

ACADEMICTALK

ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของวิกฤตการบินพลเรือนของไทย

The Root Cause of Civil Aviation Crisis in Thailand

พลอากาศเอก ปรีชา ประดับมุข

ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษกองทัพอากาศ ทำหน้าที่เลขานุการ ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน

ACM. Preecha Pradabmook

Air Chief Marshal Preecha Pradabmook (Ph.D.)

Director-General of Defence Technology Institute

E-mail: ppmook@yahoo.com

ศาสตราจารย์ ดร. จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ

ศาสตราจารย์ประจำวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Professor Dr. Chakrit Noranitipadungkarn

Professor, Graduate School of Public Administration, Burapha University

Email: chak_87@hotmail.co.th

บทคัดย่อ

จากการที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) ได้ตรวจสอบการกำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยให้กับกรมการบินพลเรือน (บพ.) และได้ปรับลดระดับมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบิน ด้วยการประกาศติด “ธงแดง” ให้กับประเทศไทยทางเว็บไซต์ เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2558 ทำให้หน่วยงานที่กำกับดูแลมาตรฐานการบินพลเรือนของภูมิภาคอื่น ๆ ขาดความเชื่อมั่นในความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของไทย และได้เข้ามาตรวจสอบกรมการบินพลเรือนของไทย เช่น สำนักงานบริหารองค์การการบินแห่งสหรัฐอเมริกา (Federal Aviation Administration: FAA) ได้เข้ามาตรวจสอบและได้ประกาศลดระดับมาตรฐานความปลอดภัยการบินพลเรือนของไทยเช่นกัน ส่งผลให้สายการบินสัญชาติไทยไม่สามารถบินเข้าน่านฟ้าสหรัฐอเมริกาได้ และในระยะยาวอาจกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศหากไม่รีบดำเนินการอย่างถูกต้อง ในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนจำเป็นต้องแก้ไขที่สาเหตุที่แท้จริงของปัญหาซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างแท้จริงจำนวน 10 คน ผู้วิจัยได้นำเทคนิคการวิเคราะห์หาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา (Root Cause Analysis: RCA) โดยใช้แผนผังสาเหตุและผล (Cause and Effect Diagram) เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำเกิดวิกฤต “ธงแดง” ได้แก่ (1) การให้ความสำคัญกับการบินพลเรือนของภาครัฐ (2) กระบวนการออกกฎและระเบียบ (3) ข้อบกพร่องที่ตรวจพบโดย ICAO (4) โครงสร้างของ บพ. (5) การจัดการทรัพยากรมนุษย์ (6) ผู้นำองค์กร และ (7) ระบบสารสนเทศภายในองค์กร

คำสำคัญ: การบินพลเรือน, ธงแดง, มาตรฐาน ICAO, การวิเคราะห์รากของปัญหา, แผนผังสาเหตุและผล

ABSTRACT

As to ensure a consistent global standard for aviation safety and the civil aviation authorities of The International Civil Aviation Organisation (ICAO) member states, ICAO had audited the Thai Department of Civil Aviation (DCA) as part of its Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP) during 19-30 January 2015. Following the audit, ICAO downgraded Thai's aviation safety ranking and listed Thailand as a "Red Flag" country on 18 June 2015. This indicates that the Thailand is not providing sufficient safety oversight to ensure the effective implementation of applicable ICAO Standards. After the ICAO audit, U.S. Federal Aviation Administration (FAA) audited Thai aviation safety in July 2015 and found that Thailand did not meet international standards. Finally, the last safety audit of individual Thai airlines was carried out by the European Aviation Safety Agency (EASA). These incidents stimulated member states to lessen their confidences on the safety of Thai-registered airlines. And in the long run, it may affect the country's economy if the crisis is not corrected in a timely manner. To correct the crisis properly and sustainably, root causes of the problems must be identified. This study used a Cause and Effect Diagram as a tool to analyse the root causes. The data was gathered from related documents and from interviewing key informants. The result indicated 3 root causes of the problems that brought about the "Red Flag" crisis, they are: (1) government's focus on civil aviation; (2) legislation process; (3) drawbacks identified by ICAO; (4) organisational structure; (5) human resources management; (6) corporate leadership and (7) corporate information system.

Keywords: Civil Aviation, Red Flag, ICAO Standards, Root Cause Analysis, Cause and Effect Diagram.

ความเป็นมาของปัญหา

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการเจริญเติบโตทางด้านธุรกิจการบินเป็นอย่างมาก มีสายการบินใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากถึง 41 สายการบิน จากเดิมใน พ.ศ. 2548 ที่มีเพียง 12 สายการบินเท่านั้น นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีภูมิศาสตร์ที่เหมาะสำหรับการเป็นศูนย์กลางการบินในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่หลังจากที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ หรือ ICAO มาตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของไทยเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2558[1] และลดระดับมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินของไทย รวมถึงประกาศติด “ธงแดง” ให้แก่ประเทศไทยอย่างเป็นทางการทางเว็บไซต์ของ ICAO ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือในความปลอดภัยด้านการบินและอุตสาหกรรมการบินของไทยเป็นอย่างยิ่ง และอาจทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสในการเป็นศูนย์กลางการบินในภูมิภาคแห่งนี้ได้ วิกฤต “ธงแดง” นี้ยังส่งผลให้องค์การกำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของประเทศต่าง ๆ เข้ามาทบทวนมาตรฐานด้านความปลอดภัยทางการบินของไทย โดยสำนักงานบริหารองค์การการบินแห่งสหรัฐอเมริกา (Federal Aviation Administration) หรือ FAA ได้เข้ามาตรวจสอบการบินพลเรือนของไทยเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2558[2] ผลการตรวจสอบพบข้อบกพร่องจำนวน 35 ข้อ และได้ประกาศลดระดับความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของไทยจาก Category 1 ลงมาเป็น Category 2 เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ส่งผลให้สายการบินสัญชาติไทยไม่สามารถบินเข้าน่านฟ้าประเทศสหรัฐอเมริกาได้ และต่อมาเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 สำนักงานความปลอดภัยการบินพลเรือนแห่งสหภาพยุโรป (European Aviation Safety Agency) หรือ EASA[3] ได้มาตรวจสอบสายการบินสัญชาติไทยที่บินเข้าน่านฟ้ายุโรป ได้แก่ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัท เอ็มเจ็ท จำกัด โดยขณะนั้นรัฐบาลไทยได้ส่งคณะทำงานเดินทางไปทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (Memorandum of Understanding: MoU) กับ EASA ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนามาตรฐานกิจการการบินพลเรือนของไทย พร้อมทั้งว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญจากบริษัทที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานการบินพลเรือนแห่งสหราชอาณาจักรมาช่วยดำเนินการ ทำให้สายการบินสัญชาติไทยรอดพ้นจากการถูกจัดไว้ในบัญชีรายชื่อที่ห้ามบินเข้าสหภาพยุโรป (Banned List) อย่างไรก็ตาม EASA ยังคงมาตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยของสายการบินสัญชาติไทยที่บินเข้าน่านฟ้ายุโรปอย่างเข้มข้นทุก 6 เดือน

วิกฤตการบินพลเรือนของไทยจึงเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงต้องการที่จะศึกษาเพื่อระบุถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตการบินพลเรือนของไทย ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน ในการพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาการบินพลเรือนของไทย และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืน

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย (1) การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ประกอบด้วย ข่าวสารจากสื่อสิ่งพิมพ์ และเว็บไซต์ของหน่วยงานที่น่าเชื่อถือ และ (2) การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนอย่างแท้จริงจำนวน 10 คน แบ่งเป็น (1) ระดับผู้กำหนดนโยบาย จำนวน 4 คน ได้แก่ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงคมนาคม ผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน และอดีตกรรมการกำกับดูแลสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และ (2) ระดับปฏิบัติการ ได้แก่ อดีตอธิบดีกรมการบินพลเรือน อดีตผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และผู้เชี่ยวชาญของศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน ผลลัพธ์ที่ได้จาก 2 ส่วนนี้ถูกจะนำมาบูรณาการเพื่อวิเคราะห์หาสาเหตุที่แท้จริง และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนต่อไป

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

งานวิจัยนี้มีประโยชน์ดังต่อไปนี้

1. ประโยชน์ในเชิงวิชาการ งานวิจัยนี้ได้นำแนวคิดการวิเคราะห์สาเหตุและการใช้แผนผังสาเหตุและผลเป็นกรอบในการวิเคราะห์หาสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาของการบินพลเรือนของไทย ซึ่งเป็นประโยชน์แก่นักวิชาการ นักศึกษา หรือผู้ที่สนใจ ในการนำเทคนิคดังกล่าวนี้มาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์หาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาอื่น ๆ ที่อยู่ในความสนใจ

2. ประโยชน์ในเชิงการนำไปปฏิบัติ ผลการศึกษานี้แสดงให้เห็นถึงสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาการบินพลเรือนของไทยอันนำไปสู่การได้รับ “ธงแดง” จาก ICAO ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวสามารถนำผลที่ได้จากการศึกษานี้มาใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทยอย่างยั่งยืนต่อไป

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษานี้ครอบคลุมผลการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยจาก ICAO การวิเคราะห์สาเหตุที่แท้จริงของปัญหา (Root Cause Analysis: RCA) แผนผังสาเหตุและผล (Cause and Effect Diagram) และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ การศึกษานี้ครอบคลุมบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทย เช่น กระทรวงคมนาคม สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม กรมการบินพลเรือน และศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน

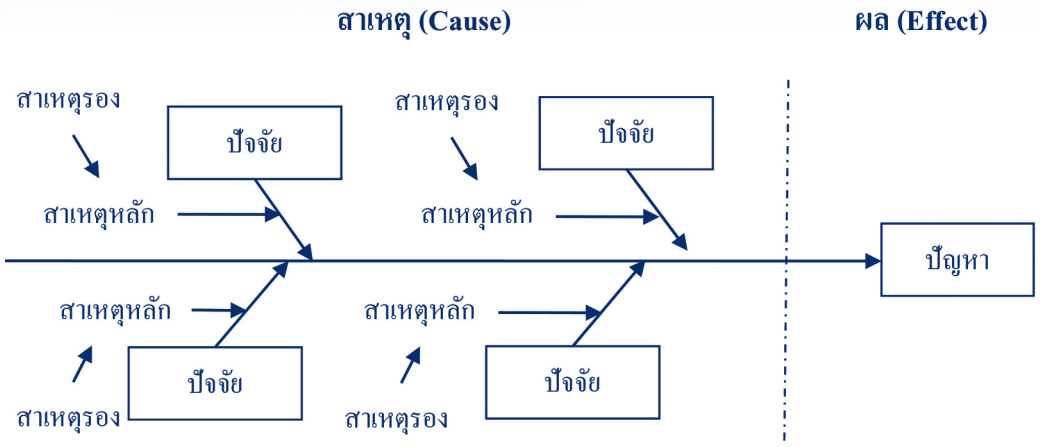
3. ขอบเขตด้านระยะเวลา การศึกษานี้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2558 เป็นวันที่ บพ. เตรียมรับการตรวจจาก ICAO จนถึงวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นวันที่ได้ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเสร็จ

การทบทวนวรรณกรรม

1. ปัญหาการบินพลเรือนของไทย

จากการที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ หรือ ICAO (International Civil Aviation Organization) แห่งสหประชาชาติ ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (The Convention on International Civil Aviation) เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2490[4] ได้เข้ามาตรวจสอบการกำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือน ซึ่งดำเนินการโดยกรมการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานและข้อแนะนำด้านความปลอดภัยของ ICAO ภายใต้โครงการตรวจสอบการกำกับดูแลความปลอดภัยสากล (Universal Safety Oversight Audit Programme: USOAP) ตามแนวทางการเฝ้าตรวจสอบและติดตามอย่างต่อเนื่อง (Continuous Monitoring Approach: CMA) โดยตรวจสอบตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานของ ICAO ในระหว่างวันที่ 19-30

รูปที่ 1 แผนผังสาเหตุและผล



รูปที่ 1 แผนผังสาเหตุและผล

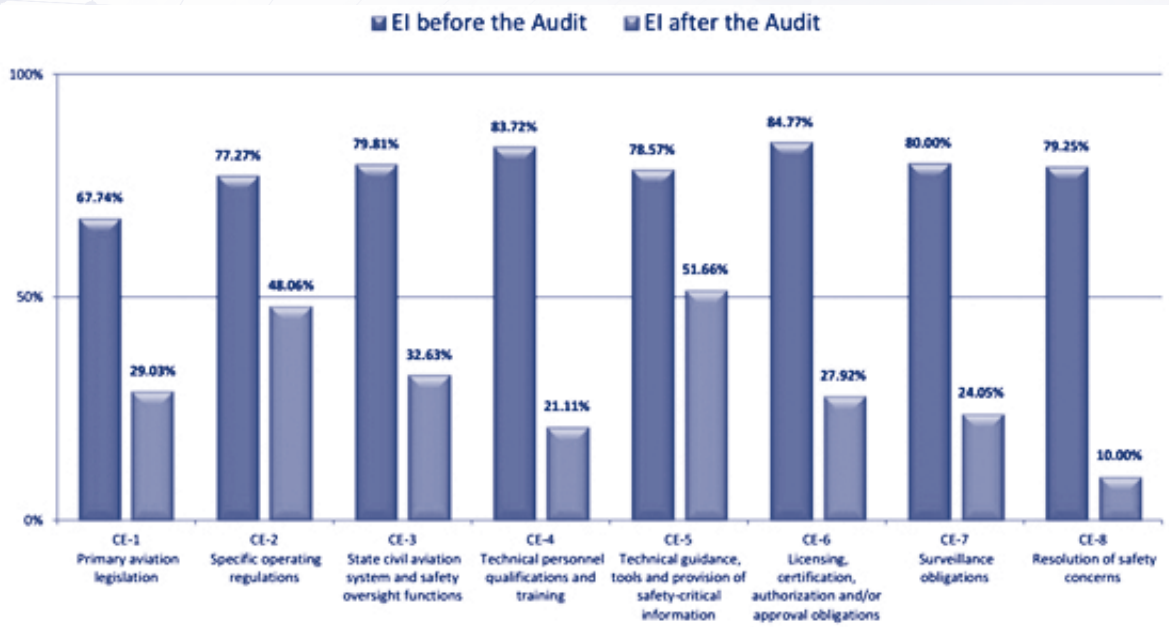
มกราคม พ.ศ. 2558 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินความมีประสิทธิผลของการกำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนของไทย ผลการตรวจสอบ ICAO ได้พบข้อบกพร่องทั้งสิ้น 572 ข้อ ในจำนวนนี้ประกอบด้วยข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย (Significant Safety Concern: SSC) จำนวน 33 ข้อ จึงได้ประกาศลดระดับมาตรฐานความปลอดภัยในการกำกับดูแลการบินพลเรือนของไทย ด้วยการติด “ธงแดง” ให้กับประเทศไทยอย่างเป็นทางการบนเว็บไซต์ของ ICAO เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2558[1] ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

หลังจากที่ประเทศไทยได้รับ “ธงแดง” จาก ICAO รัฐบาลจึงได้ประกาศบังคับใช้พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 เมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2558[5] โดยได้ยุบกรมการบินพลเรือน (บพ.) และจัดตั้งสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ไม่ได้อยู่ภายใต้ระบบราชการขึ้นมาดำเนินการแทน มีหน้าที่กำกับ ดูแล ควบคุม ส่งเสริม และพัฒนากิจการการบินพลเรือน ให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานสากล รวมถึงได้จัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน (Command Center for Resolving Civil Aviation Issues) เรียกโดยย่อว่า ศบปพ. (CRCA) เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2558[6] เป็นศูนย์เฉพาะกิจขึ้นตรงกับหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีผู้บัญชาการทหารอากาศเป็นผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือน มีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งรีบดำเนินการแก้ไขวิกฤตที่เกิดขึ้น โดยให้มีหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติในระดับรัฐบาล กำกับดูแลและพัฒนาการบินพลเรือนของประเทศไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลและยั่งยืนตลอดไป

2. การวิเคราะห์สาเหตุที่แท้จริงของปัญหา

การวิเคราะห์สาเหตุที่แท้จริงของปัญหา (Root Cause Analysis: RCA) เป็นวิธีการแก้ไขปัญหาโดยการวิเคราะห์เพื่อระบุสาเหตุ ราก หรือต้นตอของความผิดปกติ หรือปัญหา[7] ที่นำไปสู่การเกิดเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ หรือเหตุการณ์ที่ผิดพลาดรุนแรงในภายหลัง (Sentinel Event) เครื่องมือสำคัญที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์สาเหตุที่แท้จริงของปัญหา ได้แก่ แผนผังสาเหตุและผล (Cause and Effect Diagram) ซึ่งเป็นที่รู้จัก

รูปที่ 2 ผลการตรวจสอบองค์ประกอบสำคัญของ ICAO



ที่มา Final Report of the USOAP CMA Audit of the Civil Aviation System of the Kingdom of Thailand

ในชื่ออื่น ๆ เช่น แผนผังก้างปลา (Fish Bone Diagram) หรือแผนผังสาเหตุและผล ซึ่งเป็นแผนผังที่ใช้แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหา (Cause) และผล (Effect) ดังแสดงในรูปที่ 1

การวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหามีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

1. ระบุปัญหาที่เกิดขึ้น
2. หาคำตอบว่าปัญหาเกิดขึ้นจากปัจจัยใดบ้าง
3. หาสาเหตุหลัก สาเหตุรอง และสาเหตุย่อยของแต่ละปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหา
4. หาแนวทางป้องกันไม่ให้สาเหตุของปัญหาเกิดขึ้น

ผลการวิจัย

1. ข้อค้นพบจากการวิจัยเอกสาร

จากการวิจัยเอกสารพบว่า ICAO ได้ดำเนินการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยของกรมการบินพลเรือน โดยใช้กรอบองค์ประกอบที่สำคัญยิ่ง (Critical Element: CE) 8 ด้าน ประกอบด้วย (1) ด้านกฎหมายการบินพลเรือน (CE1: Primary Aviation Legislation) (2) ด้านข้อบังคับพิเศษสำหรับการดำเนินงาน (CE2: Specific Operating Regulations) (3) ด้านระบบและฟังก์ชันการทำงาน (CE3: State System and Functions) (4) ด้านคุณสมบัติบุคลากร ด้านเทคนิค และการฝึกอบรม (CE4: Qualified Technical Personnel) (5) ด้านคำแนะนำ เครื่องมือ และข่าวสารความปลอดภัย (CE5: Technical Guidance, Tools and Provision of Safety-critical Information) (6) ด้านการออกใบอนุญาต และใบรับรอง (CE6: Licensing, Certification, Authorization and/or Approval Obligations) (7) ด้านการตรวจติดตาม (CE7: Surveillance Obligations) และ (8) ด้านการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัย (CE8: Resolution of Safety Issues) และได้ตรวจพบข้อบกพร่อง รายละเอียดดังแสดงในรูปที่ 2

รูปภาพข้างต้นแสดงการดำเนินการ (Effective Implementation: EI) ที่กรมการบินพลเรือนได้แจ้งกับ ICAO (IE before the Audit--แสดงด้วยกราฟแท่งสีน้ำเงิน) และผลการตรวจของ ICAO (IE after the audit--แสดงด้วยกราฟแท่งสีแดง) ซึ่งมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก กราฟยังแสดงให้เห็นว่าทุกองค์ประกอบ (ยกเว้นองค์ประกอบด้านคำแนะนำ เครื่องมือ และข่าวสารความปลอดภัย - CE5) มีการดำเนินการไม่ถึงร้อยละ 50 โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์ประกอบด้านการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัย (CE8) มีการดำเนินการเพียงร้อยละ 10 องค์ประกอบด้านคุณสมบัติบุคลากรด้านเทคนิค และการฝึกอบรม (CE4) คิดเป็นร้อยละ 21.11 และองค์ประกอบด้านการตรวจติดตาม (CE7) คิดเป็นร้อยละ 24.05 ซึ่งมีการดำเนินการในระดับที่น้อยมาก

นอกจากนี้ ICAO ยังได้ให้ระบุปัญหาความบกพร่องที่มีนัยต่อความปลอดภัยทางการบิน แบ่งเป็น 4 ประเด็น ได้แก่

1. โครงสร้างของกรมการบินพลเรือนมีลักษณะทับซ้อนกัน เนื่องจาก บพ. ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้คุมกฎเกณฑ์ (Regulator) ขณะเดียวกันก็เป็นผู้ดำเนินการ (Operator) ด้วย ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

2. บุคลากรของกรมการบินพลเรือนที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานความปลอดภัยมีจำนวนไม่เพียงพอ และบางคนมีคุณสมบัติไม่สอดคล้องกับมาตรฐาน แต่กลับมีการออกใบอนุญาตเป็นจำนวนมาก

3 กฎ ระเบียบ และ พ.ร.บ. การบินพลเรือนของไทยล้าสมัย ขาดการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน และมาตรฐานความปลอดภัยที่มีการเปลี่ยนแปลงและเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้การออกข้อกำหนดการปฏิบัติการ การรับรองการปฏิบัติการการบิน การดำเนินการตามกฎระเบียบ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และแนวทางปฏิบัติไม่ครบถ้วนและไม่เป็นระบบ

4. กรมการบินพลเรือนขาดผู้เชี่ยวชาญที่สามารถให้คำปรึกษาในการเตรียมความพร้อมสำหรับการรับการตรวจสอบจาก ICAO รวมถึงยังขาดแนวทางการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรอย่างเหมาะสม

2. ข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการบินพลเรือนอย่างแท้จริงสามารถสรุปเป็นประเด็นข้อบกพร่องที่เป็นสาเหตุให้กรมการบินพลเรือนได้รับ “ธงแดง” จาก ICAO ดังนี้

2.1 ผู้กำหนดนโยบายของภาครัฐให้ความสำคัญในเรื่องความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนน้อย และไม่ทราบว่าการได้รับ “ธงแดง” จะส่งผลกระทบต่อประเทศอย่างไรบ้าง ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3 ได้กล่าวว่า “ในระดับประเทศคือทางผู้ใหญ่ของบ้านของเมืองไม่ค่อยให้ความสนใจ ไม่เข้าใจเรื่องกระบวนการด้านความปลอดภัยด้านการบิน” นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 9 ยังได้กล่าวว่า “ในมุมมองเชิงนโยบายของตัวประเทศขึ้นไป ปัญหาของการที่องค์การการบินนานาชาติเข้ามาตรวจ บางทีระดับสูงขึ้นไป รัฐบาล หรืออะไรอย่างนี้อาจจะไม่เข้าใจว่ามันส่งผลอะไรบ้างกับประเทศไทย จนทำให้มันเกิดผลขึ้นมาแล้ว”

2.2 พ.ร.บ. กฎ และระเบียบด้านการบินพลเรือนของไทยไม่ทันสมัย การปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. กฎ ระเบียบใช้เวลานาน ไม่ทันกับการปรับปรุงมาตรฐานของ ICAO ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8 ได้กล่าวว่า “กฎหมายหลักหรือ พ.ร.บ. และก็กฎหมายรอง หรือกฎกระทรวง ประกาศกรมอะไรต่าง ๆ ไม่ทันสมัย เหตุผลเพราะว่าเป็นฐานอำนาจในการกำกับดูแลเรื่องมาตรฐานความปลอดภัยเหมือนกัน พอไม่ทันสมัยเราก็ต่ำกว่ามาตรฐานของ ICAO นี่ก็เป็นสาเหตุหนึ่ง...กระบวนการแก้ไขในการแก้กฎระเบียบ พ.ร.บ. ใช้ระยะเวลานานเกินไป เพราะว่าจากประสบการณ์ก็คือว่าจะแก้ไข พ.ร.บ. ให้ทันตาม Annex หรืออะไรก็แล้วแต่ กว่าเราจะแก้เสร็จ Annex มันแก้ไปหลายชั้นแล้ว มันก็ทำให้ตรงนี้

ไม่สอดรับกับความทันสมัยกับกฎหมายเรา กับกฎหมายของ ICAO และก็อาจจะมีคณะกรรมการในการพิจารณาหลายขั้นตอนเป็นอีกอันหนึ่งที่ทำให้เกิดความล่าช้า”

2.3 กรมการบินพลเรือนมีโครงสร้างที่ไม่เหมาะสมคือ เป็นทั้งผู้ควบคุมกฎเกณฑ์ (Regulator) และเป็นผู้ดำเนินการ (Operator) ในขณะเดียวกัน รวมถึงโครงสร้างการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ของ บพ. ก็ไม่สอดคล้องตามที่ ICAO กำหนด ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 6 ได้กล่าวว่า “ส่วนการจัดโครงสร้างขององค์กรและบุคลากรก็จะเป็นอยู่ในรูปของราชการ ซึ่งพออยู่ในรูปของราชการทุกอย่างก็ต้องถูกบังคับด้วยระบบราชการทั่ว ๆ ไป” และตามที่ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 10 ได้กล่าวว่า “โครงสร้างของ บพ. ไม่แยกให้ชัดเจนระหว่าง Regulator กับ Operator เช่น สำนักมาตรฐานการบิน สำนักมาตรฐานสนามบิน มีทั้ง Operator และ Regulator ปนกันอยู่ในทั้ง 2 สำนัก อีกตัวอย่างหนึ่งคือ หน่วยกำกับดูแลเรื่องค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย และหน่วยสอบสวนไม่ได้แยกระหว่างผู้ปฏิบัติกับผู้กำกับดูแล ทำปนกันหมดเลย จึงขัดต่อการกำกับดูแลตามที่ ICAO กำหนด”

2.4 บุคลากรมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามที่ ICAO กำหนด ขาดการฝึกอบรมที่ดี มีจำนวนไม่เพียงพอ ไม่คุ้นเคยกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และมีงบประมาณสำหรับการพัฒนาไม่เพียงพอ ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3 ได้กล่าวว่า “ระดับบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านความปลอดภัยด้านการบิน ผมว่ามีน้อย” ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8 ได้กล่าวว่า “ก่อนโดนธงแดงคือไม่ได้มีระบบการบริหารจัดการที่ดีในการคำนวณบุคลากรที่เหมาะสมของจำนวนอุตสาหกรรมที่เรามีให้เหมาะสม... คุณสมบัติของบุคลากร ของนักตรวจสอบความปลอดภัยด้านการบิน (Inspector) มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน เหตุผลก็คือขาดระบบการบริหารจัดการวางแผนการฝึกอบรมที่ดี ขาดงบประมาณในการสนับสนุนไม่เพียงพอและไม่เหมาะสมเท่าที่ควรจะเป็น” และผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 9 ได้กล่าวว่า “การใช้อีเมล บางทีก็อาจจะเกิดความไม่คุ้นเคยในการใช้เทคโนโลยีของการใช้งานบางท่าน ท้ายที่สุดแล้วมันก็อาจจะไม่สัมฤทธิ์นัก”

2.5 ผู้บริหารของกรมการบินพลเรือนขาดความเข้าใจในหลักเกณฑ์การตรวจสอบของ ICAO อย่างแท้จริง ขาดการวางแผนการพัฒนาบุคลากรในตำแหน่งผู้ตรวจให้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ ICAO ได้กำหนดไว้ ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8 ได้กล่าวว่า “ผมคิดว่าเมื่อก่อนจะหย่อนเรื่องความเข้าใจในหลักเกณฑ์ของ ICAO ว่าเขาสำคัญอย่างไรกับวงการการบิน กับอุตสาหกรรมการบิน เพราะผลกระทบจากการที่เราต่ำกว่ามาตรฐานมันส่งผลถึงภาพรวมของเศรษฐกิจของประเทศด้วย ซึ่งก่อนหน้านี้เราไม่เคยโดนเหตุการณ์แบบนี้ หมายถึงว่าเราไม่เคยโดนธงแดง ก็จะเป็นแค่ Finding ทั่วไป ก็จะแก้กันหลายปีเลย จนสุดท้ายมันสะสมมาจนเป็นธงแดง... บุคลากรขาดการวางแผนการฝึกอบรมที่ดี” ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 9 ได้กล่าวว่า “เรื่องคน คนในที่นี้รวมทั้งตัวผู้นำองค์กรและก็ผู้ปฏิบัติงานว่าตระหนักเข้าใจถึงตัวปัญหาการเข้ามาตรวจของ ICAO คืออะไร แล้วผลเสียที่เกิดคืออะไร เขาอาจจะยังไม่เข้าใจ จึงละเลยการเตรียมการก็เลยก่อให้เกิดสิ่งนี้ขึ้นมา” และผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 10 ได้กล่าวว่า “มีการบริหารงานที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากขาดความเข้าใจในกิจการด้านการบินอย่างถ่องแท้ ผู้บริหารระดับสูงของ บพ. ในอดีตได้รับการแต่งตั้งตามระบบราชการจากกระทรวงจึงขาดคุณสมบัติและคุณลักษณะตามมาตรฐานที่ต้องการ

2.6 กรมการบินพลเรือนขาดการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อมาใช้ในการบริหารงานและการจัดเก็บเอกสาร ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8 ได้กล่าวว่า “ไม่มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารจัดการเรื่องเอกสารต่าง ๆ ที่ผ่านมาเอกสารถูกเก็บในลักษณะเป็น Hard Copy ทั้งหมด และการสืบค้นหรือตรวจสอบประวัติเก่า ๆ จะทำได้ยากมาก...เรื่องการบริหารจัดการเรื่องเอกสารในสิ่งที่เราไม่มีระบบสารสนเทศมาใช้ในการ

ควบคุม นี่เป็นอุปสรรคสำคัญมาก” และผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 10 ได้กล่าวว่า “เนื่องจากระบบการปฏิบัติงานของหน่วยงานภายในกรมการบินพลเรือนไม่ได้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารงานในทุกหน่วยงานตามโครงสร้างกรมการบินพลเรือนเดิม ซึ่งไม่มีการจัดทำระบบข้อมูลที่เกี่ยวข้องและจำเป็นโดยไม่มีการเชื่อมต่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานภายในกรมการบินพลเรือน จึงทำให้ขาดความเชื่อมโยงในสายงานที่เกี่ยวข้อง เป็นผลทำให้อธิบดีกรมการบินพลเรือนมีข้อมูลที่ไม่ครอบคลุมและครบถ้วนในทุกส่วนงานที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้ตัดสินใจสั่งการผิดพลาด เป็นผลเสียต่อการบริหารงาน”

2.7 การสื่อสารภายในกรมการบินพลเรือนขาดประสิทธิภาพ ข่าวสารไม่สามารถถ่ายทอดจากผู้บริหารมาสู่ผู้ปฏิบัติได้ทั่วถึง การสื่อสารใช้หนังสือเป็นส่วนมาก และเกิดความล่าช้า ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 8 ได้กล่าวว่า “คือเมื่อก่อนก็มี แต่มันจะเป็นภาพในลักษณะเบลอ ๆ ว่า วิสัยทัศน์ พันธกิจว่าเราจะทำอะไร แต่ว่ามันก็จะไม่มีเหมือนกับผู้ปฏิบัติได้รับทราบเหตุผล มีแต่ผู้บริหาร ผู้อำนวยการ หัวหน้ากอง ที่จะได้รับทราบ แต่ว่าจะไม่ลงมาถึงผู้ปฏิบัติเลย สื่อสารไม่ถึงข้างล่างของ บพ. เดิมเป็นอย่างไร จะไม่ Link กันเลย เพราะว่าระบบสื่อสารองค์กรสมัยก่อน ผมบอกได้เลยว่าล้มเหลวมาก เพราะว่าจะรู้แต่ผู้บริหารกันหมดเลย นโยบายหรืออะไรเหล่านี้จะไม่ถูกถ่ายทอดลงมา เป็นลักษณะนี้” และผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 9 ได้กล่าวว่า “แต่ละชั้นสื่อสารกันภายในองค์กร ก็มีรูปแบบคือเป็นการออกหนังสือบันทึกข้อความถึงจะเรียกว่าได้รับสารกัน แต่ก่อนมันค่อนข้างช้ากว่าจะสื่อกันถึง”

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการบินพลเรือนของไทย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนที่ผ่านมา สามารถสรุปแนวทางในแก้ไขปัญหาได้ดังต่อนี้

1. ปัญหาระดับนโยบาย

1.1 ผู้กำหนดนโยบายภาครัฐควรให้ความสำคัญในด้านการบินพลเรือนมากยิ่งขึ้น และควรให้การสนับสนุนในทุก ๆ ด้านอย่างต่อเนื่อง

1.2 ควรปรับปรุงกระบวนการการออก พ.ร.บ. กฎ และระเบียบให้มีความรวดเร็วทันเวลากับที่ ICAO มีการปรับปรุงมาตรฐานใหม่

2. ระดับปฏิบัติการ

2.1 สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (กพท.) เดิมคือ บพ. ควรเร่งแก้ไขข้อบกพร่องที่ ICAO ตรวจพบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์ประกอบด้านการแก้ไขปัญหาด้านความปลอดภัย (CE8) คุณสมบัติบุคลากรด้านเทคนิคและการฝึกอบรม (CE4) และการตรวจติดตาม (CE7)

2.2 ควรมีการปรับโครงสร้างสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยให้สอดคล้องตามมาตรฐานที่ ICAO กำหนดไว้ และเป็นอิสระจากระบบราชการอย่างแท้จริง สามารถสร้างรายได้ด้วยตนเองเพื่อนำมาพัฒนาในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการพัฒนาบุคลากร และการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยควรมีการจัดทำแผนบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคลากรที่ชัดเจน ถูกต้อง ผลิตบุคลากรให้มีจำนวนเพียงพอ มีคุณลักษณะตรงตามที่ต้องการ มีความเข้าใจในมาตรฐานของ ICAO เป็นอย่างดี และมีความสามารถในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ส่วนบุคลากรที่ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยจะต้องได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรที่ ICAO กำหนดอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ควรมีที่ปรึกษาที่มีประสิทธิภาพคอยให้คำแนะนำในการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง

2.4 ผู้บริหารของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยควรมีประสบการณ์ในกิจการการบิน เข้าใจมาตรฐานความปลอดภัยด้านการบิน และหลักเกณฑ์การตรวจของ ICAO อย่างแท้จริง เพื่อให้สามารถเตรียมองค์กรให้พร้อมรับการตรวจสอบจาก ICAO หรือองค์กรการบินอื่น ๆ ได้ตลอดเวลา

2.5 สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยควรนำระบบสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพมาใช้ในการบริหาร และการดำเนินงานขององค์กร การจัดเก็บข้อมูลและการสื่อสารภายในองค์กร ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานภายในองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

หมายเหตุ ข้อเสนอแนะนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากเอกสาร และจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการบินพลเรือนของไทย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศไทยได้รับ “ธงแดง” มาเป็นระยะเวลาพอสมควร ปัจจัยบางอย่างอาจได้รับการแก้ไขแล้ว และ/หรือกำลังอยู่ในระหว่างการแก้ไข

บรรณานุกรม

Final Report of the USOAP CMA Audit of the Civil Aviation System of the Kingdom of Thailand. ICAO Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP) Continuous Monitoring Approach (CMA). International Civil Aviation Organization (ICAO).19 to 30 January 2015.

Record of Discussions. FAA’s Audit Report. October 27-28, 2015.

European Aviation Safety Agency (EASA). Retrieved 20th October 2015 from https://www.easa.europa.eu

Convention on International Civil Aviation. Retrieved 20th October 2015 from www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx

พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558.

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 27/2558 เรื่องการแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลและพัฒนาการบินพลเรือนของประเทศไทย