



การบริหารความเสี่ยงทางศุลกากร ในยุคดิจิทัล (Customs Risk Management in Digital 4.0)

กานต์ คล้ายสุบรรณ
ผู้อำนวยการส่วนข่าวกรอง
และปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการส่วนวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยง
ศูนย์ประมวลข้อมูลการข่าวทางศุลกากร

โลกปัจจุบัน คือ ยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงที่มาก รุนแรง ผันผวนและจับพลันรวดเร็ว หรือที่นิยมเรียกว่า “VUCA” ซึ่งย่อมาจาก (1) V-Volatility หมายถึง ภาวะที่มีความผันผวนสูง ยากจะคาดเดา (2) U-Uncertainty หมายถึง ภาวะที่มีความไม่แน่นอนสูง สามารถเปลี่ยนแปลงได้มาก (3) C-Complexity หมายถึง ภาวะที่มีความซับซ้อนสูง มีปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจจำนวนมาก และ (4) A-Ambiguity หมายถึง ภาวะที่มีความคลุมเครือสูง ไม่ชัดเจน ยากจะคาดเดาผลลัพธ์ได้ ลักษณะประการหนึ่งของ VUCA ที่สามารถสังเกตได้ชัดเจน คือ การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศไปสู่ยุคดิจิทัลเต็มรูปแบบ (Digitization) เป็นยุคของการใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่ถูกจัดเก็บในแหล่งต่าง ๆ ทั้งภายในองค์กร และภายนอกองค์กร ทั้งข้อมูลที่มีโครงสร้าง (Structured Data) และข้อมูลที่มีโครงสร้างไม่ชัดเจน (Unstructured Data) ซึ่งรวมเรียกเป็นฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data)

นอกจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเป็นไปตามพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของโลกแล้วสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ยังเป็นปัจจัยกระตุ้นให้ทั่วโลกต่างก้าวเข้าสู่สังคมดิจิทัลรวดเร็วมากขึ้น มาตรการป้องกันการแพร่ระบาดทำให้การสั่งซื้อสินค้า การประชุมหารือ และการดำเนินการต่าง ๆ เปลี่ยนมาเป็นกิจกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตอย่างเต็มรูปแบบ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้ปริมาณข้อมูลที่เกิดขึ้นผ่านกระบวนการต่าง ๆ ยิ่งเพิ่มมากขึ้นหลายเท่าตัวในทุกวงการรวมถึงศุลกากรด้วย

ที่ผ่านมาพลวัตของกระบวนการทางศุลกากรก็มีแนวทางสอดคล้องกับทิศทางของสังคมโลกและสังคมไทยที่เปลี่ยนไป การปฏิบัติพิธีการศุลกากรผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ การส่งข้อมูลใบขนสินค้า ใบอนุญาต/ใบรับรองต่าง ๆ แทนการยื่นเอกสารแบบกระดาษ เป็นกระบวนการที่พบเห็นโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการนำเข้า-ส่งออก ที่ท่าเรือ ท่าอากาศยาน หรือตามด่านพรมแดนล้วนเป็นผลมาจากการปรับตัวและการพัฒนาอย่างต่อเนื่องของกรมศุลกากร

ด้วยปริมาณข้อมูลอันมหาศาล ในระดับที่เรียกว่าเป็นข้อมูลขนาดใหญ่ หรือ Big Data ที่กรมศุลกากรเข้ามามีส่วนในการ

บริหารจัดการ หรือกำกับดูแล จึงเป็นเหตุที่กรมศุลกากรจะต้องใช้ประโยชน์จากข้อมูลขนาดใหญ่ดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ ตรงตามภารกิจของกรมศุลกากรที่ได้รับมอบหมาย กล่าวคือ การเป็นองค์กรศุลกากรชั้นนำ ที่มุ่งส่งเสริมความยั่งยืนของเศรษฐกิจและความปลอดภัยของสังคม ด้วยนวัตกรรมและบริการที่เป็นเลิศ

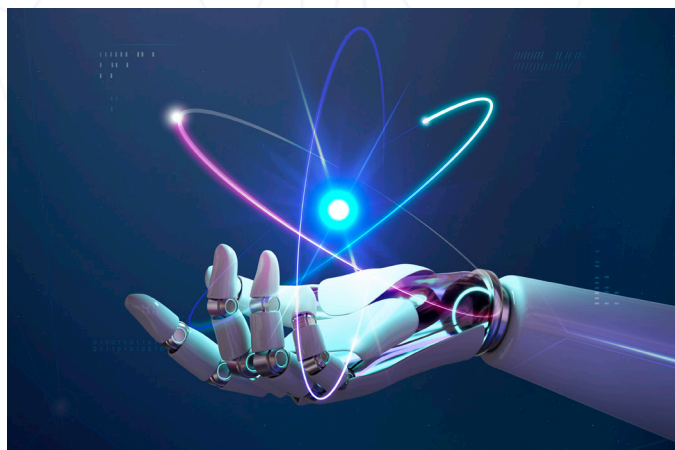
อย่างไรก็ตาม การมีเทคโนโลยีในการรวบรวมและจัดการข้อมูลขนาดใหญ่เพียงลำพังไม่สามารถทำให้กระบวนการทางศุลกากรดำเนินไปได้ตามพันธกิจและเป้าหมายแต่ยังต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ ได้แก่ นโยบายและหลักปฏิบัติขององค์กรศุลกากร เครื่องมือและความร่วมมือของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยเฉพาะผู้ประกอบการ

องค์กรศุลกากรชั้นนำ มีหลักปฏิบัติสำคัญประการหนึ่ง คือ การไม่ตรวจสินค้าหรือบุคคลทุกรายที่เดินทางเข้า-ออกประเทศ เหตุเพราะการกระทำดังกล่าวไม่เพียงแต่จะไม่อำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ หรือสร้างภาระต้นทุนค่าใช้จ่ายในการขนส่งมากขึ้นแล้ว ยังไม่ได้ช่วยให้การควบคุมทางศุลกากร หรือการปกป้องสังคมและสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่มีอย่างจำกัดจะต้องถูกมอบหมายให้ตรวจสินค้าหรือบุคคลมากเกินไปกว่าที่ควรจะเป็น สินค้าที่มีความเสี่ยงและสินค้าที่มีความเสี่ยงต่ำจะถูกตรวจในความเข้มข้นและเวลาที่เท่า ๆ กัน ดังนั้น หลักปฏิบัติที่องค์กรศุลกากรชั้นนำทั่วโลกนำมาใช้ และสอดคล้องกับข้อกำหนดของอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) และข้อเสนอแนะขององค์การศุลกากรโลก (World Customs Organization: WCO) ตลอดจนความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกทางการค้าขององค์การการค้าโลก (WTO Trade Facilitation Agreement: WTO TFA) คือ การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) ซึ่งหมายถึง กิจกรรมที่สอดคล้องต่อเนื่องกัน ซึ่งดำเนินการโดยองค์กรศุลกากรเพื่อกำกับและควบคุมความเสี่ยง (Coordinated activities by administrations to direct and control risk)

ความเสี่ยงในมิติของศุลกากร คือ อะไร ? WCO ให้นิยามของคำว่า “ความเสี่ยง” โดยอ้างอิงจากมาตรฐานสากล ISO31000:2008 ว่าเป็นผลกระทบจากความไม่แน่นอนที่มีต่อวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ (Effects of uncertainty on objectives) โดยวัตถุประสงค์หลักของกรมศุลกากร คือ การอำนวยความสะดวกทางการค้า การปกป้องสังคม และการจัดเก็บภาษีอากร

กรมศุลกากรเริ่มนำหลักการบริหารความเสี่ยงทางศุลกากรมาใช้ในการเลือกตรวจสินค้าตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนด้านการบริหารความเสี่ยง ในการเลือกตรวจสินค้านำเข้า-ส่งออก ตามเงื่อนไขความเสี่ยงที่ถูกพัฒนาขึ้นจากกระบวนการรวบรวม วิเคราะห์ และประเมินความเสี่ยง การสั่งการตรวจในใบขนสินค้าแต่ละฉบับจะดำเนินการโดยอัตโนมัติด้วยระบบคอมพิวเตอร์ ทำให้ลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ รวมถึงลดจำนวนใบขนสินค้าที่เจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบ ส่งผลให้เกิดการยกระดับการอำนวยความสะดวกทางการค้า ควบคู่ไปกับการควบคุมทางศุลกากร หรือการปกป้องสังคมได้ในคราวเดียวกัน เนื่องจากการนำหลักการบริหารความเสี่ยงมาใช้ทางศุลกากรส่งผลทางปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพในการตรวจสอบการเคลื่อนที่ของบุคคล สินค้าและบริการในปริมาณมากโดยไม่รบกวนหรือรบกวนการค้าที่ชอบธรรมอย่างจำกัด

อย่างไรก็ตามยุค VUCA ทำให้กระบวนการศุลกากรที่ได้นับฐานการอำนวยความสะดวกและการควบคุมด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์นั้นอาจไม่เพียงพอและไม่สามารถรับมือกับความผันผวนพลิกแพลงไม่มั่นคงไม่แน่นอนในยุคนี้ได้ ดังนั้นการบริหารความเสี่ยงในยุคของ VUCA นอกจากจะไม่สามารถอาศัยดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ หรือพึ่งพิงวิธีการทำงานแบบเดิมแล้วยังจำเป็นต้องพัฒนาการดำเนินการในด้านการรวบรวม วิเคราะห์ หรือประเมินความเสี่ยงให้สามารถตอบสนองสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากและรวดเร็ว จำเป็นต้องใช้เครื่องมือด้านข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ มาช่วยวิเคราะห์และกำหนดเงื่อนไขความเสี่ยง ซึ่งนอกจากข้อมูลในระบบคอมพิวเตอร์ของศุลกากรแล้ว ยังจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลการข่าว (Intelligence)

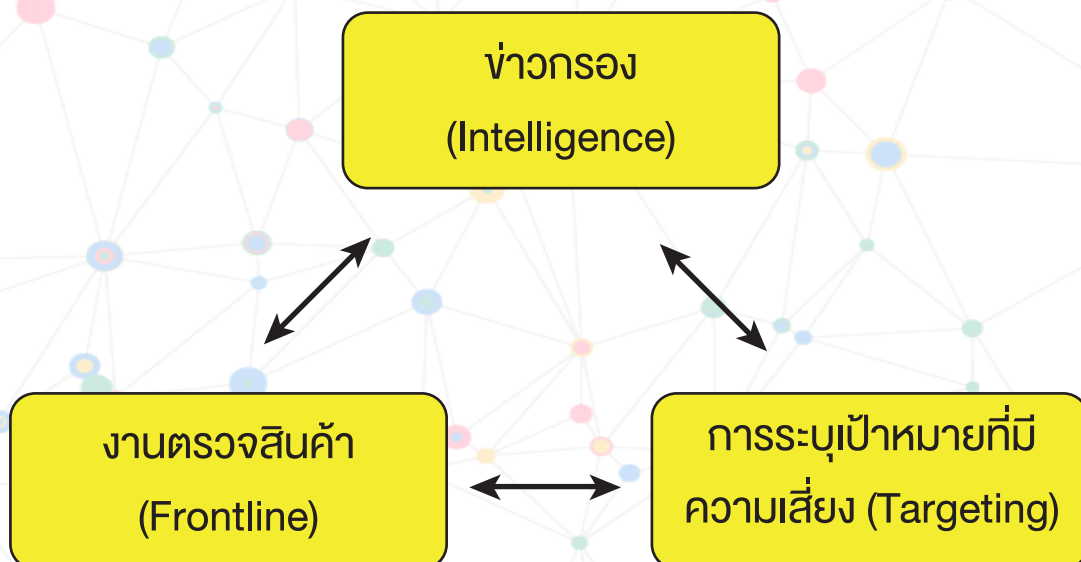


Customs Risk Management in Digital 4.0



จากแหล่งอื่น ๆ มาช่วยเสริมให้การวิเคราะห์ประเมินความเสี่ยงมีประสิทธิภาพมากขึ้น และครอบคลุมทั้งกระบวนการตั้งแต่ก่อนปฏิบัติพิธีการศุลกากร ขณะปฏิบัติพิธีการฯ และหลังปฏิบัติพิธีการฯ กล่าวคือ นอกจากการเลือกตรวจสอบสินค้าตามเงื่อนไขความเสี่ยงโดยระบบคอมพิวเตอร์ของศุลกากร ที่ได้มีการพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 กรมศุลกากรได้ริเริ่มใช้วิธีการระบุและตรวจสอบเป้าหมายที่มีความเสี่ยง (Targeting) ซึ่งเป็นหลักปฏิบัติที่ศุลกากรนานาชาติเลือกใช้ เนื่องจากสามารถระบุเป้าหมายที่ชัดเจน และมีความเฉพาะเจาะจง ทำให้ลดผลกระทบจากการแทรกแซงกระบวนการทางโลจิสติกส์ของศุลกากรสำหรับผู้ประกอบการที่สุจริตได้ การลดการพบปะและการลดจำนวนสินค้าที่ต้องตรวจขณะปฏิบัติพิธีการฯ จะมีส่วนช่วยให้กรมศุลกากรสามารถอำนวยความสะดวกทางการค้า ควบคู่ไปกับการปกป้องสังคมให้มีประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง

การกำหนดเป้าหมายที่มีความเสี่ยง (Targeting) เป็นแนวปฏิบัติที่ศุลกากรนานาชาติ อาทิ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ นำมาใช้อย่างแพร่หลาย โดยมีการจัดตั้งเป็นศูนย์กำหนดเป้าหมายทางศุลกากร (Targeting Center) เพื่อเป็นศูนย์กลางในการระบุเป้าหมาย และประสานแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบ จากนั้นจึงรับผลการตรวจสอบดังกล่าวมาใช้เป็นข้อมูลสำหรับวิเคราะห์และประเมินผล เพื่อการระบุเป้าหมายที่มีประสิทธิภาพต่อไป โดยเป็นการดำเนินการในลักษณะวงจรความสัมพันธ์ระหว่างงานข่าวกรอง (Intelligence) งานระบุเป้าหมายที่มีความเสี่ยงทางศุลกากร (Targeting) และงานตรวจสอบสินค้า (Frontline)



ปัจจุบัน กรมศุลกากรได้มีการปรับปรุงและพัฒนาฐานข้อมูลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รองรับการใช้เครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ โดยมีแผนที่จะใช้ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) มาเป็นเครื่องมือช่วยวิเคราะห์ความเสี่ยง และกำหนดเป้าหมายที่มีความเสี่ยง หรือจัดทำเงื่อนไขความเสี่ยงที่สอดคล้องกับข้อมูลที่มี นอกจากนี้ ยังมีแผนในการประสานเชื่อมโยงข้อมูลการข่าวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ข้อมูลลักษณะการกระทำ ความผิดที่เคยตรวจพบ ข้อมูลประวัติอาชญากรรม หรือข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง มาใช้ประโยชน์ในด้านการวิเคราะห์ประเมินความเสี่ยง

การลดปริมาณการตรวจสอบสินค้าขณะผ่านพิธีการฯ จะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารความเสี่ยงสำหรับของนำเข้า-ส่งออกที่ผ่านพิธีการแล้ว (Post-Clearance Audit: PCA) ซึ่งเป็นข้อแนะนำที่เป็นหลักสากลสำหรับศุลกากรในประเทศพัฒนาแล้ว อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือและความเต็มใจที่จะปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Compliance) ของผู้ประกอบการภาคเอกชน มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยให้กระบวนการบริหารความเสี่ยงของกรมศุลกากรเป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ เพราะหากผู้ประกอบการไม่ให้ความร่วมมือในการตรวจสอบหลังการตรวจปล่อย (PCA) กรมศุลกากรก็จำเป็นต้องเพิ่มมาตรการเพื่อสกัดกั้นสินค้าหรือบุคคลขณะปฏิบัติพิธีการฯ ซึ่งจะทำให้กระทบต่อการอำนวยความสะดวกทางการค้า และประสิทธิภาพด้านการควบคุมทางศุลกากร

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ไม่เพียงแต่การใช้ข้อมูลขนาดใหญ่ เพื่อวิเคราะห์ประเมินความเสี่ยงในทางศุลกากร หรือการนำเทคโนโลยีต่าง ๆ มาใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบควบคุมทางศุลกากรเท่านั้น หากจะทำให้การบริหารความเสี่ยงมีประสิทธิภาพ ปัจจัยด้านบุคลากร และความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องยังคงมีความสำคัญต่อกระบวนการบริหารความเสี่ยงทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคดิจิทัล

บรรณานุกรม

- ทำความเข้าใจกับ VUCA (https://www.tma.or.th/2016/news_detail.php?id=426)
- Blockchain, artificial intelligence and big data: how Korea Customs Service leverages technology to supervise e-Commerce (<https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-96/blockchain-artificial-intelligence-and-big-data-korea/>)
- Drobot, E. V., Klevleeva, A. R., Afonin, P. N., & Gamidullaev, S. N. (2017). Risk Management in Customs Control. Economy of Region / Ekonomika Regiona, 2, 551–558. <https://doi.org/10.17059/2017-2-19>
- Perspective on risk management systems for Customs administrations (<https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-90/perspective-risk-management-systems/>)
- Risk Management in the Customs Context (<http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/risk-management-and-intelligence/risk-management-compendium-volume-1.pdf?db=web>)
- WCO Risk Management Compendium (<http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/risk-management-and-intelligence/risk-management-compendium-common-part.pdf?db=web>)
- WTO Trade Facilitation Agreement Measure 7.4 – Risk Management (<https://tfadatabase.org/tfa-text/measure/18#:~:text=Each%20Member%20shall%2C%20to%20the,management%20system%20for%20customs%20control.&text=Each%20Member%20shall%20design%20and,disguised%20restriction%20on%20international%20trade.>)