

การกำหนดนโยบายเชิงกลยุทธ์สำหรับการขนส่งทาง อากาศโดยการพยากรณ์ย้อนหลัง

A Strategic Policy Formulation for Air Transport by Backcasting Approach

นวทัศน์ ก้องสมุทร (Navatasn Kongsamutr)¹

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ตลาดการขนส่งทางอากาศในประเทศไทย และกำหนดนโยบายเชิงกลยุทธ์สำหรับการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย (AirTrans'30 ค.ศ. 2021-2030) เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกถึงโครงสร้างและการสนทนากลุ่ม โดยมีจำนวนผู้ให้ข้อมูลจำนวน 29 คน และวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและการพยากรณ์ย้อนหลัง ผลการวิจัยพบว่าสถานการณ์ตลาดการขนส่งทางอากาศในประเทศไทย มีปัจจัย 9 ปัจจัยเป็นตัวขับเคลื่อนที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่อดีต-ปัจจุบัน และพบอุปสรรค หรือข้อจำกัดที่สำคัญในการเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย และมีปัจจัยขับเคลื่อนอนาคตที่มีความสำคัญที่จะทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในตลาดของการขนส่งทางอากาศ สำหรับผลการกำหนดนโยบายเชิงกลยุทธ์สำหรับการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย กำหนดองค์ประกอบหลัก 7 องค์ประกอบเพื่อใช้พัฒนานโยบายเชิงกลยุทธ์ เช่น การยกระดับขีดความสามารถด้านการบริหารนโยบาย และการกำกับดูแล การแข่งขัน และสิทธิผู้บริโภค และการมีส่วนร่วมของสาธารณะ และกำหนดเส้นทางการนโยบาย โดยการแบ่งช่วงระยะเวลาของการใช้นโยบายเชิงกลยุทธ์เป็น 2 ช่วงระยะหลัก ได้แก่ (1) ระยะที่ 1 (ค.ศ. 2021-2025) แบ่งเป็น ระยะที่ 1.1

¹หัวหน้าศูนย์วิจัยและบริการวิชาการด้านการขนส่งทางอากาศ และอาจารย์ประจำภาควิชาวิศวกรรมการบินและอวกาศ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์วิทยาเขตบางเขน
E-mail: navatasn.k@ku.ac.th

(ค.ศ. 2021-2022) ครอบคลุม 80 มาตรการ และระยะที่ 1.2 (ค.ศ. 2023-2025) ครอบคลุม 74 มาตรการ (2) ระยะที่ 2 (ค.ศ. 2026-2030) ครอบคลุม 73 มาตรการ
คำสำคัญ : การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การกำหนดนโยบาย นโยบายการขนส่งทางอากาศ การพยากรณ์ย้อนหลัง

Abstract

The purpose of this research is to analyze the current state of the air transport market in Thailand and formulate a strategic policy for air transport in Thailand (AirTrans'30: 2021-2030). Data were collected through semi-structured in-depth interviews and focused groups, engaging 29 informants. The collected data were analyzed by content analysis and backcasting approach. The research results revealed nine key change drivers that have shaped the air transport market in Thailand from the past to the present. Major were uncovered regarding the liberalization of air transport in Thailand. Moreover, several future key drivers emerged as crucial for reshaping the air transport market landscape and guiding strategic policy formulation for air transport in Thailand. Seven key elements were defined for strategic policy development, including policy maker and regulator capacity building, competition and consumer rights, and public participation. The policy path was constructed by dividing the period of strategic policy implementation into two main phases, namely (1) Phase 1 (2021-2025), divided into Phase 1.1 (2021-2022) covering 80 measures and Phase 1.2 (2023-2025) covering 74 measures (2) Phase 2 (2026-2030) covering 73 measures.

Keywords: Strategic Planning, Policy Formulation, Air Transport Policy, Backcasting Approach

บทนำ

การขนส่งทางอากาศมีบทบาทสำคัญในกระบวนการบูรณาการการเชื่อมโยงระหว่างประเทศ และยังส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาคส่วนอื่น การขนส่งทางอากาศที่สามารถลดระยะเวลาที่ใช้ในการเดินทางไปยังจุดหมายที่ห่างไกลถือเป็นปัจจัยสำคัญในการช่วยลดต้นทุนการขนส่งโดยรวม และการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศนั้นมีความสำคัญต่อการพัฒนาภาคการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ โดยเฉพาะพื้นที่ห่างไกล ผู้โดยสาร และการขนส่งสินค้าทางอากาศยังมีความสำคัญในการสร้าง และรักษาความสัมพันธ์ทางธุรกิจทางการค้า และเศรษฐกิจระหว่างพื้นที่ที่มีระยะทางห่างไกลกัน ผู้คนเดินทางไปยังประเทศที่ทำการนำเข้าเพื่อสร้างความสัมพันธ์ทางการค้า เช่น การหาผู้นำส่งปัจจัยนำเข้า (Supplier) ที่เหมาะสม หรือจำนวนผู้โดยสารระหว่างสองประเทศที่สูงขึ้น ยังช่วยลดต้นทุนทางธุรกรรม (Transaction Cost) ทั้งต้นทุนของข้อมูล (Information Cost) และต้นทุนในการบังคับใช้ (Enforcement Costs) ลงและยังช่วยส่งเสริมการค้าอีกด้วย (Piermartini & Rousova, 2008)

สำหรับประเทศไทย ได้มีการเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศอย่างค่อยเป็นค่อยไปตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 โดยลดการป้องกัน และจำกัดสิทธิของสายการบินในเส้นทางบินหลักภายในประเทศ อีกทั้งยกเลิกการกำหนดราคาขั้นต่ำที่ส่งผลให้เกิดรูปแบบธุรกิจสายการบินใหม่ในประเทศ การเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศส่งผลกระทบต่อประเทศอย่างมาก โดยจำนวนผู้โดยสารภายในประเทศและระหว่างประเทศมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว ในช่วง 16 ปีที่ผ่านมา (ค.ศ. 2004 - 2019) มีอัตราการเติบโตเฉลี่ยสะสมต่อปี 6.71% สำหรับตลาดเส้นทางการบินระหว่างประเทศ และ 8.20% สำหรับตลาดเส้นทางการบินภายในประเทศ หรือเพิ่มขึ้นถึงสามเท่า ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา (Kongsamutr, 2020) ภาพที่ 1 นอกจากนั้นสมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association: IATA) ได้ศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจของการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย ในปี ค.ศ. 2014 โดยประมาณการว่าอุตสาหกรรมการขนส่งทางอากาศ จะมีส่วนช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ในปี ค.ศ. 2014 ถึง 9.4 พันล้านดอลลาร์ และการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวต่างชาติมีส่วนช่วยสร้างมูลค่า

เพิ่มให้กับ GDP มากกว่า 39 พันล้านดอลลาร์ ซึ่งหมายความว่ากว่าร้อยละ 12 ของ GDP ประเทศนั้นเป็นผลจากภาคการขนส่งทางอากาศ และนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาใช้จ่ายโดยผ่านการใช้บริการการขนส่งทางอากาศ (IATA, 2016) ซึ่งการศึกษา และคาดการณ์ของ IATA แสดงถึงบทบาทที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของภาคการขนส่งทางอากาศในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางการเติบโตของปริมาณการขนส่งทางอากาศของประเทศกลับพบว่าอุตสาหกรรมท่าอากาศยานและบริการเกี่ยวเนื่องซึ่งให้บริการโครงสร้างพื้นฐานสำหรับอากาศยาน และผู้โดยสาร และสินค้า อีกทั้งรายได้ส่วนใหญ่มาจากผู้ประกอบการที่เป็นหน่วยงานของรัฐมีระดับกำไรสุทธิสูงที่สุดมากกว่าร้อยละ 30 ในทางตรงกันข้าม อุตสาหกรรมการขนส่งทางอากาศเชิงพาณิชย์ (สายการบิน) ซึ่งทำหน้าที่ให้บริการขนส่งผู้โดยสาร และสินค้าโดยตรงกลับมีอัตรากำไรสุทธิต่ำที่สุด และขาดทุนถึง 4 ใน 5 ปี ตลอดช่วงระยะเวลาการศึกษา (พ.ศ. 2557- 2561) ซึ่งสะท้อนปัญหาของการกระจุกตัวของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งจำเป็นที่ภาคนโยบาย และกำกับดูแลควรต้องให้ความสำคัญ นอกจากนั้นผลการสำรวจความคิดเห็นต่อนโยบาย และการกำกับดูแลด้านการขนส่งทางอากาศของประเทศ สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการการปรับปรุงทั้งในระบบการบริหารนโยบายกฎหมาย และการกำกับดูแลรวมถึงบทบาทที่สำคัญที่นอกเหนือจากการกำกับดูแลของภาครัฐในด้านการคมนาคมขนส่งทางอากาศ โดยเฉพาะประเด็นด้านการมีส่วนร่วม และการติดตาม และประเมินผลทั้งในระดับนโยบายกฎหมาย และการกำกับดูแลเพื่อทำให้เกิดกระบวนการของการปรับปรุง และพัฒนาอย่างต่อเนื่องนั้นเป็นที่ชัดเจนว่าภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการการบินพลเรือนในประเทศยังเห็นว่าเป็นประเด็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ (นพทัศน ก้องสมุทร และคณะ, 2563)

ดังนั้นการศึกษาเพื่อนำสู่การพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาการขนส่งทางอากาศของประเทศจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่สามารถช่วยภาครัฐในการกำหนดนโยบาย และแนวทางทางเลือกที่จะทำให้ประเทศได้รับประโยชน์ตลาดการขนส่งทางอากาศที่สร้างผลกระทบเชิงบวกให้กับทั้งผู้ประกอบการ และสาธารณะ รวมถึงเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารนโยบายเชิงกลยุทธ์ของภาครัฐให้มากขึ้นได้อีกทางหนึ่งด้วย

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ตลาดการขนส่งทางอากาศในประเทศไทย
2. เพื่อกำหนดนโยบายเชิงกลยุทธ์สำหรับการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย (AirTrans'30 ค.ศ. 2021-2030) โดยใช้วิธีการพยากรณ์ย้อนหลัง

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

Organization for Economic Cooperation and Development หรือ OECD (2020) ได้เผยแพร่เอกสารสำคัญเพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับกรอบการบริหารนโยบาย (Policy Framework) โดยได้อ้างถึงบทบาทรัฐบาลไม่ใช่ผู้มีอำนาจตัดสินใจแบบเบ็ดเสร็จ ดังนั้น การกำหนดนโยบายจึงเป็นกระบวนการเปิดโอกาสให้รัฐบาลได้ร่วมมือกับประชาชน ธุรกิจ และองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อคิดค้น และให้บริการสาธารณะที่ดีขึ้น ผลลัพธ์ตัวอย่างของการร่วมผลิต และร่วมตัดสินใจตั้งแต่การอ้างอิงถึงกระบวนการปรึกษาหารือที่พัฒนา และพิจารณาแนวทางปฏิบัติกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และกลุ่มตัวแทนที่หลากหลาย (OECD, 2011) กระบวนการนี้สามารถจัดทำร่างกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับการจัดสรรทรัพยากร หรือแนวทาง และกรอบการเจรจาในอนาคตให้ละเอียดยิ่งขึ้น การกำหนดนโยบายจึงรวมถึงการระบุการประเมิน การอภิปราย และการร่างทางเลือกนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม และความท้าทาย

ส่วนสำคัญประการหนึ่งของขั้นตอนการกำหนดนโยบาย คือ การออกแบบซึ่งเกี่ยวข้องกับการเลือกใช้เครื่องมือทางนโยบาย (Policy Instrument) ที่เหมาะสม เช่น กฎหมาย แผนงาน บังคับใช้กฎหมายและแผนงาน การติดตามและประเมินผล ตามหลักการแล้วข้อมูลทั้งทางการเมือง และทางเทคนิคที่หลากหลาย ถูกใช้ในขั้นตอนนี้ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่และผู้บริหารระดับสูง เป็นผู้ตัดสินใจว่าเครื่องมือทางนโยบายใดที่ถูกใช้ และควรจัดสรรทรัพยากรทางการเงิน และทรัพยากรบุคคลใดเพื่อดำเนินการ และบังคับใช้นโยบาย การแปลงวิสัยทัศน์ และแผนงานเหล่านี้ให้เป็นนโยบายที่บรรลุผลได้ถือเป็นหนึ่ง

ในความท้าทายที่ยิ่งใหญ่ที่สุดในการกำหนดนโยบาย ในทำนองเดียวกันรัฐบาลควรพิจารณาหลักการประเมินกฎระเบียบ และนโยบายใหม่ในการกำหนดนโยบาย และขั้นตอนการออกแบบข้อบังคับเฉพาะที่เกี่ยวข้อง ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องตัดสินใจเลือกตัวเลือกที่หลากหลายที่มาจากที่ปรึกษาด้านนโยบาย (Policy Advisor) ทั้งจากข้าราชการ และบุคคลภายนอก เช่น ผู้แทนภาคเอกชน กลุ่มที่ปรึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญ องค์กรภาคประชาชน คลังความคิด สถาบันการศึกษา หรือพรรคการเมือง ซึ่งกำลังมีบทบาทมากขึ้นในการกำหนดนโยบาย และสามารถช่วยให้มีการกำหนดนโยบายที่ครอบคลุมและเหมาะสมยิ่งขึ้น (OECD, 2017)

2. การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เครื่องมือทางการจัดการเพื่อกำหนดนโยบาย

แนวปฏิบัติด้านการวางแผนที่ดีสามารถเป็นเครื่องมือในการแปลงความมุ่งมั่น และฉันทามติทางการเมืองสู่แผนกลยุทธ์ระยะยาว/ระยะกลาง และแผนปฏิบัติการตามแนวทางการทำงานของรัฐบาล ดังนั้นการวางแผนเชิงกลยุทธ์จึงถือเป็นกุญแจสำคัญในการปรับนโยบายในประเทศให้ตรงกับวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศ เมื่อรวมเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับสากลเข้ากับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ รัฐบาลจำเป็นต้องต่อสู้กับความเปราะบาง และข้อจำกัดของประเทศรวมถึงข้อผูกพันระหว่างประเทศที่มีอยู่ (OECD, 2019)

การวางแผนเชิงกลยุทธ์ถือกำเนิดขึ้นในช่วงกลางทศวรรษที่ 1950 ตัวอย่างหนึ่งของกระบวนการแรกที่น่าสนใจ คือ Planning, Programming and Budgeting Systems (PPBS) การวางแผนเชิงกลยุทธ์มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องท่ามกลางการวิพากษ์ทั้งความล้มเหลวที่ปรากฏควบคู่ไปกับความสำเร็จ นักปฏิบัติด้านการวางแผนเชิงกลยุทธ์ส่วนใหญ่ตระหนักถึงคุณค่าของกระบวนการในฐานะวิธีการสร้างแบบแผนให้กับกิจกรรมการวางแผน ใช้การคิดเชิงวิพากษ์กับสถานการณ์ทางธุรกิจและเป็นกระบวนการที่นำทางให้องค์กรเดินทางไปในทิศทางที่ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ (Webster, Reif & Bracker, 1989)

ตามกระบวนการสร้างกลยุทธ์ของ Mintzberg การวางแผนเชิงกลยุทธ์เป็นส่วนหนึ่งของสำนักคิดด้านกลยุทธ์ ทั้งสำนักการออกแบบ การวางแผน และการวางตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์โดยเป็นศาสตร์ที่เน้นความเป็นเหตุเป็นผล และ

ขั้นตอนที่ถูกกำหนดของกระบวนการ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ถือเป็นกระบวนการเพื่อกำหนดกลยุทธ์ ถูกพัฒนาขึ้นโดยใช้จุดร่วมของและการประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกทั้งจากภัยคุกคาม และโอกาสที่องค์กรเผชิญ และสภาพแวดล้อมภายในองค์กร (Mintzberg, 2000) จากการทบทวนวรรณกรรม การวางแผนเชิงกลยุทธ์ถูกกำหนดไว้เป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์หลักซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบพื้นฐาน 4 ประการ ได้แก่ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม การกำหนดกลยุทธ์ การปฏิบัติตามกลยุทธ์ การประเมิน และการควบคุมเชิงกลยุทธ์ (Hitt, Ireland & Hoskisson, 2016; Mintzberg, 2005; Wheelen & Hunger, 2012)

3. แนวคิดและทฤษฎีการวิเคราะห์สถานการณ์

ในการจัดการกับความซับซ้อน และความไม่แน่นอนของอนาคต เครื่องมือแบบดั้งเดิมมีข้อจำกัดในระดับหนึ่ง เนื่องด้วยภายใต้การพิจารณาการรวบรวมการวิจัยจำนวนมากเพื่อหาแนวทางที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการจัดการกับความซับซ้อนและความไม่แน่นอนที่เกี่ยวข้องในการศึกษาการพัฒนาระยะยาวของกระบวนการต่าง ๆ ความสำคัญของวิธีการ คือ การใช้เครื่องมือที่เหมาะสม เช่น การวิเคราะห์สถานการณ์ (Scenario analysis) หรือ แนวทางการมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ ฯลฯ ในการวิจัยอนาคตมีมุมมองที่ว่า “อนาคตมีการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าเสมอ” และ “สังคมเป็นผู้สร้างอนาคต” เมื่อการศึกษากระทำอย่างเป็นระบบบนพื้นฐานของ “การเลือกและสร้างผลลัพธ์ในอนาคตที่พึงปรารถนามากที่สุด” ในการตัดสินใจการกระทำบางอย่างอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ส่งผลต่อผลลัพธ์ที่น่าพึงพอใจมากขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับผู้กำหนดนโยบายในการตัดสินใจเกี่ยวกับการออกนโยบายและการกระทำต่าง ๆ เพื่อกำหนดผลลัพธ์ที่ต้องการ (Renn & Thomas, 2002)

‘สถานการณ์’ ถูกใช้ในการวิเคราะห์โดยมีวิธีการในการวิเคราะห์ 2 วิธี ได้แก่ การวิเคราะห์สถานการณ์ด้วยการพยากรณ์ (Forecasting Approach) และการวิเคราะห์สถานการณ์ด้วยการพยากรณ์ย้อนกลับ (Backcasting Approach) (Giaoutzi, Stratigee, Leeuwen & Nijkamp, 2012) โดยการวิเคราะห์สถานการณ์

ด้วยการพยากรณ์ย้อนกลับ หมายถึง การวิเคราะห์ สถานการณ์จากการสร้างมาตรฐาน/การกำหนดสถานการณ์ โดยอยู่บนพื้นฐานของวิธีการมองย้อนกลับ “โดยไม่เป็นการมุ่งเน้นว่าในอนาคตนั้นจะเกิดสถานการณ์ใด แต่เป็นการมุ่งเน้นว่า จะมีการกำหนดอย่างไรให้ได้สถานการณ์ในอนาคตที่คาดหวัง” (Robinson, 1990) ด้วยการสร้างบรรทัดฐาน และค่านิยมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือการสำรวจจากแบบสอบถาม โดยมุ่งหวังให้ผู้กำหนดนโยบาย และสาธารณะชน ได้เข้าใจ จากทัศนแห่งอนาคตที่เป็นเบื้องหลังของการตัดสินใจในเชิงนโยบาย (Börjeson, Höjer, Dreborg, Ekvall & Finnveden, 2006) โดยส่วนมากแล้วการวางแผนสถานการณ์ด้วยการมองย้อนกลับนั้นมักจะเริ่มต้นจากปัญหา หรือการขับเคลื่อนสถานการณ์ด้วยปัญหา ซึ่งจากทัศนแห่งอนาคตนั้นได้รวบรวมการกำหนดวิธีการต่าง ๆ ที่สามารถใช้แก้ปัญหาที่สำคัญได้

4. ผลกระทบจากการใช้นโยบายเปิดเสรีการบิน

ในการศึกษาจากหลากหลายภูมิภาค กระบวนการในการเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศ (การผ่อนปรนกฎระเบียบ และการเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศ ในระหว่างประเทศ) มีความน่าสนใจในเรื่องของผลกระทบ โดยพบว่า ตลาดภายในประเทศหลายแห่งทำให้มีการเพิ่มขึ้นของจำนวนที่นั่ง แต่กลับมีจำนวนของเส้นทางบินที่ให้บริการลดลง ในทางกลับกัน ตลาดระหว่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงทั้งจำนวนที่นั่ง และเส้นทางบินที่มีการให้บริการเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้มีข้อโต้แย้งในด้านลบสำหรับการผ่อนปรนกฎระเบียบเช่นกันในประเทศแคนาดา เนื่องจากลักษณะทางภูมิรัฐศาสตร์ที่ค่อนข้างแตกต่าง โดยในปีที่ 5 หลังจากการผ่อนปรนกฎระเบียบ สายการบินของประเทศแคนาดาได้เกิดวิกฤติการณ์ต้องเผชิญกับโอกาสการล่มสลายของอุตสาหกรรมสายการบินภายในประเทศ จากการเปิดตลาดภายในประเทศที่สำคัญให้กับสายการบินต่างชาติเข้ามาให้บริการ (Lelieur, 2003)

Hooper (1998) ได้แสดงให้เห็นความแตกต่างที่สำคัญในการเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศ ระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังพัฒนา คือ ประเทศที่พัฒนาแล้วนั้นมีโอกาส และความสามารถที่สำคัญในการดำเนินการประเมินผล ก่อนการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย และสามารถตรวจสอบประสิทธิภาพของกฎระเบียบต่าง ๆ ได้มากกว่าประเทศที่กำลังพัฒนา ในขณะที่รัฐบาลของประเทศ

ที่กำลังพัฒนานั้นมีการตอบสนองต่อพลวัตของตลาดในเชิงตั้งรับโดยขาดการประเมินทางเลือกเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตลาดที่มีความหลากหลาย อย่างในภูมิภาคเอเชีย แต่ละประเทศมีความแตกต่างในหลาย ๆ ด้าน เช่น เศรษฐกิจ สังคม ขนาดของประเทศ และนโยบายทางด้านการบิน อย่างไรก็ตามประเทศที่กำลังพัฒนานั้นสามารถเรียนรู้ และปฏิบัติตามการเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศ จากประสบการณ์ของสายการบิน และประสบการณ์การเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศของประเทศที่พัฒนาได้ เช่น สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป

การเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศเป็นหนึ่งในตัวขับเคลื่อนหลักของการเติบโตอย่างต่อเนื่องของการจราจรทางอากาศ และมาตรการที่ทำให้ตลาดขยายตัว และเข้าถึงแหล่งเงินทุนสำหรับการขนส่งทางอากาศ ซึ่งได้ส่งผลให้เกิดการเชื่อมโยงจากการเดินทางมากขึ้น พร้อมกับผลประโยชน์ที่สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ทั้งในระดับรัฐ และระดับภูมิภาค เกิดการตื่นตัวของสายการบิน และสนามบินเพื่อให้บริการที่เป็นมิตรกับผู้โดยสารมากขึ้น มากไปกว่านั้นการเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศทำให้มีการใช้น้ำมัน และใช้ประโยชน์น้ำมันฟ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงการแข่งขันที่สูงขึ้นด้านราคาของสายการบิน และตัวเลือกในการขนส่งทางสาธารณะที่เพิ่มขึ้น (ICAO, 2016)

นอกจากนั้น จากผลการศึกษาเรื่อง “Policy development framework for aviation strategic planning in developing countries” Itani (2015) พบว่า นโยบายด้านการบินพลเรือนสำหรับประเทศกำลังพัฒนามักไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวางแผนระดับชาติ ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ ควรมีกรอบนโยบายการบินที่มีโครงสร้าง ซึ่งครอบคลุมองค์ประกอบการวางแผนเชิงกลยุทธ์ และได้รับการออกแบบบนพื้นฐานของความสามารถระดับชาติของประเทศในการพัฒนาและรักษาประสิทธิภาพการทำงานของภาคการขนส่งทางอากาศ พร้อมทั้งระบุจุดอ่อน และแนวทาง เพื่อช่วยในการเผชิญกับภัยคุกคามผ่านการป้องกันเชิงนโยบายหรือการดำเนินการแก้ไข แผนยุทธศาสตร์การบินจึงเป็นโครงสร้างสำหรับการพัฒนาการบินพลเรือนในช่วงเวลาที่กำหนด ซึ่งรวมถึงการบริหาร กฎระเบียบ การปฏิบัติการ โครงสร้างพื้นฐาน และการเงิน และแผนยุทธศาสตร์การบินไม่ใช่แผนแบบแยกส่วน เพื่อให้เป็นแนวทางในการลงทุนด้านการบินพลเรือน

อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อสะท้อนความสนใจ และลำดับความสำคัญของชาติ การวางแผนกลยุทธ์การบินจะต้องเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวางแผนนโยบายระดับชาติสำหรับการขนส่ง บริบทที่แผนยุทธศาสตร์การบินเหมาะสมหรือไม่นั้น เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายด้านการบินพลเรือนควบคู่ไปกับนโยบายที่มุ่งสู่การพัฒนา ภาคการขนส่งอื่น ๆ เช่น ทางบก ทางน้ำ และทางราง ซึ่งเป็นนโยบายด้านคมนาคม ร่วมกับนโยบายระดับชาติอื่น ๆ ที่มุ่งสู่การพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ นโยบายหรือแผนแม่บทสำหรับการบินพลเรือนในประเทศ จะช่วยชี้้นำให้ประเทศสามารถพัฒนาบริการขนส่งทางอากาศให้มีความปลอดภัย และมีประสิทธิภาพ และดูแลให้มีการพัฒนา และบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสม เพื่อรองรับการขนส่งทางอากาศในอนาคต

วิธีการดำเนินการวิจัย

อ้างอิงวัตถุประสงค์งานวิจัยข้อ “1) เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ตลาด การขนส่งทางอากาศในประเทศไทย” ดำเนินการวิจัยโดยใช้การเก็บข้อมูล ทั้งจากแหล่งปฐมภูมิโดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกถึงโครงสร้าง และการสนทนากลุ่ม โดยกำหนดประชากรเป้าหมายเป็นกลุ่มผู้บริหาร และผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงาน ภาครัฐที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล และส่งเสริมอุตสาหกรรมสายการบิน และนโยบายด้านเศรษฐกิจของประเทศ ได้แก่ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และสายการบินเอกชน 7 รายรวมจำนวนทั้งสิ้น 29 คน (ดูตารางที่ 1) ด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบไม่ใช้ความน่าจะเป็น (Non-probability Sampling) และกำหนดกลุ่มเป้าหมายโดยใช้วิธีแบบเจาะจง (Purposive Sampling) และใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อแบ่งขั้วปัจจัยขับเคลื่อนสถานการณ์ตลาดการขนส่งทางอากาศในประเทศไทย ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่อดีต-ปัจจุบัน อุปสรรค หรือข้อจำกัดที่สำคัญ ในการเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย และปัจจัยขับเคลื่อนอนาคต ที่มีความสำคัญที่จะทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในตลาดของการขนส่งทางอากาศ

และสำหรับวัตถุประสงค์ “ข้อ 2) กำหนดนโยบายเชิงกลยุทธ์สำหรับการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย (AirTrans’30 ค.ศ. 2021-2030)” ดำเนิน

การวิจัยโดยใช้การเก็บข้อมูลทั้งจากแหล่งปฐมภูมิโดยวิธีการสนทนากลุ่มร่วมกับผู้เชี่ยวชาญจำนวน 6 คน ครอบคลุมความเชี่ยวชาญ 4 ด้าน (ดูตารางที่ 2)

ตามกระบวนการวิเคราะห์พยากรณ์ย้อนหลัง และใช้การเก็บข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งจากแหล่งทุติยภูมิ วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหาเพื่อกำหนดเป้าหมายของนโยบายเชิงกลยุทธ์ กำหนดชุดฉากทัศน์อนาคตสำหรับการสร้างนโยบายเชิงกลยุทธ์ กำหนดองค์ประกอบเชิงบริบท และองค์ประกอบเชิงกลยุทธ์ และผลการกำหนดนโยบายเชิงกลยุทธ์ ได้รับการทดสอบยืนยันผลสรุป (Verification) โดยผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบาย และแผน จำนวน 2 ท่าน จากสำนักงานการป็นพลเรือนแห่งประเทศไทย

สำหรับการวางแผนสถานการณ์ด้วยวิธีการวิเคราะห์พยากรณ์ย้อนกลับนั้น เริ่มต้นโดย Robinson (1982) วิธีการออกแบบสถานการณ์เฉพาะ เป็นสถานการณ์ที่ถูกเลือกขึ้นมา เพื่อจะสะท้อนถึงการออกแบบการพัฒนาที่ต้องเกิดขึ้นในปัจจุบัน การวางแผนสถานการณ์ด้วยการวิเคราะห์พยากรณ์ย้อนกลับเป็นกรณีที่น่าสนใจเนื่องจากพัฒนาขึ้นเพื่อศึกษาวิธีการแก้ไขปัญหาในระยะยาวเพื่อการแก้ไขปัญหาสำคัญของสังคม หรือเพื่อกำหนดนโยบายเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ (POSSUM-Project, 1998; VIBAT-Project, 2009) ซึ่งมีส่วนสำคัญ คือ การสร้างโครงสร้างของภาพแห่งอนาคต (Image of the future) และการออกแบบกลุ่มประเภทนโยบาย (policy packages and measures) รวมถึงการออกแบบแนวทางของนโยบาย (Policy paths) ที่จะขับเคลื่อนระบบภายใต้การศึกษาจากสถานการณ์ปัจจุบัน การขับเคลื่อนเป้าหมาย และภาพในอนาคตได้อย่างสอดคล้องกัน (ดังภาพที่ 2) โดยส่วนประกอบของการวางแผนสถานการณ์ด้วยวิธีการวิเคราะห์พยากรณ์ย้อนกลับ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ดังนี้ (1) การระบุ และจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (2) การจัดโครงสร้างของสถานการณ์อ้างอิง (3) การออกแบบภาพแห่งอนาคต และ (4) การเลือกมาตรการเชิงนโยบาย โครงสร้างของกลุ่มประเภทนโยบาย และการออกแบบแนวทางของนโยบายที่จะเป็นกรอบของนโยบายในการนำจากสถานการณ์ในปัจจุบันไปยังสถานการณ์ในอนาคต (Giaoutzi et al., 2012)

ผลการวิจัย

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และสนทนากลุ่มผู้บริหาร และผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานภาครัฐและสายการบิน ทั้ง 29 คน และวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา และสร้างข้อสรุปใน 3 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ (1) 1120) สถานการณ์ตลาดการขนส่งทางอากาศในประเทศไทย และปัจจัยเป็นตัวขับเคลื่อนที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่อดีต-ปัจจุบัน (2) อุปสรรคหรือข้อจำกัดในการเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย และ (3) ปัจจัยขับเคลื่อนอนาคตที่มีความสำคัญที่จะทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในตลาดของการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย โดยมีผลสรุปดังนี้

สถานการณ์ตลาดการขนส่งทางอากาศในประเทศไทย และปัจจัยเป็นตัวขับเคลื่อนที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่อดีต-ปัจจุบัน มีทั้งสิ้น 9 ปัจจัย ได้แก่

1) นโยบายการเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศ ความร่วมมือระหว่างประเทศของรัฐบาลไทย และรัฐบาลประเทศภาคีทำให้เกิดนโยบายการขนส่งทางอากาศที่สามารถเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศได้อย่างอิสระ เปิดโอกาสให้สายการบินในการเปิดเส้นทางบินไปยังจุดหมายต่าง ๆ ได้มากขึ้น โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของจำนวนสายการบิน และเที่ยวบินจากประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลาง เช่น สายการบินการ์ตา และสายการบินเอมิเรตส์ ซึ่งมีความเข้มแข็งทางการเงิน และขนาดฝูงบิน รวมถึงมีโครงข่ายเส้นทางบินที่เชื่อมต่อศูนย์กลางการบินหลัก และศูนย์กลางการบินรองทั่วโลกโดยใช้ข้อได้เปรียบด้านภูมิศาสตร์ที่ตั้งของประเทศ และท่าอากาศยานในตำแหน่งกึ่งกลางของซีกโลกตะวันออกและตะวันตก

2) ความร่วมมือการค้าระหว่างประเทศ ความร่วมมือการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลในระดับประเทศ และระดับภูมิภาค ให้เกิดข้อตกลง หรือความสัมพันธที่ส่งเสริมต่อการค้าขาย หรือการทำธุรกิจ ส่งผลให้เกิดการเดินทางเพื่อประกอบธุรกิจที่มากขึ้นซึ่งรวมไปถึงนโยบายภาครัฐต่าง ๆ ที่ส่งเสริมในการเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศเป็นส่วนหนึ่งในกรอบการเจรจาการค้าระหว่างประเทศด้วย

3) นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวจากภาครัฐทำให้เกิดความร่วมมือกันในแต่ละภาคส่วน หรือหน่วยงานที่กระจายไปตามเมืองต่าง ๆ ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวการพัฒนาเมืองต่าง ๆ ให้มีจุดเด่นในแต่ละเมือง ซึ่งทำให้กลายเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวได้มากขึ้น ส่งผลให้เกิดการเดินทางทางอากาศ และการเติบโตของผู้โดยสารที่มากขึ้น โดยในช่วง 10 ปีหลังหลายประเทศให้ความสนใจกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยธุรกิจการให้บริการจากการท่องเที่ยวมากขึ้น ตัวอย่างของประเทศชั้นนำด้านอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อย่างประเทศญี่ปุ่นได้ดำเนินนโยบาย Free VISA เพื่อที่จะดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาในประเทศจึงทำให้เกิดความต้องการการเดินทางเพื่อการท่องเที่ยวทั้งตลาดท่องเที่ยวขาเข้าและขาออก

4) การพัฒนาเทคโนโลยี การพัฒนาเทคโนโลยีส่งผลต่ออุตสาหกรรมการบิน การพัฒนาสมรรถนะของอากาศยาน การพัฒนาเครื่องยนต์ หรือโครงสร้างอากาศยานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้อากาศยานมีศักยภาพในการทำการบินที่ไกลขึ้น และการใช้เชื้อเพลิงที่ประหยัดมากขึ้น เทคโนโลยีด้านการจัดการจราจรทางอากาศ หรือเส้นทางบินที่มีประสิทธิภาพมากกว่าในอดีต ทำให้ระบบการจัดการสามารถรองรับจำนวนอากาศยานได้มากขึ้น และคงพื้นฐานด้านความปลอดภัย นอกจากนี้เทคโนโลยียังส่งผลต่อพฤติกรรมของคนที่เปลี่ยนไปตามยุคสมัย (Generation) ทำให้การเดินทางทางอากาศแต่เดิมที่มีการจำกัดเฉพาะกลุ่มเปลี่ยนแปลงการเดินทางทางอากาศในรูปแบบของการเดินทางสาธารณะ เกิดการรับรู้ในวงกว้างมากขึ้น รวมถึงจำนวนสายการบินที่เพิ่มมากขึ้น จากตลาดการขนส่งทางอากาศที่มีการแข่งขันกันมากขึ้น ส่งผลต่อราคาค่าโดยสารที่ถูกลง และสามารถจับต้องได้

5) การเติบโตของสายการบินต้นทุนต่ำ จากผลของนโยบายการส่งเสริมต่าง ๆ ในด้านการท่องเที่ยว การผ่อนคลายกฎระเบียบ และด้านเทคโนโลยี รวมไปถึงกลุ่มลูกค้าที่ไม่เพียงแต่เปลี่ยนไปแต่ยังได้กระตุ้นให้เกิดตลาดกลุ่มใหม่ขึ้น สายการบินต้นทุนต่ำจึงเติบโตขึ้นอย่างมาก ซึ่งการเข้ามามีบทบาทของสายการบินต้นทุนต่ำนี้ ทำให้การเดินทางทางอากาศเป็นเรื่องที่เข้าถึงได้ง่ายขึ้น ประชาชนสามารถเข้าถึง และเดินทางทางอากาศได้เพิ่มมากขึ้นเช่นกัน

6) โครงสร้างพื้นฐานของท่าอากาศยาน และการขนส่ง โครงสร้างพื้นฐานระบบต่าง ๆ ของประเทศ การพัฒนาของท่าอากาศยานที่สามารถมีศักยภาพในการรองรับอากาศยานได้มากขึ้นตามจำนวนของปริมาณการจราจรทางอากาศ รวมไปถึงระบบขนส่งต่าง ๆ ทำให้เกิดการเข้าถึงการเดินทางทางอากาศได้ง่ายขึ้น เนื่องจากระบบการขนส่งต่าง ๆ ที่เชื่อมต่อกับท่าอากาศยานที่เกื้อหนุนต่อการเดินทางของผู้โดยสารให้เกิดการเดินทางที่มากขึ้น ที่ทำให้การพัฒนาที่มีศักยภาพในการขนส่งที่มากขึ้น

7) กฎหมายและกฎระเบียบ กฎหมายเกี่ยวกับการก่อตั้งสายการบิน เงื่อนไขด้านทุนจดทะเบียน และส่วนของความเป็นเจ้าของกิจการสายการบิน ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยสามารถถือหุ้นในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 49 ทำให้สายการบินต่าง ๆ เข้าสู่ตลาดของสายการบินได้ง่ายขึ้น ส่งผลให้สายการบินต้นทุนต่ำเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะสายการบินที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบร่วมทุน (Joint Venture) ระหว่างสายการบินต้นทุนต่ำรายใหญ่จากต่างประเทศกับผู้ร่วมทุนท้องถิ่นสัญชาติไทย ได้แก่ สายการบินไทยแอร์เอเชีย สายการบินไทยไลอ้อน และสายการบินไทยเวียตเจ็ท เมื่อประเทศไทยมีสายการบินเพิ่มมากขึ้น ทำให้ผู้โดยสารมีทางเลือกมากขึ้น รวมถึงการแข่งขันในตลาดการขนส่งทางอากาศที่รุนแรงมากขึ้น ส่งผลให้ระดับราคาบัตรโดยสารลดลง ทำให้สายการบินของไทยที่ให้บริการในตลาดอยู่เดิมจำเป็นต้องมีการปรับตัวให้ทันต่อสถานการณ์ และยุคสมัย

8) การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมการผลิต ในช่วงระยะ 10 ปีที่ผ่านมา อุตสาหกรรมการผลิตเกิดการกระจายทรัพยากรออกจากประเทศผู้ผลิต โดยกระจายการตั้งฐานการผลิตไปทั่วทุกทวีป และภูมิภาคต่าง ๆ เช่น บริษัทผลิตอากาศยานที่มีฐานการผลิตในแต่ละภูมิภาค แน่นนอนว่าเป็นการลดต้นทุนของการใช้ทรัพยากรในการผลิต และยังเป็นการสร้างความต้องการในการเดินทางแบบธุรกิจไปทั่วทุกทวีป ทุกภูมิภาคได้ไม่เพียงแต่อุตสาหกรรมการบินเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงทุกอุตสาหกรรมการผลิตต่าง ๆ ด้วย

9) ปัจจัยในการขับเคลื่อนอื่น ๆ ทั้งนี้ปัจจัยอื่น ๆ ในการขับเคลื่อน เช่น การสื่อสารต่าง ๆ ที่สามารถเข้าถึงผู้คนได้มากขึ้น ช่องทางในการจัดจำหน่ายตั๋วโดยสาร การจำหน่ายบัตรโดยสารออนไลน์ที่เป็นการกระตุ้นการขายได้มากกว่า

การขายแบบผ่านผู้แทนจำหน่ายบัตรโดยสารแบบดั้งเดิม ทำให้สามารถค้นหาข้อมูล วางแผน เปรียบเทียบ และตัดสินใจซื้อบัตรโดยสารได้ง่าย รวดเร็ว และสะดวกมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นอยู่ที่ใด ทำให้เกิดการขนส่งทางอากาศเป็นสิ่งที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย

ผลสรุปข้างต้นในมุมมองของหน่วยงานภาครัฐ และผู้ประกอบการสายการบินสอดคล้องกับหลักการสำคัญในการกำหนดนโยบายที่ต่อนางสู่การออกแบบ และเลือกใช้เครื่องมือทางนโยบายที่เหมาะสม (OCED, 2011) เพื่อให้สามารถเพิ่มโอกาสในการสร้างผลลัพธ์ได้ตามเป้าหมายนโยบาย ในกรณีนโยบายการเปิดเสรีการบินที่ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างตลาดโดยมีจำนวนผู้ประกอบการสายการบินทั้งสัญชาติไทย และสายการบินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น อย่างชัดเจน ทำให้เกิดการแข่งขัน และเพิ่มทางเลือกให้กับผู้บริโภคได้ในที่สุด

อุปสรรค หรือข้อจำกัดในการเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย 5 ประเด็นสำคัญ ได้แก่

1) โครงสร้างพื้นฐานของท่าอากาศยาน ทั้งที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานในเขตปฏิบัติการบิน (Airside) และโครงสร้างพื้นฐานนอกเขตปฏิบัติการบิน (Landside) ซึ่งรวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ และการเชื่อมโยงกับท่าอากาศยาน การรองรับผู้โดยสาร หรือการใช้อากาศยานเป็นไปได้อย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ เมื่อเทียบกับระดับสากล ส่งผลทำให้ไม่สามารถรองรับความต้องการสายการบินต่าง ๆ ทั้ง ๆ ที่สายการบินมีสิทธิ และเสรีในการบินจากการเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศที่มีความต้องการที่จะทำการบินเข้ามายังประเทศไทย โดยเฉพาะประเด็นคุณภาพการบริการที่สะท้อนจากผลการจัดอันดับท่าอากาศยานระดับโลก ที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิได้รับการจัดอันดับลดลงอย่างต่อเนื่อง

2) การจัดการจราจรทางอากาศ ระบบการจัดการจราจรทางอากาศในปัจจุบันมีศักยภาพที่มากพอในการให้บริการห้วงอากาศในประเทศไทย แต่เนื่องด้วยลักษณะของภูมิประเทศ และการกำหนดพื้นที่หวงห้ามหรือพื้นที่ทางการทหารที่มีมากเกินไป ทำให้การจัดการพื้นที่ห้วงอากาศมีข้อจำกัด และส่งผลต่อการจราจรทางอากาศเป็นไปในลักษณะคอขวด ทำให้ความสามารถในการรองรับเที่ยวบินไม่สามารถรองรับได้อย่างเต็มความสามารถ ซึ่งขัดแย้งกันกับนโยบายการเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศที่ส่งผลให้จำนวนเที่ยวบินเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

3) นโยบายการเปิดเสรีที่ไม่สมบูรณ์ และไม่เป็นธรรม นโยบายของภาครัฐบางประการมีความไม่สมบูรณ์อย่างเช่น กฎระเบียบในแต่ละภาคส่วน หรือในแต่ละหน่วยงานที่ไม่สอดคล้องกัน รวมไปถึงนโยบายที่ไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นกับบางผู้ประกอบการกิจการสายการบิน ที่เกิดการเสียเปรียบในเรื่องของการได้รับสิทธิในการบินไปยังประเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการแบ่งสรรปันส่วนของสิทธิที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งไม่เป็นไปตามจุดประสงค์ของการเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศ รวมถึงการไม่ปกป้องสิทธิของสายการบินสัญชาติไทยจากการที่หน่วยงานรัฐของคู่ประเทศที่ร่วมข้อตกลงสิทธิการบินใช้กลวิธีในการหน่วงเหนี่ยวการอนุมัติเที่ยวบิน หรือไม่อนุมัติให้ทำการบินโดยใช้ข้ออ้าง ข้อจำกัดของการจัดสรรเวลาการบิน ในขณะที่หน่วยงานรัฐฝั่งประเทศไทยจัดสรรเวลาการบิน และอนุมัติการบินอย่างรวดเร็วให้กับสายการบินต่างชาติจากคู่ประเทศ เป็นต้น

4) การกำกับดูแลที่ยังขาดความครอบคลุมและสอดคล้องกับบริบท และพฤติกรรมการแข่งขัน การกำกับดูแล และควบคุมการกระทำที่ไม่ยุติธรรมและไม่ทั่วถึง บางสายการบินไม่ได้ปฏิบัติตามกฎขั้นพื้นฐาน และการกำกับดูแลที่ยังคงมีการเพิกเฉย และไม่มีการตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ประกอบการสายการบินอย่างครบถ้วน และสอดคล้องกับพฤติกรรมของการดำเนินงานของสายการบิน เช่น การตั้งราคาบัตรโดยสารต่ำกว่าต้นทุนของสายการบินบางรายทำให้เกิดสงครามราคาในตลาดเส้นทางการบินภายในประเทศ สายการบินที่มีพฤติกรรมเหล่านั้นไม่ถูกตรวจสอบโดยหน่วยงานกำกับดูแล ส่งผลให้สายการบินที่ดำเนินธุรกิจตามกติกาไม่ได้รับความเป็นธรรม และสูญเสียความสามารถในการทำกำไร

5) สัดส่วนของสายการบินสัญชาติไทย-ทุนท้องถิ่น (Thai's local Airlines) เช่น สายการบินไทย สายการบินกรุงเทพ สายการบินนกแอร์ กับสายการบินสัญชาติไทย-ร่วมทุนต่างชาติ (Thai-Joint Venture Airlines) เช่น สายการบินไทยแอร์เอเชีย สายการบินไทยไลอ้อน และสายการบินเวียดเจ็ท ปัจจุบันมีสัดส่วนจำนวนที่ใกล้เคียงกัน แต่สายการบินสัญชาติไทย-ร่วมทุนต่างชาติให้ความได้เปรียบด้านต้นทุนขยายส่วนแบ่งการตลาดในหลายเส้นทางบินภายในประเทศ ทั้งนี้เป็นผลมาจากการเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศ และการผ่อนปรนกฎหมายที่เปิดกว้างมากเกินไป ไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะมีต่อสายการบินสัญชาติไทย-ทุนท้องถิ่น

ปัจจัยขับเคลื่อนอนาคตที่มีความสำคัญที่จะทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลง ในตลาดของการขนส่งทางอากาศทั้งสิ้น 5 ปัจจัย ได้แก่

1) นโยบาย และกฎระเบียบของภาครัฐ กฎระเบียบที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ดี และมีการตรวจสอบที่ทั่วถึง จะเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างในตลาดการขนส่งทางอากาศที่ดีและยั่งยืนขึ้น รวมไปถึงนโยบายของภาครัฐที่สนับสนุนในเรื่องของโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ทั้งในท่าอากาศยาน และระบบขนส่งที่มีความเชื่อมต่อกัน เพื่อให้เกิดการเดินทางได้อย่างไร้รอยต่อ ผนวกรวมทุก ๆ โหมดของระบบการขนส่ง การส่งเสริมกันของภาคส่วนต่าง ๆ และการร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลและเอกชน ทำให้มีการทำงานที่สอดคล้องกัน และส่งเสริมกันมากขึ้น เพื่อที่จะทำให้ทุกภาคส่วนสามารถดำเนินการกับการขนส่งต่าง ๆ ที่สามารถเข้าถึงได้ในทุกจุดสำคัญ

2) สิ่งอำนวยความสะดวกของท่าอากาศยาน เป็นตัวช่วยในการรองรับให้มีประสิทธิภาพที่มากขึ้น รวมไปถึงการเพิ่มศักยภาพในการรองรับการเติบโตที่จะเกิดขึ้นในตลาดการขนส่งทางอากาศในอนาคต

3) พฤติกรรมของผู้บริโภค เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญมากต่อตลาดการขนส่งทางอากาศในด้านการขนส่งผู้โดยสาร ซึ่งพฤติกรรมนี้จะส่งผลต่อการดำเนินงานของสายการบิน ไม่เพียงแต่พฤติกรรมเท่านั้นอาจรวมไปถึงการเกิดขึ้นใหม่ของกลุ่มผู้โดยสารในอนาคตได้ ซึ่งสายการบินนั้นก็ต้องปรับตัวไปตามพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงของผู้บริโภคเพื่อที่จะสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้

4) การตั้งเป้าหมายของการขนส่งทางอากาศของประเทศไทยที่ชัดเจน จะสามารถทำให้ไปถึงเป้าหมายได้เร็วขึ้น เป็นการแสดงถึงศักยภาพในการขนส่งที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งถือว่าจำเป็นมากต่อตลาดการขนส่งทางอากาศในอนาคต

5) การรักษาสมดุลผลประโยชน์ระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภค ตลาดการขนส่งทางอากาศในอนาคตนั้น การรักษาความสมดุลกันระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภค ส่งผลให้การแข่งขันเป็นไปได้อย่างสมดุล ไม่เกิดการล้มตลาด หรือขาดแคลน การให้บริการในบางตลาดเส้นทางบินเช่นในปัจจุบัน

ผลการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายเชิงกลยุทธ์

ในขั้นตอนนี้มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดเป้าหมายของ Airtrans'2030 (การพัฒนาที่ยั่งยืนของระบบการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย) ได้รับการคัดเลือก และคำนึงถึงผลลัพธ์ตามขั้นตอนข้างต้นภายใต้พื้นฐานของวัตถุประสงค์ การกำหนดเป้าหมายของนโยบาย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของนโยบาย จากการประเมินสถานการณ์ในอนาคต (Policy Scenarios) ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ในการแสวงหาความยั่งยืนของภาคการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย AirTrans'2030 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ 6 ด้าน ได้แก่ (1) ความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัย (2) ชีตความสามารถและประสิทธิภาพ (3) คุณภาพและต้นทุน (4) การแข่งขันและการคุ้มครองผู้บริโภค (5) การพัฒนาเศรษฐกิจ และ (6) สิ่งแวดล้อม

ผลการออกแบบภาพแห่งอนาคต

1) องค์ประกอบเชิงบริบท (Contextual elements)

การสร้างภาพแห่งอนาคตของ AirTrans'2030 สะท้อนให้เห็นถึงสมมติฐานที่ใช้เกี่ยวกับการตั้งค่าตามบริบท (Contextual Setting) ใน Airtrans'2030 กำหนด 3 ทางเลือกองค์ประกอบเชิงบริบทที่แตกต่างกัน ซึ่งมาจากการพิจารณาบริบทในมิติต่าง ๆ ตามแนวคิดข้างต้น ดังต่อไปนี้

- 'Top-Down' Politics: ความร่วมมือระหว่างผู้เล่นในตลาดเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้เกิดการค้าเสรี คำนึงถึงปัญหาสภาพแวดล้อม สอดคล้องกับความร่วมมือในระดับท้องถิ่นและภูมิภาค เนื่องจากการขับเคลื่อนจากนักการเมือง เป็นมิตรระดับชาติ หรือตัวแทนภาครัฐระดับสูง เริ่มไฟก่สปัญหามากขึ้น และเป็นผู้นำในการออกมาตรการนโยบายในการขับเคลื่อนในทางเลือกนี้

- 'Combined' Politics: ผู้เล่นและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในตลาดเข้ามามีส่วนร่วมและสนับสนุน เป็นผู้ริเริ่ม และกำหนดเป้าหมายในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับชาติ เกิดความร่วมมือระหว่าง "Bottom-Up" And "Top-Down" Politics

- 'Bottom-Up' Politics: นโยบายส่วนใหญ่ขับเคลื่อนจากความคิดริเริ่มในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาค การเมืองในระดับท้องถิ่นและภูมิภาคมีความสำคัญในวาทะทางการเมือง ในขณะที่วาทะการเมืองระดับชาติเริ่มลด

บทบาทลง สะท้อนไปยังผู้เล่นในตลาด เช่น สายการบินแห่งชาติ สายการบินที่ให้บริการเต็มรูปแบบ สายการบินต้นทุนต่ำ แยกบทบาทออกจากกันอย่างสิ้นเชิง เช่น การใช้กฎระเบียบ และมีแนวโน้มที่จะปกป้องตลาดของตนเองจากการแข่งขันภายนอก

2) องค์ประกอบเชิงกลยุทธ์ (Strategic Elements)

ถูกใช้ในการสร้างชุดภาพอนาคต และนโยบายการทำงานแบบย้อนกลับของ Airtrans'2030 โดยกำหนดให้องค์ประกอบเชิงกลยุทธ์ที่สำคัญที่ใช้ในการสร้างภาพอนาคตประกอบด้วย 2 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) ความเหมือนกันของตลาดเป้าหมาย (Market Commonality) ระหว่างสายการบินที่ให้บริการเต็มรูปแบบ และสายการบินต้นทุนต่ำ และ 2) ความสามารถของหน่วยงานกำกับดูแล (Regulator Competency) ในการปรับเปลี่ยนทิศทางการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย เพื่อให้เกิดภาพของ Airtrans'2030 ตรงตามเป้าหมายร่วมกับภายในสภาพแวดล้อมการตัดสินใจที่แตกต่างกัน

องค์ประกอบเชิงกลยุทธ์ทั้ง 2 องค์ประกอบข้างต้น ถูกวิเคราะห์เพื่อการสร้างชุดภาพแห่งอนาคตสำหรับ AirTrans'2030 โดยสร้างขึ้นจากการผสมผสานระหว่างองค์ประกอบเชิงบริบท และองค์ประกอบเชิงกลยุทธ์ สมมติฐานที่แตกต่างกันระหว่าง ระดับความเหมือนกันของตลาดเป้าหมาย และระดับความสามารถของหน่วยงานกำกับดูแลในปัจจุบันและอนาคต (ปี ค.ศ.2030) โดยกำหนดระดับเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับน้อย (+) ระดับปานกลาง (++) และระดับมาก (+++) นำไปสู่การผสมผสานชุดภาพแห่งอนาคตเป็น 9 สถานการณ์ที่แตกต่างกันตามระดับขององค์ประกอบเชิงกลยุทธ์ทั้ง 2 องค์ประกอบที่แตกต่างกัน และรูปแบบขององค์ประกอบเชิงบริบททั้ง 3 รูปแบบ ดังแสดงผลการสร้างชุดภาพทั้ง 9 สถานการณ์ดังตารางที่ 3

ผลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการ ผู้เชี่ยวชาญซึ่งจะจัดขึ้นหลังจากการส่งรายงานนี้ ได้กำหนดเลือก MR2 เป็นภาพตัวแทนในอนาคตที่แสดงถึงรูปแบบการขับเคลื่อนนโยบายแบบ Combined และมีปัจจัยขับเคลื่อน 2 ปัจจัยที่อยู่ในระดับปานกลาง คือ มีระดับของความเหมือนกันของตลาดปานกลาง (++) และองค์กรกำกับดูแลมีขีดความสามารถในการกำกับดูแลในระดับปานกลาง (++) ทำให้

เห็นภาพแห่งอนาคต และทำการประเมินในแง่ของความสอดคล้อง ความน่าเชื่อถือ ประสิทธิภาพของวัตถุประสงค์ของ AirTrans'2030 โดยกำหนดองค์ประกอบหลัก (Key Elements) ที่จำเป็นต้องได้รับการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ของ AirTrans'2030 ไว้ทั้งสิ้น 7 องค์ประกอบ ซึ่งถูกใช้เป็นกรอบการพัฒนานโยบายเชิงกลยุทธ์ต่อไป ได้แก่ 1) การยกระดับขีดความสามารถด้านการบริหารนโยบาย และการกำกับดูแล 2) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการขนส่งทางอากาศ 3) มาตรฐานด้านสุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม 4) การแข่งขันและสิทธิผู้บริโภค 5) การยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการ/ผู้ให้บริการสัญชาติไทย 6) การมีส่วนร่วมของสาธารณะ และ 7) การเจรจา และการค้าระหว่างประเทศ

ผลการกำหนดนโยบายเชิงกลยุทธ์สำหรับการขนส่งทางอากาศของประเทศไทยในปี ค.ศ.2030 (AirTrans'2030)

จากผลการกำหนดวัตถุประสงค์สำหรับนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ AirTrans'2030 ในกรอบระยะเวลาตั้งแต่ ค.ศ. 2021- 2030 และการจัดทำภาพอนาคตอ้างอิงเพื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายของการพัฒนาตามวัตถุประสงค์นโยบายเชิงกลยุทธ์ ภาพอนาคตภายใต้องค์ประกอบเชิงบริบทที่มีรูปแบบการขับเคลื่อนเชิงนโยบายโดยมีองค์ประกอบเชิงกลยุทธ์ทั้งระดับความเหมือนกันของตลาด และระดับความสามารถของหน่วยงานกำกับดูแลอยู่ในระดับปานกลาง ทำให้สามารถพัฒนานโยบายเชิงกลยุทธ์จากการจัดประชุมระดมสมองของผู้เชี่ยวชาญ โดยใช้ผลจากการศึกษาสถานการณ์ตลาดการขนส่งทางอากาศในประเทศไทยทั้งปัจจัยขับเคลื่อนในอดีต-ปัจจุบัน อุปสรรคและข้อจำกัด และปัจจัยขับเคลื่อนอนาคต ผ่านการวิเคราะห์จำแนกข้อมูลตามขั้นตอนของการพยากรณ์ย้อนกลับ และนำสู่การกำหนดกลุ่มนโยบายตามเป้าหมายทั้งสิ้น 7 ด้าน ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์นโยบายเชิงกลยุทธ์ ภายใต้เป้าหมายแต่ละด้านถูกกำหนดชุดนโยบาย (Policy Package) และกำหนดมาตรการนโยบาย (Policy Measures) ภายใต้แต่ละชุดนโยบายที่สอดคล้องกัน และนำสู่การบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์นโยบายเชิงกลยุทธ์ได้ โดยชุดนโยบาย 26 ชุด และมาตรการนโยบาย 227 มาตรการ โดยกำหนด

เส้นทางนโยบาย จากการแบ่งช่วงระยะของการใช้นโยบายเชิงกลยุทธ์เป็น 2 ช่วงระยะหลัก เพื่อให้แต่ละเส้นทางนโยบายสอดคล้องกับบริบทเฉพาะในรอบระยะเวลา 5 ปี รวมระยะเวลาทั้งสิ้น 10 ปี ได้แก่

1) ระยะที่ 1 (ค.ศ. 2021-2025) คือ ช่วงระยะหลังจากสถานการณ์การแพร่ระบาดเชื้อไวรัส COVID-19 (Post COVID-19 Policy Path) โดยช่วงระยะที่ 1 นี้ถูกแบ่งเป็น 2 ช่วงระยะรอง เพื่อให้สอดคล้องกับแนวโน้มการคลี่คลายของสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 ได้แก่

ระยะที่ 1.1 (ค.ศ. 2021-2022) ระยะฟื้นฟูจากวิกฤตโควิด-19 (Restoration Scheme) ครอบคลุม 80 มาตรการ

ระยะที่ 1.2 (ค.ศ. 2023-2025) ระยะการวางรากฐานให้กับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Foundation for Sustainability Scheme) ครอบคลุม 74 มาตรการ

2) ระยะที่ 2 (ค.ศ. 2026-2030) คือ ช่วงระยะการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อความยั่งยืน (Continuous Improvement for Sustainability) ครอบคลุม 73 มาตรการ

สรุปและอภิปรายผล

จากวัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 1 “วิเคราะห์สถานการณ์ตลาดการขนส่งทางอากาศในประเทศไทย” สรุปปัจจัยขับเคลื่อนที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในอุตสาหกรรมขนส่งทางอากาศของประเทศไทยตั้งแต่อดีต-ปัจจุบัน ที่ค้นพบทั้งสิ้น 9 ปัจจัย โดยส่วนใหญ่เป็นผลจากการดำเนินนโยบาย และใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับรัฐบาล และหน่วยงานราชการที่ทำให้เกิดการปรับตัวเชิงโครงสร้างของตลาดสายการบิน โดยเฉพาะในฝั่งอุปทานที่เปิดโอกาสให้เกิดการเข้าสู่ตลาดของผู้เล่นรายใหม่ได้คล่องตัวขึ้น เกิดการพัฒนาสายการบินที่มีตัวแบบทางธุรกิจรูปแบบใหม่ เช่น สายการบินต้นทุนต่ำ สนับสนุนการพัฒนาเส้นทางการบินทั้งในประเทศ และระหว่างประเทศ รวมถึงการเติบโตของภาคเศรษฐกิจที่สำคัญที่ส่งผลให้อุปสงค์การใช้บริการสายการบินเพิ่มขึ้นทั้งจากนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่มีความสอดคล้องกับผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกใช้บริการเดินทางระหว่างประเทศของสายการบินของไทยที่การแข่งขันที่สูงขึ้นของพุลภัทร ชมจิตต์,

วัฒนา มานนท์ และวราภรณ์ เต็มแก้ว (2558) และนโยบายการส่งเสริมการลงทุนในภาคการผลิต ในขณะที่อุปสรรคที่สำคัญ คือ การพัฒนาขีดความสามารถ และคุณภาพการบริการของโครงสร้างพื้นฐานด้านการบิน รวมถึงนโยบาย และการกำกับดูแลที่ยังขาดความครบถ้วนและบูรณาการทำงานร่วมกัน และหากพิจารณาในข้อเท็จจริงข้อจำกัดที่เกิดจากโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางอากาศ ผู้ให้บริการส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานภาครัฐทั้งที่เป็นหน่วยราชการ และรัฐวิสาหกิจ ย่อมเป็นผลมาจากการบริหารนโยบายเช่นกัน ซึ่งมีความสอดคล้องกับผลการศึกษาลักษณะของการดำเนินนโยบายผ่อนคลายกฎระเบียบ และเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศของ Hooper (1998)

ข้อค้นพบปัจจัยขับเคลื่อนอนาคตที่มีความสำคัญที่อาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในอุตสาหกรรมการขนส่งทางอากาศของประเทศไทยทั้ง 5 ปัจจัย มีความสอดคล้องกับทฤษฎี สภาพแวดล้อมในการดำเนินธุรกิจ ที่สภาพแวดล้อมระดับมหภาค จะมีความสัมพันธ์โดยตรง และส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงกับสภาพแวดล้อมในระดับจุลภาค และท้ายสุดจะส่งผลกระทบต่อปัจจัยภายในขององค์กรทั้งฝั่งภาครัฐ และภาคผู้ประกอบการเอกชน และปัจจัยขับเคลื่อนอนาคตที่กลุ่มเป้าหมายได้สะท้อนมุมมองร่วมกันให้เห็นถึงความสำคัญ คือ กฎระเบียบ และนโยบายภาครัฐ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Itani (2015) ที่ได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของการวางแผนกลยุทธ์การบินจะต้องเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวางแผนนโยบายระดับชาติสำหรับการขนส่ง ควบคู่ไปกับนโยบายที่มุ่งสู่การพัฒนาภาคการขนส่งอื่น ๆ เช่น ทางบก ทางน้ำ และทางราง และเป็นนโยบายด้านคมนาคมขนส่งร่วมกับนโยบายระดับชาติอื่น ๆ ที่มุ่งสู่การพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

สำหรับผลการกำหนดนโยบายเชิงกลยุทธ์สำหรับการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย (AirTrans'30 ค.ศ. 2021-2030) ตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 2 โดยใช้วิธีการพยากรณ์ย้อนหลัง ซึ่งเป็นวิธีการที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดภาพในอนาคตที่เป็นเป้าหมายการพัฒนา แต่ไม่ละทิ้ง การคาดการณ์จากที่ต้นที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายเชิงกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับบริบทจะมีโอกาสสร้างผลลัพธ์ตามภาพในอนาคตที่เป็นเป้าหมาย โดยกำหนดเป้าหมายของนโยบายตามวัตถุประสงค์ทั้งสิ้น 6 ด้าน และถ่ายทอดสู่กลุ่มนโยบายตามเป้าหมายทั้งสิ้น 7 ด้าน ชูคตินโยบาย 26 ชูต และมาตรการนโยบายรวมจำนวน 227 มาตรการ

ภายใต้นโยบายเชิงกลยุทธ์เป็น 2 ช่วงระยะหลัก 3 ระยะย่อย เพื่อให้ครอบคลุมทั้ง มิติด้านเนื้อหาของนโยบายเชิงกลยุทธ์ และกรอบเวลาที่ใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายเชิงกลยุทธ์ รวมถึงการแก้ปัญหาที่สะสมในอดีต ทั้งความครบถ้วนของนโยบาย และความเชื่อมโยงบูรณาการร่วมกับกฎหมาย และการกำกับดูแลทั้งด้านเทคนิค และด้านเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาขีดความสามารถ และคุณภาพการให้บริการของ โครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางอากาศ การเพิ่มความสามารถในการต่อรอง และเจรจาผลประโยชน์ในเวทีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิการบิน ซึ่งเป็นต้นทางของการเข้าสู่ตลาดและการพัฒนาเส้นทางการบินระหว่างประเทศ การสร้างสมดุลแห่งผลประโยชน์ระหว่างผู้ประกอบการสัญชาติไทย ผู้ประกอบการสัญชาติไทยร่วมกับต่างชาติ และผู้ประกอบการสายการบินต่างชาติ และสมดุลระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภค รวมถึงมาตรการที่มุ่งเพิ่มขีดความสามารถ ในการแข่งขันให้กับผู้ประกอบการสัญชาติไทย และเพิ่มผลประโยชน์จากการดำเนิน ธุรกิจให้เกิดขึ้นกับระบบนิเวศทางเศรษฐกิจภายในประเทศมากยิ่งขึ้น

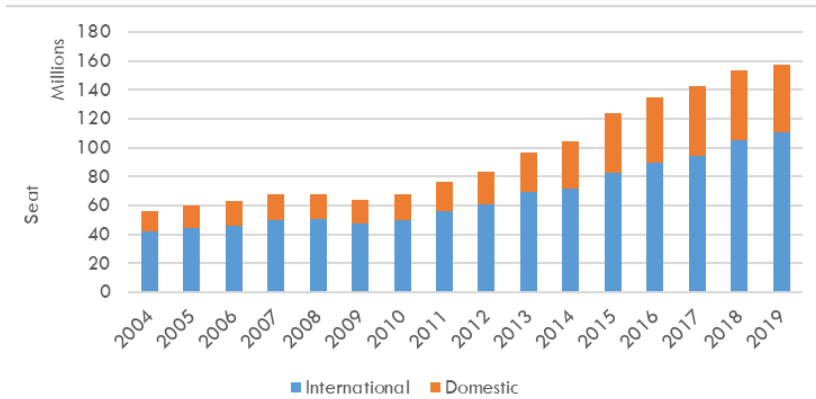
อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายเชิงกลยุทธ์เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในวงจรการบริหารนโยบาย (Policy Cycle) การนำส่งผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่กำหนด ในภาพแห่งอนาคตยังคงขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการดำเนินงานตามกระบวนการสำคัญอื่น ๆ ในการบริหารนโยบาย เช่น การแปลงนโยบาย (Policy Adoption) การดำเนินงานตามนโยบาย (Policy Implementation) การติดตามและประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการบริหารนโยบาย ด้านการบินพลเรือน คือ คณะกรรมการการบินพลเรือน (กปร.) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นประธานโดยตำแหน่ง และมีผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการและเลขานุการ สามารถนำผลการวิจัยนี้ใช้ในการปรับใช้กับการเตรียมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามนโยบายด้านการบินพลเรือนของประเทศไทย พ.ศ. 2565 - 2580 ที่ได้รับความเห็นชอบในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2566 (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2566) เฉพาะในส่วนของกิจการด้านการขนส่งทางอากาศเชิงพาณิชย์เพื่อนำสู่การขับเคลื่อนนโยบายตามเป้าหมายต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- นวทัศน์ ก้องสมุทร, มานะ ลักษณะมีอรุณทัย, พิมพ์พร ไสววัฒนกุล, ลลิล ก่อวุฒิ-กุลรังษี, ประเสริฐ ป้อมป้องศึก, กฤติกา เลิศสวัสดิ์ และคณะ. (2563). **โครงการการศึกษาเพื่อการพัฒนา นโยบาย การกำกับดูแล และขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมการบินของประเทศ: รายงานฉบับสมบูรณ์**. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
- พูลภัทร ชมจิตต์, วัฒนา มานนท์ และวราภรณ์ เต็มแก้ว. (2558). ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจของกลุ่มเจนเนอเรชั่นวายกับการเลือกใช้บริการเดินทางระหว่างประเทศของสายการบินของไทย. **วารสารวิทยาลัยบัณฑิตศึกษา การจัดการมหาวิทยาลัยขอนแก่น**, 8(2), 39-54.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2566). **สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 7 กุมภาพันธ์ 2566**. ค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2566, จาก <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/64660>
- Börjeson, L., Höjer, M., Dreborg, K.-H., Ekvall, T., & Finnveden, G. (2006). Scenario types and techniques: Towards a user's guide. **Futures**, 38(7), 723-739.
- Giaoutzi, M., Stratigea, A., Leeuwen, E. v., & Nijkamp, P. (2012). Scenario analysis as a foresight tool in agriculture. **International Journal of Foresight and Innovation Policy**, 8(2/3), 105-128.
- Hitt, M. A., Ireland, R. D., & Hoskisson, R. E. (2016). **Strategic Management: Competitiveness and Globalization (Concepts)**. 12th edition. Victoria: Cengage Learning.
- Hooper, P. (1998). Airline competition and deregulation in developed and developing country contexts — Australia and India. **Journal of Transport Geography**, 6(2), 105-116.
- IATA. (2016). **The Importance of Air Transport to Thailand**. Montreal: International Air Transport Association.

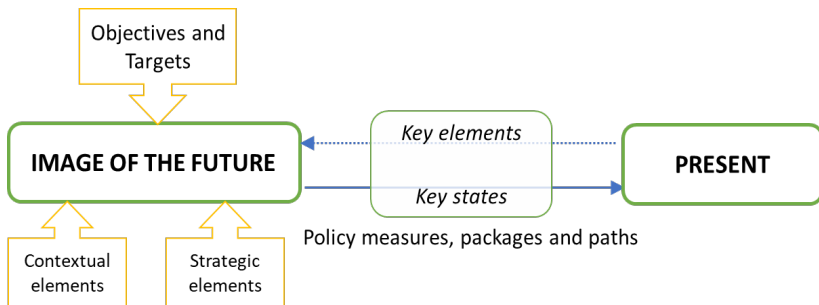
- ICAO. (2016). **Overview of Regulatory and Industry Developments in International Air Transport**. Montreal: International Civil Aviation Organization.
- Itani, N. M. (2015). **Policy development framework for aviation strategic planning in developing countries** [Ph.D. Thesis, Cranfield University. Cranfield.
- Kongsamutr, N. (2020). Impact on Thai Airways of Air Transport Liberalisation in Thailand. In J. W. Lee (Ed.). **Aviation Law and Policy in Asia: Smart Regulation in Liberalized Markets** (pp. 221-234). Leiden: Brill | Nijhoff.
- Lelieur, I. (2003). **Law and Policy of Substantial Ownership and Effective Control of Airlines**. New York: Routledge.
- Mintzberg, H. (2000). **The Rise and Fall of Strategic Planning**. Harlow: Financial Times-Prentice Hall.
- _____. (2005). **Launching Strategy**. In **Strategy Bites Back: It Is Far More, and Less, than You Ever Imagined** (pp. 103-116). Harlow: Financial Times-Prentice Hall.
- OECD. (2011). **Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society**. Paris: OECD Public Governance Reviews.
- _____. (2017). **Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making**. Paris: OECD Public Governance Reviews.
- _____. (2019). **Governance as an SDG Accelerator: Country Experiences and Tools**. Paris: OECD Publishing.
- _____. (2020). **Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well**. Paris: OECD Publishing.

- Piermartini, R., & Rousova, R. (2008). **Liberalization of Air Transport Services and Passenger Traffic**. Geneva: World Trade Organization.
- POSSUM-Project. (1998). **Transport RTD Programme, 4th Framework Programme**. Brussel: European Commission.
- Renn, O., & Thomas, M. (2002). **The Potential of Regional Foresight: (Final Report of the STRATA-ETAN Expert Group "Mobilising the Regional Foresight Potential for an Enlarged European Union - an Essential Contribution to Strengthen the Strategic Basis of the European Research Area (ERA), Issue**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Robinson, J. B. (1982). Energy backcasting A proposed method of policy analysis. **Energy Policy**, 10(4), 337-344.
- _____. (1990). Futures under glass: A recipe for people who hate to predict. **Futures**, 22(8), 820-842.
- VIBAT-Project. (2009). **20 Percent Transport – Visioning and Backcasting for Transport in London–VIBAT London**. London: Department for Transport.
- Webster, J. L., Reif, W. E., & Bracker, J. S. (1989). The Manager's guide to strategic planning tools and techniques. **Planning Review**, 17(6), 4-8.
- Wheelen, T. L., & Hunger, J. D. (2012). **Strategic Management and Business Policy: Toward Global Sustainability**. New Jersey: Pearson Prentice Hall.



ภาพที่ 1 ปริมาณการผลิตที่นั่งรายปีในตลาดเส้นทางบินภายในประเทศและระหว่างประเทศของประเทศไทยระหว่างปี ค.ศ. 2004 - 2019

(Kongsamutr, 2020)



ภาพที่ 2 กระบวนการวิเคราะห์สถานการณ์และวิเคราะห์พยากรณ์ย้อนหลัง (ปรับปรุงจาก POSSUM-Project (1998))

ตารางที่ 1 จำนวนผู้ให้ข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม
แยกตามหน่วยงาน

หน่วยงาน	ผู้เชี่ยวชาญ	ผู้บริหาร	รวม
สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย	-	1	1
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ	3	-	3
สายการบินไทย	6	4	10
สายการบินกรุงเทพ	5	1	6
สายการบินไทยแอร์เอเชีย	2	-	2
สายการบินไทยแอร์เอเชียเอกซ์	-	2	2
สายการบินไทยไลอ้อน	1	1	2
สายการบินนกแอร์	-	1	1
สายการบินไทยสมายล์	1	1	2
รวมทั้งสิ้น	18	11	29

ตารางที่ 2 จำนวนผู้เชี่ยวชาญจำแนกตามสาขาความเชี่ยวชาญร่วมการสนทนา
กลุ่มตามขั้นตอนการวิเคราะห์สถานการณ์ด้วยการพยากรณ์ย้อนกลับ

สาขาความเชี่ยวชาญ	จำนวน
กฎหมายการบิน	2
เศรษฐศาสตร์	1
การตลาดและพัฒนาธุรกิจ	1
นโยบายและกลยุทธ์	1
รวมทั้งสิ้น	5

ตารางที่ 3 ภาพแผนอนาคต AirTrans'2030 จากผลการวิเคราะห์สถานการณ์ที่แตกต่างกันระหว่าง องค์ประกอบเชิงบริบท และ องค์ประกอบเชิงกลยุทธ์

		องค์ประกอบเชิงกลยุทธ์ (Strategic elements)		
		Market Commonality +++ / Regulator Competency +	Market Commonality ++ / Regulator Competency ++	Market Commonality + / Regulator Competency +++
องค์ประกอบเชิงบริบท (Contextual Elements)	Top-down	M1	MR1	R1
	Combined	M2	MR2	R2
	Bottom-up	M3	MR3	R3