

บทที่ 7 กรอบตัวชี้วัด (Strategic KPIs) ของระบบอำนวยความสะดวกทางการค้า การขนส่ง และโลจิสติกส์

การจัดทำตัวชี้วัด (Key Performance Indicator : KPI) มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำเครื่องมือในการวัดสมรรถนะของการปฏิบัติงานเฉพาะด้าน รวมทั้งใช้ในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานว่าสอดคล้องกับเป้าหมายหรือไม่อย่างไร อีกทั้งเพื่อการกำกับดูแลและ/หรือเพื่อการประเมินผลหน่วยงานที่รับผิดชอบตัวชี้วัด

การศึกษานี้มุ่งเน้นการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลระบบการอำนวยความสะดวกทางการค้า การขนส่ง และโลจิสติกส์ของไทยใน Corridor ที่มีความสำคัญทางการค้าและการขนส่งสินค้าข้ามแดน/ผ่านแดน เชื่อมโยงกับประเทศในกลุ่ม GMS และมาเลเซีย โดยสามารถอ้างอิงตัวชี้วัดระดับสากล เนื่องจากไทยไม่จำเป็นต้องกำหนดตัวชี้วัดขึ้นเองทั้งหมด แต่อาจประยุกต์จากตัวชี้วัดของประเทศอื่นที่พิจารณาแล้วว่ามีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของไทยในปัจจุบัน

ขั้นตอนการศึกษาเพื่อกำหนดตัวชี้วัดตามวัตถุประสงค์ของการศึกษารั้งนี้ ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน

- (1) การศึกษาตัวอย่างกรอบตัวชี้วัดของระบบอำนวยความสะดวกทางการค้า การขนส่ง และโลจิสติกส์ ที่มีการใช้งานในต่างประเทศ
- (2) การประมวลเป้าหมายของยุทธศาสตร์ด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ของไทย
- (3) การกำหนดกรอบทิศทางการประเมินผล
- (4) การกำหนดตัวชี้วัดของระบบการอำนวยความสะดวกทางการค้า การขนส่ง และโลจิสติกส์ ที่เหมาะสมกับไทย
- (5) ข้อเสนอแนะกระบวนการในการประเมินผล

7.1 การศึกษาตัวอย่างกรอบตัวชี้วัดของระบบอำนวยความสะดวกทางการค้า การขนส่ง และโลจิสติกส์ ที่มีการใช้งานในต่างประเทศ

ผลการศึกษา ตัวอย่างกรอบตัวชี้วัดโดยการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ หลักเกณฑ์การวัดผลและข้อมูลตัวชี้วัดด้านระบบการขนส่งและโลจิสติกส์ที่มีการดำเนินการในต่างประเทศ โดยเฉพาะจากองค์กรระดับสากลที่ทำการศึกษาศามารถของการขนส่งและโลจิสติกส์ในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศในสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา แคนาดา เครือรัฐออสเตรเลีย (ออสเตรเลีย) เป็นต้น และ/หรือประเทศในกลุ่ม ASEAN เพื่อใช้ในการกำหนดกรอบแนวคิดการจัดทำตัวชี้วัดสำหรับประเทศ

การศึกษารอบตัวชี้วัดของต่างประเทศ คือ การศึกษาประสบการณ์ในการบริหารจัดการที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับไทย โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมต่างๆ เช่น สภาพภูมิประเทศ นโยบายรัฐบาล ลักษณะทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงาน เพื่อให้มั่นใจได้ว่าตัวชี้วัดที่คัดเลือกนั้น สามารถนำมาประยุกต์ใช้หรือปรับใช้ได้อย่างเหมาะสมในไทย ขณะเดียวกัน ยังเป็นการเรียนรู้แนวคิดริเริ่มที่ดี หรือประสบการณ์ที่ไม่เคยปรากฏในไทย

ผลการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ จากองค์กรระดับสากลที่ทำการศึกษารอบตัวชีวิต สามารถสรุปได้ ดังนี้

- 1) ประเทศต่างๆ มีแนวคิดในการประยุกต์ใช้ตัวชีวิตในการประเมินผลกระทบจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และนโยบายของรัฐเทียบกับเป้าหมายที่กำหนด พร้อมทั้งอนุมัติโครงการจำนวนมากเพื่อการบรรลุผล แต่มีการประยุกต์ใช้ตัวชีวิตเพื่อประเมินระบบอำนวยความสะดวก และมาตรฐานในการบริการสำหรับการค้าชายแดน น้อยมาก (อาจมีการประเมินผลที่เกี่ยวข้องแฝงอยู่ในระบบการประเมินผลระดับหน่วยงาน แต่ไม่เผยแพร่ วิธีการและผลการดำเนินงานต่อสาธารณะ)

โดยทั่วไปในระดับสากล การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบการขนส่งและโลจิสติกส์ โดยมีการสร้างเกณฑ์การประเมินผลซึ่งกำหนดเป็นตัวชีวิตที่สะท้อนผลการดำเนินการด้านต่างๆ ไม่มากนัก เช่น

- ด้านคุณภาพการให้บริการ (Quality of Service) ประกอบด้วย ความเชื่อถือได้ของมาตรฐานเวลาในการบริการ (Reliability) และ ความยากง่ายในการเข้าถึงบริการ (Accessibility)
- ด้านความปลอดภัย (Safety)
- ด้านการประหยัดพลังงานและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Energy Saving and Environmental Friendly)
- ด้านการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ (Utilization)

2) World Customs Organization (WCO)

ระบบอำนวยความสะดวก และมาตรฐานในการบริการ สำหรับการค้าชายแดน มีหน่วยงานสำคัญในการอ้างอิงคือ World Customs Organization (WCO) เป็นองค์กรจากความร่วมมือระหว่างรัฐ (สำนักงานใหญ่อยู่ในราชอาณาจักรเบลเยียม (เบลเยียม)) แนวคิดของ WCO ที่ใช้ในการพัฒนาระบบอำนวยความสะดวก และมาตรฐานในการบริการสำหรับการค้าชายแดน คือ การบริหารชายแดนร่วมกัน (Coordinated Border Management : CBM) โดยสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐ เพื่อการอำนวยความสะดวกแบบ Single Window และการส่งต่อข้อมูลระหว่างหน่วยงานรัฐทำได้โดยการเก็บข้อมูลที่ใกล้เคียงกัน เช่น การเก็บข้อมูลเวลาที่ใช้ในการตรวจปล่อย เป็นต้น แต่ไม่สามารถตรวจสอบเวลาที่แน่นอนได้ เนื่องจากไม่ได้มีการตรวจสอบทุกรายการขึ้นอยู่กับสินค้า นอกจากนี้ยังมีสินค้าบางกลุ่มที่สามารถตรวจปล่อยก่อนการชำระภาษี นอกจากนี้ WCO ไม่ได้จัดเตรียมข้อมูลสถิติไว้สำหรับการเปรียบเทียบความสามารถของแต่ละประเทศ จึงไม่มีมาตรฐานในการเปรียบเทียบประสิทธิภาพ ณ ปัจจุบัน

แนวคิดการศึกษาเวลาที่ใช้ในการตรวจปล่อยสินค้า (Time Release Study : TRS) ที่อาจใช้เป็นกรณีศึกษา คือ สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ซึ่งพัฒนาระบบการบันทึกข้อมูลผ่านเว็บไซต์ชื่อว่า “Client-oriented Logistics Information System” (CLIS) สามารถประมวลและแสดงผลแบบ “Real Time” ว่าใช้เวลาเท่าใดในการทำพิธีการตรวจปล่อยสินค้าแต่ละครั้งและเวลาเฉลี่ย แสดงผลความสามารถของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโลจิสติกส์ และยังสามารถใช้ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานได้

3) The World Bank

แนวคิดของ WCO ได้ถูกนำไปขยายผลโดย The World Bank ภายใต้สองแนวคิดหลัก คือ

- (i) การสร้างชายแดนเสมือนจริง (Virtual Borders) เพื่อการทำพิธีการตรวจปล่อยสินค้าก่อนไปถึงชายแดนจริง
- (ii) การสร้างช่องทางให้ผู้ประกอบการขนส่งที่ได้มาตรฐานที่ลงทะเบียนไว้ในระบบ/โครงการ (Trusted Providers) มีโอกาสใช้เวลาทำพิธีการตรวจปล่อยสินค้าเร็วกว่าผู้ประกอบการรายอื่น

โดยที่ The World Bank ได้แนะนำการเก็บข้อมูลระหว่างแหล่งผลิตสินค้ากับท่าเรือเดินสมุทร เพื่อส่งออก ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดต่อไปนี้

- เวลาที่ใช้เพื่อการส่งออก (วัน) (Time to Export (Days)) นับตั้งแต่ขนถ่ายสินค้าที่คลังสินค้า จนถึงได้รับอนุญาตให้ออกจากด่านศุลกากร
- เวลาที่ใช้เพื่อการนำเข้า (วัน) (Time to Import (Days)) นับตั้งแต่มาถึงด่านศุลกากร จนถึงการขนถ่ายสินค้าที่คลังสินค้าปลายทาง
- จำนวนเอกสารเพื่อการส่งออก (No. of Document for Export)
- จำนวนเอกสารเพื่อการนำเข้า (No. of Document for Import)
- ต้นทุนเพื่อการส่งออก (Cost (USD) for Export) (เทียบเป็นดอลลาร์สหรัฐ)
- ต้นทุนเพื่อการนำเข้า (Cost (USD) for Import) (เทียบเป็นดอลลาร์สหรัฐ)

- 4) ตัวชี้วัดระบบอำนวยความสะดวกทางการค้า การขนส่ง และโลจิสติกส์ ที่ใช้ในประเทศต่างๆ ล้วนเป็นกลุ่มของตัวชี้วัดเพื่อการประเมินเชิงปริมาณที่สะท้อนถึง (i) เวลาที่ใช้ ณ จุดบริการนั้นๆ ซึ่งเน้นที่เวลารอรับบริการมากกว่าเวลาที่ใช้ในการบริการ (ii) เวลาที่ใช้ในการเดินทางจากจุดบริการผ่านแดนจุดหนึ่ง จนถึงปลายทางของการขนส่ง และ (iii) แนวโน้มของมูลค่าการขนส่งผ่านแดนและ/หรือข้ามแดน

- 5) การขนส่งระหว่างประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป (EU) ได้รับความสะดวก เนื่องจากนโยบายระบบศุลกากรเดียว (The Customs Union) แต่ระบบดังกล่าวไม่สามารถใช้ได้ผลมากนักกับประเทศที่เริ่มเข้าเป็นสมาชิกใหม่ของสหภาพยุโรป และประเทศคู่ค้าโดยรอบสหภาพยุโรป เช่น สาธารณรัฐตุรกี (ตุรกี) เป็นต้น เนื่องจากประเทศคู่ค้ายังไม่ได้ยกเลิกข้อกีดกันทางการค้าและการขนส่ง รวมถึงประเด็นทางการเมืองที่ส่งผลต่อการรับและ/หรือไม่รับสินค้าของบางประเทศ ตัวชี้วัดในการประเมินผลจึงประเมินเพียงด้านเดียว ได้แก่ มูลค่าและปริมาณการค้าระหว่างประเทศ

- 6) The Federal Highway Administration (FHWA) ภายใต้สังกัด United States Department of Transportation ใช้การวัดเวลาในการผ่านแดน และเวลารอทำพิธีการผ่านแดนด้วยระบบคลื่นวิทยุ (Radio Frequency Identification : RFID) ซึ่งนอกจากใช้เก็บข้อมูลแล้วยังสามารถแจ้งจำนวนผู้รอและเวลารอโดยประมาณแก่ผู้รอผ่านแดนได้ โดยรถบรรทุกขนส่งสินค้าที่เข้าโครงการ FAST (Free and Secure Trade Program) มีอุปกรณ์ที่ใช้กับระบบ RFID ที่สามารถผ่านแดนได้อย่างรวดเร็วด้วยการแจ้งพิกัดสินค้า จ่ายค่าธรรมเนียม และยืนยันตัวบุคคลผู้ขับไว้ล่วงหน้าก่อนการขนส่ง ดังนั้น ทำให้สามารถเปรียบเทียบและวัดเวลารอใช้บริการจริงกับเวลาบริการมาตรฐาน (นาที : จำนวนคิว) ได้ โดยมีการแยกช่องทางบริการที่เป็นระบบ FAST กับช่องทางบริการปกติสรุปตัวชี้วัดที่ FHWA ใช้ ได้แก่

- ระยะเวลาการผ่านแดน (ที่เกินมาตรฐาน) เฉลี่ยต่อยานพาหนะหนึ่งคัน (Average Delay per Vehicle)
- จำนวนและสัดส่วนของการขนส่งข้ามแดนที่ใช้เวลาเกินค่าผลงานในอดีต
- ระยะเวลาในการขนส่ง (เฉลี่ย) จากจุดหนึ่งถึงจุดหนึ่ง ของรถบรรทุกบนเส้นทางหลวงสายสำคัญ
- เวลาที่ใช้ในการผ่านแดน ณ จุดผ่านแดนระหว่างประเทศ
- ต้นทุนการขนส่งสินค้าทางถนน ในหน่วยดอลลาร์สหรัฐต่อตัน-กิโลเมตร
- อัตราเบี้ยประกันภัยสินค้า (Cargo Insurance Rates)
- เวลาในการตรวจปล่อยสำหรับสินค้านำเข้า (นับตั้งแต่เข้าเขตแดนประเทศ จนกระทั่งออกจากด่านศุลกากร)

7) Canada Border Services Agency (CBSA) ผู้รับผิดชอบและกำกับดูแลการผ่านแดนของแคนาดาได้ตั้งตัวชี้วัด (เน้นการขนส่งทางเรือ) ดังนี้

- สัดส่วนร้อยละของผลการสุ่มตรวจการขนส่ง ที่ต้องดำเนินการทางกฎหมาย (Percentage of Examinations that Result in Enforcement Action)
- สัดส่วนร้อยละของการจับกุม เนื่องจากข้อมูลข่าวกรอง (Percentage of Intelligence-led Seizures)
- สัดส่วนร้อยละของเวลาการผ่านแดน ที่เป็นไปตามเวลามาตรฐาน (วัดในช่วงเวลาที่ผู้ใช้บริการหนาแน่น 10 ชั่วโมงต่อวัน)

8) Transport Canada ใช้ “Fluidity Indicator” เพื่อประเมินความสะดวกในเส้นทางและ/หรือโครงข่ายการค้า (Trade Corridor) ตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทางซึ่งนับตั้งแต่สินค้าคอนเทนเนอร์ออกจากประเทศต้นทางจนถึงปลายทางในประเทศ รวมถึงปลายทางในสหรัฐอเมริกา ซึ่งข้อมูลมีความหลากหลายซับซ้อนมาก และต้องใช้ความร่วมมือจากบริษัทเอกชนที่เกี่ยวข้องทุกแห่งในการให้ข้อมูล ประกอบด้วย

- การขนส่งทางน้ำ : ระยะเวลาที่เรือใช้เดินทาง ระยะเวลาที่เรือจอดรอสินค้า เวลา (ของตู้สินค้า) ที่ท่าเรือ
- การขนส่งทางถนน : ระยะเวลาที่รถบรรทุกใช้ตั้งแต่ท่าเรือจนถึงจุดเปลี่ยนถ่าย หรือลานกองเก็บตู้คอนเทนเนอร์ (Container Yard : CY) ของรถไฟ ระยะเวลาที่ใช้ขนส่งสินค้าระหว่างเมือง ระยะเวลาที่รถบรรทุกขนส่งสินค้าใช้ตั้งแต่คลังสินค้าจนถึงท่าอากาศยานต้นทาง ระยะเวลาที่รถบรรทุกขนส่งสินค้าใช้ตั้งแต่ท่าอากาศยานจนถึงคลังสินค้าปลายทาง
- การขนส่งทางราง : ระยะเวลาที่รถไฟใช้เดินทางจากท่าเรือถึงลานตู้สินค้าของรถไฟต้นทาง ระยะเวลาที่ลานตู้สินค้าของรถไฟต้นทาง ระยะเวลาที่ใช้ขนส่งสินค้าระหว่างเมือง ระยะเวลาที่ลานตู้สินค้าของรถไฟปลายทาง
- การเปลี่ยนถ่ายระหว่างรถบรรทุกและรถไฟ : ระยะเวลาที่ใช้ ณ จุดเปลี่ยนถ่าย
- การขนส่งทางอากาศ : ระยะเวลาที่ท่าอากาศยานต้นทาง ระยะเวลาเดินทางระหว่างท่าอากาศยานต้นทาง-ปลายทาง ระยะเวลาที่ท่าอากาศยานปลายทาง เวลาใดๆ ที่ท่าอากาศยานระหว่างทาง (ถ้ามี)
- เป้าหมายมูลค่าการขนส่งสินค้านำเข้าและส่งออก
- การเก็บข้อมูลเวลาอีกหลายวิธีการ สำหรับการขนส่งหลายรูปแบบ โดยผลสรุปของข้อมูลแสดงเป็นจำนวนวันเฉลี่ยที่ใช้ในการขนส่งตู้สินค้าคอนเทนเนอร์ (จากจุดเริ่มต้นที่ถือว่าเข้าเขตแดนของประเทศ จนถึงผู้รับปลายทาง พร้อมทั้งเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า)

- 9) Australian Customs and Border Protection Service มีตัวชี้วัดที่สำคัญ ประกอบด้วย
- ระยะเวลาที่ใช้ตั้งแต่รถบรรทุกมาถึงจุดผ่านแดน จนกระทั่งออกจากประเทศ
 - ระยะเวลาเฉลี่ย ตั้งแต่รถบรรทุกผ่านเข้าประเทศ จนกระทั่งสินค้าได้รับอนุญาตให้วางตลาดได้
 - ระยะเวลาที่ใช้ในการทำพิธีการนำเข้า-ส่งออก
 - จำนวนและสัดส่วนของรถบรรทุกสินค้าที่ตรวจปล่อยได้ภายใน ระยะเวลา 15 นาที
 - จำนวนครั้งของการเรียกตรวจสินค้า เทียบกับจำนวนรถบรรทุกขนส่งสินค้านำเข้าและ/หรือส่งออก
- 10) World Economic Forum (WEF) นำเสนอให้ใช้ดัชนีชี้วัดการเปิดกว้างด้านการค้า (Enabling Trade Index : ETI) ซึ่งเป็นการวัดการเคลื่อนย้ายสินค้าเสรี ณ จุดผ่านแดน และการขนส่งสินค้าไปสู่ตลาดเป้าหมาย รวมทั้งนโยบายและความสามารถในการอำนวยความสะดวกทางการค้าของแต่ละประเทศ ตัวชี้วัดที่สำคัญ ได้แก่
- อัตราภาษี (Tariff Rate)
 - มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (Non-tariff Measure)
 - ความซับซ้อนทางภาษี (Complexity of Tariff)
 - สัดส่วนการนำเข้าแบบปลอดภาษี (Share of Duty-Free Import)
 - อัตราภาษีที่มีผลบังคับใช้ (Tariff Faced)
 - ส่วนต่างของข้อได้เปรียบทางการค้าในตลาดเป้าหมาย (Margin of Preference in Destination Market)
 - ภาระค่าใช้จ่ายจากพิธีการทางศุลกากร (Burden of Customs Procedure)
 - ดัชนีการบริการทางศุลกากร (Customs Services Index)
 - ประสิทธิภาพในการตรวจปล่อยสินค้า (Efficiency of the Clearance Process)
 - ระยะเวลาที่ใช้ในการนำเข้าสินค้า (Time to Import)
 - เอกสารที่ใช้ในการนำเข้าสินค้า (Documents to Import)
 - ต้นทุนที่ใช้ในการนำเข้าสินค้า (Cost to Import)
 - ระยะเวลาที่ใช้ในการส่งออกสินค้า (Time to Export)
 - เอกสารที่ใช้ในการส่งออกสินค้า (Documents to Export)
 - ต้นทุนที่ใช้ในการส่งออกสินค้า (Cost to Export)
 - การจ่ายเงินผิดปกติ ในการนำเข้าและส่งออกสินค้า (Irregular Payments in Exports and Imports)
- 11) Logistics Performance Index (LPI) ของ The World Bank ปี พ.ศ. 2557 มุ่งเน้นการพัฒนาความสามารถของแต่ละประเทศใน 3 ด้าน ประกอบด้วย
- เวลาที่ใช้ในการนำเข้าและส่งออก โดยเน้นการลดเวลาเดินทางโดยการเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่งทางบก
 - การลดเอกสารที่ใช้ในการผ่านแดน
 - การเพิ่มคุณภาพและความเร็วของบริการ ตลอดจนกระบวนการโซ่อุปทานโลจิสติกส์ รวมถึงคุณภาพและความเร็วของพิธีการศุลกากร

LPI ของแต่ละประเทศมีการให้คะแนนน้ำหนักเฉลี่ยใน 6 ปัจจัย แยกประเมิณขาดจากกัน ประกอบด้วย

- ประสิทธิภาพของศุลกากร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- โครงสร้างพื้นฐานเพื่อการขนส่ง
- ระดับความยากง่ายในการเข้าถึงบริการขนส่งข้ามประเทศที่มีต้นทุนค่าขนส่งแข่งขันได้
- ระดับความสามารถและคุณภาพของผู้ให้บริการโลจิสติกส์
- ความสามารถในการติดตามสินค้า
- เวลาที่ใช้ในการขนส่งจากต้นทางถึงปลายทาง เทียบกับเวลามาตรฐานในการขนส่ง

LPI ที่สำคัญและเกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

- ประสิทธิภาพของกระบวนการทางศุลกากร (Efficiency of the Clearance Process)
- ความสามารถและคุณภาพของหน่วยงานศุลกากรและ/หรือตัวแทน (Competence and Quality of Customs Agencies and Brokers)
- อัตราค่าธรรมเนียมในการใช้บริการท่าเรือ ท่าอากาศยาน ถนน ราง และคลังสินค้า (Port / Airport / Road / Rail / Warehousing Charges)
- ความโปร่งใสของพิธีการศุลกากร (Transparency of Customs Clearance)
- กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับโลจิสติกส์ (Regulation related to Logistics)
- การจู่โจมการฉ้อโกงในกิจกรรมโลจิสติกส์ (Incidence of Corruption on Logistics Activities)
- การกระทำผิดกฎหมาย และการร้องเรียนเรื่องจ่ายเงินนอกระบบ (Criminal Activities and Solicitation of Informal Payments)

นอกจากนี้ The World Bank ได้จัดทำสถิติให้สามารถทำการเปรียบเทียบความสามารถด้านโลจิสติกส์ของแต่ละประเทศ (รวมประเทศในกลุ่ม GMS และมาเลเซีย) ประกอบด้วย

- ระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการโซ่พานของการนำเข้าและส่งออกทางบก (วัน)
- ต้นทุนที่เกิดขึ้นในกระบวนการโซ่พานของการนำเข้าและส่งออกทางบก (ดอลลาร์สหรัฐ) (เช่น อัตราค่าธรรมเนียมสำหรับตู้คอนเทนเนอร์ 40 ฟุต หรือ รถพ่วง รวมค่านายหน้าและค่าธรรมเนียมอื่นๆ เป็นต้น)
- จำนวนแบบฟอร์มที่ต้องยื่นในการนำเข้าและส่งออกสินค้า
- ระยะเวลาเฉลี่ยการตรวจปล่อยสินค้า (วัน) โดยมีหรือไม่มีการเปิดตรวจ
- สัดส่วนของสินค้านำเข้าและส่งออกที่ถูกเปิดตรวจ

- 12) ในกลุ่มประเทศ GMS มีความก้าวหน้าสำคัญ คือ การประกาศใช้ระบบศุลกากรร่วมแบบตรวจครั้งเดียว (Single-stop Inspection : SSI) ระหว่างสปป.ลาว กับ เวียดนาม ในเดือนกุมภาพันธ์ ปี พ.ศ. 2558 โดยทำการตรวจปล่อยสินค้า และตรวจคนเข้าเมืองร่วมกัน ณ จุดเดียว รวมถึงการเพิ่มรถเอกซเรย์ และการใช้ระบบฐานข้อมูลเพื่อส่งต่อข้อมูลแก่กัน SSI สามารถช่วยลดความซ้ำซ้อนและทำให้กระบวนการต่างๆ เสร็จเรียบร้อยได้ในเวลาไม่เกิน 20 นาที (กรณีปกติ เช่น สินค้าที่มีการขนส่งประจำ พิกัดศุลกากรชัดเจน เป็นต้น)

สรุปสาระสำคัญของการศึกษาวิธีการปฏิบัติและตัวชี้วัดของต่างประเทศได้ว่า ตัวชี้วัดที่เป็นไปได้และนิยมใช้สำหรับการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการอำนวยความสะดวกทางการค้า การขนส่งและโลจิสติกส์ ข้ามแดนและผ่านแดนระหว่างประเทศ ประกอบด้วย

- 1) เวลาที่ใช้ในการผ่านแดน : การนำไปประยุกต์ใช้มี 3 รูปแบบ คือ
 - เวลาที่รถบรรทุกใช้ ตั้งแต่เข้าถึงจุดผ่านแดนของประเทศผู้ส่งออกสินค้า จนกระทั่งได้รับอนุญาตให้นำรถบรรทุกสินค้านั้นออกจากบริเวณจุดผ่านแดนของประเทศผู้นำเข้า (การประเมินควรแยกการวัดผลระหว่างจุดผ่านแดนประเทศผู้ส่งออกกับประเทศผู้นำเข้า)
 - เวลาที่รถบรรทุกใช้ในการรอรับบริการ เพื่อปฏิบัติตามขั้นตอนการนำสินค้าผ่านแดนออกนอกประเทศ
 - เวลาที่รถบรรทุกใช้ ตั้งแต่เข้าเขตแดนประเทศ และรอรับอนุญาตให้นำรถบรรทุกขนส่งสินค้าออกจากบริเวณจุดผ่านแดน (ตรวจปล่อย) จนกระทั่งเข้าถึงโครงข่ายทางหลวง (4 ช่องจราจร)
- 2) เวลาเฉลี่ยที่ใช้ ณ จุดตรวจของศุลกากร
- 3) ร้อยละของรถบรรทุกที่ถูกสุ่มตรวจ
- 4) เวลารวมที่รถบรรทุกใช้ในการเดินทางผ่านแดน แบบไม่หยุดพักระหว่างทาง (มีเงื่อนไขมาก เช่น ต้องกำหนดจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดที่เหมาะสม และเพียงพอต่อการประเมินประสิทธิภาพโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ในภาพรวมได้เป็นต้น)

ตัวชี้วัดที่กล่าวมาเหล่านี้ ได้ถูกคัดกรองและปรับปรุงรายละเอียดจากการสำรวจข้อมูลปฐมภูมิ (การสำรวจเส้นทาง และสัมภาษณ์เชิงลึก) โดยวิเคราะห์ประเด็นที่สำคัญ เช่น (i) เป้าหมายของยุทธศาสตร์ด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ของไทย (ii) สถานะความพร้อมของข้อมูล (iii) สภาพแวดล้อมในปัจจุบันของการขนส่ง โดยเฉพาะความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ (iv) การยอมรับของหน่วยงานรับผิดชอบตัวชี้วัด หลังจากนั้น จึงเสนอแนะเป็นตัวชี้วัดของระบบอำนวยความสะดวกทางการค้า การขนส่ง และโลจิสติกส์ต่อไป

7.2 การประมวลเป้าหมายของยุทธศาสตร์ด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ของไทย

ผลการศึกษาเป้าหมายของยุทธศาสตร์และแผนที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งและโลจิสติกส์ของไทย เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 นโยบายของรัฐบาล ยุทธศาสตร์กระทรวงคมนาคม แผนหลักการพัฒนากระบวนการขนส่งและจราจร ของกระทรวงคมนาคม ยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และยุทธศาสตร์ของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม เป็นต้น ได้นำมาประมวลเป้าหมายของยุทธศาสตร์ด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ของไทย

โดยเป้าหมายร่วมของยุทธศาสตร์และแผนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผลสรุปจากการศึกษาหลักเกณฑ์การจัดทำและข้อมูลตัวชี้วัดของระบบการอำนวยความสะดวกทางการค้า การขนส่ง และโลจิสติกส์ ที่มีการดำเนินการทั้งในประเทศและต่างประเทศข้างต้น ได้นำมาประยุกต์ใช้ประกอบการกำหนดกรอบทิศทางของยุทธศาสตร์ และผลลัพธ์ที่ต้องการจากการดำเนินการ ซึ่งกล่าวได้ว่า เป็นกรอบแนวคิดในการกำหนดตัวชี้วัดตั้งแต่ระดับประเทศจนถึงระดับหน่วยงาน

ข้อมูลทุติยภูมิที่ใช้เป็นกรอบแนวคิดในการกำหนดกรอบทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ คือ ข้อมูลนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกทางการค้าการขนส่งและโลจิสติกส์ ตามผลการทบทวนในบทที่ 2 (ทิศทางแนวโน้มการส่งเสริมการค้าและการขนส่งระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง และมาเลเซีย) ทำให้สามารถสรุปเป้าหมายร่วมของยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งและระบบโลจิสติกส์ เป็นประเด็นที่ภาครัฐต้องการพัฒนาและสนับสนุนการค้าการขนส่ง ดังนี้

- (1) การพัฒนาเส้นทางการขนส่งเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ที่มีศักยภาพ โดยให้ความสำคัญต่อจังหวัดชายแดนและจังหวัดตาม Corridor โดยใช้ประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาค
- (2) การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง เพื่อรองรับการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ เชื่อมโยงฐานการผลิตและฐานการส่งออกของประเทศ
- (3) การอำนวยความสะดวกทางการค้าและการขนส่งสินค้าผ่านแดนและข้ามแดน โดยปรับปรุงกฎหมายกฎระเบียบและสิทธิประโยชน์ เพื่อลดอุปสรรคและขั้นตอนในการดำเนินธุรกิจการค้าและการลงทุนทั้งในและนอกประเทศ รองรับการเปิดเสรีและการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจทั้งในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค
- (4) การปรับปรุงประสิทธิภาพความเชื่อมโยงระบบการขนส่ง การค้า และการขนส่งสินค้าผ่านแดนและข้ามแดน โดยการพัฒนาด้านศุลกากรชายแดน ศูนย์เศรษฐกิจชายแดน การอำนวยความสะดวกการผ่านแดนและพัฒนาระบบเครือข่ายและการบริหารเครือข่ายธุรกิจของภาคบริการขนส่งและโลจิสติกส์ ตลอดจนทั้งโซ่อุปทาน
- (5) การเพิ่มประสิทธิภาพต้นทุนการขนส่ง และเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันให้ผู้ประกอบการไทย และส่งเสริมระบบการจัดการขนส่งสินค้า ให้เป็นเครื่องมือเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยส่งเสริมและสนับสนุนการขนส่งทางรางและทางน้ำเพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งที่ประหยัดพลังงานและลดต้นทุนการขนส่ง

7.3 การกำหนดกรอบทิศทางของการประเมินผล

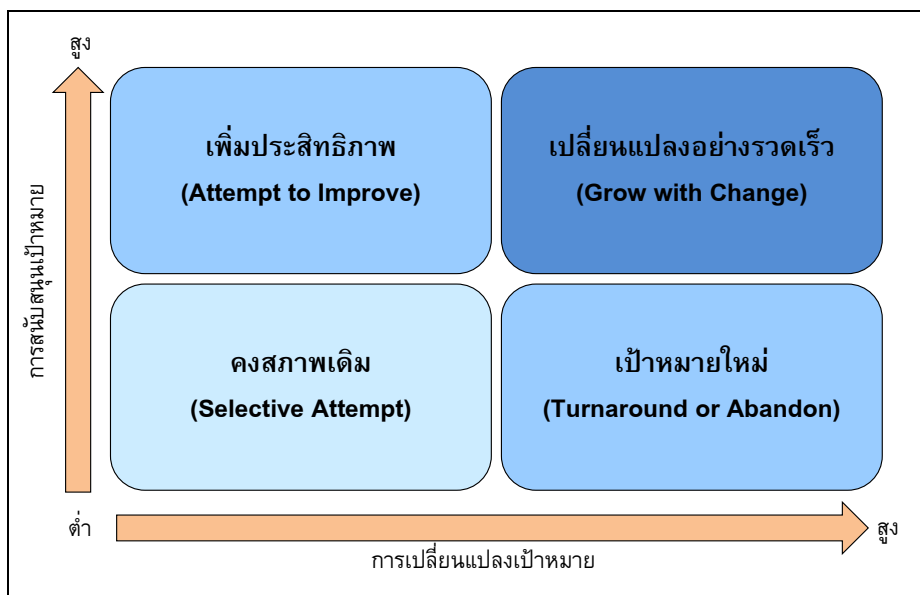
ผลสรุปจากการศึกษาตัวอย่างกรอบตัวชี้วัด ที่มีการดำเนินการในต่างประเทศ และเป้าหมายของยุทธศาสตร์และแผนที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งและโลจิสติกส์ของไทยที่กล่าวมาข้างต้น ได้นำมากำหนดเป็นกรอบทิศทางของการประเมินผล ซึ่งเป็นระดับของผลลัพธ์ที่ต้องการอันเนื่องมาจากการดำเนินงานด้านอำนวยความสะดวกทางการค้าการขนส่งและโลจิสติกส์ ทั้งนี้ กรอบทิศทางของการประเมินผล สามารถเป็นกรอบแนวคิดในการประเมินผลผ่านตัวชี้วัดตั้งแต่ระดับประเทศจนถึงระดับหน่วยงาน

การกำหนดกรอบทิศทางของการประเมินผล เป็นการกำหนดกรอบทิศทางของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในระดับนโยบาย ซึ่งมาจากการศึกษาเป้าหมายนโยบายของรัฐ เพื่อให้ทราบระดับของผลลัพธ์ที่ต้องการ รวมถึงระดับความยากง่ายของตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินผลหน่วยงาน

การกำหนดตัวชี้วัดชุดหนึ่งในประเด็นที่เคยมีตัวอย่างการประเมินผล จะเกิดความเปลี่ยนแปลงของตัวชี้วัดจากเดิมเล็กน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับกรอบทิศทางของการประเมินผลที่วิเคราะห์ ซึ่งโดยทั่วไป การวิเคราะห์กรอบทิศทางของการประเมินผลสามารถใช้ปัจจัยร่วม อย่างน้อย 2 ประการเพื่อประกอบการพิจารณา ได้แก่ (i) การเปลี่ยนแปลงเป้าหมาย และ (ii) การสนับสนุนเป้าหมาย

- (1) “การเปลี่ยนแปลงเป้าหมาย” เน้นพิจารณาการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของเป้าหมายระดับนโยบาย และการเปลี่ยนแปลงของแนวโน้มการประเมินผลระดับสากล
- (2) “การสนับสนุนเป้าหมาย” เน้นพิจารณาความสามารถในการแข่งขันกับองค์กรอื่น และความสามารถในการบรรลุเป้าหมาย โดยมีปัจจัยเกื้อหนุนจากทั้งภายในและภายนอกองค์กร เช่น ความรู้ความเชี่ยวชาญของบุคลากร การสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล เป็นต้น

ผลการวิเคราะห์ปัจจัยร่วมทั้งสองปัจจัยดังกล่าว โดยประยุกต์แนวคิดทฤษฎี ADL Matrix ของ Arthur D.Little ทำให้ได้กรอบทางการประเมินผล 4 แบบ ดังรูปที่ 7.3-1



ที่มา: ปรับปรุงจากทฤษฎี ADL Matrix ของ Arthur D.Little

รูปที่ 7.3-1 กรอบทิศทางการประเมินผล

รายละเอียดกรอบการประเมินผล 4 แบบ แสดงดังนี้

7.3.1 การคงสภาพเดิม

กรอบการคงสภาพเดิม เกิดในสภาวะที่ระดับการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายและการสนับสนุนเป้าหมายต่ำทั้ง 2 ปัจจัย หมายถึง การคงสภาพเป้าหมายเดิม การดำเนินการในรูปแบบเดิมที่ยังคงไว้ซึ่งแนวทางและนโยบายการบริหารจัดการตามเดิมที่ได้ดำเนินการมา ซึ่งอาจยังไม่บรรลุผล หรือมีความพอใจกับสภาพปัจจุบัน แต่ไม่ถึงกับเฝ้าระวังการเปลี่ยนแปลงใดๆ ตัวชี้วัดที่ใช้อาจเป็นตัวชี้วัดชุดเดิมทั้งหมด ปรับเปลี่ยนเล็กน้อย หรือคัดกรองให้เหลือเฉพาะตัวชี้วัดที่สะท้อนผลการดำเนินงานหลักและตอบสนองความเปลี่ยนแปลงได้ชัดเจน

7.3.2 การกำหนดเป้าหมายใหม่

กรอบการกำหนดเป้าหมายใหม่ เกิดในสภาวะที่ความถี่ของการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายสูง แต่การสนับสนุนเป้าหมายต่ำ ซึ่งการกำหนดเป้าหมายใหม่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงไม่มาก เพราะมีการสนับสนุนเป้าหมายน้อย (ด้านงบประมาณ) และมีความเสี่ยงที่จะเปลี่ยนแปลงเป้าหมายได้อีก โอกาสในการเปลี่ยนเป้าหมายเดิมเป็นได้ทั้งการลดหรือการเพิ่มระดับเป้าหมาย แต่ควรมีการเปลี่ยนแปลงอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมด้วยเสมอ เช่น การลงทุนโครงการใหม่ การเปลี่ยนแปลงสถานที่ การเพิ่มอุปกรณ์อำนวยความสะดวก หรือการเปลี่ยนแปลงกลุ่มลูกค้า เป็นต้น ตัวชี้วัดที่ใช้ควรเป็นตัวชี้วัดชุดใหม่ทั้งหมดตามแนวโน้มภายนอก แต่ไม่เกินความสามารถขององค์กรในปัจจุบัน

7.3.3 การเพิ่มประสิทธิภาพ

กรอบการเพิ่มประสิทธิภาพ เกิดในสภาวะที่ความถี่การเปลี่ยนแปลงเป้าหมายต่ำ แต่การสนับสนุนเป้าหมายสูง หมายถึง การดำเนินการโดยรูปแบบเดิมแต่มีการเพิ่มประสิทธิภาพ เช่น การควบคุมต้นทุน การเพิ่มอุปกรณ์อำนวยความสะดวก การปรับปรุงวิธีปฏิบัติ เป็นต้น ทำให้สามารถบรรลุผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่สูงขึ้นจากเดิมได้ ตัวชี้วัดที่ใช้ อาจเป็นตัวชี้วัดชุดเดิมทั้งหมด หรือชุดใหม่ทั้งหมดก็ได้ แต่เป้าหมายผลงานควรปรับเปลี่ยนให้สูงขึ้นหรือบรรลุผลยากขึ้นอีกเล็กน้อย

7.3.4 การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

กรอบการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เกิดในสภาวะที่ระดับการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายและการสนับสนุนเป้าหมายสูง ทั้ง 2 ปัจจัย หมายถึง องค์การที่เกี่ยวข้องมีความพร้อมในหลายๆด้าน สามารถพัฒนาให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสูง และตั้งเป้าหมายที่ท้าทายได้ เป็นการดำเนินการโดยปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารในทุกๆ ด้าน จนกระทั่งเปลี่ยนแปลงเป้าหมายระดับสูงสุด ซึ่งอาจเกิดเพียงไม่กี่ครั้งตลอดระยะเวลาดำเนินงานขององค์กร ตัวชี้วัดที่ใช้จึงอาจเป็นตัวชี้วัดชุดใหม่ทั้งหมด

จากการศึกษาวิเคราะห์เป้าหมายยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลของไทยในอดีตหลายปีที่ผ่านมา พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดในระดับนโยบายค่อนข้างบ่อย แต่ยังคงไว้ซึ่งสาระหลักเดิมของเป้าหมาย คือ การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (National Competitiveness) การเพิ่มประสิทธิภาพการบริการหรืออำนวยความสะดวก (Efficiency of Services and Facilitation) และความพยายามลดต้นทุนการขนส่งให้เหมาะสมและแข่งขันได้ (Transport Cost Reduction) ซึ่งยังสอดคล้องกับแนวโน้มการประเมินผลระดับสากล พร้อมทั้งถือได้ว่าการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายน้อย อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนในการดำเนินโครงการต่างๆ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าข้ามแดนมีไม่มากนัก แม้ว่าจำนวนผู้ใช้บริการและมูลค่าการนำเข้าส่งออกสินค้าในหลายพื้นที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ดังนั้น กรอบทิศทางการประเมินผลเชิงยุทธศาสตร์จึงควรเป็นการ “คงสภาพเดิม” ทั้งนี้ การคงสภาพเดิมมิได้หมายถึงการไม่เปลี่ยนแปลงใดๆ แต่ควรพัฒนาการดำเนินการให้มีรายละเอียดและมาตรฐานที่สมบูรณ์มากขึ้น จนถึงจุดที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพและกำหนดเป้าหมายใหม่ให้ท้าทายขึ้นได้

ผลการวิเคราะห์กรอบทิศทางการประเมินผลนี้เป็นส่วนสำคัญของการกำหนดตัวชี้วัด โดยสามารถวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูล เชิงสถิติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ประมาณ 3 ถึง 5 ปีย้อนหลัง) เพื่อพิจารณาคัดกรองตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องและระดับความยากง่ายของเป้าหมายในแต่ละตัวชี้วัดต่อไป

7.4 การกำหนดตัวชี้วัดของระบบอำนวยความสะดวกทางการค้า การขนส่ง และโลจิสติกส์ ที่เหมาะสมกับไทย

จากผลสรุปกรอบตัวชี้วัดของต่างประเทศ เป้าหมายนโยบายของรัฐ และกรอบทิศทางของยุทธศาสตร์ สามารถกำหนด “ผลลัพธ์เบื้องต้น” ที่ต้องการจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน และกำหนด “ตัวชี้วัดผลลัพธ์” เชิงนโยบายเพื่อใช้ในการประเมินผลระบบอำนวยความสะดวกทางการค้า การขนส่ง และโลจิสติกส์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

7.4.1 “ผลลัพธ์เบื้องต้น” ของการประเมินผลระบบอำนวยความสะดวกทางการค้า การขนส่ง และโลจิสติกส์

“ผลลัพธ์เบื้องต้น” ได้จากการสรุปเป้าหมายร่วมของยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งและระบบโลจิสติกส์ ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็น “ความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” จากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม และองค์กรเอกชน สามารถสรุปเป้าหมายร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกทางการค้า การขนส่ง และโลจิสติกส์ได้ว่า ภาครัฐควรมุ่งเน้นการประเมินผลภายในขอบเขตการศึกษาด้วยผลลัพธ์ต่อไปนี้

- (1) เพิ่มประสิทธิภาพต้นทุนการขนส่ง และเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันให้ผู้ประกอบการไทย โดยการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง เพื่อรองรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนและข้ามแดน เชื่อมโยงกับฐานการผลิตและฐานการส่งออกของประเทศ โดยให้ความสำคัญต่อจังหวัดชายแดนบนแนว Corridor การพัฒนาด้านศุลกากรชายแดน พื้นที่เศรษฐกิจชายแดน สิ่งอำนวยความสะดวกในพื้นที่ใกล้เคียง และการพัฒนาโครงข่ายทางหลวง
- (2) อำนวยความสะดวกทางการค้าและการขนส่งสินค้าผ่านแดนและข้ามแดน โดยปรับปรุงกฎหมายระเบียบ สิทธิประโยชน์ และทำความตกลงระหว่างประเทศ เพื่อลดอุปสรรคและขั้นตอนในการดำเนินธุรกิจการค้าและการลงทุน รองรับการค้าเสรีและการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจทั้งในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค

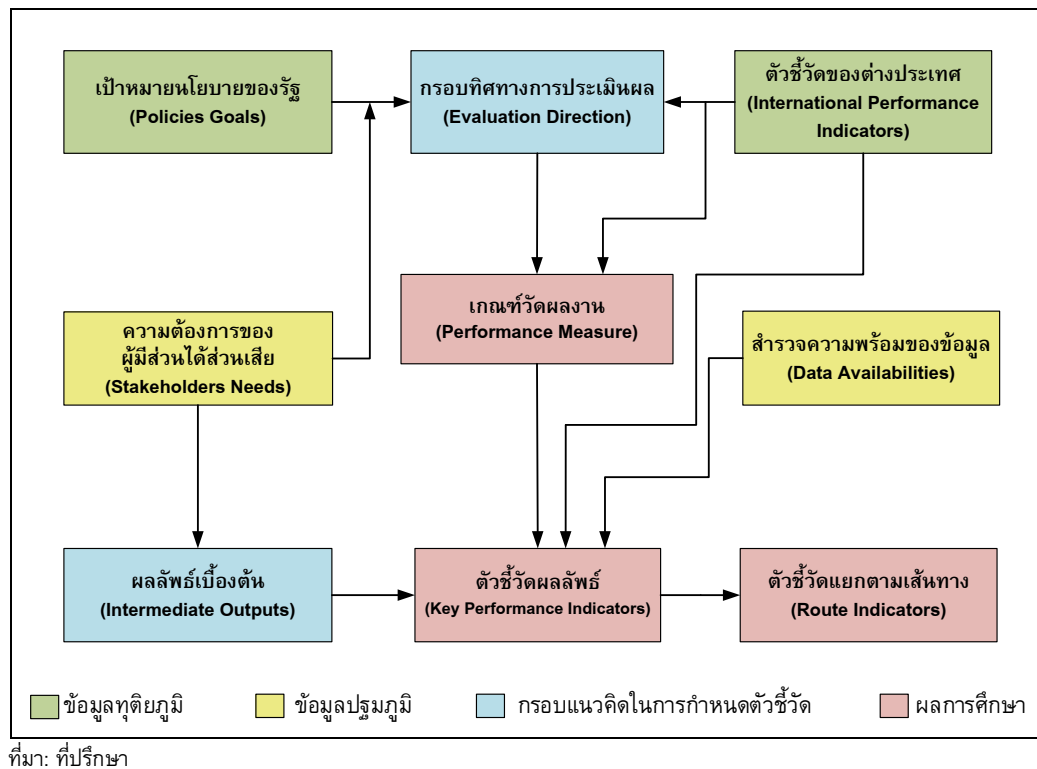
ผลลัพธ์ที่กล่าวมาเป็นจุดเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายระดับนโยบายจากการดำเนินการในภาพรวมกับระบบการประเมินผลหน่วยงานผ่านตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง

7.4.2 ข้อเสนอแนะตัวชี้วัดของระบบอำนวยความสะดวกทางการค้า การขนส่ง และโลจิสติกส์ที่เหมาะสมกับไทย

จากการสำรวจ และรวบรวมข้อมูลระดับปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการและหน่วยงานภาครัฐทั้งในและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เข้าใจถึงสภาพปัจจุบัน ปัญหาและข้อจำกัดในการบริหารตัวชี้วัด รวมถึงองค์กรธุรกิจและ/หรือผู้ประกอบการขนส่งสินค้าข้ามแดน รวมทั้งเพื่อสอบถามความคิดเห็นต่อตัวชี้วัดของระบบอำนวยความสะดวกทางการค้า การขนส่ง และโลจิสติกส์ที่เสนอแนะว่าเป็นประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการขนส่งและโลจิสติกส์หรือไม่

ผลที่ได้รับจากการสำรวจสามารถกล่าวได้ว่า กรมศุลกากรของไทยมีแนวทางการประเมินผลระบบการอำนวยความสะดวก จุดผ่านแดน สอดคล้องกับแนวทางการประเมินประสิทธิภาพระบบศุลกากรของ WCO แต่มีระดับความซับซ้อนในการเก็บข้อมูลและรายการข้อมูลที่จัดเก็บไม่มากนัก จากข้อจำกัดหลายประการ ทำให้การเปรียบเทียบกับตัวชี้วัดของต่างประเทศทำได้บางส่วนเท่านั้น

ทั้งนี้ เมื่อดำเนินการสำรวจข้อมูลที่ใช้ประกอบการติดตามและประเมินผลการใช้ตัวชี้วัดแต่ละตัว โดยสำรวจข้อมูลทางสถิติที่เกี่ยวข้องกับแต่ละตัวชี้วัด เพื่อให้ทราบถึงสถานะความพร้อม (Availability) ของข้อมูลที่มีการจัดเก็บโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้รับผิดชอบสามารถสรุปได้ว่า ข้อมูลส่วนใหญ่จัดเก็บเฉพาะที่มีความจำเป็นต่อการตอบสนองนโยบายของกรมศุลกากร ข้อมูลหลายประเภทที่เคยจัดเก็บในปัจจุบันจึงยังไม่สมบูรณ์ ดังนั้น จึงได้มีการสำรวจข้อมูลเพิ่มเติมจากองค์กรธุรกิจและ/หรือผู้ให้บริการขนส่งสินค้าและโลจิสติกส์ ประกอบกับข้อมูลจากการสำรวจในพื้นที่ที่มีการดำเนินการจริง ทั้งนี้สามารถสรุปขั้นตอนการกำหนดกรอบตัวชี้วัด ดังรูปที่ 7.4-1



รูปที่ 7.4-1 ขั้นตอนการกำหนดกรอบตัวชี้วัด

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนด “เกณฑ์วัดผลงาน” สำหรับการประเมินผลในแต่ละรอบปี ที่สอดคล้องกับการประเมินผลในระดับสากล สามารถสรุปได้ว่า ควรมีเกณฑ์วัดผลงาน 2 ด้าน คือ (i) ด้านคุณภาพการให้บริการ (Quality of Service) และ (ii) ด้านการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ (Utilization) โดยมีกรอบทิศทางของยุทธศาสตร์ในลักษณะ “เพิ่มประสิทธิภาพ” กล่าวคือเป็นการประเมินผลการดำเนินการตั้งแต่ระดับประเทศจนถึงระดับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยอาจดำเนินการด้วยรูปแบบเดิม (คงสภาพเดิม) แต่มีการเพิ่มประสิทธิภาพ เช่น การเพิ่มความสามารถในการรองรับ การเพิ่มอุปกรณ์อำนวยความสะดวก การปรับปรุงวิธีปฏิบัติ เป็นต้น หรืออาจดำเนินการในรูปแบบใหม่ก็ได้ เพื่อให้หน่วยงานสามารถบรรลุผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่สูงขึ้นจากเดิมได้ ตัวชี้วัดที่ใช้สามารถเป็นได้ทั้งตัวชี้วัดเดิมที่บางหน่วยงานเคยใช้หรือใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่ปรับเปลี่ยนเป้าหมายผลลัพธ์ให้สูงขึ้นหรือบรรลุผลยากขึ้นอีกเล็กน้อย หรือเป็นตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้นใหม่

ดังนั้น “ตัวชี้วัดผลลัพธ์” ซึ่งเป็นตัวชี้วัดเชิงนโยบายที่เหมาะสมกับไทย (การประเมินผลสิ้นสุด ณ จุดผ่านแดนของไทย) แยกตามเกณฑ์การวัดผลงาน ควรประกอบด้วย

(1) ด้านคุณภาพการให้บริการ (Quality of Service)

ประเด็นที่ควรมุ่งเน้นมากที่สุด คือ ความเชื่อถือได้ของมาตรฐานเวลาในการบริการ (Reliability) ซึ่งปัจจุบันภาครัฐมีการกำหนดมาตรฐานเวลาที่ใช้ในการให้บริการผ่านแดนปกติ แต่ยังไม่มีการกำหนดมาตรฐานเวลารอ และเวลารวมที่ใช้ในการเดินทางผ่านแดนจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่ง ประเด็นรองลงมา คือ การเพิ่มประสิทธิภาพต้นทุน ที่เกิดจากค่าใช้จ่ายรวมในการข้ามแดนและ/หรือผ่านแดน ซึ่งเป็นความต้องการหลักของผู้ประกอบการ และหน่วยงานภาครัฐบริหารจัดการได้บางส่วน จากความโปร่งใสในการดำเนินการ เพื่อป้องกันค่าใช้จ่ายนอกระบบที่กฎหมายไม่กำหนดไว้ การกำหนดค่าใช้จ่ายที่เกิดจากกฎหมายและข้อบังคับ เช่น ภาษีและค่าธรรมเนียม เป็นต้น ที่ชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกัน และการเรียนรู้กฎ ระเบียบ มาตรฐาน ร่วมกันของหน่วยงานรัฐในประเทศคู่ค้า

(2) ด้านการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ (Utilization)

ประเด็นที่ควรมุ่งเน้นมากที่สุด คือ การเพิ่มความสามารถในการรองรับของจุดผ่านแดน และความสามารถของระบบการขนส่งที่เกี่ยวข้อง ทั้งทางหลวง และรถไฟ เพื่อลดความแออัดและเวลารอรับบริการ ณ จุดผ่านแดนทางถนน

ในเบื้องต้น ตัวชี้วัดเชิงนโยบายที่เหมาะสมกับไทยในสถานการณ์ปัจจุบัน คือ

- เวลาที่รถบรรทุกขนส่งสินค้าใช้ในการรอรับบริการ (เฉลี่ยต่อคัน) เพื่อปฏิบัติตามขั้นตอนการนำสินค้าผ่านแดนออกนอกประเทศ
- ความสามารถในการรองรับของรถไฟขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ
- ความสามารถในการรองรับปริมาณจราจรบนถนนเชื่อมจุดผ่านแดน (ช่วงผู้ใช้บริการหนาแน่น (Peak Time))

นอกจากนั้นแล้ว ควรดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนการขนส่ง เช่น

- การลดจำนวนขั้นตอนของการดำเนินการทางศุลกากร เช่น สนับสนุนการตรวจแบบครั้งเดียว (Single Inspection) ร่วมกันระหว่างสองประเทศ การสร้างพรมแดนเสมือนจริงเพื่อการทำพิธีการศุลกากรล่วงหน้า และการสร้างช่องทางให้ผู้ประกอบการขนส่งที่ลงทะเบียนไว้ในระบบ/โครงการ (Trusted Providers) มีโอกาสใช้เวลาทำพิธีการเร็วกว่าผู้ประกอบการรายอื่น เป็นต้น
- การลดค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ณ จุดผ่านแดน ด้วยการแก้ไขกฎหมาย และระเบียบต่างๆ

ดังนั้น ตัวชี้วัดเชิงนโยบายที่เหมาะสมกับไทย ตามเกณฑ์ด้านคุณภาพการให้บริการในสถานการณ์ปัจจุบัน ได้แก่

- เวลาที่ใช้ในการผ่านแดนสำหรับสินค้าส่งออก (ณ จุดผ่านแดนระหว่างประเทศ)
- เวลาในการผ่านแดนสำหรับสินค้านำเข้า (นับตั้งแต่เข้าเขตแดนประเทศ จนกระทั่งออกจากด้านศุลกากร)
- ร้อยละของรถบรรทุกขนส่งสินค้าที่ตรวจปล่อยได้ภายในระยะเวลา 15 นาที
- ร้อยละของการเรียกตรวจสินค้า เทียบกับจำนวนรถบรรทุกขนส่งสินค้านำเข้าและ/หรือส่งออก

ทั้งนี้ การกำหนด “ตัวชี้วัดผลลัพธ์” มีความสอดคล้องมาจาก “ผลลัพธ์เบื้องต้น” และการคัดกรองตัวชี้วัดที่เป็นสาระสำคัญจากการศึกษาตัวชี้วัดของต่างประเทศ แสดงดังตารางที่ 7.4-1

อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดก่อนการคัดกรองอาจนำมาใช้ในอนาคตได้ เมื่อมีความพร้อมมากพอหลังจากพัฒนาวิธีการปฏิบัติ และเครื่องมือที่ใช้ เมื่อพิจารณาตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในรูปแบบนี้ ผลการวิเคราะห์แสดงในตารางที่ 7.4-2

ตารางที่ 7.4-1 ตัวชี้วัดระบบอำนวยความสะดวกทางการค้า การขนส่ง และโลจิสติกส์

ผลลัพธ์เบื้องต้น	ตัวชี้วัดก่อนการคัดกรอง	ตัวชี้วัดที่เสนอแนะเป็นทางเลือก	ความสอดคล้องกับเกณฑ์วัดผล
1) เพิ่มประสิทธิภาพต้นทุนการขนส่งและเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันให้ผู้ประกอบการไทยด้วยการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งเพื่อรองรับการขนส่งสินค้าผ่านแดนและข้ามแดน เชื่อมโยงกับฐานการผลิตและฐานการส่งออกของประเทศ โดยให้ความสำคัญต่อจังหวัดชายแดนในแนวระเบียงเศรษฐกิจการพัฒนาด่านศุลกากรชายแดน พื้นที่เศรษฐกิจชายแดน สิ่งอำนวยความสะดวกในพื้นที่ใกล้เคียง และการพัฒนาโครงข่ายทางหลวง	<ul style="list-style-type: none"> เวลาที่รถบรรทุกขนส่งสินค้าใช้ในการรอรับบริการ (เฉลี่ยต่อคัน) เพื่อปฏิบัติตามขั้นตอนการนำสินค้าผ่านแดนออกนอกประเทศ ร้อยละของยานพาหนะที่ใช้บริการ ณ จุดผ่านแดน ที่ระยะเวลาการรับบริการเกินมาตรฐาน ร้อยละของยานพาหนะที่รอผ่านแดน ที่เป็นไปตามเวลารอมาตรฐาน (วัดในช่วงเวลาที่ผู้ใช้หนาแน่น 10 ชั่วโมงต่อวัน) เวลารวมที่รถบรรทุกขนส่งสินค้าใช้ในการเดินทางผ่านแดนแบบไม่หยุดพักระหว่างทาง (ไม่รวมเวลาที่ใช้ในการทำพิธีศุลกากร โดยกำหนดจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดที่เหมาะสม) เวลาที่รถบรรทุกขนส่งสินค้าใช้ ตั้งแต่เข้าเขตแดนประเทศ รอรับอนุญาตให้รถบรรทุกขนส่งสินค้าออกจากบริเวณจุดผ่านแดน (ตรวจปล่อย) จนกระทั่งเข้าถึงโครงข่ายทางหลวง (4 ช่องจราจร) เวลาที่ใช้เพื่อการส่งออก (วัน) นับตั้งแต่ขนถ่ายสินค้าที่คลังสินค้า จนถึงได้รับอนุญาตให้ออกจากด่านศุลกากร เวลาที่ใช้เพื่อการนำเข้า (วัน) นับตั้งแต่มาถึงด่านศุลกากร จนถึงขนถ่ายสินค้าที่คลังสินค้าปลายทาง จำนวนเที่ยวรถไฟขนส่งสินค้าระหว่างประเทศต่อสัปดาห์ ความสามารถในการรองรับของรถไฟขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ ระยะเวลาที่รถไฟใช้เดินทาง : ระยะเวลาที่ลานตู้สินค้าของรถไฟต้นทาง ระยะเวลาที่ใช้ขนส่งสินค้าระหว่างเมืองจนถึงขนถ่ายสินค้า ระยะเวลาที่รถไฟ ณ จุดเปลี่ยนถ่าย ระหว่างรถบรรทุกขนส่งสินค้าและรถไฟ ความสามารถในการรองรับปริมาณจราจรบนถนนเชื่อมจุดผ่านแดน ต้นทุนเพื่อการส่งออก (เทียบเป็นดอลลาร์สหรัฐ) ต้นทุนเพื่อการนำเข้า (เทียบเป็นดอลลาร์สหรัฐ) 	<ul style="list-style-type: none"> เวลาที่รถบรรทุกขนส่งสินค้าใช้ในการรอรับบริการ (เฉลี่ยต่อคัน) เพื่อปฏิบัติตามขั้นตอนการนำสินค้าผ่านแดนออกนอกประเทศ ความสามารถในการรองรับของรถไฟขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ ความสามารถในการรองรับปริมาณจราจรบนถนนเชื่อมจุดผ่านแดน (เน้นช่วงผู้ใช้บริการหนาแน่น หรือ Peak Time) 	<ul style="list-style-type: none"> ด้านการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐาน

ตารางที่ 7.4-1 ตัวชี้วัดระบบอำนวยความสะดวกทางการค้า การขนส่ง และโลจิสติกส์ (ต่อ)

ผลลัพธ์เบื้องต้น	ตัวชี้วัดก่อนการคัดกรอง	ตัวชี้วัดที่เสนอแนะเป็นทางเลือก	ความสอดคล้องกับเกณฑ์วัดผล
2) อำนวยความสะดวกทางด้านการค้าและการขนส่งสินค้าผ่านแดนและข้ามแดน โดยปรับปรุงกฎหมายระเบียบ สิทธิประโยชน์ และทำความตกลงระหว่างประเทศเพื่อลดอุปสรรคและขั้นตอนในการดำเนินธุรกิจการค้าและการลงทุน รองรับ การเปิดเสรีและการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจทั้งในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค	<ul style="list-style-type: none"> • เวลาที่รถบรรทุกขนส่งสินค้าใช้ ตั้งแต่เข้าถึงจุดผ่านแดนของประเทศ ผู้ส่งออกสินค้า จนกระทั่งได้รับอนุญาตให้นำรถบรรทุกขนส่งสินค้าออกจากบริเวณจุดผ่านแดนของประเทศผู้นำเข้า (การประเมินควรแยกการวัดผลสองฝั่งออกจากกัน) • เวลาที่ใช้ในการผ่านแดนสำหรับสินค้าส่งออก (ณ จุดผ่านแดนระหว่างประเทศ) (เฉลี่ยต่อคัน) • เวลาที่ใช้ในการผ่านแดนสำหรับสินค้านำเข้า (นับตั้งแต่เข้าเขตแดนประเทศ จนกระทั่งออกจากด่านศุลกากร) (เฉลี่ยต่อคัน) • เวลาเฉลี่ยที่ใช้ ณ จุดตรวจของศุลกากร • สัดส่วนร้อยละของรถบรรทุกขนส่งสินค้าที่ถูกสุ่มตรวจ • สัดส่วนร้อยละของรถบรรทุกขนส่งสินค้าที่ตรวจปล่อยได้ภายในระยะเวลา 15 นาที • จำนวนครั้ง/สัดส่วนของการเรียกตรวจสินค้า เทียบกับจำนวนรถบรรทุกขนส่งสินค้านำเข้าและ/หรือส่งออก • มูลค่าและปริมาณการค้าชายแดน • สัดส่วนร้อยละ การร้องเรียนเรื่องจ่ายเงินนอกระบบ 	<ul style="list-style-type: none"> • เวลาในการผ่านแดนสำหรับสินค้าส่งออก (ณ จุดผ่านแดนระหว่างประเทศ) (เฉลี่ยต่อคัน) • ร้อยละของรถบรรทุกขนส่งสินค้าที่ตรวจปล่อยได้ภายในระยะเวลา (15 นาที) • ร้อยละของการเรียกตรวจสินค้า เทียบกับจำนวนรถบรรทุกขนส่งสินค้านำเข้าและส่งออก 	<ul style="list-style-type: none"> • ด้านคุณภาพการให้บริการ • ด้านคุณภาพการให้บริการ • ด้านคุณภาพการให้บริการ

ที่มา: ที่ปรึกษา

ตารางที่ 7.4-2 ตัวชี้วัดระบบอำนวยความสะดวกทางการค้า การขนส่ง และโลจิสติกส์ แยกตามระดับการพัฒนาวิธีการและเครื่องมือ

ตัวชี้วัดทางเลือก ระดับที่ 1 (Level 1) (ปัจจุบัน)	ตัวชี้วัดทางเลือก ระดับที่ 2 (Level 2)	ตัวชี้วัดทางเลือก ระดับที่ 3 (Level 3)
<ul style="list-style-type: none"> เวลาที่รถบรรทุกขนส่งสินค้าใช้ในการรอรับบริการ (เฉลี่ยต่อคัน) เพื่อปฏิบัติตามขั้นตอนการนำสินค้าผ่านแดนออกนอกประเทศ (1) ความสามารถในการรองรับของรถไฟขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ (1) ความสามารถในการรองรับปริมาณจราจรบนถนนเชื่อมจุดผ่านแดน (1) เวลาในการผ่านแดนสำหรับสินค้าส่งออก (ณ จุดผ่านแดนระหว่างประเทศ) (1,2) ร้อยละของรถบรรทุกขนส่งสินค้าที่ตรวจปล่อยได้ ภายในระยะเวลา (15 นาที) (1) ร้อยละของการเรียกตรวจสินค้า เทียบกับจำนวนรถบรรทุกขนส่งสินค้านำเข้าและส่งออก (1) 	<ul style="list-style-type: none"> ร้อยละของยานพาหนะที่ใช้บริการ ณ จุดผ่านแดน ที่ระยะเวลารอรับบริการเกินมาตรฐาน (1) ร้อยละของยานพาหนะที่รอผ่านแดน ที่เป็นไปตามเวลารอมาตรฐาน (วัดในช่วงเวลาที่ผู้ใช้นาหนาแน่น 10 ถึง 12 ชั่วโมง/วัน) (1) จำนวนเที่ยวรถไฟขนส่งสินค้าระหว่างประเทศต่อสัปดาห์ (1) เวลาในการผ่านแดนสำหรับสินค้านำเข้า (ณ จุดผ่านแดนระหว่างประเทศ) (เฉลี่ยต่อคัน) (1,2) เวลาที่รถบรรทุกขนส่งสินค้า ใช้ ตั้งแต่เข้าถึงจุดผ่านแดนของประเทศผู้ส่งออกสินค้า จนกระทั่งได้รับอนุญาตให้นำรถบรรทุกขนส่งสินค้า ออกจากบริเวณจุดผ่านแดนของประเทศผู้นำเข้า (การประเมินควรแยกการวัดผลสองฝั่งออกจากกัน) (เฉลี่ยต่อคัน) (1,2) เวลาเฉลี่ยที่ใช้ ณ จุดตรวจของศุลกากร (รวมทุกกรณี ยกเว้นสินค้าต้องสงสัย) (เฉลี่ยต่อคัน) (1,2) สัดส่วน/ร้อยละ การร้องเรียนเรื่องจ่ายเงินนอกระบบ (2) 	<ul style="list-style-type: none"> เวลารวมที่รถบรรทุกขนส่งสินค้าใช้ในการเดินทางผ่านแดนแบบไม่หยุดพักระหว่างทาง (ไม่รวมเวลาที่ใช้ในการทำพิธีศุลกากร โดยกำหนดจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดที่เหมาะสม) (เฉลี่ยต่อคัน) (2) เวลาที่รถบรรทุกขนส่งสินค้าใช้ ตั้งแต่เข้าเขตแดนประเทศรอรับอนุญาตให้นำรถบรรทุกขนส่งสินค้าออกจากบริเวณจุดผ่านแดน (ตรวจปล่อย) จนกระทั่งเข้าถึงโครงข่ายทางหลวง (4 ช่องจราจร) (เฉลี่ยต่อคัน) (2) เวลาที่ใช้เพื่อการส่งออก (วัน) นับตั้งแต่ขนถ่ายสินค้าที่คลังสินค้า จนถึงได้รับอนุญาตให้ออกจากด่านศุลกากร (เฉลี่ยต่อคัน) (2) เวลาที่ใช้เพื่อการนำเข้า (วัน) นับตั้งแต่มาถึงด่านศุลกากร จนถึงขนถ่ายสินค้าที่คลังสินค้าปลายทาง (เฉลี่ยต่อคัน) (2) ระยะเวลาที่รถไฟใช้เดินทาง : ระยะเวลาที่ลานตู้สินค้าของรถไฟต้นทาง ระยะเวลาที่ใช้ขนส่งสินค้าระหว่างเมือง จนถึงจุดขนถ่ายสินค้า (เฉลี่ยต่อคัน) (1) ระยะเวลาที่รถไฟ ใช้ ณ จุดเปลี่ยนถ่ายระหว่างรถบรรทุกขนส่งสินค้าและรถไฟ (เฉลี่ยต่อคัน) (1) ต้นทุนเพื่อการส่งออก (เทียบเป็นดอลลาร์สหรัฐ) (2) ต้นทุนเพื่อการนำเข้า (เทียบเป็นดอลลาร์สหรัฐ) (2) มูลค่า/ปริมาณการค้าชายแดน (2)

หมายเหตุ: ตัวชี้วัดทั้งหมดเป็นตัวชี้วัดเชิงนโยบาย ที่ตอบสนองผลลัพธ์ของนโยบายรัฐบาล แต่ระดับการปฏิบัติมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างกัน โดย

(1) หมายถึง ตัวชี้วัดเชิงนโยบายที่ดำเนินการได้โดยหน่วยงานเดียว

(2) หมายถึง ตัวชี้วัดเชิงนโยบายที่จำเป็นต้องมีหลายหน่วยงานร่วมกันดำเนินการและ/หรือประเมินผล

ที่มา: ที่ปรึกษา

ตัวชี้วัดทางเลือกในระดับที่ 1 คือ ตัวชี้วัดที่เสนอแนะให้นำมาประยุกต์ใช้ได้ทันที โดยส่วนใหญ่สามารถดำเนินการได้ภายในหน่วยงานเดียว ซึ่งตัวชี้วัดเชิงนโยบายที่เสนอแนะในระดับที่ 1 แสดงตัวอย่างดังตารางที่ 7.4-3 ส่วนรายละเอียดการกำหนดเป้าหมาย (Target) พร้อมทั้งรายละเอียด (Profile) ของตัวชี้วัด เพื่อนำไปใช้ในการประเมินผลได้อย่างเป็นรูปธรรม แสดงดังภาคผนวก จ (รายละเอียดตัวชี้วัด (KPI Profile))

ส่วนตัวชี้วัดทางเลือกในระดับที่ 2 และระดับที่ 3 ส่วนใหญ่ต้องเป็นการประเมินผลแบบบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากกว่า 1 หน่วยงาน ตลอดจนต้องอาศัยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ระบบฐานข้อมูล วิธีการปฏิบัติและเครื่องมือที่ใช้ ก่อนนำตัวชี้วัดมาใช้ประเมินผลได้ในอนาคต (ตัวชี้วัดระดับ 3 เป็นตัวชี้วัดที่มีความซับซ้อนและต้องอาศัยการบูรณาการจากหลายหน่วยงานมากกว่าตัวชี้วัดระดับ 2)

โดยตัวชี้วัดที่นำเสนอทั้ง 3 ระดับ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท

- (i) ตัวชี้วัดต้นทุนการขนส่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินต้นทุนการบริหารจัดการของผู้ขนส่ง (Operation Cost Related) เช่น ต้นทุนและกำไรในการขนส่ง ต้นทุนการบำรุงรักษา ค่าเสียโอกาส เป็นต้น ซึ่งสัมพันธ์กับต้นทุนกลุ่ม Tier-2 (ดังที่กล่าวมาในบทที่ 5 (การวิเคราะห์ต้นทุนการขนส่งและโลจิสติกส์ระหว่างไทยกับประเทศในอนุภูมิภาคสุมาตราและมาเลเซีย)) และ
- (ii) ตัวชี้วัดบริการ มีวัตถุประสงค์เพื่อวัดประสิทธิภาพการบริการของภาครัฐ (Service Related) ซึ่งอาจสัมพันธ์กับต้นทุนของผู้ขนส่งอยู่บ้าง แต่เป็นความสัมพันธ์ที่อ้อม ผลกระทบไม่ชัดเจน

รายละเอียดการแบ่งประเภทตัวชี้วัด และตัวอย่างการกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการเก็บข้อมูล แสดงดังตารางที่ 7.4-4

ตารางที่ 7.4-3 ตัวอย่างการกำหนดค่าเป้าหมายของตัวชี้วัดทางเลือกในระดับที่ 1

ตัวชี้วัดทางเลือกระดับที่ 1 (Level 1)	ข้อมูลพื้นฐาน (Baseline Data)			เป้าหมาย พ.ศ. 2559	เป้าหมายต่อไป			หมายเหตุ
	พ.ศ. 2555	พ.ศ. 2556	พ.ศ. 2557		พ.ศ. 2560	พ.ศ. 2561	พ.ศ. 2562	
เวลาที่รถบรรทุกขนส่งสินค้าใช้ในการรอรับบริการ (เฉลี่ยต่อคัน) เพื่อปฏิบัติตามขั้นตอนการนำสินค้าผ่านแดนออกนอกประเทศ ⁽¹⁾	N/A ⁽²⁾	N/A	N/A	ไม่เกิน 180 นาที	ไม่เกิน 120 นาที	ไม่เกิน 120 นาที	ไม่เกิน 90 นาที	ใช้กับทุก Corridor การค้าชายแดน
ความสามารถในการรองรับ ของรถไฟขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ	N/A	N/A	0.5 ล้านตัน	0.5 ล้านตัน	0.5 ล้านตัน	0.5 ล้านตัน	1.5 ล้านตัน	เฉพาะช่วงเส้นทางรถไฟสถานีสุราษฎร์ธานี-สถานีปาร์ติงเบซาร์ เพื่อการเชื่อมต่อกับมาเลเซีย
ความสามารถในการรองรับปริมาณจราจรบนถนนเชื่อมจุดผ่านแดน	5-7 คะแนน	5-7 คะแนน	5-7 คะแนน	6 คะแนน	7 คะแนน	7 คะแนน	8 คะแนน	ใช้กับทุก Corridor การค้าชายแดน
เวลาในการผ่านแดนสำหรับสินค้าส่งออก (ณ จุดผ่านแดนระหว่างประเทศ) ⁽¹⁾ (เฉลี่ยต่อคัน)	N/A	N/A	N/A	ไม่เกิน 180 นาที	ไม่เกิน 120 นาที	ไม่เกิน 120 นาที	ไม่เกิน 90 นาที	นับตั้งแต่เข้าระบบคิวรวมกับเวลาในการให้บริการ (อาจพิจารณาแยกระหว่าง Green Lane, Red Lane)
ร้อยละของรถบรรทุกขนส่งสินค้าที่ตรวจปล่อยได้ภายในระยะเวลา 15 นาที ⁽¹⁾	N/A	N/A	N/A	ร้อยละ 80	ร้อยละ 85	ร้อยละ 90	ร้อยละ 95	ใช้กับทุก Corridor การค้าชายแดน
ร้อยละของการเรียกตรวจสินค้า เทียบกับจำนวนรถบรรทุกขนส่งสินค้านำเข้าและส่งออก	จากระบบ ⁽³⁾	จากระบบ	จากระบบ	ร้อยละ 20 (นำเข้า)	ร้อยละ 20 (นำเข้า)	ร้อยละ 10 (นำเข้า)	ร้อยละ 10 (นำเข้า)	ใช้กับทุก Corridor การค้าชายแดน เฉพาะสินค้า Green Line
	จากระบบ	จากระบบ	จากระบบ	ร้อยละ 10 (ส่งออก)	ร้อยละ 5 (ส่งออก)	ร้อยละ 5 (ส่งออก)	ร้อยละ 5 (ส่งออก)	

หมายเหตุ: ⁽¹⁾ หากจะนำตัวชี้วัดเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้ให้เกิดผลงานตามค่าเป้าหมาย หน่วยงานผู้ปฏิบัติโดยเฉพาะจุดผ่านแดนระหว่างประเทศ จำเป็นต้องมีระบบที่ช่วยนับเวลาให้บริการได้ เช่น ระบบบัตรคิว ระบบคลื่นวิทยุ

RFID (Radio Frequency Identification) เป็นต้น เพื่อควบคุมเวลาในการทำพิธีการ และอาจยกเว้นการประเมินผลกับบางสินค้า โดยเฉพาะสินค้าเกษตรและปศุสัตว์ที่ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงานในการตรวจสอบ

⁽²⁾ N/A หมายถึง ไม่มีข้อมูลผลการดำเนินงานในอดีต

⁽³⁾ ระบบอิเล็กทรอนิกส์ของกรมศุลกากรจะแจ้งโดยอัตโนมัติ ให้ผู้ปฏิบัติงานทำการเปิดตรวจสินค้าเป็นบางราย เมื่อนำเอกสารที่ระบุชื่อผู้ประกอบการนำเข้า/ส่งออก และพิกัดสินค้าเข้าสู่ระบบ

ที่มา: ที่ปรึกษา

ตารางที่ 7.4-4 การแบ่งประเภทตัวชี้วัด และตัวอย่างการกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการเก็บข้อมูล

ตัวชี้วัด	ประเภท	หน่วยงานผู้รับผิดชอบ (KPI Owner)
ระดับที่ 1		
เวลาที่รถบรรทุกขนส่งสินค้าใช้ในการรอรับบริการ (เฉลี่ยต่อคัน) เพื่อปฏิบัติตามขั้นตอนการนำสินค้าผ่านแดนออกนอกประเทศ	ต้นทุน	กรมศุลกากร
ความสามารถในการรองรับของรถไฟขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ	บริการ	การรถไฟแห่งประเทศไทย
ความสามารถในการรองรับปริมาณจราจรบนถนนเชื่อมจุดผ่านแดน	ต้นทุน	กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท
เวลาในการผ่านแดนสำหรับสินค้าส่งออก (ณ จุดผ่านแดนระหว่างประเทศ) (เฉลี่ยต่อคัน)	ต้นทุน	กรมศุลกากร
ร้อยละของรถบรรทุกขนส่งสินค้าที่ตรวจปล่อยได้ภายในระยะเวลา (15 นาที)	ต้นทุน	กรมศุลกากร
ร้อยละของการเรียกตรวจสินค้า เทียบกับจำนวนรถบรรทุกขนส่งสินค้านำเข้าและส่งออก	บริการ	กรมศุลกากร
ระดับที่ 2		
ร้อยละของยานพาหนะที่ใช้บริการ ณ จุดผ่านแดน ที่ระยะเวลาการบริการเกินมาตรฐาน	บริการ	กรมศุลกากร
ร้อยละของยานพาหนะที่รอผ่านแดน ที่เป็นไปตามเวลารอมาตรฐาน เว้นในเวลาที่ผู้ใช้นานเกิน 10 ถึง 12 ชั่วโมงต่อวัน	บริการ	กรมศุลกากร
จำนวนเที่ยวรถไฟขนส่งสินค้าระหว่างประเทศต่อสัปดาห์	บริการ	การรถไฟแห่งประเทศไทย
เวลาในการผ่านแดนสำหรับสินค้านำเข้า (ณ จุดผ่านแดนระหว่างประเทศ)	ต้นทุน	กรมศุลกากร
เวลาที่รถบรรทุกขนส่งสินค้าใช้ ตั้งแต่เข้าถึงจุดผ่านแดนของประเทศผู้ส่งออกสินค้า จนกระทั่งได้รับอนุญาตให้นำรถบรรทุกขนส่งสินค้าออกจากบริเวณจุดผ่านแดนของประเทศผู้นำเข้า (การประเมินควรแยกการวัดผลสองฝั่งออกจากกัน)	ต้นทุน	กรมศุลกากร
เวลาเฉลี่ยที่ใช้ ณ จุดตรวจของศุลกากร (รวมทุกกรณี ยกเว้นสินค้าต้องสงสัย)	ต้นทุน	กรมศุลกากร
สัดส่วนร้อยละ การร้องเรียนเรื่องจ่ายเงินนอกระบบ	บริการ	กรมศุลกากร
ระดับที่ 3		
เวลารวมที่รถบรรทุกขนส่งสินค้าใช้ในการเดินทางผ่านแดน แบบไม่หยุดพัก ระหว่างทาง (ไม่รวมเวลาที่ใช้ในการทำพิธีศุลกากร โดยกำหนดจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดที่เหมาะสม)	ต้นทุน	สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม หรือ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร
เวลาที่รถบรรทุกขนส่งสินค้าใช้ ตั้งแต่เข้าเขตแดนประเทศ รอรับอนุญาตให้นำรถบรรทุกขนส่งสินค้าออกจากบริเวณจุดผ่านแดน (ตรวจปล่อย) จนกระทั่งเข้าถึงโครงข่ายทางหลวง (4 ช่องจราจร)	ต้นทุน	สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม หรือ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร
เวลาที่ใช้เพื่อการส่งออก (วัน) นับตั้งแต่ขนถ่ายสินค้าที่คลังสินค้า จนถึงได้รับอนุญาตให้ออกจากด่านศุลกากร	ต้นทุน	สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม หรือ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร
เวลาที่ใช้เพื่อการนำเข้า (วัน) นับตั้งแต่มาถึงด่านศุลกากร จนถึงการขนถ่ายสินค้าที่คลังสินค้าปลายทาง	ต้นทุน	สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม หรือ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร
ระยะเวลาที่รถไฟใช้เดินทาง : ระยะเวลาที่ลานตู้สินค้าของรถไฟต้นทาง ระยะเวลาที่ใช้ขนส่งสินค้าระหว่างเมือง จนถึงจุดขนถ่ายสินค้า	บริการ	การรถไฟแห่งประเทศไทย
ระยะเวลาที่ใช้ ณ จุดเปลี่ยนถ่าย ระหว่างรถบรรทุกขนส่งสินค้าและรถไฟ	ต้นทุน	การรถไฟแห่งประเทศไทย
ต้นทุนเพื่อการส่งออก (เทียบเป็นดอลลาร์สหรัฐ)	ต้นทุน	สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม หรือ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร
ต้นทุนเพื่อการนำเข้า (เทียบเป็นดอลลาร์สหรัฐ)	ต้นทุน	สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม หรือ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร
มูลค่า/ปริมาณการค้าชายแดน	บริการ	สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ที่มา: ที่ปรึกษา

7.5 ข้อเสนอแนะกระบวนการในการประเมินผล

ตัวชี้วัดเชิงนโยบายที่เป็นผลจากการศึกษาสามารถนำไปใช้ประโยชน์ ได้ดังนี้

- (1) พัฒนาข้อมูลพื้นฐานประกอบการตัดสินใจในการพัฒนา
- (2) แสดงแนวโน้มในอดีต ซึ่งใช้เปรียบเทียบสถานการณ์ก่อนและหลังการดำเนินการ
- (3) สนับสนุนประมาณการผลลัพธ์ในอนาคตที่ต้องการ ตามแนวโน้มของข้อมูล
- (4) เป็นเครื่องมือใช้เปรียบเทียบความสามารถในการแข่งขันกับประเทศอื่นๆ

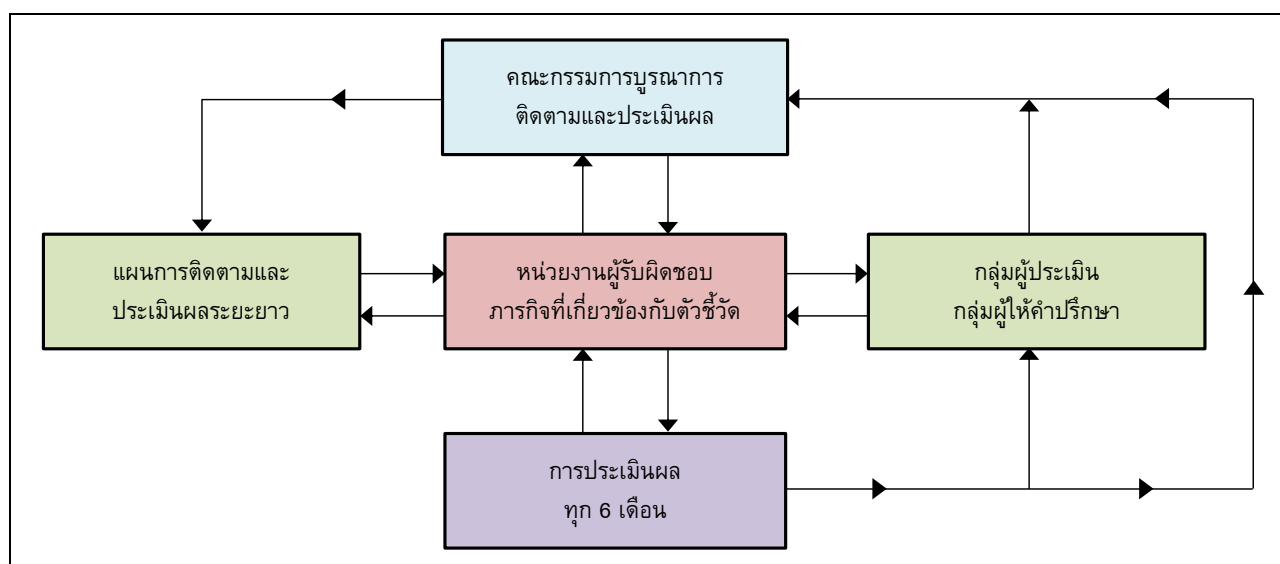
7.5.1 การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบตัวชี้วัด

การกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบตัวชี้วัด พิจารณาตามบทบาทที่เกี่ยวข้องกับตัวชี้วัด อาจแบ่งได้เป็น 3 ทางเลือก

- (1) หน่วยงานผู้ปฏิบัติการงานนั้น หรือหน่วยงานที่มีบทบาทส่วนใหญ่ในการทำให้ตัวชี้วัดบรรลุผล เมื่อเทียบกับหน่วยงานอื่นๆ (ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบเพียงผู้เดียว อาจมีหน่วยงานอื่นร่วมรับผิดชอบ)
- (2) หน่วยงานผู้ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ดำเนินงานและเก็บรวบรวมข้อมูลในขอบเขตงานของตน โดยแบ่งความรับผิดชอบที่มีต่อตัวชี้วัดนั้น ให้เท่ากันทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการประเมินผลแยกประเมินแต่ละหน่วยงานออกจากกัน (เช่น กำหนดให้ตัวชี้วัดด้านอุบัติเหตุจากการขนส่ง เป็นตัวชี้วัดบังคับของทุกหน่วยงานในสังกัด ใช้เกณฑ์การประเมินคล้ายกัน โดยแยกประเมินผลแต่ละหน่วยงาน)
- (3) หน่วยงานกลางผู้ทำหน้าที่ประสานและดูแลตัวชี้วัดทั้งหมด ในกรณีที่ตัวชี้วัดเป็นผลรวมของการดำเนินงานของหลายหน่วยงานที่ต้องการการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานอย่างสูง (เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องหรือคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ)

ในการนำตัวชี้วัดไปประยุกต์ใช้ ผู้รับผิดชอบตัวชี้วัดควรเป็นคณะกรรมการบูรณาการติดตามและประเมินผลที่ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆ และผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผล ที่เข้าใจสถานการณ์ของตัวชี้วัดด้วยเหตุผลจากทางเลือกที่ 3 โดยอาจทำความเข้าใจร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เพื่อสลับบทบาทหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานสนับสนุนได้ในบางครั้ง บทบาทของหน่วยงานสนับสนุน ต้องร่วมรับผิดชอบต่อความสำเร็จของตัวชี้วัดเหล่านี้ โดยนำตัวชี้วัดเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้ในแผนหรือกำหนดตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงาน และตอบสนองวัตถุประสงค์ของตัวชี้วัดในระดับประเทศ

แนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการบูรณาการติดตามและประเมินผลดังกล่าว สรุปดังรูปที่ 7.5-1



ที่มา: ที่ปรึกษา

รูปที่ 7.5-1 แนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการบูรณาการติดตามและประเมินผล

7.5.2 ขอบเขตงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับตัวชี้วัด

ขอบเขตงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดที่ต้องดำเนินการต่อไป ได้แก่

- (1) ทบทวนความหมายและขอบเขตของตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับการปฏิบัติของหน่วยงาน
- (2) กำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณและเกณฑ์การให้คะแนนของตัวชี้วัด ซึ่งหน่วยงานสามารถกำหนดได้เอง โดยอ้างอิงข้อมูลพื้นฐานจากปีก่อน (ถ้ามี)
- (3) นำตัวชี้วัดไปเชื่อมโยงกับกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้อง หากไม่สามารถเชื่อมโยงกับกลยุทธ์เดิมของหน่วยงานได้ อาจต้องกำหนดกลยุทธ์เพิ่มขึ้นมารองรับ หรือปรับขอบเขตวัตถุประสงค์ของกลยุทธ์เดิมให้ครอบคลุมตัวชี้วัด
- (4) วางแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมเพื่อการบรรลุตัวชี้วัดดังกล่าว และงบประมาณที่ใช้ โดยพิจารณาว่า
 - ตัวชี้วัดแต่ละตัวมีโอกาสเกิดผลสำเร็จตามที่คาดหวังได้จริงเมื่อใด โดยพิจารณาจากโครงการที่สนับสนุนว่าแล้วเสร็จในปีใด ในทางกลับกัน หากต้องการเน้นความสำเร็จของตัวชี้วัดด้านใดด้านหนึ่ง ควรเร่งรัดให้เกิดโครงการใดก่อนโดยใช้ข้อมูลด้านงบประมาณลงทุนมาพิจารณาร่วม (Optimization)
 - หากเกิดการเปลี่ยนแปลงการลงทุน จะส่งผลต่อตัวชี้วัดใดบ้าง ในทางกลับกันหากต้องการเน้นความสำเร็จของตัวชี้วัดด้านใดด้านหนึ่ง ควรเปลี่ยนแปลงการลงทุนอย่างไร
 - เครื่องมือประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารว่าควรกำหนดเป้าหมาย (Target) ของตัวชี้วัดเพิ่มขึ้นหรือลดลงในแต่ละปีอย่างไร
- (5) กำหนดผู้รับผิดชอบภายในหน่วยงาน
- (6) ระบุแหล่งที่มาของข้อมูล วิธีการเก็บข้อมูล และความถี่ในการเก็บข้อมูล
- (7) ทำความตกลงกับหน่วยงานเจ้าของข้อมูล เพื่อการส่งต่อข้อมูลอย่างเป็นระบบ (ถ้าจำเป็น)

7.5.3 การบริหารตัวชี้วัดในการติดตามประเมินผล

ในช่วงเริ่มต้นของการบริหารตัวชี้วัดในการติดตามและประเมินผล อาจประสบปัญหาได้จากสาเหตุระดับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ ตลอดจนการเก็บข้อมูลที่ไม่ต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม จากการดำเนินการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ สามารถสรุปข้อเสนอแนะเพื่อการบริหารตัวชี้วัดในการติดตามประเมินผล ดังนี้

- (1) ควรกำหนดขั้นตอนปฏิบัติเพื่อส่งข้อมูลให้แก่ผู้รับผิดชอบตามเวลาหรือความถี่ที่กำหนด ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานนั้นๆ
- (2) ควรออกแบบเอกสารที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และสามารถใช้อ้างอิงข้อมูลที่ยังเก็บไว้ในรายงานผลได้ทุกหน่วยงาน การออกแบบเอกสารควรทำจากหน่วยงานระดับบนลงล่าง (Top-down)
- (3) ควรตั้งเป้าหมายจากข้อมูลผลการดำเนินงานจริงในอดีต แต่เน้นการพัฒนาของเป้าหมาย (Target) อย่างต่อเนื่อง ค่อยเป็นค่อยไปบนเงื่อนไขของทรัพยากรที่ได้รับ และความสามารถของหน่วยงาน
- (4) หน่วยงานอาจจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนระบบอิเล็กทรอนิกส์ และอุปกรณ์ที่จำเป็น ก่อนการทดลองประเมินผลโดยตัวชี้วัดบางรายการ เช่น กรมศุลกากร ควรมีระบบบัตรคิว หรือเครื่องมือวัดเวลาในการให้บริการ เพื่อความสะดวกในการประเมินผล
- (5) ควรอธิบายประโยชน์ในภาพรวมที่เกิดขึ้นกับประเทศก่อนมอบหมายตัวชี้วัดให้หน่วยงาน
- (6) ควรพิจารณาปัจจัยที่อาจมีผลกระทบ เช่น การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ แนวโน้มความต้องการและการลงทุนของเอกชน ฯลฯ ก่อนการกำหนดตัวชี้วัด
- (7) ตัวชี้วัดใดที่ได้รับการพัฒนาจนถึงระดับที่เป็นมาตรฐานสากลแล้ว อาจไม่จำเป็นต้องพัฒนาต่อไป เพราะถึงขีดจำกัดความสามารถของหน่วยงานแล้ว และในบางกรณีต้องให้ออกาสหน่วยงานได้ปรับเปลี่ยนวิธีการในองค์การของตนเสียก่อน มิฉะนั้นตัวชี้วัดบางรายการ เมื่อมอบหมายแก่หน่วยงานแล้วอาจไม่สามารถบรรลุผลได้ตามเป้าหมาย
- (8) การบริหารข้อมูล ระยะแรกหน่วยงานผู้ติดตามประเมินผลตัวชี้วัดอาจใช้ข้อมูลที่จัดเก็บโดยหน่วยงานอื่น แต่ในอนาคตเมื่อมีตัวชี้วัดจำนวนหนึ่งที่จำเป็นต้องอาศัยการเก็บข้อมูลอย่างละเอียดและต่อเนื่อง หน่วยงานผู้ติดตามประเมินผลตัวชี้วัดอาจจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณในการเก็บข้อมูลทุกปี และสร้างฐานข้อมูลของตนเองเพื่อลดความเสี่ยงจากการพึ่งพิงข้อมูลของหน่วยงานอื่น เว้นแต่การเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องนั้นจำเป็นต้องอาศัยหลักวิชาการที่ซับซ้อน หรือต้องใช้เครื่องมือพิเศษที่มีเฉพาะในหน่วยงานบางแห่ง