

วิกฤติการบินพลเรือนของไทยและการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน

พลอากาศเอก ปรีชา ประดับมุข

คู่มือนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา


กรกฎาคม 2560

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยบูรพา

อาจารย์ผู้ควบคุมคุษฎีนิพนธ์ และคณะกรรมการสอบปากเปล่าคุษฎีนิพนธ์ ได้พิจารณา  
คุษฎีนิพนธ์ของ พลอากาศเอกปรีชา ประดับมุข ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยบูรพาได้

อาจารย์ผู้ควบคุมคุษฎีนิพนธ์

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก  
(ศาสตราจารย์ ดร.จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ)

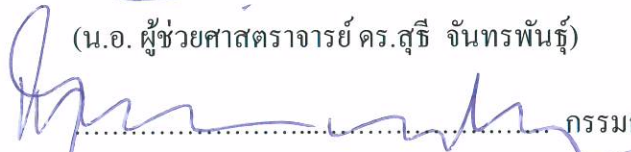
..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม  
(อาจารย์ ดร.สุปราณี ธรรมพิทักษ์)

คณะกรรมการสอบปากเปล่า

..... ประธาน  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ มีทรัพย์หลาก)

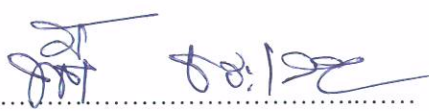
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย เลาหวิเชียร)

..... กรรมการ  
(น.อ. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี จันทรพันธุ์)

..... กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ)

..... กรรมการ  
(อาจารย์ ดร.สุปราณี ธรรมพิทักษ์)

วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจอนุมัติให้รับคุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยบูรพา

..... คณบดีวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พัชนีธ์ ธารเสนา)

วันที่..... 17 ก.ค. 2560

## กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำรายงานการวิจัยเรื่องวิกฤติการบินพลเรือนของไทย และการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนสำเร็จลุล่วงด้วยความกรุณาจาก ศาสตราจารย์ ดร.จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย เลาหะวิเชียร รองศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ มีทรัพย์หลาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พัชนีธ์ ธาระเสนา นาวาอากาศเอก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี จันทรพันธุ์ และอาจารย์ ดร.สุปราณี ธรรมพิทักษ์ ที่ได้ประสิทธิประสาทความรู้ความเข้าใจให้ความเอาใจใส่ให้คำปรึกษา ช่วยเหลือ ตลอดจนแนะนำแนวทางในการจัดทำเอกสารวิจัยเป็นอย่างดี และให้กำลังใจต่อผู้วิจัยตั้งแต่เริ่มดำเนินการเป็นต้นมา ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังขอกราบขอบพระคุณผู้ร่วมให้ข้อมูลในการวิจัยที่ได้กรุณาให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำคู่มือฉบับนี้ ประกอบด้วย พลอากาศเอก ประจินต์ จั่นตอง รองนายกรัฐมนตรี พลอากาศเอก จอม รุ่งสว่าง ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน นายชาติชาย ทิพย์สุนาวี ปลัดกระทรวงคมนาคม พลอากาศเอก วิจิตร จิตรีภักดิ์ กรรมการกำกับดูแลสำนักงานการบินพลเรือน ดร.จุฬา สุขมานพ ผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย นาวาอากาศตรี อลงกต พูลสุข อดีตผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย นายสมชาย พิพุทธวัฒน์ อดีตอธิบดีกรมการบินพลเรือน พลอากาศตรี ภาณุ อุดทน นาวาอากาศเอก นพพล กลิ่นผกา นาวาอากาศเอก นรินทร์ อรัญพูล นายชจรพัฒน์ มากสิน และ ดร.ไฉยรัชชา อมรพัฒน์ รวมถึงขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เปรมจิตต์ ขจรภัย ลาร์เซน ที่ได้ให้การสนับสนุนทุนในการทำวิจัย และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยทุกท่าน

คุณค่าและคุณประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากคู่มือฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำไปใช้ประกอบการพิจารณา เพื่อการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน รวมถึงนักวิชาการในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และบุคคลทั่วไป และเป็นกตัญญูตเวทิตาแด่ บุพการี บุรพจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน ทั้งในอดีตและปัจจุบันที่ทำให้ข้าพเจ้าเป็นผู้มีการศึกษา และประสบความสำเร็จในหน้าที่การงานมาจนตรงเท่าทุกวันนี้

พลอากาศเอก ปรีชา ประดับมุข

58810034: สาขาวิชา: รัฐประศาสนศาสตร์; ปร.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์)

คำสำคัญ: การบินพลเรือน/ มาตรฐานความปลอดภัย/ ธงแดง/ ICAO/ FAA/ EASA/

การแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน/ กระบวนการจัดการ/ การบริหารภาครัฐแนวใหม่

พลอากาศเอก ปรีชา ประดับมุข: วิกฤติการบินพลเรือนของไทยและการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน (THE CRISIS OF THAI CIVIL AVIATION AND SUSTAINABLE SOLUTIONS)

คณะกรรมการควบคุมคุณภาพนิพนธ์: จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, Ph.D., สุปราณี ธรรมพิทักษ์, D.P.A.

178 หน้า. ปี พ.ศ. 2560.

จากการที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ หรือ ICAO (International Civil Aviation Organization) เข้ามาตรวจสอบความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของไทยระหว่างวันที่ 19-30 มกราคม พ.ศ. 2558 และได้ปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือและประกาศติด “ธงแดง” ให้กับประเทศไทยทางเว็บไซต์ เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2558 รวมถึงการที่องค์การบริหารการบินแห่งสหรัฐอเมริกา (Federal Aviation Administration: FAA) ประกาศลดอันดับมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของไทยจาก Category 1 เป็น Category 2 เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือและความนิยมต่อสายการบินของไทย และในระยะยาวสามารถกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของไทยโดยรวม การแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนจึงเป็นสิ่งจำเป็นเร่งด่วนที่ภาครัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรีบดำเนินการ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการที่ผ่านมาเป็นการแก้ไขปัญหาแบบเร่งด่วน ไม่ยั่งยืน และเป็นไปได้ที่ปัญหา “ธงแดง” อาจเกิดขึ้นซ้ำอีกในอนาคต ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน โดยได้นำแนวคิดการแก้ไขปัญหาและกระบวนการจัดการ มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์กระบวนการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างเป็นระบบ

การศึกษานี้ใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพในการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้องและเข้าใจปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างแท้จริง ได้แก่ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงคมนาคม อดีตกรรมการกำกับดูแลสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย อดีตอธิบดีกรมการบินพลเรือน อดีตผู้บริหาร ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน รวมทั้งสิ้น 10 คน ข้อมูลที่ได้ถูกนำมาวิเคราะห์หาสาเหตุรากของปัญหา (Root cause analysis) โดยใช้ผังก้างปลา (Ishigawa's fishbone diagram) ในการระบุสาเหตุรากของปัญหา และการวิเคราะห์ช่องว่าง (Gap analysis)



ในการหาช่องว่างการแก้ไขปัญหา เพื่อนำมาวิเคราะห์หาแนวทางการแก้ไขปัญหาคารบินพลเรือนอย่างยั่งยืนต่อไป

จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดวิกฤติการบินพลเรือน จนเป็นเหตุให้ ICAO ประกาศติด “ธงแดง” ให้กับประเทศไทย และ FAA ประกาศลดอันดับมาตรฐานความปลอดภัยการบินพลเรือนของไทยเป็น Category 2 โดยมีสาเหตุมาจากความบกพร่องของกรมการบินพลเรือนในการกำกับดูแลงานด้านต่าง ๆ ได้แก่ 1) ด้านการออกใบรับรองการดำเนินงานด้านการปฏิบัติการบินของอากาศยาน (Aircraft operations) ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน 2) การดำเนินงานด้านความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน (Airworthiness of aircrafts) ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน 3) การขนส่งสินค้าอันตรายทางอากาศ (Dangerous goods) ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน 4) ผู้ตรวจมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือน (Inspectors) มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน และ 5) การออกใบอนุญาตนักบินพาณิชย์เอก (Airline transport pilot license) ออกโดยผู้ตรวจที่มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน

แนวทางในการแก้ไขปัญหาคารบินพลเรือนไทยอย่างยั่งยืนสำหรับสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) (เดิมคือกรมการบินพลเรือน) ประกอบด้วย 1) การแก้ไขปัญหาระยะสั้น โดย กพท. ควรมุ่งเน้นแก้ไขข้อบกพร่องตามลำดับความสำคัญที่ ICAO ระบุไว้ในรายงานผลการตรวจสอบอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะข้อบกพร่องที่ต้องปฏิบัติในทันที (Immediate priorities) และ ข้อบกพร่องที่มีความสำคัญต้องปฏิบัติ (High priorities) รวมถึงมุ่งเน้นที่การแก้ไขข้อบกพร่องที่ FAA ระบุ ในด้านคุณสมบัติผู้ตรวจมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบิน 2) การแก้ไขปัญหาระยะยาว ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับกิจการการบินพลเรือน ควรปรับย้ายหน่วยงานสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุและอุบัติเหตุการฉีกให้ขึ้นตรงกับ กพท. และย้ายหน่วยงานค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบอุบัติเหตุให้ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี ควรให้อิสระแก่ กพท. ในการบริหารงานอย่างแท้จริง ส่วนการบริหารงานของ กพท. นั้น ควรสนับสนุนให้ผู้มีความสามารถมีโอกาสเจริญก้าวหน้าเพื่อเป็นการจูงใจไม่ให้ลาออก และควรนำกระบวนการบริหารรัฐกิจมาใช้ อย่างเป็นรูปธรรม และ 3) ข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาการบินพลเรือนไทยสู่ความเป็นเลิศ ผู้บริหาร กพท. ควรเป็นผู้นำที่สามารถมองภาพกว้างด้านการบินพลเรือนและมุ่งเน้นที่จะพัฒนาองค์การให้มีสมรรถนะสูง ควรวางโครงสร้างพื้นฐานขององค์การให้มีความพร้อม มีระบบการทำงานที่ดี พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความสามารถอย่างสม่ำเสมอ ใช้กลยุทธ์ลดจุดอ่อนเสริมจุดแข็ง ควรสร้างบรรยากาศแห่งความร่วมมือกับองค์การที่เกี่ยวข้อง และสร้างพันธมิตรการบินกับนานาชาติ

58810034: MAJOR: PUBLIC ADMINISTRATION; Ph.D. (PUBLIC ADMINISTRATION)  
KEYWORDS: CIVIL AVIATION/ SAFETY STANDARDS/ RED FLAG/ ICAO/ FAA/ EASA/  
SUSTAINABLE SOLUTION/ MANAGEMENT PROCESS/ NEW PUBLIC  
ADMINISTRATION

AIR CHIEF MARSHAL PREECHA PRADABMOOK: THE CRISIS OF THAI CIVIL  
AVIATION AND SUSTAINABLE SOLUTIONS. ADVISOR COMMITTEE: CHAKRIT  
NORANITIPADUNGKARN, Ph.D., SUPRANEE THAMMAPITAK, D.P.A. 178 P. 2017.

Due to International Civil Aviation Organization (ICAO) had carried out an audit safety standards at some Thai budget airlines during January 19-30, 2015 and downgraded for reliability ranking and listed Thailand as a Red Flag on ICAO's list of audited states on their website on June 18, 2015. FAA has announced that Thailand's aviation safety rating has been downgraded from category 1 to category 2 on December 1, 2015. It was affected to reliability and popularity for Thailand's airlines. In long term, it can affect to entire Thailand's economic system. The solution of civil aviation is urgency that the government and relevant office need to solve this issue immediately. However, the previous process of priority solution was not a sustainable solution and might recover for a red flag future. Therefore, the researcher is interested in studying the guidelines for sustainable solutions of the Civil Aviation Authority of Thailand (CAAT).

This study used a qualitative approach to collect the data and analyze from the relevant documents include in depth interview the relevant persons and have an understanding data of a problem in the issue of CAAT, there are 10 persons former minister for Transport, Permanent Secretary, former The Civil Aviation Authority of Thailand Committee, Former Director General of Department of civil aviation. The ex-executive, the executive, officer of the civil aviation Authority of Thailand and Command Center for resolving civil aviation issues commander. The data was analyzed in root cause by using Ishigawa's Fishbone Diagram to indicate a root cause and Gap Analysis to find a gap for solutions in order to analyze for the guideline of civil aviation sustainable solutions.

The results show that the oversight defectiveness of Department of Civil Aviation (DCP) were the main causes of Thai civil aviation downgrading by ICAO and FAA. The defectiveness consists of the followings: (1) issuing a certificate for aircraft operations had failed to meet a standard, (2) air worthiness of aircrafts process had failed as they didn't comply ICAO standard, (3) air transport of dangerous goods had failed to meet ICAO standard, (4) aviation safety inspectors were disqualified, (5) airline transport pilot licenses were issued by unqualified inspectors.

The guideline of civil aviation sustainable solutions for Thai government and the Civil Aviation Authority of Thailand (CAAT) (formerly DCP) consists of the follows: (1) a short term solution, CAAT should focus on solving a problem by priority as ICAO had suggested, especially perform the immediate priority tasks and high priority tasks. Similarly, CAAT also needs to focus on solving problem as suggested in the FAA document about the qualified of aviation safety inspector, (2) a long term solution, the government should give priority to civil aviation affair. For structure of Thai civil aviation, the government should move the Aircraft Investigation of Accident and Incident agency (AIG) to report directly to the Prime Minister's Office and the Search and Rescue agency (SAR) to report directly to CAAT. CAAT should be free from politics in administering. The managements of CAAT should support for specialists to be success their work in order to give a motivation and reduce resign for work. And lastly, CAAT should use the new public administration and management in managing the organization, and (3) the suggestion for enhancing CAAT to be excellence. Leaders of CAAT should have a broad vision for civil aviation and focus on an improving organization order to obtain a high performance. They should establish the Infrastructure of organization that can support quality personnel to be promoted, create a good working system, develop the human resources consistently, use strategies to reduce the weaknesses and increase the strength, should create an atmosphere of co-ordination relevant organization and establish international aviation partners.

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	ฉ
สารบัญ .....	ช
สารบัญตาราง .....	ฎ
สารบัญภาพ .....	ฏ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	2
วัตถุประสงค์การวิจัย.....	8
คำถามสำคัญของการวิจัย.....	8
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	8
ขอบเขตการวิจัย .....	9
ข้อจำกัดของการวิจัย.....	10
นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง .....	10
2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง .....	14
แนวคิดเกี่ยวกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ.....	14
มาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของ ICAO .....	28
โครงสร้างหน่วยงานที่กำกับดูแลด้านการบินพลเรือนตามที่ ICAO กำหนด .....	36
สถานภาพระบบการขนส่งทางอากาศของไทยในปัจจุบัน.....	39
การตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยโดยองค์การการบินพลเรือนสากล .....	40
ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับไทยหลังถูกปรับลดระดับมาตรฐานความปลอดภัย .....	42
การรับมือกับวิกฤติการบินพลเรือนของภาครัฐ .....	42
แนวคิดและทฤษฎีด้านการแก้ไขปัญหา .....	52
แนวคิดและทฤษฎีด้านการวิเคราะห์ช่องว่าง .....	56
แนวคิดและทฤษฎีด้านการจัดการ .....	57

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
กรณีศึกษาด้านการแก้ไขปัญหาคารบินพลเรือนของสหพันธ์สาธารณรัฐ ประชาธิปไตยเนปาล.....	65
กรณีศึกษาด้านการแก้ไขปัญหาคารบินพลเรือนของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ .....	69
กรณีศึกษาด้านการแก้ไขปัญหาคารบินพลเรือนของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย.....	71
กรอบแนวคิดในการวิจัย .....	73
3 ระเบียบวิธีการวิจัย .....	75
การออกแบบงานวิจัย.....	75
การวิจัยเอกสาร .....	75
การสัมภาษณ์เชิงลึก .....	78
สรุปแนวทางการรวบรวมข้อมูล .....	82
4 สาเหตุของวิกฤติการบินพลเรือนของไทย .....	86
สาเหตุที่ทำให้การบินพลเรือนของไทยถูกลดระดับมาตรฐาน.....	86
สาเหตุที่กระทบต่อการแก้ไขปัญหาคารบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน .....	94
สรุปสาเหตุรากของวิกฤติการบินพลเรือนของไทย.....	96
5 การรับมือกับวิกฤติการบินพลเรือนของไทย .....	105
การเตรียมการด้านงบประมาณและบุคลากรของ กพท. ....	105
การดำเนินการแก้ไขปัญหาระยะสั้นของ กพท. ....	106
การแก้ไขปัญหาระยะยาวเพื่อให้เกิดความยั่งยืน .....	112
6 แนวทางในการแก้ไขปัญหาคารบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน .....	117
แนวทางการแก้ไขปัญหาระยะสั้น.....	117
แนวทางการแก้ไขปัญหาระยะยาว .....	122
แนวทางการยกระดับมาตรฐานการการบินพลเรือนของไทยสู่ความเป็นเลิศ .....	126
7 สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	128
สรุปผลการวิจัย.....	130
อภิปรายผล .....	138
ข้อเสนอแนะ.....	145

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
บรรณานุกรม .....	148
ภาคผนวก.....	154
ภาคผนวก ก แบบสัมภาษณ์สำหรับระดับผู้กำหนดนโยบาย .....	155
ภาคผนวก ข แบบสัมภาษณ์สำหรับระดับผู้ปฏิบัติการ .....	161
ภาคผนวก ค แบบบันทึกข้อมูล .....	170
ภาคผนวก ง คำสั่ง คสช. ที่ 27/ 58.....	174
ประวัติย่อของผู้วิจัย.....	178

## สารบัญญัตราสาร

ตารางที่	หน้า
1 รายชื่อประเทศที่ถูกปรับลดระดับเป็น Category 2 .....	22
2 รายชื่อประเทศที่ถูกขึ้นบัญชีห้ามบินเข้าน่านฟ้าสหภาพยุโรป EASA ใน พ.ศ. 2560 .....	24
3 รายละเอียดการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของ ICAO, FAA และ EASA .....	41
4 เปรียบเทียบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ บพ. และหน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่ .....	45
5 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการจัดการภาครัฐแบบเก่ากับการจัดการภาครัฐ แนวใหม่ .....	63
6 สรุปแนวทางการรวบรวมข้อมูล .....	82
7 สาเหตุรากที่ทำให้การบินพลเรือนของไทยถูกติด “ธงแดง” โดย ICAO .....	97
8 สาเหตุรากที่ทำให้การบินพลเรือนของไทยถูกปรับลดระดับเป็น Category 2 โดย FAA .....	100
9 สาเหตุรากที่กระทบต่อการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน .....	102
10 แผนงบประมาณของ กพท. ระหว่าง พ.ศ. 2559-2560 .....	105
11 ประมาณการวันทำงานของ CAAi .....	107
12 สถานภาพการดำเนินการออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ .....	109
13 แผนความยั่งยืนของความปลอดภัยด้านการบินพลเรือน ของ กพท. ที่เสนอโดย CAAi .....	114
14 ข้อเสนอของ CAAi ในการดำเนินการตามแผนความยั่งยืนของความปลอดภัย ด้านการบินของ กพท. ....	116
15 เปรียบเทียบแนวทางการแก้ไขปัญหาตามคำแนะนำของ ICAO และ APAC-CAT กับการดำเนินการของ กพท. ที่ผ่านมา .....	118
16 เปรียบเทียบแนวทางการแก้ไขปัญหาตามคำแนะนำของ FAA กับการดำเนินการของ กพท. ที่ผ่านมา .....	121
17 เปรียบเทียบแนวทางการแก้ไขปัญหาตามคำแนะนำของ APAC-CAT และ ผู้ให้สัมภาษณ์ กับการดำเนินการจริงที่ผ่านมา .....	123
18 เปรียบเทียบแนวทางการยกระดับการบินพลเรือนของไทยสู่ความยั่งยืน .....	126

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1	1
2	2
3	4
4	5
5	6
6	15
7	17
8	19
9	20
10	23
11	26
12	29
13	38
14	44
15	47
16	55
17	56
18	60
19	65
20	66
21	70
22	72
23	73
24	86



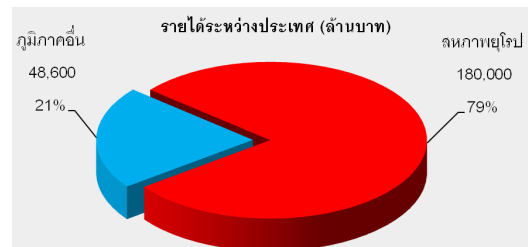
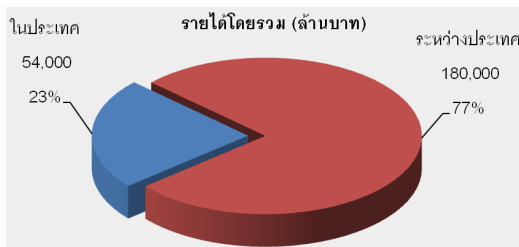
## สารบัญญภาพ (ต่อ)

ภาพที่	หน้า
25 ผลการตรวจสอบของ ICAO จำแนกตามองค์ประกอบสำคัญ (CEs).....	88
26 เปรียบเทียบผลการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพระหว่างประเทศไทยกับค่าเฉลี่ยของโลก.....	89
27 เปรียบเทียบผลการตรวจสอบของ ICAO จำแนกตามขอบเขตแต่ละด้าน (AREAs) .....	90
28 สาเหตุรากที่ทำให้การบินพลเรือนของไทยถูกติด “ธงแดง” โดย ICAO.....	99
29 สาเหตุรากที่ทำให้การบินพลเรือนของไทยถูกปรับลดระดับเป็น Category 2 โดย FAA.....	101
30 สาเหตุรากที่กระทบต่อการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน.....	104
31 สถานภาพบุคลากรที่ได้คัดเลือกเข้ามาบรรจุใน กพท.....	106
32 แผนงานการออกไปรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ (Re-AOC) และการเตรียมพร้อม สำหรับการตรวจ (ICVM Preparation).....	108
33 แผนพัฒนา กพท. สู่ความเป็นเลิศระดับโลกในด้านความปลอดภัยและการให้บริการ ....	113
34 การดำเนินการแก้ไขปัญหาระยะยาวของ กพท. ....	115
35 การย้ายหน่วยงาน AIG และ SAR ให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ ICAO.....	137

# บทที่ 1

## บทนำ

เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2558 ได้มีข่าวใหญ่ซึ่งปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ที่ได้เผยแพร่ไปทั่วโลกเกี่ยวกับเรื่องที่ต้องการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) ได้ติด “ธงแดง” ให้กับประเทศไทย ซึ่งข่าวนี้สำหรับคนไทยจำนวนไม่น้อย มีความรู้สึกเสมือนเป็นการประกาศให้ชาวโลกได้รู้ว่า การบริหารราชการขององค์การด้านการบินพลเรือนของไทยมีข้อบกพร่อง ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทำให้ระบบการควบคุมและกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของประเทศไทยไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐาน และข้อพึงปฏิบัติระหว่างประเทศ (Standards and Recommended Practices: SARPs) ที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งจากการที่ไทยถูกติด “ธงแดง” โดย ICAO ในครั้งนี้ นอกจากจะทำให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของประเทศไทยไม่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติ ทั้งประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกและไม่เป็นภาคีสมาชิกแล้ว ยังได้สร้างความตระหนกตกใจ และความอับอายให้กับองค์การการบินพลเรือนของไทย รวมทั้งประชาชนชาวไทยทั้งประเทศอีกด้วย และที่สำคัญ เหตุการณ์นี้ได้ส่งผลกระทบต่อกิจการด้านอุตสาหกรรมการบินของประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันมีรายได้จากการให้บริการขนส่งผู้โดยสารและสินค้ารวมกันประมาณ 234,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นรายได้จากเส้นทางการบินระหว่างประเทศประมาณ 180,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 77.0 โดยในจำนวนนี้ เป็นรายได้จากการบินเข้าสู่ภูมิภาคยุโรปสูงถึง 48,600 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 27.0 (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2558)



ภาพที่ 1 รายได้จากการให้บริการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าทางอากาศ (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2558)

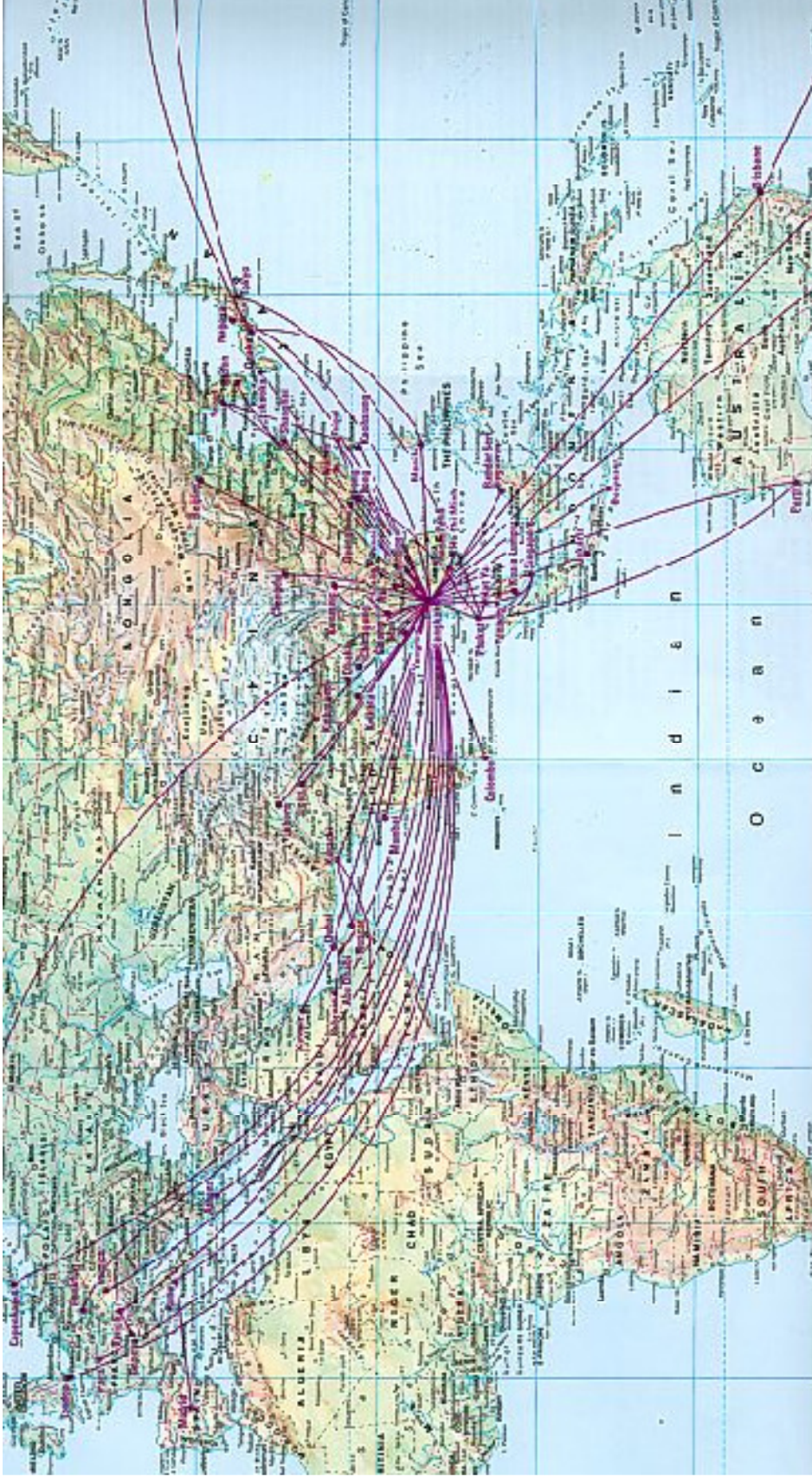
## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในรอบ 70 กว่าปีที่ผ่านมา หลังจากที่กองทัพอากาศได้จัดตั้งกองการบินพลเรือนขึ้นเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับการบินระหว่างประเทศ เมื่อ พ.ศ. 2483 การประกอบธุรกิจการบินพลเรือนของโลกได้มีการขยายตัวและเจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นอย่างมาก ธุรกิจการบินพลเรือนได้มีการเปิดเส้นทางการบินใหม่เพิ่มขึ้น ปัจจุบันมีสายการบินจากทั่วโลกมากกว่า 5,000 สายการบิน (ตาม ICAO airline codes) รวมถึงมีชนิดและประเภทของเครื่องบินเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนทั่วโลกที่ต้องการเดินทางติดต่อกันได้อย่างรวดเร็ว รวมทั้งความสะดวกในการขนส่งสินค้าที่มีเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้มีการผลิตและใช้อากาศยานเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในการนี้ หากไม่มีหน่วยงานที่ควบคุมและกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนที่มีประสิทธิภาพเพียงพอแล้ว อาจเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยด้านการบินพลเรือนขึ้นได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดระเบียบด้านการบินพลเรือนขึ้น ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้ดำเนินการจัดตั้งองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) ขึ้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2490 โดยให้เป็นหน่วยงานหลักที่มีความชำนาญพิเศษ มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลกิจการการบินพลเรือนของโลก ซึ่งในช่วงเริ่มต้นมีภาคีสมาชิก จำนวน 52 ประเทศ ปัจจุบันมีภาคีสมาชิกจำนวน 191 ประเทศ (Member States of ICAO, 2016) มีหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนในประเทศที่เป็นสมาชิก ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของประเทศภาคีสมาชิกให้ดำเนินการเป็นไปตามมาตรฐานและข้อพึงปฏิบัติระหว่างประเทศ (Standards and Recommended Practices: SARPs) ที่กำหนด



ภาพที่ 2 สำนักงานใหญ่ ICAO ณ กรุงมอนทรีออล แคนาดา (International Civil Aviation Organization, 2016)

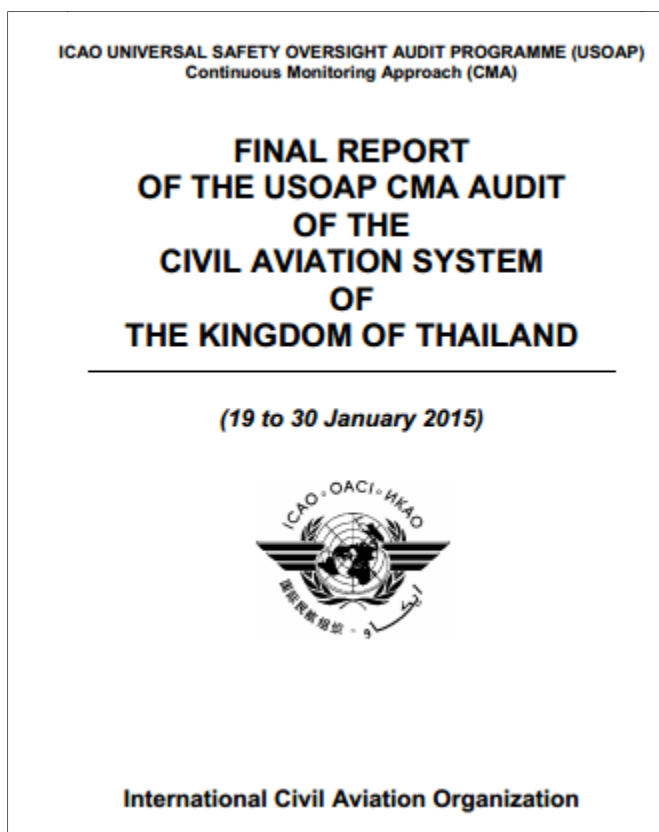
ICAO จะเข้าตรวจสอบมาตรฐานการกำกับดูแลหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุม และกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของแต่ละประเทศเป็นระยะ ๆ สำหรับประเทศไทย ในช่วงเวลาที่ผ่านมานั้น ธุรกิจการบินพลเรือนได้มีความเจริญเติบโตรุ่งเรืองอย่างรวดเร็วแบบก้าวกระโดดตามความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งสะท้อนได้จากปริมาณผู้โดยสารที่เดินทางมายังสนามบินที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยในช่วงปี พ.ศ. 2555 ถึง พ.ศ. 2558 มีการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 15.2 ต่อปี (ศูนย์วิจัยกิจการไทย, 2559) มีสายการบินที่เกิดขึ้นใหม่เป็นจำนวนมาก รวมถึงมีการขยายเส้นทางการบินจากในประเทศไปสู่จุดต่าง ๆ ในหลายประเทศทั่วโลกเพิ่มมากขึ้น โดยการขยายเส้นทางบินดังกล่าวจะทำได้ก็ต่อเมื่อประเทศนั้นเป็นภาคีสมาชิกของ ICAO ซึ่งรวมถึงประเทศไทย จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ICAO ได้กำหนดไว้ อย่างเคร่งครัด



ภาพที่ 3 แผนที่เส้นทางเดินอากาศของสายการบินไทย (บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน), 2559)



เมื่อถึงกำหนด ICAO ได้เข้ามาตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานฝ่ายไทยระหว่างวันที่ 19-30 มกราคม พ.ศ. 2558 ได้สรุปเป็นรายการผลการตรวจสอบ Final report of the USOAP CMA audit of the civil aviation system of the Kingdom of Thailand ดังแสดงในภาพที่ 4



ภาพที่ 4 รายงานผลการตรวจสอบของ ICAO (สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย, 2558)

ในรายงานได้ระบุข้อบกพร่องเกี่ยวกับการกำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของไทย จำนวนมากถึง 572 ข้อ จากเกณฑ์สากลที่ได้ตั้งไว้ทั้งสิ้น 1,016 ข้อ คิดเป็น 56.30% ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องใหญ่ ในจำนวนข้อบกพร่องเหล่านี้เป็นข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัยจำนวนถึง 33 ข้อ หรือคิดเป็น 5.77% ของการตรวจพบข้อบกพร่องทั้งหมด ICAO จึงมีความจำเป็นต้องรักษาติกาในเรื่องที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้โดยสาร และผู้ปฏิบัติงาน โดยได้ประกาศติด “ธงแดง” ให้กับประเทศไทย ซึ่งเป็นเครื่องหมายแสดงถึงความเสี่ยงที่อาจจะเกิดอันตรายขึ้นได้ สิ่งเหล่านี้สร้างความเสียหายและความเสื่อมเสียมาสู่

วงการการบินพลเรือนของไทยเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งยังส่งผลตามเกณฑ์บังคับ นั่นคือ หากหน่วยงานที่กำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของไทยยังไม่สามารถดำเนินการให้ถูกต้อง เครื่องบินที่จดทะเบียนในประเทศไทยจะไม่สามารถบินไปลงยังสนามบินต่าง ๆ ของประเทศภาคีสมาชิกอื่น ๆ ได้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างกว้างขวาง



ภาพที่ 5 การตรวจสอบกรมการบินพลเรือนของ ICAO ระหว่างวันที่ 19-30 มกราคม พ.ศ. 2558 (สัมพันธ์ พงษ์ไทย, 2558)

จากที่ได้กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่า การที่ ICAO ประกาศติด “ธงแดง” กับประเทศไทย ได้ก่อให้เกิดวิกฤติด้านการบินพลเรือน โดยได้ส่งผลกระทบต่อธุรกิจและอุตสาหกรรมการบินของไทย รวมถึงกระทบกับความน่าเชื่อถือด้านความปลอดภัยของสายการบินสัญชาติไทย อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า ICAO ได้ประกาศว่าการบินพลเรือนของไทยไม่ปลอดภัย แต่ก็ไม่มีอำนาจในการบังคับไม่ให้ประเทศอื่นบินมาไทยหรือไม่ให้สายการบินไทยบินไปประเทศอื่น เพียงประกาศให้รับทราบทั่วกันเท่านั้น ทำให้หน่วยงานที่กำกับดูแลมาตรฐานการบินพลเรือนของภูมิภาคอื่น ๆ ขาดความเชื่อมั่นในความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของไทย และได้เข้ามาตรวจสอบกรมการบินพลเรือนของไทย ตามมาอีก 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานบริหารการบินแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (Federal Aviation Administration: FAA) และสำนักงานความปลอดภัยการบินยุโรป (European Aviation Safety Agency: EASA)

FAA ได้เข้ามาตรวจสอบมาตรฐานของหน่วยงานกำกับดูแลมาตรฐานการบินพลเรือนของไทยหลังจากที่ ICAO ติด “ธงแดง” ให้กับประเทศไทย และได้ประกาศลดระดับมาตรฐานความปลอดภัยการบินพลเรือนของไทยจาก Category 1 เป็น Category 2 ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ส่งผลให้ประเทศไทย (1) มีข้อจำกัดการปฏิบัติทางการบินโดยไม่สามารถเพิ่มเที่ยวบิน ขยายเส้นทางการบิน และเปลี่ยนแปลงขนาดเครื่องบิน (2) ห้ามมิให้ไทยใช้รหัสเที่ยวบินร่วมกัน (Code share) กับสายการบินของสหรัฐอเมริกา และ (3) หากไม่ดำเนินการแก้ไขในเวลาอันควร อาจพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตให้สายการบินสัญชาติไทยทำการบินเข้าสหรัฐอเมริกา ส่วน EASA ได้เข้ามาตรวจสอบกรมการบินพลเรือน และสายการบินสัญชาติไทยที่บินเข้าน่านฟ้าสหภาพยุโรป ในระหว่างวันที่ 9-13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 ผลการตรวจสอบโดยคณะกรรมการความปลอดภัยทางการบินของสหภาพยุโรป (EU air safety committee) ได้ออกประกาศของสหภาพยุโรป (Commission implementing regulation) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2558 โดยไม่มีรายชื่อของสายการบินไทย (การบินไทย และสายการบินเอ็มเจ็ท) ที่ถูกระบุในบัญชีห้ามบินเข้าน่านฟ้าของสหภาพยุโรป (EU air safety list หรือ Banned list) ที่ถูกสั่งห้ามบินเข้าน่านฟ้าสหภาพยุโรป แต่ยังคงตรวจสอบพัฒนาการด้านความปลอดภัยของไทยอย่างใกล้ชิดทุก 6 เดือน โดยการตรวจอีก 2 ครั้งที่ผ่านมา สายการบินของไทยยังคงรอดพ้นจากการถูกขึ้นบัญชีห้ามบินของ EASA

ดังนั้น หากปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้อง และประเทศไทยไม่สามารถปลด “ธงแดง” ได้ภายในเวลาอันรวดเร็ว จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอย่างมหาศาล ด้วยความสำคัญดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นควรที่จะศึกษาเพื่อหาความจริง และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน โดยจะเริ่มศึกษา (1) สาเหตุของปัญหาที่ทำให้การบินพลเรือนของไทยไม่ผ่านมาตรฐานของ ICAO (2) ศึกษากรอบมาตรฐานและข้อพึงปฏิบัติของ ICAO (3) ศึกษาทฤษฎีกระบวนการบริหาร เพื่อนำมาใช้แก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน และยกระดับมาตรฐานการบินพลเรือนของไทยให้เป็นที่ยอมรับของนานาชาติต่อไป

### สภาพของปัญหา

จากการที่ผู้วิจัยได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน โดยทำหน้าที่เลขานุการศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน (ศบปพ.) ได้มีโอกาสติดตามความคืบหน้าการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) และการดำเนินการของกรมการบินพลเรือนในอดีต จึงทำให้ผู้วิจัยทราบรายละเอียดของปัญหา และจุดอ่อนและจุดแข็งในการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาเป็นอย่างดี และเห็นว่าควรนำกระบวนการวิจัย



มาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาก็จะช่วยให้การแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนดังกล่าว เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อให้ได้คำตอบของคำถามสำคัญของการวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาลักษณะของปัญหาที่องค์การการบินพลเรือนสากลตรวจพบ และเหตุปัจจัยที่หน่วยงานที่รับผิดชอบของไทยละเลย หรือไม่ได้ปฏิบัติตามพันธสัญญา จนเป็นเหตุให้การบินพลเรือนของประเทศไทยเข้าสู่วิกฤติใน พ.ศ. 2558
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การดำเนินการที่รัฐบาลไทยได้นำมาแก้ไขสถานการณ์ เพื่อให้งานด้านการบินพลเรือนของประเทศไทยสามารถกลับคืนสู่ภาวะปกติ
3. เพื่อศึกษา ค้นหาหลักการ และวิธีการที่ประเทศไทยพึงต้องนำมาใช้ เพื่อเสนอแนะให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบฝ่ายไทยได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามเกณฑ์และกติกาขององค์การการบินพลเรือนสากลได้อย่างสม่ำเสมอ และยั่งยืน

### คำถามสำคัญของการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดคำถามสำคัญของการวิจัยเพื่อให้สามารถตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยจำนวน 3 ข้อ มีรายละเอียดดังนี้

1. อะไรคือข้อบกพร่องสำคัญที่เป็นสาเหตุนำพาการบินพลเรือนของไทยเข้าสู่วิกฤติใน พ.ศ. 2558
2. หลังจากนั้น ประเทศไทยได้ดำเนินการแก้ไขวิกฤติการบินพลเรือนอย่างไร และได้ผลเป็นอย่างไร
3. สุดท้าย แนวทางการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืนควรเป็นอย่างไร

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาเรื่อง “วิกฤติการบินพลเรือนของไทยและการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน” นี้ จะเป็นประโยชน์แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนโดยตรง โดยทำให้ทราบถึงหลักการ และวิธีการในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน และการยกระดับมาตรฐานการบินพลเรือนของไทยให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล รวมถึงเป็นประโยชน์แก่นักวิชาการ นักศึกษา และบุคคลทั่วไปที่มี

ความสนใจ และต้องการเพิ่มพูนความรู้ในด้านการบินพลเรือน โดยผู้วิจัยได้แบ่งประโยชน์ที่ได้รับ การศึกษานี้ออกเป็น 2 ด้าน มีรายละเอียดดังนี้

### 1. ประโยชน์ในเชิงวิชาการ

ผลการศึกษานี้จะช่วยให้เข้าใจปรากฏการณ์ด้านการบินพลเรือนที่เกิดขึ้น ทำให้เข้าใจ กระบวนการวิเคราะห์สาเหตุที่นำมาสู่วิกฤติ และเหตุผลของภาครัฐในการออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อรับมือกับวิกฤติการบินพลเรือนหลังจากการถูกติด “ธงแดง” และการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน ป้องกันมิให้ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นซ้ำอีก โดยการศึกษานี้ได้นำวิทยาการด้านการวิเคราะห์สาเหตุ การแก้ไขปัญหา และกระบวนการทัศน์ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ (Paradigms of public administration) ในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่นักวิชาการและ นักศึกษาในกลุ่มวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงเป็นประโยชน์แก่บุคคล ทั่วไปที่สนใจในศาสตร์ด้านการบินพลเรือน และการนำหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์มาประยุกต์ใช้ ในการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน

### 2. ประโยชน์ในด้านการนำไปปฏิบัติ

ผลการศึกษานี้แสดงให้เห็นสาเหตุสำคัญที่นำการบินพลเรือนของไทยเข้าสู่วิกฤติ แสดง รายละเอียดและจุดอ่อนของประเทศไทยในการรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้น แสดงข้อบกพร่อง ในกระบวนการจัดการของหน่วยงานที่กำกับดูแลมาตรฐานการบินพลเรือนของไทย และแสดง แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างยั่งยืน ข้อสรุปของการศึกษานี้เป็นประโยชน์ในแง่ที่เป็น ทั้บทเรียนเพื่อป้องกันมิให้ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นซ้ำอีก และยังเป็นแนวทางที่สามารถนำไป ประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบาย มาตรการ แนวทางปฏิบัติ และกระบวนการจัดการ สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับผู้บริหาร และในระดับผู้ปฏิบัติการ

## ขอบเขตการวิจัย

เพื่อให้การศึกษานี้มีความกระชับ และเจาะจง ผู้วิจัยจึงได้กำหนดขอบเขตการวิจัยไว้ ดังนี้

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้ครอบคลุมการวิเคราะห์สาเหตุสำคัญที่นำมาสู่วิกฤติการบินพลเรือน ของไทย การดำเนินการแก้ไขปัญหาของไทย การวิเคราะห์ช่องว่างระหว่างการดำเนินการแก้ไข ปัญหา กับเป้าหมายการแก้ไขปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทย อย่างยั่งยืน

## 2. ขอบเขตด้านสถานที่

การศึกษานี้ดำเนินการศึกษา โดยครอบคลุมสถานที่ดังต่อไปนี้ กระทรวงคมนาคม สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม กรมการบินพลเรือน สำนักงานการการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการการบินพลเรือน

## 3. ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมายที่ดำเนินการสัมภาษณ์ ได้แก่ บุคลากรผู้รู้จริงในด้านปัญหาการบินพลเรือนของไทย ทั้งในระดับผู้กำหนดนโยบาย ได้แก่ อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงคมนาคม อธิบดีกรมการกำกับดูแลสำนักงานการการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการการบินพลเรือน และระดับปฏิบัติการ ได้แก่ อธิบดีอธิบดีกรมการบินพลเรือน อธิบดีผู้บริหาร/ ผู้บริหาร/ ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานการการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และผู้ปฏิบัติงานของศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการการบินพลเรือน

## 4. ขอบเขตด้านเวลา

การศึกษานี้ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ผู้ศึกษาได้เข้ามามีส่วนร่วม รับรู้ และแก้ไข ปัญหา คือตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2558 ถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2560

## ข้อจำกัดของการวิจัย

การศึกษานี้ มีข้อจำกัดในด้านข้อมูลที่ใช้นำมาใช้ในการวิจัย เนื่องจากวิกฤติการบินพลเรือนเป็นเรื่องใหม่ของประเทศไทย ผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์จริงในการแก้ไขปัญหาการการบินพลเรือนของไทยจึงมีค่อนข้างจำกัด นอกจากนี้ การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการการบินพลเรือน กรณีศึกษา รวมถึงข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจึงมีค่อนข้างจำกัด และเป็นข้อมูลที่แต่ละประเทศไม่เปิดเผย เนื่องจากเกรงว่าจะกระทบต่อชื่อเสียง และความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ

## นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

วิกฤติ (Crisis) หมายถึง หมายถึง เหตุการณ์อันวิกฤตการณ์หรือภาวะอันคับขันยิ่ง หรือเวลาอันวิกฤติ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2556)

การบินพลเรือน (Civil aviation) หมายถึง การบินหรือการขนส่งทางอากาศ เพื่อลำเลียงคน สัตว์ หรือสิ่งของจากสถานที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งด้วยพาหนะหรืออากาศยานที่เคลื่อนที่ไปในอากาศ ที่ไม่ใช่เพื่อกิจการทางทหาร

วิกฤติการบินพลเรือน (Civil aviation crisis) หมายถึง เหตุการณ์อันวิกฤติการณ์หรือภาวะอันคับขันยิ่งที่เกิดขึ้นกับการบินพลเรือนในประเทศไทยหลังจากที่องค์การการบินพลเรือนสากล หรือ ICAO ลดระดับมาตรฐานการบินพลเรือนไทยโดยประกาศติด “ธงแดง” ให้กับประเทศไทย เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2558

การแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน (Sustainable solutions for solving thai civil aviation problems) หมายถึง วิธีการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยให้ลุล่วง หลุดพ้นจากการถูกติด “ธงแดง” โดย ICAO และไม่กลับมาเผชิญกับปัญหาเดิมอีก

มาตรฐานการบินพลเรือน (Civil aviation standards) หมายถึง มาตรฐานด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศและวิธีปฏิบัติสากลที่ใช้ในกิจการการบินทุกประเภทตามที่ ICAO เป็นผู้กำหนด มีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างนานาประเทศ รวมทั้งระเบียบและข้อพึงปฏิบัติเกี่ยวกับการเดินอากาศ การออกประกาศนียบัตร การตรวจสอบเครื่องบิน การกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ประจำเครื่องบินและเจ้าหน้าที่ฝ่ายช่างเครื่อง นอกจากนี้ มาตรฐานการบินพลเรือนยังรวมถึงการกำหนดลักษณะของท่าอากาศยาน กำหนดมาตรฐานระบบสื่อสารและเครื่องช่วยเดินอากาศ กิจการศุลกากร คนเข้าเมือง ตลอดจนข้อพึงปฏิบัติว่าด้วยสุขภาพของผู้โดยสารเครื่องบิน สินค้า และพัสดุค่าเสียหายโดยทางเครื่องบิน และทำหน้าที่สอบสวนเมื่อเกิดอุบัติเหตุทางการบินเกิดขึ้น

กรมการบินพลเรือน (Department of Civil Aviation: DCA) หมายถึง หน่วยงานราชการขึ้นตรงต่อกระทรวงคมนาคม มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารและกำกับดูแลกิจการด้านการบินพลเรือนของประเทศไทยให้เป็นไปด้วยความปลอดภัยตามมาตรฐานที่ ICAO ได้กำหนด กรมการบินพลเรือนได้รับการปรับปรุงโครงสร้างใหม่ โดยได้แยกหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติ ได้แก่ กรมท่าอากาศยานขึ้นตรงต่อกระทรวงคมนาคม และหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พร้อมทั้งได้แยกหน่วยงานส่วนที่เกี่ยวกับงานค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและงานนิรภัยการบินและสอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุ ไปขึ้นกับสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงคมนาคมตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2558

สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (Civil Aviation Authority of Thailand: CAAT) หมายถึง หน่วยงานเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคม เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการด้านการบินพลเรือนแทนกรมการบินพลเรือน โดยสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยมีหน้าที่รับผิดชอบ

ในการบริหารและกำกับดูแลกิจการด้านการบินพลเรือนของประเทศไทยให้เป็นไปด้วยความปลอดภัยตามมาตรฐานที่ ICAO กำหนด

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) เป็นหน่วยงานพิเศษของสหประชาชาติ มีสมาชิก 191 ประเทศ สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่เมืองมอนทรีออล ประเทศแคนาดา ส่วนสำนักงานประจำภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวางระเบียบข้อพึงปฏิบัติ สำหรับกิจกรรมการบินระหว่างประเทศ ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานและข้อพึงปฏิบัติ ที่ใช้ในกิจการการบินทุกประเภท โดยได้จัดทำในลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างนานาประเทศ รวมทั้งออกระเบียบข้อพึงปฏิบัติสำหรับการเดินอากาศ การออกประกาศนียบัตรและการตรวจสอบเครื่องบิน การกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ประจำเครื่องบินและเจ้าหน้าที่ฝ่ายช่างเครื่อง กำหนดลักษณะของท่าอากาศยาน กำหนดมาตรฐานระบบสื่อสารและเครื่องช่วยเดินอากาศ กิจการศุลกากร คนเข้าเมือง ตลอดจนข้อพึงปฏิบัติว่าด้วยสุขภาพของผู้โดยสารเครื่องบิน สินค้า และพัสดุลำเลียงโดยทางเครื่องบิน และทำหน้าที่สอบสวนเมื่อเกิดอุบัติเหตุทางเครื่องบินเกิดขึ้น

ข้อบกพร่องที่ถูกรวบรวม (Findings) หมายถึง ข้อบกพร่องที่ ICAO ตรวจสอบในการเข้ามามาตรวจสอบหน่วยงานที่รับผิดชอบในการทำหน้าที่กำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของประเทศไทย จำนวน 572 ข้อ จากชุดคำถามที่เป็นทางการ (Protocol Questions: PQs) ของ ICAO จำนวน 1,016 ข้อ โดยข้อบกพร่องที่ถูกรวบรวมทั้ง 572 ข้อนั้น รวมถึงข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย (Significant Safety Concerns: SSCs) จำนวน 33 ข้อ และหากมิได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนแล้ว จะส่งผลกระทบและสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงด้านเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมได้

สำนักงานบริหารการบินแห่งชาติของสหรัฐฯ (Federal Aviation Administration: FAA) หมายถึง หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการบินแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา มีหน้าที่ออกระเบียบกฎเกณฑ์และควบคุม ตลอดจนตรวจสอบงานการบินพลเรือนของสหรัฐอเมริกา รวมถึงเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานด้านการบินพลเรือนของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก การเข้ามาตรวจสอบของ FAA เป็นการตรวจสอบภายใต้โครงการประเมินความปลอดภัยด้านการบินระหว่างประเทศ (International Aviation Safety Assessment: IASA) สืบเนื่องจากประเทศไทยมีสายการบินที่ได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ (Air Operator Certificate: AOC) และมีเที่ยวบินทำการบินเข้าสหรัฐอเมริกา FAA จึงใช้สิทธิตรวจสอบการกำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินของกรมการบินพลเรือน เพื่อให้มั่นใจว่าสายการบินที่ทำการบินเข้าและออกประเทศสหรัฐอเมริกา

ได้รับใบอนุญาตอย่างถูกต้องจากองค์การที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานการบินของประเทศ และเป็นไปตามมาตรฐานของ ICAO

สำนักงานความปลอดภัยการบินยุโรป (European Aviation Safety Agency: EASA) หมายถึง หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและบริหารในด้านของความปลอดภัยการบินพลเรือนของสหภาพยุโรป ตั้งอยู่ที่เมืองโคโลญ สหพันธ์รัฐเยอรมนี มีสมาชิก 28 ประเทศ รับผิดชอบในการตรวจสอบ การวิเคราะห์ และการวิจัยของความปลอดภัยด้านการบิน รวมถึงการอนุญาตให้ผู้ประกอบการด้านสายการบินจากต่างประเทศทำการบินเข้าประเทศต่าง ๆ ในน่านฟ้าของสหภาพยุโรป

ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน (Command Center for Resolving Civil Aviation Issues: CRCA) หมายถึง หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 27/ 2558 เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2558 โดยมี พลอากาศเอก ตริตศน์ สนแจ้ง ผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน และ พลอากาศเอก ปรีชา ประดับมุข เป็นเลขานุการศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการกำกับดูแล และพัฒนาการบินพลเรือนของประเทศไทย มีหน้าที่กำหนดนโยบาย แนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการและให้ความเห็นชอบกับแผนปฏิบัติการในการแก้ไขปัญหา ปรับปรุงและพัฒนาการบินพลเรือนให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล รวมทั้งกำหนดแนวทางในการทำความเข้าใจกับองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และหน่วยงานด้านการบินพลเรือนของประเทศสมาชิกขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ อีกทั้งมีอำนาจสั่งการ กำกับดูแล ติดตาม และตรวจสอบการปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของกระทรวงคมนาคม และหน่วยงานในกำกับ ส่วนราชการ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เป็นไปตามกำหนด รวมถึงพิจารณาเสนอแนะ ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งพัฒนา กฎหมาย กฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้เป็นการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนเพื่อให้เข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ บทบาท อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์การด้านการบินพลเรือน โครงสร้างด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศ มาตรฐานของ ICAO แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง กรณีศึกษาของประเทศต่าง ๆ และกรอบแนวคิดความวิจัย

#### แนวคิดเกี่ยวกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

##### 1. ความหมาย และประเภทของการบินพลเรือน

การบิน (Aviation) หมายถึง ศิลปะและศาสตร์ในการบิน (Nectec lexitron-2dictionary) และยังหมายรวมถึงวิชาการบินและวิธีการบิน ส่วนการบินพลเรือน (Civil aviation) หมายถึงการใช้อากาศยานเพื่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการซึ่งไม่รวมการใช้อากาศยานเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการทหาร

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) ได้แบ่งการบินพลเรือนออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ (1) การบินพาณิชย์ (Commercial aviation) หรือการขนส่งทางอากาศ (Air transport) (2) การปฏิบัติงานทางอากาศ (Aerial work) และ (3) การบินทั่วไป (General aviation) แต่ละชนิดมีรายละเอียดดังนี้

1.1 การบินพาณิชย์ หรือการขนส่งทางอากาศ การบินประเภทนี้เป็นการบินด้านการให้บริการขนส่งคน สินค้า หรือสิ่งของอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยมุ่งหวังเอาผลตอบแทนจากการบริการที่เป็นตัวเงินโดยตรง ซึ่งอาจคิดเป็นค่าโดยสาร ค่าระวาง หรือค่าเช่า ตัวอย่างเช่น การประกอบการบินหรือการให้บริการของสายการบินต่าง ๆ ซึ่งการบินพาณิชย์หรือการให้บริการขนส่งทางอากาศ มีทั้งการให้บริการแบบประจำ และการให้บริการแบบไม่ประจำ

1.2 การปฏิบัติงานทางอากาศ การบินประเภทนี้เป็นการบินเพื่อทำงานในอากาศ ได้แก่ การบินถ่ายรูปทางอากาศ การทำฝนเทียม การโปรยปุ๋ยหรือโปรยยากำจัดแมลงศัตรูพืช เป็นต้น

1.3 การบินทั่วไป (General Aviation) หมายถึง การบินที่มีได้มีจุดประสงค์เพื่อหวังผลตอบแทน การบินประเภทนี้ ได้แก่ การบินเพื่อการกีฬา การบินเพื่อหาความเพลิดเพลินของสมาชิกสโมสรการบินต่าง ๆ หรือการบินของส่วนบุคคล หรือนิติบุคคลที่เป็นเจ้าของเครื่องบิน

เพื่อธุรกิจของตนเอง เป็นต้น (ณัฐวุฒิ ศิลาโชติ, 2559)

## 2. บทบาท อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์การด้านการบินพลเรือน

### 2.1 องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) เป็นองค์การด้านการบินพลเรือนสากล ซึ่งเป็นทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติ (Specialized agency) ที่ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2490 หลังจากที่มีประเทศต่าง ๆ จำนวน 52 ประเทศ ได้ร่วมลงนามเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (The convention international civil aviation) หรืออนุสัญญาชิคาโก (Chicago convention) เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2487 โดย ICAO มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่เมืองมอนทรีออล ประเทศแคนาดา และมีสำนักงานภูมิภาคทั้งสิ้น 7 แห่ง



ภาพที่ 6 สำนักงานใหญ่ของ ICAO ณ กรุงมอนทรีออล แคนาดา (International Civil Aviation Organization, 2016)

ICAO เป็นหน่วยงานพิเศษของสหประชาชาติที่จัดตั้งขึ้นโดยประเทศต่าง ๆ เพื่อจัดการบริหาร และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (อนุสัญญาชิคาโก) ปัจจุบัน ICAO ได้ทำงานร่วมกับประเทศภาคีสมาชิกตามอนุสัญญาชิคาโก รวม 191 ประเทศและกลุ่มอุตสาหกรรมด้านการบิน เพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานและข้อพึงปฏิบัติระหว่างประเทศ (Standards and Recommended Practices:



SARPs) ตามนโยบายในการสนับสนุนให้เกิดความปลอดภัย ความมีประสิทธิภาพ การรักษาความปลอดภัย มีเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและมีความรับผิดชอบต่อสภาพแวดล้อมด้านการบินพลเรือน ซึ่งมาตรฐานและข้อพึงปฏิบัติระหว่างประเทศ (SARPs) และนโยบายดังกล่าวประเทศสมาชิกของ ICAO จะต้องนำไปใช้เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินการด้านการบินพลเรือนในประเทศของตน สอดคล้องกับบรรทัดฐานของโลก โดยในปัจจุบันได้อนุญาตให้อากาศยานทำการบินมากกว่า 100,000 เที่ยวบินต่อวันในเครือข่ายด้านการเดินอากาศของโลกที่ดำเนินการมาด้วยความปลอดภัยและเป็นที่น่าเชื่อถือได้ในทุกภูมิภาคของโลก

ICAO มีนโยบายด้านการพัฒนาการเดินทางระหว่างประเทศ ให้มีความปลอดภัยสูงสุด ลดความเสี่ยงจากการก่อการร้ายหรือการดำเนินการใด ๆ ที่ผิดกฎหมาย โดยทำหน้าที่กำหนด มาตรฐานการบินระหว่างประเทศ และวิธีปฏิบัติที่ใช้ในกิจการการบินทุกประเภท เช่น มาตรการว่าด้วยความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศ การออกแบบอากาศยาน การกำหนด มาตรฐานระบบสื่อสารและวิทยุช่วยบิน รวมถึงสนับสนุนให้มีการบังคับใช้ระเบียบ ข้อพึงปฏิบัติ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการบินให้เสมอเหมือนกันหมด ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านความปลอดภัยทางการบินอันสูงสุด

ICAO มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานดังนี้

1. เป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดมาตรฐาน และข้อพึงปฏิบัติระหว่างประเทศ (SARPs) เพื่อให้ประเทศสมาชิกร่วมกันกำหนดเป็นกฎระเบียบบังคับใช้ในประเทศตนเอง และระหว่างประเทศภาคีสมาชิก ในการออกกฎระเบียบและมาตรฐานข้อพึงปฏิบัติด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

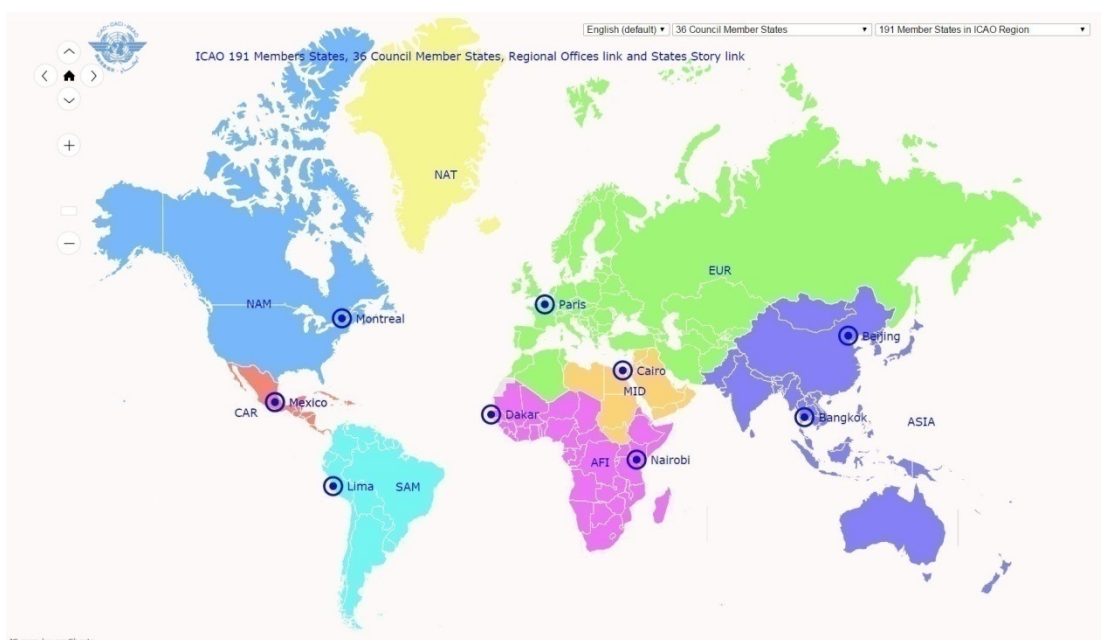
2. มีหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาการบิน ทำอากาศยาน ความปลอดภัยในการบิน และ เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศสำหรับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

3. เป็นหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศภาคีสมาชิก จัดโครงการฝึกอบรมและให้บริการผู้เชี่ยวชาญ โดยการประสานกับสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP)

ICAO ได้จัดตั้งองค์การเฉพาะพื้นที่ เพื่อดูแลมาตรฐานการบินพลเรือนในแต่ละภูมิภาค โดยได้จัดตั้งสำนักงานภูมิภาค ทั้งสิ้น 9 แห่ง ดังนี้

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 American (SAM) Region



ภาพที่ 7 สำนักงานภูมิภาคของ ICAO (ICAO (International Civil Aviation Organization), 2016)

สำนักงานภูมิภาคแต่ละแห่งมีผู้รับผิดชอบในการให้บริการรัฐที่เป็นภาคีสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เพื่อที่จะรับรองและรักษาความสัมพันธ์การประสานงานกับประเทศที่ไม่เป็นภาคีสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และดินแดนอื่น ๆ ในพื้นที่ ความรับผิดชอบโดยจะให้การสนับสนุนดังนี้

1. ด้านการเดินอากาศ จะให้ความช่วยเหลือ และกระตุ้นให้รัฐดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการเดินอากาศในระดับภูมิภาค รวมถึงการปฏิบัติตามขั้นตอนเพิ่มเติมในแต่ละภูมิภาค ตามมาตรฐาน และข้อพึงปฏิบัติระหว่างประเทศที่ ICAO กำหนด

2. ด้านการขนส่งทางอากาศ จะให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับนโยบายและกิจกรรมต่าง ๆ ด้านการขนส่งทางอากาศ โดยผลักดันให้รัฐจัดทำแฟ้มข้อมูลสถิติการใช้งานสิ่งอำนวยความสะดวกตามผนวก 9 ของอนุสัญญาชิคาโก เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการศึกษา และจัดทำเป็นคู่มือของสนามบินและการเก็บภาษีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการเดินอากาศ

3. ประสานการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อน และเพื่อให้เกิดความสามัคคีในการพัฒนาระบบการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศโดยรวม

4. ให้การสนับสนุนด้านเทคนิคในการทำงานร่วมกัน รวมทั้งการจัดทำโครงการให้ทุนการศึกษาในระดับภูมิภาค การให้ความช่วยเหลือในการตรวจสอบความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันระหว่างประเทศ การให้คำแนะนำในการจัดทำโครงการ รวมทั้งการประสานงานภายในภูมิภาคสำหรับการร้องขอโครงการระดับภูมิภาค ตลอดจนสนับสนุนการบรรยายสรุปให้แก่ผู้ที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้เชี่ยวชาญใหม่ด้านเทคนิค ในการทำงานร่วมกัน

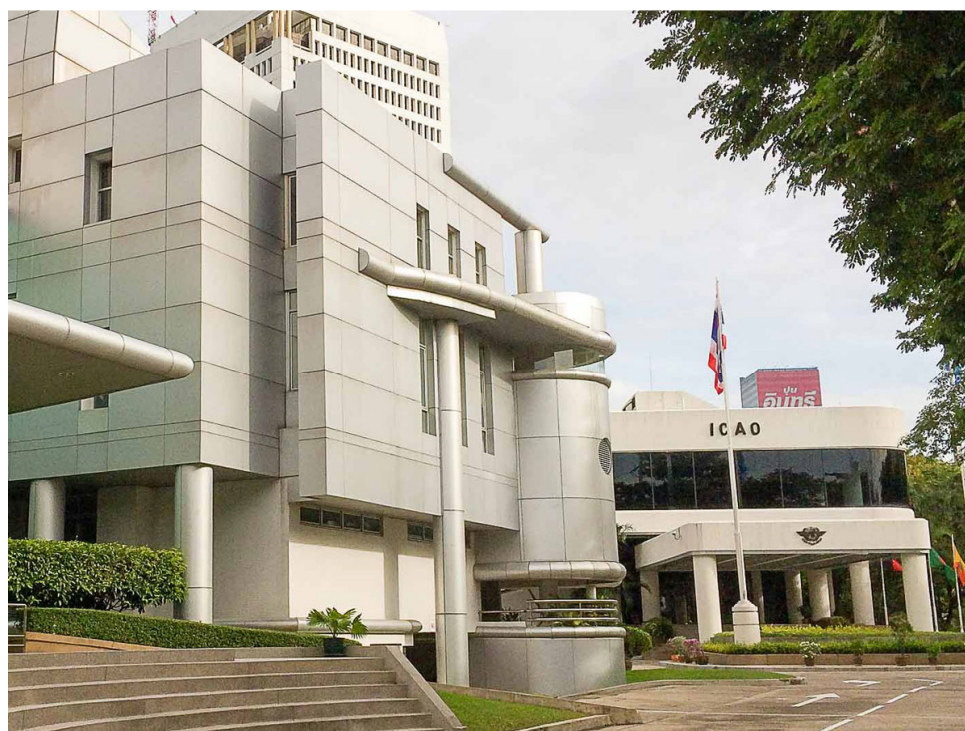
5. ให้การสนับสนุนด้านกฎหมาย กฎหมายการบิน และกฎระเบียบต่าง ๆ จากประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่ยอมรับ หรือร้องขอ รวมทั้งพิจารณาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านการเดินอากาศ

6. ให้ความช่วยเหลือในการรักษาความปลอดภัยด้านการบิน โดยการกระตุ้น การกำกับดูแลขั้นตอนวิธีการปฏิบัติ และติดตามในทุกแง่มุมของการรักษาความปลอดภัยด้านการบินให้เป็นไปตามนโยบายมาตรฐาน และข้อพึงปฏิบัติระหว่างประเทศของ ICAO

7. รายงานสมัชชา และคณะมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินการของประเทศต่าง ๆ ในการรักษาความปลอดภัยด้านการบิน เช่น รายงานอากาศยานที่เกิดอุบัติเหตุและอุบัติเหตุการณ์ เพื่อที่ ICAO จะสามารถติดตามการปฏิบัติต่าง ๆ ได้ตามที่ต้องการ และการเผยแพร่สิ่งพิมพ์ของ ICAO โดยยึดตามสถานที่ของการประชุมที่สำนักงานภูมิภาคหรือสถานที่อื่น ๆ ที่เหมาะสมภายในพื้นที่รับผิดชอบ รวมทั้งเผยแพร่การมีส่วนร่วมในการให้สัมภาษณ์ในสื่อสิ่งพิมพ์ โทรทัศน์ และวิทยุ ตามที่ประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศได้ตามต้องการ เพื่อรวบรวมการสนับสนุนจากผู้ที่สนใจเข้าร่วมประชุมในการประชุมขององค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ได้

ประเทศไทยได้รับเลือกจาก ICAO ให้เป็นสถานที่ตั้งสำนักงานภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ICAO Asia and Pacific Office) ตั้งแต่วันที่ 2498 เป็นต้นมา และเริ่มเปิดใช้อย่างเป็นทางการใน พ.ศ. 2547 ทำให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์อย่างมาก โดยสามารถขอรับบริการต่าง ๆ จาก ICAO ได้อย่างรวดเร็ว รวมถึงสามารถเข้าร่วมกิจกรรมการประชุม สัมมนา ฝึกอบรมต่าง ๆ

ที่สำนักงานโดยไม่ต้องเดินทางไปต่างประเทศ ซึ่งเป็นผลดีต่อการพัฒนาการขนส่งทางอากาศของประเทศไทยโดยรวม (สำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ สหประชาชาติ, 2553)



ภาพที่ 8 สำนักงานภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก กรุงเทพมหานคร (APS Aviation Performance Solutions, 2014)

บทบาทหลักของสำนักงานภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก คือ การวางมาตรการส่งเสริมประเทศสมาชิกนำมาตรฐานความปลอดภัยสากลของ ICAO ไปปฏิบัติ ส่งเสริมการทำแผนการเดินทางอากาศในภูมิภาค (Regional air navigation plan) เพื่อให้เกิดความปลอดภัยด้านการบินจากอุบัติเหตุ (Safety) และความปลอดภัยจากการกระทำของผู้ไม่หวังดี หรือผู้ก่อการร้าย (Security) ส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพของเครือข่ายการขนส่งทางอากาศในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก มาตรการเหล่านี้รวมถึง

1. ส่งเสริมและตรวจสอบการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนการเดินทางอากาศของโลก
2. ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกในการเพิ่มขีดความสามารถ
3. ระบุข้อบกพร่องและการให้ความช่วยเหลือสำหรับการดำเนินการแก้ไข

4. ประสานงานกับ ICAO ของภูมิภาคอื่นเพื่อให้เกิดความสอดคล้องในการปฏิบัติตามมาตรฐาน ในการดำเนินโครงการ และการนำเทคโนโลยีมาใช้

5. รับฟังข้อคิดเห็นจากประเทศภาคีสมาชิกเพื่อนำมาปรับปรุงมาตรฐานของ ICAO ให้ดีขึ้น

### สำนักงานบริหารการบินแห่งชาติสหรัฐอเมริกา

สำนักงานบริหารการบินแห่งชาติสหรัฐอเมริกา (Federal Aviation Administration: FAA) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการบินแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา สังกัดกระทรวงคมนาคม ทำหน้าที่ในการวางระเบียบ ควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัย ด้านการบินพลเรือนของสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ยังเป็นผู้ให้คำแนะนำมาตรฐานความปลอดภัย ด้านการบินพลเรือนแก่หน่วยงานด้านการบินพลเรือนของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

FAA มีสำนักงานใหญ่อยู่ในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. และมีศูนย์อุตุนิยมวิทยาการบิน อีก 11 แห่ง กระจายอยู่ในมลรัฐต่าง ๆ ได้แก่ นิวเจอร์ซีย์ โอคลาโฮมา อลาสกา วอชิงตัน แคลิฟอร์เนีย เท็กซัส มิสซูรี อิลลินอยส์ จอร์เจีย นิวยอร์ก และแมสซาชูเซตส์



ภาพที่ 9 สำนักงานบริหารการบินแห่งชาติสหรัฐอเมริกา ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. (NYC Aviation, 2012)

การตรวจสอบของ ICAO และ FAA มีความสอดคล้องกันในการตรวจสอบหน่วยกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของแต่ละประเทศ ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่ ICAO ได้กำหนดไว้

สหรัฐอเมริกาได้เปิดตัวโครงการประเมินความปลอดภัยด้านการบินระหว่างประเทศ (International Aviation Safety Assessment Program: IASA) ขึ้นใน พ.ศ. 2534 และเริ่มใช้ใน พ.ศ. 2535 เพื่อประเมินหน่วยกำกับดูแลด้านการบินพลเรือนของแต่ละประเทศที่มีสายการบินที่ต้องการจะทำการบินไปยังสหรัฐอเมริกา โดยจะต้องได้รับการประเมินตามโครงการ IASA และตามมาตรฐาน ICAO (Annexes 1, 6, and 8) ซึ่งถ้าหากหน่วยกำกับดูแลด้านการบินพลเรือนของประเทศนั้น ๆ ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยในการบินระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้น และผ่านการประเมินของ IASA แล้ว FAA จะจัดระดับมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของประเทศนั้นเป็นประเภท 1 (Category 1) ซึ่งหมายถึง สายการบินจากรัฐที่ได้รับการประเมินอาจจะสามารถเริ่มต้นให้บริการ หรือที่ดำเนินการอยู่แล้วก็สามารถให้บริการไปยังสหรัฐอเมริกาได้ต่อไปในลักษณะปกติและมีส่วนในการจัดการร่วมกับสายการบินของสหรัฐอเมริกาได้ แต่ถ้าหากหน่วยกำกับดูแลด้านการบินพลเรือนของประเทศนั้น ๆ ไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยในการบินระหว่างประเทศจากการประเมินจาก IASA แล้ว FAA จะจัดระดับมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของประเทศนั้นเป็นประเภท 2 (Category 2)

การพิจารณาให้ Category 2 จะพิจารณาจากการมีข้อบกพร่องอย่างน้อยหนึ่งข้อหรือมากกว่านั้น ตามที่ระบุดังต่อไปนี้

1. ประเทศไม่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด หรือหลักเกณฑ์ที่จำเป็นในการสนับสนุนการออกใบรับรองและการกำกับดูแลผู้ให้บริการสายการบินต่าง ๆ ให้สอดคล้องและเป็นไปตามมาตรฐานสากล
2. หน่วยงานที่รับผิดชอบกำกับดูแลด้านการบินพลเรือน (CAA) ไม่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคแหล่งข้อมูลและโครงสร้างองค์กรที่จะออกใบอนุญาต หรือกำกับดูแลการดำเนินงานของผู้ให้บริการสายการบิน
3. บุคลากรด้านเทคนิคของหน่วยงานที่รับผิดชอบกำกับดูแลด้านการบินพลเรือน (CAA) ไม่ได้รับการฝึกอบรมอย่างเพียงพอ และไม่มีคุณสมบัติเพียงพอ
4. หน่วยงานที่รับผิดชอบกำกับดูแลด้านการบินพลเรือน (CAA) ไม่ได้เตรียมคำแนะนำในการตรวจสอบอย่างเพียงพอเพื่อให้มั่นใจได้ว่าจะสามารถบังคับใช้ และการปฏิบัติตาม



## มาตรฐานสากล

5. หน่วยงานที่รับผิดชอบกำกับดูแลด้านการบินพลเรือน (CAA) ไม่มีเอกสารและไม่มีกระบวนการในการออกไปรับรองอย่างเพียงพอ รวมทั้งไม่มีกำกับการกำกับดูแลการดำเนินงานของผู้ให้บริการสายการบินอย่างต่อเนื่องเพียงพอ

ผลกระทบของการถูกจัดระดับเป็นประเภท 2 มีดังนี้

1. สายการบินของประเทศที่ถูกจัดระดับเป็นประเภท 2 จะไม่สามารถบินเข้า่านฟ้าสหรัฐอเมริกาได้โดยตรง ผู้โดยสารจะต้องไปแวะเปลี่ยนเครื่องบินที่ประเทศอื่น ซึ่งบางครั้งอาจต้องแวะ 2 ถึง 3 ประเทศ แล้วแต่เงื่อนไขของแต่ละสายการบิน

2. สายการบินของประเทศที่ถูกจัดระดับเป็นประเภท 2 จะไม่สามารถทำเที่ยวบินร่วม (Code share) ร่วมกับสายการบินอื่นเพื่อเชื่อมต่อการเดินทางระหว่างสายการบิน ทำให้ผู้โดยสารต้องซื้อตั๋วใหม่ ไม่สามารถเดินทางต่อด้วยสายการบินที่มีสัญญา “เที่ยวบินร่วม” กับสายการบินของประเทศที่ถูกจัดระดับเป็นประเภท 2

3. หากรัฐบาลของประเทศที่ถูกจัดระดับเป็นประเภท 2 ไม่เร่งแก้ไขข้อบกพร่องทาง FAA จะมีการแจ้งไปยังกระทรวงคมนาคมของประเทศต่าง ๆ ให้ระมัดระวัง และเข้มงวดกับสายการบินของประเทศนั้น ๆ ในด้านความปลอดภัย

ที่ผ่านมา มีประเทศที่ถูกปรับลดระดับจาก Category 1 เป็น Category 2 เป็นจำนวนมาก รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 รายชื่อประเทศที่ถูกปรับลดระดับเป็น Category 2 (Federal Aviation Administration, 2016)

ปี	จำนวน	รายชื่อประเทศ
2009	21	Bangladesh, Belize, Cote D'Ivoire, Croatia, Dem. Rep. of the Congo, Gambia, Guyana, Haiti, Honduras, Indonesia, Israel, Kiribati, Nauru, Nicaragua, Paraguay, Philippines, Serbia and Montenegro, Swaziland, Ukraine, Uruguay และ Zimbabwe
2013	25	Bangladesh, Barbados, Belize, Cote D'Ivoire, Curacao, Dem. Rep., Congo, Gambia, Ghana, Guyana, Haiti, Honduras, Indonesia, Kiribati, Montenegro, Nauru, Nicaragua, Paraguay, Philippines, Serbia, St. Maarten, Swaziland, Ukraine, Uruguay และ Zimbabwe
2014	9	Bangladesh, Barbados, Curacao, Ghana, India, Indonesia, Nicaragua, St. Maarten และ Uruguay
2016	8	Bangladesh, Barbados, Curacao, Indonesia, Nicaragua, St. Maarten, Thailand และ Uruguay

## สำนักงานความปลอดภัยการบินยุโรป

สำนักงานความปลอดภัยการบินยุโรป (European Aviation Safety Agency: EASA) เป็นองค์การที่รับผิดชอบด้านการบินพลเรือนให้แก่ประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป เดิมชื่อว่า Joint Aviation Authorities (JAA) สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงเบอร์ลิน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก่อตั้งเมื่อวันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 2003 กฎเกณฑ์ที่ใช้กำกับดูแลความปลอดภัยของ EASA มีความคล้ายคลึงกับของ FAA ซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานตามที่ ICAO ได้กำหนดไว้ โดยมุ่งเน้นส่งเสริมให้เกิดความปลอดภัยทางการบินพลเรือน



ภาพที่ 10 สำนักงานใหญ่ EASA ณ กรุงเบอร์ลิน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Schweidt, 2016)

การตรวจของ EASA มุ่งเน้นที่ความปลอดภัยของผู้โดยสารของสายการบินเป็นหลัก โดยจะตรวจใน 3 ด้าน ได้แก่ 1) ประเด็นที่เป็นปัญหาที่รุนแรงต่อความปลอดภัย (Evidence of serious safety deficiencies) 2) การขาด หรือความยินดีที่จะระบุปัญหาด้านความปลอดภัย (The lack or willingness of air carrier to address safety deficiencies) และ 3) การขาด หรือความสามารถ หรือความยินดีของหน่วยงานกำกับดูแลความปลอดภัย ในการระบุปัญหา



ด้านความปลอดภัย (The lack of ability or willingness of the governmental authorities responsible for safety oversight to address safety deficiencies)

สหภาพยุโรปได้ประกาศใช้กฎระเบียบเพื่อกำกับดูแลสายการบินของต่างประเทศที่จะทำการบินเข้าน่านฟ้าของสหภาพยุโรปใน ค.ศ. 2005 โดยได้เริ่มประกาศขึ้นบัญชีห้ามบินเข้าน่านฟ้าสหภาพยุโรป (Banded List) กับสายการบิน จำนวน 91 สายการบิน ใน ค.ศ. 2006 ทำให้สายการบินเหล่านี้ไม่สามารถบินเข้าน่านฟ้าของสหภาพยุโรปได้ ล่าสุดใน ค.ศ. 2017 มีสายการบินจำนวนไม่ต่ำกว่า 180 สายการบิน ที่ถูกประกาศขึ้นบัญชีห้ามบินเข้าน่านฟ้าสหภาพยุโรป รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 รายชื่อประเทศที่ถูกขึ้นบัญชีห้ามบินเข้าน่านฟ้าสหภาพยุโรป EASA ใน พ.ศ. 2560

ชื่อประเทศ	จำนวน สายการบิน
Suriname	1
Islamic Republic of Iran	1
Iraq	1
Nigeria	1
Saint Vincent and the Grenadines	1
Ukraine	1
Islamic Republic of Afghanistan (ทุกสายการบิน)	5
Republic Angola (ทุกสายการบินยกเว้น TAAG Angola Airlines)	13
Republic of Congo (ทุกสายการบิน)	8
Democratic Republic of Congo (ทุกสายการบิน)	21
Djibouti (ทุกสายการบิน)	1
Equatorial Guinea (ทุกสายการบิน)	4
Eritrea (ทุกสายการบิน)	2
Republic of Gabon (ทุกสายการบินยกเว้น Afrijet และ SN 2 AG)	6

## ตารางที่ 2 (ต่อ)

ชื่อประเทศ	จำนวน สายการบิน
Republic Indonesia (ทุกสายการบิน ยกเว้น Garuda Indonesia, Airfast Indonesia, Ekspres Transportasi Antarbenua, Indonesia Air Asia, Citilink, Lion Air and Batic Air)	55
Kyrgyz Republic (ทุกสายการบิน)	13
Liberia (ทุกสายการบิน)	(ไม่ได้ระบุ)
Libya (ทุกสายการบิน)	7
Republic of Nepal (ทุกสายการบิน)	18
Sao Tome and Principe (ทุกสายการบิน)	2
Sierra Leone (ทุกสายการบิน)	7
Republic of Sudan (ทุกสายการบิน)	12

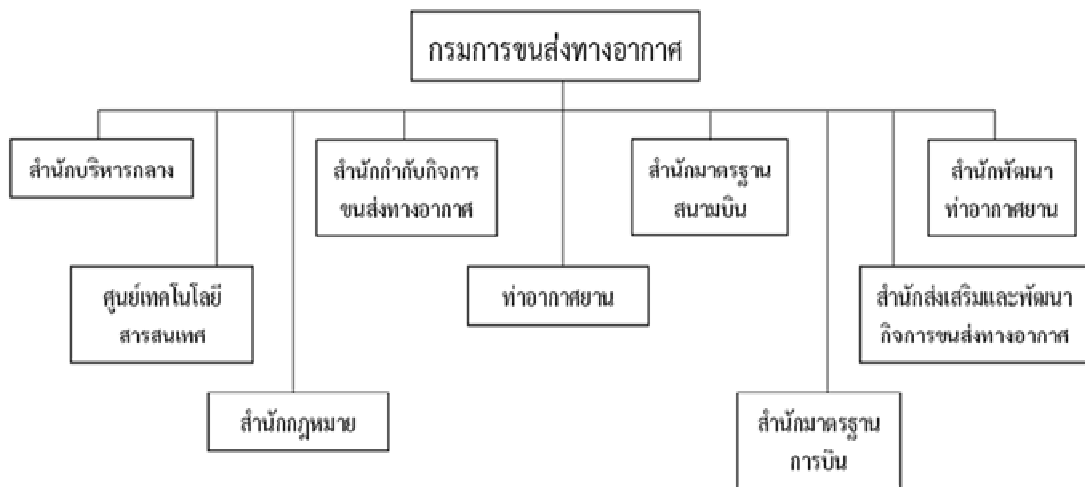
หมายเหตุ: EASA ANNEX A, 16/ 05/ 2017

### หน่วยงานที่กำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของไทย

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงคมนาคมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การขนส่ง ธุรกิจการขนส่ง การวางแผนจราจร และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีส่วนราชการดังต่อไปนี้

1. สำนักงานรัฐมนตรี
2. สำนักงานปลัดกระทรวง
3. กรมการขนส่งทางน้ำ และพาณิชยนาวี
4. กรมการขนส่งทางบก
5. กรมการขนส่งทางอากาศ
6. กรมทางหลวง
7. กรมทางหลวงชนบท
8. สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

ส่วนราชการที่รับผิดชอบในด้านการบินพลเรือนของประเทศนั้น ได้แก่ กรมการขนส่งทางอากาศ ขึ้นอยู่กับกระทรวงคมนาคม ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแล และส่งเสริมให้การบริการขนส่งทางอากาศมีความปลอดภัยสม่ำเสมอ มีระเบียบ มีประสิทธิภาพ และถูกหลักเศรษฐกิจ เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของผู้ใช้บริการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วย การเดินอากาศและความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางอากาศ พัฒนาเครือข่ายการบินพลเรือน อุตสาหกรรมการบินและระบบการขนส่งทางอากาศ จัดระเบียบการขนส่งทางอากาศ กำหนดมาตรฐาน กำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินการด้านการขนส่งทางอากาศ รวมถึง ร่วมมือและประสานงานกับองค์การและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศในด้านการขนส่งทางอากาศ สำหรับกรมการขนส่งทางอากาศมีกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร เพื่อทำหน้าที่หลักในการพัฒนาการบริหารของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ มีกลุ่มตรวจสอบภายใน เพื่อทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบการดำเนินงานภายใน มีโครงสร้างดังแสดงในภาพที่ 11



ภาพที่ 11 โครงสร้างกรมการขนส่งทางอากาศ (ที่มา: กระทรวงคมนาคม)

กรมการขนส่งทางอากาศ มีแบ่งส่วนราชการดังต่อไปนี้

1. สำนักบริหารกลาง มีหน้าที่ด้านการบริหารทั่วไป การเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่ และยานพาหนะ จัดระบบงานและบริหารงานบุคคล และประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่ข่าวสาร ผลการปฏิบัติงาน

2. ท่าอากาศยาน มีหน้าที่ควบคุมกิจการขนส่งทางอากาศให้เป็นไปตามกฎหมาย อำนาจความสะดวกและความปลอดภัยแก่อากาศยาน ผู้โดยสาร และบุคคลอื่นที่ใช้บริการ ท่าอากาศยาน รวมทั้งการขนส่งสินค้าทางอากาศ

3. สำนักกฎหมาย มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านกฎหมาย ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ กฎหมายว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

4. สำนักกำกับกิจการขนส่งทางอากาศ มีหน้าที่เสนอให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ด้านการประกอบกิจการการเดินอากาศและการใช้อากาศยานส่วนบุคคล กำกับดูแลการจัดเก็บค่าโดยสาร และค่าธรรมเนียมของอากาศยานขนส่ง กำกับดูแลการดำเนินงานของผู้ประกอบการเดินอากาศ และการใช้อากาศยานส่วนบุคคล

5. สำนักพัฒนาท่าอากาศยาน มีหน้าที่จัดโครงสร้างพื้นฐานในท่าอากาศยานของกรมให้เป็นไปตามมาตรฐานด้านความปลอดภัย ดูแลสิ่งแวดล้อม รวมถึงส่งเสริมและสนับสนุน เกี่ยวกับการดำเนินกิจการท่าอากาศยานของกรม

6. สำนักมาตรฐานการบิน มีหน้าที่เสนอแนะให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการบินพลเรือนภาคอากาศ ดำเนินการออกใบอนุญาตด้านความปลอดภัยในการบินพลเรือนภาคอากาศ กำกับดูแลและตรวจสอบด้านความปลอดภัย รวมถึงปฏิบัติหน้าที่เป็นศูนย์ประสานการค้นหาและช่วยเหลือกรณีอากาศยานประสบภัยรวมทั้งดำเนินการด้านนิรภัยการบิน และสอบสวนหาสาเหตุของอากาศยานอุบัติเหตุและอุบัติเหตุการบิน

7. สำนักมาตรฐานสนามบิน มีหน้าที่เสนอกฎเกณฑ์และมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการบินพลเรือนภาคพื้น การรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือน การอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศ การใช้ห้วงอากาศ และการควบคุมการจราจรทางอากาศ การออกใบอนุญาตทางด้านความปลอดภัยในการบินพลเรือนภาคพื้น การรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือน การอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศ การใช้ห้วงอากาศ และการควบคุมการจราจรทางอากาศ

8. สำนักส่งเสริมและพัฒนากิจการขนส่งทางอากาศ มีหน้าที่ศึกษาและพัฒนาระบบ

เศรษฐกิจการขนส่งทางอากาศของประเทศ เสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการบินพลเรือนและการขนส่งทางอากาศ

9. ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ มีหน้าที่จัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการเทคโนโลยีสารสนเทศของกรม รวมทั้งติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผน

ต่อมาได้มีการเปลี่ยนชื่อกรมการขนส่งทางอากาศ เป็นกรมการบินพลเรือน ใน พ.ศ. 2552

### มาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของ ICAO

มาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของ ICAO เป็นมาตรฐานสำคัญที่ชาติภาคีสมาชิกจะต้องยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ซึ่ง ICAO ได้จัดทำรายละเอียดมาตรฐานและข้อพึงปฏิบัติระหว่างประเทศ (Standards and Recommended Practices: SARP's) ตามภาคผนวกประกอบอนุสัญญาชิคาโก จำนวนทั้งสิ้น 19 ภาคผนวก (19 Annexes) และใช้เกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักในการตรวจสอบการดำเนินการกำกับดูแลความปลอดภัยการบินพลเรือนของประเทศภาคีสมาชิก โดยมีรายละเอียดของภาคผนวกดังนี้

Annex 1: การออกใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ (Personnel licensing)

Annex 2: กฎการบิน (Rules of the air)

Annex 3: การให้บริการอุตุนิยมวิทยาสำหรับการเดินอากาศ (Meteorological service for international air navigation)

Annex 4: แผนภูมิการบิน (Aeronautical charts)

Annex 5: มาตรฐานสำหรับการปฏิบัติการภาคอากาศและภาคพื้นดิน (Units of measurement used in air and ground operations)

Annex 6: การปฏิบัติการบินของอากาศยาน (Operation of aircraft)

Annex 7: สัญชาติและการจดทะเบียนอากาศยาน (Nationality and registration marks)

Annex 8: ความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน (Airworthiness of aircraft)

Annex 9: สิ่งอำนวยความสะดวก (Facilitation) (เฉพาะ USAP)

Annex 10: การติดต่อสื่อสารโทรคมนาคมด้านการบิน (Aeronautical telecommunications)

Annex 11: การให้บริการจราจรทางอากาศ (Air traffic services)

Annex 12: การค้นหาและช่วยเหลือ (Search and rescue)

Annex 13: การสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุ (Aircraft accident investigation)

Annex 14: สนามบิน (Aerodromes)

Annex 15: การให้บริการข้อมูลข่าวสารการบิน (Aeronautical information services)

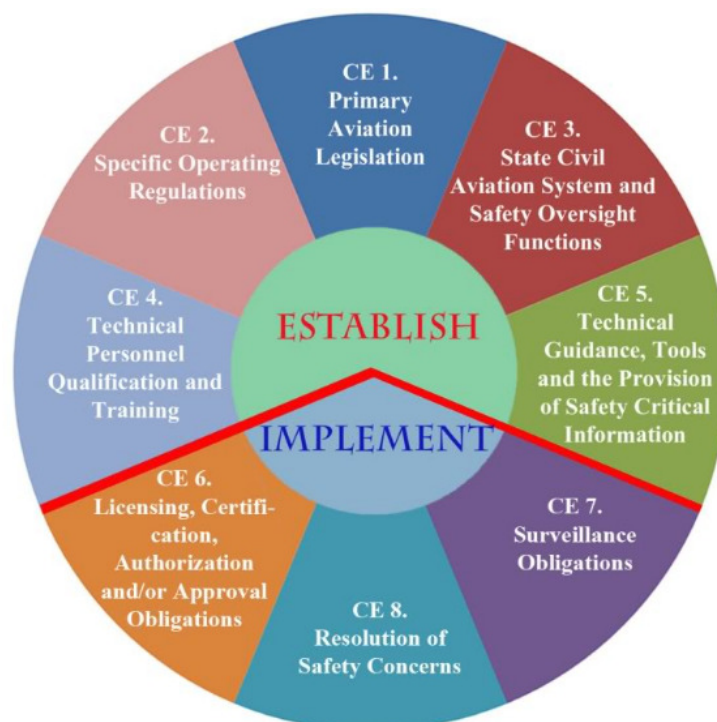
Annex 16: การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental protection)

Annex 17: การรักษาความปลอดภัย (Security) (เฉพาะ USAP)

Annex 18: ความปลอดภัยในการขนส่งสินค้าอันตราย (The safe transport of dangerous goods)

Annex 19: การบริหารจัดการความปลอดภัย (Safety management)

ICAO ได้นำทั้ง 19 Annexes มาใช้เป็นกรอบในการสร้างเครื่องมือสำหรับการประเมินหน่วยงานที่กำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของประเทศสมาชิก ซึ่งครอบคลุมกิจการด้านการบิน ซึ่งเครื่องมือนี้ประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 8 องค์ประกอบ (8 Critical Elements: CEs) ดังแสดงในภาพที่ 12



ภาพที่ 12 องค์ประกอบที่สำคัญ (Critical Element) ของ ICAO (8 Critical Elements: CEs, 2017)

จากภาพข้างต้น องค์ประกอบที่ 1-5 เป็นองค์ประกอบที่ต้องจัดทำขึ้น (Establish) ส่วนองค์ประกอบที่ 6-8 เป็นองค์ประกอบที่ต้องนำไปปฏิบัติให้เกิดผล (Implement) แต่ละองค์ประกอบมีรายละเอียดดังนี้

องค์ประกอบที่ 1 กฎหมายการบินพลเรือน (CE 1: Primary aviation legislation) ประเทศสมาชิกจะต้องประกาศใช้กฎหมายการบินโดยพิจารณาจากความซับซ้อนของอุตสาหกรรมการบินของประเทศ ที่สอดคล้องกับข้อกำหนดในสนธิสัญญาการบินพลเรือน ซึ่งกฎหมายต้องกำหนดให้รัฐสามารถออกอนุบัญญัติกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และให้อำนาจผู้รับผิดชอบสามารถบังคับใช้กฎหมาย มีการกำหนดให้ผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลความปลอดภัยสามารถเข้าถึงเครื่องบิน การปฏิบัติการบิน สิ่งอำนวยความสะดวก บันทึกการปฏิบัติงานของผู้ให้บริการที่เกี่ยวข้อง

องค์ประกอบที่ 2 ข้อบังคับสำหรับการดำเนินงานเฉพาะ (CE 2: Specific operating Regulations) รัฐจะต้องประกาศใช้อนุบัญญัติ กฎเกณฑ์อื่น ๆ ที่ต่อเนื่องมาจากกฎหมายหลัก เพื่อกำหนดความต้องการขั้นต่ำสุด สำหรับมาตรฐานขั้นตอนการปฏิบัติ ผลิตรถยนต์ การให้บริการ อุปกรณ์ โครงสร้างพื้นฐาน ที่สอดคล้องกับสนธิสัญญาการบินพลเรือน

องค์ประกอบที่ 3 ระบบและการทำงานของรัฐ (CE 3: State system and functions) รัฐจะต้องจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจที่เหมาะสม และมีบุคลากรที่มีคุณสมบัติเพียงพอโดยสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ ซึ่งรัฐจะต้องกำหนดหน้าที่และวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถรับผิดชอบในการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยได้ รัฐจะต้องกำหนดมาตรการที่จำเป็น เช่น การให้ค่าตอบแทนที่เหมาะสมและเพียงพอแก่บุคลากร เพื่อให้แน่ใจว่าสามารถคัดเลือกและรักษาบุคลากรทำหน้าที่กำกับดูแลความปลอดภัยเอาไว้ได้ รัฐจะต้องมั่นใจว่าผู้กำกับดูแลด้านความปลอดภัย มีคู่มือเอกสารคำแนะนำที่กำหนดด้านจริยธรรม ความประพฤติในการละเว้นผลประโยชน์ทับซ้อนที่จะเกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน รัฐจะต้องมีวิธีการหรือกฎเกณฑ์ในการพิจารณากรอบจำนวนความต้องการเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน เช่น พิจารณาจำนวนความต้องการเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบด้านต่าง ๆ (Inspectors) โดยคำนึงถึงขนาดและความซับซ้อนของกิจกรรมการบินของรัฐ นอกจากนี้ รัฐต้องใช้วิธีการในการพิจารณาจำนวนความต้องการเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบคือส่วนหนึ่งของบุคลากรทำหน้าที่ด้านการกำกับดูแลความปลอดภัย

องค์ประกอบที่ 4 บุคลากรที่มีคุณสมบัติครบถ้วน (CE 4: Qualified technical personnel) รัฐจะต้องกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำที่ต้องการสำหรับบุคลากรที่กำกับดูแลด้านความปลอดภัยโดยให้การฝึกอบรมที่เหมาะสม เช่น การฝึกตั้งแต่เริ่มต้น เปลี่ยนแบบ หรือการฝึก

ฟื้นฟูเพื่อรักษาขีดความสามารถให้คงอยู่ในระดับที่ต้องการ โดยรัฐจะพิจารณาให้การฝึกเพิ่มเติม จากข้อมูลระบบบันทึกประวัติการฝึกอบรม

องค์ประกอบที่ 5 คู่มือทางเทคนิค เครื่องมือและการจัดหาข้อมูลด้านความปลอดภัย-  
วิกฤติ (CE 5: Technical guidance, tools and provision of safety-critical information)

รัฐจะต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก ขั้นตอน Technical Guidance ที่ทันสมัย ข้อมูลด้าน ความปลอดภัยที่สำคัญ เครื่องมือและอุปกรณ์อำนวยความสะดวกในการเดินทางให้กับเจ้าหน้าที่ เทคนิคที่ทำหน้าที่กำกับดูแลความปลอดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับขั้นตอน มาตรฐาน รัฐจะต้องจัดให้มี Technical guidance ให้กับอุตสาหกรรมการบิน เพื่อสามารถนำไป ปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

องค์ประกอบที่ 6 การออกใบอนุญาต ใบรับรอง ใบให้อำนาจ หรือเงื่อนไขการอนุมัติ  
(CE 6: Licensing, certification, authorization and/ or approval obligations) รัฐจะต้องใช้

เอกสารที่กำหนดกระบวนการและขั้นตอน เพื่อให้มั่นใจว่าโครงสร้างและบุคลากรได้ดำเนิน กิจกรรมด้านการบิน ถูกต้องตามความต้องการที่กำหนด ก่อนที่เขาเหล่านั้นจะได้รับอนุญาต ให้มีสิทธิและอำนาจตาม License, certificate, authorization, และ/หรือ Approval เพื่อดำเนิน กิจกรรมการบินที่เกี่ยวข้อง

องค์ประกอบที่ 7 เงื่อนไขการควบคุมดูแล (CE 7: Surveillance obligations) รัฐต้องใช้ เอกสารกระบวนการตรวจติดตามในการระบุแผนงานการ Inspects การ Audits และการ Monitor กิจกรรมต่าง ๆ โดยต่อเนื่อง เพื่อให้มั่นใจว่าผู้ได้รับใบอนุญาต (License), ใบรับรอง (Certificate), การอนุญาต (Authorization), และ/ หรือ การอนุมัติ (Approval) ด้านการบิน ยังคงความสามารถ ตรงตามความต้องการที่กำหนดไว้ได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้รวมถึงการตรวจติดตามบุคลากรที่ได้รับ มอบหมายจากรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่กำกับดูแลความปลอดภัยแทนอีกด้วย

องค์ประกอบที่ 8 การแก้ไขประเด็นด้านความปลอดภัย (CE 8: Resolution of safety issues) รัฐจะต้องใช้กระบวนการด้านเอกสารเพื่อที่จะกำหนดกิจกรรมการแก้ไขที่เหมาะสม ซึ่งรวมถึงมาตรการบังคับใช้ในการแก้ไขปัญหาความปลอดภัยที่ได้ตรวจพบ รัฐจะต้องมั่นใจได้ว่า ปัญหาความปลอดภัยที่ตรวจพบได้รับการแก้ไขในเวลาที่กำหนดด้วยระบบบันทึกและติดตาม ความก้าวหน้า รวมถึงกิจกรรมการแก้ไขปัญหาของผู้ประกอบการ

องค์ประกอบที่สำคัญทั้ง 8 องค์ประกอบนี้ ครอบคลุมการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ของการบินพลเรือนใน 8 ด้าน (8 Areas) ดังนี้



Area 1 กฎหมายด้านการบินหลักและกฎระเบียบการบินพลเรือน (Primary Aviation Legislation and Civil Aviation Regulations: LEG)

คำว่า "กฎหมาย" (Legislation) ที่ใช้ใน USOAP CMA PQs ประกอบด้วย บทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ และ/ หรือตราสารประกาศ ซึ่งบังคับใช้ในรัฐ (เช่น กฎหมายการบินหลัก สนธิสัญญาระหว่างประเทศ ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ข้อตกลงทวิภาคี และอื่น ๆ)

คำว่า "กฎระเบียบ" (Regulations) ที่ใช้ใน USOAP CMA PQS ประกอบด้วย บทบัญญัติกฎระเบียบต่าง ๆ และ/ หรือตราสารประกาศ ซึ่งบังคับใช้ในรัฐ (เช่น กฎระเบียบพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎระเบียบ หนังสือสั่งการ หนังสือเวียน คำสั่ง และอื่น ๆ)

ขั้นตอนการออกและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายด้านการบินหลัก และกฎระเบียบการบินพลเรือน การบังคับใช้กฎหมาย และกฎระเบียบการบินพลเรือนการเพิ่มขีดความสามารถของผู้ตรวจสอบ

Area 2 โครงสร้างด้านการบินพลเรือน (Civil Aviation Organization: ORG)

จัดให้มีระบบการบินพลเรือนของรัฐ และหน้าที่การกำกับดูแลด้านความปลอดภัย ทรัพยากรระบบการบินพลเรือนของรัฐ และหน้าที่การกำกับดูแลด้านความปลอดภัย คุณสมบัติบุคลากรทางเทคนิค และการฝึกอบรมคำแนะนำทางเทคนิค เครื่องมือและการจัดเตรียมข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับความปลอดภัย

การจัดองค์กรเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในด้านการบินของภูมิภาค การจัดตั้งและการบริหารระบบการกำกับดูแลความปลอดภัยของรัฐ การจัดตั้งองค์การในการสอบสวน การจัดตั้งระบบการบินพลเรือนของรัฐ และหน้าที่การกำกับดูแลด้านความปลอดภัย (รวมถึงการจัดหาทรัพยากร)

Area 3 การออกใบอนุญาตและการฝึกอบรมบุคลากร (Personnel Licensing and Training: PEL)

การบัญญัติกฎหมายและกฎระเบียบสำหรับระบบการออกใบอนุญาตและการฝึกอบรมบุคลากรการจ้างองค์กร เจ้าหน้าที่และการฝึกอบรมในการออกใบอนุญาตและการฝึกอบรมบุคลากรขั้นตอนและ/ หรือคู่มือในการออกใบอนุญาต กระบวนการออกใบอนุญาตและการจัดระดับผู้ปฏิบัติหน้าที่ การออกใบอนุญาตให้แก่พนักงานปฏิบัติหน้าที่ และการจัดระดับนักบิน ซึ่งใบอนุญาตจะถูกออกให้จากรัฐโดยตรง การออกใบอนุญาตให้แก่ช่างซ่อมบำรุงรักษาอากาศยาน (ด้านเทคนิค วิศวกรรม เครื่องยนต์) การออกใบอนุญาตให้แก่เจ้าหน้าที่ควบคุมจราจรทางอากาศ

การเปลี่ยนแปลงและการตรวจสอบใบอนุญาตต่างประเทศ กระบวนการประเมินทางการแพทย์ ความสามารถทางภาษา การทดสอบภาษา โดยการเขียนและการพูด ข้อปฏิบัติและการทดสอบ การทำการบิน การอนุมัติและการเฝ้าตรวจติดตามของหน่วยงานฝึกอบรม การบันทึกและเก็บรักษา ข้อมูล

กระบวนการของหน่วยงานที่ทำการออกใบอนุญาต จำนวนและคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ บุคลากรทั้งในด้านเทคนิคและการบริหารจัดการ การจัดองค์กร หน้าที่และความรับผิดชอบ อุปกรณ์เครื่องมือ ระบบการจัดรวบรวมและการบันทึกข้อมูล การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่บุคลากร ทั้งในด้านเทคนิคและการบริหารจัดการนโยบาย การฝึกอบรมและแผนกำหนดการฝึกอบรม เครื่องมือที่จะอำนวยความสะดวกให้กับเจ้าหน้าที่บุคลากรด้านการออกใบอนุญาตส่วนบุคคลและการฝึกอบรม การประเมินทางการแพทย์ การกำหนดแพทย์ผู้ตรวจสอบการกำกับดูแลตาม กระบวนการออกใบอนุญาตการรับรองจากหน่วยงานในการฝึกอบรม

#### Area 4 การปฏิบัติการบินของอากาศยาน (Aircraft Operations: OPS)

การบัญญัติกฎหมายและกฎระเบียบในการปฏิบัติการบินของอากาศยาน การจัด องค์กรเจ้าหน้าที่และการฝึกอบรมในหน่วยงานการปฏิบัติการบินของอากาศยาน สิ่งอำนวยความสะดวกและอุปกรณ์การเตรียมข้อมูลสำหรับการใช้ในการออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดิน อากาศ

การดำเนินการตามข้อกำหนดในการขอรับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศในการ ควบคุมการดำเนินงาน และการจัดส่งเที่ยวบิน การบริหารจัดการภาคพื้น และระบบบริหารจัดการ ความปลอดภัยของผู้ให้บริการดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) การทบทวนเอกสาร โครงการ ฝึกอบรมลูกเรือ โครงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่จัดการการบิน/ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการการบิน โครงการ ฝึกอบรมพนักงานลูกเรือ การอนุญาตให้เข้าอากาศยาน สิทธิพิเศษ และการแลกเปลี่ยน

การจัดการความล่าช้า ขั้นตอนฉุกเฉินด้านสาธารณสุข มาตรการรักษาความปลอดภัย ในการปฏิบัติงานของเครื่องบิน การออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ การควบคุม/ การจัด ระเบียบและการอนุมัติ การขอยกเว้นในการขนส่งสินค้าอันตราย สายการบินที่ทำการขนส่งสินค้า อันตราย หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับสินค้าอันตราย การรายงานอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นจาก การขนส่งสินค้าอันตราย

การควบคุมและการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของอากาศยาน โครงการและขั้นตอน การตรวจสอบและการเฝ้าติดตาม

#### Area 5 ความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน (Airworthiness of Aircraft: AIR)

การบัญญัติกฎหมายและกฎระเบียบในด้านความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน การจัดองค์กรเจ้าหน้าที่และการฝึกอบรมในหน่วยงานตรวจอากาศยาน สิ่งอำนวยความสะดวกและอุปกรณ์ของหน่วยงานตรวจอากาศยาน การจดทะเบียนอากาศยาน ประเภทของใบรับรองหรือใบการยอมรับในการจดทะเบียนจากประเทศที่ออกแบบ การรับรองเสียงรบกวน อนุมัติการแก้ไขและซ่อมแซม การออกและต่ออายุใบรับรองความสมควรเดินอากาศ เอกสารข้อมูลมวลรวมของอากาศยานและความสมดุลของข้อมูลบันทึกการบิน ความรับผิดชอบในความสมควรเดินอากาศที่ต่อเนื่องของรัฐที่จดทะเบียน การอนุมัติเที่ยวบินพิเศษการอนุมัติความสมควรเดินอากาศของอากาศยานเพื่อการส่งออกความถูกต้อง และความสามารถในการให้บริการของขึ้นส่วนอากาศยาน ใบรับรองความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน การรับรองอากาศยานของผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศเชิงพาณิชย์ คู่มือควบคุมการซ่อมบำรุงรักษาของช่างซ่อมอากาศยาน โครงการซ่อมบำรุงรักษาของช่างซ่อมอากาศยาน รายการอุปกรณ์ขั้นต่ำและข้อกำหนดในการปฏิบัติงานสัญญาเช่า การเช่าเหมาลำและการแลกเปลี่ยนอากาศยาน ส่วนเพิ่มเติมของรัฐที่จะต้องกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การอนุมัติของหน่วยงานซ่อมการบำรุงรักษา คู่มือและขั้นตอนปฏิบัติของหน่วยงานซ่อมบำรุงรักษาอากาศยาน สิ่งอำนวยความสะดวกและบุคลากรของหน่วยงานซ่อมบำรุงรักษาอากาศยาน การเฝ้าตรวจติดตามความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน การจัดองค์กร เจ้าหน้าที่และการฝึกอบรมในหน่วยงานด้านวิศวกรรมอากาศยาน ประเภทของใบรับรองในความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน ใบรับรองประเภทเพิ่มเติม การออกแบบองค์กรในการปฏิบัติงานด้านความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน ส่วนเพิ่มเติมของรัฐที่จะต้องกำหนดความรับผิดชอบด้านความสมควรเดินอากาศของอากาศยานตามแบบของอากาศยานอย่างต่อเนื่อง ใบรับรองการผลิตหรือการอนุมัติจากองค์กรการผลิต การผลิตที่ไม่มีใบรับรองการผลิตหรือการอนุมัติจากองค์กรการผลิต การเฝ้าติดตามกิจกรรมการผลิต

#### Area 6 การสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ (Aircraft Accident and Incident Investigation: AIG)

การบัญญัติกฎหมายและกฎระเบียบในการสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ การจัดองค์กร เจ้าหน้าที่และการฝึกอบรมในหน่วยงานสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ สิ่งอำนวยความสะดวกและอุปกรณ์ของหน่วยงานสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ ขั้นตอนและนโยบายด้านการสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ทั่วไป

ขั้นตอนเบื้องต้นในการแจ้งเตือนเกี่ยวกับการเกิดอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ร้ายแรงของอากาศยาน  
 ขั้นตอนในการดำเนินการสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ร้ายแรง ขั้นตอนการมี  
 ส่วนร่วมของรัฐอื่น ๆ ในการสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ที่เกิดขึ้น ขั้นตอน  
 การพัฒนาความสมบูรณ์ในการเผยแพร่รายงานขั้นสุดท้ายในการสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุ  
 และอุบัติการณ์ร้ายแรง ขั้นตอนการพัฒนาการตีพิมพ์และการบันทึกข้อแนะนำด้านความปลอดภัย  
 ขั้นตอนการส่งต่อรายงานข้อมูลอากาศยานอุบัติเหตุหรืออุบัติการณ์ มาตรการป้องกันอากาศยาน  
 อุบัติเหตุและอุบัติการณ์ตามระบบรายงานและฐานข้อมูลเหตุการณ์

#### Area 7 การให้บริการการเดินทางอากาศ (Aircraft Navigation Services: ANS)

การบัญญัติกฎหมายและกฎระเบียบในการให้บริการการเดินทางอากาศ การให้บริการการเดินทางอากาศ  
 โดยทั่วไป

1. การกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลด้านการบินพลเรือนในการจัดองค์กร  
 เจ้าหน้าที่และการฝึกอบรมด้านการให้บริการการจัดการจราจรทางอากาศ การดำเนินงานของ  
 บุคลากรในการให้บริการการจัดการจราจรทางอากาศ การดำเนินงานให้เกิดผลสำเร็จในการ  
 ให้บริการการจัดการจราจรทางอากาศ ข้อกำหนดสำหรับการประสานงาน การสื่อสารและข้อมูล  
 ในการดำเนินงานให้บริการการจัดการจราจรทางอากาศ เหตุการณ์ฉุกเฉินและการวางแผนฉุกเฉิน  
 ในการดำเนินงานให้บริการการจัดการจราจรทางอากาศ การบริหารจัดการความปลอดภัยในการ  
 ดำเนินงานให้บริการการจัดการจราจรทางอากาศ

2. การกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลด้านการบินพลเรือน การดำเนินงาน  
 ในขั้นตอนการให้บริการการเดินทางอากาศในขณะอากาศยานปฏิบัติการบิน (ตามขั้นตอนการบิน  
 เกาะภูมิประเทศ และการบินด้วยเครื่องวัดประกอบการบิน) และการดำเนินงานในขั้นตอนการ  
 ให้บริการการเดินทางอากาศในขณะอากาศยานปฏิบัติการบิน (ตามขั้นตอนการบินเกาะภูมิประเทศ  
 และการบินด้วยเครื่องวัดประกอบการบิน)

3. การกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลด้านการบินพลเรือน การดำเนินงานในการ  
 ให้บริการข้อมูลการบินเกี่ยวกับบริการการเดินทางอากาศ และการดำเนินงานในการให้บริการข้อมูล  
 การบินเกี่ยวกับบริการการเดินทางอากาศ

4. การกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลด้านการบินพลเรือน การดำเนินงานในงาน  
 แผนภูมิการบินเกี่ยวกับบริการการเดินทางอากาศ และการดำเนินงานในงานแผนภูมิการบินเกี่ยวกับ  
 บริการการเดินทางอากาศ

5. การกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลด้านการบินพลเรือน การดำเนินงานในการ

ติดต่อสื่อสาร การนำอากาศยานเดินอากาศ และการเฝ้าติดตามอากาศยานเกี่ยวกับบริการ การเดินอากาศ และการดำเนินงานในการติดต่อสื่อสาร การนำอากาศยานเดินอากาศ และการเฝ้าติดตามอากาศยานเกี่ยวกับบริการการเดินอากาศ

6. การกำกับดูแลในการอุทฺนิยมติทยาการบินเกี่ยวกับบริการการเดินอากาศ

7. การกำกับดูแลในการค้นหาและช่วยเหลือเกี่ยวกับบริการการเดินอากาศ

Area 8 สนามบินและเครื่องช่วยเดินอากาศภาคพื้น (Aerodromes and Ground Aids: AGA)

การบัญญัติกฎหมายและกฎระเบียบด้านสนามบินและเครื่องช่วยเดินอากาศภาคพื้น การจัดองค์กร เจ้าหน้าที่ และการฝึกอบรมหน่วยงานกำกับดูแลสนามบิน อุปกรณ์ และคำแนะนำทางเทคนิค การบริหารด้านสนามบินและเครื่องช่วยเดินอากาศภาคพื้น การออกไปรับรองสนามบินทั่วไป การออกไปรับรองสนามบินตามคู่มือสนามบิน การจัดเตรียมข้อมูลและการประสานงานของสนามบินในการออกไปรับรองสนามบิน ไปรับรองลักษณะทางกายภาพของสนามบิน สิ่งอำนวยความสะดวกและอุปกรณ์ไฟสนามบิน ไปรับรองในการกำหนดที่ติดตั้งเครื่องหมายต่าง ๆ ผู้กำหนดเครื่องหมายต่าง ๆ และสัญลักษณ์เครื่องหมายต่าง ๆ ไปรับรองในการซ่อมบำรุงรักษาสนามบิน ไปรับรองขั้นตอนในการดำเนินงานของสนามบิน ระบบบริหารจัดการความปลอดภัยของสนามบินและเครื่องช่วยเดินอากาศภาคพื้น คุณสมบัติลานจอดเฮลิคอปเตอร์ การเฝ้าตรวจติดตามสนามบิน

## โครงสร้างหน่วยงานที่กำกับดูแลด้านการบินพลเรือนตามที่ ICAO กำหนด

หน่วยงานที่กำกับดูแลด้านการบินพลเรือนของรัฐตามมาตรฐานของ ICAO (ตาม DOC 9734 Part A เรื่อง Safety oversight manual) ควรมีโครงสร้างดังนี้

รัฐ/ รัฐบาล ที่ทำหน้าที่บริหารกิจการการบินพลเรือนของประเทศ (State/ Government: executive) มีหน้าที่อำนาจการ วางแผน จัดองค์กร สั่งการ และควบคุมหน่วยงานด้านการบินพลเรือนของประเทศให้มีการบริหารและพัฒนาเป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยองค์ประกอบ 2 ส่วนหลักที่สำคัญ คือ

1. หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของประเทศ (Civil aviation authority) หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลความปลอดภัย และพัฒนากิจการการบินพลเรือนของประเทศ ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลประกอบด้วย หน่วยงาน 4 ส่วนดังนี้

1.1 หน่วยงานมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบิน (Flight safety standards) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลความปลอดภัยการบินในด้านการออกใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ (Personnel licensing) ด้านการปฏิบัติการบินของอากาศยาน (Aircraft operations) และด้านความสมควรเดินอากาศ (Airworthiness) ให้เป็นไปตามมาตรฐาน

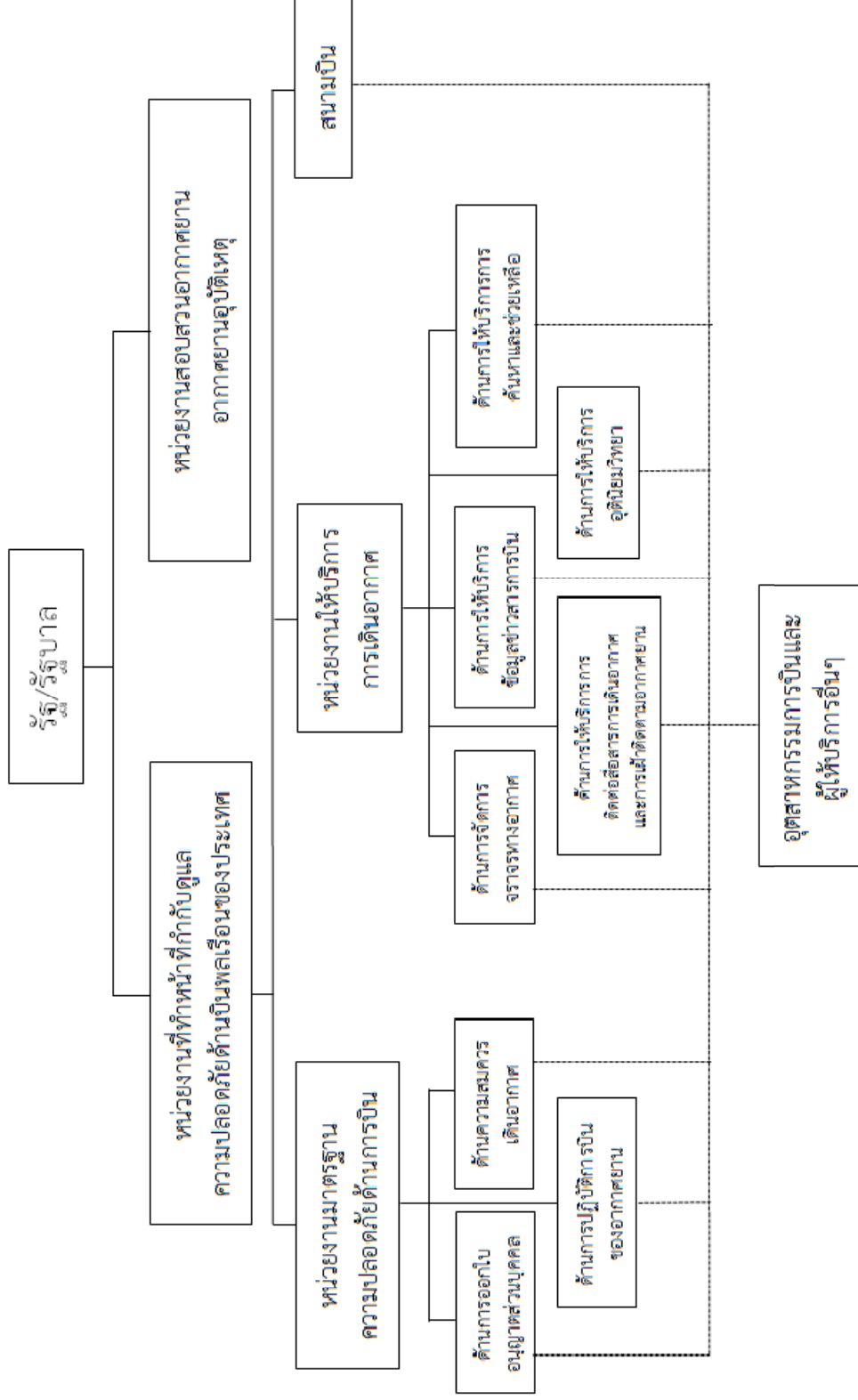
1.2 หน่วยงานให้บริการการเดินอากาศ (Air navigation services) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลการให้บริการการเดินอากาศในด้านการจัดการจราจรทางอากาศ (Air traffic management) ด้านการให้บริการอุตุนิยมวิทยา (Meteorological services) ด้านการให้บริการข้อมูลข่าวสารการบิน (Aeronautical information) ด้านการให้บริการการติดต่อสื่อสาร การเดินอากาศและการเฝ้าติดตามอากาศยาน (Communication, Navigation & surveillance) และด้านการให้บริการการค้นหาและช่วยเหลือ (Search & Rescue) ให้เป็นไปตามมาตรฐาน

1.3 สนามบิน (Aerodromes) เป็นหน่วยงานที่ต้องได้รับการรับรองเพื่อที่สามารถทำงานร่วมกับส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับใบอนุญาต หรือได้รับการรับรองจากหน่วยงานผู้มีอำนาจและเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด เช่น ด้านการออกใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ (Personnel licensing) ด้านการปฏิบัติการบินของอากาศยาน (Aircraft operations) ด้านความสมควรเดินอากาศ (Airworthiness) ด้านการจัดการจราจรทางอากาศ (Air traffic management) ด้านการให้บริการอุตุนิยมวิทยา (Meteorological services) ด้านการให้บริการข้อมูลข่าวสารการบิน (Aeronautical information) ด้านการให้บริการการติดต่อสื่อสารการเดินอากาศและการเฝ้าติดตามอากาศยาน (Communication, Navigation & Surveillance) และด้านการให้บริการการค้นหาและช่วยเหลือ (Search & Rescue)

1.4 อุตสาหกรรมการบิน และผู้ให้บริการอื่น (Industry and service providers) เป็นหน่วยงานหรือองค์กร หรือนิติบุคคลที่ต้องได้รับการรับรองเพื่อที่สามารถทำงานร่วมกับส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับใบอนุญาต หรือได้รับการรับรองจากหน่วยงานผู้มีอำนาจ และเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด ในด้านต่าง ๆ

2. หน่วยงานสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุ (Aircraft accident investigation authority) หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในการสอบสวนอากาศยานพลเรือนที่ประสบอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

โครงสร้างหน่วยงานของระบบการบินพลเรือนของรัฐตามมาตรฐานของ ICAO แสดงในภาพที่ 13



ภาพที่ 13 โครงสร้างหน่วยงานด้านการบินพลเรือนตามมาตรฐานของ ICAO (Safety Oversight Manual, 2006)

## สถานภาพระบบการขนส่งทางอากาศของไทยในปัจจุบัน

สถานภาพของระบบการขนส่งทางอากาศของไทยในเดือน มีนาคม พ.ศ. 2560 มีดังต่อไปนี้

1. จำนวนเครื่องบินโดยสาร (Aircraft) รวมทั้งสิ้น 684 เครื่อง ประกอบด้วย
  - 1.1 เครื่องบินโดยสารส่วนตัว จำนวน 275 เครื่อง
  - 1.2 เครื่องบินพาณิชย์ จำนวน 409 เครื่อง
2. สายการบินที่อยู่ในขั้นตอนการขอใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ (AOC) รวมทั้งสิ้น 35 สายการบิน ประกอบด้วย
  - 2.1 สายการบินที่มีบริการบินไปต่างประเทศ จำนวน 24 สายการบิน
  - 2.2 สายการบินที่บินเฉพาะภายในประเทศ จำนวน 11 สายการบิน
3. ศูนย์ซ่อมอากาศยาน (Maintenance center) จำนวน 255 ศูนย์ ประกอบด้วย
  - 3.1 ศูนย์ซ่อมอากาศยานที่ตั้งอยู่ภายในประเทศ จำนวน 35 ศูนย์
  - 3.2 ศูนย์ซ่อมอากาศยานที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ จำนวน 220 ศูนย์
4. สนามบินพาณิชย์ (Commercial airport) จำนวน 38 สนามบิน ประกอบด้วย
  - 4.1 สนามบินภายในประเทศ จำนวน 28 สนามบิน
  - 4.2 สนามบินระหว่างประเทศ จำนวน 10 สนามบิน
    - 4.2.1 สนามบินสุวรรณภูมิ
    - 4.2.2 สนามบินดอนเมือง
    - 4.2.3 สนามบินภูเก็ต
    - 4.2.4 สนามบินหาดใหญ่
    - 4.2.5 สนามบินกระบี่
    - 4.2.6 สนามบินสุราษฎร์ธานี
    - 4.2.7 สนามบินสมุย
    - 4.2.8 สนามบินเชียงใหม่
    - 4.2.9 สนามบินแม่ฟ้าหลวง
    - 4.2.10 สนามบินอุตุตะเกา
5. ใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ (Personnel license)
  - 5.1 นักบินที่ได้รับใบอนุญาตนักบินส่วนบุคคล (Private Pilot License: PPL) จำนวน 594 คน



5.2 นักบินที่ได้รับใบอนุญาตนักบินพาณิชย์ตรี (Commercial Pilot License: CPL) จำนวน 2,251 คน

5.3 นักบินที่ได้รับใบอนุญาตนักบินพาณิชย์เอก (Air Transport Pilot License: ATPL) จำนวน 2,437 คน

หมายเหตุ อย่างไรก็ตาม ในรายงาน ROD ของ FAA ได้ระบุว่า เนื่องจากผู้ตรวจสอบ (Inspectors) ของ กพท. ขาดคุณสมบัติตามมาตรฐาน ICAO กำหนด ดังนั้น ใบอนุญาตที่ออกให้แก่ักบินเหล่านี้จึงถือว่าไม่ถูกต้อง

6. องค์กรฝึกอบรม (Training organizations) จำนวน 9 แห่ง ประกอบด้วย

6.1 องค์กรฝึกอบรมการบิน (Aviation Training Organization: ATO) จำนวน 8 แห่ง

6.2 องค์กรฝึกอบรมการซ่อมบำรุงอากาศยาน (Aviation Maintenance Training Organization: AMTO) จำนวน 1 แห่ง

7. องค์กรซ่อมบำรุงอากาศยาน (Aviation Maintenance Organization: AMO) จำนวน 245 แห่ง

7.1 ศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานที่ตั้งอยู่ในประเทศ จำนวน 35 แห่ง

7.2 ศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ จำนวน 210 แห่ง

## การตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยโดยองค์การการบินพลเรือนสากล

การตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนเป็นภารกิจสำคัญของ ICAO ที่ต้องพึงกระทำกับภาคีสมาชิกอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่า ICAO จะไม่มีอำนาจในการลงโทษประเทศภาคีสมาชิกที่ไม่ผ่านการตรวจสอบมาตรฐาน แต่ผลการตรวจสอบจะกระตุ้นให้องค์การการบินของประเทศต่าง ๆ ที่มีข้อตกลงในการบินเข้าน่านฟ้าของประเทศนั้น ๆ เข้ามาดำเนินการตรวจสอบซ้ำ (เช่น การเข้ามาตรวจการบินพลเรือนไทยโดยองค์การ FAA แห่งสหรัฐอเมริกา และ EASA แห่งสหภาพยุโรปที่ผ่านมา เป็นต้น) และหากไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน (ซึ่งอ้างอิงจากมาตรฐานของ ICAO ทั้งสิ้น) ประเทศเหล่านี้มีสิทธิ์ที่จะไม่อนุญาตให้สายการบินของประเทศที่ไม่ผ่านเกณฑ์ บินเข้าน่านฟ้าของประเทศตนเอง

การตรวจสอบของแต่ละองค์การการบินพลเรือนสากลมีความแตกต่างกัน โดยการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินของ ICAO ถือว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสุดที่แต่ละ

ประเทศต้องยึดถือปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้โดยสาร รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 3 (สัมพันธ พงษ์ไทย, 2560)

ตารางที่ 3 รายละเอียดการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของ ICAO, FAA และ EASA

รายการ	องค์การด้านการบินสากล		
	ICAO	FAA	EASA
ชื่อโครงการ	USOAP/ USAP	IASA	SAFA
ผู้ถูกตรวจสอบ	รัฐบาล	รัฐบาล	รัฐบาล/ สายการบิน
มาตรฐานที่ใช้	Annexes 1 - 19	Annexes	Annexes
ในการอ้างอิง		1, 6 และ 8	1, 6 และ 8

จากตารางข้างต้น โครงการตรวจสอบของ ICAO ประกอบด้วย โครงการตรวจสอบการกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินพลเรือน (Universal Safety Oversight Audit Programme: USOAP) และโครงการตรวจสอบการรักษาความปลอดภัยด้านการบินพลเรือน (Universal Security Audit Program: USAP) เป็นการตรวจสอบภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) โดยใช้มาตรฐานอ้างอิง Annex 1-19

การตรวจสอบของ FAA แห่งสหรัฐอเมริกา ดำเนินการตรวจสอบมาตรฐานตามโครงการประเมินผลความปลอดภัยในการบินระหว่างประเทศ (International Aviation Safety Assessment: IASA) กับภาครัฐ ได้แก่ กพท. โดยเน้นเฉพาะการตรวจใน Annexes 1, 6 และ 8 ของ ICAO ซึ่งเกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ (Personnel licensing) การปฏิบัติการบินของอากาศยาน (Operation of aircraft) และความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน (Airworthiness of aircraft) เป็นหลัก

การตรวจสอบของ EASA นั้น จะดำเนินการตรวจสอบตามโครงการ (Safety Assessment of Foreign Aircraft: SAFA) ตรวจสอบทั้งภาครัฐ และสายการบิน โดยมุ่งเน้นที่ความปลอดภัยของผู้โดยสารที่ใช้บริการเป็นหลัก

การตรวจสอบของ FAA และ EASA มีความแตกต่างกัน โดย FAA จะให้ความสำคัญกับขีดความสามารถขององค์การการบินพลเรือนของประเทศที่รับการตรวจ เพื่อให้เกิดความมั่นใจ

ว่าสายการบินที่บินเข้า-ออกสหรัฐอเมริกาได้รับใบอนุญาตอย่างถูกต้องจากองค์การกำกับดูแลของประเทศของตน และเป็นไปตามมาตรฐานของ ICAO ในด้านการปฏิบัติการบินและการซ่อมบำรุง ส่วน EASA จะมุ่งเน้นที่ขีดความสามารถของสายการบินของประเทศที่รับการตรวจ โดยตรวจสอบเครื่องบินที่บินเข้าไปในน่านฟ้าของประเทศสมาชิก หากพบข้อบกพร่องที่มีผลต่อความปลอดภัย จะแจ้งให้สายการบินดำเนินการแก้ไข หากละเลยจะแจ้งให้องค์การการบินพลเรือนของประเทศที่รับผิดชอบสายการบินนั้นดำเนินการ

### ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับไทยหลังถูกปรับลดระดับมาตรฐานความปลอดภัย

นอกจากการสูญเสียความนิยมของผู้โดยสาร จำนวนผู้โดยสาร และรายได้แล้ว สายการบินสัญชาติไทยจะต้องเผชิญกับค่าเช่าที่สูงขึ้น ข้อตกลงในการดูแลรักษาเข้มงวดมากขึ้น และเบี้ยประกันที่เพิ่มสูงขึ้น จะมีการแข่งขันจากสายการบินต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น โดยการเพิ่มเส้นทางบินให้แก่ผู้โดยสารกลุ่มที่ไม่ได้รับบริการที่เดินทางเข้าหรือออกประเทศไทย อาจเสียบุคลากรที่มีความสามารถให้กับสายการบินต่างชาติที่เป็นคู่แข่ง และที่สำคัญ ผู้ให้บริการเช่าเหมาลำจะสูญเสียรายได้มากที่สุด เนื่องจากใบอนุญาตผู้ดำเนินการเดินอากาศ (AOC) เป็นแบบเฉพาะกรณี (Case by case) ขณะที่สายการบินพาณิชย์ที่ให้บริการเต็มรูปแบบ และสายการบินต้นทุนต่ำ (Medium haul low cost carriers) จะไม่สามารถเจริญเติบโตจากการเพิ่มจำนวนเที่ยวบิน และเส้นทางบินใหม่ (SCB EIC, 3 June 2015)

### การรับมือกับวิกฤติการบินพลเรือนของภาครัฐ

จากความกังวลในวิกฤติการบินพลเรือน และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น รัฐบาลจึงได้ดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพื่อรับมือกับปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน โดยหลังจากที่ ICAO ประกาศติด “ธงแดง” รัฐบาลไทยได้เร่งดำเนินการรับมือกับวิกฤติดังกล่าวในทันที โดยได้ดำเนินการในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ปรับปรุงโครงสร้างองค์การและกฎหมายด้านการบินพลเรือนหลังจากถูกติด “ธงแดง” รัฐบาลได้นำร่างพระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ... และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 พ.ศ. .... ร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. .... ขึ้นสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ตามกระบวนการออกกฎหมาย และเห็นชอบร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมท่าอากาศยานกระทรวงคมนาคม พ.ศ. ....

รวม 4 ฉบับ ซึ่งมีสาระสำคัญคือ แยกกรรมการบินพลเรือน (บพ.) ออกเป็น 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานการบินพลเรือนของไทย และกรมการทำอากาศยาน เพื่อดูแลจัดการการให้บริการสนามบินของรัฐ จำนวน 28 แห่ง โดยกำหนดให้ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น และมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแล ควบคุม ส่งเสริม และพัฒนาการบินพลเรือนให้เป็นที่ไปตามกฎหมาย และมาตรฐานสากล และเสนอแนะนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบินพลเรือน และการขนส่งทางอากาศต่อคณะกรรมการการบินพลเรือน โดยมีคณะกรรมการกำกับสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงคมนาคม และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการดำเนินงานของสำนักงานฯ ให้เป็นที่ไปตามวัตถุประสงค์ของสำนักงานฯ และมีผู้อำนวยการสำนักงานฯ ซึ่งสรรหาโดยคณะกรรมการ (มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี) ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของสำนักงานฯ ให้เป็นที่ไปตามวัตถุประสงค์และตามกฎหมายข้อบังคับ ข้อกำหนด ระเบียบ ประกาศ นโยบาย และมติของคณะกรรมการ สำนักงานฯ มีหน้าที่กำกับดูแลการบินพลเรือน และควบคุมกิจการการบินพลเรือน โดยมีอำนาจในการออกข้อบังคับ ข้อกำหนด ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งเกี่ยวกับการบินพลเรือน ให้เป็นที่ไปตามมาตรฐานสากลที่เป็นปัจจุบัน และทันต่อเหตุการณ์ และกำกับดูแลควบคุมตรวจสอบติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติในเรื่องทั้งปวงที่เกี่ยวกับการบินพลเรือน มีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม กำกับการบินพลเรือนจากผู้ดำเนินการเดินอากาศ และผู้จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ตามอัตราที่สำนักงานฯ กำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการบินพลเรือน สำนักงานการบินพลเรือนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ส่วนคณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจสั่งยับยั้งการกระทำของสำนักงานฯ หรือผู้อำนวยการ ที่เห็นว่าขัดต่อนโยบายหรือแผน นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลยังได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นอีก 2 หน่วย คือ หน่วยงานค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบอุบัติเหตุภัย (Search and Rescue Operations: SAR) และหน่วยงานด้านการสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุและอุบัติเหตุการณ์ (Accident and Investigation: AIG) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงคมนาคม



ภาพที่ 14 สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรเดิม ได้แก่ กรมการบินพลเรือน และ  
องค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ ได้แก่ กรมท่าอากาศยาน และสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย  
แสดงในตารางที่ 4

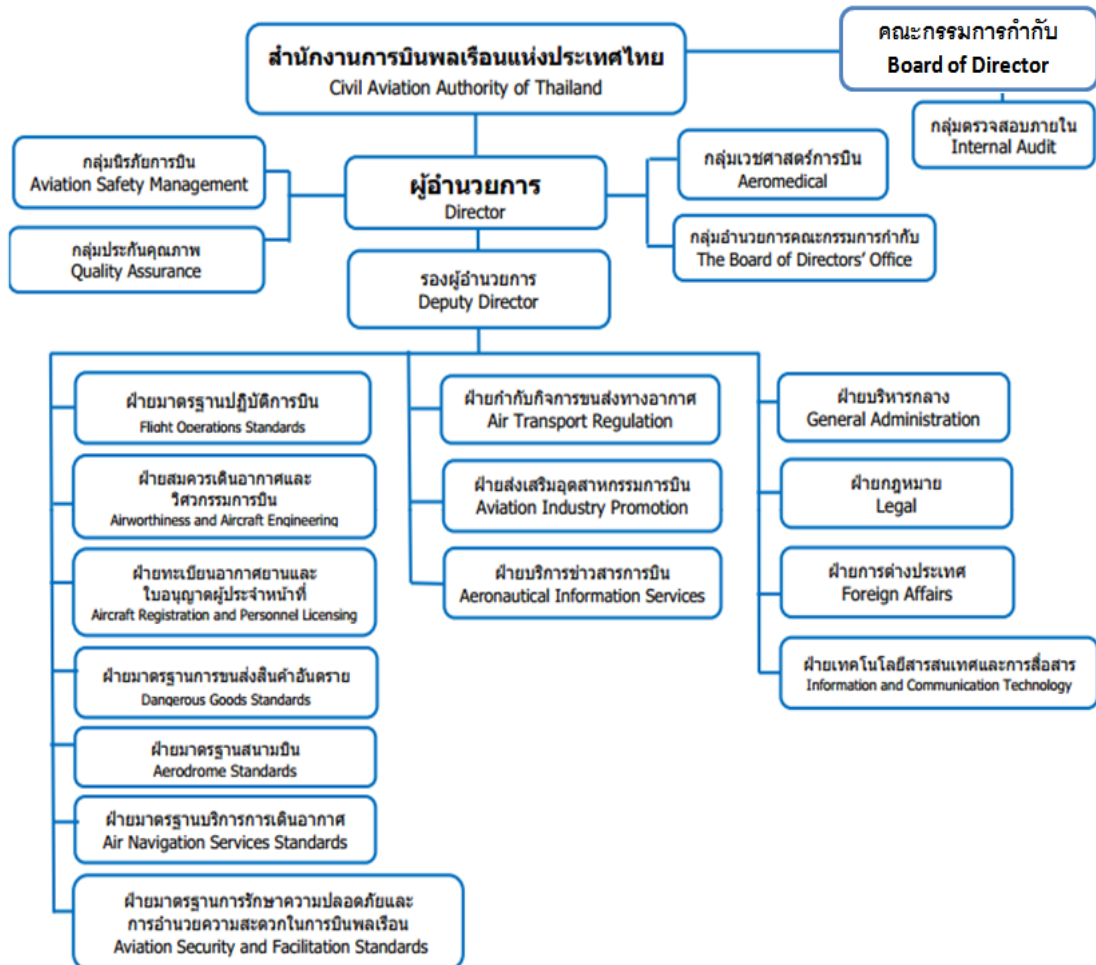
ตารางที่ 4 เปรียบเทียบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ บพ. และหน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่

ประเด็น	โครงสร้างเดิม	โครงสร้างใหม่	
1. โครงสร้าง	กรมการบินพลเรือน	กรมท่าอากาศยาน	สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย
2. อำนาจหน้าที่	<p>1. ส่งเสริมพัฒนาและกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศให้มีความปลอดภัยและมีระเบียบ</p> <p>2. พัฒนาโครงข่ายและบริการขนส่งทางอากาศที่ปลอดภัย สม่่าเสมอ มีประสิทธิภาพและถูกหลักเศรษฐกิจ</p>	<p>1. ส่งเสริมพัฒนาโครงข่ายส่งเสริมกิจการท่าอากาศยานและท่าอากาศยานให้มีความปลอดภัย มีประสิทธิภาพ</p> <p>2. ศึกษาวิเคราะห์ความจำเป็นและความเป็นไปได้ในการมีสนามบินแห่งใหม่ การก่อสร้างสนามบินและการดำเนินการ</p>	<p>1. กำกับดูแลการบินพลเรือนและควบคุมกิจการการบินพลเรือนโดยมีอำนาจในการออกข้อบังคับ</p> <p>ข้อกำหนด ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งเกี่ยวกับการบินพลเรือนให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลที่เป็นปัจจุบันและทันต่อเหตุการณ์</p> <p>2. เรียกเก็บค่าธรรมเนียมกำกับการบินพลเรือนจากผู้ดำเนินการเดินอากาศและผู้จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง</p>

## ตารางที่ 4 (ต่อ)

ประเด็น	โครงสร้างเดิม	โครงสร้างใหม่	
3. ส่วนราชการ / หน่วยงานภายใน	ส่วนราชการ กรมการบินพลเรือน มีดังต่อไปนี้ 1. สำนักบริหารกลาง 2. กองมาตรฐาน การรักษา ความปลอดภัยการบิน พลเรือน 3. กองมาตรฐาน สนามบิน 4. ท่าอากาศยาน 5. ศูนย์เทคโนโลยี สารสนเทศ 6. สำนักกฎหมาย 7. สำนักกำกับกิจการ ขนส่งทางอากาศ 8. สำนักพัฒนา ท่าอากาศยาน 9. สำนักมาตรฐาน การบิน 10. สำนักส่งเสริมและ พัฒนากิจการขนส่ง ทางอากาศ	ส่วนราชการ กรมท่าอากาศยาน มีดังต่อไปนี้ 1. สำนักงานเลขานุการ 2. กองก่อสร้างและ บำรุงรักษา 3. กองกฎหมาย 4. กองคลัง 5. กองส่งเสริมกิจการ ท่าอากาศยาน 6. ท่าอากาศยานตาม จำนวนท่าอากาศยาน ที่อยู่ในความดูแล	หน่วยงานภายใน สำนักงาน มีดังต่อไปนี้ 1. กองมาตรฐานการ รักษาความปลอดภัย การบินพลเรือน 2. กองมาตรฐาน สนามบิน 3. สำนักกำกับกิจการ ขนส่งทางอากาศ 4. สำนักมาตรฐาน การบิน ยกเว้นที่ เกี่ยวกับงานค้นหาและ ช่วยเหลือผู้ประสบ อุบัติเหตุและงานด้าน การสอบสวนอากาศ ยานอุบัติเหตุและ อุบัติเหตุกรณีให้อยู่ภายใต้ สำนักงานปลัดกระทรวง คมนาคม 5. สำนักส่งเสริมและ พัฒนากิจการขนส่ง ทางอากาศ

หน่วยงานด้านการบินพลเรือนของไทยที่อยู่ภายใต้กระทรวงคมนาคม ได้แก่ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย กรมท่าอากาศยาน หน่วยงานค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบอุบัติเหตุ และหน่วยงานด้านการสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุและอุบัติเหตุการณ์ สำหรับการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยในปัจจุบัน มีโครงสร้างดังแสดงในภาพที่ 15



ภาพที่ 15 โครงสร้างสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (ณ วันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2558)

หน้าที่ของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย มีดังต่อไปนี้

1. กำกับ ดูแล ควบคุม ส่งเสริม และพัฒนา กิจการการบินพลเรือนทั้งในด้านนิรภัย การรักษาสีงแวดล้อม การรักษาความปลอดภัย การอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศ เศรษฐกิจ การขนส่งทางอากาศ และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการการบินพลเรือนให้เป็นไปตามกฎหมาย และมาตรฐานสากล



2. ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ  
 3. ส่งเสริม และพัฒนาเครือข่ายระบบการขนส่งทางอากาศ อุตสาหกรรมการบินและ  
 กิจการการบินพลเรือนให้มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานสากล

4. เป็นศูนย์กลางในการให้บริการและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและประชาสัมพันธ์  
 เกี่ยวกับกิจการการบินพลเรือนให้สามารถดำเนินการและแข่งขันได้ในระดับสากล

หน่วยงานหลักของ กพท. มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. กองมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน มีอำนาจหน้าที่ในการ  
 เสนอแนะให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือน  
 ดำเนินการออกใบรับรองต่าง ๆ เกี่ยวกับด้านการรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือน กำกับ  
 ดูแลและตรวจสอบด้านการรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือน

2. กองมาตรฐานสนามบิน มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์  
 และมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการบินพลเรือนภาคพื้นดิน ดำเนินการออกใบรับรองต่าง ๆ  
 ทางด้านความปลอดภัยในการบินพลเรือนภาคพื้นดิน กำกับดูแลและตรวจสอบด้านความปลอดภัย  
 ในการบินพลเรือนภาคพื้นดินให้เป็นไปตามกฎหมาย

3. กองกำกับกิจการขนส่งทางอากาศ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะให้มีการกำหนด  
 กฎเกณฑ์ด้านการประกอบกิจการการเดินอากาศและการใช้อากาศยานส่วนบุคคล ประสานงาน  
 กับองค์การและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนทั้งในประเทศและต่างประเทศในการเจรจา  
 ทำความตกลงด้านสิทธิการบิน ดำเนินการจัดสรรสิทธิการบินและการอนุญาตการบินแก่อากาศ  
 ยานและสายการบินของไทยและต่างประเทศ กำกับดูแลการจัดเก็บค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมของ  
 อากาศยานขนส่ง กำกับดูแลตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานของผู้ประกอบการเดินอากาศ  
 และการใช้อากาศยานส่วนบุคคลให้เป็นไปตามกฎหมาย อนุสัญญา ความตกลง กฎ ระเบียบ  
 ข้อบังคับเกี่ยวกับการบินพลเรือน

4. กองมาตรฐานการบิน มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์และ  
 มาตรฐานด้านความปลอดภัยในการบินพลเรือนภาคอากาศ การรักษาความปลอดภัยในการบิน  
 พลเรือน การอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศ การใช้ห้วงอากาศ และการควบคุม  
 การจราจรทางอากาศ ดำเนินการออกใบรับรองต่าง ๆ ทางด้านความปลอดภัยในการขนส่งทาง  
 อากาศ การใช้ห้วงอากาศ และการควบคุมการจราจรทางอากาศ กำกับดูแลและตรวจสอบด้าน  
 ความปลอดภัยในการบินพลเรือนภาคอากาศ การรักษาความปลอดภัยในการบินพลเรือน  
 การอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศ การใช้ห้วงอากาศและการควบคุมการจราจร

ทางอากาศให้เป็นไปตามกฎหมาย

5. กองส่งเสริมและพัฒนากิจการขนส่งทางอากาศ มีอำนาจหน้าที่ด้านการศึกษาและพัฒนาระบบเศรษฐกิจกิจการขนส่งทางอากาศของประเทศ เสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการบินพลเรือนและการขนส่งทางอากาศ จัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของ กพท. ศึกษา พัฒนา ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานและรายงานผลการปฏิบัติราชการในภารกิจของ กพท.

6. กองบริหารกลาง มีอำนาจหน้าที่ในดำเนินการเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไปและงานช่วยอำนวยความสะดวกของ กพท. ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่ และยานพาหนะของ กพท. ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดระบบงานและบริหารงานบุคคลของ กพท. รวมถึงงานประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข่าวสาร

7. กองกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ กฎหมายว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการเกี่ยวกับงานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบแพ่ง อาญา งานคดีปกครอง รวมถึงงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กพท.

8. กองเทคโนโลยีสารสนเทศ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการเทคโนโลยีสารสนเทศของกรม รวมทั้งติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผน บริหารจัดการระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของ กพท. พัฒนาระบบงานคอมพิวเตอร์และเครือข่าย รวมทั้งให้คำปรึกษา แนะนำหรือฝึกอบรมการใช้คอมพิวเตอร์และการใช้โปรแกรม

รัฐบาลยังได้กำหนดที่มาของรายได้ให้กับ กพท. ตาม พ.ร.ก. การบินพลเรือน ดังนี้

1. กำหนดให้ กพท. อาจมีรายได้ และทรัพย์สินจากแหล่งต่อไปนี้

1.1 เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม

1.2 เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้

1.3 ค่าธรรมเนียมที่สำนักงานเรียกเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

1.4 ค่าธรรมเนียมกำกับการบินพลเรือนตามมาตรา 39

1.5 เงินเพิ่มตามมาตรา 41

1.6 ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้ หรือผลประโยชน์อัน

ได้มาจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน

1.7 รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากทรัพย์สินทางปัญญา

1.8 เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้สำนักงาน

1.9 ดอกผลหรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากทุนรายได้หรือทรัพย์สินของสำนักงาน

2. นอกจากค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศแล้ว ให้ กพท. มีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมกำกับการบินพลเรือนดังต่อไปนี้

2.1 ค่าธรรมเนียมการทำการบินที่เรียกเก็บจากผู้ดำเนินการเดินอากาศที่ทำการบิน ขึ้น-ลง ณ สนามบินสาธารณะใด ๆ ในประเทศ ตามอัตราที่สำนักงานกำหนด

2.2 ค่าธรรมเนียมการเข้าหรือออกนอกประเทศที่เรียกเก็บจากผู้ดำเนินการเดินอากาศ โดยคำนวณจากผู้โดยสารที่เดินทางเข้ามายังหรือออกไปจากประเทศตามอัตราที่สำนักงานประกาศกำหนด

2.3 ค่าธรรมเนียมการขนส่งสินค้าทางอากาศที่เรียกเก็บจากผู้ดำเนินการเดินอากาศ ที่รับขนส่งสินค้าทางอากาศจากสนามบินสาธารณะใด ๆ ในประเทศ โดยคำนวณจากราคาค่าส่ง ที่ระบุในใบตราส่งสินค้าทางอากาศตามอัตราที่สำนักงานประกาศกำหนด

2.4 ค่าธรรมเนียมน้ำมันเชื้อเพลิงอากาศยานที่เรียกเก็บจากผู้ให้บริการหรือผู้จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงอากาศยาน ณ จุดให้บริการใด ๆ ในประเทศ ตามอัตราร้อยละต่อลิตร ที่สำนักงานประกาศกำหนดอัตราที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการบินพลเรือนแล้วให้ใช้บังคับได้

## 2. การจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน

จากที่รัฐบาลได้พิจารณาผลการตรวจสอบความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนจาก ICAO แล้ว พบว่า การกำกับดูแลด้านการบินพลเรือนของประเทศไทยมีข้อบกพร่องจำนวนมาก รวมถึงข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย (Significant Safety Concern: SSC) ด้วยและหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยด่วนแล้ว จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศโดยรวมได้ รัฐบาลจึงต้องเร่งดำเนินการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว และพัฒนาการบินพลเรือนเพื่อยกระดับมาตรฐานการบินพลเรือนของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และเพื่อปฏิรูปราชการแผ่นดิน โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 27/ 2558 เรื่องการแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลและพัฒนาการบินพลเรือนของประเทศไทย ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนพิเศษ 215 ง ลง 11 กันยายน พ.ศ. 2558 ให้จัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน” (Command Center for Resolving Civil Aviation Issues) หรือ ศบปพ. (CRCA) เป็นศูนย์เฉพาะกิจ ขึ้นตรงกับหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีผู้บัญชาการทหารอากาศเป็นผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบิน

พลเรือน ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน

คณะกรรมการของ ศบปพ. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการ และให้ความเห็นชอบกับแผนการแก้ไขปัญหา ปรับปรุง และพัฒนาการบินพลเรือนให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล รวมทั้งกำหนดแนวทางในการทำความเข้าใจกับองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เช่น ICAO, FAA และ EASA รวมถึงยังมีหน้าที่ สั่งการ กำกับดูแล ติดตาม และตรวจสอบการปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของกระทรวงคมนาคม และหน่วยงานในกำกับส่วนราชการ และหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อให้เกิดการบูรณาการการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่อาจติดขัดต่อระเบียบของทางราชการ อาจทำให้เกิดอุปสรรคการแก้ไขปัญหาได้

ศบปพ. ประกอบด้วย หลายส่วนราชการที่สามารถตัดสินใจได้ ได้แก่ กองทัพอากาศ ปลัดกระทรวงคมนาคม ผู้อำนวยการสำนักการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย สำนักงานประมาณ สำนักงานข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

3. การจัดตั้งคณะกรรมการอื่นเพื่อรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน  
มติ ครม. เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 เห็นชอบตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ คือกำหนดกรอบคณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน (กขป.) รวม 6 คณะ คณะที่เกี่ยวข้องการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน ได้แก่ กขป. คณะที่ 5 คือ คณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปด้านความมั่นคง ลดความเหลื่อมล้ำ การเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเรื่องที่เป็นวาระเร่งด่วนและการแก้ไขปัญหาการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยมี นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ มีกรอบดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น การปรับปรุงมาตรฐานการบินพลเรือนของไทยตามแนวทางขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) และการดำเนินการเกี่ยวกับการทำประมงที่ผิดกฎหมาย (Illegal Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing) เป็นต้น

คณะกรรมการ ฯ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินการ ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหา พร้อมทั้งกำกับ ดูแล และติดตามการดำเนินการของส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามความจำเป็นเพื่อให้การขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในขอบเขตความรับผิดชอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ต่อมาได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/ 2559

ลงวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2559 เพื่อปรับแก้ไขคำสั่ง หน. คสช. ที่ 27/ 2558 ลงวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2558 ซึ่งระบุว่า กรณีเป็นเรื่องสำคัญตามนโยบายรัฐบาล ให้ ศบปพ. นำเรื่องเสนอ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปราชการแผ่นดิน (กขป.) คณะที่ 5 ก่อนนำเรียนนายกรัฐมนตรีสั่งการ ส่วนกรณีเป็นเรื่องทั่วไป ให้ ศบปพ. เสนอขอความเห็นชอบต่อ กขป. คณะที่ 5 หรือ คณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการมอบหมายจากนั้น ประธาน กขป. คณะที่ 5 ได้มีคำสั่ง กขป. คณะที่ 5 ที่ 9/ 2559 ลงวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2559 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย มาตรการ แนวทางการดำเนินการการแก้ปัญหา พร้อมทั้งกำกับ ดูแล และติดตามการดำเนินการของส่วนราชการ ในการแก้ปัญหการบินพลเรือน ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ของ คณะอนุกรรมการการแก้ไขปัญหา ดังกล่าวเหมือนกับอำนาจหน้าที่ของ ศบปพ. ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นมาก่อนตามคำสั่ง หน. คสช. ที่ 27/ 2558 แล้ว แต่การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่จะต้องไปผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการก่อน ดังนั้นจากการสั่งการของรัฐบาลตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว การดำเนินการแก้ปัญหาคณะที่ 5 ดำเนินการขับเคลื่อนคือ กพท. โดยมีคณะอนุกรรมการการแก้ไขปัญหา (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นประธาน) ทำหน้าที่กำกับดูแล และมีประธานกรรมการ กขป. คณะที่ 5 (นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน) เสนอแนะนโยบาย มาตรการ และกำกับดูแล ติดตามการดำเนินการของส่วนราชการและส่วนเกี่ยวข้องในภาพรวม ศบปพ. จึงทำหน้าที่เพียงช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินการของ กระทรวงคมนาคม และ กพท. ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

## แนวคิดและทฤษฎีด้านการแก้ไขปัญหา

### 1. ความหมายของของปัญหา และการแก้ไขปัญหา

ปัญหา หมายถึง ความเบี่ยงเบน (Deviation) ที่สามารถก่อให้เกิดความเสียหาย การวิเคราะห์ปัญหาจึงเป็นการแยกแยะความเบี่ยงเบน และข้อขัดข้องออกเป็นส่วนย่อย เรียบเรียงประเด็นที่มีความสัมพันธ์กัน และศึกษาแต่ละประเด็นและความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างประเด็นต่าง ๆ เพื่อทำความเข้าใจกับทุกประเด็นของปัญหาอย่างลึกซึ้ง และสามารถแก้ไขปัญหา นั่นคือ การทำให้ส่วนที่เป็นข้อขัดข้องกลับคืนดีเหมือนเดิม หรือดีขึ้นกว่าเดิม สำหรับการแก้ไขปัญหาจึงเป็นความพยายามในการทำความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างลึกซึ้ง ปัญหาเป็นข้อขัดข้องที่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างสถานการณ์ปัจจุบันกับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

## 2. ทฤษฎีการแก้ปัญหาคว่ไป

ทฤษฎีการแก้ปัญหาคว่ไป General Problem Solver (GPS) เป็นทฤษฎีการแก้ปัญหาคว่ไปของมนุษย์ที่อยู่ในรูปของแบบการจำลองสถานการณ์ด้วยโปรแกรม (Ernst & Newell, 1969; Newell & Simon, 1972) เป็นกรอบทฤษฎีที่มีผลกระทบต่อจิตวิทยาการรับรู้ (Cognitive Psychology) ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางสมอง เช่น การรับรู้ (Perception) การคิด (Thinking) การเรียนรู้ (Learning) และการจำ (Memory) (Medical dictionary, Merriam webster)

GPS ประกอบด้วยกระบวนการหลักที่ใช้ในการแก้ปัญหาคว่ไปประเภทต่าง ๆ ขั้นตอนที่สำคัญของ GPS คือ

2.1 กำหนดพื้นที่ของปัญหา (Problem space) ให้อยู่ในรูปของเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ

2.2 การวิเคราะห์โดยใช้กระบวนการค้นหา ประกอบด้วย วิธีการ เป้าหมายปลายทาง การวิเคราะห์ (Means-End-Analysis) โดยนำปัญหามาแตกออกเป็นองค์ประกอบย่อย และดำเนินการแก้ในแต่ละองค์ประกอบย่อย

## 3. แนวทางแก้ปัญหาคว่ไป

McNamara (1997) ได้เขียนบทความเรื่อง “Basic guidelines to problem solving and decision making” ซึ่งได้นำเสนอแนวทางพื้นฐานในการแก้ปัญหาคว่ไปสำหรับผู้บริหาร ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

3.1 ระบุสิ่งที่ปัญหา (Define the problem)

3.2 ระบุสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหา (Identify the potential causes for the problem)

3.3 ระบุทางเลือกในการแก้ปัญหาคว่ไป (Identify alternatives for approaches to solve the problem)

3.4 เลือกแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาคว่ไป (Select an approach to solve problem)

3.5 วางแผนในการปฏิบัติการแก้ปัญหาคว่ไป (Plan the implementation of the best alternative)

3.6 ควบคุมการแก้ปัญหาคว่ไปให้เป็นไปตามแผน (Monitor implementation of the plan)

### 3.7 ประเมินผลการแก้ไข้ปัญหา (Verify if the problem has been solved or not)

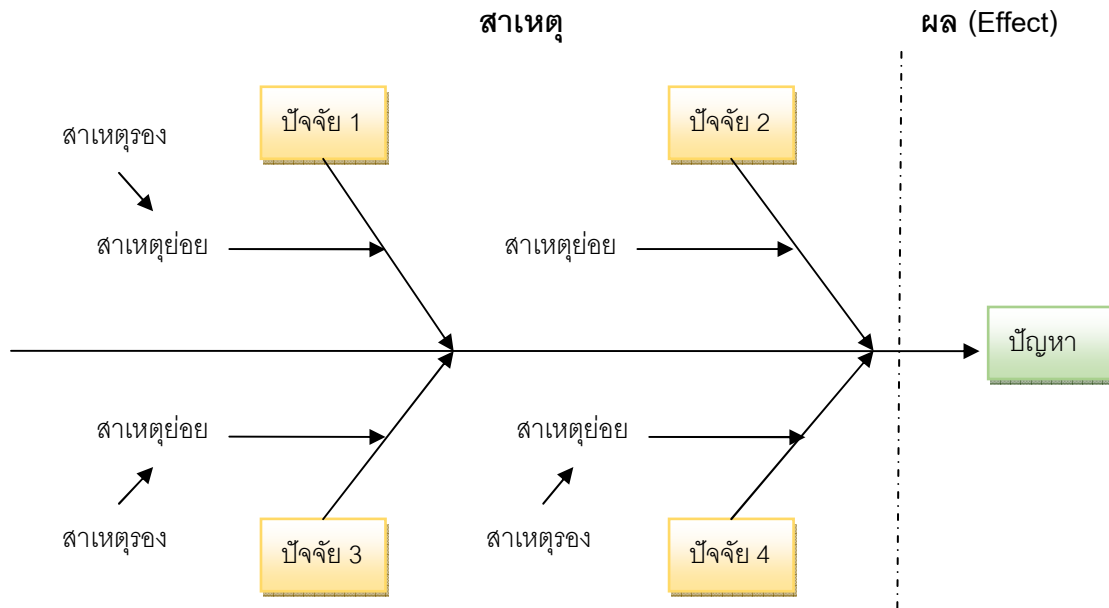
นอกจากนี้ Firend (2014) ได้นำเสนอตัวแบบการแก้ไข้ปัญหา (Problem Solving Model: PSM) ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับวิธีการถามคำถาม 5Wh (Who, What, When, Where และ Why) เป็นตัวแบบที่ประกอบด้วยกระบวนการหลัก ๆ 3 กระบวนการ ได้แก่ กระบวนการหาปัญหา (Investigation), กระบวนการแก้ไข้ (Implementation) และกระบวนการประเมินผลการแก้ไข้ (Assessment) ซึ่งนิยมเรียกว่า วงจรการแก้ไข้ปัญหา (Problem-solving cycle) (Bransford & Stein, 1993) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

- 1) การตระหนักถึงปัญหา (Recognize the problem)
- 2) การระบุปัญหา (Define the problem)
- 3) การสร้างกลยุทธ์ในการแก้ไข้ปัญหา (Develop a strategy to fix the problem)
- 4) การจัดการความรู้สำหรับวงจรปัญหา (Organize the knowledge of the problem cycle)
- 5) การระบุทรัพยากรที่ได้ทิ้งไป (Figure out the resources at the user's disposal)
- 6) การติดตามความก้าวหน้าการแก้ไข้ปัญหา (Monitor one's progress)
- 7) การประเมินผลการแก้ไข้ปัญหา (Evaluate the solution for accuracy)

#### 4. การวิเคราะห์สาเหตุรากของปัญหา

การวิเคราะห์สาเหตุรากของปัญหา (Root cause analysis) คือกระบวนการที่เน้นการวิเคราะห์หาสาเหตุ หรือปัจจัยที่แท้จริงที่ทำให้เกิดเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ในการปฏิบัติงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อลดโอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์อันไม่พึงประสงค์ เพื่อขจัดสาเหตุรากของปัญหา และเพื่อหาโอกาสพัฒนา หรือเพื่อปรับปรุงระบบ กระบวนการ หรือการดำเนินงาน ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ลดโอกาสที่จะเกิดปัญหาเดิมซ้ำขึ้นอีก การวิเคราะห์สาเหตุรากของปัญหามี 2 ชนิด ได้แก่ 1) การวิเคราะห์สาเหตุเชิงรับ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์หลังจากที่เหตุการณ์ไม่พึงประสงค์ได้เกิดขึ้นแล้ว มีวัตถุประสงค์เพื่อลดโอกาสเกิดปัญหาซ้ำ ด้วยการกำหนดมาตรการป้องกัน และ 2) การวิเคราะห์สาเหตุเชิงรุก ซึ่งเป็นการวิเคราะห์หาโอกาสที่จะเกิดปัญหา หรือข้อบกพร่องในกระบวนการทำงานไว้ล่วงหน้า เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาขึ้น

เครื่องมือที่นิยมใช้ในการวิเคราะห์สาเหตุรากของปัญหา ได้แก่ แผนภูมิก้างปลา (Fishbone diagram หรือ Ishigawa diagram) นำเสนอโดย Karou Ishigawa ใน พ.ศ. 2486 ซึ่งเป็นอาจารย์แห่งมหาวิทยาลัยโตเกียว เป็นแผนผังที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่เป็นสาเหตุของเหตุการณ์ต่าง ๆ (Ishikawa, 1968) รายละเอียดดังแสดงในภาพที่ 16



ภาพที่ 16 แผนภูมิแก๊งปลาพัฒนาจาก Ishigawa

ขั้นตอนวิเคราะห์สาเหตุรากของปัญหา มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. การรวบรวมข้อเท็จจริง ข้อมูลที่ต้องเก็บรวบรวม ได้แก่
  - 1.1 การสัมภาษณ์ผู้ใกล้ชิดเหตุการณ์ และผู้ที่เกี่ยวข้อง (Cognitive interview)
  - 1.2 การรวบรวมหลักฐานทางกายภาพ
  - 1.3 การรวบรวมหลักฐานทางเอกสาร
2. การศึกษาลำดับของเหตุการณ์
3. การระบุสาเหตุรากของปัญหา
4. นำสาเหตุรากของปัญหามากำหนดเป็นเป้าหมายเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหา



## แนวคิดและทฤษฎีด้านการวิเคราะห์ช่องว่าง

การวิเคราะห์ช่องว่าง (Gap analysis) เป็นวิธีการวิเคราะห์หาความแตกต่างของระบบสองระบบ ซึ่งอาจเป็นระบบเก่ากับระบบใหม่ หรือการดำเนินงานปัจจุบันกับการดำเนินงานที่เป็นเป้าหมาย ทั้งนี้ เพื่อนำช่องว่างที่พบนั้นมากำหนดเป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาระบบ หรือการดำเนินงาน ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เริ่มมีการนำ Gap analysis มาใช้ใน ค.ศ. 1938 โดยปรากฏในเอกสารตีพิมพ์เกี่ยวกับการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างเป้าหมายทางวัฒนธรรม และค่าเฉลี่ยของสำนักความคิด (Institutional norms) (Merton, 1938 อ้างถึงใน Langford, 2008) ปัจจุบันมีการนำแนวคิดนี้ มาใช้ในพัฒนาการดำเนินงานในด้านต่าง การปรับปรุงคุณภาพ การพัฒนาองค์กร หรือการแก้ไขปัญหา เป็นต้น สำหรับการนำแนวคิดการวิเคราะห์ช่องว่างมาใช้ในการศึกษานี้ ผู้วิจัยมุ่งเน้นที่หาช่องว่างระหว่างการดำเนินการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ และ กพท. ที่กำลังดำเนินอยู่ กับแนวทางที่หน่วยงานด้านการบินพลเรือนสากล ได้แก่ ICAO และ FAA ที่ได้เสนอไว้ในรายงานผลการตรวจสอบ รวมถึงแนวทางที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับปัญหาการบินพลเรือนของไทย ข้อแตกต่างที่ได้จากการเปรียบเทียบช่องว่างจะทำให้ทราบว่า การแก้ไขปัญหาที่กำลังดำเนินการอยู่นี้ สอดคล้องกับคำแนะนำหรือไม่ และควรจะต้องดำเนินการสิ่งใดเพิ่มเติม เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงกับข้อแนะนำที่ควรจะเป็นและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รายละเอียดแสดงในภาพที่ 17



ภาพที่ 17 การวิเคราะห์ช่องว่าง (Gap analysis) ปรับปรุงจาก Budd Analyst

จากภาพข้างต้น เป็นการเปรียบเทียบเพื่อหาช่องว่าง (Gap) ระหว่างการแก้ไขปัญหាការบินพลเรือนที่ภาครัฐ และ กพท. กำลังดำเนินการอยู่ กับแนวทางที่เป็นข้อเสนอแนะจาก ICAO, FAA และจากผู้ให้สัมภาษณ์ เพื่อนำช่องว่างนี้มาเป็นแนวทางในการปรับปรุงการแก้ไขปัญหาให้ดีขึ้น ซึ่งขั้นตอนการวิเคราะห์ช่องว่างสำหรับการแก้ไขปัญหាការบินพลเรือน มีดังนี้

- 1) รวบรวมข้อมูลการแก้ไขปัญหាការบินพลเรือนที่ภาครัฐและ กพท. กำลังดำเนินการอยู่
- 2) รวบรวมข้อมูลที่เป็นแนวทาง และข้อเสนอแนะ ที่ได้จาก ICAO, FAA และผู้ให้สัมภาษณ์
- 3) เปรียบเทียบข้อมูลทั้งสอง เพื่อหาช่องว่าง
- 4) นำช่องว่างที่พบ มาวิเคราะห์เพื่อสรุปเป็นข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหាការบินพลเรือนต่อไป

## แนวคิดและทฤษฎีด้านการจัดการ

### 1. ความหมายของการจัดการ

การจัดการ (Management) หมายถึง กระบวนการที่ทำให้งานกิจกรรมต่าง ๆ สำเร็จลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยอาศัยคนและทรัพยากรขององค์การ (Robbins & Decenzo, 2004; Certo, 2003) ส่วนคำว่ากระบวนการ (Process) ในความหมายของการจัดการ หมายถึงกรรมวิธี หรือลำดับการกระทำ ซึ่งดำเนินต่อเนื่องกันไปจนสำเร็จในระดับหนึ่ง (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2556) การจัดการเป็นหน้าที่ หรือกิจกรรมขั้นพื้นฐานที่ผู้บริหารต้องกระทำ เป็นกระบวนการนำทรัพยากรการจัดการมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ส่วนคำว่าทรัพยากร หมายถึง คน เงิน อุปกรณ์ สถานที่ กฎระเบียบ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

การจัดการเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ มีความหมายเช่นเดียวกันกับคำว่า “การบริหาร” (Administration) อย่างไรก็ตาม คำว่า “การจัดการ” นิยมใช้ในภาคธุรกิจโดยมีผู้จัดการ (Manager) เป็นผู้ที่รับผิดชอบ ส่วนคำว่า “การบริหาร” (Administration) นิยมใช้ในองค์การของรัฐ มีผู้บริหารเป็นผู้รับผิดชอบ

### 2. การจัดการตามแนวคิดของ Fayol

Fayol นักเศรษฐศาสตร์ และนักทฤษฎีทุนนิยมเสรีแนวใหม่ (Neoclassical economic) เป็นผู้เขียนหนังสือชื่อ “Administration Industrielle et Générale” ใน ค.ศ. 1916 ได้นำเสนอหลักการบริหารอุตสาหกรรม ซึ่งสามารถนำไปใช้ในการบริหารทั่วไปได้ กระบวนการจัดการที่ Fayol เสนอ ประกอบด้วยองค์ประกอบในการจัดการ 5 ประการ ได้แก่

2.1 การคาดการณ์และการวางแผน (Prevoyance) เป็นการวิเคราะห์อนาคตข้างหน้าที่จะเกิดขึ้น และเขียนแผนรองรับไว้

2.2 การจัดโครงสร้าง (Organizing) เป็นการจัดวางโครงสร้าง เครื่องมือ และบุคลากรสำหรับดำเนินการตามแผน

2.3 การสั่งการ (Commanding) เป็นการสั่งการเพื่ออำนวยการดำเนินงานของบุคลากร

2.4 การประสานงาน (Coordinating) เป็นการเชื่อมโยง การรวม และการประสานกิจกรรม และความพยายามเข้าด้วยกัน

2.5 การควบคุม (Controlling) เป็นการสร้างมาตรฐาน และกำกับดูแลให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่ตั้งไว้

ต่อมาใน ค.ศ. 1973 Gulick and Urwick ได้เสนอแนวคิดการเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดการ และความประหยัด โดยได้เสนอแนะว่า กระบวนการจัดการควรประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานการดำเนินงาน (Coordinating) การรายงานผลการปฏิบัติ (Reporting) และการจัดงบประมาณ (Budgeting) ซึ่งเรียกรวมว่า POSDCORB และใน ค.ศ. 1972 Harold D. Koontz ได้เสนอว่า องค์ประกอบการจัดการควรประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) การอำนวยการ (Directing) และการควบคุม (Controlling) และในหนังสือชื่อ “Management” เขียนโดย Koontz และ Wehrich ใน ค.ศ. 1988 ได้ปรับเปลี่ยนคำว่า Directing เป็น Leading ซึ่งหมายถึงใช้ภาวะผู้นำ หรือการนำองค์การ

นอกจากนี้ Fayol ยังได้นำเสนอหลักการทั่วไปสำหรับการบริหารงาน ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับผู้บริหารและผู้ได้บังคับบัญชา จำนวน 14 ข้อ ดังนี้

1. หลักการแบ่งงานกันทำ (Division of work) เป็นการแบ่งส่วนงานตามความถนัด หรือตามความชำนาญของผู้ปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ

2. หลักการด้านอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and responsibility) เป็นหลักที่ให้ทุกคนในองค์การตระหนักว่า ตนเองนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้วยังต้องรับผิดชอบต่อผลของการดำเนินการนั้นด้วย

3. หลักการด้านระเบียบวินัย (Discipline) เป็นหลักที่ทุกคนในองค์การต้องให้ความเคารพและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด คงเส้นคงวาตามข้อตกลงที่ได้กำหนดไว้ร่วมกัน

4. หลักความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of command) คือ หลักที่ผู้ปฏิบัติจะต้องรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเท่านั้น

5. หลักของการมีทิศทางร่วมกัน (Unity of Direction) เป็นหลักที่กำหนดให้ทุกกิจกรรมต้องมุ่งไปยังทิศทางเดียวกัน คือบรรลุลุจุดหมายขององค์การ

6. หลักการถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง (Subordination of individual to general interest) เป็นหลักที่ทุกคนในองค์การต้องให้ความสำคัญเหนือประโยชน์ส่วนตน

7. หลักความยุติธรรมในการให้ประโยชน์ตอบแทน (Remuneration) เป็นการให้ค่าตอบแทนแก่นายจ้าง และลูกจ้างอย่างยุติธรรม

8. หลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจ (Centralization and decentralize) ศูนย์รวมอำนาจอยู่ที่ศูนย์กลางเพื่อควบคุมส่วนต่าง ๆ ขององค์การ และมีการกระจายอำนาจลงในระดับล่างตามความเหมาะสม

9. หลักการมีสายบังคับบัญชาจากบนลงล่าง (Scalar chain) มีเส้นทางการติดต่อสื่อสารจากผู้บังคับบัญชาลงมายังผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างชัดเจน

10. หลักความมีระเบียบแบบแผน (Order) เป็นหลักที่ใช้จัดวัสดุอุปกรณ์และผู้ปฏิบัติให้อยู่ในที่ที่เหมาะสม สะดวกต่อการใช้งาน และการดำเนินงานขององค์การ

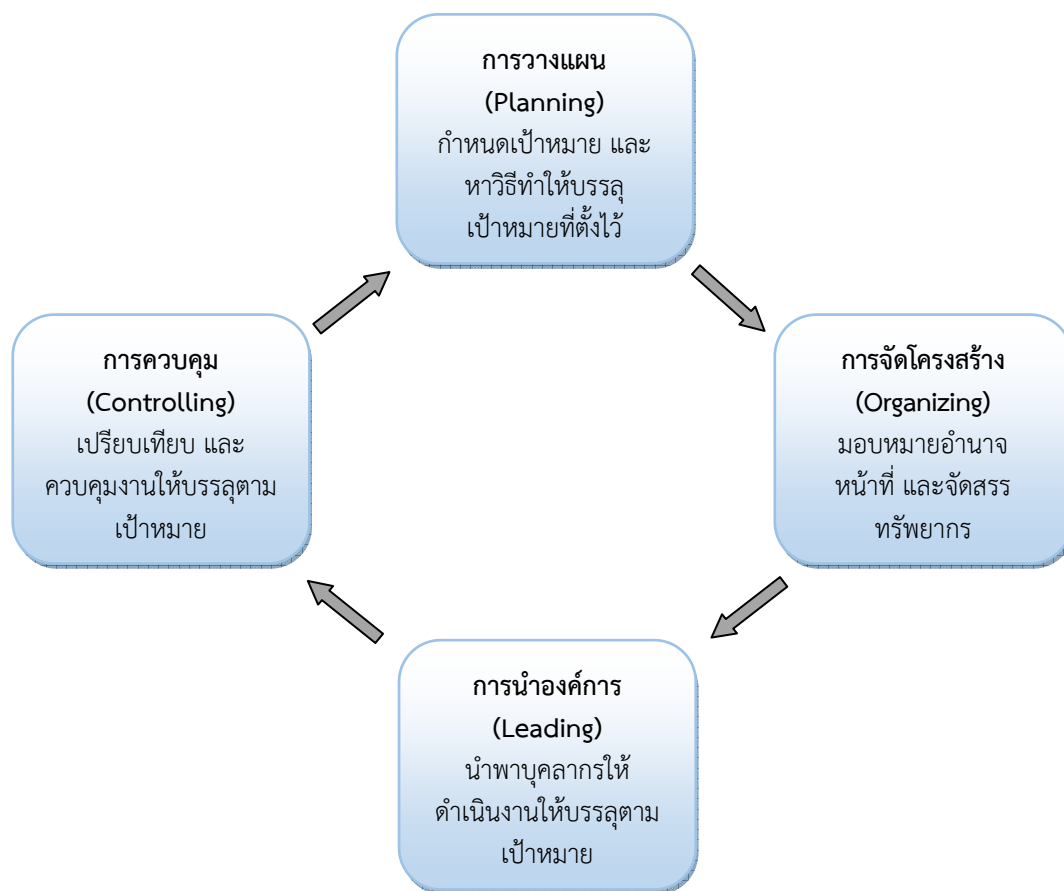
11. หลักความเที่ยงธรรม (Equity) เป็นหลักซึ่งธำรงความยุติธรรมให้เกิดขึ้นกับทุกคนในองค์การ

12. หลักความมีเสถียรภาพในการจ้างงาน (Stability of tenure of personnel) เป็นหลักที่บุคลากรขององค์การต้องใช้เวลาในการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน และเรียนรู้งาน จนสามารถทำงานได้ดี และไม่คิดที่จะลาออก

13. หลักความคิดริเริ่ม (Initiative) เป็นหลักที่เปิดโอกาสให้ทุกคนในองค์การได้แสดงความคิดริเริ่มในด้านต่าง ๆ

14. หลักความสามัคคี และการทำงานเป็นทีม (Team spirit) เป็นหลักที่ทุกคนต้องยึดมั่นในการทำงานเป็นทีม และมีความสามัคคี

การจัดการ (Management) จึงเป็นกระบวนการที่ทำให้องค์การดำเนินกิจการบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ สำหรับการศึกษานี้ ได้นำกระบวนการจัดการที่ประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ส่วน ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำองค์การ (Leading) และการควบคุม (Controlling) หรือ POLC มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์กระบวนการจัดการในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทย รายละเอียดดังแสดงในภาพที่ 18



ภาพที่ 18 กระบวนการจัดการสำหรับการศึกษานี้ปรับปรุงจากทฤษฎีกระบวนการจัดการของ Fayol

ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 4 ของกระบวนการจัดการมีรายละเอียดดังนี้

1. การวางแผน (Planning) เป็นสิ่งแรกๆที่ผู้บริหารต้องดำเนินการ โดยการวางแผนการใช้บุคลากร เครื่องมือ การบริหารจัดการ งบประมาณ ให้สอดคล้องกับการกำหนดเป้าหมาย การดำเนินงาน (Goals) วัตถุประสงค์ (Objectives) กลยุทธ์ (Strategies) และแผนงาน (Plans) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดขององค์การ
2. การจัดโครงสร้าง (Organizing) เป็นการจัดวางโครงสร้างภายในองค์การ (Structure) การจัดบุคลากรเข้าดำเนินการ การกำหนดอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ ยังรวมถึงการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human resource management) ให้มีความพร้อมในการทำงานภายในโครงสร้าง

3. การนำองค์การ (Leading) เป็นความสามารถของผู้บริหารองค์การในการสร้างแรงกระตุ้น (Motivation) มีภาวะผู้นำ (Leadership) มีความสามารถในการสื่อสาร (Communication) สามารถสร้างทีมและประสานการดำเนินงาน (Team and coordinating) ให้ความสำคัญในพฤติกรรมส่วนบุคคลและพฤติกรรมทีม (Individual and team behavior) ทั้งนี้เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนนโยบาย และแผนงานต่าง ๆ สู่การปฏิบัติ โดยนำองค์การไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ด้วยความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

4. การควบคุม (Controlling) เป็นการวางมาตรฐานการทำงาน (Standardizations) การวัดผลการดำเนินงาน (Measurements) การเปรียบเทียบ (Benchmarking) และการดำเนินการ (Actions) เพื่อให้การดำเนินงานของส่วนต่าง ๆ บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

### 3. การบริหารตามหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์

รัฐประศาสนศาสตร์ (Public administration) เป็นสาขาวิชาแขนงหนึ่งในการบริหารและจัดการภาครัฐ คำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” มีความหมายถึงวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ จึงหมายถึงลักษณะวิชา (Disciplinary) ซึ่งนิยมเขียนว่า “Public administration” สำหรับการดำเนินการของฝ่ายบริหาร เป็นการปฏิบัติการ ซึ่งนิยมเรียกว่าการบริหารรัฐกิจ (Robert & Denhardt, 2009) หรือ public administration ซึ่งใช้อักษรนำหน้า “p” และ “a” ตัวเล็ก (อุทัย เลหาวิเชียร, 2559, หน้า 8) ซึ่งจุดมุ่งหมายของการปฏิบัติการณ์นี้เพื่อให้บรรลุนโยบายของรัฐที่วางไว้ได้อย่างเป็นรูปธรรม

การบริหารรัฐกิจเป็นการดำเนินการที่ไม่มุ่งเน้นที่ผลกำไร แต่เน้นการให้ประชาชนที่มาใช้บริการเกิดความพอใจ และเป็นธรรม การบริหารรัฐกิจ ประกอบด้วยแกนหลัก 6 ด้าน คือ ด้านทรัพยากรบุคคล ด้านทฤษฎีองค์การ ด้านการวิเคราะห์นโยบาย ด้านงบประมาณ และด้านจริยธรรม (Shafritz & Hyde, 2007) เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของระบบราชการ ตั้งแต่บทบาทของรัฐ โครงสร้างอำนาจในระดับต่าง ๆ โครงสร้างรูปแบบองค์การ ระบบการบริหาร วิธีการปฏิบัติงาน ระบบงบประมาณ ระบบบริหารบุคคล กฎหมาย กฎระเบียบ วัฒนธรรมและค่านิยม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานราชการมีสมรรถนะสูง

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public administration) เป็นผลพวงของการปฏิรูประบบราชการ การจัดการภาครัฐแนวใหม่เกิดขึ้นครั้งแรกใน พ.ศ. 2511 โดยนักรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่ ชื่อ Dwight waldo ในการประชุมสัมมนา เรื่อง “รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่” ณ มหาวิทยาลัยซีราคิวส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา (O’Leary, Styke, Slyke, & Soonhee, 2010) การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการบริหารงานภาครัฐแบบใหม่ที่มุ่งเน้นที่ผลสำเร็จของงาน

(Result-based management) ทั้งด้านผลลัพธ์ ผลสัมฤทธิ์ และความคุ้มค่าของงบประมาณ ที่ลงทุน รวมถึงการมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (อัครพงษ์ เขียวแจ่ม, 2559)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดหลักที่ใช้ในการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งรัฐบาลไทย ให้ความสำคัญและให้หน่วยราชการทุกภาคส่วนจัดทำตัวชี้วัดและเป้าหมายของผลงาน อย่างชัดเจน

การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดพื้นฐานของการปรับปรุงการจัดการภาครัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ เป็นการแก้ไขปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิมที่ขาด ประสิทธิภาพ ขาดธรรมาภิบาล ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและการเปลี่ยนแปลง ของสังคมเป็นระบบที่มีความเชื่อมโยง กอปรกับกระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ เปิด เสรีทางการค้า เกิดเศรษฐกิจไร้พรมแดน และการแข่งขันบนเวทีโลกมีความรุนแรงมากขึ้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐและเอกชนต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง

วัตถุประสงค์หลักของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ ต้องการปรับปรุงประสิทธิภาพ ของภาคราชการ โดยใช้วิธีการทางการที่นิยมใช้กันในภาคเอกชน การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm shift) และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิม ที่มุ่งเน้นเพียงทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้าและอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน เป็นการใช้นวัตกรรมที่มีความสามารถและประสบการณ์สูงมาบริหารจัดการ มุ่งที่ผลสัมฤทธิ์ของ การดำเนินงาน โครงสร้างองค์การเป็นแบบแบนราบ กระชับ และคล่องตัว และมีความเป็นอิสระ ในการทำงาน เป็นการบริหารที่แตกต่างจากระบบราชการเดิม (Bureaucratic) ที่มีขนาดใหญ่ อืดอาด โครงสร้างมีลำดับชั้นสูง ไม่คล่องตัว มีการรวมศูนย์อำนาจ และยึดกฎระเบียบเป็นหลัก ในการปฏิบัติงาน โดยเน้นให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณ คุณธรรมและจริยธรรม การเปิด โอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันด้านการให้บริการสาธารณะ โดยคำนึงถึงคุณภาพการให้บริการ แก่ประชาชนเป็นสำคัญ

การปรับเปลี่ยนกระบวนวิธีการจัดการของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (วชิรวัชร งามละม่อม, 2545) ประกอบด้วย

1. การปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารให้มีความทันสมัยและการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นที่ผลงานเป็นหลัก และมีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จขององค์กรที่เป็นรูปธรรม รวมถึง นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

2. การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุให้เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ มีการกำหนดเป้าหมายของการใช้งบประมาณอย่างเป็นรูปธรรม มีการควบคุมการใช้จ่ายอย่างเป็นระบบ สามารถผลสัมฤทธิ์ของงาน และตรวจสอบได้ง่าย
3. การปรับเปลี่ยนกระบวนการขั้นตอน วัฒนธรรม และค่านิยม โดยมุ่งเน้นที่การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงาน ทิศนคติเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการให้บริการประชาชน ค่านิยมรักศักดิ์ศรี มีจริยธรรม รับผิดชอบต่อผลงาน รวมถึงการใฝ่เรียนรู้อย่างต่อเนื่อง
4. การปรับปรุงโครงสร้างบริหารราชการแผ่นดิน มุ่งเน้นการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ให้มีขนาดกระชับและแบนราบ เพื่อให้การสั่งการสามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ
5. ปรับปรุงระบบบริหารบุคคลจากการใช้ระดับตำแหน่งเป็น มาเป็นการใช้ความสามารถและผลงานเป็นตัวกำหนดค่าตอบแทน มีการพัฒนารูปแบบการจ้างงานให้มีความหลากหลาย เช่น ในตำแหน่งที่ต้องการความเชี่ยวชาญจะใช้การจ้างพิเศษ การสร้าง และการสรรหาผู้บริหารระดับสูงทำได้โปร่งใสเปิดกว้างและยึดหลักความสามารถ รวมถึงการดูแลจำนวนบุคลากรให้กระทัดรัดเหมาะสมกับภารกิจอย่างเป็นรูปธรรม
6. ปรับปรุงบทบาท ภารกิจ และกลยุทธ์เพื่อให้ภาคเอกชน และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการดำเนินงานของภาครัฐ

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการจัดการภาครัฐแบบเก่ากับการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดการภาครัฐแบบเก่า	การจัดการภาครัฐแนวใหม่
ไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล	สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ
มุ่งเน้นที่ทรัพยากรนำเข้า หรือทรัพยากรที่ใช้ในการบริหารหรือกระบวนการทำงาน	เป็นการมุ่งเน้นการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพเพื่อมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์
มีการกำหนดตัวชี้วัดการปฏิบัติงานไว้	มีการกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม และชัดเจน
มีขนาดใหญ่และทำงานในลักษณะรวมศูนย์อำนาจ	มีขนาดพอเหมาะ และทำงานในลักษณะกระจายอำนาจ



## ตารางที่ 5 (ต่อ)

การจัดการภาครัฐแบบเก่า	การจัดการภาครัฐแนวใหม่
องค์กรมีขนาดใหญ่โต รุ่มร่าม	องค์กรมีขนาดเล็กลงเป็นหน่วยงานย่อย
มุ่งเน้นที่วินัยและความประหยัดในการใช้ทรัพยากร	มุ่งเน้นที่ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร
ให้ความสำคัญกับค่านิยม เช่น หลักสากล เสมอภาค มั่นคง มากกว่าประสิทธิภาพ	ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ และ ยึดหลักการเน้นที่ผู้รับบริการ
บริการสาธารณะตามบทบาทหน้าที่และงบประมาณ	ใช้กลไกการตลาดในการจัดทำบริการสาธารณะ
สายสัมพันธ์แบบการบังคับบัญชา	สายสัมพันธ์แบบสัญญาจ้างมากกว่าการบังคับบัญชา
เป็นการดำเนินงานตามอำนาจ หน้าที่ และ งบประมาณที่ได้รับ	การดำเนินงานมีลักษณะการแข่งขันผลักดันให้เกิดมาตรฐานที่ดีขึ้นและต้นทุนต่ำลง
ผู้รับผิดชอบเป็นไปตามตำแหน่ง หน้าที่ ที่ได้รับมอบหมาย	ผู้รับผิดชอบ ๗ เป็นระดับมืออาชีพ
บริหารทรัพยากรมนุษย์ตามระบบราชการ	ปรับวิธีการบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้สามารถเทียบเคียงได้กับเอกชน
ขาดความโปร่งใสในการตัดสินใจ การทำงาน ล่าช้า ไม่คล่องตัว และไม่สามารถตอบสนองต่อการให้บริการประชาชนได้เท่าที่ควร	ยึดหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใสในการตัดสินใจ ตรวจสอบได้ทุกกระบวนการมีวิธีการทำงานที่มีความรวดเร็วและคล่องตัว สนองต่อการให้บริการสาธารณะต่อสังคมและประชาชน

**หมายเหตุ:** ปรับปรุงจาก “การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)”

(รัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต รุ่นที่ 1 มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี, 2560)

## กรณีศึกษาด้านการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของสหพันธ์สาธารณรัฐ ประชาธิปไตยเนปาล

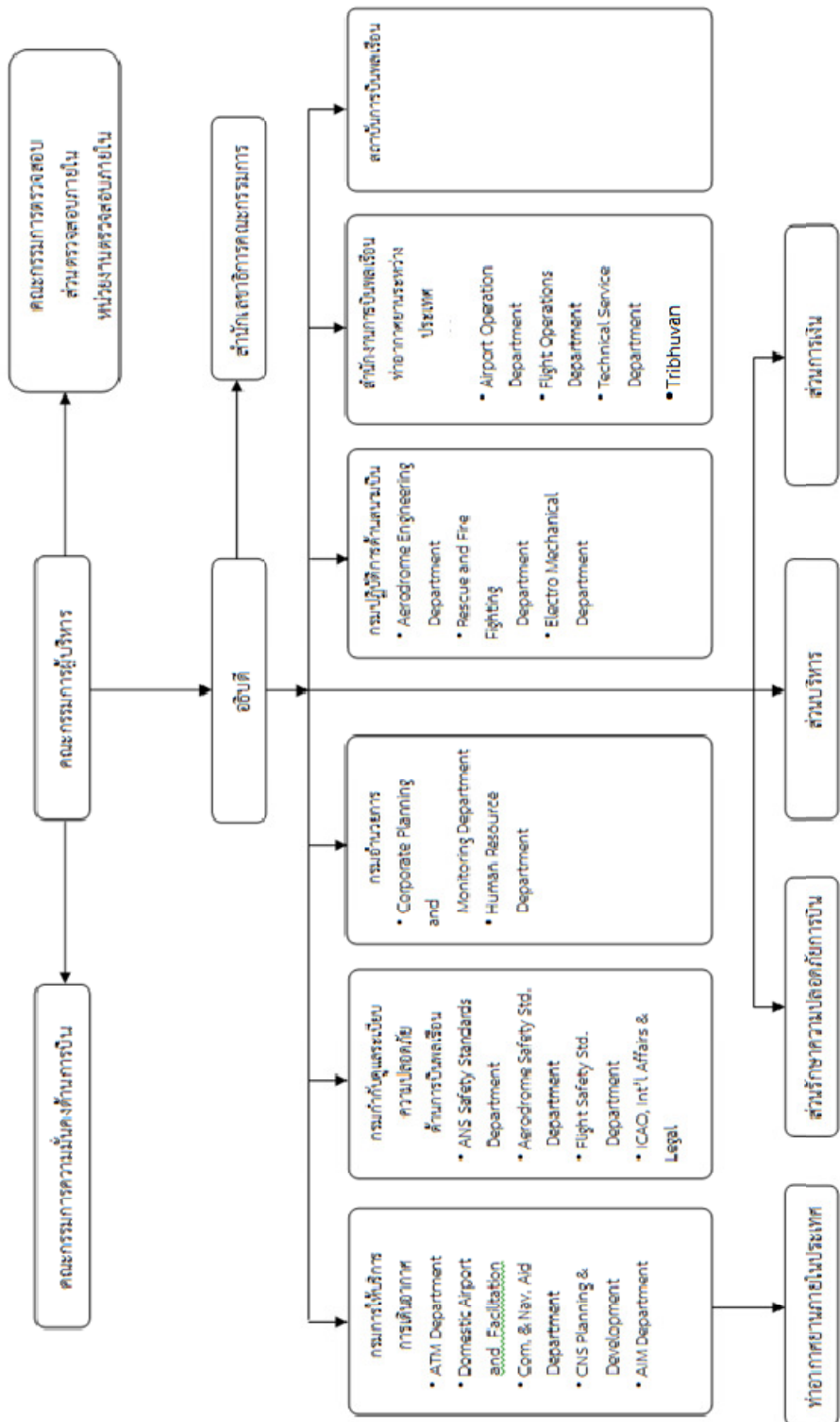
กรณีศึกษาที่นำมาใช้ในเอกสารนี้ เป็นปัญหาการบินพลเรือนของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาลและแนวทางแก้ไข โดย ICAO ได้เข้าตรวจสอบหน่วยงานกำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของเนปาล ระหว่างวันที่ 5-14 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 และพบข้อบกพร่อง จำนวน 98 ข้อ และมีลักษณะใกล้เคียงกับข้อบกพร่องของประเทศไทย รายละเอียดสรุปได้ดังนี้

### 1. ความเป็นมาและโครงสร้างของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งเนปาล

สำนักงานการบินพลเรือนแห่งเนปาล (Civil Aviation Authority of Nepal: CAAN) เป็นหน่วยงานของรัฐบาล อยู่ภายใต้กระทรวงการงาน การสื่อสาร และการขนส่ง (Ministry of work, Communications and transport) ของเนปาล ในเวลาต่อมา พระราชบัญญัติการบินพลเรือนแห่งเนปาล พ.ศ. 2539 ได้สถาปนาให้สำนักงานการบินแห่งเนปาลเป็นหน่วยงานอิสระจากระบบราชการ มีหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยของการบินพลเรือน มีอำนาจในการออกใบอนุญาตนักบินใหม่ การต่ออายุใบอนุญาต และการเปลี่ยนแปลงใบอนุญาต รวมถึงกำกับดูแลด้านการสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ ภาพที่ 19 และ 20 แสดงที่ตั้งสำนักงานและโครงสร้างสำนักงานการบินพลเรือนแห่งเนปาล



ภาพที่ 19 สำนักงานการบินพลเรือนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล กาฐมาณฑุ  
(Civil Aviation Authority of Nepal: CAAN, 2016)



ภาพที่ 20 โครงสร้างปัจจุบันของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งเนปาล (Civil Aviation Authority of Nepal, 2017)

## 2. ผลการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยโดย ICAO

ICAO ได้เข้าตรวจสอบการกำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ระหว่างวันที่ 5-14 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 โดยได้ตรวจพบข้อบกพร่องหลักใน 5 ด้าน ได้แก่

2.1 การออกกฎหมายหลักด้านการบินพลเรือน (Primary Aviation Legislation) ไม่ครอบคลุมในทุกมิติของกิจการด้านการบินพลเรือน ตามที่กำหนดในเอกสาร Doc7300 ของ ICAO

2.2 ไม่มีขั้นตอนการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบการปฏิบัติ (Operating regulation)

2.3 ไม่ได้แบ่งแยกงานด้านผู้กำกับดูแลการปฏิบัติ (Regulator) และผู้ปฏิบัติ (Operator) ให้ออกจากกัน ระหว่างงานด้านการบริการเดินอากาศ (Air Navigation Services: ANS) สนามบินและการช่วยเดินอากาศภาคพื้น (Aerodromes, Air Routes and Ground Aids: AGA) กับโรงเรียนการบิน (Training school)

2.4 ขาดระบบการเตรียมบุคลากรด้านการตรวจสอบความปลอดภัยให้เพียงพอ

2.5 ควรมีการประกาศว่าหน่วยงานได้รับผิดชอบด้านการให้บริการอุตุนิยมวิทยา (Meteorology: MET) และหน่วยงานได้รับผิดชอบด้านการเฝ้าติดตามตรวจสอบการใช้กฎระเบียบ (Regulatory oversight)

2.6 ขาดนโยบาย และโปรแกรมด้านการจัดการฝึกอบรมเฉพาะด้าน (Ad-hoc basis)

2.7 กฎหมายหลัก (Primary legislation) ไม่เอื้อต่อการจัดการและการกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบิน (ตามที่ระบุใน Annex 3 ตามอนุสัญญาชิคาโก)

2.8 โปรแกรมด้านความปลอดภัย (Safety program) และการนำระบบการจัดการความปลอดภัยมาปฏิบัติ ยังไม่มีประสิทธิภาพ

2.9 ยังไม่มีการประกาศกฎระเบียบสำหรับการจัดตั้งโครงการด้านความปลอดภัยของทางวิ่ง (Runway) อย่างเป็นทางการ

## 3. การแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของเนปาล

รัฐบาลของเนปาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

3.1 ดำเนินการตามแผนการแก้ไข (Corrective Action Plan: CAP) ที่ได้แจ้งไว้กับ ICAO โดยดำเนินการใน 4 เรื่องหลัก คือ

3.1.1 ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติการบินพลเรือน พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติอำนาจด้านการบินพลเรือน พ.ศ. 2539 เพื่อที่จะนำมาใช้เป็นข้อบังคับแห่งรัฐ สอดคล้องตามที่ระบุในอนุสัญญาชิคาโก (Chicago convention) พ.ศ. 2487

3.1.2 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและการบินพลเรือนมีการทบทวน ปรับกฎระเบียบด้านการสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุและอุบัติเหตุการณ์

3.1.3 สำนักงานการบินพลเรือนแห่งเนปาลประกาศใช้ข้อกำหนดในการปฏิบัติ ด้านระบบรักษาความปลอดภัย (Security Management System: SMS) ในงานด้านการ ให้บริการเดินอากาศ (Air Navigation Services: ANS)

3.1.4 สำนักงานการบินพลเรือนแห่งเนปาลประกาศใช้โครงการความปลอดภัย สำหรับทางวิ่ง (Runway safety program)

3.2 จัดตั้งคณะกรรมการระดับสูงเพื่อดำเนินการใน 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

3.2.1 ปรับปรุงโครงสร้างการบินพลเรือนเพื่อแยกงานด้านการกำกับดูแล (Regulator) และงานด้านการให้บริการ (Service provider) ออกจากกัน

3.2.2 พัฒนาและจัดตั้งโครงการด้านความปลอดภัยของเนปาล (Nepal's safety program)

3.2.3 พัฒนาและกำหนดนโยบายการฝึกอบรม วางแผนและจัดโปรแกรมงาน ด้านการตรวจสอบและการให้บริการสำหรับด้านการให้บริการเดินอากาศ (ANS) และสนามบิน (Aerodromes)

3.3 พัฒนาขีดความสามารถของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งเนปาลในด้านต่าง ๆ ดังนี้

3.3.1 ด้านกฎหมาย ได้แก่ การปรับปรุงกฎหมายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน ปรับปรุงเครื่องมือทางกฎหมายที่ล้าสมัย รวมถึงจัดทำข้อตกลงต่าง ๆ เพื่อความร่วมมือระหว่างสำนักงานการบินพลเรือนกับสำนักงานให้บริการเดินอากาศ (Air navigation service authority) (ลำดับความสำคัญ 1 และ 2)

3.3.2 ด้านการวางแผน ได้แก่ การจัดทำแผนการพัฒนการบินพลเรือนแห่งชาติ รวมถึงแผนการพัฒนองค์กรและแผนธุรกิจสำหรับสำนักงานการบินพลเรือนแห่งเนปาล และสำนักงานให้บริการเดินอากาศ (ลำดับความสำคัญ 2)

3.3.3 ด้านการปรับโครงสร้างการดำเนินงาน ได้แก่ การจัดทำแผนปรับปรุง กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กร เช่น แผนปรับโครงสร้างการดำเนินงาน แผนพัฒนาบุคลากร แผนจัดซื้อ

และแผนการประเมินและเงินเดือนสำหรับพนักงาน เป็นต้น

3.3.4 ด้านทรัพยากรบุคคล ได้แก่ การจัดทำหลักสูตรฝึกอบรม การจัดหาผู้สอน และการจัดหาพนักงานด้านต่าง ๆ เป็นต้น

3.3.5 ด้านการดำเนินงาน ได้แก่ การบริหารการซ่อมบำรุงสนามบิน เป็นต้น

3.3.6 ด้านคอมพิวเตอร์ ได้แก่ การออกแบบ การจัดหาโปรแกรมและคอมพิวเตอร์ การวางเครือข่าย การดูแลหลังการติดตั้ง และการฝึกอบรม เป็นต้น

3.3.7 ด้านระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ ได้แก่ การวางแผนจัดทำระบบสารสนเทศ การกำหนดรายละเอียด การพัฒนาโปรแกรม การนำระบบไปติดตั้งใช้จริง การฝึกอบรม และการดูแลหลังการติดตั้ง เป็นต้น

### กรณีศึกษาด้านการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

กรณีศึกษาของฟิลิปปินส์ คือ การที่ FAA ปรับลดระดับมาตรฐานความปลอดภัยการบินพลเรือนของฟิลิปปินส์จาก Category 1 เป็น Category 2 ใน พ.ศ. 2551 ซึ่งต่อมา ICAO ได้เข้ามาตรวจสอบ ฯ และได้ประกาศติด “ธงแดง” ให้แก่ฟิลิปปินส์ใน พ.ศ. 2552 และยังคงส่งผลให้สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ห้ามสายการบินทั้งหมดของฟิลิปปินส์ทำการบินเข้าน่านฟ้าของประเทศตนเองใน พ.ศ. 2553 การถูกลดระดับจากองค์การด้านการบินพลเรือนใด ๆ ก็ตาม จะทำให้สูญเสียความน่าเชื่อถือและความนิยมได้ทันที จากกรณีศึกษาของฟิลิปปินส์ ทำให้ทราบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นทันทีหลังจากที่ถูกปรับลดระดับความปลอดภัย ทั้งต่อชื่อเสียงของประเทศและสายการบินจากการที่ EASA ประกาศให้หลายสายการบินของฟิลิปปินส์ถูกขึ้นบัญชีดำ (Banned list) ทำให้สายการบินเหล่านี้สูญเสียความน่าเชื่อถือและความนิยม ถึงแม้ว่าสายการบินของฟิลิปปินส์ไม่มีการบินเข้าน่านฟ้าของสหภาพยุโรปก็ตาม นอกจากนี้ สายการบินของฟิลิปปินส์สูญเสียส่วนแบ่งการตลาดระหว่างประเทศ ส่วนสายการบินต้นทุนต่ำก็ต้องแข่งขันมากขึ้น สถิติแสดงให้เห็นว่าระหว่าง พ.ศ. 2553-2556 สายการบินแห่งชาติของฟิลิปปินส์มีอัตราการเติบโตน้อยกว่า 2% เมื่อเทียบกับช่วงก่อนที่จะถูกปรับลดระดับมาตรฐาน คือระหว่าง พ.ศ. 2548-2551 ซึ่งมีอัตราการเติบโตอย่างน้อย 5% สำหรับรายได้จากการให้บริการต่างประเทศ พบว่า ฟิลิปปินส์แอร์ไลน์มีส่วนแบ่งการตลาดลดลงมากกว่า 9% ซึ่งลดลงจาก 33% ใน พ.ศ. 2548 เป็น 24% ใน พ.ศ. 2556



ภาพที่ 21 สำนักงานการบินพลเรือนสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ณ กรุงมะนิลา (Civil Aviation Authority of Philippines: CAAP, 2016)

การที่สายการบินถูกห้ามบินเข้า่านฟ้าประเทศต่าง ๆ เป็นเวลานาน ส่งผลให้อุตสาหกรรมการบินของฟิลิปปินส์ ทำให้มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเพิ่มสูงขึ้น การเติบโตจำกัดความสามารถในการแข่งขันลดลง สายการบินของฟิลิปปินส์ไม่ได้รับอนุญาตให้ขยายระดับการให้บริการโดยไม่สามารถเพิ่มความถี่ในเส้นทางบินที่มีอยู่หรือสร้างเส้นทางบินใหม่ ๆ ซึ่งกระทบต่อสถานะทางการเงิน ซึ่งเห็นได้ชัดจากกรณีของสายการบินฟิลิปปินส์แอร์ไลน์ที่มีอัตราการเติบโตเฉลี่ย (Compound Average Growth Rate: CAGR) ระหว่าง พ.ศ. 2551-2556 เพียง 0.3% ขณะเดียวกัน ฟิลิปปินส์แอร์ไลน์มีต้นทุนการดำเนินงานที่สูงขึ้น เนื่องจากอัตราค่าเช่าเครื่องบินที่สูงขึ้น เงื่อนไขการบำรุงรักษาที่เข้มงวดมากขึ้น และค่าเบี้ยประกันที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งนำไปสู่ความสามารถในการทำกำไรที่ลดลง

การแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนต้องใช้ความพยายามร่วมกันระหว่างภาครัฐ และเอกชน การยกระดับมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินกลับสู่ Category 1 ของฟิลิปปินส์นั้น (รวมถึงอิสราเอลและอินเดีย) ใช้เวลาโดยเฉลี่ยอย่างน้อย 4 ปี ซึ่งภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหา โดยใน พ.ศ. 2012 ฟิลิปปินส์แอร์ไลน์ได้ลงนามในสัญญาฉบับที่ปรึกษาด้านการบินของสหรัฐอเมริกา เพื่อขอความช่วยเหลือด้านการฝึกอบรมและด้านเทคนิคให้แก่สำนักงานการบินพลเรือนฟิลิปปินส์ รวมทั้งจัดทำแผนงานให้กับหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐาน

ความปลอดภัยที่กำหนดโดย ICAO ซึ่งแผนงานฉบับนี้จะประกอบด้วย ร่างคู่มือผู้ตรวจสอบและคำแนะนำทางเทคนิคให้ครอบคลุมมากขึ้นเพื่อให้กฎระเบียบด้านการบินพลเรือนฟิลิปปินส์มีความทันสมัยเป็นปัจจุบันมากขึ้น สำหรับค่าใช้จ่ายในการจ้างที่ปรึกษาครั้งนี้ สายการบินฟิลิปปินส์แอร์ไลน์เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น ซึ่งเป็นความร่วมมือของภาคเอกชนที่ช่วยในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของฟิลิปปินส์ และเพียงหนึ่งปีหลังจากเซ็นสัญญา ฟิลิปปินส์สามารถปลด “ธงแดง” ของ ICAO ได้ใน พ.ศ. 2013 ขณะเดียวกัน สายการบินฟิลิปปินส์แอร์ไลน์มีรายได้เพิ่มขึ้นมากกว่า 36% ระหว่าง พ.ศ. 2013 ถึง 2014 (SCB EIC, 3 June 2015)

### **กรณีศึกษาด้านการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย**

สำหรับการบินพลเรือนของอินโดนีเซียนั้น FAA ได้เข้ามาตรวจสอบใน พ.ศ. 2540 โดยได้ประเมินระบบการกำกับดูแลด้านการบินพลเรือนของอินโดนีเซีย และพบว่า การกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของอินโดนีเซีย เป็นไปตามมาตรฐานและข้อพึงปฏิบัติระหว่างประเทศตามที่ ICAO กำหนด ต่อมา รัฐบาลอินโดนีเซียได้ยกเลิกกฎระเบียบด้านตลาดการบินภายในประเทศใน พ.ศ. 2543 การบินพลเรือนของอินโดนีเซียมีการเติบโตของอุตสาหกรรมการขนส่งทางอากาศ และมีความเป็นอิสระมากขึ้น จึงมีการมุ่งสู่กิจการด้านการบินระหว่างประเทศในภูมิภาคอย่างเสรี ทำให้มีสายการบินเพิ่มขึ้นในช่วงต้น พ.ศ. 2548 อย่างไรก็ตาม หลังจากที่เกิดอุบัติเหตุร้ายแรงขึ้นสองครั้งในอินโดนีเซีย และเกิดอุบัติเหตุอื่น ๆ ในอีกหลายครั้งที่ผ่านมา สถานทูตสหรัฐอเมริกาประจำกรุงจาการ์ตา มีความกังวลในด้านการดูแลความปลอดภัยของกรมการบินพลเรือนอินโดนีเซีย และมีการประกาศเตือนพลเรือนสหรัฐฯ ให้หลีกเลี่ยงการใช้บริการสายการบินของอินโดนีเซีย ปัจจุบันหลายสายการบินของอินโดนีเซียยังถูกระงับการห้ามบิน (Flight Global, 24 April 2007)





ภาพที่ 22 โรงเก็บอากาศยาน (Hangar) สายการบินของอินโดนีเซีย (Word aviation news, 2016)

หลังจากที่สายการบินของอินโดนีเซียประสบอุบัติเหตุบ่อยครั้ง FAA ได้เข้าตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งอินโดนีเซีย เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2550 และได้ประกาศปรับลดระดับความสามารถในการกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศอินโดนีเซียลงจากประเภท 1 (Category 1) เป็นประเภท 2 (Category 2) และต่อมา EASA ได้เข้ามาตรวจสอบสายการบินของอินโดนีเซีย และได้ประกาศให้เกือบทุกสายการบินของอินโดนีเซียอยู่ในบัญชีห้ามบินเข้าน่านฟ้าของสหภาพยุโรป (EU Air safety list หรือ Banned list) ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2550

สำหรับการถูกปรับลดระดับเป็นประเภท 2 นั้นเนื่องจาก FAA พบว่า กฎหมายและระเบียบด้านการบินพลเรือนที่จำเป็นต่อการกำกับดูแลสายการบินของอินโดนีเซียไม่ครอบคลุมตามมาตรฐานของ ICAO รวมถึงสำนักงานการบินพลเรือนของอินโดนีเซียบกพร่องในด้านต่าง ๆ เช่น ขาดผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิค บุคลากรขาดการฝึกอบรม ขาดการจัดเก็บข้อมูลสำคัญ และขาดขั้นตอนสำหรับการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือน (Aviation Today, 17 August 2016) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการถูกปรับลดระดับความปลอดภัยเป็นประเภท 2 นั้นทำให้สายการบินของอินโดนีเซียไม่สามารถบินเข้าน่านฟ้าของสหรัฐอเมริกาโดยตรง แต่ต้องเช่าอากาศยานที่จดทะเบียนในต่างประเทศเท่านั้นเพื่อทำให้บริการในส่วนนี้

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

การดำเนินการวิจัยเพื่อให้สามารถตอบคำถามการวิจัยในแต่ละข้อ ผู้วิจัยได้นำองค์ความรู้จากการทบทวนวรรณกรรม และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย ซึ่งมีรายละเอียดดังแสดงในภาพที่ 23 ดังนี้



ภาพที่ 23 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากกรอบแนวคิดสำหรับการวิจัยในภาพข้างต้น สามารถอธิบายได้ดังนี้

1. วิเคราะห์สาเหตุของปัญหา โดยนำข้อบกพร่องที่ตรวจพบโดย ICAO และ FAA รวมถึงนำมาตรฐานของ ICAO มาวิเคราะห์เพื่อระบุสาเหตุของปัญหาโดยใช้ผังก้างปลา จากนั้นจึงนำสาเหตุของปัญหาที่ค้นพบมากำหนดเป็นเป้าหมายในการแก้ไข้ปัญหา
2. วิเคราะห์ช่องว่างการการรับมือที่ผ่านมาจากภาครัฐ และ กพท. ในการแก้้ปัญหา โดยนำการดำเนินการแก้ไข้ปัญหาของภาครัฐ และของ บพ. (กพท.) มาเปรียบเทียบกับเป้าหมายการแก้ไข้ปัญหาที่สาเหตุ เพื่อหาความแตกต่าง (ช่องว่าง) ระหว่างการดำเนินการแก้ไข้ปัญหากับเป้าหมายการแก้ไข้ปัญหา ข้อแตกต่างที่ค้นพบจะถูกนำมาวิเคราะห์ร่วมกับทฤษฎีกระบวนการจัดการ การบริหารตามหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และกรณีศึกษา เพื่อกำหนดเป็นแนวทางการแก้ไข้ปัญหาการบินพลเรือนอย่างยั่งยืน
3. นำเสนอแนวทางการแก้ไข้ปัญหาการบินพลเรือนไทยอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย
  - แนวทางการแก้ไข้ปัญหาระยะสั้น แนวทางการแก้ไข้ปัญหาระยะยาว และแนวทางการยกระดับการบินพลเรือนของไทยสู่ความเป็นเลิศ
  - 3.1 แนวทางการแก้ไข้ปัญหาระยะสั้น เป็นการแก้ไข้ปัญหาเร่งด่วนเพื่อปลด “ธงแดง” และเพื่อยกระดับมาตรฐานความปลอดภัยจาก Category 2 มาเป็น Category 1
  - 3.2 แนวทางการแก้ไข้ปัญหาระยะยาว เป็นการแก้ไข้ปัญหาอย่างยั่งยืน เพื่อป้องกันไม่ให้ข้อบกพร่องต่าง ๆ เกิดขึ้นซ้ำอีกในอนาคต
  - 3.3 แนวทางการยกระดับการบินพลเรือนของไทยสู่ความเป็นเลิศ เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานการบินพลเรือนของไทยสู่ระดับสากล และเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ

## บทที่ 3

### ระเบียบวิธีการวิจัย

ในบทนี้เป็นการอธิบายรายละเอียดการดำเนินการวิจัยของการศึกษานี้ เพื่อให้การวิจัยนี้สามารถตอบวัตถุประสงค์การวิจัย โดยกล่าวถึงแนวคิดในการออกแบบงานวิจัย วิธีการเก็บข้อมูล รายละเอียดของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล การตรวจสอบความถูกต้องของเครื่องมือ ความตรงและความเที่ยงของข้อมูล และแนวทางที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

#### การออกแบบงานวิจัย

การวิจัยนี้ใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative methodology) เป็นแนวทางในการรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วยการศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องด้วยเทคนิคการวิจัยเอกสาร (Document research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กับบุคคลหลักที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการบินพลเรือนของไทย ข้อมูลที่ได้จากการดำเนินการในสองส่วนนี้ ถูกนำมาบูรณาการ และจัดทำเป็นผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย

#### การวิจัยเอกสาร

เนื่องจากเรื่องที่เกี่ยวข้องนั้น ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งเป็นเอกสารที่ทาง ICAO กล่าวหา และบันทึกการดำเนินการของฝ่ายไทย ผู้วิจัยจึงนำเทคนิคการวิจัยเอกสารซึ่งเป็นกระบวนการหาข้อเท็จจริง หรือสภาพปรากฏการณ์ที่ปรากฏอยู่จริง โดยดำเนินการโดยการสืบค้นข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ ด้วยเครื่องมือที่ออกแบบมาสำหรับการรวบรวมข้อมูล ทั้งนี้ เพื่อสรุปข้อค้นพบเป็นข้อเท็จจริง และสาระเนื้อหาที่สามารถตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ การวิจัยเอกสารสำหรับการศึกษานี้ใช้เวลาดำเนินการทั้งสิ้น 3 เดือน ระหว่างเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2559 ถึง มกราคม พ.ศ. 2560

##### 1. เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลสำหรับการวิจัยเอกสารได้แก่แบบบันทึกข้อมูล (Record form) จำนวน 3 ชุด ใช้สำหรับตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้ง 3 ข้อ แบบบันทึกข้อมูลแต่ละชุดแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนที่ 1 ใช้สำหรับบันทึกข้อมูลทั่วไปของเอกสารที่กำลังศึกษา ส่วนที่ 2 เป็นส่วนที่ใช้บันทึกข้อมูลสำคัญที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยในแต่ละข้อ แบบบันทึกแต่ละชุดมีรายละเอียดดังนี้

**แบบบันทึกข้อมูลชุดที่ 1** ใช้บันทึกข้อมูลสำหรับตอบวัตถุประสงค์ข้อ 1 ที่กล่าวว่า “เพื่อศึกษาลักษณะของประเด็นปัญหาที่องค์การการบินสากลตรวจพบ และเหตุปัจจัยที่หน่วยงานที่รับผิดชอบของไทยละเลย หรือไม่ได้ปฏิบัติตามพันธสัญญา จนเป็นเหตุให้การบินพลเรือนของประเทศไทยถูกติด “ธงแดง” มีรายละเอียดดังนี้

ส่วนที่ 1 ประกอบด้วย ชื่อของเอกสารที่ใช้ ชื่อผู้เขียนเอกสาร ประเภทเอกสาร วัน เดือน ปี ที่ผลิตเอกสาร และวัน เดือน ปี ที่ดำเนินการทบทวนเอกสารสำหรับการวิจัย

ส่วนที่ 2 ประกอบด้วยเหตุผลสำคัญที่ ICAO และ FAA ลดระดับมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของไทย และเหตุปัจจัยที่หน่วยงานที่รับผิดชอบของไทยละเลย หรือไม่ได้ปฏิบัติตามพันธสัญญา รวมถึงอุปสรรคในการดำเนินงาน ที่เป็นเหตุให้ประเทศไทยถูกติด “ธงแดง” โดยมีหัวข้อสำคัญดังนี้

1. ข้อบกพร่องด้านความปลอดภัยทางการบินของไทยจากการตรวจสอบของ ICAO, FAA, และคณะติดตามความก้าวหน้าของ ICAO (APAC-CAT)

2. ปัจจัยที่หน่วยงานของไทยละเลย หรือไม่ได้ปฏิบัติตามพันธสัญญา และอุปสรรคในการทำงานที่เป็นเหตุให้ประเทศไทยถูกติด “ธงแดง”

แหล่งข้อมูลทุติยภูมิที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วยเอกสารต่อไปนี้

1. รายงานผลการตรวจสอบของ ICAO ระหว่างวันที่ 19-30 มกราคม พ.ศ. 2558 (Final Report of the USOAP CMA Audit of the Civil Aviation System of the Kingdom of Thailand (19 to 30 January 2015) ICAO Universal Safety Oversight Audit Programme: USOAP) Continuous Monitoring Approach: CMA) ฉบับเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2558

2. รายงานผลการตรวจสอบของ FAA (Record of Discussion: ROD) ในระหว่างวันที่ 26-28 ตุลาคม พ.ศ. 2558 ลงวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2558

3. รายงานสรุปผลการติดตามความคืบหน้าการแก้ไขปัญหาที่ดำเนินการโดย ICAO APAC-CAT (Asia and Pacific introduced Thailand Asia Pacific Combined Action Team: APAC CAT) ในระหว่างวันที่ 25-29 เมษายน พ.ศ. 2559 ลงวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2559

4. มาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนที่ ICAO ได้กำหนดไว้เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับประเทศสมาชิก

**แบบบันทึกข้อมูลชุดที่ 2** ใช้บันทึกข้อมูลสำหรับตอบวัตถุประสงค์ข้อ 2 ที่กล่าวว่า “เพื่อศึกษา วิเคราะห์นโยบาย และมาตรการที่รัฐบาลไทยได้นำมาแก้ไขสถานการณ์ เพื่อให้งานด้านการบินพลเรือนของประเทศไทยสามารถกลับคืนสู่ภาวะปกติ” ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ส่วนที่ 1 ประกอบด้วย ชื่อของเอกสารที่ใช้ ชื่อผู้เขียนเอกสาร ประเภทเอกสาร วัน เดือน ปี ที่ผลิตเอกสาร และวันเดือนปีที่ดำเนินการทบทวนเอกสารสำหรับการวิจัย

ส่วนที่ 2 ประกอบด้วยนโยบายและมาตรการที่รัฐบาลไทยได้นำมาแก้ไขสถานการณ์การบินพลเรือน โดยมีหัวข้อสำคัญได้แก่

1. นโยบาย และมาตรการของรัฐบาลไทยในการรับมือกับวิกฤติการการบินพลเรือนที่เกิดขึ้น
2. กระบวนการจัดการที่รัฐบาลไทยได้เข้ามาแก้ไขสถานการณ์การบินพลเรือน แหล่งข้อมูลทุติยภูมิที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วยเอกสาร ต่อไปนี้
  1. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 27/ 2558
  2. ผังการจัดโครงสร้างการบินพลเรือน ก่อนและหลังการเกิดวิกฤติ
  3. แผนการดำเนินงานของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้แก้ไขปัญหการบินพลเรือน
  4. รายงานการประชุมของศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการการบินพลเรือน

**แบบบันทึกข้อมูลชุดที่ 3** ใช้บันทึกข้อมูลสำหรับตอบวัตถุประสงค์ข้อ 3 ที่กล่าวว่า “เพื่อศึกษาและค้นหาหลักการและวิธีการที่ประเทศไทยพึงต้องนำมาใช้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบฝ่ายไทยได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามเกณฑ์และกติกาของ ICAO ได้อย่างสม่าเสมอและยั่งยืน” มีรายละเอียดดังนี้

ส่วนที่ 1 ประกอบด้วย ชื่อเอกสารที่นำมาใช้ ชื่อผู้เขียนเอกสาร ประเภทของเอกสาร วัน เดือน ปี ที่ผลิตเอกสาร และวัน เดือน ปี ที่ผู้วิจัยดำเนินการทบทวนเอกสาร

ส่วนที่ 2 ประกอบด้วย หลักการ และวิธีการที่ประเทศไทยควรจะต้องนำมาใช้ในการแก้ไขสถานการณ์การบินพลเรือนของประเทศไทย โดยมีหัวข้อสำคัญ ได้แก่

1. มาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของ ICAO
2. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหของ ICAO
3. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหของ APAC CAT

แหล่งข้อมูลทุติยภูมิที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วยเอกสารต่อไปนี้

1. ICAO Annex
2. รายงานผลการตรวจสอบของ ICAO ระหว่างวันที่ 19-30 มกราคม พ.ศ. 2558

(Final Report of the USOAP CMA Audit of the Civil Aviation System of the Kingdom of Thailand (19 to 30 January 2015) ICAO Universal Safety Oversight Audit Programme: USOAP) Continuous Monitoring Approach: CMA) ฉบับเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2558

3. รายงานสรุปผลการให้คำแนะนำของ APAC CAT ระหว่างวันที่ 25-29 เมษายน พ.ศ. 2559 (Summary of Debrief Session-APAC CAAT CAT Mission, Bangkok, Thailand, 29<sup>th</sup> April 2016) ลงวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2559

## 2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่รวบรวมได้จากแบบบันทึกข้อมูลถูกนำมาวิเคราะห์ด้วยเทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) จัดข้อมูลออกเป็นหน่วยของเนื้อหา (Content unit) จัดหมวดหมู่ (Categorized) และนำมาเรียบเรียงเป็นเรื่องราว (Theme) ในแต่ละหัวข้อเรื่อง

## 3. การตรวจสอบความถูกต้องของผลการวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์ถูกนำมาตรวจสอบความถูกต้อง โดยผู้วิจัยได้จัดส่งผลการวิเคราะห์เนื้อหาให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนพิจารณาความถูกต้อง และความครบถ้วนสมบูรณ์

## การสัมภาษณ์เชิงลึก

การสัมภาษณ์เชิงลึกดำเนินการโดยการพูดคุย และถามคำถามระหว่างผู้สัมภาษณ์และผู้ให้ข้อมูลสำคัญในลักษณะเจาะลึกรายบุคคล (In-depth interview) ทำให้ผู้สัมภาษณ์ได้ทราบ เจตคติ แนวคิด และความเชื่อ ของผู้ให้สัมภาษณ์ได้อย่างละเอียด ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ถูกนำมาวิเคราะห์โดยใช้กระบวนทัศน์แบบตีความ (Interpretive paradigm) เพื่อมุ่งเน้นการหาความรู้จริงโดยการตีความจากการตีความของผู้ให้ข้อมูลสำคัญในประเด็นการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังใช้กระบวนทัศน์แบบองค์รวม (Holistic paradigm) พิจารณาทัศนคติที่ถือว่าเป็นความจริงทั้งหมดแบบบูรณาการ สำหรับกลุ่มเป้าหมายสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นผู้ที่มีความรอบรู้ และความเข้าใจในด้านการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน การสัมภาษณ์เชิงลึกได้ดำเนินการในระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ. 2559 ถึง มกราคม พ.ศ. 2560

### 1. เกณฑ์การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้วิจัยได้คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพื่อการสัมภาษณ์โดยใช้เทคนิคการเลือกแบบเจาะจง (Criterion-based selection) เพื่อเลือกผู้ที่มีความรอบรู้และความเข้าใจในด้านการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลระดับนโยบาย และผู้ให้ข้อมูลในระดับดำเนินงานเป็นบุคคลที่ปฏิบัติงาน หรือเคยปฏิบัติงานในกระทรวงคมนาคม สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญสำหรับการศึกษานี้ประกอบด้วยบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนของไทย มีจำนวนทั้งสิ้น 10 คน แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มผู้ให้ข้อมูล

ในระดับนโยบายของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน จำนวน 4 คน และกลุ่มผู้ให้ข้อมูลระดับดำเนินงานด้านการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน จำนวน 6 คน แต่ละกลุ่มมีรายละเอียดดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้ให้ข้อมูลที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน จำนวน 4 คน ประกอบด้วย

1. อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม จำนวน 1 คน
2. ปลัดกระทรวงคมนาคม จำนวน 1 คน
3. อธิบดีกรมการกำกับดูแลสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย จำนวน 1 คน
4. ผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน จำนวน 1 คน

กลุ่มที่ 2 ผู้ให้ข้อมูลที่ทำหน้าที่ดำเนินการในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน จำนวน 6 คน ประกอบด้วย

1. อธิบดีอธิบดีกรมการบินพลเรือน จำนวน 1 คน
2. อธิบดีผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย จำนวน 1 คน
3. ผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย จำนวน 1 คน
4. ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย จำนวน 2 คน
5. ผู้ปฏิบัติงานของศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน จำนวน 1 คน

สถานที่ที่ดำเนินการสัมภาษณ์ เพื่อความสะดวกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยจะดำเนินการสัมภาษณ์ ณ สถานที่ทำงานของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยใช้สถานที่ดังต่อไปนี้

1. การสัมภาษณ์อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ดำเนินการสัมภาษณ์ ณ ห้องประชุมย่อย ทำเนียบรัฐบาล
2. การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญของกระทรวงคมนาคม ดำเนินการสัมภาษณ์ ณ ห้องประชุมย่อย สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ถนนราชดำเนินนอก
3. การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญของศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน ดำเนินการสัมภาษณ์ ณ ห้องประชุม ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน กองบัญชาการกองทัพอากาศ
4. การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ดำเนินการสัมภาษณ์ ณ ห้องประชุมของ กพท. ณ สำนักงานชั่วคราวของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพฯ
5. การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องอายุราชการแล้ว ดำเนินการสัมภาษณ์ ณ บ้านพักของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ หรือสถานที่นัดพบอื่นที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญสะดวก



## 2. เครื่องมือสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก

เครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structure interview form) จำนวน 3 ชุด โดยชุดที่ 1 ใช้ในการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน ชุดที่ 2 ใช้สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน และชุดที่ 3 ใช้สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการบินพลเรือน จำนวน 1 ชุด

### 2.1 การสร้างและการตรวจสอบคุณภาพแบบสัมภาษณ์เชิงลึก

สำหรับแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างนั้น ผู้วิจัยได้ออกแบบข้อคำถามที่สามารถตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยบูรณาการร่วมกับองค์ความรู้ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม ประกอบด้วย แนวทางตามมาตรฐานของ ICAO แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ แนวคิดด้านนโยบายการแก้ไขปัญหา แนวคิดด้านกระบวนการบริหาร และแนวคิดด้านการบริหารทรัพยากรที่สอดคล้องกับสถานการณ์ สำหรับการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือรวบรวมข้อมูลทั้งสองนั้น ผู้วิจัยได้นำเครื่องมือทั้งสองมาให้ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 คน ทำการตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหาของแบบสัมภาษณ์ และได้ปรับแก้ไขตามข้อเสนอแนะก่อนที่จะนำไปใช้ในการสัมภาษณ์จริง ผู้เชี่ยวชาญ ประกอบด้วย

2.1.1 นาวาอากาศเอก รองศาสตราจารย์ ดร. ตระการ ก้าวไกลกรรม ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองวิชามนุษย์ศาสตร์ กองการศึกษา โรงเรียนนายเรืออากาศนวมินทกษัตริยาธิราช เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการวิจัยทางการศึกษา

2.1.2 นาวาอากาศเอก ดร. ยุทธศักดิ์ พูลสุวรรณ ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองแผนและโครงการ สำนักบริหารการศึกษา กองบัญชาการกรมยุทธศึกษาทหารอากาศ เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการวิจัยทางการศึกษา

2.1.3 นาวาอากาศเอก ดร. ศักรินทร์ ไชยวาน ตำแหน่ง รองผู้อำนวยการกองวิทยากร สำนักงานนิตยภัททหารอากาศ เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านนิตยภัทการบิน

### 2.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก

การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกนั้น ผู้วิจัยได้ติดต่อบุคคลเป้าหมายเพื่อขอเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญและลงชื่อในเอกสารยินยอมเข้าร่วมวิจัย (เอกสาร “Ethic 03-ใบยินยอมเข้าร่วมวิจัย” ของสาขารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา) ให้เป็นที่เรียบร้อยแล้วก่อนที่จะดำเนินการติดต่อเข้าสัมภาษณ์ตามขั้นตอน ต่อไปนี้

2.2.1 ติดต่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญ อธิบายรายละเอียดของการวิจัย (ตามที่ระบุในเอกสาร “Ethic 02 เอกสารชี้แจงผู้ร่วมวิจัย” ของสาขารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา) และนัดหมาย วันเวลา และสถานที่เพื่อการเข้าสัมภาษณ์

2.2.2 ส่งหนังสือแสดงเจตนายินยอมเข้าร่วมการวิจัยโดยได้รับการบอกกล่าวและเต็มใจ ให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญศึกษารายละเอียดล่วงหน้า

2.2.3 ผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์โดยตรง โดยการขออนุญาตบันทึกเสียงและจดบันทึกตามวันเวลา และสถานที่ที่ได้นัดหมายไว้

2.2.4 ทำการถอดเสียงจากอุปกรณ์บันทึกเสียง

2.2.5 นำข้อมูลที่ได้จากการถอดเสียง และที่ได้จากการจดบันทึกมาวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา โดยแบ่งข้อมูลออกเป็นหน่วยของเนื้อหา แล้วจึงนำมาจัดเข้ากลุ่มในแต่ละหัวข้อเรื่องต่อไป

2.3 การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล

ผู้วิจัยได้ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลโดยใช้วิธีการตรวจสอบแบบสามเส้าด้านข้อมูล (Data triangulation) ดำเนินการตรวจสอบแหล่งข้อมูลที่เก็บรวบรวมโดยพิจารณาจากแหล่งบุคคลที่ต่างกัน แหล่งเวลาที่แตกต่างกันและแหล่งสถานที่ที่ต่างกัน ซึ่งใช้ในการรวบรวมประเด็นปัญหาเดียวกัน และได้คำตอบที่ไม่แตกต่างกัน การตรวจสอบมีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 ตรวจสอบข้อมูลจากแหล่งบุคคลที่ต่างกัน โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์ข้อมูลในประเด็นปัญหาเดียวกันจากบุคคลต่าง ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่ที่ต่างกัน และในระดับที่ต่างกัน ประกอบด้วยบุคลากรที่เป็นระดับผู้กำหนดนโยบาย ระดับผู้บริหารงาน และระดับผู้ปฏิบัติงาน และปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนพบว่าได้ข้อมูลที่ไม่แตกต่างกัน

2.3.2 ตรวจสอบข้อมูลจากแหล่งสถานที่ที่ต่างกัน โดยได้ดำเนินการสัมภาษณ์ประเด็นปัญหาเดียวกันจากบุคคลคนเดียวกันจากสถานที่ที่ต่างกัน ซึ่งเป็นสถานที่ให้ผู้สัมภาษณ์ปฏิบัติงานอยู่ และเป็นที่ได้เข้าร่วมประชุม สถานที่เหล่านี้ได้แก่ กระทรวงคมนาคม สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม สำนักงานการการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการการบินพลเรือน ซึ่งเป็นสถานที่ ๆ พบว่า ข้อมูลที่ได้รับไม่แตกต่างกัน

2.3.3 ตรวจสอบข้อมูลจากแหล่งเวลาที่แตกต่างกัน การสัมภาษณ์ข้อมูลจากบุคคลคนเดียวกันในเวลาที่แตกต่างกัน โดยบางกรณีหลังจากที่ดำเนินการสัมภาษณ์แล้ว ผู้วิจัย

มีความจำเป็นต้องติดต่อผู้ให้สัมภาษณ์เพื่อขอรับข้อมูลเพิ่มเติม และ/ หรือเพื่อยืนยันข้อมูลเดิม การดำเนินการในส่วนนี้พบว่า ข้อมูลที่ได้รับนั้นไม่มีความแตกต่างกัน

#### 2.4 การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่รวบรวมได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกมาดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้เทคนิคเดียวกันกับการวิจัยเอกสาร ซึ่งประกอบด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) โดยการแบ่งข้อมูลออกเป็นหน่วยของเนื้อหา (Contextual unit) แล้วจึงนำมาจัดเข้ากลุ่ม ในแต่ละหัวข้อเรื่อง (Categorize by theme) ต่อไป

### สรุปแนวทางการรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้สรุปแนวทางในการรวบรวมข้อมูล ซึ่งประกอบด้วยวัตถุประสงค์การวิจัย แหล่งข้อมูล และวิธีการรวบรวมข้อมูล ดังแสดงในตารางที่ 6

ตารางที่ 6 สรุปแนวทางการรวบรวมข้อมูล

ลำดับ	วัตถุประสงค์	วิธีการได้ข้อมูล และแหล่งข้อมูล	
		การวิจัยเอกสาร	การสัมภาษณ์เชิงลึก
1	เพื่อศึกษาลักษณะของประเด็นปัญหาที่องค์การการบินสากลตรวจพบ และเหตุ ปัจจัยที่หน่วยงานที่รับผิดชอบของ ไทยละเลย หรือไม่ได้ ปฏิบัติตามพันธสัญญา จนเป็นเหตุให้การบินพลเรือนของประเทศไทย ถูกติด “ธงแดง”	ใช้แบบบันทึกข้อมูล ชุดที่ 1 รวบรวมข้อมูล จากเอกสารต่อไปนี้ 1. รายงานผลการตรวจสอบของ ICAO ระหว่างวันที่ 19-30 มกราคม พ.ศ. 2558 (Final Report of the USOAP CMA Audit of the Civil Aviation System of the Kingdom of Thailand (19 to 30 January 2015)	ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก ระหว่างวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2559 ถึงวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2560 โดยใช้ แบบสัมภาษณ์ 2 ชุด ในการ สัมภาษณ์ ชุดที่ 1: สำหรับผู้กำหนด นโยบาย จำนวน 4 คน และ ชุดที่ 2: สำหรับผู้ดำเนินการ จำนวน 6 คน

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ลำดับ	วัตถุประสงค์	วิธีการได้ข้อมูล และแหล่งข้อมูล	
		การวิจัยเอกสาร	การสัมภาษณ์เชิงลึก
		ICAO Universal Safety Oversight Audit Programme: USOAP) Continuous Monitoring Approach: CMA) ฉบับเดือน สิงหาคม พ.ศ. 2558	
		2. รายงานผลการตรวจสอบของ FAA (Record of Discussion: ROD) ในระหว่างวันที่ 26-28 ตุลาคม พ.ศ. 2558 ลงวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2558	
		3. รายงานสรุปผลการติดตามความคืบหน้าการแก้ไขปัญหาที่ดำเนินการโดย ICAO APAC-CAT (Asia and Pacific introduced Thailand Asia Pacific Combined Action Team: APAC CAT) ในระหว่างวันที่ 25-29 เมษายน พ.ศ. 2559 ลงวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2559	

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ลำดับ	วัตถุประสงค์	วิธีการได้ข้อมูล และแหล่งข้อมูล	
		การวิจัยเอกสาร	การสัมภาษณ์เชิงลึก
2	เพื่อศึกษาและวิเคราะห์นโยบายและกระบวนการที่รัฐบาลไทยได้นำมาแก้ไขสถานการณ์ เพื่อให้งานด้านการบินพลเรือนของประเทศไทยสามารถกลับคืนสู่ภาวะปกติ	<p>4. มาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนที่ ICAO ได้กำหนดไว้เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับประเทศสมาชิก</p> <p>ใช้แบบบันทึกข้อมูลชุดที่ 2 รวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่อไปนี้</p> <p>1. คำสั่งของ คสช. ที่เกี่ยวข้องกับกับการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน</p> <p>2. ผังการจัดโครงสร้างการบินพลเรือน ก่อนและหลังการเกิดวิกฤติ</p> <p>3. แผนดำเนินงานของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้แก้ไขปัญหาการบินพลเรือน</p> <p>4. รายการการประชุมศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน</p>	

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ลำดับ	วัตถุประสงค์	วิธีการได้ข้อมูล และแหล่งข้อมูล	
		การวิจัยเอกสาร	การสัมภาษณ์เชิงลึก
3	เพื่อศึกษาและค้นหาหลักการและวิธีการที่ประเทศไทยพึงต้องนำมาใช้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบฝ่ายไทยได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามเกณฑ์และกติกาของ ICAO ได้อย่างสม่ำเสมอ และยั่งยืน	ใช้แบบบันทึกข้อมูลรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ต่อไปนี้ 1. รายงานผลการตรวจสอบของ ICAO ระหว่างวันที่ 19-30 มกราคม พ.ศ. 2558 (Final Report of the USOAP CMA Audit of the Civil Aviation System of the Kingdom of Thailand (19 to 30 January 2015) ICAO Universal Safety Oversight Audit Programme: USOAP) Continuous Monitoring Approach: CMA) ฉบับเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2558 2. รายงานสรุปผลการให้คำแนะนำของ APAC CAT ระหว่างวันที่ 25-29 เมษายน พ.ศ. 2559 (Summary of Debrief Session-APAC CAAT CAT Mission, Bangkok, Thailand, 29 <sup>th</sup> April 2016) ลงวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2559	

## บทที่ 4

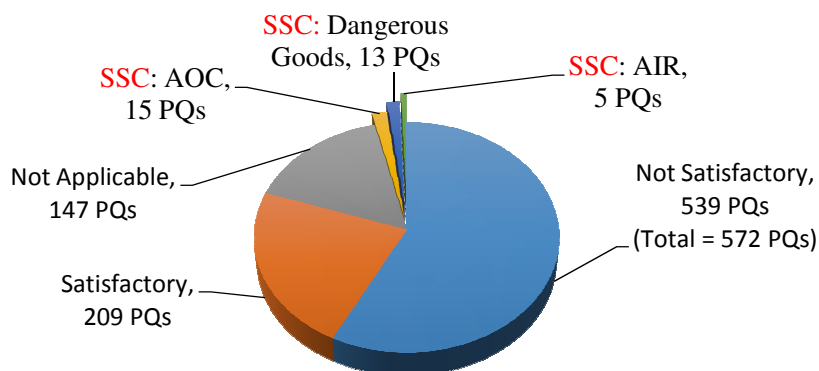
### สาเหตุของวิกฤติการบินพลเรือนของไทย

จากการที่ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาชิคาโก (Chicago convention) เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2487 ทำให้มีพันธสัญญาต้องปฏิบัติตามกฎกติกาของ ICAO แต่การดำเนินการบกพร่องจนเป็นเหตุให้ประเทศไทยถูกลดอันดับมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือน ซึ่งกระทบต่อความเชื่อมั่นจากนานาชาติและต่อชื่อเสียง ในบทนี้ ผู้วิจัยนำเสนอข้อบกพร่องที่ได้รวบรวมจากรายงานการตรวจสอบของ ICAO และ FAA รายงานการติดตามความคืบหน้าของคณะ ICAO APAC-CAT และข้อคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์

#### สาเหตุที่ทำให้การบินพลเรือนของไทยถูกลดระดับมาตรฐาน

##### 1. สาเหตุสำคัญที่ทำให้ไทยถูกติด “ธงแดง” โดย ICAO

จากรายงานผลการตรวจสอบความมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนโดย ICAO (Final Report of the USOAP CMA Audit of the Civil Aviation System of the Kingdom of Thailand) ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2558 ที่ดำเนินการตรวจสอบกรมการบินพลเรือนของไทย ในระหว่างวันที่ 19-30 มกราคม พ.ศ. 2558 ICAO ได้พบข้อบกพร่อง ซึ่งไม่สอดคล้องตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้เป็นจำนวนมากถึง 572 ข้อจากทั้งสิ้น 1,016 ข้อ รายละเอียดดังแสดงในภาพที่ 24



ภาพที่ 24 ผลการตรวจสอบของ ICAO

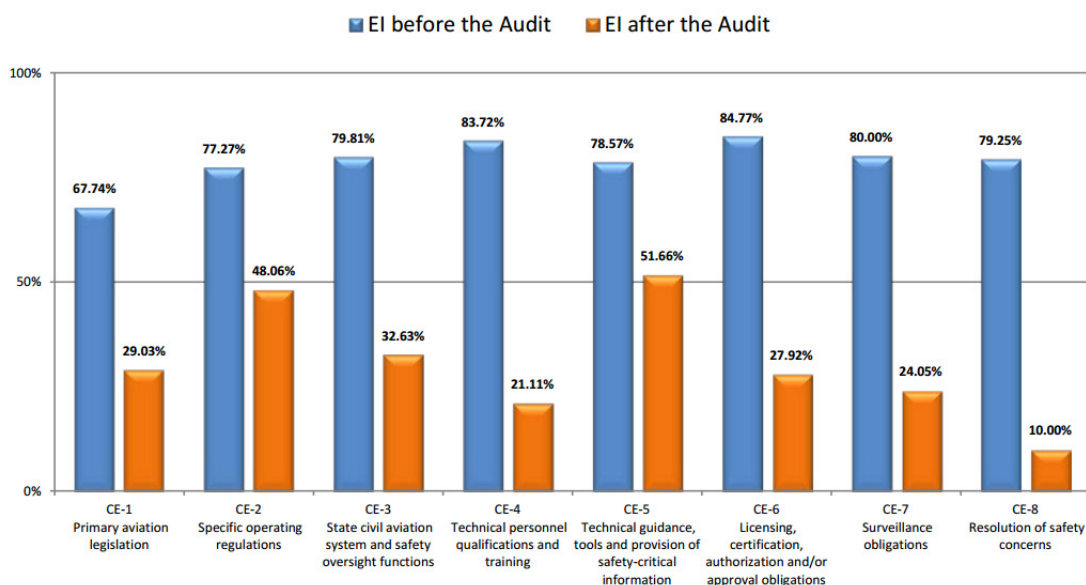
หมายเหตุ: ปรับปรุงจาก ICAO Audit Checklist (USOAP/ CMA)

ข้อบกพร่องที่ ICAO ตรวจพบข้อบกพร่องทั้งสิ้น จำนวน 572 ข้อ ในจำนวนนี้เป็น ข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย (Significant Safety Concerns: SSC) จำนวน 33 ข้อ กระจายอยู่ใน 3 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ (Air Operator Certification: AOC) จำนวน 15 ข้อ 2) ด้านการขนส่งสินค้าอันตราย(Dangerous Goods: DG) จำนวน 13 ข้อ และ 3) ด้านความปลอดภัยทางการบิน (Airworthiness of Aircrafts: AIR) จำนวน 5 ข้อ ซึ่งผลการตรวจสอบข้อบกพร่องในครั้งนี้ขึ้นอยู่กับกรณีที่รัฐได้นำหลักฐานมาแสดง ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบของ ICAO ได้ยืนยันว่า ทีมตรวจสอบได้ตรวจพบข้อบกพร่องต่อ ความปลอดภัยที่มีนัยสำคัญ(Significant Safety Concern: SSC) ในด้านการปฏิบัติการบิน ของอากาศยาน (Aircraft Operations: OPS) ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการออกใบรับรอง ผู้ดำเนินการเดินอากาศ (Air Operations Certification: AOC) ให้แก่ผู้ประกอบการเดินอากาศ ระหว่างประเทศและกระบวนการอนุญาตสำหรับการขนส่งสินค้าอันตรายทางอากาศ

หลังจากการตรวจสอบประสิทธิภาพรวมของการดำเนินงาน (Effective Implementations: EI) ในการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยของรัฐสำหรับองค์ประกอบสำคัญ ทั้ง 8 องค์ประกอบ (8 CEs) พบว่า ประเทศไทยมีค่า EI เพียงร้อยละ 33.53 ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ย ของโลก ซึ่งอยู่ที่ประมาณ ร้อยละ 60.00

เมื่อเปรียบเทียบค่า EI ของไทยก่อน ซึ่งประเมินโดยประเทศไทยเอง (Self-audit) และหลังการถูกตรวจ ซึ่งประเมินโดย ICAO (ดังแสดงในภาพที่ 24) พบว่า มีความแตกต่างกัน เป็นอย่างมากในทุก CEs ส่วน EI ที่มีค่าต่ำที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่ ด้านการแก้ไขปัญหา ด้านความปลอดภัย (CE-8) คิดเป็นร้อยละ 10.00 ด้านคุณสมบัติบุคลากรด้านเทคนิคและการฝึกอบรม (CE-4) คิดเป็นร้อยละ 21.11 และด้านการตรวจติดตาม (CE-7) คิดเป็นร้อยละ 24.05





ภาพที่ 25 ผลการตรวจสอบของ ICAO จำแนกตามองค์ประกอบสำคัญ (CEs)  
(International Civil Aviation Organization (ICAO), 2015)

- ประสิทธิภาพรวมของการดำเนินงานก่อนการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 80.52  
ประสิทธิภาพรวมของการดำเนินงาน หลังการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 33.53 โดยหากแยก  
ประสิทธิภาพของการดำเนินงานในแต่ละองค์ประกอบสำคัญ (CE) ทั้ง 8 องค์ประกอบ ได้ดังนี้
1. องค์ประกอบสำคัญที่ 1: การบัญญัติกฎหมายหลักด้านการบิน (CE1) พบว่า  
ประสิทธิภาพก่อนการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 67.74 และหลังการตรวจ คิดเป็นร้อยละ 29.03
  2. องค์ประกอบสำคัญที่ 2: การจัดทำระเบียบการปฏิบัติเฉพาะ (CE2) พบว่า  
ประสิทธิภาพก่อนการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 77.27 และหลังการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ  
48.06
  3. องค์ประกอบสำคัญที่ 3: ระบบการบินพลเรือนของรัฐและการปฏิบัติหน้าที่  
ตรวจสอบความปลอดภัย (CE3) พบว่า ประสิทธิภาพก่อนการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 79.81  
และหลังการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 32.63
  4. องค์ประกอบสำคัญที่ 4: คุณสมบัติบุคลากรด้านเทคนิคและการฝึกอบรม (CE4)  
ประสิทธิภาพก่อนการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 83.72 และหลังการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ  
21.11

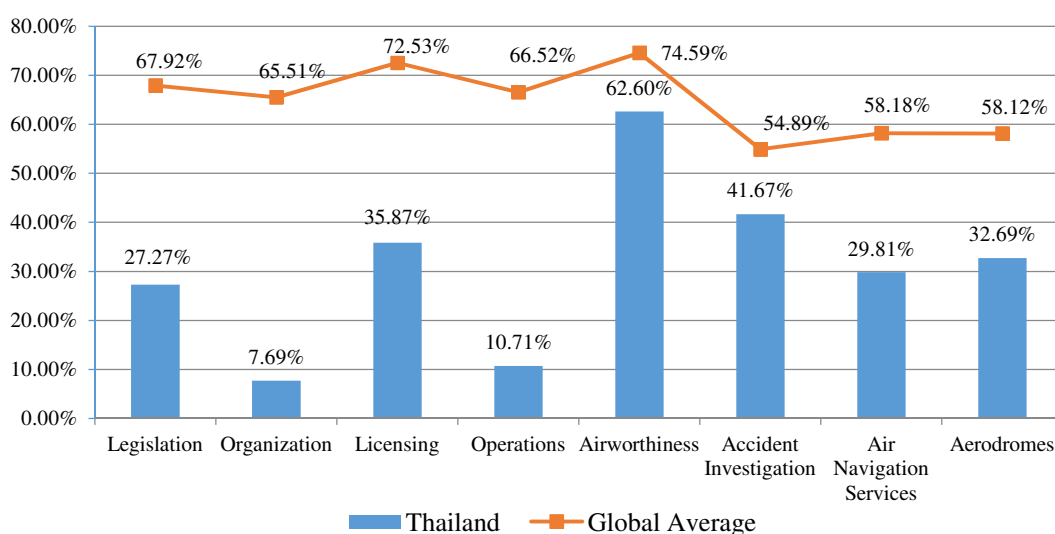
5. องค์ประกอบสำคัญที่ 5: คำแนะนำทางเทคนิค เครื่องมือ และการให้ข้อมูลที่สำคัญ ต่อความปลอดภัย (CE5) พบว่า ประสิทธิภาพก่อนการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 78.57 และ หลังการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 51.66

6. องค์ประกอบสำคัญที่ 6: ใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ ใบบรรองการอนุมัติและ/ หรือ ภาระผูกพันในการอนุมัติ (CE6) พบว่า ประสิทธิภาพก่อนการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 84.77 หลังการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 27.92

7. องค์ประกอบสำคัญที่ 7: การตรวจติดตาม (CE7) พบว่า ประสิทธิภาพก่อนการ ตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 80.00 และหลังการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 24.05

8. องค์ประกอบสำคัญที่ 8: การแก้ไขปัญหาด้านความปลอดภัย (CE8) พบว่า ประสิทธิภาพก่อนการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 79.25 และหลังการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 10.00

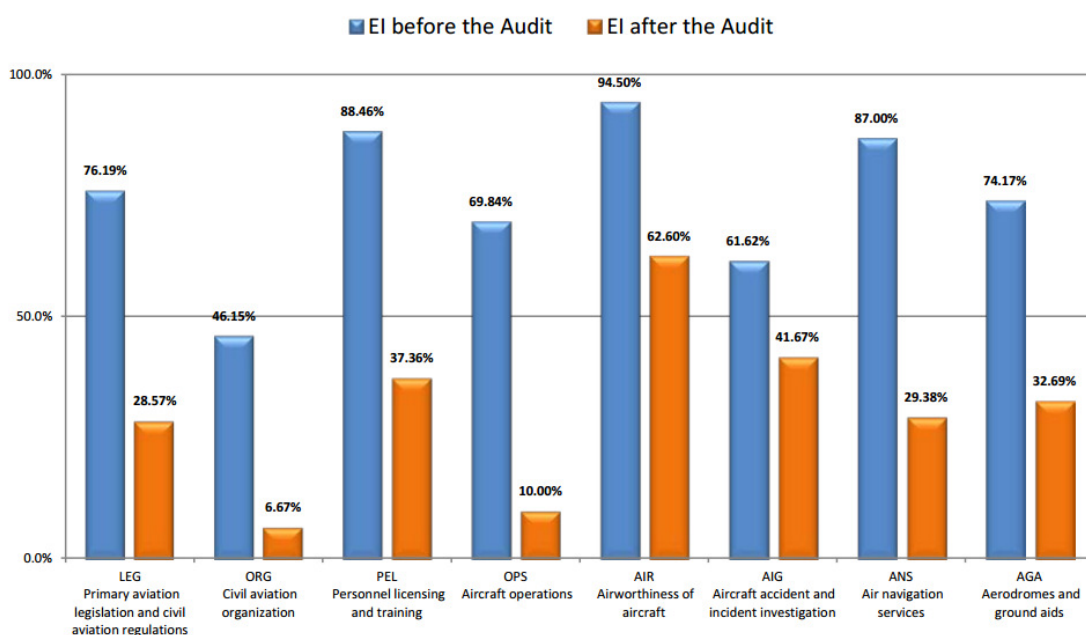
ประสิทธิภาพการดำเนินงาน (EI) พิจารณาตามขอบเขตด้านต่าง ๆ จำนวน 8 ด้าน (8 Areas) ของการบินพลเรือนของไทย เทียบกับค่าเฉลี่ยของโลก แสดงในภาพที่ 26 ดังนี้



ภาพที่ 26 เปรียบเทียบผลการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพระหว่างประเทศไทยกับค่าเฉลี่ยของโลก (International Civil Aviation Organization, 2015)

จากภาพข้างต้น พบว่า ประเทศไทยมีประสิทธิภาพการดำเนินงานในทุกด้านต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านโครงสร้างด้านการบินพลเรือน (Organization) ต่ำกว่าถึงร้อยละ 57.82 รองลงมา ได้แก่ ด้านการปฏิบัติการบินของอากาศยาน (Aircraft operations) ต่ำกว่า ร้อยละ 55.81 ด้านกฎหมายด้านการบินหลักและกฎการบินพลเรือน (Legislation) ต่ำกว่า ร้อยละ 40.65 และด้านการออกไปอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ และการฝึกอบรมบุคลากร (Personnel licensing and training) ต่ำกว่า ร้อยละ 36.66

ในรายงานผลการตรวจสอบของ ICAO ยังได้เปรียบเทียบผลการตรวจสอบประเมินโดยกรมการบินพลเรือน (Self-audit) กับที่ประเมินโดย ICAO ในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน ทั้ง 8 ด้าน (8 Areas) พบว่า ผลการประเมินโดยกรมการบินพลเรือน มีค่าสูงกว่าที่ ICAO ประเมินในทุก ๆ ด้าน นอกจากนี้ ด้านที่มีผลการประเมินในระดับต่ำมาก ได้แก่ ด้านการปฏิบัติการบินของอากาศยาน (OPS) และด้านโครงสร้างด้านการบินพลเรือน (ORG) รายละเอียดดังแสดงในภาพที่ 27



ภาพที่ 27 เปรียบเทียบผลการตรวจสอบของ ICAO จำแนกตามขอบเขตแต่ละด้าน (AREAs) (International Civil Aviation Organization (ICAO), 2015)

การเปรียบเทียบผลการประเมินประสิทธิภาพระหว่างการประเมินตนเอง (Self-evaluation) ของ บพ. กับผลการตรวจสอบจริงโดย ICAO มีรายละเอียดดังนี้

Area 1: ด้านกฎหมายด้านการบินหลักและกฎการบินพลเรือน (Primary Aviation Legislation and Civil Aviation Regulations: LEG) พบว่า ประสิทธิภาพ ก่อนการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 76.19 และหลังการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 28.57

Area 2: โครงสร้างด้านการบินพลเรือน (Civil Aviation Organization: ORG) พบว่า ประสิทธิภาพก่อนการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 46.15 และประสิทธิภาพหลังการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 6.67

Area 3: การออกใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่และการฝึกอบรมบุคลากร (Personnel Licensing and Training: PEL) พบว่า ประสิทธิภาพก่อนการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 88.46 และประสิทธิภาพหลังการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 37.36

Area 4: การปฏิบัติการบินของอากาศยาน (Aircraft Operations: OPS) พบว่า ประสิทธิภาพก่อนการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 69.84 และประสิทธิภาพหลังการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 10.00

Area 5: ความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน (Airworthiness of Aircraft: AIR) พบว่า ประสิทธิภาพก่อนการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 94.50 และประสิทธิภาพหลังการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 62.60

Area 6: การสอบสวนอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ของอากาศยาน (Aircraft Accident and Incident Investigation: AIG) พบว่า ประสิทธิภาพก่อนการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 61.62 และประสิทธิภาพหลังการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 41.67

Area 7: การให้บริการการเดินทางอากาศ (Aircraft Navigation Services: ANS) พบว่า ประสิทธิภาพก่อนการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 87.00 และประสิทธิภาพหลังการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 29.38

Area 8: สนามบินและเครื่องช่วยเดินอากาศภาคพื้น (Aerodromes and Ground Aids: AGA) พบว่า ประสิทธิภาพก่อนการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 74.17 และประสิทธิภาพหลังการตรวจสอบ คิดเป็นร้อยละ 32.69

นอกจากนี้ ในตอนท้ายของรายงาน ICAO ยังได้ให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหา ข้อบกพร่อง โดยแบ่งตามลำดับความสำคัญ ได้แก่ (1) สิ่งที่ต้องแก้ไขทันทีทันที (Immediate priority), (2) สิ่งที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน (High priority) และ (3) สิ่งอื่น ๆ ที่ต้องแก้ไข (Other

priority)

ในส่วนนี้จะอธิบายรายละเอียดเฉพาะหัวข้อ (1) และ (2) ส่วนหัวข้อ (3) นั้นสามารถศึกษาได้จากรายงานผลการตรวจสอบของ ICAO (Final Report of the USOAP CMA Audit of the Civil Aviation System of the Kingdom of Thailand, 19 to 30 January 2015)

1. สิ่งที่ต้องแก้ไขในทันที (Immediate priorities) เป็นการแก้ไขปัญหาที่มีความสำคัญต่อความปลอดภัย (SSCs) และต้องดำเนินการในทันที ได้แก่

1.1 การประเมินค่า (Evaluation) รัฐต้องประเมินค่าโครงสร้างและประเมินค่าเอกสารของผู้ประกอบการเดินอากาศ (Air operator) ที่ได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ (AOC) ทั้งหมดโดยอย่างน้อยให้สอดคล้องกับ ICAO Annex 6, Annex 19, Annex 18 โดยการประเมินค่าสายการบินนั้นจะต้องมีรายละเอียดระบุในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ 1) การทบทวนและให้การรับรอง คู่มือการปฏิบัติการ (Ops manuals) การฝึกอบรม (Training programs) โครงสร้างการดำเนินการ (Organization structure) และขั้นตอนระเบียบปฏิบัติ (Standard operating procedure) 2) การทบทวนและให้การรับรอง รายการอุปกรณ์ขั้นต่ำสุด (minimum equipment list) และ 3) การทบทวนและให้การรับรองการให้คำอนุญาตพิเศษ (Special authorization) การรับรองเฉพาะ (Specific approval) ข้อจำกัดพิเศษ (Special limitations) เกี่ยวกับการขนส่งสินค้าอันตราย (DG) การขยายระยะเวลาการบินเมื่อเกิดเครื่องยนต์ขัดข้อง (ETOPS) การลงนามในสภาพอากาศ (CAT II, III) ตาม OpSpecs ที่กำหนดใน AOC

1.2 การออกใบอนุญาตผู้ดำเนินการเดินอากาศ (AOC) โดยรัฐจะต้องจัดให้มีและให้นำไปปฏิบัติให้ครอบคลุมเกี่ยวกับโครงสร้างของกระบวนการออกใบอนุญาตและเอกสารของกระบวนการออกใบอนุญาตที่ใช้ในการออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศและการปฏิบัติการบินเฉพาะ (AOC และ OpSpecs) หรือการต่ออายุ AOC และ OpSpecs ให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของรัฐและข้อกำหนดของ ICAO ซึ่งกระบวนการการออกใบอนุญาตนี้จะต้องระบุขั้นตอนทั้งหมดของการตรวจสอบ (Inspections) การให้อำนาจ (Authorizations) การรับรอง (Approvals) ที่ต้องการในการดำเนินการ ทั้งนี้ให้รวมถึงกิจกรรมที่เชื่อมโยงกับการขนส่งสินค้าอันตราย (Dangerous Goods: DG) ทางอากาศด้วย

2. สิ่งที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน (High priorities) เป็นส่วนสำคัญที่มีผลต่อความปลอดภัยอย่างมีนัยสำคัญโดยเฉพาะในด้านการปฏิบัติการบิน (Operations: OPS) ซึ่งมีรายละเอียดที่ต้องดำเนินการดังนี้

- 2.1 แต่งตั้งผู้อำนวยการกลุ่มการตรวจสอบการปฏิบัติการบิน (Flight operations inspection group) ในทันที
- 2.2 ตั้งค่าตอบแทนที่สูงเพียงพอจะสามารถแข่งขันได้ เพื่อเป็นแรงจูงใจในการคัดเลือกและรักษาไว้ซึ่งบุคลากรด้านเทคนิคที่มีประสบการณ์และมีคุณภาพเหมาะสมที่จะทำงานด้าน Flight operations inspection group
- 2.3 จัดให้มีระบบเพื่อนำไปใช้สำหรับ Flight operations inspection group โดยต้องจัดการฝึกอบรมให้กับ Inspector ผู้ซึ่งจะต้องเป็นผู้ดำเนินการกำหนดขั้นตอนและกำหนดกระบวนการออกใบอนุญาต ทั้งนี้ Inspector ทั้งหมดรวมถึง Inspector ด้าน Cabin safety และ Dangerous goods จะต้องมีความสัมพันธ์อย่างน้อยเท่าเทียมกับผู้ถูกตรวจสอบ
- 2.4 จัดให้มีระบบที่ให้ข้อมูลแก่ผู้ประกอบการเดินอากาศเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงข้อมูลการปฏิบัติการเฉพาะ (Operations specification) และการมอบอำนาจให้ทำ (Authorizations)
- 2.5 จัดให้มีระบบเอกสารเกี่ยวกับ Procedure และ Checklist ของ Inspector ให้สามารถทำงานตามหน้าที่ได้อย่างมีมาตรฐานอย่างมีประสิทธิภาพ
- 2.6 จัดให้มีกระบวนการและขั้นตอนในการประสานงานในการดำเนินการออกใบอนุญาตรายละเอียดขั้นตอนการทบทวน การยอมรับหรือการรับรอง เนื้อหาคู่มือการปฏิบัติงาน
- 2.7 จัดทำขั้นตอนเพื่อจะนำไปใช้สำหรับการออกใบรับรอง (Approvals) และการมอบอำนาจ (Authorizations) เพื่อการตรวจสอบสมรรถนะของผู้ที่ได้รับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ (AOC) ไปแล้ว
- 2.8 จัดทำและนำไปใช้ในเรื่องระบบควบคุมเอกสารและระบบแฟ้มการจัดการสำหรับกระบวนการการออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ
- 2.9 จัดทำโครงสร้างและทำเอกสารขั้นตอนสำหรับการมอบอำนาจให้ขนส่งสินค้าอันตราย (Dangerous Goods: DG) ทางอากาศ

## 2. สาเหตุสำคัญที่ทำให้ไทยถูกปรับลดระดับเป็น Category 2 โดย FAA

FAA ได้ดำเนินการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของไทย ระหว่างวันที่ 13-17 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 ได้พบข้อบกพร่อง (Findings) ทั้งหมด จำนวน 35 ข้อ และให้เวลาในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งสิ้น 90 วัน หลังจากครบกำหนด คณะของ FAA ได้เดินทางมาติดตามความคืบหน้าการแก้ไขข้อบกพร่องของไทยในระหว่างวันที่ 26-28 ตุลาคม พ.ศ. 2558

พบว่า ยังไม่มีความคืบหน้าจึงได้ ประกาศลดระดับมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของไทยจากประเภท 1 (Category 1) เป็นประเภท 2 (Category 2) ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2558 โดยข้อบกพร่องที่ FAA ตรวจพบ สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ผู้ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินของ บพ. มีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับการตรวจสอบสายการบิน
2. ผู้ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามแบบของเครื่องบินที่มี และไม่ได้รับการฝึกอบรมด้านการปฏิบัติเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉิน
3. การตรวจสอบการบินในขั้นตอนการตรวจสอบโดยสาธิตการปฏิบัตินั้น การปฏิบัติทำได้ไม่ครบถ้วนในทุกกิจกรรมการบินตามที่ ICAO กำหนดไว้
4. คู่มือสำหรับการตรวจสอบ (Inspector manual) เป็นคู่มือที่ใช้ตรวจสอบการดำเนินการในอากาศของสายการบิน ซึ่งยังขาดรายละเอียดที่สำคัญ โดยเฉพาะกรณีการออกใบอนุญาตนักบินพาณิชย์เอก (ATPL)
5. ผู้ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบิน (Flight Operation Inspector: FOI) ของ บพ. ออกใบอนุญาตนักบินพาณิชย์เอก (ATPL) โดยที่ตนเอง ไม่ได้มีคุณสมบัติตามแบบของเครื่องบินนั้น ไม่ได้รับการตรวจสอบตามมาตรฐานของ ICAO และไม่ได้รับการฝึกอบรมขั้นตอนการปฏิบัติเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน หรือเมื่อเครื่องยนต์ อุปกรณ์ เครื่องบิน เกิดเหตุขัดข้อง

### สาเหตุที่กระทบต่อการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน

หลังจากที่ กพท. (และ บพ. ในอดีต) ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหา “ธงแดง” ได้ระยะหนึ่งทาง ICAO ได้ส่งคณะผู้ติดตามความคืบหน้าการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน (Asia and Pacific introduced Thailand Asia Pacific Combined Action Team: APAC-CAT) เป็นทีมที่ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญด้านมาตรฐานความปลอดภัยของ ICAO เพื่อให้ความช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหแก่ กพท. ทีมของ APAC-CAT ได้เข้ามาดำเนินการระหว่างวันที่ 25-29 เมษายน พ.ศ. 2559

APAC-CAT มุ่งติดตามความคืบหน้าการจัดทำแผนการแก้ไข (Corrective Action Plans: CAP) และการดำเนินการตามแผนของ กพท. และพบว่า ยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร รวมถึงยังได้ให้ข้อคิดเห็นที่เกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของ กพท. (ตามที่ปรากฏในรายงาน Summary of ICAO-APAC CAT Mission ลงวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2559) ไว้ดังนี้

1. ภาวะผู้นำ (Leadership) ICAO APAC-CAT ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า ผู้บริหาร กพท. เป็นเพียงตำแหน่งรักษาการณ์ ไม่สามารถดำเนินงานได้เต็มที่ ผู้บริหารคนเดียวแต่ดูแลงาน ในหลายด้าน เช่น การเป็น ผอ. กรมท่าอากาศยาน และดำรงตำแหน่ง ผอ. กพท. อีกหน้าที่หนึ่ง ส่วนรอง ผอ. กรมท่าอากาศยานยังมาดำรงตำแหน่ง รอง ผอ. กพท. อีกหน้าที่หนึ่งด้วย และยังเป็น ผู้ดูแลการป้อนข้อมูล Online Framework (NCOM) ให้กับ ICAO ซึ่งเป็นการสร้างความเครียด ให้กับผู้บริหารดั่งนั้น กพท. ควรมีบุคคลที่ถูกพิจารณาให้ทำหน้าที่อย่างเป็นทางการในการ แก้ปัญหาของ กพท. เพียงอย่างเดียว

2. ทรัพยากรมนุษย์ กพท. มีหน้าที่เป็นผู้ควบคุมกฎเกณฑ์ (Regulator) การดำเนินงาน ด้านการบินพลเรือนของอุตสาหกรรมการบิน แต่ กพท. กลับขาดบุคลากรที่เป็นผู้ตรวจสอบระดับ มืออาชีพ รวมถึงขาดบุคลากรฝ่ายเทคนิคที่สามารถช่วยงานแบบถาวร คนที่มาช่วยงานปัจจุบัน ส่วนมากมาทำงานเป็นการชั่วคราว จึงขาดความมั่นใจในอนาคตงานที่ปฏิบัติอยู่ ขาดขวัญกำลังใจ ส่งผลให้ขาดความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหา

3. การดำเนินงานของ กพท. การดำเนินงานของ กพท. ยังขาดความคล่องตัว เนื่องจาก อยู่ในช่วงแรกของการดำเนินการปรับโครงสร้างหน่วย ยังขาดระบบสารสนเทศในการติดตาม (Tracking) และระบบการจัดเก็บเอกสาร (Document Management System: DMS) เพื่อให้ พร้อมสำหรับการรับการตรวจจากองค์การการบินสากล ยังขาดแผนการดำเนินงานขององค์การ มีนโยบายจะย้ายสำนักงานแต่ยังไม่มีการจัดทำแผนการเคลื่อนย้าย ส่วนการแก้ปัญหา “ธงแดง” นั้น กพท. มุ่งเน้นแก้ไขที่ข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย (SSCs) แต่ละเลยในการแก้ไข ข้อบกพร่องอื่น ๆ ร่วมไปด้วย

นอกจากนี้ จากการดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน ของไทย ระหว่างวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2559 ถึงวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2560 สามารถนำมาสรุป เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยไม่คืบหน้าเท่าที่ควร ได้ดังนี้

1. ด้านผู้กำหนดนโยบายของภาครัฐผู้ให้สัมภาษณ์แสดงความเห็นว่า ภาครัฐยังขาด ความเข้าใจในกระบวนการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนตามที่ระบุ ไว้ในภาคผนวกของ ICAO (ICAO annexes) และขาดความตระหนักในผลกระทบของการถูกติด “ธงแดง” จาก ICAO

2. ด้านกฎหมายหลักและกฎหมายรองด้านการบินพลเรือน ผู้ให้สัมภาษณ์แสดง ความเห็นว่า กฎหมายหลักและกฎหมายรองด้านการบินพลเรือนของไทย เช่น พรบ. กฎกระทรวง และประกาศกรมไม่ทันสมัย การปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. กฎ ระเบียบ กระบวนการแก้ไข (Revising



process) กฎระเบียบ พ.ร.บ. ใช้ระยะเวลาไม่นาน มีการพิจารณาโดยคณะกรรมการในหลายขั้นตอน กฎหมายด้านการบินพลเรือนของไทยจึงไม่สอดคล้องกับมาตรฐานของ ICAO

3. ด้านโครงสร้างการบินพลเรือนของไทย ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่า การให้หน่วยงานค้นหาและช่วยเหลือ (Search and Rescue Operations: SAR) และหน่วยงานด้านการสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุและอุบัติเหตุการณ์ (Accident and Investigation: AIG) ขึ้นตรงกับสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมนั้น ไม่เหมาะสม โดยให้เหตุผลว่า กรณีของหน่วยงาน SAR นั้น ควรจะขึ้นตรงกับ กพท. เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างที่ ICAO แนะนำ และหน่วยงาน AIG ไม่ควรอยู่ในกระทรวงคมนาคมเพราะจะทำให้เกิดปัญหาการกำกับดูแลมาตรฐานเนื่องจาก กพท. อยู่ภายใต้กระทรวงคมนาคม เช่นกัน

4. ด้านการดำเนินงานของ กพท. ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่า ที่ผ่านมา กพท. ขาดการวางแผนและติดตามงานอย่างเป็นระบบ การสื่อสารภายในองค์กรขาดประสิทธิภาพสื่อสารโดยใช้หนังสือเป็นส่วนมาก และเกิดความล่าช้า รวมถึงมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อย ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงานตามแผนงาน

5. ด้านทรัพยากรมนุษย์ผู้ให้สัมภาษณ์แสดงความเห็นว่า บุคลากรของ กพท. ในช่วงนั้น ยังไม่คุ้นเคยกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการสื่อสาร เช่น อีเมล รวมถึงขาดความชำนาญในภาษาอังกฤษ บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบิน มีจำนวนน้อย และมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามที่ ICAO กำหนด เนื่องจากบุคลากรขาดการฝึกอบรมที่ดี และงบประมาณมีจำกัด ระบบการพัฒนาบุคลากรยังขาดประสิทธิภาพ ขาดการวางแผนในการพัฒนาบุคลากร มีการคำนวณจำนวนบุคลากรที่ไม่สอดคล้องต่อการเติบโตของธุรกิจการบิน

6. ด้านระบบสารสนเทศ ผู้ให้สัมภาษณ์แสดงความเห็นว่า ในช่วงนั้น กพท. ขาดการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ เช่น ใช้ในการบริหารงาน การจัดเก็บเอกสาร และการจัดเก็บข้อมูลบุคลากรที่ผ่านมาใช้การจัดเก็บข้อมูลในรูปเอกสารที่เป็นกระดาษ และขาดระบบจัดเก็บที่ดี ทำให้สืบค้นข้อมูลยากมาก และเป็นอุปสรรคต่อการตรวจสอบของ ICAO

## สรุปสาเหตุรากของวิกฤติการบินพลเรือนของไทย

จากข้อมูลข้างต้น สามารถนำมาสรุปเป็นสาเหตุรากของวิกฤติการบินพลเรือนของไทย ด้วยผังก้างปลาโดยแบ่งการสรุปออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1) สาเหตุรากที่ทำให้ไทยถูกติด “ธงแดง” โดย ICAO 2) สาเหตุรากที่ทำให้ไทยถูกปรับลดระดับเป็น Category 2 โดย FAA และ 3) สาเหตุรากที่กระทบต่อการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน

## 1. สาเหตุรากที่ทำให้ไทยถูกติด “ธงแดง” โดย ICAO

สาเหตุรากที่ทำให้การบินพลเรือนของไทยถูกประกาศติด “ธงแดง” โดย ICAO เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2558 นั้น ได้แก่ ประเด็นหลัก ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขให้ครบถ้วน ประกอบด้วย ข้อบกพร่องที่มีความสำคัญต่อความปลอดภัย (SSCs) จำนวน 3 ด้าน คือ

- 1) การดำเนินงานด้านการปฏิบัติการบินของอากาศยาน (OPS) ในการการออกใบรับรอง
- 2) การขนส่งสินค้าอันตรายทางอากาศ (DG) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ OPS และ 3) การดำเนินงานด้านความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน (AIR)

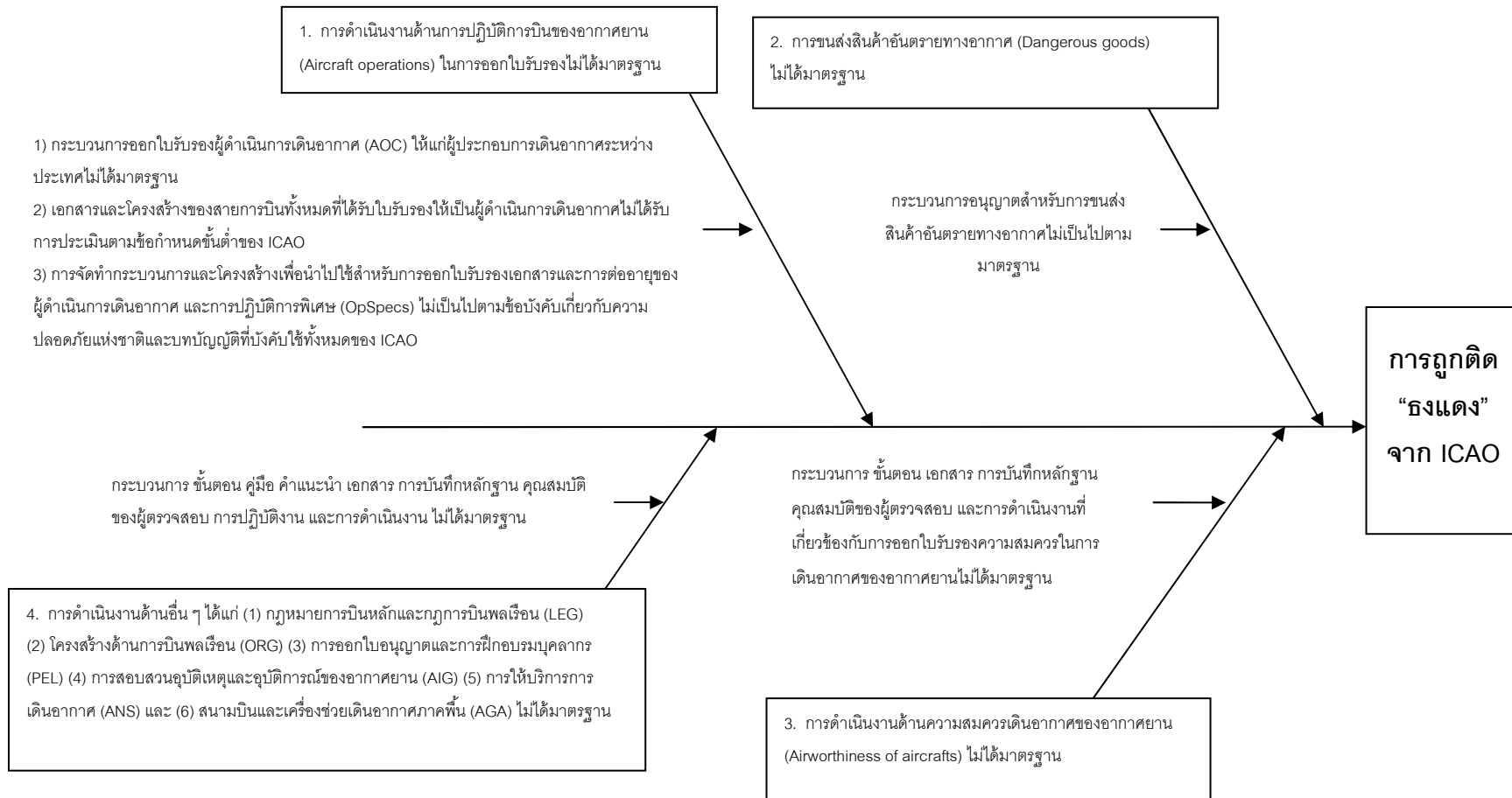
ส่วนประเด็นรองซึ่งส่วนที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยโดยตรงต้องได้รับการแก้ไข ประกอบด้วย ข้อบกพร่องด้านอื่น ๆ จำนวน 6 ด้าน 1) ด้านกฎหมายด้านการบินหลักและกฎการบินพลเรือน (Legislation: LEG) 2) การออกใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ และการฝึกอบรมบุคลากร (PEL) 3) โครงสร้างด้านการบินพลเรือน (ORG) 4) การสอบสวนอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ของอากาศยาน (AIG) 5) การให้บริการการเดินอากาศ (ANS) และ 6) สนามบินและเครื่องช่วยเดินอากาศภาคพื้น (AGA) รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 7 และผังก้างปลาในภาพที่ 28

ตารางที่ 7 สาเหตุรากที่ทำให้การบินพลเรือนของไทยถูกติด “ธงแดง” โดย ICAO

ประเด็นข้อบกพร่อง	รายละเอียด
1. ข้อบกพร่องที่มีความสำคัญต่อความปลอดภัย (SSCs) ประกอบด้วย 1.1 การดำเนินงานด้านการปฏิบัติการบินของอากาศยาน (OPS) ในการออกใบรับรองไม่ได้มาตรฐาน	1. กระบวนการออกใบอนุญาตผู้ดำเนินการเดินอากาศ (AOC) ให้แก่ผู้ประกอบการเดินอากาศระหว่างประเทศไม่ได้มาตรฐาน 2. เอกสารและโครงสร้างของสายการบินทั้งหมดที่ได้รับใบรับรองให้เป็นผู้ดำเนินการเดินอากาศไม่ได้รับการประเมินตามข้อกำหนดขั้นต่ำของ ICAO 3. การจัดทำกระบวนการและโครงสร้างเพื่อนำไปใช้สำหรับการออกใบรับรองเอกสารและการต่ออายุของผู้ดำเนินการเดินอากาศ และการปฏิบัติการพิเศษ (OpSpecs) ไม่เป็นไปตามข้อบังคับเกี่ยวกับความปลอดภัยแห่งชาติและบทบัญญัติที่บังคับใช้ทั้งหมดของ ICAO

## ตารางที่ 7 (ต่อ)

ประเด็นข้อบกพร่อง	รายละเอียด
1.2 การขนส่งสินค้าอันตรายทางอากาศ (DG) ไม่ได้มาตรฐาน	กระบวนการอนุญาตสำหรับการขนส่งสินค้าอันตรายทางอากาศไม่เป็นไปตามมาตรฐานของ ICAO
1.3 การดำเนินงานด้านความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน (AIR) ไม่ได้มาตรฐาน	กระบวนการ ขั้นตอน เอกสาร การบันทึกหลักฐาน คุณสมบัติของผู้ตรวจสอบ และการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการออกไปรับรองความสมควรในการเดินอากาศของอากาศยานไม่เป็นไปตามมาตรฐานของ ICAO
2. ข้อบกพร่องด้านอื่น ๆ ไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งประกอบด้วยด้านกฎหมาย ด้านการบินหลัก และกฎการบินพลเรือน (LEG) การออกไปอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ และการฝึกอบรมบุคลากร (PEL) โครงสร้างด้านการบินพลเรือน การสอบสวนอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ของอากาศยาน (AIG) การให้บริการ การเดินอากาศ (ANS) และสนามบินและเครื่องช่วยเดินอากาศภาคพื้น (AGA)	กระบวนการ ขั้นตอน คู่มือ คำแนะนำ เอกสาร การบันทึกหลักฐาน คุณสมบัติของผู้ตรวจสอบ การปฏิบัติงาน และการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับด้านอื่น ๆ ทั้ง 6 ด้านไม่ได้มาตรฐานตามที่ ICAO กำหนด



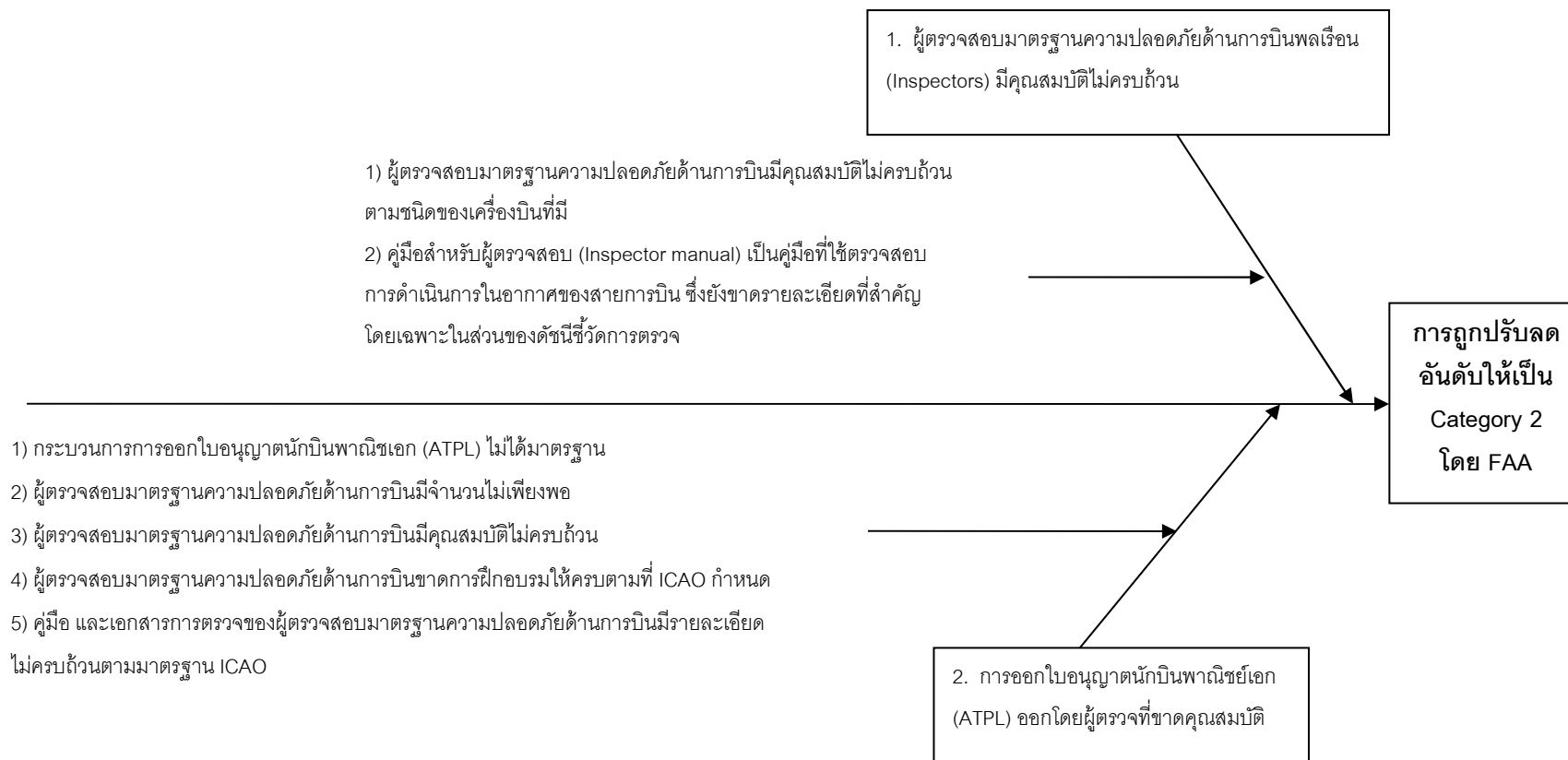
ภาพที่ 28 สาเหตุรากที่ทำให้การบินพลเรือนของไทยถูกติด "ธงแดง" โดย ICAO

## 2. สาเหตุรากที่ทำให้ไทยถูกปรับลดระดับเป็น Category 2 โดย FAA

สาเหตุรากที่ทำให้ไทยถูก FAA ประกาศปรับลดระดับมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนจาก Category 1 เป็น Category 2 เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2558 นั้น ประกอบด้วย ประเด็นหลักซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขให้ครบถ้วน ได้แก่ (1) ผู้ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือน (Inspectors) และ (2) ใบอนุญาตนักบินพาณิชย์เอก (ATPL) ออกโดย Inspectors ที่มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 8 และผังก้างปลาในภาพที่ 28

ตารางที่ 8 สาเหตุรากที่ทำให้การบินพลเรือนของไทยถูกปรับลดระดับเป็น Category 2 โดย FAA

ประเด็นข้อบกพร่อง	รายละเอียด
1. ผู้ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือน (Inspectors) มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน	1. ผู้ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามชนิดของเครื่องบินที่มี 2. คู่มือสำหรับผู้ตรวจสอบ (Inspector manual) เป็นคู่มือที่ใช้ตรวจสอบการดำเนินการในอากาศของสายการบิน ซึ่งยังขาดรายละเอียดที่สำคัญ โดยเฉพาะในส่วนของดัชนีชี้วัดการตรวจ
2. ใบอนุญาตนักบินพาณิชย์เอก (ATPL) ออกโดยผู้ตรวจฯ (Inspectors) ที่มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน	1. กระบวนการการออกใบอนุญาตนักบินพาณิชย์เอก (ATPL) ไม่ได้มาตรฐาน 2. ผู้ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินมีจำนวนไม่เพียงพอ 3. ผู้ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน 4. ผู้ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินขาดการฝึกอบรมให้ครบตามที่ ICAO กำหนด 5. คู่มือ และเอกสารการตรวจของผู้ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินมีรายละเอียดไม่ครบถ้วนตามมาตรฐาน ICAO



ภาพที่ 29 สาเหตุรากที่ทำให้การบินพลเรือนของไทยถูกปรับลดระดับเป็น Category 2 โดย FAA

3. สาเหตุรากที่กระทบต่อการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน  
จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากคำแนะนำของทีม APAC-CAT เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2559 และจากข้อคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ ที่รวบรวมขึ้นระหว่างวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2559 ถึงวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2560 สามารถนำมาสรุปเป็นประเด็นของสาเหตุรากที่กระทบต่อการแก้ไข ปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน จำนวน 5 ประเด็น ได้แก่ (1) การให้ความสำคัญของ ภาครัฐ (2) กฎหมายด้านการบินพลเรือน (3) โครงสร้างการบินพลเรือน (4) การดำเนินงานของ กพท. (5) ทรัพยากรบุคคลของ กพท. ซึ่งรายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 9 และภาพที่ 30

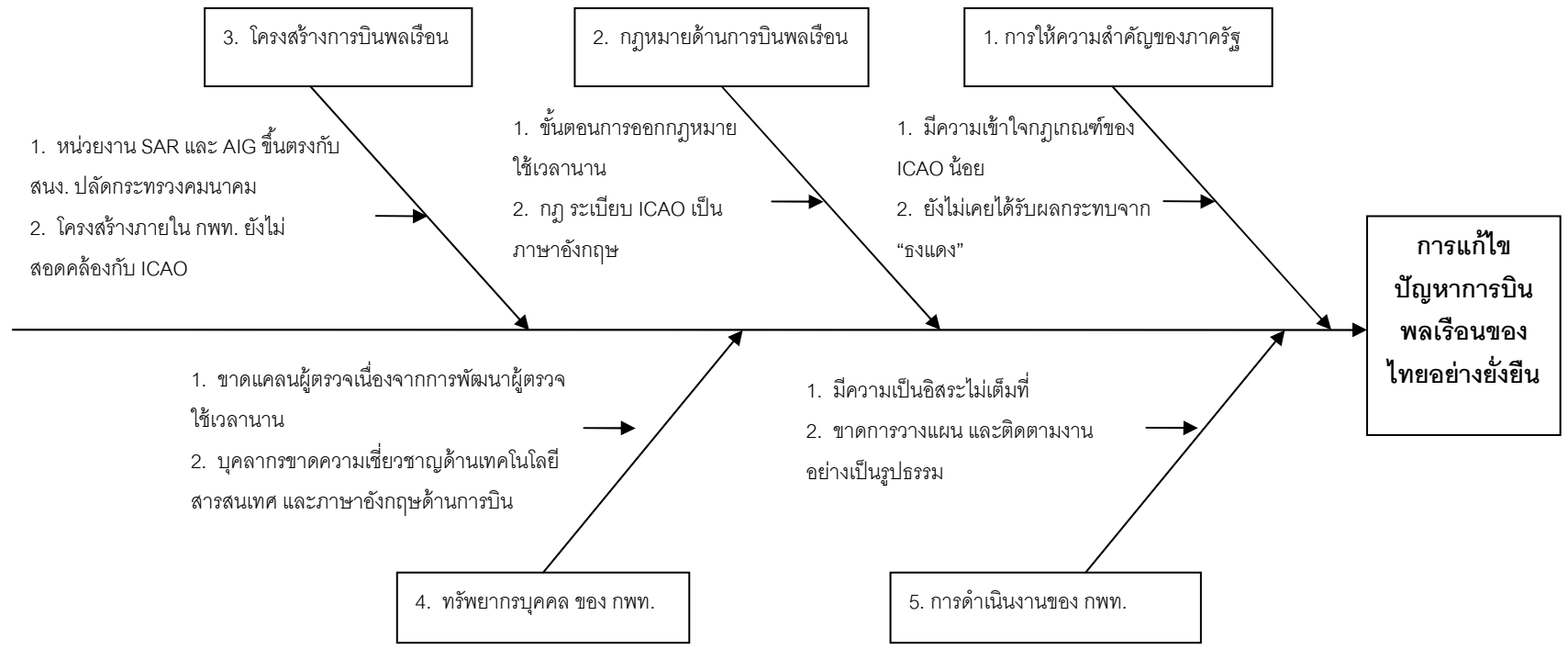
ตารางที่ 9 สาเหตุรากที่กระทบต่อการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน

ประเด็น	รายละเอียด
1. การให้ความสำคัญของ ภาครัฐ	1. ภาครัฐให้ความสำคัญกับมาตรฐานความปลอดภัย ด้านการบินน้อยเกินไป 2. ขาดความเข้าใจในกฎเกณฑ์มาตรฐานความปลอดภัย ของ ICAO 3. ขาดความตระหนักในผลกระทบที่ตามมาหลังจากถูกติด “ธงแดง”
2. กฎหมายด้านการบิน พลเรือน	1. ขั้นตอนการออกกฎหมายของไทยมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซับซ้อน และใช้เวลานาน 2. การออก กฎ ระเบียบ และประกาศด้านการบินพลเรือน ดำเนินการได้ล่าช้าเนื่องจากต้องแปลจาก Annex ของ ICAO ซึ่งเป็นภาษาอังกฤษสำหรับการบิน

## ตารางที่ 9 (ต่อ)

ประเด็น	รายละเอียด
3. โครงสร้างการบินพลเรือน	<p>1. หน่วยงานด้านการค้นหาและช่วยเหลือ (SAR) ยังคงขึ้นตรงกับสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ซึ่งไม่สอดคล้องกับโครงสร้างที่ ICAO แนะนำ</p> <p>2. หน่วยงานสอบสวนอุบัติเหตุ และอุบัติการณ์ของอากาศยาน (AIG) ยังคงขึ้นตรงกับสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ซึ่งไม่เหมาะสม เพราะจะเกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน เนื่องจาก กพท. อยู่ภายใต้ กระทรวงคมนาคม เช่นกัน</p> <p>3. โครงสร้างภายในของ กพท. ยังคงไม่สอดคล้องกับมาตรฐาน ICAO เนื่องจากไม่ได้นำข้อเสนอแนะของ ICAO มาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง</p>
4. การดำเนินงานของ กพท.	<p>1. การดำเนินงานยังคงมีความเป็นอิสระขององค์กรไม่เต็มที่ เนื่องจากอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transition) จากองค์การที่เป็นระบบราชการมาเป็นองค์กรอิสระ</p> <p>2. การดำเนินงานขาดการวางแผน และการติดตามงาน ยังขาดการนำกระบวนการบริหารมาใช้อย่างเป็นรูปธรรม</p>
5. ทรัพยากรบุคคลของ กพท.	<p>1. ขาดแคลนผู้ตรวจมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบิน รวมถึงผู้ตรวจบางคนมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามที่ ICAO กำหนด</p> <p>2. บุคลากรยังขาดความเชี่ยวชาญเทคโนโลยีสารสนเทศและภาษาอังกฤษสำหรับการบิน</p>





ภาพที่ 30 สาเหตุรากที่กระทบต่อการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน

## บทที่ 5

### การรับมือกับวิกฤติการบินพลเรือนของไทย

#### การเตรียมการด้านงบประมาณและบุคลากรของ กพท.

หลังจากที่มีการจัดตั้งสำนักงานการบินพลเรือน (กพท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ มาดำเนินการแทนกรมการบินพลเรือน (บพ.) ซึ่งเป็นหน่วยราชการ กพท. ได้รับดำเนินการด้านการวางแผนการใช้งบประมาณ และแผนการจัดหาบุคลากรเข้าทำงาน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

##### 1. การวางแผนงบประมาณ

กพท. ได้วางแผนด้านการขอใช้งบประมาณในภาพรวมเพื่อใช้ในการบริหารงานบุคลากร และโดยงบประมาณที่ต้องการใช้ในการแก้ไขปัญหา พ.ศ. 2559-2560 เป็นวงเงินงบประมาณ 1,849 ล้านบาทเศษ ซึ่ง กรม. ได้อนุมัติงบประมาณตามที่ กพท. เสนอความต้องการ

ตารางที่ 10 แผนงบประมาณของ กพท. ระหว่าง พ.ศ. 2559-2560

รายรับ	จำนวนเงิน (ล้านบาท)
เงินทุนเริ่มต้น	215.287
เงินสนับสนุนจากรัฐบาล (1 ต.ค. 59-30 ก.ย. 60)	434.669
รายได้จากค่าธรรมเนียม (เตรียมเรียกเก็บจากสายการบิน)	1,200.000
รวมรายรับ	1,849.956
รายจ่าย	จำนวนเงิน (ล้านบาท)
เงินเดือนพนักงาน	251.595
ค่าใช้จ่ายการบริหาร	131.935
ค่าฝึกอบรม	24.075
ค่าซื้ออสังหาริมทรัพย์	242.351
เงินสนับสนุนการรับสมัคร และการฝึกอบรม	1,200.00
รวมจ่าย	1,849.956

## 2. การวางแผนด้านบุคลากร

กพท. ได้เร่งคัดเลือกบุคลากรเพื่อบรรจุเข้าทำงานที่ กพท. ตามโครงสร้างอัตราที่ได้รับอนุมัติ จำนวน 514 อัตรา ซึ่งสถานภาพ เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2560 สามารถบรรจุได้ 343 คน คิดเป็นร้อยละ 66.73 รายละเอียดแสดงในภาพที่ 31

Department	R.	C.	Department	R.	C.	Department	R.	C.	Department	R.	C.
Internal Audit Group	4	3	Legal	23	16	Aeronautical Information Services	13	10	Flight Operations Standards	68	40
Aviation Safety Management Group	7	3	Foreign Affairs	18	9	Central Administration	56	44	Aerodrome Standards	53	24
Quality Assurance Group	7	7	Economic Regulation	42	20	Dangerous Goods Standards	10	9	Aviation Industry Promotion	17	10
Aeromedical Group	6	4	Personnel Licensing	23	18	Aviation Security and Facilitation Standards	41	30	Airworthiness and Aircraft Engineering	53	33
Board of Commissioners' Office	6	3	Information and Communication Technology	15	13	Air Navigation Services Standards	48	42	* R. = Required no. of Staff * C. = Current no. of Staff		
<b>Total CAAT Staff Target = 514 included Director (1) and Deputy Director (3)</b>											
<b>Total CAAT Staff Employed = 343 (66.73%) included Director (1) and Deputy Director (2)</b>											
<b>79 additional staff since Sept 2016</b>											

ภาพที่ 31 สถานภาพบุคลากรที่ได้คัดเลือกเข้ามาบรรจุใน กพท. (ณ วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2560)

### การดำเนินการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของ กพท.

#### 1. การจ้างที่ปรึกษามาช่วยดำเนินการแก้ไขปัญหา

ในการแก้ไขข้อบกพร่องที่ระบุโดย ICAO และ FAA กพท. (ซึ่งได้รับความเห็นชอบในหลักการจากคณะรัฐมนตรี ในคราวประชุม เมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2559) ได้ว่าจ้างบริษัท CAA International (CAAi) แห่งสหราชอาณาจักร เป็นที่ปรึกษาในการออกไปรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศใหม่ (Recertification of AOC: Re-AOC) และการเตรียมรับการตรวจสอบจาก ICAO ตามโครงการ ICAO Coordinated Validation Mission (ICVM) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโปรแกรมการตรวจสอบความปลอดภัย (Universal Safety Oversight Audit Programme) ของ ICAO

โดย กพท. ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 งบกลางรายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

การดำเนินการที่ CAAi เสนอนั้นแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ (1) ระยะ 1 (Phase 1) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านการออกไปรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศใหม่ (Re-AOC) และ ระยะ 2 (Phase 2) เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมสำหรับรับการตรวจสอบจาก ICAO ซึ่งผลการตรวจสอบนี้เป็นดัชนีแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าของประเทศไทยในการแก้ไขข้อบกพร่องที่มีความสำคัญต่อความปลอดภัย (Significant Safety Concern: SSC) จำนวน 33 ข้อ ซึ่งครอบคลุมการตรวจสอบ ทั้ง 8 ด้าน (8 Areas) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว CAAi ได้เรียกค่าบริการ โดยคำนวณจากวันทำงาน (Mandates) ที่ใช้ในการดำเนินการทั้ง 2 ระยะ ดังแสดงในตารางที่ 11

ตารางที่ 11 ประมาณการวันทำงานของ CAAi

การดำเนินงานทางเทคนิค (Technical dedication)	ประมาณการจำนวนวันทำงาน (Mandays)	
	ระยะที่ 1	ระยะที่ 2
	AOC Re-certification	ICVM preparation support
วันทำงาน (Delivery days)	1,938.5	255
วันเดินทาง (Travel days)	330	80
วันบริหารโครงการ (Project management days)	130	52
จำนวนวันที่ใช้ดำเนินการทั้งสิ้น (Total mandays)	2,398.5	387

CAAi ได้วางแผนการดำเนินงานทั้ง 2 ระยะ ประกอบด้วย การดำเนินการด้านไปรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศใหม่ (Re-AOC) ซึ่งเริ่มดำเนินการจริงตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2559 คาดว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จทุกรายประมาณเดือนกันยายน พ.ศ. 2560 และการดำเนินการสำหรับรับการตรวจตามโครงการ ICVM ของ ICAO คาดว่าจะแล้วเสร็จในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2560 รายละเอียดดังแสดงในภาพที่ 32

Phase 1	Re-Certification of International AOCs												
	2016				2017								
	Sep-16	Oct-16	Nov-16	Dec-16	Jan-17	Feb-17	Mar-17	Apr-17	May-17	Jun-17	Jul-17	Aug-17	Sep-17
Phase 1 & 2 - All AOCs	■	■											
AOCs 1, 2 & 3	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
AOCs 4, 5, 6 & 7		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
AOCs 8 & 9			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
AOCs 10, 11, 12 & 13				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
AOCs 14, 15, 16 & 17					■	■	■	■	■	■	■	■	■
AOCs 18, 19, 20 & 21						■	■	■	■	■	■	■	■
AOCs 22, 23, 24 & 25							■	■	■	■	■	■	■
CAAT Internal Audit					■	■							
ICAO ICVM									■	■			

ภาพที่ 32 แผนงานการออกไปรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ (Re-AOC) และการเตรียมพร้อมสำหรับการตรวจ (ICVM Preparation)

การดำเนินการทั้ง 2 ระยะ มีรายละเอียดดังนี้

1) การดำเนินการระยะที่ 1 การดำเนินการด้านไปรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ การดำเนินการในส่วนนี้ เริ่มต้นด้วยการออกไปรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศใหม่ให้แก่ผู้ดำเนินการเดินอากาศที่ได้รับอนุญาตให้ทำการบินระหว่างประเทศ (Full Scale Assistance for AOC Recertification) จำนวน 28 สายการบิน โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม รวมถึงดำเนินการฝึกอบรมระหว่างการปฏิบัติงาน (On the Job Training: OJT) สำหรับผู้ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินของ กพท.

ที่ผ่านมา กพท. มีความคืบหน้าด้านกระบวนการเตรียมการออกไปรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศใหม่ AOC Recertification (กพท., 13 ก.ย. 59) ดังนี้

ด้านกฎหมาย (Primary legislation) ได้ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อตรวจพบ (Finding) จาก ICAO และให้พร้อมใช้งานในการออกไปรับรองใหม่ และ ร่าง พ.ร.บ. การเดินอากาศใหม่อยู่ระหว่างดำเนินการตามขั้นตอน

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

ด้านผู้ตรวจ (Human resources) ได้จัดหาผู้ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบิน จำนวน 41 คน ที่ได้รับการประเมินให้เข้าร่วมการออกไปรับรองให้แก่สายการบินที่ดำเนินการระหว่างประเทศ จำนวน 25 สายการบิน

ด้านการฝึกอบรม (Training) มีการจัดฝึก On the job training ให้กับผู้ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินและอยู่ระหว่างฝึกอบรมภาคทฤษฎี เพื่อให้พร้อมดำเนินการออกไปรับรอง

ด้านระบบจัดการสารสนเทศ (Information management system) อยู่ระหว่างการใช้งานระบบ Centrix เพื่อใช้ในการจัดการ และอยู่ระหว่างการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ เพื่อใช้งานพร้อมทั้งกำหนดค่าเอกสารและแผนงานหลักเข้าสู่ระบบ

ด้านกำหนดการ (Planning) ส่งเอกสารเชิญสายการบินทั้งหมดให้เข้าร่วมการออกไปรับรองใหม่ โดยแนบกรอบความต้องการจากสายการบิน ยืนยันกรอบการดำเนินการ และโปรแกรมการออกไปรับรอง

สถานภาพความคืบหน้าการดำเนินงานด้านการออกไปรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ (AOC) ให้แก่สายการบินต่าง ๆ ณ วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 แสดงในตารางที่ 12





ตารางที่ 12 สถานภาพการดำเนินการออกไปรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ

กลุ่ม	ชื่อสายการบิน	ตราสัญลักษณ์	สถานการณ์ได้รับใบรับรอง
1	การบินไทย		ได้รับใบรับรองแล้ว
	บางกอกแอร์เวย์		ได้รับใบรับรองแล้ว
	ไทยแอร์เอเชีย		ได้รับใบรับรองแล้ว
	นกแอร์		ยัง
	โอเรียนท์ ไทย แอร์ไลน์		ยัง
	นกสคูต		ยัง
	เค-ไมล์		ยัง
	แอร์เอเชีย		ยัง

## ตารางที่ 12 (ต่อ)

กลุ่ม	ชื่อสายการบิน	ตราสัญลักษณ์	สถานการณ์ได้รับ ใบรับรอง
2	ไทยสไมล์		ยัง
	เจ็ทเอเชีย แอร์เวย์		ยัง
	อาร์แอร์ไลน์		ยัง
	เอเชียแอตแลนติก แอร์ไลน์		ยัง
	เวียดเจ็ท		ยัง
	นิวเจน แอร์เวย์		ยัง
	ไทยไลออนแอร์		ยัง
3	สยามแอร์		ยัง
	สยามแลนด์ ฟรายอิง		ยัง
	เอ็มเจ็ท		ยัง
	เอช เอส เอวิเอชัน		ยัง
	ทีเอเอส		ยัง
	เอซี เอวิเอชัน		ยัง
	แอดวานซ์ เอวิเอชัน		ยัง
	วีไอพี เจ็ทส์		ยัง
	สยาม แอร์เนท		เลิกกิจการ

ตารางที่ 12 (ต่อ)

กลุ่ม	ชื่อสายการบิน	ตราสัญลักษณ์	สถานการณ์ได้รับ ใบรับรอง
4	ซิตี แอร์เวย์		ยัง
	ไทย เอ็กซ์เพรส แอร์		ยัง
	บิสิเนส แอร์		เลิกกิจการ
	เอเชียแอร์		เลิกกิจการ

**หมายเหตุ:** ข้อมูล กพท. ณ วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2560

2) การดำเนินการระยะที่ 2 กระบวนการเตรียมความพร้อมสำหรับการตรวจในโครงการ ICVM (ICAO Coordinated Validation Mission)

การดำเนินงานในส่วนนี้เกี่ยวข้องกับการเตรียมการในเรื่องต่าง ๆ ที่จำเป็นในการตรวจสอบให้ได้ตามมาตรฐานสากลของ ICAO เช่น คุณสมบัติและจำนวนของผู้ตรวจ (Inspector) กฎระเบียบ คู่มือ รายการตรวจ (Checklist) การฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการจัดการ และความร่วมมือของสายการบินในการรับการตรวจสอบ เป็นต้น และหาก กพท. มีความพร้อมรับการตรวจ สามารถยื่นความประสงค์ขอรับการตรวจสอบซ้ำภายในกำหนดเวลา ซึ่ง ICAO จะสามารถจัดผู้ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบิน เข้ามาดำเนินการ ICVM ให้ไทยได้ภายในเดือนกันยายน พ.ศ. 2560

## 2. การรายงานความคืบหน้าการแก้ไขปัญหาแก่ FAA

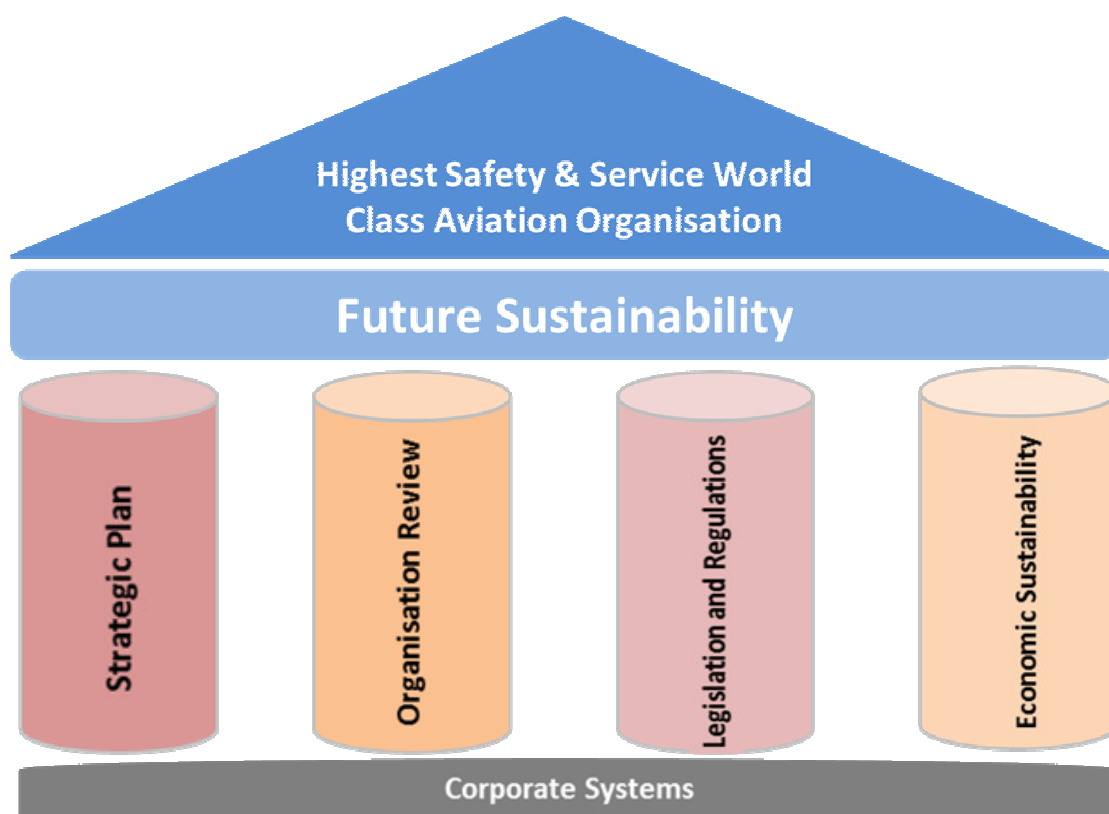
หลังจากที่ประเทศไทยได้รับการลดระดับหลังจากการตรวจประเมินมาตรฐานความปลอดภัยของ FAA จาก Category 1 เป็น Category 2 เมื่อ ตุลาคม พ.ศ. 2558 กพท. พยายามดำเนินการแก้ไขสถานภาพดังกล่าวควบคู่ไปกับการแก้ไข SSC และข้อบกพร่องอื่น ๆ ที่ ICAO ระบุ โดยเงื่อนไขในการยื่นขอรับการประเมิน International Aviation Safety Assessment (IASA) ของ FAA ประเทศไทยต้องแสดงความก้าวหน้าเกี่ยวกับการแก้ไข SSC ของ ICAO การออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศใหม่ (AOC recertification) และการออกใบอนุญาตนักบินพาณิชย์เอกใหม่ (Reissue of air transport pilot licenses)



กพท. ได้เดินทางไปรายงานความก้าวหน้าของการดำเนินการให้แก่ผู้แทน FAA เมื่อวันที่ 15-16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 และได้ร้องขอให้ FAA ให้ความช่วยเหลือในการประเมินความพร้อมของประเทศไทยก่อนการยื่นขอรับการตรวจประเมิน IASA เพื่อให้กลับสู่ Category 1 โดยฝ่าย FAA ได้แสดงความพึงพอใจในความก้าวหน้าของประเทศไทย และจะประสานงานเกี่ยวกับการให้การช่วยเหลือทางวิชาการในการประเมินความพร้อมดังกล่าว ทั้งนี้ ฝ่ายไทยได้แสดงเป้าหมายว่าจะดำเนินการเพื่อให้บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) สามารถกลับไปให้บริการในเส้นทางบินสู่สหรัฐอเมริกาให้ได้ภายในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2560

### การแก้ไขปัญหาระยะยาวเพื่อให้เกิดความยั่งยืน

จากการที่ประเทศไทยได้รับแจ้งกรณีข้อบกพร่องด้านความปลอดภัยและ SSC จาก ICAO และการลดระดับมาตรฐานความปลอดภัยจาก Category 1 เป็น Category 2 จาก FAA แล้ว กพท. ได้ดำเนินการชี้แจงนโยบาย แผนงานการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนและผลการดำเนินงานตามแผนให้องค์การกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินแห่งสหภาพยุโรป (European Aviation Safety Agency: EASA) ทราบอย่างต่อเนื่อง เพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในบัญชีรายชื่อสายการบินที่ไม่ปลอดภัย (Air safety list หรือ Banned list) ของ Air safety committee ของ EASA ซึ่งจะส่งผลให้สายการบินสัญชาติไทยไม่สามารถทำการบินเข้าไปให้บริการในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปได้ ซึ่ง EASA ได้ติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนความยั่งยืนของความปลอดภัยด้านการบิน (Sustainability plan: 5 Pillars) ซึ่งมีเป้าหมายที่จะพัฒนา กพท. ให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นเลิศระดับโลกในด้านความปลอดภัยและการให้บริการ โดยแผนดังกล่าวประกอบด้วยกิจกรรมหลัก ดังแสดงในภาพที่ 33



ภาพที่ 33 แผนพัฒนา กพท. สู่ความเป็นเลิศระดับโลกในด้านความปลอดภัยและการให้บริการ

แผนพัฒนา กพท. สู่ความเป็นเลิศระดับโลกในด้านความปลอดภัยและการให้บริการ มีรายละเอียดประกอบด้วยส่วนสำคัญ 5 ส่วน ได้แก่ 1) แผนยุทธศาสตร์ (Strategic plan) 2) การทบทวนโครงสร้างองค์กร (Organization review) 3) การพัฒนากฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง (Legislation and regulation) 4) การมีฐานะทางการเงินที่มั่นคง (Economic sustainability) และ 5) การพัฒนาระบบงานขององค์กร (Corporate system) โดย กพท. ได้กำหนดรายละเอียดของกิจกรรมในแต่ละหัวข้อ ดังแสดงในตารางที่ 13

ตารางที่ 13 แผนความยั่งยืนของความปลอดภัยด้านการบินพลเรือน ของ กพท. ที่เสนอโดย CAAI

กิจกรรมหลัก	กิจกรรมย่อย	กิจกรรมที่ กพท. จะดำเนินการ
1. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของ กพท. (Strategic plan)		จัดทำแผนยุทธศาสตร์ของ กพท. ในระยะ 5 ปี ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และแนวทางในการดำเนินการให้บรรลุผลตามยุทธศาสตร์
2. การทบทวนโครงสร้างของ กพท. (Organization review)	ออกแบบโครงสร้างองค์กร	จัดโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมที่จะสะท้อนให้เห็นทิศทางของ กพท. ใน 5-10 ปี ข้างหน้า ซึ่งสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ แผนความปลอดภัยในการบินพลเรือนแห่งชาติ และระบบการตรวจสอบกำกับดูแลความปลอดภัย
3. การพัฒนากฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง (Legislation and regulation)	3.1 ปรับปรุงกฎหมายแม่บท	จัดทำกฎหมายแม่บทในด้านการกำกับดูแลในลักษณะที่จะทำให้การอนุวัติการมาตรฐานหรือข้อพึงปฏิบัติระหว่างประเทศของ ICAO ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นและรวดเร็วขึ้น
	3.2 จัดทำกฎหมายลูกบทหรืออนุบัญญัติ	ทบทวนหรือจัดทำกฎหมายลำดับรอง ซึ่งออกตามกฎหมายแม่บท เพื่อสนับสนุนการนำมาตรฐานของ ICAO, EASA, FAA หรือประเทศอื่นมากำหนดเป็นกฎระเบียบของไทย
	3.3 พัฒนาคู่มือแบบฟอร์ม และกระบวนการในการกำกับดูแล	ทบทวนหรือจัดทำคู่มือ แบบฟอร์ม กระบวนการ (Procedure) สำหรับการกำกับดูแลความปลอดภัยในทุกด้าน เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามมาตรฐานสากล
4. การมีฐานะทางการเงินที่มั่นคง (Economic sustainability)		จัดทำระบบบริหารรายได้จากค่าธรรมเนียมหรือใบรับรองการกำกับดูแลในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้มั่นใจได้ว่า กพท. มีความเป็นอิสระในด้านการเงิน และไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาล
5. การพัฒนาระบบงานขององค์กร (Corporate system)	ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านความปลอดภัย	การจัดให้มีระบบ IT และ Enterprise architecture เพื่อช่วยการปฏิบัติงานของบุคลากร และการติดต่อกับบุคคลภายนอก เป็นการพัฒนาระบบบริการของ กพท. ต่อภาคอุตสาหกรรมการบิน

สำหรับกรอบเวลาในการนำแผนพัฒนาสู่ความเป็นเลิศระดับโลกในด้านความปลอดภัย และการให้บริการมาดำเนินการให้เป็นรูปธรรมนั้น แสดงในภาพที่ 34

### การดำเนินการแก้ปัญหาระยะยาวของ กพท.



ภาพที่ 34 การดำเนินการแก้ปัญหาระยะยาวของ กพท.

ในการจัดทำแผนพัฒนาสู่ความเป็นเลิศระดับโลกในด้านความปลอดภัยและการให้บริการนั้น CAAI ได้ยื่นข้อเสนอการดำเนินการให้แก่ กพท. ซึ่งมีรายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 14

ตารางที่ 14 ข้อเสนอของ CAAi ในการดำเนินการตามแผนความยั่งยืนของความปลอดภัย  
ด้านการบินของ กพท.

กิจกรรม	ผลผลิต	ลักษณะการดำเนินการ	แหล่งเงินค้ำจ้ำง
1. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์	แผนยุทธศาสตร์ 5 ปี (พ.ศ. 2560-2564)	กพท.-ยกกว้าง CAAi-ผู้เชี่ยวชาญทบทวน	ขอรับสนับสนุน งบประมาณ
2. การทบทวนโครงสร้าง	- โครงสร้างองค์การ สำหรับ 2560-2564 - แผนการฝึกอบรม	กพท.-ยกกว้าง ผอ.กพท.-ทบทวนโดย ผู้เชี่ยวชาญ	-
3. การมีฐานะการเงินที่มั่นคง	-	กพท.-ยกกว้าง CAAi-ผู้เชี่ยวชาญทบทวน	ขอรับสนับสนุน งบประมาณ
4. การพัฒนาระบบงานตรวจสอบระบบความปลอดภัย	สารสนเทศสำหรับตรวจสอบระบบความปลอดภัย	CAAi-เสนอแนะระบบ IT ที่เหมาะสม	โอนเปลี่ยนแปลง งบประมาณที่ได้รับ จัดสรรก่อนหน้า
5. การพัฒนากฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง	-	กพท.-ยกกว้าง CAAi-ผู้เชี่ยวชาญทบทวน - ร่วมจัดทำกฎหมาย ลูกบทและคู่มือ	ขอรับสนับสนุน งบประมาณ

## บทที่ 6

### แนวทางในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน

ในบทนี้ เป็นการวิเคราะห์หาแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนอย่างยั่งยืน ผู้วิจัยได้นำผลลัพธ์ที่ได้จากบทที่ 4 และ 5 ได้แก่ สาเหตุของปัญหาการบินพลเรือนและการดำเนินการแก้ไขปัญหาของประเทศไทย มาวิเคราะห์ร่วมกับข้อเสนอแนะของ คณะผู้ติดตามความคืบหน้าการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน (ICAO Asia and Pacific introduced Thailand Asia Pacific Combined Action Team: APAC CAT) และข้อคิดเห็นจากผู้ให้สัมภาษณ์ เพื่อสรุปเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน ซึ่งประกอบด้วย แนวทางการแก้ไขปัญหาระยะสั้นเพื่อปลด “ธงแดง” ของ ICAO และ Category 2 ของ FAA และแนวทางการแก้ไขปัญหาระยะยาวเพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหา และเป็นการยกระดับการบินพลเรือนของไทยสู่ความเป็นเลิศ

#### แนวทางการแก้ไขปัญหาระยะสั้น

การแก้ไขปัญหาระยะสั้น เป็นการแก้ไขข้อบกพร่องที่ระบุโดย ICAO และ FAA ผู้วิจัยได้นำเทคนิคการวิเคราะห์ช่องว่าง (Gap analysis) มาเปรียบเทียบหาความแตกต่างระหว่างการแก้ไขข้อบกพร่องที่ดำเนินการโดย กพท. กับสาเหตุของปัญหา และคำแนะนำที่ ICAO และ FAA เสนอแนะ

##### 1. การวิเคราะห์ช่องว่างการแก้ไขข้อบกพร่องที่ระบุโดย ICAO

ข้อบกพร่องที่ ICAO ตรวจพบ ประกอบด้วยข้อบกพร่องที่มีความสำคัญต่อความปลอดภัย (SSCs) โดยตรง และข้อบกพร่องอื่น ๆ สำหรับข้อบกพร่องที่เป็น SSCs ประกอบด้วย 1) การดำเนินงานด้านการปฏิบัติการบินของอากาศยาน (Aircraft Operations: OPS) ในการออกใบรับรอง 2) การดำเนินงานด้านความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน (Airworthiness of Aircrafts: AIR) และ 3) กระบวนการอนุญาตสำหรับการดำเนินงานด้านการปฏิบัติการ การบินของอากาศยาน (Aircraft Operations: OPS) ในการขนส่งสินค้าอันตรายทางอากาศ OPS (DG) ซึ่งเป็นข้อบกพร่องที่กระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้โดยสารโดยตรง จำเป็นที่ต้องแก้ไขให้เสร็จจูล่วง ส่วนข้อบกพร่องอื่น ๆ มีจำนวน 6 ด้าน ประกอบด้วยข้อบกพร่อง 1) ด้านกฎหมายด้านการบินหลักและกฎการบินพลเรือน (Legislation: LEG) 2) ด้านโครงสร้างด้านการบินพลเรือน (Civil Aviation Organization: ORG)

3) ด้านการออกใบอนุญาตผู้ทำหน้าที่และการฝึกอบรมบุคลากร (Personnel Licensing and Training: PEL) 4) ด้านการสอบสวนอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ของอากาศยาน (Aircraft Accident and Incident Investigation: AIG) 5) ด้านการให้บริการการเดินอากาศ (Aircraft Navigation Services: ANS) และ 6) ด้านสนามบินและเครื่องช่วยเดินอากาศภาคพื้น (Aerodromes and Ground Aids: AGA) การวิเคราะห์ในส่วนนี้ เป็นการหาช่องว่างของการแก้ไขปัญหา “ธงแดง” โดยการเปรียบเทียบการดำเนินงานจริงของ กพท. กับคำแนะนำของ ICAO รายละเอียดแสดงในตารางที่ 15

ตารางที่ 15 เปรียบเทียบแนวทางการแก้ไขปัญหาตามคำแนะนำของ ICAO และ APAC-CAT กับการดำเนินการของ กพท. ที่ผ่านมา

ประเด็น ข้อบกพร่อง	คำแนะนำของ ICAO และ APAC-CAT	การดำเนินการ แก้ไขปัญหาของ กพท.
ประเด็น 1: การดำเนินงานด้านการปฏิบัติการบินของอากาศยาน (Aircraft Operations: OPS) ในการการออกใบรับรองไม่ได้มาตรฐาน สาเหตุ: (1) กระบวนการออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ (AOC) ให้แก่ผู้ประกอบการเดินอากาศระหว่างประเทศไม่ได้มาตรฐาน (2) เอกสารและโครงสร้างของสายการบินทั้งหมดที่ได้รับใบรับรองให้เป็นผู้ดำเนินการเดินอากาศไม่ได้รับการประเมินตามข้อกำหนดขั้นต่ำของ ICAO (3) การจัดทำกระบวนการและโครงสร้างเพื่อนำไปใช้สำหรับการออกใบรับรองเอกสารและการต่ออายุของผู้ดำเนินการเดินอากาศ และ	1. กพท. ควรดำเนินการแก้ไขปัญหาตามคำแนะนำของ ICAO ที่ระบุเป็น (1) สิ่งที่ต้องแก้ไขทันที (Immediate Priority) (2) สิ่งที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน (High Priority) และ (3) สิ่งอื่น ๆ ที่ต้องแก้ไข (Other priority) ตามรายละเอียดระบุไว้ในเอกสารการตรวจของ ICAO (Final Report of the USOAP CMA Audit of the Civil Aviation System of the Kingdom of Thailand, 19 to 30 January 2015) 2. กพท. ควรดำเนินการในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การเขียนแผนการแก้ไข (Corrective Action Plans: CAPs) โดยต้องระบุแผนที่ชัดเจน (Clear action plans) และมีแนวทางการที่สามารถนำไป	กพท. ได้ว่าจ้างบริษัท CAAi ในการเตรียมรับการตรวจสอบจาก ICAO ตามโครงการ ICVM ซึ่งมุ่งเน้นที่การแก้ไขข้อบกพร่องที่เป็น SSCs และข้อบกพร่องอื่น ๆ เฉพาะที่มีความเกี่ยวข้องกับ SSCs โดยการดำเนินการประกอบด้วย การเขียนแผนการแก้ไข (CAPs) การเตรียมคุณสมบัติและจำนวนของผู้ตรวจให้เพียงพอ จัดทำกฎระเบียบ คู่มือรายการตรวจ การฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการจัดการ และความร่วมมือของสายการบิน ในการรับการตรวจสอบ

## ตารางที่ 15 (ต่อ)

ประเด็น ข้อบกพร่อง	คำแนะนำของ ICAO และ APAC-CAT	การดำเนินการ แก้ไขปัญหของ กพท.
<p>การปฏิบัติการพิเศษ (OpSpect) ไม่เป็นไปตามข้อบังคับเกี่ยวกับความปลอดภัยแห่งชาติและบทบัญญัติที่บังคับใช้ทั้งหมดของ ICAO</p> <p>ประเด็น 2: การดำเนินงานด้านความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน (Airworthiness of Aircrafts: AIR) ไม่ได้มาตรฐาน สาเหตุ: กระบวนการ ขั้นตอน เอกสาร การบันทึกหลักฐาน คุณสมบัติของผู้ตรวจสอบ มาตรฐานความปลอดภัยด้านการบิน และการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการออกใบรับรองความสมควรในการเดินอากาศของอากาศยานไม่ได้มาตรฐาน</p> <p>ประเด็น 3: กระบวนการอนุญาตสำหรับการดำเนินงานด้านการปฏิบัติการ การบินของอากาศยาน (Aircraft Operations: OPS) ในการขนส่งสินค้าอันตรายทางอากาศ OPS (DG) ไม่ได้มาตรฐาน สาเหตุ: กระบวนการอนุญาตสำหรับการขนส่งสินค้าอันตรายทางอากาศไม่เป็นไปตามมาตรฐาน</p>	<p>ปฏิบัติได้จริง (Implementations) และจะต้องมีการนำไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงจริงเนื่องจาก SSC เป็นข้อบกพร่องที่กระทบต่อความปลอดภัยของผู้โดยสาร</p>	



## ตารางที่ 15 (ต่อ)

ประเด็น ข้อบกพร่อง	คำแนะนำของ ICAO และ APAC-CAT	การดำเนินการ แก้ไขปัญหของ กพท.
ประเด็น 4: การดำเนินงาน ด้านอื่น ๆ (ซึ่งไม่เกี่ยวกับ ความปลอดภัยโดยตรง) จำนวน 6 ด้าน (LEG, ORG, PEL, AIG, ANS, AGA) ที่ไม่ได้มาตรฐาน สาเหตุ: กระบวนการ ขั้นตอน คู่มือ คำแนะนำ เอกสาร การบันทึกหลักฐาน คุณสมบัติ ของผู้ตรวจสอบมาตรฐาน ความปลอดภัยด้านการบิน การปฏิบัติงานและ การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับ ด้านอื่น ๆ อีก 6 ด้านไม่ได้ มาตรฐาน		

จากการเปรียบเทียบในตารางข้างต้น พบว่า การดำเนินงานแก้ไขปัญห “ชัดเจน” ของ กพท. ขาดความสอดคล้องกับคำแนะนำของ ICAO โดยเฉพาะข้อเสนอแนะในประเด็น สิ่งที่ต้องแก้ไขทันที (Immediate priority) สิ่งที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน (High priority) และสิ่งอื่น ๆ ที่ต้องแก้ไข (Other priority) ตามที่ระบุในเอกสาร Final Report of the USOAP CMA Audit of the Civil Aviation System of the Kingdom of Thailand, 19 to 30 January 2015 ของ ICAO แต่ กพท. มุ่งเน้นที่การแก้ไขปัญหข้อบกพร่องที่มีความสำคัญต่อความปลอดภัย (SSCs) ตามคำแนะนำของ CAAi ซึ่งส่งผลให้ข้อบกพร่องอื่น ๆ ไม่ได้รับการแก้ไขเท่าที่ควร

## 2. การวิเคราะห์ช่องว่างการแก้ไขข้อบกพร่องที่ระบุโดย FAA

ข้อบกพร่องที่ FAA ตรวจพบ ได้แก่ การออกใบอนุญาตผู้ตรวจที่ไม่ได้มาตรฐาน และการออกใบอนุญาตนักบินพาณิชย์เอก (ATPL) ที่ไม่ได้มาตรฐาน อันเป็นเหตุให้ FAA ปรับลดระดับมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของไทยจาก Category 1 เป็น Category 2 ซึ่งข้อมูลการดำเนินการแก้ไขปัญหของ กพท. กับแนวทางที่ FAA แนะนำ สามารถนำมาวิเคราะห์หาช่องว่างการดำเนินงาน ดังแสดงในตารางที่ 16

ตารางที่ 16 เปรียบเทียบแนวทางการแก้ไขปัญหาตามคำแนะนำของ FAA กับการดำเนินการของ กพท. ที่ผ่านมา

ประเด็นข้อบกพร่อง	คำแนะนำของ FAA	การดำเนินการแก้ไขปัญห ของ กพท.
ประเด็น 1: ผู้ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบิน มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามชนิดของเครื่องบินที่มี	1. ให้เพิ่มผู้ตรวจให้เพียงพอ และเพิ่มคุณสมบัติให้ครบถ้วน 2. ให้ตรวจสอบสายการบินในการจัดทำคู่มือหรือแนวปฏิบัติ (Technical guidance)	กพท. ได้จ้างบริษัท CAAi ให้ดำเนินการด้าน Re-AOC ประกอบด้วย 1. ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อตรวจพบ ของ ICAO และ
ประเด็น 2: การออกใบอนุญาตนักบินพาณิชย์เอก (ATPL) ออกโดยผู้ตรวจที่ขาดคุณสมบัติ	ด้านเทคนิคต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการเดินอากาศ 3. ให้ กพท. จัดทำคู่มือตรวจที่ครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อใช้สำหรับตรวจสายการบินก่อนให้ใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ 4. ให้ปรับปรุงแก้ไขข้อผิดพลาด 35 ข้อ ใน 4 เรื่องสำคัญคือ 4.1 การสร้างมาตรฐานสำหรับการดำเนินงานด้านต่าง ๆ 4.2 การออกใบอนุญาตนักบินพาณิชย์เอกหรือเครื่องบินหรือส่วนต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องมีการออกใบรับรอง 4.3 สร้างวิธีการตรวจสอบการทำงานที่เป็นมาตรฐาน และ 4.4 ต้องมีการทดสอบมาตรฐานต่าง ๆ เช่น ทดสอบสมรรถภาพนักบิน การซ้อมรับมืออุบัติเหตุ รวมถึงทดสอบความรู้ของบุคลากรเป็นระยะ ๆ	การออกใบรับรองใหม่ 2. ปรับปรุงคู่มือเอกสารเพื่อใช้ในการออกใบรับรองให้เป็นไปตามมาตรฐาน 3. จัดหาใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ จำนวน 41 คน เพื่อออกใบรับรองให้กับ 25 สายการบิน 4. จัดฝึก On the Job Training (OJT) ให้กับใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ เพื่อให้พร้อมดำเนินการออกใบรับรอง 5. จัดหาระบบสารสนเทศ Centrix เพื่อใช้ในการจัดการ และฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้พร้อมใช้งาน 6. แจ้งสายการบินทั้งหมดให้เข้าร่วมการออกใบรับรองใหม่ โดยแนบกรอบความต้องการจากสายการบิน ยืนยันกรอบการดำเนินการ และโปรแกรมการออกใบรับรอง

จากการเปรียบเทียบในตารางข้างต้น พบว่า การดำเนินงานของ กพท. ซึ่งมุ่งเน้นในด้าน การ Re-AOC โดยการจ้าง CAAi มาช่วยดำเนินการ แต่ไม่ได้ปฏิบัติตามคำแนะนำของ FAA โดยเฉพาะในส่วนของการจัดทำแผนการตรวจสอบนักบินแบบ B777, A320 และ ATR72 ซึ่งต้องมีการอบรมผู้ตรวจสอบการบิน (Examiner) ให้เป็นผู้แต่งตั้งผู้แทนการตรวจสอบที่มีคุณสมบัติไป แต่งตั้งผู้ตรวจสอบแทน (Designated Check Pilot: DCP) ได้อย่างถูกต้อง รวมถึง กพท. ยังไม่มี แผนฝึกอบรมผู้ตรวจสอบด้านการบินใหม่ (Re-examiner) และการตรวจรับรองผู้ตรวจสอบการบิน แทนใหม่ (Re-DCP) ให้ครบถ้วน และการจัดทำแผนการออกใบอนุญาตนักบินพาณิชย์เอก (ATPL) จำนวนทั้งสิ้น 2,437 คน ซึ่งใบอนุญาต ATPL เดิมไม่สมบูรณ์เนื่องจากผู้ตรวจสอบด้านการบิน (FOI) ของ กพท. ได้ออกใบอนุญาตผู้ตรวจสอบการบินแทน (DCP) ให้กับสายการบิน โดยที่ตนเองไม่มีคุณสมบัติ ไม่ได้รับการฝึกอบรม และไม่มีคุณสมบัติตามแบบของเครื่องบินนั้น

### แนวทางการแก้ไขปัญหาระยะยาว

การวิเคราะห์หาแนวทางการแก้ไขปัญหาระยะยาวเพื่อให้เกิดความยั่งยืน และ มีความเป็นมาตรฐานในระดับสากล รวมถึงเป็นการยกระดับการบินพลเรือนของไทยขึ้นสู่ ความเป็นเลิศและได้รับการยอมรับจากนานาชาติ สำหรับการวิเคราะห์ในส่วนนี้ เป็นการหา ช่องว่างระหว่างแนวทางการแก้ไขปัญหาระยะยาว โดยการเปรียบเทียบข้อแตกต่างระหว่าง แนวทางการแก้ไขตามคำแนะนำของ APAC-CAT และผู้ให้สัมภาษณ์ กับการดำเนินการที่ผ่านมา ของภาครัฐ และ กพท. รายละเอียดแสดงในตารางที่ 17

ตารางที่ 17 เปรียบเทียบแนวทางการแก้ไขปัญหาตามคำแนะนำของ APAC-CAT และผู้ให้สัมภาษณ์ กับการดำเนินการจริงที่ผ่านมา

ประเด็นข้อบกพร่อง	แนวทางตามคำแนะนำของ APAC-CAT และผู้ให้สัมภาษณ์	การดำเนินการที่ผ่านมาของภาครัฐ และ กพท.
<p>ประเด็น 1: การให้ความสำคัญของภาครัฐยังมีน้อย</p> <p>สาเหตุ:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>ยังมีความเข้าใจกฎเกณฑ์ของ ICAO น้อย</li> <li>ยังไม่เคยได้รับผลกระทบจากปัญหา “ธงแดง”</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับปัญหาการบินพลเรือนและผลกระทบของ “ธงแดง”</li> <li>ภาครัฐควรทำความเข้าใจในเรื่องกฎเกณฑ์พื้นฐาน</li> <li>ด้านการตรวจสอบของ ICAO</li> <li>ภาครัฐควรกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนให้ชัดเจน</li> <li>ภาครัฐควรดูแลการแก้ไขปัญหาอย่างใกล้ชิด แต่ให้อิสระในการทำงาน</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>ภาครัฐยังไม่มี การดำเนินการใด ๆ</li> </ol>
<p>ประเด็น 2: กฎหมายด้านการบินพลเรือนล้าสมัย</p> <p>สาเหตุ:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>ขาดการปรับปรุงกฎหมายการบินพลเรือนมาเป็นเวลานาน</li> <li>ขั้นตอนการออกกฎหมายใช้เวลานาน</li> <li>กฎระเบียบ ICAO เป็นภาษาอังกฤษ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>ภาครัฐควรปรับปรุงกระบวนการออกกฎหมายให้รวดเร็วขึ้น และมีขั้นตอนที่เรียบง่าย</li> <li>กพท. ควรผลิตบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจทางด้านกฎระเบียบ ของ ICAO อย่างแท้จริง และมีความสามารถ</li> <li>ด้านภาษาอังกฤษที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>กพท. กำลังเร่งปรับปรุงกฎหมายการบินพลเรือน ซึ่งปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนของคณะกรรมการกฤษฎีกา</li> <li>ภาครัฐยังไม่มี การดำเนินการใด ๆ ที่จะปรับปรุงกระบวนการออกกฎหมายให้เร็วขึ้น</li> <li>กพท. มีการจัดหาและพัฒนาบุคลากรทางด้านกฎหมาย และภาษาอังกฤษด้านการบิน</li> <li>กพท. มีแนวคิดจะนำ Annex ของ ICAO เข้าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายการบินพลเรือนแต่ติดขัดด้านข้อกฎหมายของไทย</li> </ol>

## ตารางที่ 17 (ต่อ)

ประเด็นข้อบกพร่อง	แนวทางตามคำแนะนำของ APAC-CAT และผู้ให้สัมภาษณ์	การดำเนินการที่ผ่านมาของภาครัฐ และ กพท.
<p>ประเด็น 3: โครงสร้างการบินพลเรือนไม่สอดคล้องกับ ICAO สาเหตุ:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. หน่วยงาน SAR และ AIG ขึ้นตรงกับสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม</li> <li>2. โครงสร้างภายใน กพท. ยังไม่สอดคล้องกับ ICAO</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ภาครัฐควรย้ายหน่วยงานค้นหาและช่วยเหลือ (SAR) ให้สอดคล้องกับโครงสร้างที่ ICAO กำหนด</li> <li>2. ภาครัฐควรย้ายหน่วยงานด้านการสอบสวนอุบัติเหตุ (AIG) ออกจากสำนักปลัดกระทรวงคมนาคม เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานเนื่องจาก กพท. อยู่ภายใต้กระทรวงคมนาคม เช่นกัน</li> <li>3. กพท. ควรมีการปรับโครงสร้างภายในให้สอดคล้องกับมาตรฐาน ICAO</li> <li>4. กพท. ควรปรับโครงสร้างให้สามารถสนับสนุนบุคลากรที่มีศักยภาพให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นเพื่อป้องกันผู้มีความสามารถลาออก</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ภาครัฐยังไม่มี การดำเนินการใด ๆ ในการย้ายหน่วยงาน SAR และ AIG ออกจากสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม</li> <li>2. กพท. มีการปรับโครงสร้างภายใน แต่ยังมีบางส่วนที่ไม่ยังสอดคล้องกับที่ ICAO ได้กำหนดไว้</li> </ol>
<p>ประเด็น 4: การบริหารและการดำเนินงานของ กพท. ยังมีประสิทธิภาพไม่ดีเท่าที่ควร สาเหตุ:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ยังมีความเป็นอิสระไม่เต็มที่</li> <li>2. ยังขาดการวางแผน และการติดตามงานที่เป็นระบบ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ภาครัฐควรกำหนดช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านที่ชัดเจน เพื่อให้ กพท. สามารถวางแผนดำเนินงานได้อย่างอิสระเต็มที่</li> <li>2. กพท. ควรมีการวางแผนที่ชัดเจน และมีการควบคุมให้เป็นไปตามแผนงานที่วางไว้</li> <li>3. กพท. ควรมีการแปลงวัตถุประสงค์ออกมาเป็นเนื้องาน และทรัพยากรที่ต้องใช้เสมอ</li> </ol>	<p>กพท. ยังมีอิสระไม่เต็มที่ รวมถึงการทำงานยังไม่เป็นระบบ เนื่องจากเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transition) จากระบบราชการมาเป็นองค์การอิสระ</p>

จากตารางที่ 17 ข้างต้น สามารถสรุปเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาระยะยาวที่ภาครัฐ และ กพท. ควรดำเนินการเพิ่มเติม มีรายละเอียดดังนี้

1. ภาครัฐควรให้ความสำคัญการบินพลเรือนและปัญหา “ธงแดง” ทำความเข้าใจ กฎเกณฑ์พื้นฐานของ ICAO มีการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนอย่างชัดเจน ดูแลการแก้ไขปัญหาอย่างใกล้ชิด

2. ภาครัฐควรมุ่งหาแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการออกกฎหมายให้เร็วขึ้น โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน เพื่อให้ทันสมัยของข้อกำหนดของ ICAO (ICAO annex) ซึ่งเป็นภาษาอังกฤษ และการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

3. ภาครัฐควรเร่งพิจารณาย้ายหน่วยงานค้นหาและช่วยเหลือ (SAR) จากสำนักงาน ปลัดกระทรวงคมนาคมไปอยู่ภายใต้ กพท. เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างที่ ICAO แนะนำ นอกจากนี้ ควรย้ายหน่วยงานด้านการสอบสวนอุบัติเหตุ (AIG) ออกจากสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน เนื่องจาก กพท. ซึ่งเป็น หน่วยงานอิสระแต่ขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเช่นกัน

4. ภาครัฐควรกำหนดช่วงเวลาเปลี่ยนผ่าน (Transition Period) ที่ชัดเจนและไม่ยาวนานจนเกินไป เพื่อให้ กพท. สามารถดำเนินงานได้อย่างอิสระเต็มที่ มีประสิทธิภาพ โดยปราศจากอิทธิพลจากปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจจะเข้ามาแทรกแซง

5. กพท. ควรปรับโครงสร้างภายในองค์กรให้มีความสอดคล้องกับที่ ICAO ได้กำหนดไว้ ซึ่งเป็นโครงสร้างที่มาตรฐาน สามารถรองรับการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน และรองรับ การดำเนินงานด้านการบินพลเรือนได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กพท. ควรมีโครงสร้างที่ สนับสนุนบุคลากรที่มีศักยภาพ ให้สามารถขึ้นดำรงในตำแหน่งที่สูงขึ้น มีค่าตอบแทนที่ดึงดูด เป็นการเสริมความสามารถให้กับ กพท. และจะไม่ทำให้ผู้มีความสามารถลาออกเหมือนที่เคย เกิดขึ้นในอดีต

6. กพท. ควรมีการกำหนดวัตถุประสงค์การดำเนินงานที่ชัดเจน มีการแปลง วัตถุประสงค์ออกมาเป็นเนื้อหา และทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ รวมถึงควรนำแนวคิดด้าน กระบวนการบริหารมาใช้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งกระบวนการบริหารประกอบด้วย การวางแผนงาน ที่ชัดเจน การจัดโครงสร้างการทำงานที่เหมาะสม การนำองค์กร การควบคุมให้บรรลุวัตถุประสงค์ องค์กร และการประเมินผลการดำเนินงาน

## แนวทางการยกระดับมาตรฐานการบินพลเรือนของไทยสู่ความเป็นเลิศ

การวิเคราะห์หาแนวทางการยกระดับการบินพลเรือนของไทยสู่ความเป็นเลิศ ดำเนินการโดยใช้ Gap analysis เพื่อเปรียบเทียบหาความแตกต่างระหว่างแผนการสร้างคามยั่งยืน (Sustainability plan) ตามที่ CAAi ได้เสนอแนะให้ กพท. ดำเนินการ กับคำแนะนำในการพัฒนาการบินพลเรือนของไทยสู่คามยั่งยืนที่เสนอแนะโดย APAC-CAT และผู้ให้สัมภาษณ์ รายละเอียดการเปรียบเทียบแสดงในตารางที่ 18 ดังนี้

ตารางที่ 18 เปรียบเทียบแนวทางการยกระดับการบินพลเรือนของไทยสู่คามยั่งยืน

แนวทางตามคำแนะนำของ APAC-CAT	แนวทางตามคำแนะนำของผู้ให้สัมภาษณ์	แนวทางของ กพท. ตามคำแนะนำของ CAAi
1. ผู้บริหารองค์กรควรเป็น ผู้ที่มองภาพกว้าง (Big picture) ด้านการบินพลเรือนเสมอ	1. ควรสร้างสถาบันที่สามารถผลิตบุคลากรด้านการบินที่มีคุณภาพ เพื่อเข้ามาเสริมบุคลากรที่กำลังขาดแคลน	แผนคามยั่งยืน (Sustainability plan) ของ กพท. ประกอบด้วย แกนหลัก 5 แกน (5 Pillars) ดังนี้
2. พัฒนาองค์การให้มีสมรรถนะ โดยการวางโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรให้พร้อม วางระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพ และพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้มีความสามารถอยู่เสมอ (Capability = Infrastructure + System + HR)	2. ควรสร้างบรรยากาศ “ครอบครัวการบิน” กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน เพื่อการแบ่งปันทรัพยากรร่วมกัน	1. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของ กพท.
	3. กพท. ควรวางรากฐานวัฒนธรรมความปลอดภัยทางบิน ด้วยการสร้างจิตสำนึกและวัฒนธรรมนี้ให้กับบุคลากรด้านการบินทั้งระบบ	2. การทบทวนโครงสร้างของ กพท.
	4. กพท. ควรใช้กลยุทธ์การลดจุดอ่อน เสริมจุดแข็ง และสร้างพันธมิตรการบินกับนานาชาติ	3. การพัฒนากฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง
		4. การมีฐานะทางการเงินที่มั่นคง
		5. การพัฒนาระบบงานขององค์กร

จากการเปรียบเทียบในตารางข้างต้น สามารถสรุปเป็นแนวทางเพิ่มเติม สำหรับการยกระดับการบินพลเรือนไทยสู่คามยั่งยืน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. ภาครัฐ และ กพท. ควรสนับสนุนให้มีสร้างสถาบันที่สามารถผลิตบุคลากรด้านการบินที่มีคุณภาพอย่างแท้จริง เพื่อเข้ามาเสริมบุคลากรที่กำลังขาดแคลน

2. ผู้บริหาร กพท. ควรเป็นผู้ที่มองภาพกว้าง (Big picture) ด้านการบินพลเรือนเสมอ และมุ่งเน้นที่จะพัฒนาองค์การให้มีสมรรถนะสูง
3. ผู้บริหาร กพท. ควรวางโครงสร้างพื้นฐานขององค์การให้มีความพร้อม วางระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพ และพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้มีความสามารถอย่างต่อเนื่องเสมอ
4. กพท. ควรเป็นผู้นำในการสร้างบรรยากาศ “ครอบครัวการบิน” กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน เพื่อการแบ่งปันทรัพยากรร่วมกัน
5. กพท. ควรวางรากฐานวัฒนธรรมความปลอดภัยทางบิน ด้วยการสร้างจิตสำนึก และปลูกฝังวัฒนธรรมนี้ให้กับบุคลากรด้านการบินพลเรือนทั้งระบบ
6. กพท. ควรใช้กลยุทธ์การลดจุดอ่อน เสริมจุดแข็ง และสร้างพันธมิตรการบินกับนานาชาติ เพื่อการแบ่งปันทรัพยากร และสร้างบรรยากาศความร่วมมือกันในด้านต่าง ๆ



## บทที่ 7

### สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ในบทนี้เป็นการสรุปการวิจัยที่ได้ดำเนินการ ประกอบด้วย วัตถุประสงค์การวิจัย แนวทางการวิจัย และผลการวิจัย การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

#### สรุปวัตถุประสงค์การวิจัย และแนวทางการวิจัย

การเข้าตรวจสอบการบินพลเรือนของไทยโดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) ระหว่างวันที่ 19-30 มกราคม พ.ศ. 2558 เป็นการตรวจสอบต่อภาครัฐว่ากำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศได้สมบูรณ์ตามมาตรฐาน ICAO ได้ดีเพียงใด ICAO พิจารณาแล้วว่า บพ. กำกับดูแลการบินพลเรือนได้ไม่ดี อาจทำให้สายการบินที่ดำเนินการอยู่ไม่เป็นมาตรฐาน เกิดความไม่ปลอดภัย และอาจเป็นอันตรายต่อสาธารณะและผู้เกี่ยวข้องได้ จึงประกาศติด “ธงแดง” ให้กับการบินพลเรือนของไทย เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2515

การติด “ธงแดง” นี้ ทำให้การบินพลเรือนของไทยขาดความน่าเชื่อถือ เสียโอกาสทางการแข่งขัน กระทบต่อแผนการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมการบิน ส่งผลเสียต่อรายได้และระบบเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ การที่ ICAO ประกาศต่อสาธารณะว่า ไทยติด “ธงแดง” เป็นการกระตุ้นให้หน่วยงานด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศอื่น ๆ คือ สำนักงานบริหารการบินแห่งชาติของสหรัฐ (Federal Aviation Administration: FAA) และ EASA ขอเข้ามาตรวจสอบการกำกับดูแล และการดำเนินการด้านการบินพลเรือนของไทย ผลคือ FAA ได้ลดระดับมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของไทยจาก Category 1 เป็น Category 2 เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2558 และประกาศให้สาธารณะทราบอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ส่วนสำนักงานความปลอดภัยการบินยุโรป (European Aviation Safety Agency: EASA) เข้ามาตรวจสอบการบินพลเรือนของไทย โดยเน้นการตรวจมาตรฐานความปลอดภัยของสายการบินที่บินเข้า่านฟ้าสหภาพยุโรป (การบินไทย และสายการบินเอ็มเจ็ท) ดำเนินการตรวจระหว่างวันที่ 9-13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 และปรากฏว่าสายการบินทั้งสองผ่านการตรวจสอบ ๔ อย่างไรก็ตาม EASA ยังคงติดตามความคืบหน้าการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทย และยังคงเข้ามาตรวจสอบ ๔ ในทุก 6 เดือน

การศึกษาเรื่อง “วิกฤติการบินพลเรือนของไทย และการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน” นี้จัดทำขึ้นเพื่อวิเคราะห์สาเหตุที่แท้จริงที่ทำให้การบินพลเรือนไทยเข้าสู่วิกฤติ และหาแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน โดยวัตถุประสงค์ของการศึกษานี้แบ่งออกเป็น 3 ข้อ ได้แก่ (1) เพื่อศึกษาลักษณะของประเด็นปัญหาที่องค์การการบินพลเรือนสากลตรวจพบ และเหตุ ปัจจัยที่หน่วยงานที่รับผิดชอบของไทยละเลย หรือไม่ได้ปฏิบัติตามพันธสัญญาจนเป็นเหตุให้การบินพลเรือนของประเทศไทยถูกติด “ธงแดง” (2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์นโยบายและการดำเนินการที่รัฐบาลไทยได้นำมาแก้ไขสถานการณ์ เพื่อให้งานด้านการบินพลเรือนของประเทศไทยสามารถกลับคืนสู่ภาวะปกติ และ (3) เพื่อศึกษา ค้นหาหลักการ และวิธีการที่ประเทศไทยพึงต้องนำมาใช้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบฝ่ายไทยได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามเกณฑ์และกติกาของ ICAO ได้อย่างสม่ำเสมอ และยั่งยืน และได้กำหนดคำถามการวิจัยไว้ดังนี้ (1) อะไรคือข้อบกพร่องสำคัญที่เป็นสาเหตุนำพาการบินพลเรือนของไทยเข้าสู่วิกฤติใน พ.ศ. 2558 (2) หลังจากนั้นประเทศไทยได้ใช้มาตรการใดในการแก้ไขวิกฤติการบินพลเรือน และได้ผลอย่างไร (3) ประเทศไทยควรกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างไร จึงจะยั่งยืน

การศึกษานี้ใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล ข้อมูลรวบรวมจากแหล่งปฐมภูมิและแหล่งทุติยภูมิ ข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิ ได้แก่ ข้อมูลที่รวบรวมโดยตรงจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการบินพลเรือนของไทย ประกอบด้วย อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงคมนาคม อดีตอธิบดีกรมการบินพลเรือน (บพ.) ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการบินพลเรือน (กพท.) และผู้บัญชาการและเจ้าหน้าที่ของศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน (ศบปพ.) จำนวนทั้งสิ้น 10 คน ส่วนข้อมูลแหล่งข้อมูลทุติยภูมิผู้วิจัยได้รวบรวมจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงานผลการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยการบินพลเรือนของไทยโดย ICAO (Final Report of the USOAP CMA Audit of the Civil Aviation System of the Kingdom of Thailand, 19 to 30 January 2015) รายงานผลการตรวจสอบของ FAA (Record of Discussion: ROD) รายงานผลการติดตามความคืบหน้าของทีมที่ปรึกษาของ ICAO (ICAO Asia and Pacific Introduced Thailand Asia Pacific Combined Action Team: APAC-CAT) บันทึกการประชุมติดตามความคืบหน้าการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน (ศบปพ.) รวมถึงข้อมูลจากสื่อสิ่งพิมพ์และจากเว็บไซต์ที่น่าเชื่อถือ การวิจัยนี้ได้ดำเนินการศึกษาในช่วงระหว่างเดือน มกราคม พ.ศ. 2558 ถึงเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2560

ข้อมูลที่ได้จากการเอกสาร และจากการสัมภาษณ์ถูกนำมาวิเคราะห์เพื่อสรุปเป็น เรื่องราว (Themes) ผู้วิจัยยังได้เทคนิคการวิเคราะห์สาเหตุรากของปัญหา (Root cause analysis) เพื่อวิเคราะห์หาสาเหตุ หรือปัจจัยที่แท้จริงที่ทำให้เกิดปัญหาการบินพลเรือน โดยใช้เครื่องมือ แผนภูมิฝั่งก้างปลา (Fishbone model) ของ Ishigawa รวมถึงใช้การวิเคราะห์ช่องว่าง (Gap analysis) เพื่อเปรียบเทียบหาช่องว่างระหว่างการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนที่ภาครัฐ และ กพท. กำลังดำเนินการอยู่ กับแนวทางที่เป็นข้อเสนอแนะจาก ICAO, FAA และจากผู้ให้สัมภาษณ์ ช่องว่างที่ค้นพบนี้ถูกนำมาบูรณาการร่วมกับแนวคิดหรือทฤษฎีด้านกระบวนการจัดการ (Management process) และองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Public administration) และกรณีศึกษาที่เคยเกิดขึ้นกับเนปาล ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางการแก้ไข ปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน

## สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยสามารถตอบคำถามการวิจัย จำนวน 3 ข้อ ที่ได้กำหนดไว้ในบทที่ 1 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 1. ผลการวิจัยสำหรับตอบคำถามการวิจัยข้อ 1

จากคำถามการวิจัยข้อ 1 ที่กล่าวว่า “อะไรคือข้อบกพร่องสำคัญที่เป็นสาเหตุนำพา การบินพลเรือนของไทยเข้าสู่วิกฤติใน พ.ศ. 2558” ผลการวิจัยพบว่า

1.1 ปัญหาที่ ICAO ตรวจพบ และเหตุปัจจัยที่หน่วยงานที่รับผิดชอบของไทยละเลย มีดังต่อไปนี้

1.1.1 ประเด็นการดำเนินงานด้านการปฏิบัติการบินของอากาศยาน (Aircraft Operations: OPS) ในด้านการออกใบรับรองไม่เป็นไปตามมาตรฐานของ ICAO ซึ่งมีเหตุปัจจัย ที่หน่วยงานที่รับผิดชอบขณะนั้น ได้ละเลย ได้แก่ (1) กระบวนการออกใบรับรองผู้ดำเนินการ ระหว่างประเทศไม่ได้มาตรฐาน เช่น การที่ บพ. (ปัจจุบันคือ กพท.) ไม่ได้ระบุไว้ในเอกสารคู่มือ การตรวจสอบเพื่อให้ใบอนุญาตขั้นตอนการตรวจสอบทั้งหมด การดำเนินการตรวจสอบ (Inspections) การให้อำนาจ (Authorizations) การรับรอง (Approvals) รวมถึงกิจกรรมที่เชื่อมโยง กับการขนส่งสินค้าอันตราย (Dangerous goods) ทางอากาศ เป็นต้น (2) เอกสารการบิน และ โครงสร้างของสายการบินทั้งหมดที่ได้รับใบรับรองให้เป็นผู้ดำเนินการเดินอากาศไม่ได้รับการประเมินให้ครบถ้วนตามข้อกำหนดขั้นต่ำของ ICAO (3) การจัดทำกระบวนการและโครงสร้าง เพื่อนำไปใช้สำหรับการออกใบรับรองเอกสารการบิน การต่ออายุของผู้ดำเนินการเดินอากาศ

และการปฏิบัติการเฉพาะ (Operation Specifications: OpSpecs) ไม่เป็นไปตามข้อบังคับเกี่ยวกับความปลอดภัยแห่งชาติและบทบัญญัติที่บังคับใช้ทั้งหมดของ ICAO

1.1.2 ประเด็นการดำเนินงานด้านความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน (Airworthiness of Aircrafts: AIR) ไม่ได้มาตรฐานที่ ICAO กำหนด เช่น ระหว่างกระบวนการออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ (AOC) มีเหตุปัจจัยที่ บพ. ได้ละเลย ได้แก่ ไม่ได้มีการประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลสำคัญ ซึ่งกันและกัน ระหว่าง ผู้ตรวจสอบด้านความสมควรเดินอากาศ (Airworthiness Inspector: AWI) และผู้ตรวจสอบด้านการบิน (Flight Operation Inspectors: FOI) ส่งผลถึงความไม่ปลอดภัยในการปฏิบัติการบิน

1.1.3 กระบวนการอนุญาตสำหรับการดำเนินงานด้านการปฏิบัติการบินของอากาศยาน (Aircraft Operations: OPS) ในการขนส่งสินค้าอันตรายทางอากาศ (OPS Dangerous Goods: DG) ที่ไม่ได้มาตรฐาน โดยมีเหตุปัจจัยที่ บพ. ได้ละเลย ได้แก่ กระบวนการอนุญาตสำหรับการขนส่งสินค้าอันตรายทางอากาศไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่ ICAO ได้กำหนด

1.1.4 การดำเนินงานด้านความปลอดภัยอื่น ๆ อีกจำนวน 6 ด้าน ได้แก่ ด้านกฎหมายด้านการบินหลักและกฎการบินพลเรือน (Legislation: LEG) ด้านโครงสร้างด้านการบินพลเรือน (Civil Aviation Organization: ORG) ด้านการออกใบอนุญาตและการฝึกอบรมบุคลากร (Personnel Licensing and Training: PEL) ด้านการสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ (Aircraft Accident and Incident Investigation: AIG) ด้านการให้บริการการเดินอากาศ (Aircraft Navigation Services: ANS) และด้านสนามบินและเครื่องช่วยเดินอากาศภาคพื้น (Aerodromes and Ground Aids: AGA) ที่ไม่ได้มาตรฐาน โดยมีเหตุปัจจัยที่ บพ. ได้ละเลย คือดำเนินการด้านการบินพลเรือนไปตามที่คิดว่าควรจะเป็น และแก้ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการที่เคยเป็นมา ไม่ได้คำนึงถึงและยึดถือมาตรฐานความปลอดภัยของ ICAO ได้แก่ กระบวนการ ขั้นตอน คู่มือ คำแนะนำ เอกสาร การบันทึกหลักฐาน คุณสมบัติของใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ การปฏิบัติงาน และการดำเนินงานด้านความปลอดภัยอื่น ๆ อีก 6 ด้าน บพ. ไม่ได้ จึงไม่ได้มาตรฐานความปลอดภัยตามที่ ICAO กำหนดไว้

1.2 ปัญหาที่ FAA ตรวจพบ และเหตุปัจจัยที่หน่วยงานที่รับผิดชอบของไทยละเลยมีดังต่อไปนี้

1.2.1 ผู้ตรวจมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน ผู้ตรวจมีคุณสมบัติไม่ตรงกับชนิดของเครื่องบินที่ตรวจ

1.2.2 คู่มือสำหรับผู้ตรวจเพื่อออกไปรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ (Inspector manual) เป็นคู่มือที่ใช้ตรวจสอบการดำเนินการในอากาศของสายการบิน ซึ่งยังขาดรายละเอียดที่สำคัญ โดยเฉพาะในส่วนของดัชนีชี้วัดการตรวจ

1.2.3 การออกไปใบอนุญาตนักบินพาณิชย์เอก (Airline Transport Pilot License: ATPL) ออกโดยผู้ตรวจที่มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน

ข้อบกพร่องเหล่านี้ เป็นสาเหตุสำคัญที่นำพาการบินพลเรือนของไทยเข้าสู่วิกฤติ และถูก ICAO ประกาศผล “ธงแดง” ต่อสาธารณะในวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ.2558 อันมีเหตุปัจจัยมาจาก การที่ บพ. ได้ละเลยการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ ICAO กำหนด

## 2. ผลการวิจัยสำหรับตอบคำถามการวิจัยข้อ 2

จากคำถามการวิจัยข้อ 2 ที่กล่าวว่า “หลังจากนั้นประเทศไทยได้ใช้มาตรการใด ในการแก้ไขวิกฤติการบินพลเรือน และได้ผลอย่างไร” ผลการวิจัยพบว่า

### 2.1 การดำเนินการในระดับนโยบายโดยภาครัฐ

สิ่งที่ภาครัฐได้ดำเนินการหลังจากติด “ธงแดง” ได้แก่

2.1.1 การปรับปรุงโครงสร้างองค์การและกฎหมายด้านการบินพลเรือน โดยมีสาระสำคัญคือการแยกกรมการบินพลเรือนออกเป็น 2 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) ทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) และกรมท่าอากาศยานทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ (Operator) นอกจากนี้ยังได้จัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นอีก 2 หน่วยงาน คือ หน่วยงานค้นหาและช่วยเหลือ (Search and Rescue Operations: SAR) และหน่วยงานด้านการสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ (Accident and Investigation: AIG) ซึ่งเดิมสังกัด บพ. นั้น ให้แยกออกไปอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงคมนาคมโดยตรง

ผลที่ได้จากการดำเนินการกรณีการแก้ไขกฎหมายด้านการบินพลเรือนให้มีการแยกหน่วยงานผู้ตรวจออกจากผู้ดำเนินการนั้น เป็นการดำเนินการที่เร่งด่วน มีกรอบเวลาจำกัด รัฐบาลจึงได้ใช้วิธีการออกเป็นพระราชกำหนด ซึ่งสามารถออกได้ในระดับรัฐบาล ทำให้สามารถนำมาเป็นหลักการดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที ทำให้ กพท. เป็นหน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานราชการ การทำงานมีความสะดวกรวดเร็วมากขึ้นเพราะไม่ต้องมีขั้นตอนยุ่งยากตามระบบราชการ มีความคล่องตัวสามารถออกกฎระเบียบมากำกับดูแลด้านการบินพลเรือนได้ด้วยตัวเอง มีรายละเอียดการแสดงให้เห็นว่ากำหนดว่าจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากค่าโดยสาร และจากอุตสาหกรรมการบิน ซึ่งทำให้ กพท. มีความมั่นคงทางการเงิน นำรายได้มาบริหารงานการกำกับดูแลความปลอดภัยการบินพลเรือน การบริหารทรัพยากรมนุษย์ เช่น สร้างระบบ

คำตอบแทนอย่างเหมาะสมเพื่อเป็นแรงจูงใจให้ผู้ตรวจสอบ (Inspectors) เพื่อจูงใจให้ผู้ที่มีสมรรถนะสูงที่ต้องการเข้ามาสู่ระบบ และรักษาบุคลากรไว้มิให้เกิดภาวะ “สมองไหล” หรือการสูญเสียบุคลากรที่มีความสามารถไปสู่อุตสาหกรรมการบิน ซึ่งมีคำตอบแทนที่สูงกว่า

อย่างไรก็ตาม การแยกโครงสร้างมาเป็น กพท. ซึ่งตามหลักสากลหน่วยตรวจสอบจะต้องมีความเป็นอิสระ การดำเนินการเปลี่ยนโครงสร้างจากระบบราชการมาเป็นองค์การอิสระจำเป็นต้องมีระยะเวลาช่วงการเปลี่ยนผ่าน (Transition phase) ที่ยังต้องอาศัยความช่วยเหลือจากรัฐในช่วงแรก โดยรัฐจะต้องกำหนดระยะเวลาการเปลี่ยนผ่านและมีแผนงานการเปลี่ยนผ่านให้ชัดเจน การวิจัยพบว่า รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่มียุทธศาสตร์หรือแผนเพื่อกำหนดการดำเนินการ และระยะเวลาในการเปลี่ยนผ่าน อาจเป็นผลให้เป้าหมายที่ต้องการให้ กพท. มีความเป็นอิสระ อาจมีการเบี่ยงเบนไปได้

2.1.2 การจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน (ศบปพ.) ซึ่งเป็นศูนย์เฉพาะกิจขึ้นตรงกับหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน สามารถกำหนดนโยบายแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการ ให้ความเห็นชอบกับแผนปฏิบัติการในการแก้ไขปัญหา ปรับปรุงและพัฒนาการบินพลเรือนให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

ผลการดำเนินการของรัฐในการตั้ง ศบปพ. เพื่อให้เกิดการบูรณาการในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนที่มีความเร่งด่วน กรอบงานเทคนิคมีความซับซ้อน มีขั้นตอน กว้างขวางทางราชการ และต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน การวิจัยพบว่า ผลการดำเนินงานได้ผลดี ศบปพ. สามารถลดอุปสรรค เพิ่มความคล่องตัวในการแก้ปัญหา และสามารถรายงานข้อขัดข้องต่อนายกรัฐมนตรี หรือ หน.คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้โดยตรง

2.1.3 การจัดตั้งคณะกรรมการอื่นเพื่อรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน ได้แก่ คณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน (กขป.) คณะที่ 5 คือ คณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปด้านความมั่นคง ลดความเหลื่อมล้ำ การเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเรื่องที่เป็นวาระเร่งด่วน และเป็นการแก้ไขปัญหาการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการด้านการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน ซึ่งหนึ่งในหน้าที่หลักคือ การปรับปรุงมาตรฐานการบินพลเรือนของไทยตามแนวทางของ ICAO

ผลการดำเนินการของรัฐ กรณีการจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นประธานนั้น การดำเนินการ

ได้ผลดี การวิจัยพบว่า มีการดำเนินการโดยคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยตรง มีการติดตามความคืบหน้าอย่างต่อเนื่อง และมี ศบปพ. เป็นผู้ร่วมดำเนินการและกำกับดูแล และให้การสนับสนุน

## 2.2 การดำเนินการในระดับหน่วยปฏิบัติ

### 2.2.1 การแก้ไขข้อบกพร่องตามที่ระบุโดย ICAO

กพท. ได้จ้างบริษัท Civil Aviation Authority for International (CAAI) แห่งสหราชอาณาจักร ให้ทำการออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศใหม่ (Full Scale Assistance for AOC Recertification: Re-AOC) โดยดำเนินการออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศใหม่ให้แก่ผู้ดำเนินการเดินอากาศที่ได้รับอนุญาตให้ทำการบินระหว่างประเทศ จำนวน 28 สายการบิน และฝึกอบรมระหว่างการปฏิบัติงาน (On the Job Training: OJT) สำหรับผู้ตรวจสอบของ กพท.

ในการเตรียมรับการตรวจจาก ICAO ตามโครงการ ICAO Coordinated Validation Mission (ICVM) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโปรแกรมการตรวจสอบความปลอดภัย (Universal Safety Oversight Audit Programme) ของ ICAO นั้น กพท. มุ่งเน้นที่การแก้ไขข้อบกพร่องที่มีความสำคัญต่อความปลอดภัย (Significant Safety Concerns: SSCs) และข้อบกพร่องอื่น ๆ เฉพาะที่มีความเกี่ยวข้องกับ SSCs โดยการดำเนินการประกอบด้วย การเขียนแผนการแก้ไขปัญหา (CAPs) การเตรียมคุณสมบัติผู้ตรวจให้ครบถ้วน และเตรียมจำนวนของผู้ตรวจให้เพียงพอ จัดทำกฎระเบียบ คู่มือ รายการตรวจ การฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการจัดการ และความร่วมมือของสายการบินในการรับการตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม กพท. ควรเลือกดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับข้อบกพร่องนอกเหนือจากที่เป็น SSCs ด้วยเนื่องจากการปลด “ธงแดง” ไม่ได้ขึ้นอยู่กับข้อบกพร่องที่เป็น SSCs เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังรวมถึงข้อบกพร่องที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในการบินที่สำคัญด้านอื่น ๆ อีกด้วย นอกจากนี้ การแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนที่เกิดจากการตรวจของ ICAO นั้น กพท. ควรคำนึงถึงมาตรฐานและคำแนะนำที่ ICAO ได้กำหนดไว้ (Standard & Recommendations: SARPs) และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ ICAO ให้กับไทยตามที่ระบุไว้ในรายงานผลการตรวจสอบของ ICAO (Final Report of the USOAP CMA Audit of the Civil Aviation System of the Kingdom of Thailand, 19 to 30 January 2015)

### 2.2.2 การดำเนินการของ กพท. เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องตามที่ FAA ระบุ

นอกจากการจ้าง CAAI ให้เตรียมการเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่ ICAO ระบุแล้ว กพท. ยังได้แจ้งให้ FAA ทราบถึงความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาของไทย ด้วยการจ้าง CAAI

ให้ทำการออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศใหม่ (Re-AOC) และได้ร้องขอให้ FAA ให้ความช่วยเหลือไทยในการประเมินความพร้อมก่อนรับการตรวจสอบจาก FAA อีกครั้ง เพื่อให้กลับสู่ Category 1 ทั้งนี้ FAA ได้ตอบรับเพียงการจะให้ความช่วยเหลือเฉพาะทางด้านวิชาการกับไทยเท่านั้น

### 3. ผลการวิจัยสำหรับคำถามการวิจัย ข้อ 3

จากคำถามการวิจัยข้อ 3 ที่กล่าวว่า “ประเทศไทยควรกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างไร จึงจะยั่งยืน” ผลการวิจัยพบว่า

กพท. ดำเนินการตามคำแนะนำของ CAAi โดยนำแนวคิดแกนหลักทั้ง 5 (5 Pillars) มาเป็นกรอบเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินการ เพื่อให้การแก้ไขการบินพลเรือนของไทยเป็นไปอย่างยั่งยืน (Sustainability) โดยได้เตรียมการที่จะดำเนินการดังต่อไปนี้

3.1 จัดทำแผนยุทธศาสตร์ (Strategic plan) ของ กพท. ครอบคลุมระยะ 5 ปี เพื่อประกาศวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และแนวทางในการดำเนินการให้บรรลุผลตามยุทธศาสตร์

3.2 ทบทวนโครงสร้าง (Organization review) ของ กพท. เพื่อจัดโครงสร้างองค์การที่เหมาะสม สามารถสะท้อนให้เห็นทิศทางของ กพท. ใน 5-10 ปี ข้างหน้า ซึ่งสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ แผนความปลอดภัยในการบินพลเรือนแห่งชาติ และระบบการตรวจสอบกำกับดูแลความปลอดภัย

3.3 พัฒนากฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง (Legislation and regulation) ดังนี้

3.3.1 ปรับปรุงกฎหมายแม่บท จัดทำกฎหมายแม่บทในด้านการกำกับดูแลในลักษณะที่จะทำให้การอนุวัติการมาตรฐานหรือข้อพึงปฏิบัติของ ICAO เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และรวดเร็วขึ้น

3.3.2 จัดทำกฎหมายลูกบทหรืออนุบัญญัติทบทวนหรือจัดทำกฎหมายลำดับรองซึ่งออกตามกฎหมายแม่บท เพื่อสนับสนุนการนำมาตรฐานของ ICAO, EASA, FAA หรือประเทศอื่น ๆ มากำหนดเป็นกฎระเบียบของไทย

3.3.3 พัฒนาคู่มือแบบฟอร์ม และกระบวนการในการกำกับดูแลทบทวน หรือจัดทำคู่มือ แบบฟอร์ม กระบวนการ (Procedure) สำหรับการกำกับดูแลความปลอดภัยในทุกด้าน เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามมาตรฐานสากล

3.4 สร้างฐานะทางการเงินให้มั่นคง (Economic sustainability) จัดทำระบบบริหารรายได้จากค่าธรรมเนียม หรือใบรับรองการกำกับดูแลในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้มั่นใจได้ว่า กพท. มีความเป็นอิสระในด้านการเงิน และไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาล



3.5 พัฒนาระบบงานขององค์กร (Corporate system) โดยเฉพาะด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านความปลอดภัย การจัดให้มีระบบสารสนเทศ (IT) และการจัดทำผังการดำเนินงาน (Enterprise architecture) เพื่อช่วยการปฏิบัติงานของบุคลากร และการติดต่อกับบุคคลภายนอก เป็นการพัฒนาระบบบริการของ กพท. ต่อภาคอุตสาหกรรมการบิน

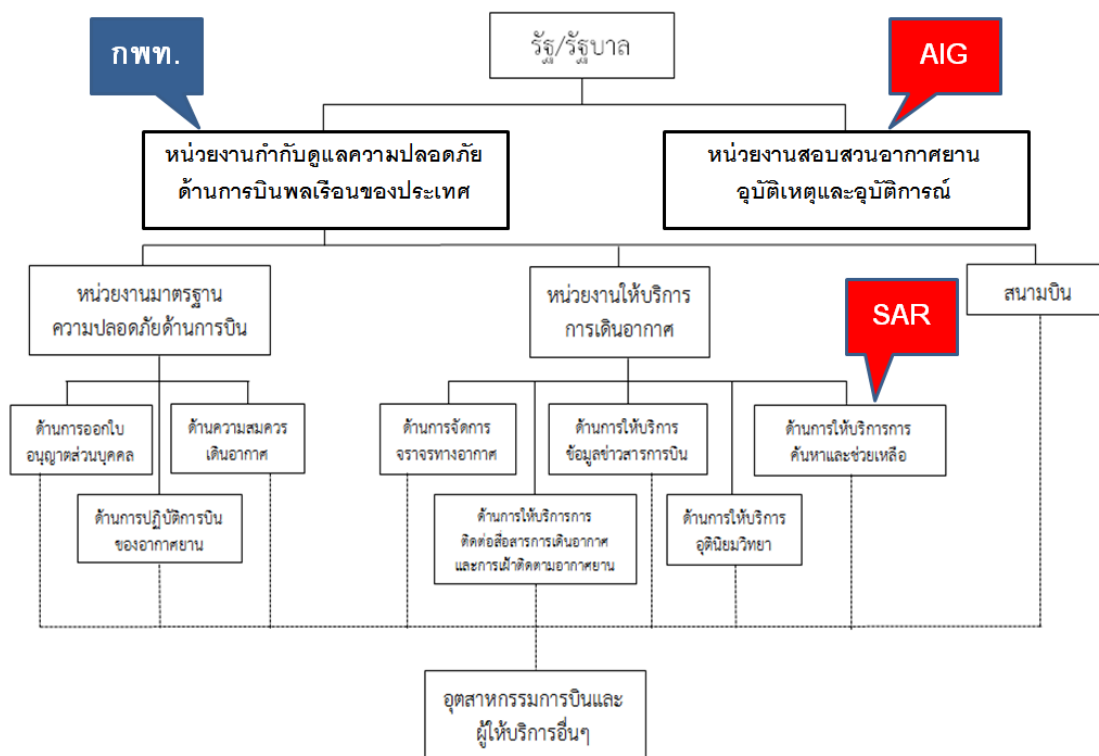
สำหรับผลจากการวิจัย พบว่า ไทยควรกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาให้ยั่งยืน โดยดำเนินการในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) ด้านผู้กำหนดนโยบาย ภาครัฐควรให้ความสำคัญ และเข้าใจกฎเกณฑ์พื้นฐานเกี่ยวกับ ICAO รวมถึงเข้าใจกระบวนการตรวจสอบในด้านต่าง ๆ ซึ่งรายละเอียดเหล่านี้ระบุไว้ในภาคผนวก (Annexes) และในเอกสารต่าง ๆ (Documents) ของ ICAO รวมถึงภาครัฐควรกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาให้ชัดเจน และดูแลการแก้ไขปัญหาอย่างใกล้ชิดมากขึ้น

2) ด้านกฎหมาย ภาครัฐควรพัฒนาแนวทางการออกกฎหมายการบินพลเรือนให้รวดเร็ว โดยปรับกระบวนการออกกฎหมายให้มีขั้นตอนไม่ยุ่งยาก ทั้งนี้เพื่อให้ทันกับการออกข้อกำหนด และการแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดต่าง ๆ ของ ICAO

3) ด้านโครงสร้างการบินพลเรือน ควรดำเนินการย้ายหน่วยงานค้นหาและช่วยเหลือ (SAR) ให้ขึ้นตรงกับ กพท. เพื่อให้สามารถรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ได้รวดเร็ว และดำเนินการค้นหาและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบเหตุได้รวดเร็วทันเวลา นอกจากนี้ควรย้ายหน่วยงานด้านการสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ (AIG) ออกจากสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม และให้ขึ้นตรงกับสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ กพท. ซึ่งขึ้นตรงกับกระทรวงคมนาคมเช่นกัน สามารถดำเนินการด้านการตรวจสอบมาตรฐานของ AIG ได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ

การย้ายสองหน่วยงานนี้ทำให้โครงสร้างการบินพลเรือนของไทย สอดคล้องกับโครงสร้างตามคำแนะนำของ ICAO ตามที่ระบุไว้ในเอกสาร ICAO DOC 9734 Part A



ภาพที่ 35 การย้ายหน่วยงาน AIG และ SAR ให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ ICAO (Safety Oversight Manual, 2006)

4) ด้านความเป็นอิสระของ กพท. รัฐบาลควรสร้างกรอบเวลา นโยบาย ทิศทาง และเป้าหมายที่ชัดเจน เพื่อให้ กพท. สามารถบริหารงานด้วยความเป็นอิสระอย่างแท้จริง โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐมาสนับสนุน

5) ด้านโครงสร้างภายในของ กพท. ควรปรับโครงสร้างภายในของ กพท. ให้มีความสอดคล้องกับที่ ICAO ได้กำหนดไว้ ซึ่งเป็นโครงสร้างที่มาตรฐาน ICAO กำหนดใน Safety Oversight Manual (DOC 9734 Part A) รวมถึง โครงสร้าง กพท. ควรสนับสนุนให้ผู้มีความสามารถมีโอกาสเจริญก้าวหน้าได้ (รายงาน Summary of ICAO-APAC CAT Mission, 25-29 April 2016)

6) ด้านการดำเนินงาน กพท. ควรมีการกำหนดวัตถุประสงค์การแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน และดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง เพื่อให้เกิดความยั่งยืน

## อภิปรายผล

จากฝั่งก้างปลา และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ทำให้พบสาเหตุของปัญหาใน 3 เรื่อง คือ (1) การที่ไทยถูกติด “ธงแดง” โดย ICAO (2) การที่ไทยถูกลดระดับมาตรฐานเป็น Category 2 โดย FAA และ (3) อุปสรรคในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน เมื่อวิเคราะห์จนได้สาเหตุที่ทำให้ไทยประสบปัญหาการบินพลเรือนทั้ง 3 ข้อแล้ว จะต้องนำมาเป็นเป้าหมายที่ชัดเจนในการแก้ปัญหาเพื่อยกระดับมาตรฐานการบินพลเรือนของประเทศ รัฐบาลจะต้องรู้สาเหตุที่เกิดปัญหาอย่างถูกต้อง วางลำดับความสำคัญในการแก้ปัญหา คือต้องแก้ปัญหา “ธงแดง” ของ ICAO ก่อน เพราะจะเป็นการแก้ปัญหการสูญเสียความน่าเชื่อถือ (Loss of goodwill) ในด้านอุตสาหกรรมการบินที่เสียไปแล้วให้กลับคืนมาดังเดิม และจะเป็นการแสดงถึงความจริงจังในการแก้ปัญหาของไทยให้กับ FAA และ EASA ทราบ เพราะต่างก็ใช้กฎเกณฑ์ในการตรวจสอบตามมาตรฐาน ICAO เช่นเดียวกัน จากข้อค้นพบต่าง ๆ ที่ได้จากการศึกษา ผู้วิจัยมีข้อสังเกต และนำมาอภิปรายเป็นลำดับข้อ มีรายละเอียดดังนี้

### 1. การวิเคราะห์สาเหตุรากสามารถช่วยกำหนดเป้าหมายการแก้ไขปัญหา

จากผลการวิจัยพบว่า ตามความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์สาเหตุที่เกิดปัญหาอุปสรรคในการแก้ปัญหการบินพลเรือนจากทฤษฎีการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาด้วยฝั่งก้างปลา (Fishbone diagram) ได้ค้นพบปัจจัยหลักคือ (1) โครงสร้างยังไม่ได้มาตรฐาน (2) กฎหมายไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงกฎของ ICAO (3) บุคลากรขาดการพัฒนาและไม่เพียงพอ (4) การให้ความสำคัญของรัฐต่อมาตรฐาน ICAO ยังมีน้อยมาก และ (5) การบริหารของ กพท. ไม่เป็นระบบขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลทำให้เกิดอุปสรรคในการแก้ปัญหการบินพลเรือน และพบว่าปัจจัยเหล่านี้ยังเป็นส่วนหนึ่งในรากของปัญหา (Root Cause) ที่สำคัญของปัญหาการถูกติด “ธงแดง” โดย ICAO และการถูกลดระดับเป็น Category 2 โดย FAA อีกด้วย รัฐบาลสามารถนำผลที่ได้จากฝั่งก้างปลาไปกำหนดเป็นเป้าหมาย เพื่อกำหนดเป็นนโยบาย (Policy Implication) ในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยในระยะยาวได้

### 2. วิเคราะห์การแก้ปัญหาของภาครัฐ เจริญระบบและเชิงวิชาการ

การวิจัยพบว่า ภาครัฐ และ กพท. ไม่ได้วิเคราะห์ปัญหาโดยระดมผู้เกี่ยวข้องเพื่อหาสาเหตุของปัญหาที่ครบถ้วนในเชิงวิชาการ คงมีเพียงการประชุมในระดับคณะกรรมการเฉพาะที่ตั้งขึ้น เช่น คณะกรรมการ (คณก.) การบินพลเรือนซึ่งส่วนใหญ่จะประกอบไปด้วยผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานด้านคมนาคมระดับอธิบดี และอดี้อธิบดี บพ. หรือ คณก. กำกับการบินพลเรือนที่เพิ่งจัดตั้งขึ้น ไม่มีกรรมการในส่วนเทคนิคการบินและกรรมการในส่วนวิชาการด้านการ

บริหาร โดยเฉพาะไม่มีกรรมการเทคนิคด้านมาตรฐานการบินของ ICAO เลย การที่ขาดบุคลากรที่มีความรู้ด้านการกำกับดูแลการบินตามมาตรฐาน ICAO จึงทำให้การประชุมแก้ปัญหาภาครัฐไม่ได้ข้อมูลที่สำคัญในระดับรากของปัญหา (Root cause) รวมถึงไม่ได้ชี้ให้ภาครัฐตระหนักถึงผลกระทบหากถูกติด “ธงแดง” จาก ICAO และแนวทางการแก้ปัญหาให้กลับสู่มาตรฐานสากล ภาครัฐดำเนินการเพียงต้องการแก้ปัญหาระยะสั้นคือการเร่งปลด “ธงแดง” ให้เร็วที่สุด อันอาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่กดดันให้ กพท. ที่ตั้งขึ้นใหม่ซึ่งควรจะเป็นองค์การอิสระ กลับขาดความเป็นอิสระ การวิจัยพบว่า ภาครัฐไม่ได้บริหารโดยใช้องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์และองค์ความรู้ทางวิชาการ เพราะส่วนหนึ่งของปัญหาการบินพลเรือนเป็นปัญหาทางเทคนิคเฉพาะด้าน นั่นคือ ภาครัฐละเลยการดำเนินการเชิงระบบ และการดำเนินการเชิงวิชาการ คือ (1) ละเลยข้อกำหนดตามมาตรฐาน ICAO (2) ละเลยการบริหารตามหลักวิชาการ และ (3) ละเลยการบริหารทรัพยากรมนุษย์

### 3. สิ่งที่รัฐบาลควรตระหนักและดำเนินการ

รัฐบาลปัจจุบันหรือรัฐบาลในอนาคต มีภารกิจต้องคำนึงถึงพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยได้ลงนามบันทึกข้อตกลงตามข้อกำหนดของอนุสัญญาต่าง ๆ กับองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะด้านการบินพลเรือนนั้น โดยหลักเป็นเรื่องการดำเนินการทางเทคนิค ซึ่งต้องใช้บุคลากรหลักที่มีความเชี่ยวชาญดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพราะตามพันธกรณี จะต้องรับการตรวจสอบจาก ICAO ภาครัฐจึงต้องทำความเข้าใจกับมาตรฐานและกระบวนการตรวจสอบของ ICAO อย่างถ่องแท้ ให้ความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายด้านการบินพลเรือน กำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายด้านการบินพลเรือน และการวางแผนบริหารทรัพยากรมนุษย์ อย่างต่อเนื่องเพื่อให้ กพท. นำไปปฏิบัติ

### 4. แนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาของ กพท.

กพท. แก้ปัญหา “ธงแดง” ของ ICAO ด้วยการเสนอจัดจ้าง CAAi ในการ Re-AOC โดยให้ Inspector ของ กพท. (FAA) ซึ่งข้อบกพร่องว่ายังไม่สอดคล้อง (Qualify) กับมาตรฐาน ICAO เข้าร่วม OJT ในการ Re-AOC และให้ CAAi เตรียมการให้ไทยยื่นคำขอเพื่อรับ ICAO ในการตรวจซ้ำ (ตามโครงการ ICVM) พบว่าที่กล่าวมานี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาที่ทำให้เกิด SSCs และได้รับ “ธงแดง” จาก ICAO เท่านั้น พิจารณาจากฝั่งก้างปลาพบว่าการดำเนินการแก้ปัญหาของ กพท. ไม่ได้วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาในเชิงวิชาการ จึงทำให้การกำหนดปัญหาไม่ครบถ้วน ขาดการแก้ปัญหาความปลอดภัยด้านอื่น ๆ อีก 6 ด้านนอกเหนือจากปัญหา SSC คือ (1) ด้านกฎหมายกฎระเบียบ (2) ด้านโครงสร้างการบินพลเรือน (3) ด้านการออกใบอนุญาตและ

การฝึกอบรมบุคลากรการบินพลเรือน (4) ด้านการสอบสวนอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ของอากาศยาน (5) ด้านการให้บริการการเดินอากาศ และ (6) ด้านสนามบินและเครื่องช่วยเดินอากาศภาคพื้น ซึ่งยังคงมีข้อบกพร่องอยู่จำนวนมาก เช่น กระบวนการ คู่มือ ขึ้นตอน คำแนะนำ เอกสารการบันทึกหลักฐาน คุณสมบัติผู้ตรวจสอบฯ (Inspector) ในแต่ละด้าน มีการปฏิบัติไม่ได้ตามมาตรฐาน ซึ่งทั้งหมดนี้ กพท. จะต้องเป็นผู้ดำเนินการปรับแก้ข้อบกพร่องจำนวนมากเหล่านี้ให้ได้ตามมาตรฐานของ ICAO ทั้งหมด ทั้งนี้ ICAO ได้ให้คำแนะนำในการแก้ปัญหาให้ไทยนำไปปฏิบัติโดยจัดลำดับความสำคัญ (Priority) ให้ ประกอบด้วย สิ่งที่ต้องแก้ไขทันที (Immediate priority) สิ่งที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน (High priority) และสิ่งอื่น ๆ ที่ต้องแก้ไข (Other priority) การวิจัยพบว่า กพท. เร่งจัดจ้าง CA Ai ในการออกไปรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศใหม่ (Re-AOC) ซึ่งเป็นเพียงกระบวนการหนึ่งในคำแนะนำให้แก้ไขทันที (Immediate) เท่านั้น นอกจากนั้น การวิจัยยังพบว่า กพท. ไม่มีแผนการปฏิบัติการแก้ไขปัญหา (Corrective Action Plan: CAP) ที่ชัดเจนในเรื่องของสิ่งที่ต้องแก้ไขทันที (Immediate priority) ที่เหลือสิ่งที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน (High priority) และสิ่งอื่น ๆ ที่ต้องแก้ไข (Others) มีเพียงการวางแผนแก้ปัญหาเป็นส่วน ๆ ตามสิ่งที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าเท่านั้น

ส่วน FAA ตามผังก้างปลา พบว่า สาเหตุที่ไทยถูกรับลดระดับจาก Category 1 มาเป็น Category 2 คือ เรื่องการออกไปอนุญาตและการฝึกอบรมบุคลากร คือ ผู้ตรวจสอบ (Inspector) คุณสมบัติไม่ได้มาตรฐานตามแบบของเครื่องบินที่ตรวจ และไม่ได้รับการฝึกอบรมการปฏิบัติกรณีเกิดเหตุฉุกเฉิน แต่ได้ไปออกใบอนุญาตนักบินพาณิชย์เอกให้กับนักบินทุกสายการบิน FAA ได้ให้คำแนะนำว่า กพท. จะต้องวางแผนในการออกใบอนุญาตนักบินพาณิชย์เอกใหม่ และดำเนินการออกใหม่ทั้งหมด การวิจัยพบว่า กพท. ไม่ได้วางแผนการออกใบอนุญาตนักบินพาณิชย์เอกใหม่ และไม่ได้มีการดำเนินการตามคำแนะนำของ FAA ดำเนินการเพียงชี้แจงให้ FAA ทราบความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาเพื่อปลด “ธงแดง” จาก ICAO ด้วยการจ้าง CA Ai ให้ Re-AOC เท่านั้นซึ่งการดำเนินการของ กพท. ดังกล่าวไม่เกี่ยวกับการยกระดับจาก Category 2 เป็น Category 1 แต่อย่างใด

การวิเคราะห์ช่องว่าง (Gap Analysis) ระหว่างการดำเนินการภาครัฐ และ กพท. กับข้อเสนอแนะของ ICAO และ FAA

จากการวิเคราะห์ช่องว่างระหว่างการดำเนินการแก้ไขปัญหามาตรฐานของภาครัฐ และ กพท. ที่กำลังดำเนินการอยู่ เทียบกับแนวทางที่หน่วยงานด้านการบินพลเรือนสากล ได้แก่ ICAO และ FAA ที่ได้เสนอไว้ในรายงานผลการตรวจสอบ รวมถึงแนวทางที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับ

ปัญหาการบินพลเรือนของไทย ผลการเปรียบเทียบช่องว่าง พบว่า การดำเนินการภาครัฐ และ กพท. สอดคล้องกับคำแนะนำของ ICAO ในด้านแก้ไขกระบวนการออกไปรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ AOC ให้เป็นมาตรฐานเท่านั้น ซึ่งดำเนินการโดยจ้าง CAAi จากสหราชอาณาจักร มาดำเนินการ Re-AOC ให้ใหม่ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ SSCs เท่านั้น ส่วนข้อบกพร่องด้านอื่น ๆ การดำเนินการของ กพท. ไม่สอดคล้องกับคำแนะนำ ICAO โดยไม่ได้นำคำแนะนำของ ICAO มาเป็นหลักในการแก้ปัญหา ในส่วนของการแก้ไขด้าน Category 2 ของ FAA การวิจัยพบว่า กพท. ยังไม่มีการดำเนินการตามคำแนะนำของ FAA แต่อย่างใด

#### 5. การนำกระบวนการจัดการมาใช้ในการแก้ไขปัญหา

การวิเคราะห์กระบวนการจัดการของ ภาครัฐ และ กพท. ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน พบว่า การดำเนินการไม่เป็นไปตามที่ควรจะเป็นกล่าวคือ เมื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหาได้ครบถ้วนแล้วจึงนำปัญหาเหล่านั้นมากำหนดเป็นวัตถุประสงค์และเป้าหมาย เพื่อเข้าสู่กระบวนการจัดการ (Management process) ซึ่งพัฒนาตามแนวคิดของ Fayol (1967) และ Gulick & Urwick (1973) ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำองค์การ (Leading) และการควบคุม (Controlling) หรือ POLC พบว่า ภาครัฐ และ กพท. ไม่มีการวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุของปัญหาอย่างครบถ้วน เป็นผลให้การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ไม่ครบถ้วน เมื่อกำหนดปัญหาไม่ครบถ้วนจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่สาเหตุได้ ภาครัฐไม่สามารถกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายเพื่อเป็นแผนงาน (Roadmap) เพื่อเป็นทิศทางให้แก่ กพท. ไปดำเนินการได้ ส่วน กพท. ซึ่งได้จัดจ้าง CAAi ดำเนินการแล้วจึงให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหาด้านอื่น ๆ น้อยไป โดยเฉพาะด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เช่น แผนการจัดหาบุคลากรด้านผู้ตรวจสอบ แผนการฝึกอบรมบุคลากรด้านผู้ตรวจสอบและด้านเทคนิค เป็นต้น

สำหรับกระบวนการจัดการของ กพท. ในแต่ละด้านนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นดังนี้

1) ด้านการวางแผน (Planning) กพท. ขาดการวิเคราะห์ปัญหาจึงกำหนดเป้าหมายไม่ครบถ้วน การวางแผนเป็นแบบไม่มีทิศทาง ยังไม่มีการวางแผนการแก้ปัญหาในภาพรวม (Master plan) และยังไม่มีการพัฒนาระบบการบินพลเรือนของประเทศ ยังไม่มีแผนการจัดหาบุคลากร แต่ กพท. มีการจ้างให้ CAAi จัดทำแผนความยั่งยืนของความปลอดภัยด้านการบิน (Sustainability plan) ประกอบด้วย กิจกรรมหลัก 5 ประการ (5 Pillars) คือ (1) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของ กพท. (2) การทบทวนโครงสร้างของ กพท. (3) การมีฐานะทางการเงินที่มั่นคง (4) การพัฒนาระบบงานขององค์การ (5) การพัฒนากฎหมายกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

2) ด้านการจัดโครงสร้างการทำงาน (Organizing) พบว่า ในด้านการมอบหมายงาน และหน้าที่ กพท. ยังไม่ได้จัดให้มีหน่วยที่รับผิดชอบการฝึกอบรมโดยเฉพาะยังไม่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จสำหรับการกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินพลเรือน (Aviation safety oversight) ยังไม่มีโครงสร้างที่รับผิดชอบในการติดตามและประสานงานด้านมาตรฐานสากลของ ICAO และยังไม่มีความชัดเจนของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการรองรับงานที่ต้องปฏิบัติตามแผนความยั่งยืนของความปลอดภัยด้านการบิน (Sustainability plan) ที่ CAAi ช่วยวางแผนให้

3) ด้านการนำองค์การ (Leading) พบว่า การนำพาบุคลากรให้ทำงานให้บรรลุเป้าหมาย เมื่อ กพท. กำหนดเป้าหมายไม่ครบถ้วน จึงไม่สามารถแก้ปัญหาได้ครบถ้วน ประกอบกับปัญหาการบินพลเรือนที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องที่มีผลต่อเนื่องเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน เมื่อกำหนดเป้าหมายการแก้ปัญหาได้ไม่ครบถ้วนจะทำให้แก้ได้เพียงบางเรื่อง เช่น การจ้าง CAAi ให้ Re-AOC แต่ไม่ได้แก้เรื่องคุณสมบัติผู้ตรวจสอบของ กพท. เมื่อ CAAi ดำเนินการเสร็จกลับไปแล้ว การตรวจสอบในครั้งต่อไปปัญหายังคงเป็นเรื่องการออก AOC ไม่ได้มาตรฐาน เพราะผู้ตรวจสอบ กพท. ไม่มีคุณสมบัติเพียงพอตนเอง ดังนั้นการนำพาให้การแก้ปัญหาให้สำเร็จจึงเป็นเรื่องยาก

4) ด้านการควบคุม (Controlling) พบว่า การที่ กพท. ไม่มี Master plan ในการแก้ปัญหาให้ครบถ้วน ประกอบกับแต่ละแผนที่มีอยู่มีกำหนดระยะเวลาที่ไม่ชัดเจน มีการเลื่อนกำหนดหลายครั้ง การกำกับและติดตามงานการแก้ปัญหาทำได้ไม่ดีพอเนื่องจากการกำหนดแล้วเสร็จในแผนปฏิบัติการแก้ปัญหา (Corrective Action Plan: CAP) ไม่แน่นอน

## 6. การบริหารตามหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์

การดำเนินการของภาครัฐ และ กพท. ในมิติของกระบวนการทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Public administration) พบว่า ภาครัฐพยายามแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนด้วยการตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ (Ad hoc) ขึ้นมา เพื่อบูรณาการการแก้ปัญหาให้คลี่คลายวิกฤติโดยเร็วที่สุด โดยมี กพท. เป็นหน่วยงานหลักในฐานะที่รับผิดชอบการกำกับดูแลการบินพลเรือนโดยตรง อย่างไรก็ตาม ปัญหาการบินพลเรือนของไทยมีความซับซ้อน เกี่ยวเนื่องกับการผลิตและฝึกอบรมบุคลากรที่หาได้ยาก และไม่สามารถผลิตหรือจัดหาได้อย่างรวดเร็ว การแก้ปัญหาแม้จะสำคัญเร่งด่วนแต่บางเรื่องต้องอาศัยเวลา ซึ่งต่อมารัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพิ่มเติมเพื่อร่วมขับเคลื่อนการแก้ปัญหา จากการสัมภาษณ์พบว่า การตั้งคณะกรรมการหลายชุด และรัฐบาลได้ใช้อำนาจทางบริหารในการเปลี่ยนผู้บริหาร กพท. 5 คนในเวลาเพียงช่วง 6 เดือน ทำให้แผนและการบริหารงานไม่ต่อเนื่อง ดังนั้น รัฐบาลจึงควรพิจารณาบุคคลที่จะมาเป็นผู้นำในการ

แก้ไขวิกฤติให้เหมาะสม และให้เวลาในการวางแผนแก้ไขปัญหอย่างต่อเนื่อง ภาครัฐ และ กพท. ควรใช้องค์ความรู้ทางด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์เพื่อสรรหาบุคลากร พิจารณาค่าตอบแทนที่เหมาะสมเพื่อรักษาบุคลากรที่มีความสามารถไว้ รวมถึงเปิดโอกาสให้ความเจริญก้าวหน้าแก่บุคลากรเหล่านี้ตามสมรรถนะ (Competency) ที่กำหนด

### **แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านการบินพลเรือนเพื่อให้เกิดความยั่งยืน**

แผนความมั่นคงยั่งยืนของความปลอดภัยด้านการบิน (Sustainability plan) ที่ กพท. ได้ดำเนินการนั้น ควรมีส่วนที่ต้องเพิ่มเติมเพื่อให้ครอบคลุม และสอดคล้องตามมาตรฐานที่ ICAO กำหนด มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### **1. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของ กพท. (Strategic plan)**

ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของ กพท. ในระยะ 5 ปีนั้น ควรยึดกรอบแนวทางในการพัฒนาด้านการบินพลเรือนของประเทศไทยให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาการบินพลเรือนที่ ICAO แนะนำ ซึ่งยึดตาม Aviation Systems Block Upgrade (ASBU) เป็นหลัก ซึ่งเป็นการพัฒนาการบินพลเรือนในเรื่อง Greener Airports, Globally Interoperable Systems and Data, Optimum Capacity and Flexible Flights และ Efficient Flight Path ซึ่งรายละเอียดระบุในเอกสาร Doc 10004 ของ ICAO (ASBU, Doc 10004) และควรครอบคลุมถึงการแก้ไขข้อบกพร่องที่ถูกตรวจพบจาก ICAO และ FAA ทุกข้อทุกประเด็น พร้อมทั้งจัดแผนการบริหารแผนงบประมาณ และแผนพัฒนาทรัพยากรในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านการพัฒนาบุคลากร โดยจัดให้มีแผนการฝึกอบรมบุคลากรให้มีคุณสมบัติครบถ้วน เพียงพอตามหน้าที่ภายในหน่วยงานของ กพท. โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่ ICAO กำหนด

#### **2. การทบทวนโครงสร้างของ กพท. (Organization review)**

ในด้านการออกแบบโครงสร้างควรยึดกรอบโครงสร้างตามเอกสาร DOC 9734 ของ ICAO เป็นหลัก ด้วยการจัดทำโครงสร้างองค์การให้เป็นมาตรฐานตามที่ ICAO กำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงสร้างด้านงานค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบอุบัติเหตุ (SAR) ตามเอกสาร DOC 9734 Safety oversight manual, the establishment and management of a state's safety oversight system ซึ่งต้องขึ้นตรงกับหน่วยงานด้านการให้บริการการเดินอากาศ (Aircraft Navigation Services: ANS) ของ กพท. ส่วนงานด้านการสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุ และอุบัติเหตุการณ์ (AIG) ตามเอกสาร DOC 9734 Safety oversight manual ต้องขึ้นตรงกับ คณะรัฐมนตรีของประเทศนั้น ๆ ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี สำหรับอัตรากำลังของบุคลากรที่จะบรรจุตามโครงสร้างของ กพท. ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ในเบื้องต้น กพท. จำเป็นต้องสรรหา คัดสรร หรือจัดว่าจ้างผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและมีประสบการณ์ในการทำงานด้านการตรวจสอบในทุก



สาขา ซึ่งเป็นส่วนงานหลักทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อเป็นต้นแบบในการทำงาน ในระยะยาวก่อน ในขณะเดียวกัน จำเป็นต้องสรรหา คัดสรร และบรรจุบุคลากรในแต่ละสาขาตาม จำนวนที่สามารถคำนวณได้จากหลักเกณฑ์ที่ ICAO กำหนดไว้ ดำเนินการฝึกอบรมบุคลากรและ ให้ปฏิบัติงานร่วมบุคลากรที่ต่าง ๆ และให้เข้ามาปฏิบัติงานเพื่อเรียนรู้ประสบการณ์ในการทำงาน และเพื่อเตรียมเป็นผู้ตรวจสอบในสาขาต่าง ๆ ต่อไป

### 3. การมีฐานะทางการเงินที่มั่นคง (Economic sustainability)

ในเบื้องต้น กพท. ควรสร้างความเชื่อมั่นในการดำเนินงานในช่วงระยะเวลาหนึ่งก่อน เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเกิดความมั่นใจในการบริหารงาน (ซึ่งในระยะนี้ ยังคง จำเป็นต้องใช้งบประมาณจากรัฐบาลไปก่อน) จากนั้น จึงนำแผนการบริหารจัดการรายได้จาก หลายประเทศมาเปรียบเทียบ และพิจารณาตามสภาพความเป็นจริง แต่ต้องให้สามารถแข่งขันกับ ประเทศต่าง ๆ ได้

### 4. การพัฒนาระบบงานขององค์กร (Corporate system)

กพท. ควรจัดให้มีระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ (Management Information System: MIS) เพื่อบริหารการใช้ข้อมูลสำหรับภายในองค์กร โดยเชื่อมโยงกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานตามโครงสร้างของ กพท. เพื่อให้ทุกหน่วยงานสามารถใช้ข้อมูลร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว เชื่อถือได้และปลอดภัย ส่วนที่จะอำนวยความสะดวก ในการให้บริการกับบุคคลภายนอกหรือผู้ประกอบการภายนอกนั้น ควรจะต้องออกแบบระบบ สารสนเทศเพื่อให้สามารถเข้าถึงได้ง่าย สะดวก สามารถบันทึก และจัดเก็บข้อมูลได้อย่างเป็น ระบบ โดยอาจเชื่อมโยงกับ MIS ภายในองค์กรในส่วนที่เกี่ยวข้องด้านความปลอดภัย

### 5. การพัฒนานกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง (Legislation and regulation)

ในการปรับปรุงหรือจัดทำกฎหมายหลักด้านการบินพลเรือนนั้นควรจัดเขียนไว้กว้าง ๆ แต่ให้ครอบคลุมทุกส่วนตามอนุสัญญาชิคาโก โดยการเขียนนั้น รายละเอียดต่าง ๆ ในแต่ละ มาตราต้องให้เป็นไปตามข้อกำหนดของภาคผนวกประกอบอนุสัญญาชิคาโก ซึ่งจะเขียนกำหนดไว้ในกฎระเบียบหรือกฎหมายรองส่วนของโครงสร้างกฎหมายการบินพลเรือนนั้นควรยึดตาม Model Acts ของ ICAO เป็นหลัก เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล สำหรับการจัดทำกฎระเบียบหรือ กฎหมายรองนั้น ควรจัดทำให้สามารถดำเนินการแก้ไขได้ง่าย สะดวก และทันต่อเหตุการณ์ ที่เปลี่ยนแปลงได้ โดยสามารถนำตัวอย่างของประเทศต่าง ๆ มาเป็นตัวอย่างในการจัดทำได้ รวมทั้ง การปรับและรับเข้ามาใช้ (Adapt and adopt) แต่ต้องสอดคล้องกับการจัดทำกฎหมายหลักด้วย สำหรับคู่มือ คำแนะนำทางเทคนิค กระบวนการ ขั้นตอนการปฏิบัติต่าง ๆ ในทุกด้านให้เป็นไปตาม มาตรฐานและข้อพึงปฏิบัติระหว่างประเทศ

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการบินพลเรือนของไทยสู่ความเป็นเลิศ

นอกจากการแก้ปัญหาการบินพลเรือนด้วยการวิเคราะห์ปัญหาอย่างรอบด้านตาม ทฤษฎีการแก้ไข้ปัญหาทั่วไป General Problem Solver (GPS) กำหนดปัญหาที่ต้องแก้ไข้ บริหาร ตามกระบวนการจัดการ (Management process) กำหนดทรัพยากรที่ต้องการ เช่น คน เงิน อุปกรณ์ วิธีการ ระบบสารสนเทศ เป็นต้น การแก้้ปัญหาด้วยองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ เช่น การจัดองค์การ กระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การนำหลัก ธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การ จะสามารถแก้้ปัญหาการบินพลเรือนได้ เมื่อสามารถปลด “ธงแดง” ของ ICAO ได้จะเป็นการยกระดับการบินพลเรือนของไทยให้เข้าสู่มาตรฐานสากล นอกจากนั้น ภาครัฐจะต้องดำเนินการแก้้ปัญหาด้านการบินพลเรือนในระยะยาวเพื่อให้เกิด ความยั่งยืนด้วยแผนความมั่นคงยั่งยืนของความปลอดภัยด้านการบิน (Sustainability plan) ที่ กพท. ได้จำ้ให้ CAAi จัดทำ โดยที่ผู้วิจัยได้เพิ่มเติมบางส่วนเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานของ ICAO คำแนะนำจากคณะผู้ติดตามความคืบหน้าการแก้้ปัญหาการบินพลเรือนของ ICAO (Asia and Pacific introduced Thailand Asia Pacific Combined Action Team: APAC CAT) และจากการสัมภาษณ์ เพื่อให้สามารถพัฒนาการบินพลเรือนของไทยสู่ความเป็นเลิศในภูมิภาค ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. ภาครัฐ และ กพท. ควรสนับสนุนให้มีสถาบันที่สามารถผลิตบุคลากรด้านการบิน ที่มีคุณภาพอย่างแท้จริงอย่างต่อเนื่องด้วยจำนวนที่สอดคล้องกับความต้องการเติบโตของ อุตสาหกรรมการบินของไทย เพื่อเข้ามาเสริมบุคลากรที่กำลังขาดแคลน เช่น ผู้ตรวจจสอบ (Inspectors) เป็นต้น
2. ภาครัฐและ กพท. จะต้องบันทึกเหตุการณ์และข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับบทเรียน ที่เกี่ยวข้องกัพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยได้ลงนามเอาไว้ ส่งมอบให้กั ผู้บริหาร กพท. ที่มารับงานใหม่ เพื่อแจ้งให้กัภาครัฐหากมีการเปลี่ยนรัฐบาล
3. ผู้บริหาร กพท. ควรเป็นผู้ที่มองภาพกว้าง (Big picture) ทางด้านอุตสาหกรรมการบินของโลก และสามารถเชื่อมโยงแนวคิดเข้ามายังอุตสาหกรรมการบินของไทยได้ รวมถึง ควรบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส ไร้ผลประโยชน์ทับซ้อน บริหารทรัพยากรมนุษย์ อย่างถูกต้อง คัดคนดีมีสมรรถนะสูงเข้าสู่องค์การ ไม่มีการวิ่งเต้น
4. ควรพัฒนาให้ กพท. เป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง ทันสมัย มีบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ เป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติ (Regulator) ที่มีประสิทธิภาพจริง น่าเชื่อถือ และได้รับยอมรับจาก

ผู้ปฏิบัติ (Operators) ที่อยู่ในอุตสาหกรรมการบินของไทย

5. ควรวางโครงสร้างพื้นฐานขององค์การให้มีความพร้อม วางระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพ และพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้มีความสามารถอย่างต่อเนื่องเสมอ
6. ควรพัฒนาให้ กพท. เป็นผู้นำในการสร้างบรรยากาศ “ครอบครัวการบิน” ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่อยู่ในอุตสาหกรรมการบินพลเรือนของไทย เพื่อการแบ่งปันทรัพยากร ร่วมกัน เช่น บุคลากร องค์ความรู้ และเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน เป็นต้น
7. กพท. ควรวางรากฐานวัฒนธรรมความปลอดภัยทางบิน ด้วยการสร้างจิตสำนึกและปลูกฝังวัฒนธรรมนี้ให้กับบุคลากรด้านการบินพลเรือนทั้งระบบ
8. กพท. ควรใช้กลยุทธ์การลดจุดอ่อน เสริมจุดแข็ง และสร้างพันธมิตรการบินกับนานาชาติ เพื่อการแบ่งปันทรัพยากร และสร้างบรรยากาศความร่วมมือกันในด้านต่าง ๆ
9. กพท. ควรมีภาวะผู้นำ เปิดให้ระดับผู้ปฏิบัติงานได้มีโอกาสเสนอข้อคิดเห็น และมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ จัดให้มีการสื่อสารภายในองค์การที่ดี ให้เกิดความสามัคคี
10. กพท. ควรตั้งหน่วยฝึกอบรมที่ควบคุมสมรรถนะบุคลากรที่สำคัญให้มีความรู้ด้านมาตรฐาน ICAO ที่ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา

### **ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป**

จากการที่ไทยได้รับการตรวจสอบจาก ICAO ตามโครงการตรวจสอบการกำกับดูแลความปลอดภัย Universal Safety Oversight Audit Programme: USOAP แล้ว “ธงแดง” ที่ได้รับแสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่องในการกำกับดูแลการบินของภาครัฐยังไม่ได้มาตรฐาน อาจถือได้ว่าเป็นบทเรียนให้กับไทยในเรื่องการบริหารงานภาครัฐ และการปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีต่อนานาชาติ วิกฤติ “ธงแดง” ที่ได้รับ ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือด้านการบินพลเรือน ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ และผลประโยชน์ของชาติเป็นอย่างมาก บทเรียนที่ได้รับจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการแสดงถึงสาเหตุที่เกิดข้อบกพร่อง การแก้ไขปัญหการบินพลเรือน แนวทางการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาขึ้นซ้ำอีก แนวทางการพัฒนาให้มีความยั่งยืนและข้อเสนอแนะสู่ความเป็นเลิศ บนหลักการทางรัฐประศาสนศาสตร์ ข้อมูลจากการวิจัยจะเป็นประโยชน์สำหรับการรับการตรวจการกำกับดูแลการบินพลเรือนจาก ICAO ในครั้งต่อไป และจะเป็นกรณีศึกษาให้กับประเทศต่าง ๆ ที่ยังไม่เคยได้รับการตรวจดังกล่าวอีกด้วย

ในการวิจัยครั้งต่อไป ผู้วิจัยขอเสนอแนะหัวข้อการวิจัยที่น่าสนใจซึ่งเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการบิน ให้แก่ผู้ที่สนใจไว้พิจารณาเพื่อดำเนินการศึกษาต่อไป รายละเอียดมีดังต่อไปนี้

1. เนื่องจากการศึกษานี้เป็นการศึกษาในช่วงเริ่มต้นของการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยหลังจากที่ไม่ผ่านการตรวจจาก ICAO ในรอบแรก และประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงรอรับการตรวจประเมินจาก ICAO ในรอบที่ 2 ในช่วงปลาย พ.ศ. 2560 ซึ่งหากประเทศไทยยังไม่ผ่านการตรวจสอบและยังคงติด “ธงแดง” ผู้สนใจสามารถศึกษาเพื่อประเมินข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นใหม่ และหาแนวทางในการแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านั้น โดยใช้แนวคิด ทฤษฎี หรือเครื่องมือการบริหารที่ทันสมัย มาใช้เป็นกรอบการศึกษา

2. จากการศึกษาที่ ICAO จะเริ่มดำเนินการตรวจ (Audit) กพท. ในส่วนการกำกับดูแลมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยของสนามบินต่าง ๆ ในประเทศไทย ตามโครงการ (Universal Security Audit Programme: USAP) ของ ICAO ระหว่างวันที่ 13-21 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งมีโอกาสที่จะถูกตรวจพบข้อบกพร่อง ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นโอกาสอันดีที่จะมีการศึกษาแนวทางในการนำข้อบกพร่องที่ ICAO ตรวจพบนี้ มาวิเคราะห์หาสาเหตุรากของปัญหา หาแนวทางแก้ไข และแนวทางการป้องกันไม่ให้มีข้อบกพร่องเหล่านี้เกิดขึ้นอีก

## บรรณานุกรม

- การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย. (2560). จากสนามบินสระปทุมสู่สนามบินดอนเมือง.  
เข้าถึงได้จาก <http://airportthai.co.th/main/th/741-histories>
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 27/ 2558 พุทธศักราช 2558. (2558, 11 กันยายน).  
ราชกิจจานุเบกษา. หน้า 4-6.
- จันทราณี สงวนนาม. (2545). *ทฤษฎีแนวปฏิบัติการบริหารสถานศึกษา*. กรุงเทพฯ: บัค พอยท์.  
ณัฐวุฒิ ศิลาโชติ. (2559). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบิน (Aviation)*. เข้าถึงได้จาก  
<http://www.crewsociety.com/17>
- นราธิป ศรีราม, กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และชลัช ชรัญญชัย. (2556). *การสังเคราะห์แนวคิด  
การบริการสาธารณะแนวใหม่*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน). (2559). *เส้นทางระหว่างประเทศ*. เข้าถึงได้จาก  
[http://www.thaiairways.com/th\\_TH/plan\\_my\\_trip/international\\_destination.page?](http://www.thaiairways.com/th_TH/plan_my_trip/international_destination.page?)
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2545. (2545, 2 ตุลาคม).  
ราชกิจจานุเบกษา. หน้า 1-21.
- ระเบียบกรมการบินพลเรือนว่าด้วยคุณสมบัติ การมอบหมาย การปฏิบัติหน้าที่ และการกำกับดูแล  
การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ  
พ.ศ. 2497-พ.ศ. 2558. เข้าถึงได้จาก <https://www.caat.or.th/th/archives/2706>
- ระเบียบวาระการประชุม คณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน คณะที่ 5.  
ครั้งที่ 3/ 2560. (2560). เข้าถึงได้จาก [http://www.thaigov.go.th/news/contents/  
details/3148](http://www.thaigov.go.th/news/contents/details/3148)
- รัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต รุ่นที่ 1 มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี. (2560). *การจัดการภาครัฐ  
แนวใหม่ (New Public Management: NPM)*. เข้าถึงได้จาก  
[https://www.facebook.com/permalink.php?id=480678505333377&story\\_fbid=6  
53193988081827](https://www.facebook.com/permalink.php?id=480678505333377&story_fbid=653193988081827)
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติ  
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิม  
พระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554*. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.

- วชิรวัชร งามละม่อม. (2545). *การบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)*. กรุงเทพฯ: สถาบัน TDRM.
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (2558). *ผลการตรวจสอบมาตรฐานการบินของ EASA เป็นที่น่าพอใจ... แต่ยังคงต้องติดตามการแก้ไขปัญหา ICAO และ FAA (กระแสดรรชนี ฉบับที่ 2682)*. เข้าถึงได้จาก <https://www.kasikornresearch.com/TH/K-EconAnalysis/Pages/ViewSummary.aspx?docid=34719>.
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (2559). *การเติบโตของธุรกิจการบินฯ โอกาสบนความท้าทายของไทย*. เข้าถึงได้จาก <http://www.thansettakij.com/content/102184>.
- สำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ. กลุ่มงานองค์การระหว่างประเทศ และสหประชาชาติ. (2553). *ICAO's Regional Presence*. กรุงเทพฯ: สำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ.
- สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย. (2558). *รายงานผลการตรวจสอบของ ICAO*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย.
- สัมพันธ์ พงษ์ไทย. (2558). "ทำความรู้จักกับ ICAO และ ICAO Audit" เอกสารงานเสวนาวิชาการ *ด้านการบิน Aviation Talk ครั้งที่ 13*. เข้าถึงได้จาก <https://www.slideshare.net/amnatsk1/icao-usoap-cma-ku>
- หนังสือพิมพ์คมชัดลึก. (2560). *ทางออก! เอฟเอเอ อเมริกา... ขึ้นบัญชีดำการบินของไทย*. เข้าถึงได้จาก <http://www.komchadluek.net/news/economic/217922>
- อัครพงษ์ เขียวแจ่ม. (2559). *การจัดการภาครัฐแนวใหม่*. เข้าถึงได้จาก [http://reo10.mnre.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=91](http://reo10.mnre.go.th/ewt_dl_link.php?nid=91)
- อุทัย เลาหวิเชียร. (2559). *รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- APS Aviation Performance Solutions. (2014). *THAILAND-APS gives seminar to ASIA Pacific air safety team*. Retrieved from <http://apstraining.com/thailand-aps-seminar-asia-pacific-aviation-safety-team/>
- ASBU. DOC 10004. ICAO Document. (2017). Retrieved from <https://www.icao.int/Meetings/a39/Documents/GASP>
- Boundless Management. (2016). *Measuring organizational performance*. Retrieved From <https://www.boundless.com/management/textbooks/boundless-management-textbook/control-8/control-process-61/measuring-organizational-performance-310-1888/> on 12 July 2016.

- Bransford, J. D., & Stein, B. S (1993). *The ideal problem solver: A guide for improving thinking, learning, and creativity* (2<sup>nd</sup> ed.). New York: W. H. Freeman.
- Buzz Analyst. (2017). *GAP Analysis-What and How? - All You Need To Know*. Retrieved from file:///C:/Users/win7/Downloads/gap-analysis-what-and-how-all-you-need-to-know.pdf.
- Certo, S. C. (2003). *Modern management*. New Jersey: Prentice Hall.
- Civil Aviation Authority of Nepal: CAAN. (2016). Retrieved from <http://www.tourismmail.com/airways-gaining-popularity-in-nepal/>
- Civil Aviation Authority of Nepal. (2017). *Organization*. Retrieved from <https://www.caanepal.org.np/about-us/organization/>
- Civil Aviation Authority of Philippines: CAAP. (2016). Retrieved from <http://caap.gov.ph/index.php/8-news>
- Convention on International Civil Aviation. (2015). Retrieved from [www.icao.int/publications/pages/doc7300](http://www.icao.int/publications/pages/doc7300)
- Denhardt, R., & Denhardt, J. (2009). *Public administration: An action orientation* (6<sup>th</sup> ed.). Belmont, CA: Thomson Wadsworth.
- 8 Critical Elements: CEs. (2017). Retrieved from <http://i1202.photobucket.com/albums/bb377/tovson100/CE8.jpg>
- Ericsson, K., & Simon, H. (1984). *Protocol analysis*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ernst, G., & Newell, A. (1969). *GPS: A case study in generality and problem solving*. New York: Academic Press.
- European Aviation Safety Agency (EASA). (2015). Retrieved from <https://www.easa.europa.eu> on
- Fayol, H. (1956). *Administration industrielle et générale*. Paris: Dunod.
- Fayol, H. (1967). *General and industrial management*. New York: Pittnans.
- Fayol, H. (2015). *Final report of the USOAP CMA Audit of the civil aviation system of the Kingdom of Thailand*. ICAO Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP) Continuous Monitoring Approach (CMA). International Civil Aviation Organization (ICAO). Retrieved 19 to 30 January 2015.

- Federal Aviation Administration. (2016). *FAA flight standards service*. Retrieved from <https://www.faa.gov/about/initiatives/iasa/media/IASAWS.xlsx>
- Firend, A. L. R. (2014). The problem solving model "PSM". *The international journal of business and management research*, 7 (1), 5-8.
- Gulick, L., & Urwick, L. F. (1973). *Paper on sciences of administration*. New York: Institution of public Administration.
- Harold, D. K. (1972). *Analysis of managerial functions*. New York: McGraw-Hill.
- IATA (International Air Transport Association). (2016). *Civil Aviation authority training courses*. Retrieved from <http://www.iata.org/training/subject-areas/pages/civil-aviation-courses.aspx>.
- ICAO (International Civil Aviation Organization). (2015). Retrieved from <http://www.icao.int/about-icao/Pages/default.aspx>.
- ICAO (International Civil Aviation Organization). (2016). *Public maps*. Retrieved from <http://gis.icao.int/gallery/>
- ICAO regional office. (2016). *Summary of debrief session-APAC CAAT CAT mission*. Bangkok: ICAO regional office.
- ICAO regional presence. (2016). Retrieved from <http://www.icao.int/secretariat/RegionalOffice/Pages/default.aspx>.
- International Civil Aviation Organization (ICAO). (2011). *Universal Safety Oversight audit programme continuous monitoring manual (3<sup>rd</sup> ed.)*. Montreal: International Civil Aviation Organization (ICAO).
- International Civil Aviation Organization (ICAO). (2015). *Final Report of the USOAP CMA Audit of the Civil Aviation System of Thailand, August 2015*. Montreal: International Civil Aviation Organization (ICAO).
- International Civil Aviation Organization. (2015). *Safety Audit Results: USOAP interactive viewer*. Retrieved from <http://www.icao.int/safety/pages/usoap-results.aspx>
- International Civil Aviation Organization. (2016). Retrieved from [www.icao.com](http://www.icao.com).
- Ishikawa, K. (1968). *Guide to quality control*. Tokyo: JUSE.



- Juliet, V. W. (2016). *Indonesia awarded category 1 safety rating by the FAA*. Retrieved from <http://www.aviationtoday.com/2016/08/17/indonesia-awarded-category-1-safety-rating-by-the-faa/>
- Langford, G., and et.al. (2008). *Gap analysis: rethinking the conceptual foundations*. graduate school of engineering & applied sciences. Monterey California: Naval Postgraduate School.
- Langford, M. (2008). *Social rights jurisprudence: emerging trends in international and comparative law*. New York: Cambridge University Press.
- McNamara, C. (1997). *Basic guidelines to problem solving and decision making*. Minnesota: Authenticity Consulting.
- Medical Dictionary. (2017). *Merriam webster*. Retrieved from <https://www.merriam-webster.com/>
- Member States of ICAO*. (2016). Retrieved from <https://www.icao.int/MemberStates/Member%20States.English.pdf>
- Merton, R. (1938). Social structure and anomie. *American sociological review*. 3 (5), 672-682.
- Newell, A. (1990). *Unified theories of cognition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Newell, A., & Simon, H. (1972). *Human problem solving*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Nicholas, I., & David, L. (2007). *FAA downgrades Indonesia's oversight systems to Category 2, Flight Global*. Retrieved from <https://www.flightglobal.com/news/articles/faa-downgrades-indonesia39s-oversight-systems-to-category-213379/>
- NYC Aviation. (2012). *Did FAA managers urge employees to vote democrat?* Retrieved from <http://www.nycaviation.com/2012/09/did-faa-managers-urge-employees-to-vote-democrat/>

- O'Leary, R., David, M., Van, S., & Kim, S. (2010). *The Future of Public Administration around the World: The Minnow brook Perspective*. Washington, DC: Georgetown University.
- Robbins, S. P., & Decenzo, D. A. (2004). *Fundamentals of management* (4<sup>th</sup> ed.). New Jersey: Pearson Education.
- Safety Oversight Manual, (2006). *Part A the establishment and management of a state's safety oversight system, Doc 9734 AN/959* (2<sup>nd</sup> ed.). Montréal: International Civil Aviation Organization.
- Schweidt. (2016). *European Aviation Safety Agency: EASA*. Retrieved from <http://www.schweidt.de>
- Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (2007). *Classics of public administration*. Boston: Wadsworth.
- Summary of ICAO-APAC CAT Mission. (2016). *The Civil Aviation Authority of Thailand, Bangkok, Thailand, 25-29 April 2016*. Bangkok: International Civil Aviation Organization (ICAO).
- The Civil Aviation Authority of Thailand. (2015). *FAA Record of Discussion (ROD)*. Bangkok: The Civil Aviation Authority of Thailand.
- Wisuta Jaengprajak. (2017). *ICAO SSC status could more than clip Thai carriers' wings. SCB Economic Intelligence Center (EIC)*. Retrieved from <https://www.scbeic.com/en/detail/product/1359>.
- Word aviation news. (2016). *FAA announces aviation safety rating for Indonesia*. Retrieved from <https://50skyshades.com/news/events-festivals/faa-announces-aviation-safety-rating-for-indonesia>

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก  
แบบสัมภาษณ์สำหรับระดับผู้กำหนดนโยบาย

## ข้อคำถามสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก สำหรับผู้กำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทย

สถานการณ์ก่อนที่ ICAO ตัด "ธงแดง" กับการบินพลเรือนของไทย

1. ท่านคิดว่าอะไร คือ สาเหตุสำคัญที่ทำให้ ICAO ลดระดับมาตรฐานความปลอดภัย  
การบินพลเรือนของประเทศไทยด้วยการประกาศตัด "ธงแดง"

(1) สาเหตุสำคัญอันดับ 1

.....  
เหตุผล.....  
.....  
.....

(2) สาเหตุสำคัญอันดับ 2

.....  
เหตุผล.....  
.....  
.....

(3) สาเหตุสำคัญอันดับ 3

.....  
เหตุผล.....  
.....  
.....

2. ท่านคิดว่าอะไรเป็นอุปสรรคสำคัญของกรมการบินพลเรือน (บพ.) ที่ทำให้การกำกับ  
ดูแลความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานของ ICAO

2.1 อุปสรรคด้านนโยบายของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนของไทยช่วงก่อน  
การได้รับ "ธงแดง"

(1) อุปสรรคสำคัญอันดับ 1

.....  
เหตุผล.....  
.....  
.....

(2) อุปสรรคสำคัญอันดับ 2

.....  
เหตุผล.....  
.....  
.....

(3) อุปสรรคสำคัญอันดับ 3

.....  
เหตุผล.....  
.....  
.....

2.2 อุปสรรคในการดำเนินงานของ บพ. ช่วงก่อนการได้รับ “ธงแดง” เป็นอย่างไร (เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ธรรมาภิบาล งบประมาณ และ ความสอดคล้องกับมาตรฐาน ICAO)

(1) อุปสรรคสำคัญอันดับ 1

.....  
เหตุผล.....  
.....  
.....

(2) อุปสรรคสำคัญอันดับ 2

.....  
เหตุผล.....  
.....  
.....

(3) อุปสรรคสำคัญอันดับ 3

.....  
เหตุผล.....  
.....  
.....

### สถานการณ์หลังจากที่ ICAO ตัด "ธงแดง" ให้อับการบินพลเรือนของไทย

3. หลังจากที่ประเทศไทยได้รับ "ธงแดง" จาก ICAO แล้ว ท่านคิดว่าประเทศไทยได้ดำเนินการแก้ไขวิกฤติได้อย่างถูกต้องหรือไม่ ทำไม

3.1 มาตรการของภาครัฐในการแก้ไขวิกฤติการบินพลเรือนของไทยเป็นอย่างไร มีอุปสรรคหรือไม่ และสามารถแก้ไขปัญหาได้ภายในเวลาอันรวดเร็วหรือไม่ ในประเด็นของ

(1) การปรับปรุงกฎหมายการบินพลเรือนของไทย

.....

เหตุผล.....

.....

.....

(2) การปรับโครงสร้างการบินพลเรือนของไทย

.....

เหตุผล.....

.....

.....

(3) การจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน (ศบปพ.)

.....

เหตุผล.....

.....

.....

(4) อื่น ๆ

.....

เหตุผล.....

.....

.....

3.2 ท่านคิดว่าการดำเนินงานของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) ในการแก้ไขวิกฤติการบินพลเรือนของไทยเป็นอย่างไร มีอุปสรรคหรือไม่ และสามารถแก้ไขปัญหาได้ภายในเวลาอันรวดเร็วหรือไม่

.....  
เหตุผล.....

4. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา และพัฒนาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน

4.1 ท่านคิดว่าแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนให้สามารถกลับคืนสู่ภาวะปกติได้อย่างรวดเร็วและยั่งยืนควรเป็นอย่างไร ทำไมในประเด็นต่อไปนี้

(1) นโยบายภาครัฐ

.....  
เหตุผล.....

(2) การดำเนินการแก้ไขปัญหของ กพท.

.....  
เหตุผล.....

(3) อื่น ๆ

.....  
เหตุผล.....



4.2 ท่านคิดว่าแนวทางในการพัฒนาศักยภาพการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน เป็นที่ยอมรับของนานาชาติ ควรเป็นอย่างไร ในประเด็นต่อไปนี้

(1) นโยบายภาครัฐ

.....

เหตุผล.....

.....

.....

(2) การดำเนินการแก้ไขปัญหาของ กพท.

.....

เหตุผล.....

.....

.....

(3) อื่น ๆ

.....

เหตุผล.....

.....

.....

ภาคผนวก ข  
แบบสัมภาษณ์สำหรับระดับผู้ปฏิบัติการ

**ข้อคำถามสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก  
สำหรับผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน**

**สถานการณ์ก่อนที่ ICAO ติด "ธงแดง" กับการบินพลเรือนของไทย**

1. ท่านคิดว่าอะไรคือ สาเหตุสำคัญที่ทำให้ ICAO ลดระดับมาตรฐานความปลอดภัยการบินพลเรือนของประเทศไทยด้วยการประกาศติด "ธงแดง"

(1) สาเหตุสำคัญอันดับ 1

.....

เหตุผล.....

.....  
.....

(2) สาเหตุสำคัญอันดับ 2

.....

เหตุผล.....

.....  
.....

(3) สาเหตุสำคัญอันดับ 3

.....

เหตุผล.....

.....  
.....

2. ท่านคิดว่าอะไรเป็นอุปสรรคสำคัญของกรมการบินพลเรือน (บพ.) ที่ทำให้การกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานของ ICAO

2.1 อุปสรรคด้านมาตรการของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนของไทย (เช่น กฎหมาย, ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน, ธรรมาภิบาล, งบประมาณ, ฯลฯ)

(1) อุปสรรคสำคัญอันดับ 1

.....

เหตุผล.....

.....  
.....

(2) อุปสรรคสำคัญอันดับ 2

.....  
เหตุผล.....  
.....  
.....

(3) อุปสรรคสำคัญอันดับ 3

.....  
เหตุผล.....  
.....  
.....

## 2.2 อุปสรรคด้านกระบวนการจัดการภายในของ บพ. ช่วงก่อนการได้รับ “ธงแดง”

กระบวนการและ ปัจจัยการบริหาร		อุปสรรค (สมัยที่เป็น บพ.)
การวางแผน		.....
	บุคลากร	.....
	งบประมาณ	.....
	วิธีการทำงาน	.....
	เทคโนโลยี	.....
	กรอบเวลา	.....
	อื่น ๆ	.....
การจัดโครงสร้าง		.....
	บุคลากร	.....
	งบประมาณ	.....
	วิธีการทำงาน	.....
	เทคโนโลยี	.....
	กรอบเวลา	.....
	อื่น ๆ	.....
การขึ้นนำองค์กร		.....
	บุคลากร	.....
	งบประมาณ	.....
	วิธีการทำงาน	.....
	เทคโนโลยี	.....
	กรอบเวลา	.....
	อื่น ๆ	.....
การควบคุม		.....
	บุคลากร	.....
	งบประมาณ	.....
	วิธีการทำงาน	.....

กระบวนการและ ปัจจัยการบริหาร		อุปสรรค (สมัยที่เป็น บพ.)
	เทคโนโลยี	.....
	กรอบเวลา	.....
	อื่น ๆ	.....

### สถานการณ์หลังจากที่ ICAO ติด "ธงแดง" กับการบินพลเรือนของไทย

3. หลังจากประเทศไทยได้รับ "ธงแดง" จาก ICAO แล้ว ประเทศไทยได้ดำเนินการต่าง ๆ อย่างเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน อาทิเช่น การเร่งปรับแก้ไขกฎหมายการบินพลเรือน การปรับโครงสร้างองค์กรด้านการบินพลเรือนของไทย การจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน เป็นต้น

3.1 ท่านคิดว่าในการดำเนินการของภาครัฐในการแก้ไขวิกฤติการบินพลเรือนของไทยที่ผ่านมาเป็นอย่างไรถูกต้องหรือไม่ อย่างไร ในประเด็นของ

(1) การปรับปรุงกฎหมายการบินพลเรือนของไทย

.....  
เหตุผล.....

(2) การปรับโครงสร้างการบินพลเรือนของไทย

.....  
เหตุผล.....

(3) การจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน (ศบปพ.)

.....  
เหตุผล.....

(4) อื่น ๆ

.....  
 เหตุผล.....  
 .....

3.2 ท่านคิดว่าการดำเนินงานของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) ในการแก้ไขวิกฤติการบินพลเรือนของไทยเป็นอย่างไร มีอุปสรรคหรือไม่ และสามารถแก้ไขปัญหาได้ภายในเวลาอันรวดเร็วหรือไม่

.....  
 เหตุผล.....  
 .....

3.3 ท่านคิดว่าเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทุกระดับในแต่ละหน่วยภายใน กพท. มีความเข้าใจปัญหาที่แท้จริงรวมถึงวิธีในการแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการหรือไม่อย่างไร

.....  
 เหตุผล.....  
 .....

3.4 ท่านคิดว่ากระบวนการจัดการ (Management Process) ของ กพท. ในปัจจุบัน เป็นอย่างไร ในประเด็นต่อไปนี้

กระบวนการและ ปัจจัยการบริหาร		อุปสรรค (สมัยที่เป็น กพท.)
การวางแผน		.....
	บุคลากร	.....
	งบประมาณ	.....
	วิธีการทำงาน	.....
	เทคโนโลยี	.....
	กรอบเวลา	.....
	อื่น ๆ	.....
การจัดโครงสร้าง		.....
	บุคลากร	.....
	งบประมาณ	.....
	วิธีการทำงาน	.....
	เทคโนโลยี	.....
	กรอบเวลา	.....
	อื่น ๆ	.....
การขึ้นองค์กร		.....
	บุคลากร	.....
	งบประมาณ	.....
	วิธีการทำงาน	.....
	เทคโนโลยี	.....
	กรอบเวลา	.....
	อื่น ๆ	.....
การควบคุม		.....
	บุคลากร	.....
	งบประมาณ	.....



กระบวนการและ ปัจจัยการบริหาร		อุปสรรค (สมัยที่เป็น กพท.)
	วิธีการทำงาน	.....
	เทคโนโลยี	.....
	กรอบเวลา	.....
	อื่นๆ	.....

#### 4. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา และพัฒนาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน

4.1 ท่านคิดว่าแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนให้สามารถกลับคืนสู่ภาวะปกติได้อย่างรวดเร็วและยั่งยืนควรเป็นอย่างไร ทำไม ในประเด็นต่อไปนี้

##### (1) นโยบายภาครัฐ

.....

เหตุผล.....

.....

.....

##### (2) การดำเนินการแก้ไขปัญหของ กพท.

.....

เหตุผล.....

.....

.....

##### (3) อื่น ๆ

.....

เหตุผล.....

.....

.....

4.2 ท่านคิดว่าแนวทางในการพัฒนาศักยภาพการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน เป็นที่ยอมรับของนานาชาติ ควรเป็นอย่างไร ในประเด็นต่อไปนี้

(1) นโยบายภาครัฐ

.....  
เหตุผล.....

.....  
.....

(2) การดำเนินการแก้ไขปัญหาของ กพท.

.....  
เหตุผล.....

.....  
.....

(3) อื่น ๆ

.....  
เหตุผล.....

.....  
.....

ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ภาคผนวก ค  
แบบบันทึกข้อมูล

## แบบบันทึกข้อมูลชุดที่ 1

### ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ชื่อเอกสาร:	
ผู้เขียน:	
วัน เดือน ปี เอกสาร:	
วัน เดือน ปี ที่ทบทวน:	

### ส่วนที่ 2 หัวข้อสำคัญที่ต้องการหารายละเอียด

1. ข้อบกพร่องด้านความปลอดภัยทางการบินของไทยจากการตรวจสอบของ ICAO

.....

.....

.....

.....

2. ข้อบกพร่องในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนที่ระบุโดยคณะ APAC CAAT ของ ICAO

.....

.....

.....

.....

3. ปัจจัยที่หน่วยงานของไทยละเลย หรือไม่ได้ปฏิบัติตามพันธะสัญญาจนเป็นเหตุให้ประเทศไทยได้รับธงแดง

.....

.....

.....

.....

## แบบบันทึกข้อมูลชุดที่ 2

### ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ชื่อเอกสาร:	
ผู้เขียน:	
วัน เดือน ปี เอกสาร:	
วัน เดือน ปี ที่ทบทวน:	

### ส่วนที่ 2 หัวข้อสำคัญที่ต้องการหารายละเอียด

1. นโยบายของรัฐบาลไทยในการแก้ไขวิกฤตการณ์การบินพลเรือน

.....

.....

.....

.....

2. กระบวนการที่รัฐบาลไทยได้เข้ามาแก้ไขสถานการณ์การบินพลเรือน

.....

.....

.....

.....

### แบบบันทึกข้อมูลชุดที่ 3

#### ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ชื่อเอกสาร:	
ผู้เขียน:	
วัน เดือน ปี เอกสาร:	
วัน เดือน ปี ที่ทบทวน:	

#### ส่วนที่ 2 หัวข้อสำคัญที่ต้องการหารายละเอียด

1. มาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของ ICAO ที่เกี่ยวข้องกับข้อบกพร่องของการบินพลเรือน

.....

.....

.....

.....

2. ข้อเสนอแนะของ APAC CAT ในการดำเนินการแก้ไขปัญหา

.....

.....

.....

.....

3. หลักการ และวิธีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับการกำกับดูแลงานด้านการบินพลเรือน

.....

.....

.....

.....

ภาคผนวก ง  
คำสั่ง คสช. ที่ 27/ 58

## หน้า 4

เล่ม 132 ตอนพิเศษ 215 ง ราชกิจจานุเบกษา 11 กันยายน 2558

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ที่ 27/ 2558

เรื่อง การแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลและพัฒนาการบินพลเรือนของประเทศไทยตามที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) ได้เข้ามาทำการตรวจสอบการกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนตามโครงการ Universal Safety Oversight Audit Program (USOAP) โดยกรมการบินพลเรือน ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้านการบินพลเรือนของประเทศไทยเป็นหน่วยรับการตรวจนั้น ผลการตรวจสอบพบว่าการกำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของประเทศไทยมีข้อบกพร่องจำนวนมาก ซึ่งรวมถึงข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย (Significant Safety Concern: SSC) ด้วย และหากมิได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนแล้ว จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยโดยรวมได้ ดังนั้น เพื่อให้สามารถเร่งดำเนินการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวและพัฒนาการบินพลเรือนเพื่อยกระดับมาตรฐานการบินพลเรือนของประเทศไทยให้สอดคล้องมาตรฐานสากล และเพื่อปฏิรูปราชการแผ่นดิน อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้จัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน” (Command Center for Resolving Civil Aviation Issues) เรียกโดยย่อว่า ศบปพ. (CRCA) เป็นศูนย์เฉพาะกิจขึ้นตรงกับหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยมีผู้บัญชาการทหารอากาศเป็นผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน เรียกโดยย่อว่า ผบ.ศบปพ.

ข้อ 2 ศบปพ. มีโครงสร้างการปฏิบัติการดังนี้

(1) ให้มีคณะกรรมการศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน ประกอบด้วยบุคคลที่ผบ.ศบปพ. แต่งตั้ง ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติในระดับรัฐบาล

(2) ให้กองทัพอากาศและกรมการบินพลเรือนเป็นหน่วยงานหลักของ ศบปพ. ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน

(3) ให้ ผบ.ศบปพ. มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการสังกัดกองทัพอากาศไปช่วยปฏิบัติงานหรือไปช่วยทำการใด ๆ ที่กรมการบินพลเรือน หรือหน่วยงานอื่นได้ไม่เกินสี่ปี และยังคงปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งและอัตราในสังกัดเดิม สำหรับค่าตอบแทนรายเดือน หรือค่าตอบแทนอื่น ๆ ให้



เป็นไปตามระเบียบ คำสั่ง หรือแบบธรรมเนียมที่ทางราชการกำหนด ในกรณีนี้ มิให้นำความใน มาตรา 7 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลา ระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ. 2550 มาใช้บังคับ

ข้อ 3 ให้คณะกรรมการ ศบปพ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบาย แนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการและให้ความเห็นชอบกับ แผนปฏิบัติการในการแก้ไขปัญหา ปรับปรุงและพัฒนาการบินพลเรือนให้เป็นไปตาม มาตรฐานสากลรวมทั้งกำหนดแนวทางในการทำความเข้าใจกับองค์การการบินพลเรือนระหว่าง ประเทศและหน่วยงานด้านการบินพลเรือนของประเทศสมาชิกขององค์การการบินพลเรือน ระหว่างประเทศ

(2) สั่งการ กำกับดูแล ติดตาม และตรวจสอบการปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข ปัญหาการบินพลเรือนของกระทรวงคมนาคมและหน่วยงานในกำกับ ส่วนราชการ และหน่วยงาน อื่นของรัฐให้เป็นไปตามข้อ 3 (1)

(3) พิจารณาเสนอแนะ ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งพัฒนากฎหมาย กฎและระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

(4) กำหนดโครงสร้างและอัตรากำลังของ ศบปพ. และพิจารณาแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ มาปฏิบัติงานใน ศบปพ. โดยแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่จากส่วนราชการหรือหน่วยงานของ รัฐได้ตามความเหมาะสม

(5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน เพื่อปฏิบัติงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะได้ตามความเหมาะสม

(6) พิจารณาและให้ความเห็นชอบอัตราค่าจ้างและประโยชน์ตอบแทนของผู้เชี่ยวชาญ ด้านการบินพลเรือนตามที่กรมการการบินพลเรือนเสนอ

(7) พิจารณาและให้ความเห็นชอบในการจ้างที่ปรึกษาด้านการบินพลเรือนหรือด้าน อื่น ๆ ที่จะเป็นประโยชน์กับการบินพลเรือนตามที่เห็นสมควร รวมทั้งกำหนดอัตราค่าจ้างและ ประโยชน์ตอบแทนตามความเหมาะสม

(8) เชิญผู้ทรงคุณวุฒิ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ หรือภาคเอกชน รวมทั้ง หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมประชุมแนวทางการดำเนินงาน ประสานการปฏิบัติและติดตาม ผลการดำเนินงานตามความเหมาะสม รวมทั้งให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน

(9) เผยแพร่ข่าวสาร และประชาสัมพันธ์การดำเนินการด้านการบินพลเรือนตาม แผนปฏิบัติการ

(10) รายงานผลการปฏิบัติให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติทราบอย่างต่อเนื่อง จนกว่ามาตรฐานการบินพลเรือนของประเทศไทยจะได้รับการยอมรับตามมาตรฐานสากล

(11) ปฏิบัติการอื่นตามที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมอบหมาย

ข้อ 4 การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ศบปพ. ตามข้อ 3 ให้ ผบ.ศบปพ. ประสานการปฏิบัติกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมอย่างใกล้ชิด หากเห็นว่าเรื่องใดเห็นชอบร่วมกันว่าเป็นเรื่องสำคัญ และมีผลกระทบอย่างกว้างขวาง ให้นำเรื่องดังกล่าว นำเรียน นายกรัฐมนตรีผ่านรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแล พิจารณาสั่งการก่อน

ข้อ 5 ให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับ ศบปพ. เพื่อสนับสนุน การปฏิบัติงานโดยเบิกค่าใช้จ่ายตามระเบียบราชการ และให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณ ให้กับกรมการบินพลเรือน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้เชี่ยวชาญตามข้อ 3 (6) และให้กับ ศบปพ. เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างที่ปรึกษาตามข้อ 3 (7) ตามที่คณะกรรมการ ศบปพ. เห็นชอบ

ข้อ 6 คณะกรรมการ ศบปพ. และเจ้าหน้าที่ ศบปพ. ที่กระทำการไปตามอำนาจหน้าที่ โดยสุจริตไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น ไม่ต้องรับผิดชอบ ทางแพ่งทางอาญา ทางวินัย หรือทางปกครองเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา การบินพลเรือนตามคำสั่งนี้ แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจาก ทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ข้อ 7 เพื่อให้การปฏิบัติตามคำสั่งนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในกรณีที่คณะกรรมการ ศบปพ. สั่งการให้ส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใด อย่างหนึ่ง ในการปฏิบัติตามคำสั่งนี้ แต่ส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเพิกเฉยหรือละเลย ไม่กระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามคำสั่งของคณะกรรมการ ศบปพ. ตามคำสั่งนี้ ให้ ผบ.ศบปพ. ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รายงานพฤติกรรมดังกล่าวพร้อมกับ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการลงโทษต่อนายกรัฐมนตรี ผ่านรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแล พิจารณา สั่งการต่อไป

ข้อ 8 คำสั่งนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 11 กันยายน พุทธศักราช 2558

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ