

กรอบมโนทัศน์การบริหารจัดการชายแดนร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมชายแดน ตามมาตรฐานสากลในการพัฒนาการค้าชายแดนและการค้าผ่านแดนไทย – ลาว ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*

อารียา ปोंศิริ**

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข***

ภักดี โพธิ์สิงห์****

บทคัดย่อ

การบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน Coordinated Border Management (CBM) เป็นแนวทางการร่วมมือระหว่างหน่วยงานชายแดนทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการเคลื่อนย้ายสินค้าและการเดินทาง การบริหารจัดการชายแดนร่วมกันจึงเน้นการปรับหน้าที่ของหน่วยงานควบคุมชายแดนโดยยึด 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ การเคลื่อนย้ายทางกายภาพของสินค้า และการเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการควบคุมชายแดนสำหรับระบบ CIQ ในประเทศไทยนั้น เจ้าพนักงานตามกฎหมายจะมาจากต่างหน่วยงานกัน โดยที่เน้นความสำคัญไปที่บทบาทของการศุลกากร และการตรวจคนเข้าเมืองเป็นหลัก ส่วนการตรวจและกักกันพืชและสัตว์นั้นเป็นภารกิจที่ปฏิบัติร่วมกันกับทั้งสองภารกิจหลักนั้น ซึ่งการบริหารจัดการชายแดนนั้นจะมีการผสมผสานลักษณะสภาพปัญหาต่าง ๆ เข้าด้วยกันซึ่งบางครั้งไม่สามารถที่จะใช้แนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยการใช้เพียงหน่วยงาน หรือองค์กรหนึ่งองค์กรใดเพียงแห่งเดียว ดังนั้น การที่จะสามารถแก้ไขปัญหาลักษณะดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการปรับรูปแบบการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างยืดหยุ่น และเสริมสร้างแนวคิดเรื่องการมุ่งสร้างความสำเร็จในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานให้มากขึ้นในบริบทเครือข่ายความร่วมมือกันขององค์กรหลายองค์กร

คำสำคัญ: การบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของดุษฎีนิพนธ์สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เรื่อง การบริหารจัดการชายแดนร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมชายแดนตามมาตรฐานสากลในการพัฒนาการค้าชายแดนและการค้าผ่านแดนไทย – ลาว ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

** สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

อีเมล: ariya.pongsiri@gmail.com

*** สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

**** สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

วันที่รับบทความ: 25 มกราคม 2562 วันที่แก้ไขล่าสุด: 20 กุมภาพันธ์ 2562 วันที่อนุมัติตีพิมพ์: 22 กุมภาพันธ์ 2562

Framework of Joint Border Management of Border Control Agencies Based on the International Standards for Developing Border Trade and Cross-Border Trade between Thai and Lao PDR in the Northeast*

Ariya Pongsiri**

Somsak Srisontisuk***

Pakdee Phosing****

Abstract

Coordinated Border Management (CBM) is a collaborative approach between border agencies of both domestic and international, thus, to maximize benefit of goods and travel movements together. The CBM emphasizes on adjusting about duties and roles of the border agencies that have relied on two main principles. First, physical movement of goods and data connection need to maximize benefit in boundary control. Second, particular in the CIQ (Customs/Immigration/Quarantine) systems of Thailand, there are officials whose come from different agencies, mainly emphasize on roles and functions of the customs and the immigration. In addition, in past of the inspection and breeding of plants and animals is a together mainly mission between the customs and the immigration also. The CBM would be mixed about various problems together. Sometime it couldn't use to solve problems through an agency. Therefore, to be able to solve such problems effectively and efficiently, it need to adjust about operations of various agencies that related to a particular problem in order to be able to flexibly work together and to enhance on the concept of attending to create success in together operations between multi-organization in collaboration networks.

Keyword: Coordinated border management

* Joint Border Management of Border Control Agencies Based on the International Standards for Developing Border Trade and Cross-Border Trade between Thai and Laos in the Northeast.

** Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon kaen University.

E-mail: ariya.pongsiri@gmail.com

*** Department of Public Administration Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon kaen University.

**** Department of Public Administration Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Maha Sarakham University.

Received: January 25, 2019. Revised: February 20, 2019. Accepted: February 22, 2019

บทนำ

ในปัจจุบันที่สภาพการแข่งขันทางธุรกิจที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การสร้างรายได้เปรียบทางการแข่งขันเป็นเรื่องที่จำเป็นสำหรับทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐ หรือภาคเอกชน หากพิจารณาถึงภาคเอกชนย่อมเป็นที่แน่นอนว่าแต่ละองค์กรต้องเร่งในการปรับตัวให้องค์กรสามารถแข่งขันกับคู่แข่งที่เพิ่มมากขึ้นทุกวันให้ได้ ประกอบกับต้องเร่งพัฒนาขีดความสามารถในด้านการจัดการให้สามารถบริหารทรัพยากรที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้ โดยปัจจัยหนึ่งที่เป็นส่วนสำคัญที่จะสามารถช่วยเหลือให้ภาคเอกชนสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันได้อย่างยั่งยืนมากขึ้นคือ นโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ ของทางภาครัฐ เช่น ข้อกำหนดทางการค้า อัตราภาษีอากร เป็นต้น ซึ่งจะมีส่วนสนับสนุนให้การค้าการลงทุนของภาคเอกชนพัฒนาได้เป็นอย่างดี การวางนโยบายจนกระทั่งนำไปปฏิบัติจนประสบผลจริงเป็นเรื่องที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของชาติ ซึ่งส่งผลต่อทั้งภาคธุรกิจโดยรวมทั้งประเทศ

ปัจจุบันได้มีการผสมผสานเศรษฐกิจภายในประเทศเข้ากับเศรษฐกิจโลกผ่านทางระบบการค้า การเคลื่อนย้ายแรงงาน และการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีระหว่างประเทศ รวมถึงการลงทุนในต่างประเทศ ซึ่งรวมถึงความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจ ความปลอดภัยด้านอาหาร สุขภาพ และสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยของบุคคล สังคม และความมั่นคงทางการเมือง (Jaikaew, B.E.2549) จึงอาจกล่าวได้ว่า ประโยชน์ด้านการค้าส่งผลดีกับความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและเมืองชายแดนของทั้งสองประเทศให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น และเป็นรากฐานที่แท้จริงด้านความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมถึงเป็นประโยชน์ด้านแรงงานและประสบการณ์การค้า ชุมชนเมืองชายแดนเพิ่มมากขึ้น มีทักษะทางด้านการค้ามากขึ้นและแนวทางการจัดการ บนพื้นฐานความเข้าใจทางด้านสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งเป็นรูปแบบการดำเนินชีวิตของแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น การเข้าใจบริบทเหล่านี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การค้าขายประสบผลสำเร็จ เข้าใจความต้องการระหว่างกัน สามารถกำหนดแนวทางการค้าขายได้อย่างเหมาะสม เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน ส่งผลให้มีโอกาสขยายการค้าไปสู่การลงทุนในประเทศคู่ค้าต่อไป (Noi - Sopha, B.E.2557)

ในอดีต การค้าชายแดนเป็นการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าเล็ก ๆ น้อย ๆ ระหว่างประชาชนของทั้งสองประเทศที่อาศัยอยู่บริเวณตามแนวชายแดน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าที่มีความจำเป็นต่อชีวิตประจำวัน เช่น สินค้าอุปโภคบริโภค สินค้าเกษตรบางชนิดและสินค้าที่หาได้จากธรรมชาติ ได้แก่ ของป่าและซากสัตว์ ทั้งนี้ เพื่อนำกลับไปใช้หรือค้าขายในท้องถิ่นของตน โดยในแต่ละเที่ยวจะมีปริมาณไม่มากนัก ต่อมาเมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศเจริญเติบโตขึ้น มีการก่อสร้างถนนและสะพานเพื่อเชื่อมโยงเส้นทางการคมนาคมระหว่างกัน ทำให้การค้าชายแดนมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นและพัฒนาไปสู่การค้าในรูปแบบของธุรกิจและการลงทุนรวมถึงการค้าข้ามแดนที่ผู้ประกอบการจากประเทศที่หนึ่งส่งสินค้าผ่านประเทศที่สองไปยังประเทศที่สาม หรือจากประเทศที่สามผ่านแดนประเทศที่สองมายังประเทศที่หนึ่ง ส่งผลให้การค้าชายแดนมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นทุกปี (Thai Customs Department, B.E.2552) ทำให้ภาครัฐไทยต้องมีการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเติบโตที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ด้วยการสร้างรูปแบบความร่วมมือการบริหารจัดการชายแดนร่วมกันของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจและช่วยให้การดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดนประสบผลสำเร็จตามที่ได้มุ่งหมายไว้ ซึ่งแนวคิดหนึ่งที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินการดังกล่าว ได้แก่ แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน Coordinated Border Management (CBM) ซึ่งเป็นการบริหารแบบองค์รวม (Holistic approach) เป็นแนวทางความร่วมมือระหว่างหน่วยงานชายแดนทั้งภายในประเทศและระหว่าง

ประเทศ บนพื้นฐานข้อจำกัดทางด้านทรัพยากร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการเคลื่อนย้ายสินค้าและการเดินทาง โดยที่ไม่ขัดต่อกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง (Thai Customs Department, B.E.2557) ช่วยให้อุปแบบการบริหารจัดการชายแดนเกิดประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและมีต้นทุนลดลง ซึ่งนำมาประยุกต์ปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทแต่ละพื้นที่ของประเทศไทย จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อภาครัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามแนวชายแดนในอนาคต CBM จึงเน้นการปรับหน้าที่ของหน่วยงานควบคุมชายแดนโดยยึด 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ การเคลื่อนย้ายทางกายภาพของสินค้า และการเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการควบคุมชายแดน

สำหรับการค้าชายแดนนั้น มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมชายแดนตามมาตรฐานสากลคือ ระบบ CIQ ประกอบด้วย C = Customs คือศุลกากร I = Inspection คือตำรวจตรวจคนเข้าเมือง (ต.ม.) และ Q = Quarantine Bureau คือหน่วยงานที่ควบคุมเกี่ยวกับพืช สัตว์ อาหารและยา ซึ่งระบบ CIQ บริเวณด่านชายแดนสมัยใหม่เป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนมาก เนื่องจากจะต้องสร้างความสมดุลระหว่างการอำนวยความสะดวกในการผ่านแดนของคนที่กับสินค้า และความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ระบบ CIQ ในประเทศไทยนั้น เจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้นมาจากต่างหน่วยงานกัน โดยที่เน้นความสำคัญไปที่บทบาทของศุลกากร และการตรวจคนเข้าเมืองเป็นหลัก ส่วนการตรวจและกักกันพืชและสัตว์นั้นเป็นภารกิจที่ปฏิบัติร่วมกันกับทั้งสองภารกิจหลักนั้น และที่สำคัญรัฐบาลของไทยในระยะหลังกำหนดบทบาทให้กรมศุลกากรเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวจึงทำให้การศึกษาวិจัยเน้นไปที่ระบบงาน CIQ บริเวณด่านพรมแดนทางบกที่กรมศุลกากรรับผิดชอบเป็นสำคัญ

จากปัญหาการจัดการชายแดนร่วมกันที่มีข้อจำกัดและความซับซ้อนของสภาพปัญหาที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ต้องมีการศึกษาแนวทางการบริหารจัดการชายแดนร่วมกันระหว่างองค์กร และต้องมีการออกแบบการจัดการชายแดนอย่างเหมาะสม และควรมีความยืดหยุ่นที่จะตอบสนองหรือปรับเปลี่ยนไปได้ตามสภาพพื้นที่ “เป้าหมายของการจัดการชายแดน” จะต้องสร้างความสมดุลระหว่างความมั่นคงของมนุษย์กับความมั่นคงของประเทศ การแบ่งปันการรับประโยชน์และการแบ่งเบาภาระต้นทุนระหว่างสองประเทศ การลดช่องว่างการพัฒนา โดยมีเป้าหมายสำคัญคือการอยู่ร่วมกันอย่างสันติและรุ่งเรือง ร่วมกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้การจัดการชายแดนและการค้าผ่านแดนมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และความสัมพันธ์ที่เป็นจริงของพื้นที่ชายแดน อาจต้องมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนที่เหมาะสมให้แก่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ชายแดนมีศักยภาพในการรองรับปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ผู้เขียนได้นำกรอบการมองของ Chris Ansell และ Alison Gash (2008) ที่ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของความร่วมมือ และความสอดคล้องกับ Wood และ Gray ที่ได้เสนอกรอบในการวิเคราะห์พิจารณาเกี่ยวกับความร่วมมือ โดยเป็นองค์ประกอบเป็น 3 ประเด็นหลักคือ เงื่อนไขเริ่มต้น (Starting conditions) กระบวนการความร่วมมือ (Collaborative process) และผลลัพธ์ (Outcome) ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจว่าความสัมพันธ์และแนวทางการบริหารจัดการชายแดนร่วมกันหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมชายแดนตามมาตรฐานสากลในการพัฒนาการค้าชายแดนและการค้าผ่านแดนไทย – ลาว ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือควรเป็นอย่างไร จึงนำไปสู่การสร้างกรอบโมทัศน์ในการศึกษาการบริหารจัดการชายแดนร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมชายแดนตามมาตรฐานสากลในการพัฒนาการค้าชายแดนและการค้าผ่านแดนไทย – ลาว ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

วัตถุประสงค์

เพื่อสร้างกรอบมโนทัศน์ในการบริหารจัดการชายแดนร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมชายแดนตามมาตรฐานสากลในการพัฒนาการค้าชายแดนและการค้าผ่านแดนไทย – ลาว ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือ (Collaboration)

การสร้างความร่วมมือ (Collaboration) เป็นกระบวนการที่องค์กรต่าง ๆ มาปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาที่ไม่สามารถทำให้สำเร็จได้ด้วยศักยภาพองค์กรเพียงองค์กรเดียว ซึ่งการสร้างความร่วมมือนั้นต้องมีการเรียนรู้ร่วมกันตลอดจนร่วมกันหาข้อตกลง (Reacting agreement) มากกว่าแค่การตัดสินใจ (Decision) โดยข้อตกลงนั้นควรอยู่บนพื้นฐานของการพยายามสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้น (Consensus Based) และที่สำคัญคือ แต่ละองค์กรต้องเป็นพันธมิตร (Partner) ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา (Superior) และผู้ใต้บังคับบัญชา (Subordinate)

Chris Ansell และ Alison Gash (2008) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของความร่วมมือจากบทความเรื่อง “Collaborative Governance in Theory and Practice” ตีพิมพ์ใน Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access ว่าองค์ประกอบสำคัญเพื่อผลักดันให้การร่วมมือมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด ซึ่งความสอดคล้องกับ Wood and Gray ที่ได้เสนอกรอบในการวิเคราะห์พิจารณาเกี่ยวกับความร่วมมือ โดยเป็นองค์ประกอบเป็น 3 ประเด็นหลัก ดังนี้ เงื่อนไขเริ่มต้น (Starting conditions) กระบวนการความร่วมมือ (Collaborative Process) และผลลัพธ์ (Outcome) ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

1) เงื่อนไขเริ่มต้น (Starting Conditions) ในการทำงานร่วมกันต้องคำนึงถึงข้อกำหนดเบื้องต้นซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญ 3 ข้อ ได้แก่ การที่ภาคส่วนต่าง ๆ ที่จะมาทำงานร่วมกัน มีหรือได้รับทรัพยากรไม่เท่าเทียมกัน หรือมีอำนาจต่อรองต่างกัน แรงจูงใจในการเข้ามามีส่วนร่วมร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ และประสบการณ์เชิงลบในอดีตมีผลต่อการทำงานร่วมกัน โดยปัจจัยทั้ง 3 ที่มีพื้นฐานที่มาจากต่างกันอาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและความไม่สำเร็จของการทำงานร่วมกันได้ ซึ่งสภาพเงื่อนไขเริ่มต้นที่ทำให้เกิดความร่วมมือ เช่น การขาดแคลนหรือความต้องการในทรัพยากร การกระจายความเสี่ยง และประเด็นต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อน เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความร่วมมือ (Collaboration) สอดคล้องกับ Bryson, Crosby และ Stone (2006) ที่ได้อธิบายว่า สาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความร่วมมือและการสร้างความเข้าใจในการดำเนินงานที่ล้มเหลวในแต่ละภาคส่วนนั้น เป็นเงื่อนไขที่นำมาซึ่งความร่วมมือ นอกจากนี้ McGuire ได้ระบุถึงสาเหตุหลักที่ต้องมีการสร้างความร่วมมือคือ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social change) จากเดิมที่เป็นยุคของเกษตรกรรม ต่อมาเป็นยุคอุตสาหกรรม จนกระทั่งปัจจุบันที่เป็นยุคของสังคมข้อมูลข่าวสารและสารสนเทศ ซึ่งก่อให้เกิดโครงสร้างที่แผ่กระจายของบุคคลที่สามารถเชื่อมโยงข้ามขอบเขตและหน้าที่ขององค์กรได้

2) กระบวนการความร่วมมือ (Collaborative Process) ในกระบวนการทำงานร่วมกันนั้น ประกอบด้วยระยะต่าง ๆ เช่น ระยะเตรียมการ (Prenegotiation phase) ระยะของการเจรจาตกลง (Negotiation phase) ระยะดำเนินการ (Implementation phase) เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ กิจกรรมการสื่อสารต่าง ๆ จึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในกระบวนการทำงานร่วมกัน เพื่อที่จะสื่อสารความก้าวหน้า และความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการทำงาน ตัวอย่างกิจกรรมสื่อสารดังกล่าว ได้แก่ การสนทนาแบบเห็นหน้าค่าตา (face-to-face dialogue) การสร้างความเชื่อมั่น (trust building) ความมุ่งมั่นที่จะทำงานร่วมกัน (commitment to the process) และ

ความเข้าใจร่วมกัน (shared understanding) ทั้งนี้ ควรพิจารณานำกิจกรรมต่าง ๆ ไปใช้อย่างเหมาะสมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการ

สำหรับความร่วมมือนั้น Wood และ Gray ได้อธิบายว่า ประกอบไปด้วย 5 มิติ ได้แก่ มิติการบริหารปกครอง (Governance) และมิติการบริหาร (Administration) โดย 2 มิตินี้ถือเป็นมิติเชิงโครงสร้าง (Structural dimensions) ที่ต้องได้รับการพัฒนา รวมถึงองค์ประกอบพื้นฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เป้าหมาย การแบ่งแยกหน้าที่ กฎ ระเบียบ กระบวนการทำงานที่เป็นมาตรฐาน และการออกแบบความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ ซึ่งต้องประกอบด้วย การแบ่งแยก และการบูรณาการ (Bryson, Crosby & Stone, 2006) ต่อมาเป็นมิติในเชิงหน่วยงาน (Agency dimensions) ซึ่งได้แก่ ความเป็นอิสระขององค์กร (Organizational autonomy) และอีก 2 มิติสุดท้ายคือ มิติในเชิงต้นทุนทางสังคม (Social capital dimension) ได้แก่ มิติความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างองค์กร (Mutuality) และมิติบรรทัดฐานของความไว้วางใจและผลประโยชน์ร่วมกัน (Norm of trust and reciprocity) ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญของกระบวนการสร้างความร่วมมือ นอกจากองค์ประกอบข้างต้นแล้ว สอดคล้องกับ Bryson, Crosby และ Stone (2006) ที่อธิบายถึงความสำคัญของการสร้างความไว้วางใจ และยังได้อธิบายว่ากระบวนการสร้างความร่วมมือจำเป็นต้องมีการสร้างภาวะผู้นำ การบริหารจัดการความขัดแย้ง และการวางแผนที่รอบคอบ

นอกจากนี้ **ควรมีการออกแบบวิธีการทำงานร่วมกัน (Institutional design)** ซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของ มิติเชิงโครงสร้าง (Structural dimensions) โดยกำหนดวิธีการ กฎ กติกาเบื้องต้นในการทำงานร่วมกัน เช่น ระบุว่า ใครควรเข้ามามีส่วนร่วมบ้าง เป็นต้น เพื่อสร้างความเข้าใจ และเอื้อให้กระบวนการทำงานของภาคส่วนต่าง ๆ ที่จะเข้ามาทำงานร่วมกันนั้น เป็นแบบเปิดกว้างและมีส่วนร่วม Ostrom (1990) ได้ออกแบบองค์ประกอบของวิธีการทำงานร่วมกัน หรือเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการมีประสิทธิภาพและยั่งยืนในการทำงานร่วมกัน สำหรับหลักการออกแบบ หลักการทำงานร่วมกัน (Yang & Wu, 2012) ซึ่งมีปัจจัยต่อไปนี้ (1) เป็นผู้เข้าร่วมหลักในการทำงานร่วมกันและมีทรัพยากรร่วมรวมถึงการทำกิจกรรม (2) บริบทของการทำงานร่วมกัน (3) การจัดองค์กรและการดำเนินการการทำงานร่วมกัน (4) การสนทนา การสื่อสาร และกลไกการเรียนรู้ร่วมกัน (5) วิธีการสร้างความเชื่อมั่น (6) วิธีการสร้างความเข้าใจ และการเพิ่มศักยภาพในการสร้างประโยชน์และการกระจายผลประโยชน์อย่างยุติธรรม (7) วิธีการแก้ไขข้อขัดแย้ง และ (8) การขยายผล

ความสำคัญอีกประการของกระบวนการความร่วมมือ (Collaborative process) ได้แก่ **ภาวะผู้นำแบบเอื้ออำนวย (Facilitative leadership)** ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางการทำงานร่วมกัน การสร้างความเชื่อมั่น การสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการพูดคุยและสื่อสารระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ และสร้างแรงจูงใจในการทำงานร่วมกัน ภาวะผู้นำที่เอื้ออำนวยถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการดึงและจูงใจให้ทุกภาคส่วนทำงานร่วมกันตั้งแต่ต้นจนจบ และบรรลุเป้าหมายร่วมกัน สอดคล้องกับ Policy Consensus Initiative ที่อธิบายว่า ผู้นำเป็นผู้ที่มีบทบาทร่วมกับทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรที่ไม่หวังผลกำไร ภาคประชาชนและอื่น ๆ ที่จะมีส่วนร่วมพัฒนาวิธีการแก้ไขปัญหาสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน ซึ่งปัญหาเหล่านั้นไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยตัวเอง ต้องอาศัยผู้นำจากภาคส่วนต่าง ๆ

นอกจากนี้ ความสำคัญของการเป็นผู้นำนั้นได้รับการยืนยันกันอย่างแพร่หลาย (Ansell & Gash, 2008) ความเป็นผู้นำสามารถเป็นแรงขับเคลื่อนภายนอก และยังเป็นส่วนประกอบที่จำเป็นในการบริหารจัดการร่วมกันด้วย และทำให้เกิดผลของความร่วมมืออย่างมีนัยยะสำคัญ ยิ่งไปกว่านั้น การบริหารจัดการร่วมกันทำให้เกิดโอกาสหลากหลาย และบทบาทที่หลากหลายของความเป็นผู้นำ (Agranoff & McGuire, 2003; Bryson, Crosby & Stone, 2006) และยัง

รวมถึงบทบาทของการเป็นผู้นำในแง่ของผู้สนับสนุน ผู้ชุมนุม ผู้อำนวยความสะดวกและผู้ที่เป็นสื่อกลาง ตัวแทนขององค์กร นักวิทยาศาสตร์ นักเทคโนโลยี และผู้สนับสนุนสาธารณะท่ามกลางบุคคลอื่น ๆ บทบาทความเป็นผู้นำบางบทบาทนั้นจำเป็นในช่วงเริ่มต้นและบทบาทอื่น ๆ จำเป็นในขณะที่มีการพิจารณาไตร่ตรองหรือในขณะที่เกิดความขัดแย้ง (Bryson, Crosby & Stone, 2006)

อีกทั้งผู้นำยังเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญประการแรก ซึ่งในที่นี้ หมายถึง การเสนอผู้นำซึ่งอยู่ในตำแหน่งที่ริเริ่มและช่วยรักษาความปลอดภัยของทรัพยากร และสนับสนุนการบริหารจัดการร่วมกัน ผู้นำอาจจะเป็นสมาชิกของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรืออยู่ในองค์กรเครือข่ายที่ไว้วางใจได้ ยิ่งไปกว่านั้น ผู้นำควรที่จะมีข้อตกลงในการแก้ปัญหาร่วมกัน โดยไม่สนับสนุนวิธีการใดวิธีการหนึ่งโดยเฉพาะ และแสดงความยุติธรรมด้วยความเคารพต่อสมาชิก (Bryson, Crosby & Stone, 2006) ยิ่งไปกว่านั้น ผู้นำจะต้องมีความเต็มใจในการรวบรวมเงินทุนในการดำเนินงานของการริเริ่มสร้างความร่วมมือ ยกตัวอย่างเช่น จัดหาทีมงาน เทคโนโลยี และทรัพยากรต่าง ๆ ซึ่งสามารถช่วยเสริมแรงในการสร้างความร่วมมือนั้น

3) ผลลัพธ์ (Outcome) เป็นผลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการความร่วมมือ โดยอาจเป็นการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ หรือได้เครื่องมือในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ซึ่งจะช่วยให้เปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงสังคมให้แน่นแฟ้นขึ้น หรือเกิดการสร้างความนิยมใหม่ในความเป็นหุ้นส่วน เพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดได้อย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งจะเป็นผลย้อนกลับไปสู่เหตุที่มาและนำไปสู่กระบวนการความร่วมมือต่อ ๆ ไป

จากแนวคิดข้างต้นผู้วิจัยสามารถสังเคราะห์แนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือ โดยศึกษาจากองค์ประกอบ 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ เงื่อนไขเริ่มต้น (Starting conditions) ซึ่งเป็นสภาพเงื่อนไขความเป็นมาที่ทำให้เกิดความร่วมมือ ต่อมาได้แก่ กระบวนการความร่วมมือ (Collaborative process) ซึ่งเป็นมิติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากความแตกต่างของเงื่อนไข ประกอบด้วย มิติเชิงโครงสร้าง (Structural dimensions) มิติในเชิงหน่วยงาน (Agency dimensions) และมิติในเชิงต้นทุนทางสังคม (Social capital dimension) และต้องอาศัยภาวะผู้นำ (Leadership) การจัดการความขัดแย้ง (Conflict management) ที่เหมาะสม ประการสุดท้าย ได้แก่ ผลลัพธ์ (Outcome) ซึ่งเป็นผลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการความร่วมมือจะย้อนกลับไปสู่เหตุที่มาและนำไปสู่กระบวนการความร่วมมือต่อ ๆ ไป

รูปแบบของการบริหารจัดการความร่วมมือ (Models of Collaborative Management)

Agranoff และ McGuire (2003) ได้เสนอรูปแบบของการบริหารจัดการความร่วมมือ โดยพิจารณาจาก 2 มิติ ที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ได้แก่ ระดับกิจกรรมความร่วมมือ (Collaborative activity) และกลยุทธ์ความร่วมมือ (Collaborative strategy) ซึ่งงานวิจัยนี้มีความสอดคล้องกับรูปแบบการบริหารจัดการบนฐานแห่งขอบเขตภาระหน้าที่ (Jurisdiction based management model) กล่าวคือ เป็นรูปแบบการดำเนินการเชิงกลยุทธ์ต่อบุคคลและหน่วยงานที่หลากหลายทั้งจากภาครัฐและภาคส่วนอื่น ด้วยเหตุผลด้านขอบเขตภาระหน้าที่ (Jurisdiction) ที่จำเป็นต้องดำเนินการซึ่งเป้าหมายและความสำคัญของงานเป็นสิ่งสำคัญ โดยลักษณะของกิจกรรมในความร่วมมืออยู่บนพื้นฐานของขอบเขตภาระหน้าที่แนวดิ่ง (Vertical jurisdiction based activity) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาครัฐในระดับต่าง ๆ ซึ่งร่วมมือกันในการบริหารจัดการงานพื้นฐานและงานที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการกระจายอำนาจ โดยการเจรจาและต่อรองเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความร่วมมือ รวมถึงการดำเนินการค้นหาการปรับเปลี่ยน (Adjustment seeking activity) เพื่อกำหนดเป้าหมายใหม่ในความร่วมมือโดยใช้การคาดคะเนและการเจรจาต่อรองร่วมกัน ส่วนความร่วมมือที่อยู่บนพื้นฐานของขอบเขตภาระหน้าที่แนวนอน (Horizontal jurisdiction based)

เป็นความสัมพันธ์บนความร่วมมือระหว่างองค์กรและภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อพึ่งพาอาศัยในการดำเนินการร่วมกัน โดยไม่มีองค์กรหรือภาคส่วนใดมีอำนาจเหนือองค์กรอื่น เป็นการดำเนินกิจกรรมในความร่วมมือโดยแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน เพื่อเติมเต็มความต้องการของแต่ละองค์กรให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน (Coordinated Border Management: CBM)

แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน (Coordinated border management: CBM) เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานควบคุมชายแดนมีความเกี่ยวข้องกันและการทำงานร่วมกันสามารถเกิดขึ้นได้ในรูปแบบไม่เป็นทางการ ตั้งแต่ระหว่างบุคคล ในเรื่องเฉพาะบุคคล หรือขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ ขอบตกลงในการปฏิบัติหน้าที่ จนกระทั่งถึงรูปแบบที่เป็นทางการตามกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ

แนวคิด CBM เกี่ยวข้องกับหน่วยงานควบคุมชายแดนภายในประเทศเดียวกัน และหน่วยงานควบคุมชายแดนระหว่างประเทศที่มีความสนใจ CBM เช่นเดียวกัน มีการนำมาตรการที่เป็นทางการมาใช้เป็นเครื่องมือ และช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ ที่สามารถทำให้กระบวนการดำเนินการประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพ ระดับรูปแบบความเป็นทางการเริ่มจากระดับต่ำเพิ่มไปสู่ระดับสูง และธรรมชาติของการร่วมมือกันเพิ่มขึ้น มีความไว้วางใจกัน ความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างหน่วยงานเพิ่มขึ้นจากระดับที่ค่อนข้างต่ำที่เน้นการพึ่งตนเอง ไปสู่ระดับรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของเพื่อไปสู่การควบคุมชายแดนที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ เหตุผลของการที่หน่วยงานควบคุมชายแดนควรจะรับผิดชอบร่วมกันในการปฏิบัติงานนั้นเป็นเรื่องของประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ (Value proposition) งานควบคุมบริเวณชายแดนมีส่วนช่วยในการทำงานของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทางธุรกิจ กฎระเบียบที่บังคับใช้บริเวณชายแดนมีความจำเป็นสำหรับสินค้าเพื่อการค้าที่มีปริมาณมากและเศรษฐกิจ และสินค้าสำหรับบุคคลธรรมดาที่ซื้อขายระหว่างประเทศงานควบคุม (หากดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ) จะสามารถควบคุมเวลาการขนส่งและลดค่าใช้จ่ายในการขนส่งได้ และในทางตรงกันข้าม หากควบคุมเวลาและค่าใช้จ่ายในการขนส่งไม่ได้ คุณค่าทางเศรษฐศาสตร์สำหรับการค้าขายและผู้บริโภคจะลดลง

ดังนั้น การทำให้คุณค่าทางเศรษฐกิจและคุณค่างานควบคุมบริเวณชายแดนสูงที่สุด จะทำได้สำเร็จโดยป้องกันการใช้ทรัพยากรโดยไม่จำเป็นในระหว่างการขนส่งของสินค้า และสามารถทำได้เมื่อกฎระเบียบบริเวณชายแดนรวมการปฏิบัติงานไว้ด้วยกันเพื่อลดความซ้ำซ้อนและความล่าช้า แต่แนวคิด CBM ไม่เพียงแต่มีประโยชน์ต่อการค้าในแง่การลดขั้นตอนและความยุ่งยากต่าง ๆ เท่านั้น การเพิ่มระดับความร่วมมือทำให้หน่วยงานควบคุมชายแดนสามารถแบ่งปันทรัพยากรและลดการทำงานที่ไม่จำเป็นสำหรับหน่วยงาน และเพิ่มประสิทธิภาพหน้าที่ควบคุมด้วยการทำงานร่วมกัน สิ่งนี้จะทำให้หน่วยงานควบคุมชายแดนสามารถตอบสนองต่อภัยคุกคามที่เกิดขึ้นได้ดีขึ้น และสามารถทำหน้าที่ควบคุมให้มีประโยชน์ต่อกลุ่มผู้ค้าได้ ทั้งนี้ แนวคิด CBM เน้นการปรับหน้าที่ของหน่วยงานควบคุมชายแดนโดยยึด 2 ประเด็นหลัก อันได้แก่ การเคลื่อนย้ายทางกายภาพของสินค้า และการเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการควบคุมชายแดน การปรับนี้ทำให้เกิดผลลัพธ์คือ ระบบควบคุมชายแดนที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ

ซึ่งแนวคิดการบริหารจัดการชายแดนร่วมกันคือ การจัดหน่วยงานใหม่ที่เป็นหน่วยงานที่มีการประสานงานในทุกขั้นตอน โดยการลดหน่วยงานที่มีการทำงานที่ซ้ำซ้อนภายใต้หน่วยงานหรือโครงสร้างหน่วยงานเดียวกัน ซึ่ง Tom

Doyle ได้อธิบายองค์ประกอบของการบริหารจัดการชายแดนร่วมกันว่ามียุทธศาสตร์ประกอบ 5 ประการ ที่เป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จ ดังนี้

1. นโยบาย (Policy)

องค์ประกอบนี้แตกต่างกันไปตามนโยบายของแต่ละประเทศ เนื่องจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจในแต่ละภูมิภาค ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินค้าและแรงงานได้อย่างอิสระ (เช่น กรอบความร่วมมือ ASEAN, NAFTA, EU) โดยไม่จำกัดขอบเขต ในขณะที่เดียวกันก็มีความจำเป็นในการควบคุมอาชญากรรมตามแนวชายแดนและการอพยพผิดกฎหมายด้วย ดังนั้น ประเทศจึงต้องการนโยบายเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการรักษาความปลอดภัยและเศรษฐกิจ จึงต้องกำหนดกฎระเบียบเพื่อเป็นกรอบในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรม ในขณะเดียวกันก็ต้องอำนวยความสะดวกในการเข้า-ออกประเทศอย่างรวดเร็ว ด้วยแนวคิดนี้จะเป็นการเสนอให้แต่ละประเทศปรับปรุงระบบเครือข่ายการประสานงานของทั้งสองประเทศ ทั้งหน่วยงานในระดับรัฐและการเจรจาระหว่างรัฐในการตรวจสอบข้อมูลของบุคคลที่จะเข้าถึงชายแดนที่ต้องมีมาตรฐานเดียวกัน และการเฝ้าติดตามคนที่น่าสงสัยจะต้องข้อมูลส่วนบุคคลที่จำเป็นมีการจัดลำดับและจำแนกความแตกต่าง รวมถึงการประสานหน่วยข่าวกรองสากลและชายแดนประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. กระบวนการปฏิบัติงาน (Processes)

องค์ประกอบนี้เป็นองค์ประกอบรองลงมา เน้นการพัฒนาการปรับตัวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการชายแดนด้วยการพัฒนากระบวนการที่เกี่ยวข้องและเป็นมาตรฐานเดียวกัน และวัดค่าประสิทธิภาพของการจัดการการผลิต เช่น จำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้า-ออก และการลดลงของการอพยพผิดกฎหมาย ยาเสพติดที่ผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ ผู้ก่อการร้าย ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้จะทำให้องค์กรเกิดการพัฒนาในการจัดการชายแดนมากขึ้น

3. บุคลากร (People)

มุ่งเน้นไปที่การวัดประสิทธิภาพของหน่วยงานต่าง ๆ ที่บริหารจัดการชายแดนและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ต้องมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องโครงสร้างที่ชัดเจน มีการพัฒนาทักษะ ความรู้ และประสบการณ์ในการจัดการชายแดน ด้วยการทำ MOU เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลของทั้งสองประเทศได้ ซึ่งตรงกันข้ามกับการเข้าถึงข้อมูลลายนิ้วมือที่เก็บไว้ในระบบอิเล็กทรอนิกส์ของ FBI ที่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ทันที ซึ่งเป็นช่องทางให้บุคลากรรับทราบถึงการเกิดอาชญากรรมข้ามพรมแดนรูปแบบใหม่ ซึ่งแนวทางเหล่านี้ในบางประเทศเป็นภารกิจ บทบาท ขององค์การการศึกษา และนำหน่วยงานเหล่านี้มาควรรวมหรือยุบหน่วยงานรวมกัน เช่น หน่วยงานชายแดนในสหราชอาณาจักรได้ยุบรวมกับศุลกากรและตำรวจตรวจคนเข้าเมือง เป็นหน่วยเดียวกัน เพื่อเพิ่มการตรวจสอบบุคคลในพื้นที่ชายแดน

4. เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communications Technology)

ในหลายประเทศความร่วมมือในการจัดการชายแดน มักส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยี การจัดเก็บฐานข้อมูลที่มีชายแดนระหว่างประเทศจัดทำโดยแผนปฏิบัติการ (Action plan) เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันบุคคล รวมทั้งการพัฒนาทางชีววิทยาของระบบแจ้งข้อมูลผู้โดยสารล่วงหน้า/ข้อมูลชื่อผู้โดยสารที่บันทึกไปยังหน่วยงานพร้อมกัน และไอเท็มที่เกี่ยวข้องไปยังหน่วยงานทั้งภายในประเทศและหน่วยงานระหว่างประเทศ เป็นรูปแบบข้อมูลทั่วไปสำหรับแลกเปลี่ยนและข้อสงสัย เทคโนโลยีข้างต้นเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้เกิดความแม่นยำประหยัดเวลาในการทำงาน เนื่องจากมนุษย์มีขีดจำกัดความสามารถในการทำงานเป็นเวลานาน (Koslowski, 2006)

แนวคิดนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ Elizabeth Collet (2011) ที่ศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในประเด็นปัญหาด้านความปลอดภัย “การจัดการชายแดนมหาสมุทรแอตแลนติก การศึกษาข้ามพรมแดนในพื้นที่ของสหภาพยุโรปและค้นพบราว 10 ปี (ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2543) รัฐบาลพยายามหาทางปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการทั่วทั้งภูมิภาค โดยเน้นการพัฒนาองค์ประกอบหลัก 3 ประการคือ 1) ความเข้มแข็งของชายแดนนอกประเทศและการพัฒนาเทคโนโลยีร่วมกัน 2) การเก็บรวบรวมและการแลกเปลี่ยนข้อมูลส่วนบุคคล 3) การสร้างเครือข่ายพันธมิตรกับประเทศในภูมิภาคเดียวกันและคู่ค้าในทวีปอื่น ๆ ทั่วโลก

5. โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก (Infrastructure and Facilities)

โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกตามแนวชายแดน จัดระเบียบช่องทางของรถประจำทางสำหรับสินค้าโดยจัดแยกตามประเภท มีหน่วยงานคอยควบคุมตรวจสอบผ่านหน้าจอในอาคารสำนักงานเดียวกัน การพัฒนาระบบตรวจสอบเพื่อตรวจสอบโดยหน่วยงานเดียว ซึ่งช่วยลดเวลาในการตรวจสอบหรือผ่านการตรวจสอบเพียงจุดเดียว แต่เจ้าหน้าที่ของทั้งสองประเทศทำการตรวจสอบในเวลาเดียวกันซึ่งมักจะมีปัญหาในกรณีที่อยู่นอกเหนือขอบเขตของอำนาจอธิปไตยของประเทศ และกฎหมายบังคับใช้เฉพาะในประเทศนั้น ไม่มีอำนาจในการจับกุมหรือสืบสวนคดีอาชญากรรมนอกประเทศ ปัญหานี้สามารถศึกษาได้จากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ที่มีจุดตรวจตั้งอยู่ที่ประเทศเดียว แต่ประชาชนทั้งสองประเทศสามารถทำงานด้วยกันได้ ภายใต้ข้อตกลงเชงเก้น (Schengen agreement) และสร้างเครือข่ายฐานข้อมูลร่วมกันเป็นฐานข้อมูลทั่วไป ซึ่งฐานข้อมูลจะระบุรายละเอียดต่าง ๆ ของยานพาหนะที่น่าสงสัยเป็นต้น

สอดคล้องกับงานวิจัยของ Zarnowiecki (2011) ได้ระบุถึงการบริหารจัดการชายแดนที่มีประสิทธิภาพว่ามีองค์ประกอบ 3 ประการคือ (1) บุคคลและสินค้าที่ผ่านในบริเวณชายแดน ต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีการต่าง ๆ ของประเทศอย่างถูกต้อง (2) ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ เพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางผ่านภูมิภาค รวมทั้ง (3) สามารถกลั่นกรองผู้ต้องสงสัยที่มีความผิดทางอาญาในพื้นที่ได้ ซึ่งหมายความว่า การดำเนินการตามทั้ง 3 องค์ประกอบ ต้องปราศจากการละเมิดกฎหมายการค้า โดยไม่ทำให้เกิดปัญหาและความล่าช้าในการเข้า-ออก อีกทั้งปัญหาเรื่องความแออัดของคอกวดยในช่องทางผ่านแดนต้องมีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานและอุปกรณ์เพื่ออำนวยความสะดวกที่เพียงพอเพื่อรองรับขั้นตอนการทำงานที่ทันสมัย

จากแนวคิดการบริหารจัดการชายแดนร่วมกันข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า แนวคิดการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน ประกอบด้วย 2 มิติคือ (1) ระบบการจัดการชายแดนในประเทศ (Domestic border management system) และ (2) ระบบการจัดการชายแดนระหว่างประเทศ (International border management system) ซึ่งสำหรับงานวิจัยนี้จะเป็นในมิติระบบการจัดการชายแดนในประเทศ (Domestic border management system) ซึ่งมีปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จ 5 ประการดังนี้ (1) นโยบาย (Policy) หมายถึง นโยบายของแต่ละประเทศที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจในแต่ละภูมิภาค ที่จะช่วยทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินค้าและแรงงานได้อย่างอิสระ ซึ่งต้องมีความสมดุลระหว่างการรักษาความปลอดภัยและเศรษฐกิจ (2) กระบวนการปฏิบัติงาน (Processes) ที่ต้องเน้นการพัฒนาการปรับตัวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการชายแดนด้วยการพัฒนากฎระเบียบที่เกี่ยวข้องและเป็นมาตรฐานเดียวกัน (3) บุคลากร (People) มุ่งเน้นไปที่การวัดประสิทธิภาพของหน่วยงานต่าง ๆ ที่บริหารจัดการชายแดนและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ต้องมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องโครงสร้างที่ชัดเจน มีการพัฒนาทักษะ ความรู้ และประสบการณ์ในการจัดการชายแดน (4) เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and communications technology) เป็นการส่งเสริม

การพัฒนาเทคโนโลยี การจัดเก็บฐานข้อมูลที่มีชายแดนระหว่างประเทศจัดทำโดยแผนปฏิบัติการ (Action Plan) เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน และ (5) โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก (Infrastructure and facilities) เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกตามแนวชายแดน เพื่ออำนวยความสะดวกและรองรับขั้นตอนการทำงานที่ทันสมัย

นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการบริหารจัดการชายแดนร่วมกันที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการค้าชายแดนและการค้าผ่านแดนนั้นมีผู้ศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวมีปัจจัยที่ใช้ในการศึกษาทั้งที่เหมือนและแตกต่างกัน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้สังเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้ ด้านระเบียบกฎหมายที่ซับซ้อน (Regulation framework)/ภาษี การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ด่านชายแดน และการพัฒนาระบบฐานข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศระหว่างกัน

กรอบมโนทัศน์การบริหารจัดการชายแดนร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมชายแดนตามมาตรฐานสากลในการพัฒนาการค้าชายแดนและการค้าผ่านแดน

การศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการชายแดนร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมชายแดนตามมาตรฐานสากลในการพัฒนาการค้าชายแดนและการค้าผ่านแดนไทย – ลาว ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นการศึกษาความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมชายแดนตามมาตรฐานสากลจากองค์กรต่าง ๆ ในการพัฒนาการค้าชายแดนและการค้าผ่านแดน ซึ่งประกอบด้วย C = Customs คือศุลกากร I = Inspection คือตำรวจตรวจคนเข้าเมือง (ต.ม.) และ Q = Quarantine Bureau คือหน่วยงานที่ควบคุมเกี่ยวกับพืช สัตว์ อาหารและยา ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐทั้งหมด โดยผู้วิจัยจะเริ่มจากการศึกษาบริบททั่วไปของความร่วมมือ CIQ ซึ่งเป็นบริบททั่วไปที่การบริหารจัดการชายแดนร่วมกันต้องเผชิญหรือมีความเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งประกอบไปด้วย ด้านการเมืองและการทหาร ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และนโยบายด้านการค้าชายแดน จากนั้นจึงดำเนินการศึกษาสภาพของการบริหารจัดการชายแดนร่วมกันของ CIQ โดยเริ่มจากการศึกษาสภาพเงื่อนไขเริ่มต้น (Starting conditions) ของหน่วยงาน CIQ ซึ่งเป็นสภาพเงื่อนไขความเป็นมาที่ทำให้เกิดความร่วมมือ และการศึกษากระบวนการความร่วมมือ (Collaborative process) ซึ่งเป็นมิติที่นำไปสู่ความร่วมมือจากความแตกต่างของเงื่อนไขเริ่มต้น ประกอบด้วย มิติเชิงโครงสร้าง (Structural dimensions) มิติในเชิงหน่วยงาน (Agency dimensions) และมิติในเชิงต้นทุนทางสังคม (Social capital dimension) และต้องอาศัยภาวะผู้นำ (Leadership) การจัดการความขัดแย้ง (Conflict management) ที่เหมาะสม จากนั้นจึงศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน CIQ ในการบริหารจัดการชายแดนร่วมกันระหว่างองค์กรในด้านนโยบาย (Policy) กระบวนการปฏิบัติงาน (Processes) บุคลากร (People) เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and communications technology) ด้านระเบียบกฎหมาย/ภาษี และโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ด่านชายแดน ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน CIQ นั้น จะศึกษาตั้งแต่ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ ไปจนกระทั่งถึงความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ

โดยงานวิจัยนี้จะศึกษาความร่วมมือในแนวนอน (Horizontal jurisdiction based) ซึ่งเป็นการพึ่งพาอาศัยในการดำเนินการร่วมกัน โดยไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเหนือองค์กรอื่น เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน ร่วมกับศึกษาความร่วมมือในแนวแนวตั้ง (Vertical jurisdiction based activity) ที่อยู่บนพื้นฐานของการกระจายอำนาจ โดยมีเครื่องมือสำคัญคือ การเจรจาและต่อรอง

จากนั้นผู้วิจัยจึงสรุปเป็นแนวทางความร่วมมือการบริหารจัดการชายแดนร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมชายแดนตามมาตรฐานสากลในการพัฒนาการค้าชายแดนและการค้าผ่านแดนไทย – ลาว ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งจากการสังเคราะห์องค์ประกอบของแนวคิดข้างต้นสามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาได้ดังนี้

ตารางที่ 1. กรอบแนวคิดในการศึกษา

แนวคิด ทฤษฎี	การนำมาใช้ในการวิจัย
แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือ (Collaboration)	อธิบายแนวทางในการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ที่ต้องเริ่มจากสภาพเงื่อนไขเริ่มต้น (Starting conditions) ของความร่วมมือ ซึ่งมีตัวแปรที่เกี่ยวข้องอันประกอบไปด้วย การขาดแคลนหรือความต้องการในทรัพยากร การกระจายความเสี่ยง ประเด็นต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อน และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social change) ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการความร่วมมือ (Collaborative process) ในมิติเชิงโครงสร้าง (Structural dimensions) มิติในเชิงหน่วยงาน (Agency dimensions) มิติในเชิงต้นทุนทางสังคม (Social capital dimension) ภาวะผู้นำ (Leadership) และการจัดการความขัดแย้ง (Conflict management)
แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบของการบริหารจัดการความร่วมมือ (Models of collaborative management)	อธิบายรูปแบบความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน CIQ ซึ่งในงานวิจัยนี้สอดคล้องกับรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรบนฐานแห่งขอบเขตภาระหน้าที่ (Jurisdiction based management model) ดำเนินการโดยมีเป้าหมายและความสำคัญของงานเป็นสิ่งสำคัญ เป็นความร่วมมือในแนวดิ่ง ที่อยู่บนพื้นฐานของการกระจายอำนาจ โดยมีเครื่องมือสำคัญคือการเจรจาและต่อรอง และความร่วมมือในแนวนอน ซึ่งเป็นการพึ่งพาอาศัยในการดำเนินการร่วมกัน โดยไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเหนือองค์กรอื่น เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน
แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน (Coordinated border management: CBM)	สังเคราะห์เป็นองค์ประกอบของการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน ที่มีความสัมพันธ์ตั้งแต่ไม่เป็นทางการจนกระทั่งเป็นความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	สังเคราะห์บริบททั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน ซึ่งเป็นบริบทพื้นฐานของหน่วยงาน CIQ ในการดำเนินงานร่วมกันของทุกพื้นที่ชายแดน ประกอบด้วย ด้านการเมืองและการทหาร ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และนโยบายด้านการค้าชายแดน ที่มีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ใช้ในการอภิปรายผลการวิจัย เพื่อดูความสอดคล้อง หรือความไม่สอดคล้องของผลการวิจัยของผู้วิจัยกับผู้อื่นซึ่งเป็นข้อค้นพบในประเด็นนั้น ๆ อย่างมีเหตุผล โดยการแสดงความคิดเห็นร่วมกับการนำเสนอผลการวิจัยบนพื้นฐานของแนวคิด ทฤษฎี และผลการวิจัยของผู้อื่น

References

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(S1), 44-55.
- Collett, E. (2011). *Emerging Transatlantic Security Dilemmas in Border Management*. Washington D.C.: Migration Policy Institute.
- Jaikaew P. (B.E.2549). *Quality's Service of the One Stop Service Center in Mae Sai Customs House, Chiang Rai Province*. Independent Education, Master of Public Administration. Chiang Mai University.
- Koslowski, R. (2011). *Information Technology and Integrated Border Management*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Noisopha S. (B.E.2557). The role of international trade borders of Thailand. *Journal of Humanities and Social Sciences Thonburi University*, 13(1), 118-126.
- Ostrom, E., (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Thai Customs Department. (B.E.2552). *Preparation of the Customs Department to Support Border Trade in 2017*. Custom Bulletin.
- _____. (B.E.2557). *Report of Coordinated Border Management (CBM)*. Bangkok: Customs Department.
- Yang, L., Wu, J. (2012). Knowledge-driven institutional change: An empirical study on combating desertification in northern China from 1949 to 2004. *Journal of Environmental Management*, 110(15), 254-266.
- Zarnowiecki, M. (2011). Borders, their design, and their operation. In McLinden, G., Fanta, E., Widdowson, D., & Doyle, T. (Ed.) *Border Management Modernization*. Washington D.C.: The World Bank.