

บทคัดย่อ

การขนส่งทางอากาศเป็นสาขาที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนระหว่างประเทศ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยการขนส่งผู้โดยสารมีส่วนช่วยกระตุ้นด้านการท่องเที่ยวทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค และการขนส่งสินค้าทางอากาศทำให้กระจายสินค้าออกสู่ตลาดโลกได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ การเปิดเสรีการบินภายในประเทศเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมการบินของไทย ซึ่งส่งผลต่อการขยายตัวของสายการบินต้นทุนต่ำและทำให้ปริมาณการเดินทางทางอากาศภายในประเทศสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ยิ่งไปกว่านั้น ไทยยังได้จัดทำความตกลงว่าด้วยบริการขนส่งทางอากาศกับประเทศต่างๆ รวมถึงการให้สัตยาบันกับความตกลงในกรอบความร่วมมือประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ในด้านการบริการขนส่งทางอากาศ ซึ่งจะเปิดโอกาสให้กิจกรรมด้านการบริการขนส่งทางอากาศในภูมิภาคอาเซียนขยายตัวขึ้นอย่างมาก ดังนั้น โครงการศึกษานี้มีจุดประสงค์เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพของโครงสร้างพื้นฐานและการบริหารจัดการด้านการขนส่งทางอากาศ อันมีจุดมุ่งหมายสุดท้ายเพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาระบบการขนส่งทางอากาศของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพในอนาคต โดยมีขอบเขตของการศึกษาที่เน้นเฉพาะการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศเท่านั้น

จากการวิเคราะห์ด้านบทบาทและศักยภาพของสาขาการขนส่งทางอากาศของไทยผ่านการสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้กำกับดูแลท่าอากาศยาน เศรษฐกิจ และการท่องเที่ยว พบว่า ท่าอากาศยานของไทยทั้ง 38 แห่ง มีความแตกต่างในการรองรับผู้โดยสารและเที่ยวบิน โดยท่าอากาศยานภายใต้สังกัดของกรมการบินพลเรือน (บพ.) ส่วนใหญ่เป็นท่าอากาศยานภูมิภาคที่รองรับผู้โดยสารภายในประเทศ และค่านิยมในการท่องเที่ยวของจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของท่าอากาศยานส่วนใหญ่ยังไม่สูงนัก เมื่อเทียบกับจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของท่าอากาศยานนานาชาติหลักซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดของ บมจ. ท่าอากาศยานไทย (ทอท.) ส่งผลให้ท่าอากาศยานในสังกัดของ บพ. ยังไม่มีปัญหาทางศักยภาพในการรองรับเหมือนกับ ทอท. นอกจากนี้ ปัจจัยทางด้านการขยายตัวของการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจในเมือง เช่น กรุงเทพฯ ภูเก็ต และเชียงใหม่ มีอิทธิพลต่อการขยายตัวของความต้องการในการเดินทางทางอากาศ โดยการเปิดเสรีทางการขนส่งผู้โดยสารตามข้อตกลงของประชาคมอาเซียนภายในปี 2558 จะเป็นแรงกระตุ้นให้ความต้องการดังกล่าวขยายตัวยิ่งขึ้น ดังนั้น ผู้กำกับดูแลท่าอากาศยานโดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการขยายตัวของการท่องเที่ยวค่อนข้างสูง เช่น ภูเก็ตและเชียงใหม่ ควรมีการวางแผนเพื่อรองรับการขยายตัวดังกล่าวได้อย่างทันท่วงที ยิ่งไปกว่านั้น การศึกษาในครั้งนี้ได้ค้นพบปัญหาทางด้านอื่นๆ เช่น ปัญหาการเดินทางเข้า-ออกท่าอากาศยานและตัวเมือง ปัญหาการขนส่งสาธารณะและการจราจรภายในเมืองใหญ่ ปัญหาข้อจำกัดของพื้นที่ในการพัฒนาท่าอากาศยาน ปัญหาการกำกับดูแลและบริหารจัดการท่าอากาศยานที่มีผู้กำกับดูแลหลายหน่วยงานแต่มีการบริหารงานที่ไม่ไปในทิศทางเดียวกัน ปัญหาการจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐ ปัญหาความต้องการเดินทางทางอากาศในบางเส้นทางมีไม่เพียงพอต่อความคุ้มค่าในการให้บริการของสายการบิน และปัญหาผลกระทบของท่าอากาศยานที่มีต่อสังคม เป็นต้น

สำหรับธุรกิจสายการบิน การขยายตัวของอุตสาหกรรมการบินภายในประเทศ และการเปิดเสรีทางการบินในภูมิภาคอาเซียน เป็นปัจจัยสำคัญที่ผู้ประกอบการสายการบินต้องเตรียมความพร้อมเพื่อรับการแข่งขันที่มีความรุนแรงขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ สายการบินจัดเป็นผู้รับบริการจากท่าอากาศยานด้วย

เช่นกัน ทำให้การวางแผนเพื่อพัฒนาสาขาการขนส่งทางอากาศต้องพิจารณาความเห็นของผู้ประกอบการสายการบินด้วย โดยคณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์และเก็บข้อมูลในเชิงลึกจากผู้ประกอบการสายการบิน เพื่อสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะในการดำเนินงานของสาขาการขนส่งทางอากาศในครั้งนี้ด้วย

เมื่อพิจารณาการกำกับดูแลการขนส่งทางอากาศของไทย พบว่า การกำกับดูแลท่าอากาศยานในประเทศไทยมีจุดประสงค์เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากการกีดกันทางราคา โดย บพ. มีหน้าที่กำหนดค่าธรรมเนียมต่างๆ ไว้ให้ชัดเจน อย่างไรก็ตาม การกำหนดค่าธรรมเนียมของไทยไม่ได้อยู่ในรูปแบบการตั้งเพดานราคาเช่นเดียวกับประเทศตะวันตก และยังมีความไม่ชัดเจนว่าการกำหนดค่าธรรมเนียมต่างๆ กำหนดขึ้นด้วยหลักเกณฑ์ใด หรืออาศัยหลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการกำหนดราคาหรือไม่ นอกจากนี้ การกำกับดูแลกิจการสายการบินและท่าอากาศยานในประเทศไทยแตกต่างจากประเทศตะวันตก โดยตลาดการบินภายในประเทศของไทยค่อนข้างเล็กและมีการเปิดเสรีที่ยังมีเงื่อนไขในการประกอบกิจการบางประการ ส่วนตลาดการบินระหว่างประเทศยังไม่มีการเปิดเสรีอย่างเต็มรูปแบบ มีเพียงสัญญาการเปิดเสรีทวิภาคีกับบางประเทศ อย่างไรก็ตาม นโยบายที่จะเปิดน่านฟ้าเสรีแบบตลาดเดียวของภูมิภาคอาเซียนยังคงมีข้อจำกัดและอุปสรรคในการดำเนินงานอยู่

นอกจากนี้ โครงการวิจัยได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเดินทางทางอากาศภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยการวิเคราะห์ด้วยแบบจำลองทางเศรษฐมิติ พบว่า การเปิดเสรีทางการบินภายในประเทศและการดำเนินการตามข้อตกลงทางการเปิดเสรีในการขนส่งผู้โดยสารของภูมิภาคอาเซียนมีผลต่อการเดินทางทางอากาศของไทยอย่างมีนัยสำคัญ จึงคาดการณ์ได้ว่าแนวโน้มของอุตสาหกรรมการบินของไทยในอนาคตจะได้รับผลกระทบจากข้อตกลงทางการบินอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะเมื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างเต็มรูปแบบในปี 2558 ดังนั้น การเร่งเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับการขยายตัวของอุตสาหกรรมการบินในอนาคตจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ผู้กำกับนโยบายของสาขาการขนส่งทางอากาศและด้านอื่นๆ ควรให้ความสำคัญ

จากทิศทางการขยายตัวของตลาดการเดินทางทางอากาศในอนาคตอันเนื่องมาจากปัจจัยต่างๆ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาศักยภาพท่าอากาศยานและสาขาการขนส่งทางอากาศ คณะผู้วิจัยได้พิจารณาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบขนส่งรายสาขาปี 2554-2563 ประกอบกับการศึกษาแผนแม่บทด้านการขนส่งทางอากาศของต่างประเทศ โดยพบว่าแผนยุทธศาสตร์ของไทยควรให้ความสำคัญเพิ่มเติมในบางประเด็น ได้แก่ วิธีการกำหนดค่าธรรมเนียมที่เหมาะสม การพัฒนาท่าอากาศยานภูมิภาค การเข้าออกท่าอากาศยาน สิทธิของผู้โดยสาร การวางแผนการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Spatial Planning and Development) ในการสร้างท่าอากาศยาน และการเชื่อมโยงนโยบายการขนส่งทางอากาศเข้ากับสาขาการขนส่งต่างๆ

Abstract

Air transportation is an important mode for facilitating economic activities across nations and regions through international trade and investment as well as international tourism activity. Air passenger service helps boost the local and regional tourism, while air freight service expedites long-distanced goods deliveries to the world's market. In addition, domestic airline liberalization has been an eminent factor for improving Thailand's airline industry, resulting in rapid rises in the numbers of low-cost carriers (LCCs) and domestic flights. Moreover, Thailand has signed some treaties regarding air service cooperation with other countries, including ratification for ASEAN Economic Community (AEC) Single Aviation Market framework – which will greatly expand the opportunity for air transport activities in the region. Accordingly, this study aims to analyze the potential of air transportation infrastructure and management, with the purpose of providing recommendations for the further development of Thailand's air transportation efficiency emphasizing on air passenger service sector.

From the analysis of Thai air transport sector's role and potential through the synthesis of data acquired from interviews, the study finds that Thailand's 38 airports are distinct in their capabilities of handling passengers and flights. Most of the regional airports which are operated by Department of Civil Aviation (DCA) that served domestic passengers and do not locate in the provinces where there are high demands for tourism. When compared to the main airports operated by Airports of Thailand Public Co.,Ltd. (AOT), DCA's airports do not face as many problems as AOT's do in passengers handling. Furthermore, the factors which affect tourism and economy's expansion in big cities - such as Bangkok, Phuket and Chiangmai - also influence the demand for air transportation. Additionally, AEC's air transport liberalization within 2015 will be a drive for a surge in the demand for air services. Hence, the local airport regulators should carry out a timely scheme that supports such expansion. In addition, this study discovers other complications such as insufficient airport access, bad traffic, spatial limitation in airport development, different approaches in airport management by different regulators which are not in line, inadequate budget allocation, a level of demand for a flight/airline operation that do not suffice a breakeven, airports' environmental impacts, and so on.

For international air passenger services, the development of airline – especially the LCCs - from ASEAN, Middle East, China, and India; is a vital factor for a higher competition in Thai airline industry. The number of scheduled airlines increased from 90 to 99 airlines in

2009 and 2010, respectively. Likewise, the number of international passengers increased from 29.4 to 33.5 million people in 2009 and 2010, respectively. DCA's report, as of October 2002, expected a high competition among full passenger carriers (FSCs) and LCCs in ASEAN region especially when there is an intention to become ASEAN Single Aviation Market (ASAM) along with a step towards ASEAN Economic Community (AEC) by 2015. Consequently, Thailand is now facing an intense challenge and more needs to prepare its capacity for the upcoming competition since many potential countries in ASEAN are willing to be the leading air service hub in the region.

The objective of Thailand's air transport regulation is to make the industry operate efficiently without price discriminations. Explicitly, DCA has a role in specifying air service charges. Unlike in most developed countries, Thailand's air service charge specification does not come in the form of price cap regulation. It even appears that the regulator does not rely on any specific economic theories in determining the charges. Thailand's air industry is also very different from this industry in developed countries in many aspects. For instance, Thailand's domestic air transport market is fairly small and does not have a full deregulation. Along with previously mentioned, Thailand only has some bilateral air liberalization agreements with a number of countries.

This research also examines the factors for domestic and international air transport by employing econometric models. As a result, it is found that domestic and regional air service liberalization has significantly impacted Thailand's air transportation. Thus, it can be speculated that Thailand's air industry tends to be affected dominantly by air transport agreements, especially when this region is fully integrated by 2015. Subsequently, preparation for the future growth in air transport industry is a necessary issue which policy makers must pay attention to.

By considering factors accounting for the fast growth of air transportation as well as problems and obstacles in the industry, the authors analyzes Thailand's Sectorial Transportation Strategic Plan for 2011 – 2020 and compares it to some foreign air transport model schemes. This study then concludes that Thailand's strategic plan should put more emphasis on the following issues: air transport charge regulation, airport development, airport accessibility, passengers' rights, airport spatial planning, and policy connections between air transport and other modes of transportation.