

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การเปิดเสรีการบินพาณิชย์นั้นคือการที่รัฐเปลี่ยนรูปแบบการควบคุมการบินพาณิชย์ของประเทศจากที่เคยควบคุมอย่างเคร่งครัด มาเป็นรูปแบบการควบคุมแบบเสรี โดยให้ตลาดการบินพาณิชย์ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันและความเสมอภาคกันระหว่างผู้ประกอบการ ให้กลไกตลาดเป็นตัวควบคุมและสร้างสมดุลของการประกอบธุรกิจการบินพาณิชย์ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดทั้งต่อตัวผู้บริการและประชาชนผู้รับบริการ โดยการลดกฎเกณฑ์ (deregulate) การควบคุมการบินพาณิชย์ของตนให้ควบคุมการประกอบธุรกิจน้อยลง

แต่ทั้งนี้โดยสภาพของกิจการการบินพาณิชย์เป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly) ซึ่งเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความล้มเหลวของระบบกลไกตลาด ดังนั้นรัฐจึงยังคงต้องแทรกแซงตลาดการบินพาณิชย์ ทั้งนี้การแทรกแซงจึงเป็นไปเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกของตลาดทำงานได้อย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้ยังคงต้องมีกฎเกณฑ์ในกำกับดูแลทางสังคม เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะอันเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยในส่วนของกิจการการบินพาณิชย์นั้นความปลอดภัยเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงมากที่สุด ในการเปิดเสรีการบินพาณิชย์

สำหรับประเทศไทยนั้นการบินพาณิชย์ในประเทศเป็นแบบควบคุมโดยเคร่งครัดมาโดยตลอด ทำให้ตลาดถูกผูกขาดโดยผู้ประกอบการของรัฐ ถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการบินของประเทศแล้ว ก็เป็นเพียงผ่อนคลายกฎเกณฑ์ให้มีผู้ประกอบการมากขึ้นเท่านั้น มิได้มีการเปิดเสรีอย่างแท้จริง จากแนวโน้มทั้งในด้านในประเทศและต่างประเทศ คาดว่าประเทศไทยต้องเปิดเสรีการบินพาณิชย์ ในประเทศตนให้กับผู้ประกอบการเอกชนไทยอย่างแน่นอน

ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรปรับปรุงกฎหมายในการควบคุมการบินพาณิชย์ของตนให้สอดคล้องกับการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ โดยพิจารณาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ และ

ประสบการณ์การเปิดเสรีการบินพาณิชย์ในต่างประเทศ ประเทศไทยควรปรับปรุงกฎหมายที่ควบคุมการบินพาณิชย์ในปัจจุบัน ดังนี้คือ

1. กฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ

โดยการผ่อนคลายกฎหมายที่ควบคุมการประกอบธุรกิจการบินพาณิชย์ ซึ่งถือเป็นการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ ให้เข้มงวดน้อยลงเพื่อเปิดโอกาสให้กลไกตลาดควบคุมการบินพาณิชย์แทน โดยปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการประกอบธุรกิจคือ

1.1 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 4 และข้อ 7

การควบคุมการเข้าประกอบกิจการ โดยที่กฎหมายที่ควบคุมการประกอบกิจการการบินพาณิชย์และกิจการต่อเนื่องของผู้ประกอบการไทยตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ระบุให้การเข้าสู่ตลาดได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลซึ่งเปลี่ยนแปลงได้ จึงไม่เหมาะสมกับสภาพการแข่งขันที่ต้องการความแน่นอนในการลงทุน ดังนั้น จึงควรเปลี่ยนกฎหมายเพื่อให้การเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการขึ้นอยู่กับคุณสมบัติที่แน่นอนและกำหนดไว้ในกฎหมายโดย ชัดแจ้ง โดยให้องค์กรที่เป็นกลาง เช่น คณะกรรมการการบินพลเรือนซึ่งได้ปรับโครงสร้างให้ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองแล้ว เป็นผู้กำหนดคุณสมบัติ

1.2 ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง นโยบายการบินพาณิชย์ สำหรับสายการบินเอกชนภายในประเทศ

ควรยกเลิกประกาศกระทรวงคมนาคมฉบับนี้เพื่อให้มีความเสมอภาคของผู้ประกอบการในตลาดโดยให้ผู้ประกอบการทุกรายสามารถให้บริการบินตามเส้นทางต่าง ๆ ได้อย่างเสรี ซึ่งจะช่วยให้กลไกตลาดทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์ในการกำหนดเส้นทางที่จะให้บริการซึ่งจะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด

1.3 พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2479 มาตรา 15(3)

การเปิดเสรีการบินพาณิชย์นั้น มีจุดประสงค์ที่สำคัญคือทำให้อัตราค่าบริการลดลง อันเป็นผลมาจากการที่ผู้ประกอบการแข่งขันกันให้บริการ ดังนั้นรัฐจึงควรเลิกการควบคุมราคาโดยคณะกรรมการการบินพลเรือน โดยปล่อยให้ราคาเป็นไปตามกลไกของตลาด รัฐควรจะควบคุมราคาก็ต่อเมื่อเกิดการผูกขาดตลาดการบินเท่านั้น

2. กฎเกณฑ์การกำกับดูแลทางสังคม (Social Regulation)

การเปิดเสรีการบินพาณิชย์เป็นการเปิดเสรีกฎเกณฑ์การควบคุมทางธุรกิจเท่านั้น รัฐยังคงมีหน้าที่ต่อสังคมในการรักษาประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้น รัฐบาลจึงยังต้องควบคุมความปลอดภัยในธุรกิจการบินพาณิชย์ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญและส่งผลกระทบต่อส่วนรวมอย่างเคร่งครัด และมีประสิทธิภาพ

3. ควรปรับปรุงองค์กร

ควรปรับปรุงองค์กรในการกำกับดูแลการบินพาณิชย์ในปัจจุบันเพื่อรองรับการแข่งขัน ซึ่งเกิดจากการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ โดยปรับปรุงองค์กรให้มีลักษณะดังนี้

- 3.1 เป็นอิสระจากผู้ให้บริการ
- 3.2 เป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง
- 3.3 ปรับปรุงองค์กรให้มีความโปร่งใส
- 3.4 ปรับปรุงองค์กรให้มีความเป็นกลาง
- 3.5 ปรับปรุงระบบองค์กรให้มีการสอบทานได้

เพื่อให้องค์กรกำกับดูแลมีลักษณะข้างต้นจึงควรมีการปรับปรุงกฎหมาย และมีมาตรการประกอบอื่น ๆ เพื่อปรับปรุงองค์กร ดังนี้คือ

1. แปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatize) ที่ประกอบกิจการการเดินอากาศ สังกัดกระทรวงคมนาคมให้เป็นเอกชน คือ บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) เพื่อมีองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลคือ กระทรวงคมนาคมไม่มีส่วนได้เสียกับผู้ประกอบการ ทำให้องค์กรมีความอิสระจากผู้ประกอบการ

2. แก้ไข พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 มาตรา 7 เพื่อปรับโครงสร้างของคณะกรรมการการบินพลเรือนให้เป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยเปลี่ยนแปลงการกำหนดที่มาของคณะกรรมการการบินพลเรือน จากเดิมที่มาจากแต่งตั้งตามดุลยพินิจของฝ่ายการเมือง (รัฐมนตรี) แต่เพียงอย่างเดียว ให้เป็นแต่งตั้งจากคนที่มาจากบุคคลที่เป็นกลางจากหน่วยงานหรือองค์กรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกิจการการบินของประเทศ

3. แก้ไขกฎหมายที่เปิดโอกาสให้รัฐใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาโดยเด็ดขาด ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 4 และพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ม.51 และ 60 จัดว่า ให้แก้ไขกฎหมายโดยให้อำนาจรัฐในการพิจารณาโดยประกอบคุณสมบัติหรือ กฎเกณฑ์ที่แน่นอนกำหนดไว้ในกฎหมาย และสามารถสอบทานคำพิพากษานั้นได้โดยให้หน่วยงานที่เป็นกลางอื่นตรวจสอบ เช่น ศาล