

MỘT VÀI Ý KIẾN GÓP PHẦN TIẾP TỤC CẢI TIẾN THỦ TỤC HẢI QUAN

PTS. ĐOÀN THỊ HỒNG VÂN

Gần 50 năm qua, với vai trò “người gác cửa quốc gia về kinh tế”. Hải quan Việt Nam đã có những đóng góp to lớn vào công cuộc phát triển đất nước. Hằng năm hải quan đã kiểm tra và giám sát một khối lượng hàng hóa xuất nhập khẩu có giá trị tương đương 1/3 thu nhập quốc dân; thu thuế xuất nhập khẩu chiếm khoảng 11% ngân sách nhà nước; điều tra, phát hiện và xử lý hàng ngàn vụ vi phạm pháp luật hải quan, thu hồi cho nhà nước hàng chục tỉ đồng, hàng ngàn cổ vật hiếm quý, cung cấp những số liệu thống kê hải quan quý báu góp phần vào việc xây dựng chính sách quốc gia nói chung, chính sách ngoại thương nói riêng.

Thời gian gần đây “ngành hải quan đang cải tiến mạnh mẽ thủ tục, quy chế, quy trình nghiệp vụ theo hướng đơn giản hóa, tiêu chuẩn hóa và thống nhất hóa, nhằm tạo thông thoáng, thuận tiện, nhanh chóng cho hoạt động xuất nhập khẩu, đầu tư, du lịch...” (theo đánh giá của ông Phan Văn Đình, Tổng cục trưởng Tổng cục hải quan).

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, trong hoạt động của hải quan vẫn còn bộc lộ nhiều yếu kém và hạn chế. Giờ đây, VN trở thành thành viên chính thức của ASEAN, quan hệ Việt - Mỹ, quan hệ VN - EU có những thay đổi cơ bản, để đáp ứng yêu cầu của thời kỳ mới, hải quan VN phải tiếp tục cải tiến hoạt động của mình mạnh mẽ, toàn diện và triệt để hơn nữa.

Trước khi đi vào phần kiến nghị góp phần tiếp tục cải tiến thủ tục hải quan, xin giới thiệu đôi nét về hải quan:

1. Vài nét về quá trình hình thành và phát triển của hải quan VN

Một tuần sau khi tuyên bố độc lập, bằng sắc lệnh số 27/SL ngày 10.9.1945 Chính phủ lâm thời VN dân chủ cộng hòa cho thành lập Sở thuế quan và thuế gián thu (tiền thân của hải quan VN)

Hòa bình lập lại ở miền Bắc, ngày 6.4.1955 Sở thuế quan chính thức được đổi tên là Sở hải quan trung ương (sau đổi thành Cục hải quan VN) thuộc Bộ công thương rồi thuộc Bộ ngoại thương. Ngày 27.2.1960 Hội đồng chính phủ ban hành “Điều lệ hải quan”. Tuy còn sơ sài, nhưng Điều lệ hải quan đã qui định rõ chức năng, nhiệm vụ của

hải quan; điều lệ chính là tiền thân của Pháp lệnh hải quan ngày nay.

Sau khi miền Nam hoàn toàn giải phóng, ngày 12.8.1976 Hội nghị hải quan cả nước lần thứ nhất họp tại TP.HCM đã thống nhất tổ chức và hoạt động hải quan trong cả nước. Để phù hợp với tình hình mới ngày 30.8.1984 căn cứ nghị quyết số 547/NQ - HĐNN7, Hội đồng Bộ trưởng phê chuẩn việc thành lập Tổng cục hải quan, cơ quan trực thuộc Hội đồng bộ trưởng. Ngày 20.2.1990 Hội đồng nhà nước đã thông qua Pháp lệnh hải quan. Đây là một văn bản pháp luật về hải quan đầu tiên tương đối hoàn chỉnh có giá trị pháp lý cao, đánh dấu một bước trưởng thành mới của hải quan VN.

Theo phép lệnh, hải quan VN có 2 chức năng:

- Quản lý nhà nước về hải quan;

- Đấu tranh chống buôn lậu, chuyển hàng lậu qua biên giới.

Nhiệm vụ và quyền hạn của hải quan cũng được qui định rõ trong pháp lệnh này. Hải quan VN được tổ chức theo nguyên tắc tập trung thống nhất, quản lý theo hệ thống ngành dọc gồm 3 cấp:

- Tổng cục hải quan

- Cục hải quan các tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương

- Hải quan cửa khẩu, đội kiểm soát hải quan. Theo mô hình này, cả nước hiện có:

- 28 cục hải quan tỉnh, liên tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cấp tương đương.

- 131 Đơn vị hải quan cửa khẩu, đội kiểm soát hải quan. Trải qua 50 năm xây dựng và phát triển, lực lượng hải quan không ngừng được củng cố và trưởng thành cả về số lượng lẫn chất lượng, cụ thể:

- Năm 1963 - 1964 lực lượng hải quan chỉ có 355 người

- Năm 1975: hải quan cả nước có 560 người

- Năm 1977: có 635 người

- Năm 1979: tăng lên đến 1102 người

- Năm 1984: có 1632 người

- Năm 1994: trước yêu cầu của tình hình mới, lực lượng hải quan cả nước đã tăng lên nhanh chóng, biên chế cuối năm 1994 của toàn ngành là 4.380 người, trong đó:

- + Trình độ đại học và trên đại học chiếm 16%
 - + Trình độ trung cấp 21%
 - + Còn lại ở trình độ sơ cấp hoặc chưa qua đào tạo.
- Như vậy, so với thời kỳ mới thành lập thì lực lượng hải quan đã trưởng thành vượt bậc, nhưng so với qui mô nhiệm vụ thì lực lượng này còn quá mỏng về số lượng, quá yếu về chất lượng và trang bị kỹ thuật.

2. Nghiệp vụ hải quan gồm:

- Nghiệp vụ kiểm tra, giám sát hải quan
- Nghiệp vụ kiểm soát hải quan
- Nghiệp vụ xử lý tố tụng hải quan

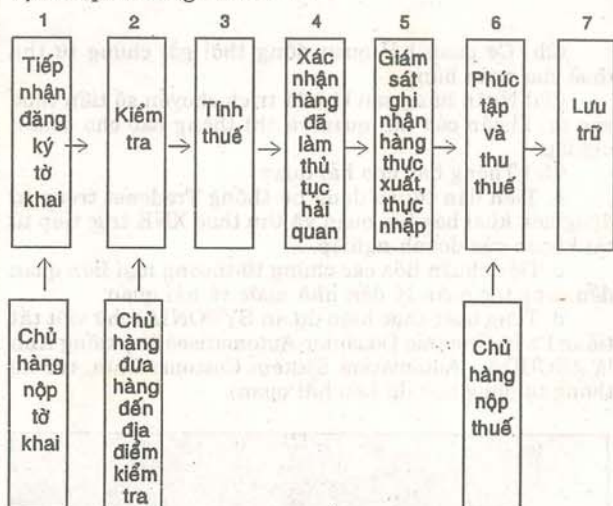
Trong đó, nghiệp vụ kiểm tra, giám sát là khâu trọng yếu của ngành hải quan, là "xương sống" trong toàn bộ hoạt động hải quan. Nghiệp vụ này bao gồm 3 khâu:

- Khai báo và nộp tờ khai hải quan cùng các giấy tờ cần thiết khác theo qui định của pháp luật.

• Đưa đối tượng kiểm tra đến địa điểm qui định để hải quan kiểm tra

• Làm nghĩa vụ nộp thuế XNK, nộp lệ phí hải quan và các nghĩa vụ khác theo qui định của pháp luật.

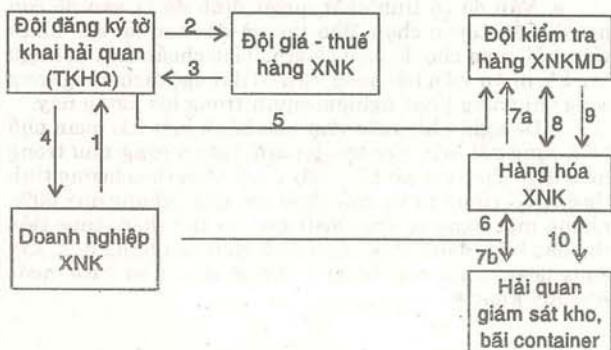
Ở mỗi khâu, nhân viên hải quan phải thực hiện những nghiệp vụ cụ thể. Ta có thể tóm tắt qui trình nghiệp vụ hải quan bằng sơ đồ 1 sau:



Từ sơ đồ tổng quát trên đây, trong những giai đoạn khác nhau, hải quan Việt Nam đã thực hiện theo những qui trình nghiệp vụ khác nhau, điển hình là "qui trình ngược" và "qui trình thuận".

a. "Qui trình ngược" và những nhược điểm của nó

Trong một thời gian dài, do hạn chế về nghiệp vụ, điều kiện làm việc và một số văn bản qui định của nhà nước chưa phù hợp, hải quan VN đã thực hiện nghiệp vụ của mình theo "qui trình ngược" một qui trình rất bất hợp lý có thể tóm tắt qui trình đó trong sơ đồ 2 như sau:



(1) Doanh nghiệp thực hiện nộp hồ sơ khai báo hải quan. Tất cả đều tập trung ở hải quan TP nên thường gây ùn tắc mất thời gian.

(2) Doanh nghiệp chuyển hồ sơ hải quan sang bộ phận hải quan tính thuế XNK

(3) Doanh nghiệp chuyển TKHQ đã được tính thuế sang cho cán bộ hải quan phức tạp và duyệt thuế.

(4) Doanh nghiệp nhận thông báo thuế và hoàn tất thủ tục đăng ký khai báo HQ.

(5) Cơ quan hải quan lưu chuyển các liên TK xuống địa điểm kiểm tra hải quan ở các cửa khẩu

(6) Doanh nghiệp đưa hàng hóa tới địa điểm kiểm tra HQ

(7a) Doanh nghiệp đăng ký kiểm tra hải quan với kiểm tra viên HQ

(7b) Doanh nghiệp khai báo với hải quan giám sát trước khi hàng hóa được kiểm tra (đối với NK)

(8) Kiểm tra viên HQ được thực hiện kiểm tra XNK và ghi nhận kết quả kiểm tra

(9) Doanh nghiệp nhận TKHQ đã làm thủ tục HQ

(10) Doanh nghiệp khai báo với HQ giám sát để thực hiện thông qua hàng hóa XNK

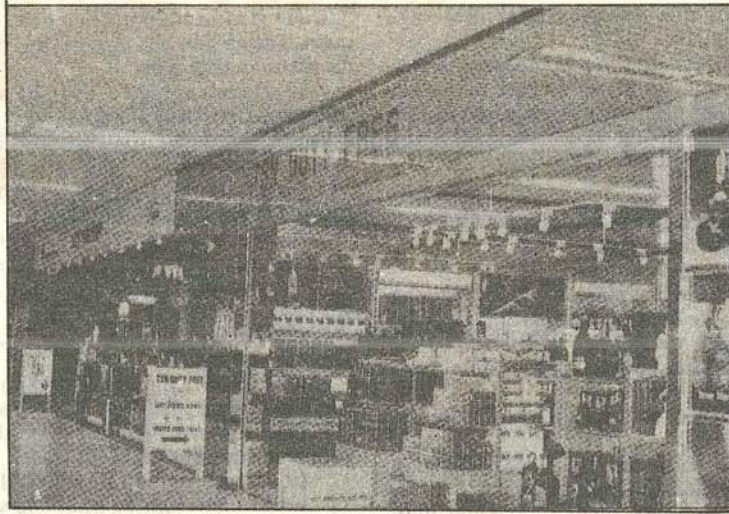
Từ sơ đồ 2 ta thấy: theo "qui trình ngược" sau khi doanh nghiệp nộp TKHQ, hải quan sẽ căn cứ vào đó để tính thuế và ra thông báo thuế. Sau đó mới kiểm tra: đây là điểm bất hợp lý lớn bởi giữa hàng kê khai và hàng thật có thể có những sai biệt. Hơn thế nữa, việc lưu chuyển hồ sơ trong các khâu nghiệp vụ HQ đều do tự doanh nghiệp thực hiện, nên dễ phát sinh những hiện tượng móc ngoặc tiêu cực, gây thất thoát thuế. Xét về mặt nghiệp vụ, qui trình này bộc lộ nhiều kẽ hở, các khâu nghiệp vụ không phối hợp đồng bộ với nhau, kết quả là làm cho thủ tục HQ trở nên rườm rà, phức tạp, dễ nảy sinh tiêu cực.

b. "Quy trình thuận": những cải tiến bước đầu:

Nhận rõ những điểm yếu của mình sau khi chính phủ ra nghị định 38/CP về cải cách một bước thủ tục hành chính, ngành hải quan có những cải tiến mạnh mẽ trong thủ tục của mình. Cụ thể ngày 15.6.1994 Tổng cục hải quan đã ra Quyết định 80/TCHQ và Chỉ thị số 1121/TCHQ ngày 16.9.94 qui định và hướng dẫn về văn đề cải tiến thủ tục hành chính trong lĩnh vực hải quan.

Cục hải quan TP.HCM là một điển hình thực hiện nghiêm túc các văn bản trên: để giải tỏa lượng khách ùn tắc tại Hải quan TP, từ 1.3.94 Cục hải quan TP đã chuyển bộ phận tính thuế - lập thông báo thuế xuống cửa khẩu. Tiếp theo đó, ngày 10.10.1994 Cục hải quan TP chuyển tiếp bộ phận đăng ký TKHQ đối với hàng XNK xuống các cửa khẩu ở cảng Sài Gòn và sân bay Tân Sơn Nhất. Như vậy, tại Cục hải quan TP chỉ còn khâu thủ tục dành cho các đối tượng: kiểm hàng tại kho riêng, hàng gia công, đầu tư nước ngoài. Đặc biệt từ 1.12.94 tại cửa khẩu cảng Sài Gòn đã áp dụng thí điểm "qui trình thủ tục hải quan một cửa" - "quy trình thuận" tức kiểm tra hải quan xong mới tính thuế và ra thông báo thuế. Quy trình thuận được biểu diễn trong sơ đồ 3 như sau:





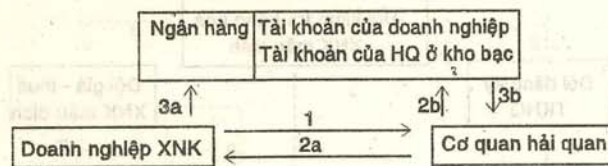
Ghi chú: Hải quan làm thủ tục HQ --->
Doanh nghiệp thực hiện thủ tục HQ --->

- (1) Doanh nghiệp nộp hồ sơ khai báo hải quan ngay tại cửa khẩu
- (2) Lưu chuyển TK đã đăng ký HQ đến đội kiểm tra hàng hóa XNKMD
- (3) Doanh nghiệp đưa hàng hóa đến địa điểm kiểm tra
- (4) Kiểm tra viên HQ kiểm tra hàng hóa và ghi nhận kết quả
- (5) Chuyển TK tính thuế
- (6) Doanh nghiệp nhận thông báo thuế
- (7) Lãnh đạo cửa khẩu duyệt TK
- (8) Hải quan giám sát cho thông quan hàng hóa

Sơ đồ 3 cho ta thấy: so với "quy trình ngược", "quy trình thuận" hợp lý hơn rất nhiều: thuế được tính sau khi hàng hóa đã được kiểm tra, hồ sơ được lưu chuyển trong nội bộ hải quan, các bộ phận hải quan phối hợp với nhau đồng bộ, chặt chẽ hơn. Điều đó làm cho thủ tục HQ gọn nhẹ hơn, giảm bớt tiêu cực. Tuy vậy trong giai đoạn đầu thực hiện "quy trình thuận" cũng còn bộc lộ một số yếu kém, ví dụ như: ở khâu đối chiếu nợ thuế (thuộc khâu tiếp nhận tờ khai) còn chậm chạp và gây nhiều phiền hà cho khách; hiện tượng thất thu thuế vẫn chưa khắc phục được.

3. Một số ý kiến góp phần tiếp tục cải tiến thủ tục hải quan

a. Để chống hiện tượng thất thu thuế, đề nghị áp dụng cơ chế thu nộp thuế XNK tự động từ tài khoản của doanh nghiệp ở ngân hàng. Có thể tóm tắt bằng sơ đồ 4 sau



- (1) Doanh nghiệp đăng ký làm thủ tục hải quan
- (2a) Cơ quan hải quan thông báo nợ thuế cho doanh nghiệp XNK

(2b) Cơ quan hải quan đồng thời gửi chứng từ thu thuế cho ngân hàng

(3a) Ngân hàng sau khi đã trích chuyển số tiền thuế vào tài khoản của hải quan và thì thông báo cho doanh nghiệp

(3b) Thông báo cho hải quan

b. Tiến dần tới sử dụng hệ thống Tradenet trong tự động hóa khai báo hải quan và thu thuế XNK trực tiếp từ tài khoản của doanh nghiệp.

c. Tiêu chuẩn hóa các chứng từ thương mại liên quan đến công tác quản lý đến nhà nước về hải quan

d. Từng bước thực hiện dự án SYDONIA (chữ viết tắt tiếng Pháp Systeme Douanier Automatisee hay tiếng Anh là ASCUDA - Automation System Customs Data, tức hệ thống tự động hóa dữ liệu hải quan).



e. Vấn đề có tính chất quyết định đó là vấn đề con người. Cần tuyển chọn, đào tạo và đào tạo lại các nhân viên hải quan cho đủ tiêu chuẩn. Tiêu chuẩn hóa đội ngũ cán bộ, nhân viên hải quan, cần có đãi ngộ đích đáng song song với trừng phạt nghiêm minh trong lực lượng này.

f. Đề nghị nhà nước sớm ban hành luật hải quan phổ biến rộng rãi luật này trong toàn ngành cũng như trong toàn dân. Tiếp tục cải tiến luật thuế XNK theo hướng tính thuế XNK riêng ra và mức thuế cao nhất không quá 60%; những mặt hàng có thuế suất cao thì thu thêm thuế tiêu thụ đặc biệt, đánh thuế theo tính chất của hàng hóa, xây dựng doanh mục mặt hàng 8 chữ số theo như ở các nước ASEAN khác ■