบางประการในการบังคับใช้ กล่าวคือ กฎหมายนี้จะใช้
บังคับได้เฉพาะเมื่อธุรกิจนำอัตราได้ถูกประกาศให้เป็นธุรกิจควบคุมและสินค้าควบคุมแล้วเท่านั้น
หากนำมาตรการนี้มาใช้กับอุตสาหกรรมนำอัตราโดยที่ไม่มีข้อยกเว้น อาจทำให้เกิดการแข่งขัน
ด้านราคาอย่างรุนแรง และสร้างความเสียหายแก่ผู้ผลิตทุกคน ส่งผลกระทบต่อการพัฒนา
อุตสาหกรรมนำอัตราภายในประเทศ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย