NÂNG CAO HIỆU QUẢ CÔNG TÁC KIỂM TRA CHUYÊN NGÀNH HẢI QUAN QUA CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH

TRẦN ĐỨC HÙNG – *Tổng cục Hải quan*

Bên cạnh các mặt tích cực đã đạt được trong thời gian qua, công tác quản lý nhà nước đối với hoạt động xuất nhập khẩu nói chung và quản lý hàng hóa thuộc diện quản lý và kiểm tra chuyên ngành nói riêng của Việt Nam đã bộc lộ một số tồn tại, bất cập. Từ thực tế đó, việc nghiên cứu sửa đổi, bổ sung cách thức, phương pháp quản lý để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý và kiểm tra chuyên ngành, tiết kiệm nguồn lực của xã hội, đồng thời tạo thuận lợi cho hoạt động xuất nhập khẩu là rất cần thiết.

Từ khóa: Hải quan, xuất nhập khẩu, hàng hóa, doanh nghiệp, kiểm tra chuyên ngành

In addition to recent beneficial achievements, public management of import-export activities in general and management of specific commodities in particular has shown limitations. Therefore, the modification and supplement are required to improve effectiveness and performance of these management activities. They also help with great saving of resources and creating advantages for import-export activities.

Keywords: Customs, import-export, commodities, businesses, specific inspection

Ngày nhận bài: 19/1/2017
Ngày chuyển phản biện: 19/1/2017
Ngày nhận phản biện: 7/2/2017
Ngày chấp nhận đăng: 8/2/2017

Căn cứ các quy định hiện hành tại các luật: Luật Hải quan 2014, Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa 2007, Luật An toàn thực phẩm 2010, Luật Thú y 2015, Luật Bảo vệ và Kiểm dịch thực vật 2013... thì người khai hải quan phải thực hiện đầy đủ trách nhiệm và nghĩa vụ đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu (XNK) mới được thông quan hàng hóa. Theo đó, tùy từng trường hợp cụ thể, khi làm thủ tục hải quan, doanh nghiệp (DN) phải nộp/xuất trình cho cơ quan hải quan các chứng từ liên quan như: Giấy phép (đối với hàng hóa XNK phải có giấy phép), giấy tờ về kết quả kiểm tra kiểm dịch (động vật, thực vật, y tế), kiểm tra an toàn thực phẩm, kiểm tra chất lượng, chứng nhận hợp quy... với hàng hóa XNK.

Ngoài các mặt tích cực đã đạt được trong thời gian qua như: Đảm bảo chất lượng, ngăn ngừa nguy cơ mất vệ sinh an toàn thực phẩm đối với hàng hoá nhập khẩu... công tác quản lý nhà nước đối với hoạt động XNK nói chung và quản lý hàng hóa thuộc diện quản lý và kiểm tra chuyên ngành nói riêng của Việt Nam còn bộc lộ nhiều bất cập như: Chưa theo kịp với xu thế hội nhập và tự do hoá thương mại quốc tế; Phương pháp quản lý còn thụ động; chưa áp dụng phương pháp quản lý rủi ro trong hoạt động quản lý và kiểm tra chuyên ngành; Chưa phát huy hết chức năng của hệ thống các công cụ quản lý, điều hành; Kéo dài tình trạng sử dụng các biện pháp hành chính, biện pháp kiểm tra theo lô hàng làm tăng chi phí; Kéo dài thời gian thông quan hàng hóa... Bài viết đưa ra một số đánh giá và giải pháp mang tính tổng quan để giúp người đọc có những nhìn nhận đánh giá được tổng thể thực trạng và một số định hướng, giải pháp để nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác kiểm tra chuyên ngành.

Thực trạng công tác kiểm tra chuyên ngành

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về kiểm tra chuyên ngành với hàng hóa xuất nhập khẩu

Tính đến tháng 15/12/2016, tổng số văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến hoạt động kiểm tra chuyên ngành và thông quan hàng hóa XNK là trên

262 văn bản được quy định tại các Luật, Pháp lệnh của Quốc hội, Nghị định, Nghị quyết, Quyết định của Chính phủ, Thông tư của các bộ, ngành.

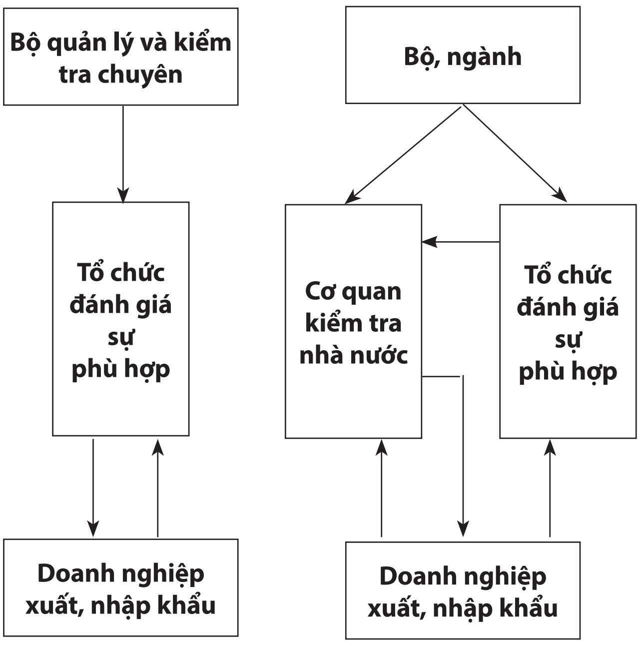
Thực trạng văn bản quy phạm pháp luật về kiểm tra chuyên ngành ban hành nhiều, phạm vi điều chỉnh rộng, các mặt hàng chưa được xác định mã số HS, chưa có đầy đủ tiêu chuẩn, quy chuẩn để thực hiện việc kiểm tra vẫn đang tồn tại rất nhiều.

Bên cạnh đó, nhiều danh mục hàng hóa thuộc đối tượng kiểm tra chuyên ngành do các bộ quản lý chuyên ngành ban hành không có mã số HS kèm theo cũng khiến cho cơ quan Hải quan và DN thực sự lúng túng khi áp dụng thực tiễn.

Nhìn từ phía hệ thống văn bản quy phạm pháp luật quy định kiểm tra chuyên ngành thì các cơ quan quản lý có xu hướng yêu cầu hoàn thành việc kiểm tra chuyên ngành trước khi hàng hóa được đưa vào thị trường tiêu thụ, hoặc xuất khẩu ra nước ngoài. Đây cũng là một trong những lý do làm kéo dài thời gian thông quan, vì phải chờ giấy phép kiểm tra chuyên ngành.

Tuy số lượng văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến kiểm tra chuyên ngành nhiều nhưng vẫn có nhiều nội dung chưa hướng dẫn đầy đủ, một số nội dung quy định chưa rõ ràng, dẫn đến cách hiểu, cách áp dụng khác nhau. Có trường hợp một mặt hàng thuộc diện quản lý của nhiều bộ; một số danh mục hàng hóa thuộc diện kiểm tra chuyên ngành phạm vi rộng, tên hàng không rõ ràng, có mặt hàng không có mã số HS; về thủ tục thực hiện kiểm tra chuyên ngành chủ yếu làm thủ công; chưa áp dụng rộng rãi phương pháp quản lý rủi ro; tổ chức hoạt động kiểm tra chuyên ngành tại cửa khẩu lực lượng còn mỏng, phương tiện còn thiếu... Như vậy, rõ ràng là đang có sự thiếu thống nhất, đồng bộ giữa nguyên tắc của Hệ thống thông quan với nguyên tắc kiểm tra chuyên ngành.

MÔ HÌNH BỘ MÁY CƠ QUAN KIỂM TRA CHUYÊN NGÀNH



Mô hình bộ máy 1 cấp **Mô hình bộ máy 2 cấp**

Hiện nay, hệ thống thông quan của cơ quan Hải quan tiến hành phân luồng kiểm tra tờ khai hải quan cũng như kiểm tra thực tế hàng trên cơ sở tỷ lệ kiểm tra xác suất đối với DN theo mức độ xếp hạng rủi ro (7 hạng). Theo đó, đối với mỗi hạng rủi ro thì tỷ lệ lựa chọn để kiểm tra là khác nhau, theo xu hướng rủi ro cao tương ứng với mức độ kiểm tra nhiều thì pháp luật kiểm tra chuyên ngành lại có xu hướng kiểm tra, kiểm soát chất lượng hàng hoá xuất, nhập khẩu trước khi hoàn thành thủ tục hải quan đối với tất cả các đối tượng. Điều này dẫn đến Hệ thống thông quan của hải quan buộc phải nhận diện tất cả hàng hóa thuộc đối tượng kiểm tra chuyên ngành để chỉ định phân luồng kiểm tra, dẫn đến tỷ lệ kiểm tra rất cao và hiệu quả phát hiện vi phạm thấp.

Nguyên nhân của tình trạng này có thể nhận thấy chính là do các bộ, ngành thực hiện kiểm tra chuyên ngành chưa áp dụng nguyên tắc quản lý rủi ro.

Hoạt động quản lý chuyên ngành đối với hàng hóa xuất nhập khẩu

Hiện tại các cơ quan, tổ chức kiểm tra chuyên ngành đang được các bộ, ngành quản lý chuyên ngành xây dựng, chỉ định trên cơ bản 02 mô hình bộ máy kiểm tra gọi tắt là "Bộ máy kiểm tra 1 cấp" và "Bộ máy kiểm tra 2 cấp":

(i) Bộ máy kiểm tra chuyên ngành 1 cấp:

Các bộ, ngành quản lý chuyên ngành chỉ định trực tiếp cho các tổ chức có đủ điều kiện đánh giá sự phù hợp đủ điều kiện thực hiện kiểm tra chuyên ngành hàng hóa XNK thuộc trách nhiệm quản lý của từng bộ, ngành.

Ưu điểm Bộ máy cơ quan kiểm tra chuyên ngành 1 cấp là các tổ chức đánh giá sự phù hợp được chỉ định chức năng kiểm tra đa số có đầy đủ cơ sở vật chất, trang thiết bị, nguồn nhân lực đáp ứng yêu cầu kiểm tra; các bộ, ngành tiết kiệm được kinh phí đầu tư cho các cơ quan kiểm tra nhà nước; các tổ chức đánh giá sự phù hợp thực hiện quy trình kiểm tra khép kín: tiếp nhận đăng ký, kiểm tra hồ sơ, kiểm tra hàng hóa, lấy mẫu, phân tích mẫu và cho ra kết quả kiểm tra nhanh, giảm chi phí và thời gian đi lại của DN. Nhược điểm của mô hình này là tổ chức đánh giá sự phù hợp hoạt động với 2 mục tiêu vừa kinh doanh có lãi (thương nhân), hoặc lấy thu bù

BẢNG 1: SỐ LIỆU HÀNG HOÁ XNK PHẢI THỰC HIỆN KIỂM TRA CHUYÊN NGÀNH GIAI ĐOẠN 2011-2016

NĂM	HÀNG HOÁ XUẤT KHẨU			HÀNG HOÁ NHẬP KHẨU		
	Tổng số tờ khai của năm	Số TK thực hiện kiểm tra chuyên ngành	Tỷ lệ (%)	Tổng số tờ khai của năm	Số TK thực hiện kiểm tra chuyên ngành	Tỷ lệ (%)
2011	2.252.700	101.597	4,51	2.379.000	461.288	19,39
2012	2.532.000	127.243	5,41	2.655.000	595.251	22,42
2013	2.880.000	154.944	5,38	3.041.000	641.651	21,1
2014	3.598.900	172.747	4,8	3.629.300	867.039	23,89
2015	4.160.000	175.552	4,22	4.350.000	1.127.955	25,93
6 tháng đầu 2016	2.332.800	44.789	1,92	2.366.200	662.547	26,31

Nguồn: Cục CNTT&TKHQ, Tổng cục Hải quan

chi vừa phục vụ quản lý nhà nước, do đó chức năng phục vụ quản lý nhà nước bị chi phối bởi chức năng kinh doanh. Bên cạnh đó, việc áp dụng các quy định miễn, giảm kiểm tra bị hạn chế; bộ máy của từng tổ chức không có đủ tại các địa phương, khu vực cửa khẩu; các tổ chức này không có chức năng xử lý vi phạm hành chính do đó không xử lý kịp thời các trường hợp phát hiện vi phạm trong quá trình kiểm tra.

(ii) Bộ máy kiểm tra chuyên ngành 2 cấp:

Một số bộ, ngành quản lý chuyên ngành thực hiện tổ chức bộ máy kiểm tra chuyên ngành 2 cấp như sau: Phân công chức năng kiểm tra nhà nước cho các cơ quan, đơn vị trực thuộc bộ, ngành thực hiện kiểm tra chuyên ngành hàng hóa XNK thuộc trách nhiệm quản lý của từng bộ, ngành; Công nhận năng lực của các tổ chức đánh giá sự phù hợp để các tổ chức này thực hiện phân tích, thử nghiệm, đánh giá mẫu hàng hóa XNK làm cơ sở cho cơ quan kiểm tra nhà nước ra kết luận kiểm tra.

Ưu điểm của Bộ máy cơ quan kiểm tra chuyên ngành 2 cấp là cơ quan nhà nước thực hiện chức năng kiểm tra, do đó sẽ đáp ứng được yêu cầu quản lý, kiểm tra và xử lý vi phạm hành chính của pháp luật đề ra. Có bộ, ngành có bộ máy tổ chức kiểm tra đầy đủ ở các tỉnh, thành phố (Bộ Khoa học và Công nghệ), có lực lượng kiểm tra có bộ máy làm việc tại các cửa khẩu quốc gia, quốc tế để đáp ứng yêu cầu thông quan hàng hóa XNK qua địa bàn cửa khẩu.

Nhược điểm của mô hình này là phát sinh thủ tục kiểm tra 2 bước: Bước 1 cơ quan kiểm tra nhà nước tiếp nhận đăng ký, kiểm tra hồ sơ, tiếp nhận kết quả đánh giá sự phù hợp, ra kết luận kiểm tra (do cơ quan kiểm tra nhà nước thực hiện); Bước 2, đánh giá sự phù hợp mẫu hàng (do tổ chức đánh giá sự phù hợp thực hiện) dẫn đến tăng chi phí cho DN: Phí kiểm tra chất lượng (cơ quan kiểm tra thu) + phí phân tích mẫu (tổ chức đánh giá sự phù hợp thu) đối với một lô hàng, làm ảnh hưởng kéo dài thời gian thông quan hàng hóa.

Theo kết quả thống kê (Bảng 1), lượng hàng hóa cần kiểm tra chuyên ngày theo các năm ngày càng tăng. Điều này đòi hỏi các bộ, ngành cần đầu tư hơn cả về nguồn lực cũng như trang thiết bị cho công tác kiểm tra chuyên ngành.

Một số hạn chế, tồn tại

Quá trình thực hiện kiểm tra chuyên ngành đối với hàng hóa XNK cần kiểm tra cho thấy một số hạn chế, tồn tại sau:

Một là, văn bản pháp luật về kiểm tra chuyên ngành quy định Danh mục mặt hàng phải kiểm tra nhiều nhưng chưa đồng bộ, chưa xác định rõ trách nhiệm của cơ quan kiểm tra chuyên ngành trong việc quản lý hàng hóa trong quá trình kiểm tra, chờ kết quả kiểm tra; chưa áp dụng rộng rãi phương pháp quản lý rủi ro trong kiểm tra chuyên ngành.

Hai là, cơ quan kiểm tra chuyên ngành chưa có lực lượng và phương tiện kiểm tra tại cửa khẩu (trừ lực lượng làm công tác kiểm dịch), hàng hóa khi cần kiểm tra chuyên ngành phải đưa về phòng thí nghiệm trong nội địa thực hiện; phương tiện kỹ thuật, nguồn nhân lực thực hiện còn thiếu và yếu, nhiều trường hợp đưa ra kết quả chậm dẫn đến kéo dài thời gian thông quan hàng hóa của DN;

Ba là, nhiều mặt hàng thuộc diện kiểm tra chuyên ngành nhưng các bộ, ngành quản lý chưa ban hành đầy đủ tiêu chuẩn, quy chuẩn đối với hàng hóa;

Bốn là, còn tồn tại hạn chế trong việc ứng dụng công nghệ thông tin, trao đổi dữ liệu điện tử về kết quả kiểm tra chuyên ngành; Chưa có sự phối hợp trao đổi thông tin kịp thời giữa các cơ quan quản lý nhà nước về kiểm tra chuyên ngành với cơ quan hải quan trong việc xử lý lô hàng đưa về bảo quản;

Giải pháp nâng cao cao hiệu quả, hiệu lực công tác quản lý chuyên ngành

Hải quan là cơ quan đầu mối quản lý hoạt động XNK, các giải pháp để nâng cao hiệu quả, hiệu lực công tác quản lý chuyên ngành cần tập trung thực hiện gồm:

Thứ nhất, xây dựng và hoàn thiện hệ thống văn bản pháp quy.

(i) Rà soát, xây dựng và hoàn thiện hệ thống các văn bản pháp quy do các bộ, ngành quy định liên quan đến quản lý chuyên ngành đối với hàng hóa XNK, loại bỏ những bất cập, những quy định chưa thống nhất theo các quan điểm, đề xuất xây dựng văn bản quy phạm pháp luật về thông quan hàng hóa XNK thuộc diện phải kiểm tra chuyên ngành, bao gồm: kiểm dịch, kiểm tra an toàn thực phẩm, kiểm tra chất lượng

Bên cạnh đó, nhiều danh mục hàng hóa thuộc đối tượng kiểm tra chuyên ngành do các bộ quản lý chuyên ngành ban hành không có mã số hồ sơ kèm theo cũng khiến cho cơ quan Hải quan và doanh nghiệp thực sự lúng túng khi áp dụng thực tiễn.

(ii) Rà soát, xây dựng và ban hành đầy đủ Danh mục các mặt hàng thuộc diện kiểm tra chuyên ngành theo hướng thu hẹp diện kiểm tra chuyên ngành và tập trung trọng điểm những mặt hàng cần kiểm tra tại cửa khẩu, cần kiểm tra trước khi thông quan; công bố những mặt hàng được kiểm tra chuyên ngành sau thông quan (trước khi đưa ra lưu thông).

(iii) Các bộ, cơ quan ngang Bộ quản lý chuyên ngành phối hợp với Bộ Tài chính định kỳ hàng năm rà soát các Danh mục hàng hóa phải kiểm tra chuyên ngành để kịp thời điều chỉnh, bổ sung những mặt hàng có thay đổi, phát sinh trên thực tế nhằm mục tiêu đáp ứng yêu cầu quản lý của Nhà nước về kiểm tra chuyên ngành, tạo thuận lợi cho hoạt động xuất nhập khẩu hàng hóa của DN.

Các danh mục chuyên ngành phải được ban hành kèm mã số HS đảm bảo thống nhất với Danh mục hàng hóa xuất nhập khẩu và Biểu thuế XNK hiện hành. Bộ Tài chính tổng hợp, mã hóa toàn bộ các danh mục để cập nhật vào Hệ thống thông quan điện tử của Tổng cục Hải quan.

(iv) Ban hành các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia đối với hàng hóa thuộc đối tượng kiểm tra chuyên ngành làm căn cứ để kiểm tra. Đối với hàng hóa thuộc diện kiểm tra an toàn thực phẩm, kiểm tra chất lượng, quy chuẩn kỹ thuật: các bộ, ngành xây dựng và công bố các quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật làm cơ sở cho các cơ quan, đơn vị có chức năng, nhiệm vụ theo quy định của pháp luật để thực hiện việc kiểm tra chất lượng, kiểm tra an toàn thực phẩm, đồng thời thực hiện khuyến khích tăng cường xã hội hóa việc tham gia kiểm tra nhằm phát huy nguồn lực hiện có của các bộ/ngành.

Thứ hai, đổi mới căn bản phương thức quản lý, kiểm tra chuyên ngành.

(i) Nghiên cứu thực hiện việc kiểm tra chuyên ngành trước khi thông quan có trọng tâm, trọng điểm, tại các thời điểm phù hợp; cần tăng cường biện pháp để thực hiện kiểm tra chuyên ngành đối với hàng hóa XNK tại 3 thời điểm khác nhau gồm: Kiểm tra trước khi hàng đến cửa khẩu để XNK; Kiểm tra tại cửa khẩu nhập; Kiểm tra trong nội địa.

(ii) Củng cố xây dựng và hoàn thiện bộ máy kiểm tra chuyên ngành đáp ứng với yêu cầu thực tiễn trong trong giai đoạn hiện nay; trong đó, cần nâng cao năng lực quản lý, đổi mới phương pháp làm việc, tăng cường trang bị nguồn lực (con người), trang thiết bị, điều kiện làm việc.

(iii) Áp dụng quản lý rủi ro trong kiểm tra chuyên ngành, áp dụng phương pháp kiểm tra chuyên ngành trên cơ sở phân tích thông tin rủi ro nhằm giảm thời gian thông quan hàng hóa như: Thực hiện việc kiểm tra có trọng tâm, trọng điểm đối với hàng hóa có nguy cơ cao ảnh hưởng đến dịch bệnh, sức khỏe người dân, an ninh xã hội và môi trường; Ưu tiên và tạo thuận lợi về kiểm tra chuyên ngành đối với các mặt hàng Nhà nước khuyến khích xuất khẩu và hàng hóa nhập khẩu phục vụ sản xuất nhưng trong nước chưa sản xuất được; Nghiên cứu áp dụng phương pháp quản lý rủi ro trong kiểm tra chuyên ngành như: Kiểm tra xác suất hoặc kiểm tra sau đối với hàng hóa có độ rủi ro thấp, hàng hóa có xuất xứ từ các nước G7, hàng hóa của DN tuân thủ tốt pháp luật.

(iv) Tăng cường công nhận lẫn nhau về kết quả kiểm tra hàng hóa hoặc giảm thiểu việc kiểm tra chất lượng đối với hàng hóa nhập khẩu từ những quốc gia, khu vực có tiêu chuẩn kỹ thuật cao như EU, Hoa Kỳ, Nhật Bản, Canada, Úc, New Zealand...

Tài liệu tham khảo:

1. Luật Hải quan 2014;

2. Thông tư 38/2015/TT-BTC Quy định về thủ tục hải quan; kiểm tra, giám sát hải quan; thuế xuất - nhập khẩu và quản lý thuế đối với hàng hoá xuất - nhập khẩu;

3. https://www.customs.gov.vn.