

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 2 พฤษภาคม 2540

ข้อตกลง ‘น่านฟ้าเสรี’ ระหว่างสหรัฐอเมริกา กับ สิงคโปร์

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

การลงนามในข้อตกลง ‘น่านฟ้าเสรี’ (Open Skies) ระหว่างสหรัฐอเมริกา กับ สิงคโปร์ เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2540 ด้านหนึ่งเป็นการรื้อคืบในการจัดระเบียบการบินระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยม ในอีกด้านหนึ่งมีผลในการเปลี่ยนโฉมหน้าการบินพลเรือนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ตามข้อตกลงดังกล่าวนี้ ประเทศทั้งสองจะไม่กำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับเส้นทางการบิน ความถี่ของเที่ยวบิน ปริมาณการขนส่ง และจุดหมายปลายทางของเที่ยวบิน โดยปล่อยให้กลไกของตลาดเป็นปัจจัยกำหนด นั่นหมายความว่า ระเบียบการบินพลเรือนเสรีกำลังเข้ามาแทนที่ระเบียบการบิน ‘ชาตินิยม’

ในปัจจุบัน โลกยังไม่มีระเบียบการบินพลเรือนระหว่างประเทศในลักษณะพหุภาคี (Multilateral Agreement) แม้ว่าโลกจะมีระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในลักษณะพหุภาคีแล้วก็ตาม เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองยังไม่สิ้นสุด ประเทศมหาอำนาจได้ร่วมกันจัดการประชุมว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Convention on International Civil Aviation) หรือที่รู้จักกันในนาม Chicago Convention ตามชื่อเมืองอันเป็นสถานที่ประชุม โดยมีผู้แทนประเทศต่างๆ เข้าร่วมประชุม 53 ประเทศ และสามารถบรรลุข้อตกลงได้เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2487 ความล่าช้าในการให้สัตยาบัน ทำให้ Chicago Convention เพิ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2490 โดยมีผู้ให้สัตยาบันเพียง 26 ประเทศ การบังคับใช้ Chicago Convention ยังผลให้มีการจัดตั้งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization = ICAO) ซึ่งมีหน้าที่หลักในการดูแลให้การขนส่งทางอากาศเป็นไปด้วยความปลอดภัย

ในระหว่างการประชุม Chicago Convention นั้น ผู้เข้าร่วมประชุมมีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับการจัดระเบียบการบินพลเรือนระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกาเสนอให้จัดระเบียบในแนวทางเสรีนิยม แต่ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์เสนอให้จัดระเบียบในลักษณะที่มี

องค์กรควบคุมการขนส่งทางอากาศอย่างเข้มงวด ในเวลานั้น สหรัฐอเมริกา ซึ่งประสบภัยพิบัติจากสงครามโลกครั้งที่สองน้อยที่สุด ครอบงำการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ สายการบิน Pan Am มีส่วนแบ่งตลาดมากกว่า 50% ของจำนวนผู้โดยสารทางอากาศระหว่างประเทศมหาอำนาจในยุโรปตะวันตก ซึ่งได้รับความเสียหายจากสงครามอย่างรุนแรง ไม่มีเครื่องบินขนาดใหญ่ในการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศ ด้วยเหตุนี้ นานาประเทศจึงหวังเกรงว่า การจัดระเบียบการบินพลเรือนระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยมจะก่อประโยชน์แก่สหรัฐอเมริกาเพียงประเทศเดียว ความเห็นของที่ประชุมจึงโน้มเอียงไปในทางไม่เห็นด้วยกับการจัดระเบียบการบินเสรี

ในที่สุด Chicago Convention ก็ยอมรับข้อเสนอของสหราชอาณาจักรที่ให้จัดระเบียบการบินพลเรือนระหว่างประเทศในลักษณะทวิภาคี (Bilateralism) แทนที่จะเป็นลักษณะพหุภาคี (Multilateralism) โดยให้ประเทศต่างๆ เจรจาเรื่องสิทธิการบินกันเอง

Chicago Convention สืบทอดมรดกจาก Paris Convention on Air Navigation ในปี 2462 โดยยึดหลักการที่ว่า รัฐมีอธิปไตยในน่านฟ้าเหนือดินแดนของตน กระนั้นก็ตาม Chicago Convention ก็ยอมรับให้มีเสรีภาพทางอากาศอย่างน้อย 5 ประการ หรือที่เรียกว่า Five Freedoms of the Air อันได้แก่

เสรีภาพข้อที่หนึ่ง ได้แก่ สิทธิในการบินข้ามน่านฟ้าเหนือดินแดนของรัฐอื่น โดยไม่จอดแวะ

เสรีภาพข้อที่สอง ได้แก่ สิทธิในการแวะจอดเครื่องบินในดินแดนของรัฐอื่น หากการแวะจอดนั้นมีได้มีเป้าประสงค์ในการขนส่งผู้โดยสาร สินค้า และพัสดุภัณฑ์ (อาทิเช่น การแวะจอดเพื่อเติมน้ำมัน การแวะจอดเนื่องจากเครื่องบินประสบปัญหา ฯลฯ)

เสรีภาพข้อที่สาม ได้แก่ สิทธิในการส่งผู้โดยสาร สินค้าหรือพัสดุภัณฑ์ที่ขึ้นขึ้นเครื่องบินในดินแดนของรัฐซึ่งเครื่องบินนั้นสังกัด

เสรีภาพข้อที่สี่ ได้แก่ สิทธิในการรับผู้โดยสาร สินค้า และพัสดุภัณฑ์ เมื่อเครื่องบินบินกลับประเทศของตน

เสรีภาพข้อที่ห้า ได้แก่ สิทธิในการรับผู้โดยสาร สินค้า และพัสดุภัณฑ์ เมื่อจุดหมายปลายทางเป็นดินแดนของรัฐที่เป็นคู่สัญญา และสิทธิในการส่งผู้โดยสาร สินค้า และพัสดุภัณฑ์ที่มาจากรัฐที่เป็นคู่สัญญา

ในเมื่อ Chicago Convention ยึดหลักการที่ว่า รัฐมีอธิปไตยในน่านฟ้าเหนือดินแดนของตน สายการบินของประเทศหนึ่งประเทศใดเมื่อต้องการส่งหรือรับผู้โดยสาร สินค้า หรือพัสดุภัณฑ์ ในหรือจากประเทศอื่น ก็ต้องมีการเจรจาเพื่อแลกเปลี่ยนสิทธิการบิน สิทธิการบินจะมี

การแลกเปลี่ยนก็ต่อเมื่อประเทศคู่สัญญาประเมินผลประโยชน์ที่ได้รับ แล้วเห็นว่าคุ้มกับต้นทุนที่ต้องสูญเสียไป การจัดระเบียบการบินพลเรือนระหว่างประเทศดังกล่าวนี้จึงมีลักษณะทวิภาคี เพราะขึ้นอยู่กับการเจรจาเพื่อแลกเปลี่ยนสิทธิการบินระหว่างประเทศคู่สัญญา ทุกประเทศจะยึดกุมสิทธิการบินเป็นเครื่องมือในการต่อรองผลประโยชน์ โดยพยายามให้ได้มาซึ่งสิทธิการบินในประเทศคู่สัญญาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ขณะเดียวกันก็พยายามจำกัดสิทธิการบินของประเทศคู่สัญญาในประเทศของตน การจัดระเบียบการบินพลเรือนระหว่างประเทศดังกล่าวนี้จึงมีลักษณะชาตินิยมหรือพาณิชย์นิยม (mercantilistic) ด้วย เพราะทุกประเทศต่างต้องการมีสิทธิในการบินเข้าออกประเทศอื่น แต่ไม่ต้องการให้ประเทศอื่นบินเข้าออกประเทศของตน

สหรัฐอเมริกาเริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายการบินพลเรือนนับตั้งรัฐบาลโรนัลด์ เรแกนเป็นต้นมา อิทธิพลของลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) ทำให้มีการผ่อนคลายการควบคุมและผ่อนคลายการกำกับสายการบิน (Airline Deregulation) ขณะเดียวกันก็มีการผลักดันให้มีการจัดระเบียบการบินเสรี ในเมื่อยังไม่สามารถผลักดันให้มีการจัดระเบียบใหม่ในลักษณะพหุภาคี รัฐบาลอเมริกันจึงเลือกทำข้อตกลงน่านฟ้าเสรี (Open Skies Agreement) ในลักษณะทวิภาคี โดยหวังว่า เมื่อนานาประเทศเห็นประโยชน์ของการจัดระเบียบการบินเสรี การจัดระเบียบใหม่ในลักษณะพหุภาคีจะเป็นไปได้โดยง่าย

ในการทำข้อตกลงน่านฟ้าเสรี สหรัฐอเมริกาเลือกคู่สัญญาที่เป็นประเทศยุทธศาสตร์ ในปี 2535 สหรัฐอเมริกาทำสัญญาเปิดน่านฟ้ากับเนเธอร์แลนด์ ยังผลให้การขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศทั้งสองเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก หลังจากนั้นได้พยายามทำสัญญาลักษณะเดียวกันกับประเทศอื่นๆ ในยุโรปตะวันตก แต่สหภาพยุโรปไหวตัวทันจึงขัดขวางการทำสัญญาในลักษณะทวิภาคี โดยต้องการให้สหรัฐอเมริกาทำข้อตกลงกับสหภาพยุโรปโดยตรง ซึ่งครอบคลุมภาคีสมาชิกทั้งหมดของสหภาพยุโรป

ในปี 2538 สหรัฐอเมริกาทำข้อตกลงน่านฟ้าเสรีกับคานาดา ยังผลให้มีการบินเชื่อมเมืองสำคัญในประเทศทั้งสอง และผู้โดยสารไม่ต้องแวะเปลี่ยนสายการบิน

สัญญาน่านฟ้าเสรีที่สหรัฐอเมริกาทำกับสิงคโปร์ในเดือนเมษายน 2540 นับเป็นการยึดจุดยุทธศาสตร์สำคัญ เพราะเป็นสะพานเชื่อมโยงไปยังประเทศอื่นๆ ในเอเชียแปซิฟิก การเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้การบินระหว่างประเทศในเอเชียแปซิฟิกขยายตัวอย่างรวดเร็วในรอบทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งนี้เป็นที่คาดกันว่า ภายในปี 2553 การบินพลเรือนระหว่างประเทศในเอเชียแปซิฟิกจะมีมากกว่า 50% ของปริมาณการจราจรทางอากาศของโลก ในปัจจุบัน สหรัฐ

อเมริกากำลังเจรจาเพื่อทำสัญญานานฟ้าเสรีกับบรูไน มาเลเซีย เกาหลีใต้ และได้หวั่น ASEAN และAPEC กำลังพิจารณาผลดีผลเสียของระเบียบการบินเสรีด้วย

การรุกคืบของสหรัฐอเมริกาในการทำสัญญานานฟ้าเสรีกับประเทศต่างๆ ในลักษณะทวิภาคี มีผลในการขยายปริมาณของระเบียบการบินเสรีในสังคมโลก ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้มีได้เกิดจากการผลักดันของสหรัฐอเมริกาเพียงโสดเดียว หากยังมีปัจจัยเกื้อหนุนอื่นๆ ด้วย หากประเทศคู่สัญญาไม่เห็นประโยชน์ของนโยบายการบินเสรี ก็คงไม่มีประเทศใดทำสัญญาเปิดน่านฟ้ากับสหรัฐอเมริกา การที่สหรัฐอเมริกามีตลาดขนาดใหญ่ย่อมเกื้อประโยชน์แก่ประเทศคู่สัญญาด้วย แต่ปัจจัยเกื้อหนุนที่สำคัญเกิดจากการเปลี่ยนแปลงในสังคมเศรษฐกิจโลก ปัจจัยเหล่านี้มีทั้งปัจจัยทางด้านอุปสงค์ (Demand Factors) และปัจจัยทางด้านอุปทาน (Supply Factors)

ในด้านอุปสงค์ การที่ประเทศต่างๆหันมาเลือกแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยมมีส่วนผลักดันให้มีการจัดระเบียบการบินระหว่างประเทศใหม่ ระเบียบการบินที่มุ่งจำกัดสิทธิการบินไม่สอดคล้องกับแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยม เฉพาะระเบียบการบินเสรีเท่านั้นที่เกื้อกูลแนวทางเสรีนิยมในทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การเติบโตของการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศมีส่วนผลักดันให้การบินระหว่างประเทศขยายตัว ระเบียบการบินชาตินิยมหรือพหุชาตินิยมดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็ดขวางการขยายตัวของการบินระหว่างประเทศ เพราะนอกจากเส้นทางการบินใหม่ๆ มิอาจผุดขึ้นตามกลไกตลาดแล้ว ยังมีความไม่สะดวกในการเดินทางอันเกิดจากการที่ต้องเปลี่ยนสายการบินภายในประเทศอีกด้วย

ในด้านอุปทาน การที่ประเทศต่างๆมีนโยบายผ่อนคลายการควบคุมและกำกับตลาดการบิน (aviation market deregulation) ก็ดี การที่ประเทศต่างๆมีนโยบายเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนประกอบธุรกิจการบิน (airline privatization) ก็ดี และการที่สายการบินต่างๆมีการทำสัญญาพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ (global alliance) ก็ดี ทำให้ความต้องการขยายตลาดมีมากขึ้น แต่การขยายตลาดการบินติดขัดด้วยระเบียบการบินชาตินิยมหรือพหุชาตินิยม ซึ่งประเทศต่างๆ ดำเนินนโยบายจำกัดสิทธิการบิน

การขยายปริมาณของระเบียบการบินเสรี นอกจากจะเกื้อกูลการเติบโตของการบินพลเรือนระหว่างประเทศแล้ว ยังช่วยเปลี่ยนโฉมสายการบินให้เป็นบริษัทโลก (Global Corporation) ด้วย ในปัจจุบันสายการบินระหว่างประเทศมิอาจเป็นบริษัทโลกได้ เพราะต้องมีเชื้อชาติและสัญชาติอันชัดเจน เนื่องจากมีปัญหาสหสิทธิการบิน ในอนาคตเมื่อมีการจัดระเบียบการบินเสรีในลักษณะพหุภาคี ธุรกิจการบินสามารถเปลี่ยนโฉมเป็นบริษัทโลกได้ง่ายและเร็วขึ้น

ท้ายที่สุด การที่สิงคโปร์ตัดสินใจทำสัญญาเปิดน่านฟ้ากับสหรัฐอเมริกา นอกจากจะหวังประโยชน์จากตลาดที่มีขนาดอันกว้างใหญ่ไพศาลของสหรัฐอเมริกาแล้ว ยังทำให้ สิงคโปร์เติบโตขึ้นมาเป็นศูนย์กลางการบินพลเรือนระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในอนาคตอีกด้วย สิงคโปร์ไม่มีเหตุหวั่นวิตกในการเผชิญการแข่งขันกับสายการบินอเมริกัน ประสิทธิภาพและคุณภาพบริการของ Singapore Airline ซึ่งอยู่ในระดับแนวหน้าของโลก ทำให้ สิงคโปร์ไม่ต้องหวาดหวั่นการแข่งขันจากสายการบินใดๆ

ในกรณีของไทย การทำสัญญาน่านฟ้าเสรีกับประเทศต่างๆเป็นเรื่องยาก เพราะ รัฐบาลต้องห่วงหน้าพะวงหลังเกี่ยวกับฐานะทางการเงินของบริษัทการบินไทย จำกัด หากมีการ เปิดน่านฟ้าเสรี การบินไทยจะมีอันเป็นไปเป็นอันดับแรก ด้วยประสิทธิภาพและคุณภาพบริการ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน การบินไทยมีอาจเผชิญการแข่งขันกับสายการบินต่างประเทศได้ เพื่อเห็นแก่ อนาคตของสายการบินไทย รัฐบาลจึงต้องดำเนินนโยบายจำกัดสิทธิการบินของสายการบิน ต่างชาติต่อไป

ตราบเท่าที่ไทยยังไม่ยอมเปิดน่านฟ้าเสรี นโยบายการทำให้ไทยเป็นศูนย์กลาง การบินพลเรือนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเพียงการวาดวิมานในอากาศ