

บทที่ 5

การปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยให้สอดคล้องกับการเปิดเสรี การbinพาณิชย์ในประเทศไทย

การbinพาณิชย์แบบเสรีเป็นรูปแบบการที่รัฐควบคุมการประกอบธุรกิจกิจการการbinพาณิชย์ โดยการปล่อยให้ตลาดการbinพาณิชย์ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันและความเสมอภาคกันระหว่างผู้ประกอบการ โดยใช้กลไกตลาดเป็นตัวควบคุมและสร้างสมดุลของการประกอบกิจการbinพาณิชย์ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อทั้งตัวผู้ให้บริการและประชาชนผู้รับบริการ รัฐจะไม่เข้าไปควบคุมตลาดเองเหมือนการbinพาณิชย์แบบเคร่งครัด แต่โดยที่กิจการการbinพาณิชย์ นั้นเป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly) ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งในการทำให้เกิดความล้มเหลวของระบบตลาดได้ รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงตลาดการbin แต่ทั้งนี้การแทรกแซงควรมีลักษณะเพื่อเป็นการเอื้ออำนวยให้กลไกของตลาดทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์เพื่อป้องกันความล้มเหลวของระบบกลไกของตลาดเท่านั้น

สำหรับประเทศไทยนั้นมีกฎหมายที่ใช้ควบคุมการbinพาณิชย์ในประเทศอย่างเคร่งครัด โดยรัฐเข้าไปควบคุมการประกอบธุรกิจในตลาดการbinพาณิชย์เสียเอง โดยควบคุมทั้งในเรื่องการเข้าสู่ตลาด เส้นทาง การให้บริการ และราคาค่าบริการดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ดังนั้นหากประเทศไทยจะเปิดเสรีการbinพาณิชย์ในประเทศอย่างแท้จริงในอนาคต ประเทศไทยต้องปรับปรุงกฎหมายในการควบคุมการbinพาณิชย์บางประเทศเสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับการbinพาณิชย์แบบเสรี เพราะกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ไม่เหมาะสมกับการbinพาณิชย์แบบเสรี เนื่องจากกฎหมายมีลักษณะที่ควบคุมการประกอบธุรกิจอย่างเคร่งครัด ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ประกอบกับการที่กฎหมายได้ให้อำนาจกับรัฐสามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาอนุญาตให้ผู้ประกอบการเข้าสู่ตลาดการbinพาณิชย์ ทำให้การเปิดเสรีการbinพาณิชย์หรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในการกำกับดูแลกิจการการbinพาณิชย์ของประเทศ ซึ่งการให้การเปิดเสรี

ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอนสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาตามรัฐบาลที่เปลี่ยนไป ซึ่งไม่เหมาะสมกับสภาพการลงทุนของกิจการการบินพาณิชย์ที่ต้องการความมั่นคงในการลงทุนสูง เพราะใช้เงินในการลงทุนมาก หากจะให้มีผู้ประกอบการเข้ามาแข่งขันกันให้บริการในตลาดการบินมากขึ้นเพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ตามหลักตลาดแบบเสรีแล้ว ประเทศไทยต้องปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ภายในประเทศ ดังนี้

5.1 การปรับปรุงกฎหมายที่ควบคุมการบินพาณิชย์

5.2 การปรับปรุงองค์การที่ควบคุมการประกอบธุรกิจการบินพาณิชย์

5.1 การปรับปรุงกฎหมายที่ควบคุมการบินพาณิชย์

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการบินพาณิชย์แบบเสรีนั้นเป็นการให้กลไกของตลาดเป็นผู้ควบคุมตลาดเอง รัฐจึงลดบทบาทในการเข้าไปควบคุมการประกอบธุรกิจของสายการบินโดยตรง แต่รัฐจะเข้าแทรกแซงในกรณีที่เกิดความล้มเหลวของตลาด ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้อีกแม้ว่าจะอยู่ในระบบตลาดเสรีแล้วก็ตาม ทั้งนี้ก็เพราะว่าสภาพของกิจการการบินพาณิชย์เป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly) การประกอบกิจการต้องใช้เงินลงทุนสูงจึงต้องอาศัยฐานของผู้ใช้บริการที่กว้าง เพื่อก่อให้เกิดการประหยัดขนาดของการผลิต (economic of scale) และก่อให้เกิดความคุ้มทุนในการประกอบกิจการ ดังนั้นผู้ประกอบการที่อยู่ในตลาดจึงต้องเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ มีเงินทุนสูง จึงสามารถอยู่รอดในตลาดที่มีการแข่งขันได้ ทำให้ตลาดการบินมีผู้ประกอบการอยู่เพียงไม่กี่ราย จึงอาจเกิดภาวะการผูกขาดโดยเอกชน เกิดขึ้นได้อีกในตลาดภายหลังการเปิดเสรี โดยรูปแบบของกฎเกณฑ์การกำกับดูแลอันเนื่องมาจากความล้มเหลวของระบบตลาดเสรี แบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ

5.1.1 กฎเกณฑ์การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ (Economic Regulation)

กฎหมายของประเทศไทยที่ควบคุมการประกอบธุรกิจการบินพาณิชย์ ซึ่งถือเป็นกฎเกณฑ์การกำกับดูแลทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งต้องแก้ไขปรับปรุงให้การประกอบธุรกิจเป็นไปตามกลไกตลาด ตามหลักการตลาดเสรี ดังนี้คือ

5.1.1.1 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58

เป็นกฎหมายซึ่งควบคุมการเข้าประกอบกิจการหรือการเข้าสู่ตลาดเป็นอุปสรรคในการเข้ามาแข่งขันในการให้บริการในตลาดการบินพาณิชย์ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ในข้อ 3 ข้อ 4 และข้อ 7 ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้บัญญัติให้กิจการเดินอากาศเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งห้ามมิให้ผู้ใดประกอบการ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี ซึ่งการอนุญาตหรือให้สัมปทานนั้น รัฐอาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ที่เห็นจำเป็นและสมควรเพื่อให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามได้ รวมถึงมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในใบอนุญาตตามที่เห็นสมควรได้ โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการเดินอากาศแบบประจำและไม่ประจำทั้งภายในและระหว่างประเทศของผู้ประกอบการไทย ซึ่งทำให้การอนุญาตให้เข้าประกอบการหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียว แม้จะมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการในการขออนุญาต (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 4) ก็เป็นคุณสมบัติที่กำหนดขึ้นโดยฝ่ายบริหารซึ่งไม่แน่นอนสามารถเปลี่ยนแปลงเมื่อใดก็ได้ รัฐอาจจำกัดการแข่งขันเมื่อใดได้ตามนโยบายของรัฐบาล ทำให้เกิดการผูกขาดขึ้นในตลาดการบินพาณิชย์ได้ ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดของต่างประเทศแล้ว คงจะเปรียบได้กับหลักความเหมาะสมและความจำเป็นของสาธารณะ (public convenience and necessity) ของอเมริกาและแคนาดา ซึ่งเป็นคุณสมบัติการเข้าสู่ตลาดที่ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในการควบคุมการบินพาณิชย์ของประเทศที่มีความเห็นว่ากิจการการบินเป็นกิจการที่เป็นสาธารณูปโภค ต้องควบคุมอย่างใกล้ชิด ทำให้ไม่มีผู้ประกอบการรายใหม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบการได้ก่อนการเปิดเสรีการเข้าสู่ตลาด

ดังนั้นประเทศไทยจึงควรแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมการเข้าสู่ตลาดของธุรกิจการขนส่งทางอากาศ จากปัจจุบันที่ให้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐซึ่งไม่แน่นอนเป็นหลักประกันในการคงสภาพการแข่งขันในตลาดการบินไม่ได้ ทำให้เกิดการผูกขาดเกิดขึ้นได้ ตามนโยบายของรัฐซึ่งเป็นสาเหตุการของล้มเหลวของกลไกตลาด ดังนั้นจึงควรเปลี่ยนมาเป็นการสร้างหลักเกณฑ์มาตรฐานในการเข้าสู่ตลาดขึ้น โดยกำหนดเป็นคุณสมบัติของผู้ที่ประกอบการจะต้องมีในการเข้าสู่ตลาดเอาไว้ เมื่อเอกชนมีคุณสมบัติดังกล่าว รัฐจะต้องอนุญาตให้เข้าสู่ตลาดได้ทันที โดยกำหนดไว้ในกฎหมาย เป็นการประกันความแน่นอนในการลงทุนให้กับผู้ประกอบการ เพราะกิจการการบินนั้นเป็นกิจการซึ่งต้องใช้เงินลงทุนสูง

จึงต้องการความมั่นคงในการลงทุน หากการเข้าสู่ตลาดขึ้นอยู่กับนโยบายซึ่งเป็นดุลยพินิจที่ไร้อำนาจผูกขาด อาจถูกยกเลิกใบอนุญาตเมื่อใดก็ได้ ทำให้ไม่มีความมั่นคงในการประกอบการ ทำให้ไม่มีผู้ใต้อายากเข้ามาแข่งขันกันประกอบการก็จะเกิดการผูกขาดตลาดการบินขึ้นได้ โดยรูปแบบการกำหนดคุณสมบัตินี้ใช้กับการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ในประเทศสหรัฐและแคนาดาเช่นกัน รัฐได้กำหนดให้ผู้ประกอบการมีความพร้อมในการให้บริการ (fit, willing and able) โดยกำหนดเป็นคุณสมบัติไว้ซึ่งจะเป็นคุณสมบัติในเรื่องการบริหาร (managerial skills) ความสามารถทางด้านเทคนิค (technical ability) และแหล่งเงินทุนที่เพียงพอ (sufficient financial resource)¹ ซึ่งประเทศไทยควรนำมาใช้ ส่วนรายละเอียดว่าคุณสมบัติในแต่ละเรื่องจะต้องเป็นอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

5.1.1.2 ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง นโยบายการบินพาณิชย์ สำหรับสายการบินเอกชนภายในประเทศ

ประกาศกระทรวงคมนาคมฉบับนี้เป็นอุปสรรคในการประกอบธุรกิจของสายการบิน ทำให้ตลาดการบินพาณิชย์ไม่อยู่บนพื้นฐานของการแข่งขัน โดยคุ้มครองสายการบินของรัฐมิให้เอกชนสามารถบินแข่งขันได้ โดยการห้ามไม่ให้สายการบินของเอกชนบินทับเส้นทางบินภายในประเทศของสายการบินของรัฐ จึงควรยกเลิกประกาศกระทรวงคมนาคมฉบับนี้เสีย เพื่อให้ผู้ประกอบการทุกคนสามารถแข่งขันกันในตลาดได้อย่างเท่าเทียมซึ่งจะทำให้กลไกตลาดทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งกลไกตลาดจะเป็นผู้กำหนดเส้นทางที่สายการบินจะให้บริการ ซึ่งจะสอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภคมากที่สุด

แต่จากประสบการณ์ในการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ในประเทศของอเมริกาและแคนาดา พบว่า การให้สายการบินเป็นผู้เลือกเส้นทางบริการเองโดยไม่มีการควบคุมนั้น ทำให้เกิดภาวะ Cream-skimming ขึ้น คือสายการบินจะเลือกบริการเฉพาะในเส้นทางที่ทำกำไรมากเท่านั้น ทำให้เกิดการละทิ้งเส้นทางที่ไม่อาจทำกำไรได้ เช่น ในเมืองชนบทที่ห่างไกล มีคนอาศัยอยู่น้อย ซึ่งในประเทศแคนาดาได้แก้ปัญหานี้โดยการให้การอุดหนุน (subsidize) ในเส้น

¹Henri Wassenbergh, "The Regulation of Market entry." Lecture in air law, McGill University, Nov. 2th 1994

ทางที่เป็นเมืองทุรกันดาร โดยเฉพาะในภาคเหนือของประเทศ แก่สายการบินที่ให้บริการในเส้นทางเหล่านี้อยู่ เพราะหากชุมชนเหล่านั้นสูญเสียการจราจรทางอากาศไปแล้ว จะไม่สามารถติดต่อกับโลกภายนอกได้โดยการคมนาคมทางอื่น เนื่องจากสภาพภูมิประเทศที่ห่างไกลมาก รัฐจึงต้องให้เงินอุดหนุนเส้นเพื่อคงการบริการในทางเหล่านี้ เพราะการบริการการบินถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญซึ่งรัฐต้องจัดทำให้ประชาชนในประเทศแคนาดา สำหรับประเทศไทยนั้นมีสภาพภูมิประเทศที่ไม่กว้างใหญ่เหมือนแคนาดา ดังนั้นหากเปิดเสรีให้สายการบินสามารถเลือกเส้นทางบริการได้โดยอิสระและไม่บังคับให้สายการบินของรัฐทำการบินในเส้นทางที่ขาดทุนอยู่เหมือนในปัจจุบัน ก็อาจทำให้มีจังหวัดต่าง ๆ ในภูมิภาคบางจังหวัด ซึ่งเป็นเส้นทางไม่ทำกำไร ถูกยกเลิกบริการได้ แต่ผู้เขียนเห็นว่ารรัฐไม่ต้องดำเนินมาตรการ (subsidize) เพื่อคงเส้นทางเหล่านี้ไว้เหมือนกับแคนาดา เพราะการบริการการบินในเส้นทางเหล่านี้ไม่ใช่เป็นปัจจัยขั้นพื้นฐาน ซึ่งสามารถชดเชยบริการการบินได้โดยเปลี่ยนไปใช้บริการเดินทางประเภทอื่น เช่น ทางรถ ทางรถไฟแทนได้ เพราะประเทศไทยมิได้มีสภาพภูมิประเทศที่กว้างใหญ่เหมือนแคนาดา การบริการขนส่งทางอื่นก็สามารถให้บริการทดแทนได้ในระดับที่ใกล้เคียงกัน

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

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2479 มาตรา 15(3) ได้ให้อำนาจกับคณะกรรมการการบินพลเรือนในการพิจารณาอนุมัติอัตราค่าบริการของสายการบิน คือ ค่าโดยสาร ค่าระวางการขนส่งสินค้า และค่าบริการอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นการให้รัฐควบคุมราคาค่าบริการของสายการบินและค่าบริการการบิน ซึ่งอาจทำให้ราคาค่าบริการไม่เป็นไปตามกลไกของตลาด

สิ่งสำคัญที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดการเปิดเสรีการบิน นอกจากเพื่อสนองตอบต่อความต้องการที่เพิ่มสูงขึ้น ก็คือความเชื่อมั่นที่ว่า การเปิดเสรีจะทำให้ค่าโดยสารลดลง อันเนื่องมาจากการแข่งขันกันในตลาดการบินที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค

จากประสบการณ์ในการเปิดเสรีของสหรัฐอเมริกาและแคนาดา พบว่า อัตราค่าโดยสารโดยเฉลี่ยลดลง ซึ่งเกิดจากการแข่งขันกันให้บริการ แต่อาจมีในบางเส้นทาง เช่น ในเมืองเล็ก ๆ ที่มีการจราจรน้อย จะมีค่าโดยสารสูงขึ้น เพราะในเส้นทางเหล่านี้มีต้นทุนที่ต้องเสีย

ไปสูง และมีฐานผู้ใช้บริการที่แคบ (จำนวนน้อย) ทำให้ไม่มีการประหยัดขนาด (economic of scale) ในการลงทุน จึงทำให้ต้นทุนบริการสูง ราคาของค่าบริการจึงต้องสูงตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม การที่ค่าโดยสารสูงขึ้นนี้ก็กระทบต่อประชาชนส่วนน้อย แต่ประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับประโยชน์จากการที่ค่าโดยสารโดยเฉลี่ยลดลง อันเป็นผลมาจากการแข่งขันที่มากขึ้นจะทำให้ราคาค่าโดยสารที่เสนอต่อผู้บริโภคต่ำลงจนถึงจุดสมดุลตามกลไกตลาด ทำให้ราคาค่าโดยสารต่ำลงตามความเป็นจริง ดังนั้นเพื่อประโยชน์ที่จะได้รับต่อส่วนรวม รัฐจึงควรยกเลิกการควบคุมราคาเองเสีย

แต่อย่างไรก็ดีการปล่อยให้สายการบินมีอิสระในการคิดค่าโดยสารเอง โดยรัฐลดยตัวอัตราค่าโดยสารอย่างไม่มีขอบเขตจำกัดแล้ว อาจก่อให้เกิดปัญหากับผู้บริโภค ภายหลังการเปิดเสรีได้ อันเนื่องมาจากสภาพของกิจการการบินพาณิชย์ซึ่งเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly) ดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้นแล้ว ภายหลังการเปิดเสรีอาจเกิดการผูกขาดตลาดการบินพาณิชย์ โดยเอกชนขึ้นมาอีกได้ โดยหากมีการผูกขาดเกิดขึ้น ถ้าเอกชนรายนั้นใช้อำนาจในการผูกขาดในทางที่ผิดโดยขึ้นอัตราค่าโดยสารตามใจชอบ ทำให้ประชาชนเดือดร้อนได้ ดังนั้นการลดยตัวค่าโดยสารภายหลังการเปิดเสรีจึงควรที่จะมีข้อกำหนดในการป้องกันกรณีการผูกขาดเกิดขึ้นด้วย เช่น ในแคนาดายังมีการควบคุมราคาของค่าโดยสารภายหลังการเปิดเสรี ในส่วนของเส้นทางที่ถูกผูกขาด หรือในสหรัฐอเมริกามีการกำหนดเป็นข้อกำหนดว่าหากรัฐเห็นว่าค่าโดยสารที่สายการบินเก็บนั้นไม่เหมาะสมก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยต้องมีการเรียกผู้ประกอบการมาไต่สวนเสียก่อน

ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรคำนึงถึงจุดนี้โดยการปล่อยลดยตัวค่าโดยสาร โดยมีข้อจำกัดในกรณีเกิดการผูกขาดในตลาดการบินเกิดขึ้น

5.1.1.4 การรวมกิจการ

จากการศึกษาประสบการณ์ในการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ในต่างประเทศ พบว่าการที่ไม่มีกฎเกณฑ์ในการควบคุมในการรวมกิจการแล้ว ภายหลังจากการเปิดเสรีจะเกิดภาวะการรวมกิจการของผู้ประกอบการมากขึ้น ซึ่งเกิดจากการแข่งขันในตลาดการบินที่มากขึ้น ผู้ที่อ่อนแอไม่มีความสามารถก็ต้องออกไปจากตลาด แต่ผลที่จะเกิดตามมาก็คือภาวะที่ตลาดถูก

ผูกขาดโดยเอกชน ซึ่งต่างจากภาวะตลาดก่อนการเปิดเสรีที่การผูกขาดจะเกิดขึ้นโดยรัฐ แต่ผลที่ออกมาเหมือนกันก็คือตลาดถูกผูกขาดโดยผู้ประกอบการ ส่งผลให้ผู้บริโภคเดือดร้อน

ในกฎหมายของประเทศไทยนั้นไม่มีการควบคุมเรื่องการรวมกิจการ หากประเทศไทยเปิดเสรีการบินพาณิชย์ของตน จึงควรพิจารณาบัญญัติห้ามการรวมกิจการอันเป็นการผูกขาดตลาดการบินพาณิชย์ไว้ด้วย เพื่อป้องกันการเปิดการผูกขาดโดยเอกชนซ้ำรอยขึ้นมาอีก ทั้งนี้ต้องจำกัดขอบเขตการกำกับดูแลให้ชัดเจน เฉพาะการรวมกิจการที่ก่อให้เกิดการผูกขาดเท่านั้น ไม่รวมถึงการรวมกิจการที่เป็นการรวมตามเหตุผลทางธุรกิจธรรมดา โดยทำหน้าที่คล้ายกับกฎหมาย Antitrust เพื่อมิให้กระทบถึงการแข่งขันในตลาดการบินพาณิชย์

5.1.2 กฎเกณฑ์การกำกับดูแลทางสังคม (Social Regulation)

การเปิดเสรีนั้นเป็นการจัดการควบคุมการประกอบธุรกิจ ซึ่งเป็นการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจเท่านั้น โดยปล่อยให้กลไกของตลาดเป็นผู้ควบคุมแทน ในส่วนของการกำกับดูแลทางสังคมนั้นรัฐยังคงมีหน้าที่อยู่เสมอ เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในส่วนของกิจการการบินพาณิชย์ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะมากที่สุดก็คือเรื่องความปลอดภัย ซึ่งแม้มีการเปิดเสรีไปแล้วรัฐก็ยังคงต้องดูแลอย่างเคร่งครัดอยู่

5.1.2.1 ความปลอดภัย

การเปิดเสรีเป็นผลให้การแข่งขันในตลาดการบินเพิ่มสูงขึ้น สายการบินต่าง ๆ จึงต้องปรับปรุงการบริหารให้มีประสิทธิภาพเพื่อให้สายการบินของตนสามารถแข่งขันในตลาดการบินได้ ราคาค่าบริการที่ต่ำเป็นส่วนสำคัญที่สามารถชักจูงผู้โดยสารให้มาใช้บริการมากที่สุด ทำให้สายการบินต้องลดต้นทุนในการประกอบการ เพื่อให้ราคาต่ำโดยสายการบินสามารถลดลงมากที่สุด เพื่อแข่งขันกับสายการบินอื่น ๆ ได้ ในอุตสาหกรรมการบินพาณิชย์ ต้นทุนที่สามารถ

ตัดได้รวดเร็วที่สุด คือ ต้นทุนในการบำรุงรักษาเครื่องบิน ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดต่อความปลอดภัย²

ดังนั้น ภายหลังจากการเปิดเสรีควรมีการควบคุมความปลอดภัยอย่างเข้มงวดเป็นพิเศษเพื่อรองรับการแข่งขันของสายการบินที่มากขึ้น ปัจจุบันประเทศไทยใช้มาตรฐานในการควบคุมความปลอดภัยในการเดินอากาศขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation, Organization หรือ ICAO) ที่กำหนดอยู่ในภาคผนวก (Annex) ของอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นมาตรฐานที่ยอมรับกันทั่วโลกในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกของ ICAO จึงต้องปฏิบัติตามมาตรฐานนี้โดยในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 มาตรา 15 ประกอบกับข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 4 เรื่องการปฏิบัติตามภาคผนวกของอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2500 กำหนดให้มาตรฐานในการเดินอากาศต่าง ๆ ให้ใช้ตามภาคผนวกของอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเพียงพอแล้ว หากการควบคุมความปลอดภัยยังคงเคร่งครัดเช่นเดิม เพราะถึงแม้ว่าจะมีการแข่งขันกันมากเพียงใด หากรักษากฎเกณฑ์การควบคุมความปลอดภัยไว้ได้อย่างเข้มงวดเช่นเดิม การเปิดเสรีก็ไม่ได้มีผลให้มีความปลอดภัยน้อยลง ดังจะเห็นได้จากภายหลังที่สหรัฐอเมริกาได้เปิดเสรีการบินพาณิชย์แล้ว จำนวนอุบัติเหตุไม่ได้มีเพิ่มขึ้น กลับลดลง (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 4) เพราะการเปิดเสรีเป็นเพียงการผ่อนคลายกฎเกณฑ์ในการดำเนินธุรกิจเท่านั้นไม่ได้ลดกฎเกณฑ์ในการควบคุมความปลอดภัยด้วย

²David G. Monk, "The lesson of airliner regulation and deregulation: Will we make the same mistakes in space, "The journal of air law and commerce 57(1992): 732-733.

5.2 การปรับปรุงองค์กรที่ควบคุมการประกอบธุรกิจการบินพาณิชย์

องค์กรที่ควบคุมการบินพาณิชย์เป็นส่วนประกอบที่ทำให้กฎหมายที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะองค์กรเป็นผู้บังคับกฎหมาย การเปิดเสรีการบินพาณิชย์นั้นมิได้เปิดเสรีกฎเกณฑ์ทั้งหมดตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังคงมีกฎเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมกิจการการบินอยู่ ดังนั้นองค์กรที่ใช้อำนาจควรมีลักษณะดังนี้เพื่อให้การกำกับดูแลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

5.2.1 องค์กรกำกับดูแลต้องมีความอิสระ

1) การเป็นอิสระจากผู้ให้บริการ กล่าวคือต้องมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ให้บริการ และผู้ควบคุมดูแลอย่างชัดเจน และเป็นอิสระจากผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรนั้นมีความเป็นกลางกระทำการเพื่อผลประโยชน์กับประชาชนอย่างแท้จริงไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จากการศึกษาขององค์กรในการกำกับดูแลกิจการการบินพาณิชย์ พบว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้แยกอำนาจหน้าที่ของผู้ให้บริการและผู้ควบคุมดูแลอย่างชัดเจน พบว่าบางกรณีผู้ประกอบการก็มีอำนาจในการกำกับดูแลอยู่ด้วย เช่น การที่บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงคมนาคมนั้น แสดงให้เห็นว่ากระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลการบินพาณิชย์ของประเทศมี 2 บทบาทในตัวเดียวกัน คือมีทั้งบทบาทที่เป็นผู้ประกอบการและผู้กำกับดูแล ทำให้การกำกับดูแลกิจการการบินพาณิชย์ของประเทศของกระทรวงคมนาคม อาจเข้าข้างผู้ประกอบการคือ บริษัทการบินไทยฯ ดังนั้นจึงต้องแยกบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นผู้ประกอบการรายหนึ่งออกจากกระทรวงคมนาคมซึ่งอยู่ในฐานะเป็นองค์กรกำกับดูแลอย่างเด็ดขาด

2) การเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง

หมายถึง การจำกัดขอบเขตในการมีส่วนร่วมของการแทรกแซงทางการเมืองให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม องค์กรกำกับดูแลการบินพาณิชย์ของไทย คือ คณะกรรมการการบินพลเรือน และกรมการบินพาณิชย์นั้นถูกแทรกแซงทางการเมืองได้ง่าย เพราะโครงสร้างของคณะกรรมการการบินพลเรือนนั้นถูกแต่งตั้งมาจากฝ่ายบริหารและกรมการบินพาณิชย์ก็เป็นหน่วยงานของรัฐบาลจึงต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร

ราชการแผ่นดิน ดังนั้นจึงควรจำกัดขอบเขตการแทรกแซงอย่างเหมาะสม ด้วยการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการบินพาณิชย์ได้ให้ชัดเจน โดยให้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจน้อยที่สุด และเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรให้เป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองให้มากที่สุด โดยเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ม.7 ในการกำหนดที่มาของคณะกรรมการการบินพลเรือน โดยกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการการบินพลเรือน ให้แต่งตั้งจากตัวแทนจากหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกิจการการบินพาณิชย์ของประเทศทุกฝ่าย ไม่ใช่เป็นการแต่งตั้งจากตัวบุคคลใดก็ได้ตามแต่ฝ่ายการเมือง (รัฐมนตรี) จะแต่งตั้ง ดังเช่นกฎหมายปัจจุบัน

5.2.2 ความโปร่งใสขององค์กร

ความโปร่งใสขององค์กรเป็นการพิจารณาถึงขั้นตอนในกระบวนการตัดสินใจเป็นหลัก กล่าวคือ กระบวนการในการตัดสินใจใด ๆ ก็ตามขององค์กรจะต้องมีความชัดเจนและมีเหตุผลประกอบเพื่อให้เกิดการยอมรับโดยไม่มีข้อโต้แย้ง ทั้งนี้เพราะอุตสาหกรรมการบินพาณิชย์เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เงินลงทุนและผลตอบแทนสูง และเกี่ยวข้องกับประโยชน์ของบุคคลหลาย ๆ ฝ่าย การให้เหตุผลประกอบดุลยพินิจในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ทุกครั้ง จะสามารถอธิบายในสิ่งที่ได้ตัดสินใจให้ทุกฝ่ายยอมรับได้ ซึ่งในกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันไม่มีข้อกำหนดในเรื่องนี้อยู่ การตัดสินใจเป็นสิทธิเด็ดขาดของผู้กำกับดูแลโดยไม่ต้องอธิบาย ดังนั้นหากมีการเปิดเสรีควรมีข้อกำหนดในเรื่องนี้ประกอบการใช้ดุลยพินิจตามกฎหมายเพื่ออธิบายต่อสาธารณะชนและบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละกลุ่มได้ จึงควรแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เปิดโอกาสให้รัฐใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแต่เพียงอย่างเดียว คือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 4 และพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ม.51 และมาตรา 60 จัดว่าในส่วนของการเข้าสู่ตลาด ให้มีการกำหนดคุณสมบัติมาตรฐานเป็นกฎหมายโดยชัดเจนในกฎหมาย ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติตามกฎหมายให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพกิจการการบินที่เปลี่ยนไปตามกาลเวลาได้ง่ายกว่าพระราชบัญญัติ เช่น ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน โดยให้องค์กรที่เป็นกลางเป็นผู้กำหนดคุณสมบัตินี้ เช่น คณะกรรมการการบินพลเรือน (ต้องปรับโครงสร้างให้เป็นอิสระตามข้อ 5.2.1 ก่อน) ประกอบการใช้ดุลยพินิจเพื่อให้การตัดสินใจพิจารณาขององค์กรในเรื่องเหล่านี้มีความชัดเจนและสามารถให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจอย่างโปร่งใสได้

5.2.3 ความเป็นกลางขององค์กร

ความเป็นกลางขององค์กรหมายถึงการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลจะต้องเป็นไปโดยไม่เลือกปฏิบัติ หรือเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่ตามกฎหมายที่ควบคุมการบินพาณิชย์ในประเทศไทยปัจจุบันนั้น ได้ให้อำนาจกับองค์กรในการใช้ดุลยพินิจในหลาย ๆ เรื่องโดยขาดการชี้แจงเหตุผลในการพิจารณาหรือขาดความโปร่งใสในตัวกฎหมายนั่นเอง ดังนั้นจึงเป็นการง่ายที่องค์กรจะกระทำการโดยเลือกปฏิบัติต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ประกอบกับองค์กรกำกับดูแลของประเทศไทยไม่ได้แยกออกจากผู้ประกอบการอย่างเด่นชัด โดยมีผู้ประกอบการที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล ทำให้องค์กรของรัฐที่กำกับดูแลอาจใช้อำนาจเข้าข้างรัฐวิสาหกิจของตนได้ เป็นการปฏิบัติซึ่งไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการรายอื่น ดังนั้น ในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อเปิดเสรีการบินพาณิชย์นั้นควรเพิ่มความเป็นกลางขององค์กรกำกับดูแล โดยการแก้กฎหมายให้มีการใช้ดุลยพินิจอย่างโปร่งใสหรือไม่ให้มีการใช้ดุลยพินิจในเรื่องใดเลยหรือน้อยที่สุด ประกอบกับมาตรการในการแยกผู้ประกอบการกับผู้กำกับดูแลออกจากกันโดยเด็ดขาด ด้วยการแปรรูป (privatize) รัฐวิสาหกิจของรัฐที่ประกอบกิจการการเดินอากาศและกิจการที่เกี่ยวข้องให้มีฐานะเป็นผู้ประกอบการเอกชนเสมอภาคกับผู้ประกอบการรายอื่น ๆ และป้องกันมิให้องค์กรของรัฐผู้เป็นเจ้าของกระทำการอันเป็นการเลือกปฏิบัติกับกิจการของตน

5.2.4 ความรับผิดชอบที่สอบทานได้

หลักความรับผิดชอบที่สอบทานได้ขององค์กร มีไว้เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจขององค์กรกำกับดูแล เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ผิด หรือใช้อำนาจเกินขอบเขต ซึ่งการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจนี้ อาจทำโดยการเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์คำตัดสินขององค์กรกำกับดูแลต่อศาลหรือหน่วยงานอื่น ๆ ปัจจุบันกฎหมายของประเทศไทยในการกำกับดูแลการบินพาณิชย์ไม่มีกระบวนการที่ให้โอกาสในการอุทธรณ์คำตัดสินขององค์กรผู้รับผิดชอบเลย หากมีการเปิดเสรีการบินพาณิชย์จึงควรเพิ่มเนื้อหาในส่วนนี้เพื่อให้มีการคานอำนาจขององค์กรในการกำกับดูแล และแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เปิดโอกาสให้รัฐใช้ดุลยพินิจพิจารณาตัดสินโดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการได้อุทธรณ์เลย คือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ข้อ 4 และพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 มาตรา 51 และมาตรา 60 จัตวา ในการอนุญาตให้ผู้ประกอบการเข้าสู่ตลาด โดยควรจำกัดการใช้ดุลยพินิจขององค์กรที่มีอำนาจให้อยู่ภายในขอบเขตและออกกฎเกณฑ์ที่แน่นอนเกี่ยวกับคุณสมบัติมาตรฐานของผู้ประกอบการเพื่อ

ประกอบการใช้ดุลพินิจขององค์กร และเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการมีสิทธิในการอุทธรณ์ คำพิจารณาขององค์กรหากเห็นว่าการพิจารณานั้นไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ได้ ต่อหน่วยงานกลางอื่น เช่น ศาล หรือคณะกรรมการการบินพลเรือน ซึ่งปรับโครงสร้างให้มีความ เป็นอิสระ ตามข้อ 5.2.1 แล้ว เป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจขององค์กรกำกับดูแล

ดังนั้นทางประเทศไทยจะเปิดเสรีการบินพาณิชย์ในประเทศควรคำนึงถึงประเด็น ต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วในการแก้ไขกฎหมายในการควบคุมการบินพาณิชย์ของประเทศให้สอดคล้องกับการเปิดเสรีการบินพาณิชย์ในประเทศไทย