



Credit: Chicago Policy Review

การบริหารจัดการชายแดนร่วมกันในภูมิภาคเอเชีย/แปซิฟิก

ประสบการณ์และความท้าทาย

จดหมายข่าวฉบับเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๐ ได้นำเสนอแนวคิด ข้อท้าทาย และหลักการการบริหารจัดการชายแดนร่วมกันมาแล้ว รายงานการศึกษานี้ เป็นการนำเสนอต่อเนื่องในส่วนของประสบการณ์และความท้าทายการบริหารจัดการชายแดนร่วมกันในภูมิภาคเอเชีย/แปซิฟิก รวมทั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อเป็นกรณีศึกษาการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานศุลกากรต่อไป



สำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากร ณ กรุงบรัสเซลส์

รายงานการศึกษานโยบายและกฎหมายศุลกากรในต่างประเทศ ฉบับเดือนธันวาคม ๒๕๖๐



การบริหารจัดการชายแดนร่วมกันในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก/ ประสบการณ์และความคืบหน้า

จดหมายข่าวฉบับเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๐ ได้นำเสนอแนวคิด ข้อท้าทาย และหลักการการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน มาแล้ว รายงานการศึกษานี้ เป็นการนำเสนอต่อเนื่องในส่วนของประสบการณ์และความคืบหน้าการบริหารจัดการชายแดนร่วมกันในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก รวมทั้งใน/เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อเป็นกรณีศึกษาการบริหารจัดการชายแดนร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานศุลกากรต่อไป

ภูมิภาคเอเชียกลาง

การควบคุมทางศุลกากรร่วมกัน (joint customs control) ของประเทศในโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียกลาง (CAREC: Central Asia Regional Economic Cooperation)^๑ ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่การพัฒนาโครงการ National Single Window ที่ต้องการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในระดับสูง ซึ่งต่อไปจะมีภาคเอกชนเข้าร่วมโครงการนี้ด้วย

นอกจากนี้ ประเทศในกลุ่ม CAREC ยังมีความร่วมมือทางศุลกากรระหว่างกัน เช่น การใช้บัญชีสินค้าสำหรับยานพาหนะเป็นรูปแบบเดียวกัน (unified cargo manifest) ระหว่างจีน (Dulata) กับคาซัคสถาน (Kalzhat) ระหว่างคาซัคสถานกับคีร์กีซสถาน และระหว่างจีนกับมองโกเลีย โดยผู้ขนส่งยื่นเอกสารเพียงครั้งเดียวอันเป็นการลดการทำงานซ้ำซ้อน โดยพบว่า การใช้บัญชีสินค้าสำหรับยานพาหนะรูปแบบเดียวกันและพิธีการศุลกากรที่ลดความซับซ้อนลงช่วยลดระยะเวลาในการผ่านพิธีการถึงร้อยละ ๓๕ และยังช่วยให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและมีการประสานงานกัน



^๑ มีสมาชิก ๑๑ ประเทศ ได้แก่ อัฟกานิสถาน อาเซอร์ไบจาน จีน จอร์เจีย คาซัคสถาน คีร์กีซสถาน มองโกเลีย ปากีสถาน ทาจิกิสถาน เติร์กเมนิสถาน และอุซเบกิสถาน

นอกจากนี้ เอกสารดังกล่าวยังเป็นเครื่องมือในการจัดเก็บภาษี การจับกุมการลักลอบขนสินค้า และการจัดเก็บข้อมูลที่ถูกต้อง

เมื่อวันที่ ๒๑-๒๒ กันยายน ๒๕๖๐ ที่ประชุม CAREC Customs Cooperation Committee (CCC) ณ กรุงดูชานเบ ประเทศทาจิกิสถาน ได้มีมติดำเนินโครงการนำร่องที่สำคัญ เช่น

๑. CAREC Advanced Transit System (CATS) ที่มีองค์ประกอบสำคัญและวิธีการที่สอดคล้องกับระบบ New Computerized Transit System ของสหภาพยุโรป เช่น กลไกการวางหลักประกันโดยอาศัยการประเมินความเสี่ยง เอกสารการผ่านแดนฉบับเดียว และการแลกเปลี่ยนข้อมูลร่วมกัน โดยอาเซอร์ไบจาน จอร์เจีย และคาซัคสถาน ยืนยันการเข้าร่วมการพัฒนาระบบและโครงการนำร่องในการนำระบบไปใช้งาน ตามความตกลงไตรภาคีที่จะลงนามในปลายปีนี้ และเริ่มต้นโครงการในปลายปีหน้า

๒. Information Common Exchange (ICE) ซึ่งจะรองรับงานปฏิบัติงานของศุลกากรในด้านต่าง ๆ ในอนาคต แต่ในโครงการนำร่องระยะแรกจะใช้กับงานผ่านแดนด้วยเอกสารฉบับเดียวเพื่อรองรับ CATS ข้างต้น ทั้งนี้ รายละเอียดทางเทคนิคจะอาศัย WCO Data Model ระบบ distributed model system และ gateway เพื่อจะเชื่อมโยงกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศอื่น ๆ ของศุลกากร และเป็นที่คาดว่า ICE จะมีส่วนในการพัฒนา WCO Globally Networked Customs Utility Block^๒ และเป็นรูปแบบข้อมูลร่วม สำหรับการผ่านแดนด้วย

๓. โครงการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคตามความตกลงการอำนวยความสะดวกทางการค้าจากผลประเมินความพร้อมในการบังคับใช้ความตกลงฯ^๓

๔. โครงการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและการลงทุนเพื่อการอำนวยความสะดวกทางการค้า เพื่อการก่อสร้างจุดข้ามแดน ณ จุดเดียว ระหว่างอาเซอร์ไบจานและจอร์เจีย รวมทั้งการพัฒนาการให้บริการที่ชายแดนระหว่างเติร์กเมนิสถานและอุซเบกิสถาน

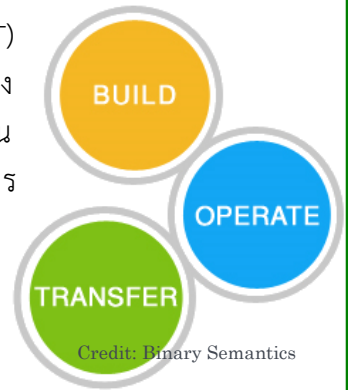
นอกจากนี้ ที่ประชุมยังได้ตกลงสร้างกรอบยุทธศาสตร์การอำนวยความสะดวกทางการค้าฉบับใหม่ที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ CAREC ๒๐๓๐ และสนับสนุนการบังคับใช้ TFA อีกด้วย

^๒ รายละเอียดเพิ่มเติมใน CPMU news ฉบับเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๐

^๓ ผลประเมินความพร้อมในการบังคับใช้ความตกลงการอำนวยความสะดวกทางการค้ามี ๓ ประเด็น (i) ความต้องการร่วมของหลายประเทศตามประเภทการบังคับใช้ข้อบทบัญญัติ Category A, B และ C (ii) ความต้องการเฉพาะรายประเทศตามหลักการความโปร่งใสของข้อมูล (data transparency), การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (result management) การบริหารความเสี่ยง (risk management) การจัดการชายแดนร่วม (coordinate border management), single window (iii) National Committee on Trade facilitation

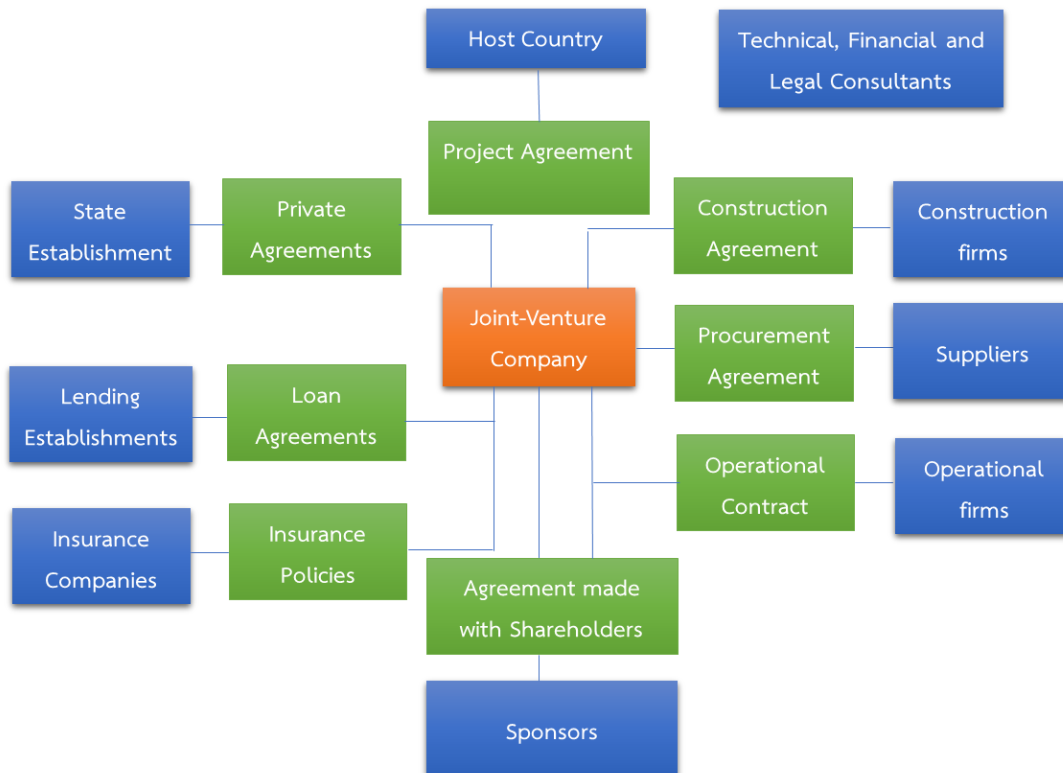
ตุรกี

ตุรกีมีรูปแบบการจัดการชายแดนเรียกว่า Build-Operate-Transfer Model (BOT) โดยให้เอกชนมีส่วนร่วม เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินทุนจากภาครัฐในโครงการโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องอาศัยทั้งเงินทุนมหาศาลและเทคโนโลยีสมัยใหม่ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน ทั้งนี้ BOT ใช้ได้กับทั้งการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกขึ้นมาใหม่และการปรับปรุงซ่อมแซมโครงสร้างเดิมที่มีอยู่แล้วหรือยังไม่เสร็จสิ้น



ภายใต้การนำของศุลกากร หน่วยงานชายแดนภาครัฐ แห่งลงนามกับ ๑๘ ภาคเอกชนเพื่อทำสัญญาสัมปทาน (concession agreement / contract) ที่ระบุอายุสัมปทาน สิทธิหน้าที่ของฝ่ายต่าง/ ๆ โดยภาคเอกชนเป็นผู้ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่ชายแดน ดำเนินการให้บริการเพื่อแสวงหากำไรตามอัตราที่ตกลงกับภาครัฐ และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา โครงสร้างพื้นฐานจะถูกส่งมอบให้ภาครัฐในสภาพที่เหมาะสมพร้อมใช้งาน โดยไม่มีค่าใช้จ่าย ไม่มีควมรับผิดชอบ หรือข้อผูกมัดใด ๆ

โดยทั่วไปแล้ว BOT มักทำในรูปแบบกิจการร่วมค้า (joint venture) ระหว่างภาครัฐซึ่งเป็นเจ้าของโครงการ (project's holder) กับบริษัทที่จะดำเนินโครงการ สถาบันการเงินที่ให้กู้ยืมเงิน บริษัทประกันภัย บริษัทที่ปรึกษาทางการเงิน ทางเทคนิค และทางกฎหมาย โดยแต่ละฝ่ายจะมีกฎหมายและสัญญาต่าง ๆ กำกับอยู่ ดังแผนภูมิ^๔ ดังนี้



^๔ Directorate General of Civil Aviation of Turkey. Turkish Model: The Build-Operate-Transfer Mode For Aerodrome Terminal Buildings. P.๕๑.

ข้อดีของ BOT

๑. เป็นแหล่งเงินทุนใหม่สำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบปัญหาทางการเงินในการดำเนินโครงการที่ต้องใช้เม็ดเงินมหาศาล รวมทั้งเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจอีกทางหนึ่งด้วย

๒. ประเทศที่รับการลงทุนได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีและเจ้าหน้าที่รัฐได้รับการฝึกอบรมก่อนการถ่ายโอนโครงการมายังรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่พร้อมใช้งานเมื่อโอนเป็นทรัพย์สินของรัฐแล้ว

๓. การปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากภาคเอกชนมักมีวิธีการออกแบบโครงการ การให้บริการ และการประเมินผลการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพซึ่งสามารถถ่ายทอดความรู้ให้ภาครัฐในการนำไปใช้กับโครงการอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกันได้

๔. ช่วยลดอัตราส่วนหุ้นสาธารณะ (public share) ในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ภาวะความกดดันทางการเงินที่มีต่อภาครัฐจึงลดลงด้วย และด้วยเหตุนี้ รัฐจึงสามารถจัดสรรงบประมาณไปใช้ในภารกิจอื่นได้

ข้อเสียของ BOT

๑. เป็นรูปแบบที่มีความซับซ้อนและใช้เวลานาน เนื่องจากโครงสร้างของ BOT ต้องอาศัยการเจรจาและลงนามสัญญาหลายฉบับและหลากหลายประเภทจากคู่สัญญาทุกฝ่าย

๒. ต้นทุนที่ใช้ในโครงการอาจสูงกว่าโครงการที่ใช้เงินงบประมาณหรือเงินกู้ยืม เนื่องจากบริษัทที่ลงทุนจะแสวงหากำไรสูงสุดทั้งในระหว่างการก่อสร้างและระหว่างการให้บริการ โดยเอกชนจะคำนวณค่าบริการจากต้นทุนและผลกำไรที่สูงที่สุดในช่วงที่ได้รับสัมปทานให้บริการ

๓. มีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจ เนื่องจากโครงการมีมูลค่ามหาศาลและใช้ระยะเวลาในการคืนทุนและก่อให้เกิดกำไร ผู้ประกอบการจึงมีความอ่อนไหวต่อความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศที่ลงทุนในการตัดสินใจดำเนินการลงทุน

๔. ในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งตัดสินใจกระทำการใดที่มีผลกระทบต่อคู่สัญญาอีกฝ่าย จะส่งผลกระทบต่อคู่สัญญาฝ่ายอื่น ๆ ที่เหลือด้วย อันจะมีผลต่อการดำเนินโครงการให้สำเร็จลุล่วง

ในกรณีของธุรกิจพบว่า การให้เอกชนดำเนินการก่อสร้างและให้บริการด้านต่าง ๆ โดยใช้รูปแบบ BOT ทำให้การดำเนินพิธีการศุลกากรรวดเร็วขึ้น จัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น มีการควบคุมการลักลอบขนสินค้าที่มีประสิทธิภาพขึ้น และความแออัดน้อยลงเนื่องจากมีการแยกพื้นที่สำหรับรถบรรทุกและผู้โดยสารออกจากกัน นอกจากนี้ ยังเอื้ออำนวยต่อการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ประโยชน์ใน Single Window และ TIR carnet อิเล็กทรอนิกส์ ด้วยเหตุนี้ ความสำเร็จของธุรกิจมีศักยภาพในการเป็นแบบอย่างสำหรับประเทศพัฒนาที่ขาดแคลนเงินทุนในการดำเนินโครงการโครงสร้างพื้นฐานในการจัดการชายแดน รวมทั้งสอดคล้องกับหลักการความร่วมมือระหว่างศุลกากรและภาคเอกชนตามที่ยุทธศาสตร์ศุลกากรโลกสนับสนุน

เอเชียใต้

แต่ก่อน อินเดียไม่ได้มุ่งพัฒนาเส้นทางการขนส่งทางบก เนื่องจากการค้าระหว่างประเทศส่วนใหญ่เกิดขึ้นที่ท่าเรือหลายแห่งตลอดชายฝั่ง แต่สถานการณ์เริ่มเปลี่ยนไปพร้อมกับปริมาณการค้าในภูมิภาคเพิ่มขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการขนส่งทางบก ในกรณีนี้ อินเดียได้จัดตั้ง Land Port Authority of India (LPAI)^๕ เพื่อกำกับดูแล Integrated Check Post (ICP) ทั้ง ๑๓ แห่ง ตลอดพรมแดนที่เชื่อมกับปากีสถาน เนปาล เมียนมาร์ และบังคลาเทศ โดย ICP มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกการค้าที่ชายแดน เช่น จุดตรวจคนเข้าเมือง จุดตรวจสินค้า เครื่องสแกน ห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์เพื่อการกักกัน สำนักงานศุลกากร ธนาคาร จุดแลกเปลี่ยนเงินตรา คลังเก็บสินค้า บริเวณจอดรถ โรงแรม ร้านอาหาร และอินเทอร์เน็ต



Credit: The Sunday Indian

LPAI เป็นกลไกในการประสานงานระหว่างหลายหน่วยงานรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่หลากหลาย ณ ICP โดย ICP แห่งแรกเปิดทำการที่ชายแดนอินเดีย ปากีสถานในปี ๒๕๕๔-ทั้งนี้ ประสบการณ์และความสำเร็จของอินเดียยังคงต้องจับตามองต่อไป

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความตกลง ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit และ GSM Cross-Border Transport Agreement

ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit

วัตถุประสงค์ของ ASEAN Framework คือ การอำนวยความสะดวกในการผ่านแดนของสินค้า โดย Article ๗ กำหนดให้ภาคีจัดตั้งสำนักงานที่ชายแดนให้อยู่ติดกันเพื่อหลีกเลี่ยงการขนถ่ายสินค้าข้ามชายแดนและเพื่อการตรวจสอบสินค้าร่วมกัน นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติให้ภาคีประสานเวลาทำการของสำนักงานที่ชายแดนที่อยู่ติดกัน ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานให้

สอดคล้องกันบนพื้นฐานของ International Convention on the Harmonization of Frontier Control of Goods (๑๙๘๒)

Greater Mekong Sub-Region Border Transport Agreement (GMS CBTA)

Article ๔ ของ GMS CBTA on Facilitation of Border Crossing Formalities กำหนดให้ภาคีใช้มาตรการเพิ่มความรวดเร็วและลดความยุ่งยากของพิธีการที่ชายแดนโดยการตรวจสอบทั้งสินค้าและ

⁵ อยู่ภายใต้สังกัด Department of Border Management, Ministry of Home Affairs

ผู้โดยสารร่วมกันเสร็จสิ้น ณ จุดเดียว โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านต่าง ๆ เช่น ศุลกากร การตรวจคนเข้าเมือง การค้า การเกษตร และสุขอนามัย ส่วนในกรณีที่สำนักงานไม่ได้อยู่ติดกัน เจ้าหน้าที่ของประเทศหนึ่งควรได้รับอนุญาตเข้าไปทำการตรวจสอบในดินแดนของอีกประเทศได้ นอกจากนี้ เช่นเดียวกับ ASEAN Framework ความตกลง GMS CBTA กำหนดให้มีการประสานเวลาทำการ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลสินค้าและผู้โดยสารล่วงหน้าเพื่ออำนวยความสะดวกในการข้ามชายแดน

ที่ผ่านมา ประเทศภาคีได้ลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างกันในฐานะมาตรการที่เป็นรูปธรรมสู่การบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน เช่น

- **ไทยและกัมพูชา** เริ่มต้นลงนาม MOU ในปี ๒๕๔๘ เพื่อกำหนดระยะเวลาจัดตั้ง Single Window และการตรวจสอบที่เสร็จสิ้น ณ จุดเดียวที่ด่านอรัญประเทศและปอยเปต รวมทั้งตั้งเป้าหมายลดเวลาในการตรวจสอบยานพาหนะบรรทุกสินค้าจาก ๒๔๐-๓๐๐ นาที ลงเหลือ ๑๒๐ นาทีในขั้นแรก ก่อนจะลดลงเหลือ ๓๐ นาทีในขั้นต่อไป นอกจากนี้ ล่าสุดในปี ๒๕๕๕ ทั้งสองประเทศได้ทำความตกลงแลกเปลี่ยนสิทธิในการสัญจร (traffic rights) เพื่ออำนวยความสะดวกให้รถบรรทุกและรถโดยสารเดินทางบนเส้นทางกรุงเทพฯ - อรัญประเทศ - ปอยเปต - เสียมราฐ/พนมเปญ เชื่อมโยงเมืองหลวงของทั้งสองประเทศและแหล่งท่องเที่ยวสำคัญใน Southern Economic Corridor (SEC)

- **จีนและเวียดนาม** ได้ทำความตกลงแลกเปลี่ยนสิทธิในการสัญจรในปี ๒๕๕๕ เพื่อเปิดเส้นทางใหม่ ๓ เส้นทางสำหรับรถบรรทุกและรถโดยสารในการเดินทางไปยังจุดหมายปลายทางภายในของอีกประเทศเพื่อกระตุ้นการค้าและการท่องเที่ยว

- **ลาว ไทย และเวียดนาม** ลงนาม Agreement on Extension of the East West Economic Corridor (EWEC) เพื่อขยายเส้นทางของ EWEC ให้ครอบคลุมกรุงเทพฯ ฮานอย และเวียงจันทน์ รวมทั้งท่าเรือน้ำลึกที่แหลมฉบังและไฮฟอง โดยทั้งสามประเทศได้อภิปรายหารือเพื่อแก้ไขประเด็นปัญหาต่าง ๆ เช่น กฎหมายภายในประเทศไม่สอดคล้องกัน และระเบียบวิธีของแต่ละประเทศ

โครงการ ASEAN Single Window (ASW)

ASEAN Single Window เป็นโครงการริเริ่มระดับภูมิภาคที่เชื่อมโยงและรวบรวม National Single Window ของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนเข้าไว้ด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปล่อยสินค้ารวดเร็วขึ้นและกระตุ้นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูลเอกสารที่ชายแดนทางอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

ในปัจจุบัน **อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ เวียดนาม และไทย** กำลังดำเนินโครงการ ASEAN Single Window ในการแลกเปลี่ยนใบรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าทางอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ เมื่อมีการให้สัตยาบัน Protocol for the Legal Framework to implement the ASEAN Single Window โดยสมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว ใบรับรองอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวจะนำมาใช้ในการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรพิเศษ (preferential tariff rate) ภายใต้ ASEAN Trade in Goods Agreement (ATIGA) และ จะช่วยให้การปล่อยสินค้าเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนที่เข้าร่วมโครงการ

ในขณะนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนกำลังดำเนินการขยาย ASW ให้ครอบคลุมการแลกเปลี่ยนข้อมูลใบขนสินค้าส่งออกโดยใช้ ASEAN Customs Declaration Document (ACDD) เพื่อรองรับระบบประเมินความเสี่ยงของประเทศสมาชิกและการแลกเปลี่ยนข้อมูลใบรับรองสุขอนามัยพืช ในอนาคต เป็นที่คาดว่า ASW จะนำมาใช้ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเอกสารอื่น ๆ ด้วย เช่น cargo documentation ข้อมูลบัญชีสินค้า รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่ใช้ที่ท่าหรือในการขนส่ง

อย่างไรก็ตาม ในการประชุม ASW Symposium เมื่อปี ๒๕๕๙ ผลการสำรวจขององค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกาพบว่า โครงการ ASW ยังไม่เป็นที่รู้จักในวงกว้างสำหรับผู้ประกอบการซึ่งยังไม่เข้าใจว่า ASW คืออะไร ทำงานอย่างไร มีประโยชน์ต่อธุรกิจอย่างไร และมีการปกป้องข้อมูลที่เป็นความลับอย่างไร โดยในปี ๒๕๕๕ มีผู้ประกอบการเพียงร้อยละ ๓๐ ที่เข้าใจหลักการและประโยชน์ของ ASW ต่อผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดทั้งรัฐบาลและภาคเอกชน ด้วยเหตุนี้ USAID และ ASEAN จึงได้จัดประชุมดังกล่าวขึ้นโดยเชิญเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ประกอบการมาอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนา ASW หลังจากได้เริ่มนำมาใช้แล้วในปลายปี ๒๕๕๘

ตั้งแต่ปี ๒๕๕๙ เป็นต้นไป โครงการ US-ASEAN Connectivity through Trade and Investment (US-ACTI) จะให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกอาเซียนในการจัดตั้ง ASW Project Management Office (PMO) เพื่อการจัดการและดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับ ASW ในระยะยาว ทั้งเรื่องงบประมาณในการสร้างระบบและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ เนื่องจากการดำเนินโครงการต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องนอกภาครัฐ US-ACTI จะยังคงดำเนินการเผยแพร่ให้ภาคเอกชนรับรู้ถึงประโยชน์และสถานการณ์พัฒนาของ ASW รวมทั้งให้ความช่วยเหลือกัมพูชา ลาว และเมียนมาร์ในการพัฒนาโครงการ National Single Window ด้วยการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่หากได้รับการร้องขอ

บทเรียนจากกรณีศึกษา

แม้หลักการและข้อดีนานัปการของการบริหารจัดการชายแดนร่วมกันจะเป็นที่ประจักษ์และเป็นที่ยอมรับในวงกว้าง แต่การนำหลักการการบริหารจัดการชายแดนร่วมกันไปปฏิบัติเป็นข้อท้าทายประการสำคัญ อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์การจัดการชายแดนในภูมิภาคเอเชียอาจเป็นกรณีศึกษาที่ดีเพื่อความสำเร็จในการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน

๑. ความมุ่งมั่นของผู้บริหารประเทศเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง เนื่องจากการจัดการชายแดนร่วมกันมักนำมาซึ่งการจัดสรรอำนาจหน้าที่ใหม่โดยบางหน่วยงานต้องสูญเสียอำนาจไป ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานหรือผู้มีส่วนได้เสียอาจพยายามบั่นทอนความพยายามในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหน่วยงาน ผู้บริหารประเทศจึงต้องแสดงเจตจำนงที่ชัดเจนและให้ความสนับสนุนอย่างชัดเจนสำหรับการจัดการชายแดนร่วมกัน เช่น โดยการให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง เข้าทำความตกลงทวิภาคีหรือความตกลงระดับภูมิภาค หรือโดยการแต่งตั้งหน่วยงานหลักในการดำเนินการปฏิรูปการจัดการชายแดน ดังเช่นในกรณีของคีร์กีซสถานและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

๒. การแต่งตั้งหน่วยงานหลักที่ชายแดน ก่อนการจัดตั้งการควบคุมตรวจสอบที่ชายแดนร่วมกัน ควรแต่งตั้งหน่วยงานที่ชายแดนที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ โดยศุลกากรอาจเป็นหน่วยงานที่มีความเหมาะสมที่สุดในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวดังปรากฏในประเทศต่าง ๆ จากการศึกษาของ WCO เมื่อเดือนมกราคม ๒๕๕๙ พบว่า ในบรรดา ๗๘ ประเทศสมาชิกที่ตอบแบบสอบถาม มี ๓๓ ประเทศ ที่ได้จัดตั้ง NCTF แล้วและ ๑๙ ประเทศใน ๓๓ ประเทศเหล่านี้มีประธาน/รองประธาน คณะกรรมการฯ จากหน่วยงานศุลกากรส่วนในบรรดา ๑๔ ประเทศที่เหลือมี ๑๓ ประเทศ ที่กำลังวางแผนมอบหมายงานด้านการประสานงานและการบริหารจัดการให้หน่วยงานศุลกากรเป็นผู้รับผิดชอบหลัก

๓. เริ่มต้นจากการควบคุมตรวจสอบทางศุลกากรร่วมกัน จากประสบการณ์ของเอเชียกลาง การเริ่มต้นการจัดการชายแดนร่วมกันโดยการเริ่มต้นจากความร่วมมือทางศุลกากรเป็นแนวทางที่ดีที่นำไปสู่ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ unified cargo manifest เพื่อให้การตรวจสอบทางศุลกากรกระทำเพียงครั้งเดียวในประเทศขาเข้า เว้นแต่กรณีที่ศุลกากรประเทศขาออกได้รับข้อมูลข่าวสารที่ก่อให้เกิดความจำเป็นในการเข้าตรวจสอบ นอกจากนี้ บางประเทศได้พัฒนาพิธีการมาตรการศุลกากรร่วมกันและการแลกเปลี่ยนข้อมูลล่วงหน้าเพื่อการประเมินความเสี่ยง อันเป็นพื้นฐานสู่การพัฒนาความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่ชายแดนต่อไป

๔. ทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) สำหรับการจัดการชายแดน เนื่องจากอนุสัญญาบัญญัติไว้เพียงหลักการกว้าง ๆ จึงต้องอาศัยความตกลงในระดับภูมิภาคเพื่อบัญญัติในส่วนที่เป็นรายละเอียดและเฉพาะเจาะจง ดังเช่นในกรณีของ GMS CBTA และความตกลงอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกันในระดับภูมิภาค อย่างไรก็ตาม การนำความตกลงไปปฏิบัติยังคงต้องอาศัยการวางแผนที่ละเอียดรอบคอบ ด้วยเหตุนี้ จึงควรมีความตกลงทวิภาคีหรือ MOU ทวิภาคีสำหรับแต่ละจุดข้ามแดน เพื่อจัดการประเด็นในระดับปฏิบัติการต่าง ๆ ที่จำเพาะเจาะจงที่ชายแดนนั้น เช่น มาตรการในการใช้อำนาจรัฐตรวจสอบนอกอาณาเขต (extraterritorial intervention) การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ศุลกากรและเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่น การจัดการสินค้าและยานพาหนะที่ถูกกักกัน การพัฒนาระบบประเมินความเสี่ยงแบบบูรณาการ และมาตรฐานระยะเวลาที่ใช้ในการปล่อยสินค้า

๕. สร้างมาตรฐานและปฏิบัติตามแนวปฏิบัติที่ดีที่มีอยู่แล้ว โดยอาจใช้แนวปฏิบัติของเอเชียกลางในการออกคำสั่งร่วมกันเพื่อกำหนดกระบวนการในการจัดการชายแดน กำหนดพิธีการศุลกากรและการควบคุมโดยหน่วยงานอื่น รวมทั้งการกำหนดแผนปฏิบัติการประจำปีร่วมกันในแต่ละปีในฐานะแม่บทสำหรับความร่วมมือที่ชายแดนโดยอาศัยผลการปฏิบัติงานของปีที่ผ่านมา ๆ มา

๖. ให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วม เนื่องจากการควบคุมชายแดนมีผลกระทบต่อการค้าโดยตรง ภาคเอกชนจึงควรมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชายแดนตามความสามารถและกำลังที่มีอยู่ เพื่อให้การบริหารจัดการชายแดนมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังกล่าวในข้างต้น ธุรกิจประสบความสำเร็จในการให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการบริหารจัดการชายแดนให้มีความทันสมัย ช่วยลดภาระทางงบประมาณของภาครัฐ และนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการจัดการ

๗. การจัดการชายแดนควรเริ่มต้นตั้งแต่ภายในประเทศ เพื่อลดความกดดันที่จุดข้ามแดน โดยการตรวจสอบสินค้า การบรรจุลงตู้คอนเทนเนอร์ และการปิดผนึกเพื่อการส่งออกสามารถกระทำที่คลังสินค้าคอนเทนเนอร์ภายในประเทศ (Inland Container Depot: ICD) โดยมีเจ้าหน้าที่ศุลกากรและเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นกำกับดูแล และเมื่อสินค้ามาถึงที่ชายแดนแล้ว เจ้าหน้าที่เพียงแต่ตรวจสอบความสมบูรณ์ของตราผนึกเท่านั้น เพื่อให้สามารถใช้เวลาที่เหลือในการผ่านพิธีการหรือการควบคุมอื่น ๆ และเช่นเดียวกัน การปล่อยสินค้านำเข้าควรกระทำภายในประเทศที่ศุลกากรและหน่วยงานอื่นสามารถตรวจสอบได้ หลังจากสินค้าถูกเคลื่อนย้ายจากชายแดนเข้ามาในประเทศแล้วหรืออยู่ภายใต้ระบบผ่านแดนของประเทศ โดยส่วนใหญ่แล้วผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอมักได้รับอนุญาตให้ผ่านพิธีการดังกล่าวได้ ดังเช่น โครงการ fair business entity ของคีร์กีซสถาน โครงการ Golden Client Scheme ของมาเลเซีย รวมทั้งโครงการ Gold Card ของประเทศไทยด้วย นอกจากนี้ ความตกลงยอมรับมาตรฐานเออีโอกับประเทศอื่นเป็นอีกก้าวหนึ่งที่จะช่วยลดระยะเวลาในการปล่อยสินค้าอย่างมีนัยสำคัญ

อ้างอิง

Asian Development Bank. *Progress Report on Transport and Trade Facilitation Initiatives in the Greater Mekong Subregion*. November ๒๐๑๓. ๕-๗.

Directorate General of Civil Aviation of Turkey. *Turkish Model: The Build-Operate-Transfer Mode For Aerodrome Terminal Buildings*. ๔๘-๕๔.

Jain, Sandeep Raj. *Coordinated border management: the experience of Asia and the Pacific region*. World Customs Journal. Volume ๖, Number ๑, March ๒๐๑๒. ๖๖-๗๓.

CAREC. ๑๖th CAREC Customs Cooperation Committee Meeting.

<http://www.carecprogram.org/index.php?page=ccc-meeting>. Accessed ๒๘ Nov ๒๐๑๗.

WCO. *National Committees on Trade Facilitation*. March ๒๐๑๖. ๑๐.