

CSI

ผลกระทบต่อการขนส่งสินค้าทางตู้คอนเทนเนอร์ของประเทศไทย

สุนันทา เจริญปัญญาธิง

นักวิจัย 7 สถาบันการขนส่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

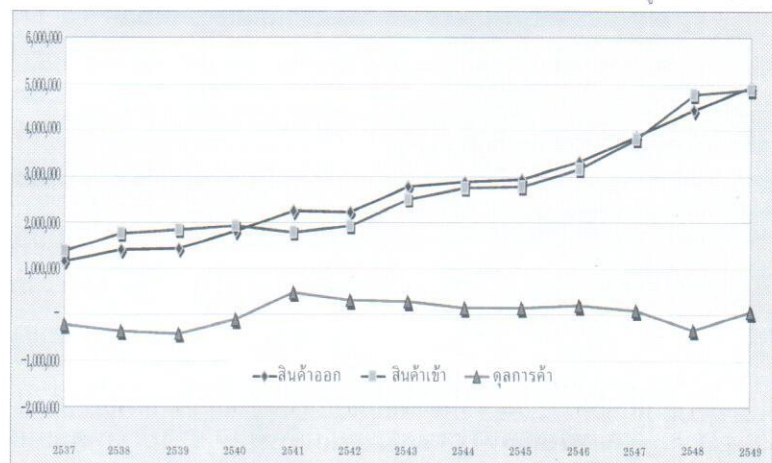
คำสำคัญ : CSI, 24-Hour Rule, C-TPAT

แผนภูมิที่ 1 การค้าระหว่างประเทศของไทย ปี 2537-2549

มูลค่า : ล้านบาท

บทนำ

การค้าระหว่างประเทศของประเทศไทยมีมูลค่าการส่งออกนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2537 มีอัตราการขยายตัว และมีมูลค่าสูงถึง 1,137,602 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2541 มีมูลค่าการส่งออก 2,248,089 ล้านบาท ปี 2546 มีมูลค่าการส่งออก 3,325,630 ล้านบาท และในปี 2548 มีมูลค่าการส่งออกสูงถึง 4,439,311 ล้านบาท ตามลำดับ ส่วนมูลค่าการส่งออก พ.ศ.2549 มีมูลค่าเบื้องต้นตามข้อมูลของกระทรวงพาณิชย์ 4,938,508 ล้านบาท แสดงให้เห็นแนวโน้มการเพิ่มตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังแสดงในแผนภูมิที่ 1



หมายเหตุ : ข้อมูลปี 2549 เป็นข้อมูลเบื้องต้น

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร
สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ณ วันที่ 22 มกราคม 2550

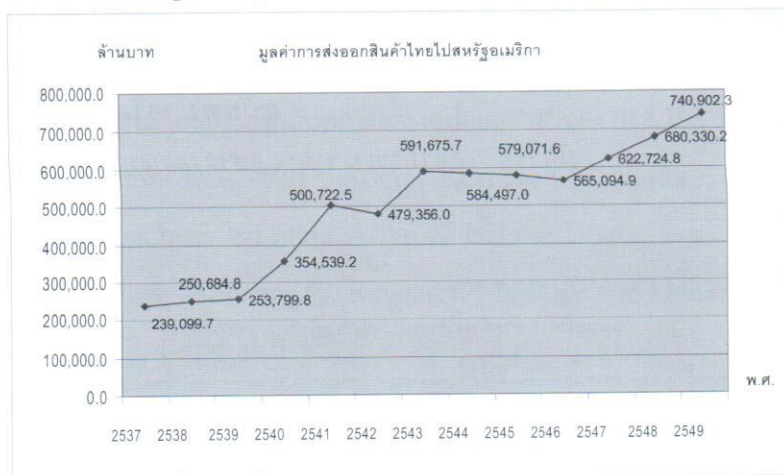
ประเทศไทยมีความสัมพันธ์อันดีกับสหรัฐอเมริกาทั้งด้านการทูต การเมือง การลงทุน และการค้า โดยเฉพาะทางด้านการค้าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศคู่ค้ารายใหญ่ที่สุดของประเทศไทย¹ โดยมีมูลค่าส่งออกสินค้าไทยไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี พ.ศ.2537-2549 เพิ่มขึ้น มูลค่าส่งออกปี 2549 มีมูลค่าเบื้องต้น 740,902 ล้านบาท แสดงให้เห็นว่าแนวโน้มการเติบโตของการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาที่เพิ่มขึ้น

¹ ประเทศคู่ค้าหลักของไทยได้แก่ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป อาเซียน สัดส่วนตลาดส่งออกสำคัญของไทย ปี 2537-2549 พบว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศคู่ค้าลำดับที่ 1 ของประเทศไทยและนำเข้าสินค้าจากประเทศไทย สูงสุดเป็นอันดับหนึ่ง และเป็นอันดับสองในบางปีเท่านั้น



และความสำคัญของการส่งออกสินค้าไทยไปตลาดสหรัฐอเมริกา โดยสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดส่งออกสินค้าที่สำคัญของไทย ขณะที่ไทยอยู่ในฐานะคู่ค้าที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาเช่นกัน ดังแสดงในแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2 มูลค่าการส่งออกสินค้าไทยไปสหรัฐอเมริกา



หมายเหตุ : *ข้อมูลปี 2549 เป็นข้อมูลเบื้องต้น

ที่มาข้อมูลตัวเลข : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ณ วันที่ 22 มกราคม 2550

ใน พ.ศ.2549 สหรัฐอเมริกาได้นำเข้าสินค้าจากไทยมูลค่า 22,471.52 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และเป็นอันดับที่ 17 ของประเทศที่สหรัฐอเมริกานำเข้าสินค้าทั้งหมด ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนได้ร้อยละ 1.21 ต่อการนำเข้าของสหรัฐอเมริกาทั้งหมด เพิ่มขึ้นจากเดิม คือ ร้อยละ 1.19 ในปี พ.ศ.2548 ซึ่งคู่แข่งทางการค้าที่มีสัดส่วนการนำเข้าจากประเทศอเมริกา 5 อันดับแรก คือ แคนาดา (ร้อยละ 16.36) จีน (ร้อยละ 15.36) เม็กซิโก (ร้อยละ 10.69) ญี่ปุ่น (ร้อยละ 7.98) และเยอรมนี (ร้อยละ 4.80)

กลุ่มสินค้าหลักสหรัฐอเมริกานำเข้าจากไทย² ประกอบด้วย 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มสินค้าอาหาร กลุ่มสินค้าอุปโภคบริโภค และกลุ่มสินค้าอุตสาหกรรม

● กลุ่มสินค้าอาหาร

สหรัฐอเมริกานำเข้ากลุ่มสินค้าอาหารจากประเทศไทยในอันดับที่ 1 ได้แก่ เนื้อหมูและกุ้งกระป๋อง ปลาทูน่ากระป๋อง และข้าวในปี พ.ศ.2549 ในสัดส่วน 32.80 31.39 และ 57.77 ตามลำดับ นอกจากนี้กุ้งแช่แข็ง³ สับปะรดกระป๋อง และผลไม้กระป๋องอื่นๆ เป็นสินค้าอันดับที่ 2 ในตลาดสหรัฐอเมริกา ด้วยสัดส่วน 15.87 และ 18.89

● กลุ่มสินค้าอุปโภค

บริโภค ได้แก่ อัญมณี และเครื่องประดับ ถุงมือ และถุงมือใช้ในการแพทย์ เฟอร์นิเจอร์และส่วนประกอบผลิตภัณฑ์ยางธรรมชาติ เลื่อยกันหนาวประเภทถัก สุกุภาพสตรี รองเท้า และส่วนทำบนด้วยหนัง สินค้านำเข้าที่ช่อมแซมใหม่ รัตนชาติที่ยังไม่ร้อยเข้าด้วยกัน ของใช้ ในครัวเรือน เสื้อยกทรงสตรี อุปกรณ์ นาฬิกา สินค้าเก่าใช้แล้วที่ซ่อมแซมใหม่ และถุงพลาสติก

² ที่มา ความสัมพันธ์ไทยสหรัฐ ทางเศรษฐกิจ www.uswatch.in.th

³ กุ้งแช่แข็ง เป็นสินค้ากลุ่มอาหารที่สหรัฐอเมริกานำเข้าจากไทยเป็นมูลค่าสูงถึง 750.78 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2548 ในระดับ 24.96 นับว่าเป็นสินค้าที่มีแนวโน้มการนำเข้าจากสหรัฐอเมริกาที่ดี แม้ว่ากุ้งแช่แข็งของไทย ถูกกล่าวหาว่ามีการทุ่มตลาด (Dumping) ทำให้ต้องเผชิญกับมาตรการต่อต้านการทุ่มตลาด (Anti-Dumping) จากสหรัฐอเมริกา



● **กลุ่มสินค้าอุตสาหกรรม** ได้แก่ คอมพิวเตอร์ และส่วนประกอบ ในปี พ.ศ. 2549 มีมูลค่านำเข้าสูงสุดคือ คอมพิวเตอร์ และส่วนประกอบ 3,043.88 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 24.74 ทำให้มีสัดส่วนต่อการนำเข้าของสหรัฐอเมริกาทั้งหมดร้อยละ 4.51 เป็นลำดับที่ 6 รองจากจีน (ร้อยละ 50.24) มาเลเซีย (ร้อยละ 15.52) เม็กซิโก (ร้อยละ 8.23) และสิงคโปร์ (ร้อยละ 5.43)

กลุ่มสินค้าหลักที่สหรัฐอเมริกา นำเข้าจากไทยทั้ง 3 กลุ่ม พบว่า สินค้าอุตสาหกรรมเป็นประเภทกลุ่มสินค้าหลักที่มีมูลค่าส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกาสูงสุด แต่ก็ต้องเผชิญกับการแข่งขันที่สูงต่อประเทศคู่แข่งทางการค้า แต่ในทางตรงกันข้ามกับกลุ่มสินค้าอาหาร ซึ่งประเทศไทยมีความได้เปรียบ และเป็นผู้นำในการส่งออก ได้แก่ เนื้อหมู และกุ้งกระป๋อง กุ้งแช่แข็ง ปลาหมึกกระป๋อง สับปะรดกระป๋อง และผลไม้กระป๋องอื่นๆ และข้าว แสดงถึงความได้เปรียบของไทยในเรื่องผลผลิตทางการเกษตรที่มีคุณภาพและความสามารถในการสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์อาหารสินค้าประเภทเกษตรกรรมและอาหาร จึงเป็นสินค้าส่งออกที่มีอนาคตสดใส

การค้าและการขนส่งตู้สินค้าระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่ปี 2543 ประเทศไทยมีการส่งออกไปสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวน 295,014 TEUs ในปี 2545 ส่งออกสูงขึ้นไปถึง 398,000 TEUs ในปี 2546 มีปริมาณส่งออกสูงขึ้นไปเกินกว่า 400,000 TEUs และในปี 2548 มีปริมาณส่งออกสูงถึง 450,119 TEUs ซึ่งในปี 2549 ได้มีการประมาณว่าจะมี

ตารางที่ 1 Thailand - U.S.A (Eastbound) Export Volume TEUs

ปี	Container	%
2542	285,665	
2543	295,014	3.3
2544	296,574	0.5
2545	398,000	34.2
2546	402,300	1.1
2547	433,482	7.8
2548	450,119	3.8
2549*	472,600	5.0

หมายเหตุ ในปี 2549 เป็นการประมาณการ +5%

ที่มา: สมาคมเจ้าของเรือไทย

ปริมาณตู้สินค้าสูงถึง 472,600 TEUs ประกอบกับค่าระวางเรือในเส้นทางไทย-สหรัฐอเมริกาในปี 2546-2547 มีค่าระวางเรือแพงมากเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 30 เพราะมีการส่งออกเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ในขณะที่ปริมาณกองเรือมีไม่มากนักทำให้เกิดการขาดแคลนเรือส่งผลให้ค่าระวางแพงธุรกิจเดินเรือ จึงได้หันมาขยายกองเรือเพิ่มขึ้นจำนวนมากในปี 2547 มีใบสั่งต่อเรือคอนเทนเนอร์ที่มีขนาดใหญ่กว่า 4,000 TEUs สูงถึงร้อยละ 74 ของยอดการสั่งต่อเรือทั้งหมด และมีจำนวน 165 ลำที่มีขนาดใหญ่กว่า 7,500 TEUs ทำให้เห็นได้ว่าจะมีกองเรือขนาดใหญ่ออกมาสู่ตลาดในปี 2550 จากจำนวนกองเรือที่เพิ่มขึ้น จึงทำให้แนวโน้มของอัตราค่าระวางเรือลดลง โดยเฉพาะเส้นทางไทย-สหรัฐฯ มีแนวโน้มปรับลดค่าระวางลงตั้งแต่ ปี 2548 จนถึงปี 2549 โดยปรับลดลงประมาณ 0-14% เนื่องจากมีระวางเรือเพิ่มขึ้น ปริมาณการส่งออกไม่มีการขยายตัวมากขึ้นเท่าที่ควร และเป็นผลจากการที่ค่าเงินบาทแข็งค่าขึ้น ตั้งแต่ต้นปี 2549 นอกจากนี้ยังมีการตกลงร่วมมือกับสายเรือในระบบ Service Contract⁴ จึงทำให้ค่าระวางเรือที่ได้ต่ำกว่าอัตราที่อยู่ในท้องตลาด⁵

⁴ เช่น กรณีที่สภาผู้ส่งสินค้าทางเรือไทยได้มีการทำ Service Contract เส้นทางสายนี้กับ China Shipping เพื่อช่วยลดต้นทุนการขนส่งทางเรือให้แก่สมาชิก

⁵ ที่เรือในตลาดเพิ่มส่งผลค่าระวางลด คาดแนวโน้มทรงตัวถึงปี 2550 Transport 14-20 สิงหาคม 2549



ปริมาณการขนส่งในเส้นทาง Trans-Pacific โดยเฉพาะพื้นที่ทางฝั่งตะวันตกของสหรัฐอเมริกาเป็นเขตมีศักยภาพด้านการค้าส่งออกและการลงทุนของไทยไปยังอเมริกา⁶ มีจำนวน 6 มลรัฐที่มีชายฝั่งติดทะเลและมีท่าเรือขนส่งสินค้าทางทะเล ได้แก่ ท่าเรือ Los Angeles มีปริมาณตู้สินค้าผ่านท่าสูงสุดจำนวนถึง 7,321,440 TEUs รองลงมาได้แก่ ท่าเรือ Long Beach เป็นท่าเรือขนส่งที่มีมูลค่าการค้าสูงสุดในสหรัฐอเมริกา โอเรกอน วอชิงตัน ฮาวาย และอลาสกา มีท่าขนส่งสินค้าทางฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิก รัฐเท็กซัสมีท่าขนส่งสินค้าในอ่าวเม็กซิโก

สหรัฐอเมริกามีท่าเรือขนส่งเพื่อธุรกิจการค้ารวมทั้งสิ้น ประมาณ 360 แห่ง โดยเป็นท่าที่ขนส่งทางเรือทางฝั่งตะวันตกที่สำคัญ 10 แห่ง เรียงตามลำดับปริมาณตู้สินค้าที่ผ่านเข้าออก โดยมีท่าเรือที่มีปริมาณสินค้าตู้สูงเกินกว่า 7 ล้าน TEUs 1 ท่า คือ Port Los Angeles มลรัฐแคลิฟอร์เนีย และมีปริมาณสินค้าตู้สูง รองลงมาได้แก่ Port Long Beach มลรัฐแคลิฟอร์เนีย และ Port New York/ New Jersey มลรัฐนิวยอร์ก คือ 400,000- 500,000 TEUs California) กว่า 4 ท่าเรือ ได้แก่ Port Charleston Port Virginia Port Tacoma Port Seattle Port Savannah และ Port Houston โดยเฉพาะท่าเรือลอสแอนเจลิส ถือได้ว่าเป็นท่าที่ปริมาณการขนส่งสินค้า ตู้ผ่านท่าสูงถึง 7,321,440 TEUs⁷ โดยมีสินค้านำเข้าที่สำคัญ ได้แก่ เครื่องจักรกล เครื่องจักรอิเล็กทรอนิกส์ รถยนต์ แร่ธาตุเชื้อเพลิง เฟอร์นิเจอร์ เสื้อผ้า ของเล่น รองเท้า และพลาสติก โดยมีสินค้าออกที่สำคัญ ได้แก่ เครื่องจักรอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องจักรกล อุปกรณ์แพทย์ อากาศยาน พลาสติก รถยนต์ และผ้า หากพิจารณา ณ ท่าเรือ Los Angeles พบว่าประเทศไทยติดอันดับคู่ค้านำเข้าที่ผ่าน ณ ด้านนี้อันดับ 5 รองจากจีน ญี่ปุ่น ไต้หวัน และเกาหลีใต้ และในการส่งออกประเทศไทยติดอันดับคู่ค้าอันดับที่ 10

มาตรการป้องกันการก่อการร้ายของสหรัฐอเมริกา

ภายหลังจากเหตุการณ์ก่อการร้ายวินาศกรรมตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ (9/11) เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 ทำให้สหรัฐอเมริกาปรับโครงสร้างหน่วยงานราชการทุกหน่วย เพื่อป้องกันและรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ จัดตั้งกระทรวงรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (United States Department of Homeland Security) เพื่อป้องกันและเตรียมพร้อมรับมือสถานการณ์ฉุกเฉินหรือเหตุการณ์ก่อการร้ายที่อาจเกิดขึ้นในประเทศ โดยมีหน่วยงานดูแลทางการค้า ศุลกากรและพรมแดนของประเทศ โดยเฉพาะคือ U.S. Customs and Border Protection (CBP) ตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2545 หน่วยงานนี้ได้ผลักดันนโยบายมาตรการป้องกันภัยการก่อการร้ายทางการขนส่งระหว่างประเทศไปสหรัฐอเมริกา⁸ โดยการปรับแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่ให้เข้มงวดขึ้น ประกอบด้วยกฎหมาย

⁶ มลรัฐทางฝั่งตะวันตกของสหรัฐอเมริกาประกอบด้วย 14 รัฐ ได้แก่ รัฐแคลิฟอร์เนีย โอเรกอน วอชิงตัน ไอดาโฮ มอนทานา ไวโอมิง เนวาดา ยูทาห์ โคโลราโด อริโซนา นิวเม็กซิโก ฮาวาย อลาสกา และเท็กซัส พื้นที่โดยรวมทั้ง 14 มลรัฐมีพื้นที่ประมาณ 5,542,866 ล้านตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 54.56 ของพื้นที่รวมทั้งสิ้นของสหรัฐอเมริกา

⁷ Container Yearbook 2006.

⁸ วารินทิพย์ พงษ์เสถียรศักดิ์. มาตรการป้องกันภัยการก่อการร้ายทางการขนส่งระหว่างประเทศไปสหรัฐอเมริกา.

สำนักมาตรการนำเข้าส่งออกสินค้าทั่วไป, กรมการค้าต่างประเทศ, 2546



ที่สำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายการป้องกันภัยการก่อการร้ายทางชีวภาพ (Public Health Security and Bioterrorism Response Act of 2002 หรือ Bioterrorism Act)⁹ และกฎหมายการค้าปี พ.ศ.2545 (Trade Act of 2002)¹⁰

กฎหมายการค้า ปี 2545 (Trade Act of 2002) ได้ปรับปรุงและเพิ่มเติมมาตรการด้านศุลกากรที่สำคัญภายใต้มาตรา 343 (a) ที่เกี่ยวข้องกับขนส่งทางทะเล ได้แก่

- มาตรการโครงการความปลอดภัยของตู้สินค้า (Container Security Initiative-CSI)
- กฎการแจ้งล่วงหน้า (24-hour rule)
- มาตรการความร่วมมือทางการค้าผ่านศุลกากรเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย (Customs - Trade Partnership Against Terrorism หรือ C -TPAT)

1. มาตรการความปลอดภัยตู้สินค้า (Container Security Initiative : CSI)

Container Security Initiative (CSI)¹¹ เป็นมาตรการของศุลกากรสหรัฐฯ ที่ได้พัฒนาขึ้นมา เพื่อเพิ่มระดับความเข้มงวดในการตรวจสอบความปลอดภัยของตู้สินค้าที่จะส่งเข้าสู่สหรัฐอเมริกา ดำเนินการภายใต้ Bureau of Customs and Border Protection หรือ CBP มุ่งเน้นการตรวจสอบตู้สินค้า เนื่องจากในปัจจุบันประมาณร้อยละ 90 ของการขนส่งสินค้าของโลกจะใช้ตู้สินค้าในการขนส่ง ทั้งนี้ในแต่ละปีมีตู้สินค้าบรรจุสินค้ามากกว่า 48 ล้านตู้ ได้มีการเคลื่อนย้ายระหว่างเมืองท่าใหญ่ๆ ในแต่ละปี และในจำนวนนี้มีตู้สินค้ามากกว่า 6 ล้านตู้ที่ได้ถูกนำเข้าสู่สหรัฐอเมริกา

แนวทางของ CSI จึงเป็นโครงการความร่วมมือระหว่างศุลกากรสหรัฐฯกับท่าเรือขนาดใหญ่ทั่วโลกที่มีการส่งสินค้าโดยตรงเข้าสู่อเมริกาประเทศที่จะเข้าร่วมโครงการต้องทำสัญญาความตกลงร่วมมือโดยยินยอมให้ทางการสหรัฐอเมริกาส่งเจ้าหน้าที่ศุลกากรเข้าไปประจำการ ณ ท่าเรือประเทศของตน และร่วมพิจารณาตรวจสอบตู้สินค้า รวมทั้งให้ความเห็นชอบการส่งสินค้าเข้าสู่สหรัฐอเมริกาได้ ทั้งนี้การเข้าร่วมจะถือว่าเป็นความร่วมมือโดยสมัครใจ (Voluntary) แต่ในทางปฏิบัติหากสินค้าที่ส่งไปอเมริกานั้นออกไปจากท่าเรือที่ไม่ได้เข้าร่วมในโครงการ CSI สินค้าดังกล่าวจะถูกกักกั้นนอกน่านน้ำสหรัฐฯ เพื่อการตรวจสอบอย่างเข้มงวด และอาจไม่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าสู่สหรัฐอเมริกาต่อไป

องค์ประกอบหลักของแผนงาน CSI ประกอบด้วยการดำเนินการ 4 ส่วน คือ

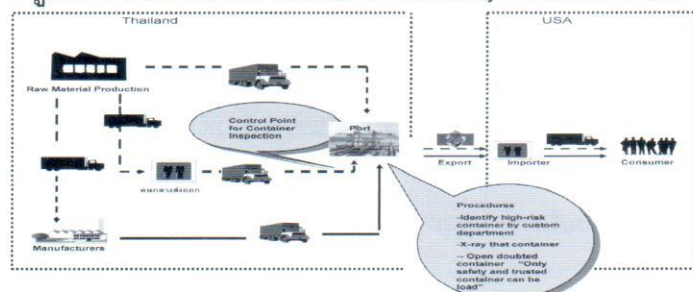
⁹ Bioterrorism Act ได้ออกประกาศบังคับใช้แล้วเมื่อ วันที่ 12 มิถุนายน 2545 โดยเฉพาะภายใต้ Title III Protecting Safety and Security of Food and Drug Supply ใน Subtitle A: Protection of Food Supply ซึ่งเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและความมั่นคงของแหล่งอาหารของสหรัฐอเมริกาได้ระบุให้อำนาจ หน่วยงานสาธารณสุข สหรัฐอเมริกา (USFDA: US Food and Drug Administration) และกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (USDA: United States Department of Agriculture) ดำเนินการออกระเบียบกฎและมาตรการต่างๆ เพื่อให้แน่ใจว่าสินค้าอาหารทั้งที่ผลิตภายในประเทศ และนำเข้าจากต่างประเทศมีความปลอดภัยปราศจากสิ่งเจือปน หรือสารอันตราย ซึ่งผู้ก่อการร้ายอาจใช้เป็นอาวุธในการโจมตีสหรัฐอเมริกาได้

¹⁰ สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศประจำกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. รายงานกฎระเบียบ มาตรการ และระบบความปลอดภัยอาหารและการป้องกันการก่อการร้ายทางชีวภาพของสหรัฐอเมริกา (US Food Safety and Bioterrorism Systems) ประจำปีงบประมาณ 2548

¹¹ ส่วนกิจการระหว่างประเทศ สำนักแผนและการต่างประเทศ กรมศุลกากรข้อมูล ณ วันที่ 20 มีนาคม 2546
ที่มา <http://www.customs.go.th/OpenFile.jsp?docId=K00012>

1. การใช้ข้อมูลการข่าวและระบบคอมพิวเตอร์ในการระบุและชี้เป้าหมายตู้คอนเทนเนอร์ที่มีความเสี่ยง
2. ตรวจสอบตู้คอนเทนเนอร์ที่มีความเสี่ยงสูงก่อนที่จะเข้าสู่ท่าเรือสหรัฐอเมริกา
3. ใช้เทคโนโลยีเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการตรวจตู้คอนเทนเนอร์ที่มีความเสี่ยงสูง
4. พัฒนาและส่งเสริมการใช้ตู้คอนเทนเนอร์ที่ทันสมัยและสามารถตรวจสอบติดตามได้

รูปที่ 1 แสดงระบบ Container Security Initiative : CSI



ที่มา : สุชาติ จันทรานาคราช เจาะประเด็นมาตรการและแนวโน้มความปลอดภัยในระบบโลจิสติกส์ อิทธิพลและผลกระทบต่ออุตสาหกรรมในซัพพลายเชน : มุมมองของผู้ผลิตและส่งออก¹²

CSI ได้เริ่มดำเนินการในเดือนมกราคม 2545 ในขั้นแรก คือ การกำหนดให้ท่าเรือ 20 แห่ง¹³ ที่มีปริมาณการขนส่งตู้สินค้าจำนวนมาก เข้าสู่ประเทศสหรัฐอเมริกาคิดเป็นร้อยละประมาณ 68 หรือประมาณ 2 ใน 3 ของตู้สินค้าที่ขนส่งทางทะเลทั้งหมดที่เข้าประเทศสหรัฐอเมริกา ต้องเข้าสู่โครงการ CSI ซึ่งท่าเรือแหลมฉบัง ประเทศไทยได้ถูกกำหนดให้เป็น 1 ใน 20 ท่าเรือ¹⁴ ด้วย จากรายงานของ U.S. Custom and Border Protection ณ วันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2549 ได้ประกาศท่าเรือที่ดำเนินงานตามมาตรการ CSI ทั้งสิ้น 50 ท่า¹⁵

การที่สหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้มาตรการ CSI ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2546 ส่งผลกระทบต่อประเทศคู่ค้าที่จะต้องมีการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงระเบียบวิธีด้านต่างๆ อาทิ กระบวนการด้านศุลกากร ระบบสารสนเทศตลอดจนการคมนาคมขนส่งสินค้าภายในประเทศ ระเบียบวิธีการค้ากับสหรัฐอเมริกาที่จะต้องเปลี่ยนแปลงรายละเอียดเพิ่มขึ้น เช่น การแจ้งรายละเอียดของสินค้า ปริมาณสินค้า แหล่งที่มาของสินค้า ผู้ส่งสินค้า ผู้รับสินค้าให้มีความละเอียดและชัดเจนยิ่งขึ้น การกำหนดเงื่อนไขเรื่องเวลาแจ้งรายละเอียดให้ศุลกากรสหรัฐฯ ทราบล่วงหน้า 24 ชั่วโมง หรือการติดตั้งเครื่องสแกนสินค้า ณ ท่าเรือ เป็นต้น เพื่อการรองรับกับมาตรการดังกล่าวได้อย่างราบรื่น กล่าวได้ว่าประเทศคู่ค้าแทบทุกประเทศต้องผสมผสานความร่วมมือกันทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อเตรียมความพร้อมตลอดห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ตั้งแต่นั้นสายจนถึงปลายสายการผลิต

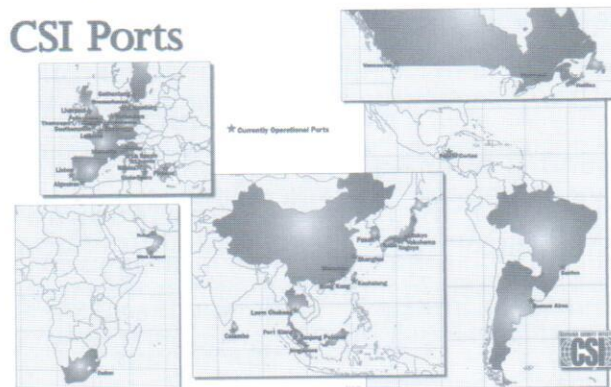
¹² ในการสัมมนาเรื่อง มาตรการความปลอดภัยในระบบโลจิสติกส์ระดับโลก อิทธิพลและผลกระทบต่ออุตสาหกรรมในซัพพลายเชน 26 กรกฎาคม 2550

¹³ ท่าเรือ 20 แห่งได้แก่ Hong Kong, Shanghai, Singapore, Kaohsiung, Rotterdam, Pusan, Bremerhaven, Tokyo, Genoa, Antwerp, Nagoya, Le Havre, Hamburg, La Spezia, Felixstowe, Algeciras, Kobe, Yokohama, Yantian, Laem Chabang

¹⁴ อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกามีความต้องการที่จะนำแผนงาน CSI นี้ ไปใช้ในท่าเรือทุกแห่งด้วย ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2545 ที่ประชุม WCO ได้ประกาศ resolution ในการส่งเสริมให้แนวทางตามระบบ CSI นี้ ไปใช้ในประเทศสมาชิก 161 ประเทศด้วย และเวทีการประชุม the European Union (EU), และ G8 ล้วนประกาศ สนับสนุนแนวทาง CSI

¹⁵ U.S. Department of Homeland Security. Fact Sheet (Press Office) ข้อ 6, www.cbip.gov . September 30, 2006

รูปที่ 2 แสดงท่าเรือทั่วโลกที่มีการใช้ CSI

ที่มา : <http://www.cbp.gov>

การตอบสนองต่อมาตรการความปลอดภัยของตู้สินค้าของสหรัฐอเมริกาจากนานาประเทศเบื้องต้นแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของตลาดการค้าสหรัฐอเมริกา และยังเผยแผ่ถึงอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาในเวทีการค้าโลกอย่างชัดเจน ด้วยมาตรการดังกล่าว ส่งผลกระทบให้มีการปรับเปลี่ยนการขนส่ง กระบวนการค้า พิธีการทางศุลกากร และด้านสารสนเทศทั่วโลก ไม่แปลกนักที่นักวิเคราะห์กล่าวว่า วิธีการใช้มาตรการ CSI อาจเป็นรูปแบบใหม่ของการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ทางของสหรัฐอเมริกา ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้มีมุมมองว่าการกีดกันการค้ามากที่สุด คือ การก่อการร้ายซึ่งจะทำลายการค้าระหว่างประเทศ เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลก็ยังจะเผชิญหน้าหากเกิดการโจมตีจากผู้ก่อการร้าย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกระทำการป้องกันโครงสร้างพื้นฐานทางทะเลของประเทศ มาตรการ CSI สามารถปกป้องและสกัดกั้นการโจมตีชายทะเลประเทศสหรัฐอเมริกาจากผู้ก่อการร้ายได้¹⁶

ผลกระทบที่มีต่อประเทศไทยพบว่า การที่สหรัฐอเมริกาเป็นตลาดส่งออกอันดับหนึ่งของไทยมาอย่างต่อเนื่องและมีปริมาณการส่งออกโดยตู้สินค้าผ่านท่าเรือของไทยไปยังสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี 2546-2549 สูงเกินกว่า 400,000 TEUs จึงทำให้ท่าเรือแหลมฉบังของประเทศไทยถูกกำหนดให้เป็นท่าเรือ 1 ใน 20 ที่จะต้องเข้าร่วมโครงการ CSI ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประเทศไทยที่จะต้องปรับเปลี่ยนมาตรการต่างๆ ในประเทศเพื่อการรองรับและให้สอดคล้องกับมาตรการของประเทศสหรัฐอเมริกา กรมศุลกากรไทยได้นำเครื่องเอกซเรย์มาใช้ในการตรวจสอบตู้สินค้า เพื่อคัดเลือกลินค้าที่มีความเสี่ยงสูง เพื่อเข้าตรวจสอบตู้สินค้าด้วยเครื่องเอกซเรย์ ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานเพื่อการสนับสนุนในโครงการความปลอดภัยของตู้สินค้า (Container Security Initiative: CSI)¹⁷ ตามข้อผูกพันกับประเทศสหรัฐ

¹⁶ U.S. Department of Homeland Security. Fact Sheet (Press Office) ข้อ 9, www.cbp.gov September 30, 2006,

¹⁷ ได้มีการลงนามระหว่างนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและนายทอม ริตซ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิของสหรัฐอเมริกา ในปฏิญญาว่าด้วยหลักการในการเข้าร่วมโครงการ CSI เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2546 ในสหรัฐฯ และไทยเปิดโครงการความปลอดภัยตู้คอนเทนเนอร์ สินค้าที่ออกจากท่าเรือแหลมฉบังจะมีความปลอดภัยมากขึ้นใน Embassy of the United States of America วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ใน <http://bangkok.usembassy.gov/news/press/2004/070t.htm>



อเมริกาที่ให้มีการตรวจสอบตู้สินค้า ณ ท่าเรือต้นทางก่อนส่งออก เพื่อป้องกันการก่อการร้ายที่อาจมากับตู้สินค้าที่ส่งออกอีกด้วย¹⁸ ประเทศไทยได้ลงนามมาตรการนี้แล้ว เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2546 ณ กรุงวอชิงตัน ดี ซี ทั้งนี้จะมีการนำเครื่องเอกซเรย์ตู้สินค้า (X-Ray Machine) มาติดตั้งเพื่อตรวจสอบตู้สินค้าก่อนส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกา ณ ที่ต่างๆ คือ สำนักงานศุลกากร ท่าเรือแหลมฉบัง สำนักงานศุลกากร ท่าเรือกรุงเทพ สำนักงานศุลกากรกรุงเทพ ศูนย์ป้องกันและปราบปรามของศุลกากรปราบปรามูรี ด้านศุลกากรหนองคาย และสำนักงานด้านศุลกากรสะเดา

2. กฎการแจ้งล่วงหน้า (24-hour rule)

เป็นมาตรการเพิ่มเติมการบังคับใช้ระเบียบการขนส่งทางทะเลใหม่ เพื่อลดความเสี่ยงของการก่อการร้ายและการลักลอบนำอาวุธร้ายแรงเข้าสู่สหรัฐอเมริกาได้ประกาศบังคับใช้แล้ว เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2545 ที่ผ่านมา¹⁹ โดยกำหนดให้ผู้ขนส่งทางทะเล (Sea carrier) ที่ต้องการขนส่งสินค้าไปยังสหรัฐอเมริกาจะต้องแจ้งข้อมูลบัญชีสินค้าที่จะส่งไปสหรัฐฯ ให้ศุลกากรสหรัฐฯ ทราบล่วงหน้า 24 ชั่วโมง ทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ก่อนการขนส่งสินค้าลงเรือ ณ ท่าเรือต้นทางหากเรือสินค้าใดไม่ได้แจ้งข้อมูลล่วงหน้า 24 ชั่วโมง ตามที่กำหนดหรือมีข้อมูลไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ศุลกากรสหรัฐฯ จะไม่อนุญาตให้นำสินค้าออก (unload) และกฎนี้จะใช้บังคับกับการขนส่งสินค้ากับท่าเรือนอกสหรัฐอเมริกาทุกท่าเรือ โดยไม่จำกัดเฉพาะท่าเรือที่เข้าร่วมโครงการ CSI ดังนั้นการบังคับใช้ระเบียบนี้จะทำให้โครงการ CSI ประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันการเข้าร่วมโครงการ CSI ก็จะช่วยให้การปฏิบัติตามกฎการแจ้งล่วงหน้า 24 ชั่วโมงนี้ดำเนินไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว และเป็นไปตามที่ทางการสหรัฐอเมริกาต้องการ

มาตรการ 24 Hour Rule ถือว่าเป็นมาตรการที่ศุลกากรสหรัฐอเมริกาเกี่ยวข้อง โดยตรงกับผู้ขนส่งสินค้าทางเรือของทุกประเทศที่ทำการค้ากับสหรัฐอเมริกา ซึ่งแตกต่างจากแผน CSI ซึ่งเป็นแผนงานความ

ร่วมมือระหว่างศุลกากรในการส่งเจ้าหน้าที่มาร่วมปฏิบัติงานด้วย ดังนั้น การปฏิบัติตามกฎ 24 Hour Rule บริษัทผู้ส่งออกสินค้าทางเรือจำเป็นต้องประสานงานกับผู้ส่งออกเพื่อได้ข้อมูลที่จัดส่งให้ศุลกากรสหรัฐอเมริกาให้มีความชัดเจนถูกต้องและจัดส่งข้อมูลได้ทันตามกำหนด

สำหรับประเทศไทยบริษัทเรือจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการส่งข้อมูล Manifest เป็นจำนวนเงิน 25 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อ 1 B/L ที่มีเงื่อนไขการส่งออกแบบ FOB ผู้นำเข้าเป็นผู้จ่าย หากใช้เงื่อนไข CIF ผู้ส่งออกเป็นผู้จ่าย ทั้งนี้ยกเว้นการจัดส่งข้อมูลผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Automated Manifest System หรือ AMS) บริษัทเรือจะไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว ส่วนกรณีที่มีการขอแก้ไขข้อมูลในเอกสารที่จัดส่งไปให้ศุลกากรสหรัฐอเมริกาแล้วนั้นผู้ขอแก้ไขเอกสาร ซึ่งได้แก่ผู้ส่งออกผู้นำเข้าหรือผู้รับจัดการขนส่งจะต้องเสียค่าธรรมเนียม 40 ดอลลาร์สหรัฐฯ

¹⁸ โครงการตรวจสอบตู้สินค้าด้วยเครื่องเอกซเรย์ของกรมศุลกากร ในจุลสารศุลกากร ปีที่ 15 ฉบับที่ 6 วันที่ 6 มีนาคม 2550 ใน <http://www.customs.co.th>

¹⁹ โดยมีระยะเวลาผ่อนผัน 60 วัน เพื่อศุลกากรสหรัฐฯ จะให้ความช่วยเหลือตอบข้อสงสัยเกี่ยวกับระเบียบใหม่ ดังนั้นเมื่อพ้นกำหนด 60 วัน คือในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2546 ศุลกากรสหรัฐฯ ได้เริ่มเข้มงวดให้มีการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว

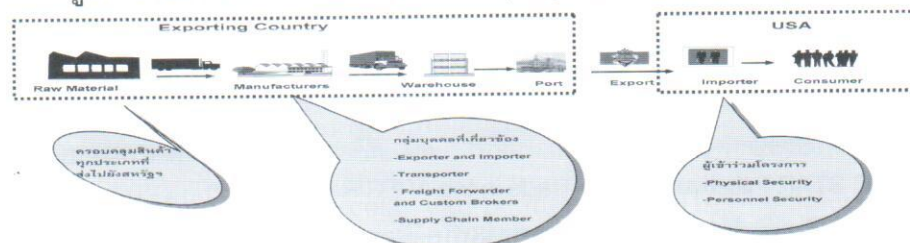
3. ความร่วมมือทางการค้าผ่านศุลกากรเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย (Customs - Trade Partnership Against Terrorism หรือ C - TPAT)

C-TPAT เป็นโครงการที่ถูกกำหนดขึ้น เพื่อยกระดับการรักษาความปลอดภัยจากการก่อการร้ายที่แอบแฝงมากับการขนส่ง โดยครอบคลุมสินค้าทุกชนิดที่ขนส่งจากประเทศต่างๆ เข้าสู่อเมริกา ศุลกากรสหรัฐฯ ได้เริ่มให้มีการสมัครเข้าร่วมโครงการ ครั้งแรกเมื่อเดือนเมษายน 2545 เปิดรับสมัครเป็นสมาชิกเฉพาะผู้นำเข้าสินค้าทุกชนิดที่ผ่านการตรวจสอบของศุลกากรมาก่อน และได้รับการจัดระดับผู้นำเข้าที่มีความเสี่ยงต่ำ (Low Risk Importers : LRIs)²⁰ ซึ่งผู้เข้าร่วม ได้แก่ ผู้นำเข้า ตัวแทนออกของ ผู้นำส่งสินค้า นายหน้าผู้ให้บริการ คลังสินค้าและผู้ผลิต ซึ่งแต่ละรายนับเป็น supply chain การสมัครเข้าร่วมในโครงการฯ เป็นไปโดยความสมัครใจ ผู้เข้าร่วมใน C-TPAT จะต้องปฏิบัติตามแนวทางที่ศุลกากรสหรัฐฯ กำหนดในการสร้างระบบป้องกันอันตราย และเสริมสร้างความปลอดภัยในทุกขั้นตอนของการดำเนินธุรกิจ และถูกออกแบบ เพื่อให้มีการแบ่งปันข้อมูล เพื่อช่วยป้องกันไม่ให้อุปกรณ์ผู้ค้าตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มก่อการร้าย ซึ่งกระบวนการรับรองความถูกต้องจะทำให้ศุลกากรสหรัฐฯ และผู้เข้าร่วมโครงการฯ ได้ร่วมมือกันทบทวนมาตรการด้านความปลอดภัยที่กำหนดขึ้น เพื่อความมั่นใจว่ามีการปฏิบัติตามอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งทำให้สามารถหารือในการเสนอ "หลักการ

ปฏิบัติที่ดี (best practice)"²¹ เพื่อบรรลุเป้าหมายคือความปลอดภัยในการขนส่งสินค้าของกลุ่มค้าส่งระหว่างประเทศ ประโยชน์ทางการค้าที่จะได้รับ คือ สินค้าที่ส่งมาให้ผู้นำเข้าที่เป็นสมาชิก C-TPAT จะถูกศุลกากรสหรัฐฯ ตรวจสอบน้อยกว่า โดยถือว่าได้รับการรับรองความถูกต้องในเบื้องต้นจากศุลกากรสหรัฐฯ มาแล้ว

มาตรการต่างๆ ด้านความปลอดภัยได้ถูกกำหนดและประกาศใช้มากมาย และมาตรการล่าสุดคือ การที่สหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมาย SAFE Port Act เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2006 เพื่อใช้ในการรักษาความปลอดภัยที่ท่าเรือต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาตอนที่ 203 (b) ของกฎหมาย SAFE Port Act²²

รูปที่ 3 Customs - Trade Partnership Against Terrorism : C-TPAT



ที่มา : สุชาติ จันทรานาคราช เจาะประเด็นมาตรการและแนวโน้มความปลอดภัยในระบบโลจิสติกส์ อิทธิพลและผลกระทบต่ออุตสาหกรรมในซัพพลายเชน: มุมมองของผู้ผลิตและส่งออก²³

²⁰ ในขณะนั้นมีเพียง 210 ราย และมีการเข้าร่วมโครงการฯ เพิ่มเติมอีก 105 รายในเดือนพฤษภาคม 2545 จนถึง เดือนมิถุนายน 2550 มีสมาชิกเข้าร่วมแล้วมากกว่า 7,000 ราย

²¹ หลักการสำคัญเพื่อควบคุมมี 5 ประการได้แก่ ความปลอดภัยทางกายภาพ (Physical Security) การควบคุมการเข้าออกสถานที่ปฏิบัติงาน (Access Control) ความปลอดภัยในกระบวนการขนย้ายสินค้า (Procedural Security) ความปลอดภัยด้านบุคลากร (Personal Security) และการให้ความรู้และฝึกอบรมพนักงาน (Education and Training Awareness)

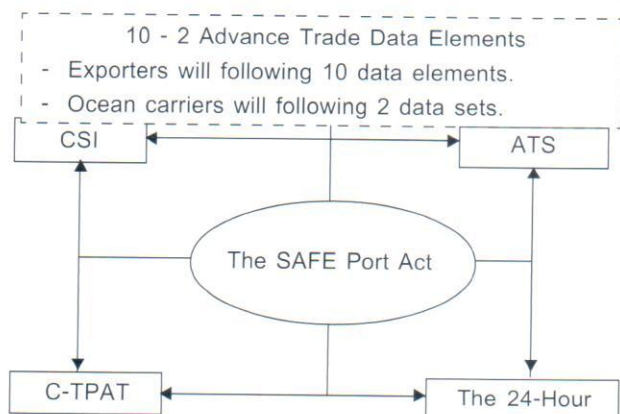
²² สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครลอสแอนเจลิส, ศุลกากรสหรัฐฯ กับกฎหมายบังคับการแจ้งข้อมูลเพิ่มเติมในการส่งสินค้าเข้าสหรัฐฯ 15 มีนาคม 2550

ใน www.depthai.go.th/go/content/download/attach?contentId=14673 -

²³ ในการสัมภาษณ์เรื่อง มาตรการความปลอดภัยในระบบโลจิสติกส์ระดับโลกอิทธิพลและผลกระทบต่ออุตสาหกรรมในซัพพลายเชน 26 กรกฎาคม 2550



รูปที่ 4 มาตรการรักษาความปลอดภัยด้านการขนส่งของสหรัฐอเมริกา



ชุดข้อมูลภายใต้มาตรการ The 24-Hour Rule ซึ่ง CBP ต้องการทราบจากผู้ส่งออก (Exporters) ก่อนขนถ่ายสินค้าลงเรือ ประกอบด้วย 10 หัวข้อ ได้แก่ ชื่อ ที่อยู่ของโรงงานที่ผลิตสินค้า ชื่อ ที่อยู่ของผู้ขาย สินค้า ตำแหน่งของตู้คอนเทนเนอร์ที่จัดวางบนเรือ ชื่อ ที่อยู่ของผู้รวบรวม สินค้า ชื่อ ที่อยู่ของผู้ซื้อสินค้า ชื่อ ที่อยู่ของเรือที่ขนส่งตู้คอนเทนเนอร์ หมายเลขผู้นำเข้า ผู้รับตราสินค้า ประเทศแหล่งกำเนิดสินค้า และหมายเลขฮาร์โมนีระบบจำแนกสินค้าด้านผู้ขนส่งหรือสายเดินเรือทะเล ต้องแจ้งชุดข้อมูลแก่ CBP จำนวน 2 ชุด คือ Vessel Stowage Plan ไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง หลังเรือออกจากท่าเรือต่างประเทศท่าสุดท้าย ส่วนการขนส่งที่ใช้เวลาน้อยกว่า 48 ชั่วโมง ต้องส่งข้อมูลก่อนเรือเข้าในท่าเรือแรกของสหรัฐอเมริกา และ Container Status Message

นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้มีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าด้วยตู้สินค้าอีก ได้แก่

1. APEC STAR Initiative (Secure Trade in the APEC Region: STAR) เป็นโครงการที่สหรัฐฯ ได้เสนอขึ้นในกรอบเอเปคในการประชุม APEC SOMIII เมื่อเดือนสิงหาคม 2545 และในการประชุมผู้นำเอเปคเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2545 ณ เมืองลอสคาบอส ประเทศเม็กซิโก การออกแถลงการณ์ผู้นำเอเปคว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายและการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ (APEC Leader's Statement on Fighting

Terrorism and Promoting Growth) การกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัย²⁴ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ก่อการร้ายอาศัยกระบวนการด้านการขนส่ง และการค้าในการขนส่งอาวุธ เคมีภัณฑ์หรือวัสดุ/อุปกรณ์ต่างๆ ที่ใช้ในการก่อการร้ายหรือผลิตอาวุธที่มีอานุภาพในการทำลายล้างสูง เข้าสู่ประเทศสหรัฐอเมริกาหรือเคลื่อนย้ายอาวุธ และอุปกรณ์ดังกล่าวเพื่อก่อการร้ายในภูมิภาคต่างๆ

2. โครงการ Megaports Initiative

เป็นโครงการความร่วมมือในการเสริมสร้างความปลอดภัยของการขนส่งตู้สินค้า ณ ท่าเทียบเรือขนาดใหญ่ทั่วโลก เพื่อตรวจหาวัสดุนิวเคลียร์และวัสดุกัมมันตรังสีอื่นๆ ที่ขนส่งทางตู้สินค้าผ่านระบบการขนส่งทางเรือระหว่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อการป้องกันการก่อการร้ายที่จะใช้ท่าเรือทางทะเลขนาดใหญ่ในการขนส่งของที่ผิดกฎหมาย การตรวจหาวัสดุนิวเคลียร์หรือวัสดุกัมมันตรังสีที่ถูกขนส่งมากับสินค้าทางทะเลและทำการขัดขวางก่อนที่วัสดุนิวเคลียร์หรือวัสดุกัมมันตรังสีจะถูกนำไปใช้ในทางที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาได้

²⁴ <http://www.dtn.moc.go.th/fileroom/CABDBE/DRAWER44/GENERAL/DATA0001/00001041.DOC>

3.มาตรการโครงการส่งเสริมความปลอดภัยในการขนส่งสินค้าทางเรือให้ท่าเรือกรุงเทพ และท่าเรือแหลมฉบังเป็นท่าเรือตัวอย่างที่มีประสิทธิภาพและความปลอดภัย (Bangkok / Leam Chabang Efficient and Secure Trade : BEST) เป็นโครงการที่สอดคล้องกับการเสริมความมั่นคงทางการค้าในภูมิภาคเอเปค โดยใช้ระบบดาวเทียมติดตามตู้สินค้าที่ส่งผ่านจากท่าเรือแหลมฉบังติดตามผ่านดาวเทียม เพื่อป้องกันมิให้มีการเปิดตู้สินค้าก่อนถึงที่หมายโครงการนี้รัฐบาลไทย และสหรัฐอเมริกาได้ลงนามร่วมกันแล้ว และได้มีการทดลองใช้เป็นการนำร่อง โดยการติดตั้งอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (E-Seal) บนตู้สินค้าที่นำไปประเทศสหรัฐอเมริกา จำนวน 30 ตู้สินค้าได้ถึงที่หมายที่ท่าเรือ Seattle มลรัฐวอชิงตัน แต่ยังไม่รอรายงานการวิเคราะห์และผลประโยชน์ ซึ่งระบบการติดตาม (Tracking system) นี้จะใช้ดาวเทียมติดตามการเคลื่อนไหวของตู้สินค้าหาก พิจารณาค่าใช้จ่ายแล้ว E-Seal นี้จะมีราคาตัวละประมาณ 8,000 บาท มีอายุการใช้งาน ประมาณ 8 ปี

4. มาตรการรักษาความปลอดภัยของเรือและสิ่งอำนวยความสะดวกของท่าเรือที่ให้บริการเรือเดินทะเลระหว่างประเทศ (International Ship and Port Facility Security Code : ISPS Code) มาตรการนี้มีผลบังคับแก่เรือเดินทางระหว่างประเทศประเภทต่างๆ ได้แก่ เรือโดยสารความเร็วสูง เรือสินค้าที่มีขนาด 500 ตันกรอส และมากกว่า และท่าเรือที่ให้บริการเรือเดินทะเลระหว่างประเทศ โดยที่แผนการรักษาความปลอดภัยของเรือและท่าเรือ จะถูกส่งให้รัฐภาคีของประเทศนั้น ในประเทศไทย กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจะเป็นผู้ทำการตรวจสอบ ซึ่งเรือที่ตรวจสอบจะได้รับประกาศนียบัตรการรักษาความปลอดภัย (International Ship Security Certificate : ISSC) และต้อง

เก็บไว้ประจำที่เรือเพื่อการถูกตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของท่าเรือที่รับผิดชอบ (Port State Control Officer : PSCO) หากเรือเดินทะเลระหว่างประเทศตามอนุสัญญาลำใดไม่มี ISSC ให้ตรวจ หลังวันที่ 1 กรกฎาคม 2547 เรือลำนั้นจะถูกกัก (Detention) หรือถูกตรวจสอบเป็นพิเศษหรือถูกปรับเป็นเงินจำนวนหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจในความปลอดภัยแก่ท่าเรือและเรือ ส่วนท่าเรือนั้นจะได้รับ การยอมรับจากรัฐภาคี (Statement of Compliance of a Port Facility)

ผลจากความร่วมมือของประเทศไทย และสหรัฐอเมริกาในการป้องกันการก่อการร้ายที่อาจมาพร้อมกับการขนส่งสินค้าทางทะเลได้นำมาสู่การพัฒนาการสร้างกฎเกณฑ์ เพื่อการป้องกันความปลอดภัยของตู้สินค้าที่จะมีการขนส่งระหว่างประเทศมากขึ้น และมาตรการตรวจสอบการขนส่งในรูปแบบต่างๆ ซึ่งอาจสรุปมาตรการได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 สรุปมาตรการป้องกันที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของตู้สินค้าในประเทศไทย

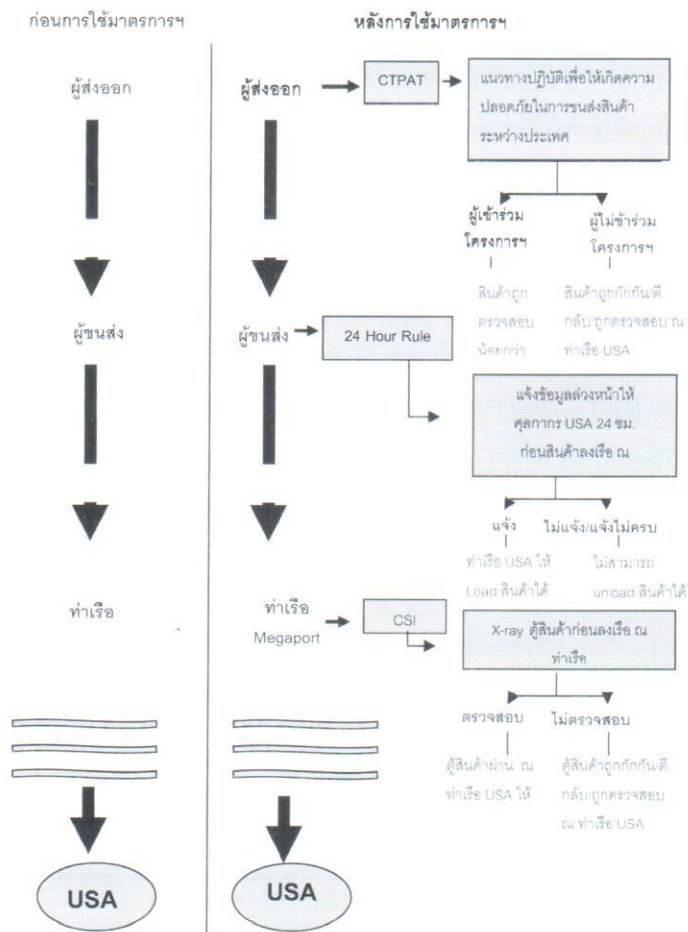
มาตรการ	หน่วยงานที่กำหนด	วันที่มีผลบังคับใช้	หน่วยงานที่ต้องปฏิบัติตาม
CSI	US CUSTOMS	1 มีนาคม 2547	ผู้ส่งออกปัสสหรัฐอเมริกา
C - TPAT	US CUSTOMS	ยังไม่กำหนด	ผู้ส่งออกปัสสหรัฐอเมริกา
24 Hour Rule	US CUSTOMS	1 กุมภาพันธ์ 2546	ผู้ส่งออกปัสสหรัฐอเมริกา
BEST	กระทรวงพาณิชย์ของ USA (ทดลองใช้)	ยังไม่กำหนด	ผู้ส่งออกปัสสหรัฐอเมริกาโดยใช้ E-Seal
ISPS Code	IMO	1 กรกฎาคม 2547	ท่าเรือที่รับเรือต่างประเทศเรือที่มีระบุในข้อบังคับประเทศที่เป็นสมาชิก IMO

http://www1.port.co.th/knowledge/magazine/magazine464_2.html



มาตรการด้านศุลกากร เพื่อต่อต้านภัยการก่อการร้ายของสหรัฐอเมริกา ถึงแม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะแจ้งว่าเป็นมาตรการโดยสมัครใจแต่การไม่เข้าร่วมหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบใหม่ที่กำหนดจะทำให้ไม่ได้รับความสะดวกถูกตรวจสอบ รวมทั้งถูกกักกันสินค้าไม่ให้นำเข้าสหรัฐอเมริกา ซึ่งนับได้ว่าเป็นอุปสรรคทางการค้า ส่งผลกระทบต่อการส่งออกของไทยไปยังสหรัฐ ซึ่งเป็นตลาดส่งออกอันดับหนึ่งของไทยมาตลอด ทั้งนี้อาจประเมินผลกระทบของมาตรการดังกล่าวได้²⁵ ดังต่อไปนี้

รูปที่ 5 เปรียบเทียบขั้นตอนส่งออกก่อน/หลัง การประกาศใช้มาตรการความปลอดภัยในการขนส่งสินค้าไปสหรัฐอเมริกา



1. ผลกระทบต่อต้นทุนการส่งออก

มาตรการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้จะพบว่าทำให้บริษัทขนส่งมีต้นทุนดำเนินการที่สูงขึ้น และย่อมมีการผลักภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้แก่ผู้ประกอบการ ซึ่งต้นทุนที่เพิ่มขึ้นในแต่ละมาตรการ เช่น CSI ทำให้ต้องมีการลงทุนติดตั้งเครื่องมือในการตรวจสอบตู้สินค้าอย่างรวดเร็ว และมีความแม่นยำสูง ณท่าเรือที่ขนถ่ายสินค้าซึ่งกรมศุลกากรไทยเป็นผู้บริหารดังกล่าว นอกจากนี้ในกรณีที่พบตู้สินค้าที่ถูกสงสัย และถูกเปิดเพื่อการตรวจสอบสินค้าภายใน โดยศุลกากรสหรัฐ แต่หากว่าตรวจสอบแล้วไม่พบสิ่งที่เป็นอันตรายใดๆ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจะตกอยู่กับบริษัทเรือหรือผู้นำเข้าก่อน ซึ่งจากนั้นบริษัทเรือหรือผู้นำเข้าจะทำการเรียกค่าเสียหายไปยังผู้ส่งออกอีกทีหนึ่ง²⁶ 24-hour rule บริษัทที่ขนส่งสินค้าทางเรือ (Sea Carriers) จะต้องจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าให้ศุลกากรสหรัฐตรวจสอบภายใน 24 ชั่วโมง ก่อนที่จะนำสินค้าลงเรือ การแจ้งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ต้องอาศัยเครื่องมือด้านอิเล็กทรอนิกส์ที่เหมาะสม

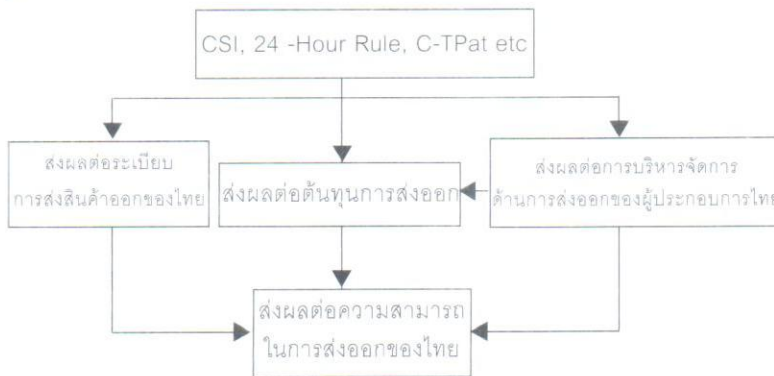
²⁵ National Food Institute., ประเทศสหรัฐอเมริกา/ ตลาดส่งออกหลักของไทย. หน้า 37

²⁶ ประเด็นคำถาม-คำตอบที่ได้จากการสัมมนาเรื่อง "ความคืบหน้าของ Bioterrorism Act" วารสารสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย ปีที่ 2: 1-15 ตุลาคม 2546 หน้า 5



และ การจัดการข้อมูลตามมาตรฐานที่กำหนดส่งผลให้เกิดต้นทุนการลง
ทุนเพิ่มเติม และจ่ายค่าแรงพนักงานที่เพิ่มขึ้น เช่น ค่าล่วงเวลา และ
C-TPAT ทำให้มีต้นทุนในการดำเนินการ เพื่อดูแลรักษาความปลอดภัย
ให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด และมาตรการรักษาความปลอดภัยต้นทุน
ในการตรวจสอบ และประเมินผลเป็นระยะๆ รวมทั้งอาจมีต้นทุนด้านการ
รักษาความปลอดภัยที่อาจมีเพิ่มเติมตามที่ทางการ สหรัฐอเมริกาคำหนด
เป็นต้น

รูปที่ 6 ผลกระทบต่อการใช้มาตรการของสหรัฐที่มีต่อการส่งออกของไทย



2. ผลกระทบต่อระเบียบการส่งออกของไทย

มาตรการทั้งหมดของศุลกากรสหรัฐฯ นั้น เงื่อนไขด้านเวลาเป็น
สิ่งสำคัญ โดยเฉพาะ กฎ 24 ชั่วโมง ทำให้ผู้ส่งออกมีข้อจำกัดด้านเวลาใน
การดำเนินการส่งออกสินค้ามาก ระเบียบการส่งออกสินค้าของไทยที่มี
ขั้นตอนอยู่ในหลายหน่วยงานอาจกลายเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่อาจทำ
ให้มาตรการของศุลกากรสหรัฐฯ ยิ่งก่อปัญหาเพิ่มมากขึ้นต่อการส่งออก
สินค้าไทย ดังนั้น ระเบียบการส่งออกของไทยอาจต้องมีการทบทวน
เสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องและผ่อนคลายผลกระทบจากมาตรการของ
ศุลกากรสหรัฐฯ

3. ผลกระทบต่อการบริหารจัดการด้านการส่งออกของผู้ประกอบการไทย

การดำเนินการประกอบธุรกิจส่งออกของไทยผู้ประกอบการ
ส่วนใหญ่ยังคงใช้เอกสารเป็นหลัก เช่น bill of lading หรือ invoice ซึ่งเป็น
manual ในการดำเนินธุรกิจจึงยังอาศัยพนักงานส่งเอกสารการรับรอง
ความถูกต้องโดยลายมือชื่อ เป็นต้น ในขณะที่ธุรกรรมผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์
ยังไม่เป็นที่ยอมรับและแพร่หลายมากนัก ดังนั้น การจะทำธุรกิจ
ส่งออกสินค้าออกไปยังสหรัฐอเมริกาของผู้ประกอบการไทยต้องมีการ
เปลี่ยนแปลงปรับตัว ด้านระบบการบริหารจัดการเพื่อให้การส่งออก
ไปสหรัฐอเมริกาดำเนินการให้ได้ตามมาตรการที่ออกใหม่ดังกล่าว

มีฉะนั้นการส่งออกสินค้าไทยอาจ
ต้องอาศัยการดำเนินการโดยผ่าน
ตัวแทนต่างประเทศที่มีความ
ชำนาญ และความรวดเร็วในการ
ดำเนินการสูงกว่า

4. ผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของการส่งออกสินค้าไทย

ความสามารถในการ
แข่งขันของผู้ส่งออกไทยจะด้อย
กว่าคู่แข่งในตลาดสหรัฐอเมริกา
มากยิ่งขึ้นอันเนื่องมาจากข้อเสีย
เปรียบ ดังนี้

- หากในกรณีที่ท่าเรือส่ง
ออกไทย ยังมิได้เข้าร่วมโครงการ
CSI ของศุลกากรสหรัฐฯ ทำให้
ผู้ประกอบการไทยอาจต้องหันไปพึ่ง
ท่าเรือที่เข้าร่วมโครงการแล้ว เช่น
สิงคโปร์ และฮ่องกง ในการส่งสินค้า
ไปสหรัฐอเมริกาทำให้ต้นทุนการ
ขนส่งสินค้าไทยในการส่งออกสูงขึ้น

- สาธารณูปโภคด้านการ
ขนส่งภายในประเทศที่แออัดทำ
ให้การขนส่งสินค้าไปขนถ่ายสินค้า
ณ ท่าเรือไทยอาจไม่ได้ตามมาตรฐาน
ของมาตรการที่ศุลกากรสหรัฐฯ
กำหนดทำให้การดำเนินการและ
กระบวนการส่งออกล่าช้าเสีย
เปรียบคู่แข่ง

- ราคาสินค้าไทยโดยเฉพาะ
สินค้าเกษตร มีผลกำไรต่อหน่วย
ต่ำอยู่แล้ว การเพิ่มต้นทุนการดำเนินการ
อันเนื่องมาจากมาตรการของ
ศุลกากรสหรัฐฯ จะทำให้ต้นทุนต่อ
หน่วยของสินค้าไทยเพิ่มขึ้น การ
แข่งขันด้านราคาของสินค้าไทยจะอยู่
ในสถานะเสียเปรียบคู่แข่งในตลาด



- การลงทุนในการสร้างระบบเครือข่ายคมนาคมอิเล็กทรอนิกส์ และต้นทุนค่าใช้จ่ายในระบบเครือข่ายจะมีผลกระทบต่อต้นทุนการดำเนินการของผู้ประกอบการไทย และเมื่อพิจารณาว่าระบบเครือข่ายไทยที่ยังล้าหลังกว่าประเทศอื่นๆ จะทำให้ผู้ประกอบการไทยเสียเปรียบคู่แข่งจากประเทศอื่นๆ มากขึ้น

บทสรุป

การประกาศใช้มาตรการต่างๆ พบว่า มาตรการที่เกิดขึ้นย่อมถือได้ว่าเป็นวิกฤตอันหนึ่ง ในการเป็นแรงผลักดันพัฒนาประสิทธิภาพในการการค้า และการขนส่งของประเทศไทยที่มีต่อประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศต่างๆ คือ

- 1) ความเข้มงวดในการตรวจสอบตู้สินค้าจะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและผู้ภาคเอกชน ในด้านของผู้ประกอบการมีการปฏิบัติตามกฎระเบียบมากขึ้น
- 2) มาตรการที่เกิดขึ้นจะเป็นแรงผลักดันให้ผู้ประกอบการให้ความสำคัญกับการสร้างความสามารถในการแข่งขันด้านประสิทธิภาพ โดยการพัฒนาาระบบโลจิสติกส์แทนที่การแข่งขันในด้านต้นทุนและราคาขายสินค้า
- 3) การส่งเสริมและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสำหรับการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น เช่น มาตรการ C-TAPT กับการประยุกต์ใช้ RFID (Radio Frequency Identification) และ GPS (Global Positioning System) กับระบบซึ่ลตู้คอนเทนเนอร์ เป็นต้น
- 4) การเพิ่มมาตรการด้านความปลอดภัยทำให้แรงผลักดันในการพัฒนาระบบตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) ทำให้ผู้บริโภคได้รับประโยชน์จากความปลอดภัยในการบริโภคสินค้ามากขึ้น
- 5) ผู้ประกอบการจำเป็นต้องสร้างความสามารถในการแข่งขันจากประสิทธิภาพ เช่น การพัฒนาระบบการผลิต เพื่อให้สามารถผลิตสินค้าที่มีคุณภาพสูง การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้าส่งผลให้ผู้บริโภคได้รับประโยชน์จากสินค้าที่มีคุณภาพ และการให้บริการที่ดีขึ้น

อย่างไรก็ดีการใช้มาตรการต่างๆ ย่อมผลกระทบในทางลบให้แก่ประเทศไทย เช่น เดียวกันทั้งนี้เพราะ

- 1) มาตรการและโครงการต่างๆ ที่ได้กล่าวมาจะทำให้การส่งออกสินค้าไปยังสหรัฐอเมริกาเกิดความลำบากมากขึ้น และทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการขนส่งเพิ่มขึ้น ไทยจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความร่วมมือ และดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดไว้ มิฉะนั้นสินค้าไทยจะต้องเสีย

โอกาสจากปัญหาการถูกกักกัน ณ ท่าเรือสหรัฐอเมริกา การถูกตีกลับหรือการถูกตรวจสอบอย่างละเอียดทำให้เกิดความล่าช้า เป็นต้น

2) ในเรื่องการดำเนินการคัดค้านการออกประกาศและโครงการต่างๆ เป็นไปได้ยาก เนื่องจากกฎระเบียบต่างๆ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันภัยจากการก่อการร้ายทำให้ประเทศต่างๆ ให้การสนับสนุนสำหรับกฎหมาย Bioterrorism และ 24-Hour Rule ถือเป็น National Treatment เนื่องจากใช้บังคับกับผู้ประกอบการทั้งในและนอกสหรัฐอเมริกา ในส่วนของ CSI ถือเป็น Voluntary Program ไม่ได้มีการบังคับ และท่าเรือแหลมฉบังติดอันดับ 1 ใน 20 ทั้งนี้โครงการ CSI ได้ขยายไปสู่ Phase 2 และประเทศต่างๆ ต่างพยายามที่จะผลักดันให้ท่าเรือของตนได้เข้าร่วมโครงการ จึงเป็นการยากที่จะหาแนวร่วม และสมาชิก WCO ก็ได้มีมติเห็นชอบกับหลักการของ CSI แล้ว

3) นอกจากนี้ที่ผ่านมามีไทยได้แสดงท่าทีสนับสนุนโครงการต่างๆ การป้องกันภัยจากการก่อการร้ายมาตลอด โดยเฉพาะการหลักการ STAR ภายใต้กรอบเอเปค ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันภัยจากการก่อการร้ายเช่นกัน

4) การสนับสนุนให้ผู้ส่งออก และผู้ขนส่งของไทยปรับตัวให้สามารถปฏิบัติตามมาตรการ



ของสหรัฐอเมริกาอย่างเคร่งครัด ควรได้มีการหารือกับฝ่ายสหรัฐอเมริกาให้ออกกฎระเบียบและแนวทางที่ชัดเจน และเนื่องจากสหรัฐอเมริกามีความตื่นตัวสูงกับการป้องกันภัยจากการก่อการร้าย และได้ออกกฎระเบียบหลายฉบับที่เกี่ยวกับการป้องกันภัยจากการก่อการร้าย ไทยจึงควรขอให้สหรัฐอเมริกาพิจารณาไม่ให้ออกกฎระเบียบที่ออกมามีความซ้ำซ้อนกัน

จะเห็นได้ว่ารูปแบบของมาตรการต่างๆ ที่สหรัฐอเมริกาประกาศออกมานั้น จะมีลักษณะของการเป็นมาตรการเชิงบังคับที่ส่งผลให้กับประเทศคู่ค้า จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงที่จะไม่ปฏิบัติตามหรือต่อต้านได้ดังนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการค้าและการขนส่งสินค้าทางทะเล ทั้งในหน่วยงานของภาครัฐ และหน่วยงานเอกชนจะต้องมีการปรับตัวและเรียนรู้กับกฎระเบียบที่ออกมา เพื่อให้เกิดความเข้าใจในกฎระเบียบนั้นๆ อย่างถ่องแท้ อีกทั้งการพัฒนาและปรับตัวมาตรฐาน และระเบียบการค้าของประเทศไทยให้ได้มาตรฐานสากล ซึ่งถือได้ว่าเป็นสิ่งจำเป็นและเร่งด่วนนี้ หากผู้ที่เกี่ยวข้องได้มองปัญหาดังกล่าวว่าเป็นวิกฤตอันหนึ่งของประเทศที่จะผลักดัน การพัฒนาประสิทธิภาพของผู้ส่งออกไทยระเบียบและขั้นตอนปฏิบัติในการส่งออก ของประเทศไทยให้ได้มาตรฐานและมีความปลอดภัยเป็นที่ยอมรับจากประเทศสหรัฐอเมริกา และนานาประเทศต่อไป ในขณะที่หน่วยงานของภาครัฐก็จำเป็นต้องมีการเร่งปรับตัวเพื่อรับทราบข้อมูลกฎระเบียบต่างๆ และนำมาปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎระเบียบกับมาตรการการค้าที่ประเทศสหรัฐอเมริกาประกาศใช้มาตรการการค้าออกมา รวมทั้งแนวโน้มของการใช้มาตรการหรือการออกมาตรการใหม่ๆ ของสหรัฐอเมริกาอีกทั้งจะต้องมีการประสานงาน และให้ข้อมูลอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการ

ขนส่งทั้งกระบวนการขนส่งหรือ Supply chain ทั้งระบบให้มีทิศทางในการปรับตัวเป็นไปในทิศทางอันเดียวกันและร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งทิศทางหรือแนวโน้มของการประกาศใช้มาตรการความปลอดภัยอื่นๆ ที่อาจมีเกิดขึ้นอีกในอนาคตได้อย่างทันท่วงที

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งจากการศึกษาผลกระทบของการใช้มาตรการการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีต่อการขนส่งทางผู้คอนเทนเนอร์ของประเทศไทย โดยได้รับเงินอุดหนุนการวิจัยจาก TOYOTA ผู้เขียนขอขอบคุณหน่วยงานต่างๆ ทั้งราชการและเอกชนที่ให้ความร่วมมือด้านข้อมูล สถิติ ความคิดเห็น ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในด้านต่าง ตลอดจนข้อเสนอแนะซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา และบทความนี้



บรรณานุกรม

"ความคืบหน้าของ Bioterrorism Act" วารสารสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย ปีที่ 2: 1-15 ตุลาคม 2546

วารินทิพย์ พงษ์เสถียรศักดิ์. มาตรการป้องกันภัยการก่อการร้ายทางการขนส่งระหว่างประเทศไปสหรัฐอเมริกา. สำนักมาตรการนำเข้าส่งออกสินค้าทั่วไป, กรมการค้าต่างประเทศ , 2546.

สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศประจำกรุงวอชิงตันดี.ซี. รายงานกฎระเบียบมาตรการและระบบความปลอดภัยอาหารและการป้องกันการก่อการร้ายทางชีวภาพของสหรัฐอเมริกา(US Food Safety and Bioterrorism Systems) ประจำปีงบประมาณ 2548.

สุชาติ จันทรานาคราช เจาะประเด็นมาตรการและแนวโน้มความปลอดภัยในระบบโลจิสติกส์ อิทธิพลและผลกระทบต่ออุตสาหกรรมในซัพพลายเชน: มุมมองของผู้ผลิต และส่งออก 26 กรกฎาคม 2550 ในการสัมมนาเรื่องมาตรการความปลอดภัยในระบบโลจิสติกส์ ระดับโลกอิทธิพลและผลกระทบต่ออุตสาหกรรมในซัพพลายเชน 26 กรกฎาคม 2550

UNCTAD. Container Internation 2005.

[http://bangkok .usembassy.gov/](http://bangkok.usembassy.gov/)

<http://www.cbp.gov>

<http://www.customs.go.th/>

<http://www.dephtai.go.th/>

<http://www.dtn.moc.go.th/>

<http://www.uswatch.in.th>

<http://www1.port.co.th/>