

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ

เสนอ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โดย

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

มีนาคม 2549

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

1. บทนำ

การศึกษาครั้งนี้แบ่งเป็นสองส่วน ส่วนแรกเป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงนโยบายการแข่งขันของไทย ซึ่งเป็นการประเมินนโยบายของรัฐต่างๆ ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อสภาพการแข่งขันในตลาดภายในประเทศ รวมถึงนโยบายทางภาษี นโยบายการลงทุน และนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ รวมถึงวิเคราะห์ถึงประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของไทยในปัจจุบัน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญที่ทำให้เกิดการแข่งขันในตลาดอย่างเป็นธรรม

ส่วนที่สองเป็นการศึกษากรณีศึกษา (Case Study) 6 กรณี โดยศึกษาอุปสรรคที่เกิดจากกฎ กติกาของรัฐ หรือพฤติกรรมทางการค้าของภาคเอกชนที่เป็นการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขัน กรณีศึกษาที่เลือกนั้นเป็นตัวอย่างสะท้อนสภาพปัญหาการแข่งขันต่างๆ ที่มีนัยต่ออุตสาหกรรมในวงกว้างมากกว่าอุตสาหกรรมใดเป็นการเฉพาะ การศึกษานี้มุ่งหวังให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทราบถึงปัญหาหากมีการออกกฎระเบียบ หรือมาตรการของรัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน หรือให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าทราบถึงพฤติกรรมทางการค้าของภาคเอกชนหากมีการจำกัดการแข่งขันในตลาด

การวิเคราะห์ปัญหาการแข่งขันในตลาดสินค้าหรือบริการจะต้องศึกษาจากโครงสร้างตลาด (Structure) พฤติกรรมทางธุรกิจ (Conduct) และผลที่เกิดจากการดำเนินงาน (Performance) ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยเชิงเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม โดยการศึกษาโครงสร้างของตลาดสินค้าหรือบริการ จำเป็นต้องศึกษาว่ามีผู้ประกอบการกี่รายในตลาด และผู้ประกอบการแต่ละรายมีส่วนแบ่งตลาดเท่าใด และมีการกระจุกตัวของส่วนแบ่งตลาดเป็นอย่างไร รวมถึงอุปสรรคในการเข้าสู่การแข่งขันในตลาดจากลักษณะการดำเนินงานทางธุรกิจ และจากกฎระเบียบของรัฐ เพื่อที่จะประเมินสภาพการแข่งขันในตลาด จากนั้นจึงวิเคราะห์ถึงพฤติกรรมทางธุรกิจของผู้ประกอบการ ทั้งกลยุทธ์การกำหนดราคา การผลิต และทางการตลาด เพื่อให้ทราบว่า มีลักษณะของการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันในตลาด หรือการมีพฤติกรรมที่เอื้อเปรียบผู้ประกอบการที่เป็นคู่แข่งหรือผู้บริโภคหรือไม่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของไทย ท้ายสุดจะวิเคราะห์ถึงผลที่เกิดจากการดำเนินงาน เช่น อัตรากำไรหรือขาดทุนของผู้ประกอบการในตลาด และผลกระทบที่เกิดจากการจำกัดการแข่งขันในตลาด โดยแต่ละกรณีศึกษามีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายประกอบด้วย

2. นโยบายการแข่งขันของประเทศ

การศึกษาภาพรวมของนโยบายการแข่งขันทางการค้าของไทย จำเป็นต้องศึกษาถึงนโยบายทางเศรษฐกิจของไทยอื่นๆ ประกอบด้วยไม่ว่าจะเป็นนโยบายทางภาษี การลงทุนและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งล้วนมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า

1) นโยบายทางภาษี อัตราภาษีศุลกากรเป็นตัวแปรสำคัญที่จะกำหนดระดับการแข่งขันของตลาดเนื่องจากสินค้านำเข้าสามารถเข้ามาแข่งขันในตลาดในประเทศได้ กรณีที่อัตราภาษีนำเข้าเท่ากับศูนย์ สินค้าจากต่างประเทศสามารถเข้ามาแข่งขันกับสินค้าในประเทศได้ในพื้นฐานต้นทุนที่เท่าเทียมกันยกเว้นต้นทุนค่าขนส่ง จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยยังมีอัตราภาษีนำเข้าที่สูงกว่าประเทศแถบเพื่อนบ้าน เช่น มาเลเซียและอินโดนีเซียโดยเฉพาะในหมวดสินค้าเกษตร อย่างไรก็ตาม ไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกที่ลงนามข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ส่งผลให้อัตราภาษีนำเข้าระหว่างประเทศสมาชิก 10 ประเทศเหลือร้อยละ 5 ในเกือบทุกสินค้านอกจากสินค้าที่มีความอ่อนไหว และกลุ่มประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกทีหลัง เช่น ลาว กัมพูชา พม่า และเวียดนาม นอกจากนี้ไทยยังลงนามในข้อตกลงการค้าเสรีทวิภาคีไปแล้วหลายประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อินเดีย และจีน (จีน-อาเซียน) ซึ่งเสนออัตราภาษีพิเศษแก่ประเทศภาคีในสินค้าที่ตกลงกันไว้ โดยอัตราภาษีและประเภทสินค้าจะแตกต่างกันไปในแต่ละข้อตกลง

2) นโยบายการลงทุน เมื่อเป็นสินค้าที่ไม่สามารถค้าขายข้ามพรมแดนได้ เช่น บริการด้านสุขภาพ บริการโทรคมนาคม ผู้ผลิตต่างชาติหรือผู้ให้บริการที่ต้องการเสนอขายสินค้าหรือบริการจะต้องเข้ามาตั้งถิ่นฐานการผลิตในประเทศ อีกทั้งการลงทุนจากต่างประเทศอาจเป็นผลมาจากอัตราภาษีนำเข้าสินค้าสูง ทำให้การนำเข้ามีต้นทุนสูงและไม่สามารถแข่งขันกับผู้ผลิตในประเทศได้ ดังนั้นนโยบายการเปิดเสรีการลงทุนจึงมีผลกระทบโดยตรงต่อระดับการแข่งขัน โดยเฉพาะตลาดสินค้าหรือบริการที่เป็นสินค้าที่ไม่สามารถค้าขายข้ามพรมแดนได้ หรือเป็นสินค้าที่ทดแทนกันได้แต่เสียเปรียบเรื่องราคาเพราะมีอัตราภาษีนำเข้าสูง

พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ของไทยอนุญาตให้บริษัทต่างชาติสามารถเข้ามาลงทุนในภาคการผลิตได้อย่างเต็มที่ แต่สำหรับภาคบริการยังจำกัดการถือหุ้นของต่างชาติไว้ไม่เกินร้อยละ 49 สำหรับทุกสาขาบริการยกเว้นบริการที่มีกฎหมายเฉพาะ เช่น บริการโทรคมนาคม หรือ บริการธนาคารพาณิชย์ ซึ่งสัดส่วนหุ้นส่วนต่างชาติจะถูกกำหนดในบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว แม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สามารถให้การยกเว้นแก่ธุรกิจต่างชาติที่เข้ามาประกอบกิจการในบัญชี 2 และ 3 ตาม พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจไทยได้ แต่จากการศึกษาพบว่า ธุรกิจที่ได้รับยกเว้นส่วนใหญ่จะเป็นธุรกิจที่ต้องใช้เทคโนโลยีหรือความเชี่ยวชาญและทักษะสูง ซึ่งไม่มีการแข่งขันกับผู้ประกอบการไทยในประเทศ

3) นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นการแปรรูปการควบคุมโดยรัฐไปเป็นของภาคเอกชนโดยเน้นให้บริษัทเอกชนเข้ามาแข่งขันในตลาด แต่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมายังมิได้ให้ความสำคัญแก่มิติของการแข่งขันในตลาดเท่าที่ควร เนื่องจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเพียงการขายหุ้นในรัฐวิสาหกิจบางส่วนให้แก่نگลงทุนเอกชนโดยที่รัฐวิสาหกิจที่แปรรูปไปนั้นยังคงรักษาอำนาจผูกขาดในการประกอบธุรกิจ รวมทั้งสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ทำให้ได้เปรียบบริษัทเอกชนที่แข่งขันในธุรกิจเดียวกัน ทั้งนี้ การขาดการปรับปรุงโครงสร้างตลาดที่ผูกขาดก่อนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะเป็นการโอนอำนาจผูกขาดไปให้แก่ภาคเอกชน ซึ่งทำให้เกิดการแข่งขันที่จะช่วยกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพอันจะเอื้อผลประโยชน์ต่อทั้งผู้บริโภคและเศรษฐกิจไทย

4) นโยบายการแข่งขันทางการค้า เป็นนโยบายของรัฐที่มุ่งส่งเสริมการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติระหว่างผู้ประกอบการขนาดเล็กหรือใหญ่ บริษัทต่างชาติหรือบริษัทไทย เพื่อให้ผู้ประกอบการในตลาดมีแรงกระตุ้นในการปรับปรุงประสิทธิภาพและลดต้นทุนในการผลิต ซึ่งจะสร้างความแข็งแกร่งให้ทั้งกับผู้ประกอบการเองและกับอุตสาหกรรมตลอดจนอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องด้วย

ประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าตั้งแต่ พ.ศ. 2542 แต่กว่า 7 ปีแล้วที่ยังไม่สามารถออกเกณฑ์ “อำนาจเหนือตลาด” และ “การรวมธุรกิจ” ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่กำหนดส่วนแบ่งตลาดและยอดขายสินค้าว่าผู้ประกอบการรายใดเข้าข่ายเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด และผู้ประกอบการที่ขอรวมตัวทางธุรกิจรายใดต้องยื่นขออนุญาตจากคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า จึงอาจกล่าวได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้านี้ยังคงถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองและบริษัทธุรกิจขนาดใหญ่เพื่อต้องการรักษาอำนาจในตลาดอยู่

กล่าวโดยสรุป นโยบายการแข่งขันทางการค้าของไทยค่อนข้างอ่อนแอ นโยบายทางภาษีและการลงทุนยังคงเน้นการส่งเสริมให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศมากกว่าการส่งเสริมให้มีการแข่งขันเป็นหลัก ทำให้มาตรการในการส่งเสริมการลงทุนต่างๆ มักจะเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทต่างชาติขนาดใหญ่ที่มีเงินลงทุนในการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ รวมถึงการเปิดตลาดเสรีทำให้ผู้ประกอบการในประเทศได้รับผลกระทบจากการเข้ามาแข่งขันของบริษัทข้ามชาติรายใหญ่ ดังนั้นสิ่งสำคัญคือต้องทำให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมในประเทศให้ได้มากที่สุด เพื่อให้สภาพการแข่งขันในตลาดมีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพและผู้ประกอบการเติบโตอย่างเข้มแข็ง กรณีศึกษาทั้ง 6 กรณีนี้จะชี้ให้เห็นถึงปัญหาการแข่งขันในแต่ละรูปแบบที่ภาคอุตสาหกรรมกำลังเผชิญและกำลังรอการแก้ไข

3. อุตสาหกรรมอาหารสัตว์

อุตสาหกรรมอาหารสัตว์มีความสำคัญต่อภาคการเกษตร เนื่องจากเป็นตลาดรองรับวัตถุดิบอาหารสัตว์ที่สำคัญ เช่น ข้าวโพด กากถั่วเหลือง ปลาป่นและรำข้าว และเป็นวัตถุดิบ

สำคัญของกิจการเลี้ยงสัตว์ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของอุตสาหกรรมการเกษตรซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีการประกอบกิจการในลักษณะครบวงจร (Vertical Integration) มากขึ้น เกษตรกรจำนวนมากมีความเสี่ยงที่จะถูกผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาดเอาเปรียบจากพฤติกรรมที่จำกัดการแข่งขันได้ การศึกษาสภาพการแข่งขันในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาลักษณะของปัญหาการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในอุตสาหกรรมอาหารสัตว์และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอแนะนโยบายและมาตรการที่รัฐควรดำเนินการเพื่อให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการในตลาดที่มีความแตกต่างกันทั้งขนาดและระดับ/รูปแบบการดำเนินธุรกิจ

พฤติกรรมที่จำกัดการแข่งขันในตลาดอาหารสัตว์ที่สำรวจพบ คือ กรณีร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมการบังคับซื้อฟาง (Tie-in-sale) โดยเกษตรกรที่ต้องการซื้อพันธุ์ไก่จะต้องซื้ออาหารไก่จากบริษัทด้วย ทั้งนี้พฤติกรรมดังกล่าวมีลักษณะดังนี้ (1) เกิดขึ้นเป็นระยะๆ ในช่วงที่ตลาดพันธุ์ไก่ดีดตัว (2) เป็นพฤติกรรมของผู้ประกอบการรายเดียวในตลาดมิใช่พฤติกรรมที่เป็นปกติของธุรกิจพันธุ์ไก่ และ (3) ผู้ถูกร้องเรียนเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีอำนาจเหนือตลาดในตลาดพันธุ์ไก่และตลาดไข่ไก่ แม้พฤติกรรมการทุ่มราคาไข่ไก่ เคยมีการร้องเรียนและสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเคยมีคำตัดสินว่าไม่มีการทุ่มตลาดราคาไข่ไก่ แต่ข้อสรุปดังกล่าวไม่มีรายละเอียดของข้อมูลที่ใช้อ้างอิงได้แต่อย่างใด การขาดข้อมูลต้นทุนและการกำหนดราคาของผู้ประกอบการรายใหญ่ในระดับพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการทุ่มราคาไข่ไก่ในระดับพื้นที่จริงหรือไม่

ผลกระทบของพฤติกรรมการขายพันธุ์ไก่ไข่ฟางอาหารสัตว์จะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่มากกว่าผู้ผลิตอาหารไก่รายย่อยรายอื่นๆ ในตลาด เนื่องจากผู้ผลิตเหล่านี้มีการดำเนินธุรกิจแบบครบวงจร ซึ่งจะขายอาหารให้แก่ฟาร์มในเครือหรือ contract farming เป็นส่วนใหญ่ และขายให้แก่เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่แบบอิสระเป็นส่วนน้อย อย่างไรก็ตามเกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่แบบอิสระ มีความเสี่ยงที่จะถูก “บีบ” ออกจากตลาดได้ง่าย หากผู้ประกอบการพันธุ์ไก่ไข่แบบครบวงจรเพิ่มต้นทุนอาหารสัตว์และพันธุ์ไก่ไข่ ขณะเดียวกันก็ตัดราคาไข่ไก่ ทำให้กำไรของเกษตรกรหดหายไป

จำนวนเกษตรกรที่เลี้ยงไก่ไข่เพื่อการค้ามีจำนวนมากที่สุดถึง 7,000 กว่ารายในปี 2543 ซึ่งมีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่องจนเหลือ 3,000 กว่ารายในปี 2547 แม้การศึกษานี้จะไม่สามารถระบุสาเหตุของการลดจำนวนลงของเกษตรกรได้อย่างชัดเจน แต่ผลการศึกษา พบว่า ช่วงเวลาที่จำนวนเกษตรกรลดลงนั้นเป็นช่วงที่ราคาไข่ไก่ทั้งราคาขายปลีกและราคาขายส่งมีความผันผวนค่อนข้างมาก ทำให้เกษตรกรมีความเสี่ยงทางธุรกิจสูงขึ้น ประกอบกับช่วงเวลาดังกล่าวราคาไก่สาวและราคาลูกไก่ซึ่งเป็นต้นทุนวัตถุดิบที่สำคัญมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเนื่องจากมาตรการจัดระเบียบการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์และการระบาดของโรคไข้หวัดนก ทำให้ราคาไก่สาวและราคาลูกไก่สูงขึ้นมาก

ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบการรายใหญ่มีพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม และเพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรมมากขึ้น มีดังนี้

(1) ลดอำนาจเหนือตลาดของผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาดพันธุ์ไก่ โดยการที่รัฐให้การสนับสนุนในด้านการทำวิจัยและพัฒนาพันธุ์ไก่ไข่ออกกลุ่มเกษตรกร

(2) แก้ปัญหาการขาดแคลนลูกไก่หรือไก่สาว โดยให้เกษตรกรร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายไข่ไก่แห่งชาติในสัดส่วนที่สมดุลกับตัวแทนจากภาครัฐ และเอกชน เพื่อให้มีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิตพันธุ์ไก่ไข่และการนำเข้าพ่อแม่พันธุ์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์การตลาดภายในประเทศ

(3) ติดตามตรวจสอบพฤติกรรมกำกวมบังคับซื้อพันธุ์ไก่ฟัวอาหารสัตว์ และพฤติกรรมกำหนดราคาไข่ไก่ของผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาดในแต่ละพื้นที่ เพื่อวิเคราะห์หาการทุ่มตลาดในระดับพื้นที่หรือไม่

(4) เร่งออกกฎหมายว่าด้วยการมีอำนาจเหนือตลาด เพื่อที่จะให้มาตรา 25 แห่งกฎหมายแข่งขันทางการค้าที่ว่าด้วยการใช้อำนาจเหนือตลาดสามารถบังคับใช้ได้ เพื่อที่จะคุ้มครองเกษตรกรที่ได้รับผลเสียหายจากการใช้อำนาจเหนือตลาดในลักษณะที่ไม่เป็นธรรมของผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาด

4. อุตสาหกรรมนมพร้อมดื่ม

อุตสาหกรรมนมพร้อมดื่มเป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมโคนมในประเทศ เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่รองรับน้ำนมดิบจากเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมในประเทศ การศึกษาในครั้งนี้ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐล้มเลิกมาตรการในการส่งเสริมอุตสาหกรรมโคนม หากแต่ต้องการจะศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางการใช้มาตรการของรัฐในลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเพื่อเป็นส่งเสริมและคุ้มครองอุตสาหกรรมนมภายในประเทศที่ไม่บิดเบือนการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในตลาด โดยพิจารณาถึงแนวทางในการปฏิบัติในต่างประเทศ

นโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมโคนมของประเทศไทยคล้ายกับประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศ คือ มีการกำหนดราคาเป้าหมาย ซึ่งเป็นราคาที่ทำให้เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมมีกำไรส่วนเกิน และมีการบริหารการนำเข้าสินค้าทดแทน เช่น นมผงขาดมันเนย หรือนมผงเต็มมันเนย อย่างไรก็ตามรัฐมิได้เป็นผู้รับซื้อน้ำนมดิบในราคาที่กำหนด หากแต่รัฐเป็นผู้เจรจาต่อรองให้ผู้ประกอบการแปรรูปนมเอกชนในตลาดใช้น้ำนมดิบในประเทศในการผลิตนมพร้อมดื่มแทนนมผงที่นำเข้าจากต่างประเทศในราคาที่รัฐกำหนดไว้

นโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมโคนมของประเทศไทยยังมีลักษณะพิเศษอีกประการ คือ มีการจัดตั้งโครงการนมโรงเรียนเพื่อสร้างตลาดรองรับอุปทานน้ำนมดิบที่ผลิตขึ้นในประเทศ

เพื่อส่งเสริมให้เด็กนักเรียนได้ตีมนมโค โครงการนมโรงเรียนเป็นโครงการที่สำคัญ เนื่องจากปริมาณการบริโภคนมพร้อมดื่มในประเทศไทยมีค่อนข้างจำกัด กอปรกับนโยบายของรัฐที่ต้องการส่งเสริมให้เยาวชนไทยหันมาตีมนมโคเพื่อสุขภาพด้วย

ความแตกต่างของนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมโคนมของไทยกับประเทศอื่นๆ อีกประการหนึ่ง คือ ไทยขาดกลไกในการควบคุมอุปทานน้ำนมดิบที่ผู้ผลิตนมพร้อมดื่มต้องรับซื้อในราคาเป้าหมายที่กำหนด ส่งผลให้มีการขยายตัวของอุปทานน้ำนมดิบในอัตราที่สูงกว่าอัตราการขยายตัวของอุปสงค์นมพร้อมดื่มในตลาด เมื่อผู้ผลิตนมพร้อมดื่มไม่สามารถรองรับปริมาณน้ำนมดิบภายในประเทศได้ เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมจึงออกมาประท้วงและมีการเทน้ำนมดิบทิ้งเป็นระยะๆ

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐได้อำนาจการจัดสรรโควตานำเข้านมผงขาดมันเนยให้ภาคเอกชนโดยสมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์อาหารนมไทยซึ่งประกอบด้วยผู้ประกอบการรายใหญ่ที่รับซื้อน้ำนมดิบเพื่อโครงการนมโรงเรียนและเพื่อผลิตนมพร้อมดื่มในตลาดเชิงพาณิชย์เป็นผู้บริหารจัดการโควตานำเข้าเอง เนื่องจากรัฐมองว่า หากผู้รับซื้อน้ำนมดิบจัดสรรโควตาตนเองแล้วจะช่วยเหลือปัญหาน้ำนมดิบล้นตลาดได้ ซึ่งเดิมภาระในการรับซื้อน้ำนมดิบภายในประเทศจะผูกติดกับเงื่อนไขในการได้รับโควตานำเข้านมผงขาดมันเนย ซึ่งมีภาชี้นำเข้าในโควตาและนอกโควตาต่างกันค่อนข้างมาก คือร้อยละ 5 และร้อยละ 216

การโอนอำนาจการจัดสรรโควตาให้ภาคเอกชนทำให้เกิดปัญหา เนื่องจากเอกชนได้กำหนดให้ผู้ที่ต้องการนำเข้านมผงขาดมันเนยภายใต้โควตาทุกรายต้องรับซื้อน้ำนมดิบจากเกษตรกรไม่ว่าจะผลิตสินค้าที่ต้องใช้น้ำนมดิบหรือไม่ก็ตาม วิธีการจัดสรรโควตาแบบใหม่ทำให้ผู้ประกอบการที่ต้องใช้นมผงในการผลิตสินค้าแต่ไม่สามารถรับซื้อน้ำนมดิบได้เพราะไม่สามารถใช้ในการผลิตสินค้า เช่น ผู้ผลิตนมเปรี้ยว นมข้นหวาน ไอศกรีม คูกี้ และขนม เป็นต้น

การจัดสรรโควตาดังกล่าว ทำให้ผู้ประกอบการกลุ่มอื่นๆ ที่มีใช้ผู้ผลิตนมพร้อมดื่มได้รับการจัดสรรโควตานำเข้านมผงน้อยลงเมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา ในทางตรงกันข้ามสมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์อาหารนมไทยที่เป็นผู้รับซื้อน้ำนมดิบรายใหญ่ในตลาดกลับได้รับการจัดสรรโควตานำเข้านมผงมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณที่เคยได้รับในอดีต การที่ผู้ผลิตนมพร้อมดื่มรายใหญ่เหล่านี้เป็นคู่แข่งของกลุ่มผู้แปรรูปนมผงอื่นๆ ในตลาดสินค้าอื่นๆ ด้วย เช่น นมเปรี้ยว ขนม ไอศกรีม การจัดสรรโควตาจึงเป็นปัจจัยที่บิดเบือนการแข่งขันในตลาด เนื่องจากมีผลกระทบโดยตรงต่อปริมาณวัตถุดิบที่ผู้ประกอบการต้องใช้ในการผลิตสินค้าในภาวะขาดแคลนวัตถุดิบนั้นผู้ที่ได้รับการจัดสรรโควตา ก็จะได้เปรียบเพราะสามารถผลิตสินค้าป้อนตลาดได้ ส่วนผู้ประกอบการที่ไม่ได้รับการจัดสรรโควตาหรือได้น้อย ก็จะต้องสูญเสียส่วนแบ่งตลาดไปเพราะไม่มีสินค้าป้อนตลาด การแข่งขันในภาวะดังกล่าวจึงเป็นการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งโควตาการนำเข้าวัตถุดิบมากกว่าการแข่งขันในการพัฒนาคุณภาพหรือความหลากหลายของสินค้า

แม้สุดท้ายแล้ว รัฐจะเรียกคืนอำนาจในการจัดสรรโควต้ากลับไปให้หน่วยงานของรัฐตามเดิมและอนุญาตให้ผู้นำเข้าในกลุ่มอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนมพร้อมดื่มสามารถนำเข้านมผงขาดมันเนยได้ตามความต้องการของการผลิตจริง แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็ไม่สามารถรับรองได้ว่าในระยะยาวจะไม่เกิดปัญหาการแข่งขันที่เกิดจากระบบโควต้าขึ้นอีก โดยสาเหตุที่สำคัญของปัญหา คือ อุปทานน้ำนมดิบที่มีมากเกินไป หากอุปทานของน้ำนมดิบในตลาดถูกจำกัดแล้ว การจัดสรรโควต้าในแต่ละปีจะเป็นระบบมากขึ้นโดยไม่ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาของตลาดน้ำนมดิบในแต่ละปีและช่วงเวลา คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะที่สำคัญดังนี้

(1) ควรจะมีการตรากฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการฟาร์มโคนมเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการธุรกิจโคนม ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจาก 3 ฝ่าย คือ ภาครัฐ เกษตรกรโคนม และบริษัทเอกชนที่รับซื้อน้ำนมดิบ ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดแผนการผลิตน้ำนมดิบ การผลิตนมพร้อมดื่ม ปริมาณน้ำนมดิบที่เกษตรกรโคนมแต่ละรายผลิตได้ในแต่ละปี รวมถึงการกำหนดระเบียบว่าด้วยการจดทะเบียนผู้เลี้ยงโคนม ระเบียบว่าด้วยการรับซื้อน้ำนมดิบจากเกษตรกร กำหนดคุณภาพของน้ำนมดิบที่ส่งโรงงานผลิต และระเบียบว่าด้วยการจัดการน้ำนมดิบที่ผลิตเกินโควต้า นอกจากนี้ควรมีการส่งเสริมประสิทธิภาพในการเลี้ยงโคนมเพื่อปรับปรุงคุณภาพของน้ำนมดิบ และประสิทธิภาพในการผลิตน้ำนมดิบด้วย

(2) การบริหารจัดการโควตานำเข้านมผงนั้นควรอยู่บนพื้นฐานของความต้องการจริงของผู้แปรรูปนมผงในตลาด โดยพิจารณาจากแผนการผลิต กำลังการผลิตประกอบกับตัวเลขการผลิตจริงในอดีตตามที่เคยปฏิบัติมาในอดีตเพื่อที่จะไม่ให้เกิดภาวะการขาดแคลนวัตถุดิบอันจะนำไปสู่การแย่งชิงแหล่งวัตถุดิบซึ่งสร้างความได้เปรียบเสียเปรียบในเชิงธุรกิจแบบไม่เป็นธรรม ในกรณีที่ภาระในการรับซื้อน้ำนมดิบเพิ่มมากขึ้นเกินกว่าผู้ผลิตนมพร้อมดื่มจะรับได้ ผู้นำเข้านมผงรายอื่นๆ อาจให้การช่วยเหลือทางการเงินในการพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตน้ำนมดิบเพื่อลดต้นทุน อันจะส่งผลให้สามารถลดราคาเป้าหมายได้ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อทุกฝ่าย

5. ธุรกิจแฟรนไชส์

ธุรกิจแฟรนไชส์เป็นธุรกิจรูปแบบใหม่ที่เติบโตอย่างรวดเร็วในประเทศไทย โดยเน้นความสำคัญของการกระจายสาขาภายใต้เครื่องหมายการค้าเดียวกัน ในปี 2548 ร้านค้าในระบบแฟรนไชส์มีจำนวน 20,464 สาขา มีผู้ขายแฟรนไชส์จำนวน 361 ราย และมูลค่าตลาดรวมกว่า 30,000 ล้านบาท ธุรกิจแฟรนไชส์เป็นธุรกิจที่ต้องอาศัยความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างซับซ้อนระหว่างผู้ขายและผู้ซื้อแฟรนไชส์ รวมทั้งเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบต่างๆ ค่อนข้างมาก อาทิ กฎหมายเครื่องหมายการค้า กฎหมายลิขสิทธิ์ และกฎหมายว่าด้วยสัญญาที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น ปัญหาด้านการแข่งขันในธุรกิจแฟรนไชส์เกิดจากความไม่เท่าเทียมกันในด้านต่อรองระหว่างผู้ขายและผู้ซื้อแฟรนไชส์ซึ่งเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นประเด็นที่ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 29 ภายใต้กฎหมายแข่งขันทางการค้าของไทย

รูปแบบของธุรกิจแฟรนไชส์มีลักษณะเป็นการลงทุนประเภทหนึ่งโดยผู้ซื้อแฟรนไชส์เข้ามาลงทุนในธุรกิจแฟรนไชส์โดยการจ่ายค่าธรรมเนียมแรกเข้าและค่าตอบแทนผลการดำเนินการให้กับผู้ขายแฟรนไชส์ รวมทั้งต้นทุนในการจัดตั้งร้านค้าแฟรนไชส์ ซึ่งการลงทุนในลักษณะนี้อาจมี ตลาดหุ้น เงินทุนร่วม การประกันภัย เป็นต้น มีการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องมากำกับดูแลโดยตรง แต่ในขณะที่ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำกับดูแลผู้ประกอบการในธุรกิจแฟรนไชส์ได้โดยตรง ซึ่งจากผลการศึกษาของคณะผู้วิจัยพบว่าในทางปฏิบัติมีพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมหรือพฤติกรรมการหลอกลวงในธุรกิจแฟรนไชส์ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นสร้างความเสียหายให้กับธุรกิจแฟรนไชส์ และส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิของธุรกิจแฟรนไชส์ในอนาคต

พฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมประเภทแรกคือ การที่ผู้ขายแฟรนไชส์โฆษณาเกินจริงในการชักชวนให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์เข้ามาลงทุนในธุรกิจของตน โดยการเข้าร่วมเปิดร้านแสดงสินค้าตามงานต่าง ๆ พร้อมทั้งจัดทำเอกสารชักชวนให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์หลงเชื่อว่าจะได้รับผลตอบแทนในระยะสั้น ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ผู้ขายแฟรนไชส์อาศัยช่องโหว่ของการกำกับดูแลของภาครัฐ ก่อปรกับประเทศไทยยังไม่มีข้อกำหนดให้ผู้ขายแฟรนไชส์ต้องเปิดเผยข้อมูลทางการเงินและข้อมูลทางธุรกิจให้แก่ผู้ซื้อแฟรนไชส์

พฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมประเภทที่สองคือ การที่ผู้ขายแฟรนไชส์ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญาแฟรนไชส์ หรือตามภาระหน้าที่ของตนตามข้อสัญญา อาทิ ผู้ขายแฟรนไชส์ไม่สามารถจัดหาสินค้าได้ตามความต้องการของผู้ซื้อแฟรนไชส์ และที่สำคัญคือราคาสินค้าที่ผู้ขายแฟรนไชส์จัดจำหน่ายให้แก่ผู้ซื้อแฟรนไชส์มีได้มีราคาต่ำกว่าผู้ประกอบการรายอื่น ซึ่งสาเหตุของปัญหาเกิดจากผู้ขายไม่เคยประกอบธุรกิจหรือไม่มีความชำนาญในการดำเนินธุรกิจด้วยตนเองซึ่งในประเทศไทยยังไม่มีข้อกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำของผู้ขายแฟรนไชส์และยังไม่มี ความชัดเจนว่าหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการร้องเรียนเรื่องความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสัญญาแฟรนไชส์ได้ ทำให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์ที่ได้รับความเสียหายต้องดำเนินคดีในศาลซึ่งมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง เนื่องจากประเทศไทยยังไม่อนุญาตให้มีการดำเนินคดีในลักษณะของกลุ่มบุคคล แต่ในทางปฏิบัติผู้ซื้อแฟรนไชส์ซึ่งมีข้อจำกัดทางการเงินเลือกที่จะยุติการดำเนินคดีมากกว่าการดำเนินการเพื่อเรียกร้องการชดเชยความเสียหายตามขั้นตอนทางกฎหมาย

พฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมประเภทที่สามคือ การที่ผู้ซื้อแฟรนไชส์ละเมิดลิขสิทธิ์และทรัพย์สินทางปัญญาของผู้ขายแฟรนไชส์ เนื่องจากผู้ซื้อแฟรนไชส์บางรายยังขาดความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ ความลับทางการค้า และเครื่องหมายการค้า จึงเกิดการลอกเลียนคู่มือการประกอบธุรกิจโดยผู้ซื้อแฟรนไชส์บางรายหรือให้ญาติของตนเปิดร้านแข่งกับร้านที่ได้รับสิทธิแฟรนไชส์โดยถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีให้กับสมาชิกในครอบครัว ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ขายแฟรนไชส์และต่อระบบแฟรนไชส์โดยรวม

ดังนั้น รัฐจำเป็นต้องเข้ามากำกับดูแลธุรกิจนี้เพื่อยกระดับมาตรฐานของธุรกิจแฟรนไชส์ในประเทศไทยและให้การคุ้มครองการเข้ามาลงทุนในธุรกิจนี้ให้ได้รับความเป็นธรรม และเพื่อให้ธุรกิจแฟรนไชส์ของประเทศไทยสามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง รัฐมีความจำเป็นที่จะต้อง

- ประกาศใช้กฎหมายแฟรนไชส์โดย (1) กำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำของผู้ขายแฟรนไชส์เพื่อที่จะป้องกันปัญหาการหลอกลวงหรือการขายแฟรนไชส์ที่ไม่ได้มาตรฐาน (2) กำหนดรายละเอียดข้อมูลที่ผู้ขายแฟรนไชส์ต้องเปิดเผยให้แก่ผู้ซื้อแฟรนไชส์เพื่อให้ผู้ซื้อแฟรนไชส์ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องสำหรับการตัดสินใจลงทุนในธุรกิจแฟรนไชส์ และ (3) กำหนดให้สมาคมผู้ซื้อแฟรนไชส์หรือองค์กรเอกชนอื่นที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการธุรกิจแฟรนไชส์สามารถดำเนินคดีแทนผู้ได้รับความเสียหายได้
- กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการธุรกิจแฟรนไชส์ขึ้นมาภายใต้กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจแฟรนไชส์ เพื่อวางกลไกการระงับข้อพิพาทและเยียวยาผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำที่ไม่เป็นธรรมของสัญญาแฟรนไชส์ ซึ่งในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยสัญญาที่ไม่เป็นธรรมปฏิเสธที่จะดำเนินคดีระหว่างผู้ขายและผู้ซื้อแฟรนไชส์ด้วยเหตุผลเนื่องจากผู้ซื้อแฟรนไชส์ไม่ใช่ผู้บริโภค
- จัดอบรมให้ความรู้แก่ทั้งผู้ขายและผู้ซื้อแฟรนไชส์ในการทำข้อผูกพันตามสัญญา และในประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาเกี่ยวกับแฟรนไชส์ เพื่อที่จะให้เงื่อนไขของสัญญาแฟรนไชส์เป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย และเพื่อให้ผู้ขายแฟรนไชส์พร้อมที่จะถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่ผู้ซื้อแฟรนไชส์ และได้รับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา

6. การแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์การแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและระบุประเด็นปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันที่เกิดจากพฤติกรรมของผู้ประกอบการ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องและการบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐ คณะผู้วิจัยได้คัดเลือกอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 4 อุตสาหกรรมคือ การก่อสร้าง คอมพิวเตอร์ วัสดุและครุภัณฑ์สำนักงาน และการจ้างที่ปรึกษาและวิเคราะห์การแข่งขันในตลาดดังกล่าวโดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการ

ในส่วนของงานวิเคราะห์กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยศึกษาวิเคราะห์ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อ

หน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

ปัจจัยเชิงโครงสร้างตลาด

การศึกษาพบลักษณะทางโครงสร้างตลาดที่คล้ายกันใน 4 อุตสาหกรรมที่ศึกษาดังต่อไปนี้

1. ตลาดส่วนใหญ่เป็นของผู้ประกอบการภายในประเทศ
2. ตลาดมีการแบ่งระดับตามมูลค่าโครงการอย่างชัดเจน โดยผู้ประกอบการขนาดเล็ก รั้งงานมูลค่าต่ำในขณะที่ผู้ประกอบการขนาดใหญ่รั้งงานมูลค่าสูง
3. ตลาดมีการแข่งขันสูงในโครงการที่มีมูลค่าสัญญาต่ำ แต่มีการกระจุกตัวของ ชัฟฟลายเออร์เพียงไม่กี่รายในโครงการขนาดใหญ่

พฤติกรรมทางธุรกิจและกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน

ตารางต่อไปนี้สรุปพฤติกรรมทางธุรกิจและกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันในตลาดจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

กลุ่มอุตสาหกรรม	ปัญหาที่สำคัญ
การก่อสร้าง	ความไม่โปร่งใสในขั้นตอนต่าง ๆ ของการประกวดราคา กระบวนการพิจารณาผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้น (pre-qualification) เป็นกระบวนการที่ไม่ค่อยเปิดกว้าง ผู้รับเหมารายใหม่ไม่ได้รับโอกาสเข้าร่วมแข่งขัน
คอมพิวเตอร์	การ “ล็อกสเปค” หรือมาตรฐานทางเทคนิค
ที่ปรึกษาและการโฆษณา และเผยแพร่	ความสัมพันธ์ระยะยาวระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับชัฟฟลายเออร์
พัสดุสำนักงาน	การไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการสอบราคาได้อย่างเหมาะสม

นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้ว ทุกกลุ่มอุตสาหกรรมข้างต้นยังประสบปัญหาบางประการที่คล้ายคลึงกัน เช่น การต้องสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่าง ๆ เพื่อให้ได้โครงการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการตรวจงานและการจ่ายเงินล่าช้า ทำให้ชัฟฟลายเออร์ โดยเฉพาะที่เป็นผู้ประกอบการขนาดเล็ก มีปัญหาการขาดสภาพคล่องในการดำเนินธุรกิจ

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังพบกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันดังนี้

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535: มีปัญหาจากเกณฑ์ในการขึ้นทะเบียนผู้รับเหมาก่อสร้างแตกต่างกันในแต่ละหน่วยงาน และไม่เปิดกว้างเพียงพอ ขบวนการเสนอราคาเผยแพร่ไม่ทั่วถึงและไม่ทันเวลา และการกำหนดข้อเสนอทางเทคนิคที่กีดกันการแข่งขัน

- พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542: มีปัญหาความยากลำบากในการหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ให้สิ้นสงสัย ทำให้มีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่เน้นบทลงโทษทางอาญา
- พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540: มีปัญหาในการติดตามการปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร

ผลกระทบจากอุปสรรคในการแข่งขัน

อุปสรรคในการแข่งขันทำให้เกิดการกระจุกตัวในตลาดในระดับสูงดังตารางดังต่อไปนี้

ประเภทสินค้า / บริการ	อัตราการกระจุกตัว ในส่วนกลาง (%)		จำนวนผู้เข้าร่วม e-Auction			ส่วนลด เฉลี่ย (%)
	CR5	CR10	ต่ำสุด	สูงสุด	เฉลี่ย	
ก่อสร้าง	88.3	98.3	2	9	4.6	0.39
คอมพิวเตอร์	67.6	78.0	1	10	2.8	10.88
ที่ปรึกษาวิชาการ	29.1	40.6	-	-	-	-
พัสดุสำนักงาน	66.7	73.6	2	12	3.5	10.15

* เฉพาะโครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 280 ล้านบาทในการก่อสร้าง และ 7.3 ล้านบาทในโครงการอื่นๆ

จากการวัดส่วนแบ่งตลาดของผู้ประกอบการรายใหญ่ที่สุด 5 ราย (CR5) และ 10 ราย (CR10) ของแต่ละอุตสาหกรรมพบว่า ใน 4 อุตสาหกรรมที่ศึกษา กลุ่มก่อสร้างมีอัตราการกระจุกตัวของสัญญาสูงสุดเมื่อวัดจากค่า CR5 (ร้อยละ 88.3) และอุตสาหกรรมที่มีการกระจุกตัวของสัญญาต่ำสุดคือที่ปรึกษาวิชาการ (ร้อยละ 29.1) ทั้งนี้ ระดับการกระจุกตัวที่วัดจากค่า CR10 ก็มีแนวโน้มโดยรวมในลักษณะเดียวกัน

เมื่อวิเคราะห์จำนวนผู้เข้าร่วมแข่งขันในการประมูลแบบ e-Auction ใน 4 อุตสาหกรรมที่ศึกษาพบว่ามีจำนวนผู้เข้าแข่งขันไม่สูงนัก คือเฉลี่ยประมาณ 2.8-4.6 ราย ข้อมูลการประมูลแบบ e-Auction ยังแสดงให้เห็นด้วยว่าส่วนลดเฉลี่ยของการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีดังกล่าวเมื่อเทียบกับราคากลางไม่สูงนัก โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมก่อสร้างมีอัตราส่วนลดเฉลี่ยเพียงร้อยละ 0.39 เท่านั้น ซึ่งน่าจะสะท้อนถึงการแข่งขันที่ไม่เพียงพอ หรือการกำหนดราคากลางของหน่วยงานรัฐที่ใกล้เคียงกับระดับต้นทุน

ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะทางนโยบายเพื่อเพิ่มการแข่งขันในตลาดการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐดังต่อไปนี้

- การสร้างความโปร่งใสและความเป็นธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ภาครัฐอาจพิจารณาดำเนินการต่อไปนี้

- เผยแพร่ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เช่น การประกาศข่าวโครงการสอบราคา และประกวดราคา การประกาศผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผล
- รวมศูนย์การคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในอุตสาหกรรมก่อสร้าง
- เร่งรัดการตรวจสอบเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ
- การปรับปรุงกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานรัฐเพื่อลดอุปสรรคของผู้ประกอบการขนาดเล็ก โดยแก้ไขระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการพัสดุ ในประเด็นต่อไปนี้
 - การให้หน่วยงานรัฐจ่ายเงินให้ซัพพลายเออร์รวดเร็วขึ้นโดยการกำหนดเวลาที่แน่นอนหลังตรวจรับงานและให้คิดดอกเบี้ยในกรณีที่ไม่จ่ายเงินล่าช้า
 - การปรับปรุงระเบียบการคืนหลักประกันของให้สอดคล้องกับระยะเวลาของงาน

7. ยา

โครงสร้างการแข่งขันในตลาดยาแผนปัจจุบันไทย

ผู้ผลิตข้ามชาติมีบทบาทอย่างมากในตลาดยาแผนปัจจุบันไทย ในปี พ.ศ. 2547 ตลาดยาไทยมีมูลค่าการบริโภคสูงถึง 53,102 ล้านบาท โดยมูลค่าการจำหน่ายยาที่ผลิตโดยผู้ผลิตในประเทศคิดเป็นร้อยละ 28.5 ของมูลค่าการจำหน่ายยาทั้งหมด ในขณะที่มูลค่าการจำหน่ายยาที่ผลิตโดยบริษัทข้ามชาติคิดเป็นร้อยละ 71.5 ของมูลค่าการจำหน่ายยาทั้งหมด ในภาพรวมตลาดยาแผนปัจจุบันไทยมีการกระจุกตัวต่ำ (Low concentration) ทำให้ดูเหมือนจะมีการแข่งขันในตลาดค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตามการมองจากภาพรวมไม่ได้สะท้อนสภาพการแข่งขันที่แท้จริงในตลาดยาแผนปัจจุบันไทยเนื่องจาก ยาจะเผชิญกับการแข่งขันจากยาที่อยู่ในกลุ่มการรักษาโรคเดียวกันเท่านั้น ดังนั้นการศึกษาเกี่ยวกับการแข่งขันในตลาดยาจึงควรเน้นศึกษาในระดับกลุ่มการรักษาโรรมากกว่าที่จะศึกษาตลาดโดยรวม หากจำแนกตามกลุ่มการรักษาโรค จะพบว่าตลาดยาแผนปัจจุบันในประเทศไทยมีการกระจุกตัวสูง (High concentration) ในหลายกลุ่มการรักษาโรค (Therapeutic class) การกระจุกตัวในบางกลุ่มการรักษาโรคอาจเกิดขึ้นจากลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละกลุ่มการรักษาโรค ต้นทุนทางด้านการวิจัยและพัฒนา หรืออาจเกิดนโยบายการแข่งขันที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ชัดเจน การผูกขาดตลาดอันเนื่องมาจากกฎระเบียบของภาครัฐและการผูกขาดในการกระจายสินค้า

รายงานฉบับนี้ระบุพฤติกรรมการแข่งขันที่เป็นอุปสรรคกีดขวางการแข่งขันในแต่ละรูปแบบการแข่งขัน วิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากพฤติกรรมเหล่านั้นและนำเสนอแนะนโยบายเพื่อปรับปรุงการแข่งขันในตลาดยาแผนปัจจุบันไทย

การแข่งขันในตลาดยาแผนปัจจุบันไทย

1. กรณีการแข่งขันในหมู่ยาแบรนด์เนมในกลุ่มการรักษาโรคเดียวกัน

ในปัจจุบัน ประเทศต่างๆ เช่น แคนาดา และประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ซึ่งการนำเข้าข้อสามารถทำได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และมีการนำเข้าข้อเป็นเครื่องมือในการเพิ่มโอกาสการเข้าถึงยาแบรนด์เนมของผู้บริโภคอย่างแพร่หลายมากขึ้น ในกรณีของประเทศไทย ถึงแม้ว่ายาแบรนด์เนมเกือบทั้งหมดในตลาดยาไทยจะถูกผลิตหรือนำเข้าโดยบริษัทข้ามชาติ การส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในหมู่ยาแบรนด์เนมในตลาดยาไทยสามารถทำได้โดยการนำเข้าข้อซึ่งทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างยาแบรนด์เนมที่ผลิตหรือจำหน่ายในประเทศไทยกับยาแบรนด์เนมเดียวกันที่มาจากนำเข้าข้อซึ่งมีผลทำให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงยาแบรนด์เนมได้มากขึ้น แม้ว่าการนำเข้าข้อจะสามารถทำได้อย่างถูกต้องตามพ.ร.บ.สิทธิบัตร พ.ศ. 2542 มาตรา 36 (7) แต่อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีการนำเข้าข้อเกิดขึ้นในประเทศไทย เนื่องจากเหตุผลสำคัญ 2 ประการคือ

- 1) มีผู้ประกอบการจำนวนมากมีความเข้าใจผิดว่าการนำเข้าข้อเป็นการละเมิดสิทธิบัตรของผู้อื่น
- 2) ขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีกฎระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนยาที่นำเข้าข้อ

ดังนั้นเพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันในหมู่ยาแบรนด์เนมในตลาดยาแบรนด์เนมไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการนำเข้าข้อแก่ผู้ที่มีความสนใจเพื่อให้เข้าใจว่าการนำเข้าข้อสามารถทำได้ตามกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุญาตผู้ทรงสิทธิในประเทศก่อนและต้องเร่งออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าข้อ เช่น การขึ้นทะเบียนยานำเข้าข้อ โดยกฎระเบียบต้องมีความชัดเจนโปร่งใส และไม่เป็นอุปสรรคกีดขวางการนำเข้าข้อ นอกจากนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการนำเข้าข้อควรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณภาพของยาที่นำเข้าข้อแก่ผู้บริโภค แพทย์ และเภสัชกร ว่ายานำเข้าข้อไม่มีความแตกต่างทางด้านคุณภาพจากยาที่ผลิตหรือจำหน่ายโดยผู้ที่มีสิทธิบัตรในประเทศแต่อย่างใด

2. กรณีการแข่งขันระหว่างยาแบรนด์เนมและยา Generic ที่ใช้ทดแทน

ในระยะหลังนี้พบว่าค่าขอสิทธิบัตรในประเทศไทยจำนวนมากไม่ได้เป็นการประดิษฐ์คิดค้นตัวยาใหม่หากแต่เป็นการพัฒนาเพียงเล็กน้อยของตัวยาเดิม (Evergreening patent) สิทธิบัตรเหล่านี้จะทำให้ตัวยาเดิมได้รับการคุ้มครองยาวนานขึ้นอีก 20 ปีซึ่งเป็นการกีดขวางการเข้าแข่งขันของยา Generic มีผลทำให้ผู้ผลิตยา Generic นอกจากจะสูญเสียโอกาสในการเข้าแข่งขันในตลาดไทยหลังจากสิทธิบัตรดั้งเดิมของยาแบรนด์เนมหมดอายุแล้วยังสูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขันและโอกาสในการเข้าแข่งขันในตลาดระดับภูมิภาคอีกด้วย และ

ความล่าช้าในการเข้าสู่ตลาดของยา Generic จะส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงยาของผู้บริโภคในที่สุด อย่างไรก็ตาม การทำ Evergreening patent ไม่เป็นการผิดกฎหมายแต่อย่างใด เนื่องจาก พ.ร.บ. สิทธิบัตร พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตของการให้ความคุ้มครองผลิตภัณฑ์โดย สิทธิบัตร (Scope of protection) ไว้ค่อนข้างกว้าง จึงทำให้ผลิตภัณฑ์เดียวกันสามารถมี สิทธิบัตรที่เกี่ยวข้องอยู่หลายสิทธิบัตร

เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันระหว่างยาแบรนด์เนมกับยา Generic ที่ใช้ทดแทนในตลาด ยาแผนปัจจุบันไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจสอบสิทธิบัตรและ ควรมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนเพิ่มเติมเกี่ยวกับสิ่งประดิษฐ์ที่เกี่ยวกับยาที่สามารถขอรับ สิทธิบัตรได้เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการทำ Evergreening patent รวมทั้งควรมีบทลงโทษ เมื่อตรวจพบว่าการยื่นขอสิทธิบัตรที่เป็น Evergreening patent

3. การแข่งขันในหมู่ยา Generic ของยาแบรนด์เนมเดียวกัน

การผูกขาดทางการตลาดในตลาดยา Generic ไทย (ตลาดภาครัฐบาล) เกิดขึ้นมานาน แล้วโดยองค์การเภสัชกรรมมีสิทธิผูกขาดการจำหน่ายยาและเวชภัณฑ์ให้แก่หน่วยงานในภาครัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 61 และข้อ 62 กำไรมหาศาล อันเนื่องมาจากการขาดการแข่งขันจากบริษัทเอกชนอย่างต่อเนื่องและยาวนานในตลาดใน ประเทศ ทำให้องค์การเภสัชกรรมไม่น่าจะมีแรงจูงใจที่จะลดต้นทุนการผลิตและพัฒนา คุณภาพมาตรฐานของยาที่สามารถแข่งขันได้ในตลาดต่างประเทศหรือแม้กระทั่งในตลาด ภาคเอกชนในประเทศ นอกจากนี้ สิทธิผูกขาดขององค์การเภสัชกรรมอาจเป็นอุปสรรคขัดขวาง การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ผลิตเอกชนโดยเฉพาะผู้ผลิตรายย่อยหรือ SME และอาจเป็นอุปสรรคกีดขวางการเข้าสู่ตลาดของผู้ผลิตรายใหม่ สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ สิทธิผูกขาด ขององค์การเภสัชกรรมอาจมีผลทำให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงยาได้น้อยลงเมื่อเทียบกับใน สภาวะการณ์ที่ไม่มีการผูกขาดเนื่องจากองค์การเภสัชกรรมอาจมีอำนาจตลาดและอาจจะ สามารถตั้งราคาสูงกว่าต้นทุนหน่วยสุดท้ายได้

พ.ร.บ. ยา พ.ศ. 2510 มาตรา 13 ซึ่งให้สิทธิพิเศษแก่องค์การเภสัชกรรมในการผลิตและ จำหน่ายยาโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่รับผิดชอบก่อน ได้เปิดช่องทางให้เกิดการ กระทำที่ไม่เป็นธรรมในการแข่งขันได้หลายรูปแบบ การให้สิทธิพิเศษนี้หมายความว่ากลไกหรือ กระบวนการใดๆ ของรัฐที่ใช้ควบคุมคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยของยาไม่มีผลบังคับ ใช้กับองค์การเภสัชกรรม ในขณะที่ผู้ผลิตเอกชนต้องอยู่ภายใต้กลไกควบคุมของรัฐ การที่ องค์การเภสัชกรรมไม่จำเป็นต้องขึ้นทะเบียนยาทำให้องค์การเภสัชกรรมได้เปรียบทางการ แข่งขันในกรณีของยา Generic ใหม่ซึ่งลอกเลียนยาแบรนด์เนมที่กำลังจะหมดอายุการคุ้มครอง จากสิทธิบัตร นอกจากนี้หากในอนาคตมีการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับการ ควบคุมคุณภาพมาตรฐานของตัวยาหรือกระบวนการผลิตยา องค์การเภสัชกรรมสามารถละเว้น จากการปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือสามารถมีระยะเวลาในการปรับตัวมากกว่าผู้ผลิตเอกชน

เนื่องจากสิทธิพิเศษต่างๆ ที่องค์การเภสัชกรรมได้รับอาจส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคและผู้ผลิตรายย่อย ตลอดจนองค์การเภสัชกรรมเอง ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการศึกษาเพื่อทบทวนถึงความเหมาะสม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 61 และ 62 และ พ.ร.บ. ยา พ.ศ. 2510 มาตรา 13 ในสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทยในปัจจุบัน และควรมีการศึกษาอย่างละเอียดถึงผลกระทบของสิทธิพิเศษดังกล่าวที่มีต่อผู้บริโภค ผู้ผลิตรายย่อย และ องค์การเภสัชกรรม ทั้งนี้ควรให้หน่วยงานอิสระที่ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องเป็นผู้ทำการศึกษา โดยได้รับการสนับสนุนทางด้านข้อมูลจากองค์การเภสัชกรรม

8. อุตสาหกรรมเหล็ก

อุตสาหกรรมเหล็กเป็นอุตสาหกรรมพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศและอุตสาหกรรมต่อเนื่องหลายประเภท เช่น อุตสาหกรรมก่อสร้าง ยานยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า เฟอร์นิเจอร์ และบรรจุภัณฑ์ เป็นต้น จากการศึกษาพบประเด็นสำคัญในอุตสาหกรรมเหล็ก 3 ประเด็น ได้แก่ การกำหนดราคาสินค้าเหล็ก การใช้มาตรการการตอบโต้ การทุ่มตลาด และการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ทั้งนี้ในประเด็นเรื่อง การกำหนดราคาเหล็กที่สูงเกินควรหรือไม่นั้น จำเป็นต้องพิจารณาจากต้นทุนของผู้ประกอบการ เป็นสำคัญ จึงควรเป็นหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ที่จะเป็นผู้ดูแลราคาสินค้าเหล็กอย่างใกล้ชิด ส่วนการใช้มาตรการการตอบโต้การทุ่มตลาดแล้วเกิดผลเสียต่ออุตสาหกรรมต่อเนื่อง จำเป็นต้อง พิจารณาราคาสินค้าเหล็กภายในประเทศก่อนและหลังใช้มาตรการเทียบกับราคาดตลาดโลก เพื่อให้ทราบว่าการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดได้สร้างภาระต้นทุนที่เพิ่มขึ้นกับ อุตสาหกรรมต่อเนื่องอย่างไรบ้าง ซึ่งเป็นนโยบายของภาครัฐที่จะต้องคอยดูแลผู้ประกอบการใน อุตสาหกรรมต่อเนื่อง

สำหรับการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของสำนักงานผลิตภัณฑ์มาตรฐาน อุตสาหกรรม (สมอ.) ในผลิตภัณฑ์เหล็กโครงสร้างรูปพรรณขึ้นรูปเย็นที่มีผู้ร้องเรียนว่ามีการ กำหนดมาตรฐานสูงเกินกว่าความต้องการของผู้บริโภคและเกินกว่ามาตรฐานผลิตภัณฑ์ของ ประเทศญี่ปุ่นนั้น สามารถพิสูจน์ได้โดยเทียบกับมาตรฐานของญี่ปุ่นและการสอบถามจาก ผู้ใช้ โดยปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นนับตั้งแต่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ผลิตภัณฑ์เหล็ก โครงสร้างรูปพรรณขึ้นรูปเย็น หรือเรียกว่า “เหล็กโครงสร้างรูปตัวซี (C Channel Steel)” ต้อง เป็นไปตามมาตรฐาน มอก. 1228-2537 โดยเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. 2540

ผู้ผลิตเหล็กรูปตัวซีร้องเรียนเรื่องกำหนดมาตรฐานที่สูงเกินค่ามาตรฐานของญี่ปุ่น ของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เพราะกำหนดค่าความหนาของเหล็กต่ำสุดที่ 2.3 มิลลิเมตรซึ่งเหมาะกับการนำไปใช้งานก่อสร้างที่ต้องรับน้ำหนักมาก เช่น โครงแผ่นปูพื้น โครงหลังคา ผนัง โครงเพดาน ราวสะพาน นั่งร้าน ราวกันทางเดินเท้า รั้วบ้าน ประตูบ้าน ท่อ ลำเลียงน้ำ และกระบอกลอยไฮดรอลิก เป็นต้น แต่ในมาตรฐาน JIS G 3350 ที่ไทยใช้เป็นแนวทาง

ในการกำหนดมาตรฐานนั้นมีการกำหนดความหนาที่น้อยกว่า 2.3 มิลลิเมตรด้วย เช่น ความหนาที่ 1.6 มม. และ 2.0 มม. ส่งผลให้ตลาดเหล็กรูปตัวซีของไทยมีขนาดที่ไม่หลากหลาย ทั้งนี้ สมอ. ให้เหตุผลว่า การกำหนดเหล็กรูปตัวซีที่มีความหนาอย่างต่ำ 2.3 มม. เนื่องจากคำนึงถึงความปลอดภัยในการใช้งานเป็นสำคัญ ด้วยเกรงว่าผู้ใช้เหล็กรูปตัวซีจะไม่มีความรู้เพียงพอว่างานก่อสร้างใดควรใช้เหล็กตัวซีที่มีความหนาเท่าใด จึงได้กำหนดมาตรฐานบังคับให้มีความหนาเพียงพอที่จะนำไปใช้งานที่รับน้ำหนักมากได้

อย่างไรก็ตาม การกำหนดมาตรฐานบังคับของเหล็กรูปตัวซีของไทยให้มีขนาดความหนาอย่างต่ำ 2.3 มม. ส่งผลให้เกิด 1) ผู้ผลิตเหล็กเสียโอกาสผลิตเหล็กรูปตัวซีที่มีความหนาที่น้อยกว่า 2.3 มม. เพื่อสนองความต้องการของผู้บริโภค ทำให้ผลิตเหล็กได้ไม่คุ้มค่ากับการลงทุนด้านเครื่องจักร 2) มีการลักลอบผลิตเหล็กต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด โดยผู้ผลิตเหล็กรูปตัวซีกว่าร้อยละ 80 ของผู้ผลิตทั้งหมด ผลิตเหล็กรูปตัวซีที่มีความหนาต่ำกว่า 2.3 มม. และด้วยงบประมาณที่จำกัดของ สมอ. จึงไม่สามารถตรวจจับผู้ลักลอบผลิตได้ทั่วถึง และ 3) มีการหลอกลวงผู้บริโภคว่าเป็นเหล็กหนา 2.3 มม.ตามมาตรฐานบังคับโดยติดฉลากแสดงความหนาที่ 2.3 มม. แต่จริงๆ มีความหนาน้อยกว่านั้นเพื่อลดต้นทุนการผลิต จึงอาจเกิดอันตรายในการเอาไปใช้งานได้หากผู้ใช้ต้องการใช้เหล็กที่ต้องรับน้ำหนักมาก

ปัจจุบัน สมอ. กำลังแก้ไขมาตรฐานบังคับให้เหล็กรูปตัวซีมีความหนาตาม JIS G 3350 คือ มีความหนาที่ 1.6 มม. และ 2.0 มม. ในบางขนาด ดังนั้นอุปสรรคที่เป็นการจำกัดสินค้าเหล็กรูปตัวซีในบางขนาดจึงหมดไป แต่เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาว่าการกำหนดมาตรฐานของไทยเป็นการจำกัดการแข่งขันในตลาดสินค้าในอนาคตหรือเกิดกับสินค้าชนิดอื่นอีก คณะผู้วิจัยเห็นว่าในขั้นตอนการกำหนดมาตรฐานควรมีการเพิ่มเติมประเด็นดังต่อไปนี้

1) กำหนดระยะเวลารับฟังความคิดเห็นอย่างชัดเจนและเพียงพอ เนื่องจากขั้นตอนการเวียนขอข้อคิดเห็นบางส่วนยังมีการกำหนดระยะเวลาไม่ชัดเจนเนื่องจากเป็นขั้นตอนย่อยของขั้นตอนทั้งหมด จึงมิได้กำหนดว่าขั้นตอนการเวียนขอข้อมูลควรใช้ระยะเวลาที่วัน หรือมีระยะเวลาการเวียนขอข้อคิดเห็นที่สั้นเกินไปโดยเฉพาะขั้นตอนการตราพระราชกฤษฎีกาเป็นมาตรฐานบังคับ ส่วนแผนปฏิบัติงานการกำหนดมาตรฐานในภาพรวมที่ สมอ. ดำเนินการอยู่นั้นมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเช่นเดียวกับมาตรฐานของญี่ปุ่นอยู่แล้ว

2) เพิ่มผู้เชี่ยวชาญในการร่วมกันกำหนดมาตรฐานหรือแก้ไขมาตรฐานเพื่อให้สามารถดำเนินงานให้แล้วเสร็จได้อย่างรวดเร็ว

3) ขอความเห็นในการกำหนดมาตรฐานจากสำนักส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า โดยคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้รับผิดชอบ เนื่องจากหน่วยงานนี้เป็นผู้เชี่ยวชาญที่จะช่วยพิจารณาว่าการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมดังกล่าว จะก่อให้เกิดการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในตลาดหรือไม่

Executive Summary

1. Introduction

This study can be divided into two major parts. The first part examines Thailand's competition policy, which involves an assessment of key economic policies that have significant bearings on the competitive environment of the domestic market. These include, for example, trade policy, investment policy and privatization policy. It also examines the effectiveness of the domestic competition law, the pillar of a competition policy, that ensures not only free, but fair competition in the market.

The second part of the study involves six competition cases. In each of these cases, obstacles to fair competition are identified, be they state rules or regulations, or private practices. The six cases have been carefully chosen on the basis that the nature of the competition problem in each case has industry-wide implications, rather than specific to the particular industry. This study seeks to alert the concerned government agencies, if state rules and regulations are found to be the root cause of competition concerns, or the competition authority if private restrictive practices are identified.

In analyzing the competition problem in each case, the study applies the traditional structure - conduct - performance paradigm found in industrial organization. That is, each study begins with an assessment of the structure of the selected industry, such as the number of players in the market, their respective market shares and concentration ratios. Entry barriers, be they strategic, economic or regulatory ones, are identified in order to assess the "contestability" of the particular industry. Then the conduct of various players in the market, such as their pricing strategy, production strategy or marketing practices will be examined in order to identify practices that are deemed restrictive or unfair in the context of the Thai competition law. Finally, the outcome of such practices, such as profits, losses and the impact of these restrictive trade practices is assessed. Each case study concludes with policy recommendations.

2. Competition Policy

1) Trade Policy Tariffs are a key determinant of the level of competition in any tradeable product market since imported products can easily compete with domestic ones. A zero tariff implies that, bar transportation costs, products produced anywhere can compete on equal footing with domestic ones.

Thailand still maintains relatively high tariffs in compared with her neighbours, such as Malaysia and Indonesia; particularly in case of agricultural products. However, Thailand is a member of the ASEAN Free Trade Area (AFTA), where tariff rates among 10 member countries are capped at 5% for most products, with some exception for sensitive products and some deferred implementation for newer least developed countries such as Lao PDR, Cambodia, Myanmar and Vietnam. Thailand also signed several bilateral free trade agreements with Australia, New Zealand, India and China (China-ASEAN). These agreements provide preferential tariff rates for partner countries on specified products. The product coverage and the depth of the tariff cuts differ widely across agreements.

2) Investment Policy When a product is not physically tradeable across borders, such as health and telecommunications services, foreign producers or service providers would have to establish a commercial presence in the country where they wish to market the product. Foreign investment may also result from high tariffs that make imported products prohibitively expensive and hence, cannot compete with local ones. Thus, how liberal a country's investment policy directly affects the level of competition in the particular product or service markets where importation of foreign products or services are not physically feasible, or where imported substitutes face severe price disadvantaged by the imposition of high custom duties.

The Thai Foreign Business Act allows free entry of foreign companies into the manufacturing sector. Foreign ownership in the service sector is subject to a maximum equity share of 49%, however. The mentioned act and the Investment Promotion Act allow the Foreign Business and the Investment Promotion Committee to waive foreign ownership restrictions for investment projects that are deemed beneficial to the Thai economy, while not in competition with local providers. These are usually businesses that require advanced technology or highly skilled technical expertise.

3) Privatization Policy Privatization policy entails the withdrawal of state control in a particular business and the introduction of private competition into the market. Privatization of several state owned enterprises in Thailand during the last few years did not lead to greater competition, however. This is because the privatization merely involved a transfer of a portion of state equity holding to private investors, leaving the state enterprise with monopolistic rights and other privileges that place private competitors at an obvious disadvantage. In the absence of market restructuring to end the monopoly and market dominance of the state enterprise and market liberalization that facilitate new entries into the market, the transfer of ownership from state to private hands did nothing to improve the competitive environment in the market.

4) Competition Policy Competition law lay out rules governing business practices in order to ensure that competition in the market is fair. The law serves to protect the competitive process in a market, and not any particular player in the market. Fair competition will ensure that most efficient and innovative players in the market can expand without the threat of restrictive business practices from larger less efficient incumbents in the market.

Thailand has had a full-fledged competition law since 1999. However, two major provisions of the law concerning abuse of dominance and merger are not yet enforceable. This is because the market share and sales volume thresholds that would identify a "dominant" player in the market and a merger that would require permission from the competition authority have not yet been established after 7 years. There is no doubt that the implementation of this law has been undermined by both politics and constant lobbying by certain big businesses that enjoy exploitation of their dominant market power.

To conclude, the Thai competition policy is indeed very weak, and the trade and investment policy still leaves pockets of industries sheltered from foreign competition. In liberalized markets, there are also threats from restrictive practices carried out by large foreign multinational. It is therefore important to ensure that competition in the domestic market is as fair as possible in order to provide an enabling environment for most efficient and innovative firms to grow. The six case studies will help identify some of the typical competition problems faced by Thai industries that have not yet been properly addressed.

3. Animal Feed Industry

The animal feed industry is of great importance to the agricultural sector. This is because it consumes a wide range of agricultural produce such as maize, soy beans, tapioca and rice germ. At the same, animal feed is a vital input into animal husbandry industry. As the agricultural sector undergoes rapid structural change with increased integration between producers both horizontally and vertically, small independent farmers become increasingly vulnerable to potentially restrictive practices carried out by larger vertically integrated competitors. This study seeks to identify competition problems in the animal feed industry and make relevant policy recommendations to ensure that competition between players of different sizes and different levels of vertical integration in the market is fair.

Our survey of the industry found that independent laying-hen farmers have made complaints about “tie in sales”, whereby they are required to buy animal feed along with their order of laying-chicken or hens from the same supplier. It should be noted that the alleged practice (i) happens only when there is a shortage of supply of chicken or hens; (ii) occurs when dealing with a particular chicken/hen supplier only, so not an industry practice (iii) is carried out by a vertically integrated supplier who is dominant in both the upstream laying-chicken or hens market, and downstream fresh eggs market. It should be noted that alleged dumping of eggs has also been reported for the past several years but was never properly investigated by the competition authority or the Ministry of Agriculture. Due to the lack of data, it was not possible for the study to establish whether dumping actually occurred as alleged.

The alleged practice of tie-in sales seems to affect laying-chicken farmers than do other animal feed producers in the market. This may be because other producers, who are also vertically integrated, have a captive animal feed market supported by “contract farms” that belong to the company. Sales of animal feed to independent farmers contribute only a minor revenue share. Independent farmers, on the other hand, can easily be “squeezed” out of the market if costs of animal feed and chicken/hens are high and prices of fresh eggs is low. Farmers are particularly vulnerable when a particular vertically integrated producer can control the price of both the input -- laying-chicken/hens – and the output, fresh eggs.

The number of laying-chicken farms in Thailand peaked in the year 2000 with over 7,000 farms. This number fell continuously to 3,000 in 2004. While the study

cannot confirm the causes, the particular period witnessed rising price fluctuation of wholesale and retail prices of fresh eggs that may have increased business risks for farmers. Higher prices of chicken/hens are also observed. The introduction of an import control of breeding chicken/hens and the avian flu contributed to rising prices.

In view of the alleged restrictive practices that have not yet been properly investigated, it is recommended that

- (1) the current market concentration in the market for laying-chicken/hens be reduced. The state should improvise schemes to assist farmer cooperatives in conducting research and development in breeding chicken.
- (2) a tri-partite “egg board” consisting of equal representation of agricultural producers, farmers and state officials should be established. Among other things, the board should be responsible for collecting relevant data on the supply and prices of laying-chicken/hens and fresh eggs and approving applications for the importation of breeding cocks/hens.
- (3) a thorough investigation of the alleged tie-in sales and dumping of prices of fresh eggs be undertaken by the Ministry of Agriculture of the Trade Competition Commission.
- (4) a “market dominance” threshold -- i.e., the minimum market share and sales volume that a particular producer can be classified as can be initiated in case the alleged practices are validated.

4. The Ready-to-Drink Milk Industry

The ready-to-drink milk industry is directly affected by the national policy to promote local dairy industry by establishing target prices for raw milk. This study does not aim to suggest that the government should abolish the particular industrial policy that distorts market mechanism. Rather, it will examine ways in which the policy can be implemented such that it does not create undue competitive advantages or disadvantages of one player versus another in the same market. In that sense, the study assumes a “competition advocacy” role carried out by the competition authority in some countries.

The policy to promote local dairy industry in Thailand is similar to those found in many developed countries. It includes the establishment of targeted prices that can guarantee dairy farmers a healthy profit margin, and the management of imported

substitutes – i.e., skimmed milk and whole milk powder. The state does not buy raw milk at the set price, however. Rather, fresh milk producers are required to purchase locally produced raw milk at the targeted price in substitution of milk reconstituted from skimmed milk powder.

The Thai case also involves the establishment of a state-sponsored “School Milk Program”, whereby school children nationwide are supplied with a carton or a bag of fresh milk free of charge each day while in school. The project was necessary in order to create some demand for the raw milk supply in a country where milk consumption is not so widespread.

Another, perhaps fatal, difference is that the Thai dairy promotion policy does not contain mechanism by which the supply of milk to be sold at the targeted is determined. As a result, production of raw milk has been expanding at double-digit rate in response to the high targeted price that generates 20-30 per cent profit margin. The problem then began when ready-to-drink milk producers can no longer absorb all the raw milk churned out from thousands of dairy farms each day. Dairy farmers staged several protests and poured raw milk rejected by producers on the street. The issue then became a political one that needed quick solutions.

In order to solve the problem, the government decided to hand over the allocation of the import quota of skimmed milk powder (SMP) to the Association of Dairy Products Producers, which consists of major ready-to-drink milk producers. This is because the allocation of SMP quota has always been seen as the “carrot” for the ready-to-milk producers that support the local dairy industry. This is because the in-quota import of SMP is subject to only 5% tariff rate, in comparison with 216% out-of-quota rate.

The decision to transfer the quota allocation decision to the private sector proved chaotic. The Association established a rule whereby only importers who buy raw milk from dairy farmers would be allocated quota. This wreaked havoc among producers of other dairy products that do not produce ready-to-drink milk and thus, do not buy local raw milk. These producers cannot use raw milk as substitutes since their production process has been particularly designed for SMP. These include the production of sour milk, condensed milk, ice cream and bakery.

Under private management, these group of producers received very small quota allocations compared to those in the previous years. In contrast, members of the

Association that are major ready-to-drink milk producers received much more generous allocations than in the past. Since these members also compete in other product markets such as ice cream, condensed milk, sour milk, etc., the distorted quota allocations provided the ready-to-drink milk producers with an unfair competitive advantage in terms of superior access to less expensive raw materials. The shortage of SMP became so acute that certain producers had to cut back production and see their market shares fall. When a product is not available on the shelf, consumers will easily switch to a competing brand that is abundant.

In the end, the government decided to resume control of the quota allocation. Although the problem has been solved for the time being, it is no guarantee that it will not recur in the future as long as the problem of excess raw milk supply remains. It is then suggested that

(a) A “Dairy Act” be promulgated and a tri-partite dairy committee be established. The committee should consist of equal representations of state officials, dairy product producers and dairy farmers. It should be responsible for setting raw milk standard, setting the targeted price of raw milk, determine the volume of raw milk that can be sold at targeted price and impose penalties in case of over production. The committee should also establish a secretariat responsible for establishing reliable statistics on dairy farms and production. Once the supply of raw milk is contained, the problem will not likely to recur.

(b) The allocation of SMP quota should be more predictable and objective in order to shelter it from politics. The government should establish clear written rule that importers of SMP that cannot use raw milk in their production process should be allocated SMP quota according to past allocations, production capacity and business plans. If the burden of supporting local dairy industry becomes excessive for ready-to-drink milk producers, then other producers of dairy products may make financial some financial contributions towards assisting dairy farmers in improving their productivity so that the cost of production, and hence, price of raw milk can be lowered, benefiting all parties. They should not be made to purchase raw milk, however.

5. Franchise Industry

Franchising is a fast growing industry in Thailand. In the year 2005 there were 361 franchises and 20,646 franchise stores nationwide with total revenue of roughly 30

billion baht. Franchise business, a relatively new phenomenon in Thailand, involves a complex relationship between the franchisor and franchisee and several relevant laws such as Trade Mark Act, the Copyright Act and Unfair Contract Act. Competition problems in franchise arise from unequal bargaining power between a franchisor and franchisee that may lead to “unfair trade practices”, which is subject of concern of the section 29 of the Thai Trade Competition Act.

It is also interesting to note that franchise can also be seen as a form of investment as franchisee invests in a franchise by paying the entrance fee and royalty fee to the franchisor and the cost of setting up the franchise shop. But while investment in the stock market, mutual funds, insurance, etc., is subject to well-developed state rules and regulations, franchising is elusive to any state oversight. It is therefore not surprising that the study found several practices that can be considered “unfair” or even “fraudulent” in this business. Indeed, these problems – if not dealt with -- can damage the image of the franchise business and hence, undermine future growth of the industry.

The first type of unfair trade practice found is “misleading advertisement”. In an attempt to attract potential franchisees at franchise trade fairs, franchisors tend to exaggerate the expected financial return of a prospective franchise contract in the absence of rules and regulations governing information disclosure and accuracy of financial and business information provided by the franchisor.

The second type of unfair trade practice found is the failure of the franchisor to fulfill his/her obligations specified in the franchise contract. For example, in one case the franchisor failed to supply the franchisee with goods that were in heavy demand. And even when the good becomes available, they were priced higher than those available from other wholesalers. This may be the case because of the lack of expertise in the particular business in the part of the franchisor as there is no law stipulating the qualifications of a franchisor, or intentional fraud. Indeed, violations of a franchise contract is subject to tort law, but legal cases can prove to be extremely costly and time-consuming when “class action” filing of a law suit is not possible under Thai law. Franchisees with limited financial resources would rather write off the investment rather than seek financial compensation.

The third type of unfair business practice is violation of franchisor’s intellectual property rights. Since not many potential franchisees are knowledgeable of the copyright law, trade secret law and trademark law, they sometime photocopy manuals,

or allow relatives to set up competing stores next to the franchise store that proved to be lucrative and transfer all the “know how” to family members.

In light of these problems, it is recommended that:

- The state should promulgate a franchise law that (a) stipulates the minimum qualification of a franchisor in order to bar inexperienced or fraudulent businesses from selling franchises to unaware investors; (b) specify information that needs to be disclosed to the prospective franchisee and ensure independent assessment of the risk involved in the particular franchise and c) allow a government body or an state approved franchisee association to file lawsuits on behalf of its members.
- the law should also establish a body to oversee the fairness of franchise contracts. Presently, the Office of Consumer Protection that enforces the Thai Unfair Contract Law refuses to accept dispute cases between a franchisor and franchisee on the basis that franchisees are not consumers.
- relevant government organizations should conduct training for potential franchisees about the rights and obligations of a franchisor, including intellectual property rights protection.

6. Competition in Public Procurement

The purpose of this study is to assess the state of competition in the Thai public procurement market. We have limited the scope of our study to four sectors: construction, computer hardware and software, office materials and consulting services. The analysis in the study is based on secondary data obtained from official sources and in-depth interviews with suppliers. We have also analyzed laws and regulations that regulate the procurement markets, especially the Prime Minister Office's Public Procurement Regulations of 1992, the Official Information Act of 1997 and the Business Competition Act of 1999.

Market structure

The study has identified a number of common characteristics in all the four sectors. Firstly, most contracts are executed by domestic suppliers. This is partly because international competitive bidding is not required in most projects based on government budget. Secondly, the markets are clearly segmented by size of the

projects and suppliers. In other words, large firms tend to compete among themselves for high-value projects while smaller firms compete for those with lower value. Thirdly, the markets for low-value projects tend to be much more competitive than that of larger size.

Anti-competitive conducts and regulatory obstacles

The following table summarizes suppliers' conducts and government regulations that are obstacles to greater competition in the covered sectors.

Sector	Obstacles to competition
Construction	The lack of transparency in competitive bidding process results in unfair competition. Pre-qualification is not always open to new suppliers.
Computer	Technical specifications are often manipulated by suppliers.
Consulting and advertising services	Long-term relationship between procuring agencies and suppliers tend to block competition.
Office materials	Bidding information is not widely disseminated

In addition to the aforementioned problems, there are also problems that are common to all the sectors covered:

- The process of inspecting and accepting submitted works is often delayed. This causes liquidity problems to small suppliers with inadequate working capital.
- The lack of transparency in setting technical specification and inadequate dissemination of procurement information greatly reduce competition.
- Difficulties in enforcing laws that provide criminal sanctions against violators result in widespread collusions and bid riggings.

Outcome

As a result of the lack of effective competition, especially in high-value projects, contracts are awarded to a small number of winning bidders. The following table summarizes the market concentration ratios and the average discount for each selected sector.

Goods/Services	Concentration Ratio (%)		Number of participants in e-Auction			Average discount (%)
	5 largest firms	10 largest firms	Min	Max	Average	
Construction	88.3	98.3	2	9	4.6	0.39
Computer	67.6	78.0	1	10	2.8	10.88
Technical consulting	29.1	40.6	-	-	-	-
Office materials	66.7	73.6	2	12	3.5	10.15

Note:

1. Average discounts are calculated from the differences between starting and winning prices.
2. Numbers in the table are for construction projects with at least Bt 280 million and goods and services with at least Bt 7.3 million

From the table, it can be seen that the market share of the 5 and 10 largest suppliers are very high in all four sectors. Among the sectors, construction has the highest concentration ratio, with the five and ten largest suppliers acquiring nearly 90 and 100 percent of the market, respectively. Limited competition in the construction sector also reflects in a low average discount of 0.39 percent.

Policy recommendations

There is an urgent need to promote greater competition in the Thai public procurement market by:

- Promoting more transparency and fairness in the bidding process. Special attention should be paid to promoting wider information dissemination using electronics media, e.g., the internet, reforming the pre-qualification process, and effectively enforcing existing laws and regulations.
- Revising the PMO procurement regulations to speed up project inspection and payment to ensure that small-sized supplier can participate in the market.
- Promoting the use of international and national technical standards to avoid the manipulation of technical standards.

7. Thai Pharmaceutical Competition

The Structure of Thai Pharmaceutical Market

In 2004, Thai pharmaceutical market has a market size of 53,102 million baht. Multinational enterprises (MNEs) play an increasingly important role in Thai pharmaceutical market; MNEs account for a 71.5 percent market share, while local producers account for a 28.5 percent market share. Overall, the pharmaceutical market is lowly concentrated¹. Apparently, competition in the pharmaceutical market is intense. However, the overall view does not reflect actual competition in the pharmaceutical market because drugs only compete with other drugs in the same therapeutic class. Therefore, the actual competition can be observed at the therapeutic class level. Despite the lowly concentrated overall market, several narrowly defined therapeutic classes are highly concentrated. The high concentration in therapeutic classes is subjected to the nature of individual therapeutic class, cost of R&D, and artificial barriers to access the market such as inappropriate competition policies and monopolies created from government regulations.

This report identifies firm's behaviors and competition policies that hinder competition in each type of the competition, analyses impacts of those behaviors and policies, and then recommends appropriate policies.

The Competition in Thai Pharmaceutical Market

1. Competition among Brand-Name drugs

Recently, several countries, including Canada and the members of the European Union, increasingly use parallel importation as a tool to provide greater access to drugs. In the case of Thailand, although competition among Brand-Name drugs is limited to MNEs, greater competition can be achieved by parallel imports. Parallel imports create competition between the Brand-Name legally produced or sold in a country and the same drug acquired from parallel imports, resulting in a decrease in the price of the Brand-Name drug. According to Patents Act B.E. 2542 Section 36 (7), parallel import is a legal practice. Nonetheless, there is no evidence of parallel imports

¹ In 2003, the total market share of the four biggest companies accounts for about 23 percent of the total market share.

in Thailand. There are two important reasons for the absence of parallel imports in Thailand as the following;

- 1) A number of importers do not understand that parallel import is a legal practice in Thailand.
- 2) Thailand has not yet developed the drug registration process for parallel import drugs.

To encourage the competition among Brand-Name drugs, the government should extensively inform people that parallel import is a legal practice. The government must urgently impose the registration process of parallel import drugs. The process must be practical, clear and transparent. In addition, to get the maximum benefit from parallel import, the government should extensively inform users such as patient, doctors, and pharmacist that despite different labels or packages, parallel import drugs are identical, in terms of quality, to domestically sold drugs.

2. Competition between Brand-Name and Generic Drugs

Recently, there exist a number of evergreening patents, which generally protect drugs that are slightly different or improved from original drugs. Evergreening patents simply extend the period of protection from patent of the original drugs for another 20 years. Therefore, evergreening patents prolong the entry of Generic drugs. As a result, consumers are forced to use high-priced Brand-Name drugs for a longer period than what it should normally be. Moreover, evergreening patents also affect Thai Generic producers because they are forced to delay their entry. The delay inevitably reduces the competitiveness of Thai generic producers in the regional market and definitely reduces access to drugs.

In Thailand, evergreening patents are legal. The broad scope of protection in Thai Patent Act 2542 makes it possible for a drug to have several relevant patents. Therefore, the Patent Act does not preclude the possibility of evergreening patents. However, the government has full rights to grant a patent to a deserved invention. Thus, strict patent approval process would, more or less, reduce the chances of evergreening patents.

To encourage the competition between Brand-Name and Generic drugs, the government should apply strict patent granting process and should narrow the scope of patent protection, especially drug patents. Patent applications, for example new forms that do not significantly improve the efficacy of drugs and new uses, should not be

granted a patent. In addition, there should be a penalty, if the evergreening patent is found.

3. Competition among Generic drugs

Monopoly in Thai Generic drug market, the government market, has been a persistent feature of Thai Generic drug market for years. According to Regulations of the Office of the Prime Minister on Procurement B.E. 2535 Clauses 61 and 62, the Government Pharmaceutical Organization (GPO) is granted the exclusive rights to monopolize the government market. Since lack of competition generates tremendous profits, GPO would not have much incentive to improve its quality of products and lower cost in order to compete in international markets or even in the domestic private market. The GPO's monopoly rights could harm the development of small and medium producers in the market, and even reduce the competitiveness of private producers. Moreover, GPO's monopoly rights could be a barrier for the entry of new firms. Most importantly, GPO's monopoly rights could reduce access to drugs. Monopoly gives GPO a power to set prices below marginal costs, and thus the prices would be higher than what it should be in the competitive environment.

Moreover, Drugs Act B.E. 2510 Section 13 provides GPO an exclusive right to produce or sell drugs without permissions from relevant authorities. This implies that drug registration is not mandatory for GPO, and GPO will not be required to comply with future rules or mechanisms aiming to improve quality of drugs. Thus, Drug Act B.E. 2510 Section 13 creates unfair competitive environment in Thai pharmaceutical market.

To encourage competition among Generics drugs, the government should carefully evaluate the exclusive rights that GPO receives in the current economic and social situation. In addition, the impacts of GPO's exclusive rights on consumers, small and medium producers, and GPO itself should be extensively assessed. The evaluation and assessment should be done by a non beneficial and independent institute, and GPO must support relevant data needed for the study.

8. Steel Industry

The steel industry is an important industry as it harbours extensive upstream and downstream linkages with many industries. The industry tends to be relatively concentrated as steel manufacturing requires large investment. In the past, there have

been sporadic complaints of excessive pricing of certain steel products, in particular those whose imported counterparts are subject to anti-dumping measures. The task of determining whether steel prices have been excessive requires detailed examinations of private producers' cost data and figures that are beyond the reach of this study.

Another competition concern involves the industrial product standard. In the year 1997 the Thai Industrial Standard Institute (TISI) imposed a mandatory standard for "C Channel Steel". The product is required to be at least 2.3 mm. in thickness. The standard for the particular product is based on that established by the Japanese Industrial Standard (JIS G 3350). However, the latter also have standard specifications for C Channel steel with 1.6 and 2.0 mm thickness for use in lighter structures. The TISI decided to ban the production of thinner C Channel steel for fear that it will be inappropriately used in heavier structures due to the lack of knowledge of constructioners.

The ban on 1.6 and 2.0 mm led to undesirable consequences that may not have been perceived by the TISI at the time when the standard was imposed. According to interviews, approximately 80 per cent of C Channel steel producers illegally produce 1.6 and 2.0 mm to satisfy market demand for these products. But since there are no standards that can be applied, consumers are at risk when acquiring these products from the black market in the absence of state oversight of their quality. Moreover, these illegal products are sometimes sold as 2.3 mm ones. The widespread supply of these substandard products posed not only serious safety concerns, but also a serious threat to the survival of producers that abide strictly by the law to produce only 2.3 mm C Channel Steel according to the standard specified by the TISI. These producers see their market shares dwindled as lower-priced illegal products are sold everywhere with impunity, thanks to the lack of resources on the part of the TISI. The ban of the 1.6 and 2.0 mm C Channel steel also retarded the potential development of these products.

Presently, the TISI is revising the standard to allow production of 1.6 and 2.0 mm C Channel steel. However, one needs to focus on the procedure by which the problematic standard was established in the first place. To ensure that industrial product standards do not distort competition in the market. It is recommended that the TISI:

- (1) specify the minimum time period required for public hearings and solicitation of opinions and comments on a specific mandatory industrial product standard from stakeholders and interested parties.
- (2) increase the number of expert committees for various products or product groups in order to ensure a thorough examination of the appropriateness of any particular mandatory industrial product standard.
- (3) solicit opinions from the Trade Competition Commission on the competition implications of a particular industrial product standard on the particular industry.

คณะกรรมการฯ โครงการปรับปรุงนโยบายการแข่งขันของประเทศ

1. คณะกรรมการกำกับการศึกษา มีองค์ประกอบดังนี้

- 1) นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ ประธานกรรมการ
รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 2) นายปณิธาน ยามวินิจ รองประธานกรรมการ
ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน
- 3) นางสาววิมลรัตน์ วิริยะเมตตากุล กรรมการ
เศรษฐกิจ 8 ว. ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
- 4) นายนริศ ชัยสูตร กรรมการ
ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
- 5) นายสมชาย หาญหิรัญ กรรมการ
ผู้อำนวยการสำนักนโยบายอุตสาหกรรมมหภาค
ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม
- 6) นายสินาด โสมขันเงิน กรรมการ
ผู้อำนวยการสำนักวิชาการด้านการวิเคราะห์และประเมินผลการเจรจา
ผู้แทนกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
- 7) นายพรศิลป์ พัชรินทร์ตนะกุล กรรมการ
กรรมการรองเลขาธิการหอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย
ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย
- 8) นายประเสริฐ กมลวิทนนิศา กรรมการ
ผู้จัดการสำนักวิชาการ
ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- 9) นางปัทมา เรียร์วิศิษฐ์สกุล กรรมการ
รักษาการผู้อำนวยการสำนักวางแผนเศรษฐกิจมหภาค สศช.
- 10) นางสาวดจาวัลย์ คำภา กรรมการ
รักษาการผู้อำนวยการสำนักวางแผนทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์
และเทคโนโลยี สศช.

- 11) นายสุรียนต์ ฐัญภิกษาณุกิจ กรรมการ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว.
- 12) นางวนิดา พิชาลัย กรรมการและเลขานุการ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8
- 13) นางสาวศศิธร พลัดทดเดช กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7
- 14) นางสาวปิยะนิตย์ โอนพรัตน์วิบูล กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7

2. คณะกรรมการดำเนินการจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีคัดเลือก มีองค์ประกอบดังนี้

- 1) นายธานินทร์ ฝะเอม ประธานกรรมการ
ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ
- 2) นายเสมา คล้ายสุวรรณ กรรมการ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7
- 3) นางสาวโสภา จำนงค์ศรี กรรมการ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7
- 4) นายไพศาล จตุรพิชพร กรรมการและเลขานุการ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7
- 5) นางสาววรรณิยา เอมะศิริ กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5

3. ผู้อำนวยการโครงการ ฯ

นายธานินทร์ ฝะเอม ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ

4. ผู้ประสานงานโครงการ

- 1) นายอัคณิ ชาตะนาวิน เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 4
- 2) นายรัชไท กิรติพงศ์ไพบูลย์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 3

คณะผู้วิจัย

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์	หัวหน้าโครงการ
สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์	ผู้เชี่ยวชาญอาวุโส
จิระวัฒน์ ปั่นเปี่ยมราษฎร์	ผู้เชี่ยวชาญ
เสาวลักษณ์ ชีวสิทธิยานนท์	นักวิจัยอาวุโส
วีรวัลย์ ไพบูลย์จิตต์อารี	นักวิจัย
สุณีพร ทวรรณกุล	นักวิจัย
เทียนสว่าง ธรรมวณิช	นักวิจัย
ทัศนีย์ ปิยนรินทร์	นักวิจัย