

ตลาดการบินเดี่ยวอาเซียน: ความเป็นมาความก้าวหน้าและอุปสรรค

ASEAN Single Aviation Market: A Progress and obstacles

สุจิต ห่วงสุวรรณ และสุชาสินี รูปแก้ว

Sutit Huangsuwan and Suthasinee Roopgaew

คณะการบิน มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย

Faculty of Aviation, Eastern Asia University

บทคัดย่อ

ข้อตกลงประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก ในอุตสาหกรรมการบินพาณิชย์ ข้อตกลงตามแนวทางของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลง ลักษณะการดำเนินการด้านการบินหลายประการ บทความนี้กล่าวถึงเสรีภาพทางอากาศลักษณะของตลาดการบินเดี่ยว ที่ดำเนินการอยู่ การริเริ่มและการดำเนินการเกี่ยวกับตลาดการบินเดี่ยวอาเซียน ข้อกำหนดต่าง ๆ ของตลาดการบินเดี่ยว อาเซียน แนวโน้ม ปัญหาและอุปสรรคตลอดจนแนวทางในการแก้ปัญหาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการดำเนินงานของตลาด การบินเดี่ยวอาเซียนโดยเปรียบเทียบกับตลาดการบินเดี่ยวอื่น ๆ

คำสำคัญ: ตลาดการบินเดี่ยวอาเซียน, ตลาดการบินเดี่ยว, เสรีภาพทางอากาศ, การเปิดน่านฟ้า

Abstract

ASEAN agreement resulted in dramatic economic and social changes. Agreement on the guidelines of the AEC is set to change the operating characteristics of the aviation. This articles discusses the freedom of the air, the nature of the single aviation market perform, the initiation and implementation of the ASEAN Single Aviation Market in terms of trends, issues and barriers, as well as ways to solve problems, to achieve the implementation of the Single Aviation Market by comparison with others.

Keywords: ASEAN Single Aviation Market (ASAM), single aviation market, freedom of the air, open sky



บทนำ

ตลาดการบินเดี่ยวเป็นการพัฒนาความร่วมมือ ด้านการคมนาคมขนส่งทางอากาศของประเทศสมาชิกใน ภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง มีจุดประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การดำเนินการโดยเปิดการแข่งขันอย่างเสรี ยอมรับสิทธิ เสรีภาพทางอากาศไม่จำกัดประเทศต้นทางและปลายทาง

การขนส่งทั้งผู้โดยสารและสินค้าไม่จำกัดความเป็นเจ้าของ สายการบิน ท่าอากาศยานและกิจการที่ดำเนินการทาง การบินพาณิชย์ แม้สายการบินนั้นจะตั้งอยู่ในประเทศ สมาชิกใดของกลุ่ม และใช้หลักเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับ ด้านการบินเดียวกัน เป็นที่ยอมรับว่า การดำเนินการ ลักษณะนี้มีผลดีต่อคุณภาพการบริการ การใช้ทรัพยากร อย่างมีประสิทธิภาพของประเทศสมาชิก มีการจัดตั้ง

ตลาดการบินเดียวในหลายภูมิภาคเช่น สหภาพยุโรป ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ หมู่เกาะในแปซิฟิก และอาเซียน โดยที่บางกลุ่มสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่นขณะที่ในบางภูมิภาคยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เช่น ความพยายามในการเปิดเสรีทางการบินระหว่างสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา (Tantikul, 2009; PR Newswire, 1999) ระหว่างอินเดียและปาเกีสถาน (Airline Industry Information, 2005) รวมทั้งตลาดการบินเดียวอาเซียน ซึ่งปรากฏว่ายังมีข้อขัดข้องในการดำเนินการร่วมกัน หลายประการ (Tan, 2013)

เสรีภาพทางอากาศ

เสรีภาพทางอากาศ (air freedom rights) หมายถึง สิทธิทางการบินที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยระหว่างรัฐ มีกำหนดไว้ 9 ข้อ (Rodrigue, 1998) คือ

1. เสรีภาพที่ 1 (first freedom) คือ สิทธิที่ให้โดยรัฐหนึ่งแก่รัฐหนึ่งหรือหลายรัฐในการบินผ่านเหนืออาณาเขตของตนโดยไม่แวะลง

2. เสรีภาพที่ 2 (second freedom) คือ สิทธิที่ให้โดยรัฐหนึ่งแก่รัฐหนึ่งหรือหลายรัฐในการแวะลงในอาณาเขตของตน โดยไม่มีจุดประสงค์ทางการค้า เช่น แวะลงเพื่อเติมน้ำมัน ตรวจสอบเครื่องยนต์ เป็นต้น หรือที่เรียกว่า การแวะลงทางเทคนิค

3. เสรีภาพที่ 3 (third freedom) คือ สิทธิที่ให้โดยรัฐหนึ่งแก่อีกรัฐหนึ่งในการขนส่งซึ่งการจราจรที่มาจากรัฐเจ้าของสายการบิน ในอาณาเขตของรัฐแรก

4. เสรีภาพที่ 4 (fourth freedom) คือ สิทธิที่ให้โดยรัฐหนึ่งแก่อีกรัฐหนึ่งในการขนส่งขึ้นซึ่งการจราจรที่มุ่งไปยังรัฐเจ้าของสายการบิน ในอาณาเขตของรัฐแรก

5. เสรีภาพที่ 5 (fifth freedom) คือ สิทธิที่ให้โดยรัฐหนึ่งแก่อีกรัฐหนึ่งในการขนส่งขึ้นและขนส่งซึ่งการจราจรที่มาจากหรือมุ่งไปยังรัฐที่สาม ในอาณาเขตของรัฐแรก

6. เสรีภาพที่ 6 (sixth freedom) คือ สิทธิในการขนส่งการจราจรที่เคลื่อนย้ายระหว่างสองรัฐ ผ่านรัฐเจ้าของสายการบิน

7. เสรีภาพที่ 7 (seventh freedom) คือ สิทธิที่ให้

โดยรัฐหนึ่งแก่อีกรัฐหนึ่งในการขนส่งการจราจรระหว่างอาณาเขตของรัฐที่ให้สิทธิกับรัฐที่สามใด ๆ โดยไม่มีเงื่อนไขว่าบริการดังกล่าวจะต้องรวมจุดในอาณาเขตของรัฐผู้ได้รับสิทธิ กล่าวคือ บริการไม่จำเป็นต้องเชื่อมกับจุดในรัฐเจ้าของสายการบิน

8. เสรีภาพที่ 8 (eighth freedom) คือ สิทธิในการขนส่งการจราจรระหว่างสองจุดในอาณาเขตของรัฐผู้ให้สิทธิในบริการที่เริ่มต้นหรือสิ้นสุดลงในรัฐเจ้าของสายการบินต่างชาติหรือรัฐใด ๆ นอกอาณาเขตรัฐผู้ให้สิทธิ

9. เสรีภาพที่ 9 (ninth freedom) คือ สิทธิในการขนส่งการจราจรระหว่างสองจุดในอาณาเขตของรัฐผู้ให้สิทธิโดยบริการทั้งหมดกระทำภายในอาณาเขตของรัฐผู้ให้สิทธิหมายเหตุ มีเพียงเสรีภาพที่ 1 ถึง 5 ที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการตามกฎหมายระหว่างประเทศ

*ทั้งนี้ มีเพียงเสรีภาพที่ 1 ถึง 5 เท่านั้นที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการตามกฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบัน

ตลาดการบินเดียว

ตลาดการบินเดียว (Single Aviation Market-SAM) หรือ อาจเรียกว่า “ตลาดการบินร่วม” (Common Aviation Area--CAA) หรือ “ท้องฟ้าเดียว” (single sky) หรือ “ตลาดการบินเปิด” (open aviation market) หมายถึง การดำเนินการร่วมกันของกลุ่มประเทศในการลดการควบคุมและการปกป้องอุตสาหกรรมการบินภายในของแต่ละประเทศลงอีกทั้งร่วมมือกันในการพัฒนามาตรการและมาตรฐานทางด้านเทคนิคในส่วนของความปลอดภัยการบิน (aviationsafety) มาตรการรักษาความปลอดภัยในด้านการบิน (aviationsecurity) และการบริหารการจราจรทางอากาศ (air traffic management) (Tantikul, 2010) เป้าหมายของการดำเนินการในลักษณะตลาดการบินเดียว คือ การยกเลิกข้อจำกัดทั้งหมดเกี่ยวกับการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าในการบินพาณิชย์ ใช้นโยบายเดียวกันในเรื่องการคิดค่าบริการ ค่าโดยสาร การแข่งขัน และความเป็นเจ้าของกิจการเกี่ยวกับการบินของประเทศสมาชิก (Regional Economic Policy Support Facility--REPSF, 2008)

ความหมายโดยสรุปของตลาดการบินเดี่ยว คือ การดำเนินงานธุรกิจการบินพาณิชย์ภายใต้ข้อบังคับเดียวกันทุกด้านของกลุ่มประเทศสมาชิก แทนที่จะคงสิทธิที่แตกต่างกันตามอำนาจอธิปไตยทางการปกครองของแต่ละประเทศตามลักษณะดั้งเดิม

ตลาดการบินเดี่ยว เริ่มดำเนินการเป็นครั้งแรกในสหภาพยุโรป ประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ตามลำดับ (Regional Economic Policy Support Facility--REPSF, 2008) และมีการริเริ่มนำไปใช้ในหลายกลุ่มประเทศ

ข้อมูลเกี่ยวกับตลาดการบินเดี่ยวในปัจจุบัน มีดังต่อไปนี้

1. ตลาดการบินเดี่ยวสหภาพยุโรป

ตลาดการบินเดี่ยวสหภาพยุโรปเริ่มดำเนินการในปี ค.ศ. 1987 แบ่งการดำเนินการเป็น 3 ขั้นตอน (Regional Economic Policy Support Facility--REPSF, 2008) ในระยะเวลา 10 ปี ขั้นตอนแรกเป็นการดำเนินการให้รัฐบาลของแต่ละประเทศงดเว้นการแทรกแซงระบบราคาและการแบ่งปันที่นั่งของสายการบิน คือ เปิดโอกาสให้มีการกำหนดราคาโดยเสรี และสายการบินต่าง ๆ สามารถขายบัตรโดยสารเดินทางของตนเองแต่ใช้ที่นั่งของสายการบินอื่นได้ ขั้นตอนที่ 2 เริ่มดำเนินการในปี ค.ศ. 1990 เป็นการยกเลิกข้อจำกัดจำนวนผู้โดยสารที่สายการบินสามารถให้บริการได้จากประเทศที่สังกัดไปยังประเทศอื่น ขั้นตอนที่ 3 เริ่มดำเนินการในปี ค.ศ. 1993 เป็นการเปิดเสรีการบินทุกด้าน และในปี ค.ศ. 1997 ให้สายการบินทุกสายสามารถรับผู้โดยสารต้นทางได้เสรีจากทุกประเทศ ทุกเส้นทางการบิน คือ เท่ากับว่าเปิดสิทธิเสรีภาพทางการบินครบถึงข้อที่ 9 ทั้งนี้สถานะความเป็นเจ้าของสายการบินจะต้องมีผู้ถือหุ้นใหญ่เป็นของประเทศในสหภาพยุโรป

ในปี ค.ศ. 1999 ได้กำหนดข้อตกลง “น่านฟ้าเดี่ยวยุโรป” (Single European Sky--SES) และประกาศใช้อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 2004 โดยตั้งเป้าหมายสำหรับปี ค.ศ. 2020 เป็น 4 ด้าน คือ การเพิ่มความสามารถในการให้บริการเป็น 3 เท่า โดยลดอัตราการล่าช้า (delay) ทั้งภาคพื้นดินและด้านอากาศ การเพิ่มผลงานด้านความปลอดภัยในระดับ 10 การลดระดับการรบกวนสิ่งแวดล้อมลงร้อยละ 10 และ การลดต้นทุนการจัดการจราจรทางอากาศลง

อย่างน้อย ร้อยละ 50 (International Air Transport Association, 2014)

อย่างไรก็ตาม เมื่อต้นปี ค.ศ. 2014 สมาคมการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association, 2014) ได้รายงานสรุปว่า ความก้าวหน้าของนโยบายน่านฟ้าเดี่ยวยุโรป ยังไม่ประสบผลตามเป้าหมายในหลายด้าน เช่น ต้นทุนซึ่งเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 50 และเมื่อเทียบกับการดำเนินงานของอุตสาหกรรมการบินสหรัฐอเมริกา ถือว่าสูงเกินไป การบังคับใช้มาตรการที่จำเป็นยังไม่สามารถดำเนินการได้ตามกำหนดกรอบเวลา จึงมีความจำเป็นต้องแก้ปัญหาระดับการเมืองระหว่างประเทศระดับหน่วยงาน และระดับปฏิบัติการอีกหลายประการ ซึ่งมีความจำเป็นต้องริเริ่มดำเนินการเพื่อความได้เปรียบเชิงการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และผลกระทบด้านการจ้างงานและสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิก

2. ตลาดการบินเดี่ยวออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์

ตลาดการบินเดี่ยวออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์เริ่มมีแนวคิดและร่วมเจรจามาแล้วระยะหนึ่ง แต่ในปี ค.ศ. 1994 การเจรจาหยุดชะงักไปเพราะนายกรัฐมนตรีออสเตรเลียให้ความสำคัญกับการป้องกันการแปรรูปสายการบินเอกชน แต่ต่อมาได้เริ่มเจรจากันใหม่อีกครั้งในปี ค.ศ. 1996 กำหนดให้มีสิทธิเสรีภาพทางการบิน ข้อที่ 3, 4, 8 และ 9 ส่วนข้อที่ 7 เปิดเสรีเฉพาะการขนส่งสินค้า โดยมีข้อตกลงที่จะใช้สิทธิเสรีภาพทางการบินข้อที่ 7 ในส่วนของผู้โดยสารในอนาคต ส่วนสิทธิเสรีภาพข้อที่ 5 และ 6 กำหนดดำเนินการในปี ค.ศ. 2000 ทั้งนี้ สถานะความเป็นเจ้าของสายการบินจะต้องมีผู้ถือหุ้นใหญ่เป็นของประเทศใดประเทศหนึ่งได้ นักวิเคราะห์เห็นว่า ข้อตกลงนี้ทำให้ประเทศนิวซีแลนด์ได้ประโยชน์ในการขยายการดำเนินการของสายการบินแห่งชาติได้มากขึ้น สามารถเข้าไปร่วมเป็นเจ้าของสายการบินและกิจการการบินในออสเตรเลียได้ สามารถดำเนินการบินต้นทางจากออสเตรเลียไปยังนานาชาติได้ (Regional Economic Policy Support Facility--REPSF, 2008)

3. ตลาดการบินเดี่ยวที่กำลังเริ่มต้น

ตลาดการบินเดี่ยวที่อยู่ในระยะเริ่มต้นจัดทำข้อตกลง โดยไม่รวมตลาดการบินเดี่ยวอาเซียน คือ ตลาด

การบินเดี่ยวสหรัฐอเมริกา-สหภาพยุโรปตลาดการบินเดี่ยว หมู่เกาะมหาสมุทรแปซิฟิก และตลาดการบินเดี่ยวอินเดีย-ปากีสถาน

3.1 ตลาดการบินเดี่ยวสหภาพยุโรป-สหรัฐอเมริกา

ตลาดนี้เริ่มต้นการเจรจาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 (Dobson, 2009) ตัวแทนของ 90 ประเทศได้ร่วมประชุมเพื่อแสวงหาข้อตกลงร่วมในการดำเนินการการบินเสรีข้ามมหาสมุทรแอตแลนติก (Open Trans-Atlantic Market) ซึ่งถือเป็นตลาดการบินที่ใหญ่ที่สุดในโลกในขณะนั้น โดยการดำเนินการที่ผ่านมามีข้อตกลงตามข้อตกลงชิคาโกปี 1994 (Chicago Convention, 1994) แต่การเจรจาให้มีการเปิดเสรีไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่คาดหวังมากนัก ส่วนใหญ่ที่สามารถตกลงได้ คือ หลักการที่จะนำไปใช้เป็นแนวทางในการเจรจาในอนาคต (Ott, 1999) ความสำเร็จครั้งสำคัญของตลาดการบินเดี่ยวสหภาพยุโรป-สหรัฐอเมริกา คือ ข้อตกลงการเปิดน่านฟ้า (EU-US Open Skies Agreement) ปี ค.ศ. 2007 ได้จัดทำข้อตกลงร่วมกันที่อนุญาตให้สายการบินของทั้งสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาสามารถเริ่มต้นการเดินทางจากทุกเมืองไปยังทุกเมืองของกันและกันได้ ตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม ค.ศ. 2008 ก่อนหน้านั้น มีการตกลงระหว่างสมาชิกบางประเทศของสหภาพยุโรปกับสหรัฐอเมริกาบ้างแล้ว แต่เป็นการทำสัญญาเฉพาะประเทศ (Delreux, 2011)

อุปสรรคสำคัญที่จำกัดความก้าวหน้าของข้อตกลงตลาดการบินเดี่ยวสหภาพยุโรป-สหรัฐอเมริกา คือ แนวคิดทางการเมืองของแต่ละประเทศทั้งในสหภาพยุโรปเองและการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา (Dobson, 2009) เนื่องจากในขณะที่คณะกรรมการสหภาพเป็นผู้ดำเนินการ ในนามสหภาพยุโรป คณะกรรมการมีภารกิจหนักในการเจรจากับรัฐบาลของสมาชิกสหภาพเองให้เห็นชอบกับแนวทางตลาดการบินเดี่ยวนอกเหนือจากการที่หลายประเทศยังมีความไม่ยอมรับอำนาจในการเจรจาของคณะกรรมการสหภาพด้วยซ้ำไป นักวิเคราะห์มีความเห็นว่าประเทศที่มีความขัดแย้งกับคณะกรรมการมากที่สุด คือ สหราชอาณาจักร (Delreux, 2011) อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสหภาพยุโรปสามารถสร้างความยอมรับได้

มากขึ้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 สหภาพยุโรปเริ่มผ่อนคลายการควบคุมการบินพาณิชย์ แต่ในทางกลับกัน ปรากฏว่าเนื่องจากสถานการณ์ทางการเมือง สหรัฐอเมริกาก็เพิ่มความเข้มงวดของกฎระเบียบด้านการบินขึ้น (Dobson, 2009)

เหตุผลสำคัญที่สุดที่ช่วยให้เกิดความร่วมมือ คือ ความเข้าใจที่ว่า ความร่วมมือทำให้ต้นทุนลดต่ำลง (Delreux, 2011) เมื่อกลางปี ค.ศ. 1999 ผู้บริหารของสายการบินลู่ต์ฮันซาของประเทศเยอรมนีได้เสนอแนวทางการดำเนินการร่วมระหว่างสหภาพยุโรปและประเทศสหรัฐอเมริกา โดยอ้างผลการวิจัยว่าการดำเนินการร่วมกันของสหภาพยุโรปทำให้ต้นทุนการบินข้ามมหาสมุทรแอตแลนติกต่ำลงอย่างมาก ค่าโดยสารในตลาดการบินร่วมลดลง ขณะที่ในตลาดทั่วไปค่าโดยสารมีแต่จะสูงขึ้น เฉพาะต้นทุนค่าน้ำมันของลู่ต์ฮันซาที่สิ้นเปลืองเพราะความล่าช้า มีประมาณปีละ 26,000 ตัน (PR Newswire, 1999) ในปี ค.ศ. 2009 มีรายงานการวิจัยเกี่ยวกับตลาดการบินเดี่ยวสหภาพยุโรป-สหรัฐอเมริกา ซึ่งชี้ให้เห็นว่าอุปสรรคสำคัญของการบรรลุข้อตกลง คือ การยอมรับหรือบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาด (Tantikul, 2009)

3.2 ตลาดการบินเดี่ยวประเทศหมู่เกาะแปซิฟิก

ตลาดการบินเดี่ยวหมู่เกาะแปซิฟิกได้รับความสนใจจากสมาชิกในปี ค.ศ. 1998 โดยคณะกรรมการด้านการบินได้นำวาระเรื่องนี้เข้าสู่การพิจารณาใน 2 ประเด็น คือ ความแตกต่างของข้อตกลงทวิภาคีของประเทศสมาชิก และสถานะโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลต่อธุรกิจการบินและการค้าระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 16 สิงหาคมปี ค.ศ. 2003 ประเทศหมู่เกาะแปซิฟิกจำนวน 14 ประเทศ เริ่มแนวคิดการจัดตั้งตลาดการบินเดี่ยวโดยการหลอมรวมข้อตกลงทวิภาคีเดิมจำนวน 67 ข้อตกลงให้เป็นข้อตกลงร่วมในธุรกิจการบิน กำหนดดำเนินการจริงในปี ค.ศ. 2006-2007 มีเป้าหมาย 4 ด้าน คือ การเปิดเสรีสิทธิในการลงจอด (landing rights) ผ่อนคลายกฎระเบียบใช้รหัสร่วม (code sharing) และกระตุ้นเส้นทางบินใหม่ (Airline Industry Information, 2005) แต่ไม่ปรากฏว่าปัจจุบันมีการดำเนินการเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด

3.3 ตลาดการบินเดี่ยวอินเดีย – ปากีสถาน

ประเทศปากีสถานได้แสดงเจตจำนงที่จะเริ่มใช้ข้อตกลงตลาดการบินเดี่ยวกับอินเดียในปี ค.ศ. 2005 (Airline Industry Information, 2005) ขณะที่ประเทศอินเดียซึ่งได้รับการเสนอจากหน่วยงานในประเทศอินเดียเอง เช่น กระทรวงการท่องเที่ยว กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงการต่างประเทศ แต่รัฐบาลยังมีความเห็นว่าการเปิดเสรีน่านฟ้ายังไม่มีความจำเป็น (Business Line, 2000)

ตลาดการบินเดี่ยวอาเซียน (ASEAN Single Aviation Market--ASAM)

ตลาดการบินเดี่ยวอาเซียนเกิดจากความพยายามของผู้นำอาเซียนในการดำเนินนโยบายเปิดน่านฟ้า (open skies policy) ภายในภูมิภาคอาเซียน ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ณ กรุงพนมเปญ ในปี ค.ศ. 1995 นโยบายเปิดน่านฟ้าเสรีอาเซียนได้รับการผลักดันที่สำคัญจากแถลงการณ์ Bali Declaration of ASEAN Concord II ของผู้นำอาเซียนที่เห็นชอบให้มีการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนขึ้น โดยกำหนดสาขาเร่งรัดในการเปิดเสรีทั้งสิ้น 11 สาขา รวมทั้งสาขาการบินด้วย และได้กำหนดให้มีการเปิดเสรีการบินและจัดตั้งตลาดการบินเดี่ยวอาเซียนภายในปี ค.ศ. 2015 ต่อมาในปี ค.ศ. 2014 นโยบายการจัดตั้งตลาดการบินเดี่ยวอาเซียนจึงได้รับการบรรจุใน Action Plan for ASEAN Transport Integration and Liberalization 2005-2015, Roadmap for Integration of Air Travel Sector (RIATS) 2005-2010, Brunei Action Plan (ASEAN Strategic Transport Plan (ASTP)) 2011-2015 และ Master Plan on ASEAN Connectivity -- MPAC ตามลำดับ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

การจัดตั้งตลาดการบินเดี่ยวอาเซียน แม้จะมีความคิดริเริ่มและผลักดันให้มีการจัดตั้งมาตั้งแต่เมื่อ 10 ปีที่ผ่านมา แต่การดำเนินการอย่างจริงจังเริ่มมีขึ้นในการประชุมคณะกรรมการด้านการขนส่งทางอากาศของอาเซียน (ASEAN Air Transport Working Group--ATWG) ครั้งที่ 22 ซึ่งดำเนินการภายใต้การทำงานของคณะทำงานย่อย 2 กลุ่มคือ คณะทำงานย่อยด้านการขนส่งทางอากาศของ

อาเซียนด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Air Transport Economic Cooperation Sub-Working Group--ATEC SWG) และคณะทำงานย่อยด้านการขนส่งทางอากาศของอาเซียนด้านความร่วมมือทางเทคนิค (Air Transport Technical Cooperation Sub-Working Group--ATTTC SWG)

องค์ประกอบของตลาดการบินเดี่ยวอาเซียน

พิจารณาจากการแต่งตั้งคณะทำงานย่อยดังกล่าว อาจแบ่งองค์ประกอบของการจัดตั้ง ตลาดการบินเดี่ยวอาเซียนได้ 2 องค์ประกอบ ดังนี้

องค์ประกอบด้านเศรษฐกิจ (economic elements of ASAM) ดังกล่าวข้างต้น การจัดตั้งตลาดการบินเดี่ยวอาเซียนในส่วนขององค์ประกอบด้านเศรษฐกิจจะอยู่ภายใต้การทำงานของคณะทำงานย่อยด้านการขนส่งทางอากาศของอาเซียนด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Air Transport Economic Cooperation Sub-Working Group--ATEC SWG)

การพิจารณาองค์ประกอบด้านเศรษฐกิจเป็นการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. การเข้าสู่ตลาด (market access) จะพิจารณาการแลกเปลี่ยนสิทธิการบินระหว่างประเทศสมาชิกผ่านการจัดทำความตกลงพหุภาคีอาเซียนว่าด้วยการบริการเดินอากาศ
2. การเช่าเหมา (charters) จะพิจารณาหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้บินเช่าเหมาลำเพื่อให้เสรีมากยิ่งขึ้น
3. กรรมสิทธิ์และการควบคุม (ownership and control) จะพิจารณาหลักเกณฑ์ในการลงทุนโดยคนชาติของประเทศสมาชิกอื่นในสายการบินของประเทศสมาชิกจนกระทั่งพัฒนาไปถึงการจัดตั้ง community carrier
4. อัตราค่าโดยสารและระวาง (tariff) จะพิจารณาเพื่อลดกฎเกณฑ์ในเรื่องการแจ้งและขออนุมัติอัตราค่าโดยสารและค่าระวางที่สายการบินเรียกเก็บจากผู้โดยสารและผู้ส่งสินค้า
5. กิจกรรมทางพาณิชย์ (commercial activities) จะพิจารณาการเปิดเสรีในกิจกรรมทางพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศให้มากขึ้น เช่น ความตกลงทาง

พาณิชย์ระหว่างสายการบิน การบริการภาคพื้น และการซ่อมบำรุงอากาศยาน เป็นต้น

6. กฎหมายแข่งขันทางการค้าและการคุ้มครองของผู้บริโภค (competition law and consumer protection) จะพิจารณาถึงการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าและกฎเกณฑ์เรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคกับการขนส่งทางอากาศในภูมิภาคอาเซียน

7. ค่าธรรมเนียมผู้ใช้บริการสนามบิน (airport user charges) จะพิจารณาหลักการในการเก็บค่าธรรมเนียมผู้ใช้บริการสนามบินตามหลักการและแนวปฏิบัติของ ICAO

8. การระงับข้อพิพาท (dispute resolution) จะพิจารณาถึงกลไกการระงับข้อพิพาทที่จะใช้ระงับข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นในการดำเนินการภายใต้ตลาดการบินร่วมอาเซียน

9. กลไกในการเข้าร่วมกับประเทศคู่เจรจา (dialogue partners engagement mechanism) จะพิจารณากลไกสำหรับการเจรจาทำความตกลงกับประเทศคู่เจรจานอกกลุ่มอาเซียน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter)

องค์ประกอบด้านเทคนิค (Technical elements of ASAM)

การจัดตั้งตลาดการบินเดียวอาเซียนในส่วนองค์ประกอบด้านเทคนิคจะอยู่ภายใต้การทำงานของคณะทำงานย่อยด้านการขนส่งทางอากาศของอาเซียนด้านความร่วมมือทางเทคนิค (Air Transport Technical Cooperation Sub-Working Group -- ATTC SWG)

การพิจารณาองค์ประกอบด้านเทคนิคเป็นการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. ความปลอดภัยการบิน (aviation safety) เป็นการพิจารณาเพื่อพัฒนาเครื่องมือที่เกิดจากการยอมรับร่วมกันของประเทศสมาชิกเกี่ยวกับความปลอดภัยการบินซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยการบินของ ICAO ทั้งนี้เพื่อเป็นเครื่องมือให้ประเทศสมาชิกร่วมกันใช้ร่วมกัน เช่น mutual recognition of aviation related certification agreement เป็นต้น ซึ่งจะพัฒนาไปถึงการจัดตั้ง “An appropriate ASEAN aviation safety setup” ขึ้น

2. การรักษาความปลอดภัยการบิน (aviation security) เป็นการพิจารณาเพื่อพัฒนามาตรการด้านรักษาความปลอดภัยการบินร่วมกันของประเทศสมาชิกซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินของ ICAO

3. การบริหารการจราจรทางอากาศ (air traffic management) เป็นการพิจารณาเพื่อพัฒนาการบริหารการจราจรทางอากาศในภูมิภาคอาเซียนให้เป็นรูปแบบเดียวกัน ภายใต้การสนับสนุนและแนวทางปฏิบัติของ ICAO สำหรับการบริหารการจราจรทางอากาศในภูมิภาคอาเซียน และการศึกษาติดตามรูปแบบของสหภาพยุโรป

การดำเนินงานของคณะทำงานด้านการขนส่งทางอากาศของอาเซียน (ATWG) เพื่อจัดตั้งตลาดการบินเดียวอาเซียน ดังกล่าวข้างต้น ATWG ได้แต่งตั้งคณะทำงานย่อยขึ้นมา สองด้าน เพื่อดำเนินการพิจารณาการจัดตั้งตลาดการบินเดียวอาเซียนโดยแยกเป็นการพิจารณาด้านเศรษฐกิจ และ ด้านเทคนิค ในการจัดตั้งตลาดการบินเดียวอาเซียนที่ประชุมคณะทำงานฯ ได้ร่าง “กรอบการดำเนินการของตลาดการบินเดียวอาเซียน (implementation framework of the ASEAN single aviation market)” เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาตลาดการบินเดียวอาเซียน และเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และเป็นเครื่องมือสำหรับการดำเนินการตาม “แผนแม่บทว่าด้วยการเชื่อมโยงภูมิภาคอาเซียน (Master Plan on ASEAN Connectivity--MPAC)” และ “แผนปฏิบัติการบรูไน (Brunei Action Plan) 2011-2015” ภายใต้กรอบการดำเนินการดังกล่าวได้ผนวกตาราง Roadmap สำหรับองค์ประกอบด้านเศรษฐกิจและด้านเทคนิคของตลาดการบินเดียวอาเซียนไว้ซึ่งได้กำหนดมาตรการในการดำเนินการสำหรับแต่ละองค์ประกอบและกำหนดเวลาสิ้นสุดของการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการภายใต้ roadmap ดังกล่าวจำเป็นต้องมี “แผนการทำงาน (work plan)” ซึ่งจะถูกร่างขึ้นเพื่อใช้เป็นแผนการทำงานสำหรับทุก ๆ 2 ปี ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการตามกรอบการดำเนินการ ฯ และ roadmap มีประสิทธิภาพและรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

อุปสรรคและข้อจำกัดของตลาดการบินเดี่ยวอาเซียน

ณ ปี ค.ศ. 2003 นักวิเคราะห์มีความเห็นว่า ตลาดการบินเดี่ยวอาเซียนยังคงมีอุปสรรคสำคัญโดยภาพรวมคือ ระดับความยอมรับหลักเกณฑ์การเปิดเสรีทางการบินของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ยังแตกต่างกันในรายละเอียดของสิทธิการเข้าถึงตลาดและรูปแบบความเป็นเจ้าของ การดำเนินการสู่ความเป็นตลาดเดี่ยวอาเซียนยังถือเป็นความล้มเหลว และปิดกั้นโอกาสการเข้าสู่ตลาดสำคัญอย่างประเทศจีน (Tan, 2013)

ความแตกต่างด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศสมาชิกอุปสรรคสำคัญอย่างหนึ่ง คือ ประเทศสมาชิกอาเซียนมีความแตกต่างค่อนข้างมาก ทางเศรษฐกิจ ความพร้อม และความสามารถของแต่ละประเทศ คาดว่าน่าจะมีบางประเทศเท่านั้นที่สามารถดำเนินการตามแผนนี้ได้ เนื่องจากตลาดการบินเดี่ยวอาเซียนเริ่มต้นระหว่างประเทศที่ยังไม่มีความเกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการด้านการเมืองและเศรษฐกิจ แตกต่างกับตลาดการบินเดี่ยวยุโรป ซึ่งมีข้อตกลงทางการเมืองและเศรษฐกิจที่มั่นคงกว่า คือ ได้มีการรวมตัวเป็นสหภาพเรียบร้อยแล้ว การดำเนินการร่วมในด้านอื่นย่อมมีความสะดวกรวดเร็วกว่าประชาคมอาเซียนที่มีการรวมตัวอย่างหลวมๆ ทั้งนี้ ทั้งๆ ที่สหภาพยุโรปมีความพร้อมในการร่วมดำเนินการดังกล่าว ปรากฏว่ายังไม่สามารถดำเนินการร่วมในเรื่องของมาตรการด้านความปลอดภัยและการจัดการจราจรทางอากาศได้อย่างเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด (Regional Economic Policy Support Facility--REPSF, 2008)

แนวทางการแก้ไขปัญหาและแนวโน้มของตลาดการบินเดี่ยวอาเซียน

1. ระยะเวลาการบรรลุความร่วมมือตามเป้าหมาย ต้องใช้ระยะเวลาทำความเข้าใจเปลี่ยนแปลงระเบียบข้อบังคับ กฎหมายของแต่ละประเทศ ให้เกิดความสอดคล้องกัน ทำนองเดียวกับการทำความเข้าใจระหว่างตลาดการบินเดี่ยวอื่นๆ เช่น ตลาดการบินเดี่ยวสหภาพยุโรป ตลาดการบินเดี่ยวออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ และตลาดอื่นๆ

ส่วนใช้เวลามากกว่า 10 ปี นักวิเคราะห์อุตสาหกรรมการบินพาณิชย์ที่ได้รับการว่าจ้างจากสำนักเลขาธิการอาเซียนให้วิเคราะห์สถานการณ์ของตลาดการบินเดี่ยวอาเซียนในปี พ.ศ.2551 มีความเห็นว่า ในความเป็นจริง การดำเนินการของตลาดการบินเดี่ยวสามารถเริ่มได้ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2555 ตามข้อตกลงของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน แต่กำหนดเวลาสำคัญในการเริ่มดำเนินการตลาดการบินเดี่ยวอาเซียนคือปี พ.ศ. 2557-2558 อย่างไรก็ตาม แผนงานที่จะดำเนินการให้มีการเข้าถึงตลาดได้อย่างสมบูรณ์ และเปิดเสรีการเป็นเจ้าของกิจการเต็มรูปแบบน่าจะพร้อมๆ กับตลาดการบินเดี่ยวสหภาพยุโรปคือปี พ.ศ. 2565-2566 (Regional Economic Policy Support Facility - REPSF, 2008)

2. วิธีการและแนวทางการเจรจากับนักวิเคราะห์กล่าวว่าแนวทางการสร้างความก้าวหน้าของการดำเนินการตลาดการบินเดี่ยวอาเซียน คือ การเจรจาในระดับภูมิภาคคือ ระดับตัวแทนอาเซียนดีกว่าการเจรระดับทวิภาคี การเจรจาด้านการบินต้องเชื่อมโยงและควบคู่ไปกับการเจรจาการค้าอื่น ๆ (Findlay & Forsyth, 1992)

บทสรุป

ข้อตกลงตลาดการบินเดี่ยวอาเซียน เป็นความเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของทวีปเอเชีย เพราะตลาดอาเซียนหมายถึงประชากรมากกว่า 620 ล้านคน ส่งผลให้เกิดการแข่งขันอย่างมากระหว่างผู้ประกอบการในธุรกิจการบิน การขนส่ง การท่องเที่ยว และการค้า อื่น ๆ การเปิดเสรีทางการบินถึงแม้จะมีผลดีทางเศรษฐกิจ แต่ก็มีผลต่อความมั่นคงของแต่ละประเทศด้วยการดำเนินการตามข้อตกลงตลาดการบินเดี่ยวอาเซียนจึงมีผลกระทบทั้งด้านบวกและลบ ความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศสมาชิกเป็นอุปสรรคที่สำคัญแนวทางในการบรรลุข้อตกลงดังกล่าวคือ การเจรจาในระดับตัวแทนอาเซียนด้วยกันโดยเชื่อมโยงควบคู่ไปกับการเจรจาการค้าและผลประโยชน์อื่น ๆ



References

- Airline Industry Information. (2005). *Pakistan to consider open sky policy with India*. Retrieved from <http://search.proquest.com/docview/210545432/E48E1BE3E0194DDBPQ/16?accountid=31964>
- Business Line. (2000). *India: No need for open sky policy*. Retrieved from <http://search.proquest.com/docview/221662160/E48E1BE3E0194DDBPQ/19?accountid=31964>
- Chicago Convention. (1994). *The 1994 Chicago convention*. Retrieved from [https://www.aerothai.co.th/sites/default/files/files/related/laws1944\)_1.pdf](https://www.aerothai.co.th/sites/default/files/files/related/laws1944)_1.pdf)
- Delreux, T. (2011). The relation between the European commission and the EU member states in the transatlantic open skies negotiations: an analysis of their opportunities and constraints. *Journal of Transatlantic Studies*, 9(2), 113-135.
- Dobson, A. P. (2009). Negotiating the EU–U. S. open aviation area agreement 2007 in the context of transatlantic airline regimes since 1944. *Diplomacy & Statecraft*, 1(20), 130-160.
- Findlay, C., & Forsyth, P. (1992). Air transport. *Asian-Pacific Economic Literature*, 6(2), 1-10.
- International Air Transport Association. (2014). *Fact sheet: Single European Sky (SES)*. Retrieved from http://www.iata.org/pressroom/facts_figures/fact_sheets/pages/ses.aspx
- Ott, J. (1999). *Aviation summit Yields EU plan for open market*. Retrieved from <https://trid.trb.org/view.aspx?id=613328>
- PR Newswire. (1999). *Lufthansa chief Jurgen Weber in Washington: Early implementation of singletransatlantic aviation market*. Retrieved from <http://search.proquest.com/docview/449712136?accountid=31964>
- Regional Economic Policy Support Facility--REPSF. (2008). *Developing ASEAN's single aviation market and regional air*. Brisbane: GRM International.
- Rodrigue, J-P. (1998). *The geography of transport systems: Air freedom rights*. Retrieved from: <http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch3en/conc3en/airfreedom.html>
- Tan, A. K. (2013). *Toward a single aviation market in ASEAN: Regulatory reform and industry challenges*. Singapore: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.
- Tantikul, K. (2009). *The possibility of achieving US and EU air transport agreement in terms of competition in the transatlantic aviation market: third party country perspectives*. Montreal: McGill University.
- Tantikul, K. (2010). *ASEAN single aviation market*. Retrieved from <http://www.airandspaceclub.com/forum/index.php?topic=1797.0>

