

วิเคราะห์การพัฒนาระบบประเมินราคาศุลกากร ภายใต้ศุลกากรยุคใหม่ (Customs Modernization)

นายจنگล คำไล่

ผู้อำนวยการส่วนมาตรฐานราคาศุลกากร 1
กองมาตรฐานพิธีการและราคาศุลกากร กรมศุลกากร

ในยุคปัจจุบัน เทคโนโลยีด้านข้อมูลข่าวสารมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของทุกประเทศทั่วโลก เนื่องจากข้อมูลมีความหลากหลายและปริมาณเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง เช่นเดียวกับกับกรมศุลกากรที่มีข้อมูลการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ในหลาย ๆ ด้าน ทั้งในด้านการจัดเก็บภาษีอากร การควบคุมและตรวจสอบสินค้าขาเข้า และการส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ดังนั้น การพัฒนาระบบงานศุลกากรด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศด้านข่าวสารที่ทันสมัยจึงเป็นความท้าทายอย่างมากในยุคปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดขององค์การศุลกากรโลก (World Customs Organization: WCO) ที่จะมุ่งพัฒนาหน่วยงานศุลกากรให้เป็น “ศุลกากรยุคใหม่ (Customs modernization)” ด้วยการวางแนวทางการพัฒนาทั้งด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและกระบวนการทำงานของศุลกากรให้ทันสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการประเมินราคาศุลกากรที่มีความสำคัญในการสร้างความยั่งยืนด้านการคลังให้กับภาครัฐและส่งเสริมการอำนวยความสะดวกทางการค้า

การประเมินราคาศุลกากรที่เป็นระบบและตรวจสอบได้จะส่งผลให้จัดเก็บภาษีอากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดี กรมศุลกากรจึงได้นำระบบการประเมินราคาตามความตกลงแกตต์ (GATT VALUATION)¹ มาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาราคาศุลกากรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นไปตามข้อผูกพันที่ประเทศไทยได้มีต่อองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา กรมศุลกากรได้มุ่งมั่นพัฒนาปรับปรุงกระบวนการเพื่อสร้างมาตรฐานด้านราคาศุลกากรให้เป็นไปตามระบบราคาแกตต์และเพิ่มประสิทธิภาพด้านการจัดเก็บภาษีอากร อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน ยังปรากฏปัญหาการสำแดงราคาศุลกากรไม่ถูกต้อง (Misdeclaration) และราคาต่ำเกินจริง (Under-invoicing) โดยเฉพาะสินค้าที่มีอัตราอากรและปริมาณการนำเข้าสูง ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้

¹ความตกลงในการนำมาตรา 7 ของความตกลงทั่วไป ว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า 1994 มาถือปฏิบัติ หรือ AGREEMENT ON IMPLEMENTATION OF ARTICLE VII OF THE GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE 1994 หรือเรียกว่า ความตกลงฯ

ของกรมศุลกากรและหน่วยงานอื่นที่กรมศุลกากรทำหน้าที่จัดเก็บภาษีแทนอีกด้วย องค์การศุลกากรโลก (World Customs Organization: WCO) จึงได้กำหนดแนวด้านศุลกากรเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยแบ่งออกเป็น 2 แนวทางหลักดังนี้ 1) พัฒนาระบบบริหารความเสี่ยงด้านราคาศุลกากร (Risk management on Customs Valuation) เพื่อแจ้งเตือนการกระทำ ความผิด ซึ่งประกอบไปด้วยข้อมูลต่าง ๆ เช่น ประวัติความผิดของการนำเข้าในอดีต ประเภทสินค้า ประเทศกำเนิด อัตราอากร และราคาบริหารความเสี่ยง เป็นต้น และ 2) การประเมินราคาศุลกากรทั้งก่อน ขณะและหลังการตรวจปล่อยสินค้า โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. แนวทางพัฒนาระบบบริหารความเสี่ยงด้านราคาศุลกากร (Risk management on Customs Valuation)

ในการวางแผนพัฒนาระบบประเมินราคาศุลกากรให้เป็นสากลและสอดคล้องกับแนวทางขององค์การศุลกากรโลก (WCO) ประเทศสมาชิกสามารถพัฒนาระบบบริหารความเสี่ยงด้านราคาศุลกากรให้มีประสิทธิภาพและมีความทันสมัยอยู่เสมอ ด้วยการนำเอาข้อมูลปัจจัยด้านราคาเข้าสู่ระบบบริหารความเสี่ยง เช่น 1) โปรไฟล์ของผู้นำเข้าที่เป็นผู้ประกอบการเชิงพาณิชย์ 2) บันทึกประวัติการปฏิบัติตามกฎหมายในอดีตของผู้นำเข้าที่เป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญสำหรับความเสี่ยงในอนาคต 3) ปัจจัยอื่น ๆ เช่น ผู้นำเข้าและตัวแทนในการสำแดงข้อมูลขณะผ่านพิธีการศุลกากรว่าจะให้ข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นความจริงหรือไม่ เป็นต้น โดยหน่วยงานศุลกากรควรพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่จำเป็นเพื่อให้ทราบว่าผู้ประกอบการมีความเสี่ยงอยู่ในระดับไหน และให้สิทธิพิเศษกับผู้ประกอบการที่มีประวัติดีด้วยการถูกตรวจสอบเอกสารหลักฐานน้อยลงจากเดิม ทั้งในขณะผ่านพิธีการศุลกากรและหลังจากการนำสินค้าเข้าประเทศ การจัดทำระบบบริหารความเสี่ยงด้านราคาควรคำนึงถึงข้อต่อไปนี้

โปรไฟล์และการแบ่งกลุ่มผู้นำเข้า (Importer profiles and trade segmentation)

องค์การศุลกากรโลก (WCO) แนะนำให้หน่วยงานศุลกากรมีการพัฒนาโปรไฟล์ผู้นำเข้าหรือประวัติผู้นำเข้าและนำเข้าสู่ระบบบริหารความเสี่ยง เช่น การบันทึกข้อมูลประวัติการปฏิบัติตามกฎหมายในอดีตและข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของผู้นำเข้า ข้อมูลความผิดปกติก่อนหน้านี้ที่นำสินค้าเข้า ข้อมูล การสำแดงราคาศุลกากร ประวัติบทลงโทษ รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณ การค้าและลักษณะของธุรกิจการค้า เป็นต้น นอกจากนี้สามารถพัฒนาแนวคิดการแบ่งสัดส่วนทางการค้าของผู้นำเข้า โดยใช้แนวทางการประเมินขนาดของผู้นำเข้าตามมูลค่าของสินค้า พร้อมทั้งจัดตั้งหน่วยงานเพื่อกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่โดยเฉพาะ อันจะนำไปสู่การพัฒนาความรู้และความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับภาคธุรกิจและทราบข้อมูลผู้ประกอบการ ได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งยังช่วยให้สามารถประเมินความเสี่ยงได้อย่างแม่นยำมากขึ้น

การใช้ฐานข้อมูลราคาสินค้านำเข้าเพื่อการระบบบริหารความเสี่ยง (Valuation database as risk assessment tool)

หน่วยงานศุลกากรควรพัฒนาฐานข้อมูลการประเมินราคาศุลกากร ด้วยวิธีเปรียบเทียบราคาที่สำคัญกับราคาสินค้านำเข้าของแต่ละรายการที่มีอยู่ในฐานข้อมูล หรือจัดทำราคาเฉลี่ยของสินค้ากลุ่มนั้น ๆ โดยความน่าเชื่อถือของค่าเฉลี่ยของราคาสินค้าขึ้นอยู่กับปริมาณสินค้าชนิดเดียวกันที่นำมาคำนวณ ยิ่งข้อมูลในกลุ่มสินค้ามีปริมาณมากเท่าไร ราคาเฉลี่ยยิ่งมีความน่าเชื่อถือมากเท่านั้น ตัวอย่างเช่น ประเทศอินเดียกำหนดค่าเฉลี่ยรายสัปดาห์สำหรับสินค้าอ่อนไหวเทียบกับราคาสำแดง หากพบว่าอยู่นอกช่วงเบี่ยงเบนมาตรฐาน หรือเรียกว่า “outliers” จะถูกตั้งค่าสถานะเพื่อสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติม เป็นต้น

นอกจากนี้ ควรมีกลไกระบบการตรวจสอบการนำข้อมูลไปใช้เพื่อบริหารความเสี่ยงเท่านั้น โดยจำเป็นต้องกำหนดไว้เป็นหลักการเชิงนโยบายเพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ฐานข้อมูลได้ถูกวิธี และเพื่อให้แน่ใจว่ามีการใช้ฐานข้อมูลอย่างถูกต้องหรือเหมาะสม โดยเจ้าหน้าที่ทุกคนที่สามารถเข้าถึงฐานข้อมูลควรได้รับคำแนะนำที่เพียงพอเกี่ยวกับวิธีการใช้ฐานข้อมูลดังกล่าวและควรมีแนวทางเป็นสายลักษณะอักษรอย่างชัดเจน

อีกเทคนิคหนึ่งที่ประสบความสำเร็จของบางหน่วยงานศุลกากร เป็นการคำนวณราคาเฉลี่ยต่อหน่วยสินค้าที่มีความเสี่ยง เช่น ราคาเฉลี่ยบาทต่อกิโลกรัม หรือราคาเฉลี่ยบาทต่อลิตรสำหรับสินค้าไวน์นำเข้า และสามารถปรับใช้กับสินค้าอื่น ๆ เช่น สิ่งทอ รองเท้า และสินค้าอื่น ๆ ที่มีหน่วยปริมาณ โดยสถิติเหล่านี้สามารถหาได้จากการแหล่งข้อมูลของศุลกากรที่ถูกจัดเก็บไว้

Risk management on Customs Valuation



ทำให้สามารถติดตามแนวโน้มและการประเมินความเสี่ยงที่น่าจะเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ จะทำให้ทราบว่าพื้นที่แห่งใดบ้างที่ยังไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมทางศุลกากร ส่งผลทำให้สินค้าปริมาณมากจะถูกนำเข้ามาผ่านท่าและที่นั่น ๆ ดังนั้น การวิเคราะห์ทางสถิติระดับสูงจะมีประโยชน์มากในการระบุแนวโน้มดังกล่าว

2. การพัฒนาขั้นตอนและวิธีการควบคุมด้านราคาศุลกากร (ก่อน ระหว่างและหลังนำเข้าสินค้า) หากเกิดความสงสัยราคาที่สำคัญ การควบคุมด้านราคาศุลกากรสามารถทำได้ทั้งก่อน ระหว่างและหลังการนำเข้า องค์การศุลกากรโลก (WCO) ได้มีแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบราคาศุลกากรในแต่ละขั้นตอน ดังต่อไปนี้

การควบคุมด้านราคาก่อนการนำเข้าสินค้า (Pre-clearance stage)

ในช่วงก่อนทำพิธีการศุลกากร เจ้าหน้าที่ควรรวบรวมข้อมูลการนำเข้าและนำมาวิเคราะห์เพื่อค้นหาความเป็นไปได้ในการกระทำผิดเกี่ยวกับการสำแดงราคาสินค้า โดยพัฒนากรอบงานด้านการข่าวที่สามารถรวบรวมข้อมูลทั้งจากผู้นำเข้าและผู้ส่งออก ระบบข่าวกรองจะถูกพัฒนาให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารความเสี่ยงด้านราคาศุลกากร ทั้งนี้ เอกสารการขนส่ง เช่น Manifest, Bill of Lading และอื่น ๆ สามารถใช้เป็นแหล่งข้อมูลได้เช่นกัน เพื่อนำไปใช้เป็นตัวบ่งชี้และกำหนดมาตรการป้องกันล่วงหน้าได้ ซึ่งแหล่งข้อมูลข้างต้น ประกอบกับข้อมูลด้านอื่น ๆ เช่น ประวัติการกระทำผิด สามารถบ่งชี้ถึงสิ่งผิดปกติในการสำแดงราคาสินค้า อย่างไรก็ตาม เอกสารดังกล่าวข้างต้นโดยทั่วไปจะยังไม่สมบูรณ์ก่อนที่สินค้าจะมาถึง การควบคุมและตรวจสอบที่เข้มข้นจึงเหมาะที่จะทำในขั้นตอนหลังการผ่านพิธีการศุลกากรมากกว่า

การควบคุมด้านราคา ณ ขณะการนำเข้า (Clearance stage)

เมื่อผู้นำเข้าจัดทำใบขนสินค้าขาเข้า พร้อมแนบแบบฟอร์มการสำแดงราคา ผู้นำเข้าจะต้องส่งเอกสารทางการค้าที่เกี่ยวข้องกับราคาศุลกากรให้แก่ศุลกากร ในบางกรณีศุลกากรอาจสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อความถูกต้องในการประเมินราคาศุลกากร โดยอาศัยมาตรา 17² ของความตกลงฯ ที่ว่า ไม่ได้มีการจำกัดสิทธิในการเรียกดูเอกสารต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ศุลกากร เพื่อให้ได้ข้อมูลความจริงและถูกต้องที่สุด ตัวอย่างเช่น อาจทำการสอบถามว่าองค์ประกอบของมูลค่าที่สำคัญต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรนั้นถูกต้องหรือไม่ ในขั้นตอนนี้ เจ้าหน้าที่ศุลกากรที่รับผิดชอบจะทำการตรวจสอบข้อมูลเอกสารใบขนสินค้าที่สำคัญมา โดยการปฏิเสธราคาศุลกากรที่สำคัญจะขึ้นอยู่กับข้อมูลที่เป็นรูปธรรมและตรวจสอบได้

การกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมด้านราคาศุลกากร ก็เพื่อให้เกิดความถูกต้องของการสำแดงราคาขณะผ่านพิธีการศุลกากร โดยหน่วยงานศุลกากรอาจจะใช้วิธีการบริหารความเสี่ยงเพื่อกำหนดระดับการควบคุมในขั้นตอน โดยทั่วไปท่าและที่ จัดเก็บจะไม่มีเวลาเพียงพอที่จะทำการตรวจสอบเอกสารโดยละเอียด ณ เวลาขณะนำเข้าสินค้า ดังนั้น จึงมีแนวโน้มที่ศุลกากรทั่วโลกจะเปลี่ยนจากการควบคุมทางด้านราคาศุลกากรขณะผ่านพิธีการศุลกากร ไปเป็นการตรวจสอบหลังการตรวจปล่อยเป็นหลัก ซึ่งเป็นแนวคิดที่ตรงกับมาตรการอำนวยความสะดวกทางการค้าของ WCO อีกด้วย

การตรวจสอบหลังการตรวจปล่อยด้านราคาศุลกากร (Post-Clearance Audit: PCA)

การตรวจสอบหลังการตรวจปล่อยด้านราคาศุลกากรเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการตรวจสอบข้อมูลและเอกสารที่นำมาสำแดง การตรวจสอบดังกล่าวยังเป็นการบังคับใช้และป้องปรามการกระทำผิดทางศุลกากร ดังนั้น หลายประเทศจึงมุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบหลังการตรวจปล่อย ซึ่งการตรวจสอบหลังการตรวจปล่อย (PCA) เป็นมาตรการควบคุมทางศุลกากรที่เป็นระบบ มีความถูกต้อง แม่นยำและสามารถเชื่อถือได้ เนื่องจากการตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่ต้องใช้ความ

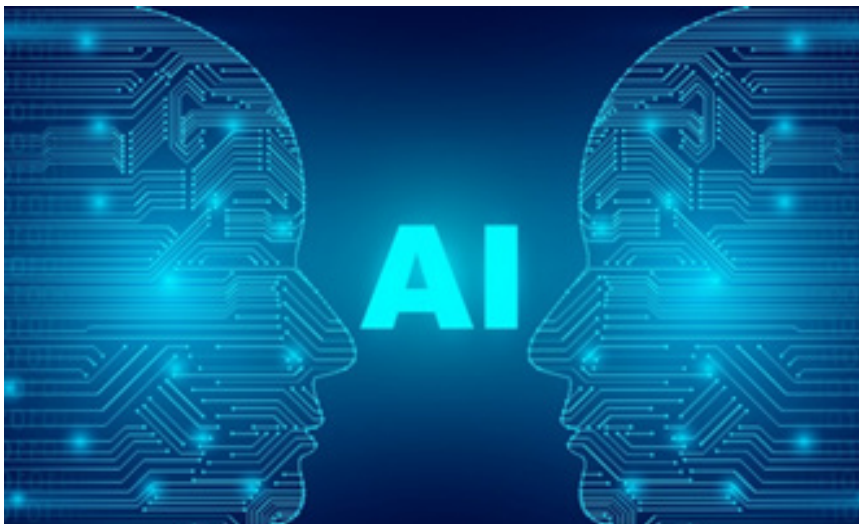
“ มีแนวโน้มที่ศุลกากรทั่วโลกจะเปลี่ยนจากการควบคุมทางด้านราคาศุลกากรขณะผ่านพิธีการฯ ไปเป็นการตรวจสอบหลังการตรวจปล่อยเป็นหลัก ซึ่งเป็นแนวคิดที่ตรงกับมาตรการอำนวยความสะดวกทางการค้าของ WCO อีกด้วย ”

²มาตรา 17 ของความตกลงฯ ได้กล่าวว่า ไม่มีข้อความใดในความตกลงนี้ ที่จะตีความว่าเป็นการจำกัดสิทธิหรือสงฆ์ในสิทธิของหน่วยงานศุลกากร ในการที่จะให้หน่วยงานบริหารทางศุลกากรพอใจถึงความจริงหรือความถูกต้องของข้อความเอกสาร หรือการสำแดงใด ๆ ที่ยื่นเพื่อความมุ่งหมายของการประเมินราคาศุลกากร

ละเอียดรอบคอบและมีความเชี่ยวชาญสูง เช่น การตรวจสอบการบันทึกทางบัญชีของภาคธุรกิจ (Financial records) และข้อมูลเชิงพาณิชย์ที่ถูกเก็บไว้โดยบุคคลหรือนิติบุคคล ซึ่งเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมในธุรกรรมการนำเข้า เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า PCA จะมีความสำคัญอย่างมาก แต่ขั้นตอนอื่น ๆ ในตรวจสอบทางศุลกากรทั้งก่อนและระหว่างการนำเข้ายังมีความจำเป็นที่จะสนับสนุนให้ PCA มีเอกสารหลักฐานที่หลากหลายและทำให้ PCA สามารถลดขั้นตอนบางอย่างได้ เช่น การขอเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติม เป็นต้น นอกจากนี้ หน่วยงานศุลกากรควรพัฒนาเทคโนโลยีในการประเมินโปรแกรม PCA โดยพิจารณาถึงต้นทุนและผลประโยชน์

จากผลการวิเคราะห์ ข้างต้น พบว่ากรมศุลกากรมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาระบบการประเมินราคาศุลกากรให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับแนวทางขององค์การศุลกากรโลก (WCO) ด้วยการพัฒนาเครื่องมือด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อการบริหารจัดการข้อมูลอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการประเมินราคาศุลกากรทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการนำเข้าสินค้า จากการดำเนินการวิเคราะห์และศึกษาการปฏิบัติงานด้านการ



ประเมินราคาศุลกากรของประเทศไทยพบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจปล่อย (Clearance) และตรวจสอบหลังการตรวจปล่อย (Post Audit) ยังประสบปัญหาในการเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่จำเป็นในการดำเนินงาน ทั้งในด้านการนำข้อมูลไปใช้ในการบริหารความเสี่ยง และในด้านเอกสารหลักฐานในการนำไปตรวจสอบหลังการตรวจปล่อย จึงจำเป็นที่จะต้องพัฒนาเครื่องมือในการบริหารจัดการจัดข้อมูลที่มีขนาดใหญ่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาปรับใช้ เช่น Big Data Analytics, Machine learning และ Intelligent Artificial (AI) เป็นต้น เพื่อให้การตรวจปล่อยสินค้าได้อย่างรวดเร็ว อันจะนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ



บรรณานุกรม

- AGREEMENT ON IMPLEMENTATION OF ARTICLE VII OF THE GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE 1994
- COMPENDIUM CUSTOMS VALUATION : TECHNICAL COMMITTEE ON CUSTOMS VALUATION
- CUSTOMS VALUATION CONTROL HANDBOOK : WCO, JUNE 2007
- GUIDELINES ON THE DEVELOPMENT AND USE OF A NATIONAL VALUATION DATABASE AS A RISK ASSESSMENT TOOL: WCO, OCTOBER 2004
- STUDY REPORT : ILLICIT FINANCIAL FLOWS VIA TRADE MIS-INVOICING : WCO, 2018
- WCO GUIDE TO CUSTOMS VALUATION AND TRANSFER PRICING : WCO, JUNE 2015