

LUẬN VĂN:

**Áp dụng quản lý rủi ro vào qui trình thủ tục
hải quan đối với hàng hóa xuất, nhập khẩu**



MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Quản lý nhà nước về hải quan là hoạt động quản lý nhà nước đối với hàng hóa được xuất nhập khẩu, quá cảnh, phương tiện vận tải xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh của tổ chức, cá nhân trong nước và nước ngoài trong lãnh thổ hải quan. Quản lý hải quan là cần thiết để góp phần bảo đảm thực hiện chính sách của Nhà nước về phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, khoa học và công nghệ; hợp tác và giao lưu quốc tế; bảo vệ chủ quyền và an ninh quốc gia, lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Tuy nhiên, trong quá trình chịu sự quản lý hải quan, hàng hóa xuất, nhập khẩu (XNK) có thể bị cản trở ở mức nhất định. Trong thời đại toàn cầu hóa, khi thương mại quốc tế phát triển với gia tốc lớn, Một vấn đề đặt ra với quản lý hải quan là phải cân bằng giữa chức năng kiểm soát và chức năng tạo thuận lợi cho thương mại. Chính vì thế cải cách, hiện đại hóa, hài hòa thủ tục hải quan giữa các nước trở thành yêu cầu cấp bách của đa số các nước.

Một trong những nội dung cải cách hoạt động hải quan của nhiều nước tham gia hội nhập, trong đó có Việt Nam, là áp dụng phương thức quản lý rủi ro (QLRR) vào quá trình quản lý hàng hóa XNK. QLRR cho phép hải quan tập trung nguồn kiểm soát các đối tượng có mức rủi ro cao, nhờ đó vừa tạo điều kiện cho hàng hóa thông quan nhanh, vừa thực thi được chức năng kiểm soát hiệu quả của Nhà nước. Do có ưu thế như vậy nên QLRR đã được nhiều nước áp dụng. Tuy nhiên, tại Việt Nam QLRR vẫn còn là lĩnh vực khá mới.

Trong những năm gần đây, để đảm bảo công tác quản lý nhà nước về hải quan được tiến hành một cách khoa học, không cản trở không cần thiết hoạt động xuất, nhập khẩu, Tổng cục Hải quan Việt Nam đã bắt đầu áp dụng QLRR vào công tác nghiệp vụ, nhất là từ ngày 01 tháng 01 năm 2006, khi Luật Hải quan sửa đổi có hiệu lực. Tuy nhiên, thực tế triển khai việc áp dụng QLRR trong hoạt động nghiệp vụ hải quan còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc, nhiều công việc chưa được chuẩn bị chu đáo... Để triển khai quá

trình áp dụng QLRR vào hoạt động nghiệp vụ hải quan tránh được sai lầm, đạt được hiệu quả mong muốn, cần nghiên cứu một cách toàn diện và chuyên sâu về lĩnh vực này.

Xuất phát từ những căn cứ nêu trên, đề tài "*Áp dụng quản lý rủi ro vào qui trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất, nhập khẩu*" được chọn làm đối tượng nghiên cứu trong luận văn.

2. Tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài

Trong những năm gần đây, đã có một số công trình nghiên cứu liên quan đến vấn đề QLRR trong hoạt động nghiệp vụ hải quan như:

- Luận văn thạc sĩ với đề tài "QLRR trong lĩnh vực hải quan" của Nguyễn Tường Linh - Trường Đại học Kinh tế quốc dân, năm 2005.

- Đề tài cấp Bộ "Dự án hiện đại hóa Hải quan, phương án quản lý thương mại và cửa khẩu, chiến lược thực thi và phòng ngừa, chính sách QLRR" của Bộ Tài chính, năm 2005.

- Báo cáo nghiên cứu khả thi "Dự án hiện đại hóa hải quan bằng nguồn vốn vay Ngân hàng Thế giới" của Bộ Tài chính, năm 2005.

- Dự án hiện đại hóa, mô hình nghiệp vụ hải quan của Bộ Tài chính năm 2005.

- "QLRR trong lĩnh vực hải quan", bài viết đăng trong tạp chí Nghiên cứu Hải quan số 11 của tác giả Thiên An năm 2005

- "QLRR trong kiểm tra hải quan: những vấn đề cơ bản", bài viết đăng trong tạp chí Nghiên cứu Tài chính kế toán của Tiến sĩ Nguyễn Thị Phương Huyền, năm 2008.

- Kế hoạch cải cách, phát triển và hiện đại hóa Ngành Hải quan giai đoạn 2008-2010 của Bộ Tài chính, năm 2008.

- Kế hoạch thực hiện cải cách, phát triển hiện đại hóa Cục Hải quan TP Hà Nội giai đoạn 2008 - 2010 của Tổng cục Hải quan, năm 2008.

Nhìn chung, các bài viết nêu trên mới chỉ đề cập đến một vài khía cạnh mang tính khởi đầu, chủ yếu nêu lên sự cần thiết phải chuyển hoạt động của hải quan Việt Nam

sang hoạt động theo nguyên tắc dựa vào phân tích rủi ro, chưa có công trình nghiên cứu một cách hệ thống các vấn đề liên quan đến áp dụng QLRR vào quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất, nhập khẩu.

3. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu của luận văn

Mục tiêu nghiên cứu là đề xuất định hướng, giải pháp có cơ sở khoa học, thực tiễn nhằm triển khai nhanh và hiệu quả kỹ thuật quản lý dựa trên sự phân tích rủi ro trong quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa XNK ở nước ta.

Phù hợp với mục đích nói trên, luận văn có nhiệm vụ:

- Hệ thống hóa cơ sở lý luận của việc áp dụng QLRR vào quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa XNK.
- Tổng thuật kinh nghiệm QLRR trong quy trình thủ tục hải quan của một số nước.
- Phân tích, đánh giá thực trạng áp dụng QLRR vào thủ tục hải quan đối với hàng hóa XNK ở nước ta.
- Đề xuất định hướng, giải pháp hoàn thiện QLRR trong qui trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa XNK ở nước ta trong thời gian tới.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận văn

Đối tượng nghiên cứu của luận văn là quá trình áp dụng QLRR vào qui trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa XNK ở nước ta hiện nay. Quá trình áp dụng này được đặt trong tiến trình thực hiện cam kết của nước ta với WTO, cũng như trong quá trình hiện đại hóa ngành hải quan.

Phạm vi nghiên cứu chủ yếu là các vấn đề lý thuyết và thực tiễn liên quan đến quá trình chuyển một cách hiệu quả hoạt động của hải quan Việt Nam từ phương thức kiểm tra trực tiếp sang kiểm tra theo xác suất rủi ro; chuyển cách thức quản lý hoạt động XNK của hải quan theo một tiêu thức chung không phân biệt doanh nghiệp chấp hành tốt pháp luật và doanh nghiệp không chấp hành tốt pháp luật, trong hoạt động nghiệp vụ của

hải quan không phân định được các loại hình XNK, nhóm mặt hàng XNK nào cần chú trọng để kiểm tra nên hàng hóa XNK đều phải kiểm tra thực tế 100%, sang phương thức hoạt động dựa trên các tiêu thức phân tích rủi ro, theo thông lệ quốc tế và theo các quy định của WTO, có sự phân biệt đối xử giữa doanh nghiệp chấp hành tốt pháp luật và doanh nghiệp không chấp hành tốt pháp luật, xác định được từng đối tượng, loại hình hàng hóa XNK phải kiểm tra, nên thời gian thông quan bình quân cho một lô hàng xuất nhập khẩu giảm từ 08 giờ làm việc xuống còn 01 giờ làm việc, tỷ lệ kiểm tra thực tế đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu giảm từ 100% xuống 20%.

Thời gian nghiên cứu từ năm 2005 đến năm 2015.

5. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu của luận văn

Các vấn đề liên quan đến đề tài luận văn sẽ được nghiên cứu dựa trên cơ sở lý luận của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng và Nhà nước, các lý thuyết kinh tế hiện đại, những quy định pháp lý của WTO, của Nhà nước Việt Nam trong lĩnh vực hải quan và những cam kết của Việt Nam với các tổ chức quốc tế trong lĩnh vực này.

Khi triển khai nghiên cứu các vấn đề cụ thể trong luận văn có sử dụng các phương pháp nghiên cứu đặc thù của khoa học kinh tế như tổng hợp, phân tích dựa trên số liệu thống kê và các công trình tổng kết thực tiễn đã được công bố.

6. Đóng góp khoa học của luận văn

- Góp phần làm rõ thêm một số vấn đề lý thuyết về QLRR trong quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa XNK.

- Khái quát một số kinh nghiệm quốc tế trong lĩnh vực áp dụng QLRR vào quy trình thủ tục hải quan.

- Đề xuất một số kiến nghị, phương hướng và giải pháp thiết thực nhằm áp dụng thành công QLRR vào quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa XNK.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung chính của luận văn được trình bày trong 3 chương, 9 tiết.

Chương 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN CỦA VIỆC ÁP DỤNG QUẢN LÝ RỦI RO VÀO QUY TRÌNH THỦ TỤC HẢI QUAN ĐỐI VỚI HÀNG HÓA XUẤT KHẨU, NHẬP KHẨU

1.1. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CHUNG VỀ QUẢN LÝ HẢI QUAN ĐỐI VỚI HÀNG HÓA XUẤT NHẬP KHẨU

1.1.1. Sự cần thiết của quản lý hải quan đối với hàng hóa xuất, nhập khẩu

1.1.1.1. Bản chất của quản lý hải quan đối với hàng hóa xuất, nhập khẩu

Giao lưu hàng hóa giữa các quốc gia là một xu hướng mang tính tất yếu khách quan do tác động của sự phát triển lực lượng sản xuất và phân công lao động quốc tế. Lực lượng sản xuất càng phát triển, năng suất lao động càng cao càng tạo điều kiện cho phân lao động mở rộng ra phạm vi quốc tế và thương mại quốc tế càng có động lực phát triển nhanh chóng. Tuy nhiên, trong điều kiện còn tồn tại các quốc gia có chủ quyền chính trị và chủ quyền kinh tế độc lập thì thương mại quốc tế còn chịu ảnh hưởng rất lớn của chính sách quốc gia, trong đó kiểm soát nhà nước đối với hàng hóa qua lại biên giới có tầm quan trọng đặc biệt.

Xét trên phương diện lợi ích quốc gia và quốc tế, sự kiểm soát này là cần thiết để phòng, chống lại các hành vi lợi dụng thương mại quốc tế phục vụ các mục tiêu không có lợi cho quốc gia nói riêng, loài người nói chung như buôn lậu, XNK hàng hóa thuộc danh mục cấm... Cơ quan được nhà nước ủy quyền làm chức năng kiểm soát hàng hóa qua lại biên giới là Hải quan.

Xét theo sự phát triển của lịch sử, thuật ngữ "Hải quan" gắn liền với từ "Douane" của người Ai cập, có nghĩa là "thu quốc gia". Theo nghĩa Hán Việt, "Hải quan" là cơ quan nhà nước phụ trách việc kiểm tra, kiểm soát hàng hóa, vật phẩm và phương tiện vận tải được phép đưa vào, đưa ra khỏi lãnh thổ quốc gia và chính sách thuế đối với hàng hóa XNK.

Thừa ban đầu, hải quan được thành lập với mục đích chủ yếu là thu thuế đánh vào hàng hóa XNK nhằm tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Bởi lẽ, các lô hàng XNK qua biên giới thường có giá trị lớn và dễ kiểm tra hơn hàng hóa lưu thông trên thị trường nội địa nên thu thuế từ các lô hàng này là nguồn thu đáng kể cho Nhà nước. Hơn nữa, các nhà XNK hàng hóa qua biên giới thường là các thương gia giàu có nên các nhà nước phong kiến muốn thu lại một phần thu nhập của họ. Các lô hàng từ bên ngoài nhập khẩu vào một nước thường bị thu thuế cao hơn vì Nhà nước coi đó như một đặc ân cần đánh thuế đối với người nước ngoài.

Cùng với thời gian, chức năng, nhiệm vụ của hải quan được mở rộng ra ngoài lĩnh vực thu thuế. Hiện nay, cơ quan Hải quan ở nhiều nước đã không chỉ dừng lại ở việc kiểm tra thu thuế mà còn đảm đương nhiều nhiệm vụ khác như kiểm tra, giám sát hàng hóa XNK, chống buôn lậu và gian lận thương mại, chống vận chuyển trái phép hàng hóa qua biên giới, quản lý nhà nước về hải quan đối với hàng hóa XNK, xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh... Ở một số nước như Mỹ, hải quan còn có thêm nhiệm vụ thực thi luật kiểm soát xuất khẩu mà mục tiêu là ngăn chặn việc xuất khẩu sản phẩm công nghệ cao như máy bay chiến đấu, tàu ngầm... sang các nước thù địch.

Theo quan niệm của Tổ chức Hải quan Thế giới (WCO) thì *Hải quan là cơ quan trực thuộc Chính phủ chịu trách nhiệm thi hành Luật Hải quan về thu thuế hải quan và các thuế khác, đồng thời chịu trách nhiệm thi hành các luật khác có liên quan đến hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, vận chuyển hay lưu kho hàng hóa.*

Theo Điều 11 Luật Hải quan đã được sửa đổi, bổ sung năm 2005 của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thì "Hải quan Việt Nam có nhiệm vụ thực hiện việc kiểm tra, giám sát hàng hóa, phương tiện vận tải: phòng, chống buôn lậu, vận chuyển trái phép hàng hóa qua biên giới; tổ chức thực hiện pháp luật về thuế đối với hàng hóa XNK; thống kê hàng hóa XNK; kiến nghị chủ trương, biện pháp quản lý nhà nước về hải quan đối với hoạt động XNK, xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh và chính sách thuế đối với hàng hóa XNK".

Nói cách khác, đối với tất cả các nước có quan hệ giao thương kinh tế với nước khác đặc biệt là trong thời đại toàn cầu hóa với xu hướng phát triển theo hướng nền kinh tế mở thì quản lý hải quan đối với hàng hóa XNK là hoạt động không thể thiếu và ngày càng trở nên cần thiết hơn. Tuy nhiên, cũng trong thời đại toàn cầu hóa, để tạo điều kiện cho giao thương kinh tế phát triển, quản lý hải quan phải được thiết kế làm sao để không cản trở không cần thiết các giao lưu kinh tế qua biên giới. Chính yêu cầu hai mặt này đã gây sức ép buộc cơ quan hải quan của các nước phải liên tục đổi mới phương thức hoạt động trong những năm từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai trở lại đây.

1.1.1.2. Tác động của quản lý hải quan đối với hoạt động xuất, nhập khẩu hàng hóa

Hoạt động hải quan có tác động hai mặt đối với hoạt động XNK hàng hóa.

Thứ nhất, quản lý hải quan là cần thiết để thực thi các chính sách của Nhà nước nhằm định hướng hoạt động XNK hàng hóa phục vụ lợi ích quốc gia. Trước hết cơ quan hải quan làm nhiệm vụ kiểm soát XNK, quá cảnh để ngăn ngừa các hành vi lợi dụng giao dịch thương mại qua biên giới làm ảnh hưởng đến lợi ích quốc gia và loài người. Ví dụ như ngăn ngừa vận chuyển ma túy, chất nổ, vũ khí trái phép qua biên giới. Ngăn ngừa các hành vi cạnh tranh không bình đẳng như XNK hàng nhái, hàng giả, hàng kém phẩm chất. Thông qua hoạt động kiểm soát này quản lý hải quan góp phần giữ vững an ninh quốc gia, an toàn xã hội, tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh.

Thứ hai, quản lý hải quan đóng vai trò quan trọng trong thực thi các chính sách kinh tế của Chính phủ. Thông qua hoạt động thu thuế và áp dụng các thủ tục hải quan, cơ quan hải quan triển khai thực hiện các chính sách khuyến khích hay cản trở một số loại hàng hóa nào đó đi ra hoặc đi vào biên giới nhằm bảo vệ lợi ích quốc gia. Đa phần các hàng hóa sản xuất trong nước được nhà nước khuyến khích xuất khẩu nên cũng được hải quan ưu tiên giải quyết khi đi qua biên giới. Ngược lại, hải quan kiểm soát ngặt nghèo các mặt hàng bị cấm hoặc hạn chế xuất khẩu. Nguyên vật liệu cũng được ưu tiên khi làm thủ tục nhập khẩu hơn hàng hóa thành phẩm tiêu dùng...

Cơ quan hải quan cũng giúp Chính phủ thực hiện chính sách tự vệ hợp pháp thông qua chức năng cung cấp thông tin và hỗ trợ điều tra về hàng nhập khẩu. Ngoài ra, hải quan còn là bộ mặt của quốc gia trong quan hệ với khách quốc tế. Thái độ, năng lực, trình độ tổ chức và tính chuyên nghiệp của hoạt động hải quan phản ánh văn hóa ứng xử và trình độ tổ chức quản lý quốc gia. Hoạt động hải quan chuyên nghiệp và hiệu quả làm tăng thiện cảm của đối tác trong quan hệ với quốc gia.

Thứ ba, quản lý hải quan hỗ trợ và tạo điều kiện cho thương mại phát triển, qua đó góp phần vào tăng trưởng và phát triển đất nước. Chi phí hải quan trong giao dịch thương mại quốc tế càng giảm, thủ tục hải quan càng đơn giản thì ngành ngoại thương càng có điều kiện phát triển. Trong thập kỷ vừa qua, nhờ các nỗ lực cải cách hải quan ở nhiều nước, thương mại quốc tế đã tăng nhanh gấp hai lần so với Tổng sản phẩm Quốc nội (GDP) thế giới. Thương mại quốc tế phát triển sẽ khuyến khích đầu tư, nhất là đầu tư nước ngoài, khuyến khích tiêu dùng, khuyến khích sản xuất, kinh doanh trong nước. Không những thế, chi phí hải quan thấp còn làm cho cả nhà sản xuất lẫn người tiêu dùng đều có lợi do giá cả hàng hóa được hạ thấp một cách phổ biến. Chính vì thế, những nước có khả năng tạo lập môi trường hấp dẫn đầu tư trực tiếp nước ngoài và có khả năng tiến hành các hoạt động thương mại quốc tế một cách hiệu quả đều là những nước đạt mức tăng trưởng và phát triển cao.

Tuy quá trình tăng cường tự do hóa thương mại thông qua cắt giảm thuế quan từ các nước phát triển cũng như các nước đang phát triển giúp thúc đẩy thương mại quốc tế, nhưng rõ ràng là các chính sách tự do thương mại chỉ tạo điều kiện cho hội nhập thương mại khi có chính sách hỗ trợ đi kèm nhằm xóa bỏ quy trình thủ tục hải quan lạc hậu, đưa nội dung quản lý hiện đại vào quy trình quản lý đối với hàng hóa XNK.

Thứ tư, hải quan góp phần duy trì một sân chơi bình đẳng cho cho tất cả các doanh nghiệp tham gia vào hoạt động thương mại quốc tế. Chương trình cải cách của ngành hải quan ở nhiều nước thành viên WTO theo nguyên tắc không phân biệt đối xử đã làm được nhiều việc trong tạo sân chơi kinh tế bình đẳng. Có thể nói như vậy là do các thủ tục ở biên giới ngày càng trở nên phức tạp do yêu cầu chính sách và thủ tục liên quan

trực tiếp đến các cam kết thương mại quốc tế và khu vực. Khi áp dụng thủ tục hải quan như nhau với mọi hàng hóa và đối tượng, hải quan đã tạo môi trường để các thành phần kinh tế bình đẳng với nhau.

Mặt khác, quản lý hải quan cũng có tác động hạn chế hoạt động thương mại nếu như không được cải cách phù hợp với yêu cầu thực tế.

Tác động hạn chế thứ nhất là làm tăng thời gian và chi phí lưu thông hàng hóa XNK do quá trình vận chuyển phải ngưng lại để làm thủ tục kiểm tra hải quan. Nếu cơ quan hải quan kém năng lực, quy trình kiểm tra lục hậu thì hàng hóa XNK sẽ phải chờ đợi rất lâu, vừa mất thời gian, vừa mất cơ hội giao hàng đúng hạn. Hơn nữa, chủ hàng còn mất thêm chi phí lưu kho, lưu bãi, thậm chí có trường hợp phải thêm tiêu cực phí. Đây là cản trở lớn nhất của quản lý hải quan đối với ngoại thương. Chính vì thế, cải cách hải quan ở các nước hội nhập kinh tế quốc tế tích cực đều thực hiện theo hướng giảm phiền hà do thủ tục hải quan gây ra.

Tác động hạn chế thứ hai là tạo rào cản giao lưu hàng hóa qua biên giới thông qua thuế quan và các điều kiện thông quan khác. Khi thuế quan khá cao, hàng hóa khi qua biên giới phải gánh thêm một khoản chi phí khá lớn làm tăng giá bán nên hạn chế sức cạnh tranh và quy mô tiêu thụ. Ngoài ra, sự kiểm soát hải quan đôi khi còn được một số quốc gia sử dụng như một thủ tục làm giảm động lực đưa hàng qua biên giới do tính chất quá phức tạp của nó. Chính vì tác động cản trở này nên các tổ chức liên kết kinh tế khu vực và toàn cầu đang nỗ lực đàm phán để các nước tự nguyện hạ thấp hàng rào bảo hộ ở biên giới.

Tác động cản trở thứ ba là tạo ra sự phân biệt đối xử giữa hàng sản xuất trong nước và hàng nhập khẩu, giữa hàng xuất khẩu và hàng tiêu thụ trong nước. Hàng xuất khẩu được hoàn thuế giá trị gia tăng, hàng nhập khẩu phải nộp thuế đã tạo ra mặt bằng không giống nhau giữa hàng tiêu dùng nội địa và hàng xuất, nhập khẩu. Tác động này không những gây khó khăn cho hoạt động ngoại thương mà còn tiềm ẩn nguy cơ trốn thuế và lợi dụng hoàn thuế nhằm thu lợi.

Mặc dù có tác động cản trở nhất định hoạt động thương mại quốc tế, nhưng ngày nay vai trò của quản lý hải quan đối với hàng hóa XNK không hề giảm đi, mà còn gia tăng cùng với sự mở rộng giao lưu giữa các nước trên thế giới theo xu hướng khu vực hóa và toàn cầu hóa. Bởi vì với các phương tiện, thiết bị ngày càng hiện đại, với khả năng di chuyển nhanh, các tổ chức làm ăn phi pháp và khủng bố ngày càng lợi dụng thương mại tự do để phá hoại hòa bình và cuộc sống bình yên của loài người. Để đối phó với các tổ chức này, Hải quan phải được tăng cường không những về phương tiện, quyền lực mà cả trình độ và phương thức quản lý hiện đại.

Tóm lại, quản lý hải quan đối với hàng hóa XNK vừa mang yếu tố cần thiết khách quan, vừa mang yếu tố cản trở ở mức độ nhất định giao lưu thương mại quốc tế. Chính vì thế, yêu cầu cải cách hải quan phổ quát trên thế giới là làm sao để quản lý hải quan cân bằng được hai yêu cầu kiểm soát và tạo thuận lợi cho thương mại. Để hải quan hoạt động phù hợp với yêu cầu tự do hóa thương mại trong khung khổ vẫn bảo vệ được lợi ích quốc gia, các tổ chức kinh tế quốc tế, nhất là Tổ chức Thương mại Thế giới, Tổ chức Hải quan Thế giới đang tìm mọi cách khuyến khích các quốc gia đơn giản hóa, minh bạch hóa, áp dụng phương tiện hiện đại và hài hòa thủ tục hải quan với nhau để thương mại quốc tế có điều kiện giao lưu thuận lợi hơn. Một trong những cải cách được khuyến nghị là áp dụng QLRR vào quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa XNK.

1.1.2. Khái niệm và nguyên tắc quản lý rủi ro trong lĩnh vực hải quan

1.1.2.1. Khái niệm quản lý rủi ro trong lĩnh vực hải quan

Quản lý rủi ro trong quản lý hải quan là việc áp dụng có hệ thống các biện pháp, quy trình nghiệp vụ và thông lệ nhằm giúp cơ quan hải quan bố trí, sắp xếp nguồn lực hợp lý để tập trung quản lý có hiệu quả đối với các lĩnh vực, đối tượng được xác định là rủi ro. Theo cách hiểu đó, QLRR trong hoạt động nghiệp vụ hải quan là việc cơ quan hải quan áp dụng có hệ thống các biện pháp, các quy trình nghiệp vụ và thông lệ nhằm bố trí, sắp xếp nguồn lực hợp lý để tập trung quản lý có hiệu quả đối với các lĩnh vực, đối tượng có nguy cơ không tuân thủ pháp luật về hải quan khi xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh hàng hóa, xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh phương tiện vận tải.

Cơ quan hải quan áp dụng QLRR dựa trên việc thu thập, phân tích, đánh giá thông tin về các đối tượng (tổ chức, cá nhân) thực hiện hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh hàng hóa, xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh phương tiện vận tải; các tổ chức, cá nhân trong nước hoặc nước ngoài là đối tác hoặc có liên quan đến các hoạt động này. Ngoài ra, các thông tin về nơi xuất xứ hàng hóa nhập khẩu; quốc gia, khu vực xuất nhập khẩu hàng hóa hoặc là địa điểm trung chuyển hàng hóa vào Việt Nam; thông tin về chính sách quản lý của cơ quan quản lý nhà nước đối với hàng hóa xuất nhập khẩu; chính sách ưu đãi trong hoạt động xuất nhập khẩu hàng hóa, ưu đãi về hạn ngạch thuế quan của Việt Nam hoặc giữa Việt Nam với các quốc gia... đều là cơ sở để phục vụ QLRR.

Cơ quan hải quan áp dụng quy trình QLRR trong hoạt động nghiệp vụ hải quan theo trình tự quy định. Để điều chỉnh, bổ sung việc thực hiện hoạt động nghiệp vụ hải quan một cách có hiệu quả, cơ quan hải quan theo dõi, kiểm tra đánh giá lại việc thực hiện nội dung các bước theo quy trình; đo lường, đánh giá mức độ chấp hành pháp luật về hải quan của các tổ chức, cá nhân.

Khi đã thực hiện đúng các quy định và quy trình nhưng không phát hiện được vi phạm pháp luật về hải quan thì công chức hải quan thực hiện thủ tục hải quan, kiểm tra, giám sát, kiểm soát đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh, phương tiện vận tải xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh theo quy trình QLRR được miễn trừ trách nhiệm cá nhân.

Áp dụng QLRR trong hoạt động nghiệp vụ đã được Hải quan thế giới khuyến nghị, thể hiện qua sự kiện hội tháng 6/1999. Thời điểm đó, Hội đồng Hải quan thế giới đã thông qua Công ước quốc tế về đơn giản hóa và hài hòa thủ tục hải quan (Công ước KYOTO sửa đổi), trong đó đưa ra các khuyến nghị (6.3, 6.4 và 6.5) áp dụng QLRR trong hoạt động kiểm soát hải quan.

1.1.2.2. Nguyên tắc quản lý rủi ro trong lĩnh vực hải quan

Nguyên tắc 1: Tạo thuận lợi tối đa cho hoạt động thương mại. Cơ quan hải quan áp dụng QLRR là nhằm tạo thuận lợi đối với các tổ chức, cá nhân chấp hành tốt pháp luật về hải quan. Những đối tượng này sẽ được hưởng chế độ kiểm tra hải quan ở mức đơn giản nhất, thời gian thông quan nhanh nhất, chi phí hải quan thấp. Khối lượng hàng hóa

XNK phải tiến hành kiểm tra thực tế giảm, lượng hàng hóa không phải kiểm tra tăng lên, tạo điều kiện cho giao lưu hàng hóa qua biên giới thuận tiện.

Nguyên tắc 2: Khuyến khích sự tuân thủ tự giác của đối tượng quản lý hải quan. QLRR thực chất là đối xử phân biệt trong kiểm tra hải quan với các đối tượng quản lý khác nhau dựa trên thông tin về sự tuân thủ pháp luật hải quan của họ. Mục đích của sự phân biệt này là tạo ưu đãi cho doanh nghiệp tuân thủ pháp luật để khuyến khích cộng đồng doanh nghiệp tuân thủ pháp luật tốt hơn.

Nguyên tắc 3: Phân biệt đối tượng kiểm tra để áp dụng các chế độ kiểm tra khác nhau trên cơ sở thông tin. Cơ quan hải quan thực hiện thu thập, phân tích thông tin, đánh giá rủi ro ở các giai đoạn trước, trong và sau thông quan theo các tiêu chí được xác định trong từng thời điểm, phù hợp với quy định của pháp luật về hải quan, điều kiện và khả năng thực tế để ra quyết định việc kiểm tra, giám sát, kiểm tra sau thông quan, kiểm soát hải quan đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh, phương tiện vận tải xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh theo các trường hợp: không tuân thủ pháp luật hải quan; có dấu hiệu vi phạm pháp luật hải quan; kết quả phân tích, đánh giá xác định mức độ rủi ro cao và qua lựa chọn ngẫu nhiên. Những trường hợp có mức độ rủi ro thấp sẽ được áp dụng miễn kiểm tra.

Nguyên tắc 4: Tập trung kiểm soát chặt chẽ các đối tượng không tuân thủ các quy định của pháp luật theo quá trình. Các biện pháp kiểm tra sẽ tăng mức độ tùy theo mức độ rủi ro của đối tượng quản lý. Các đối tượng có mức độ rủi ro cao và rất cao sẽ được kiểm tra chặt chẽ. Kiểm tra tại cửa khẩu sẽ được bổ sung bằng kiểm tra thường xuyên sau thông quan, nhất là khi có dấu hiệu vi phạm.

Nguyên tắc 5: Tổ chức hoạt động hải quan hiệu quả trên cơ sở khoa học, khách quan, dân chủ. QLRR cung cấp cho cơ quan Hải quan một phương pháp quản lý khoa học, dân chủ, hiệu quả. Qua việc xác định đối tượng có rủi ro cao, ưu tiên tập trung nguồn lực vào quản lý đối với số đối tượng này, công tác quản lý sẽ không bị dàn trải, nhờ đó giảm bớt áp lực công việc, cân bằng giữa nhiệm vụ tăng lên và nguồn lực hải quan hạn chế.

1.1.3. Quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất, nhập khẩu

1.1.3.1. Quy trình thủ tục hải quan truyền thống đối với hàng hóa xuất, nhập khẩu

Trước đây, khi WTO và Tổ chức Hải quan Thế giới chưa đưa ra các khuyến nghị về đổi mới quản lý hải quan theo nguyên tắc rủi ro, quy trình thủ tục xuất nhập khẩu hàng hóa ở hầu hết các nước đều gồm 03 bước:

Bước 1: Tiếp nhận, đăng ký hồ sơ. Tại bước này, về nguyên tắc, mọi lô hàng hóa XNK đều phải làm hồ sơ theo quy định của hải quan và đăng ký với cơ quan hải quan để tiến hành kiểm tra trước khi cho hàng hóa thông quan.

Bước 2: Cơ quan hải quan tiến hành kiểm tra thực tế tất cả hàng hóa và kiểm tra trị giá tính thuế của các hàng hóa đó dù có dấu hiệu đáng nghi hay không.

Bước 3: Cơ quan hải quan tiến hành tính các khoản thuế, lệ phí phải nộp của tất cả các doanh nghiệp có hàng hóa XNK dù doanh nghiệp đó có uy tín với cơ quan hải quan hay không. Sau khi tính thuế, tùy quy định cụ thể đối với các loại hàng, cơ quan hải quan có thể thu thuế trước khi cho hàng hóa thông quan.

Trong quy trình này, mặc dù cơ quan hải quan được phép áp dụng các hình thức ngoại lệ như miễn kiểm tra, kiểm tra tỷ lệ và kiểm tra toàn bộ thay vì phải kiểm tra tất cả các hàng hóa XNK cho một số trường hợp, nhưng cách làm phổ biến là kiểm tra tất cả. Hơn nữa, trong các trường hợp ngoại lệ, việc quyết định hình thức kiểm tra hàng hóa, tỷ lệ kiểm tra mang tính chủ quan do bản thân các công chức hải quan quyết định. Chính vì thế, trong thực hiện quy trình thủ tục truyền thống, sự tùy tiện, vụ lợi có cơ hội phát triển. Với cách quản lý này việc thông quan hàng hóa chưa được thông thoáng.

1.1.3.2. Quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất, nhập khẩu dựa trên cơ sở áp dụng quản lý rủi ro

Quy trình thủ tục hải quan đầy đủ để thông quan hàng hóa XNK thương mại dựa trên cơ sở áp dụng QLRR gồm 5 bước cơ bản:

Bước 1: Tiếp nhận hồ sơ, kiểm tra hồ sơ, đăng ký Tờ khai, quyết định hình thức, mức độ kiểm tra. Công việc của bước này gồm:

- Nhập mã số thuế XNK của doanh nghiệp để kiểm tra điều kiện cho phép mở tờ khai của doanh nghiệp trên hệ thống (có bị cưỡng chế không) và kiểm tra ân hạn thuế, bảo lãnh thuế;

- Sau khi nhập các thông tin vào máy tính, thông tin được tự động xử lý (theo chương trình hệ thống QLRR) và đưa ra Lệnh hình thức, mức độ kiểm tra.

Lệnh hình thức, mức độ kiểm tra gồm một số tiêu chí cụ thể 3 mức độ khác nhau (mức 1, 2, 3 tương ứng xanh, vàng, đỏ).

Mức (1): miễn kiểm tra chi tiết hồ sơ, miễn kiểm tra thực tế hàng hóa (luồng xanh);

Mức (2): kiểm tra chi tiết hồ sơ, miễn kiểm tra thực tế hàng hóa (luồng vàng);

Mức (3): kiểm tra chi tiết hồ sơ và kiểm tra thực tế hàng hóa (luồng đỏ).

- Kết thúc công việc tiếp nhận, kiểm tra sơ bộ hồ sơ, đăng ký Tờ khai công chức bước 1 in Lệnh hình thức, mức độ kiểm tra hải quan, ký tên và đóng dấu số hiệu công chức vào ô dành cho công chức bước 1 ghi trên Lệnh hình thức, mức độ kiểm tra hải quan và ô "cán bộ đăng ký" trên Tờ khai hải quan.

- Chuyển toàn bộ hồ sơ kèm Lệnh hình thức, mức độ kiểm tra cho Lãnh đạo xem xét, quyết định hình thức, mức độ kiểm tra hải quan và ghi ý kiến chỉ đạo đối với các bước sau.

- Lãnh đạo cơ quan hải quan quyết định hình thức, mức độ kiểm tra hải quan và chuyển hồ sơ cho công chức bước 2 để kiểm tra chi tiết hồ sơ, giá, thuế.

Bước 2: Kiểm tra chi tiết hồ sơ, giá, thuế

Công việc của bước này gồm:

- Kiểm tra chi tiết hồ sơ;

- Kiểm tra giá tính thuế, kiểm tra mã số, chế độ, chính sách thuế và tham vấn giá theo quy trình kiểm tra, xác định trị giá tính thuế đối với hàng hóa XNK do Tổng cục Hải quan ban hành;

- Nếu kiểm tra chi tiết hồ sơ thấy phù hợp, thì nhập thông tin chấp nhận vào máy tính và in "chứng từ ghi số thuế phải thu" theo quy định của Bộ Tài chính.

- Kết thúc công việc kiểm tra ở bước 2 công chức hải quan ghi kết quả kiểm tra chi tiết hồ sơ vào Lệnh hình thức mức độ kiểm tra (phần dành cho công chức bước 2) và ghi kết quả kiểm tra việc khai thuế vào tờ khai hải quan (ghi vào ô "phần kiểm tra thuế"), ký tên và đóng dấu số hiệu công chức vào Lệnh hình thức, mức độ kiểm tra hải quan và vào Tờ khai hải quan.

- Thực hiện các thủ tục xét miễn thuế, xét giảm thuế (nếu có) theo quy định của Chính phủ.

Bước 3: Kiểm tra thực tế hàng hóa

Bước này do công chức được phân công kiểm tra thực tế hàng hóa thực hiện. Việc kiểm tra thực tế hàng hóa được thực hiện bằng máy móc, thiết bị như máy soi, cân điện tử...hoặc kiểm tra thủ công. Việc ghi kết quả kiểm tra thực tế hàng hóa phải đảm bảo rõ ràng, đủ thông tin cần thiết về hàng hóa để đảm bảo xác định chính xác mã số hàng hóa, giá, thuế hàng hóa.

Công việc bước này bao gồm:

- Tiếp nhận văn bản đề nghị của doanh nghiệp về việc điều chỉnh khai báo của người khai hải quan trước khi kiểm tra thực tế hàng hóa, đề xuất lãnh đạo cơ quan xem xét, quyết định (nếu có).

- Tiến hành kiểm tra thực tế hàng hóa:

- Ghi kết quả kiểm tra thực tế vào Tờ khai hải quan;

- Nhập kết quả kiểm tra thực tế vào hệ thống máy tính.

- Xử lý kết quả kiểm tra.

Bước 4: Thu lệ phí hải quan, đóng dấu "đã làm thủ tục hải quan" và trả tờ khai cho người khai hải quan

Nhiệm vụ của bước này gồm:

- Kiểm tra biên lai thu thuế, bảo lãnh của Ngân hàng/Tổ chức tín dụng về số thuế phải nộp đối với hàng phải nộp thuế ngay;

- Thu lệ phí hải quan;

- Đóng dấu "Đã làm thủ tục hải quan"

- Vào sổ theo dõi và trả Tờ khai hải quan cho người khai hải quan;

- Bàn giao hồ sơ cho bộ phận phúc tập

Bước 5: Phúc tập hồ sơ

- Nhận hồ sơ hải quan từ bộ phận thu lệ phí hải quan;

- Phúc tập hồ sơ theo quy trình phúc tập hồ sơ

Đối với từng lô hàng xuất khẩu, nhập khẩu cụ thể, tùy theo hình thức, mức độ kiểm tra do lãnh đạo cơ quan hải quan quyết định mà quy trình thủ tục hải quan có thể trải qua đủ cả 5 bước hoặc chỉ trải qua một số bước. Riêng đối với hàng xuất khẩu của chủ hàng chấp hành tốt pháp luật và mặt hàng được miễn kiểm tra thực tế theo quy định của Luật Hải quan thì thực hiện các bước của quy trình theo chế độ ưu tiên và đơn giản hoá thủ tục hải quan.

Việc thay đổi phân luồng và thay đổi hình thức, mức độ kiểm tra hải quan chỉ được thực hiện từ xanh sang vàng hoặc đỏ, từ tỷ lệ kiểm tra ít đến tỷ lệ kiểm tra nhiều hoặc kiểm tra toàn bộ; không được thay đổi ngược lại từ đỏ sang vàng, xanh hoặc kiểm tra toàn bộ sang kiểm tra tỷ lệ, trừ trường hợp máy tính xác định chưa chính xác.

Đối với những doanh nghiệp thuộc diện được cấp thẻ ưu tiên đặc biệt về thủ tục hải quan thì thực hiện theo quy định riêng.

Với quy trình mới này, hàng hóa của các doanh nghiệp chấp hành tốt pháp luật hải quan sẽ được tạo điều kiện thông quan nhanh, chi phí thực hiện thủ tục hải quan

giảm, nhờ đó vừa tạo điều kiện thuận lợi hơn cho thương mại quốc tế, vừa khuyến khích doanh nghiệp tuân thủ pháp luật. Đồng thời cơ quan hải quan cũng tập trung được nguồn lực có hạn của mình vào kiểm soát các đối tượng có truyền thống không tuân thủ pháp luật hoặc có dấu hiệu vi phạm pháp luật. Hơn nữa, sự phân loại doanh nghiệp theo luồng xanh, vàng, đỏ chủ yếu dựa trên cơ sở thông tin của cơ quan hải quan nên cho phép hải quan vừa chủ động kiểm soát doanh nghiệp, vừa rút ngắn thời gian thông quan cho các doanh nghiệp chấp hành tốt, vừa giảm thiểu chi phí kiểm tra hải quan.

Tuy nhiên, quy trình thủ tục hải quan đối với hàng XNK dựa trên cơ sở áp dụng QLRR cũng đòi hỏi những điều kiện nhất định như hệ thống thông tin được thu thập, lưu trữ đầy đủ, hệ thống cập nhật về doanh nghiệp và các chuyến hàng; sự phối hợp giữa các cơ quan hải quan và giữa cơ quan hải quan với cơ quan quản lý nhà nước khác; được sự ủng hộ của cộng đồng doanh nghiệp... Chính vì thế, để áp dụng tốt quy trình này cần quá trình chuẩn bị.

1.1.4. Nội dung của quản lý rủi ro trong quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu

1.1.4.1. Xác định rủi ro trong xuất, nhập khẩu hàng hóa

**** Nhận diện rủi ro trong quản lý hải quan***

Rủi ro là thuật ngữ được sử dụng trong nhiều lĩnh vực khác nhau với các cách hiểu tương đối khác nhau. Theo nghĩa chung nhất, mọi người đều thống nhất cho rằng, rủi ro là những biến động xảy ra ngoài mong muốn. Tuy nhiên, khi đi vào các lĩnh vực cụ thể thì quan niệm về rủi ro lại khá khác nhau. Một số người quan niệm "rủi ro là sự bất trắc có thể đo lường được", "rủi ro là một tổng ngẫu nhiên có thể đo lường được bằng xác suất". Những người soạn Từ điển Tiếng Việt được Trung tâm từ điển học Hà Nội xuất bản năm 1995 lại cho rằng "rủi ro là điều không lành, không tốt, bất ngờ xảy đến"... Theo hai định nghĩa này, rủi ro được hiểu như một sự không may, mang lại những thiệt hại, tổn thất không mong muốn, làm cản trở chủ thể thực hiện các mục tiêu đã đề ra.

Một số định nghĩa khác:

Rủi ro là sự biến động tiềm ẩn ở những kết quả, nó có thể xuất hiện trong hầu hết mọi hoạt động của con người mà người ta không thể dự đoán được chính xác kết quả. Sự hiện diện của rủi ro gây nên sự bất định, nguy cơ rủi ro phát sinh bất cứ khi nào một hành động dẫn đến khả năng được hoặc mất không thể đoán được [42, tr. 26].

Theo cách định nghĩa này, rủi ro được hiểu theo nghĩa bất trắc có thể đo lường được. Rủi ro có thể gây tác động tiêu cực, có thể mang lại tác động tích cực. Rủi ro có thể gây tổn thất, mất mát, nguy hiểm, nhưng đồng thời cũng mang lại cơ hội cho những ai biến sử dụng chúng. Quan niệm này rất phổ biến trong những người đầu tư chứng khoán.

Trong ngành hải quan, người ta định nghĩa rủi ro là sự không tuân thủ pháp luật của các chủ thể kinh tế khi xuất nhập khẩu hoặc quá cảnh qua biên giới. Ví dụ, Tổ chức Hải quan Thế giới (WCO) cho rằng, rủi ro là sự không tuân thủ pháp luật về hải quan [42, tr. 9]. Theo quan điểm của Hải quan Việt Nam, rủi ro trong hoạt động nghiệp vụ hải quan là nguy cơ tiềm ẩn hành vi không tuân thủ pháp luật về hải quan trong thực hiện XNK, quá cảnh hàng hóa, xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh phương tiện vận tải.

Trong lĩnh vực hải quan, rủi ro được phân loại theo nhiều tiêu chí khác nhau:

Theo nguồn gốc của rủi ro, có ba loại:

- *Rủi ro tiềm ẩn*: Là những rủi ro bắt nguồn từ động cơ vụ lợi của các chủ thể kinh tế khiến họ cố tình làm sai quy định của pháp luật. Thuộc loại rủi ro này có buôn lậu, gian lận thuế quan, buôn bán hàng bị cấm...

- *Rủi ro quy định*: là những rủi ro phát sinh từ sơ hở trong quy định pháp luật tạo cơ hội cho các nhà XNK có hành vi liên quan đến gian lận thương mại hoặc nhập lậu hàng hóa mà không bị trừng phạt.

- *Rủi ro phát hiện*: là những sai phạm nghiêm trọng của đối tượng quản lý hải quan mà nhân viên hải quan không phát hiện được do yếu kém hoặc do vấn đề đạo đức và những sai phạm của hải quan cấp dưới mà các đoàn kiểm tra cấp trên không phát hiện ra.

Theo các lĩnh vực xuất hiện rủi ro, có các loại:

- *Rủi ro trong khâu vận chuyển hàng hóa qua biên giới*: là những rủi ro phát sinh từ việc nhân viên hải quan không phát hiện được hành vi vận chuyển hàng hóa trái phép qua biên giới trong tổng số các hành vi vận chuyển hàng hóa qua biên giới.

Đây là loại rủi ro xảy ra thường xuyên ở các cửa khẩu, biên giới và các cảng biển, khi đối tượng sử dụng nhiều hình thức che giấu để chuyên chở ma túy, vũ khí, hàng hóa thuộc danh mục hàng cấm xuất XNK qua biên giới... Rủi ro này có xác suất lớn do lực lượng buôn lậu và vận chuyển hàng hóa trái phép rất đông với phương thức, thủ đoạn hoạt động ngày càng tinh vi, trong khi lực lượng kiểm soát của hải quan chỉ có hạn, trình độ cán bộ thấp, trang bị kỹ thuật lạc hậu, không theo kịp yêu cầu thực tế, thông tin nghèo nàn, và không kịp thời...

- *Rủi ro trong khâu làm kê khai hải quan*: là loại rủi ro liên quan đến việc người khai hải quan không kê khai đúng, đủ số thuế phải nộp vào ngân sách nhà nước

Loại rủi ro này xảy ra do chủ hàng cố ý khai báo hàng hóa không đúng với trị giá giao dịch thực tế; áp sai thuế suất của hàng hóa để giảm số thuế phải nộp hoặc cố tình chây ì, không nộp thuế theo quy định, thậm chí là thành lập những doanh nghiệp "ma", thực hiện XNK một vài lô hàng, tiêu thụ nội địa, rồi tự giải thể để trốn tránh nghĩa vụ nộp thuế. Rủi ro loại này cũng có thể xuất hiện do một số doanh nghiệp không nắm vững pháp luật về thuế suất, nhập khẩu, nên không thực hiện nghĩa vụ nộp thuế đúng thời gian quy định.

- *Rủi ro trong khâu thực hiện nghiệp vụ của nhân viên hải quan*. Đây là các rủi ro thường gặp khi nhân viên hải quan phạm sai lầm trong tính thuế hoặc trong kiểm tra lô hàng hóa XNK khiến chủ hàng có hội không tuân thủ pháp luật.

- *Rủi ro trong khâu cung cấp thông tin*. Đây là loại rủi ro xảy ra khi nhân viên hải quan được cung cấp thông tin sai lạc dẫn đến định hướng sai hoạt động kiểm tra. Trên thực tế, cơ quan hải quan không thể trực tiếp kiểm tra mọi lô hàng hóa XNK mà chủ yếu kiểm tra dựa trên thông tin về nguy cơ không tuân thủ của chủ hàng. Do đó, nếu thông tin

không đầy đủ, không hệ thống, không cập nhật thì dễ dẫn đến sự phán đoán sai, phí nguồn lực vào lô hàng không có vấn đề, bỏ qua lô hàng có vấn đề, nhất là khi chủ hàng ranh ma cố tình đưa tin lừa dối cơ quan hải quan.

Rủi ro này cũng liên quan đến thông tin sai lệch của hải quan cung cấp cho chính phủ dẫn đến các quyết định chính sách sai lầm.

- *Rủi ro bất khả kháng*: Rủi ro do thiếu công nghệ và trang bị máy móc đủ khả năng hỗ trợ cho công việc kiểm tra hoặc do ảnh hưởng của thời tiết, thiên tai... nên dẫn đến kết luận nhầm hoặc không phát hiện ra sai lệch trong chuyến hàng. Loại rủi ro này có xác suất khá lớn, nhất là ở những nơi thiếu thốn trang bị, điều kiện ngoại cảnh khó khăn và trong bối cảnh hàng hóa dễ thay đổi theo hướng ngày càng đa dạng, tinh xảo, khó phát hiện thành phần hóa học và tính năng của chúng.

** Nguyên nhân làm xuất hiện và gia tăng rủi ro trong quản lý hải quan*

Có khá nhiều nguyên nhân dẫn đến rủi ro trong hoạt động hải quan. Có thể khái quát thành một số nguyên nhân sau:

Thứ nhất, là nhóm nguyên nhân do bối cảnh kinh tế, tổ chức của quốc gia. Trong một nước mà việc thực thi luật pháp có hiệu lực thấp, các doanh nghiệp không tuân thủ pháp luật không bị trừng phạt thích đáng, các doanh nghiệp cạnh tranh không lành mạnh với nhau... thì nguy cơ xuất hiện rủi ro tiềm ẩn khá cao. Bởi lẽ, cơ quan hải quan không thể đủ nguồn lực để kiểm soát chặt chẽ mọi lô hàng qua lại biên giới. Trong khi đó các chủ hàng có lợi ích rất lớn nếu không tuân thủ luật pháp hải quan, thậm chí khi bị phát hiện, cũng chỉ chịu biện pháp trừng phạt quá nhẹ khiến họ có động cơ mãnh liệt để không tuân thủ. Hơn nữa, các doanh nghiệp tuân thủ không được hưởng lợi ích đáng kể nên không tích cực tuân thủ.

Thứ hai, là nhóm nguyên nhân liên quan đến năng lực của cơ quan hải quan. Cơ quan hải quan không có năng lực đáp ứng yêu cầu về các phương diện nhân lực, công nghệ, tổ chức, quản lý là nguyên nhân lớn nhất dẫn đến rủi ro có nguy cơ tăng lên

Trình độ của cán bộ, công chức hải quan ở mức thấp, chưa được đào tạo cơ bản, đạo đức, kỷ luật hành nghề không cao sẽ dẫn đến thực hành các nghiệp vụ với chất lượng thấp, tạo nguy cơ xuất hiện rủi ro cao.

Tổ chức quản lý kém của cơ quan hải quan cũng có xu hướng làm tăng rủi ro. Chẳng hạn như tình trạng thiếu sổ tay hướng dẫn, thiếu chế độ thưởng phạt và nghiêm minh, thiếu kiểm tra, giám sát, không quan tâm đào tạo cán bộ... sẽ làm cho nhân viên hải quan thiếu động lực trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, dễ sa vào tiêu cực, tham nhũng, cố tình để lọt các vụ gian lận...

Thứ ba, là nhóm nguyên nhân liên quan đến công nghệ hải quan. Công nghệ lạc hậu sẽ gây sức ép lên cơ sở vật chất yếu kém của cơ quan hải quan dẫn đến các sai sót có khả năng tăng lên. Đặc biệt, sự yếu kém và sai sót của hệ thống thông tin làm tăng nguy cơ rủi ro lên rất nhiều. Ví dụ, thông tin thống kê sai lạc, nghèo nàn, không cập nhật, không đồng bộ, thiếu sự trao đổi với các cơ quan quản lý nhà nước khác sẽ làm cho nhân viên hải quan khó khăn trong việc ra các quyết định đúng. Đặc biệt, số liệu thống kê không chính xác là nguyên nhân không chỉ của các quyết định hải quan sai lầm mà còn gây ra nhiều rắc rối, tranh chấp về sau.

Việc thiếu các phương tiện kiểm tra cần thiết khiến nhân viên hải quan buộc phải bỏ qua các hành vi gian lận tinh vi do thiếu căn cứ để đưa ra các chế tài theo luật.

Thứ tư, là nhóm nguyên nhân liên quan đến mặt tiêu cực của các chủ hàng hóa vận chuyển qua biên giới. Đây là nhóm nguyên nhân chủ yếu gây ra rủi ro buôn lậu và buôn bán trái phép.

Do thuế quan là khoản thu khá lớn của Nhà nước đánh vào giá trị hàng hóa, nên nếu trốn được thuế, chủ hàng vừa có thể thu lợi lớn, vừa có thể hạ giá, bán hàng hóa nhanh, chiến thắng đối thủ cạnh tranh nộp đủ thuế XNK. Chính vì thế, các chủ hàng thường xuyên nghiên cứu tìm mọi cách để có thể giảm nộp thuế cho Nhà nước. Chỉ cần cơ quan hải quan lơ là là các chủ hàng tận dụng cơ hội trốn thuế.

Ngoài ra, trong xã hội có nhiều loại sản phẩm nếu cho tiêu dùng tự do có thể gây hại đáng kể cho dân tộc, đất nước như ma túy, vũ khí, ... Do bị cấm đoán nên giá cả các mặt hàng này trên thị trường ngầm tăng vọt tạo điều kiện cho các chủ hàng thu lợi lớn. Chính vì thế các tổ chức tìm mọi cách để qua mặt hải quan, kể cả mua chuộc cán bộ.

1.1.4.2. Tiêu chí đo lường mức độ rủi ro

Để áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro vào quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất, nhập khẩu, sau khi nhận diện và nêu rõ các loại rủi ro có thể xuất hiện, cần cụ thể hóa hơn một bước nữa bằng cách xác định bộ tiêu chí đo lường mức độ rủi ro. Theo khuyến nghị của Tổ chức Hải quan Thế giới, bộ tiêu chí đo lường mức độ rủi ro nên được phân loại thành các nhóm sau:

- Nhóm tiêu chí ưu tiên: Gồm các tiêu chí ưu tiên đối với các doanh nghiệp có kim ngạch xuất - nhập khẩu lớn, số thuế thu nhập ngân sách nhà nước hàng năm cao và có ý thức tốt về chấp hành pháp luật hải quan. Các doanh nghiệp thỏa mãn tiêu chí trên sẽ được cấp thẻ ưu tiên làm thủ tục hải quan và được hưởng tiêu chuẩn ưu tiên theo quy định của từng nước.

- Nhóm tiêu chí đánh giá, phân loại doanh nghiệp: Gồm các tiêu chí phân tích, đánh giá hoạt động của doanh nghiệp dựa trên mức độ chấp hành pháp luật, loại hình doanh nghiệp, vốn kinh doanh, thời gian hoạt động, loại hình XNK thường xuyên và kim ngạch XNK hàng năm của doanh nghiệp.

- Nhóm tiêu chí phân loại hàng hóa: Gồm các tiêu chí đánh giá và phân loại theo nhóm hàng hóa thuộc diện XNK có điều kiện và nhóm hàng hóa XNK không điều kiện gắn với thuế suất của nhóm hàng hóa đó.

- Nhóm tiêu chí phân loại xuất xứ: Gồm các tiêu chí, phân loại hàng hóa có xuất xứ từ các nước có quan hệ thương mại đặc biệt, các nước được hưởng ưu đãi thuế quan và các nước là trung tâm sản xuất, trung chuyển ma túy.

- Nhóm tiêu chí phân loại hình thức thanh toán: Gồm các tiêu chí đánh giá mức độ rủi ro trên các hình thức thanh toán quốc tế như thanh toán bằng tiền mặt, bằng điện chuyển tiền hay thanh toán nhờ thu...

- Nhóm tiêu chí đánh giá loại hình xuất nhập khẩu: Gồm các tiêu chí đánh giá dựa trên các loại hình XNK, với mức độ rủi ro có thể xảy ra khác nhau như hàng kinh doanh, hàng XNK gia công, hàng chuyên khẩu, tạm nhập - tái xuất...

Mỗi nhóm tiêu chí được xây dựng trong bộ tiêu chí rủi ro trên ứng với một mức điểm rủi ro nhất định. Khi doanh nghiệp làm thủ tục hải quan, căn cứ vào thông tin thu thập được, kết hợp với nội dung khai báo của doanh nghiệp, máy tính hoặc cán bộ tiếp nhận (đối với những đơn vị hải quan chưa được cài đặt phần mềm đánh giá rủi ro) đánh giá rủi ro của doanh nghiệp và lô hàng XNK dựa trên mức điểm rủi ro đó. Tương ứng với mỗi mức độ rủi ro được đánh giá sẽ có hình thức kiểm tra thực tế lô hàng XNK thích hợp.

Ngoài ra, để phân tích rủi ro được chính xác, cơ quan hải quan các nước còn phân loại Bộ tiêu chí quản lý rủi ro của mình thành các tiêu chí rủi ro động, tiêu chí rủi ro tĩnh để dễ kiểm tra.

Tiêu chí rủi ro động: là những tiêu chí có tính chất biến động theo thời gian và được áp dụng ngay tại thời điểm phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật hải quan. Các tiêu chí này dựa trên các thông tin trinh sát, thông tin về doanh nghiệp, hàng hóa có khả năng và mức độ rủi ro cao buộc phải kiểm tra hải quan.

Tiêu chí động dựa trên các thông tin trinh sát, tình báo, thông tin về doanh nghiệp xấu hoặc qua phân tích xu hướng buôn lậu, gian lận thương mại trên thực tế được lưu trong kho cơ sở dữ liệu của cơ quan hải quan, tập trung vào các vấn đề:

- ✓ Chính sách, chế độ quản lý đối với hàng hóa XNK, phương tiện vận tải xuất cảnh, nhập cảnh;
- ✓ Thông tin cưỡng chế thuế đối với doanh nghiệp;
- ✓ Thông tin mức độ tuân thủ pháp luật hải quan của tổ chức, cá nhân;

✓ Thông tin về dấu hiệu vi phạm liên quan đến hàng hóa, xuất khẩu, nhập khẩu, hành lý, phương tiện vận tải xuất cảnh, nhập cảnh.

Khi doanh nghiệp đến làm thủ tục, trên cơ sở kết hợp với các tiêu chí doanh nghiệp khai báo trên tờ khai hải quan với thông tin cơ quan hải quan có được, để xác định khả năng vi phạm pháp luật và bước đầu đưa ra hình thức kiểm tra thực tế lô hàng hóa XNK.

Bộ tiêu chí này được xây dựng ở 2 cấp độ:

☞ Cấp cơ quan hải quan cao nhất của một nước: do các bộ phận phụ trách các lĩnh vực như điều tra chống buôn lậu, giám sát và quản lý, kiểm tra thu thuế và kiểm tra sau thông quan phối hợp xây dựng trong kho dữ liệu chung và được nối mạng tới các vị trí làm thủ tục hải quan để sử dụng trong toàn ngành.

☞ Cấp hải quan vùng: cơ quan hải quan vùng được xây dựng bộ tiêu chí đo lường mức độ rủi ro của mình và chỉ áp dụng trong phạm vi quản lý của vùng đó. Cơ quan hải quan vùng phối hợp với cơ quan hải quan của chính phủ xây dựng bộ tiêu chí chung, là cơ sở cho các bộ phận hải quan bên dưới thực hiện.

Tiêu chí tĩnh: là các tiêu chí có tính chất ổn định trong khoảng thời gian nhất định. Tiêu chí này xác định khả năng và mức độ rủi ro bằng cách áp dụng các phương pháp tính toán dựa trên cơ sở thông tin do cơ quan hải quan thu thập, phân tích.

Tiêu chí tĩnh xác định trước khả năng xảy ra rủi ro (pre-determined risk values) dựa trên thang điểm và cơ sở dữ liệu do hải quan thu thập, được đánh giá định kỳ và cập nhật cho các cơ quan hải quan khác nhau sử dụng. Khi cán bộ hải quan tại khâu đăng ký nhập tờ khai hải quan (hoặc cập nhật bằng phương thức khai điện tử) vào hệ thống máy tính, máy tính sẽ trợ giúp cán bộ hải quan trong việc kiểm tra đối chiếu giữa các tiêu chí trên tờ khai với tiêu chí tĩnh và tính toán để xác định mức độ rủi ro theo công thức toán học có sẵn trên cơ sở đó đưa ra điểm rủi ro chung, là căn cứ để xác định mức độ kiểm tra thực tế hàng hóa.

Tuy nhiên, do thực tế có rất nhiều yếu tố phát sinh không thể dự tính trước được, khiến các tiêu chí đo lường mức độ rủi ro có thể không được đầy đủ hoặc phù hợp, nên trong quá trình thực hiện, các đơn vị hải quan phải thường xuyên thống kê, phản ánh kịp thời để tổng hợp và cập nhật vào hệ thống quản lý rủi ro...

1.1.4.3. Đánh giá mức độ rủi ro

Để đánh giá được khả năng xảy ra và hậu quả của rủi ro, người ta phân cấp mức độ rủi ro. Có nhiều cách phân chia mức độ rủi ro khác nhau, tùy thuộc vào điều kiện của mỗi quốc gia. Tổ chức Hải quan Thế giới (WCO) đưa ra 4 mức độ rủi ro là rất cao, cao, trung bình và thấp. Hải quan Australia thì đánh giá rủi ro theo 7 cấp độ là rất nghiêm trọng, rất cao, nghiêm trọng, đáng kể, vừa phải, thấp và rất thấp. Ở Việt Nam, dựa trên ma trận 3x3 về mối quan hệ giữa khả năng và hậu quả, cơ quan Hải quan đã phân cấp mức độ rủi ro theo 3 mức độ: cao, trung bình và thấp.

Các mức độ rủi ro thường được xác định dựa trên mối quan hệ giữa khả năng và hậu quả xảy ra rủi ro thông qua các dữ liệu thống kê mà nhà chức trách thu thập được trong quá trình quản lý các đối tượng rủi ro có liên quan. Với mỗi cấp độ rủi ro khác nhau, người ta sẽ xem xét sự ảnh hưởng của chúng đến mục tiêu chung, từ đó có biện pháp kiểm soát và xử lý rủi ro thích hợp.

1.1.4.4. Kiểm tra, kiểm soát và xử lý rủi ro

Sau khi đánh giá và đo lường được mức độ của rủi ro có thể xảy ra, tùy từng trường hợp cụ thể, các nhà quản trị rủi ro của cơ quan hải quan sẽ áp dụng các phương pháp nhằm kiểm soát và xử lý rủi ro hiệu quả nhất. Thực tế cho thấy, việc tăng cường kiểm soát giúp cơ quan hải quan tránh được rủi ro, ngăn ngừa tổn thất, thiệt hại không mong muốn nếu rủi ro xảy ra.

Nguyên tắc vận dụng phương pháp kiểm soát rủi ro trong cơ quan hải quan cũng giống như các nguyên tắc chuẩn được áp dụng chung cho tất cả các lĩnh vực hoạt động của một tổ chức, đó là nguyên tắc cân bằng giữa lợi ích và chi phí, nguyên tắc hiệu quả của chi phí rủi ro. Các nhà quản trị rủi ro trong lĩnh vực hải quan thường sử dụng những

công cụ, kỹ thuật kiểm soát và xử lý rủi ro khác nhau, nhưng có thể phân nhóm theo các hình thức sau:

- Đối với các rủi ro không thể chấp nhận được, các nhà quản trị rủi ro thường có xu hướng né tránh rủi ro. Đây là biện pháp được sử dụng nhằm chủ động tránh trước khi rủi ro xảy ra hoặc loại bỏ nguyên nhân gây ra rủi ro. Bằng cách né tránh rủi ro, các tổ chức có thể chắc chắn rằng họ sẽ không phải gánh chịu những tổn thất tiềm ẩn do rủi ro mang lại. Ví dụ: đối với hàng hóa, phế liệu gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường (như ắc quy chì phế liệu, rác thải công nghiệp...), hay các loại ma túy, chất gây nghiện làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến sức khỏe cộng đồng các nước trên thế giới đều xếp vào danh mục hàng hóa cấm nhập khẩu.

Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, không thể né tránh tuyệt đối rủi ro xảy ra, nhất là trong điều kiện phát triển giao lưu thương mại quốc tế, hội nhập toàn cầu, không quốc gia nào có thể đứng ngoài cuộc và thực hiện "bế quan tỏa cảng", đóng cửa biên giới, để ngăn chặn hoạt động buôn lậu, gian lận thương mại với các hình thức ngày càng tinh vi hơn, cơ quan hải quan phải sử dụng các biện pháp khác nhằm ngăn ngừa tổn thất do các rủi ro không thể né tránh này gây ra. Các biện pháp thay thế được áp dụng là tăng cường năng lực kiểm soát biên giới với sự hỗ trợ của các phương tiện kỹ thuật hiện đại, tích cực học hỏi kinh nghiệm và trao đổi thông tin với các cơ quan hữu quan, các tổ chức quốc tế...

- Đối với rủi ro có thể chấp nhận được, người ta thường sử dụng các kỹ thuật sau

+ Ngăn ngừa tổn thất: là biện pháp tấn công vào rủi ro nhằm giảm bớt tổn thất có thể xảy ra (tức là giảm tần số tổn thất). Các hoạt động ngăn ngừa rủi ro thường tập trung vào việc thay thế hoặc sửa đổi mối nguy hiểm; thay thế hoặc sửa đổi môi trường nơi mối nguy hiểm đang tồn tại, can thiệp vào quy trình tác động lẫn nhau giữa sự nguy hiểm và môi trường. Ví dụ như, bằng cách xây dựng và ban hành danh mục hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu có điều kiện trong từng thời kỳ cụ thể, Chính phủ sẽ giúp cơ quan hải quan kiểm soát hiệu quả hơn hàng hóa cần hạn chế xuất, nhập khẩu và kịp thời ngăn ngừa rủi ro, không cấp

phép cho các hoạt động xuất, nhập khẩu các hàng hóa đó, nếu nó có nguy cơ đe dọa đến sự bền vững và chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia.

+ Giảm thiểu rủi ro: là các biện pháp làm giảm bớt giá trị hư hại khi tổn thất xảy ra (giảm nhẹ sự nghiêm trọng của tổn thất). Hầu hết, các trường hợp gian lận về thuế đều có nguyên nhân xuất phát từ mức thuế suất thuế nhập khẩu quá cao, hoặc có sự chênh lệch về thuế suất giữa các mã hàng tương tự. Để hạn chế hình thức gian lận này, các quốc gia trên thế giới có xu hướng giảm thuế suất tới mức thấp nhất có thể (như Hiệp định về Chương trình Thuế quan ưu đãi có hiệu lực chung - CEPT yêu cầu các nước khi tham gia phải giảm thuế suất thuế nhập khẩu đối với các mặt hàng có xuất xứ từ các nước thành viên còn lại xuống chỉ còn từ 0% đến 5%...) khiến cho việc gian lận thuế của doanh nghiệp sẽ không còn ý nghĩa, các rủi ro về gian lận thuế đã được giảm thiểu tới mức thấp nhất có thể.

1.2. CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN VIỆC ÁP DỤNG QUẢN LÝ RỦI RO VÀO QUY TRÌNH THỦ TỤC HẢI QUAN ĐỐI VỚI HÀNG HÓA XUẤT, NHẬP KHẨU

1.2.1. Các yếu tố thuộc về Nhà nước

Việc có áp dụng quản lý rủi ro vào quy trình thủ tục hải quan hay không và áp dụng có kết quả như thế nào trước hết tùy thuộc vào thái độ và hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước quốc gia.

Thứ nhất, một Nhà nước thi hành đường lối phát triển kinh tế mở cửa, hội nhập sẽ ưu tiên các vấn đề hiện đại hóa và hài hòa thủ tục hải quan với các nước trong chương trình nghị sự của chính phủ. Nhờ đó việc triển khai thực hiện quản lý rủi ro trong lĩnh vực hải quan sẽ có được sự ủng hộ chính trị ở mức độ cao và được ưu tiên nguồn lực để thực hiện. Ngược lại, một nước thi hành chính sách đóng cửa, bảo hộ mạnh mẽ sản xuất trong nước sẽ ít quan tâm đến vấn đề quản lý rủi ro trong chế độ làm việc của hải quan.

Thứ hai, hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước ở mức cao sẽ tạo môi trường tốt khuyến khích doanh nghiệp tuân thủ pháp luật nói chung, pháp luật về hải quan nói riêng.

Ngược lại, một nhà nước không thể quản lý xã hội theo luật một cách nghiêm minh sẽ là mảnh đất tươi tốt cho rủi ro không tuân thủ trong lĩnh vực hải quan phát triển đến mức làm vô hiệu hóa hiệu quả quản lý rủi ro. Bởi khi hành vi không tuân thủ pháp luật trở thành phổ biến thì việc tuân thủ pháp luật trở thành rủi ro.

Thứ ba, đường lối phát triển kinh tế - xã hội đúng đắn của Nhà nước tạo điều kiện cho ngoại thương hoạt động chuẩn tắc, tạo điều kiện cho ngành Hải quan triển khai áp dụng quy trình quản lý rủi ro trong quy trình thủ tục hải quan một cách thuận lợi.

- Ngành Hải quan nhận được sự quan tâm đặc biệt của Đảng và Nhà nước của lãnh đạo Bộ Tài chính và sự phối hợp chặt chẽ của các cơ quan nhà nước có liên quan, đó chính là những nhân tố quan trọng cho việc triển khai hiện đại hóa của ngành Hải quan.

- Ngành Hải quan có truyền thống lâu dài, được tổ chức theo nguyên tắc tập trung thống nhất từ trung ương đến địa phương, ngành còn nhận được sự quan tâm hỗ trợ kỹ thuật, chuyên gia, vốn của Hải quan các nước và các Tổ chức quốc, đặc biệt Tổng cục Hải quan được Chính phủ cho phép tiếp nhận Dự án Hiện đại hóa hải quan bằng vốn vay của Ngân hàng Thế giới (trị giá 70 triệu USD), đây là một dự án lớn tạo điều kiện thuận lợi cho việc cải cách phát triển và hiện đại hóa Hải quan Việt Nam.

1.2.2. Các quy định pháp lý của các tổ chức quốc tế về thủ tục hải quan

1.2.2.1. Quy định của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO)

WTO khuyến khích mọi cải cách thủ tục hải quan theo hướng tạo thuận lợi cho thương mại giữa các nước. Theo tinh thần đó, WTO có hiệp định về thuế quan và hài hòa thủ tục hải quan trong đó quy định các nguyên tắc mà hải quan các nước phải tuân thủ như nguyên tắc dựa vào giá giao dịch để đánh thuế quan, nguyên tắc không sử dụng thủ tục hải quan để cản trở không cần thiết hoạt động thương mại, nguyên tắc không phân biệt đối xử khi tiến hành thủ tục hải quan đối với hàng hóa của các nước khác nhau, trừ ngoại lệ về các liên kết khu vực, nguyên tắc hài hòa hóa thủ tục hải quan giữa các nước... Trong những khuyến nghị có tính nguyên tắc đó, WTO khuyến khích các nước áp dụng các tiêu chuẩn hóa về thủ tục hải quan do Tổ chức Hải quan Thế giới khuyến nghị mà một trong

những nội dung khuyến nghị là áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro khi làm thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất, nhập khẩu.

Trong các đàm phán thương mại định kỳ, WTO gây sức ép nhất định để các chính phủ phải cải cách hải quan theo hướng áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro. Đặc biệt, khi kết nạp thành viên mới, các thành viên cũ cũng gây áp lực để các thành viên mới buộc phải cam kết thực hiện kỹ thuật quản lý rủi ro khi làm thủ tục thông quan hàng hóa xuất, nhập khẩu.

Nói cách khác, quản lý rủi ro trong quy trình thủ tục hải quan được WTO ủng hộ và gây áp lực phải thực hiện. Do đó các nước là thành viên WTO, không sớm thì muộn cũng phải cải cách thủ tục hải quan theo hướng áp dụng rộng rãi kỹ thuật quản lý rủi ro.

1.2.2.2. Quy định của các tổ chức quốc tế khác

** Ảnh hưởng của những quy định của Diễn đàn hợp tác kinh tế Châu Á-Thái Bình Dương APEC (APEC) đến áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro vào hoạt động hải quan*

APEC là một tổ chức rộng lớn có ảnh hưởng quan trọng đến kinh tế thế giới. Với số lượng 21 thành viên, tổng kim ngạch mậu dịch hàng hóa của APEC đã chiếm tới 50% kim ngạch mậu dịch toàn cầu, APEC được xem là khu vực năng động nhất trên toàn thế giới, APEC trở thành một siêu cường tiêu thụ mạnh hàng hóa, cũng như một trung tâm sản xuất công nghiệp đứng hàng đầu thế giới.

Một trong những mục tiêu của APEC là thúc đẩy tiến trình tự do hóa thương mại và đầu tư trong khu vực Châu Á- Thái Bình Dương nói riêng và thế giới nói chung. Vì thế, APEC khuyến khích các nước nội khối thực hiện cải cách hải quan theo các nguyên tắc của WTO, thậm chí đi trước một bước nếu như WTO tiến hành đàm phán quá chậm chạp.

Tuy nhiên, các khuyến nghị của APEC phần lớn mang tính tự nguyện, gây ảnh hưởng chủ yếu thông qua tác động kinh tế và uy tín trong thương mại nên áp lực đòi hỏi áp dụng quản lý rủi ro trong thủ tục hải quan có đặt ra nhưng không ráo riết như trong WTO.

** Ảnh hưởng của những quy định trong Khu vực mậu dịch tự do ASEAN (AFTA) đến áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro vào hoạt động hải quan*

ASEAN hiện đang là một khu vực có tốc độ phát triển nhanh nhất, thu hút được sự chú ý của các siêu cường. Gia đình ASEAN gồm 10 thành viên với diện tích 4,5 triệu km, với 505 triệu dân và 731 tỷ USD GDP.

Mục đích của AFTA là thực hiện tự do hóa thương mại trong khu vực, tăng cường thu hút các nhà đầu tư nước ngoài vào khu vực bằng việc đưa ra thị trường thống nhất và làm cho ASEAN thích nghi với những điều kiện kinh tế quốc tế đang thay đổi, đặc biệt là việc phát triển những thỏa thuận thương mại khu vực thế giới.

Để biến ASEAN thành khu vực mậu dịch tự do các nước đã ký Hiệp định ưu đãi thuế quan có hiệu lực chung (CEPT), trong đó, ngoài mục tiêu giảm thuế suất thuế nhập khẩu đối với đa số các mặt hàng nhập khẩu giữa các nước ASEAN xuống còn 0-5%, còn khuyến nghị các nước tích cực hài hòa thủ tục hải quan với nhau, trong đó các yêu cầu về áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro được nhấn mạnh.

1.2.3. Các yếu tố thuộc về cơ quan hải quan

Quyết tâm, chỉ đạo chính trị và sự ưu tiên nguồn lực của nhà nước quốc gia, sức ép của các tổ chức quốc tế là những nhân tố tạo điều kiện tiền đề bên ngoài để cơ quan hải quan triển khai kỹ thuật quản lý rủi ro. Nếu không có các điều kiện tiền đề này thì tiến độ triển khai áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro trong lĩnh vực hải quan có thể không bao giờ diễn ra hoặc diễn ra chậm chạp. Nhưng thực tiễn áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro còn phụ thuộc quyết định vào các yếu tố bên trong ngành hải quan, đó là năng lực tổ chức triển khai thực hiện kỹ thuật quản lý rủi ro của bản thân cơ quan hải quan.

-Thứ nhất, trước hết là quyết tâm chính trị của ngành hải quan, thể hiện ở sự chỉ đạo của cơ quan hải quan cao nhất. Nếu cơ quan này tích cực và ưu tiên cho công việc áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro thì tiến độ áp dụng thực tế được cải thiện. Ngược lại, cơ quan này trì trệ, chỉ đạo chiếu lệ thì tiến độ thực tế ì ạch, thậm chí giậm chân tại chỗ. Quyết tâm chiến lược của cơ quan quản lý hải quan cao nhất thể hiện không chỉ ở động thái ban

hành nhanh, đầy đủ, đồng bộ hệ thống văn bản pháp luật liên quan đến triển khai thực hiện quản lý rủi ro, mà còn liên quan đến đào tạo, bố trí cán bộ cũng như giao quyền hạn đầy đủ cho bộ phận phụ trách công việc này.

-*Thứ hai*, thái độ và sự thành thạo nghiệp vụ quản lý rủi ro của nhân viên hải quan quyết định mức độ thành công của quản lý rủi ro. Quản lý rủi ro đòi hỏi phải có đội ngũ các nhân viên làm công việc thu thập thông tin và phân tích, đánh giá thông tin ở trình độ cao. Nếu thiếu các nhân viên này thì quản lý rủi ro sẽ có chất lượng thấp. Ngoài ra, nhân viên hải quan nhìn chung không phấn khởi khi chuyển sang tiến hành thủ tục hải quan dựa trên kỹ thuật quản lý rủi ro vì đòi hỏi những kỹ năng mới và có thể làm giảm quyền lực đối với một số nhân viên nào đó. Nếu không tạo ra một áp lực đủ mạnh thì các nhân viên không tích cực, không thích hợp hiện có trong cơ quan hải quan sẽ là lực cản quá trình thực hiện quản lý rủi ro.

Thứ ba, trang bị kỹ thuật và cơ sở vật chất của cơ quan hải quan ảnh hưởng đến quá trình quản lý rủi ro theo các giác độ: mức độ phủ khắp của mạng lưới thông tin điện tử; khả năng truy cập và xử lý nhanh không có lỗi, khả năng nối mạng và phối hợp với các cơ quan khác trong thu thập và sử dụng thông tin; khả năng thiết lập mạng lưới thu thập thông tin ở nước ngoài... Phạm vi và mức độ chính xác của quản lý rủi ro trong quy trình thủ tục hải quan phụ thuộc vào mức độ đầy đủ và cập nhật của thông tin do cơ sở vật chất của hải quan đem lại.

Ngoài ra, quản lý rủi ro sẽ thuận lợi hơn nếu cơ quan hải quan được trang bị các phương tiện kiểm tra hiện đại như máy soi, máy quét, máy định vị...

1.2.4. Các yếu tố thuộc về doanh nghiệp

Số lượng, quy mô, tính chất và mức độ đa dạng của doanh nghiệp tham gia ngoại thương ảnh hưởng lớn đến áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro trong quy trình thủ tục hải quan. Số lượng doanh nghiệp nhiều đòi hỏi lượng thông tin cập nhật nhiều gây áp lực cho hệ thống bảo đảm thông tin của hải quan. Quy mô doanh nghiệp khác nhau cũng đòi hỏi phương thức xử lý khác nhau. Với các doanh nghiệp lớn, chi phí hải quan có thể giảm trên đầu sản

phẩm thông quan. Quy mô doanh nghiệp nhỏ dẫn đến lượng hàng thông quan manh mún gây khó khăn cho quản lý hải quan nói chung, áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro nói riêng. Tính đa dạng của doanh nghiệp cũng đòi hỏi cơ quan hải quan phải thu thập nhiều thông tin đa dạng hơn, trang bị nhiều kỹ năng, phương tiện hơn...Ngoài ra, hệ thống doanh nghiệp chưa phát triển ổn định, số lượng doanh nghiệp biến động nhiều cũng là yếu tố gây khó khăn cho quản lý rủi ro.

Đạo đức của thương gia cũng ảnh hưởng lớn đến chất lượng quản lý rủi ro. Đội ngũ gồm đa phần các thương gia làm ăn lớn, đàng hoàng, có thói quen tuân thủ pháp luật, có hiệp hội ngành nghề hỗ trợ sẽ tạo thuận lợi cho hải quan áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro. Ngược lại, nếu số đông thương gia là những người làm ăn nhỏ, coi trọng lợi ích ngắn hạn, chưa hình thành các tập quán kinh doanh tốt thì việc áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro sẽ khó khăn hơn.

1.2.5. Các yếu tố thuộc về hàng hóa xuất, nhập khẩu

Quy mô hàng hóa xuất, nhập khẩu ngày càng lớn, chủng loại hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu đa dạng và thường xuyên thay đổi sẽ gây sức ép lên hệ thống cơ quan hải quan hữu hạn nên có thể dẫn đến các sai sót do không đủ thông tin hoặc thông tin không cập nhật khi áp dụng quản lý rủi ro.

Ngoài ra, các yếu tố về chính sách ưu tiên theo chủng loại hàng hóa, xuất xứ hàng hóa, danh mục các loại hàng hóa thực thi theo các chế độ thuế quan khác nhau theo các hiệp định quốc tế...cũng làm cho quản lý rủi ro trở nên phức tạp hơn. Một số hàng hóa có những tính năng đặc biệt đòi hỏi cơ quan hải quan phải có sự đối xử đặc biệt cũng góp thêm phức tạp cho quản lý rủi ro.

1.2.6. Các yếu tố thuộc về thị trường thế giới

Toàn cầu hóa và sự phát triển nhanh chóng của thương mại thế giới đang đẩy nhanh tốc độ phát triển và tăng trưởng kinh tế của nhiều vùng lãnh thổ trên thế giới tạo điều kiện cho tăng trưởng ngoại thương với tốc độ lớn. Trong điều kiện nguồn lực hải

quan hạn chế, sự tăng trưởng nhanh của thương mại quốc tế gây sức ép để các cơ quan hải quan buộc phải chuyển nhanh sang áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro.

Hơn nữa, sự hình thành các khu vực mậu dịch tự do khu vực cũng là nhân tố ảnh hưởng tích cực đến việc khuyến khích hải quan các nước áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro. Bởi vì, trong thị trường khu vực, các nước có quy mô ngoại thương lớn sẽ là chủ thể áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro đầu tiên. Dưới ảnh hưởng của các quốc gia này và theo nguyên tắc hài hòa thủ tục hải quan, các nước khác cũng sẽ nhanh chóng chuyển sang áp dụng các kỹ thuật kiểm tra hải quan như nước khác, trong đó có kỹ thuật quản lý rủi ro.

1.3. KINH NGHIỆM ÁP DỤNG QUẢN LÝ RỦI RO VÀO QUY TRÌNH THỦ TỤC HẢI QUAN ĐỐI VỚI HÀNG HÓA XUẤT KHẨU NHẬP KHẨU CỦA MỘT SỐ NƯỚC

1.3.1 Kinh nghiệm quản lý rủi ro của hải quan Anh

Tháng 4/2005, cơ quan Hải quan và Thuế hoàng gia Anh được thành lập trên cơ sở đã sáp nhập cơ quan Hải quan và cơ quan Thuế. Tổng số nhân viên khoảng 100.000 người, trong đó số nhân viên làm công tác hải quan là 20.000 người.

Chức năng, nhiệm vụ của Hải quan Anh về cơ bản giống như Hải quan các nước là kiểm tra, kiểm soát tại biên giới đối với hàng hóa xuất, nhập khẩu, quá cảnh, phương tiện xuất nhập cảnh; thu thuế; điều tra chống buôn lậu và thống kê về Hải quan. Tại thời điểm hiện nay, Hải quan Anh tập trung vào một số nhiệm vụ chính như: chống buôn lậu thuốc lá điếu (thuế đánh vào thuốc lá ở Anh rất cao, chiếm tới 90% giá bán thuốc lá), buôn lậu ma túy, các loại hàng hóa gây tổn hại đến an ninh và an toàn trong cộng đồng, chống gian lận thương mại trong hoàn thuế VAT, chống phổ biến các loại vũ khí hủy diệt và hạt nhân, chống khủng bố....

Hệ thống quản lý rủi ro của Hải quan Anh là hệ thống được áp dụng thống nhất trong Liên minh Châu Âu và sử dụng chung một hệ thống công nghệ thông tin với các nước này. Cơ sở pháp lý để xây dựng hệ thống quản lý rủi ro của Hải quan Anh cũng dựa trên các quy định pháp luật của EC. Đồng thời, Anh căn cứ vào các văn bản trên tự xây

dụng văn bản hướng dẫn riêng cho mình. Nhờ thống nhất quy định chung và dựa trên hệ thống công nghệ thông tin thống nhất nên tiêu chí rủi ro được tất cả các thành viên hài hòa và thống nhất trong toàn khối, thông tin về quản lý rủi ro được trao đổi giữa các nước thành viên trong khối nhanh chóng và chính xác.

Về tổ chức quản lý rủi ro, Hải quan Anh có đơn vị chuyên về thông tin tình báo phục vụ quản lý rủi ro và đơn vị điều tra tội phạm. Việc bố trí lực lượng tình báo cũng như điều tra tội phạm được thực hiện tại các cấp. Riêng lực lượng tình báo có bộ phận làm việc ở nước ngoài gọi là Tùy viên Hải quan và đại diện Hải quan hoạt động tại các Đại sứ quán Anh ở nước ngoài. Lực lượng này vừa trực thuộc các cơ quan khác của chính phủ về mặt chuyên môn và vừa có trách nhiệm báo cáo công tác cho Hải quan Anh. Việc triển khai quản lý rủi ro của Hải quan Anh bao gồm thu thập thông tin và chuyển hóa thành thông tin tình báo để cung cấp cho các đơn vị nghiệp vụ sử dụng. Quan hệ phối hợp giữa lực lượng tình báo, quản lý rủi ro và điều tra chống tội phạm của Hải quan Anh rất chặt chẽ. Các thông tin tình báo thu được từ các nguồn được chuyển cho bộ phận quản lý rủi ro và điều tra tội phạm để thực hiện các công việc liên quan đến thông quan hàng hóa, xác định mức độ tuân thủ, thu thuế, đấu tranh chống buôn lậu hàng cấm, chống khủng bố...

Để thu thập thông tin tình báo từ nước ngoài, Hải quan Anh thông qua hệ thống Tùy viên Hải quan, đại diện Hải quan đặt tại nước ngoài, chủ yếu ở Châu Âu, Trung Quốc và Hồng Kông. Trước khi cơ quan Hải quan được sáp nhập với cơ quan Thuế thì có khoảng 150 nhân viên Hải quan làm việc tại nước ngoài. Con số này hiện là 50 người, đang làm việc tại hơn 25 văn phòng đại diện bên ngoài Anh dưới hình thức công khai và bán công khai (như Tùy viên hải quan hoặc thành viên các tổ chức đại diện thương mại của Anh ở nước ngoài). Hải quan Anh có bộ phận trong nước làm đầu mối tiếp nhận thông tin để hỗ trợ công việc và chuyển các yêu cầu cho các văn phòng này. Hệ thống này có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc kiểm soát từ xa các luồng hàng hóa nhập khẩu vào Anh và tham gia vào công tác quản lý rủi ro.

Việc xác định các lô hàng có độ rủi ro cao sử dụng phương pháp xác định rủi ro dựa trên thông tin tình báo và các thông tin khác có liên quan đến lô hàng như thông tin về quá trình chấp hành pháp luật của doanh nghiệp, thông tin về chấp hành pháp luật về thuế, thông tin về lô hàng lấy từ hệ thống thông tin của doanh nghiệp vận tải, thông tin quản lý công dân, điều tra tình hình dân số... Thực tế, đối với lô hàng xuất nhập khẩu ở các nước thuộc Liên minh Châu Âu cán bộ hải quan xác định rủi ro dựa trên hệ thống thông tin về quản lý rủi ro (trên đó các lô hàng đã được hệ thống cho điểm) lựa chọn một số lô hàng có điểm rủi ro cao hoặc lô hàng có nội dung phù hợp với danh mục những tiêu chí rủi ro do Hải quan Anh ban hành quyết định lựa chọn để kiểm tra (quyết định này được thực hiện bằng thủ công và dựa hoàn toàn vào suy luận và kinh nghiệm của cán bộ xác định rủi ro).

Đối với lô hàng xuất nhập khẩu từ các nước ngoài EU, việc xác định rủi ro được chia làm 2 giai đoạn. Giai đoạn 1: được xác định khi có thông tin bản lược khai hàng hóa gửi trước từ các hãng vận tải bằng đường điện tử (hoặc bằng fax sau đó nhân viên hải quan nhập vào máy tính). Nhân viên hải quan căn cứ vào thông tin bản lược khai, thông tin tình báo, thông tin về thuế, thông tin vi phạm... lựa chọn lô hàng phải kiểm tra thực tế. Quy trình này được thực hiện nhờ vào các phần mềm tin học khác nhau và cũng dựa trên kinh nghiệm của cán bộ làm công tác xác định rủi ro. Hiện nay, trung tâm quản lý rủi ro đặt tại cảng Felixstowe có vai trò quản trị hệ thống dữ liệu quản lý rủi ro đối với các cảng biển khác của Anh. Khi lô hàng lựa chọn phải kiểm tra thì Hải quan Anh sẽ tự vận chuyển lô hàng đến địa điểm kiểm tra và thực hiện việc kiểm tra mà không cần có đại diện của doanh nghiệp chứng kiến. Container được kiểm tra bí mật và Hải quan sẽ làm lại niêm phong sau khi hoàn thành việc mở container để kiểm tra. Việc kiểm tra được thực hiện bằng các công cụ như máy soi kiện hàng, máy dò ma túy ... Nếu hàng hóa kiểm tra thực tế khác biệt so với khai báo nhưng không phải là hàng cấm thì chuyển thông tin cho bộ phận kiểm tra để kiểm tra khi doanh nghiệp đăng ký tờ khai. Đối với trường hợp hàng hóa khác với lược khai nhưng thuộc diện hàng cấm, có ảnh hưởng tới an ninh quốc gia thì thông tin sẽ được chuyển cho bộ phận điều tra để bí mật kiểm tra về lô hàng này. Việc kiểm tra lô hàng sẽ được thực hiện chặt chẽ khi làm thủ tục và được xử lý nghiêm nếu phát hiện có

hành vi vi phạm. Giai đoạn 2: được xác định khi doanh nghiệp xuất nhập khẩu thực hiện việc khai báo để làm thủ tục xuất nhập khẩu. Tại giai đoạn này, lô hàng được lựa chọn để kiểm tra sẽ được thực hiện một cách tự động dựa trên những nhóm chỉ tiêu thông tin và hồ sơ rủi ro được bộ phận rủi ro ở cấp trung ương hoặc cấp vùng đưa vào hệ thống. Những hồ sơ rủi ro đưa vào cấp trung ương có hiệu lực trên toàn Hải quan Anh, những hồ sơ rủi ro đưa vào ở cấp vùng chỉ có tác dụng đối với vùng đó. Các hồ sơ rủi ro cũng thường xuyên được cập nhật.

Từ ngày 1/7/2009, Hải quan Anh áp dụng quy định gửi trước thông tin điện tử theo quy định tại Luật Hải quan EU. Về nguyên tắc, các thông tin về hàng hóa, số container, kho chứa hàng và tàu vận chuyển sẽ được chủ tàu thông tin cho Hải quan Anh trước khi tàu đến cảng đích. Tuy nhiên, do quy định này mới có hiệu lực nên phía Hải quan Anh chưa giới thiệu nhiều kinh nghiệm về vấn đề này. Thực tế, Hải quan Anh đã thực hiện thu thập thông tin điện tử gửi trước đối với một số loại hình để phục vụ cho xác định lô hàng có độ rủi ro cao để tập trung việc kiểm tra phục vụ cho an ninh và sử dụng nguồn lực một cách hiệu quả. Những thông tin điện tử gửi trước bao gồm: thông tin của hàng hóa đến từ EU (trường hợp không đủ thông tin chi tiết của các lô hàng thì Hải quan Anh có thể truy nhập vào hệ thống thông tin của các hãng vận tải để xem); thông tin bản lược khai hàng hóa (manifest) đối với hàng hóa đến từ các nước ngoài EU được gửi dưới dạng điện tử hoặc dạng giấy theo tiêu chí do Hải quan Anh quy định. Quy định về hình thức, nội dung thông tin gửi trước là khác nhau đối với từng loại hình hàng hóa (ví dụ: hàng hóa chuyên phát nhanh, hàng bu kiện) [<http://www.quangninhcustoms.gov.vn/Lists/HaiQuanQuocTe/ViewDetails.aspx?ID=4>].

1.3.2. Kinh nghiệm quản lý rủi ro của Hải quan Mỹ

Với tư cách là cơ quan duy nhất và thống nhất quản lý biên giới, cơ quan Hải quan và Bảo vệ Biên giới Mỹ (CBP) có vai trò đặc biệt quan trọng trong bảo vệ an ninh nước Mỹ và người dân Mỹ. Sau sự kiện khủng bố 11/9/2001, Hải quan Mỹ đã bắt đầu xây dựng các chương trình chống khủng bố để giúp bảo đảm an ninh đất nước.

Cơ quan này đã đưa ra Sáng kiến An ninh Côngtenơ (CSI) để giải quyết những mối đe dọa an ninh biên giới và thương mại toàn cầu do các phần tử khủng bố có khả năng sử dụng các côngtenơ vận chuyển bằng đường biển để mua bán vũ khí.

CSI đề xuất một cơ chế an ninh đảm bảo tất cả các côngtenơ có tiềm ẩn rủi ro phải được nhận diện và kiểm tra tại các cảng xuất ở nước ngoài trước khi chúng được chất lên tàu để tới Mỹ. CBP đã đặt các đội quân tinh nhuệ lấy từ CBP và lực lượng kiểm soát Hải quan và Nhập cư để phối hợp làm việc với các cộng sự người nước sở tại. Nhiệm vụ của họ là xác định, kiểm tra trước và chỉ đạo các biện pháp nghiệp vụ để điều tra những lô hàng có tiềm ẩn rủi ro sẽ tới Mỹ.

Ba thành phần chính của CSI là:

- Nhận diện các côngtenơ có độ rủi ro cao. CBP sử dụng các công cụ xác định trọng điểm tự động để nhận diện các nguy cơ khủng bố trên cơ sở thông tin trước và thông tin tình báo chiến lược.

- Đánh giá và kiểm tra các côngtenơ trước khi chúng được vận chuyển. Các côngtenơ cần được kiểm tra trong chuỗi cung ứng thương mại quốc tế sớm nhất có thể, nói chung là tại cảng xuất.

- Sử dụng công nghệ để kiểm tra trước các côngtenơ có độ rủi ro cao nhằm đảm bảo rằng việc kiểm tra được tiến hành nhanh chóng, không gây cản trở cho dòng chảy thương mại. Công nghệ này bao gồm các máy soi côngtenơ lớn bằng tia X và tia gamma và các thiết bị phát hiện phóng xạ.

Thông qua CSI, cán bộ của CBP làm việc với cơ quan Hải quan nước chủ nhà để thiết lập các tiêu chí an ninh xác định các côngtenơ có độ rủi ro cao. Các cơ quan này sử dụng công nghệ kiểm tra không phá mẫu (NII) và các thiết bị phát hiện phóng xạ để soi các côngtenơ tiềm ẩn nguy cơ cao trước khi chúng được xếp lên tàu để đến các cảng của Mỹ.

CSI là một chương trình hợp tác có đi có lại. Nó cũng mở cơ hội cho các nước tham gia cử cán bộ Hải quan của mình tới các cảng lớn của Mỹ để xác định trọng điểm

những hàng hóa đóng trong côngtenno sẽ xuất khẩu từ Mỹ tới nước họ. CBP chia sẻ thông tin trên cơ sở đôi bên cùng có lợi với các đối tác của mình. Trong khuôn khổ chương trình CSI, Nhật Bản và Canada hiện nay đã đặt cán bộ thường trú ở một số cảng lớn của Mỹ.

Hiện CSI đang được triển khai tại 58 cảng biển nước ngoài ở Bắc Mỹ, châu Âu, châu Á, châu Phi, Trung Đông, châu Mỹ Latinh và Trung Mỹ. Tổng cộng có 35 cơ quan Hải quan cam kết tham gia chương trình này. Xấp xỉ 86% hàng hóa trong các côngtenno vận chuyển bằng đường biển xuất sang Mỹ được soi chiếu trước khi vào Mỹ.

CSI tiếp tục mở rộng các vị trí chiến lược trên toàn thế giới. Tổ chức Hải quan Thế giới (WCO), Liên minh châu Âu (EU) và Nhóm G8 đã ủng hộ việc mở rộng CSI và đã thông qua các nghị quyết thực hiện những biện pháp an ninh của CSI áp dụng tại các cảng biển trên thế giới.

Để mở rộng CSI, các cảng biển nước ngoài phải đáp ứng được các tiêu chuẩn tối thiểu như sau:

- Cảng biển phải thường xuyên có khối lượng lớn các côngtenno vận chuyển trực tiếp tới các cảng của Mỹ.
- Cán bộ Hải quan nước sở tại phải có khả năng kiểm tra hàng hóa xuất khẩu, hàng quá cảnh các cảng biển của nước mình.
- Cảng biển phải được trang bị và sử dụng các thiết bị kiểm tra không phá mẫu (NII) (bằng tia X hoặc gamma) và các thiết bị phát hiện phóng xạ.
- Cảng biển phải có hệ thống quản lý rủi ro tự động.
- Cán bộ Hải quan nước sở tại phải chia sẻ dữ liệu, thông tin tình báo và thông tin quản lý rủi ro với CBP
- Cảng biển phải tiến hành đánh giá kỹ cơ sở hạ tầng và cam kết giải quyết những vấn đề tồn đọng về hạ tầng.

- Cảng biển phải duy trì các chương trình liên chính, xác định và kiên quyết đấu tranh chống lại những hành vi vi phạm liên chính.

1.3.3. Kinh nghiệm quản lý rủi ro của Hải quan Italia

Hải quan Italia được thành lập từ năm 1859 và là tổ chức hải quan có bề dày phát triển nhất châu Âu. Để thực hiện được nhiệm vụ của mình, Hải quan Italia đã xây dựng và triển khai thành công hệ thống tự động hóa hải quan trên cơ sở tái thiết kế quy trình nghiệp vụ và các hoạt động liên quan khác theo hướng đơn giản và tuân theo các chuẩn mực của Công ước Kyoto sửa đổi của Tổ chức Hải quan Thế giới. Việc tái thiết kế quy trình được thực hiện trên nền tảng cơ chế một cửa/ một điểm dừng với việc xử lý kiểm tra theo kỹ thuật quản lý rủi ro (có sự lồng ghép các quy trình và thống nhất các hoạt động kiểm tra, kiểm soát với sự tham gia của các lực lượng chức năng khác tại cửa khẩu).

Việc áp dụng các ứng dụng công nghệ thông tin- viễn thông giúp đẩy nhanh quá trình giao dịch với các doanh nghiệp từ khai báo, xử lý thông tin cho đến thông quan hàng hóa, thu thuế. Hệ thống của Hải quan Italia đáp ứng được yêu cầu xử lý trực tuyến và truy cập an toàn từ xa với 98,4% tờ khai điện tử, 1,6% khai báo trên giấy với tổng số tờ khai năm 2008 là 7,8 triệu tờ. Một điểm đáng chú ý là việc khai điện tử được thực hiện tự nguyện. Thời gian xử lý trung bình khoảng 7 phút và đang có xu hướng rút ngắn hơn trong thời gian tới. Số lượng doanh nghiệp được hưởng ưu đãi từ các thủ tục đơn giản hóa chiếm khoảng 89% doanh nghiệp nhập khẩu và 74% doanh nghiệp xuất khẩu. Hải quan Italia cũng đi đầu trong việc áp dụng quy chế ưu tiên đặc biệt ở Châu Âu. Cơ chế một cửa cũng là một khái niệm quen thuộc tại Hải quan Italia vì đã được triển khai tại tất cả các cửa khẩu với sự kết nối thông tin với các ngành liên quan. Các doanh nghiệp thực hiện khai báo theo thẩm quyền riêng được công nhận và dữ liệu được xử lý thống nhất tại cơ quan Hải quan. Nhờ vào việc áp dụng cơ chế một cửa thống nhất trên nền tảng công nghệ thông tin, trong giai đoạn 2000- 2008, số lượng các vụ vi phạm về thuế được phát hiện tăng từ 20,4% lên 36,8% trong lĩnh vực thuế và chính sách thương mại.

Về áp dụng quản lý rủi ro, Hải quan Italia đang áp dụng bộ tiêu chí của EU để ra quyết định xử lý khai báo và thông quan. Tuy nhiên, quan hệ giữa bộ tiêu chí quốc gia và

bộ tiêu chí của EU còn có khoảng cách cần được san lấp do những đặc thù giữa quốc gia và khối. Thực tế, 28 nước thuộc EU đều áp dụng bộ tiêu chí quản lý rủi ro chung nhưng việc triển khai lại khác nhau với những mức độ khác nhau.

Là quốc gia có đường biên giới biển dài ở Châu Âu, Hải quan Italia đã được đầu tư thích đáng về phương tiện kiểm soát cảng biển và kiểm tra hàng hóa vận chuyển đường biển. Hiện Hải quan Italia có 28 máy soi container (nhiều nhất so với các cơ quan Hải quan trong khối EU) được bố trí tại hầu hết cảng biển của nước này.

[<http://www.quangninhcustoms.gov.vn/Lists/HaiQuanQuocTe/ViewDetails.aspx?ID=5>].

1.3.4. Kinh nghiệm quản lý rủi ro của Hải quan Thái Lan

Quản lý rủi ro ở Hải quan Thái Lan nhận được sự hỗ trợ mạnh mẽ từ chương trình tự động hóa. Thái Lan đã thực hiện Trao đổi dữ liệu Điện tử (EDI) để kiểm soát tất cả các giao dịch thương mại của doanh nghiệp thông qua áp dụng hệ thống thông quan bằng máy tính cho hàng xuất khẩu từ năm 1998. Hệ thống này được mở rộng đối với hàng nhập khẩu và được triển khai đầy đủ tại các cảng biển, cảng hàng không trên toàn quốc từ năm 2000.

Hải quan Thái Lan sử dụng công nghệ thông tin và truyền thông để hỗ trợ các nhu cầu của chính cơ quan Hải quan và doanh nghiệp trên hai mảng hoạt động: dịch vụ công cho nhà xuất - nhập khẩu, bao gồm xử lý tờ khai hàng hóa, xử lý thông quan hàng hóa, thu thuế, hoàn thuế, thu thập số liệu thống kê, quản lý rủi ro và các hoạt động văn phòng của cơ quan Hải quan. Ứng dụng công nghệ thông tin trong các hoạt động của Hải quan Thái Lan đã giúp cho việc ứng dụng kỹ thuật quản lý rủi ro được thực hiện thuận lợi hơn.

Trước hết là hỗ trợ của hệ thống thông tin. Trong những năm gần đây, Hải quan Thái Lan đã chuyển đổi từ EDI sang quan điểm triết lý Hệ thống mở, có nghĩa là hệ thống dữ liệu phải được trao đổi bằng nhiều phương tiện với tất cả các khách hàng (kể cả những người làm kinh doanh và phi kinh doanh), với các đối tác (các cơ quan chính phủ, kể cả

trong và ngoài nước) và các nhân viên để tăng hiểu biết lẫn nhau nhằm kích thích thái độ tự giác tuân thủ.

Thứ hai, để hỗ trợ thông quan theo luồng, Hải quan Thái Lan đã triển khai một thể hệ tự động hóa Hải quan mới có tên gọi " e-Customs" hay Hải quan điện tử. Hải quan điện tử sử dụng các dịch vụ của Internet và tuân thủ các chuẩn mực và hướng dẫn của Công ước Kyoto sửa đổi. Các thủ tục và quy trình xử lý chính của Hải quan được tái thiết kế như một phần của hệ thống Hải quan điện tử, bao gồm các lĩnh vực ứng dụng chính như kiểm soát hàng hóa, xử lý tờ khai hàng hóa và tính thuế. Hơn nữa, hệ thống tự động hóa mới cũng được tích hợp với các hệ thống của các cơ quan chính phủ và các khách hàng, trong đó có cả doanh nghiệp, ngân hàng, các nhà kinh doanh kho ngoại quan và các nhà quản lý khu thương mại tự do. Hệ thống mới có thể xử lý nhiều loại dịch vụ hải quan với độ đảm bảo an toàn, an ninh cao và thời gian phản hồi thông tin nhanh chóng. Nhờ đó khách hàng ở luồng xanh có thể được thông quan rất nhanh. Từ khâu nộp tờ khai hải quan đến khâu ra quyết định kiểm tra thực tế đều được thực hiện tự động bằng máy móc trên cơ sở bộ tiêu chí chọn lọc.

Ngoài thực hiện quản lý rủi ro theo các chuẩn mực quốc tế, hiện nay Hải quan Thái Lan đang thực hiện Chương trình thẻ vàng ưu tiên nhằm tạo thuận lợi cho các doanh nghiệp tham gia hoạt động xuất nhập khẩu. Theo quy định, các doanh nghiệp xuất nhập khẩu có lịch sử chấp hành tốt pháp luật, có vị thế đáng tin cậy và thỏa mãn những tiêu chí do Hải quan Thái Lan đưa ra sẽ được hưởng chế độ thẻ vàng ưu tiên cùng nhiều quyền lợi trong quá trình làm thủ tục hải quan.

Những doanh nghiệp tham gia phải đáp ứng đủ các điều kiện sau:

- Là pháp nhân có vốn đăng ký từ 5 triệu Baht trở lên;
- Tham gia hoạt động xuất nhập khẩu ít nhất là 3 năm và thực hiện các thủ tục hải quan thông qua hệ thống tự động;

- Là thành viên của một trong các tổ chức có uy tín ở Thái Lan và được các tổ chức này đứng ra chứng nhận tình trạng tài chính của doanh nghiệp xin tham gia chương trình

- Có quá trình hoạt động 3 năm (tính từ ngày nộp đơn xin tham gia trở về trước) không vi phạm luật pháp trong lĩnh vực hải quan và các lĩnh vực có liên quan khác

Bộ hồ sơ tối thiểu phải nộp để tham gia chương trình gồm:

- Đơn đề nghị theo Thông báo số 8/2542 của cơ quan hải quan.

- Công văn của Bộ Thương mại chứng thực việc đăng ký kinh doanh của pháp nhân

- Bản xác nhận tình trạng tài chính của một trong số các tổ chức được quy định tại điểm 1.4, Thông báo số 8/2542 của cơ quan hải quan.

- Công văn chứng nhận đăng ký thuế VAT, giấy phép hoạt động, giấy chứng nhận của Cơ quan Bất động sản Công nghiệp Thái Lan.

- Báo cáo tài chính trong 3 năm gần nhất

- Bản sao giấy chứng minh thư của giám đốc doanh nghiệp

- Danh sách cổ đông/góp vốn của doanh nghiệp

- Bảng thống kê khối lượng hàng hóa làm thủ tục xuất nhập khẩu và doanh số bán hàng trong nước của doanh nghiệp.

- Bản kiểm kê nguyên liệu thô tồn kho và một số tài liệu khác có liên quan.

Những doanh nghiệp đủ điều kiện tham gia chương trình thẻ vàng ưu tiên nộp đơn đề nghị cùng các tài liệu có liên quan lên Vụ Trị giá và các Quy trình tiêu chuẩn. Sau khi được chấp thuận là thành viên của chương trình thẻ vàng ưu tiên, Hải quan Thái Lan sẽ cấp cho doanh nghiệp giấy chứng nhận để hưởng các ưu đãi trong quá trình giao dịch với cơ quan hải quan.

Các doanh nghiệp được cấp thẻ vàng ưu tiên sẽ phải tuân thủ đầy đủ các nghĩa vụ sau:

- Tuân thủ các quy định pháp luật hiện tại và tương lai trong lĩnh vực hải quan.

- Ký cam kết và nộp chứng nhận bảo lãnh ngân hàng hoặc giấy tờ tương đương cho cơ quan Hải quan với giá trị đảm bảo 2 triệu baht. Số tiền đảm bảo này sẽ chỉ còn 1 triệu baht đối với doanh nghiệp xuất nhập khẩu vừa là thành viên chương trình thẻ vàng ưu tiên vừa là thành viên của Dự án đối tác hải quan minh bạch.

- Lưu giữ hồ sơ khai báo hải quan gốc và những chứng từ liên quan ít nhất là 5 năm

- Tạo điều kiện cho cán bộ hải quan có thẩm quyền đến trụ sở doanh nghiệp hay những nơi có liên quan để tiến hành kiểm tra sổ sách, chứng từ, chứng cứ và các thông tin khác

Lợi ích của doanh nghiệp được hưởng chế độ thẻ vàng ưu tiên:

* Đối với hoạt động nhập khẩu:

- Được đưa vào "luồng xanh" khi làm thủ tục nhập khẩu

- Được nộp bản lược khai hàng hóa sau khi đã thông quan hàng.

- Hàng hóa được miễn kiểm tra trừ trường hợp bị kiểm tra theo xác suất ngẫu nhiên

* Đối với hoạt động xuất khẩu:

- Được đưa vào "luồng xanh" khi làm thủ tục xuất khẩu

- Hàng hóa được miễn kiểm tra trừ trường hợp bị kiểm tra theo xác suất ngẫu nhiên

* Số tiền hoàn thuế, bồi thường tiền thuế và lệ phí được chấp thuận ngay khi nộp đơn yêu cầu.

* Một số ưu đãi khác trong tương lai sẽ được Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan Thái Lan quy định.

Chế độ thẻ vàng ưu tiên đối với doanh nghiệp xuất nhập khẩu sẽ bị thu hồi trong các trường hợp sau:

- Có quyết định của tòa án về việc người được quản lý tài sản của doanh nghiệp trong trường hợp doanh nghiệp đó tham gia tranh tụng hoặc nộp đơn xin phá sản.

- Doanh nghiệp vi phạm nghiêm trọng pháp luật hải quan cũng như các quy định pháp luật khác có liên quan và có phán quyết cuối cùng của tòa án quyết định vụ kiện đã được giải quyết.

- Cơ quan hải quan hủy bỏ những ưu tiên đó.

Khi phát hiện doanh nghiệp được hưởng chế độ thẻ vàng ưu tiên vi phạm nghiêm trọng pháp luật về hải quan và các quy định pháp luật khác có liên quan hoặc cố ý trốn tránh nghĩa vụ thuế, lệ phí hoặc gian lận trong quá trình đề nghị hoàn, bồi thường tiền thuế, lệ phí, cơ quan hải quan có quyền áp dụng những chế tài xử phạt nặng nhất đối với doanh nghiệp.

1.3.5. Kinh nghiệm quản lý rủi ro của Hải quan Xingapo

Hải quan Singapore được đánh giá là cơ quan hải quan hiện đại trong khu vực ASEAN và trên thế giới với hệ thống pháp luật hải quan hoàn chỉnh, đồng bộ, áp dụng đầy đủ các chuẩn mực của ASEAN cũng như các quy định của WCO, WTO. Hiện nay, 100% hàng hóa xuất nhập khẩu được làm thủ tục hải quan điện tử thông qua hệ thống thông tin chung - TradeNet.

Một số kinh nghiệm của Hải quan Xingapo trong việc áp dụng quản lý rủi ro trong hoạt động nghiệp vụ thông quan hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu:

- Kinh nghiệm xây dựng Quy trình thông quan hàng hóa

Hải quan Singapore xây dựng quy trình theo 5 bước:

+ Lựa chọn đối tượng kiểm tra;

+ Chuẩn bị kiểm tra;

+ Thực hiện kiểm tra;

- + Kết thúc kiểm tra;
- + Đánh giá kết quả kiểm tra.

Về cơ bản việc lựa chọn đối tượng kiểm tra sau đó với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu đều dựa vào nguồn thông tin tình báo thông qua hệ thống dữ liệu phân tích đánh giá, quản lý rủi ro. Phương pháp quản lý rủi ro được thực hiện theo 7 bước sau:

Thiết lập nội dung: Xem xét các yếu tố ảnh hưởng đến rủi ro (các tiêu chí có tính chiến lược cao: môi trường, chính sách, chế độ... hoặc các doanh nghiệp có liên quan).

Nhận biết rủi ro: Các loại rủi ro thường xảy ra là gì? Nó được hình thành như thế nào? Tại sao lại xảy ra rủi ro này? Hiệu quả của việc kiểm soát hiện nay ra sao?

Phân tích rủi ro: Xác định các mức độ rủi ro có thể xảy ra và hậu quả cao hoặc thấp để từ đó xác định được các mức độ rủi ro: Có thể bỏ qua, thấp, trung bình, cao, rất cao;

Đánh giá rủi ro: Tập trung vào các yếu tố cần xem như rủi ro có ở mức độ chấp nhận được không? tầm quan trọng của rủi ro;

Xử lý rủi ro: Xác định cần có thêm biện pháp kiểm soát rủi ro mới hoặc tính đến nguồn lực cần phải có để thực hiện xử lý rủi ro;

Giám sát và rà soát: Đánh giá việc xử lý rủi ro có hiệu quả, tiết kiệm chi phí, phù hợp với chính sách chuẩn mực hiện hành có thể cải tiến được hơn nữa không;

Thông tin và tư vấn: Rà soát lại các bước trong phương pháp quản lý được áp dụng, tăng cường trao đổi thông tin với các bên liên quan và đảm bảo có được một kế hoạch quản lý rủi ro hiệu quả, tổng thể.

- Kinh nghiệm xây dựng cơ cấu tổ chức:

+ Bộ phận lựa chọn đối tượng kiểm tra:

Bộ phận này căn cứ vào cơ sở dữ liệu từ thông tin tình báo tập trung vào việc nghiên cứu các đối tượng trọng điểm, các ngành hàng có khả năng thường xuyên xảy ra

vi phạm. Trên cơ sở đó lập hồ sơ, phân tích lựa chọn đối tượng kiểm tra. Từ đó xác định các yếu tố rủi ro thấp, vừa và rủi ro cao.

+ Bộ phận kiểm tra trực tiếp tại doanh nghiệp:

Bộ phận này chủ yếu tập trung vào các doanh nghiệp có độ rủi ro cao và có một số nhiệm vụ sau: Thực hiện kiểm tra theo kế hoạch tại doanh nghiệp có lập kế hoạch và thông báo trước để doanh nghiệp chuẩn bị làm việc. Mục đích là tìm chứng cứ vi phạm tại doanh nghiệp; tuyên truyền cho các nhập khẩu về thủ tục hải quan, khuyến khích họ thường xuyên kiểm tra rà soát lại để xác định các khoản thuế thiếu để nộp cho Nhà nước; Nâng cao tính tuân thủ pháp luật cho doanh nghiệp thông qua việc chỉ cho họ những sai phạm để họ tự khắc phục; củng cố mối quan hệ chặt chẽ giữa các doanh nghiệp với cơ quan hải quan.

+ Bộ phận điều tra:

Bộ phận này chủ yếu tập trung vào các doanh nghiệp có độ rủi ro cao và một số nhiệm vụ chủ yếu sau: Thực hiện các hoạt động kiểm tra trong thời gian dài (kiểm tra trong thời gian dài và có thể mở rộng phạm vi kiểm tra) tại trụ sở của nhà nhập khẩu để tìm kiếm bằng chứng của sự trốn thuế hải quan và thuế hàng hóa và dịch vụ chung. Tiếp nhận những trường hợp kiểm tra có hành vi nghiêm trọng được chuyển từ bộ phận kiểm tra trực tiếp sang; thực hiện điều tra đối với các trường hợp gian lận và đưa ra các biện pháp giải quyết đối với nhà nhập khẩu và các đối tượng khác có liên quan. Thẩm quyền của bộ phận này ngoài việc điều tra còn được bắt người, khởi tố đưa ra tòa án. Công việc này thực hiện tại doanh nghiệp, thời gian điều tra dài có thể từ 3 đến 6 tháng.

Giữa bộ phận kiểm tra trực tiếp và điều tra có sự quan hệ thông tin giúp nhau trong việc thực hiện công việc của mình ngoài ra giữa thông tin, điều tra hoặc kiểm tra trực tiếp phản hồi lại cho bộ phận lựa chọn đối tượng kiểm tra để xây dựng các tiêu thức bổ sung cho các đối tượng này.

1.3.6. Kinh nghiệm quản lý rủi ro của hải quan Nhật Bản

Hải quan Nhật Bản là một trong những cơ quan Hải quan tiên tiến nhất trên thế giới. Các kinh nghiệm của Nhật Bản về tổ chức thực hiện kiểm tra sau thông quan rất hữu ích cho các nước đang trong quá trình cải cách và hiện đại hóa.

Năm 1996, nhờ vào việc áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu, thủ tục thông quan hàng nhập khẩu của Nhật Bản chuyển từ hệ thống hải quan tính thuế sang hệ thống người nhập khẩu tự khai báo và tính thuế. Mục tiêu cơ bản của hệ thống tự khai báo, tự tính thuế là khuyến khích người nhập khẩu nộp thuế hải quan trên cơ sở khai báo mà người đó cho là chính xác. Tuy nhiên, các khai báo tự nguyện không phải lúc nào cũng chính xác do thiếu kiến thức hay do hiểu chưa đúng về các văn bản pháp luật và các quy định có liên quan, hoặc về hoạt động thương mại quốc tế. Vì vậy, mỗi tờ khai cần được kiểm tra và rà soát thật kỹ tại thời điểm làm thủ tục nhập khẩu. Việc kiểm tra và rà soát kỹ các tờ khai có thể sẽ làm chậm việc thông quan hàng hóa. Chính vì vậy, hải quan Nhật phải sử dụng tiêu chí đánh giá, phân tích rủi ro.

Hải quan Nhật hiện đang kiểm soát khoảng 180.000 tổ chức và cá nhân tham gia hoạt động xuất nhập khẩu. Qua phân tích rủi ro theo các tiêu chí như kim ngạch giao dịch, số lần vi phạm, tần suất hoạt động... cơ quan Hải quan Nhật Bản đưa vào diện đối tượng kiểm tra tiềm năng khoảng 46.000 đơn vị. Kết hợp với kế hoạch kiểm tra hàng năm và hàng quý, hàng tháng và các khu vực có khả năng xảy ra rủi ro cao, Hải quan Nhật Bản đưa vào diện đối tượng kiểm tra khoảng 5000 doanh nghiệp mỗi năm.

Hải quan Nhật Bản chủ yếu sử dụng các tiêu chí quản lý rủi ro như sau:

- + Kim ngạch nhập khẩu tăng bất thường;
- + Mức độ tuân thủ pháp luật của doanh nghiệp;
- + Mặt hàng nhập khẩu, thuế suất và số thuế phải nộp;
- + Hồ sơ kiểm tra sau thông quan trước đó;
- + Hồ sơ thông quan, số thuế có khả năng gian lận;
- + Thông tin tình báo khác.

1.3.7. Bài học kinh nghiệm cho Hải quan Việt Nam

Qua phân tích kinh nghiệm nhiều chiều của các nước trong lĩnh vực áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro vào quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất nhập khẩu có thể rút ra một số bài học sau đây cho Việt Nam:

Thứ nhất, áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro là một yêu cầu tất yếu của hải quan các nước nhằm cân bằng giữa kiểm soát và tạo thuận lợi cho thương mại, giữa khối lượng công việc của hải quan tăng lên hàng ngày và nguồn lực không tăng tương ứng. Do áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro cần nhiều điều kiện tương thích nên cách ứng xử tốt nhất của Việt Nam là chủ động và khẩn trương chuẩn bị điều kiện để triển khai nhanh kỹ thuật quản lý rủi ro trong các khâu nghiệp vụ hải quan. Bất kỳ một sự trì trệ, chậm trễ nào cũng có nghĩa là làm cho gánh nặng chất lên vai cơ quan hải quan sẽ trở nên quá tải.

Thứ hai, để áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro, cần cơ sở bảo đảm thông tin đầy đủ, đồng bộ, cập nhật, nhất là hệ thống thông tin cảnh báo trước, thông tin tình báo ở nước ngoài. Hệ thống đảm bảo thông tin này đòi hỏi sự đầu tư lớn về phương tiện, tài chính và con người, nhất là những người làm nhiệm vụ phân tích phải có trình độ cao. Muốn áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro có hiệu quả, Việt Nam phải chú trọng đầu tư xây dựng hệ thống đảm bảo thông tin ngay từ đầu, nhất là vấn đề tổ chức thu thập thông tin tình báo ở nước ngoài và tổ chức hệ thống nội mạng hiệu quả trong nước.

Thứ ba, quản lý rủi ro phải được triển khai gắn với quá trình hiện đại hóa hải quan, trong đó áp dụng tin học vào quá trình thực hiện thủ tục hải quan sẽ tạo điều kiện triển khai quản lý rủi ro một cách hiệu quả. Các hoạt động thông quan điện tử, một cửa, ... sẽ góp phần làm tăng giá trị của việc phân loại doanh nghiệp theo luồng xanh, vàng và đỏ do thời gian làm thủ tục thông quan ở luồng xanh rút ngắn đáng kể so với các luồng khác.

Thứ tư, phải xây dựng tổ chức thực thi quản lý rủi ro chuyên nghiệp để chuẩn hóa các tiêu chí lựa chọn và làm đầu mối tổng hợp thông tin. Kinh nghiệm của Hải quan Anh cho thấy vai trò quan trọng của các tổ chức này. Nếu thiếu vắng họ hoạt động quản lý rủi ro sẽ thiếu chuẩn tắc, thậm chí có thể bị lãng quên.

Thứ năm, áp dụng các hình thức quản lý rủi ro đa dạng phong phú trong quy trình nghiệp vụ hải quan nói chung, trong thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu. Bên cạnh cách phân loại luồng xanh, luồng vàng, luồng đỏ theo bộ tiêu chí chuẩn, cần có thêm các sáng kiến kiểu "Chương trình ưu đãi thẻ vàng" của Thái Lan để khuyến khích mạnh hơn thái độ tuân thủ của doanh nghiệp, qua đó nâng cao tầm ảnh hưởng của quản lý rủi ro.

Thứ sáu, tùy theo các điều kiện về địa lý, kinh tế, xã hội, con người và đặc biệt là yêu cầu quản lý kinh tế của mỗi quốc gia để có những hoạt động tiêu chí đặc thù, song cần dựa trên các tiêu chuẩn quốc tế.

Thứ bảy, tạo căn cứ pháp lý đủ mạnh cho việc áp dụng quản lý rủi ro trong thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu. Để khuyến khích tính tự tuân thủ pháp luật, các nước đều ban hành Luật Hải quan và các văn bản hướng dẫn phải quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan hải quan trong việc tư vấn, cung cấp những thông tin cần thiết có liên quan đến hải quan, quyền được tự điều chỉnh sai sót trong việc khai hải quan mà không bị xử phạt hoặc chỉ bị phạt nhẹ. Việc xây dựng và duy trì một cơ chế hữu hiệu để kiểm soát, bảo đảm việc thực thi nghiêm minh, đầy đủ các quy định của pháp luật về hải quan trong hoạt động nghiệp vụ đóng vai trò vô cùng quan trọng. Cơ chế này cho phép cơ quan hải quan áp dụng những biện pháp và chế tài phù hợp để thực thi kết quả trong hoạt động nghiệp vụ như phạt tiền, phong tỏa tài khoản, tịch thu kê biên tài sản, và các biện pháp khác. Kinh nghiệm của Indonesia và Nhật Bản trong trường hợp này là rất hữu ích. Luật Hải quan Nhật bản và Indonesia thậm chí còn quy định cụ thể mức tiền phạt và chế tài kèm theo cho từng hành vi khi doanh nghiệp thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình.

Thứ tám, áp dụng QLRR phải trên nền tảng thực hiện thủ tục hải quan hiện đại. Hầu hết các nước đề cập ở trên đều thiết lập cơ chế tự khai, tự tính và nộp thuế hiệu quả gắn với lợi ích của các doanh nghiệp. Ứng dụng công nghệ thông tin vào quy trình thủ tục hải quan đã tạo điều kiện cho các nước thực hiện QLRR dễ dàng hơn. Các cơ quan tiên tiến trên thế giới như Nhật Bản, Singapore, Hàn Quốc đều thực hiện quản lý nhà

nước về mặt hải quan trên cơ sở một hệ thống hành chính vô cùng hiệu quả. Với nguồn nhân lực hạn chế và đã được tinh giản, họ thực hiện quản lý trên nguyên tắc quản lý rủi ro và ứng dụng công nghệ thông tin với một hệ thống hạ tầng về thông tin tiên tiến, cho phép hầu hết các công việc được tiến hành một cách tự động hoá.

Thứ chín, coi trọng công tác phối hợp liên ngành trong áp dụng quản lý rủi ro. Công tác phối hợp đóng vai trò rất quan trọng trong việc thực hiện có hiệu quả công việc áp dụng quản lý rủi ro trong thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu. Cơ quan hải quan phải có thẩm quyền tiếp cận và sử dụng các hồ sơ, các dữ liệu thương mại về hoạt động mua hàng hóa, giao dịch ngoại tệ, vận chuyển hàng hóa, bán hàng hóa sau khi nhập khẩu có liên quan của các doanh nghiệp từ ngân hàng, cơ quan thuế nội địa, cơ quan bảo hiểm, cơ quan quản lý thị trường, cơ quan công an cũng như các cơ quan khác có liên quan.

Ngoài ra, việc phối hợp giữa các đơn vị chức năng quản lý nhà nước, cơ quan chuyên môn còn được thể hiện như: Công tác giám định, đánh giá, kiểm tra các tiêu chuẩn, định mức... cũng như việc hỗ trợ lực lượng và phương tiện kỹ thuật trong các trường hợp cần thiết.

Chương 2

THỰC TRẠNG ÁP DỤNG QUẢN LÝ RỦI RO TRONG QUY TRÌNH THỦ TỤC HẢI QUAN ĐỐI VỚI HÀNG HÓA XUẤT, NHẬP KHẨU

2.1. HẢI QUAN VIỆT NAM TRONG TIẾN TRÌNH HIỆN ĐẠI HÓA VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ

2.1.1 Quá trình hình thành phát triển của Hải quan Việt Nam

Vài nét về quá trình phát triển của Hải quan Việt Nam:

Hải quan Việt Nam được thành lập ngày 10/09/1945 theo Sắc lệnh số 27-SL của Chính phủ Lâm thời nước Việt Nam dân chủ cộng hòa với tên gọi là "Sở Thuế quan và thuế gián thu". Nhiệm vụ lúc đầu của Hải quan là kiểm soát hàng hóa xuất, nhập khẩu và duy trì nguồn thu ngân sách nhà nước. Từ đó đến nay Hải quan Việt Nam đã đổi tên nhiều lần theo các giai đoạn khác nhau và được tái cơ cấu theo hướng mở rộng thêm nhiều chức năng hơn. Cụ thể là:

** Giai đoạn 1945 - 1954*

Thời kỳ này Hải quan Việt Nam thực hiện nhiệm vụ của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa vừa mới khai sinh, tham gia cuộc kháng chiến chống Pháp. Nhiệm vụ chủ yếu của Hải quan là thu các loại thuế quan, thuế nhập cảnh và xuất cảnh, thu thuế gián thu. Sau đó, ngành Hải quan được giao thêm nhiệm vụ chống buôn lậu thuốc phiện và có quyền định đoạt, hòa giải đối với các vụ vi phạm về thuế quan và thuế gián thu. Ngoài ra, Hải quan Việt Nam còn có nhiệm vụ phối hợp cùng các lực lượng thực hiện chủ trương bao vây kinh tế và đấu tranh kinh tế với địch, đấu tranh chống buôn lậu giữa vùng tự do và vùng tạm chiếm

Thời kỳ này, Hải quan được tổ chức theo hai cấp: Ở trung ương có Sở thuế quan và thuế gián thu (sau đổi thành Nha thuế quan và thuế gián thu) thuộc Bộ tài chính. Ở địa

phương, mỗi miền Bắc, Trung, Nam bộ, đều có Tổng thu Sở thuế quan; Khu vực thuế quan; Chính thu Sở thuế quan; Phụ thu Sở thuế quan.

** Giai đoạn 1954 - 1975*

Trong những năm này Chính phủ giao cho Bộ Công thương quản lý hoạt động ngoại thương và thành lập Sở Hải quan (thay ngành thuế suất, nhập khẩu) thuộc Bộ Công thương. Do có sự thay đổi này nên cơ cấu tổ chức của cơ quan Hải quan Việt Nam cũng có sự thay đổi. Ở Trung ương thành lập Sở Hải quan, ở địa phương thành lập Sở Hải quan liên khu, thành phố, Chi sở Hải quan tỉnh, Phòng Hải quan cửa khẩu.

Giai đoạn này chứng kiến sự chuẩn hóa về mặt pháp lý hoạt động hải quan. Ngày 27/2/1960 Chính phủ đã có Nghị định 03/CP ban hành Điều lệ Hải quan. Ngày 17/6/1962 Chính phủ đã ban hành Quyết định số 490/TNGT/QĐ-TCCB đổi tên Sở Hải quan trung ương thành Cục Hải quan thuộc Bộ Ngoại thương.

Tương ứng với sự hoàn thiện cơ sở pháp lý, nhiệm vụ của cơ quan hải quan Việt Nam được mở rộng hơn. Hải quan Việt Nam được xác định là công cụ bảo đảm thực hiện chế độ Nhà nước độc quyền ngoại thương, ngoại hối, thi hành chính sách thuế quan (thu thuế hàng hóa phi mậu dịch) tiếp nhận hàng hóa viện trợ và chống buôn lậu qua biên giới.

** Giai đoạn 1975 - 1986*

Đây là giai đoạn thống nhất hải quan cả nước. Hải quan đã từng bước triển khai hoạt động trên địa bàn cả nước từ tuyến biên giới phía Bắc đến tuyến biên giới phía Tây Nam, các cảng biển, Sân bay quốc tế, Bưu cục ngoại dịch, Trạm chở hàng. Do yêu cầu quản lý tập trung thống nhất, Chính phủ đã có Quyết định số 80/CT ngày 5/3/1979 quyết định chuyển tổ chức Hải quan địa phương thuộc UBND tỉnh, thành phố về trực thuộc Cục Hải quan nằm trong Bộ Ngoại thương.

Thời kỳ này, do các hoạt động buôn lậu, vận chuyển trái phép hàng hóa qua biên giới phát triển phức tạp nên ngày 30/8/1984 Hội đồng Nhà nước phê chuẩn Nghị quyết số 547/NQ/HĐNN7 thành lập Tổng cục Hải quan trực thuộc Hội đồng Bộ trưởng. Ngay sau đó Hội đồng Bộ trưởng ban hành Nghị quyết số 139/HĐBT ngày 20/10/1984 quy định

nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của Tổng cục Hải quan. Trong Nghị định này Hải quan Việt Nam được xác định là "Công cụ chuyên chính nửa vũ trang của Đảng và Nhà nước có chức năng kiểm tra và quản lý hàng hóa, hành lý, ngoại hối và các công cụ vận tải xuất nhập qua biên giới nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thi hành chính sách thuế xuất nhập khẩu, ngăn ngừa chống các hoạt động buôn lậu, vận chuyển trái phép hàng hóa, tiền tệ qua biên giới, nhằm bảo đảm thực hiện đúng đắn chính sách của nhà nước độc quyền về ngoại thương, ngoại hối góp phần bảo vệ chủ quyền quốc gia, an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, phục vụ công tác đối ngoại của Đảng và Nhà nước.

Phù hợp với tình hình mới, tổ chức của Hải quan có sự thay đổi: Ở trung ương thành lập Tổng cục Hải quan, ở địa phương thành lập cục Hải quan tỉnh, thành phố và chi cục cấp thấp hơn. Ngoài ra còn có Hải quan cửa khẩu và Đội kiểm soát hải quan.

** Giai đoạn 1986 - nay*

Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ VI đề ra đường lối đổi mới đất nước, chủ trương mở cửa, phát triển nền kinh tế nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước theo định hướng XHCN. Nhằm phù hợp với yêu cầu chuyển sang kinh tế thị trường Hải quan Việt Nam được giao nhiệm vụ quản lý nhà nước về Hải quan một cách toàn diện như nhiều nước có kinh tế thị trường khác. Đây cũng là giai đoạn dần hình thành khung khổ pháp lý để hải quan Việt Nam hoạt động phù hợp với kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập. Ngày 24/2/1990, Chủ tịch Hội đồng Nhà nước ký lệnh công bố Pháp lệnh Hải quan. Pháp lệnh gồm 51 điều, chia làm 8 chương, có hiệu lực thi hành từ ngày 1/5/1990. Trong Pháp lệnh này chức năng của Hải quan Việt Nam là "Quản lý nhà nước về Hải quan đối với hoạt động xuất nhập khẩu, xuất nhập cảnh, quá cảnh Việt Nam, đấu tranh chống buôn lậu hoặc vận chuyển trái phép hàng hóa, ngoại hối hoặc tiền Việt Nam qua biên giới".

Theo Pháp lệnh Hải quan, Bộ máy tổ chức của Hải quan Việt Nam được tổ chức theo nguyên tắc tập trung thống nhất, dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Hội đồng Bộ Trưởng

bao gồm Tổng cục Hải quan ở trung ương, Cục Hải quan liên tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cấp tương đương; Hải quan Cửa khẩu, Đội kiểm soát Hải quan.

Thời kỳ này cơ sở vật chất của Hải quan Việt Nam được nâng cấp một bước nhờ trang bị thêm máy soi nghiệp vụ, máy và chó nghiệp vụ phát hiện ma túy, tàu cao tốc chống buôn lậu trên biển.

Công tác đào tạo bồi dưỡng công chức được lưu ý hơn. Trường nghiệp vụ Hải quan thành lập năm 1986. Trường nghiệp vụ Hải quan 1 (Hà Nội) thành lập năm 1988. Về sau hợp nhất 2 trường thành Trường Hải quan Việt Nam. Năm 1996 Thủ tướng Chính phủ ký Quyết định thành lập Trường Cao đẳng Hải quan. Từ năm 1986 đến năm 1999 đã bồi dưỡng nghiệp vụ cho 4.626 cán bộ, gửi đào tạo đại học tại chức 1.750 cán bộ.

Từ 1990 đến 2000 toàn ngành Hải quan tích cực triển khai thực hiện cải cách thủ tục hành chính, tập trung đột phá vào khâu cải cách thủ tục Hải quan tại cửa khẩu, thực hiện tốt các nội dung: sắp xếp lại và thành lập thêm các địa điểm thông quan, công khai hóa các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến thủ tục Hải quan, phân luồng hàng hóa "Xanh, Vàng, Đỏ", thiết lập đường dây điện thoại nóng, sửa đổi, bổ sung và ban hành nhiều văn bản, quy chế, quy trình thủ tục hải quan nhằm thực hiện các nội dung của đề án cải cách.

Từ năm 1993 đến 2001 toàn ngành tập trung xây dựng và hoàn thiện Dự thảo Luật Hải quan. Qua nhiều lần sửa đổi, bổ sung đến tháng 5/2001 Dự thảo Luật Hải quan lần thứ 18 đã được hoàn chỉnh và trình kỳ họp thứ 9 Quốc Hội khóa 10 để thông qua thay thế cho Pháp lệnh Hải quan 1990.

Luật Hải quan đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua ngày 29 tháng 6 năm 2001 đã cung cấp cơ sở pháp lý đầy đủ và ở mức cao nhất cho hoạt động hải quan. Từ năm 2001 trở đi hải quan Việt Nam bắt đầu đi vào hoạt động theo hướng chuẩn tắc. Theo Luật Hải quan năm 2001, Hải quan Việt Nam có nhiệm vụ:

Thực hiện kiểm tra, giám sát hàng hóa, phương tiện vận tải; phòng chống buôn lậu, vận chuyển trái phép hàng hóa qua biên giới; tổ chức thực hiện pháp luật về thuế đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu; thống kê hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu; kiến nghị chủ trương, biện pháp quản lý nhà nước về hải quan đối với hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh và chính sách thuế đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu [27].

Phù hợp với tinh thần Luật Hải quan và cải cách hành chính nhà nước, Ngày 4 tháng 9 năm 2002 theo Quyết định số 113/2002/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ Tổng cục Hải quan trở thành cơ quan trực thuộc Bộ Tài chính. Năm 2005 Quốc hội khóa XI, tại kỳ họp thứ 7 từ ngày 05 tháng 5 đến ngày 14 tháng 6 đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Hải quan cho phù hợp với các cam kết quốc tế về hải quan và chuẩn bị điều kiện thực thi hiện đại hóa hải quan Việt Nam.

Như vậy, cho đến nay Hải quan Việt Nam đã hoạt động trên nền tảng hệ thống pháp luật về hải quan đầy đủ, thống nhất, rõ ràng và công khai, phù hợp với các cam kết quốc tế; đảm bảo cho các quy định của pháp luật hải quan được thực hiện nghiêm chỉnh, bình đẳng cho mọi đối tượng.

Nhìn chung, những năm qua Hải quan Việt Nam đã tích cực cải cách hướng đến mục tiêu trở thành lực lượng chuyên nghiệp cao, có chuyên môn sâu và hiện đại, hoạt động minh bạch, liêm chính và có hiệu quả nhằm đáp ứng yêu cầu của tình hình và nhiệm vụ phát triển kinh tế đất nước.

Phương châm hoạt động của Hải quan Việt Nam thể hiện ở 6 chữ vàng: Thuận lợi - Tận tụy - Chính xác.

[<http://www.customs.gov.vn/Lists/HaiQuanVietNam/Details.aspx?ID=6>]

2.1.2. Quá trình cải cách, phát triển và hiện đại hóa ngành Hải quan Việt Nam trong những năm gần đây

Do tính chất đặc thù của hoạt động hải quan luôn gắn liền với các hoạt động thương mại và giao lưu quốc tế, lịch sử của ngành hải quan cũng luôn là lịch sử của các

hoạt động cải cách và hiện đại hóa nhằm đáp ứng kịp thời các thay đổi của các chuẩn mực quốc tế về thương mại, đầu tư, giao lưu quốc tế cũng như đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước về hải quan trong môi trường quốc tế thay đổi nhanh chóng.

Trong giai đoạn 2001 - 2005, quá trình hiện đại hóa ngành Hải quan đã đạt được một số kết quả nổi bật, thể hiện trên các khía cạnh sau:

Nhận thức về cải cách và hiện đại hóa của ngành Hải quan đã có sự chuyển biến rõ rệt từ các cấp Lãnh đạo của ngành đến cán bộ công chức thừa hành. Đến nay, cán bộ công chức toàn ngành, đặc biệt là ở các sân bay cảng biển, cửa khẩu đường bộ quốc tế, các khu công nghiệp lớn, đều đã nhận thức được việc đẩy mạnh ứng dụng các chuẩn mực hải quan quốc tế... là một đòi hỏi cấp bách để Hải quan Việt Nam có thể bắt kịp trình độ của Hải quan các nước tiên tiến trong khu vực, đáp ứng được yêu cầu đòi hỏi của đất nước.

Đã không ngừng hoàn thiện hệ thống pháp luật, các quy định chính sách và thủ tục hải quan tạo môi trường thương mại và đầu tư thuận lợi, góp phần thúc đẩy hoạt động xuất nhập khẩu và thu hút đầu tư nước ngoài. Luật Hải quan được thông qua tại kỳ họp Quốc hội tháng 6/2001 thay thế Pháp lệnh Hải quan đã tạo khung khổ pháp lý căn bản cho hiện đại hóa hải quan. Trên cơ sở luật, Chính phủ và Tổng cục Hải quan đã ban hành các văn bản hướng dẫn cụ thể hóa cơ sở pháp lý cho hoạt động hải quan và tạo điều kiện cho quá trình cải cách thủ tục hành chính ngành hải quan diễn ra thuận lợi. Đặc biệt trong năm 2005, đáp ứng yêu cầu bức xúc về hiện đại hóa và hội nhập quốc tế, Luật Hải quan và Luật thuế xuất khẩu, nhập khẩu đã được sửa đổi bổ sung và thông qua tại kỳ họp Quốc hội khóa XI kỳ họp tháng 6/2005 cùng các Nghị định, thông tư hướng dẫn kèm theo đã nội địa hóa nhiều chuẩn mực và thông lệ hải quan tiên tiến trên thế giới.

Đặc biệt, Hải quan Việt Nam đã hoàn thành giai đoạn đầu thực hiện xác định trị giá hải quan theo các nguyên tắc của Hiệp định xác định trị giá hải quan GATT. Mặc dù tình hình trốn thuế, gian lận qua giá còn khá nan giải, nhưng ngành đã tập trung chỉ đạo và đưa ra nhiều giải pháp nhằm đảm bảo nhiệm vụ thu thuế đồng thời chống thất thu qua gian lận trị giá.

Thủ tục hải quan ngày càng được chuẩn hóa đạt các chuẩn mực quốc tế theo hướng đơn giản và hài hòa, giảm thiểu các loại chứng từ phải nộp cho cơ quan hải quan, giảm chi phí và thời gian thông quan cho doanh nghiệp... Thủ tục hải quan điện tử đã được triển khai thí điểm tại Cục Hải quan Hải phòng và thành phố Hồ Chí Minh. Việc nghiên cứu áp dụng phương pháp xác định trị giá hải quan theo GATT, triển khai tổ chức thực hiện nghiệp vụ kiểm tra sau thông quan, nghiên cứu áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro trong hoạt động hải quan ... bước đầu đã thu được một số thành quả nhất định, góp phần thay đổi cơ bản mô hình quản lý để tiến tới một phương thức quản lý hiện đại, tạo điều kiện tối đa cho doanh nghiệp và nhân dân.

Đã chú trọng tuyển dụng cán bộ, công chức hải quan trẻ có trình độ, được đào tạo cơ bản, có năng lực đáp ứng được các yêu cầu hiện đại hóa hải quan. Cùng với việc tuyển dụng, ngành hải quan đã quan tâm đào tạo nâng cao trình độ đội ngũ cán bộ công chức về cả phẩm chất, đạo đức và trình độ chuyên môn nghiệp vụ.

Hiện nay, ngành hải quan Việt Nam đang triển khai thực hiện chương trình hiện đại hóa hoạt động hải quan giai đoạn 3 từ năm 2006 đến 2010. Mục tiêu của giai đoạn này là thực hiện mô hình nghiệp vụ hải quan dựa trên nền tảng của việc tự động hóa một phần và xử lý dữ liệu tập trung ở cấp cục, từng bước áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro, ứng dụng công nghệ thông tin và đầu tư trang thiết bị hiện đại tại các địa bàn trọng điểm được lựa chọn. Đặc biệt, từ năm 2005, theo Quyết định 149/QĐ-TTg ngày 20-6-2005 của Thủ tướng Chính phủ, ngành hải quan đã bắt đầu thực hiện thí điểm thủ tục hải quan điện tử tại Cục Hải quan Hải Phòng và thành phố Hồ Chí Minh với các đặc điểm thủ tục hải quan được thực hiện trong môi trường điện tử, giảm tối đa các chứng từ doanh nghiệp phải nộp hoặc xuất trình dưới dạng giấy, doanh nghiệp có thể làm thủ tục hải quan từ xa.... Hải quan điện tử được dư luận xã hội và cộng đồng doanh nghiệp đánh giá cao.

Bên cạnh đó, ngành tiếp tục thực hiện thí điểm thủ tục hải quan điện tử tại 10 Cục Hải quan tỉnh, thành phố theo Quyết định số 103/2009/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 12-8-2009, đồng thời mở rộng khai hải quan từ xa qua mạng tại tất cả

các Cục Hải quan tỉnh, thành phố, nâng tỷ lệ khai hải quan từ xa trên cả nước lên 80% vào năm 2009 và hơn 90% trong năm 2010.

Hải quan Việt Nam cũng từng bước cải cách tổ chức bộ máy và quản lý phát triển nguồn nhân lực, ngành đã từng bước xây dựng và hình thành cơ cấu tổ chức bộ máy phục vụ quản lý rủi ro, kiểm tra sau thông quan, kiểm soát ma túy, tổ chức bộ máy hải quan mới tại các địa bàn trọng điểm. Nhằm đáp ứng yêu cầu hiện đại hóa, ngành đã tiến hành khảo sát, đánh giá thực trạng sự vận hành, quan hệ phối hợp trong tổ chức bộ máy tại từng đơn vị để hoàn chỉnh quy hoạch mạng lưới tổ chức bộ máy toàn ngành, đồng thời tiến hành điều chỉnh, bổ sung, tiếp tục hoàn thiện các quy định về quản lý và sử dụng cán bộ như công tác đào tạo, điều động, luân chuyển, quy hoạch, bổ nhiệm; triển khai mô tả chức danh công việc trong ngành và nâng cấp hệ thống thông tin quản lý nhân sự theo hướng tự động hóa một số công việc quản lý nguồn nhân lực.

Các trang thiết bị, kỹ thuật hiện đại cũng bước đầu được trang bị cho các địa bàn trọng điểm, toàn ngành hiện có 89 máy soi hàng hóa và hành lý, 26 cân điện tử cân ô-tô, 2 hệ thống ca-mê-ra, các tàu tuần tiễu của ba Hải đội Hải quan tại ba khu vực bắc, trung và nam, và các trang thiết bị kỹ thuật khác.

2.1.3. Hợp tác quốc tế trong lĩnh vực hải quan

Từ khi nước ta gia nhập ASEAN và tham gia các hiệp định về tự do thương mại và đầu tư, Hải quan Việt Nam tập trung vào nhiệm vụ hiện đại hóa hoạt động hải quan, nâng cấp nghiệp vụ và cải cách thủ tục hành chính hải quan theo các chuẩn mực quốc tế và hài hòa với các nước trong khu vực. Trong những năm qua Hải quan Việt Nam đã nỗ lực thực hiện các cam kết quốc tế liên quan đến Hải quan trong khuôn khổ WTO, ASEAN, APEC, ASEM, WCO và các tổ chức Quốc tế khác. Cụ thể là:

- Ngày 1 tháng 7 năm 1993, Hải quan Việt Nam trở thành thành viên chính thức của Hội đồng Hợp tác Hải quan (CCC), nay là Tổ chức Hải quan Thế giới (WCO). Sau khi trở thành thành viên của WCO, Hải quan Việt Nam đã tham gia Công ước KYOTO về Đơn giản hóa và Hài hòa hóa Thủ tục Hải quan (Năm 1997), Công ước Hài hòa Mô tả và Mã hóa Hàng hóa (Công ước HS) (Năm 1998). Từ năm 2000 đến nay, Hải quan Việt

Nam đã và đang tiến hành các bước chuẩn bị cần thiết để tham gia Công ước KYOTO Sửa đổi.

- Trong khuôn khổ Diễn đàn Hợp tác Kinh tế Châu Á - Thái Bình Dương APEC, Hải quan Việt Nam hợp tác chặt chẽ với các Cơ quan hữu quan xây dựng chương trình Hành động Quốc gia, xúc tiến xây dựng các nội dung trong Chương trình Hành động Tập thể, thực hiện đầy đủ các nội dung cam kết tại tiểu ban Thủ tục Hải quan SCCP APEC.

- Hải quan Việt Nam tham gia tích cực các hoạt động hợp tác giữa các nước ASEAN, xây dựng Chương trình Cắt giảm Thuế quan có hiệu lực chung CEPT, Khu vực Mậu dịch Tự do ASEAN (AFTA), đàm phán xây dựng danh mục biểu thuế Hải hòa ASEAN, phối hợp thực hiện Chương trình Hành động Hà Nội về các vấn đề có liên quan đến Hải quan.

- Tháng 3 năm 1996, Hải quan Việt Nam tham gia diễn đàn hợp tác Á Âu (ASEM) với tư cách là thành viên sáng lập. Nhiệm vụ của Hải quan Việt Nam trong Diễn đàn Hợp tác Á Âu ASEM là xây dựng kế hoạch và biện pháp khắc phục các rào cản thương mại và phối hợp hành động tạo điều kiện thuận lợi cho đầu tư.

- Bắt đầu từ năm 1998, Hải quan Việt Nam đã phối hợp chặt chẽ với các Bộ, ngành có liên quan lập kế hoạch triển khai Công ước Hải hòa mô tả và mã hóa Hàng hóa (HS), và hoàn chỉnh các văn bản pháp lý trình Chính phủ ban hành Nghị định về phân loại hàng hóa xuất nhập khẩu, tham gia đàm phán xây dựng danh mục Biểu thuế Hải hòa ASEAN áp dụng từ tháng 7 năm 2003.

- Ngày 29 tháng 12 năm 2003, Hải quan Việt Nam bắt đầu thực hiện việc xác định trị giá Hải quan theo Hiệp định Trị giá GATT của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Cho đến nay, Hải quan Việt Nam đã triển khai áp dụng phương pháp xác định trị giá hải quan theo GATT đối với hàng hóa đến từ 51 Quốc gia trên toàn cầu.

- Đặc biệt, trong 2 năm 1995 và 2004 Hải quan Việt Nam đã đăng cai tổ chức thành công Hội nghị Tổng cục trưởng Hải quan các nước ASEAN.

Để tiếp tục đẩy nhanh tiến trình hội nhập kinh tế thương mại, Hải quan Việt Nam đang tích cực phối hợp với các cơ quan khác thực hiện Hiệp định về Quyền Sở hữu Trí tuệ TRIPS.

Trong quá trình hội nhập một cách toàn diện vào nền kinh tế khu vực và Thế giới, Hải quan Việt Nam luôn có trách nhiệm thực hiện đầy đủ các cam kết trong khuôn khổ khu vực tự do thương mại ASEAN (AFTA), tiến tới bãi bỏ hoàn toàn hàng rào thuế quan trong ASEAN, diễn đàn kinh tế Châu Á Thái Bình Dương APEC, cũng như trong ASEM.

Cho đến nay, Hải quan Việt Nam đã ký thỏa thuận Hợp tác và Hỗ trợ lẫn nhau trong các lĩnh vực nghiệp vụ Hải quan với 4 nước Trung Quốc, Hàn Quốc, Lào và Mông Cổ).

Trong 2 năm 1999 - 2000 Hải quan Việt Nam đã ký kết và thực hiện 2 Dự án với nước ngoài: Dự án VIE - 97/059 do UNDP tài trợ về "tăng cường năng lực cho Hải quan Việt Nam thực hiện công tác quản lý xuất, nhập khẩu và hội nhập quốc tế" và Dự án nghiên cứu khả thi do cơ quan Phát triển và Thương mại Hoa Kỳ (TDA) và Công ty UNISYS tài trợ về công nghệ thông tin tiến tới áp dụng công nghệ trao đổi dữ liệu điện tử EDI".

Ngành Hải quan đã tranh thủ được các nguồn hỗ trợ kỹ thuật bên ngoài để đào tạo cán bộ như các chương trình hỗ trợ kỹ thuật của Tổ chức Hải quan Thế giới (WCO), ASEAN, APEC và hải quan các nước. Hàng ngàn lượt cán bộ đã tham gia các khóa đào tạo trong nước do các chuyên gia quốc tế giảng dạy hoặc được cử ra nước ngoài tham gia học tập.

2.1.4. Một số kết quả đã đạt được của ngành hải quan

Nhờ tất cả những nỗ lực kể trên, hoạt động hải quan ở Việt Nam đã được cải thiện đáng kể. Một mặt, các quy trình nghiệp vụ hải quan đã từng bước tiếp cận với các chuẩn mực và thông lệ quốc tế. Hải quan Việt Nam đã đổi mới phương pháp quản lý hải quan từ tiền kiểm sang hậu kiểm. Thủ tục hải quan cơ bản được thực hiện đơn giản, hài

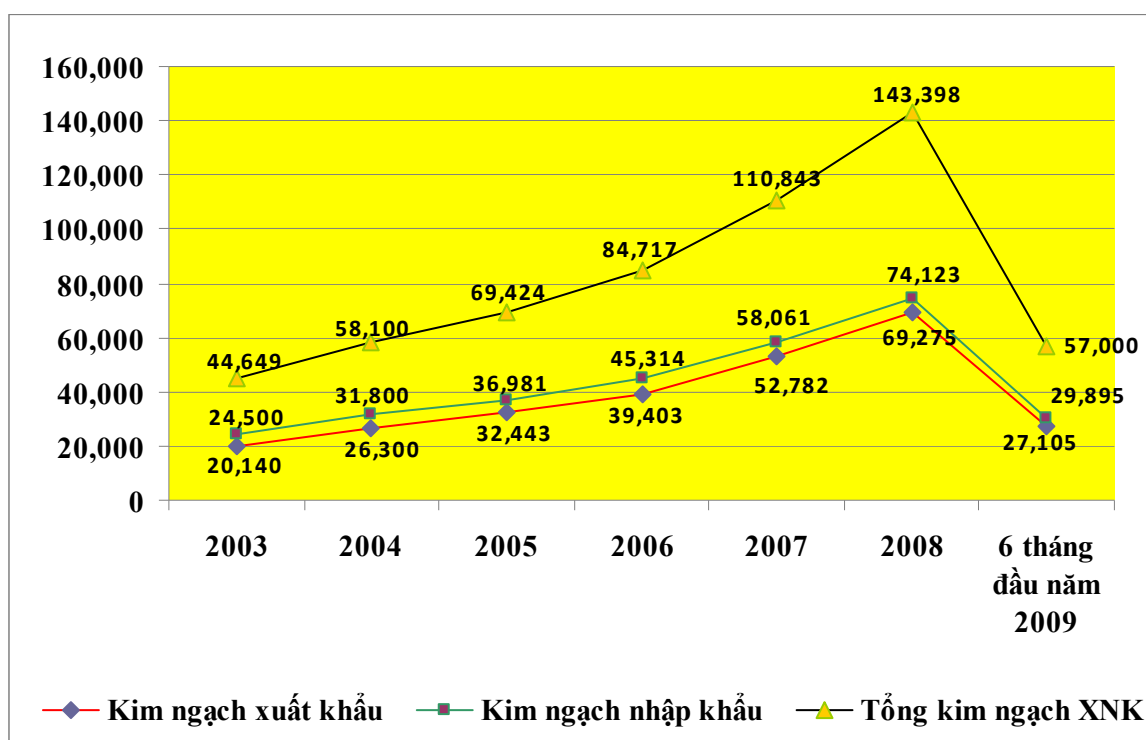
hòa dựa trên phương pháp quản lý tiên tiến và áp dụng công nghệ thông tin. Ngành cũng đã thực hiện thí điểm thành công áp dụng thủ tục hải quan điện tử, áp dụng khai hải quan từ xa qua mạng, trong 6 tháng đầu năm 2009 tỷ lệ khai hải quan từ xa đạt 75%.

Ngành đã tập trung hoàn thiện các quy định về thủ tục Hải quan và các quy trình nghiệp vụ. Cụ thể: đã ban hành 07 Thông tư về thủ tục hải quan, ban hành 13 quy trình nghiệp vụ hải quan; các bộ ban ngành ban hành chuẩn hóa 47/63 danh mục mặt hàng; trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ sửa đổi, bổ sung ban hành các văn bản liên quan đến xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hải quan; nội luật hóa nhiều chuẩn mực và thông lệ hải quan quốc tế; ban hành các văn bản hướng dẫn để triển khai thí điểm thủ tục hải quan điện tử.

Ngành hải quan cũng đã thực hiện cải cách công tác quản lý nghiệp vụ và quản lý hành chính đạt kết quả cao. Hoàn thành đề án hệ thống thông tin dữ liệu giá, dự án nâng cấp hệ thống thông tin kế toán thuế, cơ sở dữ liệu mã số hàng hóa, áp dụng tiêu chuẩn quản lý ISO trong ngành, rà soát thủ tục hành chính theo đề án 30 của Chính phủ - hiện đã công bố 239 thủ tục hành chính.

Những thành công trong cải cách, đổi mới đã cho phép cơ quan hải quan đảm nhận được khối lượng công việc ngày càng tăng với tốc độ nhanh trong điều kiện nguồn lực chi cho hải quan không tăng tương ứng.

Đơn vị tính: triệu USD

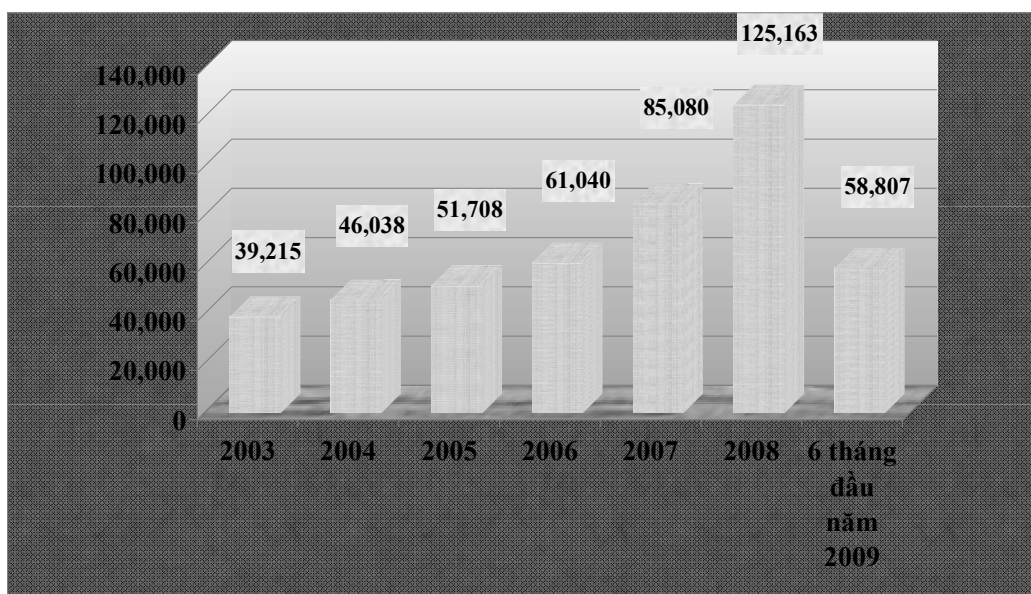


**Biểu đồ 2.1: Kim ngạch xuất nhập khẩu của Việt Nam
(giai đoạn 2001- 2009)**

Nguồn: tổng hợp từ số liệu của Tổng cục Hải quan

Cụ thể là, chỉ xét riêng giai đoạn 2001-2005, số thuế thu nhập ngân sách của ngành hải quan luôn hoàn thành và vượt kế hoạch được giao. Hàng năm, số thu ngân sách nhà nước tăng trung bình trên 10%, kim ngạch xuất, nhập khẩu tăng trung bình hàng năm từ 15 đến 20%. Sở dĩ Hải quan Việt Nam đạt được kết quả thu thuế xuất nhập khẩu khá cao như thế là do cơ quan hải quan đã xác định thuế suất, nhập khẩu là một trong những nguồn thu quan trọng của ngân sách quốc gia (mỗi năm, các khoản thuế, lệ phí thu được từ hoạt động xuất nhập khẩu chiếm khoảng từ 25 đến 30% tổng thu ngân sách nhà nước) nên ngay từ đầu năm kế hoạch, Lãnh đạo Tổng cục Hải quan đã chỉ đạo các cán bộ công chức của ngành chủ động, tích cực, tập trung triển khai nhiều giải pháp đồng bộ, chống thất thu thuế, hoàn thành chỉ tiêu được giao, đồng thời phát hiện và ngăn chặn kịp thời hành vi trốn thuế, góp phần quan trọng trong cân đối thu chi ngân sách nhà nước, đảm bảo lành mạnh nền tài chính quốc gia.

Đơn vị tính: tỷ đồng



Biểu đồ 2.2: Kết quả thu ngân sách nhà nước thông qua hoạt động của ngành Hải quan Việt Nam

Nguồn: Tổng hợp từ số liệu của Tổng cục Hải quan

Chỉ sau 5 năm, từ năm 2001 đến năm 2005, tổng số tiền thuế thu nộp ngân sách nhà nước của ngành Hải quan đã tăng thêm 245%, từ 21.136 tỷ đồng năm 2001 tăng lên 51.708 tỷ đồng năm 2005. Năm 2008, số thu thuế của toàn ngành đã đạt 124.978 tỷ đồng. Đây là thành tích rất đáng ghi nhận vì trong xu thế hội nhập quốc tế như hiện nay, nhiều tổ chức kinh tế quốc tế đều yêu cầu các nước thành viên tham gia phải giảm bớt hàng rào thuế quan, nhiều mặt hàng thuế suất giảm xuống chỉ còn từ 0 đến 5%. Đặc biệt, từ cuối năm 2006, khi Việt Nam chính thức trở thành thành viên thứ 150 của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), với các yêu cầu chung phải tạo thuận lợi thương mại, mở cửa thị trường trong nước, cắt giảm thuế suất nhập khẩu... đã khiến cho nhiệm vụ thu ngân sách của Hải quan càng trở nên khó khăn hơn, nhưng cán bộ công chức trong toàn ngành vẫn luôn hoàn thành kế hoạch được giao.

2.2. THỰC TRẠNG ÁP DỤNG QUẢN LÝ RỦI RO VÀO QUY TRÌNH THỦ TỤC HẢI QUAN ĐỐI VỚI HÀNG HÓA XUẤT, NHẬP KHẨU

2.2.1. Ban hành khung khổ pháp lý cho phép thực hiện quản lý rủi ro trong quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất, nhập khẩu

Trước năm 1997, quan niệm phổ biến của ngành hải quan Việt Nam cho rằng, kỹ thuật quản lý rủi ro là công cụ chủ yếu được một số quốc gia phát triển sử dụng trong kiểm tra hàng hóa xuất nhập khẩu nhằm tạo điều kiện thông thoáng cần thiết cho hoạt động ngoại thương ở nước họ mà chưa phù hợp với điều kiện Việt Nam. Những năm này, Hải quan Việt Nam cũng chưa hội nhập với kỹ thuật quản lý hải quan của các nước tiên tiến cũng như với các quy định của hải quan quốc tế nên khái niệm quản lý rủi ro còn rất xa lạ không chỉ với các công chức trong ngành mà cả với những cá nhân, tổ chức có liên quan.

Trong giai đoạn 1997 -2001, để phục vụ chủ trương tăng cường thu hút đầu tư nước ngoài của Đảng và Nhà nước ta, do yêu cầu tạo điều kiện thông thoáng, đơn giản hóa thủ tục hải quan ngày càng trở nên cấp thiết, Hải quan Việt Nam đã áp dụng phân luồng hành khách tại các cửa khẩu sân bay quốc tế thành 3 nhóm luồng xanh, luồng vàng, luồng đỏ. Tuy nhiên việc làm này chỉ có tính chất nghiệp vụ thuần túy, còn mang nặng tính tự phát và được triển khai ở mức sơ khai, chưa dựa trên các nguyên tắc và quy trình quản lý rủi ro.

Đến khi Luật Hải quan được ban hành (2001), một số nội dung của kỹ thuật quản lý rủi ro đã được đề cập trong các điều 29, điều 30, điều 32 của Luật Hải quan và điều 8 Nghị định 101/2001/NĐ-CP (31/12/2001) của Chính phủ quy định về hình thức, các căn cứ để tiến hành việc kiểm tra thực tế hàng hóa.

Theo các văn bản pháp lý này, tùy theo tính chất hàng hóa và ý thức chấp hành pháp luật của chủ hàng mà lô hàng xuất khẩu, nhập khẩu được miễn kiểm tra thực tế, kiểm tra toàn bộ hoặc kiểm tra theo tỷ lệ từ 3-5% đối với hàng hóa xuất khẩu, 5-10% đối với hàng hóa nhập khẩu. Ngoài ra, trong Luật Hải quan cũng cho phép cơ quan hải quan tiến hành kiểm tra sau thông quan đối với hàng hóa xuất nhập khẩu đã thông quan trong trường hợp phát hiện có dấu hiệu vi phạm pháp luật hải quan. Đây là những bước đi đầu tiên về phương diện tạo cơ sở pháp lý cho áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro vào quy trình

thủ tục hải quan. Tuy nhiên, Luật Hải quan năm 2001 vẫn còn một số điểm chưa phù hợp với thông lệ QLRR do còn quy định mức độ kiểm tra hàng hóa và hạn chế các yếu tố rủi ro mà hải quan có thể cân nhắc.

Để tạo điều kiện thuận lợi hơn nữa cho doanh nghiệp, thực hiện đơn giản hóa thủ tục hải quan, khắc phục những hạn chế tồn tại của Luật Hải quan năm 2001, Luật Hải quan sửa đổi năm 2005 đã chính thức đưa ra khái niệm quản lý rủi ro. Theo đó, các đối tượng chấp hành tốt pháp luật hoặc có rủi ro thấp được ưu tiên làm thủ tục hải quan để cơ quan hải quan tập trung lực lượng, nguồn lực kiểm tra, kiểm soát các đối tượng có nguy cơ rủi ro cao.

Cũng theo Luật Hải quan sửa đổi năm 2005, các doanh nghiệp chỉ bị coi là vi phạm pháp luật khi cơ quan hải quan chứng minh được hành vi vi phạm đó. Do vậy, hoạt động kiểm tra sau thông quan được thực hiện không chỉ nhằm tìm ra các dấu hiệu vi phạm, mà được chủ động theo kế hoạch, có tác dụng nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của doanh nghiệp, thẩm định tính chính xác, trung thực nội dung tự kê khai của người khai hải quan và việc thực hiện quy trình thủ, tục thông quan hàng hóa của công chức hải quan. Kết quả thu được của kiểm tra sau thông quan là cơ sở tin cậy để cơ quan hải quan chuyển từ hình thức quản lý từng giao dịch sang quản lý hoạt động xuất nhập khẩu của doanh nghiệp hiệu quả hơn.

Luật Hải quan sửa đổi năm 2005 đã có những quy định mới về xác định rủi ro và kèm theo đó là các biện pháp xử lý rủi ro. Luật cũng quy định việc áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro thành nguyên tắc của hoạt động kiểm tra hải quan. Điều 15 khoản 1a quy định rõ: kiểm tra hải quan được thực hiện trên cơ sở phân tích thông tin, đánh giá việc chấp hành pháp luật của chủ hàng, mức độ rủi ro về vi phạm pháp luật trong quản lý hải quan. Các điều Luật khác cũng quy định rõ về nguyên tắc quản lý rủi ro từ các khâu kiểm tra đăng ký tờ khai, kiểm tra thực tế hàng hóa XNK, kiểm tra sau thông quan. Một điểm khác biệt so với Luật Hải quan năm 2001 là Luật sửa đổi bổ sung năm 2005 đã quy định trách nhiệm xác định rủi ro và biện pháp xử lý rủi ro không còn hoàn toàn là của cá nhân Chi cục trưởng Chi cục Hải quan cửa khẩu nữa mà là của cả hệ thống cơ quan Hải

quan, từ cấp Chi cục, Cục Hải quan đến Tổng cục Hải quan. Kéo theo đó là sự hoàn thiện về cơ sở hạ tầng, hệ thống CNTT để đáp ứng yêu cầu của phương thức quản lý mới này. Có thể nói, với những quy định trên, những doanh nghiệp chấp hành tốt pháp luật sẽ thực sự được tạo điều kiện thuận lợi không chỉ ở khâu kiểm tra thực tế hàng hóa như trước kia, mà được xuyên suốt từ khâu đăng ký tờ khai đến kiểm tra sau thông quan.

Cùng với việc ban hành Luật Hải quan sửa đổi năm 2005, Luật thuế xuất khẩu, nhập khẩu được Quốc hội thông qua ngày 14 tháng 06 năm 2005, Luật quản lý thuế, được Quốc hội thông qua ngày 29 tháng 11 năm 2006, có giá trị thực hiện từ ngày 01/07/2007 đã góp phần hoàn thiện khung pháp lý cơ bản cho QLRR.

Ngay sau khi có các văn bản kể trên, ngành tài chính nói chung, ngành hải quan nói riêng đã tích cực xây dựng các văn bản pháp quy hướng dẫn liên quan đến quản lý rủi ro, thường xuyên có các văn bản hướng dẫn giải quyết các vướng mắc của các doanh nghiệp và Hải quan địa phương trong triển khai thực hiện quản lý rủi ro.

Khung khổ pháp lý cho QLRR trong lĩnh vực hải quan còn được thể chế hóa chi tiết hơn trong Quyết định số 2148/QĐ-TCHQ, ngày 31 tháng 12 năm 2005 và việc ban hành Quy chế áp dụng QLRR trong quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa, XNK thương mại. Với việc ban hành Quy chế QLRR, lần đầu tiên cơ quan hải quan Việt Nam đã cụ thể hóa kỹ thuật QLRR vào các khâu công việc trong quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất, nhập khẩu, cung cấp hướng dẫn cụ thể để nhân viên hải quan có thể áp dụng vào công việc thường nhật của họ. Hơn nữa, với việc ban hành quy chế thống nhất trong toàn ngành, Hải quan Việt Nam đã chính thức đưa QLRR vào thực hiện trên diện rộng, có tính phổ quát từ ngày 01/01/2006. Tiếp theo đó Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan ra Quyết định số 1700/QĐ-TCHQ ngày 25 tháng 9 năm 2007 về "Quy chế áp dụng quản lý rủi ro trong quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu thương mại".

Gần đây Bộ trưởng Bộ Tài chính đã ký Quyết định số 48/2008/QĐ-BTC ngày 4/7/2008 về việc Ban hành Quy định áp dụng quản lý rủi ro trong mở rộng thủ tục hải quan điện tử nhằm tạo thuận lợi cho các tổ chức, cá nhân chấp hành tốt pháp luật về hải

quan; đồng thời kiểm soát chặt chẽ các đối tượng không tuân thủ các quy định của pháp luật. Tổng cục Hải quan có Quyết định số 35/QĐ-TCHQ hướng dẫn thực hiện Quyết định 48/2008/QĐ-BTC, trong đó quy định cụ thể, chi tiết các công việc phải được thực hiện tại từng cấp, đơn vị; chỉ số hóa các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả áp dụng quản lý rủi ro tại từng cấp: Tổng cục, Cục Hải quan tỉnh, thành phố và Chi cục Hải quan.

Đặc biệt, ngày 04/8/2009 vừa qua Bộ trưởng Bộ Tài chính đã ban hành Chỉ thị số 02/CT-BTC trong đó giao trực tiếp cho Cục trưởng Cục Hải quan tỉnh, thành phố trực tiếp chỉ đạo và chịu trách nhiệm trong việc xây dựng, quản lý, vận hành, kiểm tra hệ thống quản lý rủi ro theo phân cấp của Tổng cục Hải quan, chịu trách nhiệm về chất lượng và hiệu quả của việc đánh giá rủi ro, quyết định hình thức, mức độ kiểm tra... Đồng thời chỉ thị cũng giao chỉ tiêu phấn đấu từ nay đến cuối năm 2009 giảm tỷ lệ kiểm tra hàng hóa xuất nhập khẩu xuống dưới 20%. Ngoài ra còn có rất nhiều văn bản của các Cục, Vụ thuộc Tổng cục Hải quan ban hành để triển khai và hướng dẫn áp dụng quản lý rủi ro.

Có thể nói, khung pháp lý của QLRR trong quy trình thủ tục hải quan nước ta đã tương đối đầy đủ, tạo điều kiện pháp lý để triển khai áp dụng QLRR trong thực tế kiểm tra hàng hóa XNK của Hải quan Việt Nam.

2.2.2. Các công việc chuẩn bị cần thiết để áp dụng quản lý rủi ro trong thực tế kiểm tra hàng hóa xuất, nhập khẩu

2.2.2.1. Tuyên truyền, phổ biến về quản lý rủi ro trong quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu

Sau khi có các văn bản pháp lý cho phép hải quan được thực hiện kỹ thuật QLRR trong quy trình thủ tục hàng hóa XNK, Tổng cục Hải quan đã tổ chức nhiều hội nghị, hội thảo để tuyên truyền, quán triệt nhiệm vụ triển khai QLRR đến các cục và chi cục và cán bộ, nhân viên trong toàn ngành, nhất là các hội nghị, tập huấn về Luật Hải quan năm 2001, Luật Sửa đổi, bổ sung Luật Hải quan năm 2005,... Chẳng hạn, Tổng cục Hải quan đã nhanh chóng tổ chức hội thảo triển khai QĐ số 48/QĐ-BTC về công tác QLRR và

triển khai QLRR trong mở rộng thủ tục hải quan điện tử. Tại hội thảo, lãnh đạo Tổng cục đã yêu cầu các đơn vị thuộc và trực thuộc TCHQ khẩn trương nghiên cứu văn bản dự thảo kế hoạch triển khai Quyết định 48/QĐ-BTC và áp dụng QLRR trong mở rộng thủ tục hải quan điện tử, sớm tham gia đóng góp về Cục Điều tra chống buôn lậu để tổng hợp, hoàn thiện, trình Tổng cục, sớm ban hành kế hoạch. Kế hoạch này sẽ phải đảm bảo yêu cầu trong việc giúp Tổng cục Hải quan kiện toàn, nâng cao năng lực, hiệu quả công tác QLRR, làm nền tảng cho thủ tục hải quan, kiểm tra hải quan đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu thương mại, phát triển, áp dụng thống nhất và chuyên sâu hơn nữa kỹ thuật QLRR trong toàn ngành.

Ngoài ra, trong các hội nghị, hội thảo triển khai các mặt công tác khác của Tổng cục, nội dung QLRR cũng được phổ biến, tuyên truyền lồng ghép, nhất là trong lĩnh vực hiện đại hóa hải quan và đấu tranh phòng chống buôn lậu, gian lận thương mại. Chẳng hạn như, ngày 21/04/06, tại Tổng cục Hải quan đã diễn ra Hội nghị triển khai công tác kiểm soát trong tiến trình cải cách, phát triển hiện đại hóa Hải quan do Phó Tổng cục trưởng Vũ Ngọc Anh chủ trì. Hội nghị triệu tập hơn 160 đại biểu của Hải quan toàn quốc. Hội nghị tập trung vào phổ biến công tác thu thập và xử lý thông tin nghiệp vụ Hải quan thông qua việc triển khai thực hiện Quyết định số 65/2004/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành quy chế hoạt động của lực lượng Hải quan chuyên trách phòng chống buôn lậu, Quyết định 02/QĐ-BTC và Quyết định 03/QĐ-BTC của Bộ Tài chính. Đây là một nội dung quan trọng để tạo điều kiện cho áp dụng QLRR trên phương diện cung cấp thông tin, dữ liệu đầy đủ về hàng hóa, doanh nghiệp xuất nhập khẩu, phương tiện vận tải, hành khách xuất nhập cảnh.

Trong các công văn chỉ đạo hoạt động thường kỳ, trên các báo, tạp chí của Hải quan, trên các trang Website của Tổng cục và các cục hải quan địa phương thường xuyên xuất hiện các bài viết, bài phân tích, các văn bản, chỉ của cơ quan hải quan về QLRR.

Nhờ làm tốt công tác tuyên truyền, phổ biến kỹ thuật, quy trình QLRR trong toàn ngành nên chỉ sau hơn 3 năm triển khai kỹ thuật QLRR vào quy trình thủ tục hải quan đối

với hàng hóa XNK, phương pháp QLRR đã được áp dụng phổ biến trong quy trình thông quan hàng hóa XNK.

2.2.2.2. Đào tạo, bồi dưỡng kỹ năng quản lý rủi ro cho cán bộ trong toàn ngành

QLRR là một kỹ thuật hỗ trợ trong hoạt động hải quan. Chính vì thế QLRR chỉ thực sự có hiệu quả nếu dựa trên đội ngũ cán bộ hải quan thành thạo nghiệp vụ. Chính vì thế, đào tạo nhằm nâng cao chất lượng cán bộ hải quan là điều kiện để áp dụng QLRR.

Từ thập kỷ 90 trở lại đây, Tổng cục Hải quan Việt Nam luôn coi việc đào tạo cán bộ công chức trong ngành là nhiệm vụ hàng đầu, coi từng cán bộ, công chức trong ngành là nguồn lực chính, là tài sản quan trọng nhất quyết định thành công của quá trình đổi mới toàn diện và hiện đại hóa hải quan Việt Nam nhằm đạt tới "đẳng cấp quốc tế". Hàng năm Tổng cục Hải quan luôn chú trọng đầu tư cho đào tạo cán bộ với kinh phí trung bình khoảng 25 tỷ đồng mỗi năm. Công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ kết hợp chặt chẽ với công tác tổ chức tuyển dụng mới nhằm xây dựng đội ngũ cán bộ công chức năng động, sáng tạo kế tiếp nhau một cách đồng đều.

Công tác đào tạo bồi dưỡng kiến thức về công nghệ tin học cho các cán bộ công chức cũng được chú trọng, một số lượng lớn cán bộ đã được đào tạo ngay trên các dây chuyền nghiệp vụ để quản lý và vận hành các hệ thống tin học đảm bảo nắm vững được hệ thống, sử dụng thành thạo các chương trình nghiệp vụ trong công việc.

Nhờ quan tâm đến công tác đào tạo, số lượng và chất lượng cán bộ công chức hải quan đã tăng lên qua thời gian. Tính đến hết tháng 12/2008, toàn ngành hải quan có 8.124 cán bộ công chức với 08 tiến sĩ, 171 thạc sĩ, 6888 công chức có trình độ đại học, chiếm tỷ lệ 74,78 % đạt trình độ đại học trở lên. Điểm nổi bật trong công tác đào tạo cán bộ trong những năm qua là ngành đã thực hiện đã khảo sát đánh giá thực trạng trình độ đội ngũ cán bộ công chức Hải quan trong toàn ngành có so sánh với yêu cầu cải cách, phát triển, hiện đại hóa để xây dựng chương trình bồi dưỡng hiệu quả.

Tổng cục Hải quan cũng thường xuyên tổ chức tập huấn về nghiệp vụ cho cán bộ công chức trong ngành (chỉ tiêu phân đầu là mỗi năm bồi dưỡng nghiệp vụ cho 30% cán bộ làm nghiệp vụ), tích cực gắn đào tạo trong nước với đào tạo ở nước ngoài những kiến thức chuyên sâu về các lĩnh vực nghiệp vụ hải quan, nhất là các nghiệp vụ mới như cách tính trị giá tính thuế, giám sát quản lý, thu thập thông tin tình báo, mã số thuế, tin học, ngoại ngữ....

Sau khi có Luật Hải quan năm 2001, nhất là khi có Quy chế QLRR, Tổng cục đã mở các lớp đào tạo chuyên sâu về quản lý rủi ro, tổ chức hội thảo với các tổ chức quốc tế về QLRR.... Ví dụ, trong những ngày cuối năm 2005, đầu 2006 Tổng cục Hải quan đã mở 2 lớp tập huấn về QLRR. Đối tượng tập huấn là các cán bộ thuộc các Vụ, Cục chức năng tại cơ quan Tổng cục Hải quan. Tại lớp tập huấn, các học viên đã được hướng dẫn tổng quan về QLRR, phương pháp QLRR áp dụng cho thủ tục Hải quan bao gồm các bước như thiết lập tiêu chí QLRR, phân tích mức độ rủi ro, xử lý rủi ro..., Đồng thời các học viên được tìm hiểu kỹ thuật vận hành, cập nhật, khai thác hệ thống thông tin lựa chọn cho lô hàng để kiểm tra trong Hệ thống thông tin QLRR.

Nội dung QLRR cũng được Tổng cục Hải quan lồng ghép trong nhiều khóa học cho cán bộ hải quan. Ví dụ như trong khóa đào tạo "Quản lý sự thay đổi và hướng dẫn thi hành luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Hải quan (19/9/2005 - 1/10/2005)" cho cán bộ lãnh đạo cấp Cục, Vụ tại cơ quan Tổng cục Hải quan và Cục Hải quan các tỉnh thành phố đã coi QLRR là một nội dung quan trọng. Trong khóa tập huấn về thống kê hải quan do Cục CNTT & Thống kê Hải quan tổ chức trong 2 ngày từ ngày 27 đến ngày 28/12/2005 đã lồng ghép nội dung QLRR vào công tác xây dựng hệ thống số liệu XNK và hệ thống quản lý rủi ro cho hơn 150 cán bộ nghiệp vụ thuộc Chi cục, Cục Hải quan địa phương. Trong 2 ngày học, các học viên đã được nghe trình bày về chương trình số liệu XNK và chương trình quản lý rủi ro. Đặc biệt các học viên được tiếp cận với phương pháp quản lý rủi ro áp dụng cho thủ tục hải quan từ ngày 1/1/2006.

Tính chung cho giai đoạn từ năm 2005-2009 Tổng cục Hải quan đã cử trên 1350 lượt cán bộ, công chức đi nghiên cứu hội thảo và hội nghị tại nước ngoài về kinh

nghiệm cải cách, hiện đại hóa Hải quan Việt Nam giai đoạn 2008 - 2010 theo yêu cầu của Tổ chức Hải quan Thế giới và của Ban thư ký ASEAN.

Các cơ quan hải quan cũng sẵn sàng bố trí nhân sự và tổ chức bồi dưỡng ngoại ngữ để đào tạo chuyên gia trong các lĩnh vực quản lý rủi ro, kiểm tra sau thông quan, phân tích phân loại hàng hóa, trị giá hải quan do JCA- Nhật bản tài trợ.

Ngoài ra, do đặc thù riêng của ngành nên vấn đề đạo đức nghề nghiệp và liêm chính hải quan cũng rất được chú trọng. Các đơn vị trong toàn ngành thường xuyên tổ chức giáo dục cho các cán bộ công chức hiểu rõ các yêu cầu về xây dựng lực lượng, về nhiệm vụ chính trị của ngành và thực hiện tốt phương châm hành động "*Thuận lợi, tận tụy, chính xác*" theo tinh thần tại Quyết định 517/TCHQ/QĐ/TCCB ngày 17/06/2004 của Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan về áp dụng một số giải pháp để ngăn chặn và chấm dứt tệ gây phiền hà, sách nhiễu, tiêu cực trong cán bộ, công chức hải quan.

2.2.2.3. Xây dựng cơ sở vật chất kỹ thuật phù hợp với việc áp dụng quản lý rủi ro trong quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất, nhập khẩu

Vấn đề trang thiết bị vật chất kỹ thuật đóng một vai trò quan trọng trong việc đưa Hải quan Việt Nam trở thành cơ quan quản lý hiện đại, sử dụng thành thạo kỹ thuật QLRR. Có thiết bị máy móc, phương tiện làm việc hiện đại năng suất và hiệu quả lao động của cán bộ hải quan sẽ tăng lên, do đó, tiết kiệm được thời gian, sức lao động, giảm chi phí thời gian của bản thân cán bộ lẫn của đối tác mà vẫn đạt kết quả kiểm tra chính xác, hướng đến kiểm soát hiệu quả hơn.

Được sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới trong dự án Hiện đại hóa Hải quan, thời gian gần đây, Tổng cục Hải quan đã tiến hành trang bị thêm các phương tiện, thiết bị hỗ trợ công việc kiểm soát hải quan như hệ thống máy vi tính đồng bộ có nối mạng internet để truyền và nhận thông tin giữa các cấp trong ngành, cân ô tô cố định, máy soi container và các thiết bị giám sát hàng hóa hiện đại khác... Với sự giúp sức của các phương tiện hiện đại này, các thao tác nghiệp vụ được cải thiện theo hướng nhanh hơn, chính xác hơn. Việc trang bị cũng được tính toán cụ thể, chi tiết, phù hợp với yêu cầu công việc, giảm thiểu tình trạng thừa và thiếu thiết bị hỗ trợ công việc do thừa các thiết bị lạc hậu, kém

chất lượng và thiếu các thiết bị hiện đại chuyên dùng tại nhiều đơn vị cửa khẩu như trước đây.

Công nghệ thông tin có vai trò hết sức quan trọng trong thực hiện QLRR. Đối với ngành hải quan, công nghệ thông tin không chỉ là công cụ hữu ích nhằm hiện đại hóa các khâu nghiệp vụ hải quan mà còn góp phần phân tích, dự báo, lưu giữ, thống kê các cơ sở dữ liệu của ngành và các đối tượng khác có liên quan, tạo cơ sở thông tin cho QLRR.

Hiện nay, các Cục và Chi cục hải quan địa phương đều đã được trang bị hệ thống máy tính hiện đại có mạng kết nối khu vực diện rộng (WAN) để kết nối với cơ quan Tổng cục Hải quan. Một số chương trình phần mềm ứng dụng nghiệp vụ đa chức năng đã được triển khai trên toàn quốc như Chương trình quản lý tờ khai xuất nhập khẩu (SLXNK), Chương trình quản lý kế toán thuế (KT559), Chương trình quản lý giá tính thuế (GTT22), Chương trình quản lý thông tin vi phạm, Chương trình quản lý rủi ro (Riskman), chương trình quản lý hành khách xuất cảnh, nhập cảnh, chương trình khai báo từ xa ... Việc triển khai thực hiện các phần mềm quản lý đã phát huy được hiệu quả, giảm bớt thao tác thủ công truyền thống, đơn giản hóa các thao tác nghiệp vụ, giảm được thời gian cũng như chi phí cho doanh nghiệp tham gia hoạt động XNK.

Tổng cục Hải quan đã xây dựng và sử dụng có hiệu quả chương trình quản lý và xử lý văn bản trên mạng (Net.office) tại Tổng cục và đầu năm 2006 đã tiến hành nối mạng xuống các Cục Hải quan tỉnh, thành phố góp phần đẩy mạnh công tác cải cách hành chính trong hoạt động chỉ đạo hàng ngày của Tổng cục xuống các đơn vị trực thuộc. Trang Web của Tổng cục Hải quan được sử dụng để cập nhật và phổ biến các văn bản chính sách chế độ, quy định và các thông tin có liên quan đến hoạt động quản lý hải quan nhằm tạo thuận lợi cho cộng đồng doanh nghiệp.

Tháng 10/2005, dự án "Hiện đại hóa Hải quan Việt Nam" có vốn đầu tư 80 triệu USD với mục tiêu tăng cường năng lực của Hải quan Việt Nam được triển khai nhằm tạo thuận lợi cho thương mại, cho thu ngân sách, bảo vệ cộng đồng, an ninh quốc gia, phát triển đầu tư trong nước và nước ngoài, hỗ trợ Việt Nam thực hiện các cam kết của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), hội nhập sâu hơn vào hệ thống thương mại thế giới [4, tr.

11]. Tổng cục Hải quan hy vọng dự án sẽ góp phần nâng cao hiệu quả, trách nhiệm và tính minh bạch của cơ quan hải quan bằng cách tiếp cận hiện đại, dựa trên các chuẩn mực quốc tế tốt nhất được áp dụng trên toàn cầu. Đây chính là điều kiện thuận lợi để triển khai quy trình QLRR nhằm cải cách, đổi mới toàn diện hệ thống quản lý của Hải quan Việt Nam.

Tổng cục Hải quan cũng tích cực phối hợp với tổ chức nước ngoài hỗ trợ các phương tiện phục vụ QLRR. Ví dụ, Tổng cục đã hợp tác với tập đoàn Cotecna (Thụy Sĩ) tổ chức hội thảo tư vấn sử dụng máy soi container và phần mềm quản lý rủi ro. Đây là hội thảo thứ hai được Cotecna tổ chức cho Hải quan Việt Nam tiếp theo hội thảo chuyên đề về hệ thống quản lý rủi ro năm 2006. Hiện nay, tập đoàn Cotecna đã triển khai hiệu quả hơn 20 dự án (chủ yếu dưới hình thức xây dựng- khai thác- chuyển giao (BOT)) tại 17 quốc gia. Ngoài lĩnh vực tư vấn sử dụng máy soi container, tập đoàn Cotecna cũng phát triển một loạt các giải pháp phần mềm phục vụ kiểm soát an ninh biên giới, trong đó đáng chú ý là hệ thống Quản lý rủi ro (CRMS). Hội thảo này là cơ hội tốt để Hải quan Việt Nam tiếp cận với những thông tin mới về máy soi container và giải pháp quản lý rủi ro.

Đặc biệt, Tổng cục Hải quan đã thực hiện dự án: Nâng cấp hệ thống thông tin hỗ trợ quản lý rủi ro trong thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu thương mại (giai đoạn II) thuộc đề án Nâng cấp hệ thống quản lý rủi ro áp dụng trong lĩnh vực nghiệp vụ hải quan giai đoạn 2007 - 2010 và những năm tiếp theo (theo Quyết định số 1459/QĐ-TCHQ ngày 23/8/2007 của Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan).

Tuy nhiên, việc thực hiện các chương trình về CNTT vẫn còn bộc lộ những bất cập như: các chương trình phần mềm của từng nhóm nội dung công tác nghiệp vụ hải quan chưa tương thích với nhau và khó tích hợp để phục vụ mô hình quản lý mới; chương trình tự động hóa phục vụ thí điểm thủ tục hải quan điện tử còn lúng túng trong triển khai thực hiện, khả năng kết nối mạng với đối tác cũng như các cơ quan có liên quan gặp khó khăn; hạ tầng mạng chưa ổn định chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý, không đảm bảo an ninh an toàn. Do đầu tư máy móc, trang thiết bị, phần mềm trên nền phân tán nên chi phí cao, khó quản lý, khó

bảo hành bảo trì, nâng cấp; thủ tục hải quan điện tử triển khai chậm, mức độ tự động hóa thấp...; phần mềm và dữ liệu cho quản lý rủi ro còn nhiều hạn chế.

2.2.3. Triển khai thực hiện quản lý rủi ro trong quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu

2.2.3.1. Phân cấp quản lý rủi ro trong hệ thống hải quan

Theo Quyết định 2148/QĐ-TCHQ ngày 31-12-2005 của Tổng cục hải quan, QLRR trong ngành hải quan được phân thành 3 cấp thực hiện:

* Quản lý rủi ro cấp chiến lược được thực hiện tại Tổng cục Hải quan. Công việc này chủ yếu thực hiện thông qua việc đánh giá các nguồn thông tin, dữ liệu toàn diện để cơ quan hải quan có thể phân định được nhiều lĩnh vực công việc với các mức độ rủi ro khác nhau từ đó có hành động can thiệp khi cần thiết. Việc đánh giá rủi ro theo phương thức này đã đánh dấu bước chuyển đổi tư duy rất quan trọng của Hải quan Việt Nam. Từng bước, Hải quan Việt Nam từ bỏ tư duy "gác cửa" để chuyển sang tư duy "ngăn chặn" và thực hiện công tác quản lý có hiệu quả hơn. Cho đến nay, cơ quan Tổng cục Hải quan đã đảm bảo sự thống nhất trong toàn ngành về:

- Xây dựng, ban hành, sửa đổi bổ sung bộ tiêu chí quản lý rủi ro.
- Ban hành các quy định hướng dẫn thực hiện quản lý rủi ro.
- Xây dựng, quản lý, vận hành, kiểm soát hệ thống thông tin nghiệp vụ hải quan và cơ sở dữ liệu quản lý rủi ro theo phân cấp, đảm bảo các yêu cầu an ninh, an toàn về mặt kỹ thuật, bảo mật hệ thống cơ sở dữ liệu trong toàn ngành hải quan.
- Thu thập, cập nhật, quản lý thông tin nhằm hoàn thiện cơ sở dữ liệu quản lý rủi ro.
- Phối hợp với các cơ quan trong và ngoài ngành Tài chính trao đổi thông tin với hải quan các nước, Tổ chức Hải quan Thế giới để xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu thông tin nghiệp vụ hải quan phục vụ quản lý rủi ro.
- Xây dựng hệ thống tổ chức, đào tạo nguồn nhân lực.

Việc tham mưu đề xuất, xây dựng, thu thập thông tin và quản lý vận hành quy trình quản lý rủi ro trong toàn ngành được giao cho các Cục Điều tra chống buôn lậu, Cục Kiểm tra sau thông quan, Vụ giám sát quản lý và Vụ Kiểm tra thu thuế xuất nhập khẩu theo từng mảng chức năng phù hợp, trong đó, Cục Điều tra chống buôn lậu có trách nhiệm chủ trì công tác trên.

*Quản lý rủi ro cấp hoạch định triển khai được thực hiện tại các Cục hải quan địa phương. Là cơ quan trung gian trong phân cấp quản lý rủi ro của Hải quan Việt Nam, Cục hải quan địa phương có nhiệm vụ chính là kết hợp những thông tin, các dữ liệu thu thập được cung cấp bởi Tổng cục Hải quan, cùng với những thông tin thu thập được dựa vào tình hình thực tế trên địa bàn quản lý, cung cấp cơ sở dữ liệu thông tin một cách đầy đủ nhất. phục vụ các chi cục hải quan cửa khẩu trong việc phân định mức độ rủi ro và quyết định hình thức kiểm tra thực tế hàng hóa. Cục hải quan địa phương có nhiệm vụ:

- Triển khai quản lý, vận hành hệ thống quản lý rủi ro theo quy định và hướng dẫn của Tổng cục Hải quan.

- Xây dựng, quản lý, cập nhật thường xuyên các thông tin vào cơ sở dữ liệu trên cơ sở Bộ tiêu chí quản lý rủi ro chung trong phạm vi địa bàn được phân công quản lý.

- Tiếp nhận đầy đủ, kịp thời, chính xác thông tin về quản lý rủi ro và hướng dẫn thực hiện cho các Chi cục, các đơn vị trực thuộc có trách nhiệm.

- Báo cáo Tổng cục Hải quan kịp thời toàn bộ tình hình quản lý sử dụng và các vướng mắc phát sinh trong quá trình vận hành hệ thống quản lý rủi ro.

- Phối hợp với các cơ quan, đơn vị trong và ngoài ngành tài chính tại địa phương để thu thập thông tin phục vụ quản lý rủi ro theo phân cấp.

* Quản lý rủi ro cấp chiến thuật được thực hiện tại các chi cục hải quan, điểm thông quan nội địa và bởi các cán bộ hải quan làm nhiệm vụ trực tiếp tại hiện trường.

Thực tế không phải khi nào cũng phát sinh vấn đề giống nhau, cũng không phải trong kho cơ sở dữ liệu luôn sẵn sàng cung cấp thông tin chính xác về các lô hàng xuất nhập khẩu, về chủ hàng và dự đoán trước được tất cả tình hình sắp diễn ra. Vì vậy, ngoài

những thông tin có sẵn trong hệ thống cơ sở dữ liệu rủi ro, căn cứ vào tình hình thực tế và thông tin do khách hàng khai báo khi làm thủ tục hải quan, các đơn vị chủ động triển khai lực lượng, trang thiết bị vật chất, bố trí công việc để đạt được hiệu quả cao nhất. Đồng thời, khi phát hiện thêm các yếu tố rủi ro mới phát sinh cần báo cáo ngay lên Cục Hải quan cấp chủ quản để cập nhật, bổ sung dữ liệu thông tin, làm cơ sở xác định rủi ro cho các lô hàng tiếp theo. Nhiệm vụ cụ thể ở cấp này là:

- Tiếp nhận đầy đủ và sử dụng thông tin từ hệ thống cơ sở dữ liệu của Cục Hải quan quản lý trực tiếp.

- Căn cứ vào quy trình thủ tục hải quan hiện hành, kết hợp với các nguồn thông tin khác của Chi cục để lựa chọn và quyết định kiểm tra hải quan.

- Báo cáo Cục Hải quan quản lý trực tiếp kịp thời toàn bộ tình hình quản lý, sử dụng và các vướng mắc phát sinh trong quá trình vận hành hệ thống quản lý rủi ro.

- Phối hợp với các cơ quan, đơn vị trên địa bàn quản lý để thu thập thông tin phục vụ quản lý rủi ro theo phân cấp.

2.2.3.2. Thực hành quản lý rủi ro trong quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất, nhập khẩu

Thực ra không phải khi có Luật Hải quan 2001 ngành Hải quan mới thực hiện việc đánh giá rủi ro trong công tác quản lý của mình. Việc cơ quan Hải quan trước đây khi thực hiện việc phân tích đánh giá các phương án trọng điểm, mặt hàng trọng điểm hay doanh nghiệp trọng điểm để kiểm tra, giám sát đã là việc thực hiện quản lý rủi ro. Tuy nhiên việc thực hiện phương pháp này lúc đó chưa thành các nguyên tắc, chưa theo một hệ thống nên tác dụng có bị hạn chế.

Sau khi có Luật Hải quan năm 2001 cũng như các văn bản quy phạm pháp luật quy định chức năng, nhiệm vụ của ngành Hải quan, quyền hạn trách nhiệm được thực hiện các biện pháp kiểm tra, giám sát hải quan của công chức hải quan, của lãnh đạo Hải quan các cấp dựa trên sự công nhận các rủi ro phát sinh trong hoạt động Hải quan, các cơ quan hải quan đã quy định những nguyên tắc cơ bản về quản lý rủi ro, trong đó có phân

biệt các mức độ rủi ro khác nhau và các cách thức xử lý rủi ro khác nhau. Chẳng hạn phân loại hình thức kiểm tra thực tế hàng hóa XNK gồm: miễn kiểm tra, kiểm tra xác suất không quá 10%, kiểm tra thực tế toàn bộ.

Như vậy, từ năm 2002 ngành Hải quan đã bước đầu áp dụng nguyên tắc quản lý rủi ro nhưng với mức độ đơn giản. Tuy nhiên, việc thực hiện vẫn dựa trên nguồn thông tin hạn chế, cục bộ, dựa rất lớn vào ý chí chủ quan của người trực tiếp thực hiện như chi cục trưởng chi cục Hải quan cửa khẩu, công chức kiểm tra hồ sơ, trong khi sự hỗ trợ của hệ thống thông tin quản lý còn hạn chế, trong khi đó trách nhiệm của các công chức này trước pháp luật là rất lớn nên thực tế lượng hàng hóa XNK phải kiểm tra hầu như không giảm đáng kể. Do những quy định của Luật Hải quan 2001 còn một số hạn chế, chưa đáp ứng các chuẩn mực quốc tế về quản lý rủi ro và tạo thuận lợi cho hoạt động thương mại đầu tư nên quá trình triển khai QLRR trong thực tế còn phân tán, chưa đồng bộ.

Sau khi có Quy chế áp dụng QLRR trong quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa XNK thương mại, việc QLRR đối với hàng hóa XNK đã thống nhất dựa trên sự đánh giá rủi ro về vi phạm các quy định về khai hải quan đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu, hồ sơ, chứng từ khai hải quan, trị giá hàng, phân loại hàng hóa, hàng hóa thuộc diện quản lý theo giấy phép, hạn ngạch và quản lý chuyên ngành... Việc QLRR trong kiểm tra sau thông quan liên quan đến các thương nhân ưu tiên đặc biệt, hồ sơ, chứng từ khai hải quan, trị giá hải quan đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu, phân loại hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu, giấy phép và quản lý chuyên ngành cũng được nhấn mạnh.

Tổng cục Hải quan đã xây dựng được bộ tiêu chí QLRR phục vụ phân luồng tự động dựa trên cơ sở phân các tiêu chí thành ba loại gồm các tiêu chí ưu tiên, các tiêu chí đánh giá tuân thủ, tiêu chí đánh giá rủi ro. Tổng cục Hải quan đã sử dụng hệ thống phân tích, đánh giá rủi ro để hỗ trợ phân luồng, lựa chọn đối tượng kiểm tra trên cơ sở hồ sơ rủi ro được cập nhật trong toàn hệ thống. Đến nay đã thiết lập bộ tiêu chí quản lý rủi ro, trong đó mức độ rủi ro của từng tiêu chí được cho điểm dựa trên thực tế hoạt động của ngành, trên cơ sở đó phân tích các rủi ro sao cho khi chủ hàng đến làm thủ tục hải quan thì đã có những đánh giá về mức độ rủi ro để áp dụng các biện pháp xử lý phù hợp. Tuy

nhiên đối với giai đoạn đầu thực hiện Luật, khi chưa có đủ thông tin cho từng tiêu chí, chương trình xử lý và hạ tầng cơ sở chưa đảm bảo, việc áp dụng quản lý rủi ro có thể thực hiện theo cách phân loại DN dựa trên các tiêu chí như: DN lớn, kinh doanh ổn định, thương hiệu lớn, DN ít có khả năng vi phạm và nếu có thì khả năng khắc phục; DN không lớn nhưng XNK thường xuyên và qua thời gian dài hoạt động ít có hành vi vi phạm nghiêm trọng; DN chuyên sản xuất, XK nông thủy hải sản... Việc áp dụng chế độ phân loại DN như trên phải đi kèm theo hệ thống kiểm tra sau thông quan hoạt động tốt, đồng thời có hệ thống thông tin tình báo tốt để kịp thời phát hiện các dấu hiệu lợi dụng chế độ ưu tiên để vi phạm pháp luật.

Căn cứ vào những nội dung trên, hiện nay các đơn vị chức năng của cơ quan Tổng cục Hải quan gồm Vụ Giám sát quản lý, Cục Điều tra chống buôn lậu, Cục Công nghệ thông tin và thống kê và các đơn vị liên quan đã xây dựng quy trình thủ tục hải quan đối với lô hàng XNK thực hiện theo phương thức QLRR, hoàn thiện hệ thống CNTT để hỗ trợ thực hiện quy trình thủ tục, trong đó vấn đề đầu tiên là cần phải thiết lập bộ tiêu chí QLRR phục vụ việc đánh giá, phân loại đối tượng làm thủ tục hải quan. Đến nay Cục Điều tra chống buôn lậu phối hợp với các đơn vị liên quan đã hoàn thành bộ tiêu chí quản lý rủi ro (gồm 83 tiêu chí). Đây là bộ tiêu chí cứng sử dụng trong quá trình xác định đối tượng doanh nghiệp và lô hàng XNK để kiểm tra, giám sát hải quan. Tiếp đó, là tiếp tục hoàn thiện bộ tiêu chí quản lý rủi ro chi tiết cụ thể hơn (116 tiêu chí) để thực hiện vào giai đoạn sau.

Cho đến nay lực lượng hải quan các cấp đã vận hành hệ thống QLRR trong toàn ngành. Các chi cục hải quan đã được trang bị kỹ năng và thông tin để nhận dạng rủi ro trong thực tế và sơ bộ xác định nguyên nhân của rủi ro xảy ra ở đơn vị mình. Bộ phận phân tích rủi ro đã bước đầu tiến hành phân loại nguyên nhân rủi ro theo các định lượng bao nhiêu % rủi ro do doanh nghiệp, bao nhiêu % rủi ro do quy trình nghiệp vụ quản lý, bao nhiêu % rủi ro do từ phía cán bộ, công chức trong ngành hải quan... Bộ phận đánh giá rủi ro đã bước đầu tổng hợp thông tin xử lý để đưa ra các thông tin cảnh báo về số lần vi phạm pháp luật của doanh nghiệp, quy mô và mức độ của các lần vi phạm; từ đó ước lượng thiệt hại có thể xảy

ra cho từng loại rủi ro. Cơ quan hải quan đã xây dựng và phát triển hệ thống thu thập, xử lý dữ liệu điện tử nhằm phục vụ xác định, đánh giá rủi ro trong hoạt động nghiệp vụ của ngành. Hệ thống này hoạt động thường xuyên, liên tục 24/24 giờ, 7 ngày/tuần; đảm bảo an ninh, an toàn dữ liệu.

Trên cơ sở hệ thống thông tin đã hình thành nhân viên hải quan dựa trên kết quả thu thập, phân tích, đánh giá thông tin về: Tổ chức, cá nhân xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh hàng hóa, xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh phương tiện vận tải; các tổ chức, cá nhân trong nước hoặc nước ngoài là đối tác hoặc liên quan đến hoạt động này; hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh; xuất xứ hàng hóa nhập khẩu; nơi xuất/nhập khẩu hàng hoặc địa điểm trung chuyển hàng đến/từ Việt Nam; chính sách quản lý của cơ quan quản lý nhà nước đối với hàng xuất khẩu, nhập khẩu; chính sách ưu đãi về xuất khẩu, nhập khẩu hàng hóa, về hạn ngạch thuế quan Việt Nam hoặc giữa Việt Nam với các quốc gia, vùng lãnh thổ hoặc khu vực trên thế giới; quy trình thủ tục hải quan và các hoạt động liên quan đến hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh, phương tiện vận tải xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh; trị giá hải quan; phân loại hàng; thanh toán; phương thức vận chuyển để quyết định hình thức kiểm tra hải quan cụ thể.

Các đơn vị trực thuộc Bộ Tài chính, các cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân liên quan bước đầu có trách nhiệm phối hợp, trao đổi, chuyển giao thông tin phục vụ áp dụng quản lý rủi ro trong quản lý nhà nước về hải quan nhưng chất lượng thông tin chưa cao.

Hệ thống các biện pháp thực hiện phòng ngừa cũng được đề xuất để các chi cục tham khảo khi vận dụng QLRR. Cán bộ, công chức hải quan làm thủ tục hải quan, kiểm tra, giám sát, kiểm soát đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh, phương tiện xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh đã bước đầu tự giác thực hiện đúng các quy định, quy trình quản lý rủi ro của ngành. Tổng cục Hải quan đã chỉ đạo các đơn vị nghiên cứu, đề xuất mô hình và phương án triển khai quản lý rủi ro. Việc phân định mức độ rủi ro của các lô hàng để xác định hình thức kiểm tra hợp lý đã được vận dụng phổ biến ở các cơ quan kiểm soát hải quan. Ngành hải quan đã xây dựng bước đầu cơ sở dữ liệu doanh nghiệp phục vụ việc lựa chọn doanh nghiệp chấp hành tốt pháp luật hải quan để xác định

những nội dung ưu tiên khi làm thủ tục hải quan; lựa chọn doanh nghiệp chấp hành tốt pháp luật hải quan để chỉ kiểm tra sơ bộ hồ sơ hải quan; quy định tiêu chí rủi ro để xác định lô hàng cần kiểm tra; sử dụng hệ thống máy tính để xác định lô hàng cần kiểm tra ngẫu nhiên; xác định đối tượng được ân hạn thuế; đánh giá phân tích phân loại thông tin để xác định đối tượng và lập kế hoạch kiểm tra sau thông quan... Trên cơ sở thu thập, phân tích thông tin, đánh giá rủi ro trước, trong và sau thông quan theo tiêu chí theo từng thời kỳ, phù hợp với quy định của pháp luật về hải quan, cơ quan hải quan miễn kiểm tra cho các đối tượng không nằm trong trường hợp sau:

- Không tuân thủ pháp luật hải quan;
- Có dấu hiệu vi phạm pháp luật hải quan;
- Kết quả phân tích, đánh giá xác định mức độ rủi ro cao;
- Lựa chọn ngẫu nhiên.

Kết quả của cách làm này là số lượng tờ khai và hàng hóa được xử lý ở luồng xanh tăng lên trong 3 năm qua.

Bảng 2.1. Tình hình phân luồng hàng hóa XNK ở các cơ quan hải quan Việt Nam (%)

	Xuất khẩu			Nhập khẩu			Trung bình của NK và XK		
	Luồng xanh	Luồng vàng	Luồng đỏ	Luồng xanh	Luồng vàng	Luồng đỏ	Luồng xanh	Luồng vàng	Luồng đỏ
2006	55	26	19	41	29	30	48	28	24
2007	59	28	13	39	30	31	49	29	22
2008	60,5	28,5	11	47	34	19	53,75	31,25	15

Nguồn: Tổng cục Hải quan: Báo cáo tổng kết công tác năm 2008 và phương hướng nhiệm vụ năm 2009 của ngành Hải quan, tr. 6.

Chỉ tính riêng năm 2006, năm đầu tiên triển khai QLRR một cách bài bản, hệ thống, hải quan đã thông quan một lượng hàng hóa tăng 22% so với năm 2005, trong đó số tờ khai xuất khẩu tăng 18,4%, số tờ khai nhập khẩu tăng 16,4%, mặc dù số cán bộ và phương tiện vật chất hỗ trợ tăng không đáng kể. Đặc biệt là hồ sơ hải quan đã được đơn giản hơn, giảm bớt các giấy tờ không cần thiết. Các bước trong quy trình thủ tục hải quan được rút gọn, loại bỏ bớt các khâu trung gian giảm các khâu trong luồng đỏ còn 4 bước, luồng vàng còn 3 bước, luồng xanh 2 bước. Tỷ lệ miễn kiểm tra thực tế tăng (xuất khẩu là 79,24%; nhập khẩu là 61,39%). Tỷ lệ kiểm tra thực tế giảm còn 24% tổng số tờ khai (năm 2005 là 59,8%), so với năm 2005 giảm 35,8% [34, tr. 5-6]

Bảng 2.2. Tốc độ tăng quy mô công việc thông quan hàng hóa qua hải quan Việt Nam

Chỉ tiêu	2005	2006	So sánh 06/05	2007	So sánh 07/06	2008	So sánh 08/07
Tổng số tờ khai (nghìn tờ)	1,580	1,848	17%	2,280	23,3%	2,934	28,7%
Số tờ khai NK (nghìn tờ)	761	902	18,4%	1,117	23,8%	1,321	13,5%
Số tờ khai XK (nghìn tờ)	819	946	15,4%	1,163	22,9%	1,613	44,5%
Kim ngạch XNK (tỷ USD)	69,424	84,717	22%	110,843	24,6%	143,398	29,3%
Kim ngạch NK (tỷ USD)	36,981	45,314	22,5%	58,061	28,1%	74,123	27,6%
Kim ngạch XK (tỷ USD)	32,443	39,403	21,4%	52,782	34%	69,275	31,2%

USD)							
------	--	--	--	--	--	--	--

Nguồn: Số liệu báo cáo của Tổng cục Hải quan Việt Nam qua các năm và số liệu so sánh giữa các năm.

Các cơ quan hải quan Việt Nam còn triển khai QLRR thông qua việc đẩy mạnh kiểm tra, kiểm soát và xử lý rủi ro dưới hình thức kiểm tra sau thông quan, coi kiểm tra sau thông quan là một trong những công việc bình thường để kiểm soát rủi ro. Đã xây dựng được bộ tiêu chí quản lý doanh nghiệp để đưa vào cơ sở dữ liệu QLRR. Lực lượng kiểm tra sau thông quan đã bắt đầu hoạt động mang tính chuyên nghiệp, tập trung hơn vào kiểm tra mức độ tuân thủ của doanh nghiệp theo các trọng tâm, trọng điểm dựa trên phân tích mức độ rủi ro. Nhờ đó chất lượng và mức độ kiểm soát phòng ngừa rủi ro được nâng lên. Tỷ lệ hồ sơ hoàn thành phức tập đạt hơn từ 85- 90%, truy thu hàng chục nghìn tỷ đồng vào ngân sách nhà nước.

Công tác đấu tranh phòng chống gian lận, buôn lậu không bị coi nhẹ. Trong 3 năm áp dụng QLRR các đơn vị kiểm soát đã kịp thời phát hiện, cảnh báo phương thức, thủ đoạn, mặt hàng, đối tượng cần tập trung kiểm tra, kiểm soát. Năm 2007, ngành hải quan đã kịp thời phát hiện vụ buôn lậu gỗ trặc quy mô lớn sang Trung Quốc (trị giá 150 tỷ đồng), điều tra vi phạm của công ty ABC và công ty Hải Vân truy thu 150 tỷ đồng tiền thuế... Năm 2007, hải quan đã bắt giữ 9.234 vụ, trị giá hàng vi phạm khoảng 145.112 tỷ đồng [34, tr. 7-8].

Ngoài ra, Tổng cục Hải quan cũng áp dụng các biện pháp ngăn ngừa như tuyên truyền nhằm nâng cao nhận thức của doanh nghiệp trong việc chấp hành pháp luật hải quan. Các doanh nghiệp được ưu tiên cũng được hỗ trợ đào tạo để có khả năng tự phát hiện lỗi và xử lý, khắc phục lỗi trong quá trình làm thủ tục hải quan. Để giảm bớt khả năng vi phạm, Tổng cục Hải quan đã chủ động thông báo cho doanh nghiệp tự xử lý, chấm dứt những vi phạm pháp luật hải quan. Đối với những văn bản chưa phù hợp, Tổng cục Hải quan đã và đang phối hợp với các cơ quan liên quan kiến nghị sửa đổi, bổ sung chính sách, quy định nhằm giảm thiểu rủi ro do quy định.

Năm 2009, ngành hải quan tiếp tục triển khai QLRR trong mở rộng thủ tục hải quan điện tử. Khi áp dụng thủ tục hải quan điện tử, các chi cục hải quan đã triển khai quy trình QLRR theo 4 bước: (1) xác định rủi ro, (2) phân tích đánh giá rủi ro, (3) xử lý rủi ro, (4) giám sát, đánh giá lại và đo lường, đánh giá tuân thủ. Trình tự xây dựng, quản lý và ứng dụng một hồ sơ rủi ro đã tập trung vào xác lập hồ sơ rủi ro; cập nhật kết quả phân tích, đánh giá rủi ro; quản lý, ứng dụng hồ sơ rủi ro; điều chỉnh, bổ sung, hoàn thiện hoặc thanh loại hồ sơ rủi ro. Để thực hiện QLRR hiệu quả theo quy trình này, Tổng cục Hải quan đã quyết định tổ chức bộ máy QLRR theo 2 cấp: Tổng cục và Chi cục Hải quan điện tử. Theo đó, tại Tổng cục sẽ có Tổ cải cách phương pháp kiểm tra, kiểm soát hải quan thuộc Ban Cải cách, Hiện đại hóa hải quan là đầu mối chỉ đạo áp dụng QLRR trong thủ tục hải quan điện tử của toàn ngành. Tại Chi cục Hải quan điện tử, bộ phận QLRR là đầu mối, chủ trì áp dụng QLRR trong thủ tục hải quan điện tử tại Chi cục. Về phần mình, các Cục Hải quan tỉnh, thành phố áp dụng thủ tục hải quan điện tử cũng được yêu cầu chủ động phân công các đơn vị thuộc và trực thuộc thực hiện phối hợp với Chi cục Hải quan điện tử triển khai áp dụng QLRR trong thủ tục hải quan điện tử.

Nhờ thực hiện quy trình thủ tục hải quan điện tử quy định về QLRR đã giúp các đơn vị Hải quan phát huy được những điểm mạnh về cơ sở dữ liệu doanh nghiệp, vi phạm hải quan trong tạo thuận lợi cho doanh nghiệp tham gia thủ tục hải quan điện tử.

2.2.3.3. hợp tác quốc tế trong lĩnh vực quản lý rủi ro

Thời gian vừa qua, Bộ Tài chính Việt Nam đã có trao đổi và làm việc với JICA và Hải quan Nhật Bản xác định các lĩnh vực mà phía Nhật Bản có thể hỗ trợ cho hải quan Việt Nam trong quá trình hiện đại hóa nhằm đáp ứng yêu cầu tình hình mới khi trở thành thành viên của WTO cũng như hội nhập khu vực và quốc tế. Trên cơ sở đề nghị từ phía các nước khu vực sông Mê Kông, chính phủ Nhật Bản đã quyết định tài trợ cho các nước Việt Nam, Thái Lan và Campuchia dự án Hợp tác Khu vực về QLRR trong lĩnh vực hải quan.

Đầu năm 2008 Tổng cục Hải quan đã Chính thức ký kết và triển khai thực hiện Dự án này. Dự án kéo dài ba năm kể từ ngày ký kết với ngân sách tài trợ của Chính phủ Nhật Bản, theo thông báo của JICA Việt Nam, là số tiền 390 triệu yên dành cho cả khu vực. Trong đó khoản dành cho Việt Nam là 130 triệu yên, tương đương hơn 1 triệu đô la Mỹ. Dự tính sau ba năm thực hiện dự án ngành hải quan Việt Nam sẽ thúc đẩy khả năng phát triển quản lý rủi ro đạt hiệu quả cao, hướng tới các chuẩn mực quốc tế. Chi cục Hải quan Nội Bài và Cục Hải quan Hải Phòng là nơi thí điểm triển khai QLRR. Trong lễ ký kết giữa Tổng cục Hải quan và JICA về dự án hợp tác Hải quan về Quản lý rủi ro (QLRR) do JICA tài trợ cho các nước khu vực sông Mê Kông vào sáng ngày 29/01/2008, đồng chí Đặng Hạnh Thu - Phó Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan Việt Nam - đã bày tỏ tham vọng Hải quan Việt Nam sẽ triển khai vững chắc và nhanh chóng dự án này trước thời hạn đặt ra.

Nhật Bản sẽ cử các chuyên gia sang Việt Nam theo các chương trình hoạt động cụ thể của dự án, theo từng giai đoạn thực hiện. Một Ủy ban điều phối chung Khu vực được thành lập sẽ đảm bảo hoạt động hợp tác kỹ thuật của dự án mang lại hiệu quả cấp khu vực. Còn Ủy ban điều phối chung quốc gia được thành lập với sự tham gia của Bộ Tài chính (Tổng cục Hải quan) sẽ đảm bảo triển khai thực hiện thành công dự án tại Việt Nam.

Dự án nhằm đạt được 4 kết quả chính:

Thứ nhất, xây dựng và hoàn thiện kế hoạch tổng thể về áp dụng kỹ thuật QLRR đối với quy trình thông quan, sau thông quan và hoạt động chống buôn lậu.

Thứ hai, thiết lập quy trình QLRR trong lĩnh vực hải quan để lập hồ sơ rủi ro cấp ngành.

Thứ ba, xây dựng quy trình QLRR trong lĩnh vực hải quan để lập hồ sơ rủi ro cấp hải quan vùng, hải quan địa phương.

Kết quả thứ tư cần đạt được là xây dựng cơ sở dữ liệu phục vụ QLRR.

JICA cũng sẽ cung cấp máy móc, thiết bị và các phương tiện vật chất khác cần thiết cho việc thực hiện dự án, trong đó ưu tiên cung cấp máy chủ để lưu giữ và xử lý Cơ sở dữ liệu hải quan, trang thiết bị máy móc để thực hiện hoạt động của dự án và giảng dạy và các thiết bị, máy móc khác.

Việc ký kết dự án này giúp Việt Nam có cơ hội học hỏi, tận dụng được nguồn lực, kiến thức và kinh nghiệm của Nhật Bản trong QLRR.

Ngày 4/8/2008, Cơ quan Thương mại và phát triển Hoa Kỳ USTDA đã khai mạc hội thảo phát triển khung quản lý rủi ro trong khuôn khổ chương trình đào tạo Sáng kiến Hải quan toàn cầu (GCI) cho khu vực Đông Nam Á. Hội thảo diễn ra tại Hà Nội đến hết ngày 6/11. Chương trình đào tạo Sáng kiến Hải quan toàn cầu nhằm giúp cơ quan Hải quan hài hòa giữa chức năng giám sát, kiểm soát và tạo thuận lợi".

Phát biểu tại hội nghị, Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan Việt Nam Lê Mạnh Hùng khẳng định: "Đây là cơ hội để các bên học hỏi, trao đổi kinh nghiệm và có cái nhìn toàn diện về tình hình thực hiện quản lý rủi ro trong lĩnh vực hải quan khu vực và trên thế giới, từ đó tìm ra các biện pháp phù hợp để xây dựng và thực hiện quản lý rủi ro hiệu quả".

Trong 3 ngày hội thảo diễn ra, các chuyên gia đã lần lượt trình bày báo cáo liên quan đến các vấn đề chính như: "Làm thế nào để thu thập thông tin hữu ích và đáng tin cậy cho quy trình quản lý rủi ro?", "Cách xây dựng hồ sơ quản lý rủi ro", "Vai trò của công nghệ thông tin trong thu thập thông tin quản lý rủi ro".

Trong bối cảnh hải quan Việt Nam còn chưa thông thạo kỹ thuật QLRR, sự hợp tác với nước ngoài theo nhiều phương thức đa dạng là cách thức học hỏi để triển khai khá tốt.

2.3. ĐÁNH GIÁ CHUNG TÌNH HÌNH ÁP DỤNG QUẢN LÝ RỦI RO VÀO QUY TRÌNH THỦ TỤC HẢI QUAN ĐỐI VỚI HÀNG HÓA XUẤT, NHẬP KHẨU

2.3.1. Kết quả đạt được

Thành tích đầu tiên của triển khai QLRR trong quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa XNK là cải cách thủ tục hải quan ở nước ta hướng tới các chuẩn mực quốc tế. Từ chỗ chỉ phân luồng hàng hóa một cách chủ quan, dựa chủ yếu vào kinh nghiệm của cán bộ hải quan, với tỷ lệ hàng hóa ở luồng xanh khá thấp, tỷ lệ kiểm tra thực tế khá cao, từ năm 2006 đến nay các chi cục hải quan đã tiến hành phân luồng hàng hóa một cách bài bản, dựa ngày càng nhiều hơn vào các tiêu chí rủi ro và dữ liệu thông tin. Số lượng hàng hóa phân vào luồng xanh ngày càng tăng lên. Nếu như năm 2006 số hàng hóa thông quan theo luồng xanh chiếm 48%, năm 2008 đã tăng lên 53,75%, tương ứng số hàng hóa luồng đỏ giảm từ 24% xuống còn 15%, số kiểm tra thực tế giảm từ 64% năm 2004, 59,8% vào năm 2005 xuống còn 22% năm 2007.

Thành công nổi bật thứ hai của việc áp dụng QLRR vào quy trình thủ tục hải quan là tăng hiệu suất công việc của cơ quan hải quan. Mặc dù khối lượng công việc không ngừng tăng lên, ngành hải quan phải thực hiện nhiều việc cùng một lúc theo các cam kết quốc tế, nhưng nhờ cải cách thủ tục hải quan nói chung, QLRR nói riêng, hiệu suất công việc tăng lên đáng kể. Năm 2004, phải mất 8 giờ làm thủ tục, năm 2005 giảm xuống còn 5 giờ thì năm 2006 còn trong khoảng từ 2-2,5 giờ tùy theo luồng. Cá biệt, có những chi cục thực hiện thông quan khá nhanh. Một khảo sát của Tổng cục Hải quan ở Hải phòng cho thấy, đa phần doanh nghiệp hài lòng với cải cách thủ tục hải quan dựa trên QLRR. Nhờ áp dụng kỹ thuật này, thời gian thông quan hàng hóa xuất khẩu luồng xanh ở hải phòng chỉ mất 15-20 phút, nhập khẩu luồng xanh mất 30-40 phút. Thời gian thông quan luồng đỏ theo chiều xuất cũng chỉ mất 90 phút, nhập là 60-70 phút [34, tr. 6].

Thành công thứ ba là tạo được môi trường định hướng, khuyến khích thái độ tuân thủ của doanh nghiệp XNK. Do có những hiệu quả rõ rệt kể trên, QLRR được cộng đồng doanh nghiệp ủng hộ. Doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực xuất nhập khẩu không còn xa lạ với thuật ngữ QLRR. Bởi từ khi ngành hải quan áp dụng công tác QLRR, với sự hỗ trợ của CNTT, kết hợp với công tác kiểm tra sau thông quan, cơ quan hải quan đánh giá được mức độ tuân thủ pháp luật của doanh nghiệp, thời gian thông quan tại cửa khẩu giảm rõ rệt. Nhờ vậy mà tiết kiệm rất nhiều chi phí và thời gian

chờ đợi cho doanh nghiệp. Tỷ lệ doanh nghiệp có độ rủi ro thấp được phân vào luồng xanh liên tục tăng lên. Số lượng và tỷ lệ doanh nghiệp được đánh giá chấp hành tốt pháp luật hải quan cũng tăng đáng kể, từ 23% (năm 2006) lên 44% (2009).

Với qua sự ủng hộ của cộng đồng doanh nghiệp, Tổng cục Hải quan càng thêm tin tưởng mở rộng phạm vi áp dụng QLRR. Một mặt Tổng cục chỉ đạo triển khai thực hiện QLRR trong thực tiễn, mặt khác, coi trọng công tác sơ kết, đánh giá và nâng cấp, hoàn thiện kỹ thuật QLRR nhằm phục vụ cho quá trình thông quan hàng hóa XNK thuận lợi, nhanh chóng hơn nữa. Ngành đã tiếp tục triển khai công tác thu thập, xử lý thông tin và vận hành hệ thống quản lý rủi ro đảm bảo cung cấp dữ liệu đánh giá phân loại rủi ro phục vụ thông quan hàng hóa XNK. Hiệu quả đạt được là đã tạo sự cân bằng giữa tạo thuận lợi cho hoạt động thương mại XNK và tăng cường quản lý nhà nước đối với lĩnh vực hải quan. Mặc dù thời gian thông quan được giảm đáng kể, giảm tỷ lệ kiểm tra thực tế hàng hóa, nhưng mức độ kiểm soát tuân thủ không giảm thể hiện ở việc tăng tỷ lệ phát hiện vi phạm pháp luật hải quan. Theo báo cáo của Tổng cục Hải quan, 10 tháng đầu năm 2006, cơ quan hải quan đã phát hiện và bắt giữ 9.958 vụ vi phạm, trong đó có 3.652 vụ buôn lậu, gần 6.000 vụ vi phạm thủ tục hải quan, thu về gần 196 tỷ nộp ngân sách nhà nước. 10 tháng đầu năm 2007, con số tương ứng là 9.234 vụ, 1.696 và 7.043, thu về cho ngân sách nhà nước 33 tỷ đồng [34, phụ lục 7].

Điểm thành công thứ tư trong những năm qua là ngành Hải quan đã xây dựng khung pháp lý cụ thể cho QLRR, cụ thể là quy chế áp dụng QLRR trong quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa XNK và quy trình thí điểm thủ tục hải quan điện tử để mở rộng đối tượng và loại hình áp dụng, đưa nguyên tắc quản lý rủi ro vào các khâu nghiệp vụ, thực sự áp dụng theo chuẩn mực của Công ước Kyoto sửa đổi và các thông lệ hải quan quốc tế. Nhờ đẩy mạnh tiến độ áp dụng quy trình mới này, thủ tục hải quan Việt Nam sẽ thực sự tạo thuận lợi hơn nữa cho doanh nghiệp XNK. Với việc cho phép thông quan trước trong thủ tục hải quan điện tử, doanh nghiệp đóng trên địa bàn thành phố ít rủi ro để tham gia thực hiện trước thủ tục hải quan điện tử, nhờ đó hàng hóa sẽ được thông quan ngay khi đến cửa khẩu. Việc lựa chọn doanh nghiệp theo tiêu chí rủi ro sẽ dựa vào một số

tiêu chí, trong đó chủ yếu là tiêu chí minh bạch trong tài chính và kinh doanh; chấp hành tốt pháp luật hải quan..., tức là vừa khuyến khích doanh nghiệp tuân thủ, vừa minh bạch hơn, khách quan hơn trước đây.

Công tác đào tạo cán bộ, kết hợp luân chuyển cán bộ QLRR hợp lý cũng được xác định là một bước thành công thứ năm trong công tác QLRR. Cơ cấu cán bộ QLRR khá phù hợp, có trình độ cao và bước đầu đáp ứng yêu cầu công việc. Để xây dựng đội ngũ cán bộ QLRR chuyên nghiệp, có trình độ cao, Tổng cục Hải quan vừa đẩy mạnh đào tạo nghề cho cán bộ hải quan vừa áp dụng chế độ làm việc ổn định ít nhất ba năm ở vị trí QLRR. Với nhiều cách thức tuyên truyền khác nhau, Lãnh đạo các cơ quan hải quan đã làm thay đổi nhận thức của cán bộ công chức trong toàn Ngành Hải quan về áp dụng quy trình quản lý rủi ro cũng như hiện đại hóa của ngành theo kịp các nước trên thế giới. Nhiều cục hải quan đã đủ cán bộ bố trí vào các vị trí QLRR. Nhờ đó quá trình QLRR đã dần đi vào nề nếp ổn định. Không những các quy trình dần đi vào chuẩn hóa, cơ sở hạ tầng của QLRR được hoàn thiện, mà cán bộ hải quan không còn ngần ngại, bỡ ngỡ khi áp dụng QLRR.

Thành công thứ sáu là QLRR không những được quán triệt là nhiệm vụ của cả ngành, từ sự chỉ đạo của cấp cao nhất đến nhân viên tác nghiệp trực tiếp, mà còn là nhiệm vụ trọng tâm của một số bộ phận chuyên trách. Hiện đã hình thành bộ máy phục vụ công tác quản lý rủi ro trong đó cấp Tổng cục Hải quan đảm bảo sự thống nhất trong toàn ngành về xây dựng, ban hành bộ tiêu chí QLRR; ban hành các quy định hướng dẫn thực hiện QLRR, xây dựng, quản lý, vận hành, kiểm soát hệ thống thông tin nghiệp vụ hải quan và cơ sở dữ liệu QLRR theo phân cấp; đảm bảo các yêu cầu về an ninh, an toàn về mặt kỹ thuật, bảo mật hệ thống dữ liệu trong toàn ngành; đào tạo cán bộ thực hiện QLRR. Cấp cục hải quan tỉnh, thành phố có nhiệm vụ triển khai và vận hành hệ thống QLRR theo quy định của Tổng cục; cập nhật thông tin để cụ thể hóa bộ tiêu chí QLRR theo địa bàn; tiếp nhận và sử dụng thông tin; chỉ đạo chi cục thực hiện QLRR và báo cáo thông tin cho Tổng cục Hải quan. Cấp chi cục triển khai nghiệp vụ QLRR trên cơ sở hệ thống thông tin chung và cập nhật hệ thống thông tin riêng, đặc thù địa phương để sử dụng và

báo cáo lên cấp trên. Trong hệ thống phân cấp này, cục điều tra chống buôn lậu, cục công nghệ thông tin và thống kê hải quan, vụ giám sát quản lý, Cục kiểm tra sau thông quan và các chi cục có vai trò quan trọng quyết định chất lượng của QLRR. Tổng cục Hải quan đã chấn chỉnh và giao nhiệm vụ cụ thể cho họ. Nói cách khác, từ chỗ áp dụng QLRR một cách tùy tiện, đến nay đã hình thành bộ máy chịu trách nhiệm xây dựng quy trình, công cụ và triển khai thực hiện khá đồng bộ. Thành công này cho phép cơ quan hải quan liên tục hoàn thiện quy trình và nâng cao chất lượng QLRR một cách ổn định.

2.3.2. Hạn chế trong áp dụng quản lý rủi ro vào quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất, nhập khẩu

Hạn chế lớn nhất của QLRR trong quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa XNK ở nước ta là mức độ sơ khai của nó. Hiện nay ngành Hải quan mới triển khai xong giai đoạn 1, nghĩa là tập huấn và áp dụng các nghiệp vụ cơ bản về phân luồng dựa trên sự đánh giá rủi ro thành luồng xanh, vàng đỏ. Tổng cục đã đưa ra được bộ tiêu chí cơ bản nhưng để vận dụng cho từng địa bàn cụ thể thì cần phải có sự gia công thêm của cấp địa phương. Tuy nhiên các công việc hoàn thiện tiếp tục để triển khai giai đoạn hai về QLRR còn khá lúng túng, nhất là công đoạn xây dựng phần mềm ứng dụng QLRR. Ở nhiều chi cục nhân viên hải quan còn chưa thành thạo trong sử dụng phần mềm QLRR, hoặc phần mềm này còn mắc lỗi, chưa phù hợp với yêu cầu nghiệp vụ thường xuyên.

Hạn chế thứ hai là một số đơn vị hải quan địa phương chưa chú trọng đúng mức đến triển khai QLRR trong quy trình nghiệp vụ. Một số cán bộ do yếu năng lực nên chưa thể đảm đương vai trò được phân công trong quy trình QLRR, nhất là trong khâu thu thập, phân tích thông tin để đưa vào hệ thống sử dụng chung. Chính vì thế tốc độ triển khai kỹ thuật QLRR trong quy trình thủ tục hải quan đối với một số địa phương còn chậm. Hệ quả chung là, mặc dù tỷ trọng hàng hóa thông quan theo luồng xanh đã tăng lên, nhưng tỷ lệ hàng hóa thông quan ở luồng đỏ còn cao, tỷ lệ phát hiện vi phạm còn thấp.

Hạn chế thứ ba là, mặc dù TCHQ đã ban hành một số văn bản hướng dẫn thực hiện QLRR, nhưng thực tế đến nay hành lang pháp lý cho thực hiện QLRR vẫn chưa

đồng bộ, nhất là sự phân tán trong các quy định về QLRR ở các văn bản pháp lý khác nhau cũng như tính chất thiếu phối hợp liên ngành để hình thành văn bản pháp lý đồng bộ, dễ tiếp cận cho QLRR.. Hiện vẫn còn thiếu những văn bản quy định, hướng dẫn chi tiết các nguyên tắc, kỹ thuật, quy trình cũng như việc tổ chức thực hiện QLRR trong từng lĩnh vực nghiệp vụ hải quan cụ thể.

Một trong những yếu kém nữa là thiếu cán bộ phân tích thông tin có trình độ cao. Nguyên tắc quản lý rủi ro với việc tập trung kiểm tra, kiểm soát trọng điểm đòi hỏi cán bộ hải quan phải có trình độ phân tích, xử lý thông tin, năng lực vận hành công nghệ kỹ thuật hiện đại... Song quan trọng hơn là sự mẫn cán, trách nhiệm cao với nghề, từ khâu thu thập, cập nhật thông tin, đến chủ động phát hiện những gian lận vi phạm của doanh nghiệp hoặc sự sơ hở bất cập trong quy định pháp luật. Hiện nay, bên cạnh số cán bộ hải quan quyết tâm đổi mới, cải cách, cũng đã xuất hiện một số trường hợp cán bộ hải quan một phần do yếu kém về nghiệp vụ, một phần do thiếu trách nhiệm, thậm chí sa sút về đạo đức phẩm chất mà mắc sai phạm, để lọt gian lận.

Một hạn chế nữa là cơ sở vật chất và hạ tầng thông tin cho QLRR còn rất thiếu thốn đã làm giảm hiệu quả của QLRR. Thiếu thốn quan trọng nhất là hệ thống thu thập và xử lý thông tin. Ngành hải quan chưa xây dựng được lực lượng thu thập thông tin tình báo phục vụ phân loại và xử lý rủi ro. Chính vì thế, việc phân loại doanh nghiệp và phân loại các chuyến hàng chưa có căn cứ xác đáng. Hệ thống máy tính nối mạng về cơ bản đã có nhưng đường truyền chậm, hay mắc lỗi cản trở cán bộ hải quan truy cập thông tin. Hiện tượng tại một số Chi cục máy chủ được trang bị đã lâu, hệ thống dữ liệu thông tin quá nhiều nên khi vận hành rất chậm cũng cản trở nhân viên áp dụng kỹ thuật QLRR trong nghiệp vụ của mình. Ngoài ra sự thiếu thốn máy soi hiện đại, chưa lắp đặt được các máy soi container hệ thống thiết bị giám sát tại các cảng biển quốc tế quan trọng... buộc cán bộ hải quan phải tăng tỷ lệ kiểm tra trực tiếp, vì thế giảm quy mô áp dụng của QLRR. Đặc biệt, việc triển khai hải quan điện tử ở nước ta còn chậm so với khu vực, chưa có các đơn vị cung cấp chữ ký số, chưa phát triển các đại lý khai thuế...cũng làm giảm tác động của QLRR.

Một điểm yếu kém nữa là công tác kiểm tra sau thông quan- một khâu quan trọng, không thể thiếu của QLRR chưa đạt được hiệu quả phòng, chống vi phạm pháp luật hải quan như mong muốn, dẫn đến vẫn phải kiểm tra nhiều tại cửa khẩu. Điều này không phù hợp với chuẩn mực quốc tế về QLRR. Theo quy định của Tổ chức Hải quan Thế giới, Công ước Kyoto, đặc biệt là theo quy trình kiểm tra sau thông quan của các nước ASEAN, Kiểm tra sau thông quan phải trở thành hoạt động thông thường của cơ quan hải quan nhằm đánh giá mức độ tuân thủ pháp luật của doanh nghiệp, đồng thời phát hiện những sai sót của cơ quan hải quan trong quá trình làm thủ tục thông quan. Trên thực tế kiểm tra sau thông quan của hải quan Việt Nam chưa làm được như thế.

Một yếu kém nữa là hệ thống QLRR của hải quan bước đầu đã bộc lộ một số sơ hở tạo điều kiện để cán bộ hải quan và doanh nghiệp lợi dụng chính sách thông thoáng trong quản lý rủi ro của HQ để thực hiện một số hành vi vận chuyển trái phép, buôn lậu hàng hóa qua các cửa khẩu. Ví dụ quy định mức độ vi phạm bị tính điểm khi phân luồng chưa thật sự rõ ràng. Bộ tiêu chí chưa cụ thể còn cho nhân viên hải quan một khoảng rộng để tự quyết...

2.3.3. Nguyên nhân của hạn chế, yếu kém khi áp dụng quản lý rủi ro vào quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất, nhập khẩu

2.3.3.1. Nguyên nhân khách quan

Có nhiều nguyên nhân khách quan khiến tiến trình áp dụng QLRR vào quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa XNK không được như mong muốn. Một số trong những nguyên nhân khách quan chủ chốt là:

- QLRR đầu sao cũng là nghiệp vụ mới đối với hầu hết các chi cục và cán bộ hải quan tác nghiệp ở nước ta. Do đó trong một thời gian ngắn (ba năm từ khi chính thức triển khai) ngành hải quan nói chung, từng cán bộ hải quan nói riêng chưa kịp chuẩn bị đầy đủ để thích nghi nên dẫn đến vừa thiếu cơ sở vật chất, vừa thiếu kỹ năng cần thiết.

- Áp lực công việc cao đối với các tổ chức hải quan nói chung, nhân viên hải quan nói riêng. Trong nhiều năm trở lại đây, nhất là từ khi nước ta mở cửa thị trường

trường nước, khuyến khích xuất khẩu và giao lưu kinh tế khối lượng hàng hóa XNK thông quan khá lớn và liên tục tăng lên trên dưới 20% năm. Trong khi đó nguồn lực và con người không tăng với tốc độ tương ứng. Vì thế có tình trạng quá tải và không có thời gian học kỹ năng mới ở đa phần các cơ quan hải quan và nhân viên. Hơn nữa, do phải cải cách và hiện đại hóa nhanh để phục vụ cho tiến trình hội nhập của nền kinh tế cơ quan hải quan đã phải thực hiện nhiều nội dung cải cách một lúc như đổi mới mã số, đổi mới phương thức tính trị giá hải quan, áp dụng các loại thuế mới, áp dụng hải quan điện tử, khai hải quan từ xa, phát triển khai thuê hải quan... nên ngành hải quan không có điều kiện đầu tư tương xứng cho QLRR.

- Tình hình kinh tế thế giới và trong nước có nhiều biến động phức tạp. Chỉ trong vòng 10 năm nền kinh tế nước ta đã chịu tác động của hai cuộc khủng hoảng lớn, đó là cuộc khủng hoảng 1997-1998 và cuộc khủng hoảng 2007-2008, kéo dài sang 2009. Trong bối cảnh đó ngành hải quan phải chi xẻ nguồn lực để cùng chính phủ đối phó với các vấn đề lạm phát, thiếu phát, suy thoái... Vì thế sự chuyên tâm vào hiện đại hóa hải quan nói chung, áp dụng đại trà QLRR nói riêng không đạt mức mong muốn. Vì thế quá trình soạn thảo và ban hành các quy trình thường chậm, thiếu đồng bộ, chấp vá. Hơn nữa, khi thế giới khó khăn, trong nước khó khăn thì nguồn lực trong nước và nước ngoài dành cho cải cách hải quan không được ưu tiên. Ngoài ra, trong bối cảnh khủng hoảng, chính sách thương mại cần phải điều chỉnh cũng làm gián đoạn một phần tiến trình áp dụng QLRR.

Do quá trình thực hiện quản lý nhiều năm trước đây của hải quan Việt Nam quá chú trọng đến kiểm soát trực tiếp nên không có điều kiện hình thành đội ngũ nhân viên có tri thức và trình độ khoa học cao để làm nhiệm vụ phân tích rủi ro. Hệ thống thông tin cũng không được chú trọng thu thập, xử lý và lưu giữ một cách hệ thống nên khi triển khai QLRR ngành hải quan phải xây dựng hệ thống thông tin phục vụ QLRR ngay từ những khâu đầu tiên nên không thể đầy đủ và đồng bộ ngay được.

Một nguyên nhân khách quan nữa là đội ngũ doanh nhân ở nước ta chưa trưởng thành, có lịch sử phát triển ngắn nên chưa hình thành các chuẩn mực, đạo đức kinh doanh nền tảng. Vì thế xác suất rủi ro không tuân thủ khá lớn. Trong khi đó hệ thống chế tài

thực thi theo luật và hệ thống giải quyết tranh chấp có hiệu quả thấp nên chưa tạo được nền tảng tin tưởng cần thiết để thực hành QLRR. Biểu hiện rõ nhất là số vụ vi phạm pháp luật hải quan những năm gần đây vẫn tiếp tục ở mức độ cao và chưa thấy xu hướng giảm, trong khi đó áp lực tăng thu và quy trình phân cấp QLRR chưa thật sự rõ ràng đã khiến nhân viên hải quan e ngại khi áp dụng QLRR. Họ ngại sự cố gây trách nhiệm nên cố níu kéo quan điểm và cơ chế kiểm soát chặt chẽ.

2.3.3.2. Nguyên nhân chủ quan

Các nguyên nhân chủ quan nằm ở hệ thống chính sách liên quan và con người thực thi QLRR.

Nguyên nhân chủ quan đầu tiên là hệ thống chính sách và luật pháp kinh tế ở nước ta đang trong quá trình hình thành và dung hòa với các nước khác nên hay thay đổi và chưa được rà soát kỹ càng để loại trừ các bất đồng cũng như bổ sung nhiều điểm khiếm khuyết. Chính vì thế QLRR buộc phải triển khai trên nền tảng chính sách phân tán, đôi khi không nhất quán và thậm chí còn mâu thuẫn với nhau.

Nguyên nhân chủ quan thứ hai là một số bộ phận cán bộ chưa đáp ứng yêu cầu cải cách hải quan theo hướng hiện đại nhưng ngại học tập, thay đổi. Trên thực tế họ là những người cố níu kéo cách làm cũ vừa để phù hợp với cá nhân, vừa để có lợi ích riêng từ công việc kiểm soát trực tiếp. Nếu không tuyên truyền để họ thay đổi thì quá trình cải cách theo hướng áp dụng QLRR sẽ khó. Bên cạnh đó, sự thiếu phối hợp giữa các cơ quan Bộ, ngành, cấp chính quyền địa phương và cá nhân (ví như vấn đề chữ ký số, quy hoạch cảng, mã số hàng hóa...) càng làm cho việc kết nối, trao đổi thông tin chưa đạt hiệu quả.

Nguyên nhân chủ quan thứ ba là Tổng cục Hải quan còn chậm triển khai một số công đoạn tạo tiền đề cho các công đoạn áp dụng QLRR khác. Các chương trình phần mềm của từng nhóm nội dung công tác nghiệp vụ Hải quan chưa tương thích với nhau và khó tích hợp để phục vụ mô hình quản lý mới. Chương trình tự động hóa phục vụ thí điểm thủ tục hải quan điện tử còn bất cập trong triển khai thực hiện, mức độ tự động hóa thấp; khả năng kết nối mạng với các đối tác cũng như các cơ quan liên quan gặp khó khăn như kết nối mạng với kho bạc, ngân hàng...; hạ tầng mạng chưa ổn định, chưa đáp

ứng được yêu cầu quản lý, không đảm bảo an ninh an toàn; phần mềm và dữ liệu cho hệ thống quản lý rủi ro còn nhiều hạn chế...

Nguyên nhân chủ quan nữa là bản thân ngành Hải quan thời gian qua cũng chưa có một quy định cụ thể, rõ ràng về công việc và trách nhiệm của các cấp đơn vị hải quan và cá nhân không tích cực áp dụng QLRR. Do vậy nảy sinh tư tưởng chây ì, ỷ lại của các đơn vị, cho rằng QLRR là việc của cấp khác, chỉ khi nào cấp trên chỉ đạo gắt gao mới nhúc nhích triển khai.

Chương 3

ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP CHỦ YẾU ĐẨY NHANH QUÁ TRÌNH ÁP DỤNG QUẢN LÝ RỦI RO VÀO QUY TRÌNH THỦ TỤC HẢI QUAN ĐỐI VỚI HÀNG HÓA XUẤT, NHẬP KHẨU

3.1. ĐỊNH HƯỚNG ĐẨY NHANH QUÁ TRÌNH ÁP DỤNG QUẢN LÝ RỦI RO VÀO QUY TRÌNH THỦ TỤC HẢI QUAN ĐỐI VỚI HÀNG HÓA XUẤT, NHẬP KHẨU

3.1.1. Dự báo xu hướng phát triển hàng hóa xuất, nhập khẩu và đổi mới hoạt động hải quan Việt Nam

3.1.1.1. Dự báo xu hướng phát triển hàng hóa xuất, nhập khẩu trên thế giới

Toàn cầu hóa và sự phát triển nhanh chóng của thương mại thế giới đang đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng và phát triển kinh tế tại nhiều vùng trên thế giới. Trong thập kỷ vừa qua thương mại thế giới đã tăng trưởng gấp hai lần so với tốc độ tăng trưởng của GDP thế giới. Một trong những nguyên nhân tạo ra sự tăng trưởng này trong thương mại là việc tự do hóa thương mại thông qua việc các quốc gia tích cực đàm phán để trở thành thành viên của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO).

Mặc dù tốc độ tăng trưởng kinh tế và thương mại trong 2 năm trở lại đây có sự suy giảm so với trước do ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế tài chính thế giới, nhưng các dự báo đều tiên đoán trong những năm tới, khối lượng hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu sẽ còn tăng lên với quy mô rất lớn. Dự kiến tổng kim ngạch xuất nhập khẩu thế giới có thể đạt khoảng 115.24 tỷ USD. Đến năm 2010, ước tính số lượng khách đến nước ta đạt khoảng 6,98 đến 8,34 triệu lượt một năm.

Năm 2006 số lượng thương nhân tham gia hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu được cấp mã số là 65.000, với tốc độ tăng trưởng bình quân khoảng 30% dự báo đến năm 2010 sẽ có khoảng 98.000 thương nhân tham gia vào hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu được cấp mã số xuất khẩu, nhập khẩu.

Chủng loại hàng hóa xuất, nhập khẩu cũng sẽ có sự thay đổi nhanh chóng do tác động của cách mạng khoa học công nghệ đang chuyển sang làn sóng mới dựa trên các công nghệ vật liệu mới và công nghệ sinh học. Chính vì thế áp lực đối với hải quan về cả quy mô công việc lẫn độ phức tạp của công việc cũng sẽ được dự báo là tăng lên nhiều lần trong tương lai.

Toàn cầu hóa và hội nhập sẽ san bằng mọi khoảng cách không gian, văn hóa, ngôn ngữ để tạo ra thị trường thế giới ngày càng đi tới thống nhất. Tuy nhiên mâu thuẫn và xung đột lợi ích trong thương mại không vì thế mà giảm đi, ngược lại sẽ có xu hướng tăng lên do xuất hiện nhiều nền kinh tế mới nổi đe dọa vị trí dẫn đầu của một số nước khác, chính vì thế nhiệm vụ kiểm soát hải quan để bảo vệ lợi ích và an ninh quốc gia sẽ càng được coi trọng.

Các phương thức vận chuyển và giao lưu ngoại thương sẽ phát triển bùng phát, nhất là thương mại điện tử và hệ thống vận tải đa phương thức, vận tải khép kín, có điều khiển qua định vị vệ tinh... Vận chuyển và giao lưu kinh tế đa dạng, trên thị trường ảo sẽ làm phức tạp thêm nhiệm vụ của hải quan thông qua sự phát triển mạnh mẽ của các hình thức chuyển phát nhanh, giao hàng tại nhà, vận chuyển phi mậu dịch. Quy mô rộng lớn, mức độ đan chéo, phức tạp và sự thay đổi các loại hình giao dịch vừa theo hướng phân hóa, vừa phối hợp theo chiều dọc khiến việc định vị cửa khẩu của hải quan sẽ phức tạp lên nhiều lần. Thêm vào đó, sự phát triển du lịch cũng làm phát triển thêm các hình thức thương mại mới cần kiểm soát của hải quan.

3.1.1.2. Dự báo xu hướng đối mới hải quan thế giới

Để thích nghi với xu hướng toàn cầu hóa, hải quan các nước đều phải cải cách theo xu hướng hiện đại hóa, toàn cầu hóa và minh bạch hóa.

Đặc trưng của xu hướng hiện đại hóa là áp dụng điện tử trong nghiệp vụ hải quan. Điện tử hóa tiến tới tự động hóa hoạt động hải quan là xu hướng đã xuất hiện ở nhiều nước như Mỹ, Hàn Quốc, Nhật Bản, Singapo... Tuy nhiên, để điện tử hóa hoạt động hải quan cần rất nhiều điều kiện mà nếu không được chuẩn bị đầy đủ và kỹ lưỡng sẽ tiềm ẩn nguy cơ thất bại hoặc không hiệu quả. Những điều kiện cho hải quan điện tử

không phải là môi trường mạng hiệu quả cao, mà còn cả các phần mềm hữu hiệu và một quá trình phổ cập tin học cho không chỉ nhân viên hải quan mà còn cả các đối tác liên quan đến hải quan.

Xu hướng hiện cải cách thứ hai là đơn giản thủ tục và minh bạch thông tin, nhất là thông tin về quy định pháp lý liên quan đến thủ tục hải quan để các chủ hàng XNK tự giác tuân thủ. Do đó hoạt động kiểm soát của hải quan phải định hướng chính vào khuyến khích tuân thủ tự giác chứ không phải trực tiếp kiểm soát. Trong bối cảnh đó QLRR là một công cụ đặc lực để hải quan thích nghi với quản lý sự tuân thủ và giảm chi phí hải quan.

Xu hướng thứ ba là tiếp tục hài hòa thủ tục hải quan giữa các nước có quan hệ ngoại thương thường xuyên và ở quy mô lớn với nhau, Sự hài hòa thủ tục hải quan sẽ phát triển ở cấp độ các tổ chức quốc tế và diễn đàn đa phương hơn là các thỏa thuận song phương, trong đó WTO và WCO có vai trò thúc đẩy và đưa ra các tiêu chuẩn làm căn cứ hài hòa.

Xu hướng thứ tư là mở rộng kiểm soát hải quan ra ngoài biên giới quốc gia thông qua các sự hợp tác hải quan giữa các nước cũng như thông qua phương thức hài hòa tiêu chuẩn chất lượng hàng hóa, hợp tác chống tội phạm quốc tế và hình thành cơ sở dữ liệu chung. Tất nhiên đây là xu hướng khó khăn nhất nhưng các biểu hiện của nó đã đủ cho thấy là sẽ tiến triển trong tương lai.

3.1.1.3. Dự báo tình hình trong nước

Giai đoạn 2010 - 2015 ngành Hải quan tiến hành triển khai công tác cải cách, phát triển và hiện đại hóa trong bối cảnh Việt Nam đã chính thức gia nhập WTO, mở rộng các mối quan hệ song phương và đa phương, hội nhập sâu rộng và toàn diện vào các diễn đàn kinh tế thế giới nên các hoạt động xuất nhập khẩu hàng hóa, phương tiện vận tải và hành khách xuất nhập cảnh tăng lên nhanh chóng. Sản xuất trong nước sẽ phát triển với tốc độ cao nên vẫn tiếp tục cần nhập khẩu thiết bị, máy móc và nguyên vật liệu. Kim ngạch hàng hóa xuất khẩu tiếp tục gia tăng do đã chuẩn bị cơ sở sản xuất từ nhiều năm trước. Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam được dự báo sẽ tiếp tục tăng với tốc độ cao vừa do

Việt Nam trở thành thành viên chính thức của WTO và, cùng với thời gian, được nhiều nước công nhận là nền kinh tế thị trường. Có thể dự báo một số xu hướng phát triển cụ thể của nước ta trong thời gian tới:

- Xuất khẩu hàng hóa tăng bình quân bằng thời kỳ 2001-2006 là trên 20%/năm. Dự báo năm 2010, tổng kim ngạch xuất khẩu sẽ đạt 83,76 tỷ USD với tốc độ tăng bình quân 20%/năm so với năm 2009.

- Nhập khẩu hàng hóa tăng bình quân bằng thời kỳ 2001-2006 là gần 20%/năm. Dự báo năm 2010, tổng kim ngạch nhập khẩu sẽ đạt 123,55 tỷ USD với tốc độ tăng bình quân 25%/năm so với năm 2009.

- Số lượng hành khách xuất nhập cảnh năm 2010 sẽ vào khoảng 23,7 triệu lượt khách xuất nhập cảnh/năm (xuất cảnh 11,6 triệu; nhập cảnh 12,1 triệu lượt). Dự báo lượng khách xuất nhập cảnh bằng đường bộ qua các cửa khẩu quốc tế trong những năm sau đó theo đường bộ sẽ còn tăng nhanh, các loại hình du lịch bằng tàu biển cỡ lớn và các phương tiện khác trở lên phổ biến và thường xuyên cập các cảng Việt Nam;

- Số lượng phương tiện vận tải xuất nhập cảnh năm 2010, sẽ vào khoảng 688 nghìn lượt (xuất cảnh 338 nghìn lượt; nhập cảnh 350 nghìn lượt), ngoài việc tăng nhanh về số lượng, đa dạng về loại hình còn có các loại hình phương tiện vận tải đa chức năng khác;

- Số lượng doanh nghiệp được cấp mã số xuất nhập khẩu trên thực tế có tham gia hoạt động xuất nhập khẩu năm 2010 sẽ vào khoảng 58,5 nghìn;

- Tổng số tờ khai hàng hóa xuất nhập khẩu năm 2010 khoảng 6,1 triệu tờ khai.

3.1.2. Định hướng phát triển hải quan Việt Nam và định hướng đẩy nhanh quá trình thực hiện quản lý rủi ro

Nhịp độ phát triển nhanh của thương mại quốc tế tiếp tục gây sức ép buộc hải quan Việt Nam phải tích cực cải cách hơn nữa. Định hướng cải cách, ngoài mục tiêu kiểm soát sự tuân thủ còn phải nhấn mạnh mục tiêu tạo thuận lợi hơn nữa cho thương mại quốc tế. Do ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế 2007-2009, tự do thương mại có thể bị

làm chậm lại do các nước dựng lên các hàng rào bảo hộ tinh vi, nhưng sức sống của thương mại tự do sẽ không có hàng rào bảo hộ nào cản nổi. Vì thế kim ngạch xuất nhập khẩu hàng hóa của mỗi nước ta chắc chắn sẽ tăng lên nhanh chóng trong cả tương lai gần lẫn xa.

Bên cạnh việc hàng rào thuế quan trong nước được giảm dần theo lộ trình cam kết thì việc xuất hiện phải tìm ra các hình thức bảo hộ mới cho hàng hóa sản xuất trong nước như hàng rào kỹ thuật, vệ sinh an toàn, môi trường, chống bán phá giá, độc quyền... cũng gia tăng sức ép buộc hải quan phải thay đổi nhanh hơn theo hướng thích ứng linh hoạt phù hợp với luật chơi do các tổ chức kinh tế quốc tế cầm trịch. Muốn vậy, hải quan Việt Nam phải được chuẩn bị để giảm bớt công việc sự vụ, đi sâu vào các nghiệp vụ hỗ trợ quản lý nhà nước và hợp tác với doanh nghiệp tuân thủ pháp luật.

Yêu cầu về vận chuyển, trao đổi hàng hóa trong thương mại quốc tế phải nhanh chóng và đa dạng các loại hình vận chuyển buộc hải quan phải thích ứng trong việc thực thi linh hoạt địa điểm kiểm tra hải quan. Trong khi đó thương mại điện tử và nhiều hình thức thương mại mới như các loại hình cung ứng và làm dịch vụ cho nước ngoài, kinh doanh qua mạng đã phát triển nhanh chóng và trở lên phổ biến khiến định hướng đa dạng các loại hình kiểm soát gián tiếp phải được triển khai.

Sự xuất hiện các nguy cơ khủng bố quốc tế, buôn lậu, vận chuyển trái phép chất thải các loại, chất độc gây nguy hiểm, các chất ma túy, vũ khí, rửa tiền dưới nhiều hình thức khác dẫn đến những nguy cơ bất ổn cho nền kinh tế và bất an cho lợi ích của cộng đồng đặt thêm trách nhiệm cho hải quan trong việc đảm bảo an ninh hàng hóa XNK. Vì vậy, tin tức tình báo từ xa và hệ thống đưa trước có vai trò ngày càng quan trọng đòi hỏi hải quan nước ta phải tái cơ cấu tổ chức mạnh mẽ, tăng cường nguồn nhân lực thu thập thông tin tại nguồn.

Tìm kiếm các phương thức, kỹ thuật kiểm soát từ xa, kiểm soát gián tiếp, kiểm soát không cần phá niêm phong là hướng đi khả thi mà hải quan Việt Nam cần chú trọng. Muốn vậy cần chú trọng đầu tư trang thiết bị hiện đại, ứng dụng công nghệ mới trong quản lý hải quan, ban hành các quy định luật pháp hải quan đủ hiệu lực răn đe nhằm đảm

bảo an ninh, lợi ích kinh tế quốc gia, đảm bảo an toàn cho dây chuyền cung ứng thương mại quốc tế.

Việc thực hiện cam kết quốc tế thông qua hợp tác quốc tế và hài hòa tiêu chuẩn, trong đó có thủ tục hải quan với nước khác là hướng đi tích cực, có lợi cho đất nước. Định hướng rõ ràng của Hải quan là phải tiếp tục cải cách nhằm đạt trình độ quản lý hải quan của các nước tiên tiến trong khu vực và trên thế giới.

Cải cách, phát triển và hiện đại hóa hải quan phải chú trọng vào nâng cao trách nhiệm, trình độ và kỹ năng của cán bộ, nhân viên hải quan. Bởi vì nâng cao hiệu suất làm việc của con người là yếu tố quyết định giải quyết mâu thuẫn giữa sự tăng nhanh của khối lượng hàng hóa xuất nhập khẩu, phương tiện, hành khách xuất nhập cảnh, yêu cầu tạo thuận lợi cho thương mại, đầu tư, du lịch với giảm chi phí hải quan.

Ngoài ra, cải cách, đổi mới hải quan phải hướng đến khuyến khích xuất nhập khẩu, đầu tư, du lịch thông qua thiện ý hợp tác giữa cơ quan hải quan và doanh nghiệp. Đồng thời kiên quyết ngăn chặn tệ nạn tham nhũng, tiêu cực, trong lĩnh vực hải quan.

3.1.2.2. Định hướng đẩy nhanh áp dụng quản lý rủi ro vào quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất, nhập khẩu

Mục tiêu đẩy nhanh quá trình áp dụng QLRR của ngành Hải quan trong quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa XNK trong những năm tới là khuyến khích tuân thủ pháp luật hải quan và các pháp luật có liên quan; phù hợp với tiến trình cải cách, hiện đại hóa hải quan; hướng tới các chuẩn mực của Hải quan thế giới về QLRR; phù hợp với yêu cầu phát triển đất nước...

QLRR phải là yếu tố cấu thành của quản lý hải quan theo nguyên tắc tuân thủ. Nói cách khác, hải quan Việt Nam cần nhất quán chuyển từ nặng về kiểm soát kết quả cụ thể sang kiểm soát quá trình, nặng về kiểm soát hàng hóa, sang quản lý hoạt động XNK, nặng về kiểm soát từng chuyến hàng sang hỗ trợ doanh nghiệp tuân thủ luật pháp hải quan. Trong phương thức quản lý mới, *QLRR phải được áp dụng trong tất cả các khâu của quá trình quản lý hải quan, từ khâu theo dõi, kiểm tra mọi mặt hoạt động của doanh*

nghiệp thông qua hoạt động thu thập thông tin lẫn kiểm tra quá trình di chuyển của hàng hóa để có căn cứ ứng xử phù hợp khi quyết định cho hàng hóa thông quan đến quản lý sau thông quan. Như vậy trọng tâm của triển khai QLRR trong thời gian tới không phải là nhân viên kiểm soát ở cửa khẩu mà là nhân viên thu thập thông tin và nhân viên phân tích, xử lý và cung cấp thông tin thuận tiện.

Hơn nữa, để nâng cao hiệu quả áp dụng quản lý rủi ro trong quy trình thông quan hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu thương mại cần mở rộng phạm vi áp dụng quản lý rủi ro áp dụng trong kiểm tra sau thông quan và kiểm tra đối với phương tiện vận tải, hành khách xuất nhập cảnh. Tập trung vào các hình thức kiểm tra linh hoạt khéo léo, giảm thiểu thời gian kiểm tra với sự hỗ trợ của phương tiện kiểm tra hiện đại.

Định hướng thứ hai là giảm thiểu rủi ro ngay từ khâu soạn thảo và ban hành quy định pháp lý liên quan đến hải quan. Cần ban hành nhanh, kịp thời các văn bản quy định áp dụng quản lý rủi ro trong lĩnh vực nghiệp vụ thông quan hàng hóa XNK, trong thu thập, xử lý thông tin tình báo, trong phối hợp liên ngành cung cấp, trao đổi thông tin và phối hợp phòng chống hành vi vi phạm pháp luật.

Định hướng thứ ba gắn thực hiện nhanh QLRR với việc xây dựng nền tảng cơ bản của QLRR dựa trên nền tảng khung QLRR do Hiệp ước Kyoto khuyến nghị và hòa nhịp với tiến trình hiện đại hóa hải quan Việt Nam. Theo định hướng này bộ tiêu chí rủi ro và quy trình QLRR của hải quan Việt Nam nên xây dựng theo chuẩn mực quốc tế. Chỉ có các vận dụng cụ thể là nên mang sắc thái Việt Nam. Đồng thời, QLRR không thể đi nhanh hoặc đi chậm hơn các phân đoạn khác của hiện đại hóa hải quan Việt Nam, nhất là phân đoạn điện tử hóa và đào tạo nhân lực, cải cách bộ máy quản lý hải quan.

Định hướng thứ tư là triển khai đồng bộ QLRR về phương diện chủng loại hàng hóa XNK (bao gồm các loại hình xuất nhập khẩu theo hợp đồng thương mại, tạm nhập tái xuất, chuyển khẩu, nhập nguyên liệu sản xuất hàng xuất khẩu, hợp đồng gia công với nước ngoài,...). Từng bước áp dụng quản lý rủi ro đối với hành lý của hành khách xuất cảnh, nhập cảnh, phương tiện vận tải trên tuyến hàng không) lẫn về phương diện quy

trình (xây dựng, quản lý và ứng dụng hồ sơ rủi ro; hồ sơ doanh nghiệp; xây dựng, bổ sung bộ tiêu chí; phương pháp chuẩn mực trong xử lý rủi ro....)

Trong định hướng này cần chú trọng nâng cấp hệ thống thông tin hỗ trợ quản lý rủi ro đáp ứng các yêu cầu của các lĩnh vực nghiệp vụ như đánh giá, phân loại rủi ro trong thông quan hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu thương giá; phương tiện vận tải, hành khách xuất nhập cảnh; thông tin lược khai hàng hóa qua dữ liệu điện tử; thông tin phục vụ kiểm tra sau thông quan. Chú ý thiết kế dịch vụ cung cấp kết quả phân tích, đánh giá rủi ro phục vụ hoạt động kiểm soát hải quan. Cơ sở dữ liệu và công cụ QLRR phải đáp ứng cơ bản các yêu cầu phân tích của các cấp quản lý, các đơn vị hải quan tác nghiệp.

Mặc dù yêu cầu hội nhập gây áp lực lớn tới quá trình áp dụng QLRR trong thủ tục hải quan đối với hàng hóa XNK, nhưng *QLRR phải ưu tiên mục tiêu hỗ trợ điều kiện thực hiện thành công đường lối phát triển kinh tế của đất nước, trong đó đường lối khuyến khích xuất khẩu hàng hóa dựa trên lợi thế so sánh và đẩy nhanh quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa là trọng tâm*. Chính vì thế bộ tiêu chí rủi ro, quy trình áp dụng QLRR, hoạt động thu thập thông tin phải định hướng ưu tiên cho việc thực hiện thành công đường lối phát triển này.

Mặt khác, khi áp dụng các biện pháp kiểm soát hải quan hiện đại, thu thập, xử lý thông tin nghiệp vụ và kỹ thuật quản lý rủi ro cũng phải chú trọng đúng mức đến chủ động phòng ngừa, phát hiện và ngăn chặn có hiệu quả hoạt động buôn lậu, vận chuyển trái phép hàng hóa qua biên giới, đặc biệt là đảm bảo an ninh kinh tế, chống lại hoạt động buôn bán ma túy, vũ khí, chất nổ và các mặt hàng cấm và đảm bảo phục vụ có hiệu quả công tác thu thuế, thực thi chính sách thương mại và an ninh quốc gia.

3.2. GIẢI PHÁP ÁP DỤNG THÀNH CÔNG QUẢN LÝ RỦI RO VÀO QUY TRÌNH THỦ TỤC HẢI QUAN ĐỐI VỚI HÀNG HÓA XUẤT, NHẬP KHẨU

3.2.1. Bổ sung, hoàn thiện khung pháp lý chế định hoạt động hải quan theo quy trình quản lý rủi ro

Hiện tại khung pháp lý cơ bản để áp dụng QLRR trong quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa XNK cơ bản đã hình thành, nhưng vẫn cần phải thường xuyên cụ thể hóa hơn nữa cho từng lĩnh vực và sửa chữa bổ sung kịp thời cho tương hợp với các lĩnh vực và văn bản pháp lý liên quan khác.

Trước hết, cần hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật về quy trình, thủ tục hải quan sao cho pháp luật hải quan về cơ bản đầy đủ, minh bạch, không mâu thuẫn với các luật khác và đáp ứng yêu cầu điều chỉnh các vấn đề phát sinh trong quá trình cải cách hiện đại hóa hải quan cũng như thực tế phát triển kinh tế, nhất là tình hình phát triển ngoại thương và hội nhập khu vực, hội nhập vào thị trường thế giới. Mặc dù Luật Hải quan mới được sửa đổi, bổ sung theo hướng áp dụng đại trà QLRR và các văn bản hướng dẫn thực hiện đã được ban hành, nhưng trong một số điểm đã phát sinh một số vấn đề cần điều chỉnh hoặc làm rõ hơn như:

- Tiêu chuẩn doanh nghiệp chấp hành tốt pháp luật hải quan cần được quy định cụ thể và minh bạch hơn để doanh nghiệp có thể tự kiểm soát mức tuân thủ của mình và ngăn ngừa sự lạm dụng việc quy định không rõ ràng để tăng cấp độ rủi ro của doanh nghiệp.

- Bên cạnh việc quy định mức độ bảo hộ nhân viên hải quan làm đúng theo quy định của pháp luật mà gây ra tranh chấp, cần quy định rõ hơn trách nhiệm cá nhân của cán bộ hải quan cũng như của cơ quan hải quan khi đưa ra các thông tin sai dẫn đến các quyết định kiểm tra hải quan không có lợi cho doanh nghiệp.

Trong khung khổ luật pháp hải quan còn có nhiều văn bản luật liên quan khác như luật tổ chức nhà nước, luật thuế... Do đó cần tăng cường tính liên kết và đồng bộ giữa các văn bản pháp lý liên ngành bằng cách chỉ rõ các điều khoản tham chiếu lẫn nhau nhằm loại bỏ sự quy định chồng chéo và nặng nề quá mức cần thiết trong hệ thống văn bản pháp lý liên quan đến quản lý hải quan.

Hơn nữa, cần tăng cường khả năng tiếp cận văn bản pháp lý của doanh nghiệp thông qua hệ thống cung cấp thông tin mở của Tổng cục Hải quan. Hệ thống thông tin của ngành phải chú ý đáp ứng hai loại yêu cầu: yêu cầu của nhân viên hải quan để thực

hiện QLRR; yêu cầu của doanh nghiệp để tự giác tuân thủ. Nếu QLRR là nhằm tăng mức tự giác tuân thủ thì cung cấp thông tin pháp luật cho doanh nghiệp càng phải được ưu tiên

Mặt khác, trên cơ sở rà soát các cam kết quốc tế, tiến hành sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn về nghiệp vụ hải quan, quy trình thủ tục hải quan cho phù hợp với thực tiễn và những cam kết quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc gia nhập, nhất là trong các lĩnh vực mới như vi phạm của chủ hàng XNK liên quan đến rủi ro trị giá tính thuế, rủi ro không tuân thủ tiêu chuẩn hàng hóa, rủi ro về môi trường, rủi ro về an ninh, rủi ro về gian lận thương mại. Các quy định pháp lý về QLRR trong các lĩnh vực này cần liên tục cụ thể hóa theo lộ trình thực hiện cam kết của Việt Nam.

Ngoài ra cần hoàn thiện các quy trình và hướng dẫn về các lĩnh vực sau:

- + Bổ sung thêm các tiêu chí rủi ro liên quan đến vận hành hải quan điện tử và đại lý khai thuế.

- + Rà soát, hệ thống hóa phần lớn các cam kết quốc tế có liên quan đến pháp luật hải quan để xây dựng kế hoạch thích nghi. Tiếp tục nội địa hóa những điều ước quốc tế liên quan đến lĩnh vực hải quan nói chung, QLRR nói riêng.

- + Rà soát, hệ thống hóa văn bản quy phạm pháp luật về minh bạch hóa các nội dung có tính quy phạm trong các quy trình nghiệp vụ QLRR, công nhận và đưa các nội dung này vào văn bản quy phạm pháp luật;

- + Tổng kết quá trình thực hiện QLRR bước 1 trong ngành hải quan, chỉ rõ những chỗ cần bổ sung, sửa đổi trong các văn bản pháp lý;

- + Xây dựng quy chế, quy trình trong việc lấy ý kiến cộng đồng doanh nghiệp về các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật cũng như quy trình cung cấp thông tin liên quan đến QLRR

- + Phối hợp với Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam và các hiệp hội ngành nghề, cộng đồng doanh nghiệp để thảo luận cách giải quyết các vấn đề vướng mắc phát sinh có liên quan đến cơ chế chính sách, quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa XNK.

+ Tiếp tục duy trì hình thức tư vấn "Tổ giải quyết vướng mắc" tại các địa điểm làm thủ tục hải quan để hướng dẫn giải đáp thắc mắc cho doanh nghiệp về quy trình và yêu cầu QLRR.

+ Công khai trên trang Web Hải quan Việt Nam các văn bản quy phạm pháp luật về hải quan và các văn bản hướng dẫn thực hiện QLRR, bao gồm cả bản dịch ra tiếng nước ngoài của các văn bản này. Đăng tải các thông tin khác mà doanh nghiệp cần biết trên Website Hải quan.

- Hoàn thiện chính sách, giải pháp phòng ngừa buôn lậu, đồng thời đẩy mạnh công tác điều tra phát hiện các đường dây, ổ nhóm để hạn chế, ngăn chặn và tiến tới đẩy lùi tệ nạn buôn lậu, gian lận trốn thuế, vận chuyển hàng cấm qua biên giới góp phần hỗ trợ cho QLRR.

3.2.2. Tiếp tục đơn giản hóa các thủ tục hải quan liên quan đến hàng hóa xuất, nhập khẩu theo hướng quản lý rủi ro

Cần rà soát lại quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa XNK theo hướng đơn giản, hài hòa và thống nhất theo các chuẩn mực và thông lệ quốc tế tiên tiến. Trước hết cần thu gọn số biểu mẫu, chỉ duy trì các biểu mẫu thật sự cần thiết cho hoạt động quản lý hải quan trên cơ sở tận dụng tối đa thông tin có trong hồ sơ hàng hóa và hồ sơ doanh nghiệp. Chuẩn hóa các biểu mẫu trong toàn ngành và công khai cho các doanh nghiệp XNK biết trước khi thực hiện khai hải quan.

Thông tin QLRR đã được tích hợp phải được sử dụng một cách có hệ thống và phổ biến trong toàn bộ quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu, phương tiện, hành khách xuất cảnh, nhập cảnh, kể từ khâu kiểm tra thông tin trên biểu mẫu đến khâu kiểm tra sau thông quan và phức tập hồ sơ.

Nhanh chóng mở rộng việc thực hiện thủ tục hải quan điện tử đối với hàng hóa XNK, phương tiện, hành khách xuất nhập cảnh thông qua các địa bàn trọng điểm trên cơ sở áp dụng kỹ thuật QLRR, ứng dụng công nghệ thông tin, viễn thông và các trang thiết bị kỹ thuật khác với một số đặc trưng cơ bản sau: Phần đầu đưa đa số hoạt động khai hải

quan đối với hàng hóa XNK vào thực hiện trên hệ thống mạng; Xử lý hồ sơ thông qua mạng máy tính để tăng tính khách quan, hạn chế sự lạm dụng chủ quan của nhân viên xử lý; Vận hành hệ thống phân luồng tự động trên cơ sở đánh giá mức độ rủi ro; thiết lập kết nối trao đổi dữ liệu điện tử với các hãng vận chuyển, cảng vụ, sân bay, đại lý, kho bạc, ngân hàng, các cơ quan cấp phép để tiếp nhận thông tin về hàng hóa, hành khách trước khi phương tiện nhập cảnh; Nếu có thể, tích cực thực hiện thông quan trước khi hàng đến cửa khẩu đối với các doanh nghiệp được đánh giá ở mức độ tuân thủ cao.

Do nguồn lực của hải quan có hạn nên cần chú ý sử dụng nguồn lực đầu tư cho hải quan điện tử đồng bộ trước tiên ở các địa bàn trọng điểm như:

- Các cảng biển quốc tế: Thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Quảng Ninh, Đà Nẵng, Vũng Tàu;

- Cảng hàng không dân dụng quốc tế: Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng;

- Các cửa khẩu đường bộ quốc tế lớn giáp với Trung quốc, Lào, Campuchia, nơi Chính phủ hai nước có ký cam kết hiệp định hài hòa thủ tục hải quan;

Các khu vực không thuộc phạm vi các địa bàn trọng điểm nên được lựa chọn tiến độ để áp dụng thủ tục hải quan điện tử hợp lý.

Ở tất cả các cửa khẩu có XNK hàng hóa, cần chú trọng cải cách các thủ tục sau:

- Thủ tục kê khai: Chuẩn hóa mẫu tờ khai để tiến tới thống nhất theo chuẩn mực của WCO và thống nhất trong khu vực ASEAN.

- Thủ tục kiểm hóa, áp thuế: Áp dụng chuẩn mực và kiến nghị của Công ước Kyoto sửa đổi, các hiệp định, công ước liên quan.

- Thủ tục thông quan: Thí điểm áp dụng doanh nghiệp ưu tiên theo tiêu chuẩn SAFE,

- Thủ tục thanh quyết toán thuế: chuẩn bị các điều kiện để triển khai cơ chế một cửa quốc gia và ASEAN theo cam kết quốc tế.

3.2.3. Xây dựng trung tâm thông tin phù hợp với yêu cầu phân tích rủi ro

Ưu tiên hàng đầu trong bảo đảm thông tin cho QLRR là thiết lập được hệ thống thông tin đầy đủ, hệ thống, cập nhật và phục vụ thuận tiện cho nhân viên hải quan xác định mức độ rủi ro của doanh nghiệp và hàng hóa.

Nên xây dựng trung tâm thông tin tập trung của Tổng cục Hải quan để lưu giữ, xử lý và cung cấp nguồn tin chuẩn hóa cho cả hệ thống. Có thể thành lập hai trung tâm xử lý dữ liệu tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh để tiện khai thác. Trung tâm này phải làm việc theo chế độ liên tục 24h/ngày, 7 ngày trong 1 tuần và có khả năng lưu giữ, xử lý tập trung toàn bộ cơ sở dữ liệu của Tổng cục Hải quan và cho phép cung cấp đầy đủ thông tin theo yêu cầu của các Cục Hải quan trọng điểm. Trung tâm của Tổng cục Hải quan cần xây dựng kho dữ liệu điện tử quốc gia về hàng hóa xuất nhập khẩu, về doanh nghiệp, về thông tin rủi ro phục vụ cho công tác quản lý điều hành nghiệp vụ, thống kê hải quan;

Tuy nhiên, để có nguồn tin đầu vào cho trung tâm cần chấn chỉnh lại hoạt động thống kê trong ngành theo hướng điện tử hóa, cập nhật hóa và hệ thống hóa. Đồng thời, phải coi trọng việc tạo dựng các cơ sở thu thập thông tin từ thị trường và từ doanh nghiệp theo nhiều kênh khác nhau, tận dụng các thông tin tình báo và thông tin do các tổ chức ngoại giao, nghiên cứu khoa học ở trong nước và nước ngoài cung cấp.

Tại Cục Hải quan các tỉnh, thành phố cần xây dựng hệ thống xử lý dữ liệu tập trung nối mạng với trung tâm dữ liệu của Tổng cục Hải quan sao cho vừa có thể trao đổi thông tin nhanh, thông suốt, vừa có thể lưu giữ, xử lý, phân loại các thông tin đặc thù địa phương. Cơ sở thông tin của các Cục hải quan cũng cần tích hợp các ứng dụng cơ bản phục vụ quy trình thủ tục tại Chi cục hải quan như hệ thống thông tin về quản lý tờ khai, quản lý thuế, quản lý phân luồng hàng hóa...;

Để hình thành hệ thống thông tin hỗ trợ quản lý rủi ro đầy đủ ở các khâu trong quy trình thủ tục theo tiêu chuẩn quốc tế Tổng cục Hải quan nên thành lập cổng dữ liệu điện tử kết nối với các cơ quan của Bộ Tài chính, của các Bộ ngành và các đối tác có liên quan. Đưa Website Hải quan trở thành cổng thông tin điện tử cung cấp thông tin đa dạng

cho người dân và doanh nghiệp, trong đó ưu tiên truyền tải các thông tin về quy trình thủ tục hải quan (hướng dẫn quy trình, các bước tiến hành, thời gian thực hiện...); cho phép khả năng tải các biểu mẫu, đơn, hồ sơ hải quan. Người khai hải quan có thể in ra giấy hoặc điền vào các mẫu khai gửi thông tin khai hải quan trước cho cơ quan Hải quan, thực hiện khai hải quan từ xa qua mạng và thông quan điện tử;

Cần nâng cấp bộ phận phân tích thông tin của Tổng cục Hải quan để có thể tích hợp một số chức năng bảo đảm thông tin cơ bản phục vụ cán bộ và đối tác. Hoạt động phân tích thông tin nên đưa vào chuẩn hóa, trong đó tập trung cho chuẩn hóa cơ sở dữ liệu phục vụ công tác QLRR;

Để có thể sử dụng được nguồn lực thông tin hiệu quả trong toàn ngành, cần chú trọng đầu tư có chọn lọc hạ tầng mạng công nghệ thông tin sao cho vừa có thể đáp ứng yêu cầu truyền tải thông tin thông suốt, đồng thời có khả năng đảm bảo an ninh, an toàn mạng. Ngoài ra, Tổng cục Hải quan cũng cần xây dựng và hoàn thiện quy chế vận hành, bảo trì, bảo dưỡng cho toàn bộ hệ thống bảo đảm thông tin trong ngành sao cho đạt mức thực hiện 90% kết nối trao đổi dữ liệu điện tử với các các đơn vị thuộc Bộ Tài chính: Hải quan, Thuế, Kho bạc; đảm bảo các Trung tâm dữ liệu của Ngành hoạt động thông suốt tới các cấp Hải quan với mức độ an ninh, an toàn cao; hình thành được tổ chức mạng lưới giá trị gia tăng (VAN) có năng lực để đảm bảo làm khâu trung gian kết nối dữ liệu điện tử giữa Hải quan và bên ngoài.

3.2.4. Cải cách bộ máy quản lý hải quan phù hợp với yêu cầu quản lý rủi ro

Để đẩy nhanh quá trình hiện đại hóa hải quan Việt Nam, trên nền tảng đó tích cực áp dụng QLRR, bộ máy tổ chức ngành hải quan nói chung, bộ máy thực hiện QLRR nói riêng phải được đổi mới theo hướng xây dựng Hải quan thành lực lượng chuyên nghiệp, có chuyên môn sâu và hiện đại, hoạt động minh bạch, liêm chính và có hiệu quả nhằm đáp ứng yêu cầu của tình hình và nhiệm vụ phát triển kinh tế đất nước. Muốn vậy, cần tích cực triển khai các giải pháp:

* Rà soát và củng cố lại bộ máy tổ chức của ngành hải quan:

- Cụ thể hóa Luật Hải quan vào các quy trình hoạt động nghiệp vụ, rà soát toàn bộ hệ thống văn bản pháp quy có liên quan đến hoạt động hải quan để xác định rõ khu vực quản lý, xác định đúng thẩm quyền trách nhiệm của các tổ chức hải quan và trách nhiệm các cá nhân công chức hải quan để thực hiện theo Luật định. Rà soát, kiến nghị điều chỉnh, bổ sung hệ thống văn bản pháp quy có liên quan đến bộ máy quản lý Hải quan;

- Tiếp tục rà soát, nghiên cứu kiện toàn bộ máy tổ chức gắn với phân công, phân cấp rõ ràng, cụ thể giữa chức năng, quyền hạn và trách nhiệm ở các cấp và từng cấp trong Ngành, trong đó cấp Tổng cục chủ yếu thực hiện nhiệm vụ tham mưu, chỉ đạo điều hành, cấp cục Hải quan địa phương thực hiện nhiệm vụ kiểm tra, đôn đốc thực hiện, cấp cửa khẩu và các đội kiểm soát làm nhiệm vụ tác nghiệp cụ thể nhằm đảm bảo yêu cầu thực thi nhiệm vụ thông suốt, nhanh, đúng pháp luật, hạn chế sơ hở.

- Sắp xếp, điều chỉnh mô hình tổ chức bộ máy theo hướng tinh giảm đầu mối theo đúng tinh thần của Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 7 khóa VIII của Đảng và Quyết định 207/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các đơn vị Hải quan, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ trong tình hình mới. Cụ thể là:

+ Sắp xếp lại tổ chức bộ máy của Ngành theo hướng giảm bớt các đầu mối trung gian, mở rộng cơ chế điều hành theo trực tuyến. Chọn địa bàn thực hiện thí điểm mô hình một cục Hải quan vùng phụ trách địa bàn nhiều tỉnh.

- Tiếp tục thực hiện cải cách hành chính, cải cách thủ tục hải quan nhằm tạo môi trường thuận lợi hơn cho hoạt động xuất, nhập khẩu, đầu tư, du lịch, phát triển giao lưu văn hóa với bên ngoài. Đẩy nhanh tiến trình cải cách thủ tục hải quan theo hướng đơn giản hóa, hài hòa hóa thủ tục hải quan theo các chuẩn mực quốc tế nhằm thực hiện thông quan hàng hóa nhanh chóng. Đảm bảo 85 - 90 % hàng hóa xuất, nhập khẩu được giải phóng trong ngày.

* Thành lập mới một số cơ quan mới phục vụ QLRR.

- Hiện nay tại cấp tổng cục có phòng QLRR nằm trong Cục Điều tra chống buôn lậu, còn ở các cấp thấp hơn chưa có bộ phận QLRR chuyên trách. Để đẩy nhanh áp dụng QLRR nên thành lập phòng chuyên trách quản lý rủi ro (QLRR) cấp Cục và Tổ QLRR cấp Chi cục tại các cục Hải quan tỉnh, thành phố. Bộ phận chuyên trách này sẽ là đầu mối thu thập, xử lý thông tin và chỉ đạo nghiệp vụ cho QLRR ở các cấp tương ứng.

- Xây dựng trung tâm tiếp nhận, phân tích và xử lý dữ liệu thống kê đặt tại trụ sở Tổng cục Hải quan để hỗ trợ đắc lực cho việc triển khai các nội dung cải tiến quy trình thủ tục hải quan.

- Xây dựng cơ sở pháp lý để thiết lập hệ thống kiểm định hải quan ở Trung ương, ở khu vực miền Nam và miền Trung, ở các cửa khẩu lớn.

* Tăng cường đầu tư nâng cao năng lực quản lý của các cơ quan hải quan:

- Hoàn tất lộ trình, chuẩn bị các điều kiện liên quan cần thiết về cơ sở pháp lý, về phương tiện kỹ thuật, về nhân lực... để tiếp tục tham gia và thực hiện các Điều ước quốc tế về hải quan và thực hiện các cam kết của nước thành viên.

- Thúc đẩy nhanh tiến độ đầu tư, thực hiện hiện đại hóa hoạt động hải quan, ứng dụng công nghệ thông tin vào các khâu thủ tục hải quan, trước hết ở những địa bàn và khu vực quản lý hải quan trọng điểm.

* Tăng cường phối hợp với các cơ quan khác

- Phối hợp với các ngành, cấp ủy và chính quyền địa phương ngăn chặn buôn lậu và vận chuyển hàng hóa trái phép qua biên giới; Phát hiện và xử lý kịp thời các trường hợp gian lận thương mại nhằm thực hiện đúng chính sách kinh tế, chính sách xuất nhập khẩu, chính sách thuế, chính sách an ninh của Nhà nước.

- Chủ động phối hợp chặt chẽ với các ngành hữu quan trong việc ban hành văn bản hướng dẫn. Kịp thời phát hiện những vướng mắc, bất cập trong quá trình thực thi nhiệm vụ để sửa đổi hoặc báo cáo và đề xuất ý kiến với các cơ quan nhà nước và Chính phủ kịp thời xem xét sửa đổi, bổ sung chính sách và chỉ đạo giải quyết.

3.2.5. Nâng cao năng lực cán bộ thực hiện quản lý rủi ro

* Đào tạo, xây dựng đội ngũ cán bộ QLRR: Áp dụng QLRR vào quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa XNK đã giảm đáng kể yếu tố chủ quan, tùy tiện, tư lợi trong công tác kiểm tra hải quan. Tuy nhiên, QLRR không có nghĩa là tự động hóa không cần cán bộ tác nghiệp cụ thể. Ngược lại, nó đòi hỏi một đội ngũ cán bộ hải quan có trình độ chuyên môn cao hơn, nhất là trình độ tri thức và phương pháp làm việc hiệu quả hơn. Chính vì vậy cần tích cực đào tạo, bồi dưỡng cán bộ để có được đội ngũ cán bộ, nhân viên hải quan đáp ứng yêu cầu. Thời gian qua Tổng cục Hải quan đã có nhiều nỗ lực thực hiện bồi dưỡng cán bộ, nhưng cho đến nay việc đào tạo này còn bất cập so với yêu cầu. Để xây dựng đội ngũ cán bộ QLRR thành thạo cần thực hiện các giải pháp sau:

- Cải tiến phương thức đào tạo phù hợp với điều kiện thực tế của ngành Hải quan. Kết hợp giữa cử cán bộ đi đào tạo tại các trường lớp chính quy với việc rèn luyện kỹ năng nghiệp vụ tại cơ sở, đơn vị công tác. Coi trọng việc truyền đạt, hướng dẫn của cán bộ quản lý, cán bộ có kinh nghiệm lâu năm đối với cán bộ trẻ, mới vào ngành công tác. Nên mở các lớp bồi dưỡng nghiệp vụ QLRR tại nơi công tác để thu hút lượng lớn cán bộ theo học. Muốn vậy cần thay đổi cách sử dụng kinh phí đào tạo, giao kinh phí cho cấp cơ sở chủ động đào tạo nhiều hơn. Đồng thời hỗ trợ cơ sở đào tạo cán bộ thông qua việc soạn thảo, cung cấp đầy đủ tài liệu bồi dưỡng và giảng viên có trình độ và phương pháp bồi dưỡng thực hành tốt. Có thể tuyển chọn giảng viên từ những cán bộ thực hành QLRR thành thạo ở các cơ quan hải quan khác nhau. Tăng cường tìm kiếm sự hỗ trợ của nước ngoài cho hoạt động đào tạo ở cơ sở.

- Nâng cao trình độ nghiệp vụ cán bộ nên gắn với bố trí cán bộ theo chuyên sâu, thực hiện luân chuyển cán bộ cần thiết theo yêu cầu nhiệm vụ của ngành và của từng đơn vị. Tuy nhiên, trong giai đoạn khó khăn ban đầu nên ổn định cán bộ QLRR ở các khâu công việc then chốt ít nhất là 3 năm. Chú trọng nâng cao chất lượng và hiệu quả công tác, cơ cấu lại lực lượng làm việc giữa các cấp, giữa các khâu, giữa các địa bàn làm việc.

- Đầu tư thích đáng sự lãnh đạo và nguồn đảm bảo cho việc đào tạo lại, bồi dưỡng thường xuyên đối với công chức. Xây dựng quy hoạch đào tạo cán bộ, công chức

ngành Hải quan theo các tiêu chuẩn ngạch công chức và tiêu chuẩn bổ nhiệm, sử dụng cán bộ, công chức hải quan tương xứng với các nước trong khu vực về trình độ và yêu cầu. Với kim ngạch hàng hóa XNK hàng năm tăng khoảng 10 - 16 %, biên chế Ngành Hải quan cần được bổ sung thêm hàng năm gắn với việc đẩy nhanh tiến độ hiện đại hóa công tác hải quan. Bên cạnh việc bổ sung biên chế, cần cơ cấu lại các ngạch bậc công chức để giảm bớt các bất hợp lý về ngạch, bậc lương hiện nay, xây dựng tiêu chuẩn trình độ chuyên môn nghiệp vụ, tiêu chuẩn cán bộ quản lý các cấp cho phù hợp với công việc đảm nhiệm và quỹ tiền lương của Ngành.

- Hoàn thiện nội dung đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ hải quan định kỳ theo các chuyên đề: Hệ thống miêu tả mã hàng hóa của hải quan thế giới, trị giá tính thuế theo GATT, về Công ước KYOTO sửa đổi, về vấn đề sở hữu trí tuệ (TRIPS), xuất xứ hàng hóa (C/O), kiểm tra sau giải phóng hàng, kiểm soát chống buôn lậu, ngoại ngữ chuyên ngành Hải quan...

* Nâng cao tinh thần trách nhiệm của cán bộ, nhân viên hải quan:

- Tăng cường công tác giáo dục bản lĩnh chính trị, phẩm chất đạo đức, tính trung thực, nâng cao trách nhiệm nghề nghiệp gắn với xử lý nghiêm minh các sai phạm đối với đội ngũ cán bộ, công chức Hải quan.

- Cần thường xuyên bám sát và quán triệt nghiêm túc chủ trương, cơ chế chính sách của Đảng và Nhà nước để tổ chức thực hiện được thống nhất, đảm bảo thực hiện đúng theo yêu cầu về QLRR. Thường xuyên theo dõi, giám sát và chỉ đạo thực hiện, đặc biệt đối với cấp cơ sở, nhằm đưa kỹ thuật QLRR thực tiễn hoạt động quản lý.

- Xây dựng nề nếp làm việc chính quy, hiện đại và tác phong sinh hoạt lành mạnh để hỗ trợ cho QLRR.

- Xây dựng mối quan hệ cộng đồng trách nhiệm giữa Hải quan, doanh nghiệp và các tổ chức có liên quan trong việc tạo môi trường thuận lợi thúc đẩy hoạt động thương mại và trao đổi thông tin.

- Cải tiến công tác thi đua, phát động các phong trào thi đua yêu nước trong toàn ngành với phương thức và nội dung thiết thực, phù hợp với hoạt động thực tiễn của ngành. Phát huy vai trò của các tổ chức đảng, đoàn thể trong việc giáo dục, động viên cán bộ hướng ứng thực hiện các cam kết và hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao. Phát hiện và nhân rộng các điển hình tiên tiến, tạo sự chuyển biến tích cực trong mỗi đơn vị, mỗi cá nhân và toàn ngành, thực hiện thắng lợi nhiệm vụ chính trị mà Đảng và Nhà nước giao cho ngành Hải quan.

* Tạo quan hệ tốt đẹp với đối tác, đối tượng quản lý hải quan:

- Bên cạnh việc đào tạo bồi dưỡng cho cán bộ công chức trong Ngành, cần có kế hoạch mở lớp đào tạo cho doanh nghiệp và các đối tượng liên quan đến làm thủ tục hải quan về những nội dung cần thiết như danh mục hài hòa mô tả và mã hóa hàng hóa (danh mục HS), về xác định trị giá hải quan theo GATT, về công ước KYOTO... để đảm bảo các đối tượng này nắm vững và tuân thủ đúng quy định của pháp luật, mặt khác tạo thuận lợi cho Ngành Hải quan trong quá trình làm nhiệm vụ. Đẩy mạnh công tác phổ biến tuyên truyền, giáo dục pháp luật một cách rộng rãi đối với cán bộ quản lý doanh nghiệp và nhân dân.

3.2.6. Đầu tư cơ sở vật chất cần thiết cho quản lý rủi ro

QLRR chỉ thực sự có chất lượng nếu nhận được sự hỗ trợ của phương tiện kỹ thuật hiện đại như hệ thống mạng thông tin, các loại máy kiểm tra,... Vì thế, cân đối tài chính cho đầu tư phục vụ QLRR là giải pháp cấp bách. Có thể ứng dụng một số giải pháp sau:

- Xây dựng Trung tâm tự động hóa có hệ thống trang thiết bị máy tính và các thiết bị phụ trợ có khả năng tiếp nhận và xử lý giao dịch điện tử phát sinh từ khâu tiếp nhận lược khai, khai báo hải quan, tính thuế, thu thuế, giải phóng hàng, giám sát cảng và kho. Để đảm bảo các điều kiện cần thiết để duy trì hoạt động ổn định của Trung tâm, cần đầu tư xây dựng hệ thống dự phòng sự cố, bảo mật dữ liệu và xây dựng hệ thống các biện pháp hữu hiệu chống xâm nhập trái phép.

- Xây dựng mạng diện rộng riêng của Hải quan có khả năng chuyển tín hiệu kết nối giữa các đơn vị trong ngành với trung tâm tự động hóa. Từng bước xây dựng mạng kết nối của hải quan với ngân hàng, kho bạc, hãng vận chuyển hàng không, cảng vụ để thực hiện các giao dịch xác nhận việc nộp thuế, giám sát kho hàng...

- Tăng cường thêm trang thiết bị phục vụ cho việc kiểm tra hàng hóa xuất nhập khẩu, hành lý của khách xuất nhập cảnh phù hợp với điều kiện thực tiễn của từng địa bàn, đáp ứng yêu cầu phát hiện, ngăn chặn hàng cấm, hàng lậu. Trước mắt nên tập trung trang bị máy soi và hệ thống soi ngầm kiểm tra hàng hóa, hành lý tại các sân bay quốc tế; máy dò ma túy nhằm hiện đại hóa các sân bay quốc tế, các cửa khẩu có lưu lượng hàng hóa, hành khách lớn như Sân bay Tân Sơn Nhất, Nội Bài, cảng Sài Gòn, Hải Phòng, Đà Nẵng, cửa khẩu Móng Cái, Hữu Nghị, Đồng Đăng, Lào Bảo, Lào Cai, Tây Ninh, Cầu Treo... Tiến tới trang bị máy kiểm định, phân tích hàng hóa XNK các loại cho các Trung tâm kiểm định hàng hóa XNK.

- Chuẩn bị các điều kiện cần thiết để thực hiện quản lý hải quan nói chung, QLRR nói riêng tại sân bay Đà Lạt, Điện Biên Phủ, tại các ga Liên vận quốc tế khi nối mạng đường sắt ASEAN, các cửa khẩu đường bộ quốc tế khi Hệ thống đường bộ Liên Á khai thông.

- Xây dựng chương trình phần mềm máy vi tính phù hợp với hệ thống quy trình thủ tục hải quan và đặc thù của Việt Nam. Chương trình phần mềm này phải có khả năng kế thừa, tương thích và phát triển từ các hệ thống tin học nghiệp vụ đã triển khai trong ngành, có khả năng vận hành trên mạng diện rộng, với các chức năng phù hợp với các loại hình thủ tục cảng biển, hàng không, đường bộ.... đảm bảo đáp ứng được yêu cầu đa dạng của công tác quản lý hải quan, được thiết kế đủ các chức năng cho các cơ quan có liên quan như doanh nghiệp, các đại lý khai thuế hải quan, ngân hàng, cảng vụ, hãng vận chuyển. Thực hiện giao dịch trên mạng về thủ tục hải quan.

- Phát huy hiệu quả hoạt động của các đội tàu cao tốc kiểm soát chống buôn lậu. Tăng cường thêm trang thiết bị kỹ thuật chuyên dùng, dụng cụ hỗ trợ, phục vụ công tác chống buôn lậu như máy phát hiện ma túy, chất nổ, súng bắn đạn hơi cay...;

- Mở rộng phương án huấn luyện và sử dụng chó nghiệp vụ tại các địa bàn có nguy cơ cao về vận chuyển trái phép ma túy. Tổ chức, bố trí lực lượng, phương tiện nghiệp vụ cần thiết để nắm và trao đổi thông tin phục vụ cho việc điều tra các đường dây, ổ nhóm buôn lậu. Mở rộng khả năng sử dụng chó nghiệp vụ phát hiện ma túy, chất nổ... tại các vị trí, địa bàn trọng điểm.

3.2.7. Tăng cường quan hệ phối hợp và hợp tác quốc tế trong quản lý rủi ro

Hoạt động XNK hàng hóa liên quan đến nhiều đối tác, quá trình diễn ra ngoài biên giới quốc gia. Để có thông tin về các đối tác và quá trình đó, ngoài việc tổ chức mạng lưới tình báo phục vụ hải quan, rất cần hợp tác với các tổ chức quốc tế và hải quan các nước để có được lượng thông tin đầy đủ nhất, chi phí thấp nhất. Muốn vậy, cần đẩy mạnh hợp tác quốc tế về hải quan trên các lĩnh vực:

- Mở rộng quan hệ với các Tổ chức Hải quan Thế giới và khu vực nhằm tranh thủ sự hỗ trợ kỹ thuật của các tổ chức này, nhất là về phương diện hỗ trợ chuyên gia đào tạo cho cán bộ hải quan về quy trình, kỹ năng QLRR. Ngoài ra cần đẩy mạnh hoạt động trao đổi thông tin để thiết kế hệ thống QLRR dựa trên các chuẩn mực quốc tế ở những khâu phù hợp.

- Tăng cường mở rộng và nâng cao cấp độ quan hệ song phương với hải quan các nước ASEAN, Hải quan các nước láng giềng và Hải quan một số nước công nghiệp phát triển để phối hợp hoạt động nhằm tăng cường sự hiểu biết lẫn nhau, học tập trao đổi kinh nghiệm QLRR, tranh thủ sự giúp đỡ về trang thiết bị, về đào tạo nâng cao trình độ cán bộ công chức hải quan của họ.

- Chủ động chuẩn bị các điều kiện cần thiết để hoàn thiện văn bản pháp quy, cơ sở vật chất, cơ chế nắm bắt thông tin và lực lượng cán bộ triển khai để tiếp cận quá trình hài hòa thủ tục hải quan và chia sẻ thông tin, nhất là các thông tin về rủi ro.

- Tích cực gửi cán bộ hải quan đi đào tạo và thực tập ở nước ngoài để làm chủ kỹ thuật QLRR hiện đại, coi bộ phận cán bộ này là nòng cốt để mở rộng tự đào tạo QLRR trong nước.

- Bước đầu trao đổi kinh nghiệm và thiết lập các mối quan hệ thích hợp cho việc kiểm tra hải quan theo nguyên tắc QLRR ở nước ngoài, nhất là với các nước có quan hệ ngoại thương nhiều mặt với Việt Nam như Trung Quốc, Hàn Quốc, Singapo, Thái Lan, EU...

3.3. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ NHẪM TẠO ĐIỀU KIỆN THUẬN LỢI CHO TRIỂN KHAI NHANH QUẢN LÝ RỦI RO TRONG LĨNH VỰC HẢI QUAN

**** Kiến nghị Quốc hội:***

- Hoàn thiện nhanh hệ thống pháp luật về hải quan theo hướng hội nhập với các chuẩn mực hải quan quốc tế nhằm tạo cơ sở pháp lý nhất quán cho xây dựng, hoàn thiện và khai thác có hiệu quả hệ thống QLRR trong lĩnh vực hải quan, nhất là về các lĩnh vực bảo mật, thông tin tình báo và hoạt động của hải quan Việt Nam ở nước ngoài.

- Sửa đổi, bổ sung Luật Hải quan và các luật liên quan, nhất là Luật thuế xuất khẩu, nhập khẩu, theo hướng liên kết, nhất quán, có sự tham chiếu lẫn nhau nhằm tạo ra môi trường pháp lý minh bạch, dễ hiểu, dễ tuân thủ, hạn chế sự vận dụng tùy tiện mang tính chủ quan của các cơ quan nhà nước. Kiến nghị sửa đổi các luật liên quan đến hoạt động hải quan trên các khía cạnh sau:

- Luật Hải quan cần phải được tiếp cận đầy đủ và rõ ràng theo hướng khuyến khích tuân thủ, tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại và tăng cường kiểm tra gián tiếp.

- Cần phải đồng bộ hệ thống các văn bản dưới luật, nhất là các thông tư hướng dẫn liên bộ để tránh xảy ra các hiểu lầm và tranh chấp làm chậm quá trình thực hiện thủ tục hải quan.

Ngoài ra, Quốc hội cần tăng khả năng truy cập của mọi chủ thể kinh tế đến các văn bản pháp luật chính thức để họ có thể tự tìm hiểu các quy định của Pháp luật về Hải quan và tự giác tuân thủ. Cần có phiên bản dịch ra các ngôn ngữ nước ngoài thông dụng của các văn bản Pháp luật về hải quan đăng trên các phương tiện thông tin có thể truy cập và tải về sử dụng thuận tiện.

***Kiến nghị Chính phủ**

Để tạo điều kiện cho ngành hải quan có thể áp dụng đại trà QLRR ở mọi công đoạn quản lý hải quan đối với hàng hóa XNK, kiến nghị Chính phủ một số vấn đề sau đây:

- Tạo cơ chế và hỗ trợ về mặt pháp lý, thủ tục, ngoại giao để ngành hải quan có thể thu thập được thông tin từ nước ngoài phục vụ hoạt động phân tích và phòng ngừa rủi ro, nhất là hỗ trợ của các cơ quan của chính phủ ở nước ngoài.

- Hỗ trợ ngành hải quan đào tạo và xây dựng đội ngũ cán bộ hải quan có trình độ học vấn và tri thức khoa học cao làm việc trong hệ thống đảm bảo thông tin cho QLRR

- Tăng kinh phí cho các hoạt động hiện đại hóa hải quan, nhất là mở rộng áp dụng hải quan điện tử nhằm tạo tiền đề QLRR hiệu quả.

- Hỗ trợ ngành hải quan tái cơ cấu bộ máy và xây dựng thêm một số đầu mối thực hiện nhiệm vụ bảo đảm thông tin cho hoạt động hải quan nói chung, QLRR nói riêng.

- Tạo cơ chế để hải quan Việt Nam có thể hợp tác với hải quan các nước trong lĩnh vực hài hòa thủ tục QLRR.

*** Kiến nghị Bộ Tài chính và Tổng cục Hải quan**

Trong giai đoạn hiện nay Tổng cục Hải quan phải đảm đương quá nhiều công việc nhằm hiện đại hóa và hội nhập, trong khi đó QLRR chỉ là mảng nhỏ, lại đòi hỏi đầu tư lớn nên kiến nghị Tổng cục quan tâm đến mảng công việc này hơn nữa trên các phương diện sau:

- Nhanh chóng hoàn thiện các quy trình để có cơ quan phụ trách QLRR chuyên trách ở cấp cục và chi cục.

- Ưu tiên bố trí cán bộ có trình độ cho khâu phân tích và thu thập thông tin rủi ro.

- Ưu tiên đầu tư phương tiện hiện đại cho các khâu thông quan hàng hóa, nhất là khâu xử lý tờ khai trên cơ sở nguồn thông tin về rủi ro và khâu kiểm tra hàng hóa trực tiếp để đảm bảo tốc độ thông quan nhanh.

- Phối hợp chặt chẽ bộ phận hải quan cửa khẩu với bộ phận kiểm tra sau thông quan để nâng cao hiệu quả QLRR.

- Đưa nội dung áp dụng QLRR vào hoạt động hải quan thành một tiêu chí trong bình xét thi đua toàn ngành.

KẾT LUẬN

Quá trình phát triển kinh tế hàng hóa, hội nhập và tăng trưởng nhanh đã đặt nhiệm vụ nặng nề lên cơ quan hải quan nước ta. Đặc biệt, sau khi Việt Nam gia nhập các tổ chức kinh tế khu vực và quốc tế, khối lượng hàng hóa thương mại qua lại biên giới ngày càng lớn, chủng loại hàng hóa thay đổi và đa dạng hơn, trong khi nguồn lực tăng cường cho hải quan không tương xứng, đã buộc hải quan Việt Nam phải hiện đại hóa nhanh mới có khả năng hoàn thành nhiệm vụ. Hơn nữa, trong trào lưu toàn cầu hóa, hải quan Việt Nam không chỉ thực thi chức năng kiểm soát ngoại thương, thu ngân sách nhà nước, mà còn phải đáp ứng yêu cầu tạo thuận lợi cho thương mại. Những yêu cầu đó càng gây sức ép buộc hải quan Việt Nam phải hiện đại hóa nhanh. Áp dụng QLRR vào quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa XNK thương mại là một trong những nội dung hiện đại hóa đó.

QLRR là là việc áp dụng có hệ thống các biện pháp, quy trình nghiệp vụ và thông lệ nhằm giúp cơ quan hải quan bố trí, sắp xếp nguồn lực hợp lý để tập trung quản lý có hiệu quả đối với các lĩnh vực, đối tượng được xác định là rủi ro. QLRR đem lại cho hải quan nhiều lợi ích mà nổi bật là tác dụng cân bằng giữa kiểm soát hiệu quả và tạo thuận lợi cho thương mại. Song QLRR là một kỹ thuật hiện đại mà việc áp dụng nó một cách hiệu quả đòi hỏi phải có những điều kiện, quy trình, thông tin và con người chuẩn hóa.

Từ khi triển khai thực hiện Luật Hải quan (năm 2001), nhất là từ khi thực hiện Luật sửa đổi bổ sung Luật Hải quan (2005) đến nay ngành hải quan Việt Nam đã làm được nhiều việc như ban hành các quy chế cần thiết, xây dựng bộ tiêu chí rủi ro, thành lập cơ quan QLRR, bước đầu hình thành hệ thống bảo đảm thông tin...

Tuy nhiên, do là một kỹ thuật mới và thời gian triển khai quá ngắn QLRR nên từ cấp chiến lược đến các công chức thừa hành đều gặp nhiều trở ngại, chưa hình thành được phong cách làm việc mới cũng như chưa phát huy tối đa hiệu quả của phương pháp, còn một số yếu kém cần phải khắc phục. Nhưng có thể khẳng định rằng, QLRR đã góp phần

đặc lực để hải quan Việt Nam thực hiện mục tiêu phấn đấu trở thành cơ quan hải quan hiện đại, chuyên nghiệp, cung cấp những dịch vụ hải quan chất lượng cao cho cộng đồng xã hội, là cơ quan đi đầu trong việc tạo thuận lợi thương mại, đầu tư, góp phần vào sự tăng trưởng kinh tế, tạo nguồn thu cho ngân sách quốc gia.

Để QLRR được triển khai nhanh hơn, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý hải quan cả về phương diện kiểm soát lẫn tạo thuận lợi cho thương mại, cần đẩy nhanh áp dụng QLRR theo hướng áp dụng trong tất cả các khâu của quá trình quản lý hải quan, giảm thiểu rủi ro ngay từ khâu soạn thảo và ban hành quy định pháp lý liên quan đến hải quan, gắn thực hiện nhanh QLRR với việc xây dựng nền tảng QLRR do Hiệp ước Kyoto khuyến nghị và hòa nhập với tiến trình hiện đại hóa hải quan Việt Nam, triển khai đồng bộ QLRR về phương diện chủng loại hàng hóa XNK... Phù hợp với định hướng đó nên ưu tiên thực hiện các giải pháp đồng bộ như bổ sung, hoàn thiện khung pháp lý chế định hoạt động hải quan theo quy trình quản lý rủi ro, tiếp tục đơn giản hóa các thủ tục hải quan liên quan đến hàng hóa xuất, nhập khẩu theo hướng quản lý rủi ro, xây dựng trung tâm thông tin phù hợp với yêu cầu phân tích. cải cách bộ máy quản lý hải quan phù hợp với yêu cầu mới, nâng cao năng lực cán bộ thực hiện quản lý rủi ro, đầu tư cơ sở vật chất cần thiết cho quản lý rủi ro, tăng cường quan hệ phối hợp và hợp tác quốc tế trong quản lý rủi ro.

Với truyền thống nỗ lực đổi mới của đội ngũ nhân viên hải quan tận tụy, chuyên nghiệp, kết hợp với sự hỗ trợ của phương pháp QLRR dựa trên cơ sở khoa học Tổng cục Hải quan sẽ tiến hành hiện đại hóa thành công, góp phần đưa nước ta chủ động hội nhập quốc tế.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Thiên An (2005), "Quản lý rủi ro trong lĩnh vực hải quan", *Nghiên cứu hải quan*, (11).
2. Bộ Tài chính (2005), *Báo cáo nghiên cứu khả thi Dự án hiện đại hóa Hải quan vay vốn Ngân hàng Thế giới*, Hà Nội.
3. Bộ Tài chính (2005), *Dự án Hiện đại hóa Hải quan, mô hình nghiệp vụ hải quan*, Hà Nội
4. Bộ Tài chính (2005), *Dự án Hiện đại hóa Hải quan, phát triển nguồn nhân lực*, Hà Nội.
5. Bộ Tài chính (2005), *Dự án Hiện đại hóa Hải quan, phương án quản lý thương mại và cửa khẩu, kế hoạch chiến lược thực thi và phòng ngừa chính sách quản lý rủi ro*, Hà Nội.
6. Bộ Tài chính (2005), *Thông tư 112/2005/TT-BTC ngày 15/12 hướng dẫn thi hành Nghị định 154/2005/NĐ-CP ngày 15/12/2005*, Hà Nội.
7. Bộ Tài chính (2005), *Thông tư 113/2005/TT-BTC ngày 15/12 hướng dẫn thi hành Thuế xuất khẩu, Thuế nhập khẩu*, Hà Nội.
8. Bộ Tài chính (2006), *Báo cáo chẩn đoán dự án kỹ thuật chuẩn bị dự án hiện đại hóa Hải quan Việt Nam*, Hà Nội
9. Bộ Tài chính (2006), *Danh mục và thuế suất đối với hàng hóa xuất nhập khẩu*, Nxb Tài chính, Hà Nội.
10. Bộ Tài chính (2006), *Quyết định 810/QĐ-BTC ngày 16/03 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về kế hoạch cải cách, phát triển và hiện đại hóa ngành Hải quan giai đoạn 2004 - 2006*, Hà Nội.

11. Bộ Tài chính (2006), *Quyết định 33/2006/QĐ-BTC ngày 6/6 của Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Cục Kiểm tra sau thông quan thuộc Tổng cục Hải quan*, Hà Nội.
12. Bộ Tài chính (2006), *Quyết định 34/2006/QĐ-BTC ngày 06/06 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về việc thành lập Chi cục Kiểm tra sau thông quan*, Hà Nội.
13. Chính phủ (2001), *Nghị định 101/2001/NĐ-CP ngày 31/12 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Hải quan về thủ tục hải quan, chế độ kiểm tra, giám sát hải quan*, Hà Nội.
14. Chính phủ (2005), *Nghị định 149/2005/NĐ-CP ngày 8/12 quy định chi tiết thi hành Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu*, Hà Nội.
15. Chính phủ (2005), *Nghị định 154/2005/NĐ-CP ngày 15/12 quy định chi tiết một số điều của Luật Hải quan về thủ tục hải quan, kiểm tra, giám sát hải quan*, Hà Nội.
16. Đoàn Thị Thu Hà, Nguyễn Thị Ngọc Huyền (Chủ biên) (2005), *Giáo trình Khoa học quản lý, tập 2*, Nxb Khoa học kỹ thuật, Hà Nội.
17. "Hải quan nặng nợ vì thuế" (2005), <http://mof.gov.vn>, ngày 28/10.
18. Hội đồng Hợp tác Hải quan Thế giới (1999), *Công ước quốc tế về hài hòa và đơn giản hóa thủ tục Hải quan* (Công ước Kyoto sửa đổi và bổ sung), tháng 6.
19. "Hội thảo sơ kết rút kinh nghiệm sau hai tháng triển khai Thủ tục hải quan điện tử" (2005), <http://customs.gov.vn>, ngày 08/11.
20. "Katrina có thể làm Mỹ thiệt hại đến 300 tỷ USD" (2005), <http://Vietnamnet.vn>, ngày 11/09.
21. Song Minh (2006), "Quy trình quản lý rủi ro của Hải quan Liên minh Châu Âu", *Nghiên cứu Hải quan*, (1+2).

22. "Những vấn đề đặt ra khi áp dụng phương pháp quản lý rủi ro" (2005), <http://customs.gov.vn>, ngày 17/11.
23. Quốc hội (2001), *Luật Hải quan*, Hà Nội.
24. Quốc hội (2005), *Luật Hải quan (sửa đổi, bổ sung)*, Hà Nội.
25. Nguyễn Hữu Thân (1991), *Phương pháp mạo hiểm và phòng ngừa rủi ro trong kinh doanh*, Nxb Thông tin, Thành phố Hồ Chí Minh.
26. Nguyễn Quang Thu (Chủ biên) (1998), *Quản trị rủi ro*, Nxb Giáo dục, Hà Nội.
27. Tổng cục Hải quan (2003), *Quyết định 56/2003/QĐ-TCHQ ngày 16/04 của Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan quy định về hồ sơ hải quan, quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu theo hợp đồng mua bán*, Hà Nội.
28. Tổng cục Hải quan (2005), *Đề án bồi dưỡng cán bộ, công chức ngành Hải quan giai đoạn 2006 - 2010*, Hà Nội
29. Tổng cục Hải quan (2005), *Quyết định 1951/QĐ-TCHQ ngày 19/12 của Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan về việc ban hành quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu thương mại*, Hà Nội.
30. Tổng cục Hải quan (2005), *Quyết định 1952/QĐ-TCHQ ngày 19/12 của Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan về việc cấp thẻ ưu tiên thủ tục Hải quan cho doanh nghiệp*, Hà Nội.
31. Tổng cục Hải quan (2005), *Quy chế áp dụng quản lý rủi ro trong quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu thương mại* (ban hành kèm theo Quyết định số 2148/QĐ-TCHQ ngày 31/12/2005 của Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan), Hà Nội.
32. Tổng cục Hải quan (2006), *Báo cáo tình hình công tác tháng 6, chương trình công tác tháng 7/2006*, Hà Nội.

33. Tổng cục Hải quan (2006), *Quyết định 874/QĐ-TCHQ ngày 15/05 của Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan về việc ban hành quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu thương mại*, Hà Nội.
34. Tổng cục Hải quan (2007), *Báo cáo tổng kết năm 2006 và phương hướng hoạt động năm 2007 của ngành Hải quan*, Hà Nội.
35. Trung tâm Nghiên cứu Thuế và Hải quan, Đại học Canberra (2004), *Giới thiệu phương pháp quản lý rủi ro trong bối cảnh cao cấp cho ngành Hải quan Việt Nam*.

TIẾNG ANH

36. Automated system for customs data-ASYCUDA (2000), *About risk management*
37. New Zealand Customs Service (2003), *Customs post entry audit*.
38. The George Washington University (2001), *U.S. Customs trade compliance and risk management process: A model for Brazillian customs modernization*.
39. U.S. Customs Service (2001), *Trade compliance risk management process*
40. U.S. Customs Service (2000), *Risk management and you, U.S customs today*
41. UNCTAD Trust Fund for Trade Facilitation Negotiations, technical note No. 12 (2005), *Risk management in customs procedures*.
42. World Customs Organization (2003), *Risk Management Guide*
43. World Customs Organization (2005), *Guidelines for risk management in customs*.

Phô lôc 3

danh sách rủi ro trong thị trường hàng hóa

Liên hệ với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu

(Ban hành kèm theo Quyết định số 35/QĐ-TCHQ ngày 10/7/2009
của Tổng cục Hải quan)

SỐ TC	RỦI RO
01	Hàng hoá thuộc danh mục cấm xuất khẩu
02	Hàng hoá thuộc danh mục cấm nhập khẩu
03	Hàng hoá thuộc danh mục tạm ngừng xuất khẩu
04	Hàng hoá thuộc danh mục tạm ngừng nhập khẩu
05	Hàng hoá thuộc diện quản lý theo giấy phép xuất khẩu của Bộ Công thương
06	Hàng hoá thuộc diện quản lý theo giấy phép nhập khẩu của Bộ Công thương
07	Hàng hoá xuất khẩu thuộc diện quản lý chuyên ngành của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn
08	Hàng hoá nhập khẩu thuộc diện quản lý chuyên ngành của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn
09	Hàng hoá xuất khẩu thuộc diện quản lý chuyên ngành của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn
10	Hàng hoá xuất khẩu thuộc diện quản lý chuyên ngành của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn
11	Hàng hoá xuất khẩu thuộc diện quản lý chuyên ngành của Bộ Thông tin và Truyền thông
12	Hàng hoá nhập khẩu thuộc diện quản lý chuyên ngành của Bộ thông tin và Truyền thông

SỐ TC	RỦI RO
13	Hàng hoá xuất khẩu thuộc diện quản lý chuyên ngành của Bộ Văn hoá thể thao và Du lịch
14	Hàng hoá nhập khẩu thuộc diện quản lý chuyên ngành của Bộ hoá thể thao và Du lịch
15	Hàng hoá xuất khẩu thuộc diện quản lý chuyên ngành của Bộ Y tế
16	Hàng hoá nhập khẩu thuộc diện quản lý chuyên ngành của Bộ Y tế
17	Hàng hoá xuất khẩu thuộc diện quản lý chuyên ngành của Bộ Công thương
18	Hàng hoá nhập khẩu thuộc diện quản lý chuyên ngành của Bộ Công thương
19	Hàng hoá xuất khẩu thuộc diện quản lý chuyên ngành của Bộ tài nguyên môi trường
20	Hàng hoá nhập khẩu thuộc diện quản lý chuyên ngành của Bộ Tài nguyên môi trường
21	Hàng hoá xuất khẩu thuộc diện quản lý chuyên ngành của Bộ Giao thông vận tải
22	Hàng hoá nhập khẩu thuộc diện quản lý chuyên ngành của Bộ Giao thông vận tải
23	Hàng hoá xuất khẩu phải kiểm dịch động vật, thực vật, thủy sản trước khi thông quan
24	Hàng hoá nhập khẩu phải kiểm dịch động vật, thực vật, thủy sản trước khi thông quan
25	Hàng hoá xuất khẩu thuộc diện phải kiểm tra vệ sinh an toàn trước thông quan
26	Hàng hoá nhập khẩu thuộc diện phải kiểm tra vệ sinh an toàn trước

SỐ TC	RỦI RO
	thông quan
27	Hàng hoá xuất khẩu thuộc diện phải kiểm tra chất lượng hàng hoá theo tiêu chuẩn, chất lượng trước khi thông quan
28	Hàng hoá nhập khẩu thuộc diện phải kiểm tra chất lượng hàng hoá theo tiêu chuẩn, chất lượng trước khi thông quan
29	Hàng hoá xuất khẩu cần phải kiểm tra theo yêu cầu, chỉ đạo của Chính phủ
30	Hàng hoá nhập khẩu cần phải kiểm tra theo yêu cầu, chỉ đạo của Chính phủ
31	Hàng hoá xuất khẩu cần phải kiểm tra theo yêu cầu các Bộ, ngành
32	Hàng hoá nhập khẩu cần phải kiểm tra theo yêu cầu các Bộ, ngành
33	Hàng hoá xuất khẩu cần phải kiểm tra chỉ đạo của Tổng cục Hải quan
34	Hàng hoá nhập khẩu cần phải kiểm tra theo chỉ đạo của Tổng cục Hải quan
35	Khai hải quan, khai thuế, thời hạn làm thủ tục hải quan, thời hạn nộp thuế
36	Hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu có khả năng vi phạm về phân loại
37	Hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu có khả năng vi phạm về lượng
38	Hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu có khả năng vi phạm về xuất xứ
39	Hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu có khả năng vi phạm về trị giá hải quan
40	Đối tượng không tuân thủ pháp luật về thuế
41	Hàng hoá có khả năng vi phạm về định mức nguyên liệu gia công, sản xuất hàng xuất khẩu
42	Hàng hoá là sản phẩm gia công, sản xuất xuất khẩu có khả năng vi phạm
43	Hàng kinh doanh theo phương thức tạm nhập, tái xuất có khả năng vi phạm
44	Hàng hoá kinh doanh chuyển khẩu có khả năng vi phạm

SỐ TC	RỦI RO
45	Hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu của các doanh nghiệp chế xuất có khả năng vi phạm
46	Hàng hoá tạm nhập - tái xuất là máy móc thiết bị, phương tiện vận tải phục vụ thi công công trình, phục vụ dự án đầu tư, là tài sản cho thuê, đi thuê có khả năng vi phạm
47	Hàng hoá tạm xuất- tái nhập là máy móc thiết bị, phương tiện vận tải phục vụ thi công công trình, phục vụ dự án đầu tư, là tài sản cho thuê, đi thuê có khả năng vi phạm
48	Hàng hoá có yêu cầu bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ
49	Ma túy, tiền chất
50	Hàng hoá hoá xuất khẩu, nhập khẩu có khả năng vi phạm thông qua làm giả chứng từ, hồ sơ hải quan
51	Hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu có khả năng vi phạm thông qua thông qua thủ đoạn cất giấu, không khai báo
52	Buôn lậu, gian lận thương mại khác

MỤC LỤC

	Trang
MỞ ĐẦU	1
<i>Chương 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN CỦA VIỆC ÁP DỤNG QUẢN LÝ RỦI RO VÀO QUY TRÌNH THỦ TỤC HẢI QUAN ĐỐI VỚI HÀNG HÓA XUẤT KHẨU, NHẬP KHẨU</i>	6
1.1. Một số vấn đề chung về quản lý hải quan đối với hàng hóa xuất nhập khẩu	6
1.2. Các yếu tố ảnh hưởng đến việc áp dụng quản lý rủi ro vào quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất, nhập khẩu	29
1.3. Kinh nghiệm áp dụng quản lý rủi ro vào quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất khẩu nhập khẩu của một số nước	36
<i>Chương 2: THỰC TRẠNG ÁP DỤNG QUẢN LÝ RỦI RO TRONG QUY TRÌNH THỦ TỤC HẢI QUAN ĐỐI VỚI HÀNG HÓA XUẤT, NHẬP KHẨU</i>	55
2.1. Hải quan Việt Nam trong tiến trình hiện đại hóa và hội nhập quốc tế	55
2.2. Thực trạng áp dụng quản lý rủi ro vào quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất, nhập khẩu	68
2.3. Đánh giá chung tình hình áp dụng quản lý rủi ro vào quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất, nhập khẩu	91

Chương 3: ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP CHỦ YẾU ĐẨY NHANH QUÁ TRÌNH ÁP DỤNG QUẢN LÝ RỦI RO VÀO QUY TRÌNH THỦ TỤC HẢI QUAN ĐỐI VỚI HÀNG HÓA XUẤT, NHẬP KHẨU	101
3.1. Định hướng đẩy nhanh quá trình áp dụng quản lý rủi ro vào quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất, nhập khẩu	101
3.2. Giải pháp áp dụng thành công quản lý rủi ro vào quy trình thủ tục hải quan đối với hàng hóa xuất, nhập khẩu	109
3.3. Một số kiến nghị nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho triển khai nhanh quản lý rủi ro trong lĩnh vực hải quan	124
KẾT LUẬN	126
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	128
PHỤ LỤC	132

DANH MỤC CÁC BẢNG

Số hiệu bảng	Tên bảng	Trang
2.1	Tình hình phân luồng hàng hóa XNK ở các cơ quan hải quan Việt Nam	86
2.2.	Tốc độ tăng quy mô công việc thông quan hàng hóa qua hải quan Việt Nam	87

DANH MỤC CÁC BIỂU ĐỒ

Số hiệu biểu đồ	Tên biểu đồ	Trang
2.1	Kim ngạch xuất nhập khẩu của Việt Nam (giai đoạn 2001-2009)	66
2.2	Kết quả thu ngân sách nhà nước thông qua hoạt động của ngành Hải quan Việt Nam	67