

TRF Policy Brief



การวิเคราะห์ศักยภาพของโครงสร้างพื้นฐานและ การบริหารจัดการด้านการขนส่งทางอากาศ เพื่อส่งเสริมความสามารถในการแข่งขัน*

ประเด็นสำคัญ

- ๑ การขนส่งทางอากาศมีความสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนระหว่างประเทศ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยการขนส่งผู้โดยสารมีส่วนช่วยกระตุ้นด้านการท่องเที่ยว และการขนส่งสินค้าทางอากาศ ทำให้กระจายสินค้าออกสู่ตลาดโลกได้อย่างรวดเร็ว
- ๒ ผลของการวิจัยได้เสนอประเด็นสำคัญเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบขนส่งรายสาขาปี 2554-2563 ในสาขาการขนส่งทางอากาศของไทยในประเด็นการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสนามบินภูมิภาค การเข้า-ออกสนามบิน สิทธิของผู้โดยสาร การกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม และการเชื่อมโยงนโยบายการขนส่งทางอากาศให้เข้ากับสาขาการขนส่งต่างๆ

* สรุปและเรียบเรียงจากโครงการวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ศักยภาพของโครงสร้างพื้นฐานและการบริหารจัดการด้านการขนส่งทางอากาศเพื่อส่งเสริมความสามารถในการแข่งขัน โดย ดร.สุเมธ องกิตติกุล และคณะ (2556) สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (ดร.ณัฐพล แสงอรุณ: ผู้สรุปและเรียบเรียง)

1. บทนำ

การขนส่งทางอากาศเป็นสาขาที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการเดินทางของผู้โดยสารมีส่วนในการกระตุ้นการท่องเที่ยวทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค และการขนส่งสินค้าทางอากาศยังเป็นส่วนช่วยให้เกิดการกระจายสินค้าของประเทศไทยสู่ตลาดโลกได้อย่างรวดเร็ว กล่าวได้ว่าการขนส่งทางอากาศโดยเฉพาะการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนระหว่างประเทศ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมการบินของประเทศไทย คือ การเปิดเสรีการบินภายในประเทศ ทำให้เกิดสายการบินต้นทุนต่ำ และมีปริมาณการเดินทางทางอากาศภายในประเทศสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เช่น ปริมาณผู้โดยสารที่ท่าอากาศยานเชียงใหม่ เพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 30 จากปี 2546 ที่มีผู้โดยสารประมาณ 2 ล้านคน เพิ่มขึ้นเป็น 3 ล้านคนในปี 2549 แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของอุตสาหกรรมการบินของไทย และศักยภาพของอุปสงค์การเดินทางของเมืองในภูมิภาคของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย

นอกจากนี้ ไทยยังได้มีการจัดทำความตกลงว่าด้วยบริการขนส่งทางอากาศกับประเทศต่างๆ รวมถึงการให้สัตยาบันกับความตกลงในกรอบความร่วมมือประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ในด้านการบริการขนส่งทางอากาศ ซึ่งจะเปิดโอกาสให้กิจกรรมด้านการบริการขนส่งทางอากาศในภูมิภาคอาเซียนขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก

ดังนั้น การได้ทราบถึงบทบาท ศักยภาพ และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อของการขนส่งทางอากาศในปัจจุบัน รวมทั้งการสร้างองค์ความรู้และการวางกรอบกลยุทธ์ในการพัฒนาการขนส่งทางอากาศจึงมีความสำคัญทั้งต่อการพัฒนาระบบการขนส่งและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

2. ศักยภาพของโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางอากาศ

ท่าอากาศยานภายในประเทศทั้ง 38 แห่ง มีความแตกต่างในการรองรับผู้โดยสารและเที่ยวบิน โดยท่าอากาศยานที่ควบคุมการดำเนินงานโดย บมจ.ท่าอากาศยานไทย จัดเป็นท่าอากาศยานหลักของประเทศไทย โดยเฉพาะท่าอากาศยาน

สุวรรณภูมิซึ่งถือเป็นศูนย์กลางทางการบินของประเทศไทย ทำอากาศยานเหล่านี้จึงประสบปัญหาในศักยภาพการรองรับการขนส่งผู้โดยสาร ส่วนทำอากาศยานที่สังกัดหน่วยงานอื่นในลำดับรองลงมา คือ ทำอากาศยานสังกัดกรมการบินพลเรือนทำหน้าที่รองรับผู้โดยสารภายในประเทศเป็นหลัก ยังไม่มีปัญหาทางด้านของศักยภาพในการรองรับเหมือนกับทำอากาศยานในสังกัดของ บมจ.ทำอากาศยานไทย

การขยายตัวทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวใน กรุงเทพมหานครและจังหวัดหลักในภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นเชียงใหม่ภูเก็ตมีผลกระทบต่อการเพิ่มขึ้นของความต้องการการเดินทางทางอากาศ โดยเฉพาะเมื่อประเทศไทยมีการดำเนินการตามข้อตกลงทางด้านการขนส่งทางอากาศตามแนวทางของประชาคมอาเซียน ยิ่งเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของสาขาการขนส่งทางอากาศภายในประเทศ

นอกจากปัญหาศักยภาพของการรองรับของทำอากาศยานแล้ว ยังพบปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีก ไม่ว่าจะเป็น การขนส่งสาธารณะระหว่างทำอากาศยานและตัวเมือง การขนส่งสาธารณะและการจราจรภายในเมืองใหญ่ ข้อจำกัดของพื้นที่ในการพัฒนาทำอากาศยาน การกำกับดูแลและบริหารจัดการทำอากาศยาน การจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐ ความต้องการเดินทางทางอากาศในบางเส้นทางที่ไม่เพียงพอต่อความคึกคักในการให้บริการของสายการบิน และผลกระทบของทำอากาศยานที่มีต่อสังคม เป็นต้น

3. อุตสาหกรรมการบินของประเทศไทย

ส่วนใหญ่ของผู้โดยสารที่เดินทางทางอากาศมีวัตถุประสงค์เพื่อการท่องเที่ยว โดยคิดเป็นร้อยละ 80 ของผู้โดยสารทั้งหมด รองลงมา คือ การเดินทางเพื่อไปทำธุรกิจต่างๆ เช่น ทำงาน ประกอบธุรกิจ เป็นต้น ดังนั้น การท่องเที่ยวจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่มีผลต่อความต้องการเดินทางทางอากาศ

ปริมาณความต้องการเดินทางทางอากาศมีแนวโน้มที่จะขยายตัวขึ้นทุกปี โดยแนวโน้มปริมาณการเดินทางทางอากาศในอีก 10 ปีข้างหน้ายังคงอยู่ในทวีปเอเชีย ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 50 ของปริมาณการเดินทางทางอากาศทั้งหมด ทั้งนี้ ผู้โดยสารที่เดินทางด้วยสายการบินต้นทุนต่ำมีการขยายตัวสูงที่สุดและเร็วที่สุด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าปริมาณการเดินทางในเส้นทางระยะสั้นมีมากที่สุด

นอกจากนี้ ประเทศในอาเซียนมีแนวโน้มที่จะมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอนาคต และมีอำนาจในการซื้อเพิ่มขึ้น ประกอบกับระบบรถไฟความเร็วสูงที่จะพัฒนาในอนาคตไม่ได้เชื่อมต่อกับทุกเมืองหลวงของประเทศในภูมิภาค ดังนั้น ประชากรในภูมิภาคจึงยังคงใช้บริการการเดินทางทางอากาศมากขึ้น โดยเฉพาะประเทศไทยที่การท่องเที่ยวถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการบริหารจัดการอุตสาหกรรมการบินของประเทศ ให้สอดคล้องกับการขยายตัวในอนาคต

4.

การกำกับดูแลด้านการขนส่งทางอากาศในประเทศไทย

การขนส่งทางอากาศในอดีต ทั้งด้านธุรกิจสายการบินและโครงสร้างพื้นฐาน จัดเป็นกิจการสาธารณะที่มีรัฐบาลดำเนินงานและกำกับดูแล โดยภาคเอกชนมีบทบาทค่อนข้างจำกัด แต่อิทธิพลจากการเปิดเสรีทางการบินภายในประเทศเมื่อปี 2546 ส่งผลให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเพิ่มขึ้น ทำให้อุตสาหกรรมการบินขยายตัวอย่างเห็นได้ชัด นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยมีการจัดทำความตกลงว่าด้วยบริการขนส่งทางอากาศกับประเทศต่างๆ รวมถึงการให้สัตยาบันกับความตกลงในกรอบความร่วมมือประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ในด้านการบริการขนส่งทางอากาศภายในปี 2558 ทำให้อุตสาหกรรมการขนส่งทางอากาศมีแนวโน้มขยายตัวยิ่งขึ้น ดังนั้น การมีกฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่ช่วยส่งเสริมกิจการขนส่งทางอากาศ จึงเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญที่ทำให้ประเทศไทยมีโอกาสหรือความได้เปรียบทางการแข่งขันในภูมิภาค

การกำกับดูแลท่าอากาศยานในประเทศไทย มีจุดประสงค์เพื่อทำให้สวัสดิการสังคมสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยมุ่งเน้นให้กลไกตลาดมีประสิทธิภาพสูงสุด อย่างไรก็ตาม แม้ตลาดจะมีการแข่งขัน แต่ปัญหาจากความล้มเหลวของกลไกตลาดทำให้รัฐต้องเข้ามาตรวจสอบและกำกับดูแล พร้อมทั้งจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบการกำกับดูแลเหล่านี้ ประกอบไปด้วยการกำกับดูแลทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Regulation) และการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย (Safety Regulation) ทั้งนี้ การกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจจะเกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาค่าธรรมเนียม

ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากท่าอากาศยาน ส่วนการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยจะเกี่ยวข้องกับมาตรฐานของโครงสร้างพื้นฐานและอุปกรณ์อำนวยความสะดวกในการเดินทางต่างๆ

5. แบบจำลองความต้องการในการเดินทางทางอากาศ

จากการศึกษาทางด้านปัจจัยที่มีผลต่อการเดินทางทางอากาศภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยการวิเคราะห์ด้วยแบบจำลอง พบว่า ปัจจัยทางด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางทางอากาศ เช่น การเปิดเสรีทางการบินภายในประเทศ และการดำเนินการตามข้อตกลงทางการบินในการขนส่งผู้โดยสารของภูมิภาคอาเซียน มีผลต่อการเดินทางทางอากาศของไทยอย่างมีนัยสำคัญ จึงคาดการณ์ได้ว่าแนวโน้มของอุตสาหกรรมการบินของไทยในอนาคตจะได้รับผลกระทบจากข้อตกลงทางการบินอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะเมื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างเต็มรูปแบบในปี 2558

6. แผนกลยุทธ์ด้านการพัฒนาระบบขนส่งทางอากาศของประเทศไทย

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบขนส่งสายอากาศ พ.ศ. 2554-2563 ได้มีการตั้งวิสัยทัศน์การขนส่งทางอากาศไว้ว่า “เป็นศูนย์กลางการขนส่งทางอากาศในภูมิภาค (Aviation Hub) ใส่ใจสิ่งแวดล้อม พร้อมให้บริการทุกระดับที่ปลอดภัย” ทั้งนี้ การขนส่งทางอากาศได้มีเป้าประสงค์ 5 ข้อ ดังนี้

- (1) เพื่อให้ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นศูนย์กลางการเชื่อมต่อการขนส่งทางอากาศยานในภูมิภาค
- (2) เพื่อพัฒนาและขยายขีดความสามารถของท่าอากาศยานภายในประเทศ
- (3) เพื่อยกระดับให้เป็นท่าอากาศยานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green Airport)
- (4) เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้เชื้อเพลิงอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดพลังงาน และลดปริมาณการปล่อยมลพิษและก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากกิจกรรมการบิน
- (5) เพื่อให้การเดินทางทางอากาศมีค่าบริการที่เหมาะสม และสามารถแข่งขันได้กับรูปแบบการขนส่งอื่นในระยะทางไกล

จากการศึกษาสรุปได้ว่า การเดินทางทางอากาศ ส่วนใหญ่ของไทยเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์เพื่อการท่องเที่ยว และ แนวโน้มการเดินทางทางอากาศทั้งเส้นทางภายในประเทศและ ระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้น โดยเส้นทางภายใน ประเทศ จุดหมายสำคัญ คือ พื้นที่จังหวัดที่มีการขยายตัวทาง เศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ทั้งกรุงเทพมหานครและจังหวัดหลัก ในภูมิภาคต่างๆ ส่วนเส้นทางระหว่างประเทศ จุดหมายสำคัญ คือ เส้นทางภายในทวีปเอเชีย

นอกจากนั้นแล้ว ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการขยายตัว ของการขนส่งทางอากาศของไทย ยังขึ้นอยู่กับนโยบายและความ ตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งทางอากาศ ไม่ว่าจะระดับ สากลและระดับอาเซียน รวมทั้งการกำกับดูแลท่าอากาศยานทั้ง ในด้านเศรษฐกิจและด้านความปลอดภัย

ดังนั้น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาการขนส่ง ทางอากาศของไทย จึงควรส่งเสริมในประเด็นต่างๆ เพิ่มเติมจาก แผนยุทธศาสตร์เดิม ดังนี้

1) การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ

การมีวิธีกำหนดค่าธรรมเนียมที่เหมาะสมจะทำให้ ประเทศไทยเพิ่มความได้เปรียบในการแข่งขันของท่าอากาศยาน เมื่อการแข่งขันระหว่างท่าอากาศยานในภูมิภาคมีความรุนแรงขึ้น โดยการกำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับท่าอากาศยานหลักจะต้อง ทำให้ท่าอากาศยานเหล่านี้พึ่งพาตนเองได้ ส่วนท่าอากาศยาน ภูมิภาคควรได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ

2) การพัฒนาสนามบินภูมิภาค

แนวทางการพัฒนาสนามบินภูมิภาคให้เป็น ศูนย์กลางทางการบินสามารถทำได้โดยการกำหนดท่าอากาศยาน ที่มีศักยภาพในแต่ละพื้นที่ และสร้างการเชื่อมต่อในบางพื้นที่เพื่อ อำนวยความสะดวกในการเดินทางไปใช้บริการท่าอากาศยาน ภูมิภาค

3) การเข้า-ออกสนามบิน

แผนยุทธศาสตร์เดิมยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการ พัฒนาระบบขนส่งที่ทำให้การเข้าถึงท่าอากาศยานภูมิภาคสะดวก รวดเร็วและมีค่าบริการที่เหมาะสม รวมทั้งการบริหารจัดการ

ช่องทางเข้า-ออกท่าอากาศยานในด้านการจราจร ดังนั้น การพัฒนาระบบขนส่งเพื่อการเข้าถึงท่าอากาศยานภูมิภาคจึงควรพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะต่างๆ และโครงสร้างพื้นฐานด้านการจราจร

4) สิทธิของผู้โดยสาร

ประเด็นสำหรับการคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารและการชดเชยให้แก่ผู้โดยสารควรมีการกำหนดมาตรฐานเพื่อให้สายการบินต่างๆ มีการคุ้มครองและชดเชยผู้โดยสารอย่างเป็นธรรม รวมถึงการให้บริการแก่ผู้พิการที่เหมาะสม นอกจากนี้ แผนยุทธศาสตร์ควรระบุถึงการจัดตั้งองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนผู้โดยสารในการรักษาสิทธิประโยชน์

5) การกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบขนส่งเดิมได้ให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมในบางส่วน แต่ยังคงขาดการวางแผนการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Spatial Planning and Development) ที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและการกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานท้องถิ่น

6) การเชื่อมโยงนโยบายการขนส่งทางอากาศให้เข้ากับสาขาการขนส่งต่างๆ

การกำหนดนโยบายการขนส่งทางอากาศในปัจจุบันยังขาดการเชื่อมโยงให้เข้ากับการวางแผนนโยบายขนส่งในภาพรวม และการขนส่งในสาขาอื่นๆ เนื่องจากการขนส่งบางสาขามีความสามารถในการแข่งขันสูงกว่าการขนส่งทางอากาศ เพราะมีรัฐเป็นผู้ประกอบการหรือเป็นผู้สนับสนุนหลัก ทำให้การแข่งขันไม่เป็นไปโดยเสรี ดังนั้น การวางแผนยุทธศาสตร์สาขาการขนส่งทางอากาศจึงต้องมีการวางแผนแบบบูรณาการที่มีความสมดุล

เอกสารอ้างอิง

สุเมธ องกิตติกุล และคณะ. 2556. การวิเคราะห์ศักยภาพของโครงสร้างพื้นฐานและการบริหารจัดการด้านการขนส่งทางอากาศเพื่อส่งเสริมความสามารถในการแข่งขัน. รายงานการวิจัย เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

TRF Policy Brief (หรือ เอกสารบทสรุปเชิงนโยบาย) เป็นเอกสารที่สรุปและเรียบเรียงจากงานวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เป็นหลัก และอาจมีการนำรายงานวิจัยหรือเอกสารรายงานจากแหล่งอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบเพื่อให้ได้เนื้อหาที่สมบูรณ์ขึ้น วัตถุประสงค์หลักในการจัดทำ Policy Brief คือ การส่งผ่านผลงานวิจัยของ สกว. ไปสู่ฝ่ายนโยบาย (ผู้กำหนดนโยบาย และ ฝ่ายปฏิบัติ นโยบาย)

การจัดทำ TRF Policy Brief มาจากแนวคิดที่ว่า เอกสารงานวิจัยของ สกว. ที่มีอยู่เป็นเอกสารที่มีเนื้อหาค่อนข้างมาก และมีความเป็นวิชาการสูง ซึ่งทำให้ไม่เกิดแรงจูงใจกับผู้ใช้ประโยชน์จากงานวิจัยที่จะศึกษาเอกสารวิจัยดังกล่าว ดังนั้น TRF Policy Brief จึงถูกทำขึ้นในลักษณะของบทสรุปเชิงนโยบายที่มีเนื้อหากระชับ มีความยาวประมาณ 5-8 หน้า และพยายามนำเสนอเนื้อหาในรูปแบบที่ให้อ่านเข้าใจได้ง่ายขึ้น

เจ้าของ

โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

กองบรรณาธิการ

ภาคภูมิ ทิพคุณ, ไฉพร ศิริพรกิตติ

สถานที่ติดต่อ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ชั้น 14 อาคาร เอส เอ็มทาวเวอร์ 979/17-21 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน เขตพญาไท

กรุงเทพฯ 10400 โทร. 0-2278-8200 ต่อ 8329 โทรสาร 0-2298-0032

ออกแบบ

บริษัท สร้างสื่อ จำกัด www.sangsue.co.th

ดาวน์โหลดเอกสารนี้ได้ที่

<http://prp.trf.or.th>