



นโยบายภาครัฐและกฎหมายที่มีผลต่อการขนส่งชายฝั่งของไทย Government policy and legal factors that affect the coastal transportation of Thailand

สุนันทา เจริญปัญญาธิง

นักวิจัยชำนาญการ สถาบันการขนส่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

E-mail: psunanta@chula.ac.th

บทคัดย่อ

ประเทศไทยมีการขนส่งสินค้าทางชายฝั่งเฉลี่ยร้อยละ 6-8 ปัญหาและอุปสรรคของการขนส่งสินค้าชายฝั่ง แบ่งได้ 3 กลุ่ม คือ 1) แผนพัฒนาและนโยบายของรัฐที่มีต่อการขนส่งชายฝั่งในระดับต่างๆ เพื่อเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งสินค้าทางถนนสู่การขนส่งที่มีต้นทุนต่ำกว่าทั้งการขนส่งทางน้ำและทางราง งบประมาณในการพัฒนาการขนส่งชายฝั่งส่วนใหญ่ถูกใช้ในเรื่องของการขุดลอกร่องน้ำ และการศึกษาเพื่อก่อสร้างท่าเรือแห่งใหม่ ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญคือ ท่าเรือชายฝั่งมีท่าเลที่ตั้งของท่าเรือไม่เหมาะสม ส่วนใหญ่มีร่องน้ำเดินเรือลึกประมาณ 4-5 เมตร ทำให้เรือที่เข้าเทียบท่าเรือมีขนาดไม่เกิน 28 เมตร เรือขนาดใหญ่ต้องรอช่วงน้ำขึ้นสูงสุด ทำให้การจราจรที่คับคั่ง เกิดอุบัติเหตุได้ง่าย การใช้เรือขนาดเล็กขนถ่ายต่อไปยังเรือขนาดใหญ่ที่จอดทอดสมอรอด้านนอกทำให้เกิดการขนส่งสองต่อ (Double Handling) ท่าเรือขาดพื้นที่แนวหลังนำเข้า – ส่งออกสินค้าผ่านท่าเรือ ขาดนิคมอุตสาหกรรมรองรับ และการคมนาคมที่เชื่อมต่อท่าเรือยังไม่เพียงพอ 2) ปัญหาการระเบียบควบคุมทั้งท่าเรือชายฝั่ง เรือชายฝั่ง และสินค้าชายฝั่ง 3) ปัญหาอื่น ๆ ได้แก่ การบริหารและจัดการท่าเรือชายฝั่งของกรมธนารักษ์ ขาดมาตรการส่งเสริมการขนส่งสินค้าชายฝั่ง ขาดคนประจำเรือชายฝั่ง ขาดความชำนาญด้านการตลาด เป็นต้น การแก้ไขปัญหาระบบการขนส่งชายฝั่งทั้งระบบโดยควรกำหนดแผนพัฒนาการขนส่งสินค้าชายฝั่งที่ชัดเจนและต่อเนื่อง กำหนดงบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาอย่างเหมาะสมกับแผนปฏิบัติการ การประเมินผลแผนงานที่ไม่สามารถทำได้ตามเป้าหมาย การจัดตั้งคณะกรรมการท่าเรือแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการดำเนินงานท่าเรือของประเทศให้เป็นระบบ มีเอกภาพและประสิทธิภาพ ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกของการขนส่งชายฝั่งให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ควรส่งเสริมความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อลดขั้นตอนของการขนส่งสินค้าชายฝั่ง และกำหนดแนวทางส่งเสริมและมาตรการสนับสนุนเพื่อให้มีการใช้การขนส่งสินค้าชายฝั่งมากขึ้น และเร่งการเปิดใช้ท่าเรือชายฝั่งสาธารณะเพื่อให้ทันกับปริมาณการขนส่งสินค้าทางชายฝั่งที่จะเพิ่มขึ้น



คำสำคัญ: การขนส่งชายฝั่ง-ไทย, การขนส่งทางทะเล-ไทย

ABSTRACT

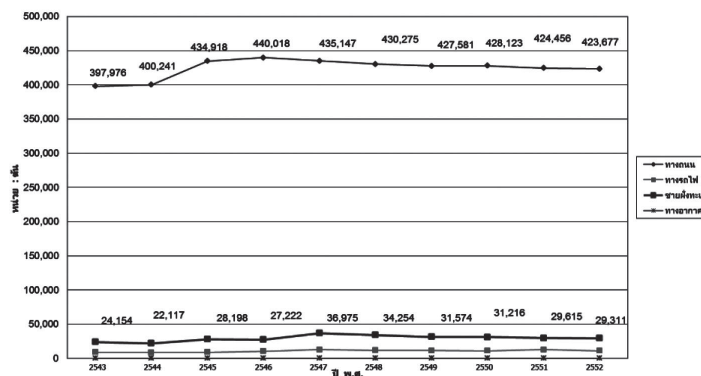
Thailand's coastal shipping rates an average of 6-8 percent. Problem and barrier of cargo coastal divided into three groups; 1) The problems of national development plans and policies on coastal transportation in any level of national plans which are defined through a modified form of road transport to other modes of transport that their cost are cheaper like water transportation and rail transportation. Most of budgets were spent with a dredging and a studying for the construction of a new port. The key issue of infrastructure is about a port's location which most of their location are not in appropriate location. The cargo ships that is smaller than 28 meter can be docked in a deep channel about 4-5 meter. Conversely, the larger ones have to wait for the water level up to the highest level then they can be docked. However, there would happen some bad traffics and accidents at this time. For using small cargo ships load products to large one, causing double handling. In this situation, there are many problems which are related to the location from this followings; a lack of space at the back of the import and export products, lack of the supported from industrial estate and lack of connection to the port. 2) The problems of regulations relate to control with coastal ports, ships and coastal cargo 3) Other problems relate to problems of the coastal ports management by Treasury Department, for example, lacking of the measures to promote coastal shipping, lacking of staffs on coastal ships and lacking of experience in marketing. Moreover, to manage the problems of coastal transport system and transport development plan for its coastal clearly and continuously, to determine budget for development properly and to evaluate performance efficiently which are possibly not achieved target so the establishment of the Committee of the National Port Authority to solve those following problems by policy formulation, infrastructure improvement and related regulations should be in cooperate from relevant authorities. In order to reduce a complex procedure to be streamlined to work, there should be set for guidelines and measures to support coastal shipping service. Equally important, speeding up the process of the coastal port opening as quickly as possible that could support an increased volume of the coastal cargo as well.

วารสารการขนส่งและโลจิสติกส์ ฉบับที่ 9 เล่ม 1 พ.ศ. 2559

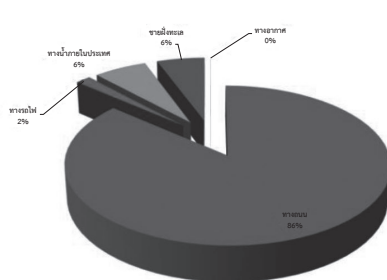
KEYWORDS: Coastal shipping-Thailand, Maritime transportation-Thailand

1. บทนำ

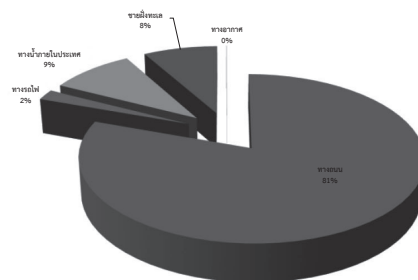
ประเทศไทยมีชายฝั่งทะเลยาวถึง 2,600 กิโลเมตร มีจังหวัดที่ติดชายทะเล 23 จังหวัด เป็นประเทศหนึ่งที่มีการขนส่งสินค้าชายฝั่ง โดยในปี 2555 การขนส่งสินค้าภายในประเทศ มีปริมาณสูงถึง 516 ล้านตัน ซึ่งรูปแบบการขนส่งสินค้าทางถนนมีสัดส่วนมากที่สุด คือ 422.6 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละกว่า 80 ในขณะที่การขนส่งสินค้าทางชายฝั่งมีปริมาณเพียง 44.26 ล้านตัน แนวโน้มในการขนส่งสินค้าชายฝั่งมีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก หากเปรียบเทียบย้อนหลัง 10 ปี พบว่า สัดส่วนการขนส่งสินค้าทางชายฝั่งของไทย มีอัตราโดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 6-8 เท่านั้น (แสดงในรูปที่ 1 และ 2)



รูปที่ 1 รูปแบบการขนส่งของประเทศไทย ปี 2543-2555
ที่มา: กระทรวงคมนาคม



ปี 2545 สัดส่วนรูปแบบการขนส่ง



ปี 2555 สัดส่วนรูปแบบการขนส่ง

รูปที่ 2 เปรียบเทียบสัดส่วนการขนส่งทางชายฝั่งระหว่างปี 2545 และ 2555

1.1 องค์ประกอบของการขนส่งสินค้าชายฝั่ง แบ่งออกเป็นดังนี้

1.1.1 ท่าเรือชายฝั่ง

ท่าเรือชายฝั่งอาจจำแนกตามทำเลที่ตั้งชายฝั่ง ออกเป็น 4 เขต (แสดงในรูปที่ 3) ดังนี้ 1) อ่าวไทยตอนใน คือ ท่าเรือที่ตั้งอยู่บริเวณ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน และแม่น้ำแม่กลอง ครอบคลุมพื้นที่ จังหวัดสมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม รวมถึงกรุงเทพมหานคร 2) อ่าวไทยฝั่งตะวันออกเป็นชายฝั่งที่ใหญ่และมีระดับน้ำลึกที่สุดของประเทศ ท่าเรือชายฝั่งทะเลด้านนี้เป็นท่าเรือน้ำลึกโดยส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในจังหวัดชลบุรีและระยอง ซึ่งท่าเรือที่สำคัญ ได้แก่ ท่าเรือแหลมฉบัง ท่าเรือมาบตาพุด และท่าเรือของเอกชนอีกหลายท่า เช่น ท่าเรือศรีราชาฮาเบอร์ ท่าเรือฟิวเจอร์พอร์ทฟิวชั่น ท่าเรือไทยพาณิชย์พอร์ต และเขตจอดเรือศรีราชา 3) อ่าวไทยฝั่งตะวันตกนับเป็นชายฝั่งที่ยาวที่สุดของประเทศไทย มีท่าเรือชายฝั่งที่สำคัญเช่น ท่าเรือท่าทอง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ท่าเรือสงขลา และท่าเรือहरินสุต จังหวัดสงขลา และ 4) อันดามันและช่องแคบมะละกา เป็นชายฝั่งด้านมหาสมุทรอินเดีย โดยท่าเรือชายฝั่งที่สำคัญ ได้แก่ ท่าเรือภูเก็ต ตัวอย่างท่าเรือชายฝั่งที่สำคัญทางภาคใต้ของประเทศไทย ดังแสดงในรูปที่ 4



รูปที่ 3 ท่าเรือชายฝั่งของประเทศไทย

ที่มา: สุมาลีและคณะ. การศึกษาประเมินสถานภาพการใช้ท่าเรือไทย.



ท่าเรือสงขลา



ท่าเรือเอ็นพิมาริน จังหวัดสุราษฎร์ธานี



ท่าเรือท่าทอง จังหวัดสุราษฎร์ธานี



ท่าเรือหะรินสุต จังหวัดสงขลา

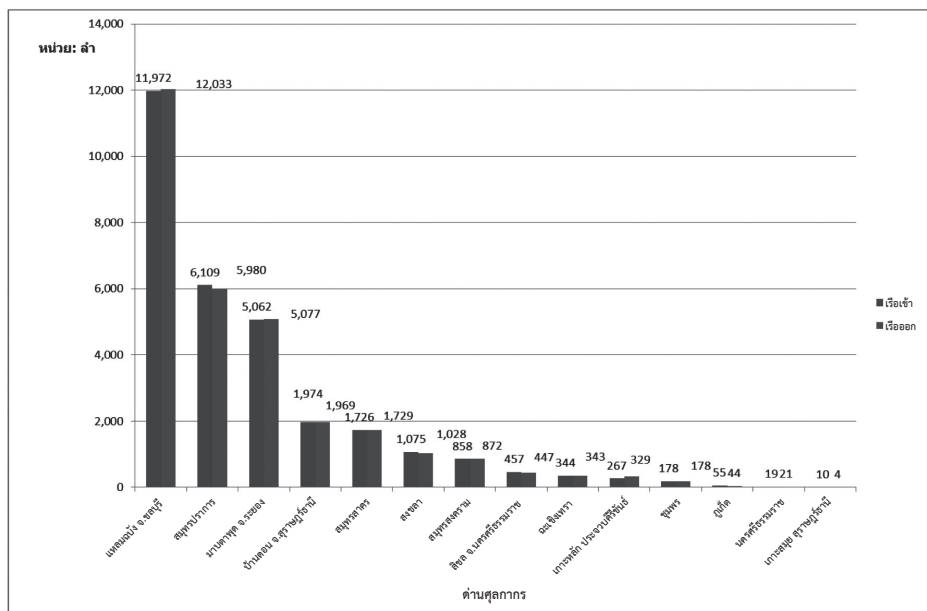
รูปที่ 4 ท่าเรือชายฝั่งที่สำคัญทางภาคใต้ของประเทศไทย

1.1.2 เรือค้าขายฝั่ง

เรือค้าขายฝั่งจะต้องเป็นเรือไทยที่ทำการขนส่งสินค้าระหว่างเมืองท่าต่าง ๆ ภายในประเทศไทย และมีการแจ้งเข้าออกที่ด่านศุลกากรว่าเป็นเรือค้าขายฝั่ง แนวโน้มเรือขายฝั่งเข้าและออก มีปริมาณสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2556 มีจำนวนเรือค้าขายฝั่งแจ้งเข้า-ออก ณ ด่านศุลกากร รวมทั้งสิ้น 60,160 เที่ยวลำ (ดังแสดงในรูปที่ 5) แบ่งเป็น

- เรือแจ้งเข้า จำนวน 30,106 เที่ยวลำ เป็นเรือที่แจ้งเข้าที่ด่านศุลกากรแหลมฉบังมากที่สุด จำนวน 11,972 เที่ยวลำ คิดเป็นร้อยละ 40 ของจำนวนเข้าเทียบท่า รองลงมา ด่านศุลกากรสมุทรปราการ มีเรือที่แจ้งเข้า จำนวน 6,109 เที่ยวลำ คิดเป็นร้อยละ 20 และด่านมาบตาพุด จังหวัดระยองมีเรือที่แจ้งเข้า จำนวน 5,062 เที่ยวลำ คิดเป็นร้อยละ 17

- เรือแจ้จ้อออก จำนวน 30,054 เที่ยวลำ เป็นเรือที่แจ้จ้อออกที่ด่านศุลกากรแหลมฉบังมากที่สุด จำนวน 12,033 เที่ยวลำ คิดเป็นร้อยละ 40 รองลงมาคือ ด่านศุลกากรสมุทรปราการ มีเรือที่แจ้จ้อออก จำนวน 5,980 เที่ยวลำ คิดเป็นร้อยละ 20 และด่านมาบตาพุด จังหวัดระยอง มีเรือแจ้จ้อออก จำนวน 5,077 เที่ยวลำ คิดเป็นร้อยละ 17 จำนวนเรือเปล่าขาเข้า มีจำนวน 14,799 เที่ยวลำ คิดเป็นร้อยละ 49 ของจำนวนเรือขาเข้าทั้งหมด และจำนวนเรือเปล่าขาออกจำนวน 16,811 เที่ยวลำ คิดเป็นร้อยละ 56 ของจำนวนเรือขาออกทั้งหมด จำนวนเรือเปล่าที่มีอัตราสูง สะท้อนให้เห็นว่าปริมาณสินค้าที่ขนส่งไป-กลับ มีความไม่สมดุลกัน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาบริการขนส่งชายฝั่งประจำเส้นทางในเชิงธุรกิจ ทั้งในแง่ของผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ นอกจากนี้ เรือชายฝั่งที่เทียบท่ามีขนาดเรือ ระหว่าง 100-1,000 ตันเนท

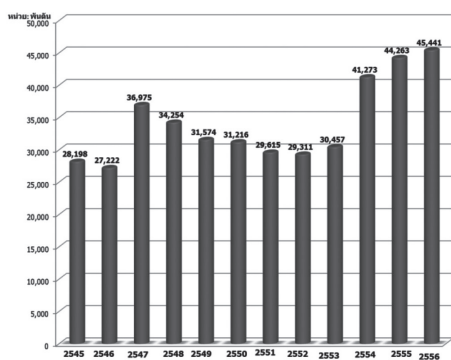


รูปที่ 5 เปรียบเทียบจำนวนเรือชายฝั่ง ปี 2556 จำแนกตามด่านศุลกากร
ที่มา: กรมเจ้าท่า

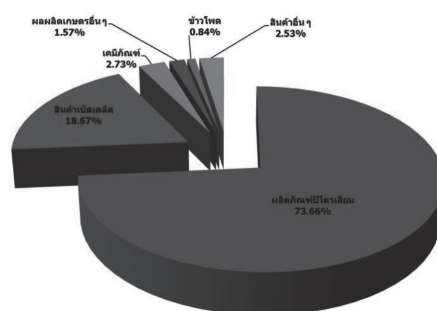
1.1.3 สินค้าชายฝั่ง

สินค้าชายฝั่งเป็นสินค้าที่มีน้ำหนักและปริมาตรมาก ไม่ต้องการความรวดเร็วในการขนส่งและ เป็นสินค้าที่มีราคาไม่สูงมาก ตลาดสินค้าชายฝั่งของไทยมีลักษณะของการกระจายสินค้าจากภาคกลาง ไปยังภาคใต้ และภาคตะวันออก สินค้าชายฝั่งส่วนใหญ่เป็นสินค้าอุปโภคบริโภค นับตั้งแต่ปี 2554 เป็นต้นมา มีปริมาณสินค้าชายฝั่งสูงกว่า 41,000 พันตัน ในปี 2556 เป็นสินค้าเข้า 23,847 พันตัน แบ่งเป็น สินค้าเข้าสูงสุด 5 ประเภท ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม มีจำนวนสูงสุด คือ 17,565 พันตัน คิดเป็นร้อยละ 73.66 รองลงมาได้แก่ สินค้าเบ็ดเตล็ด มีจำนวน 4,451 พันตัน คิดเป็นร้อยละ 18.67 เคมีภัณฑ์ มีจำนวน 651 พันตัน คิดเป็นร้อยละ 2.73 ผลผลิตเกษตรอื่น ๆ มีจำนวน 375 พันตัน คิดเป็นร้อยละ 1.57 และข้าวโพด มีจำนวน 200 พันตัน คิดเป็นร้อยละ 0.84 สินค้าชายฝั่งที่เป็นสินค้า ขาออกจำนวน 21,594 พันตัน เป็นสินค้าออกสูงสุด 5 ประเภท ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม มีจำนวน สูงสุด คือ 17,737 พันตัน คิดเป็นร้อยละ 82.14 รองลงมาได้แก่ สินค้าเบ็ดเตล็ด มีจำนวน 1,599 พันตัน คิดเป็นร้อยละ 7.40 โลหะภัณฑ์ มีจำนวน 827 พันตัน คิดเป็นร้อยละ 3.83 เคมีภัณฑ์ มีจำนวน 656 พันตัน คิดเป็นร้อยละ 3.04 และผลผลิตเกษตรอื่น ๆ มีจำนวน 446 พันตัน คิดเป็นร้อยละ 2.06 (แสดงใน รูปที่ 6 และ 7)

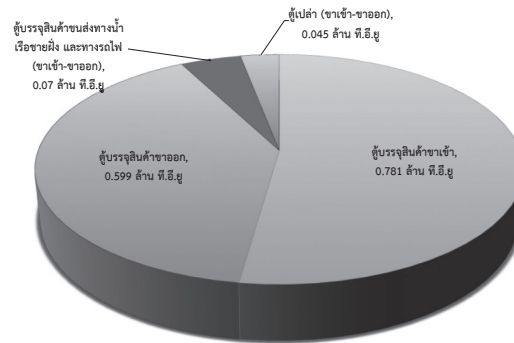
นอกจากนี้สินค้าชายฝั่งที่บรรจุตู้สินค้าขนส่งทางน้ำ ทางเรือชายฝั่งและทางรถไฟ (ขาเข้า-ขาออก) มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในปีงบประมาณ 2556 มีปริมาณสูงถึง 7 หมื่นตู้ (แสดงในรูป ที่ 8)



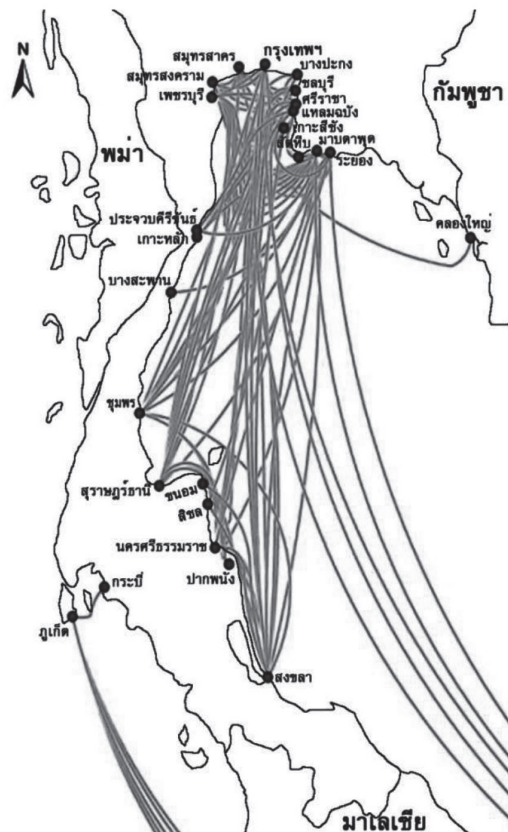
รูปที่ 6 ปริมาณสินค้าชายฝั่ง
ตั้งแต่ปี 2545-2556
ที่มา: กรมเจ้าท่า



รูปที่ 7 สัดส่วนสินค้าชายฝั่งขาเข้าสูงสุด 5
ประเภท ปี 2556
ที่มา: กรมเจ้าท่า



รูปที่ 8 ตู้สินค้าที่มีการขนส่งชายฝั่ง
ที่มา: กรมเจ้าท่า



รูปที่ 9 เส้นทางเดินเรือ ในรายงานระบบการขนส่งชายฝั่ง
ที่มา: จุฬา สุขมานพ. ยุทธศาสตร์การเชื่อมโยงโครงข่ายการขนส่งทางอากาศเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

1.1.4 เส้นทางเดินเรือชายฝั่ง

โดยทั่วไปแล้ว การขนส่งทางเรือชายฝั่งมีความได้เปรียบกว่าการขนส่งทางถนน เช่น สามารถขนส่งสินค้าปริมาณมาก มีต้นทุนการขนส่งที่ต่ำกว่ารูปแบบการขนส่งอื่น คือ 0.65 บาท/ตัน-กิโลเมตร ระยะทางกับเวลาที่ใช้การขนส่งจากต้นทางและปลายทาง จากท่าเรือกรุงเทพ และท่าเรือแหลมฉบัง ไปยังจังหวัดต่าง ๆ มีระยะทางทางทะเลสั้นกว่าทางถนน แม้จะใช้เวลาในการเดินทางมากกว่าการขนส่งทางถนนก็ตาม ดังแสดงในรูปที่ 9

นอกจากนี้ร่องน้ำชายฝั่งทะเลขนาดใหญ่ฝั่งทะเลอ่าวไทยและทะเลอันดามัน ส่วนใหญ่มีความกว้าง ไม่เกิน 60 เมตร และมีความลึกจากระดับน้ำลงต่ำสุดไม่น้อยกว่า 3.0 เมตร ร่องน้ำที่มีความลึกน้อยเช่นนี้ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการขนส่งทางเรือชายฝั่งของไทยอย่างมาก

1.2 ขอบเขตการศึกษานโยบาย

การศึกษาการขนส่งสินค้าชายฝั่งของไทย ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาออกเป็น 2 ด้านคือ

1) ด้านนโยบาย ซึ่งการศึกษาครอบคลุมถึงนโยบายการขนส่งชายฝั่ง แผนพัฒนาและนโยบายของรัฐที่มีต่อการขนส่งชายฝั่งในแผนพัฒนาฯ ระดับต่าง ๆ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้ง 11 ฉบับ (ปีพ.ศ. 2504 – พ.ศ.2559) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของไทย แผนพัฒนาในระดับกระทรวง กรม และมติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) ปัจจัยทางด้านกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับท่าเรือ เรือชายฝั่ง และพิธีการศุลกากรที่เกี่ยวข้องกับสินค้าชายฝั่ง

ทั้งนี้ได้กำหนดคำจำกัดความของการค้าชายฝั่ง สินค้าชายฝั่ง และเรือชายฝั่งในการศึกษา เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น ดังนี้

1) การค้าชายฝั่ง คือ การค้าทางทะเลจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งในราชอาณาจักร หรือกล่าวได้ว่า การค้าชายฝั่งเป็นการค้าในน่านน้ำไทย

2) สินค้าชายฝั่ง คือ สินค้าที่มีการขนส่งระหว่างท่าเรือภายในประเทศ โดยเรือชายฝั่ง

3) เรือชายฝั่งจะต้องเป็นเรือไทย สามารถทำการค้าในน่านน้ำไทยได้ โดยลักษณะของเรือชายฝั่งที่ทำการค้าได้ทั้งการค้าชายฝั่งและการค้าต่างประเทศ ดังนั้นกำหนดให้เรือที่ขนส่งสินค้าภายในประเทศ ที่มีการแวะ ณ ท่าในราชอาณาจักรให้ถือเป็นการค้าชายฝั่ง แต่ถ้าหากเรือลำนั้นนอกจากท่าหรือที่ เพื่อไปยังต่างประเทศ ให้ถือว่าเรือลำนั้นเป็นการค้าต่างประเทศ การศึกษาจำกัดขอบเขตเฉพาะเรือที่ทำการค้าชายฝั่งเท่านั้น

1.3 กรอบแนวความคิดของการศึกษา

การขนส่งสินค้าชายฝั่งเป็นรูปแบบการขนส่งที่สามารถให้บริการขนส่งได้ในปริมาณมาก ๆ มีต้นทุนต่อการขนส่งต่ำกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับขนส่งในรูปแบบอื่น ๆ แต่โดยข้อจำกัดของรูปแบบ

ของการขนส่งที่ต้องพึ่งพิงกับรูปแบบการขนส่งอื่น ทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เช่น ค่าใช้จ่ายในการขนถ่าย ข้ำซ้อน ค่าขนส่งต่อเนื่อง ค่าเสียเวลา ดังนั้น การที่จะผลักดันให้มีการใช้การขนส่งสินค้าชายฝั่งให้มากขึ้น จำเป็นที่จะต้องมีการศึกษานโยบายภาครัฐที่ผ่านมา เพื่อนำไปสู่การกำหนดแผนพัฒนาการขนส่งสินค้าชายฝั่งในระดับประเทศ การส่งเสริมรูปแบบการขนส่งชายฝั่งที่ชัดเจน นโยบายภาครัฐจะเป็นการขับเคลื่อนเพื่อให้แผนพัฒนาที่กำหนดไว้สามารถบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด และการขนส่งสินค้าชายฝั่งต้องได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐ นอกจากนี้ การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งชายฝั่งจะเป็นแนวทางในการสนับสนุน เพื่อให้การพัฒนากระบวนการขนส่งชายฝั่งสามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

2. นโยบายภาครัฐที่มีผลต่อการขนส่งสินค้าชายฝั่ง

2.1 แผนพัฒนาและนโยบายของรัฐ ที่มีต่อการขนส่งชายฝั่งในแผนพัฒนาฯ ระดับต่างๆ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้ง 11 ฉบับ (ปีพ.ศ. 2504 – พ.ศ.2559) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของไทย และแผนพัฒนาในระดับกระทรวง กรม จากการประมวลแผนพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าชายฝั่ง พบว่า ทุกแผนพัฒนามีการกำหนดแนวทางในการพัฒนาการขนส่งสินค้าชายฝั่งไปในทิศทางเดียวกัน มีประเด็นหลักในการพัฒนาดังนี้

- 1) การขุดลอกร่องน้ำชายฝั่ง การวางเครื่องหมายการเดินเรือในชายฝั่งทะเล เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การขนส่งสินค้าทางชายฝั่งมากขึ้น
- 2) การเพิ่มประสิทธิภาพของท่าเรือชายฝั่งที่มีอยู่แล้วให้มากขึ้น
- 3) การสร้างท่าเรือชายฝั่งแห่งใหม่
- 4) การขาดแคลนท่าเรือชายฝั่งที่ทำเรือแหลมฉบัง
- 5) การให้มืองค์กรกลางถาวร ทำหน้าที่ประสานนโยบายวางแผนท่าเรือต่าง ๆ ทั่วประเทศ
- 6) การปรับปรุงประสิทธิภาพการขนส่งทางลำน้ำและชายฝั่งในประเทศ
- 7) ส่งเสริมให้มีการใช้ระบบขนส่งทางน้ำในประเทศและชายฝั่งให้มากขึ้น

โดยเฉพาะในประเด็นที่ 4) 6) และ 7) เน้นในการส่งเสริมให้มีการใช้ระบบขนส่งทางน้ำในประเทศและชายฝั่งให้มากขึ้น เปลี่ยนรูปแบบการขนส่งทางถนนเพื่อมาใช้รูปแบบการขนส่งอื่นที่ประหยัดพลังงาน ลดต้นทุนในการขนส่ง และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพทางด้านโลจิสติกส์ของประเทศ มติคณะรัฐมนตรีที่ได้กำหนดการดำเนินงานตามนโยบายภาครัฐในการขนส่งสินค้าชายฝั่งสรุปได้ดังนี้

- 1) ให้มีการก่อสร้างท่าเรือชายฝั่งในหลายท่า เช่น ท่าเรือกันตัง ท่าเรือภูเก็ต ท่าเรือสงขลา ท่าทอง เป็นต้น



- 2) ปรับปรุงท่าเรือชายฝั่งเดิม ได้แก่ ท่าเรือตำมะลัง
- 3) การปรับปรุงร่องน้ำในจังหวัดภาคใต้ เช่น ร่องน้ำท่าเรือสงขลา ท่าเรือสุราษฎร์ธานี ร่องน้ำบ้านดอน
- 4) การแก้ไขปัญหาโพงพางกีดขวางทางเดินเรือ เช่น บริเวณร่องน้ำท่าเรือสงขลา
- 5) การกำหนดอัตราค่าเช่าให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการบริหารท่าเรือชายฝั่ง
- 6) คัดเลือกเอกชนมาบริหารจัดการท่าเรือชายฝั่ง ได้แก่ ท่าเรือภูเก็ต และท่าเรือสงขลา
- 7) การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารท่าเรือแห่งชาติ และจัดการประชุมเพื่อเสนอกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารท่าเรือแห่งชาติ
- 8) การก่อสร้างท่าเรือชายฝั่งแห่งใหม่ที่ท่าเรือแหลมฉบัง
- 9) การอนุมัติกรอบอัตราค่าภาระท่าเรือขั้นต่ำ-ขั้นสูงในท่าเรือแหลมฉบัง

2.2 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าชายฝั่ง มีหลายหน่วยงาน ดังนี้

2.2.1 หน่วยงานเชิงนโยบายการขนส่งสินค้าชายฝั่ง ได้แก่

- 1) กระทรวงคมนาคม ทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งชายฝั่งในการเพิ่มประสิทธิภาพด้าน โลจิสติกส์ ด้านการขนส่งให้มีขีดความสามารถมากขึ้น เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนา ปี 2558 มีเป้าหมายในการขนส่งสินค้าในประเทศทางน้ำและราง ร้อยละ 18.57 ของการขนส่งสินค้าทั้งหมด
- 2) สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) กำหนดนโยบายพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ประหยัดพลังงานและลดต้นทุนการขนส่ง เพื่อสนับสนุนให้มีการขนส่งสินค้าทางลำน้ำ และชายฝั่งภายในประเทศเพิ่มขึ้น พัฒนาท่าเรือลำน้ำ และท่าเรือชายฝั่งด้านอ่าวไทยและทะเลอันดามันเพื่อให้สามารถใช้เป็นท่าเรือชายฝั่งภายในประเทศและท่าเรือระหว่างประเทศ โดยวางเป้าหมายการพัฒนาในปี 2565 มีสัดส่วนการขนส่งสินค้าทางน้ำเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 15 เป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 19
- 3) คณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการพัฒนาพาณิชย์นาวีทั้งระบบ และกำหนดให้การขนส่งชายฝั่ง เป็นกิจกรรมหนึ่งในพาณิชย์นาวี มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาท่าเรือ และอนุกรรมการการขนส่งชายฝั่งและลำน้ำภายในประเทศ เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาการขนส่งชายฝั่งทั้งระบบ
- 4) คณะกรรมการพัฒนาระบบการบริหารจัดการขนส่งสินค้าและบริการของประเทศ ทำหน้าที่กำหนดแผนยุทธศาสตร์แม่บทการขนส่งสินค้าระดับประเทศในภาพรวม เช่น

การเร่งดำเนินการทำเทียบเรือชายฝั่งในท่าเรือแหลมฉบัง โครงการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกชายฝั่งทะเลอันดามันและอ่าวไทย การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งภาคใต้ เป็นต้น

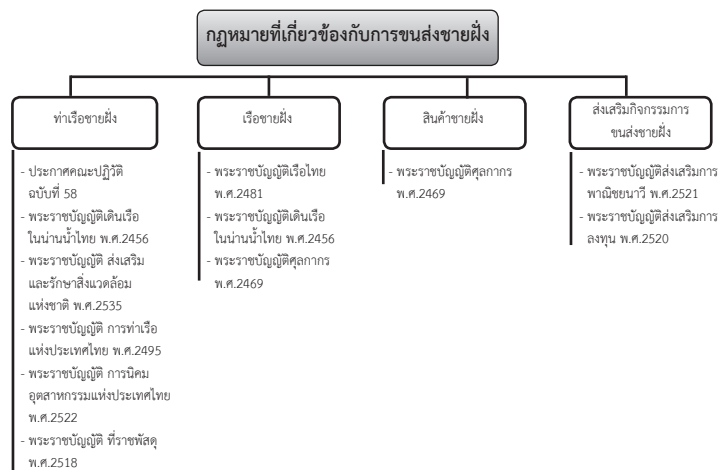
2.2.2 หน่วยงานควบคุมและกำกับการขนส่งสินค้าชายฝั่ง ได้แก่ กรมเจ้าท่าซึ่งมีบทบาทในการควบคุมกำกับการก่อสร้างท่าเรือชายฝั่ง เรือชายฝั่ง และการเดินเรือชายฝั่ง

2.2.3 หน่วยงานส่งเสริมกิจการขนส่งสินค้าชายฝั่ง ได้แก่ กรมเจ้าท่าซึ่งมีบทบาทอีกด้านหนึ่งในการดำเนินการส่งเสริมการขนส่งชายฝั่ง ได้แก่ กองส่งเสริมการพาณิชย์นาวี เช่น ศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการพัฒนากิจการขนส่งชายฝั่ง ท่าเรือชายฝั่ง เป็นต้น

2.2.4 หน่วยงานบริหารและจัดการท่าเรือชายฝั่ง ในการบริหารท่าเรือชายฝั่ง จะมีหน่วยงานดูแลท่าเรือชายฝั่ง ซึ่งจะขึ้นอยู่กับความเป็นเจ้าของท่าเรือนั้น ๆ เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย ดูแลท่าเรือแหลมฉบัง ท่าเรือกรุงเทพ และท่าเรือระนอง การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ดูแลท่าเรือมาบตาพุด กรมธนารักษ์ ดูแลท่าเรือที่สร้างในที่ราชพัสดุ เช่น ท่าทอง ท่าเรือภูเก็ต และท่าเรือสงขลา

3. กฎหมายที่มีผลต่อการขนส่งสินค้าชายฝั่ง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งชายฝั่ง แบ่งได้เป็น 4 กลุ่ม คือ 1) กฎหมายควบคุมและกำกับการท่าเรือชายฝั่ง 2) กฎหมายเรือชายฝั่ง 3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสินค้าชายฝั่ง และ 4) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมกิจการการขนส่งชายฝั่ง รายละเอียดดังแสดงในรูปที่ 10



รูปที่ 10 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าชายฝั่ง

การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าทางชายฝั่ง ได้ข้อสรุป ดังนี้

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าชายฝั่งเกือบทั้งหมด เป็นกฎหมายที่ควบคุมการดำเนินงานแทบจะทุกขั้นตอนของการขนส่ง คือ

- 1) ท่าเรือชายฝั่ง ท่าเรือเป็นกิจการสาธารณูปโภคที่มีความสำคัญ มีผลกระทบโดยตรงต่อความปลอดภัยของประชาชน ในการขออนุญาตที่จะก่อสร้างหรือขยายท่าเรือชายฝั่ง จึงมีขั้นตอนที่เข้มงวด นอกจากนี้การก่อสร้างท่าเรือยังมีผลกระทบโดยตรงต่อเส้นทางธรรมชาติ การสร้างสิ่งรูกัลลำนํ้าอาจมีผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อสิ่งแวดล้อม จึงทำให้การก่อสร้างท่าเรือจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการตรวจสอบ เช่น กรมเจ้าท่า หรือ กรณีที่มีการสร้างท่าเรือที่มีขนาดใหญ่สามารถรับเรือได้ ตั้งแต่ 500 ตันกรอสส์ จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในส่วนของการบริหารจัดการท่าเรือ ต้องพิจารณาลักษณะของความเป็นเจ้าของท่าเรือนั้น เช่น ท่าเรือที่อยู่ในความดูแลของการท่าเรือฯ จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2495 ได้แก่ ท่าเรือแหลมฉบัง ท่าเรือกรุงเทพ ท่าเรือที่อยู่ในความดูแลของการนิคมอุตสาหกรรมฯ จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ได้แก่ ท่าเรือมาบตาพุด และท่าเรือที่อยู่ในความดูแลของกรมธนารักษ์ จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เช่น ท่าเรือสงขลา ท่าเรือภูเก็ต และท่าเรือท่าทอง เป็นต้น
- 2) เรือชายฝั่ง ด้วยเรือเป็นพาหนะที่สามารถเคลื่อนย้ายได้ทั้งในแม่น้ำในประเทศ และสามารถเคลื่อนย้ายไปยังแม่น้ำ หรือทะเลในต่างประเทศ ดังนั้นแล้ว เรือชายฝั่งที่จะเดินเรือในประเทศได้นั้น จะต้องเป็นเรือไทย จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 นอกจากนี้ในการเดินเรือในน่านน้ำไทย เรือชายฝั่งจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งเป็นกฎหมายจัดระเบียบในการสัญจรไปมาทางน้ำ และเพื่อความปลอดภัยด้วย
- 3) สินค้าชายฝั่ง สินค้าที่มีการขนส่งโดยเรือชายฝั่ง จะต้องปฏิบัติตามพิธีการศุลกากรในการดำเนินการของสินค้าที่มากับเรือชายฝั่งโดยเฉพาะ เพื่อเป็นการควบคุมในเรื่องรายได้ของประเทศ

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมการขนส่งสินค้าชายฝั่ง มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จำนวน 2 ฉบับ คือ

- 1) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดขนาดเรือที่จะได้รับการส่งเสริม จะต้องมีความตั้งแต่สองร้อยห้าสิบตันกรอส ขึ้นไป ในพระราชบัญญัติกำหนดให้การขนส่งชายฝั่งเป็นส่วนหนึ่งของการขนส่งทางทะเล มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาท่าเรือ ซึ่งครอบคลุมท่าเรือทุกประเภท และให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาการขนส่งชายฝั่งและลำน้ำ เพื่อส่งเสริมการขนส่งสินค้าทางน้ำแทนการขนส่งสินค้าทางบก และ
- 2) พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 กำหนดให้ส่งเสริมการลงทุนกิจการต่อเรือหรือซ่อมเรือ หรือกิจการขนส่งทางเรือ ทั้งนี้จะต้องอยู่ใต้เงื่อนไขดังนี้
 - กิจการจะต้องเป็นการต่อเรือหรือซ่อมเรือที่ได้รับใบรับรอง ISO 14000 ภายใน 2 ปี หรือ ต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ถึงจะได้รับสิทธิและประโยชน์ด้านภาษีเงินได้นิติบุคคล เครื่องจักร วัตถุดิบ และสิทธิประโยชน์อื่นๆ
 - การลงทุนของเรือ จะต้องเป็นเรือไทย เป็นเรือเดินทะเลไกลฝั่ง และเรือเดินภายในประเทศ ทั้งนี้อายุเรือที่จะส่งเสริมจะต้องมีอายุไม่เกินกว่า 25 ปี สำหรับเรือขนส่งน้ำมันและสินค้าอันตรายต้องทำประกันภัยตัวเรือ และเครื่องจักร และเรือในกลุ่มนี้จะต้องซ่อมทำกับอยู่ต่อเรือและซ่อมเรือในประเทศ

3.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีเงินได้ พบว่า กฎหมายส่วนใหญ่สนับสนุนการเดินเรือระหว่างประเทศ มีกฎหมายที่สนับสนุนการขนส่งสินค้าชายฝั่งโดยตรง 1 เรื่อง คือ เจ้าของเรือไทยที่ให้บริการในราชอาณาจักรมีสิทธิเลือกจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มและเสียภาษีมูลค่าเพิ่มได้ และการยกเว้นภาษีเงินได้ของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วน นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย

3.4 การกำหนดยกเว้นอากรของนำเข้าในราชอาณาจักร หรือส่งออกป็นนอกราชอาณาจักร และได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต ได้แก่ ส่วนประกอบและอุปกรณ์ของอากาศยานหรือเรือ รวมทั้งวัสดุที่นำเข้าภายในกำหนดเวลา 1 ปี โดยผู้ขอยกเว้นอากรจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด

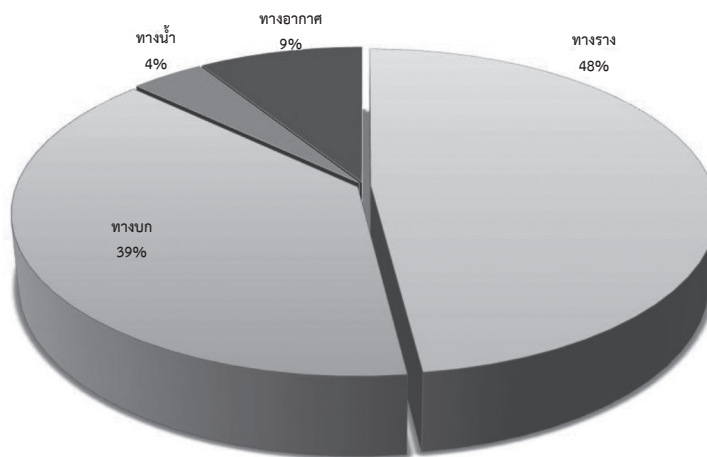
3.5 มาตรการสนับสนุนด้านการเงิน พบว่า กิจการเรือชายฝั่งภายในประเทศ ไม่สามารถที่จะขอรับการสนับสนุนสินเชื่อพาณิชย์วิได้ เพราะเกณฑ์ในการขอสินเชื่อได้เฉพาะธุรกิจขนส่งสินค้าระหว่างประเทศเท่านั้น

4. ปัญหาการขนส่งสินค้าชายฝั่ง

ในปัจจุบันการขนส่งสินค้าชายฝั่งยังไม่สามารถพัฒนาไปถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ เป็นเพราะสาเหตุดังนี้

4.1 นโยบายภาครัฐที่มีต่อการขนส่งชายฝั่ง

นโยบายภาครัฐได้กำหนดให้มีการพัฒนาชายฝั่งไว้ในแผนพัฒนาระดับชาติ แสดงให้เห็นได้ว่า รัฐตระหนักถึงความสำคัญและต้องการให้มีการผลักดันในการพัฒนา ซึ่งจะมีการกำหนดเป็นกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป ในทางปฏิบัติพบว่า แผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งชายฝั่งในระดับต่าง ๆ นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เป็นต้นมา มีแนวโน้มการกำหนดยุทธศาสตร์ และแผนพัฒนาให้ความสำคัญในการเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งจากทางถนนมาสู่รูปแบบการขนส่งทางรถไฟและลำน้ำ ไม่มีแผนหรือมาตรการที่กำหนดในเรื่องของการขนส่งชายฝั่งโดยเฉพาะ รัฐให้ความสำคัญกับการขนส่งชายฝั่งมีแนวโน้มลดลง แม้จะได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาให้เป็นส่วนหนึ่งในการปรับรูปแบบการขนส่งจากการขนส่งทางบกมาเป็นทางรางและทางน้ำก็ตาม แต่แผนปฏิบัติงานและงบประมาณกลับเป็นรูปแบบการขนส่งทางรางที่ชัดเจนมากกว่า รัฐได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาการขนส่งทางน้ำ ประมาณร้อยละ 4 และงบประมาณส่วนใหญ่ถูกใช้ใน 2 ประเด็นคือ การขุดลอกร่องน้ำ และการศึกษาเพื่อก่อสร้างท่าเรือแห่งใหม่ ทั้ง ๆ ที่ท่าเรือชายฝั่งที่มีอยู่เดิมมีปริมาณการขนส่งสินค้าชายฝั่งต่ำ แสดงให้เห็นว่าท่าเรือชายฝั่งมีการใช้น้อยเกินไป ใช้ท่าเรือไม่คุ้มค่า หรือ ท่าเรือยังไม่มีศักยภาพเพราะขาดแคลนอุปกรณ์และเครื่องมือ (ดังแสดงในรูปที่ 11)



รูปที่ 11 สัดส่วนกรอบเงินลงทุนด้านคมนาคมระยะเร่งด่วน ปี พ.ศ.2558
ที่มา: กระทรวงคมนาคม

นอกจากนี้ การที่หน่วยงานรัฐไม่สามารถปฏิบัติตามแผนพัฒนาฯ ที่ได้กำหนดไว้ เป็นปัญหาที่ส่งผลการพัฒนาการขนส่งสินค้าในระยะยาวได้ เช่น ปัญหาขาดแคลนท่าเรือชายฝั่งสาธารณะที่ทำเรือแหลมฉบัง แม้จะมีความพยายามผลักดันโครงการพัฒนาท่าเทียบเรือชายฝั่งแห่งใหม่ (ท่าเทียบเรือ A) ที่ท่าเรือแหลมฉบัง บริเวณกันแอ่งจอดเรือที่ 1 แต่ต้องใช้ระยะเวลาอีกหลายปีกว่าโครงการท่าเรือชายฝั่งสาธารณะดังกล่าว จะสามารถเปิดให้บริการได้อย่างเต็มรูปแบบ

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากแผนพัฒนาในระดับต่าง ๆ ของการขนส่งสินค้าชายฝั่ง วิเคราะห์ได้ดังนี้

1. ท่าเลที่ตั้งท่าเรือชายฝั่ง ได้แก่

- 1) ท่าเลที่ตั้งของท่าเรือชายฝั่งส่วนใหญ่ไม่เหมาะสม ตั้งอยู่บริเวณปากแม่น้ำ ร่องน้ำเดินเรือมีความลึกประมาณ 4-5 เมตร ทำให้เรือที่เข้าเทียบท่าเรือได้จะมีขนาดไม่เกิน 28 เมตร เรือขนาดใหญ่ต้องรอช่วงน้ำขึ้นสูงสุด ซึ่งมีระยะเวลาเพียง 4 ชั่วโมง ทำให้ในช่วงเวลานี้เรือต่าง ๆ มีการกระจุกตัวและเกิดการจราจรที่คับคั่ง ประกอบกับบางช่วงของร่องน้ำแคบ เรือแล่นสวนกันไม่ได้ การเดินเรือจึงต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ และเกิดอุบัติเหตุได้ง่าย ในบางครั้งทำให้เรือที่ขนส่งไม่สามารถขนถ่ายสินค้าไปยังเรือใหญ่ได้ทัน ในกรณีขนถ่ายยิบซั่ม เช่น ท่าเรือท่าทอง จะให้เรือใหญ่ ขนาด 10,000 - 40,000 ตัน จอดทอดสมอรอบบริเวณน้ำลึกห่างจากท่าเรือประมาณ 50 กิโลเมตร ใช้เรือ lighter ขนาด 1,000 ตัน (ใช้ระยะเวลาเดินทางไป-กลับ 12 ชั่วโมง ใช้เรือ lighter พ่วง 3 ลำ) ขนถ่ายยิบซั่มจากท่าเรือไปยังเรือใหญ่ หรือ กรณีท่าเรือที่เคมาริน สามารถรับเรือได้น้อยกว่า 2,700 - 2,800 ตันกรอส ถ้าเรือมีขนาดใหญ่ จะต้องจอดทอดสมอต่อต้านนอก ทำให้เกิดการขนส่งสองต่อ (Double Handling) ส่วนท่าเรือน้ำมันก็สามารถขนถ่ายน้ำมันให้เต็มลำเรือได้
- 2) ร่องน้ำท่าเรือชายฝั่งตื้นเขิน การขุดลอกร่องน้ำ เป็นหน้าที่หลักของกรมเจ้าท่าและหน่วยงานเจ้าท่าภูมิภาค ที่ต้องรับผิดชอบดูแล จำนวนร่องน้ำมากถึง 386 ร่องน้ำ ความลึกของร่องน้ำ เช่น ร่องน้ำท่าทอง จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีความลึก 4 เมตร ร่องน้ำสงขลา จังหวัดสงขลา มีความลึก 7 เมตร และร่องน้ำท่าเรือกันตัง จังหวัดตรัง มีความลึกร่องน้ำ 3.5-5.5 เมตร ประกอบกับงบประมาณมีไม่เพียงพอต่อการขุดลอกร่องน้ำทุกร่องน้ำ ในปี 2558 มีการดำเนินการขุดลอกได้จำนวน 108 ร่องน้ำ ทำให้ปัญหาร่องน้ำยังเป็นปัญหาหลักที่ต้องมีการแก้ไขอย่างเร่งด่วน
- 3) ท่าเรือชายฝั่งที่บริหารโดยเอกชน ภายใต้การดูแลของกรมธนารักษ์ มีปัญหาเรื่องระยะเวลาการบริหารจัดการท่าเรือ ที่มีอายุสัมปทานสั้นเกินไป เช่น ระยะสัญญา 5 ปี ทำให้ผู้



ประกอบการทำงานไม่กล้าตัดสินใจลงทุนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพบริการในท่าเรือ ขาดเครื่องมือขนถ่ายสินค้าที่เหมาะสมกับสินค้าส่งผลให้ท่าเรือไม่สามารถใช้งานได้เต็มวิสัยสามารถ

- 4) ปริมาณสินค้าในการขนส่งชายฝั่งมีไม่มากพอ สินค้าขนส่งไม่หลากหลาย พึ่งพิงสินค้าหลักไม่กี่ชนิด ทั้งนี้เพราะพื้นที่ภาคใต้ไม่ใช้ฐานเศรษฐกิจขนาดใหญ่ ไม่มีอุตสาหกรรมมากนัก มีนิคมอุตสาหกรรมเพียงแห่งเดียว คือ นิคมอุตสาหกรรมภาคใต้ จังหวัดสงขลา ประกอบกับท่าเรือขาดพื้นที่แนวหลังนำเข้า – ส่งออกสินค้าผ่านท่าเรือ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบการขนส่งชายฝั่ง ทำให้มีปริมาณสินค้าขนส่งผ่านท่าเรือน้อย
- 5) การคมนาคมที่เชื่อมต่อท่าเรือชายฝั่งขาดการเชื่อมโยง เช่น ขาดเส้นทางรถไฟ และถนนเชื่อมโยงกับท่าเรือที่สะดวกและเหมาะสม การขนส่งสินค้าเข้า - ออกท่าเรือ ไม่อาจกระทำได้อย่างสะดวก เพราะท่าเรือส่วนใหญ่ใช้รถบรรทุกขนส่งสินค้าหลักในการเข้าออกท่าเรือ อีกทั้งถนนที่เชื่อมโยงท่าเรือเป็นถนนคับแคบ หากท่าเรือชายฝั่งมีการเชื่อมต่อเส้นทางรถไฟ จะเป็นการเอื้อต่อระบบการขนส่งชายฝั่งให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 6) ท่าเรือชายฝั่งบางแห่งไม่สามารถขยายพื้นที่ท่าเรือได้ เนื่องจากท่าเรือเกิดขึ้นก่อนที่จะมีชุมชน เช่น ท่าเรือที่อยู่ในอำเภอเมือง จังหวัดสงขลาตั้งอยู่ใจกลางเมือง ทำให้การขนส่งสินค้าเชื่อมต่อทางถนนต้องใช้ถนนร่วมกับประชาชนและถูกล้อมรอบด้วยชุมชน สภาพถนนที่มีช่องจราจรเพียงสองช่องทางจราจร ประกอบกับบริเวณนี้เป็นพื้นที่สีฟ้า ต้องอนุรักษ์อาคารบ้านเรือนไว้ ทำให้ไม่มีพื้นที่เพื่อขยายท่าเรือ และการเดินรถบรรทุกต้องคำนึงถึงการใช้ถนนของประชาชนในพื้นที่ การพัฒนาการขนส่งทางเรือในเมืองสงขลา จึงไม่สามารถเติบโตได้มากนัก
- 7) นโยบายรัฐในการสร้างท่าเรือชายฝั่งแห่งใหม่ เนื่องจากท่าเรือชายฝั่งของประเทศ มีจำนวนมากอยู่แล้ว ควรได้มีการศึกษาท่าเรือของรัฐที่ได้สร้างเสร็จและเปิดให้บริการแล้ว หน่วยงานของรัฐควรมีกลไกในการตรวจสอบและประเมินผลท่าเรือ ว่าสามารถดำเนินงานให้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพตามที่ได้ทำการศึกษาไว้ หากการบริการของท่าเรือไม่สามารถดำเนินการตามโครงการศึกษาได้ ควรกำหนดบทลงโทษแก่หน่วยงานปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักถึงผลการปฏิบัติราชการทุกครั้ง และควรนำผลการประเมินที่ได้มาใช้ในการประกอบการตัดสินใจสร้างท่าเรือชายฝั่งแห่งใหม่ทุกครั้ง
- 8) มาตรการส่งเสริมการขนส่งสินค้าชายฝั่งบางกิจกรรม อาจส่งผลกระทบต่อกิจกรรมอื่นได้ เช่น นโยบายส่งเสริมการทำประมงชายฝั่ง ทำให้ชาวบ้านเพาะเลี้ยงปลากุ้ง

น้ำ การขุดลอกหรือขยายความกว้างของร่องน้ำ เกิดตะกอน ส่งผลกระทบต่อสัตว์น้ำของชาวบ้าน เช่น หอย ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการท่าเรือกับชาวบ้าน และนำมาสู่ความขัดแย้งและการปิดร่องน้ำทางเดินเรือ

- 9) เส้นทางเดินเรือมีสิ่งกีดขวางทางจราจร เนื่องจากการวางอวนและโพงพางของชาวบ้าน ซึ่งเป็นอุปสรรคในการเดินเรือ นำมาสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างท่าเรือกับชาวบ้านในพื้นที่ แม้ว่าทางจังหวัด กรมเจ้าท่า กรมศุลกากร ทหารเรือ ภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ มีการประชุมและพยายามทำความเข้าใจ แต่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งยังไม่สามารถแก้ไขได้

4.2 ปัญหาภาวะเบียดบีบที่เกี่ยวข้องต่อการขนส่งสินค้าชายฝั่ง

การขนส่งสินค้าชายฝั่งมีภาวะเบียดบีบปฏิบัติมากกว่ารูปแบบการขนส่งทางบก ทำให้เกิดผลกระทบต่อการขนส่งสินค้าชายฝั่ง โดยผลทางบวกคือ มีกฎหมายหลายฉบับกำหนดความคุ้มครองเป็นพิเศษ ทั้งนี้เพราะรัฐให้ความสำคัญและให้การคุ้มครองทั้งท่าเรือชายฝั่ง และเรือชายฝั่ง แต่ส่งผลกระทบ คือ

- 1) การประกอบธุรกิจขนส่งชายฝั่งมีขั้นตอนมาก เช่น การจดทะเบียนเรือ การต่อทะเบียนเรือ การตรวจสภาพเรือ การรายงานเรือเข้า-ออก ซึ่งการดำเนินงานจะต้องติดต่อกับเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน และเกี่ยวข้องกับใบอนุญาตจำนวนมาก ทำให้การประกอบกิจการมีภาระต้นทุนดำเนินการสูง
- 2) พิธีการศุลกากรชายฝั่งตามพระราชบัญญัติศุลกากรมีข้อกำหนดให้เรือค้าชายฝั่งต้องทำพิธีการเช่นเดียวกับเรือต่างประเทศ ถึงแม้การขนส่งสินค้าชายฝั่งจะเป็นการขนส่งสินค้าภายในประเทศ แต่มีขั้นตอนปฏิบัติมากกว่าการขนส่งทางบก เช่น การแจ้งเรือเข้า และการแจ้งเรือออก การขอใบปล่อยเรือได้นั้นเรือค้าชายฝั่งจะต้องเสียค่าธรรมเนียมประกาศ รุ่งหมายร่องน้ำและโคมไฟ ในเรื่องสินค้า เรือชายฝั่งจะต้องจัดทำบัญชีสินค้า และต้องขออนุญาตปล่อยสินค้า นอกจากนี้เรือค้าชายฝั่งจะต้องมีสมุดบัญชีสินค้า ประจำเรือเพื่อบันทึกรายละเอียดการเดินทางเรือทุกเที่ยว ทำให้มีต้นทุนค่าใช้จ่ายมากขึ้น
- 3) สินค้าอันตราย โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์น้ำมัน ที่มีปริมาณการขนส่งโดยเรือชายฝั่งมากเป็นอันดับแรก ๆ มีกฎหมายและข้อปฏิบัติเป็นพิเศษ เนื่องจากเป็นสินค้าต้องอากร และเสียภาษีสรรพสามิต นอกจากจะต้องมีการปฏิบัติการสินค้าตามพิธีการขนส่งสินค้าชายฝั่งแล้ว การขนส่งสินค้าในกลุ่มนี้จะต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการเดินทางเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง ด้วย



- 4) กรณีท่าเรือระหว่างประเทศที่มีการขนถ่ายตู้สินค้า หากต้องการขยายการให้บริการสินค้าชายฝั่งมากขึ้น ต้องมีพื้นที่เก็บสินค้าชายฝั่งโดยเฉพาะ ที่เป็นสัดส่วน และแยกจากสินค้าระหว่างประเทศอย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อการทำงานของศุลกากร ซึ่งเป็นภาระและต้นทุนกับผู้ประกอบการท่าเรือมากขึ้น

4.3 ปัญหาอื่น ๆ มีดังนี้

- 1) ต้นทุนค่าขนส่งสินค้าชายฝั่ง ได้แก่
 - โครงสร้างต้นทุนค่าบริการขนส่งสินค้าทางชายฝั่งเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมให้มีการใช้เพิ่มขึ้น เนื่องจากลักษณะการขนส่งทางน้ำชายฝั่งมีความแตกต่างจากการขนส่งทางเรือระหว่างประเทศ แต่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ณ ท่าเรือแหลมฉบังในอัตราเดียวกันบวกส่วนเพิ่มค่าภาระขนถ่ายตู้สินค้าบริเวณท่าที่มีอัตราสูงกว่ารูปแบบอื่น ส่งผลให้ผู้ส่งออกหรือผู้ใช้บริการเรือชายฝั่งมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้น จึงไม่สามารถแข่งขันกับรูปแบบการขนส่งอื่นได้
 - ต้นทุนการขนส่งสินค้าชายฝั่งต่ำกว่าการขนส่งทางถนน แต่เมื่อรวมค่าภาระท่าเรือ ค่ายกขนสินค้า และค่าใช้จ่ายในการเชื่อมโยงขนส่งสินค้าแล้ว พบว่า การขนส่งด้วยเรือชายฝั่งจะมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าการขนส่งทางถนน เช่น การขนส่งตู้คอนเทนเนอร์ระหว่างจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กับสถานีบรรจุและแยกสินค้าคลองลาดกระบังหรือท่าเรือแหลมฉบัง การขนส่งทางชายฝั่ง มีค่าใช้จ่ายมากที่สุด คือ 13,650 บาท/เที่ยว เพราะมีค่าใช้จ่ายในการยกขนตู้สินค้าเพื่อเชื่อมต่อการขนส่งทางถนนกับชายฝั่ง ถึงแม้จะสามารถขอรับส่วนต่างค่าขนส่งสินค้าที่ทำเรือแหลมฉบังแทนการขนส่งที่ ICD จากสายเรือ 3,420 บาท ทำให้เหลือ 10,230 บาท ก็ยังถือว่ามีความสูงที่มากกว่าการขนส่งรูปแบบอื่น ในขณะที่การขนส่งสินค้าทางถนน มีค่าใช้จ่ายเพียง 9,600 บาท/เที่ยว
- 2) ผู้ใช้บริการท่าเรือต้องการบริการที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ผู้ประกอบการท่าเรือต้องการความมั่นใจด้านปริมาณการใช้ก่อนลงทุนจึงเป็นความสนใจหรือจุดมุ่งหมายที่ไม่สอดคล้องกัน ความไม่แน่นอนของผู้ใช้บริการท่าเรือ ทำให้ผู้ประกอบการท่าเรือไม่สามารถปรับปรุงท่าเรือได้
- 3) ขาดแคลนคนประจำเรือชายฝั่ง เพราะคนประจำเรือเป็นงานหนัก รายได้น้อยและการทำงานต้องอยู่ในเรือตลอดเวลา

- 4) ผู้ประกอบการขนส่งชายฝั่งขาดความชำนาญด้านการตลาด ไม่สามารถหาสินค้ามาลงเรือได้เพียงพอกับความต้องการ และขาดกลยุทธ์ทางการตลาดที่จะจูงใจให้ผู้มาใช้บริการตัดสินใจเปลี่ยนวิธีขนส่งจากการขนส่งสินค้าทางถนนมาใช้ในการขนส่งสินค้าชายฝั่ง

5. แนวทางแก้ไขปัญหา

5.1 การแก้ปัญหาด้านนโยบายและแผนการพัฒนาการขนส่งสินค้าชายฝั่ง

เพื่อให้การพัฒนาการขนส่งสินค้าชายฝั่งเป็นไปอย่างมีระบบ ดังนี้

- 1) กำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมและสนับสนุนการขนส่งชายฝั่ง
- 2) กำหนดแผนปฏิบัติการ และการวัดประเมินผลแผนต่าง ๆ และกำหนดมาตรการลงโทษในกรณี ที่ไม่สามารถทำได้ตามเป้าหมาย เช่น แก้ไขปัญหาร่องน้ำของท่าเรือชายฝั่ง ให้มีระดับความลึกเพียงพอ
- 3) กำหนดนโยบายสาธารณูปโภคที่รองรับการขนส่งชายฝั่งในประเทศควรได้รับการสนับสนุนแบบเดียวกับการขนส่งทางถนนซึ่งทำให้การขนส่งชายฝั่งไม่ต้องรับภาระค่าธรรมเนียมร่องน้ำ ประภาคาร ค่าใช้ท่า (แต่ไม่รวมถึงค่าขนถ่าย และค่าคลังสินค้า)
- 4) สร้างโครงข่ายเชื่อมต่อการขนส่งชายฝั่ง ทั้งทางถนนและรถไฟ เพื่อให้สามารถขนส่งสินค้าต่อเนื่องได้ทั้งระบบอย่างสะดวก
- 5) การสร้างจุดแข็งของระบบการขนส่งชายฝั่ง ด้วยการจัดตั้งศูนย์กลางการขนถ่ายสินค้า เพื่อเป็นการสนับสนุนกิจการท่าเรือชายฝั่ง อีกทั้งเป็นการแก้ปัญหาปริมาณสินค้าที่จะขนส่งชายฝั่งที่มีน้อยให้มีปริมาณสูงขึ้นเพื่อเป็นแรงผลักดันให้มีการใช้การขนส่งสินค้าชายฝั่งมากขึ้น
- 6) การเพิ่มประสิทธิภาพของท่าเรือชายฝั่งเดิม ที่มีอยู่แล้วให้มีศักยภาพมากขึ้น เช่น การลงทุนอุปกรณ์ขนถ่ายในท่าเรือให้มากขึ้น
- 7) เร่งการเปิดใช้ท่าเรือชายฝั่งสาธารณะ ให้ทันกับปริมาณการขนส่งสินค้าทางชายฝั่งที่จะเพิ่มขึ้น
- 8) เร่งสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการท่าเรือแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการดำเนินงานท่าเรือของประเทศให้เป็นระบบ มีเอกภาพและประสิทธิภาพ และทิศทางการพัฒนาท่าเรือของประเทศ
- 9) ผลักดันมาตรการสนับสนุน/ส่งเสริมเพื่อจูงใจมาใช้ในการขนส่งสินค้าชายฝั่งมากขึ้น อย่างจริงจัง ชัดเจน และอย่างต่อเนื่อง



- 10) กำหนดมาตรการสนับสนุนให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่ง มาเป็นการขนส่งสินค้าชายฝั่ง และควรให้ภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการด้วย
- 11) การผลักดันให้มีการบริการขนส่งประจำทางนอกจากการเลือกเส้นทาง แบบเรือและขนาดเรือ ที่เหมาะสมแล้ว พัฒนาบริการรวบรวมและกระจายสินค้าก็จะมีส่วนช่วยสนับสนุนอย่างมาก เพราะเป็นกิจกรรมที่ทำหน้าที่รวบรวมสินค้าจากผู้ส่งหลายรายให้มีสินค้าจำนวนมากในเวลาสั้น ในจังหวัดที่มีศักยภาพ เช่น กรุงเทพฯ ชลบุรี สงขลา และสุราษฎร์ธานี
- 12) แก้ไขอุปสรรคในการเดินเรือชายฝั่ง เช่น การแก้ไขปัญหาการวางอวนและโพงพาง กีดขวางการเดินเรือตามร่องน้ำ เป็นต้น

5.2 การแก้ปัญหาภาวะเบียบในการขนส่งสินค้าชายฝั่ง

ควรมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าชายฝั่ง เพื่อหาทางลดขั้นตอน และช่วยให้กระบวนการขนส่งสินค้าชายฝั่งสามารถดำเนินการได้อย่างสะดวกและรวดเร็วมากขึ้น

5.3 การแก้ปัญหาด้านอื่น ๆ

การแก้ปัญหาด้านอื่น เช่น การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของรูปแบบการขนส่งสินค้าชายฝั่ง เพื่อเป็นแรงจูงใจในการใช้การขนส่งสินค้าชายฝั่ง และการใช้กลยุทธ์ทางการตลาดเชิงรุกเพื่อส่งเสริมการขนส่งสินค้าชายฝั่งมากขึ้น

6. บทสรุป

สถานการณ์ปัจจุบันของประเทศ ทำให้การขนส่งสินค้าชายฝั่งของไทยเป็นทางเลือกหนึ่งในการขนส่งสินค้าแทนที่การขนส่งสินค้าทางถนน การขนส่งสินค้าชายฝั่งสร้างภาระให้สังคมน้อยกว่าการขนส่งสินค้าทางถนนหลายประการ ได้แก่ 1) การใช้เส้นทางที่มีอยู่ทางธรรมชาติ 2) ค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาเส้นทางน้อยกว่าทางถนนหรือทางรถไฟ 3) ลดปริมาณการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง รวมถึงปริมาณของอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น เป็นการใช้องค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ 4) สามารถช่วยลดการขาดดุลการค้า โดยเฉพาะค่าน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องนำเข้า และ 5) มีผลกระทบทางมลภาวะทางอากาศที่ต่ำกว่าการขนส่งทางถนน อย่างไรก็ตาม ปริมาณการขนส่งสินค้าชายฝั่งยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นไม่มากนัก หากปล่อยให้สภาพการขนส่งสินค้าชายฝั่งคงอยู่ในสภาพเช่นนี้ การขนส่งสินค้าก็จะใช้การขนส่งทางถนนมากขึ้น ทำให้สภาพการขนส่งสินค้าเกิดปัญหามากขึ้น ส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจและการพัฒนาขีดความสามารถของการขนส่งของประเทศ



เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงคมนาคม, สำนักงานปลัด. สถิติคมนาคม: ข้อมูลด้านการขนส่งและโลจิสติกส์: [สายตรง].
แหล่งที่มา : <http://vigportal.mot.go.th/portal/site/PortalMOT/stat/index20URL/>
[10 พฤศจิกายน 2553]
- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 1-10 [สายตรง] แหล่งที่มา: <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=83>
[13 ตุลาคม 2553]
- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของไทย ฉบับที่ 2 (2556-2560) กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.
- คณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี, สำนักงาน. โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการขนส่งชายฝั่ง, 2544.
- ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ.2556 ภาค 4 พิธีการศุลกากรเฉพาะเรื่อง หมวด 6 พิธีการศุลกากรว่าด้วยการค้าชายฝั่ง
- สุมาลี สุขदानนท์. 2552. การศึกษาประเมินศักยภาพการใช้ท่าเรือของไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันการขนส่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.