



ที่ สศ ๐๐๐๑ / ๑๕๗๑

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๒๕๕๐
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๒ และ ๓ กทม.๑๐๒๑๕

ก) กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง การใช้ประโยชน์
ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานอุตะเถา

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน ๑ ชุด

ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ ๒ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการใช้ประโยชน์สนามบินดอนเมืองควบคู่กับสนามบินสุวรรณภูมิให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่าต่อการลงทุน รวมถึงการสร้างคุณค่าทางเศรษฐกิจและคุณค่าทางสังคม จึงได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การใช้ประโยชน์สนามบินดอนเมืองควบคู่กับสนามบินสุวรรณภูมิ โดยมีสาระสำคัญให้รัฐกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการใช้ท่าอากาศยานดอนเมืองเป็นสนามบินรอง (Secondary Airport) เป็นการถาวรควบคู่กับการใช้ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นสนามบินหลัก (Main Airport) และกิจกรรมที่ท่าอากาศยานดอนเมืองควรดำเนินการ รวมทั้งการสร้างระบบคมนาคมขนส่งระหว่างสองสนามบินเป็นการเฉพาะ ดังนั้น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ ๓ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการพัฒนาท่าอากาศยานเพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จึงได้ดำเนินการศึกษาเพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การใช้ประโยชน์ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานอุตะเถาเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๕/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้มีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การใช้ประโยชน์ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานอุตะเถา ต่อคณะรัฐมนตรี โดยขอเสนอให้รัฐดำเนินการดังนี้

๑. ทบทวนแผนแม่บทการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในปัจจุบันเห็นได้ว่าสมมติฐานและข้อมูลที่ใช้ทำแผนแม่บทฯ นั้นมีความคลาดเคลื่อนอย่างเห็นได้ชัด ต้องดำเนินการปรับปรุงข้อมูลสมมติฐานที่ใช้ประกอบแผนแม่บทฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประมาณการจำนวนผู้โดยสารที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีต้องให้สอดคล้องกับสถานการณ์จริงในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากปัจจัยต่างๆ หลายประการไม่ได้กำหนดไว้ในแผนแม่บทฯ ซึ่งหากยังยึดแผนแม่บทฯ เดิมอยู่จะทำให้การพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิไม่สอดคล้องกับจำนวนผู้โดยสารที่เข้ามาใช้บริการในท่าอากาศยาน โดยแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง

/อีกประการ...

อีกประการหนึ่งที่สำคัญอย่างยิ่งคือ การประมาณการระยะเวลาสำหรับการก่อสร้างส่วนต่อขยาย เช่น ทางวิ่งที่ ๓ เดิมได้กำหนดเวลาแล้วเสร็จไว้นั้น แต่ข้อเท็จจริงปัจจุบันท่าอากาศยานสุวรรณภูมิประสบปัญหาในเรื่องการทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) ซึ่งมีการต่อต้านอย่างรุนแรงจากประชาชนรอบข้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ หากรัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหารื่องดังกล่าวให้ลุล่วงแล้ว การเพิ่มและพัฒนาศักยภาพของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิจะล่าช้าและน่าเป็นห่วง

๒. พิจารณานโยบายการใช้ท่าอากาศยานระบบ Multiple Airport มาใช้ทดแทนระบบ Single Airport เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นในท่าอากาศยานสุวรรณภูมิในปัจจุบันเป็นข้อบ่งชี้ว่า นโยบายเดิมมีความคลาดเคลื่อนไม่มีประสิทธิภาพ มีอุปสรรคต่างๆ ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยการพัฒนาท่าอากาศยานระบบ Multiple Airport ให้นำท่าอากาศยานที่มีอยู่ในปัจจุบันมาทำให้การบริการการบินภายในประเทศและระหว่างประเทศมีประสิทธิภาพ และคล่องตัวยิ่งขึ้น ซึ่งท่าอากาศยานเดิมที่มีอยู่คือ ท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานอู่ตะเภา รวมถึงพิจารณาแนวทางการใช้ท่าอากาศยานอื่นๆ ภายในประเทศมาบูรณาการเพื่อใช้ประโยชน์สูงสุดอย่างเต็มศักยภาพ

๓. ท่าอากาศยานอู่ตะเภา เป็นท่าอากาศยานที่จะมีความสำคัญและมีประโยชน์อย่างสูง หากรัฐบาลสามารถแก้ไขอุปสรรคของท่าอากาศยานได้ จากข้อมูลที่ทำเนียบการศึกษาพบว่า ท่าอากาศยานอู่ตะเภาปัจจุบันอยู่ในพื้นที่และอำนาจการบริหารของกองทัพเรือ และไม่ได้รับความสนใจจากสายการบินต่างๆ เท่าที่ควร สืบเนื่องจากปัญหาการบริหารภายในท่าอากาศยานหลายประการ เช่น ต้นทุนค่าน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งสูงกว่าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และท่าอากาศยานดอนเมือง และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ไม่ได้ได้รับการพัฒนาให้ทัดเทียมกับท่าอากาศยานอีกสองแห่ง ดังนั้นรัฐบาลควรเป็นผู้ประสานกับบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) และกองทัพเรือเพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันโดยอาจจะมีการให้ ทอท. เป็นผู้บริหารท่าอากาศยานอู่ตะเภา และแบ่งผลประโยชน์ให้กองทัพเรือ หรือนำรูปแบบการบริหารท่าอากาศยานดอนเมืองมาปรับใช้ เพราะท่าอากาศยานดอนเมืองตั้งอยู่ในพื้นที่ของกองทัพอากาศซึ่งมีความคล้ายคลึงกัน หรือรูปแบบอื่นๆ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นรูปธรรมขึ้น

อย่างไรก็ดี ปัญหาดังกล่าวข้างต้นเป็นเรื่องละเอียดอ่อน การดำเนินการใดๆ จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก และความสามัคคีปรองดองกล่าวคือการคำนึงถึงประโยชน์ของกองทัพเรือด้วย

ความเหมาะสมในการพัฒนาท่าอากาศยานอู่ตะเภา มีหลายประการ ดังนี้

๓.๑ เป็นการเปิดพื้นที่เชิงเศรษฐกิจและเชิงการท่องเที่ยวของภาคตะวันออก ซึ่งได้แก่ จังหวัดระยอง จันทบุรี และตราด ให้เป็นการท่องเที่ยวระดับโลก

๓.๒ มีการดำเนินการศึกษาโครงการสร้างสะพานลัดจากอ่าวไทย (แหลมฉบัง-ชะอำ) จะทำให้การใช้ท่าอากาศยานอู่ตะเภาเป็นท่าอากาศยานเชิงพาณิชย์ได้ประโยชน์สูงสุด เนื่องจากผู้โดยสาร

สามารถเดินทางไปภาคใต้โดยไม่ต้องผ่านกรุงเทพฯ เป็นการลดความแออัดในกรุงเทพฯ และสร้างความเจริญให้กับภาคตะวันออก และภาคใต้ตอนบนอย่างชัดเจน

๓.๓ เพื่อรองรับนโยบายของภาครัฐที่ได้ทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) กับประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ว่าด้วยการพัฒนาที่ครอบคลุมในเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายและพื้นที่โครงการที่เกี่ยวข้อง จึงควรพิจารณาให้ท่าอากาศยานอุตะเภาเปิดให้บริการในเชิงพาณิชย์ เป็นการเชื่อมต่อโครงสร้างพื้นฐานในภูมิภาคตะวันออกที่สมบูรณ์แบบทั้งทางด้านถนนมอเตอร์เวย์ การสร้างรถไฟความเร็วสูง โครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึก และการคมนาคมขนส่งทางอากาศโดยใช้ท่าอากาศยานอุตะเภา

๓.๔ แม้ว่ารัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ในปัจจุบันของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และท่าอากาศยานดอนเมืองได้แล้วนั้น แต่หากพิจารณาแล้วในเวลาอันสั้นไม่เกิน ๑๐ ปี ด้วยความจำกัดของพื้นที่และอุปสรรคอื่นๆ ในการขยายท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ประเทศไทยจำเป็นต้องมีท่าอากาศยานหลัก (Main Airport) ที่มีศักยภาพสูงกว่านี้มารองรับการเจริญเติบโตของธุรกิจการบินที่มีแนวโน้มเติบโตอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วในภูมิภาคนี้ และพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการเจริญเติบโตเพื่อรองรับการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน พ.ศ.๒๕๕๘

๔. รัฐบาลกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับยุทธศาสตร์และนโยบายให้เป็นวาระแห่งชาติ พร้อมกับการปรับปรุงแผนแม่บทแห่งชาติเกี่ยวกับท่าอากาศยานทั้งประเทศ โดยการจัดตั้งองค์กรอิสระที่มีองค์ประกอบ ๓ ส่วนด้วยกัน คือ

๔.๑ ภาคราชการและรัฐวิสาหกิจ

๔.๒ ภาคประชาสังคม

๔.๓ ภาคธุรกิจและเอกชน

๕. ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ รัฐบาลเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการด้านต่างๆ ภายในท่าอากาศยานให้เหมาะสมกับการเป็นสนามบินหลัก (Main Airport) ในเรื่องต่างๆ ดังนี้

๕.๑ พิจารณาถึงความสำคัญเรื่องการเพิ่มทางวิ่งของเครื่องบิน สายที่ ๓ (Runway 3) โดยเร่งรัดระยะเวลาการดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายใน ๖-๑๒ เดือน

๕.๒ เพิ่มอาคารเทียบเครื่องบินและอาคารผู้โดยสาร (Terminal) เพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถทางการบิน รองรับปริมาณผู้โดยสารทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อการบริหารจัดการปริมาณผู้โดยสารที่ใช้บริการภายในอาคารท่าอากาศยาน ให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น

๕.๓ ต้องสร้าง Shuttle Train เพื่อขนส่งผู้โดยสารระหว่างอาคารผู้โดยสารและอาคารเทียบเครื่องบินซึ่งมีระยะห่างกันมาก ให้เหมือนกับท่าอากาศยานสากลที่ใช้กันอยู่ ซึ่งจะช่วยแบ่งเบาภาระในการกระจายผู้โดยสารออกไปยังอาคารจอดเครื่องบินได้ทันที ลดความแออัดของทางสัญจรที่จะไปอาคารผู้โดยสารขาออกและอาคารผู้โดยสารขาเข้า

๕.๔ การเชื่อมต่อท่าอากาศยานระหว่างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิกับท่าอากาศยานดอนเมือง ควรจัดให้เป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการคู่ไปกับการเปิดใช้ท่าอากาศยานดอนเมือง ซึ่งควร กำหนดให้เสร็จในระยะเวลา ๖ - ๑๒ เดือน โดย

๑) จัดให้มี Nonstop express bus lane เพื่อรับส่งผู้โดยสารระหว่างท่าอากาศยาน หรือ อาจเป็น Airport shuttle bus วิ่งตรงระหว่างท่าอากาศยานดอนเมืองและท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยไม่มีการหยุดรับผู้โดยสารระหว่างทางและมีทางวิ่งโดยเฉพาะและมีรั้วตาข่ายกันตลอดเส้นทาง โดยควรจะใช้ดอนเมืองโทลเวย์ต่อเชื่อมกับทางด่วนไปสู่ถนนพระราม ๙ และตรงเข้าสู่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ใช้เวลาเดินทางไม่ควรเกิน ๒๐-๓๐ นาที ทำนองเดียวกับท่าอากาศยานนาริตะ กับท่าอากาศยานฮานอย ประเทศญี่ปุ่น

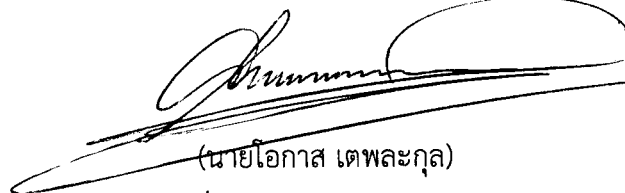
๒) จัดให้มี Nonstop express shuttle train รถไฟสายนี้ต่อเชื่อมระหว่างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและท่าอากาศยานดอนเมือง โดยจะเป็นรถไฟไฟฟ้าที่ไม่มีการหยุดรับผู้โดยสารระหว่างทาง ใช้เวลาเดินทางไม่ควรเกิน ๒๐-๓๐ นาที

๖. ท่าอากาศยานดอนเมือง รัฐควรจัดให้มีการปรับปรุงและพัฒนาท่าอากาศยานดอนเมืองเป็น สนามบินรอง (Secondary Airport) โดยดำเนินการให้กลับมามีความพร้อมใช้งานได้ดั้งเดิมเหมือนก่อน การปิดใช้งานท่าอากาศยาน และควรเพิ่มสิ่งอำนวยความสะดวกต่อผู้โดยสาร เช่น ติดตั้งทางเลื่อน (Walkway conveyor) บนพื้นทางเดินเพิ่มขึ้น และปรับปรุงพัฒนาพื้นที่บางส่วนของอาคารผู้โดยสารให้เป็น พื้นที่ให้บริการต้อนรับผู้โดยสาร VIP ระดับ Elite Service และพัฒนาพื้นที่โดยรอบของท่าอากาศยาน ดอนเมืองให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

(รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย)

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอให้โปรดแจ้งให้ทราบ ในโอกาสแรกด้วย จะเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายโอกาส เตพละกุล)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักกิจการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. ๐-๒๑๔๑-๓๒๐๐

โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๙๗๑๒-๓

ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เรื่อง การใช้ประโยชน์ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานอู่ตะเภา

๑. ความเป็นมา

การขยายตัวทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันทำให้ธุรกิจการบินกลายเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งของระบบการผลิตและการพาณิชย์ทั่วโลก และเป็นตัวจักรสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจระดับท้องถิ่น ระดับภาค จนถึงระดับชาติ ส่งผลให้ธุรกิจการบินพัฒนาขึ้นอย่างมากทั้งนวัตกรรมด้านเทคโนโลยีการผลิตอากาศยานแบบใหม่ เช่น อากาศยาน A380 ซึ่งช่วยลดเวลาการบิน เนื่องจากสามารถบินตรงไปยังจุดหมายได้โดยไม่ต้องหยุดพัก และในด้านเทคโนโลยีการสื่อสารที่ให้ผู้เดินทางสามารถค้นหาข้อมูลแหล่งท่องเที่ยว แหล่งธุรกิจตามที่ต้องการได้อย่างสะดวก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้โดยสารที่เดินทางโดยเครื่องบินสามารถจองเที่ยวบินได้ด้วยตนเองอย่างรวดเร็วในราคาที่ถูกลง ซึ่งการพัฒนานวัตกรรมใหม่เหล่านี้ ช่วยทำให้ระบบการขนส่งทางอากาศโดยรวมมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ต้นทุนลดลง เกิดเส้นทางบินใหม่ๆ และทำให้เกิดการแข่งขันสูงมากขึ้น ส่งผลให้ค่าโดยสารมีราคาถูกลงและประชาชนสามารถเข้าถึงบริการการขนส่งทางอากาศได้มากขึ้น สำหรับธุรกิจการบินของไทยมีอัตราการเติบโตไปพร้อมกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยพิจารณาจากจำนวนเที่ยวบินและจำนวนผู้โดยสารในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่เพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๔.๔๓ และ ๑๕.๔๖ ตามลำดับ สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการใช้การขนส่งทางอากาศที่เพิ่มขึ้น ถึงแม้จะมีปัญหาหลายประการเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมามี อาทิ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล สถานการณ์ความวุ่นวายทางการเมือง เป็นต้น

การพัฒนาธุรกิจการบินของประเทศเพื่อเป็นศูนย์กลางการบินในภูมิภาคตามนโยบายรัฐบาลที่ดำเนินการมาโดยตลอดนั้น ไม่ใช่เพียงการพัฒนาท่าอากาศยานแห่งใดแห่งหนึ่งเท่านั้น แต่ต้องมีการบูรณาการท่าอากาศยานหลายๆ แห่งทั้งในเมืองหลวงและภูมิภาค ทั้งท่าอากาศยานภายในประเทศและระหว่างประเทศให้มีการใช้ประโยชน์ที่เชื่อมโยงและสอดประสานกัน เพื่อให้สามารถใช้ศักยภาพที่มีอยู่ของท่าอากาศยานแต่ละแห่งได้อย่างเหมาะสม และยังคงวางแผนทั้งในระยะสั้น และระยะยาว เพื่อพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพในการรองรับผู้โดยสารและสินค้าอย่างยั่งยืน เช่น โครงข่ายระบบขนส่งมวลชน การอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการ การบริหารจัดการภายในท่าอากาศยาน การพัฒนาบุคลากร เป็นต้น ถือเป็นก้าวที่สำคัญสำหรับการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพื่อเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยว การลงทุน และการค้าระหว่างประเทศ อีกทั้งยังเป็นโครงสร้างพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคตด้วย และที่สำคัญที่สุดคือ ควรบูรณาการท่าอากาศยานทั้งสามแห่ง คือ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานอู่ตะเภา ให้เป็นศูนย์กลางการบินของภูมิภาคนี้ (International Aviation Hub) จะเป็นเกตเวย์ (Gateway) ที่เดินทางไปประเทศอื่นๆ รวมทั้ง ๑๐ ประเทศในอาเซียน ประเทศจีน ประเทศเกาหลี และประเทศญี่ปุ่น (ASEAN+3) ซึ่งจะมีประชากรไม่น้อยกว่า ๒,๐๐๐ ล้านคน ในอีก ๓ ปีข้างหน้า และจะเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญเติบโตสูงสุด รวมทั้งความต้องการใช้บริการระบบขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศอาเซียนด้วยกันจะขยายตัวและเจริญเติบโตเป็นทวีคูณ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ ๒ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการใช้ประโยชน์สนามบินดอนเมืองควบคู่กับสนามบินสุวรรณภูมิให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่าต่อการลงทุน รวมถึงการสร้างคุณค่าทางเศรษฐกิจและคุณค่าทางสังคม จึงได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง “การใช้ประโยชน์สนามบินดอนเมืองควบคู่สนามบินสุวรรณภูมิ” โดยมีสาระสำคัญให้รัฐกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการใช้ท่าอากาศยานดอนเมืองเป็นสนามบินรอง (Secondary Airport) เป็นการถาวรควบคู่กับการใช้ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นสนามบินหลัก (Main Airport) และกิจกรรมที่ท่าอากาศยานดอนเมืองควรดำเนินการ รวมทั้งการสร้างระบบคมนาคมขนส่งระหว่างสองสนามบินเป็นการเฉพาะ

คณะทำงานโครงสร้างพื้นฐาน คมนาคม และพลังงาน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ ๓ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการพัฒนาท่าอากาศยานเพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จึงได้ดำเนินการศึกษาการใช้ประโยชน์ท่าอากาศยาน เพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่มีความสอดคล้องกับบริบทในปัจจุบันเพื่อเสนอสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๒. วิธีการศึกษาและการดำเนินงาน

คณะทำงานโครงสร้างพื้นฐาน คมนาคม และพลังงาน ได้ดำเนินการศึกษาเพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

๒.๑ ศึกษาข้อมูลทุติยภูมิที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานอู่ตะเภา

๒.๒ ศึกษาดูงานเรื่อง “การใช้ประโยชน์ท่าอากาศยานอู่ตะเภา” ณ ท่าอากาศยานอู่ตะเภา ระหว่างวันที่ ๑๖-๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕

๒.๓ ประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกับผู้บริหารของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ในหัวข้อ “การใช้ประโยชน์ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและดอนเมือง” เมื่อวันที่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๕

๒.๔ ศึกษาดูงานเรื่อง “การใช้ประโยชน์ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ” ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เมื่อวันที่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๕

๒.๕ ประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกับผู้บริหารของท่าอากาศยานดอนเมือง ในหัวข้อ “การใช้ประโยชน์ท่าอากาศยานดอนเมือง” เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

๒.๖ ประชุมกลุ่มเฉพาะเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเรื่อง “การใช้ประโยชน์ของท่าอากาศยาน (สุวรรณภูมิ ดอนเมือง อู่ตะเภา)” เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. พ.ศ. ๒๕๕๕

๓. สาระสำคัญและข้อวิเคราะห์

๓.๑ รายงานข้อมูลของท่าอากาศยานต่างๆ ที่เปิดเผยต่อสาธารณชน

บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) ดำเนินกิจการท่าอากาศยานในประเทศไทยทั้งหมด ๖ แห่ง ได้แก่ สุวรรณภูมิ (ทสภ.) ดอนเมือง (ทดม.) เชียงใหม่ (ทชม.) หาดใหญ่ (ทหญ.) ภูเก็ต (ทภก.) และแม่ฟ้าหลวงเชียงราย (ทชร.) ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้บริการสายการบินแบบ

ประจําารวม ๑๐๙ สายการบิน เป็นสายการบินขนส่งผู้โดยสารและสินค้าจำนวน ๙๗ สายการบิน และขนส่งสินค้าอย่างเดียว จำนวน ๑๒ สายการบิน

ปริมาณการขึ้น - ลงของอากาศยาน ณ ท่าอากาศยานของ ทอท. ๖ แห่ง ๔๔๑,๔๔๐ เที่ยวบิน เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ ๑๔.๔๓ ประกอบด้วย จำนวนเที่ยวบินระหว่างประเทศ ๒๔๘,๓๘๘ เที่ยวบิน และภายในประเทศ ๑๙๓,๐๕๒ เที่ยวบินเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ ๑๕.๑๘ และ ๑๓.๔๘ ตามลำดับ ให้บริการผู้โดยสารรวมทั้งสิ้น ๖๖,๓๐๐,๖๖๖ คน เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ ๑๕.๔๖ เป็นผู้โดยสารระหว่างประเทศจำนวน ๔๒,๑๑๐,๘๐๖ คน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๗.๕๓ และผู้โดยสารภายในประเทศ ๒๔,๑๘๙,๘๖๐ คน เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ ๑๒.๐๒ มีปริมาณการขนส่งสินค้าและพัสดุไปรษณีย์ภัณฑ์เข้าออกจำนวน ๑,๔๐๘,๐๖๘ ตัน เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ ๔.๘๕ โดยเป็นการขนส่งระหว่างประเทศจำนวน ๑,๒๙๑,๒๔๓ ตัน เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ ๔.๕๙ และในประเทศจำนวน ๑๑๖,๘๒๕ ตัน เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ ๗.๗๙

ปริมาณการจราจรทางอากาศโดยรวมของ ทอท. ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ดีบโตร้อยต่อเนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ จากที่ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบทางการเมืองในช่วง ๒ ปี ก่อนหน้า แต่อย่างไรก็ตามยังมีปัจจัยความเสี่ยงจากภัยพิบัติทางธรรมชาติและปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาและยุโรปที่อาจส่งผลกระทบต่อการเดินทางของนักท่องเที่ยวมายังประเทศไทย

**ตารางแสดงการเพิ่มขึ้นของจำนวนการขึ้น-ลงของอากาศยานพาณิชย์และผู้โดยสาร
จำแนกตามปีงบประมาณ**

ท่าอากาศยาน	การขึ้น-ลงของอากาศยานพาณิชย์ (เที่ยวบิน)			จำนวนผู้โดยสารรวม (คน)		
	๒๕๕๓	๒๕๕๔	เพิ่มขึ้น ร้อยละ	๒๕๕๓	๒๕๕๔	เพิ่มขึ้น ร้อยละ
สุวรรณภูมิและ ดอนเมือง	๒๙๕,๓๘๕	๓๓๖,๐๔๘	๑๓.๗๗	๔๕,๒๕๕,๗๘๑	๕๑,๗๗๓,๔๖๑	๑๔.๔๐
- สุวรรณภูมิ	๒๖๑,๗๘๒	๒๘๘,๕๔๐	๑๐.๒๒	๔๒,๔๙๖,๙๕๐	๔๗,๘๐๐,๕๘๕	๑๒.๔๘
- ดอนเมือง	๓๓,๖๐๓	๔๗,๕๐๘	๔๑.๓๘	๒,๗๕๘,๘๓๑	๓,๙๗๒,๘๗๖	๔๔.๐๑
เชียงใหม่	๒๗,๔๒๒	๓๐,๘๐๐	๑๒.๓๒	๓,๑๘๒,๙๘๐	๓,๖๘๐,๓๙๐	๑๕.๖๓
หาดใหญ่	๑๑,๑๑๖	๑๓,๖๗๘	๒๓.๐๕	๑,๔๖๔,๙๘๔	๑,๘๓๔,๕๖๘	๒๕.๒๓
ภูเก็ต	๔๖,๑๓๒	๕๕,๑๑๐	๑๙.๔๖	๖,๗๙๗,๐๙๘	๘,๒๐๖,๔๐๕	๒๐.๗๓
เชียงราย	๕,๗๑๔	๕,๘๐๔	๑.๕๘	๗๒๔,๒๔๑	๘๐๕,๘๔๒	๑๑.๒๗
รวม ๖ แห่ง	๓๘๕,๗๖๙	๔๔๑,๔๔๐	๑๔.๔๓	๕๗,๔๒๕,๐๘๔	๖๖,๓๐๐,๖๖๖	๑๕.๔๖

ที่มา: รายงานประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)

ตารางแสดงการเพิ่มขึ้นของปริมาณสินค้าและพัสดุไปรษณีย์ภัณฑ์เข้า-ออก
จำแนกตามปีงบประมาณ

ท่าอากาศยาน	ปริมาณสินค้าและพัสดุไปรษณีย์ภัณฑ์เข้า-ออก (ตัน)		
	๒๕๕๓	๒๕๕๔	เพิ่มขึ้นร้อยละ
สุวรรณภูมิและ ดอนเมือง	๑,๒๘๐,๒๗๑	๑,๓๔๑,๓๕๒	๔.๗๗
- สุวรรณภูมิ	๑,๒๗๓,๕๐๔	๑,๓๓๔,๒๑๘	๔.๗๗
- ดอนเมือง	๖,๗๖๗	๗,๑๓๔	๕.๔๒
เชียงใหม่	๒๐,๖๔๑	๒๐,๕๒๘	-๐.๕๕
หาดใหญ่	๑๓,๔๖๔	๑๔,๘๒๖	๑๐.๑๒
ภูเก็ต	๒๕,๙๒๑	๒๗,๕๘๗	๖.๔๓
เชียงราย	๒,๖๘๒	๓,๗๗๕	๔๐.๗๕
รวม ๖ แห่ง	๑,๓๔๒,๙๗๙	๑,๔๐๘,๐๖๘	๔.๘๕

ที่มา: รายงานประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)

◆ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและดอนเมือง ให้บริการเที่ยวบินขึ้น-ลง รวม ๓๓๖,๐๔๘ เที่ยวบิน เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ร้อยละ ๑๓.๗๗ โดยมีผู้โดยสารรวมทั้งสิ้น ๕๑,๗๗๓,๔๖๑ คน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๔.๔๐ มีปริมาณสินค้าและพัสดุไปรษณีย์ภัณฑ์เข้า-ออกจำนวน ๑,๓๔๑,๓๕๒ ตัน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๔.๗๗

ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ให้บริการสายการบินแบบประจำรวม ๑๐๐ สายการบิน เป็นเที่ยวบินขนส่งผู้โดยสารและสินค้า ๘๘ สายการบิน และเที่ยวบินขนส่งสินค้าอย่างเดียว ๑๒ สายการบิน ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ มีเที่ยวบินพาณิชย์ขึ้น-ลงรวม ๒๘๘,๕๔๐ เที่ยวบิน เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ ๑๐.๒๒ เป็นเที่ยวบินระหว่างประเทศ ๒๑๒,๙๕๙ เที่ยวบิน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๒.๙๒ และเที่ยวบินภายในประเทศ ๗๕,๕๘๑ เที่ยวบิน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๓.๒๖ รองรับผู้โดยสารรวม ๔๗,๘๐๐,๕๘๕ คน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๒.๔๘ เป็นผู้โดยสารระหว่างประเทศจำนวน ๓๗,๓๘๖,๒๒๗ คน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๕.๔๖ และภายในประเทศจำนวน ๑๐,๔๑๔,๓๕๘ คน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๒.๙๕ ปริมาณสินค้าและพัสดุไปรษณีย์ภัณฑ์เข้า-ออกจำนวน ๑,๓๓๔,๒๑๘ ตัน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๔.๗๗ เป็นการขนส่งระหว่างประเทศจำนวน ๑,๒๘๑,๖๑๑ ตัน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๔.๖๒ และการขนส่งภายในประเทศจำนวน ๕๒,๖๐๗ ตัน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๘.๔๔

◆ ท่าอากาศยานดอนเมือง

ท่าอากาศยานดอนเมือง ให้บริการสายการบินแบบประจำภายในประเทศรวม ๒ สายการบิน มีเที่ยวบินพาณิชย์ขึ้น-ลงรวม ๔๗,๕๐๘ เที่ยวบิน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๔๑.๓๘ เป็นเที่ยวบินระหว่างประเทศแบบไม่ประจำ ๒,๕๐๗ เที่ยวบิน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๔๖.๘๗ สำหรับเที่ยวบินภายในประเทศมีจำนวน ๔๕,๐๐๑

เที่ยวบิน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๔๑.๐๙ รองรับผู้โดยสารรวมทั้งสิ้น ๓,๙๗๒,๘๗๖ คน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๔๔.๐๑ เป็นผู้โดยสารระหว่างประเทศจำนวน ๒๘,๗๙๘ คน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๗๒.๕๑ และผู้โดยสารภายในประเทศจำนวน ๓,๙๔๔,๐๗๘ คน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๔๓.๘๓ มีปริมาณสินค้าและพัสดุไปรษณีย์ภัณฑ์เข้า-ออกจำนวน ๗,๑๓๔ ตัน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๕.๔๒ เป็นการขนถ่ายระหว่างประเทศจำนวน ๒๔ ตัน และการขนถ่ายสินค้าภายในประเทศมีจำนวน ๗,๑๑๐ ตัน

๓.๒ ประเด็นที่ได้จากการศึกษาดูงานและประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

๓.๒.๑ ท่าอากาศยานอุตะเภา

๑) ท่าอากาศยานมีโครงการที่จะสร้างห้องรับรองผู้โดยสารความจุ ๑,๕๐๐ คน
๒) ท่าอากาศยานอุตะเภาได้แบ่งส่วนพื้นที่สำหรับภารกิจด้านความมั่นคงและภารกิจให้เป็นท่าอากาศยานเชิงพาณิชย์ออกจากกันเรียบร้อยแล้ว โดยมีความมั่นใจว่าการดำเนินการท่าอากาศยานเชิงพาณิชย์นั้นไม่กระทบต่อภารกิจป้องกันประเทศ ภารกิจทางด้านความมั่นคงเนื่องจากบริเวณพื้นที่ท่าอากาศยานอุตะเภาของกองทัพเรือมีเนื้อที่กว้างขวาง และโดยที่ท่าอากาศยานอุตะเภาเป็นเนื้อที่ติดกับแนวชายฝั่งทะเลยาว หากในอนาคตต้องการใช้พื้นที่เพิ่มขึ้น โดยไม่สามารถขยายออกในทางบก ความเป็นไปได้ในการถมทะเลในเชิงพาณิชย์ก็มีตัวอย่างประเทศอื่นได้กระทำแล้ว และประสบความสำเร็จได้แก่ประเทศสิงคโปร์ ญี่ปุ่น และฮ่องกง เป็นต้น

๓) กองทัพเรือเป็นผู้ดูแลท่าอากาศยานอุตะเภา เริ่มแรกมีภารกิจเพื่อกิจการทหารและหลังจากสงครามได้สงบลง จึงมีการกันพื้นที่บางส่วนออกมาทำสนามบินเชิงพาณิชย์ ทั้งนี้มีระเบียบเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ดังนี้ คือ กองทัพเรือต้องส่งรายได้ให้กระทรวงการคลังร้อยละ ๗๕ เหลือเพียงอีกร้อยละ ๒๕ นำมาบริหารจัดการท่าอากาศยานอุตะเภาได้ ซึ่งเรื่องดังกล่าวข้อเท็จจริงปรากฏว่าเงินร้อยละ ๒๕ ไม่เพียงพอในการพัฒนาเชิงประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการจัดซื้อจัดจ้างเครื่องมือให้ความสะดวกในเชิงพาณิชย์หรือรูปแบบการพัฒนาท่าอากาศยาน เพื่อให้ท่าอากาศยานอุตะเภา มีความสวยงามและสะดวกสบายเทียบเท่าท่าอากาศยานนานาชาติสากล ในส่วนนี้จะนำมาเป็นข้อศึกษาว่า สัดส่วนในการนำส่งเงินให้กระทรวงการคลังร้อยละ ๗๕ ควรจะปรับลดลงหรือไม่อย่างไร หากต้องการพัฒนาท่าอากาศยานอุตะเภาให้เป็นท่าอากาศยานเชิงพาณิชย์ที่มีประสิทธิภาพเต็มรูปแบบ

๔) การพัฒนาท่าอากาศยานอุตะเภาให้มีประสิทธิภาพทัดเทียมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ถึงแม้จะต้องใช้งบประมาณมากแต่เมื่อคำนึงถึงเหตุผลหลายประการ ก็จะพบว่าการพัฒนาดังกล่าวคุ้มค่าสำหรับการเป็นศูนย์กลางการบินในระดับเอเชียหรือระดับสากลกล่าวคือ

๔.๑) พื้นที่รอบๆ ท่าอากาศยานอุตะเภาไม่เป็นชุมชนที่มีผู้อยู่อาศัยหนาแน่น หากจะมีผู้อยู่อาศัยก็จะเป็นครอบครัวทหารเรือ ดังนั้น ปัญหาเรื่องการร้องเรียนเรื่องมลภาวะทางเสียงเมื่อเทียบกับท่าอากาศยานสุวรรณภูมีย่อมน้อยกว่าชัดเจน

๔.๒) อีกประการหนึ่ง ชั้นใต้ดินของสนามบินอุตะเภาเป็นดินทราย เพราะฉะนั้นปัญหาด้านการซ่อมบำรุงรักษาทางวิ่ง (Runway) ย่อมบริหารจัดการได้ง่ายกว่าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิซึ่งชั้นล่างเป็นดินเลนซึ่งอาจเกิดการยุบตัวและไหลของดินอยู่ตลอดเวลา

๔.๓) รัฐบาลได้ทุ่มงบประมาณจำนวนมากในการพัฒนาสาธารณูปโภค เช่น มอเตอร์เวย์ ขยายถนน รวมทั้งมีการทำรถไฟความเร็วสูงไปทางภาคตะวันออก จังหวัดระยอง จังหวัดชลบุรี ทั้งที่ดำเนินการไปแล้วและกำลังจะดำเนินการในอนาคต ย่อมเป็นการเพิ่มความคุ้มค่าในการใช้สาธารณูปโภคดังกล่าว หากมีท่าอากาศยานนานาชาติอยู่ตะเภาก็เป็นท่าอากาศยานเชิงพาณิชย์เต็มรูปแบบ

๕) ปัจจุบันท่าอากาศยานเชิงพาณิชย์อยู่ตะเภาก็ได้รับความนิยมนจากสายการบินไม่มากนัก โดยมีสายการบินของบริษัท บางกอกแอร์เวย์ ที่ใช้ขึ้นลงเพื่อเครื่องบินเหมาลำเสียเป็นส่วนใหญ่และมีการใช้บางกรณีเครื่องบินขอลงฉุกเฉิน และได้ใช้ประโยชน์ค่อนข้างเต็มที่ในช่วงน้ำท่วมใหญ่ปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ผ่านมา

ประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่ประมวลได้ คือ

ท่าอากาศยานอยู่ตะเภาก็บริหารโดยกองทัพเรือ ส่วนท่าอากาศยานอื่นๆ บริหารโดยบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) จึงขาดการบูรณาการของผู้บริหารท่าอากาศยาน ข้อตกลงของผู้บริหารท่าอากาศยานในเชิงพาณิชย์และเชิงความร่วมมือต่างๆ โดยที่ข้อจำกัดเรื่องงบประมาณได้กล่าวถึงในข้อที่ ๓ และเนื่องจากท่าอากาศยานอยู่ตะเภามีรายได้ไม่สูง จึงทำให้ขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับท่าอากาศยานอื่นๆ ได้อย่างเด่นชัด ทำให้ท่าอากาศยานอยู่ตะเภาก็ขาดศักยภาพในการแข่งขัน

๓.๒.๒ ท่าอากาศยานดอนเมือง

๑) ทอท.วางแผนการใช้ประโยชน์ท่าอากาศยานดอนเมืองโดยจำเป็นต้องคงกิจกรรมการบินโดยตรงไว้ และมีกิจกรรมเสริมที่เกี่ยวข้องกับการบิน การส่งเสริมอุตสาหกรรมการบิน อันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ ทอท. และประเทศชาติ รวมถึงกิจกรรมที่เพิ่มมูลค่าและสร้างรายได้

๒) การวางแผนเพื่อรองรับสถานการณ์น้ำท่วมในอนาคต โดยท่าอากาศยานดอนเมืองร่วมกับกองทัพอากาศดำเนินการก่อสร้างกำแพงกันน้ำลึกลงไป ๗ เมตร และเหนือพื้นดินสูง ๓ เมตร ป้องกันน้ำท่วมได้สูงถึง ๑ เมตร ๒๐ เซนติเมตร และสร้างเส้นทางเชื่อมต่อจากท่าอากาศยานดอนเมืองไปทางด่วนดอนเมืองโทลเวย์ตามที่ได้เคยมีการศึกษาไว้แล้ว ถือเป็นแกไขปัญหากรณีน้ำท่วมในระยะยาวและเป็นการพัฒนาระบบการจราจรของท่าอากาศยานดอนเมือง

๓) การใช้พื้นที่ภายในท่าอากาศยาน ซึ่งในอนาคตจะมีการใช้ท่าอากาศยานดอนเมืองรองรับผู้โดยสารภายในประเทศและระหว่างประเทศ ดังนั้นเพื่อป้องกันปัญหาความคับคั่งในการใช้ตัวอาคารท่าอากาศยานจึงต้องเตรียมการจัดสรรพื้นที่สำหรับรองรับผู้โดยสารที่จะเกิดขึ้น

๔) การใช้งานคลังสินค้า เนื่องจากมีการย้ายการขนส่งสินค้าไปยังท่าอากาศยานสุวรรณภูมิจึงทำให้อาคารคลังสินค้าของท่าอากาศยานดอนเมืองปิดให้บริการ แต่ยังคงอยู่ในสภาพพร้อมใช้งานได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในประเด็นนี้ท่าอากาศยานดอนเมืองมีแผนที่จะเปิดให้บริการคลังสินค้า

๕) ค่าเช่าจอดเครื่องบินกรณีเครื่องบินส่วนตัว ซึ่งในปัจจุบันให้สัมปทานกับเอกชนและมีอัตราค่าบริการสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านที่เปิดให้บริการ แต่ในอนาคตจะมีการเปิดบ้านฟ้าเสรี

ภายในประชาคมอาเซียนจะทำให้ค่าเช่าที่จอดเครื่องบินส่วนตัวมีราคาถูกลงและมีแนวโน้มที่เครื่องบินส่วนตัวจะลงจอดมากขึ้น

๖) การเชื่อมต่อท่าอากาศยานสุวรรณภูมิกับท่าอากาศยานดอนเมือง ซึ่งในปัจจุบัน ทอท. ย้ายสายการบินต้นทุนต่ำไปทำการบินที่ท่าอากาศยานดอนเมืองเพื่อใช้ศักยภาพของท่าอากาศยานดอนเมือง แต่การคมนาคมเชื่อมต่อระหว่างท่าอากาศยานดอนเมืองและท่าอากาศยานสุวรรณภูมิยังขาดบริการขนส่งสาธารณะ โดยในประเด็นนี้กระทรวงคมนาคมสั่งการให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพดำเนินการศึกษาเส้นทางเชื่อมต่อท่าอากาศยานดอนเมืองและท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานต่อไป

๓.๓ ข้อวิเคราะห์

ปัจจุบันสถานการณ์ของโลกและปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของธุรกิจการบิน อันได้แก่

๑) ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อตกลงการเปิดประชาคมอาเซียนมีผลบังคับใช้ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการเดินทางระหว่างประเทศในประชาคมอาเซียนง่ายและสะดวกขึ้น

๒) เหตุการณ์การเมืองภายในประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ มีความอ่อนคลาในเรื่องสิทธิมนุษยชน ส่งผลให้นานาชาติรับรองประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์มากขึ้น เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป และประเทศญี่ปุ่นได้ยกเลิกมาตรการคว่ำบาตร ซึ่งจะทำให้บรรยากาศการลงทุนในประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์มีความคึกคัก เนื่องจากเงินลงทุนจากประเทศเหล่านี้ที่ไหลเข้าไป ประกอบกับประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์มีแรงงานส่วนเกินที่นำเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมากซึ่งมีอัตราค่าจ้างแรงงานที่ต่ำมาก และสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์มีทรัพยากรธรรมชาติและวัตถุดิบที่มีมูลค่าสูงอยู่มาก อีกทั้งยังเป็นแหล่งพลังงานที่สำคัญแหล่งหนึ่งในอาเซียนที่มีทั้งแก๊สธรรมชาติ น้ำมัน และแหล่งแร่ถ่านหิน นอกจากนี้ประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์เป็นจุดรอยต่อระหว่างประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศสาธารณรัฐอินเดีย และประเทศไทย ซึ่งเป็นทางออกสู่ทะเลอันดามัน

จากสภาพการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะมีผลทำให้ธุรกิจการบินในภาคพื้นอาเซียนและประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างไม่เคยคาดคิดมาก่อน

ประเทศไทยได้เลือกนโยบายการใช้ท่าอากาศยานระบบ Single Airport ด้วยเหตุผลในเรื่องของความสะดวกและง่ายต่อการพัฒนา แต่ปรากฏว่าปัจจุบัน (ปี พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๕๕) ผลของการใช้นโยบาย Single Airport โดยมีแผนประมาณการที่ได้จัดทำขึ้น และดำเนินการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิไปตามแผนพัฒนาที่ได้จัดทำไว้นั้นเกิดความคลาดเคลื่อน เนื่องจากข้อมูลที่ได้นำเสนอมานั้นเห็นได้ว่าการเติบโตของจำนวนผู้โดยสารที่ผ่านเข้าออกท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และท่าอากาศยานดอนเมือง สูงเกินการคาดการณ์ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามแผนการนั้น ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิจะมีผู้โดยสารมาใช้บริการสูงสุด ๔๕ ล้านคน แต่จำนวนผู้โดยสารที่เข้าออกท่าอากาศยานสุวรรณภูมิจริงมีมากถึง ๕๐ ล้านคน และแนวโน้มอันใกล้จะสูงกว่านี้อีกมาก ผลที่เกิดขึ้นทำให้ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิรองรับจำนวนเที่ยวบินและ

ผู้โดยสารเกินขีดความสามารถของท่าอากาศยาน และทำให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย เช่น เครื่องบินที่จะลงจอดที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิไม่ว่าจะเป็นสายการบินภายในประเทศ หรือระหว่างประเทศต้องบินวนรอลงจอดเฉลี่ยมากกว่า ๑๕ นาที ซึ่งเป็นปัญหาทำให้เกิดความสูญเสียของการใช้เชื้อเพลิงอย่างขาดประสิทธิภาพ และผู้ที่รับภาระมากที่สุดคือ บริษัท การบินไทย จำกัด เพราะเป็นสายการบินแห่งชาติมีจำนวนเที่ยวบินขึ้น-ลง ในท่าอากาศยานสุวรรณภูมิมากที่สุด นอกจากนั้น ยังมีปัญหาต่อผู้โดยสารไม่ว่าจะเป็นชาวไทย หรือชาวต่างชาติที่ใช้บริการในท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เกิดอุปสรรคด้านการตรวจคนเข้าเมือง ต้องใช้เวลาสูงเกินกว่ามาตรฐานทั่วไป กอปรทั้งการบริการต่างๆ ภายในท่าอากาศยานเองมีความพลุกพล่าน ไม่สมฐานะความเป็นท่าอากาศยานแห่งชาติ และความคาดหวังที่จะเป็นท่าอากาศยานชั้นนำในระดับภูมิภาค

แผนพัฒนาท่าอากาศยานเดิมที่มีการเพิ่มทางวิ่ง (Runway) และการเพิ่มอาคารผู้โดยสารเพื่อรองรับความเจริญเติบโตของผู้โดยสาร ในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นเรื่องข้อตกลงของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) หรือสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ไม่สามารถรองรับจำนวนที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวอยู่ดี จะต้องมีการปรับเปลี่ยนแผนการพัฒนาท่าอากาศยาน และการใช้ท่าอากาศยานให้สอดคล้องต่อการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้โดยสารและเที่ยวบินเพื่อเป้าหมายของการพัฒนาประเทศและความเป็นผู้นำของท่าอากาศยานในระดับภูมิภาค ทั้งยังก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง “การใช้ประโยชน์ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานอู่ตะเภา” โดยขอเสนอให้รัฐดำเนินการดังนี้

๔.๑ ทบทวนแผนแม่บทการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในปัจจุบันเห็นได้ว่าสมมติฐานและข้อมูลที่ใช้ทำแผนแม่บทฯ นั้นมีความคลาดเคลื่อนอย่างเห็นได้ชัด ต้องดำเนินการปรับปรุงข้อมูลสมมติฐานที่ใช้ประกอบแผนแม่บทฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประมาณการจำนวนผู้โดยสารที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีต้องให้สอดคล้องกับสถานการณ์จริงในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากปัจจัยต่างๆ หลายประการไม่ได้กำหนดไว้ในแผนแม่บทฯ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ในข้อ ๓.๓ ซึ่งหากยังยึดแผนแม่บทฯ เดิมอยู่จะทำให้การพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิไม่สอดคล้องกับจำนวนผู้โดยสารที่เข้ามาใช้บริการในท่าอากาศยานโดยแตกต่างอย่างสิ้นเชิง

อีกประการหนึ่งที่สำคัญอย่างยิ่งคือ การประมาณการระยะเวลาสำหรับการก่อสร้างส่วนต่อขยาย เช่น ทางวิ่งที่ ๓ เดิมได้กำหนดเวลาแล้วเสร็จไว้นั้น แต่ข้อเท็จจริงปัจจุบันท่าอากาศยานสุวรรณภูมิประสบปัญหาในเรื่องการทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) ซึ่งมีการต่อต้านอย่างรุนแรงจากประชาชนรอบข้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ หากรัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหารื่องดังกล่าวให้ลุล่วงแล้ว การเพิ่มและพัฒนาศักยภาพของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิจะล่าช้าและน่าเป็นห่วง

๔.๒ พิจารณานำนโยบายการใช้ท่าอากาศยานระบบ Multiple Airport มาใช้ทดแทนระบบ Single Airport เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นในท่าอากาศยานสุวรรณภูมิในปัจจุบันเป็นข้อบ่งชี้ว่า นโยบายเดิมมีความคลาดเคลื่อนไม่มีประสิทธิภาพ มีอุปสรรคต่างๆ ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยการพัฒนาท่าอากาศยานระบบ Multiple Airport ให้นำท่าอากาศยานที่มีอยู่ในปัจจุบันมาทำให้การบริการการบินภายในประเทศและระหว่างประเทศมีประสิทธิภาพ และคล่องตัวยิ่งขึ้น ซึ่งท่าอากาศยานเดิมที่มีอยู่คือ ท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานอู่ตะเภา รวมถึงพิจารณาแนวทางการใช้ท่าอากาศยานอื่นๆ ภายในประเทศมาบูรณาการเพื่อใช้ประโยชน์สูงสุดอย่างเต็มศักยภาพ

๔.๓ ท่าอากาศยานอู่ตะเภา เป็นท่าอากาศยานที่จะมีความสำคัญและมีประโยชน์อย่างสูง หากรัฐบาลสามารถแก้ไขอุปสรรคของท่าอากาศยานได้ จากข้อมูลที่ดำเนินการศึกษาพบว่า ท่าอากาศยานอู่ตะเภาปัจจุบันอยู่ในพื้นที่และอำนาจการบริหารของกองทัพเรือ และไม่ได้รับความสนใจจากสายการบินต่างๆ เท่าที่ควร สืบเนื่องจากปัญหาการบริหารภายในท่าอากาศยานหลายประการ เช่น ต้นทุนค่าน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งสูงกว่าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และท่าอากาศยานดอนเมือง และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ไม่ได้รับการพัฒนาให้ทัดเทียมกับท่าอากาศยานอีกสองแห่ง ดังนั้นรัฐบาลควรเป็นผู้ประสานกับบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) และกองทัพเรือเพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันโดยอาจจะมีการปรับรูปแบบให้ ทอท. เป็นผู้บริหารท่าอากาศยานอู่ตะเภา และแบ่งผลประโยชน์ให้กองทัพเรือ หรือนำรูปแบบการบริหารท่าอากาศยานดอนเมืองมาปรับใช้ เพราะท่าอากาศยานดอนเมืองตั้งอยู่ในพื้นที่ของกองทัพอากาศซึ่งมีความคล้ายคลึงกันหรือรูปแบบอื่นๆ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นรูปธรรมขึ้น

อย่างไรก็ดี ปัญหาดังกล่าวข้างต้นเป็นเรื่องละเอียดอ่อน การดำเนินการใดๆ จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก และความสามัคคีปรองดองกล่าวคือการคำนึงถึงประโยชน์ของกองทัพเรือด้วย

ความเหมาะสมในการพัฒนาท่าอากาศยานอู่ตะเภา มีหลายประการ ดังนี้

๑. เป็นการเปิดพื้นที่เชิงเศรษฐกิจและเชิงการท่องเที่ยวของภาคตะวันออก ซึ่งได้แก่ จ.ระยอง จ.จันทบุรี และ จ.ตราด ให้เป็นการท่องเที่ยวระดับโลก

๒. มีการดำเนินการศึกษาโครงการสร้างสะพานลัดจากอ่าวไทย (แหลมฉบัง-ชะอำ) จะทำให้การใช้ท่าอากาศยานอู่ตะเภาเป็นท่าอากาศยานเชิงพาณิชย์ได้ประโยชน์สูงสุด เนื่องจากผู้โดยสารสามารถเดินทางไปภาคใต้โดยไม่ต้องผ่านกรุงเทพฯ เป็นการลดความแออัดในกรุงเทพฯ และสร้างความเจริญให้กับภาคตะวันออก และภาคใต้ตอนบนอย่างชัดเจน

๓. เพื่อรองรับนโยบายของภาครัฐที่ได้ทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) กับประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ว่าด้วยการพัฒนาที่ครอบคลุมในเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายและพื้นที่โครงการที่เกี่ยวข้อง จึงควรพิจารณาให้ท่าอากาศยานอู่ตะเภาเปิดให้บริการในเชิงพาณิชย์ เป็นการเชื่อมต่อโครงสร้างพื้นฐานในภูมิภาคตะวันออกที่สมบูรณ์แบบทั้งทางด้านถนนมอเตอร์เวย์ การสร้างรถไฟความเร็วสูง โครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึก และการคมนาคมขนส่งทางอากาศโดยใช้ท่าอากาศยานอู่ตะเภา

๔. แม้ว่า รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในปัจจุบันของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และท่าอากาศยานดอนเมืองได้แล้วนั้น แต่หากพิจารณาแล้วในเวลาอันสั้นไม่เกิน ๑๐ ปี ด้วยความจำกัดของพื้นที่และอุปสรรคอื่นๆ ในการขยายท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ประเทศไทยจำเป็นต้องมีท่าอากาศยานหลัก (Main Airport) ที่มีศักยภาพสูงกว่านี้มารองรับการเจริญเติบโตของธุรกิจการบินที่มีแนวโน้มเติบโตอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วในภูมิภาคนี้ และพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการเจริญเติบโตเพื่อรองรับการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน พ.ศ.๒๕๕๘

๔.๔ ภาครัฐควรกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับยุทธศาสตร์และนโยบายให้ป็นวาระแห่งชาติ พร้อมกับการปรับปรุงแผนแม่บทแห่งชาติเกี่ยวกับท่าอากาศยานทั้งประเทศ โดยการจัดตั้งองค์กรอิสระที่มีองค์ประกอบ ๓ ส่วนด้วยกัน คือ

- ๑) ภาคราชการและรัฐวิสาหกิจ
- ๒) ภาคประชาสังคม
- ๓) ภาคธุรกิจและเอกชน

๔.๕ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ภาครัฐควรเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการด้านต่างๆ ภายในท่าอากาศยานให้เหมาะสมกับการเป็นสนามบินหลัก (Main Airport) ในเรื่องต่างๆ ดังนี้

๔.๕.๑ พิจารณาถึงความสำคัญเรื่องการเพิ่มทางวิ่งของเครื่องบิน สายที่ ๓ (Runway 3) โดยเร่งรัดระยะเวลาการดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายใน ๖-๑๒ เดือน

๔.๕.๒ เพิ่มอาคารเทียบเครื่องบินและอาคารผู้โดยสาร (Terminal) เพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถทางการบิน รองรับปริมาณผู้โดยสารทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อการบริหารจัดการปริมาณผู้โดยสารที่ใช้บริการภายในอาคารท่าอากาศยาน ให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น

๔.๕.๓ ต้องสร้าง Shuttle Train เพื่อขนส่งผู้โดยสารระหว่างอาคารผู้โดยสารและอาคารเทียบเครื่องบินซึ่งมีระยะห่างกันมาก ให้เหมือนกับท่าอากาศยานสากลที่ใช้กันอยู่ ซึ่งจะช่วยแบ่งเบาภาระในการกระจายผู้โดยสารออกไปยังอาคารจอดเครื่องบินได้ทันที ลดความแออัดของทางสัญจรที่จะไปอาคารผู้โดยสารขาออกและอาคารผู้โดยสารขาเข้า

๔.๕.๔ การเชื่อมต่อท่าอากาศยานระหว่างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิกับท่าอากาศยานดอนเมือง ควรจัดให้เป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการคู่ไปกับการเปิดใช้ท่าอากาศยานดอนเมือง ซึ่งควรกำหนดให้เสร็จในระยะเวลา ๖ - ๑๒ เดือน โดย

๑) จัดให้มี Nonstop express bus lane เพื่อรับส่งผู้โดยสารระหว่างท่าอากาศยาน หรือ อาจเป็น Airport shuttle bus วิ่งตรงระหว่างท่าอากาศยานดอนเมืองและท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยไม่มีการหยุดรับผู้โดยสารระหว่างทางและมีทางวิ่งโดยเฉพาะและมีรั้วตาข่ายกันตลอดเส้นทาง โดยควรจะใช้ดอนเมืองโทลเวย์ต่อเชื่อมกับทางด่วนไปสู่ถนนพระราม ๙ และตรงเข้าสู่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ใช้เวลาเดินทางไม่ควรเกิน ๒๐-๓๐ นาที ทำนองเดียวกับท่าอากาศยานนาริตะ กับท่าอากาศยานฮาเนดะ ของประเทศญี่ปุ่น

๒) จัดให้มี Nonstop express shuttle train รถไฟสายนี้ต่อเชื่อมระหว่างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและท่าอากาศยานดอนเมือง โดยจะเป็นรถไฟไฟฟ้าที่ไม่มีการหยุดรับผู้โดยสารระหว่างทาง ใช้เวลาเดินทางไม่ควรเกิน ๒๐-๓๐ นาที

๔.๖ ท่าอากาศยานดอนเมือง รัฐควรจัดให้มีการปรับปรุงและพัฒนาท่าอากาศยานดอนเมืองเป็นสนามบินรอง (Secondary Airport) โดยดำเนินการให้กลับมามีความพร้อมใช้งานได้ดังเดิมเหมือนก่อนการปิดใช้งานท่าอากาศยาน และควรเพิ่มสิ่งอำนวยความสะดวกต่อผู้โดยสาร เช่น ติดตั้งทางเลื่อน (Walkway conveyor) บนพื้นทางเดินเพิ่มขึ้น และปรับปรุงพัฒนาพื้นที่บางส่วนของอาคารผู้โดยสารให้เป็นพื้นที่ให้บริการต้อนรับผู้โดยสาร VIP ระดับ Elite Service และพัฒนาพื้นที่โดยรอบของท่าอากาศยานดอนเมืองให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

.....