

การวิเคราะห์รายงานติดตาม การรวมธุรกิจระหว่าง ซี.พี. และ เทสโก้ โลตัส

พรเทพ เบญญาอภิกุล

Highlights

- สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (สำนักงาน กขค.) เผยแพร่รายงานการติดตามการรวมธุรกิจระหว่าง ซีพี และ เทสโก้ โลตัส ออกมาเพียงฉบับเดียว ทั้งที่อนุญาตให้รวมธุรกิจมาแล้วเกือบ 3 ปี โดยยังมีบางประเด็นที่ตรวจสอบไม่สมบูรณ์
- สำนักงาน กขค. เน้นตรวจสอบการดำเนินการของผู้รวมธุรกิจตามลายลักษณ์อักษร โดยไม่ได้พิจารณาถึงผลลัพธ์ด้านการแข่งขันที่เป็นเหตุผลของการกำหนดเงื่อนไขเหล่านั้น บางเงื่อนไขยังเป็นเรื่องเกินขอบเขตภารกิจหลักขององค์กร หรือเป็นเรื่องทั่วไปที่ไม่เฉพาะสำหรับการรวมธุรกิจนี้
- เงื่อนไขบางข้อของ กขค. ยังยากต่อการตรวจสอบ จึงทำได้เพียงกำหนดให้ผู้รวมธุรกิจรายงานแผนการทำงาน หรือกำชับให้ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด โดยไม่ล่วงรู้ถึงการปฏิบัติจริงทางธุรกิจ จึงไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการตรวจสอบ

กันยายน 2023

การวิเคราะห์รายงานติดตามการรวมธุรกิจระหว่าง ซี.พี. และ เทสโก้ โลตัส

พรเทพ เบญญาอภิกุล

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กันยายน 2023

คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (กขค.) มีมติอนุญาตให้บริษัท ซีพี รีเทล ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด และบริษัท เทสโก้ สโตร์ส (ประเทศไทย) จำกัด ดำเนินการรวมธุรกิจ เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2563 โดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รวมธุรกิจต้องปฏิบัติตามจำนวน 7 ข้อ ตามคำสั่ง กขค. ที่ 93/2563 และให้รายงานผลการปฏิบัติตามธุรกิจต่อ กขค. ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2564 และรายงานเป็นประจำทุก 3 เดือน 6 เดือน และทุก 1 ปี ตามที่ระบุในแต่ละเงื่อนไข¹ โดยเงื่อนไขทั้งหมดเป็นเงื่อนไขเชิงพฤติกรรม (Behavioral remedies)

เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2565 สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (สำนักงาน กขค.) ได้เผยแพร่ “รายงานผลการตรวจสอบและติดตามกรณีการรวมธุรกิจระหว่าง CP และ Lotus’s ตามคำสั่ง กขค. ที่ 93/2563 ประจำปี 2564” (รายงานผลการตรวจสอบ)² โดยเนื้อหาแสดงผลการตรวจสอบว่าผู้รวมธุรกิจได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ กขค. กำหนดไว้หรือไม่ เพื่อให้การแข่งขันเป็นไปอย่าง “เสรีและเป็นธรรม”

รายงานนี้จะทบทวนรายละเอียดในรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงาน กขค. วิธีการที่สำนักงาน กขค. ใช้ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขของผู้รวมธุรกิจ ตลอดจนวิเคราะห์ว่าการติดตามการปฏิบัติธุรกิจตามเงื่อนไขที่กำหนดเหล่านี้สามารถช่วยบรรลุมัตถุประสงค์หลักของการกำกับดูแลเพื่อรักษาและส่งเสริมการแข่งขันหรือไม่

เงื่อนไขข้อที่ 1: ห้ามรวมธุรกิจในตลาดค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่เป็นเวลา 3 ปี (ยกเว้นตลาดอีคอมเมิร์ซ)

1.1. เงื่อนไข และเหตุผลของการกำหนดเงื่อนไข

เงื่อนไขข้อที่ 1 ระบุว่า “ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจที่ได้รับอนุญาตให้รวมธุรกิจและผู้ประกอบธุรกิจที่มีสถานะเสมือนเป็นหน่วยธุรกิจเดียวกัน กระทำการรวมธุรกิจกับผู้ประกอบธุรกิจรายอื่นในตลาดร้านค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่สินค้าอุปโภค บริโภค เป็นระยะเวลา 3 ปี ทั้งนี้ ไม่รวมถึงตลาดอีคอมเมิร์ซ (E-Commerce)” ซึ่งรายงานผลการตรวจสอบให้เหตุผลของการกำหนดเงื่อนไขไว้ 2 ประการ กล่าวโดยสรุปคือ

- เพื่อป้องกันการจุกตัวเพิ่มขึ้นในตลาดค้าปลีกที่จะเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน และ
- เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการได้ปรับตัวและให้รายใหม่สามารถเข้าสู่ตลาดและดำเนินกิจการได้อย่างมั่นคง

1.2. การรายงานและการตรวจสอบ

ในการตรวจสอบว่าผู้รวมธุรกิจได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อนี้หรือไม่ กขค. มีแนวทางการตรวจสอบดังนี้

- กำหนดให้ผู้รวมธุรกิจต้องรายงานเมื่อมีการเข้าซื้อหุ้นหรือสินทรัพย์ที่เข้าเกณฑ์การรวมธุรกิจ โดยให้แจ้งต่อ สำนักงาน กขค. ภายใน 15 วัน
- สำนักงาน กขค. จะทำการติดตามข่าวสารการซื้อหุ้นและสินทรัพย์จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ
- ตรวจสอบติดตามรายชื่อผู้ถือหุ้นของแต่ละบริษัท โดยเฉพาะในหมวดธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับตลาดร้านค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่สินค้าอุปโภคบริโภค โดยเชื่อมต่อข้อมูลจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า

โดยสำนักงาน กขค. สรุปผลการตรวจสอบพบว่าการฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนด

1.3. ความเห็นต่อผลการตรวจสอบ

เป้าหมายของ กขค. ในการกำหนดเงื่อนไขนี้ คือการเปิดโอกาสให้รายใหม่เข้าสู่ตลาด การกำหนดระยะเวลาของการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ 3 ปี สะท้อนว่า กขค. เชื่อว่าจะมีผู้ประกอบการรายใหม่ที่มีศักยภาพในการแข่งขันภายในระยะเวลา 3 ปี ทั้งที่ กขค. รับรู้ข้อเท็จจริงมาโดยตลอดว่าตลาดค้าปลีกค้าส่งมีการจุกตัวต่อเนื่องมาอย่างยาวนานตั้งแต่ก่อนการรวมธุรกิจ

ความเชื่อของ กขค. ว่าตลาดธุรกิจร้านค้าปลีกสมัยใหม่ประเภทร้านสะดวกซื้อขนาดเล็ก (convenient store) มีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดต่ำ สะท้อนอยู่ในเอกสารคำวินิจฉัยของ กขค.³ โดยมองว่าเป็นกิจการที่ลงทุนน้อย มีต้นทุนต่ำ ไม่มีกฎหมายจำกัด ซึ่งสวนทางกับข้อเท็จจริงที่ว่าในธุรกิจนี้มีผู้ประกอบการรายใหญ่ที่สุดอันได้แก่ 7-11 ที่มีส่วนแบ่งทางการตลาดสูงกว่าร้อยละ 73 หากการเข้าสู่ตลาดเป็นไปได้ง่ายจริง เราควรจะเห็นผู้ประกอบการจำนวนมากกว่านี้ตั้งแต่ก่อนรวมธุรกิจ⁴ การอนุญาตให้มีการรวมธุรกิจไม่ได้ทำให้สภาพตลาดหลังรวมธุรกิจเอื้อให้รายใหม่ที่มีศักยภาพเข้าสู่ตลาดได้ง่ายขึ้น เป็นเวลาเกือบ 3 ปีหลังมติอนุญาตให้รวมธุรกิจ ก็ยังไม่มีผู้ให้บริการรายใหม่ที่มีศักยภาพพอจะสร้างแรงกดดันด้านการแข่งขันในระดับประเทศ (ตามขอบเขตตลาดด้านภูมิศาสตร์ ที่ กขค. กำหนด) กับ 7-11 หรือ Lotus ได้แต่อย่างใด สะท้อนให้เห็นว่าเงื่อนไขข้อนี้มีแนวโน้มที่จะไม่สามารถบรรลุประโยชน์ดังที่ กขค. คาดการณ์

นอกจากนี้ สำนักงาน กขค. ตรวจสอบเพียงว่าผู้ได้รับอนุญาตรวมธุรกิจปฏิบัติตามเงื่อนไขผ่านการติดตามข่าวสาร และการรายงานของผู้รวมธุรกิจเป็นสำคัญ ทว่า สำนักงาน กขค. ควรตรวจสอบด้วยว่า การปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดนั้น บรรลุเป้าหมายด้านการกำกับดูแลการแข่งขัน

อันเป็นเหตุผลเบื้องหลังเงื่อนไขหรือไม่ กล่าวคือ ในเมื่อเงื่อนไขข้อนี้ได้รับการปฏิบัติตามแล้ว การกระจุกตัวในตลาดค้าปลีกค้าส่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร มีผู้ประกอบการธุรกิจในตลาดที่มีศักยภาพเพิ่มขึ้นหรือไม่ หากมีผู้ประกอบการรายใหม่ พวกเขาเหล่านั้นเป็นใคร มีส่วนแบ่งการตลาดเท่าใด และควรประเมินด้วยว่าเงื่อนไขการห้ามรวมธุรกิจอีกในระยะเวลา 3 ปี เพียงพอที่จะช่วยให้มีรายใหม่ที่มีศักยภาพเพิ่มขึ้น ดำเนินกิจการได้อย่างมั่นคง และเกิดการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น ได้จริงหรือไม่

เงื่อนไขข้อที่ 2: เพิ่มสัดส่วนของยอดขายสินค้า SMEs ไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ต่อปี เป็นระยะเวลา 5 ปี

2.1. เงื่อนไข และเหตุผลของการกำหนดเงื่อนไข

เงื่อนไขข้อที่ 2 ระบุว่า “ให้บริษัท ซีพี ออลล์ จำกัด (มหาชน) และบริษัท เอก-ชัย ดีสทริบิวชั่นซิสเต็ม จำกัด เพิ่มสัดส่วนของยอดขายสินค้าที่มาจากผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ประกอบด้วย กลุ่มสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรชุมชน สินค้าชุมชน สินค้าวิสาหกิจชุมชนหรือผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น (OTOP) และกลุ่มสินค้าอื่นๆ ของร้านเซเว่น อีเลฟเว่น และเทสโก้ สโตร์ส์ รวมกันทุกรูปแบบ ในอัตราเพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมา ไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ต่อปี เป็นระยะเวลา 5 ปี ทั้งนี้ ให้ใช้หลักเกณฑ์ผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ตามความในกฎหมายว่าด้วยการกำหนดลักษณะของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม” โดยให้เหตุผลของการกำหนดเงื่อนไขไว้ 2 ประการ กล่าวโดยสรุปคือ

- เพื่อส่งเสริม SMEs ให้มีช่องทางการจัดจำหน่ายสินค้าเพิ่มขึ้น เกิดการพัฒนาคุณภาพสินค้า และเชื่อมโยงเข้าสู่ห่วงโซ่อุปทานของธุรกิจขนาดใหญ่ผ่าน CP และ Lotus
- เพื่อป้องกันผลกระทบจากการรุกคืบในแนวตั้งอันเป็นผลจากการรวมธุรกิจที่อาจจะมีผลต่อโอกาสในการเจริญเติบโตของ SMEs และขีดความสามารถในการแข่งขัน

2.2. การรายงานและการตรวจสอบ

ในการตรวจสอบ สำนักงาน กขค. กำหนดให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตรายงานข้อมูลยอดซื้อ และจำนวนคู่ค้าที่เป็น SMEs และคู่ค้ารายใหญ่ โดยจากการตรวจสอบข้อมูล สำนักงาน กขค. พบว่า ยอดขายสินค้าที่มาจาก SMEs เพิ่มขึ้น 2,920 ล้านบาท จาก 26,898 ล้านบาทในปี 2563 เป็น 29,818 ล้านบาทในปี 2564 คิดเป็นร้อยละ 10.86 โดยมีรายได้จากการขายสินค้าและการให้บริการรวมในปี 2564 กว่า 450,000 ล้านบาท

2.3. ความเห็นต่อผลการตรวจสอบ

การเพิ่มยอดขายของ SMEs ใน CP และ Lotus เป็นคนละประเด็นกับการส่งเสริมให้มีช่องทางการจัดจำหน่ายเพิ่มขึ้น อำนาจตลาดของ CP และ Lotus ที่เพิ่มขึ้นในกิจการค้าปลีกย่อมทำให้ SMEs ต้องพึ่งพิงผู้รวมธุรกิจมากขึ้น ยอดขายสินค้า SMEs ใน CP และ Lotus จึงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

โดยอัตโนมัติอยู่แล้ว นอกจากนี้ ยอดขายของ SMEs เป็นคนละประเด็นกับผลประโยชน์ของ SMEs การเพิ่มขึ้นของยอดขายไม่ได้รับรองว่ากำไรหรืออำนาจต่อรองของ SMEs จะเพิ่มขึ้น ในทางตรงกันข้าม อำนาจตลาดของ CP และ Lotus อาจส่งผลให้ทางเลือกและช่องทางการจัดจำหน่ายของ SMEs ที่ลดลง ได้ทั้งที่ยอดขายมากขึ้น

ในส่วนของ การป้องกันผลกระทบจากการรุกคืบในแนวดิ่ง การเพิ่มยอดขายของ SMEs ไม่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการรุกคืบในแนวดิ่ง การรุกคืบในแนวดิ่งหรือ vertical integration อาจเกิดขึ้นได้ในสินค้าบางประเภทที่ผู้ได้รับอนุญาตรวมธุรกิจต้องการและมีอำนาจตลาดที่จะทำ แม้ยอดขายของ SMEs จะเพิ่มขึ้นก็ตาม การเพิ่มยอดขายอาจทำได้โดยง่ายด้วยการเพิ่มจำนวนคู่ค้าที่เป็น SMEs ให้มากขึ้นและลดจำนวนคู่ค้าที่ไม่ใช่ SMEs ลง สอดคล้องกับผลการตรวจสอบของ สำนักงาน กขค. เองที่พบว่า ในคู่ค้าที่เป็น SMEs เพิ่มขึ้น 293 รายและคู่ค้าที่ไม่ใช่ SMEs ลดลง 3 ราย⁵

นอกจากนี้ กขค. ควรจะต้องตระหนักว่า การเอาเปรียบทางการค้าอาจเกิดขึ้นได้เหมือนเดิม โดยไม่ต้องมีการรุกคืบในแนวดิ่งก็ได้ ถ้าผู้ได้รับอนุญาตรวมธุรกิจมีอำนาจตลาดค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่ ในทุกรูปแบบ ผ่านการสร้างข้อจำกัดในแนวดิ่ง หรือ vertical restraint เช่น การกำหนดราคา ปริมาณ หรือเงื่อนไขทางการค้าอื่นๆ หรือการบีบอัดส่วนกำไร (margin squeeze) ของคู่ค้า เป็นต้น

นโยบายการกำกับดูแลการแข่งขันเพื่อเพิ่มช่องทางการจัดจำหน่ายของ SMEs ที่ดีที่สุดคือการเพิ่มระดับการแข่งขันหรือจำนวนผู้ประกอบการธุรกิจในตลาดค้าปลีก และหากต้องการตรวจสอบว่าช่องทางการจัดจำหน่ายของ SMEs เพิ่มขึ้นหรือไม่ ก็ควรสำรวจช่องทางการกระจายสินค้าโดยตรง

เงื่อนไขข้อที่ 3: ห้ามใช้ข้อมูลร่วมกันหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านการตลาดที่เกี่ยวข้องกับผู้ผลิต ผู้จัดจำหน่ายสินค้าหรือวัตถุดิบ โดยให้ถือเป็นความลับทางการค้า

3.1. เงื่อนไข และเหตุผลของการกำหนดเงื่อนไข

เงื่อนไขข้อที่ 3 ระบุว่า “ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจที่ได้รับอนุญาตให้รวมธุรกิจและผู้ประกอบธุรกิจที่มีสถานะเสมือนเป็นหน่วยธุรกิจเดียวกันในตลาดร้านค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่สินค้าอุปโภคบริโภค ใช้ข้อมูลร่วมกันหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านการตลาดที่เกี่ยวข้องกับผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายสินค้าหรือวัตถุดิบ โดยให้ถือเป็นความลับทางการค้า” โดย กขค. กังวลว่าผู้ได้รับอนุญาตรวมธุรกิจจะทำการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางการค้าเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองกับคู่ค้าอย่างไม่เป็นธรรม และคุ้มครองข้อมูลเหล่านั้นให้เป็นความลับที่ CP และ Lotus’s จะต้องไม่เปิดเผยระหว่างกัน

3.2. การรายงานและการตรวจสอบ

สิ่งที่สำนักงาน กขค. กำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตต้องรายงาน คือ ให้อำนาจการปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อ 3 และให้อำนาจการวางแผนและจัดทำการบริหารจัดการข้อมูลโดยทั้งสองบริษัทต้องแยกเป็นอิสระกัน และจำกัดการเข้าถึงข้อมูลของผู้บริหารและพนักงาน

ในส่วนของการตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไข สำนักงาน กขค. ระบุวิธีการตรวจสอบดังนี้

1. ให้ผู้ได้รับอนุญาตรวมธุรกิจรายงานแผนการป้องกันการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน พร้อมกำกับให้ดำเนินการตามแผนอย่างเคร่งครัด
2. ประชาสัมพันธ์เพิ่มช่องทางการร้องเรียนในกรณีที่คู่ค้าได้รับผลกระทบจากการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่าง CP และ Lotus's รวมถึง MAKRO
3. กำหนดหน้าที่ให้บริษัทต้องรักษาความลับ และทบทวนการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

3.3. ความเห็นต่อผลการตรวจสอบ

สำนักงาน กขค. ทำได้เพียงให้ผู้ได้รับอนุญาตรายงานยืนยันการปฏิบัติตามเงื่อนไข และรายงานการวางแผนบริหารข้อมูลเท่านั้น แต่ไม่น่าจะตรวจสอบการดำเนินการได้จริง จะเห็นได้จากวิธีการตรวจสอบของสำนักงาน กขค. ที่ระบุไว้ข้างต้น ซึ่งเป็นการให้รายงานตามแผน การกำหนดหน้าที่ให้รักษาความลับ และกำกับให้ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดเท่านั้น เพราะข้อเท็จจริงคือ บริษัทได้ทำการรวมธุรกิจกันจนมีสถานะเสมือนเป็นหน่วยธุรกิจเดียวกัน (single economic entity) ไปแล้ว ข้อมูลทางการค้าใดๆ ที่ทั้งสองรายมีอยู่ก็น่าจะต้องถือรวมว่าเป็นข้อมูลทางการค้าของผู้รวมที่เสมือนเป็นหน่วยธุรกิจเดียวกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงไม่มีวิธีใดเลยที่จะตรวจสอบการฝ่าฝืนแลกเปลี่ยนข้อมูลความลับกันได้จริง เว้นแต่ว่าผู้ได้รับอนุญาตรวมธุรกิจจะแจ้งเองว่าได้กระทำการฝ่าฝืนเงื่อนไข

นอกจากนี้ อำนาจต่อรองของผู้ได้รับอนุญาตรวมธุรกิจนั้นมาได้จากหลายทาง หากการรวมธุรกิจสร้างอำนาจตลาดในระดับที่สูงอยู่แล้ว อำนาจต่อรองสามารถเกิดขึ้นได้โดยไม่ต้องจำเป็นต้องรู้ข้อมูลความลับของคู่ค้าเลยก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจาเกี่ยวกับคู่ค้าที่ไม่มีอำนาจตลาด

การมีช่องทางร้องเรียนให้คู่ค้าภายนอกแจ้งว่ามีการฝ่าฝืนเงื่อนไขไม่สามารถช่วยได้มากนัก เนื่องจากการแลกเปลี่ยนข้อมูลความลับ ถ้ามีก็จะทำให้เป็นการภายในของผู้รวมธุรกิจ จึงไม่น่าแปลกใจที่ผลการตรวจสอบของ สำนักงาน กขค. ไม่พบการใช้ข้อมูลร่วมกัน หรือแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับคู่ค้า และยังไม่มีการร้องเรียนใดๆ

อย่างไรก็ดีหาก กขค. ต้องการกำกับการปฏิบัติของผู้รวมธุรกิจอย่างจริงจัง นอกเหนือจากการกำกับให้รายงานผลและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดแล้ว อย่างน้อย สำนักงาน กขค. ควรต้องเรียกเอกสารแผนการหรือกลยุทธ์ทางการตลาด และรายงานการประชุมผู้บริหารเพื่อตรวจสอบโดยละเอียด หรือส่งทีมเพื่อสัมภาษณ์พนักงาน ตรวจสอบ หรือมีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบประจำที่สำนักงานของผู้รวมธุรกิจ

เงื่อนไขข้อที่ 4: ให้คงไว้ซึ่งเงื่อนไขของสัญญาเป็นระยะเวลา 2 ปี

4.1. เงื่อนไข และเหตุผลของการกำหนดเงื่อนไข

เงื่อนไขข้อที่ 4 ระบุว่า “ให้บริษัท เอก-ชัย ดีสทริบิวชั่น ซิสเทม จำกัด คงไว้ซึ่งเงื่อนไขของสัญญาและข้อตกลงระหว่างผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายสินค้าหรือวัตถุดิบรายเดิม ที่ได้มีการทำสัญญาหรือข้อตกลงไว้ เป็นระยะเวลา 2 ปี เว้นแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของสัญญาที่เป็นคุณหรือเป็นประโยชน์ต่อผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายสินค้าหรือวัตถุดิบรายเดิม และต้องได้รับการยินยอมจากผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายสินค้าหรือวัตถุดิบนั้นๆ ด้วย” โดย กขค. ระบุเหตุผลของการกำหนดเงื่อนไขเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตลาดในแนวตั้งจาก CP ในการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสัญญาของลูกค้าเดิมของ Lotus’s

4.2. การรายงานและการตรวจสอบ

สำนักงาน กขค. มีแนวทางในการตรวจสอบดังนี้

1. กำหนดให้ผู้รวมธุรกิจรายงานข้อมูล และทำการตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสัญญา พบเฉพาะมีการเปลี่ยนแปลงรหัสสินค้า (Stock Keeping Unit: SKU) เมื่อตรวจสอบสาเหตุพบว่าการเปลี่ยนแปลง SKU เป็นการกระทำภายใต้เงื่อนไขของสัญญาที่ได้ตกลงไว้แล้ว
2. สำนักงาน กขค. ตรวจสอบข้อมูลจากคู่ค้ารายเดิมของ Lotus’s ซึ่งไม่ได้ระบุว่า มีจำนวนเท่าใด ซึ่งสำนักงานยังตรวจสอบไม่แล้วเสร็จทั้งหมด โดยตรวจสอบเสร็จสิ้นไปเพียง 35%
3. ประชาสัมพันธ์และเพิ่มช่องทางการร้องเรียน

สำนักงาน กขค. สรุปผลว่ายังไม่พบการกระทำที่เป็นการผิดเงื่อนไข

4.3. ความเห็นต่อผลการตรวจสอบ

เงื่อนไขนี้เป็นเงื่อนไขเชิงพฤติกรรม (behavioral remedy) ที่มีเป้าหมายให้ “คู่ค้ารายเดิมมีระยะเวลาในการปรับตัว เพื่อเตรียมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายบริหาร” ซึ่งเป็นการบรรเทาปัญหาแต่ไม่ใช่การแก้ปัญหาด้านการแข่งขัน และมีผลเพียงชั่วคราวเท่านั้นถ้าปัญหาโครงสร้างตลาดที่กระจุกตัวยังไม่คลี่คลายภายหลังระยะเวลาที่กำหนด กล่าวคือถ้า CP ใช้อำนาจตลาดในแนวตั้งเพื่อเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างคู่ค้ารายเดิม ตามที่สำนักงาน กขค. ระบุไว้ในรายงาน ผลกระทบทางลบต่อคู่ค้าก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่ดี

นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติ การแก้ไขสัญญาไม่ใช่เครื่องมือหรือสาระสำคัญของการใช้อำนาจต่อรองที่เหนือกว่า โดยผู้มีอำนาจตลาดอาจใช้เครื่องมืออื่นๆ เช่น การผลักภาระต้นทุนค่าปรับปรุงพื้นที่ที่ไม่เป็นธรรม การกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมที่ไม่เท่าเทียมระหว่างคู่ค้ารายต่างๆ เป็นต้น

ในขณะที่สัญญาที่ระหว่างคู่ค้ามีลักษณะและแบบแผนที่เป็นมาตรฐาน มีการกำหนดเงื่อนไขเพียงกว้างๆ ไม่ได้ผูกมัดการสั่งซื้อทั้งเชิงปริมาณและราคา ผู้ได้รับอนุญาตรวมธุรกิจที่มีอำนาจต่อรองสูงกว่าสามารถเปลี่ยนแปลงปริมาณกระทั่งหยุดการสั่งซื้อ โดยที่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงสัญญาก็ได้

สำนักงาน กขค. สรุปผลว่ายังไม่พบการกระทำที่เป็นการผิดเงื่อนไข แต่ยังมีข้อมูลอีก 65% ยังไม่ถูกตรวจสอบ ซึ่งขณะนี้ (กันยายน 2566) ยังไม่ปรากฏข้อมูลว่าสำนักงาน กขค. ยืนยันต่อสาธารณะว่าจะดำเนินการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างเคร่งครัด และมีแนวทางการกำกับดูแลที่เข้มงวด ทำการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้วหรือไม่

เงื่อนไขข้อที่ 5: สนับสนุน SMEs ด้วยการกำหนดระยะเวลาการให้สินเชื่อ 30-45 วัน เป็นระยะเวลา 3 ปี

5.1. เงื่อนไข และเหตุผลของการกำหนดเงื่อนไข

เงื่อนไขข้อที่ 5 ระบุว่า “ให้บริษัท ซีพี ออลล์ จำกัด (มหาชน) และบริษัท เอก-ชัย ดีสทริบิวชั่นซิสเต็ม จำกัด สนับสนุนผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ตามความในกฎหมายว่าด้วยการกำหนดลักษณะของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจเพิ่มขึ้น ด้วยการกำหนดระยะเวลา การให้สินเชื่อการค้าเป็นระยะเวลา 30-45 วันนับจากวันที่ยื่นเอกสารเรียกเก็บเงิน เป็นระยะเวลา 3 ปี จำแนกเป็น

1. กลุ่มสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรชุมชน สินค้าชุมชน สินค้าวิสาหกิจชุมชนหรือผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น (OTOP) ภายในระยะเวลาไม่เกิน 30 วัน และ
2. กลุ่มสินค้าอื่นๆ ภายในระยะเวลาไม่เกิน 45 วัน

ทั้งนี้ กรณีข้อกำหนดระยะเวลาการให้สินเชื่อเดิมที่มีผลใช้บังคับก่อนคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าออกคำสั่งนี้มีระยะเวลาการให้สินเชื่อน้อยกว่าที่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ากำหนดให้ใช้ข้อกำหนดระยะเวลาการให้สินเชื่อเดิม หรือกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น” โดยรายงานผลการตรวจสอบระบุเหตุผลของการกำหนดเงื่อนไขว่า⁶

1. เนื่องจาก CP และ Lotus's อาจใช้อำนาจต่อรองที่เหนือกว่าในการขยายระยะเวลาสินเชื่อ อาจทำให้ SMEs ขาดสภาพคล่อง
2. เป็นการสนับสนุนแนวนโยบายของรัฐ ตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

5.2. การรายงานและการตรวจสอบ

เช่นเดียวกับเงื่อนไขข้อที่ 4 สำนักงาน กขค. มีแนวทางในการตรวจสอบทั้งข้อมูลจาก CP และ Lotus's และข้อมูลจาก SMEs ที่มีการตกลง Credit Term กับ CP และ Lotus's โดยสรุปแนวทางการตรวจสอบได้ดังนี้

1. การตรวจสอบข้อมูล CP และ Lotus's พบว่าทั้ง CP และ Lotus's มีข้อกำหนด credit term ที่ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขการรวมธุรกิจ อยู่ร้อยละ 63.5 และ 99.3 ตามลำดับ ทั้งนี้ รายงานการตรวจสอบระบุว่ามีการปรับ credit term ให้เป็นไปตามเงื่อนไขเรียบร้อยแล้ว
2. สำนักงาน กขค. ตรวจสอบข้อมูล credit term จากคู่ค้า SMEs ของ CP และ Lotus's ซึ่งไม่ได้ระบุว่ามีความหนาแน่นเท่าใด แต่สำนักงานตรวจสอบเสร็จสิ้นไปเพียง 30%
3. ประชาสัมพันธ์และเพิ่มช่องทางการร้องเรียน

สำนักงาน กขค. สรุปผลว่ายังไม่พบการกระทำที่เป็นการผิดเงื่อนไข

5.3. ความเห็นต่อผลการตรวจสอบ

หากพิจารณาจะเห็นว่าเงื่อนไขข้อที่ 5 นี้เป็นเงื่อนไขเชิงพฤติกรรม เพื่อบรรเทาปัญหาที่ กขค. คาดว่าจะเกิดขึ้นเป็นการชั่วคราวเช่นเดียวกับเงื่อนไขก่อนหน้านี้ แต่อำนาจต่อรองที่เหนือกว่านั้น อาจส่งผลกระทบต่อได้ในหลายรูปแบบ เช่น การปรับเวลาการหักค่าใช้จ่ายอื่นๆ ให้เร็วขึ้น การปรับระยะเวลาและปริมาณการส่งสินค้าเพิ่มเติม เป็นต้น นอกจากนี้ เหตุผลข้อที่ 2 ของการกำหนดเงื่อนไขว่า กขค. ต้องการสนับสนุนแนวนโยบายของรัฐตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งชี้ให้เห็นว่า กขค. ยังมีความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับเป้าหมายของการวางเงื่อนไขเยียวยา (remedies) มาตรการเหล่านี้ จะต้องเป็นมาตรการที่มุ่งแก้ไขปัญหาด้านการแข่งขันที่เกิดขึ้นจากรวมธุรกิจที่กำลังพิจารณาเท่านั้น หน่วยงานกำกับดูแลไม่พึงวางเงื่อนไขเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวาระอื่นใดนอกเหนือจากการจัดการปัญหาการแข่งขัน มิฉะนั้นจะเป็นการกำหนดภาระให้กับผู้ได้รับอนุญาตมากเกินไปจนความจำเป็นซ้ำร้าย การสนับสนุนแนวนโยบายของรัฐตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ไม่ใช่ภารกิจหลักขององค์กร และภาคเอกชนที่ขอรวมธุรกิจไม่ควรต้องรับภาระนี้

อย่างไรก็ดี ปัจจุบัน กขค. ได้ออกประกาศ แนวทางพิจารณาการปฏิบัติทางการค้าที่เป็นธรรม เกี่ยวกับระยะเวลาการให้สินเชื่อการค้า (Credit Term) กรณีผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)⁷ เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับคู่ค้าที่เป็น SMEs สะท้อนให้เห็นว่าประเด็นความเป็นธรรมของการให้สินเชื่อการค้าเป็นประเด็นที่ กขค. ให้ความสำคัญ และต้องการบังคับใช้เป็นการทั่วไปอยู่แล้ว

สำนักงาน กขค. สรุปผลว่ายังไม่พบการกระทำที่เป็นการผิดเงื่อนไข แต่ยังมีข้อมูลอีก 70% ยังไม่ถูกตรวจสอบ ซึ่งในกันยายน 2566 ยังไม่ปรากฏข้อมูลว่าสำนักงาน กขค. ยืนยันต่อสาธารณะว่าจะดำเนินการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างเคร่งครัด และมีแนวทางการกำกับดูแลที่เข้มงวด ทำการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้วหรือไม่

เงื่อนไขข้อที่ 6: รายงานผลการประกอบธุรกิจ ภายใต้การดำเนินการตามกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไข เป็นรายไตรมาสหรือในระยะเวลาที่กำหนด เป็นเวลา 3 ปี

6.1. เงื่อนไข และเหตุผลของการกำหนดเงื่อนไข

เงื่อนไขข้อที่ 6 ระบุว่า “ให้บริษัท ซีพี ออลล์ จำกัด (มหาชน) และบริษัท เอก-ชัย ดีสทริบิวชั่นซิสเต็ม จำกัด รายงานผลการประกอบธุรกิจภายใต้การดำเนินการตามกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขที่ได้รับจากคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เป็นรายไตรมาสหรือในระยะเวลาที่กำหนด ตามแบบที่สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ากำหนด เป็นระยะเวลา 3 ปี” โดยเหตุผลของการกำหนดเงื่อนไขข้อนี้ของ กขค. ตามที่ระบุไว้ในรายงานผลการตรวจสอบคือ

1. เพื่อกำกับดูแลและติดตามการประกอบธุรกิจของ CP และ Lotus's
2. เพื่อติดตามศึกษาและวิเคราะห์การกระจุกตัวและโอกาสการเข้าสู่ตลาดเชิงพื้นที่ในธุรกิจค้าปลีกสินค้าอุปโภคบริโภค
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการประกอบธุรกิจของ CP และ Lotus's ในธุรกิจค้าปลีกสินค้าอุปโภคบริโภค

6.2. การรายงานและการตรวจสอบ

สำนักงาน กขค. กำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตรวมธุรกิจส่งรายงานข้อมูลสาขาทั้งหมด ข้อมูลการขยายสาขาและยกเลิกสาขา และข้อมูลยอดขายจำแนกตามหมวดสินค้า ของทั้ง CP และ Lotus's โดยสำนักงานสรุปผลการตรวจสอบว่าได้รับข้อมูลดังกล่าวครบถ้วนตามกำหนด รวมทั้งได้วิเคราะห์ข้อมูลการกระจายของจำนวนสาขา และสัดส่วนของยอดขายในหมวดสินค้าอาหาร

6.3. ความเห็นต่อผลการตรวจสอบ

หากพิจารณาจะเห็นว่าเงื่อนไขข้อนี้เป็นเงื่อนไขการส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการให้สำนักงาน กขค. อย่างไรก็ดี เงื่อนไขยังมีความไม่ชัดเจนกว่ารูปแบบของข้อมูลที่ กขค. กำหนดให้ส่งและรอบระยะเวลาการส่งของข้อมูลแต่ละประเภทเป็นอย่างไร กล่าวคือถ้อยคำในข้อกำหนดระบุว่า “เป็นรายไตรมาส หรือตามระยะเวลาที่กำหนด” แต่ในเอกสารอื่นๆ ที่เผยแพร่โดยสำนักงาน กขค.^๑ ระบุว่า การส่งข้อมูลตามเงื่อนไขข้อที่ 6 นี้จะต้องส่งทุก 6 เดือน จนบัดนี้สาธารณชนยังไม่รู้ว่า กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในของการรายงานแต่ละข้อมูลเป็นอย่างไร และมีการรายงานตามกำหนดหรือไม่

นอกจากนี้ การเปิดเผยผลการติดตามการปฏิบัติตามเงื่อนไขแต่ละข้อ ควรมีการรายงานให้สาธารณะรับทราบตามรอบของการเรียกรายการข้อมูล เช่น ถ้าเงื่อนไขระบุให้รายงานหรือส่งข้อมูลทุก 6 เดือน สำนักงาน กขค. ก็ควรจะรายงานการปฏิบัติตามเงื่อนไขทุก 6 เดือนเช่นเดียวกัน ในส่วนของการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับรายงาน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเรียกข้อมูลจากผู้ได้รับอนุญาต สำนักงาน กขค. ควรเน้นการวิเคราะห์การกระจุกตัวเชิงพื้นที่ของธุรกิจค้าปลีก

สินค้าอุปโภคบริโภค และพิจารณาถึงระดับการแข่งขันเชิงพื้นที่โดยอาจใช้ข้อมูลสาขาในแต่ละพื้นที่ของ คู่แข่งรายอื่นประกอบการวิเคราะห์ด้วย รวมถึงวิเคราะห์แนวโน้มและประเมินด้วยว่า เงื่อนไขต่าง ๆ ที่ กขค. กำหนดช่วยรักษาสภาพการแข่งขันของอุตสาหกรรมได้ตามวัตถุประสงค์หรือไม่

เงื่อนไขข้อที่ 7: จัดทำ Code of Conduct เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชน และถือ ปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าว และห้ามฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 50 ของ พ.ร.บ.การ แข่งขันทางการค้า

7.1. เงื่อนไข และเหตุผลของการกำหนดเงื่อนไข

เงื่อนไขข้อที่ 7 ระบุว่า “ให้ผู้ประกอบธุรกิจที่ได้รับอนุญาตรวมธุรกิจและผู้ประกอบธุรกิจ ที่มีสถานะเสมือนเป็นหน่วยธุรกิจเดียวกัน ในตลาดร้านค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่สินค้าอุปโภคบริโภค กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติทางการค้าที่ดี เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชน และถือปฏิบัติตามมาตรฐาน ดังกล่าว ตลอดจนประกาศคณะกรรมการ แข่งขันทางการค้า เรื่อง แนวทางพิจารณาการปฏิบัติ ทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบธุรกิจค้าส่งค้าปลีกกับผู้ผลิตหรือผู้จำหน่าย พ.ศ. 2562 อย่างเคร่งครัด และต้องไม่กระทำการที่เป็นข้อห้ามของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560” โดยรายงานการตรวจสอบเหตุผล เบื้องหลังของการกำหนดเงื่อนไขซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปคือ การมีมาตรฐานในการปฏิบัติที่ดี หรือ code of conduct เป็นเรื่องปกติที่ธุรกิจค้าปลีกค้าส่งทั่วโลกมีเพื่อใช้ในการกำกับประกอบการธุรกิจ และหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันส่วนใหญ่ในต่างประเทศจะทำหน้าที่ผลักดันให้มี เพื่อให้เกิด กระบวนการกำกับดูแลกันเองระหว่างผู้ประกอบธุรกิจ

7.2. การรายงานและการตรวจสอบ

สำนักงาน กขค. กำหนดให้ CP, Lotus's และ MAKRO จัดทำร่าง code of conduct ให้สำนักงาน กขค. เห็นชอบก่อนเผยแพร่ โดยกำหนดประเด็นที่จะต้องระบุในร่าง โดยให้เผยแพร่ ต่อสาธารณะและยึดเป็นแนวปฏิบัติ รวมทั้งมีกำหนดให้ทบทวนเป็นประจำทุก 2 ปี โดยผลการตรวจสอบ สำนักงาน กขค. พิจารณาร่างให้ความเห็นชอบ มีการสั่งการให้ปรับปรุง และให้เผยแพร่ต่อสาธารณชน ต่อไป

7.3. ความเห็นต่อผลการตรวจสอบ

แม้ว่าการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติทางการค้าที่ดีจะมีความสำคัญ และมีส่วนช่วย ในการกำกับพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจอยู่บ้าง การให้ผู้ประกอบการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติ ให้กับตนเองน่าจะมีปัญหาความขัดแย้งในแรงจูงใจ และอาจจะไม่ได้ตรงกับเป้าหมายในการรักษา ผลประโยชน์ของผู้บริโภคเท่าใดนัก เนื่องจาก code of conduct ไม่มีการผูกพันทางกฎหมาย และผู้ประกอบธุรกิจไม่มีแรงจูงใจที่มากพอในการปฏิบัติตาม ตัวอย่างของการกำหนดมาตรฐาน

การปฏิบัติของธุรกิจค้าปลีกได้แก่ กรณีของหน่วยงานกำกับดูแลของสหราชอาณาจักร ซึ่งกำหนดให้ ผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการปฏิบัติที่ดีของกิจการค้าปลีก (Grocery Supplier Code of Practice: GSCOP)⁹ แต่ในกรณีนี้ หน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันเป็นผู้กำหนด มาตรฐาน และผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามซึ่งถือเป็นภาระผูกพันทางกฎหมาย

ดังนั้น สำนักงาน กขค. จึงควรติดตามตรวจสอบและรายงานการปฏิบัติตาม code of conduct ของผู้ประกอบการธุรกิจด้วย และไม่ควรวางใจกับการมีและเผยแพร่ code of conduct เท่านั้น

เงื่อนไขข้อที่ 7 ยังระบุต่อไปว่าผู้ขออนุญาตรวมธุรกิจต้อง “ไม่กระทำการที่เป็นข้อห้ามของ ผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560” ซึ่งการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นหน้าที่ที่ผู้ประกอบการทุกรายต้องกระทำอยู่แล้วโดย ไม่จำเป็นต้องระบุเป็นเงื่อนไขแต่อย่างใด

สรุป

การติดตามตรวจสอบเงื่อนไขหลังการรวมธุรกิจเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อ หน่วยงานกำกับดูแล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการกำหนดเงื่อนไขเชิงพฤติกรรมให้ผู้รวมธุรกิจปฏิบัติ ตาม การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขเชิงพฤติกรรมเป็นภาระของหน่วยงานกำกับดูแลทั้งใน ด้านทรัพยากรที่ใช้ และความยากในการตรวจสอบ ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานกำกับดูแลในหลายประเทศ จะกำหนดให้มีการจัดหาผู้ตรวจสอบที่มีศักยภาพมาทำการตรวจสอบ และต้นทุนในการตรวจสอบ ตกอยู่กับผู้ขออนุญาตรวมธุรกิจเพื่อไม่ให้เป็นการกีดกันหน่วยงานกำกับดูแลจนเกินไป

ภายหลังจากอนุญาตการรวมธุรกิจระหว่าง CP และ Lotus คณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ได้กำหนดมาตรการเชิงพฤติกรรมทั้งสิ้น 7 เงื่อนไข และได้ออกรายงานการตรวจสอบและติดตาม การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวประจำปี 2564 มา 1 ฉบับ ซึ่งผู้วิจัยวิเคราะห์รายงานฉบับดังกล่าว และพบประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. สำนักงาน กขค. ตรวจสอบการปฏิบัติทางธุรกิจตามลายลักษณ์อักษรเป็นหลัก โดยมีได้ พิจารณาต่อไปว่าการปฏิบัติตามนั้นนำไปสู่ผลลัพธ์ด้านการแข่งขันที่คาดหวังหรือไม่ เช่น การห้ามรวมธุรกิจอีกเป็นระยะเวลา 3 ปี มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้รายใหม่ได้ เข้าสู่ตลาด แต่กลับไม่ได้มีการวิเคราะห์ว่าแนวโน้มการมีผู้ประกอบการรายใหม่ที่สามารถ แข่งขันได้ภายใน 3 ปี เกิดขึ้นแล้วหรือไม่ หรือการเพิ่มสัดส่วนยอดขาย SMEs มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการลดการรุกรืบแนวตั้ง แต่กลับไม่ได้วิเคราะห์ว่าการรุกรืบ ในแนวตั้งมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร
2. ขั้นตอนการตรวจสอบเงื่อนไขบางข้อไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการตรวจสอบ ในหลายเงื่อนไข เช่น เงื่อนไขการห้ามแลกเปลี่ยนข้อมูลความลับทางการค้าในหน่วยธุรกิจเดียวกัน

สำนักงาน กขค. ระบุขั้นตอนการตรวจสอบว่า “ให้รายงานแผนการทำงาน” “กำชับให้ปฏิบัติตามแผนอย่างเคร่งครัด” “เพิ่มช่องทางร้องเรียนและประชาสัมพันธ์” “กำชับให้มีการทบทวนการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด” ซึ่งล้าพังการ “กำชับอย่างเคร่งครัด” หรือ “ได้มีการรายงานแผนการทำงานแล้ว” ไม่สามารถบอกได้ว่าเงื่อนไขที่วางไว้ได้รับการปฏิบัติตาม

3. การตรวจสอบในบางเรื่องยังไม่แล้วเสร็จ เช่น การตรวจสอบการคงไว้ซึ่งเงื่อนไขสัญญาจากคู่ค้ารายเดิมของ TESCO ที่ตรวจเสร็จไปเพียง 35% หรือการตรวจสอบข้อมูล credit term จากคู่ค้า SMEs ที่ทำไปได้เพียง 30% ซึ่งสำนักงาน กขค. สรุปว่า ยังไม่พบการกระทำผิดเงื่อนไข สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นถึงความยากลำบาก และต้นทุนของการกำหนดเงื่อนไขเชิงพฤติกรรมที่เกิดขึ้นกับสำนักงาน
4. การรวมธุรกิจได้รับอนุญาตจาก กขค. ผ่านมาเกือบ 3 ปีแล้ว แต่การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขเป็นไปอย่างค่อนข้างล่าช้า สำนักงาน กขค. มีรายงานการติดตามออกมาเพียงฉบับเดียว และยังไม่ตรวจสอบไม่เสร็จสมบูรณ์ดี ขัดแย้งกับคำมั่นสัญญาที่ให้แก่สาธารณะว่า “ได้ดำเนินการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และมีแนวทางในการกำกับดูแลที่เข้มงวด”¹⁰ สำนักงาน กขค. ควรเผยแพร่ผลการตรวจสอบในแต่ละเงื่อนไขตามรอบของการส่งข้อมูลที่กำหนดไว้ และประเมินเป็นระยะว่าสภาพตลาดและระดับการแข่งขันของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใด และเงื่อนไขที่ได้กำหนดขึ้นสามารถรักษาระดับการแข่งขันก่อนมีการรวมธุรกิจได้หรือไม่

รายการอ้างอิง

¹ สำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า. (12 มีนาคม 2564). กขค. กำกับดูแลกลุ่มบริษัทซีพีให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขหลังการรวมธุรกิจค้าปลีก 7 ข้อและห้ามใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ.

<https://www.tcct.or.th/assets/portals/1/files/4-2564.pdf>

² สำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า.(2564). รายงานผลการตรวจสอบและติดตามกรณีการรวมธุรกิจระหว่าง CP และ LOTUS'S ตามคำสั่ง กขค. ที่ 93/2563 ประจำปี 2564. <https://tcct.or.th/assets/portals/1/files/CP-LOTUSS-FollowUp2564.pdf>

³ ผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า กรณีการขออนุญาตรวมธุรกิจ ระหว่างบริษัท ซี.พี. รีเทล ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด และบริษัท เทสโก้ สโตร์ส (ประเทศไทย) จำกัด. (2563).

https://www.tcct.or.th/assets/portals/1/files/ผลคำวินิจฉัย_CP-Tesco_18122563-final.pdf. 6.

⁴ ดูเพิ่มเติม พรเทพ เบญญาอภิกุล. (2566). การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า: ศึกษาผ่านเอกสารผลคำวินิจฉัย. 101 World. <https://www.the101.world/trade-competition-commission-verdicts/>.

⁵ อ้างแล้ว, เชิงบรรณที่ 2, 7.

⁶ เพิ่งอ้าง, 12.

⁷ ประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง แนวทางพิจารณาการปฏิบัติทางการค้าที่เป็นธรรมเกี่ยวกับระยะเวลาการให้สินเชื่อการค้า (Credit Term) กรณีผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) เป็นผู้ขายสินค้าหรือบริการ


⁸ อ้างแล้ว, เชิงบรรณที่ 1.


⁹ THE GROCERIES (SUPPLY CHAIN PRACTICES) MARKET INVESTIGATION ORDER . (2019) . https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/461114/GSC-OP-Order_v2.pdf.


¹⁰ อ้างแล้ว, เชิงบรรณที่ 2, ก.





101 PUB หรือ 101 Public Policy Think Tank - ศูนย์ความรู้นโยบายสาธารณะ
เพื่อการเปลี่ยนแปลง มุ่งทำงานวิจัยด้านนโยบายสาธารณะไทยในบริบทโลกใหม่
เราทำงานวิเคราะห์ ออกแบบ ขับเคลื่อน และสื่อสารนโยบายสาธารณะ บนฐาน
วิชาการ ฐานการพัฒนา และฐานประชาธิปไตย

 www.101pub.org

 101PUB

 @101_PUB

 @101_pub

 contact.101pub@gmail.com