

## แนวทางการแก้ปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน

### Sustainable Solutions for Solving Thai Civil Aviation

#### บทความวิจัย

ปรีชา ประดับมุกข์<sup>๑</sup>

Preecha Pradabmook

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ<sup>๒</sup>

Chakrit Noranitpadungkarn

#### บทคัดย่อ

จากการที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ หรือ ICAO (International Civil Aviation Organization) เข้ามาตรวจสอบความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของไทยระหว่างวันที่ ๑๙ - ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘ และได้ปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือและประกาศติด “ธงแดง” ให้กับประเทศไทยทางเว็บไซต์ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือและความนิยมต่อสายการบินของไทย และในระยะยาวสามารถกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของไทยโดยรวม การแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนจึงเป็นสิ่งจำเป็นเร่งด่วนที่ภาครัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรีบดำเนินการ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการที่ผ่านมาเป็นการแก้ไขปัญหาแบบเร่งด่วน ไม่ยั่งยืน และเป็นไปได้ที่ปัญหา “ธงแดง” อาจเกิดขึ้นซ้ำอีกในอนาคต ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน โดยได้นำแนวคิดทฤษฎีเชิงระบบ (System Theory) มาใช้เป็นการรอบในการวิเคราะห์กระบวนการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างเป็นระบบ การศึกษานี้ใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Methodology) ในการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทย จำนวน ๑๐ คน จากการศึกษาพบว่า การแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมายังไม่คืบหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากเป็นการแก้ไขปัญหาแบบเร่งด่วนและไม่เป็นระบบ ผู้วิจัยได้ใช้ทฤษฎีเชิงระบบเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า ในการแก้ปัญหการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืนนั้น ภาครัฐควรมีแนวทางที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหา และติดตามดูแลอย่างใกล้ชิดสำหรับสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) นั้น ควรเน้นการทำงานเป็นทีม ใช้หลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส ปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อน มีการพัฒนาบุคลากรอย่างเป็นระบบ มีการกำหนดเป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจน และใช้กระบวนการจัดการที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน

<sup>๑</sup> วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตศาตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา  
Graduate School of Public Administration, Burapha University  
E-mail: ppmook@yahoo.com

<sup>๒</sup> วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตศาตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา  
Graduate School Public Administration, Burapha University  
E-mail: chak\_87@hotmail.co.th

**คำสำคัญ:** มาตรฐานความปลอดภัยด้านการบิน, การบินพลเรือน, ทฤษฎีเชิงระบบ, กระบวนการจัดการ

## Abstract

According to the auditing of ICAO (International Civil Aviation Organization) during 19<sup>th</sup> - 30<sup>th</sup> January 2015, Thai's aviation safety ranking has been downgraded and formally declared a "Red Flag" on ICAO public website on 18<sup>th</sup> June 2015. This crisis has affected the credibility and popularity of the airlines of Thailand, and it can be a long-term impact on the overall Thai's economy. In solving the crisis, it is required that related public sectors and other relevant authorities have to urgently carry out the operations. However, the past actions were just a quick fix and do not guarantee that the "Red Flag" will not occur again in the future. For this reason, the researcher was so interested in finding sustainable solutions for solving this issue in a systematic way. The qualitative research methodology was applied in collecting and analyzing data. The data were gathered from related documents and from performing in-depth interview with 10 key informants. The results showed that, in the midst of solving the Thai's civil aviation issue, little progresses had been done since the problems were not resolved in systematic way. The researcher used System Theory as the framework for the study. The result showed that, to sustainably solve Thai's civil aviation problems, government should have

a clear direction for the Civil Aviation Authority of Thailand (CAAT) and monitor the solving process closely. Managements of CAAT should promote teamwork culture, good governance environment, and be transparent without any conflicts of interest. Moreover, a good human resource development and a systematic management process should be applied in CAAT.

**Keywords:** Aviation Safety Standards, Civil Aviation, System Theory, Management Process

## ความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยตั้งอยู่บนตำแหน่งกึ่งกลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงมีภูมิรัฐศาสตร์เหมาะสมที่จะเป็นศูนย์กลางการบินในภูมิภาคนี้ได้เป็นอย่างดี แต่หลังจากที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ หรือ ICAO ได้มาตรวจสอบระบบการบินพลเรือนของไทย เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๘ ปรากฏว่าประเทศไทยไม่ผ่านมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบิน โดยได้ประกาศให้ "ธงแดง" กับประเทศไทยทางเว็บไซต์ของ ICAO ผลจากการได้รับ "ธงแดง" ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการบินของไทยเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะความน่าเชื่อถือในการกำกับดูแลระบบการบินพลเรือนของภาครัฐ (Regulator) ซึ่งดำเนินการโดยกรมการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม ในยุคนั้น การถูกปรับลดอันดับความน่าเชื่อถือจาก ICAO ส่งผลต่อเนื้อให้สถาบันประเมินมาตรฐานอื่น ๆ ทำการทบทวนมาตรฐานด้านความปลอดภัยทางการบินของไทย โดยสำนักงานบริหารองค์การการบินแห่งสหรัฐอเมริกา (Federal Aviation Administration) หรือ FAA ได้มาตรวจสอบการบินพลเรือนของไทย เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ผลการตรวจสอบไทยไม่ผ่านมาตรฐานจำนวน

ถึง ๓๕ ข้อ และได้ถูกลดระดับจาก Category 1 มาเป็น Category 2 เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ส่งผลให้สายการบินสัญชาติไทยไม่สามารถบินเข้าน่านฟ้าประเทศสหรัฐอเมริกาได้ ต่อมาสำนักงานความปลอดภัยการบินพลเรือนแห่งสหภาพยุโรป (European Aviation Safety Agency) หรือ EASA ได้มาตรวจสอบสายการบินที่มีการบินเข้าน่านฟ้ายุโรป คือ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัท เอ็มเจ็ท จำกัด เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยขณะนั้นรัฐบาลไทยได้ส่งคณะทำงานเดินทางไปทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (Memorandum of Understanding: MoU) กับ EASA ในการแก้ปัญหา และพัฒนามาตรฐานกิจการการบินพลเรือนของไทย พร้อมทั้งว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญจากบริษัทที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานการบินพลเรือนแห่งสหราชอาณาจักรมาช่วยดำเนินการ ทำให้สายการบินสัญชาติไทยรอดพ้นจากการถูกจัดไว้ในบัญชีรายชื่อที่ห้ามบินเข้าสหภาพยุโรป (Banned List) แต่การบินพลเรือนไทยยังคงต้องถูกตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยอย่างเข้มข้นทุก ๖ เดือน

จากที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าประเทศไทยถูกปรับลดระดับมาตรฐานระบบการบินพลเรือนส่งผลให้นานาชาติขาดความเชื่อมั่นในความปลอดภัยด้านการบินของไทยกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ และอาจทำให้เสียโอกาสในการเป็นศูนย์กลางการบินในภูมิภาคได้ ปัญหาการบินพลเรือนของไทยจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งและจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้องและยั่งยืน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเดิมเกิดขึ้นซ้ำอีกในอนาคต ผู้วิจัยได้นำแนวคิดทฤษฎีเชิงระบบ นำเสนอโดย Bertalanffy ใน ค.ศ. ๑๙๓๗ เป็นแนวคิดที่มองว่าระบบการจัดการประกอบด้วยองค์ประกอบย่อย ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) ผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) มาใช้เป็นการรอบในการศึกษา

## วัตถุประสงค์

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางการแก้ปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน

## ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษานี้ได้นำทฤษฎีเชิงระบบ ประกอบด้วย ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และผลลัพธ์มาใช้เป็นแกนในการวิเคราะห์ข้อมูล
2. ขอบเขตด้านพื้นที่ พื้นที่การศึกษาครอบคลุมบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน ทั้งระดับผู้กำหนดนโยบาย และผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน
3. ขอบเขตด้านระยะเวลา การศึกษานี้ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ประเทศไทยเตรียมรับการตรวจจาก ICAO เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ถึงวันที่ได้ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเสร็จสิ้น คือวันที่ ๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๐

## ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้ได้นำเทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Methodology) มาเป็นแนวทางในการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล ข้อมูลที่ใช้ ประกอบด้วย บันทึกการประชุม ประกาศ และพระราชบัญญัติ รวมถึงข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทย เฉพาะในส่วนของผู้ที่ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือน (Regulator) เท่านั้น ไม่รวมสายการบินหรือท่าอากาศยาน ซึ่งเป็นฝ่ายที่รับการตรวจสอบ (Operator) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี) ปลัดกระทรวงคมนาคม อดีตรัฐมนตรีว่าการท่าอากาศยานพลเรือนแห่งประเทศไทย ผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการ

แก้ไขปัญหาการบินพลเรือน อดีตอธิบดีกรมการบินพลเรือน อดีตผู้บริหาร/ผู้บริหาร/ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และผู้ปฏิบัติงานของศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยนี้ สร้างจากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ และจากการพูดคุยกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง เครื่องมือเป็นแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structure Interview Form) จำนวน ๒ ชุด สำหรับสัมภาษณ์ผู้แก้ไขปัญหในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติการก่อนการนำไปใช้จริง ผู้วิจัยได้นำแบบสัมภาษณ์ ทั้ง ๒ ชุด ให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบ รวมถึงได้ทดลองนำมา สัมภาษณ์จริงกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร และจากการสัมภาษณ์เชิงลึกถูกนำมาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จัดข้อมูลออกเป็นหน่วยของเนื้อหา (Content Unit) จัดหมวดหมู่ (Categorized) และนำมา เรียบเรียงเป็นเรื่องราว (Theme) ในแต่ละหัวข้อเรื่อง เพื่อสรุป เป็นผลการวิจัยที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

## บททวนวรรณกรรม

### ๑. องค์กรด้านการบินพลเรือน

ICAO เป็นองค์กรด้านการบินพลเรือนสากล เป็นทบวงชำนาญพิเศษ (Specialized Agency) ของสหประชาชาติ ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๔ เมษายน พ.ศ. ๒๔๙๐ โดยมีประเทศต่าง ๆ จำนวน ๕๒ ประเทศ ได้ร่วมลงนาม เป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (The Convention on International Civil Aviation) หรืออนุสัญญาชิคาโก (Chicago Convention) เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๗ ICAO มีหน้าที่ในการบริหารและการกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศสมาชิก ซึ่งปัจจุบันมีจำนวน ๑๙๑ ประเทศ ปฏิบัติตามมาตรฐาน และข้อพึงปฏิบัติระหว่างประเทศ (Standards and Recommended Practices: SARPs) เพื่อให้เกิดความปลอดภัย ความมีประสิทธิภาพ การรักษาความปลอดภัย

มีเศรษฐกิจที่ยั่งยืน และมีความรับผิดชอบต่อสภาพแวดล้อม ด้านการบินพลเรือน ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกของ ICAO มีสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๘ จากเดิมคือ กรมการบินพลเรือน (บพ.) มีลักษณะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ทำหน้าที่กำกับดูแล ควบคุม ส่งเสริม และพัฒนากิจการการบินพลเรือน ทั้งในด้านนิรภัย การรักษา สิ่งแวดล้อม การรักษาความปลอดภัย การอำนวยความสะดวก ในการขนส่งทางอากาศ เศรษฐกิจ การขนส่งทางอากาศ และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการการบินพลเรือนให้เป็นไปตามกฎหมาย และมาตรฐานสากล

### ๒. วิกฤติการบินพลเรือนของไทย

ICAO ได้เข้ามาตรวจสอบหน่วยงานที่รับผิดชอบในการทำหน้าที่กำกับดูแลความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของประเทศไทย ซึ่งขณะนั้นคือ กรมการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานและข้อแนะนำ ด้านความปลอดภัยของ ICAO ภายใต้โครงการตรวจสอบ การกำกับดูแลความปลอดภัยสากล (Universal Safety Oversight Audit Programme: USOAP) ตามแนวทางการ ฝ้าตรวจควบคุมอย่างต่อเนื่อง (Continuous Monitoring Approach: CMA) โดยตรวจสอบตามกฎเกณฑ์ และ มาตรฐานของ ICAO จำนวน ๑๗ ภาคผนวก (Annex 1-7, 9-16 และ 18-19) ในระหว่างวันที่ ๑๙ - ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘ มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินความมีประสิทธิภาพ ของการดำเนินงานในองค์ประกอบสำคัญ ๘ ประการ (The Effective Implementation of Eight Critical Elements: CE) ของการกำกับดูแลการบินพลเรือนของ ประเทศไทย ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้ประกอบด้วย ๒ ส่วนหลัก ได้แก่ องค์ประกอบที่รัฐจำเป็นต้องจัดให้มี และองค์ประกอบ ของการดำเนินงานตามกลไกที่รัฐได้จัดตั้งขึ้นมา รวมทั้งสิ้น จำนวน ๘ มิติ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกรมการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคมใน ๘ ด้าน ได้แก่ (๑) ด้านกฎหมาย

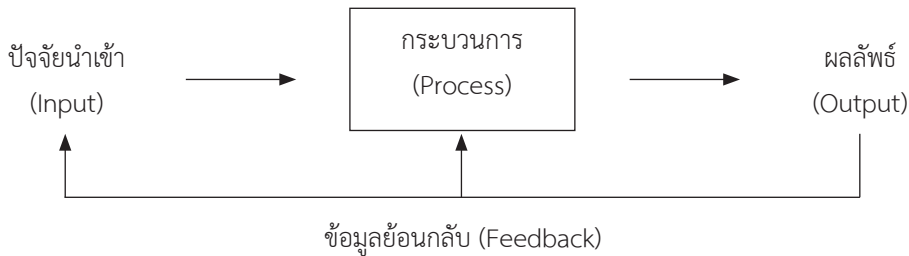
(๒) ด้านโครงสร้าง (๓) ด้านการออกใบอนุญาตส่วนบุคคล และการฝึกอบรม (๔) ด้านการปฏิบัติการบิน (๕) ด้านความสมควรเดินอากาศ (๖) ด้านการตรวจสอบอากาศยาน อุบัติเหตุและอุบัติการณ์ (๗) ด้านการให้บริการการเดินอากาศ และ (๘) ด้านสนามบินและเครื่องช่วยเดินอากาศ ภาคพื้น จากทั้งสิ้น ๑,๐๑๖ ข้อ ICAO ตรวจสอบข้อบกพร่อง ๕๗๒ ข้อ ในจำนวนนี้ได้รวมข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย (Significant Safety Concern: SSC) จำนวน ๓๓ ข้อ จึงได้ติด “ธงแดง” ให้กับประเทศไทย

หลังจากที่ได้รับ “ธงแดง” จาก ICAO ภาครัฐ โดย หน.คสช. ได้มีคำสั่ง หน.คสช.ที่ ๒๗/๒๕๕๘ ให้จัดตั้ง ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน (ศบปพ.) ขึ้น โดยให้มีหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติในระดับ รัฐบาล เพื่อเร่งรัดดำเนินการแก้ไขวิกฤติที่เกิดขึ้นให้ ศบปพ. ทำหน้าที่กำกับดูแลและพัฒนาการบินพลเรือนของประเทศไทย

ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลและยั่งยืนตลอดไป รวมถึง การยุบรวมกรมการบินพลเรือนซึ่งเป็นหน่วยงานราชการ และ จัดตั้งสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็น องค์การที่มีความเป็นอิสระขึ้นมาดำเนินการแทน

### ๓. ทฤษฎีเชิงระบบ

Bertalanffy ได้นำเสนอทฤษฎีเชิงระบบทั่วไป (General System Theory) เมื่อ ค.ศ. ๑๙๓๗ เป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีการจัดการสมัยใหม่ (New Management Theories) ที่ว่าด้วยเรื่องของระบบ และปฏิสัมพันธ์ของแต่ละองค์ประกอบในระบบ เดิมที่ได้ออกแบบมาเพื่อใช้ในสาขาชีววิทยา ต่อมาได้แพร่หลายไปยังสาขาอื่น จึงถือเป็น แนวปฏิบัติที่เป็นสหวิทยาการ ทฤษฎีเชิงระบบประกอบด้วย องค์ประกอบหลัก ๔ ส่วน ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) ผลลัพธ์ (Output) และข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) ดังแสดงในภาพที่ ๑

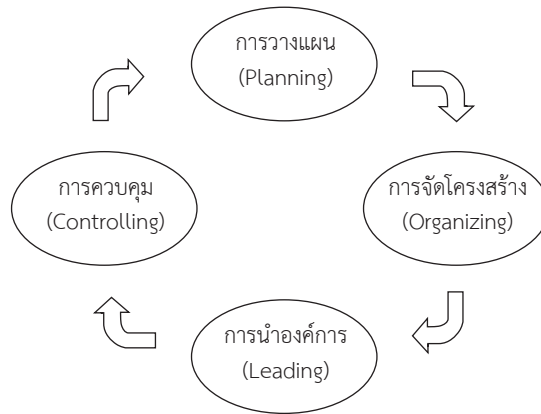


ภาพที่ ๑ ทฤษฎีเชิงระบบทั่วไปของ Bertalanffy

๑) ปัจจัยนำเข้า หมายถึง สิ่งนำเข้าหรือป้อนเข้า (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๕๔) เป็นปัจจัย ที่นำเข้ามาสู่กระบวนการจัดการ เช่น 4Ms ได้แก่ บุคลากร (Man), งบประมาณ (Money), วัสดุุดิบ (Material) และ วิธีการทำงาน (Method) เป็นต้น

๒) กระบวนการ หมายถึง กรรมวิธีหรือลำดับ การกระทำ ซึ่งดำเนินต่อเนื่องกันไปจนสำเร็จในระดับหนึ่ง (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๕๔) เป็นขั้นตอน

การนำปัจจัยนำเข้ามาจัดการอย่างเป็นขั้นตอน Fayol (1949) ได้เสนอกระบวนการจัดการซึ่งเป็นที่ยอมรับในปัจจุบัน ประกอบด้วย การวางแผน (Planning), การจัดโครงสร้าง (Organizing), การนำองค์กร (Leading) และการควบคุม (Controlling) หรือเรียกย่อ ๆ ว่า POLC ซึ่งมีความสัมพันธ์ โดยตรงกับปัจจัยนำเข้า เพื่อนำไปผ่านกระบวนการจัดการ ให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๕) รายละเอียดดังแสดงในภาพที่ ๒

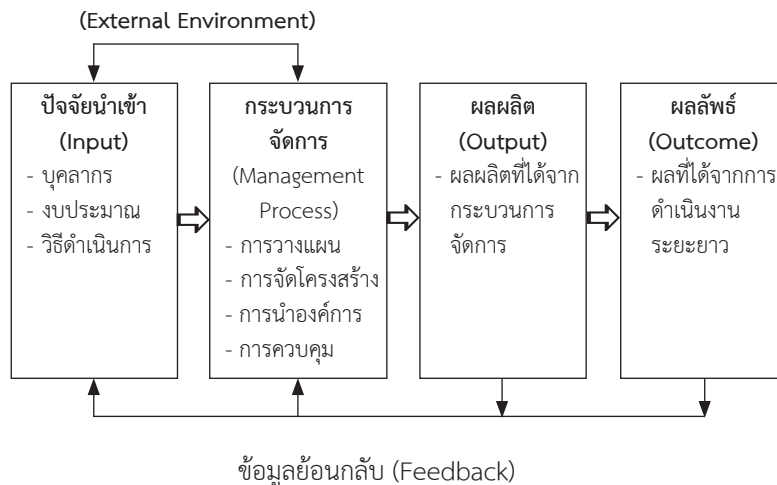


ภาพที่ ๒ กระบวนการจัดการของ Fayol (1949)

๓) ผลลัพธ์ หมายถึง ผลที่เกิดจากการนำปัจจัยนำเข้า หรือทรัพยากรผ่านกระบวนการต่าง ๆ อย่างมีระบบ จนได้ สิ่งที่เป็นประโยชน์ มีคุณค่า ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้

๔) ข้อมูลย้อนกลับ หมายถึง การนำเอาผลลัพธ์ มาพิจารณาเพื่อนำไปปรับปรุงปัจจัยนำเข้าให้มีความเหมาะสม ยิ่งขึ้น (พจนานุกรม สวทช.) ข้อมูลย้อนกลับใช้สำหรับการ ประเมินผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้

สำหรับการศึกษานี้ ผู้วิจัยได้นำทฤษฎีเชิงระบบของ Bertalanffy (1937) มาปรับปรุงเพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์ กระบวนการจัดการ สำหรับการแก้ปัญหาการบินพลเรือน ของไทย โดยได้เพิ่มองค์ประกอบย่อยอีก ๑ องค์ประกอบ ได้แก่ ผลลัพธ์ (Outcome) ซึ่งเป็นผลระยะยาวที่เกิด เป็นผลจุดหมายปลายทาง หรือผลต่อเนื่องจากผลกระทบ รายละเอียดดังแสดงในภาพที่ ๓



ภาพที่ ๓ ทฤษฎีเชิงระบบสำหรับศึกษาปัญหาการบินพลเรือน

## ผลการวิจัย

ผลการวิจัยแสดงปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน ทั้งในระดับนโยบายและในระดับผู้ดำเนินการ มีรายละเอียดดังนี้

### ๑. แนวทางการแก้ปัญหาการบินพลเรือนไทยในระดับนโยบาย

#### ๑.๑ ทิศทางการพัฒนาการบินพลเรือน

ทิศทางการดำเนินการของภาครัฐยังขาดความชัดเจน เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กร จากการยุบกรมการบินพลเรือน และก่อตั้งสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ขาดการวางเป้าหมายระยะยาว ดังนั้น ในระหว่างการแก้ไขปัญหา “ธงแดง” รัฐบาลควรกำหนดทิศทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการพัฒนาการบินพลเรือนของไทย การเป็นศูนย์กลางการบิน มีสถาบันการฝึกและพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถทัดเทียมระดับสากล ให้เป็นที่ผลิตบุคลากรหลักที่เข้าสู่ระบบการบินพลเรือนอย่างต่อเนื่อง โดยมียุทธศาสตร์ วิสัยทัศน์ และแผนแม่บท การพัฒนาการบินพลเรือน จนกระทั่งกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการบินและอวกาศ ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๑, ๑๐ และ ๔ ได้กล่าวว่า

“...ขณะนี้ทุกอย่างอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน แต่ไม่รู้ว่าปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีจะให้ความสำคัญในช่วงเปลี่ยนผ่านแค่ไหน เพราะว่าถ้าเปลี่ยนผ่านไปตลอดจะไม่จบ จะเหมือนเดิม...เราต้องมาดูว่าช่วงเปลี่ยนผ่านทำอะไรได้บ้าง พันเปลี่ยนผ่านแล้วต้องยืนบนขาตัวเอง...ต้องมียุทธศาสตร์ มีวิสัยทัศน์ มีแผนแม่บท มี Action Plan ไม่ใช่สร้างไปเรื่อย ดังนั้น เราเห็นแล้วจุดแข็งเป็นศูนย์กลางการบินในภูมิภาคแน่นอน...” (ข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๑)

“...ควรไปศึกษาดูงานด้านการบริหารการบินทั้งสหรัฐอเมริกา ยุโรป และประเทศอื่น ๆ ที่มีการเจริญเติบโตด้านการบินว่า แผนการพัฒนาการบินเป็น

อย่างไร มีมาตรฐานและการกำกับดูแลให้เกิดความปลอดภัย ในขณะที่มีความเจริญเติบโตด้านการบินพร้อมกัน แล้วจึงมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์ของชาติด้านการบินและอวกาศให้ครอบคลุมทุกมิติ...” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๑๐)

“...ในย่านนี้ เรามีพื้นที่เป็นศูนย์กลางเราก็มี เพียงแต่ว่าเรายังขาดการพัฒนาบุคลากรที่มีอยู่ให้มีความรู้ความสามารถทัดเทียมระดับสากล ถ้าเราสามารถที่จะพัฒนาบุคลากรที่มี เมืองค์กระโระที่พัฒนาบุคลากรทางการบินในทุก ๆ ด้าน ทำเป็นเหมือนศูนย์กลางการศึกษาด้านการบิน หากเริ่มต้นทำ เราก็จะเป็นหนึ่งในอาเซียนได้...” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๔)

#### ๑.๒ รัฐบาลควรใส่ใจ ดูแล และให้ความเป็นอิสระอย่างแท้จริง

รัฐบาลควรมีความใส่ใจดูแล และให้ความช่วยเหลือในช่วงที่มีการเปลี่ยนผ่านจากเดิม บพ. มาเป็น กพท. ซึ่งเป็นองค์กรที่สามารถหารายได้เลี้ยงตัวเองได้ ดังนั้น ในช่วงที่ยังไม่มีรายได้เลี้ยงตัวเองรัฐควรให้คำแนะนำ ขณะเดียวกัน กพท. ต้องแก้ปัญหา “ธงแดง” ควบคู่ไปด้วย รัฐบาลจึงควรสนับสนุนอย่างต่อเนื่องในการวางแผน และดำเนินการตามแผนของผู้บริหาร กพท. หากเห็นว่าไม่เหมาะสมไม่ทันการณ์ต้องมีการปรับแผน ใดๆก็ตามภาครัฐต้องให้ กพท. มีความเป็นองค์กรอิสระอย่างแท้จริง ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๑, ๗ และ ๕ ได้กล่าวว่า

“...คือว่าการแก้ปัญหามันเป็นปัญหาองค์กรด้วย เป็นปัญหาเชิงระบบด้วย เป็นปัญหาเชิงที่บอกว่าคาบเกี่ยวระหว่างธุรกิจกับการเมือง เป็นธุรกิจการเมือง มันเป็นอย่าง มีความซับซ้อน...เราต้องมาดูว่าช่วงเปลี่ยนผ่านทำอะไรได้บ้าง พันเปลี่ยนผ่านแล้วต้องยืนบนขาตัวเอง...เพราะฉะนั้นสิ่งที่เกิดขึ้นนี้ ก็ต้องค่อย ๆ Modify แผน ไม่ว่าจะแผนในเรื่องของการแก้กฎหมาย การปรับปรุงกฎหมาย แผนในเรื่องการปรับปรุงโครงสร้าง...ช่วง Transition นี้พรวดเดียวไม่ได้ ต้องมีพี่เลี้ยงคือ คมนาคม...” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๑)

“...ในขณะที่แก้ปัญหา ต้องสร้างองค์กรใหม่ ด้วย จึงต้อง engage กับงาน Routine ด้วย ไม่อย่างนั้นแล้ว ถ้าเราตอกเสาเข็มไม่ตึกก็พังไปตั้งแต่แรก เพราะฉะนั้นมันก็จะเท่ากับว่าขณะนี้มันต้องทำคู่กัน...” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๗)

“...นโยบายรัฐต้องให้ความเป็นอิสระอย่างแท้จริง Autonomous and Self-sustainable...” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๕)

## ๒. แนวทางการแก้ปัญหาคารบินพลเรือนระดับผู้ดำเนินการ (กพท.)

### ๒.๑ วัฒนธรรม และหลักธรรมาภิบาล

สำนักงานการบินพลเรือนเป็นหน่วยงานใหม่ประกอบด้วยบุคลากรใหม่จำนวนมาก จึงต้องมีวัฒนธรรมองค์กรที่ดี มีความสามัคคี มีความสัมพันธ์ที่ดี ทำงานเป็นทีม มีความโปร่งใส ปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อน การทุจริตคอร์รัปชัน การคัดเลือกบรรจุบุคลากร การเลื่อนขั้นโยกย้ายเข้าตำแหน่ง ต้องมีความยุติธรรม พิจารณาตามขีดสมรรถนะ (Competency) ของบุคลากร ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๑ และ ๕ ได้กล่าวว่า

“...อธิบดีก็รับรองอีก ๒ คน ก็แยกเป็นก๊อปปี้ทีมลูกน้องต่าง ๆ แยกเป็นก๊อปปี้หมด พวกเก่าพวกใหม่ เพราะฉะนั้นปัญหามันจึงเกิด...เรียกว่าปัญหาวัฒนธรรมในองค์กรส่งผลกระทบต่อความเข้มแข็งขององค์กรการทำงานเป็นทีม และการเตรียมความพร้อมในการรับ... ถ้าความสัมพันธ์ในองค์กรดี วัฒนธรรมดี พฤติกรรมดี มันจะเกิดพลัง จะทำงานเป็นทีมเวิร์ก บางทีขาดงบประมาณขาดการสนับสนุนจากฝ่ายปกครอง...ขาดเซย์ด้วยพลังความสามัคคีสามัคคี ขาดเซย์ด้วยพลังที่มาจากองค์กรภายใน แต่คราวนี้คนก็ไม่มี คนก็ไม่ได้คุณภาพ คนก็เป็นก๊อปปี้เป็นเหล่า...” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๑)

“...คนไม่ได้โตเต้าด้วย Competency ถ้าโตเต้าด้วย Competency จะไม่มีปัญหา...” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๕)

## ๒.๒ ทรัพยากรที่จำเป็นในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน

### (๑) บุคลากร บุคลากรของ กพท. ขาดระบบการฝึกอบรมที่ดี ซึ่งสืบเนื่องมาจากการวางแผนที่ไม่มีคุณภาพ ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๘ กล่าวว่า

“...วางแผนด้วยไม่มี Reference ทำให้เป็นปัญหาอุปสรรคอย่างหนึ่ง...ขาดระบบการบริหารจัดการวางแผนการฝึกอบรมที่ดี...” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๘)

ดังนั้น กพท. จะต้องมีการฝึกอบรมกับ การเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมการบิน มีคุณสมบัติตามมาตรฐานที่ ICAO ได้กำหนดไว้ กพท. ต้องมีระบบการจัดหาและพัฒนาบุคลากรมีความสามารถด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ปฏิบัติงานจิตสำนึก ความซื่อสัตย์ มุ่งมั่น เสียสละ เพื่อส่วนรวม ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน มีวัฒนธรรมด้านความปลอดภัยทางการบิน (Culture of Aviation Safety) คำนี้ถึงมาตรฐาน ICAO และตระหนักถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นเสมอ ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๑ และ ๔ ได้กล่าวว่า

“...ปัญหาสืบเนื่องมาจากความที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างภาระงาน อัตราค่าจ้าง และผลตอบแทน อัตราค่าจ้าง รวมทั้งคุณสมบัติของบุคลากรไม่สอดคล้องกัน ซึ่งต้องเร่งแก้ไข...ต้องมีการสร้างคน...” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๑)

“การใช้อีเมล บางทีก็อาจจะเกิดความไม่คุ้นเคยในการใช้เทคโนโลยีของการใช้งานบางท่าน ทำที่สุดแล้วมันก็อาจจะไม่สัมพันธ์กัน...” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๔)

“...การพัฒนาองค์กรให้ยั่งยืนเป็นเรื่องของการปลูกฝัง Culture ในเรื่องของ Safety ทุกคนต้องให้ความสำคัญในเรื่องนี้...ต้องมองคนเป็น Asset ไม่ใช่แค่กรณีคุณสมบัติคนเพียงอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของการดูแลคน ให้อยากอยู่ด้วยเป็นสิ่งสำคัญ...ทั้ง HRM และ HRD จะต้องไปด้วยกัน คนดีแต่ระบบไม่ได้ถึง Recruit มาดีแต่ไม่รักษาไม่พัฒนา ก็ใช้ไม่ได้...” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๔)

(๒) **งบประมาณ** จากปัญหาที่เกิดเรื่องคุณสมบัติของผู้ตรวจไม่ได้มาตรฐานสากลตามที่ ICAO กำหนด เนื่องจาก บพ. เป็นหน่วยราชการ ค่าตอบแทนบุคลากรน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับเอกชน ไม่สนใจให้บุคลากรอยู่ในระบบ งบประมาณของหน่วยงานได้ไม่เพียงพอ และไม่คล่องตัว ดัดจริตระเบียบตามระบบราชการ อย่างไรก็ตาม กพท. สามารถเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมจากสายการบินได้แต่ช่วงแรก กพท. ยังคงต้องใช้งบประมาณจากภาครัฐบางส่วนก่อน จนกว่าจะสามารถพึ่งพาตนเองได้ สามารถให้บริการได้ครบถ้วน และพัฒนาบุคลากรให้มีความสามารถมากขึ้น ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๑ ได้กล่าวว่า

“...กพท. จะเริ่มเก็บเงินเข้ามาเพื่อบริหารตนเอง เก็บเงินจากหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับธุรกิจการบิน จะเก็บได้ปีแรกอาจเก็บไม่ได้หรือช้า เพราะฉะนั้นต้องใช้เงินรัฐบาลไปก่อน พอปีที่ ๒ เริ่มเก็บได้ ปีที่ ๓ รัฐบาลสี่สิบเก็บจากข้างนอกหกสิบ โอเคนี่อิสระต้องช่วยเหลือตัวเองได้ด้วย มีคน มีงบประมาณ มีอาคารสถานที่ มีบุคลากร เซอร์วิสต่าง ๆ ครบถ้วน งบประมาณการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาคุณภาพผู้ตรวจไม่เพียงพอ และมีการใช้ไม่ตรงวัตถุประสงค์...” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๑)

(๓) **วิธีดำเนินการ** ข้อบกพร่องที่ ICAO ตรวจพบและเป็นอุปสรรคส่วนหนึ่งในการทำงาน คือ ขาดระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารข้อมูลสำหรับการตรวจ และการจัดเก็บบันทึกข้อมูลคุณสมบัติของผู้ตรวจสายการบิน และข้อมูลในการบริหารงานที่สำคัญอื่น ๆ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ กพท. จะต้องมีการพัฒนาระบบสารสนเทศช่วยในการจัดเก็บเอกสาร การปฏิบัติงาน และการบริหารงานสำหรับวิธีการทำงานนั้น ยังมีรูปแบบที่ไม่ชัดเจน เป็นการดำเนินการเฉพาะหน้า ไม่ติดตามงานเก่า ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๗ และ ๘ ได้กล่าวว่า

“...เราไม่มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการควบคุมเอกสารต่าง ๆ และใช้ในการบริหารจัดการ

ที่ผ่านมาเอกสารที่ถูกเก็บในลักษณะเป็น Hard copy ทั้งหมด การสืบค้นหรือตรวจสอบประวัติเก่า ๆ จะทำได้ยากมาก... ระบบจัดเก็บข้อมูลเรากะจัดกระจาย ผมว่ามีเป็นส่วนใหญ่แต่เราหามันไม่เจอ ถ้าหาหลักฐานเอามาแสดงไม่ได้ ก็คือไม่มี เพราะเขาดูตามหลักฐาน...” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๗ และ ๘)

“...วิธีการทำงานมีครบ สมัยก่อนอาทิตย์ละครั้ง แต่ว่าไม่ได้เป็นรูปแบบที่ชัดเจน คือ มีประเด็นก็เรียกมาคุย แต่ว่าอาจจะไม่ได้ Brief ว่า อาทิตย์ที่ผ่านมาเราทำอะไรบ้าง...” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๘)

### ๒.๓ กระบวนการจัดการสำหรับการแก้ไขปัญหา

(๑) **การวางแผน** แต่ก่อนมีการวางแผนแต่ไม่ชัดเจน แผนไม่สอดคล้องกับการเตรียมรับการตรวจของ ICAO และไม่มีการสื่อสารแผนลงไปถึงผู้ปฏิบัติ ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๘ ได้กล่าวว่า

“...เมื่อก่อนก็มี แต่มันจะเป็นภาพในลักษณะเบลอ ๆ... มีแต่ผู้บริหาร ผู้อำนวยการ หัวหน้ากองเพื่อที่จะได้รับทราบ แต่ว่าจะไม่ลงมาถึงผู้ปฏิบัติเลย...” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๘)

การวางแผนในการแก้ไขปัญหาจะต้องวางแผนให้ดี มีเวลาเตรียมการ ทั้งแผนระยะสั้นและระยะยาว จัดทำแผนการเตรียมรับการตรวจครั้งต่อไป แผนการแก้ปัญหา ข้อค้นพบที่เกิดจากการตรวจ (Finding) แผนการปรับโครงสร้าง แผนการพัฒนาคุณสมบัติผู้ตรวจสอบ (Inspector) เป็นต้น อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาต้องกำหนดแผนระยะสั้นและระยะยาวไว้ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดเวลาของแต่ละแผนที่ชัดเจนถูกต้องสมเหตุสมผลเพื่อกำกับดูแลการดำเนินงาน ซึ่งผู้วางแผนต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านนี้จริง กรอบเวลาจะต้องไม่ผิดพลาด ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๔ และ ๑๐ ได้กล่าวว่า

“...คนที่วางแผนแก้ไขปัญหานี้เรื่องนี้ ต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านนี้จริง ๆ...เรื่องการแก้ปัญหาเรื่องนี้เป็นเรื่องความปลอดภัย...กระบวนการจัดทำแผนมันเร่งอย่างนั้นไม่ได้ มันต้องใช้เวลาในการวางแผน...” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๔)

“...ต้องกำหนด Road Map โดยผู้ที่เชี่ยวชาญจริง ๆ ทำแผนระยะสั้นและยาว กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมแต่ไม่ช้า หากช้าจะไม่ทันการณ์...” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๑๐)

**(๒) การจัดโครงสร้าง** โครงสร้างของ กพท. ยังไม่สอดคล้องตามมาตรฐานที่ ICAO กำหนด (APAC-CAT, 2016) และยังไม่อิสระมากนัก ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๑ ได้กล่าวว่า

“...เนื่องจากว่ามันเป็นช่วงที่นายกเร่งรัฐมนตรีก็ต้องเข้าไปดูแล เหมือนกับว่า กพท. ยังไม่เป็นอิสระมาก...”

นอกจากนี้ คณะกรรมการกำกับดูแลสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (หรือบอร์ด กพท.) ยังขาดความรู้เฉพาะทาง โดยเฉพาะทางด้านการบินพลเรือน โครงสร้างการดำเนินงานของ กพท. และการสื่อสารภายใน กพท. ยังขาดประสิทธิภาพ

กพท. ควรมีกลไกเชื่อมโยง กพท. กับภาครัฐผ่านคณะกรรมการกำกับดูแลสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยที่เป็นมืออาชีพ มีความรอบรู้ อย่างแท้จริงในด้านการบินพลเรือน ด้านธุรกิจ และอื่น ๆ การดำเนินงานของ กพท. ยังอยู่ภายใต้กระทรวงคมนาคม ยังไม่มีอิสระเพียงพอ รวมถึงโครงสร้างภายใน กพท. ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานที่ ICAO ได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ การสื่อสารภายใน กพท. ค่อนข้างช้า และไม่มีประสิทธิภาพ ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๑, ๑๐ และ ๙ ได้กล่าวว่า

“...ต้องมีการสร้างกลไกเชื่อมโยง ต้องมีการปรับบอร์ดใหม่ เพื่อให้บอร์ดเป็นบอร์ดอาชีพที่ดี ...” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๑)

“...ด้านโครงสร้างจากการที่เข้าไปสังเกตการณ์พบว่าไม่มีการจัดทำโครงสร้างใหม่แต่อย่างใด...” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๑๐)

“...แต่ละชั้นแต่ละแผนก การสื่อสารกันภายในองค์กร มีรูปแบบเป็นการออกหนังสือบันทึกข้อความถึงจะเรียกว่าได้รับสารกัน แต่ก่อนมันค่อนข้างช้า กว่า จะสื่อกันถึง ...” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๙)

**(๓) การนำองค์กร** ผู้บริหาร กพท. ขาดความเข้าใจในการวางแผน การแก้ไขปัญหการบินพลเรือน ไม่กล้าตัดสินใจ ขาดภาวะผู้นำ ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๑๐ และ ๔ ได้กล่าวว่า

“...ผู้นำไม่มีความรู้ความเข้าใจในการวางแผนแก้ไขปัญหานี้ และไม่สามารถตัดสินใจในการนำแผนแก้ไขปัญหานี้ไปปฏิบัติตามกรอบที่กำหนดไว้ รู้ปัญหาแต่ไม่ได้ศึกษากระบวนการแก้ไขปัญหามาหลักวิชาการให้ถ่องแท้...ขาดภาวะผู้นำในการบริหาร ทำให้การดำเนินการในด้านต่าง ๆ ไม่ประสบความสำเร็จ” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๑๐)

“...ผู้บริหารต้องรู้ ต้องมองภาพออกว่า เรื่องความปลอดภัยมันเกี่ยวข้องกับอะไร อย่างไร ตรงไหน ถ้าเขายังไม่รู้หรือเขาไม่เก่งจริง การวางแผนก็จะผิดพลาด...” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๔)

ดังนั้น ผู้บริหารของ กพท. จะต้องมีความรู้ ผู้นำ สามารถโน้มน้าวสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรทุกระดับ ร่วมแรงร่วมใจในการแก้ไขปัญหานี้ และไม่ปล่อยให้เกิดความแตกแยก และมีความยุติธรรม ผู้บริหารต้องได้รับการยอมรับจากผู้ปฏิบัติทั้งภายในและภายนอกองค์กร ต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบินเพียงพอ เข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้น และมีความรอบรู้ด้านการบริหาร โดยจะต้องพิจารณาถึงการดำเนินการที่ผ่านมาของผู้บริหารท่านเก่า เพื่อปรับปรุงหรือดำเนินการตามแผนเก่าให้เกิดความต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ มีการจัดลำดับความสำคัญ

ของงาน มอบหมายและสั่งการคนได้ถูกต้องเหมาะสม กับความสามารถและภารกิจ และสามารถวางแผนการ แก้ปัญหาการบินพลเรือนได้อย่างเป็นรูปธรรม

**(๔) การควบคุม** การควบคุมการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามแผนเป็นสิ่งจำเป็น แต่เนื่องจากว่า กพท. มีแผนที่ไม่ชัดเจน และมีการเปลี่ยนแผนทุกครั้งที่มีผู้บริหาค คนใหม่ ดังที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๑๐ ได้กล่าวว่า

“...แผนการไม่มี หรือมีก็ไม่ชัดเจน จึงไม่ แปลกที่ไม่มีการควบคุม เพราะไม่รู้จะไปคุมอะไร การทำงาน ดำเนินตามสถานการณ์มากกว่าการปฏิบัติตามแผน ...” (ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ ๑๐)

เมื่อมีแผนที่ไม่ชัดเจนหรือไม่มีแผน ส่งผล ให้ไม่มีการควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน หรือแทบ จะไม่มีการควบคุมเลย ดังนั้น กพท. ควรมีแผนแม่บทใน การแก้ไขปัญหาที่ไม่ขึ้นกับผู้บังคับการ มีการจัดโครงสร้าง การทำงาน และมีการควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตาม แผนที่ได้วางไว้อย่างรัดกุม

#### ๒.๔ ผลผลิตที่ได้จากกระบวนการจัดการ

กพท. ได้เลือกแนวทางแก้ไขปัญหโดย มุ่งไปที่การรักษาเส้นทางบินเข้าสู่ท่าอากาศยานนานาชาติ จากสำนักงานบริหารความปลอดภัยด้านการบินแห่ง สหภาพยุโรป (EASA) และจ้างบริษัท CAA International Limited (CAAI) เป็นบริษัทที่ได้รับการสนับสนุนจากการบิน พลเรือนของอังกฤษ เพื่อแก้ปัญหาในส่วนของการบิน ไบโอนูตาดผู้ดำเนินการเดินอากาศใหม่เท่านั้น ขณะที่ยังคง มีปัญหาด้านอื่น ๆ อีกจำนวนมากที่ต้องเร่งแก้ไข (รายงาน การประชุม ศบปพ.)

#### ๒.๕ ผลลัพธ์ที่ได้จากการแก้ไขปัญหา

ผลลัพธ์ คือผลกระทบยาวที่เกิดจากการ ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนอย่างยั่งยืน รวมถึง ผลการพัฒนาการบินพลเรือน ซึ่งต้องสอดคล้องกับเป้าหมาย ระยะยาวที่ภาครัฐ หรือ กพท. ได้ตั้งไว้อย่างไรก็ตาม การแก้ไข

ปัญหาการบินพลเรือนของไทยยังมีความคืบหน้าไม่มาก ผลลัพธ์จึงยังไม่เกิดขึ้น สำหรับเป้าหมาย หรือผลลัพธ์ ที่ภาครัฐ หรือ กพท. ควรบรรลุ ได้แก่ การแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน สามารถเป็นศูนย์กลางการบิน และการพัฒนาบุคลากร ด้านการบินในระดับสากล ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ “ทิศทางการพัฒนาการบินพลเรือน”

#### ๒.๖ ข้อมูลย้อนกลับ

ข้อมูลย้อนกลับเป็นข้อมูลผลการพิจารณา ที่ได้จากการนำผลผลิตและผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินงาน มาเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ ผลการเปรียบเทียบ ถูกใช้เป็นข้อมูลย้อนกลับเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับปรับปรุง บังคับนำเข้าและกระบวนการจัดการ อย่างไรก็ตาม เนื่องจก การแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของ กพท. ยังมีความคืบหน้า ไม่มากเท่าที่ควร ผลผลิตและผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินการ แก้ไขปัญหาจึงยังไม่ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรม และยังไม่มีการ นำข้อมูลย้อนกลับมาใช้ในการปรับปรุงบังคับนำเข้า และกระบวนการจัดการ

#### ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

##### ๑. แนวทางแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนอย่างยั่งยืน ระดับนโยบาย

###### ๑.๑ รัฐบาลควรกำหนดทิศทางให้ชัดเจน

รัฐบาลควรกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหา การบินพลเรือน และเป้าหมายการพัฒนาการบินพลเรือน ให้ชัดเจน

###### ๑.๒ รัฐบาลดูแลการแก้ปัญหาอย่างใกล้ชิด

##### แต่ให้อิสระในการทำงาน

รัฐบาลควรดูแลการแก้ไขปัญหการบิน พลเรือนอย่างใกล้ชิด และเร่งผลักดันให้สำนักงานการบิน พลเรือนแห่งประเทศไทยมีอิสระในการดำเนินงานอย่าง เต็มที่โดยไม่ให้อำนาจทางการเมืองเข้ามาแทรกแซง

## ๒. แนวทางการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนอย่างยั่งยืนระดับผู้ดำเนินการ

### ๒.๑ กพท. ควรส่งเสริมการทำงานเป็นทีม

กพท. ควรสร้างบรรยากาศการทำงานเป็นทีม มุ่งเน้นการทำงานเพื่อส่วนรวม มีความร่วมมือร่วมใจกัน ไม่แตกความสามัคคี หรือแบ่งพรรคแบ่งพวก

### ๒.๒ กพท. ควรส่งเสริมวัฒนธรรมที่ดี และหลักธรรมาภิบาล

กพท. ควรมีวัฒนธรรมองค์กรที่เข้มแข็ง การปกครองต้องมีความยุติธรรม ส่งเสริมคนที่เสียสละตั้งใจทำงานให้ได้ดี และลงโทษผู้กระทำความผิดให้เหมาะสม ดำเนินงานด้วยความโปร่งใส ปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อน และการทุจริตคอร์รัปชันใด ๆ

### ๒.๓ กพท. ควรปรับปรุงด้านปัจจัยนำเข้า

กพท. จำเป็นต้องสรรหาหรือสร้างบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ สำหรับผู้ตรวจต้องมีคุณสมบัติตามมาตรฐาน ICAO มีการฝึกอบรมเป็นระบบอย่างต่อเนื่อง ด้านงบประมาณ กพท. จำเป็นต้องเร่งสร้างรายได้และสามารถเลี้ยงตัวเองได้โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐ ส่วนด้านวิธีการทำงาน กพท. จำเป็นต้องพัฒนาการทำงานที่มีระบบและเป็นมาตรฐาน รวมถึงจัดหาระบบสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพมาช่วยในด้านการบริหาร การปฏิบัติงาน และการจัดเก็บข้อมูลให้เป็นระบบที่พร้อมสำหรับการตรวจสอบ

### ๒.๔ กพท. ควรแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ

กพท. จำเป็นต้องมีกระบวนการจัดการในการแก้ไขปัญหา “ธงแดง” ที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม สอดคล้องกับหลักวิชาการ ซึ่งกระบวนการจัดการประกอบด้วย การวางแผน การจัดโครงสร้างการทำงานและการสื่อสารภายในองค์กร การนำองค์กร/ภาวะผู้นำ และการควบคุมให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผน

### ๒.๕ กพท. ควรกำหนดเป้าหมายย่อยและดำเนินการให้บรรลุผล

กพท. จำเป็นต้องกำหนดผลผลิตการดำเนินการแก้ไขปัญหา “ธงแดง” ในแต่ละด้าน ผู้บริหาร

จำเป็นต้องกำหนดเป้าหมายย่อยหรือผลผลิตให้แต่ละทีมหรือแผนกไปดำเนินการ จัดสรรทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้าให้เพียงพอต่อการดำเนินงาน ผลผลิตที่แต่ละทีมดำเนินการได้ จะถูกนำมาเปรียบเทียบกับเป้าหมายย่อยของทีมนั้น ๆ ช่องว่างระหว่างสองส่วนนี้ (Gap) จะถูกส่งเป็นข้อมูลย้อนกลับเพื่อนำไปปรับปรุงปัจจัยนำเข้า และ/หรือกระบวนการจัดการให้ดีขึ้น เพื่อให้ได้ผลผลิตที่ตรงกับเป้าหมายย่อยได้มากที่สุด

### ๒.๖ กพท. ควรกำหนดเป้าหมายระยะยาว และดำเนินการให้บรรลุผล

ผลลัพธ์เป็นเป้าหมายสูงสุดที่ภาครัฐหรือผู้บริหารของ กพท. ต้องการ คือการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนอย่างยั่งยืน เป็นการแก้ไข้ปัญหาเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา “ธงแดง” เกิดซ้ำอีกในอนาคต ผลลัพธ์ที่ได้ควรนำมาเปรียบเทียบกับเป้าหมายสูงสุดที่ตั้งไว้ และส่งเป็นข้อมูลย้อนกลับ เพื่อนำไปพิจารณาปรับปรุงปัจจัยนำเข้า และกระบวนการจัดการให้ดีขึ้น เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ดียิ่งขึ้นต่อไป

### ๒.๗ กพท. ควรมีการประเมินผลโดยใช้ข้อมูลย้อนกลับ

การวิเคราะห์ข้อมูลย้อนกลับสามารถทำได้ในระดับของการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ วิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายจากรัฐบาล ระบบข้อมูลย้อนกลับเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ประเมินผลข้อมูลในทุกขั้นตอนการบริหารงาน ผู้บริหาร กพท. ควรจัดทำระบบข้อมูลย้อนกลับเพื่อรวบรวมข้อมูลในทุกองค์ประกอบของระบบ ได้แก่ (๑) ทรัพยากรนำเข้าที่ต้องใช้ (๒) กระบวนการจัดการที่ประกอบด้วย การวางแผน การจัดโครงสร้างการทำงาน การนำองค์กร และการควบคุม (๓) ผลผลิตที่ได้ในแต่ละกิจกรรม และ (๔) ผลลัพธ์ที่ต้องการ คือ การแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนอย่างยั่งยืน

## ๓. แนวทางการพัฒนาการบินพลเรือนของไทยให้เป็นที่ยอมรับจากนานาชาติ

นอกจากแนวทางการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกยังสามารถสรุปเป็น

ทางการยกระดับการบินพลเรือนของไทยให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### ๓.๑ ควรสร้างสถาบันผลิตบุคลากรด้านการบินที่มีคุณภาพ

ประเทศไทยควรมีสถาบันการศึกษาที่ผลิตบุคลากรการบินอย่างต่อเนื่อง สถาบันการบินพลเรือนซึ่งในอดีตนั้นจัดตั้งขึ้นในไทย โดยเจตนารมณ์ของ ICAO ที่จะให้เป็นศูนย์กลางการฝึกอบรมในภูมิภาคนี้ แต่ปัจจุบันกลับไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ ไม่สามารถรักษาความเป็นศูนย์กลางการฝึกอบรมบุคลากรด้านการบินในภูมิภาคนี้ได้ ดังนั้น จึงต้องมีการวางแผนการผลิตบุคลากรการบินอย่างมีเป้าหมาย ไม่เพียงแต่ผลิตพนักงานต้อนรับบนเครื่องบินให้สายการบินเท่านั้น แต่ต้องมุ่งผลิตบุคลากรในส่วนของ กพท. ซึ่งยังขาดแคลนในทุกกลุ่มงาน ทั้งปริมาณและคุณภาพให้ได้ตามมาตรฐาน ICAO อย่างแท้จริง โดยต้องวางแผนผลิตบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถทัดเทียมระดับสากล ป้อนเข้าสู่อุตสาหกรรมการบินของไทยอย่างต่อเนื่อง

#### ๓.๒ ควรสร้างบรรยากาศรอบครีวการบิน

ครอบครัวการบินในที่นี้หมายถึงหน่วยที่เกี่ยวข้องกับกิจการบินและอุตสาหกรรมการบิน ประกอบด้วย กองทัพอากาศ, บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน), บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด, บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด, บริษัท อุตสาหกรรมการบิน จำกัด และสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เป็นต้น หากหน่วยงานเหล่านี้สามารถศึกษากลมเกลียวช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ใช้ทรัพยากรร่วมกันได้ในยามจำเป็น โดยยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก กำกับโดยผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำที่ดี มีความเชี่ยวชาญด้านการบิน มีความรู้ด้านการบริหารรัฐกิจอย่างถูกต้อง จะทำให้ปัญหาต่าง ๆ สามารถแก้ไขและทำให้หมดไปได้ง่าย และเกิดความยั่งยืน

#### ๓.๓ ควรวางรากฐานวัฒนธรรมความปลอดภัยทางการบิน

วัฒนธรรมความปลอดภัยทางการบิน (Culture of Aviation Safety) ของไทยมีมาแต่เริ่มแรก

กิจการบินในภูมิภาคนี้แล้ว แต่ขาดการปลูกฝังวัฒนธรรมให้บุคลากรการบินทุกระดับ แม้แต่ในระดับรัฐบาล จึงได้ละเลยและไม่ตระหนักถึงผลเสียที่ตามมาหากไม่เคร่งครัดและยึดถือมาตรฐานที่ ICAO กำหนด จนกระทั่งไม่ผ่านการตรวจสอบจาก ICAO และได้รับ “ธงแดง” ในที่สุด การวิจัยนี้พบว่าเป็นสาเหตุหลักข้อหนึ่งที่ทำให้เกิดวิกฤติการบินพลเรือนขึ้น และเป็นข้อสำคัญข้อหนึ่งในการแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างยั่งยืน การปลูกฝังวัฒนธรรมด้านความปลอดภัยทางการบินจึงจะต้องมีการสร้างจิตสำนึกและวัฒนธรรมนี้ขึ้นให้กับบุคลากรด้านการบินทั้งระบบ ตั้งแต่ระดับปฏิบัติการระดับบริหาร และระดับรัฐบาล เนื่องจากกิจการการบินพลเรือนเป็นกิจการที่ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจทางเทคนิคเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยที่ต้องเป็นมาตรฐานสากลที่นานาชาติให้การยอมรับ หากรัฐบาลและผู้บริหารจนถึงผู้ปฏิบัติไม่ตระหนักถึงความสำคัญด้านมาตรฐานและความปลอดภัยการบินแล้ว ถึงแม้ว่าจะแก้ไขข้อบกพร่อง (Finding) ได้หมดทุกข้อและสามารถปลด “ธงแดง” ได้ แต่ก็จะไม่ยั่งยืน และอาจกลับมาได้รับ “ธงแดง” ซ้ำอีก

#### ๓.๔ ใช้กลยุทธ์การลดจุดอ่อน เสริมจุดแข็ง และสร้างพันธมิตรการบิน

องค์กรการบินระหว่างประเทศ เช่น ICAO, EASA หรือ FAA ต่างตั้งระบบวิธีการตรวจสอบด้านการบินกับประเทศต่าง ๆ หากผลการตรวจประเทศใดไม่ผ่านมาตรฐานองค์กรเหล่านั้นจะมีมาตรการหลายประการมากำหนดให้ประเทศเหล่านั้นแก้ไข โดยที่เปิดโอกาสให้ขอคำแนะนำจากองค์กรที่ตรวจได้ อาจพิจารณาได้ว่า องค์กรการบินดังกล่าวต่างพยายามวางแนวทาง และปูพื้นฐานของตนที่จะครอบงำอุตสาหกรรมการบินในภูมิภาคนี้ ดังนั้น การบินพลเรือนของไทยจะต้องรักษามาตรฐานสากลของตนเองให้ได้ ขณะเดียวกันจะต้องสร้างความแข็งแกร่ง และลดจุดอ่อนที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น จำนวนและคุณสมบัติบุคลากร มีความเป็นอิสระสามารถหารายได้ด้วยตนเอง มีกฎหมายที่ทันสมัยทันต่อสถานการณ์ มีเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการบริหารงาน

เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันต้องมึนโยบายและยุทธศาสตร์ในการเสริมจุดแข็งด้านการบินโดยใช้ความได้เปรียบจากการที่ประเทศไทยตั้งอยู่ในภูมิภาคที่เหมาะสมที่จะเป็นศูนย์กลางการบินในภูมิภาคนี้ รวมถึงมีสำนักงานภูมิภาคของ ICAO ซึ่งอยู่ในกรุงเทพมหานคร โดยจะเป็นศูนย์กลางการฝึกอบรมด้านการบินเพื่อผลิตผู้เชี่ยวชาญ ศูนย์กลางการซ่อมบำรุงอากาศยาน รวมถึงเป็นศูนย์กลางจุดพัก

ต่อระยะการบินไปยังภูมิภาคอื่น ๆ อีกด้วย นอกจากนี้ ควรที่จะแสวงหาพันธมิตรด้านการบินพลเรือนทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีกับประเทศในภูมิภาคนี้และใกล้เคียง เช่น จีน เพื่อเป็นอำนาจต่อรอง และแสวงประโยชน์ร่วมกันของกลุ่มประเทศอาเซียนในการพัฒนาระบบการบินพลเรือนอย่างยั่งยืน โดยจะต้องมียุทธศาสตร์ วิสัยทัศน์ แผนแม่บทที่วางแผนและกำหนดไว้อย่างชัดเจน

### บรรณานุกรม

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. (๒๕๔๕). *องค์การและการจัดการฉบับสมบูรณ์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ธรรมสาร.

Fayol, Henri. (1949). *Industrial management*. London: Pitman.

\_\_\_\_\_. *Convention on International Civil Aviation*. Retrieved October 20, 2015 from [www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx](http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx)

\_\_\_\_\_. *European Aviation Safety Agency (EASA)*. Retrieved October 20, 2015 from <https://www.easa.europa.eu>

\_\_\_\_\_. *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.

\_\_\_\_\_. *Record of Discussions*. FAA's Audit Report. Retrieved October 27 - 28, 2015.