



รายงานการศึกษา

การจัดระเบียบ/การบริหารจัดการพื้นที่ด้านพรมแดน และการจัดตั้งศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service)

โดย...นายพงศภัท บัวกรรพย์ หัวหน้าคณะทำงานกำหนดแนวทาง
การจัดระเบียบ/การบริหารจัดการพื้นที่ด้านพรมแดน และการจัดตั้งศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service)



สถานการณ์ในปัจจุบัน

ประเทศไทยต้องเผชิญกับแรงกดดันและความเสี่ยงมากขึ้นภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้โลกในปัจจุบันเป็นโลกไร้พรมแดน โดยมีการเคลื่อนย้ายคน เงินทุน องค์ความรู้ เทคโนโลยีข่าวสาร สินค้าและบริการอย่างเสรี ส่งผลต่อการแข่งขันทางการค้าในตลาดโลกรุนแรงขึ้น นอกจากนี้การพัฒนาการสื่อสารด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ทำให้สังคมโลกมีความเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดมากขึ้น เพื่อให้ประเทศไทยสามารถแข่งขันได้จึงมีความจำเป็นต้องมีการปรับปรุง พัฒนาระบบการทำงานของภาครัฐเพื่อสนับสนุนการค้าของประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔ โดยมีการวางแผนพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่บริเวณชายแดนเป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืน และเกิดผลที่เป็นรูปธรรม รองรับขยายตัวทางเศรษฐกิจและขับเคลื่อนเศรษฐกิจเข้าสู่การเป็นประเทศรายได้สูงในอนาคต และมติคณะรัฐมนตรี ในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๐ ในเรื่องการบริหารจัดการด้านศุลกากร และการเปิดจุดผ่อนปรนพิเศษบริเวณชายแดน โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยรับไปพิจารณา กำหนดแนวทางการเปิดจุดผ่อนปรนพิเศษบริเวณชายแดนในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้เพิ่มมากขึ้น และให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าภาพหลักร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ต้องร่วมปฏิบัติงานในพื้นที่ด้านพรมแดน พิจารณากำหนดแนวทางการจัดระเบียบ/การบริหารจัดการพื้นที่ด้านพรมแดน และการจัดตั้งศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) รวมทั้งประสานการปฏิบัติราชการของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เกิดความชัดเจน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

กรมศุลกากรในฐานะที่เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลังและเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจปล่อยสินค้าในพื้นที่ด้านชายแดนจึงต้องเร่งหาแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน และสอดคล้องกันอย่างมีประสิทธิภาพ กรมศุลกากรจึงได้มีคำสั่งที่ ๔๒๐/๒๕๖๐ แต่งตั้งคณะทำงานกำหนดแนวทางการจัดระเบียบ/การบริหารจัดการพื้นที่ด้านพรมแดน และการจัดตั้งศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๐ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ โครงสร้างทางกายภาพของด่านศุลกากรชายแดน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงบทบาท ภารกิจ และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และพิจารณากำหนดแนวทางการประสานงาน ปฏิบัติราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ด้านพรมแดนให้เกิดความชัดเจนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเชื่อมโยงข้อมูลด้วยระบบสารสนเทศระหว่างหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ด้านพรมแดนร่วมกัน เพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้บริการภาครัฐ

แนวคิด

การบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน (Coordinated Border Management: CBM)^๑ หมายถึง ลักษณะการปฏิบัติงานร่วมกันของศุลกากร และหน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามแนวชายแดนทั้งระดับ ภายในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดความร่วมมือและการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งจัดการขัดแย้งและความซับซ้อนในการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งจะทำให้การเคลื่อนย้ายสินค้า การขนส่ง และการเดินทางข้ามแดนของบุคคลเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็ว รวมทั้งสามารถควบคุมให้มีการปฏิบัติ ตามกฎหมายและข้อกำหนดอื่นๆ ของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามแนวชายแดน

จากการศึกษาข้อมูลขององค์การศุลกากรโลก (World Customs Organization : WCO) พบว่าการบริหารจัดการชายแดนนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ ระดับ ตามระดับความร่วมมือและการประสานงานระหว่างกัน ดังนี้

๑. ความร่วมมือภายในหน่วยงาน (Intra-Service cooperation)
๒. ความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน (Inter-Agency cooperation)
๓. ความร่วมมือระหว่างประเทศ (International cooperation)



๑. ความร่วมมือภายในหน่วยงาน หมายถึง การร่วมมือกันภายในหน่วยงานระดับกระทรวง และทุกระดับที่รับผิดชอบงานเฉพาะด้าน การร่วมมือภายในหน่วยงานแบ่งได้เป็น ๒ มิติ คือ มิติการร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่ตั้งอยู่ส่วนกลาง และมิติการร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่ตั้งอยู่ชายแดน

๒. ความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เกี่ยวข้องกับหน่วยงานชายแดนต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่บริเวณชายแดน และหน่วยงานส่วนกลางต่างๆ ของหน่วยงานชายแดนนั้นๆ ต้องประสานงานกันเพื่อบริหารงานชายแดน ให้มีความเหมาะสม พิจารณาแก้ไขปัญหาาร่วมกัน รวมถึงการเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารและพัฒนา ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศร่วมกัน

^๑ คณะทำงานศึกษาและเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน (Coordinated Border Management: CBM). (๒๕๕๗). รายงานผลการศึกษการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน (Coordinated Border Management: CBM): ๓.

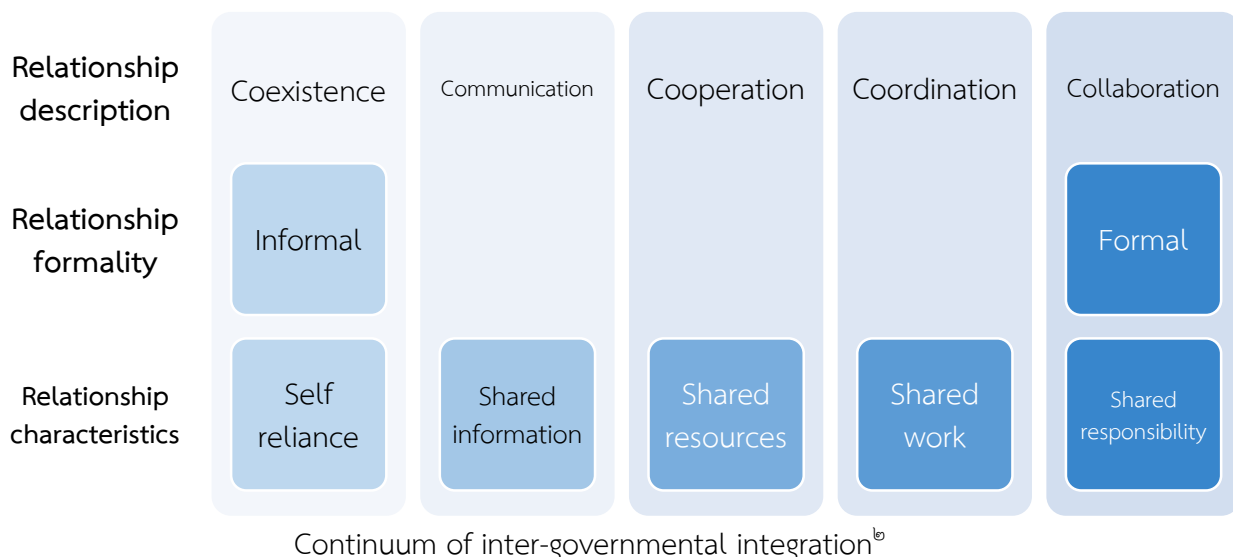
๓. ความร่วมมือระหว่างประเทศ มี ๓ ระดับ ได้แก่

๓.๑. ความร่วมมือระดับท้องถิ่น เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติงานประจำวัน และอาจรวมถึง ความตกลงเกี่ยวกับเวลาทำการของสำนักงาน การแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการ และการแก้ปัญหา เกี่ยวกับการปฏิบัติงานทั่วไป

๓.๒. ความร่วมมือระดับทวิภาคี ควรจะมีประเด็นต่าง ๆ เช่น ความร่วมมือของ หน่วยลาดตระเวนชายแดนของทั้งสองฝ่าย การจัดตั้งหน่วยลาดตระเวนร่วม การตั้งสำนักงานเพื่อเป็นสถานที่ ติดต่อ แลกเปลี่ยนข้อมูล และรองรับการจัดตั้งหน่วยควบคุมอย่างต่อเนื่อง

๓.๓. ความร่วมมือระดับนานาชาติ เป็นโอกาสในการแลกเปลี่ยนข้อมูลบุคลากร เช่น แนวนโยบายการลักลอบ การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา การฟอกเงิน เป็นต้น

ทั้งนี้ การทำงานร่วมกันสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในรูปแบบไม่เป็นทางการตั้งแต่ระหว่างบุคคล ในเรื่องเฉพาะบุคคล หรือขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ ข้อตกลงในการปฏิบัติหน้าที่ หรือในรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และข้อตกลง ซึ่งรูปแบบความร่วมมือที่เป็นทางการมากขึ้นจะส่งผลต่อระดับ ความร่วมมือที่เพิ่มสูงขึ้นด้วย โดยในแต่ละประเทศก็มีรูปแบบความร่วมมือชายแดนที่แตกต่างกันไป ตามโครงสร้างของหน่วยงาน สภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมของแต่ละประเทศ



จากภาพที่ได้แสดงไว้ ระดับรูปแบบความเป็นทางการเริ่มจากระดับต่ำเพิ่มไปสู่ระดับสูง และการร่วมมือกันค่อยๆ เพิ่มขึ้น ความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างหน่วยงานเพิ่มขึ้นจากระดับที่ค่อนข้างต่ำจาก “การพึ่งตนเอง” “การแบ่งปันข้อมูลระหว่างกัน” “การแบ่งปันทรัพยากร” “การแบ่งงานกัน” จนกระทั่งไปสู่ ระดับ “การมีความรับผิดชอบร่วมกัน” ทั้งนี้ หน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องต้องมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ดำเนินการ โดยนำมาตรการมาปฏิบัติงาน นำเครื่องมือ อุปกรณ์มาช่วยงาน และมีกระบวนการสื่อสารระหว่างกัน เพื่อให้การบริหารจัดการ การควบคุมชายแดนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

^๒ ปรับปรุงจากเอกสาร “Better Connected Services for Kiwis”, Institute of Policy Study, New Zealand

ประเด็นท้าทาย

คณะทำงานฯ ได้ดำเนินการสำรวจปัญหา/อุปสรรคการบริหารจัดการพื้นที่ด่านพรมแดน พบปัญหา ดังนี้

๑. การจัดสรรพื้นที่บริเวณด่านพรมแดนในปัจจุบันยังขาดการบูรณาการ บางแห่งมีพื้นที่ไม่เพียงพอสำหรับทุกหน่วยงาน การวางผังที่ตั้งในการทำงานของแต่ละหน่วยงานไม่สอดคล้องกับภารกิจ
๒. การวางระบบ/เชื่อมโยงข้อมูลระบบสารสนเทศระหว่างหน่วยงาน ยังไม่เชื่อมโยงถึงกันทุกหน่วยงาน
๓. การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการทำงานบริเวณพื้นที่ชายแดนขาดเอกภาพในการปฏิบัติงานร่วมกัน

แนวทางในการดำเนินการ

ด้วยบทบาทหน้าที่ของกรมศุลกากรในการอำนวยความสะดวกทางการค้า ส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศและปกป้องสังคม ประกอบกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก การแข่งขันทางการค้าที่สูงขึ้น หน่วยงานภาครัฐจึงต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาไม่ให้เป็นอุปสรรคทางการค้า พร้อมกับการพัฒนาเพื่อรองรับการเติบโตของเศรษฐกิจและการค้าชายแดนที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น คณะทำงานฯ ได้ศึกษารวบรวมข้อมูลสรุปเป็นแนวทางในการบริหารจัดการชายแดน ดังนี้

๑. การบูรณาการกระบวนการทำงานร่วมกัน

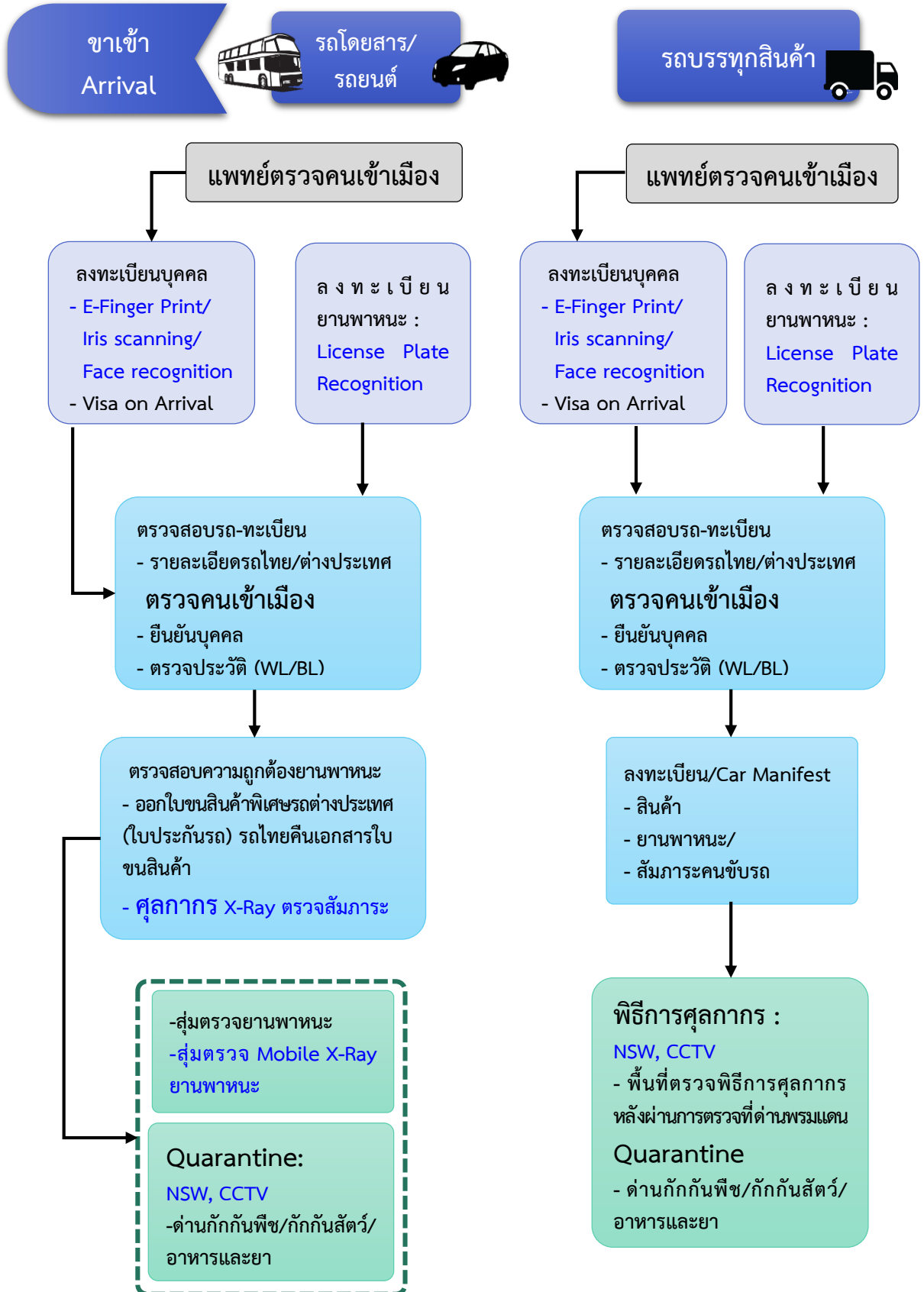
หน่วยงานหลักที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมบริเวณชายแดน คือ หน่วยงาน CIQ (Customs Immigration and Quarantine) ประกอบด้วย

- กรมศุลกากร (Customs) มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบสินค้า ยานพาหนะ และผู้เดินทาง ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (Immigration) มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจคนเข้าเมือง ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- หน่วยงานที่ควบคุมเกี่ยวกับพืช สัตว์ อาหารและยา (Quarantine) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายที่รับผิดชอบ และที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากร

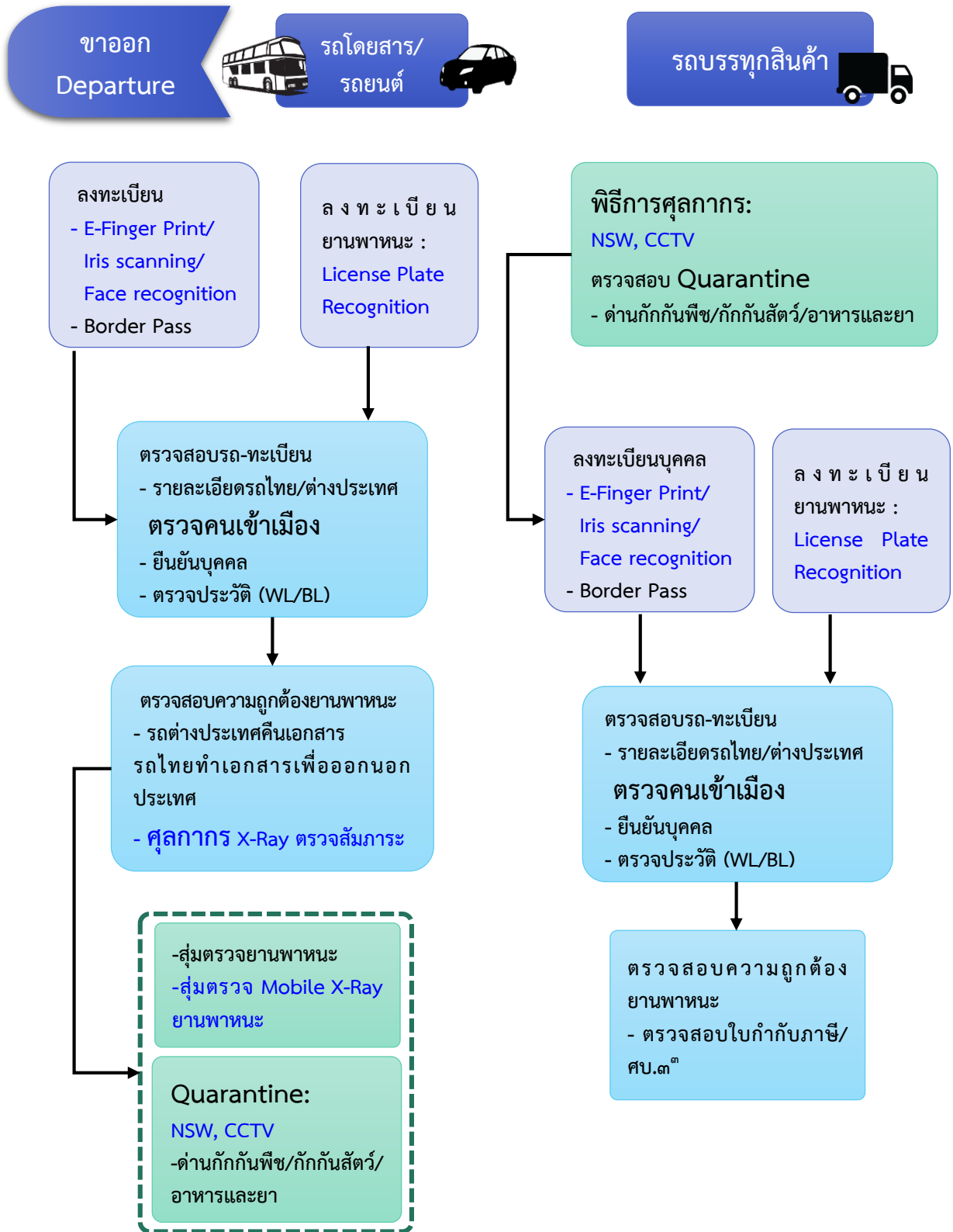
นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่ต้องประสานงานร่วมกันในบริเวณพื้นที่ชายแดน เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานหลักที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมบริเวณชายแดนอาจมีระเบียบขั้นตอนที่คล้ายคลึงกัน หรือมีความแตกต่างกันในบางกระบวนการ จึงควรมีการปรับปรุงขั้นตอนและพิธีการที่เกี่ยวข้องกับด่านพรมแดนร่วมกันทุกหน่วยงาน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้า ยานพาหนะและผู้เดินทาง เพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติเป็นรูปแบบเดียวกัน ลดความซ้ำซ้อนของผู้ประกอบการ/ผู้เดินทาง ในการให้ข้อมูลซ้ำๆ กับเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงาน รวมทั้งลดขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ส่งผลให้ผู้รับบริการมีความสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

ในส่วนของกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการผ่านแดนมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

ก. การผ่านแดนขาเข้า



ข. การผ่านแดนขาออก



^๓ ศป. ๓ คือ บัญชีสินค้าสำหรับของที่ส่งออกนอกราชอาณาจักร

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในขั้นตอนการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน ลดขั้นตอนและความซ้ำซ้อนของการดำเนินงาน รวมถึงลดภาระค่าใช้จ่ายและระยะเวลาในการผ่านแดนเข้า – ออก เห็นควรกำหนดแนวทางดังนี้

๑) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานบริเวณชายแดนร่วมกัน ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่/ผู้แทนจากทุกหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่บริเวณชายแดน โดยศุลกากรน่าจะเป็นหน่วยงานที่มีความเหมาะสมที่สุดในการเป็นหน่วยงานหลักที่ชายแดน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ WCO เมื่อเดือนมกราคม ๒๕๕๙^๔ ซึ่งได้ทำการสอบถามประเทศสมาชิก พบว่ามีประเทศสมาชิกจำนวน ๓๓ ประเทศ ที่ได้จัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้า (National Committee on Trade Facilitation: NCTF)^๕ แล้ว (จากประเทศสมาชิกที่ตอบแบบสอบถาม ๗๘ ประเทศ) โดยในจำนวนนี้มี ๑๙ ประเทศ ซึ่งมีประธาน/รองประธาน คณะกรรมการฯ จากหน่วยงานศุลกากร และอีก ๑๓ ประเทศกำลังวางแผนมอบหมายงานด้านการประสานงานและการบริหารจัดการให้หน่วยงานศุลกากรเป็นผู้รับผิดชอบหลัก อีกทั้งตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ ให้ศุลกากรมีอำนาจในการตรวจสินค้า ยานพาหนะ รวมถึงคนที่ผ่านเข้า-ออกประเทศทางด้านพรมแดน ซึ่งจะต้องพิจารณาการบังคับใช้กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากรอีกกว่าร้อยฉบับด้วย

๒) จัดทำขั้นตอนการปฏิบัติงาน (Work Flow) ของทุกหน่วยงานชายแดนร่วมกัน โดยพิจารณาว่าการปฏิบัติงานจุดใดที่มีความซ้ำซ้อน ไม่สอดคล้องกัน หรือมีความเสี่ยงสูงซึ่งต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ โดยต้องทำการบูรณาการกระบวนการทำงานให้กระชับ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างราบรื่น มีการจัดสรรหน้าทำงานในแต่ละส่วนอย่างชัดเจน สำหรับจุดที่มีความเสี่ยงสูงควรหาเครื่องมือ หรือมาตรการในการดำเนินงานเข้ามาช่วยในการตรวจสอบ เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน มีความรวดเร็วและสะดวกต่อผู้เดินทางแต่ยังคงไว้ซึ่งระบบการควบคุมที่ดี มีความปลอดภัยต่อเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน

๓) จัดทำข้อมูลผู้เดินทาง/ผู้ประกอบการเป็น Single Form ซึ่งเป็นข้อมูลที่ทุกหน่วยงานจำเป็นต้องใช้ โดยการส่งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้กับทุกหน่วยงาน ทั้งนี้ การส่งข้อมูลอาจจัดให้มีการส่งข้อมูลล่วงหน้า เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและความรวดเร็วในการปฏิบัติงานและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เดินทาง/ผู้ประกอบการ

๒. การจัดสรรพื้นที่ให้สอดคล้องกับภารกิจ และอำนวยความสะดวกให้ผู้รับบริการ

ในปัจจุบันการจัดสรรพื้นที่บริเวณด่านพรมแดนไม่สอดคล้องกับภารกิจ และขาดการบูรณาการร่วมกัน ด่านพรมแดนที่เป็นจุด CIQ บางแห่งมีพื้นที่ไม่เพียงพอสำหรับทุกหน่วยงาน เจ้าหน้าที่บางส่วนไม่มีสถานที่สำหรับปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ หลายหน่วยงานที่ต้องประสานงานอย่างใกล้ชิดแต่สำนักงานตั้งอยู่ห่างไกลกัน จึงก่อให้เกิดความล่าช้าในการให้บริการ พื้นที่อาคาร CIQ บางแห่งมีความคับแคบ เป็นอุปสรรคในการขยายหรือพัฒนาการใช้พื้นที่ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บางหน่วยงานต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในเรื่องระบบสาธารณูปโภค ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ค่าบำรุงซ่อมแซม อาคารสถานที่ รวมถึงพัสดุครุภัณฑ์ต่างๆ เช่น โต๊ะ เก้าอี้ อีกทั้งการวางผังที่ตั้งในการทำงานของแต่ละหน่วยงานไม่สอดคล้องกับภารกิจในภาพรวม และยังมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ขาดเอกภาพ มีความขัดแย้งซึ่งเกิดจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบของแต่ละหน่วยงานที่ไม่สอดคล้องกัน

^๔ สำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากรบริสเซลส์. (๒๕๖๐). การบริหารจัดการชายแดนร่วมกันในภูมิภาคเอเชีย/แปซิฟิก. รายงานการศึกษานโยบายและกฎหมายศุลกากรในต่างประเทศ. ฉบับเดือนธันวาคม ๒๕๖๐.

^๕ คณะกรรมการแห่งชาติด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้า (National Committee on Trade Facilitation: NCTF) เป็นองค์กรตามมาตรา ๒๓ ของ TFA โดยมีหน้าที่ประสานงานและดำเนินโครงการนำร่องในนำบทบัญญัติใน TFA ไปปฏิบัติในประเทศ เช่น การบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน การประสานความร่วมมือระหว่างศุลกากร-ภาคธุรกิจ

ดังนั้นการบูรณาการการใช้พื้นที่ร่วมกันระหว่างหน่วยงาน CIQ จึงควรเริ่มจากการบูรณาการกระบวนการทำงาน เพื่อให้เกิดความชัดเจนในขั้นตอนการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน และจัดสรรพื้นที่การทำงานให้สอดคล้องกับขั้นตอนการปฏิบัติงาน ควรมีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักในการบูรณาการบริหารจัดการในการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงาน ณ ด้านพรมแดน เพื่อความเป็นเอกภาพ สอดคล้องกับกฎหมายและเป็นไปตามหลักสากล มีความชัดเจนในการให้อำนาจผู้ที่เป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการพื้นที่บริเวณชายแดน เพื่อให้มีการทำงานได้จริง ทั้งนี้หน่วยงานที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องควรประสานความร่วมมือกับหน่วยงานหลักก่อนที่จะเข้ามาในพื้นที่

๓. การกำหนดรูปแบบข้อมูลที่ต้องเชื่อมโยง ซึ่งทุกหน่วยงานใช้ร่วมกัน (Single Form)

กระบวนการ	การดำเนินการ
๑. หน่วยงานต้องปรับปรุงกระบวนการทำงานให้รองรับการทำงานแบบอิเล็กทรอนิกส์	๑.๑ พิจารณากระบวนการทำงานในปัจจุบัน โดยลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น ๑.๒ พิจารณากระบวนการทำงานว่าขั้นตอนใดบ้างที่ระบบคอมพิวเตอร์สามารถทำงานแทนได้ ๑.๓ พัฒนาระบบงานให้สอดคล้องกับที่ได้พิจารณาไว้
๒. หน่วยงานพิจารณากระบวนการทำงานที่ต้องทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ	๒.๑ มีการหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เพื่อลดหรือปรับปรุงกระบวนการทำงานไม่ให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อน
๓. พัฒนาระบบเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน	๓.๑ หน่วยงานพัฒนาระบบเชื่อมโยงข้อมูล เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่ด้านพรมแดนและภายนอกพื้นที่ด้านพรมแดน ๓.๒ กำหนดรูปแบบและข้อมูลที่ใช้ในการแลกเปลี่ยนระหว่างหน่วยงาน

๔. การจัดทำและเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลกลาง และพัฒนาระบบเทคโนโลยีที่นำมาใช้ร่วมกัน

กระบวนการ	การดำเนินการ
๑. จัดทำฐานข้อมูลกลางสำหรับหน่วยงานชายแดนในการใช้งานร่วมกัน เช่น - ข้อมูลทะเบียนผู้ใช้บริการ - ข้อมูลการอนุมัติ/อนุญาต - ข้อมูลข้อกำหนดการตรวจสอบ เป็นต้น	๑.๑ ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หาข้อสรุปและทำความเข้าใจในเรื่องของรูปแบบข้อมูลที่นำมาวางบนฐานข้อมูลเพื่อใช้งานร่วมกัน ๑.๒ กำหนดระยะเวลาในการปรับปรุงฐานข้อมูล ในส่วนที่หน่วยงานรับผิดชอบให้มีความถูกต้อง ครบถ้วน สมบูรณ์
๒. การนำระบบเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงาน เช่น เครื่อง x-Ray ระบบ CCTV ระบบ NSW ระบบอ่านป้ายทะเบียนอัตโนมัติ เป็นต้น	๒.๑ ศึกษา พิจารณาเครื่องมือที่สามารถนำมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ๒.๒ พัฒนาและเชื่อมโยงระบบเพื่อให้เจ้าหน้าที่จากทุกหน่วยงานสามารถใช้ข้อมูลจากระบบได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและความจำเป็นในการใช้งาน

๕. การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ

กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่มีในปัจจุบันเป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานซึ่งอาจยังไม่ครอบคลุม สอดรับกับบทบาทหน้าที่ที่มีการเปลี่ยนแปลง จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาร่างกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเพิ่มเติมเพื่อให้ครอบคลุมการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย รวมถึงอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานชายแดนที่มีความเกี่ยวข้อง เช่น การรักษาความลับ การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน โดยคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศชาติ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับดังกล่าว สามารถทำได้ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น กฎหมาย สนธิสัญญา หรือในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น บันทึกความเข้าใจ (MOU) ที่บันทึกข้อผูกพันระหว่างกัน ทั้งระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับบริเวณชายแดน หน่วยงานภายในประเทศ และอาจรวมถึงหน่วยงานระหว่างประเทศ ทั้งนี้การพิจารณาว่าจะเลือกรูปแบบใดต้องพิจารณาความเหมาะสมกับบทบาทหน้าที่ ช่วยอำนวยความสะดวกทางการค้าให้มีความคล่องตัว รวดเร็ว ไม่ยุ่งยาก แต่ยังคงไว้ซึ่งการควบคุมที่เหมาะสม

๖. การพัฒนาบุคลากร

เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานต้องมีความรู้ความสามารถในการตรวจสอบสิ่งของ ความผิดปกติของผู้เดินทางเข้า - ออก ในราชอาณาจักร ประกอบกับการที่ต้องปฏิบัติงานร่วมกันกับหลายหน่วยงานจำเป็นต้องมีการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน เพื่อลดข้อร้องเรียนจากการปฏิบัติที่แตกต่างของเจ้าหน้าที่ อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม เทคโนโลยี และภัยคุกคามจากการก่อการร้ายที่เพิ่มขึ้น จึงต้องมีการเรียนรู้และพัฒนาบุคลากรในหน่วยงาน ดังนี้

๑) จัดทำมาตรฐานในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบ และจัดทำคู่มือในการปฏิบัติหน้าที่

๒) จัดให้มีการฝึกอบรมทั้งภายในหน่วยงาน และระหว่างหน่วยงานชายแดน เพื่อปรับแนวคิดวิธีการทำงานร่วมกัน เพิ่มพูนความรู้ เสริมสร้างความใกล้ชิดสนิทสนม ความสามัคคีร่วมกัน ให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงาน ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไขปัญหา ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติงานราบรื่นเกิดความร่วมมือกัน

๓) จัดฝึกอบรมภาษาต่างประเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกในการสื่อสารระหว่างหน่วยงานระหว่างประเทศ และผู้ที่มาติดต่อ

๔) การดำเนินกิจกรรมร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน เช่น การแข่งขันกีฬา เชื่อมความสามัคคี กิจกรรม CSR/จิตอาสาที่เกิดประโยชน์แก่ชุมชน

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การบริหารจัดการชายแดน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๐ คณะทำงานฯ จึงได้รวบรวมแนวคิดในการบริหารจัดการชายแดนจากแหล่งต่างๆ เช่น การบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน (Coordinated Border Management : CBM) ขององค์การศุลกากรโลก โครงการศึกษาวิเคราะห์และออกแบบโครงสร้างทางกายภาพของด่านพรมแดนของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง การบริหารจัดการชายแดนของไพร์ชวอเตอร์เฮาส์คูเปอร์ส (PWC) และรายงานการศึกษานโยบายและกฎหมายศุลกากรในต่างประเทศ ของสำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากร ณ กรุงบรัสเซลส์ (CPMU) เป็นต้น พบว่าการบริหารจัดการชายแดนต้องอาศัยความร่วมมือจากภายในหน่วยงาน ระหว่างหน่วยงาน และระหว่างประเทศ ซึ่งการจะปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันและประสานการทำงานร่วมกัน ประกอบกับข้อเสนอจากการสัมมนาผู้บริหารกรมศุลกากร เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๐ คณะทำงานฯ ได้ประชุมพิจารณาร่วมกันแล้วสรุปความเห็นเพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการชายแดน ดังนี้

๑) การแต่งตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงานในการบริหารจัดการชายแดน เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนให้เกิดความเป็นเอกภาพในการทำงานร่วมกัน และกำหนดกลยุทธ์ในการบริหารจัดการชายแดน พร้อมทั้งรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะ โดยคณะกรรมการ/คณะทำงาน แบ่งออกเป็น ๒ ระดับ ดังนี้

- ระดับนโยบาย แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการชายแดน ประกอบด้วย อธิบดีกรมศุลกากร เป็นประธานกรรมการ และผู้แทนจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนจากกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนจากกระทรวงกลาโหม ผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนจากกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนา/ปรับปรุงกระบวนการ ประสานความร่วมมือ/การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานในภาพรวมของการบริหารจัดการชายแดน โดยฝ่ายเลขานุการอาจประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- ระดับพื้นที่ แต่งตั้งคณะทำงานบริหารจัดการชายแดนระดับพื้นที่ ประกอบด้วย นายด่านศุลกากรเป็นหัวหน้าคณะทำงาน และตัวแทนจากทุกหน่วยงานชายแดนที่เกี่ยวข้องเป็นคณะทำงาน โดยคณะทำงานนี้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และประสานการทำงานร่วมกัน ตามกรอบแนวทางหรือข้อสั่งการของคณะกรรมการบริหารจัดการชายแดน เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการผ่านพิธีการทางด้านชายแดนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๒) การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ให้รองรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่บริเวณชายแดน เช่น ควรมีการระบุอำนาจ หน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน หากมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับใดที่ขัดหรือแย้งกันควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกัน เพื่อขจัดข้อขัดแย้ง ความสับสน ซึ่งจะส่งผลให้กระบวนการติดขัด หรือเกิดความล่าช้า

๓) การกำหนดรูปแบบข้อมูลที่ทุกหน่วยงานจะต้องใช้ร่วมกัน (Single Form) เพื่อลดการขอข้อมูลซ้ำซ้อนจากผู้เดินทางและ/หรือผู้ประกอบการ โดยหน่วยงานต้องมีการปรับปรุงกระบวนการทำงานให้สอดคล้องกัน ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น และพิจารณาว่ามีกระบวนการทำงานใดบ้างที่สามารถนำระบบคอมพิวเตอร์เข้ามาช่วยในการปฏิบัติงานแทนเจ้าหน้าที่

๔) การเชื่อมโยงระบบสารสนเทศให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน โดยนำระบบเทคโนโลยีเข้ามาช่วยจัดทำระบบฐานข้อมูลกลาง (Data Center) ให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถสืบค้นข้อมูลจากในระบบได้โดยไม่ต้องขอข้อมูลจากผู้ประกอบการและ/หรือผู้เดินทางอีกครั้ง ซึ่งขอบเขตในการเข้าถึงข้อมูลจะต้องคำนึงตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละราย รวมถึงการรักษาความลับของข้อมูลอีกด้วย นอกจากนี้ควรนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาช่วยในการตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ เช่น ระบบ CCTV ระบบยานพาหนะผ่านแดน ระบบตรวจสอบด้วยเครื่อง X-Ray และระบบ NSW เป็นต้น

๕) การพัฒนาบุคลากร ให้มีความรู้ ความเข้าใจในการตรวจสอบสินค้า ยานพาหนะ และผู้เดินทาง โดยจัดทำคู่มือ/มาตรฐาน การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ จัดให้มีการฝึกอบรมทั้งภายในหน่วยงานและภายนอกหน่วยงาน จัดฝึกอบรมภาษาต่างประเทศ และการสัมมนาแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกันเพื่อให้เกิดความสามัคคีในการทำงานร่วมกัน

๖) การขอรับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล โดยให้คณะกรรมการบริหารจัดการชายแดน พิจารณาเสนอต่อรัฐบาล เพื่อดำเนินการต่างๆ ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม เช่น การจัดการระบบเชื่อมโยงฐานข้อมูลกลาง และพัฒนาระบบเทคโนโลยีที่นำมาใช้ร่วมกัน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจของเจ้าหน้าที่ และช่วยให้การบริหารจัดการควบคุมชายแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังรวมถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่อำนวยความสะดวกผ่านเข้า - ออก พื้นที่บริเวณชายแดนของคน ยานพาหนะและสินค้า และการลงทุนเกี่ยวกับอุปกรณ์สำหรับตรวจสอบ เครื่องมือในการติดต่อสื่อสาร สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น เครื่องเอกซเรย์ เครื่องตรวจจับสารเสพติด กล้องวงจรปิด เป็นต้น
