

การบริการสาขาการขนส่งทางทะเล (Maritime Transport Services)

1. กิจกรรมสาขาบริการขนส่งทางทะเลและบริการที่เกี่ยวข้อง

การค้าบริการในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการเจริญเติบโตค่อนข้างมากทั้งในด้านมูลค่าตลาด จำนวนผู้ประกอบการ และประเภทของธุรกิจ และได้กลายเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนา โดยปัจจุบันภาคบริการของประเทศกำลังพัฒนา เช่น จีน อินเดีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และไทย มีสัดส่วน ในผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ถึงประมาณร้อยละ 40-50 และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากขึ้น หากไม่มีปัญหาด้านเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งการเติบโตของภาคบริการบางประเภท เช่น พลังงาน โทรคมนาคม การขนส่งและโลจิสติกส์ ยังมีส่วนสนับสนุนและกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมด้วย

ทั้งนี้ ภาคบริการในแต่ละสาขาได้มีการแตกกิจกรรมย่อยออกไปอย่างหลากหลาย ซึ่งในการเจรจา ระหว่างประเทศจำเป็นต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับสาขาบริการต่างๆ ที่จะเปิดตลาดการค้าบริการระหว่างกัน ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันในระหว่างประเทศสมาชิกในองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) จึงได้แบ่งประเภทสาขาบริการเป็น 12 สาขา ซึ่งในแต่ละสาขายังจำแนกออกเป็นสาขาย่อยหรือกิจกรรมต่าง ๆ ลงไปอีกตามเอกสาร W/120¹ โดยให้สอดคล้องกับที่องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) กำหนดตาม Provisional Central Product Classification (CPC) ในส่วนของบริการขนส่งทางทะเล (Maritime Transport Services) นั้น เป็นสาขาย่อยภายใต้สาขาบริการขนส่ง โดยครอบคลุมกิจกรรมดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1: กิจกรรมภายใต้สาขาบริการขนส่งทางทะเล (Maritime Transport Services)

จำแนกตาม W/120 ของ WTO โดยอ้างอิงกับ CPC prov ของ UN

CPC	Sub-sectors	Descriptions
CPC 721 (Transport Services by Sea-Going Vessels)		
7211 : ขนส่งผู้โดยสาร (Passenger transportation)	72111 : Passenger transportation by ferries	บริการขนส่งผู้โดยสารแบบประจำทางหรือไม่ประจำทางทางทะเล (หรือชายฝั่ง) ด้วยเรือเฟอร์รี่เดินทะเล
	72119 : Other passenger transportation	บริการขนส่งผู้โดยสาร พร้อมทั้งสัมภาระแบบประจำทางหรือไม่ประจำทางทางทะเล (หรือชายฝั่ง) ด้วยเรือเดินทะเล
7212 : ขนส่งสินค้า (Freight transportation)	72121 : Transportation of frozen or refrigerated goods	บริการขนส่งสินค้าแช่แข็ง แช่เย็น ด้วยเรือเดินทะเล
	72122 : Transportation of bulk liquids or gases	บริการขนส่งสินค้าเทกองเหลวหรือก๊าซ ด้วยเรือเดินทะเล
	72123 : Transportation of containerized freight	บริการขนส่งสินค้าบรรจุตู้คอนเทนเนอร์ ด้วยเรือเดินทะเล

¹ องค์การการค้าโลก (WTO) ได้จัดทำเอกสาร MTN.GNS/W/120 โดยจำแนกบริการออกเป็น 12 สาขา ซึ่งเอกสารนี้จำแนกประเภทบริการโดยอิงกับ Central Product Classification (CPC) ของสหประชาชาติ และในการเจรจา FTA ของไทยจะใช้การจำแนกประเภทบริการตาม WTO เป็นแนวทาง

CPC	Sub-sectors	Descriptions
	72129 : Transportation of other freight	บริการขนส่งสินค้าอื่นๆ ด้วยเรือเดินทะเล
7213 : บริการให้เช่าเรือพร้อมคนประจำเรือ (Rental services of sea-going vessels with operator)	72130 : Rental services of sea-going vessels with operator	บริการเช่าและลีสซิ่งเรือกลทุกประเภท พร้อมทั้งคนประจำเรือ เช่น เรือโดยสาร เรือน้ำมัน เรือสินค้า เทกองแห้ง เรือสินค้า เรือตัน และเรือประมง
7214 : บริการลากจูง (Towing and pushing services)	72140 : Towing and pushing services	บริการลากจูงในทะเลและชายฝั่ง โดยได้รับค่าจ้างหรือทำตามสัญญา โดยเรือลากจูงจะต้องไม่เป็นเรือที่รับขนส่งสินค้าหรือผู้โดยสาร โดยบริการลากจูงนี้ยังรวมถึงการลากจูงเรือ แทนขุดเจาะน้ำมัน ปั่นจั่นลอยน้ำ เรือขุด ทุ่นผูกเรือ ซากเรือ และเรือที่ยังต่อซ่อมไม่เสร็จ
8868 : บริการบำรุงและซ่อมแซมเรือ (Maintenance and repair of vessels)	88680 : Repair services of other transport equipment on a fee or contract basis	บริการบำรุงและซ่อมแซมเรือ
745** : บริการสนับสนุนสำหรับการขนส่ง-เฉพาะทางทะเล (Supporting services for maritime transport)	74510** : Port & waterway operation services (excl. cargo handling)	บริการท่าเรือและเส้นทางการขนส่งทางน้ำ - เป็นบริการท่าเรือสินค้าและท่าเรือโดยสาร โดยได้รับค่าจ้างหรือทำตามสัญญา รวมทั้ง การให้บริการและซ่อมเรือเรือท้องแบน และการให้บริการแก่ซุงแพ และบริการลากจูง โดยไม่ใช่เรือลากจูง
	74520** : Pilotage & berthing services	บริการนำร่องและนำเรือเข้าท่า - เป็นบริการด้วยเรือตัน เพื่อให้เรือทุกประเภทสามารถเข้าและออกจากท่าเรือ และบริการนำร่องทั้งในบริเวณท่าเรือหรือรอบบริเวณน่านน้ำอันตราย
	74530** : Navigation aid services	บริการเครื่องช่วยในการเดินเรือ - เป็นบริการประกาศาร ทุ่นผูกเรือ หลักผูกเรือ เครื่องหมายการเดินเรือ และเครื่องช่วยในการเดินเรืออื่นๆ
	74540** : Vessel salvage & refloating services	บริการกู้ซากเรือ - เป็นบริการกู้ซากเรือและสินค้าในทะเล น่านน้ำชายฝั่ง
	74590** : Other supporting services for water transportation	บริการอื่นๆ ที่สนับสนุนการขนส่งทางน้ำ - เป็นบริการทำความสะอาด ฆ่าเชื้อควบคุมและสัตว์ที่ทำให้เกิดโรคติดต่อในเรือ ขณะเรือจอดเทียบท่าหรือจอดทอดสมอ โดยได้รับค่าจ้างหรือทำตามสัญญา

การจำแนกการขนส่งทางทะเลตาม W/120 นั้น ใช้กับข้อมูลพื้นฐานของประเทศสมาชิกที่จัดทำช่วงปี 2536 (ค.ศ.1993) ขณะที่ข้อมูลพื้นฐานในการเจรจาเปิดตลาดการขนส่งทางน้ำที่จัดทำภายหลัง (ตั้งแต่ปี 2539 หรือ ค.ศ. 1996) โดยเฉพาะประเทศสมาชิก WTO ที่เข้าเป็นสมาชิกในภายหลัง และข้อเสนอในการเจรจารอบโดฮา (DDA offers) ใช้ “Maritime Model Schedule” หรือ MMS เป็นพื้นฐาน

ซึ่งมีการจำแนกธุรกิจบริการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศให้มีความละเอียดมากขึ้น โดย MMS จำแนกออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

1) การขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศ (International maritime transport) ได้แก่ การขนส่งผู้โดยสารและสินค้าระหว่างท่าเรือของ 2 ประเทศ

2) บริการที่มีส่วนสนับสนุนการขนส่งทางทะเล (Maritime auxiliary services) เช่น บริการขนถ่ายสินค้า สถานีตู้สินค้า การเก็บรักษาสินค้า คลังสินค้า และการดำเนินพิธีศุลกากร

3) การใช้และเข้าถึงบริการท่าเรือ (Access to and use of port services) เช่น บริการนำร่อง บริการลากจูงเรือ บริการรับถ่ายน้ำสกปรกจากเรือ และบริการจัดการเรือต่างประเทศที่เมืองท่า

4) การใช้และเข้าถึงการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Access to and use of multimodal transport services) เชื่อมโยงกับการขนส่งทางถนน ราง อากาศ และทางน้ำภายในประเทศ

ทั้งนี้ประเภทสาขาบริการย่อยตามข้อ 1) และ 2) จะใกล้เคียงกับบริการที่จำแนกประเภทไว้ตาม CPC สาขาบริการย่อยตามข้อ 3) และ 4) ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีโดยตรง แต่เป็นการรับประกันให้แก่ผู้ให้บริการต่างชาติที่จะเข้าสู่ตลาดบริการนั้น ๆ ซึ่งจะปรากฏอยู่ในส่วน Additional Commitments ของตารางข้อผูกพัน

การเชื่อมโยงระหว่างบริการขนส่งทางทะเลกับสาขาบริการอื่น ๆ (sectoral cluster)

บริการอื่น ๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับสาขาบริการขนส่งทางทะเลที่นอกเหนือไปจากบริการสนับสนุน การขนส่งทางทะเลและบริการบำรุงซ่อมแซมเรือ ได้แก่

- บริการขนส่งโดยเรือที่มีใช้เรือเดินทะเล เช่น บริการขนส่งผู้โดยสาร/สินค้าทางน้ำภายในประเทศ และบริการให้เช่าเรือที่มีใช้เรือเดินทะเล
- บริการยกขนสินค้า (Cargo handling services) เช่น บริการยกขนสินค้าคอนเทนเนอร์ และบริการยกขนสินค้าอื่นๆ
- บริการเก็บรักษาและคลังสินค้า (Storage and warehousing services) เช่น บริการเก็บสินค้าและคลังสินค้าแช่เย็น บริการเก็บสินค้าเทกองเหลวหรือก๊าซ และบริการเก็บสินค้าอื่นๆ
- บริการตัวแทนขนส่งสินค้า (Freight transport agency services) เช่น นายหน้าขนส่งสินค้า ตัวแทนบริหารจัดการขนส่งสินค้า (Freight forwarder)
- บริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง (Other supporting and auxiliary transport services) เช่น บริการข้อมูลอัตราค่าระวาง บริการตรวจสอบเอกสารค่าระวาง บริการจัดเตรียมเอกสารการขนส่ง บริการบรรจุหีบห่อ ตรวจสอบสินค้า และบริการชั่งน้ำหนักและสุ่มตัวอย่างสินค้า
- ธุรกิจเกี่ยวกับสินค้า เช่น ผู้ผลิต/ผู้จำหน่ายอุปกรณ์ขนส่งและชิ้นส่วน
- บริการการเงิน เช่น การประกันภัยทางทะเล
- อื่น ๆ เช่น สถาบันการศึกษาและฝึกอบรมพาณิชย์นาวี และบริการเทคโนโลยีสารสนเทศ

2. ลักษณะธุรกิจ/การให้บริการ

รูปแบบการให้บริการ (Mode of Supply)

- Mode 1 : การค้าบริการข้ามพรมแดน (Cross-border Supply)
- Mode 2 : การบริโภคในต่างแดน (Consumption Abroad)

- Mode 3 : การเข้าไปจัดตั้งธุรกิจ (Commercial Presence) เช่น ชาวญี่ปุ่นเข้าไปลงทุน เปิดบริษัทให้บริการขนส่งในมาเลเซีย
- Mode 4 : การเข้าไปให้บริการของบุคคลธรรมดา (Presence of Natural Persons) เช่น กัปตันชาวอเมริกันเข้าไปทำงานในสิงคโปร์ ลูกเรือชาวฟิลิปปินส์เข้าไปทำงานในเรือญี่ปุ่น

3. ภาพรวมบริการขนส่งทางทะเล

กิจการพาณิชย์นาวี² ซึ่งรวมถึงบริการขนส่งทางทะเลนั้น มีความสำคัญต่อการขนส่งสินค้าและการเดินทางระหว่างประเทศตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยเปรียบเสมือนแกนหลักของโลกาภิวัตน์และเป็นหัวใจสำคัญของเครือข่ายการขนส่งระหว่างประเทศซึ่งส่งเสริมการขยายตัวของห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chains) และการค้าระหว่างประเทศ โดย UNCTAD ได้กล่าวไว้ในรายงานทบทวนการขนส่งทางทะเลฉบับล่าสุดปี 2560 (Review of Maritime Transport 2017) ว่า “ประมาณกว่าร้อยละ 80 ของปริมาณ และมากกว่าร้อยละ 70 ของมูลค่าการค้าระหว่างประเทศของโลกอาศัยบริการการขนส่งทางทะเล” เนื่องจากเป็นรูปแบบการขนส่งที่สามารถขนส่งสินค้าได้คราวละมากๆ ทำให้ต้นทุน/ค่าระวางมีราคาต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับบริการขนส่งในรูปแบบอื่นๆ จึงมีส่วนช่วยลดค่าใช้จ่าย ที่เป็นต้นทุนในการส่งออกสินค้า โดย 1 ตู้คอนเทนเนอร์สามารถขนส่งสินค้าได้เท่ากับรถบรรทุก 8,000 คัน หรือ 40 ตู้รถไฟ จึงมีความประหยัดกว่าการขนส่งทางถนน 7 เท่า และประหยัดกว่าการขนส่งทางราง 3.5 เท่า³ กิจการพาณิชย์นาวีจึงมีบทบาทที่สำคัญอย่างมากในการสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศ สร้างความมั่นคง และเป็นตัวแปรสำคัญที่ช่วยส่งเสริมศักยภาพทางการแข่งขันและประสิทธิภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะในการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและบริการ รวมทั้งเป็นแหล่งการจ้างงาน สนับสนุนให้เกิดการขยายตัวในอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง ช่วยสร้างรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศ และส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาค โครงสร้างพื้นฐานและบริการด้านการขนส่ง ซึ่งรวมถึงบริการขนส่งทางทะเล จึงถือเป็นส่วนหนึ่งภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) ภายใต้กรอบของสหประชาชาติ (United Nations) ซึ่งผู้นำประเทศต่างๆ ได้รับรองวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 (The 2030 Agenda for Sustainable Development) ในการประชุมสหประชาชาติระดับผู้นำเพื่อรับรองวาระการพัฒนากายหลังปี ค.ศ. 2015

แม้ว่าเศรษฐกิจโลกในช่วงครึ่งทศวรรษที่ผ่านมาจะอยู่ในช่วงที่ชะลอตัว โดยมีการขยายตัวค่อนข้างน้อย แต่ความต้องการบริการขนส่งทางทะเลและปริมาณการค้าทางทะเลยังคงมีอัตราการเติบโตใกล้เคียงกับเศรษฐกิจโลกและความต้องการในการขนส่งสินค้าทางทะเล โดยตารางแสดงประเภทและขนาดของกองเรือพาณิชย์โลก ปี 2558-2560 (ตารางที่ 2) แสดงให้เห็นว่าระหว่างปี 2558-2560 ยังคงมีอัตราการเติบโตของกองเรือโลกในทิศทางที่เพิ่มขึ้นแม้ว่าจะชะลอลงเมื่อเทียบกับปีก่อนๆ โดยในปี 2560 กองเรือพาณิชย์ของโลกมีขนาดรวม 1,861,852 พันเดทเวทตัน (1000 Deadweight ton) ขยายตัวเพิ่มขึ้นจากปีก่อนประมาณร้อยละ 3.15

² ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี พ.ศ. 2521 ได้กำหนดนิยาม “การพาณิชย์นาวี” หมายถึง การขนส่งทางทะเล การประกันภัยทางทะเล การเดินเรือ กิจการอุ้งเรือและกิจการท่าเรือ และกิจการอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือเป็นส่วนประกอบกับกิจการดังกล่าว เช่น ผู้รับจัดการขนส่ง การขนส่งชายฝั่ง สถานีตู้สินค้า และการให้เช่าเรือ เป็นต้น

³ “โลจิสติกส์กับศักยภาพสมุทรภาพ (ทางทะเล) ของไทย,” รายงานสายงานเศรษฐกิจและโลจิสติกส์ ประจำปี 2553/2554. สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, หน้า 43

ตารางที่ 2: ประเภทและขนาดของกองเรือพาณิชย์โลก ปี 2558 -2560

ประเภทเรือ	ปี 2558		ปี 2559		ปี 2560		อัตรา การ ขยายตัว (%)
	1,000 เดทเวทตัน	สัดส่วนต่อ กองเรือ ทั่วโลก (%)	1,000 เดทเวทตัน	สัดส่วนต่อ กองเรือ ทั่วโลก (%)	1,000 เดทเวทตัน	สัดส่วนต่อ กองเรือ ทั่วโลก (%)	
เรือบรรทุกน้ำมัน	488,308	28.0	503,343	27.9	534,855	28.7	5.76
เรือสินค้าเทกอง	761,776	43.6	778,890	43.1	796,581	42.8	2.22
เรือสินค้าทั่วไป	74,158	4.2	75,258	4.2	74,823	4.0	-0.23
เรือคอนเทนเนอร์	228,224	13.1	244,274	13.5	245,609	13.2	0.52
เรืออื่นๆ	193,457	11.1	204,886	11.3	209,984	11.3	4.55
รวมกองเรือโลก	1,745,922	100.0	1,806,650	100.0	1,861,852	100.0	3.15

ที่มา: UNCTAD Review of Maritime Transport 2017

ทั้งนี้ ปริมาณการขนส่งทางทะเลของโลกได้เพิ่มขึ้นถึงกว่า 4 เท่า ในช่วงราว 4 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยในส่วนของ container segment นั้นขยายตัวเร็วกว่า GDP โลกถึง 2.5 เท่า และบริการในสาขานี้ได้ขยายตัวค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในส่วนของสายการบินเรือ เรือบรรทุกรถยนต์ เรือท่องเที่ยว (cruise) เรือบรรทุกขนาดใหญ่ และตู้เย็นคอนเทนเนอร์ คิดเป็นประมาณร้อยละ 50 ของปริมาณการจราจรในการขนส่งทางทะเลทั้งหมด สำหรับบริษัทรายย่อยส่วนใหญ่จะเป็นการให้บริการในประเภทอื่นๆ เช่น สินค้าแห้งเทกอง การยกขนทั่วไปที่ไม่ใช่คอนเทนเนอร์ เรือเฟอร์รี่ และเรือบรรทุกขนาดเล็ก เป็นต้น

อย่างไรก็ดี กิจกรรมพาณิชย์นาวีซึ่งรวมถึงการขนส่งทางทะเลต้องใช้เงินลงทุนสูงและมีระยะเวลาคืนทุนนาน จึงต้องเผชิญกับความเสี่ยงในหลายด้าน เช่น ความเสี่ยงในการดำเนินงาน ความผันผวนของภาวะเศรษฐกิจและราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ข้อจำกัดด้านกฎเกณฑ์การค้า และมาตรการและสิทธิประโยชน์ที่ไม่ทัดเทียมกันของแต่ละประเทศ

แนวโน้มการขนส่งทางทะเลของโลก

ในช่วงกว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมา อุตสาหกรรมการขนส่งทางทะเลของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก มีการนำนวัตกรรมใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงาน ลดอุปสรรคทางการค้า ทขยายเปิดตลาดการค้าและบริการ รวมทั้งเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน⁴ ขณะที่ผู้ประกอบการมีการปรับเปลี่ยนการดำเนินการทางธุรกิจผ่านการควบรวมกิจการ ซื้องิจการ การสร้างพันธมิตรการเดินทาง และการขยายบริการไปสู่ธุรกิจโลจิสติกส์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการนำเรือขนาดใหญ่มากขึ้นมาใช้ในการขนส่งเพื่อลดต้นทุนต่อหน่วยในการดำเนินงาน (Economy of Scale) โดยขนาดเฉลี่ยของเรือคอนเทนเนอร์ที่ต่อขึ้นใหม่เพิ่มขึ้นถึงกว่าร้อยละ 130 ในช่วงเกือบทศวรรษที่ผ่านมา

ปัจจุบันภาพรวมของอุตสาหกรรมการขนส่งทางเรือต้องเผชิญกับความไม่สมดุลกันระหว่างอุปทาน (Supply) และอุปสงค์ (Demand) เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจทั่วโลกอยู่ในภาวะชะลอตัว/ยังไม่ฟื้นตัวอย่างเต็มที่ ความต้องการระวางเรือในการนำเข้า-ส่งออกจึงชะลอตัวตามจนเกิดเป็นภาวะอุปทานล้นตลาด (Over Supply)⁵ ส่งผลให้อัตราค่าระวางได้มีการปรับลดลงอย่างมากเพื่อรักษาส่วนแบ่งทางการตลาด

⁴ วิทยา ยาม่วง. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนากองเรือพาณิชย์ไทย. กระทรวงคมนาคม (กันยายน 2559), หน้า 2-10 – 2-11

⁵ การทำเรือแห่งประเทศไทย. รายงานประจำปี 2559, หน้า 58-59

ของผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นบริษัทสายเดินเรือไว้ให้มากที่สุด โดยผู้ประกอบการต้องแบกรับต้นทุนค่าขนส่ง โดยเฉพาะค่าน้ำมันเชื้อเพลิงเพิ่มขึ้นและคาดว่าภาวะดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อเนื่องไปอีกระยะหนึ่ง จากปัจจัยด้านความเสี่ยงและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าวส่งผลให้ผู้ประกอบการธุรกิจทางทะเล ต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอดและได้หันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะการสร้างพันธมิตรทางธุรกิจเพื่อร่วมใช้ประโยชน์จากทรัพยากร สิ่งอำนวยความสะดวก การร่วมแบกรับ ความเสี่ยงและแบ่งปันผลประโยชน์ โดยมีการจัดทำความร่วมมือ /การร่วมทุนในรูปแบบต่างๆ (แบ่งเป็น 7 รูปแบบ ได้แก่ ชมรมเรือ คอนโซเตียม (Consortium) ความตกลงว่าด้วยการหารือค้ำประกัน การเช่าและ แลกเปลี่ยนระวางเรือ พันธมิตรการเดินทางเรือ (Alliance) การซื้อ-ร่วมทุนและการควบรวมกิจการ และเครือข่าย ธุรกิจการให้บริการของสายการเดินเรือ⁶) โดยแนวคิดการรวมตัวระหว่างบริษัทเดินเรือในรูปแบบพันธมิตร เป็นหนึ่งในวิธีที่ได้รับความนิยมมากที่สุด เนื่องจากผู้ประกอบการเห็นว่าช่วยให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีขึ้น ลดต้นทุนการดำเนินการ ซึ่งเป็นการประหยัดต้นทุนต่อหน่วยและเพิ่มความน่าเชื่อถือในการให้บริการแก่ลูกค้า เช่น กลุ่ม 2M G6 CKYHE และล่าสุดคือบริษัทเดินเรือของญี่ปุ่นจำนวน 3 ราย ได้แก่ Mitsui O.S.K. Lines NYK Line และ K Line ซึ่งถูกกดดันให้เจรจารวมตัวกันเป็นพันธมิตรในลักษณะการควบรวมกิจการ เพื่อหลีกเลี่ยงภาวะล้มละลาย อย่างไรก็ตาม ลักษณะการรวมตัวดังกล่าวได้สร้างความกังวลให้แก่ผู้ส่งออกกว่า จะเป็นการลดการแข่งขัน และสร้างอำนาจการผูกขาดในธุรกิจซึ่งอาจส่งผลต่อต้นทุนการนำเข้าส่งออกให้สูงขึ้น ได้ในอนาคต

ข้อผูกพันสาขาการขนส่งทางทะเลของประเทศต่างๆ ภายใต้กรอบ WTO

บริการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศเป็นสาขาบริการที่มีความซับซ้อนในการเจรจาเปิด ตลาดภายใต้กรอบ WTO ค่อนข้างน้อย เนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้มีข้อผูกพันการเปิดตลาด เนื่องจากลักษณะของธุรกิจมีการควบคุมพฤติกรรมการแข่งขันด้านราคาและการให้บริการผ่านกลไก การรวมตัวกันของธุรกิจ/ผู้ประกอบการดังกล่าวไว้ข้างต้นแล้ว และยังมีมีความเกี่ยวข้องกับบริการหรือกิจกรรม เกี่ยวเนื่องหลายอย่าง ทั้งกิจกรรมการเดินทางเรือและกิจกรรมบนฝั่ง เช่น กิจกรรมการขนส่งภายในประเทศ ท่าเรือและคลังสินค้า ซึ่งหลายประเทศรวมทั้งไทยยังคงมีข้อจำกัดทั้งในการจัดตั้งธุรกิจและการดำเนินงาน ค่อนข้างมาก

4. ภาพรวมบริการขนส่งทางทะเลของไทย

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยพึ่งพิงกับการค้าระหว่างประเทศอย่างมีนัยสำคัญและมี แนวโน้มระยะยาวที่จะยังเป็นไปในลักษณะดังกล่าว กอปรกับการที่ประเทศไทยมีที่ตั้งติดชายฝั่งทะเล ทั้งด้านตะวันออกและตะวันตก (RIMLAND) การขนส่งทางทะเลจึงเป็นรูปแบบการขนส่งที่มีบทบาทสำคัญยิ่ง และได้รับความนิยมมากที่สุดในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศของไทย เนื่องจากมีความได้เปรียบในการใช้ ประโยชน์จากสภาพทางภูมิศาสตร์ มีต้นทุนที่ประหยัดที่สุด และสามารถขนส่งได้ในปริมาณมากในคราว เดียวกันเมื่อเทียบกับการขนส่งประเภทอื่น ส่งผลให้ปริมาณสินค้าที่ใช้การขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศ มีสัดส่วนมากถึงประมาณร้อยละ 90 ของปริมาณการค้าระหว่างประเทศของไทย ทั้งนี้ รูปแบบการขนส่งทาง ทะเลระหว่างประเทศ โดยปกติต้องใช้เรือขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ซึ่งมีผู้ให้บริการทั้งในลักษณะการขนส่งแบบ

⁶ จักรกฤษณ์ ดวงพัสตรา. บริการขนส่งทางน้ำและลอจิสติกส์ที่เกี่ยวข้องของไทย. กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, หน้า 31 - 42

ว่าจ้างโดยเรือประจำเส้นทาง (Liner) และการขนส่งส่วนบุคคล/เช่าเหมาลำ (Charter)⁷ หรือเรือจรสำหรับกองเรือพาณิชย์ไทยมีส่วนแบ่งตลาดประมาณร้อยละ 10 ของปริมาณสินค้าทั้งหมดที่ขนส่งทางทะเล โดยเป็นการขนส่งน้ำมันระหว่างไทย-สิงคโปร์เป็นหลัก รองลงมาคือการขนส่งตู้คอนเทนเนอร์ในเส้นทางระยะใกล้ เช่น ไทย-จีน ไทย-สิงคโปร์ ไทย-มาเลเซีย และไทย-ญี่ปุ่น เพื่อส่งไปยังเรือแม่อีกทอดหนึ่ง⁸

การขนส่งสินค้าทางน้ำบริเวณเมืองท่าชายทะเลของไทย

ปัจจุบันมูลค่าการค้าระหว่างประเทศของไทยอยู่อันดับต้นๆ ในกลุ่มอาเซียน แต่กองเรือพาณิชย์ของไทยกลับมีอัตราการขยายตัวไม่ทันกับการเติบโตของปริมาณการค้าระหว่างประเทศที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยกองเรือพาณิชย์ของไทยยังคงเป็นกองเรือขนาดเล็กที่มีขนาดระวางรวมเป็นลำดับที่ 6 ในกลุ่มอาเซียน รองจากสิงคโปร์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม โดยสัดส่วนการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศของไทยมีเพียงร้อยละ 9 ทำให้การขนส่งสินค้าระหว่างประเทศของไทยต้องอาศัยบริการการขนส่งจากเรือสินค้าต่างชาติถึงกว่าร้อยละ 91 โดยส่วนใหญ่เป็นสายการบินเรือของญี่ปุ่น จีน ไต้หวัน และสหภาพยุโรป ซึ่งส่งผลให้ไทยสูญเสียเงินตราต่างประเทศเพื่อจ่ายเป็นค่าระวางแก่ผู้ประกอบการต่างชาติในจำนวนที่สูงมากในแต่ละปี และส่งผลต่อการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดคิดเป็นมูลค่าหลายหมื่นล้านบาทต่อปี รวมทั้งส่งผลต่อความมั่นคงและธุรกิจเกี่ยวเนื่องกับบริการการขนส่งทางทะเลของไทยในระยะยาวด้วย⁹

จะเห็นได้ว่าเส้นทางการขนส่งทางทะเลถือเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสามารถในการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศของไทยในตลาดโลกและเป็นเรื่องสำคัญยิ่งต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ รวมถึงความมั่งคั่งของประเทศ¹⁰ รัฐบาลไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของกรณีดังกล่าว โดยที่ผ่านมารัฐบาลได้มีความพยายามที่จะให้การส่งเสริมกิจการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศและบริการที่เกี่ยวข้องมาตั้งแต่ปี 2521 โดยใช้มาตรการต่างๆ ทางการเงิน การคลัง การลงทุน การจัดทำความตกลงสองฝ่ายด้านการขนส่งทางทะเล รวมทั้งการออกกฎระเบียบเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการไทยสามารถแข่งขันในบริการสาขานี้ได้มากขึ้น แต่ปรากฏว่าส่วนแบ่งการตลาดในบริการสาขการขนส่งทางทะเลของผู้ประกอบการไทยยังค่อนข้างคงที่อยู่ที่ประมาณร้อยละ 10 ของปริมาณการขนส่งทางทะเลทั้งหมดมาเป็นเวลาหลายปีแล้ว ซึ่งเกิดจากสาเหตุหลายประการ เช่น นโยบายส่งเสริมกิจการพาณิชย์นาวีของรัฐบาลยังอาจไม่เพียงพอและขาดความต่อเนื่อง กอปรกับผู้ประกอบการไทยไม่มีความพร้อมด้านเงินลงทุน และได้รับการยอมรับทั้งในด้านคุณภาพ ขอบเขต และประสิทธิภาพการบริการจากผู้ส่งสินค้าน้อยกว่าผู้ประกอบการต่างชาติมาก

ดังนั้น รัฐบาลโดยหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และกระทรวงการคลัง จึงได้มีการจัดทำนโยบาย แผนงาน ยุทธศาสตร์ และโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการให้สิทธิประโยชน์ทางการเงิน ภาษี การส่งเสริมการลงทุน ในกิจการพาณิชย์นาวีเพื่อส่งเสริมการพัฒนาของเรือไทยให้มีขนาดใหญ่ขึ้น ทั้งด้วยเหตุผลด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ รวมถึงการพัฒนาธุรกิจบริการขนส่งทางน้ำให้เจริญก้าวหน้าเพื่อรองรับและสนับสนุน

⁷ วิทยา ยาม่วง. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนากองเรือพาณิชย์ไทย. กระทรวงคมนาคม (กันยายน 2559), หน้า 2-14 – 2-17

⁸ จักรกฤษณ์ ดวงพิศตรา. บริการขนส่งทางน้ำและโลจิสติกส์ที่เกี่ยวข้องของไทย. กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, หน้า 14

⁹ สำนักแผนงาน กรมเจ้าท่า. รายงานสถิติการขนส่งสินค้าทางน้ำบริเวณเมืองท่าชายทะเล ปี พ.ศ. 2558 ปีงบประมาณ 2559. กรมเจ้าท่า (กันยายน 2559), หน้า 4-12, 26 -32

¹⁰ “โลจิสติกส์กับศักยภาพสมุทรภาพ (ทางทะเล) ของไทย,” รายงานสายงานเศรษฐกิจและโลจิสติกส์ ประจำปี 2553/2554. สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, หน้า 54

การค้าระหว่างประเทศของไทย และเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและผู้ประกอบการในธุรกิจเรือชายที่เกี่ยวข้อง โดยในส่วนของ สศช. ได้เสนอเรื่องการพัฒนาโลจิสติกส์เป็นวาระแห่งชาติเมื่อปลายปี 2546 และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์เพื่อผลักดันให้มีการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม โดย สศช. ได้มีการจัดทำเอกสารยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทยเป็นครั้งแรกเมื่อเดือนพฤษภาคม 2548 และต่อมาได้มีการมีปรับปรุงเนื้อหาจากกรอบยุทธศาสตร์เพื่อให้สอดคล้องกับปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมทั้งในและระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทยมาแล้วรวม 3 ฉบับ คือ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2550 - 2554) ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการขนส่ง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2556-2560) และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาให้ประเทศไทยมีระบบโลจิสติกส์ที่ได้มาตรฐานสากลเพื่อสนับสนุนให้ไทยก้าวไปสู่การเป็นศูนย์กลางระบบการขนส่งทางน้ำและโลจิสติกส์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศูนย์กลางธุรกิจและการค้าในภูมิภาคอินโดจีนเพื่อดึงดูดให้มีการใช้ไทยเป็นจุดเชื่อมโยงการขนส่งมากขึ้น

ผู้ประกอบการที่ให้บริการขนส่งทางทะเลที่เป็นนิติบุคคลไทยรายสำคัญ เช่น Thoresen, Precious Shipping, Ngow Hock, C&P, COTS Shipping, Delta Shipping, Jutha Maritime, Nam Yuen Shipping, Nathalin, P.I.N.K. Transport and Trading, Phulsawat Navy, Sang Thai Navigation, Siam Mongkol Marine, Siam Paetra International, T.J. Marine, Thai International Tankers, Thaioil Marine และ Unithai Line ขณะที่สมาคมการค้าของไทยที่ประกอบด้วยผู้ให้บริการเดินเรือ ได้แก่ สมาคมเจ้าของเรือไทย สมาคมเจ้าของเรือและตัวแทนเรือกรุงเทพ สมาคมเรือไทย และสมาคมนายจ้างเจ้าของเรือขนส่งทางน้ำประเทศไทย¹¹

5. ข้อผูกพันการเปิดตลาดการค้าบริการสาขาการขนส่งทางทะเลของไทยในเวทีต่างๆ

ในปัจจุบัน ขอบเขตและระดับข้อผูกพันการเปิดตลาดการค้าบริการของไทยภายใต้กรอบความตกลง ด้านการค้าระหว่างประเทศที่มีผลใช้บังคับแล้ว มีจำนวน 9 ความตกลง ได้แก่

5.1 องค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO)

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS) ภายใต้กรอบ WTO เป็นความตกลงพหุภาคีที่ใช้บังคับกับการค้าบริการทุกประเภท โดยสร้างหลักเกณฑ์สำหรับการใช้บังคับเพื่อให้การค้าบริการสามารถขยายตัวได้ภายใต้เงื่อนไขของความโปร่งใสและการเปิดเสรีเป็นลำดับ ประเทศไทยในฐานะสมาชิกของ WTO จึงมีพันธกรณีที่ต้องเปิดตลาดการค้าบริการ รวมถึงบริการขนส่งทางทะเล (Maritime Transport Services) ซึ่งถือเป็นการค้าบริการประเภทหนึ่งด้วย โดยในส่วนของไทย มีข้อเสนอผูกพัน (Revised Offer) สำหรับบริการขนส่งทางทะเลภายใต้กรอบ WTO ดังนี้

บริการขนส่งทางทะเล: บริการการขนส่งผู้โดยสารและการขนส่งสินค้าทางทะเลระหว่างประเทศ (ไม่รวมการขนส่งทางน้ำภายในประเทศ) บริการลากจูง บริการสนับสนุนสำหรับการขนส่งทางทะเล (สิ่งอำนวยความสะดวกบนฝั่ง – จัดการสิ่งปฏิกูล/น้ำที่ปนเปื้อนน้ำมันจากเรือ บริการกำกับดูแลและจัดการบนเรือต่างชาติแบบเฉพาะเจาะจง บริการตรวจสอบสภาพเรือและอุปกรณ์และบริการจัดชั้นเรือเพื่อออกหนังสือ

¹¹ “โลจิสติกส์กับศักยภาพสมุทรภาพ (ทางทะเล) ของไทย,” รายงานสายงานเศรษฐกิจและโลจิสติกส์ ประจำปี 2553/2554. สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, หน้า 15-16

สำคัญต่างๆ บริการผู้รับจัดการขนส่งสินค้าทางทะเลระหว่างประเทศ บริการผู้รับจัดการสินค้าทางทะเล บริการตัวแทนเดินทะเล) รวมถึงบริการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บริการโกดังและคลังสินค้าสำหรับการขนส่งทางทะเล

สำหรับบริการการขนส่งผู้โดยสารและการขนส่งสินค้าทางทะเลระหว่างประเทศ (ไม่รวมการขนส่งทางน้ำภายในประเทศ) และบริการลากจูงนั้น ไทยไม่ผูกพันการจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์ในดำเนินการกองเรือชั่งธงไทย และผูกพันให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนถือหุ้นร่วมกับคนไทยได้ไม่เกินร้อยละ 49 และผู้ถือหุ้นที่เป็นต่างชาติต้องมีจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของผู้ถือหุ้นทั้งหมด

ในส่วนการเข้าไปให้บริการของบุคคลธรรมดา (Mode 4) สำหรับบริการขนส่งผู้โดยสารและการขนส่งสินค้าทางทะเลระหว่างประเทศ (ไม่รวมการขนส่งทางน้ำภายในประเทศ) และบริการลากจูงไทยไม่ผูกพันกรณีของลูกเรือ (Ships' crews) สำหรับบริการอื่นๆ ไทยเสนอผูกพันตามที่ระบุในข้อผูกพันที่ใช้เป็นการทั่วไป (Horizontal Commitment) กล่าวคือเฉพาะกรณีที่เป็นการโอนย้ายบุคลากรภายในบริษัทระดับผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือผู้เชี่ยวชาญ ทั้งนี้ ผู้โอนย้ายต้องเป็นลูกจ้างของบริษัทที่อยู่นอกประเทศไทยมาแล้วไม่ต่ำกว่า 1 ปี ก่อนวันที่ขออนุญาตเข้ามาทำงานไทย และต้องผ่านเงื่อนไขความจำเป็นทางการจัดการของกรมการจัดหางาน ทั้งนี้ ไทยอนุญาตให้เข้ามาทำงานได้ 1 ปีและขอต่ออายุได้อีก 3 ครั้ง แต่แต่ละครั้งไม่เกิน 1 ปี

5.2 กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS)

การเจรจาเปิดตลาดการค้าบริการในอาเซียนดำเนินการภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS) โดยประเทศสมาชิกเริ่มการเจรจาเพื่อทยอยเปิดตลาดและลดข้อจำกัดด้านการค้าบริการระหว่างกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 โดยในส่วนของ การเจรจาเพื่อเปิดเสรีบริการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศภายใต้กรอบ AEC นั้น บริการขนส่งสินค้าทางทะเลระหว่างประเทศ (ไม่รวมขนส่งภายในประเทศ) (International Maritime Freight Transportation excluding Cabotage: CPC 7212) ถูกจัดเป็นหนึ่งใน 11 สาขากิจกรรมภายใต้การเจรจาเพื่อเปิดเสรีบริการสาขาโลจิสติกส์ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าของอาเซียน ซึ่งครอบคลุมเฉพาะกิจกรรมบริการโลจิสติกส์ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้า (Freight Logistics & Related Activities) โดยถือเป็นหนึ่งในสาขาบริการเร่งรัดการรวมกลุ่ม (Priority Sector)¹² ภายใต้ AEC Blueprint โดยเป็นสาขาที่อาเซียนตกลงกันให้เร่งรัดการเปิดเสรีเป็นสาขาที่ 5 เนื่องจากเห็นว่า เป็นสาขาสำคัญที่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่การค้าการลงทุนภายในอาเซียนและส่งเสริมการเป็นตลาดเดียวของอาเซียนได้อย่างมีนัยสำคัญ อาเซียนจึงได้กำหนดเป้าหมายให้ประเทศสมาชิกมีการเปิดตลาดในลักษณะที่กว้างกว่าที่กำหนดไว้ในความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ซึ่งจะถือเป็นลักษณะ GATS Plus โดยการลด/เลิกข้อจำกัดต่อการค้าบริการ เช่น การอนุญาตให้นักลงทุนอาเซียนที่เข้ามาประกอบธุรกิจ โดยกำหนดสัดส่วนการถือหุ้น และการยกเลิกข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาดอื่นๆ โดยให้พิจารณาทยอยเปิดตลาดในระดับที่สูงขึ้นเพื่อให้มีการเปิดเสรีในมิติที่ลึกและกว้างขึ้น ขณะที่บริการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศสาขาอื่นๆ (จำแนกโดยอิงตาม W/120) เช่น บริการยกขนส่งสินค้าที่ขนส่งทางทะเล บริการโกดังและคลังสินค้า บริการตัวแทนรับจัดการขนส่งสินค้า และบริการเสริมอื่นๆ จัดอยู่ในบริการสาขาอื่น ๆ ที่เหลือทุกสาขา (Non-Priority Services Sector) ซึ่งจะทยอยเปิดให้นักลงทุนอาเซียนถือหุ้น

¹² สาขาบริการเร่งรัด (Priority Integration Sector: PIS) ตาม AEC Blueprint ได้แก่ e-ASEAN (โทรคมนาคม และบริการคอมพิวเตอร์) สุขภาพ ท่องเที่ยว และการขนส่งทางอากาศ สำหรับสาขาโลจิสติกส์จะกำหนดให้นักลงทุนอาเซียนถือหุ้นได้ไม่ต่ำกว่า 70% ภายในปี พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2013)

ได้ร้อยละ 70 ภายในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกอาจยกเว้นธุรกิจบริการที่อ่อนไหว และคงเงื่อนไข/ข้อจำกัดที่จำเป็นไว้ได้บ้าง ซึ่งจะต้องเจรจารายละเอียดแผนการเปิดตลาดกันต่อไป

ทั้งนี้ ASEAN ได้ดำเนินการเจรจามาเป็นรอบๆ และได้จัดทำข้อผูกพันเปิดตลาดมาแล้วทั้งสิ้น รวม 9 ชุด ซึ่งการดำเนินการจัดทำข้อผูกพันการเปิดตลาดด้านบริการแต่ละชุดจะมีการปรับปรุงข้อผูกพัน โดยลด/ยกเลิกข้อจำกัดภายใต้หลักการ Progressive Liberalization คือ ททยอยเปิดตลาดมากขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไปเป็นรอบ รอบละ 2 ปี โดยสมาชิกอาเซียนได้ลงนามพิธีสารอนุวัติข้อผูกพันเปิดตลาดการค้าบริการ ชุดที่ 9 (9th Package) ภายใต้กรอบ AFAS แล้ว เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2558 ณ Makati City สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งพิธีสารฯ และข้อผูกพันเปิดตลาดการค้าบริการชุดที่ 9 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2559 ในการนี้ไทยได้ผูกพันเปิดตลาดเพิ่มเติมตามเป้าหมาย 101 สาขา โดยมีสาขาบริการที่ไทยผูกพันภายใต้ข้อผูกพันฯ ชุดที่ 9 เพิ่มเติมจากข้อผูกพันฯ ชุดที่ 8 โดยอนุญาตให้อาเซียนเข้ามาลงทุนจัดตั้งธุรกิจโดยถือหุ้นได้ถึงร้อยละ 70 จำนวนประมาณ 25 สาขาย่อยซึ่งรวมถึงบริการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางทะเลด้วยซึ่งส่งผลให้อาเซียนมีการเปิดเสรีภาคการค้าบริการเพิ่มมากขึ้นและเปิดเสรีในระดับที่สูงขึ้นเป็นประโยชน์สำหรับผู้ประกอบการของไทยที่จะเข้าไปลงทุนทำธุรกิจบริการในสาขาต่างๆ ในอาเซียนได้เพิ่มมากขึ้น

บริการสาขาการขนส่งทางทะเลและบริการเกี่ยวข้องที่ไทยผูกพันภายใต้ข้อผูกพันการเปิดตลาดบริการของไทยชุดที่ 9 ได้แก่

- บริการการขนส่งผู้โดยสารทางทะเลระหว่างประเทศ (CPC 7211) (ไม่รวมการขนส่งทางน้ำภายในประเทศ) รวมถึงบริการเรือสำราญระหว่างประเทศ (ระวางบรรทุกสูงสุดมากกว่า 200,000 เดทเวทตัน) (CPC v.1.1: part of 65119)
- บริการการขนส่งสินค้าทางทะเลระหว่างประเทศ (CPC 7212) (ไม่รวมการขนส่งทางน้ำภายในประเทศ) รวมถึงบริการขนส่งสินค้าข้ามมหาสมุทรด้วยเรือบรรทุกสินค้าที่มีห้องเย็น (CPC v.1.1: part of 65121)
- บริการให้เช่าเรือที่ไม่ได้ชักธงไทยพร้อมลูกเรือ (CPC 7213)
- บริการบำรุงรักษาและซ่อมบำรุงเรือขนาดมากกว่า 100,000 เดทเวทตัน (part of CPC 8868)
- บริการลากจูง (CPC 7214) และบริการลากจูงเรือในทะเล (CPC v.1.1: part of 65140)
- บริการสนับสนุนสำหรับการขนส่งทางทะเล ได้แก่ บริการสิ่งอำนวยความสะดวกบนฝั่ง – จัดการสิ่งปฏิกูล/น้ำที่ปนเปื้อนน้ำมันจากเรือ บริการกำกับดูแลและจัดการบนเรือต่างชาติ แบบเฉพาะเจาะจง บริการจัดขึ้นเรือ บริการช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล-ไม่รวมในบริเวณท่าเรือ และบริการช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล (CPC v.1.1: part of 67630) เฉพาะที่ระบุไว้
- บริการบริหารจัดการพิธีการทางศุลกากร
- บริการสำรองสำหรับการขนส่งในทุกรูปแบบที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางทะเล เช่น บริการบริหารจัดการสินค้าทางทะเล (รวมถึงบริการในท่าเรือเอกชน) บริการโกดังและคลังสินค้าสำหรับการขนส่งทางทะเล (รวมถึงบริการสำหรับสินค้าแช่เย็นหรือแช่แข็ง (CPC 74210)) บริการผู้บริหารจัดการขนส่งสินค้าทางทะเลระหว่างประเทศ (part of CPC 748) บริการตัวแทนเดินทะเล (part of CPC 748) บริการนายหน้าเช่าเรือ (part of CPC 748) และบริการนายหน้าจัดหาสินค้าสำหรับเรือเช่าเหมาลำ (part of CPC 749)

ในส่วนบริการสาขาการขนส่งทางทะเลและบริการที่เกี่ยวข้องข้างต้นนี้ ไทยผูกพันโดยไม่มีข้อจำกัดใน Mode 1 และ 2 (ยกเว้นบริการบริหารจัดการพิธีการทางศุลกากร บริการผู้รับจัดการขนส่งสินค้า ทางทะเลระหว่างประเทศ และบริการตัวแทนเดินทะเลที่ไทยไม่ผูกพันใน Mode 1)

สำหรับ Mode 3 อนุญาตให้ต่างชาติถือหุ้นในสาขาบริการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางทะเลได้ ร้อยละ 49 หรือร้อยละ 70 ดังนี้

ร้อยละ 49 เช่น บริการการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าทางทะเลระหว่างประเทศ (CPC 7211 และ 7212) (ไม่รวมการขนส่งทางน้ำภายในประเทศ) โดยไม่ผูกพันสำหรับการจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์ดำเนินการกองเรือภายใต้ธงไทย บริการลากจูงโดยไม่ผูกพันสำหรับการจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์ดำเนินการกองเรือภายใต้ธงไทย บริการสนับสนุนสำหรับการขนส่งทางทะเล บริการบริหารจัดการพิธีการทางศุลกากร บริการโกดังและคลังสินค้าสำหรับการขนส่งทางทะเล บริการผู้รับจัดการขนส่งสินค้าทางทะเลระหว่างประเทศ และบริการตัวแทนเดินทะเล

ร้อยละ 70 ส่วนใหญ่เป็นสาขาบริการที่ไทยผูกพันเพิ่มเติมภายใต้ข้อผูกพันฯ ชุดที่ 9 โดยอนุญาตให้อาเซียนเข้ามาลงทุนจัดตั้งธุรกิจโดยถือหุ้นได้ถึงร้อยละ 70 เช่น บริการเรือสำราญระหว่างประเทศ (ซึ่งมีระวางบรรทุกสูงสุดมากกว่า 200,000 เดทเวทตัน) บริการขนส่งสินค้าข้ามมหาสมุทรด้วยเรือบรรทุก สินค้าห้องเย็น บริการให้เช่าเรือที่ไม่ได้ชักธงไทยพร้อมลูกเรือ บริการบำรุงรักษาและซ่อมบำรุงเรือ ขนาดมากกว่า 100,000 เดทเวทตัน บริการช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเลและกู้เรือ บริการลากจูงเรือในทะเล รวมถึงบริการสำรองสำหรับการขนส่งในทุกรูปแบบที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางทะเล เช่น บริการบริหารจัดการสินค้า ทางทะเลในท่าเรือเอกชน บริการนายหน้าเช่าเรือ และบริการนายหน้าจัดหาสินค้าสำหรับเรือเช่าเหมาลำ

ทั้งนี้ การจัดทำข้อผูกพันการเปิดตลาดการค้าบริการสาขาการขนส่งทางทะเลและบริการที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมา ไทยยังไม่มี การดำเนินการใดๆ มากไปกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยข้อผูกพันการเปิดตลาดบริการของไทยในปัจจุบันยังเป็นการเปิดตลาดในกรอบที่กฎหมายปัจจุบันอนุญาตไว้ โดยไม่กีดกันการเดินทางไปรับบริการของคนไทย และให้ต่างชาติเข้ามาจัดตั้งธุรกิจโดยมีสัดส่วนหุ้นต่างชาติตามที่กำหนด ซึ่งในการเจรจาโดยทั่วไป ประเทศไทยจะยึดกฎหมายไทยที่มีอยู่เป็นสำคัญ กล่าวคือจะไม่เปิดเสรีธุรกิจบริการมากกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และหากบริการสาขาใดไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะก็จะพิจารณาเปิดตลาดโดยอิงตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นสำคัญ

ปัจจุบันประเทศสมาชิกอาเซียนอยู่ระหว่างดำเนินการเจรจาจัดทำข้อผูกพัน เปิดตลาดบริการ ชุดที่ 10 (10th Package) ภายใต้ AFAS โดยตั้งเป้าให้แล้วเสร็จภายในปี ๒๕๖๑

5.3 ความตกลงการค้าเสรี

(1) ความตกลงการค้าเสรีอาเซียน-จีน (ASEAN - China Free Trade Agreement : ACFTA)

ไทย ผูกพันให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาร่วมหุ้นในธุรกิจบริการข้างต้นในประเทศไทยในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 49 ในบริการสาขาการขนส่งทางทะเล เช่น การขนส่งผู้โดยสารและสินค้าทางทะเลระหว่างประเทศ (CPC 7211 และ 7212) (ไม่รวมการขนส่งทางน้ำภายในประเทศ) และบริการลากจูง โดยไม่ผูกพันสำหรับการจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์ดำเนินการกองเรือภายใต้ธงไทย บริการตัวแทนเดินทะเล บริการบริหารจัดการพิธีการทางศุลกากร บริการช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล-ไม่รวมในบริเวณท่าเรือ บริการสนับสนุนสำหรับการขนส่งทางทะเล บริการโกดังและคลังสินค้าสำหรับการขนส่งทางทะเล และบริการผู้รับจัดการขนส่งสินค้า

ทางทะเลระหว่างประเทศ สำหรับสาขาบริการที่ผูกพันให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาร่วมหุ้นได้ในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 51 เช่น บริการบำรุงรักษาและซ่อมบำรุงเรือขนาดมากกว่า 100,000 เดทเวทตัน และบริการช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล (CPC v.1.1: part of 67630) เฉพาะที่ระบุไว้

จีน เปิดมากกว่า GATS/WTO โดยผูกพันให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาร่วมหุ้นในบริการการขนส่งทางทะเลบางสาขาในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 49 เช่น การขนส่งผู้โดยสารและสินค้าทางทะเลระหว่างประเทศ (CPC 7211 และ 7212) และบริการตัวแทนเดินทะเล และอนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติสามารถร่วมหุ้น ในลักษณะ Joint Venture โดยถือหุ้นข้างมากได้ในบริการบางสาขา เช่น บริการบริหารจัดการสินค้าทางทะเล บริการบริหารจัดการพิธีการทางศุลกากร บริการสถานีตู้คอนเทนเนอร์และคลังสินค้า

(2) ความตกลงการค้าเสรีอาเซียน-เกาหลี (ASEAN - Korea Free Trade Agreement : AKFTA) ความตกลงเพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน-ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ (Agreement Establishing the ASEAN-Australia-New Zealand Free Trade Area : AANZFTA) และความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (Japan - Thailand Economic Partnership Agreement : JTEPA)

ไทย ผูกพันไม่ต่างจากที่เสนอผูกพันรอบโดฮาใน WTO โดยผูกพันให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาร่วมหุ้นในธุรกิจบริการการขนส่งทางทะเลบางสาขาในประเทศไทยในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 49 และจำนวนผู้ถือหุ้นต่างชาติต้องน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมด (ยกเว้น AANZFTA ไม่รวมถึงบริการบริหารจัดการสินค้าทางทะเล และบริการตัวแทนเดินทะเล)

ทั้งนี้ ภายใต้ AKFTA เกาหลีใต้ผูกพันให้ไทยลงทุนได้ร้อยละ 100 ในกิจการบริการเช่าเรือและลากจูงเรือ ขณะที่ภายใต้ JTEPA ญี่ปุ่นเปิดตลาดให้ไทยไปลงทุนในธุรกิจขนส่งและโลจิสติกส์ได้ร้อยละ 100

(3) ความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย (Thailand - Australia Free Trade Agreement : TAFTA)

ไทย ผูกพันให้ออสเตรเลียลงทุนในธุรกิจมารีน่า (ท่าเทียบเรือยอร์ช) ได้สูงสุดร้อยละ 60 ตามเงื่อนไขที่กำหนด (ต้องมีอุปกรณ์ยกเรือ ที่จอดเรือ อู่ซ่อมและบำรุงเรือ และต้องมีอัตราส่วนหนี้สิน ต่อส่วนของผู้ถือหุ้นไม่เกิน 3 ต่อ 1)

ออสเตรเลีย ให้ไทยลงทุนได้ร้อยละ 100 ในกิจการขนส่งและโลจิสติกส์ทุกประเภท รวมถึงการขนส่งทางทะเล ท่าเรือและบริการสนับสนุนการขนส่งทางทะเล และบริการสำรองสำหรับการขนส่งในทุก รูปแบบที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางทะเล และอนุญาตให้คนไทยตำแหน่งผู้บริหาร ผู้จัดการ ผู้เชี่ยวชาญด้านโลจิสติกส์ เข้าไปทำงานได้ตั้งแต่ 4 – 10 ปี

(4) ความตกลงการค้าเสรีอาเซียน-อินเดีย (ASEAN - INDIA Free Trade Agreement: AIFTA) และความตกลงการค้าเสรีไทย-ชิลี (Thailand - Chile Free Trade Agreement: TCFTA)

ไทยไม่มีข้อผูกพันในสาขาบริการขนส่งทางทะเล

6. ความสามารถในการแข่งขันของบริการขนส่งทางทะเลไทย¹³

บริการขนส่งทางทะเลไทยมี**จุดแข็ง**เนื่องจากเป็นประเทศที่มีความชำนาญด้านการบริการขนส่งแบบประจำเส้นทางเฉพาะเส้นทางระยะสั้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คนประจำเรือไทยมีความได้เปรียบด้านค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่าแต่มีคุณภาพเท่าเทียมกัน ไทยมีความชำนาญด้านการให้บริการเช่าเหมาลำและการเดินเรือจรที่ไม่ผ่านเข้าประเทศไทย (Cross Trade) รวมทั้งไทยมีฐานการผลิตและส่งออกที่ใหญ่มากในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และตั้งอยู่ในภูมิศาสตร์ที่เหมาะสมจึงเป็นที่สนใจของนักลงทุนต่างชาติ

อย่างไรก็ดี **จุดอ่อน**ของบริการขนส่งทางทะเลไทย ได้แก่ ผู้ประกอบการไทยมีปัญหาการขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียน จึงไม่สามารถแข่งขันกับผู้ให้บริการต่างชาติที่เป็น MNCs ได้ บริการไม่ครอบคลุมเส้นทางหลักและระยะไกลโดยเฉพาะเส้นทางสายอเมริกาและยุโรป ขาดการให้บริการแบบ Door to Door services และบริการโลจิสติกส์แบบครบวงจร เรือไทยมีขนาดเล็ก/อายุมาก/และมีเรือคอนเทนเนอร์ไม่พอเพียงกับความต้องการ ระบบการบริหารจัดการยังด้อยกว่าคู่แข่งต่างชาติ ขาดสถาบันพัฒนาหลักสูตรที่เกี่ยวข้องและบุคลากรผู้ฝึกสอนที่มีคุณภาพ ไทยยังผลิตบุคลากรประจำเรือและบุคลากรที่จบปริญญาสาขาโลจิสติกส์ได้ไม่พอเพียงต่อความต้องการ บุคลากรขาดความสามารถด้านภาษาต่างประเทศ นอกจากนี้ ไทยยังมีข้อเสียเปรียบประเทศเพื่อนบ้านอย่างสิงคโปร์ในเรื่อง “ต้นทุนการดำเนินธุรกิจ” ซึ่งสิงคโปร์มีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าและเรียกเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate Income Tax) ในอัตราที่ต่ำกว่าและเป็น Single-Tier Tax และมีมาตรการจูงใจทางภาษีที่ดีกว่า เช่น การยกเว้นภาษีสำหรับกำไรตามเกณฑ์ที่กำหนด ขณะที่ไทยจัดเก็บภาษีทั้งภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีหัก ณ ที่จ่าย (Withholding Tax)

ทั้งนี้ ด้วยตลาดการค้าในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีแนวโน้มเติบโตสูงขึ้น รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนและส่งเสริมการลงทุน เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานบริเวณท่าเรือ เป็นต้น สายการเดินทางเรือและธุรกิจโลจิสติกส์ที่เกี่ยวข้องของต่างชาติต้องการแสวงหาพันธมิตรทางธุรกิจเพิ่มขึ้น รวมทั้งตลาดการให้บริการเดินเรือระหว่างประเทศมีขนาดใหญ่และไม่มีกีดกันในการใช้บริการท่าเรือ ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างโอกาสให้แก่บริการขนส่งทางทะเลไทย โดยต้องคำนึงความเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของบริการขนส่งทางทะเลไทย เช่น ผู้ส่งสินค้าของไทยนิยมเลือกรูปแบบการค้าที่ไม่เอื้อต่อการใช้บริการเรือไทย ผู้ส่งสินค้านิยมใช้บริการโลจิสติกส์ครบวงจรทำให้ผู้ประกอบการไทยแข่งขันกับธุรกิจบริการของต่างชาติได้ยาก กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเป็นเรือไทยยังไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบสากล และแรงกดดันจากประเทศต่างๆ เพื่อให้เปิดตลาดในสาขานี้มากขึ้น

สำนักเจรจาการค้าบริการและการลงทุน

สิงหาคม 2561

¹³ จักรกฤษณ์ ดวงพัสตรา. บริการขนส่งทางน้ำและลอจิสติกส์ที่เกี่ยวข้องของไทย. กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, หน้า 78-79.