

การนำนโยบายกำกับดูแลมาตรฐานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน
ของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยไปปฏิบัติ¹
The Implementation of Aviation Security Policy of the Civil Aviation Authority
of Thailand

สุทธิพงษ์ อัจฉาพงศ์^{2*}

Suttipong Atchapong

(Received: February 21, 2022; Revised: June 2, 2022; Accepted: June 3, 2022)

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบริบทและสาระสำคัญ ปัญหาและอุปสรรคเพื่อพัฒนาแนวทางที่มีประสิทธิภาพต่อการนำนโยบายกำกับดูแลมาตรฐานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยไปปฏิบัติ โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 18 คน โดยนำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดมาทำการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า นโยบายด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนถูกจัดทำขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 โดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันการบินพลเรือนให้พ้นจากการกระทำอันเป็นการแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยปัญหาที่พบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การขาดความสม่ำเสมอของมาตรฐานในการดำเนินงานกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน สำหรับข้อเสนอแนะจากการวิจัย คือ ควรกำหนดมาตรฐานและวิเคราะห์ข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากการตรวจสอบมาตรฐานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน รวมถึงประเมินความเสี่ยงเพื่อจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน

คำสำคัญ: การนำนโยบายไปปฏิบัติ การรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน ผู้กำกับดูแล

Abstract

This research aimed to examine the problems and obstacles in to find effective ways for implementing the aviation security policies of the Civil Aviation Authority of Thailand. This qualitative research employed both documentation and in-depth interviews with 18

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง การนำนโยบายกำกับดูแลมาตรฐานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยไปปฏิบัติ” หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2564

² หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล จ.นครปฐม 73170

Public Administration (Public Policy and Public Management), Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University, Nakhon Pathom, 73170 Thailand.

* Corresponding author E-mail: Suttipong.a@caat.or.th

key informants. Data gathered from documents and interviews were analyzed using content analysis.

The results showed that aviation security policies were developed in accordance with the Convention on International Civil Aviation (1944 C.E.) to safeguard civil aviation against acts of unlawful interference. The problems and obstacles of implementing the aviation security policies were the lack of consistent standardization for monitoring and enforcing aviation security policies. This research's recommendations include setting standards and procedures for implementing aviation security policies, analyzing deficiencies arising from quality control activity, and conducting risk assessments to allocate resources according to the aviation security environment.

Keywords: Policy Implementation, Aviation Security, Regulator

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การขนส่งทางอากาศนับว่าเป็นกิจกรรมภาคอุตสาหกรรมประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ โดยการขนส่งทางอากาศก่อให้เกิดเครือข่ายการขนส่งทั่วโลกซึ่งเชื่อมโยงระบบเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของแต่ละประเทศเข้าไว้ด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทย จำนวนผู้โดยสารภาพรวมทั่วประเทศในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2553-2562) พบว่า ยังคงมีจำนวนผู้โดยสารเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปีนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 โดยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ย คิดเป็นร้อยละ 11.38 ต่อปี และในช่วงเวลาเดียวกัน มีอัตราการเติบโตของเที่ยวบินทั้งหมดเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 9.83 ต่อปีและอัตราการเติบโตของการขนส่งสินค้าทางอากาศ ร้อยละ 0.76 ต่อปี ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของการขนส่งทางอากาศต่อระบบเศรษฐกิจหรือมูลค่าในรูปแบบของผลประโยชน์ทางสังคม จะเห็นได้ว่า การขนส่งทางอากาศนั้นมีความสำคัญในฐานะที่เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ดังกล่าวทั้งสองประการโดยมีอาจประเมินค่าได้

กิจกรรมการขนส่งทางอากาศนั้นอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ โดยมีภาคผนวกแนบท้ายอนุสัญญา (Annex) ดังกล่าวทั้งหมด 19 ฉบับ ซึ่งมาตรฐานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนนั้นเป็นหนึ่งในภาคผนวกดังกล่าว โดยปรากฏอยู่ในภาคผนวกที่ 17 (Annex 17 - Security) ของอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการบินพลเรือนให้พ้นจากการกระทำอันเกิดจากการแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการยึดหรือจี้อากาศยาน รวมถึงการข่มขู่ให้เกิดความตื่นตระหนกหรือเข้าใจผิดว่าจะมีเหตุร้ายอันใดอันหนึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวกับอากาศยานหรือสนามบิน (International Civil Aviation Organization [ICAO], 2020, pp. 1-2)

การดำเนินการกิจในด้านกำกับดูแลการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยนั้น มีฝ่ายมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกในการบินพลเรือนเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 14 พ.ศ. 2562) หมวด 5/1 การรักษาความปลอดภัย (พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2562, 2562) แต่อย่างไรก็ตาม ผลจากการดำเนินกิจกรรมควบคุมคุณภาพของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2559-2563 ภายใต้สถานการณ์การดำเนินการปกติและสถานการณ์การดำเนินงานที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ต่อผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนทั้งหมด 6 ประเภท ได้แก่ ผู้ดำเนินงานสนามบิน ผู้ดำเนินการเดินอากาศ ผู้ให้บริการจราจรทางอากาศ การไปรษณีย์ควบคุม ตัวแทน

ควบคุมและผู้ให้บริการครัวการบิน พบข้อบกพร่องในการดำเนินงานที่ยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุเช่นนี้จึงนำไปสู่ปัญหาในการวิจัยที่ว่า กระบวนการในการนำนโยบายด้านการกำกับดูแลรักษาความปลอดภัยของสำนักงานการบินพลเรือนไปปฏิบัติมีข้อบกพร่องหรือปัญหาเช่นใด และเพราะเหตุใดผู้ดำเนินงานจึงไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานที่สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยกำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเป็นการศึกษาในแง่ของขั้นตอนการดำเนินงานกำกับดูแลมาตรฐานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยที่มีต่อผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนในฐานะผู้ถูกกำกับดูแลซึ่งนำนโยบายด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตนไปปฏิบัติ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาบริบทและสาระสำคัญของนโยบายกำกับดูแลมาตรฐานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายกำกับดูแลมาตรฐานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนไปปฏิบัติ
3. เพื่อพัฒนาแนวทางที่มีประสิทธิภาพต่อการนำนโยบายกำกับดูแลมาตรฐานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนไปปฏิบัติ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ ทำการศึกษาสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยจำนวน 1 แห่งและผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนทั้ง 6 ประเภท ได้แก่ ผู้ดำเนินงานสนามบิน ผู้ดำเนินการสายการบิน ผู้ให้บริการจราจรทางอากาศ การไปรษณีย์ควบคุม ตัวแทนควบคุมและผู้ให้บริการครัวการบิน จำนวน 20 แห่ง โดยเป็นผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนที่ได้รับใบรับรองการดำเนินงานแต่ละประเภทจากสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดำเนินการคัดเลือกโดยวิธีการเจาะจง (Purposive Sampling) ได้แก่ ผู้บริหารและพนักงานอาวุโสด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยจำนวน 7 รายและผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนทั้ง 6 ประเภท จำนวน 11 ราย ที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้องโดยตรงในด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนและยังเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในอุตสาหกรรมการบินพลเรือน รวมทั้งสิ้นจำนวน 18 ราย โดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกและใช้แบบสัมภาษณ์ที่มีการกำหนดรูปแบบของโครงสร้างคำถามไว้ล่วงหน้า

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา ครอบคลุมเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายกำกับดูแลมาตรฐานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนไปปฏิบัติ โดยเน้นความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันประกอบไปด้วย นโยบายและมาตรฐาน การประสานงานและติดต่อสื่อสาร การดำเนินงานกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมาย เจือจางทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง และการจัดสรรทรัพยากร

การทบทวนวรรณกรรม

เพื่อเป็นการสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดทฤษฎีด้านนโยบายสาธารณะ แนวคิดทฤษฎีด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดเกี่ยวกับการเป็นผู้กำกับดูแล (The Governance of Regulators) ขององค์การเพื่อการร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจและ

องค์ความรู้โดยสังเขปของการดำเนินงานกำกับดูแลด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย และนำข้อมูลเหล่านั้นมาสังเคราะห์ร่วมกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn (1976, pp. 39-64) ทั้ง 5 ปัจจัยด้วยกัน ได้แก่ นโยบายและมาตรฐาน การประสานงานและติดต่อสื่อสาร การดำเนินงานกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมาย เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง และการจัดสรรทรัพยากร โดยสามารถสร้างกรอบความคิดการวิจัย แสดงดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ดังต่อไปนี้

1. การศึกษาจากเอกสาร ได้แก่ สิ่งพิมพ์ ตำรา งานวิจัย วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยเน้นในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงแนวคิดเกี่ยวกับการเป็นผู้กำกับดูแลขององค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (The Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) รวมถึงเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานกำกับดูแลด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 14 พ.ศ. 2562) ประกาศคณะกรรมการการบินพลเรือน เรื่อง นโยบายด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน แผนรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนแห่งชาติ (ฉบับแก้ไขครั้งที่ 3 พ.ศ. 2563) แผนฝึกอบรมการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ. 2562 แผนควบคุมคุณภาพการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 กฎหรือระเบียบของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวข้องและบันทึกรายงานการประชุมของคณะกรรมการด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1

2. ศึกษาจากข้อมูลภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก การสัมภาษณ์จะสร้างรูปแบบโครงสร้างของคำถามไว้ล่วงหน้า อันประกอบไปด้วย ชุดคำถามในการหารายละเอียดของบริบทและสาระสำคัญของการทำงาน ปัญหาและอุปสรรคและแนวทางการแก้ไขที่มีประสิทธิภาพของการทำงานภายในขอบเขตภารกิจด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และเปิดโอกาสให้ผู้สัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็น ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้บริหารหรือพนักงานอาวุโสด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยและผู้บริหารหรือพนักงานอาวุโสด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนของผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือน จำนวนรวมทั้งสิ้น 18 ราย ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2 และข้อที่ 3

3. การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยได้นำแบบสัมภาษณ์ที่มีชุดคำถามที่แตกต่างกันจำนวน 2 ชุดไปให้อาจารย์ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 3 ท่าน ทำการตรวจสอบความถูกต้องของข้อคำถามโดยการตรวจสอบหาความถูกต้องและความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (IOC) เพื่อตรวจสอบความครอบคลุมของเนื้อหา ความถูกต้องของภาษา รวมถึงความเข้าใจของผู้ตอบ แล้วนำมาปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำ เพื่อให้ผลการวิจัยที่ได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

4. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพและตรวจสอบข้อสรุป

เมื่อได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญแล้ว ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพตามกระบวนการของ Miles and Huberman (1984, pp. 10-12) ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ การจัดการข้อมูล (Data Management) การแสดงข้อมูล (Data Display) และการอธิบายข้อมูล (Data Explanation)

5. การตรวจสอบหรือยืนยันความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่ได้จากการวิจัย

5.1 ในระดับข้อมูล หลังจากดำเนินการเก็บข้อมูลเรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยได้ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลโดยใช้วิธีการตรวจสอบแบบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) (Fusch et al., 2018, pp. 19-32) โดยนำข้อมูลที่ได้จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนมาสอบทานความคิดเห็นกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย รวมถึงกฎหมายหรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน

5.2 ในระดับผลการศึกษา ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการศึกษาแก่ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศที่มาปฏิบัติงานประจำ ณ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยและผู้เชี่ยวชาญจากองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ภายใต้โครงการความร่วมมือที่เกี่ยวข้อง จำนวน 2 ท่าน เพื่อรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบความเหมาะสมของคำอธิบาย ข้อเสนอและการตีความข้อมูล

ผลการวิจัย

บริบทและสาระสำคัญของการนำนโยบายกำกับดูแลมาตรฐานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยไปปฏิบัติ นั้นเกี่ยวข้องกับภารกิจหลักของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยในด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน คือ การดำเนินงานกำกับดูแลมาตรฐานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนโดยผ่านกิจกรรมควบคุมคุณภาพ ซึ่งมีลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-down Approach) และสัมพันธ์กับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ 5 ประการ กล่าวคือ นโยบายและมาตรฐานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน ถูกกำหนดขึ้นโดยสอดคล้องกับภาคผนวก 17 ของอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 โดยมีการสื่อสารนโยบายและติดต่อประสานงานผ่านคณะกรรมการด้านการบินพลเรือนระดับชาติ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการการบินพลเรือนหรือคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนแห่งชาติ ซึ่งนโยบายและมาตรฐานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนนั้นก็จะถูกนำไปปฏิบัติโดยสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยโดยผ่านการกำกับดูแลมาตรฐานการดำเนินงานด้านการรักษาความปลอดภัยของผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนทั้ง 6 ประเภท ได้แก่ ผู้ดำเนินงานสนามบิน ผู้ดำเนินการสายการบิน ผู้ให้บริการจราจรทางอากาศ การไปรษณีย์ควบคุม ตัวแทนควบคุมและผู้ให้บริการครีวการบิน ทั้งนี้ ภายใต้สถานการณ์การดำเนินการปกติและสถานการณ์การดำเนินงานที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)

ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุดของการนำนโยบายด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยไปปฏิบัติ คือ ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ นโยบายและมาตรฐาน การประสานงานและติดต่อสื่อสาร เจื่อนไขทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองและทรัพยากร จะแสดงประสิทธิผลของการดำเนินงานผ่านการกำกับดูแลมาตรฐานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน ดังต่อไปนี้

1. นโยบายและมาตรฐาน ส่งผลต่อการดำเนินงานกำกับดูแลเกี่ยวกับมาตรฐานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนที่ผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนต้องปฏิบัติตาม รวมถึงมาตรฐานที่ผู้ตรวจสอบของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยใช้อ้างอิงเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแล ซึ่งถ้านโยบายและมาตรฐานมีความชัดเจนก็จะทำให้การปฏิบัติตามของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีประสิทธิภาพและครบถ้วนสมบูรณ์
2. การประสานงานและติดต่อสื่อสาร ส่งผลต่อความเข้าใจร่วมกันในการดำเนินงานกำกับดูแล เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมบางประเภทจำเป็นต้องอาศัยการติดต่อสื่อสารและประสานงานเพื่อให้ความเข้าใจร่วมกันโดยผ่านกลไกในระดับชาติที่มีผลเป็นมติบังคับแก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย รวมถึงช่องทางในการสื่อสารต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินกิจกรรมด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนไปพร้อมกัน
3. เจื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ส่งผลต่อการปรับรูปแบบหรือเทคนิคในการดำเนินงานกำกับดูแลให้เข้าสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปแต่ยังคงไว้ซึ่งมาตรฐานในการดำเนินงานด้านการรักษา

ความปลอดภัยการบินพลเรือน เช่น การปรับปรุงแบบการลงพื้นที่ตรวจสอบเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติตามจากระยะไกล เป็นต้น

4. ทรัพยากร เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อการทำงานกำกับดูแล เนื่องจากการมีทรัพยากรที่เพียงพอจะสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมตรวจสอบให้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพและครอบคลุมขอบเขตที่อยู่ภายใต้การดำเนินการตรวจสอบทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน ได้แก่

1. ผู้ตรวจสอบด้านการรักษาความปลอดภัยมีการใช้ดุลยพินิจในการตรวจสอบไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันอันเนื่องมาจากการตีความของข้อกำหนดนโยบายด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนที่แตกต่างกัน รวมถึงรายละเอียดที่กำหนดในนโยบายบางประการนั้นมีน้อยเกินไปส่งผลให้ผู้ตรวจสอบไม่สามารถหลีกเลี่ยงการใช้ดุลยพินิจในการตีความข้อกำหนดหรือมาตรฐานที่เกี่ยวข้องได้

2. ข้อกำหนดบางข้อของนโยบายด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนถูกกำหนดโดยไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติหรือไม่เปิดโอกาสให้มีทางเลือกอื่นในการปฏิบัติส่งผลให้ผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดเช่นว่านี้ได้เนื่องจากเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นหรือความเหมาะสมที่จะต้องดำเนินการเช่นว่านั้น

ในส่วนของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนซึ่งเป็นผู้ที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนนั้น พบว่า

1. ข้อจำกัดด้านทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรหรืองบประมาณเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนซึ่งเป็นตัวแทนในคณะกรรมการด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนระดับชาติไม่ได้นำประเด็นหรือปัญหาจากการประชุมไปสื่อสารต่ออัยการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำให้หน่วยงานดังกล่าวไม่ทราบถึงประเด็นสำคัญที่เกิดจากการหารือในที่ประชุม และไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานด้านการรักษาความปลอดภัยได้อย่างถูกต้อง

ผลการศึกษาพบว่า มีแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน โดยแบ่งเป็นแนวทางการแก้ไขของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยและผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือน ดังต่อไปนี้

1. สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยควรทำการศึกษาผลกระทบจากการกำหนดนโยบายแก่ผู้ที่มีส่วนได้เสียอย่างรอบด้านและมีการเชิญผู้เชี่ยวชาญมาร่วมในการพิจารณากำหนดนโยบาย รวมถึงปรับปรุงรูปแบบของนโยบายโดยการกำหนดให้ข้อกำหนดที่ปรากฏในนโยบายเป็นเพียงกรอบข้อปฏิบัติในภาพรวมและนำรายละเอียดของข้อกำหนดไปใส่ในคู่มือการดำเนินงาน นอกเหนือจากนี้แล้ว สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยควรพิจารณาตั้งคณะกรรมการหรือจัดการประชุมเฉพาะกลุ่มที่มีตัวแทนจากภาคส่วนที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนแห่งชาติ

สำหรับการแก้ไขปัญหาในด้านมาตรฐานในการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบด้านการรักษาความปลอดภัยนั้น สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยควรกำหนดมาตรฐานหรือขั้นตอนการปฏิบัติสำหรับผู้ตรวจสอบในการดำเนินกิจกรรมตรวจสอบมาตรฐานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เช่น ปรับปรุงรายการตรวจสอบที่ใช้ในการดำเนินงานตรวจสอบ กำหนดให้ผู้ตรวจสอบแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกันเพื่อกำหนดมาตรฐานในการตรวจสอบ เป็นต้น และที่สำคัญอีกประการหนึ่ง

คือ ควรวิเคราะห์ข้อบกพร่องที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมตรวจสอบผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือน รวมถึงจุดอ่อนของผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนและความเหมาะสมของขอบเขตและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง

2. สำหรับแนวทางการแก้ไขของผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือน คือ ควรดำเนินการประเมินความเสี่ยงเพื่อประโยชน์ในการจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์ด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนของผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือน รวมถึงจัดให้มีการสื่อสารปัญหาหรือประเด็นสำคัญที่ได้รับทราบจากการประชุมหรือการหารือต่าง ๆ ไปยังหน่วยงานภายในของตน

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินงานกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน สามารถอภิปรายปัญหาและแนวทางมีประสิทธิภาพในการแก้ไขได้ดังต่อไปนี้

1. ปัญหามาตรฐานในการดำเนินงานของผู้ตรวจสอบด้านการรักษาความปลอดภัยของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ได้แก่ การใช้ดุลยพินิจที่หลากหลายและแตกต่างกันของผู้ตรวจสอบ การตีความข้อกำหนดบางประการของผู้ตรวจสอบที่ไม่ตรงกับผู้รับการตรวจสอบและการยึดติดกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดส่งผลให้ผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดได้ถูกต้อง รวมถึงก่อให้เกิดความสับสนระหว่างผู้ตรวจสอบและผู้ถูกตรวจสอบในสิ่งที่ควรดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของนโยบายได้ (Barrett & Fudge, 1981, p. 278)

2. ปัญหานโยบายด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ ส่งผลต่อการยอมรับของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่เห็นว่า ข้อกำหนดเช่นนั้นไม่สามารถปฏิบัติได้ในทางความเป็นจริงและเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการดำเนินงานในอนาคต รวมถึงอาจส่งผลกระทบต่อความไม่เพียงพอต่อทรัพยากรของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากข้อกำหนดของนโยบายกำหนดภาระในการดำเนินงานมากเกินไปจนเกินสมควรหรือมีผลทำให้ต้องจัดหาทรัพยากรมาใช้ในการดำเนินงานเพิ่มขึ้น (Van Meter & Van Horn, 1976, p. 103) ซึ่งสาเหตุของปัญหาเหล่านี้อาจนำไปสู่การต่อต้านและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

3. ปัญหาข้อจำกัดด้านทรัพยากรของผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือน ผลการศึกษาพบว่า ไม่ว่าจะในสถานการณ์ปกติหรือสถานการณ์ภายใต้การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) นั้น ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านทรัพยากรในการดำเนินงานของผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือน ดังต่อไปนี้

3.1 ผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนเกิดอุปสรรคในการจัดหาทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นบุคลากรหรือวัสดุอุปกรณ์มาใช้ในการดำเนินงานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนอันเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ อันเนื่องมาจากรายได้ที่ลดลงในช่วงของการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

3.2 ผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนต้องลดจำนวนบุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการรักษาความปลอดภัยการบินและต้องนำบุคลากรที่เหลืออยู่มาทำหน้าที่อื่นร่วมด้วย อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อ 3.1

สาเหตุด้านข้อจำกัดด้านทรัพยากรของผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนดังที่กล่าวมา ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการใช้มาตรการรักษาความปลอดภัยด้านการบินพลเรือนโดยรวมลดลง เนื่องจากการไม่มีทรัพยากรบุคคลหรืองบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานที่เพียงพอ ซึ่งเป็นสาเหตุของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ (Van Meter & Van Horn, 1976, p. 103)

4. ปัญหาข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนของบุคลากรของผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนส่งผลให้เกิดข้อผิดพลาดในการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง เช่น การขาดคุณสมบัติหรือการฝึกอบรมที่เป็นไปตามข้อกำหนด ขาดความรู้ความเข้าใจหรือความละเอียด หรือการขาด

เอกสารที่เป็นขั้นตอนการดำเนินงาน (Standard Operating Procedure: SOP) เป็นต้น ส่งผลให้พนักงาน ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจในการทำหน้าที่และไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ สอดคล้องกับงานวิจัยของหัสสุยา พิมพ์สระเกษ (2555, น. 118-119) ที่ว่า ผู้ปฏิบัติงานอาจขาดความเข้าใจในการทำหน้าที่ของตนหากวัตถุประสงค์หรือเกณฑ์การปฏิบัติงานที่ได้รับมอบจากผู้ปฏิบัติงานระดับสูงนั้นมีความไม่ชัดเจน

5. ปัญหาการที่ผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนไม่ได้นำประเด็นหรือปัญหาจากการประชุมไปสื่อสารต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้ขาดการรับรู้ของหน่วยงานที่มีความจำเป็นต้องรู้และปัญหาไม่ได้รับการแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนเป็นตัวแทนเข้าร่วมการประชุมของผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนประเภทต่าง ๆ ซึ่งตัวแทนที่เข้าร่วมนั้น อาจมีความคาดหวังหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างกันออกไป (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2562, น. 538) หรือผู้แทนมีวัตถุประสงค์หลักและมีความรู้สึกถึงความเร่งด่วนของโครงการในการเข้าร่วมประชุมต่างกัน (Pressman & Wildavsky, 1973, p. 304)

สำหรับแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน สามารถแบ่งเป็นแนวทางการแก้ไขของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยและผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือน ดังต่อไปนี้

1. สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยควรทำการศึกษาลักษณะการกำหนดนโยบายแก่ผู้ที่มีส่วนได้เสียอย่างรอบด้านและมีการเชิญผู้เชี่ยวชาญมาร่วมในการพิจารณากำหนดนโยบาย เนื่องจากลักษณะของนโยบายที่ดีจะต้องมีความถูกต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคมและเป็นที่ยอมรับของผู้มีส่วนได้เสีย เนื่องจากถ้านโยบายไม่ได้ถูกกำหนดโดยคำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมแล้วก็อาจจะได้รับการคัดค้านอันส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความล้มเหลวได้ (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2562, น. 538)

ดังนั้น การปรับปรุงแก้ไขนโยบายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติของผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนจะทำให้ให้นโยบายนั้นได้รับการยอมรับและมีแนวโน้มที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหของผู้ที่เกี่ยวข้องได้อย่างแท้จริง

2. สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยควรปรับปรุงรูปแบบของนโยบายโดยการกำหนดให้ข้อกำหนดที่ปรากฏในนโยบายเป็นเพียงกรอบข้อปฏิบัติในภาพรวมและนำรายละเอียดของข้อกำหนดไปใส่ในคู่มือการดำเนินงาน สอดคล้องกับแนวคิดของสมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2562, น. 432) ที่ว่า สิ่งที่กำหนดไว้ในนโยบายไม่ว่าจะเป็นแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ จะต้องมีการกำหนดรายละเอียดของการดำเนินงานที่ไม่มากเกินไปเนื่องจากอาจส่งผลให้เกิดการสร้างเงื่อนไขที่ไม่มีความยืดหยุ่นและทำให้การบริหารงานไม่สามารถปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ รวมถึงการทำลายความคิดสร้างสรรค์ของผู้ปฏิบัติได้เช่นกัน

ดังนั้น นโยบายด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนที่เหมาะสมนั้นควรถูกกำหนดรายละเอียดของข้อกำหนดด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนที่ไม่มากเกินไป เนื่องจากอาจส่งผลให้ผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนไม่สามารถปรับเปลี่ยนการดำเนินงานตามสถานการณ์ด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนที่เปลี่ยนแปลงไปได้

3. สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยควรตั้งคณะกรรมการหรือจัดการประชุมเฉพาะกลุ่มที่มีตัวแทนจากภาคส่วนที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนแห่งชาติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของการเป็นผู้นำกำกับดูแลขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) (OECD, 2014, p. 89) ดังต่อไปนี้

3.1 ควรมีกลไกในการให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมเป็นตัวแทนในการตัดสินใจทางยุทธศาสตร์ แยกต่างหาก เช่น คณะกรรมการที่ปรึกษามากกว่าการเข้ามาเป็นสมาชิกในคณะผู้บริหารขององค์การผู้กำกับดูแล ทั้งนี้เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการขัดแย้งทางผลประโยชน์

3.2 ควรกำหนดกระบวนการและกลไกในการมีส่วนร่วม ในรูปแบบของคณะทำงานที่ปรึกษาที่ประกอบด้วย ตัวแทนจากภาคอุตสาหกรรม หรือกลุ่มชุมชนที่อาจจะได้รับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง ในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของผู้กำกับดูแลในการรักษาหรือและแลกเปลี่ยนข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยคณะทำงานเช่นว่านี้อาจถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหรือไม่ก็ได้

ดังนั้น จากแนวคิดขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) แสดงให้เห็นถึงข้อดีของการจัดตั้งคณะกรรมการของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย คือ ผู้ที่มีส่วนได้เสีย ในการดำเนินงานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการสะท้อนความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของตนได้อย่างแท้จริง และหลีกเลี่ยงการขัดแย้งทางผลประโยชน์จากการเข้าร่วมคณะกรรมการด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนในระดับชาติ

4. สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยควรกำหนดมาตรฐานหรือขั้นตอนการปฏิบัติสำหรับผู้ตรวจสอบในการดำเนินกิจกรรมตรวจสอบมาตรฐานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เช่น ปรับปรุงรายการตรวจสอบที่ใช้ในการดำเนินงานตรวจสอบ กำหนดให้ผู้ตรวจสอบแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกันเพื่อกำหนดมาตรฐานในการตรวจสอบ เป็นต้น

แนวทางการแก้ไขปัญหานี้ สอดคล้องกับงานวิจัยของศวิตา ประจวบแสง (2555, น. 125) ที่กล่าวว่า ในขั้นตอนการแปลงนโยบายเป็นแผนงานเพื่อให้ได้แผนงานที่เหมาะสมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ สิ่งที่จะช่วยให้การดำเนินงานผ่านไปได้ด้วยดี คือ เรื่องของความเข้าใจในวัตถุประสงค์และแผนงานซึ่งสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงเพราะนโยบายหลักชัดเจน ผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์และการจัดสรรอำนาจหน้าที่และกำหนดขอบเขตงานที่รับผิดชอบอย่างเหมาะสม นอกเหนือจากนี้ มีงานวิจัยของหัสญา พิมพ์สระเกษ (2555, น. 126) สนับสนุนแนวทางการแก้ไขปัญหานี้โดยกล่าวว่า ในเรื่องปัจจัยด้านความชัดเจนของนโยบาย จำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ เกณฑ์การปฏิบัติงานและข้อปฏิบัติงานที่มีความแน่นอนจากผู้ปฏิบัติงานระดับสูงก่อนมอบนโยบายไปยังผู้ปฏิบัติงานในระดับปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติงานจึงจะมีความมั่นใจในการทำหน้าที่ของตน

ดังนั้น จากแนวทางแก้ไขที่กล่าวมาจะทำให้มาตรฐานของผู้ตรวจสอบเกิดความสอดคล้องกันและเป็นที่ยอมรับของผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนเนื่องจากการมีเกณฑ์การปฏิบัติงานและข้อปฏิบัติงานที่มีความชัดเจนและแน่นอน

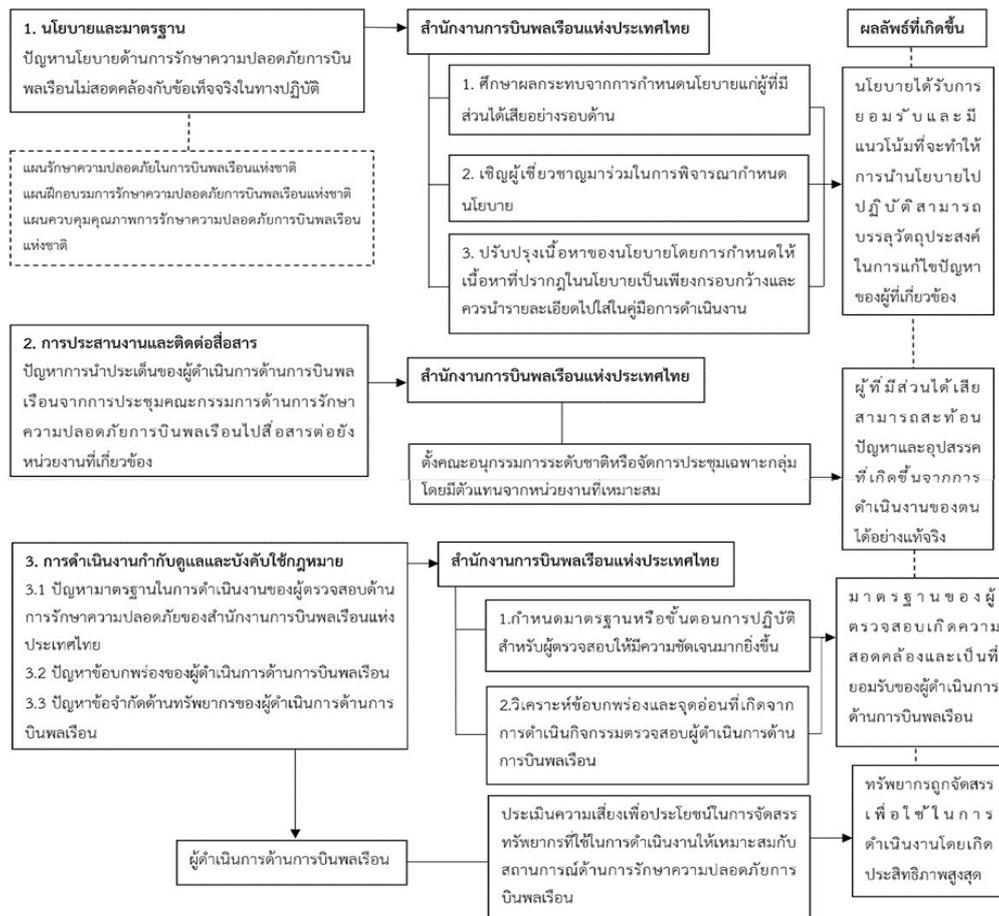
5. สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยควรวิเคราะห์ข้อบกพร่องที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมตรวจสอบผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือน รวมถึงจุดอ่อนของผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนและความเหมาะสมของขอบเขตและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวทางการแก้ไขเช่นว่านี้เป็นเรื่องของการแก้ไขปัญหามาตรฐานการตรวจสอบ โดยผ่านการวิเคราะห์ข้อบกพร่องและจุดอ่อน เพื่อนำมากำหนดขอบเขตหรือประเด็นที่เหมาะสมในการตรวจสอบผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนครั้งต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Abbot (1990, pp. 375–392) ที่ว่า ความล้มเหลวจากการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจเกิดจากการเลือกกลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เหมาะสม หรือเกิดจากการเลือกกลยุทธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เหมาะสมแต่เลือกหน่วยปฏิบัติและกลไกในการปฏิบัติไม่เหมาะสม รวมถึงการเลือกเครื่องมือและวิธีการปฏิบัติไม่เหมาะสมก็จะเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

6. ผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนควรดำเนินการประเมินความเสี่ยงเพื่อประโยชน์ในการจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์ด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน

แนวทางการแก้ไขนี้มีแนวคิดสนับสนุนของ Van Meter and Van Horn (1976, p. 103) ที่ว่าการมีทรัพยากรในรูปแบบของงบประมาณและสิ่งจูงใจที่ไม่เพียงพอ เป็นสาเหตุของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น ผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากรของตนเอง โดยผ่านการประเมินความเสี่ยงด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนเพื่อจัดสรรการใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

จากผลการวิจัยเกี่ยวกับบริบทและสาระสำคัญ ปัญหาและแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไข ปัญหาการดำเนินงานกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน สามารถสรุปเป็นกรอบผลการวิจัย ได้ดังนี้



ภาพที่ 2 ผลการวิจัยของการดำเนินงานกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน

จากกรอบผลการวิจัยสามารถสรุปได้ว่า สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียซึ่งเป็นบุคคลภายนอก ไม่ว่าจะเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินงานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกำหนดมาตรฐานในการดำเนินงานของผู้ตรวจสอบมาตรฐานซึ่งเป็นผู้นำนโยบายด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนไปปฏิบัติให้ชัดเจน โดยมีการวิเคราะห์ข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนจากการดำเนินกิจกรรมตรวจสอบด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนควบคู่ไปกับการประเมินความเสี่ยงเพื่อจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยควรทำการศึกษาผลกระทบจากการกำหนดนโยบายแก่ผู้ที่มีส่วนได้เสียอย่างรอบด้านและมีการเชิญผู้เชี่ยวชาญมาร่วมในการพิจารณากำหนดนโยบาย

1.2 สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยควรปรับปรุงรูปแบบของนโยบายโดยการกำหนดให้ข้อกำหนดที่ปรากฏในนโยบายเป็นเพียงกรอบข้อปฏิบัติในภาพรวมและควรนำรายละเอียดของข้อกำหนดไปใส่ในคู่มือการดำเนินงาน (Guidance Material)

1.3 สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยควรกำหนดมาตรฐานหรือขั้นตอนการปฏิบัติสำหรับผู้ตรวจสอบในการดำเนินกิจกรรมตรวจสอบมาตรฐานด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เช่น ปรับปรุงรายการตรวจสอบที่ใช้ในการดำเนินงานตรวจสอบ กำหนดให้ผู้ตรวจสอบแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกันเพื่อกำหนดมาตรฐานในการตรวจสอบ เป็นต้น

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

2.1 สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยควรตั้งคณะอนุกรรมการหรือจัดการประชุมเฉพาะกลุ่มที่มีตัวแทนจากภาคส่วนที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือนแห่งชาติ

2.2 สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยควรวิเคราะห์ข้อบกพร่องที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมตรวจสอบผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือน รวมถึงจุดอ่อนของผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนและความเหมาะสมของขอบเขตและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.3 ผู้ดำเนินการด้านการบินพลเรือนควรดำเนินการประเมินความเสี่ยงเพื่อประโยชน์ในการจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์ด้านการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน

เอกสารอ้างอิง

- พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562. (2562, 26 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 136 ตอนที่ 68ก, หน้า 74-85.
- ศวิตา ประจวบแสง. (2555). *กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ]. มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สมบัติ อารังอัญวงศ์. (2562). *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ* (พิมพ์ครั้งที่ 30). เสมาธรรม.
- หัตสญา พิมพ์สระเกษ. (2555). *การนำนโยบายป้องกันและควบคุมไข้หวัดนกไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาจังหวัดนครราชสีมา* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ]. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Abbott, A. (1990). A primer on sequence methods. *Organization Science* 1, 4, 375–392.
- Barrett, S., & Fudge, C. (1981). *Policy and action: Essays on the implementation of public policy*. Methuen.
- Fusch, G. E., Fusch, P., & Ness, L. R. (2018). Denzin's Paradigm Shift: Revisiting Triangulation in Qualitative Research. *Journal of Social Change*, 10(1), 19–32.
- International Civil Aviation Organization [ICAO]. (2020). *Annex 17 – Security*. Quebec: ICAO.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1984). *Qualitative data analysis: A sourcebook of new methods*. Sage.
- Organization for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2014). *The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. University of California Press.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1976). *The Implementation of Intergovernmental Policy*. Sage.