

วิสัยทัศน์การเจรจาของประเทศไทยต่อการเจรจาอบอุรุกวัย
เกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศ

การวิเคราะห์พันธกรณีของร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ทำให้ทราบถึงแนวทางของกฎเกณฑ์ในทางการค้าบริการระหว่างประเทศ และเมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย ก็แสดงให้เห็นถึงความสามารถของประเทศไทยในการยอมรับกฎเกณฑ์แกตส์และผลดี ผลเสียต่อการค้าบริการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย ในบทนี้จะได้วิเคราะห์ต่อไปถึงแนวทางการค้าบริการของประเทศไทย โดยอาศัยผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้นประกอบกับการพิจารณาทำที่ของประเทศต่างๆ ในการเจรจาอบอุรุกวัยนี้ โดยแบ่งขั้นตอนการพิจารณาออกเป็น

- นโยบายและทำที่ต่อพันธกรณีทั่วไป
- นโยบายและทำที่ ภาคผนวกเรื่องการขนส่งทางอากาศ

4.1 นโยบายและทำที่ต่อพันธกรณีทั่วไปของร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS)

4.1.1. นโยบายต่อพันธกรณีทั่วไปของร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS)

จากกระแสการเรียกร้องของประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งมีอิทธิพลในเวทีการค้าโลก บ่งบอกความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องเปิดตลาดการค้าบริการมากยิ่งขึ้น การเข้าเป็นภาคีในร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) จะเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทยในแง่ที่ว่าสามารถรู้กฎเกณฑ์กติกาที่แน่นอน และทราบถึงผลประโยชน์ที่เสียที่ชัดเจนกว่าแนวนโยบายของประเทศไทย จึงเป็นไปในทางยอมรับการเปิดตลาดเสรีภายใต้พันธกรณีของแกตส์ (GATS) โดยวางขอบเขตไว้ว่าการเปิดเสรีจะทำเพียงเท่าที่กฎหมายภายในของไทยกำหนดให้ทำได้ ทั้งนี้โดยพิจารณาถึงผลประโยชน์ในภาคอื่นด้วย¹

การกำหนดนโยบายในการเจรจาการค้าบริการไว้เช่นนี้ กระทบถึงนโยบาย

¹ สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่กองนโยบายการพาณิชย์, กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, กระทรวงพาณิชย์, มีนาคม 2535

เฉพาะของบางสาขาบริการ ที่ยังไม่พร้อมจะเปิดตลาดเสรี จำเป็นจะต้องเข้าผูกพันตามพันธกรณี ด้วย เช่นนโยบายในกิจกรรมขนส่งทางอากาศยังไม่พร้อมที่จะเปิดเสรีด้วยกฎเกณฑ์ของแกตส์ (GATS) แต่เพื่อผลประโยชน์ของประเด็นอื่น จึงจำเป็นต้องเข้าผูกพันในแกตส์ (GATS) ด้วย²

ลักษณะของการกำหนดนโยบายดังกล่าว แสดงถึงการยอมรับการแลกเปลี่ยน ผลประโยชน์ข้ามภาค ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการศึกษาถึงผลประโยชน์ที่แท้จริงและกระทำโดยรอบคอบ ทั้งนี้ เนื่องจากข้อกำหนดในพันธกรณีทั่วไปหลายประการยังไม่ชัดเจน และแนวโน้มในการตีความ ยังขึ้นอยู่กับอิทธิพลของประเทศพัฒนาแล้วในเวทีการเจรจา กับอำนาจต่อรองที่เหนือกว่า

การกำหนดนโยบายต่อพันธกรณีทั่วไปมีประเด็นพิจารณา คือ

- การกำหนดนโยบายเรื่อง MFN Exemption
- การกำหนดนโยบายเรื่องข้อผูกพันเฉพาะ
- การกำหนดนโยบายต่อพันธกรณีเรื่องการเปิดเสรีตามลำดับ

4.1.1.1. การกำหนดนโยบายเรื่อง MFN Exemption Annex

จากข้อกำหนดในมาตรา 2 ของแกตส์ (GATS) เรื่องบท ยกเว้นของหลัก MFN ที่มีปัญหาในการตีความเป็น 2 ประการคือ

1) ถ้าไม่ได้เสนอการเปิดตลาดในกิจกรรมใดไว้ในตาราง ความผูกพัน ก็ไม่ต้องกำหนด MFN Exemption สำหรับกิจกรรมนั้น

2) แม้จะไม่ได้เสนอการเปิดตลาดในกิจกรรมใดไว้ในตาราง ก็ตาม ถ้าต้องการยกเว้นการใช้ MFN ในกิจกรรมนั้น ต้องระบุ MFN Exemption ด้วย

กรณีที่มีความเห็นแยกเป็น 2 ฝ่ายคือ ความเห็นที่ 1 เพื่อเป็นการป้องกันการตีความในทางกว้าง ควรจะได้ระบุ MFN Exemption ไว้ แม้ในกิจกรรมที่ไม่ได้เสนอเปิดตลาดไว้ในตารางความผูกพันนั้นก็ตาม³

² สัมภาษณ์ รุ่งโรจน์ ศรีประเสริฐสุข, รองปลัดกระทรวงคมนาคม, มีนาคม 2535

³ คำแนะนำจากที่ปรึกษากลุ่มเจรจาที่เจนีวา (ข้อมูลจากกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, มีนาคม 2535)

ความเห็นที่ 2 หากสามารถระบุเงื่อนไขการเข้าสู่ตลาดและ/หรือการเลือกปฏิบัติอย่างชาติไว้ในตารางฝ่ายไทยได้แล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นจะต้องจัดทำ MFN Exemption ในเรื่องนั้น⁴

จากแนวโน้มการตีความในเรื่อง MFN ประเทศพัฒนาแล้ว มีความพยายามที่จะให้ใช้กฎเกณฑ์โดยเคร่งครัด โดยไม่คำนึงถึงระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันของประเทศกำลังพัฒนา* จึงเป็นไปได้ว่า ผลของการตีความจะเป็นตามความเห็นที่ 1 ประกอบกับลักษณะการกำหนดของร่างข้อตกลง เป็นการยากที่จะอ้างข้อยกเว้นในข้อกำหนดส่วนอื่น** เพื่อปฏิบัติเบี่ยงเบนไปจากพันธกรณีเรื่อง MFN ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการวางนโยบายต่อเรื่อง MFN Exemption ควรเป็นไปโดยให้ความเสี่ยงน้อยที่สุด***

4.1.1.2. การกำหนดนโยบายในเรื่องข้อผูกพันเฉพาะ (specific commitments)

จากการวิเคราะห์ถึงวิธีการจัดทำตารางความผูกพัน และการกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดเรื่อง Market Access และ National Treatment แสดงให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนของพันธกรณีใน 3 ประการคือ⁵

⁴ สัมภาษณ์ อภิชาติ เน็ญสุภา, ผู้เชี่ยวชาญ กรมการพาณิชย์, กระทรวงคมนาคม และ จ่านงค์ ทองใบ, ผู้จัดการวิเทศสัมพันธ์อาวุโส, ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์, บริษัท การบินไทย จำกัด

* ดูการวิเคราะห์เรื่อง MFN Exemption Annex ในบทที่ 2

** ดูการวิเคราะห์เรื่อง การอ้างข้อยกเว้นทั่วไปในข้อ 2.6 ของบทที่ 2

*** การปฏิบัติขณะนี้ได้มีการจัดทำ MFN Exemption โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละกิจกรรม ทั้งที่ offer ในตารางและไม่ได้ offer ไว้ เพื่อเตรียมการไว้ในกรณีที่เกิดผลของการตีความออกตามความเห็นที่ 1 (สัมภาษณ์ อภิชาติ เน็ญสุภา, ผู้เชี่ยวชาญกรมการพาณิชย์, กระทรวงคมนาคม และ เจ้าหน้าที่กองนโยบายการพาณิชย์, กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, กระทรวงพาณิชย์)

⁵ ดูการวิเคราะห์เรื่อง Market Access และ National Treatment ในบทที่ 2

- 1) ความหมายของกิจกรรมที่ต้องระบุในตาราง
- 2) ความคลุมเครือของถ้อยคำที่ใช้กำหนดความผูกพัน
- 3) การอ้างช้อยกเว้นที่ยื่นนอกเหนือจากเงื่อนไข และข้อจำกัดในตาราง

เมื่อพิจารณาประกอบกับนโยบาย ที่จะเปิดเสรีเพียงเท่าที่กฎหมายภายในกำหนด การระบุเงื่อนไขและข้อจำกัดในตารางควรระบุให้มีขอบเขตกว้าง ที่สามารถจะอ้างได้กับทุกสถานการณ์ในอนาคต แต่ในการระบุรายละเอียดของกิจกรรม ควรจะจำกัดขอบเขตคำจำกัดความของกิจกรรมที่ต้องการจะผูกพันในตารางให้แน่ชัด

4.1.1.3. การกำหนดนโยบายในพันธกรณี เรื่องการเปิดเสรี

ตามลำดับ

ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายในพันธกรณี เรื่องการเปิดเสรีตามลำดับมี 2 ประการ คือ

- การกำหนดระยะเวลาของการทบทวนการเปิดเสรีตามลำดับ
 - ผลประโยชน์ตอบแทนในการเจรจา
- ก) การกำหนดระยะเวลาการทบทวนการเปิดเสรีตามลำดับ

ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วในเรื่องลักษณะของ "การบริการ" เป็นกระบวนการ (process) ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงของเวลา และสถานการณ์มีผลกระทบต่อ การได้เปรียบเสียเปรียบ หรือผลประโยชน์ของการค้าบริการ เมื่อพันธกรณีเรื่องการเปิดเสรีตาม ลำดับ กำหนดให้ต้องมีการทบทวนการเปิดเสรีของแต่ละกิจกรรมโดยต่อเนื่อง และเปิดโอกาส ให้ภาคีระบุนระยะเวลาที่จะทบทวนในแต่ละครั้งได้ ในการระบุระยะเวลาดังกล่าวจะต้องพิจารณา ถึงปัจจัยต่าง ๆ อย่างรอบคอบ ความพร้อมของการเปิดเสรีให้เพิ่มขึ้น ขึ้นอยู่กับความพร้อมและ ประสิทธิภาพของผู้ประกอบการที่เป็นคนชาติว่าจะสามารถรับการแข่งขันได้หรือไม่ นอกจากนี้ การ เปิดเสรีภายใต้ข้อกำหนดของร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) จะก่อประโยชน์แก่ประเทศภาคี ต่อเมื่อ ผู้ประกอบการภายในพร้อมที่จะไปแสวงประโยชน์ในรัฐภาคีอื่น⁶ ดังนั้น การกำหนดนโยบายใน เรื่องระยะเวลาการเพิ่ม

⁶ สัมภาษณ์ รุ่งโรจน์ ศรีประเสริฐสุข, รองปลัดกระทรวงคมนาคม, มีนาคม 2535

ระดับการเปิดเสรีในบริการประเภทใด จะต้องให้สัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการแข่งขันของผู้ประกอบการภายในกิจกรรมนั้น

ข) ผลประโยชน์ตอบแทนในการเจรจา

จากการวางนโยบายในลักษณะที่จะยอมรับการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ จากการเปิดตลาดในบริการบางสาขากับ ผลประโยชน์ภาคอื่นในการเจรจา⁷ จะต้องมีการศึกษาอย่างรอบคอบว่า ผลประโยชน์ที่นำไปแลกกับผลประโยชน์ที่ได้มานั้นคุ้มค่าหรือเหมาะสมหรือไม่ การกำหนดนโยบายในส่วนนี้ควรมีภาคเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นผู้ที่ให้คำตอบและข้อมูลผลประโยชน์ได้ดีที่สุด โดยจะต้องพิจารณาถึงผลตอบแทนที่ทั้งที่เป็นส่วนของผลประโยชน์ที่จะนำไปเป็นข้อแลกเปลี่ยน และกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่จะได้รับผลกระทบด้วย

4.1.2 ท่าทีของประเทศไทยต่อพันธกรณีทั่วไปของร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS)

ในเรื่องท่าทีของประเทศไทยต่อพันธกรณีทั่วไปนี้ จะเริ่มต้นวิเคราะห์ถึงท่าทีของประเทศคู่เจรจา โดยมุ่งที่จะศึกษาถึงผลประโยชน์หรือข้อเรียกร้องของกลุ่มประเทศผู้เข้าร่วมเจรจา กับท่าทีของประเทศเหล่านั้น ได้แสดงออกในเวทีการเจรจารอบนี้ ว่าได้สูญเสียฐานอย่างไรบ้าง ถึงแนวโน้มข้อเรียกร้องอันอาจจะมีขึ้นในการเจรจาภายหลังที่ร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) มีผลบังคับใช้แล้วเพื่อประโยชน์ในการกำหนดท่าทีของประเทศไทย

4.1.2.1 ท่าทีของประเทศผู้เข้าร่วมเจรจาด้านพันธกรณีทั่วไป

ในการวิเคราะห์ประเด็นนี้ ได้แบ่งกลุ่มประเทศผู้เข้าร่วมเจรจาเป็น 3 กลุ่ม ตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจคือ ประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่ ประเทศกำลังพัฒนา และการพิจารณาท่าทีจะเรียงลำดับพันธกรณีให้สอดคล้องกับที่วิเคราะห์ไว้แล้วในบทที่ 2

ก) ท่าทีของประเทศผู้เข้าร่วมเจรจาในเรื่อง MFN

⁷ กระทรวงพาณิชย์ มีนโยบายที่จะเปิดเสรีเพียงเท่าที่กฎหมายภายในกำหนดให้ทำได้ โดยพิจารณาจากผลการเจรจาในภาคอื่นด้วย (สัมภาษณ์: เจ้าหน้าที่กองนโยบายการพาณิชย์, กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, กระทรวงพาณิชย์, มีนาคม 2535)

ประเทศพัฒนาแล้วแสดงท่าทียืนยันว่าหลัก MFN จะต้องเกี่ยวข้องกับกระบวนการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์บนพื้นฐานของหลักต่างตอบแทน โดยปฏิเสธการให้ MFN โดยไม่มีเงื่อนไขแต่ฝ่ายเดียวแก่ประเทศกำลังพัฒนามาตั้งแต่เริ่มต้นการเจรจา จากเหตุผลที่ว่าไม่เป็นการเป็นธรรมที่ประเทศกำลังพัฒนาจะเข้ารับผลประโยชน์จากการเป็นภาคีแกตส์ (GATS) โดยไม่เล็งผลประโยชน์ตอบแทนเลย (free rider)⁹ ประเทศพัฒนาแล้วจึงสนับสนุนให้มีการใช้หลักเกณฑ์นี้อย่างเคร่งครัดกับทุกประเทศ ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาเรียกร้องให้มีการปฏิบัติที่แตกต่างในเรื่องนี้ โดยให้ประเทศพัฒนาแล้วให้ MFN แก่ประเทศกำลังพัฒนาโดยทันทีและไม่มีเงื่อนไขแต่ฝ่ายเดียว* ส่วนประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่ไม่มีท่าทีชัดเจนในเรื่องนี้ จากแนวโน้มและอิทธิพลต่อเวทีการเจรจาทำที่ของแกตส์ (GATS) จึงออกมาโดยสอดคล้องกับความต้องการของประเทศพัฒนาแล้ว ทั้งในเรื่องการใช้ MFN แก่ทุกประเทศในระดับเท่าเทียมกัน และการเบี่ยงเบนจากหลักนี้ ต้องมีขั้นตอนการเจรจา และการจ่ายค่าชดเชยมาเกี่ยวข้อง

ในประเด็นเรื่อง MFN Exemption ขณะนี้ยังไม่มีผลการตีความที่แน่นอนนอกจากที่ประชุม ประเทศต่าง ๆ จึงยังสงวนท่าทีในเรื่องนี้เพื่อรอผลการตีความดังกล่าว¹⁰

ข) พันธกรณีเรื่องความโปร่งใส

ประเทศพัฒนาแล้วมีท่าทีที่จะใช้หลักเกณฑ์นี้โดยเคร่งครัดและในขอบเขต

⁹UNCTAD, "Service and Development Potential: The Indian Contest," UNCTAD/ITP/22, pp. 120-121.

⁹ดู Article 9 ใน "Communication from United States: Agreement on Trade in Services," MTN. TNC/W/75, 17 October 1989, p.7. และ Article 6 ใน "Communication from Switzerland : Draft General Agreement on Trade in Services (GATS)," MTN. GNS/W/102, 7 June 1989, p.5.

*ดูรายละเอียดการวิเคราะห์เรื่องการให้ MFN โดยทันทีและไม่มีเงื่อนไขในข้อ 2.1.1.2 ของบทที่ 2

¹⁰สัมภาษณ์ อภิชาติ เจริญสุภา, ผู้เชี่ยวชาญ, กรมการbinพาณิชย์, กระทรวงคมนาคม

ที่กว้าง ถึงขนาดต้องการที่จะให้ภาคีผู้มีส่วนได้เสียเข้าไปแสดงความคิดเห็นในกฎระเบียบภายในของภาคีอื่น¹¹ และบางประเทศเสนอให้ทุกประเทศภาคีมีสิทธิตั้งประเด็นซักถามได้ (ในขณะที่บางประเทศกำหนดเฉพาะภาคีผู้มีส่วนได้เสีย "interest Parties")¹² ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาแสดงความกังวลในเรื่องค่าใช้จ่าย¹³ และเสนอให้ไม่ใช้หลักเกณฑ์กับข้อมูลที่เป็นความลับ¹⁴ โดยบางประเทศต้องการให้หลักเกณฑ์นี้ครอบคลุมไปถึงองค์กรเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับมาตรฐานและคุณภาพ¹⁵

เมื่อปรากฏเป็นมาตรา 3 ในร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ไม่มีส่วนที่ระบุเรื่องการเข้าไปแสดงความคิดเห็นในกฎหมายภายในของภาคีอื่น แต่กำหนดให้ภาคีทุกประเทศมีสิทธิตั้งประเด็นได้ถาม และกำหนดขอบเขตของข้อมูลที่จะต้องถูกซักถามไว้โดยกว้าง แสดงให้เห็นว่าท่าทีของแกตส์ (GATS) เป็นไปตามความต้องการของประเทศพัฒนาแล้ว ที่จะให้การใช้มาตรการนี้เป็นไปโดยเคร่งครัดและในขอบเขตที่กว้าง

¹¹ Article 12.3.2 ของร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ที่เสนอโดยสหรัฐฯ ตามเอกสารที่ MTN. GNS/W/75, 17 October 1989, p.9 ระบุดังนี้

12.3.2 allow, without discrimination, reasonable time for other Parties, or interested persons of other Parties to make comments in writing; discuss these comments upon request with other Parties; and take these written comments and the results of these discussions into account in the regulation.

¹² ท่าทีของประชาคมเศรษฐกิจยุโรปและสวิตเซอร์แลนด์ ตามเอกสารที่ MTN. GNS/W/105, 18 June 1990 และ MTN. GNS/W/102, 7 June 1990.

¹³ ความเห็นของผู้แทนประเทศอียิปต์ ในการประชุมคณะกรรมการเรื่องการขนส่ง MTN. GNS./TRANS/3, p. 9.

¹⁴ MTN. GNS/W/102, Communication from Cameroon, China, Egypt, India, Kenya, Nigeria and Tanzania, 4 May 1990. p. 5.

¹⁵ MTN. GNS/W/90, 4 January 1990, p.1.

จากทำที่ของแกตส์ (GATS) ที่จะใช้หลักเกณฑ์เรื่องนี้อย่างเคร่งครัด จะเป็นการสร้างภาระให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มขึ้นในการตั้งศูนย์ข้อมูล การจัดเก็บข้อมูล รวมไปถึงขั้นตอนการดำเนินการ ระเบียบปฏิบัติของทางราชการในการให้ใบอนุญาต การพิจารณาอนุมัติ ในเรื่องใด ๆ อยู่ในบังคับที่จะถูกตั้งประเด็นไต่สวนโดยผลของมาตรานี้ได้ทั้งหมด

ค) พันธกรณีเรื่องการเข้าสู่ตลาด

ประเด็นที่เป็นความขัดแย้งระหว่างภาคีคู่เจรจาในเรื่องการเข้าสู่ตลาดในช่วงแรกของการเจรจาคือเรื่องการจำกัด duration ในการเข้าสู่ตลาดรูปแบบ commercial presence โดยประเทศกำลังพัฒนาเห็นว่า หากไม่มีข้อจำกัดในเรื่อง duration ไว้ จะเข้าลักษณะของการลงทุน (investment)¹⁶ ขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วเห็นว่าไม่ควรจะมีข้อจำกัดในเรื่อง duration เมื่อปรากฏเป็นร่างข้อตกลงแกตส์ตาม Draft Final Act ลักษณะการกำหนดเป็นไปตามความเห็นของประเทศพัฒนาแล้ว¹⁷

ประเด็นที่เป็นปัญหาในเรื่องการเข้าสู่ตลาดอีกประเด็นหนึ่งคือเรื่องการระบุข้อจำกัดตามมาตรา 16 (a) - (d) โดยเฉพาะในวรรค 2 (e) ซึ่งให้ระบุ "measure which deny specific types of legal entity or joint venture through which a service supplier may provide a service."

ในเรื่องนี้ประเทศพัฒนาแล้วต้องการให้ระบุในทกมาตรการที่เป็น การจำกัด ไม่ว่าจะเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างคนชาติกับผู้ให้บริการต่างชาติด้วยหรือไม่ก็ตาม เพื่อให้หลักเกณฑ์การเข้าสู่ตลาดเป็นโดยเคร่งครัด ส่วนประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่ และประเทศกำลังพัฒนา มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ถ้าไม่ใช่มาตรการที่เป็น การเลือกปฏิบัติแล้ว ไม่จำเป็นต้องระบุข้อจำกัดไว้ในตาราง¹⁸ เพราะถือว่าเป็นมาตรการที่ไม่เลือกปฏิบัติอยู่แล้ว

¹⁶ อนุมาตรา 1 (d) ในร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ตามเอกสารที่ MTN. TNC/W/35 Rev.1, p.333.

¹⁷ อนุมาตรา 1 (c) ในร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ใน Draft Final Act MTN. TNC/W/FA, p.6.

¹⁸ ข้อมูลจากกองนโยบายการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, 26 พฤศจิกายน 2534

นอกจากนี้ ประเทศพัฒนาแล้วมีท่าทีที่ต้องการจำกัดการอ้างช้อยกเว้น หรือการขอแก้ไข หรือใช้มาตรการนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในตาราง โดยหากภาคีได้ยื่นข้อเสนอไปแล้ว ไม่ระบุข้อจำกัดในเรื่องที่กำหนดไว้ในมาตรา 16 (a) - (d) ในตาราง จะใช้มาตรการเหล่านั้นไม่ได้ ถ้าจะต้องใช้มาตรการนั้นต้องจ่ายค่าชดเชย เป็นการสร้างภาระให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มขึ้น เนื่องจากไม่สามารถคาดการณ์เหตุการณ์หรือสถานการณ์ในอนาคตได้

ง) พันธกรณีเรื่องการปฏิบัติเยี่ยงชาติ

ประเด็นที่ประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนามีท่าทีที่ต่างกััน คือในเรื่องการอ้างช้อยกเว้นและข้อจำกัดการปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดอื่นในสัญญา นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในตารางความผูกพัน

ประเทศพัฒนาแล้วต้องการให้การอ้างช้อยกเว้นการใช้หลักนี้จำกัดอยู่ภายในขอบเขตที่ประเทศภาคีได้ระบุข้อจำกัดและเงื่อนไขไว้ในตารางความผูกพันเท่านั้น¹⁹ ลักษณะดังกล่าวเป็นความพยายามให้ภาคีเพิ่มระดับความผูกพันในร่างข้อตกลงมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้ขอบเขตการอ้างช้อยกเว้นเป็นไปโดยกว้าง โดยสามารถตั้งช้อยกเว้นจากพันธกรณีข้ออื่นนอกเหนือจากเงื่อนไข และข้อจำกัดที่ระบุไว้ในตารางด้วย เพราะไม่สามารถระบุช้อยกเว้นไปถึงเหตุการณ์หรือสถานการณ์อันอาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ ส่วนประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่ไม่แสดงท่าทีในเรื่องนี้ชัดเจน หากแต่กำหนดข้อจำกัดและเงื่อนไขไว้ใน initial commitments อย่างกว้าง ๆ²⁰ ในลักษณะเพื่อรองรับท่าทีของแกตส์ (GATS) ที่จะออกมาตามความเห็นของประเทศพัฒนาแล้ว

เมื่อปรากฏเป็นร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ตาม Draft Final Act ระบุให้การอ้างช้อยกเว้นเรื่องการปฏิบัติอย่างชาติทำได้เพราะข้อจำกัดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในตารางเท่านั้น ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จะต้องพยายามกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัด

¹⁹ ข้อมูลจากกองนโยบายการพาณิชย์, กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, กระทรวงพาณิชย์, 20 พฤศจิกายน 2534

²⁰ MTN. TNC/W/61 Communication from the Republic of Korea, 14 January 1991 and MTN. TNC/W/65 Communication from Singapore, 5 February 1991.

ให้กินความกว้างไว้ เพื่อรองรับกรณีที่เกิดสถานการณ์เปลี่ยนแปลงทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีได้

จ) พันธกรณี เรื่องการเปิดเสรีตามลำดับ

ประเทศพัฒนาแล้วต้องการให้มีการใช้หลักการนี้โดยเคร่งครัดบนพื้นฐานของหลักการ MFN และการไม่เลือกปฏิบัติ การยกเว้นจะต้องอยู่ในขอบเขตจำกัด และเป็นกรณีชั่วคราว²¹ ส่วนประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้หลักการนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายแห่งชาติ (national policy) และมีความยืดหยุ่นเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายในการเพิ่มระดับการพัฒนาของประเทศตน²² ขณะที่ประเทศอุตสาหกรรมมีท่าทีไม่ชัดเจนแตกต่างกันไปในแต่ละสาขาบริการ

ลักษณะของท่าทีของแต่ละกลุ่มประเทศแสดงถึงผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน ประเทศพัฒนาแล้วมุ่งที่จะขยายตลาดการส่งออกบริการของตน โดยผ่านหลักการเปิดเสรีตามลำดับ และการไม่เลือกปฏิบัติ ขณะเดียวกัน ถ้าใช้หลักการดังกล่าวโดยเคร่งครัดประเทศกำลังพัฒนา ก็ไม่สามารถจะเพิ่มการมีส่วนร่วมของตนในตลาดการค้าบริการโลก เพราะขาดปัจจัยสำคัญที่จะเข้าแข่งขันคือ คน และเทคโนโลยี ส่วนประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่ มีความพร้อมในการเข้าแข่งขันในบริการบางประเภท ก็ต้องการที่จะให้มีการเปิดตลาดเสรีในบางประเภท

นอกจากนี้ ในขั้นตอนของการเปิดเสรีตามลำดับเรื่อง Modification of Schedules ประเด็นที่มีท่าทีแตกต่างกันระหว่างประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้ว คือ เรื่องการชดเชยเมื่อขอแก้ไขตารางความผูกพัน²³

ประเทศพัฒนาแล้ว มีความเห็นว่า การชดเชยเมื่อมีการขอแก้ไขตารางความผูกพัน ควรเปิดโอกาสให้ประเทศภาคีที่ได้รับผลกระทบสามารถเลือกชดเชย โดยการ

²¹ UNCTAD, "Services and Development Potential: The Indian Contest" UNCTAD/ITP/22, p. 118.

²² Ibid.

²³ ข้อมูลจากกองนโยบายการพาณิชย์, กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, กระทรวงพาณิชย์, ธันวาคม 2534

เพิกถอนผลประโยชน์ที่จะให้แก่ภาคีคู่กรณีได้ตามที่ต้องการ โดยอาจจะเลือกใช้แนวทางต่อไปนี้

- 1) การชดเชยภายในสาขาบริการเดียวกัน
- 2) การชดเชยข้ามภาคระหว่างสาขาบริการต่าง ๆ
- 3) การชดเชยข้ามภาคระหว่างสินค้าและบริการ

ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้การชดเชยจำกัดอยู่เฉพาะในกรอบการค้าบริการ ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการเรียกร้องผลประโยชน์จากภาคอื่นเป็นการชดเชย ทั้งนี้ประเทศพัฒนาแล้วมีความได้เปรียบในเรื่องผลประโยชน์เปรียบเทียบ (comparative advantage)

การชดเชยข้ามภาคหรือข้ามสาขา (cross-retaliation) นั้น สามารถนำมาใช้เป็นมาตรการตอบโต้การกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากกฎเกณฑ์ทางการค้า และเป็นเครื่องมือในการต่อรองกับประเทศคู่ค้าได้ แต่จะต้องกระทำโดยมีข้อมูลผลประโยชน์ที่แน่ชัด และทราบถึงความได้เปรียบเสียเปรียบในแต่ละภาค หรือสาขาบริการอย่างแท้จริง ดังนั้น ประเทศกำลังพัฒนาจึงไม่ต้องการให้ใช้มาตรการดังกล่าวเพื่อลดความเสี่ยงของตน ประกอบกับศักยภาพในการค้าบริการของประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศมีมากพอที่จะใช้เป็นเครื่องต่อรองกับประเทศพัฒนาแล้วเช่น ในเรื่องแรงงาน จึงพอใจที่จะให้การตอบโต้มีขอบเขตอยู่ภายในกรอบการค้าบริการเท่านั้น

จ) การระงับข้อพิพาท

ประเด็นเรื่องการระงับข้อพิพาท มีทำที่ที่ขัดแย้งกันใน 2 ประเด็นคือ เรื่องวิธีการระงับข้อพิพาท และการชดเชยข้ามสาขา²⁴ กล่าวคือประเทศกำลังพัฒนาเห็นว่า ควรจะแยกการระงับข้อพิพาทด้านการค้าบริการออกจากการค้าสินค้า และไม่ต้องการให้มีการตอบโต้ข้ามภาค ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาแล้วในข้อ จ) ขณะที่ประเทศพัฒนาแล้ว ต้องการให้ใช้วิธีการระงับข้อพิพาทเป็นระบบเดียวกันกับแกตต์ (GATT) เพื่อให้สอดคล้องกัน และต้องการให้มีการตอบโต้ข้ามภาค (cross-retaliation)

4.1.2.2 ทำที่ของประเทศไทยต่อพันธกรณีทั่วไปของร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS)

²⁴ เรื่องเดียวกัน

ประเทศไทยมีนโยบายในการเจรจาการค้าบริการที่เป็นภาพรวม คือ ให้มีการเปิดเสรีทางการค้าบริการภายใต้ร่างข้อตกลงแกตส์²⁵ ที่ทำที่กฎหมายภายในของไทย กำหนดไว้ โดยการจะเปิดเสรีได้มากน้อยเพียงใดในสาขาใดขึ้นอยู่กับผลของการเจรจาและพิจารณาถึงผลประโยชน์ในภาคอื่นด้วย และแนวทางการกำหนดท่าทีในการเจรจาที่ประเทศไทยใช้ อยู่คือถือผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของประเทศเป็นสำคัญ โดยจะพิจารณาร่วมมือหรือมีท่าทีเป็นอย่างไร เดียวกันกับกลุ่มประเทศอื่นเฉพาะในส่วนที่มีความต้องการที่คล้ายคลึงกัน อาจกล่าวได้ว่า

ปัจจัยสำคัญที่กำหนดท่าทีของประเทศไทยในการเจรจารอบอุรุกวัย ได้แก่

1) นโยบายของประเทศไทย ที่ยอมรับการเปิดตลาดการค้าบริการเสรี ภายใต้ข้อตกลงแกตส์ (GATS) ทั้งนี้เพราะต้องการหลีกเลี่ยงจากมาตรการตอบโต้ประการอื่น จากกฎหมายภายในของประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา หรือประชาคมเศรษฐกิจยุโรป และการเข้าเป็นภาคีในข้อตกลงที่เป็นกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ มีความชัดเจนในสิทธิและหน้าที่ ทำให้รู้ข้อได้เปรียบเสียเปรียบที่แน่นอน นอกจากนี้ในบางสาขาบริการ ไทยมีศักยภาพเพียงพอที่จะใช้เป็นข้อต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับประเทศคู่เจรจาได้

2) ท่าทีของร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ซึ่งยังมีความคลุมเครือ และมีประเด็นที่น่าจะมีการออกกฎเกณฑ์เฉพาะเพิ่มเติม ในลักษณะเดียวกันกับผลการประชุมรอบโตเกียว ที่มีการออกกฎเกณฑ์เฉพาะเรื่องตามมาภายหลัง

3) ท่าทีของประเทศผู้เข้าร่วมเจรจา ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วว่าท่าทีของประเทศต่าง ๆ ยังไม่ชัดเจน เนื่องจากร่างข้อตกลงฯ ยังไม่มีผลบังคับใช้ทำให้ผู้เข้าร่วมเจรจาต่างสงวนท่าทีของตนเพื่อไม่ให้เป็นการผูกพัน (binding) ไปถึงขณะเมื่อมีการให้สัตยาบันในร่างข้อตกลงแล้ว ภาคีผู้เข้าร่วมเจรจาต่างรอที่จะเสนอข้อเรียกร้อง (request) ของตนในการประชุมระดับทวิภาคี หรือพหุภาคี ภายหลังจากที่ร่างข้อตกลงมีผลบังคับใช้แล้ว²⁵

จากปัจจัยดังกล่าวส่งผลต่อท่าทีของประเทศไทยต่อพันธกรณีทั่วไปดังนี้:

ก) พันธกรณีเรื่อง MFN

²⁵ สัมภาษณ์ อภิชาติ เจริญสุภา, ผู้เชี่ยวชาญ, กรมการบันพาณิชย์, กระทรวงคมนาคม, มีนาคม 2535

จากการที่นโยบายของประเทศไทยที่ต้องการเปิดตลาดการค้าบริการเพียงเท่าที่กฎหมายภายในกำหนด ประเทศไทยจึงไม่เห็นด้วยกับการนำหลักการนี้มาใช้อย่างเคร่งครัดในทุกสาขาบริการ เนื่องจากประเทศไทยมีความผูกพันตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ทั้งความตกลงพหุภาคีและทวิภาคี ให้สิทธิแก่ประเทศภาคีไม่เท่ากัน โดยจะต้องพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ในการเข้าทำความตกลงดังกล่าว

ประเด็นเรื่อง MFN Exemption Annex ที่มีปัญหาในการตีความนั้น ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วในเรื่องนโยบายต่อ MFN ในข้อ 4.1.1.1 นั้นว่าประเทศไทยควรจะวางนโยบายในเรื่องนี้ในลักษณะการป้องกันตนเอง คือการกำหนด MFN Exemption สำหรับกิจกรรมที่ไม่ได้เสนอเปิดตลาดไว้ในตารางความผูกพันด้วย แต่เนื่องจากผลของการตีความยังไม่แน่นอน วิธีการปฏิบัติที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการเจรจาใช้คือ²⁶ เตรียมจัดทำ MFN Exemption ในลักษณะดังกล่าวไว้ แต่ยังไม่เสนอต่อที่ประชุมการเจรจา รอดูท่าทีของแกตส์ (GATS) และประเทศคู่เจรจา หากผลการตีความเป็นไปในทางกว้าง จำเป็นจะต้องใช้ Annex ลักษณะดังกล่าวประเทศไทยก็พร้อมที่จะเสนอให้คณะเจรจาทันที

ข) พันธกรณีเรื่องหลักความโปร่งใส

จากการที่ประเทศไทยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์นี้ของแกตส์ ภายใต้ระบบกฎหมายปัจจุบัน ประเทศไทยจึงมีท่าที่ยอมรับหลักการนี้มาตั้งแต่เริ่มต้นการเจรจา

ค) พันธกรณีเรื่องการเข้าสู่ตลาดและการ प्रतिบัติอย่างชาติ

เนื่องจากท่าทีของร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) จะให้การอ้างข้อยกเว้นเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณี ทำได้เฉพาะภายในขอบเขตของข้อจำกัดและเงื่อนไขในตารางความผูกพัน ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในการกำหนดความผูกพันในตารางจะต้องระบุของเขตของเงื่อนไข และข้อจำกัดไว้ในทางกว้าง โดยการระบุให้ขึ้นอยู่กับแนวนโยบายของรัฐ หรือข้อกำหนดข้อจำกัดเรื่อง National Policy จะช่วยให้สามารถเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ภายในประเทศในเรื่องนั้นได้ เพราะนโยบายเป็นเรื่องที่เปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์

ง) พันธกรณีเรื่องการเปิดเสรีตามลำดับ

²⁶ สัมภาษณ์ อภิชาติ เญ็บสุภา, ผู้เชี่ยวชาญ, กรมการบริหารพาณิชย์, กระทรวงคมนาคม และเจ้าหน้าที่กองนโยบายการพาณิชย์, กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, กระทรวงพาณิชย์

จากการที่ระดับการแข่งขันในการค้าบริการบางประเภทของไทยแตกต่างจากภาคีอื่นอยู่มาก ประเทศไทยจึงมีท่าทีในเรื่องการชดเชย การตอบโต้ข้ามสาขา หรือข้ามภาค (cross-retaliation) เป็นอย่างเดียวกันกับประเทศพัฒนาแล้ว โดยมุ่งที่จะใช้มาตรการดังกล่าวเป็นเครื่องต่อรองให้ประเทศภาคีอื่นปฏิบัติตามกติกาโดยเคร่งครัด

จ) การระงับข้อพิพาท

ประเทศไทยมีท่าทีเป็นอย่างเดียวกันกับประเทศพัฒนาแล้วในเรื่องการตอบโต้ข้ามภาคเนื่องจากเห็นว่าเป็นวิธีการที่จะใช้ต่อรองกับประเทศคู่แข่งได้ดี เนื่องจากมีผลประโยชน์ด้านอื่นที่ได้เปรียบกว่าเป็นเครื่องมือในการเจรจา

จากการวิเคราะห์ท่าทีที่ประเทศไทยใช้ตลอดการดำเนินการเจรจา พบว่าประเทศไทยวางท่าทีบนผลประโยชน์ของตนเองในทุก ๆ เรื่อง โดยมีท่าทีเป็นอย่างเดียวกันกับกลุ่มประเทศที่เรียกร้องผลประโยชน์ตรงกัน ดังนั้น แม้ประเทศไทยจะอยู่ในฐานะประเทศกำลังพัฒนาก็มิได้มีท่าทีเป็นอย่างเดียวกันกับประเทศกำลังพัฒนาในทุกประเด็น

4.2 นโยบายและท่าทีต่อภาคผนวกเรื่องการขนส่งทางอากาศ

4.2.1 นโยบายของประเทศไทยต่อภาคผนวกเรื่องการขนส่งทางอากาศ

ขั้นตอนการวิเคราะห์นโยบายในเรื่องการขนส่งทางอากาศนี้ จะแยกพิจารณาเป็น

- การวิเคราะห์นโยบายในเรื่องการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย ก่อนการเจรจารอบอุรุกวัย
- การกำหนดนโยบายต่อภาคผนวกเรื่องการขนส่งทางอากาศ

4.2.1.1 วิเคราะห์นโยบายการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย ก่อนการเจรจารอบอุรุกวัย

จากการที่การขนส่งทางอากาศ เป็นกิจกรรมที่ต้องมีขึ้นเพื่อตอบสนองความจำเป็นในทางเศรษฐกิจในภาคอื่น ๆ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องให้การสนับสนุน ส่งเสริมผู้ประกอบการของประเทศคือ บริษัทการบินไทย จำกัด ไปพร้อม ๆ กับการเปิดเสรีให้แก่ประเทศอื่น ๆ ในส่วนที่การบินไทย ไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางการจราจรได้ครบถ้วน แต่เมื่อมีการเจรจาด้านบริการ กระแสของการเรียกร้องให้มีการเปิดตลาดเสรีในการค้าบริการประเภทนี้ชัดเจนขึ้น ทำให้กระทบกระเทือนต่อโครงสร้างการขนส่งทางอากาศของประเทศไทยปัจจุบัน

ก) นโยบายในกิจกรรมการบินโดยตรง

ท่าทีของแกตส์ (GATS) ในกิจกรรมการรับขนคนโดยสารสินค้า และไปรษณีย์ภัณฑ์ทางอากาศนั้น ปรากฏแน่ชัดแล้วว่าเป็นไปในระบบเดิมของการตกลงกันในระดับทวิภาคี อย่างไรก็ตาม แกตส์ (GATS) ได้เปิดช่องไว้ที่จะมีการทบทวนการดำเนินการตามภาคผนวก เรื่องการขนส่งทางอากาศ เป็นระยะ ๆ²⁷ เป็นการส่งสัญญาณถึงความเป็นไปได้ในอนาคตที่จะมีการเปิดเสรีในกิจกรรมประเภทนี้ให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่เดิม ในการวิเคราะห์นโยบายการขนส่งทางอากาศพิจารณาในกิจกรรมการบินโดยตรงด้วย โดยจะแยกพิจารณาเป็นการบินประจำ และการบินเช่าเหมาลำ ดังต่อไปนี้

- นโยบายการขนส่งทางอากาศแบบประจำ

การขนส่งทางอากาศแบบประจำ ภายในประเทศนั้น รัฐถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค การจะเข้าประกอบการได้ต้องได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี²⁸ และเป็นกิจกรรมที่ต้องห้ามการประกอบการโดยคนต่างด้าว²⁹ ซึ่งนโยบายรัฐในกิจกรรมประเภทนี้อ่อนุญาตให้เอกชนประกอบการได้ ในเส้นทางที่เป็นการเสริมบริการของรัฐและต่างชาติ เข้ามาประกอบการได้ ก็แต่โดยเป็นการลงทุนร่วมกับคนไทย³⁰

การขนส่งทางอากาศแบบประจำระหว่างประเทศ ขึ้นอยู่กับนโยบายการแลกเปลี่ยนสิทธิการบินระหว่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการทางด้านเศรษฐกิจของประเทศทั้งทางการค้าอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว โดยวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมสนับสนุนสายการบินแห่งชาติให้เติบโตและแข่งขันกับประเทศอื่นได้ ลักษณะของนโยบาย

²⁷ ดูวรรค 6 ใน Annex On Air Transport Service ที่ภาคผนวก

²⁸ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58

²⁹ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281

³⁰ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา, "รายงานการวิจัยเรื่อง การค้าบริการภายใต้กรอบการเจรจาอนุภูมิภาค สาขาการขนส่งทางอากาศ," หน้า 98

แลกเปลี่ยนสิทธิการบิน จึงเป็นแบบควบคุมโดยใช้ความตกลงแบบ Capacity Predetermination เป็นส่วนใหญ่เพื่อคุ้มครองสายการบินแห่งชาติเป็นหลัก³¹ จากลักษณะดังกล่าวข้างต้น นโยบายของรัฐในเรื่องการบินประจำ จึงเป็นไปเพื่อสนับสนุนส่งเสริมสายการบินแห่งชาติเป็นส่วนใหญ่ และเปิดเสรีเฉพาะส่วนที่ สายการบินแห่งชาติไม่สามารถตอบสนองความต้องการจราจรได้

- การขนส่งทางอากาศแบบไม่ประจำ/เช่าเหมาลำ

การขนส่งทางอากาศแบบไม่ประจำภายในประเทศเป็นกิจกรรมที่ถูกระบุให้เป็นการค้าขาย อันเป็นสาธารณูปโภคเช่นเดียวกัน ซึ่งผู้ประกอบการไทย รัฐมีนโยบายให้ประกอบการบินเช่าเหมาลำในประเทศได้ แต่ต้องเป็นการเสริมการบริการของสายการบินแห่งชาติ และเสริมบริการบินประจำด้วย สำหรับผู้ประกอบการต่างชาติ รัฐส่งเสริมให้ทำการบินระหว่างจุดสองจุดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว และเป็นการรับนักท่องเที่ยวในช่วง peak season

การขนส่งทางอากาศแบบไม่ประจำระหว่างประเทศ รัฐมีนโยบายส่งเสริมเที่ยวบินเช่าเหมาจากต่างประเทศ ในวัตถุประสงค์เพื่อการท่องเที่ยวและเสริมบริการของเที่ยวบินประจำในช่วงที่มีความต้องการจราจรสูง

นโยบายของรัฐในเรื่องการบินไม่ประจำ จึงมีลักษณะของการเปิดเสรี เพื่อตอบสนองความต้องการจราจรในบางช่วงระยะเวลา

ข) นโยบายในบริการเสริม

- บริการช่างอากาศและบริการลานจอด

นโยบายของรัฐในส่วนนี้ เป็นการสนับสนุนสายการบินแห่งชาติ ทั้งนี้โดยพิจารณาจากลักษณะการกำหนดของกฎหมายที่อนุญาตให้ประกอบการได้เฉพาะสายการบินต่างชาติ ที่เป็นสายการบินที่กำหนดตามความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศ และให้บริการได้เฉพาะสายการบินของตน ลักษณะของกฎหมายค่อนข้างปิด โดยในส่วนที่เปิดก็ยังกำหนดเงื่อนไขไว้อย่างจำกัด³²

³¹ รุ่งโรจน์ ศรีประเสริฐสุข, "เอกสารวิจัยนโยบายแลกเปลี่ยนสิทธิการบินของประเทศไทย," หน้า 14-18

³² ดูพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 60 จัตวา, 60 เบญจ, 60ฉ และข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน

- การขายและการตลาดการขนส่งทางอากาศ นโยบายรัฐในส่วนนี้ค่อนข้างจะเปิดเสรีไม่มีกฎหมายบังคับชัดเจน นอกจากการตั้งสำนักงาน สาขา หรือตัวแทนที่เป็นคนต่างด้าว อยู่ในบังคับเรื่องการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว
- ระบบสำรองที่นั่งด้วยคอมพิวเตอร์ อยู่ในบังคับของการห้ามประกอบการในลักษณะที่ให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ร่วมด้วย ของ พ.ร.บ. โทรเลข โทรศัพท พ.ศ. 2477 ดังนั้น นโยบายในส่วนนี้จึงปิดมาโดยตลอด
- บริการครัวการบิน ไม่มีกฎหมายบังคับชัดเจน
- บริการเติมน้ำมันอากาศยาน ด้วยเหตุผลทางด้านความคุ้มทุนทางเศรษฐกิจ และความปลอดภัย นโยบายรัฐในส่วนนี้จึงมีลักษณะปิด โดยผู้ประกอบการมีเพียงรายเดียว เป็นบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นภาครัฐบาลและเอกชน

4.2.1.2 การกำหนดนโยบายต่อภาคผนวกเรื่อง การบริการขนส่งทางอากาศ

ภาคผนวกเรื่องการบริการขนส่งทางอากาศ กำหนดให้ภาคีทุกประเทศเปิดเสรีใน 3 กิจกรรม ซึ่งจากนโยบายที่จะเปิดเสรีเพียงเท่าที่กฎหมายไทยกำหนดให้ทำได้ เมื่อพิจารณาจากลักษณะกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกันทั้ง 3 กิจกรรม มีลักษณะปิดกั้นเปิดเป็นส่วนใหญ่ โดยส่วนที่เปิดนั้น ปล่อยให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ* ดังนั้น การกำหนดความผูกพันเท่าที่กฎหมายภายในเปิดช่องให้ทำได้ จึงเป็นนโยบายที่เหมาะสมสำหรับสถานการณ์ การเจรจาในปัจจุบัน การพิจารณาที่จะเปิดเสรีเพิ่มขึ้น หรือให้แก่ประเทศหนึ่งประเทศใดที่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมาย รัฐยังสามารถใช้นโยบายในการพิจารณาได้ จึงไม่ต้องกังวลในเรื่องการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ในอนาคต

ประเด็นที่ต้องพิจารณาในส่วนของนโยบายใน 3 กิจกรรมที่แกตส์ (GATS) กำหนดให้เปิดเสรี คือ เพื่อการเข้าเป็นภาคีแกตส์ (GATS) การเจรจาต้องดำเนินไปพร้อมกันในบริการทุกสาขา ซึ่งอาจมีความจำเป็นที่จะต้องเปิดเสรีในสาขาขนส่งทางอากาศเพิ่มมากขึ้น เพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ในบริการสาขาอื่น การกำหนดนโยบายในด้านขนส่งทางอากาศ จะต้องให้ชัดเจนว่าจะสามารถเปิดเสรีได้มากที่สุดเพียงไร ทั้งนี้โดยการ

* ดูการวิเคราะห์อุปสรรคทางกฎหมายภายใน ในบทที่ 3

ประเมินประสิทธิภาพของผู้ประกอบการในกิจกรรมนั้น ๆ นอกจากนี้ เนื่องจากการขนส่งทางอากาศเป็นบริการที่เป็นโครงสร้างในการประกอบธุรกิจอื่น ควรจะต้องมีการพิจารณาผลประโยชน์ได้เสียไปถึงกิจกรรมนั้น ๆ ด้วย

จากการศึกษาลักษณะการประกอบกิจกรรมการขนส่งทางอากาศในประเทศไทยในบทที่ 1 ประกอบกับความเห็นของฝ่ายผู้ประกอบการคือ บริษัท การบินไทย จำกัด ทำให้สามารถวิเคราะห์ประสิทธิภาพของผู้ประกอบการไทยใน 3 กิจกรรมได้ดังนี้

- การซ่อมบำรุงอากาศยาน³³

จากความเห็นของผู้ประกอบการไทยที่สามารถเข้าแข่งขันในตลาดได้ หากมีการเปิดเสรีในการค้าบริการประเภทนี้ ทั้งนี้ จากปัจจัยต่าง ๆ ที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 1* อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่จะต้องเกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการไทยอย่างแน่นอน คือ เรื่องแรงงาน เนื่องจากบุคลากรทางด้านช่างอากาศยานมีน้อย การฝึกอบรมต้องใช้ระยะเวลาและงบประมาณที่สูง หากเปิดตลาดเสรีต้องมีการซื้อตัวโดยเฉพาะในแรงงานที่ได้รับการฝึกอบรมจนถึงระดับแล้ว เป็นที่ต้องการของผู้ประกอบการต่างชาติอย่างแน่นอน

- การขายและการตลาดการขนส่งทางอากาศ³⁴

ผู้ประกอบการไทยยืนยันว่ามีความสามารถในการเข้าแข่งขันในกิจกรรมประเภทนี้ ยกเว้นแต่ในเรื่องระบบ CRS เนื่องจากเพิ่งจะเข้าร่วมกับ Amadeus แต่ก็สามารถกำหนดระยะเวลาความร่วมมือได้ว่า อีกประมาณ 4 ปี ก็สามารถเข้าสู่การแข่งขันในตลาดเสรีได้

จากประสิทธิภาพและความพร้อมที่ผู้ประกอบการไทยในทั้ง 3 กิจกรรมนั้น มีความพร้อมเพียงการรับการแข่งขันภายในประเทศ ประสิทธิภาพของผู้ประกอบการไทยยังไม่ถึงขั้นที่จะส่งออกบริการไปยังต่างประเทศได้

³³ สัมภาษณ์ เบนจรงค์ รามัญวงศ์, ผู้จัดการกองการตลาด ฝ่ายช่าง บริษัท การบินไทย จำกัด

* ดูการวิเคราะห์กิจการซ่อมบำรุงอากาศยานในบทที่ 1 ข้อ 1.2.2.1

³⁴ สัมภาษณ์ วิศาล อังสกุล, ผู้จัดการกองพัฒนาระบบข้อมูลธุรกิจการบิน, ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ บริษัทการบินไทย จำกัด และ อภิชาติ เญ็ญสุภา, ผู้เชี่ยวชาญ กรมการบินพาณิชย์, กระทรวงคมนาคม

ร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) กำหนดวิธีการเจรจาให้ต้องมีการเจรจากันในระดับทวิภาคี ในข้อเรียกร้องที่แต่ละประเทศจะมีต่อกันนอกเหนือไปจากการผูกพันตนไว้ในตารางการผูกพัน การคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศ จำเป็นต้องมองในภาพรวมจะเจาะจงเฉพาะในส่วนของการขนส่งทางอากาศไม่ได้ ดังนั้น ความพร้อมในการรับกาแข่งขันในกิจกรรมการขายและการตลาด การซ่อมบำรุงอากาศยาน และบริการลานจอด ก็ถือได้ว่าเป็นผลประโยชน์อย่างหนึ่งที่จะใช้เป็นข้อแลกเปลี่ยนในการเจรจาได้ อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ที่แท้จริงจากการเปิดเสรีภายใต้ข้อบังคับแกตส์ (GATS) คือ ประเทศไทยสามารถเข้าไปใช้สิทธิอย่างเดียวกันในประเทศภาคีอื่น ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า จะมองประสิทธิภาพของผู้ประกอบการไทย เพียงเท่าที่สามารถรับการเปิดเสรีภายในประเทศไม่ได้ จะต้องพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการที่จะเป็นผู้ส่งออกบริการในกิจกรรมนั้น ๆ ไปยังประเทศภาคีอื่นด้วย โดยการกำหนดนโยบายในเรื่องระยะเวลาของการเปิดเสรี จะต้องสัมพันธ์กัน ทั้งประสิทธิภาพในการบริการแข่งขันภายในประเทศ และการส่งออกบริการ

4.2.2 ทำที่ของประเทศไทยในการเจรจารอบอุรุกวัย เรื่องการขนส่งทางอากาศ

4.2.2.1 วิเคราะห์ทำที่ของประเทศคู่เจรจาต่อภาคผนวกเรื่องการขนส่งทางอากาศ

ก) ทำที่ในกิจกรรมการบินโดยตรง

ทุกประเทศต่างตระหนักถึงลักษณะเฉพาะของกิจกรรมการบินขนส่งทางอากาศ โดยตรงทำให้มีทำที่ตรงกันว่ากิจกรรมประเภทนี้ควรเป็นไปตามระบบควบคุมที่มีอยู่เดิม โดยเฉพาะในประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐฯ และประชาคมเศรษฐกิจยุโรป เพราะต่างเป็นตลาดใหญ่ที่จะให้ประเทศต่าง ๆ เข้าไปแสวงประโยชน์ได้ แต่มีบางประเทศ เช่น สิงคโปร์ ซึ่งมีศักยภาพที่จะนำไปแลกเปลี่ยนต่ำ จึงต้องการให้มีการเปิดเสรีในกิจกรรมประเภทนี้เพื่อที่จะได้เข้าไปแสวงประโยชน์ในประเทศอื่นแต่ฝ่ายเดียว

ข) ทำที่ในบริการเสริม

ประเทศต่าง ๆ มีทำที่ยอมรับว่าในบริการเสริมบางอย่างสามารถอยู่ในบังคับของร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ได้ แต่ในขณะที่จัดทำร่างข้อตกลงฯ มีความขัดแย้งในการระบุรายการของกิจกรรมที่อยู่ในบังคับแกตส์ (GATS) อยู่บ้าง และเมื่อมีการออก Draft Final Act ได้กำหนดรายการ 3 กิจกรรมชัดเจน รวมทั้งการกำหนดคำจำกัดความของแต่ละกิจกรรมไว้ด้วย

เนื่องจากร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ยังไม่มีผลใช้บังคับ ประเทศต่าง ๆ จึงยังไม่แสดงท่าทีหรือเสนอข้อเรียกร้องชัดเจนในเรื่องนี้ แต่มีแนวโน้มที่กลุ่มประชาคมเศรษฐกิจยุโรป จะเป็นผู้เสนอข้อเรียกร้องที่กดดันไทยมากที่สุด³⁵ ผู้เขียนเห็นว่าเพราะประเทศในกลุ่มประชาคมฯ เองเป็นผู้ส่งออกบริการซ่อมบำรุงและเป็นเจ้าของระบบ CRS รายใหญ่ ประกอบกับมีผลประโยชน์ด้านอื่นที่เป็นประเด็นปัญหาอยู่กับไทยขณะนี้ เช่น ด้านสินค้าเกษตร

4.2.2.2 การกำหนดท่าทีของประเทศไทยต่อภาคผนวกเรื่องการขนส่งทางอากาศ

จากการที่ประเทศไทยมีนโยบายต่อการเจรจาการค้าบริการในลักษณะที่ยอมรับการเปิดเสรี แต่จะเปิดตลาดให้เพียงเท่าที่กฎหมายภายในเกี่ยวกับบริการสาขานั้น ๆ เปิดให้ทำได้ ประเทศไทยจึงควรกำหนดท่าทีต่อกิจกรรม 3 ประเภทที่ต้องอยู่ในบังคับแกตส์ (GATS) โดยระบุมความผูกพันในตารางและกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดตามกฎหมายที่ใช้ยู่ปัจจุบัน โดยกำหนดเงื่อนไขเรื่องนโยบายของรัฐไว้ด้วยเพื่อเป็นส่วนที่จะใช้อ้างได้ หากมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

ก) การขายและการตลาดของการขนส่งทางอากาศ

ประเทศไทยกำหนดข้อจำกัดและเงื่อนไขของการเข้าสู่ตลาดในรูปแบบ commercial presence ไว้ให้อยู่ภายใต้กฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจของคนต่างชาติ ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ให้บริการจะต้องเป็นบริษัทที่จดทะเบียนตามกฎหมายไทย สัดส่วนการลงทุนของคนต่างด้าวต้องไม่เกิน 49 % ของทุนจดทะเบียน และจำนวนผู้ถือหุ้นที่เป็นคนต่างด้าวจะต้องไม่เกินครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมด

การขายบัตรโดยสารผ่านระบบ CRS อนุญาตให้ทำได้เฉพาะสำนักงานของสายการบิน และสำนักงานตัวแทนจำหน่ายรายเดียวเท่านั้น และให้อยู่ภายใต้บังคับของข้อกำหนดในพระราชบัญญัติโทรเลข โทรศัพท พ.ศ. 2477 ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ยังระบุข้อจำกัดภายใต้กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และ/หรือ มาตรการอื่น ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน ละการเข้าประเทศของคนต่างด้าว

³⁵ สัมภาษณ์ อภิชาติ เพ็ญสุภา, ผู้เชี่ยวชาญ, กรมการบินพาณิชย์, กระทรวงคมนาคม

ในส่วนของเงื่อนไขและคุณสมบัติของการให้การประติบัติอย่างชาติ กำหนดไว้ให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2534 เกี่ยวกับเรื่องภาษีมูลค่าเพิ่ม*

ข) การซ่อมบำรุงอากาศยาน

ท่าทีของประเทศไทยที่กำหนดเพียงเท่าที่กฎหมายภายในเปิดช่องให้ในเรื่องนี้จะมีข้อจำกัดและเงื่อนไขในตารางความผูกพันคือ

- ข้อจำกัดและเงื่อนไขในรูปแบบการเข้าสู่ตลาด Movement of Consumer จะต้องขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ประกอบการรายสำคัญของไทย

- ในรูปแบบการเข้าสู่ตลาด Commercial Presence นั้น เปิดให้แก่ผู้ประกอบการชาวต่างชาติได้เพียงการให้บริการตนเอง ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดคือ

1) จะต้องเป็นสายการบินที่กำหนด ที่ประเทศไทยได้ยอมรับแล้วในความตกลงการเดินอากาศระหว่างประเทศ และเป็นสายการบินของประเทศที่ไม่ได้มีข้อกำหนดห้ามประเทศไทยประกอบกิจกรรมแบบเดียวกันในประเทศนั้น

2) ขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และข้อกำหนดในการให้อนุญาตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับการให้บริการแก่สายการบินอื่นอนุญาตให้ทำได้เฉพาะกรณีกับผู้ประกอบการไทย ไม่มีขีดความสามารถในการให้บริการแก่อากาศยานประเภทนั้น และให้บริการได้ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดในข้อ 1) และ 2) ที่กล่าวมาข้างต้น

การบริการซ่อมบำรุงอากาศยานที่เปิดตลาดให้ภายใต้เงื่อนไขข้างต้นนั้น เฉพาะกิจกรรมที่ทำในลานจอดเท่านั้น ไม่รวมถึงการซ่อมในโรงซ่อม (Hangar)

- การเข้าสู่ตลาดในรูปแบบ Movement of Personnel นั้น ถูกจำกัดภายใต้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และ/หรือ มาตรการอื่นใดของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานหรือการเข้ามาของบุคคลต่างด้าว

* เหตุที่ต้องกำหนดเช่นนี้เพราะ เมื่อมีการประกาศใช้ระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม ได้มีการจัดแบ่งผู้เสียภาษีออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ผู้เสียอัตราร้อยละ 7, ผู้เสียอัตราร้อยละ 0 และผู้ได้รับยกเว้นสายการบินใดจะถูกจัดอยู่ในกลุ่มใดขึ้นอยู่กับหลักต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน (on reciprocal basis) ซึ่งอาจถูกกล่าวอ้างได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ

ค) ระบบสำรองที่นั่งด้วยคอมพิวเตอร์

เนื่องจากโดยพระราชบัญญัติโทรเลข โทรศัพท พ.ศ. 2477 ห้ามประกอบการ
ในลักษณะเพื่อให้ผู้อื่นได้ใช้ประโยชน์ด้วย จึงยังไม่มี การเสนอความผูกพันในกิจกรรมประเภทนี้ไว้
ในตารางความผูกพัน

ทำที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นทำที่ในปัจจุบันขณะที่ยังไม่มี การให้สัตยาบันในร่าง
ข้อตกลงฉบับ Draft Final Act

4.3 การเตรียมการของประเทศไทยต่อการเจรจาอนุสัญญาเรื่องการขนส่งทาง อากาศ

แม้ว่าในขณะที่ยังไม่มี การให้สัตยาบันในร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) จะยังไม่มีทำที่ที่
แน่นอนของประเทศต่าง ๆ และแนวนโยบายที่กำหนดให้การเปิดตลาดกระทำภายในขอบเขตของ
กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน จะยังไม่สร้างความกระทบกระเทือนถึงการดำเนินการขนส่งทางอากาศ
ของประเทศไทยจากที่เป็นอยู่เดิม แต่เป็นที่แน่นอนว่า จะต้องมีการเปิดตลาดการค้าประเภทนี้ให้
เสรีเพิ่มมากขึ้นในอนาคต ดังนั้น การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยจึงหมายถึง การเตรียม
การในส่วนของภาครัฐบาลต่อมาตรการทางกฎหมายและแนวนโยบาย เพื่อประโยชน์ในการเจรจา
ระดับทวิภาคีและพหุภาคีที่มีขึ้นตามข้อกำหนด เรื่องการเปิดเสรีตามลำดับของร่างข้อตกลงแกตส์
(GATS) กับการเตรียมการของผู้ประกอบการไทยเพื่อเตรียมรับภาวะการแข่งขันที่จะต้องเพิ่มขึ้น
ภายใต้กติกาในระดับพหุภาคีที่แตกต่าง ไปจากระบบการขนส่งทางอากาศที่มีอยู่เดิม

4.3.1 การเตรียมการในส่วนของผู้ประกอบการ

ผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศรายสำคัญทั้งภายในและระหว่าง
ประเทศและรวมไปถึงบริการเสริมทั้ง 3 ประเภทที่อยู่ในบังคับของร่างข้อตกลงแกตส์
(GATS) คือ บริษัท การบินไทย จำกัด ซึ่งในการนี้จะแยกพิจารณาการเตรียมการในส่วนของผู้
ประกอบการไทย ออกตามปัจจัยสำคัญของการเข้าแข่งขันในตลาดการค้าบริการ 3 ประเภท ที่จะ
ต้องเปิดตลาดเสรีเพิ่มขึ้นหากมีการเข้าเป็นภาคีในร่างข้อตกลงแกตส์ ดังนี้

4.3.1.1 การเตรียมการในกิจกรรมการขายและการตลาด³⁶ การบินไทยมีความพร้อมและประสิทธิภาพในกิจกรรมประเภทนี้เพียง

³⁶ สัมภาษณ์ วิศวกร อังสกุล, ผู้จัดการกองพัฒนาระบบข้อมูลธุรกิจการบิน, ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์,
บริษัท การบินไทย จำกัด

พอที่จะรับการแข่งขันโดยเสรีภายใต้ร่างข้อตกลงแกตส์ การเข้าสู่ระบบมาดิอุส เป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยปรับปรุงการชายและเป็นรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีในเรื่อง CRS ด้วย จึงถือได้ว่าเป็นการเตรียมการในด้านมาตรฐานการบริการอีกทางหนึ่ง

สำหรับกิจกรรม CRS โดยตรงนั้น เนื่องจากการบินไทย ยังอยู่ในระหว่างเริ่มเข้าสู่ระบบมาดิอุส จึงยังไม่มีความพร้อม หรือประสิทธิภาพเพียงพอที่จะรับการเปิดตลาดบริการประเภทนี้ แต่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถยืนยันกำหนดเวลาความพร้อมได้ว่า จะมีประสิทธิภาพเพียงพอจะรับการแข่งขันได้ภายใน 4 ปี

4.3.1.2 การเตรียมการในกิจกรรมการซ่อมบำรุงอากาศยาน³⁷

จากที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 1 ปัจจุบันภายในที่ ทำให้สามารถเข้าแข่งขันในกิจกรรมประเภทนี้คือ เรื่องค่าแรงงานที่ต่ำกว่าคู่แข่ง และความพร้อมทางด้านฝีมือแรงงาน และเทคนิค การเตรียมการสำหรับกิจกรรมประเภทนี้ของผู้ประกอบการไทย ต้องมีความพร้อมทั้งด้านทุน แรงงาน และเทคโนโลยี โดยเฉพาะในเรื่องแรงงานฝีมือ เพราะหากมีการเปิดตลาด ทำให้เกิดผู้ประกอบการหลายราย และผู้ประกอบการจากต่างชาติย่อมที่จะมุ่งใช้แรงงานไทย เนื่องจากค่าแรงงานที่ต่ำกว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาคือ การซื้อตัวบุคลากร โดยบุคลากรอยู่ในข่ายถูกซื้อตัวจะเป็นบุคลากรที่ผ่านการฝึกอบรมจนมีความชำนาญ การบินไทยต้องลงทุนในด้านการฝึกอบรมให้แก่บุคลากรแต่ละคนเป็นมูลค่าสูง ประกอบกับการผลิตแรงงานฝีมือในด้านช่างอากาศยานในประเทศไทยจะมีที่มาจาก 2 แหล่งคือ ศูนย์ฝึกการบินพลเรือน และโรงเรียนช่างอากาศยานทั้ง 2 แห่งที่สามารถผลิตบุคลากรได้ปีละไม่เกิน 200 คน ขณะที่ความต้องการบุคลากรของฝ่ายช่างการบินไทยเพิ่มเป็นปีละไม่ต่ำกว่า 400 คน* ปัญหาเรื่องบุคลากรนี้ จะส่งผลให้การการบินไทยไม่ใช่แต่เฉพาะการขายบริการช่างอากาศยานเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการให้บริการแก่อากาศยานของการบินไทยเองด้วย

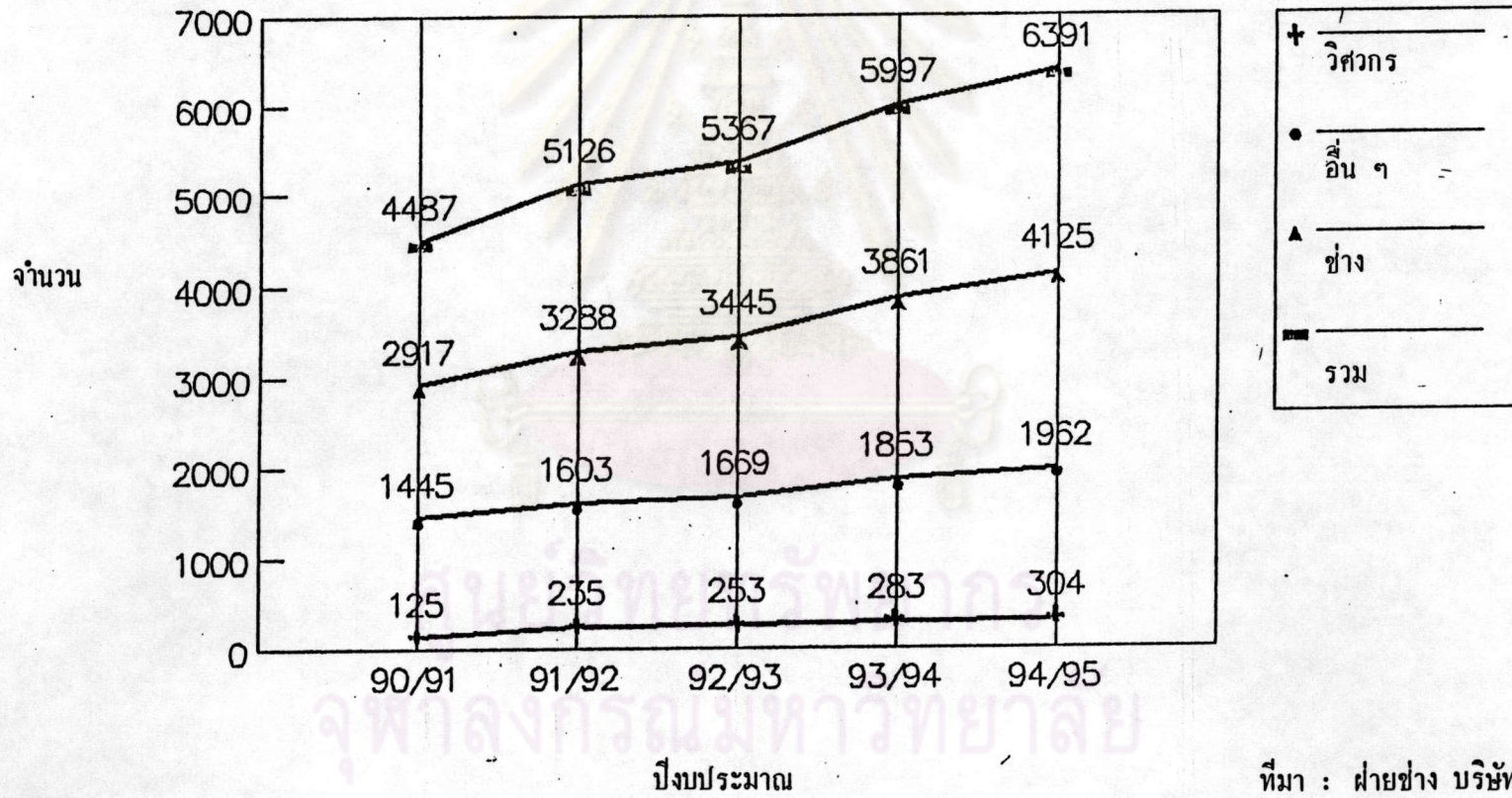
การเตรียมการในด้านบุคลากรนั้น ในส่วนของการบินไทยจะต้องหามาตรการในการควบคุม พัฒนาขีดความสามารถของช่าง รวมทั้งควบคุมในเรื่องการจัดสรรเวลาทำงาน มีการวางแผนให้รัดกุมให้การทำงานเป็นไปอย่างเต็มที่ เพื่อไม่ให้เกิดมีการเปลี่ยนแปลงในด้าน

³⁷ สัมภาษณ์ เบบูจรงค์ รามัญวงศ์, ผู้จัดการกองการตลาด ฝ่ายช่าง บริษัท การบินไทย จำกัด

* ดูรูปภาพที่ 6 กราฟแสดงอัตราการเพิ่มพนักงานของฝ่ายช่าง ตั้งแต่ 1990-1995

รูปภาพที่ 3

จำนวนพนักงานของฝ่ายช่าง



แรงงานรวมทั้งปรับปรุงในเรื่องระบบการจ่ายค่าจ้างแรงงานให้เป็นไปโดยเหมาะสม นอกจากนี้ควรมีการประสานกับหน่วยราชการ วางแผนขยายการผลิตบุคคลากร เพื่อรองรับการขยายตัวในตลาด

4.3.2 การเตรียมการในกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศ

4.3.2.1 กฎหมายที่ต้องเปลี่ยนแปลงหากผูกพันตามพันธกรณี

จากการที่ประเทศไทยมีนโยบายที่จะเปิดเสรีทางการค้าบริการเพียงเท่าที่กฎหมายภายในกำหนดให้ทำได้ และการเจรจาการค้าบริการยังมีท่าทีที่ไม่ชัดเจน โดยอาจมีการออกกฎเกณฑ์ในแต่ละสาขาย่อยของการค้าบริการเพิ่มเติม ดังนั้น ปัจจุบันจึงยังไม่ควรที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายใด ๆ เพื่อเตรียมรับพันธกรณี

ประเด็นเรื่องการชะลอการผูกพันตามพันธกรณีนั้น ประเทศไทยสามารถกระทำได้โดยผ่านการกำหนดข้อจำกัด และเงื่อนไขไว้ในตารางความผูกพันและกำหนดเงื่อนไขเวลาการเปิดเสรีตามลำดับ ให้สัมพันธ์กับประสิทธิภาพและความพร้อมในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทยรวมถึงการกำหนดบทยกเว้นการผูกพันตามพันธกรณีไว้ใน MFN Exemption Annex

4.3.2.2 การสร้างข้อต่อรองโดยกฎหมายภายในเพื่อประโยชน์ในการเจรจาเพื่อเปิดเสรีตามลำดับ

ในส่วนนี้จะพิจารณาเฉพาะกิจกรรมที่อยู่ในบังคับร่างข้อตกลงแกตส์

(GATS) ดังนี้คือ

- การซ่อมบำรุงอากาศยาน

ตามที่ได้วิเคราะห์ลักษณะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการซ่อมบำรุงอากาศยานไว้ในบทที่ 3 แล้วนั้น กฎหมายที่ใช้กับกิจกรรมประเภทนี้มีลักษณะปิดกั้นเปิด โดยส่วนที่เปิดนั้นให้ขึ้นอยู่กับการใช้นโยบายของรัฐผ่านข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือนนั้น เนื่องจากข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือนเป็นกฎหมายที่มีลักษณะแก้ไขได้โดยง่าย หากมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขให้มีลักษณะปิดหรือควบคุมเพิ่มมากขึ้น สามารถทำได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ

- การขายและการตลาดการขนส่งทางอากาศ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขายและการตลาดนี้คือ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวและเป็นกฎหมาย ซึ่งมีลักษณะปิดกั้นเปิด โดยเปิดให้ใช้นโยบายของรัฐในการอนุญาตให้สิทธิเช่นเดียวกัน แต่การใช้นโยบายตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 นี้ จะต้องทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งการแก้ไขพระราชกฤษฎีกามีขั้นตอนที่ซับซ้อนประกอบกับโดยนโยบายของรัฐเองมีส่วนปิดอยู่แล้ว

- ระบบสำรองที่นั่งด้วยคอมพิวเตอร์

กฎหมายที่ใช้ควบคุมกิจกรรมประเภทนี้ มีลักษณะปิดโดยสิ้นเชิง ได้แก่ พระราชบัญญัติโทรเลข โทรศัพท พ.ศ. 2477 การแก้ไขต้องออกเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้นจากการที่กฎหมายมีลักษณะปิดเช่นนี้หากมีการเรียกร้องให้เปิดเสรีมากขึ้นจำเป็นจะต้องมีการแก้ไข และการแก้ไขต้องทำโดยพระราชบัญญัติเท่านั้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย