

การขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยผ่านมุมมองการสร้างนโยบายการแข่งขัน Fostering Thai Economy through the Perspective of Market Competition

ชินวัฒน์ หรยางกูร¹ พันชกร อินทแพทย์² และจิรวัดน์ เมธาสุทธิรัตน์³

Shinawat Horayangkura¹ Panatchakorn Intapat² and Jirawat Metasuttirat³

¹ ดร.ผู้อำนวยการฝ่ายโครงสร้างและระบบธุรกิจสินค้าบริโภค สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

² นักวิชาการแข่งขันทางการค้า สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

¹ PhD, Director of Consumer Product Market Structure Division,
Trade Competition Commission of Thailand

² Trade Competition Analyst, Trade Competition Commission of Thailand

³ Asst.Prof. Dr. School of Management Science, Sukhothai Thammathirat Open University

E-mail: charanchai@hotmail.com

This article is presented in the 18th National Conference on Public Administration of
Public Administration Association of Thailand at Kasetsart University, March 1, 2024

Received: March 14, 2024; Revised: December 20, 2024; Accepted: December 20, 2024

บทคัดย่อ

ที่ผ่านมามาประเทศไทยมีแนวนโยบายที่หลากหลายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามหลักฐานเชิงประจักษ์ชี้ให้เห็นว่าในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยกลับประสบปัญหาการเจริญเติบโตที่ชะลอตัว ในขณะที่แนวโน้มความเหลื่อมล้ำสูงขึ้นอย่างมาก สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมาอาจยังไม่เพียงพอต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ บทความนี้นำเสนอว่าพื้นที่เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่ขาดหายอาจเป็นกลไกตลาดอันจะส่งเสริมการแข่งขันในตลาดที่เหมาะสมอันเปรียบเสมือนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่จะสร้างแรงกระตุ้นแก่ภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ผ่านประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร ประสิทธิภาพการผลิต และประสิทธิภาพเชิงพลวัต อันจะสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในขณะที่ลดการกระจุกตัวของทรัพยากร อย่างไรก็ตามจากประสบการณ์จากต่างประเทศพบว่าการผลักดันแนวนโยบายการแข่งขันให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ต้องอาศัยการวางเป้าหมายด้านการแข่งขันที่ชัดเจน การทำงานสอดคล้องกันระหว่างองค์ประกอบส่วนต่าง ๆ ของนโยบายการแข่งขัน นอกจากนี้ต้องการผลักดันนโยบายการแข่งขันที่จริงจังโดยรัฐบาล พร้อมทั้งการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน บทความนี้ศึกษาความสำคัญของการแข่งขัน การพัฒนานโยบายการแข่งขัน พร้อมทั้งนำเสนอบทเรียนจากต่างประเทศอาจเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในการขับเคลื่อนนโยบายการแข่งขัน เพื่อเป็นแพลตฟอร์มในการสร้างความสามารถในการแข่งขัน และความได้เปรียบในการแข่งขัน เพื่อแก้ปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาวทั้งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และการลดความเหลื่อมล้ำต่อไป

คำสำคัญ: นโยบายการแข่งขัน; การพัฒนาเศรษฐกิจ; ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ; ความเหลื่อมล้ำ

Abstract

Over the past years, Thailand has implemented diverse economic development policies. Nevertheless, empirical evidence suggests that during several recent decades, Thailand has encountered challenges hindering its economic growth and escalating economic inequality. This article contents that the missing crucial element in pursuing economic development may lie in market competition. In fact, the optimal level of market competition is the economic infrastructure which stimulates economic development through allocative efficiency, productive efficiency, and dynamic efficiency. This, in turn, leads to a better rate of economic growth while reducing inequality gap. Nevertheless, international experiences have shown that competition policy formation and implementation require vast support from the government and collaborative efforts from various entities, both government and private organizations. This article makes arguments on the importance of competition and competition policy development. Also, it provides experiences across countries. An optimal level of competition is a crucial economic platform to spur competitiveness and competitive advantages of Thailand in which could help alleviate economic problems including slow economic growth and high economic inequality.

Keywords: Competition Policy; Economic Development; Economic Growth; Inequality

บทนำ

ประเทศไทยกำลังเผชิญการสูญเสียความสามารถในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ข้อมูลสถิติจากธนาคารโลก (world bank) ระบุว่าตั้งแต่วิกฤตทางการเงินในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมีเศรษฐกิจเติบโตเฉลี่ยที่ร้อยละ 2.55 (เฉลี่ยปี 2540-2565) ในขณะที่ทศวรรษแรกหลังจากการฟื้นตัวจากวิกฤต (ช่วง พ.ศ. 2543-2552) การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 4.3 แต่ในช่วงทศวรรษล่าสุด (ปี พ.ศ. 2556-2565) การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเหลือเพียงร้อยละ 1.87 ความอ่อนแอของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนำไปสู่แรงกดดันต่าง ๆ ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เช่น กับดักรายได้ปานกลาง และสังคมสูงอายุ แม้ที่ผ่านมาประเทศไทยพยายามขับเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านนโยบายต่าง ๆ อาทิ นโยบายการเงิน นโยบายการคลัง นโยบายการค้า และนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรม โดยมุ่งเน้นไปที่การสร้าง "อุตสาหกรรมแชมป์เปี้ยน" เพื่อหวังผลักดันให้ประเทศไทยสามารถแข่งขันในเวทีโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ถึงอย่างนั้น ผลลัพธ์ที่ได้ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ จากความพยายามพัฒนาเศรษฐกิจผ่านนโยบายต่าง ๆ จึงพอชี้ให้เห็นว่าสาเหตุสำคัญของปัญหาเรื้อรังในการพัฒนาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยนั้น จึงมีนัยมาจากจึงมีนัยมาจากการขาดการสนับสนุนในเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจอย่างนโยบายพัฒนารายอุตสาหกรรม นโยบายอุตสาหกรรม นโยบายการค้า และนโยบายการลงทุน หรือข้อบกพร่องจากนโยบายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจมหภาคอย่างนโยบายการเงิน และนโยบายการคลัง

อย่างไรก็ดีที่ผ่านมาประเทศไทยยังขาดนโยบายการแข่งขัน โดยเห็นได้จากการขาดผลสัมฤทธิ์ในการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และร่องรอยการกำหนดแนวทางการพัฒนาการแข่งขันในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับต่าง ๆ ที่พร่องรอยเพียงเล็กน้อยในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ทั้งนี้ นโยบายการแข่งขันมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจในการกำหนดการ

ทำงานของกลไกตลาด (market mechanism) เพื่อให้เกิดสนามแข่งขันที่เท่าเทียม (level playing field) โดยสภาพการแข่งขันที่ดีและเหมาะสมจะนำไปสู่ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร (allocative efficiency) ประสิทธิภาพในการผลิต (productive efficiency) และเกิดประสิทธิภาพเชิงพลวัต (dynamic efficiency) ซึ่งจะเป็นแพลตฟอร์มของการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งการลดความเหลื่อมล้ำของประเทศด้วย [1]

วัตถุประสงค์

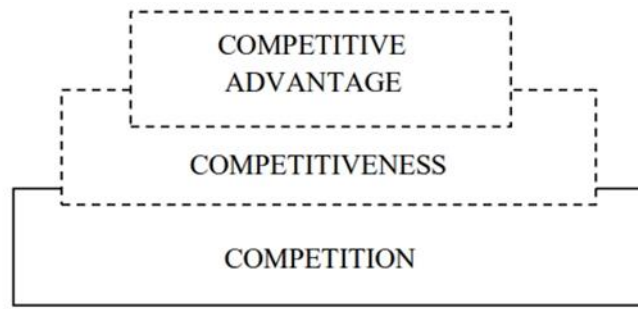
1. วิเคราะห์ให้เห็นถึงความสำคัญของการแข่งขัน โดยแสดงความสัมพันธ์ระหว่างการแข่งขัน ความสามารถในการแข่งขัน และความได้เปรียบเชิงแข่งขัน ที่นำไปสู่เป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
2. เพื่อนำเสนอนโยบายการแข่งขันและความเชื่อมโยงกับนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ
3. เพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนานโยบายการแข่งขัน รวมถึงอธิบายการผลักดันนโยบายการแข่งขันที่เหมาะสมกับประเทศไทย
4. นำเสนอบทเรียนจากต่างประเทศในการขับเคลื่อนนโยบายการแข่งขันที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาของประเทศไทย

อนึ่งบทความฉบับนี้ จะเริ่มต้นการนำเสนอจาก ประเด็นแรก (ในหัวข้อที่ 1) โดยการย้่าถึง การขาดหายไปของ “การแข่งขัน” โดยแสดงความสัมพันธ์ระหว่างการแข่งขัน ความสามารถในการแข่งขัน และความได้เปรียบเชิงแข่งขัน ที่นำไปสู่เป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สำหรับหัวข้อต่อมา (ในหัวข้อที่ 2) เป็นการนำเสนอความหมายของนโยบายการแข่งขันและความเชื่อมโยงกับนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจอื่น ๆ ต่อด้วย การนำเสนอการพัฒนานโยบายการแข่งขัน (ในหัวข้อที่ 3) และประเด็นสุดท้ายเป็นการอธิบายเกี่ยวกับประสบการณ์การพัฒนาและผลักดันนโยบายการแข่งขันในต่างประเทศ (ในหัวข้อที่ 4) ตามลำดับ

ความสัมพันธ์ระหว่างการแข่งขัน ความสามารถในการแข่งขัน และความได้เปรียบเชิงแข่งขัน

จากอุปสรรคของการเจริญเติบโตเศรษฐกิจไทยที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายของนโยบายเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน การมุ่งเน้นไปที่การสร้าง “อุตสาหกรรมแชมป์เปี้ยน” หรือเน้นการลงทุนเฉพาะบางอุตสาหกรรมเพียงอย่างเดียวอาจเป็นกลยุทธ์ที่ไม่เพียงพอ จึงควรทำการวิเคราะห์และทบทวนอย่างละเอียดถึงสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนานโยบายที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และหากพิจารณาแนวทางการผลักดันนโยบายจากรัฐบาลจะพบว่านโยบายส่วนใหญ่ยังคงไม่ได้ให้ความสำคัญกับ “ความสามารถในการแข่งขัน” (competitiveness) ในขณะที่ประเด็นเรื่อง “การแข่งขัน” (competition) ที่เป็นส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดความสามารถในการแข่งขันกลับมีบทบาทไม่มากเท่าที่ควร

ทั้งนี้ Igielski [2] ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญในการสร้างความสามารถในการแข่งขันเพื่อก่อให้เกิดความได้เปรียบเชิงการแข่งขัน (Competitive Advantage) โดยรากฐานสำคัญจะต้องสร้างให้เกิดการแข่งขันในอุตสาหกรรมต่าง ๆ โดยสามารถแสดงความสัมพันธ์ระหว่าง 3 ปัจจัยสำคัญ ดังที่แสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 แสดงความเชื่อมโยงระหว่างความสามารถในการแข่งขันและการแข่งขัน
ที่มา: Igielski [2]

จากภาพที่ 1 แสดงให้เห็นว่าการแข่งขัน (competition) ทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างแรงจูงใจในการพัฒนากระบวนการผลิต กระตุ้นให้เกิดการพัฒนานวัตกรรมของสินค้าและบริการ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาดส่งผลให้เกิดการแข่งขันที่เข้มข้นขึ้น ทั้งนี้ UNCTAD [3] ระบุความสำคัญของการแข่งขัน โดยสรุปว่าเมื่อตลาดมีการแข่งขันในระดับที่เหมาะสมจะนำไปสู่ประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจดังต่อไปนี้ (1) ผู้บริโภคมีทางเลือกสินค้าและบริการที่ดีขึ้น (better consumer choices) กล่าวคือ เมื่อตลาดมีการแข่งขันที่ดี จะทำให้มีธุรกิจอยู่ในตลาดจำนวนมาก ทำให้มีจำนวนสินค้าและบริการที่หลากหลาย รวมทั้งธุรกิจแต่ละรายจะพยายามแข่งขันกันเพื่อพัฒนานวัตกรรมแก่สินค้าและบริการ (2) การสร้างประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร (allocative efficiency) กล่าวคือ ในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ การแข่งขันที่ดีจะส่งผลให้สังคมได้รับสวัสดิการโดยรวม (total welfare) สูงที่สุดจากการแบ่งปันผลประโยชน์ส่วนเกินระหว่างผู้บริโภคและผู้ผลิต โดยราคาสินค้าจะมีราคาที่ต่ำลงจากการแข่งขันระหว่างธุรกิจ (3) ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิต (productive efficiency) ทั้งนี้การแข่งขันในตลาดจะสร้างแรงกระตุ้นให้ธุรกิจพยายามเพิ่มผลิตภาพ (productivity) เพื่อลดต้นทุนในการผลิต เนื่องจากธุรกิจพยายามแข่งขันด้านราคา การเพิ่มผลิตภาพจะก่อให้เกิดความสามารถในการผลิตที่เพิ่มขึ้นเมื่อใช้ทรัพยากรเท่าเดิม ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของสวัสดิการรวม (4) การแข่งขันพัฒนาคุณภาพสินค้า (quality of goods) นอกเหนือจากการแข่งขันด้านราคา การแข่งขันยังนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพสินค้าและบริการ ทั้งนี้ผู้บริโภคจะได้รับสินค้าที่มีคุณภาพดีขึ้นหรือได้รับอรรถประโยชน์ (utility) ที่สูงขึ้น ในระดับราคาสินค้าเท่าเดิม (5) การสร้างนวัตกรรม (innovation) การแข่งขันที่เหมาะสมยังสร้างแรงจูงใจแก่ธุรกิจเพื่อนำไปสู่การสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ แก่สินค้าและบริการ นโยบายการแข่งขันจึงเป็นสิ่งสำคัญสนับสนุนให้เกิดนวัตกรรมซึ่งเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญของการเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต [4]

นโยบายการแข่งขันและนโยบายการแข่งขันกับนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจอื่น ๆ

นโยบายการแข่งขัน (competition policy) คือ นโยบายการแข่งขันทางการค้า ทั้งนี้จากนโยบายการแข่งขันประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญ ดังแสดงในภาพที่ 2

FOSTERING COMPETITION IN MARKETS		
PROCOMPETITION REGULATIONS AND GOVERNMENT INTERVENTIONS: OPENING MARKETS AND REMOVING ANTICOMPETITIVE SECTORAL REGULATION	COMPETITIVE NEUTRALITY AND NON- DISTORTIVE PUBLIC AID SUPPORT	EFFECTIVE COMPETITION LAW AND ANTITRUST ENFORCEMENT
Reform policies and regulations that strengthen dominance: restrictions to the number of firms, statutory monopolies, bans towards private investment, lack of access regulation for essential facilities.	Control state aid to avoid favoritism and minimize distortions on competition	Tackle cartel agreements that raise the costs of key inputs and final products and reduce access to a broader variety of products
Eliminate government interventions that are conducive to collusive outcomes or increase the costs of competing: controls on prices and other market variables that increase business risk	Ensure competitive neutrality including vis-a-vis SOEs	Prevent anticompetitive mergers
Reform government interventions that discriminate and harm competition on the merits: frameworks that distort the level playing field or grant high levels of discretion		Strengthen the general antitrust and institutional framework to combat anticompetitive conduct and abuse of dominance

Source: The World Bank Group Markets and Competition Policy Cluster

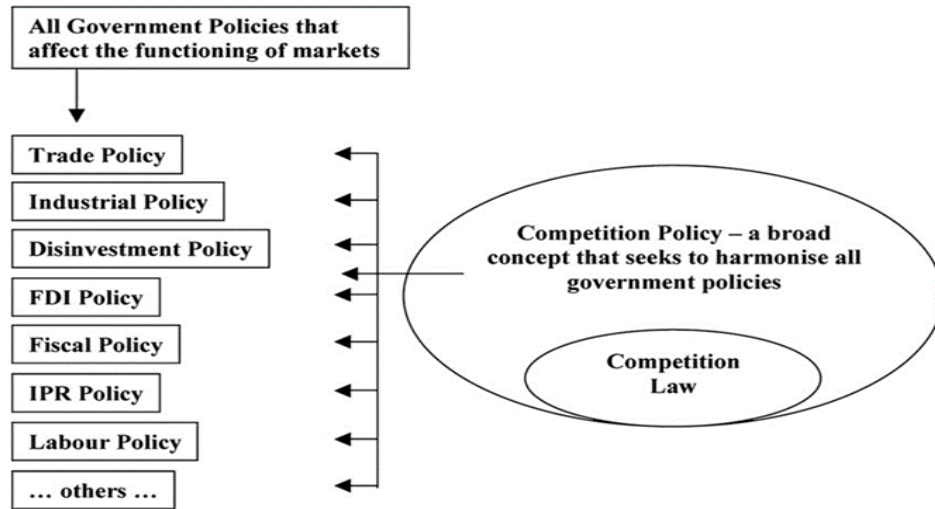
ภาพที่ 2 องค์ประกอบของนโยบายการแข่งขัน

ที่มา: The World Bank Group Markets and Competition Policy Cluster

จากภาพที่ 2 แสดงให้เห็นว่า นโยบายการแข่งขันเพื่อสนับสนุนการแข่งขันในตลาดประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญ ได้แก่ (1) การออกกฎระเบียบให้ความสำคัญเกี่ยวกับการสร้างการแข่งขันในตลาด (pro-competitive regulations) และการออกมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาล (government interventions) โดยอาศัยแนวคิดด้านการแข่งขันและคำนึงถึงประเด็นเรื่องการสร้างกฎระเบียบหรือมาตรการให้เกิดการแข่งขันในตลาดและลดกฎระเบียบที่กระทบการแข่งขันในเชิงลบ (2) การสร้างเวทีการแข่งขันที่เท่าเทียมโดยไม่มีใครได้เปรียบหรือเสียเปรียบจากมาตรการสนับสนุนจากภาครัฐและสร้างความเป็นกลางทางการแข่งขัน (competition neutrality) เช่น การพิจารณาถึงการสนับสนุนโดยรัฐ (subsidy) หรือการดำเนินการรัฐพาณิชย์ ซึ่งอาจส่งผลให้การแข่งขันในระบบเศรษฐกิจมีความเหลื่อมล้ำแตกต่าง (3) การสร้างกลไกด้านทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ (effective competition law enforcement) ทั้งเกิดจากการสร้างให้มีกฎหมายที่มอบอำนาจที่เหมาะสมเพียงพอแก่หน่วยงานกำกับการแข่งขัน (competition agency) และการดำเนินงานของหน่วยงานกำกับการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพภายใต้ทรัพยากรที่เพียงพอ

ทั้งนี้ นโยบายการแข่งขัน เป็นนโยบายของภาครัฐที่มีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก นอกจากนโยบายการแข่งขันมุ่งสร้างให้เกิดสภาพการแข่งขันที่เหมาะสมนำไปสู่ประโยชน์ด้านต่าง ๆ ต่อระบบเศรษฐกิจดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น โดยทำงานร่วมกันระหว่างกำหนดกฎระเบียบหรือมาตรการเพื่อสร้างสภาพการแข่งขันที่เหมาะสม การพิจารณาถึงนโยบายต่าง ๆ ที่นำไปสู่การแข่งขันที่ไม่อยู่ในระดับการแข่งขันเดียวกัน และการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันเพื่อควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขัน (anti-competition) หรือการดำเนินธุรกิจที่ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาด ซึ่งมีส่วนช่วยในการสร้างนโยบายการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ [5] รายงานของ European Parliament [6] ได้อธิบายถึงบทบาทของนโยบายการแข่งขันที่ส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ 2 ประการ คือ (1) การส่งเสริมและฟื้นฟูการแข่งขันเพื่อกระตุ้นประสิทธิภาพการผลิตและนวัตกรรมในตลาด และ (2) การส่งเสริมปัจจัยในการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น ผลผลิต นวัตกรรม การลงทุน และราคาต้นทุนที่ต่ำ ทั้งนี้ การออกแบบนโยบายการแข่งขันควรเลือกให้เหมาะสมกับลักษณะทางเศรษฐกิจและเป้าหมายของประเทศเพื่อได้รับประโยชน์สูงสุดจากการที่ตลาดมีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนโยบายการแข่งขันจะมีความสำคัญต่อการสร้างโครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อก่อให้เกิดสภาพการแข่งขันที่เหมาะสม การให้เกิดสภาพการแข่งขันที่สร้างแรงจูงใจอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจแล้วนั้น ความสำคัญอีกประการของนโยบายการแข่งขัน คือ นโยบายการแข่งขันมีลักษณะเป็นนโยบายภาคตัดขวาง (cross-cutting policy) กับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจอื่น ๆ ดังที่แสดงในภาพที่ 3



ภาพที่ 3 ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายการแข่งขันกับนโยบายสาธารณะอื่น ๆ

ที่มา: Parveer Singh Ghuman & Udai S. Mehta, [7]

จากภาพที่ 3 แสดงให้เห็นว่านโยบายการแข่งขันจะเป็นแนวทางอย่างกว้างที่รัฐควรจะต้องนำไปแทรกซึมและใช้เป็นรากฐานในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการค้า (trade policy) นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม (industrial policy) นโยบายแปรรูปสินทรัพย์ของรัฐ (disinvestment policy) นโยบายกระตุ้นการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ (foreign direct investment policy) นโยบายการคลัง (fiscal policy) นโยบายทรัพย์สินทางปัญญา (intellectual property right policy) และนโยบายแรงงาน (labour policy) เป็นต้น

นโยบายการแข่งขันจะประสบความสำเร็จได้ รัฐควรมีนโยบายที่ชัดเจนแยกจากความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งเป็นเรื่องความสามารถ ศักยภาพของธุรกิจในการแข่งขันในภาคส่วนเศรษฐกิจทั้งภายในประเทศ ต่างประเทศ หรือระดับภูมิภาค ในขณะที่นโยบายการแข่งขันช่วยส่งเสริมการทำงานของตลาดที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ช่วยเพิ่มศักยภาพในการสร้างความมั่งคั่งของธุรกิจ ตลาด และประเทศ ซึ่งนโยบายการแข่งขันต้องได้รับการสนับสนุนจากกฎหมายแข่งขันที่เข้มแข็ง ยึดหยุ่น และบังคับใช้ได้จริง มีหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันที่เข้มแข็งและเป็นอิสระ รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่มีทักษะและความสามารถที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างธุรกิจต่าง ๆ ในตลาด กฎหมายแข่งขันจึงเป็นเครื่องมือในการรักษาสภาพกลไกแข่งขัน เพื่อสนับสนุนให้นโยบายการแข่งขันบรรลุเป้าหมาย ขณะที่นโยบายการแข่งขันเป็นทิศทางการสร้างสนามแข่งขันที่เท่าเทียมกัน สร้างความเป็นกลางทางการแข่งขัน ระหว่างมาตรการหรือนโยบายจากรัฐ เพื่อให้มั่นใจว่านโยบายรัฐไม่ได้ขัดต่อการแข่งขันที่เป็นกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจ

แนวทางการพัฒนานโยบายการแข่งขัน

การพัฒนานโยบายการแข่งขันเพื่อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ ต้องออกแบบให้สอดคล้องกับลักษณะทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ และจำเป็นต้องอาศัยความเข้าใจ การตระหนักถึงความสำคัญ รวมถึงประโยชน์การแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน ซึ่งการขับเคลื่อนให้เกิดนโยบายการแข่งขันประกอบไปด้วยประเด็น ดังต่อไปนี้

1. กำหนดเกณฑ์มาตรฐานของนโยบายการแข่งขัน

สิ่งสำคัญประการแรกก่อนจะเริ่มพัฒนานโยบายการแข่งขัน คือการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเพื่อวัดประสิทธิภาพของนโยบายการแข่งขัน โดยในแต่ละประเทศจะเลือกเกณฑ์มาตรฐานเพื่อประเมินประสิทธิภาพแตกต่างกันตามแต่วัตถุประสงค์ของการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเกณฑ์มาตรฐานที่หลายประเทศให้ความสำคัญเป็นส่วนมาก คือ สวัสดิการผู้บริโภค (consumer welfare)

สวัสดิการผู้บริโภค เป็นการมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มผลประโยชน์สูงสุดของผู้บริโภคชั้นสุดท้ายในตลาด ซึ่งมีความแตกต่างจากลูกค้า (customer) ที่เน้นในเชิงธุรกิจมากกว่า โดยมีหลักการพื้นฐานคือ ผู้บริโภคเป็นผู้ตัดสินใจเลือกสิ่งที่ดีที่สุดกับสิ่งที่พวกเขาต้องการทั้งในเชิงคุณภาพ ปริมาณ ราคา หรือบริการ และยังรวมถึงถึงนวัตกรรม สามารถประเมินระดับสวัสดิการได้โดยใช้ตัวบ่งชี้ทางเศรษฐศาสตร์ อาทิ ราคาสินค้าหรือบริการที่ลดลง มีตัวเลือกเพิ่มมากขึ้น หรือมีคุณภาพที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังมีข้อถกเถียงกันว่าเกณฑ์มาตรฐานนี้อาจไม่ครอบคลุมสวัสดิการอื่น ๆ ที่สำคัญต่อผู้บริโภค เช่น แรงงาน ความเท่าเทียม สิ่งแวดล้อม เป็นต้น [8] และอาจทำให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ได้ประโยชน์เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในการควบรวมกิจการ (merger) ที่อาจทำให้ราคาสินค้าลดลง แต่ส่งผลกระทบต่อคู่แข่งในตลาด ทั้งการลดการสร้างนวัตกรรม การเข้าสู่ตลาดของผู้เล่นรายใหม่ หรือคุณภาพของสินค้าบริการที่ลดลง และอาจส่งผลไปยังผู้ประกอบการรายย่อยได้ [9] แต่ถึงอย่างนั้น ในสหรัฐอเมริกายังคงใช้หลักเกณฑ์สวัสดิการผู้บริโภค ในการประเมินประสิทธิภาพการแข่งขันเพราะเกณฑ์มาตรฐานนี้ช่วยให้ประชาชนรับทราบถึงผลกระทบจากการแข่งขันได้ ดีกว่าการใช้ตัวชี้วัดอื่น ๆ เช่น การกระจุกตัวของตลาด (market concentration) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การกระจายรายได้ เป็นต้น และยังเป็นการสร้างความสะดวกและความน่าเชื่อถือแก่กฎหมายการต่อต้านการแข่งขัน [10]

นอกจากนี้ ยังมีเกณฑ์มาตรฐานอื่นในการประเมินประสิทธิภาพการแข่งขัน เช่น สวัสดิการโดยรวม (total welfare) หรือที่รู้จักกันว่า สวัสดิการเศรษฐกิจรวม (aggregate economic welfare) [11] มักถูกหยิบยกมาถกเถียงกันกับสวัสดิการผู้บริโภค เป็นต้น ซึ่งเกณฑ์มาตรฐานสวัสดิการโดยรวมมุ่งเน้นไปที่ความเป็นอยู่ที่ดีโดยรวมของทุกภาคส่วนในสังคม ไม่ได้จำกัดเฉพาะแค่ผู้บริโภคเพียงอย่างเดียว หมายความว่ารวมถึง สวัสดิการของผู้ผลิต (producer welfare) สวัสดิการของพนักงาน (worker welfare) สวัสดิการของสังคม (social welfare) เป็นต้น ในประเทศที่พัฒนาแล้วมักจะเลือกใช้เกณฑ์ควบคู่ไปกับมาตรฐานสวัสดิการอื่น อย่างเช่น แคนาดาที่มีค่าตัดสินของศาลใกล้เคียงกับหลักเกณฑ์สวัสดิการโดยรวมมากที่สุด [8] แม้ว่าการวัดผลโดยใช้สวัสดิการโดยรวมจะสะท้อนภาพประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจได้ดี ครอบคลุมในทุกมิติมากกว่า และมีความสอดคล้องกับสวัสดิการผู้บริโภคในหลายด้าน แต่วิธีการวัดผลค่อนข้างยากและซับซ้อนเพราะต้องพิจารณาผลกระทบในทุกภาคส่วน อย่างไรก็ตาม เกณฑ์มาตรฐานนี้ได้คำนึงถึงผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบาย ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้เกิดนโยบายที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายด้วยเช่นกัน ดังนั้น ช่วงแรกเริ่มในการพัฒนานโยบายการแข่งขัน ผู้กำหนดนโยบายจึงควรกำหนดเกณฑ์มาตรฐานสวัสดิการสำหรับใช้เป็นตัวชี้วัดและประเมินประสิทธิภาพของการแข่งขัน เพื่อให้การออกแบบกลไกการเสริมสร้างการแข่งขันหรือการเลือกใช้เครื่องมือในการส่งเสริมการแข่งขันเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2. การออกแบบนโยบายที่สร้างการแข่งขันในตลาด (procompetitive policies)

นโยบายที่สร้างการแข่งขันในตลาด (pro-competitive policies) คือ การออกแบบนโยบายที่มุ่งสร้างสนามแข่งขันที่เท่าเทียม เพื่อสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันในตลาด นโยบายของรัฐสามารถสร้างผลกระทบต่อการแข่งขันในแต่ละตลาด แม้ว่านโยบายดังกล่าวไม่ได้มีจุดประสงค์เพื่อแทรกแซงการแข่งขัน ตัวอย่างเช่น หากรัฐมีนโยบายบังคับใช้มาตรฐานสินค้าโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การผลิตสินค้านั้นมีคุณภาพที่ดีแก่ผู้บริโภค แต่อาจส่งผลให้สินค้านั้นมีราคาสูงขึ้นจากการผลิตตามมาตรฐานหรืออาจส่งผลกระทบต่อบริการที่แย่งแก่ผู้บริโภค ดังนั้น การพัฒนานโยบายการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ ผู้กำหนดนโยบายหรือรัฐควรคำนึงถึงผลกระทบจากนโยบายที่อาจส่งผลกระทบต่อการแข่งขัน และรัฐควรพิจารณาถึงการประเมินการแข่งขัน (competition assessment) ในกฎระเบียบของรัฐ และการแทรกแซงของรัฐในนโยบายด้านอื่น ๆ [12]

การประเมินการแข่งขัน (competition assessment) หมายถึง การทบทวนผลกระทบต่อการแข่งขันจากนโยบายรัฐว่าขัดต่อการแข่งขันหรือจำกัดการแข่งขันหรือไม่ อาทิ ลดความเข้มข้นในการแข่งขันของผู้ประกอบการในตลาด สร้างอุปสรรคการเข้าสู่ตลาด เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐควรพิจารณาแนวทางเลือกอื่นที่ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันน้อยกว่า เมื่อรัฐได้ทราบถึงผลกระทบดังกล่าวแล้ว ควรพิจารณาถึงการปฏิรูปกฎระเบียบ (regulation reforms) เพื่อให้สอดคล้องต่อการส่งเสริมการแข่งขันในตลาด ซึ่งการปฏิรูปกฎระเบียบและนโยบายการแข่งขันมีความเชื่อมโยงกันในการกำกับดูแลการแข่งขันและการบริหารภาครัฐ ทั้งสองส่วนนี้มีบทบาทสำคัญในการปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบ สร้างตลาดที่มีพลวัตและการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ สามารถดึงดูดการลงทุน ซึ่งนำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจ การจ้างงาน และรายได้ที่เพิ่มขึ้นของประชากร

3. การสร้างความเป็นกลางทางการแข่งขัน (competition neutrality)

The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) ได้อธิบายความหมาย ความเป็นกลางทางการแข่งขัน (competition neutrality) ไว้ว่าเป็นหลักการที่ทุกภาคส่วนได้รับสนามแข่งขันแข่งขันที่เท่าเทียม หมายความว่าไม่ควรมีรัฐเป็นเจ้าของ การกำกับดูแล หรือกิจกรรมที่เกิดจากรัฐในทุกระดับ ตั้งแต่ส่วนกลางไปจนถึงระดับย่อยอย่างเทศบาล หรือบริษัทเอกชน ต้องเผชิญกับกฎเกณฑ์และเงื่อนไขเดียวกัน การสร้างสนามแข่งขันที่เท่าเทียมกันเป็นสิ่งสำคัญในการทำให้การแข่งขันดำเนินไปได้และส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ดังนั้น รูปแบบหน่วยงานของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจ (State Owned Enterprises: SOEs) มีรัฐบาลเป็นเจ้าของหรือมีรัฐเป็นผู้กำกับในการดำเนินงาน มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ มุ่งเน้นการส่งเสริมประสิทธิภาพและการพัฒนาในธุรกิจบางอย่าง เช่น โครงสร้างพื้นฐาน หรือรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ แต่บางกรณีก็อาจสร้างความเสียหายต่อการแข่งขัน [13] และอาจได้รับผลประโยชน์หรือสิทธิพิเศษเหนือไปกว่าผู้ประกอบการในธุรกิจประเภทเดียวกัน อาทิ การได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ การผ่อนปรนทางด้านภาษี หรือการเข้าถึงสินเชื่อ อาจนับได้ว่าเป็นความได้เปรียบอย่างหนึ่งที่รัฐสร้างความไม่เท่าเทียมในการแข่งขันก่อให้เกิดความเสี่ยงหลายประการต่อกลไกตลาด ตัวอย่างเช่น การบิดเบือนตลาดจากการที่ SOEs ได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐที่นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือเมื่อเกิดการแข่งขันที่ไม่เท่าเทียมอาจก่อให้เกิดการผูกขาดในตลาดและอำนาจเหนือตลาดที่สามารถควบคุมตลาดได้ และเมื่อเอกชนไม่สามารถแข่งขันได้จึงนำไปสู่การลดลงของการลงทุน ส่งผลกระทบต่อการจ้างงาน เป็นความเสี่ยงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ท้ายที่สุดผลกระทบจะส่งต่อไปยังผู้บริโภค [14]

รัฐจึงควรสร้างความเป็นกลางทางการแข่งขันผ่านการกระบวนกรต่าง ๆ [15] เช่น ปฏิรูปกฎระเบียบหรือกำหนดกฎเกณฑ์ กฎหมายที่ชัดเจนและครอบคลุมทั้ง SOEs และเอกชน มีกลไกการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของ SOEs โดยให้ความสำคัญไปที่การปกป้องการแข่งขันที่ไม่เท่าเทียม รัฐยังควรส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในตลาด ด้วยการสนับสนุนภาคเอกชนและการลงทุนลดอุปสรรคทางการค้าหรือการเข้าสู่ตลาด (barrier to entry) และรัฐอาจพิจารณาถึงการเยียวยาแก่ภาคเอกชนที่ได้รับผลกระทบจากการแข่งขันไม่เท่าเทียม ซึ่งกลไกนี้ควรรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ทั้งนี้ การสร้างความเป็นกลางทางการแข่งขัน เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง รัฐจึงควรทบทวนและปรับปรุงนโยบายอยู่เสมอ เพื่อให้แน่ใจว่า SOEs และเอกชนอยู่บนสนามแข่งขันที่เท่าเทียมกัน

4. การบังคับใช้กฎหมายด้านการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพของหน่วยงานกำกับการแข่งขัน

การรักษาการแข่งขันในตลาดให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานกับการแข่งขันควรบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพด้วย โดยทาง The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) ได้มีข้อเสนอว่า หน่วยงานกำกับการแข่งขันควรมีกลยุทธ์การบังคับใช้กฎหมายแข่งขัน (competition enforcement strategy) เครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม โดยมีการทบทวนและปรับปรุงอย่างน้อยทุก ๆ 5 ปี เพื่อให้แน่ใจว่ายุทธศาสตร์ที่วางไว้มีประสิทธิภาพและทันสมัย โดยมีขั้นตอนตามภาพที่ 4 ดังนี้



ภาพที่ 4 การผลักดันนโยบายการแข่งขันด้วยการบังคับใช้กฎหมาย

ที่มา: Towards Effective Competition Law Enforcement in ASEAN, 2020

ภาพที่ 4 แสดงให้เห็นถึงกระบวนการในการทบทวนกลยุทธ์การบังคับใช้กฎหมายแข่งขัน (competition enforcement strategy) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกลยุทธ์การบังคับใช้และแผนการนำไปปฏิบัติจริง หน่วยงานกำกับการแข่งขันควรพิจารณาในประเด็น ดังนี้

- 1) เป้าหมายของการบังคับใช้กฎหมายแข่งขัน ควรมีความชัดเจน วัดผลได้ และสอดคล้องกับเป้าหมายโดยรวมของนโยบายการแข่งขัน
- 2) การจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ เช่น บุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยี อย่างมีประสิทธิภาพ รวมไปถึงการพัฒนาทักษะของบุคลากร

3) ความยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถปรับตัวตามบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และควรมีกลไกการติดตามและประเมินผล เพื่อนำมาปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงาน

4) ความสอดคล้องกับนโยบายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ นโยบายการค้า นโยบายการลงทุน นโยบาย ด้านนวัตกรรม ซึ่งหน่วยงานควรสร้างกลไกสำหรับประสานงานหรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5) ประเด็นอื่น ๆ เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างความรู้ความเข้าใจ

อย่างไรก็ดี การเพิ่มประสิทธิภาพของบังคับใช้กฎหมายแข่งขันควรมีความโปร่งใสและเท่าเทียม โดย ในปี 2021 OECD ได้จัดทำข้อเสนอแนะเชิงหลักการสำคัญ 7 ประการที่กำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด (best practices) สำหรับหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายแข่งขัน สามารถสรุปได้ ดังนี้

1) ความโปร่งใสและสามารถคาดการณ์ได้ (transparency and predictability): หน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันควรมีความโปร่งใสเกี่ยวกับกระบวนการ นโยบาย และการให้เหตุผลของหน่วยงาน

2) ความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง และความเป็นมืออาชีพ (independence, impartiality, and professionalism) หน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันควรมีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทั้งหมด ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางและมีความเป็นมืออาชีพ

3) การไม่เลือกปฏิบัติ ความได้สัดส่วน และความสม่ำเสมอ (non-discrimination, proportionality, and Consistency): หน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันควรใช้กฎหมายอย่างไม่เลือกปฏิบัติ ได้สัดส่วน และสม่ำเสมอ

4) ความรวดเร็ว (timeliness) หน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันควรดำเนินการตรวจสอบและดำเนินคดีอย่างรวดเร็ว

5) การมีส่วนร่วมของภาคีในการบังคับใช้ (parties' engagement in enforcement): หน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันควรให้โอกาสแก่ภาคีในการรับฟังความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในกระบวนการบังคับใช้

6) การปกป้องข้อมูลลับและข้อมูลที่มีสิทธิพิเศษ (protection of confidential and privileged information): หน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันควรปกป้องข้อมูลลับและข้อมูลที่มีสิทธิพิเศษ

7) การดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและการทบทวน (effective implementation and review): หน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันควรนำหลักการเหล่านี้ไปดำเนินการและทบทวนการดำเนินการเป็นประจำ

สำหรับประเทศไทย การบังคับใช้กฎหมายแข่งขันจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะกำกับดูแลสภาพตลาดให้ยังคงมีการแข่งขันที่ดี มีความเท่าเทียม การบังคับใช้นี้อาจอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกันทั้งหมด อาทิ หน่วยงานกำกับธุรกิจเฉพาะ หน่วยงานของรัฐผู้ออกนโยบาย ไปจนถึงการสนับสนุนจากรัฐบาล ซึ่งจะช่วยขับเคลื่อนนโยบายการแข่งขันได้อย่างเต็มประสิทธิภาพและสร้างประโยชน์แก่ธุรกิจ ผู้บริโภค และการเติบโตของเศรษฐกิจตามเป้าหมายได้ในท้ายที่สุด

บทเรียนจากต่างประเทศในการขับเคลื่อนนโยบายการแข่งขัน

ในที่นี้จะได้นำเสนอบทเรียนและประสบการณ์จากต่างประเทศในการขับเคลื่อนนโยบายการแข่งขันที่สำคัญประกอบด้วย ประเทศออสเตรเลีย สิงคโปร์ ญี่ปุ่น และฟิลิปปินส์ สาระสำคัญมีดังนี้

บทเรียนจากประเทศออสเตรเลีย

ปี 1974 ออสเตรเลียมีกฎหมายแข่งขันทางการค้าที่เรียกว่า กฎหมายปฏิบัติทางการค้าปี 1974 (Trade Practices Act 1974 :TPA) เป็นกฎหมายเครื่องมือที่ถูกนำมาใช้เพื่อส่งเสริมสวัสดิการของชาวออสเตรเลีย (welfare of australians) โดยส่งเสริมการแข่งขันและการค้าที่เป็นธรรม และจัดให้มีการคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากผลลัพธ์ของนโยบายที่ให้ความสำคัญกับบางอุตสาหกรรม การควบคุมตลาด

ที่เข้มงวด กฎระเบียบการทำงานที่ไม่ยืดหยุ่น และการผูกขาดโครงสร้างพื้นฐานจากรัฐ ทำให้เศรษฐกิจออสเตรเลียถดถอย ต่อมาในช่วงต้นของปี 1990 รัฐบาลได้จัดทำข้อตกลง “นโยบายการแข่งขันระดับชาติ” (National Competition Policy :NCP) เป้าหมายเพื่อต้องการให้ประเทศสามารถแข่งขันได้ในระดับนานาชาติ มีการปฏิรูปเศรษฐกิจขนาดย่อม (micro-economic reforms) มีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้ (1) จำกัดพฤติกรรมที่ต่อต้านการแข่งขันโดยให้ครอบคลุมกิจกรรมทางธุรกิจทั้งหมด รวมถึงกิจการที่ไม่ได้จดทะเบียนและรัฐวิสาหกิจ (2) ทบทวนกฎหมายที่จำกัดการแข่งขัน โดยปฏิรูประเบียบ กฎหมายของรัฐทั้งหมดที่ควบคุมตลาดหรือจำกัดการแข่งขัน รวมไปถึงยกเลิกกฎหมายสาธารณะบางประการที่ส่งผลกระทบต่อการแข่งขัน โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบกฎ ระเบียบดังกล่าวเป็นผู้พิสูจน์ถึงความจำเป็นของกฎระเบียบนั้น ๆ (3) ปฏิรูปการผูกขาดโครงสร้างพื้นฐานจากรัฐ โดยแยกกิจการของรัฐวิสาหกิจที่มีความสามารถในการแข่งขัน และแบ่งออกเป็นหน่วยธุรกิจอิสระขนาดเล็กก่อนขาย (4) เปิดทางให้บุคคลที่สาม (third party) เข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญเพื่อส่งเสริมการแข่งขัน เช่น ไฟฟ้า สายสื่อสาร ท่อขนส่ง ขนส่ง ท่าเรือ และรถไฟ เป็นต้น (5) กำกับดูแลราคาของรัฐวิสาหกิจ (6) ส่งเสริมให้เกิด “ความเป็นกลางทางการแข่งขัน” ระหว่างรัฐและเอกชน ในช่วง 10 ปีหลังจากการมีนโยบายดังกล่าว ออสเตรเลียมี GDP เพิ่มขึ้นเฉลี่ยที่ร้อยละ 3.3 ต่อปี อัตราเงินเฟ้อลดลงจากร้อยละ 7.5 เหลือร้อยละ 2.5 อัตราการว่างงานลดลงจากร้อยละ 10 เหลือร้อยละ 5 ประสิทธิภาพโครงสร้างพื้นฐานโดยรวมดีขึ้น และมีค่าใช้จ่ายที่ถูกลง เช่น ค่าใช้จ่ายด้านโทรคมนาคมลดลงร้อยละ 50 [16] และปัจจุบันออสเตรียมีเศรษฐกิจขนาดใหญ่ อันดับ 13 ของโลก มีรายได้ต่อหัวสูง อัตราว่างงานและอัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับปานกลาง ดัชนีความยากจน ดัชนีการทำธุรกิจ และดัชนีการปกครองอยู่ในระดับดี [17] และอยู่อันดับที่ 24 จากการจัดอันดับของ The Global Innovation Index ดัชนีวัดความสามารถทางนวัตกรรม [18]

บทเรียนจากประเทศสิงคโปร์

รูปแบบเศรษฐกิจของสิงคโปร์เป็นแบบทุนนิยม เน้นการค้าเสรีและการลงทุน สิงคโปร์จึงให้ความสำคัญกับนโยบายการแข่งขันมาโดยตลอด มีหน่วยงาน Competition and Consumer Commission of Singapore (CCCS) รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขัน (competition act) นโยบายการแข่งขันของสิงคโปร์ ประกอบไปด้วยองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ (1) นโยบายการค้าเสรีที่เปิดกว้างต่อการค้าและการลงทุน (2) กฎระเบียบที่โปร่งใส (3) การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเคร่งครัดเพื่อสร้าง “ความเป็นกลางทางการแข่งขัน” และ (4) โครงสร้างพื้นฐานที่เอื้ออำนวยต่อธุรกิจ

แม้จะมีขนาดตลาดที่จำกัด แต่สิงคโปร์ได้รับการยกย่องว่าเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการแข่งขันทางเศรษฐกิจได้มากที่สุด ความสำเร็จส่วนหนึ่งมาจากนโยบายเศรษฐกิจที่เน้นการแข่งขัน รัฐบาลสิงคโปร์ยึดมั่นในหลักการสร้างสนามแข่งขันที่มีพลวัตโดยจะพิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลกระทบต่อการแข่งขัน ในการออกกฎ ระเบียบ หรือแทรกแซงตลาดของรัฐบาล นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพของหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันมีส่วนสำคัญในรักษาการแข่งขันในตลาด โดยใช้กฎระเบียบทั้งแบบป้องกัน (ex-ante) และแก้ไข (ex-post) ผลลัพธ์ที่ได้คือ ธุรกิจในสิงคโปร์สามารถแข่งขันในตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่จำเป็นต้องมีนโยบายการแข่งขันระดับชาติ ปี 2023 สิงคโปร์อยู่อันดับที่ 4 จากการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขัน ของ IMD World Competitiveness Center และอยู่อันดับที่ 5 จากการจัดอันดับของ The Global Innovation Index ดัชนีวัดความสามารถทางนวัตกรรม [19]

บทเรียนจากประเทศญี่ปุ่น

พระราชบัญญัติป้องกันการผูกขาด (Anti-Monopoly Act :AMA) ของญี่ปุ่นมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการแข่งขันและขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ กฎหมายฉบับนี้มีการประกาศใช้ครั้งแรกในปี 1947 แต่ในช่วงแรกยังไม่มีประสิทธิภาพมากนัก จนกระทั่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี 1977 ซึ่งตรงกับช่วงที่เศรษฐกิจญี่ปุ่นกำลังฟื้นตัวจากสงครามโลกครั้งที่ 2 และในปี 1999 รัฐบาลญี่ปุ่นแก้ไขกฎหมายอีกครั้ง โดยมุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงประสิทธิภาพกฎหมายที่เกี่ยวกับการแข่งขันในตลาด และเพิ่มอำนาจหน้าที่ของ Japan Fair Trade Commission (JFTC) หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

รัฐบาลญี่ปุ่นใช้นโยบายการแข่งขันควบคู่ไปกับนโยบายอุตสาหกรรมเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจและส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของประเทศ นโยบายทั้งสองนี้เป็นกลไกที่ทำงานส่งเสริมกันเพื่อสร้างระบบเศรษฐกิจที่ยั่งยืน [20] โดยนโยบายการแข่งขันมุ่งเน้นไปที่การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการแข่งขันอย่างเสรีในตลาด ให้กลไกตลาดดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อบริษัทต่าง ๆ เผชิญกับแรงกดดันจากคู่แข่ง ระบบการแข่งขันจะกระตุ้นให้ธุรกิจพัฒนาสินค้าและบริการที่ดีขึ้นเพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งตลาดกัน ส่งผลให้เกิดนวัตกรรม ประสิทธิภาพ และผลิตภาพที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันในอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนสูง เช่น พลังงาน การสื่อสาร และการขนส่ง และทบทวนกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันอยู่เป็นประจำ ส่วนนโยบายอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นจะเน้นไปที่การส่งเสริมและสนับสนุนอุตสาหกรรมเป้าหมาย กลยุทธ์นี้ช่วยเสริมสร้างอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการแข่งขันให้เข้มแข็งและสามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก ส่งผลดีต่อการสร้างงาน การกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลญี่ปุ่นมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางและผลสำเร็จการดำเนินนโยบายทั้งสองอย่างนี้ให้ส่งเสริมซึ่งกันและกันเพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ และยังมีกลไกการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพช่วยป้องกันการเอื้อประโยชน์ทางนโยบายต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ปี 2023 ญี่ปุ่นอยู่อันดับที่ 35 จากการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขัน ของ IMD World Competitiveness Center [21] และอยู่อันดับที่ 4 จากการจัดอันดับของ The Global Innovation Index ดัชนีวัดความสามารถทางนวัตกรรม [22]

บทเรียนจากประเทศฟิลิปปินส์

กฎหมายการแข่งขันของฟิลิปปินส์ ปี 2015 (The Philippine Competition Act: PCA) หรือที่เรียกกันว่า R.A. 10667 เป็นกฎหมายฉบับสำคัญด้านการแข่งขันทางการค้าในฟิลิปปินส์ซึ่งใช้เวลากว่า 20 ปีในการมีผลบังคับใช้ มีคณะกรรมการการแข่งขันฟิลิปปินส์ Philippine Competition Commission: PCC [23] หน่วยงานอิสระที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายการแข่งขัน เพื่อส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมในตลาด ควบคู่ไปกับการปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภค โดยในกฎหมายระบุไว้ว่า “กฎหมายนี้ตราขึ้นเพื่อจัดให้มีนโยบายการแข่งขันระดับชาติ...” และบังคับใช้ครอบคลุมถึงบุคคลหรือหน่วยงานใด ๆ ที่ดำเนินกิจการภายในประเทศฟิลิปปินส์ นอกจากนี้ ยังครอบคลุมถึงการค้าระหว่างประเทศด้วย

ในช่วงเริ่มต้น คณะกรรมการการแข่งขันฟิลิปปินส์ได้พัฒนานโยบายการแข่งขันระดับชาติตามอำนาจหน้าที่ โดยพัฒนาจากแนวทางของ World Bank [24] และได้รับการสนับสนุนผลักดันจากรัฐบาลอย่างจริงจัง อาทิ

ปี 2016 คณะกรรมการการแข่งขันฟิลิปปินส์ได้ทบทวนนโยบายของรัฐครอบคลุมทุกภาคส่วน รวมไปถึงการบริหารงานของรัฐบาลเพื่อทำข้อเสนอแนะการดำเนินงานที่ขัดต่อการแข่งขันและจัดทำนโยบายการแข่งขันระดับชาติ มุ่งเน้นให้กลไกการแข่งขันสามารถลดความเหลื่อมล้ำ สร้างเศรษฐกิจ และสร้างโอกาสเพื่อจัดความยากจนของประชากร

คณะกรรมการการแข่งขันฟิลิปปินส์และคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดภาคส่วนที่มีสภาพการแข่งขันต่ำ เสี่ยงต่อการผูกขาด เช่น กลุ่มพลังงาน กลุ่มโทรคมนาคม ต้องนำหลักการนโยบายการแข่งขันแห่งชาติไปดำเนินการอย่างเร่งด่วน นอกจากนี้ รัฐบาลยังช่วยผลักดันนโยบายการแข่งขันผ่านสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (National Economic And Development Authority :NEDA) โดยบรรจุเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในแผนพัฒนาประเทศ ปี 2017-2022 และปี 2023-2028 (ฉบับปัจจุบัน) นับเป็นการกำหนดทิศทางอย่างชัดเจนจากรัฐบาล

ปี 2020 คณะกรรมการการแข่งขันฟิลิปปินส์และคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ทำหนังสือเวียนแจ้งให้ทุกหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามนโยบายการแข่งขันระดับชาติ ในการออกแบบกฎระเบียบต่าง ๆ

ปี 2021 รัฐบาลประกาศให้นโยบายการแข่งขันระดับชาติเป็นตัวชี้วัดหนึ่งตามหลักเกณฑ์การบริหารภาครัฐที่ดี (good governance)

เนื่องจากฟิลิปปินส์ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจหลังจากโควิดและปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความยากจนจากการกระจุกในกลุ่มอุตสาหกรรมมาอย่างยาวนาน การเสริมสร้างการแข่งขันในทุกตลาดจึงเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้ฟิลิปปินส์กระจายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจได้อย่างทั่วถึงมากขึ้น ลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำ รวมไปถึงยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในประเทศได้

ข้อเสนอนโยบายการแข่งขันที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย รัฐบาลควรกำหนดนโยบายการแข่งขันและกำหนดเกณฑ์มาตรฐาน เพื่อวัดประสิทธิภาพของนโยบายการแข่งขันอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายดังกล่าวจะช่วยเสริมประสิทธิภาพให้เครื่องมือทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่รัฐสร้างขึ้นทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายตามที่รัฐวางไว้ และสร้างประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ควบคู่ไปกับการที่รัฐบาลต้องสร้างรากฐานของการแข่งขันให้แข็งแรง เริ่มจากการทำให้กฎหมายการแข่งขันซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำกับดูแลกติกาในสนามแข่งขันถูกบังคับใช้อย่างเท่าเทียมและมีประสิทธิภาพ เพื่อกระจายโอกาสในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบธุรกิจอย่างเป็นธรรม รวมถึงสร้างความตระหนักรู้แก่หน่วยงานรัฐถึงความสำคัญของการแข่งขันและผลกระทบทางเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นผ่านการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐเอง นโยบายการแข่งขันจึงจะสามารถบรรลุผลในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยได้

บทสรุป

เศรษฐกิจไทยกำลังเผชิญกับปัญหาเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำเป็นระยะเวลายาวนาน ในขณะที่มีความเหลื่อมล้ำที่สูง แม้ที่ผ่านมาประเทศไทยพยายามใช้นโยบายในการผลักดันให้เกิดอุตสาหกรรมแชมป์เปี้ยน ซึ่งก่อให้เกิดผลข้างเคียงที่ก่อให้เกิดการกระจุกตัวในหลายอุตสาหกรรม แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ เศรษฐกิจที่เริ่มเข้ามาในช่วงหลายทศวรรษได้

บทความนี้ระบุให้เห็นว่าแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าวอาจต้องเริ่มจากการมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ดี กล่าวคือ มีสภาพการแข่งขันที่เหมาะสม อย่างไรก็ตามการสร้างสภาพการแข่งขันที่เหมาะสมนี้จำเป็นต้องอาศัยทิศทางการดำเนินนโยบายที่ชัดเจน และความร่วมมือกันจากหลายภาคส่วนในการขับเคลื่อนนโยบายการแข่งขัน นอกจากนี้ บทความนี้ได้รวบรวมบทเรียนจากต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนานโยบายการแข่งขันเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ เสริมสร้างนวัตกรรม และยกระดับ

คุณภาพชีวิตของประชากร ดังนั้นผู้เขียนขอเสนอว่า รัฐควรมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง ในการสร้างนโยบาย การแข่งขันระดับชาติเพื่อเป็นทิศทางในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของทุกภาคส่วนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยผลักดันให้เป็นวาระสำคัญที่ทุกภาคส่วนต้องมีส่วนร่วมในการสร้างสนามแข่งขันที่เท่าเทียม เป็นธรรมแก่ ทุกฝ่าย และเพื่อเสริมประสิทธิภาพนโยบายอื่นของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ตามเป้าหมาย ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งเพื่อให้เกิดความยั่งยืนต่อไปในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

- [1] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2534). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)*. กรุงเทพฯ
- [2] Igelski, M. (2018). The role of intellectual capital in building a competitive advantage for companies from the Baltic Sea Region in the transport, shipping and logistic industry (TSL). In SHS Web of Conferences (Vol. 57, p. 01015). *EDP Sciences*. DOI: <https://doi.org/10.1051/shsconf/20185701015>
- [3] United Nations Conference on Trade and Development (2023), *Interaction between competition and industrial policies*. From: https://unctad.org/system/files/officialdocument/ciclpd69_en.pdf
- [4] Tan, C. & Jie, M. N. (2016). *The Role of Competition in Singapore's Economic Growth and Public Policies*.
- [5] European Parliament. (2013). *The contribution of competition policy to growth and the EU 2020 strategy*. From: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/492479/IPOL-ECON_ET\(2013\)492479_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/492479/IPOL-ECON_ET(2013)492479_EN.pdf)
- [6] European Commission. (2024). *Why is competition policy important for consumers?*. From: https://competition-policy.ec.europa.eu/about/why-competition-policy-important-consumers_en
- [7] Parveer, Ghuman S. & Udai S. Mehta, (2019). Institutional Design of Select Competition Authorities in South Asia: Identifying Challenges and Opportunities, Review of Industrial Organization, Springer. *The Industrial Organization Society*, 54(2), 283-326.
- [8] OECD (2023), *The Consumer Welfare Standard - Advantages and Disadvantages Compared to Alternative Standards, OECD Competition Policy Roundtable Background Note*. From: <http://www.oecd.org/daf/competition/consumer-welfare-standard-advantages-and-disadvantages-to-alternativestandards-2023.pdf>.
- [9] Kennedy, J. (2018). *Why the Consumer Welfare Standard Should Remain the Bedrock of Antitrust Policy*. From: <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU05/20181212/108774/HHRG-115-JU05-20181212-SD004.pdf>
- [10] Mungan, M. C., Scalia, A., & Yun, J. M. (2024). A Reputational View of Antitrust's Consumer Welfare Standard. *Houston Law Review*, 61. From: <https://houstonlawreview.org/article/92813-a-reputational-view-of-antitrust-s-consumer-welfare-standard>

- [11] Wilson, C. S. (2019). *Welfare standards underlying antitrust enforcement: What you measure is what you get* Federal Trade Commission. From: https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/1455663/welfare_standard_speech_-_cmr-wilson.pdf (p. 12)
- [12] OECD. (2024). *Pro-competitive Policy Reforms*. From: <http://www.oecd.org/competition/reforms>
- [13] OECD. (2016). *State-Owned Enterprises as Global Competitors: A Challenge or an Opportunity*, OECD Publishing, Paris. From: <https://doi.org/10.1787/9789264262096-en>.
- [14] Duan, Y. & Yu, K. (2022). Research on Competitive Neutrality of SOEs with Special Functions. *China Sustainability*, 14(13), 7810. DOI: <https://doi.org/10.3390/su14137810>
- [15] Negara, D. S. (2023). *Principle Of Competitive Neutrality For State-Owned Enterprises To An Access To Justice On Business Practices*. From: <https://www.ptun-surabaya.go.id/wp-content/uploads/2023/05/Jurnal-Dharma-Scopus-Q2.pdf>
- [16] Sim, R. (2013) *Making markets work for development: A reform agenda on competition- The speech to the World Bank Forum*. From: <https://www.accc.gov.au/about-us/media/speeches/australias-experience-driving-economic-growth-through-competition-policy-reforms-speechexperience-driving-economic-growth-through-competition-policy-reforms>
- [17] World Economics. (2024). *The Global Authority on Geographic Invest ability*. From: <https://www.worldeconomics.com/country-reviews/australia/>
- [18] The Global Innovation Index. (2023). *Australia ranking in the Global Innovation Index 2023*. From: <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-2000-2023/au.pdf>
- [19] The Global Innovation Index. (2023). *Japan ranking in the Global Innovation Index 2023*. From: <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-2000-2023/jp.pdf>
- [20] Hatta, T. (2017). *Competition policy vs. industrial policy as a growth strategy*. *Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA)*. Working Papers DP-2016-40. From: <https://ideas.repec.org/p/era/wpaper/dp-2016-40.html>.
- [21] International Institute for Management Development (IMD). (2023). *World Competitiveness Yearbook 2023*. From https://www.imd.org/wp-content/uploads/2023/06/WCY_Booklet_2023-FINAL.pdf
- [22] The Global Innovation Index. (2023). *Singapore ranking in the Global Innovation Index 2023*. From: <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-2000-2023/sg.pdf>
- [23] Philippine Competition Commissions. (2015). *Philippine Competition Law* (R.A. 10667)
- [24] The World Bank. (2024). *Markets and Competition Policy. Fostering growth and shared prosperity by opening and transforming markets*. From: <https://www.worldbank.org/en/topic/competition-policy>