

บทที่ 3

การเปิดเสรีการบินพาณิชย์ในประเทศ

3.1 การบินพาณิชย์ภายในประเทศ

การบินพาณิชย์ภายในประเทศ หมายถึง การบินพาณิชย์ที่มีจุดเริ่มต้นและจุดหมายปลายทางอยู่ภายในอาณาเขตของรัฐเดียวกัน¹ การบินพาณิชย์ภายในประเทศนั้นแยกจากการบินพาณิชย์ระหว่างประเทศอย่างเด็ดขาด โดยตลาดการบินในประเทศนั้นจะถูกคุ้มกันให้เป็นสิทธิของแต่ละรัฐ รัฐอื่น ๆ ไม่สามารถเข้าไปทำการบินพาณิชย์ภายในประเทศอื่นได้ โดยอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ.1944 ได้รับรองสิทธิของแต่ละรัฐไว้ในมาตรา 7 เรื่องกาโบตาจ (Cabotage) ให้สิทธิกับแต่ละรัฐในการปฏิเสธให้รัฐภาคีอื่นเข้ามาทำการบินขนส่งเพื่อการค้าภายในรัฐของตน แต่หากรัฐภาคีใดได้ตกลงให้สิทธิในการประกอบการบินดังกล่าวแก่ผู้ประกอบการของรัฐอื่นแล้ว รัฐนั้นจะอนุญาตให้เป็นการเฉพาะรายไม่ได้ รัฐนั้นจะต้องอนุญาตให้สิทธิประกอบการบินดังกล่าวแก่ผู้ประกอบการของรัฐอื่น ๆ อีกเป็นการทั่วไปเช่นเดียวกัน เพราะการให้หรือรับสิทธิกาโบตาจ (Cabotage right) ของแต่ละรัฐนั้น อนุสัญญาไม่ได้อนุญาตให้สิทธิพิเศษนี้กับใครโดยเฉพาะเจาะจง (rights on a non-exclusive basis)² โดยบัญญัติไว้ว่า

"รัฐภาคีมีสิทธิที่จะปฏิเสธไม่ให้ใบอนุญาตแก่อากาศยานของรัฐภาคีอื่นที่ขออนุญาตขนส่งผู้โดยสาร สินค้า และไปรษณีย์ภัณฑ์เพื่อสินจ้างระหว่างจุดหนึ่งในอาณาเขตของตนไปยังอีกจุดหนึ่งในอาณาเขตของตน และรัฐภาคีตกลงที่จะไม่ทำความตกลงใด ๆ ที่จะให้สิทธิพิเศษ

¹Bin Cheng, The law of international air transport, (London: Stevens & Sons Ltd, 1962), P. 314.

²Ibid., p. 315

เช่นว่านั้นเป็นการเฉพาะแก่รัฐอื่นใด หรืออากาศยานของรัฐอื่นใด และรัฐภาคีตกลงว่าจะไม่ขอรับสิทธิพิเศษเป็นการเฉพาะเช่นว่านั้นจากรัฐอื่นใดด้วย”³

ดังนั้นตลาดการบินภายในประเทศจึงถูกสงวนไว้ให้สำหรับผู้ประกอบการของรัฐเจ้าของอาณาเขตเท่านั้น โดยโอกาสที่จะเปิดให้ผู้ประกอบการต่างชาติจะเข้ามาประกอบการขนส่งทางอากาศในตลาดภายในประเทศของรัฐอื่นนั้นไม่มีอยู่เลย เพราะรัฐเจ้าของมีสิทธิพิเศษตามสิทธิเรื่อง Cabotage ได้และหากรัฐเจ้าของอาณาเขตให้สิทธิกับรัฐอื่นไปก็ต้องให้กับรัฐอื่น ๆ อีกเป็นการทั่วไปด้วยข้อนี้ยังเป็นจุดที่ทำให้การอนุญาตให้ต่างชาติประกอบการในรัฐตนยากขึ้นไปอีก ซึ่งจะต่างจากตลาดการบินระหว่างประเทศที่การอนุญาตให้รัฐอื่นทำการบินขนส่งระหว่างประเทศมายังรัฐตนตามข้อตกลงทวิภาคี (Bilateral agreement) แลกเปลี่ยนสิทธิการบินซึ่งกันและกันนั้นขึ้นอยู่กับหลักการต่างตอบแทน (reciprocity) เท่านั้น ไม่ต้องให้สิทธินั้นกับรัฐอื่น ๆ เหมือนกันด้วย นอกจากนี้การบินพาณิชย์ในประเทศจะหมายถึงการบินพาณิชย์ที่มีจุดเริ่มต้นและจุดหมายปลายทางภายในอาณาเขตของรัฐเดียวกันตามสิทธิเรื่อง Cabotage แล้ว หากถ้าแบ่งตามอำนาจอธิปไตยในการจัดการการบินพาณิชย์ที่แต่ละรัฐมีสิทธิในการควบคุมกำกับดูแลนั้น การบินพาณิชย์ในประเทศก็น่าจะหมายรวมถึงการประกอบการบินพาณิชย์ระหว่างประเทศของผู้ประกอบการที่เป็นคนชาติของแต่ละรัฐนั้นด้วย ดังนั้นการบินพาณิชย์ในประเทศจึงหมายถึง การประกอบการบินขนส่งทางอากาศทั้งแบบประจำและไม่ประจำในเส้นทางภายในประเทศและระหว่างประเทศของผู้ประกอบการที่เป็นคนชาติเท่านั้น

ดังนั้น ตลาดการบินพาณิชย์ในประเทศจะเป็นไปในทิศทางและอยู่ในลักษณะใด จึงขึ้นอยู่กับนโยบายและกฎหมายของรัฐนั้นเองเท่านั้น ในการควบคุมผู้ประกอบการกิจการการบิน

³อนุสัญญาชิคาโก 1944 มาตรา 7 บัญญัติว่า “Each contracting State shall have the right to refuse permission to the aircraft of other contracting States to take on in its territory passengers, mail and cargo carried for remuneration or hire and destined for another point within its territory. Each contracting State undertakes not to enter into any arrangements which specifically grant any such privilege on an exclusive basis to any other State or an airline of any other State, and not to obtain any such exclusive privilege from any other State.

พาณิชย์ที่เป็นคนชาติตน การที่ผู้ประกอบการที่เป็นคนชาติในตลาดการบินพาณิชย์ในประเทศไม่สามารถประกอบกิจการการบินพาณิชย์ได้อย่างเสรีหรือไม่เท่าเทียมกับสายการบินของรัฐ จึงเป็นผลมาจากอุปสรรคทางด้านนโยบายและกฎหมายของรัฐนั่นเองที่ไม่เปิดให้ผู้ประกอบการสามารถประกอบกิจการได้อย่างเสรีในตลาดการบินพาณิชย์ในประเทศ มิได้เป็นผลมาจากหลักเรื่อง Cabotage ในอนุสัญญาชิคาโก เพราะหลัก Cabotage นั้นอนุญาตให้ใช้กีดกันผู้ประกอบการต่างชาติออกจากตลาดการบินภายในประเทศเท่านั้น แต่ไม่ได้ใช้ครอบคลุมไปถึงการกีดกันผู้ประกอบการที่เป็นคนชาติออกไปจากตลาดด้วย ดังนั้น การกีดกันผู้ประกอบการกิจการการบินพาณิชย์ที่เป็นคนชาติในตลาดการบินพาณิชย์ในประเทศ เกิดจากนโยบายและกฎหมายที่รัฐนั้นใช้ควบคุมกิจการการบินพาณิชย์ในประเทศตนเท่านั้น

3.2 รูปแบบการควบคุมการบินพาณิชย์ภายในประเทศ

ดังที่ได้กล่าวมาในหัวข้อที่แล้วว่า ผู้ประกอบการที่มีสิทธิในการให้บริการขนส่งทางอากาศในตลาดการบินพาณิชย์ภายในประเทศนั้นต้องเป็นผู้ประกอบการของรัฐเจ้าของอาณาเขตเท่านั้น ซึ่งได้รับการรับรองสิทธินี้ในเรื่อง Cabotage ดังนั้นแต่ละรัฐมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการควบคุมตลาดการบินพาณิชย์ภายในประเทศตนได้ตามแนวคิดที่แต่ละประเทศยึดถือ โดยสามารถแบ่งรูปแบบในการควบคุมการบินพาณิชย์ภายในประเทศที่ยึดถือปฏิบัติกันในแต่ละประเทศได้เป็น 2 รูปแบบด้วยกันคือ การบินพาณิชย์แบบควบคุมเคร่งครัดและการบินพาณิชย์แบบเสรี

3.2.1 การบินพาณิชย์แบบควบคุมเคร่งครัด

การควบคุมการบินพาณิชย์อย่างเคร่งครัด เพราะรัฐเห็นว่ากิจการการบินพาณิชย์นั้นเป็นกิจการที่มีลักษณะพิเศษ ไม่เหมือนกับธุรกิจประเภทอื่น ๆ จึงวางกฎเกณฑ์ควบคุมไว้อย่างเข้มงวด จนทำให้เอกชนไม่สามารถเข้าประกอบการได้หรือไม่เพียงน้อยราย เพื่อบางครั้งรัฐอาจให้บริการเสียเอง ทำให้ตลาดการบินพาณิชย์ถูกผูกขาดโดยรัฐหรือเอกชนเพียงรายเดียว (monopoly) หรือผูกขาดโดยผู้ประกอบการน้อยราย (oligopoly) โดยที่การควบคุมการบินพาณิชย์ในรูปแบบนี้ เป็นรูปแบบที่ใช้กันมานานและแพร่หลายจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่ด้อยพัฒนา แม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วก็เคยใช้รูปแบบนี้มาก่อนที่จะเปลี่ยนรูปแบบไป

เป็นการควบคุมแบบเสรีซึ่งจะกล่าวในหัวข้อต่อไป โดยการควบคุมการบินพาณิชย์แบบเคร่งครัดนี้เกิดจากแนวความคิดที่มีต่อการขนส่งทางอากาศ 3 แนวคิดด้วยกันคือ

1. การขนส่งทางอากาศเป็นกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ

แนวคิดที่ว่า การขนส่งทางอากาศเป็นกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐนั้นอยู่บนพื้นฐานของหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งเป็นพื้นฐานของกฎเกณฑ์ในการเดินอากาศระหว่างประเทศ โดยได้มีการรับรองหลักการนี้ไว้ใน มาตรา 1 แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ.1944 บัญญัติว่า “รัฐภาคีรับรองว่าทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์แต่ผู้เดียวในน่านฟ้าเหนืออาณาเขตของตน”⁴ ตามหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐนี้ ถือว่ารัฐทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตน ดังนั้น การที่อากาศยานของรัฐหนึ่งจะบินผ่าน หรือบินเข้าไปยังดินแดนของรัฐหนึ่งได้ จะต้องได้รับความยินยอมหรือได้รับอนุญาตจากรัฐนั้นเสียก่อน และจากลักษณะของธุรกิจการขนส่งทางอากาศที่ให้บริการได้รวดเร็ว และสามารถเคลื่อนย้ายคนและสิ่งของจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งได้คร่าวละมาก ๆ ดังนั้นหากไม่มีการควบคุมการประกอบธุรกิจการขนส่งทางอากาศแล้ว ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลผู้ไม่ประสงค์ดี สามารถบ่อนทำลายความมั่นคงของรัฐได้โดยง่าย ซึ่งรัฐมีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของชาติด้วย จึงเห็นว่าการขนส่งทางอากาศไม่อาจเปิดเสรีแก่เอกชนได้ รัฐดังกล่าวมักจะลงไปประกอบการเองหรือมักจะคัดเลือกเอกชนผู้ประกอบการเอง อันทำให้เกิดสถานการณ์การผูกขาดในตลาดการบินพาณิชย์ขึ้น⁵

2. การขนส่งทางอากาศเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly)

การประกอบธุรกิจการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าทางอากาศนี้ ถือเป็นกิจการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาอากาศยาน บุคลากรต่าง ๆ และโดย

⁴อนุสัญญาชิคาโก 1994 มาตรา 1 บัญญัติว่า “The contracting States recognize that every State has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory.

⁵ทศพร ลีพงษ์ธรรม, “การเข้าสู่ตลาดในประเทศไทยของผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศ”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 22.

เฉพาะอย่างยิ่งการสร้างเครือข่ายของบริการที่จะต้องอาศัยฐานของผู้ใช้บริการที่กว้าง เพื่อก่อให้เกิดการประหยัดในขนาดของการผลิต (economies of scale) และก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการดำเนินบริการ ดังนั้นแม้ว่ารัฐจะเปิดตลาดให้เอกชนเข้ามาดำเนินธุรกิจในตลาดนี้ได้โดยเสรีก็ตาม ก็ยังอาจจะไม่มีเอกชนสนใจที่จะมาลงทุน ข้อจำกัดดังกล่าวจึงทำให้หลายรัฐจำเป็นต้องยอมรับให้ธุรกิจการขนส่งทางอากาศผูกขาดโดยผู้ประกอบการบางรายเท่านั้น โดยมีเหตุผลว่าการสร้างอำนาจการผูกขาดให้กับผู้ประกอบการรายเดียว หรือน้อยรายจะก่อให้เกิดความเป็นไปได้และประสิทธิภาพของการให้บริการในธุรกิจการขนส่งทางอากาศมากที่สุด แนวความคิดอย่างนี้จะเกิดในประเทศที่ด้อยพัฒนา บรรยากาศเศรษฐกิจของประเทศยังไม่เอื้อต่อการลงทุนขนาดใหญ่ รัฐจึงจำเป็นต้องดึงดูดเอกชนผู้ลงทุนโดยการเปิดตลาดการค้าบริการนี้ และยอมให้เอกชนที่ตนเห็นว่ามีศักยภาพสูงเข้าประกอบการเพื่อที่จะให้ธุรกิจการขนส่งทางอากาศเกิดขึ้นได้⁶

3. การขนส่งทางอากาศเป็นกิจการสาธารณูปโภค

กิจการสาธารณูปโภค มีขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ซึ่งในทางกฎหมายปกครองกิจการสาธารณูปโภคจัดเป็นบริการสาธารณะ (public utilities) ประเภทหนึ่ง อันถือเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบต่อประโยชน์ส่วนรวม รัฐจึงมีภาระในการจัดหาบริการที่สมเหตุสมผลสม่ำเสมอ และปลอดภัยให้แก่ประชาชนผู้บริโภค⁷ รัฐจึงเข้ามาทำกิจการที่เป็นบริการสาธารณะด้วยตนเอง หรือให้เอกชนทำแทนโดยออกกฎหมายก้ากับอย่างเข้มงวด จนทำให้เกิดการผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายเดียว (monopoly) หรือโดยผู้ประกอบการน้อยราย (oligopoly) ในกิจการประเภทนี้⁸

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

⁸ Bruce Stockfish, "Opening closed skies: The prospects for further liberalization of trade in international air transport services," The Journal of Air Law and Commerce 57 (1992): 628

3.2.2 การบินพาณิชย์แบบเสรี

รูปแบบการควบคุมการบินพาณิชย์แบบเสรีนี้ เกิดจากแนวความคิดของรัฐทางเศรษฐกิจ ซึ่งคิดว่าการขนส่งทางอากาศเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) อย่างหนึ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ ด้านการค้า การลงทุน และในด้านสังคม ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากลักษณะของธุรกิจการขนส่งทางอากาศ ที่สามารถนำรายได้มาสู่ประเทศเป็นจำนวนมาก และยังให้ความสะดวกปลอดภัย และรวดเร็วที่สุดเมื่อเทียบกับธุรกิจการขนส่งในรูปแบบอื่น ๆ ธุรกิจการขนส่งทางอากาศได้ก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข่าวสารและวัฒนธรรม เอื้ออำนวยต่อการผลิต การลงทุน และการค้าต่าง ๆ เป็นตัวชักนำให้มีการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค

แนวคิดนี้เป็นแนวคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในยุคปัจจุบันของนานาประเทศ เป็นแนวคิดที่ปฏิเสธแนวคิดที่สนับสนุนนโยบายการปิดตลาด โดยแนวคิดนี้เห็นว่าธุรกิจการขนส่งทางอากาศมีลักษณะเช่นเดียวกับธุรกิจประเภทอื่น ๆ ที่ผู้ประกอบการสามารถที่จะแข่งขันดำเนินธุรกิจกันได้อย่างเสรี และเป็นไปด้วยความเป็นธรรมโดยมีกลไกความต้องการของตลาดและกระบวนการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการเป็นตัวกำหนดตามสมดุลง่ายและความลงตัวของตลาดธุรกิจการขนส่งทางอากาศกับผู้บริโภค⁹ ดังนั้นกฎเกณฑ์ที่มาควบคุมกิจการการบินพาณิชย์ของรัฐตามแนวคิดนี้จึงไม่เข้มงวด โดยปล่อยให้กลไกของตลาดทำหน้าที่ในการควบคุมตลาดเองรัฐจะไม่ออกกฎเกณฑ์ในการควบคุมการทำธุรกิจ (economic regulation) แต่จะออกกฎเกณฑ์ควบคุมในเรื่องที่กระทบต่อสังคม เช่น เรื่องความปลอดภัย สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

3.3 การเปิดเสรีการบินพาณิชย์ภายในประเทศ

ในอดีตที่ผ่านมา รัฐส่วนใหญ่จะควบคุมการบินพาณิชย์ของตนอย่างเคร่งครัดโดยแนวคิดว่าการขนส่งทางอากาศเป็น กิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคง กิจการที่มีลักษณะผูกขาด

⁹ ทศพร ลีพึงธรรม, “การเข้าสู่ตลาดในประเทศไทยของผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศ”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 25.

โดยธรรมชาติ (natural monopoly) และเป็นกิจการสาธารณูปโภค รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามากำกับดูแลกิจการการบินพาณิชย์อย่างใกล้ชิด เนื่องจากเป็นกิจการที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวม โดยบางครั้งรัฐอาจจะต้องลงมือทำกิจการนี้เสียเอง หรือให้เอกชนทำภายใต้กฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลอย่างเข้มงวด จนทำให้เกิดการผูกขาดตลาดการบินพาณิชย์โดยรัฐ (state monopoly) เอง หรือผูกขาดโดยเอกชนเพียงรายเดียว หรือโดยเอกชนเพียงไม่กี่ราย (oligopoly)

ต่อมาเมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมมีความเจริญเติบโตขึ้น ทำให้ความต้องการการขนส่งทางอากาศมีเพิ่มขึ้นตามไปด้วย เนื่องจากการที่การขนส่งทางอากาศเป็นกิจการที่เป็นปัจจัยขั้นพื้นฐาน (infrastructure) ในการพัฒนากิจการอื่น ๆ สภาพตลาดการบินพาณิชย์ที่ถูกผูกขาดโดยผู้ประกอบการเพียงรายเดียวหรือน้อยราย อันเป็นผลมาจากกฎเกณฑ์ของรัฐที่เข้มงวดตามแนวความคิดเดิมนั้น ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การให้บริการการขนส่งทางอากาศในรูปแบบเดิมนั้นไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพได้

จากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าว รัฐจึงเปลี่ยนแปลงรูปแบบและบทบาทของตนในการกำกับดูแลการบินพาณิชย์ของประเทศ ให้มีความเสรีในตลาดการบินมากขึ้น เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการผูกขาดตลาดการบินพาณิชย์ในรูปแบบเดิม โดยเพิ่มการแข่งขันในตลาดการบินพาณิชย์ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการแข่งขันกันให้บริการของผู้ประกอบการ โดยการแข่งขันในระบบตลาดจะก่อให้เกิดผลดี คือ¹⁰

1. การแข่งขันของระบบตลาดหรือตลาดที่มีการแข่งขัน จะเปิดโอกาสให้กลไกราคาทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงอุปสงค์ที่แท้จริงของตลาด และต้นทุนของการผลิต ทั้งยังทำให้การใช้ทุนและทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
2. ตลาดที่มีการแข่งขันจะกระตุ้นให้เกิดการค้นคว้า การผลิตสินค้าและบริการชนิดใหม่ ๆ และช่วยทำให้ต้นทุนลดต่ำลงในระยะยาว ส่งผลให้ค่าบริการลดลงตามไปด้วย

¹⁰ กนกศักดิ์ แก้วเทพ, ระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบ แนวคิด ทฤษฎี แบบจำลองและตัวอย่างจริง (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 26-27

3. ตลาดที่มีการแข่งขันจะส่งผลให้การแบ่งปันรายได้ที่แท้จริงเป็นไปอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น

4. การแข่งขันในระบบตลาดจะเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคมีทางเลือกอย่างหลากหลายต่อการบริโภคสินค้าและบริการ

จากสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่ได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปส่งผลให้แนวคิดเดิมของรัฐที่มีต่อธุรกิจการขนส่งทางอากาศเริ่มเปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยนำแนวความคิดในการเปิดเสรีตลาดการบินพาณิชย์เข้ามาใช้กับตลาดการบินแทนที่การควบคุมตลาดอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ แนวคิดที่จะนำหลักเศรษฐศาสตร์เข้ามาปรับใช้กับการประกอบธุรกิจการขนส่งทางอากาศให้มากขึ้น โดยให้ระบบกลไกตลาดเป็นตัวควบคุมการประกอบธุรกิจการขนส่งทางอากาศ โดยเน้นให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมและเสรีระหว่างผู้ให้บริการทั้งหลาย ระบบกลไกตลาดจะเป็นตัวควบคุมและสร้างสมดุลของการประกอบธุรกิจการขนส่งทางอากาศให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินธุรกิจ ทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ดังนั้นการประกอบธุรกิจการขนส่งทางอากาศ ควรจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขัน กฎเกณฑ์ในการควบคุมกำกับดูแลตลาดในส่วนนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องมิลักษณะที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาด (barrier to entry) ของผู้ประกอบการ กฎเกณฑ์ที่กำกับดูแลตลาดส่วนนี้ควรมีลักษณะที่เป็นการเอื้ออำนวยให้กลไกตลาดทำหน้าที่ให้ดีที่สุด โดยรัฐจะต้องผ่อนคลายกฎเกณฑ์ (deregulate) ที่ควบคุมการประกอบธุรกิจการขนส่งทางอากาศ เพื่อรองรับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป¹¹

อย่างไรก็ตาม การเปิดเสรีตลาดการบินพาณิชย์มิได้หมายถึง การที่ผู้ประกอบการจะสามารถประกอบธุรกิจได้โดยเสรี ไม่มีขอบเขตจำกัดโดยไม่มี การควบคุมจากรัฐ หากแต่การเปิดเสรีนี้หมายถึง การที่รัฐยังคงมีบทบาทในการควบคุมดูแลอยู่ ในส่วนของการควบคุม

¹¹ ทศพร ลีพิ่งธรรม, “การเข้าสู่ตลาดในประเทศไทยของผู้ประกอบการขนส่งทางอากาศ,” (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 1-2

กลไกตลาดให้ทำงานได้อย่างสมบูรณ์ป้องกันการล้มเหลวของระบบกลไกของตลาดเท่านั้น และในส่วนที่เป็นผลกระทบที่มีต่อสังคม เช่น ความปลอดภัย เป็นต้น

3.4 บทบาทของรัฐในตลาดการbinsพาณิชย์แบบเสรี

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ผ่านมาว่าการเปิดเสรีให้กับตลาดการbinsพาณิชย์นั้น ไม่ได้เป็นการเปิดเสรีให้ผู้ประกอบการสามารถทำอะไรก็ได้โดยปราศจากขอบเขต รัฐยังคงมีบทบาทในการควบคุมตลาดการbinsพาณิชย์อยู่ เพียงแต่ลดบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์ในด้านการประกอบธุรกิจ (economic regulation) ของตนเอง โดยปล่อยให้กลไกตลาดทำหน้าที่ควบคุมตลาดการbinsพาณิชย์แทน และรัฐควบคุมเฉพาะในส่วนที่เอื้ออำนวยให้กลไกตลาดทำงานอย่างสมบูรณ์ เพื่อป้องกันความล้มเหลวของตลาด แต่จะมีบทบาทแค่ไหนพิจารณาได้จากทฤษฎีดังต่อไปนี้

3.4.1 ความจำเป็นในการแทรกแซงของรัฐในตลาดเสรี

ในระบบตลาดเสรีนั้นเป็นการพึ่งพาระบบกลไกของตลาดให้เป็นตัวควบคุมการประกอบธุรกิจ ซึ่งกลไกของตลาดต้องทำงานอย่างสมบูรณ์จึงจะสามารถควบคุมการประกอบธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ตลาดนั้นแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ตลาดที่มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ (perfect competition) และตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ (imperfect competition) โดยที่ตลาดสมบูรณ์ที่แท้จริงนั้น เป็นเพียงตลาดในอุดมคติของนักเศรษฐศาสตร์เท่านั้น ในความเป็นจริงแล้วตลาดสมบูรณ์นั้นไม่มีอยู่เลย¹² การล้มเหลวของระบบตลาดเกิดขึ้นได้ โดยความล้มเหลวของระบบตลาดและกลไกราคา เป็นฐานทางทฤษฎีที่สนับสนุนการเข้าแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจของรัฐและกลไกทางราชการ¹³ เพื่อเอื้ออำนวยให้กลไกตลาดทำหน้าที่ในการควบคุมตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

¹² สมพงษ์ อรพินท์, เศรษฐศาสตร์จุลภาค (กรุงเทพฯ: แมคกรอ-ฮิล, 2539), หน้า 12-13.

¹³ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539)

3.4.1.1 สาเหตุของการล้มเหลวของระบบตลาด

การล้มเหลวของระบบตลาดเกิดจากสาเหตุ 5 ประการ ดังนี้

1. ผลภายนอก

ในกรณีปกติการที่ผู้ผลิตตัดสินใจดำเนินการผลิต จะไม่มีผลกระทบต่อผู้ผลิตรายอื่น ๆ แต่กรณีอาจเกิดขึ้นได้ว่าการผลิตของบุคคลหนึ่งนั้น อาจมีผลกระทบต่อบุคคลอื่น ซึ่งเราเรียกกันว่า การก่อให้เกิดผลภายนอก (Externalities of External Effects) ซึ่งผลภายนอกนี้ เป็นสิ่งที่ผู้สร้างมิได้คำนึงถึงในกระบวนการตัดสินใจ

ผลภายนอกอาจส่งผลต่อการจัดการทรัพยากรทั้งในแง่ดี และแง่ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย โดยเฉพาะในด้านของต้นทุนการผลิต ซึ่งจะทำให้ปริมาณการผลิตผิดไปจากจำนวนที่ควรจะเป็น หรือการใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม และเพื่อให้การใช้ทรัพยากรมีรูปแบบที่เหมาะสมรัฐจึงเข้าแทรกแซงเพื่อให้มีการผลิตที่เหมาะสม เช่น การเรียกเก็บภาษีจากผู้สร้างผลเสียภายนอก ทำให้ผู้ผลิตต้องคำนึงถึงผลเสียที่เกิดขึ้น หรือการที่รัฐให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิตในกรณีที่สร้างผลดีต่อภายนอก

2. สินค้าสาธารณะ

สินค้าสาธารณะ แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท

ก) สินค้าสาธารณะบริสุทธิ์ (Pure Public Goods) หมายถึงสินค้าที่โดยทั่วไปจะไม่ผลิตในภาคเอกชน ยกเว้นกรณีที่เกี่ยวพันกับผู้บริโภคจำนวนน้อยมาก ทั้งนี้เพราะผู้บริโภคแต่ละคนต่างก็ไม่เห็นความสำคัญของตนเองต่อการผลิตสินค้านั้น โดยยึดความคิดที่ว่า หากผู้บริโภคคนอื่น ๆ ตกลงกันได้เขาก็ได้รับบริการจากสินค้านั้นแล้ว และหากเขาไม่แสดงความต้องการในสินค้านั้น เขาก็ไม่ต้องเสียค่าบริการแต่ประการใด โดยยังคงได้รับบริการนั้น เพราะคนอื่นตกลงจัดผลิต ซึ่งแนวความคิดดังกล่าว นำไปสู่การแทรกแซงของรัฐและการใช้กระบวนการทางการเมือง เป็นกลไกในการกำหนดปริมาณผลิต และราคาของบริการ¹⁴

ข) สินค้าสาธารณะแบบไม่บริสุทธิ์ (Impure Public Goods) เป็นสินค้าที่รัฐเป็นผู้ที่เข้าไปจัดการผลิต หรือจัดหา หรือเอกชนอาจเป็นผู้จัดหาเอง หรือทั้งรัฐและเอกชน

¹⁴ ไกรยุทธ ธีรตยา คีนันท์, "ทฤษฎีความล้มเหลวของภาครัฐ," เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ: รวมบทความ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 5

เป็นผู้จัดหาพร้อม ๆ กัน ทั้งนี้เพราะสินค้า หรือบริการนั้นเป็นสินค้าพื้นฐานที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจ เช่น ระบบสาธารณสุขโรคต่าง ๆ และเป็นสินค้าที่ต้องลงทุนสูง ผู้ผลิตเอกชนไม่พร้อมที่จะดำเนินการ หรือกรณีที่ให้ผู้ผลิตที่เป็นเอกชนดำเนินการ ก็อาจก่อให้เกิดการผูกขาด ซึ่งจะทำให้ปริมาณการผลิตไม่อยู่ในระดับที่มีประสิทธิภาพ

3. การผูกขาด

ในการผลิตสินค้าบางประเภทนั้น โดยเฉพาะในกิจการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ เช่น การให้บริการการบินพาณิชย์จำเป็นต้องมีการลงทุนที่สูงมาก จึงทำให้ในการผลิตต้องผลิตในปริมาณที่สูงขึ้น เพื่อให้ต้นทุนต่อหน่วยลดลงอันเป็นการได้ประโยชน์จากการประหยัดขนาดของการผลิต (economic of scale) ซึ่งสภาวะเช่นนี้ทำให้ผู้ผลิตจึงเป็นผู้ผูกขาดในตลาดแต่เพียงผู้เดียว อันเป็นสภาพที่สร้างปัญหาการใช้ทรัพยากรที่ขาดประสิทธิภาพ แต่หากจะให้ผู้ผลิตแต่ละรายต้องผลิตในปริมาณต่ำ ซึ่งทำให้การประกอบการไม่ถึงจุดคุ้มทุนด้วยเหตุนี้ การเข้าแทรกแซงของรัฐก็เพื่อควบคุมไม่ให้ผู้ผลิตที่ผูกขาดแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคเกินความเหมาะสม

4. ความไม่สมบูรณ์ของตลาด

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ระบบตลาดสมบูรณ์ เป็นสิ่งที่หาได้ยากในสภาพความเป็นจริง อันเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ ดังนั้น การจะปล่อยให้กลไกตลาดควบคุมดูแลโดยตัวเองนั้น อาจไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค ทั้งนี้เนื่องจากสินค้าบางประเภท และปัจจัยการผลิตบางชนิดมีการผูกขาด หรืออยู่ในความครอบครองของเจ้าของเพียงไม่กี่ราย ดังนั้นจึงทำให้ความรู้ หรือข้อมูล (Information) เกี่ยวกับสภาพของตลาดไม่สมบูรณ์ ซึ่งทำให้การปรับตัวเพื่อเข้าสู่รูปแบบการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่ไม่เกิดขึ้น

ดังนั้นการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจ ก็เพื่อลดความไม่สมบูรณ์ของตลาดในรูปของการจัดอุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้การแข่งขันระหว่างผู้ผลิต เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดได้ง่ายขึ้น หรือในรูปของการรวบรวม และประชาสัมพันธ์สารสนเทศที่จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยเศรษฐกิจในการปรับตัวเพื่อให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

5. ความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้

ความเหลื่อมล้ำของรูปแบบการกระจายทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจ หรือในรูปแบบของการกระจายรายได้นั้น เป็นภาวะที่ดำรงอยู่แม้ระบบตลาดจะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ ความเหลื่อมล้ำของรูปแบบการกระจายรายได้นี้ อาจถือได้ว่าเป็นธรรมในมุมมองของสมาชิกในสังคม นั่นคือ สังคมไม่ยอมรับสภาพที่มีคนร่ำรวยน้อย ในขณะที่คนส่วนใหญ่มีความเป็นอยู่ที่ยากจน

ดังนั้น รูปแบบของการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม หมายถึง การกระจายรายได้มีความเหลื่อมล้ำในระดับที่ต่ำมาก ซึ่งโดยแท้จริงแล้วระบบตลาดก็มีส่วนทำให้ความเหลื่อมล้ำของรูปแบบการกระจายรายได้มีความรุนแรงยิ่งขึ้น เนื่องจากระบบตลาดเกื้อกูลโอกาสให้ผู้ที่ทรัพยากรจำนวนมากสร้างสมรายได้ในจำนวนมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ปิดโอกาสหรือไม่เอื้อโอกาสให้ผู้ไม่มีทรัพยากร หรือมีทรัพยากรน้อย ในการสะสมรายได้เพิ่มขึ้นจากเดิม ด้วยเหตุที่การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมอันเป็นความล้มเหลวของระบบตลาดจะปล่อยให้เกิดขึ้นต่อไปไม่ได้ รัฐจึงเข้าไปแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจโดยดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของรูปแบบการกระจายรายได้ให้น้อยลง

จากสภาพกิจการการบินพาณิชย์ซึ่งเป็นกิจการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนสูงมากในการลงทุนซื้ออากาศยาน บุคลากร และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (operation cost) ที่สูง การประกอบกิจการจึงต้องอาศัยฐานของผู้ใช้บริการที่กว้าง เพื่อก่อให้เกิดการประหยัดขนาดของการผลิต (economic of scale) และก่อให้เกิดความคุ้มทุนในการประกอบกิจการ ซึ่งเป็นลักษณะของกิจการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly) ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของความล้มเหลวของระบบตลาด ดังนั้น ถึงแม้ว่าสภาพตลาดการบินพาณิชย์จะไม่ถูกผูกขาดหรือควบคุมโดยรัฐ แต่อยู่ในระบบตลาดเสรีแล้วก็ตาม ก็อาจจะเกิดภาวะการผูกขาดในตลาดการบินพาณิชย์ขึ้นอีกได้ ซึ่งทำให้ระบบกลไกตลาดล้มเหลว อันเนื่องมาจากสภาพของกิจการการบินพาณิชย์ที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly) อยู่แล้ว แต่เปลี่ยนจากการผูกขาดโดยรัฐมาเป็นการผูกขาดโดยเอกชน ซึ่งรัฐควรเข้าแทรกแซงเพื่อควบคุมมิให้ผู้ประกอบการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคเกินความเหมาะสม

3.4.1.2 ผลกระทบของความล้มเหลวของระบบตลาด

ความล้มเหลวของระบบตลาดตั้งที่กล่าวมาข้างต้น ได้ส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งทำให้รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงตลาด มีดังต่อไปนี้

1. การขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร (Allocative Inefficiency)

ก. ลักษณะการขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร

โดยทั่วไปแล้วประสิทธิภาพการจัดสรรที่ดี แบบ Pareto (Pareto Optimality) จะเกิดขึ้นเมื่อระบบกลไกตลาดสมบูรณ์ตามเงื่อนไขต่าง ๆ¹⁵ กล่าวคือทรัพยากรจะถูกนำไปใช้อย่างคุ้มค่าที่สุด¹⁶ แต่ในสภาพความเป็นจริงเกิดสภาวะความล้มเหลวของระบบตลาด (Market Failure) ซึ่งทำให้ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรของระบบตลาดนั้นไม่สามารถทำงานได้ดี ทำให้เกิดความจำเป็นต้องมีการแทรกแซงจากรัฐ

ข. ความจำเป็นที่ต้องมีการแทรกแซงจากรัฐ : ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ของกฎระเบียบ

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ของกฎระเบียบ (The Economic Theory of Regulation) ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่สนับสนุนการเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจของรัฐ โดยพิจารณาว่าการจัดสรรทรัพยากรที่หายากนั้นไม่ใช่เป็นการตัดสินใจว่าใครควรได้หรือไม่ควรได้ แต่เป็นเรื่องการประนีประนอมผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ระหว่างผู้ประกอบการหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระบบที่ขัดแย้งกัน ดังนั้นกฎเกณฑ์การกำกับดูแลของรัฐจึงเป็นการสร้างสมดุลในการแบ่งปันทรัพยากรเหล่านั้นแก่กลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็ง หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่อ่อนแอ

¹⁵Giles H Burgess, Jr., The Economic of Regulation and Antitrust (New York: Harper Collins College Publishers, 1995), p. 19.

¹⁶Anthony I. Ogus, Regulation Legal Form and Economic Theory (London: Clarendon Press, 1996), p.29.

2. เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจาย (Distributive Inequity)

ก. แนวคิดความไม่เป็นธรรมในการกระจาย

ความไม่เป็นธรรมในเชิงการกระจาย เป็นระบบที่พิจารณาจากแนวคิดที่ว่าในสังคมที่มีความเป็นธรรมนั้น รูปแบบการกระจายรายได้ไม่ควรที่จะเหลื่อมล้ำมากเกินไปจนเหมาะสม¹⁷ โดยทั่วไปแล้วเป้าหมายในทางเศรษฐกิจของการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพนั้น ก็เพื่อให้เกิดสวัสดิการทางสังคมให้มากที่สุด ดังนั้น กฎเกณฑ์การกำกับดูแลควรมีลักษณะที่ให้บริการกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรม (fair) หรือสมเหตุสมผล (Just)¹⁸ ซึ่งการกระจายทรัพยากรอันเกิดจากกระบวนการทางการตลาดนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดความเป็นธรรมและสมเหตุสมผล¹⁹ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีนโยบายการกำกับดูแล

ข. ความจำเป็นที่ต้องมีการแทรกแซงจากภาครัฐ: ทฤษฎีการกระจาย

1) ทฤษฎีการกระจาย (Distribution Theory)

ทฤษฎีการกระจาย เป็นการอธิบายการเข้าแทรกแซงของรัฐในการก่อให้เกิดการกระจายทรัพยากรใหม่ ซึ่งการเข้าแทรกแซงของรัฐมีทั้งแบบทางตรงและทางอ้อม

การเข้าแทรกแซงทางอ้อม จะเกิดขึ้นบนพื้นฐานของการเกิดความล้มเหลวของกลไกตลาดซึ่งผู้ออกนโยบาย จะต้องทราบผลลัพธ์ของการกระจายจากการใช้มาตรการต่าง ๆ และนำมาสร้างเป็นรูปแบบของกฎเกณฑ์การกำกับดูแลในทางที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม และความสมเหตุสมผล²⁰

การเข้าแทรกแซงทางตรง จะเป็นลักษณะของการใช้เครื่องมือในการกำกับดูแลในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการก่อให้เกิดการปรับการกระจาย

¹⁷ ไกรยุทธ วีรตยาดีนันท์, "ทฤษฎีความล้มเหลวของภาครัฐ," เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ: รวมบทความ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540): 2

¹⁸ Anthony I. Ogus, Regulation Legal From and Economic Theory, (London: Clarendon Press, 1996), p. 46.

¹⁹ Ibid., p. 47

²⁰ Ibid., p. 48.

ใหม่ กล่าวคือ การลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างคนจน และคนรวย นอกจากนี้ต้องลดหรือขจัดช่องว่างที่มีผลต่อความสามารถในการเข้าร่วมในกระบวนการทางตลาด²¹

3.4.2 รูปแบบของกฎเกณฑ์การกำกับดูแลอันเนื่องมาจากความล้มเหลวของระบบตลาดเสรี

กฎเกณฑ์การกำกับดูแลของรัฐ (Government Regulation) หมายถึงการที่รัฐเข้าแทรกแซง หรือเข้าควบคุมกำกับดูแลพฤติกรรมของผู้ผลิต และผู้บริโภคเพื่อจุดประสงค์บางอย่าง²² ซึ่งการแทรกแซงของรัฐจะมากหรือน้อยเท่าใดจึงจะเหมาะสมนั้น เป็นเรื่องที่ไม่มีคำตอบที่แน่นอนเพราะเป็นอัตตวิสัย (Subjective) รวมทั้งมีความซับซ้อน และแตกต่างกันไปในแต่ละสถานที่ อย่างไรก็ตามการเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจของรัฐจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อกลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้ดี หรือไม่มีประสิทธิภาพที่อาจนำไปสู่การผูกขาดในตลาด รูปแบบของกฎเกณฑ์การกำกับดูแลอันเนื่องมาจากความล้มเหลวของระบบตลาด แบ่งได้เป็น 2 ประเภทที่สำคัญ

3.4.2.1 กฎเกณฑ์การกำกับดูแลทางสังคม (Social Regulation)

ความอยู่ดีกินดีทางเศรษฐกิจ (Welfare Economic) เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์ที่ก่อให้เกิดการกำกับดูแลทางสังคม²³ ด้วยเหตุนี้ทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลัง Social Regulation ส่วนใหญ่มักเป็นทฤษฎีผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Theory) ซึ่งมีแนวคิดที่ว่าความจำเป็นที่ต้องมีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจจากรัฐ ก็เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะลักษณะของ Social Regulation เช่น มาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน และกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎเกณฑ์ว่าด้วยความปลอดภัยในการขับขี่ยานพาหนะ

²¹ Ibid., p.48

²² Giles H. Burgess, Jr., The Economics of Regulation and Antitrust, (Harper Collins Cossege Publishers: 1995), p.4

²³ Ibid., p.28.

3.4.2.2 กฎเกณฑ์การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ (Economic Regulation)

กฎเกณฑ์การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ จะมีขอบเขตของกิจกรรมที่แคบกว่ากฎเกณฑ์กำกับดูแลสังคม เพราะกฎเกณฑ์การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจมักนำไปใช้กับอุตสาหกรรมที่มีลักษณะของการผูกขาด²⁴ ลักษณะของกฎเกณฑ์การดูแลทางเศรษฐกิจแบ่งเป็น 2 ประเภท²⁵

1. Public Utility Regulation เป็นลักษณะของการควบคุมพฤติกรรมของกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ โดยจะเป็นกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการสาธารณะโดยทั่วไป และมีวัตถุประสงค์หลักในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการควบคุมเศรษฐกิจ (Economic Control)²⁶ เพื่อป้องกันผู้บริโภครายย่อยจากศักยภาพของธุรกิจที่สามารถใช้อำนาจการผูกขาดไปในทางที่ผิด โดยผู้ควบคุมกำกับดูแลตาม Public Utility Regulation มีหน้าที่ที่จะต้องสนับสนุนให้เกิดประสิทธิภาพในการประกอบการทางธุรกิจ และป้องกันการกระจายรายได้ที่ได้รับมาจากการให้บริการซึ่งจะถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด²⁷

โดยทั่วไปกิจการที่มีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคนี้ มักเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly) กล่าวคือต้องมีการประหยัดจากขนาด (economics of scale) หมายถึงต้องการฐานผู้บริโภครายย่อยจำนวนมากพอจึงจะพบกับจุดคุ้มทุนเนื่องจากต้องมีการลงทุนสูง ลักษณะของรูปแบบกฎระเบียบในกรณีนี้ รัฐจะออกกฎหมายมาควบคุมการให้บริการของเอกชนโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำกับดูแลทางด้านราคา (price) อัตราการได้รับผลตอบแทนจากการลงทุน (rate of return) เพื่อป้องกันการบรรล่วัตถุประสงค์ทางด้านสังคม

2. Antitrust Regulation เป็นลักษณะของการกำกับดูแลกิจการที่สามารถมีการแข่งขันได้ แต่ถูกผูกขาดโดยผู้ให้บริการรายใหญ่ ๆ ที่ใช้วิธีต่าง ๆ ในการกีดกันการเข้าสู่ตลาดของผู้ให้บริการรายอื่น

²⁴ Anthony I. Ogus, Regulation Legal Form and Economic Theory , p.45.

²⁵ Ibid., p.32

²⁶ Giles H Burgess, Jr., The Economics of regulation and antitrust, p. 26

²⁷ Ibid., p.42

Antitrust Regulation เป็นรูปแบบหนึ่งของการกำกับดูแลจากรัฐบาล โดยเป็นกฎหมายที่รัฐออกมาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการควบคุมแนวปฏิบัติในทางธุรกิจ²⁸ ซึ่งหลักการของกฎหมาย Antitrust จะแตกต่างจากกฎเกณฑ์การกีดกันทั่วไปทั้งในแง่วัตถุประสงค์และวิธีการ กล่าวคือ กฎหมายเกี่ยวกับ Antitrust เป็นการสร้างหรือคงไว้ซึ่งสภาพการแข่งขันในตลาด มากกว่าที่จะเป็นการแก้ไขความล้มเหลวของกลไกตลาดในการแข่งขัน²⁹ ถึงแม้ว่ากฎหมาย Antitrust จะมีความซับซ้อนอย่างมากในการนำมาปรับใช้ แต่สาระสำคัญและวัตถุประสงค์สามารถอธิบายได้ในแบบง่าย กล่าวคือ สาระสำคัญของกฎหมายเป็นลักษณะของการห้ามการกระทำที่มีผลทำให้เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันตามกลไกตลาดอันอาจนำไปสู่การผูกขาด โดยมี 4 รูปแบบ³⁰ คือ

1. in restraint of trade การกระทำที่เป็นข้อจำกัดทางการค้า
2. attempts to monopolize การกระทำที่พยายามให้เกิดการผูกขาด
3. monopolization การกระทำที่เป็นการผูกขาด
4. lessen competition substantially การกระทำที่ทำให้สภาวะการแข่งขันลดน้อยลง

3.4.3 ความจำเป็นในการกำกับดูแลโดยองค์กรของรัฐ

จากสภาพของกิจการการบริการสาธารณะ ทั้งเป็นกิจการที่มีลักษณะสาธารณูปโภค อันได้แก่ Public Utility Regulation โดยทั่วไปกิจการที่มีลักษณะสาธารณูปโภคนี้มักเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) กล่าวคือ ต้องมีการประหยัดจากขนาด (Economics of Scale) หมายถึงความต้องการฐานผู้บริโภคที่มากพอกับจุดคุ้มทุน เนื่องจากต้องมีการลงทุนสูง

²⁸ Ibid., p.200

²⁹ Stephen Breyer, Regulation and Its Reform, (Harvard University Press: 1994), p. 156.

³⁰ Ibid., p.156.

รัฐจึงต้องแทรกแซงเพื่อให้ตลาดการบินพาณิชย์มีการแข่งขันกันให้บริการอย่างเต็มที่ และเพื่อให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างสมบูรณ์ โดยการเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจจากภาครัฐนั้น สามารถทำได้หลายวิธีการ เช่น การเข้าไปดำเนินงานเอง การควบคุมกำกับดูแลโดยผ่านระบบราชการ หรือการควบคุมกำกับดูแลโดยผ่านองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ จากการศึกษที่ผ่านมาการที่รัฐเข้าไปดำเนินการเอง จะทำให้ตลาดเกิดการผูกขาดเกิดขึ้น การกำกับดูแลในทางเศรษฐกิจของรัฐ โดยผ่านองค์กรกำกับดูแลนั้นจะก่อผลเสียต่อตลาดน้อยกว่า อย่างไรก็ตามการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจนั้นจะต้องกำกับดูแลเพื่อให้กลไกตลาดทำงานได้ดี และการกำกับดูแลทางสังคมเท่านั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 3.4.2 ถ้าหากไม่มีองค์กรในการกำกับแล้วในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อตามมาคือ

3.4.3.1 ผลกระทบทางเศรษฐกิจ

ในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ผู้ซื้อและผู้ขายไม่มีอิทธิพลเหนือราคาสินค้า โดยราคาสินค้าถูกกำหนดโดยกลไกราคาที่มาจากดุลยภาพของอุปสงค์ และอุปทานที่แท้จริง เนื่องจากในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ มีข้อสมมุติว่าผู้ซื้อและผู้ขายต่างรู้สภาพการตลาดอย่างดี ดังนั้นย่อมไม่มีผู้ใดซื้อสินค้าประเภทเดียวกันในราคาที่สูงกว่า³¹ ซึ่งทำให้ผู้ขายไม่สามารถตั้งราคาได้สูงกว่าราคาตลาดและไม่ตั้งราคาต่ำกว่าตลาด แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้ว ตลาดมีการแข่งขันไม่สมบูรณ์อันเนื่องมาจากความล้มเหลวของระบบกลไกตลาด ซึ่งถ้าหากไม่มีรัฐกำกับดูแลจะส่งผลกระทบต่อไปนี้

1. ผลต่อ Demand-Supply

โดยปกติแล้ว Demand จะมีลักษณะ Downward Sloping คือ ค่าสินค้ามีราคาสูง ความต้องการซื้อจะต่ำ แต่ถ้าสินค้านั้นมีราคาต่ำ ความต้องการซื้อก็จะเพิ่มขึ้น แต่ปัญหาของตลาดผูกขาดคือ ไม่มี Supply ผู้ผูกขาดจะจำกัดผลผลิตของตนให้น้อยลงเพื่อให้ราคาสินค้าสูงขึ้น แต่ผู้ที่ผูกขาดยังสามารถอยู่ได้เนื่องจากการทดแทนรายได้ส่วนที่ขาดไปจากการที่ Demand น้อยลง โดยการที่ยังมีสินค้าบางส่วนที่ราคาสูงนี้ยังคงขายได้ในตลาด³² ซึ่งเมื่อเปรียบ

³¹ ประพันธ์ เศวตนันท์ และไพศาล เลิกอุทัย, หลักเศรษฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 86-87.

³² Stephen Breyer, Regulation and Its Reform (London: Harvard University Press, 1994), p.15.

เทียบกับตลาดแข่งขันสมบูรณ์แล้วจะพบว่า ปริมาณการผลิตในตลาดผูกขาดจะน้อยกว่าและราคาก็จะสูงกว่าด้วย

2. การเกิดกำไรเกินปกติของผู้ผูกขาด

การเกิดกำไรเกินปกติของผู้ผูกขาดในตลาดผูกขาดเกิดขึ้นเนื่องจากการไม่มีคู่แข่งทางการค้า ทำให้ผู้ผูกขาดสามารถตั้งราคาสูงได้ การเกิดกำไรเกินส่วนนี้ไม่ได้หมายถึงความไม่มีประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากร แต่เกิดเพราะผู้ผลิตสามารถควบคุม Source of Supply เอาไว้ได้³³ ทำให้ผู้บริโภคไม่มีทางเลือกในการตัดสินใจ ดังนั้นโดยทั่วไปผู้ผูกขาดมักได้รับกำไรเกินปกติจากการกำหนดปริมาณการผลิตให้ต่ำกว่าและตั้งราคาสูงกว่า

3. การเกิดการแบ่งแยกราคา (Price Discrimination)

การจงใจตั้งราคาให้แตกต่างกัน จะทำให้ผู้ผูกขาดได้กำไรมากขึ้น เพราะสินค้าชนิดเดียวกัน แต่มีการขายในราคาที่แตกต่างกันในแต่ละตลาด โดยที่ผู้ซื้อสินค้าจากตลาดที่มีราคาถูกสามารถนำไปขายในตลาดสินค้าที่มีราคาแพงได้

4. การร่วมมือกำหนดราคา (Cartel)

ตลาดผู้ขายน้อยรายเป็นตลาดที่ผู้ขายแต่ละรายมีความสัมพันธ์กัน การตัดสินใจของผู้ขายรายหนึ่งรายใดจะต้องกระทบกระเทือนผู้ขายรายอื่น ๆ อยู่เสมอ ดังนั้นในระหว่างผู้ผลิตจึงมักมีการร่วมมือกำหนดราคา และปริมาณผลผลิตเสนอขายในตลาด (Cartel) ซึ่งวิธีนี้ถือเป็นการผูกขาดทางการค้าประเภทหนึ่ง

3.4.3.2 ผลกระทบทางสังคม

ผลกระทบทางสังคมที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากการขาดไร้อรรถกกำกับดูแลอาจมีได้หลายประการที่สำคัญคือ

1. การเกิดสภาวะ Cream-Skimming

Cream-Skimming คือการที่ผู้ให้บริการเลือกให้บริการเฉพาะเขต หรือเฉพาะตลาดที่สามารถทำกำไรได้มากเท่านั้น เช่นผู้ให้บริการการบินพาณิชย์ที่เลือกจะให้บริการเส้นทางภายในประเทศ เฉพาะกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ กรุงเทพฯ-นครราชสีมา ซึ่งเป็นเส้นทางที่มีการจราจรสูงทำกำไรได้มาก

³³ Stephen Breyer, Regulation and Its Reform, p.15.

การเกิด Cream-Skimming เกิดขึ้นในกรณีที่ตลาดมีการแข่งขัน และผู้ประกอบการสามารถเข้าสู่ตลาดได้โดยเสรี ซึ่งผลกระทบของการมีการแข่งขัน และผู้ประกอบการสามารถเข้าสู่ตลาดได้โดยเสรีนั้น ทำให้ผู้ประกอบการอาจได้กำไรน้อยลง หรือได้ไม่คุ้มกับที่ต้องลงทุนจากการให้บริการในพื้นที่ที่ตลาดมีความต้องการบริการดังกล่าวน้อย หรือในพื้นที่ที่ไม่ใช่เขตธุรกิจ³⁴

ซึ่งผลของการเกิด Cream-Skimming นี้อาจส่งผลกระทบที่สำคัญคือ การที่ผู้ให้บริการมีการรวมตัวกันเพื่อกำหนดราคา (Cartel) โดยมีการตั้งราคาและกำหนดส่วนแบ่งตลาด เพื่อจะให้เกิดการบริการอย่างทั่วถึง ทำให้นำไปสู่การค้ำที่ไม่เป็นธรรมขัดต่อหลักการแข่งขัน และทำให้เกิดความต้อโอกาสทางสังคมของบุคคลบางกลุ่ม

2. การเกิด Cross-Subsidization หรือการอุดหนุนข้ามภาค

การเกิดการอุดหนุนข้ามภาคเป็นผลกระทบประการหนึ่งของการเกิดสภาวะ Cream-Skimming เพราะผู้ให้บริการต้องนำกำไรจากการให้บริการในภาคที่ตนได้กำไรสูงไปอุดหนุนในตลาดที่ได้กำไรน้อย เพื่อให้สามารถอยู่ได้ ซึ่งการเกิดการอุดหนุนข้ามภาคมักใช้เป็นวิธีการหนึ่งในการขัดขวางผู้ให้บริการรายใหม่ ไม่ให้เข้าสู่ตลาด และเป็นการตัดตอนการแข่งขันโดยในทางเศรษฐกิจถือว่าการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ³⁵ และทำให้กลุ่มผู้บริโภคบางกลุ่มต้องจ่ายเงินมากกว่าปกติ เพื่อให้ผู้ให้บริการนำไปอุดหนุนในตลาดที่ได้กำไรน้อย

3.4.4 ลักษณะขององค์กรในการกำกับดูแล

การเปิดเสรีในตลาดการบินพาณิชย์นั้น รัฐได้ยกเลิกบทบาทของตนในฐานะผู้ให้บริการ โดยอยู่ในฐานะผู้ควบคุมกำกับดูแล (regulator) แต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้นจึงเกิดการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างผู้ให้บริการ (player) และผู้ควบคุมกำกับดูแลอย่างเด็ดขาด เพื่อให้การกำกับดูแลผู้ให้บริการในตลาดการบินพาณิชย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรที่กำกับดูแลควรมีลักษณะดังต่อไปนี้

³⁴Anthony I. Ogus, Regulation Legal Form and Economic Theory (London: Clarendon Press, 1996), p. 32.

³⁵Ibid., p.32.

3.4.4.1 ความเป็นอิสระ (Independence)

ความเป็นอิสระขององค์กรกำกับดูแล ถือเป็นสิ่งที่สำคัญ เพราะองค์ควบคุมอื่น ๆ ความเป็นอิสระขององค์กรควบคุมกำกับดูแลประกอบด้วยข้อพิจารณา 3 ประการ³⁶ คือ

1. เป็นอิสระจากผู้ให้บริการที่เป็นของรัฐ ผู้ประกอบการ และผู้ให้บริการที่เป็นเอกชน กล่าวคือควรมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ให้บริการ และผู้ควบคุมกำกับดูแล

2. เป็นอิสระจากผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ กล่าวคือ เป็นอิสระทางด้านผลประโยชน์ของอุตสาหกรรม

3. เป็นอิสระจากการถูกแทรกแซงทางการเมือง ความเป็นอิสระในแง่นี้ไม่หมายถึงว่าองค์กรจำเป็นต้องปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง เนื่องจากกลุ่มทางการเมืองนับได้ว่าเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียต่อการให้บริการกลุ่มหนึ่ง แต่ความเป็นอิสระจากการถูกแทรกแซงทางการเมือง หมายความว่าแต่เพียงการควบคุม และจำกัดขอบเขตในการมีส่วนร่วมของการแทรกแซงทางการเมืองอย่างไร จึงจะอยู่ในระดับที่เหมาะสม

3.4.4.2 ความโปร่งใสขององค์กร (Transparency)

ความสามารถขององค์กรควบคุมกำกับดูแลที่จะดำเนินการเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของสาธารณะ และผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ขึ้นอยู่กับขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจเป็นสำคัญ ไม่มีกระบวนการตัดสินใจใด ๆ ที่จะได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ถ้าข้อมูลที่ใช้ในกระบวนการตัดสินใจเป็นข้อมูลที่ถูกปกปิด หรือขาดข้อมูลจากสาธารณะ และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ ดังนั้น กระบวนการตัดสินใจขององค์กรควบคุมกำกับดูแลจึงจำเป็นต้องสร้างความโปร่งใสและความเป็นกลางต่อผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ อย่างไรก็ตามการสร้าง ความโปร่งใสไม่จำเป็นต้องมีการผ่านกระบวนการรับฟังความเห็นสาธารณะ (Public Hearing) ในทุกกรณี ในบางกรณีองค์กรควบคุมกำกับดูแลเพียงแต่แจ้งต่อสาธารณะ หรือจัดทำเอกสารเผยแพร่ เพื่อแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจของกระบวนการนั้น ของตนก็เพียงพอแล้ว

³⁶Michael Tyler and Susan Bednar CZYK, "Regulatory Institutions and Process in Telecommunications: An International Study of Alternative," p.658.

ความโปร่งใสสามารถสื่อความหมายได้ 2 นัยคือ ความหมายอย่างแคบ ความโปร่งใสจะเกิดขึ้นเมื่อพิมพ์เอกสารที่เกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ เพื่อให้สาธารณชนรับรู้ ส่วนความหมายอย่างกว้าง ความโปร่งใสสื่อถึงการทำให้เกิดความชัดเจน และกระจ่างชัดถึงเนื้อหาของกฎหมาย ขั้นตอน และเหตุผลของกระบวนการตัดสินใจ ลักษณะของความโปร่งใสนั้นจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อลดทอนขอบเขตที่กว้างขวางของการใช้ดุลยพินิจในกระบวนการตัดสินใจโดยกำหนดบรรทัดฐาน หรือหลักเกณฑ์ของการใช้ดุลยพินิจไว้

3.4.4.3 ความเป็นกลาง (Impartiality)

ความเป็นกลาง หมายถึง กระบวนการตัดสินใจ และการใช้อำนาจจะต้องเป็นการกระทำโดยไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) และไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยไม่สามารถให้เหตุผลได้ ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนผู้ประกอบการ และผู้มีส่วนได้เสียในภาคการให้บริการขนส่งทางอากาศในปัจจุบันมีมากขึ้น และต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ ทศนคติ แรงผลักดัน และการตอบสนองที่แตกต่างกัน ดังนั้นเพื่อให้กระบวนการตัดสินใจสามารถสนองตอบผลประโยชน์ร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ ความเป็นกลางจึงจำเป็นต้องสร้างให้เกิดขึ้นในองค์กรควบคุมกำกับดูแล

3.4.4.4 ความรับผิดชอบที่สอบทานได้ขององค์กรกำกับดูแล (Accountability)

ความรับผิดชอบที่สอบทานได้ขององค์กรกำกับดูแล (Accountability of Regulations) คือ เป็นหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) อำนาจขององค์กรกำกับดูแล เป็นหลักการสำคัญ ทั้งนี้เพื่อมิให้องค์กรใช้อำนาจไปในทางที่ผิด หรือใช้อำนาจเกินขอบเขต

ซึ่งรูปแบบความรับผิดชอบที่สอบทานได้ขององค์กรกำกับดูแลแบ่งออกเป็น 3 ประเภท³⁷ คือ

ก. ความรับผิดชอบทางการเงิน (Financial Accountability) องค์กรกำกับดูแลจะต้องมีมาตรฐานในการจัดการทางการเงิน กล่าวคือ ต้องใช้ค่าใช้จ่ายในการบริหารให้น้อยที่สุด และไม่ทำให้เกิดความสูญเปล่าทางด้านทรัพยากร

³⁷ Anthony I. Ogus, Regulation legal form and economic Theory, p.57

ข. ความรับผิดชอบทางกระบวนการ (Procedural Accountability) ความรับผิดชอบทางกระบวนการหมายถึง กระบวนการขององค์กรกำกับดูแลจะต้องมีความเป็นธรรมและไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งในการจะทำให้ลักษณะเช่นนี้ได้องค์กรกำกับดูแลจะต้องมีกรอบในการออกกฎเกณฑ์ที่เหมาะสม และคำตัดสินที่เป็นไปตามหลักการของ Public Interest รวมทั้งต่อต้านหลักการของ Private Interest ที่เข้ามามีอิทธิพล

ค. ความรับผิดชอบทางเนื้อหา (Substantive Accountability) หมายถึง การที่องค์กรกำกับดูแลจะต้องสร้างความมั่นใจได้ว่ากฎเกณฑ์ และคำตัดสินขององค์กรจะต้องมีเหตุผล (Justifiable) ไม่ว่าจะในเชิงเศรษฐศาสตร์หรือไม่ใช่เชิงเศรษฐศาสตร์ก็ตาม

3.4.4.5 การตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance)

แม้ว่าองค์กรควบคุมกำกับดูแลจะมีอิสระในการตัดสินใจ แต่มิได้หมายความว่า องค์กรควบคุมกำกับดูแลจะตัดสินใจอย่างไรก็ได้ แต่การตัดสินใจขององค์กรจะต้องกล่าวอ้าง และให้เหตุผลได้เมื่อถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ๆ เช่น ศาล หรือสาธารณชน โดยองค์กรควบคุมกำกับดูแลต้องชี้แจงแสดงเหตุผลให้ชัดเจนถึงความชอบธรรมของการตัดสินใจได้

3.5 การเปิดเสรีการbinพาณิชย์ภายในประเทศของต่างประเทศ

โดยส่วนมากประเทศต่าง ๆ มักจะใช้รูปแบบในการควบคุมการbinพาณิชย์ในประเทศอย่างเคร่งครัด เพราะแนวคิดที่มีต่อกิจการการbinพาณิชย์ว่าเป็นกิจการสาธารณูปโภคกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ หรือกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐตามที่ได้กล่าวมาแล้ว จนเกิดความล้มเหลวของตลาดการbinพาณิชย์ ทำให้กิจการการbinพาณิชย์ไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้

จึงมีบางประเทศได้เปลี่ยนรูปแบบการควบคุมการbinพาณิชย์ภายในประเทศตนจากที่เคยใช้รูปแบบในการควบคุมอย่างเคร่งครัด โดยการลดกฎเกณฑ์ (deregulation) การควบคุมการbinพาณิชย์เพื่อให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรีในตลาดการbin ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการแข่งขัน โดยใช้กลไกตลาดเป็นสิ่งแวดล้อมตลาดการbin แทนกฎเกณฑ์การควบคุมการประกอบธุรกิจ (economic regulation) ของรัฐ โดยการลด

กฎเกณฑ์นี้เป็นการลดกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลธุรกิจเท่านั้น ไม่ได้ลดกฎเกณฑ์ในการควบคุมทางสังคมเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนไปด้วย ซึ่งในหัวข้อนี้จะขอยกตัวอย่างในการลดกฎเกณฑ์การควบคุมกิจการการบินพาณิชย์ในประเทศของต่างประเทศ ซึ่งมีรูปแบบในการทำไม่เหมือนกัน เพื่อใช้เป็นต้นแบบ (model) ในการเปิดเสรีการบินพาณิชย์โดยการลดกฎเกณฑ์ของประเทศไทยได้

3.5.1 การเปิดเสรีการบินพาณิชย์ภายในประเทศของสหรัฐอเมริกา

การเปิดเสรีการบินพาณิชย์ภายในประเทศของสหรัฐอเมริกา โดยการลดกฎเกณฑ์การควบคุมลง หรือที่เรียกว่า Airline deregulation นั้น ได้เปลี่ยนแปลงนโยบายในการควบคุมอุตสาหกรรมการบินภายในประเทศตนจากที่เคยให้อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวดโดยรัฐบาล ไปสู่การให้อิสระอย่างเต็มที่ในการแข่งขัน³⁸ และเปลี่ยนแปลงกฎหมายและองค์กรในการควบคุมการบินพาณิชย์ภายในประเทศตน เพื่อเปิดเสรีการบินพาณิชย์ภายในประเทศ เพื่อให้ตลาดการบินพาณิชย์ในประเทศเป็นไปอย่างเสรี บนพื้นฐานของระบบกลไกตลาด ดังนั้นประเทศสหรัฐอเมริกาจึงยกเลิกกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคในการควบคุมการประกอบธุรกิจ (economic regulation) ของสายการบินออกไป เช่น การเข้าสู่ตลาด ราคาค่าบริการ แต่ยังคงใช้กฎเกณฑ์ในการควบคุมในส่วนที่เป็นกฎเกณฑ์การกำกับดูแลทางสังคม (Social Regulation) เพื่อประโยชน์ของประชาชน เช่น ความปลอดภัย โดยสรุปเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

3.5.1.1 นโยบาย

(1) นโยบายก่อนการเปิดเสรี (ปี 1938-1978)

นโยบายการควบคุมการบินพาณิชย์ภายในประเทศทางสหรัฐอเมริกา ก่อนการเปิดเสรีในปี 1978 นั้น เป็นแบบควบคุมโดยเคร่งครัด เพราะในขณะนั้นสหรัฐอเมริกาเห็นว่าอุตสาหกรรมการบินเป็นกิจการสาธารณูปโภค (public utility)³⁹ จึงต้องปกป้องคุ้มครอง

³⁸ Steven A. Morrison, "U.S. domestic aviation," in The age of regulatory reform, eds. Kenneth Button and Denis Swann (New York: Oxford University Press, 1989), p. 141.

³⁹ Paul Stephen Dempsey, "Airline deregulation and laissez-faire mythology: Economic Theory in turbulence" The journal of air law and commerce 56 (1990): 311.

อย่างใกล้ชิด โดยได้ออกพระราชบัญญัติ Civil Aeronautics Act of 1938 จัดตั้งหน่วยงานคือ Civil Aeronautics Board หรือ CAB เพื่อควบคุมอุตสาหกรรมการบินอย่างเข้มงวด โดยควบคุมการประกอบธุรกิจของสายการบินในทุกเรื่อง เช่น ราคา การเข้าสู่ตลาด อย่างเข้มงวดทำให้ไม่มีสายการบินใหม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบการบินได้เลยแม้แต่เพียงสายเดียว คงมีเพียงสายการบินรายเก่าที่เคยได้รับอนุญาตตามกฎหมายเก่าก่อนปี 1938 ได้รับอนุญาตให้ประกอบการบินได้ตามหลัก "Grandfather right"⁴⁰ ทำให้เกิดการผูกขาดการบินพาณิชย์ภายในประเทศโดยผู้ประกอบการเพียงไม่กี่ราย และจากการที่ได้ควบคุมราคาค่าบริการอย่างเคร่งครัด โดยป้องกันการแข่งขันทางด้านราคาของสายการบิน แต่ให้ไปแข่งขันกันทางด้านอื่น เช่น คุณภาพการให้บริการ ความถี่ของตารางบินแทน ทำให้สายการบินไม่สามารถลดราคาเพื่อชักจูงผู้โดยสารได้ ทำให้ค่าโดยสารสูงกว่าปกติ

(2) นโยบายเปิดเสรี

ภายหลังจากที่เกิดภาวะตลาดล้มเหลวจากการที่รัฐควบคุมการบินพาณิชย์อย่างเข้มงวด จึงเกิดแรงผลักดันให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงการควบคุมการบินพาณิชย์เสียใหม่ โดยในปี ค.ศ.1978 รัฐได้เปลี่ยนแปลงนโยบายในการควบคุมอุตสาหกรรมการบินพาณิชย์ภายในประเทศจากที่เคยให้อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวดโดยรัฐบาล ไปสู่การให้อิสระในการแข่งขัน⁴¹ ซึ่งยึดถือหลักว่าตลาดเสรีนั้นจะให้ประโยชน์กับสาธารณะและสายการบินได้มากกว่าเดิม ดังที่ปรากฏอยู่ในคำปรารภ (preamble) ของพระราชบัญญัติ Airline deregulation Act 1978 ว่า "การแก้ไขพระราชบัญญัติ Civil Aeronautic Act 1958 (พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมของ

⁴⁰ "Grandfather rights" The automatic granting of a certificate of public convenience and necessity of those air carriers which had been in continuous operation, and in possession of an air mail contract, for a period of 90 days prior to the passage of the Civil Aeronautic Act of 1938 (Grandfather Clause, Section 401e). Automatic granting of operational authority to a common carrier which has regularly and continuously served the public prior to its subjection to regulation. V. Foster Rollo, *Aviation law: An introduction*, 4th ed. (Maryland: Maryland Historical Press, 1994), p.484.

⁴¹ Steven A. Morrison, "U.S. domestic aviation," in *The age of regulatory*, eds Kenneth Button and Denis Swann, p.141.

พระราชบัญญัติ Civil Aeronautic Act 1938) เพื่อส่งเสริมและพัฒนาให้ระบบการขนส่งทางอากาศประสบความสำเร็จโดยยึดมั่นว่าตลาดที่มีการแข่งขันนั้นจะเป็นตัวกำหนดคุณภาพความหลากหลายในการบริการ และราคาค่าบริการ รวมถึงวัตถุประสงค์อื่น ๆ ด้วย"⁴² แทนที่การเกณฑ์ของรัฐเดิม

3.5.1.2 กฎหมาย

เดิมก่อนการเปิดเสรีนั้น สหรัฐอเมริกาใช้พระราชบัญญัติ Civil Aeronautic Act 1938 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ Civil Aeronautic Act 1958 ในการควบคุมการประกอบธุรกิจ (economic regulation) ของสายการบินของตน โดยได้จัดตั้งหน่วยงานคือ Civil Aeronautics Board เป็นผู้ควบคุมการประกอบธุรกิจของสายการบินอย่างเข้มงวด ภายหลังจากเปิดเสรีรัฐได้ตราพระราชบัญญัติ Airline deregulation Act 1978 ขึ้นเพื่อใช้แทนพระราชบัญญัติ Civil Aeronautic Act 1958 โดยพระราชบัญญัติ Airline deregulation Act นี้ได้ยกเลิกกฎเกณฑ์ในการควบคุมการประกอบธุรกิจของสายการบินตามพระราชบัญญัติเดิมออกทั้งหมด ในประเด็นดังต่อไปนี้

1) การอนุญาตให้เข้าบริการในเส้นทางต่าง ๆ (Route entry)

ก่อนการเปิดเสรีพระราชบัญญัติ The Civil Aeronautics Act of 1938 ได้ให้อำนาจกับคณะกรรมการการบินพลเรือน (Civil Aeronautics Board) ในการควบคุมการเข้ามาให้บริการของสายการบินในเส้นทางต่าง ๆ สายการบินต้องขอใบอนุญาตในการให้บริการกับคณะกรรมการการบินพลเรือน โดยแสดงให้เห็นถึงความสมัครใจและความพร้อมในการให้บริการ (fit, willing and able) รวมถึงต้องแสดงให้เห็นว่าบริการนั้นเป็นสิ่งที่

⁴² "to amend the Federal Aviation act of 1598, to encourage, develop and attain an air transportation system which relies on competitive market forces to determine the quality, variety, and price of air services, and for other purposes." Alexander T. Wells, Air transportation: A management perspective, pp. 77-78.

เหมาะสมและจำเป็นของสาธารณะ (public convenience and necessity)⁴³ หลังการเปิดเสรีภายใต้พระราชบัญญัติ The Airline deregulation Act 1978 สายการบินมีอิสระในการให้บริการในเส้นทางใดก็ได้ที่ต้องการ⁴⁴ เพียงแค่พิสูจน์ต่อกระทรวงคมนาคม (the Department of Transportation) ว่าสายการบินนั้นสมัครใจและมีความพร้อม (fit willing and able) ในการให้บริการในเส้นทาง การพิสูจน์ถึงความพร้อมนั้นจะดูถึงในเรื่องการเงิน, การบริหาร, เครื่องมือ

⁴³ The Civil Aeronautics Act 1938. Sec. 2. (25 state. 980, 49 U.S.C. 402)

In the exercise and performance of its powers and duties under this Act, the Authority (Board) shall consider the following, among other things, as being in the public interest, and in accordance with the public convenience and necessity.

(a) The encouragement and development of an air-transportation system properly adapted to the present and future needs of the foreign and domestic commerce of the United State, of the Postal Service, and of the national defense;

(b) The regulation of air transportation in such manner as to recognize and preserve the inherent advantages of, assure the highest degree of safety in, and foster sound economic conditions in, such transportation, and to improve the relations between, and coordinate transportation by, air carriers;

(c) The promotion of adequate, economical, and efficient service by air carriers at reasonable charges, without unjust discriminations, undue preferences or advantages, or unfair or destructive competitive practices;

(d) Competition to the extent necessary to assure the sound development of an air-transportation system properly adapted to the needs of the foreign and domestic commerce of the United States, of the Postal Service, and of the national defense;

(e) The regulation of air commerce in such manner as to best promote its development and safety; and

(f) The encouragement and development of civil aeronautics.

⁴⁴ "Before deregulation, to enter a route a carrier had to show that it was fit, willing, and able to provide the service and that the service was required by the public convenience and necessity" Steven A. Morrison, "U.S. domestic aviation." in The age of regulatory reform, eds. Kenneth Button and Dennis Swann, p. 148.

และอุปกรณ์ และบุคลากรของสายการบินเท่านั้น⁴⁵ ประกอบกับกฎเกณฑ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม⁴⁶ แต่ไม่ต้องพิสูจน์ถึงความเหมาะสมและจำเป็นของสาธารณะ (public convenience and necessity) ซึ่งพิสูจน์ได้ยากและมักจะถูกคณะกรรมการการบินพลเรือนปฏิเสธ เพราะคณะกรรมการฯ ในขณะนั้นมีนโยบายคุ้มครองกิจการสาธารณะ (public utility) จากการแข่งขันที่ทำให้เกิดความสูญเสียบ (wasteful competition) โดยเปลี่ยนภาระการพิสูจน์ให้ตกแก่รัฐมนตรี หากเห็นว่าการบริการนั้นไม่เหมาะสมและจำเป็นต่อสาธารณะ (public convenience and necessity)⁴⁷

⁴⁵“Today (1994) carrier no longer are required to show that their proposed service is consistent with “public convenience and necessity,” nor are they limited as to specific points they may serve. There must only prove to the Department of Transportation that they are “fit, Willing and able,” to provide the proposed service. That is, that the financial, managerial, equipment and personnel resources of airline are sound.

V. Foster Rollo, Aviation law: An introduction, 4th ed., p. 105.

⁴⁶ 49 USCA Sec. 41102 General, temporary, and charter air transportation certificate of air carriers

“(b) Findings required for issuance.

(1) Before issuing a certificate under subsection (a) of this section, the Secretary must find that the citizen is fit, willing, and able to provide the transportation to be authorized by the certificate and to comply with this part and regulations of the Secretary.”

⁴⁷ 49 USCA Sec. 41108 Application for certificates

“(c) Proof requirement

(1) A citizen applying for a certificate must prove that the citizen is fit, willing, and able to provide the transportation referred to in section 41102 of this title and to comply with this part.

(2) A person opposing a citizen applying for a certificate must prove that the transportation referred to in section 41102 (b) (2) of this title is not consistent with the public convenience and necessity. The transportation is deemed to be consistent with the public convenience and necessity unless the Secretary finds, by a preponderance of the evidence, that the transportation is not consistent with the public convenience and necessity.

2) การละทิ้งเส้นทางที่ได้รับอนุญาต (Route exit)

ก่อนการเปิดเสรีการบินคณะกรรมการการบินพลเรือนนอกจากจะมีอำนาจในการอนุญาตให้สายการบินเข้าให้บริการตามเส้นทางต่าง ๆ แล้ว การละทิ้งการให้บริการที่ได้รับอนุญาตก็ต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการการบินพลเรือนก่อนเช่นเดียวกัน คณะกรรมการการบินพลเรือนมีนโยบายที่จะให้มีการให้บริการขนส่งทางอากาศอย่างทั่วถึง โดยคณะกรรมการฯ จะบังคับให้สายการบินให้บริการในบางเส้นทางที่ขาดทุน เช่น เส้นทางในเมืองเล็ก ๆ ควบคู่ไปกับการอนุญาตให้เส้นทางที่ทำกำไร ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้สายการบินละทิ้งเส้นทางที่ขาดทุนไปคณะกรรมการฯ จึงกำหนดให้ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการฯ ก่อน

ภายหลังจากการเปิดเสรีการบินแล้วพระราชบัญญัติ The Airline Deregulation Act 1978 ได้ให้อิสระกับสายการบินในการเลือกบริการในเส้นทางใดก็ได้ สายการบินสามารถละทิ้งเส้นทางที่ไม่ทำกำไรได้เพียงแต่แจ้งให้ทราบถึงการละทิ้งเส้นทางนั้นต่อกระทรวงคมนาคม (Department of Transportation) ก่อน 60 วันเท่านั้น⁴⁸ ทำให้สายการบินสามารถบริหารเส้นทางที่จะให้บริการกับผู้โดยสารเองได้โดยอิสระ

3) ราคาค่าขนส่งและค่าโดยสาร (Rates and Fares)

ก่อนการเปิดเสรีพระราชบัญญัติ The Civil Aeronautics Act of 1938 ไม่ได้ให้อำนาจกับคณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนดราคาค่าขนส่งและค่าโดยสารเองโดยตรง แต่ก็ให้อำนาจกับคณะกรรมการฯ ในการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติอัตราค่าขนส่งและค่าโดยสารที่เสนอโดยสายการบิน คณะกรรมการฯ มีนโยบายในการห้ามสายการบินแข่งขันกันในเรื่องราคาค่าโดยสาร สายการบินจะได้รับอนุญาตในการแข่งขันกันให้บริการในเรื่องความถี่ของเที่ยวบินและคุณภาพในการบริการเท่านั้น⁴⁹

⁴⁸ Alexander T. Wells, *Air transportation: A management perspective*, p. 78.

⁴⁹ Steven A. Morrison, "US. domestic aviation," in *The age of regulatory reform*, eds, Kenneth Buttons and Dennis Swann, pp. 143-145.

ภายหลังจากการเปิดเสรีการบินแล้ว พระราชบัญญัติ The Airline Deregulation Act of 1978 ได้ยกเลิกอำนาจในการอนุมัติค่าขนส่งและค่าโดยสารของคณะกรรมการการบินพลเรือน สายการบินสามารถกำหนดค่าขนส่งและค่าโดยสารเองได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากคณะกรรมการการบินพลเรือนอีก เป็นการลดยตัวค่าขนส่งและค่าโดยสารให้ใกล้เคียงตลาดเป็นผู้กำหนดราคาโดยเสรีที่เหมาะสมเอง ทั้งนี้โดยการแจ้งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม โดยที่รัฐมนตรีสามารถเปลี่ยนแปลงราคาที่ไม่เหมาะสมได้ภายหลังการแจ้ง (notice) และการไต่สวน (hearing) ผู้ประกอบการเสียก่อน⁵⁰

4) การรวมกิจการ (Mergers)

ก่อนการเปิดเสรีพระราชบัญญัติ The Civil Aeronautics Act of 1938 ได้ให้อำนาจกับคณะกรรมการการบินพลเรือน ในการอนุมัติการรวมกิจการของสายการบินต่าง ๆ โดยคณะกรรมการการบินพลเรือนจะเป็นผู้พิจารณาหากคณะกรรมการ เห็นว่าการรวมกิจการนั้นจะทำให้เกิดการผูกขาด คณะกรรมการ จะไม่อนุมัติการรวมกิจการที่เป็นผลร้ายต่อสายการบินอื่น ๆ ทำให้คณะกรรมการ มักจะไม่อนุมัติการรวมกิจการของสายการบิน จะอนุมัติก็ต่อ

⁵⁰49 USCA Sec. 41507 Authority of the Secretary of Transportation to change prices, classifications, rules, and practices foreign air transportation

(a) General. When the Secretary of Transportation decides that a price charged or received by and air carrier or foreign air transportation, or a classification, rule, or practice affecting that price or value of the Transportation provided under that price, is or will be unreasonably discriminatory, the Secretary may

(1) Change the price, classification, rule or practice as necessary to correct the discrimination; and

(2) order the air carrier or foreign air carrier to stop charging or collecting the discriminatory price or carrying out the discriminatory classification, rule, or practice

(b) When Secretary may act. The Secretary may act under this section on the Secretary's own initiative or on a complaint filed with the Secretary and only after notice and an opportunity for a hearing.

เมื่อการรวมกิจการเฉพาะกรณีที่เป็นารช่วยสายการบินให้ประสบกับภาวะล้มละลายเท่านั้น⁵¹

หลังจากการเปิดเสรีแล้วพระราชบัญญัติ The Airline Deregulation Act of 1978 ได้ยกเลิกอำนาจอนุมัติการรวมกิจการของคณะกรรมการการบินพลเรือนให้เป็นอำนาจของกระทรวงคมนาคม (Department of Transportation) แทน จากการตีความเจตนารมณ์ของกฎหมายพระราชบัญญัติ The Airline Deregulation Act of 1978 ซึ่งเชื่อมั่นในระบบตลาดที่มีการแข่งขันได้อย่างเสรี แม้ว่าการรวมกิจการนั้นจะลดจำนวนผู้แข่งขันลง กระทรวงคมนาคมก็จะอนุมัติการรวมกิจการนั้น โดยยึดเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้สายการบินแข่งขันกันอย่างเสรีในตลาดการบิน รัฐจะไม่เข้าควบคุมการแข่งขันในตลาดหากแต่ปล่อยให้เป็นที่ของกลไกตลาดเอง ข้อเสนอการรวมกิจการของสายการบินภายหลังการเปิดเสรีจึงได้รับอนุมัติจากกระทรวงคมนาคมทั้งหมด โดยใช้เจตนารมณ์กฎหมายเป็นเครื่องตัดสิน⁵²

⁵¹ The Civil Aeronautics Act 1938, Section 408

"The Board shall not approve any consolidation, merger, purchase, lease, operating contract, or acquisition of control which would result in creating a monopoly or monopolies and there by restrain competition or jeopardize another air carrier not a party to the consolidation merger, purchase, lease, operating contract, or acquisition of control: Provided further, That if the applicant is a carrier other than a carrier... the (Board) shall not enter such an order of approval unless it finds that the transaction proposed will promote the public interest by enabling such carrier other than an air carrier to use aircraft to public advantage in its operation and will not restrain competition.

⁵²"Furthermore, The DOT interpreted the Airline Deregulation Act as allowing it to rely on the effect of potential competition to discipline the market, rather than limiting it self to an assessment of the extent of actual competition. Thus if a merger would reduce the number of competitors on a route, it would probably receive approval if potential existed for new entry on the route. Using this criterion, virtually every proposed merger has been approved. *Ibid.*, p. 159.

3.5.1.3 องค์การ

ในการเปิดเสรีนั้นรัฐได้ยกเลิกกฎเกณฑ์ที่ควบคุมการประกอบธุรกิจของสายการบินทั้งหมดออกไปดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องกฎหมาย โดยปล่อยให้กลไกตลาดเป็นตัวควบคุมการแข่งขันตลาดการบินพาณิชย์แทนกฎเกณฑ์ของรัฐ ซึ่งอำนาจในการควบคุมการดำเนินธุรกิจทั้งหมดเป็นของคณะกรรมการการบินพลเรือน (Civil Aeronautic Board หรือ CAB) ตามพระราชบัญญัติ Civil Aeronautic Act 1938 เมื่ออำนาจในการควบคุมถูกยกเลิกไปจึงได้มีการยกเลิกองค์กรนี้ไปด้วย มีข้อสังเกตคือ การเปิดเสรีนี้ได้ยกเลิก CAB องค์กรเดียว ไม่ได้มีการยกเลิกหรือตัดทอนอำนาจในการกำกับดูแลการบินพาณิชย์ขององค์กรอื่นไปด้วย เพราะ CAB เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมการประกอบธุรกิจ (economic regulator) เพียงองค์กรเดียว องค์กรอื่น ๆ ยังคงทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการบินพาณิชย์ในส่วนที่เป็นการกำกับดูแลทางสังคม (Social Regulations) ต่อไป เช่น Federal Aviation Authority หรือ FAA มีหน้าที่กำกับดูแลความปลอดภัยทั้งเป็นการกำกับดูแลทางสังคม เพราะการเปิดเสรีเป็นการยกเลิกแต่เพียงกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ (economic regulation) เท่านั้น รัฐยังคงทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลทางสังคมอยู่ (Social Regulation) เพื่อประโยชน์ของประชาชน

ในพระราชบัญญัติ The Airline Deregulation Act of 1978 มีบทบัญญัติเรื่อง Sunset Clause ซึ่งหมายถึงการยกเลิกอำนาจการควบคุมการบินพาณิชย์ในเรื่องต่าง ๆ ของคณะกรรมการการบินพลเรือน ตามพระราชบัญญัติ The Civil Aeronautics Act of 1938 คืออำนาจในการควบคุมเส้นทางการเดินอากาศภายในประเทศ และอำนาจในการควบคุมอัตราค่าขนส่งและค่าโดยสารภายในประเทศ ประกอบกับการโอนอำนาจหน้าที่คณะกรรมการการบินพลเรือนที่เคยควบคุมที่เหลืออยู่ให้กับหน่วยงานอื่น ๆ คืออำนาจในการควบคุมการเดินอากาศระหว่างประเทศให้กับกระทรวงคมนาคม, อำนาจในการควบคุมการรวมกิจการสายการบิน (mergers) และสัญญาระหว่างสายการบิน (interlocking agreements) และเอกสารสิทธิในการผูกขาด (Antitrust immunities) สำหรับการเดินอากาศระหว่างประเทศโอนให้กับกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) อำนาจในการกำหนดค่าขนส่งไปรษณีย์ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศโอนให้กับกรมไปรษณีย์ (U.S. Postal Service)

คณะกรรมการการบินพลเรือนต้องถูกยกเลิกไปอย่างสิ้นเชิงในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1985 ภายใต้หลัก Sunset Clause ของพระราชบัญญัติ The Airline Deregulation Act of 1978⁵³

3.5.1.4 ผลกระทบจากการเปิดเสรีการบินพาณิชย์

การเกิดเสรีการบินพาณิชย์ภายในประเทศของสหรัฐอเมริกา โดยการลดกฎเกณฑ์ในการควบคุมการประกอบธุรกิจของสายการบินต่าง ๆ มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการบินภายในประเทศ ใน 3 ประเด็นต่อไปนี้ คือ

1. ผลกระทบที่มีต่อสายการบิน
2. ผลกระทบที่มีต่อผู้โดยสาร
3. ผลกระทบที่มีต่อความปลอดภัย

1. ผลกระทบที่มีต่อสายการบิน

การเปิดเสรีการบินพาณิชย์เป็นการกำหนดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด (Entry barriers) ของสายการบิน สายการบินต่าง ๆ สามารถเข้ามาให้บริการในตลาดการบินได้อย่างอิสระทำให้ตลาดการบินภายในประเทศมีอัตราการแข่งขันที่สูงขึ้นมาก นับตั้งแต่ได้มีการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ในปี 1978 จนถึงปี ค.ศ.1983 นั้น จำนวนสายการบินที่ให้บริการมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมาก ส่วนใหญ่จะเป็นสายการบินเล็ก ๆ ที่ให้บริการแบบเช่าเหมาลำ (commuter airline) สายการบินที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ ในปีแรก ๆ ของการเปิดเสรีนั้นสามารถแข่งขันกับสายการบินใหญ่ (trunk airlines) ที่ได้ให้บริการมาก่อนในเส้นทางสั้น ๆ (short-haul) และในเส้นทางที่มีการจราจรคับคั่ง (high-density) โดยการเสนอค่าบริการที่ต่ำกว่า⁵⁴ ซึ่งเป็นผลที่คาดหวังกันว่าจะได้รับจากการเปิดเสรีคือการที่ราคาค่าบริการต่ำลง และบริการที่ดีขึ้นจากการแข่งขันกันให้บริการจากผู้ประกอบการหลายราย

⁵³V. Foster Rollo, *Aviation law: An introduction*, 4th ed., p. 107.

⁵⁴Andrew R. Goetz and Paul Stephen Demsey, "Airline deregulation ten years after: Something foul In the air," The journal of air law and commerce 54 (1989): 936.

ในระยะต่อมาได้เกิดปรากฏการณ์สำคัญซึ่งเปลี่ยนแปลงสภาพของตลาดการบินภายในของสหรัฐอเมริกา คือ ในปี ค.ศ.1982 สายการบินใหญ่เป็นอันดับ 9 ของสหรัฐฯ คือ Braniff airline ได้ล้มละลาย⁵⁵ และสายการบินอีกมากมายกว่า 200 สายการบินก็เกิดการล้มละลายหรือไม่ก็ถูกรวมกิจการ (merger) กับสายการบินใหญ่ ๆ การล้มละลายและการรวมกิจการของสายการบินต่าง ๆ ทำให้จำนวนสายการบินที่แข่งขันในตลาดการบินลดลงอย่างมาก⁵⁶ ปรากฏการณ์ที่สายการบินใหม่มักจะรวมกิจการกับสายการบินใหญ่ ๆ นั้น มีสาเหตุมาจาก

1) สนามบินซึ่งใช้เป็นทั้งขึ้น-ลงของเครื่องบิน และตารางการขึ้นลง (Landing slots) ได้ถูกสายการบินใหญ่เช่าจากสนามบินไปหมด จนไม่เหลือให้สายการบินใหม่ ๆ ได้ใช้เลย กล่าวกันว่าร้อยละ 37 ของสนามบินในอเมริกาไม่มีประตูเข้า-ออกของผู้โดยสาร (gates) ให้กับสายการบินใหม่ได้เช่าใช้

2) สายการบินใหญ่ มักจะมีระบบการสำรองที่นั่งด้วยคอมพิวเตอร์ (Computer reservations systems หรือ CRS) ใช้เป็นของตัวเอง ทำให้ได้เปรียบสายการบินขนาดเล็ก ในการเสนอบริการของสายการบินของตนให้ลูกค้าเลือกก่อนโดยจัดเที่ยวบินของตนไว้ในลำดับแรก ๆ ของหน้าจอคอมพิวเตอร์เพื่อให้ตัวแทน (travel agent) ขายตัวของสายการบินของตนก่อน

3) สายการบินขนาดใหญ่จะใช้กิจกรรมสะสมไมล์ (frequent flyer) เพื่อดึงดูดผู้โดยสารให้ทำการบินกับสายการบินของตนเท่านั้น เป็นการสร้างความซื่อสัตย์ของผู้โดยสารที่มีต่อตัวสายการบินนั้น (Brand Royalty) เพื่อหวังที่จะได้รางวัลให้ทำการบินฟรีได้ทำให้อยากต่อสายการบินใหม่ที่จะเข้ามาแย่งส่วนแบ่งตลาดจากผู้ประกอบการเดิมเหล่านี้⁵⁷

⁵⁵ Steven A. Morrison, "U.S. domestic aviation," in The age of regulatory reform, eds, Kenneth Button and Dennis Swann, p. 155.

⁵⁶ David G. Monk, "The Lessons of airline regulation and deregulation: Will we make the same mistakes in space," The journal of air law and commerce 57 : 724.

⁵⁷ Andrew R. Goetz and Paul Stephen Demsey, "Airline deregulation ten years after: Something foul in the air," The journal of air law and commerce 54: 942-943.

การล้มละลายและการรวมกิจการของสายการบินต่าง ๆ ทำให้จำนวนผู้แข่งขันในตลาดการบินลดลงจนเกรงว่าจะทำให้เกิดการผูกขาดอุตสาหกรรมการบินภายในประเทศ โดยผู้ประกอบการใหญ่ ๆ ไม่กี่ราย (oligopolies) อาจทำให้ราคาค่าบริการสูงขึ้นและระดับการให้บริการแย่งได้จากการที่สายการบินใหญ่ผูกขาดตลาดเอาไว้⁵⁸ ชำร่อยกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนการเปิดเสรีการบินที่ตลาดผูกขาดโดยสายการบินไม่กี่สายที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการบินพลเรือน ซึ่งจากผลกระทบที่เกิดขึ้นนี้แสดงให้เห็นว่า การที่ปล่อยให้ตลาดการบินพาณิชย์เป็นไปอย่างเสรีโดยไร้กฎเกณฑ์ในการควบคุมอย่างสิ้นเชิงนั้น จะทำให้เกิดการผูกขาดเกิดขึ้นในตลาดการบินพาณิชย์ขึ้นได้อีก ทั้งนี้เนื่องมาจากสภาพของกิจการการบินพาณิชย์นั้น เป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การที่รัฐไม่ได้ควบคุมการรวมกิจการ (merger) ของสายการบินต่าง ๆ ทำให้เกิดการรวมตัวกันของสายการบิน จนเกิดภาวะการผูกขาดตลาดไว้ อันเป็นการทำให้เกิดความล้มเหลวของกลไกตลาดอีก ดังนั้นหากปล่อยให้มีการรวมกิจการได้อย่างอิสระเกินไป อาจเกิดการผูกขาดขึ้นภายหลังการเปิดเสรี

2. ผลกระทบที่มีต่อผู้โดยสาร

การเปิดเสรีการบินพาณิชย์มีจุดประสงค์เพื่อให้ผู้โดยสารได้รับบริการที่ดีในราคาที่ถูกลง หลังจากที่ได้มีการเปิดเสรีการบินพาณิชย์แล้วผู้โดยสารจะได้รับบริการที่ดีในราคาถูกลงหรือไม่พิจารณาได้จากผลกระทบที่มีต่อผู้โดยสาร ดังประเด็นต่อไปนี้ คือ

ก) เส้นทางให้บริการ (Route)

ข) ราคาค่าโดยสาร (Price)

ก) เส้นทางให้บริการ (Route)

การเปิดเสรีการบินพาณิชย์ภายในประเทศ ได้มีการกำจัดกฎเกณฑ์ที่เป็นข้อจำกัดในการเข้าให้บริการและการยกเลิกบริการ (exit and entry restrictions) ในเส้นทางต่าง ๆ ออกไป ซึ่งแต่ก่อนเป็นอำนาจของคณะกรรมการการบินพลเรือนในการกำหนดว่าจะ

⁵⁸David G. Monk, "The lessons of airline regulation and deregulation : Will we make the same mistakes in space," The journal of air law and commerce 57 : 724.

ให้สายการบินใดให้บริการในเส้นทางใดบ้าง ภายหลังจากเปิดเสรีแล้วการบินต่าง ๆ สามารถเลือกที่จะให้บริการในเส้นทางใดก็ได้ที่คุ้มทุนและตัดเส้นทางที่ขาดทุนออกโดยไม่ต้องขออนุญาตต่อคณะกรรมการการบินพลเรือน ทำให้สายการบินสามารถบริหารเส้นทางบินของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การปรับปรุงการใช้เชื้อเพลิงอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย⁵⁹

การที่สายการบินสามารถเลือกเส้นทางบินได้เองโดยอิสระทำให้มีการเลือกที่จะให้บริการในเส้นทางที่สามารถทำกำไรได้ดี คือ เส้นทางที่เป็นระยะทางยาว (long-haul) และเส้นทางที่เป็นเมืองใหญ่ ๆ ที่มีจำนวนผู้โดยสารนิยมใช้บริการมาก เส้นทางสั้น ๆ (short-haul) และเส้นทางที่เป็นเมืองเล็ก ๆ ที่ไม่สามารถทำกำไรให้ได้สายการบินต่าง ๆ ก็ยกเลิกการบริการในเส้นทางดังกล่าว โดยที่ผู้บริการเลือกบริการแต่ตลาดที่ทำกำไร โดยก่อนการเปิดเสรีการบินนั้นคณะกรรมการการบินพลเรือน บังคับให้สายการบินต้องให้บริการในเส้นทางเหล่านี้ ภายหลังจากเปิดเสรีกฎหมายอนุญาตให้สายการบินละทิ้งเส้นทางเหล่านี้ได้⁶⁰ การเปิดเสรีทำให้เมืองเล็ก ๆ 140 เมืองได้ถูกยกเลิกบริการและอีก 190 เมืองเมื่อสายการบินใหญ่ ๆ ยกเลิกบริการไปแล้วก็มี สายการบินเล็ก ๆ แบบเช่าเหมาลำ (commuter airline) ก็เข้ามาให้บริการแทน ซึ่งนักวิชาการฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเป็นผลเสีย เนื่องจากการที่สายการบินเล็ก ๆ บริการทำให้ได้รับบริการที่ไม่สะดวกสบายและมีความปลอดภัยน้อยกว่าการให้บริการจากสายการบินใหญ่ โดยใช้เครื่องบินที่ใหญ่กว่า⁶¹ แต่ก็มีนักวิชาการอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเป็นผลดี เพราะการที่สายการบินเล็ก (commuter airline) ให้บริการแทนที่สายการบินใหญ่ ๆ ที่เคยให้บริการอยู่เดิม โดยใช้เครื่องบินที่เล็กกว่าเดิมแต่เพิ่มความถี่ในการให้บริการทำให้ผู้โดยสารได้รับความสะดวกขึ้น⁶² กว่าที่สายการบินใหญ่ ๆ ใช้เครื่องบินขนาดใหญ่ที่มีความจุได้หลายที่นั่งให้บริการเพียงไม่กี่เที่ยว ซึ่งเวลาที่ให้บริการไม่ตรงกับความต้องการทำให้มีที่นั่งเหลือมากเป็นการใช้เชื้อเพลิงอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

⁵⁹ Ibid., p. 13-14.

⁶⁰ V. Foster Rollo, Aviation law: An introduction, 4th ed. p. 104.

⁶¹ David G. Monk, "The lessons of airline regulation and deregulation: Will we make the same mistakes in space," The journal of air law and commerce 57 : 729.

⁶² Steven A. Morrison, "U.S. domestic aviation," in The age of regulatory reform, eds. Kenneth Button and Dennis Swann, p. 153.

จากผลกระทบที่เกิดขึ้นในการสูญเสียการให้บริการของเมืองเล็ก ๆ หรือเมืองในชนบท เกิดจากในภาวะตลาดเสรีนั้น ผู้ประกอบการมีอิสระในการประกอบธุรกิจโดยที่รัฐไม่ได้เข้าควบคุม ทำให้เกิดผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นเนื่องจากการขาดโครงสร้างในการกำกับดูแล โดยเกิดการที่ผู้ประกอบการเลือกบริการเฉพาะเส้นทางที่มีจราจรสูงสามารถทำกำไรได้ และละทิ้งเส้นทางที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ คือตกอยู่ในสภาวะ Cream-skimming ทำให้ประชาชนที่อยู่ตามชนบท หรือเมืองเล็ก ๆ ที่ถูกสายการบินละทิ้งเส้นทางไปได้รับความเดือนร้อนจากการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ ซึ่งถือเป็นจุดเสียของการเปิดเสรีการบินพาณิชย์จุดหนึ่งที่สำคัญที่ประเทศไทยควรคำนึงถึง เพราะจะมีจังหวัดในภูมิภาคบางจังหวัดต้องสูญเสียการบริการขนส่งทางอากาศไปหากมีการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ เช่น จังหวัดตาก จังหวัดบุรีรัมย์ เพราะในการให้บริการในเส้นทางกรุงเทพฯ-ตาก หรือกรุงเทพฯ-บุรีรัมย์ นั้นเป็นเส้นทางที่ไม่ทำกำไร แต่รัฐบังคับให้คงการบริการในเส้นทางเหล่านี้ไว้ หากได้เปิดเสรีการบินพาณิชย์โดยให้ผู้ประกอบการเลือกบริการในเส้นทางต่าง ๆ ได้เองอย่างอิสระแล้ว สายการบินก็ต้องตัดการบริการในเส้นทางเหล่านี้อย่างแน่นอน เพราะเป็นเส้นทางที่ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน

นอกจากนี้ยังมีอีกปรากฏการณ์หนึ่งซึ่งเกี่ยวกับโครงสร้างเส้นทาง การให้บริการของสายการบินได้เปลี่ยนไปภายหลังการเปิดเสรี คือ สายการบินจะใช้สนามบินใดสนามบินหนึ่งเป็นศูนย์กลาง เพื่อขนผู้โดยสารจากที่ต่าง ๆ มาเปลี่ยนเครื่องหรือหยุดรอ เพื่อที่จะไปสู่จุดหมายปลายทางอีกที่หนึ่งเรียกว่า "Hub and spoke concept"⁶³ แทนที่จะบินจากจุดเริ่มต้นไปยังจุดหมายปลายทางเลย (point to point route structure) ทำให้สายการบินสามารถให้บริการในจุดเริ่มต้นไปยังจุดหมายปลายทางกับผู้โดยสารเลือกได้เพิ่มมากขึ้น แต่ผู้โดยสารก็ต้องเสียเวลากับการเดินทางเพิ่มขึ้นโดยการที่ต้องเปลี่ยนเครื่องที่สนามบินที่สายการบินนั้นใช้เป็นศูนย์กลาง⁶⁴

⁶³"With a hub and spoke route structure, passengers bound for different destinations travel in the same aircraft from their origins along the "spoke" to a "hub". At the hub, passengers bound for the same destination are grouped on the same aircraft for the outbound trip along a spoke to the final destination." Ibid., p. 153.

⁶⁴James P. Rakowski and David Bejou. "Structural change and the nature of competition in the deregulated U.S. airline industry," Transportation practitioners journal (1992): 254.

ข) ราคาค่าโดยสาร (Price)

สิ่งสำคัญที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดการเปิดเสรีการบินก็คือ ความเชื่อมั่นที่ว่า การเปิดเสรีจะทำให้ค่าโดยสารจะลดลงเป็นประโยชน์กับผู้บริโภค อันเนื่องมาจากการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น

ในระหว่างปี ค.ศ.1978 ถึง 1986 นั้น ต้นทุนในการผลิตต่อระยะทางหนึ่งไมล์ที่ผู้โดยสารเดินทางลดลง 2.6% ต่อปี เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าระดับค่าโดยสารโดยเฉลี่ยก็จะลดลงด้วยหลังจากที่เปิดเสรี แต่การให้บริการของสายการบินในแบบ “Hub and spoke” นั้นทำให้ผู้โดยสารต้องใช้ระยะทางในการเดินทางที่ยาวกว่าระยะทางที่ใช้ก่อนการเปิดเสรี เพราะต้องแวะเปลี่ยนเครื่องที่ สนามบินที่เป็นศูนย์กลางก่อนแทนที่จะเดินทางไปยังจุดหมายเลย ด้วยเหตุนี้ถึงแม้ว่าต้นทุนในการเดินทางต่อหนึ่งไมล์จะต่ำลง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าทำให้ค่าโดยสารโดยเฉลี่ยต่ำลงด้วย เพราะระยะทางที่ใช้ในการเดินทางมากขึ้น

อย่างไรก็ดี ค่าโดยสารส่วนใหญ่ก็ลดลง โดยเฉพาะในตลาดการบินในเมืองใหญ่ๆ และตลาดขนาดกลางที่มีการแข่งขันกันให้บริการของสายการบินหลายสาย ทำให้มีการลดราคาค่าโดยสารลง เพื่อดึงดูดลูกค้าให้มาใช้บริการสายการบินของตน เกิดการแข่งขันกันด้านราคาของสายการบินต่าง ๆ ขึ้นในเมืองใหญ่ แต่ในตลาดการบินในเมืองเล็ก ๆ นั้นจำนวนสายการบินที่แข่งขันในตลาดลดลง ทำให้ราคาค่าโดยสารเพิ่มขึ้น ในบางครั้งค่าโดยสารอาจสูงขึ้นไปถึง 300% จากปี ค.ศ.1978 ถึง 1988 ดังนั้น ภายหลังจากการเปิดเสรีการบินจึงเกิดความแตกต่างของระดับราคาค่าโดยสารในขนาดของตลาดการบินที่ต่างกัน เป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างระดับการแข่งขันของผู้ประกอบการมีผลต่อราคาค่าโดยสารมากกว่าต้นทุนในการให้บริการ ยิ่งไปกว่านั้นหากว่าระดับของการแข่งขันยิ่งลดลง ราคาค่าโดยสารก็จะขยับสูงขึ้นตามไปด้วย⁶⁵

⁶⁵ Andrew R. Goetz and Paul Stephen Demsey, “Airline deregulation ten years after: Something foul in the air,” The journal of air law and commerce 54 : 950-951.

3. ผลกระทบในเรื่องความปลอดภัย

การเปิดเสรีเป็นผลให้การแข่งขันในตลาดการบินเพิ่มสูงขึ้นด้วย เพราะการแข่งขันระหว่างสายการบินที่มากขึ้นจากการเปิดเสรีทำให้ผู้ประกอบการสายการบินต่าง ๆ ต้องประสบกับภาวะที่ได้กำไรจากการประกอบการน้อยลง เป็นธรรมชาติของการบริหารธุรกิจ เมื่อเกิดเหตุการณ์เช่นนี้ขึ้น ก็ต้องหามาตรการในการตัดต้นทุนในการประกอบการลง ในอุตสาหกรรมการบินพาณิชย์ ต้นทุนที่สามารถตัดได้รวดเร็วที่สุดคือ ต้นทุนในการบำรุงรักษาเครื่องบิน ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดต่อความปลอดภัย⁶⁶ จึงมีผู้เป็นห่วงว่าการเปิดเสรีการบินจะทำให้เกิดอุบัติเหตุเพิ่มมากขึ้นด้วย ความปลอดภัยจึงเป็นสิ่งที่ทุกคนจับตามองว่าภายหลังจากการเปิดเสรีแล้วจะทำให้ความปลอดภัยในการเดินอากาศจะลดลงหรือไม่

สิ่งที่สำคัญที่สุดที่ต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากการเปิดเสรีในประเด็นเรื่องความปลอดภัยก็คือ ความปลอดภัยนั้นไม่ได้เปิดเสรีไปด้วย องค์การบริหารการบินแห่งสหรัฐ (Federal aviation administration หรือ FAA) ก็ยังคงทำหน้าที่รับผิดชอบต่อการบังคับใช้มาตรฐานความปลอดภัยกับสายการบินต่าง ๆ อยู่เหมือนเดิม ได้มีผู้ศึกษาหลายคนพบว่า การเปิดเสรีการบินพาณิชย์นั้นไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยเลย⁶⁷ อย่างไรก็ดี เพื่อเป็นการพิสูจน์ให้เห็นว่าการเปิดเสรีไม่ได้ลดความปลอดภัย โดยดูจากสถิติเปรียบเทียบทั้งก่อนและหลังการเปิดเสรี โดยอัตราเฉลี่ยการเกิดอุบัติเหตุที่เป็นอันตรายถึงชีวิต ในช่วงระยะเวลา 10 ปีก่อนการเปิดเสรีในปี ค.ศ.1978 คิดเป็นร้อยละ 0.86 ต่อรายได้ค่าโดยสารพันล้านล้านเหรียญ (per billion revenue passenger-miles) และร้อยละ 0.67 ต่อจำนวนผู้โดยสารหนึ่งล้านคน (per million passenger enplanements) เปรียบเทียบกับช่วงหลังการเปิดเสรีในช่วงปี ค.ศ. 1979-1985 คือ ร้อยละ 0.37 ต่อรายได้ค่าโดยสารพันล้านเหรียญ (billion revenue passenger-miles) และร้อยละ 0.32 ต่อผู้โดยสารหนึ่งล้านคน (million passenger enplanements)⁶⁸

⁶⁶ David G. Monk, "The lesson of airline regulation and deregulation: Will we make the same mistakes in space," *The journal of air law and commerce* 57: 732-738.

⁶⁷ "There is no credible evidence in air transportation, or any other industry, linking safety performance to economic regulation" Globe Devra, "Safety and profits in the Airline Industry," *Journal of industrial economics* 34 (1986): 305-318.

⁶⁸ Steven A. Morrison, "U.S. domestic aviation," in *The age of regulatory reform*, eds. Kenneth Button and Dennis Swann, p. 160-161.

จะเห็นได้ว่าอัตราเฉลี่ยการเกิดอุบัติเหตุที่เป็นอันตรายถึงชีวิตหลังการเปิดเสรีการบินพาณิชย์แล้วมีจำนวนลดลง พิสูจน์ได้ว่าการปิดเสรีการบินพาณิชย์ไม่ได้ทำให้ระดับความปลอดภัยนั้นลดลง อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่มีสถิติซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเปิดเสรีกับความปลอดภัยได้ แต่โดยหลักการแล้วการเปิดเสรีน่าจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในการบิน อันเนื่องมาจากแนวปฏิบัติทางธุรกิจนั้นเมื่อเกิดการแข่งขันในธุรกิจมากขึ้น ผู้ประกอบการย่อมต้องทำทุกวิถีทางเพื่อให้กิจการของตนสามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการรายอื่นได้ โดยการลดต้นทุนที่เห็นว่าไม่จำเป็นลง ต้นทุนในการรักษาความปลอดภัย เช่น การบำรุงรักษาเครื่องยนต์ นั้นเป็นต้นทุนซึ่งเป็นการลงทุนระยะยาว (Long term) จะส่งผลตอบแทนในระยะยาว ซึ่งผู้ประกอบการอาจไม่เห็นถึงความสำคัญ โดยจะเห็นการลงทุนในระยะสั้น (short term) ซึ่งส่งผลตอบแทนให้เห็นเร็วกว่าเป็นเรื่องสำคัญ เช่น การลงทุนในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ จะส่งผลต่อยอดขายให้เพิ่มขึ้นเร็วกว่า ผู้ประกอบการจึงอาจเน้นการลงทุนไปในการลงทุนในระยะสั้นมากกว่า ส่งผลให้การลงทุนในระยะยาว โดยเฉพาะเรื่องความปลอดภัยมีน้อยลง ความปลอดภัยในการบริการจึงย่อมลดน้อยลงหากในตลาดการบินพาณิชย์มีการแข่งขันกันสูงขึ้น ดังนั้นหากมีการเปิดเสรีตลาดการบินพาณิชย์ ซึ่งมีการแข่งขันในตลาดสูง รัฐจึงต้องดูแลเรื่องความปลอดภัยในการประกอบกิจการของสายการบินให้เข้มงวดมากยิ่งขึ้น โดยยึดตามมาตรฐานการบินขององค์การการบินระหว่างประเทศ (ICAO) อย่างเคร่งครัด ถึงแม้ว่าการบินภายในประเทศ (domestic) จะไม่มีพันธกรณีตามอนุสัญญาชิคาโกให้ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่ ICAO กำหนดขึ้น แต่เพื่อให้มาตรฐานการบินภายในประเทศเป็นที่ยอมรับในระดับสากลและเพื่อความปลอดภัยของประชาชน จึงควรมานำมาตรฐานการบินขององค์การการบินระหว่างประเทศมาใช้ในการบินภายในประเทศด้วย

3.5.2 การเปิดเสรีการบินพาณิชย์ภายในประเทศของประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดาก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้เปิดเสรีการบินพาณิชย์ภายในประเทศของตนโดยการลดกฎเกณฑ์ (deregulation) ในการควบคุมการประกอบธุรกิจการบินของตน ซึ่งสภาพอุตสาหกรรมการบินพาณิชย์ภายในประเทศของแคนาดาจะคล้ายกับประเทศไทยคือตลาดถูกผูกขาดโดยสายการบินของรัฐ ซึ่งต่างจากสหรัฐอเมริกาโดยสหรัฐนั้นไม่มีสายการบินที่เป็นของรัฐประกอบการในอุตสาหกรรมการบินของประเทศเลย ผู้ประกอบการล้วนแต่เป็นสาย

การบินของเอกชนทั้งสิ้น ดังนั้นจึงควรศึกษาการเปิดเสรีของแคนาดาเพื่อเป็นแบบอย่างในการเปิดเสรีของประเทศไทยได้อย่างใกล้เคียง ดังนี้

3.5.2.1 นโยบาย

(1) นโยบายก่อนการเปิดเสรี (ก่อนปี ค.ศ.1984) นโยบายการควบคุมการบินพาณิชย์ในประเทศของแคนาดา ก่อนการเปิดเสรีนั้นเป็นแบบเคร่งครัด ทั้งนี้เพื่อจะคุ้มครองด้วยการบินของรัฐ จากการแข่งขันกับเอกชนอื่น โดยมีสถานะเป็นการผูกขาดโดยผู้ประกอบการ 2 ราย (duopoly)⁶⁹ เป็นผู้ประกอบการของรัฐหนึ่งรายคือ Air Canada และผู้ประกอบการเอกชนหนึ่งรายคือ Pacific Airline (CP) ให้ประกอบการบินขนส่งในเส้นทางภายในประเทศ ส่วนเอกชนรายอื่นจะอนุญาตให้แต่ละสายการบินให้ประกอบการเป็นการเฉพาะบางพื้นที่เท่านั้น (assigned specific and mutually exclusive geographic territories)

(2) นโยบายเปิดเสรี

เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ.1984 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้ประกาศนโยบายการควบคุมการบินของประเทศใหม่ โดยการยกเลิกเงื่อนไขการเข้าสู่ตลาดและอนุญาตให้สายการบินมีอิสระในการลดราคาค่าบริการเอง และอนุญาตให้เพิ่มราคาได้ตามอัตราเงินเฟ้อและต้นทุน โดยนโยบายนี้จะปรับใช้กับภาคใต้ของแคนาดาเท่านั้น (มีประชากรประมาณ 95% ของประเทศ) ส่วนในทางภาคเหนือใช้นโยบายเข้มงวดอย่างเดิม⁷⁰ นอกจากนี้รัฐบาลได้แปรรูป (privatize) สายการบิน Air Canada ซึ่งเป็นสายการบินของรัฐให้เป็นเอกชนเพื่อประกันว่าจะได้รับประโยชน์จากการเปิดเสรีอย่างเต็มที่

⁶⁹Richard Janda, "The retreat of command and control regulation and the hesitant advance of antitrust in the airline industry," Contemporary Law 1994, (Canada: Institute of comparative law, McGill University, 1994), p.627.

⁷⁰Ourr T.H., Standury W.T. and Tretheway N.W., Airline deregulation in Canada and its Economic Effect," Working paper No.90 (Canada: Faculty of Commerce and Business Administration, U.B., 1990), p.3-4.

3.5.2.2 กฎหมาย

(1) ก่อนการเปิดเสรีกฎหมายที่ควบคุมการบินคือพระราชบัญญัติ Aeronautic act ได้ควบคุมการบินพาณิชย์ภายในประเทศ ในประเด็นสำคัญ ดังนี้⁷¹

ก. การเข้าสู่ตลาด

ผู้ประกอบการต้องขออนุญาตต่อคณะกรรมการการขนส่งทางอากาศ (Air transport Committee (ATC)) โดยแสดงให้เห็นว่าการให้บริการที่ขออนุญาตนั้นเป็นความจำเป็นและความสะดวกสบายของสาธารณะในปัจจุบันและอนาคต (present and future public convenience and necessity (PCN) และการเข้าสู่ตลาดนั้นจะไม่มีผลกระทบต่อผลกำไรของสายการบินที่ให้บริการอยู่เดิม

ข. เส้นทาง สายการบินที่ให้บริการต้องขออนุญาตทำการในแต่ละเส้นทาง (route by route basis) และต้องให้บริการเฉพาะจุดที่ได้รับอนุญาตในใบอนุญาตเท่านั้น

ค. ราคาค่าบริการ (fare)

ราคาค่าบริการต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการการขนส่งแห่งชาติ (ATC) โดยคณะกรรมการจะควบคุมเพื่อไม่ให้เกิดการแข่งขันกันตัดราคาเกิดขึ้น

(2) กฎหมายที่ใช้ภายหลังการเปิดเสรี

พระราชบัญญัติ National Transportation Act 1987 เป็นกฎหมายซึ่งใช้ในการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ มีผลบังคับใช้ในปี 1988 ได้แบ่งการเปิดเสรีเป็น 2 ส่วนคือ การเปิดเสรีเต็มรูปแบบในภาคใต้ของประเทศ และเปิดเสรีบางส่วนในภาคเหนือ

ก. การเปิดเสรีเต็มรูปแบบในภาคใต้

1. การเข้าสู่ตลาดให้อยู่บนพื้นฐานแห่งหลักความตั้งใจและความสามารถในการให้บริการ (fit, willing and able)

2. เส้นทาง ยกเลิกเงื่อนไขเรื่องเส้นทางในใบอนุญาต และการละทิ้งเส้นทางได้เพียงแจ้งก่อนล่วงหน้า 60 วัน

3. ราคาโดยสาร สามารถขึ้นลงได้เสรี แต่สายการบินต้องประกาศ (publish) ราคาโดยไม่สามารถเก็บเกินราคาที่ประกาศได้ ยกเว้นการขึ้นราคาโดยสารในเส้น

⁷¹ Ibid., p.3

ทางที่ถูกผูกขาดต้องร้องขอต่อองค์กรการขนส่งแห่งชาติ (National Transportation Agency) เสียก่อน

ข. การเปิดเสรีบางส่วนในภาคเหนือ

1. การเข้าสู่ตลาด อยู่บนหลักการความตั้งใจและความสามารถในการให้บริการ (fit, willing and able) ในกรณีที่เป็นผู้ประกอบการรายใหม่ จะต้องแสดงให้เห็นถึงการลดลงหรือความไม่เพียงพอของบริการการบินภายในประเทศด้วย

2. ค่าโดยสาร การขึ้นค่าโดยสารต้องร้องขอต่อ National Transportation Agency ก่อน

3. การละทิ้งเส้นทางต้องแจ้งล่วงหน้าก่อน 60 วัน

4. การอุดหนุน (Subsidy) รัฐจะให้การอุดหนุนต่อเส้นทางที่มีความจำเป็นในการให้บริการที่ไม่สามารถเป็นเส้นทางที่สามารถทำการค้าได้

3.5.2.3 ผลกระทบที่เกิดจากการเปิดเสรี

ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมการบินพาณิชย์ในประเทศแคนาดานั้นมีความคล้ายคลึงกับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสหรัฐอเมริกา คือทำให้ราคาค่าโดยสารและการบริการดีขึ้น แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นสำคัญที่สุดคือ การรวมกิจการของสายการบินต่าง ๆ มากขึ้น