

# กรมการขนส่งทางอากาศกับการส่งเสริมและพัฒนากิจการ ขนส่งทางอากาศ

กาลครั้งหนึ่งนานมาแล้ว มีนักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกันผู้หนึ่งได้กล่าวไว้ว่า “การกำกับดูแลที่ดีที่สุดก็คือการไม่กำกับดูแล” ไม่ว่าคำพูดดังกล่าวจะเป็นเพียงแค่นิยามธรรมดา หรือเป็นคำที่มีค่าควรแก่การปฏิบัติก็ตาม สิ่งหนึ่งที่ทุกคนต้องตระหนักก็คือ ความแตกต่างในลักษณะสำคัญระหว่างการกำกับดูแล (regulation) กับการควบคุม (control)

โดยทั่วไป เรามักจะตีความหมายของการควบคุมเช่นเดียวกับการกำกับดูแล โดยเรามักใช้คำว่า “ควบคุม” เมื่อเราต้องการที่จะกำกับดูแลกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งอย่างเข้มงวดกวดขัน นอกจากนี้ การควบคุมมักจะมาพร้อมกับคำว่า “ดุลยพินิจ” หรือ “การใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจควบคุม” และเนื่องจากสาเหตุดังกล่าว จึงไม่นิยมที่จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่โปร่งใสในการควบคุมไว้ล่วงหน้าหรือหากมีการกำหนดไว้ล่วงหน้า ก็มักจะเป็นการกำหนดขึ้นฝ่ายเดียวโดยรัฐบาล จนบางคนถึงกับกล่าวว่า การควบคุมหรือการกำกับดูแลอาศัยการตัดสินใจเป็นกรณี ๆ ไป โดยไม่มีบรรทัดฐานที่แน่นอนในการควบคุม อีกทั้งรัฐยังต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากในการควบคุม ดังนั้น การควบคุมหรือการกำกับดูแลซึ่งไร้บรรทัดฐาน ไม่เพียงแต่เป็นกระบวนการที่ไม่โปร่งใส แต่ยังนำมาซึ่งการแบกภาระค่าใช้จ่ายมหาศาลแก่รัฐบาลอีกด้วย

ในทางตรงกันข้าม หากหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแล และผู้ประกอบการสามารถกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขร่วมกันล่วงหน้าได้ ก็จะเป็นผลดีที่ทำให้กระบวนการกำกับดูแลมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น อีกทั้งช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาล และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย นอกจากนี้ยังเป็นวิธีหนึ่งที่จะทำให้คนเป็นจำนวนมากหันมามอง “การกำกับดูแล” ในแง่ที่ดีขึ้นว่า “การกำกับดูแล” จะเป็นวิถีทางที่ดีกว่า “การควบคุม” และเหมาะสมสำหรับโลกสมัยใหม่

อย่างไรก็ดี ในโลกแห่งความเป็นจริง ไม่มีสิ่งใดจะได้มาโดยง่าย เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งการกำกับดูแลที่ดีนั้น เราจำเป็นต้องใช้ความพยายามอย่างหนักในการกำหนดมาตรฐาน ดังนั้น การเตรียมพร้อมที่เหมาะสมจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อที่จะมั่นใจว่าเกณฑ์มาตรฐานที่สำคัญจะถูกกำหนดขึ้นอย่างเหมาะสม

## การกำกับดูแลกับการส่งเสริมและพัฒนา

การกำกับดูแล (regulation) และการส่งเสริม (promotion) มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดจนบางคนมองว่า สองสิ่งนี้เสมือนหนึ่งเป็นดาบสองคม กล่าวคือ เนื่องจากการกำกับดูแลต้องเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ หากมีการกำกับดูแลที่เข้มงวดมากเกินไป ก็จะมีผลทำให้การส่งเสริมกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งนั้นไม่บังเกิดผลเท่าที่ควร แต่อย่างไรก็ดี ในโลกปัจจุบัน เราต้องยอมรับความจริงที่ว่า การกำกับดูแลในขอบเขตที่เหมาะสมเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

ปัจจุบัน ภาครัฐได้เข้าไปมีส่วนร่วมในทุกแง่มุมของการขนส่งทางอากาศไม่ว่าจะเป็นการบริหารสายการบิน ท่าอากาศยาน และการให้บริการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ดังต่อไปนี้

- การกำหนดความเหมาะสมของราคาตั๋วโดยสารเครื่องบิน ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินต่าง ๆ ฯลฯ
- การกำหนดและรับรองขีดความสามารถของอากาศยาน
- การจัดสรรเส้นทางบิน
- การกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ แก่ผู้ให้บริการในกิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าว

ภารกิจหลักที่สำคัญอย่างหนึ่งของกรมการขนส่งทางอากาศ คือ การแสวงหาวิถีทางแห่งความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่าง “การกำกับดูแล” และ “การส่งเสริม” ที่จะนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุด ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อให้การพัฒนากิจการขนส่งทางอากาศในอนาคตเป็นสิ่งที่ทุกคนปรารถนา

## รู้เขา – รู้เรา : แนวทางสู่การแก้ปัญหา

การขนส่งทางอากาศเป็นกิจการที่ต้องมีการเดินทางจากจุดเริ่มต้นไปยังจุดหมายปลายทางระดับของความซับซ้อนจะทวีขึ้นเมื่อทั้งสองจุดดังกล่าวไม่อยู่ในเขตแดนประเทศเดียวกัน กล่าวคือ ในการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศจะมีเรื่องของ กฎหมายระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ทางการทูต และผลประโยชน์ระหว่างประเทศ ฯลฯ เข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงทำให้ปัญหาเรื่องอำนาจอธิปไตยและผลประโยชน์ต่างตอบแทน เข้ามามีบทบาทสำคัญในการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศอยู่เสมอ เมื่อใดก็ตามที่ผู้ประกอบการรายใดตัดสินใจที่จะก้าวลงสู่สนามระหว่างประเทศ เขาผู้นั้นจะต้องมีความเข้าใจอย่างลึกซึ้งถึงอิทธิพลของคำว่า “โลกาภิวัตน์”

ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ ทุกประเทศไม่ว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือยังไม่พัฒนาจะต้องรู้และเข้าใจอย่างลึกซึ้งในประเด็นพื้นฐาน 4 ประเด็น ดังต่อไปนี้

- สถานภาพ ลักษณะสำคัญ ชีตความสามารถและข้อด้อยของตัวเอง
- สถานภาพ ลักษณะสำคัญ ชีตความสามารถและข้อด้อยของประเทศอื่น
- ผลกระทบและผลของการนำอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศไปใช้
- นโยบายระดับชาติ รวมทั้งนโยบายระดับรองลงมาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในกิจการขนส่งทางอากาศ เป็นที่ชัดเจนว่า ตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมา นวัตกรรมใหม่ในการขนส่งทางอากาศที่เกิดขึ้นในประเทศพัฒนาแล้ว จะแพร่หลายไปสู่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ภายในเวลาอันรวดเร็ว และในทางกลับกัน ปัญหาหรือความล้มเหลวที่เกิดขึ้นในประเทศใดประเทศหนึ่งก็จะส่งผลกระทบต่อไปยังประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก เช่นเดียวกัน ในการนี้เราอาจนำปรัชญาแนวคิดแห่งการ “รู้เขา – รู้เรา รบร้อยครั้ง ชนะร้อยครั้ง” มาใช้ให้เป็นประโยชน์ได้

หากเป็นจริงตามคำกล่าวข้างต้น เราจะทำอย่างไรและด้วยวิธีการใด ที่จะสามารถเข้าใจอย่างลึกซึ้งในประเด็นพื้นฐานที่สำคัญ 4 ประเด็น และเราควรจะยืนอยู่ ณ ตำแหน่งใด จึงจะนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุด บนความสัมพันธ์ระหว่าง การกำกับดูแล กับ การส่งเสริมและพัฒนากิจการขนส่งทางอากาศได้

### ทำอย่างไรจึงจะรู้จักตัวเอง ?

การที่จะรู้จักตัวเองได้ เราจะต้องมีความเข้าใจในตัวเองเสียก่อน ดังนั้น กรมการขนส่งทางอากาศ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้านการขนส่งทางอากาศของประเทศ จำเป็นต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับข้อมูลข่าวสารอันเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางอากาศ ทั้งทางด้านเทคนิค (technical aspect) และทางด้านเศรษฐกิจ (economic aspect) ซึ่งในปัจจุบัน กรมการขนส่งทางอากาศมี 1 สำนัก และ 2 กอง ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการกำกับดูแลเทคนิคและมี 2 สำนักที่รับผิดชอบงานด้านการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ

ในการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ (economic regulation) นั้นเป็นที่ยอมรับกันว่า ในอนาคตภายภาคหน้า หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องกำกับดูแลงานด้านนี้ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อให้ธุรกิจอุตสาหกรรมด้านการบินทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศมีความคล่องตัวขึ้น และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ภาคธุรกิจและแก่ประเทศชาติ โดยภาครัฐควรเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาเฉพาะกรณีที่เกิดขึ้น

- ความไม่เท่าเทียมกันในด้านต่อระหว่างผู้ประกอบการและผู้ให้บริการ
- การผูกขาดโดยธรรมชาติของธุรกิจประเภทนี้

- การตั้งราคาตัวโดยสารเครื่องบินหรืออัตราค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่ไม่เป็นธรรม
- ปัญหาที่เป็นผลสืบเนื่องจากการประกอบธุรกิจการบิน และมีผลกระทบต่อสังคม เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม
- การร้องเรียนจากประชาชนถึงปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างมากมายและแพร่หลาย

ในเวทีระหว่างประเทศ ปัจจุบันถึงแม้ว่า การขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศจะดำเนินไปตามความตกลงระดับทวิภาคีเป็นส่วนใหญ่ แต่ในอนาคตอันใกล้ มีแนวโน้มอย่างยิ่งที่ข้อตกลงพหุภาคี โดยเฉพาะในระดับภูมิภาค จะมีบทบาทสำคัญในการขนส่งทางอากาศมากขึ้นตามลำดับ

สำหรับการขนส่งทางอากาศในระดับภายในประเทศ การที่เราจะเปลี่ยนการควบคุมอย่างเข้มงวด ให้เป็นการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพได้นั้น ต้องอาศัยความอดสาหะอย่างแรงกล้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเปลี่ยนผ่าน สำหรับการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องจัดทำแนวทางคู่มือปฏิบัติงาน คู่มือตรวจสอบ นโยบาย ข้อกำหนด เงื่อนไข หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ฯลฯ โดยอาศัยความร่วมมือและการประสานงานกับเอกชนผู้ประกอบการก่อนบังคับใช้ และเนื่องจากผู้ประกอบการเป็นผู้ที่รู้ดีว่าควรปฏิบัติตนเช่นไรจึงจะถูกต้องเหมาะสม และเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานกำกับดูแล รวมทั้งรู้ว่า หากเขาทำตามข้อกำหนดของรัฐบาลทุกขั้นตอน ก็จะมั่นใจได้ว่าจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างเต็มที่ ดังนั้น เอกชนผู้ประกอบการ คงยินดีที่จะให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีแก่ภาครัฐในเรื่องนี้ ซึ่งหากข้อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขต่าง ๆ ดังกล่าว เป็นที่เห็นชอบร่วมกันโดยภาครัฐและเอกชน ก็จะทำให้กระบวนการกำกับดูแล มีความโปร่งใส และไปในทิศทางที่ถูกต้องมากยิ่งขึ้น

ในที่สุด เมื่อใดก็ตามที่ภาครัฐรู้ว่า ไม่มีปัญหาหรือความผิดพลาดในตลาดหรืออำนาจต่อรองระหว่างผู้ประกอบการและผู้ให้บริการมีความเท่าเทียมกันเพียงพอแล้ว ก็ถึงเวลาที่ภาครัฐจะถอนตัวออกจากการกำกับดูแลที่มีมากเกินไปได้

อย่างไรก็ดี การจะทำให้ แนวทาง ข้อกำหนด หรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านั้นเกิดขึ้นได้ เป็นงานที่ยากลำบากและต้องอาศัยความรู้ทางวิชาการอย่างมาก ซึ่งผู้กำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีข้อมูลและประสบการณ์ในทุกด้านที่เกี่ยวข้อง และอย่างกว้างขวาง ทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ มิฉะนั้น การกำกับดูแลจะไม่สามารถพัฒนาไปสู่รูปแบบที่เราปรารถนาได้

ปรัชญาแนวคิดแห่งการ “รู้เขา – รู้เรา” ควรได้รับการพิจารณาให้เป็นแนวทางพื้นฐานสำหรับผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลเป็นอย่างยิ่ง และเพื่อทำตามแนวคิดดังกล่าว สำนักส่งเสริมและพัฒนากิจการขนส่งทางอากาศ จึงได้แบ่งหน่วยงานภายในสำนักออกเป็น 4 ส่วน เพื่อทำหน้าที่ที่สำคัญต่าง ๆ คือ

### ส่วนกิจการระหว่างประเทศ

มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญในความร่วมมือ การประสานและเป็นจุดศูนย์รวมของงานทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ มาตรฐานต่าง ๆ รวมทั้งแบบแผนการปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับและปฏิบัติกันทั่วโลก จะได้รับการเอาใจใส่อย่างใกล้ชิดและเผยแพร่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ส่วนกิจการระหว่างประเทศยังทำหน้าที่ประสานงานในโครงการความช่วยเหลือและความร่วมมือทางด้านเทคนิคกับหน่วยงานระหว่างประเทศอื่น ๆ ด้วย ดังนั้น งานในส่วนกิจการระหว่างประเทศ จึงมีส่วนช่วยให้เรารู้ความเคลื่อนไหวในกิจการการบินพลเรือนทั่วโลก เปรียบเสมือนการได้ “รู้เขา” ซึ่งจะทำให้เราได้เปรียบในโลกยุคโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน

### ส่วนเศรษฐกิจการขนส่งทางอากาศ

เป็นศูนย์กลางในการวิเคราะห์และวิจัยงานด้านขนส่งทางอากาศของกรมการขนส่งทางอากาศ เนื่องจากแก่การที่ “รู้เขา” เท่านั้น ไม่เพียงพอสำหรับการพัฒนากิจการขนส่งทางอากาศของประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น เราจึงจำเป็นต้องรู้และเข้าใจในนวัตกรรมใหม่ในการขนส่งทางอากาศ และสามารถนำมาวิเคราะห์ถึงอิทธิพลและผลกระทบของมันที่จะมีต่ออุตสาหกรรมการบินได้ และเหนือสิ่งอื่นใด สามารถที่จะชี้แนะทิศทางที่จะเดินไปในการขนส่งทางอากาศของประเทศได้ เหล่านี้คือ ความรับผิดชอบที่สำคัญของส่วนนี้ นอกจากนี้ส่วนเศรษฐกิจการขนส่งทางอากาศ ยังทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินข้อดี ข้อด้อย โอกาส และความเสี่ยงในการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย อีกทั้งเสนอแนวทาง จุดยืน และท่าทีของประเทศ สำหรับการเจรจาในเวทีระหว่างประเทศต่าง ๆ ทั้งใน ASEAN, APEC และ WTO

### ศูนย์สารสนเทศและสถิติการขนส่งทางอากาศ

เป็นอีกส่วนหนึ่งที่ทำหน้าที่ตามแนวคิดแห่งการ “รู้เขา - รู้เรา” โดยศูนย์สารสนเทศและสถิติการขนส่งทางอากาศได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่พัฒนาฐานข้อมูลของกรมการขนส่งทางอากาศให้ทันสมัยตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศประเภท MIS EIS ฯลฯ และการเก็บรวบรวมสถิติในการขนส่งทางอากาศซึ่งข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมได้นั้น จะมีส่วนช่วยอย่างมากในการทำให้เราสามารถ “รู้เขา - รู้เรา” ได้

นอกจากนี้เป็นที่ชัดเจนว่า นโยบายที่สำคัญนโยบายหนึ่งของรัฐบาลชุดนี้ คือ การทำให้ภาครัฐมีการนำเทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการนำภาครัฐมากขึ้น หรือที่รู้จักกันในนาม “e - Government” ดังนั้น

ศูนย์สารสนเทศและสถิติการขนส่งทางอากาศ จึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบสารสนเทศ ทั้งงานในส่วนสนับสนุน และงานในส่วนการให้บริการในส่วนหน้า เพื่อสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว

### ส่วนนโยบายและแผน

ทำหน้าที่รับผิดชอบการวางแผนและนโยบายการขนส่งทางอากาศของกรมการขนส่งทางอากาศ จัดลำดับความสำคัญและวางรูปแบบ รวมทั้งตรวจสอบการดำเนินงานและประเมินผลของโครงการต่าง ๆ ของกรมการขนส่งทางอากาศ นอกจากนี้ ส่วนนโยบายและแผนยังทำหน้าที่วิเคราะห์ และกำหนดงบประมาณประจำปี วางแผนระยะสั้นและระยะยาวต่าง ๆ โดยติดต่อประสานงานกับกระทรวงคมนาคมในเรื่องนี้ตลอดเวลา ทั้งหมดที่กล่าวมานี้เปรียบได้ว่า ส่วนนโยบายและแผนทำหน้าที่เป็นผู้ผลักดันแนวคิดแห่งการ “รู้เขา – รู้เรา” ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ

ในสำนักส่งเสริมและพัฒนากิจการขนส่งทางอากาศ มีการทำงานที่สอดคล้องและประสานกันอย่างดีของทั้ง 4 ส่วน กล่าวคือ เมื่อได้ข้อมูลต่าง ๆ จากส่วนกิจการระหว่างประเทศ และส่วนเศรษฐกิจการขนส่งทางอากาศ บวกกับข้อมูลการวิเคราะห์จากศูนย์สารสนเทศและสถิติการขนส่งทางอากาศแล้ว ส่วนนโยบายและแผนก็จะสามารถนำไปพัฒนาจัดทำเป็นนโยบายและแผนของกรมการขนส่งทางอากาศที่ดีและมีประสิทธิภาพได้

หากปรัชญาแนวคิดแห่งการ “รู้เขา – รู้เรา” ได้ฝังอยู่ในจิตวิญญาณของพวกเราตลอดเวลาเชื่อว่ากรมการขนส่งทางอากาศจะสามารถนำประเทศไทยให้ก้าวไปสู่ทิศทางการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางอากาศที่ถูกต้อง เหมาะสม ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพตลอดไป