

## บทที่ 1

### ที่มาของร่างข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับการค้าบริการ และโครงสร้างการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย

การค้าบริการ เป็นประเด็นใหม่ที่ถูกรับรู้ไว้ในการเจรจาอบอรุควัย และเป็นเรื่องที่มีผลประโยชน์จำนวนมากมาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการขนส่งทางอากาศ อันเป็นการค้าบริการสาขาที่ต้องใช้ทุนและเทคโนโลยีอย่างสูง และยังเป็นการค้าบริการที่อ่อนไหวกับปัจจัยภายนอกเช่นราคาน้ำมัน ภาวะทางการเมืองของโลก รวมทั้งเป็นประเภทของการค้าบริการที่ประเทศพัฒนาแล้วเป็นผู้ได้เปรียบอย่างชัดเจน เมื่อมีความพยายามผลักดันให้มีกฎเกณฑ์ในระหว่างประเทศขึ้นใช้ การศึกษาถึงกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้นั้นโดยละเอียดว่าให้ประโยชน์ หรือมีผลกระทบอย่างไรต่อประเทศไทย จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายทำที่ ตลอดจนการเตรียมการต่อการเจรจาในการค้าบริการสาขานี้

ในบทเริ่มต้นของการวิจัยนี้ จะเป็นการวิเคราะห์ถึงที่มาของร่างข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับการค้าบริการ หรือแกตส์ (GATS) เพื่อให้ได้ทราบถึงการได้มาและเจตนารมณ์ หรือเหตุผลของข้อกำหนดต่าง ๆ นอกจากนี้ จะได้ศึกษาถึงโครงสร้างของระบบขนส่งทางอากาศของประเทศไทย เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์วิจัยในบทต่อ ๆ ไป

#### 1.1 ที่มา (source) ของร่างข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับการค้าบริการ หรือแกตส์ (GATS)

ตั้งแต่เริ่มต้นการเจรจาอบอรุควัย จนถึงปัจจุบันที่มีการจัดทำร่างข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับการค้าบริการ หรือแกตส์ (GATS) นั้น มีสำเนาสำคัญที่เป็นผลของการประชุม ซึ่งถือได้ว่าเป็น "ที่มา" (source) ของแกตส์ (GATS) คือ ปฏิญญารัฐมนตรีที่เมืองปุนตา-เดล-เอสเต้ อันเป็นจุดเริ่มต้นของการเจรจาอบอรุควัย และผลการประชุมครั้งแรกที่เมืองมอนทรีล (Montreal Decision) ซึ่งได้ปรากฏหลัก 8 ประการ อันเป็นแกนสำคัญของร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS)

##### 1.1.1 ที่มาของร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) จากปฏิญญารัฐมนตรี

การประชุมที่เมืองปุนตา-เดล-เอสเต้ นั้น เป็นการประชุมเพื่อเตรียมการเจรจาการค้ารอบใหม่ของแกตส์ (GATS) โดยมีการจัดทำร่างปฏิญญารัฐมนตรี ซึ่งประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์ของการเจรจา ลักษณะของการเจรจา ตลอดจนหัวข้อต่าง ๆ ที่เป็นประเด็นในการ

เจรจา<sup>1</sup> โดยหัวข้อการเจรจาการค้าบริการนั้นปรากฏอยู่ในภาค 2 ของปฏิญญา และเป็นภาค  
ตกลงกันของบรรดาระัฐมนตรี ที่มารวมอยู่ในที่นั้นไม่ใช่ "มติ" ของภาคีแกตส์ (GATS) อย่างการ  
เจรจาการค้าสินค้าในภาคที่ 1 กล่าวคือ มีผลเป็นเพียงให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเจรจา  
การค้าหลายฝ่ายรอบนี้ด้วย<sup>2</sup>

ในการวิเคราะห์ถึงที่มา (source) ของแกตส์ (GATS) จากปฏิญญาระัฐมนตรีมี  
ประเด็นที่แสดงถึงเหตุผล หรือเจตนารมณ์ของข้อกำหนดต่าง ๆ ในร่างข้อตกลงแกตส์ดังต่อไปนี้คือ

- วัตถุประสงค์ของการเจรจาการค้าบริการ
- ความแตกต่างของการเจรจาการค้าสินค้ากับการค้าบริการ
- วิธีดำเนินการเจรจาการค้าบริการ

1.1.1.1 วัตถุประสงค์ของการเจรจาการค้าบริการ

วัตถุประสงค์ของการเจรจาการค้าบริการถูกระบุไว้ในภาคสอง  
ของปฏิญญาระัฐมนตรีดังนี้

การเจรจาในเรื่องนี้ มีเป้าหมายที่จะจัดสร้างโครงสร้างแห่ง  
หลักการและข้อบังคับแบบหลายฝ่ายสำหรับการค้าบริการ รวมทั้งให้มีการจัดร่างระเบียบวินัย  
สำหรับการค้าบริการในแต่ละแขนงเท่าที่จะทำได้ โดยมีเจตนาที่จะขยายการค้าดังกล่าวอย่าง  
เปิดเผยและให้การค้าบริการเป็นไปโดยเสรีขึ้นตามลำดับ และเพื่อเป็นเครื่องมือในการส่งเสริม

<sup>1</sup>สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้า  
ระหว่างประเทศโดยรัฐ (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531),  
หน้า 123

<sup>2</sup>ภาค 2 ของปฏิญญาระัฐมนตรีระบุว่า  
"บรรดาระัฐมนตรีได้มีมติให้เริ่มต้นการเจรจาว่าด้วยการค้าบริการ โดยให้ถือเป็นส่วน  
หนึ่งของการเจรจาการค้าหลายฝ่าย" (แปลโดย กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, กระทรวงพาณิชย์  
กุมภาพันธ์ 2530)

ความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าทุกประเทศ และเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา<sup>3</sup>

จากข้อความดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า ปฏิญญารัฐมนตรีได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการเจรจาการค้าบริการได้ 3 ประการ<sup>4</sup> คือ

1) เป้าหมายในการจัดทำโครงสร้างแห่งหลักการ และข้อบังคับแบบหลายฝ่าย และการจัดร่างระเบียบวินัย สำหรับการค้าบริการในแต่ละแขนงเท่าที่จะทำได้

การที่ปฏิญญารัฐมนตรีกำหนดเป้าหมายของการสร้างกฎเกณฑ์ไว้ ในลักษณะนี้เป็นการยอมรับว่าการค้าบริการแต่ละแขนงมีความแตกต่างกัน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการระเบียบวินัยเฉพาะสำหรับแขนงนั้น ๆ นอกเหนือจากกฎเกณฑ์ที่จะใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบริการทุกสาขา

2) การจัดทำข้อบังคับหลายฝ่ายนั้น จะต้องเป็นการทำเพื่อส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าทุกประเทศ และเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา

<sup>3</sup> กงนโยบายการพาณิชย์ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ ปฏิญญารัฐมนตรีว่าด้วยการเจรจาการค้าบริการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2530) แปลจากข้อกำหนดจริงคือ

"Negotiations in this area shall aim to establish a multilateral framework of principles and rules for trade in services, including elaboration of possible disciplines for individual sectors, with a view to expansion of such trade under conditions of transparency and progressive liberalization and as a means of promoting economic growth of all trading partners and the development of developing countries.

<sup>4</sup> Geza Feketekuty, International Trade in Services (Washington D.C. : American Enterprise Institute, 1988), p. 194.

ความมุ่งหมายในข้อนี้ของปฏิญญา เป็นการแสดงให้เห็นความพยายามในการประสานประโยชน์ระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ในการสร้างกฎเกณฑ์หลายฝ่ายขึ้น ใช้กับการค้าบริการ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้โดยความมุ่งหมายจะกำหนดไว้ชัดเจนถึงความพยายาม ที่จะให้สิทธิแก่ประเทศกำลังพัฒนา แต่การที่ตอนท้ายของภาค 2 กำหนดให้นำหลักเกณฑ์ที่ใช้กับการ เจริญการค้าสินค้ามาใช้กับการเจรจาการค้าบริการด้วย ซึ่งในข้อ 3 ของหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการเจรจาจะเป็นเชิงอนุญาตให้มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ข้ามภาคได้ ก็เป็นการขัดแย้งกับจุดมุ่งหมายที่จะทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาอย่างชัดเจน เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบในเรื่องผลประโยชน์เปรียบเทียบ (comparative advantage)

3) การดำเนินการจัดทำข้อบังคับหลายฝ่าย และระเบียบวินัยดังกล่าวจะต้องเป็นไปโดยมีเจตนาที่จะขยายการค้าบริการอย่างเปิดเผย และเปิดให้มีเสรีทางการค้าบริการอย่างเป็นลำดับ

หลักการเปิดเผยและการเปิดเสรีตามลำดับ เป็นเงื่อนไขสำคัญของการบรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างกรอบกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้าบริการและการศึกษาเจตนารมณ์หรือเหตุผลเบื้องหลังข้อกำหนดในร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) จำเป็นจะต้องคำนึงถึงหลักการทั้ง 2 เป็นสำคัญ

#### 1.1.1.2 ความแตกต่างของการเจรจาการค้าสินค้ากับการค้าบริการ

ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า การเจรจาการค้าบริการปรากฏในภาค 2 ของปฏิญญารัฐมนตรีแยกต่างหากจากการเจรจาการค้าสินค้า ลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าที่ประชุมรัฐมนตรียอมรับว่าเรื่องทั้งสองมีความแตกต่างกันในเชิงกฎหมาย<sup>5</sup> อย่างไรก็ดี การแยกการเจรจาในลักษณะเช่นนี้ ก็ไม่ทำให้ผลในเรื่องฐานะทางกฎหมายของการเจรจาการค้าบริการชัดเจนขึ้น<sup>6</sup> แต่แสดงถึงการประสานประโยชน์ระหว่างภาคีประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา โดยที่สหรัฐอเมริกาในฐานะที่มีผลประโยชน์ในทางการค้าบริการสูงมาก ต้องการให้การเจรจาการค้าบริการเป็นไปโดยใกล้ชิดกับการเจรจาการค้าสินค้า ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนา

<sup>5</sup>Ibid, p. 193.

<sup>6</sup>ดูสุรเกียรติ์ เสถียรไทย กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ, หน้า 129

ซึ่งนำโดยอินเดียและบราซิล ต้องการให้มีการแยกการเจรจาการค้าบริการออกจากการค้าสินค้าอย่างชัดเจน<sup>7</sup> ปรากฏว่ารัฐมนตรีจึงแยกการเจรจาการค้าบริการออกเป็นภาค 2 ขณะเดียวกันในตอนท้ายของภาค 2 นี้เอง ระบุให้การเจรจาการค้าบริการเป็นไปตามครรลองของเกดต์<sup>8</sup> (GATT)

ลักษณะของความพยายามที่จะประสานความต้องการที่ขัดแย้งกันของประเทศกำลังพัฒนา กับ ประเทศพัฒนาแล้ว ทำให้การเจรจาการค้าบริการเป็นไปด้วยความยากลำบากและล่าช้า<sup>9</sup>

ในทางเศรษฐศาสตร์ "การบริการ" มีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจาก "สินค้า" อยู่ 3 ประการคือ<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup>Deepak Nayyar, "Some Reflections on the Uruguay Round and Trade in Services", Journal of World Trade Vol. 22 No. 5 (October 1988) :p. 35-47.

<sup>8</sup>ปรากฏว่ารัฐมนตรี ระบุไว้ในช่วงท้ายของภาค 2 ดังนี้

"GATT procedures and practices shall apply to these negotiations. A Group of Negotiations on Services is established to deal with these matters. Participation in the negotiations under this Part of Declaration will be open to the same countries as under Part I. GATT secretariat support will be provided, with technical support from other organizations as decided by the Group of Negotiations on Services

The Group of Negotiations on Services shall report to the Trade Negotiations Committee."

<sup>9</sup>Deepak Nayyar, "Some reflections on the Uruguay Round and Trade in services", p. 36.

<sup>10</sup>Phedon Nicolaides, "Economic Aspects of Services : Implication for a GATT Agreement", Journal of World Trade Vol. 23 No. 1 (Feb. 1989) : p.125-136.

1) "การบริการ" มีลักษณะเป็น "กระบวนการ" (processes) ซึ่งผู้ให้บริการได้ปฏิบัติให้แก่ผู้รับบริการเป็นการใช้ทักษะ ความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติโอนไปยังผู้รับบริการ ในขณะที่การค้าสินค้าเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในตัวสินค้าไปยังผู้ซื้อ

2) การบริการ เป็นกระบวนการที่ไม่สามารถมองเห็นได้ (Invisible) จับต้องไม่ได้ (Intangible) การค้าบริการจึงต้องอาศัยการติดต่อโดยตรงระหว่างผู้ให้บริการ (Producer) กับผู้รับบริการ (Consumer)

3) เมื่อการบริการมีลักษณะเป็นกระบวนการ (processes) ที่ไม่สามารถมองเห็นได้ (Invisible) จับต้องไม่ได้ (Intangible) จึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ หรือระเบียบบังคับ ขึ้นใช้กับการบริการในการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ เนื่องจากลักษณะข้างต้นของการบริการทำให้ ผู้บริโภคไม่สามารถประเมินคุณภาพของการบริการที่ตนเองได้รับได้ การใช้กลไกการแข่งขันเพื่อตัดผู้ให้บริการที่ไม่ได้มาตรฐานออกจากตลาดจึงเกิดขึ้นได้ยาก ต่างจาก "สินค้า" ที่คุณภาพของสินค้าสามารถมองเห็นได้ หรือประเมินได้โดยง่าย การปล่อยให้การแข่งขันของตลาดจัดการกับสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐานเอง โดยไม่ต้องมีการออกกฎเกณฑ์ใดมาบังคับจึงเป็นธรรมที่สุด

จากลักษณะทางเศรษฐศาสตร์ที่แตกต่างกันทั้ง 3 ประการของ "บริการ" และ "สินค้า" นี้เองเป็นเครื่องยืนยันว่า แม้หลักการของแกตส์ (GATS) บางประการ จะปรากฏในร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) แต่การนำมาใช้บังคับกับการบริการย่อมแตกต่างกัน ทั้งลักษณะการกำหนดของข้อตกลงและการตีความ

ร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ได้ให้คำจำกัดความของ "การค้าบริการ" (Trade in Services) ไว้ในวรรค 2 ของมาตรา 1<sup>11</sup> ในลักษณะที่จะให้ครอบคลุมการค้าบริการทุกสาขา โดยถือว่าการค้าบริการเป็นการจัดหาบริการ<sup>12</sup>

(ก) จากดินแดนของประเทศภาคีหนึ่ง ไปสู่ดินแดนของประเทศ

<sup>11</sup> วรรค 2 ของมาตรา 1 ในร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ตามเอกสารที่ MIN.TNC./W/FA ที่ภาคผนวก

<sup>12</sup> การวิเคราะห์รูปแบบการเข้าสู่ตลาด (mode of delivery) ของการขนส่งทางอากาศ ในบทที่ 2 ข้อ 2.3.1

ภาคีอื่น (Cross Border Supply) การจัดหาบริการในรูปแบบนี้ มีลักษณะของการข้ามแดนของบริการ (services) เพียงอย่างเดียว ไม่มีเรื่องการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของทุนและแรงงาน

(ข) ในดินแดนของประเทศภาคีไปยังผู้บริโภคของภาคีอื่น รูปแบบการจัดหาบริการนี้ เป็นการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของผู้บริโภค (movement consumer) ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้

(ค) ที่กระทำผ่านนิติบุคคล ผู้จัดหาบริการ (Service Providing Entities) ของภาคีประเทศหนึ่งในดินแดนของภาคีอีกประเทศหนึ่ง รูปแบบการจัดหาบริการนี้มีการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของผู้จัดหา (Provider) โดยเป็นการตั้งองค์การนิติบุคคลเพื่อจัดหาบริการในดินแดนของภาคีอื่น ลักษณะนี้เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงานด้วย

(ง) โดยบุคคลธรรมดา (by natural persons) ของภาคีหนึ่งในดินแดนของภาคีอื่น รูปแบบการจัดหาที่มีการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของผู้จัดหา (provider) เฉพาะที่เป็นบุคคลธรรมดา

จากคำจำกัดความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า "การค้าบริการ" ในความหมายของร่างข้อตกลงฯ ต้องมีการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของผู้จัดหาบริการ (provider) บริการ (services) และผู้รับบริการ (consumer)

รูปแบบการจัดหาบริการ (modes of supply)	ลักษณะของการเคลื่อนย้ายข้ามแดน
(ก) การจัดหาบริการจากดินแดนของภาคีหนึ่ง ไปสู่ดินแดนอีกภาคีหนึ่ง (Cross Border supply)	การเคลื่อนย้ายข้ามแดนของ "บริการ" (services)
(ข) การจัดหาบริการในดินแดนของภาคีหนึ่ง ไปยังผู้บริโภคของภาคีประเทศอื่น (Movement of Consumer)	การเคลื่อนย้ายข้ามแดนของ "ผู้รับบริการ" (consumer)
(ค) การให้บริการโดยนิติบุคคลในดินแดนของภาคีประเทศอื่น (Presence)	การเคลื่อนย้ายข้ามแดนของ "ผู้ให้บริการ" (provider) ในลักษณะของการเข้าไป

รูปแบบการจัดหาบริการ (modes of supply)	ลักษณะของการเคลื่อนย้ายข้ามแดน
of Service Providing Entities หรือ Commercial Presence)	ตั้ง <u>องค์กรนิติบุคคล</u> เพื่อให้บริการใน ดินแดนของภาคีอื่น
(ง) การให้บริการโดยบุคคลธรรมดาใน ดินแดนของประเทศภาคีอื่น (Movement of Personnel)	การเคลื่อนย้ายข้ามแดนของ " <u>ผู้ให้บริการ</u> " (provider) ที่เป็น <u>บุคคลธรรมดา</u>

### 1.1.1.3 วิธีการดำเนินการเจรจาการค้าบริการ

การวิเคราะห์ถึงวิธีดำเนินการเจรจาการค้าบริการจากปฏิญญา  
รัฐมนตรีนั้นเท่ากับเป็นการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างแกตต์ (GATT) กับแกตส์ (GATS)  
ด้วย ทั้งนี้เนื่องจากปฏิญญา กำหนดให้การเจรจาการค้าบริการเป็นไปตามครรลองของแกตต์  
(GATT) โดยถ้อยคำในปฏิญญาระบุไว้ชัดเจนว่า "GATT procedures and practice shall  
apply to these negotiation"

ปฏิญญารัฐมนตรีระบุอีกด้วยว่าคณะเจรจาการค้าบริการ (Group  
of Negotiations on Services) เป็นผู้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเจรจาในเรื่องนี้ในขณะที่คณะ  
เจรจาการค้าสินค้าจะทำหน้าที่ในการเจรจาเกี่ยวกับการค้าสินค้า แต่ทั้งสองจะได้รับการสนับสนุน  
จากเลขาธิการแกตต์ และต้องรายงานต่อคณะเจรจาการค้า

สหรัฐอเมริกามีความเห็นต่อการกำหนดวิธีการเจรจาข้างต้นของ  
ปฏิญญา ว่าในด้านกฎหมายการเจรจาการค้าได้แยกจากการเจรจาการค้าบริการ แต่ใน  
ทางการเมืองทั้งสองอย่างต้องเกี่ยวพันกัน และผลจากลักษณะดังกล่าวของปฏิญญา ทำให้ข้อตกลง  
แกตต์ (GATT) เดิมกับข้อตกลงแกตส์ที่จะเกิดขึ้นใหม่สัมพันธ์ต่อเนื่องกัน<sup>13</sup>

ความพยายามของสหรัฐฯ ที่จะโยงหัวข้อการเจรจาการค้าทั้ง 2  
อย่างเข้าด้วยกัน ก็เพื่อที่จะได้ใช้กลวิธีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ข้ามภาคีในการเจรจา และ

<sup>13</sup> Geza Feketekuty, International Trade in Services, pp. 236-237.



ปฏิญญา เองก็มีได้ปฏิเสธการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ข้ามภาคเสียโดยสิ้นเชิง เพียงแต่แสดงความมุ่งหมายที่จะไม่ให้มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ข้ามภาคโดยไม่เหมาะสม ทั้งนี้ ปรากฏอยู่ในข้อ 3 ของหลักการทั่วไปในการเจรจาซึ่งระบุว่า "การเจรจาควรมุ่งแสวงหาการแลกเปลี่ยนข้อลดหย่อนที่สมคูลย์กันภายในขอบเขตของเรื่องที่เจรจา เพื่อป้องกันมิให้มีการเรียกร้องข้อลดหย่อนในเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้อง"<sup>14</sup>

นอกจากหลักการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ข้ามภาคแล้ว ยังมีหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งที่ปฏิญญา กำหนดไว้ในหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการเจรจา คือ หลักปฏิบัติที่แตกต่างและเอื้ออำนวยเป็นพิเศษต่อประเทศกำลังพัฒนา โดยหลักดังกล่าวนี้ปรากฏในข้อ 4, 5 และ 6<sup>15</sup> และหลักการนี้ได้ไปปรากฏอยู่ในคำปรารภของร่างข้อตกลงแกตต์<sup>16</sup>

<sup>14</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ, หน้า 125-126

<sup>15</sup> 4. ปฏิญญารัฐมนตรี กำหนดไว้ในส่วนของหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการเจรจาว่า ประเทศภาคีตกลงกันว่า จะนำหลักการว่าด้วยการให้การปฏิบัติที่แตกต่างและเอื้ออำนวยเป็นพิเศษต่อประเทศกำลังพัฒนาไปใช้ในการเจรจาด้วย หลักการดังกล่าวนี้กำหนดเอาไว้ในภาค 4 และบทบัญญัติอื่น ๆ ของข้อตกลงทั่วไป (GATT) และในมติของประเทศภาคี ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2522 ว่าด้วยการปฏิบัติที่แตกต่างและเอื้ออำนวยเป็นพิเศษต่อประเทศกำลังพัฒนา ประเทศกำลังพัฒนา การปฏิบัติต่างตอบแทนและการขยายบทบาทของประเทศกำลังพัฒนา ในการปฏิบัติตามข้อผูกพันว่าด้วยการคงสถานะ และการยกเลิกมาตรการกีดกัน จะต้องระวังเป็นพิเศษมิให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อการค้าของประเทศภาคีที่กำลังพัฒนา

5. ประเทศพัฒนาแล้วไม่หวังที่จะได้รับข้อตอบแทน จากการที่ได้ให้ข้อผูกพันในระหว่างการเจรจาการค้าที่จะลดหย่อนหรือยกเลิกภาษีศุลกากรและเครื่องกีดขวางอื่น ๆ ต่อการค้าของประเทศกำลังพัฒนา กล่าวคือในระหว่างการเจรจาการค้าประเทศพัฒนาแล้วจะไม่คาดหวังให้ประเทศกำลังพัฒนาให้ข้อตอบแทน ซึ่งไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางด้านการพัฒนาการคลังและการค้าของประเทศกำลังพัฒนาแต่ละประเทศ ด้วยเหตุนี้ ประเทศภาคีที่พัฒนาแล้วจะไม่แสวงหาและในขณะเดียวกันประเทศภาคีที่กำลังพัฒนา ก็ไม่จำเป็นต้องให้ข้อลดหย่อน ซึ่งไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางด้านการพัฒนาการคลังและการค้าของตนเอง

6. ประเทศภาคีที่กำลังพัฒนาคาดว่า เมื่อเศรษฐกิจได้พัฒนาขึ้นเป็นลำดับและสถานการณ์ทางการค้าคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น ประเทศกำลังพัฒนาจะสามารถให้ข้อตอบแทน หรือข้อลดหย่อน หรือดำเนินการอื่น ๆ ตามที่จะตกลงกันภายใต้บทบัญญัติและระเบียบวิธีการของข้อตกลงทั่วไป ได้มากขึ้น และประเทศกำลังพัฒนาจะพร้อมที่จะมีส่วนร่วมมากขึ้นในกรอบโครงสร้างแห่งสิทธิและข้อผูกพันภายใต้ข้อตกลงทั่วไป

(GATS) เช่นเดียวกับวัตถุประสงค์ของการเจรจาในข้อที่ว่า จะมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศภาคี และพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งประเด็นเรื่องการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนานี้หากพิจารณาถึงถึงถ้อยคำในปฏิญญา แสดงให้เห็นความขัดแย้งระหว่างเจตนารมณ์กับข้อกำหนดให้ปฏิบัติ กล่าวคือ ปฏิญญา ระบุว่าประเทศภาคีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาคาดว่าเมื่อเศรษฐกิจได้พัฒนาขึ้นเป็นลำดับและสถานการณ์ทางการค้าคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นแล้ว ประเทศกำลังพัฒนาก็สามารถให้การตอบแทนต่าง ๆ และการดำเนินการอื่น ๆ ภายใต้พันธปฏิบัติและกระบวนการภายใต้ ข้อตกลงแกตส์ ได้มากขึ้น และจะมีส่วนร่วมมากขึ้นในกรอบโครงสร้างแห่งสิทธิและข้อผูกพันภายใต้ข้อตกลงแกตส์ การที่ปฏิญญา ระบุเช่นนี้ทำให้หลักการปฏิบัติที่แตกต่างมีความหมายที่เป็นจริงเป็นจังน้อยมาก เนื่องจากเมื่อพิจารณาประกอบกับหลักการพันธสถานะ (Graduation Concept) ซึ่งมีความหมายว่า เมื่อประเทศกำลังพัฒนาได้พัฒนาเศรษฐกิจมาถึงขั้นหนึ่งย่อมพันธสถานะของประเทศกำลังพัฒนาที่จะได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างนั้น และประเทศที่จะพิจารณาว่าเมื่อใดจะถือว่าพันธสถานะก็คือประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งเป็นประเทศผู้ให้การปฏิบัติที่แตกต่างนั่นเอง ทำให้สิทธิประโยชน์ที่ประเทศกำลังพัฒนาควรจะได้รับตามเจตนารมณ์ดังกล่าว ยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์อยู่นั่นเอง<sup>17</sup>

ปัญหาความขัดแย้งของหลักปฏิบัติที่แตกต่างและเอื้ออำนวยเป็น พิเศษของประเทศกำลังพัฒนา และปัญหาการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ข้ามภาคปรากฏอยู่ในวิธี ดำเนินการเจรจาของปฏิญญา ส่งผลให้ร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ที่เป็นท่าทีสุดท้ายของการ เจรจาด้านบริการในรอบอุรุกวัยนี้ มีลักษณะหลายประการที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่จะ คำถึงระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันของประเทศกำลังพัฒนา

#### 1.1.2 ที่มาของแกตส์ (GATS) จากผลการประชุมครั้งรอบแรกที่มอนทรีล (Montreal Decision)

ผลการประชุมครั้งรอบแรกที่มอนทรีล (Montreal) ประเทศแคนาดานั้น มี

<sup>16</sup>Trade Negotiation Committee. "Multilateral Trade Negotiations The Uruguay Round : General Agreement on Trade in Services." Geneva, 1991 : MTN/TNC/W/35/Rev. 1 p. 332.

<sup>17</sup>สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ, หน้า 127

การตกลงกันในเรื่องสำคัญ ๆ ดังนี้คือ<sup>18</sup>

1) มีการกำหนดขอบเขตและคำจำกัดความของการค้าบริการ (Trade in Service) ว่าต้องมีการบริการข้ามแดน (Crossborder Movement of Services) แต่ยังมีได้กำหนดรายละเอียดไว้ขอบขอบเขตไว้

2) ประเทศภาคีตกลงกันจัดทำกรอบการเจรจาพหุภาคีของการค้าบริการ โดยคำนึงถึงสมดุลย์ในผลประโยชน์ของผู้เข้าร่วม โดยให้ครอบคลุมบริการสาขาต่าง ๆ ให้มากที่สุด<sup>19</sup>

3) บรรดากฎเกณฑ์และหลักการในกรอบการเจรจาพหุภาคี ของการค้าบริการจะต้องปรับใช้ได้กับบริการทุกสาขา โดยจะต้องประกอบด้วยหลัก 8 ประการ หรือที่เรียกกันว่า หลักมอนทรีล (Montreal Principle)

- หลักการมอนทรีล (Montreal Principle)

ในการประชุมครั้งรอบที่มอนทรีลนี้ ที่ประชุมรัฐมนตรีได้ตกลงกันว่า การวางกรอบความตกลงพหุภาคีของหลักการและกฎเกณฑ์ สำหรับการค้าบริการจะต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และจะต้องประกอบด้วยแนวความคิด, หลักการและกฎเกณฑ์ดังต่อไปนี้<sup>20</sup>

1) หลักความโปร่งใส (Transparency)

<sup>18</sup>Trade Negotiations Committe. "Multilateral Trade Negotiations The Uruguay Round : Mid-Term Meeting." Geneva, 1989 : MTN. TNC/11 p. 38.

<sup>19</sup>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คณะนิติศาสตร์ ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา, "รายงานวิจัยเรื่อง การค้าบริการภายใต้กรอบการเจรจาทางการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย สาขาขนส่งทางอากาศ" (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 3

<sup>20</sup>Trade Negotiations Committee. "Multilateral Trade Negotiations The Uruguay Round : Mid-Term Meeting." p. 38-41.

ที่ประชุมตกลงกันกำหนดเฉพาะจุดมุ่งหมายของหลักการนี้ว่า เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนในบรรดากฎหมายระเบียบปฏิบัติภายในของรัฐต่าง ๆ ตลอดจนข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการค้าบริการของประเทศภาคีสมาชิก โดยผ่านทางข้อกำหนดที่เท่าเทียมกันและสามารถปฏิบัติได้ แต่ที่ประชุมยังไม่ได้กำหนดรายละเอียดวิธีการเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และเมื่อการเจรจาดำเนินมาถึงขั้นเป็นร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ก็ได้บรรจุหลักการนี้ไว้ในมาตรา 3 โดยเป็นไปตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้แล้วกำหนดวิธีการของการทำให้เกิดความโปร่งใสไว้ด้วย

## 2) หลักการเปิดเสรีตามลำดับ (Progressive Liberalization)

การเจรจาจะต้องมุ่งสร้างกฎเกณฑ์ รูปแบบ และวิธีการเปิดเสรีตามลำดับไว้ในกรอบความตกลงพหุภาคีเกี่ยวกับการค้าบริการ โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในนโยบายแห่งชาติ ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปเพื่อการเจรจาในอนาคต หลังจากรอบอูรุกวัยนี้แล้วด้วย และการบริการบางสาขา อาจยังต้องการมาตรการเฉพาะในการเปิดเสรีตามลำดับ

ที่ประชุมยังได้วางเป้าหมายสำคัญของหลักการนี้ไว้ว่า การเปิดเสรีทางการค้าบริการในรอบการเจรจានี้ จะต้องคำนึงถึงระดับการพัฒนาของประเทศภาคีเป็นสำคัญ และจะต้องมีกฎเกณฑ์ มาตรการที่ยืดหยุ่นอย่างเหมาะสมสำหรับประเทศกำลังพัฒนาด้วย

ในร่างข้อตกลงแกตส์ได้กำหนดกฎเกณฑ์ และวิธีการของการเปิดเสรีตามลำดับไว้ในส่วนที่ 4 โดยกำหนดเกี่ยวกับการเจรจา เพื่อเปิดเสรีตามลำดับการทำตารางคำมั่นเฉพาะและการแก้ไขตาราง

## 3) หลักปฏิบัติอย่างชาติ (National Treatment)

การประชุมครั้งรอบที่มอนทรีล (Mid Term Meeting at Montreal) ไม่ได้กำหนดวิธีการ หรือกฎเกณฑ์ใด ๆ ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาตินี้ แต่ได้ทำความเข้าใจในความหมายของหลักดังกล่าวว่า เมื่อพิจารณาให้เป็นไปตามข้อกำหนดอื่นในกรอบความตกลงพหุภาคีแล้ว การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ หมายถึง การส่งออกการบริการ และ/หรือ ผู้ส่งออกบริการของภาคีใดจะได้รับการปฏิบัติจากกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบปฏิบัติ และมาตรการที่ไม่น้อยไปกว่าการบริการ หรือผู้ให้บริการที่เป็นคนชาติของภาคีเจ้าของประเทศในตลาดเดียวกัน

- 4) หลักปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง และหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Most-Favoured National/Non-Discrimination)

ที่ประชุมมิได้กำหนดรายละเอียดใด ๆ ในหลักนี้ไว้เช่นกัน เพียงแต่ระบุว่าในกรอบความตกลงพหุภาคีจะต้องมีข้อกำหนดในเรื่องนี้อยู่ด้วย

- 5) การเข้าสู่ตลาด (Market Access)

การเข้าสู่ตลาดจะต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับข้อกำหนดอื่น ของกรอบความตกลงและคำจำกัดความของการบริการ

- 6) การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนา (Increasing Participation of Developing Countries)

ที่ประชุมได้กำหนดว่า กรอบงานควรจะให้การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนาในตลาดการค้าของโลก และสำหรับการขยายตัวในการส่งออกบริการ รวมถึงการสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการบริการในท้องถิ่น และความสามารถในการแข่งขันของประเทศนั้น ๆ

- 7) มาตรการคุ้มกันและข้อยกเว้น (Safeguard and Exception)

การเจรจาต่อไป จำเป็นจะต้องมีข้อกำหนดสำหรับการคุ้มกันดุลย์ การชำระเงินและข้อยกเว้นบนพื้นฐานของความมั่นคง และนโยบายด้านวัฒนธรรมของชาติ

- 8) สถานการณ์การออกกฎระเบียบ (Regulatory Situation)

ที่ประชุมได้รับรองว่ารัฐบาลสามารถออกกฎระเบียบข้อกำหนดภายในสำหรับบริการบางสาขาได้ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภค และเพื่อเอื้ออำนวยนโยบายด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค

หลัก 8 ประการนี้ ได้ไปปรากฏเป็นข้อกำหนดสำคัญในร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ทุกประการ โดยเพิ่มเติมในส่วนของรายละเอียดการปฏิบัติขึ้น แต่จุดมุ่งหมายหรือ

เมื่อมีการจัดทำร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ตามเอกสารการประชุมที่

MTN.TNC./W/35<sup>21</sup> ได้มีการรวบรวมความคิดเห็นจากภาคีผู้เข้าร่วมประชุมมากำหนดเป็นกฎเกณฑ์ เพื่อใช้กับการค้าบริการนั้น เจตนารมณ์และหลักการต่าง ๆ ที่ปรากฏในปฏิญญารัฐมนตรีและ หลักการมอนทรีออลให้เป็นรูปธรรมขึ้น โดยมีการกำหนดวิธีการ การปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตาม หลักการนั้น ๆ แต่ในร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ตามเอกสาร MTN.TNC./W/35 นี้ ยังมีความ ขัดแย้งของภาคีผู้เข้าร่วมประชุมปรากฏอยู่มาก โดยข้อกำหนดที่ยังคงตกลงกันไม่ได้ที่จะถูกกำหนด ไว้ในวงเล็บเหลี่ยม [] โดยลักษณะการกำหนดเป็น Alternative Text กล่าวคือ เป็น "ทางเลือก" และเป็นข้อสันนิษฐานว่า ถ้าตกลงกันได้ในทางเลือกใด เนื้อหาส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องจะ เป็นไปโดยสอดคล้องกับข้อกำหนดที่ได้รับเลือกนั้น

ครั้งมีการเจรจาดำเนินมาถึงช่วงปลายปี ค.ศ. 1991 ได้มีการออก เอกสารที่ถือว่าเป็นผลการเจรจารอบอุรุกวัย โดยได้รวบรวมผลของการเจรจาในประเด็นต่าง ๆ ไว้ในเอกสารฉบับดังกล่าว ซึ่งเรียกว่า Draft Final Act. Embodying the results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations<sup>22</sup> เสนอโดยประธาน ของคณะกรรมการเจรจการค้าอย่างทางการ เพื่อให้ประเทศภาคีพิจารณา

ร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ฉบับใหม่ (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกร่างข้อตกลง แกตส์) ไม่ได้คงข้อความในวงเล็บเหลี่ยม [] ไว้เช่น ร่างในเอกสาร MTN.TNC./W/35 (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า "ร่างเดิม") และมีการเปลี่ยนแปลงไปจากร่างเดิมบางประการ แต่ยังคง หลักการต่าง ๆ ของหลักการมอนทรีออล (Montreal Principle) ไว้ครบถ้วน (ทั้งนี้ จะได้ วิเคราะห์ถึงพันธกรณีตามร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) โดยละเอียดอีกครั้งในบทที่ 2

1.2 โครงสร้างการขนส่งทางอากาศในประเทศไทย

Annex On Air Transport Services ใน Draft Final Act ได้กำหนด ขอบเขตการใช้บังคับร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) กับกิจกรรมการขนส่งทางอากาศไว้ดังนี้<sup>23</sup>

<sup>21</sup>GATT SECRETARIAT DOC. MTN./TNC./W/35, p. 358.

<sup>22</sup>GATT SECRETARIAT DOC. MTN./TNC./W/FA, 20 December 1991

<sup>23</sup>วรรค 1 ถึง 3 ของ Annex On Air Transport Services ใน Draft Final Act ระบุดังนี้ :-

- 1) ภาคผนวกนี้ ใช้บังคับกับมาตรการที่กระทบต่อการค้าบริการขนส่งทางอากาศ ไม่ว่าจะเป็นประจำหรือไม่ประจำ และบริการที่เกี่ยวข้อง
- 2) ข้อกำหนดในร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ไม่ใช้บังคับกับมาตรการที่มีผลกระทบต่อ :-
  - สิทธิการรับขนจราจร (Traffic Rights) ภายใต้อนุสัญญาชิคาโก (Chicago Convention) เสรีภาพทางอากาศทั้ง 5 (Five Freedom) และความตกลงสองฝ่ายเกี่ยวกับการบริการเดินอากาศ
  - กิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรง อันอาจจะจำกัดหรือกระทบต่อความสามารถของภาคีในการเจรจา ให้ หรือ รับ สิทธิในการรับขนจราจร หรืออันอาจจะเป็นการจำกัดการปฏิบัติตามสิทธินั้น
- 3) กิจกรรมที่อยู่ในบังคับของร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ที่ระบุในรายการตามวรรค 3 คือ
  - การซ่อมบำรุงอากาศยาน (Aircraft Repair and Maintenance)
  - การขาย หรือการตลาดของบริการขนส่งทางอากาศ (The Selling on Marketing of Air Transport Services)

<sup>23</sup>(Cont.) 1. This Annex applies to measure affecting trade in air transportation services, whether scheduled or unscheduled, and ancillary services.

2. Except as set out in paragraph 3, no provision of the Agreement shall apply to measures affecting :

(a) traffic rights covered by the Chicago Convention, including the five freedoms of the air, and by bilateral air services agreements ;

(b) directly related activities which would limit or affect the ability of parties to negotiate, to grant or to receive traffic rights, or which would have the effect of limiting their exercise.

- การสำรองที่นั่งด้วยคอมพิวเตอร์ (Computer Reservation Services)

โดยในวรรค 6 ของภาคผนวกกำหนดให้มีการทบทวนการบริการขนส่งทางอากาศ และการดำเนินการของภาคผนวกนี้เป็นระยะ หรืออย่างน้อยทุก ๆ 5 ปี<sup>24</sup>

เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับลักษณะการกำหนดของภาคผนวกเรื่อง การบริการขนส่งทางอากาศ (Annex on Air Transport Services) จึงแบ่งประเภทกิจกรรมการขนส่งทางอากาศของประเทศไทยได้ดังต่อไปนี้

- 1) การบินขนส่งทางอากาศภายใต้อนุสัญญาชิคาโก และความตกลงทวิภาคี แบ่งเป็น
  - การบินขนส่งทางอากาศแบบประจำ
  - การบินขนส่งทางอากาศแบบไม่ประจำ
- 2) บริการเสริมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบินขนส่งทางอากาศ และภาคผนวกของร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ระบุให้อยู่ในบังคับของข้อตกลงแกตส์ (GATS) แบ่งเป็น
  - การซ่อมบำรุงอากาศยาน
  - การขายและการตลาดการขนส่งทางอากาศ
  - การสำรองที่นั่งด้วยคอมพิวเตอร์
- 3) บริการเสริมอื่น ๆ
  - บริการลานจอด

<sup>23</sup>(cont.)3. Notwithstanding the provisions of paragraph 2, the Agreement shall apply to measures affecting :

- aircraft repair and maintenance services ;
- the selling or marketing of air transport services ;
- computer reservations services.

<sup>24</sup>เรื่องเดียวกัน, วรรค 6 ระบุดังนี้

6. Air Transport services and the operation of this Annex shall be reviewed periodically or at least every five years.



- เติมน้ำมันอากาศยาน
- คลังสินค้า
- ครั้วการบิน

1.2.1 กิจกรรมการขนส่งทางอากาศภายใต้อนุสัญญาชิคาโก และภายใต้ความตกลงทวิภาคี

1.2.1.1 การบินขนส่งทางอากาศแบบประจำ

การบินขนส่งทางอากาศแบบประจำ (Scheduled Air Services) คือบริการการบินที่มีเส้นทางบินแน่นอน มีการให้บริการสม่ำเสมอตามตารางบินที่แน่นอน และผู้ประกอบการจะรับผิดชอบเมื่อเสียหาย<sup>25</sup>

สำหรับประเทศไทยนั้น มีการประกอบการขนส่งทางอากาศแบบประจำ ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

ก) การบินขนส่งทางอากาศแบบประจำระหว่างประเทศ  
หมายถึงกลุ่มของเที่ยวบินที่มีลักษณะดังนี้<sup>26</sup>

(1) เป็นเที่ยวบิน ซึ่งทำการบินผ่านเข้าไปในห้วงอากาศเหนืออาณาเขตของรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐขึ้นไป

(2) เป็นเที่ยวบิน ซึ่งดำเนินการด้วยอากาศยาน เพื่อขนส่งผู้โดยสาร ไปรษณีย์ภัณฑ์ หรือสินค้าเพื่อสินค้า ในลักษณะที่แต่ละเที่ยวบินเปิดให้สาธารณชนใช้บริการได้ (open to use by member of the public)

<sup>25</sup>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา, "รายงานวิจัยเรื่อง การค้าบริการภายใต้กรอบการเจรจาทางการค้าด้านภาคีรอบอุรุกวัย สาขาขนส่งทางอากาศ", หน้า 27

<sup>26</sup>ICAO DOC 7278 C/814, 10 MAY 1952., quoted in Jacques Naveau, International Air Transport in a Changing World, pp. 30-31.

(3) เป็นเที่ยวบิน ซึ่งทำการบินให้บริการระหว่างจุดสองจุดหรือมากกว่าในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งดังนี้

- 3.1 ตามตารางบินที่ประกาศ หรือ
- 3.2 ด้วยเที่ยวบินที่ทำการบินเป็นประจำ หรือการ  
บินประจำเป็นนิจ จนเป็นที่จดจำได้

การได้มาซึ่งสิทธิการบิน (Traffic Rights) ประจำระหว่างประเทศ เป็นเรื่องระหว่างรัฐกับรัฐที่ความตกลงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยทำความตกลงสองฝ่าย สำหรับประเทศไทยได้ทำความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศกับประเทศต่าง ๆ ประมาณ 60 ประเทศ และมีสายการบินต่างชาติเข้ามาให้บริการเดินอากาศแบบประจำระหว่างประเทศ ตามความตกลงนี้ในปี พ.ศ. 2534 จำนวน 54 สายการบิน

รูปแบบของการแลกเปลี่ยนสิทธิการบินที่ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยใช้ในการทำความตกลงสองฝ่ายนั้น มี 3 รูปแบบคือ<sup>27</sup>

1) ความตกลงแบบ Capacity Predetermination

เป็นรูปแบบความตกลงที่อยู่ในความควบคุมของรัฐมากที่สุด คือ รัฐจะเป็นผู้กำหนด

- เส้นทางบิน
- จำนวนสายการบินในเส้นทาง
- ความจุ และความถี่ของเที่ยวบิน
- ควบคุมอัตราค่าโดยสาร และระวางสินค้า

2) ความตกลงแบบ Bermuda I

เป็นรูปแบบที่รัฐให้อิสระแก่สายการบิน ในการกำหนดความจุความถี่เอง แต่ยังคงอยู่ในเงื่อนไขที่รัฐเข้าแทรกแซงได้ โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนด

- เส้นทางบิน
- จำนวนสายการบินในเส้นทาง
- ควบคุมอัตราค่าโดยสารและระวางสินค้า

<sup>27</sup> รุ่งโรจน์ ศรีประเสริฐสุข, "เอกสารวิจัยนโยบายแลกเปลี่ยนสิทธิการบินของประเทศไทย", (กรุงเทพมหานคร : 2530-2531), หน้า 5-9

## 3) ความตกลงแบบ Open Skies

รูปแบบความตกลงที่รัฐให้สายการบินมีอิสระ ในการเสนอ บริการโดยไม่กำหนดเงื่อนไข ทั้งในเรื่องจำนวนสายการบิน เส้นทางบิน ความจุความถี่ และ อัตราค่าระวาง และค่าโดยสาร

ความตกลงทั้ง 3 รูปแบบนี้ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้จัดทำข้อความ เป็นแบบอย่าง เพื่อให้ภาคีใช้เป็นแนวทาง โดยมุ่งเน้นให้คู่สัญญาแต่ละฝ่ายคำนึงถึงความต้องการ ของการเจรจาระหว่างประเทศคู่สัญญา ผลประโยชน์และโอกาสที่เท่าเทียมกันในการแข่งขันการ หลีกเลี้ยงที่จะกระทบกระเทือนอย่างไม่สมควรต่อโอกาสที่จะเสนอบริการ โดยสายการบินอีกฝ่าย หนึ่งและการจัดการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรม

ประเทศไทยได้ทำความตกลงกับประเทศต่าง ๆ ทั้ง 3 รูปแบบ โดยมีเพียง สหรัฐอเมริกาที่ทำความตกลงในรูปแบบ Open Skies ซึ่งความตกลงดังกล่าว ได้ยกเลิกไปแล้ว เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2533

นอกจากความตกลงว่าด้วยการบริการเดินอากาศกับประเทศต่าง ๆ แล้ว กิจกรรมการขนส่งทางอากาศแบบประจำระหว่างประเทศของไทย ยังอยู่ภายใต้ความควบคุมของกฎหมาย ภายในหลายฉบับ โดยแยกพิจารณาไว้เป็น

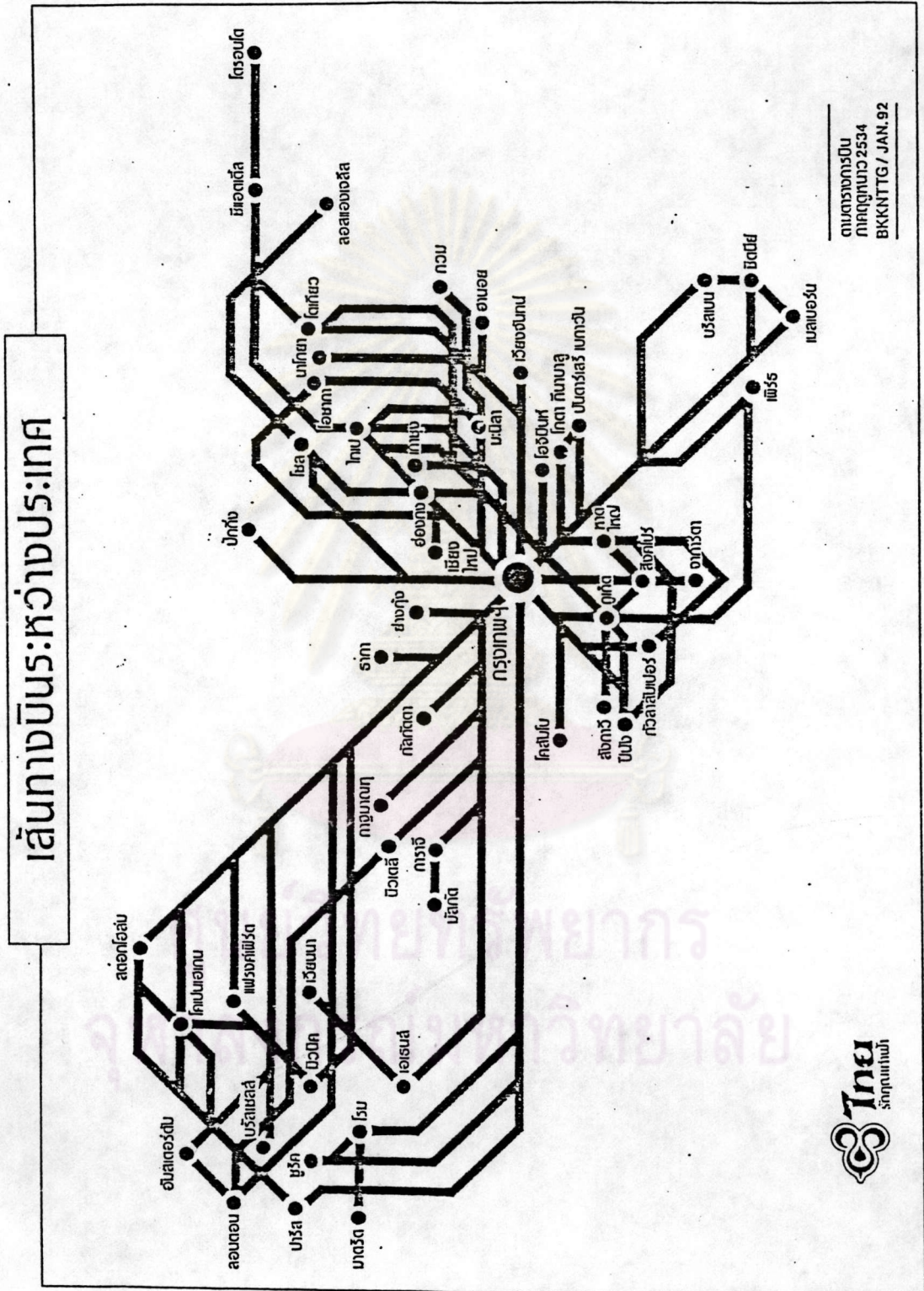
1. ผู้ประกอบการสัญชาติไทยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐดังต่อไปนี้
  - การห้ามอากาศยานบินออกนอกราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 27
  - การห้ามประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58

การที่กิจกรรมประเภทนี้อยู่ในความควบคุมของรัฐ ทำให้ผู้ประกอบการไทยมีเพียง รายเดียวคือ บริษัท การบินไทย จำกัด ซึ่งดำเนินกิจการในรูปรัฐวิสาหกิจ และโดยที่รัฐบาลไทยทำ ความตกลงแลกเปลี่ยนสิทธิการบินกับประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้การบินไทย มี เส้นทางบินไปยังส่วนต่าง ๆ ของโลก จำนวน 47 เมือง ใน 34 ประเทศ<sup>28</sup>

<sup>28</sup> ดูรูปภาพที่ 1 เส้นทางบินระหว่างประเทศของบริษัท การบินไทย จำกัด

รูปภาพที่ 1

ที่มา: แผนปฏิบัติการประชาสัมพันธ์ บริษัท การบินไทย จำกัด



จากรายงานการวิจัยของศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถึงประสิทธิภาพของการบริการของบริษัท การบินไทย จำกัด โดยพิจารณาจากอัตราการใช้ประโยชน์ของยานพาหนะขนส่ง (load factor) หรืออัตราการขนส่งผู้โดยสารแต่ละเที่ยว (cabin factor) พบว่า

- ปริมาณการรับขนส่งผู้โดยสารของการบินไทยสูงขึ้นเป็นลำดับ แต่ต่ำกว่าสายการบินที่สำคัญอื่น ๆ ในเอเชีย คือ โคเรียนแอร์ไลน์ สิงคโปร์แอร์ไลน์ และคาเธ่ย์แปซิฟิก

- เส้นทางที่มีผู้โดยสารใช้บริการมากที่สุดคือ เอเชียและตะวันออกกลาง เส้นทางในอเมริกาเหนือ และยุโรป มีผู้ให้บริการน้อย และเส้นทางบินยังไม่เหมาะสม

- อัตราส่วนของผู้โดยสารขาเข้าและออกของประเทศไทย จะใช้บริการของต่างชาติเป็นส่วนใหญ่<sup>29</sup>

ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้นนี้บ่งชี้ว่า ส่วนแบ่งตลาดยังอยู่ในมือสายการบินต่างชาติเป็นส่วนใหญ่

นอกจากการขนส่งทั้งผู้โดยสารและสินค้าในเที่ยวบินเดียวกันแล้ว การบินไทย ยังมีเที่ยวบินขนส่งเฉพาะสินค้าไปยังเมืองที่เป็นศูนย์กลางการขนส่งสินค้า ในทุกภูมิภาคของโลกอีกด้วย โดยสินค้าที่ขนส่งส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าเกษตรที่ต้องการความรวดเร็ว และรัฐบาลสามารถผลักดันให้สมาคมการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (IATA) ขอมรับอัตราพิเศษสำหรับสินค้าเกษตรที่เรียกว่า Government Ordered Rate (GOR) เพื่อเพิ่มอำนาจการแข่งขันให้สินค้าเกษตร<sup>30</sup>

2) ผู้ประกอบการต่างชาติอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐดังต่อไปนี้

<sup>29</sup> จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์ ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา, "รายงานวิจัย เรื่อง การค้าบริการภายใต้กรอบการเจรจาทางการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย สาขาขนส่งทางอากาศ", หน้า 98-99

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 49-50

- การห้ามอากาศยานต่างประเทศบินผ่าน หรือขึ้น-ลงในราชอาณาจักร ตาม มาตรา 28 ของพระราชบัญญัติเดินอากาศ พ.ศ. 2497

- การห้ามบุคคลต่างด้าวประกอบธุรกิจตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281

#### ข) การบินขนส่งทางอากาศแบบประจำภายในประเทศ

อนุสัญญาชิคาโก 1944 กำหนดให้รัฐเจ้าของอาณาเขต มี สิทธิที่จะปฏิเสธการให้รัฐอื่น เข้าทำการบินรับขนส่งโดยสาร สินค้า และไปรษณีย์ภัณฑ์ ภายในเขต แดนของตนได้ แต่ถ้ารัฐเจ้าของอาณาเขตให้สิทธิดังกล่าวแก่รัฐใด จะต้องให้สิทธินั้นแก่ประเทศ ภาคว่าอื่นทุกประเทศเท่าเทียมกัน<sup>31</sup>

กิจกรรมประเภทนี้ ในประเทศไทยมีโครงสร้างการควบคุม ในลักษณะค่อนข้างเปิด คือถือว่าเป็นกิจกรรมอันเป็นสาธารณูปโภคที่ห้ามประกอบการยกเว้นจะ ได้ รับสัมปทาน หรือได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี<sup>32</sup> ปัจจุบันนอกจากบริษัท การบินไทย จำกัด ซึ่งทำการ บินไปยังท่าอากาศยานทั่วประเทศ 22 แห่งแล้ว<sup>33</sup> รัฐมีนโยบายเปิดสำหรับเอกชนให้ทำการบิน เฉพาะเส้นทางเสริม สำหรับสายการบินแห่งชาติ โดยมีผู้ประกอบการเอกชน 2 รายคือ บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด และสายการบินทรอปิคัล ซีแอร์ ผู้ประกอบการต่างชาติไม่สามารถเข้ามา ประกอบการบินโดยตรงได้ จะทำได้แต่เพียงการเข้ามาลงทุนร่วมกับชาวไทย

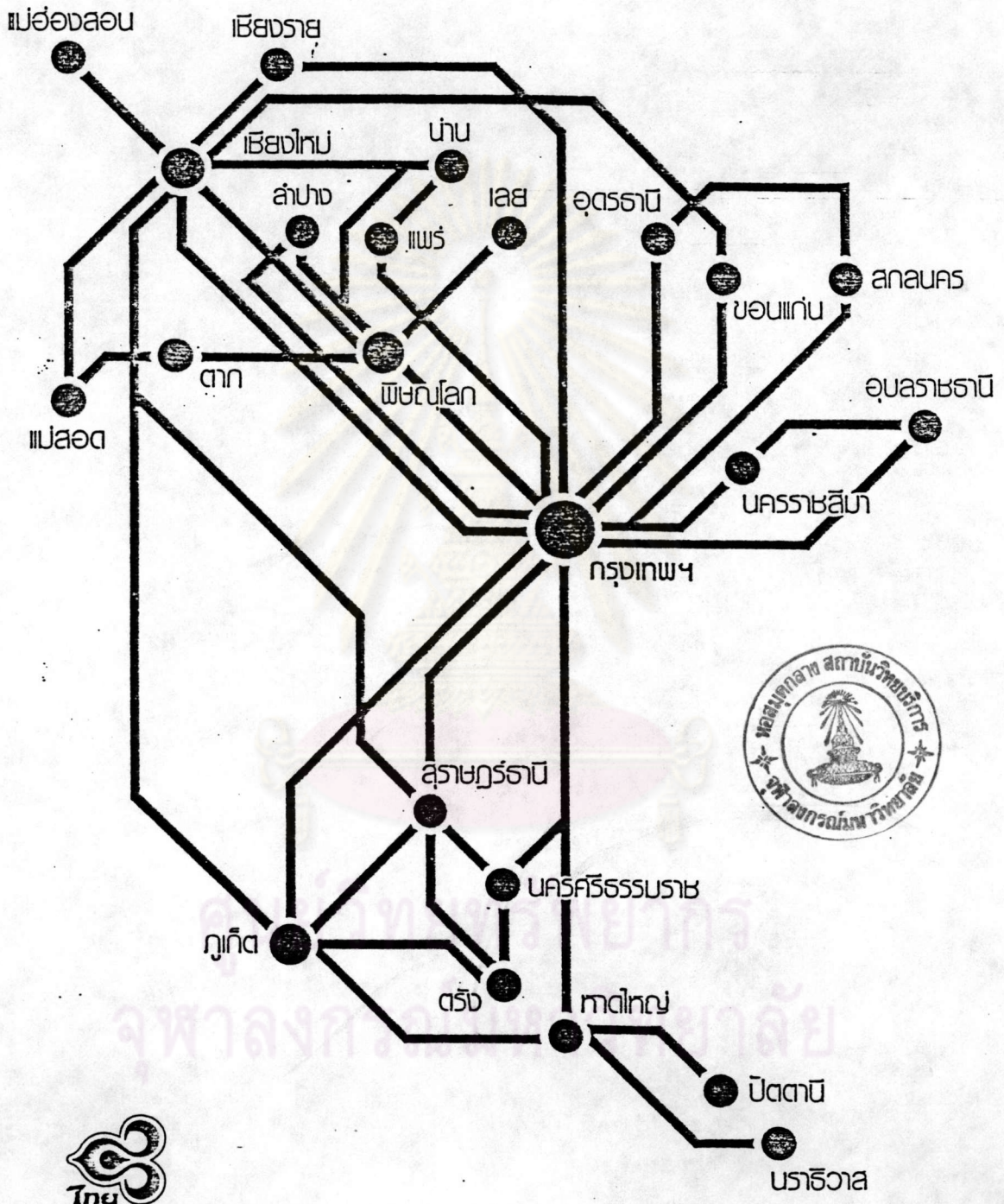
การบินไทย ทำการบินไปยังส่วนต่าง ๆ ของประเทศ 3 เส้นทางคือ สายตะวันออกเฉียงเหนือ สายเหนือ และสายใต้ โดยจากการวิจัยของศูนย์กฎหมาย และการพัฒนา พบว่าปริมาณการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศภายในประเทศเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ โดย เส้นทางที่มีปริมาณผู้โดยสารมากที่สุดคือ กรุงเทพฯ-เชียงใหม่ และ กรุงเทพฯ-หาดใหญ่ สำหรับ

<sup>31</sup> อนุสัญญาชิคาโก 1944 มาตรา 7 เรื่อง Cabotage

<sup>32</sup> ดูประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58

<sup>33</sup> ดูรูปภาพที่ 2 เส้นทางบินภายในประเทศของบริษัท การบินไทย จำกัด

# เส้นทางบินภายในประเทศ



มกราคม 35

ที่มา : แผนปฏิบัติการประจำปี  
บริษัท การบินไทย จำกัด

สายการบินกรุงเทพฯ ที่ทำการบินเสริมในเส้นทางที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวขึ้น ผู้ให้บริการส่วนใหญ่จะเป็นคนต่างชาติ<sup>34</sup>

#### 1.2.1.2 การบินขนส่งทางอากาศแบบไม่ประจำ (non-scheduled flight)

การค่าบริการของการขนส่งทางอากาศแบบไม่ประจำหรือการบินเช่าเหมาลำ หมายถึง การให้บริการขนส่งผู้โดยสาร สินค้าและไปรษณีย์ภัณฑ์เพื่อสินจ้าง (remuneration) หรือค่าเช่า (hire) โดยไม่มีกำหนดตารางเวลาแน่นอน กิจกรรมประเภทนี้ อนุสัญญาชิคาโก 1944 ปล่อยให้เป็นสิทธิของรัฐภาคีแต่ละรัฐที่จะอนุญาตภายใต้นโยบายของรัฐ โดยจะกำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดใด ๆ ก็ได้<sup>35</sup>

ลักษณะการประกอบการบินเช่าเหมาลำ ขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้ใช้บริการและประเภทของเครื่องบินที่ผู้ประกอบการให้บริการได้ และผู้ให้บริการและผู้รับบริการจะตกลงกันเองในเรื่องอัตราค่าบริการ

ก) การบินขนส่งทางอากาศแบบไม่ประจำระหว่างประเทศ ผู้ประกอบการสัญชาติไทยในกิจกรรมประเภทนี้คือ บริษัทการบินไทย จำกัด และรัฐเปิดโอกาสให้สายการบินต่างชาติทำการบินเช่าเหมาลำมายังประเทศไทย ในช่วงฤดูการท่องเที่ยวที่มีความต้องการจราจรสูง

ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา ได้ทำการวิเคราะห์สภาพการณ์ทางเศรษฐศาสตร์ของกิจกรรมประเภทนี้พบว่า ปริมาณผู้โดยสารและสินค้าที่ใช้บริการประเภทนี้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ โดยส่วนแบ่งตลาดเป็นของสายการบินต่างชาติเป็นส่วนใหญ่<sup>36</sup>

<sup>34</sup> จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์, ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา, "รายงานวิจัยเรื่อง การค่าบริการภายใต้กรอบการเจรจาทางการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย สาขาขนส่งทางอากาศ", หน้า 35-36

<sup>35</sup> อนุสัญญาชิคาโก 1944 มาตรา 5 เรื่อง Flight of non-scheduled flight.

<sup>36</sup> จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา, "รายงานวิจัยเรื่อง การค่าบริการภายใต้กรอบการเจรจาทางการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย สาขาขนส่งทางอากาศ," หน้า 44-49



อนุสัญญาชิคาโก 1944 วางข้อกำหนดสำหรับบริการการบินไม่ประจำนี้ ในทำนองเดียวกับเรื่องการบินประจำภายในประเทศกล่าวคือ ให้ขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละประเทศในการพิจารณาให้สิทธิ ในส่วนของอาเซียน ไทยมีพันธกรณีตามความตกลงพหุภาคีอาเซียน ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกสามารถทำการบินแบบไม่มีกำหนดประจำระหว่างกันได้ แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในความตกลง

โครงสร้างการควบคุมภายในประเทศของกิจกรรมนี้ เป็นทำนองเดียวกันกับกิจกรรมการบินประจำ คือ ถือว่าเป็นกิจกรรมอันเป็นสาธารณูปโภค ตามป.ว.58 และมีข้อจำกัดการห้ามประกอบการบินตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 มาตรา 27 และ 28

ข) การบินขนส่งทางอากาศแบบไม่ประจำภายในประเทศ  
กิจกรรมการบินเข้าเหมายในอากาศนี้ อยู่ภายใต้บังคับของอนุสัญญาชิคาโก 1944 เรื่อง Cabotage<sup>37</sup> เช่นเดียวกับการบินประจำภายในประเทศ และเป็นกิจกรรมที่รัฐควบคุมเคร่งครัดในฐานะกิจกรรมอันเป็นสาธารณูปโภค ผู้ประกอบการไทยประกอบไปด้วย บริษัท การบินไทย จำกัด บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด และบริษัท ไทยฟลายอิง เซอร์วิส จำกัด โดยลักษณะการประกอบการบินจะเป็นไปตามความต้องการของผู้ใช้บริการ และผู้ประกอบการต่างชาติ จะเข้ามาประกอบการบินได้ก็โดยการเข้าร่วมลงทุนกับผู้ประกอบการไทย

#### 1.2.2 กิจกรรมการขนส่งทางอากาศที่อยู่ในบังคับร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS)

วรรค 3 ของภาคผนวกเรื่องการขนส่งทางอากาศ กำหนดรายการกิจกรรม 3 ประเภทคือ

- บริการซ่อมบำรุงอากาศยาน (aircraft repair and maintenance services)
- การขายและการตลาดของการขนส่งทางอากาศ (the selling or marketing of air transport services)

<sup>37</sup> อนุสัญญาชิคาโก 1944 มาตรา 4 และมาตรา 7

- การสำรองที่นั่งด้วยคอมพิวเตอร์ (computer reservation services)

1.2.2.1 บริการซ่อมบำรุงอากาศยาน (aircraft repair and maintenance services)

ภาคผนวกเรื่องการบริการขนส่งทางอากาศ ได้กำหนดคำจำกัดความของกิจกรรมประเภทนี้ไว้ดังนี้

'aircraft repair and maintenance: activities required at a regular or ad hoc basis in order to guarantee the operational airworthiness of aircraft'<sup>38</sup>

จากคำจำกัดความดังกล่าว สอดคล้องกับระบบการซ่อมบำรุงอากาศยาน ซึ่งประกอบไปด้วยการซ่อมบำรุงตามระยะเวลา และการซ่อมบำรุงเป็นครั้งคราวเมื่อเกิดการเสียหาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกันความสมควรเดินอากาศ นั่นคือ จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดในการซ่อมบำรุงที่ได้รับการเห็นชอบจากบริษัทผู้ผลิตอากาศยาน และหน่วยงานด้านการบินพลเรือนของรัฐ (Civil Aviation Authority) โดยมีลักษณะการตรวจซ่อมแบ่งได้เป็นการซ่อมบำรุงชั้นลานจอด (Line Maintenance) และการซ่อมบำรุงประจำปี และการซ่อมใหญ่ (yearly visit และ heavy maintenance)<sup>39</sup> ส่วนของกิจกรรมนี้ที่คาบเกี่ยวกับบริการภาคพื้นในลานจอด (ground handling) คือการซ่อมบำรุงชั้นลานจอด มีส่วนของการตรวจสอบและซ่อมบำรุงอากาศยานทุกครั้งก่อนทำการบิน และหลังจากลงจอดที่ท่าอากาศยาน อย่างไรก็ตาม การซ่อมบำรุงชั้นลานจอดนี้ถือได้ว่าเป็นการซ่อมบำรุงที่ถูกกำหนดให้ทำตามปกติ (required at a regular) ตามคำจำกัดความข้างต้นและสอดคล้องกับคำจำกัดความในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

<sup>38</sup> ดูวรรค 7(a) ของ Annex On Air Transport Services MTN.TNC./W/FA p. 46. ที่ภาคผนวก

<sup>39</sup> บริษัท การบินไทย จำกัด ฝ่ายวิศวกรรม, "ระบบการซ่อมบำรุงเครื่องบิน", เอกสารในการอบรมปฐมนิเทศพนักงานที่ฝ่ายช่าง บริษัท การบินไทย จำกัด, 25 เมษายน 2530 (อัดสำเนา)

การประกอบการทำงานซ่อมบำรุงอากาศยานในลักษณะการค่าบริการนั้น ได้แก่ การขายบริการซ่อมบำรุงประเภทต่าง ๆ (Aircraft Maintenance Type) ให้แก่สายการบินอื่น หรือ ผู้ประกอบการอากาศยาน (aircraft operator) รายอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ในการประกอบการทำงานเพื่อใช้ประโยชน์จากกำลังคน (manpower), เครื่องมือ (tool), อุปกรณ์ (equipment) กับขีดความสามารถ (capability) ที่มี<sup>40</sup>

ปัจจุบันผู้ประกอบการค่าบริการในกิจกรรมประเภทนี้ของไทยคือ บริษัท การบินไทย จำกัด โดยมีสายการบินต่างชาติเข้ามาให้บริการแก่สายการบินของตน และสายการบินอื่นอีก 3 รายคือ สายการบิน KLM, LUFTHANSA และ BRITISH AIRWAYS

การบินไทย ขายบริการซ่อมบำรุงให้แก่ลูกค้าต่างประเทศตั้งแต่ปี 2521 ก่อนมีการควบคุมการให้บริการลานจอดและบริการช่างอากาศ โดยมีขีดความสามารถ 4 ด้านคือ

- 1) งานซ่อมบำรุงอากาศยาน
- 2) งานซ่อมบำรุงเครื่องยนต์อากาศยาน
- 3) งานซ่อมอุปกรณ์อากาศยาน
- 4) งานเฉพาะด้าน ซึ่งรวมไปถึงการฝึกอบรมด้านเทคนิคด้วย

ซึ่งได้ขายบริการเต็มขีดความสามารถ รวมไปถึงการฝึกอบรมด้านเทคนิคให้แก่ สายการบินอื่นด้วย<sup>41</sup>

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบินไทยจะสามารถแข่งขันในตลาดของธุรกิจประเภทนี้ได้คือ

- 1) ปัจจัยภายนอก
  - มีอากาศยานที่มีอายุใช้งานมานานในธุรกิจการบินปัจจุบันจำนวนมากขึ้น
  - ผู้ประกอบการซ่อมบำรุงในเชิงการค้ามีน้อย
  - การเพิ่มจำนวนของสายการบินขนาดเล็ก

<sup>40</sup>บริษัท การบินไทย จำกัด, ฝ่ายช่าง, กองการตลาด, "Reaching New Heights in Aircraft Maintenance," เอกสารในการอบรมปฐมนิเทศพนักงานที่ ฝ่ายช่าง บริษัท การบินไทย จำกัด, ข้อ 1.

<sup>41</sup>บริษัท การบินไทย จำกัด, ฝ่ายช่าง, กองการตลาด, "Reaching New Heights in Aircraft Maintenance", ข้อ 4.2

- ราคาค่าบริการที่สูงขึ้นในยุโรปและอเมริกา
- การเจริญเติบโตของกิจการขนส่งทางอากาศ

## 2) ปัจจัยภายใน

- ค่าแรงงาน (cost of labour) ที่ต่ำกว่าคู่แข่ง
- ความพร้อมด้านฝีมือแรงงานและเทคนิค<sup>42</sup>

รายงานวิจัย<sup>43</sup> ของศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา ได้วิเคราะห์ถึงแนวโน้มการแข่งขันของธุรกิจประเภทนี้ว่า มีแนวโน้มในการแข่งขันต่ำ โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้ทุนถาวร (intensive capital) มาก และต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ<sup>43</sup> อย่างไรก็ดี หากประเทศไทยเปิดให้มีการแข่งขันโดยเสรีในกิจกรรมนี้ แม้ว่าโดยข้อจำกัดดังที่รายงานวิจัย<sup>44</sup> วิเคราะห์ไว้จะทำให้มีผู้ประกอบการเข้ามาในตลาดน้อยราย แต่ผู้ที่เข้ามาประกอบการได้จะมีก็แต่ผู้ประกอบการจากต่างชาติที่มีเงินทุนและเทคโนโลยีสูง เข้ามาอาศัยลักษณะที่เหมาะสมทางภูมิศาสตร์ ที่จะเป็นผู้ศูนย์กลางด้านการขนส่งทางอากาศในภูมิภาคนี้ของประเทศไทย กับบุคลากรที่มีความสามารถในค่าแรงงานที่ต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ จากการที่มีเงินลงทุนสูงมีและเทคโนโลยีเป็นของตนเองนี้ย่อมทำให้ผู้ประกอบการต่างชาติสามารถขายบริการซ่อมบำรุงในอัตราที่ต่ำกว่า และได้ส่วนแบ่งการตลาดที่มากกว่าผู้ประกอบการไทย เมื่อลักษณะของกิจกรรมเป็นตัวกำหนดให้มีผู้ประกอบการน้อยราย และในจำนวนผู้ประกอบการน้อยราย ส่วนแบ่งการตลาดยังเป็นของผู้ประกอบการต่างชาติ ย่อมเกิดผลเสียหายต่อโครงสร้างการขนส่งทางอากาศของไทยในส่วนนี้

ในแง่อุปสงค์ อุปทานของตลาดกิจกรรมประเภทนี้ในประเทศไทย ปัจจุบันอยู่ในลักษณะที่สมดุลคือ ศูนย์ซ่อมของการบินไทยสามารถตอบสนองความต้องการเฉพาะสายการบินของไทยได้เต็มที่โดยซ่อมบำรุงเฉพาะอากาศยานของไทยเป็นส่วนใหญ่ร้อยละ 80-90% เกือบเต็มความสามารถของฝ่ายช่างแล้ว<sup>44</sup> ขณะเดียวกันตลาดของกิจกรรมการซ่อมบำรุงอากาศยานยัง

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 5

<sup>43</sup> จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์, ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา, "รายงานการวิจัยเรื่องการค่าบริการภายใต้กรอบการเจรจาทางการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย สาขาขนส่งทางอากาศ", หน้า 27

<sup>44</sup> สัมภาษณ์ผู้จัดการกองการตลาด ฝ่ายช่าง บริษัท การบินไทย จำกัด, อ้างถึง ใน ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "รายงานการวิจัยเรื่องการค่าบริการภายใต้กรอบการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย สาขาขนส่งทางอากาศ", หน้า 149

สามารถขยายตัวได้อีกมาก ทั้งนี้ จากความพยายามให้มีการค้าเสรีด้านขนส่งทางอากาศ ทำให้เกิดสายการบินใหม่ ๆ ขึ้นในโลก และสายการบินใหม่ ๆ เหล่านี้ยังไม่คุ้มทุนพอที่จะสร้างโรงซ่อมของตนเอง ความต้องการในตลาดการซ่อมบำรุงจึงมีเพิ่มมากขึ้นในตลาดโลก ประกอบกับลักษณะพิเศษเฉพาะของการตลาด และการลงทุนในกิจกรรมการซ่อมบำรุงอากาศยานที่สนับสนุนการวางแผนการตลาดและการลงทุนในระยะยาวนั้นคือ ระบบการซ่อมบำรุงอากาศยานนั้น มีส่วนที่เป็นการซ่อมบำรุงตามกำหนดระยะเวลา (Schedule Maintenance) ซึ่งเป็นการซ่อมบำรุงที่สามารถจะวางแผนทำการซ่อมบำรุงได้ล่วงหน้าโดยอาศัยกำหนดระยะเวลา ชนิดของงานซ่อมบำรุง โดยข้อกำหนดและระยะเวลาที่ บริษัทผู้ผลิตเครื่องบินและอุปกรณ์และสายการบินที่ใช้เครื่องบิน และอุปกรณ์ต้น ๆ จะมาประชุมร่วมกันเพื่อวางข้อกำหนดจากประวัติการใช้งานและอายุใช้งานของแต่ละสายการบิน และเงื่อนไขวิธีการซ่อมบำรุงตามแบบแผนการผลิตของบริษัทผู้ผลิต<sup>45</sup> ตรงจุดนี้สร้างความโปร่งใสในด้านการวางแผนการตลาดของกิจกรรมซ่อมบำรุงอากาศยาน กล่าวคือ ผู้ประกอบการสามารถจะวิเคราะห์ได้ว่าในช่วงระยะเวลาใด มีอากาศยานประเภทใดของสายการบินใดบ้างที่ควรกำหนดซ่อมบำรุงในแบบที่ผู้ประกอบการมีขีดความสามารถจะซ่อมได้ มี slot หรือพื้นที่โรงซ่อมที่จะทำได้ เพื่อเสนอขายบริการให้แก่สายการบินนั้น ๆ หรือผู้ประกอบการของอากาศยานนั้น ๆ

การเปิดให้มีการแข่งขันโดยเสรีในกิจกรรมซ่อมบำรุงอากาศยาน จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงลักษณะพิเศษของระบบซ่อมบำรุงอากาศยาน ซึ่งจะ ไปสัมพันธ์กับรูปแบบการเข้าสู่ตลาด (mode of delivery) คือสภาพการณ์ปัจจุบัน ผู้ประกอบการซึ่งเป็นสายการบินต่างชาติจะให้บริการเฉพาะการซ่อมอากาศยานที่ลานจอดให้กับสายการบินตนเอง และสายการบินในเครือที่ได้รับอนุญาตให้ลงจอดในท่าอากาศยานไทย แต่ถ้ามีการอนุญาตให้เปิดศูนย์ซ่อมเครื่องบินลำตัวกว้างขึ้น ผู้ใช้บริการจะเป็นได้ทั้งสายการบินที่มีการแลกเปลี่ยนสิทธิการบิน ได้รับอนุญาตให้จอด หรือมีเส้นทางบิน จุดแวะลงในประเทศไทย และสายการบินอื่น ๆ ที่ไม่มีสิทธิเช่นนั้น \* ซึ่งถึงแม้จะไม่ได้กระทบต่อผู้ประกอบการไทยคือการบินไทยในแง่ของการแข่งขัน (เพราะการบินไทยเองซ่อม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>45</sup> บริษัท การบินไทย จำกัด ฝ่ายวิศวกรรม, "ระบบการซ่อมบำรุงเครื่องบิน", เอกสารในการอบรมปฐมนิเทศพนักงานที่ฝ่ายช่าง บริษัท การบินไทย จำกัด, 25 เมษายน 2530 (อัดสำเนา)

\* ปัจจุบันศูนย์ซ่อมการบินไทยรับซ่อมให้สายการบินบางสายที่ไม่ได้มีจุดแวะลง หรือมีเส้นทางบินมายังประเทศไทย เช่น สายการบิน VIASA และ CONAIR (ข้อมูลจากกองการตลาด, ฝ่ายช่าง, บริษัท การบินไทย จำกัด)

เฉพาะอากาศยานไทยก็เกือบเต็มความสามารถแล้ว) แต่จะก่อปัญหาในเรื่องการถูกซื้อตัวของบุคคลากร โดยปัญหานี้จะกระทบไม่เพียงแต่การให้บริการแก่ลูกค้า ยังรวมไปถึงบุคคลากรที่จะให้บริการกับอากาศยานของไทยเองอีกด้วย

การซ่อมบำรุงอากาศยานนี้อยู่ในความควบคุมตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 60 จัตวา, 60 เบญจ และ 60 ฉ. ความตกลงเดินอากาศระหว่างประเทศด้วย

#### 1.2.2.2 การขายหรือการตลาดของบริการขนส่งทางอากาศ (the selling or marketing of Air Transport Services)

จากคำจำกัดความในภาคผนวก เรื่องการขนส่งทางอากาศ

" selling and marketing: opportunities for the air carrier concerned to sell and market freely its air transport services, including all aspects of marketing such as market research, advertising and distribution"<sup>46</sup>

หากตีความตามตัวอักษรจากคำจำกัดความนี้แสดงว่ากิจกรรมดังกล่าว หมายถึง เฉพาะการให้บริการแก่สายการบินของตนเท่านั้น แต่ถ้าพิจารณาจากลักษณะการประกอบกิจกรรมประเภทนี้ ควรจะหมายรวมถึงการทำการขายและการตลาดให้สายการบินอื่นด้วย\*

ในการขายบัตรโดยสารของสายการบินในประเทศไทยจะทำการผ่านบริษัทตัวแทนจำหน่ายสำนักงานของสายการบินนั้น ๆ เอง หรือตั้งบริษัทร่วมในการขายกับสายการบินอื่น หรือ โดยการตั้งตัวแทนจำหน่ายทั่วไป

การบินไทยได้ดำเนินการด้านการขายและการตลาด โดยวิธีการตั้งสำนักงานสาขาตามภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกเพื่อดูแลส่งเสริมการขาย ทั้งในประเทศที่การบินไทยทำการบินไปถึงและประเทศที่มีสิทธิการจำหน่ายสูง นอกจากนี้ ยังได้ตั้งสำนักงานขายร่วมกับสายการบินอื่น

<sup>46</sup> ดูวรรค 7 (f) ของ Annex On Air Transport Services

\* ดูรายละเอียดการวิเคราะห์เรื่องวิธีการเข้าสู่ตลาดการขนส่งทางอากาศในบทที่ 2

ขายโดยผ่านตัวแทนจำหน่าย หรือสำนักงานท่องเที่ยวด้วย<sup>47</sup>

ในด้านการรับเป็นตัวแทนจำหน่ายให้กับสายการบินอื่น ๆ การบินไทยมีสัญญาประเภทต่าง ๆ กับสายการบินทั่วโลก ทั้งที่เป็นการขายในประเทศไทยและเป็นตัวแทนในประเทศอื่น ๆ เช่น ได้รับมอบหมายให้เป็นตัวแทนแก่สายการบิน SF ในบังคลาเทศ และเนปาล, เป็นตัวแทนการขาย (General Sale Agent) ให้แก่สายการบิน Austrian Airlines(OS) ในประเทศไทย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย, เป็นตัวแทนฝ่ายขายให้ Royal Brunei Airlines (BI) ในสิงคโปร์ อินโดนีเซีย สวิสเซอร์แลนด์ ฝรั่งเศส และกรีซ ฯลฯ<sup>48</sup>

กลวิธีในการแข่งขันของบริษัทตัวแทนจำหน่ายบัตรโดยสารคือ การลดราคาตามเปอร์เซ็นต์ที่ทางบริษัทได้รับจากสายการบิน และรายงานวิจัยฯ ของศูนย์วิจัยกฎหมาย และการพัฒนาวิเคราะห์ว่าแนวโน้มในการแข่งขันจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากมีผู้ประกอบการเข้ามาในตลาดมากขึ้นเป็นลำดับ

กฎหมายที่ใช้ควบคุมกิจการประเภทนี้คือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 ซึ่งบังคับใช้กับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว นอกจากนี้ หากเป็นการจำหน่ายบัตรโดยสารผ่านระบบคอมพิวเตอร์ ยังต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโทรเลข โทรศัพท พ.ศ.2477 อีกด้วย

#### 1.2.2.3 บริการสำรองที่นั่งด้วยคอมพิวเตอร์

ภาคผนวกเรื่องการขนส่งทางอากาศ ได้ให้คำจำกัดความการค่าบริการประเภทนี้ไว้ดังนี้

"computerized reservation system: services provided

<sup>47</sup> จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์, ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา, "รายงานการวิจัยเรื่องการค้าบริการภายใต้กรอบการเจรจาทางการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย สาขาขนส่งทางอากาศ", หน้า 75-76

<sup>48</sup> บริษัท การบินไทย จำกัด, กองพัฒนาและฝึกอบรม, "เรื่องราวของการบินไทย" เอกสารปฐมนิเทศพนักงานใหม่, ม.ค.2534

<sup>49</sup> วรรค 7 (c) ของ Annex On Air Transport Services

by computerized systems that contain information about air carriers schedules, seat availability, fares and fare rules, through which reservations can be made"<sup>49</sup>

จากคำจำกัดความนี้ มิได้ชี้ชัดว่าหมายถึงการให้บริการในฐานะเจ้าของระบบ หรือรวมถึงผู้ใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในการขายบัตรโดยสาร หรือสำรองที่นั่งให้แก่ผู้โดยสาร ทำให้เกิดปัญหาในการตีความ ซึ่งส่งผลไปถึงการกำหนดความผูกพันในตารางคำมั่นเฉพาะ (schedule of commitments)\*

Computer Reservation Systems (CRS) เป็นระบบการสำรองรวมถึงการขายที่นั่งโดยสารเครื่องบินผ่านระบบคอมพิวเตอร์ที่สายการบิน เป็นผู้จัดให้ตัวแทนจำหน่ายใช้ และระบบนี้ได้พัฒนาจนสามารถขายบริการครอบคลุมธุรกิจอย่างอื่นในคราวเดียวกัน เช่น การสำรองที่พัก (โรงแรม) ในที่ต่าง ๆ ทั่วโลก การเช่ารถ การจองบัตรชมการแสดง ซึ่งบางครั้งเรียกระบบนี้ว่า ระบบตัวแทนจำหน่ายแบบเบ็ดเสร็จ (Global Distribution Systems หรือ GDS)<sup>50</sup> โดยผู้ประกอบการระบบ (CRS Vendor) จะเรียกเก็บค่าใช้จ่ายระบบจากสายการบินสมาชิก เป็น transaction fee

ปัจจุบันประเทศไทย ไม่มีผู้ให้บริการหรือผู้ประกอบการระบบ CRS นี้ แต่บริษัท การบินไทย จำกัด ได้เข้าเป็นสมาชิกของระบบอมาดิอุส (Amadeus)\*\* เป็นสายการบินที่ 16 และเป็นสายการบินแรกในเอเชีย สาเหตุที่เลือกอมาดิอุส (Amadeus) ก็เพราะเป็นระบบของกลุ่มสายการบินของยุโรป ซึ่งเป็นตลาดที่การบินไทยมีรายได้มากที่สุดและเป็นตลาดโอกาสที่จะได้รับการกีดกันเมื่อยุโรปรวมเป็นตลาดเดียว (Single Market) และจากการเข้าเป็นสมาชิกอมาดิอุสนี้เองทำให้ยอดขายของการบินไทยเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีจุดขาย (point of sale) มากขึ้น

\* ดูรายละเอียดการวิเคราะห์ในเรื่องวิธีการเข้าสู่ตลาดการขนส่งทางอากาศ ในบทที่ 2

<sup>50</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม, กองกิจการระหว่างประเทศ, "รายงานการศึกษาเรื่องการขนส่งทางอากาศในประชาคมเศรษฐกิจยุโรป", (กรุงเทพฯ : กรกฎาคม พ.ศ. 2533), หน้า 26

\*\* อมาดิอุส (Amadeus) เป็นการรวมตัวของสายการบิน คือ SAS, Air France, Lufthansa, Iberia และมีสายการบินอื่น ๆ เข้าร่วมคือ Finnair, Adria, Air Inter เป็นต้น (เรื่องเดียวกัน, หน้า 27)



การกีดกันหรือเลือกปฏิบัติทางการค้าในกิจกรรมประเภทนี้ ทำได้โดยการนำ ตารางเที่ยวบินของสายการบินที่ไม่ได้เป็นเจ้าของระบบไว้หน้าท้าย ๆ ของข้อมูล ซึ่งทำให้โอกาส ขายของสายการบินนั้นน้อยลง ส่วนแบ่งตลาดจึงเป็นของสายการบินเจ้าของระบบนั่นเอง เนื่องจากสามารถควบคุมข้อมูลให้เป็นประโยชน์แก่ตนเอง

การเปิดเสรีในการแข่งขันของกิจกรรมประเภทนี้ จึงมีผลดีคือเป็นการพัฒนาเทคโนโลยีและบุคลากรด้านคอมพิวเตอร์ แต่จะประสบปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสการขาย บัตรโดยสารดังกล่าวข้างต้น

### 1.2.3 บริการส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศ

นอกจากการบินขนส่งทางอากาศในข้อ 1.2.1 และบริการเสริมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการขนส่งทางอากาศที่ระบุไว้ในภาคผนวกของร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ดังกล่าวมาแล้วในข้อ 1.2.2 แล้ว ยังมีบริการเสริมอื่น ๆ อีก คือ

#### ก. บริการลานจอด

กิจกรรม ground handling หรือบริการในลานจอดของประเทศไทยมีความคาบเกี่ยวอยู่กับกิจกรรมบริการซ่อมบำรุงอากาศยานอยู่มาก โดยอยู่ในความควบคุมของกฎหมายมาตรฐานเดียวกันลักษณะการควบคุมเหมือนกัน และพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ได้ให้คำจำกัดความของ "บริการในลานจอด" ไว้ว่า หมายถึงบริการใด ๆ ที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับอากาศยาน หรือธุรกิจการเดินอากาศในลานจอดอากาศยานนอกจากบริการช่างอากาศ และ "บริการช่างอากาศ" หมายถึงบริการที่เกี่ยวข้องกับเทคนิคในด้านความปลอดภัยของอากาศยาน หรือการซ่อมบำรุงอากาศยานในลานจอดอากาศยาน ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>51</sup> โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 22 (พ.ศ. 2522) ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ในส่วนของคำจำกัดความนี้ได้แจกแจงบริการที่ถือว่าเป็นบริการช่างอากาศไว้ว่าหมายถึง

- 1) การรับ-ส่งอากาศยาน
- 2) การบริการอากาศยาน
- 3) การซ่อมบำรุงอากาศยาน
- 4) การทำความสะอาดอากาศยาน<sup>52</sup>

<sup>51</sup>พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 4

<sup>52</sup>กฎกระทรวง ฉบับที่ 22 (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

แต่จากลักษณะการประกอบธุรกิจการให้บริการลานจอดนั้น ได้แก่ การบริการรับขนผู้โดยสารระหว่างอากาศยานกับตัวอาคารท่าอากาศยาน การทำความสะอาดอากาศยาน การขนถ่ายสินค้า การให้บริการอุปกรณ์ที่ใช้กับอากาศยานและจอดเช่น เครื่องปรับอากาศ บันได เหล่านี้ เป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริการภาคพื้น<sup>53</sup> ส่วนฝ่ายช่างจะทำหน้าที่ซ่อมบำรุงชั้นลานจอดที่จะต้องทำทุกครั้งที่อากาศยานลงจอดเท่านั้น<sup>54</sup> ซึ่งเมื่อเทียบกับคำจำกัดความของกิจกรรม aircraft repair and maintenance ที่ภาคผนวกกำหนดไว้ดังนี้

"activities required at a regular or ad hoc basis in order to guarantee the operational airworthiness of aircraft."

กิจกรรมตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวที่อยู่ในบังคับร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) จึงมีแต่เพียงกิจกรรมในข้อ 3) ส่วนกิจกรรมอื่น ๆ ที่ให้บริการลานจอดจึงถือได้ว่าเป็นกิจกรรม ground handling

ผู้ประกอบการไทยสำหรับบริการประเภทนี้มีปัจจุบันมีเพียง 2 ราย คือ บริษัท การบินไทย จำกัด และบริษัท ไทยแอร์พอร์ตส์ กราวด์ เซอร์วิส จำกัด ซึ่งรับสัมปทานจากการท่าอากาศยานเมื่อปี พ.ศ. 2534 โดยเป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย กับสายการบินต่าง ๆ

การบินไทย มีการทำความสะอาดลงในลักษณะต่างตอบแทน ในการให้บริการลานจอดกับสายการบินต่างชาติ ณ ท่าอากาศยานในประเทศไทย โดยสายการบินเหล่านี้ จะให้บริการแก่อากาศยานของการบินไทย ในท่าอากาศยานในประเทศของตน และมีการตกลงกันใช้ราคาที่ต่ำกว่าราคาท้องตลาดด้วย<sup>55</sup>

<sup>53</sup> กองพัฒนาบุคคลและฝึกอบรม บริษัท การบินไทย จำกัด, เอกสารประกอบการประชุมนิเทศพนักงานใหม่, พ.ศ. 2534

<sup>54</sup> ฝ่ายวิศวกรรม บริษัท การบินไทย จำกัด, "ระบบการซ่อมบำรุงเครื่องบิน". เอกสารในการอบรมประชุมนิเทศพนักงานที่ฝ่ายช่าง บริษัท การบินไทย จำกัด, 25 เมษายน 2530 (อัดสำเนา)

<sup>55</sup> สัมภาษณ์ คุณพีระวัฒน์ สมจิตต์, กองบริหารลานจอด, ฝ่ายปฏิบัติการภาคพื้น, บริษัท การบินไทย จำกัด

จากลักษณะการประกอบการบริการภาคพื้นแสดงให้เห็นว่า ต้นทุนการผลิตของบริการประเภทนี้ขึ้นอยู่กับแรงงานและอุปกรณ์ และเมื่อพิจารณารายได้ที่เพิ่มขึ้น เปรียบเทียบกับอัตรากำลังคนที่เพิ่มขึ้นในช่วงระยะเวลาเดียวกันของฝ่ายบริการภาคพื้นของ บริษัท การบินไทย จำกัด พบว่า การบินไทยให้บริการภาคพื้นในลานจอดในช่วงปี 1989/90 500-560 ครั้ง/สัปดาห์ ในขณะที่ปี 1984/85 ให้บริการได้เพียง 300 ครั้ง/สัปดาห์ ขณะที่อัตราเพิ่มกำลังคนจากปี 1984/85 ถึง 1990 นั้นเพิ่มขึ้นเพียง 55% แสดงให้เห็นว่าผู้ประกอบการไทย มีความพร้อมพอสมควรในการเข้าสู่ตลาดการค้าเสรีในบริการประเภทนี้<sup>56</sup>

โครงสร้างการควบคุมในกิจกรรมประเภทนี้ ในส่วนของการเข้าประกอบการและอัตราค่าประกอบการ จะถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติเดินอากาศ พ.ศ. 2497<sup>57</sup> ส่วนมาตรฐานในการบริการ จะต้องเป็นไปตามหัวข้อกำหนดของสมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (IATA) โดยผู้รับบริการจะเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองว่าให้บริการครบถ้วนแล้ว<sup>58</sup>

#### ข. การเติมน้ำมันอากาศยาน

บริการประเภทนี้ในประเทศไทย มีผู้ประกอบการเพียงรายเดียว แต่เป็นบริษัทที่ถือหุ้นโดยทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนคือ บริษัทบริการเชื้อเพลิงการบินกรุงเทพฯ จำกัด (Bangkok Aviation Fuel Service Ltd. หรือ BAFS) โดยภาครัฐบาลประกอบการบินไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ถือหุ้นรวมกัน 49% โดยการบินไทยถือหุ้น 32% และภาคเอกชน ประกอบด้วย สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และบริษัท เชลล์ เอสโซ่ คาลเท็กซ์ โมบิลออยล์ และ เอลฟ์<sup>59</sup>

<sup>56</sup> ฝ่ายปฏิบัติการภาคพื้น, กองบริการลานจอด "รายงานสรุปรายได้ค่าบริการภาคพื้น 1984-1990.", ธันวาคม 2533

<sup>57</sup> ดูพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, มาตรา 60 จัตวา, 60 เบญจ และ 60 ฉ. รายละเอียดการวิเคราะห์อยู่ในบทที่ 3

<sup>58</sup> บริษัท การบินไทย จำกัด ฝ่ายปฏิบัติการภาคพื้น กองฝึกอบรม, "งานบริการท่าอากาศยาน", เอกสารประกอบการอบรมปฐมนิเทศพนักงาน (อัดสำเนา)

<sup>59</sup> จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์, ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา, "รายงานการวิจัยเรื่องการค้าบริการภายใต้กรอบการเจรจาทางการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย สาขาขนส่งทางอากาศ", หน้า 73

การให้บริการประเภทนี้ต้องใช้ทุนสูง การมีผู้ประกอบการมารายจะก่อให้เกิดความไม่คุ้มทุนและไม่ประหยัด รวมทั้งถ้าการส่งจำหน่ายน้ำมันอยู่ในมือผู้ประกอบการต่างชาติ ย่อมเป็นปัญหาในแง่การนัดหยุดงาน การงดจำหน่ายน้ำมัน ระบบการแข่งขันโดยเสรีจึงไม่เหมาะสมสำหรับบริการประเภทนี้ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการขนส่งทางอากาศส่วนนี้ของไทย ถึงแม้จะเป็นการผูกขาดดำเนินการโดยผู้ประกอบการรายเดียว แต่ก็เปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาถือหุ้นอยู่ด้วย

#### ค) คลังสินค้า

ผู้ประกอบการให้บริการคลังสินค้าของประเทศไทยปัจจุบัน มีเพียง 2 ราย คือ บริษัทไทยแอร์พอร์ต กราวด์ เซอร์วิส จำกัด และการบินไทย โดยดำเนินการจัดเก็บ ขนถ่าย สินค้าด้วยเครื่องมืออุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสภาพของสินค้า การจะเข้าประกอบการได้จะต้องได้รับสัมปทานจากการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย

การบินไทยในฐานะที่เป็นผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งการตลาดมาก ในขณะนี้ ได้มีความพร้อมสำหรับการแข่งขัน หากมีการเปิดตลาดเสรีในกิจการนี้ขึ้น โดยอาศัยเครื่องมือ อุปกรณ์ที่ทันสมัยกับการให้บริการที่<sup>๕๐</sup>

ซึ่งจำกัดในการมีผู้ประกอบการหลายรายในกิจกรรมประเภทนี้ คือพื้นที่ที่จะจัดเก็บสินค้ามีจำกัด และอุปกรณ์เครื่องมือมีราคาสูง ขณะที่สินค้าเข้า-ออกทางอากาศมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี

#### ง) คริวการบิน

กิจกรรมคริวการบินในประเทศไทย - มีผู้ประกอบการ 3 รายคือ การบินไทย คริวสยามไฟลท์ และคริว เค แอล เอ็ม โดยการบินไทยมีส่วนแบ่งการตลาดมากที่สุด โดยมีประสิทธิภาพในการให้บริการสามารถผลิตอาหารขึ้นเครื่องได้เฉลี่ยวันละ 22,000 ที่มีมาตรฐานในการควบคุมคุณภาพทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่การคัดเลือกอาหารดิบ จนถึงการบรรจุลงภาชนะ พนักงานที่ผลิตอาหารจะผ่านการอบรมทั้งด้านการทำงาน และสุขวิทยา การบินไทยผลิตอาหารให้กับสายการบินต่าง ๆ เกือบ 75% ของสายการบินที่ทำการบินมายังประเทศไทย

<sup>๕๐</sup> สัมภาษณ์ ประเสริฐ หนองถักดี, ผู้จัดการฝ่ายพัฒนาและวางแผนสถานีคลังสินค้า คลังสินค้าการบินไทย, อ้างถึงใน "รายงานการวิจัยเรื่องการค้าบริการภายใต้กรอบการเจรจาทางการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย สาขาขนส่งทางอากาศ", หน้า 150 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์, ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา,

ครัวสยามไพลท์ เป็นผู้ประกอบการไทยอีกรายหนึ่ง ซึ่งให้บริการแก่สายการบินต่างชาติ 6 สายการบิน มีประสิทธิภาพในการให้บริการโดยสามารถผลิตอาหารได้เฉลี่ยวันละ 2,857-3,572 ที่ต่อวัน มีจุดขายคือ มีสถานที่ใกล้สนามบินที่สุด และคุณภาพอาหารได้มาตรฐาน

ครัว เค แอล เอ็ม เป็นผู้ประกอบการต่างชาติเพียงรายเดียว โดยให้บริการแก่สายการบินในเครือ มีประสิทธิภาพในการผลิตอาหาร 7,000-8,000 ที่ต่อวัน มีจุดขายที่ราคาต่ำกว่าผู้ประกอบการไทยทั้ง 2 ราย<sup>๕1</sup>

ลักษณะตลาดของกิจกรรมครัวการบินในประเทศไทยนั้น มีการแข่งขันน้อย ขณะที่ผู้ประกอบการทั้ง 3 รายได้ทำการผลิตเกือบเต็มกำลังการผลิตของตนแล้ว แสดงให้เห็นว่าตลาดยังสามารถขยายได้อีก จากสายการบินที่เพิ่งเปิดเส้นทางบินมายังกรุงเทพฯ หรือการเพิ่มเที่ยวบินของสายการบินต่าง ๆ แต่ข้อจำกัดสำคัญของการเปิดแข่งขันเสรีในธุรกิจนี้คือ ขาดบุคลากร และพื้นที่สนามบินจำกัด ซึ่งถ้าต้องไปตั้งที่ทำการไกล ต้นทุนจะสูงขึ้น<sup>๕2</sup>

### สรุป

ที่มาของร่างข้อตกลงแกตส์ (GATS) ที่วิเคราะห์ในตอนต้นบทจะส่งผลให้สามารถทราบถึงเหตุผลหรือเจตนารมณ์ในการกำหนดพันธกรณีแต่ละข้อ ขณะที่ผลการวิเคราะห์กิจกรรมการขนส่งทางอากาศในประเทศไทย ตามแนวทางการกำหนดของข้อตกลงแกตส์ (GATS) จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาถึงผลกระทบของพันธกรณีต่อกิจกรรมประเภทต่าง ๆ และผลประสิทธิภาพในการแข่งขันกับความพร้อมในแต่ละกิจกรรม ซึ่งจะสืบเนื่องไปรวมถึงการวิเคราะห์ถึงท่าทีของประเทศไทยในบทสุดท้ายด้วย

<sup>๕1</sup> ข้อมูลจากฝ่ายโภชนาการ บริษัท การบินไทย จำกัด

<sup>๕2</sup> ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์, "รายงานการวิจัยเรื่องการค่าบริการภายใต้กรอบการเจรจาทางการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย สาขาขนส่งทางอากาศ," หน้า 74-75