



QUẢN LÝ BIÊN GIỚI THÔNG MINH TRONG MÔ HÌNH HẢI QUAN THÔNG MINH

NGUYỄN THỊ THƯƠNG HUỖN

Hải quan thông minh là mô hình có mức độ tự động hóa cao, ứng dụng thành tựu khoa học công nghệ mới và hiện đại trên nền tảng số, phi giấy tờ, đảm bảo tính minh bạch, công bằng, hiệu lực, hiệu quả. Hải quan Việt Nam xác định nội dung của mô hình hải quan thông minh gồm: Quản lý biên giới thông minh; quản lý theo chuỗi và hệ sinh thái số; cung cấp dịch vụ tối ưu; kết nối và xử lý thông minh; minh bạch, công bằng, nhất quán. Quản lý biên giới thông minh là một trong những cấu phần/nội dung của mô hình hải quan thông minh. Bài viết này đề cập đến quan điểm của Tổ chức Hải quan thế giới về Biên giới thông minh; Việt Nam triển khai áp dụng quản lý biên giới thông minh trong mô hình hải quan thông minh và một số vấn đề đặt ra; quan điểm, giải pháp quản lý biên giới thông minh trong mô hình hải quan thông minh ở Việt Nam.

Từ khóa: Hải quan thông minh, biên giới thông minh, quản lý biên giới thông minh

SMART BORDER MANAGEMENT IN THE SMART CUSTOMS MODEL

Nguyen Thi Thuong Huyen

The smart customs model is highly automated, applying new and modern scientific and technological achievements on a digital, paperless platform, ensuring transparency, fairness, effectiveness, and efficiency. Vietnam Customs has defined the components of the smart customs model to include smart border management; chain management and digital ecosystem; optimal service provision; smart connectivity and processing; and transparency, fairness, and consistency. Smart border management is one of the key components of the smart customs model. This article discusses the World Customs Organization's perspective on smart borders; Vietnam's implementation of smart border management within the smart customs model and some arising issues; and the viewpoints and solutions for smart border management in Vietnam's smart customs model.

Keywords: Smart customs, smart border, smart border management

Ngày nhận bài: 17/5/2024

Ngày hoàn thiện biên tập: 11/6/2024

Ngày duyệt đăng: 21/6/2024

Quan điểm của Tổ chức Hải quan thế giới về "Biên giới thông minh"

Sau đại dịch COVID-19, thế giới có nhiều thay đổi quan trọng. Các chuỗi cung ứng và công nghiệp

toàn cầu đã bị gián đoạn, chủ nghĩa đơn phương, chủ nghĩa bảo hộ gia tăng, kinh tế toàn cầu đối diện với những thách thức. Để đáp ứng nhu cầu về cải thiện an ninh, thuận lợi hóa thương mại và đạt được sự phát triển chung, cơ quan Hải quan phải đổi mới tư duy, tăng cường hợp tác quốc tế, vận hành hiệu quả hơn thông qua các hoạt động kiểm soát thông minh nhằm đảm bảo chuỗi cung ứng toàn cầu an toàn và ổn định. Cộng đồng Hải quan quốc tế cần hợp tác để nâng cao chất lượng dịch vụ và mức độ hỗ trợ cho nền kinh tế, thương mại thông qua các phương pháp tiếp cận thông minh. Trong bối cảnh đó, Tổ chức Hải quan thế giới (WCO) đã quyết định lựa chọn vấn đề mang tính thách thức lớn với Hải quan toàn cầu của năm 2019 là "Biên giới thông minh cho thương mại, du lịch và vận tải thông suốt".

Quan điểm của WCO về "Biên giới thông minh" là nhấn mạnh vai trò của Hải quan trong việc hỗ trợ Chương trình nghị sự 2030 của Liên Hiệp quốc về phát triển bền vững. Hải quan sẽ đóng vai trò quan trọng trong phối hợp với các cơ quan quản lý biên giới khác nhằm tạo thuận lợi cho thương mại, đảm bảo an ninh biên giới qua việc đơn giản hóa, tiêu chuẩn hóa và hài hòa hóa các thủ tục hành chính tại biên giới. Hải quan đóng vai trò là trung tâm kết nối và điều phối của chiến lược đó. Biên giới thông minh trở thành định hướng phát triển xuyên suốt trong những năm qua cho Hải quan các quốc gia thành viên. Theo đó, WCO đã ban hành tài liệu giới thiệu về mô hình Biên giới thông minh với 5 trụ cột cơ bản



là: (i) An toàn, (ii) Có thể đo lường được, (iii) Tự động hoá, (iv) Dựa trên Quản lý Rủi ro; (v) Công nghệ. Khái niệm biên giới thông minh khuyến khích các thành viên WCO đi sâu vào lĩnh vực công nghệ để tìm giải pháp tạo thuận lợi cho dòng người, hàng hóa và các phương tiện vận chuyển tại biên giới, đồng thời vẫn đảm bảo tuân thủ các nguyên tắc hướng dẫn cho biên giới thông minh theo 5 trụ cột cơ bản.

Vấn đề đặt ra khi áp dụng quản lý biên giới thông minh trong mô hình hải quan thông minh

Ngày 20/5/2022, Phó Thủ tướng Chính phủ Lê Minh Khái đã ban hành Quyết định số 628/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược phát triển hải quan đến năm 2030. Mục tiêu tổng quát của chiến lược là xây dựng Hải quan Việt Nam chính quy, hiện đại, ngang tầm hải quan các nước phát triển trên thế giới, dẫn đầu trong thực hiện Chính phủ số, với mô hình hải quan số, hải quan thông minh. Từ đó, nâng cao chất lượng phục vụ người dân, doanh nghiệp (DN) trong thực hiện thủ tục hải quan và quản lý nhà nước về hải quan.

Tổng cục Hải quan xác định, việc xây dựng mô hình Hải quan thông minh gồm 5 nội dung cơ bản: Quản lý biên giới thông minh; Quản lý theo chuỗi và hệ sinh thái số; cung cấp dịch vụ tối ưu; Kết nối và xử lý thông minh; Minh bạch, công bằng, nhất quán. Chiến lược cũng nhấn mạnh: Triển khai mô hình quản lý biên giới hải quan thông minh theo khuyến nghị của WCO đảm bảo cơ quan Hải quan có thể giám sát, kiểm soát hàng hóa từ đầu vào các nguồn nguyên liệu đến khi đưa vào sản xuất, chế biến, vận chuyển từ nước xuất khẩu đến nước nhập khẩu. Thực hiện các nhiệm vụ đặt ra trong Chiến lược, Bộ Tài chính đã ban hành Quyết định 1854/QĐ-BTC ngày 13/9/2022 phê duyệt Chương trình hành động của Bộ Tài chính triển khai thực hiện Chiến lược phát triển Hải quan đến năm 2030. Trong đó, khẳng định “Hải quan Việt Nam cần phải triển khai mô hình quản lý biên giới hải quan thông minh theo khuyến nghị của WCO”. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai áp dụng quản lý biên giới thông minh ở Việt Nam hiện nay có một số vấn đề đặt ra:

Thứ nhất, đảm bảo cơ sở vật chất, hạ tầng.

Hiện nay, tại một số cửa khẩu thiếu cơ sở hạ tầng, kỹ thuật, thậm chí có những cửa khẩu chưa được UBND các tỉnh bố trí nhà làm việc kiên cố cho các cơ quan quản lý nhà nước tại cửa khẩu; bố trí vị trí và diện tích đất để xây dựng trụ sở hải quan; bố trí địa điểm tập kết, kiểm tra, giám sát hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu, để kiểm tra giám sát hàng

hóa xuất khẩu, nhập khẩu đưa vào, đưa ra, lưu giữ trong địa điểm; Điều kiện về cơ sở hạ tầng kỹ thuật còn thiếu dẫn đến việc chậm trễ trong làm thủ tục hải quan. Do đó, Bộ Tài chính đề nghị UBND các tỉnh biên giới đất liền khi quy hoạch khu vực cửa khẩu xem xét bố trí khu vực nhà làm việc liên hợp của các cơ quan quản lý nhà nước tại cửa khẩu; khu vực dành cho kho, bãi phục vụ cho công tác tập kết, kiểm tra, giám sát đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu tại các cửa khẩu đường bộ; bố trí đất trong khu vực cửa khẩu để đảm bảo điều kiện kiểm tra, giám sát hải quan; bố trí vị trí lắp đặt trang thiết bị kỹ thuật của cơ quan Hải quan tại khu vực cửa khẩu, đáp ứng yêu cầu kiểm tra, giám sát hải quan, phục vụ công tác quản lý hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu; xuất cảnh, nhập cảnh và phòng chống buôn lậu, gian lận thương mại.

Thứ hai, xây dựng mô hình cửa khẩu số, cửa khẩu thông minh.

Hiện nay, một số tỉnh biên giới đã và đang xây dựng kế hoạch thực hiện triển khai mô hình nền tảng cửa khẩu số, cửa khẩu thông minh. Tuy nhiên, do một số địa phương tự chủ động xây dựng theo mục đích và nhu cầu quản lý của chính quyền địa phương, nên xảy ra sự chòng chẹo giữa các hệ thống, quy trình, thủ tục đã được pháp luật hải quan quy định với các quy định của các lực lượng quản lý nhà nước khác tại khu vực cửa khẩu. Trong khi, Luật Hải quan quy định, trong địa bàn hoạt động hải quan, cơ quan Hải quan chịu trách nhiệm kiểm tra, giám sát, kiểm soát đối với hàng hóa, phương tiện vận tải và xử lý vi phạm pháp luật về hải quan phù hợp với pháp luật Việt Nam, Điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên và các hệ thống, quy trình, thủ tục đã được pháp luật hải quan quy định áp dụng thống nhất trên toàn quốc, tại tất cả các cửa khẩu trên các tuyến biên giới.

Về vấn đề này, Quyết định số 628/QĐ-TTg xác định đến năm 2030 “100% cảng, cửa khẩu quốc tế trọng điểm được triển khai hệ thống quản lý giám sát hàng hóa tự động, trang bị hệ thống soi chiếu hàng hóa, hành lý, hệ thống giám sát camera và các thiết bị hỗ trợ trong công tác kiểm tra, giám sát hải quan” và “100% các cửa khẩu đường bộ triển khai hệ thống tiếp nhận và xử lý thông tin khai trước về hàng hóa xuất nhập khẩu trước khi phương tiện vận chuyển hàng hóa qua biên giới”. Quyết định cũng quy định “việc kiểm tra thực tế, giám sát hàng hóa, theo dõi quản lý hoạt động nhập khẩu hàng hóa cơ bản được giao cho Chi cục hải quan cửa khẩu hoặc Chi cục hải quan quản lý địa bàn nơi doanh nghiệp có cơ sở sản xuất thực hiện”. Tuy nhiên, hiện nay



đang thiếu cơ sở pháp lý một số nền tảng số, trong đó có nền tảng cửa khẩu số mà đơn vị đầu mối là Tổng cục Hải quan, để triển khai thực hiện phù hợp với thực tế. Bên cạnh đó, việc làm thủ tục hải quan, kiểm tra, giám sát và quyết định thông quan hàng hóa thuộc trách nhiệm chính của lực lượng hải quan. Vì vậy, các tỉnh biên giới khi có kế hoạch triển khai xây dựng mô hình cửa khẩu số cần trao đổi với cơ quan Hải quan để đảm bảo tính tổng thể, thống nhất, đồng bộ, ứng dụng công nghệ, trang thiết bị hiện đại, phù hợp với thực tế đặc thù từng nhóm cửa khẩu đường bộ, nằm trong tổng thể Hải quan số, Hải quan thông minh, tầm nhìn, định hướng đến năm 2030.

Thứ ba, ứng dụng công nghệ số trong quản lý biên giới thông minh.

Theo mô hình quản lý biên giới thông minh hướng tới Hải quan số, hải quan thông minh của WCO gồm 6 giai đoạn, thì hệ thống công nghệ thông tin của Hải quan Việt Nam hiện nay mới ở giai đoạn 3. Nghĩa là mới triển khai nội dung hải quan điện tử hợp nhất gồm: Thông tin điện tử trước; Hải hòa hóa dữ liệu; Xử lý thông tin đến trước, Hệ thống quản lý rủi ro; Kiểm tra sau thông quan. Vì vậy, để xây dựng Mô hình biên giới thông minh theo khuyến nghị của WCO cần phải nâng tầm hiện đại hóa hệ thống công nghệ thông tin của Hải quan Việt Nam phù hợp với 3 giai đoạn phát triển tiếp theo gồm: Tích hợp; Nâng cao Hải quan điện tử; Hải quan số.

Hiện nay, để phục vụ cho thông quan và quản lý nhà nước về hải quan, ngành Hải quan đã triển khai mạnh mẽ với 24 hệ thống công nghệ thông tin, tuy nhiên, chỉ hệ thống VNACCS/VCIS có mức độ tự động hóa cao, các hệ thống còn lại có mức độ tự động hóa hạn chế. Chủ yếu mới chỉ là công cụ lưu giữ và tra cứu dữ liệu, chưa có các tính năng tự động hỗ trợ cán bộ công chức hải quan trong công tác nghiệp vụ như kiểm tra trị giá, mã số HS... thiếu hệ thống dự phòng, thiếu dữ liệu mang tính tổng hợp phục vụ phân tích quản lý thông tin. Bên cạnh đó, mức độ đồng bộ, tích hợp giữa các hệ thống còn hạn chế, do các hệ thống được phát triển qua các giai đoạn khác nhau, xây dựng phân mảnh, tách biệt, độc lập theo yêu cầu của từng lĩnh vực nghiệp vụ riêng lẻ. Mặt khác, mức độ đầu tư trang thiết bị công nghệ thông tin cũng có sự khác biệt, chủ yếu tập trung đầu tư tại các cảng biển và cảng hàng không trọng điểm; các cửa khẩu đường bộ, đường sông chưa được chú trọng, cơ sở vật chất, trang thiết bị chưa tương xứng với yêu cầu nhiệm vụ, do đó chưa tạo điều kiện tốt để các đơn vị ứng dụng hiệu quả công nghệ số trong quản lý biên giới thông minh.

Thứ tư, phối hợp giữa các cơ quan thực thi trong quản lý biên giới thông minh.

Hiện nay, một số tỉnh biên giới đất liền đã và đang xây dựng nền tảng cửa khẩu số, cửa khẩu thông minh trong quản lý điều hành hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu hàng hóa và phương tiện vận tải xuất cảnh, nhập cảnh tại cửa khẩu biên giới. Tuy nhiên, quá trình triển khai còn gặp khó khăn do yêu cầu quản lý khác nhau của các lực lượng tham gia cũng như sự hạn chế, thiếu đồng bộ trong một số quy trình, thủ tục. Cụ thể: (i) Sự chồng chéo các hệ thống, quy trình, thủ tục giữa các lực lượng quản lý tại khu vực cửa khẩu. Trong quản lý biên giới có nhiều lực lượng tham gia, mỗi lực lượng có yêu cầu quản lý khác nhau theo các chức năng, nhiệm vụ của ngành. Theo đó, mỗi ngành có phần mềm quản lý, dẫn tới không đồng bộ và chưa thống nhất về quy trình, thủ tục. Phần mềm quản lý biên giới thông minh chưa tích hợp với các phần mềm khác của các lực lượng để thực hiện tự động hóa đối với một số bước đã có sẵn dữ liệu. Vì vậy, phải nhập liệu nhiều lần, nhiều thao tác dễ gây nhầm lẫn và mất nhiều thời gian khi thực hiện; (ii) Sự thiếu đồng bộ trong hệ thống công nghệ thông tin: Tại các cửa khẩu, các lực lượng chức năng, các DN kinh doanh bến, bãi của các tỉnh biên giới đang triển khai ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý, tác nghiệp theo chức năng nhiệm vụ riêng nên chưa có sự liên thông, gắn kết thống nhất với nhau. Do sử dụng phần mềm thiếu tính tổng thể, không đồng nhất nên công tác quản lý, theo dõi, giám sát, đánh giá toàn bộ hoạt động của khu vực cửa khẩu gặp khó khăn. Trong quá trình thực hiện thí điểm cửa khẩu số làm phát sinh thủ tục hành chính cho người dân và DN, phải khai báo nhiều lần; (iii) Việc mỗi địa phương xây dựng một nền tảng cửa khẩu số sẽ dẫn đến sự không thống nhất về các quy trình, thủ tục, kiểm tra, giám sát hải quan, cũng như các quy trình nghiệp vụ khác. Điều này ảnh hưởng đến công tác quản lý nhà nước về hải quan không thống nhất giữa các cửa khẩu, giữa các địa phương khi thực thi pháp luật hải quan và các pháp luật quản lý chuyên ngành khác đồng thời gây lãng phí đầu tư xây dựng, nguồn nhân lực. Do vậy, cần giao cho một cơ quan đầu mối triển khai.

Thứ năm, vận hành của Hệ thống một cửa Quốc gia, một cửa ASEAN.

Hệ thống một cửa quốc gia, một cửa ASEAN đã triển khai mạnh mẽ, tuy nhiên hiệu quả vẫn chưa cao, các thủ tục hành chính thực hiện qua cơ chế một cửa còn ít và chưa đạt hiệu quả như kỳ vọng; Việc kết nối giữa các bên và DN còn chậm, thông tin từ các bộ, ngành cho Hải quan chưa được thông suốt,



còn có hiện tượng bị tắc nghẽn. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về các thủ tục hành chính liên quan đến xuất khẩu, nhập khẩu và vận tải quốc tế đang trong quá trình hoàn thiện nên chưa đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất khi đưa lên thực hiện thông qua hệ thống một cửa quốc gia. Hạ tầng công nghệ thông tin của các bộ, ngành chưa phù hợp, chưa đồng đều và chưa hoàn thiện để đảm bảo tính tương thích với Cổng thông tin một cửa Quốc gia. Bên cạnh đó, thủ tục đầu tư xây dựng hạ tầng công nghệ thông tin còn phức tạp nên các bộ, ngành có những “quan ngại” về việc không có công cụ đi kèm hữu hiệu khi thực hiện hệ thống một cửa Quốc gia và hệ thống một cửa ASEAN cũng như tính khả thi khi triển khai thực hiện.

Giải pháp quản lý biên giới thông minh trong mô hình Hải quan thông minh ở Việt Nam

Một là, nền tảng của “Biên giới thông minh” là cơ chế “Thông minh”, mà cốt lõi chính là ứng dụng các thiết bị, công nghệ cao và đưa ra tư duy làm việc mới trong việc quản lý biên giới. Vì vậy, “Biên giới thông minh” phải được đặt trong tổng thể Hải quan thông minh và Kết nối thông minh trên cơ sở thống nhất vai trò chủ trì, điều phối các hoạt động liên quan đến quản lý, kiểm tra, giám sát hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu, phương tiện vận tải xuất cảnh, nhập cảnh, quá cảnh tại khu vực cửa khẩu biên giới của cơ quan Hải quan...

Hai là, biên giới thông minh phải được thiết lập trên cơ sở hải quan điện tử, hải quan số, khuyến khích tất cả các cơ quan quản lý biên giới chia sẻ thông tin, tăng cường hoạt động chung và kiểm soát rủi ro để phối hợp quản lý biên giới.

Ba là, thúc đẩy biên giới thông minh ở tất cả các quốc gia, khu vực thông qua chia sẻ thông tin và công nhận lẫn nhau về kiểm soát hải quan. Tăng cường hợp tác giữa cơ quan Hải quan và các cơ quan chức năng khác để cùng tìm kiếm giải pháp quản lý biên giới hiệu quả. Đẩy nhanh việc nâng cấp cơ sở hạ tầng, thiết bị biên giới thông minh, đồng thời thúc đẩy xây dựng nền tảng thông tin để quản lý toàn diện các cảng, cửa khẩu, nhằm thúc đẩy chuyển đổi cảng/cửa khẩu kỹ thuật số và thực hiện trao đổi và chia sẻ thông tin. Tiến hành hợp tác biên giới giữa các quốc gia dựa trên sự công nhận lẫn nhau về kết quả kiểm soát hải quan để thúc đẩy “luồng xanh” nhằm đạt được mục tiêu chung là phòng ngừa, kiểm soát rủi ro và quản lý thông minh các hoạt động biên giới.

Bốn là, để xây dựng mô hình quản lý biên giới thông minh cần phải tạo ra một nền tảng quản lý

số dùng chung cho các cơ quan quản lý biên giới như cơ quan Hải quan, biên phòng, ban quản lý cửa khẩu, cơ quan kiểm dịch động vật, thực vật, an toàn thực phẩm... sử dụng công nghệ hiện đại như: AI, Big Data, Cloud và bảo đảm về an toàn thông tin, giúp các lực lượng chức năng và các doanh nghiệp xuất, nhập khẩu thực hiện các hoạt động trên một nền tảng số duy nhất. Thông qua nền tảng quản lý số này, toàn bộ hoạt động của cửa khẩu được công khai, minh bạch, các cơ quan chức năng và doanh nghiệp sẽ biết hàng hóa, phương tiện đang ở đâu, đã và sẽ được xử lý như thế nào. Bên cạnh đó, các thủ tục được đơn giản hóa và có thể thực hiện được từ xa thông qua các phần mềm ứng dụng được cài đặt trên các thiết bị thông minh, góp phần giảm các tiêu cực phát sinh trong quá trình thực hiện.

Năm là, bám sát nội dung hợp tác thúc đẩy biên giới thông minh để triển khai thực hiện có hiệu quả, trong đó tăng cường hợp tác Cơ chế một cửa trong thương mại quốc tế trên cơ sở thúc đẩy khả năng kết nối một cửa giữa các quốc gia, trao đổi điện tử và chia sẻ các tài liệu, dữ liệu thương mại, nhằm mở rộng phạm vi cung cấp các dịch vụ Một cửa và xây dựng nền tảng thương mại một cửa phục vụ toàn bộ chuỗi giao dịch chéo trong thương mại biên giới.

Sáu là, quá trình chuyển đổi “Biên giới truyền thống” thành “Biên giới thông minh” phải dựa trên một số nguyên tắc như: (i) Tạo ra biên giới an toàn hơn bằng cách đưa ra quyết định dựa trên quản lý rủi ro; (ii) Cải thiện việc chuẩn hóa và khả năng hiển thị bằng cách chuẩn hóa các yêu cầu dữ liệu và hợp tác xuyên biên giới; (iii) Tăng cường tiết kiệm chi phí bằng cách hợp nhất các cơ quan chức năng tại biên giới; (iv) Đổi mới biên giới bằng cách tạo ra một hệ sinh thái dễ tiếp cận, cung cấp các giải pháp cho ngành thương mại và cộng đồng.

Tài liệu tham khảo:

1. Thủ tướng Chính phủ, Quyết định số 628/QĐ-TTg ngày 20/5/2022 về phê duyệt Chiến lược phát triển Hải quan đến năm 2030;
2. Vũ Duy Nguyên, Lê Thị Trang, “Phát triển mô hình hải quan thông minh tại các nước và kinh nghiệm cho Việt Nam”; Tạp chí Tài chính kỳ 1 tháng 7/2022
3. Trâm Anh, “Sáu giải pháp đẩy nhanh lộ trình “Hải quan thông minh” vào năm 2030”; Tạp chí điện tử VnEconomy;
4. Ngọc Linh, “Xây dựng cửa khẩu số gắn liền với Hải quan thông minh”; Báo Hải quan online.

Thông tin tác giả:

PGS., TS Nguyễn Thị Thương Huyền – Học viện Tài chính
Email: nguyenthuonghuyen@hvtc.edu.vn