

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ภาคผนวก ก) และในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

- พระราชบัญญัติกระจายอำนาจบริหาร, พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535
- ระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2520
- พระราชบัญญัติจัดทำงบประมาณปี พ.ศ.2502 , พระราชบัญญัติสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2521, พระราชบัญญัติตรวจสอบบัญชีทั่วไป พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการพลเรือนในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2534
- ประมวลกฎหมายศุลกากร, พระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ, ประมวลกฎหมายที่ดิน, กฎหมายก่อสร้าง, กฎหมายควบคุมอาคาร
- พระราชบัญญัติการบิน, พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย
- พระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534
- องค์การบินพลเรือนระหว่างประเทศ สมาคมการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ
- พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 (ภาคผนวก ข) ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน (ภาคผนวก ข)

ถึงแม้ว่าข้อจำกัดเหล่านี้ตลอดจนกระบวนการที่สิ้นเปลืองเวลาอื่น ๆ จะเป็นอุปสรรคต่อการจัดการแบบมืออาชีพร แต่การปฏิบัติงานของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยที่ผ่านมาได้พิสูจน์ถึงคุณภาพ ผลงานอันยอดเยี่ยมของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย จากตัวเลขของคณะกรรมการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ Airport Statistics เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2538 ทำอากาศยานกรุงเทพจัดอยู่ในอันดับสองของทำอากาศยานชั้นนำ 50 แห่งทั่วโลก โดยมีปริมาณผู้โดยสารเพิ่มขึ้น ร้อยละ 4 ต่อปี จากปี พ.ศ. 2523 ถึง พ.ศ. 2538 ซึ่งสูงกว่าฮ่องกง (ร้อยละ 3.2) และสิงคโปร์ (ร้อยละ 3) จะเป็นรองก็เพียงโซลของเกาหลีใต้ (ร้อยละ 6.4) เท่านั้น ส่งผลให้ทำอากาศยานกรุงเทพเลื่อนจากอันดับ 51 ขึ้นมาอยู่อันดับที่ 28 ในการจัดอันดับ ทำอากาศยานชั้นนำ 50 แห่งของโลก เมื่อเปรียบเทียบการพัฒนาของทำอากาศยานต่าง ๆ ใน เอเชียแปซิฟิกระหว่างปี พ.ศ. 2534

ถึง พ.ศ. 2538 ท่าอากาศยานกรุงเทพมีปริมาณผู้โดยสารเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยสูงเป็นอันดับ 3 คือร้อยละ 7.69 เปรียบเทียบกับ โขล ร้อยละ 12.47 และฮ่องกงร้อยละ 8.33 ผลการปฏิบัติงานที่เข้มขมอดนี้ส่งผลให้ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย มีสถานะทางการเงินที่แข็งแกร่งกล่าวคือด้วยเงินทุนหุ้นสามัญ (บวกกำไรที่ยังไม่ได้จัดสรร) ที่ร้อยละ 64 ของงบดุลรวม การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย มีกำไรสุทธิในปี พ.ศ. 2538 จำนวน 3.1 พันล้านบาท หรือร้อยละ 55 ของรายได้จากการดำเนินงาน (ภาคผนวก ค) และแนวโน้มนี้ก็ยังคงต่อเนื่องไปในอนาคต ดังจะเห็นได้จากตัวเลขของคณะกรรมการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศที่คาดหมายว่าในช่วงปี พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ.2543 ท่าอากาศยานกรุงเทพจะมีการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 9 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าท่าอากาศยานที่กรุงโซล (ร้อยละ 8.1) จะเป็นรองก็แต่เพียง ไทเป (ร้อยละ 10.6) เท่านั้น แม้แต่ในช่วงหลังปี พ.ศ.2543 ที่จะมีอัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ยร้อยละ 7 ท่าอากาศยานกรุงเทพก็น่าจะดึงดูดผู้โดยสารได้เกือบ 50 ล้านคนในปี พ.ศ.2548 ดังนั้น เพื่อรองรับสิ่งท้าทายใหม่ ๆ ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยจะต้องเป็นผู้นำในการพัฒนาระบบท่าอากาศยานในอนาคต

ถึงแม้ว่าที่ผ่านมาการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยจะประสบความสำเร็จในการดำเนินงานสภาพแวดล้อมที่มีการแข่งขันสูงมาโดยตลอด แต่ส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะได้รับความคุ้มครองจากสัญญาการจราจรทางอากาศแบบทวิภาคีต่าง ๆ แต่หลังจากที่มีการปล่อยเสรีด้านการจราจรทางอากาศทั่วโลก หรือที่เรียกว่านโยบาย่านฟ้าเปิดแล้วสถานการณ์ในประเทศไทยและที่อื่น ๆ ก็เปลี่ยนไป สายการบินต่าง ๆ มีโอกาสที่จะเลือกสนามบินต่าง ๆ ในหลากหลายประเทศ เพื่อจัดตั้งจุดแวะและเครือข่ายเครื่องบินที่บริการเมืองเล็ก ๆ ซึ่งหลักเกณฑ์สำคัญในการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ดังกล่าว ได้แก่ ศักยภาพของตลาดท้องถิ่น พื้นที่สำหรับจอดเครื่องบิน ระเบียบราคา และที่สำคัญที่สุดคือ คุณภาพการบริการของท่าอากาศยานนั้น ๆ ผลการวิเคราะห์สถานการณ์ของท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยในตลาดแสดงให้เห็นถึงจุดอ่อนขององค์กรของรัฐที่ต้องดำเนินงานในตลาดที่มีการแข่งขันสูง คือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 ถึงปี พ.ศ. 2539 การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินจากผู้โดยสารที่เดินทางภายในประเทศและต่างประเทศ สายการบินหรือตัวแทนเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บจากผู้โดยสาร และนำส่งการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันที่ผู้โดยสารเดินทางออกจากสนามบิน หากไม่ปฏิบัติตามกำหนดดังกล่าว สายการบินหรือตัวแทนต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย จำนวน 3 เท่าของค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินที่เก็บ ทั้งนี้ตามนัยมาตรา 60 ตรี แห่ง พ.ร.บ.เดินอากาศ พ.ศ.2497 จากข้อกำหนดดังกล่าวทำให้ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย สูญเสียผลประโยชน์ที่จะได้รับจากเงินค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินก่อนที่สายการบินหรือตัวแทนผู้ดำเนินการจัดเก็บจากผู้โดยสารจะส่งมอบเงินตามกำหนด ด้วยเหตุนี้ คณะอนุกรรมการอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ 3/2537 เมื่อวันที่ 20

ตุลาคม พ.ศ. 2537 และครั้งที่ 1/2528 เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ.2538 ซึ่งสรุปว่า ถึงเวลาอันสมควรแล้วที่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยจะต้องรับผิดชอบการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินที่อยู่ในความรับผิดชอบทั้งหมด (ทำอากาศยานกรุงเทพ เชียงใหม่ หาดใหญ่ และภูเก็ต) และมอบหมายให้ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย เร่งทำการศึกษาและกำหนดวิธีการจัดเก็บที่จะไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ผู้โดยสาร

คณะอนุกรรมการอำนวยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศได้นำมติที่ประชุมเสนอกรรมการการบินพลเรือนเพื่อทราบในคราวประชุมกรรมการการบินพลเรือน ครั้งที่ 2/2538 เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ.2538 ต่อมาการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยพิจารณาแล้วจึงเห็นควรดำเนินการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินที่อยู่ในความรับผิดชอบของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย โดยว่าจ้างให้บริษัทเอกชนลงทุนดำเนินการเองทั้งหมดด้วยวิธีจำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินด้วยเครื่องจำหน่ายบัตรอัตโนมัติร่วมกับการตั้งเคาน์เตอร์จำหน่าย

จากนั้น ได้เริ่มดำเนินการจำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินด้วยเครื่องจำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินอัตโนมัติร่วมกับการตั้งเคาน์เตอร์จำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2540

การดำเนินโครงการร่วมลงทุนของภาคเอกชนกับการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยในการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน เป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการปรับตัวของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจให้เข้ากับสภาพแวดล้อมทางธุรกิจใหม่ ๆ ดังนั้น เพื่อเป็นการประเมินความเป็นไปได้ของโครงการผู้วิจัยจึงใคร่ทำการวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทนของโครงการว่าจ้างบริษัทเอกชนลงทุนดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางแผนเพิ่มโครงการร่วมลงทุนกับเอกชนต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1. เพื่อศึกษาระบบและวิธีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินโดยเครื่องจำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินอัตโนมัติ

1.2.2. เพื่อศึกษาด้านทุน - ผลตอบแทน (Cost-benefit) ของเครื่องจำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินและการตั้งเคาน์เตอร์จำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน

### 1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.3.1. ทำให้ทราบถึงระบบและวิธีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินด้วยเครื่องจำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินอัตโนมัติ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ในการพัฒนาระบบการบริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.3.2. ทำให้ทราบถึงต้นทุน - ผลตอบแทน (Cost - Benefit) ของเครื่องจำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินและการตั้งเคาน์เตอร์จำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน ที่วัดออกมาในรูปของมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (Net present value : NPV) อัตราผลตอบแทนต่อค่าใช้จ่าย (Benefit cost ratio : B/C ratio) ซึ่งจะช่วยให้ทราบว่าโครงการลงทุนเกี่ยวกับการจำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินโดยเครื่องอัตโนมัติและการตั้งเคาน์เตอร์จำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้จำกัดเฉพาะรายได้-รายจ่ายและผลตอบแทนที่เกิดจากการใช้บริการของเครื่องจำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน โดยรวบรวมข้อมูลรายงานสถิติต่าง ๆ ทางด้านจำนวนผู้โดยสาร และการนำส่งเงินจากการจำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของบริษัทเอกชน และจากการรวบรวมบทความ รายงานการวิเคราะห์รายงานการวิจัยต่าง ๆ

### 1.5 คำนิยามศัพท์

1.5.1 เครื่องจำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินอัตโนมัติ หมายถึง เครื่องจำหน่ายบัตรที่บริษัทการ์ด แอร์เซอร์วิสเซิลจำกัด (เป็นบริษัทเอกชนที่ได้รับการว่าจ้างจากการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ให้ดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน) จัดหาเพื่อบริการผู้โดยสารเครื่องบินที่เดินทางออกจากทำอากาศยานที่อยู่ในความรับผิดชอบของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยโดยทางเครื่องบิน ทั้งผู้โดยสารภายในประเทศและผู้โดยสารระหว่างประเทศ

คุณสมบัติของเครื่องจำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินอัตโนมัติ มีดังนี้

1. เครื่องจำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินอัตโนมัติ จะรับเงินสกุลเงินบาทเท่านั้น โดยรับทั้งธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ และสามารถทอนเงินได้

2. มีอุปกรณ์สามารถตรวจสอบและบันทึกการจำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน และตรวจสอบจำนวนเงินที่ได้รับ

3. บัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน เครื่องจำหน่ายบัตรจะตอกวันที่และมีลักษณะเฉพาะ เพื่อป้องกันการปลอมแปลง

4. เครื่องจำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินมีระบบตรวจสอบจำนวนเงินเปรียบเทียบกับยอดจำหน่ายบัตร ซึ่งจะติดตั้งไว้ภายใน ไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้ และมีระบบบันทึกข้อมูลประจำวันอยู่ภายใน

1.5.2 เคาน์เตอร์จำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน หมายถึง เคาน์เตอร์จำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน ที่บริษัทการ์ดแอร์เซอร์วิสเซส จำกัด จัดให้มีเคาน์เตอร์จำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินที่บริเวณหน้าห้องผู้โดยสารขาออก เพื่อให้บริการแก่ผู้โดยสารเครื่องบินที่เดินทางออกจากท่าอากาศยานทางเครื่องบิน ในกรณีที่ไม่สะดวกในการใช้เครื่องจำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินและหรือกรณีที่เครื่องจำหน่ายบัตรค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน ไม่มีเงินทอนเพียงพอหรือเกิดขัดข้องโดยลักษณะของบัตรฯ จะเป็นชนิดเดียวกับบัตรที่จำหน่ายโดยเครื่องอัตโนมัติ

1.5.3 ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน (Passenger Service Charge) หมายถึง ค่าตอบแทนที่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย เรียกเก็บจากผู้โดยสารเครื่องบินที่เดินทางออกจากท่าอากาศยานทางเครื่องบินทั้งผู้โดยสารในภายในประเทศและผู้โดยสารระหว่างประเทศเป็นค่าบริการขนส่งทางอากาศ ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ซึ่งผู้โดยสารภายในประเทศจะเสียค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน ในอัตราคนละ 30 บาท ผู้โดยสารระหว่างประเทศจะเสียค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน ในอัตราคนละ 500 บาท