

แนวทางในการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรเพื่อเสริมสร้าง
ขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ

โดย

นายชัยยุทธ คำคุณ
รองอธิบดีกรมศุลกากร
กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๙
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๙ – ๒๕๖๐

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางในการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถ ทางการแข่งขันของประเทศ

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

ผู้วิจัย นายชัยยุทธ คำคุณ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙

การศึกษาวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์กระบวนการทางศุลกากรของกรมศุลกากรและมาตรฐานกระบวนการที่กำหนดโดยองค์การศุลกากรโลก องค์การระหว่างประเทศ และศุลกากรชั้นนำในต่างประเทศ เพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรให้มีความเป็นมาตรฐานสากล ทั้งนี้ มุ่งศึกษาเฉพาะในเรื่องการนำเข้า-ส่งออกเท่านั้น ไม่รวมถึงกระบวนการทางศุลกากรในด้านอื่นๆ

ผลจากการวิจัยพบว่า สภาพแวดล้อมภายนอก อาทิ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ความคาดหวังของชุมชนการค้า นโยบายรัฐที่ต้องการส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยใช้เครื่องมือทางศุลกากร มีผลกระทบต่อข้อกำหนดกระบวนการทั้งทางบวกและทางลบ ขณะเดียวกัน ปัจจัยนำเข้า/ทรัพยากรต่างๆ อาทิ กฎหมาย/ระเบียบ โครงสร้างองค์กร/หน่วยงานรับผิดชอบ ระบบข้อมูล/เทคโนโลยีสารสนเทศ บุคลากร งบประมาณ และเครื่องมืออุปกรณ์ ก็ส่งผลโดยตรงต่อกระบวนการทางศุลกากรเช่นกัน จึงได้นำข้อมูลต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เป็นแนวทางการพัฒนา โดยเริ่มจากการพัฒนาปัจจัยนำเข้า กล่าวคือ พัฒนาเร่งรัดการออกระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายศุลกากรฉบับใหม่ และความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรเพื่อให้ตอบสนองต่อปัจจัยสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายศุลกากร และนโยบายรัฐที่กระตุ้นเศรษฐกิจ พัฒนาระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่มีอยู่ได้สูงสุดและง่ายต่อการเข้าถึง พัฒนาบุคลากรเพื่อเป็นผู้มีความรับผิดชอบ สุจริต และมีจิตให้บริการ ควบคู่กับการเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ พัฒนาด้านงบประมาณและเครื่องมืออุปกรณ์เพื่อสนับสนุนให้การนำแผนงาน/โครงการต่างๆ เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม และพัฒนาปรับปรุงกระบวนการทางศุลกากร โดยให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น นำองค์ความรู้ เทคโนโลยีที่ทันสมัย และ Best Practices ต่างๆ มาปรับใช้ในการออกแบบกระบวนการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถนำข้อมูลไปใช้เชื่อมโยงกับระบบต่างๆ ของกรมศุลกากร นำระบบ Pre-Arrival Processing มาใช้กับทุกสินค้า โดยเฉพาะทางเรือและทางอากาศยาน เพื่อให้ผู้ประกอบการที่ต้องการสินค้าโดยเร่งด่วนสามารถปฏิบัติขั้นตอนในการยื่นใบขนสินค้าและชำระภาษีอากรได้ก่อนที่สินค้าจะมาถึงลดอัตราการเปิดตรวจสินค้าเหลือไม่เกินร้อยละ ๒๐ เพื่ออำนวยความสะดวกควบคู่กับการเพิ่มศักยภาพการควบคุมทางศุลกากร โดยการใช้ระบบ Intelligence และการประเมินความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพมาใช้ นอกจากนี้ ควรให้ความสำคัญกับการนำกระบวนการไปปฏิบัติ โดยการชี้แจงทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ ผู้รับบริการ รวมทั้งการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบเพื่อนำภารกิจไปปฏิบัติ และการทบทวน/ประเมินผลการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงคุณภาพการให้บริการให้ดีขึ้น

คำนำ

งานวิจัย เรื่อง แนวทางในการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขัน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์กระบวนการของกรมศุลกากรและมาตรฐานกระบวนการที่กำหนดโดยองค์การศุลกากรโลก องค์การระหว่างประเทศ และศุลกากรชั้นนำในต่างประเทศ เพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนากระบวนการให้มีความเป็นมาตรฐานสากล

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์และสามารถนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางการค้าและโลจิสติกส์ของประเทศต่อไป

(นายชัยยุทธ คำคุณ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญแผนภาพ	ช
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๒
ขอบเขตของการวิจัย	๒
วิธีดำเนินการวิจัย	๓
ข้อจำกัดของการวิจัย	๓
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๓
คำจำกัดความ	๓
บทที่ ๒ ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางศุลกากร	๕
ทฤษฎีเชิงระบบ (System Theory)	๕
อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) (Revised Kyoto Convention)	๗
เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA)	๑๐
ความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation Agreement: TFA)	๑๑
การเสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยในห่วงโซ่อุปทาน (SAFE Framework of Standard)	๑๔
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๑๕
สรุป	๑๘
บทที่ ๓ การวิเคราะห์กระบวนการทางศุลกากร	๑๙
การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment)	๒๐
การวิเคราะห์ด้านปัจจัย (Input)	๒๒
การวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการศุลกากรในปัจจุบัน	๓๑
สรุป	๔๒

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๔ แนวทางการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ ทางการแข่งขัน	๔๔
การพัฒนาปัจจัยนำเข้า (Input)	๔๔
การพัฒนาขั้นตอนทางศุลกากร (Process)	๔๗
สรุป	๔๘
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๔๙
สรุป	๔๙
ข้อเสนอแนะ	๕๐
บรรณานุกรม	๕๑
ประวัติย่อผู้วิจัย	๕๔

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๓ - ๑	ตารางแสดงการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก ที่มีผลต่อการนำเข้า/ส่งออก ตามหลักของ SWOT Analysis	๒๑
๓ - ๒	ตารางแสดงปัจจัยด้านกฎ/ระเบียบที่สำคัญ ซึ่งมีผลต่อการดำเนินงานของกรมศุลกากร ด้านการนำเข้า/ส่งออก	๒๒
๓ - ๓	ตารางแสดงอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ศุลกากรแยกตามเพศ ระดับการศึกษา และอายุ	๒๘
๓ - ๔	ตารางแสดงผลการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงานศุลกากรภายใต้แนวคิด SIPOC Model	๓๒

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
๒ - ๑	ความสัมพันธ์ของระบบ	๕
๒ - ๒	ทฤษฎีระบบ	๖
๒ - ๓	PMQA Model	๑๐
๒ - ๔	Logistic Supply Chain	๑๔
๓ - ๑	โครงสร้างการแบ่งงานภายในของกรมศุลกากร	๒๕
๓ - ๒	ระบบให้บริการพิธีการศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์เพื่อนำเข้า-ส่งออก (TCES)	๒๖
๓ - ๓	โครงสร้างการแลกเปลี่ยนข้อมูล ASEAN Single Window (ASW)	๒๘
๓ - ๔	ระบบเพื่อการควบคุมในการผ่านพิธีการศุลกากร	๓๐
๓ - ๕	SIPOC Model	๓๑
๓ - ๖	ขั้นตอนการลงทะเบียนเป็นผู้ประกอบการนำเข้า/ส่งออก	๓๔
๓ - ๗	ขั้นตอนการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าสินค้าทางเรือ/อากาศยาน	๓๕
๓ - ๘	ขั้นตอนการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการส่งออกสินค้าทางเรือ/อากาศยาน	๓๗
๓ - ๙	ขั้นตอนการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าทางบก	๓๙
๓ - ๑๐	ขั้นตอนการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการส่งออกทางบก	๔๐

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การค้าระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของโลกและของประเทศไทยมาโดยตลอด มูลค่าทางการค้าซึ่งประกอบด้วยมูลค่านำเข้าและส่งออกของประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด อันเป็นผลปรัชญาในการพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นให้เกิดการแข่งขันเสรี (Free Trade) โดยลดอุปสรรคต่างๆ ทางการค้า เพื่อให้การเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างประเทศขยายตัวเพิ่มมากขึ้น อันจะทำให้สวัสดิการสังคม (Social Welfare) โดยรวมสูงขึ้น ในปัจจุบันมูลค่าการค้าของประเทศไทย ถือเป็นส่วนประกอบหลัก กล่าวคือ คิดเป็นร้อยละ ๑๐๕ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) จากความสำคัญดังกล่าว ประเทศต่างๆ ทั่วโลกจึงให้ความสำคัญกับการลดอุปสรรคทางการค้าทั้งการลด/ยกเว้นอากรศุลกากร (Tariff Barrier) และ การลดอุปสรรคที่ไม่มีอากรศุลกากร (Non-Tariff Barrier) ซึ่งรวมถึง การปรับปรุงกระบวนการทางศุลกากรให้ทันสมัยและเป็นมาตรฐาน เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation)

ในส่วนของประเทศไทยนั้น แม้กรมศุลกากรจะได้ดำเนินการปรับปรุงกระบวนการทางศุลกากรมาโดยตลอด อาทิ การลด/ยกเลิกขั้นตอนต่างๆ ที่ไม่จำเป็นในการผ่านพิธีการศุลกากร การนำเทคโนโลยี/ระบบคอมพิวเตอร์ที่ทันสมัยมาใช้ในการยื่นใบขนสินค้าทางอิเล็กทรอนิกส์และการชำระค่าภาษีอากร การนำระบบบริหารความเสี่ยง (Risk Management) และระบบตรวจสอบหลังการตรวจปล่อย (Post Clearance Audit) มาใช้ในการลดระยะเวลา และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการตรวจปล่อยสินค้า รวมทั้งการแก้ไขกฎ/ระเบียบต่างๆ ให้เอื้อต่อธุรกรรมทางการค้าที่เกิดขึ้นในปัจจุบันแล้วก็ตาม แต่ภาพรวมของกระบวนการศุลกากรในสายตาของผู้ประกอบการและองค์กรการค้าของเอกชนยังเห็นว่า กระบวนการทางศุลกากรของไทยจำเป็นต้องปรับปรุงต่อไป

ทั้งนี้ จากผลสำรวจแนวโน้มทางเศรษฐกิจของบริษัทร่วมทุนญี่ปุ่นในประเทศไทยประจำครึ่งปีแรก พ.ศ. ๒๕๕๙ พบว่า ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งที่นักลงทุนประสบ คือ พิธีการศุลกากรที่ยังไม่เป็นมาตรฐาน มีความล่าช้า นอกจากนี้ จากเอกสารการศึกษาเรื่องความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ (Ease of Doing Business) ของธนาคารโลกปีล่าสุด (พ.ศ. ๒๕๖๐) พบว่า ในส่วนของการค้าระหว่างประเทศ (Trading Across Border) นั้น อันดับของประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ ๕๖ ในขณะที่สิงคโปร์อยู่ในอันดับที่ ๔๑ เกาหลีใต้และญี่ปุ่นอยู่ในอันดับที่ ๓๒ และ ๔๙ ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยังมีโอกาสที่จะพัฒนากระบวนการทางศุลกากรได้อีกมาก

แม้ว่าในหลายภาคส่วนจะต้องการให้กระบวนการทางศุลกากรมีมาตรฐาน โปร่งใส ง่าย เพื่อให้การเคลื่อนย้ายสินค้าเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว แต่จากภายหลังเหตุการณ์การก่อการร้ายที่ประเทศสหรัฐอเมริกา (๙/๑๑ Terrorist) เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔ ทั่วประเทศได้ตระหนักถึงความสำคัญของการปกป้องประเทศ และห่วงโซ่อุปทาน (Logistic Supply Chain) ขณะเดียวกันภัยคุกคามโลกในรูปแบบใหม่ เช่น ภัยธรรมชาติ มลภาวะเป็นพิษ การเคลื่อนย้ายแรงงานผิดกฎหมาย ปัญหาเสพติดและสารเสพติดรูปแบบใหม่ ฯลฯ ได้ทวีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อกระบวนการทางศุลกากรเป็นอย่างมาก ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การจัดส่ง/เชื่อมโยงข้อมูล การตรวจสอบ และกระบวนการตรวจปล่อยทางศุลกากร จำเป็นที่จะต้องให้มีความเข้มงวดและรัดกุมมากยิ่งขึ้นเพื่อให้มั่นใจว่า การเคลื่อนย้ายสินค้านี้ระหว่างประเทศจะไม่ใช่ส่วนที่สนับสนุนให้สินค้าที่ผิดกฎหมายหรือกิจกรรมต่างๆ ที่ไม่ถูกต้องได้อาศัยช่องทางการค้าระหว่างประเทศในการดำเนินการและก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศไทยและประชาคมโลก

ดังนั้น เพื่อให้กรมศุลกากรในฐานะหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญต่อการอำนวยความสะดวกทางการค้าในการเคลื่อนย้ายสินค้านี้ระหว่างประเทศ (Trade Facilitator) และในขณะเดียวกันเป็นหน่วยงานหลักในการบังคับใช้กฎหมายที่กำหนดโดยหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าส่งออก (Enforcing Unit) สามารถปฏิบัติภารกิจในการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation) ควบคู่กับการควบคุมทางศุลกากร (Customs Control) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรได้มีการศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้น อันจะเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติ ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาวิเคราะห์กระบวนการทางศุลกากรของกรมศุลกากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน
๒. เพื่อศึกษาวิเคราะห์มาตรฐานกระบวนการทางศุลกากรที่กำหนดโดยองค์การศุลกากรโลก องค์การระหว่างประเทศ และศุลกากรชั้นนำในต่างประเทศ
๓. เพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรให้มีความเป็นมาตรฐานสากล

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยฉบับนี้ เป็นการวิจัยที่มุ่งเน้นการศึกษาหาแนวทางการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรในภาพรวมและเกี่ยวข้องโดยตรงกับกรมศุลกากรเฉพาะในเรื่องการนำเข้า-ส่งออกเท่านั้น ไม่รวมถึงกระบวนการทางศุลกากรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าผ่านแดน ถ้ายลำ หรือการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากร (เช่น การคืนอากรตามมาตรา ๑๙ ทวิ มาตรการจัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บน/เขตปลอดอากร หรือการชดเชยค่าภาษีอากร) และไม่รวมถึงการศึกษารายละเอียดของกระบวนการทางศุลกากรที่ดำเนินการโดยหน่วยงานอื่น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งผู้วิจัยทำการศึกษาวิเคราะห์โดยอาศัยข้อมูล ทฤษฎีที่ได้จากเอกสารทางวิชาการต่างๆ ทั้งเอกสารภายในประเทศ และต่างประเทศ และ ประสบการณ์ของผู้วิจัย ซึ่งทำงานในกรมศุลกากรมากกว่า ๓๐ ปี ทั้งนี้ จากข้อมูลดังกล่าว ผู้วิจัยจะ ดำเนินการศึกษาระบบข้อมูล โดยอาศัยทฤษฎีเชิงระบบ (System Theory) โดยพิจารณาจากปัจจัย เข้าสู่ระบบ (Input) ขั้นตอน (Process) และผลผลิต (Output) เพื่อหาแนวทางการพัฒนากระบวนการ ทางศุลกากร และข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้

ข้อจำกัดของการวิจัย

การศึกษาระบบฉบับนี้ เป็นการศึกษาในภาพรวม (Macro) ของกระบวนการทางศุลกากร ของกรมศุลกากรเท่านั้น มิได้มุ่งที่จะวิเคราะห์ระบบใดระบบหนึ่ง หรือหน่วยงานภายในกรมศุลกากร หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม การศึกษาอาจมีกรกล่าวถึงกระบวนการฯ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นๆ หากผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบงาน ศุลกากร

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ได้รับทราบและสร้างความเข้าใจกระบวนการทางศุลกากรในภาพรวมของกรม ศุลกากรที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน
๒. ได้แนวทางในการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรนำเข้า-ส่งออก ที่อำนวยความสะดวก ทางการค้าและปกป้องสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำจำกัดความ

ทฤษฎีเชิงระบบ	หมายถึง ทฤษฎีที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่างๆ ที่ เกี่ยวข้องกันเป็นกระบวนการ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ตามที่ ได้กำหนดไว้ โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ ปัจจัย นำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลลัพธ์ (Output) นอกจากนี้ยังมีองค์ประกอบอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ วัตถุประสงค์ (Goals) การส่งข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) การควบคุม (Control) และสิ่งแวดล้อม (Environments)
---------------	--

กระบวนการงาน	หมายถึง กิจกรรมที่เชื่อมโยงกัน เพื่อจุดมุ่งหมายในการส่งมอบ ผลผลิตหรือบริการให้แก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วน เสีย ทั้งภายในและภายนอกส่วนราชการ กระบวนการ ทางศุลกากรในที่นี้ หมายถึง กระบวนการศุลกากรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า-ส่งออก ได้แก่ การยื่นใบขน สินค้า การชำระค่าภาษีอากร การตรวจปล่อยสินค้า และกระบวนการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า-ส่งออก เช่น การขอใบอนุญาต เป็นต้น
การอำนวยความสะดวกทางการค้า	หมายถึง การลดความซับซ้อนและต้นทุนทางธุรกรรมด้านการค้า และการทำให้ผู้ทำการค้ามั่นใจว่า กระบวนการและ กิจกรรมต่างๆดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถคาดเดาได้ โดยอยู่บนพื้นฐานธรรมเนียม ปฏิบัติซึ่งได้รับการยอมรับและเป็นมาตรฐานระดับ นานาชาติ
การควบคุมทางศุลกากร	หมายถึง กิจกรรมทางศุลกากรที่กำหนดขึ้น เพื่อให้มั่นใจว่าการ เคลื่อนย้ายสินค้านี้ระหว่างประเทศเป็นไปตามกฎหมาย ศุลกากรและกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึง ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากร การป้องกัน ปราบปรามการลักลอบ/หลีกเลี่ยงอากรศุลกากร สินค้า ต้องห้าม/ต้องจำกัด

บทที่ ๒

ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางศุลกากร

การวิจัยเรื่องแนวทางการพัฒนากระบวนการทางศุลกากร เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการศุลกากร โดยแบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ

๑. ทฤษฎีและแนวคิด
๒. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

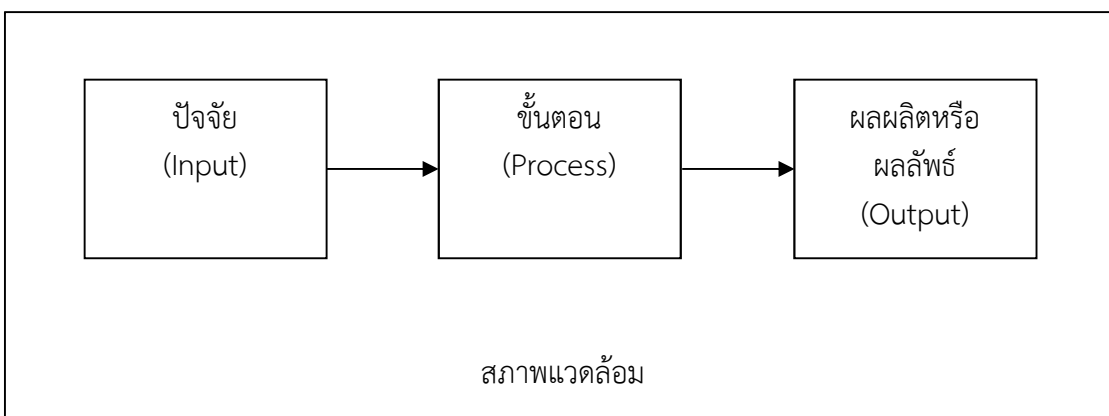
ทฤษฎีและแนวคิด

๑. ทฤษฎีเชิงระบบ (System Theory)

ทฤษฎีเชิงระบบ คือ รูปแบบแนวคิดการจัดการที่มองภาพแบบองค์รวม ซึ่งมีระบบย่อยประกอบอยู่ในระบบใหญ่ มีองค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์กันเป็นกระบวนการ และทำงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเกิดผลลัพธ์ได้ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้

องค์ประกอบหลักของทฤษฎีเชิงระบบ เริ่มต้นจากสิ่งที่ป้อนเข้าไป (Input) ซึ่งหมายถึงปัจจัยต่างๆ อันนำไปสู่การดำเนินงานของระบบ และองค์ประกอบต่อมาคือ ขั้นตอน (Process) หรือวิธีการอันนำไปสู่ผลงานหรือผลผลิตของระบบ (Output) ซึ่งนับเป็นองค์ประกอบสุดท้ายที่จะแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในลักษณะต่างๆ ของระบบ ดังแผนภาพที่ ๒-๑ ซึ่งแสดงถึงระบบหนึ่งที่ประกอบด้วยปัจจัย ขั้นตอน และผลลัพธ์ ซึ่งองค์ประกอบทั้งสามมีความสัมพันธ์กัน จะขาดสิ่งหนึ่งสิ่งใดไม่ได้ ต้องผสมผสานกันอย่างมีเอกภาพจึงจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ตามที่กำหนดไว้

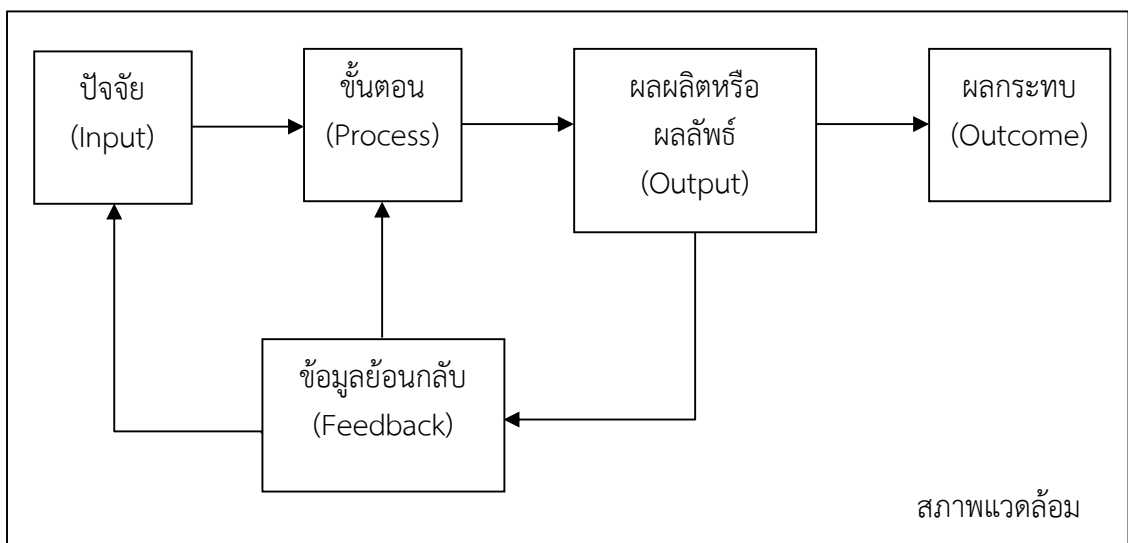
แผนภาพที่ ๒-๑ ความสัมพันธ์ของระบบ



ทฤษฎีเชิงระบบมีความเชื่อว่า ระบบจะต้องเป็นระบบเปิด มีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม โดยได้รับอิทธิพล หรือผลกระทบตลอดเวลาจากสภาพแวดล้อม มีรูปแบบของการจัดลำดับในลักษณะของระบบใหญ่และระบบย่อยที่สัมพันธ์กัน มีรูปแบบของปัจจัยป้อนเข้าและผลผลิตซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลของปฏิสัมพันธ์ที่มีกับสิ่งแวดล้อม โดยเริ่มต้นจากปัจจัย ขั้นตอน และผลผลิตตามลำดับ ทั้งนี้ แต่ละองค์ประกอบของระบบจะต้องมีส่วนสัมพันธ์กันหรือมีผลกระทบต่อกัน กล่าวคือ ถ้าองค์ประกอบของระบบตัวใดตัวหนึ่งเปลี่ยนไป ก็จะมีผลต่อการปรับเปลี่ยนขององค์ประกอบตัวอื่นด้วย นอกจากนี้

ทฤษฎีระบบยังเชื่อในหลักการของการมีเหตุและผลของสิ่งต่างๆ ซึ่งเป็นหลักการทางวิทยาศาสตร์ที่สามารถพิสูจน์ได้ ไม่เชื่อว่าผลของสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งจะเกิดเพียงสาเหตุเดียว และทฤษฎีระบบจะมองทุกอย่างในภาพรวมของทุกองค์ประกอบมากกว่าที่จะมองเพียงส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบ และจะคำนึงถึงผลลัพธ์ของการปฏิบัติมากกว่ากระบวนการในการได้มา ซึ่งผลสุดท้ายที่ได้รับอาจมีผลกระทบตามมาในภายหลัง อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีระบบจะมีกระบวนการในการปรับเปลี่ยนและป้อนข้อมูลย้อนกลับ เพื่อบอกให้รู้ว่าระบบมีการเบี่ยงเบนอย่างไร และควรจะต้องแก้ไขที่องค์ประกอบใดของระบบ ดังแผนภาพที่ ๒-๒

แผนภาพที่ ๒-๒ ทฤษฎีระบบ



การนำเอาทฤษฎีเชิงระบบมาใช้ในการบริหารองค์การ หากนำมาใช้อย่างถูกต้องเหมาะสม ระบบก็จะช่วยให้องค์การมีประสิทธิภาพ แต่หากนำมาใช้ไม่ถูกต้อง หรือองค์ประกอบแต่ละส่วนของระบบไม่สัมพันธ์ก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อองค์การได้ ดังนั้นการนำเอาทฤษฎีระบบมาใช้จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ระบบควบคู่ไปด้วยเพื่อประเมินความมีประสิทธิภาพของระบบงาน ประเมินเวลา ประเมินการใช้งบประมาณ ประเมินความถูกต้องของขั้นตอน และประเมินผลผลิตหรือผลงาน ด้วยเหตุนี้ หากผลผลิตหรือผลงานที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การวิเคราะห์ระบบจะช่วยให้ผู้บริหารทราบว่า ปัญหานั้นเกิดจากองค์ประกอบใดของระบบ มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องหรือไม่อย่างไร ส่วนข้อมูลย้อนกลับจะช่วยให้ทราบถึงประเภทของปัญหาและจุดที่จะต้องได้รับการพัฒนาแก้ไขหรือปรับปรุงให้มากขึ้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จึงอาจสรุปได้ว่า วิธีการเชิงระบบเป็นกระบวนการหนึ่งที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารงานในองค์กรต่างๆ โดยพิจารณาการบริหารในลักษณะองค์รวมที่มีเป้าหมาย ขั้นตอน ระบบย่อย และองค์ประกอบต่างๆที่สัมพันธ์กัน กล่าวคือ มีการปฏิบัติงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเพื่อบรรลุเป้าหมายทางการบริหารร่วมกัน นอกจากนี้ การใช้วิธีการเชิงระบบยังมีประโยชน์ในการประกันว่าการดำเนินงานต่อไปที่วางไว้จะช่วยให้การทำงานตามระบบสามารถบรรลุตามเป้าหมาย โดยใช้เวลา งบประมาณและบุคลากรอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่ามากที่สุด ทั้งยังช่วยป้องกันการลงทุนที่ไม่จำเป็นได้อีกด้วย

๒. อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) (Revised Kyoto Convention)

อนุสัญญาเกียวโต มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า “The International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures, ๑๙๗๔ : Kyoto Convention” และต่อมามีการพัฒนาเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยพิธีการศุลกากรที่เรียบง่ายและสอดคล้องกัน (ฉบับแก้ไข) หรือที่เรียกกันว่าอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) “The Protocol of Amendment to the International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures, ๑๙๙๙ : Revised Kyoto Convention”

อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) จัดทำขึ้นโดยองค์การศุลกากรโลก^๑ สืบเนื่องจากอนุสัญญาเกียวโตมีข้อบกพร่องที่ควรแก้ไข กล่าวคือ บทบัญญัติบางประการล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับการพัฒนาทางการค้าระหว่างประเทศ เทคโนโลยีสารสนเทศ การติดต่อสื่อสาร และการขนส่งในปัจจุบัน อีกทั้งเงื่อนไขของอนุสัญญายังไม่มีสภาพบังคับที่ชัดเจน ไม่มีกระบวนการตรวจสอบติดตามการนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับวงการธุรกิจการค้าระหว่างประเทศมีความต้องการให้อำนวยความสะดวกรวดเร็วในการเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างประเทศ โดยการลดขั้นตอนพิธีการศุลกากรให้เหลือน้อยที่สุด และพัฒนาระบบบริหารศุลกากรให้ทันสมัยสอดคล้องกับความต้องการความรวดเร็วในระบบการค้าระหว่างประเทศและความจำเป็นของภาคอุตสาหกรรม

^๑ องค์การศุลกากรโลก (World Customs Organization: WCO) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ.๒๔๙๖ โดยแรกเริ่มใช้ชื่อว่า “คณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากร (Customs Cooperation Council: CCC)” ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มรัฐอิสระระหว่างประเทศ มีหน้าที่ในการเสริมสร้างและสนับสนุนการดำเนินงานและการบริหารงานของศุลกากรประเทศสมาชิกต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพ ปัจจุบันมีประเทศเข้าร่วมเป็นสมาชิกรวม ๑๘๐ ประเทศ โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๕

องค์การศุลกากรโลก มีสำนักงานเลขาธิการตั้งอยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม มีหน้าที่หลักในการพัฒนาและบริหารเครื่องมือ เพื่อปรับปรุงพิธีการและระบบงานศุลกากรสำหรับเคลื่อนย้ายสินค้าและประชาชนระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกัน นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่พัฒนามาตรฐานระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างประเทศมีความปลอดภัย และช่วยเหลือประเทศสมาชิกปรับปรุงระบบงานศุลกากรให้ทันสมัย ส่งเสริมให้มีความร่วมมือระหว่างศุลกากรประเทศต่างๆ และระหว่างศุลกากรกับภาคเอกชน รวมทั้งจัดให้มีการฝึกอบรมสำหรับภาคเอกชนด้วย

ทั้งนี้ นอกจากวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงพิธีการและวิธีปฏิบัติทางศุลกากรของประเทศต่างๆ ที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการค้าและการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศให้ง่าย สอดคล้องกัน และทันสมัยอย่างต่อเนื่องแล้ว อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ยังได้เพิ่มเติมบทบัญญัติต่างๆ เพื่อให้ตอบสนองต่อสถานการณ์ทางการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันด้วย อาทิ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology: IT) กฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า (Rule of Origin: ROO) เพื่อตอบสนองต่อความต้องการในการค้าระหว่างประเทศและศุลกากรในการอำนวยความสะดวกทางการค้าที่ต้องการลดอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร ให้มีมาตรฐานเหมาะสมในการควบคุมทางศุลกากร และมีการนำเทคนิคที่ทันสมัยมาใช้ในการควบคุมและอำนวยความสะดวกทางการค้าด้วย จึงอาจสรุปได้ว่าวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) คือ การทำให้ศุลกากรสามารถอำนวยความสะดวกทางการค้าได้อย่างสอดคล้องกับการควบคุมทางศุลกากร

อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ประกอบด้วย ๓ ส่วน ได้แก่

๑. ตัวบทอนุสัญญา (Body of the Convention)

เป็นบทบัญญัติขั้นพื้นฐานที่สะท้อนให้เห็นวัตถุประสงค์และหลักการของอนุสัญญาประกอบไปด้วย บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่างๆ ดังนี้

๑.๑ อารัมภบท

๑.๒ ขอบเขตและโครงสร้าง

๑.๓ การบริหารจัดการ

๑.๔ กฎเกณฑ์ในการเข้าเป็นภาคี

๑.๕ กฎเกณฑ์ในการแก้ไขปรับปรุง

๒. ภาคผนวกทั่วไป (General Annexes) เป็นบทบัญญัติที่สะท้อนให้เห็นถึงหน้าที่หลักของศุลกากรตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานและมาตรฐานช่วงปรับเปลี่ยนซึ่งมีฐานะทางกฎหมายเท่ากัน การนำมาตรฐานและมาตรฐานช่วงปรับเปลี่ยนไปใช้ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นในการปรับพิธีการศุลกากรและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องให้ง่ายและสอดคล้องกัน ความแตกต่างระหว่างมาตรฐานและมาตรฐานช่วงปรับเปลี่ยน คือ มาตรฐานช่วงปรับเปลี่ยนจะมีระยะเวลาในการนำไปปฏิบัติที่ยาวกว่า โดยมาตรฐานจะต้องนำไปปฏิบัติภายใน ๓๖ เดือน ขณะที่มาตรฐานช่วงปรับเปลี่ยนจะต้องนำไปปฏิบัติภายใน ๖๐ เดือน ระยะเวลาในช่วงปรับเปลี่ยนได้กำหนดไว้เพื่ออำนวยความสะดวกต่อประเทศภาคีสัญญาในการยอมรับหรือการภาคยานุวัติเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้ และเพื่อให้เวลาในการปรับเปลี่ยนพิธีการและวิธีปฏิบัติของตนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฉบับนี้ ภาคผนวกทั่วไปจะประกอบไปด้วยบทบัญญัติทั้งสิ้น ๑๐ บท ดังนี้

๒.๑ บทที่ ๑ หลักการทั่วไป (General Principles)

๒.๒ บทที่ ๒ คำจำกัดความ (Definitions)

๒.๓ บทที่ ๓ การตรวจปล่อยและพิธีศุลกากรอื่น

(Clearance and Other Customs Formalities)

๒.๔ บทที่ ๔ ค่าภาษีอากร (Duties and Taxes)

๒.๕ บทที่ ๕ การวางหลักประกัน (Security)

๒.๖ บทที่ ๖ การควบคุมทางศุลกากร (Customs Control)

๒.๗ บทที่ ๗ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้

(Application of Information Technology)

๒.๘ บทที่ ๘ ความสัมพันธ์ระหว่างศุลกากรและบุคคลที่สาม

(Relationship between the Customs and Third Parties)

๒.๙ บทที่ ๙ ข้อมูล ข้อตัดสินใจ และคำวินิจฉัยที่จัดทำโดยศุลกากร

(Information, Decisions and Rulings Supplied by the Customs)

๒.๑๐ บทที่ ๑๐ การอุทธรณ์เรื่องศุลกากร (Appeals in Customs Matters)

๓. ภาคผนวกเฉพาะ (Specific Annexes) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับพิธีการศุลกากรเฉพาะด้าน ดังนั้น ในแต่ละภาคผนวกเฉพาะและบทในภาคผนวกจะเกี่ยวข้องกับวิธีปฏิบัติและพิธีการศุลกากรเฉพาะเรื่อง ประกอบด้วย ๑๐ ภาคผนวก ดังนี้

๓.๑ ภาคผนวก เอ ว่าด้วยสินค้ามาถึงอาณาเขตศุลกากร

(Annex A: Arrival of Goods in a Customs Territory)

๓.๒ ภาคผนวก บี ว่าด้วยการนำเข้า (Annex B: Importation)

๓.๓ ภาคผนวก ซี ว่าด้วยการส่งออก (Annex C: Exportation)

๓.๔ ภาคผนวก ดี ว่าด้วยเขตปลอดอากรและคลังสินค้าศุลกากร

(Annex D: Customs Warehouse & Free Zone)

๓.๕ ภาคผนวก อี ว่าด้วยการผ่านแดน (Annex E: Transit)

๓.๖ ภาคผนวก เอฟ ว่าด้วยการผ่านกระบวนการ (Annex F: Processing)

๓.๗ ภาคผนวก จี ว่าด้วยการนำเข้าชั่วคราว (Annex G: Temporary Admission)

๓.๘ ภาคผนวก เอช ว่าด้วยการกระทำผิด (Annex H: Offences)

๓.๙ ภาคผนวก เจ ว่าด้วยพิธีการเฉพาะด้าน (Annex J: Special Procedures)

๓.๑๐ ภาคผนวก เค ว่าด้วยกฎว่าด้วยถิ่นกำเนิด (Annex K: Origin)

ส่วนแนวปฏิบัติ (Guidelines) เป็นคำอธิบายรายละเอียดของมาตรฐาน มาตรฐานช่วงปรับเปลี่ยน วิธีปฏิบัติที่แนะนำที่มีอยู่ในบทบัญญัติของภาคผนวกทั่วไป ภาคผนวกเฉพาะและบทในภาคผนวกเฉพาะ ในอนุสัญญาเกี่ยวโต (ฉบับแก้ไข) จะมีแนวปฏิบัติอยู่ในทุกบทของภาคผนวกทั่วไป และภาคผนวกเฉพาะ อย่างไรก็ตาม แนวปฏิบัติเหล่านี้มิได้เป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญาและไม่มีผลเป็นข้อบังคับทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม นอกจากเป็นคำอธิบายรายละเอียดแล้ว แนวปฏิบัติเหล่านี้ยังให้ตัวอย่างวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดหรือวิธีการนำพิธีการต่างๆ ไปใช้และพัฒนาในอนาคตด้วย ทั้งยังแสดงให้เห็นว่า สิ่งใดที่หน่วยงานศุลกากรสามารถนำมาปฏิบัติให้บรรลุความสำเร็จได้ และมาตรการที่มีมากมายนั้นมีกลไกการทำงานอย่างไร ศุลกากรอาจรับและนำวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดซึ่งเหมาะสมกับบริบทเฉพาะของตนมากที่สุดไปปฏิบัติ แต่หากวิธีปฏิบัตินั้นครอบคลุมการปฏิบัติมากกว่าที่มาตรฐานกำหนดไว้ก็ถือว่าเป็นการอำนวยความสะดวกที่เพิ่มขึ้น

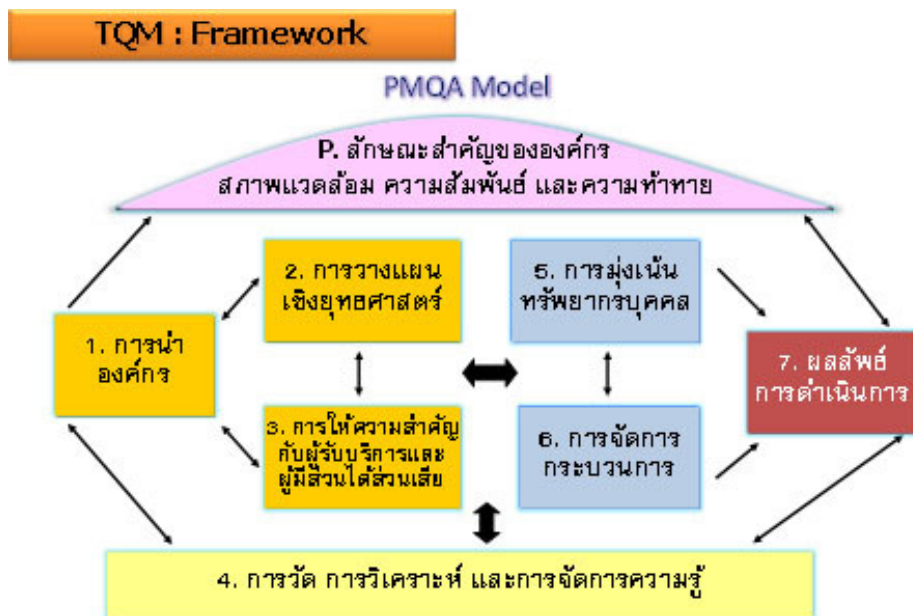
อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ได้รับการรับรองเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๒ และเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อภาคีสมาชิกให้การรับรองครบ ๔๐ ประเทศ ในวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ดำเนินการยื่นภาคยานุวัติสารเข้าเป็นภาคีอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๘ ในระหว่างการประชุมใหญ่ของคณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากร (Customs Co-operation Council Sessions) ประจำปี ๒๕๕๘ ขององค์การศุลกากรโลก ณ กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม โดยนับเป็นภาคีสมาชิกลำดับที่ ๑๐๐

๓. เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

(Public Sector Management Quality Award: PMQA)

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เป็นการนำหลักเกณฑ์และแนวคิดของรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Quality Award: MBNQA) มาปรับใช้ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาระบบราชการไทย เสมือนเป็นเครื่องมือในการประเมินองค์กรด้วยตนเองผ่านการมองภาพองค์รวม ๗ หมวด คือ

แผนภาพที่ ๒-๓ PMQA Model



๑. การนำองค์กร เป็นการประเมินการดำเนินการของผู้บริหารในเรื่องวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ ค่านิยม ความคาดหวังในผลการดำเนินการ การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การสร้างนวัตกรรมและการเรียนรู้ในส่วนราชการ การกำกับดูแลตนเองที่ดี และดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชน

๒. การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการประเมินวิธีการกำหนดและถ่ายทอดประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ กลยุทธ์หลัก และแผนปฏิบัติการราชการ เพื่อนำไปปฏิบัติและวัดผลความก้าวหน้าของการดำเนินการ

๓. การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นการประเมินการกำหนดความต้องการ ความคาดหวัง และความนิยมชมชอบ การสร้างความสัมพันธ์ และการกำหนดปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความพึงพอใจ

๔. การวัด การวิเคราะห์และการจัดการความรู้ เป็นการประเมินการเลือก รวบรวม วิเคราะห์ จัดการ และปรับปรุงข้อมูลและสารสนเทศ และการจัดการความรู้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปรับปรุงผลการดำเนินการขององค์กร

๕. การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล เป็นการประเมินระบบงาน ระบบการเรียนรู้ การสร้างความผูกพันและแรงจูงใจของบุคลากร เพื่อให้บุคลากรพัฒนาตนเองและใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ตามทิศทางองค์กร

๖. การจัดการกระบวนการ เป็นการประเมินการจัดการกระบวนการ การให้บริการ และกระบวนการอื่นที่ช่วยสร้างคุณค่าแก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และกระบวนการสนับสนุน เพื่อให้บรรลุพันธกิจขององค์กร

๗. ผลลัพธ์การดำเนินการ เป็นการประเมินผลการดำเนินการและแนวโน้มของส่วนราชการในมิติด้านประสิทธิภาพ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพ และมีมิติด้านการพัฒนาองค์กร

การประเมินองค์กรด้วยตนเองตามเกณฑ์ PMQA เปรียบเสมือนการตรวจสอบสุขภาพองค์กร ที่จะทำให้ทราบจุดแข็งของหน่วยงานและทราบว่ายังมีโอกาสในการปรับปรุงเรื่องใด โดยทำดีที่สุดแล้ว หน่วยงานจะสามารถจัดทำแผนพัฒนาองค์กรได้อย่างเหมาะสม เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ และยกระดับคุณภาพให้เทียบเท่ามาตรฐานสากลได้

๔. ความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า

(Trade Facilitation Agreement: TFA)

ความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า เป็นความตกลงทางการค้าภายใต้กรอบองค์การการค้าโลก^๒ ที่ถือกำเนิดขึ้นในเดือน เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๖ ระหว่างการประชุมระดับรัฐมนตรีองค์การการค้าโลก (Ministerial Conference) ครั้งที่ ๙ ณ เมืองบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย และเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๗ องค์การการค้าโลกได้มีการประชุมคณะมนตรีในวาระพิเศษ โดยมีฉันทามติเห็นชอบพิธีสารร่างแก้ไขและผนวกความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้าเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงองค์การการค้าโลก โดยมีข้อกำหนดว่า

^๒ องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๘ ตามผลการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย ภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) โดยมีสมาชิกเริ่มแรก ๘๑ ประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกในลำดับที่ ๕๙ เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๓๘ จึงมีสถานะเป็นสมาชิกก่อตั้ง

องค์การการค้าโลก ตั้งอยู่ที่นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยทำหน้าที่กำกับดูแลการค้าระหว่างประเทศในระดับพหุภาคี เป็นเวทีในการเจรจาลดอุปสรรคและข้อกีดกันทางการค้าและจัดทำกฎระเบียบการค้าระหว่างประเทศเพื่อสนับสนุนให้การค้าโลกมีความเสรียิ่งขึ้น บนพื้นฐานของการแข่งขันที่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้ ยังเป็นเวทีในการระงับข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศสมาชิก และเป็นเวทีในการตรวจสอบและทบทวนนโยบายการค้าของประเทศสมาชิกด้วย

ความตกลงดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายเมื่อประเทศสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ หรือ ๑๑๐ ประเทศ จากจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๑๖๔ ประเทศ ให้สัตยาบันยอมรับร่วมกัน

ความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อปรับปรุงระเบียบปฏิบัติในการลดขั้นตอนพิธีการศุลกากรด้านต่างๆ ให้มีความชัดเจน โปร่งใส และเป็นไปในทางเดียวกัน เพื่อลดระยะเวลาและต้นทุนในการตรวจสอบปล่อยสินค้า และอำนวยความสะดวกให้กับการนำเข้า-การส่งออก และการผ่านแดนของสินค้า ซึ่งประเทศไทยได้เล็งเห็นความสำคัญของความตกลงนี้ จึงสนับสนุนและเข้าร่วมการเจรจาโดยตลอด และเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๘ ประเทศไทยได้ดำเนินการให้สัตยาบันแล้ว โดยนับเป็นลำดับที่ ๒๐ และขณะนี้ประเทศไทยแจ้งการให้สัตยาบันแล้วจำนวน ๑๑๒ ประเทศ จึงเป็นผลให้ความตกลงดังกล่าวมีผลบังคับใช้แล้ว

เนื้อหาของความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้าส่วนใหญ่เป็นการปรับปรุง และอธิบายถึงบทบัญญัติของความตกลง GATT ๑๙๙๔ ข้อ ๕ ว่าด้วยเสรีภาพในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ข้อ ๘ ว่าด้วยค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออก และข้อ ๑๐ ว่าด้วยการพิมพ์เผยแพร่การบริหารกฎระเบียบทางการค้า ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายสินค้า การตรวจสอบปล่อยสินค้า และการผ่านแดนของสินค้า ให้มีความสะดวกเร็วขึ้น โดยองค์ประกอบของเนื้อหาแบ่งได้เป็น ๓ ส่วน ดังนี้

๑. Section I เป็นรายละเอียดของบทบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานศุลกากร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า-ส่งออก และการผ่านแดนของสินค้า จำนวน ๑๒ ข้อ (Articles) ดังนี้

- ๑.๑ Article ๑ Publication and Availability of Information
- ๑.๒ Article ๒ Opportunity to Comment, Information before Entry into Force and Consultations
- ๑.๓ Article ๓ Advance Rulings
- ๑.๔ Article ๔ Procedures for Appeal or Review
- ๑.๕ Article ๕ Other Measures to Enhance Impartiality, Non-Discrimination and Transparency
- ๑.๖ Article ๖ Disciplines on Fees and Charges Imposed on or in Connection with Importation and Exportation and Penalties
- ๑.๗ Article ๗ Release and Clearance of Goods
- ๑.๘ Article ๘ Border Agency Cooperation
- ๑.๙ Article ๙ Movement of Goods Intended for Import under Customs Control
- ๑.๑๐ Article ๑๐ Formalities connected with Importation, Exportation and Transit
- ๑.๑๑ Article ๑๑ Freedom of Transit
- ๑.๑๒ Article ๑๒ Customs Cooperation

๒. Section II มีเนื้อหาเกี่ยวกับการปฏิบัติที่เป็นพิเศษและแตกต่างสำหรับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุด โดยกำหนดการจัดกลุ่มประเภทของบทบัญญัติภายใต้ความตกลงฯ ตาม Section I ออกเป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

๒.๑ Category A คือ บทบัญญัติที่พร้อมปฏิบัติทันทีที่ความตกลงฯ มีผลใช้บังคับสำหรับประเทศกำลังพัฒนา และพร้อมที่จะปฏิบัติภายใน ๑ ปีที่ความตกลงฯ มีผลใช้บังคับสำหรับประเทศพัฒนาน้อยที่สุด

๒.๒ Category B คือ บทบัญญัติที่ต้องการระยะเวลาปรับตัวก่อนการปฏิบัติ ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดเวลาที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีได้เอง โดยต้องแจ้งกำหนดเวลาชั่วคราว (Indicative Dates) ในการปรับตัวในวันที่ความตกลงฯ มีผลใช้บังคับ และแจ้งกำหนดเวลาถาวร (Definitive Dates) ภายใน ๑ ปีหลังความตกลงฯ มีผลใช้บังคับ ทั้งนี้การแจ้งกำหนดเวลาถาวรสามารถขยายเวลาออกไปได้อีก และหากประเทศสมาชิกเห็นว่ามีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเวลาที่จะเริ่มปฏิบัติตามพันธกรณีจากที่เคยแจ้งไว้ ต้องแจ้งการขยายเวลาดังกล่าวก่อนครบกำหนดเวลาที่ได้แจ้งไว้แล้ว

๒.๓ Category C คือ บทบัญญัติที่ต้องการความช่วยเหลือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติ โดยต้องแจ้งกำหนดเวลาชั่วคราวในการปฏิบัติตามความตกลงฯ พร้อมแจ้งรายละเอียดของข้อมูลความช่วยเหลือที่ต้องการในวันที่ความตกลงฯ มีผลใช้บังคับ และ ๑ ปีหลังจากความตกลงฯ มีผลใช้บังคับ ต้องแจ้งการจัดการเรื่องความช่วยเหลือกับผู้ให้ความช่วยเหลือ และอีก ๑๘ เดือนต่อมาต้องรายงานความคืบหน้าเรื่องความช่วยเหลือดังกล่าว พร้อมแจ้งกำหนดเวลาถาวรในการปฏิบัติตามพันธกรณี

๒.๔ นอกจากนี้ องค์การการค้าโลกได้กำหนดระยะเวลาผ่อนผันสำหรับการปฏิบัติตามความตกลงฯ เรื่องความเข้าใจว่าด้วยกฎและกระบวนการที่ใช้กับการระงับข้อพิพาทไว้ ดังนี้

๒.๔.๑ ในระยะเวลา ๒ ปีภายหลังจากที่ความตกลงฯ มีผลบังคับใช้ บทบัญญัติภายใต้ข้อ ๒๒ และ ๒๓ ของ GATT ๑๙๙๔ ตามที่ระบุและมีความเข้าใจว่าด้วยกฎและกระบวนการที่ใช้กับการระงับข้อพิพาท จะไม่ถูกนำมาใช้กับการระงับข้อพิพาทต่อสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา ในส่วนของบทบัญญัติที่สมาชิกกำหนดให้เป็น Category A

๒.๔.๒ ในระยะเวลา ๖ ปีภายหลังจากที่ความตกลงฯ มีผลบังคับใช้ บทบัญญัติภายใต้ข้อ ๒๒ และ ๒๓ ของ GATT ๑๙๙๔ ตามที่ระบุและมีความเข้าใจว่าด้วยกฎและกระบวนการที่ใช้กับการระงับข้อพิพาท จะไม่ถูกนำมาใช้กับการระงับข้อพิพาทต่อสมาชิกที่เป็นประเทศพัฒนาน้อยที่สุด ในส่วนของบทบัญญัติที่สมาชิกกำหนดให้เป็น Category A

๒.๔.๓ ในระยะเวลา ๘ ปีภายหลังจากการปฏิบัติตามบทบัญญัติใน Category B และ Category C สำหรับประเทศพัฒนาน้อยที่สุด บทบัญญัติภายใต้ข้อ ๒๒ และ ๒๓ ของ GATT ๑๙๙๔ ตามที่ระบุและมีความเข้าใจว่าด้วยกฎและกระบวนการที่ใช้กับการระงับข้อพิพาท จะไม่ถูกนำมาใช้กับการระงับข้อพิพาทต่อสมาชิกที่เป็นประเทศพัฒนาน้อยที่สุด ในส่วนของบทบัญญัติดังกล่าว

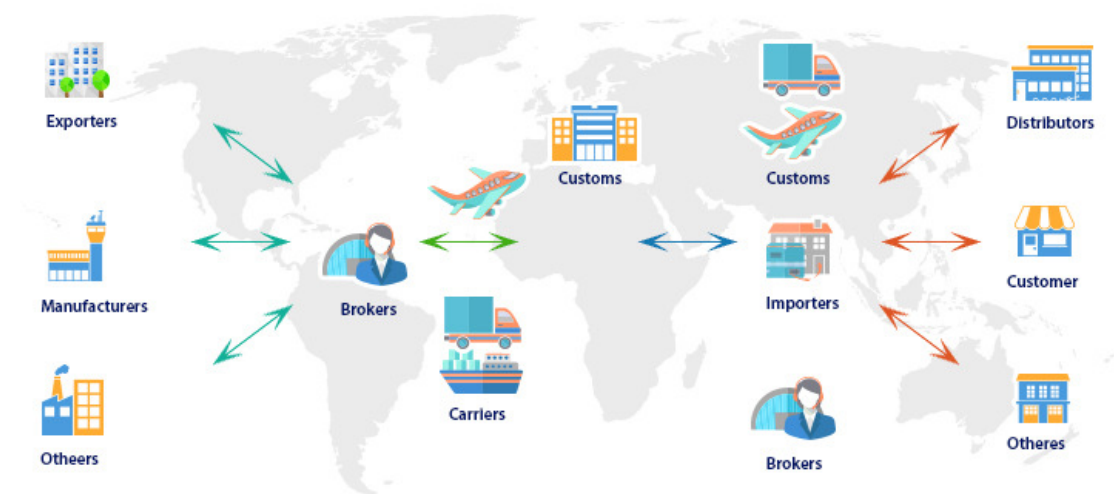
๓. Section III มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Committee on Trade Facilitation) และคณะกรรมการอำนวยความสะดวกทางการค้าแห่งชาติ (National Committee on Trade Facilitation: NCTF)

๕. การเสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยในห่วงโซ่อุปทาน (SAFE Framework of Standard)

SAFE Framework of Standard เป็นเครื่องมือหนึ่งขององค์การศุลกากรโลก ที่ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างความมั่นคงและอำนวยความสะดวกทางการค้าระหว่างประเทศ และเสริมสร้างความปลอดภัยทางการค้าจากการถูกคุกคามทางการก่อการร้าย โดยมีหลักการสำคัญ ๒ ประการ คือ ความร่วมมือระหว่างศุลกากรกับศุลกากร (Customs-to-Customs) และความร่วมมือระหว่างศุลกากรกับผู้ประกอบการ (Customs-to-Business)

ความร่วมมือระหว่างศุลกากรกับศุลกากร ส่งผลให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างถูกต้อง และเหมาะสมระหว่างหน่วยงาน สามารถจัดการกับความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังช่วยส่งเสริมการดำเนินงานของศุลกากรในการปรับปรุงและควบคุมขั้นตอนต่างๆ ตลอดห่วงโซ่อุปทาน รวมถึงจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย

แผนภาพที่ ๒-๔ Logistic Supply Chain



ส่วนความร่วมมือระหว่างศุลกากรกับผู้ประกอบการ ได้มีการกำหนดโครงการ Authorized Economic Operator (AEO) ขึ้นเป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อเป็นการรับรองผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายสินค้าตลอดห่วงโซ่อุปทาน ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ผู้ผลิต ผู้นำของเข้า ผู้ส่งออก ตัวแทนออกของ ผู้ขนส่ง ผู้รวบรวม คนกลาง ผู้ประกอบการท่าเรือหรือท่าอากาศยาน ผู้ประกอบกิจการท่ารถ ผู้ประกอบการคลังสินค้า ตลอดจนผู้จัดจำหน่าย ว่าได้มีการดำเนินงานตามมาตรฐานขององค์การศุลกากรโลกในเรื่องการรักษาความปลอดภัย

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กชกร ว่องมงคลเดช^๓ ทำการวิเคราะห์การบริหารจัดการด้วยระบบศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์ของกรมศุลกากร เพื่อศึกษาปัญหาแนวทางการเพิ่มศักยภาพและแนวโน้มของการบริหารจัดการ พบว่าปัญหาที่สำคัญ คือ การขาดการประเมินผลแผนในการนำระบบศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์มาให้บริการแนวทางการเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการคือผู้บริหารของกรมศุลกากรควรกำหนดแผนและมาตรการที่ชัดเจนและต่อเนื่อง ส่วนภาพแนวโน้มในการบริหารจัดการในอนาคต คือ ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้วยระบบศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์ของกรมศุลกากรในอนาคตจะมีแนวโน้มสูงกว่าในปัจจุบัน

สุนีย์รัตน์ กิตติกาญจนรักษ์^๔ ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารมาใช้ในการผ่านพิธีการนำเข้า ณ สำนักงานศุลกากรท่าเรือกรุงเทพ จากเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ปฏิบัติงานที่สำนักงานศุลกากรท่าเรือกรุงเทพ พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารมาใช้ คือ ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ ได้แก่ นโยบายและกลยุทธ์ระบบภายในองค์กร ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ งบประมาณ ประชาสัมพันธ์ การติดตามประเมินผล และภาวะผู้นำ ปัจจัยด้านบุคลากร ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจ บทบาทเจ้าหน้าที่ทัศนคติและการมีส่วนร่วม ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชน วัฒนธรรมองค์กร/ค่านิยมร่วม และการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น และได้เสนอแนะแนวทางในการที่จะปรับปรุงให้การใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารเกิดผลสำเร็จ ทั้งนี้ ในด้านบริหารจัดการควรกำหนดกฎระเบียบโดยจัดทำเป็นคู่มือการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน จัดหาเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยผลักดันพิธีการนำเข้า-ส่งออกให้เข้าสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารอย่างเต็มรูปแบบ ในด้านบุคลากร ควรให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานผ่านพิธีการนำเข้าด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารได้เรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ๆ และวิธีการทำงานเป็นทีม สร้างจิตสำนึกที่ดีต่อผู้ประกอบการ มีความสุจริตและด้านสภาพแวดล้อม ควรประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ความร่วมมือกันแก้ไขปัญหาและดำเนินการในแนวทางเดียวกัน ตลอดจนมีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง

^๓ กชกร ว่องมงคลเดช. “การวิเคราะห์การบริหารจัดการด้วยระบบศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์ของกรมศุลกากร”. (วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๒). อ้างถึงใน สุระพรรณ จุลสุวรรณ. “แนวทางการพัฒนาด่านชายแดนสะเดา”. (รายงานการวิจัย, กองทุนวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา, กรกฎาคม ๒๕๕๘). หน้า ๓๑.

^๔ สุนีย์รัตน์ กิตติกาญจนรักษ์. “ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารมาใช้ในการผ่านพิธีการนำเข้า ณ สำนักงานศุลกากรท่าเรือกรุงเทพ จากเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ปฏิบัติงานที่สำนักงานศุลกากรท่าเรือกรุงเทพ”. (วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๓). อ้างถึงใน สุระพรรณ จุลสุวรรณ. “แนวทางการพัฒนาด่านชายแดนสะเดา”. (รายงานการวิจัย, กองทุนวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา, กรกฎาคม ๒๕๕๘). หน้า ๓๒.

เพ็ญกมล ประเสริฐกุล^๕ ศึกษาแนวทางการพัฒนาพิธีการศุลกากรด้านการนำเข้า-ส่งออก เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน จากการศึกษาพบว่ากระบวนการพิธีการศุลกากรการนำเข้า และส่งออกนั้น นอกจากกระบวนการภายในของกรมศุลกากรที่ใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์แล้ว ยังมีระบบของหน่วยงานอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยมีทั้งระบบเอกสารและระบบอิเล็กทรอนิกส์ เช่น การขออนุญาต หรือการส่งข้อมูลต่างๆ ที่ยังไม่สามารถทำให้ระบบเป็นหนึ่งเดียวกันได้ เกิดความซ้ำซ้อน ดังนั้น เพื่อให้ระบบมีความเชื่อมโยงกัน และการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน ลดต้นทุนและระยะเวลาการดำเนินการให้กับผู้ประกอบการ หน่วยงานภาครัฐควรมีการบูรณาการในด้านระบบและการบริหารจัดการให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน มีการเชื่อมโยงข้อมูลและพัฒนาระบบเทคโนโลยีให้ เป็นไปตามกรอบความร่วมมือของ National Single Window ของประเทศ เพื่อให้ในปี ๒๕๕๘ ระบบอิเล็กทรอนิกส์พิธีการศุลกากรของไทยสามารถเชื่อมโยงกับระบบ ASEAN Single Window ของอาเซียนได้

นายไพศาล ชื่นจิตร^๖ ศึกษาแนวทางการอำนวยความสะดวกและควบคุมการตรวจปล่อยสินค้าขาเข้าทางเรือ พบว่าปัญหาต่างๆ ของระบบพิธีการและการตรวจปล่อยสินค้าขาเข้าที่ทำเรือแหลมฉบังสามารถปรับเปลี่ยนและพัฒนาให้เกิดความสมดุล เพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวกทางการค้าได้เพิ่มขึ้น สามารถควบคุมมิให้เกิดช่องว่างเกิดความรั่วไหลของค่าภาษีอากร และสามารถปกป้องสังคมจากยาเสพติด สินค้าอันตราย และสินค้าไม่มีคุณภาพตามมาตรฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการลดปริมาณสินค้าขาเข้าที่ต้องเปิดตรวจ หรือตรวจสอบโดยการเอกซเรย์ (Red Line) ลงให้เหลือ ๒๐ เปอร์เซ็นต์ของจำนวนใบขนสินค้าขาเข้าทั้งหมด เพื่อเพิ่มปริมาณสินค้าขาเข้าที่ได้รับการยกเว้นการตรวจ (Green Line) เพื่อลดเวลา เพิ่มความสะดวก รวดเร็ว และลดค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบการ ทั้งนี้ อาจเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) ในระบบการสำแดงสินค้าขาเข้า ทั้ง Central Profile และ Local Profile โดยเน้นข้อมูลการข่าว (Intelligence) แนวโน้มในการกระทำความผิด (Offence Trend) และข้อมูลการจับกุมภาคสนามจากทุกหน่วยงาน และเพิ่มกระบวนการบริหารความเสี่ยงจากฐานข้อมูลบัญชีสินค้าสำหรับเรือ (Manifest) โดยการวิเคราะห์ข้อมูลที่ส่งเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากรล่วงหน้าก่อนเรือมาถึงโดยกำหนดเงื่อนไข Local Profile ในการกำหนดเป้าหมาย (Targeting) สำหรับ Shipment ที่มีความเสี่ยง เพื่อนำตู้คอนเทนเนอร์เป้าหมายไปทำการ X-Ray เมื่อเรือมาถึง ก่อนที่ผู้นำเข้าจะจัดทำใบขนสินค้าชำระค่าภาษีอากร และนำสินค้าออกไปจากอู่เรือ หากพบความผิดปกติ จะต้องรอเปิดตรวจทางกายภาพต่อหน้าผู้นำเข้าหรือตัวแทนต่อไป

^๕ เพ็ญกมล ประเสริฐกุล. “การพัฒนาพิธีการศุลกากรด้านการนำเข้า-ส่งออกเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน”. (รายงานส่วนบุคคลในโครงการพัฒนานักบริหารการเปลี่ยนแปลง รุ่นใหม่ (นปร.) รุ่นที่ 6. กันยายน ๒๕๕๗). หน้า ๓๔ - ๓๕.

^๖ ไพศาล ชื่นจิตร. “แนวทางการอำนวยความสะดวกและควบคุมการตรวจปล่อยสินค้าขาเข้าทางเรือ”. (เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๖). หน้า ๖๐ - ๖๓.

อย่างไรก็ตาม การอำนวยความสะดวกในขั้นตอนพิธีการก่อนการตรวจปล่อย (Pre-Clearance Control) อาจมีช่องว่างที่สินค้าบาง shipment มีการสำแดงเท็จเป็นเหตุให้ค่าภาษีอากรขาดได้ จึงควรเพิ่มประสิทธิภาพการควบคุมภายหลังการตรวจปล่อย (Post-Clearance Control) เพิ่มขึ้น โดยการทบทวนภายหลังการตรวจปล่อย (Post Review) การตรวจสอบภายหลังการตรวจปล่อย ณ สถานประกอบการ (Post Audit) และการตรวจค้นโดยใช้หมายศาล (Investigation) เพื่ออุดช่องว่างดังกล่าว นอกจากนี้ กรมศุลกากรอาจเปลี่ยนระบบการตรวจสินค้าจากเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเพียงคนเดียว (Single Officer) เป็นแบบทีม (Teamwork) โดยมีหัวหน้าทีมควบคุมการตรวจเพื่อปรึกษาหารือ ระดมความคิดเห็น ระดมความรู้ และประสบการณ์ในการตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความรอบคอบ มีประสิทธิภาพ และเป็นการฝึกฝนถ่ายทอดประสบการณ์ให้แก่เจ้าหน้าที่รุ่นใหม่ด้วย

คณะทำงานศึกษาและเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน^๗ ได้เสนอแนวคิดการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน (Coordinated Border Management: CBM) ซึ่งเป็นแนวทางความร่วมมือระหว่างหน่วยงานชายแดนทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการเคลื่อนย้ายสินค้าและการเดินทาง โดยแบ่งความร่วมมือเป็น ๓ ระดับ คือ ภายในหน่วยงาน ระหว่างหน่วยงาน และระหว่างประเทศ ซึ่งระดับระหว่างประเทศยังสามารถแบ่งออกได้อีก ๓ ระดับ คือ ความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างเจ้าหน้าที่ตามแนวชายแดน ความร่วมมือแบบทวิภาคีกับประเทศเพื่อนบ้าน และความร่วมมือแบบพหุภาคีในเรื่องการบริหารจัดการชายแดน โดยมีวิธีดำเนินการ ๓ วิธี คือ การดำเนินการร่วมกัน ณ จุดควบคุมบริเวณชายแดน การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศร่วมกัน และการเผยแพร่องค์ความรู้และการมีหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกัน อย่างไรก็ตาม แนวคิดการบริหารจัดการชายแดนร่วมกันยังมีข้อจำกัดและความท้าทายหลายประการ อาทิ ความหลากหลายของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามแนวชายแดน ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณและด้านบุคลากร ความร่วมมือภายในและระหว่างประเทศ การปรับใช้มาตรฐานสากล ความโปร่งใสของกฎหมาย กฎระเบียบ และพิธีการ รวมทั้งการประสานความร่วมมือในการควบคุมกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศคู่ค้า

นางชลิตา พันธุ์กระวี^๘ ศึกษาแนวทางการเชื่อมโยงและบูรณาการข้อมูลภาครัฐในการให้บริการด้านการนำเข้า – ส่งออก และเสนอแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการยื่นคำขอผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ระหว่างภาคเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ หรือการส่งผ่านข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง โดยกำหนดให้ใช้มาตรฐานข้อมูลที่เป็นสากล แต่พัฒนากระบวนการอย่างง่ายทางอิเล็กทรอนิกส์ที่มีการตอบรับอัตโนมัติที่เอื้อต่อการอำนวยความสะดวกทางการค้า และสอดคล้องกับระบบงานที่ภาคเอกชนมีอยู่แล้วและประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย เช่น National Contact Information System (NCIS) สำหรับการยื่นเอกสารตามแบบฟอร์มย่อยของแต่ละหน่วยงาน โดย

^๗ คณะทำงานศึกษาและเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน. “รายงานผลการศึกษาดูงานการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน (Coordinated Border Management: CBM)”. กันยายน ๒๕๕๗. หน้า ๖๗ – ๖๙.

^๘ ชลิตา พันธุ์กระวี. “แนวทางการเชื่อมโยงและบูรณาการข้อมูลภาครัฐในการให้บริการด้านการนำเข้า – ส่งออก”. (เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๗). หน้า ๗๔.

ลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Digital Signature) และนำเทคโนโลยี Trust electronic Document Authority (TeDA) ซึ่งเป็นการจัดเก็บเอกสารอิเล็กทรอนิกส์แบบถาวรมาใช้ โดยจัดตั้งระบบรับรองและจัดเก็บเอกสาร ด้วยเทคโนโลยีโครงสร้างพื้นฐานกุญแจสาธารณะ (Public Key Infrastructure: PKI) ในการยืนยันตัวบุคคลทางอิเล็กทรอนิกส์ ร่วมกับการบริหารจัดการเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ โดยจัดเก็บเป็นฐานข้อมูลกลางของประเทศ (Data Center) ส่วนการส่งผ่านข้อมูลต่อเชื่อมโยงไปยังประเทศคู่ค้าหรือการจัดทำใบขนสินค้าในกระบวนการศุลกากรไร้เอกสาร ให้ทำการเชื่อมโยงข้อมูลในระบบ National Single Window (NSW) อย่างเต็มรูปแบบ อีกทั้ง ควรจัดให้มีหน่วยงานที่ทำงานร่วมกันแบบบูรณาการภายใต้คณะกรรมการชุดเดียวในการกำกับดูแลมาตรฐานการจัดทำข้อมูล และบริหารจัดการฐานข้อมูลของชาติเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ

สรุป

จากทฤษฎี แนวคิด และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนได้นำมาสังเคราะห์และบูรณาการเข้าด้วยกัน เพื่อนำมาเป็นข้อสรุปในการศึกษาวิจัยฉบับนี้ กล่าวคือ ในการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรด้านการนำเข้า-ส่งออก เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศไทยนั้น จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับ

๑. สภาพแวดล้อม ทั้งสภาพแวดล้อมภายใน (เกี่ยวข้องกับปัจจัย (Input)) และสภาพแวดล้อมภายนอก ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และเทคโนโลยี ซึ่งจะมีผลกระทบต่อ การดำเนินงานของกรมศุลกากร

๒. ปัจจัย (Input) ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญ ได้แก่ กฎหมาย/ระเบียบปฏิบัติ โครงสร้างองค์กรและหน่วยงานที่รับผิดชอบ ระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ และปัจจัยทรัพยากร (Resources) ที่สำคัญได้แก่ บุคลากร งบประมาณ เครื่องมือ/อุปกรณ์ต่างๆที่ใช้ในการทำงาน

๓. ขั้นตอน (Process) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุภารกิจและวิสัยทัศน์ของกรมศุลกากร ที่มุ่งสู่ “องค์กรที่มุ่งมั่นให้บริการศุลกากรที่เป็นเลิศ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของเศรษฐกิจไทย และเชื่อมโยงการค้าโลก”

ทั้งนี้ ผลผลิต (Output) ของหน่วยงานซึ่งมีได้เป็นผลผลิตในลักษณะการผลิตสินค้า (Goods) แต่เป็นผลผลิตในรูปของการให้บริการทางศุลกากร (Service) โดยการจัดทำกระบวนการทางศุลกากรเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นอกจากนี้ กระบวนการทางศุลกากรควรเป็นกระบวนการที่เรียบง่ายและเป็นมาตรฐานสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะความตกลงภายใต้กรอบองค์การศุลกากรโลก และองค์การการค้าโลก ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า ให้สินค้าเข้า-ออกสามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างสะดวกรวดเร็ว และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมทางศุลกากรได้อย่างมีประสิทธิภาพในขณะเดียวกัน

บทที่ ๓

การวิเคราะห์กระบวนการทางศุลกากร

กรมศุลกากรเป็นหน่วยงานภาครัฐ สังกัดกระทรวงการคลัง ซึ่งปฏิบัติภารกิจหลักเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรจากการนำสินค้าเข้าและส่งออก การป้องกันและปราบปรามการกระทำ ความผิดทางศุลกากร โดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการเสนอแนะนโยบายการจัดเก็บภาษีอากรต่อกระทรวงการคลัง การส่งเสริมและสนับสนุนการผลิตและการส่งออก และการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศและ ประชาชน โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร และ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
๒. เสนอแนะเพื่อกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีอากรในทางศุลกากรต่อกระทรวง
๓. ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมการผลิตและการส่งออกโดยมาตรการทางภาษีอากร
๔. ป้องกันและปราบปรามการกระทำ ความผิดทางศุลกากร
๕. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่ กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

กรมศุลกากรแบ่งโครงสร้างตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมศุลกากร กระทรวงการ คลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดและแบ่งส่วนราชการ ตามกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ ออกเป็น ๒๐ สำนัก/สำนักงาน และ ๓ กลุ่มงาน ดังนี้

๑. สำนักบริหารกลาง
๒. สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล
๓. สำนักกฎหมาย
๔. สำนักแผนและการต่างประเทศ
๕. สำนักพิกัดอัตราศุลกากร
๖. สำนักมาตรฐานพิธีการและราคาศุลกากร
๗. สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
๘. สำนักสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร
๙. สำนักตรวจสอบอากร
๑๐. สำนักสืบสวนและปราบปราม
๑๑. สำนักงานศุลกากรกรุงเทพ
๑๒. สำนักงานศุลกากรท่าเรือกรุงเทพ
๑๓. สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าลาดกระบัง
๑๔. สำนักงานศุลกากรท่าเรือแหลมฉบัง

๑๕. สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ
๑๖. สำนักงานศุลกากรตรวจของผู้โดยสารท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ
๑๗. สำนักงานศุลกากรภาคที่ ๑
๑๘. สำนักงานศุลกากรภาคที่ ๒
๑๙. สำนักงานศุลกากรภาคที่ ๓
๒๐. สำนักงานศุลกากรภาคที่ ๔
๒๑. กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
๒๒. กลุ่มตรวจสอบภายใน
๒๓. กลุ่มที่ปรึกษาการศุลกากรในต่างประเทศ

การวิเคราะห์กระบวนการทางศุลกากรสำหรับการนำเข้า/ส่งออกในที่นี้ จะเป็นการพิจารณาโดยอาศัยทฤษฎีระบบ (System Theory) และเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) เป็นหลัก โดยเริ่มจากการวิเคราะห์จากสภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment) ปัจจัยนำเข้าต่างๆ (Input) และขั้นตอน (Process) ทั้งการออกแบบกระบวนการงานทางศุลกากร การจัดการและการนำกระบวนการงานไปปฏิบัติ การปรับปรุงกระบวนการงานและผลผลิต (ซึ่งรวมถึงการจัดการนวัตกรรม) เพื่อพิจารณาว่าปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นนั้น ส่งผลกระทบอย่างไรต่อการให้บริการทางศุลกากรสำหรับการนำเข้า/ส่งออกสินค้า รวมทั้งปัญหา/สิ่งท้าทายสำหรับปัจจัยดังกล่าวที่มีต่อการพัฒนากระบวนการงานทางศุลกากรสำหรับการนำเข้า/ส่งออก

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment)

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการงานทางศุลกากรสำหรับการศึกษาวิจัยฉบับนี้ จะใช้การวิเคราะห์โดยนำหลักของ SWOT Analysis^๑ มาใช้ โดยพิจารณาจากปัจจัยด้านการเมือง/นโยบายรัฐ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านสังคม และปัจจัยด้านเทคโนโลยี หรือ “PEST”^๒ ดังปรากฏตามตารางต่อไปนี้

^๑ SWOT ย่อมาจาก Strength, Weakness, Opportunity และ Threat ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินสถานการณ์ ช่วยให้ผู้บริหารกำหนดจุดแข็งและจุดอ่อนจากสภาพแวดล้อมภายใน โอกาสและอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอก ตลอดจนผลกระทบที่มีศักยภาพจากปัจจัยเหล่านี้ต่อการทำงานขององค์กร

^๒ PEST ย่อมาจาก Politic, Economic, Social และ Technology ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อองค์กรทั้งทางบวก และทางลบ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์จากสภาพแวดล้อมภายนอก ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมหรือที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงาน

ตารางที่ ๓-๑ ตารางแสดงการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก ที่มีผลต่อการนำเข้า/ส่งออก ตามหลักของ SWOT Analysis

ปัจจัย	โอกาส (Opportunity)	ภัยคุกคาม (Threat)
การเมือง/ นโยบายรัฐ	นโยบายรัฐที่สนับสนุนให้องค์กรพัฒนาปรับปรุงกระบวนการทางศุลกากรเพิ่มเสริมสร้างศักยภาพทางการแข่งขันของประเทศ ยุทธศาสตร์ภาครัฐที่ผลักดันให้องค์กรมีภารกิจเพิ่มมากขึ้น อาทิ การเร่งรัดโครงการ National Single Window (NSW) โครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) โครงการเพิ่มศักยภาพท่าอากาศยานดอนเมือง เป็นต้น	นโยบายจำกัดกำลังคนภาครัฐ นโยบายจำกัดงบประมาณประจำปี
เศรษฐกิจ	ความร่วมมือทางศุลกากรและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เสริมสร้างการอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายสินค้า	แนวคิดในการคุ้มครองผลประโยชน์ภายในประเทศ เริ่มเข้ามีบทบาทแทนแนวคิดเรื่องการค้าเสรี โดยใช้มาตรการ Non-Tariff Barrier
สังคม		สังคมคาดหวังและต้องการให้องค์กรดำเนินงานด้วยความโปร่งใสเป็นธรรม และรวดเร็ว
เทคโนโลยี	องค์กรสามารถนำเทคโนโลยีต่างๆ อาทิ Internet, Cloud, Network ฯลฯ มาใช้งานได้หลากหลายมากขึ้น โดยมีต้นทุนที่ต่ำลง แต่มีประสิทธิภาพมากขึ้น	อาชญากรรมทางไซเบอร์และการแฮกข้อมูลมีเพิ่มมากขึ้น

จากตารางการวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกทั้งด้านการเมือง/นโยบายรัฐ เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี มีผลกระทบต่อการทำงานของกรมฯ ทั้งในทางบวกและทางลบ ดังนั้น กรมศุลกากรจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยต่างๆ ดังกล่าว โดยนำปัจจัยด้านโอกาสมาใช้เป็นเครื่องมือหรือยุทธศาสตร์ในการเพิ่มประสิทธิภาพ ขณะที่หาวิธีการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อลดผลกระทบจากภัยคุกคามต่างๆ

การวิเคราะห์ด้านปัจจัย (Input)

การวิเคราะห์ด้านปัจจัย เป็นการวิเคราะห์ทรัพยากร (Input) ต่างๆ ที่หน่วยงานมีอยู่ เพื่อนำทรัพยากรเหล่านั้น มาใช้ในการสร้างผลผลิต (Output) เพื่อตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้ การวิเคราะห์ด้านปัจจัย ประกอบด้วย

๑. ปัจจัยด้านกฎ/ระเบียบเพื่อรองรับการดำเนินงานทางศุลกากร

ตารางที่ ๓-๒ ตารางแสดงปัจจัยด้านกฎ/ระเบียบที่สำคัญ ซึ่งมีผลต่อการดำเนินงานของกรมศุลกากร ด้านการนำเข้า/ส่งออก

ด้าน	กฎหมาย/กฎระเบียบ/ข้อบังคับ
๑. การปฏิบัติงานตามพันธกิจ	๑. พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ๒. พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ (ฉบับล่าสุด) ๓. ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร และที่แก้ไขเพิ่มเติม ๔. พระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๔ ๕. กฎหมายและพระราชบัญญัติของส่วนราชการอื่นๆ โดยกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการกำกับ ควบคุมและห้ามการนำเข้ามาในราชอาณาจักรและส่งออกนอกราชอาณาจักร อาทิ <ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ - พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ - พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ - พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ - พระราชบัญญัติไฟ พ.ศ. ๒๔๘๖ - พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ - ประมวลรัษฎากร พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ - พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ - พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า ของกระทรวงพาณิชย์ - พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ - พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๓๐ - พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ - พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐

ตารางที่ ๓-๒ ตารางแสดงปัจจัยด้านกฎ/ระเบียบที่สำคัญ ซึ่งมีผลต่อการดำเนินงานของกรมศุลกากร
ด้านการนำเข้า/ส่งออก (ต่อ)

ด้าน	กฎหมาย/กฎระเบียบ/ข้อบังคับ
	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ.๒๕๔๒ - พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ - พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๑๘ - พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๔๙๙ - พระราชบัญญัติวิเทศศุลกากร พ.ศ. ๒๔๙๘ - พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒ - พระราชบัญญัติมาตรฐานชั่ง ตวง วัด พ.ศ. ๒๕๔๒ - พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ - พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ - พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ - พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๓๑ - พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๓๕ - พระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นต้น
<p>๒. การกำกับดูแล กิจการบ้านเมืองที่ดี</p>	<ol style="list-style-type: none"> ๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ๒. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ๓. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ๔. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ๕. ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. ๒๕๔๔ ๖. ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน พ.ศ. ๒๕๔๖
<p>๓. ด้านบุคลากร</p>	<ol style="list-style-type: none"> ๑. พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ๒. พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ๓. พระราชบัญญัติเงินเดือนของข้าราชการผู้ถูกสั่งพักราชการ พ.ศ. ๒๕๐๒
<p>๔. การให้บริการ ข้อมูล</p>	<p>พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๐</p>

ทั้งนี้ กฎหมายสำคัญที่จะมีผลต่อการดำเนินงานของกรมศุลกากร ในอนาคตอันใกล้นี้ คือ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยจะมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด ๑๘๐ วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กล่าวคือ จะเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงในเรื่องต่างๆ ที่พระราชบัญญัติศุลกากรฉบับเดิมซึ่งใช้บังคับมาเป็นเวลานานและมีบทบัญญัติบางเรื่องล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน อีกทั้งยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวหลายฉบับ ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบกับ การค้าและการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศได้พัฒนาและขยายตัวมากขึ้น ทำให้มีความจำเป็นต้องปรับปรุงการดำเนินพิธีการศุลกากรและการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล อันจะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ มีการแก้ไขหลายประการที่มีผลกระทบต่อกระบวนการศุลกากรที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า/ส่งออก อาทิ การกำหนดระยะเวลาในการประเมินอากร การกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาอุทธรณ์ องค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จำนวนคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่อาจเพิ่มเติมได้หากมีเหตุจำเป็น กำหนดระยะเวลาของของผ่านแดน/ถ่ายลำที่ไม่ต้องเสียอากร คำจำกัดความของการถ่ายลำ การกำหนดกรอบระยะเวลาการตรวจสอบหลังการตรวจปล่อย (Post Audit) ไม่เกิน ๕ ปี นับแต่วันที่นำของเข้าหรือส่งของออก การแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอัตราโทษโดยให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจตามความร้ายแรงของการกระทำความผิด เป็นต้น

๒. ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กรและหน่วยงานรับผิดชอบ

หน่วยงานภายในกรมศุลกากรสามารถแบ่งออกเป็น ๔ กลุ่มหลัก กล่าวคือ หน่วยงานที่ขึ้นตรงต่ออธิบดี หน่วยงานทางวิชาการ หน่วยงานปฏิบัติ และสำนักงานศุลกากรภาคซึ่งกำกับดูแลด้านศุลกากรต่างๆ

๒.๑ หน่วยงานที่ขึ้นตรงต่ออธิบดี ประกอบด้วย กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กลุ่มตรวจสอบภายใน และกลุ่มที่ปรึกษาการศุลกากรในต่างประเทศ

๒.๒ หน่วยงานทางวิชาการ ทำหน้าที่ในการสนับสนุนภารกิจหลักของกรมศุลกากร ประกอบด้วย สำนักบริหารกลาง สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักกฎหมาย สำนักแผนและการต่างประเทศ สำนักพิกัตอัตราศุลกากร สำนักมาตรฐานพิธีการและราคาศุลกากร และสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

๒.๓ หน่วยงานปฏิบัติ ทำหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจหลักของกรมศุลกากรในด้านการจัดเก็บภาษีอากร การอำนวยความสะดวกทางการค้า การปกป้องสังคม และการให้สิทธิประโยชน์โดยใช้เครื่องมือทางศุลกากร ซึ่งประกอบด้วย สำนักสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร สำนักตรวจสอบอากร สำนักสืบสวนและปราบปราม สำนักงานศุลกากรกรุงเทพ สำนักงานศุลกากรท่าเรือกรุงเทพ สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าลาดกระบัง สำนักงานศุลกากรท่าเรือแหลมฉบัง สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และสำนักงานศุลกากรตรวจของผู้โดยสารท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

๒.๔ สำนักงานศุลกากรภาคที่ ๑ - ๔ เป็นการกระจายอำนาจให้หน่วยงานศุลกากรที่มีด่านศุลกากรอยู่ในภูมิภาค รวม ๔๘ แห่ง โดยมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเดียวกับกรมศุลกากรที่ตั้งอยู่ในส่วนกลาง

แผนภาพที่ ๓-๑ โครงสร้างการแบ่งงานภายในของกรมศุลกากร



เมื่อพิจารณาสภาพแวดล้อมภายนอก และการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติศุลกากรดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องพิจารณาปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจาก

๑. พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดกรอบระยะเวลาให้กรมศุลกากรจะต้องดำเนินงานด้วยความรวดเร็ว และโปร่งใสมากขึ้น (จากที่เดิมมิได้มีการกำหนด) อาทิ การกำหนดระยะเวลาในการประเมินต้องกระทำภายใน ๓ ปี เว้นแต่มีเหตุจำเป็นจึงจะขยายระยะเวลาได้ หรือการกำหนดระยะเวลาเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ รวมทั้งการให้อำนาจรัฐมนตรีเพิ่มคณะกรรมการฯ (จากที่เดิมมีแค่เพียงคนเดียว) ซึ่งจะทำให้ส่วนอุทธรณ์พิกัด/ราคา ในฐานะที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการอุทธรณ์จะมีงานมากขึ้น

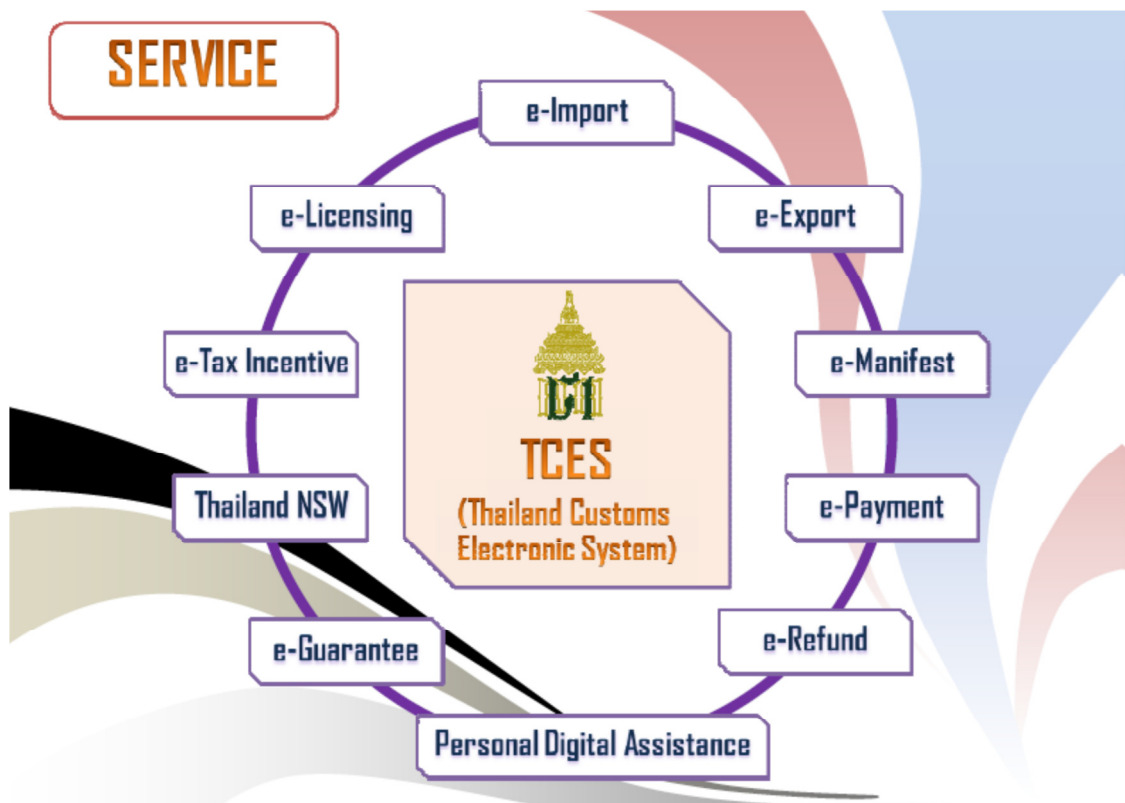
๒. นโยบายภาครัฐที่เร่งรัดผลักดันโครงการต่างๆ อาทิ National Single Window (NSW) เป็นผลให้การดำเนินการภายใต้หน่วยงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่สามารถรองรับภารกิจใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. นโยบายจำกัดอัตรากำลังภาครัฐ ทำให้กรมศุลกากรไม่สามารถขอเพิ่มอัตรากำลังได้อย่างเต็มที่ จำเป็นที่จะต้องดำเนินการเกลี่ยอัตรากำลังที่มีอยู่ เพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติงาน

๓. ปัจจัยเรื่องระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ

กรมศุลกากรมีระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศต่างๆ เพื่อรองรับการดำเนินงาน ทั้งภารกิจหลักและภารกิจสนับสนุนภายในกรมฯ ซึ่งรวมถึง ระบบ National Single Window (NSW) ซึ่งเป็นระบบการบริการเชื่อมโยงข้อมูลหน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจ (G๒G, G๒B และ B๒B) สำหรับการนำเข้า-ส่งออก และโลจิสติกส์รองรับการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างประเทศสมาชิก อาเซียน และประเทศในภูมิภาคอื่นๆ ระบบให้บริการพิธีการศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์เพื่อนำเข้า-ส่งออก (TCES : e-Import/e-Export) ระบบ e-Payment ระบบสินค้าเร่งด่วน (e-Express) ระบบทะเบียนผู้มาติดต่อ ระบบติดตามสถานการณ์ผ่านพิธีการศุลกากร (e-Tracking) ระบบ Profile ระบบการเงิน และบัญชี ระบบเชื่อมโยงข้อมูลใบอนุญาต (e-Licensing) ระบบขตเซชอากร ระบบควบคุมทางศุลกากรด้วย RFID/GPS ระบบการคืนอากร ระบบศุลกากรไปรษณีย์ ระบบตรวจปีโตรเลียมและของเหลว ระบบยานพาหนะผ่านแดน ระบบ Integrated Tariff ระบบวิเคราะห์สินค้า ระบบราคา แกดตัด ระบบป้องกันปราบปราม ระบบคดี ระบบของกลางของตกค้าง แบบฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์ (e-form) และสำหรับ การบริหารจัดการภายใน กรมศุลกากรมีระบบสำนักงานอัตโนมัติ ได้แก่ ระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ ระบบบริหารทรัพยากรบุคคล ระบบบริหารการเงินและการคลัง ระบบสถิติ ระบบสืบค้นข้อมูล (Data Warehouse) ระบบ Intranet ระบบ Knowledge Management ระบบ Customs Information System (CIS) เป็นต้น

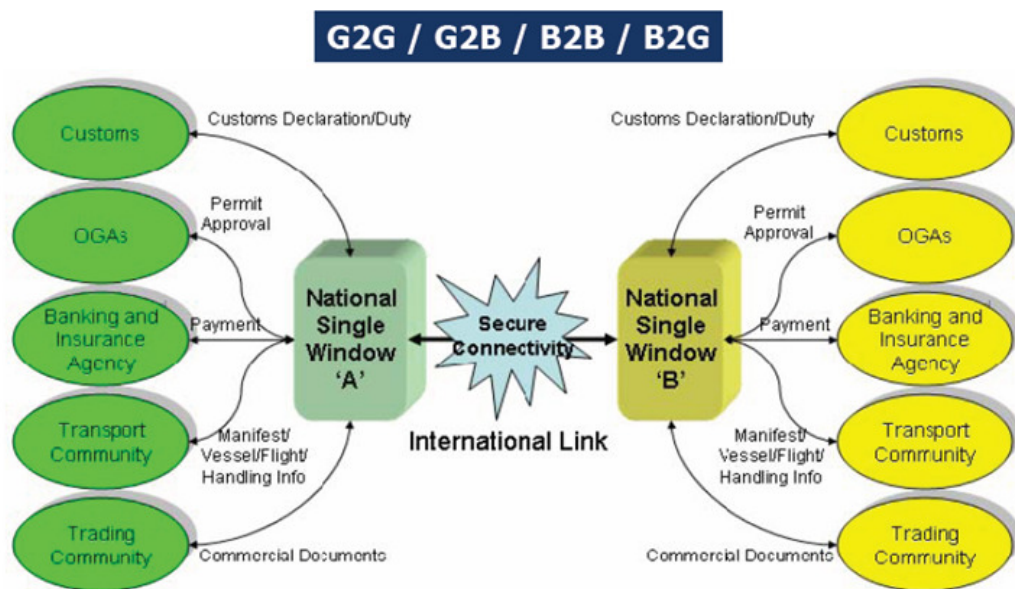
แผนภาพที่ ๓-๒ ระบบให้บริการพิธีการศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์เพื่อนำเข้า-ส่งออก (TCES)



นอกจากนี้ กรมศุลกากรยังมีการใช้เทคโนโลยีสร้างฐานข้อมูลและการจัดการฐานข้อมูลเพื่อให้บริการทั้งผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่ศุลกากร และผู้เกี่ยวข้อง อาทิ ฐานข้อมูลการผ่านพิธีการศุลกากรด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ฐานข้อมูลการจดทะเบียนผู้มาติดต่อ ฐานข้อมูลพิกัดอัตราศุลกากร (Integrated Tariff) ฐานข้อมูลการรายงานเรือเข้า/ออก ฐานข้อมูลสารสนเทศระบบ Data Warehouse ฐานข้อมูลวัตถุดิบราย ยุทธภัณฑ์ และยาเสพติด ฐานข้อมูลสินค้าตามประกาศกระทรวงพาณิชย์/กระทรวงสาธารณสุข ฐานข้อมูลพรรณไม้และพันธุ์พืช ฐานข้อมูลราคาสินค้า ฐานข้อมูลวิทยาศาสตร์สนับสนุนการปฏิบัติงาน ฐานข้อมูลกว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า ฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปราม ฐานข้อมูลการบริหารทรัพยากรบุคคล ฐานข้อมูลการจัดการความรู้ในงานศุลกากร ฐานข้อมูลเพื่อบริการข้อมูลข่าวสาร Web Site กรมศุลกากร และฐานข้อมูลเพื่อบริการข้อมูลข่าวสารภายในองค์กร (Intranet) เพื่อให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่เจ้าหน้าที่ศุลกากร เช่น ข่าวสารกรมศุลกากร ยุทธศาสตร์และแผนงาน กฎหมายและระเบียบ สถิติการนำเข้า/ส่งออก/การป้องกันปราบปรามทางศุลกากร/สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร/สิทธิพิเศษ/พันธกรณีระหว่างต่างประเทศและสถิติการจัดเก็บรายได้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นว่า ระบบเทคโนโลยีและข้อมูลสารสนเทศที่กรมศุลกากรมีอยู่ โดยเฉพาะระบบ National Single Window (NSW) นั้น ได้ดำเนินการเชื่อมโยงข้อมูล G๒G แล้ว แต่ยังคงอยู่ในขั้นตอนการเชื่อมโยงข้อมูล G๒B และ B๒B เพื่อให้การเชื่อมโยงข้อมูล NSW เป็นไปอย่างครบวงจร รวมทั้งเพื่อขยายการเชื่อมโยงดังกล่าวไปยังประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียน ภายใต้โครงการ ASEAN Single Window (ASW) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกัน ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า ยังมีข้อจำกัดในการใช้ฐานข้อมูลของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในด้านต่างๆ ทั้งข้อจำกัดในด้าน Hardware ที่ไม่สามารถรองรับการเข้าถึงและสืบค้นข้อมูลของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้อย่างทั่วถึงในช่วงระยะเวลาเดียวกัน และข้อจำกัดในด้าน Software ซึ่งไม่รองรับความต้องการของผู้ใช้ที่มีความต้องการที่หลากหลายและง่ายต่อการใช้งาน นอกจากนี้ เมื่อความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation Agreement: TFA) ภายใต้องค์การการค้าโลกมีผลบังคับใช้แล้ว กรมศุลกากรและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องยกเลิกการเรียกร้องผู้ประกอบการให้ส่งสำเนากระดาษ หากข้อมูลที่อยู่ในสำเนากากระดาษนั้น ได้ถูกส่งเข้ามาในระบบคอมพิวเตอร์เชื่อมโยงข้อมูลดังกล่าวมาให้หน่วยงานนั้นๆ แล้ว

แผนภาพที่ ๓-๓ โครงสร้างการแลกเปลี่ยนข้อมูล ASEAN Single Window (ASW)



๔. ปัจจัยด้านบุคลากร

กรมศุลกากร มีอัตรากำลังรวมทั้งสิ้น ๖,๕๑๑ อัตรา แบ่งเป็นข้าราชการ ๔,๕๓๒ อัตรา พนักงานราชการ ๗๕๘ อัตรา ลูกจ้างประจำ ๔๕๐ อัตรา และลูกจ้างชั่วคราว ๗๗๑ อัตรา (ข้อมูล ณ วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๐)

ตารางที่ ๓-๓ ตารางแสดงอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ศุลกากรแยกตามเพศ ระดับการศึกษา และอายุ

รายการ		ข้าราชการ	พนักงานราชการ	ลูกจ้างประจำ	ลูกจ้างชั่วคราว	รวม
เพศ	ชาย	๒,๒๙๓	๒๒๖	๒๔๑	๒๘๖	๓,๐๔๖
	หญิง	๒,๒๓๙	๕๓๒	๒๐๙	๔๘๕	๓,๔๖๕
	รวม	๔,๕๓๒	๗๕๘	๔๕๐	๗๗๑	๖,๕๑๑
ระดับการศึกษา	ต่ำกว่าปริญญาตรี	๗๕๑	๔๑๙	๔๑๘	๖๕๖	๒,๐๔๔
	ปริญญาตรี	๒,๑๐๑	๓๒๗	๓๐	๑๑๕	๒,๕๗๓
	ปริญญาโท	๑,๖๖๔	๑๒	๒	๐	๑,๖๗๘
	ปริญญาเอก	๑๖	๐	๐	๐	๑๖
	รวม	๔,๕๓๒	๗๕๘	๔๕๐	๗๗๑	๖,๕๑๑
อายุเฉลี่ย (ปี)		๔๔.๓๒	๔๐.๒๙	๕๒.๖๖	๓๕.๒๑	๔๓.๐๕

จากตัวเลขข้อมูลบุคลากรดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาสัดส่วนของเจ้าหน้าที่บุคลากรแยกตามเพศ พบว่า มีสัดส่วนระหว่างชาย-หญิงไม่แตกต่างกันมากนัก โดยเฉพาะมีสัดส่วนของเพศหญิงมากกว่าเพศชาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กรมศิลปากรให้ความสำคัญในการรับเข้าทำงาน ในขณะที่บุคลากรในหลายประเทศมีสัดส่วนการรับเข้าทำงานของเพศชายมากกว่าเพศหญิง เนื่องจากบุคลากรมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานป้องกันและปราบปราม ซึ่งเป็นงานที่เสี่ยงและต้องทำงานในสภาวะที่มีความยากลำบาก

เมื่อพิจารณาจากวุฒิการศึกษา พบว่า ปัจจุบันกรมศิลปากรมีข้าราชการซึ่งมีวุฒิการศึกษาขั้นต่ำอย่างน้อยในระดับปริญญาตรี สูงถึงร้อยละ ๘๓.๔ ซึ่งในจำนวนดังกล่าวมีวุฒิปริญญาโทถึง ๑,๖๖๔ คน หรือร้อยละ ๔๔ และมีวุฒิปริญญาเอกจำนวน ๑๖ คน

ในส่วนของอายุเฉลี่ยของข้าราชการกรมศิลปากร พบว่า มีอายุเฉลี่ยลดลง โดยลดลงจากอายุเฉลี่ย ๔๗ ปี เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เหลืออายุเฉลี่ย ๔๔.๓๒ ปี อย่างไรก็ตาม กรมศิลปากรยังเป็นหน่วยงานที่มีปัญหาในเรื่อง aging gap โดยในช่วงระยะเวลา ๕ ปีข้างหน้า กรมศิลปากรจะมีข้าราชการเกษียณ จำนวน ๑,๐๕๓ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๓.๒๒ ของข้าราชการกรมศิลปากรทั้งหมด ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความต่อเนื่องในการทำงานระหว่างคนที่เกษียณอายุราชการและผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่

ขณะเดียวกัน กรมศิลปากรยังมีปัญหาในเรื่องการร้องเรียนจากผู้ประกอบการสาธารณชนเป็นระยะๆ ในเรื่องความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ การใช้ดุลยพินิจและอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ ตลอดจนการขาดความรู้ ทักษะความเชี่ยวชาญในงานที่ต้องรับผิดชอบ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น

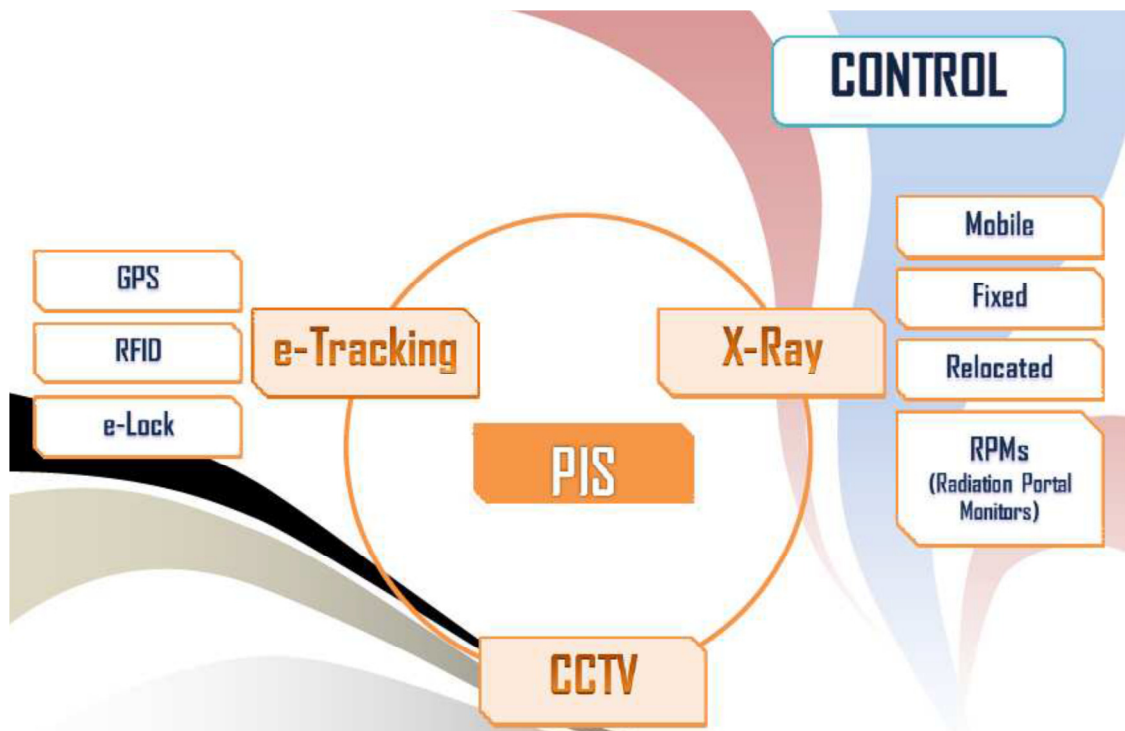
๕. ปัจจัยด้านงบประมาณ

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ กรมศิลปากรมีสินทรัพย์รวมมูลค่า ๓๐,๙๘๗.๓๕๖ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน คิดเป็นร้อยละ ๔.๔๑ ในขณะที่หนี้สินรวมมีมูลค่า ๒๔,๙๔๓.๕๙๑ ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน คิดเป็นร้อยละ ๕.๔๙ จึงทำให้สินทรัพย์สุทธิมีมูลค่าเพิ่มขึ้นจากปีก่อนจำนวน ๒,๗๕๘.๙๐๙ ล้านบาท ซึ่งสาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากเงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสดเพิ่มขึ้น และการลดลงของหนี้สินหมุนเวียน ประกอบกับที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์เพิ่มขึ้นจากปีก่อน คิดเป็นร้อยละ ๘.๔๙ เช่น โครงการก่อสร้างอาคารที่พักอาศัยและสิ่งปลูกสร้างประกอบ สำนักงานศิลปากรท่าเรือแหลมฉบัง โครงการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ด้านศิลปากรเขมรราชู ด้านศิลปากรเชียงใหม่ และด้านศิลปากรภูเก็ต โครงการก่อสร้างอาคารคลังของกลางด้านศิลปากรภูเก็ต โครงการก่อสร้างลานตรวจปล่อยสินค้าด้านศิลปากรแม่สอด โครงการเพิ่มประสิทธิภาพอุปกรณ์เครือข่ายเพื่อรองรับการใช้งาน Internet Protocol Version ๖ (IPv 6) และโครงการศูนย์คอมพิวเตอร์สำรองกรมศิลปากร เป็นต้น ส่วนรายได้รวมของกรมศิลปากรในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ มีจำนวน ๒๕,๙๓๑.๙๐๔ ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นรายได้จากแหล่งอื่น จำนวน ๑๗,๖๓๖.๔๐๖ ล้านบาท โดยเป็นรายได้เงินชดเชยบัตรภาษีถึง ๑๗,๒๒๘.๐๕๑ ล้านบาท ในขณะที่รายได้จากงบประมาณลดลงจากปีก่อน แม้ว่าในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ กรมศิลปากรจะมีรายได้จากเงินงบประมาณ งบลงทุน งบบุคลากร และงบรายจ่ายอื่นเพิ่มขึ้น แต่มีรายได้จากงบกลางและงบดำเนินงานลดลง จึงส่งผลให้รายได้ที่เพิ่มขึ้นมีสัดส่วนน้อยกว่ารายได้ที่ลดลง

๖. ปัจจัยด้านเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆที่ใช้ในการทำงาน

กรมศุลกากรมีระบบคอมพิวเตอร์และระบบเชื่อมโยงการสื่อสาร ได้แก่ เครื่อง Computer Server สำหรับติดตั้งระบบงานต่างๆ กรมศุลกากร เพื่อให้บริการทั้งผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ศุลกากร เครื่อง Printer และ Scanner และระบบเครือข่ายสื่อสารเพื่อเชื่อมโยงระบบคอมพิวเตอร์ให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรสามารถใช้งานระบบงานต่างๆ ได้ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ระบบสำรองไฟฟ้า (UPS) และเครื่องกำเนิดไฟฟ้า (Generator) สำหรับศูนย์คอมพิวเตอร์ ระบบ Barcode เครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล (Tablet) เพื่อใช้ในการตรวจสอบข้อมูลใบขนสินค้าและข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการตรวจปล่อยสินค้าทำให้ผู้ประกอบการได้รับความสะดวก รวดเร็ว และเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมทางศุลกากร เครื่อง X-Ray ระบบ Radiation Portal Monitor System (RPMs) แบบติดตั้งประจำที่ (Fixed System) แบบเคลื่อนที่ได้ (Mobile System) แบบกึ่งเคลื่อนย้ายหรือถอดประกอบเคลื่อนย้ายได้ (Relocatable System) ระบบตรวจสอบตู้คอนเทนเนอร์สินค้าด้วยเครื่องเอกซเรย์ (X-ray Container Inspection System) ระบบ RFID/GPS เพื่ออำนวยความสะดวกการขนถ่ายสินค้า และควบคุมสินค้าเข้า สินค้าออก ระบบโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) เพื่อใช้ในการควบคุมทางศุลกากร เครื่องมือวิทยาศาสตร์ที่ใช้ในการวิเคราะห์สินค้า

แผนภาพที่ ๓-๔ ระบบเพื่อการควบคุมในการผ่านพิธีการศุลกากร



ทั้งนี้ กรมศุลกากรมีโครงการที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการทางศุลกากร โดยอยู่ระหว่างการจัดซื้อเครื่องเอกซเรย์สำหรับตรวจสินค้าในตู้คอนเทนเนอร์และระบบเอกซเรย์ตรวจสัมภาระผู้โดยสารบริเวณ Sorting Area รวมทั้ง โครงการพัฒนาระบบ CCTV ทั่วประเทศ ซึ่งขณะนี้ อยู่ระหว่างดำเนินการ

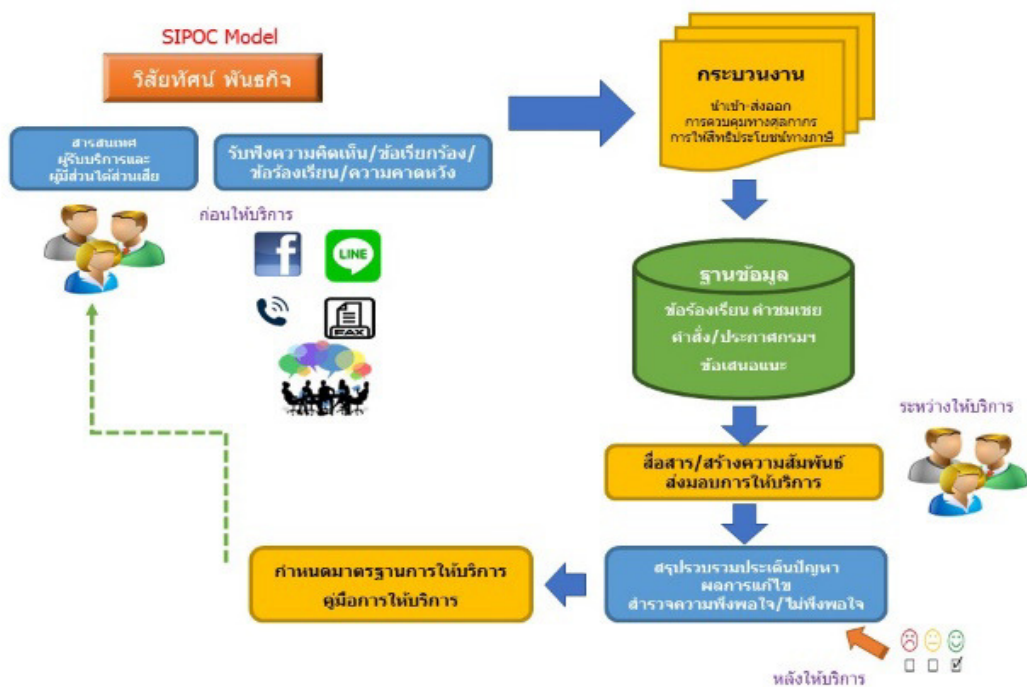
การวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการศุลกากรในปัจจุบัน

การวิเคราะห์กระบวนการศุลกากรนั้น ผู้ศึกษาวิจัย ได้ดำเนินการศึกษา โดยเริ่มจาก ขั้นตอนการออกแบบกระบวนการ การนำกระบวนการไปใช้ปฏิบัติ จนกระทั่งการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการ เพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๑. การออกแบบกระบวนการ

เพื่อให้มีประสิทธิภาพ เป็นระบบ และสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีเชิงระบบ การวิเคราะห์การออกแบบกระบวนการจึงได้นำแนวคิด SIPOC Model^๓ มาใช้ในการวิเคราะห์การออกแบบกระบวนการทำงานภายในองค์กร โดยพิจารณาปัจจัยสำคัญ ๔ ประการ ได้แก่

แผนภาพที่ ๓-๕ SIPOC Model



^๓ SIPOC Model เป็นกรอบแนวคิดที่ใช้ในการพิจารณาว่าใครคือผู้รับบริการ โดยเริ่มต้นจากการพิจารณาพันธกิจ/ภารกิจว่า อะไรคือผลผลิตหรือบริการที่จะส่งมอบ ซึ่งผู้รับผลผลิตหรือบริการโดยตรงคือผู้รับบริการ เมื่อสามารถระบุผู้รับบริการได้แล้วจะต้องค้นหาความต้องการของผู้รับบริการและนำไปสู่การออกแบบ กระบวนการ รวมทั้งปัจจัย นำเข้าของกระบวนการนั้นๆ ตลอดจนเชื่อมโยงไปถึงผู้ส่งมอบปัจจัยนำเข้าด้วย

๑.๑ ผู้กำหนด/ให้ปัจจัยในกระบวนการทำงาน

เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องใน Agenda Setting ซึ่งอาจเป็นผู้กำหนดนโยบาย หรือเป็นแรงผลักดันให้หน่วยงานดำเนินการ ทั้งนี้ สำหรับกระบวนการศุลกากรในการนำเข้า-ส่งออกนั้น ผู้กำหนด/ให้ปัจจัยในกระบวนการทำงานที่สำคัญ ได้แก่ รัฐบาล กระทรวงการคลัง/หน่วยงานรัฐและเอกชนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง องค์การระหว่างประเทศต่างๆ ซึ่งรวมถึง WCO, WTO, World Bank เป็นต้น

๑.๒ ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขของปัจจัยนำเข้า

เป็นปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผลลัพธ์ตามที่ผู้รับบริการคาดหวัง ทั้งนี้ สำหรับกระบวนการศุลกากรในการนำเข้า-ส่งออกนั้น ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขของปัจจัยนำเข้าที่สำคัญ ได้แก่ **นโยบาย วิสัยทัศน์ พันธกิจ กฎหมาย และระเบียบต่างๆ เป็นต้น**

๑.๓ การวิเคราะห์เพื่อกำหนดว่าใครคือผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

เพื่อให้รับทราบว่าบุคคล/กลุ่มบุคคลที่หน่วยงานให้บริการคือใคร ทั้งนี้ หากหน่วยงานไม่มีความชัดเจน หรือไม่เข้าใจว่าหน่วยงานจะให้บริการกับผู้ใด จะทำให้การวางแผนการทำงาน การจัดสรรทรัพยากร และการดำเนินงานของหน่วยงานไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่มุ่งหวังไว้ ในส่วนของกระบวนการสำหรับการนำเข้า-ส่งออกนั้น ผู้รับบริการที่สำคัญ ได้แก่ ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก และตัวแทนออกของ ขณะที่ผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียที่สำคัญ ได้แก่ ผู้บริหารจัดการขนส่งระหว่างประเทศ ผู้ขนส่ง ผู้ประกอบการท่า/ท่าเรือ หน่วยงานรัฐที่ออกใบอนุญาต/ควบคุมสินค้า เป็นต้น

๑.๔ ความต้องการของผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

การออกแบบกระบวนการจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการให้บริการเพื่อผลิตหรือการให้บริการไปยังผู้รับบริการ ดังนั้น การวิเคราะห์ความต้องการของผู้รับบริการจึงมีความสำคัญ เพื่อสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดทำกระบวนการ

จากคำอธิบายดังกล่าวข้างต้น สามารถจัดทำตารางสรุปผลการออกแบบกระบวนการภายใต้ SIPOC Model ดังนี้

ตารางที่ ๓-๔ ตารางแสดงผลการออกแบบกระบวนการภายใต้แนวคิด SIPOC Model

ผู้กำหนดนโยบาย	เงื่อนไขปัจจัยนำเข้า	ผู้รับบริการ	ความต้องการของผู้รับบริการ
รัฐบาล กระทรวง หน่วยงานระหว่าง ประเทศ	นโยบาย ยุทธศาสตร์ วิสัยทัศน์ พันธกิจ ภารกิจ กฎระเบียบ	ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ตัวแทนออกของ	ความสะดวกรวดเร็ว ความโปร่งใส ความมีมาตรฐาน

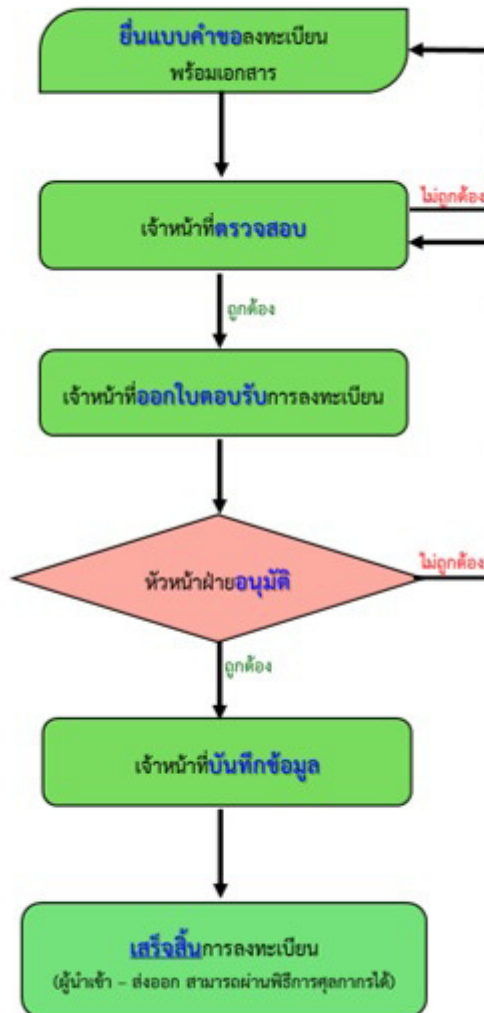
--	--	--	--

ทั้งนี้ กระบวนการศุลกากรสำหรับการนำเข้า/ส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ กระบวนการลงทะเบียนเป็นผู้ประกอบการนำเข้า/ส่งออก กระบวนการศุลกากรสำหรับการนำเข้าสินค้าทางเรือ/อากาศยาน กระบวนการศุลกากรสำหรับการส่งออกสินค้าทางเรือ/อากาศยาน กระบวนการศุลกากรสำหรับการนำเข้าทางบก กระบวนการศุลกากรสำหรับการส่งออกทางบก โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

กระบวนการลงทะเบียนเป็นผู้ประกอบการนำเข้า/ส่งออก

ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะผ่านพิธีการศุลกากรหรือดำเนินการในกระบวนการทางศุลกากรทางอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสาร (Paperless) จะต้องมาลงทะเบียนเป็นผู้ผ่านพิธีการศุลกากร เพื่อนำข้อมูลเข้าเก็บในระบบคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากร โดยสามารถยื่นแบบคำขอลงทะเบียนได้ที่ส่วนทะเบียนและสิทธิพิเศษ สำนักมาตรฐานพิธีการและราคาศุลกากร หรือฝ่ายบริหารงานทั่วไปของสำนักหรือสำนักงานศุลกากร หรือด่านศุลกากรทั่วประเทศ เว้นแต่กรณีหน่วยงาน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ สถานทูต องค์การสาธารณกุศล หรือองค์การอื่นๆ ที่ไม่มีเลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากร ต้องยื่นแบบคำขอลงทะเบียน ณ ส่วนทะเบียนและสิทธิพิเศษ สำนักมาตรฐานพิธีการและราคาศุลกากร กรมศุลกากรเท่านั้น โดยจะต้องนำเอกสารตัวจริง บัตรประจำตัวประชาชน หรือเอกสารแสดงตนอื่นๆ เช่น หนังสือเดินทาง บัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้ มาแสดงด้วยทุกครั้ง โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

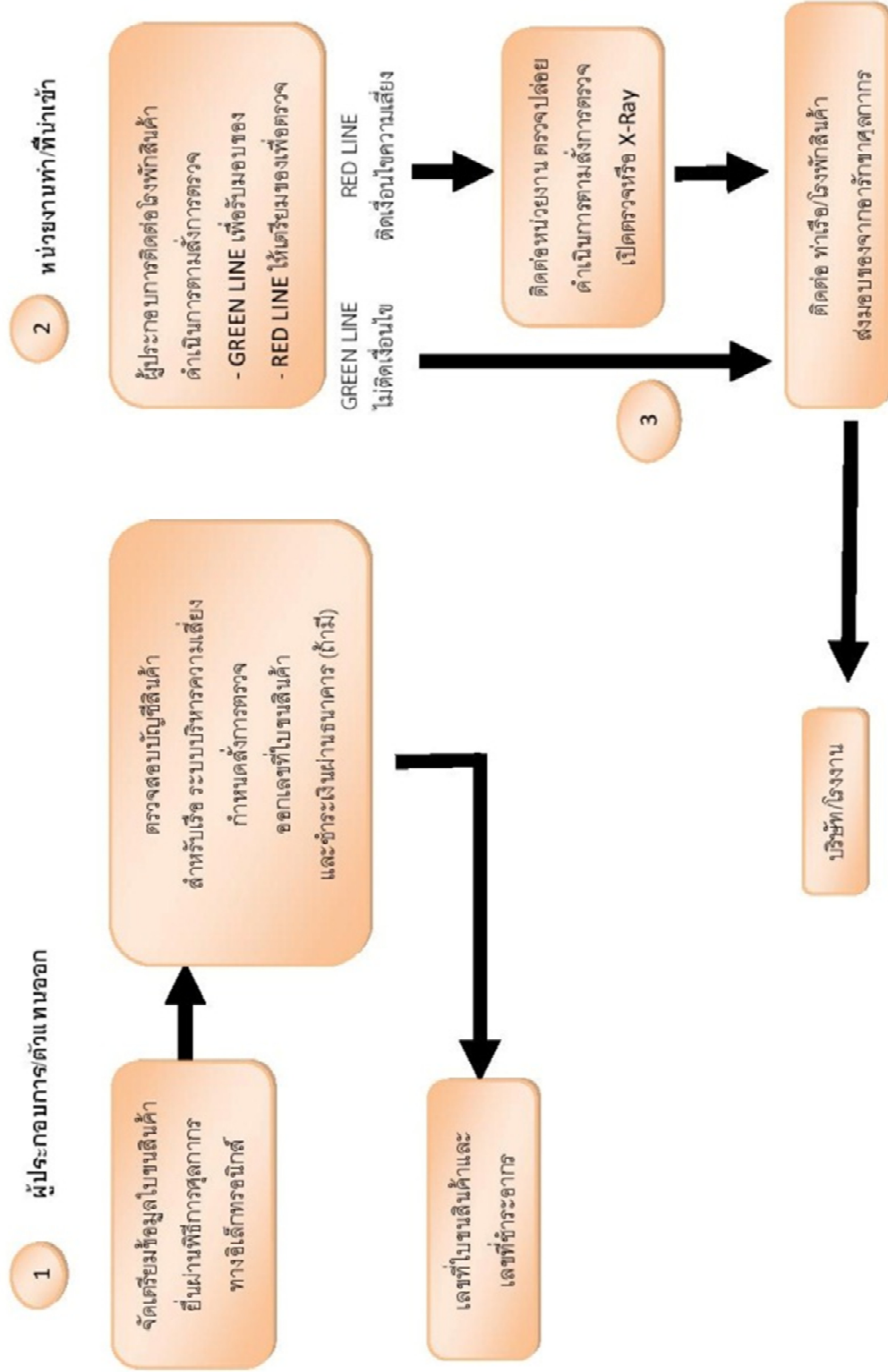
แผนภาพที่ ๓-๖ ขั้นตอนการลงทะเบียนเป็นผู้ประกอบการนำเข้า/ส่งออก



กระบวนการศุลกากรสำหรับการนำเข้าสินค้าทางเรือ/อากาศยาน

กรมศุลกากรได้พัฒนาระบบอิเล็กทรอนิกส์ มาใช้ในการบริการผ่านพิธีการศุลกากร ซึ่งผู้ประสงค์ที่จะดำเนินการผ่านพิธีการศุลกากรทางอิเล็กทรอนิกส์จะต้องทำการลงทะเบียนกับกรมศุลกากร เพื่อบันทึกข้อมูลไว้ในฐานข้อมูลระบบคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากร โดยผู้ที่ลงทะเบียนแล้วสามารถเข้าสู่ระบบการผ่านพิธีการศุลกากรทางคอมพิวเตอร์ของตนเองหรือผ่าน Service Counter ของเอกชนหรือที่จุดให้บริการของกรมศุลกากร ณ จุดนำเข้า-ส่งออก โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ ๓-๗ ขั้นตอนการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าสินค้าทางเรือ/อากาศยาน



๑. ผู้นำเข้าหรือตัวแทนจัดเตรียมข้อมูลใบขนสินค้าเข้าสู่เครื่องคอมพิวเตอร์ของตนเองหรือผ่าน Service Counter และส่งข้อมูลใบขนสินค้ามายังเครื่องคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากร ระบบคอมพิวเตอร์กรมศุลกากรจะตรวจสอบข้อมูลกับแฟ้มข้อมูลอ้างอิง การอนุมัติ/อนุญาต เกี่ยวข้อง และตรวจสอบบัญชีสินค้าสำหรับเรือโดยอัตโนมัติผ่านระบบคอมพิวเตอร์

๒. การตรวจปล่อยสินค้าจะนำระบบบริหารความเสี่ยง (Risk Management) มาใช้ในการสั่งการตรวจตามเงื่อนไขที่หน่วยงานศุลกากรกำหนดไว้ในระบบ Profile เพื่อจัดกลุ่มใบขนสินค้าเป็น ๒ กลุ่ม คือ ให้เปิดตรวจ (Red Line) หรือให้ยกเว้นการตรวจ (Green Line) เมื่อระบบตรวจสอบเสร็จแล้วจะกำหนดเลขที่ใบขนสินค้าและสั่งการตรวจให้อัตโนมัติ พร้อมกับแจ้งตอบกลับไปยังผู้ประกอบการทราบผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ และแจ้งโรงพักสินค้าหรือท่าเทียบเรือทราบถึงผลการสั่งการตรวจจากศุลกากร

๒.๑ กรณียกเว้นการตรวจ ผู้ประกอบการสามารถติดต่อโรงพักสินค้าหรือท่าเทียบเรือรับมอบสินค้าได้ทันที

๒.๒ กรณีให้เปิดตรวจ ผู้ประกอบการสามารถติดต่อโรงพักสินค้าหรือท่าเทียบเรือเพื่อเตรียมของเพื่อตรวจ แล้วติดต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรเพื่อตรวจปล่อยสินค้า

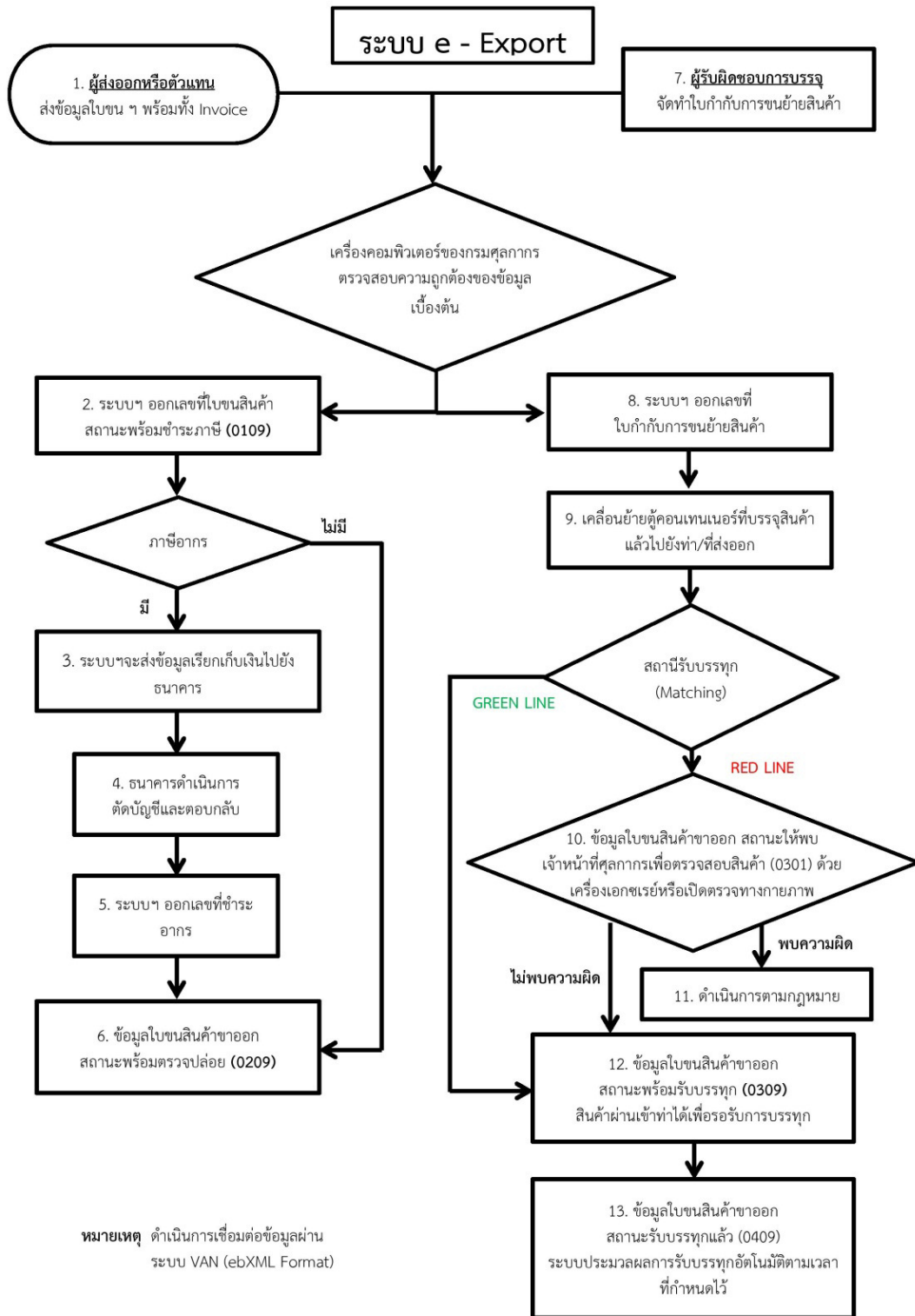
ทั้งนี้ การชำระและวางเงินประกันค่าภาษีอากร ผู้ประกอบการสามารถเลือกชำระและวางเงินประกันที่สำนักงานศุลกากรหรือชำระและวางเงินประกันผ่านธนาคารทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Payment) ได้ ส่วนการวางค้ำประกันค่าภาษีอากร ผู้ประกอบการสามารถเลือกวางค้ำประกันที่สำนักงานศุลกากร หรือวางค้ำประกันผ่านธนาคารทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Guarantee) ได้ นอกจากนี้ ผู้ประกอบการสามารถแจ้งความประสงค์ขอขนย้ายสินค้าไปตรวจปล่อยนอกเขตท่าที่นำเข้าได้แต่ต้องแจ้งล่วงหน้าในขั้นตอนจัดเตรียมใบขนสินค้าก่อนส่งมายังระบบคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากร

๓. ผู้นำของเข้านำใบขนสินค้าพร้อมใบเสร็จเสียภาษีอากร เอกสาร Deliver Order (D/O) ไปดำเนินการตรวจปล่อยสินค้าในท่าเรือและขนถ่ายสินค้านำเข้ามาที่โกดัง โรงงาน หรือบริษัท ทั้งนี้ ผู้นำเข้าหรือตัวแทนต้องจัดเก็บข้อมูลบัญชีราคาสินค้าในรูปของสื่อคอมพิวเตอร์เป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๖ เดือน เพื่อใช้สำหรับการตรวจสอบใบขนสินค้าหลังการตรวจปล่อย โดยให้สามารถจัดพิมพ์เป็นรายงานเมื่อกรมศุลกากรร้องขอ

กระบวนการศุลกากรสำหรับการส่งออกสินค้าทางเรือ/อากาศยาน

ในการส่งออกสินค้า ผู้ส่งออกจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และประกาศที่กรมศุลกากรและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการส่งออกกำหนดไว้ให้ครบถ้วนเช่นเดียวกับการนำเข้า โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ ๓-๘ ขั้นตอนการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการส่งออกสินค้าทางเรือ/อากาศยาน



๑. ผู้ส่งออกหรือตัวแทน ส่งข้อมูลใบขนสินค้าขาออก และบัญชีราคาสินค้า (Invoice) ทุกรายการจากเครื่องคอมพิวเตอร์ของผู้ส่งออกหรือตัวแทนมายังเครื่องคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากร โดยผ่านบริษัทผู้ให้บริการระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ (Service Counter) เมื่อเครื่องคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากรตรวจสอบข้อมูลในใบขนสินค้าขาออก และเมื่อข้อมูลถูกต้องครบถ้วนแล้ว ระบบจะออกเลขที่ใบขนสินค้าขาออกให้ ผู้ส่งออกชำระค่าภาษีอากร (ถ้ามี) และชำระค่าธรรมเนียมใบขนสินค้าผ่านธนาคาร

๒. ผู้รับผิดชอบการบรรจุสินค้าเข้าสู่ตู้คอนเทนเนอร์ เมื่อบรรจุสินค้าเรียบร้อยแล้ว จะส่งข้อมูลการบรรจุสินค้าเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากร ระบบจะทำการตรวจสอบข้อมูล และเมื่อถูกต้องไม่ผิดพลาด ระบบจะกำหนดเลขที่ใบกำกับการขนย้ายสินค้า และส่งข้อมูลไปยังผู้รับผิดชอบการบรรจุเพื่อพิมพ์ใบกำกับการขนย้ายสินค้าพร้อมนำสินค้าไปยังท่าหรือที่ส่งออก

๓. เจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ทำส่งออกจะทำการตรวจสอบน้ำหนัก (EIR) และรายละเอียดกับใบกำกับการขนย้ายสินค้าและบันทึกลงในระบบคอมพิวเตอร์ (Matching) และตรวจสอบสถานะของใบขนสินค้าขาออกว่าเงื่อนไขเป็นยกเว้นการตรวจ (Green Line) หรือให้ตรวจ (Red Line)

๔. ใบขนสินค้าขาออกที่ยกเว้นการตรวจ ผู้ส่งออกสามารถดำเนินการนำสินค้าไปรับบรรทุกขึ้นเรือเพื่อส่งออกได้ทันที

๕. ใบขนสินค้าขาออกที่ถูกกำหนดเงื่อนไขให้ตรวจ จะต้องตรวจสอบพิกัด ราคา และสินค้าให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด พร้อมทั้งตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ก่อนจะตรวจปล่อย ณ ที่ทำการศุลกากรเพื่อส่งออกต่อไป หากไม่พบข้อสงสัยใดๆ เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบจะทำการบันทึกตรวจสอบว่า "ตรวจสอบพอใจ" ในระบบคอมพิวเตอร์ และของนั้นไม่ต้องทำการตรวจสอบ โดยการเปิดตรวจทางกายภาพอีก เว้นแต่กระทำเพื่อชักตัวอย่าง หรือประโยชน์อื่นใดในทางศุลกากรเท่านั้น แต่หากพบข้อสงสัยใดๆ เจ้าหน้าที่จะทำการเปิดตรวจสินค้านั้นเพื่อการตรวจสอบ และหากพบความผิดจะดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

กระบวนการศุลกากรสำหรับการนำเข้าทางบก

ในการนำเข้าสินค้า ผู้นำเข้าจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และประกาศที่กรมศุลกากรและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กำหนดไว้ให้ถูกต้องครบถ้วน โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

๑. ผู้นำเข้า/ตัวแทนออกของยื่นบัญชีสินค้าทางบก Car Manifest (แบบ ศ.บ. ๑) ให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรประจำด่านพรมแดน เพื่อดำเนินการตรวจสอบสินค้า และทะเบียนรถยนต์

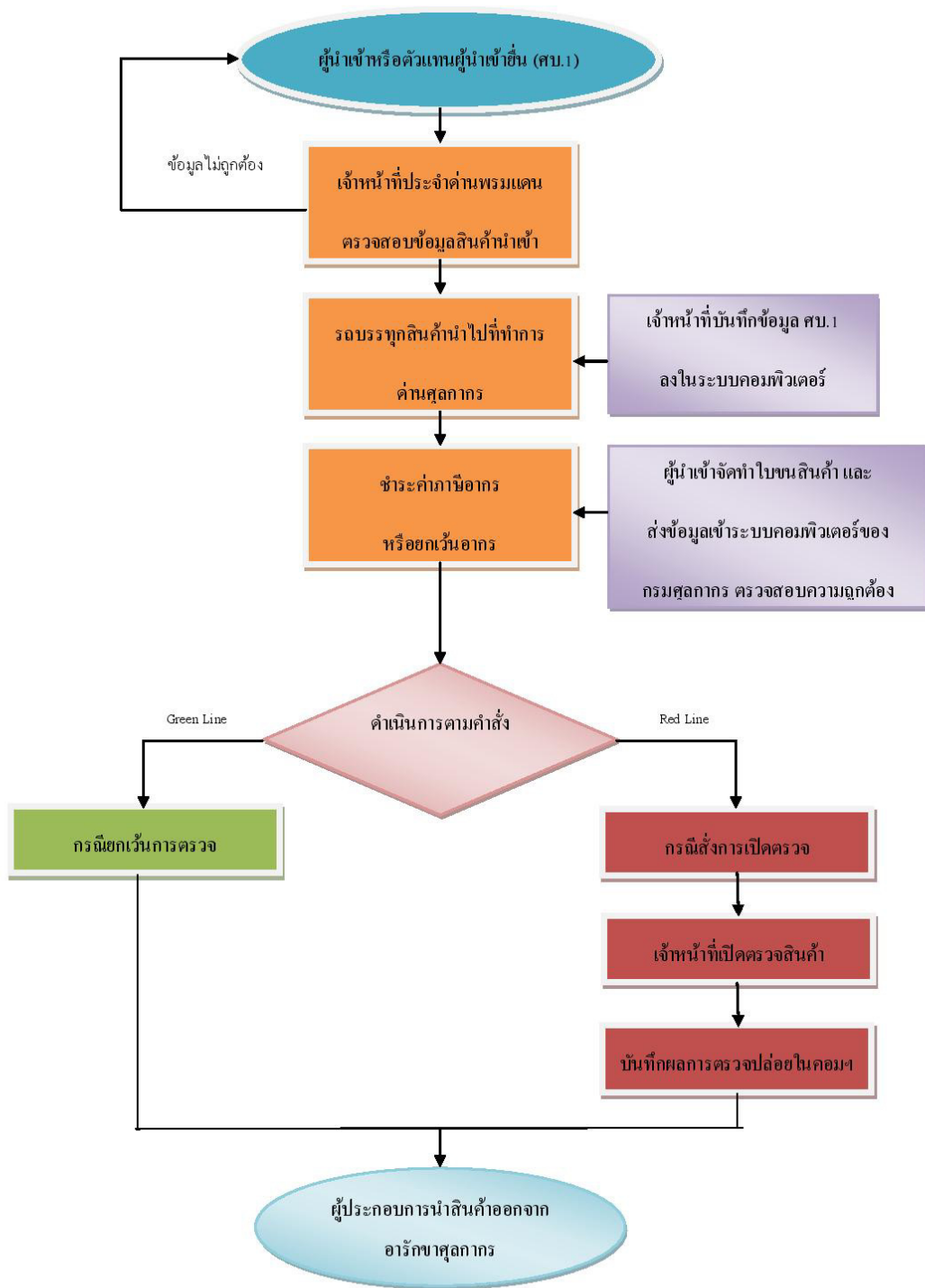
๒. เจ้าหน้าที่ศุลกากรบันทึกข้อมูลรายละเอียด แบบ ศ.บ. ๑ ในระบบคอมพิวเตอร์ (Car Manifest) และดำเนินการควบคุมยานพาหนะที่บรรทุกสินค้าเข้ามายังด่านศุลกากร

๓. ผู้นำเข้า/ตัวแทน จัดทำและส่งข้อมูลใบขนสินค้าขาเข้าเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากร ระบบจะตรวจสอบข้อมูลสินค้าและตัดบัญชีกับ Car Manifest

๔. ผู้นำเข้า/ตัวแทน ชำระค่าภาษีอากร (กรณีสินค้าต้องชำระภาษีอากร) ที่หน่วยงานบัญชีและอากรของด่านศุลกากร เมื่อชำระค่าภาษีอากรแล้วระบบคอมพิวเตอร์จะกำหนดเงื่อนไขการตรวจปล่อย ชื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ตรวจปล่อย กรณียกเว้นการตรวจ (Green Line) ผู้นำเข้าหรือตัวแทนออกของสามารถรับสินค้าไปจากอารักขาศุลกากร กรณีสั่งการเปิดตรวจ (Red Line) เจ้าหน้าที่

จะดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของสินค้ากับข้อมูลใบขนสินค้าในระบบคอมพิวเตอร์ ถ้าถูกต้องตามสำแดงจะส่งมอบสินค้าให้ผู้นำเข้าหรือตัวแทนรับสินค้าไปจากอาคารศุลกากร

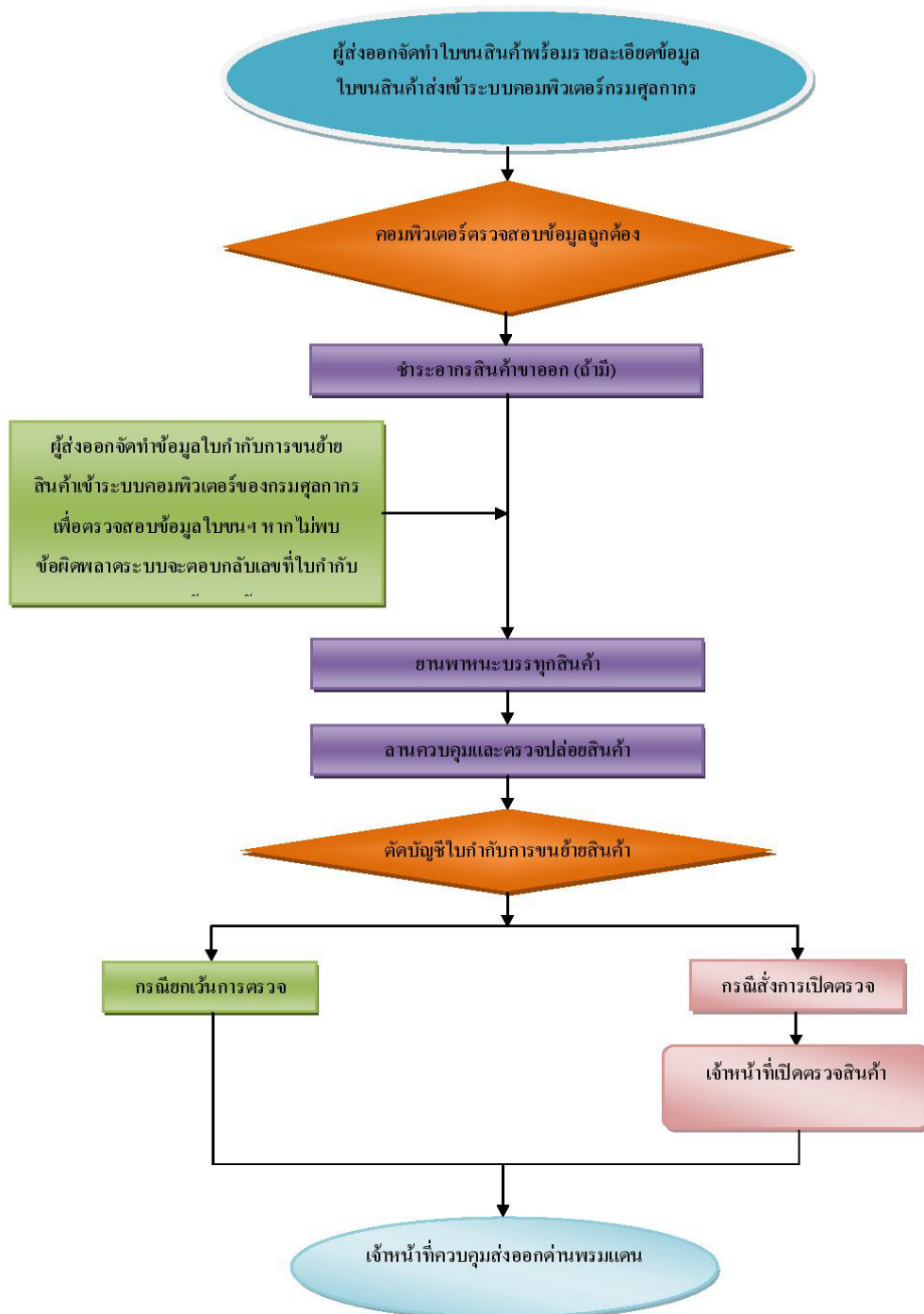
แผนภาพที่ ๓-๙ ขั้นตอนการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าทางบก



กระบวนการศุลกากรสำหรับการส่งออกทางบก

ในการนำเข้าสินค้า ผู้นำเข้าจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และประกาศที่กรมศุลกากรและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ให้ถูกต้องครบถ้วน โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ ๓-๑๐ ขั้นตอนการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการส่งออกทางบก



๑. ผู้ส่งออก/ตัวแทน จัดทำใบขนสินค้าขาออก พร้อมเอกสารประกอบอื่น เช่น บัญชีสินค้า (ศ.บ.๓) และใบกำกับการขนย้ายสินค้า พร้อมส่งข้อมูลใบขนสินค้าขาออกเข้าระบบคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากร

๒. ผู้ส่งออก/ตัวแทนชำระค่าภาษีอากร (กรณีสินค้าต้องชำระภาษีอากร) ที่หน่วยงานบัญชีและอากรของด่านศุลกากร เมื่อชำระค่าภาษีแล้วระบบคอมพิวเตอร์จะกำหนดเงื่อนไขการตรวจปล่อย ชื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ตรวจปล่อย กรณียกเว้นการตรวจ (Green Line) ผู้ส่งออกหรือตัวแทนสามารถนำสินค้าไปผ่านพิธีการที่ด่านพรมแดนหรือด่านตรวจเพื่อส่งออกนอกราชอาณาจักรต่อไป กรณีสิ่งเปิดตรวจ (Red Line) เจ้าหน้าที่จะดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของสินค้ากับใบขนสินค้าในระบบคอมพิวเตอร์ ถ้าถูกต้องตามสำแดงจะนำสินค้าไปผ่านพิธีการที่ด่านพรมแดนหรือด่านตรวจเพื่อส่งออกนอกราชอาณาจักรต่อไป

๓. ผู้ส่งออก/ตัวแทน ยื่นใบกำกับสินค้าต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ประจำอยู่ ณ ด่านพรมแดนเพื่อตรวจสอบ เจ้าหน้าที่ศุลกากรประจำด่านพรมแดนจะตรวจสอบจำนวนสินค้าที่ส่งออกมาถูกต้องตรงตามใบขนสินค้าขาออกในระบบคอมพิวเตอร์ของศุลกากรหรือไม่ และได้ปฏิบัติพิธีการศุลกากรว่าด้วยการส่งออกครบถ้วนหรือไม่ เมื่อเห็นว่าถูกต้องก็ให้อนุญาตให้ผ่านด่านพรมแดนไปได้ และให้บันทึกการรับบรรทุกในระบบคอมพิวเตอร์ของศุลกากร และเก็บใบกำกับการขนย้ายสินค้าไว้เพื่อเป็นหลักฐานในการตรวจสอบต่อไป

ทั้งนี้ การออกแบบกระบวนการดังกล่าวข้างต้น กรมศุลกากรได้นำองค์ความรู้ทางศุลกากร และเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาเพื่อให้การออกแบบกระบวนการงานทางศุลกากร สามารถตอบสนองความต้องการผู้รับบริการ ในการนำเข้า/ส่งออกสินค้า ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. การนำกระบวนการไปปฏิบัติ

ในการนำกระบวนการศุลกากรไปปฏิบัติ กรมศุลกากรได้ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ากระบวนการดังกล่าว จะได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพดังต่อไปนี้

๒.๑ กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ และหน้าที่ที่จะดำเนินการภายใต้กระบวนการ/บริการนั้นๆ

๒.๒ มีการแจ้งแนวทางการปฏิบัติงานไปยังหน่วยงานต่างๆและสาธารณชนที่เกี่ยวข้อง โดยออกเป็นคำสั่งกรมศุลกากร ประกาศกรมศุลกากร และกระจายข้อมูลผ่านสื่อต่างๆ

๒.๓ มีการฝึกอบรม เพิ่มความรู้และทักษะการให้บริการแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตัวแทนออกของ และผู้รับบริการอื่นๆ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจ

๒.๔ ในบางกรณี จะดำเนินการแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าถึงวันที่มีผลบังคับใช้ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องเตรียมความพร้อมและทำความเข้าใจ

๒.๕ ในบางกรณี จะดำเนินการในลักษณะ Pilot Testing ก่อนที่จะบังคับใช้ทั่วประเทศ หรือบังคับใช้ทั้งระบบ

๒.๖ เมื่อกระบวนการถูกนำไปปฏิบัติแล้ว จะมีการทบทวน และประเมินผลเพื่อนำข้อมูลไปปรับปรุง/พัฒนา ให้มีประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลเพิ่มขึ้นต่อไป

๒.๗ จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน (Work Manual) และประมวลระเบียบปฏิบัติกรมศุลกากร เพื่อแสดงถึงรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานของกิจกรรม/กระบวนการต่างๆ เพื่อใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการองค์กร

นอกจากนี้ กรมศุลกากรยังมีแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อลดความผิดพลาด การทำงานซ้ำ และความสูญเสียของกระบวนการ โดยการจัดตั้งคณะทำงานจัดการประชุมระดมความคิดเห็น เจรจา และศึกษารูปแบบการปฏิบัติที่เป็นเลิศมากำหนดเป็นโครงการนำร่อง รวมถึงการจัดประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน การทบทวนวิเคราะห์ ติดตาม สรุปปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ เพื่อหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงต่อไป

ขณะเดียวกัน กรมศุลกากรยังมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการ อาทิ การจ้างเหมาบริการ (Outsourcing) การให้บริการในลักษณะหน่วยงานเคลื่อนที่ตามโครงการสัญญาต่างๆ (Mobile Unit) การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จทีเดียว (One-stop Service) การเพิ่มช่องทางการให้บริการผ่านสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) เป็นต้น

๓. การทบทวน/ปรับปรุงกระบวนการ

๓.๑ รวบรวม/สำรวจความต้องการ/ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการติดต่องานของผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มาวิเคราะห์ เพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์และ/หรือออกแบบกระบวนการให้สอดคล้องความต้องการ

๓.๒ ประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละกระบวนการ โดยดูผลการดำเนินงานเทียบกับดัชนีชี้วัด ในกรณีที่การดำเนินการต่ำกว่าดัชนีชี้วัด กรมศุลกากรจะพิจารณาสาเหตุและแนวทางแก้ไขเพื่อปรับปรุงกระบวนการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๓.๓ ศึกษาการดำเนินการของศุลกากรต่างประเทศ อนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับศุลกากร เพื่อศึกษาความเหมาะสมของการนำแนวทาง/วิธีการดังกล่าวมาใช้

๓.๔ สำรวจความพึงพอใจ/วัดระยะเวลาในการให้บริการในแต่ละด้านทั้งในด้านการนำเข้า/ส่งออก

๓.๕ เผยแพร่แลกเปลี่ยนประสบการณ์ โดยการประชาสัมพันธ์ข่าวสารผ่านช่องทางการสื่อสารต่างๆ ให้ผู้รับบริการ และหน่วยงานภายใน/ภายนอกทราบ รวมถึงการจัดทำ Knowledge Management ในเรื่องการนำเข้า/ส่งออก

สรุป

แม้กรมศุลกากรจะมีการปรับปรุงกระบวนการทางศุลกากรที่เกี่ยวกับการนำเข้า/ส่งออกอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ทันสมัยและสอดคล้องกับธุรกรรมทางการค้าที่เกิดขึ้นในปัจจุบันแล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อทำการวิเคราะห์กระบวนการโดยละเอียด ประกอบกับการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก ทรัพยากร และปัจจัยที่เกี่ยวข้อง จะสามารถจำแนกประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการได้ ๓ ประเด็น คือ ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบกระบวนการ ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำกระบวนการไปปฏิบัติ และปัญหาในส่วนของการทบทวน/ปรับปรุงกระบวนการ ดังนี้

๑. ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบกระบวนการ

๑.๑ แม้การออกแบบกระบวนการในหลักการจะคำนึงถึงความต้องการของผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้/ส่วนเสียก็ตาม แต่การออกแบบกระบวนการทางศุลกากรในขั้นตอนต่างๆ ยังมีความซับซ้อน ไม่สามารถอำนวยความสะดวกได้เต็มที่ เนื่องจากกระบวนการยังเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ด้านการควบคุมทางศุลกากรและกระบวนการอื่นที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระบวนการด้านสิทธิประโยชน์ต่างๆ อาทิ การคืนอากร การนำสินค้าเข้าเขตปลอดอากร เป็นต้น อีกทั้งการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้ระบบ NSW ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มระบบครบถ้วนสมบูรณ์

๑.๒ ระยะเวลาในการนำเข้า/ส่งออกในภาพรวม นอกจากขึ้นกับกรมศุลกากรโดยตรงแล้ว ยังเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน/บุคคลอื่นๆ อาทิ ตัวแทนออกของ หน่วยงานรัฐที่ออกใบอนุญาตผู้ขนส่ง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่กรมศุลกากรควบคุมไม่ได้และมีผลกระทบต่อระยะเวลาการออกของ

๑.๓ การกำหนดอัตราการเปิดตรวจในสัดส่วนที่สูงกว่ามาตรฐานการเปิดตรวจภายใต้ WCO Guideline on Risk Management ทำให้การอำนวยความสะดวกทางการค้าทำได้ไม่เต็มที่

๒. ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำกระบวนการไปปฏิบัติ

๒.๑ การนำกระบวนการศุลกากรไปปฏิบัติในแต่ละสำนัก/ด้านศุลกากร ยังมีปัญหาเรื่องความโปร่งใส และ ความเป็นมาตรฐาน (Transparency, Consistency)

๒.๒ ปัญหาในเรื่องการใช้ดุลยพินิจที่ไม่ถูกต้อง ปัญหาด้านความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติหน้าที่

๒.๓ ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นมืออาชีพอ่างรับผิดชอบและมีจิตให้บริการ

๓. ปัญหาในส่วนของการทบทวน/ปรับปรุงกระบวนการ

๓.๑ การประเมินผลการดำเนินงานโดยการวัดระยะเวลาการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับสินค้านำเข้า นับแต่เมื่อเรือเข้ามาในราชอาณาจักรจนกระทั่งนำออกจากท่า/ที่ที่นำเข้า แม้ว่ากรมศุลกากรจะดำเนินการตามแนวทางที่องค์การศุลกากรโลก (WCO) กำหนดไว้ใน Time Release Study Guideline ก็ตาม แต่การจัดเก็บข้อมูลบางส่วนเป็นการจัดเก็บในลักษณะ Manual จึงทำให้เกิดปัญหาในเรื่อง Validity

๓.๒ แม้ว่ากรมฯ จะได้ดำเนินการสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการในด้านต่างๆ หรือการสำรวจระยะเวลาการผ่านพิธีการศุลกากรเป็นระยะๆ ก็ตาม แต่การนำผลที่ได้ไปวิเคราะห์เพื่อแก้ไขปรับปรุงยังมีน้อย และไม่เป็นระบบเท่าที่ควร

บทที่ ๔

แนวทางการพัฒนากระบวนการทางศุลกากร เพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน

ในบทที่ ๓ ได้กล่าวถึงกระบวนการทางศุลกากรสำหรับสินค้านำเข้า/ส่งออก และปัญหา/ความท้าทายที่อาจนำไปสู่การพัฒนากระบวนการ ในบทนี้ จะเป็นการกล่าวถึงแนวทางการพัฒนากระบวนการทางศุลกากร เพื่อเสริมสร้างความสามารถทางการแข่งขัน

การพัฒนาปัจจัยนำเข้า (Input)

๑. แนวทางการพัฒนากฎหมายศุลกากร

แม้กรมศุลกากรได้พัฒนาปรับปรุงกฎหมายศุลกากรให้มีความทันสมัย โปร่งใส และสอดคล้องกับการทำธุรกรรมระหว่างประเทศและกำลังจะมีผลบังคับใช้ ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๐ แล้วก็ตาม แต่กรมศุลกากรจำเป็นต้องดำเนินการในด้านต่างๆ เพื่อรองรับกฎหมายศุลกากรและกระบวนการทางศุลกากรที่พัฒนาขึ้นใหม่ ดังนี้

๑.๑ ออกหลักเกณฑ์เงื่อนไข ระเบียบปฏิบัติ ในการบังคับใช้กฎหมายศุลกากรโดยการเร่งรัดการออกประมวลระเบียบปฏิบัติ/คำสั่งกรมศุลกากร เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกา/ประกาศกระทรวงการคลัง/ประกาศกรมฯ เพื่อให้สาธารณชนทราบและมีความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎหมายศุลกากรได้อย่างถูกต้อง

๑.๒ ยกร่างคำสั่งกรมศุลกากร/ประกาศกรมศุลกากร ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากระบวนการศุลกากรเพื่อยกระดับการอำนวยความสะดวกทางการค้าสำหรับการนำเข้า/ส่งออก ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation Agreement: TFA) ซึ่งรวมถึง

๑.๒.๑ การกำหนดให้สายเดินเรือ/อากาศยานยื่นบัญชีสินค้าสำหรับเรือ/อากาศยาน (Manifest/Airway Bill) ล่วงหน้าเพื่อใช้เป็นข้อมูลในกระบวนการตรวจปล่อยสินค้าล่วงหน้า (Pre-arrival Processing)^๑

๑.๒.๒ การกำหนดคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คณะต่างๆ และผู้ที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการฯ

^๑ Pre-arrival processing เป็นกระบวนการเพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้าให้กับผู้ประกอบการที่ต้องการสินค้าโดยเร่งด่วน ซึ่งรวมถึงการให้ผู้ประกอบการยื่นข้อมูลใบขนสินค้าให้หน่วยงานศุลกากรและหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องก่อนที่สินค้าจะมาถึงราชอาณาจักร ทั้งนี้ เพื่อหน่วยงานจะได้ใช้ข้อมูลดังกล่าวในการประเมินความเสี่ยงของสินค้านั้นๆ ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่สินค้าทันทีที่เรือมาถึง

๑.๒.๓ การจัดทำประกาศกรมศุลกากร/คำสั่งกรมศุลกากร เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติและหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการอำนวยความสะดวกให้ผู้ประกอบการนำเข้าสามารถขอให้กรมศุลกากรวิเคราะห์ตัวอย่างสินค้าที่นำเข้าครั้งที่สอง ในกรณีที่ผลการวิเคราะห์ครั้งแรกไม่ตรงกับข้อมูลรายละเอียดของสินค้าที่นำเข้า

๒. แนวทางการพัฒนาโครงสร้างองค์กรและหน่วยงานที่รับผิดชอบ

๒.๑ พิจารณาจัดตั้งสำนักอุทธรณ์ขึ้น เพื่อรองรับปริมาณงานที่คาดว่าจะเพิ่มมากขึ้น จากการเร่งรัดดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานซึ่งจะเป็นผลจำนวนเรื่องและผู้ประกอบการขอให้ทบทวน/อุทธรณ์มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับกฎหมายศุลกากรฉบับใหม่ กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จำนวนหลายคณะจากที่กฎหมายฉบับเดิมกำหนดให้มีอยู่เพียงคณะหนึ่ง คณะ จึงทำให้งานในฐานะเลขานุการคณะกรรมการอุทธรณ์มีเพิ่มมากขึ้น

๒.๒ เร่งรัดการจัดตั้งสำนักกำกับดูแล/พัฒนาระบบ NSW

๒.๓ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในและภารกิจของสำนักจัดเก็บรายได้ต่างๆ ที่มีอยู่ โดยมุ่งเน้นเฉพาะการตรวจสอบสินค้า ณ ขณะนำเข้า เฉพาะที่มีความเสี่ยงอย่างแท้จริง โดยใช้หลักบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ และเพิ่มบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบหลังการตรวจปล่อย (Post Clearance Audit) และมอบภารกิจ/หน้าที่ในการวินิจฉัยพิกัด/ราคา แทนสำนักพิกัดอัตราศุลกากร และสำนักมาตรฐานพิธีการและราคาศุลกากร ซึ่งจะปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้กำกับดูแล สร้างมาตรฐาน หรือวินิจฉัยเรื่องที่มีความซับซ้อน หรือเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ

๒.๔ พิจารณายกระดับหน่วยงานเพื่อรองรับภารกิจตามโครงการของรัฐบาลที่คาดว่าจะมีมากขึ้น ซึ่งรวมถึงหน่วยงานพื้นที่ที่มีภารกิจในการกำกับดูแลการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร ภายใต้โครงการ Eastern Economic Corridor (EEC) และหน่วยงานที่กำกับดูแลท่าอากาศยานดอนเมือง เป็นต้น

๓. แนวทางการพัฒนาระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ

๓.๑ เร่งรัดการดำเนินงานเพื่อให้โครงการเชื่อมต่อข้อมูล B๒G และ B๒B ภายใต้ NSW เสร็จสิ้นโดยเร็ว เพื่อลดระยะเวลาและค่าใช้จ่ายในการติดต่อหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งลดความผิดพลาดในการจัดส่งข้อมูล

๓.๒ พัฒนา/ปรับเปลี่ยน Hardware เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการประมวลผลข้อมูลให้รวดเร็ว และสามารถรองรับผู้ใช้งาน/วิเคราะห์ข้อมูลทั่วทั้งกรมฯ ในเวลาเดียวกัน ได้อย่างทั่วถึง

๓.๓ ออกแบบ/พัฒนาโปรแกรมเพื่อรองรับความต้องการของผู้ใช้ที่หลากหลาย และง่ายต่อการใช้งาน โดยเฉพาะโปรแกรมที่ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการตรวจปล่อย การทบทวนหลังการตรวจปล่อย รวมทั้งระบบ Intelligence

๓.๔ ประสานงาน/ทำความเข้าใจหน่วยงานภายในและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการยกเลิกการเรียกร้องให้ผู้ประกอบการยื่นสำเนาเอกสารในรูปแบบกระดาษ หากข้อมูลตามเอกสารดังกล่าวได้มีการจัดส่งมาทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ให้หน่วยงานเหล่านั้นแล้ว

๔. แนวทางการพัฒนาบุคลากร

๔.๑ พัฒนาทักษะความรู้ หลักที่จำเป็นในการปฏิบัติงานในด้านต่างๆ กล่าวคือ ความรู้ในด้านกฎหมายศุลกากร พิภคอัตราศุลกากร ราคาศุลกากร พิธีการศุลกากร ถิ่นกำเนิดสินค้า และการให้สิทธิประโยชน์ทางศุลกากร ในรูปแบบของการฝึกอบรม หรือการฝึกในลักษณะ On the Job Training รวมทั้งกำหนดให้มีการประเมินผลทั้งก่อนและหลังการฝึกอบรม โดยเฉพาะกับเจ้าหน้าที่ใหม่ และเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานในเรื่องนั้นๆ

๔.๒ การพัฒนาและให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความรู้ด้านภาษาอังกฤษ เนื่องจากกรมศุลกากรเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ รวมทั้งต้องมีการประสานการทำงาน และประสานข้อมูลกับศุลกากรต่างประเทศซึ่งจะมีมากขึ้นในอนาคต ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องใช้ภาษาอังกฤษเพื่อเป็นภาษากลางในการติดต่อสื่อสารเพื่อประโยชน์ในการประสานงานทางศุลกากร

๔.๓ การเสริมสร้างทัศนคติ และสร้างวัฒนธรรมให้เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรยึดคุณธรรมหลักขององค์กร ในการที่จะทำหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ สุจริต และมีจิตให้บริการ โดยการใช้มาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริม/สนับสนุนผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่มีคุณธรรม ขณะที่ดำเนินมาตรการที่เข้มงวด และลงโทษผู้กระทำความผิด อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม

๕. แนวทางการพัฒนาปัจจัยด้านงบประมาณ

๕.๑ เร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อให้การดำเนินโครงการแล้วเสร็จเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

๕.๒ การกำหนดแผนงาน/โครงการต่างๆ ให้สอดคล้องกับปฏิทินงบประมาณ และประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เสนอของงบประมาณและหน่วยงานที่เสนอโครงการเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าโครงการดังกล่าวมีความเหมาะสมและสามารถดำเนินโครงการโดยมีงบประมาณสนับสนุนภายในระยะเวลาที่ได้วางแผนไว้

๖. แนวทางการพัฒนาด้านเครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ในการทำงาน

เร่งรัดการดำเนินโครงการจัดหาเครื่องมือ/อุปกรณ์ที่ใช้ในการทำงานเพื่อให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะการเร่งรัดการจัดซื้อเครื่องเอกซเรย์ตู้คอนเทนเนอร์และกระเป่าสัมภาระผู้โดยสารบริเวณ Sorting Area และการจัดซื้อระบบโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV)

การพัฒนาขั้นตอนทางศุลกากร (Process)

๑. ในส่วนของการออกแบบกระบวนการงานนั้น ผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นว่า กรมศุลกากรควรให้ความสำคัญกับการออกแบบกระบวนการงาน โดยให้ผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้เข้ามาส่วนร่วมในการออกความคิดเห็นในขั้นตอนแรกๆของการออกแบบ แทนที่จะสอบถามความคิดเห็นเมื่อกระบวนการเสร็จสิ้นแล้ว ขณะเดียวกัน ควรศึกษาข้อมูล/องค์ความรู้ต่างๆที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) ขององค์การระหว่างประเทศ และ/หรือ ศุลกากรประเทศชั้นนำ เพื่อนำมาปรับใช้กับพิธีการศุลกากรของไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความซับซ้อนของขั้นตอน และอำนวยความสะดวกในการผ่านพิธีการนำเข้า/ส่งออกให้มากที่สุด โดยไม่ทำให้การควบคุมทางศุลกากรต้องเสียไป โดยการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยและระบบบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพมาใช้

๒. ปรับปรุงกระบวนการงานศุลกากร โดยนำระบบ Pre-Arrival Processing มาใช้ กับทุกสินค้า โดยเฉพาะทางเรือ และทางอากาศยาน กล่าวคือ ให้ผู้ประกอบการสามารถยื่นใบขนสินค้า และชำระภาษีอากร ก่อนที่สินค้าจะมาถึงราชอาณาจักร เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้ประกอบการนำเข้าที่ต้องการสินค้าโดยเร่งด่วน ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถรับสินค้าได้ทันทีกรณีพาหนะบรรทุกสินค้ามาถึงท่า/ที่ (โดยเป็นไปตามขั้นตอนการตรวจสินค้าตามหลักบริหารความเสี่ยง) ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการและกรมศุลกากร กล่าวคือ

๒.๑ ผู้ประกอบการสามารถรับสินค้าได้อย่างรวดเร็ว สร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ

๒.๒ ระยะเวลาที่ใช้ในการตรวจปล่อยสินค้านำลดลง เพิ่มศักยภาพทางการแข่งขันให้ประเทศ

๒.๓ กรมศุลกากรมีข้อมูลล่วงหน้าเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ความเสี่ยง
 ทั้งนี้ กรมศุลกากรจำเป็นต้องออกระเบียบข้อบังคับกำหนดให้ผู้ขนส่งจะต้องจัดส่งบัญชีสินค้าสำหรับเรือ/อากาศยาน (Manifest/Airway Bill) ล่วงหน้า เพื่อให้ระบบสามารถตรวจสอบข้อมูลของใบขนสินค้ากับ Manifest ได้

๓. ปรับลดอัตราการเปิดตรวจสินค้าขาเข้าให้ลดลงเหลือไม่เกินร้อยละ ๒๐ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้ประกอบการ แต่เพิ่มศักยภาพในการตรวจปล่อยสินค้า โดยอาศัยข้อมูล การข่าว และการบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ ควบคู่กับการติดตาม กำกับดูแลการตรวจปล่อย ให้เป็นไปด้วยความโปร่งใส และตรวจสอบได้ ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นการอำนวยความสะดวกให้ผู้ประกอบการให้ได้รับความสะดวกรวดเร็วแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อกรมศุลกากรกล่าวคือ เป็นการลดการพบปะระหว่างเจ้าหน้าที่กับตัวแทนออกของ/ผู้ประกอบการ ซึ่งจะเป็นการลดปัญหาคอร์รัปชันในทางหนึ่ง และสามารถนำอัตราค่าล้างที่เหลือจากการตรวจสินค้าไปใช้ในส่วนที่มีความต้องการอัตราค่าล้างด้วย

๔. เสริมสร้างการนำกระบวนการงานไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึง

๔.๑ จัดทำคู่มือ/ประมวลระเบียบปฏิบัติที่ทันสมัย สอดคล้องกับการทำธุรกรรมทางการค้าระหว่างประเทศ

๔.๒ การชี้แจงทำความเข้าใจผู้ประกอบการ ตัวแทนออกของ เจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้อง ก่อนกฎหมาย/ประกาศกรมฯ มีผลบังคับใช้

๔.๓ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่สำคัญให้ผู้ประกอบได้รับทราบ ปรับปรุงข้อมูลใน เว็บไซต์ โดยเฉพาะระเบียบพิธีการศุลกากรต่างๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษให้ทันสมัย

๔.๔ จัดทำฐานข้อมูลด้านพิกัดอัตราศุลกากรที่ทันสมัย และครอบคลุมถึงสินค้าต่างๆ ที่กรมศุลกากรได้เคยมีคำวินิจฉัยไปแล้ว เพื่อให้ผู้ประกอบการ/เจ้าหน้าที่ได้ใช้เป็นเครื่องมือในการทำงาน และลดการใช้ดุลยพินิจ

๔.๕ เพิ่มประสิทธิภาพในการวัดระยะเวลาตามแนวทางของ WCO โดยการนำระบบ คอมพิวเตอร์มาใช้ในการวัดระยะเวลาในลักษณะ Real Time ทั่วทั้งระบบ

๔.๖ สืบรวจความพึงพอใจของผู้ประกอบการ ตัวแทนออกของ โดยใช้เทคโนโลยี ต่างๆ ที่ทันสมัย และการใช้ช่องทางต่างๆ ในการวัดความพึงพอใจ และนำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ ไปใช้ในการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

สรุป

ในการพัฒนากระบวนการทางศุลกากร ควรจะต้องคำนึงถึงการพัฒนาทรัพยากรและ ปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ พัฒนาปัจจัยนำเข้าในด้านกฎหมายศุลกากร ด้านโครงสร้างองค์กร ด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านเครื่องมืออุปกรณ์ ซึ่งปัจจัย ดังกล่าวเหล่านี้ล้วนมีผลกระทบโดยตรงต่อกระบวนการ นอกจากนี้ ในส่วนขั้นตอนทางศุลกากร ควรจะต้องให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการออกแบบกระบวนการ และปรับปรุงกระบวนการ โดยนำระบบ Pre-Arrival Processing มาใช้กับทุกสินค้า โดยเฉพาะทางเรือและทางอากาศยาน ปรับลดอัตราการเปิดตรวจสินค้าเหลือไม่เกินร้อยละ ๒๐ เพื่ออำนวยความสะดวกควบคู่กับการเพิ่ม ศักยภาพการควบคุมทางศุลกากร โดยการใช้ระบบ Intelligence ร่วมกับการประเมินความเสี่ยงที่มี ประสิทธิภาพ และท้ายที่สุดควรให้ความสำคัญกับการนำกระบวนการไปปฏิบัติ และการทบทวน/ ประเมินผลการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงคุณภาพการให้บริการให้ดีขึ้นด้วย

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

การศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศฉบับนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์กระบวนการทางศุลกากรของกรมศุลกากรและมาตรฐานกระบวนการที่กำหนดโดยองค์การศุลกากรโลก องค์การระหว่างประเทศ และศุลกากรชั้นนำในต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรให้มีความเป็นมาตรฐานสากล ทั้งนี้ การวิจัยฉบับนี้มุ่งที่จะศึกษาเฉพาะในเรื่องการนำเข้า/ส่งออกเท่านั้น ไม่รวมถึงกระบวนการทางด้านอื่นๆ หรือกระบวนการทางศุลกากรซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นๆ เช่น กระบวนการของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาต เป็นต้น

ในการวิเคราะห์ข้อมูลนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้อาศัยข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งได้จากเอกสารทางวิชาการต่างๆ รวมทั้งประสบการณ์ของผู้วิจัยซึ่งได้ทำงานในกรมศุลกากรมากกว่า ๓๐ ปี โดยอาศัยใช้ทฤษฎีเชิงระบบ (System Theory) เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ โดยวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก สภาพแวดล้อมภายใน ซึ่งรวมถึง ปัจจัย (Input) ขั้นตอน (Process) เพื่อหาผลผลิต หรือ Output ที่ผู้รับบริการต้องการ โดยการชี้ให้เห็นถึงปัญหา/ความท้าทาย และแนวทางการพัฒนากระบวนการทางศุลกากร เพื่อเสริมสร้างศักยภาพทางการแข่งขันของประเทศ

ในการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกนั้น ผู้ศึกษาวิจัยได้พิจารณาใช้ SWOT Analysis พิจารณาโอกาส/ภัยคุกคาม โดยพิจารณาจากปัจจัยทั้งทางการเมือง/นโยบายรัฐ เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ซึ่งพบว่ามีผลกระทบต่อภารกิจที่กำหนดกระบวนการทางศุลกากร ทั้งทางบวกและทางลบ ขณะที่การวิเคราะห์ด้านปัจจัย (Input) นั้น ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ทรัพยากรต่างๆ ที่ใช้ในการสร้างผลผลิต ซึ่งประกอบด้วย กฎหมาย/ระเบียบต่างๆ โครงสร้างองค์กรและหน่วยงานรับผิดชอบ ระบบข้อมูล/เทคโนโลยีสารสนเทศ บุคลากร งบประมาณและเครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ ส่วนการวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางศุลกากรนั้น ผู้ศึกษาวิจัยได้วิเคราะห์กระบวนการ โดยเริ่มจากขั้นตอนการออกแบบกระบวนการ การนำกระบวนการไปใช้ปฏิบัติ จนกระทั่งการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการเพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้พิจารณากระบวนการทางศุลกากรที่สำคัญ คือ กระบวนการนำเข้า/ส่งออกทางเรือ อากาศยาน และทางบก เพื่อพิจารณาปัญหา/อุปสรรคที่เกิดขึ้นในภาพรวมที่เกิดจากปัจจัยในแต่ละด้าน

ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษาวิจัยได้นำเสนอแนวทางในการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ โดยการพัฒนาปัจจัยนำเข้าในด้านต่างๆ เช่น การพัฒนาแรงรัดการออกระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายศุลกากรฉบับใหม่ และความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรเพื่อให้ตอบสนองต่อปัจจัยสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบอย่างมีประสิทธิภาพ พัฒนาระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ใช้ประโยชน์ได้สูงสุดและง่ายต่อการเข้าถึง การพัฒนาบุคลากรเพื่อให้เป็นผู้มีความรับผิดชอบ สุจริต และมีจิตให้บริการ ควบคู่กับการเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ การพัฒนาด้านงบประมาณและเครื่องมืออุปกรณ์เพื่อสนับสนุนให้การนำแผนงาน/โครงการต่างๆ เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม ฯลฯ

ในส่วนของการพัฒนาขั้นตอนทางศุลกากร (Process) นั้น ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า การออกแบบกระบวนการงานควรให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นโดยนำองค์ความรู้ เทคโนโลยีที่ทันสมัย และ Best Practices ต่างๆ มาปรับใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้ ควรนำระบบ Pre-Arrival Processing มาใช้กับทุกสินค้า โดยเฉพาะทางเรือและทางอากาศยาน เพื่อให้ผู้ประกอบการที่ต้องการสินค้าเร่งด่วนสามารถยื่นใบขนสินค้าและชำระภาษีอากร ก่อนที่สินค้าจะมาถึง ขณะเดียวกัน ควรลดอัตราการเปิดตรวจสินค้าเหลือไม่เกินร้อยละ ๒๐ เพื่ออำนวยความสะดวกควบคู่กับการเพิ่มศักยภาพ การควบคุมทางศุลกากร โดยการใช้ระบบ Intelligence และการประเมินความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการให้ความสำคัญกับการนำกระบวนการไปปฏิบัติ และการทบทวน/ประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อปรับปรุงคุณภาพการให้บริการให้ดีขึ้น อาทิ การปรับปรุงคู่มือ/ประมวลระเบียบปฏิบัติให้ทันสมัย อยู่เสมอ การประชาสัมพันธ์ชี้แจงทำความเข้าใจผู้เกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่ การจัดทำฐานข้อมูล และการปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นว่า การพัฒนาปรับปรุงกระบวนการทางศุลกากร ด้านการนำเข้า/ส่งออกนี้ ไม่สามารถที่จะพิจารณาแต่เฉพาะเรื่องการนำเข้า-ส่งออกเท่านั้น เนื่องจากปัจจัยต่างๆ ทั้งด้านการควบคุมทางศุลกากร ปัจจัยด้านการให้สิทธิประโยชน์ รวมทั้งปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ล้วนแต่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินการในการกำหนดกระบวนการทางศุลกากรในการนำเข้า/ส่งออกทั้งสิ้น ดังนั้น การศึกษาวิจัยฉบับนี้ จึงเป็นเพียงจุดเริ่มต้นสำหรับผู้สนใจในการศึกษารายละเอียดในแต่ละเรื่อง รวมถึงการต่อยอดองค์ความรู้ในการวิเคราะห์ เพื่อหาแนวทางการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

บทที่ ๒

ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางศุลกากร

การวิจัยเรื่องแนวทางการพัฒนากระบวนการทางศุลกากร เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการศุลกากร โดยแบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ

๑. ทฤษฎีและแนวคิด
๒. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

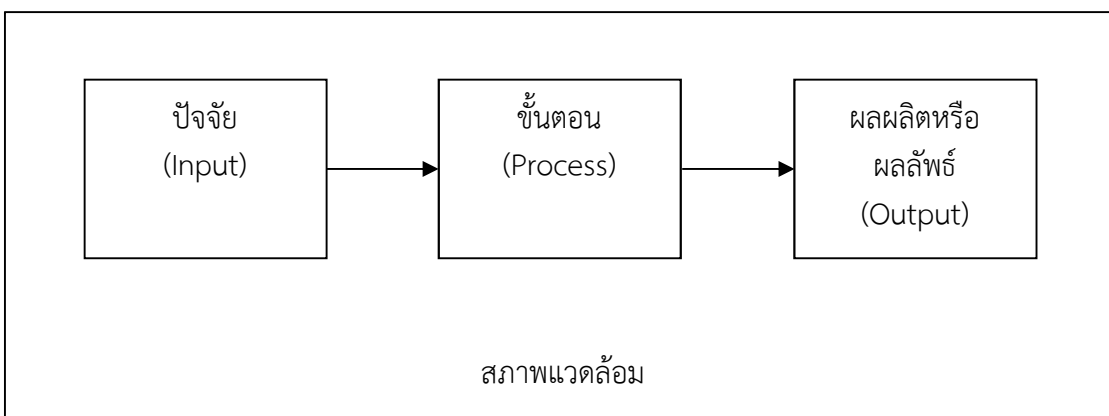
ทฤษฎีและแนวคิด

๑. ทฤษฎีเชิงระบบ (System Theory)

ทฤษฎีเชิงระบบ คือ รูปแบบแนวคิดการจัดการที่มองภาพแบบองค์รวม ซึ่งมีระบบย่อยประกอบอยู่ในระบบใหญ่ มีองค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์กันเป็นกระบวนการ และทำงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเกิดผลลัพธ์ได้ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้

องค์ประกอบหลักของทฤษฎีเชิงระบบ เริ่มต้นจากสิ่งที่ป้อนเข้าไป (Input) ซึ่งหมายถึงปัจจัยต่างๆ อันนำไปสู่การดำเนินงานของระบบ และองค์ประกอบต่อมาคือ ขั้นตอน (Process) หรือวิธีการอันนำไปสู่ผลงานหรือผลผลิตของระบบ (Output) ซึ่งนับเป็นองค์ประกอบสุดท้ายที่จะแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในลักษณะต่างๆ ของระบบ ดังแผนภาพที่ ๒-๑ ซึ่งแสดงถึงระบบหนึ่งที่ประกอบด้วยปัจจัย ขั้นตอน และผลลัพธ์ ซึ่งองค์ประกอบทั้งสามมีความสัมพันธ์กัน จะขาดสิ่งหนึ่งสิ่งใดไม่ได้ ต้องผสมผสานกันอย่างมีเอกภาพจึงจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ตามที่กำหนดไว้

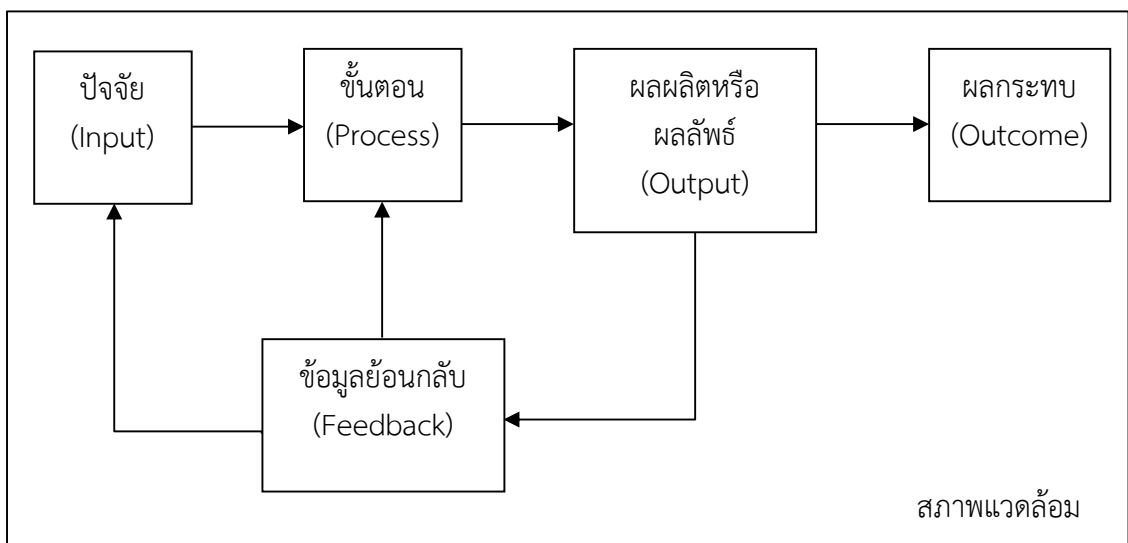
แผนภาพที่ ๒-๑ ความสัมพันธ์ของระบบ



ทฤษฎีเชิงระบบมีความเชื่อว่า ระบบจะต้องเป็นระบบเปิด มีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม โดยได้รับอิทธิพล หรือผลกระทบตลอดเวลาจากสภาพแวดล้อม มีรูปแบบของการจัดลำดับในลักษณะของระบบใหญ่และระบบย่อยที่สัมพันธ์กัน มีรูปแบบของปัจจัยป้อนเข้าและผลผลิตซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลของปฏิสัมพันธ์ที่มีกับสิ่งแวดล้อม โดยเริ่มต้นจากปัจจัย ขั้นตอน และผลผลิตตามลำดับ ทั้งนี้ แต่ละองค์ประกอบของระบบจะต้องมีส่วนสัมพันธ์กันหรือมีผลกระทบต่อกัน กล่าวคือ ถ้าองค์ประกอบของระบบตัวใดตัวหนึ่งเปลี่ยนไป ก็จะมีผลต่อการปรับเปลี่ยนขององค์ประกอบตัวอื่นด้วย นอกจากนี้

ทฤษฎีระบบยังเชื่อในหลักการของการมีเหตุและผลของสิ่งต่างๆ ซึ่งเป็นหลักการทางวิทยาศาสตร์ที่สามารถพิสูจน์ได้ ไม่เชื่อว่าผลของสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งจะเกิดเพียงสาเหตุเดียว และทฤษฎีระบบจะมองทุกอย่างในภาพรวมของทุกองค์ประกอบมากกว่าที่จะมองเพียงส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบ และจะคำนึงถึงผลลัพธ์ของการปฏิบัติมากกว่ากระบวนการในการได้มา ซึ่งผลสุดท้ายที่ได้รับอาจมีผลกระทบตามมาในภายหลัง อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีระบบจะมีกระบวนการในการปรับเปลี่ยนและป้อนข้อมูลย้อนกลับ เพื่อบอกให้รู้ว่าระบบมีการเบี่ยงเบนอย่างไร และควรจะต้องแก้ไขที่องค์ประกอบใดของระบบ ดังแผนภาพที่ ๒-๒

แผนภาพที่ ๒-๒ ทฤษฎีระบบ



การนำเอาทฤษฎีเชิงระบบมาใช้ในการบริหารองค์การ หากนำมาใช้อย่างถูกต้องเหมาะสม ระบบก็จะช่วยให้องค์การมีประสิทธิภาพ แต่หากนำมาใช้ไม่ถูกต้อง หรือองค์ประกอบแต่ละส่วนของระบบไม่สัมพันธ์ก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อองค์การได้ ดังนั้นการนำเอาทฤษฎีระบบมาใช้จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ระบบควบคู่ไปด้วยเพื่อประเมินความมีประสิทธิภาพของระบบงาน ประเมินเวลา ประเมินการใช้งบประมาณ ประเมินความถูกต้องของขั้นตอน และประเมินผลผลิตหรือผลงาน ด้วยเหตุนี้ หากผลผลิตหรือผลงานที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การวิเคราะห์ระบบจะช่วยให้ผู้บริหารทราบว่า ปัญหานั้นเกิดจากองค์ประกอบใดของระบบ มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องหรือไม่อย่างไร ส่วนข้อมูลย้อนกลับจะช่วยให้ทราบถึงประเภทของปัญหาและจุดที่จะต้องได้รับการพัฒนาแก้ไขหรือปรับปรุงให้มากขึ้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จึงอาจสรุปได้ว่า วิธีการเชิงระบบเป็นกระบวนการหนึ่งที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารงานในองค์กรต่างๆ โดยพิจารณาการบริหารในลักษณะองค์รวมที่มีเป้าหมาย ขั้นตอน ระบบย่อย และองค์ประกอบต่างๆที่สัมพันธ์กัน กล่าวคือ มีการปฏิบัติงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเพื่อบรรลุเป้าหมายทางการบริหารร่วมกัน นอกจากนี้ การใช้วิธีการเชิงระบบยังมีประโยชน์ในการประกันว่าการดำเนินงานต่อไปที่วางไว้จะช่วยให้การทำงานตามระบบสามารถบรรลุตามเป้าหมาย โดยใช้เวลา งบประมาณและบุคลากรอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่ามากที่สุด ทั้งยังช่วยป้องกันการลงทุนที่ไม่จำเป็นได้อีกด้วย

๒. อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) (Revised Kyoto Convention)

อนุสัญญาเกียวโต มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า “The International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures, ๑๙๗๔ : Kyoto Convention” และต่อมามีการพัฒนาเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยพิธีการศุลกากรที่เรียบง่ายและสอดคล้องกัน (ฉบับแก้ไข) หรือที่เรียกกันว่าอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) “The Protocol of Amendment to the International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures, ๑๙๙๙ : Revised Kyoto Convention”

อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) จัดทำขึ้นโดยองค์การศุลกากรโลก^๑ สืบเนื่องจากอนุสัญญาเกียวโตมีข้อบกพร่องที่ควรแก้ไข กล่าวคือ บทบัญญัติบางประการล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับการพัฒนาทางการค้าระหว่างประเทศ เทคโนโลยีสารสนเทศ การติดต่อสื่อสาร และการขนส่งในปัจจุบัน อีกทั้งเงื่อนไขของอนุสัญญายังไม่มีสภาพบังคับที่ชัดเจน ไม่มีกระบวนการตรวจสอบติดตามการนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับวงการธุรกิจการค้าระหว่างประเทศมีความต้องการให้อำนวยความสะดวกรวดเร็วในการเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างประเทศ โดยการลดขั้นตอนพิธีการศุลกากรให้เหลือน้อยที่สุด และพัฒนาระบบบริหารศุลกากรให้ทันสมัยสอดคล้องกับความต้องการความรวดเร็วในระบบการค้าระหว่างประเทศและความจำเป็นของภาคอุตสาหกรรม

^๑ องค์การศุลกากรโลก (World Customs Organization: WCO) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ.๒๔๙๖ โดยแรกเริ่มใช้ชื่อว่า “คณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากร (Customs Cooperation Council: CCC)” ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มรัฐอิสระระหว่างประเทศ มีหน้าที่ในการเสริมสร้างและสนับสนุนการดำเนินงานและการบริหารงานของศุลกากรประเทศสมาชิกต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพ ปัจจุบันมีประเทศเข้าร่วมเป็นสมาชิกรวม ๑๘๐ ประเทศ โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๕

องค์การศุลกากรโลก มีสำนักงานเลขาธิการตั้งอยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม มีหน้าที่หลักในการพัฒนาและบริหารเครื่องมือ เพื่อปรับปรุงพิธีการและระบบงานศุลกากรสำหรับเคลื่อนย้ายสินค้าและประชาชนระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกัน นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่พัฒนามาตรฐานระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างประเทศมีความปลอดภัย และช่วยเหลือประเทศสมาชิกปรับปรุงระบบงานศุลกากรให้ทันสมัย ส่งเสริมให้มีความร่วมมือระหว่างศุลกากรประเทศต่างๆ และระหว่างศุลกากรกับภาคเอกชน รวมทั้งจัดให้มีการฝึกอบรมสำหรับภาคเอกชนด้วย

ทั้งนี้ นอกจากวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงพิธีการและวิธีปฏิบัติทางศุลกากรของประเทศต่างๆ ที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการค้าและการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศให้ง่าย สอดคล้องกัน และทันสมัยอย่างต่อเนื่องแล้ว อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ยังได้เพิ่มเติมบทบัญญัติต่างๆ เพื่อให้ตอบสนองต่อสถานการณ์ทางการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันด้วย อาทิ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology: IT) กฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า (Rule of Origin: ROO) เพื่อตอบสนองต่อความต้องการในการค้าระหว่างประเทศและศุลกากรในการอำนวยความสะดวกทางการค้าที่ต้องการลดอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร ให้มีมาตรฐานเหมาะสมในการควบคุมทางศุลกากร และมีการนำเทคนิคที่ทันสมัยมาใช้ในการควบคุมและอำนวยความสะดวกทางการค้าด้วย จึงอาจสรุปได้ว่าวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) คือ การทำให้ศุลกากรสามารถอำนวยความสะดวกทางการค้าได้อย่างสอดคล้องกับการควบคุมทางศุลกากร

อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ประกอบด้วย ๓ ส่วน ได้แก่

๑. ตัวบทอนุสัญญา (Body of the Convention)

เป็นบทบัญญัติขั้นพื้นฐานที่สะท้อนให้เห็นวัตถุประสงค์และหลักการของอนุสัญญาประกอบไปด้วย บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่างๆ ดังนี้

๑.๑ อาร์มภบท

๑.๒ ขอบเขตและโครงสร้าง

๑.๓ การบริหารจัดการ

๑.๔ กฎเกณฑ์ในการเข้าเป็นภาคี

๑.๕ กฎเกณฑ์ในการแก้ไขปรับปรุง

๒. ภาคผนวกทั่วไป (General Annexes) เป็นบทบัญญัติที่สะท้อนให้เห็นถึงหน้าที่หลักของศุลกากรตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานและมาตรฐานช่วงปรับเปลี่ยนซึ่งมีฐานะทางกฎหมายเท่ากัน การนำมาตรฐานและมาตรฐานช่วงปรับเปลี่ยนไปใช้ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นในการปรับพิธีการศุลกากรและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องให้ง่ายและสอดคล้องกัน ความแตกต่างระหว่างมาตรฐานและมาตรฐานช่วงปรับเปลี่ยน คือ มาตรฐานช่วงปรับเปลี่ยนจะมีระยะเวลาในการนำไปปฏิบัติที่ยาวกว่า โดยมาตรฐานจะต้องนำไปปฏิบัติภายใน ๓๖ เดือน ขณะที่มาตรฐานช่วงปรับเปลี่ยนจะต้องนำไปปฏิบัติภายใน ๖๐ เดือน ระยะเวลาในช่วงปรับเปลี่ยนได้กำหนดไว้เพื่ออำนวยความสะดวกต่อประเทศภาคีสัญญาในการยอมรับหรือการภาคยานุวัติเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้ และเพื่อให้เวลาในการปรับเปลี่ยนพิธีการและวิธีปฏิบัติของตนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฉบับนี้ ภาคผนวกทั่วไปจะประกอบไปด้วยบทบัญญัติทั้งสิ้น ๑๐ บท ดังนี้

๒.๑ บทที่ ๑ หลักการทั่วไป (General Principles)

๒.๒ บทที่ ๒ คำจำกัดความ (Definitions)

๒.๓ บทที่ ๓ การตรวจปล่อยและพิธีศุลกากรอื่น

(Clearance and Other Customs Formalities)

๒.๔ บทที่ ๔ ค่าภาษีอากร (Duties and Taxes)

๒.๕ บทที่ ๕ การวางหลักประกัน (Security)

๒.๖ บทที่ ๖ การควบคุมทางศุลกากร (Customs Control)

๒.๗ บทที่ ๗ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้

(Application of Information Technology)

๒.๘ บทที่ ๘ ความสัมพันธ์ระหว่างศุลกากรและบุคคลที่สาม

(Relationship between the Customs and Third Parties)

๒.๙ บทที่ ๙ ข้อมูล ข้อตัดสินใจ และคำวินิจฉัยที่จัดทำโดยศุลกากร

(Information, Decisions and Rulings Supplied by the Customs)

๒.๑๐ บทที่ ๑๐ การอุทธรณ์เรื่องศุลกากร (Appeals in Customs Matters)

๓. ภาคผนวกเฉพาะ (Specific Annexes) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับพิธีการศุลกากรเฉพาะด้าน ดังนั้น ในแต่ละภาคผนวกเฉพาะและบทในภาคผนวกจะเกี่ยวข้องกับวิธีปฏิบัติและพิธีการศุลกากรเฉพาะเรื่อง ประกอบด้วย ๑๐ ภาคผนวก ดังนี้

๓.๑ ภาคผนวก เอ ว่าด้วยสินค้ามาถึงอาณาเขตศุลกากร

(Annex A: Arrival of Goods in a Customs Territory)

๓.๒ ภาคผนวก บี ว่าด้วยการนำเข้า (Annex B: Importation)

๓.๓ ภาคผนวก ซี ว่าด้วยการส่งออก (Annex C: Exportation)

๓.๔ ภาคผนวก ดี ว่าด้วยเขตปลอดอากรและคลังสินค้าศุลกากร

(Annex D: Customs Warehouse & Free Zone)

๓.๕ ภาคผนวก อี ว่าด้วยการผ่านแดน (Annex E: Transit)

๓.๖ ภาคผนวก เอฟ ว่าด้วยการผ่านกระบวนการ (Annex F: Processing)

๓.๗ ภาคผนวก จี ว่าด้วยการนำเข้าชั่วคราว (Annex G: Temporary Admission)

๓.๘ ภาคผนวก เอช ว่าด้วยการกระทำผิด (Annex H: Offences)

๓.๙ ภาคผนวก เจ ว่าด้วยพิธีการเฉพาะด้าน (Annex J: Special Procedures)

๓.๑๐ ภาคผนวก เค ว่าด้วยกฎว่าด้วยถิ่นกำเนิด (Annex K: Origin)

ส่วนแนวปฏิบัติ (Guidelines) เป็นคำอธิบายรายละเอียดของมาตรฐาน มาตรฐานช่วงปรับเปลี่ยน วิธีปฏิบัติที่แนะนำที่มีอยู่ในบทบัญญัติของภาคผนวกทั่วไป ภาคผนวกเฉพาะและบทในภาคผนวกเฉพาะ ในอนุสัญญาเกี่ยวโต (ฉบับแก้ไข) จะมีแนวปฏิบัติอยู่ในทุกบทของภาคผนวกทั่วไป และภาคผนวกเฉพาะ อย่างไรก็ตาม แนวปฏิบัติเหล่านี้มิได้เป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญาและไม่มีผลเป็นข้อบังคับทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม นอกจากเป็นคำอธิบายรายละเอียดแล้ว แนวปฏิบัติเหล่านี้ยังให้ตัวอย่างวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดหรือวิธีการนำพิธีการต่างๆ ไปใช้และพัฒนาในอนาคตด้วย ทั้งยังแสดงให้เห็นว่า สิ่งใดที่หน่วยงานศุลกากรสามารถนำมาปฏิบัติให้บรรลุความสำเร็จได้ และมาตรการที่มีมากมายนั้นมีกลไกการทำงานอย่างไร ศุลกากรอาจรับและนำวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดซึ่งเหมาะสมกับบริบทเฉพาะของตนมากที่สุดไปปฏิบัติ แต่หากวิธีปฏิบัตินั้นครอบคลุมการปฏิบัติมากกว่าที่มาตรฐานกำหนดไว้ก็ถือว่าเป็นการอำนวยความสะดวกที่เพิ่มขึ้น

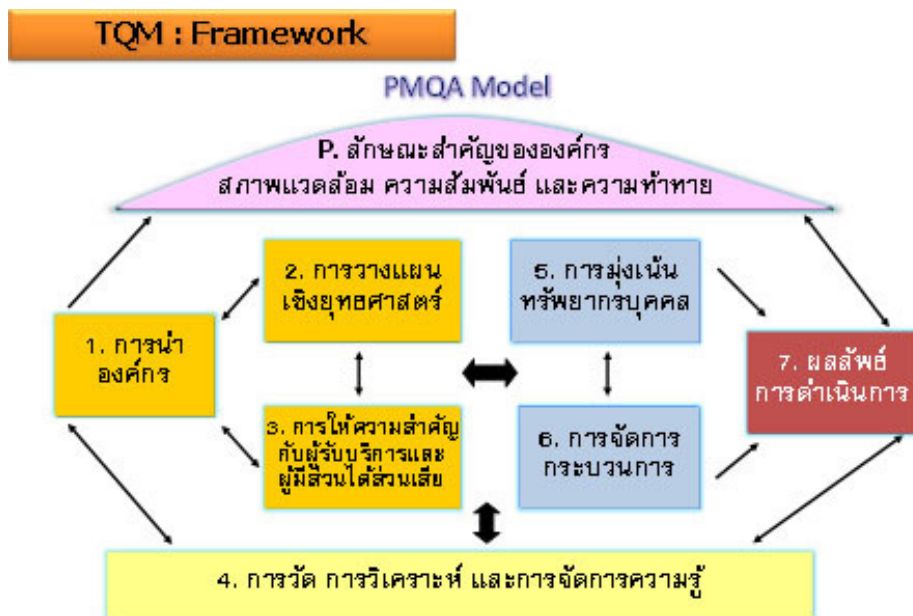
อนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ได้รับการรับรองเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๒ และเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อภาคีสมาชิกให้การรับรองครบ ๔๐ ประเทศ ในวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ดำเนินการยื่นภาคยานุวัติสารเข้าเป็นภาคีอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๘ ในระหว่างการประชุมใหญ่ของคณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากร (Customs Co-operation Council Sessions) ประจำปี ๒๕๕๘ ขององค์การศุลกากรโลก ณ กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม โดยนับเป็นภาคีสมาชิกลำดับที่ ๑๐๐

๓. เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

(Public Sector Management Quality Award: PMQA)

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เป็นการนำหลักเกณฑ์และแนวคิดของรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Quality Award: MBNQA) มาปรับใช้ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาระบบราชการไทย เสมือนเป็นเครื่องมือในการประเมินองค์กรด้วยตนเองผ่านการมองภาพองค์รวม ๗ หมวด คือ

แผนภาพที่ ๒-๓ PMQA Model



๑. การนำองค์กร เป็นการประเมินการดำเนินการของผู้บริหารในเรื่องวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ ค่านิยม ความคาดหวังในผลการดำเนินการ การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การสร้างนวัตกรรมและการเรียนรู้ในส่วนราชการ การกำกับดูแลตนเองที่ดี และดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชน

๒. การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการประเมินวิธีการกำหนดและถ่ายทอดประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ กลยุทธ์หลัก และแผนปฏิบัติการ เพื่อนำไปปฏิบัติและวัดผลความก้าวหน้าของการดำเนินการ

๓. การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นการประเมินการกำหนดความต้องการ ความคาดหวัง และความนิยมชมชอบ การสร้างความสัมพันธ์ และการกำหนดปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความพึงพอใจ

๔. การวัด การวิเคราะห์และการจัดการความรู้ เป็นการประเมินการเลือก รวบรวม วิเคราะห์ จัดการ และปรับปรุงข้อมูลและสารสนเทศ และการจัดการความรู้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปรับปรุงผลการดำเนินการขององค์กร

๕. การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล เป็นการประเมินระบบงาน ระบบการเรียนรู้ การสร้างความผูกพันและแรงจูงใจของบุคลากร เพื่อให้บุคลากรพัฒนาตนเองและใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ตามทิศทางองค์กร

๖. การจัดการกระบวนการ เป็นการประเมินการจัดการกระบวนการ การให้บริการ และกระบวนการอื่นที่ช่วยสร้างคุณค่าแก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และกระบวนการสนับสนุน เพื่อให้บรรลุพันธกิจขององค์กร

๗. ผลลัพธ์การดำเนินการ เป็นการประเมินผลการดำเนินการและแนวโน้มของส่วนราชการในมิติด้านประสิทธิภาพ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพ และมีมิติด้านการพัฒนาองค์กร

การประเมินองค์กรด้วยตนเองตามเกณฑ์ PMQA เปรียบเสมือนการตรวจสุขภาพองค์กร ที่จะทำให้ทราบจุดแข็งของหน่วยงานและทราบว่ายังมีโอกาสในการปรับปรุงเรื่องใด โดยทำดีที่สุดแล้ว หน่วยงานจะสามารถจัดทำแผนพัฒนาองค์กรได้อย่างเหมาะสม เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ และยกระดับคุณภาพให้เทียบเท่ามาตรฐานสากลได้

๔. ความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า

(Trade Facilitation Agreement: TFA)

ความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า เป็นความตกลงทางการค้าภายใต้กรอบองค์การการค้าโลก^๒ ที่ถือกำเนิดขึ้นในเดือน เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๖ ระหว่างการประชุมระดับรัฐมนตรีองค์การการค้าโลก (Ministerial Conference) ครั้งที่ ๙ ณ เมืองบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย และเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๗ องค์การการค้าโลกได้มีการประชุมคณะมนตรีในวาระพิเศษ โดยมีฉันทามติเห็นชอบพิธีสารร่างแก้ไขและผนวกความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้าเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงองค์การการค้าโลก โดยมีข้อกำหนดว่า

^๒ องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๘ ตามผลการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย ภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) โดยมีสมาชิกเริ่มแรก ๘๑ ประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกในลำดับที่ ๕๙ เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๓๘ จึงมีสถานะเป็นสมาชิกก่อตั้ง

องค์การการค้าโลก ตั้งอยู่ที่นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยทำหน้าที่กำกับดูแลการค้าระหว่างประเทศในระดับพหุภาคี เป็นเวทีในการเจรจาลดอุปสรรคและข้อกีดกันทางการค้าและจัดทำกฎระเบียบการค้าระหว่างประเทศเพื่อสนับสนุนให้การค้าโลกมีความเสรียิ่งขึ้น บนพื้นฐานของการแข่งขันที่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้ ยังเป็นเวทีในการระงับข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศสมาชิก และเป็นเวทีในการตรวจสอบและทบทวนนโยบายการค้าของประเทศสมาชิกด้วย

ความตกลงดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายเมื่อประเทศสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ หรือ ๑๑๐ ประเทศ จากจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๑๖๔ ประเทศ ให้สัตยาบันยอมรับร่วมกัน

ความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อปรับปรุงระเบียบปฏิบัติในการลดขั้นตอนพิธีการศุลกากรด้านต่างๆ ให้มีความชัดเจน โปร่งใส และเป็นไปในทางเดียวกัน เพื่อลดระยะเวลาและต้นทุนในการตรวจสอบปล่อยสินค้า และอำนวยความสะดวกให้กับการนำเข้า-การส่งออก และการผ่านแดนของสินค้า ซึ่งประเทศไทยได้เล็งเห็นความสำคัญของความตกลงนี้ จึงสนับสนุนและเข้าร่วมการเจรจาโดยตลอด และเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๘ ประเทศไทยได้ดำเนินการให้สัตยาบันแล้ว โดยนับเป็นลำดับที่ ๒๐ และขณะนี้ประเทศไทยแจ้งการให้สัตยาบันแล้วจำนวน ๑๑๒ ประเทศ จึงเป็นผลให้ความตกลงดังกล่าวมีผลบังคับใช้แล้ว

เนื้อหาของความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้าส่วนใหญ่เป็นการปรับปรุง และอธิบายถึงบทบัญญัติของความตกลง GATT ๑๙๙๔ ข้อ ๕ ว่าด้วยเสรีภาพในการขนส่งสินค้าผ่านแดน ข้อ ๘ ว่าด้วยค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออก และข้อ ๑๐ ว่าด้วยการพิมพ์เผยแพร่การบริหารกฎระเบียบทางการค้า ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายสินค้า การตรวจสอบปล่อยสินค้า และการผ่านแดนของสินค้า ให้มีความสะดวกรวดเร็วขึ้น โดยองค์ประกอบของเนื้อหาแบ่งได้เป็น ๓ ส่วน ดังนี้

๑. Section I เป็นรายละเอียดของบทบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานศุลกากร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า-ส่งออก และการผ่านแดนของสินค้า จำนวน ๑๒ ข้อ (Articles) ดังนี้

- ๑.๑ Article ๑ Publication and Availability of Information
- ๑.๒ Article ๒ Opportunity to Comment, Information before Entry into Force and Consultations
- ๑.๓ Article ๓ Advance Rulings
- ๑.๔ Article ๔ Procedures for Appeal or Review
- ๑.๕ Article ๕ Other Measures to Enhance Impartiality, Non-Discrimination and Transparency
- ๑.๖ Article ๖ Disciplines on Fees and Charges Imposed on or in Connection with Importation and Exportation and Penalties
- ๑.๗ Article ๗ Release and Clearance of Goods
- ๑.๘ Article ๘ Border Agency Cooperation
- ๑.๙ Article ๙ Movement of Goods Intended for Import under Customs Control
- ๑.๑๐ Article ๑๐ Formalities connected with Importation, Exportation and Transit
- ๑.๑๑ Article ๑๑ Freedom of Transit
- ๑.๑๒ Article ๑๒ Customs Cooperation

๒. Section II มีเนื้อหาเกี่ยวกับการปฏิบัติที่เป็นพิเศษและแตกต่างสำหรับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุด โดยกำหนดการจัดกลุ่มประเภทของบทบัญญัติภายใต้ความตกลงฯ ตาม Section I ออกเป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

๒.๑ Category A คือ บทบัญญัติที่พร้อมปฏิบัติทันทีที่ความตกลงฯ มีผลใช้บังคับสำหรับประเทศกำลังพัฒนา และพร้อมที่จะปฏิบัติภายใน ๑ ปีที่ความตกลงฯ มีผลใช้บังคับสำหรับประเทศพัฒนาน้อยที่สุด

๒.๒ Category B คือ บทบัญญัติที่ต้องการระยะเวลาปรับตัวก่อนการปฏิบัติ ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดเวลาที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีได้เอง โดยต้องแจ้งกำหนดเวลาชั่วคราว (Indicative Dates) ในการปรับตัวในวันที่ความตกลงฯ มีผลใช้บังคับ และแจ้งกำหนดเวลาถาวร (Definitive Dates) ภายใน ๑ ปีหลังความตกลงฯ มีผลใช้บังคับ ทั้งนี้การแจ้งกำหนดเวลาถาวรสามารถขยายเวลาออกไปได้อีก และหากประเทศสมาชิกเห็นว่ามีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเวลาที่จะเริ่มปฏิบัติตามพันธกรณีจากที่เคยแจ้งไว้ ต้องแจ้งการขยายเวลาดังกล่าวก่อนครบกำหนดเวลาที่ได้แจ้งไว้แล้ว

๒.๓ Category C คือ บทบัญญัติที่ต้องการความช่วยเหลือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติ โดยต้องแจ้งกำหนดเวลาชั่วคราวในการปฏิบัติตามความตกลงฯ พร้อมแจ้งรายละเอียดของข้อมูลความช่วยเหลือที่ต้องการในวันที่ความตกลงฯ มีผลใช้บังคับ และ ๑ ปีหลังจากความตกลงฯ มีผลใช้บังคับ ต้องแจ้งการจัดการเรื่องความช่วยเหลือกับผู้ให้ความช่วยเหลือ และอีก ๑๘ เดือนต่อมาต้องรายงานความคืบหน้าเรื่องความช่วยเหลือดังกล่าว พร้อมแจ้งกำหนดเวลาถาวรในการปฏิบัติตามพันธกรณี

๒.๔ นอกจากนี้ องค์การการค้าโลกได้กำหนดระยะเวลาผ่อนผันสำหรับการปฏิบัติตามความตกลงฯ เรื่องความเข้าใจว่าด้วยกฎและกระบวนการที่ใช้กับการระงับข้อพิพาทไว้ ดังนี้

๒.๔.๑ ในระยะเวลา ๒ ปีภายหลังจากที่ความตกลงฯ มีผลบังคับใช้ บทบัญญัติภายใต้ข้อ ๒๒ และ ๒๓ ของ GATT ๑๙๙๔ ตามที่ระบุและมีความเข้าใจว่าด้วยกฎและกระบวนการที่ใช้กับการระงับข้อพิพาท จะไม่ถูกนำมาใช้กับการระงับข้อพิพาทต่อสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา ในส่วนของบทบัญญัติที่สมาชิกกำหนดให้เป็น Category A

๒.๔.๒ ในระยะเวลา ๖ ปีภายหลังจากที่ความตกลงฯ มีผลบังคับใช้ บทบัญญัติภายใต้ข้อ ๒๒ และ ๒๓ ของ GATT ๑๙๙๔ ตามที่ระบุและมีความเข้าใจว่าด้วยกฎและกระบวนการที่ใช้กับการระงับข้อพิพาท จะไม่ถูกนำมาใช้กับการระงับข้อพิพาทต่อสมาชิกที่เป็นประเทศพัฒนาน้อยที่สุด ในส่วนของบทบัญญัติที่สมาชิกกำหนดให้เป็น Category A

๒.๔.๓ ในระยะเวลา ๘ ปีภายหลังจากการปฏิบัติตามบทบัญญัติใน Category B และ Category C สำหรับประเทศพัฒนาน้อยที่สุด บทบัญญัติภายใต้ข้อ ๒๒ และ ๒๓ ของ GATT ๑๙๙๔ ตามที่ระบุและมีความเข้าใจว่าด้วยกฎและกระบวนการที่ใช้กับการระงับข้อพิพาท จะไม่ถูกนำมาใช้กับการระงับข้อพิพาทต่อสมาชิกที่เป็นประเทศพัฒนาน้อยที่สุด ในส่วนของบทบัญญัติดังกล่าว

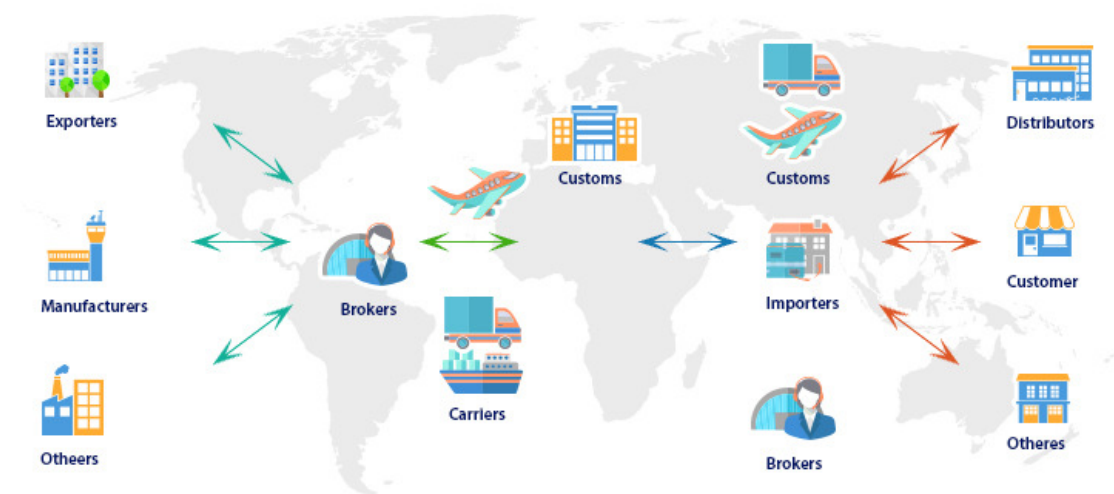
๓. Section III มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Committee on Trade Facilitation) และคณะกรรมการอำนวยความสะดวกทางการค้าแห่งชาติ (National Committee on Trade Facilitation: NCTF)

๕. การเสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยในห่วงโซ่อุปทาน (SAFE Framework of Standard)

SAFE Framework of Standard เป็นเครื่องมือหนึ่งขององค์การศุลกากรโลก ที่ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างความมั่นคงและอำนวยความสะดวกทางการค้าระหว่างประเทศ และเสริมสร้างความปลอดภัยทางการค้าจากการถูกคุกคามทางการก่อการร้าย โดยมีหลักการสำคัญ ๒ ประการ คือ ความร่วมมือระหว่างศุลกากรกับศุลกากร (Customs-to-Customs) และความร่วมมือระหว่างศุลกากรกับผู้ประกอบการ (Customs-to-Business)

ความร่วมมือระหว่างศุลกากรกับศุลกากร ส่งผลให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างถูกต้อง และเหมาะสมระหว่างหน่วยงาน สามารถจัดการกับความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังช่วยส่งเสริมการดำเนินงานของศุลกากรในการปรับปรุงและควบคุมขั้นตอนต่างๆ ตลอดห่วงโซ่อุปทาน รวมถึงจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย

แผนภาพที่ ๒-๔ Logistic Supply Chain



ส่วนความร่วมมือระหว่างศุลกากรกับผู้ประกอบการ ได้มีการกำหนดโครงการ Authorized Economic Operator (AEO) ขึ้นเป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อเป็นการรับรองผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายสินค้าตลอดห่วงโซ่อุปทาน ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ผู้ผลิต ผู้นำของเข้า ผู้ส่งออก ตัวแทนออกของ ผู้ขนส่ง ผู้รวบรวม คนกลาง ผู้ประกอบการท่าเรือหรือท่าอากาศยาน ผู้ประกอบกิจการท่ารถ ผู้ประกอบการคลังสินค้า ตลอดจนผู้จัดจำหน่าย ว่าได้มีการดำเนินงานตามมาตรฐานขององค์การศุลกากรโลกในเรื่องการรักษาความปลอดภัย

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กชกร ว่องมงคลเดช^๓ ทำการวิเคราะห์การบริหารจัดการด้วยระบบศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์ของกรมศุลกากร เพื่อศึกษาปัญหาแนวทางการเพิ่มศักยภาพและแนวโน้มของการบริหารจัดการ พบว่าปัญหาที่สำคัญ คือ การขาดการประเมินผลแผนในการนำระบบศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์มาให้บริการแนวทางการเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการคือผู้บริหารของกรมศุลกากรควรกำหนดแผนและมาตรการที่ชัดเจนและต่อเนื่อง ส่วนภาพแนวโน้มในการบริหารจัดการในอนาคต คือ ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้วยระบบศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์ของกรมศุลกากรในอนาคตจะมีแนวโน้มสูงกว่าในปัจจุบัน

สุนีย์รัตน์ กิตติกาญจนรักษ์^๔ ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารมาใช้ในการผ่านพิธีการนำเข้า ณ สำนักงานศุลกากรท่าเรือกรุงเทพ จากเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ปฏิบัติงานที่สำนักงานศุลกากรท่าเรือกรุงเทพ พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารมาใช้ คือ ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ ได้แก่ นโยบายและกลยุทธ์ระบบภายในองค์กร ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ งบประมาณ ประชาสัมพันธ์ การติดตามประเมินผล และภาวะผู้นำ ปัจจัยด้านบุคลากร ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจ บทบาทเจ้าหน้าที่ทัศนคติและการมีส่วนร่วม ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชน วัฒนธรรมองค์กร/ค่านิยมร่วม และการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น และได้เสนอแนะแนวทางในการที่จะปรับปรุงให้การใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารเกิดผลสำเร็จ ทั้งนี้ ในด้านบริหารจัดการควรกำหนดกฎระเบียบโดยจัดทำเป็นคู่มือการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน จัดหาเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยผลักดันพิธีการนำเข้า-ส่งออกให้เข้าสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารอย่างเต็มรูปแบบ ในด้านบุคลากร ควรให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานผ่านพิธีการนำเข้าด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารได้เรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ๆ และวิธีการทำงานเป็นทีม สร้างจิตสำนึกที่ดีต่อผู้ประกอบการ มีความสุจริตและด้านสภาพแวดล้อม ควรประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ความร่วมมือกันแก้ไขปัญหาและดำเนินการในแนวทางเดียวกัน ตลอดจนมีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง

^๓ กชกร ว่องมงคลเดช. “การวิเคราะห์การบริหารจัดการด้วยระบบศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์ของกรมศุลกากร”. (วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๒). อ้างถึงใน สุระพรรณ จุลสุวรรณ. “แนวทางการพัฒนาด่านชายแดนสะเดา”. (รายงานการวิจัย, กองทุนวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา, กรกฎาคม ๒๕๕๘). หน้า ๓๑.

^๔ สุนีย์รัตน์ กิตติกาญจนรักษ์. “ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารมาใช้ในการผ่านพิธีการนำเข้า ณ สำนักงานศุลกากรท่าเรือกรุงเทพ จากเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ปฏิบัติงานที่สำนักงานศุลกากรท่าเรือกรุงเทพ”. (วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๓). อ้างถึงใน สุระพรรณ จุลสุวรรณ. “แนวทางการพัฒนาด่านชายแดนสะเดา”. (รายงานการวิจัย, กองทุนวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา, กรกฎาคม ๒๕๕๘). หน้า ๓๒.

เพ็ญกมล ประเสริฐกุล^๕ ศึกษาแนวทางการพัฒนาพิธีการศุลกากรด้านการนำเข้า-ส่งออก เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน จากการศึกษาพบว่ากระบวนการพิธีการศุลกากรการนำเข้า และส่งออกนั้น นอกจากกระบวนการภายในของกรมศุลกากรที่ใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์แล้ว ยังมีระบบของหน่วยงานอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยมีทั้งระบบเอกสารและระบบอิเล็กทรอนิกส์ เช่น การขออนุญาต หรือการส่งข้อมูลต่างๆ ที่ยังไม่สามารถทำให้ระบบเป็นหนึ่งเดียวกันได้ เกิดความซ้ำซ้อน ดังนั้น เพื่อให้ระบบมีความเชื่อมโยงกัน และการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน ลดต้นทุนและระยะเวลาการดำเนินการให้กับผู้ประกอบการ หน่วยงานภาครัฐควรมีการบูรณาการในด้านระบบและการบริหารจัดการให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน มีการเชื่อมโยงข้อมูลและพัฒนาระบบเทคโนโลยีให้ เป็นไปตามกรอบความร่วมมือของ National Single Window ของประเทศ เพื่อให้ในปี ๒๕๕๘ ระบบอิเล็กทรอนิกส์พิธีการศุลกากรของไทยสามารถเชื่อมโยงกับระบบ ASEAN Single Window ของอาเซียนได้

นายไพศาล ชื่นจิตร^๖ ศึกษาแนวทางการอำนวยความสะดวกและควบคุมการตรวจปล่อยสินค้าขาเข้าทางเรือ พบว่าปัญหาต่างๆ ของระบบพิธีการและการตรวจปล่อยสินค้าขาเข้าที่ทำเรือแหลมฉบังสามารถปรับเปลี่ยนและพัฒนาให้เกิดความสมดุล เพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวกทางการค้าได้เพิ่มขึ้น สามารถควบคุมมิให้เกิดช่องว่างเกิดความรั่วไหลของค่าภาษีอากร และสามารถปกป้องสังคมจากยาเสพติด สินค้าอันตราย และสินค้าไม่มีคุณภาพตามมาตรฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการลดปริมาณสินค้าขาเข้าที่ต้องเปิดตรวจ หรือตรวจสอบโดยการเอกซเรย์ (Red Line) ลงให้เหลือ ๒๐ เปอร์เซ็นต์ของจำนวนใบขนสินค้าขาเข้าทั้งหมด เพื่อเพิ่มปริมาณสินค้าขาเข้าที่ได้รับการยกเว้นการตรวจ (Green Line) เพื่อลดเวลา เพิ่มความสะดวก รวดเร็ว และลดค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบการ ทั้งนี้ อาจเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) ในระบบการสำแดงสินค้าขาเข้า ทั้ง Central Profile และ Local Profile โดยเน้นข้อมูลการข่าว (Intelligence) แนวโน้มในการกระทำความผิด (Offence Trend) และข้อมูลการจับกุมภาคสนามจากทุกหน่วยงาน และเพิ่มกระบวนการบริหารความเสี่ยงจากฐานข้อมูลบัญชีสินค้าสำหรับเรือ (Manifest) โดยการวิเคราะห์ข้อมูลที่ส่งเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากรล่วงหน้าก่อนเรือมาถึงโดยกำหนดเงื่อนไข Local Profile ในการกำหนดเป้าหมาย (Targeting) สำหรับ Shipment ที่มีความเสี่ยง เพื่อนำตู้คอนเทนเนอร์เป้าหมายไปทำการ X-Ray เมื่อเรือมาถึง ก่อนที่ผู้นำเข้าจะจัดทำใบขนสินค้าชำระค่าภาษีอากร และนำสินค้าออกไปจากอรักรักษา หากพบความผิดปกติ จะต้องรอเปิดตรวจทางกายภาพต่อหน้าผู้นำเข้าหรือตัวแทนต่อไป

^๕ เพ็ญกมล ประเสริฐกุล. “การพัฒนาพิธีการศุลกากรด้านการนำเข้า-ส่งออกเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน”. (รายงานส่วนบุคคลในโครงการพัฒนานักบริหารการเปลี่ยนแปลง รุ่นใหม่ (นปร.) รุ่นที่ 6. กันยายน ๒๕๕๗). หน้า ๓๔ - ๓๕.

^๖ ไพศาล ชื่นจิตร. “แนวทางการอำนวยความสะดวกและควบคุมการตรวจปล่อยสินค้าขาเข้าทางเรือ”. (เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๖). หน้า ๖๐ - ๖๓.

อย่างไรก็ตาม การอำนวยความสะดวกในขั้นตอนพิธีการก่อนการตรวจปล่อย (Pre-Clearance Control) อาจมีช่องว่างที่สินค้าบาง shipment มีการสำแดงเท็จเป็นเหตุให้ค่าภาษีอากรขาดได้ จึงควรเพิ่มประสิทธิภาพการควบคุมภายหลังการตรวจปล่อย (Post-Clearance Control) เพิ่มขึ้น โดยการทบทวนภายหลังการตรวจปล่อย (Post Review) การตรวจสอบภายหลังการตรวจปล่อย ณ สถานประกอบการ (Post Audit) และการตรวจค้นโดยใช้หมายศาล (Investigation) เพื่ออุดช่องว่างดังกล่าว นอกจากนี้ กรมศุลกากรอาจเปลี่ยนระบบการตรวจสินค้าจากเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเพียงคนเดียว (Single Officer) เป็นแบบทีม (Teamwork) โดยมีหัวหน้าทีมควบคุมการตรวจเพื่อปรึกษาหารือ ระดมความคิดเห็น ระดมความรู้ และประสบการณ์ในการตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความรอบคอบ มีประสิทธิภาพ และเป็นการฝึกฝนถ่ายทอดประสบการณ์ให้แก่เจ้าหน้าที่รุ่นใหม่ด้วย

คณะทำงานศึกษาและเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน^๗ ได้เสนอแนวคิดการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน (Coordinated Border Management: CBM) ซึ่งเป็นแนวทางความร่วมมือระหว่างหน่วยงานชายแดนทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการเคลื่อนย้ายสินค้าและการเดินทาง โดยแบ่งความร่วมมือเป็น ๓ ระดับ คือ ภายในหน่วยงาน ระหว่างหน่วยงาน และระหว่างประเทศ ซึ่งระดับระหว่างประเทศยังสามารถแบ่งออกได้อีก ๓ ระดับ คือ ความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างเจ้าหน้าที่ตามแนวชายแดน ความร่วมมือแบบทวิภาคีกับประเทศเพื่อนบ้าน และความร่วมมือแบบพหุภาคีในเรื่องการบริหารจัดการชายแดน โดยมีวิธีดำเนินการ ๓ วิธี คือ การดำเนินการร่วมกัน ณ จุดควบคุมบริเวณชายแดน การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศร่วมกัน และการเผยแพร่องค์ความรู้และการมีหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกัน อย่างไรก็ตาม แนวคิดการบริหารจัดการชายแดนร่วมกันยังมีข้อจำกัดและความท้าทายหลายประการ อาทิ ความหลากหลายของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามแนวชายแดน ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณและด้านบุคลากร ความร่วมมือภายในและระหว่างประเทศ การปรับใช้มาตรฐานสากล ความโปร่งใสของกฎหมาย กฎระเบียบ และพิธีการ รวมทั้งการประสานความร่วมมือในการควบคุมกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศคู่ค้า

นางชลิดา พันธุ์กระวี^๘ ศึกษาแนวทางการเชื่อมโยงและบูรณาการข้อมูลภาครัฐในการให้บริการด้านการนำเข้า – ส่งออก และเสนอแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการยื่นคำขอผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ระหว่างภาคเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ หรือการส่งผ่านข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง โดยกำหนดให้ใช้มาตรฐานข้อมูลที่เป็นสากล แต่พัฒนากระบวนการอย่างง่ายทางอิเล็กทรอนิกส์ที่มีการตอบรับอัตโนมัติที่เอื้อต่อการอำนวยความสะดวกทางการค้า และสอดคล้องกับระบบงานที่ภาคเอกชนมีอยู่แล้วและประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย เช่น National Contact Information System (NCIS) สำหรับการยื่นเอกสารตามแบบฟอร์มย่อยของแต่ละหน่วยงาน โดย

^๗ คณะทำงานศึกษาและเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน. “รายงานผลการศึกษการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน (Coordinated Border Management: CBM)”. กันยายน ๒๕๕๗. หน้า ๖๗ – ๖๙.

^๘ ชลิดา พันธุ์กระวี. “แนวทางการเชื่อมโยงและบูรณาการข้อมูลภาครัฐในการให้บริการด้านการนำเข้า – ส่งออก”. (เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๗). หน้า ๗๔.

ลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Digital Signature) และนำเทคโนโลยี Trust electronic Document Authority (TeDA) ซึ่งเป็นการจัดเก็บเอกสารอิเล็กทรอนิกส์แบบถาวรมาใช้ โดยจัดตั้งระบบรับรองและจัดเก็บเอกสาร ด้วยเทคโนโลยีโครงสร้างพื้นฐานกุญแจสาธารณะ (Public Key Infrastructure: PKI) ในการยืนยันตัวบุคคลทางอิเล็กทรอนิกส์ ร่วมกับการบริหารจัดการเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ โดยจัดเก็บเป็นฐานข้อมูลกลางของประเทศ (Data Center) ส่วนการส่งผ่านข้อมูลต่อเชื่อมโยงไปยังประเทศคู่ค้าหรือการจัดทำใบขนสินค้าในกระบวนการศุลกากรไร้เอกสาร ให้ทำการเชื่อมโยงข้อมูลในระบบ National Single Window (NSW) อย่างเต็มรูปแบบ อีกทั้ง ควรจัดให้มีหน่วยงานที่ทำงานร่วมกันแบบบูรณาการภายใต้คณะกรรมการชุดเดียวในการกำกับดูแลมาตรฐานการจัดทำข้อมูล และบริหารจัดการฐานข้อมูลของชาติเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ

สรุป

จากทฤษฎี แนวคิด และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนได้นำมาสังเคราะห์และบูรณาการเข้าด้วยกัน เพื่อนำมาเป็นข้อสรุปในการศึกษาวิจัยฉบับนี้ กล่าวคือ ในการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรด้านการนำเข้า-ส่งออก เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศไทยนั้น จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับ

๑. สภาพแวดล้อม ทั้งสภาพแวดล้อมภายใน (เกี่ยวข้องกับปัจจัย (Input)) และสภาพแวดล้อมภายนอก ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และเทคโนโลยี ซึ่งจะมีผลกระทบต่อ การดำเนินงานของกรมศุลกากร

๒. ปัจจัย (Input) ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญ ได้แก่ กฎหมาย/ระเบียบปฏิบัติ โครงสร้างองค์กรและหน่วยงานที่รับผิดชอบ ระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ และปัจจัยทรัพยากร (Resources) ที่สำคัญได้แก่ บุคลากร งบประมาณ เครื่องมือ/อุปกรณ์ต่างๆที่ใช้ในการทำงาน

๓. ขั้นตอน (Process) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุภารกิจและวิสัยทัศน์ของกรมศุลกากร ที่มุ่งสู่ “องค์กรที่มุ่งมั่นให้บริการศุลกากรที่เป็นเลิศ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของเศรษฐกิจไทย และเชื่อมโยงการค้าโลก”

ทั้งนี้ ผลผลิต (Output) ของหน่วยงานซึ่งมีได้เป็นผลผลิตในลักษณะการผลิตสินค้า (Goods) แต่เป็นผลผลิตในรูปของการให้บริการทางศุลกากร (Service) โดยการจัดทำกระบวนการทางศุลกากรเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นอกจากนี้ กระบวนการทางศุลกากรควรเป็นกระบวนการที่เรียบง่ายและเป็นมาตรฐานสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะความตกลงภายใต้กรอบองค์การศุลกากรโลก และองค์การการค้าโลก ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า ให้สินค้าเข้า-ออกสามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างสะดวกรวดเร็ว และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมทางศุลกากรได้อย่างมีประสิทธิภาพในขณะเดียวกัน

บทที่ ๓

การวิเคราะห์กระบวนการทางศุลกากร

กรมศุลกากรเป็นหน่วยงานภาครัฐ สังกัดกระทรวงการคลัง ซึ่งปฏิบัติภารกิจหลักเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรจากการนำสินค้าเข้าและส่งออก การป้องกันและปราบปรามการกระทำ ความผิดทางศุลกากร โดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการเสนอแนะนโยบายการจัดเก็บภาษีอากรต่อกระทรวงการคลัง การส่งเสริมและสนับสนุนการผลิตและการส่งออก และการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศและ ประชาชน โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร และ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
๒. เสนอแนะเพื่อกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีอากรในทางศุลกากรต่อกระทรวง
๓. ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมการผลิตและการส่งออกโดยมาตรการทางภาษีอากร
๔. ป้องกันและปราบปรามการกระทำ ความผิดทางศุลกากร
๕. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่ กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

กรมศุลกากรแบ่งโครงสร้างตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมศุลกากร กระทรวงการ คลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดและแบ่งส่วนราชการ ตามกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ ออกเป็น ๒๐ สำนัก/สำนักงาน และ ๓ กลุ่มงาน ดังนี้

๑. สำนักบริหารกลาง
๒. สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล
๓. สำนักกฎหมาย
๔. สำนักแผนและการต่างประเทศ
๕. สำนักพิกัดอัตราศุลกากร
๖. สำนักมาตรฐานพิธีการและราคาศุลกากร
๗. สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
๘. สำนักสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร
๙. สำนักตรวจสอบอากร
๑๐. สำนักสืบสวนและปราบปราม
๑๑. สำนักงานศุลกากรกรุงเทพ
๑๒. สำนักงานศุลกากรท่าเรือกรุงเทพ
๑๓. สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าลาดกระบัง
๑๔. สำนักงานศุลกากรท่าเรือแหลมฉบัง

๑๕. สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ
๑๖. สำนักงานศุลกากรตรวจของผู้โดยสารท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ
๑๗. สำนักงานศุลกากรภาคที่ ๑
๑๘. สำนักงานศุลกากรภาคที่ ๒
๑๙. สำนักงานศุลกากรภาคที่ ๓
๒๐. สำนักงานศุลกากรภาคที่ ๔
๒๑. กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
๒๒. กลุ่มตรวจสอบภายใน
๒๓. กลุ่มที่ปรึกษาการศุลกากรในต่างประเทศ

การวิเคราะห์กระบวนการทางศุลกากรสำหรับการนำเข้า/ส่งออกในที่นี้ จะเป็นการพิจารณาโดยอาศัยทฤษฎีระบบ (System Theory) และเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) เป็นหลัก โดยเริ่มจากการวิเคราะห์จากสภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment) ปัจจัยนำเข้าต่างๆ (Input) และขั้นตอน (Process) ทั้งการออกแบบกระบวนการงานทางศุลกากร การจัดการและการนำกระบวนการงานไปปฏิบัติ การปรับปรุงกระบวนการงานและผลผลิต (ซึ่งรวมถึงการจัดการนวัตกรรม) เพื่อพิจารณาว่าปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นนั้น ส่งผลกระทบอย่างไรต่อการให้บริการทางศุลกากรสำหรับการนำเข้า/ส่งออกสินค้า รวมทั้งปัญหา/สิ่งท้าทายสำหรับปัจจัยดังกล่าวที่มีต่อการพัฒนากระบวนการงานทางศุลกากรสำหรับการนำเข้า/ส่งออก

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment)

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการงานทางศุลกากรสำหรับการศึกษาวิจัยฉบับนี้ จะใช้การวิเคราะห์โดยนำหลักของ SWOT Analysis^๑ มาใช้ โดยพิจารณาจากปัจจัยด้านการเมือง/นโยบายรัฐ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านสังคม และปัจจัยด้านเทคโนโลยี หรือ “PEST”^๒ ดังปรากฏตามตารางต่อไปนี้

^๑ SWOT ย่อมาจาก Strength, Weakness, Opportunity และ Threat ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินสถานการณ์ ช่วยให้ผู้บริหารกำหนดจุดแข็งและจุดอ่อนจากสภาพแวดล้อมภายใน โอกาสและอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอก ตลอดจนผลกระทบที่มีศักยภาพจากปัจจัยเหล่านี้ต่อการทำงานขององค์กร

^๒ PEST ย่อมาจาก Politic, Economic, Social และ Technology ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อองค์กรทั้งทางบวก และทางลบ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์จากสภาพแวดล้อมภายนอก ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมหรือที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงาน

ตารางที่ ๓-๑ ตารางแสดงการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก ที่มีผลต่อการนำเข้า/ส่งออก ตามหลักของ SWOT Analysis

ปัจจัย	โอกาส (Opportunity)	ภัยคุกคาม (Threat)
การเมือง/ นโยบายรัฐ	นโยบายรัฐที่สนับสนุนให้องค์กรพัฒนาปรับปรุงกระบวนการทางศุลกากรเพิ่มเสริมสร้างศักยภาพทางการแข่งขันของประเทศ ยุทธศาสตร์ภาครัฐที่ผลักดันให้องค์กรมีภารกิจเพิ่มมากขึ้น อาทิ การเร่งรัดโครงการ National Single Window (NSW) โครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) โครงการเพิ่มศักยภาพท่าอากาศยานดอนเมือง เป็นต้น	นโยบายจำกัดกำลังคนภาครัฐ นโยบายจำกัดงบประมาณประจำปี
เศรษฐกิจ	ความร่วมมือทางศุลกากรและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เสริมสร้างการอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายสินค้า	แนวคิดในการคุ้มครองผลประโยชน์ภายในประเทศ เริ่มเข้ามามีบทบาทแทนแนวคิดเรื่องการค้าเสรี โดยใช้มาตรการ Non-Tariff Barrier
สังคม		สังคมคาดหวังและต้องการให้องค์กรดำเนินงานด้วยความโปร่งใสเป็นธรรม และรวดเร็ว
เทคโนโลยี	องค์กรสามารถนำเทคโนโลยีต่างๆ อาทิ Internet, Cloud, Network ฯลฯ มาใช้งานได้หลากหลายมากขึ้น โดยมีต้นทุนที่ต่ำลง แต่มีประสิทธิภาพมากขึ้น	อาชญากรรมทางไซเบอร์และการแฮกข้อมูลมีเพิ่มมากขึ้น

จากตารางการวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกทั้งด้านการเมือง/นโยบายรัฐ เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี มีผลกระทบต่อการทำงานของกรมฯ ทั้งในทางบวกและทางลบ ดังนั้น กรมศุลกากรจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยต่างๆ ดังกล่าว โดยนำปัจจัยด้านโอกาสมาใช้เป็นเครื่องมือหรือยุทธศาสตร์ในการเพิ่มประสิทธิภาพ ขณะที่หาวิธีการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อลดผลกระทบจากภัยคุกคามต่างๆ

การวิเคราะห์ด้านปัจจัย (Input)

การวิเคราะห์ด้านปัจจัย เป็นการวิเคราะห์ทรัพยากร (Input) ต่างๆ ที่หน่วยงานมีอยู่ เพื่อนำทรัพยากรเหล่านั้น มาใช้ในการสร้างผลผลิต (Output) เพื่อตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้ การวิเคราะห์ด้านปัจจัย ประกอบด้วย

๑. ปัจจัยด้านกฎ/ระเบียบเพื่อรองรับการดำเนินงานทางศุลกากร

ตารางที่ ๓-๒ ตารางแสดงปัจจัยด้านกฎ/ระเบียบที่สำคัญ ซึ่งมีผลต่อการดำเนินงานของกรมศุลกากร ด้านการนำเข้า/ส่งออก

ด้าน	กฎหมาย/กฎระเบียบ/ข้อบังคับ
๑. การปฏิบัติงานตามพันธกิจ	<p>๑. พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม</p> <p>๒. พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ (ฉบับล่าสุด)</p> <p>๓. ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร และที่แก้ไขเพิ่มเติม</p> <p>๔. พระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๔</p> <p>๕. กฎหมายและพระราชบัญญัติของส่วนราชการอื่นๆ โดยกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการกำกับ ควบคุมและห้ามการนำเข้ามาในราชอาณาจักรและส่งออกนอกราชอาณาจักร อาทิ</p> <ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ - พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ - พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ - พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ - พระราชบัญญัติไฟ พ.ศ. ๒๔๘๖ - พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ - ประมวลรัษฎากร พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ - พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ - พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า ของกระทรวงพาณิชย์ - พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ - พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๓๐ - พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ - พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐

ตารางที่ ๓-๒ ตารางแสดงปัจจัยด้านกฎ/ระเบียบที่สำคัญ ซึ่งมีผลต่อการดำเนินงานของกรมศุลกากร
ด้านการนำเข้า/ส่งออก (ต่อ)

ด้าน	กฎหมาย/กฎระเบียบ/ข้อบังคับ
	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ.๒๕๔๒ - พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ - พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ.๒๕๑๘ - พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๔๙๙ - พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๔๙๘ - พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒ - พระราชบัญญัติมาตรฐานชั่ง ตวง วัด พ.ศ. ๒๕๔๒ - พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ - พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ - พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ - พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๓๑ - พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๓๕ - พระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นต้น
<p>๒. การกำกับดูแล กิจการบ้านเมืองที่ดี</p>	<ol style="list-style-type: none"> ๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ๒. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ๓. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ๔. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ๕. ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. ๒๕๔๔ ๖. ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน พ.ศ. ๒๕๔๖
<p>๓. ด้านบุคลากร</p>	<ol style="list-style-type: none"> ๑. พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ๒. พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ๓. พระราชบัญญัติเงินเดือนของข้าราชการผู้ถูกสั่งพักราชการ พ.ศ. ๒๕๐๒
<p>๔. การให้บริการ ข้อมูล</p>	<p>พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๐</p>

ทั้งนี้ กฎหมายสำคัญที่จะมีผลต่อการดำเนินงานของกรมศุลกากร ในอนาคตอันใกล้นี้ คือ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยจะมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด ๑๘๐ วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กล่าวคือ จะเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงในเรื่องต่างๆ ที่พระราชบัญญัติศุลกากรฉบับเดิมซึ่งใช้บังคับมาเป็นเวลานานและมีบทบัญญัติบางเรื่องล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน อีกทั้งยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวหลายฉบับ ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบกับ การค้าและการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศได้พัฒนาและขยายตัวมากขึ้น ทำให้มีความจำเป็นต้องปรับปรุงการดำเนินพิธีการศุลกากรและการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล อันจะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ มีการแก้ไขหลายประการที่มีผลกระทบต่อกระบวนการศุลกากรที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า/ส่งออก อาทิ การกำหนดระยะเวลาในการประเมินอากร การกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาอุทธรณ์ องค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จำนวนคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่อาจเพิ่มเติมได้หากมีเหตุจำเป็น กำหนดระยะเวลาของของผ่านแดน/ถ่ายลำที่ไม่ต้องเสียอากร คำจำกัดความของการถ่ายลำ การกำหนดกรอบระยะเวลาการตรวจสอบหลังการตรวจปล่อย (Post Audit) ไม่เกิน ๕ ปี นับแต่วันที่นำของเข้าหรือส่งของออก การแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอัตราโทษโดยให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจตามความร้ายแรงของการกระทำความผิด เป็นต้น

๒. ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กรและหน่วยงานรับผิดชอบ

หน่วยงานภายในกรมศุลกากรสามารถแบ่งออกเป็น ๔ กลุ่มหลัก กล่าวคือ หน่วยงานที่ขึ้นตรงต่ออธิบดี หน่วยงานทางวิชาการ หน่วยงานปฏิบัติ และสำนักงานศุลกากรภาคซึ่งกำกับดูแลด้านศุลกากรต่างๆ

๒.๑ หน่วยงานที่ขึ้นตรงต่ออธิบดี ประกอบด้วย กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กลุ่มตรวจสอบภายใน และกลุ่มที่ปรึกษาการศุลกากรในต่างประเทศ

๒.๒ หน่วยงานทางวิชาการ ทำหน้าที่ในการสนับสนุนภารกิจหลักของกรมศุลกากร ประกอบด้วย สำนักบริหารกลาง สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักกฎหมาย สำนักแผนและการต่างประเทศ สำนักพิกัตอัตราศุลกากร สำนักมาตรฐานพิธีการและราคาศุลกากร และสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

๒.๓ หน่วยงานปฏิบัติ ทำหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจหลักของกรมศุลกากรในด้านการจัดเก็บภาษีอากร การอำนวยความสะดวกทางการค้า การปกป้องสังคม และการให้สิทธิประโยชน์โดยใช้เครื่องมือทางศุลกากร ซึ่งประกอบด้วย สำนักสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร สำนักตรวจสอบอากร สำนักสืบสวนและปราบปราม สำนักงานศุลกากรกรุงเทพ สำนักงานศุลกากรท่าเรือกรุงเทพ สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าลาดกระบัง สำนักงานศุลกากรท่าเรือแหลมฉบัง สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และสำนักงานศุลกากรตรวจของผู้โดยสารท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

๒.๔ สำนักงานศุลกากรภาคที่ ๑ - ๔ เป็นการกระจายอำนาจให้หน่วยงานศุลกากรที่มีด่านศุลกากรอยู่ในภูมิภาค รวม ๔๘ แห่ง โดยมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเดียวกับกรมศุลกากรที่ตั้งอยู่ในส่วนกลาง

แผนภาพที่ ๓-๑ โครงสร้างการแบ่งงานภายในของกรมศุลกากร



เมื่อพิจารณาสภาพแวดล้อมภายนอก และการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติศุลกากรดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องพิจารณาปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจาก

๑. พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดกรอบระยะเวลาให้กรมศุลกากรจะต้องดำเนินงานด้วยความรวดเร็ว และโปร่งใสมากขึ้น (จากที่เดิมมิได้มีการกำหนด) อาทิ การกำหนดระยะเวลาในการประเมินต้องกระทำภายใน ๓ ปี เว้นแต่มีเหตุจำเป็นจึงจะขยายระยะเวลาได้ หรือการกำหนดระยะเวลาเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ รวมทั้งการให้อำนาจรัฐมนตรีเพิ่มคณะกรรมการฯ (จากที่เดิมมีแค่เพียงคนเดียว) ซึ่งจะทำให้ส่วนอุทธรณ์พิกัด/ราคา ในฐานะที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการอุทธรณ์จะมีงานมากขึ้น

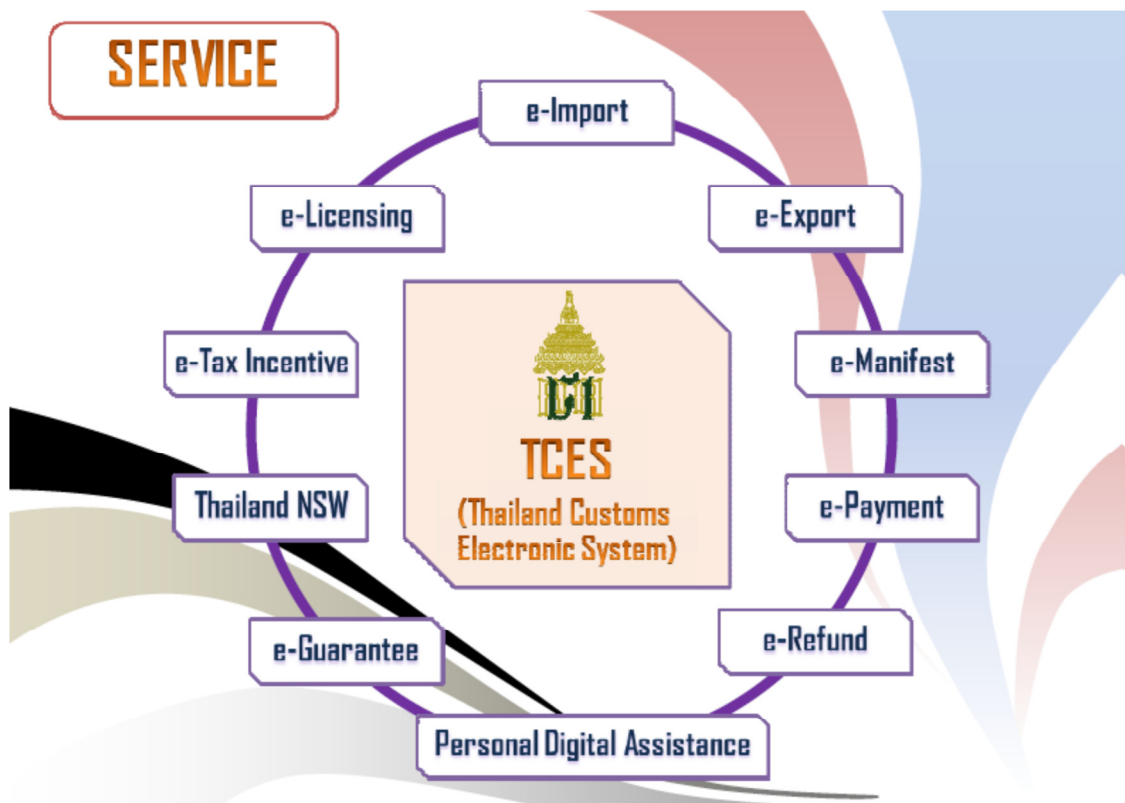
๒. นโยบายภาครัฐที่เร่งรัดผลักดันโครงการต่างๆ อาทิ National Single Window (NSW) เป็นผลให้การดำเนินการภายใต้หน่วยงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่สามารถรองรับภารกิจใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. นโยบายจำกัดอัตรากำลังภาครัฐ ทำให้กรมศุลกากรไม่สามารถขอเพิ่มอัตรากำลังได้อย่างเต็มที่ จำเป็นที่จะต้องดำเนินการเกลี่ยอัตรากำลังที่มีอยู่ เพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติงาน

๓. ปัจจัยเรื่องระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ

กรมศุลกากรมีระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศต่างๆ เพื่อรองรับการดำเนินงาน ทั้งภารกิจหลักและภารกิจสนับสนุนภายในกรมฯ ซึ่งรวมถึง ระบบ National Single Window (NSW) ซึ่งเป็นระบบการบริการเชื่อมโยงข้อมูลหน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจ (G๒G, G๒B และ B๒B) สำหรับการนำเข้า-ส่งออก และโลจิสติกส์รองรับการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างประเทศสมาชิก อาเซียน และประเทศในภูมิภาคอื่นๆ ระบบให้บริการพิธีการศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์เพื่อนำเข้า-ส่งออก (TCES : e-Import/e-Export) ระบบ e-Payment ระบบสินค้าเร่งด่วน (e-Express) ระบบทะเบียนผู้มาติดต่อ ระบบติดตามสถานการณ์ผ่านพิธีการศุลกากร (e-Tracking) ระบบ Profile ระบบการเงิน และบัญชี ระบบเชื่อมโยงข้อมูลใบอนุญาต (e-Licensing) ระบบขตเซชอากร ระบบควบคุมทางศุลกากรด้วย RFID/GPS ระบบการคืนอากร ระบบศุลกากรไปรษณีย์ ระบบตรวจปีโตรเลียมและของเหลว ระบบยานพาหนะผ่านแดน ระบบ Integrated Tariff ระบบวิเคราะห์สินค้า ระบบราคา แยกตัด ระบบป้องกันปราบปราม ระบบคดี ระบบของกลางของตกค้าง แบบฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์ (e-form) และสำหรับ การบริหารจัดการภายใน กรมศุลกากรมีระบบสำนักงานอัตโนมัติ ได้แก่ ระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ ระบบบริหารทรัพยากรบุคคล ระบบบริหารการเงินและการคลัง ระบบสถิติ ระบบสืบค้นข้อมูล (Data Warehouse) ระบบ Intranet ระบบ Knowledge Management ระบบ Customs Information System (CIS) เป็นต้น

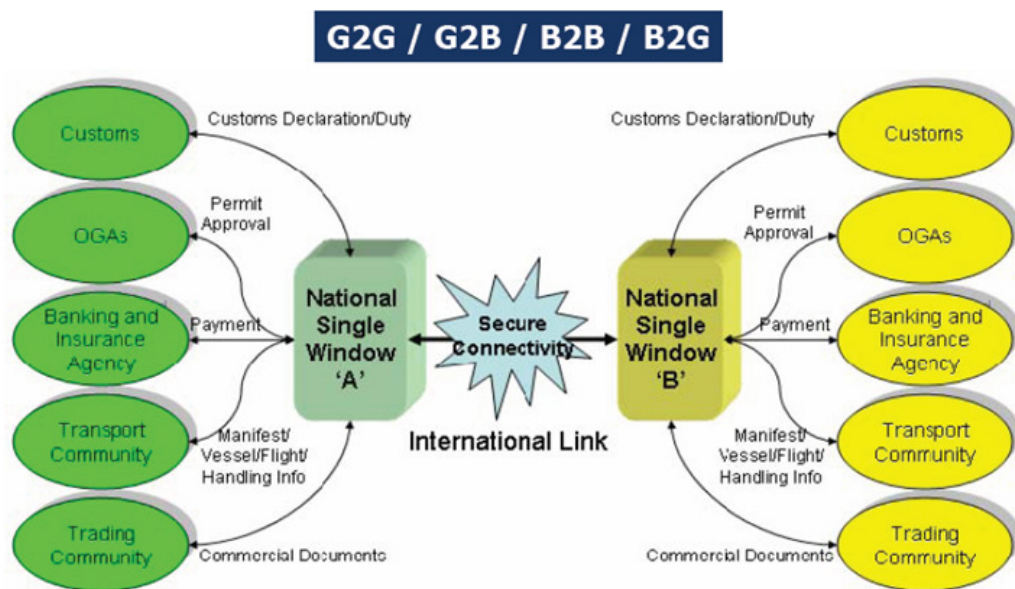
แผนภาพที่ ๓-๒ ระบบให้บริการพิธีการศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์เพื่อนำเข้า-ส่งออก (TCES)



นอกจากนี้ กรมศุลกากรยังมีการใช้เทคโนโลยีสร้างฐานข้อมูลและการจัดการฐานข้อมูลเพื่อให้บริการทั้งผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่ศุลกากร และผู้เกี่ยวข้อง อาทิ ฐานข้อมูลการผ่านพิธีการศุลกากรด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ฐานข้อมูลการจดทะเบียนผู้มาติดต่อ ฐานข้อมูลพิกัดอัตราศุลกากร (Integrated Tariff) ฐานข้อมูลการรายงานเรือเข้า/ออก ฐานข้อมูลสารสนเทศระบบ Data Warehouse ฐานข้อมูลวัตถุดิบอันตราย ยุทธภัณฑ์ และยาเสพติด ฐานข้อมูลสินค้าตามประกาศกระทรวงพาณิชย์/กระทรวงสาธารณสุข ฐานข้อมูลพรรณไม้และพันธุ์พืช ฐานข้อมูลราคาสินค้า ฐานข้อมูลวิทยาศาสตร์สนับสนุนการปฏิบัติงาน ฐานข้อมูลกว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า ฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปราม ฐานข้อมูลการบริหารทรัพยากรบุคคล ฐานข้อมูลการจัดการความรู้ในงานศุลกากร ฐานข้อมูลเพื่อบริการข้อมูลข่าวสาร Web Site กรมศุลกากร และฐานข้อมูลเพื่อบริการข้อมูลข่าวสารภายในองค์กร (Intranet) เพื่อให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่เจ้าหน้าที่ศุลกากร เช่น ข่าวสารกรมศุลกากร ยุทธศาสตร์และแผนงาน กฎหมายและระเบียบ สถิติการนำเข้า/ส่งออก/การป้องกันปราบปรามทางศุลกากร/สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร/สิทธิพิเศษ/พันธกรณีระหว่างต่างประเทศและสถิติการจัดเก็บรายได้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นว่า ระบบเทคโนโลยีและข้อมูลสารสนเทศที่กรมศุลกากรมีอยู่ โดยเฉพาะระบบ National Single Window (NSW) นั้น ได้ดำเนินการเชื่อมโยงข้อมูล G๒G แล้ว แต่ยังคงอยู่ในขั้นตอนการเชื่อมโยงข้อมูล G๒B และ B๒B เพื่อให้การเชื่อมโยงข้อมูล NSW เป็นไปอย่างครบวงจร รวมทั้งเพื่อขยายการเชื่อมโยงดังกล่าวไปยังประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียน ภายใต้โครงการ ASEAN Single Window (ASW) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกัน ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า ยังมีข้อจำกัดในการใช้ฐานข้อมูลของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในด้านต่างๆ ทั้งข้อจำกัดในด้าน Hardware ที่ไม่สามารถรองรับการเข้าถึงและสืบค้นข้อมูลของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้อย่างทั่วถึงในช่วงระยะเวลาเดียวกัน และข้อจำกัดในด้าน Software ซึ่งไม่รองรับความต้องการของผู้ใช้ที่มีความต้องการที่หลากหลายและง่ายต่อการใช้งาน นอกจากนี้ เมื่อความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation Agreement: TFA) ภายใต้องค์การการค้าโลกมีผลบังคับใช้แล้ว กรมศุลกากรและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องยกเลิกการเรียกร้องผู้ประกอบการให้ส่งสำเนากระดาษ หากข้อมูลที่อยู่ในสำเนากากระดาษนั้น ได้ถูกส่งเข้ามาในระบบคอมพิวเตอร์เชื่อมโยงข้อมูลดังกล่าวมาให้หน่วยงานนั้นๆ แล้ว

แผนภาพที่ ๓-๓ โครงสร้างการแลกเปลี่ยนข้อมูล ASEAN Single Window (ASW)



๔. ปัจจัยด้านบุคลากร

กรมศุลกากร มีอัตรากำลังรวมทั้งสิ้น ๖,๕๑๑ อัตรา แบ่งเป็นข้าราชการ ๔,๕๓๒ อัตรา พนักงานราชการ ๗๕๘ อัตรา ลูกจ้างประจำ ๔๕๐ อัตรา และลูกจ้างชั่วคราว ๗๗๑ อัตรา (ข้อมูล ณ วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๐)

ตารางที่ ๓-๓ ตารางแสดงอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ศุลกากรแยกตามเพศ ระดับการศึกษา และอายุ

รายการ		ข้าราชการ	พนักงานราชการ	ลูกจ้างประจำ	ลูกจ้างชั่วคราว	รวม
เพศ	ชาย	๒,๒๙๓	๒๒๖	๒๔๑	๒๘๖	๓,๐๔๖
	หญิง	๒,๒๓๙	๕๓๒	๒๐๙	๔๘๕	๓,๔๖๕
	รวม	๔,๕๓๒	๗๕๘	๔๕๐	๗๗๑	๖,๕๑๑
ระดับการศึกษา	ต่ำกว่าปริญญาตรี	๗๕๑	๔๑๙	๔๑๘	๖๕๖	๒,๐๔๔
	ปริญญาตรี	๒,๑๐๑	๓๒๗	๓๐	๑๑๕	๒,๕๗๓
	ปริญญาโท	๑,๖๖๔	๑๒	๒	๐	๑,๖๗๘
	ปริญญาเอก	๑๖	๐	๐	๐	๑๖
	รวม	๔,๕๓๒	๗๕๘	๔๕๐	๗๗๑	๖,๕๑๑
อายุเฉลี่ย (ปี)		๔๔.๓๒	๔๐.๒๙	๕๒.๖๖	๓๕.๒๑	๔๓.๐๕

จากตัวเลขข้อมูลบุคลากรดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาสัดส่วนของเจ้าหน้าที่บุคลากรแยกตามเพศ พบว่า มีสัดส่วนระหว่างชาย-หญิงไม่แตกต่างกันมากนัก โดยเฉพาะมีสัดส่วนของเพศหญิงมากกว่าเพศชาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กรมบุคลากรให้ความสำคัญในการรับเข้าทำงาน ในขณะที่บุคลากรในหลายประเทศมีสัดส่วนการรับเข้าทำงานของเพศชายมากกว่าเพศหญิง เนื่องจากบุคลากรมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานป้องกันและปราบปราม ซึ่งเป็นงานที่เสี่ยงและต้องทำงานในสภาวะที่มีความยากลำบาก

เมื่อพิจารณาจากวุฒิการศึกษา พบว่า ปัจจุบันกรมบุคลากรมีข้าราชการซึ่งมีวุฒิการศึกษาขั้นต่ำอย่างน้อยในระดับปริญญาตรี สูงถึงร้อยละ ๘๓.๔ ซึ่งในจำนวนดังกล่าวมีวุฒิปริญญาโทถึง ๑,๖๖๔ คน หรือร้อยละ ๔๔ และมีวุฒิปริญญาเอกจำนวน ๑๖ คน

ในส่วนของอายุเฉลี่ยของข้าราชการกรมบุคลากร พบว่า มีอายุเฉลี่ยลดลง โดยลดลงจากอายุเฉลี่ย ๔๗ ปี เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เหลืออายุเฉลี่ย ๔๔.๓๒ ปี อย่างไรก็ตาม กรมบุคลากรยังเป็นหน่วยงานที่มีปัญหาในเรื่อง aging gap โดยในช่วงระยะเวลา ๕ ปีข้างหน้า กรมบุคลากรจะมีข้าราชการเกษียณ จำนวน ๑,๐๕๓ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๓.๒๒ ของข้าราชการกรมบุคลากรทั้งหมด ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความต่อเนื่องในการทำงานระหว่างคนที่เกษียณอายุราชการและผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่

ขณะเดียวกัน กรมบุคลากรยังมีปัญหาในเรื่องการร้องเรียนจากผู้ประกอบการสาธารณชนเป็นระยะๆ ในเรื่องความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ การใช้ดุลยพินิจและอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ ตลอดจนการขาดความรู้ ทักษะความเชี่ยวชาญในงานที่ต้องรับผิดชอบ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น

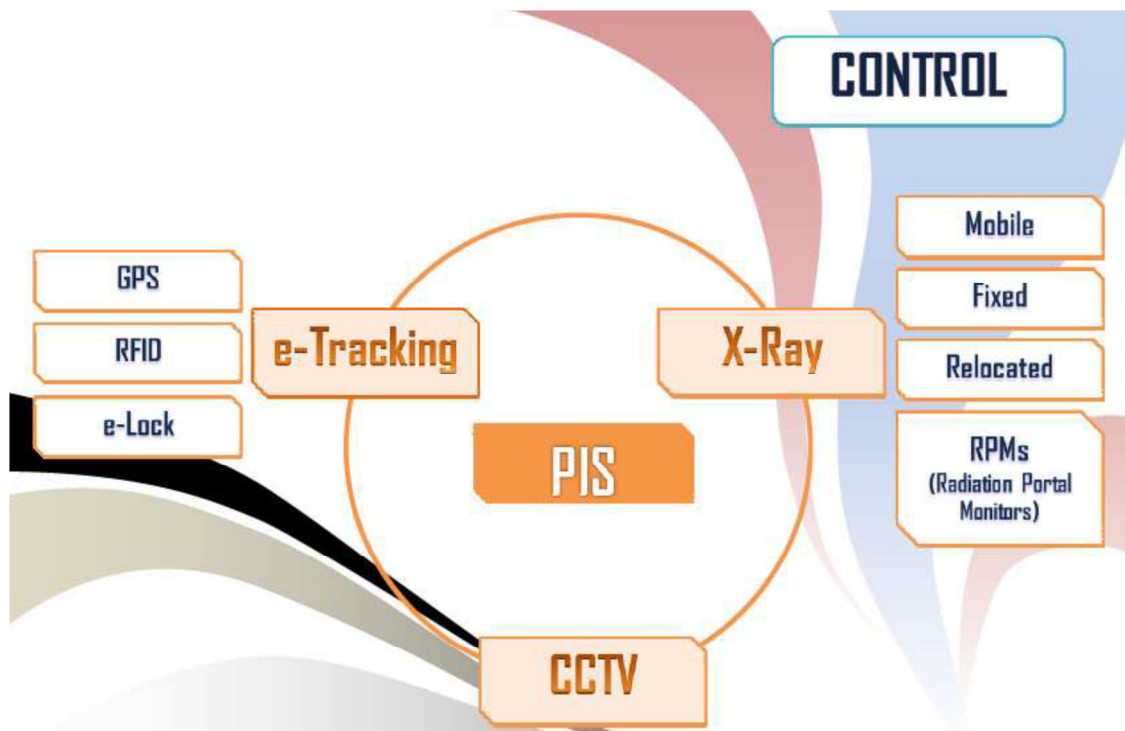
๕. ปัจจัยด้านงบประมาณ

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ กรมบุคลากรมีสินทรัพย์รวมมูลค่า ๓๐,๙๘๗.๓๕๖ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน คิดเป็นร้อยละ ๔.๔๑ ในขณะที่หนี้สินรวมมีมูลค่า ๒๔,๙๔๓.๕๙๑ ล้านบาท ลดลงจากปีก่อน คิดเป็นร้อยละ ๕.๔๙ จึงทำให้สินทรัพย์สุทธิมีมูลค่าเพิ่มขึ้นจากปีก่อนจำนวน ๒,๗๕๘.๙๐๙ ล้านบาท ซึ่งสาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากเงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสดเพิ่มขึ้น และการลดลงของหนี้สินหมุนเวียน ประกอบกับที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์เพิ่มขึ้นจากปีก่อน คิดเป็นร้อยละ ๘.๔๙ เช่น โครงการก่อสร้างอาคารที่พักอาศัยและสิ่งปลูกสร้างประกอบ สำนักงานบุคลากรท่าเรือแหลมฉบัง โครงการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ด้านบุคลากรเขมรราชู ด้านบุคลากรเชียงใหม่ และด้านบุคลากรภูเก็ต โครงการก่อสร้างอาคารคลังของกลางด้านบุคลากรภูเก็ต โครงการก่อสร้างลานตรวจปล่อยสินค้าด้านบุคลากรแม่สอด โครงการเพิ่มประสิทธิภาพอุปกรณ์เครือข่ายเพื่อรองรับการใช้งาน Internet Protocol Version ๖ (IPv6) และโครงการศูนย์คอมพิวเตอร์สำรองกรมบุคลากร เป็นต้น ส่วนรายได้รวมของกรมบุคลากรในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ มีจำนวน ๒๕,๙๓๑.๙๐๔ ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นรายได้จากแหล่งอื่น จำนวน ๑๗,๖๓๖.๔๐๖ ล้านบาท โดยเป็นรายได้เงินชดเชยบัตรภาษีถึง ๑๗,๒๒๘.๐๕๑ ล้านบาท ในขณะที่รายได้จากงบประมาณลดลงจากปีก่อน แม้ว่าในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ กรมบุคลากรจะมีรายได้จากเงินงบประมาณ งบลงทุน งบบุคลากร และงบรายจ่ายอื่นเพิ่มขึ้น แต่มีรายได้จากงบกลางและงบดำเนินงานลดลง จึงส่งผลให้รายได้ที่เพิ่มขึ้นมีสัดส่วนน้อยกว่ารายได้ที่ลดลง

๖. ปัจจัยด้านเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆที่ใช้ในการทำงาน

กรมศุลกากรมีระบบคอมพิวเตอร์และระบบเชื่อมโยงการสื่อสาร ได้แก่ เครื่อง Computer Server สำหรับติดตั้งระบบงานต่างๆ กรมศุลกากร เพื่อให้บริการทั้งผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ศุลกากร เครื่อง Printer และ Scanner และระบบเครือข่ายสื่อสารเพื่อเชื่อมโยงระบบคอมพิวเตอร์ให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรสามารถใช้งานระบบงานต่างๆ ได้ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ระบบสำรองไฟฟ้า (UPS) และเครื่องกำเนิดไฟฟ้า (Generator) สำหรับศูนย์คอมพิวเตอร์ ระบบ Barcode เครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล (Tablet) เพื่อใช้ในการตรวจสอบข้อมูลใบขนสินค้าและข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการตรวจปล่อยสินค้าทำให้ผู้ประกอบการได้รับความสะดวก รวดเร็ว และเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมทางศุลกากร เครื่อง X-Ray ระบบ Radiation Portion Monitor System (RPMs) แบบติดตั้งประจำที่ (Fixed System) แบบเคลื่อนที่ได้ (Mobile System) แบบกึ่งเคลื่อนย้ายหรือถอดประกอบเคลื่อนย้ายได้ (Relocatable System) ระบบตรวจสอบตู้คอนเทนเนอร์สินค้าด้วยเครื่องเอกซเรย์ (X-ray Container Inspection System) ระบบ RFID/GPS เพื่ออำนวยความสะดวก การขนถ่ายสินค้า และควบคุมสินค้าเข้า สินค้าออก ระบบโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) เพื่อใช้ในการควบคุมทางศุลกากร เครื่องมือวิทยาศาสตร์ที่ใช้ในการวิเคราะห์สินค้า

แผนภาพที่ ๓-๔ ระบบเพื่อการควบคุมในการผ่านพิธีการศุลกากร



ทั้งนี้ กรมศุลกากรมีโครงการที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการทางศุลกากร โดยอยู่ระหว่างการจัดซื้อเครื่องเอกซเรย์สำหรับตรวจสินค้าในตู้คอนเทนเนอร์และระบบเอกซเรย์ตรวจสัมภาระผู้โดยสารบริเวณ Sorting Area รวมทั้ง โครงการพัฒนาระบบ CCTV ทั่วประเทศ ซึ่งขณะนี้ อยู่ระหว่างดำเนินการ

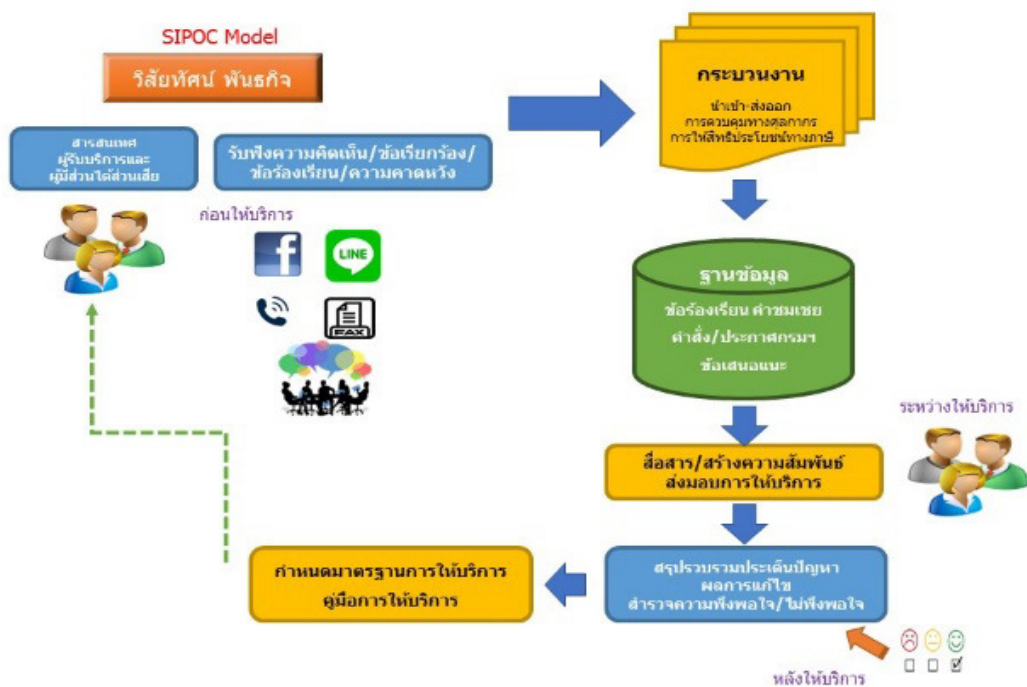
การวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการศุลกากรในปัจจุบัน

การวิเคราะห์กระบวนการศุลกากรนั้น ผู้ศึกษาวิจัย ได้ดำเนินการศึกษา โดยเริ่มจาก ขั้นตอนการออกแบบกระบวนการ การนำกระบวนการไปใช้ปฏิบัติ จนกระทั่งการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการ เพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๑. การออกแบบกระบวนการ

เพื่อให้มีประสิทธิภาพ เป็นระบบ และสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีเชิงระบบ การวิเคราะห์การออกแบบกระบวนการจึงได้นำแนวคิด SIPOC Model^๓ มาใช้ในการวิเคราะห์การออกแบบกระบวนการทำงานภายในองค์กร โดยพิจารณาปัจจัยสำคัญ ๔ ประการ ได้แก่

แผนภาพที่ ๓-๕ SIPOC Model



^๓ SIPOC Model เป็นกรอบแนวคิดที่ใช้ในการพิจารณาว่าใครคือผู้รับบริการ โดยเริ่มต้นจากการพิจารณาพันธกิจ/ภารกิจว่า อะไรคือผลผลิตหรือบริการที่จะส่งมอบ ซึ่งผู้รับผลผลิตหรือบริการโดยตรงคือผู้รับบริการ เมื่อสามารถระบุผู้รับบริการได้แล้วจะต้องค้นหาความต้องการของผู้รับบริการและนำไปสู่การออกแบบ กระบวนการ รวมทั้งปัจจัย นำเข้าของกระบวนการนั้นๆ ตลอดจนเชื่อมโยงไปถึงผู้ส่งมอบปัจจัยนำเข้าด้วย

๑.๑ ผู้กำหนด/ให้ปัจจัยในกระบวนการทำงาน

เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องใน Agenda Setting ซึ่งอาจเป็นผู้กำหนดนโยบาย หรือเป็นแรงผลักดันให้หน่วยงานดำเนินการ ทั้งนี้ สำหรับกระบวนการศุลกากรในการนำเข้า-ส่งออกนั้น ผู้กำหนด/ให้ปัจจัยในกระบวนการทำงานที่สำคัญ ได้แก่ รัฐบาล กระทรวงการคลัง/หน่วยงานรัฐและเอกชนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง องค์การระหว่างประเทศต่างๆ ซึ่งรวมถึง WCO, WTO, World Bank เป็นต้น

๑.๒ ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขของปัจจัยนำเข้า

เป็นปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผลลัพธ์ตามที่ผู้รับบริการคาดหวัง ทั้งนี้ สำหรับกระบวนการศุลกากรในการนำเข้า-ส่งออกนั้น ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขของปัจจัยนำเข้าที่สำคัญ ได้แก่ **นโยบาย วิสัยทัศน์ พันธกิจ กฎหมาย และระเบียบต่างๆ เป็นต้น**

๑.๓ การวิเคราะห์เพื่อกำหนดว่าใครคือผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

เพื่อให้รับทราบว่าบุคคล/กลุ่มบุคคลที่หน่วยงานให้บริการคือใคร ทั้งนี้ หากหน่วยงานไม่มีความชัดเจน หรือไม่เข้าใจว่าหน่วยงานจะให้บริการกับผู้ใด จะทำให้การวางแผนการทำงาน การจัดสรรทรัพยากร และการดำเนินงานของหน่วยงานไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่มุ่งหวังไว้ ในส่วนของกระบวนการสำหรับการนำเข้า-ส่งออกนั้น ผู้รับบริการที่สำคัญ ได้แก่ ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก และตัวแทนออกของ ขณะที่ผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียที่สำคัญ ได้แก่ ผู้บริหารจัดการขนส่งระหว่างประเทศ ผู้ขนส่ง ผู้ประกอบการท่า/ท่าเรือ หน่วยงานรัฐที่ออกใบอนุญาต/ควบคุมสินค้า เป็นต้น

๑.๔ ความต้องการของผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

การออกแบบกระบวนการจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการให้บริการเพื่อผลิตหรือการให้บริการไปยังผู้รับบริการ ดังนั้น การวิเคราะห์ความต้องการของผู้รับบริการจึงมีความสำคัญ เพื่อสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดทำกระบวนการ

จากคำอธิบายดังกล่าวข้างต้น สามารถจัดทำตารางสรุปผลการออกแบบกระบวนการภายใต้ SIPOC Model ดังนี้

ตารางที่ ๓-๔ ตารางแสดงผลการออกแบบกระบวนการภายใต้แนวคิด SIPOC Model

ผู้กำหนดนโยบาย	เงื่อนไขปัจจัยนำเข้า	ผู้รับบริการ	ความต้องการของผู้รับบริการ
รัฐบาล กระทรวง หน่วยงานระหว่าง ประเทศ	นโยบาย ยุทธศาสตร์ วิสัยทัศน์ พันธกิจ ภารกิจ กฎระเบียบ	ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ตัวแทนออกของ	ความสะดวกรวดเร็ว ความโปร่งใส ความมีมาตรฐาน

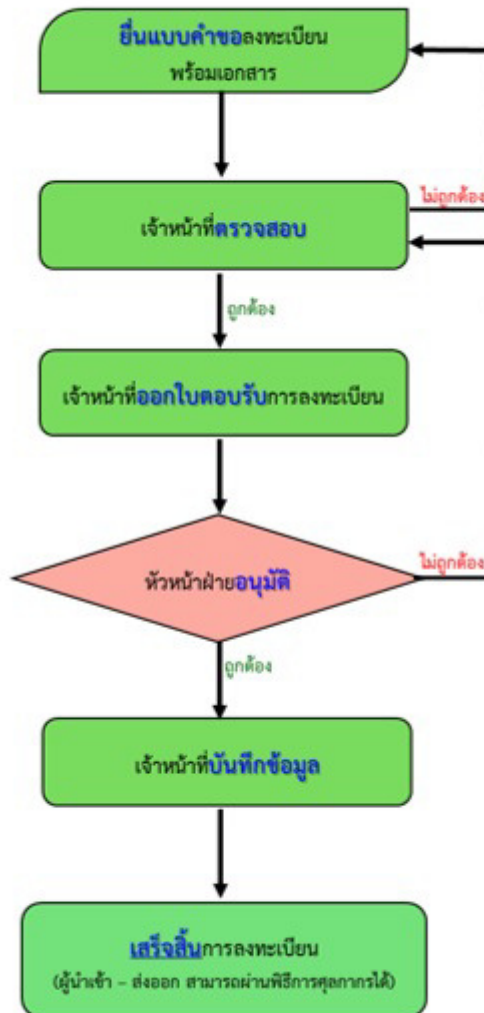
--	--	--	--

ทั้งนี้ กระบวนการศุลกากรสำหรับการนำเข้า/ส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ กระบวนการลงทะเบียนเป็นผู้ประกอบการนำเข้า/ส่งออก กระบวนการศุลกากรสำหรับการนำเข้าสินค้าทางเรือ/อากาศยาน กระบวนการศุลกากรสำหรับการส่งออกสินค้าทางเรือ/อากาศยาน กระบวนการศุลกากรสำหรับการนำเข้าทางบก กระบวนการศุลกากรสำหรับการส่งออกทางบก โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

กระบวนการลงทะเบียนเป็นผู้ประกอบการนำเข้า/ส่งออก

ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะผ่านพิธีการศุลกากรหรือดำเนินการในกระบวนการทางศุลกากรทางอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสาร (Paperless) จะต้องมาลงทะเบียนเป็นผู้ผ่านพิธีการศุลกากร เพื่อนำข้อมูลเข้าเก็บในระบบคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากร โดยสามารถยื่นแบบคำขอลงทะเบียนได้ที่ส่วนทะเบียนและสิทธิพิเศษ สำนักมาตรฐานพิธีการและราคาศุลกากร หรือฝ่ายบริหารงานทั่วไปของสำนักหรือสำนักงานศุลกากร หรือด่านศุลกากรทั่วประเทศ เว้นแต่กรณีหน่วยงาน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ สถานทูต องค์การสาธารณกุศล หรือองค์การอื่นๆ ที่ไม่มีเลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากร ต้องยื่นแบบคำขอลงทะเบียน ณ ส่วนทะเบียนและสิทธิพิเศษ สำนักมาตรฐานพิธีการและราคาศุลกากร กรมศุลกากรเท่านั้น โดยจะต้องนำเอกสารตัวจริง บัตรประจำตัวประชาชน หรือเอกสารแสดงตนอื่นๆ เช่น หนังสือเดินทาง บัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้ มาแสดงด้วยทุกครั้ง โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

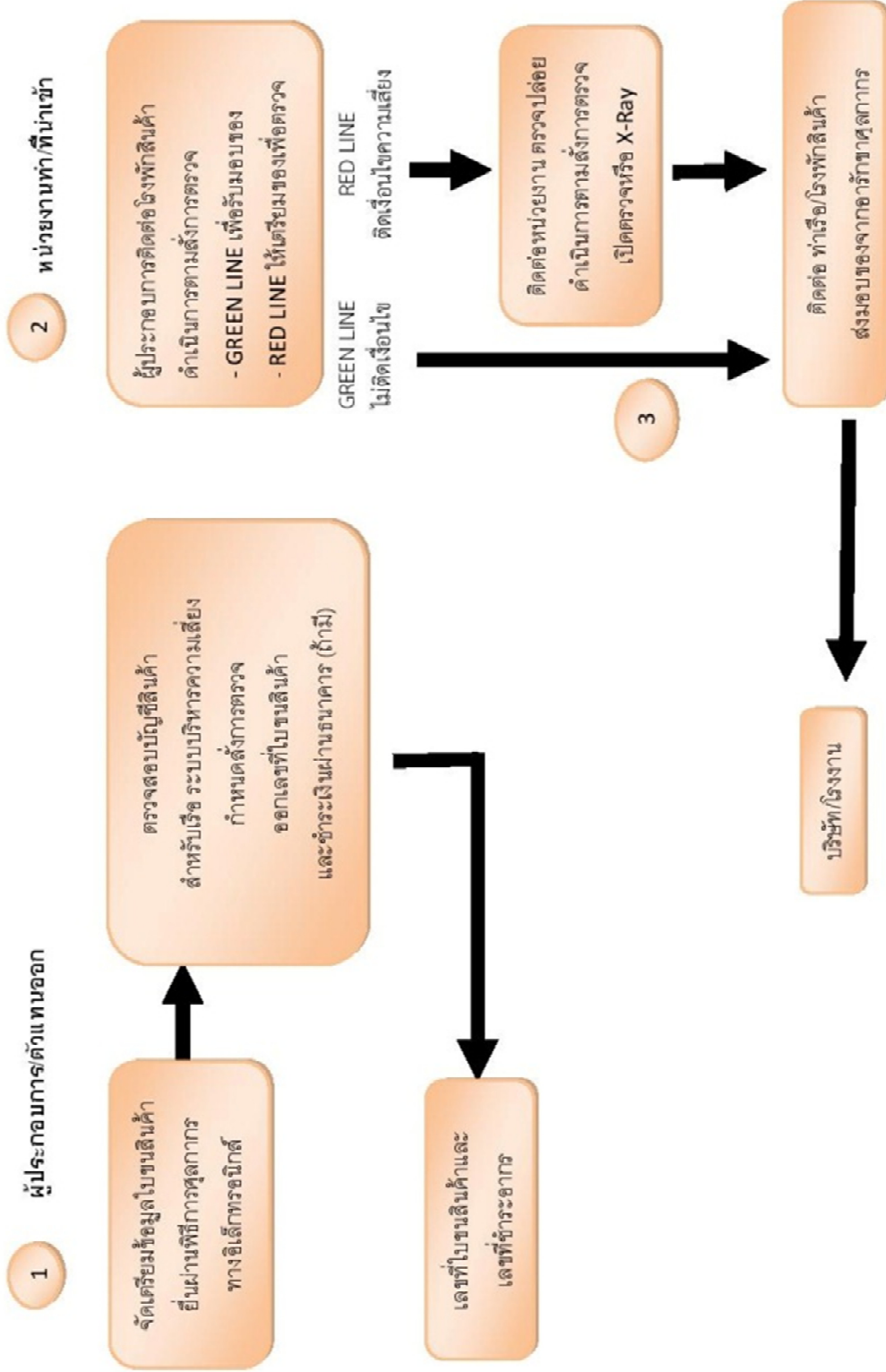
แผนภาพที่ ๓-๖ ขั้นตอนการลงทะเบียนเป็นผู้ประกอบการนำเข้า/ส่งออก



กระบวนการศุลกากรสำหรับการนำเข้าสินค้าทางเรือ/อากาศยาน

กรมศุลกากรได้พัฒนาระบบอิเล็กทรอนิกส์ มาใช้ในการบริการผ่านพิธีการศุลกากร ซึ่งผู้ประสงค์ที่จะดำเนินการผ่านพิธีการศุลกากรทางอิเล็กทรอนิกส์จะต้องทำการลงทะเบียนกับกรมศุลกากร เพื่อบันทึกข้อมูลไว้ในฐานข้อมูลระบบคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากร โดยผู้ที่ลงทะเบียนแล้วสามารถเข้าสู่ระบบการผ่านพิธีการศุลกากรทางคอมพิวเตอร์ของตนเองหรือผ่าน Service Counter ของเอกชนหรือที่จุดให้บริการของกรมศุลกากร ณ จุดนำเข้า-ส่งออก โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ ๓-๗ ขั้นตอนการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าสินค้าทางเรือ/อากาศยาน



๑. ผู้นำเข้าหรือตัวแทนจัดเตรียมข้อมูลใบขนสินค้าเข้าสู่เครื่องคอมพิวเตอร์ของตนเองหรือผ่าน Service Counter และส่งข้อมูลใบขนสินค้ามายังเครื่องคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากร ระบบคอมพิวเตอร์กรมศุลกากรจะตรวจสอบข้อมูลกับแฟ้มข้อมูลอ้างอิง การอนุมัติ/อนุญาต เกี่ยวข้อง และตรวจสอบบัญชีสินค้าสำหรับเรือโดยอัตโนมัติผ่านระบบคอมพิวเตอร์

๒. การตรวจปล่อยสินค้าจะนำระบบบริหารความเสี่ยง (Risk Management) มาใช้ในการสั่งการตรวจตามเงื่อนไขที่หน่วยงานศุลกากรกำหนดไว้ในระบบ Profile เพื่อจัดกลุ่มใบขนสินค้าเป็น ๒ กลุ่ม คือ ให้เปิดตรวจ (Red Line) หรือให้ยกเว้นการตรวจ (Green Line) เมื่อระบบตรวจสอบเสร็จแล้วจะกำหนดเลขที่ใบขนสินค้าและสั่งการตรวจให้อัตโนมัติ พร้อมกับแจ้งตอบกลับไปยังผู้ประกอบการทราบผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ และแจ้งโรงพักสินค้าหรือท่าเทียบเรือทราบถึงผลการสั่งการตรวจจากศุลกากร

๒.๑ กรณียกเว้นการตรวจ ผู้ประกอบการสามารถติดต่อโรงพักสินค้าหรือท่าเทียบเรือรับมอบสินค้าได้ทันที

๒.๒ กรณีให้เปิดตรวจ ผู้ประกอบการสามารถติดต่อโรงพักสินค้าหรือท่าเทียบเรือเพื่อเตรียมของเพื่อตรวจ แล้วติดต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรเพื่อตรวจปล่อยสินค้า

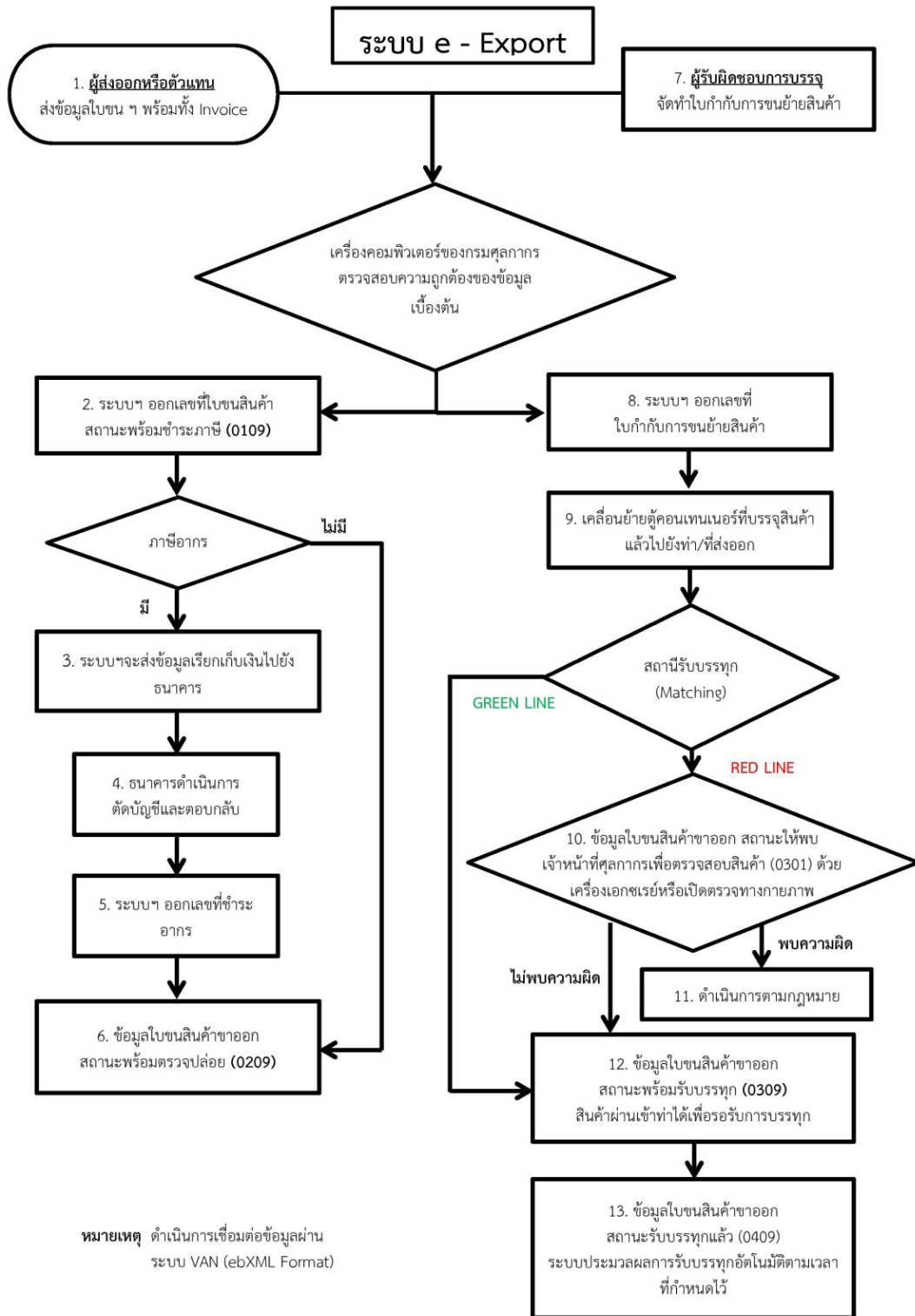
ทั้งนี้ การชำระและวางเงินประกันค่าภาษีอากร ผู้ประกอบการสามารถเลือกชำระและวางเงินประกันที่สำนักงานศุลกากรหรือชำระและวางเงินประกันผ่านธนาคารทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Payment) ได้ ส่วนการวางค้ำประกันค่าภาษีอากร ผู้ประกอบการสามารถเลือกวางค้ำประกันที่สำนักงานศุลกากร หรือวางค้ำประกันผ่านธนาคารทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Guarantee) ได้ นอกจากนี้ ผู้ประกอบการสามารถแจ้งความประสงค์ขอขนย้ายสินค้าไปตรวจปล่อยนอกเขตท่าที่นำเข้าได้แต่ต้องแจ้งล่วงหน้าในขั้นตอนจัดเตรียมใบขนสินค้าก่อนส่งมายังระบบคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากร

๑. ผู้นำของเข้านำใบขนสินค้าพร้อมใบเสร็จเสียภาษีอากร เอกสาร Deliver Order (D/O) ไปดำเนินการตรวจปล่อยสินค้าในท่าเรือและขนถ่ายสินค้านำเข้ามาที่โกดัง โรงงาน หรือบริษัท ทั้งนี้ ผู้นำเข้าหรือตัวแทนต้องจัดเก็บข้อมูลบัญชีราคาสินค้าในรูปของสื่อคอมพิวเตอร์เป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๖ เดือน เพื่อใช้สำหรับการตรวจสอบใบขนสินค้าหลังการตรวจปล่อย โดยให้สามารถจัดพิมพ์เป็นรายงานเมื่อกรมศุลกากรร้องขอ

กระบวนการศุลกากรสำหรับการส่งออกสินค้าทางเรือ/อากาศยาน

ในการส่งออกสินค้า ผู้ส่งออกจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และประกาศที่กรมศุลกากรและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการส่งออกกำหนดไว้ให้ครบถ้วนเช่นเดียวกับการนำเข้า โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ ๓-๘ ขั้นตอนการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการส่งออกสินค้าทางเรือ/อากาศยาน



๑. ผู้ส่งออกหรือตัวแทน ส่งข้อมูลใบขนสินค้าขาออก และบัญชีราคาสินค้า (Invoice) ทุกรายการจากเครื่องคอมพิวเตอร์ของผู้ส่งออกหรือตัวแทนมายังเครื่องคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากร โดยผ่านบริษัทผู้ให้บริการระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ (Service Counter) เมื่อเครื่องคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากรตรวจสอบข้อมูลในใบขนสินค้าขาออก และเมื่อข้อมูลถูกต้องครบถ้วนแล้ว ระบบจะออกเลขที่ใบขนสินค้าขาออกให้ ผู้ส่งออกชำระค่าภาษีอากร (ถ้ามี) และชำระค่าธรรมเนียมใบขนสินค้าผ่านธนาคาร

๒. ผู้รับผิดชอบการบรรจุสินค้าเข้าสู่ตู้คอนเทนเนอร์ เมื่อบรรจุสินค้าเรียบร้อยแล้ว จะส่งข้อมูลการบรรจุสินค้าเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากร ระบบจะทำการตรวจสอบข้อมูล และเมื่อถูกต้องไม่ผิดพลาด ระบบจะกำหนดเลขที่ใบกำกับการขนย้ายสินค้า และส่งข้อมูลไปยังผู้รับผิดชอบการบรรจุเพื่อพิมพ์ใบกำกับการขนย้ายสินค้าพร้อมนำสินค้าไปยังท่าหรือที่ส่งออก

๓. เจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ทำส่งออกจะทำการตรวจสอบน้ำหนัก (EIR) และรายละเอียดกับใบกำกับการขนย้ายสินค้าและบันทึกลงในระบบคอมพิวเตอร์ (Matching) และตรวจสอบสถานะของใบขนสินค้าขาออกว่าเงื่อนไขเป็นยกเว้นการตรวจ (Green Line) หรือให้ตรวจ (Red Line)

๔. ใบขนสินค้าขาออกที่ยกเว้นการตรวจ ผู้ส่งออกสามารถดำเนินการนำสินค้าไปรับบรรทุกขึ้นเรือเพื่อส่งออกได้ทันที

๕. ใบขนสินค้าขาออกที่ถูกกำหนดเงื่อนไขให้ตรวจ จะต้องตรวจสอบพิกัด ราคา และสินค้าให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด พร้อมทั้งตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ก่อนจะตรวจปล่อย ณ ที่ทำการศุลกากรเพื่อส่งออกต่อไป หากไม่พบข้อสงสัยใดๆ เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบจะทำการบันทึกตรวจสอบว่า "ตรวจสอบพอใจ" ในระบบคอมพิวเตอร์ และของนั้นไม่ต้องทำการตรวจสอบ โดยการเปิดตรวจทางกายภาพอีก เว้นแต่กระทำเพื่อชักตัวอย่าง หรือประโยชน์อื่นใดในทางศุลกากรเท่านั้น แต่หากพบข้อสงสัยใดๆ เจ้าหน้าที่จะทำการเปิดตรวจสินค้านั้นเพื่อการตรวจสอบ และหากพบความผิดจะดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

กระบวนการศุลกากรสำหรับการนำเข้าทางบก

ในการนำเข้าสินค้า ผู้นำเข้าจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และประกาศที่กรมศุลกากรและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กำหนดไว้ให้ถูกต้องครบถ้วน โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

๑. ผู้นำเข้า/ตัวแทนออกของยื่นบัญชีสินค้าทางบก Car Manifest (แบบ ศ.บ. ๑) ให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรประจำด่านพรมแดน เพื่อดำเนินการตรวจสอบสินค้า และทะเบียนรถยนต์

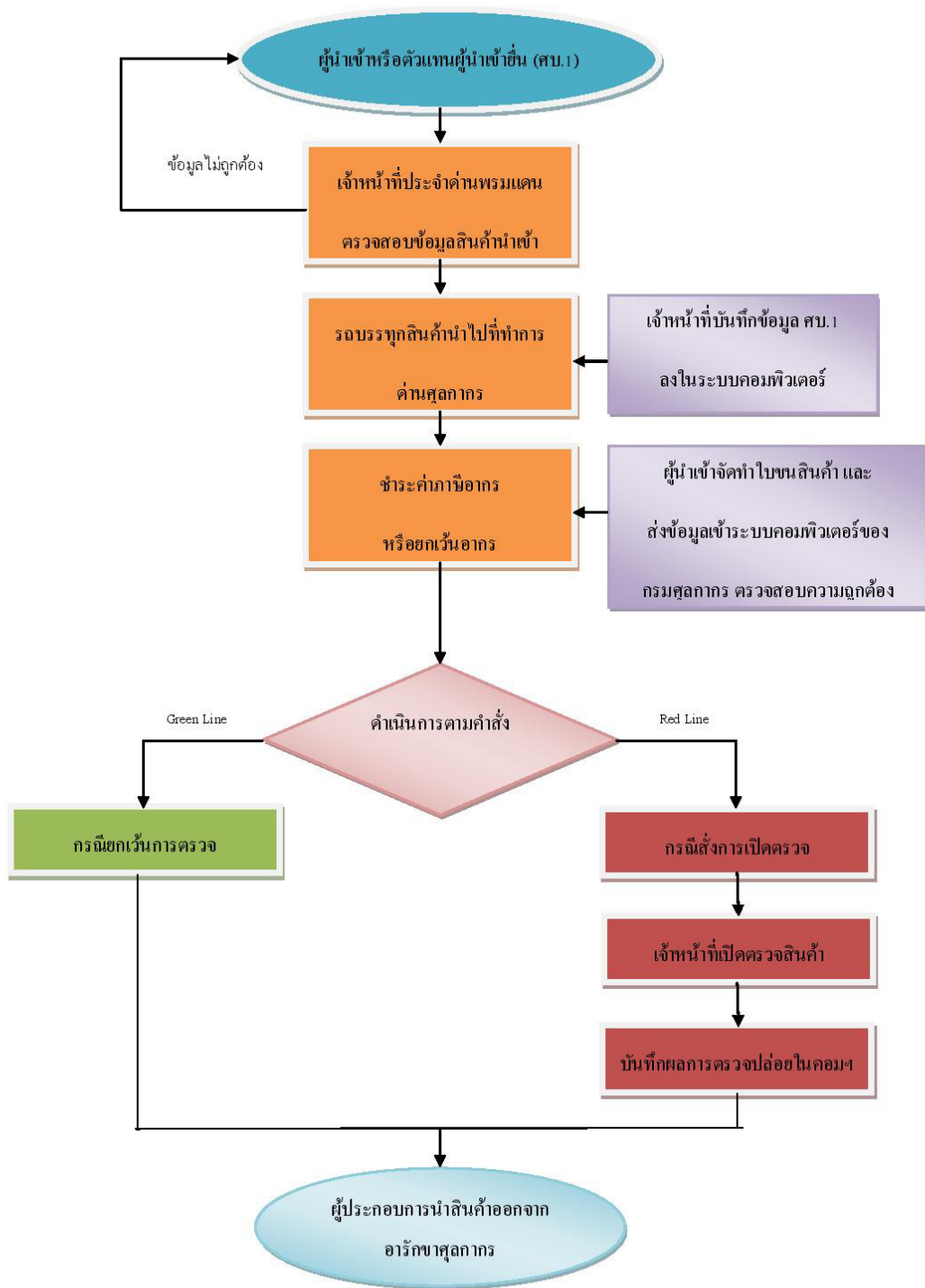
๒. เจ้าหน้าที่ศุลกากรบันทึกข้อมูลรายละเอียด แบบ ศ.บ. ๑ ในระบบคอมพิวเตอร์ (Car Manifest) และดำเนินการควบคุมยานพาหนะที่บรรทุกสินค้าเข้ามายังด่านศุลกากร

๓. ผู้นำเข้า/ตัวแทน จัดทำและส่งข้อมูลใบขนสินค้าขาเข้าเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากร ระบบจะตรวจสอบข้อมูลสินค้าและตัดบัญชีกับ Car Manifest

๔. ผู้นำเข้า/ตัวแทน ชำระค่าภาษีอากร (กรณีสินค้าต้องชำระภาษีอากร) ที่หน่วยงานบัญชีและอากรของด่านศุลกากร เมื่อชำระค่าภาษีอากรแล้วระบบคอมพิวเตอร์จะกำหนดเงื่อนไขการตรวจปล่อย ชื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ตรวจปล่อย กรณียกเว้นการตรวจ (Green Line) ผู้นำเข้าหรือตัวแทนออกของสามารถรับสินค้าไปจากอารักขาศุลกากร กรณีสั่งการเปิดตรวจ (Red Line) เจ้าหน้าที่

จะดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของสินค้ากับข้อมูลใบขนสินค้าในระบบคอมพิวเตอร์ ถ้าถูกต้องตามสำแดงจะส่งมอบสินค้าให้ผู้นำเข้าหรือตัวแทนรับสินค้าไปจากอารักขาศุลกากร

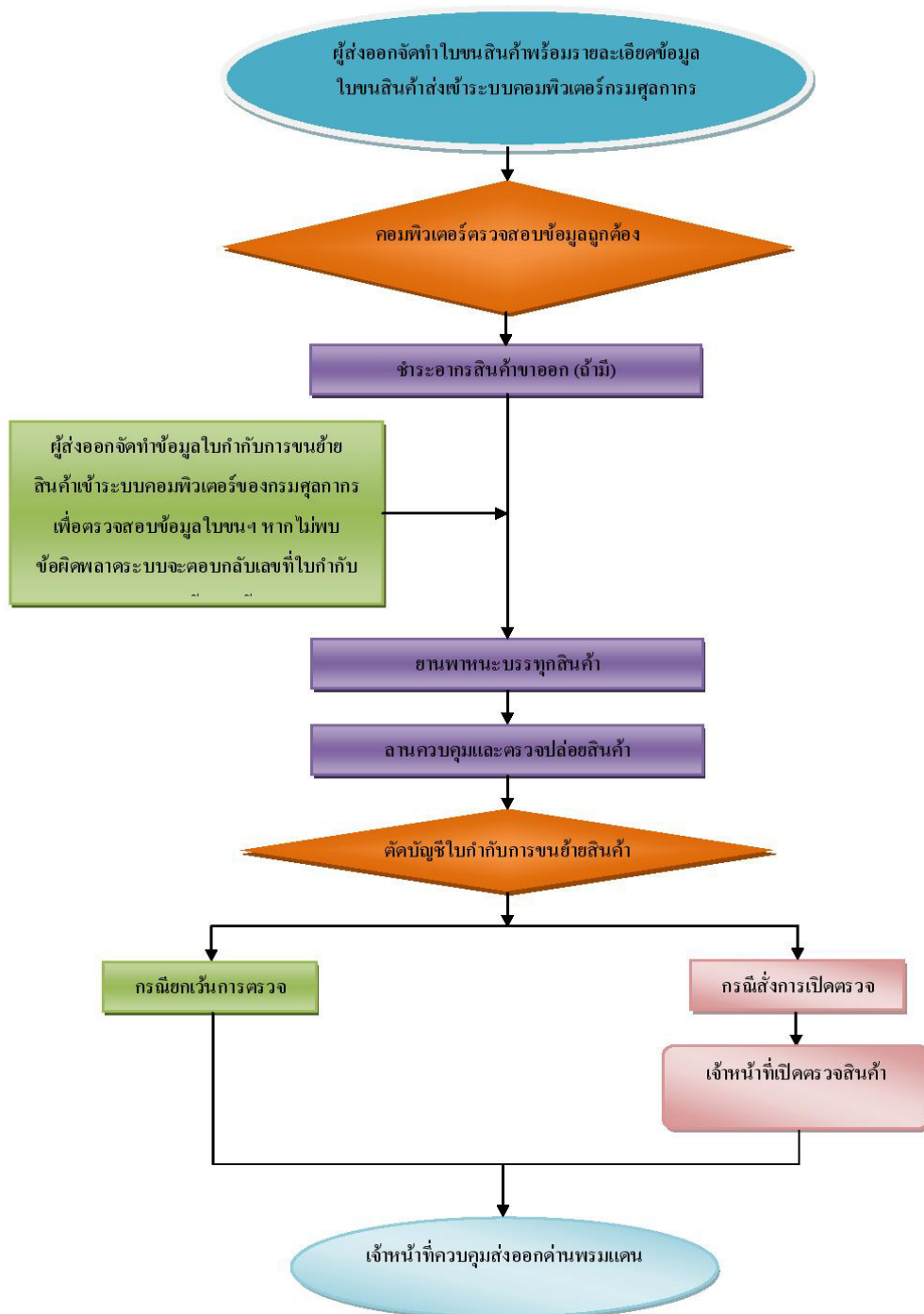
แผนภาพที่ ๓-๙ ขั้นตอนการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการนำเข้าทางบก



กระบวนการศุลกากรสำหรับการส่งออกทางบก

ในการนำเข้าสินค้า ผู้นำเข้าจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และประกาศที่กรมศุลกากรและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ให้ถูกต้องครบถ้วน โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ ๓-๑๐ ขั้นตอนการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับการส่งออกทางบก



๑. ผู้ส่งออก/ตัวแทน จัดทำใบขนสินค้าขาออก พร้อมเอกสารประกอบอื่น เช่น บัญชีสินค้า (ศ.บ.๓) และใบกำกับการขนย้ายสินค้า พร้อมส่งข้อมูลใบขนสินค้าขาออกเข้าระบบคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากร

๒. ผู้ส่งออก/ตัวแทนชำระค่าภาษีอากร (กรณีสินค้าต้องชำระภาษีอากร) ที่หน่วยงานบัญชีและอากรของด่านศุลกากร เมื่อชำระค่าภาษีแล้วระบบคอมพิวเตอร์จะกำหนดเงื่อนไขการตรวจปล่อย ชื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ตรวจปล่อย กรณียกเว้นการตรวจ (Green Line) ผู้ส่งออกหรือตัวแทนสามารถนำสินค้าไปผ่านพิธีการที่ด่านพรมแดนหรือด่านตรวจเพื่อส่งออกนอกราชอาณาจักรต่อไป กรณีสิ่งเปิดตรวจ (Red Line) เจ้าหน้าที่จะดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของสินค้ากับใบขนสินค้าในระบบคอมพิวเตอร์ ถ้าถูกต้องตามสำแดงจะนำสินค้าไปผ่านพิธีการที่ด่านพรมแดนหรือด่านตรวจเพื่อส่งออกนอกราชอาณาจักรต่อไป

๓. ผู้ส่งออก/ตัวแทน ยื่นใบกำกับสินค้าต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ประจำอยู่ ณ ด่านพรมแดนเพื่อตรวจสอบ เจ้าหน้าที่ศุลกากรประจำด่านพรมแดนจะตรวจสอบจำนวนสินค้าที่ส่งออกมาถูกต้องตรงตามใบขนสินค้าขาออกในระบบคอมพิวเตอร์ของศุลกากรหรือไม่ และได้ปฏิบัติพิธีการศุลกากรว่าด้วยการส่งออกครบถ้วนหรือไม่ เมื่อเห็นว่าถูกต้องก็ให้อนุญาตให้ผ่านด่านพรมแดนไปได้ และให้บันทึกการรับบรรทุกในระบบคอมพิวเตอร์ของศุลกากร และเก็บใบกำกับการขนย้ายสินค้าไว้เพื่อเป็นหลักฐานในการตรวจสอบต่อไป

ทั้งนี้ การออกแบบกระบวนการดังกล่าวข้างต้น กรมศุลกากรได้นำองค์ความรู้ทางศุลกากร และเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาเพื่อให้การออกแบบกระบวนการงานทางศุลกากร สามารถตอบสนองความต้องการผู้รับบริการ ในการนำเข้า/ส่งออกสินค้า ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. การนำกระบวนการไปปฏิบัติ

ในการนำกระบวนการศุลกากรไปปฏิบัติ กรมศุลกากรได้ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ากระบวนการดังกล่าว จะได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพดังต่อไปนี้

๒.๑ กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ และหน้าที่ที่จะดำเนินการภายใต้กระบวนการ/บริการนั้นๆ

๒.๒ มีการแจ้งแนวทางการปฏิบัติงานไปยังหน่วยงานต่างๆและสาธารณชนที่เกี่ยวข้อง โดยออกเป็นคำสั่งกรมศุลกากร ประกาศกรมศุลกากร และกระจายข้อมูลผ่านสื่อต่างๆ

๒.๓ มีการฝึกอบรม เพิ่มความรู้และทักษะการให้บริการแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตัวแทนออกของ และผู้รับบริการอื่นๆ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจ

๒.๔ ในบางกรณี จะดำเนินการแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าถึงวันที่มีผลบังคับใช้ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องเตรียมความพร้อมและทำความเข้าใจ

๒.๕ ในบางกรณี จะดำเนินการในลักษณะ Pilot Testing ก่อนที่จะบังคับใช้ทั่วประเทศ หรือบังคับใช้ทั้งระบบ

๒.๖ เมื่อกระบวนการถูกนำไปปฏิบัติแล้ว จะมีการทบทวน และประเมินผลเพื่อนำข้อมูลไปปรับปรุง/พัฒนา ให้มีประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลเพิ่มขึ้นต่อไป

๒.๗ จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน (Work Manual) และประมวลระเบียบปฏิบัติกรมศุลกากร เพื่อแสดงถึงรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานของกิจกรรม/กระบวนการต่างๆ เพื่อใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการองค์กร

นอกจากนี้ กรมศุลกากรยังมีแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อลดความผิดพลาด การทำงานซ้ำ และความสูญเสียของกระบวนการ โดยการจัดตั้งคณะทำงานจัดการประชุมระดมความคิดเห็น เจรจา และศึกษารูปแบบการปฏิบัติที่เป็นเลิศมากำหนดเป็นโครงการนำร่อง รวมถึงการจัดประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน การทบทวนวิเคราะห์ ติดตาม สรุปปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ เพื่อหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงต่อไป

ขณะเดียวกัน กรมศุลกากรยังมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการ อาทิ การจ้างเหมาบริการ (Outsourcing) การให้บริการในลักษณะหน่วยงานเคลื่อนที่ตามโครงการสัญญาต่างๆ (Mobile Unit) การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จทีเดียว (One-stop Service) การเพิ่มช่องทางการให้บริการผ่านสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) เป็นต้น

๓. การทบทวน/ปรับปรุงกระบวนการ

๓.๑ รวบรวม/สำรวจความต้องการ/ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการติดต่องานของผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มาวิเคราะห์ เพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์และ/หรือออกแบบกระบวนการให้สอดคล้องความต้องการ

๓.๒ ประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละกระบวนการ โดยดูผลการดำเนินงานเทียบกับดัชนีชี้วัด ในกรณีที่การดำเนินการต่ำกว่าดัชนีชี้วัด กรมศุลกากรจะพิจารณาสาเหตุและแนวทางแก้ไขเพื่อปรับปรุงกระบวนการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๓.๓ ศึกษาการดำเนินการของศุลกากรต่างประเทศ อนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับศุลกากร เพื่อศึกษาความเหมาะสมของการนำแนวทาง/วิธีการดังกล่าวมาใช้

๓.๔ สำรวจความพึงพอใจ/วัดระยะเวลาในการให้บริการในแต่ละด้านทั้งในด้านการนำเข้า/ส่งออก

๓.๕ เผยแพร่แลกเปลี่ยนประสบการณ์ โดยการประชาสัมพันธ์ข่าวสารผ่านช่องทางการสื่อสารต่างๆ ให้ผู้รับบริการ และหน่วยงานภายใน/ภายนอกทราบ รวมถึงการจัดทำ Knowledge Management ในเรื่องการนำเข้า/ส่งออก

สรุป

แม้กรมศุลกากรจะมีการปรับปรุงกระบวนการทางศุลกากรที่เกี่ยวกับการนำเข้า/ส่งออกอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ทันสมัยและสอดคล้องกับธุรกรรมทางการค้าที่เกิดขึ้นในปัจจุบันแล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อทำการวิเคราะห์กระบวนการโดยละเอียด ประกอบกับการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก ทรัพยากร และปัจจัยที่เกี่ยวข้อง จะสามารถจำแนกประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการได้ ๓ ประเด็น คือ ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบกระบวนการ ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำกระบวนการไปปฏิบัติ และปัญหาในส่วนของการทบทวน/ปรับปรุงกระบวนการ ดังนี้

๑. ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบกระบวนการ

๑.๑ แม้การออกแบบกระบวนการในหลักการจะคำนึงถึงความต้องการของผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้/ส่วนเสียก็ตาม แต่การออกแบบกระบวนการทางศุลกากรในขั้นตอนต่างๆ ยังมีความซับซ้อน ไม่สามารถอำนวยความสะดวกได้เต็มที่ เนื่องจากกระบวนการยังเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ด้านการควบคุมทางศุลกากรและกระบวนการอื่นที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระบวนการด้านสิทธิประโยชน์ต่างๆ อาทิ การคืนอากร การนำสินค้าเข้าเขตปลอดอากร เป็นต้น อีกทั้งการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้ระบบ NSW ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มระบบครบถ้วนสมบูรณ์

๑.๒ ระยะเวลาในการนำเข้า/ส่งออกในภาพรวม นอกจากขึ้นกับกรมศุลกากรโดยตรงแล้ว ยังเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน/บุคคลอื่นๆ อาทิ ตัวแทนออกของ หน่วยงานรัฐที่ออกใบอนุญาตผู้ขนส่ง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่กรมศุลกากรควบคุมไม่ได้และมีผลกระทบต่อระยะเวลาการออกของ

๑.๓ การกำหนดอัตราการเปิดตรวจในสัดส่วนที่สูงกว่ามาตรฐานการเปิดตรวจภายใต้ WCO Guideline on Risk Management ทำให้การอำนวยความสะดวกทางการค้าทำได้ไม่เต็มที่

๒. ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำกระบวนการไปปฏิบัติ

๒.๑ การนำกระบวนการศุลกากรไปปฏิบัติในแต่ละสำนัก/ด้านศุลกากร ยังมีปัญหาเรื่องความโปร่งใส และ ความเป็นมาตรฐาน (Transparency, Consistency)

๒.๒ ปัญหาในเรื่องการใช้ดุลยพินิจที่ไม่ถูกต้อง ปัญหาด้านความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติหน้าที่

๒.๓ ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นมืออาชีพอ่างรับผิดชอบและมีจิตให้บริการ

๓. ปัญหาในส่วนของการทบทวน/ปรับปรุงกระบวนการ

๓.๑ การประเมินผลการดำเนินงานโดยการวัดระยะเวลาการผ่านพิธีการศุลกากรสำหรับสินค้านำเข้า นับแต่เมื่อเรือเข้ามาในราชอาณาจักรจนกระทั่งนำออกจากท่า/ที่ที่นำเข้า แม้ว่ากรมศุลกากรจะดำเนินการตามแนวทางที่องค์การศุลกากรโลก (WCO) กำหนดไว้ใน Time Release Study Guideline ก็ตาม แต่การจัดเก็บข้อมูลบางส่วนเป็นการจัดเก็บในลักษณะ Manual จึงทำให้เกิดปัญหาในเรื่อง Validity

๓.๒ แม้ว่ากรมฯ จะได้ดำเนินการสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการในด้านต่างๆ หรือการสำรวจระยะเวลาการผ่านพิธีการศุลกากรเป็นระยะๆ ก็ตาม แต่การนำผลที่ได้ไปวิเคราะห์เพื่อแก้ไขปรับปรุงยังมีน้อย และไม่เป็นระบบเท่าที่ควร

บทที่ ๔

แนวทางการพัฒนากระบวนการทางศุลกากร เพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน

ในบทที่ ๓ ได้กล่าวถึงกระบวนการทางศุลกากรสำหรับสินค้านำเข้า/ส่งออก และปัญหา/ความท้าทายที่อาจนำไปสู่การพัฒนากระบวนการ ในบทนี้ จะเป็นการกล่าวถึงแนวทางการพัฒนากระบวนการทางศุลกากร เพื่อเสริมสร้างความสามารถทางการแข่งขัน

การพัฒนาปัจจัยนำเข้า (Input)

๑. แนวทางการพัฒนากฎหมายศุลกากร

แม้กรมศุลกากรได้พัฒนาปรับปรุงกฎหมายศุลกากรให้มีความทันสมัย โปร่งใส และสอดคล้องกับการทำธุรกรรมระหว่างประเทศและกำลังจะมีผลบังคับใช้ ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๐ แล้วก็ตาม แต่กรมศุลกากรจำเป็นต้องดำเนินการในด้านต่างๆ เพื่อรองรับกฎหมายศุลกากรและกระบวนการทางศุลกากรที่พัฒนาขึ้นใหม่ ดังนี้

๑.๑ ออกหลักเกณฑ์เงื่อนไข ระเบียบปฏิบัติ ในการบังคับใช้กฎหมายศุลกากรโดยการเร่งรัดการออกประมวลระเบียบปฏิบัติ/คำสั่งกรมศุลกากร เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกา/ประกาศกระทรวงการคลัง/ประกาศกรมฯ เพื่อให้สาธารณชนทราบและมีความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎหมายศุลกากรได้อย่างถูกต้อง

๑.๒ ยกร่างคำสั่งกรมศุลกากร/ประกาศกรมศุลกากร ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากระบวนการศุลกากรเพื่อยกระดับการอำนวยความสะดวกทางการค้าสำหรับการนำเข้า/ส่งออก ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation Agreement: TFA) ซึ่งรวมถึง

๑.๒.๑ การกำหนดให้สายเดินเรือ/อากาศยานยื่นบัญชีสินค้าสำหรับเรือ/อากาศยาน (Manifest/Airway Bill) ล่วงหน้าเพื่อใช้เป็นข้อมูลในกระบวนการตรวจปล่อยสินค้าล่วงหน้า (Pre-arrival Processing)^๑

๑.๒.๒ การกำหนดคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คณะต่างๆ และผู้ที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการฯ

^๑ Pre-arrival processing เป็นกระบวนการเพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้าให้กับผู้ประกอบการที่ต้องการสินค้าโดยเร่งด่วน ซึ่งรวมถึงการให้ผู้ประกอบการยื่นข้อมูลใบขนสินค้าให้หน่วยงานศุลกากรและหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องก่อนที่สินค้าจะมาถึงราชอาณาจักร ทั้งนี้ เพื่อหน่วยงานจะได้ใช้ข้อมูลดังกล่าวในการประเมินความเสี่ยงของสินค้านั้นๆ ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่สินค้าทันทีที่เรือมาถึง

๑.๒.๓ การจัดทำประกาศกรมศุลกากร/คำสั่งกรมศุลกากร เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติและหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการอำนวยความสะดวกให้ผู้ประกอบการนำเข้าสามารถขอให้กรมศุลกากรวิเคราะห์ตัวอย่างสินค้าที่นำเข้าครั้งที่สอง ในกรณีที่ผลการวิเคราะห์ครั้งแรกไม่ตรงกับข้อมูลรายละเอียดของสินค้าที่นำเข้า

๒. แนวทางการพัฒนาโครงสร้างองค์กรและหน่วยงานที่รับผิดชอบ

๒.๑ พิจารณาจัดตั้งสำนักอุทธรณ์ขึ้น เพื่อรองรับปริมาณงานที่คาดว่าจะเพิ่มมากขึ้น จากการเร่งรัดดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานซึ่งจะเป็นผลจำนวนเรื่องของผู้ประกอบการขอให้ทบทวน/อุทธรณ์มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับกฎหมายศุลกากรฉบับใหม่ กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จำนวนหลายคณะจากที่กฎหมายฉบับเดิมกำหนดให้มีอยู่เพียงคณะหนึ่ง คณะ จึงทำให้งานในฐานะเลขานุการคณะกรรมการอุทธรณ์มีเพิ่มมากขึ้น

๒.๒ เร่งรัดการจัดตั้งสำนักกำกับดูแล/พัฒนาระบบ NSW

๒.๓ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในและภารกิจของสำนักจัดเก็บรายได้ต่างๆ ที่มีอยู่ โดยมุ่งเน้นเฉพาะการตรวจสอบสินค้า ณ ขณะนำเข้า เฉพาะที่มีความเสี่ยงอย่างแท้จริง โดยใช้หลักบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ และเพิ่มบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบหลังการตรวจปล่อย (Post Clearance Audit) และมอบภารกิจ/หน้าที่ในการวินิจฉัยพิกัด/ราคา แทนสำนักพิกัดอัตราศุลกากร และสำนักมาตรฐานพิธีการและราคาศุลกากร ซึ่งจะปรับเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้กำกับดูแล สร้างมาตรฐาน หรือวินิจฉัยเรื่องที่มีความซับซ้อน หรือเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ

๒.๔ พิจารณายกระดับหน่วยงานเพื่อรองรับภารกิจตามโครงการของรัฐบาลที่คาดว่าจะมีมากขึ้น ซึ่งรวมถึงหน่วยงานพื้นที่ที่มีภารกิจในการกำกับดูแลการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร ภายใต้โครงการ Eastern Economic Corridor (EEC) และหน่วยงานที่กำกับดูแลท่าอากาศยานดอนเมือง เป็นต้น

๓. แนวทางการพัฒนาระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ

๓.๑ เร่งรัดการดำเนินงานเพื่อให้โครงการเชื่อมต่อข้อมูล B๒G และ B๒B ภายใต้ NSW เสร็จสิ้นโดยเร็ว เพื่อลดระยะเวลาและค่าใช้จ่ายในการติดต่อหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งลดความผิดพลาดในการจัดส่งข้อมูล

๓.๒ พัฒนา/ปรับเปลี่ยน Hardware เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการประมวลผลข้อมูลให้รวดเร็ว และสามารถรองรับผู้ใช้งาน/วิเคราะห์ข้อมูลทั่วทั้งกรมฯ ในเวลาเดียวกัน ได้อย่างทั่วถึง

๓.๓ ออกแบบ/พัฒนาโปรแกรมเพื่อรองรับความต้องการของผู้ใช้ที่หลากหลาย และง่ายต่อการใช้งาน โดยเฉพาะโปรแกรมที่ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการตรวจปล่อย การทบทวนหลังการตรวจปล่อย รวมทั้งระบบ Intelligence

๓.๔ ประสานงาน/ทำความเข้าใจหน่วยงานภายในและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการยกเลิกการเรียกร้องให้ผู้ประกอบการยื่นสำเนาเอกสารในรูปแบบกระดาษ หากข้อมูลตามเอกสารดังกล่าวได้มีการจัดส่งมาทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ให้หน่วยงานเหล่านั้นแล้ว

๔. แนวทางการพัฒนาบุคลากร

๔.๑ พัฒนาทักษะความรู้ หลักที่จำเป็นในการปฏิบัติงานในด้านต่างๆ กล่าวคือ ความรู้ในด้านกฎหมายศุลกากร พิภคอัตราศุลกากร ราคาศุลกากร พิธีการศุลกากร ถิ่นกำเนิดสินค้า และการให้สิทธิประโยชน์ทางศุลกากร ในรูปแบบของการฝึกอบรม หรือการฝึกในลักษณะ On the Job Training รวมทั้งกำหนดให้มีการประเมินผลทั้งก่อนและหลังการฝึกอบรม โดยเฉพาะกับเจ้าหน้าที่ใหม่ และเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานในเรื่องนั้นๆ

๔.๒ การพัฒนาและให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความรู้ด้านภาษาอังกฤษ เนื่องจากกรมศุลกากรเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ รวมทั้งต้องมีการประสานการทำงาน และประสานข้อมูลกับศุลกากรต่างประเทศซึ่งจะมีมากขึ้นในอนาคต ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องใช้ภาษาอังกฤษเพื่อเป็นภาษากลางในการติดต่อสื่อสารเพื่อประโยชน์ในการประสานงานทางศุลกากร

๔.๓ การเสริมสร้างทัศนคติ และสร้างวัฒนธรรมให้เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรยึดคุณธรรมหลักขององค์กร ในการที่จะทำหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ สุจริต และมีจิตให้บริการ โดยการใช้มาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริม/สนับสนุนผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่มีคุณธรรม ขณะที่ดำเนินมาตรการที่เข้มงวด และลงโทษผู้กระทำความผิด อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม

๕. แนวทางการพัฒนาปัจจัยด้านงบประมาณ

๕.๑ เร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อให้การดำเนินโครงการแล้วเสร็จเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

๕.๒ การกำหนดแผนงาน/โครงการต่างๆ ให้สอดคล้องกับปฏิทินงบประมาณ และประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เสนอของงบประมาณและหน่วยงานที่เสนอโครงการเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าโครงการดังกล่าวมีความเหมาะสมและสามารถดำเนินโครงการโดยมีงบประมาณสนับสนุนภายในระยะเวลาที่ได้วางแผนไว้

๖. แนวทางการพัฒนาด้านเครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ในการทำงาน

เร่งรัดการดำเนินโครงการจัดหาเครื่องมือ/อุปกรณ์ที่ใช้ในการทำงานเพื่อให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะการเร่งรัดการจัดซื้อเครื่องเอกซเรย์ตู้คอนเทนเนอร์และกระเป่าสัมภาระผู้โดยสารบริเวณ Sorting Area และการจัดซื้อระบบโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV)

การพัฒนาขั้นตอนทางศุลกากร (Process)

๑. ในส่วนของการออกแบบกระบวนการงานนั้น ผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นว่า กรมศุลกากรควรให้ความสำคัญกับการออกแบบกระบวนการงาน โดยให้ผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้เข้ามาส่วนร่วมในการออกความคิดเห็นในขั้นตอนแรกๆของการออกแบบ แทนที่จะสอบถามความคิดเห็นเมื่อกระบวนการเสร็จสิ้นแล้ว ขณะเดียวกัน ควรศึกษาข้อมูล/องค์ความรู้ต่างๆที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) ขององค์การระหว่างประเทศ และ/หรือ ศุลกากรประเทศชั้นนำ เพื่อนำมาปรับใช้กับพิธีการศุลกากรของไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความซับซ้อนของขั้นตอน และอำนวยความสะดวกในการผ่านพิธีการนำเข้า/ส่งออกให้มากที่สุด โดยไม่ทำให้การควบคุมทางศุลกากรต้องเสียไป โดยการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยและระบบบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพมาใช้

๒. ปรับปรุงกระบวนการศุลกากร โดยนำระบบ Pre-Arrival Processing มาใช้ กับทุกสินค้า โดยเฉพาะทางเรือ และทางอากาศยาน กล่าวคือ ให้ผู้ประกอบการสามารถยื่นใบขนสินค้า และชำระภาษีอากร ก่อนที่สินค้าจะมาถึงราชอาณาจักร เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้ประกอบการนำเข้าที่ต้องการสินค้าโดยเร่งด่วน ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถรับสินค้าได้ทันทีกรณีพาหนะบรรทุกสินค้ามาถึงท่า/ที่ (โดยเป็นไปตามขั้นตอนการตรวจสินค้าตามหลักบริหารความเสี่ยง) ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการและกรมศุลกากร กล่าวคือ

๑.๑ ผู้ประกอบการสามารถรับสินค้าได้อย่างรวดเร็ว สร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ

๑.๒ ระยะเวลาที่ใช้ในการตรวจปล่อยสินค้านำลดลง เพิ่มศักยภาพทางการแข่งขันให้ประเทศ

๑.๓ กรมศุลกากรมีข้อมูลล่วงหน้าเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ความเสี่ยง
 ทั้งนี้ กรมศุลกากรจำเป็นต้องออกระเบียบข้อบังคับกำหนดให้ผู้ขนส่งจะต้องจัดส่งบัญชีสินค้าสำหรับเรือ/อากาศยาน (Manifest/Airway Bill) ล่วงหน้า เพื่อให้ระบบสามารถตรวจสอบข้อมูลของใบขนสินค้ากับ Manifest ได้

๓. ปรับลดอัตราการเปิดตรวจสินค้าขาเข้าให้ลดลงเหลือไม่เกินร้อยละ ๒๐ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้ประกอบการ แต่เพิ่มศักยภาพในการตรวจปล่อยสินค้า โดยอาศัยข้อมูล การข่าว และการบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ ควบคู่กับการติดตาม กำกับดูแลการตรวจปล่อย ให้เป็นไปด้วยความโปร่งใส และตรวจสอบได้ ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นการอำนวยความสะดวกให้ผู้ประกอบการให้ได้รับความสะดวกรวดเร็วแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อกรมศุลกากรกล่าวคือ เป็นการลดการพบปะระหว่างเจ้าหน้าที่กับตัวแทนออกของ/ผู้ประกอบการ ซึ่งจะเป็นการลดปัญหาคอร์รัปชันในทางหนึ่ง และสามารถนำอัตราค่าล้างที่เหลือจากการตรวจสินค้าไปใช้ในส่วนที่มีความต้องการอัตราค่าล้างด้วย

๔. เสริมสร้างการนำกระบวนการงานไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึง

๔.๑ จัดทำคู่มือ/ประมวลระเบียบปฏิบัติที่ทันสมัย สอดคล้องกับการทำธุรกรรมทางการค้าระหว่างประเทศ

๔.๒ การชี้แจงทำความเข้าใจผู้ประกอบการ ตัวแทนออกของ เจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้อง ก่อนกฎหมาย/ประกาศกรมฯ มีผลบังคับใช้

๔.๓ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่สำคัญให้ผู้ประกอบได้รับทราบ ปรับปรุงข้อมูลใน เว็บไซต์ โดยเฉพาะระเบียบพิธีการศุลกากรต่างๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษให้ทันสมัย

๔.๔ จัดทำฐานข้อมูลด้านพิกัดอัตราศุลกากรที่ทันสมัย และครอบคลุมถึงสินค้าต่างๆ ที่กรมศุลกากรได้เคยมีคำวินิจฉัยไปแล้ว เพื่อให้ผู้ประกอบการ/เจ้าหน้าที่ได้ใช้เป็นเครื่องมือในการทำงาน และลดการใช้ดุลยพินิจ

๔.๕ เพิ่มประสิทธิภาพในการวัดระยะเวลาตามแนวทางของ WCO โดยการนำระบบ คอมพิวเตอร์มาใช้ในการวัดระยะเวลาในลักษณะ Real Time ทั่วทั้งระบบ

๔.๖ สืบรวจความพึงพอใจของผู้ประกอบการ ตัวแทนออกของ โดยใช้เทคโนโลยี ต่างๆ ที่ทันสมัย และการใช้ช่องทางต่างๆ ในการวัดความพึงพอใจ และนำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ ไปใช้ในการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

สรุป

ในการพัฒนากระบวนการทางศุลกากร ควรจะต้องคำนึงถึงการพัฒนาทรัพยากรและ ปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ พัฒนาปัจจัยนำเข้าในด้านกฎหมายศุลกากร ด้านโครงสร้างองค์กร ด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านเครื่องมืออุปกรณ์ ซึ่งปัจจัย ดังกล่าวเหล่านี้ล้วนมีผลกระทบโดยตรงต่อกระบวนการ นอกจากนี้ ในส่วนขั้นตอนทางศุลกากร ควรจะต้องให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการออกแบบกระบวนการ และปรับปรุงกระบวนการ โดยนำระบบ Pre-Arrival Processing มาใช้กับทุกสินค้า โดยเฉพาะทางเรือและทางอากาศยาน ปรับลดอัตราการเปิดตรวจสินค้าเหลือไม่เกินร้อยละ ๒๐ เพื่ออำนวยความสะดวกควบคู่กับการเพิ่ม ศักยภาพการควบคุมทางศุลกากร โดยการใช้ระบบ Intelligence ร่วมกับการประเมินความเสี่ยงที่มี ประสิทธิภาพ และท้ายที่สุดควรให้ความสำคัญกับการนำกระบวนการไปปฏิบัติ และการทบทวน/ ประเมินผลการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงคุณภาพการให้บริการให้ดีขึ้นด้วย

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

การศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศฉบับนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์กระบวนการทางศุลกากรของกรมศุลกากรและมาตรฐานกระบวนการที่กำหนดโดยองค์การศุลกากรโลก องค์การระหว่างประเทศ และศุลกากรชั้นนำในต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรให้มีความเป็นมาตรฐานสากล ทั้งนี้ การวิจัยฉบับนี้มุ่งที่จะศึกษาเฉพาะในเรื่องการนำเข้า/ส่งออกเท่านั้น ไม่รวมถึงกระบวนการทางด้านอื่นๆ หรือกระบวนการทางศุลกากรซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นๆ เช่น กระบวนการของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาต เป็นต้น

ในการวิเคราะห์ข้อมูลนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้อาศัยข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งได้จากเอกสารทางวิชาการต่างๆ รวมทั้งประสบการณ์ของผู้วิจัยซึ่งได้ทำงานในกรมศุลกากรมากกว่า ๓๐ ปี โดยอาศัยใช้ทฤษฎีเชิงระบบ (System Theory) เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ โดยวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกสภาพแวดล้อมภายใน ซึ่งรวมถึง ปัจจัย (Input) ขั้นตอน (Process) เพื่อหาผลผลิต หรือ Output ที่ผู้รับบริการต้องการ โดยการชี้ให้เห็นถึงปัญหา/ความท้าทาย และแนวทางการพัฒนากระบวนการทางศุลกากร เพื่อเสริมสร้างศักยภาพทางการแข่งขันของประเทศ

ในการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกนั้น ผู้ศึกษาวิจัยได้พิจารณาใช้ SWOT Analysis พิจารณาโอกาส/ภัยคุกคาม โดยพิจารณาจากปัจจัยทั้งทางการเมือง/นโยบายรัฐ เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ซึ่งพบว่ามีผลกระทบต่อการทำงานกำหนดกระบวนการทางศุลกากร ทั้งทางบวกและทางลบ ขณะที่การวิเคราะห์ด้านปัจจัย (Input) นั้น ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ทรัพยากรต่างๆ ที่ใช้ในการสร้างผลผลิต ซึ่งประกอบด้วย กฎหมาย/ระเบียบต่างๆ โครงสร้างองค์กรและหน่วยงานรับผิดชอบ ระบบข้อมูล/เทคโนโลยีสารสนเทศ บุคลากร งบประมาณและเครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ ส่วนการวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางศุลกากรนั้น ผู้ศึกษาวิจัยได้วิเคราะห์กระบวนการ โดยเริ่มจากขั้นตอนการออกแบบกระบวนการ การนำกระบวนการไปใช้ปฏิบัติ จนกระทั่งการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการเพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้พิจารณากระบวนการทางศุลกากรที่สำคัญ คือ กระบวนการนำเข้า/ส่งออกทางเรือ อากาศยาน และทางบก เพื่อพิจารณาปัญหา/อุปสรรคที่เกิดขึ้นในภาพรวมที่เกิดจากปัจจัยในแต่ละด้าน

ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษาวิจัยได้นำเสนอแนวทางในการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ โดยการพัฒนาปัจจัยนำเข้าในด้านต่างๆ เช่น การพัฒนาแรงรัดการออกระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายศุลกากรฉบับใหม่ และความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรเพื่อให้ตอบสนองต่อปัจจัยสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบอย่างมีประสิทธิภาพ พัฒนาระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ใช้ประโยชน์ได้สูงสุดและง่ายต่อการเข้าถึง การพัฒนาบุคลากรเพื่อให้เป็นผู้มีความรับผิดชอบ สุจริต และมีจิตให้บริการ ควบคู่กับการเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ การพัฒนาด้านงบประมาณและเครื่องมืออุปกรณ์เพื่อสนับสนุนให้การนำแผนงาน/โครงการต่างๆ เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม ฯลฯ

ในส่วนของพัฒนาขั้นตอนทางศุลกากร (Process) นั้น ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า การออกแบบกระบวนการงานควรให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นโดยนำองค์ความรู้ เทคโนโลยีที่ทันสมัย และ Best Practices ต่างๆ มาปรับใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้ ควรนำระบบ Pre-Arrival Processing มาใช้กับทุกสินค้า โดยเฉพาะทางเรือและทางอากาศยาน เพื่อให้ผู้ประกอบการที่ต้องการสินค้าเร่งด่วนสามารถยื่นใบขนสินค้าและชำระภาษีอากร ก่อนที่สินค้าจะมาถึง ขณะเดียวกัน ควรลดอัตราการเปิดตรวจสินค้าเหลือไม่เกินร้อยละ ๒๐ เพื่ออำนวยความสะดวกควบคู่กับการเพิ่มศักยภาพ การควบคุมทางศุลกากร โดยการใช้ระบบ Intelligence และการประเมินความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการให้ความสำคัญกับการนำกระบวนการไปปฏิบัติ และการทบทวน/ประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อปรับปรุงคุณภาพการให้บริการให้ดีขึ้น อาทิ การปรับปรุงคู่มือ/ประมวลระเบียบปฏิบัติให้ทันสมัย อยู่เสมอ การประชาสัมพันธ์ชี้แจงทำความเข้าใจผู้เกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่ การจัดทำฐานข้อมูล และการปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นว่า การพัฒนาปรับปรุงกระบวนการทางศุลกากร ด้านการนำเข้า/ส่งออกนี้ ไม่สามารถที่จะพิจารณาแต่เฉพาะเรื่องการนำเข้า-ส่งออกเท่านั้น เนื่องจากปัจจัยต่างๆ ทั้งด้านการควบคุมทางศุลกากร ปัจจัยด้านการให้สิทธิประโยชน์ รวมทั้งปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ล้วนแต่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินการในการกำหนดกระบวนการทางศุลกากรในการนำเข้า/ส่งออกทั้งสิ้น ดังนั้น การศึกษาวิจัยฉบับนี้ จึงเป็นเพียงจุดเริ่มต้นสำหรับผู้สนใจในการศึกษารายละเอียดในแต่ละเรื่อง รวมถึงการต่อยอดองค์ความรู้ในการวิเคราะห์ เพื่อหาแนวทางการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

วารสาร

ศุภร่ำไพ หาญทวีพาณิชย์. “WCO SAFE FRAMEWORK OF STANDARD ขององค์การศุลกากรโลก”, จุลสารศุลกากร. ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๒, พฤศจิกายน ๒๕๕๑. หน้า ๘-๙.

ศุภร่ำไพ หาญทวีพาณิชย์. “WCO SAFE FRAMEWORK OF STANDARD ขององค์การศุลกากรโลก”, จุลสารศุลกากร. ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๓, ธันวาคม ๒๕๕๑. หน้า ๘-๙.

ศุลกากร, กรม. “โครงการนำร่องในการขอรับสถานภาพเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจที่ได้รับอนุญาต (Authorized Economic Operators: AEOs)”, จุลสารศุลกากร. ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๕, กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓. หน้า ๑๐-๑๑.

สำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากร ประจำสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงบรัสเซลส์. “ข้อตกลง TFA ของ WTO เกี่ยวข้องกับ WCO และศุลกากรอย่างไร?”, CPMU news. ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๖, กันยายน ๒๕๕๙. หน้า ๑-๓.

สำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากร ประจำสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงบรัสเซลส์. “หลักการสำคัญของ Trade Facilitation Agreement และการใช้บังคับ”, CPMU news. ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๖, กันยายน ๒๕๕๙. หน้า ๔-๗.

สำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากร ประจำสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงบรัสเซลส์. “Draft AEO Validation Guide”, CPMU news. ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๔, กรกฎาคม ๒๕๕๙. หน้า ๙-๑๐.

เอกสารวิจัย

กชกร ว่องมงคลเดช. “การวิเคราะห์การบริหารจัดการด้วยระบบศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์ของกรมศุลกากร”. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๒.

ชลิดา พันธุ์กระวี. “แนวทางการเชื่อมโยงและบูรณาการข้อมูลภาครัฐในการให้บริการด้านการนำเข้า – ส่งออก”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๗.

ไพศาล ชื่นจิตร. “แนวทางการอำนวยความสะดวกและควบคุมการตรวจปล่อยสินค้าขาเข้าทางเรือ”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๖.

สุนีย์รัตน์ กิตติกาญจนรักษ์. “ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์แบบไร้เอกสารมาใช้ในการผ่านพิธีการนำเข้า ณ สำนักงานศุลกากรท่าเรือกรุงเทพ จากเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ปฏิบัติงานที่สำนักงานศุลกากรท่าเรือกรุงเทพ”. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. ๒๕๕๓.

สุระพรรณ จุลสุวรรณ. “แนวทางการพัฒนาด่านชายแดนสะเดา”. รายงานการวิจัย, กองทุนวิจัยมหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา, กรกฎาคม ๒๕๕๘.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

กาญจนา สุวานิโซ. “ผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอ”. เอกสารประกอบการบรรยาย ณ กรมศุลกากร. ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๖.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. “ภาวะเศรษฐกิจไทยไตรมาสที่สองปี ๒๕๕๙ และแนวโน้มปี ๒๕๕๙”. NESDB ECONOMIC REPORT. ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๙. คณะทำงานศึกษาและเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน. “รายงานผลการศึกษากิจการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน (Coordinated Border Management: CBM)”. กันยายน ๒๕๕๗.

ปลัดกระทรวงพาณิชย์, สำนักงาน. “ความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า (AGREEMENT ON TRADE FACILITATION: TFA). ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗.

เพ็ญกมล ประเสริฐกุล. “การพัฒนาพิธีการศุลกากรด้านการนำเข้า-ส่งออกเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน”. รายงานส่วนบุคคลในโครงการพัฒนานักบริหารการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่ (นปร.) รุ่นที่ 6. กันยายน ๒๕๕๗.

ศุลกากร, กรม. “คำแนะนำการรักษาความปลอดภัยประกอบการขอเป็นผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอ (Authorized Economic Operator: AEO)”. ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖.

ศุลกากร, กรม. “ศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์ Thailand Customs Electronics Systems (TCES)”. เอกสารประกอบการบรรยาย ณ สถาบันฝึกอบรม วี-เซอร์ฟ. ๒๘ เมษายน ๒๕๕๕.

โสพิศ บุญญานิตย์. “ผู้ประกอบการระดับมาตรฐานเออีโอ”. เอกสารประกอบการบรรยาย ณ กรมศุลกากร. ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖.

อุตสาหกรรม, กระทรวง. “หนังสือด่วนที่สุด ที่ ออก ๐๘๐๒/ว ๕๐๐๐ เรื่อง แผนการส่งเสริมการลงทุนจากประเทศญี่ปุ่น”. ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๙.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

“การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : https://www.opdc.go.th/special.php?spc_id=๔&content_id=๑๕๓, ๒๕๕๙.

“ขั้นตอนการลงทะเบียน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.customs.go.th/cont_strc_simple.php?ini_menu=menu_business_๑๖๐๔๒๑_๐๑_๑๖๐๔๒๑_๐๑&ini_content=business_๑๖๐๔๒๖_๐๑_๑๖๐๙๑๕_๐๑_๑๖๐๙๑๕_๐๑&lang=th&top_menu=menu_homepage&left_menu=menu_business_๑๖๐๔๒๑_๐๑_๑๖๐๔๒๑_๐๑_๑๖๐๙๑๕_๐๑, ๒๕๖๐.

“พิธีการการนำเข้าสินค้า”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.customs.go.th/cont_strc_simple.php?xleft_menu=menu_business_๑๖๐๔๒๑_๐๒_๑๖๐๔๒๑_๐๑_๑๖๐๙๑๕_๐๑&ini_menu=menu_business_๑๖๐๔๒๑_๐๒&ini_content=business_๑๖๐๔๒๖_๐๒_๑๖๐๔๒๖_๐๑&root_left_menu=menu_business_๑๖๐๔๒๑_๐๒

๒_๑๖๐๔๒๑_๐๑&lang=th&left_menu=menu_business_๑๖๐๔๒๑_๐๒_๑๖๐๔
๒๑_๐๑, ๒๕๖๐.

“พิธีการการส่งออกสินค้า”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [“องค์การศุลกากรโลก”. \(ออนไลน์\). เข้าถึงได้จาก : \[“AEO Supply Chain” . \\(ออนไลน์\\). เข้าถึงได้จาก : \\[“ASEAN Single Window” . \\\(ออนไลน์\\\). เข้าถึงได้จาก : \\\[“PMQA Model”. \\\\(ออนไลน์\\\\). เข้าถึงได้จาก : \\\\[## ภาษาต่างประเทศ\\\\]\\\\(https://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=๕&content_id=๑๖๐๘, ๒๕๕๓.</p>
</div>
<div data-bbox=\\\\)\\\]\\\(http://cloudservice.co.th/เกี่ยวกับเรา/, ๒๕๕๖.</p>
</div>
<div data-bbox=\\\)\\]\\(http://seincustoms.com/each/AEO/outline.php, ๒๕๖๐.</p>
</div>
<div data-bbox=\\)\]\(http://brussels.customs.go.th/content_with_menu๑.php?ini_menu=menu_about_wco&ini_content=about_wco_๑๖๐๒๐๓_๐๑&lang=th&left_menu=menu_aboutwco_๐๐๑, ๒๕๖๐.</p>
</div>
<div data-bbox=\)](http://www.customs.go.th/cont_strc_simple.php?xleft_menu=menu_business_๑๖๐๔๒๑_๐๒_๑๖๐๔๒๑_๐๒_๑๖๐๔๑๔_๐๑&ini_menu=menu_business_๑๖๐๔๒๑_๐๒&ini_content=business_๑๖๐๔๒๑_๐๒_๑๖๐๔๑๔_๐๒_๑๖๐๔๑๔_๐๑&root_left_menu=menu_business_๑๖๐๔๒๑_๐๒_๑๖๐๔๒๑_๐๒&lang=th&left_menu=menu_business_๑๖๐๔๒๑_๐๒_๑๖๐๔๒๑_๐๒, ๒๕๖๐.</p>
</div>
<div data-bbox=)

United States of America, The World Bank. Doing Business ๒๐๑๗ Equal Opportunity for All. ๑๔th Ed., Washington, DC : World Bank Publications, ๒๐๑๖.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายชัยยุทธ คำคุณ
วัน เดือน ปีเกิด	๒๐ มกราคม ๒๕๐๕
การศึกษา	๒๕๒๕ เศรษฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๒๙ พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ๒๕๓๘ บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพ ๒๕๔๑ MPA (International Tax Program) Harvard University ๒๕๔๔ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ประวัติการทำงาน โดยย่อ	๔ ธ.ค. ๒๕๕๑ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านพิกัดศุลกากรระหว่างประเทศ ๑๔ พ.ย. ๒๕๕๔ นายด่านศุลกากรประจวบคีรีขันธ์ ๒๗ ธ.ค. ๒๕๕๕ ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานพิธีการและราคาศุลกากร ๑๗ ก.พ. ๒๕๕๘ ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรตรวจของผู้โดยสารท่าอากาศยาน สุวรรณภูมิ ๒๕ ม.ค. ๒๕๕๙ ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบอากร ๙ ก.ย. ๒๕๕๙ รองอธิบดีกรมศุลกากร (ปัจจุบัน)
ตำแหน่งปัจจุบัน	รองอธิบดีกรมศุลกากร สังกัด กระทรวงการคลัง

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

เรื่อง แนวทางการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถ
ทางการแข่งขันของประเทศ

ผู้วิจัย นายชัยยุทธ คำคุณ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 59

ตำแหน่ง รองอธิบดี กรมศุลกากร

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การค้าระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของโลกและของประเทศไทยมาโดยตลอด มูลค่าทางการค้าซึ่งประกอบด้วยมูลค่านำเข้าและส่งออกของประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด อันเป็นผลปรัชญาในการพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นให้เกิดการแข่งขันเสรี (Free Trade) อันจะทำให้สวัสดิการสังคม (Social Welfare) โดยรวมสูงขึ้น จากความสำคัญดังกล่าว ประเทศต่างๆ ทั่วโลกจึงให้ความสำคัญกับการลดอุปสรรคทางการค้าทั้ง การลด/ยกเว้นอากรศุลกากร (Tariff Barrier) และการลดอุปสรรคที่ไม่มีอากรศุลกากร (Non-Tariff Barrier) ซึ่งรวมถึง การปรับปรุงกระบวนการทางศุลกากรให้ทันสมัยและเป็นมาตรฐาน เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation)

ในส่วนของประเทศไทยนั้น แม้กรมศุลกากรจะได้ดำเนินการปรับปรุงกระบวนการทางศุลกากรมาโดยตลอด อาทิ การลด/ยกเลิกขั้นตอนต่างๆ ที่ไม่จำเป็นในการผ่านพิธีการศุลกากร การนำเทคโนโลยี/ระบบคอมพิวเตอร์ที่ทันสมัยมาใช้ในการยื่นใบขนสินค้าทางอิเล็กทรอนิกส์และการชำระค่าภาษีอากร การนำระบบบริหารความเสี่ยง (Risk Management) และระบบตรวจสอบหลังการตรวจปล่อย (Post Clearance Audit) มาใช้ในการลดระยะเวลา และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการตรวจปล่อยสินค้า รวมทั้งการแก้ไขกฎ/ระเบียบต่างๆ ให้เอื้อต่อธุรกรรมทางการค้าที่เกิดขึ้นในปัจจุบันแล้วก็ตาม แต่ภาพรวมของกระบวนการศุลกากรในสายตาของผู้ประกอบการและองค์กรการค้าของเอกชนยังเห็นว่า กระบวนการทางศุลกากรของไทย ยังมีความล่าช้า ไม่โปร่งใส ขาดความแน่นอนในการจัดเก็บภาษี จำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาปรับปรุงต่อไป

จากเอกสารการศึกษาเรื่องความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ (Ease of Doing Business) ของธนาคารโลกปีล่าสุด (พ.ศ. 2560) พบว่า ในส่วนของการค้าระหว่างประเทศ (Trading Across Border) นั้น อันดับของประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 56 ในขณะที่สิงคโปร์อยู่ในอันดับที่ 41 เกาหลีใต้

และญี่ปุ่นอยู่ในอันดับที่ 32 และ 49 ตามลำดับ จากอันดับดังกล่าว หากพิจารณาเชิงบวก จะเห็นว่าประเทศไทยยังมีโอกาสที่จะพัฒนากระบวนการขนส่งทางอากาศเพื่อให้ทัดเทียมสากลชั้นนำของโลกได้

ขณะที่หลายภาคส่วนจะต้องการให้กระบวนการขนส่งทางอากาศมีมาตรฐาน โปร่งใส ง่ายต่อการปฏิบัติ เพื่อให้การเคลื่อนย้ายสินค้าเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว แต่จากภายหลังเหตุการณ์การก่อการร้ายที่ประเทศสหรัฐอเมริกา (9/11 Terrorist) เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2544 ทั่วประเทศได้ตระหนักถึงความสำคัญของการปกป้องประเทศ และห่วงโซ่อุปทาน (Logistic Supply Chain) ขณะเดียวกันภัยคุกคามโลกในรูปแบบใหม่ เช่น ภัยธรรมชาติ มลภาวะเป็นพิษ การเคลื่อนย้ายแรงงานผิดกฎหมาย ปัญหาอาชญากรรมและสารเสพติดในรูปแบบใหม่ ฯลฯ ได้ทวีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อกระบวนการขนส่งทางอากาศเป็นอย่างมาก ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดส่ง/เชื่อมโยงข้อมูล การตรวจสอบ และกระบวนการตรวจปล่อยทางอากาศ จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญและเร่งรัดมากขึ้นเพื่อให้มั่นใจว่า การเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างประเทศจะไม่ใช่ส่วนที่สนับสนุนให้สินค้าที่ผิดกฎหมายหรือกิจกรรมต่างๆ ที่ไม่ถูกต้องได้อาศัยช่องทางการค้าระหว่างประเทศในการดำเนินการและก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศไทยและประชาคมโลก

ดังนั้น เพื่อให้กรมศุลกากรในฐานะหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญต่อการอำนวยความสะดวกทางการค้าในการเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างประเทศ (Trade Facilitator) และในขณะเดียวกันเป็นหน่วยงานหลักในการบังคับใช้กฎหมายที่กำหนดโดยหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าส่งออก (Enforcing Unit) สามารถปฏิบัติภารกิจในการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade Facilitation) ควบคู่กับการควบคุมทางศุลกากร (Customs Control) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรได้มีการศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้น อันจะเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติ ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์กระบวนการทางศุลกากรของกรมศุลกากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์มาตรฐานกระบวนการทางศุลกากรที่กำหนดโดยองค์การศุลกากรโลก องค์การระหว่างประเทศ และศุลกากรชั้นนำในต่างประเทศ
3. เพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรให้มีความเป็นมาตรฐานสากล

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยฉบับนี้ เป็นการวิจัยที่มุ่งเน้นการศึกษาหาแนวทางพัฒนาระบบงานทางศุลกากรในภาพรวมและเกี่ยวข้องโดยตรงกับกรมศุลกากรเฉพาะในเรื่องการนำเข้า-ส่งออกเท่านั้น ไม่รวมถึงระบบงานทางศุลกากรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าผ่านแดน ถ้ายลำ หรือการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากร (เช่น การคืนอากรตามมาตรา 19 ทวิ มาตรการจัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บน/เขตปลอดอากร หรือการชดเชยค่าภาษีอากร) และไม่รวมถึงการศึกษารายละเอียดของระบบงานทางศุลกากรที่ดำเนินการโดยหน่วยงานอื่น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งผู้วิจัยทำการศึกษาวิเคราะห์โดยอาศัยข้อมูลทุติยภูมิซึ่งได้จากเอกสารทางวิชาการต่างๆ ทั้งเอกสารภายในประเทศและต่างประเทศ และประสบการณ์ของผู้วิจัย ซึ่งทำงานในกรมศุลกากรมากกว่า 30 ปี ทั้งนี้ จากข้อมูลดังกล่าว ผู้วิจัยจะดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลโดยอาศัยทฤษฎีเชิงระบบ (System Theory) โดยพิจารณาจากปัจจัยเข้าสู่ระบบ (Input) ขั้นตอน (Process) และผลผลิต (Output) เพื่อหาแนวทางการพัฒนาระบบงานทางศุลกากร และข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้

ผลการวิจัย

ในการวิเคราะห์โดยใช้ทฤษฎีเชิงระบบ (System Theory) เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ ผู้วิจัยได้ใช้ SWOT Analysis ในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเมือง/นโยบายรัฐ เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ส่วนสภาพแวดล้อมภายใน ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงทรัพยากรต่างๆ ที่ใช้ (Input) และขั้นตอน (Process) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการสร้างผลผลิต (Output) โดยผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหา/ความท้าทาย และแนวทางการพัฒนาระบบงานทางศุลกากร เพื่อเสริมสร้างศักยภาพทางการแข่งขันของประเทศ

ในการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกนั้น ผู้ศึกษาวิจัยพบว่า มีผลกระทบต่อข้อกำหนดระบบงานทางศุลกากร ทั้งทางบวกและทางลบ อาทิ เรื่องความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่เพิ่มขึ้น และการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ การคาดหวังของชุมชนการค้าที่มีมากขึ้น นโยบายรัฐที่ต้องการส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยใช้เครื่องมือทางศุลกากร และกระแสโลกในการปกป้องอุตสาหกรรมของตนที่เพิ่มมากขึ้น เป็นต้น

ขณะที่การวิเคราะห์ด้านทรัพยากร/ปัจจัย (Input) นั้น ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ทรัพยากรต่างๆ ที่ใช้ในการสร้างผลผลิต ซึ่งประกอบด้วย กฎหมาย/ระเบียบต่างๆ โครงสร้างองค์กรและหน่วยงาน รับผิดชอบ ระบบข้อมูล/เทคโนโลยีสารสนเทศ บุคลากร งบประมาณและเครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ ส่วนการวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางอุตสาหกรรมนั้น ผู้ศึกษาวิจัยได้วิเคราะห์กระบวนการ โดยเริ่มจากขั้นตอนการออกแบบกระบวนการ การนำกระบวนการไปใช้ปฏิบัติ จนกระทั่งการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการเพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้พิจารณากระบวนการทางอุตสาหกรรมที่สำคัญ คือ กระบวนการนำเข้า/ส่งออกทางเรือ อากาศยาน และทางบก เพื่อพิจารณาปัญหา/อุปสรรคที่เกิดขึ้นในภาพรวมที่เกิดจากปัจจัยในแต่ละด้าน

จากการวิเคราะห์ดังกล่าว ผู้วิจัยได้พบปัญหาและความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากร/ปัจจัย และขั้นตอน (Process) ในด้านต่างๆ

ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษาวิจัยได้นำเสนอแนวทางในการพัฒนากระบวนการทางอุตสาหกรรมเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ โดยในส่วนของพัฒนาปัจจัยนำเข้าในด้านต่างๆ อาทิ

- การพัฒนาเร่งรัดการออกระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายอุตสาหกรรมฉบับใหม่ และความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้า
- การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรเพื่อให้ตอบสนองต่อปัจจัยสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอุตสาหกรรม และนโยบายรัฐที่กระตุ้นเศรษฐกิจ
- พัฒนาระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่มีอยู่ได้สูงสุดและง่ายต่อการเข้าถึง
- การพัฒนาบุคลากรเพื่อให้เป็นผู้มีความรับผิดชอบ สุจริต และมีจิตให้บริการควบคู่กับการเป็นเจ้าของที่ที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ การพัฒนาด้านงบประมาณและเครื่องมืออุปกรณ์เพื่อสนับสนุนให้การนำแผนงาน/โครงการต่างๆ เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม ฯลฯ

ในส่วนของการพัฒนาขั้นตอนทางอุตสาหกรรม (Process) นั้น ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า ควรมีการพัฒนาปรับปรุงในด้านต่างๆ อาทิ

- การออกแบบกระบวนการงานควรให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นโดยนำองค์ความรู้ เทคโนโลยีที่ทันสมัย และ Best Practices ต่างๆ มาปรับใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถนำข้อมูลไปใช้เชื่อมโยงกับระบบต่างๆ ของกรมศุลกากร
- การนำระบบ Pre-Arrival Processing มาใช้กับทุกสินค้า โดยเฉพาะทางเรือและทางอากาศยาน เพื่อให้ผู้ประกอบการที่ต้องการสินค้าโดยเร่งด่วนสามารถปฏิบัติขั้นตอนในการยื่นใบขนสินค้าและชำระภาษีอากรได้ก่อนที่สินค้าจะมาถึง
- การลดอัตราการเปิดตรวจสินค้าเหลือไม่เกินร้อยละ 20 เพื่ออำนวยความสะดวกควบคู่กับการเพิ่มศักยภาพการควบคุมทางศุลกากร โดยการใช้ระบบ Intelligence และการประเมินความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพมาใช้
- การให้ความสำคัญกับการนำกระบวนการไปปฏิบัติ โดยการชี้แจงทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ ผู้รับบริการ รวมทั้งการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบเพื่อนำภารกิจไปปฏิบัติ
- การทบทวน/ประเมินผลการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงคุณภาพการให้บริการให้ดีขึ้น อาทิ การปรับปรุงคู่มือ/ประมวลระเบียบปฏิบัติให้ทันสมัยอยู่เสมอ การประชาสัมพันธ์ชี้แจงทำความเข้าใจผู้เกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่ การจัดทำฐานข้อมูล และการปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นว่า การพัฒนาปรับปรุงกระบวนการทางศุลกากรด้านการนำเข้า/ส่งออกนี้ ไม่สามารถที่จะพิจารณาแต่เฉพาะเรื่องการนำเข้า-ส่งออกเท่านั้น เนื่องจากปัจจัยต่างๆ ทั้งด้านการควบคุมทางศุลกากร ปัจจัยด้านการให้สิทธิประโยชน์ รวมทั้งปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ล้วนแต่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินการในการกำหนดกระบวนการในการนำเข้า/ส่งออกทั้งสิ้น ดังนั้น การศึกษาวิจัยฉบับนี้ จึงเป็นเพียงจุดเริ่มต้นเชิงนโยบายสำหรับหน่วยงาน/ผู้สนใจในการศึกษารายละเอียดของแต่ละเรื่อง รวมถึงการต่อยอดองค์ความรู้ในการวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการพัฒนากระบวนการทางศุลกากรเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป