



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางการขับเคลื่อนนโยบาย  
การมอบความรับผิดชอบทำอากาศยานของกรมทำอากาศยาน  
ให้บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)

จัดทำโดย นายวรายุ ประทีปะเสน  
รหัส 9935

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 99  
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.  
ประจำปี 2567  
ลิขสิทธิ์ของสำนักงาน ก.พ.



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางการขับเคลื่อนนโยบาย  
การมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานของกรมท่าอากาศยาน  
ให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)

จัดทำโดย นายวราวุธ ประทีปเสนา  
รหัส 9935

หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 99  
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.  
ประจำปี 2567

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



สำนักงาน ก.พ.

เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักรับบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม ของสำนักงาน ก.พ.

บรรจงจิตต์ อังศุสิงห์  
อาจารย์ที่ปรึกษา

จุฬา สุขมานพ  
อาจารย์ที่ปรึกษา

สุชาดา ไทยบรรเทา  
อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

คณะรัฐมนตรี ได้มีมติ เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2565 เห็นชอบในหลักการแนวทางการให้ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) เป็นผู้รับผิดชอบดูแลและบริหารจัดการท่าอากาศยาน อุดรธานี บุรีรัมย์ และกระบี่ แทนกรมท่าอากาศยาน (ทย.) ภายในหลักแนวคิดที่ว่าเมื่อ ทอท. ได้รับความรับผิดชอบท่าอากาศยานของ ทย. แล้ว จะสามารถบูรณาการท่าอากาศยานในความรับผิดชอบ เป็นโครงข่ายท่าอากาศยานของประเทศ ที่สามารถทำการตลาดร่วมกัน เพื่อให้มีเที่ยวบินตรงไปท่าอากาศยาน ในภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น พร้อมกับลดภาระการลงทุนของภาครัฐในส่วนที่ต้องจัดสรรงบประมาณให้กับ ทย. ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลเชื่อตามหลักแนวคิดที่ว่า ภาครัฐควรถอยจากการเป็นผู้ให้บริการ (Operator) เพื่อให้องค์กรที่มีความยืดหยุ่นมากกว่าเป็นผู้ให้บริการแทน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ ในหลักการตั้งแต่ปี 2565 แต่ในทางปฏิบัติการส่งมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานทั้ง 3 แห่ง ยังไม่สามารถ ดำเนินการได้ ซึ่งผู้ศึกษาในฐานะที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการการเสนอเรื่องดังกล่าวตั้งแต่เริ่มต้น และได้รับ มอบหมายให้ติดตามและเร่งรัดกระบวนการดังกล่าว จึงเห็นว่าควรกำหนดวิธีการที่แตกต่างไปจากเดิม รวมทั้งขยายผลแนวคิดที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการไว้ เพื่อลดข้อโต้แย้ง และผลักดัน กรอบแนวคิดให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2565 แล้ว เห็นว่าปัจจัยหลักที่ทำให้การมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานทั้ง 3 แห่ง ยังไม่สามารถดำเนินการได้ คือทั้งสองหน่วยงานยังไม่สามารถตกลงกันในรายละเอียดในส่วนของค่าชดเชยผลประโยชน์ที่ ทอท. จะต้อง นำส่งให้กับ ทย. เพื่อให้ ทย. มีค่าใช้จ่ายเพียงพอที่จะบริหารจัดการในการให้บริการท่าอากาศยานส่วนที่เหลือ ประกอบกับผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ว่ามีกระแสความเชื่อเกี่ยวกับประเด็นการส่งมอบท่าอากาศยานที่มี ผลประกอบการดีที่สุดของ ทย. ซึ่งเป็นส่วนราชการ ให้แก่ ทอท. อาจทำให้มองได้ว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ ให้แก่เอกชน จากกระแสความเชื่อดังกล่าว บุคลากรของ ทย. และสังคม มีความเชื่อว่า ทอท. รับผิดชอบ ท่าอากาศยานที่มีผลประกอบการดีที่สุดของ ทย. 2 แห่งไป เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับ ทอท. ซึ่งมีสถานะเป็น บริษัท มหาชนด้วย ดังนั้น ผู้ศึกษาได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการวิเคราะห์ทางเลือกที่แตกต่าง จึงได้จัดทำ ข้อเสนอ “แนวทางการขับเคลื่อนนโยบายการมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานของกรมท่าอากาศยาน ให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)” ซึ่งสามารถขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และสอดคล้องกับนโยบายการผลักดันให้ไทยเป็นศูนย์กลางทางการบินของภูมิภาค (Aviation Hub) เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2567 ซึ่งเป็นอีกปัจจัยสนับสนุนที่จะขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว ให้เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรมได้

จากการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่าหากให้ ทอท. รับผิดชอบต่ออากาศยานที่มีการให้บริการเที่ยวบินพาณิชย์ทั้งหมดของ ทย. จะลดประเด็นขัดแย้งในส่วนของเงินชดเชยผลประโยชน์ประกอบการที่ ทอท. จะต้องชดเชยให้ ทย. เนื่องจากกรณีที่ ทอท. รับผิดชอบต่ออากาศยานที่ให้บริการเที่ยวบินพาณิชย์ทั้งหมดมาแล้ว ทย. ไม่มีภาระที่จะต้องนำเงินไปใช้จ่ายในท่าอากาศยานแห่งอื่นๆ และทำให้ไม่มีประเด็นว่า ทอท. จะรับผิดชอบต่อท่าอากาศยานที่มีกำไรเท่านั้น ผู้ศึกษาจึงได้เสนอแนวทางการขับเคลื่อนโดย “ให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) รับผิดชอบต่ออากาศยานที่มีการให้บริการเที่ยวบินพาณิชย์ของกรมท่าอากาศยานทั้งหมด บนเงื่อนไขว่าจะต้องผลักดันให้มีการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างเป็นรูปธรรม และกรมท่าอากาศยานรับผิดชอบท่าอากาศยานที่ไม่มีท่าอากาศยานที่ไม่มีเที่ยวบินพาณิชย์” ซึ่งเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดไว้ว่า “รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดทำมีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ” ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 2 ได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วว่าสามารถดำเนินการได้

การขับเคลื่อนข้อเสนอของผู้ศึกษาให้เกิดผลในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีความท้าทาย และจำเป็นต้องบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาจึงได้เสนอแนวทางการผลักดันเป็นระยะต่างๆ โดยใช้การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2565 ที่เห็นชอบการมอบความรับผิดชอบของท่าอากาศยานกระบี่ อุดรธานี และบุรีรัมย์ เป็นฐานในการวางแผน ปฏิบัติ ติดตามและประเมินผล เพื่อนำมาเป็นกรณีศึกษา ตามหลักการของ PDCA โดยผู้ศึกษาจะได้ขยายผลจากกรอบแนวคิดตามรายงานส่วนบุคคล (Individual Study) ฉบับนี้ โดยจะผลักดันข้อเสนอต่อผู้บริหารกระทรวงคมนาคม คณะกรรมการการบินพลเรือน และคณะรัฐมนตรี ตามขั้นตอน โดยมีแผนการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ เป็นระยะสั้น (1-2 ปี) ระยะกลาง (3 ปี) และระยะยาว (5 ปี) ดังนี้

(1) **ระยะสั้น (1-2 ปี)** ประกอบด้วย การนำเสนอคณะกรรมการการบินพลเรือน (กบร.) พิจารณากำหนดเป็นนโยบายการบินพลเรือน ทบทวนตัวชี้วัดที่สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยจัดทำขึ้นพร้อมกับพิจารณาเพิ่มเติมตัวชี้วัดด้านเทคโนโลยีดิจิทัล และเมื่อได้ข้อสรุปแล้ว จะเป็นขั้นตอนการทำความเข้าใจกับบุคลากรของ ทย. ในทุกระดับให้มีความเข้าใจตรงกัน และสื่อสารกับสาธารณะอย่างจริงจัง ก่อนประมวลเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบในหลักการการมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานที่มีเที่ยวบินพาณิชย์ทั้งหมดของ ทย. ให้กับ ทอท. และเห็นชอบข้อมูลรายละเอียด ท่าอากาศยานนำร่อง 3 แห่ง ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไว้แล้ว จากนั้นจึงเป็นการติดตามประเมินผลตามหลักการของ PDCA ต่อไป

(2) **ระยะกลาง (3 ปี)** นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา รายละเอียดการมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานเชิงพาณิชย์ทั้งหมดของ ทย. ให้ ทอท.

(3) **ระยะยาว (5 ปี)** นำเสนอ กบร. พิจารณากำหนดวิธีปฏิบัติในการติดตามและประเมินผลเชิงนโยบาย

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่องแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายการมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานของกรมท่าอากาศยาน ให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ฉบับนี้ สำเร็จได้ด้วยความอนุเคราะห์จากบุคคลหลายๆ กลุ่ม ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ นางสาวบรรจงจิตต์ อังศุสิงห์ อาจารย์ที่ปรึกษาประจำกลุ่ม GP 8 นายจุฬา สุขมานพ และนางสาวสุชาดา ไทยบรรเทา อาจารย์ที่ปรึกษาที่ได้สนับสนุน ให้ความรู้ แนวคิด ข้อเสนอแนะในการจัดทำ ตลอดจนแนวทางในการปรับปรุงที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคล ฉบับนี้จนรายงานเสร็จสมบูรณ์

รายงานฉบับนี้จะเสร็จสมบูรณ์ไปไม่ได้หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากกัลยาณมิตรหลายกลุ่มด้วยกัน ลำดับแรกที่ได้รับผลกระทบและสนับสนุนผู้ศึกษามากที่สุด คือ เพื่อนร่วมงานทุกท่านในกองยุทธศาสตร์ และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมทุกท่าน ที่ต้องเสียสละปฏิบัติหน้าที่เพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ตลอดระยะเวลาที่ผู้ศึกษาเข้าร่วมการอบรมครั้งนี้ ตลอดจนสนับสนุนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่างๆ โดยเฉพาะหัวหน้าฝ่ายการขนส่งทางอากาศและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ที่ได้ร่วมวิเคราะห์และจัดทำรายงานเสนอ คณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานในความรับผิดชอบของกรมท่าอากาศยาน 3 แห่ง ให้กับบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่ผู้ศึกษาใช้เป็นกรอบหลักในการวิเคราะห์และจัดทำ ข้อเสนอ นอกจากนี้ ผู้ศึกษาต้องขอขอบคุณกลุ่มกัลยาณมิตรจากหน่วยงานด้านอากาศทั้งสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย กรมท่าอากาศยาน และบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) รวมทั้ง ดร.นวทัศน์ ก้องสมุทร อาจารย์ประจำภาควิชาวิศวกรรมการบิน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสนับสนุน ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ตลอดระยะเวลาของการจัดทำรายงานฉบับนี้

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณผู้บริหารสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ที่ได้ให้โอกาสผู้ศึกษา เข้าร่วมการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง: ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 99 รวมทั้งได้เสียสละเวลาในการประเมิน ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะต่อรายงานฉบับนี้ รวมถึงขอขอบคุณผู้บริหาร ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของวิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. ที่ได้อำนวยความสะดวกและช่วยเหลืออย่างเป็นมิตรทุกด้าน และที่จะต้องขอบคุณเป็นพิเศษคือ นางสาวอชิรญา นรสาร ที่ให้ความอนุเคราะห์ พิสูจน์อักษรและจัดรูปเล่มรายงานให้สวยงาม

ผู้ศึกษาหวังว่า รายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์และสามารถเป็นแนวทางในการพัฒนาวางแผนต่อยอด และบูรณาการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขับเคลื่อนให้ไทยเป็นศูนย์กลางการบินของภูมิภาค พัฒนาระบบขนส่งสินค้าที่เป็นรากฐานกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศให้เกิดประสิทธิภาพได้อย่างเป็นรูปธรรม เป็นส่วนหนึ่งของการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

นายวราวุธ ประทีปเสนา

14 พฤษภาคม 2567

## สารบัญ

|                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------|----|
| บทสรุปสำหรับผู้บริหาร                                     | ง  |
| กิตติกรรมประกาศ                                           | ฉ  |
| สารบัญ                                                    | ช  |
| สารบัญตาราง                                               | ซ  |
| สารบัญภาพ                                                 | ฅ  |
| 1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย                           | 1  |
| 1.1 การวิเคราะห์บริบทและทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ | 1  |
| 1.2 ตำแหน่งรองอธิบดีที่เป็นเป้าหมาย                       | 8  |
| 1.3 กำหนดวิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย                     | 10 |
| 2. ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ              | 12 |
| 2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา                               | 12 |
| 2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย                             | 21 |
| 2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ                    | 32 |
| 3. แผนพัฒนาตนเอง                                          | 33 |
| 3.1 การวิเคราะห์ตนเอง                                     | 33 |
| 3.2 การวางแผนพัฒนาตนเอง                                   | 33 |
| บรรณานุกรม                                                | 44 |
| ประวัติผู้เขียนรายงานการศึกษาส่วนบุคคล                    | 45 |

## สารบัญตาราง

|              |                                                             |    |
|--------------|-------------------------------------------------------------|----|
| ตารางที่ 2-1 | แสดงรายได้ทำอากาศยานในความรับผิดชอบของกรมทำอากาศยาน ปี 2562 | 15 |
| ตารางที่ 2-2 | แสดงการเปรียบเทียบปริมาณผู้โดยสาร กับขีดความสามารถ          | 20 |
| ตารางที่ 2-3 | แสดงบทบาททำอากาศยานในรูปแบบ Cluster                         | 23 |



## สารบัญภาพ

|            |                                                                   |    |
|------------|-------------------------------------------------------------------|----|
| ภาพที่ 1-1 | แสดงภารกิจของกระทรวงคมนาคม                                        | 2  |
| ภาพที่ 1-2 | แสดงแนวคิดการพัฒนาคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) | 3  |
| ภาพที่ 1-3 | แสดงโครงสร้างองค์กรของ สปค.                                       | 4  |
| ภาพที่ 1-4 | แสดงความเชื่อมโยงกับแผนต่างๆ                                      | 6  |
| ภาพที่ 1-5 | แสดงสายการบังคับบัญชาระดับสูง (เฉพาะสายการบริหารหลัก)             | 8  |
| ภาพที่ 2-1 | แสดงท่าอากาศยานพาณิชย์ของประเทศไทย จำแนกตามผู้ให้บริการ           | 18 |
| ภาพที่ 2-2 | แสดงรายได้และเงินงบประมาณของกรมท่าอากาศยาน ระหว่างปี 2558 – 2567  | 19 |
| ภาพที่ 2-3 | แสดงผลการสำรวจเจ้าของท่าอากาศยานจากประเทศภาคีสมาชิก ICAO          | 24 |
| ภาพที่ 2-4 | แสดงแนวคิดการบูรณาการระบบท่าอากาศยานให้เป็นโครงข่ายอย่างเป็นระบบ  | 30 |

1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย

(ข้อมูลส่วนบุคคลไม่เผยแพร่)

## 2. ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ

### 2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา (แนวทางการขับเคลื่อนนโยบายการมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานของกรมท่าอากาศยาน ให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน))

นายกรัฐมนตรี (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2561 ได้มีข้อสั่งการด้านเศรษฐกิจ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความแออัดของผู้โดยสาร ณ ท่าอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิ และท่าอากาศยานนานาชาติดอนเมือง รวมทั้งเป็นการเตรียมการรองรับการเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในอนาคต ตามนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาล **จึงให้กระทรวงคมนาคม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งพิจารณาดำเนินการโอนท่าอากาศยานในความรับผิดชอบของกรมท่าอากาศยาน จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ ท่าอากาศยานอุดรธานี ท่าอากาศยานสกลนคร ท่าอากาศยานตาก และท่าอากาศยานชุมพร ไปให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการ ทั้งนี้ ให้เร่งดำเนินการโอนให้ถูกต้อง เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จโดยเร็ว** ซึ่งต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2565 เห็นชอบในหลักการแนวทางการให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) เป็นผู้รับผิดชอบดูแลและบริหารจัดการท่าอากาศยานอุดรธานี บุรีรัมย์ และกระบี่ แทนกรมท่าอากาศยาน (ทย.) แต่จนถึงปัจจุบัน ทั้งสองหน่วยงานยังไม่ได้จัดทำข้อมูลเพิ่มเติมรายงานคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การมอบความรับผิดชอบดังกล่าวเกิดขึ้นได้จริง

ปัจจุบัน กระทรวงคมนาคมมีหน่วยงานที่ให้บริการท่าอากาศยานพาณิชย์ 2 หน่วยงาน ได้แก่ กรมท่าอากาศยาน (ทย.) ซึ่งเป็นส่วนราชการ และ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) ที่เป็นทั้งรัฐวิสาหกิจและบริษัทมหาชน นอกจากนี้ ยังมีกองทัพเรือที่ให้บริการท่าอากาศยานอู่ตะเภา และภาคเอกชน (บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)) ที่ให้บริการท่าอากาศยานสมุย ตราด และ สุโขทัย โดยท่าอากาศยานในความรับผิดชอบของ ทอท. รองรับปริมาณผู้โดยสารถึงร้อยละ 80 ของผู้โดยสารท่าอากาศยานทั้งหมด โดยมีท่าอากาศยานของ ทย. จำนวน 5 แห่ง (ท่าอากาศยานตาก ปาย แม่สะเรียง เพชรบูรณ์ และปัตตานี) ที่ไม่มีการให้บริการเที่ยวบินพาณิชย์

ที่ผ่านมา รัฐบาลมีแนวคิดที่จะให้ ทย. ส่งมอบท่าอากาศยานทั้งหมดให้กับ ทอท. ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2558 ที่ได้พิจารณาเรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรด้านการบินพลเรือน และได้เห็นชอบในเรื่องต่างๆ และให้กระทรวงคมนาคมรับข้อสังเกตของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่มีความเห็นว่าการทบทวนบทบาทภารกิจของ ทย. ให้สอดคล้องกับ มติ ก.พ.ร. ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2556 เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2556 (กำหนดให้กรมการบินพลเรือน ควรถ่ายโอนภารกิจบริหารท่าอากาศยานให้ ทอท. หรือภาคเอกชน) แต่ยังไม่มีการขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรม โดยเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นจากข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2561 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2565 ที่ให้เริ่มการมอบความรับผิดชอบ

ท่าอากาศยานอุดรธานี บุรีรัมย์ และกระบี่ก่อน อย่างไรก็ตาม การกำหนดท่าอากาศยานตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี และตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ไม่มีแนวทางที่ชัดเจนถึงการคัดเลือกท่าอากาศยานที่จะมีการมอบความรับผิดชอบ เนื่องจากยังไม่มียุทธศาสตร์ระดับประเทศหรือระดับกระทรวงที่กำหนดบทบาทที่ชัดเจนของทั้งสองหน่วยงาน

ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ว่า ทย. ซึ่งเป็นส่วนราชการ ต้องพึ่งพางบประมาณในการพัฒนา ลงทุน และบริหารจัดการ ทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการและการดำเนินการด้านการตลาด เนื่องจากข้อจำกัดด้านกลไกงบประมาณของรัฐ และกฎระเบียบที่เคร่งครัด ส่วน ทอท. มีการบริหารและการระดมทุนที่คล่องตัวกว่า แต่มีความเสี่ยงในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผลกำไรกับการบริการสาธารณะ ส่วนการให้เอกชนมาร่วมลงทุนในท่าอากาศยานของรัฐ กองทัพเรือเพิ่งเริ่มดำเนินการเป็นหน่วยงานแรก ยังไม่มีผลลัพธ์ที่ชัดเจนสำหรับนำมาถอดบทเรียน ซึ่งการดำเนินการที่ผ่านมาผ่านรัฐบาล และกระทรวงคมนาคมใช้สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนนโยบายการมอบหมายความรับผิดชอบท่าอากาศยานของ ทย. และ ทอท. ซึ่งผู้ศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ดังกล่าว อาจเป็นเพราะผู้บริหารที่กำหนดนโยบายเห็นว่าเป็นเรื่องของการมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานในสังกัด มากกว่าเรื่องนโยบายด้านการบินที่มีคณะกรรมการการบินพลเรือน (กบร.) เป็นองค์คณะหลักในการขับเคลื่อน ประกอบกับมีข้อสั่งการจากนายกรัฐมนตรีโดยตรง อย่างไรก็ตาม ในหนังสือที่กระทรวงคมนาคมเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา (ผู้ศึกษาเป็นผู้ประมวลเรื่อง) ทอท. ได้รายงานเป็นหลักการไว้ว่า เมื่อรับมอบท่าอากาศยานทั้ง 3 แห่ง มาแล้ว จะบริหารในลักษณะ Cluster ที่จะทำให้เกิดโครงข่ายท่าอากาศยานของประเทศ ซึ่ง ทอท. จะสามารถทำการตลาดหาเที่ยวบินตรงไปยังท่าอากาศยานในภูมิภาค โดยไม่ต้องผ่านท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และช่วยลดความแออัดของห้วงอากาศและท่าอากาศยานในความรับผิดชอบของ ทอท. ได้ ดังนั้น จึงมีมิติของความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการบินควบคู่ไปกับมิติของการมอบหมายท่าอากาศยานให้หน่วยงานในสังกัดบริหาร ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรนำ กบร. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายด้านการบินและมีองค์ความรู้และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานของ ทย. ให้กับ ทอท. เพื่อให้การมอบความรับผิดชอบตอบสนองทั้งในเชิงนโยบายรัฐบาล นโยบายกระทรวงคมนาคม และมีเหตุผลด้านการบินอย่างแท้จริง

ผู้ศึกษาได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาแนวทางการให้ ทอท. เป็นผู้รับผิดชอบดูแลและบริหารจัดการท่าอากาศยานอุดรธานี บุรีรัมย์ และกระบี่ แทน ทย. ตั้งแต่ขั้นตอนการพิจารณาศึกษา และเป็นเจ้าของเรื่องในการประมวลเรื่องเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา รวมทั้งได้รับมอบหมายให้เร่งรัดและติดตามการจัดทำข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบ ก่อนดำเนินการส่งมอบความรับผิดชอบตามขั้นตอนต่อไป จึงได้รับทราบถึงปัญหาที่ทำให้การขับเคลื่อนการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2565 ไม่ประสบความสำเร็จ ประกอบกับนายกรัฐมนตรีได้ประกาศนโยบาย การเป็นศูนย์กลางการบินของภูมิภาค Aviation Hub ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อกระทรวงคมนาคมต้องเร่งดำเนินการมอบหมายท่าอากาศยานทั้ง 3 แห่งของ ทย. ให้ ทอท. เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย Aviation Hub อีกทางหนึ่งด้วย

จากสรุปนโยบายดังกล่าว ประกอบการวิเคราะห์ เห็นว่ายังมีมิติด้านผู้บริหารท่าอากาศยานที่สามารถเติมเต็มการผลักดันนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลได้ จึงได้กำหนดเป็นประเด็นศึกษาว่า “**แนวทางการขับเคลื่อนนโยบายการมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานของกรมท่าอากาศยานให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)**”

### 2.1.1 ปัญหา ความท้าทาย หรือการพัฒนา ของประเด็นที่ศึกษา

ปัจจุบัน รัฐบาลให้ความสำคัญกับการให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) เข้ามาบริหารท่าอากาศยานของกรมท่าอากาศยาน (ทย.) 3 แห่ง (ท่าอากาศยานกระบี่ อุดรธานี และบุรีรัมย์) โดยคาดหวังประโยชน์ในหลายมิติ เช่น ประโยชน์ด้านการลดงบประมาณที่จะต้องจัดสรรให้กับ ทย. ประโยชน์ที่จะใช้ขีดความสามารถของ ทอท. ในมิติการหาแหล่งเงินทุน การบริหารท่าอากาศยานในลักษณะของโครงข่ายที่สามารถใช้ศักยภาพด้านการตลาดเพื่อหาเส้นทางการบินใหม่ ซึ่งจะช่วยลดความแออัดของหัวอากาศบริเวณกรุงเทพมหานคร และความแออัดของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและดอนเมืองอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งสิ่งที่รัฐบาลคาดหวังทั้งหมดนี้ (ตามหนังสือที่กระทรวงคมนาคมนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา) ปัจจุบันยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เนื่องจากการรับมอบท่าอากาศยานทั้ง 3 แห่ง ยังไม่สามารถดำเนินการได้ แม้จะมีการสับเปลี่ยนอธิบดีกรมท่าอากาศยานหลายครั้ง จึงเป็นความท้าทายของสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ในฐานะที่มีอำนาจหน้าที่ในการขับเคลื่อนนโยบาย และได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีให้เป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลและเร่งรัดทั้งสองหน่วยงานให้ดำเนินการจัดทำรายละเอียดต่างๆ ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ซึ่งจะต้องพิจารณาแนวทางใหม่ๆ ที่ไม่เหมือนกับวิธีการตลอด 2 ปี ที่ผ่านมา ที่ได้รับการพิสูจน์แล้วว่าไม่สามารถขับเคลื่อนนโยบายได้ โดยมีสรุปปัญหาด้านต่างๆ ได้ ดังนี้

#### (1) ปัญหาข้อสรุปเงินค่าชดเชยผลประกอบการที่ ทอท. จะต้องสนับสนุนให้ ทย.

ทย. ให้บริการท่าอากาศยานทั้งหมด 29 แห่ง โดยมีท่าอากาศยานที่มีผลการดำเนินการเป็นกำไรในช่วงปี 2562 ก่อนวิกฤต COVID-19 เพียง 6 แห่ง เท่านั้น ได้แก่ ท่าอากาศยานกระบี่ อุดรธานี อุบลราชธานี ขอนแก่น นครศรีธรรมราช และสุราษฎร์ธานี โดยรายได้ของทั้ง 6 แห่งนี้ นำเข้ากองทุนหมุนเวียนของ ทย. และเป็นแหล่งเงินทุนที่นำไปใช้บริหารจัดการท่าอากาศยานอีก 23 แห่งที่เหลือ ดังนั้น เมื่อรัฐบาลมอบหมายให้ ทย. ส่งมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานกระบี่ และอุดรธานี ซึ่งเป็นท่าอากาศยาน 2 แห่งที่เป็นรายได้หลักของ ทย. การเจรจาหาข้อสรุปเงินค่าชดเชยที่เหมาะสมจึงเป็นไปด้วยความล่าช้า

ในการดำเนินการเจรจาเงินชดเชยที่เหมาะสม ทย. ได้ว่าจ้างที่ปรึกษา (โดยใช้เงินทุนของ ทอท.) ซึ่งการศึกษาเป็นไปด้วยความยากลำบาก และไม่สามารถหาข้อสรุปได้ โดยผู้ศึกษาได้รับมอบหมายให้ติดตามและเร่งรัดการดำเนินการ รวมทั้งเข้าไปเป็นคนกลางในบางการประชุม จึงได้รับทราบและเข้าใจถึงความละเอียดอ่อน โดย ทย. ซึ่งเป็นผู้ส่งมอบ คิดว่าท่าอากาศยานกระบี่ และท่าอากาศยานอุดรธานี เป็นแหล่งรายได้หลัก จึงจำเป็นต้องกำหนดเงินชดเชยที่คาดว่าจะต้องสามารถนำไปใช้บริหารจัดการท่าอากาศยานที่เหลือได้ ส่วน ทอท. ในฐานะที่เป็นบริษัทมหาชน การกำหนดเงินชดเชยต่างๆ ต้องมีสมมติฐานที่ชัดเจน

และสามารถตรวจสอบได้ ส่งผลให้การศึกษาซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการนำเสนอคณะรัฐมนตรีไม่สามารถสรุปผลได้อย่างสมบูรณ์ แม้ว่าในภายหลังคณะกรรมการตรวจรับจะตรวจรับผลการศึกษาแล้ว แต่ก็เป็นการตรวจรับในลักษณะที่ ทอท. มีเงื่อนไขในหลายประเด็น ทำให้สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมไม่สามารถสรุปเพื่อประมวลเสนอคณะรัฐมนตรีได้

ตารางที่ 2-1 แสดงรายได้ท่าอากาศยานในความรับผิดชอบของกรมท่าอากาศยาน ปี 2562

| ลำดับ | ท่าอากาศยาน<br>(เรียงตามความยาว Runway) | ปีงบประมาณ 2562<br>(ก่อนโควิด) |                                    |                 |                                                            |            |                               |
|-------|-----------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------|-----------------|------------------------------------------------------------|------------|-------------------------------|
|       |                                         | รายรับ<br>(ล้านบาท)            | รายจ่าย (Operating Cost) (ล้านบาท) |                 |                                                            |            | กำไร<br>(ขาดทุน)<br>(ล้านบาท) |
|       |                                         |                                | งบ<br>บุคลากร                      | งบ<br>ดำเนินงาน | งบลงทุน<br>(เงินทุน) (งาน<br>ซื้อ, ปรับปรุง<br>รายการย่อย) | รายจ่ายรวม |                               |
| 1.    | กระบี่                                  | 561.58                         | 34.25                              | 145.90          | 10.89                                                      | 191.04     | 370.55                        |
| 2.    | อุดรธานี                                | 145.20                         | 25.91                              | 64.61           | 0.40                                                       | 90.92      | 54.28                         |
| 3.    | อุบลราชธานี                             | 111.45                         | 28.75                              | 47.01           | 0.80                                                       | 76.56      | 34.89                         |
| 4.    | ขอนแก่น                                 | 112.63                         | 24.31                              | 45.90           | 8.42                                                       | 78.63      | 34.01                         |
| 5.    | นครศรีธรรมราช                           | 88.99                          | 19.21                              | 41.21           | 0.42                                                       | 60.84      | 28.16                         |
| 6.    | สุราษฎร์ธานี                            | 123.46                         | 28.32                              | 60.62           | 8.77                                                       | 97.71      | 25.75                         |
| 7.    | ปัตตานี                                 | 0.00                           | 0.00                               | 0.00            | 0.00                                                       | 0.00       | 0.00                          |
| 8.    | เบตง                                    | 0.00                           | 0.00                               | 0.00            | 0.02                                                       | 0.02       | -0.02                         |
| 9.    | ตาก                                     | 0.00                           | 0.09                               | 0.00            | 0.00                                                       | 0.09       | -0.09                         |
| 10.   | ร้อยเอ็ด                                | 21.43                          | 12.91                              | 14.25           | 0.34                                                       | 27.50      | -6.07                         |
| 11.   | ตรัง                                    | 38.21                          | 14.00                              | 30.75           | 0.00                                                       | 44.75      | -6.54                         |
| 12.   | เลย                                     | 13.51                          | 9.54                               | 11.72           | 0.00                                                       | 21.26      | -7.75                         |
| 13.   | บุรีรัมย์                               | 18.98                          | 14.39                              | 12.47           | 0.00                                                       | 26.87      | -7.89                         |
| 14.   | ชุมพร                                   | 10.00                          | 9.44                               | 9.77            | 0.00                                                       | 19.21      | -9.21                         |
| 15.   | ปาย                                     | 0.32                           | 4.52                               | 5.60            | 0.00                                                       | 10.12      | -9.80                         |
| 16.   | ระนอง                                   | 7.72                           | 8.77                               | 11.41           | 0.00                                                       | 20.19      | -12.46                        |
| 17.   | สกลนคร                                  | 15.72                          | 10.82                              | 19.25           | 0.00                                                       | 30.07      | -14.35                        |
| 18.   | เพชรบูรณ์                               | 0.04                           | 5.90                               | 7.84            | 0.78                                                       | 14.51      | -14.47                        |
| 19.   | แม่สอด                                  | 11.77                          | 9.77                               | 17.90           | 0.00                                                       | 27.68      | -15.90                        |
| 20.   | แพร่                                    | 3.99                           | 10.18                              | 7.40            | 3.00                                                       | 20.57      | -16.58                        |
| 21.   | ลำปาง                                   | 13.80                          | 13.06                              | 18.00           | 0.00                                                       | 31.06      | -17.26                        |
| 22.   | หัวหิน                                  | 10.41                          | 9.93                               | 13.58           | 4.18                                                       | 27.69      | -17.28                        |
| 23.   | บ้านนาคร                                | 15.80                          | 13.12                              | 15.71           | 5.68                                                       | 34.51      | -18.71                        |
| 24.   | นครราชสีมา                              | 1.11                           | 10.24                              | 9.45            | 0.71                                                       | 20.40      | -19.28                        |
| 25.   | พิษณุโลก                                | 38.88                          | 16.21                              | 35.07           | 7.46                                                       | 58.75      | -19.87                        |
| 26.   | นครพนม                                  | 17.37                          | 12.36                              | 22.50           | 3.32                                                       | 38.18      | -20.81                        |
| 27.   | แม่ฮ่องสอน                              | 3.41                           | 10.74                              | 12.20           | 3.05                                                       | 25.98      | -22.57                        |
| 28.   | นราธิวาส                                | 11.28                          | 12.92                              | 19.51           | 3.72                                                       | 36.16      | -24.88                        |

ที่มา: กรมท่าอากาศยาน

## (2) การมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานในความรับผิดชอบ 3 แห่งของ ทย. มีกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากทั้งภายในองค์กรและจากภาคประชาสังคม

สำหรับการยอมรับของบุคลากรของ ทย. และสังคม เป็นมิติเชิงความรู้สึกที่ผู้ศึกษาประเมินจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวตั้งแต่เริ่มต้น การติดตามจากสื่อสาธารณะต่างๆ ตลอดจนการเข้าร่วมชี้แจงต่อคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยสรุปได้ ดังนี้

(2.1) ทย. ได้รับมอบหมายภารกิจให้กำกับดูแลท่าอากาศยาน ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณและกฎระเบียบของภาครัฐ แต่ก็สามารถดำเนินการได้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ขณะที่นโยบายใหม่ในการจัดสรรท่าอากาศยานให้ทั้ง ทย. และ ทอท. ดูแล มีแนวโน้มว่ารัฐบาลให้มอบหมายท่าอากาศยานที่มีผลประกอบการดีที่สุด 2 แห่ง ไปให้กับ ทอท. โดยที่รับท่าอากาศยานขาดทุนไปเพียงแห่งเดียวโดยยึดถือแนวคิด Cluster ของ ทอท. เป็นหลัก และมีกระแสข่าวในทำนองที่ว่า ทอท. น่าจะมีความสามารถในการบริหารจัดการได้ดีกว่า ทย. ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณและกฎระเบียบที่เคร่งครัดมากกว่า ทอท. ซึ่งส่งผลต่อขวัญและกำลังใจของบุคลากรภายใน ทย. อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

(2.2) ภาคประชาสังคม มีกระแสวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการมอบท่าอากาศยานทั้ง 3 แห่งของ ทย. ให้ ทอท. ว่าเป็นการโอนทรัพย์สินของรัฐให้กับ ทอท. จึงอาจจะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับ ทอท. ที่มีสถานะเป็นบริษัทมหาชนหรือไม่อย่างไร นอกจากนี้ ยังมีกระแสข่าวผ่านสื่อสาธารณะว่า ที่ผ่านมา ทอท. เคยรับท่าอากาศยานที่บริหารโดยส่วนราชการ เช่น ท่าอากาศยานแม่ฟ้าหลวงไป แต่ก็ยังไม่เห็นมีการพัฒนาที่เป็นรูปธรรม รวมทั้งยังมีความกังวลว่า เมื่อ ทอท. รับท่าอากาศยาน ของ ทย. ไปบริหารแล้ว จะมีอัตราค่าโดยสารที่สูงขึ้นอีกด้วย ซึ่งหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการ แนวโน้มในอนาคตก็จะไม่เกิดผลในทางปฏิบัติตามหลักการที่รัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายไว้

### 2.1.2 สภาพของปัญหาที่ผ่านมาและแนวโน้มของปัญหาในอนาคต และผลกระทบที่เกิดขึ้น

ที่ผ่านมา รัฐบาลเคยมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานที่บริหารโดยส่วนราชการให้กับรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นไปในช่วงเวลาของรัฐวิสาหกิจนั้น ยังไม่มีสถานะเป็นบริษัทมหาชน เช่น ทอท. ในปัจจุบัน ซึ่งการมอบความรับผิดชอบตามมติคณะรัฐมนตรี ในปี 2556 ที่ให้โอนท่าอากาศยานของ ทย. ทุกแห่งให้ ทอท. หรือมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2565 ที่เห็นชอบในหลักการให้มอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานของ ทย. 3 แห่ง (ท่าอากาศยานกระบี่ อุดรธานี และบุรีรัมย์) ให้กับ ทอท. ยังไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากกระทรวงคมนาคมยังไม่ได้รายงานข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนของแนวทางการให้เงินช่วยเหลือระหว่าง ทอท. และ ทย. ตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้คณะรัฐมนตรีทราบ

ปัจจุบัน เมื่อรัฐบาลนายเศรษฐา ทวีสิน เข้ามาบริหารประเทศแล้ว กระทรวงคมนาคมยังไม่ได้ นำเสนอข้อมูลเพิ่มเติมให้คณะรัฐมนตรีได้รับทราบ ทำให้การมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานทั้ง 3 แห่ง ยังไม่เกิดขึ้น ประกอบกับรัฐบาลได้แถลงนโยบาย Aviation Hub จึงเป็นโอกาสดีที่กระทรวงคมนาคม จะได้ศึกษาแนวคิดในรายละเอียด และนำเสนอคณะกรรมการนโยบายการบินพลเรือน (กปร.) พิจารณา กำหนดนโยบาย (ในการมอบหมายความรับผิดชอบท่าอากาศยานทั้ง 3 แห่ง กปร. ไม่ได้มีส่วนร่วมในการ กำหนดนโยบายเนื่องจากเป็นสั่งการทางการบริหารจากนายกรัฐมนตรี) และนำเสนอเป็นแนวทางการขยายผล จากการมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยาน 3 แห่ง ของ ทย. เสนอรัฐบาลตัดสินใจต่อไป

ในการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณามอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานทั้ง 3 แห่งของ ทย. ให้กับ ทอท. กระทรวงคมนาคมได้วิเคราะห์และนำเสนอแนวคิดที่ผ่านมา ทย. และ ทอท. ยังขาดการบูรณาการ ในลักษณะของโครงข่ายท่าอากาศยานของประเทศ ทำให้ขาดความร่วมมือในด้านต่างๆ โดยเฉพาะ ด้านการตลาดและการกระจายเที่ยวบิน ส่งผลให้การใช้ทรัพยากร โดยเฉพาะในด้านห้วงอากาศ ยังไม่มี ประสิทธิภาพเท่าที่ควร ผู้ศึกษาจึงมีแนวคิดที่จะวิเคราะห์เจาะลึกในรายละเอียดเพิ่มเติม เพื่อต่อยอดแนวคิด จากที่คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในหลักการไว้ โดยผู้ศึกษาได้วิเคราะห์สภาพปัญหาในปัจจุบัน สรุปได้ ดังนี้

#### (1) ขาดการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการการบินพลเรือน (กปร.)

ในกระบวนการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องการมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยาน ของ ทย. ให้กับ ทอท. จนคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2565 เป็นการขับเคลื่อนโดย สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ตามกรอบภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรี ซึ่งถึงแม้ว่าในระหว่าง การดำเนินการ จะมีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้งในส่วนของสำนักงานการบินพลเรือน แห่งประเทศไทย บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ทย. และ ทอท. แต่ยังคงขาดการพิจารณาจาก กปร. ซึ่งเป็นองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญและมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณานโยบายด้านการบินพลเรือน

สาเหตุที่สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานหลักในการ ขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว ผู้ศึกษาวิเคราะห์ว่า ผู้บริหารนโยบายเห็นว่าเป็นการขับเคลื่อนนโยบายด้าน “การมอบหมายความรับผิดชอบการบริหารจัดการ” มิได้เป็นเรื่อง “นโยบายการบินพลเรือน” ประกอบกับ เป็นแนวทางที่นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้สั่งการมาอย่างเป็นทางการ และคณะรัฐมนตรีได้เคยมีแนวทางการถ่ายโอนภารกิจไว้อยู่แล้ว สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม จึงเป็นหน่วยงานหลักที่ได้รับมอบหมาย ให้ขับเคลื่อนนโยบาย อย่างไรก็ตาม ในการเสนอคณะรัฐมนตรี นอกจากผลประโยชน์เชิงการบริหารจัดการ เช่น การลดภาระงบประมาณที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรให้กับ ทย. แล้ว กระทรวงคมนาคมยังได้แจกแจงถึง ผลที่คาดว่าจะได้รับ ซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะด้านการบินพลเรือนด้วย เช่น การสร้างระบบโครงข่ายท่าอากาศยาน ของประเทศ การหาเที่ยวบินตรงไปท่าอากาศยานในภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดความแออัด ของห้วงอากาศและของท่าอากาศยานในบริเวณกรุงเทพมหานคร เป็นต้น ดังนั้น หากมีการพิจารณาของ กปร. แล้ว จะทำให้การวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนเป็นที่ยอมรับมากยิ่งขึ้น



## (2) นโยบายไม่ชัดเจน

การพิจารณากำหนดว่าท่าอากาศยานแห่งใดของ ทย. ที่มีความเหมาะสมจะส่งมอบให้ ทอท. รัไปเป็นผู้บริการท่าอากาศยานของกระทรวงคมนาคม เป็นลักษณะของการสั่งการจากบนลงล่าง โดยที่ไม่มีความชัดเจนของหลักแนวคิด ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ตามผู้บริหารนโยบาย โดยที่ผ่านมามีเกิดการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

(2.1) นายกรัฐมนตรีได้สั่งการในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2561 ให้โอนท่าอากาศยานของ ทย. จำนวน 4 แห่ง ประกอบด้วย ท่าอากาศยานอุดรธานี ชุมพร สกลนคร และตาก ให้กับ ทอท.

(2.2) ต่อมา เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลและเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้มีการเปลี่ยนแปลงท่าอากาศยานจากเดิม เป็น ท่าอากาศยานกระบี่ อุดรธานี และบุรีรัมย์

## (3) ขาดการบูรณาการระหว่าง ทย. และ ทอท. และ ทย. มีท่าอากาศยานที่ไม่มีการให้บริการเที่ยวบินพาณิชย์ถึง 5 แห่ง

ทย. และ ทอท. เป็นผู้ให้บริการท่าอากาศยานหลักของประเทศ โดยทั้ง 2 หน่วยงานรวมกันเป็นผู้ให้บริการท่าอากาศยานถึง 35 แห่ง ซึ่งโดยธรรมชาติ การบูรณาการของ 2 องค์กรที่ทำหน้าที่เหมือนกัน (ในกรณีนี้ คือให้บริการท่าอากาศยานพาณิชย์) ย่อมเกิดขึ้นได้ยาก เพราะมักจะมีการเปรียบเทียบระหว่างกันอยู่เสมอ ประกอบกับที่ผ่านมามีการมอบหมายความรับผิดชอบให้ ทย. และ ทอท. เป็นผู้บริการท่าอากาศยานใด มักจะเกิดขึ้นในลักษณะบนลงล่าง โดยไม่มีหลักการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนว่าควรมอบหมายให้ ทย. หรือ ทอท. รับผิดชอบท่าอากาศยานพาณิชย์ในลักษณะใด

ภาพที่ 2-1 แสดงท่าอากาศยานพาณิชย์ของประเทศไทย จำแนกตามผู้ให้บริการ



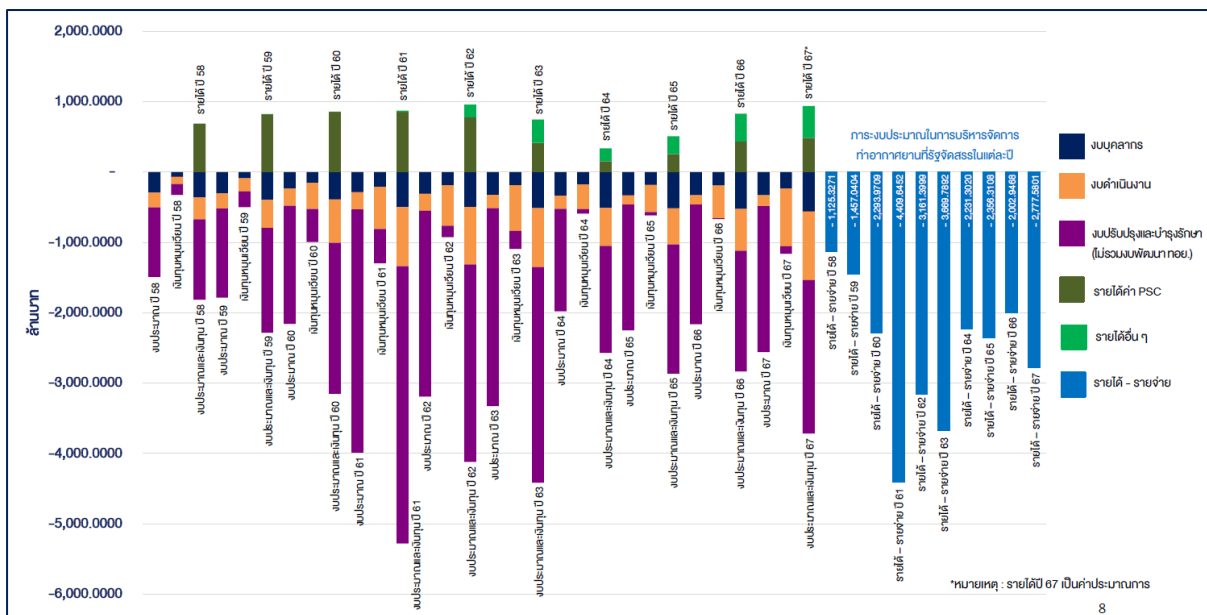
ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม

(4) รัฐบาลมีภาระต้องจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาท่าอากาศยานให้ ทย.

หนึ่งในสาเหตุหลักที่รัฐบาลกำหนดให้ ทย. มอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานในความรับผิดชอบให้กับ ทอท. คือลดภาระด้านงบประมาณของภาครัฐ เนื่องจากรัฐบาลเชื่อว่า ทอท. มีศักยภาพในการระดมทุนผ่านกลไกตลาดเงินได้ด้วย รวมทั้งมีผลประโยชน์ที่เป็นกำไรมาอย่างต่อเนื่องที่สามารถนำกำไรสะสม (Retain Earning) มาใช้ในการลงทุนได้

ในขณะที่รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้กับ ทย. ซึ่งไม่เพียงพอและไม่สามารถกระจายไปทั่วทั้งท่าอากาศยาน 29 แห่งได้อย่างเหมาะสมและเพียงพอ เนื่องจากรัฐบาลต้องพิจารณางบประมาณของทุกหน่วยงานทั่วประเทศ โดยที่ผ่านมา รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้ ทย. ในส่วนของการพัฒนาและบริหารท่าอากาศยานเฉลี่ยประมาณปีละ 2,000 – 3,000 ล้านบาท

ภาพที่ 2-2 แสดงรายได้และเงินงบประมาณของกรมท่าอากาศยาน ระหว่างปี 2558 – 2567



ที่มา: กรมท่าอากาศยาน

(5) การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในท่าอากาศยานยังไม่มีประสิทธิภาพ

ที่ผ่านมา ทย. และ ทอท. ได้มีการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาให้บริการในท่าอากาศยานต่างๆ บ้างแล้ว แต่ส่วนใหญ่ยังไม่ได้ได้รับความนิยม หรือมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กรณีที่ ทอท. จะรับมอบท่าอากาศยานของ ทย. ไปบริหารเพิ่มเติม จะสร้างมูลค่าและโอกาสให้ ทอท. เพิ่มเติม จึงเป็นโอกาสที่ดีที่รัฐบาลจะกำหนดเงื่อนไขให้ ทอท. รับผิดชอบต่อเทคโนโลยีที่ลงทุนไว้เกิดประโยชน์สูงสุด

### 2.1.3 ความจำเป็นในการดำเนินการแก้ไขหรือพัฒนา

ภาคการท่องเที่ยวเป็น 1 ในเครื่องยนต์หลักในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ จากการประมาณการของธนาคารกรุงไทย<sup>1</sup> ประเมินว่ารายได้จากการท่องเที่ยวมีสัดส่วนถึงร้อยละ 16 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ของประเทศ ในขณะที่เกียรตินาคินภัทร<sup>2</sup> ประเมินว่า หากนับรวมทั้งรายได้ทางตรงและทางอ้อมจากการท่องเที่ยว สัดส่วนรายได้ของประเทศต่อ GDP จะสูงขึ้นถึงร้อยละ 20

สำหรับปี 2566 รัฐบาลได้แถลงเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2567<sup>3</sup> ว่าในปี 2566 ประเทศไทยสร้างรายได้จากการใช้จ่ายใช้สอยของนักท่องเที่ยวต่างชาติได้ถึง 1.2 ล้านล้านบาท และนายกรัฐมนตรีตั้งเป้าหมายว่าในปี 2567 จะมีรายได้ในส่วนของนักท่องเที่ยวต่างชาติ เพิ่มขึ้นเป็น 2.5 ล้านล้านบาท จากเป้าหมายดังกล่าว ประกอบกับนโยบายการผลักดันให้ไทยเป็นศูนย์กลางการบินของภูมิภาค (Aviation Hub) จะมีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาสู่ประเทศไทยเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งปัจจุบัน ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและท่าอากาศยานดอนเมือง มีปริมาณผู้โดยสารเกินกว่าหรือใกล้เคียงกับขีดความสามารถในการรองรับผู้โดยสารแล้ว การเพิ่มอุปสงค์ย่อมทำได้รวดเร็วกว่าการเพิ่มอุปทาน ที่ต้องใช้ระยะเวลาในการก่อสร้าง

ตารางที่ 2-2 แสดงการเปรียบเทียบปริมาณผู้โดยสาร กับขีดความสามารถ

| ท่าอากาศยาน           | ขีดความสามารถปัจจุบัน(คน/ปี) | ปริมาณผู้โดยสารปี 2566 (คน/ปี) | เป้าหมายปริมาณผู้โดยสารของรัฐบาล |
|-----------------------|------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ | 45                           | 51.7                           | 120                              |
| ท่าอากาศยานดอนเมือง   | 30                           | 26.98                          | 50                               |
| ท่าอากาศยานภูเก็ต     | 12.5                         | 13.98                          | 18                               |
| ท่าอากาศยานเชียงใหม่  | 8                            | 8.22                           | 16.5                             |

ที่มา: บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)

ตามหลักการของมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2565 การที่ ทอท. รับท่าอากาศยานของ ทย. 3 แห่ง จากช่วยผ่อนคลายความแออัดของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และท่าอากาศยานดอนเมือง เนื่องจาก ทอท. จะสามารถใช้ศักยภาพด้านการตลาดในการหาเที่ยวบินตรงไปท่าอากาศยานในภูมิภาค โดยไม่ต้องผ่านท่าอากาศยานหลักทั้ง 2 แห่งได้ ดังนั้น การเร่งดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีครั้งดังกล่าว จะเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถเติมเต็มนโยบาย Aviation Hub ได้

<sup>1</sup> Research Note Krungthai COMPASS ประเมิน “เราเที่ยวด้วยกัน” กระตุ้นท่องเที่ยวได้ 3.6-6.2 หมื่นล้านบาท กรกฎาคม /2563

<sup>2</sup> KKP Research “ท่องเที่ยวไทยฟื้นแล้ว แต่จะเจอ Long COVID หรือไม่” กลุ่มธุรกิจการเงินเกียรตินาคินภัทร เมษายน 2566

<sup>3</sup> เอกสารประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี วันที่ 3 มกราคม 2567

สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม (สปค.) มีหน้าที่ในการพัฒนายุทธศาสตร์การบริหารของกระทรวง และแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้ง กำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผล รวมทั้งประสานการปฏิบัติราชการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง ดังนั้น จึงมีภารกิจในการขับเคลื่อนนโยบายตามที่คุณศึกษาเสนอ ในลักษณะเดียวกันกับที่ สปค. เป็นหน่วยงานหลักในการนำเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2565

## 2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย

### 2.2.1 หลักการ แนวคิด ที่ใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการจัดทำข้อเสนอ

#### (1) ขอบกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี

(1.1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 75 วรรคสอง กำหนดไว้ว่า “รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ”

(1.2) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2558 ที่ได้พิจารณาเรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรด้านการบินพลเรือน และได้เห็นชอบในเรื่องต่างๆ และให้กระทรวงคมนาคมรับข้อสังเกตของสำนักงาน ก.พ.ร. ไปพิจารณาดำเนินการด้วย (สำนักงาน ก.พ.ร. มีความเห็นว่าการทบทวนบทบาทภารกิจของ ทย. ให้สอดคล้องกับ มติ ก.พ.ร. ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2556 เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2556 ที่กำหนดให้กรมการบินพลเรือน ควรถ่ายโอนภารกิจบริหารท่าอากาศยานให้ ทอท. หรือภาคเอกชน

(1.3) นายกรัฐมนตรี ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2561 ได้มีข้อสั่งการด้านเศรษฐกิจ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความแออัดของผู้โดยสาร ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และท่าอากาศยานดอนเมือง รวมทั้งเป็นการเตรียมการรองรับการเติบโตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในอนาคตตามนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาล จึงให้กระทรวงคมนาคมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งพิจารณาดำเนินการโอนท่าอากาศยานในความรับผิดชอบของ ทย. จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ ท่าอากาศยานอุดรธานี ท่าอากาศยานสกลนคร ท่าอากาศยานตาก และท่าอากาศยานชุมพร ไปให้ ทอท. เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการ

(1.4) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2565 เห็นชอบในหลักการแนวทางการให้ ทอท. เป็นผู้รับผิดชอบดูแลและบริหารจัดการท่าอากาศยานอุดรธานี บุรีรัมย์ และกระบี่ แทน ทย. และให้กระทรวงคมนาคมรับความเห็นของกระทรวงการคลังไปพิจารณาจัดทำข้อมูลเพิ่มเติมให้ชัดเจนแล้วให้กระทรวงคมนาคมรายงานคณะรัฐมนตรีทราบ

(1.5) ผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เรื่องเสรีจที่ 292/2562 “การให้ ทอท. เข้าไปบริหารจัดการท่าอากาศยานในความรับผิดชอบของ ทย. มิใช่เป็นเรื่องการดำเนินการเพื่อโอนส่วนราชการหรือกิจการของรัฐไปให้ ทอท. แต่เป็นเรื่องการมอบความรับผิดชอบในการบริหารจัดการท่าอากาศยานให้ ทอท. เข้าไปดูแลและบริหารจัดการแทน และสำหรับแนวทางดำเนินการเพื่อให้ ทอท. เข้าไปบริหารจัดการท่าอากาศยานที่อยู่ในความดูแลของ ทย. นั้น จะต้องพิจารณาถึงการดำเนินการในแต่ละเรื่องซึ่งมีกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องซึ่งหากกระทรวงคมนาคม ได้พิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินการในเรื่องต่างๆ เพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ แล้ว กระทรวงคมนาคมย่อมสามารถเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบกับแนวทางการดำเนินการดังกล่าวได้ หากคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก็เป็นเรื่องที่กระทรวงคมนาคมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวต่อไป”

(1.6) พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 14 พ.ศ. 2562) กำหนดโครงสร้างบทบาทและภารกิจในส่วนของการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล และการประกอบการไว้อย่างชัดเจน โดยในส่วนของการกำหนดนโยบายด้านการบินพลเรือน ได้กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการบินพลเรือน (กบร.) ตามนัยมาตรา 15 (1)

## (2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580)

### (3) รายงานขององค์กรระหว่างประเทศด้านการคมนาคม

(3.1) “Ownership, Organization and Regulation Practices of Airport and Air Navigation Service Providers” โดยองค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization (ICAO))

(3.2) รายงาน “Airport Ownership and Regulation” สมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association (IATA))

## 2.2.2 การวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการจัดทำข้อเสนอ

### (1) การวิเคราะห์มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2565

จากการคณะรัฐมนตรี ได้มีมติ เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2565 ที่เห็นชอบในหลักการแนวทางการให้ ทอท. เป็นผู้รับผิดชอบดูแลและบริหารจัดการท่าอากาศยานอุดรธานี บุรีรัมย์ และกระบี่ แทน ทย. และให้ความเห็นของกระทรวงการคลัง ไปพิจารณาจัดทำข้อมูลเพิ่มเติมให้ชัดเจน แล้วให้นำเรื่องนี้เสนอคณะรัฐมนตรีทราบผลการดำเนินการอีกครั้งหนึ่ง ก่อนดำเนินการต่อไป สามารถวิเคราะห์รายละเอียดได้ ดังนี้

(1.1) คณะรัฐมนตรีเห็นด้วยกับการกำหนดบทบาทของท่าอากาศยาน และเชื่อมั่นในระบบโครงข่ายท่าอากาศยานโครงข่ายระบบท่าอากาศยานของประเทศไทยในภาพรวม (National Airport System) โดยเริ่มจากแนวคิดการจัด Cluster ในภูมิภาคต่างๆ

ตารางที่ 2-3 แสดงบทบาทท่าอากาศยานในรูปแบบ Cluster

| บทบาท<br>ท่าอากาศยาน     | ภาพรวมประเทศ                                 | Cluster                           |                                                          |                                        |
|--------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------------------------------|----------------------------------------|
|                          |                                              | ภาคเหนือ                          | ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ                                    | ภาคใต้                                 |
| Primary Hub<br>Airport   | ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ<br>ท่าอากาศยานดอนเมือง |                                   |                                                          |                                        |
| Secondary<br>Hub Airport |                                              | ท่าอากาศยาน<br>เชียงใหม่          | ท่าอากาศยานอุดรธานี<br>ท่าอากาศยานบุรีรัมย์<br>(ระยะยาว) | ท่าอากาศยานภูเก็ต<br>ท่าอากาศยานกระบี่ |
| Regional<br>Airport      |                                              | ท่าอากาศยาน<br>แม่ฟ้าหลวงเชียงราย | ท่าอากาศยานบุรีรัมย์<br>(ระยะสั้น)                       | ท่าอากาศยานหาดใหญ่                     |

ที่มา: เอกสารนำเสนอคณะรัฐมนตรี (หนังสือกระทรวงคมนาคม ด่วนที่สุด ที่ คค (ปคร) 0208/108 ลงวันที่ 26 เมษายน 2565

(1.2) คณะรัฐมนตรีเชื่อมั่นในศักยภาพและประสบการณ์ของ ทอท. ว่าจะสามารถใช้วิธีการทางการตลาดในการจัดให้มีเที่ยวบินตรงจากต่างประเทศไปท่าอากาศยานในภูมิภาค โดยไม่ต้องผ่านท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและท่าอากาศยานดอนเมือง ซึ่งจะช่วยคลี่คลายความแออัดของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและท่าอากาศยานดอนเมืองได้ รวมทั้งการให้ ทอท. เข้าไปบริหารท่าอากาศยานทั้ง 3 แห่ง แทน ทย. จะช่วยให้รัฐบาลประหยัดงบประมาณที่ต้องจัดสรรให้ ทย. ได้ ทั้งนี้ บนเงื่อนไขว่าจะต้องมีกลไกในการกำกับดูแล และวัดผลให้ ทอท. มีการลงทุนตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

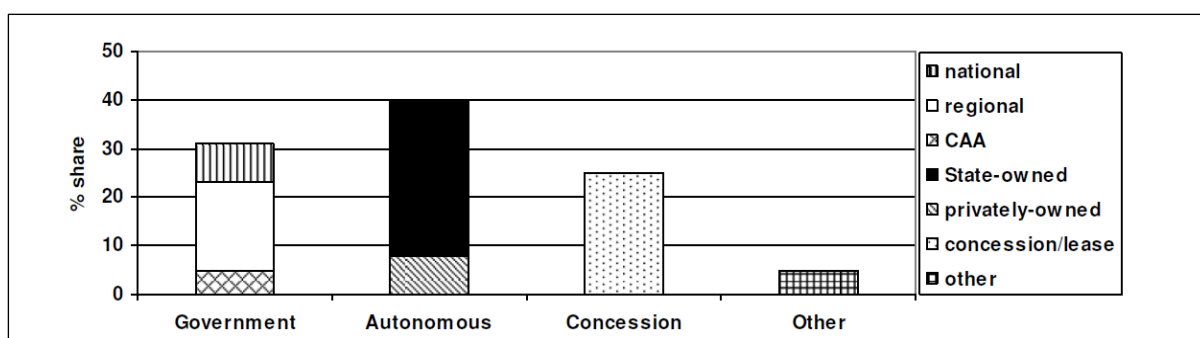
(1.3) คณะรัฐมนตรีต้องการลดภาระการจัดสรรงบประมาณให้กับ ทย. แต่ยังคงเห็นถึงความสำคัญของ ทย. โดยพิจารณาได้จากวัตถุประสงค์ของการดำเนินการ มีการกำหนดไว้ว่า “ทย. ยังคงศักยภาพในการบริหารจัดการท่าอากาศยานในความรับผิดชอบที่เหลืออยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรฐานด้านความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัยตามมาตรฐานที่ ICAO และ กพท. กำหนด” นอกจากนี้กระทรวงการคลังยังได้กำหนดให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาข้อมูลผลกระทบต่อเงินทุนหมุนเวียน ทย. จากการขาดรายได้หลักจากท่าอากาศยานกระบี่ และแนวทางการสนับสนุนของ ทอท. ที่จะทำให้ ทย. สามารถบริหารจัดการท่าอากาศยานที่เหลืออยู่ได้อย่างมีศักยภาพและไม่เป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดินในอนาคต

(1.4) คณะรัฐมนตรี เห็นควรให้มีการกำหนดเงื่อนไข และตัวชี้วัดที่ชัดเจน เพื่อให้มั่นใจว่า ทอท. จะลงทุนตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และมีคุณภาพการให้บริการตามที่กระทรวงคมนาคมจะได้กำหนดขึ้นต่อไป

(2) การวิเคราะห์รายงาน “Ownership, Organization and Regulation Practices of Airport and Air Navigation Service Providers” โดยองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization (ICAO))

รายงานของ ICAO ฉบับนี้ ไม่ได้มีข้อสรุปของรูปแบบผู้ให้บริการท่าอากาศยานที่เหมาะสม แต่เป็นการสำรวจและวิเคราะห์ถึงแนวโน้มในอนาคต ซึ่งถึงแม้ว่ารายงานจะทำมาตั้งแต่ปี 2551 แต่ก็ยังพอเห็นแนวโน้มที่สามารถนำมาเทียบเคียงกับปัจจุบันได้ โดย ICAO ได้วิเคราะห์จากผลการสำรวจจากประเทศภาคีสรุปว่า รูปแบบที่ภาครัฐมีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการน้อย หรือมีองค์กรที่เป็นอิสระ (Autonomous) มีแนวโน้มที่จะตอบสนองกับกิจกรรมเชิงพาณิชย์ได้มากกว่า ซึ่งสอดคล้องกับผลการสำรวจที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงเป็นรูปแบบที่มีองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

ภาพที่ 2-3 แสดงผลการสำรวจเจ้าของท่าอากาศยานจากประเทศภาคีสมาชิก ICAO



ที่มา: องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO)

(3) การวิเคราะห์รายงาน “Airport Ownership and Regulation” สมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association (IATA))

IATA เชื่อว่าภาคเอกชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท่าอากาศยานเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากภาคเอกชนสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ภาครัฐจะได้มุ่งเน้นที่การกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดตาม ยังไม่สามารถกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับทุกท่าอากาศยานได้ และที่ผ่านมากการให้เอกชนเข้ามาบริหารท่าอากาศยานยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก และภาครัฐยังไม่ได้พิจารณาทางเลือกต่างๆ อย่างรอบด้าน ทั้งนี้ IATA เน้นย้ำว่า การจะให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารท่าอากาศยาน ภาครัฐจำเป็นต้องมีกลไกการกำกับดูแลที่เหมาะสม เพื่อสร้างสมดุลระหว่างผลกำไรของภาคเอกชน กับความเหมาะสมของค่าบริการ นอกจากนี้ ต้องมีกลไกที่จะบังคับให้ภาคเอกชนมีการลงทุนตามสมควรด้วย

#### (4) การวิเคราะห์ข้อจำกัดของ ทย. และ ทอท.

ทย. เป็นส่วนราชการ มีข้อจำกัดด้านงบประมาณ อัตราค่าจ้าง และความคล่องตัวที่ต้องยึดถือการปฏิบัติตามกฎระเบียบของทางราชการที่บังคับใช้กับส่วนราชการทุกหน่วยงานอย่างเคร่งครัด ทำให้ขาดความคล่องตัวในการให้บริการเชิงพาณิชย์ ที่จำเป็นต้องยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนวิธีการตามสถานการณ์และความต้องการของตลาดที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รวมทั้งตามระบบงบประมาณของประเทศ มีข้อจำกัดทั้งในมิติของจำนวนเงินงบประมาณ และระเบียบวิธีการใช้งบประมาณที่ไม่สามารถบริหารและกระจายงบประมาณไปในท่าอากาศยานต่างๆ ตามความต้องการได้อย่างรวดเร็ว ถึงแม้ว่า ทย. มีกองทุนที่เข้ามาผ่อนคลายนโยบายเชิงงบประมาณไปได้บ้าง แต่ก็ยังต้องปฏิบัติภายใต้กฎและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นบริษัทมหาชน ทำให้มีเป้าหมายที่ต้องตอบสนองทั้งในส่วนของการเป็นรัฐวิสาหกิจที่ต้องยึดถือประโยชน์สาธารณะและการเป็นบริษัทมหาชน ที่ต้องคำนึงถึงผลตอบแทนของผู้ถือหุ้น โดย ทอท. สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนทั้งจากการระดมทุนในตลาดทุน จากตลาดเงิน และจากผลประโยชน์ตอบแทน ทำให้ ทอท. มีขีดความสามารถในการระดมทุนที่ทำให้มีโอกาที่จะลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินจากรัฐบาลรวมทั้ง ทอท. มีกฎระเบียบที่ยืดหยุ่นกว่าระเบียบของทางราชการ ทำให้สามารถบริหารงานและงบประมาณที่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการระดับโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### (5) การใช้เทคโนโลยีดิจิทัล ในท่าอากาศยานยังไม่ได้รับความนิยมเท่าที่ควร

สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมได้รับมอบหมายให้เร่งขับเคลื่อนการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในท่าอากาศยาน ซึ่งถึงแม้ว่า ทอท. จะมีการติดตั้งระบบต่างๆ เช่น ระบบเช็คอินอัตโนมัติ และระบบโหลดสัมภาระอัตโนมัติ แต่ยังไม่ได้รับความนิยมเท่าที่ควร ซึ่งจากการประชุมระดับกระทรวง ที่ได้รับการชี้แจงจาก ทอท. และสายการบิน พอสรุปได้ว่า การใช้ระบบดังกล่าว มีประเด็นในเรื่องของค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากสายการบิน ดังนั้น ในการมอบหมายให้ ทอท. รับท่าอากาศยานของ ทย. ไปบริหารจัดการ รัฐบาลควรกำหนดเป็นเงื่อนไขในลักษณะของการกำหนดปริมาณผู้ใช้และระดับคุณภาพการให้บริการ

#### (6) สรุปผลการวิเคราะห์

จากการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 75 วรรคสอง ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2565 เห็นได้ว่า ทย. ในฐานะหน่วยงานของรัฐ ยังคงมีความสำคัญเชิงภารกิจในการให้บริการท่าอากาศยานที่มีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะซึ่งท่าอากาศยานในลักษณะดังกล่าว ไม่เป็นที่ดึงดูดให้เอกชนมาร่วมลงทุน แต่ยังคงมีความสำคัญเชิงนโยบายจึงเป็นบทบาทที่ ทย. สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่จะต้องดำเนินการไปพร้อมกับภารกิจกับดูแลให้ ทอท. (และภาคเอกชน) มีการบริหารที่สมดุลระหว่างผลประโยชน์ประกอบการกับการให้บริการประชาชน โดยภาครัฐสามารถลดภาระทางงบประมาณในการพัฒนาท่าอากาศยานเชิงพาณิชย์ และจัดสรรงบประมาณให้ ทย. เฉพาะในส่วนที่เป็นท่าอากาศยานที่ไม่มีการให้บริการเที่ยวบินพาณิชย์



ICAO ได้สำรวจและเห็นแนวโน้มที่ชัดเจนในการให้บริการท่าอากาศยานที่มีเที่ยวบินพาณิชย์ทั่วโลกว่า มีการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนจากเดิมที่ส่วนใหญ่เป็นส่วนราชการเป็นผู้ให้บริการ เปลี่ยนเป็นองค์กรที่มีความอิสระหรือยืดหยุ่นเพิ่มมากขึ้น ผู้ศึกษาจึงนำแนวโน้มของโลกดังกล่าวมาพิจารณา และเห็นว่าตรงกันกับยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2561 – 2581 ที่ส่งเสริมให้รัฐ ลดบทบาทการเป็น “ผู้ให้บริการ” ให้ได้มากที่สุด ซึ่งการมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานของ ทย. ให้กับ ทอท. เพียง 3 แห่ง สร้างความไม่ชัดเจนถึงแนวคิดที่นำมาสู่การเลือกท่าอากาศยานทั้ง 3 แห่ง และทำให้เกิดประเด็นขัดแย้งในเรื่องของเงินอุดหนุนที่ ทอท. จะต้องจ่ายให้กับ ทย. รวมทั้งสร้างความรู้สึกลับข้องใจให้กับบุคลากรของ ทย. การมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานที่มีบริการเที่ยวบินพาณิชย์ทั้งหมดของ ทย. ให้ ทอท. กลับทำให้ลบประเด็นขัดแย้งต่างๆ ไปได้ เนื่องจากมีความชัดเจนของหลักการว่าส่วนราชการไม่ควรให้บริการด้านพาณิชย์ และตัดประเด็นเกี่ยวกับเงินชดเชย และประสิทธิภาพของบุคลากรออกไปทั้งหมด ซึ่งแนวคิดนี้ ที่จะมอบหมายให้ ทอท. เป็นผู้ให้บริการท่าอากาศยานที่มีเที่ยวบินพาณิชย์เพียงหน่วยงานเดียว ยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสามารถดำเนินการได้ตามแนวทางเดิมที่คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 2 ได้พิจารณาไว้แล้ว จากผลการวิเคราะห์ทั้งหมด จึงเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยการมอบหมายท่าอากาศยานให้ ทย. และ ทอท. ให้ชัดเจน โดยให้ **ทอท. รับผิดชอบท่าอากาศยานของ ทย. ที่มีการให้บริการเที่ยวบินพาณิชย์ไปทั้งหมด และให้ ทย. รับผิดชอบการบริหารท่าอากาศยาน 5 แห่ง ที่ไม่มีการให้บริการเที่ยวบินพาณิชย์**

การให้ ทอท. รับผิดชอบท่าอากาศยานของ ทย. ที่มีการให้บริการเที่ยวบินพาณิชย์ไปทั้งหมด จะทำให้ปัญหาการเจรจาเรื่องเงินชดเชยที่ ทอท. จะต้องชดเชยให้ ทย. ที่เดิมเป็นการเจรจาระดับองค์กรหมดสิ้นไป เพราะ ทย. ไม่ต้องมีภาระในการให้บริการท่าอากาศยานที่มีบริการเที่ยวบินพาณิชย์อีกต่อไป ส่วน ทย. จะได้ทุ่มเททรัพยากรในการบริหารท่าอากาศยานส่วนที่เหลือ 5 แห่ง ที่ไม่มีบริการเที่ยวบินพาณิชย์ให้เกิดความคุ้มค่ากับงบประมาณภาครัฐเพื่อใช้ประโยชน์การบินพลเรือนหรือของราชการในด้านอื่นๆ รวมทั้งทบทวนบทบาทและพิจารณาความเป็นไปได้ที่จะยุบท่าอากาศยานบางแห่ง เพื่อส่งคืนรัฐสำหรับใช้ในภารกิจอื่นหรือส่งมอบท่าอากาศยานให้หน่วยงานที่มีความประสงค์จะใช้สำหรับภารกิจเฉพาะ เช่น ท่าอากาศยานตาก ที่มีการใช้ประโยชน์ด้านภารกิจจัดทำฝนหลวง อาจพิจารณาความเป็นไปได้ส่งมอบให้กรมฝนหลวงและการบินเกษตร เป็นต้น

### 2.2.3 แนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนานโยบายที่สอดคล้องกับการวิเคราะห์

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า การเสนอการมอบหมายท่าอากาศยานให้ ทย. และ ทอท. บริหารตามข้อเสนอ เป็นการกำหนดบทบาทความรับผิดชอบ (Role & Responsibility) ของทั้ง 2 หน่วยงานให้ชัดเจน และส่งผลให้ท่าอากาศยานในสังกัดกระทรวงคมนาคม เกิดผลตามหลักการของมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2565 ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบาย Aviation Hub ของรัฐบาลอีกทางหนึ่งด้วย โดยในส่วนของท่าอากาศยานที่มีการให้บริการเที่ยวบินพาณิชย์ ทอท. สามารถใช้

ศักยภาพทางการตลาดและการเงินบูรณาการท่าอากาศยานทั้งหมด โดยทำการตลาดและกระจายเที่ยวบินไปยังท่าอากาศยานในภูมิภาคได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและดอนเมืองที่มีความแออัดทั้งในส่วนของบริการภาคพื้นและห้วงอากาศ และมีการลงทุนพัฒนาโดยไม่ต้องอาศัยเงินงบประมาณภาครัฐ ภายใต้การกำกับดูแลที่โปร่งใสและเป็นธรรมจากกระทรวงคมนาคม และสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ส่วนรัฐบาลสามารถประหยัดงบประมาณที่เดิมจะต้องจัดสรรให้กับ ทย. ไปพัฒนาประเทศในทางอื่นได้

สำหรับแนวทางการขับเคลื่อน โดยการนำเสนอ กบร. พิจารณาในมิติของนโยบายการบินพลเรือน และได้รับความเห็นชอบจาก กบร. และผู้บริหารกระทรวงคมนาคมเห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าวและกำหนดเป็นนโยบายแล้ว การขับเคลื่อนนโยบายจะเสนอหลักการดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาพร้อมกับการจัดทำข้อมูลเพิ่มเติมที่กระทรวงคมนาคมจะต้องดำเนินการในส่วนของการมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยาน 3 แห่งแรกให้ ทอท. ซึ่งแนวทางนี้ เป็นการขยายผลจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบหลักการ และคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 2 ได้พิจารณาแล้วว่าเป็นอำนาจทางการบริหารที่คณะรัฐมนตรีสามารถมอบหมายให้ ทอท. ดำเนินการแทน ทอท. ได้

ในส่วนของการกำหนดตัวชี้วัดด้านเทคโนโลยีอัตโนมัติ ปัจจุบัน สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ได้จัดทำตัวชี้วัดสำหรับการวัดผลในส่วนของการมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานกระบี่ ภูเก็ต และบุรีรัมย์ เพื่อเตรียมนำเสนอคณะรัฐมนตรีไว้ ดังนี้

- ตัวชี้วัดที่ 1 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก
- ตัวชี้วัดที่ 2 การเติบโตของปริมาณผู้โดยสาร
- ตัวชี้วัดที่ 3 ระดับการให้บริการ (Level of Service)
- ตัวชี้วัดที่ 4 การบริหารพื้นที่เชิงพาณิชย์และการบริการภายในท่าอากาศยาน
- ตัวชี้วัดที่ 5 การใช้ประโยชน์ห้วงอากาศและโครงข่ายท่าอากาศยานของประเทศ

มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ตัวชี้วัดที่สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยเสนอ เป็นการกำหนดทั้งในระดับมหภาค และจุลภาค ซึ่งผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบกระบวนการนำเสนอ จะได้นำเสนอ กบร. พิจารณาทบทวนตัวชี้วัด โดยรัฐควรเน้นที่การกำหนดตัวชี้วัดระดับมหภาคเป็นหลัก ยกเว้นการกำหนดตัวชี้วัดด้านการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศอัตโนมัติ ที่จะต้องกำหนดตัวชี้วัดทั้งในเชิงปริมาณ และระดับการให้บริการเพื่อบังคับให้ ทอท. แก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายที่สายการบินจะต้องใช้ระบบอัตโนมัติต่างๆ โดยเร็ว

ทั้งนี้ ขั้นตอนสำคัญคือ สปค. ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการหาข้อสรุปร่วมกับ ทย. ทอท. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และกรมบัญชีกลาง) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.พ.ร. และนำเสนอ กบร. พิจารณากำหนดนโยบาย และประมวลเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

มอบหมายภารกิจการบริหารท่าอากาศยานให้ ทอท. หลังจากนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงดำเนินการตามขั้นตอน ตั้งแต่ขั้นตอนการเปลี่ยนผู้ใช้ที่ราชพัสดุ ขั้นตอนการเปลี่ยนผู้ให้บริการท่าอากาศยานกับสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และขั้นตอนการแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดอำนาจหน้าที่ของ ทย. ดังนั้น จึงไม่มีประเด็นข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณาอีก เหลือเพียงขั้นตอนในเชิงการบริหาร โนมิน่าให้ผู้กำหนดนโยบาย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเห็นสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายมิติ จำเป็นต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ ประเมินผล และทำความเข้าใจกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างละเอียด จึงนำเสนอแนวทางภายใต้กรอบระยะเวลา ดังนี้

### 2.2.3.1 แผนการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ

#### (1) ระยะสั้น (1-2 ปี)

**(1.1) นำเสนอเสนอคณะกรรมการการบินพลเรือน (กบร.) พิจารณากำหนดเป็นนโยบายการบินพลเรือน และทบทวนตัวชี้วัดที่สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยจัดทำขึ้นพร้อมกับเพิ่มเติมตัวชี้วัดด้านเทคโนโลยีดิจิทัล**

เป็นขั้นตอนการนำ กบร. เข้ามาในกระบวนการของการพิจารณา มอบหมายความรับผิดชอบท่าอากาศยานที่มีการให้บริการเที่ยวบินพาณิชย์ของ ทย. ให้กับ ทอท. ที่เดินข้ามกระบวนการของ กบร. ไปตามเหตุผลที่ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ไว้ รวมทั้งเสนอ กบร. พิจารณาทบทวนตัวชี้วัดที่สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยได้จัดทำขึ้น ให้มีลักษณะเป็นการวัดผลเชิงมหภาคด้านการบินพลเรือนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดเพื่อบังคับให้ ทอท. ขับเคลื่อนการใช้บริการอัตโนมัติอย่างมีประสิทธิภาพ

**(1.2) ทำความเข้าใจกับบุคลากรของ ทย. ในทุกระดับให้มีความเข้าใจตรงกันและสื่อสารกับสาธารณะอย่างจริงจัง**

ซึ่งจะสร้างความเข้าใจกับบุคลากรได้ง่ายขึ้น เพราะไม่ได้เป็นการเลือกเฉพาะท่าอากาศยานที่มีผลกำไรสูงสุดไปให้กับ ทอท. บริหาร แต่เป็นการมอบหมายท่าอากาศยานที่มีการให้บริการเชิงพาณิชย์ทั้งหมดไปให้กับ ทอท. ทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการตัดสินใจเชิงบริหาร มิใช่มีสาเหตุจากประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากร ทย. นอกจากนี้ เมื่อส่งมอบท่าอากาศยานที่มีการให้บริการเที่ยวบินพาณิชย์ไปทั้งหมด ก็จะไม่มีการเงินอุดหนุนชดเชยระหว่างกันที่จะต้องพิจารณาอีก

ในส่วนของการสื่อสารกับสาธารณะ ทอท. ในฐานะที่จะรับมอบท่าอากาศยานทั้งหมดไป ต้องเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ เน้นการให้ข้อเท็จจริงโดยเฉพาะประเด็นการยกทรัพย์สินของรัฐให้ ทอท. ว่าในความเป็นจริงทรัพย์สินยังเป็นของรัฐ เพียงแต่เปลี่ยนผู้ใช้ประโยชน์เท่านั้น รวมทั้งเน้นให้สังคมเห็นถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นตามหลักการของมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2565

**(1.3) ประมวลเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบในหลักการการมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานที่มีเที่ยวบินพาณิชย์ทั้งหมดของ ทย. ให้กับ ทอท. และเห็นชอบข้อมูลรายละเอียด ท่าอากาศยานนําร่อง 3 แห่ง ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไว้แล้ว**

เนื่องจากกระทรวงคมนาคมจะต้องนำเสนอรายละเอียดในส่วนของการมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานกระบี่ อุดรธานี และบุรีรัมย์ ของ ทย. ให้ ทอท. อยู่แล้ว จึงควรที่จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการการมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานที่มีเที่ยวบินพาณิชย์ทั้งหมดของ ทย. ให้กับ ทอท. ไปในคราวเดียวกัน เนื่องจากมีประเด็นที่มีความเกี่ยวเนื่องและสอดคล้องกัน ก่อนจัดทำรายละเอียดในลักษณะเดียวกันกับ 3 ท่าอากาศยานนําร่องเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

#### **(1.4) ติดตามประเมินผลของท่าอากาศยานทั้ง 3 แห่ง เพื่อถอดบทเรียน**

ใช้หลักการ PDCA ในขั้นตอนการติดตามเพื่อประเมินผลความสำเร็จของการบริหารท่าอากาศยานทั้ง 3 แห่ง ในเชิงพาณิชย์ตามตัวชี้วัดดังกล่าว โดยเฉพาะในประเด็นการใช้ประโยชน์หัวอากาศและโครงข่ายท่าอากาศยานของประเทศ ที่ ทอท. ประเมินไว้ว่าจะสามารถใช้ศักยภาพด้านการตลาดเพื่อเปลี่ยนอุปสงค์แฝง (Shadowed Demand) เป็นเที่ยวบินตรงจากต่างประเทศมาท่าอากาศยานภูมิภาคโดยตรงได้

#### **(2) ระยะกลาง (3 ปี)**

นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารายละเอียดการมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานเชิงพาณิชย์ทั้งหมดของ ทย. ให้ ทอท. รวมทั้งบทบาทท่าอากาศยานที่เหลืออีก 5 แห่งของ ทย.

#### **(3) ระยะยาว (5 ปี)**

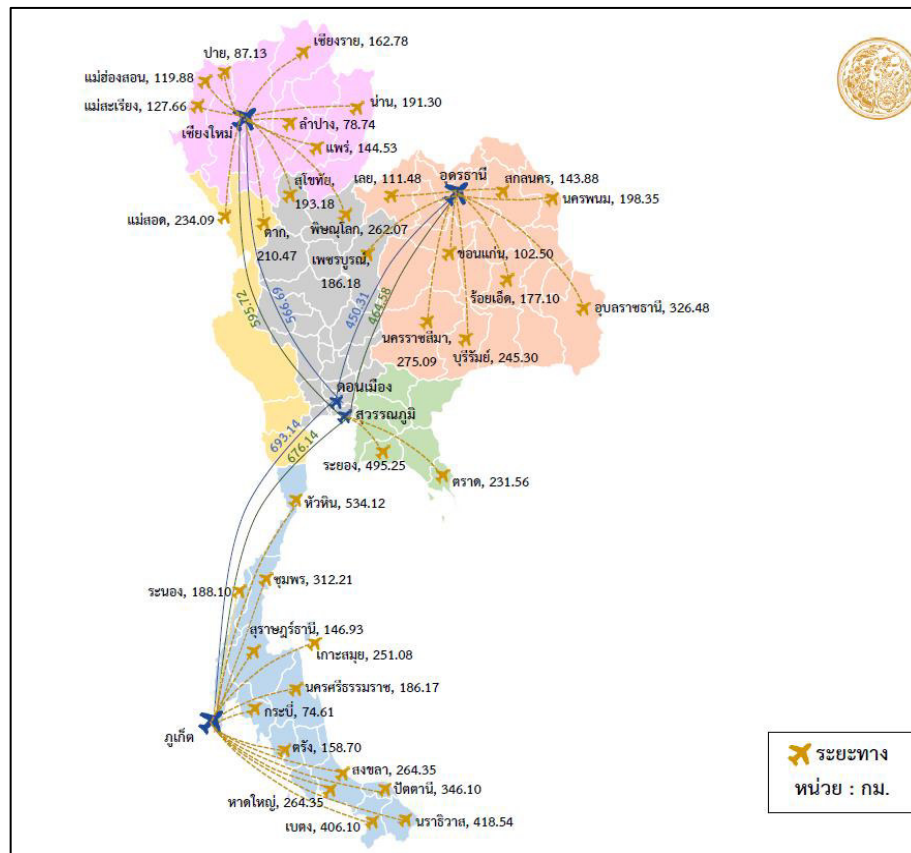
สปค. เป็นหน่วยงานหลักร่วมกับสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ในการติดตามกำกับดูแลการเปลี่ยนการบริการท่าอากาศยานที่มีเที่ยวบินพาณิชย์ทั้งหมด และร่วมกันกำหนดกลไกการติดตามและประเมินผลเพื่อนำเสนอ กบร. พิจารณากำหนดเป็นวิธีปฏิบัติ ต่อไป

#### **2.2.3.2 ภาพการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตการใช้แนวทางแก้ไขปัญหานำเสนอในการศึกษาครั้งนี้**

(1) ประเทศไทยมีการให้บริการท่าอากาศยานตามแนวคิดของมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2565 กล่าวคือ

(1.1) มีการบูรณาการระหว่างท่าอากาศยานต่างๆ โดย ทอท. โดยเฉพาะในมิติด้านการตลาดในการหาเที่ยวบินตรงไปยังท่าอากาศยานในภูมิภาค ในลักษณะโครงข่ายอย่างเป็นระบบ (National Airport System) โดยมีผู้ให้บริการท่าอากาศยานที่มีเที่ยวบินพาณิชย์ของกระทรวงคมนาคมเพียงหน่วยงานเดียว

ภาพที่ 2-4 แสดงแนวคิดการบูรณาการระบบท่าอากาศยานให้เป็นโครงข่ายอย่างเป็นระบบ



ที่มา: กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม

(1.2) คลื่นความแออัดที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และท่าอากาศยานดอนเมือง เนื่องจาก ทอท. มีเครื่องมือในการจูงใจให้สายการบินต่างๆ พิจารณาเที่ยวบินใหม่ๆ จากเดิมมุ่งเน้นเข้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ดอนเมือง และภูเก็ตเป็นหลัก เป็นการกระจายเที่ยวบินตรงไปท่าอากาศยานต่างๆ เพิ่มมากขึ้น

(1.3) รัฐบาลลดการระดมทุนสนับสนุนงบประมาณให้กับ ทย. ประมาณปีละ 2,000 – 3,000 ล้านบาท

(2) ท่าอากาศยานที่ให้บริการเที่ยวบินพาณิชย์ของไทยทุกแห่ง จะบริหารโดยองค์กรที่มีความคล่องตัว ยืดหยุ่น และสามารถตอบสนองกับการเปลี่ยนแปลงได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ICAO และมีขีดความสามารถที่จะขับเคลื่อนประเทศสู่การเป็นศูนย์กลางทางการบินของภูมิภาคเป็นประตูเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงได้ตามนโยบายรัฐบาล โดยท่าอากาศยานทุกแห่งของประเทศสามารถให้บริการผู้โดยสารได้อย่างสะดวกสบายภายใต้มาตรฐานของ ทอท.

(3) ทุกท่าอากาศยานของ ทอท. จะมีบริการการใช้บริการเทคโนโลยีอัตโนมัติ อย่างเป็นรูปธรรม

(4) ทย. สามารถทุ่มเทพทรัพยากรในการบริหารท่าอากาศยานที่ไม่มีบริการพาณิชย์ เพื่อขับเคลื่อนกิจกรรมการบินในด้านอื่นๆ เช่น กิจกรรมการทำฝนหลวง โรงเรียนการบิน การบินเพื่อการเกษตร การบินทั่วไป เป็นต้น นอกจากนี้ ทย. จะมีขนาดกรมที่เล็กลงจากการสิ้นสุดภารกิจการบริหารท่าอากาศยาน 24 แห่ง ซึ่งช่วยให้รัฐลดภาระด้านบุคลากรอีกทางหนึ่งด้วย

#### 2.2.4 ปัจจัยที่อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินการตามข้อเสนอ

ความเสี่ยงที่อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินการตามข้อเสนอ ประกอบด้วย

##### (1) ความต่อเนื่องของนโยบายภาครัฐ

การมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานของ ทย. ให้ ทอท. เป็นการดำเนินการที่ต้องใช้ระยะเวลาต่อเนื่อง ที่จะต้องพิจารณารายละเอียดต่างๆ ให้ครบถ้วนทั้ง 24 ท่าอากาศยาน และต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่ผ่านมา การมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานเพียง 3 แห่ง ใช้เวลาดังแต่ปี 2561 จนปัจจุบัน ยังไม่เกิดการมอบท่าอากาศยานขึ้นจริง ดังนั้น การจะขับเคลื่อนแนวทางดังกล่าวได้ จำเป็นต้องมีความต่อเนื่องและชัดเจนในเชิงนโยบาย ดังนั้น หากภาครัฐไม่มีเสถียรภาพ หรือ นโยบายไม่มีความต่อเนื่องชัดเจน จะส่งผลให้การดำเนินการไม่สัมฤทธิ์ผล โดยผู้ศึกษาเสนอแนวทางการบริหารความเสี่ยง โดยการนำเสนอ กบร. ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับนโยบายที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบิน เห็นชอบกำหนดเป็นหลักนโยบายไว้ ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงเชิงนโยบายจากรัฐบาลก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี เห็นชอบตามแผนระยะกลาง ต่อไป

##### (2) ผลการดำเนินการตามตัวชี้วัดของ ทอท. ในการบริหารท่าอากาศยานกระบี่ อุดรธานี และบุรีรัมย์

ข้อเสนอแนวทางการจัดโครงสร้างผู้ให้บริการท่าอากาศยานในกำกับดูแลของกระทรวงคมนาคม เพื่อขับเคลื่อนนโยบายการผลักดันให้ Aviation Hub อยู่บนสมมติฐานว่า ทอท. สามารถให้บริการท่าอากาศยานกระบี่ อุดรธานี และบุรีรัมย์ จนเกิดผลสำเร็จตามหลักการที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบไว้ ซึ่งจะเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าแนวทางที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการไว้ จะเกิดประโยชน์ตามที่ตั้งใจไว้จริง ผู้ศึกษาเสนอให้ลดความเสี่ยง โดยการนำเสนอ กบร. เป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดแนวทางการประเมินผล และให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ ต่อไป

##### (3) การได้รับการยอมรับจาก ทย. และภาคประชาสังคม

ในการดำเนินการที่ผ่านมา มีเสียงสะท้อนจาก ทย. และภาคประชาสังคมว่า การมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานทั้ง 3 แห่ง ของ ทย. ให้ ทอท. เป็นการโอนทรัพย์สินของรัฐให้กับบริษัทมหาชน ซึ่งเป็นการเอื้อประโยชน์ นอกจากนี้ ยังมีความไม่เชื่อมั่นว่า เมื่อ ทอท. รับมอบท่าอากาศยานไปแล้ว จะไม่มีการพัฒนาตามที่รัฐบาลกำหนด เนื่องจากสังคมไม่เห็นภาพการพัฒนาของท่าอากาศยานภูมิภาคบางแห่งของ ทอท. ผู้ศึกษาเสนอให้ลดความเสี่ยงดังกล่าว โดยให้ ทอท. ให้ข้อเท็จจริงกับภาคประชาสังคมว่าไม่ได้มีการโอนทรัพย์สินของทางราชการตามที่สังคมเข้าใจ เพียงแต่เปลี่ยนผู้ให้บริการเท่านั้น รวมทั้งสื่อสารรับฟัง และทำความเข้าใจกับบุคลากรของ ทย. ให้เกิดความเข้าใจและเห็นภาพสุดท้ายตรงกัน

### 2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ

การขับเคลื่อนข้อเสนอ “แนวทางการขับเคลื่อนนโยบายการมอบความรับผิดชอบท่าอากาศยานของกรมท่าอากาศยาน ให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)” ผู้นำต้องมีคุณลักษณะ ดังนี้

(1) **ผู้นำแบบ Agile Leadership** เป็นผู้นำที่มีความสามารถในการสร้างการเปลี่ยนแปลง ปรับตัวยืดหยุ่น สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน รวมถึงวิเคราะห์และคาดการณ์แนวโน้มในอนาคต (Mega Trend) เพื่อกำหนดแนวปฏิบัติในอนาคตที่เหมาะสม โดยจะต้องสามารถพัฒนาตนเอง ทีมงาน องค์กร และสามารถบริหารงานแบบบูรณาการ เพื่อผลักดันงานไปสู่เป้าหมายความสำเร็จ

(2) **ผู้นำแบบสร้างแรงจูงใจ (Inspired Leader)** การเป็นผู้นำแบบ Trust ที่สามารถสร้างแรงจูงใจ และชักจูงให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าใจและเห็นภาพสุดท้ายตรงกัน ไปพร้อมกับการเป็นผู้นำที่มีความน่าไว้วางใจ และความน่าเชื่อถือ สามารถสร้างศรัทธาและความเชื่อมั่นให้ทีมงานและผู้ร่วมงานยอมรับ โดยจะต้องมีคุณสมบัติและทักษะที่จำเป็นประกอบด้วย ซื่อตรง เจตนาธรรมที่ดี มีศรัทธภาพ และสร้างผลลัพธ์ที่ประจักษ์ หากเป็นผู้นำแบบ Trust แล้วสามารถขยายผลไปสู่การสร้างทีมงานและสังคม Trust ซึ่งจะเป็นการยกระดับขีดความสามารถในการทำงานด้วยการลดขั้นตอนและทรัพยากรในการตรวจสอบที่ไม่จำเป็นลงได้เป็นอย่างมาก

(3) **ผู้นำที่มีคุณธรรมและจริยธรรม** ที่ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส และตรวจสอบได้ เป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติงาน โดยคุณสมบัติของผู้นำด้านคุณธรรมและจริยธรรมนี้เป็นส่วนสำคัญที่นำมาซึ่งประสิทธิภาพของทีมงาน โดยเฉพาะปัจจุบันที่การพัฒนาโครงการขนาดใหญ่จะอยู่ในรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเป็นหลัก หากปราศจากคุณสมบัติการเป็นผู้นำที่มีคุณธรรมและจริยธรรมแล้ว จะไม่สามารถสร้างความร่วมมือในการทำงานร่วมกันได้ จึงอาจสรุปได้ว่า เป็นคุณสมบัติที่สำคัญที่สุดของการเป็นผู้นำที่จะขับเคลื่อนข้อเสนอไปสู่การปฏิบัติได้

### 3. แผนพัฒนาตนเอง

(ข้อมูลส่วนบุคคลไม่เผยแพร่)



## บรรณานุกรม

- สมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (International Air Transport Association (IATA)). (มิถุนายน 2561).  
Airport Ownership and Regulation.
- สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร. (2561). ยุทธศาสตร์การพัฒนาคมนาคมขนส่งของไทย  
ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580).
- สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม. (2566). แผนปฏิบัติราชการสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2566 – 2570.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (มกราคม 2567). นโยบาย Aviation Hub.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (21 สิงหาคม 2561). หนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขอสั่งการ  
นายกรัฐมนตรี.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (22 กันยายน 2558). มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างองค์กร  
ด้านการบินพลเรือน.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (30 สิงหาคม 2565). มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การมอบความรับผิดชอบการบริหาร  
ท่าอากาศยานกระบี่ อุดรธานี และบุรีรัมย์ ของกรมท่าอากาศยาน ให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย  
จำกัด (มหาชน).
- พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. (1 กันยายน 2497). ราชกิจจานุเบกษา.
- องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization (ICAO)). (กรกฎาคม 2551).  
Ownership, Organization and Regulation Practices of Airport and Air Navigation Service  
Providers.
- KKP Research. (เมษายน 2566). ท่องเที่ยวไทยฟื้นแล้ว แต่จะเจอ Long COVID หรือไม่.
- Research Note Krungthai COMPASS. (กรกฎาคม 2563). เราเที่ยวด้วยกัน กระตุ้นท่องเที่ยวได้ 3.6-6.2  
หมื่นล้านบาท.

## ประวัติผู้เขียนเอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคล

ชื่อ - สกุล นายวรายุ ประทีปะเสน

### ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรี Bachelor of Science, Civil Engineering/Rensselaer Polytechnic Institute/2542  
 ปริญญาโท Master of Science Business Administration (Logistics & Transportation Management/2544) (ทุนรัฐบาลไทย)

### ประสบการณ์การรับราชการ

พ.ศ. 2565 - ปัจจุบัน ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม  
 พ.ศ. 2562 - 2565 หัวหน้าฝ่ายการขนส่งทางน้ำและทางราง สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม  
 พ.ศ. 2562 - 2562 ผู้จัดการฝ่ายส่งเสริมอุตสาหกรรมการบิน สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย  
 พ.ศ. 2558 - 2562 หัวหน้าฝ่ายพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม  
 พ.ศ. 2557 - 2558 คณะทำงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (นายชัชชาติ สิทธิพันธุ์)  
 พ.ศ. 2549 - 2557 นักวิเคราะห์นโยบายและแผน 6/7/ชำนาญการ สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม  
 พ.ศ. 2545 - 2549 นักวิเคราะห์นโยบายและแผน 4-5 สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร  
 พ.ศ. 2544 - 2545 เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 4 สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก

### รางวัลหรือทุนการศึกษา (เฉพาะที่สำคัญ)

พ.ศ. 2566 ข้าราชการดีเด่น สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม  
 พ.ศ. 2551 ทุนรัฐบาลสวีเดน “Urban Transport” Lund University, Sweden  
 พ.ศ. 2550 ทุนรัฐบาลไทย “Leadership and Change” University of Pottsdam, Germany  
 พ.ศ. 2548 ทุนรัฐบาลญี่ปุ่น “Transport Planning” JICA, Japan

### ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน

ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และแผนงาน

สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม

38 ถนนราชดำเนินนอก แขวงวัดโสมนัส เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร 10100