

การศึกษาการบริหารงานในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกรมการบินพลเรือน และ
แนวทางการแก้ไขปัญหาความปลอดภัยการบินพลเรือนตามมาตรฐานองค์การ
การบินพลเรือนระหว่างประเทศของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

A Study of management in structural change Department of Civil
Aviation and Civil Aviation Safety Approach to International Civil
Aviation Organization Standards of Civil Aviation Authority of Thailand

ดร. กฤษณา ไวสารวัจ

รองศาสตราจารย์ หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

Dr. Krisana Vaisamruat

Associate Professor of Doctor of Philosophy Program Public Administration

College, Western University

E-Mail: kriska52@hotmail.com

พันเอก พีรวัส พรหมกัณฑ์พะเนา

นิสิตหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

Colonel Peerawat Promkladpanao

Student in Doctor of Philosophy Program Public Administration

College, Western University

E-Mail: aui4332@gmail.com

Phone: 0996241789

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาการบริหารงาน และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกรมการบินพลเรือน (เดิม) มาเป็น สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) ในปัจจุบัน (2) เพื่อศึกษาถึงสาเหตุของปัญหาที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization : ICAO) ตรวจพบข้อบกพร่องมาตรฐานความปลอดภัยการบินพลเรือน จนนำไปสู่การปรับลดระดับความน่าเชื่อถือของประเทศ (3) เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องการบินพลเรือนของประเทศและความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องการบินพลเรือนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านการบินพลเรือนของประเทศ การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ใช้วิธีการเลือกสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi structure in-depth interview) และการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยมุ่งไปที่ ผู้บริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลกิจการการบินพลเรือนของไทยที่มีความสำคัญหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกันโยบายในการบริหารงานด้านมาตรฐานความปลอดภัยการบินพลเรือน จำนวน 12 คน จากการศึกษาพบว่า ปัญหาเรื่องการบินพลเรือนที่หน่วยงานจากต่างประเทศได้ลดมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของประเทศลงมา สาเหตุหลักๆ มาจากการที่หน่วยงานกำกับดูแลด้านการบินพลเรือนของประเทศไม่ได้มีการปรับตัวเพื่อการเปลี่ยนแปลงองค์การให้ได้มาตรฐานตามที่หน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนของต่างประเทศได้

เคยแจ้งเตือนมาก่อนหน้านั้นแล้ว ที่สำคัญที่สุดซึ่งเป็นหัวใจของปัญหาก็คือ หน่วยงานกำกับดูแลด้านการบินพลเรือนของประเทศไทยไม่ได้แก้ไขกฎหมายเพื่อกำกับดูแลอย่างเพียงพอให้เป็นไปตามมาตรฐานของ ICAO และประเด็นในเรื่องของคน คู่มือองค์ความรู้ มีไม่เพียงพอต่อการกำกับดูแล และไม่ได้มีการบูรณาการงานร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนของประเทศที่ดีเพียงพอ

คำสำคัญ: มาตรฐานความปลอดภัยการบินพลเรือน/ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย(กพท.)/ ICAO

Abstract

This research aimed (1) to study an administration and structural change of the Civil Aviation Department (Formerly) to be the Civil Aviation Authority of Thailand (CAAT) at present and (2) to study the causes of problems investigated by the International Civil Aviation Organization (ICAO) has been found defects in civil aviation safety standards leading to a reduction in the level of credibility of the country also (3) to study the guidelines for solving the problems of civil aviation deficiencies in the country and the cooperation in solving civil aviation defected from relevant agencies in the civil aviation sector of the country. This research was a qualitative research using semi-structured in-depth interview and documentary research, focusing on qualified executives and related experts who were responsible for overseeing the important or relevant policy of civil aviation of Thailand on the management of civil aviation safety standards of 12 persons. The study found that Civil aviation problems that foreign agencies have reduced the civil aviation safety standards of the country mainly is that the country's civil aviation regulatory authorities did not adjust the organization's changes to meet the standards setting by the foreign civil aviation regulatory agencies previously notified. The most important of the main problem was The Civil Aviation Authority of Thailand (CAAT) did not amend the law to supervise sufficiently in accordance with ICAO standards including the issues of people, manuals, and knowledge were not sufficient for supervision. These did not sufficient for integrated with the agencies involved in the country's civil aviation.

Keywords : Civil Aviation Safety Standards, The Civil Aviation Authority of Thailand (CAAT), ICAO

บทนำ

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (The International Civil Aviation Organization: ICAO) เป็นหน่วยงานพิเศษของสหประชาชาติได้ก่อตั้งมาเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ.1994 โดยอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (The Convention on International Civil Aviation) หรือ อนุสัญญาชิคาโก โดย ICAO มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่เมืองมอนทรีออล ประเทศแคนาดา และมีสำนักงานภูมิภาคทั้งสิ้น 7 แห่ง ปัจจุบัน ICAO ได้ทำงานร่วมกับประเทศภาคีสมาชิกตามอนุสัญญาชิคาโกรวม 192 ประเทศ และกลุ่มอุตสาหกรรมด้านการบิน (Member States ICAO,2017) ซึ่ง ICAO ได้กำหนดมาตรฐานและกฎข้อบังคับระหว่างประเทศที่จำเป็นสำหรับความปลอดภัย ความมั่นคง ประสิทธิภาพ และความสอดคล้องของการบิน รวมทั้งการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากการบิน ICAO เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวางระเบียบ ข้อบังคับ สำหรับกิจกรรมการบินระหว่างประเทศระหว่างชาติให้มีความปลอดภัยสูงสุด ลดความเสี่ยงจากการก่อการร้ายหรือการดำเนินการต่างๆ ที่ผิดกฎหมาย เป็นหน่วยงานระหว่าง

ประเทศภาคีสมาชิกในการออกกฎระเบียบและมาตรฐานข้อปฏิบัติด้านการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ส่งเสริมและพัฒนาการบินท่าอากาศยาน ความปลอดภัยในการบิน และเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศสำหรับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศภาคีสมาชิกโดยจัดโครงการฝึกอบรมและให้บริการผู้เชี่ยวชาญ จึงเป็นองค์กรที่ยอมรับของนานาชาติประเทศ รวมถึงการยอมรับให้เข้ามาพัฒนาเอกสารการเดินทางให้ได้มาตรฐาน ทั้งยังสามารถใช้งานในการตรวจสอบความถูกต้องร่วมกันระหว่างหน่วยงานของประเทศต่างๆ ได้ (About ICAO, 2018)

จุดเริ่มต้นของปัญหาด้านการบินพลเรือนของไทยนั้น เกิดขึ้น เมื่อ ICAO ได้เข้ามาตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานฝ่ายไทยระหว่างวันที่ 19-30 มกราคม พ.ศ. 2558 ได้สรุปเป็นรายการผลการตรวจสอบ Final report of the USOAP CMA audit of the civil aviation system of the Kingdom of Thailand จึงส่งผลให้ไทยถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือลงมา โดย ICAO ได้ประกาศลดอันดับมาตรฐานด้านความปลอดภัยของกรมการบินพลเรือนไทยเป็นสถานะกลุ่มประเทศที่มีข้อบกพร่องอย่างมีนัยสำคัญด้านความปลอดภัย (Significant Safety Concern: SSC) และประเทศที่ถูกติดธงแดงนั้นมีทั้งอุรุกวัย, แองโกลา, บอสวานา, จิบูตี, เอรีเทรีย, จอร์เจีย, ไฮติ, คาซัคสถาน, เลบานอน, มาลาวี, เนปาล, และเซียร์ราลีโอน ซึ่งจะสังเกตได้ว่าประเทศไทยเป็นชาติเดียวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ถูก ICAO ประกาศติดธงแดง (Safety Audit Results ICAO, 2015)

ต่อมา รัฐบาลและ คสช. ได้มีคำสั่ง คสช.จำนวน 3 คำสั่ง เพื่อแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างเร่งด่วน ได้แก่ 1. คำสั่ง คสช.ที่ 27/2558 ให้มีการจัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน” (Command Center for Resolving Civil Aviation Issues) เรียกโดยย่อว่า ศบปปพ. (CRCA) เป็นศูนย์เฉพาะกิจขึ้นตรงกับหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยมีผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นผู้บัญชาการศูนย์ 2. คำสั่ง คสช.ที่ 48/2559 เพื่อสั่งการให้นายจุฬา สุขมานพ อธิบดีกรมท่าอากาศยาน กระทรวงคมนาคม ออกจากราชการ โดยถือว่าเป็นการออกจากราชการเพื่อไปปฏิบัติงานโดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยผู้มีคุณสมบัติและประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนโดยเร่งด่วน และให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และ 3. คำสั่ง คสช.ที่ 61/2559 เพื่อเป็นการต่ออายุราชการของบุคลากรด้านการบินให้พ้นจากการปฏิบัติงานจากอายุ 60 ปี เป็นอายุ 65 ปี ได้แก่ นักบิน สำหรับบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไทยสมายล์แอร์เวย์ จำกัด, ครูการบิน สำหรับสถาบันการบินพลเรือน, พนักงานควบคุมการจราจรทางอากาศ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด หลังจากที่มีการออกคำสั่ง คสช. จำนวน 3 คำสั่ง เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างเร่งด่วน รัฐบาลยังได้ตราพระราชกำหนดขึ้นมามีบังคับใช้จำนวน 3 ฉบับ เพื่อเร่งปรับปรุงโครงสร้างระบบการบินของประเทศไทยทั้งระบบ ได้แก่ 1. พระราชกำหนด การบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 95 ก ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2558 2. พระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2558 ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 95 ก ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2558 3. พระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 พ.ศ. 2558 ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 95 ก ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2558

ถึงแม้ว่ารัฐบาลและ คสช.จะพยายามแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วนดังกล่าวข้างต้นแล้วก็ตาม แต่ก็ยังส่งผลให้หน่วยงานที่กำกับดูแลมาตรฐานการบินพลเรือนของภูมิภาคอื่น ๆ ขาดความเชื่อมั่นในความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของไทย และได้เข้ามาตรวจสอบ โดยทางสำนักงานบริหารองค์การการบินแห่งสหรัฐอเมริกา (Federal Aviation Administration : FAA) ก็ได้มีการแจ้งผลการตรวจสอบการกำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยด้านการขนส่งทางอากาศของประเทศไทย โดยลดอันดับไทยจาก Category 1 (CAT1) เป็น Category 2 (CAT 2) โดย FAA ได้ระบุเหตุผลว่า มาตรฐานปัจจุบันของไทยยังไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ของ ICAO ทำให้สายการบินที่จดทะเบียนโดยกรมการบินพลเรือน ไม่สามารถเพิ่มเที่ยวบินหรือเพิ่มจุดบินใหม่ในสหรัฐอเมริกาได้

จากลำดับปรากฏการณ์ของปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีนี้ ICAO ได้ประกาศลดมาตรฐานความปลอดภัยของระบบการบินพลเรือนของไทย โดยมีคำสั่งตัดธงแดงให้แก่ประเทศไทย และในกรณีที่ทาง FAA ได้ลดอันดับไทยจาก CAT1 เป็น CAT 2 และรวมทั้งการที่ได้มีพระราชกำหนดในการยุบ กรมการบินพลเรือน และมีการตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาอีก 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) และ กรมท่าอากาศยาน (ทย.) แล้วนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นปัญหาที่สะท้อนถึงการบริหารงานภายในกรมการบินพลเรือนของประเทศไทยว่ามีการดำเนินการกำกับดูแลกิจการการบินพลเรือนของไทยเป็นอย่างไร โครงสร้างของกรมการบินพลเรือนที่ผ่านมามีปัญหาอย่างไร จนต้องถูกยุบและแปลงสภาพองค์กรออกไป และที่สำคัญปัญหาที่ ICAO ปักธงแดงให้กับประเทศไทยนั้น ได้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนของรัฐหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวนี้นี้ ได้แก่ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) กรมท่าอากาศยาน (ทย.) บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด (บวท.) สถาบันการบินพลเรือน (สบพ.) และบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) และเป็นเรื่องที่หน่วยงานดังกล่าวนี้จะต้องเร่งรีบแก้ไขปัญหามาตรฐานความปลอดภัยของไทย ได้มีมาตรฐานความปลอดภัยเป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ ICAO และ FAA. ยอมรับและมีความยั่งยืนตลอดไป โดยสาระสำคัญก็เพื่อภารกิจให้ ICAO. ปลดธงแดงออกจากไทยไป และให้ FAA. ปรับระดับมาตรฐานการบินพลเรือนของไทยกลับขึ้นมาเป็น CAT1 ให้ได้เร็วที่สุด

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาหาสาเหตุและข้อค้นพบ ตลอดจนข้อเสนอแนะเพื่อวางแผนในการแก้ไขปัญหาในเรื่อง การศึกษาการบริหารงานในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของ กรมการบินพลเรือน และแนวทางการแก้ไขปัญหาความปลอดภัยการบินพลเรือนตามมาตรฐานองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ของ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เพื่อให้มีมาตรฐานความปลอดภัยการบินเป็นไปตามมาตรฐานสากล เพื่อให้ได้รับความเชื่อมั่นจากนานาชาติ และศึกษาการบูรณาการงานร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการการบินพลเรือนของไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารงาน และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของ กรมการบินพลเรือน (เดิม) มาเป็น สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) ในปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาถึงสาเหตุของปัญหาที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization : ICAO) ตรวจพบข้อบกพร่องมาตรฐานความปลอดภัยการบินพลเรือน จนนำไปสู่การปรับลดระดับความน่าเชื่อถือของประเทศ
3. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องการบินพลเรือนของประเทศ และความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องการบินพลเรือนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านการบินพลเรือนของประเทศ

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทฤษฎีโครงสร้างองค์การ (Organization Structure)

โครงสร้างองค์การ (Organization Structure) คือ ระบบของงาน การรายงานและความสัมพันธ์ของหน้าที่กับงานขององค์การ ดังนั้นโครงสร้างจะเป็นตัวกำหนดรูปแบบและหน้าที่ของกิจกรรมองค์การ โครงสร้างจะเป็นตัวกำหนดว่าแต่ละส่วนขององค์การจะมีความสอดคล้องกลมกลืนเข้าด้วยกันอย่างไร ซึ่งเป็นหลักฐานปรากฏให้เห็นชัดได้ตามรูปแบบแผนผังองค์การ โครงสร้างองค์การทำให้การสั่งการไปตามสายของการบังคับบัญชาและมีการประสานการปฏิบัติงานของพนักงานเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพ (Witthayaudom, 2015)

รูปลักษณะที่สำคัญบางอย่างของโครงสร้างองค์การที่มีผลต่อการปฏิบัติงานในองค์การและเป็นการอธิบายว่าพนักงานมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การอย่างไร ซึ่งเราสามารถที่จะอธิบายถึงโครงสร้างขององค์การออกได้เป็น 3 ส่วน คือ (1) การรวมศูนย์ (Centralization) (2) ความเป็นทางการ (Formalization) และ (3) ความซับซ้อน (Centralization)

1. การรวมศูนย์ (Centralization)

โครงสร้างอันดับแรกที่มีผลต่อการปฏิบัติการ คือ การรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ซึ่งเป็นการรวมอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่ผู้บริหารในระดับสูงขององค์กร ในทางตรงกันข้ามการกระจายศูนย์อำนาจ (Decentralization) เป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจไปสู่ทุกระดับชั้นของการบริหารพนักงานในทุกระดับจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กล่าวคือ ถ้ามีพนักงานจำนวนน้อยที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การตัดสินใจนั้นก็ถือว่า เป็นศูนย์รวมอำนาจ แต่ถ้าคนหรือกลุ่มมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพิ่มขึ้น โครงสร้างและการปฏิบัติงานนั้นก็สามารถ อธิบายได้ว่าเป็นการตัดสินใจในเพิ่มมากขึ้นเฉพาะเรื่องที่สำคัญๆ

2. ความเป็นทางการ (Formalization)

คือ ระดับที่ซึ่งกฎเกณฑ์และกระบวนการการทำงานเป็นตัวกำหนดกรอบของงานและกิจกรรม

3. ความซับซ้อน (Centralization)

หมายถึง ระดับของความแตกต่าง (Differentiation) ที่ปรากฏอยู่ในโครงสร้างขององค์กรเป็นผลโดยตรงของการแบ่งงานกันทำ และการสร้างแผนงานอันเกิดจากแนวคิดเกี่ยวกับจำนวนของลักษณะที่มีความแตกต่างกัน อย่างชัดเจน

แนวคิด และทฤษฎีการเปลี่ยนแปลง และการพัฒนาองค์กร (Organizational Change and Development)

การเปลี่ยนแปลงองค์กร (Organizational Change)

“การเปลี่ยนแปลง” หมายถึง การเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เกิดขึ้นในสถานการณ์การทำงานทั้งหมดขององค์กร ปกติ ผลลัพธ์มักเกิดขึ้นรอบๆ โครงสร้าง เทคโนโลยี และคน สำหรับองค์กรในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลง ต่างๆ นั้น จะต้องไม่ทำให้บรรทัดฐานในการทำงานสูญเสียไป ซึ่งถ้าหากองค์กรล้มเหลวที่จะมีการเปลี่ยนแปลง ผลของการล้มเหลวนั้นอาจสูงจนไม่สามารถประมาณค่าได้ (Ajinsmachan, 2016)

แนวโน้มของกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับองค์กร (Novabizz, 2017)

1. ด้านโครงสร้าง (Structure) มีลักษณะเปลี่ยนไปเป็นแบบแนวนอนมากขึ้น เกิดรูปแบบโครงสร้างใหม่ ๆ มีการเน้นการใช้ทีมงาน และองค์กรแบบไร้พรมแดน
2. องค์ประกอบของประชากร (Demographic) ประกอบด้วยคนทำงานที่มาจากต่าง วัฒนธรรมมากขึ้น ช่องว่างระหว่างวัยของพนักงานเก่า กับพนักงานใหม่เพิ่มขึ้น
3. เกิดจริยธรรมใหม่ของการทำงาน (New work ethic) โดยความจงรักภักดีต่อองค์กรของพนักงาน จะลดลง เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านค่านิยมในการทำงานมากขึ้น
4. การเรียนรู้และองค์ความรู้ (Learning and knowledge) องค์กรจะมีพนักงานที่เป็นผู้มีความรู้และมีความรู้สูงขึ้น องค์กรจะเปลี่ยนไปเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning organization) ที่ทุกคนต้องเรียนรู้ตลอดเวลา เพื่อสามารถเท่าทันการเปลี่ยนแปลง
5. เทคโนโลยีและการเข้าถึงสารสนเทศ (Technology and access to information) มีเทคโนโลยีทรงประสิทธิภาพเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เกิดวิธีการใหม่ ๆ ที่มีประสิทธิภาพในการเข้าถึง และการใช้สารสนเทศร่วมกันได้รวดเร็วมากขึ้น
6. เน้นเรื่องความยืดหยุ่น (Emphasis on flexibility) กล่าวคือ องค์กรต้องมีโครงสร้างที่ยืดหยุ่นพร้อมที่จะปรับตัวได้อย่างรวดเร็ว พนักงานขององค์กรต้องมีความคล่องตัวและยืดหยุ่นได้สูงเช่นกัน
7. ต้องพร้อมเผชิญต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว (Fast-paced change) อันเนื่องมาจากภาวะไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นทั้งภายใน และภายนอกองค์กรซึ่งไม่สามารถ คาดการณ์ล่วงหน้าได้

องค์การที่มีทรัพยากรที่ได้รับการพัฒนามีข้อได้เปรียบมากกว่า เนื่องจากว่าองค์การที่บุคคลากรยังมีพฤติกรรมการทำงานเหมือนเดิมนั้น ไม่ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานยังคงทำงานแบบเดิม ๆ เหมือนกับการทำงานในสภาพแวดล้อมเมื่อ 5-10 ปีที่แล้ว เมื่อเทียบกับองค์การที่บุคคลากรได้รับการพัฒนาแล้วมีวิธีการทำงานใหม่ ๆ มาปรับใช้ในสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน ในจุดนี้เององค์การที่มีทัศนคติในการยอมรับเปลี่ยนแปลงย่อมได้เปรียบมากกว่าองค์การที่ไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง

การพัฒนาองค์การ (Organization Development หรือ OD)

ในการบริหารการเปลี่ยนแปลงจะประสบความสำเร็จได้ต้องรวมถึง การพัฒนาองค์การ (OD) ด้วย โดยนิยามการพัฒนาองค์การ หมายถึง การทำแผนเพื่อใช้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงองค์การให้เกิดความ มีประสิทธิภาพ และให้ความสำคัญด้านความเป็นมนุษย์มากยิ่งขึ้น (More effective and more human)

1. ให้นับถือต่อคน (Respect for people) โดยเชื่อว่า มนุษย์มีความรับผิดชอบมีสติปัญญาและต้องการให้การใส่ใจและควรได้รับการปฏิบัติด้วยความเคารพในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์
2. ไว้วางใจและช่วยเหลือเกื้อหนุน (Trust and support) กล่าวคือ องค์การที่ถือว่ามีสุขภาพดีและมีประสิทธิภาพ ต้องมีลักษณะของความไว้วางใจ มีความน่าเชื่อถือ มีบรรยากาศที่เปิดเผย และให้การเกื้อกูลต่อกัน
3. มีความเสมอภาคด้านอำนาจ (Power equalization) ในองค์การที่มีประสิทธิภาพจะไม่เน้นการใช้อำนาจ และการควบคุมตามสายการบังคับบัญชา เป็นประเด็นสำคัญ
4. กล้าเผชิญปัญหา (Confrontation) โดยไม่เลี่ยง ไม่ประวิงเวลาหรือหนีปัญหาที่เกิดขึ้น แต่จะใช้วิธีเผชิญปัญหาอย่างเปิดเผย
5. การมีส่วนร่วม (Participation) โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงจะได้รับโอกาสมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพราะการได้มีส่วนร่วมยังทำให้ต้องผูกพันต่อการนำข้อยุติลงสู่การปฏิบัติ

แนวคิดการปฏิรูประบบราชการ

ความหมายของการปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูประบบราชการ หมายถึงการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการพัฒนาการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจ และสังคม โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างระบบการบริหารและการบริการภาครัฐที่รวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรม มีความสามารถในการให้บริการและพัฒนา และให้มีการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Karaweikphan, 2016)

แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่หลายประเทศต่างก็มีการนำมาปรับใช้มีอยู่หลายแนวความคิด ได้แก่

1. แนวความคิดการประดิษฐ์คิดค้นระบบใหม่ (Reinventing Government)
แนวความคิดนี้ได้มีการกล่าวขวัญถึงและยอมรับนำไปประยุกต์ใช้กันอย่างแพร่หลายมาก โดยเฉพาะในการปฏิรูประบบราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้คิดค้นแนวความคิดนี้ได้แก่ Osborne และ Gaebler มีเนื้อหาแนวคิดโดยสรุปดังนี้
 - 1.1 การที่รัฐมีบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลมากกว่าการเป็นผู้ปฏิบัติ (Catalytic Government: Steering rather than rowing) รัฐบาลควรมีบทบาทในการเป็นผู้กำกับ ดูแล โดยลดบทบาทในการเป็นผู้ปฏิบัติเองให้น้อยลงเท่าที่จำเป็น
 - 1.2 การให้อำนาจแก่ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการดูแลตนเอง (Community Owned Government : Empowering rather than serving) นั่นคือ ภาครัฐไม่ควรไปก้าวก่ายหรือรับผิดชอบในกิจกรรมงานของชุมชนทั้งหมด เนื่องจากภาครัฐมิได้มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในชุมชนตลอด การเปิดโอกาสให้ชุมชนเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบตนเองให้มากที่สุดจะเป็นสิ่งที่เหมาะสม

1.3 การสร้างระบบการแข่งขัน (Competitive Government: Infection competitive into service delivery) รัฐบาลนอกจากจะลดบทบาทการเป็นผู้ปฏิบัติเองแล้วยังต้องสร้างระบบการแข่งขันให้เอกชนเข้ามา มีบทบาทดังกล่าวแทนด้วยความเสมอภาคด้วย

1.4 การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ (Mission-Driven Government : Transforming rule-driven organizations) สิ่งที่น่าจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างหนึ่งของระบบราชการที่ให้บริการแก่ประชาชนล่าช้า ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ กฎหมายให้เอื้อต่อการให้บริการประชาชนมีขั้นตอนน้อยลง ย่อมจะส่งผลให้การให้บริการประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพขึ้นได้

1.5 การจัดสรรงบประมาณโดยมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมาย (Results-Oriented Government: Funding Outcomes, Not Inputs) รัฐควรมีระบบการจัดสรรงบประมาณโดยยึดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแต่ละภารกิจเป็นหลัก มิใช่จัดสรรโดยใช้การเพิ่มยอวงเงินที่เล็กละเล็น้อย

1.6 การตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ (Customer Driven Government: Meeting the Needs of the Customer, not the bureaucracy) โดยการที่รัฐหรือบุคลากรของรัฐต้องใกล้ชิดประชาชนเพื่อรับทราบความต้องการปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน สามารถนำมากำหนดวิธีการ แนวทางแก้ไขได้ถูกต้องเหมาะสม

1.7 การจัดหาทรัพยากรให้มากกว่าการใช้ (Enterprising Government: Earning rather than Spending) ข้าราชการควรมุ่งเน้นการจัดหาหรือระดมทรัพยากรจากนอกองค์กรมาใช้จ่ายเพื่อการบริหารจัดการให้คุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด จากเดิมมุ่งการใช้จ่ายงบประมาณและทรัพยากรให้หมดภายในปีงบประมาณเท่านั้น

1.8 การมุ่งเน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไขปัญหา (Anticipatory Government: Prevention rather than Cure) การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ควรจะดำเนินงานแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความต้องการของประชาชนควบคู่กันไปกับการวิเคราะห์ที่ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต และเสนอแนะแนวทางป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้น อันจะเป็นการป้องกันการเกิดปัญหาในระยะยาวได้

1.9 การกระจายอำนาจ (Decentralized Government : From hierarchy to participation and teamwork) การจัดโครงสร้างระบบองค์กรภาครัฐควรมีชั้นการบังคับบัญชาน้อยลง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและรวดเร็วในการปฏิบัติการ เป็นการใช้กำลังคนให้เกิดประโยชน์สูงสุดด้วย

1.10 การเปลี่ยนการบริหารแบบผูกขาดเป็นการแข่งขันในระบบตลาด (Market-Oriented Government: Leveraging change through the market) หน่วยงานภาครัฐจะต้องลดบทบาทการเป็นผู้ปฏิบัติ มาเป็นผู้ควบคุม ตรวจสอบมาตรฐาน ซึ่งบทบาทผู้ปฏิบัตินั้นควรให้องค์กรเอกชนรับผิดชอบ

2. แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับรื้อระบบใหม่ (Reengineering) แนวคิดนี้มีพื้นฐานมาจากการรื้อปรับโครงสร้าง ระบบงานขององค์กรเอกชน ซึ่งสามารถนำมาใช้ได้ประสบความสำเร็จเห็นผลเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งเน้นปรับเปลี่ยนระบบเดิมโดยสิ้นเชิง ได้แก่ แนวคิดของ Hammer และ Champy ซึ่งมีสาระสำคัญของแนวคิดดังกล่าว คือ

2.1 การเปลี่ยนแปลงจะต้องเกิดจากผู้บริหารระดับสูงที่มีอำนาจตัดสินใจทางการบริหารขององค์กร

2.2 การเปลี่ยนแปลงต้องพิจารณาทั้งระบบโดยภาพรวม มิใช่พิจารณาเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งเท่านั้น

2.3 มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ใช้ตามความเหมาะสม เพื่อลดต้นทุนการผลิต

2.4 มีการรวมงานที่มีลักษณะเหมือนกันเข้าด้วยกัน เพื่อขจัดความซ้ำซ้อนและลดต้นทุนทางการบริหาร

2.5 ลดการตรวจสอบและการควบคุมให้น้อยลง และมีความยืดหยุ่นในกระบวนการปฏิบัติงานเพื่องานบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

3. แนวความคิดเกี่ยวกับการลดกำลังคนภาครัฐ (Downsizing) แนวความคิดในการลดขนาดกำลังคนในภาครัฐมีการยอมรับนำไปใช้กันอย่างแพร่หลาย เนื่องจากหลายหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนต่างก็มีการนำเทคโนโลยี เครื่องมือเครื่องใช้สมัยใหม่มาใช้ในการทำงานทดแทนกำลังคน ในขณะที่ยังคงมีการจ้างคนอยู่ทำให้เกิดภาวะคนล้นงาน หรือที่เรียกว่า Overstaffing แนวคิดดังกล่าวจึงมีการนำมาใช้ ซึ่งนักคิดที่ชื่อ Dessler ได้มีทรรศนะว่า การที่องค์กรใดๆ ลดขนาดกำลังคนนั้น ก่อให้เกิดผลดีหลายประการ

4. แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปองค์การภาครัฐ การแปรรูปองค์การภาครัฐนี้จะเน้นให้ภาครัฐลดบทบาทในการเน้นผู้ปฏิบัติมาเน้นผู้กำหนดนโยบาย การกำหนดกฎระเบียบ การควบคุม ส่งเสริมสนับสนุนมากขึ้น ซึ่งการแปรรูปองค์การภาครัฐนี้จะมีรูปแบบหรือลักษณะของการแปรรูปในหลายลักษณะ

4.1 การจัดตั้งองค์การมหาชน (Autonomy Public Organization) องค์การประเภทนี้ยังคงต้องปฏิบัติภารกิจเพื่อสาธารณชนโดยไม่มุ่งหวังกำไร และภารกิจดังกล่าวยังไม่มีความเหมาะสมที่จะให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับความมั่นคงหรือเป็นบริการภาครัฐขั้นพื้นฐาน

4.2 การแปรรูปองค์การภาครัฐให้เป็นเอกชน (Privatization) ภารกิจของภาครัฐหลายอย่างที่ไม่ได้ผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ เช่น การตรวจสอบบัญชี การออกแบบอาคารหรือสิ่งก่อสร้าง การฝึกอบรม ฯลฯ อาจให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการโดยภาครัฐไม่ต้องรับผิดชอบทั้งในเรื่องกำลังคนและเงินงบประมาณ ซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่า

4.3 การแปรรูปองค์การรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์การเอกชน (Privatization) จากปัญหาที่องค์การรัฐวิสาหกิจประสบอยู่ในปัจจุบัน คือ ผลการปฏิบัติงานยืดยาวของระบบราชการ ซึ่งไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการจัดตั้งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจได้ ดังนั้น แนวทางในการขจัดปัญหาดังกล่าวจึงเป็นการแปรรูปให้เป็นหน่วยงานเอกชน แต่อย่างไรก็ตามก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการไม่มีการผูกขาด (Monopoly) โดยภาครัฐในระดับนโยบายจะเป็นผู้ควบคุมให้เกิดการแข่งขันโดยเสรี

4.4 การทำสัญญาให้เอกชนรับจ้างเหมาดำเนินการ (Contract Out) เป็นแนวคิดหนึ่งที่ลดบทบาทขององค์การภาครัฐลงจากผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้ควบคุมระดับนโยบาย วิธีนี้จะให้เอกชนเป็นคู่สัญญากับภาครัฐในการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งเป็นการสร้างงานให้ภาคเอกชนและประชาชนมากขึ้น

5. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (Good Governance) แนวความคิดนี้บางครั้งก็มีผู้เรียกว่า แนวคิดการบริหารจัดการที่ดี แนวความคิดนี้ได้รับการผลักดันจากธนาคารโลก (World Bank) ในการมุ่งเน้นให้ระบบการบริหารงานของราชการได้รับความเชื่อถือและศรัทธาจากประชาชนอย่างแท้จริง ตลอดจนยังผลประโยชน์ไปในทิศทางที่พึงประสงค์ได้

ทฤษฎีหลักการบริหารแบบ “POSDCoRB”

ทฤษฎีหลักการบริหารแบบ “POSDCoRB” ซึ่งเป็นแนวความคิดของ ลูเธอร์ กุลิก (Luther Gulick , 1937) ได้รวบรวมแนวคิดทางด้านการบริหารต่าง ๆ เอาไว้ในหนังสือชื่อ “Paper on the Science of Administration” โดยได้เสนอหลักการบริหารเพื่อนำมาใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานโดยการมุ่งเน้นไปที่การทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารมากกว่าจะสนใจการทำงานของฝ่ายพนักงานที่ทำงานระดับล่าง เพื่อให้ผู้บริหารทั่วไปใช้เป็นเทคนิคการบริหารงานในองค์การ (Ladawan Na Ayutthaya, 2012)

หลัก “POSDCoRB” ประกอบขึ้นด้วยอักษรนำหน้าของคำ 7 คำ ซึ่งถือว่าเป็นภาระหน้าที่ทางการบริหารที่ผู้บริหารต้องกระทำ และถือว่าเป็นกระบวนการบริหาร หน้าที่ทั้ง 7 ประการ มีองค์ประกอบดังนี้

1. การวางแผน (Planning : P)
2. การจัดการหน่วยงาน (Organizing : O)
3. การบุคลากร (Staffing : S)
4. การสั่งการ (Directing : D)
5. การประสานงาน (Coordinating : Co)
6. การรายงาน (Reporting : R) และ
7. การงบประมาณ (Budgeting : B)

มาตรฐานความปลอดภัยการบินพลเรือนของ ICAO.

มาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของ ICAO เป็นมาตรฐานสำคัญที่ชาติภาคีสมาชิกจะต้องยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ซึ่ง ICAO ได้จัดทำรายละเอียดมาตรฐานและข้อพึงปฏิบัติระหว่างประเทศ (Standards and Recommended Practices: SARP's) ตามภาคผนวกประกอบอนุสัญญาชิคาโก จำนวนทั้งสิ้น 19 ภาคผนวก (19 Annexes) ICAO Annexes (1944) (และใช้เกณฑ์ดังกล่าว เป็นหลักในการตรวจสอบการดำเนินการกำกับดูแลความปลอดภัยการบินพลเรือนของประเทศภาคีสมาชิก โดยมีรายละเอียดของภาคผนวกดังนี้

Annex 1: Personnel licensing หมายถึง การออกใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่

Annex 2: Rules of the air หมายถึง กฎการบิน

Annex 3: Meteorological service for international air navigation หมายถึง การให้บริการอุตุนิยมวิทยาสำหรับการเดินอากาศ

Annex 4: Aeronautical charts หมายถึง แผนภูมิการบิน

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

Annex 6: Operation of aircraft หมายถึง การปฏิบัติการบินของอากาศยาน

Annex 7: Nationality and registration marks หมายถึง สัญชาติและการจดทะเบียนอากาศยาน

Annex 8: Airworthiness of aircraft หมายถึง ความสมควรเดินอากาศของอากาศยาน

Annex 9: Facilitation หมายถึง สิ่งอำนวยความสะดวก

Annex 10: Aeronautical telecommunications หมายถึง การติดต่อสื่อสารโทรคมนาคมด้านการบิน

Annex 11: Air traffic services หมายถึง การให้บริการจราจรทางอากาศ

Annex 12: Search and rescue หมายถึง การค้นหาและช่วยเหลือ

Annex 13: Aircraft accident investigation หมายถึง การสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุ

Annex 14: Aerodromes หมายถึง สนามบิน

Annex 15: Aeronautical information services หมายถึง การให้บริการข้อมูลข่าวสารการบิน

Annex 16: Environmental protection หมายถึง การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

Annex 17: Security หมายถึง การรักษาความปลอดภัย

Annex 18: The safe transport of dangerous goods หมายถึง ความปลอดภัยในการขนส่งสินค้าอันตราย

Annex 19: Safety management หมายถึง การบริหารจัดการความปลอดภัย

โดย ICAO ได้นำทั้ง 19 Annexes มาใช้ในการประเมินตรวจสอบหน่วยงานที่กำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของประเทศสมาชิกต่างๆ ซึ่งสามารถประเมินได้ครอบคลุมกิจการด้านการบินทุกประเภท

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Pradabmook (2017) ศึกษาวิกฤติการบินพลเรือนของไทยและการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนมีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาลักษณะของปัญหาที่องค์การการบินพลเรือนสากลตรวจพบ และเหตุปัจจัยที่หน่วยงานที่รับผิดชอบของไทยละเลย หรือไม่ได้ปฏิบัติตามพันธสัญญา จนเป็นเหตุให้การบินพลเรือนของประเทศไทยเข้าสู่วิกฤติใน พ.ศ. 2558 (2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การดำเนินการที่รัฐบาลไทยได้นำมาแก้ไขสถานการณ์ เพื่อให้งานด้านการบินพลเรือนของประเทศไทยสามารถกลับคืนสู่ภาวะปกติ และ(3) เพื่อศึกษา ค้นหาหลักการ และวิธีการที่ประเทศไทยพึงต้องนำมาใช้

เพื่อเสนอแนะให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบฝ่ายไทยได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามเกณฑ์และกติกาขององค์การการบินพลเรือนสากลได้อย่างสม่ำเสมอ และยั่งยืน ผลการศึกษาพบว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนไทยอย่างยั่งยืนสำหรับสำนักงานการบิน

พลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) (เดิมคือกรมการบินพลเรือน) ประกอบด้วย 1) การแก้ไขปัญหาระยะสั้น โดย กพท. ควรมุ่งเน้นแก้ไขข้อบกพร่องตามลำดับความสำคัญที่ ICAO ระบุไว้ในรายงานผลการตรวจสอบอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะข้อบกพร่องที่ต้องปฏิบัติในทันที (Immediate priorities) และ ข้อบกพร่องที่มีความสำคัญต้องปฏิบัติ (High priorities) รวมถึงมุ่งเน้นที่การแก้ไขข้อบกพร่องที่ FAA ระบุ ในด้านคุณสมบัติผู้ตรวจมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบิน 2) การแก้ไขปัญหาระยะยาว ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับกิจการการบินพลเรือน ควรปรับย้ายหน่วยงานสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุและอุบัติการณ์ให้ขึ้นตรงกับ กพท. และย้ายหน่วยงานค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบอุบัติเหตุให้ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี ควรให้อิสระแก่ กพท. ในการบริหารงานอย่างแท้จริง ส่วนการบริหารงานของ กพท. นั้น ควรสนับสนุนให้ผู้มีความสามารถมีโอกาสเจริญก้าวหน้าเพื่อเป็นการจูงใจไม่ให้ลาออก และควรนำกระบวนการบริหารรัฐกิจมาใช้อย่างเป็นรูปธรรม และ 3) ข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาการบินพลเรือนไทยสู่ความเป็นเลิศ ผู้บริหาร กพท. ควรเป็นผู้นำที่สามารถมองภาพกว้างด้านการบินพลเรือนและมุ่งเน้นที่จะพัฒนาองค์การให้มีสมรรถนะสูง ควรวางโครงสร้างพื้นฐานองค์การให้มีความพร้อม มีระบบการทำงานที่ดี พัฒนาศักยภาพมนุษย์ให้มีความสามารถอย่างสม่ำเสมอ ใช้กลยุทธ์ลดจุดอ่อนเสริมจุดแข็ง ควรสร้างบรรยากาศแห่งความร่วมมือกับองค์กรที่เกี่ยวข้อง และสร้างพันธมิตรการบินกับนานาชาติ

Paophan & Teenanuvat (2015) ได้ศึกษาวิจัยในเรื่อง การรับรู้และทัศนคติของผู้ใช้บริการสายการบินภายในกรุงเทพมหานครที่มีต่อข่าวสารการตรวจสอบมาตรฐานการบินของไทยขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยเป็นการศึกษาการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของผู้ใช้บริการสายการบินในกรุงเทพมหานครที่มีต่อข่าวสารผลการตรวจสอบมาตรฐานการบินของไทยขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ และการศึกษาความสัมพันธ์ของการรับรู้ข่าวสารและทัศนคติของผู้ใช้บริการสายการบินในกรุงเทพมหานครที่มีต่อข่าวสารผลการตรวจสอบมาตรฐานการบินของไทยขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ผลการศึกษาพบว่า การรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากผลการตรวจสอบมาตรฐานการบินขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศนั้น ไม่มีผลต่อทัศนคติของผู้ใช้บริการสายการบินในกรุงเทพมหานครฯ เนื่องจากผู้ให้บริการสายการบินนั้น ไม่ทราบถึงว่าองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศว่า มีความสำคัญอย่างไร ซึ่งทำให้สายการบินไม่มีผลกระทบต่อการให้บริการต่างๆ ทั้งนี้ ด้านความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัย และด้านความน่าเชื่อถืออันมีผลการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน เนื่องจากปัญหาและข้อบกพร่องทางด้านความปลอดภัยมีผลกระทบอย่างมากกับองค์กรภายในประเทศไทย ซึ่งเกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงของชาติและความน่าเชื่อถือของต่างชาติหรือชาติอื่นๆ ลดน้อยลง ทำให้การขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมการบินของไทยนั้น เกิดการชะลอตัวอย่างรุนแรง และมีผลต่อสถานะเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างมาก

Utarachai (2015) ได้นำเสนอบทความในหัวข้อ ปิดฉาก “กรมการบินพลเรือน” ตั้งหน่วยงานใหม่ “สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย” การแก้ไขปัญหาด้านการบินที่เหมาะสมของประเทศไทย? สรุปได้ว่า จากผลการตรวจมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือน ICAO ได้มีคำแนะนำในการแก้ไขปัญหา (Remedial Actions) ให้กับประเทศไทย โดยเมื่อพิจารณาข้อคำแนะนำในการแก้ปัญหาที่มีลำดับความสำคัญสูง (High Priorities) ในด้านระบบกฎหมาย (Legislation) และระบบองค์กร (Organization) จะเห็นได้ว่าปัญหาต่างๆ นั้นสามารถแก้ไขได้โดยวิธีการที่สะดวกกว่าการตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่อย่างรีบเร่ง ในการแก้ไขปัญหาเรื่องระบบองค์กรนั้น ICAO ให้คำแนะนำว่าจะต้องกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละส่วนงานอย่างชัดเจนโดยมีกฎระเบียบ ขั้นตอน วิธีปฏิบัติที่ชัดเจนเท่านั้น และที่น่าแปลกใจคือ ICAO ไม่ได้มีคำแนะนำให้ประเทศไทยทำการแบ่งแยกหน่วยงานกำกับดูแลออกจากความเป็นหน่วยงานราชการและให้ตั้งเป็นหน่วยงานอิสระ หรือให้ทำการแบ่งแยกหน่วยงานกำกับดูแลและ

ผู้ปฏิบัติงานออกจากกันแต่อย่างใด การดำเนินการแก้ไขปัญหาคำแนะนำของ ICAO ในเบื้องต้น สามารถดำเนินการได้โดยที่หน่วยงานกำกับดูแลยังคงสภาพความเป็นหน่วยงานราชการอยู่ โดยระเบียบราชการสามารถที่จะเพิ่มคำตอบแทนพิเศษให้กับตำแหน่งที่มีเหตุอันสมควรได้ รวมทั้งเรื่องงบประมาณและเรื่องอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือสำนักงานงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนควรให้ความร่วมมือในการแก้ปัญหาของประเทศ ในส่วนการปรับระบบองค์กรนั้นก็เป็นแนวทางการแก้ปัญหาในระยะยาวที่ควรดำเนินการ ซึ่งสามารถที่จะทำได้หลากหลายวิธี ก็ก่อให้เกิดข้อสงสัยว่า เหตุใดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงรีบเร่งดำเนินการออกพระราชกำหนดฯ โดยปราศจากการศึกษาอย่างรอบคอบซึ่งปัญหาของระบบการกำกับดูแลการบินในปัจจุบัน ปัญหาการกำกับดูแลการบินของประเทศไทยนั้น เกิดขึ้นจากหลายปัจจัย หนึ่งในนั้นคือ การที่ประเทศไทยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการกำกับดูแลด้านการบินที่แตกต่างไปจากระบบของประเทศอื่น

Clinton, Oster, Strong & Zorn (2013) ได้ทำการศึกษาเรื่อง Analyzing aviation safety: Problems, challenges, opportunities ผลการศึกษาพบว่า ประเทศกำลังพัฒนามีประวัติด้านความปลอดภัยที่ต่ำกว่ามาตรฐานมากซึ่งถือว่าเป็นข้อสรุปที่ต่อเนื่องในการศึกษาวิจัยด้านความปลอดภัยในการบินและถือว่าความปลอดภัยด้านการบินยังคงต่ำกว่ามาตรฐานอย่างต่อเนื่อง

มาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของต่างประเทศ อาทิเช่น หน่วยงานของประเทศออสเตรเลีย The Australian Transport Safety Bureau (ATSB) (2016) ถือว่าเป็นหน่วยในการกำกับดูแลตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยการบินพลเรือน ของประเทศออสเตรเลีย โดยทำหน้าที่เพื่อทำการตรวจสอบอุบัติเหตุทางอากาศยานของพลเรือนและตรวจสอบเหตุการณ์และข้อบกพร่องด้านความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของประเทศออสเตรเลีย ซึ่งพบว่า หน่วยงาน The Australian Transport Safety Bureau (ATSB) ของประเทศออสเตรเลียนั้น เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระมีประสิทธิภาพในการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยการบินพลเรือนอย่างเสรี นอกเหนือจากการตรวจสอบอุบัติเหตุทางอากาศยานแล้ว ATSB. ยังได้ทำการตรวจสอบปัญหาด้านความปลอดภัยตามแนวโน้มของการเกิดอุบัติเหตุซึ่งอาจนำไปสู่อุบัติเหตุในอนาคต ตัวอย่างเช่นการตรวจสอบการปนเปื้อนของน้ำมันเชื้อเพลิงอากาศยานที่มีผลต่อเครื่องบินหลายพันลำในช่วงปลายปี 2542 อาจนำไปสู่อุบัติเหตุร้ายแรงและเน้นถึงข้อบกพร่องด้านความปลอดภัยในมาตรฐานการบินและการกลั่นน้ำมันของโลก นอกจากนั้น ATSB. ยังมีส่วนสำคัญต่อความปลอดภัยในอุตสาหกรรมการบินของประเทศออสเตรเลีย โดยจะผ่านการตรวจสอบวิเคราะห์เปิดเผยการรายงานและการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัยในการบินพลเรือนโดยตรงไปตรงตามมีความน่าเชื่อถือ โดยปราศจากความขัดแย้งทางผลประโยชน์และปราศจากความกลัวในการตรวจสอบโดยไม่ต้องคำนึงว่าจะถูกหน่วยงานหรือบุคคลอื่นใดแทรกแซงการทำงานแต่อย่างใด

สมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ The International Air Transport Association (IATA) และสำนักงานการบินพลเรือนแห่งสิงคโปร์ (the Civil Aviation Authority of Singapore : CAAS) (2018) ได้ร่วมลงนามในบันทึกความร่วมมือ (Memorandum of Collaboration: MoC) เพื่อจัดตั้งศูนย์วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลเชิงทำนายด้านความปลอดภัยโลก (Global Safety Predictive Analytics Research Center : SPARC) ในประเทศสิงคโปร์ การจัดตั้ง SPARC ในสิงคโปร์ยังเป็นการเตรียมการสำหรับการจราจรทางอากาศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกที่คาดการณ์ว่าจะเพิ่มขึ้นอีกเท่าตัวภายในปี 2036 ซึ่งความสามารถในการวิเคราะห์เพื่อการทำนายข้อมูลของ SPARC นั้น จะช่วยให้ภาคส่วนต่างๆ ของอุตสาหกรรมการบินในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกสามารถคาดการณ์จัดลำดับความสำคัญ และระบุประเด็นความปลอดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น ซึ่ง SPARC จะเริ่มต้นด้วยการเน้นความปลอดภัยบนรันเวย์ซึ่งเป็นอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุดในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาตามคำแนะนำของ IATA

Dempsey (2010) ได้ทำการศึกษาวิจัยในเรื่อง Independence of Aviation Safety Investigation Authorities: Keeping the Foxes from the Henhouse ผลการศึกษาพบว่า หน่วยงานของรัฐ หรือบริษัทเอกชน

และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการทดสอบสวนอุบัติเหตุด้านการบิน พยายามที่จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องหรือแทรกแซงในผลการทดสอบอุบัติเหตุด้านการบินเสมอ ฉะนั้น หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ทำการทดสอบอุบัติเหตุความปลอดภัยด้านการบินจะต้องมีความเป็นอิสระในทุกกรณีเพื่อที่จะทำให้ผลการทดสอบมีความถูกต้องและน่าเชื่อถือ

วิธีดำเนินการวิจัย

กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research)

เบื้องต้นผู้วิจัยใช้กระบวนการศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ จากเอกสารโดยการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้ดำเนินการศึกษาจากเอกสารทางวิชาการ ผลงานวิจัย บทความทางวิชาการต่างๆ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงข้อมูลทางวิชาการที่ได้จากการสืบค้นทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อทางเว็บไซต์ต่างๆ เพื่อให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลที่ต้องการและจัดทำข้อมูลใหม่ให้ครอบคลุมกับความเป็นจริงมากที่สุด

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

สำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) นั้น เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) คือ ผู้บริหารของกระทรวงคมนาคม ผู้บริหารของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) ผู้บริหารของกรมท่าอากาศยาน ผู้บริหารของกองทัพอากาศ ผู้บริหารของบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ผู้บริหารของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ผู้บริหารของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ผู้บริหารของสถาบันการบินพลเรือน ซึ่งนอกจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารที่สำคัญของแต่ละองค์กรแล้ว ผู้วิจัยยังได้ข้อมูลสำคัญโดยการสัมภาษณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ตลอดจนบุคคลที่มีความสำคัญหรือมีส่วนเกี่ยวข้อง กับนโยบายในการบริหารงานด้านมาตรฐานความปลอดภัยการบินพลเรือน โดยมีเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย การสัมภาษณ์ด้วยเครื่องบันทึกเสียงและการจดบันทึกการสัมภาษณ์ โดยมีการสัมภาษณ์แบบปลายเปิด ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีความยืดหยุ่น และเปิดกว้าง โดยมีการออกแบบโครงสร้างของข้อคำถามต่างๆ ที่นำไปใช้ในการสัมภาษณ์ แต่ผู้สัมภาษณ์จะสามารถปรับเปลี่ยนถ้อยคำของข้อคำถามให้มีความสอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์ในแต่ละคนตามแต่สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้เกิดความชัดเจนในคำตอบได้ ทำให้ได้ข้อมูลที่มีความหลากหลายในมิติต่างๆ และข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติมากขึ้น เมื่อผู้วิจัยได้ข้อมูลมาจะนำเข้าสู่กระบวนการในการลดทอนข้อมูลที่ไม่เกี่ยวข้องออกไป

3. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัย (Key informants)

ในการวิจัยเรื่อง การศึกษาการบริหารงานในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของ กรมการบินพลเรือน และแนวทางการแก้ไขปัญหาความปลอดภัยการบินพลเรือนตามมาตรฐานองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ของ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ครั้งนี้ผู้วิจัยกำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ที่มีความสำคัญหรือมีส่วนเกี่ยวข้อง กับนโยบายในการบริหารงานด้านมาตรฐานความปลอดภัยการบินพลเรือน จำนวน 12 คน ประกอบด้วย รมว.กระทรวงคมนาคม จำนวน 1 คน ผู้บริหารของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) จำนวน 2 คน ผู้บริหารของกองทัพอากาศ จำนวน 1 คน ผู้บริหารของบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด จำนวน 2 คน ผู้บริหารของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) จำนวน 2 คน ผู้บริหารของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) จำนวน 2 คน และผู้บริหารของสถาบันการบินพลเรือน จำนวน 2 คน

ผู้วิจัยได้กำหนดระยะเวลาการเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้เป็นเวลา 6 เดือน คือ ตั้งแต่เดือน เมษายน 2560 ถึง กันยายน 2560 สำหรับกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูล เมื่อผู้วิจัยเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งข้อมูลทางด้านเอกสาร และข้อมูลจากการสัมภาษณ์แล้ว ผู้วิจัยจะดำเนินการแยกแยะและจัดระบบข้อมูล วิเคราะห์เปรียบเทียบในด้านต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ในการวิจัยดังต่อไปนี้

1. การประมวลผลโดยการนำเอาข้อมูลที่ได้มาจากเอกสาร ผู้วิจัยจะนำมาทำการจัดหมวดหมู่ แยกแยะให้เป็นระเบียบ เช่น กฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับ ต่างๆ โดยแยกใส่เป็นแฟ้มเอกสารเฉพาะเรื่อง ในกรณีข้อมูลที่ได้มาจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ ผู้วิจัยก็จะนำมาเก็บรวบรวมสร้างเป็นไฟล์เอกสารเก็บรวบรวมไว้ในคอมพิวเตอร์ หรืออุปกรณ์ดิจิทัลที่ช่วยในการจัดเก็บไฟล์ทั้งเอกสารในรูปแบบอื่นๆ เช่น Handy drive, Flash drive และ Thumb drive

2. สำหรับข้อมูลที่ได้จากการบันทึกเทปจากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจะนำมาถอดเทปจากคำพูดมาเรียบเรียงและพิมพ์ไว้อย่างเป็นระบบเพื่อนำไปใช้ในการสนับสนุนการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูล

3. นำข้อมูลจาก ข้อ 1 การประมวลผลโดยการนำเอาข้อมูลที่ได้มาจากเอกสาร และ ข้อ 2 ข้อมูลที่ได้จากการบันทึกเทปจากการสัมภาษณ์ มาประมวลผล โดยมาทำการจัดหมวดหมู่ แยกแยะ และลดทอนขนาดของข้อมูล (data reduction) (Rukkuamsuk, 2016) ให้มีความเป็นระเบียบ โดยนำเอาเฉพาะความหมายที่สำคัญ หรือจัดหมวดหมู่ในส่วนที่เหมือนกันหรือคล้ายกัน และแยกในส่วนที่แตกต่างกันเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

4. ทำการวิเคราะห์ข้อมูล โดยเน้นประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด กรอบแนวคิดในการวิจัย หรือสาระที่สำคัญในระเบียบวิธีวิจัย โดยใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา และสรุปองค์ประกอบที่สำคัญ ประกอบด้วย การวิเคราะห์เนื้อหาข้อมูล เพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลของการปรับเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การของ กรมการบินพลเรือน ไปสู่หน่วยงานอื่นๆ อีก 4 หน่วยงาน ตลอดจนเหตุผลต่างๆ ที่เป็นปัญหาในมาตรฐานความปลอดภัยการบินพลเรือนของประเทศ และการตีความข้อมูลที่รวบรวมได้ การสร้างข้อสรุป และการยืนยันผลการสรุปในการวิจัย

สรุปผลการวิจัย

จากปรากฏการณ์ที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) ได้ลดมาตรฐานด้านกิจการการบินพลเรือนของไทยโดยทำการปิดกั้นตำแหน่งชื่อประเทศไทยนั้น เนื่องจากตรวจพบประเด็นเรื่องการกำกับดูแลการบินพลเรือนของไทย เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2558 โดยมีข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญ 3 ข้อที่อยู่ในเกณฑ์วิกฤติของการบินพลเรือนของไทย คือ

1. การให้ใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ (Air Operator Certificate: AOC) ไม่ได้มาตรฐาน และไม่มีกระบวนการที่ชัดเจน

2. การให้ใบรับรอง ที่เรียกว่า Special Operations ซึ่งเป็นเป็นข้อที่เชื่อมโยงกับ AOC ในเรื่องของการขนส่งสินค้าอันตราย (D.G.) ไม่ได้มาตรฐาน

3. การให้ใบรับรอง Special Operations ในเรื่องของ ETOPS (Extended-range Twin-engine Operation Performance Standards) คือ มาตรฐานความปลอดภัยที่ออกให้สำหรับ เครื่องบินที่มี 2 เครื่องยนต์เท่านั้น เมื่อสูญเสียเครื่องยนต์เครื่องใดเครื่องหนึ่งไป เครื่องยนต์ที่เหลืออีกเครื่องหนึ่งจะต้องทำงานต่อได้จนกว่าจะลงจอด ณ สนามบินที่ใกล้ที่สุดอย่างปลอดภัย

และสรุปข้อบกพร่องของประเทศ ที่ ICAO. ตรวจสอบตามโครงการ Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP) ซึ่งเป็นโครงการที่ ICAO. เฝ้าประเมินตรวจสอบความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนทั่วโลก (สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย, 2558) โดยมีข้อบกพร่องที่ตรวจพบสรุปได้ดังนี้

1. ไม่มีกฎหมายหลัก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย วิธีปฏิบัติและแนวทางในการท างานที่มีประสิทธิภาพ
2. ไม่มีการจัดตั้งนโยบายความปลอดภัยที่ชัดเจน
3. ไม่มีการนำมาตรฐานและข้อเสนอแนะของ ICAO มาสู่การปฏิบัติ (ประเทศไทยติด SSC ในด้านนี้)
4. ไม่มีแผนการที่เป็นลายลักษณ์อักษรในการรับรองและตรวจสอบผู้ประจำหน้าที่และผู้ประกอบการด้านการบิน

5. ไม่มีแผนการที่เป็นลายลักษณ์อักษรในการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่
 6. ปลอมให้ผู้ประกอบการด้านการบินทำหน้าที่กำกับดูแลตนเองโดยรัฐไม่สามารถทำหน้าที่กำกับดูแลได้
ข้อบกพร่องนี้มักพบในประเทศกำลังพัฒนา
 7. ไม่สามารถระบุได้ว่าอะไรที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและวิธีการดำเนินการแก้ไขที่ถูกต้อง
 8. ไม่มีการแก้ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งที่กระทบต่อความปลอดภัย
 9. มีการออก รับรอง หรือต่อใบอนุญาตหรือใบรับรองอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือกฎระเบียบ
 10. มีการรับรอง วิธีปฏิบัติ (Procedure) และเอกสาร อย่างไม่ถูกต้อง
 11. มีการรับรอง การปฏิบัติการบินและการอนุญาตต่างๆ อย่างไม่ถูกต้อง
 12. ไม่มีการดำเนินการตามกฎหมายเมื่อมีการกระทำผิด
 13. ไม่มีแนวทางต่างๆ ให้แก่ภาคเอกชนในการดำเนินการ
- จึงทำให้หน่วยงานต่างๆ ของไทย รวมทั้งสายการบินต่างๆ ต่างก็ได้รับผลกระทบอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างต่อการบินของประเทศไทย โดยมีการปรับโครงสร้าง กรมการบินพลเรือนเดิม และแยกออกเป็น 4 หน่วยงานใหม่ ได้แก่
- 1) สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย หรือ กพท.
 - 2) กรมท่าอากาศยาน หรือ ทย.
 - 3) กองค้นหาและช่วยเหลืออากาศยาน สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม
 - 4) กองนิรภัยการบินและสอบสวนอากาศยานประสบเหตุ สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม

การวิจัยครั้งนี้มีข้อค้นพบโดยสรุป ดังนี้

1. ในการออกพระราชกำหนด การบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ซึ่งเนื้อหาหลักของกฎหมายฉบับนี้ เป็นการตั้งสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ขึ้นมาใหม่ ใช้ชื่อย่อ “กพท.” เพื่อเป็นหน่วยงานในการ กำกับดูแลกิจการการบินของไทยให้เป็นตามมาตรฐานสากล ขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) จะเห็นว่า ปัญหาในอดีตที่ผ่านมา กรมการบินพลเรือนเดิม ทำหน้าที่ทั้งเป็นหน่วยงานกำกับดูแล ออกใบอนุญาต พร้อมๆ กับเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติในการดูแลสนามบินต่างๆ ที่ไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบดูแลของ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งสนามบินต่างๆ เหล่านี้จำนวน 28 สนามบิน ก็จะต้องได้รับใบอนุญาต ในการจัดตั้งสนามบินกับ กรมการบินพลเรือน ถือว่า ไม่ได้แบ่งแยกหน้าที่ให้แยกจากกันโดยเด็ดขาด ระหว่างหน่วยงาน ที่เป็น Regulator กับหน่วยงานที่เป็น Operator จึงทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) หรือ ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of interest : COI) เป็นประเด็น ปัญหาทางการบริหารภาครัฐในปัจจุบันที่เป็นบ่อเกิด ของปัญหาการทุจริตประทุพทุฒิชอบในระดับที่รุนแรงขึ้น และยังสะท้อนปัญหาการขาดหลักธรรมาภิบาลและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศได้ ส่งผลต่อความเชื่อมั่น ของหน่วยงานภายนอกประเทศ คือ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (The International Civil Aviation Organization: ICAO) ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานพิเศษของสหประชาชาติ และหน่วยงานอื่นๆ ของนานาชาติตามมาได้ จึงต้องสมควรที่จะมีการออกพระราชกำหนดปรับปรุงอำนาจหน้าที่ขององค์การให้แยกจากกันโดยเด็ดขาด เพื่อให้ องค์การสามารถดำเนินการให้เป็นระบบและมีมาตรฐานมากยิ่งขึ้น ซึ่งก็ได้เมื่อก่อนเป็นพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2558 เพื่อให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ และภาระผูกพัน ในส่วนที่เป็นงานเกี่ยวกับท่าอากาศยานและสำนักพัฒนาท่าอากาศยาน กรมการบินพลเรือน ไปเป็นของกรมท่าอากาศยาน กระทรวงคมนาคม และ ให้โอนบรรดาข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงาน ราชการ และอัตรากำลังของกรมการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม เฉพาะงานเกี่ยวกับท่าอากาศยานและสำนักพัฒนา

ท่าอากาศยานและข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการอื่นของกรมการบินพลเรือนที่ได้รับการบรรจุเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยไปเป็นของกรมท่าอากาศยาน กระทรวงคมนาคม

2. การบริหารงานใน กรมการบินพลเรือนเดิม ถูกแทรกแซงจากปัจจัยภายนอกเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะปัจจัยทางการเมือง ทั้งการแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดขององค์การ จึงอาจทำให้ได้ผู้บริหารที่ไม่มีความรู้ความสามารถพอเพียงที่จะมาบริหารองค์การให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยเฉพาะในสมัยก่อนจะเป็นหน่วยงานที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองส่งพรรคพวกของตนเองมาเป็น เพื่อเป็นทางผ่านในการขึ้นเป็นอธิบดีระดับ ซี 10 ก่อนที่จะขยับไปเป็นตำแหน่งที่สูงสุดในกระทรวงต่อไป และการออกใบอนุญาตต่างๆ ก็ถูกแทรกแซงจากปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะทางการเมือง เช่น การให้ใบอนุญาตใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ (Air Operator Certificate; AOC) ซึ่งมีการออกใบอนุญาตให้กับสายการบินที่ไม่ได้มาตรฐานของ ICAO.

3. ปัญหาที่เกิดจากการขาดแคลน ข้าราชการ หรือ พนักงาน และการขาดแคลนคู่มือ ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างมากสำหรับ ในการดำเนินการออก ใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ (Air Operator Certificate: AOC) ใหม่แก่สายการบินต่างๆ รวมทั้งพนักงานในองค์การที่เป็นคนเก่ง มีความรู้ความสามารถก็จะถูกหน่วยงานอื่นๆ เช่น บรรดาสายการบินต่างๆ ดึงตัวพนักงานเข้าไปทำงานในหน่วยงานเหล่านั้น ซึ่งมีการเสนอให้ค่าตอบแทนที่สูงกว่าที่สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยหลายเท่าตัว

4. ปัญหาจากการที่ กฎหมาย ระเบียบ คู่มือ ต่างๆ ของประเทศไทยมีความล้าหลัง ไม่ทันสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับ กฎหมายการเดินอากาศ คือ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ของไทยนั้น มีความเก่าและไม่ทันสมัยเป็นอย่างมาก ขาดการแก้ไข ปรับปรุงมาเนิ่นนาน ไม่สอดคล้องตามมาตรฐานความปลอดภัยของ ICAO

5. ปัญหาในการประสานงานระหว่าง สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการการบินพลเรือนของประเทศในอดีตที่ผ่านมา ถือว่าไม่ค่อยมีความสมบูรณ์เท่าที่ควรจะเป็นนัก บางครั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างก็มองเห็นความสำคัญของภารกิจของตนเองเป็นหลัก ขาดการบูรณาการงานร่วมกัน

6. ปัญหาการผลิตบุคลากรทางด้านการบินที่ไม่พอเพียงต่อการใช้งาน โดยเฉพาะปัญหาในการขาดแคลน กัปตันอาวุโสในแต่ละสายการบิน มีการแย่งซื้อตัวกัปตันอาวุโสของแต่ละสายการบินเป็นอย่างมาก การขาดแคลน นักบินที่ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจ (Inspector) โดยเฉพาะสายการบินไทยมักจะถูกสายการบินอื่นๆ ซื้อตัวกัปตันอาวุโสของตนเองไป และปัญหาในการขาดแคลนของ เจ้าหน้าที่ควบคุมการจัดการจราจรทางอากาศ ที่กว่าจะผลิตออกมาจนสามารถนั่งคอนโทรลเครื่องบินขึ้นลงได้นั้นไม่ใช่เรื่องง่าย เนื่องจากบุคลากรด้านนี้จะต้องปฏิบัติงานร่วมกับบุคลากรด้านการบินอื่นๆ เช่น นักบิน พนักงานภาคพื้นของสนามบิน หน่วยงานของกรมอุตุนิยมวิทยาในการพยากรณ์อากาศ และปัญหาในการขาดแคลนฝ่ายช่างเทคนิคและวิศวกรด้านการบินโดยเฉพาะช่างซ่อมเครื่องบิน ซึ่งถือว่าการซ่อมแซมหรือดูแลรักษาอากาศยานก่อนขึ้นบิน หลังบินนั้นเป็นหัวใจสำคัญของการบินเป็นอย่างยิ่ง

7. ปัญหาและอุปสรรคจากวิทยุชุมชนรบกวนการบิน บั๊ฟไฟ โคมลอยและโคมควันต่อระบบการเดินอากาศของประเทศ

7.1 ปัญหาวิทยุชุมชนรบกวนการบินต่อระบบการเดินอากาศของประเทศ

สาเหตุหลักของการเกิดปัญหาการรบกวนของสัญญาณวิทยุส่วนใหญ่เกิดจากเครื่องส่งวิทยุ ตลอดจนการเชื่อมต่ออุปกรณ์สายส่งกำลัง สายอากาศ ของสถานีวิทยุชุมชนส่วนใหญ่ไม่ได้มาตรฐาน และไม่มีการควบคุมให้ได้ตามมาตรฐาน ทำให้สถานีส่งคลื่นความถี่แปลกปลอมออกมารบกวนย่านความถี่ที่ บพท. ใช้งาน ทำให้การสื่อสารระหว่างผู้ควบคุมจราจรทางอากาศกับนักบินรับฟังไม่ชัดเจน การรบกวนการสื่อสารระหว่างผู้ควบคุมจราจรทางอากาศกับนักบินทำให้การสื่อสารรับฟังไม่สามารถติดต่อสื่อสารกันได้ รบกวนเครื่องรับวิทยุของเครื่องบิน ทำให้เกิดความรำคาญแก่นักบิน การรบกวนเครื่องช่วยการเดินอากาศ (Localizer และ VOR) ทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยในการนำเครื่องบินเข้ามาลง ณ สนามบิน

7.2 ปัญหาการจุดบั้งไฟต่อระบบการเดินอากาศของประเทศ

การจุดบั้งไฟเป็นประเพณีท้องถิ่นของภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีความสำคัญ และเป็นประเพณีสืบทอดมายาวนานมีกำหนดจัดในช่วงเดือนมิถุนายนและกรกฎาคม แต่ปัจจุบันพฤติกรรมการจุดบั้งไฟ มีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดอันตรายร้ายแรงต่ออากาศยาน ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมถึงภาพลักษณ์ ของประเทศในกรณีเกิดอุบัติเหตุกับอากาศยาน เช่น การจุดบั้งไฟนอกเทศกาล การแข่งขันความสูงของบั้งไฟและ การลักลอบการจุดบั้งไฟเพื่อการพนัน เป็นต้น ซึ่งในหลายกรณีไม่เป็นไปตามระเบียบ/ข้อบังคับ ที่แสดงไว้ใน ประกาศกรมการบินพลเรือน เรื่องการแจ้งข่าวเกี่ยวกับความปลอดภัยในการเดินอากาศ ปี๒๕๕๓ และใบรับแจ้งข้อมูล การจุดบั้งไฟ/ปล่อยโคมลอย สิ่งเหล่านี้จึงเป็นปัญหาต่อระบบการเดินอากาศของประเทศ

7.3 ปัญหาการปล่อยโคมลอยและโคมควันต่อระบบการเดินอากาศของประเทศ

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาและในปัจจุบัน บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) ได้รายงานให้กรมการบินพลเรือน ทราบว่า มีสถิติการพบซากโคมลอยและโคมควันที่ร่วงหล่นภายในเขตท่าอากาศยานเชียงใหม่ จำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งทำให้เกิดความเสี่ยงอันตรายต่ออากาศยาน ชีวิต ทรัพย์สิน และ ภาพลักษณ์ของประเทศ ในกรณีเกิดอุบัติเหตุกับอากาศยาน ประกอบกับปัจจุบันพฤติกรรมการปล่อยโคมลอยและ โคมควันของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปจากวัตถุประสงค์ดั้งเดิม ซึ่งเป็นประเพณีท้องถิ่น มาเป็นการจัดกิจกรรม นอกเทศกาลการจัดกิจกรรมเพื่อประชาสัมพันธ์ด้านการท่องเที่ยว การแข่งขันโคมลอยและโคมควัน เป็นต้น ซึ่งในหลายกรณีไม่เป็นไปตามระเบียบ/ข้อบังคับที่แสดงไว้ในประกาศกรมการบินพลเรือน เรื่องการแจ้งข่าว เกี่ยวกับความปลอดภัยในการเดินอากาศ ปี ๒๕๕๓ และใบรับแจ้งข้อมูลการจุดบั้งไฟ/ปล่อยโคมลอย สิ่งเหล่านี้จึงเป็นปัญหาต่อระบบการเดินอากาศของประเทศ เนื่องจาก มีการปล่อยโคมลอยและโคมควันในแนวร่อนและเส้นทางขึ้น-ลงของอากาศยาน การปล่อยโคมลอยและโคมควันไม่สามารถควบคุมพื้นที่และทิศทางเพื่อให้คำแนะนำกับนักบินได้ เนื่องจากทิศทางลมในขณะปล่อยโคมลอยและโคมควัน และประชาชน/เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ขาดความตระหนักรู้และความเข้าใจในผลกระทบของการปล่อยโคมลอยและโคมควัน ต่อการปฏิบัติการบินและการให้บริการจราจร ทางอากาศ

8. ปัญหาในการลงทะเบียนโดรน ซึ่งในอดีตนั้น การลงทะเบียนโดรนจะลำบากมากจะต้องส่งประวัติผู้มาขอขึ้นทะเบียนโดรนไปยัง ปปส. หน่วยงานข่าวกรอง เพื่อตรวจสอบประวัติที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด อาชญากรรมและความมั่นคงของชาติ ก่อนที่ กพท.จะให้ใบอนุญาต แต่ในปัจจุบันนี้ กพท.ได้ให้ผู้มาขอใบอนุญาต สามารถ Decareตัวเองไปก่อนได้ และกพท.ก็จะพิจารณาออกใบอนุญาตให้ไปก่อนได้ แต่หากมีการตรวจพบในภายหลัง กพท.จะทำการยึดใบอนุญาตคืนแล้วแจ้งข้อหากับผู้ที่มาขอรับใบอนุญาตในข้อหาแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงาน สำหรับปัญหาเรื่องของโดรนนั้น ปัจจุบันนี้มีประชาชนโดยทั่วไปมาขออนุญาตใช้โดรนเป็นอย่างมาก หลักๆ คือเอาไปใช้บินในการถ่ายรูปวิวต่างๆ แต่ในบางรายก็จะแอบเอาไปใช้ในการส่งยาเสพติดได้ บางรายก็จะแอบบินสอดแนมความลับของผู้อื่น เช่นการบินสำรวจโรงงาน บริษัทของคู่แข่งตนเองว่ามีสภาพเป็นอย่างไรบ้าง พนักงานก็คน หรือเอาขึ้นบินเพื่อถ่ายรูปอากาศยานบนท้องฟ้า และปัญหาที่จะเกิดตามมาคือปัญหาความไม่ปลอดภัยของอากาศยานนั่นเอง ซึ่งต่อไปในอนาคต โดรนน่าจะเป็นความนิยมที่มาแรงสุดๆ ทั้งโดรนส่งของ เวชภัณฑ์ ต่างๆ และขนส่งผู้โดยสาร แม้กระทั่งต่อไปอากาศยานไร้คนขับ การแอบบังคับโดรนเพื่อแอบขึ้นไปถ่ายรูปรูอากาศยานเพื่อการพาณิชย์ ก็แอบทำกัน ขึ้นสูงมากๆ จากการที่กำหนดความสูงไม่เกิน 4-500 ฟุต และต้องห้ามบินขึ้นบริเวณใกล้สนามบินโดยเด็ดขาด แต่มีการแอบบินกัน การนำ โดรนบินขึ้นระดับความสูงเป็น 10,000 ฟุตเพื่อแอบถ่ายอากาศยานนั้นก็ถือว่าผู้ที่บังคับโดรนบินขึ้นนั้นไม่คิดถึงชีวิตและทรัพย์สินของคนอื่นๆ เลย คิดเฉพาะผลประโยชน์ส่วนตัวเท่านั้น

สรุปการวิจัยเรื่อง การศึกษาการบริหารงานในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของ กรมการบินพลเรือน และแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านความปลอดภัยการบินพลเรือนตามมาตรฐานองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ปัจจัยสำคัญที่มีผลในการที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

(ICAO) ได้ลดมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของประเทศไทยเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2558 โดยการปักธงแดงต่อหน้าชื่อประเทศไทยบนหน้าเว็บไซต์ของ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) นั้น ประเด็นสำคัญที่สุดก็คือการที่หน่วยงานกำกับดูแลด้านการบินพลเรือนของไทย(กรมการบินพลเรือน ก่อนปรับโครงสร้างมาเป็น สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) ไม่มีความพร้อมในด้านบุคลากร คู่มือการตรวจสอบงบประมาณ บุคลากร ไม่มีความรู้ความสามารถที่เพียงพอในการที่จะไปตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยกับสายการบินต่างๆ การออกใบอนุญาตไม่ได้มาตรฐานตามที่ ICAO. กำหนดไว้ และโครงสร้างของกรมการบินพลเรือนไม่ได้แยกจากกันโดยเด็ดขาดระหว่างส่วนที่ทำหน้าที่กำกับดูแลตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัย และส่วนที่ทำหน้าที่ในการให้บริการสนามบิน รวมทั้งส่วนที่ทำหน้าที่สอบสวนนิรภัยอุบัติเหตุด้านการบินก็รวมอยู่ในกรมการบินพลเรือนด้วย จึงทำให้ ICAO. มองว่าน่าจะเป็นการขัดแย้งกันในการกำกับดูแลได้ และอีกประการก็คือการที่กรมการบินพลเรือน ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองที่เข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Pradabmook (2017) ที่ได้ศึกษาวิกฤติการณ์การบินพลเรือนของไทยและการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน ซึ่งพบว่าการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนนั้น ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับกิจการการบินพลเรือน ควรปรับย้ายหน่วยงานสอบสวนอากาศยานอุบัติเหตุและอุบัติเหตุการให้ขึ้นตรงกับ กพท. และย้ายหน่วยงานค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบอุบัติเหตุให้ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี ควรให้อิสระแก่ กพท. ในการบริหารงานอย่างแท้จริง และงานวิจัยของ Dempsey (2010) ที่ได้ทำการศึกษาวิจัยในเรื่อง Independence of Aviation Safety Investigation Authorities: Keeping the Foxes from the Henhouse พบว่า หน่วยงานของรัฐ หรือบริษัทเอกชน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบอุบัติเหตุด้านการบิน พยายามที่จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องหรือแทรกแซงในผลการสอบสวนอุบัติเหตุด้านการบินเสมอ ฉะนั้น หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ทำการสอบสวนอุบัติเหตุความปลอดภัยด้านการบินจะต้องมีความเป็นอิสระในทุกกรณีเพื่อที่จะทำให้ผลการสอบสวนมีความถูกต้องและน่าเชื่อถือ

การอภิปรายผล

จากสภาพปัญหาและข้อมูลที่ปรากฏรวมทั้งการทบทวนวรรณกรรมแล้ว หากจะมีการนำเสนอแนวทางในการบริหารงานด้านมาตรฐานความปลอดภัยการบินพลเรือน ให้ได้มาตรฐานความปลอดภัยการบินพลเรือนตามที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) ได้ตรวจพบแล้ว เมื่อพิจารณาจากข้อค้นพบของการวิจัยเรื่องนี้แล้ว ผู้วิจัยขออภิปรายผลการวิจัยที่สำคัญสรุป ดังนี้

ปัญหาการบริหาร และปัญหาด้านโครงสร้างองค์กร

ระบบการบริหารภาครัฐล้มเหลวในการกำกับดูแลและบริหารงานด้านมาตรฐานความปลอดภัยการบินพลเรือน ซึ่งจากข้อบกพร่องที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ตรวจพบเป็นข้อบกพร่องด้านองค์กร ร้อยละ 93.33 ค่านี้เป็นผลการตรวจค่าความขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน องค์ประกอบของ ICAO ที่แสดงให้เห็นว่าทั้ง 8 ประการที่ไทยขาดประสิทธิภาพนั้นจะชี้มาที่องค์กรเป็นหลัก ซึ่งข้อบกพร่องที่เป็นสาระสำคัญด้านองค์กรที่การบริหารภาครัฐล้มเหลวที่เห็น ดังนี้

- งบประมาณ

ปัญหาด้านงบประมาณในกรมการบินพลเรือนที่ทำหน้าที่กำกับดูแลหากไม่มีงบประมาณที่เพียงพอแล้ว จะไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งก็คือ บุคลากร ไม่เพียงพอที่จะไปกำกับดูแลได้เนื่องจากความเป็นอิสระขององค์กรไม่มี กรมการบินพลเรือนกำกับดูแลอยู่ภายใต้ระบบราชการ ในการขออัตรากำลังก็จะมีระบบเหมือนหน่วยงานราชการอื่นๆ ซึ่งเป็นปัญหาของประเทศไทยมาเป็นเวลานาน และเป็นปัญหาของหลายภาคส่วนที่ต้องรับผิดชอบร่วมกันทั้งองค์กรกำกับดูแลและองค์กรที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ด้วย ซึ่งบุคลากร ที่ทำหน้าที่เป็น Inspector นั้นมีจำนวนน้อย และเมื่อได้บุคลากรมาแล้วทางกรมการบินพลเรือนไม่สามารถรักษามูลค่าบุคลากรเหล่านี้ไว้ได้เนื่องจากอัตรากำลัง

ไม่สามารถแข่งขันได้กับอุตสาหกรรมการบิน และปัญหาต่อมาคือในเรื่องของการอบรม บุคลากรที่กรรมการบินพลเรือนมีอยู่ไม่มีความรู้ความสามารถ ขาดการฝึกอบรมที่เพียงพอที่จะไปทำการตรวจสอบสายการบินและ Operator อื่นได้ ซึ่งก็เกี่ยวข้องกันงบประมาณเช่นกัน

- ปัญหาในด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่

กรรมการบินพลเรือน คือหน่วยงานไม่มีความเป็นอิสระขึ้นอยู่กับระบบราชการ มีผลประโยชน์ทับซ้อนกัน ไม่ครอบคลุมทุกกิจกรรมในการกำกับดูแล ขาดกลไกการตรวจสอบและไม่สอดคล้องกันและทันเวลากับมาตรฐานของ ICAO เมื่อมีการเปลี่ยน annex ต่างๆ กรรมการบินพลเรือนก็ต้องนำการเปลี่ยนแปลงนั้นมาปรับปรุงกฎระเบียบของประเทศซึ่งทำไมทันเพราะบุคลากรของกรรมการบินพลเรือนไม่เพียงพอ

- ในการตรวจสอบพบข้อบกพร่องอย่างมากมาย แต่ที่เป็นประเด็นสำคัญคือ Significant Safety Concern หรือ SSC. ซึ่งเป็นข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย มีสองเรื่องหลักๆคือ ในการออกใบรับรองผู้ดำเนินการเดินอากาศ ผู้ตรวจสอบตั้งข้อสังเกตว่าทำไมออกใบรับรองจำนวนมากภายในระยะเวลา 1 ปี จึงจำเป็นที่กรรมการบินพลเรือนจะต้องทบทวนถึงปัญหาดังกล่าว และอีกประเด็นคือเรื่องที่ปล่อยให้สายการบินขนส่งสินค้าอันตรายโดยไม่มีการกำกับดูแล ซึ่งที่ผ่านมาประเทศของเราไม่เคยพูดถึงข้อบกพร่องขององค์กรกำกับดูแลมาเป็นเวลา 10 ปีแล้ว แต่ไม่มีผู้ใดตระหนักว่าหากองค์กรกำกับดูแลอ่อนแอแล้วจะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการบินอย่างมากมายเพียงใด

- สำหรับในส่วนของ investigation มีข้อกำหนดว่า หน่วยงานที่ทำหน้าที่เรื่องสอบสวนอุบัติเหตุจะไปสังกัดกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการบินพลเรือนไม่ได้ และไปสังกัดกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่เหมือนกับศาลยุติธรรมไม่ได้ ได้มีความพยายามจะให้สองหน่วยงานนี้ไปอยู่กับหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสังกัดกับสำนักงานกฤษฎีกาแต่สุดท้ายที่สุดความเห็นยังไม่เป็นที่ยุติ ตอนนี้จึงต้องอยู่ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมไปพลางก่อนเพื่อที่จะพิจารณาต่อไปว่าจะแก้ปัญหายังไง แต่ถ้าถามว่ามีผลประโยชน์ขัดกันหรือไม่ ก็สามารถทำได้ในการแยกการกำกับดูแลออกไป เพื่อให้การสอบสวนอุบัติเหตุไม่มีผลประโยชน์ขัดกัน

- สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยที่ตั้งขึ้นมาใหม่นั้นถูกมองว่า ไม่เป็นระบบราชการ เพราะหากว่าเป็นระบบราชการจะไม่สามารถหาอัตราค่าจ้างที่เพียงพอและมีงบประมาณที่เพียงพอในการฝึกอบรม ดังนั้นตามพระราชกำหนดฉบับนี้ให้อำนาจกับ กพท. ในการหางบประมาณเองจากการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย เงินที่ได้มาก็สามารถนำไปจ้างบุคลากรที่เพียงพอได้ ปัญหาที่ตรวจพบมาตลอดเวลาที่บอกว่า กรรมการบินพลเรือน “เงินไม่พอ คนไม่พอ” ตอนนี้อย่าไปตั้งงบประมาณที่เพียงพอแล้วทำไม่ถึงยังแก้ไขปัญหามาไม่ได้ ผู้วิจัยขอเรียนให้ทราบว่า การแก้ปัญหาด้านการบินพลเรือนที่สะสมมาเวลานั้นไม่ใช่ เรื่องง่ายๆ เพราะต้องใช้เวลาในการสร้างบุคลากรและผ่านการอบรมเป็นเวลานานกว่าที่จะใช้งานได้ และหากว่า กพท.อยู่ในระบบราชการเหมือนเดิมแก้ไขปัญหามาได้หรือไม่ก็อาจแก้ไขปัญหามาได้แต่ไม่ยั่งยืน เนื่องจากระบบราชการไม่สามารถที่จะกำหนดอัตราค่าจ้างและผลตอบแทนได้เท่ากันกับการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันของอุตสาหกรรมการบินได้ เคยมีประเด็นคำถามว่าทำไมประเทศอื่นๆ อยู่ในระบบราชการก็สามารถแก้ไขปัญหามาได้ แต่ในบางประเทศนั้นระบบราชการของประเทศต่างๆ เหล่านั้นกับระบบราชการของประเทศไทยมีความแตกต่างกัน ระบบราชการของเขาสามารถรักษาคนในระบบได้สามารถจ่ายค่าตอบแทนให้เขาได้อย่างเพียงพอ ดังนั้นในระยะยาวเราคงไม่สามารถรักษาบุคลากรไว้ได้

- สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแลความปลอดภัยของประเทศ ซึ่งในองค์กรนี้จะมีส่วนอยู่สองส่วน ด้านหนึ่งคือด้านเทคนิค อีกด้านคือด้านเศรษฐกิจ ด้านเทคนิครวมไปถึงด้านความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัย ซึ่งในเรื่องของมาตรฐานในภาคผนวกต่างๆ ในการปรับโครงสร้างครั้งนี้ พอจะมั่นใจได้ว่าเราจะสามารถปรับปรุงปัญหาได้ครอบคลุมตามภาคผนวกต่างๆ ได้หมด โครงสร้างขององค์กรการบินพลเรือนตามที่ระบุไว้ในมาตรฐาน ไม่มีองค์กรใดที่เป็นรูปแบบที่เลียนแบบกันได้ แต่ละประเทศองค์กรกำกับการบินก็จะมีแตกต่างกัน ต้องคำนึงถึงภาคผนวกต่างๆ ทั้ง 19 ภาคผนวกใส่เข้าไปในองค์กรนี้ คำนึงถึงขนาดและความซับซ้อนของอุตสาหกรรมการบิน ดังนั้นองค์กรกำกับดูแลของประเทศก็จะแตกต่างกันไป

ปัญหาในการจัดตั้งหน่วยงานในการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยาน และหน่วยงานนิรภัยการบินและสอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุ

ตามมาตรา 7 ในพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 พ.ศ.2558 นั้น “ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีของ สำนักงานมาตรฐานการบิน กรมการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยาน และงานนิรภัยการบินและสอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุ และของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานมาตรฐานการบิน กรมการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยาน และงานนิรภัยการบินและสอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุในการสอบสวนอากาศยานประสบเหตุของกองนิรภัยการบินและสอบสวนอากาศยานประสบเหตุ ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม หรือของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงคมนาคม แล้วแต่กรณี” ซึ่งถือว่าไม่เป็นสากล เนื่องจากการสอบสวนอากาศยานประสบเหตุ ในต่างประเทศนั้นจะแยกตัวมาเป็นหน่วยงานอิสระ ไม่ขึ้นตรงกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้การสอบสวนมีความโปร่งใส ชัดเจน ตรวจสอบได้ โดยไม่ถูกแทรกแซงผลการสอบสวนจากหน่วยงานอื่นของรัฐ

สรุปแล้วในเรื่อง Search and Rescue และ Aircraft Accident Investigation (post facto supervision) ก็ยังไม่เป็นที่ยุติว่าจะจัดองค์กรใดมารับผิดชอบในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตามที่สำคัญจะต้องจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระเท่านั้น

ปัญหาในการประสานงานระหว่าง สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการการบินพลเรือนของประเทศ

ในอดีตที่ผ่านมา ถือว่าไม่ค่อยมีความสมบูรณ์เท่าที่ควรจะเป็นนัก บางครั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างก็มองเห็นความสำคัญของภารกิจของตนเองเป็นหลัก ขาดการบูรณาการงานร่วมกัน เช่น การจัดสร้างสนามบินต่างๆ มีการมองไปที่รายได้ที่จะเข้ามา มากกว่าความปลอดภัยของสนามบิน จะเห็นว่า บางสนามบินรันเวย์ไม่ได้มาตรฐานต้องมีการปิดปรับปรุงซ่อมแซมอยู่ตลอดเวลา ทำให้เครื่องบินที่จะมาลงต้องดีเลย์หรือล่าช้าออกไป เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจตามมา เช่น สายการบินต้องจ่ายค่าน้ำมันเพิ่มขึ้น ผู้โดยสารต้องเสียเวลาพลาดนัดหมายต่างๆ เจ้าหน้าที่ควบคุมการจราจรทางอากาศต้องมีความเครียดมากขึ้นในการควบคุมเครื่องบินเพื่อจะให้ลงจอดที่สนามบินอย่างปลอดภัย มีการแย่งหลุมจอดของเครื่องบินในแต่ละสายการบินมากขึ้น ก็เนื่องจากการขาดการประสานงาน การบูรณาการงานร่วมกัน

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

1. รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรีบดำเนินการแก้ไข พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพราะ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ถือว่าเป็นกฎหมายแม่ในการบังคับใช้ในเรื่องของการเดินอากาศทั้งหมด เพราะจะส่งผลกระทบต่อหน่วยงานอื่นๆ อีกหลายหน่วยงานเป็นอย่างมาก

2. สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ต้องรีบดำเนินการแก้ไข กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดโดยเร็ว เพื่อจะได้เร่งให้ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) ถอดถอนธงแดงออกจากหน้าชื่อประเทศไทยโดยไว และเป็นการสร้างความเชื่อมั่นต่อนานาชาติในเรื่องมาตรฐานการบินพลเรือนของประเทศไทยให้สูงขึ้น

3. กระทรวงคมนาคม ต้องบูรณาการในภาพรวมอย่างแท้จริง และจริงจัง ในการเป็นตัวกลางในการประสานงานความร่วมมือระหว่าง สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย กับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกิจการการบินพลเรือนของประเทศ อย่าปล่อยให้แต่ละหน่วยงานประสานกันเองเหมือนในอดีตที่ผ่านมา และผู้บริหารสูงสุดและตามลำดับชั้น พนักงานปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานต้องมีความจริงจังในการประสานงานกันให้แน่นแฟ้นที่สุด กฎ ระเบียบ อันใด ที่เป็นตัวขัดขวางในการประสานงานร่วมกัน กระทรวงคมนาคม ต้องเร่งยกเลิก แก้ไขให้เร็วที่สุด

4. รัฐบาล หรือ ฝ่ายการเมืองในอนาคต จะต้องให้อำนาจ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ในการปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ อย่าพยายามเข้าไปแทรกแซง โดยขอให้นำบทเรียนที่ประเทศถูกองค์การ การบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) ลดมาตรฐานกิจการบิน พลเรือนลงไป เพราะส่วนหนึ่งทุกฝ่ายต้องยอมรับว่ามาจากการที่ถูกฝ่ายการเมืองแทรกแซงขบวนการหรือกลไกของ การออกใบอนุญาตต่างๆ
5. สถาบันการบินพลเรือน ต้องยกระดับในการผลิตบุคลากรทางด้านการบินให้สูง มีมาตรฐานตามที่องค์การ การบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) ต้องการ และผลิตให้พอเพียง ต่อการใช้งานของประเทศ
6. สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน ต้องมีแรงจูงใจ ในการดึงดูดพนักงานใหม่ๆ ต้องมีโครงสร้างอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับตลาดสากลทั่วไปด้วย เพราะ หน่วยงานจะได้พนักงานที่มีความรู้ ความสามารถตามความต้องการ
7. รัฐบาลต้องริบตั้งหน่วยงานอิสระ ที่เกี่ยวข้องกับการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยาน และงานนิรภัย การบินและสอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุ โดยให้เป็นไปตามหลักสากลนานาชาติ
8. รัฐบาลควรจะให้หน่วยงานกลางในการตรวจสอบ กิจการการบินพลเรือนของประเทศ สามารถเข้าไป ตรวจสอบ การทำงานของ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือน ได้ทุกเรื่อง ตลอดเวลา อย่าปล่อยให้ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) ลดมาตรฐานกิจการบินพลเรือนของประเทศได้อีก
9. ควรให้ประชาชนผู้ใช้บริการในกิจการการบินพลเรือน ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไข เสนอปัญหาในเรื่อง กิจการการบินของประเทศ เพื่อเป็นการสร้างความยั่งยืนในกิจการการบินของประเทศต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- Ajinsmachan, C. (2016). *Change Management and Development Organization*. Songkhla: Chaan Meuang Printing.
- Clinton, V., Oster, Jr., Strong, J., & Zorn, C. (2013). Analyzing aviation safety: Problems, challenges, opportunities. *Research in Transportation Economics*, 43, 148-164.
- Dempsey, S. P. (2010). Independence of Aviation Safety Investigation Authorities: Keeping the Foxes from the Henhouse. *Journal of Air Law and Commerce*, 75 (2), 223-239.
- Dessler, G. (2003). *Human Resource Management*. (9th ed.) New Jersey: Prentice-Hall.
- Gulick, L. H., & Urwick, L. (1937). *Papers on the science of administration*. New York: Institute of Public Administration, Columbia University.
- Hammer, M., & Champy, J. (1993) *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*. New York: Harper Collins.
- Karaweikphan, B. (2016). *Reforming the Bureaucracy*. Retrieved from [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=Reforming the Bureaucracy](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=Reforming%20the%20Bureaucracy).
- Ladawan Na Ayutthaya, S. (2012). *Concept and Theory of Public Administration*. (3rd Ed). Bangkok: Partnership Thananuch Printing.
- Novabizz. (2015). *Change in Organizations*. Retrieved from <https://www.novabizz.com/NovaAce/Behavior/organizations-change.htm>.

- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Addison Wesley Publishing Company, Inc
- Phaophan N., & Teenanuvat, T. (2015). *Acknowledgement and attitudes of airlines' customers in Bangkok towards Thailand 's aviation standard monitoring by the International Civil Aviation Organization*. Retrieved from <http://airline.kbu.ac.th/old/download/download/research/research08.pdf>.
- Pradabmook, P. (2017). *The crisis of Thai civil aviation and sustainable solutions* (Doctoral Dissertation). Burapha University, Chonburi.
- Rukkuamsuk, E. (2016). *Qualitative Research: Principles and Practices*. (1st ed). Bangkok: Duan Tula Printing House.
- The Australian Transport Safety Bureau (ATSB). (2016). *Aviation safety*. Retrieved from <https://www.atsb.gov.au/aviation/aviation-safety/>
- The International Air Transport Association (IATA), The Civil Aviation Authority of Singapore (CAAS). (2018). *Memorandum of Collaboration (MoC)*. Retrieved from <https://www.travelpulse.com/news/airlines/a-new-global-aviation-safety-research-center.html>.
- Witthayaudom, W. (2015). *Organization Theory*. Nonthaburi: Thanapat Printing.
- Utarachai, P. (2015). *Be closed "Department of Civil Aviation" set up a new agency "The Civil Aviation Authority of Thailand"*. Retrieved from <http://thaipublica.org/2015/10/pleotian-uttarachai-1/>.