

ความยั่งยืนของมาตรการแก้ไขปัญหาค่ากำกับดูแลการบินพลเรือนกรณีศึกษาการติดธงแดงจาก
International Civil Aviation Organization (ICAO)



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2563
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Durability of the Thai Government's Measures in Response to the issuance of Red
Flag by International Civil Aviation Organization (ICAO)



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration

Department of Public Administration

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์

ความยั่งยืนของมาตรการแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลการบิน
พลเรือนกรณีศึกษาการติดตั้งแดงจาก International Civil
Aviation Organization (ICAO)

โดย

ร.ต.เดชดิลก อัครพงษ์ภาคภูมิ

สาขาวิชา

รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

วงอร พัวพันสวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

(วงอร พัวพันสวัสดิ์)

..... กรรมการ

(ดร.ศิริมา ทองสว่าง)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

เดชติลิก อัครพงษ์ภาคภูมิ : ความยั่งยืนของมาตรการแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลการบินพลเรือนกรณีศึกษาการติดธงแดงจาก International Civil Aviation Organization (ICAO). (Durability of the Thai Government’s Measures in Response to the issuance of Red Flag by International Civil Aviation Organization (ICAO)) อ. ที่ปรึกษาหลัก : วรอร พัวพันสวัสดิ์

งานวิจัยเรื่อง ความยั่งยืนของมาตรการแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลการบินพลเรือน กรณีศึกษาการติดธงแดงจาก International Civil Aviation Organization (ICAO) ขึ้นนี้มุ่งตอบคำถามว่า การแก้ไขปัญหาด้านการกำกับดูแลการบินพลเรือนของไทยที่สืบเนื่องจากการถูกติดธงแดงในปี พ.ศ. 2558 เป็นไปอย่างยั่งยืนหรือไม่ โดยใช้แนวคิดความล้มเหลวภาครัฐ ธรรมาภิบาลภาครัฐ และหลักนริภัยการบิน ในการวิเคราะห์ข้อมูล การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรวม 9 คน

งานวิจัยชิ้นนี้ มีข้อค้นพบ คือ 1. ปัญหาหลักที่นำไปสู่การติดธงแดงโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) คือการที่หน่วยงานกำกับดูแล (Regulator) หรือกรมการบินพลเรือนในขณะนั้น ไม่แยกออกจากการเป็นผู้ให้บริการ (Operator) อย่างชัดเจน รวมทั้งกระบวนการออกใบอนุญาตยังประสบกับปัญหาความล้มเหลวภาครัฐและปัญหาธรรมาภิบาล เช่น การแสวงหาค่าเช่า (Rent-seeking) และความล่าช้าจากระบบราชการ (Red tape) 2. การแก้ไขปัญหาด้านการกำกับดูแลการบินพลเรือนมีทิศทางที่เป็นไปอย่างยั่งยืนเนื่องจากเกิดการปฏิรูปหน่วยงานกำกับดูแลในระดับโครงสร้างองค์กร ทำให้ประเทศไทยมีหน่วยกำกับดูแลที่แยกเป็นอิสระจากหน่วยให้บริการ การปรับโครงสร้างดังกล่าวได้นำไปสู่กระบวนการออกใบอนุญาตที่รวดเร็วและตรวจสอบได้มากขึ้น และมีการจัดทำฐานข้อมูลที่เป็นระบบและอยู่ในรูปดิจิทัล อย่างไรก็ตาม งานวิจัยพบว่า การปฏิรูประบบการกำกับดูแลกิจการการบินพลเรือนอาจไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อนิรภัยการบิน ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ ในตลาดการบินพลเรือน นอกเหนือจากระบบการกำกับดูแลของภาครัฐ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในด้านการจัดการด้านข้อมูล (Data) ในอนาคตที่จะมีจำนวนมากและที่ผ่านมามีการโจมตีจากภายนอกอยู่บ่อยครั้งจากการโจรกรรมทางไซเบอร์ อาจจะต้องมีการป้องกันและสำรองข้อมูลให้เหมาะสม และปัญหาการแสวงหาค่าเช่า (Rent-seeking) เนื่องจากบุคลากรของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยมีจำนวนมากจึงอาจเกิดช่องว่างในการแสวงหาค่าเช่าได้

สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์	ลายมือชื่อนิสิต
ปีการศึกษา	2563	ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6280038224 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD:

Dechdilok Akraphongpakpoom : Durability of the Thai Government's Measures in Response to the issuance of Red Flag by International Civil Aviation Organization (ICAO) . Advisor: VONG-ON PHUAPHANSAWAT, Ph.D.

This study investigates the sustainability of the Thai government's measures in response to the issuance of Red Flag by ICAO. The aim is to analyze the standardization introduced and employed by the Thai public sector regarding such incident in 2015. The analysis places upon the theoretical frameworks of failed state, good governance and aviation safety. This study also follows the methodology of a qualitative research which includes the review of official documents and an in-depth interview of 9 informants. According to the findings, it can be concluded that 1. The key factor resulting in the issuance of Red Flag by the International Civil Aviation Organization (ICAO) is the overlapping roles of the administrative actor, the Civil Aviation Authority of Thailand (CAAT) in this case. CAAT had performed as the regulator and the operator at the time, leading to the difficulty in administration. The process of license issue also raised questions of the problematic bureaucracy and the lack of good governance, for example, an evidence found in the rent-seeking and the red tape. 2. However, the introduced measures seem to set a sustainable standard as well as a constructive direction. Since the incident enforced the organization to take reformation, CAAT has ensured having the independency among administrative actors. The reformation also shortens the process of the license issue and presents a better transparency. Several paper-based procedures have been digitally archived and operated ever since. However, the study found that the organizational reformation may not directly benefit an aviation safety. The improvement lays upon other aspects within the civil aviation industry that the public administration remains excluded. The researcher also provides further suggestions. Firstly, the preparation for big data management should be introduced as data can grow extensively in the future. At the same time, cyber threats should be taken into consideration when operating and securing the data. Secondly, and lastly, the problematic rent-seeking needs a critical solution. As to the size of the CAAT, it can allow the staff having an opportunity to make profit out of its bureaucratic system.

Field of Study: Public Administration

Student's Signature

Academic Year: 2020

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณอาจารย์ ดร.วงอร พัวพันสวัสดิ์ อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ผู้ซึ่งคอยให้คำปรึกษา ชี้แนะแนวทาง ให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนให้กำลังใจในการจัดทำสารนิพนธ์ในครั้งนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ขอขอบพระคุณผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านที่เสียสละเวลาอันมีค่าเพื่อให้สัมภาษณ์และสนับสนุนเอกสารให้ข้อมูล ความรู้ และสาระอันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้

ขอขอบพระคุณเพื่อนร่วมรุ่นในภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต ทุกท่านที่คอยช่วยเหลือเกื้อกูล ให้คำปรึกษาและให้กำลังใจที่ดีเสมอมา

ขอขอบพระคุณบิดา มารดา และ รศ.ดร.จีระ ประทีป ผู้ให้การสนับสนุนในด้านการศึกษาและเป็นแรงใจสำคัญ ที่สามารถทำให้สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

สุดท้ายนี้หากสารนิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ข้าพเจ้าผู้ซึ่งเป็นผู้วิจัยขอภัยเป็นอย่างสูง และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าสารนิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อวงการการabin ต่อหน่วยงานภาครัฐและผู้สนใจทุกท่านต่อไป

เดชดิลก อัครพงษ์ภาคภูมิ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญรูปภาพ.....	ฅ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 คำถามในการวิจัย.....	2
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	2
1.4 ระเบียบการวิจัย.....	3
1.5 ขอบเขตของการศึกษา.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
1.7 นิยามคำศัพท์ที่เกี่ยวข้อง	3
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 ภาพรวมของอุตสาหกรรมการบินของประเทศไทย.....	5
2.2 นิรภัยการบินและการกำกับดูแลการบิน	7
2.3 องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) และความสัมพันธ์กับรัฐบาลไทย.....	11

2.4 ทฤษฎีความล้มเหลวของภาครัฐ (Government Failures Theory).....	15
2.5 ทฤษฎีธรรมาภิบาลภาครัฐ	16
2.6 กรอบแนวคิดของงานวิจัย	18
บทที่ 3 ระเบียบการวิจัย	19
3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	19
3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	20
3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล	20
3.4 การวิเคราะห์และการนำเสนอข้อมูล	20
บทที่ 4 ผลการศึกษา.....	21
4.1 ลำดับเหตุการณ์สำคัญตั้งแต่ ICAO เข้ามาตรวจสอบจนกระทั่งประเทศไทยได้รับการปลดตรง แดง (ช่วงปีพ.ศ. 2558-2560).....	21
4.2 สาเหตุที่ประเทศไทยถูก ICAO ตัด “ธงแดง”	24
4.3 ปัญหาด้านการออกใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการ (ปัญหาของหน่วยกำกับดูแล)	28
4.4 ปัญหาด้านระบบสนับสนุนและข้อมูลสารสนเทศ.....	36
4.5 มาตรการแก้ไขปัญหาด้านการกำกับดูแลการบินพลเรือน	37
4.6 วิเคราะห์ความยั่งยืนของการแก้ไขปัญหาด้านการบินพลเรือน.....	46
บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	55
5.1 สรุปและอภิปรายผลการศึกษาที่สำคัญ	55
5.2 ข้อจำกัดและอุปสรรคในการวิจัย.....	59
5.3 ข้อเสนอแนะการวิจัย	59
บรรณานุกรม	61
ประวัติผู้เขียน.....	65

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์	19
ตารางที่ 2 แผนงบประมาณขององค์การการบินพลเรือน ปี พ.ศ. 2559 – 2560.....	39
ตารางที่ 3 อัตรากำลังสำนักกิจการพลเรือนแห่งประเทศไทย ปี พ.ศ. 2559 – 2561	43
ตารางที่ 4 รายได้จากการเก็บค่าทำเนียบของสำนักการบินพลเรือน.....	48
ตารางที่ 5 เงินเดือนพนักงานสำนักการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย.....	50



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญรูปภาพ

หน้า

ภาพที่ 1 ส่วนแบ่งทางการตลาดเส้นทางการบินในประเทศของสายการบินสัญชาติไทย	6
ภาพที่ 2 ส่วนแบ่งทางการตลาดเส้นทางการบินระหว่างประเทศสายการบินสัญชาติไทย.....	7
ภาพที่ 3 ผลการตรวจสอบขององค์การการบินระหว่างประเทศ	26
ภาพที่ 4 เปรียบเทียบผลการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพการดำเนินงาน (EI) ของประเทศไทยกับค่าเฉลี่ยของโลก.....	27
ภาพที่ 5 โครงสร้างกรรมการขนส่งทางอากาศ.....	29
ภาพที่ 6 โครงสร้างกรรมการบินพลเรือน.....	30
ภาพที่ 7 จำนวนบุคลากรในการกำกับดูแลการบินพลเรือน ของสำนักมาตรฐานการการบิน กรรมการบินพลเรือน.....	34
ภาพที่ 8 โครงสร้างสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย	38
ภาพที่ 9 ระดับประสิทธิผลของการนำมาตรฐานขององค์การการบินระหว่างประเทศ มาบังคับใช้ในประเทศไทย ในแต่ละประเด็นสำคัญ	45
ภาพที่ 10 ระดับประสิทธิผลของการนำมาตรฐานของ มาบังคับใช้ในประเทศไทย ในด้านต่าง ๆ ...	45
ภาพที่ 11 การบริหารจัดการของการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย.....	47
ภาพที่ 12 รายงานอัตรากำลัง สำนักการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย วันที่ 31 ธันวาคม 2562	52
ภาพที่ 13 หนังสือรับรองระบุมหาความสามารถของ Inspector สำนักการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย	53

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

สืบเนื่องจากที่ประเทศไทยได้รับการประเมินจากองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ หรือ ICAO (International Civil Aviation Organization) ได้เข้ามาตรวจสอบการกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนตามโครงการ Universal Safety Oversight Audit Program (USOAP) ในช่วงเดือนมกราคม พ.ศ. 2558 และได้ปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือและประกาศติด “ธงแดง” ให้กับประเทศไทย จึงทำให้ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือและความนิยมต่อสายการบินของไทย¹ เนื่องจากประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านการคมนาคมทางอากาศของภูมิภาค จากการได้รับการลดอันดับความน่าเชื่อถือและการประกาศติด “ธงแดง” นั้นส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการบินของประเทศไทย ทั้งทางตรงและทางอ้อมเป็นอย่างมาก อีกทั้งส่งผลต่อการตรวจสอบของสำนักงานบริหารองค์การการบินแห่งสหรัฐอเมริกาหรือ FAA (Federal Aviation Administration) ที่เข้ามาตรวจสอบในปีเดียวกัน และผลการตรวจสอบประเทศไทยนั้น ไม่ผ่านมาตรฐาน จึงส่งผลให้ประเทศไทยถูกปรับอันดับจาก Category 1 มาเป็น Category 2 ซึ่งมีผลถึงขั้นถูกห้ามบินเข้าสหรัฐอเมริกา รวมทั้งทำให้สายการบินที่จดทะเบียนโดยสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยไม่สามารถเพิ่มเที่ยวบินหรือเพิ่มจุดบินใหม่ในอเมริกาได้ และในปีเดียวกันนั้น สำนักงานความปลอดภัยการบินของยุโรป หรือ EASA (European Aviation Safety Agency) ก็ได้เข้ามาตรวจสอบสายการบินของไทยที่บินเข้าน่านฟ้ายุโรปอีกด้วย ทำให้สายการบินสัญชาติไทยต้องถูกตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยอย่างเข้มข้นทุก 6 เดือน

กรมการบินพลเรือนซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้านกิจการพลเรือนของประเทศไทยเป็นหน่วยรับการตรวจสอบนั้น ผลการตรวจสอบพบว่าการกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของประเทศไทยนั้นมีข้อบกพร่องจำมีข้อบกพร่องจำนวนมาก ซึ่งรวมถึงข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย (Significant Safety Concern : SSC) ด้วย และหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนแล้วจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศโดยรวมได้² อีกทั้งจากการที่ประเทศไทยได้โดนลดระดับความน่าเชื่อถือจาก ICAO ทำให้หน่วยงานอื่น ๆ เข้ามาตรวจสอบความน่าเชื่อถือของความปลอดภัยทางด้านการบินของไทย

¹ ศูนย์วิจัยกสิกรไทย.(2560). ICAO ปลดธงแดงหน้าชื่อประเทศไทย... .ECON ANALYSIS, 23(2875), 1-2.

² การแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลและพัฒนาการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย, (2558, 11 กันยายน). คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ. เล่ม 132 ตอนพิเศษ 215 ง. หน้า 4-6

เมื่อประเทศไทยได้รับการลดระดับและประกาศติด “ธงแดง” จากองค์การการบินระหว่างประเทศ ทำให้รัฐบาลภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จึงใช้ ม.44 เพื่อแก้ไขปัญหาด้านการกำกับดูแลและตรวจสอบมาตรฐานการบินของประเทศ โดยดำเนินมาตรการหลัก ๆ 2 มาตรการ ได้แก่ มาตรการที่ 1 จัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขวิกฤติการบินพลเรือนของไทยหรือเรียกว่าศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน หรือ ศบปพ. มาตรการที่ 2 มอบอำนาจให้ ศบปพ. ดำเนินการปรับโครงสร้างองค์กรด้านการบินพลเรือนของไทย³ โดยใช้ระยะเวลาในการดำเนินการทั้งสิ้น 2 ปี 4 เดือน ผลลัพธ์ของมาตรการเหล่านี้ทำให้ไทยสามารถปลด “ธงแดง” ได้สำเร็จในวันที่ 6 ตุลาคม 2560

เหตุการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดคำถามขึ้นหลายประการเกี่ยวกับระบบและกระบวนการกำกับดูแลกิจการการบินพลเรือนของไทย เช่น สาเหตุที่แท้จริงของการถูกลดความน่าเชื่อถือของรัฐบาลไทยในวงการการบินระหว่างประเทศในครั้งนี้คืออะไร? ความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของไทยอยู่ในจุดที่น่าวิตกจริงหรือไม่? การแก้ปัญหาของรัฐบาลในครั้งนี้เป็นไปอย่างสมเหตุสมผลหรือไม่? และจะนำไปสู่ทางออกที่ยั่งยืนสำหรับธุรกิจการบินพลเรือนในไทยจริงหรือไม่? งานวิจัยชิ้นนี้จะสำรวจและพยายามตอบคำถามเหล่านี้

1.2 คำถามในการวิจัย

1.2.1 วิกฤติด้านการบินพลเรือนจากการถูกติด “ธงแดง” สะท้อนปัญหาอะไรในกระบวนการกำกับดูแลสินค้าเอกชนของไทย?

1.2.2 มาตรการที่รัฐไทยใช้ดำเนินการแก้ปัญหา “ธงแดง” เป็นอย่างไร

1.2.3 มาตรการที่รัฐไทยใช้แก้ไขปัญหาด้านการกำกับดูแลการบินพลเรือนเพื่อปลดธงแดงจากองค์การการบินระหว่างประเทศ เป็นการแก้ปัญหายั่งยืนหรือไม่

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษา การก่อตัวของปัญหาการกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศไทย

1.3.2 เพื่อศึกษา กระบวนการแก้ปัญหาการปลดธงแดงจากองค์การการบินระหว่างประเทศ ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงการแก้ปัญหาได้เสร็จสิ้น

1.3.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์มาตรการของรัฐสามารถแก้ปัญหาด้านการกำกับดูแลการบินพลเรือนเป็นไปอย่างยั่งยืนหรือไม่

³ กรุงเทพธุรกิจ. (2560, 10 ตุลาคม).เบื้องหลังความสำเร็จปลด 'ธงแดง' ICAO.

<https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/776495>

1.4 ระเบียบการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้ระเบียบวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Methodology) มาเป็นแนวทางในการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล โดยอาศัยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารประกอบด้วย ประกาศ พระราชบัญญัติ ข้อมูลจากเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหาการบินพลเรือนของไทยและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาที่มา และกระบวนการแก้ปัญหาจากการออกนโยบายการแก้ปัญหาการบินพลเรือนเพื่อปลดธงแดงจากองค์การการบินระหว่างประเทศ ในช่วงปี พ.ศ. 2558 ถึง พ.ศ. 2560

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 เสริมสร้างความเข้าใจของปัญหาความล้มเหลวในการบริหารงานของรัฐด้านการกำกับดูแลการบินพลเรือน

1.6.2 เสริมสร้างการรับรู้ถึงด้านกระบวนการ ปัญหา อุปสรรค ที่เกิดขึ้นด้านการบินพลเรือน

1.7 นิยามคำศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

การบินพลเรือน (Civil Aviation) หมายถึง กานขนส่งทางอากาศ จากสถานที่หนึ่ง ไปยังอีกสถานที่หนึ่งด้วยอากาศยาน ไม่ว่าจะ เป็น ภาคขนส่ง ภาคการเกษตร เป็นต้น ซึ่งไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจทางการทหารและตำรวจ⁴

กรมการบินพลเรือน (Department of Civil Aviation : DCA) หมายถึง หน่วยงานราชการที่ขึ้นตรงกับกระทรวงคมนาคม ที่มีหน้าที่กำกับดูแลด้านการบินพลเรือนของประเทศไทย และได้ยุบลงเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2558 เพื่อปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานใหม่ โดยแยกเป็นหน่วยงานกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินพลเรือน คือ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย อีกทั้งได้แยกหน่วยงานค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและนิรภัยการบินและสอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุไปขึ้นกับสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม อีกทั้งแยกหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติ ได้แก่ กรมท่าอากาศยานให้ขึ้นตรงกับกระทรวงคมนาคม⁵

⁴ นิติ วิทยาเต็ม.(2563).การบินทั่วไป (general aviation). CPMU NEWS, 5(2), 1-2.

⁵ เปลี่ยนชื่อกรมการขนส่งทางอากาศ เป็นกรมการบินพลเรือน, (2552, 22 พฤศจิกายน).ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 126 ตอนที่ 87 ก. หน้า 4-6

การขนส่งทางอากาศ หมายความว่า การปฏิบัติการของอากาศยานเพื่อการบริการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น การเกษตร การก่อสร้าง การถ่ายภาพ การสำรวจ การสังเกตการณ์ การลาดตระเวน การบินทดสอบ การโฆษณาโดยใช้อากาศยาน หรือการลากเครื่องร่อนหรือลาก ป้ายโฆษณา เพื่อบำเหน็จทางการค้า⁶

สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (Civil Aviation Authority of Thailand : CAAT) หมายถึง หน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาแทนกรมการบินพลเรือน เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการด้านการบินพลเรือนของประเทศไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัยสากล

วิกฤติการบินพลเรือนของไทย (Thai civil aviation crisis) หมายถึง วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นกับการบินพลเรือนของไทยหลังจากที่กรมการบินพลเรือนของไทย ถูกติด “ธงแดง” จากองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2558

ธงแดง (Red Flag) หมายถึง สัญลักษณ์ที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเผยแพร่สัญลักษณ์ธงแดง หน้าชื่อประเทศไทยบนเว็บไซต์ ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ หลังกรมการบินพลเรือนของไทยยังไม่สามารถแก้ไขปัญหา “ข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย”⁷

ความปลอดภัยทางการบิน (Aviation Safety) หมายถึง กิจกรรมหรือการดำเนินการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินของผู้เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุจากอากาศยานหรือการบิน⁸

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁶ งานพัฒนาศูนย์ข้อมูล SMEs Knowledge Center.(2557).บทบาท ข้อดี และข้อเสีย การขนส่งสินค้าทางอากาศ (AIR FREIGHT).การจัดทำเนื้อหาองค์ความรู้ SMEs, 1-2

⁷ FSF Editorial Staff. (2017, October 10). ICAO Lifts Thailand’s Safety ‘Red Flag’. <https://flightsafety.org/thailand-red-flag/>

⁸ สมชนก เทียมเทียบรัตน์. (2560).บทนำสู่ความปลอดภัยทางการบิน (น.1). บริษัทไทยไฟลท์เอวิเอชั่น อินเตอร์เนชันแนล จำกัด

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะเป็นการศึกษารวบรวมข้อมูล แนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อนำมาสร้างกรอบแนวคิดให้แก่การตอบคำถามวิจัย ดังนี้ โดยมีหัวข้อดังต่อไปนี้

- 2.1 อุตสาหกรรมการบินพลเรือนในประเทศไทย
- 2.2 นิรภัยการบินและการกำกับดูแลการบิน
- 2.3 องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) และความสัมพันธ์กับประเทศไทย
- 2.4 แนวคิดความล้มเหลวภาครัฐ
- 2.5 แนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐ
- 2.6 กรอบแนวคิดของงานวิจัย

2.1 ภาพรวมของอุตสาหกรรมการบินของประเทศไทย

อุตสาหกรรมการบินพลเรือนจัดเป็นภาคส่วนธุรกิจที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศมาอย่างต่อเนื่อง ภาพรวมของธุรกิจการบินของประเทศไทยเติบโตอย่างก้าวกระโดดในช่วง พ.ศ. 2552 – 2561 มีจำนวนผู้โดยสารเพิ่มขึ้นกว่า 2.8 เท่า จากปี 2552 ที่มีจำนวนผู้โดยสาร 58 ล้านคน เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 162 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2561⁹

Economic Intelligence Center (EIC) ประเมินว่า พ.ศ. 2562 ตลาดธุรกิจการบินของประเทศไทยมีมูลค่า 3.2 แสนล้านบาท¹⁰

โดยในอุตสาหกรรมการบินในประเทศไทยประกอบไปด้วย 2 กลุ่มใหญ่ ๆ

กลุ่มผู้ประกอบการสายการบิน ในปี 2562 มีผู้ถือใบอนุญาตประกอบกิจการการบินพลเรือน (Air Operator License: AOL) ทั้งสิ้นจำนวน 43 ราย ประกอบด้วย ผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์แบบประจำมีกำหนด จำนวน 19 ราย แบบไม่ประจำ จำนวน 19 ราย และทำงานทางอากาศ จำนวน 5 ราย

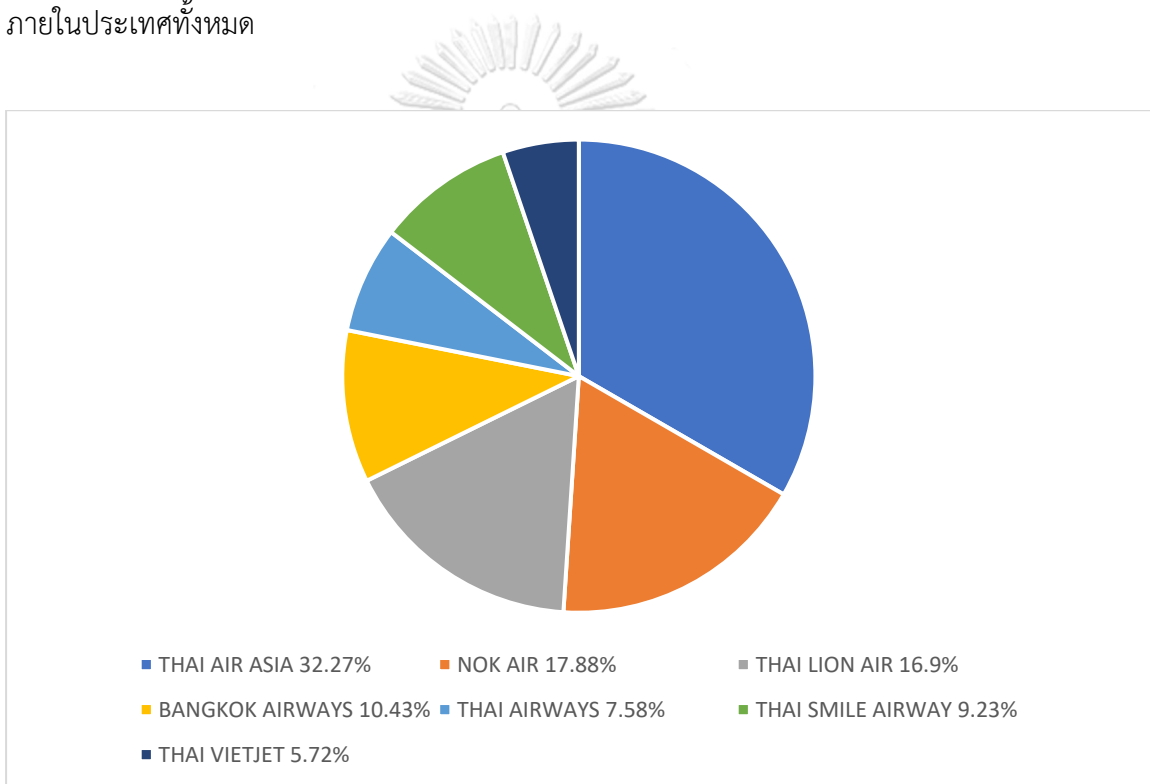
กลุ่มท่าอากาศยานที่ให้บริการสาธารณะในประเทศไทย มีเพียง 4 สังกัดท่าอากาศยาน คือ กรมท่าอากาศยาน จำนวน 28 แห่ง บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) จำนวน 6 แห่ง บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) จำนวน 3 แห่ง กองทัพเรือ จำนวน 1 แห่ง

⁹ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย. (2561).รายงานสภาวะอุตสาหกรรมการบินของประเทศไทย. <https://www.caat.or.th/th/archives/42379>

¹⁰บุญญาภพ ต้นติปิฎก. (2562). Transport & Logistics Industry 2019.SCB Economic Intelligence Center, 1-2.

2.1.1 ส่วนแบ่งทางการตลาดของการขนส่งผู้โดยสารสายการบินสัญชาติไทย

ส่วนแบ่งทางการตลาดเส้นทางการบินในประเทศของสายการบินสัญชาติไทยปี 2562 สายการบินสัญชาติไทยที่มีการขนส่งผู้โดยสารในเส้นทางบินแบบประจำ มีกำหนดมากที่สุด ได้แก่ สายการบินไทยแอร์เอเชียมีการขนส่งผู้โดยสารภายในประเทศ จำนวน 24.45 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 32.27 รองลงมาได้แก่ สายการบินนกแอร์ที่มีการขนส่งผู้โดยสารจำนวน 13.55 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 17.88 และสายการบิน ไทยไลอ้อนแอร์ที่มีการขนส่งผู้โดยสารจำนวน 12.81 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 16.90 ขณะที่สายการบินไทยเว็ทเจ็ทแอร์เป็นสายการบิน ที่มีการขนส่งผู้โดยสารน้อยที่สุดจำนวน 4.33 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 5.72 ของปริมาณ การขนส่งผู้โดยสารภายในประเทศทั้งหมด



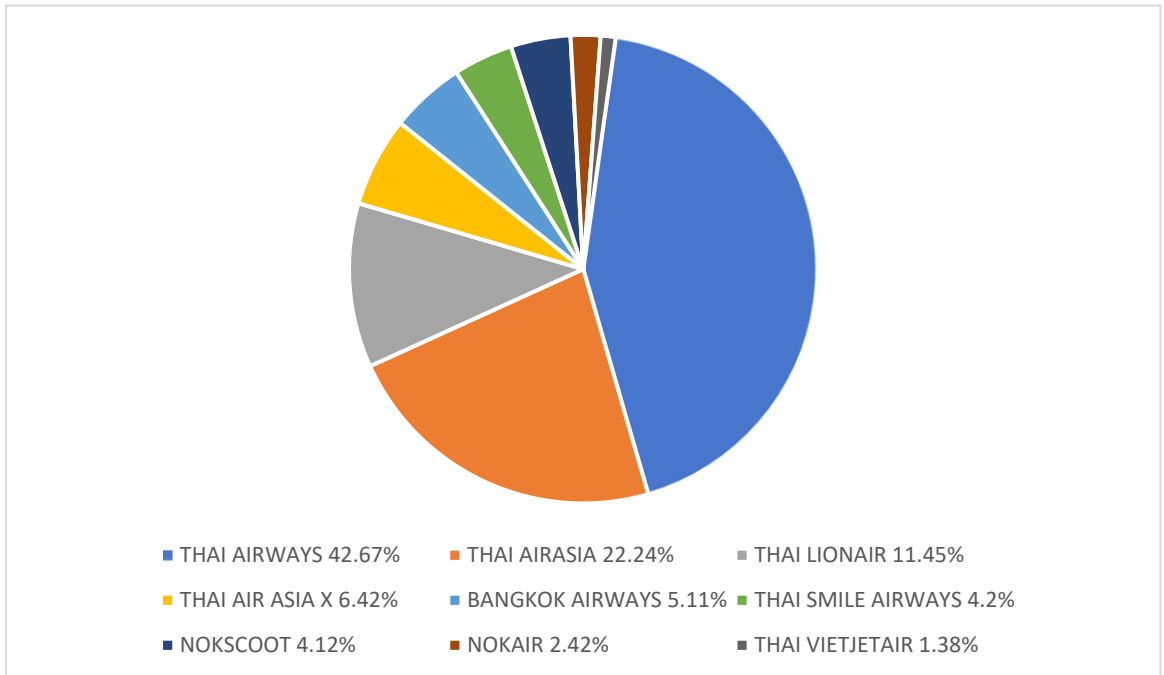
ภาพที่ 1 ส่วนแบ่งทางการตลาดเส้นทางการบินในประเทศของสายการบินสัญชาติไทย

ที่มา : กองเศรษฐกิจการบิน ฝ่ายส่งเสริมอุตสาหกรรมการบิน สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

ส่วนแบ่งทางการตลาดเส้นทางการบินระหว่างประเทศสายการบินสัญชาติไทย

ปี 2562 สายการบินสัญชาติไทยที่ มีการขนส่งผู้โดยสารในเส้นทางบินระหว่าง ประเทศแบบ ประจำมีกำหนดมากที่สุด ได้แก่ การบินไทยมีการขนส่งผู้โดยสารสูงสุดจำนวน 16.34 ล้านคน คิดเป็น สัดส่วน ร้อยละ 42.67 รองลงมา คือ สายการบินไทยแอร์เอเชียที่มีการขนส่งผู้โดยสารจำนวน 8.52 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 22.24 และสายการบินไทยไลอ้อนแอร์ที่มีการขนส่ง ผู้โดยสารจำนวน 4.38 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11.45 ขณะที่สายการบินไทยเว็ทเจ็ทแอร์ เป็นสายการบินที่มี

การขนส่ง ผู้โดยสารระหว่างประเทศน้อยที่สุดจำนวน 528,052 คนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 1.38 ของปริมาณการขนส่งผู้โดยสารระหว่างประเทศทั้งหมด



ภาพที่ 2 ส่วนแบ่งทางการตลาดเส้นทางบินระหว่างประเทศสายการบินสัญชาติไทย

ที่มา : กองเศรษฐกิจการบิน ฝ่ายส่งเสริมอุตสาหกรรมการบิน สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

2.2 นิรภัยการบินและการกำกับดูแลการบิน

การบินสามารถแบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ การทางทหารและการบินพลเรือน ทั้งสองประเภทนี้มีเป้าหมายความสำเร็จของภารกิจที่แตกต่างกัน การบินทางทหารความสำเร็จของภารกิจคือ การใช้กำลังทางอากาศเพื่อป้องกันประเทศ ส่วนการบินพลเรือน ความสำเร็จของภารกิจคือสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างปลอดภัยไม่เกิดอุบัติเหตุต่อผู้ใช้บริการ ผู้มาใช้บริการไปถึงจุดหมายอย่างปลอดภัย ในการวิจัยครั้งนี้จะกล่าวถึงการการบินพลเรือนและหน่วยงานที่กำกับดูแลด้านการบินพลเรือน

ความปลอดภัยมีความสำคัญเป็นอย่างมากในด้านการบินในระดับสากล ในดำเนินกิจกรรมทางอากาศแต่ละครั้งไม่ว่าจะเป็นการบินพลเรือนหรือทางทหารหลักสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งคือ นิรภัยการบิน (Aviation Safety) โดย องค์การการบินระหว่างประเทศได้ออกข้อบังคับให้รัฐสมาชิกพัฒนาโครงการบริหารนิรภัยการบิน Safety Management System (SMS) และนำไปปฏิบัติใช้ เพื่อให้การปฏิบัติการบินมีความปลอดภัยในอยู่ในระดับที่ยอมรับได้

ในภาษาไทยคำว่า “ความปลอดภัย” เทียบเคียงได้กับคำว่า Safety ในภาษาอังกฤษความปลอดภัย แสดงถึงปัจจัยในการณ์เกิดเหตุที่เป็นเหตุจากความไม่คาดคิด หรือจากเหตุที่นอกเหนือการควบคุม โดยเรียกเหตุเหล่านี้ว่า Accident (อุบัติเหตุ)

ในบริบทของการบินนั้น นิรภัย (ความปลอดภัย) คือ สภาวะซึ่งความเป็นไปได้หรือโอกาสที่อาจก่ออันตรายให้กับคนหรือความเสียหายต่อทรัพย์สิน ถูกจำกัดลง และคงรักษาระดับความรุนแรงหรือผลกระทบให้อยู่ในระดับที่รับได้หรือต่ำกว่านั้น ผ่านกระบวนการอย่างต่อเนื่องด้วยการระบุถึงปัจจัยอันตรายและบริหารความเสี่ยงในนิรภัยการบิน

ในประเทศไทยหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการบินพลเรือนเดิมคือ กรมการบินพลเรือน ถ้าจะกล่าวให้เข้าใจง่ายมากขึ้น เปรียบเทียบความคล้ายคลึงกับกรมขนส่งทางบก ที่ทำหน้าที่ออกใบอนุญาตต่าง ๆ ควบคุม ดูแล นิรภัยภาคพื้นเกี่ยวกับการเดินทางโดยรถบัสท้องถนน ความปลอดภัยในการปฏิบัติที่เกี่ยวกับการจราจรทางบก ขอบเขตอำนาจหน้าที่เพื่อกำกับดูแลดังนี้ สภาพยานพาหนะ สภาพร่างกายของผู้ขับขี่ยานพาหนะ เครื่องอุปกรณ์ช่วยในการขับขี่ ทางสัญญาณ สัญญาณ และเครื่องหมายจราจร การใช้ยานพาหนะและอุปกรณ์ป้องกันอันตรายสำหรับบุคคล คุณสมบัติ และความรู้ของผู้ขับขี่ยานพาหนะ การปฏิบัติตามกฎจราจร รวมถึงการใช้มาตรการต่าง ๆ ในการป้องกันอุบัติเหตุภาคพื้น สภาพแวดล้อมและองค์ประกอบอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยด้านการจราจร จะเห็นได้ว่าเมื่อเปรียบเทียบกับกรมการขนส่งทางบก ก็จะสามารถมองได้ชัดมากขึ้นว่า หน่วยงานด้านการกำกับดูแลการบินพลเรือนมีเพื่ออะไร เพื่อใช้ควบคุมกฎ ระเบียบต่าง ๆ เพื่อป้องกันอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นการตรวจสอบด้านการกำกับดูแลการบินพลเรือนขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) นั้น คือ การตรวจสอบมาตรฐานหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลด้านความปลอดภัยการบินพลเรือน ซึ่งในที่นี้ก็คือกรมการบินพลเรือน (หรือถ้าเปรียบเทียบกับกรณีขนส่งทางบก ก็คือกรมการขนส่งทางบก) เพื่อประเมินว่าหน่วยงานที่กำกับดูแลการบินพลเรือน มีมาตรฐานในการควบคุม ดูแล บังคับใช้กฎ ต่าง ๆ เป็นไปตามมาตรฐานสากลหรือไม่ การติดธงแดงที่สืบเนื่องจากการเข้ามาตรวจสอบของ ICAO นั้น ก็คือการแสดงให้เห็นว่า กรมการบินพลเรือนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่กำกับดูแลกิจการการบินพลเรือนเพื่อการันตีความปลอดภัยของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง

2.2.1 นิรภัยการบิน (Aviation Safety)

วิวัฒนาการด้านการบินในปัจจุบันมีความเจริญก้าวหน้าเป็นอย่างมาก เทคโนโลยีที่ทันสมัยส่งผลให้เครื่องบินสามารถทำการด้วยความปลอดภัยมากยิ่งขึ้น แต่ปัจจัยที่ส่งผลสำคัญคือคน (Human Factors) เพราะการทำงานในอากาศย่อมมีคนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยเสมอ ยกตัวอย่างเช่น นักบิน ช่างบำรุงอากาศยาน ผู้ควบคุมการจราจรทางอากาศ เป็นต้น จึงเป็นส่วนสำคัญ เพราะพฤติกรรมต่าง ๆ สามารถส่งผลต่อสาเหตุการเกิดอุบัติเหตุได้ดังนั้น นิรภัยการบิน (Aviation safety)

จึงหมายถึง การลดปัจจัยที่ส่งผลต่อการเกิดอุบัติเหตุของอากาศยาน เพื่อปกป้องรักษาชีวิตและทรัพย์สินของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบิน

การศึกษสาเหตุที่แท้จริงของการเกิดอุบัติเหตุเกิดจากปัจจัยใดและการป้องกันการเกิดอุบัติเหตุนั้นสามารถทำได้อย่างไร นักวิทยาศาสตร์ชาวอเมริกัน Herbert William Heinrich เป็นนักวิทยาศาสตร์ที่ได้รับการยกย่องให้เป็น บิดาแห่งการป้องกันอุบัติเหตุในวงการอุตสาหกรรม ได้กล่าวถึง ลำดับในการเกิดอุบัติเหตุ (Accident Sequence) ไว้ว่า การเกิดอุบัติเหตุในวงการอุตสาหกรรมนั้นเกิดจากองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีลำดับเหตุการณ์ที่แน่นอน จึงทำให้เกิดการสูญเสียชั้นสาเหตุสำคัญของอุบัติเหตุ คือ การกระทำที่ไม่ปลอดภัยของบุคคล (Unsafe Act) และ การขัดข้องของอุปกรณ์ (Unsafe Condition) สามารถแบ่งได้เป็น 5 องค์ประกอบสำคัญ หรือทฤษฎีโดมิโนที่เกิดขึ้นจาก

โดมิโนที่ 1. ลักษณะตกทอดจากบรรพบุรุษ และสภาพแวดล้อมทางสังคม ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ยากเนื่องจากอยู่ในจิตใต้สำนึกส่วนบุคคล ซึ่งอาจจะทำให้เกิดพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุได้ เช่น ความมึนเมา ความประมาทเลินเล่อ เจ้าอารมณ์ เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้อาจจะเกิดจากสภาพแวดล้อมที่บุคคลนั้นพบเจอมา

โดมิโนที่ 2. ความบกพร่องส่วนบุคคล เป็นผลมาจากข้อที่ 1 เมื่อการกระทำใดที่มีความประมาท ขาดความยั้งคิด หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบการ ย่อมส่งผลให้เกิดปัจจัยที่จะเกิดอุบัติเหตุได้

โดมิโนที่ 3. การกระทำที่ไม่ปลอดภัยและสภาพที่ไม่ปลอดภัย การกระทำที่ไม่ปลอดภัยของนักบิน อาจส่งผลเสียตามมา เช่นการเสี่ยงทำการบินในขณะที่สภาพอากาศไม่ปลอดภัย ทำการบินโดยไม่ศึกษาเส้นทางและการคำนวณที่แม่นยำ ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดและข้อควรระวัง ไม่ตรวจสอบอากาศยานก่อนทำการบิน

โดมิโนที่ 4. อุบัติเหตุ

โดมิโนที่ 5. เมื่อเกิดอุบัติเหตุขึ้นแล้วอาจส่งผลถึงการบาดเจ็บหรือเสียชีวิต

ซึ่งแต่ละองค์ประกอบเหล่านี้เปรียบเสมือนตัวโดมิโนแต่ละตัว ที่ตั้งเรียงกันไว้โดย Herbert William Heinrich ได้ให้แนวความคิดไว้ว่า การที่จะป้องกันบุคคลไม่ให้ประสบกับอุบัติเหตุ สามารถทำได้โดยการควบคุม (Control) ให้มีประสิทธิภาพโดยคอยขจัดการกระทำที่ไม่ปลอดภัย และ สภาพที่ไม่ปลอดภัย (โดมิโนตัวที่ 3) คือการดึงโดมิโนตัวที่ 3 ออกไป เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อองค์ประกอบหลัง ๆ การควบคุมการกระทำที่ไม่ปลอดภัยก็ส่งผลให้การสูญเสียจะลดลงและอาจจะไม่เกิดขึ้นเลย¹¹ เนื่องจาก โดมิโนตัวที่ 1 และ โดมิโนตัวที่ 2 เป็นปัจจัยที่ตรวจสอบและควบคุมได้ยาก

¹¹ อนุศักดิ์ ฉืนไพศาล. (2556). เทคนิคการจัดการความปลอดภัย (น.5).ซีเอ็ดยูเคชั่น

ต้นตอของอุบัติเหตุที่สำคัญมาจากคน (Human Factors) นิรภัยการบินเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้ภารกิจนั้นสำเร็จลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ดังคำขวัญที่ว่า ภารกิจสำเร็จ และมีความปลอดภัยในทุกขั้นตอน “Mission Success Safety Always”

ทุกคนที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเดินอากาศจึงต้องมีความตระหนักรู้และต้องยึดถือหลักนิรภัยการบินเป็นอันดับแรก เพื่อลดปัจจัยการเกิดอุบัติเหตุต่าง ๆ

กล่าวโดยสรุป คือ นิรภัยการบิน และ การกำกับดูแลการบินพลเรือน เป็นกระบวนการที่แตกต่างกันสองกระบวนการที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน นิรภัยการบินเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นในระดับของผู้ให้บริการไปจนถึงผู้ปฏิบัติงาน เช่น สายการบิน หรือท่าอากาศยาน คือการป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุจากปัจจัยต่าง ๆ เป็นสิ่งที่บุคลากรทุกคนต้องปฏิบัติ ไม่ว่าจะมีความหมายข้อบังคับมาควบคุมเพื่อลดปัจจัยที่ส่งผลต่อความปลอดภัยในการทำการในอากาศ ไม่ว่าจะตัวบุคคล หรือ อุปกรณ์ ส่วนการกำกับดูแลการบินพลเรือนเป็นกระบวนการเชิงสถาบันที่มีรัฐเป็นเจ้าของ ในมุมมองของผู้ให้บริการการกำกับดูแลคือ การทำตามข้อตกลง เงื่อนไข ข้อบังคับ ตามวัตถุประสงค์ที่องค์การหรือประเทศต้องการ โดยมีการหารือจากทุกภาคส่วนเพื่อให้ บรรลุวัตถุประสงค์ ที่ตั้งไว้ และมีการติดตาม หรือ ตรวจสอบการปฏิบัติงาน จากหน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ในงานวิจัยชิ้นนี้ การกำกับดูแลการบินพลเรือน ก็คือการทำหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนให้เป็นไปตาม ข้อตกลง กับภาคเอกชน และตามอนุสัญญาชิคาโก เพื่อให้การคมนาคมทางอากาศเป็นไปตามมาตรฐานสากล

เมื่อกฎหมายและกฎเกณฑ์ของอุตสาหกรรมการบินแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน ประกอบกับการเดินทางอากาศมีความสำคัญมากขึ้น อุตสาหกรรมการบินสามารถเชื่อมโยงทุกประเทศเข้าไว้ด้วยกันเปรียบเสมือนเครือข่ายโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ย่อมต้องมีหน่วยงาน ที่เข้ามากำกับดูแลด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศ นั่นก็คือ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) และในแต่ละประเทศรัฐมีหน้าที่คอยกำกับดูแลการบินพลเรือน เพื่อกำกับดูแลและตรวจสอบด้านความปลอดภัยในการบินพลเรือนภาคอากาศให้เป็นไปตามกฎหมายของประเทศนั้น ๆ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล จากการที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศประกาศติดธงแดงให้กับประเทศไทยนั้น ส่งผลให้ต่างชาติขาดความเชื่อมั่นด้านความปลอดภัยของการบินพลเรือนในประเทศไทย ส่งผลให้รัฐต้องเร่งแก้ไขปัญหาด้านการกำกับดูแลการบินพลเรือน ให้เป็นไปตามแนวทางขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาชิคาโกหน่วยงานกำกับดูแลด้านการบินพลเรือนจะต้องขึ้นตรงกับรัฐของประเทศนั้น รัฐเปรียบเสมือนตัวกลางคอยควบคุมให้เป็นไปตามมาตรฐาน

2.3 องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) และความสัมพันธ์กับรัฐบาลไทย

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ International Civil Aviation Organization: ICAO เป็นทบวงการชำนัญพิเศษ (Specialized Agency) ของสหประชาชาติ ได้ถือกำเนิดขึ้นในวันที่ 7 ธันวาคม ค. 1944.. โดยอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (The Convention on International Civil Aviation) หรือ อนุสัญญาชิคาโก (Chicago Convention) มีสำนักงานใหญ่ ตั้งอยู่ ณ เมืองมอนทรีออล ประเทศแคนาดา และมี 7 สำนักงานภูมิภาค ซึ่งสำนักงานภูมิภาคเอเชีย และแปซิฟิกตั้งอยู่ ณ กรุงเทพฯ ปัจจุบันองค์การการบินระหว่างประเทศ มีภาคีสมาชิก จำนวน 193 ประเทศ

ICAO เป็นหน่วยงานพิเศษที่สหประชาชาติจัดตั้งขึ้น เพื่อบริหาร และกำกับดูแลด้านการบินพลเรือนให้เป็นไปตามอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศหรือ อนุสัญญาชิคาโก เพื่อให้ภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานและข้อพึงปฏิบัติระหว่างประเทศ (Standards and Recommended Practices : SARPS) ซึ่งมาตรฐานดังกล่าวประเทศภาคีสมาชิกต้องนำไปปฏิบัติเพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินการด้านการบินพลเรือนของประเทศตนสอดคล้องกับมาตรฐานของโลก เพื่อให้มีความปลอดภัยสูงสุดลดความเสี่ยงต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการก่อการร้ายหรือดำเนินการใด ๆ ที่ขัดต่อข้อกำหนดมาตรฐานการบินระหว่างประเทศ

ICAO มีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพื่อเป็นหน่วยงานกลางระหว่างประเทศภาคีสมาชิกในการออกกฎระเบียบและมาตรฐานข้อปฏิบัติด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศ การส่งเสริมและพัฒนาการบิน ทำอากาศยาน ความปลอดภัยในการบิน และเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศสำหรับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศภาคีสมาชิกโดยจัดโครงการฝึกอบรมและให้บริการผู้เชี่ยวชาญ

โครงสร้างองค์กรของ ICAO ประกอบด้วย

1. สมัชชา (Assembly) เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด ประกอบด้วยประเทศภาคีสมาชิกทั้งหมด

2. คณะมนตรี (Council) เป็นองค์กรบริหารงาน ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 36 ประเทศ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมัชชาและมีวาระ 3 ปี โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน

1. ประเทศที่มีความสำคัญต่อกิจการขนส่งทางอากาศ 11 ประเทศ
2. ประเทศที่ให้ความสนับสนุนอย่างมากต่อกิจการการเดินอากาศ 12 ประเทศ
3. ประเทศที่เป็นตัวแทนภูมิภาคต่าง ๆ จำนวน 13 ประเทศ

3. องค์กรสาขาอื่น ๆ ประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการ คณะกรรมการเดินอากาศ (Air Navigation Commission) คณะกรรมการขนส่งทางอากาศ (Air Transport Committee) คณะกรรมการกฎหมาย (Legal Committee) คณะกรรมการว่าด้วยความร่วมมือในการบริการ

เดินอากาศ (Committee on Joint Support of Air Navigation Service) คณะกรรมการการเงิน คณะกรรมการว่าด้วยการแทรกแซงที่ผิดกฎหมาย (Committee on Unlawful Interference) เป็นต้น

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้มีการจัดตั้งองค์การเฉพาะพื้นที่ เพื่อคอยดูแล มาตรฐานการบินพลเรือนแต่ละภูมิภาค ทั้งสิ้น 9 แห่ง

1. Africa-Indian Ocean (AFI) Region
2. Asia (ASIA) Region
3. Caribbean (CAR) Region
4. European (EUR) Region
5. Middle East (MID) Region
6. North American (NAM) Region
7. North Atlantic (NAT) Region
8. Pacific (PAC) Region
9. South America (SAM) Region

สำนักงานแต่ละแห่งนี้มีหน้าที่ในการรับผิดชอบ ให้บริการรับรองและประสานงานต่าง ๆ แก่ ประเทศภาคีสมาชิก โดยให้การสนับสนุนดังนี้

1. ด้านการเดินอากาศ โดยให้ความช่วยเหลือ และกระตุ้นให้รัฐดำเนินการให้เป็นไปตาม มาตรฐานและขั้นตอนเพิ่มเติมในแต่ละภูมิภาค ตามที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนด
2. ด้านการขนส่งทางอากาศ โดยให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและกิจกรรม ต่าง ๆ ด้านการขนส่งทางอากาศและให้จัดทำแฟ้มข้อมูลสถิติต่าง ๆ เพื่อเป็นข้อมูลในการศึกษา และ เป็นข้อมูลในการเดินอากาศ
3. ประสานการปฏิบัติงานและเชื่อมโยงงานที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อน และ เพื่อให้เกิดการพัฒนาการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศภาคีสมาชิก
4. การสนับสนุนด้านเทคนิคในการทำงานร่วมกัน รวมไปถึงการจัดตั้งโครงการต่าง ๆ เพื่อให้ ความช่วยเหลือในด้านความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างประเทศภาคีสมาชิก การให้คำแนะนำใน การจัดทำโครงการต่าง ๆ อีกทั้งยังประสานงานภายในภูมิภาคสำหรับการร้องขอโครงการระดับ ภูมิภาค
5. ให้การสนับสนุนด้านกฎหมายการบิน และกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ จากประเทศภาคี สมาชิกไปจนถึงการพิจารณาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านการเดินอากาศ

6. ให้ความช่วยเหลือด้านการรักษาความปลอดภัยด้านการบิน โดยเข้าไปกำกับดูแลขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติ และติดตามการแก้ไขของการรักษาความปลอดภัยด้านการบินให้เป็นไปตามมาตรฐานและข้อพึงปฏิบัติขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

7. รายงานต่อสมัชชา และคณะมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของประเทศต่าง ๆ ในการรักษาความปลอดภัยด้านการบิน เช่นรายงานอากาศยานที่เกิดอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ เพื่อที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จะสามารถติดตามผลการปฏิบัติต่าง ๆ

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ มีเอกสารหลายประเทศเพื่อควบคุมและกำกับดูแลด้านความปลอดภัย ภาคผนวกแห่งอนุสัญญาชิคาโกที่มีเนื้อหาที่ว่าด้วยมาตรฐานและวิธีปฏิบัติที่แนะนำ Standards and Recommended Practices – SARPs ถือเป็นเอกสารเครื่องมือที่สำคัญที่สุด

SARPs คือ กฎข้อระเบียบ ข้อบังคับ การออกแบบอากาศยาน มาตรฐานระบบสื่อสารและวิทยุช่วยบิน ซึ่งปกติออกเป็นแบบเอกสารทางเทคนิค ICAO Document และ บทบัญญัติภาคผนวกของอนุสัญญาชิคาโก เรียกว่า Annex ต่อสารธรรมะ

เพื่อให้ได้วัตถุประสงค์หลักคือ ความปลอดภัยอันสูงสุดของการบิน (Aviation Safety) เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศใช้เครื่องมือที่เรียกว่าโครงการตรวจประเมิน หรือ ICAO's Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP) ตามหลักการเฝ้าประเมินแบบต่อเนื่อง โดยเป็นการเฝ้าประเมินความปลอดภัยด้านการบินที่เหมาะสมทั่วโลก ปฏิบัติการตรวจประเมิน ระบบการกำกับความปลอดภัยด้านการบินของประเทศภาคีสมาชิก ซึ่งการตรวจประเมินแต่ละมิตินี้ ด้านความปลอดภัยในการบิน (Aviation Safety) ด้านขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการเดินอากาศ (Air Navigation Capacity and Efficiency) ด้านความมั่นคงปลอดภัยและอำนวยความสะดวก (Security & Facilitation) ด้านพัฒนาการเชิงเศรษฐศาสตร์ในการขนส่งทางอากาศ (Economic Development of Air Transport) และด้านการปกป้องสภาวะแวดล้อม (Environmental Protection) เพื่อมุ่งเน้นพัฒนาขีดความสามารถของประเทศภาคีสมาชิกในการกำกับความปลอดภัยด้านการบิน โดยจะตรวจวิเคราะห์ว่าประเทศภาคีสมาชิกดำเนินการในปัจจุบันที่วิกฤตต่อระบบการกำกับความปลอดภัยด้านการบินอย่างมีประสิทธิภาพและสม่าเสมออย่างไร เพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกสร้างความมั่นใจในการประยุกต์ใช้ข้อกำหนดมาตรฐานและข้อพึงปฏิบัติในกิจการการบิน Standards and Recommended Practices

สำหรับมาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือนของรัฐควรมีมาตรฐานดังต่อไปนี้

รัฐบาลที่มีหน้าที่บริการการจัดการการบินพลเรือนของประเทศ ต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก วางแผน จัดการองค์การ สั่งการ และคอยควบคุมดูแลด้านการบินพลเรือนของประเทศให้เท่าเทียมกับมาตรฐานสากล โดยจะมีองค์ประกอบดังนี้

หน่วยงานที่มีหน้าที่คอยกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของประเทศ จะต้องเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับรัฐ โดยคอยกำกับดูแลมาตรฐานด้านความปลอดภัยและพัฒนากิจการการบินพลเรือนระหว่างประเทศให้เป็นไปตามหลักมาตรฐานสากล โดยต้องประกอบไปด้วยหน่วยงานดังต่อไปนี้

หน่วยงานด้านมาตรฐานความปลอดภัยทางการบิน (Flight Safety Standards) มีหน้าที่คอยกำกับดูแลความปลอดภัยในด้านการบิน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการออกใบอนุญาต ด้านการปฏิบัติการบินของอากาศยาน และด้านความสมควรในการเดินอากาศ ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

หน่วยงานให้บริการด้านการเดินอากาศ (Air Navigation Services) มีหน้าที่ให้บริการด้านการกำกับดูแลการเดินอากาศไม่ว่าจะเป็นการจัดการจราจรทางอากาศ ด้านการอุตุนิยมวิทยา ด้านการให้บริการข้อมูลข่าวสารการบิน ด้านการให้บริการติดต่อสื่อสารการเดินอากาศและการเฝ้าติดตามอากาศยาน และให้บริการค้นหาและช่วยเหลือ ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

สนามบินเป็นหน่วยงานที่ต้องได้รับการรับรองเพื่อที่จะสามารถทำงานร่วมกับส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับใบอนุญาต หรือได้รับการรับรองจากหน่วยงานผู้ที่มีอำนาจและเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

อุตสาหกรรมการบิน และผู้ให้บริการอื่น เป็นหน่วยงานหรือองค์กร หรือนิติบุคคลที่ได้รับการรับรองเพื่อที่จะสามารถทำงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานการสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุ เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลในการสอบสวนอากาศยานพลเรือนที่ประสบอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยเข้าร่วมเป็นภาคีสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Convention on International Civil Aviation) หรือ อนุสัญญาชิคาโก เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2490

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 ประเทศไทยได้รับเลือกให้เป็นสถานที่ตั้งสำนักงานภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จากการที่ประเทศไทยเป็นที่ตั้งของสำนักงานสามารถลดการค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปร่วมประชุมต่าง ๆ และมีความรวดเร็วในการประสานงานกับองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

จากการที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศมีสถานที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยได้รับการช่วยเหลือทางวิชาการ (Technical Co-operation) ทั้งในรูปแบบ การประชุม การสัมมนาและฝึกอบรมต่าง ๆ

2.4 ทฤษฎีความล้มเหลวของภาครัฐ (Government Failures Theory)

การที่องค์การการbinพลเรือนระหว่างประเทศเข้ามาตรวจสอบการกำกับดูแลการbinพลเรือนของประเทศไทยและผลการประเมินประเทศไทยสอบตกและทางองค์การการbinพลเรือนระหว่างประเทศประกาศติด “ธงแดง” หน้าชื่อประเทศไทยบนเว็บไซต์ ซึ่งหน่วยงานที่กำกับดูแลในขณะนั้นคือกรมการbinพลเรือน ที่เป็นหน่วยงานราชการแสดงให้เห็นถึงการให้บริการให้บริการของภาครัฐในส่วนของการกำกับดูแลการbinพลเรือนอาจจะล้มเหลว และการที่การประกอบกิจการbinพลเรือนถูกดำเนินการโดยกลไกตลาด ประชาชนเลือกใช้บริการกับสายการบินที่น่าเชื่อถือ มีความปลอดภัยที่ดี และการที่ประเทศไทยถูกประกาศติด “ธงแดง” แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของภาครัฐ กลไกของผู้สนองกับนโยบายต่าง ๆ ก็คือระบบราชการ ที่มีจุดบกพร่องหลายประการและอาจจะส่งผลถึงการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ไม่สำเร็จ และความล้มเหลวในการปฏิบัติงาน แต่สุดท้ายแล้วขึ้นอยู่กับการพิจารณาในบริบทต่าง ๆ อาจยิบยิบขึ้นมา อาทิ เช่น วิเคราะห์ในแง่มุมมองของการจัดการองค์การ ที่หน่วยงานของรัฐหรือระบบราชการนั้น มีข้อบ่งชี้ความรับผิดชอบที่ไม่ชัดเจน และซ้ำซ้อนกัน มีขั้นตอนของงานที่อืดอาดยืดเยื้อต่อมีกระบวนการหลายกระบวนการกว่าที่จะสามารถปฏิบัติได้ (Red Tape) นักรัฐศาสตร์แสดงออกถึงระบบงานที่รัฐขาดกระบวนการคัดค้านกันระหว่างฝ่ายอำนาจต่าง ๆ ที่ไม่มีประสิทธิภาพ ระบบของรัฐที่ขาดกระบวนการถ่ายทอดไปสู่จุดมุ่งหมาย และขั้นตอนการปฏิบัติงานของระบบราชการ

ความล้มเหลวของรัฐ หรือความล้มเหลวของระบบการเมืองและกลไกราชการสามารถจัดเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ดังต่อไปนี้¹²

1. ผลภายในและจุดหมายส่วนตัว การทำหน้าที่แทนในการกำหนดปริมาณการตอบสนองหรือการแก้ไขของหน่วยงานรัฐ โดยสิ่งที่ตอบสนองหรือเข้าไปแก้ไขปัญหาอาจไม่ใช่สิ่งที่ประชาชนต้องการจริง ๆ หรือปัญหาที่ประชาชนได้รับ แต่เป็นปัญหาที่เจ้าหน้าที่คิดเอาเอง โดยจุดหมายของผู้ปฏิบัติงาน ไม่ได้มองที่ ผลประโยชน์ส่วนรวม

ไม่ว่าจะเป็นการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานที่ใช้ได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ เช่นการเบิกจ่ายงบประมาณที่เติบโตขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อขยายแผนก เพิ่มกอง เพิ่มพื้นที่ใหม่ เพื่อที่จะได้งบประมาณเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลถึงตำแหน่งภายในองค์การที่เพิ่มมากขึ้น มีบุคลากร ระดับสูงมากขึ้น เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มตนเองให้มีตำแหน่งที่มากขึ้น

2. ต้นทุนมากเกินไปและค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ สืบเนื่องจากข้อที่ 1 เมื่อรัฐเพิ่มขนาดของหน่วยงานมากขึ้น ต้นทุนก็มากขึ้นตามมา และส่งผลให้ต้นทุนสูงเกินความเหมาะสม ไม่

¹² ไกลยุทธ ธีรยาศินันท์. (2534). ทฤษฎีความล้มเหลวภาครัฐ. ใน ไกลยุทธ ธีรยาศินันท์ (บ.ก.), เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ : รวมบทความ (น. 1-24). โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของประชาชน อีกทั้งการดำเนินการบางประเภทของรัฐนั้น ไม่มีคู่แข่งที่จะช่วยเป็นเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพของหน่วยงานนั้น ๆ ทำให้ส่งผลถึงการบังคับให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกิจกรรมใด ๆ ต่ำที่สุด หรือให้เทียบเคียงเท่ากับคู่แข่ง ทำให้ต้นทุนของรัฐนั้นเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการขยายตำแหน่งในระดับผู้บริหารที่มากขึ้น เพื่อเข้าไปนั่งในตำแหน่ง นั้น ๆ

3. การกระจายที่ไม่เป็นธรรม การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐผ่านหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในหน่วยงานนั้น ๆ เมื่อเจ้าหน้าที่เข้าไปรับผิดชอบในการกำหนดว่า จะควบคุมกิจกรรมของภาคเอกชนมากน้อยแค่ไหนและอย่างไรเพื่อให้มีการกระจายที่เหมาะสม เท่ากับว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ที่มีอำนาจในการวินิจฉัย (authority) โดยปริยาย ดังที่เราทราบกันดีรูปแบบการคอร์รัปชันต่าง ๆ ของข้าราชการ คือการให้ประโยชน์แก่บุคคลกลุ่มหนึ่งสูงกว่าสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับ หรือการเอื้อประโยชน์ให้บุคคลกลุ่มนั้น ๆ

การกระจายอำนาจที่กล่าวถึงข้างต้นแสดงให้เห็นการใช้อำนาจไม่เป็นธรรม และส่งผลต่อการกระจายอำนาจที่ไม่เป็นธรรมกับทุก ๆ ฝ่าย ที่เกี่ยวข้องเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม เมื่อรัฐตัดสินใจกระทำการใด ๆ ก็ส่งผลต่อผู้ประกอบการต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น การตัดถนนสายหนึ่ง หรือการลงทุนในโครงการใด ๆ ย่อมมีผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการนั้น ๆ ตามไปด้วย

แสดงให้เห็นว่าผลลัพธ์ในเชิงที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นเป็นภาวะที่สามารถเกิดการแทรกแซงจากผู้ได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยอาจจะโดนแทรกแซงจากระบบการเมืองเพื่อให้รัฐดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้กลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่งได้ประโยชน์

2.5 ทฤษฎีธรรมาภิบาลภาครัฐ

จากปัญหาด้านการกำกับดูแลการbinsพลเรือนแสดงให้เห็นว่าการบริหารงานขาดหลักธรรมาภิบาล เนื่องจากการทำงานของรัฐต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ต้องมีความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้การบริหารงาน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยหลักแนวคิดธรรมาภิบาลสามารถกล่าวสรุปได้ดังนี้

การบริหารจัดที่ดีถ้าหลัก ธรรมาภิบาล (good governance) เป็นการรวมคำของ ธรรม และ อภิบาล เป็น ธรรมาภิบาล เป็นวิธีการที่ดีในการอำนาจ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร โดยหลักธรรมาภิบาลสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ใในภาคต่าง ๆ อาทิ ภาครัฐ ธุรกิจ ประชาสังคม ปัจเจกชน และองค์กรระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายของการใช้หลักธรรมาภิบาล คือเพื่อการมีความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ซึ่งวิธีการที่จะสร้างให้เกิดมีธรรมาภิบาลขึ้นมาได้ก็คือ การมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อ ถูกตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ แต่ อาจประกอบไปด้วยหลักการอื่น ๆ อีกได้ด้วยแล้วแต่นำไปใช้ โดยสภาพแวดล้อมของธรร

มาภิบาลอาจประกอบไปด้วยกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ประมวลจริยธรรม ประมวลการปฏิบัติที่เป็นเลิศและวัฒนธรรม¹³

ไชยวัฒน์ คำชูและคณะ¹⁴ กล่าวว่าตั้งแต่ปีค.ศ. 1989 เป็นต้นมา ความคิด เรื่องการจัดการปกครองและการบริหารได้แพร่หลายไปยังภูมิภาคต่าง ๆ และมีการใช้แนวคิดธรรมาภิบาลในความหมายที่หลากหลายมาก แม้ในสาขาที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในการพัฒนาที่มีการใช้อาจดูได้จากรายงานของธนาคารโลกที่ว่าด้วยการจัดการปกครองและการบริหารและพัฒนา ได้นิยามการจัดการปกครองและการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อจุดมุ่งหมายทางการพัฒนาซึ่งให้ความสำคัญ กับ 3 มิติด้วยกัน คือ ประเพณีของระบอบการเมือง กระบวนการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมเพื่อจุดมุ่งหมายด้านการพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถของรัฐ ในการกำหนดนโยบาย และการดำเนินการตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุปแล้ว ธรรมาภิบาล (Good governance) หมายถึง การบริหารจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพ เน้นการเชื่อมโยงส่วนต่าง ๆ ของสังคมให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกัน มีความเป็นธรรมทั้งในความคิดและการปฏิบัติมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน มีความเสมอภาครับผิดชอบ โปร่งใส คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลักอันจะเป็นพลังขับเคลื่อนองค์การไปสู่ความสำเร็จอย่างมั่นคง และมีการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป ซึ่งประกอบไปด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความ โปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

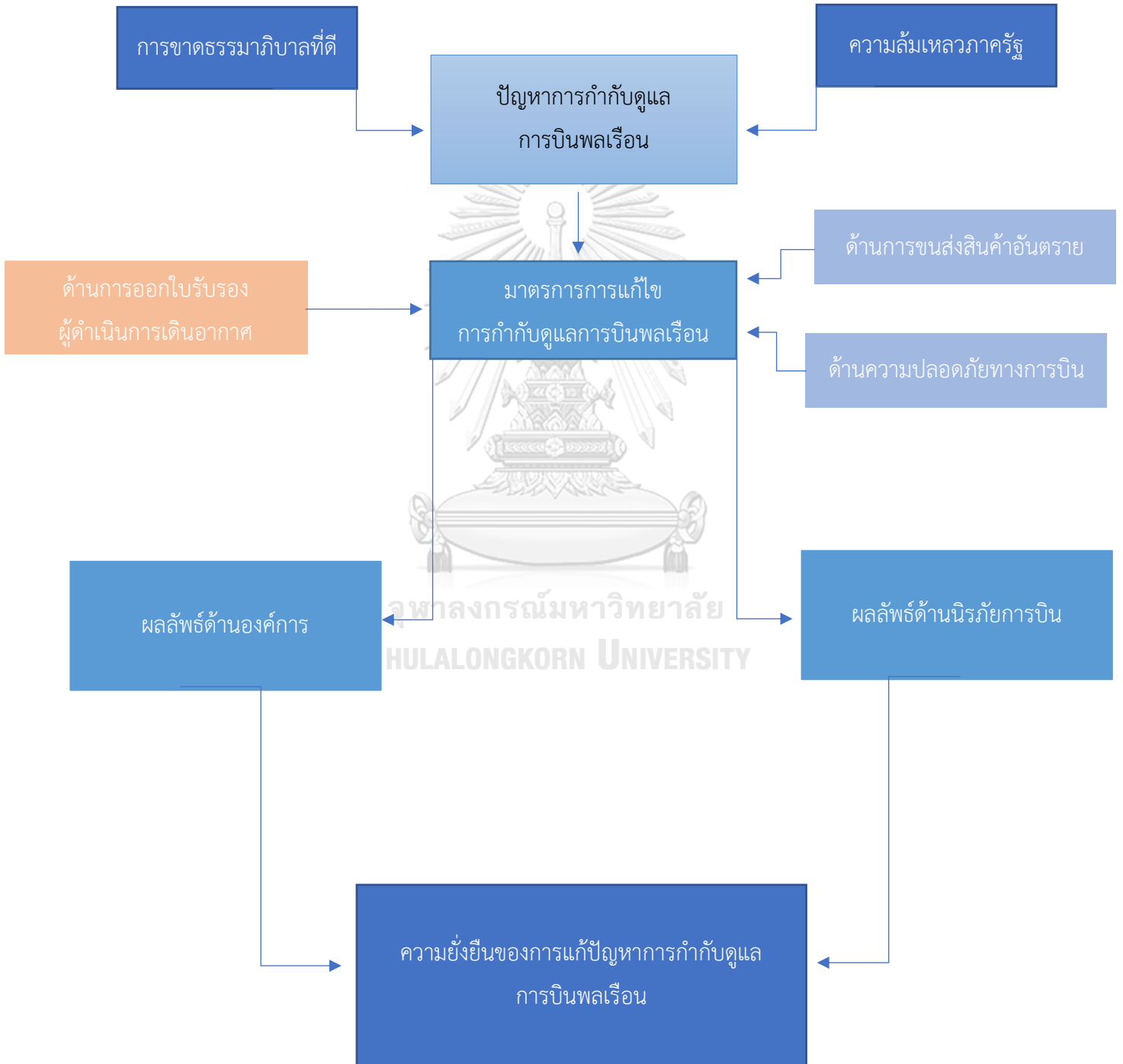
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹³ ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์. ธรรมาภิบาล (Good Governance) กับสังคมไทย. วารสารดำรงราชานุกาฬ, 3(7), 6-12.

¹⁴ กุลลดา เกษบุญชู, ศุภมิตร ปิติพัฒน์, ไชยวัฒน์ คำชู, และประทุมพร วัชรเสถียร. (2545). ธรรมาภิบาลการบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม. บริษัท สำนักพิมพ์น้ำฝน จำกัด.

2.6 กรอบแนวคิดของงานวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดต่าง ๆ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องจึงเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์สำหรับการศึกษาวิจัยในเรื่อง ความยั่งยืนของมาตรการแก้ไขปัญหาค่ากับดูแลการบินพลเรือน กรณีศึกษาการติดธงแดงจาก International Civil Aviation Organization (ICAO) โดยแสดงได้ดังแผนภาพ



บทที่ 3 ระเบียบการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องความยั่งยืนของมาตรการแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลการบินพลเรือนกรณีศึกษาการติดธงแดงจาก International Civil Aviation Organization (ICAO) เป็นการศึกษาด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีระเบียบวิธีวิจัย ดังต่อไปนี้

3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ คือ ผู้ดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการติดธงแดงจากองค์การการบินระหว่างประเทศ ในขณะนั้น ทั้งหน่วยงานรัฐ และภาคเอกชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และ บุคลากรที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบินพลเรือน และทางการทหาร จำนวน 9 ท่าน โดยผู้วิจัยได้คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลและเพื่อการสัมภาษณ์โดยการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Criterion-based selection) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เหมาะสมและมีความเข้าใจในด้านการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการบินพลเรือน ผู้ให้ข้อมูลแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม

- กลุ่มที่ 1 ผู้ให้ข้อมูลที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการบินพลเรือนของภาครัฐ
- กลุ่มที่ 2 ผู้ให้ข้อมูลที่ทำหน้าที่การแก้ไขปัญหาคณะภาคเอกชน
- กลุ่มที่ 3 ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบินพลเรือน

ผู้ให้ข้อมูลที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการบินพลเรือนของภาครัฐ	ผู้ให้ข้อมูลที่ทำหน้าที่การแก้ไขปัญหาคณะภาคเอกชน	กลุ่มผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการเดินอากาศ
1.ผู้ทำหน้าที่ในสำนักงานและประสานงานศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการบินพลเรือน 2.อดีตข้าราชการกรมการการบินพลเรือน	1.อดีตกรรมการผู้อำนวยการ สายการบินบินแห่งหนึ่ง 2.บุคลากรที่ทำหน้าที่ประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาคณะกรรมการบินแห่งหนึ่ง 3.นักบินสายการบิน 4.ครูการบิน	1.บุคลากรที่ทำหน้าที่นินทรียการบิน 2.บุคลากรที่ทำหน้าที่ควบคุมการจราจรทางอากาศ 3.บุคลากรในที่ทำหน้าที่ในสนามบิน

ตารางที่ 1 กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structured interviewing) โดยกำหนดแนวคำถามเพื่อให้ได้คำตอบที่สามารถนำไปสู่แนวทางในการวิจัยที่ตรงประเด็นและชัดเจน ลักษณะเป็นคำถามปลายเปิด และเพิ่มเติมส่วนประเด็นย่อยตามสถานการณ์ในระหว่างการสนทนาตามความเหมาะสม

เอกสารที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการวิจัยนี้เป็นการแก้ปัญหาจากการติดขัดแดงของกรมการบินพลเรือน ที่องค์การการบินระหว่างประเทศ เข้ามาตรวจสอบ ผู้วิจัยจึงดำเนินการสืบค้นหาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. เก็บข้อมูลจากเอกสาร หรือข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Source) เอกสารราชการ รายงานจากหน่วยงาน ข่าว บทความ เอกสารประกอบการประชุมของหน่วยงาน รวมถึงแผนแม่บทดิจิทัลของหน่วยงาน เพื่อให้ได้ข้อมูลจากแหล่งที่มาหลากหลาย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและน่าเชื่อถือ

2. เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ หรือข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source) โดยการสัมภาษณ์บุคลากรที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นลักษณะสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ต้องการ หลังจากสัมภาษณ์ผู้วิจัยจะทำการถอดแบบสัมภาษณ์เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ให้ และมุ่งเน้นประเด็นที่อยู่ในกรอบแนวคิดที่กำหนดไว้

3.4 การวิเคราะห์และการนำเสนอข้อมูล

ผู้วิจัยนำเสนอข้อมูล ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Source) และ ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source) และนำมาวิเคราะห์ ตีความ และสร้างข้อสรุป เพื่อตอบคำถามในการวิจัย

บทที่ 4 ผลการศึกษา

การศึกษาการแก้ไขปัญหาคำกักตุนและการบินพลเรือน : กรณีศึกษาการติดธงแดงจาก ICAO เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) หลังจากได้ศึกษากระบวนการแก้ไขปัญหาด้านการกักตุนและการบินพลเรือนของประเทศไทยสามารถสรุปผลการวิจัยโดยผลการศึกษาจะแบ่งออกเป็น 5 ส่วน ประกอบด้วย

- 4.1. ลำดับเหตุการณ์สำคัญตั้งแต่ ICAO เข้ามาตรวจสอบจนกระทั่งประเทศไทยได้รับการปลดธงแดง (ช่วงปีพ.ศ. 2558-2560)
- 4.2. สาเหตุที่ประเทศไทยถูก ICAO ติด “ธงแดง”
- 4.3 ปัญหาด้านการออกไปอนุญาตแก่ผู้ประกอบการ (ปัญหาของหน่วยกำกับดูแล)
- 4.4 ปัญหาด้านระบบสนับสนุนและสารสนเทศ
- 4.5 มาตรการแก้ไขปัญหาด้านการกักตุนและการบินพลเรือน
- 4.6 ความยั่งยืนของมาตรการแก้ไขปัญหาด้านการกักตุนและการบินพลเรือน

4.1 ลำดับเหตุการณ์สำคัญตั้งแต่ ICAO เข้ามาตรวจสอบจนกระทั่งประเทศไทยได้รับการปลดธงแดง (ช่วงปีพ.ศ. 2558-2560)

จุดเริ่มต้นของปัญหาการบินพลเรือนของไทยนั้นเกิดขึ้นจากการที่ ICAO ได้เข้ามาตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานด้านการบินพลเรือนของไทยในระหว่างวันที่ 19 ถึง 30 มกราคม พ.ศ. 2558 ประเทศไทยไม่ผ่านมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบิน โดยมีข้อบกพร่องจำนวน 572 จุด และมีข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญ (Significant Safety Concern : SSC) อยู่ 33 ข้อ (จะอภิปรายโดยละเอียดในหัวข้อถัดไป)

ในภูมิภาคอาเซียน จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยไม่ผ่านการประเมินจากองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ทำคะแนนได้เพียง 35.6% น้อยที่สุดในภูมิภาค ประเทศเพื่อนบ้านอย่างกัมพูชาได้คะแนน 40.2% ประเทศอินโดนีเซียได้คะแนน 45.1% ซึ่งเป็น 3 ประเทศที่ไม่ผ่านการประเมินจากองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ขณะที่ประเทศ บรูไน พม่า และลาวก็ได้คะแนน มากกว่า 65% เป็นที่น่าสนใจมากกว่านั้นคือประเทศมาเลเซียที่มีเหตุการณ์อุบัติเหตุเครื่องบินตกไปยั้งได้คะแนนมากถึง 81% จะเห็นได้ว่าประเทศเพื่อนบ้านของเรานั้นผลจากการประเมินมีมาตรฐานดีกว่าประเทศไทยอย่างชัดเจน

วันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2558 ทาง องค์การการบินระหว่างประเทศ ได้ประกาศให้ “ชัดเจน” กับประเทศไทย แสดงถึงการที่ประเทศไทยไม่สามารถแก้ปัญหาข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญ ต่อความปลอดภัย ให้เป็นไปตามมาตรฐานขององค์การการบินระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นไปตามแนวทาง การปฏิบัติตามขั้นตอนปกติขององค์การการบินระหว่างประเทศ ตามเอกสาร Doc 9735 (Universal Safety Oversight Audit Program Continuous Monitoring)

วันที่ 13-17 กรกฎาคม 2558 องค์การการบินของสหรัฐอเมริกา (FAA) ก็เข้ามาตรวจสอบประเทศไทยก็ยังพบข้อบกพร่องที่คล้ายกับขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ทั้งนี้ องค์การการบินของสหรัฐ ได้ทำการประเมินโดยยึดมาตรฐานตามคู่มือการตรวจสอบขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ใน 3 ภาคผนวก ได้แก่ ภาคผนวกที่ 1 ใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ (Personnel Licensing) ภาคผนวกที่ 6 การปฏิบัติการบินของอากาศยาน (Operation of Aircraft) และ ภาคผนวกที่ 8 ความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน (Airworthiness of Aircraft) จากการประเมินนั้นประเด็นที่แก้ไขใน 3 กลุ่ม คือ

1. จำนวนเจ้าหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินไม่เพียงพอ และคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ในการทำการตรวจสอบไม่ค่าขอบแบบอากาศยานที่มีจดทะเบียนในประเทศไทย
2. แนวทางการปฏิบัติหน้าที่ยังขาดรายการปฏิบัติในบางเรื่อง ไม่ครบถ้วนและไม่ทันสมัย
3. การตรวจติดตามไม่ครบถ้วนเพราะเป็นผลพวงมาจากบุคลากรไม่เพียงพอ

วันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2558 รัฐบาลที่นำโดยหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ออกคำสั่ง คสช.ที่ 27/2558 จัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน (Command Center for Resolving Civil Aviation Issues) เรียกโดยย่อว่า ศบพพ. (CRCA) เป็นศูนย์เฉพาะกิจขึ้นตรงกับหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีผู้บัญชาการทหารอากาศเป็นผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน¹⁵ เพื่อแก้ไขปัญหาโครงสร้างองค์กรใหม่ทั้งหมด

วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2558 รัฐบาลได้ประกาศบังคับใช้พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558¹⁶ โดยยุบกรมการบินพลเรือน (บพ.) และจัดตั้งสำนักงานที่ไม่ได้อยู่ภายใต้ระบบราชการขึ้นมาดำเนินการแทน มีหน้าที่กำกับ ดูแล ควบคุม ส่งเสริม และพัฒนากิจการการบินพลเรือน ให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานสากล ประกอบด้วย สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (The Civil Aviation Authority of Thailand) เรียกโดยย่อว่า กพท. (CAAT)

¹⁵ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 27/2558, การแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลและพัฒนาการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย, (11 กันยายน 2558).

¹⁶ ประกาศลงราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 95 ก, พระราชกำหนด การบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 (1 ตุลาคม 2558).

วันที่ 9-13 พฤศจิกายน 2558 องค์การความปลอดภัยด้านการบินแห่งสหภาพยุโรป (European Union Aviation Safety Agency) เข้ามาตรวจสอบอีกหนึ่งองค์กร แต่ครั้งนี้ประเทศไทยผ่านการประเมินอย่างเฉียดฉิว อย่างไรก็ดี ทาง EASA ก็คอยตรวจเข้มทุก ๆ 6 เดือนหลังจากนั้น จากลำดับเหตุการณ์จะเห็นได้ว่า การติดธงแดงโดย ICAO ได้ทำให้เกิดความคลางแคลงใจในมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินของไทยจากนานาประเทศ เครื่องบินของไทยถูกตรวจสอบ ณ ลานจอด (Ramp Inspections) ในท่าอากาศยานต่างประเทศเข้มข้นขึ้น

วันที่ 1 ธันวาคม 2558 หลังจากทื่องค์การการบินของสหรัฐอเมริกา ก็ได้ให้เวลาประเทศไทยแก้ไขหลังการตรวจสอบ เป็นเวลา 65 วัน ประเทศไทยก็ไม่สามารถแก้ไขได้ ทำให้องค์การการบินของสหรัฐอเมริกา ปรับลดมาตรฐาน จาก Category 1 เป็น Category 2 จากการตรวจสอบภายใต้โครงการประเมินความปลอดภัยการบินระหว่างประเทศ (International Aviation Safety Assessment: IASA) ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยนั้นขาดกฎระเบียบกฎหมายที่จำเป็นในการกำกับดูแลการให้บริการทางอากาศที่สอดคล้องกับมาตรฐานขององค์การการบินของสหรัฐอเมริกา

วันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2559 สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ได้ทำการว่าจ้าง บริษัท CAA INTERNATIONAL LIMITED (CAAI) ของสหราชอาณาจักร เพื่อดำเนินการตรวจสอบและประเมินเพื่อออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศใหม่ (Re-certification of Air Operator Certification)¹⁷

วันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2559 สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เริ่มกระบวนการประเมินใบอนุญาตการเดินอากาศของสายการบินใหม่ กับสายการบินของไทยที่เดินทางไปต่างประเทศให้เป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัยขององค์การการบินระหว่างประเทศ

วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2560 สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เชิญสายการบินบางกอกแอร์เวย์ส มาประชุมสรุปผลและรับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศใหม่ เป็นการออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศใหม่ที่เป็นไปตามมาตรฐานขององค์การการบินระหว่างประเทศเป็นสายการบินแรก

วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2560 สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ได้ยื่นเรื่องขอให้ องค์การการบินระหว่างประเทศ ส่งทีมงานเข้ามาตรวจสอบความถูกต้อง (ICAO Coordinated Validation Mission)

วันที่ 20 – 27 กันยายน พ.ศ. 2560 องค์การการบินระหว่างประเทศ ได้ส่งคณะผู้ตรวจสอบ (ICAO Coordinated Validation Mission หรือ ICVM) เข้ามาตรวจสอบยืนยันความก้าวหน้าและ

¹⁷ แผนวิจัยและพัฒนาธุรกิจการบิน สำนักวิจัยและพัฒนาธุรกิจการบิน สถาบันการบินพลเรือน, "สรุปข่าวสารอุตสาหกรรมการบินของไทยประจำเดือนเมษายน พ.ศ. 2559 ฉบับย่อ : 1," (2559).

ความครบถ้วนของการดำเนินงานของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ในการแก้ไข ข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัยจำนวน 33 ข้อและกรณีต่อเนื่องอีก 35 ข้อ ในเรื่อง เกี่ยวกับกระบวนการออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ รวมถึงได้เยี่ยมชมระบบการจัดการความปลอดภัยของสายการบินที่ได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศใหม่แล้ว 2 สายการบิน

วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2560 ที่สำนักงานใหญ่ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization หรือ ICAO) นครมอนทรีออล ประเทศแคนาดา ได้มีการประชุม ICAO SSC Committee พิจารณาเห็นชอบให้ประเทศไทยพ้นจากการเป็นประเทศที่มี ข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย (Significant Safety Concerns) และด้วยผลจากมติ ดังกล่าว สถานภาพในเว็บไซต์ขององค์การการบินระหว่างประเทศ ในส่วนของ Safety Audit Results ซึ่งเคยมีรูปธงแดงอยู่ด้านหน้าชื่อประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 18 มิถุนายน 2558 ได้รับการถอด ออก ทำให้ประเทศไทยสามารถ “ปลดธงแดง” ได้สำเร็จ

ผลกระทบทางด้านภาพลักษณ์ของการถูกติดธงแดงโดย ICAO มีระยะเวลายาวนานกว่า 2 ปี เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเติบโตของธุรกิจสายการบินของไทย รวมถึงการที่ภาครัฐได้มุ่งเป้าให้อุตสาหกรรมการบินเป็นกลไกสำคัญในการผลักดัน EEC และเศรษฐกิจของประเทศในระยะข้างหน้า ส่งผลให้ธุรกิจสายการบินของไทยมีค่าเสียโอกาสเกิดขึ้นกว่า 11,300 ล้านบาท¹⁸

4.2 สาเหตุที่ประเทศไทยถูก ICAO ติด “ธงแดง”

บุคคลทั่วไปที่ติดตามข่าวสายการบินไทยถูกตรวจสอบอย่างเข้มข้นหลังจากที่ประเทศไทยถูก ติดธงแดง อาจจะเข้าใจไปได้ว่า ปัญหาธงแดงเป็นเรื่องของนิรภัยการบิน หรือมาตรฐานความปลอดภัยในระดับผู้ประกอบการ อย่างไรก็ตาม ความเข้าใจนี้เป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง เพราะการ ถูกติดธงแดง เป็นปัญหาของการกำกับดูแลในระดับรัฐ ไม่ใช่ปัญหาความปลอดภัยในการบินโดยตรง ดังข้อความของผู้ให้สัมภาษณ์ต่อไปนี้

“การที่ประเทศไทยโดนธงแดงจาก ICAO ไม่ใช่การบินพลเรือนของไทยไม่ปลอดภัยนะ การบินพล เรือนของไทยแทบไม่มีอุบัติเหตุร้ายแรงเลย แต่สิ่งที่เป็ปัญหาคือหน่วยงานกำกับดูแลไม่ได้มาตรฐาน เปรียบเสมือนเรามีใบปริญญาจากสถาบันการศึกษานึง แต่วันดีคืนดี มีหน่วยงานต่างชาติบอกว่า สถาบันเนี่ยไม่ผ่านการประเมิน ไม่ใช่ว่าคนที่เรียนไม่เก่งนะ แต่คนอื่นหรือคนภายนอกจะมองว่ากั สถาบันศึกษาอันนั้นมันไม่ได้คุณภาพ มันก็เกิดความสงสัยขึ้นมา”

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2

¹⁸ศูนย์วิจัยกสิกรไทย.(2560). ICAO ปลดธงแดงหน้าชื่อประเทศไทย... .ECON ANALYSIS, 23(2875), 1-2.

“ปัญหาติดตรงแดงเนี่ยทางสายการบินไม่ได้ผิดอะไรนะ เป็นผู้ได้รับผลกระทบด้วยซ้ำ เพราะความปลอดภัยมันต้องมาเป็นอันดับแรกอยู่แล้วเพราะถ้าสายการบินไม่มีความปลอดภัยใครจะมาใช้บริการเรา โดยเฉพาะสายการบินระหว่างประเทศ เพราะการที่เราจะบินไปต่างประเทศใช้ว่าเรามีใบ AOC แล้วเราจะบินเข้าประเทศเขาได้เลยนะ เราจะต้องทำเรื่องขออนุญาตเขาก่อน ถ้าเกิดเขามาตรวจเฉพาะสายการบินส่วนใหญ่ผ่านมาตรฐานอยู่แล้ว แต่นี่เขาให้กับหน่วยงานของรัฐที่คอยกำกับดูแลไง”

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1

จากข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์และจากการสืบค้นข้อมูล แสดงให้เห็นว่าการที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศประกาศติดตรงแดงให้กับประเทศไทย ภาคเอกชนเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศติดตรงแดงเนื่องจาก ทางสายการบินมีระบบนิรภัยการบินที่ดีจึงสามารถดำเนินกิจการได้โดยอาศัยกลไกทางตลาดเป็นการตัดสินใจในการใช้บริการของประชาชน เนื่องจากภาคเอกชนให้ความสำคัญกับนิรภัยการบินเป็นอย่างมากเพื่อเป็นการป้องกันการสูญเสีย ทั้ง ชีวิตและทรัพย์สินของบริษัท อีกทั้งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และรายได้ขององค์กร ในมุมมองของผู้ให้สัมภาษณ์ เรื่องของนิรภัยการบินของทางสายการบินและมาตรฐานของหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือน เป็นคนละส่วนกันอย่างสิ้นเชิง ในขณะที่หน่วยงานกำกับดูแลของประเทศไทยไม่ได้มาตรฐาน แต่ทางสายการบินที่ทำการเดินทางไปต่างประเทศ ก็ต้องได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานของประเทศนั้น ๆ และเมื่อผ่านการตรวจสอบถึงได้รับอนุญาตให้เดินทางไปประเทศปลายทางได้ หน่วยงานกำกับดูแลและกระบวนการกำกับดูแลอาจจะไม่ใช่สิ่งที่เป็นตัวพิสูจน์ถึงความปลอดภัยของสายการบินนั้น ๆ เหมือนกับที่ผู้ให้สัมภาษณ์ คนที่ 2 กล่าวว่า “เรามีนักศึกษาที่เก่งแต่มหาวิทยาลัยไม่ผ่านการประเมิน เลยส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของนักศึกษาคนนั้น แต่ไม่ใช่ว่านักศึกษาจะไม่เก่ง”

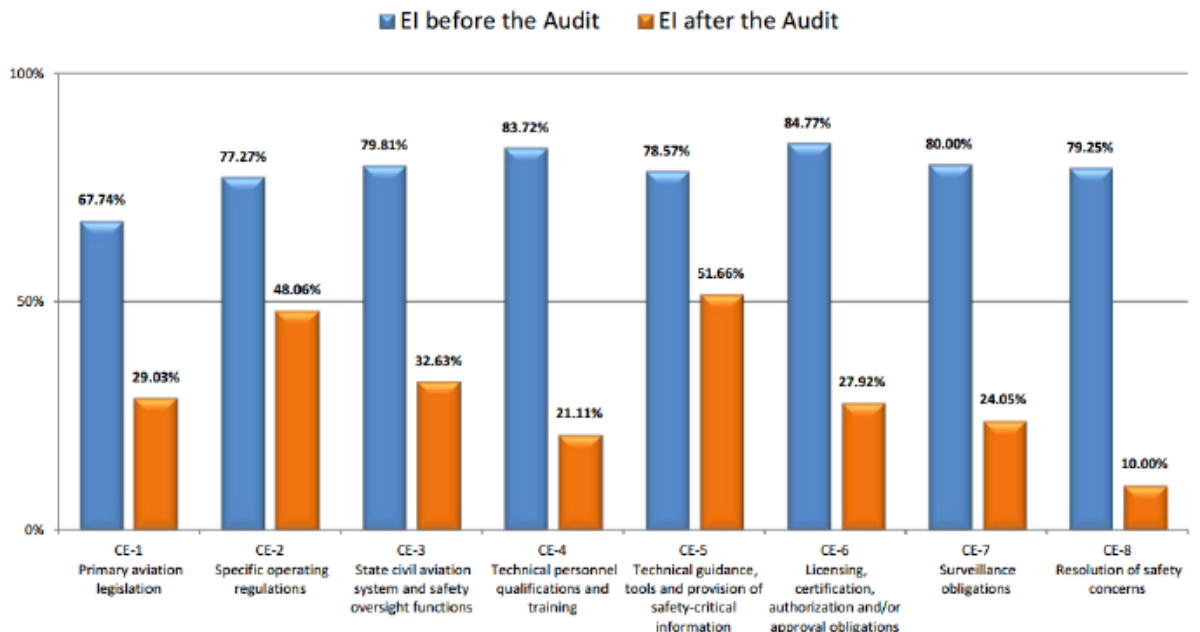
ในการดำเนินการตรวจสอบมาตรฐานการกำกับดูแลสายการบินของไทยนั้น ICAO ได้ใช้มาตรฐาน Universal Safety Oversight Audit Program (USOAP) เกณฑ์การให้คะแนนขององค์การการบินระหว่างประเทศจำนวน 1,016 ข้อ ไม่จำเป็นว่าประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามได้ครบทุกข้อ แต่จะแบ่งเป็นส่วนที่สำคัญที่ต้องปฏิบัติตาม โดยส่วนที่สำคัญก็คือข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย (SSC) ซึ่งประเทศไทยมีจำนวน 33 ข้อที่ต้องแก้ไข เนื่องจากองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศให้ความสำคัญกับข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย (SSC) เป็นอย่างมาก ซึ่งประเทศไทยพบปัญหาหลักของการที่ในเรื่องของข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย (SSC) มี 3 ส่วนด้วยกันคือ ด้านการออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ (Air Operator Certifications:

AOC) ด้านการขนส่งสินค้าอันตราย (Transportation of Dangerous Goods by Air : DG) และด้านความปลอดภัยทางการบิน (Airworthiness of Aircrafts: AIR)

จากทั้ง 3 ด้าน องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศให้ความสำคัญในเรื่องของการออกใบรับรองผู้ดำเนินการทางอากาศเป็นสำคัญซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลให้ประเทศไทยถูกติดธงแดง

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศนำคณะผู้ตรวจสอบประสิทธิภาพในด้านการดำเนินงาน (Effective Implementations: EI) ในด้านการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยของรัฐประกอบด้วย 8 องค์ประกอบสำคัญ (8 CEs) พบว่าประเทศไทยมีค่าประสิทธิภาพในด้านการดำเนินงาน เพียงร้อยละ 33.51 ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลก ซึ่งอยู่ประมาณร้อยละ 60

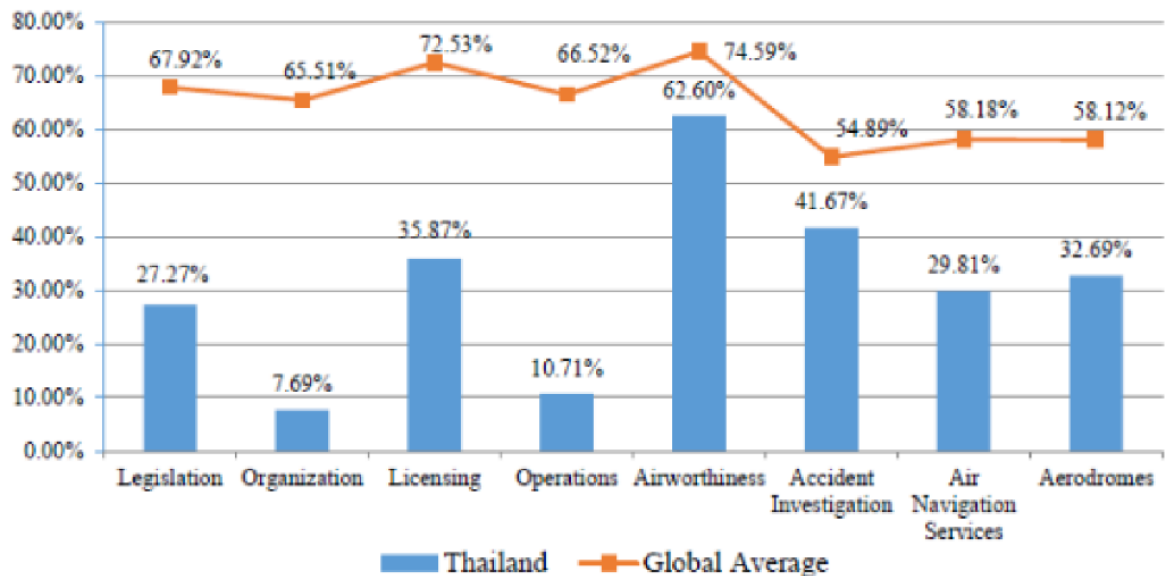
จากแผนภูมิที่ 1 เปรียบเทียบค่าประสิทธิภาพในด้านการดำเนินงานของไทยโดยกรมการบินพลเรือนประเมินด้วยตนเอง (Self-assessment) และหลังการตรวจสอบ ซึ่งประเมินด้วยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันอย่างมาก สะท้อนความเข้าใจต่อมาตรฐานความปลอดภัยที่แตกต่างกันอย่างยิ่งระหว่างหน่วยกำกับดูแลในประเทศไทยกับองค์การระหว่างประเทศ



ภาพที่ 3 ผลการตรวจสอบขององค์การการบินระหว่างประเทศ

ที่มา : ICAO USOAP RESULTS 2015

ประสิทธิภาพการดำเนินงาน (EI) พิจารณาตามเขตด้านต่าง ๆ จำนวน 8 ด้าน ของการบินพลเรือนของไทย เทียบกับค่าเฉลี่ยโลก แสดงในภาพที่ ดังนี้



ภาพที่ 4 เปรียบเทียบผลการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพการดำเนินงาน (EI) ของประเทศไทยกับค่าเฉลี่ยของโลก

ที่มา : ICAO USOAP RESULTS 2015

จะเห็นได้ว่ารายงานจากองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ประเทศไทยมีผลค่าเฉลี่ยในด้านของประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลกทุกรายการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านองค์การที่กำกับดูแล (Organization) ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยถึงร้อยละ 57.82

จากรายงานขององค์การการบินระหว่างประเทศ ได้ให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่อง โดยให้ความสำคัญตามลำดับดังต่อไปนี้

1. ปัญหาด้านการออกใบอนุญาตรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ มีประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

1.1 หน่วยงานที่กำกับดูแล ในขณะที่นักรบการบินพลเรือนขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศตั้งข้อสงสัยว่าทำไมจำนวนบุคลากรที่มีน้อย สามารถออกใบอนุญาตรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศได้จำนวนมากและเวลาที่ใช้ในการตรวจสอบเพื่ออนุมัติใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศไม่สัมพันธ์กับจำนวนคนที่มี และจำนวนบุคลากรก็ไม่สัมพันธ์กับอุตสาหกรรมการบินภายในประเทศ

1.2 กระบวนการตรวจสอบและหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินค่า (Evaluation) โดยรัฐต้องประเมินค่าโครงสร้างและประเมินค่าเอกสารของผู้ประกอบการเดินอากาศ (Air operator) ที่ได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ (AOC) ทั้งหมดโดยอย่างน้อยให้สอดคล้องกับภาคผนวกของอนุสัญญาชิคาโกประกอบด้วย การปฏิบัติการบินของอากาศยาน, การขนส่งวัตถุอันตรายทางอากาศ และการจัดการด้านนิตินัย

2. ปัญหาด้านระบบสนับสนุนแก่ผู้ประกอบการ กรมการบินพลเรือนในขณะนั้นไม่มีระบบสารสนเทศเพื่อกระจายข้อมูลต่าง ๆ ให้แก่ผู้ประกอบการ อีกทั้งระบบข้อมูลที่เปลี่ยนแปลงก็ไม่สามารถเข้าถึงผู้ประกอบการได้อย่างเหมาะสม ทำให้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศแนะนำให้จัดให้มีระบบที่ให้ข้อมูลแก่ผู้ประกอบการเดินอากาศเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงข้อมูล จัดให้มีระบบเอกสารเกี่ยวกับ Procedure และ Checklist ของ Inspector เพื่อให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามหน้าที่ได้อย่างมีมาตรฐานอย่างมีประสิทธิภาพ

ต่อไปนี้ผู้เขียนจะขออภิปรายเจาะลึกปัญหาหลักที่เป็นสาเหตุของการถูกติดตรงแดงได้แก่ปัญหาด้านการออกใบอนุญาต ซึ่งมีสาเหตุหลัก ๆ มาจากความไม่ได้มาตรฐานของหน่วยออกใบอนุญาต หรือหน่วยกำกับดูแล ซึ่งก็คือกรมการบินพลเรือนนั่นเอง

4.3 ปัญหาด้านการออกใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการ (ปัญหาของหน่วยกำกับดูแล)

จากการสัมภาษณ์และหาข้อมูลจะเห็นว่ามาตรฐานของหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลการการบินพลเรือนเป็นหัวใจสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤติการบินพลเรือนของไทย ก่อนหน้าที่องค์การการบินระหว่างประเทศจะประกาศติดตรงแดงให้กับประเทศไทยนั้น หน่วยงานที่กำกับดูแลเกี่ยวกับการบินพลเรือนนั้น คือ กรมการบินพลเรือน (Department of Civil Aviation)

หลังจางหารขนส่งทางอากาศเริ่มมีอิทธิพลในภาคการบินพลเรือนมากขึ้นจากเดิมที่การบินของไทยนั้นหน่วยงานที่ดูแลคือการบินทหารบก ในปี 2468 ได้มีการก่อตั้งกองการบินทะเล กรมบัญชาการกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม ตามรูปแบบการบริหารแบบ Old public management (OPM) คือการที่รัฐทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตสินค้าและบริการ และต่อมาในปี พ.ศ.2490 ซึ่งเป็นผลพวงจากสงครามโลกครั้งที่ 2 การบินพลเรือนเริ่มมีบทบาทมากยิ่งขึ้นรัฐบาลจึงเริ่มมีการรวมกลุ่มกับภาคเอกชนในการตั้งสายการบินประกอบด้วย

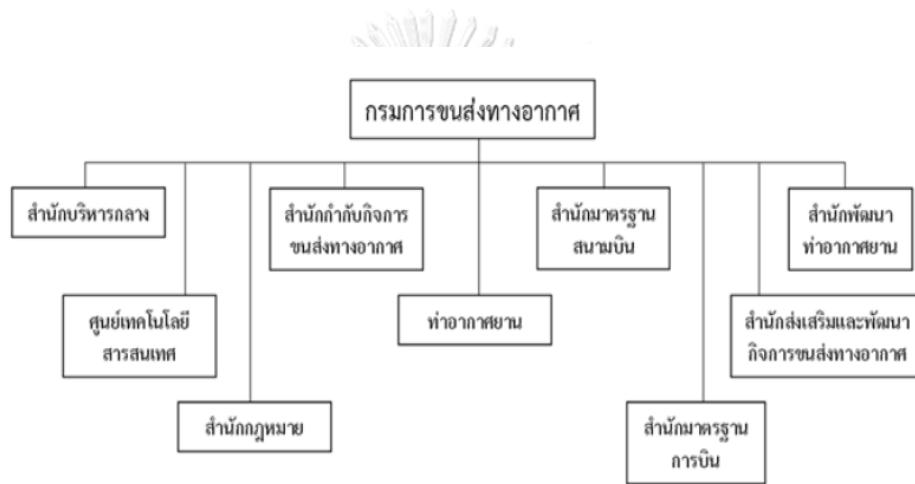
1. บริษัทเดินอากาศ จำกัด Siam Airways Co., Ltd. (S.A.C.) อนุมัติโดยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม เมื่อ 1 มีนาคม 2490 ตามนโยบายของรัฐบาล

2. Pacific Overseas Airline (SIAM) Co., Ltd. (P.O.A.S.) โดยรัฐบาลไทยร่วมทุนกับบริษัทการบินของอเมริกัน

3. Trans Asiatic Airlines (SIAM) Co., Ltd. (T.A.A.C.) เป็นบริษัทขนส่งทางอากาศร่วมทุนกันระหว่างอเมริกันและเอกชนไทย

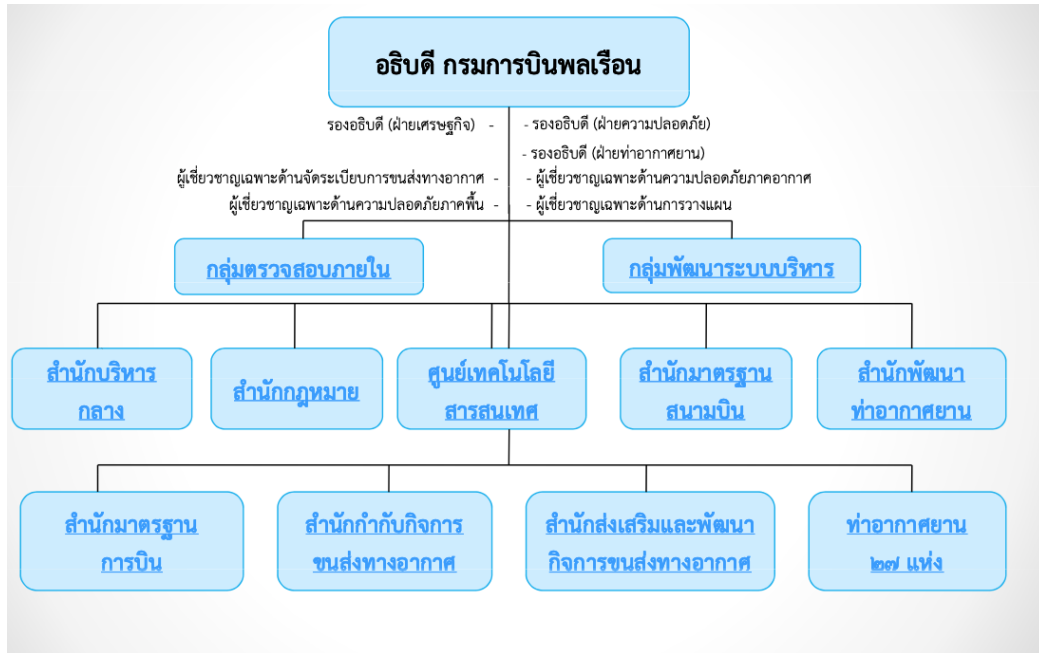
เมื่อการขนส่งทางอากาศมีความสำคัญมากขึ้น มีการขนส่งจากต่างประเทศมาประเทศไทยจึงได้มีการก่อตั้ง กองขนส่งทางอากาศ กรมการขนส่ง กระทรวงคมนาคม มาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2485 โดยในช่วงแรกเป็นกองขนส่งทางอากาศกรมการขนส่ง มีหน้าที่ทำการควบคุมการขนส่งทางอากาศทั้งใน

และนอกประเทศ จากนั้น ปี พ.ศ. 2497 มีพระราชกฤษฎีกา จัดวางระเบียบราชการกรมการขนส่งใน กระทรวงคมนาคมใหม่ จึงได้เกิด “สำนักงานการบินพลเรือน” แบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 3 กอง คือ กองเทคนิค กองควบคุมการจราจรทางอากาศ และกองบริการขนส่งทางอากาศ และในปี พ.ศ. 2506 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2506 ขึ้นในส่วนหนึ่งของกระทรวงคมนาคม ได้ยกฐานะสำนักงานการบินพลเรือนขึ้นเป็นกรมการบินพาณิชย์ ทำหน้าที่ส่งเสริม และพัฒนาด้านการบินพลเรือนรวมทั้งพัฒนาท่าอากาศยานต่าง ๆ เพื่อใช้ในกิจการบินพลเรือนเกือบ 30 แห่ง ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการเปลี่ยนชื่อจาก “กรมการบินพาณิชย์” เป็น “กรมขนส่งทางอากาศ” ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545



ภาพที่ 5 โครงสร้างกรมการขนส่งทางอากาศ

จากนั้นได้มีการเปลี่ยนชื่อกรมขนส่งทางอากาศ พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อกรมการขนส่งทางอากาศ เป็นกรมการบินพลเรือนมีหน้าที่พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการบินพลเรือนของประเทศ พัฒนาเครือข่ายระบบการขนส่งทางอากาศ อุตสาหกรรมการบินและการบินพลเรือน กำหนดมาตรฐาน กำกับ ดูแลและตรวจสอบการดำเนินการด้านการบินพลเรือน ร่วมมือและประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศ และต่างประเทศในด้านการบินพลเรือน และในส่วนที่เกี่ยวกับอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ จากการสังเกตเรื่องของโครงสร้าง กรมการขนส่งทางอากาศและกรมการบินพลเรือน ภาพที่ และ ภาพที่ ลักษณะโครงสร้างองค์กรของกรมการบินพลเรือนยังมีลักษณะไม่ต่างจากสมัยเป็นกรมการขนส่งทางอากาศเท่าไรนัก



ภาพที่ 6 โครงสร้างกรมการบินพลเรือน

4.3.1 ปัญหาโครงสร้างองค์กรของหน่วยกำกับดูแล (กรมการบินพลเรือน)

เนื่องจากกฎ ระเบียบ และ พ.ร.บ. การบินพลเรือนของไทยล้าสมัย ขาดการปรับปรุง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องนิยามศัพท์ เอกสารรับส่งทางอากาศการรับขนส่งทางอากาศที่ไม่ชัดเจน กฎหมายขนส่งภายในประเทศและกฎหมายการขนส่งระหว่างประเทศที่ไม่แยกออกจากกัน สะท้อนได้จากการประเมินด้านกฎหมายใน พ.ร.บ. การเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2553 ของ ICAO ไทยจะอยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก คือผ่านมาตรฐานเพียง 27.27 % เนื่องจากไม่ได้ปรับปรุงมาถึง 5 ปี นอกจากนี้การออกข้อกำหนดการปฏิบัติการ การรับรองการปฏิบัติการการบินการดำเนินการตามกฎระเบียบหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และแนวทางปฏิบัติไม่ครบถ้วนและไม่เป็นระบบ ทำให้ลักษณะโครงสร้างองค์กรของกรมการบินพลเรือนยังมีลักษณะไม่ต่างจากสมัยเป็นกรมการขนส่งทางอากาศเท่าไรนัก

จากการแบ่งส่วนราชการของกรมการบินพลเรือนสามารถแบ่งบทบาทหน้าที่ของกรมได้ดังต่อไปนี้

1.1 การกำกับดูแล (Regulator) ดำเนินด้านความปลอดภัยการบินพลเรือน (Aviation Safety) มีหน้าที่ในการกำกับดูแลความปลอดภัยของอากาศยาน การปฏิบัติการบิน บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบิน บริการจราจรทางอากาศ การตรวจรับรองสนามบินและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ

ด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน (Aviation Security) มีหน้าที่ในการจัดทำปรับปรุงแก้ไขแผนแม่บทการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนแห่งชาติ รวมทั้งกำกับดูแลประกอบ

กิจการขนส่งทางอากาศ รวมถึงการวิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจและข้อมูลสถิติการขนส่งทางอากาศ

ด้านการขนส่งทางอากาศ (Air Transport) มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายด้านการบินของประเทศ ได้แก่ สิทธิการบิน พิกัดอัตราค่าโดยสาร ค่าธรรมเนียมการบินต่าง ๆ กำกับดูแลประกอบกิจการขนส่งทางอากาศ รวมถึงการวิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจและข้อมูลสถิติการขนส่งทางอากาศ

1.2 การปฏิบัติการ (Operator) ดำเนินการและบริหารจัดการกิจการของท่าอากาศยาน ดำเนินการก่อสร้าง บำรุงรักษาและปรับปรุงท่าอากาศยานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการบินพลเรือน¹⁹

จะเห็นได้ว่า ความล้มเหลวของ พ.ร.บ. การเดินอากาศ พ.ศ. 2497 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 ทำให้กรมการบินพลเรือน แม้จะเป็นหน่วยงานกำกับดูแล (Regulator) แต่ก็ยังมีบทบาทของผู้ประกอบการ (Operator) ซึ่งถูกกำหนดไว้ตั้งแต่สมัยกรมการขนส่งทางอากาศ

ด้วยเหตุนี้ ICAO จึงประเมินว่าโครงสร้างของกรมการบินพลเรือนมีลักษณะทับซ้อนกัน เนื่องจาก กรมการบินพลเรือน ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้คุมกฎเกณฑ์ (Regulator) ขณะเดียวกันก็เป็นผู้ดำเนินการ (Operator) ด้วย เพราะอาจจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนได้ ยกตัวอย่างเช่น FAA ของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นหน่วยงานที่คอยกำกับดูแลการบินพลเรือนสามารถควบคุมและมีอำนาจในการดูแลทั้งหมด แต่ไม่ใช่ผู้ปฏิบัติการ แต่สำหรับประเทศไทย กรมการบินพลเรือนมีหน้าที่กำกับดูแลด้านการบิน ทำข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องแต่ไม่สามารถออกกฎระเบียบได้เอง โดยอำนาจในการอนุญาต กำหนดนโยบาย และการออกกฎระเบียบนั้นเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม คณะกรรมการบินพลเรือน และคณะกรรมการเทคนิคซึ่งมีรัฐมนตรีเป็นประธาน อีกทั้งยังมีส่วนที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการอยู่ในกรมการบินพลเรือนด้วย

ปัญหาโครงสร้างองค์กรของกรมการบินพลเรือนสะท้อนได้จากบทสัมภาษณ์ ดังต่อไปนี้

“การที่องค์กรไม่แยกระหว่าง Regulator กับ Operator ให้ชัดเจน เหมือนที่ สำนักมาตรฐานสนามบิน เป็นทั้ง Regulator กับ Operator มันก็ตรวจสอบกันเอง มันจะเจอข้อผิดพลาดอะไร ไม่มีใครเขาทำกัน และอีกหน่วยคือ หน่วยกำกับดูแลและเรื่องชั้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยกับหน่วยสอบสวน ก็ไม่แยกระหว่าง กำกับดูแลกับผู้ปฏิบัติ มันปนกันไปหมด ทั้ง ๆ ที่ ICAO ก็มีแบบแผนขององค์กรให้เราอยู่แล้วนะ แต่ก็ไม่ปฏิบัติตามเขา ให้เป็นหลักสากล”

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2

¹⁹ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2558. (2558, 27 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 132 ตอนที่ 5 ก

จากข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์จะแสดงให้เห็นถึงปัญหาที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ แสดงออกถึงความไม่เชื่อมั่นในหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศไทยคือ กรมการบินพลเรือนใน ขณะนั้น ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาหน่วยงานที่เป็นทั้งการกำกับดูแล (Regulator) ทำหน้าที่ออก ใบอนุญาตต่าง ๆ และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน (Operator) ที่ทำหน้าที่ในการดูแลสนามบิน ต่าง ๆ ที่อยู่นอกเหนือของ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) โดยสนามบินเหล่านี้ มีจำนวน 28 สนามบิน นั้นต้องมีใบอนุญาตในการจัดตั้งสนามบินกับ กรมการบินพลเรือน แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานนี้ไม่แยกส่วนของ Regulator และ Operator ออกจากกันอย่างเด็ดขาดระหว่างหน่วยงาน

ส่งผลต่อการแสวงหาค่าเช่า (Rent-seeking) ทั้งในกระบวนการแต่งตั้งผู้บริหาร ทำให้ไม่ได้ ผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ และกลไกการตรวจสอบและไม่เปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตาม มาตรฐานสากล และมีการทุจริตคอร์รัปชันกันมากในกรมการบินพลเรือน

“ตอนช่วงแรก ที่แก้ไขปัญหารัฐบาลก็ให้งบประมาณมาเพื่อจัดฝึกอบรม ขนาดเราโดนแจ้ง เตือนแล้วนะ ก็ทุจริตงบประมาณ จัดการฝึกอบรมที่โรงแรมมั่ง มีหัวคิวคอยรับหาราชชื่อคนมา ฝึกอบรมมั่ง มันจะแก้ไขปัญหาได้ยังไง”

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3

กรมการบินพลเรือนนั้นเป็นหน่วยงานราชการทำให้การรักษาบุคลากรด้านการบินที่มีการ แข่งขันอย่างสูง เอาไว้กับองค์การไม่ได้ ค่าตอบแทนน้อยกว่าภาคเอกชน งบประมาณไม่เพียงพอ ติดขัดกับระเบียบข้อบังคับของระบบราชการ ทำให้บุคลากรนั้นไหลออกไปอยู่ภาคเอกชน หรือ บางส่วนก็แอบไปรับงานภาคเอกชนด้วย

“เราจะทำเรื่องเบิกงบประมาณแต่ละที่เป็นไปได้ยากมาก ติดขัดกับกับระเบียบระบบราชการ และค่าตอบแทนต่าง ๆ มันก็ไม่เหมาะสมกับความต้องการของตลาด”

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3

จากบทสัมภาษณ์แสดงให้เห็นถึงความล่าช้าของระบบราชการ (Red Tape) ไม่มีความ ยืดหยุ่น ต้องพิจารณาทุก ระเบียบที่ตายตัว ไม่สามารถตอบสนองความต้องการในการแก้ไขปัญหาได้ อย่างรวดเร็ว ตามการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมการบินโลกที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

4.3.2 ปัญหาด้านบุคลากรของหน่วยกำกับดูแล

คณะกรรมการการบินพลเรือนมาจากการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีซึ่งไม่มีเกณฑ์การกำหนดด้านความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่ง ทำให้ที่ผ่านมามีหน่วยงานที่มีอำนาจในการออกกฎระเบียบด้านการบินกลับประกอบไปด้วยตัวแทนที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในงานด้านการกำกับดูแลการบินที่ดียกตัวอย่างเช่นข้อบังคับและข้อปฏิบัติต่าง ๆ ที่นานาชาติทำข้อตกลงไว้ ความสำคัญของการนิรภัยการบิน และความรู้ด้านการบิน เป็นต้น เนื่องจากการแต่งตั้งมาจากรมอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการบิน ไม่มีความรู้ความเข้าใจกับด้านการบิน บุคลากรของกรมการบินพลเรือนที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานความปลอดภัยมีจำนวนไม่เพียงพอ และบางคนมีคุณสมบัติไม่สอดคล้องกับมาตรฐาน แต่กลับมีการออกใบอนุญาตเป็นจำนวนมาก เนื่องจากในช่วงก่อนหน้าที่ไทยจะโดนปักธงแดงนั้น ประเทศไทยมีเจ้าหน้าที่เพียง 11 คน ที่กำกับดูแล 35 สายการบิน²⁰ นอกจากนี้ กรมการบินพลเรือนยังขาดผู้เชี่ยวชาญที่สามารถให้คำปรึกษาในการเตรียมความพร้อมสำหรับการรับการตรวจสอบจากองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ รวมถึงยังขาดแนวทางการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรอย่างเหมาะสม

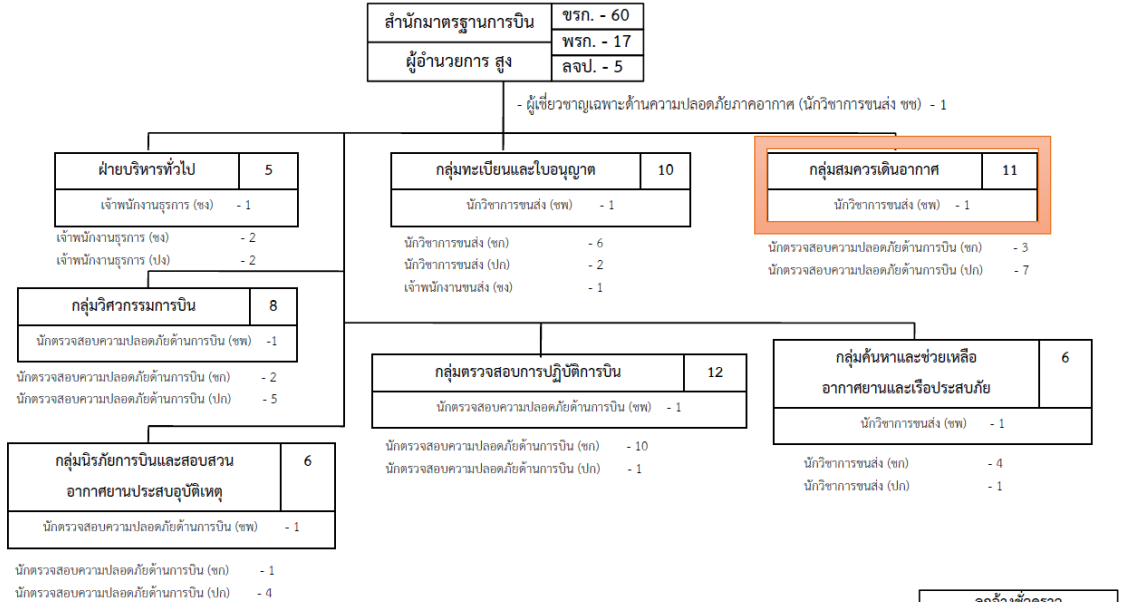
ปัญหาด้านบุคลากร

ปัญหาด้านบุคลากรของกรมการบินพลเรือน สามารถแบ่งปัญหาได้เป็น 3 ประเด็นหลัก คือ จำนวนบุคลากรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล สมรรถนะของบุคคลที่ทำหน้าที่กำกับดูแล และ จรรยาบรรณของบุคลากรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล

จากการติดตามตรวจสอบของประเทศไทยประเด็นที่ทางองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศวิตกกังวลคือการออกใบอนุญาตผู้ดำเนินการทางอากาศ โดยที่หน่วยกรมการบินพลเรือนมีเจ้าหน้าที่ เพียง 11 คน ในการออกใบอนุญาตและคอยดูแลสายการบินทั้งหมด 35 สายการบิน ทำให้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศไม่เชื่อว่า จำนวนคนเพียงเท่านี้จะสามารถดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากภาพที่ 6 จะเห็นได้ว่า จากจำนวน 11 คน มีระดับชำนาญการเพียง 3 คน และระดับปฏิบัติการ 8 คน ทำหน้าที่ตรวจสอบและกำกับดูแลการดำเนินงานของสายการบินทั้งหมด 35 สายการบิน

²⁰ Thaipublica. (2560, 9 ตุลาคม). "ICAO “ปลดธงแดง” พ.ย.นี้ รายงานผล EASA รอบสุดท้าย คาดพร้อม FFA ตรวจต้นปีหน้า – EIC ประเมินนักบินจะยิ่งขาดตลาด. <https://thaipublica.org/2017/10/icao-9-10-2560/>

แผนภูมิโครงสร้างและอัตรากำลัง กรรมการบินพลเรือน



หมายเหตุ : เปลี่ยนชื่อจาก “กรรมการขนส่งทางอากาศ” เป็น “กรรมการบินพลเรือน” เมื่อ 24 พฤศจิกายน 2552

ข้อมูล ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน 2557

ภาพที่ 7 จำนวนบุคลากรในการกำกับดูแลการบินพลเรือน ของสำนักมาตรฐานการบิน กรรมการบินพลเรือน

ในขณะเดียวกันผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2 ให้ความเห็นประเด็นของปัญหาทรัพยากรบุคคลของกรรมการบินพลเรือน มีผู้ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือน (Inspector) มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน โดยที่ผู้ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยการบินไม่ครบถ้วนตามชนิดของเครื่องบินที่มี และคู่มือตรวจสอบสำหรับการดำเนินการในอากาศยานที่ยังขาดรายละเอียดชัดเจน

“ปัญหาภายใน เรื่องโครงสร้างของกรมไม่มี inspector ที่ไม่ครบ type เวลาไปตรวจสอบก็เหมือนการข้ามสายพันธุ์ และคนก็น้อย เพราะเงินเดือนน้อยเพราะระบบราชการ และคนเดือนน้อยไปตรวจคนเดือนมาก มันดูตลกอะ และ type ไม่พอที่จะแก้ปัญหา”

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2

จากปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอ บุคลากรที่มีอยู่ก็มีคุณสมบัติ ไม่เหมาะสมตามมาตรฐานสากล ไม่มีการอบรมบุคลากร ที่ได้มาตรฐานทำให้เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อภารกิจดูแล ยกตัวอย่างเช่น

การตรวจสอบนักบินที่ไม่ครบตามแบบเครื่องบินที่มีในประเทศ กรณีของไทยยังไม่มีเจ้าหน้าที่ที่ผ่านการรับรองการใช้เครื่องบิน A380 แต่ผู้ที่ออกใบอนุญาตให้นักบินที่ขับเครื่องบิน A380 ในไทย อาจจะเป็นเจ้าหน้าที่ที่ผ่านการรับรองในเครื่องบิน A330 หรือรุ่นอื่น เป็นต้น

“คนที่ทำหน้าที่ตรวจสอบกลับมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน เพราะตอนนั้นกรมการบินพลเรือนขาดการฝึกอบรมที่ดี ไม่มีงบประมาณจะทำงานประมาณในแต่ละครั้งกว่าจะได้รับการอนุมัติ ก็ตามระบบราชการที่มีความยุ่งยาก ขาดระบบการจัดการที่ไม่เหมาะสมอีกต่างหาก”

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4

อีกทั้งการที่บุคลากรมีรายได้ไม่เหมาะสมกับทักษะการทำงานที่เป็นที่ต้องการของตลาดทำให้เกิดปัญหาในการสรรหาบุคลากรที่มาทำหน้าที่ และบุคลากรที่มีอยู่ก็มีการทุจริตคอร์รัปชันไปรับงานซ้ำซ้อนทำทั้งหน่วยงานรัฐและหน่วยงานเอกชน การตรวจสอบก็ไม่เป็นไปตามความเหมาะสม ไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลที่ดี สอดคล้องกับข้อมูลให้ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2

“คนของกรมการบินพลเรือนเองตลก เพราะเงินเดือนน้อย ก็ไปทำงานกับสายการบิน สายการบินก็ให้เงินเดือน ให้สวัสดิการ และเวลาไปตรวจก็ไม่ได้ไปตรวจจริง เพราะกินเงินเดือนเขาอยู่ บางคนนี่ห้อยบัตรสายการบิน ไปทำประกันสังคมของสายการบินอีก เลยมีการสอบสวน ผิดจรรยาบรรณ”

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2

จากกรอบอัตรากำลังผลที่มีระดับชำนาญการเพียงแค่ 3 คน ที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตผู้ดำเนินการทางอากาศ (AOC) ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนที่น้อยมากสำหรับสายการบินทั้ง 35 สายการบิน อีกทั้งระยะเวลาที่ทำการตรวจสอบก็สั้นเกินไปไม่สอดคล้องกับจำนวนบุคลากรที่มี ทำให้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศสงสัยถึงคุณภาพในการออกใบอนุญาตการเดินอากาศ

“ประเทศเรามองปัญหาหลักคือปัญหา AOC การออก AOC ซึ่งปัญหาเกิดจาก มี auditor เพียง 3 คน สามารถออก AOC ให้สายการบินทั้งหมดในประเทศ จาก กรมการบินพลเรือนนั้น มีคุณภาพหรือไม่”

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1

“ปัญหาสืบเนื่องมาจากความที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างภาระงาน อัตรากำลัง และผลตอบแทน อัตรากำลัง รวมทั้งคุณสมบัติของบุคลากรไม่สอดคล้องกัน”

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกทำให้ทราบถึงปัญหาด้านบุคลากรที่ไม่เพียงพอและการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของบุคลากรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล การที่มีบุคลากรไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะปัญหาของ Inspector ที่มีการแข่งขันในตลาดที่สูง อีกทั้งค่าตอบแทนที่จะดึงดูดให้บุคลากรนั้นยังอยู่ในองค์กรก็ไม่สามารถทำได้ ทำให้กรมการบินพลเรือนนั้นขาดแคลนบุคลากรและคุณภาพของบุคลากรที่มีอยู่ จึงก่อให้เกิดปัญหาใหญ่ด้านการกำกับดูแลของประเทศไทย

4.4. ปัญหาด้านระบบสนับสนุนและข้อมูลสารสนเทศ

ไม่มีการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในการบูรณาการหรือการเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเอกสารสำคัญ ข้อมูลที่ใช้ในการตรวจสอบต่าง ๆ ปัญหาที่เคยเกิดขึ้น การที่เก็บรวบรวมเป็น Hard Copy ทำให้เกิดการสูญหายได้ เช่นเดียวกันกับกรมการบินพลเรือนที่ไม่มีเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้เอกสารต่าง ๆ หายไป ซึ่งในด้านการบิน ข้อมูลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาประวัติอุบัติเหตุ ต่าง ๆ นั้นมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพื่อที่จะให้นำมาป้องกัน เพื่อสร้างความมั่นคงทางด้านนิตยการการบิน

“การบริหารจัดการข้อมูลของกรมการบินพลเรือน ไม่มีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้เลย ทำให้การเชื่อมโยงข้อมูลต่าง ๆ ของแต่ละฝ่าย ไม่มีความเชื่อมโยงกันเลย จะหาเอกสารข้อมูลแต่ละครั้งก็มีความล่าช้า ข้อมูลหาไม่เจอบ้าง และงานด้านการบินมันต้องบูรณาการกับหน่วยงานอื่น ๆ ทำให้บางทีเมื่อข้อมูลไม่ครบอาจจะทำให้การตัดสินใจผิดพลาดก็ได้”

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3

“การที่เก็บเอกสารเป็น Hard Copy ทั้งหมด มันส่งผลถึงการสืบค้นและตรวจสอบประวัติเก่า ๆ ที่การค้นหาเป็นไปได้ยากมาก อีกทั้งมันก็ต้องใช้พื้นที่การจัดเก็บ ผมคิดว่าเรื่องที่ไม่มีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามา เป็นปัญหาที่สำคัญในการดำเนินงาน”

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2

4.5 มาตรการแก้ไขปัญหาด้านการกำกับดูแลการบินพลเรือน

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสืบค้นข้อมูลทางเอกสาร แสดงให้เห็นต้นตอของปัญหาวิกฤติการบินพลเรือนของไทยสืบเนื่องมาจากหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแล คือ การบินพลเรือน ทำให้รัฐต้องแก้ไขปัญหของการกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศไทย โดยแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือแนวทางการแก้ไขระยะสั้นโดยจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขวิกฤติการบินพลเรือนของไทย เพื่อแก้ไขปัญหาโดยเร่งด่วนหลังจากที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศประกาศแจ้งเตือนให้กับประเทศไทยเพื่อวิเคราะห์ปัญหาข้อบกพร่องที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศตรวจพบ ประกอบด้วยข้อบกพร่องมีความสำคัญต่อ ความปลอดภัย (SSCs) โดยตรง และข้อบกพร่องอื่น ๆ และการแก้ไขปัญหาในระยะยาวเพื่อการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการบินพลเรือนในรูปแบบเดิมขึ้น สารสำคัญคือปฏิรูปหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นปัญหา คือ กรมการบินพลเรือน และก่อตั้งสำนักงานการบินพลเรือน โดยการมีการแก้ไขปัญหาดังนี้

จัดตั้งสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (Civil Aviation Authority of Thailand)

หลังจากที่องค์การการบินระหว่างประเทศ ได้แจ้งเตือนให้กับประเทศไทย คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ใช้ ม.44 ยุบกรมการบินพลเรือน ในปีพ.ศ. 2558 และแบ่ง องค์การเป็น กรมท่าอากาศยานและสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

เพื่อทำหน้าที่ของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ประกอบไปด้วย

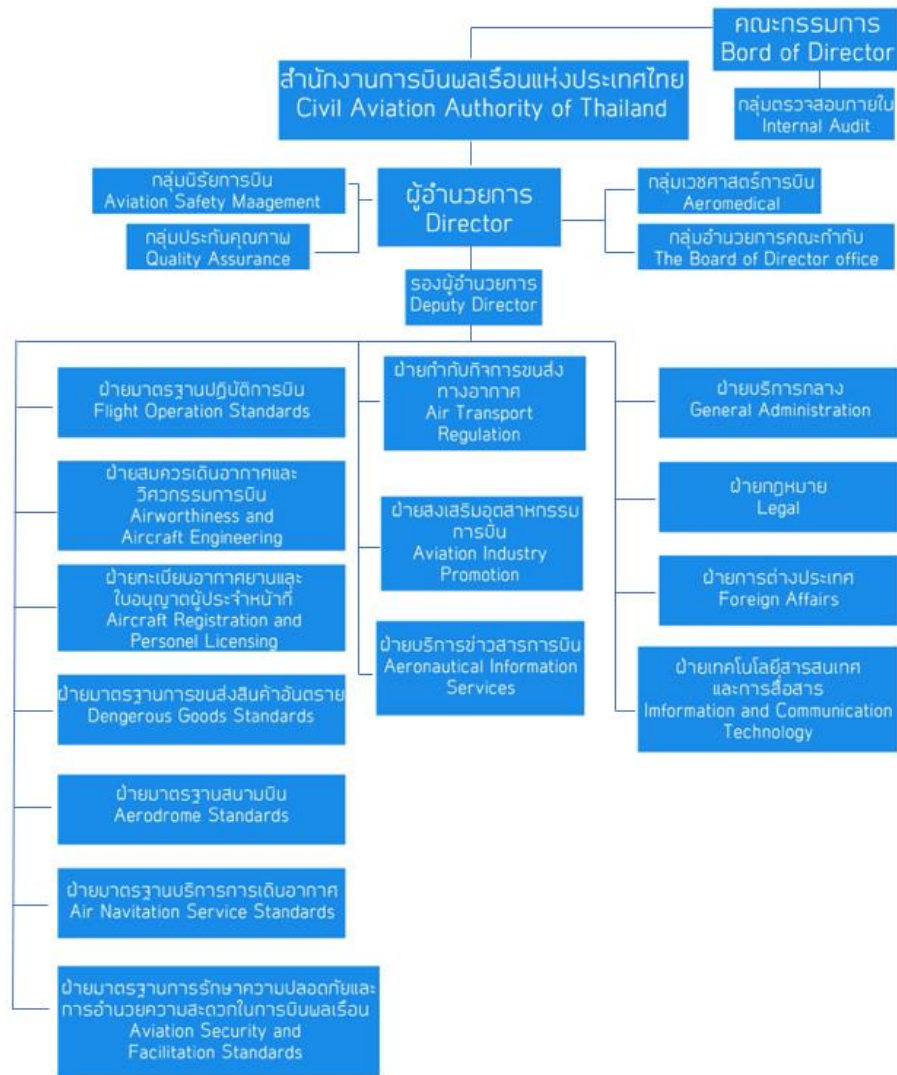
1. กำกับดูแล ควบคุม ส่งเสริมและพัฒนากิจการการบินพลเรือนทั้งในด้านนิรภัย การรักษาสิ่งแวดล้อม การรักษาความปลอดภัย การอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศ เศรษฐกิจการขนส่งทางอากาศ และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องับกิจการการบินพลเรือนให้เป็นไปตามกฎหมาย และมาตรฐานสากล

2. ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ

3. ส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายระบบการขนส่งทางอากาศ อุตสาหกรรมการบินและกิจการการบินพลเรือนให้มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานสากล

4. เป็นศูนย์กลางในการให้บริการและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกิจการการบินพลเรือนให้สามารถดำเนินการและแข่งขันได้ในระดับสากล

จะเห็นได้ว่าสำนักงานการบินพลเรือนเป็นการแบ่งหน่วยงานเพื่อกำกับดูแลอย่างชัดเจนเป็นส่วนโดยมีโครงสร้างองค์กร ดังต่อไปนี้ ภาพที่ 4



ภาพที่ 8 โครงสร้างสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

การวางแผนงบประมาณ

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจัดทำแผนงบประมาณ ในช่วงแรกของการแก้ไข ปัญหา พ.ศ. 2559 -2560 ต่อ ครม. เป็นวงเงินจำนวน 1,849 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นส่วนต่าง ๆ ดัง ตารางต่อไปนี้

รายรับ	จำนวน(ล้านบาท)
เงินทุนเริ่มต้น	215.87
เงินสนับสนุนจากรัฐบาล	434.669
รายได้จากค่าธรรมเนียม	1,200.00
รวม	1,849.956

รายจ่าย	จำนวน(ล้านบาท)
ค่าตอบแทนพนักงาน	251.595
ค่าใช้จ่ายบริหาร	131.935
ค่าฝึกอบรม	24.075
ค่าซื้อสิ่งหาพิมพ์	242.351
เงินสนับสนุนการรับสมัคร และการฝึกอบรม	1,200.00
รวม	1,849.956

ตารางที่ 2 แผนงบประมาณขององค์การการบินพลเรือน ปี พ.ศ. 2559 – 2560

การวางแผนด้านบุคลากร

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้วางแผนคัดเลือกบุคลากรเพื่อทำงานที่ องค์การการบินพลเรือน ตามโครงสร้างแผนด้านบุคลากรที่วางไว้ ส่วนหนึ่งจะให้ข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการสังกัดกรมการบินพลเรือนที่ผ่านการคัดเลือกให้มาปฏิบัติงานที่สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และรับสมัครบุคลากรเพิ่มเติมจากภายนอก โดยเฉพาะคุณสมบัติของผู้อำนวยการ ศูนย์เป็นไปตามที่สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยกำหนด ตามเอกสารแนบที่ 1 จากข้อมูลที่สืบค้นได้พบว่า วันที่ 23 มีนาคม 2560 สามารถบรรจุได้ 343 คน จากกรอบอัตรากำลัง 514 คน คิดเป็นร้อยละ 66.73 เพื่อเร่งแก้ไขการติดขัดจากองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยกำหนดอัตรากำลังพลดังต่อไปนี้

ลำดับที่	หน่วยงาน/ตำแหน่ง	ระดับกลุ่ม/ฝ่าย (คน)	ระดับกอง (คน)
	ผู้อำนวยการ	1	1
	รองผู้อำนวยการ	3	3
1	กลุ่มนิรภัยการบิน	7	
	ผู้จัดการ		1
	งานนโยบายและแผน		3
	งานกำกับและตรวจสอบ		3
2	กลุ่มประกันคุณภาพ	6	
	ผู้จัดการ		1
	งานพัฒนาระบบ		3

ลำดับ ที่	หน่วยงาน/ตำแหน่ง	ระดับกลุ่ม/ฝ่าย (คน)	ระดับกอง (คน)
	งานตรวจสอบและกำกับ		3
3	กลุ่มเวชศาสตร์การบิน	6	
	หัวหน้า		1
	งานเวชศาสตร์การบิน		5
4	กลุ่มตรวจสอบภายใน	4	
	หัวหน้า		1
	งานตรวจสอบ		3
5	กลุ่มอำนวยการคณะกรรมการกำกับ	6	
	งานเลขานุการคณะกรรมการกำกับ		2
	งานประสานและช่วยอำนวยการ		3
6	ฝ่ายมาตรฐานปฏิบัติการบิน	70	
	ผู้จัดการ		1
	งานบริหารทั่วไป		5
	กองพัฒนามาตรฐานและข้อบังคับ		3
	กองอากาศยานทั่วไป		14
	กองอากาศยานปีกหมุน		5
	กองสถาบันการบิน		5
	กองอากาศยานขนส่ง		22
	กองตรวจการปฏิบัติการอากาศยานต่างประเทศ		10
7	ฝ่ายสมควรรเดินอากาศและวิศวกรรมการบิน	56	
	ผู้จัดการ		1
	งานบริหารทั่วไป		5
	กองพัฒนามาตรฐานและข้อบังคับ		3
	กองตรวจสอบสถาบันฝึกอบรมนายช่างภาคพื้น		6
	กองตรวจสอบผู้ดำเนินการเดินอากาศ		15
	กองตรวจสอบมาตรฐานและผลิตภัณฑ์ด้านการบิน		5
	กองตรวจสอบมาตรฐานหน่วยซ่อมบำรุง		8
	กองตรวจสอบอากาศยาน		13

ลำดับ ที่	หน่วยงาน/ตำแหน่ง	ระดับกลุ่ม/ฝ่าย (คน)	ระดับกอง (คน)
8	ฝ่ายทะเบียนอากาศยานและใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่	21	
	ผู้จัดการ		1
	งานบริหารทั่วไป		2
	กองพัฒนามาตรฐานการขนส่งสินค้าอันตราย		3
	กองทะเบียนอากาศยาน		4
	กองใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่		8
9	ฝ่ายมาตรฐานการขนส่งสินค้าอันตราย	10	
	งานบริหารทั่วไป		1
	กองพัฒนามาตรฐานการขนส่งสินค้าอันตราย		4
	กองตรวจสอบการขนส่งสินค้าอันตราย		4
10	ฝ่ายมาตรฐานสนามบิน	53	
	ผู้จัดการ		1
	งานบริหารทั่วไป		4
	กองพัฒนามาตรฐานสนามบิน		16
	กองตรวจสอบความปลอดภัยสนามบิน		19
	กองการรับรองดำเนินงานสนามบิน		8
	กองสิ่งแวดล้อมการบิน		5
11	ฝ่ายมาตรฐานบริการการเดินอากาศ	48	
	งานบริหารทั่วไป		4
	กองบริหารจัดการจราจรทางอากาศ		21
	กองเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ		8
	กองมาตรฐานข่าวสารการบินและแผนภูมิการบิน		6
	กองการบินตรวจสอบ		5
	กองอุตุนิยมวิทยาการบิน		3
12	ฝ่ายบริหารข่าวสารการบิน	13	
	ผู้จัดการ		1
	งานบริหารทั่วไป		2

ลำดับ ที่	หน่วยงาน/ตำแหน่ง	ระดับกลุ่ม/ฝ่าย (คน)	ระดับกอง (คน)
	กองข้อมูลข่าวสารการบิน		6
	กองแผนภูมิการบิน		4
13	ฝ่ายมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยและการอำนวยความสะดวก สะดวกในการบินพลเรือน	41	
	งานบริหารทั่วไป		3
	กองพัฒนามาตรฐานรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน		8
	กองตรวจสอบการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน		12
	กองพัฒนามาตรฐานการอำนวยความสะดวกการบินพลเรือน		6
	กองตรวจสอบการอำนวยความสะดวกการบินพลเรือน		5
14	ฝ่ายกำกับกิจการขนส่งทางอากาศ	37	
	ผู้จัดการ		1
	งานบริหารทั่วไป		3
	กองการเดินอากาศ		8
	กองการอนุญาตการบิน		15
	กองตรวจสอบการขนส่งทางอากาศและคุ้มครองสิทธิผู้โดยสาร		10
15	ฝ่ายส่งเสริมอุตสาหกรรมการบิน	20	
	ผู้จัดการ		1
	งานบริหารทั่วไป		2
	กองอัตราค่าบริการ		5
	กองเศรษฐกิจการบิน		6
16	ฝ่ายการต่างประเทศ	18	
	ผู้จัดการ		1
	งานบริหารทั่วไป		2
	กองความตกลงระหว่างประเทศ		8
	กองกิจการระหว่างประเทศ		7
17	ฝ่ายบริหารกลาง	55	
	ผู้จัดการ		1

ลำดับ ที่	หน่วยงาน/ตำแหน่ง	ระดับกลุ่ม/ฝ่าย (คน)	ระดับกอง (คน)
	กองบริหารทั่วไป		7
	กองบริหารทรัพยากรบุคคล		10
	กองสื่อสารองค์การ		7
	กองพัสดุและบริหารทรัพย์สิน		8
	กองบัญชีและงบประมาณ		7
	กองการเงิน		6
18	ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	15	
	งานบริหารทั่วไป		2
	กองนโยบายและพัฒนาระบบสารสนเทศ		3
	กองบริหารจัดการเครือข่ายและการสื่อสาร		4
	กองบริการข้อมูลสารสนเทศ		5
19	ฝ่ายกฎหมาย	23	
	ผู้จัดการ		1
	งานบริหารทั่วไป		2
	กองนิติกรรมสัญญาและกฎหมายทั่วไป		4
	กองกฎหมายและมาตรฐานความปลอดภัย		8
	กองกฎหมายมาตรฐานการรักษาความปลอดภัย		4
	กองกฎหมายเศรษฐกิจการบิน		4
	รวม	514	514

ตารางที่ 3 อัตรากำลังสำนักกิจการพลเรือนแห่งประเทศไทย ปี พ.ศ. 2559 – 2561

การจ้างที่ปรึกษาเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหา

หลังจากยุบกรมการบินพลเรือนและก่อตั้งองค์การการบินพลเรือน ทางองค์การการบินพลเรือนก็เร่งหาผู้เชี่ยวชาญเพื่อมาเป็นที่ปรึกษาในการแก้ไขปัญหาเร่งด่วน โดย ตามมติคณะรัฐมนตรี ได้ดำเนินการว่าจ้างบริษัท CAA International (CAAI) ของสหราชอาณาจักรมาเป็นที่ปรึกษา วงเงินงบประมาณ 183,514,795 บาท เพื่อทำการตรวจสอบและปรับปรุงปัญหา การออกใบอนุญาตผู้ดำเนินการเดินอากาศใหม่ ที่เป็นปัญหาสำคัญส่วนหนึ่งของการติดขัดของประเทศไทย และเตรียมพร้อมเพื่อรับการตรวจสอบจากองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ตามโครงการ ICAO

Coordinated Validation Mission (LCVM) ที่เป็นส่วนหนึ่งของโปรแกรมการตรวจสอบความปลอดภัย (Universal Safety Oversight Audit Programme) ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยเป็นการทำงานร่วมกับผู้ตรวจสอบขององค์การการบินพลเรือน และในขณะเดียวกันก็เริ่มการฝึกอบรมระหว่างปฏิบัติงาน (On-the-Job-Training) สำหรับบุคลากรขององค์การการบินพลเรือน ที่ต้องฝึกอบรมเพิ่มเติม

โดยการปฏิบัติจะแบ่งออกเป็น 2 ระยะเวลาคือ ระยะเวลาที่ 1 การดำเนินการด้านการออกใบรับรองผู้ดำเนินการอากาศใหม่ และระยะเวลาที่ 2 เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมเพื่อรับการตรวจสอบจากองค์การการบินระหว่างประเทศ

โดยการดำเนินการมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ระยะเวลาที่ 1 การออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศใหม่ ประกอบด้วย

ด้านกฎหมาย (Primary legislation) ได้ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อตรวจพบ (Finding) จากองค์การการบินระหว่างประเทศ และให้พร้อมใช้งานในการออกใบรับรองใหม่ และร่าง พ.ร.บ. การเดินอากาศใหม่อยู่ระหว่างดำเนินการตามขั้นตอน

ด้านเอกสาร คำแนะนำ กฎระเบียบ และแบบฟอร์ม (Regulation guidance materials & forms) ได้ปรับปรุงคู่มือเอกสารเพื่อใช้ในการออกใบรับรอง โดยมีการทบทวนและปรับให้เป็นไปตามมาตรฐาน

ด้านผู้ตรวจ (Human resources) ได้จัดหาผู้ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัย ด้านการบินจำนวน 41 คน ที่ได้รับการประเมินให้เข้าร่วมการออกใบรับรองให้แก่สายการบิน ที่ดำเนินการระหว่างประเทศ

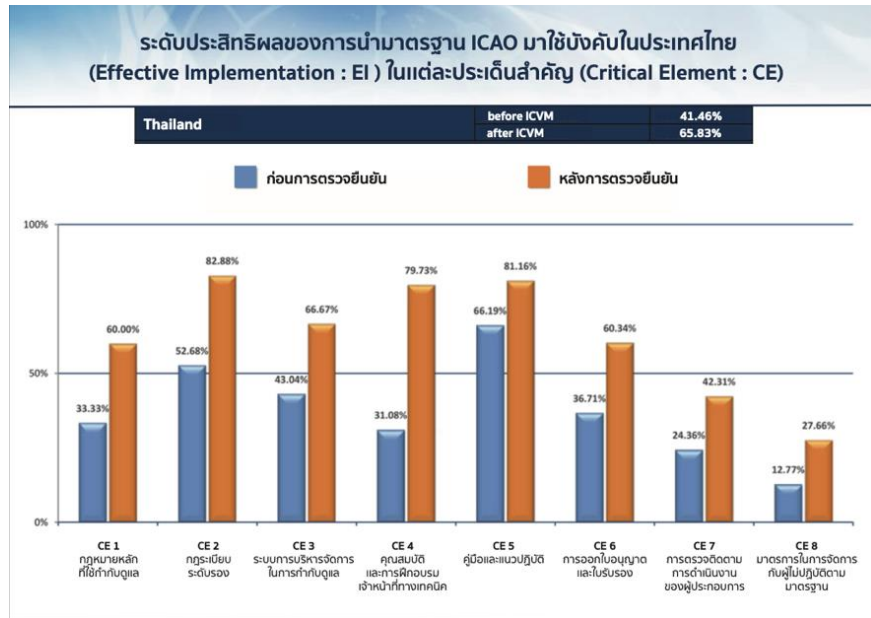
ด้านการฝึกอบรม (Training) มีการจัดฝึก On the job training ให้กับผู้ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบิน เพื่อให้พร้อมดำเนินการออกใบรับรอง

ด้านระบบจัดการสารสนเทศ (Information management system) จัดหาการใช้งานระบบ Centrix เพื่อใช้ในการจัดการ และฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ เพื่อใช้งาน พร้อมทั้งกำหนดค่าเอกสารและแผนงานหลักเข้าสู่ระบบ

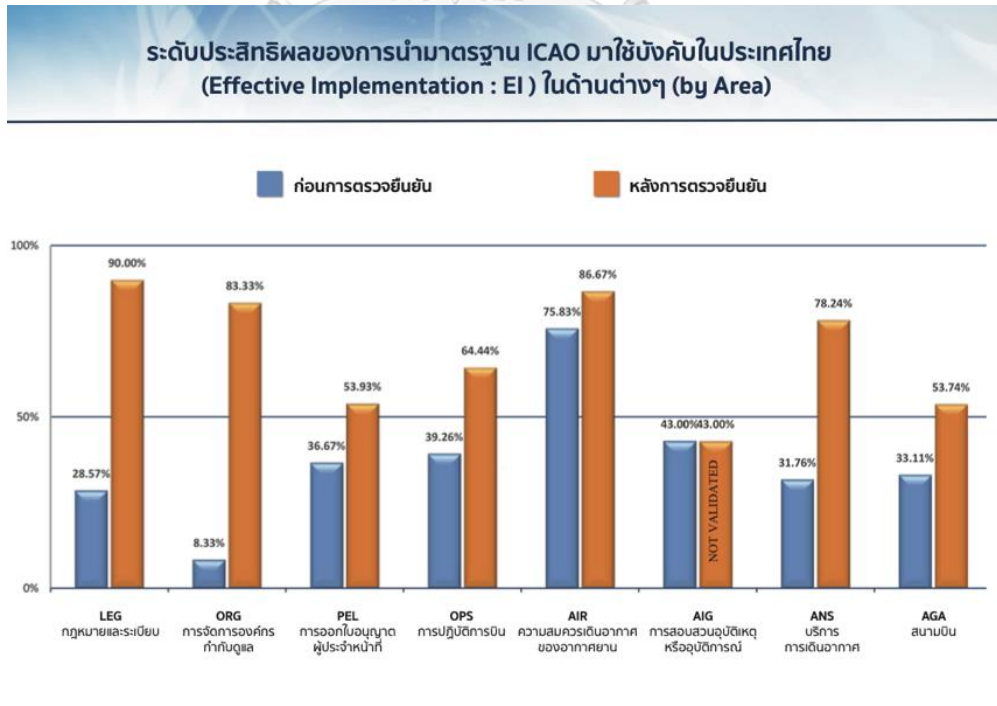
ด้านกำหนดการ (Planning) ส่งเอกสารเชิญสายการบินทั้งหมดให้เข้าร่วมการออกใบรับรองใหม่ ระยะเวลาที่ 2 เตรียมความพร้อมสำหรับการตรวจมาตรฐานจากองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ตามโครงการ ICAO Coordinated Validation Mission

การดำเนินงานในส่วนนี้เกี่ยวข้องกับการเตรียมการในเรื่องต่าง ๆ ที่จำเป็นในการตรวจสอบให้ได้ตามมาตรฐานสากลขององค์การการบินระหว่างประเทศ เช่น คุณสมบัติและจำนวนของผู้ตรวจ (Inspector) กฎระเบียบ คู่มือ รายการตรวจ (Checklist) การฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการจัดการ และความร่วมมือของสายการบินในการรับการตรวจสอบ เป็นต้น

จากมาตรการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ทำให้ประเทศไทยสามารถผ่านการประเมินของ ICAO และปลดตรงแดงได้สำเร็จ โดยผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัด EI ของ ICAO ดังภาพด้านล่าง



ภาพที่ 9 ระดับประสิทธิผลของการนำมาตรฐานขององค์การการบินระหว่างประเทศ มาบังคับใช้ในประเทศไทย ในแต่ละประเด็นสำคัญ



ภาพที่ 10 ระดับประสิทธิผลของการนำมาตรฐานของ มาบังคับใช้ในประเทศไทย ในด้านต่าง ๆ

ระดับประสิทธิผลของการนำมาตรฐานองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศมาบังคับในประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นเกือบ 2 เท่าตัวจากร้อยละ 33.51 เป็นร้อยละ 65.83 อย่างไรก็ตาม คำถามยังคงมีต่อไปว่า การแก้ไขปัญหาจนสามารถปลดตรงแดงดังกล่าวได้สำเร็จนั้น เป็นการแก้ปัญหายั่งยืนจริงหรือไม่

4.6 วิเคราะห์ความยั่งยืนของการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน

ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ความยั่งยืนของมาตรการที่อภิปรายไว้ในข้อ 4.5 ออกเป็น ด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

4.6.1. ด้านโครงสร้างองค์การ

4.6.2. ด้านงบประมาณ

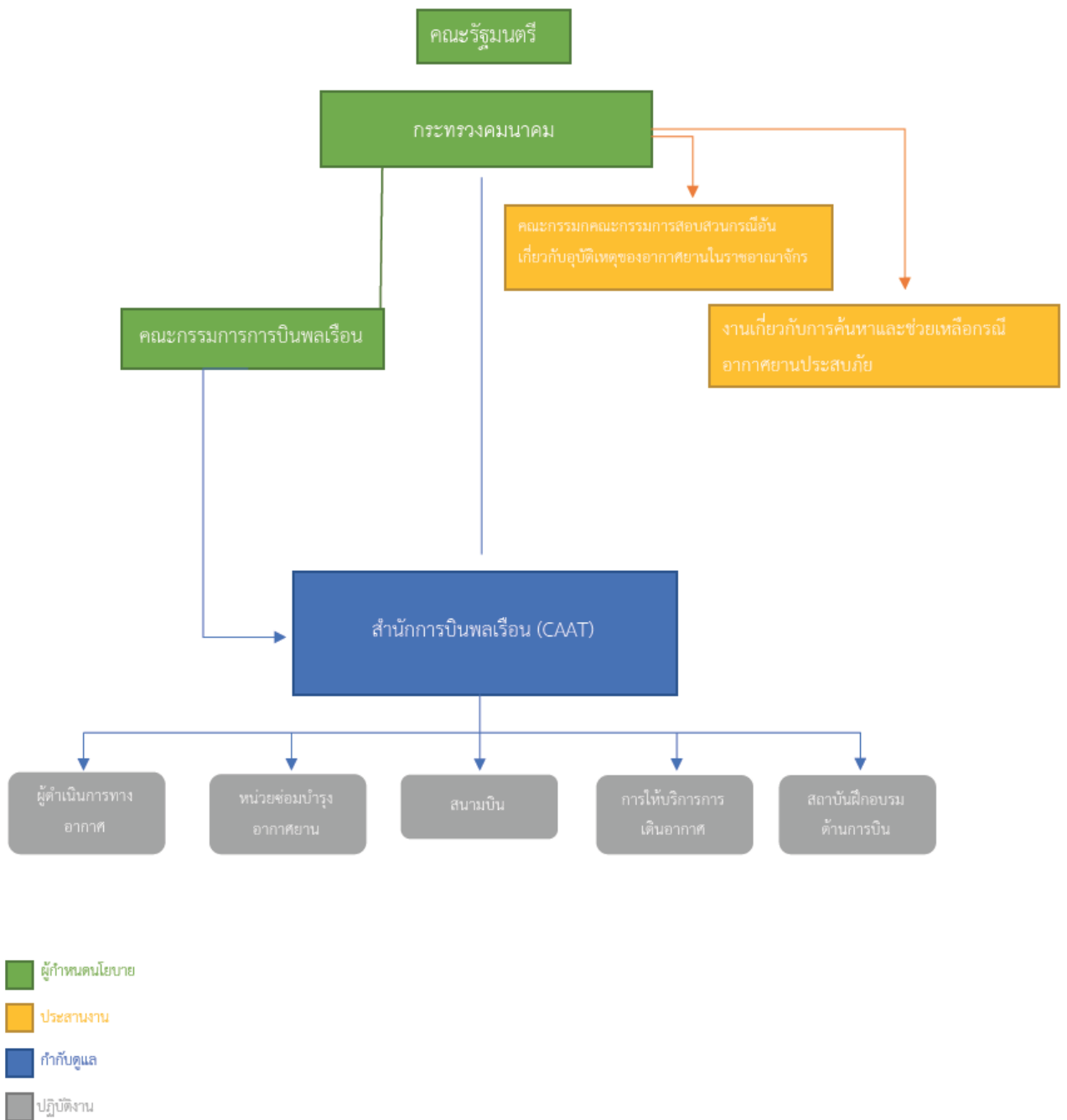
4.6.3. ด้านบุคลากร

4.6.4. ด้านเทคโนโลยี

4.6.1 การปรับปรุงด้านโครงสร้างของหน่วยงานการกำกับดูแลการบินพลเรือน

จากการปรับปรุงโครงสร้างกรมการบินพลเรือนที่มีบทบาทหน้าที่ของกรมการบินพลเรือนที่มีการบริหารทับซ้อนกัน โดยเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) ผู้กำกับดูแล (Regulator) และผู้ปฏิบัติงาน (Operator) ทำให้มีการปรับปรุงโครงสร้างองค์การด้านการบินพลเรือนให้ได้มาตรฐาน โดยแยกงานการกำกับดูแลออกเป็นสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยเพื่อหน่วยงานในด้านการกำกับดูแลการบินพลเรือนเพื่อกำกับดูแลหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งหมดในประเทศไทย และงานเกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลือกรณีอากาศยานประสบภัย งานนิรภัยการบินและสอบสวน หาสาเหตุของอุบัติเหตุอากาศยานให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่อยู่ตรงกลางระหว่างเพื่อสร้างความเป็นกลางในการดำเนินงานด้านสอบสวนอุบัติเหตุรวมทั้งเปลี่ยนชื่อกรมการบินพลเรือนเป็นกรมท่าอากาศยานที่ดูแลสนามบินที่รับผิดชอบ จะเห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหาเรื่องโครงสร้างนั้นสามารถทำได้โดยตรงจุดและชัดเจน โดยที่แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานออกจากกันอย่างชัดเจนและให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลตามที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนดไว้

โดยที่สำนักงานการบินพลเรือนคอยเป็นหน่วยงานกลางด้านการกำกับดูแลคอยประสานงานกับรัฐบาล และคอยควบคุมผู้ปฏิบัติงาน ในขณะที่เดียวกันสำนักงานการบินพลเรือนคอยทำหน้าที่เป็นกรรมการ และสามารถแบ่งหน้าที่แต่ละภาคส่วนดัง ภาพที่ 9



ภาพที่ 11 การบริหารจัดการของการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

จากแผนภาพที่ จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการการบินพลเรือนพลเรือนของไทย จะเห็นว่าหน่วยงานไหนมีหน้าที่รับผิดชอบอะไรบ้าง โดยกำหนดให้ผู้ดำเนินงานด้านนโยบายคือรัฐบาล และหน่วยงานประสานงานคือหน่วยงานคณะกรรมการคณะกรรมการสอบสวนกรณีอื่นเกี่ยวกับอุบัติเหตุของอากาศยานในราชอาณาจักรและงานเกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลือกรณีอากาศยานประสบภัยขึ้น

ตรงกับกระทรวงคมนาคม ส่วนของสำนักงานบินพลเรือนก็จะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแล หน่วยงานที่ปฏิบัติในส่วนต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการ การปรับปรุงโครงสร้างนี้ เมื่อสามารถแบ่งหน่วยงานว่า ส่วนใดมีหน้าที่ทำอะไรแบบชัดเจนก็เป็นการแก้ไข ปัญหาด้านโครงสร้างที่ผ่านมาได้อย่างตรงประเด็นและสามารถป้องกันไม่ให้งานด้านกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศไทยนั้นกลับไปประสบปัญหาเดิมได้ในระดับหนึ่ง

4.6.2 ด้านงบประมาณในส่วนของการกำกับดูแลการบินพลเรือน

จากการสืบค้นข้อมูลและการสัมภาษณ์ การก่อตั้งสำนักงานบินพลเรือนขึ้นเพื่อเป็นองค์การอิสระ หลังจากทำแผนงบประมาณแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระในหน่วยงานทางองค์การการบินพลเรือนสามารถหางบประมาณเพื่อมาบริหารงานภายในองค์การได้เองโดยตั้งเป้าว่าภายในปี พ.ศ. 2563 องค์การการบินพลเรือนจะไม่ต้องขอเงินสนับสนุนจากรัฐบาลเพื่อที่จะสามารถสร้างความยั่งยืนทางการเงินได้ด้วยตัวเอง และลดการแทรกแซงจากปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะด้านการเมืองและเพิ่มความคล่องตัวในบริหารจัดการงบประมาณเพื่อเปิดอบรมบุคลากร เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลที่มีการปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา จากเดิมที่เป็นหน่วยงานราชการการเบิกจ่ายงบประมาณนั้น มีกฎระเบียบข้อบังคับเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณที่ล่าช้า ทำให้การที่องค์การการบินพลเรือนที่เป็นหน่วยงานอิสระสามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างคล่องตัวมากขึ้นโดยไม่ต้องติดกับระเบียบข้าราชการที่มีความล่าช้าเป็นอย่างมาก

โดยในปี พ.ศ. 2559 – 2560 องค์การการบินพลเรือนได้เงินสนับสนุนจากรัฐเพื่อมาแก้ไขปัญหาด้านการกำกับดูแลการบินพลเรือน จำนวน 434.669 ล้านบาท และสามารถหารายได้จากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากสายการบินต่าง ๆ เพื่อเป็นรายได้ของตนเองจำนวน 1,200 ล้านบาท ในปี 2561 สำนักงานบินพลเรือน ได้รับเงินอุดหนุน จากรัฐเพียง 105.502 ล้านบาท สามารถหารายได้หลักจากค่าธรรมเนียมโดยแบ่งเป็น 4 กลุ่ม ดังตาราง

รายการ	หน่วย : บาท
1.ค่าธรรมเนียมออกใบอนุญาต	37,259,000
2.ค่าธรรมเนียมทดสอบความรู้ภาคทฤษฎี	4,257,000
3.ค่าธรรมเนียมเข้าหรือออกนอกประเทศ	1,206,012,868.94
4.ค่าธรรมเนียมการออกตรวจ	6,868,000
รวม	1,254,369,868.94

ตารางที่ 4 รายได้จากการเก็บค่าทำเนียมของสำนักงานบินพลเรือน

จะเห็นได้ว่าเมื่อสำนักงานการบินพลเรือนสามารถหารายได้จากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และสามารถทำให้หน่วยงานมีความยั่งยืนทางด้านงบประมาณก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้องค์การการบินระหว่างประเทศมองว่าเมื่อหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนสามารถหารายได้เป็นของตัวเองได้ การแทรกแซงจากหน่วยงานอื่น ๆ ก็จะลดน้อยลงไป และเมื่อมีงบประมาณที่เพียงพอก็จะส่งผลต่อการสรรหาบุคลากร เพื่อมาทำหน้าที่ในการกำกับดูแล

“ช่วงนั้นตอนเข้ามาแก้ปัญหาที่เครียดว่าจะหารายได้จากไหนสรรหาบุคลากร เพราะถ้าค่าตอบแทนไม่เพียงพอก็คงไม่มีใครที่อยากจะมาทำงานกับเรา เราก็จะไม่มีบุคลากรที่ดีและมีคุณภาพ”

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2

4.6.3 ด้านบุคลากรในการกำกับดูแลการบินพลเรือน

หลังจากที่จัดตั้งสำนักงานการบินพลเรือนขึ้นมาทางสำนักงานการบินพลเรือนก็เร่งสรรหาบุคลากรขึ้นมาเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการในอุตสาหกรรมการบินที่เติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยสิ่งที่สำคัญคือการหาบุคลากรที่มีคุณภาพเข้ามาทำงานจากเดิมที่กรมการบินพลเรือนเป็นหน่วยงานราชการ มีค่าตอบแทนที่น้อย เมื่อเปรียบเทียบกับเงินเดือนของภาคเอกชน ทำให้ไม่สามารถดึงดูดให้บุคลากรทางด้านการบินเข้ามาร่วมงานได้ ทางสำนักงานการบินพลเรือนที่เป็นองค์การอิสระ ก็ปรับฐานเงินเดือนให้มีความเหมาะสมมากขึ้นเพื่อจูงใจบุคลากรที่มีความรู้ มีประสบการณ์ มีศักยภาพ เพื่อมาปฏิบัติงานในองค์การ โดยประกอบด้วยประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

อัตราผลตอบแทนของบุคลากร

สำนักงานการบินพลเรือน ที่มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐแต่ไม่ใช่หน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย แต่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงสามารถเพิ่มค่าตอบแทนให้แก่บุคลากร โดยมีการปรับเพิ่มเงินเดือนขึ้นประมาณ 1.3 – 1.8 เท่า

โดยแบ่งออกเป็นสามกลุ่มดังนี้

1.ผู้บริหาร ตำแหน่งระดับผอ.สำนัก ปรับเพิ่มขึ้น 1.8 เนื่องจากมีอัตราการแข่งขันอย่างสูงในอุตสาหกรรมการบิน และเป็นแรงจูงใจไม่ให้เกิดการสมองไหลเหมือนขณะที่เป็นกรมการบินพลเรือน ทำให้กลุ่มผู้บริหารมีการปรับอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้นมากที่สุดจำนวน 1.8 เท่า

2.เจ้าหน้าที่ตำแหน่งนักวิชาการในวุฒิปริญญาตรี ปรับเพิ่ม 1.5 เท่า

3.เจ้าหน้าที่ตำแหน่งทั่วไปต่ำกว่าปริญญาตรี ปรับเพิ่ม 1.3 เท่า ซึ่งเป็นการปรับฐานเงินเดือนใกล้เคียงกับหน่วยงานราชการที่เปลี่ยนไปเป็นองค์การอิสระอื่น ๆ²¹

โดยโครงสร้างอัตราเงินเดือนของพนักงานสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย มีอัตราเงินเดือนดังต่อไปนี้

เงินเดือนพนักงานสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย	
ตำแหน่ง	อัตราเงินเดือน (บาท)
ผู้อำนวยการ	350,00 – 500,000
รองผู้อำนวยการ	118,300 – 290,000
ผู้จัดการฝ่าย	83,760 – 240,000
หัวหน้ากลุ่ม/กอง	64,800 – 176,000
พนักงานอาวุโส	36,000 – 133,000
พนักงานทั่วไป	16,050 – 55,00
กรณีสำเร็จการศึกษาวิศวกรรมศาสตร์	เริ่มต้น 22,000
ต่ำกว่าปริญญาตรี	11,500 – 23,400

ตารางที่ 5 เงินเดือนพนักงานสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

ในส่วนของอัตราเงินเดือนของตำแหน่งเฉพาะ เช่น พนักงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานปฏิบัติการบิน อัตราเงินเดือนประมาณ 120,000 – 250,000 บาท ตามประสบการณ์ทำงานของแต่ละบุคคล ในส่วนของพนักงานฝ่ายสมควรเดินอากาศและวิศวกรรมการบิน และฝ่ายมาตรฐานบริการการเดินอากาศ อัตราเงินเดือนประมาณ 60,000 – 110,000 บาท ตาม ประสบการณ์ทำงานรวมถึงการมีใบอนุญาตผู้ประจำตัวหรือใบรับรองอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามที่สำนักงานการบินพลเรือนกำหนด

²¹ อัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนของข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการสังกัดกรมการขนส่งทางอากาศที่ผ่านการคัดเลือกให้ไปปฏิบัติงานที่สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2559. (2559, 13 มกราคม). ประกาศคณะกรรมการกำกับสำนักงานการขนส่งทางอากาศแห่งประเทศไทย

อีกทั้งยังมีค่าตอบแทนอื่น ๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจในตำแหน่งสำคัญ ๆ ประกอบไปด้วย

ผู้อำนวยการจะได้รับค่าตอบแทนจำนวนร้อยละ 25 ของเงินเดือน รถประจำตำแหน่งพร้อมคนขับ และค่าน้ำมันรถยนต์ในอัตราไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน

รองผู้อำนวยการจะได้รับค่าตอบแทนจำนวน 35,000 บาทต่อเดือน รถยนต์ประจำตำแหน่ง และเงินค่าน้ำมันรถยนต์ในอัตราเดือนละ 10,000 บาทต่อเดือน

ผู้จัดการฝ่ายหรือกลุ่มที่ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการจะได้รับค่าตอบแทนจำนวน 25,000 บาทต่อเดือน

หัวหน้ากลุ่มที่ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการและหัวหน้ากองจะได้รับค่าตอบแทนจำนวน 5,000 บาทต่อเดือน

“ตอนนี้ค่าตอบแทนของสำนักงานการบินพลเรือน ที่ได้ก็มีจำนวนที่ สูงพอสมควรเลยนะ พอสู้สู้กับภาคเอกชนได้ ไม่เหมือนแต่ก่อน ได้รับเงินเดือนข้าราชการ ก็รู้ ๆ กันอยู่ว่า ถ้าไปทำงานตำแหน่งนี้กับภาคเอกชน มันมีอัตราที่มันต่าง ๆ กันเยอะมาก คนที่หนีไปอยู่เอกชนดีกว่า ไหนจะเรื่องของระบบราชการอีก”

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 4

การบรรจุบุคลากร

หลังจากการวางแผนบรรจุบุคลากร ที่ตั้งไว้ข้อมูลใน ปี พ.ศ. 2562 สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยสามารถบรรจุบุคลากรเข้ามาในองค์กรได้จำนวน 419 คน จากกรอบอัตราทั้งหมด 514 อัตรา คิดเป็น 81.5 % ของอัตรากำลังพลทั้งหมด

ลำดับที่	หน่วยงาน	กรอบ	ปัจจุบัน	ว่าง
	ผู้อำนวยการ	1	1	0
	รองผู้อำนวยการ	3	2	1
	ผู้เชี่ยวชาญ	4	4	0
1	สำนักตรวจสอบภายใน	7	7	0
2	ฝ่ายนิรภัยการบิน	7	7	0
3	ฝ่ายประกันคุณภาพ	10	7	3
4	ฝ่ายพิธีการบิน	21	21	0
5	ฝ่ายกลยุทธ์องค์กร	26	16	10
6	ฝ่ายกฎหมาย	23	17	6
7	ฝ่ายสมควรเดินอากาศและวิศวกรรมการบิน	51	43	8
8	ฝ่ายกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ	26	19	7
9	ฝ่ายมาตรฐานผู้ประจำหน้าที่	35	32	3
10	ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	15	11	4
11	ฝ่ายบริการข่าวสารการบิน	12	11	1
12	ฝ่ายการเงิน บัญชีและงบประมาณ	40	31	9
13	ฝ่ายบริหารทรัพยากรบุคคล	24	17	7
14	ฝ่ายมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยและการอำนวยความสะดวกในการบินพลเรือน	39	39	0
15	ฝ่ายมาตรฐานบริการการเดินทางอากาศ	51	40	11
16	ฝ่ายมาตรฐานปฏิบัติการบิน	52	45	7
17	ฝ่ายมาตรฐานสนามบิน	47	37	10
18	ฝ่ายส่งเสริมอุตสาหกรรมการบิน	20	12	8
	รวม	514	419	95

ภาพที่ 12 รายงานอัตรากำลัง สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย วันที่ 31 ธันวาคม 2562 การฝึกอบรมบุคลากร

หลังจากสำนักงานการบินพลเรือนได้มีบุคคลากรก็เริ่มมีการฝึกอบรมบุคลากรเพื่อให้ได้มาตรฐานสากลโดยส่งบุคลากรไปฝึกอบรมตามหลักสูตรต่าง ๆ ที่บริษัท CAAi และ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศแนะนำและมีการฝึกอบรมบุคลากรอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เท่าเทียมกับมาตรฐานสากล โดยในแต่ละปีจะมีแผนฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรในด้านต่าง ๆ

“ตอนนี้สำนักงานการบินพลเรือนในช่วงที่ผ่านมาเขาพัฒนาไปมากเลยนะ ถือว่าเริ่มเป็น High Standard แล้ว เพราะเขามีบุคคลากรที่เก่งกว่าเดิมเยอะมาก ทำงานเป็นระบบ อับเดท ข้อมูลข่าวสารตลอดเวลา มีอะไรก็อัปเดตตลอดไม่เหมือนสมัยก่อนตามระบบราชการอะ แทบไม่แจ้งอะไรกับเอกชนเลย”

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1

ซึ่งข้อมูลจากสำนักงานการบินพลเรือน เมื่อเดือนตุลาคม 2561 มีจำนวน Inspector รวม 44 คน และบางคนได้รับการพัฒนาศักยภาพจนสามารถปฏิบัติงานได้หลายหน้าที่ โดยสำนักงานการบินพลเรือนได้มีการจัดทำ หนังสือรับรอง เพื่อระบุความสามารถของ Inspector แบ่งเป็นด้านต่าง ๆ ดังนี้

Credential Control Lists			เป้าหมาย Target	จำนวน Number of person	
PEL	Personnel Licensing Inspector	Language Proficiency Inspector	LPI	10	6
		Airline Transport Pilot License Inspector	ATPL		
		Commercial Pilot License Inspector	CPL		
		Aircraft Maintenance Engineer License Inspector	AME		
		Air Traffic Control License Inspector	ATC		
		Flight Dispatcher License Inspector	FDI		
		Medical Assessor	MA		
FOI	Flight Operations Inspector	Air Operator Certificate	AOC	28	14
		Cabin Safety Inspector	CSI		
		Inspecting Officer –Flight Operations	IOO		
DGI	Dangerous Goods Inspector	Dangerous Goods Inspector	DGI	10	2
AIR	Airworthiness Inspector	Airworthiness Inspector	AWI	36	28
		Aircraft Engineering Inspector	EGI		
		Repair Station Inspector	RES		
ANS	Air Navigation Services Inspector	Air Traffic Management Inspector	ATM		5
		Instrument Flight Procedure Design Inspector	PANS-OPS		
		Communication Navigation Surveillance Inspector	CNS		
		Flight Inspection Inspector	FIS		
		Cartographic Inspector	CTP		
AGA	Aerodrome and Ground Aids Safety Inspector	Physical Characteristics Inspector	PHC	10	1
		Emergency Plan and Rescue and Fire Fighting Inspector	ERF		
AVSEC	Aviation Security Inspector	Aviation Security Inspector	AVSEC	10	8

ภาพที่ 13 หนังสือรับรองระบุความสามารถของ Inspector สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

4.6.4 ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

จากปัญหาด้านการเก็บเอกสารที่สมัยก่อนการเก็บเอกสารเป็นแบบ Hard Copy นั้น สำนักงานการบินพลเรือนได้มีการพัฒนาระบบจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลด้านความปลอดภัยในการบิน (Safety Data Collection and Processing Systems: SDCPS) ของประเทศโดยใช้ซอฟต์แวร์ ECCAIRS (European Coordination Centre for Accident and Incident Reporting Systems) เพื่อใช้ในการจัดเก็บข้อมูลเหตุการณ์ด้านความปลอดภัยตามมาตรฐาน ADREP (Accident/Incident Data

Reporting) ตามคำแนะนำขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เพราะเนื่องจากการกำกับดูแลด้านการบินนั้นส่วนที่สำคัญคือการตรวจดูข้อมูลที่บันทึกไว้เพื่อเป็นตัวพิสูจน์การทำงานต่าง ๆ

โครงการพัฒนาระบบจัดทำฐานข้อมูล Emission Data Management System (EDMS) เพื่อพัฒนาระบบการทำงานในองค์กร ให้มีความสะดวกรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ลดเวลาในการค้นหาเอกสาร ลดจำนวนเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติการ อีกทั้งยังลดค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อทรัพยากร ในการจัดการเอกสาร ลดจำนวนเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการ นอกจากนี้ยังช่วยในการทำงานเอกสาร ให้มีการพัฒนาสามารถบรรลุเป้าประสงค์ วิสัยทัศน์ และ พันธกิจในองค์กรได้อีกด้วย ข้อดีของการใช้ระบบบริหารจัดการเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ นั้นผู้ใช้สามารถเข้าถึงเอกสาร ที่ถูกจัดเก็บไว้ในฐานข้อมูล เพิ่มเติม ลบ แก้ไข ค้นหา ได้ง่าย สะดวกรวดเร็ว โดยการใช้งานผ่านโปรแกรม ที่ติดตั้งในเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือ ใช้งานผ่าน Web Browser ในที่ทำงานในองค์กร จึงไม่มีปัญหาเอกสารฉบับจริงเสียหายชำรุด เนื่องจากการจัดเก็บที่ไม่ดี ไม่มีคุณภาพ หรือ สูญหาย ไปโดยไม่มีใครสามารถหาได้เจอ นอกจากนั้น ยังมีระบบการรักษาความปลอดภัย ควบคุมการใช้งานบนระบบ โดยสามารถกำหนดสิทธิ์การเข้าใช้งาน ให้กับแต่ละกลุ่มผู้ใช้งานได้ เช่นกลุ่มผู้ดูแลระบบ กลุ่มผู้บันทึกข้อมูล และกลุ่มผู้ใช้ทั่วไป รวมถึงการสำรองข้อมูล ไว้ในฐานระบบข้อมูล สามารถใช้ได้ ในกรณีที่ระบบล่ม หรือเสียหายได้อีกด้วย

“ความแตกต่างก็คือ ตอนนี้ คือทาง CAAT จะมี SLA (service level agreement) คือจะบอกเลยว่างานหนึ่งงานจะเสร็จภายในกี่วัน สมัยก่อน ส่งไปก็ไม่รู้ว่าจะเสร็จเมื่อไหร่ ถ้าไม่มี ความสัมพันธ์ส่วนตัว เดือนสองเดือนยังไม่เสร็จเลย โดยส่วนใหญ่สมัยนี้ต้องตามด้วยระบบ CAAT ตอนนี้ เก่งและพัฒนาขึ้นมา และตอนนี้ตามสายการบินทันแล้ว สมัยก่อนก็เป็นระบบราชการซึ่งทำอะไรช้ามาก สรุปคือตอนนี้ CAAT ทำงานเป็นระบบและรวดเร็วขึ้นมาก มีอะไรออกมา ก็จะมีอะไรมาก guidance เร็วมาก เหมือนมีทีมทำงานเยอะขึ้น มีคนที่รู้จริงเยอะมาก และพัฒนาบุคลากรเยอะมากขึ้น การ audit เข้มข้นขึ้นมา และส่งผลดีกับสายการบินมากขึ้น ซึ่งถูกแล้วที่ไม่เป็นหน่วยงานรัฐแล้ว”

ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1

จะเห็นได้ว่าการปรับปรุงในด้านต่าง ๆ ของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยนั้น มีแนวโน้มที่จะแก้ปัญหาความล้มเหลวภาครัฐโดยเฉพาะในประเด็น Red tape ได้อย่างยั่งยืน ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้าง งบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยีสารสนเทศ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่อาจจะยังเป็นที่น่ากังวลว่าจะเกิดการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนหรือไม่ นั่น คือ Rent-seeking ที่ยังไม่มีหลักฐานใดบ่งชี้ว่าจะไม่เกิดการแสวงประโยชน์จากตำแหน่งในองค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่แห่งนี้

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปและอภิปรายผลการศึกษาที่สำคัญ

จากการศึกษาความยั่งยืนของมาตรการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายดูแลการบินพลเรือน : กรณีศึกษาการติดธงแดงจาก International Civil Aviation Organization (ICAO) สามารถสรุปผลการการศึกษาที่สำคัญได้ ดังนี้

5.1.1 เหตุใดประเทศไทยจึงโดนองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเข้ามาตรวจสอบ

ในขณะนั้นปีพ.ศ. 2558 ประเทศไทยได้เกิดการรัฐประหารขึ้นและหน่วยงานที่บริหารคือ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งถือว่าเป็นปกติที่นานาประเทศจะมองว่าเป็นการปกครองที่ไม่ปกติ อาจจะมีคำถามเกิดขึ้นว่าเพราะเหตุนี้ จึงทำให้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศนั้นเข้ามาตรวจสอบหรือไม่ จากการค้นคว้าวิจัยข้อมูลเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยสามารถสรุปปัญหาของการเข้ามาตรวจสอบการกำกับดูแลการบินพลเรือนของไทยได้ดังนี้

จากการเติบโตอย่างก้าวกระโดดของอุตสาหกรรมการบินของประเทศไทยในช่วงเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ส่งผลต่ออุตสาหกรรมการบินของโลก โดย ประเทศไทยมีสนามบินถึง 38 แห่ง มีสนามบินที่เป็นการเดินทางระหว่างประเทศ ถึง 11 แห่ง โดยสนามบินส่งผลต่อการเดินทางของผู้โดยสารทั้งหมด มีเครื่องบินที่จดทะเบียน ภายในประเทศไทย จำนวนประมาณ 700 ลำ มีโรงเรียนเกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน 13 แห่ง มีบุคลากรที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนที่ต้องไปรับรองประมาณ หนึ่งหมื่นคน อีกทั้งยังมีเส้นทางที่เข้าออกในประเทศไทยประมาณ 550 เส้นทาง อีกทั้งสายการบินที่เดินทางเข้าออกในประเทศไทยเกิน 100 สาย และจำนวนผู้ให้บริการด้านการบินระหว่างประเทศ ถึง 24 ราย โดยจำนวนผู้โดยสารที่เข้ามาในประเทศไทย ก็เติบโตขึ้นอย่างก้าวกระโดดจำนวนผู้โดยสารเพิ่มขึ้นกว่า 2.8 เท่า จากปี 2552 ที่มีจำนวนผู้โดยสาร 58 ล้านคน เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 162 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2561

จึงเป็นพื้นฐานที่ทำให้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเข้ามาตรวจสอบเพราะกิจกรรมทางอากาศของเราสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับระดับภูมิภาค ทำให้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศเข้ามาตรวจสอบ

5.1.2 ปัญหาหลักของการกำกับดูแลการบินพลเรือนไทยคือการออกใบอนุญาตผู้ดำเนินการทางอากาศ ซึ่งเป็นปัญหาของหน่วยกำกับดูแล (กรมการบินพลเรือน)

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ จะสามารถสรุปได้ว่ากรมการบินพลเรือนเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศประกาศติดธงแดงให้แก่ประเทศ

ไทย และหน่วยงานด้านการบินพลเรือนอื่น ๆ ก็เข้ามาตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนของไทย คือกรมการการบินพลเรือน โดยประกอบโดยปัจจัยดังต่อไปนี้

1. สิ่งที่ต้องพิจารณาการการบินพลเรือนระหว่างประเทศให้มีความสำคัญก็คือ การออกใบอนุญาตผู้ดำเนินการทางอากาศ ซึ่งในขณะนั้นกรมการการบินพลเรือนเป็นผู้ดูแล การออกใบอนุญาตผู้ดำเนินการทางอากาศเป็นจำนวนมาก จากบุคลากรที่มีจำกัดและไม่เพียงพอต่อการตรวจสอบมาตรฐานการบินและจำนวนบุคลากรที่มีก็ไม่ครอบคลุมกับรูปแบบเครื่องบินที่มีอยู่ในประเทศไทย รวมไปถึงกรมการการบินพลเรือน เป็นหน่วยงานที่มีการทับซ้อนกันของการบริหารที่มีทั้งฝ่าย กำกับดูแล (Regulator) และฝ่ายที่ปฏิบัติงาน (Operator) อยู่ในกรมเดียวกัน ซึ่งตามมาตรฐานสากลแล้ว สองส่วนนี้จะต้องแยกออกจากกันเพราะอาจจะส่งผลถึงการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ

2. การมีกฎระเบียบด้านความปลอดภัยที่กว้างเกินไป โดยเฉพาะไม่มีกฎระเบียบที่ชัดเจนและทันสมัยเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าอันตราย เนื่องจากก่อนที่ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จะเข้ามาตรวจสอบ ประเทศไทย ไม่ได้ปรับปรุง พ.ร.บ. การเดินอากาศ ถึง 5 ปี

3. ระบบสนับสนุนไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนด้านข้อมูลสำหรับผู้ประกอบการ รวมทั้งการมีฐานข้อมูลที่สมบูรณ์และทันสมัย กรมการการบินพลเรือนไม่มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ดี ทำให้การติดต่อประสานงานจากผู้ประกอบการเป็นไปด้วยความล่าช้าไม่ตอบสนองได้ทันตามความต้องการ ขาดระบบการตรวจสอบและประเมินที่ดี

จากข้อมูลที่ได้มาแสดงให้เห็นถึงการกำกับดูแลการบินพลเรือนของภาครัฐนั้นไม่ได้คุณภาพ ไม่มีความเป็นอิสระขึ้นอยู่กับระบบราชการมีความล่าช้าจากระเบียบขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงาน (Red Tape) ทำให้การปรับปรุงกฎระเบียบ หรือการประสานงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบบราชการที่ยังไงเป็นบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า (Old Public Management) ทำให้เราไม่สามารถตอบสนองต่ออุตสาหกรรมการบินที่ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

5.1.3 การแก้ไขปัญหาด้านการกำกับดูแลการบินพลเรือน

จากการศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ และการสัมภาษณ์ พบว่ารัฐได้แก้ไขปัญหาด้านการกำกับดูแลการบินพลเรือนดังนี้

1.) รัฐบาลนำโดยคณะความสงบแห่งชาติโดยใช้ม.44 ประกาศยุบกรมการการบินพลเรือน เพื่อปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานที่ เป็นทั้งฝ่าย กำกับดูแล (Regulator) และ ฝ่ายที่ปฏิบัติงาน (Operator) เพื่อแยกทั้งสองส่วนออกจากกัน โดยจัดตั้ง สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล และ แยกหน่วยงานคณะกรรมการคณะกรรมการสอบสวนกรณีอื่นเกี่ยวกับอุบัติเหตุของอากาศยาน

ในราชอาณาจักรและงานเกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลือกรณีอากาศยานประสบภัยขึ้นตรงกับกระทรวงคมนาคม และเปลี่ยนกรมการบินพลเรือน ไปเป็นกรมท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย

2.) สำนักงานการบินพลเรือน ได้เร่งแก้ไขปัญหาด้านการกำกับดูแล โดยได้เริ่มวางแผนด้านงบประมาณและบุคลากร เพื่อเร่งแก้ไขปัญหการบินพลเรือนของไทย โดยได้ว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อช่วยในการแนะนำปรับปรุง โดยจ้างบริษัท CAAi เข้ามาทำการแนะนำและช่วยเหลือต่าง ๆ

1.) ด้านงบประมาณสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยสามารถหารายได้เข้าองค์กรได้เองโดยรายได้หลักมาจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการขออนุญาต การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเดินทาง เข้า ออก ภายในประเทศไทย โดยค่าธรรมเนียมนี้เป็นการหารายได้ที่มั่นคงของสำนักงานการบินพลเรือน และในปี พ.ศ. 2563 สำนักงานการบินพลเรือนสามารถที่จะงดการอุดหนุนจากรัฐเพื่อสร้างความยั่งยืนทางการจัดการงบประมาณได้ในที่สุด เพื่อลดปัจจัยในการแทรกแซงจากรัฐเนื่องจากการขออนุดหนุนงบประมาณจากส่วนได้ก็ตามเป็นไปได้ยากที่จะไม่เกิดการแทรกแซงทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำให้ส่วนนี้เป็นการสร้างความอิสระทางด้านการบริหารงานและการจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.) ด้านบุคลากรสำนักงานการบินพลเรือนวางแผนที่จะเพิ่มบุคลากรด้านการกำกับดูแลการบินพลเรือนโดยเพิ่มอัตราค่าตอบแทนให้แก่บุคลากรเพื่อสร้างแรงดึงดูดในการร่วมงานกับสำนักงานการบินพลเรือน เดิมกรมการบินพลเรือน มี Inspectors เพียง 11 คน จากข้อมูลปี 2561 สำนักงานการบินพลเรือนมี Inspectors จำนวน 44 คน ซึ่งสามารถเพิ่มได้ถึง 4 เท่า จากเดิม และ Inspectors ได้รับการฝึกอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ตามที่องค์การการบินพลเรือนกำหนด จากการสัมภาษณ์ภาคเอกชนทำให้ผู้วิจัยทราบถึงการป้องกันการทุจริตและใช้อำนาจโดยมิชอบของ Inspectors หลังจากที่เปลี่ยนเป็นสำนักงานการบินพลเรือนในแต่ละครั้งที่จะเข้ามาตรวจสอบ Inspectors จะมีการแจ้ง Guidance ว่าจะทำการตรวจสอบอะไรบ้าง และการเข้าตรวจสอบ ก็จะเข้าไปตรวจสอบเป็นทีม โดยแยกว่า Inspectors ตรวจสอบใดบ้าง และมี checklist ที่แน่นอน ไม่เหมือนตอนเป็นกรมการบินพลเรือนที่ไม่มีข้อมูลใด ๆ และการตรวจสอบก็เป็นวิจรรย์ยานของ Inspectors คนนั้น และหลังจากการตรวจสอบแล้ว ถ้าเกิดผู้ประกอบการรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรมก็สามารถ Reported เข้าสำนักงานการบินพลเรือนว่าในส่วนนี้ไม่ได้รับความเป็นธรรม ทำให้เป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของ Inspectors ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.) ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ได้ปรับปรุงนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในองค์กรไม่ว่าจะเป็น ระบบจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลด้านความปลอดภัยในการบิน (Safety Data Collection and Processing Systems: SDCPS) ของประเทศ โดยใช้ซอฟต์แวร์ ECCAIRS (European Coordination Centre for Accident and Incident Reporting Systems) ระบบจัดทำฐานข้อมูล Emission Data Management System (EDMS)

เพื่อให้ป้องกันการสูญหายของข้อมูลต่าง ๆ ด้านการกำกับดูแลการบินพลเรือน ข้อมูลต่าง ๆ ถือเป็นสิ่งสำคัญเพราะการถือการการบินพลเรือนระหว่างประเทศเข้ามาตรวจสอบนั้นจำเป็นที่จะต้องรายงานและแสดงหลักฐานต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง การที่ปรับปรุงระบบสารสนเทศให้ใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้สามารถสร้างความรวดเร็วและแม่นยำ

จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการสายการบิน สำนักการบินพลเรือนได้รับคำชมเชยเรื่องความรวดเร็ว ผู้ประกอบการสามารถตรวจสอบว่าขั้นตอนของการขอใบอนุญาต อยู่ขั้นตอนไหน สามารถเสร็จภายในกี่วัน มีการอัปเดตข้อมูลต่าง ๆ อย่างรวดเร็วไม่แตกต่างจากการทำงานที่เป็นระบบราชการที่ล่าช้าและตรวจสอบได้ยาก

5.1.4 ความยั่งยืนของการกำกับดูแลการบินพลเรือน

จากการวิเคราะห์ความยั่งยืนพบว่า มาตรการแก้ปัญหาการทุจริตตรงแดงที่รัฐบาลไทยได้ดำเนินการไปนั้น มีแนวโน้มว่าจะเป็นการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนโดยเฉพาะในประเด็นของการแก้ไขปัญหา Red tape ส่วนปัญหาด้าน Rent-seeking นั้นยังไม่มีหลักฐานชัดเจนว่าจะเกิดการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน

สำนักการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยที่ตั้งขึ้นมาใหม่นั้น เป็นองค์การอิสระ ไม่ขึ้นอยู่กับระบบราชการทำให้สามารถกำหนดอัตราค่าสิ่งพลและผลตอบแทนได้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันของอุตสาหกรรมการบินได้ และมีความคล่องตัวมากขึ้นในการออกกฎต่าง ๆ ในส่วนของโครงสร้างองค์กรได้มีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรด้านการบินพลเรือนให้ได้มาตรฐาน โดยแยกงานการกำกับดูแลออกเป็นสำนักการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยเพื่อหน่วยงานในด้านการกำกับดูแลการบินพลเรือนเพื่อกำกับดูแลหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่าง ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน อีกทั้งการที่นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้เพื่อช่วยลดขั้นตอนในการปฏิบัติ ทั้งการติดต่อ สื่อการกับผู้ประกอบการ การยื่นเอกสาร ทุกอย่างสามารถติดตามว่าระยะเวลาในการดำเนินการจะเสร็จในวัน การดำเนินการไปถึงขั้นตอนใด ผ่านระบบ SLA และมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นภายในจากฝ่ายกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นภายนอก จากผู้ให้บริการด้านการบินพลเรือน หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการบินของประเทศ เพื่อนำความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ เพื่อมาปรับปรุงและแก้ไขส่วนที่ผิดพลาดต่อไป จะเห็นได้ว่าการแก้ปัญหาเรื่องของความล่าช้าของระบบราชการ (Red Tape) ในเรื่องของเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่บางส่วนที่ยังต้องมีการทำงานร่วมกับองค์กรราชการอื่น ๆ ยังคงมีอยู่ ยกตัวอย่างเช่น การปรับเปลี่ยนกฎหมายใน พ.ร.บ. การเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ที่ ยังต้อง มีการกระทำหลายขั้นตอนก่อนที่จะประกาศใช้ได้ ซึ่งอาจตามไม่ทันกับกฎหมายการบินของโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

ในด้านการแก้ปัญหาด้าน Rent-seeking ได้มีการพยายามทำการป้องกันโดยการนำระบบ ประเมินการรับการตรวจสอบจาก auditor และ inspector เพื่อให้ผลการตรวจสอบเป็นไปอย่างสื่ อตรงและได้มาตรฐาน โดยการที่ผู้ประกอบการที่ถูกประเมินจะสามารถประเมิน auditor และ inspector ว่าประเมินอย่างสมเหตุสมผลหรือไม่ เพื่อลดปัญหา ด้าน Rent-seeking ในด้านของการ ตรวจสอบและประเมินผล แต่สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ยังขึ้นตรงกับกระทรวงคมนาคม โดยประธานกรรมการของสำนักงานการบินพลเรือน คือ ปลัดกระทรวงคมนาคมและกรรมการก็มีส่วน ราชการภาคอื่น อาจเกิดการแทรกแซง เพื่อแสวงหาค่าเช่าได้ และ ในด้านของจำนวนบุคลากรที่ เพิ่มมากขึ้นหลายเท่าตัว การทำงานที่มีบุคลากรที่มากกว่าเดิมอาจจะส่งผลให้เกิดช่องว่างต่าง ๆ มาก ขึ้นตามไปด้วย

จากการวิจัยแสดงให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาระบบของโครงสร้างองค์การนั้นเป็นไปในทิศทางที่ ดีขึ้น แต่ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อความยั่งยืนของการกำกับดูแลการบินพลเรือน จากการที่องค์การ การบินพลเรือนยังมีอายุขององค์การไม่มากนักอาจจะต้องใช้เวลาในการพิสูจน์ว่าจะสามารถสร้าง ความยั่งยืนในการกำกับดูแลการบินพลเรือนได้หรือไม่

5.2 ข้อจำกัดและอุปสรรคในการวิจัย

การศึกษาวิจัยความยั่งยืนของมาตรการการแก้ไขปัญหาคำกำกับดูแลการบินพลเรือน มีข้อ จำกัดและอุปสรรคในการเก็บข้อมูลเป็นอย่างมากเนื่องจากการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 ทำให้การติดต่อประสานงาน และการเข้าถึงแหล่งข้อมูลเป็นไปได้อย่างยากลำบาก และการสัมภาษณ์ จำเป็นต้องเปลี่ยนรูปแบบเป็นแบบการสัมภาษณ์ผ่านสื่อออนไลน์เท่านั้น และผู้ให้สัมภาษณ์บางท่าน ไม่ได้เก่งเรื่องเทคโนโลยี รวมทั้งปัญหาของการสืบค้นข้อมูลกรมการบินพลเรือน ซึ่งเป็นหน่วยงานไป ยุบไปแล้ว ทำให้ต้องอาศัยข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ และผู้ให้สัมภาษณ์บางคนสงวนท่าทีและมีการ ระมัดระวังในการให้ข้อมูล สืบเนื่องจากการที่เราไม่สารถสัมภาษณ์แบบเผชิญหน้าได้ เราไม่สามารถรู้ ถึงสีหน้าที่ดีของผู้ให้สัมภาษณ์

5.3 ข้อเสนอแนะการวิจัย

จากการสรุปการศึกษา ความยั่งยืนของมาตรการแก้ไขปัญหาคำกำกับดูแลการบิน พลเรือน กรณีศึกษาการติดธงแดงจาก International Civil Aviation Organization (ICAO) ผู้วิจัย ได้สรุปผลการศึกษา และนำไปสู่ข้อเสนอแนะดังนี้

5.3.1 ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการบินพลเรือน

การแก้ไขการกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศไทย สามารถแก้ไขได้ในระดับที่น่าพอใจ แต่ยังมีเหลือปัญหาที่ยังต้องแก้และพัฒนาในหลายด้าน แม้ว่าเราจะสามารถผ่านเกณฑ์ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้สำเร็จ และยกระดับการกำกับดูแลการบินพลเรือนของไทยเทียบเท่ามาตรฐานสากลแล้ว แต่ ประเทศไทยยังไม่สามารถแก้ไขปัญหา การลดลำดับความน่าเชื่อถือ จาก FAA ขึ้นเป็น category 1 เหมือนเดิมได้ โดยที่สำนักงานการบินพลเรือน และ รัฐบาล ยังต้องให้ความสำคัญในข้อนี้ เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานการบินพลเรือนของไทยให้เป็นชั้นนำในระดับภูมิภาคอย่างแท้จริง การที่อุตสาหกรรมการบินพัฒนาอย่างก้าวกระโดดทำให้การสร้างบุคลากรต่าง ๆ มีความจำเป็นอย่างมาก สิ่งสำคัญคือผู้บริหารของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย จะต้องเป็นผู้ที่มองภาพกว้าง ทางด้านอุตสาหกรรมการบินของโลก และสามารถประยุกต์ปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารเพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของอุตสาหกรรมการบิน และมีหลักธรรมาภิบาล และป้องกันการแทรกแซงจากภายนอกได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่สำคัญคือ การแสวงหาค่าเช่า (Rent-seeking) อาจเกิดขึ้นได้เนื่องจากสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยยังขึ้นตรงอยู่กับกระทรวงคมนาคม อาจจะมีการแทรกแซงทางด้านการเมือง และจำนวนบุคลากรที่มากขึ้น อาจจะมีช่องว่างในการแสวงหาผลประโยชน์ได้ อีกทั้งยุคของข้อมูลข่าวสารและการโจรกรรมข้อมูลมีจำนวนมากขึ้น การที่สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยมีข้อมูล (Data) เป็นจำนวนมากและจะเพิ่มขึ้นในอนาคต ทำให้การป้องกันและสำรองข้อมูลเป็นสิ่งที่ยังจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อป้องกันการสูญเสยและการโจรกรรมต่าง ๆ

5.3.2 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงปัญหาด้านการกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศไทย ในการวิจัยครั้งต่อไป ผู้วิจัยขอเสนอภาพรวมของอุตสาหกรรมการบินของไทย สืบเนื่องจากปัญหาการแพร่ระบาดของ ไวรัสโคโรนา 2019 ทำให้เกิดวิกฤติการณ์ด้านการบินพลเรือนของโลก ทำให้อุตสาหกรรมด้านการบินพลเรือนหยุดชะงัก โดยเฉพาะเรื่องของ การเดินทางระหว่างประเทศ ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นโอกาสที่จะศึกษาการแก้ไขวิกฤตินี้ รัฐบาลและสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย จะดำเนินการอย่างไร เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมการบิน

บรรณานุกรม

- 27/2558, คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่. การแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลและพัฒนาการ
บินพลเรือนแห่งประเทศไทย, 11 กันยายน 2558.
- ก, ประกาศลงราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 95. พระราชกำหนด การบินพลเรือนแห่งประเทศไทย
พ.ศ. 2558 1 ตุลาคม 2558.
- สถาบันการบินพลเรือน, แผนวิจัยและพัฒนาธุรกิจการบิน สำนักวิจัยและพัฒนาธุรกิจการบิน. "สรุปข่าวสารอุตสาหกรรมการ
บิน ข อ ง ไ ท ย ป ร ะ จ ำ เ ตี อ น เม ษ า ย น พ . ศ . 2 5 5 9 ฉบับย่อ : 1 ." (2 5 5 9) .
ศูนย์วิจัยกสิกรไทย.(2560). ICAO ปลดตรงแดงหน้าชื่อประเทศไทย... .ECON ANALYSIS, 23(2875),
1-2.
- การแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลและพัฒนาการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย. (2558, 11 กันยายน).
คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ. เล่ม 132 ตอนพิเศษ 215 ง. หน้า 4-6
กรุงเทพธุรกิจ. (2560, 10 ตุลาคม).เบื้องหลังความสำเร็จปลด 'ธงแดง' ICAO.
<https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/776495>
- นิติ วิทยาเต็ม.(2563).การบินทั่วไป (general aviation). CPMU NEWS, 5(2), 1-2.
- เปลี่ยนชื่อกรรมการขนส่งทางอากาศ เป็นกรรมการบินพลเรือน, (2552, 22 พฤศจิกายน).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 126 ตอนที่ 87 ก.หน้า 4-6
- งานพัฒนาศูนย์ข้อมูล SMEs Knowledge Center.(2557).บทบาท ข้อดี และข้อเสีย การขนส่งสินค้า
ทางอากาศ (AIR FREIGHT).การจัดทำเนื้อหาองค์ความรู้ SMEs, 1-2
- FSF Editorial Staff. (2017, October 10). ICAO Lifts Thailand's Safety 'Red Flag'.
<https://flightsafety.org/thailand-red-flag/>
- สมชนก เทียมเทียบรัตน์. (2560).บทนำสู่ความปลอดภัยทางการบิน (น.1). บริษัทไทยไฟลท์เอวิเอชั่น
อินเตอร์เนชั่นเนล จำกัด
- สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย. (2561).รายงานสภาวะอุตสาหกรรมการบินของประเทศ
ไทย. <https://www.caat.or.th/th/archives/42379>
- บุญญภาพ ตันติปิฎก. (2562). Transport & Logistics Industry 2019.SCB Economic Intelligence
Center, 1-2.
- อนุศักดิ์ ฉิ้นไพศาล. (2556). เทคนิคการจัดการความปลอดภัย (น.5). ซีอีดียูเคชั่น
สมชนก เทียมรัตน์. (2561, 11 มิถุนายน). มาตรฐานความปลอดภัยในการปฏิบัติการบินของอากาศ
ไร้คนขับ. <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/ndsijournal/article/view/39370>
- ไกลยุทธ ธีรยาศิรินทร์. (2534). ทฤษฎีความล้มเหลวภาครัฐ. ใน ไกลยุทธ ธีรยาศิรินทร์ (บ.ก.),

เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ : รวมบทความ (น. 1-24). โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์. ธรรมาภิบาล (Good Governance) กับสังคมไทย. วารสารดำรงราชานุภาพ,
 3(7), 6-12.

กุลลดา เกษบุญชู, ศุภมิตร ปิติพัฒน์, ไชยวัฒน์ คำชู, และประทุมพร วัชรเสถียร. (2545). ธรรมาภิ
 บาลการบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม. บริษัท สำนักพิมพ์น้ำฝน จำกัด.
 ชลันทิพย์ ประดับพงษา. (2561, 13 กันยายน). ปักธงแดง หรือ ปักธงชัย.

[https://www.catc.or.th/worldclass/index.php/en/persuasive-
 content/itemlist/category/50-did-you-know?start=12](https://www.catc.or.th/worldclass/index.php/en/persuasive-content/itemlist/category/50-did-you-know?start=12)

กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2558. (2558, 27
 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 132 ตอนที่ 5 ก

Thaipublica. (2560, 9 ตุลาคม). "ICAO “ปลดธงแดง” พ.ย.นี้ รายงานผล EASA รอบสุดท้าย คาด
 พร้อม FFA ตรวจสอบปีหน้า – EICประเมินนักบินจะยิ่งขาด. [https://thaipublica.org
 /2017/10/icao-9-10-2560/](https://thaipublica.org/2017/10/icao-9-10-2560/)

อัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนของข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการสังกัดกรมการบินพล
 เรือนที่ผ่านการคัดเลือกให้ไปปฏิบัติงานที่สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ.
 2559. (2559, 13 มกราคม). ประกาศคณะกรรมการกำกับสำนักงานการบินพลเรือนแห่ง
 ประเทศไทย

ภาคผนวก

แนวทางคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

1.อยากให้(ผู้ถูกสัมภาษณ์)เล่าถึงการเข้ามาทำหน้าที่แก้ไขปัญหาดังกล่าวในส่วนของบริษัท... (หน้าที่ก่อนหน้าทำอะไรอยู่)

.....

2. อยากให้(ผู้ถูกสัมภาษณ์)เล่าถึงตอนที่ประเทศไทยโดนประกาศติดธงแดงว่าทางบริษัท... มีที่ทำอย่างไร

.....

3.นโยบายของบริษัท... หลังจากเที่ยวทาง ICAO ติดธงแดงนั้น มีอย่างไรบ้าง (จัดตั้งทีมเพื่อแก้ไขปัญหาหรือรับมือด้านผลกระทบที่จะตามมาอย่างไร)

.....

4.ในช่วงที่ติดธงแดงจาก ICAO ในช่วงแรกนั้น ทางบริษัทได้รับผลกระทบอย่างไรบ้าง

.....

5.ทางภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมกับการแก้ไขปัญหามาอย่างไร

.....

6.ส่วนใดที่ภาคเอกชนให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อยากให้ ยกตัวอย่างมาเป็นลำดับครับ

.....

7.ในช่วงที่ติดธงแดงภาครัฐได้ยื่นมือเข้ามาช่วยในส่วนไหนบ้าง และจากการที่รัฐเข้ามาส่งผลอย่างไรบ้าง

.....

8.หลังจากเปลี่ยนกรมการบินพลเรือนเป็นCAAT การติดต่อประสานงานหรือกระบวนการต่าง ๆ เป็นอย่างไร

.....

9.ในฐานะภาคเอกชนได้มีการร่วมมือ ปรึกษาหารือ กับ บริษัทเอกชน อื่น ๆ หรือไม่ ถ้าเป็นไปได้ผมอยากทราบว่าประสานงานหรือช่วยเหลือกันในด้านใดบ้าง

.....

10.ในช่วงที่ CAAT เข้ามาตรวจสอบเพื่อออกใบอนุญาตการเดินทางอากาศใหม่ ทางบริษัท... มีข้อกังวลอย่างไรบ้าง

.....

11.อุปสรรคสำคัญของภาคเอกชนในการฝ่าวิกฤตินี้ คืออะไร

.....

12.หลังจากที่ ICAO ปลดธงแดงออกแล้วทางบริษัท ได้รับผลดี หรือ ผลเสีย อย่างไรบ้าง

.....

13. การแก้ไขปัญหาคำกัณฑ์ดูแลนี้ ที่เปลี่ยนจากหน่วยงานรัฐเป็นองค์การอิสระ มีข้อดีข้อเสียอย่างไรบ้าง ต่อภาคเอกชน

.....

14. จากการแก้ไขปัญหานี้...คิดว่าเป็นการแก้เป็นการกำกัณฑ์ดูแลการบินพลเรือนอย่างยั่งยืนหรือไม่ อยากรยกตัวอย่าง ว่า การแก้ไขปัญหาคำกัณฑ์ดูแลการบินพลเรือนส่วนใดที่คิดว่ายั่งยืน และส่วนใด ที่น่าจะต้องปรับปรุง

.....



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	เรืออากาศตรีเดชดิถก อัครพงษ์ภาคภูมิ
วัน เดือน ปี เกิด	7 มกราคม 2532
สถานที่เกิด	กรุงเทพฯ
วุฒิการศึกษา	ศิลปบัณฑิต สาขาวิชาทัศนศิลป์ คณะจิตรกรรม ประติมากรรม และภาพพิมพ์ มหาวิทยาลัยศิลปากร



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY