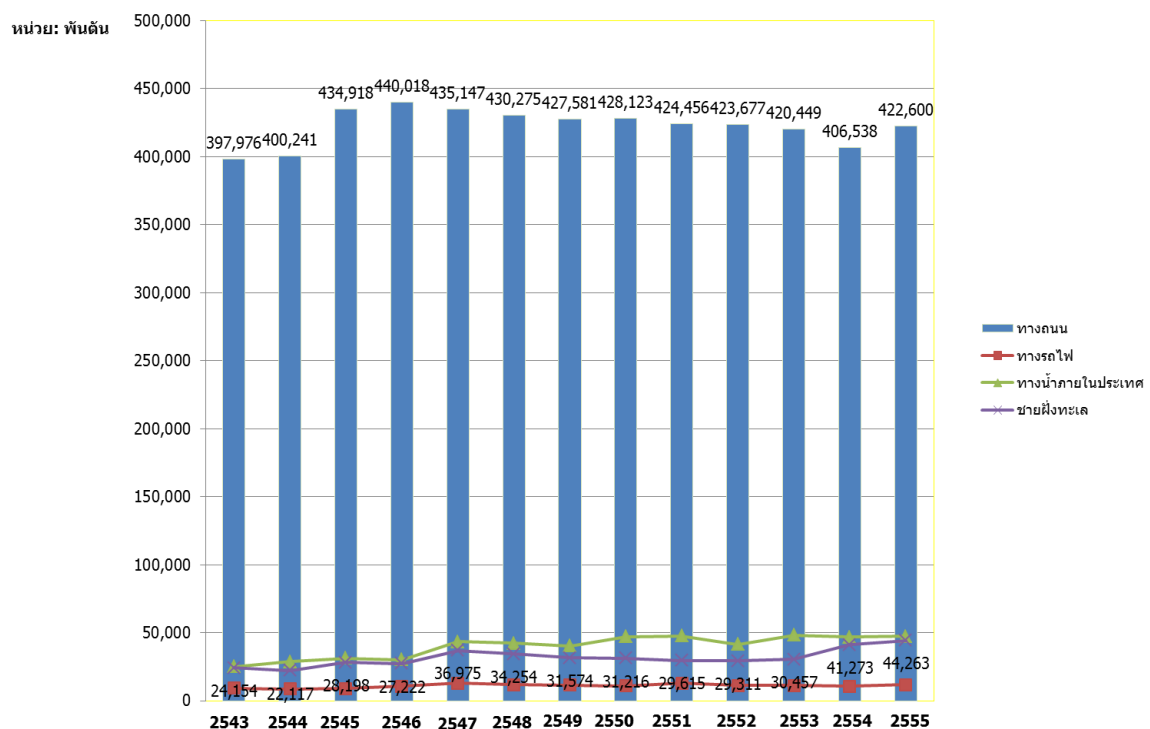


บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาในการทำวิจัย

ประเทศไทยมีชายฝั่งทะเลยาวถึง 2,600 กิโลเมตร มีจังหวัดที่ติดชายทะเลถึง 23 จังหวัด¹ ทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการใช้ระบบการขนส่งสินค้าชายฝั่งมาอย่างยาวนาน การขนส่งสินค้าชายฝั่งทะเลเป็นการขนส่งที่ใช้เส้นทางที่มีอยู่ตามธรรมชาติ โดยที่ไม่เสียค่าก่อสร้าง อีกทั้งข้อได้เปรียบสำคัญของการขนส่งสินค้าชายฝั่ง คือ สามารถขนส่งสินค้าได้คราวละมาก ๆ มีต้นทุนค่าขนส่งที่ต่ำกว่าประหยัดพลังงานได้มากกว่า และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าการขนส่งในรูปแบบอื่น ๆ



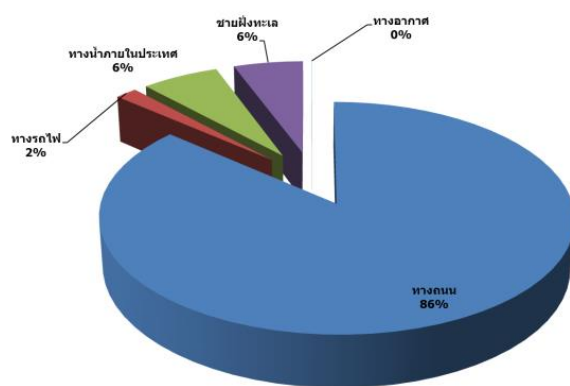
รูปที่ 1 รูปแบบการขนส่งของประเทศไทย ปี 2543-2555

ที่มา: กระทรวงคมนาคม

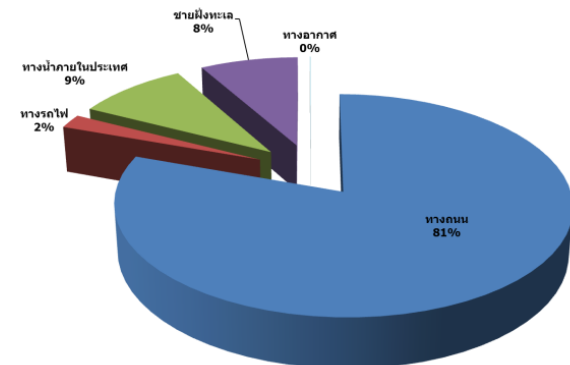
การขนส่งสินค้าภายในประเทศในปี 2555 มีปริมาณสูงถึง 516 ล้านตัน มีรูปแบบการขนส่งสินค้าทางถนนมากที่สุด คือ ปริมาณสูงถึง 422.6 ล้านตัน ในขณะที่การขนส่งสินค้าทางชายฝั่งทะเลของไทยมีปริมาณการขนส่งอยู่ที่ 44.26 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 8 จากรูปแบบการขนส่งสินค้าภายในประเทศทั้งหมด แนวโน้มในการขนส่งสินค้าชายฝั่งสูงขึ้น แต่มีปริมาณที่สูงขึ้นไม่มาก หากเปรียบเทียบกับย้อนหลัง 10 ปีพบว่า

¹ จังหวัดที่ติดทะเลมีจำนวน 23 จังหวัด ได้แก่ ตรัง จันทบุรี ระยอง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ กรุงเทพฯ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี นราธิวาส หนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง และสตูล

สัดส่วนการขนส่งสินค้าทางชายฝั่งของไทย มีอัตราโดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 6-8 เปอร์เซนต์เท่านั้น ดังแสดงในรูปที่ 1 และรูปที่ 2



ปี 2545 สัดส่วนรูปแบบการขนส่ง



ปี 2555 สัดส่วนรูปแบบการขนส่ง

รูปที่ 2 เปรียบเทียบสัดส่วนการขนส่งทางชายฝั่งระหว่างปี 2545 และ 2555

ส่วนแบ่งการขนส่งรูปแบบต่าง ๆ ภายในประเทศ มีการขนส่งทางบกเป็นรูปแบบการขนส่งที่สำคัญที่สุด โดยมีสัดส่วนการขนส่งคิดเป็นร้อยละกว่า 80 ในขณะที่การขนส่งทางชายฝั่ง มีสัดส่วนน้อยคือ ร้อยละ 8 เท่านั้น สินค้าที่มีการขนส่งมากที่สุด ได้แก่ น้ำมันเชื้อเพลิง คิดเป็นร้อยละ 85.3 รองลงมาได้แก่ เคมีภัณฑ์ คิดเป็นร้อยละ 5.54 และโลหะก่อสร้าง คิดเป็นร้อยละ 2.15

นอกจากนี้ การใช้พลังงานภาคการขนส่งของไทยมีสัดส่วนสูงมากประมาณ 1 ใน 3 ของการใช้พลังงานรวมทั้งหมดของประเทศ ทำให้ประเทศไทยต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงจากต่างประเทศ ในขณะที่ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในตลาดโลกมีความผันผวน และมีแนวโน้มสูงขึ้น รวมทั้งมีข้อจำกัดด้านปริมาณการผลิตของประเทศผู้ผลิตน้ำมันชั้นนำของโลก ในปี 2555 ภาคการขนส่งมีการใช้พลังงานรวม 26,231 พันตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 36.2 ของการใช้พลังงานรวม เป็นการขนส่งทางถนนมีสัดส่วนการใช้พลังงานประมาณร้อยละ 80.66 ของการใช้พลังงานทั้งหมดในภาคการขนส่ง เป็นการขนส่งทางบก ร้อยละ 80.33 การขนส่งทางอากาศ ร้อยละ 16 และการขนส่งทางน้ำ ร้อยละ 3.47 ทำให้ภาคการขนส่งต้องคำนึงเรื่องการประหยัดพลังงาน การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้พลังงานทางเลือกที่มีความหลากหลายและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

ตารางที่ 1 แสดงการใช้พลังงานของรูปแบบการขนส่งแต่ละประเภท

หน่วย: พันตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ

ประเภทการขนส่ง	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555
การขนส่งทางบก	16,617	17,865	18,312	17,602	17,965	17,574	18,977	19,299	20,144	21,158
- ทางถนน	16,509	17,767	18,209	17,499	17,868	17,478	18,886	19,211	20,057	21,072
- ทางรถไฟ	108	98	103	103	97	96	91	88	87	86
การขนส่งทางน้ำ	1,236	1,480	1,670	1,689	1,619	1,661	1,532	1,443	1,175	911
- ทางน้ำภายในประเทศ	70	79	67	63	54	61	66	77	147	152
- ทางน้ำต่างประเทศ	1,166	1,401	1,603	1,626	1,565	1,600	1,466	1,366	1,028	759
การขนส่งทางอากาศ	3,074	3,467	3,509	3,694	4,031	3,789	3,623	3,852	4,150	4,162
- ภายในประเทศ	396	281	265	249	253	246	288	258	265	261
- ระหว่างประเทศ	2,678	3,186	3,244	3,445	3,778	3,543	3,335	3,594	3,885	3,901
รวม	20,927	22,812	23,491	22,985	23,615	23,024	24,132	24,594	25,469	26,231

ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม

รูปแบบการขนส่งภายในประเทศยังพึ่งพิงการขนส่งทางถนนเป็นหลักและการขนส่งชายฝั่งยังอยู่ในสัดส่วนที่ต่ำดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจและการพัฒนาขีดความสามารถของการขนส่ง ดังนี้

1. ต้นทุนโลจิสติกส์สูง กล่าวคือ การขนส่งสินค้าทางถนน แม้จะสะดวก รวดเร็ว สามารถขนส่งได้ถึงที่ (door to door) แต่การขนส่งสินค้าทางถนนเป็นรูปแบบการขนส่งที่มีประสิทธิภาพสูงสุดสำหรับการขนส่งในช่วงสั้น และมีข้อจำกัดที่สำคัญคือ เป็นการขนส่งที่ใช้ปริมาณน้ำมันสูงสุดกว่าการขนส่งรูปแบบอื่น และต้องใช้งบประมาณสูงในการบำรุงและซ่อมแซมถนน ทำให้ต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศไทยสูง คาดว่าน่าจะมิต้นทุนโลจิสติกส์อยู่ประมาณร้อยละ 25-30 ของ GDP ในขณะที่ประเทศสิงคโปร์มีต้นทุนโลจิสติกส์สัดส่วนเพียงร้อยละ 7 ของ GDP การขนส่งสินค้าชายฝั่งมีข้อได้เปรียบที่สำคัญคือ สามารถขนส่งสินค้าได้คราวละมาก ๆ มีต้นทุนค่าขนส่งที่ต่ำกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการขนส่งระยะไกล ประหยัดพลังงานได้มากกว่า และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่า

2. การสูญเสียงบประมาณและทรัพยากรชายฝั่ง เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนการขนส่งสินค้าชายฝั่งซึ่งมีปริมาณต่ำ แสดงให้เห็นว่าท่าเรือชายฝั่งมีการใช้น้อยเกินไป หรือใช้ท่าเรือไม่เต็มประสิทธิภาพ² เมื่อเทียบ

² การประเมินประสิทธิภาพการใช้ท่าเรือ พิจารณาจากอัตราการใช้ประโยชน์ท่าเรือ จากสินค้าที่ท่าเรือขนถ่ายได้ใน 1 ปี ต่อปริมาณสินค้าที่ท่าเรือรองรับได้ใน 1 ปี และอัตราการใช้ท่าเทียบเรือ พิจารณาจากจำนวนวันที่เรือเทียบท่าใน 1 ปี พบว่าท่าเรือส่วนใหญ่ในประเทศไทยยังใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มศักยภาพ

กับงบประมาณจำนวนมากที่ได้ลงทุนในการก่อสร้างท่าเรือ และที่สำคัญที่สุด คือการสูญเสียพื้นที่และทรัพยากรชายฝั่งไปอย่างมากมาย

3. ระบบการขนส่งของประเทศที่พึ่งพิงรูปแบบการขนส่งเพียงรูปแบบเดียว อาจส่งผลกระทบโดยรวมในระบบการขนส่งสินค้าของประเทศได้ ตัวอย่างเช่น กรณีการรถไฟแห่งประเทศไทย ประท้วงหยุดเดินรถในปี 2552 สินค้าที่ขนส่งด้วยรถไฟจากภาคใต้ ไปยังท่าเรือแหลมฉบัง ไม่สามารถขนส่งต่อไปได้ ทำให้มีตู้สินค้าจำนวนมากตกค้าง ไม่สามารถขนถ่ายสินค้าลงเรือได้ทันตามเวลา เพื่อมิให้ประเทศต้องเผชิญหน้ากับความเสียหายเช่นนี้ การพัฒนาระบบการขนส่งชายฝั่งจึงเป็นทางหนึ่งที่สามารถใช้เป็นทางเลือก เพื่อเพิ่มรูปแบบในการขนส่งได้มากขึ้น

นโยบายภาครัฐที่มีต่อการพัฒนาระบบขนส่งชายฝั่ง ได้มีการกำหนดไว้ค่อนข้างชัดเจน ดังที่ได้มีการระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 10 จากการพัฒนาท่าเรือชายฝั่ง การขุดลอกร่องน้ำเพื่อให้สะดวกในการใช้ท่าเรือชายฝั่ง จนนำมาสู่การพัฒนาระบบการขนส่งชายฝั่ง ให้เป็นรูปแบบหนึ่งในระบบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ เพื่อการประหยัดพลังงานในภาคขนส่งไปสู่รูปแบบที่มีต้นทุนต่ำ ซึ่งเป็นฐานสำคัญของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ของประเทศ นอกจากนี้ การขนส่งชายฝั่งได้ถูกกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทย พ.ศ.2550-2554 ในยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพและระบบการขนส่งและโลจิสติกส์ที่สนับสนุนการใช้รูปแบบและวิธีการของการขนส่ง เพื่อการประหยัดพลังงาน ส่งผลให้ทุกภาคส่วนตระหนักถึงความสำคัญของระบบการขนส่งชายฝั่ง และมีการส่งเสริมให้มีการใช้การขนส่งสินค้าโดยเรือชายฝั่งมากขึ้น

อย่างไรก็ดี โดยที่รูปแบบของการขนส่งสินค้าชายฝั่งมีขั้นตอนปฏิบัติที่ซับซ้อนและอยู่ภายใต้กฎระเบียบทั้งในเรื่องของเรือชายฝั่ง เช่น เรือที่ขนส่งชายฝั่งได้นั้นจะต้องมีการจดทะเบียนเป็นเรือไทย การควบคุมเดินเรือ หรือในสินค้าชายฝั่ง จะต้องมีการดำเนินการพิธีการศุลกากรเช่นเดียวกับการขนส่งสินค้าทางทะเล ซึ่งมีความยุ่งยากและไม่สะดวก ส่งผลโดยตรงที่ทำให้ปริมาณการขนส่งสินค้าทางชายฝั่งของไทยไม่เติบโตเท่าที่ควร

การศึกษาปัจจัยทางนโยบายภาครัฐและกฎหมายที่มีผลต่อการขนส่งชายฝั่งไทย เพื่อแสดงให้เห็นสถานภาพปัจจุบันของการขนส่งชายฝั่งของไทย นโยบายภาครัฐที่มีผลโดยตรงต่อการขับเคลื่อนทิศทางการขนส่งชายฝั่งของไทย การศึกษาแนวทางปฏิบัติของหน่วยที่เกี่ยวข้องว่าได้มีการปฏิบัติไปในทิศทางที่สอดคล้องกันหรือไม่ อย่างไร ตลอดจนการรวบรวมและวิเคราะห์สาเหตุที่ส่งผลให้เกิดปัญหาของการขนส่งชายฝั่ง และในท้ายสุด คือการนำเสนอแนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหา เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้การขนส่งชายฝั่งเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ซึ่งข้อมูลที่ได้จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายการใช้การขนส่งชายฝั่ง การวางแผน และการนำเสนอแนวทางออก เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเชิงพัฒนาบูรณาการด้านการขนส่งต่อไปในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษานโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งชายฝั่ง
- 2) เพื่อศึกษาด้านกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งชายฝั่ง
- 3) เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ปัญหาทางด้านนโยบายภาครัฐ และกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ที่ส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาระบบการขนส่งชายฝั่ง
- 4) สรุปและนำเสนอแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมเพื่อพัฒนาระบบการขนส่งชายฝั่ง

1.3 ขอบเขตของโครงการวิจัย

การศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง คือ

- 1) ปัจจัยทางด้านนโยบาย ซึ่งการศึกษาครอบคลุมถึงนโยบายการขนส่งชายฝั่งที่มีในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนในระดับบริหาร ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และแผนในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติการ ได้แก่ แผนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงคมนาคม
- 2) ปัจจัยทางด้านกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเรือชายฝั่ง และพิธีการศุลกากรที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายฝั่ง

1.4 กรอบแนวความคิดของโครงการวิจัย -

การขนส่งชายฝั่งเป็นรูปแบบการขนส่งที่สามารถให้บริการขนส่งได้ในปริมาณมาก ๆ มีต้นทุนต่อการขนส่งต่ำกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับขนส่งในรูปแบบอื่น ๆ แต่โดยข้อจำกัดของรูปแบบของการขนส่งชายฝั่งเอง ที่ต้องพึ่งพิงกับรูปแบบการขนส่งอื่น ทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เช่น ค่าใช้จ่ายในการขนถ่ายเข้าซ้อน ค่าขนส่งต่อเนื่อง ค่าเสียเวลา ดังนั้น การที่จะผลักดันให้มีการใช้การขนส่งสินค้าชายฝั่งให้มากขึ้น จำเป็นที่จะต้องมีการศึกษานโยบายภาครัฐที่ผ่านมา เพื่อนำไปสู่การกำหนดแผนพัฒนาการขนส่งสินค้าชายฝั่งในระดับประเทศ การส่งเสริมรูปแบบการขนส่งชายฝั่งที่ชัดเจน นโยบายภาครัฐจะเป็นการขับเคลื่อนเพื่อให้แผนพัฒนาที่กำหนดไว้สามารถบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด และต้องได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐ นอกจากนี้ การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งชายฝั่งจะเป็นแนวทางในการเสริมเพื่อทำให้การพัฒนาระบบการขนส่งชายฝั่งสามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และหน่วยงานที่นำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

ผลของการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางทะเล สถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน และการวิจัยด้านการค้า การขนส่งและโลจิสติกส์ ดังนี้

- 1) ทราบถึงสถานการณ์ปัจจุบันของระบบการขนส่งชายฝั่งอย่างแท้จริง
- 2) เสนอแนะแนวทางและมาตรการในการพัฒนาระบบการขนส่งชายฝั่ง เพื่อเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานในภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการเรียนการสอนของคณะที่เกี่ยวข้อง

