

31477

# SỔ TAY HIỆN ĐẠI HÓA HẢI QUAN

---

Biên soạn

Luc De Wulf – José B. Sokol

Ngân hàng Thế giới

# NỘI DUNG

NỘI DUNG.....	I
LỜI NÓI ĐẦU .....	V
LỜI CẢM ƠN .....	VII
CHỮ VIẾT TẮT VÀ TỪ ĐỒNG NGHĨA .....	IX
TỔNG QUAN.....	XIII
PHẦN I - CÁC VẤN ĐỀ LIÊN NGÀNH.....	1
1- CHIẾN LƯỢC HIỆN ĐẠI HÓA HẢI QUAN .....	3
2 - VẤN ĐỀ TỔ CHỨC VÀ NGUỒN NHÂN LỰC TRONG HẢI QUAN.....	43
3 - KHUNG PHÁP LÝ CHO HOẠT ĐỘNG HẢI QUAN VÀ CÁC VẤN ĐỀ THỰC THI PHÁP LUẬT HẢI QUAN.....	69
4 - LIÊM CHÍNH HẢI QUAN .....	92
5 - QUẢN LÝ RỦI RO TRONG HẢI QUAN .....	125
6 - BÀI HỌC CHÍNH SÁCH VÀ THỰC THI RÚT RA TỪ NGHIÊN CỨU TÌNH HUỐNG CỦA HẢI QUAN TÁM NƯỚC .....	138
7 - HAI THẬP KỶ HỖ TRỢ CẢI CÁCH HẢI QUAN CỦA NGÂN HÀNG THẾ GIỚI (NHTG). XU THẾ THIẾT KẾ VÀ THỰC THI DỰ ÁN. BÀI HỌC THU ĐƯỢC .....	173
PHẦN III - HƯỚNG DẪN VỀ CÁC VẤN ĐỀ ẢNH HƯỞNG ĐẾN CÔNG TÁC TẠO THUẬN LỢI CHO THƯƠNG MẠI CỦA HẢI QUAN.....	208
8 - ĐỊNH GIÁ HẢI QUAN TẠI CÁC NƯỚC ĐANG PHÁT TRIỂN VÀ CÁC QUY TẮC ĐỊNH GIÁ CỦA TỔ CHỨC THƯƠNG MẠI THẾ GIỚI.....	209
9 - QUY TẮC XUẤT XỨ, THƯƠNG MẠI VÀ HẢI QUAN .....	246
10 - KIỂM SOÁT MIỄN THUẾ VÀ MIỄN NỘP THUẾ.....	290
11 - QUÁ CẢNH VÀ TRƯỜNG HỢP ĐẶC BIỆT CỦA CÁC NƯỚC KHÔNG GIÁP BIÊN .....	328
12 - VAI TRÒ CỦA HẢI QUAN TRONG ĐẢM BẢO AN NINH HÀNG HÓA .....	357
13 - VAI TRÒ CỦA CNTT TRONG QUÁ TRÌNH HIỆN ĐẠI HÓA HẢI QUAN .....	384

## HỘP

Hộp 1-1 Hải quan Ma-rốc lôi kéo cán bộ tham gia vào chương trình cải cách	22
Hộp 1-2 Ví dụ về Lãnh đạo Khu vực: Ban chỉ đạo TTFSE khu vực	28
Hộp 1-3 Các bước trong quy trình giải phóng hàng từ thời điểm hàng đến	33
Hộp 1-4 Nghiên cứu về Thời gian giải phóng hàng hóa ở Phi-lip-pin: Ví dụ mẫu	36
Hộp 2-1 Cải tổ nhân sự tại Hải quan Bô-li-via	46
Hộp 2-2 Mục tiêu thu ngân sách và Quyền tự chủ: minh họa từ Tanzania và Uganda	56
Hộp 3-1 Ví dụ về Luật Hải quan Lỗi thời	71
Hộp 3-2 Danh mục kiểm tra mẫu để xác định các Điều khoản cần Bổ sung hay Các văn bản pháp quy cần xây dựng mới theo yêu cầu của Công ước Kyoto Sửa đổi	79
Hộp 3-3 Thành công của Ma-rốc trong việc thực thi Công ước Kyoto Sửa đổi	80
Hộp 3-4 Hiện đại hóa Luật Hải quan tại Liên Bang Nga	88
Hộp 4-1 Lãnh đạo và Cam kết: Các câu hỏi và Vấn đề chính	104
Hộp 4-2 Khung Pháp lý: Các câu hỏi và vấn đề chính	105
Hộp 4-3 Minh bạch: Các câu hỏi và vấn đề chính	107
Hộp 4-4 Tự động hóa: Các câu hỏi và vấn đề chính	108
Hộp 4-5 Hiện đại hóa Hải quan: Các Câu hỏi và Vấn đề chính	110
Hộp 4-6 Kiểm toán và Điều tra: Các Câu hỏi và Vấn đề chính	111
Hộp 4-7 Quy tắc Hành xử: Câu hỏi và Vấn đề chính	113

Hộp 4-8 Lương thấp có thật sự là một nguyên nhân dẫn đến tham nhũng không?	114
Hộp 4-9 Nguồn nhân lực: Các Câu hỏi và Vấn đề chính	117
Hộp 4-10 Văn hóa tổ chức và tinh thần làm việc: Các câu hỏi và vấn đề chính	119
Hộp 4-11 Mối quan hệ với khu vực tư: Các câu hỏi và vấn đề chính	120
Hộp 4-12 Bài học rút ra từ Cải cách Hải quan để Kiểm soát Hành vi Tham nhũng	122
Hộp 5-1 Quản lý rủi ro: Xác định trị giá hải quan	136
Hộp 6-1 Cải cách Hải quan tại Mô-zăm- bích	147
Hộp 6-2 Công nghệ Thông tin tại Thổ Nhĩ Kỳ	156
Hộp 6-3 Giám định hàng nhập khẩu tại Pê-ru	158
Hộp 7-1 Khung chẩn đoán – Ba dự án ví dụ cụ thể	180
Hộp 7-2 Thiểu các Chỉ số Hoạt động: Tình hướng Dự án Cụ thể	185
Hộp 7-3 Thiết kế Bộ Chỉ số Hoạt động Toàn diện: các Dự án Tạo thuận lợi cho Thương mại và Vận tải tại Đông Nam Á (TTFSE)	185
Hộp 7-4 Cách Tiếp cận Tổng hợp trong Quản lý Quy trình: trường hợp Dự án Phát triển Xuất khẩu tại Tunizi	191
Hộp 7-5 Ngân hàng Thế giới ngày càng Chú trọng hơn đến việc Phối kết hợp với các Nhà tài trợ khác	192
Hộp 7-6 Chất lượng Chuẩn bị Tiền dự án và Vấn đề Thiết kế: tình hướng cụ thể của hai dự án	197
Hộp 7-7 Nguyên nhân nào Dẫn đến Điều chỉnh Mục tiêu hay các Hợp phần của Dự án	199
Hộp 7-8 Các vấn đề Quản lý Thực hiện: Trường hợp của Dự án Quản lý Phát triển Xê-nê-gan	201
Hộp 8-1 Pê-ru: Chương trình Xác minh Hàng nhập khẩu	228
Hộp 8-2 Áp dụng các Dịch vụ Xác minh Có trọng điểm (targeted) và Luôn được nâng cấp (evolving) trong Hợp đồng PSI tại Hải quan Madagascar	235
Hộp 10-1 Ví dụ về các Quy tắc Xuất xứ Hạn chế: Tình hướng Nhập khẩu Cá vào EU258	
Hộp 10-2 Các Quy tắc Xuất xứ Mang tính Hạn chế hơn: Tình hướng Quy tắc Xuất xứ của Sản phẩm may mặc trong Hiệp định NAFTA	266
Hộp 10-1 Các Loại hình Miễn nộp thuế và Miễn thuế	292
Hộp 10-2 Cải cách Chế độ Miễn nộp thuế tại Ma-rốc	299
Hộp 10-3 Hệ thống Bảo thuế (DSS) của Fiji	300
Hộp 10-4 Hệ thống Sổ theo dõi tại Nê-pan	301
Hộp 10-5 Kho Ngoại quan Đặc biệt của Hải quan Băng-la-đét	304
Hộp 10-6 Quản lý Hải quan đối với Khu Chế xuất Aqaba	311
Hộp 10-7 Thái Lan chuyển sang Áp dụng Kho Ngoại quan mở	315
Hộp 10-8 Ứng dụng Tin học cho Quản lý Miễn thuế cho Dự án Đầu tư	322
Hộp 10-9 Hoàn thuế Nội địa và Thuế Hải quan đối với Sản phẩm Xăng dầu Nhập khẩu tại Ma-li	323
Hộp 11-1 Nguồn gốc Thủ tục Quá Cảnh thời Trung cổ	332
Hộp 12-2 Quy định Chung cho Niêm phong	334
Hộp 11-3 Hoạt Động Hải quan Sử dụng Hệ thống ASYCUDA tại Dăm-bia	342
Hộp 11-4 Cơ sở Dữ liệu SafeTIR	348
Hộp 11-5 Mã số Tham chiếu Hàng hoá Duy nhất	348
Hộp 11-6 Các Chỉ số trong Chương trình TTFSE	353
Hộp 12-1 Sáng kiến An ninh Hàng hải tại Vùng nước của Kênh đào Panama	363
Hộp 13-1 Mua sắm Hệ thống và Chi phí: Nghiên cứu Tình hướng của Hải quan Thổ Nhĩ Kỳ.	399

## HÌNH

Hình 1-1 Số tờ khai được giải quyết trên một nhân viên hải quan trong một năm tại các nước Đông Nam Á, năm 2002	21
Hình 5-1 Ma trận Tạo thuận lợi/Kiểm soát	128
Hình 5-2 Ma trận Quản lý Tuân thủ	130
Hình 5-3 Tháp Quản lý Tuân thủ dựa trên Rủi ro	133
Hình 7-1 Khung Đánh giá Môi trường Thể Chế	187
Hình 10-1 Các Hiệp định Thương mại Khu vực tại Đông Nam Phi	280
Hình 11-1 Hoạt động Quá cảnh Điển hình	340
Hình 11-2 Trình tự các bước trong Hoạt động Quá cảnh Sử dụng Giấy phép TIR	345
Hình 13-1 Môi trường Xử lý Tờ khai Hải quan Hiện đại	394

## BẢNG

Bảng 4-1 Một số nghiệp vụ Hải quan có Nguy cơ Tham nhũng Cao	95
Bảng 4-2 Các chiến lược Giảm Tham nhũng trong Hải quan	101
Bảng 5-1 Các Phương thức Quản lý Tuân thủ	131
Bảng 6-1 Dữ liệu kinh tế, 2000	143
Bảng 6-2 Tình hình thu thuế trước và sau cải cách hải quan	143
Bảng 6-3 Thu thuế và Tình hình Nhập khẩu Trước và Sau Cải cách Hải quan	163
Bảng 6-4: Thời gian Thông quan	165
Bảng 7-1 Số tiền được cấp cho các hợp phần hải quan trong các Dự án Hỗ trợ Kỹ thuật, giai đoạn 1982 - 2002	175
Bảng 7-2 Phân bố các Hoạt động được Phê duyệt có Hợp phần Hải quan theo Nhóm dự án (1982 – 2002)	176
Bảng 7-3 Phân tích Chẩn đoán Tiền dự án trong các Dự án Hỗ trợ Kỹ thuật, giai đoạn 1982-2002	178
Bảng 7-4 Lược kê các Mục tiêu của Dự án	183
Bảng 7-5 Chỉ số Hoạt động	184
Bảng 7-6 Thiết kế Dự án Toàn diện	188
Bảng 7-7 Tóm tắt Đánh giá Kết quả của các Hoạt động Hải quan (tính theo %)	195
Bảng 7-8 Ước tính Tương quan: Bảng Tóm tắt	195
Bảng 8-1 Các Chương trình PSI Áp dụng bởi các Thành viên của Hội đồng PSI IFIA (cho đến 21/1/2004)	241
Bảng 10-1 Hải quan Tham gia Cấp, Kiểm tra và Cung cấp Thông tin về Chứng nhận Xuất xứ Ưu đãi cho các Doanh nghiệp Xuất khẩu	278
Bảng 10-2 Tác động của các Quy tắc Xuất xứ trong các Hiệp định Thương mại Ưu đãi lên Nguồn lực	279
Bảng 11-1 Chi phí Vận chuyển từ các Thị trường lớn của Thế giới đến các Nước duyên hải và các Nước không có đường ra biển tại Châu Phi	330
Bảng 11-2 Quy định chung Áp dụng cho Quá cảnh Hải quan trong các Công ước Quốc tế	333
Bảng 11-3 Thủ tục Quá cảnh không có các Biện pháp Tạo thuận lợi	335
Bảng 12-1 Thông lệ Nghiệp vụ Chọn lọc nhằm Đẩy mạnh An ninh Hàng hoá	371
Bảng 12-2 Các Phương tiện Kỹ thuật Hỗ trợ Kiểm tra An ninh	373
Bảng 13-1 Các Thông số và Yếu tố Nền tảng của CNTT Hải quan	392
Bảng 13-2 Nghiên cứu Tình huống của Ma-rốc	402

Bảng 13-3 Nghiên cứu Tình huống về Triển khai CNTT&TT Hải quan tại Thổ Nhĩ Kỳ	407
Bảng 13-4 Nghiên cứu Tình huống Dự án Công điện tử tại Ga-Na	412
Bảng 13-5 Nghiên cứu Tình huống của Senegal	414

## LỜI NÓI ĐẦU

Kinh nghiệm các thập kỷ gần đây cho thấy những nước hội nhập thành công nhất vào nền kinh tế thế giới cũng là những nước đạt được mức tăng trưởng cao nhất. Điều này không có gì đáng ngạc nhiên. Hội nhập giúp cho các nguồn lực được phân bổ một cách hiệu quả, tăng cường cạnh tranh, tạo ra áp lực tăng năng suất lao động cũng như đem lại cơ hội tiếp cận với các công nghệ mới, các thiết kế và sản phẩm mới. Trong thập kỷ vừa qua, thương mại thế giới đã tăng hơn hai lần, ngang với mức tăng của tổng sản phẩm quốc nội (GDP) thế giới. Trong bối cảnh đó, lợi ích tiềm ẩn thu được từ việc tham gia vào thương mại thế giới là vô cùng to lớn. Tăng cường mở cửa thương mại thông qua giảm bớt mức độ bảo hộ tại các nước phát triển và đang phát triển đã góp phần đem lại kết quả này. Tuy nhiên, có một điều được thừa nhận rộng rãi là cơ chế thương mại tự do chỉ thúc đẩy hội nhập thương mại khi có hàng loạt các chính sách hỗ trợ.

Một trong số các chính sách hỗ trợ quan trọng nhất là tạo dựng được một cơ quan hải quan vận hành tốt, đảm bảo thông quan hàng hoá một cách nhanh chóng, minh bạch và có thể dự đoán được cho doanh nghiệp. Thực vậy, một cơ quan hải quan hoạt động không tốt có thể làm vô hiệu hóa những tiến bộ đạt được trong các lĩnh vực liên quan đến thương mại khác.

Việc đạt được tính minh bạch và hiệu quả trong các hoạt động hải quan vẫn còn là một thử thách rất lớn với nhiều nước. Năm 2002, khối lượng hàng hoá được thông quan qua các cửa khẩu quốc tế có trị giá hơn 6.3 nghìn tỷ đô la Mỹ. Mỗi chuyến hàng phải chịu sự kiểm soát của hải quan ít nhất hai lần – khi xuất khẩu và khi nhập khẩu. Thường thì các cơ quan hải quan phải xử lý một khối lượng thương mại ngày càng gia tăng trong khi không có sự gia tăng tương xứng về nhân lực hay vật lực. Thêm nữa, các cơ quan hải quan còn phải đương đầu với những thay đổi trong môi trường làm việc, chủ yếu là các thay đổi nhằm điều chỉnh và hiện đại hoá các quy trình hải quan. Những thay đổi này là:

- Khách hàng khó tính hơn, đòi hỏi cao hơn, ví dụ như các doanh nghiệp đã đầu tư khá nhiều cho các hệ thống hậu cần, kiểm soát hàng hoá tồn kho, sản xuất và công nghệ thông tin hiện đại;
- Yêu cầu về thủ tục và chính sách lớn hơn tính đến các cam kết quốc tế;
- Các hiệp định thương mại song phương hoặc khu vực gia tăng khiến cho việc điều hành các thủ tục và kiểm soát biên giới trở nên phức tạp hơn rất nhiều;
- Mối quan tâm về an ninh ngày càng tăng cùng yêu cầu phải đối phó với nguy cơ của chủ nghĩa khủng bố quốc tế và tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia; và
- Tình trạng gian lận thuế tràn lan.

Nhiều cơ quan hải quan đang phải vật lộn để có thể đáp ứng được các yêu cầu và ưu tiên ngày càng tăng.

Trong suốt thập kỷ qua, nhiều nước đã dành nguồn lực đáng kể cho cải cách và hiện đại hoá hải quan, thường là với hỗ trợ tài chính và kỹ thuật của các thể chế tài chính quốc tế và các nhà tài trợ song phương như Ngân hàng thế giới (NHTG), Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) và Tổ chức Liên Hiệp Quốc về Thương mại và Phát triển (UNCTAD) (đặc biệt là chương trình ASYCUDA) và các Ngân hàng Phát triển khu vực. Nhờ vậy, hải quan một số nước đã thành công trong việc nâng cao năng lực của mình. Tuy nhiên, vẫn còn quá nhiều nước hải quan hoạt động không hiệu quả và ở một chừng mực nào đó, không thực hiện được các mục tiêu được giao. Bởi vậy, hiện đại hoá

hải quan có nhiều khả năng vẫn nằm trong nghị trình phát triển của chính phủ nhiều nước và cộng đồng các nhà tài trợ vẫn tiếp tục được kêu gọi hỗ trợ cho nội dung hiện đại hoá hải quan.

Nhận thức được điều này, Ban Thương mại của Ngân hàng Thế giới đã xây dựng cuốn *Sổ tay Hiện đại hoá Hải quan* để hướng dẫn cho các tổ chức và cá nhân tham gia chuẩn bị và thực thi các dự án Hiện đại hoá hải quan. Cuốn *Sổ tay* được viết dựa trên những bài học thành công và thất bại thu được của Ngân hàng Thế giới và hàng loạt các tổ chức khác. Cuốn *Sổ tay* cũng dựa trên kinh nghiệm tổng hợp của nhiều chuyên gia có hoạt động thực tế rộng rãi trong lĩnh vực hải quan. Năm 2004, cuốn *Sổ tay Hiện đại hoá hải quan* được NHTG phát hành bổ sung thêm tám nghiên cứu tình huống về hiện đại hoá hải quan tại các nước đang phát triển -- *Các Sáng kiến Hiện đại hoá Hải quan* (Customs Modernization Initiatives). Cuốn sách này cùng với ấn phẩm gần đây của IMF Cải cách hải quan (Changing Customs) tập trung vào chức năng huy động ngân sách của cơ quan hải quan và cung cấp công cụ cần thiết cho việc khởi xướng và thực hiện tiến trình cải cách hải quan.

Các hướng dẫn đưa ra trong cuốn *Sổ tay* hướng tới một số nhóm đối tượng độc giả nhất định. Thứ nhất là các nhà hoạch định chính sách, các nhà quản lý trung ương, những người được kêu gọi đi đầu trong việc tư vấn và hướng dẫn về định hướng cho các nỗ lực cải cách và đảm bảo hỗ trợ chính trị cần thiết cho những sáng kiến đó. Thứ hai là các nhà quản lý dự án trong nước cũng như các nhà quản lý đến từ cộng đồng tài trợ được yêu cầu thiết kế và thực hiện các dự án hiện đại hoá Hải quan. Thứ ba là những người nghiên cứu về tạo thuận lợi thương mại. Cuốn *Sổ tay* sẽ cung cấp cho nhóm đối tượng này bối cảnh và các phương thức hoạt động của một tổ chức đóng vai trò tối quan trọng trong chuỗi hậu cần thương mại (trade logistic chain).

Mục tiêu của Cuốn *Sổ tay* HÐHHQ không phải là để trở thành một cuốn từ điển bách khoa toàn thư. Thay vì đó, nó được viết một cách có chọn lọc. *Sổ tay* HÐHHQ tránh lặp lại những vấn đề kỹ thuật đã được phân tích trong nhiều *sổ tay* và sách hướng dẫn khác do các tổ chức như Tổ chức Hải quan Thế giới cung cấp. Thay vào đó, *Sổ tay* HÐHHQ tập trung vào các vấn đề quan trọng cần giải quyết trong quá trình thiết kế và thực thi một cách hiệu quả và bền vững các dự án Hiện đại hoá hải quan cùng các sáng kiến liên quan khác.

NHTG mong rằng cuốn *Sổ tay Hiện đại hoá Hải quan* sẽ giúp hỗ trợ các nhà hoạch định chính sách trong việc tiến hành các cải cách cần thiết và hiện đại hoá tổng thể, từ đó cho phép ngành Hải quan hoàn thành được vai trò của mình trong thế kỷ 21.

Danny M. Leipziger  
Phó Chủ tịch kiêm Trưởng ban  
Mạng lưới Quản lý Kinh tế và Giám nghèo

## LỜI CẢM ƠN

Công trình nghiên cứu này sẽ không thể được thực hiện nếu không có sự đóng góp và hỗ trợ cởi mở, sâu sắc và bền bỉ của các đồng nghiệp và những chuyên gia trong lĩnh vực hải quan từ các tổ chức hải quan quốc gia, các tổ chức hải quan quốc tế và công ty tư vấn tư nhân.

Trước hết phải kể đến Larry Hinke, Chuyên gia hàng đầu của NHTG phụ trách khu vực Châu Phi, người đã khuyến khích khởi xướng công trình nghiên cứu này. Ban Châu Phi của NHTG đã hỗ trợ về tài chính cho đề án ngay từ thời gian đầu trong khi Ataman Aksoy và Yvonne Tsikata là những người có công trong việc giới thiệu đề án này.

Kế đó là Uri Dahush, Giám đốc Ban Thương mại, đã đặt ưu tiên hàng đầu cho công trình này trong suốt quá trình xây dựng và đã luôn đưa ra ý kiến chỉ đạo ở các giai đoạn then chốt. John Panzer, Quản lý Ban Thương mại đã nhiệt tình hỗ trợ và đảm bảo đề án được hoàn thành đúng thời hạn.

Cũng không thể không kể đến đội ngũ cán bộ của tổ chức WCO, và đặc biệt là Phó Tổng Thư ký, Ông Kunio Mikuriya, cũng tham gia rà soát lại cuốn Sổ tay như những người trong nghề. Họ đã cởi mở dành thời gian làm việc cùng với những người hiệu đính cuốn sách, chia sẻ kinh nghiệm làm việc của mình và góp sức viết một số chương. Nhân viên của Ngân hàng phát triển Liên Mỹ (IDB - Inter-American Development Bank) và IMF cũng hỗ trợ cho công trình nghiên cứu này và đã đưa ra lời khuyên và nhận xét tại các thời điểm khác nhau trong suốt quá trình xây dựng cuốn sách. Xin chuyển sự cảm kích sâu sắc tới ngài Francois Corformat của IMF. Ông là nhà phê bình và đã có đóng góp quan trọng đối với một số chương trong cuốn Sổ tay này. Những thành viên nói trên đã sẵn sàng chia sẻ sự hiểu biết sâu sắc và kiến thức chuyên môn của họ trong suốt quá trình xác định phạm vi của đề án và đưa ra hướng dẫn trong quá trình chuẩn bị.

Các tác giả của mười ba chương viết đã đóng góp kiến thức chuyên môn của mình và đã thể hiện một thái độ kiên trì bền bỉ với những yêu cầu do các biên tập viên đặt ra cho họ. Đồng nghiệp yêu quý đã quá cố của chúng tôi, Anh Jit Gill, đã đưa ra những lời khuyên và nhận xét tuy gần gũi mà rất chuyên nghiệp. Chúng tôi đặc biệt cảm ơn các bạn bè và đồng nghiệp dưới đây đã góp phần hoàn thành cuốn sách này: Amparo Ballivián (NHTG), Ed Campos (NHTG), Patricio Castro (IMF), Lee Deegan (Hải quan Úc, trước đó làm việc tại WCO), Antoni Estevadeordal (IDB), Bruno Favaro (UNCTAD), Odd Fjeldstad (Viện Michelsen), Alan Hall (nhà tư vấn), Moshe Hirsch (Trường Đại học Luật cho người Do thái), Bernard Hoekman (NHTG), John Holl (Chuyên gia Tư vấn), Irene Hors (OECD), Darryn Jenkins (Chuyên gia Tư vấn), Peter Kalil (IDB), Holm Kappler (trước kia làm việc tại WCO), Joe Kelly (Thuế và hải quan HM), David Kloeden (IMF), Michael Lane (Chuyên gia Tư vấn), Patricia Laverly (OECD), Bob Mall (WCO), Nick Manning (NHTG), Fabrice Millet (UNCTAD), Tony Mort (Chuyên gia Tư vấn), Mark Pearson (COMESA), John Raven (ICC), Will Robinson (WCO), Gonzalo Salinas (NHTG), Edward Siaw (Chuyên gia Tư vấn), Graham Smith (NHTG), Frederick Z. Stapenhurst (NHTG), Kati Suominen (IDB), Victor Thurony (IMF), Mashoho Yasua (Đại học Michigan) và Gianni Zanini (NHTG).

Các đồng nghiệp của chúng tôi tại Bộ phận Thương mại của Ngân hàng thế giới đã hỗ trợ nhóm nghiên cứu và có những đóng góp quan trọng. Chúng tôi chân thành cảm ơn Ngài Michel Zarnowiecki, người không chỉ rà soát lại công trình với tư cách là



người trong ngành mà còn chia sẻ sự am hiểu về chuyên môn của mình trong toàn bộ quá trình biên soạn sách và cải tiến đáng kể một số phần trong cuốn Sổ tay này. Chúng tôi cũng xin chuyển sự cảm kích sâu sắc đến ngài Gerard Mc Linden - người không chỉ viết một số Chương trong cuốn sách này mà còn đóng góp to lớn vào việc hoàn thiện bản viết tay. Cuối cùng, đề án này cũng hưởng lợi từ sự hỗ trợ chuyên nghiệp, có năng lực và kiên nhẫn của Melanie Faltas và Zeba Jetha. Xin chuyển lời biết ơn sâu sắc tới Lili Tabada, người chịu nhiều trách nhiệm lớn lao trong việc chuẩn bị chế bản điện tử, làm việc với nhà xuất bản và giúp đỡ đồng nghiệp với những kỹ năng biên tập tuyệt vời. Lili Tabada đã luôn rất xuất sắc trong tất cả các công việc trên. Công trình nghiên cứu này sẽ không thể thực hiện được nếu không có sự tham gia tích cực của Cô.

## CHỮ VIẾT TẮT VÀ TỪ ĐỒNG NGHĨA

ACI	Hội đồng Quốc tế Các Cảng hàng không
ACP	Châu Phi, Ca-ri-bê và Thái Bình Dương
ACP	Cơ quan Quản lý Kênh đào Panama
ACV	Hiệp định của WTO về Trị giá Hải quan
ACV	Hiệp định về Trị giá hải quan
ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
ADCS	Hệ thống Thu thập Dữ liệu Tự động
AGOA	Đạo luật Cơ hội và Tăng trưởng Châu Phi
	Hiệp định Thương mại Tăng cường Quan hệ Kinh tế giữa Úc và Newzealand
ANZCERTA	
ARA	Cơ quan Thu thuế Độc lập
ARO	Hiệp định Xuất xứ
ASAC	Ủy ban Cố vấn An ninh Hàng không
ASEAN	Hiệp hội các nước Đông Nam Á
ASEZA	Bộ phận Quản lý Đặc khu Kinh tế Aqaba
ASYCUDA	Hệ thống Trao đổi Dữ liệu Hải quan Tự động
ATA	Công ước Phương tiện Quá cảnh
ATC	Hiệp định Hàng dệt may
BDV	Định nghĩa Brúc-xen về Trị giá
BOC	Cục Hải quan
BOT	Hợp đồng xây dựng, hoạt động và chuyển giao
BOT	Hợp đồng xây dựng, hoạt động và chuyển giao
CA	Crown Agents
CACM	Thị trường chung Trung Mỹ
CAM-A	Đoàn công tác Hỗ trợ Hải quan
CARICOM	Cộng đồng Ca-ri-bê
CARICOM	Khối Thị trường chung CARIBBE
CBI	Sáng kiến Xuyên Biên giới
CBP	Cục hải quan và Bảo vệ Biên giới Mỹ
CCC	Hội đồng Hợp tác Hải quan
CCO	Trụ sở hải quan trung ương
CCP	Điểm kiểm soát trung ương
CCTV	Truyền hình cáp
CNTT	Công nghệ Thông tin
CNTT&TT	Công nghệ Thông tin và Truyền thông
COMESA	Thị trường chung cho các nước Đông Nam Phi
COMESA	Thị trường Chung Đông Nam Phi
CRO	Ủy ban về Quy tắc Xuất xứ
CSD	Thiết bị An ninh Công-ten-nơ
CSI	Sáng kiến An ninh Công-ten-nơ
CSTF	Tổ Công tác An ninh Hàng hoá
C-TPAT	Quan hệ Đối tác Doanh nghiệp-Hải quan Chống Khủng bố
DSS	Hệ thống Bảo thuế
DTI	Doanh nghiệp Trực tiếp Nhập dữ liệu
EBA	Chương trình Ưu đãi Thương mại cho Mọi thứ trừ Vũ khí

EC	Cộng đồng Châu Âu
ECAC	Hội nghị Hàng không Dân dụng Châu Âu
ECO	Tổ chức Hợp tác Kinh tế
ECOWAS	Cộng đồng các Nước Tây Phi
ECOWAS	Cộng đồng Kinh tế các Quốc gia Tây Phi
ECOWAS	Cộng đồng các Nước Tây Phi
EDCS	Hệ thống Thu thập Dữ liệu Điện tử
EDI	Trao đổi dữ liệu điện tử
EDS	Chất nổ có sức công phá lớn
EEC	Cộng đồng Kinh tế Châu Âu
EFTA	Hiệp hội Thương mại Tự do Châu Âu
EFTA	Hiệp hội Thương mại Tự do Châu Âu
EPZ	Khu chế xuất xuất khẩu
FAD	Bộ phận Tài khóa
FAK	Vận chuyển các loại
FDI	Vốn đầu tư Nước ngoài Trực tiếp
GATT	Hiệp định chung về thuế quan và thương mại
GCMS	Hệ thống Quản lý Hải quan của Ga-na
GCMS	Hệ thống Quản lý Hải quan của Ga-na
GCNet	Mạng Cộng đồng Ga-na
GCNet	Mạng Cộng đồng Ga-na
GDP	Tổng sản phẩm Quốc nội
GEP	Báo cáo Triển vọng Kinh tế Thế giới
GMS	Tiểu vùng sông Mê-kông
GSP	Hệ thống Ưu đãi Thuế quan Phổ cập
HĐHHQ	Hiện đại hóa Hải quan
HIPC	Các nước nghèo mắc nợ trầm trọng
HNBT	Hội nghị bộ trưởng
HRO	Quy tắc Xuất xứ Hải hòa
HS	Hệ thống Hải hòa hóa Biểu thuế
HTKT	Hỗ trợ kỹ thuật
HWP	Chương trình Công tác Hải hòa hóa
IATA	Hiệp hội Vận tải Hàng Không quốc tế
ICAC	Ủy ban Chống tham nhũng Độc lập
ICAO	Tổ chức Hàng không Dân dụng Quốc tế
ICC	Phòng Thương mại Quốc tế
ICR	Báo cáo bổ trợ thực thi
ICR	Báo cáo kết thúc dự án
IDB	Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ
IFALPA	Liên đoàn các Hiệp hội Phi công của các Hãng hàng không
IFIA	Liên đoàn Quốc tế các Cơ quan Kiểm tra
IMF	Tổ chức Tiền tệ Quốc tế
IMO	Tổ chức Hàng hải Quốc tế
INTERPOL	Tổ chức Cảnh sát Quốc tế
IPR	Quyền Sở hữu Trí tuệ

IRU	Liên minh Vận tải Đường bộ Quốc tế
ISC	Cục Kiểm tra và Quản lý
ISC	Cục Kiểm tra và Quản lý
ISPS	Bộ luật An ninh Vận tải và Cơ sở Vật chất Cảng biển Quốc tế
ITF	Liên đoàn Công nhân Vận tải Quốc tế
IVP	Chương trình Giám định Hàng nhập khẩu
IVP	Chương trình Xác minh Hàng Nhập khẩu
LDC	Các nước kém phát triển
MBQT	Tổ chức Minh bạch Quốc tế
MERCOSUR	Khối Thịnh vượng chung Nam Mỹ
MFN	Quy chế tối huệ quốc
MODAAC	Mô-đun kế toán của ASYCUDA
MODTRS	Mô-đun quá cảnh
MTSA	Đạo luật An ninh Vận tải Hàng hải Hoa Kỳ
MUB	Hàng sản xuất theo hợp đồng
NAFTA	Hiệp định Thương mại Tự do Bắc Mỹ
NCTS	Hệ thống Quá cảnh Tự động Mới
NGO	Tổ chức phi chính phủ
NHTG	Ngân hàng Thế giới
NNL	Nguồn nhân lực
NTB	Rào cản phi thuế quan
NVOCC	Hãng Vận tải Sử dụng các Phương tiện Thông thường không Sử dụng Tàu biển
OECD	Tổ chức Phát triển và Hợp tác kinh tế
OECD	Trung tâm Phát triển và Hợp tác Kinh tế
OED	Ban Đánh giá Hoạt động
OSC	Hoạt động Thương mại An toàn
PAD	Tài liệu thẩm định dự án
PRA	Đánh giá rủi ro cảng
PSI	Kiểm định trước khi xếp hàng
PSR	Báo cáo thực trạng dự án
RCDP	Dự án Phát triển Hải quan Nga
RCDP	Dự án Phát triển Hải quan Nga
RFID	Công nghệ xác định tần số radio
RMG	Ngành may sẵn
RSC	Ban Chỉ đạo Khu vực
RSO	Tổ chức An ninh được Công nhận
RTCD	Tờ khai Hải quan Quá cảnh Đường bộ
SAARC	Hiệp hội Hợp tác Khu vực Nam Á
SAD	Chứng từ hành chính duy nhất
SADC	Cộng đồng Phát triển Châu Phi
SADC	Cộng đồng Phát triển Nam Phi
SAL	Tín dụng và cho vay điều chỉnh cơ cấu
SAR	Báo cáo đánh giá cán bộ

SBP	Chuyên trách nhiệm dẫn chứng
SBW	Kho ngoại quan đặc biệt
SCC	Ủy ban Hải quan Nhà nước
SDT	Đối xử khác biệt và đặc biệt
SGS	Societe Generale du Surveillance
SOLAS	Công ước Quốc tế về An toàn Sinh vật Biển Hiệp định Hợp tác Kinh tế và Thương mại Khu vực Nam Thái Bình Dương
SPARTECA	
SSP	Kế hoạch An ninh Hạng vận tải
TA	Hỗ trợ kỹ thuật
TAEPD	Cơ sở dữ liệu Dự án Đánh giá Hỗ trợ Thương mại
TAL	Khoản vay đầu tư và hỗ trợ kỹ thuật
TAP	Hàng gia công xuất khẩu
TC	Tổng cục
TCRO	Ủy ban Kỹ thuật về Các Quy tắc Xuất xứ
TEU	Đơn vị tương đương 20 “phút”
THA	Cảng Vụ Tanzania
TIMS	Hệ thống Quản lý Thông tin Thương mại
TIMS	Hệ thống Quản lý Thông tin Thương mại
TIR	Công ước về Vận chuyển Quốc tế bằng Đường bộ
TRA	Cơ quan thu ngân sách Tanzania
TRIE	Công ước Quá cảnh Đường bộ Liên quốc gia
TRIPS	Hiệp định về các Khía cạnh liên quan đến Quyền sở hữu trí tuệ
TSA	Cơ quan An ninh Vận tải Mỹ
TTCA	Cơ quan Điều phối Vận tải Quá cảnh Phía Bắc
TTFSE	Chương trình Hỗ trợ Thương mại và Vận tải Đông Nam Á
UDEAC	Liên minh Hải quan các Quốc gia Trung Phi Trung tâm Tạo thuận lợi Thương mại và Kinh doanh Điện tử của LHQ
UN/CEFACT	
UNCTAD	Diễn đàn liên hợp quốc về Thương mại và Phát triển
UNCTAD	Hội nghị của Liên hợp quốc về Thương mại và Phát triển
UNECE	Ủy ban Kinh tế LHQ khu vực Châu Âu
UN-ECE	Ủy ban Kinh tế Liên hiệp quốc cho Khu vực Châu Âu
URA	Cơ quan thu ngân sách Uganda
URC	Mã số Tham chiếu Hàng hoá Duy nhất
UTRA	Bộ phận Kỹ thuật Tái cơ cấu Hải quan
UTRA	Đơn vị Kỹ thuật Tái cơ cấu Hải quan
VAT	Thuế giá trị gia tăng
VAT.	Thuế giá trị gia tăng
WAN	Mạng diện rộng
WCO	Tổ chức Hải quan Thế giới
WIPO	Tổ chức Sở hữu Trí tuệ Thế giới
WMD	chất liệu sử dụng để sản xuất vũ khí huỷ diệt hàng loạt
XML	Ngôn ngữ Đánh dấu Mở rộng
ZRA	Cơ quan Thu thuế Zăm-bia

## TỔNG QUAN

Mục đích của cuốn Sổ tay Hiện đại hóa Hải quan là nhằm góp phần tích cực vào những nỗ lực hiện đại hoá hải quan đang được thực thi tại nhiều nước. Theo quan điểm đưa ra trong cuốn Sổ tay, một cơ quan hải quan có năng lực và được tổ chức tốt là một cơ quan hải quan có khả năng cân đối một cách thành công giữa nghĩa vụ thu thuế và tuân thủ luật pháp trong khi can thiệp càng ít càng tốt vào sự di chuyển hợp pháp của hàng hoá và con người qua biên giới.

Sổ tay cũng thừa nhận rằng mỗi quốc gia lại có điều kiện riêng khác biệt với quốc gia khác. Bởi vậy, mỗi cơ quan hải quan phải điều chỉnh các nỗ lực hiện đại hoá cho phù hợp với mục tiêu, năng lực thực hiện và nguồn lực sẵn có của đất nước mình. Tuy nhiên, cần áp dụng một số nguyên tắc cốt lõi được nêu trong cuốn Sổ tay để có thể đạt được mục tiêu hiện đại hoá: vận dụng phù hợp thông tin tình báo dựa trên quản lý rủi ro; tận dụng tối ưu công nghệ thông tin và truyền thông (CNTT&TT); hợp tác có hiệu quả với giới doanh nghiệp trong đó có các chương trình cải thiện tuân thủ; tăng cường hợp tác với các cơ quan quản lý khác ở biên giới; và đảm bảo tính minh bạch thông qua cung cấp thông tin về văn bản pháp lý, quy định và hướng dẫn hành chính.

Điều quan trọng là thành công trong hiện đại hoá hải quan phải gắn với môi trường chính sách thương mại chung. Chính sách thương mại đơn giản, minh bạch và hài hoà sẽ giúp giảm bớt thủ tục hành chính rườm rà, thúc đẩy minh bạch và giảm bớt động cơ cũng như cơ hội cho tiêu cực, tham nhũng. Bởi vậy, cần có một cái nhìn bao quát hơn mang tính hỗ trợ về cải cách chính sách thương mại khi xem xét hiện đại hoá hải quan.

### ***Cải thiện Quy trình Hải quan là một phần trong Chương trình Nghị sự Thúc đẩy Thương mại***

Để tăng khả năng cạnh tranh với bên ngoài và hội nhập tốt hơn vào nền kinh tế thế giới thì các biện pháp hỗ trợ thương mại cần phải hỗ trợ cho tự do hóa thương mại. Thời điểm Cộng đồng Châu Âu (EC) đưa vào áp dụng mức thuế quan chung năm 1968, EC nhanh chóng nhận ra rằng để có thể thu lợi tốt nhất từ thị trường chung, EC cần phải đơn giản hóa các quy trình hải quan. Tương tự, tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) năm 1996 đã bổ sung nội dung hỗ trợ thương mại vào nghị trình thương thuyết như một phần của Chương trình nghị sự Singapore thừa nhận một điều rằng hàng rào phi thuế quan một mặt tạo ra chi phí lớn cho việc tiến hành các thủ tục hải quan, mặt khác tạo thành các rào cản thương mại còn hữu hiệu hơn các hàng rào thuế quan. Chúng cản trở việc đạt được các mục tiêu tự do hóa thương mại.

Thương mại liên quan đến các hàng hóa qua lại biên giới. Có nghĩa là hoạt động thương mại đòi hỏi phải tuân thủ một số quy định trong luật pháp quốc gia bao gồm các quy định liên quan đến các vấn đề an ninh, tiêu chuẩn và hải quan. Các thủ tục hải quan do luật pháp quốc gia quy định và được thi hành bởi nhân viên hải quan phần lớn làm việc dưới sự quản lý của Bộ Tài chính. Việc tuân thủ các quy định này mất những khoản phí rất lớn. Cuốn Sổ tay không nhằm mục đích vạch rõ tính không hiệu quả hay chi tiết hóa những nhược điểm trong các tổ chức hải quan hay hoạt động hải quan (tuy một số sẽ được mô tả trong từng chương) mà nhằm đưa ra biện pháp khắc phục tốt nhất. Song chính tình trạng hoạt động kém hiệu quả kéo dài có tác động tiêu cực lên khả năng cạnh tranh đã thôi thúc doanh nghiệp cũng như các lãnh đạo chính trị tìm ra phương thức giúp tổ chức hải quan hoạt động hiệu quả hơn. Với mục tiêu hỗ trợ họ thực hiện được tham vọng đó, cuốn Sổ tay HĐHHQ đã nêu tóm lược các yếu tố trọng tâm cần giải

quyết trong quá trình cải cách, đó là những khu vực hoạt động không hiệu quả. Trước hết, quy định luật pháp lỗi thời có thể sẽ không xác định rõ quyền hạn cho hải quan, không phù hợp với các cam kết quốc tế, không đảm bảo tính minh bạch và tính có thể đoán trước cần thiết trong khi đặt ra các yêu cầu thủ tục phức tạp và cản trở việc tận dụng công nghệ thông tin và phân tích rủi ro. Thứ hai, nhân viên hải quan có thể không đủ năng lực để làm việc với doanh nghiệp là đối tượng hoạt động trong một môi trường không ngừng thay đổi và đầy thách thức. Thêm nữa, các khuyến khích như quản lý nghề nghiệp (career management) và đào tạo, bồi dưỡng hiện có không thỏa đáng tạo ra một thách thức lớn cho việc huy động và giữ chân các cán bộ hải quan có năng lực. Thứ ba, có quá nhiều các quy định tác nghiệp phức tạp không cần thiết tạo kẽ hở cho việc ra quyết định tùy tiện trong khi các doanh nghiệp xuất khẩu lại không có thông tin đầy đủ về chính sách miễn thuế. Thứ tư, hải quan thường không tận dụng được hết công nghệ thông tin và truyền thông sẵn có, không bắt kịp được phương thức hoạt động hiện đại dựa trên thông báo trước, nhập dữ liệu trực tiếp và các thiết bị giám sát. Điều này tăng chi phí cho doanh nghiệp, tạo khoảng trống cho việc ra quyết định tùy tiện và làm suy yếu các hoạt động giám sát và kiểm toán. Thứ năm, như được chứng minh trong kết quả khảo sát nhà đầu tư và chỉ số tham nhũng, mức tham nhũng cao là đặc trưng cho cơ quan hải quan nhiều nước. Thứ sáu, các hoạt động buôn lậu làm giảm nguồn thu và tạo lợi thế không công bằng cho các doanh nghiệp hoạt động bất chính (unscrupulous), làm giảm hiệu quả của các chính sách bảo hộ được lồng ghép vào cơ cấu thuế. Tóm lại, thủ tục hải quan thường mất quá nhiều thời gian, không thể đoán trước và không thực hiện tốt chức năng thu ngân sách.

### ***Chẩn đoán tốt - Xuất phát điểm chủ yếu***

Hoạt động hải quan bao gồm các quy trình đan cài lẫn nhau. Để trở nên hiệu quả, hoạt động hải quan cần thích nghi với thực tế thương mại luôn thay đổi, với các phương pháp quản lý hiện đại cũng như phải phản ánh được những mục tiêu khác nhau của quốc gia. Tuy nhiên, thực tiễn hải quan nhiều nước không đáp ứng được những tiêu chí này. Hải quan các nước này bị ảnh hưởng bởi cung cách làm việc cũ đã tồn tại trong một khoảng thời gian dài, có xu hướng trì hoãn thông quan hàng hoá và tiến hành các thủ tục hải quan một cách thiếu minh bạch. Kinh nghiệm cho thấy, các quy trình hiện đại hoá hải quan hiệu quả thường bắt đầu bằng một chẩn đoán ban đầu tốt xác định các khiếm khuyết trong hệ thống hiện hành, xác định chiến lược cải cách và huy động hỗ trợ của các cơ quan liên quan. Hiện đại hoá thành công cũng đòi hỏi một cách tiếp cận toàn diện, tức là tiếp cận từ mọi khía cạnh của một cơ quan hải quan nhằm giải quyết những vấn đề đã được xác định cũng như xây dựng một trình tự thời gian phù hợp cho các hoạt động. Chiến lược cần đảm bảo tính hiện thực và phải tính đến năng lực thực hiện của quốc gia, thời gian cần thiết, và mức độ hỗ trợ cần có từ phía các cơ quan chức năng.

Những nỗ lực cải cách này cũng cần phải phù hợp với các chính sách thương mại và có khả năng thích nghi với hoàn cảnh luôn thay đổi. Ví dụ, ngày nay những vấn đề như tạo thuận lợi cho thương mại và an ninh quốc gia được chú trọng đến nhiều hơn so với trước đây.

### ***Chính sách Nguồn nhân lực cần là Trọng tâm của Cải cách Hải quan***

Trong bối cảnh gia tăng nhanh chóng các hiệp định thương mại quốc tế và khu vực khiến các chính sách thương mại trở nên phức tạp hơn, các doanh nghiệp hoạt động ngày càng tân tiến hơn, các mục tiêu đặt ra cho ngành hải quan thì vô cùng đa dạng và thay đổi liên tục thì nhiệm vụ đặt ra đối với ngành hải quan ngày càng trở nên khó khăn hơn. An ninh ngày nay là một thách thức quan trọng mới đối với hải quan. Hải quan

cũng có vai trò trong việc cải thiện khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp thông qua đảm bảo tính thống nhất của các thủ tục hải quan áp dụng cho các loại hàng hóa khác nhau, tại các lãnh thổ khác nhau cũng như đảm bảo giải phóng hàng nhanh. Ngoài ra, cũng cần phải tuân thủ các chuẩn quốc tế về xác định trị giá và phân loại hàng hoá cũng như các chuẩn khu vực về xuất xứ hàng hoá.

Quản lý tốt nguồn nhân lực tuy là chìa khoá để quản lý hải quan hiệu quả song công tác này lại thường bị sao lãng. Quản lý nguồn nhân lực gồm nhiều nội dung khác nhau từ tuyển dụng, đào tạo, lương thưởng, đề bạt đến thực thi pháp luật. Không có nội dung nào trong số đó là dễ thực hiện, hơn thế lại phải thực hiện trong một môi trường bó buộc. Tuy điều đó không cản trở việc tìm tòi và áp dụng những sáng kiến mới và các giải pháp thay thế song theo như kết luận rút ra từ các nghiên cứu tình huống, cần chú trọng nhiều hơn đến các vấn đề nguồn nhân lực.

Để khắc phục được những hạn chế mà các chính sách hành chính công lỗi thời và cứng nhắc tạo ra cho cải cách nguồn nhân lực, nhiều nước đã thực hiện những thay đổi lớn về cơ cấu tổ chức. Ví dụ, thành lập các Cơ quan Thu thuế Độc lập (Autonomous Revenue Agencies – ARAs) để tránh các quy tắc hành chính cứng nhắc, tạo ra quyền chủ động về tài chính cũng như giúp tạo ra sự năng động lớn hơn trong các vấn đề tác nghiệp. Tuy nhiên, kinh nghiệm cho thấy tạo ra các Cơ quan Thu thuế Độc lập cũng không đảm bảo sẽ gặt hái được thành công bởi các đơn vị này thường tập trung quá nhiều vào cải thiện chế độ lương thưởng cho nhân viên mà không chú trọng đúng mức đến các yếu tố khác giúp nâng cao hiệu quả của hoạt động hải quan. Thêm nữa, về lâu dài, nhiều Cơ quan Thu thuế Độc lập không thể duy trì được độ linh hoạt và tính độc lập có được như khi mới được thiết lập.

Một cơ chế thực hiện cải cách khác là ký kết các hợp đồng quản lý (management contracts) với khu vực tư nhân. Nếu được thiết kế và giám sát tốt, các hợp đồng quản lý thật ra có thể cải thiện được các hoạt động của cơ quan hải quan. Cho đến nay, cơ chế hợp đồng quản lý đã được thử nghiệm rộng rãi tại một số nước trải qua xung đột gay gắt (ví dụ như Mô-dăm-bích và Ăng-gô-la), nơi có những điều kiện riêng biệt với năng lực thể chế đặc biệt yếu kém. Việc đưa khu vực tư nhân vào cuộc tại các nước này có lợi thế là cải thiện đáng kể hoạt động thu ngân sách về ngắn hạn trong các điều kiện còn khó khăn. Tuy nhiên, ghi chép về một chương trình chuyển giao năng lực quản lý cho khu vực tư nhân vẫn đang được thử nghiệm. Những kết quả ban đầu cho thấy công việc này khó khăn hơn nhiều so với hình dung ban đầu.

Thay đổi cơ cấu tổ chức của cơ quan hải quan đôi lúc cũng có thể là công cụ để nâng cao kết quả hoạt động vì nó giúp tháo gỡ những hạn chế quan trọng cản trở hoạt động của cơ quan hải quan. Song bằng chứng cho thấy những thay đổi này chỉ có tác động lâu dài khi chúng góp phần tăng cường công tác quản lý nguồn nhân lực và cải thiện thông quan hải quan.

### ***Khung pháp lý đầy đủ - Một yếu tố quan trọng***

Hiện đại hoá các văn bản pháp luật và quy định về hải quan cùng môi trường pháp lý hỗ trợ là nhân tố hết sức quan trọng trong quá trình cải cách. Về lĩnh vực này, các nước có thể tham khảo (hoặc thực hiện) Công ước Kyoto sửa đổi trong đó đưa ra cả khung pháp lý cũng như hàng loạt các tiêu chuẩn đã được thống nhất nhằm cải tiến hoạt động hải quan hướng tới chuẩn hoá và hài hoà hoá các chính sách và thủ tục hải quan trên phạm vi toàn thế giới. Các nước tham gia Công ước vẫn có thể thiết kế các chính sách và thủ tục hải quan theo những cách riêng đáp ứng các yêu cầu đặc thù của từng nước về kinh tế, văn hóa, pháp luật và chính trị.



Ở nhiều nước, Luật hải quan cần được hiện đại hoá, nhất là để loại trừ các yếu tố không quan trọng, tạo dựng sự hài hoà và thống nhất với các cam kết quốc tế nhằm đảm bảo tính minh bạch và khả năng có thể đoán trước bằng cách cung cấp các thông tin cơ bản về những vấn đề như các quy tắc, quyết định, cơ chế tham vấn và các quy trình khiếu nại phù hợp. Luật Hải quan sửa đổi cũng giúp tăng cường tạo thuận lợi cho thương mại bằng cách khuyến khích áp dụng quản lý rủi ro và loại bỏ những thủ tục hải quan phức tạp hay rườm rà. Những thủ tục này là nguyên nhân kéo dài thời gian thông quan cũng như tạo cơ hội để can thiệp một cách tùy tiện không cần thiết. Cuối cùng, Luật sửa đổi sẽ trao cho cơ quan hải quan quyền hạn đầy đủ giúp đạt được những mục tiêu về thực thi và tuân thủ.

### ***Tăng cường Liêm chính – Chìa khóa cho Xúc tiến Đầu tư và Thúc đẩy Tăng trưởng***

Người ta thường cho rằng hải quan đi liền với tham nhũng. Quan niệm này đúng ở một mức độ nào đó. Hình ảnh một cơ quan hải quan tham nhũng tác động bất lợi đến tình hình đầu tư chung của đất nước và đến quá trình thực hiện các giao dịch thương mại quốc tế. Tham nhũng làm suy yếu khả năng cạnh tranh và vươn ra bên ngoài của một nước, giảm bớt sức hấp dẫn đối với đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài. Nếu không được kiểm soát, hình ảnh một cơ quan hải quan tham nhũng có thể sẽ làm suy yếu tiềm lực tăng trưởng của đất nước.

Ngành Hải quan có nguy cơ tham nhũng cao bởi bản chất công việc dành cho cán bộ hải quan quyền hạn và trách nhiệm đủ để ra các quyết định ảnh hưởng đến mức thuế mà các doanh nghiệp phải nộp hay tác động đến khả năng được phép nhập khẩu hàng hoá. Thuế suất cao và các quy định phức tạp sẽ tăng cơ hội và động cơ cho tham nhũng. Bên cạnh đó, vấn đề tham nhũng trở nên trầm trọng hơn khi mức lương chi trả cho nhiều cán bộ hải quan còn thấp.

Việc đưa vào áp dụng những thủ tục hải quan chặt chẽ, không có kẽ hở cho cán bộ hải quan ra các quyết định tùy tiện gắn liền với một cơ chế giải trình trách nhiệm cao sẽ giảm bớt cơ hội cũng như động cơ tham nhũng. Cùng với cải tiến các chính sách thương mại, phòng tuyến chống tham nhũng cũng bao gồm thực thi các quy trình, thủ tục hiện đại để giảm bớt tiếp xúc trực tiếp giữa hải quan với doanh nghiệp cũng như quyền hạn ra quyết định tùy tiện của cán bộ hải quan. Thêm vào đó, chi trả lương thỏa đáng cho cán bộ, tăng nguy cơ bị phát hiện và tăng cường năng lực điều tra và xử phạt các vi phạm về liêm chính sẽ là biện pháp hữu hiệu giúp thúc đẩy thực hiện liêm chính trong hải quan. Hầu hết các nhà quản lý hải quan đều cho rằng hiện tượng tham nhũng hiện nay phổ biến đến mức các biện pháp chống tham nhũng đòi hỏi phải áp dụng những chính sách được thiết kế đặc biệt. Đây chính là giải pháp do Tổ chức Hải quan Thế giới khuyến khích áp dụng. Giải pháp này đã được đưa vào Tuyên bố Arusha sửa đổi về Liêm chính Hải quan.

Kinh nghiệm cho thấy xuất phát điểm tốt cho việc thực thi các yếu tố chính của Tuyên bố Arusha Sửa đổi là tiến hành đánh giá tình hình một cách toàn diện để xác định những thiếu sót tạo cơ hội cho tham nhũng, thiết lập những ưu tiên mang tính khả thi cũng như các mục tiêu và hoạt động thực tiễn. Tất cả những nội dung này sẽ hợp lại thành một kế hoạch liêm chính, một phần cần có trong một chương trình cải cách hải quan toàn diện.

### ***Quản lý rủi ro – Nền tảng cho phần nhiều các Quy trình hải quan hiện đại***

Nhằm cân đối giữa việc thực hiện hai chức năng: tạo thuận lợi cho thương mại và kiểm soát tuân thủ pháp luật, ngành hải quan hiện đang từ bỏ dần hình thức kiểm tra

truyền thống được thực hiện hàng ngày “tại cửa khẩu” và chuyển sang áp dụng các nguyên tắc quản lý rủi ro ở nhiều mức độ và với những kết quả thu được khác nhau.

Rủi ro tổ chức (organizational risk) là các sự kiện hay hoạt động có thể cản trở một tổ chức đạt được mục tiêu đề ra của mình. Những rủi ro mà ngành hải quan phải đương đầu bao gồm nguy cơ không tuân thủ luật hải quan và không thực hiện được mục tiêu tạo thuận lợi cho thương mại. Cũng giống như bất kỳ tổ chức nào khác, hải quan cần quản lý được rủi ro trong khi can thiệp tối thiểu vào dòng lưu chuyển thương mại hợp pháp. Rõ ràng là có một sự đánh đổi giữa kiểm soát hải quan và tạo thuận lợi cho thương mại. Dành sự tập trung quá lớn cho một trong hai nội dung sẽ gây khó khăn cho việc thực hiện được nội dung còn lại. Vì vậy, hải quan cần áp dụng một tập hợp các quy trình quản lý có tính đến điều này bao gồm xác định, phân tích, đánh giá và giảm thiểu rủi ro có thể tác động đến việc đạt được các mục tiêu đã định.

Quản lý rủi ro cơ bản luôn là nền tảng cho các hoạt động hải quan. Nó định hướng cho quá trình xây dựng các chính sách chống buôn lậu, thực thi chức năng kiểm soát biên giới để kiểm tra tính hợp pháp của hàng hoá và hành khách vận chuyển, đi lại qua biên giới, cũng như xây dựng các quy định về kiểm tra hồ sơ và kiểm tra thực tế hàng hoá. Tuy nhiên, trong những năm gần đây, các tiến bộ công nghệ đã tạo ra một cuộc cách mạng trong thương mại toàn cầu, làm tăng khối lượng, tốc độ và tính phức tạp của thương mại, kết quả là ảnh hưởng lớn đến phương thức thực thi quản lý rủi ro của các cơ quan hải quan. Điều này đã khiến các cơ quan hải quan phải áp dụng quản lý rủi ro một cách có kế hoạch chặt chẽ hơn và mang tính kỹ luật cao hơn.

Hải quan cần đánh giá rủi ro đặc thù của các hoạt động hải quan. Tức là, cơ quan hải quan cần phải xem xét lại các quy trình hoạt động và đánh giá xem đâu là những nơi mà việc vi phạm quy trình, thủ tục có nguy cơ đe dọa đến việc thực thi các mục tiêu đề ra. Có thể đưa hoạt động đánh giá này vào chẩn đoán tổng thể như đã nêu trên. Nói cách khác, hải quan cần phải đưa ra được một “bản đồ rủi ro” chỉ rõ những “vùng có nguy cơ cao” trong quy trình hải quan và xác định cách thức điều chỉnh để thực hiện tốt hơn các mục tiêu của ngành. Cần xây dựng một chiến lược ngăn chặn rủi ro trên cơ sở đánh giá rủi ro. Có nghĩa là đặt ra các nhiệm vụ ưu tiên, những quy trình hoạt động chi tiết cần có để phục vụ cho các ưu tiên đó, và nguồn lực cần thiết để triển khai các ưu tiên này một cách hiệu quả. Nếu ưu tiên là vấn đề chống buôn lậu thì nó phải được thể hiện trong chiến lược ngăn chặn rủi ro thông qua tập trung vào những biện pháp tăng cường năng lực cho các điểm kiểm soát hải quan cửa khẩu và đội điều tra lưu động. Nếu ưu tiên là vấn đề khắc phục tình trạng khai báo sai trị giá tính thuế thì chiến lược cần tập trung vào việc tăng cường cho các đơn vị xác định trị giá và tăng số lượng các doanh nghiệp thuộc diện kiểm tra sau thông quan. Nếu nguy cơ đặt ra là áp mã số thuế không cho hàng hóa xuất, nhập khẩu hay khai báo sai về trọng lượng, số lượng đơn vị mặt hàng để hưởng mức thuế thấp hơn thì chiến lược sẽ phải tăng cường kiểm tra thực tế hàng hoá. Trong bất kỳ trường hợp nào, quản lý rủi ro cũng sẽ giúp giảm bớt kiểm soát cho những khía cạnh ít rủi ro hơn của thương mại và tập trung vào những khu vực nhiều rủi ro nhất. Chiến lược sẽ thể hiện một cách tiếp cận cân đối giữa kiểm soát hải quan và tạo thuận lợi cho thương mại.

### ***Xác định Trị giá Hải quan - Chức năng Cơ bản của Hải quan***

Xác định trị giá hải quan là đối tượng điều chỉnh của Hiệp định Xác định Trị giá Hải quan (Agreement on Customs Valuation - ACV) của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) theo đó trị giá hải quan của hàng nhập khẩu, ở mức độ lớn nhất có thể, phải là giá trị giao dịch, tức là mức giá đã trả hay sẽ phải trả cho hàng hoá. Tuy nhiên, số liệu ghi chép được cho thấy gian lận trị giá thường là một vấn đề chính mà các nước đang

phát triển gặp phải, và với nhiều nước trong số đó, việc áp dụng ACV vẫn là thách thức lớn nhất gặp phải trong hoạt động hải quan. Việc xác định trị giá tính thuế là đặc biệt khó thực hiện tại những nước mà các hoá đơn thương mại có độ tin cậy thấp, và khối lượng giao dịch thương mại ở khu vực phi chính thức với các mặt hàng đã qua sử dụng cao. Thêm nữa, nhiều nước vẫn chưa được trang bị đầy đủ trang thiết bị để có thể thực hiện hoạt động kiểm tra sau thông quan.

Cho đến nay, nhiều nỗ lực đã được thực hiện để giải thích các quy định phức tạp trong ACV cho các cán bộ hải quan ở các nước đang phát triển. Tuy nhiên, hầu hết các nhà quan sát đều cho rằng tiến hành cải cách xác định trị giá mà thiếu vắng các chương trình hiện đại hoá hải quan tổng thể thì khó có thể đạt được thành công. Việc chỉ tập trung một cách hạn hẹp vào công tác định giá sẽ dẫn đến thất bại nếu cải cách diễn ra trong một môi trường hải quan yếu về quản lý hành chính và thiếu về hạ tầng kỹ thuật. Các yếu tố cải cách có lợi cho công tác xác định trị giá bao gồm đơn giản hóa các quy trình hoạt động, áp dụng chiến lược nâng cao mức độ tuân thủ của hải quan hiện đại dựa trên chiến lược quản lý rủi ro được thể chế hoá, vận dụng hệ thống kiểm tra sau thông quan, xây dựng năng lực thông tin tình báo thương mại, và đưa vào áp dụng các khuyến khích/cản trở phù hợp nhằm nâng cao dần mức độ tuân thủ tự nguyện.

Hỗ trợ kỹ thuật trực tiếp giúp cải thiện công tác xác định trị giá có thể sẽ có hiệu quả hơn nếu tập trung vào việc xây dựng các cơ sở dữ liệu về định giá, hệ thống quản lý rủi ro, phức tập hồ sơ và kiểm tra sau thông quan. Cần xây dựng và thường xuyên cập nhật hệ thống cơ sở dữ liệu về xác định trị giá để đem lại cho hải quan một công cụ thực tế phục vụ mục đích nghiên cứu và quản lý rủi ro. Chức năng xác định trị giá của hải quan cũng sẽ được tăng cường thông qua xây dựng một khung pháp lý phù hợp, xây dựng các quy định kiểm soát trị giá dựa trên kiểm tra có chọn lọc, phân tích và quản lý rủi ro, và kiểm tra sau khi giải phóng hàng; xây dựng các cơ sở xác định trị giá cấp vùng và cấp trung ương; và thực hiện các chương trình đào tạo chuyên sâu.

Việc thuê các Công ty giám định trước khi giao hàng (Preshipment Inspection Company - PSI) có thể có ích cho việc hỗ trợ các cơ quan hải quan trong công tác xác định trị giá trong thời kỳ đầu cải cách, giai đoạn đang tiến hành nâng cao dần năng lực xác định trị giá. Tuy nhiên, nếu sử dụng dịch vụ giám định trước khi giao hàng, cần chú trọng đến việc tận dụng tối đa các dịch vụ đó và đảm bảo tuân thủ các nguyên tắc xác định trị giá của WTO. Cuốn Sổ tay này đưa ra một số điều kiện cần xem xét khi cân nhắc việc áp dụng dịch vụ PSI hay khi đánh giá những đóng góp mà các dịch vụ này đem lại.

### ***Quy tắc Xuất xứ cần được Đơn giản hóa***

Xác định xuất xứ, hay “quốc tịch” của hàng hoá nhập khẩu là một việc làm cần thiết nhằm áp dụng các chính sách thương mại cơ bản như thuế quan, hạn ngạch, thuế chống bán phá giá và biện pháp đối kháng, các biện pháp bảo hộ, cũng như các yêu cầu liên quan đến dấu hiệu xuất xứ, mua sắm công và phục vụ mục đích thống kê. Những mục tiêu kiểu như vậy sẽ được thực hiện thông qua việc áp dụng các quy tắc xuất xứ cơ bản hay các quy tắc không phân biệt đối xử về xuất xứ. Những nước áp dụng mức thuế bằng không hay giảm thuế cho hàng nhập khẩu từ một số bạn hàng nhất định áp dụng các quy tắc xuất xứ ưu đãi. Các quy tắc này hoàn toàn khác so với các quy tắc không ưu đãi. Các quy tắc ưu đãi được thiết kế nhằm bảo đảm rằng chỉ có những mặt hàng xuất xứ từ các nước là thành viên của hiệp định ưu đãi mới được hưởng ưu đãi. Tuy nhiên, các quy tắc xuất xứ cũng có thể nhằm hạn chế thương mại, và vì vậy có thể và đã được sử dụng như các công cụ chính sách thương mại. Các hiệp định thương mại tự do tăng nhanh cùng với các quy tắc xuất xứ ưu đãi làm tăng khối lượng công việc cho hải quan

nhiều nước vì thông quan hàng hoá có ưu đãi phức tạp hơn so với thông quan hàng hoá không có ưu đãi. Điều này có nghĩa là xu thế ký kết các hiệp định thương mại tự do ưu đãi có thể mâu thuẫn với mục tiêu tạo thuận lợi cho thương mại.

Trong vài thập kỷ vừa qua, việc xác định xuất xứ hàng hoá đã trở nên khó khăn hơn. Lý do là bởi công nghệ thay đổi và chi phí vận chuyển giảm cùng với quá trình toàn cầu hóa đã phân tách dây chuyền sản xuất thành nhiều khâu khác nhau, mỗi khâu sản xuất ra một bộ phận cấu thành nên sản phẩm và được đặt ở những địa điểm khác nhau. Vấn đề đặt ra là (các) cung đoạn sản xuất nào giúp xác định được xuất xứ của hàng hoá.

Dù đã có nhiều nỗ lực được thực hiện trong khuôn khổ WCO từ năm 1995 cho đến nay song các thành viên của WTO vẫn chưa đi đến được một thoả thuận chung về xác định các quy tắc xuất xứ. Việc hài hòa hóa các quy tắc xuất xứ với mục tiêu không phân biệt đối xử sẽ giúp doanh nghiệp và hải quan tiết kiệm được thời gian và chi phí, qua đó giúp tăng cường tính chắc chắn và có thể đoán trước của thương mại. Quy tắc xuất xứ được hài hòa hóa cũng giúp tránh được tranh chấp thương mại phát sinh từ độ thiếu chắc chắn trong việc xác định nước xuất xứ nhằm áp dụng thuế chống bán phá giá, thuế đối kháng, các biện pháp bảo hộ và các quyết định mua sắm của chính phủ. Nhìn chung, các quy tắc xuất xứ rõ ràng, dễ hiểu, minh bạch và có thể dự đoán được sẽ giảm bớt gánh nặng công việc cho cơ quan hải quan bởi chúng không đòi hỏi cán bộ hải quan phải sử dụng suy xét cá nhân để ra quyết định, hoặc nếu có ở mức độ rất ít.

### ***Tâm quan trọng của các hệ thống kiểm soát miễn thuế và miễn nộp thuế (duty relief and exemption control)***

Hải quan có thể giảm thuế đối với một số mặt hàng nhập khẩu. Miễn giảm thuế chủ yếu được áp dụng cho các nguyên, vật liệu nhập khẩu để sản xuất hàng xuất khẩu. Lý do rất đơn giản. Bất cứ khoản thuế nào đánh vào nguyên vật liệu cho hàng xuất khẩu đều làm tăng giá thành xuất khẩu và giảm tính cạnh tranh của hàng xuất khẩu. Trên thực tế, theo như nguyên tắc tính thuế ở nơi đến của hàng hoá, một nguyên tắc đã được thừa nhận rộng rãi, thì chỉ có những hàng hoá phục vụ tiêu dùng trong nội địa mới là đối tượng phải chịu thuế. Có thể tiến hành giảm thuế cho các mặt hàng là đầu vào dùng cho sản xuất hàng xuất khẩu theo hai cách: hoặc là áp dụng cơ chế miễn thuế nhập khẩu, tức là đầu vào cho sản xuất không phải nộp thuế khi nhập khẩu; hoặc áp dụng cơ chế thu thuế trước và hoàn thuế sau. Công ước Kyoto Sửa đổi đưa ra những hướng dẫn về phương thức miễn thuế cho nguyên vật liệu nhập khẩu để sản xuất hàng xuất khẩu. Cần đưa những hướng dẫn này vào Luật hải quan và chuyển hóa thành các hướng dẫn nghiệp vụ doanh nghiệp nhập khẩu và cán bộ hải quan. Tuy nhiên, kinh nghiệm cho thấy nhiều nước đang phát triển hiện gặp khó khăn trong việc quản lý và giám sát chặt chẽ các chương trình miễn, giảm thuế dẫn đến tình trạng lạm dụng, gian lận hay rò rỉ thuế. Nếu không có một cơ chế miễn, giảm thuế hoạt động một cách thông thoáng, các nhà sản xuất hàng xuất khẩu sẽ phải sản xuất với giá thành cao hơn so với trường hợp họ có khả năng tiếp cận đầy đủ và dễ dàng với đầu vào sản xuất ở mức giá của thị trường thế giới.

Các hệ thống cấp phép tạm thời, các kho ngoại quan, và khu chế xuất xuất khẩu được các nhà sản xuất hàng xuất khẩu ưa thích hơn so với cơ chế hoàn thuế nhất là với mức thuế phải nộp trước cao vì khi đó lạm phát làm giảm giá trị của số thuế được hoàn trả và khi mức lãi suất của vốn lưu động cao. Việc nộp trước thuế nhập khẩu của đầu vào sản xuất sẽ làm tăng giá thành sản xuất của nhà xuất khẩu. Việc hoàn thuế thường chậm trễ khiến cho giá trị thực tế của khoản thuế được hoàn bị giảm đi do lạm phát và chi phí tài chính cao. Tuy nhiên, hầu hết chính phủ các nước đang phát triển đều yêu

cầu cơ quan hải quan tập trung vào thu thuế hơn là tạo thuận lợi cho thương mại. Bởi vậy, chính phủ các nước này có xu hướng áp dụng các quy định hoàn thuế hơn là hệ thống miễn thuế.

Để quản lý các quy định miễn, giảm thuế một cách an toàn và hiệu quả về mặt chi phí, cần có các quy trình và biện pháp kiểm soát được xác định rõ ràng. Điều này đòi hỏi phải có các cơ chế đặc biệt để đảm bảo các trường hợp yêu cầu giảm thuế là hợp lệ và được xử lý đúng quy định cũng như đảm bảo rằng toàn bộ các đầu vào nhập khẩu dưới dạng miễn thuế được sử dụng hiệu quả và chuyên hóa vào sản phẩm xuất khẩu cuối cùng thay vì bị lọt ra bên ngoài để tiêu thụ trong thị trường nội địa.

Cũng cần hạn chế đến mức tối đa diện miễn, giảm thuế để tránh bị lạm dụng dẫn đến cạnh tranh không bình đẳng và thất thu thuế. Hơn nữa, có những lý do kinh tế và hành chính hợp lý cho việc chỉ duy trì cơ chế miễn thuế theo quy định của các công ước quốc tế và chỉ đối với hàng hoá không có mục đích thương mại. Cơ quan hải quan cần dành đủ nguồn lực về con người và công nghệ để kiểm soát và giám sát các hệ thống miễn thuế nêu trên cho đến khi loại bỏ được các trường hợp miễn thuế không cần thiết.

### ***Thủ tục Hải quan cần Tạo Điều kiện Thuận lợi cho Quá cảnh***

Các thủ tục quá cảnh không hợp lý là trở ngại chính cho thương mại và gây thiệt hại cho những nước trong lục địa. Mục đích của hệ thống quá cảnh là tạo điều kiện thuận lợi cho vận chuyển hàng hoá qua lãnh thổ hải quan mà không phải nộp thuế hải quan hay thuế khác ở nước xuất đi và nước quá cảnh phù hợp với nguyên tắc đánh thuế ở nơi đến, tức là chỉ áp dụng thuế gián thu tại nước tiêu thụ. Luật Hải quan cần có các điều luật quy định về quá cảnh, nếu không, nội dung quá cảnh cũng cần được đưa vào các thoả thuận mang tính ràng buộc pháp lý giữa hải quan và các bên khác chịu tác động của hoạt động quá cảnh.

Các quy định chính của hệ thống quá cảnh hàng hoá bao gồm: hàng phải được niêm phong tại điểm xuất phát, phải có cơ chế bảo lãnh bảo đảm cho việc nộp thuế hải quan và các thuế khác trong trường hợp doanh nghiệp không có bằng chứng chứng minh rằng hàng hoá đã ra khỏi lãnh thổ một nước cũng như cơ quan hải quan phải có hệ thống thông tin cho biết thời điểm hàng hoá được thực xuất để chấm dứt thời hạn bảo lãnh có hiệu lực. Các quy định cơ bản này còn thiếu hoặc yếu ở nhiều nước và cản trở thành tâm điểm của bất kỳ sáng kiến hiện đại hoá nào về quá cảnh.

Các chính sách thương mại cần thừa nhận rằng quá cảnh hải quan chỉ là một phần của hàng loạt các vấn đề chính sách rộng lớn hơn có tác động đến hoạt động quá cảnh. Các vấn đề chính sách khác này lại liên quan đến nhiều bên tham gia khác cũng như các thủ tục khác ngoài quy định về quá cảnh hải quan như quy định cho phương tiện vận chuyển qua biên giới đường bộ, thị thực cho các lái xe tải, bảo hiểm, kiểm soát của Bộ Công An và chất lượng của cơ sở hạ tầng. Ngay cả khi đã có được các thủ tục quá cảnh hiệu quả thì việc tạo thuận lợi đầy đủ cho thương mại chỉ có thể thực hiện được khi giải quyết các vấn đề nêu trên. Thủ tục quá cảnh đường bộ quốc tế (Transit Routier International - TIR) và mạng lưới các hiệp hội bảo lãnh quốc gia hiện là mô hình tham khảo tốt nhất.

Việc xây dựng các thể chế tạo thuận lợi cho quá cảnh có hiệu quả như các hiệp ước về hành lang vận chuyển (corridor agreements) có thể thúc đẩy hợp tác tích cực giữa nước quá cảnh và nước không có đường biển phải quá cảnh qua một nước khác. Các hiệp định về quá cảnh đóng vai trò quan trọng trong việc tạo dựng và định hình sự hợp tác như vậy dù là hợp tác song phương, tiểu vùng hay hợp tác vùng. Hoạt động quá cảnh sẽ hưởng lợi từ hợp tác giữa khu vực công với khu vực tư nhân (public-private

cooperation) khi nó giúp xác định các khiếm khuyết trong thủ tục quản lý hàng hoá qua biên giới đất liền.

### ***An ninh – một phần không thể thiếu trong Mục tiêu hoạt động của hải quan***

Sự xuất hiện của chủ nghĩa khủng bố quốc tế đã biến an ninh trở thành một vấn đề lớn cần phải giải quyết cho nhiều chính phủ. Ngành hải quan được kêu gọi đóng góp ngày càng nhiều cho việc thực hiện các mục tiêu an ninh quốc gia. Trước đây, nhiều cơ quan hải quan dựa trên thông tin từ các tờ khai nhập khẩu tại thời điểm nhập khẩu để thực hiện các hoạt động kiểm soát, phòng trừ khi hàng hoá được vận chuyển đến các hải cảng, sân bay và cửa khẩu biên giới. Ngày nay, để đảm bảo được mức độ an ninh cần thiết, các chính phủ sẽ dựa ngày càng nhiều vào thông tin và kết quả đánh giá rủi ro được thực hiện trước khi hàng được vận chuyển đến nước nhập khẩu. Các công ước quốc tế áp dụng cho vận chuyển hàng hoá bằng đường không và đường biển cũng đưa ra các cơ chế tăng cường an ninh cũng như cách thức tiến hành các phương thức vận chuyển. Chính phủ một số nước, cụ thể là Mỹ, đã đưa ra các quy định và biện pháp khuyến khích hợp tác giữa khu vực công và khu vực tư để tăng cường an ninh dựa trên thông tin được nộp và xác nhận trước về mức độ tuân thủ các chuẩn an ninh của một số công ty nhất định. Các quy định này được hoàn thiện dần và đưa vào thực thi. Do vậy, kỹ năng xử lý thông tin của hải quan thông qua quy trình phân tích, bố trí nguồn lực, trao đổi thông tin và ra quyết định hiệu quả ngày càng trở nên quan trọng hơn so với trước đây.

Bảo vệ xã hội bao gồm bảo vệ toàn bộ chuỗi cung ứng thương mại quốc tế từ thời điểm rời khỏi nước xuất khẩu đến thời điểm hàng đến nước nhập khẩu. Môi trường thay đổi đòi hỏi phải có một cách tiếp cận “toàn chính phủ” (all of government). Theo phương thức này, các chính phủ có thể sử dụng cơ quan hải quan như một nguồn lực chính đảm bảo an ninh tại biên giới, tận dụng kinh nghiệm về quản lý rủi ro và kiến thức của hải quan về thương mại quốc tế như một thành tố quan trọng của an ninh quốc gia. Do đó, hải quan có thể bổ sung một cách hữu hiệu cho các ban ngành chức năng khác như cơ quan quản lý xuất nhập cảnh, cơ quan tình báo và những cơ quan kiểm soát các hoạt động đường biển, đường không và đường bộ.

Trong khi việc đảm bảo an ninh đóng vai trò rất quan trọng đối với chính phủ và doanh nghiệp thì trách nhiệm tạo thuận lợi cho thương mại hợp pháp của cơ quan hải quan cũng không kém phần quan trọng. Nếu áp dụng đúng, an ninh sẽ giúp tạo thuận lợi cho thương mại thông qua xây dựng lòng tin của doanh nghiệp, nâng cao tính có thể dự đoán và theo đó là tạo thuận lợi cho đầu tư. Tuy nhiên, cộng đồng quốc tế cũng cần phải giám sát mức độ ảnh hưởng của các sáng kiến an ninh cụ thể và những quy định thông báo trước đối với các đối tác thương mại yếu, đặc biệt là những đối tác đang sử dụng các cảng nhận hàng chưa được hỗ trợ về mặt kỹ thuật để đáp ứng được yêu cầu an ninh của cảng đến. Các doanh nghiệp này có thể sẽ gặp khó khăn trong việc tuân thủ đầy đủ các quy định về thông báo trước.

Tuy vào thời điểm hiện tại, chưa thể dự đoán được quy định về bảo đảm an ninh sẽ gây ra những hệ quả gì cho thương mại song có thể chắc một điều rằng những nước có nguy cơ bị khủng bố sẽ coi hàng nhập khẩu từ một số nước nhất định thuộc diện có nguy cơ cao. Bởi vậy, với mức độ hội nhập vào nền kinh tế toàn cầu như hiện nay, ngay cả các nước không trực tiếp tham gia vào xung đột hay có nguy cơ bị khủng bố tấn công cũng chịu những thiệt hại trong thương mại và phúc lợi do là nạn nhân của những lo ngại an ninh ngày càng gia tăng cũng như sự gia tăng của phí giao dịch trong thương mại. Đối với những nước có mức độ phụ thuộc cao vào thương mại (thương mại chiếm

tỷ trọng cao trong GDP) như các nước đang phát triển, thì nhu cầu phối hợp hành động trên lĩnh vực an ninh đang trở thành ưu tiên chính trong nghị trình phát triển của mình.

### Công nghệ thông tin và Truyền thông Thúc đẩy Hiện đại hoá Hải quan

Một cơ quan hải quan hoạt động có hiệu quả và biết tận dụng công nghệ vào hoạt động có thể hưởng lợi từ độ minh bạch, tính hiệu quả và an ninh được cải thiện. Tuy nhiên, thất bại trong việc đơn giản hóa thủ tục hải quan đã làm giảm bớt những lợi ích thu được từ việc sử dụng công nghệ thông tin do quy trình được tạo ra vẫn song hành hai hệ thống: hệ thống các công đoạn thủ công đã lỗi thời và hệ thống các công đoạn đã được tự động hoá. Tuy CNTT không phải là một phương thuốc thần kỳ có thể chữa được bách bệnh cho cơ quan hải quan và việc đưa CNTT vào vận dụng cũng không phải là mục tiêu hoạt động cuối cùng của một cơ quan hải quan song nó đóng góp một cách mạnh mẽ và hiệu quả vào hoạt động hải quan nếu được lồng ghép vào một nỗ lực hiện đại hóa rộng lớn hơn.

Để thực hiện được nhiệm vụ đặt ra, cơ quan hải quan phải tích hợp có hiệu quả các quy trình và thông lệ hiện đại với hệ thống quản lý hải quan dựa trên công nghệ thông tin. Trong quá trình đó, các cơ quan hải quan phải xác định các mục tiêu có tính khả thi và thực tế, phù hợp với điều kiện đặc thù của riêng mình. Các giải pháp công nghệ thông tin mong muốn không nhất thiết phải là những công nghệ tối tân nhất và tinh vi nhất mà phải là những công nghệ phù hợp nhất với môi trường hoạt động, nguồn lực, hạ tầng viễn thông và các tham vọng phát triển thực tế của mỗi quốc gia. Dù trong tình huống nào, giải pháp CNTT được chọn phải hỗ trợ cơ quan hải quan trong tất cả các chức năng nghiệp vụ chính, và phải tạo lập được một nền phần cứng (platform) giúp thực hiện được tầm nhìn dài hạn của ngành.

Khi lựa chọn các giải pháp tự động, cơ quan hải quan có thể lựa chọn giữa việc xây dựng một hệ thống mới cho toàn quốc đáp ứng các nhu cầu đặc thù của nước đó và mua một hệ thống đã dựng sẵn (off-the-shelf). Sức hấp dẫn của các giải pháp mới cho riêng hải quan từng nước là sự phù hợp hoàn hảo với các yêu cầu cụ thể của một nước, với việc phát triển các kỹ năng sử dụng máy tính trong nước cũng như việc tạo thuận lợi cho công tác bảo trì và phát triển hệ thống. Tuy nhiên, nhược điểm là chi phí cao và đôi lúc cán bộ hải quan gặp phải khó khăn khi truyền đạt những giao dịch hải quan phức tạp cần được lập trình cho các chuyên gia CNTT. Trong khi đó, cái lợi khi sử dụng các giải pháp dựng sẵn là các mô-đun (module) khác nhau đã được thử nghiệm và tránh được việc phải “phát minh lại chiếc bánh xe”. Khi những giải pháp dựng sẵn không đáp ứng đầy đủ các nhu cầu đặc thù của hải quan một nước, hoặc khi hải quan nước đó muốn mua một biến thể khác của phần mềm dựng sẵn, có thể điều chỉnh (customize) giải pháp hay bổ sung thêm các mô-đun tách rời kết nối với giải pháp dựng sẵn. Tóm lại, cuốn Sổ tay này khuyến khích các nhà hoạch định chính sách nghiên cứu kỹ lưỡng các giải pháp dựng sẵn trước khi tính đến việc thiết kế một giải pháp mới dành riêng cho hải quan nước mình.

Các giải pháp CNTT&TT thường là đắt đỏ ngay cả khi chúng giúp nâng cao tính hiệu quả. Kinh nghiệm cho thấy có thể thu được nhiều lợi ích nếu có một kế hoạch tài chính hợp lý cân đối mức phân bổ cho lắp đặt ban đầu, bảo trì và nâng cấp hệ thống cũng như sử dụng cả các nguồn hỗ trợ trong nước và nước ngoài. Cũng cần có các thủ tục mua sắm minh bạch, đảm bảo giá trị sử dụng cho mỗi đồng tiền được chi tiêu thông qua đánh giá các đề xuất tài chính và kỹ thuật.

### ***Kết cấu của Sổ tay HĐHHQ***

Cuốn Sổ tay HĐHHQ bao gồm 3 phần. Phần I gồm các Chương viết về các vấn đề liên ngành (cross-cutting issues) giúp đưa lại một cái nhìn thấu đáo về những yếu tố quyết định thành công của chiến lược hiện đại hoá hải quan. Các chương này bàn về những vấn đề tổ chức chủ chốt mà hải quan bất kỳ nước nào cũng cần giải quyết. Chúng tập trung vào khung pháp lý hải quan cũng như các vấn đề liên chính và quản lý rủi ro. Phần II gồm các Chương đưa ra những bài học đúc rút từ các sáng kiến cải cách hải quan chọn lọc cũng như từ kinh nghiệm hỗ trợ cải cách hải quan của chính NHTG. Phần III gồm các Chương bàn thảo và hướng dẫn lần lượt nhiều vấn đề tác động đến hoạt động hải quan và hỗ trợ thương mại. Đó là các vấn đề như xác định trị giá hải quan, quy tắc xuất xứ, các chế độ miễn, giảm thuế, quá cảnh, an ninh và sử dụng CNTT&TT.

Mỗi Chương trong cả 13 Chương đều bắt đầu bằng một phần giới thiệu ngắn hay thông tin cơ sở giúp định hướng cho bạn đọc về nội dung của chương. Tiếp đó là phần đi sâu phân tích và thảo luận và cuối cùng là các kết luận và khuyến nghị kỹ thuật chính của chương. Một số chương có phụ lục đính kèm là một danh mục các vấn đề cần được giải quyết trong các khu vực được nêu. Tiếp đó là danh mục tài liệu tham khảo và tài liệu liên quan cần đọc. Các phần đóng khung trong các chương minh hoạ những điểm riêng biệt hay mô tả các tình huống cụ thể. Các nghiên cứu tình huống được sử dụng để mô tả những điểm được nêu trong chương; tình hình thực tế hiện tại có thể đã thay đổi so với những gì được nêu trong khung. Mức độ hữu dụng của các nghiên cứu tình huống này phụ thuộc vào việc minh hoạ rằng lý thuyết và hướng dẫn có thể được thực thi. Nhiều trong số những nghiên cứu tình huống này và các phần đóng khung được soạn thảo bởi những người biên tập Cuốn Sổ tay dựa trên những tài liệu được xây dựng cho đề án này về nội dung hiện đại hoá hải quan.

Một cuốn sách khác có tựa đề là Các Sáng kiến Hiện đại hóa Hải quan: nghiên cứu tình huống do Luc De Wulf và José B. Sokol biên soạn mô tả chi tiết hơn những kinh nghiệm và bài học thu được từ tám nghiên cứu tình huống về hiện đại hóa hải quan. Cuốn sách đó mang tính bổ trợ cho cuốn Sổ tay này khi mô tả cách thức một số vấn đề được nêu trong Sổ tay đã được giải quyết trong thực tế như thế nào.



**PHẦN I**  
**CÁC VẤN ĐỀ LIÊN NGÀNH**



# 1

# Chiến lược Hiện đại hóa Hải quan

*Luc De Wulf*

<b>MỤC TIÊU CỦA HOẠT ĐỘNG HẢI QUAN.....</b>	<b>5</b>
<b>MÔI TRƯỜNG CẦN CÓ CHO CẢI CÁCH HẢI QUAN THÀNH CÔNG .....</b>	<b>8</b>
<b>XÂY DỰNG CHIẾN LƯỢC HIỆN ĐẠI HÓA HẢI QUAN .....</b>	<b>15</b>
<b>THỰC THI CHIẾN LƯỢC HIỆN ĐẠI HÓA HẢI QUAN.....</b>	<b>27</b>
<b>KẾT LUẬN.....</b>	<b>29</b>
<b>PHỤ LỤC 1.A TỶ PHẦN CỦA THU HẢI QUAN TRÊN TỔNG THU NGÂN SÁCH TẠI MỘT SỐ NƯỚC .....</b>	<b>31</b>
<b>PHỤ LỤC 1.B THUẾ SUẤT ĐỐI VỚI HÀNG XUẤT KHẨU NHẬP KHẨU ÁP DỤNG TẠI MỘT SỐ NƯỚC PHÂN THEO VÙNG .....</b>	<b>32</b>
<b>PHỤ LỤC 1.C PHƯƠNG PHÁP THỜI GIAN GIẢI PHÓNG HÀNG HÓA .....</b>	<b>33</b>
<b>PHỤ LỤC 1.D KIỂM TRA THỰC TẾ HÀNG HÓA – MỘT YẾU TỐ CỦA QUẢN LÝ RỦI RO.....</b>	<b>37</b>
<b>PHỤ LỤC 1.E BẢNG KÊ CÁC HƯỚNG DẪN XÁC ĐỊNH CHIẾN LƯỢC HIỆN ĐẠI HÓA HẢI QUAN .....</b>	<b>39</b>
<b>TÀI LIỆU ĐỌC THÊM.....</b>	<b>40</b>
<b>TÀI LIỆU THAM KHẢO .....</b>	<b>40</b>

Nghiên cứu được NHTG và các tổ chức khác tiến hành trong những năm gần đây cho thấy việc tham gia vào thương mại thế giới có chiều hướng thúc đẩy tăng trưởng. Những quốc gia hội nhập một cách nhanh chóng vào nền kinh tế thế giới cũng có xu hướng đạt mức độ tăng trưởng cao nhất.<sup>1</sup> Điều này không có gì đáng ngạc nhiên khi hội nhập đem lại cơ hội tiếp cận với công nghệ, thiết kế và các sản phẩm mới cũng như giúp nâng cao khả năng cạnh tranh. Thương mại thế giới cũng như GDP toàn cầu trong thập kỷ vừa qua đã tăng lên gấp đôi. Điều này cho thấy lợi ích tiềm năng của việc tham gia vào thương mại thế giới là rất rõ ràng. Sở dĩ các nước tham gia vào thương mại toàn cầu là bởi thương mại quốc tế giúp các nước tiếp cận được với nhiều sản phẩm chất lượng cao với giá cả cạnh tranh. Trong bối cảnh đó, một cơ chế thương mại với mức độ bảo hộ dành cho các nhà sản xuất trong nước thấp sẽ góp phần nâng cao khả năng cạnh tranh của nền kinh tế vì nó buộc các nhà sản xuất trong nước phải cân đối giá thành sản phẩm với mức giá của các sản phẩm tương đương ở các nước khác trên thế giới. Tuy nhiên, một hệ thống thương mại mở sẽ chỉ thúc đẩy cạnh tranh khi có các chính sách đi kèm khác.

Trong vòng hai mươi năm qua, mức thuế nhập khẩu trung bình ở các nước đang phát triển đã được cắt giảm một nửa trong khi hàng rào nhập khẩu phi thuế quan cũng đã giảm mạnh. Tuy nhiên, điều này không nhất thiết đã dẫn đến hội nhập thương mại đáng kể tại nhiều nước đang phát triển (NHTG 1996). Tội tệ hơn, những nước nghèo nhất trên thế giới, nhất là các nước châu Phi cận Sahara đã đánh mất thị phần trong những năm 90. Một phần là do các nước đang phát triển không sản xuất được các chủng loại hàng hóa tạo ra tăng trưởng xuất khẩu nhanh nhất. Phần khác là do các quốc gia vẫn duy trì hàng loạt các hàng rào nhập khẩu đối với các sản phẩm của các quốc gia châu Phi cận Sahara, bao gồm các sản phẩm nông nghiệp và dệt may. Các hàng rào nhập khẩu này bao gồm trợ giá, thuế nhập khẩu cao và các quy định khắt khe về xuất xứ hàng hóa (xem Chương 9). Vấn đề trợ giá bông xuất khẩu của Hoa Kỳ và trợ giá xuất khẩu nông sản của Liên minh Châu Âu (European Union – EU) và Hoa Kỳ là những nguyên nhân chính dẫn đến thất bại của Hội nghị Bộ trưởng WTO tại Cancun năm 2003. Một môi trường giao nhận vận tải hàng hóa thương mại vận hàng không tốt cũng như tập hợp các yếu tố khác cấu thành chi phí giao dịch - phí thông quan, phí vận chuyển, yêu cầu hồ sơ thương mại ngoài hồ sơ hải quan và việc không thực thi được các hồ sơ pháp lý thương mại (NHTG 2003) khiến cho nhiều nước đang phát triển không thể hội nhập thành công vào nền kinh tế thế giới. Bởi vậy, chi phí giao dịch cao, mà một phần cấu thành quan trọng của nó là phí thông quan có thể vô hiệu hóa tác động giảm chi phí của tự do hoá thương mại. Rất ít cơ quan hải quan có thể cung cấp cho các nhà xuất khẩu những nguyên vật liệu đầu vào miễn thuế cần có để giữ cho mức giá xuất khẩu có thể cạnh tranh được.<sup>2</sup>

Nhận thức về khả năng có thể cải thiện các dịch vụ hải quan đã thôi thúc chính phủ nhiều nước dành công sức và nguồn lực đáng kể để thực hiện hiện đại hóa. Trong

---

<sup>1</sup> Các nước hội nhập một cách nhanh chóng vào nền kinh tế thế giới có tốc độ tăng trưởng GDP hàng năm cao hơn những nước có tốc độ hội nhập chậm khác là 3%. Hội nhập là chỉ hội nhập thương mại cũng như mức độ mở cửa cho đầu tư nước ngoài (NHTG 1996).

<sup>2</sup> Một nghiên cứu gần đây về tự do hóa thương mại tiến hành với một nhóm các nước châu Phi đã kết luận rằng “Chính trong lĩnh vực cung cấp cho nhà xuất khẩu khả năng tiếp cận với các đầu vào nguyên vật liệu miễn thuế hay có mức thuế thấp, tiến bộ đạt được là đáng thất vọng nhất. Các nước được chọn nghiên cứu đã đạt được những tiến bộ rất ít trong việc bồi hoàn thuế nhập khẩu hay thuế giá trị gia tăng kịp thời cho nhà xuất khẩu.” (Hinkle, Herrou-Aragon, và Kubota, 2003, tr. 82-83.)

nỗ lực này, nhiều nước cũng đã huy động sự trợ giúp từ bên ngoài. Hưởng ứng sự kêu gọi đó, các cơ quan phát triển song phương và đa phương đã hỗ trợ nhiều sáng kiến cải cách hải quan. Các nhà Tài trợ quốc tế hay các thể chế tài chính như EU, IMF, IDB, Ngân hàng Phát triển Châu Phi (African Development Bank - AfDB), Ngân hàng Phát triển Châu Á (Asian Development Bank – ADB), UNCTAD, và NHTG tất cả đều đã cùng chung sức trong các hoạt động tăng cường năng lực cho ngành hải quan. Các nhà tài trợ song phương như Pháp, Anh, Nhật Bản và Hoa Kỳ cũng tích cực hỗ trợ cải cách hải quan. Ngoài ra, WCO cũng xây dựng chương trình hỗ trợ kỹ thuật (Technical Assistance - TA). Hải quan một số nước đã cải thiện được hoạt động của mình nhờ tận dụng được hỗ trợ kỹ thuật này. Tuy nhiên, còn quá nhiều nước hải quan vẫn hoạt động không hiệu quả, làm tăng đáng kể chi phí các hoạt động thương mại trong khi cùng lúc đó làm suy yếu tiềm năng tăng trưởng của nền kinh tế sở tại.

Chương 1 nêu khái quát các đặc điểm chính của chiến lược cải cách hải quan và đưa ra hướng dẫn tác nghiệp có khả năng đóng góp vào thành công của các sáng kiến cải cách. Nó được khơi nguồn từ hiểu biết về các thông lệ tốt; kinh nghiệm dự án và hỗ trợ kỹ thuật của chính NHTG (xem chương 8) và các phương thức tiếp cận đã được trình bày trong một số báo cáo hỗ trợ kỹ thuật do nhiều chuyên gia và cơ quan hải quan khác nhau xây dựng, phần nhiều trong số đó vẫn chưa được công khai; các bài học thu được từ một số chương trình hiện đại hóa hải quan (chương 7); và tư vấn của nhiều cán bộ và chuyên gia hải quan đã tham gia vào các kế hoạch cải cách. Phần 1 sẽ xem xét lại các mục tiêu chính của các sáng kiến hiện đại hóa hải quan. Phần 2 nêu một số yếu tố cần giải quyết thỏa đáng ngay khi bắt đầu quá trình cải cách để tăng cơ hội thành công. Phần 3 xác định rõ các bước xây dựng chiến lược hiện đại hóa hải quan chủ yếu. Phần 4 sẽ trình bày thêm về các vấn đề thực thi chính của chiến lược. Phần cuối cùng đưa ra một số kết luận tác nghiệp.

## **Mục tiêu của Hoạt động Hải quan**

Mục tiêu đặt ra cho các cơ quan hải quan là tăng đáng kể nguồn thu ngân sách; bảo hộ các nhà sản xuất trong nước; bảo đảm an ninh chuỗi cung ứng; ngăn ngừa nhập khẩu hàng cấm hay không an toàn (ví dụ vũ khí bất hợp pháp hoặc thuốc quá hạn); chống lại nạn buôn bán ma túy thông qua việc thực thi luật pháp và các qui định khác phù hợp với cam kết của WTO. Hải quan nhiều nước được kỳ vọng sẽ thực hiện các mục tiêu trên một cách hiệu quả, tức là đạt được mục tiêu đề ra với chi phí thấp nhất có thể cho ngân sách cũng như cho cộng đồng doanh nghiệp mà không tổn hại đến mục tiêu hỗ trợ thương mại.

## ***Sự biến đổi trong Vai trò của ngành Hải quan***

Chức trách của ngành hải quan không ngừng thay đổi. Ngày nay, các cơ quan hải quan ngày càng được coi là “cơ quan kiểm soát biên giới chủ yếu” chịu trách nhiệm cho tất cả các giao dịch liên quan đến các vấn đề phát sinh từ vận chuyển hàng hóa và hành khách qua biên giới. Hải quan cùng hợp tác chặt chẽ với các cơ quan chính phủ khác để thực hiện một số chức trách này.<sup>3</sup> Các hướng dẫn hoạt động của hải quan không thể chú trọng đến tất cả các chức năng của hải quan trong mọi thời điểm; vì thế một điều không thể tránh khỏi là phải tiến hành chọn lựa và xếp thứ tự ưu tiên nhiệm vụ có tính đến thay đổi của hoàn cảnh.

---

<sup>3</sup> Ví dụ, xem Công ước quốc tế về Hòa bình và Hợp tác Biên giới đối với hàng hóa (UNECE 1982) tại <http://www.unece.org/trans/conventn/harmonie.pdf>.

- Tăng thu ngân sách từ trước đến nay vẫn chiếm vị trí quan trọng trong chương trình nghị sự của các chính phủ mà đại diện là Bộ Tài chính (BTC) do thuế nhập khẩu là một nguồn thu ngân sách quan trọng cho các nước đang phát triển. Thu ngân sách từ thuế nhập khẩu của một nhóm nước châu Phi được chọn để khảo sát trung bình chiếm tới gần 30% tổng thu ngân sách. Trong khi đó tỷ lệ này là 22% cho các nước Trung Đông, 13% cho các nước Mỹ La-tinh và 15% cho các nước châu Á (xem Phụ lục 1.A). Tuy có một điều được thừa nhận rộng rãi là so với các nguồn thu khác như thuế thu nhập và thuế doanh thu thì nguồn thu từ thuế nhập khẩu thể hiện không chính xác nhất sự phát triển kinh tế thực chất trong nước. Mặc dù vậy, nó vẫn là một nguồn thu quan trọng vì lý do lịch sử và vì khoản thuế này tương đối dễ thu. Thu thuế VAT đối với hàng nhập khẩu tạo nên một nguồn thu chính khác cho ngân sách. Bởi vậy, phương thức quản lý dựa trên kiểm soát đảm bảo tính đúng và nộp đủ thuế đã ăn sâu vào cung cách làm việc các cơ quan hải quan cho dù việc này có gây chậm trễ trong giải phóng hàng hóa. Khi mức thuế suất giảm dần, tỷ trọng của thuế hải quan trong tổng thu ngân sách cũng có xu hướng giảm ở hầu hết các quốc gia; song thu hải quan vẫn là mối quan tâm chủ yếu của các cán bộ Bộ Tài chính. Ưu tiên này đã được phản ánh trong nhiều chương trình cải cách hải quan và các sáng kiến hỗ trợ kỹ thuật.
- Mục đích của việc đánh thuế nhập khẩu là nhằm bảo hộ các nhà sản xuất trong nước, những người luôn kỳ vọng rằng cơ quan hải quan sẽ bảo đảm tất cả các doanh nghiệp nhập khẩu đều phải nộp các khoản thuế nhập khẩu chính thức trong một sân chơi bình đẳng. Tính trung bình, thuế hải quan chiếm đến 17% tổng giá trị nhập khẩu tại một nhóm các nước châu Phi được khảo sát, 12% ở Trung Đông, 10% ở châu Á Thái Bình Dương và 7% ở bán cầu Tây (xem Phụ lục 1.B).<sup>4</sup> Thuế nhập khẩu ngày càng được coi là phương tiện bảo hộ hơn là tăng thu ngân sách. Điều này đặc biệt rõ ở các quốc gia phát triển khi thuế nhập khẩu chỉ góp một phần nhỏ vào tổng thu ngân sách và bình quân chỉ chiếm dưới 1% toàn bộ giá trị nhập khẩu. Tuy nhiên, mức thuế nhập khẩu ở các nước đang phát triển lại ở mức cao cản trở cho thương mại giữa các nước đang phát triển cũng như khả năng cạnh tranh của nền kinh tế các nước đó (Ebril, Stotsky và Gropp 1999).
- Như đã nêu trong chương trình Nghị sự Cancun của WTO và Công ước Kyoto Sửa đổi, tạo thuận lợi cho thương mại ngày càng thu hút được sự quan tâm rộng rãi trong những năm gần đây. Mối quan tâm này có được là do cam kết ngày càng cao của các chính phủ trong việc theo đuổi chiến lược tăng trưởng theo định hướng phát triển khu vực tư, do sự tự khẳng định ngày càng tăng của khu vực tư nhân và nhu cầu đối với các dịch vụ chính phủ tốt hơn ngày càng lớn. Các khoản cắt giảm chi phí đối với doanh nghiệp trong một môi trường hải quan thông thoáng hơn phần lớn có được từ khả năng giảm bớt khối lượng hàng tồn kho, lượng vốn hoạt động cũng như khả năng doanh nghiệp đáp ứng được các yêu cầu “vừa đúng lúc” (just in time) ngày càng nghiêm ngặt của các quy trình sản xuất.
- Xã hội dân sự đang đòi hỏi một nền quản lý điều hành (governance) tốt hơn và hải quan được xác định là khu vực có nguy cơ trở thành mảnh đất màu mỡ cho các hoạt động tham nhũng. Bởi vậy, việc đặt ra mục tiêu cải thiện hoạt động của ngành hải

---

<sup>4</sup> IMF ước tính tỷ lệ thuế thu được vào năm 1995 cho các nhóm nước khác nhau. Có vẻ như với nhóm nước châu Á Thái Bình Dương, tỷ lệ hơi giảm đôi chút, song lại chững lại và thậm chí còn tăng nhẹ tại các nước châu Phi cận Sahara và các nước Trung Đông tiến hành khảo sát (Ebril, Stotsky, và Gropp, 1999).

quan đồng nghĩa với việc thừa nhận một thực tế là liên chính hải quan của một quốc gia phần nào thể hiện liên chính của toàn xã hội ở quốc gia đó.

- Cùng với thời gian, hải quan đã được giao trọng trách bảo vệ xã hội. Bảo vệ xã hội cũng được đưa thành nhiệm vụ của WCO. Điều này phản ánh quan điểm cho rằng phần lớn các cơ quan hải quan chịu trách nhiệm ngăn chặn vận chuyển hàng hóa nguy hiểm và độc hại qua biên giới. Tuy nhiên, sau sự kiện 11 tháng 9 năm 2001, các mối lo ngại an ninh đã được nâng lên một tầm cao mới. Trọng tâm chuyển từ hàng nhập khẩu sang toàn bộ chuỗi cung ứng trong đó có cả hàng xuất khẩu. Hiện các thủ tục mới đang được đưa vào áp dụng và nhiều biện pháp an toàn bổ trợ đang được xây dựng và thực thi.

### ***Vai trò của Hải quan - Các Ưu tiên trong Thế kỷ 21***

Khó có thể dự đoán được vai trò tương lai của bất kỳ tổ chức nào cũng như không thể tìm ra một đáp án chung duy nhất về xu hướng sắp tới của hải quan cho tất cả các nước trên thế giới vì mỗi nước sẽ đi theo những cách thức phù hợp nhất với nhu cầu, môi trường hoạt động, ưu tiên quốc gia cũng như di sản văn hóa của mình. Tuy nhiên, có một số vấn đề hay đề tài chung phát sinh giúp đưa ra những gợi ý về vai trò và ưu tiên tương lai của hải quan.

Thứ nhất, chức năng huy động và kiểm soát thu ngân sách của ngành hải quan nhiều khả năng vẫn là một chức năng quan trọng dù thuế suất hiện đang giảm dần sau nhiều vòng đàm phán thương mại liên tiếp. Sở dĩ như vậy là bởi một số lý do sau: (a) do những khó khăn gặp phải trong việc mở rộng cơ sở tính thuế (tax base) nên các nước đang phát triển trong một thời gian dài vẫn sẽ phải phụ thuộc vào nguồn thuế hải quan cho thu ngân sách; (b) hàng nhập khẩu có khả năng sẽ tạo thành cơ sở thuế chủ yếu để đánh thuế VAT và hải quan là cơ quan ở vị thế tốt nhất cho việc kiểm soát hàng hóa vào thời điểm nhập khẩu; (c) Hải quan vẫn sẽ là cơ quan chịu trách nhiệm bảo đảm hàng hóa nhập khẩu không tiêu thụ trong nội địa bị lọt ra ngoài (d) Việc xác định hoàn thuế VAT cho hàng xuất khẩu sẽ tiếp tục đòi hỏi một mức độ kiểm soát cao đối với hàng xuất khẩu.

Thứ hai, hải quan tất cả các nước sẽ tiếp tục thu thập dữ liệu thương mại phục vụ mục đích thống kê và thực thi pháp luật.

Thứ ba, hải quan sẽ tiếp tục chịu trách nhiệm quản lý biên giới hiệu quả nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại, một tác nhân chính góp phần tạo nên khả năng cạnh tranh quốc tế cho mỗi nước cho dù nội dung hỗ trợ thương mại có được chính thức đưa vào các thỏa thuận thương mại đa phương mà nước đó tham gia hay không. Bởi thế, nhiệm vụ hàng đầu của ngành hải quan vẫn là hài hòa hóa, đơn giản hóa và phối hợp hiệu quả tất cả các yêu cầu và cam kết quản lý biên giới quốc gia.

Thứ tư, khi nhận thức được rõ hơn về mối đe dọa khủng bố quốc tế và tội phạm xuyên quốc gia, các chính phủ sẽ yêu cầu cơ quan hải quan đóng vai trò lớn hơn trong việc bảo đảm an ninh quốc gia và thực thi pháp luật. Để đạt được điều đó, các cơ quan hải quan có khả năng sẽ phải tiến hành hàng loạt những thay đổi trong hệ thống, thủ tục và thậm chí cả các trách nhiệm hành chính để tăng lòng tin vào mức độ kiểm soát đối với cả hàng nhập khẩu và xuất khẩu. Kiểm tra an ninh sẽ được thực hiện ngày càng nhiều tại các điểm xuất khẩu bên cạnh các điểm nhập khẩu.

Để thực hiện có hiệu quả các mục tiêu đôi lúc mâu thuẫn nhau nêu trên, cần phát triển và thực thi hàng loạt các cách tiếp cận, hệ thống, thủ tục và phương thức hoạt động mới. Một số trong số đó đã bắt đầu xuất hiện và có thể trở thành cơ sở quyết định hình dạng và vai trò của hải quan trong tương lai:

- Hải quan sẽ chú trọng trước hết đến việc chuyển từ kiểm soát thực tế (physical control) tại thời điểm nhập khẩu sang thẩm định sau giải phóng hàng hóa vận dụng các biện pháp kiểm soát dựa trên kiểm toán (audit-based control). Điều này đòi hỏi hải quan phải thực thi các chiến lược cải thiện tuân thủ toàn diện được thiết kế nhằm tăng mức độ đáng tin cậy của thông tin do doanh nghiệp cung cấp, của hệ thống kế toán cùng các quy trình đi kèm. Sẽ tiến hành trao đổi dữ liệu điện tử đối với tất cả các thông tin về qui định pháp luật và áp dụng quản lý rủi ro để ra các quyết định xử lý đối với hàng hóa xuất nhập khẩu. Các yếu tố được cân nhắc chủ yếu là mức độ tuân thủ của doanh nghiệp cũng như trao đổi thông tin và thông tin tình báo. Phương pháp này sẽ tạo thuận lợi cho việc thiết kế lại các qui trình quản lý biên giới chính yếu cũng như điều chỉnh các quy định điều tiết. Cách tiếp cận này cũng đòi hỏi phải thiết lập được một môi quan hệ mới và chặt chẽ hơn với các doanh nghiệp, cũng như tăng cường hợp tác ở cấp quốc gia, khu vực và quốc tế.
- Các nước ngày càng phụ thuộc nhiều hơn vào một cơ quan duy nhất chịu trách nhiệm về toàn bộ quy trình quản lý biên giới. Điều này bao gồm việc hợp nhất một số chức năng quản lý biên giới vào một cơ quan hành chính và chính sách. Có thể thực hiện được điều này bằng biện pháp hành chính trong một số trường hợp. Trong hầu hết các trường hợp khác, việc này được thực hiện thông qua tăng cường hợp tác ở cấp hoạch định chính sách và cấp thừa hành cũng như việc sử dụng hạ tầng CNTT&TT cho phép các doanh nghiệp hoàn thành mọi trách nhiệm pháp lý thông qua cơ chế một cửa theo quy định của chính phủ.
- Các động thái nhằm bảo đảm sự phối hợp hiệu quả hơn giữa các cơ quan quản lý chuyên ngành về điều tiết các hoạt động thương mại qua biên giới cũng như sự quan tâm ở cấp quốc gia, khu vực và quốc tế để có thể hợp lý hóa các yêu cầu pháp lý. Tuy có nhiều cơ quan cùng tham gia vào quá trình này song dường như hải quan là cơ quan duy nhất có được hạ tầng trong nước và quốc tế phù hợp để đáp ứng được yêu cầu trên.
- Hải quan sẽ ngày càng phụ thuộc vào việc sử dụng công nghệ thông tin hiện đại trong việc cung cấp dịch vụ truyền dữ liệu liên tục cho tất cả các đối tượng quan tâm trong cộng đồng doanh nghiệp. Trong tương lai, hải quan hầu hết các nước sẽ dựa vào nộp bảng kê hàng hóa (manifest) qua đường điện tử trước khi hàng hóa cập cảng, doanh nghiệp nhập dữ liệu trực tiếp về khai hàng xuất, nhập khẩu và nộp thuế hải quan cùng các thuế khác qua mạng. Các sáng kiến kết nối tất cả các thành viên trong cộng đồng thương mại cho kết quả khả quan trước đây như tại Sing-ga-po có khả năng sẽ được nhân rộng. Điều này sẽ thúc đẩy hoạt động cấp phép và giúp có thể thực hiện được công tác thu thập số liệu thống kê.
- Nhiều nước hiện nay đã là các thành viên của các nhóm khu vực. Đây là một xu hướng có thể đẩy nhanh trong các năm tới. Các nhóm khu vực như vậy có thể thúc đẩy hài hòa hóa và đơn giản hóa các quy trình, thủ tục hải quan phù hợp với các tiêu chuẩn thông lệ quốc tế tốt nhất. Mặt khác, các nhóm khu vực này tạo ra nhu cầu cần có các chế độ thương mại ưu đãi mới. Các quy định ưu đãi này làm tăng khối lượng công việc mà hải quan phải gánh vác cũng như tạo thêm gánh nặng cho thương mại, đồng thời dễ có nguy cơ bị lạm dụng.

### **Môi trường cần có cho Cải cách Hải quan Thành công**

Cải cách hải quan không chỉ là việc đưa vào áp dụng một bộ các kỹ thuật mới về xử lý các thủ tục đối với hàng hóa và hành khách. Cải cách hải quan đòi hỏi phải có một nhận thức mới về phát triển trong thương mại, một cam kết chính trị để làm động lực thực



hiện thành công những biện pháp đôi khi là rất khó khăn và phải bắt đầu bằng một chẩn đoán tốt về tình hình hiện tại.

### ***Nhận thức được rằng hải quan hoạt động trong một môi trường toàn cầu hóa***

Thương mại thế giới gia tăng trong những thập kỷ gần đây đặt ra nhu cầu ngày càng tăng đối với hoạt động hải quan<sup>5</sup>. Năm 2002, hơn 10 nghìn tỉ đôla Mỹ trị giá hàng hoá đã được lưu chuyển qua các cửa khẩu quốc tế. Mỗi lượt hàng hoá đều chịu sự kiểm soát hải quan ít nhất hai lần, một lần khi xuất và một lần khi nhập, biến thủ tục hải quan thành một khâu quan trọng trong chuỗi cung ứng quốc tế và trong nền kinh tế toàn cầu. Hải quan cần thích nghi với các điểm nhập hàng mới và thời lượng dịch vụ gia tăng. Công việc hải quan trở nên phức tạp hơn khi có quá nhiều các hiệp định thương mại song phương và đa phương. Thường thì, không có sự gia tăng tương xứng về cán bộ và nguồn lực để bắt kịp với khối lượng công việc nhiều hơn trong một môi trường làm việc phức tạp hơn. Và thông thường, hải quan không được cung cấp các nguồn lực công nghệ để hỗ trợ và bảo đảm cho các chuỗi cung ứng quốc tế, để bắt kịp với hàng tỉ đôla mà các ngành công nghiệp đầu tư cho công nghệ của mình.

Đối mặt với các thách thức đó, hải quan nhiều nước phải vật lộn để đáp ứng tất cả các nhu cầu và ưu tiên này. Thường thì hải quan các nước sẽ tập trung vào nhiệm vụ thu ngân sách cùng các ưu tiên đặc biệt theo yêu cầu của các nhóm lợi ích có ảnh hưởng lớn nhất. Hải quan một số nước khác lại cố gắng giải quyết trực tiếp các thách thức gặp phải và theo đó, điều chỉnh cơ cấu, tổ chức cũng như phương thức vận hành.

Tính đến vị trí đặc biệt của cơ quan hải quan tại biên giới quốc gia, hoạt động hải quan cần làm hài lòng không chỉ các đối tượng trong nước mà còn cả các đối tác quốc tế. Ở các cửa khẩu quốc tế, du khách, doanh nghiệp và các hãng vận tải quốc tế đường không, đường biển và đường bộ mong đợi các dịch vụ phải đồng bộ, có thể dự đoán được, dễ sử dụng và phù hợp với các tiêu chuẩn và công ước quốc tế. Các tổ chức như WCO, WTO, Ủy ban Kinh tế Châu Âu của LHQ (UNECE), Trung tâm Kinh doanh Điện tử và Tạo điều kiện cho Thương Mại của LHQ (CEFACT), và UNCTAD đã đặt ra các tiêu chuẩn cho các chức trách quan trọng nhất của cơ quan hải quan. Những chuẩn quan trọng nhất bao gồm:

- Công ước Kyoto Sửa đổi (Công ước quốc tế về Hải hoà hóa và Đơn giản hóa các Thủ tục Hải quan) cung cấp khung pháp lý cho xử lý hàng hóa thương mại quốc tế (Chương 3).
- Công ước quốc tế về Hệ thống Mã hóa và Mô tả Hàng hóa Hải hòa (Gọi tắt là Hệ thống Hải hòa hay HS) do WCO xây dựng và duy trì cung cấp khung pháp lý để phân loại hàng hóa thương mại quốc tế.
- Hiệp định về Định giá Hải quan (Agreement on Customs Valuation - ACV), do WTO xây dựng cung cấp khung pháp lý để xác định giá trị hải quan đối với hàng hóa thương mại quốc tế (Chương 8).
- Hiệp định về Quy tắc Xuất xứ là sáng kiến của WTO để xây dựng một hệ thống chuẩn hóa các qui tắc về xuất xứ hàng hóa thương mại quốc tế (Chương 9).

Cơ quan hải quan cần có kỹ năng phân loại, định giá và xác định xuất xứ hàng hóa cũng như áp dụng đúng thủ tục xử lý hàng hóa mới có thể tuân thủ được các công ước quốc tế, đáp ứng kỳ vọng của cộng đồng thương mại quốc tế cũng như hoàn thành sứ mệnh được giao của mình tại biên giới quốc gia. Nếu không có các kỹ năng trên, cơ

---

<sup>5</sup> Phần này chủ yếu dựa vào Lane (1998)

quan hải quan sẽ vi phạm các công ước quốc tế. Việc không tuân thủ các công ước quốc tế có thể làm tăng chi phí và gây chậm trễ cho các nhà nhập khẩu, xuất khẩu, các hãng vận tải, các ngành công nghiệp trong nước và người tiêu dùng. Thông quan hàng hóa chịu sự tác động của các yếu tố như chất lượng của các trang thiết bị tại điểm thông quan cũng như các tổ chức tham gia vào giao dịch thương mại quốc tế. Thường thì, người ta vẫn cho hải quan là cơ quan duy nhất chịu trách nhiệm cho các chậm trễ và sai phạm tại biên giới mặc dù còn có nhiều cơ quan khác tham gia. Hậu quả cuối cùng là cộng đồng thương mại quốc tế phản ứng trước thất bại đó bằng cách chuyển đầu tư trực tiếp nước ngoài (Foreign Direct Investment - FDI) sang các nước khác có môi trường xuất nhập khẩu phù hợp với các chuẩn mực quốc tế.

Thực thi các chuẩn mực và công ước nêu trên là một việc đơn giản. Điều này được thể hiện qua những thảo luận và tranh cãi tại WCO về các vấn đề xác định trị giá và quy tắc xuất xứ. Chương 8 và 9 sẽ thảo luận chi tiết về những vấn đề này. Mức độ phức tạp của Hệ thống HS cũng làm bùng lên nhiều tranh cãi giữa doanh nghiệp nhập khẩu và cơ quan hải quan vì thuế phải nộp phụ thuộc vào kết quả phân loại hàng hóa trong biểu thuế hải quan HS.

Khi các hoạt động thương mại quốc tế gia tăng và trở thành một tác nhân quan trọng hơn trong nền kinh tế, hoạt động hải quan cũng trở nên quan trọng hơn. Hải quan các nước phải kiểm soát việc thực hiện các hiệp định thương mại phức tạp một cách nhất quán, chuyên nghiệp, công bằng và minh bạch. Khi thực hiện các chức năng của mình, hải quan sẽ phải làm việc với các chuyên gia được đào tạo bài bản, được đãi ngộ cao, có kinh nghiệm quốc tế và kiến thức chuyên sâu trong các lĩnh vực hậu cần, thương mại, vận chuyển và luật pháp. Trong những năm gần đây, các công ty đa quốc gia đã đầu tư hàng tỉ đôla để hợp lý hóa và đảm bảo an toàn cho chuỗi cung ứng quốc tế. Các hệ thống hậu cần hiện đại và phức tạp này tạo ra năng lực cho các công ty theo dõi, tìm kiếm và giám sát từng chuyến hàng từ khi xuất xưởng cho đến lúc chuyển vào cửa hàng bán lẻ. Tuy nhiên, dòng lưu chuyển của hàng hóa và thông tin có thể bị cơ quan hải quan tại cửa khẩu quốc tế làm ngất quãng tại điểm nhập khẩu hay xuất khẩu. Hoạt động hải quan chậm, không phù hợp, với đào tạo hay trang thiết bị không tốt sẽ tăng chi phí giao dịch, do đó làm tăng giá thành của hàng xuất khẩu và làm giảm sức cạnh tranh của quốc gia đó. Bởi vậy, hải quan phải tự tổ chức hoạt động của mình để sao cho vừa trở thành một tác nhân hỗ trợ thương mại trong một thế giới biến động nhanh chóng, vừa là một nguồn cung cấp ngân sách hiệu quả. Đây chính là một thách thức quan trọng về quản lý.

### ***Hỗ trợ Chính trị ở cấp Cao nhất***

Phần lớn các nhiệm vụ đặt ra cho hoạt động hải quan được quy định trong chính sách của chính phủ do các Bộ chủ quản đề ra trong đó có BTC. Bất kỳ sự thay đổi nào đều cần có ủng hộ mạnh mẽ từ phía chính phủ. Nhu cầu cải cách không mấy khi đến từ bên trong tổ chức bởi cải cách đòi hỏi phải thực hiện những thay đổi quyết liệt (Holl 2002). Cán bộ hải quan được tuyển dụng từ khi còn trẻ và thường được đào tạo theo kiểu bán quân sự. Đây là một truyền thống bắt nguồn từ thực tế là nhiều cán bộ hải quan có trách nhiệm thi hành pháp luật. Việc này tạo ra một môi trường không khuyến khích nhân viên hải quan thách thức những quy trình, thủ tục hiện hành. Những thay đổi đề xuất có thể đòi hỏi giảm bớt nhân sự cùng với việc ứng dụng CNTT hay một cách cực đoan hơn, cắt chức các quan chức lãnh đạo cấp cao nhất hay cán bộ hải quan bị cho là tham nhũng hoặc làm việc không hiệu quả. Các giải pháp như ký hợp đồng quản lý hay ký hợp đồng cung cấp dịch vụ trước khi nhập cũng có thể được đề xuất.

BTC luôn chú trọng đến tăng thu ngân sách. Điều này thường dẫn đến việc kiểm soát chặt chẽ các hoạt động thương mại làm tăng chi phí cho doanh nghiệp dù là doanh nghiệp làm ăn chính đáng hay gian dối. Tuy giảm bớt nạn tham nhũng và hỗ trợ thương mại luôn là mục tiêu đặt ra trong các chương trình cải cách do BTC chỉ đạo song các mục tiêu này hiếm khi được chuyển hóa thành các chương trình cụ thể và thường bị gạt sang một bên trong quá trình tăng thu ngân sách. Những chương trình cải cách có động lực từ bên trong kiểu này thường trở nên nhàm chán và không áp dụng được phương thức giải quyết mới cho những vấn đề đã cũ. Chỉ có một số ít các chương trình cải cách là mang tính bền vững. Vì thế, hỗ trợ bên ngoài cho cải cách đóng vai trò tối quan trọng.

Cộng đồng doanh nghiệp và xã hội dân sự luôn tiến hành vận động để cải thiện chất lượng các dịch vụ. Cộng đồng doanh nghiệp muốn giảm phí thương mại và tăng tính minh bạch cho các hoạt động kinh doanh, sản xuất trong khi xã hội dân sự lại muốn xóa bỏ tận gốc nạn tham nhũng làm xói mòn các giá trị xã hội và suy yếu sự vận hành của nền kinh tế. Như các nghiên cứu tình huống được nêu trong Chương 6 đã chỉ rõ, áp lực từ các nhóm ở khu vực tư nhân thường đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy cải cách hải quan và giám sát tiến độ đạt được trong quá trình cải cách. Các chính trị gia và các quan chức chính phủ có nhiều khả năng sẽ đáp lại yêu cầu của các nhóm gây áp lực khu vực tư bằng một chương trình chính sách vững chắc hơn là các sáng kiến quản lý thường bị hoài nghi là có mục đích tư lợi. Một chương trình chính sách như vậy dễ bị biến thành một chương trình phô trương thanh thế chính trị. Những thay đổi được tạo ra trong các chương trình đó thường chỉ mang tính hình thức hoặc là những thay đổi không quan trọng.<sup>6</sup>

Đã là cải cách bao giờ cũng có người lợi, kẻ thiệt, bởi vậy cần phải có cam kết chính trị để thực hiện các dự án cải cách. Các doanh nghiệp được dung dưỡng trong cơ chế cũ, các cán bộ hải quan có thu nhập thêm từ việc “tạo thuận lợi” cho các giao dịch thương mại hay từ việc biến tấu các tờ khai xuất, nhập theo cách có lợi cho doanh nghiệp có thể sẽ phản đối các chương trình cải cách. Lý do là bởi cải cách khiến cho những việc họ đang làm trở nên rủi ro hơn hoặc không thể thực hiện được. Những người bị “thiệt” khi tiến hành cải cách thành công là những người có quan hệ tốt, hoặc chính họ là một phần của bộ máy lãnh đạo ngành hoặc họ có quan hệ chặt chẽ với lãnh đạo ngành đủ mức để kìm hãm tiến trình cải cách hay tác động đến quá trình thiết kế và thực hiện chương trình cải cách. Nếu không được ngăn chặn, ảnh hưởng của những người này sẽ khiến cho chương trình cải cách trở nên mang tính cục bộ, rời rạc và không hiệu quả. Xu hướng bảo lưu cái cũ (traditionalism) và thái độ bàng quan là những tác nhân khác chống lại thay đổi. Vì thế, chỉ chương trình cải cách có được sự ủng hộ chính trị ở cấp cao nhất của chính phủ mới mang lại những kết quả mong đợi.

### ***Nghiên cứu Chẩn đoán Phù hợp***

Không có một mô hình cải cách hải quan nào phù hợp cho tất cả các nước. Hải quan mỗi nước lại có mục tiêu hoạt động riêng cũng như độ chín muồi trước cải cách riêng. Cải cách phải được thiết kế phù hợp với hoàn cảnh của từng nước. Vì thế, một điều quan trọng là bất kỳ dự án hiện đại hóa hải quan nào cũng cần được bắt đầu bằng một nghiên cứu chẩn đoán kỹ lưỡng và toàn diện về hiện trạng để có thể tính đến hết những đặc thù của hải quan mỗi nước. Sự thiếu vắng một nghiên cứu chẩn đoán tốt được xác định là một thiếu sót chính trong các dự án quản lý thuế và hải quan do NHTG điều

---

<sup>6</sup> Quốc Vương Hassan II đã quá cố (1961-99) của Ma-rốc đã ủng hộ cho cải cách hải quan và thương mại trước sự vận động của các hiệp hội nghề nghiệp - những đối tượng sẽ thu được nhiều lợi ích nhất từ cải cách.

hành (Barbone, De Wulf, Das-Gupta, và Hanson 2001). Điều này đã được khẳng định trong nhiều nghiên cứu gần đây như được mô tả trong Chương 7. Tuy nhiên, tiến hành nghiên cứu chẩn đoán trong lĩnh vực hải quan không phải là một môn khoa học chính xác. Thay vào đó, cần phải vận dụng một phương pháp linh hoạt, mỗi nghiên cứu được thiết kế riêng cho phù hợp với mục tiêu đặt ra cho nghiên cứu đó. Có một số phương pháp, công cụ và phương tiện có thể được sử dụng.

**Tăng cường huy động thu ngân sách** Cải cách hải quan thường tập trung vào tăng cường huy động thu ngân sách. Nghiên cứu chẩn đoán, theo đó, chủ yếu tập trung vào đo lường thất thoát thu. Đây là phương pháp tiếp cận được cả NHTG và IMF sử dụng<sup>7</sup>. Các chỉ số chính được dùng để xác định tình trạng thất thoát thu ngân sách bao gồm: (a) thuế nhập khẩu thu được so với khoản thu tiềm năng để xác định “khoảng cách”; (b) tỷ phần giá trị hàng nhập khẩu được miễn thuế;<sup>8</sup> và (iii) gian lận trị giá tính thuế, trọng lượng hay xuất xứ ghi trong hồ sơ. Các chỉ số ít mang tính định lượng hơn là việc phân loại không chính xác hàng nhập khẩu để áp mức thuế thấp hơn, quy định không rõ ràng trong Luật Hải quan và các văn bản pháp luật tạo cơ hội cho nhân viên hải quan và doanh nghiệp cấu kết với nhau để gian lận thuế. Tuy không có một chuẩn chung cho phương pháp tiến hành các nghiên cứu chẩn đoán, các phương pháp này cũng chưa được công khai song có thể khẳng định là phương pháp nghiên cứu chẩn đoán tập trung vào phân tích thực tế các quy trình hải quan để xác định những cải tiến có thể thực hiện được. Thành viên chính tham gia vào nghiên cứu chẩn đoán là các cán bộ Bộ Tài chính trong đó có cán bộ hải quan. Các doanh nghiệp tư nhân cũng được tham vấn song các ý kiến đóng góp của họ thường không được đưa vào các báo cáo chính thức và các chương trình cải cách vì chúng không giúp tối đa hóa nguồn thu ngân sách.

**Sử dụng Bộ Công cụ Hỗ trợ Thương mại của NHTG** Năm 2001, NHTG đã phát hành một bộ công cụ khảo sát các dịch vụ thương mại và vận tải (Raven 2001).<sup>9</sup> Bộ công cụ phản ánh kinh nghiệm thực tế thu được từ hàng loạt các chuyên công tác của NHTG, điều tra được tiến hành ở một số nước đang phát triển và từ các ấn phẩm trước đây. Bộ công cụ hướng dẫn về cách thức tiến hành khảo sát, phân tích cũng như giải thích các phát hiện và xác định biện pháp khắc phục. Công tác khảo sát chủ yếu bao gồm đặt ra hàng loạt các câu hỏi cấu trúc (structured questions) cho tất cả các bên tham gia vào giao dịch thương mại trong đó có cán bộ hải quan. Sau đó tiến hành xem xét các câu trả lời một cách hệ thống theo từng chủ đề như liên chính, quản lý cảng, khung pháp chế, tự động hóa, chức năng của đại lý và thái độ của các đại lý khai thuế hải quan và các chủ đề khác tương tự. Có thể dựa vào những câu trả lời thu được để xây dựng một kế hoạch hành động khắc phục cho tất cả các thành viên tham gia vào giao dịch thương mại trong đó có các quan chức hải quan cũng như để tạo lập các điều kiện cho việc thực thi kế hoạch này thành công. Rõ ràng, mục tiêu của Bộ công cụ này là rà soát lại tất cả các hoạt động có thể cản trở các quá trình thương mại; và phạm vi của chúng lớn hơn các hoạt động của hải quan. Một nghiên cứu chẩn đoán đầy đủ các hoạt động khác nhau của cơ quan hải quan sẽ cần sử dụng đến các phương tiện chẩn đoán khác. “Khung Chẩn đoán cho Cơ quan Thu thuế”, một cuốn sách được viết cho các cơ quan quản lý thu ngân sách trong nước nhìn chung xử lý rất tốt các vấn đề về môi trường

---

<sup>7</sup> Xem Keen (2003) để có được bộ sưu tập các bài viết tuyệt vời tập trung vào huy động nguồn thu trong cuai Keen

<sup>8</sup> Được tính là chiếm 18% của tổng giá trị nhập khẩu ở các quốc gia Châu Phi được nêu trong ví dụ. Ibid, Lawrence Hinkle, Alberto Herrou-Aragon, Keiko Kubota, (2003), trang 28.

<sup>9</sup> Gần đây hơn, Phòng Thương mại Quốc tế đã giải thích rõ về Hướng dẫn Hải quan phù hợp với Bộ Công cụ của NHTG (xem [www.iccwbo.org](http://www.iccwbo.org))

quản lý trong các cơ quan huy động thu ngân sách (Gill 2000).<sup>10</sup> Khung chẩn đoán này đã đưa ra các hướng dẫn để tiến hành nghiên cứu chẩn đoán của NHTG cho Dự án Hiện đại hóa Hải quan Liên bang Nga năm 2002.

### **Vận dụng Hướng dẫn Hải quan Quốc tế của Phòng Thương mại Quốc tế**

Nội dung trọng tâm của Hướng dẫn Hải quan Quốc tế rõ ràng là vấn đề hải quan (Phòng Thương mại Quốc tế 2002). Hướng dẫn trình bày dưới dạng tóm tắt các quy trình, thủ tục chính trong một cơ quan hải quan hiện đại theo thông lệ tốt nhất, qua đó giúp nhà phân tích tiến hành so sánh một cách có hệ thống giữa hiện trạng với các hoạt động trong tương lai theo thông lệ tốt nhất của một cơ quan hải quan nhất định. Các chú thích đưa ra trong cuốn Hướng dẫn rất có ích trong việc cung cấp cơ sở cho việc đánh giá hệ thống hiện có. Các hướng dẫn này là xuất phát điểm tốt cho bất kỳ một nghiên cứu chẩn đoán nào.

**Bao gồm các thành tố cơ bản** Ấn phẩm “*Hiện đại hoá Hải quan và Xa lộ Thương mại Quốc tế*” (*Customs Modernization and International Trade Superhighway*) của Lane (2002) cung cấp một khung phân tích khác cho nghiên cứu chẩn đoán. Phương pháp đề xuất cũng bao gồm một bộ câu hỏi cấu trúc được lập xoay quanh một khung logic gồm các yếu tố cơ bản. Các yếu tố này bao gồm môi trường hoạt động hải quan, trong đó có chuyên môn nghiệp vụ và vấn đề liên chính; phương tiện giúp tiên hành các hoạt động hải quan như quy trình quản lý, tự động hóa và khả năng phân tích dữ liệu; các qui trình cao cấp như thực thi pháp luật, tuân thủ và quan hệ đối tác với doanh nghiệp, kiểm toán, quản lý tài khoản và quản lý rủi ro. Lane đề xuất ra một hệ thống giúp phân tích các câu trả lời cho những vấn đề nêu trên và hướng dẫn cách thức xây dựng một chương trình thực thi đảm bảo tuân thủ tuyệt đối và thông quan nhanh chóng cho hàng hóa, đồng thời giảm thiểu chi phí cho hoạt động hải quan. Phương pháp này tập trung vào thu ngân sách, hỗ trợ thương mại và hiệu quả của dịch vụ hải quan. Hải quan sẽ tự đánh giá và xây dựng các câu hỏi. Cũng có thể thuê các chuyên gia tư vấn bên ngoài xây dựng các câu hỏi song chuyên gia này cần hợp tác chặt chẽ với cán bộ hải quan.

**Tập hợp các Yếu tố chính: Bộ Công cụ Xây dựng Năng lực của WCO.** Đáp ứng yêu cầu của các thành viên về một phương pháp đúng đắn giúp tạo ra được những cải thiện bền vững trong hải quan các nước, nhất là hải quan các nước đang phát triển, WCO đang tiến hành xây dựng Khung Chẩn đoán Xây dựng Năng lực Hải quan. Mục đích của cuốn sách là tổng hợp tất cả các yếu tố và nền tảng chính được cho là cần thiết để thiết lập một cơ quan hải quan hiệu quả. Bộ Công cụ sẽ được dựa trên các công ước quốc tế (Công ước Kyoto, Tuyên bố A-ru-sha, ACV và HS) cũng như các công cụ và phương pháp theo thông lệ tốt nhất của hải quan. Bộ Công cụ cũng sẽ kêu gọi các thành viên tuân thủ đầy đủ các công ước này, coi chúng như sổ tay hướng dẫn để thực hiện hiện đại hóa. Khung Chẩn đoán bao gồm hướng dẫn đánh giá độ sẵn sàng cho mỗi hợp phần chính của một chương trình xây dựng năng lực toàn diện và hướng dẫn thực tế về cách thức tiến hành các đánh giá chẩn đoán. Khuyến khích sử dụng các tư vấn bên ngoài để tiến hành đánh giá với sự tham gia tích cực của các bên liên quan trong đó có các nhân viên hải quan sở tại. Một kế hoạch hành động ưu tiên cần được xây dựng như là kết quả của đợt đánh giá.

---

<sup>10</sup> Công cụ chẩn đoán này cũng tạo cảm hứng cho ấn phẩm sắp phát hành của WCO - Công cụ Xây dựng Năng lực

**Hướng dẫn chi tiết về hải quan.** Ủy ban Châu Âu đã xây dựng một bộ gồm 13 hướng dẫn chi tiết về đánh giá hiện trạng của hải quan cho các nước gia nhập Ủy ban Châu Âu. Tuy được xây dựng cho các nước sẽ là thành viên Ủy ban Châu Âu trong tương lai song các tài liệu này có thể được dùng để tiến hành phân tích khoảng cách cho hải quan tại các nước khác.

### ***Mong muốn Giảm thiểu Chi phí Thương mại***

Các sáng kiến cải cách và hiện đại hóa hải quan cùng với việc nâng cấp các cảng và thể chế liên quan đến thương mại sẽ tạo ra những lợi ích quan trọng trong việc làm giảm chi phí thương mại và tăng khả năng cạnh tranh của một quốc gia nhất là khi các sáng kiến này tập trung vào cải cách chính sách, hỗ trợ kỹ thuật và hiện đại hóa cơ sở hạ tầng. Về vấn đề này, Báo cáo Triển vọng Kinh tế Thế giới năm 2004 (Global Economic Prospect Report - GEP) ước tính rằng nếu các nước có năng lực hỗ trợ thương mại hiện ở dưới mức trung bình của thế giới có thể nâng cao mức này lên bằng một nửa mức bình thì trao đổi thương mại giữa 75 nước sẽ tăng 377 tỉ đôla Mỹ mỗi năm. Một nghiên cứu gần đây ước tính là việc chỉ giảm 5% phí giao dịch thương mại quốc tế đến năm 2006 cũng có thể tăng 154 tỉ đôla Mỹ hay 0.9 % GDP hàng năm của khu vực APEC (Ủy ban Kinh tế APEC 2002). Một báo cáo tương tự cũng kết luận rằng cải cách hải quan tại Xinh-ga-po, Thái-lan và Phi-lip-pin ước tính sẽ khiến cho thu nhập thực tế một năm tăng 3.9 tỉ đôla Mỹ.

Có một số lợi ích khác liên quan đến tác động kinh tế của các sáng kiến cải cách và hiện đại hóa hải quan bên cạnh những con số ước tính nêu trên. Ví dụ, Chương trình Hỗ trợ Thương mại và Vận tải Đông Nam Âu (Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe program - TFSE) đã giúp tiết kiệm được tổng chi phí đáng kể cho xe tải chờ tại các điểm kiểm soát biên giới hay tại các nhà ga nội địa thí điểm dưới quyền giám sát của của TFSE kể từ khi dự án bắt đầu triển khai vào năm 2000 (NHTG 2004). Tại các nhà ga nội địa thí điểm, thời gian thông quan đã giảm đáng kể ở tất cả sáu nước thành viên tham gia TFSE. Tại Bun-ga-ri và Bôtx-nhi-a, thời gian thông quan giảm 60% nhờ có cải cách thủ tục, bộ phận chuyên trách phân luồng trước tờ khai và xử lý trước các hồ sơ được gửi bằng fax trước khi hàng đến. Chi phí tiết kiệm được cho các công ty vận tải vì thế có thể được tính dựa trên mức giảm chi phí nhân công do giảm thời gian chờ đợi và mức tăng hiệu quả sử dụng xe tải. GEP cũng ước tính rằng chi phí bỏ ra cho mỗi ngày phải kéo dài thêm để hoàn thành thủ tục hải quan làm tăng khoảng gần 1% tổng chi phí chung của lô hàng. Chi phí quá cảnh tại các nước đang phát triển thường cao gấp từ hai đến bốn lần so với các nước phát triển. Bởi vậy, bất kỳ chương trình nào giúp cho các hoạt động quá cảnh hiệu quả hơn và giảm thời gian thông quan chắc chắn sẽ tăng cường khả năng cạnh tranh của một quốc gia.

Tuy nhiên, các hoạt động tăng cường an ninh sau sự kiện 11 tháng 9 và mối lo ngại chủ nghĩa khủng bố trên toàn thế giới đã làm tăng mạnh chi phí giao dịch thương mại. Ước tính của GEP về các tác động thương mại do sự kiện 11 tháng 9 gây ra cho thấy phúc lợi xã hội của thế giới giảm 75 tỉ đôla Mỹ mỗi năm cho mỗi 1% chi phí thương mại gia tăng do tác động của các chương trình thắt chặt an ninh biên giới.

Một số các vấn đề nội bộ khác của một nước cũng có chiều hướng làm giảm lợi ích mà hiện đại hóa hải quan có thể mang lại. Các vấn đề này bao gồm phản kháng thực hiện phân luồng, thái độ thiếu hợp tác giữa các cơ quan biên giới, mức độ thay đổi nhân sự quá cao trong ngành hải quan và tiến bộ nghèo nàn đạt được trong giải quyết nạn tham nhũng. Cơ hội thành công của các sáng kiến hiện đại hóa hải quan sẽ được nâng cao nếu các phản ứng tiêu cực có khả năng phát sinh được tính đến như một yếu tố quyết định thiết kế của chương trình cải cách.

## **Xây dựng Chiến lược Hiện đại hóa Hải quan**

Sử dụng cách tiếp cận có hệ thống khi thiết kế Chiến lược Hiện đại hóa Hải quan sẽ tăng cường cơ hội thành công khi thực thi Chiến lược. Chú trọng đúng mức đến nội dung của Chiến lược sẽ đem lại lợi ích đáng kể cho quá trình cải cách hải quan. Các nội dung này có thể bao gồm : cải cách cục bộ hay cải cách toàn diện, phân chia giai đoạn hợp lý, sử dụng chỉ số đánh giá kết quả hoạt động, hỗ trợ của các bên liên quan, các nguồn lực tài chính sẵn có để thực thi cũng như cải thiện hoạt động của các cơ quan biên giới khác.

### ***Chương trình hiện đại hóa: Toàn diện hay Cục bộ?***

Hầu hết các nghiên cứu chẩn đoán sẽ chỉ ra khoảng cách giữa trạng thái hiện tại và trạng thái muốn đạt được trong tương lai. Bước tiếp theo là giải quyết các vấn đề được xác định. Có nhiều phương án giải quyết khác nhau. Việc nên thiết kế và thực thi một quá trình toàn diện hay chỉ nên tiến hành những biện pháp cục bộ cho một lĩnh vực nhất định phụ thuộc vào việc xác định đâu là khu vực có thể tiến hành cải cách thành công cũng như mức độ sẵn sàng của cơ quan hải quan để cải cách? Không dễ gì đưa ra lời giải đáp đúng với mọi hoàn cảnh song sẽ là hữu ích nếu có được một số chỉ dẫn.

Trên thực tế, nhiều chương trình cải cách hải quan đã áp dụng phương pháp mang tính thực tế và tập trung vào từng lĩnh vực cụ thể. Dường như, mục tiêu tổng thể của các cải cách này là giải quyết những vấn đề cấp bách trước mắt mà không thay đổi hoạt động nói chung của hải quan. Các chương trình cải cách này đã tiêu tốn nhiều nguồn lực quan trọng cả trong nước và nước ngoài và chủ yếu nhằm tăng thu ngân sách. Các ví dụ có thể kể đến ở đây là các dự án triển khai hệ thống CNTT tiên tiến, triển khai hệ thống định giá phù hợp với ACV, thay đổi phương pháp quản lý cho các loại hình nhập khẩu đặc biệt để hỗ trợ xuất khẩu và tổ chức lại cơ cấu quản lý.

Một số chương trình cải cách cục bộ đã đạt được thành công. Tuy nhiên, phần lớn các nhà quan sát đều thống nhất rằng các chương trình này không giúp cải thiện một cách bền vững hoạt động hiệu quả của các cơ quan hải quan. Khi cải cách không được đưa vào trong toàn bộ các quy trình hải quan, sẽ rất khó tạo ra khác biệt đáng kể ở khu vực định cải cách ban đầu. Ví dụ, một chương trình cải cách toàn diện là cần thiết để thực thi bất kỳ Hiệp định nào của WTO về hải quan trong đó có ACV. Tương tự như vậy, các chương trình tự động hóa không được đặt trong bối cảnh cải cách toàn diện sẽ để lại một hệ thống quá phức tạp và vận hành không đúng chức năng. Số khác đã thất bại trong việc huy động ủng hộ cần thiết của các quan chức hải quan cao cấp, các chính trị gia hay khu vực tư – yếu tố thiết yếu để tiến hành hiện đại hóa một cách bền vững. Tóm lại, các chương trình cải cách đơn độc thiếu lập kế hoạch toàn diện có chiều hướng trở thành chương trình rời rạc, tốn kém và không hiệu quả ngay cả khi các chương trình này có thể tạo nguồn thu để bù cho chi phí bỏ ra trong ngắn hạn. Kinh nghiệm từ các chương trình cải cách hải quan do Ngân hàng hỗ trợ hoàn toàn chứng minh cho tính xác thực của quan sát này (xem Chương 7).

Một phương pháp tiếp cận khác được sử dụng trong cải cách hải quan là xây dựng một chương trình cải cách toàn diện với các bước đi chi tiết, chặt chẽ, có trình tự và với một kế hoạch tài chính được thiết kế tốt. Những chương trình cải cách kiểu này sẽ có nhiều cơ hội tận dụng được các yếu tố bối cảnh nhắc đến ở trên. Cộng đồng Tài trợ quốc tế khi được kêu gọi hỗ trợ các chương trình cải cách thường thiên về ủng hộ cách tiếp cận toàn diện như vậy và sẵn sàng hỗ trợ trong quá trình triển khai từng giai đoạn thuộc các hợp phần cải cách khác nhau. Các chương trình cải cách và hiện đại hóa như vậy thường hỗ trợ đào tạo cho cán bộ về quy trình, thủ tục mới, cho phép có đủ thời

gian để chuẩn bị môi trường pháp lý và điều tiết, đơn giản hóa các thủ tục hải quan trước khi đưa vào áp dụng một chương trình CNTT và kêu gọi hỗ trợ của các tư vấn và nhà cung cấp dịch vụ bên ngoài khi cần thiết. Có thể tiến hành các hoạt động song song và tiếp nối nhau, qua đó tăng cường khả năng đạt được một hệ thống hỗ trợ cho cả hai mục đích: đạt được mục tiêu đề ra và đảm bảo tính bền vững về dài hạn. Có vẻ như các nghiên cứu tình huống được nêu trong Chương 6 và 7 hỗ trợ cách tiếp cận toàn diện này.

Các dự án gần đây của NHTG chứng tỏ rằng một cách tiếp cận toàn diện với cải cách có thể đem lại những kết quả đáng kể. Những dự án như vậy phần lớn luôn hướng tới kết quả cuối cùng, vận dụng một phương pháp rất thực tế và giải quyết các vướng mắc, các vấn đề phát sinh vào bất kỳ khi nào và tại bất kỳ nơi nào gặp phải. Ví dụ, với một dự án đường bộ bao gồm cả hạng mục công trình là đoạn giao cắt qua biên giới, điều quan trọng là phải giải quyết tất cả các vấn đề khác nhau ảnh hưởng đến những đoạn giao cắt qua biên giới đó. Điều này đòi hỏi phải có sự tham gia của các ban ngành khác ngoài ngành hải quan. Cách tiếp cận này có thể huy động một cách nhanh chóng sự hỗ trợ từ ngoài ngành hải quan và lôi kéo sự tham gia của các bộ khác có khả năng ủng hộ – hay cản trở – quá trình hiện đại hóa hải quan.

### ***Phân giai đoạn và lên lịch trình hợp lý cho cải cách***

Dựa trên nghiên cứu chẩn đoán, các nhà cải cách cần phải xác định được các hợp phần của dự án và lên lịch trình cho việc thực thi các hợp phần này theo từng giai đoạn. Quá trình thực thi chi tiết sẽ được đưa vào một khung logic (logical framework) quản lý bởi một phần mềm tin học phù hợp gồm các bước sau: xác định mục tiêu; nêu chi tiết các việc cần làm để đạt được mỗi mục tiêu đã xác định, đảm bảo lên lịch trình triển khai hợp lý, xác định được tiến độ; xây dựng các tiêu chí hoạt động (performance indicator); xác định nguồn nhân lực và tài lực cần có; xác định cá nhân chịu trách nhiệm cho việc thực thi mỗi hoạt động; và lập một cơ chế giám sát rõ ràng về con người, phương tiện, thiết bị và các tiêu chí hoạt động.

Việc phân giai đoạn và xác định lịch trình thực hiện cho các biện pháp cải cách đóng vai trò tối quan trọng. Nếu không muốn xảy ra tình trạng chậm trễ, cần phải sắp xếp, bố trí kỹ lưỡng các biện pháp này. Ví dụ, khi nghiên cứu chẩn đoán chỉ ra rằng các quy trình, thủ tục hải quan còn phức tạp, cần giấy phép và chữ ký ở nhiều cấp, nhiều cửa, tốn kém và gây chậm trễ cho thông quan hàng hóa thì lúc đó cần phải kêu gọi thực thi một cuộc cải cách toàn diện; cần thiết kể các quy trình, thủ tục mới. Để áp dụng được các quy trình, thủ tục mới thiết kế cần thay đổi cách thức tổ chức thông quan hàng nhập, xác định lại phạm vi trách nhiệm, sắp xếp, bố trí lại cán bộ và đào tạo cho nhân viên mới. Việc này cũng đòi hỏi thiết kế lại các văn phòng làm việc cho phù hợp với lắp đặt những thiết bị CNTT mới cũng như giảm bớt tiếp xúc trực diện giữa doanh nghiệp hay đại diện của doanh nghiệp với nhân viên hải quan.

Và chỉ sau khi thống nhất được các quy trình, thủ tục mới thì mới có thể đưa vào áp dụng CNTT hiện đại hỗ trợ cho việc xử lý các giao dịch thương mại. Việc không tuân thủ trình tự thực hiện này đã là nguyên nhân thất bại chính yếu của các chương trình cải cách hải quan dựa trên CNTT. Các quy trình thủ công vẫn tồn tại song hành cùng với các quy trình tự động khiến cho CNTT không thể góp phần làm đơn giản hóa các thủ tục hải quan như có thể. Tuy nhiên, việc đưa vào áp dụng hệ thống CNTT mất nhiều thời gian do phải lựa chọn phần cứng và phần mềm, phải tiến hành mua sắm cũng như lắp đặt thiết bị. Ngoài ra, cũng cần đào tạo cho cán bộ hải quan cách thức sử dụng công nghệ mới và khai thác dữ liệu để phục vụ công tác hoạch định chính sách và thực



thi pháp luật. Phải phân chia giai đoạn kỹ lưỡng cho tất cả các công việc nêu trên. (Chương 13)

Một ví dụ khác cho thấy tầm quan trọng của việc phân chia giai đoạn là ví dụ về xác định các bước xử lý cần thiết để thực hiện thành công quy trình đánh giá rủi ro. Khi nghiên cứu chẩn đoán kết luận rằng thời gian thông quan bị kéo dài một phần do phải tiến hành kiểm tra thực tế tất cả các công-ten-nơ, giải pháp sẽ là áp dụng quy trình kiểm tra dựa trên quản lý rủi ro. Tuy nhiên, kiểm tra 100% hàng nhập có thể xuất phát từ quan điểm cho rằng tất cả các nhà nhập khẩu đều có nguy cơ gian lận ngang nhau, bởi vậy để bảo đảm được nguồn thu ngân sách tất cả hàng hóa đều phải chịu một quy trình kiểm tra thực tế giống nhau. Quy định này đôi lúc còn được đưa vào Luật Hải quan. Song kiểm tra thực tế hàng hóa làm tăng tối đa tiếp xúc trực tiếp giữa nhà nhập khẩu và cán bộ hải quan, một việc cần tránh trong một cơ quan hải quan hiện đại. Thay hình thức kiểm tra thực tế 100% hàng hóa bằng hình thức kiểm tra dựa trên quản lý rủi ro là một trong những quy định quan trọng của Công ước Kyoto Sửa đổi. Đây cũng chính là nội dung cần được đưa vào tất cả các chương trình hiện đại hóa hải quan. Để làm được như vậy, cần phải hoàn thiện kỹ năng quản lý rủi ro và điều chỉnh các qui trình tác nghiệp (Chương 5).

Tiến hành phân giai đoạn cho chương trình cải cách cần phải phù hợp với mức độ sẵn sàng của lãnh đạo và cán bộ thừa hành. Có quan điểm cho rằng cần phải có đủ thời gian cho công tác đào tạo để chuẩn bị nền móng cho quá trình thực thi các biện pháp đề xuất. Quan điểm này gây khá nhiều tranh cãi. Nó ủng hộ cho cách tiếp cận chậm, dần dần lôi kéo sự tham gia của cán bộ hải quan vào quá trình cải cách. Tuy nhiên, phương thức triển khai chậm có thể làm suy yếu động lực cho cải cách, tạo thời cơ cho những thế lực muốn giữ nguyên trạng huy động thêm lực lượng. Có lẽ một phương thức dung hòa sẽ là giải pháp tối ưu; không quá chậm đến mức làm mất đi động lực cho cải cách cũng không quá nhanh đến độ đưa ra các biện pháp cải cách không khả thi hay không bền vững. Mức độ sẵn sàng của ngành hải quan để tiến hành cải cách như được phản ánh trong nghiên cứu chẩn đoán cùng cam kết chính trị là các yếu tố chính quyết định tốc độ tiến hành cải cách mong muốn ở một nước nhất định.

Chương trình cải cách cần phải tính đến đâu là những biện pháp nằm ngoài tầm kiểm soát của ngành hải quan hay BTC. Thường thì đó là các chính sách tiền lương. Đôi lúc, nghiên cứu chẩn đoán chỉ ra rằng mức lương thấp là nguyên nhân chủ yếu khiến cho các cán bộ hải quan không làm việc tận tụy, hiệu quả làm việc thấp. Nhiều khả năng là cải cách hải quan không thể thay đổi được chính sách tiền lương nói chung dành cho cán bộ công chức. Lúc đó, chỉ còn lại một số ít các lựa chọn: hoặc không làm gì với cơ cấu lương hoặc hy vọng rằng có thể áp dụng các biện pháp ngoài lương để tạo động lực làm việc cho nhân viên. Một giải pháp có thể là điều chỉnh mức thưởng, một giải pháp mà các quan chức hải quan có quyền kiểm soát đáng kể. Một giải pháp quyết liệt hơn là áp dụng biểu lương mới cho ngành hải quan cao hơn biểu lương chung cho cán bộ công chức. Tuy nhiên, thực tế cho thấy chừng nào chưa giải quyết được vấn đề lương thấp thì chừng đó chưa thể giải quyết thỏa đáng các vấn đề như hiệu quả của các dịch vụ hải quan hay vấn đề liêm chính.

Phương thức hải quan Ma-rốc dùng để phân giai đoạn chương trình cải cách của mình là khá thú vị. Với sự hỗ trợ của tư vấn nước ngoài và IMF, chương trình cải cách hệ thống hải quan toàn diện và chi tiết được xây dựng từ cuối những năm 90. Sau đó, chương trình được vận dụng một cách linh hoạt, chủ yếu để tạo ra định hướng cải cách chung cho toàn hệ thống. Nó đóng vai trò hướng dẫn các biện pháp cải cách chính sách có thể thực thi. Trong khi đó, chương trình cải cách cụ thể hàng năm, thậm chí là hàng tháng bao gồm các hoạt động khả thi được xây dựng dựa trên kết quả đánh giá liên tục

mức độ sẵn sàng của nhân viên cũng như tiến độ đạt được. Phương pháp này được hỗ trợ bởi nỗ lực tuyên truyền, giải thích cho toàn thể cán bộ về chương trình cải cách, thuyết phục cán bộ thực thi các biện pháp cải cách cũng như ghi nhận công lao thỏa đáng nêu thực hiện cải cách thành công.

### ***Chỉ số hoạt động rõ ràng***

Chỉ số hoạt động nêu rõ mục tiêu của chương trình cải cách cũng như giúp đem lại một cơ chế giám sát. Bởi vậy, các chỉ số này phải được thiết kế hết sức thận trọng và kỹ lưỡng. Các chỉ số buộc các nhà thiết kế chương trình cải cách phải làm rõ và lượng hóa các mục tiêu họ muốn đạt được. Chỉ số kết quả (effectiveness) đo lường mức độ thực hiện được các mục tiêu đã đề ra, chỉ số hiệu quả (efficient) sẽ theo dõi chi phí phải bỏ ra để có được các kết quả. Nghiên cứu chẩn đoán phải cung cấp được dữ liệu gốc (baseline data) cho cả hai bộ chỉ số trên. So sánh quan sát thực tế với dữ liệu gốc cho phép đánh giá tiến độ đạt được và giúp các lãnh đạo đánh giá được xem liệu chương trình đang đi đúng hướng hay cần được điều chỉnh. Các bên liên quan, các nhà hoạch định chính sách của chính phủ và những khách hàng thuộc khu vực tư nhân sử dụng dịch vụ hải quan cần có khả năng tiếp cận được các thay đổi chỉ số ngay từ khi khởi xướng chương trình cải cách cũng như sau đó. Ví dụ ở Ma-rốc, dữ liệu thời gian giải phóng hàng hóa được đưa lên mạng, cập nhật hàng tháng và công khai ở mỗi điểm làm thủ tục hải quan. Minh bạch hóa các chỉ số đem lại lợi ích cho chương trình cải cách và góp phần tạo ra sự ủng hộ liên tục cho cải cách. Rõ ràng là các chỉ số cần phải bắt kịp với một môi trường đòi hỏi biến đổi rất nhanh chóng để đảm bảo tính phù hợp với hiện trạng.

Chỉ số là công cụ tốt nhất để đánh giá tiến độ theo thời gian. Có thể tạo dựng các chỉ số cho riêng một nước hay cho một tập hợp các nước để tiến hành so sánh chéo nhằm khích lệ những nước bị tụt hậu.<sup>11</sup> Trong một số trường hợp, các mục tiêu hoạt động được đưa vào các điều khoản trong hiệp định tín dụng của dự án. Để xây dựng các chỉ số này, chương trình cải cách phải cố gắng xây dựng năng lực thống kê để thu thập các dữ liệu cần thiết và nhanh chóng gửi các dữ liệu thu được về trụ sở để tiến hành phân tích. Các phần sau mô tả chỉ số kết quả và chỉ số hiệu quả, hai chỉ số đã chứng tỏ tính hữu ích trong thiết kế các chương trình cải cách hải quan.

**Các Chỉ số Kết quả Tạo nguồn thu ngân sách.** Nhiều chương trình cải cách được thiết kế để cải thiện chức năng thu ngân sách của cơ quan hải quan. Ngay cả khi cải thiện chức năng thu ngân sách không phải là mục tiêu chính của chương trình cải cách thì BTC cũng sẽ giám sát chặt chẽ tác động của cải cách lên tăng thu ngân sách. Các ví dụ những chỉ số như vậy bao gồm:

- Tỷ lệ giữa thuế nhập khẩu thu được với tổng giá trị nhập khẩu hay giá trị hàng nhập khẩu không hưởng ưu đãi thuế tùy từng trường hợp. Số liệu thống kê cần được điều chỉnh theo thay đổi trong mức thuế suất trong giai đoạn quan sát. Nếu có thể, cần so sánh giữa số thuế thực thu với số thuế đúng ra phải thu được theo thuế suất quy định nhằm đo lường “khoảng cách” giữa số thu thực tế và số thu tiềm năng.
- Tỷ phần của tổng giá trị hàng nhập khẩu được miễn thuế hải quan và các thuế khác, hay giám sát các loại hình xuất, nhập đặc biệt được nghiên cứu chẩn đoán xác định là có nguy cơ gian lận thuế và quản lý lỏng lẻo.
- Vi phạm thuế bị phát hiện và số thu nộp cho Kho bạc do điều chỉnh khoản thuế phải nộp.

---

<sup>11</sup> Chương trình TTFSE do NHTG tài trợ đã hỗ trợ các sáng kiến tạo thuận lợi cho thương mại của các nước Ban-căng. Các chỉ số được xây dựng riêng cho từng quốc gia.

- Lượng thuế nhập khẩu đang tranh cãi hay quá hạn.

*Hỗ trợ thương mại.* Ví dụ về các chỉ số hỗ trợ thương mại như sau:

- Chỉ số thời gian giải phóng hàng đo thời gian xử lý hồ sơ và giải phóng hàng cho doanh nghiệp nhập khẩu (xem phụ lục 1.C).<sup>12</sup> Đo lường chính xác thời gian xử lý hàng hoá cho phép doanh nghiệp nhập khẩu có căn cứ để buộc cơ quan gây ra chậm trễ cho việc giải phóng hàng hóa phải chịu trách nhiệm - hải quan, cảng vụ hay các cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm thực thi các tiêu chuẩn nông nghiệp, thương mại hay an toàn. TTFSE sử dụng chỉ số thời gian giải phóng hàng kết hợp với chi phí phát sinh do xe tải chờ ở biên giới để ước tính chi phí tiết kiệm được từ việc giảm thời gian thông quan. Ví dụ, một dự án ở Bacau, Ru-ma-ni đã giảm thời gian thông quan xuống 50% và ước tính khoản phí tiết kiệm được hàng năm là 106 ngàn đôla Mỹ.<sup>13</sup> TTFSE cũng đưa ra những mục tiêu rõ ràng về chỉ số thời gian giải phóng hàng hoá cho mỗi điểm giao cắt cửa khẩu thí điểm. Theo các nghiên cứu của UNCTAD về Zaire những năm 90, chi phí hàng tồn tại kho bãi do hàng chưa được giải phóng ước tính bằng 24% tổng chi phí quá cảnh, cộng với 6% phí ngân hàng, 3% phí kiểm soát chính phủ và 1% các phí bôi trơn không chính thức. Tuy không phải tất cả các chi phí trên đều do dịch vụ hải quan không hiệu quả gây ra song những số liệu này giúp ta hình dung được các chi phí do thông quan hàng hoá chậm trễ gây ra. Xem OECD 2003.
- Tỷ lệ kiểm tra thực tế hàng hoá cao làm chậm quá trình thông quan hàng hoá, khiến cho thủ tục hải quan trở nên rườm rà, tốn kém và tạo cơ hội cho tham nhũng. Các phương pháp đóng hàng vào công-ten-nơ hiện đại hiệu quả trong việc tiết kiệm không gian đến mức khi mở và rút ruột công-ten-nơ để kiểm tra, nhân viên hải quan hay nhân viên cảng, nhân viên vận chuyển thường không thể xếp lại hàng hoá vào trong công-ten-nơ như cũ. Điều này buộc chủ hàng phải tìm phương tiện khác để tiếp tục vận chuyển phần hàng hoá dôi ra hơn là để hàng hoá bị hư hỏng hay mất mát. Ở Ma-rốc, tỷ lệ kiểm tra thực tế hàng hoá giảm từ 100% vào năm 1996 xuống còn 10% vào năm 2003; mục tiêu là tiếp tục giảm xuống còn 5%. Không thể tách rời việc cắt giảm tỷ lệ kiểm tra thực tế hàng hoá với việc thực hiện các chỉ số khác. Tất cả cần phải được xem xét trong bối cảnh quản lý rủi ro. (Xem bản luận thêm về vấn đề này tại Phụ lục 1.D). Một cách để thực hiện được điều đó là kết hợp tỷ lệ phát hiện ra dấu hiệu bất thường với tỷ lệ kiểm tra. Nếu thực hiện tốt, tỷ lệ phát hiện ra dấu hiệu bất thường phải tăng khi tăng tỷ lệ kiểm tra thực tế. Điều này có nghĩa là đảm bảo cả hai mục tiêu: tăng cường hỗ trợ thương mại và nâng cao hiệu quả kiểm soát.
- Thời gian dành cho việc tạo dựng dữ liệu thống kê xuất nhập đáng tin cậy là rất cần thiết để phục vụ cho công tác phân tích các diễn biến thương mại cũng như mục đích tiếp thị của khu vực tư nhân.

---

<sup>12</sup> WCO (2002) cung cấp phương pháp xác định những điểm ùn tắc (nút cổ chai – bottleneck) trong thủ tục thông quan với con số cụ thể để đo lường tác động của việc áp dụng quy trình, thủ tục mới. NHTG đang hỗ trợ một chương trình thiết kế phần mềm quản lý thời gian giải phóng hàng hóa. Hệ thống Tự động hóa cho Dữ liệu Hải quan (Automated Systems for Customs Data - ASYCUDA) và phần mềm do các nước khác thiết kế cung cấp dữ liệu về thời gian giải phóng. Tại Ma-rốc, dữ liệu như vậy được cung cấp cho mỗi điểm tiếp nhận hồ sơ hải quan, cho các loại hình bình thường và đặc biệt; dữ liệu được đăng tải hàng tháng trên mạng. Tại Bô-li-via, con số thống kê về thời gian giải phóng hàng hóa có được từ phần mềm ASYCUDA được xây dựng cho luồng “Xanh”, “Vàng” và “Đỏ” và cung cấp cho bốn cung đoạn khác nhau trong quá trình thông quan. Các kết quả này đã cho thấy nhu cầu phải tiếp tục đơn giản hóa quy trình và cũng nêu bật thái độ thiếu tuân thủ của cán bộ trogn thực thi quy trình mới (Jaime Mendoza và Jose Eduardo Gutierrez, 2003), Chương trình TTFSE đối chiếu dữ liệu về thời gian giải phóng hàng hóa tại các điểm thí điểm ở một vài nước và đã đảm bảo tính tương thích của biện pháp.

<sup>13</sup> Xem [www.secrecon.org.ttfsc](http://www.secrecon.org.ttfsc)

- Số lượng tờ khai nhập khẩu được quản lý theo các quy trình đơn giản hoá (fast-track) đối với các doanh nghiệp nhập khẩu “ưu tiên” (authorized) có quá trình tuân thủ tốt có thể phản ánh phương thức kiểm tra thực tế có chọn lọc.
- Quan niệm của cộng đồng về hoạt động hải quan (hỗ trợ thương mại và liêm chính) phản ánh trong các khảo sát về mức độ thỏa mãn của khách hàng với dịch vụ hải quan có thể cho biết quy trình xử lý hàng hoá đang trở nên tồi tệ hơn hay đang được cải thiện.<sup>14</sup>

*An ninh và Sự tuân thủ.* Tiêu chí này có thể bao gồm số lượng và khối lượng các vụ bắt giữ ma tuý; số người bị bắt giữ khi nhập cảnh và xuất cảnh (kể cả người nhập cư trái phép); và tỷ lệ kiểm tra so với tỷ lệ phát hiện sai phạm.

**Chỉ số Hiệu quả** Chỉ số tiêu chí hiệu quả dùng để đo lường chi phí cung cấp dịch vụ. Tuy khó được lượng hoá và diễn giải hơn song đây là những chỉ số đáng được tạo dựng vì chúng tập trung vào việc sử dụng hiệu quả các nguồn lực ngân sách. Thoạt nhìn, các biện pháp hiệu quả có thể cho thấy việc cải thiện hơn nữa các chỉ số hiệu quả là quá tốn kém và không thể theo đuổi được. Các tiêu chí này phải thuộc về chi phí nội bộ của ngành hải quan cũng như chi phí của doanh nghiệp trong việc tuân thủ thủ tục hải quan. Việc sử dụng các tiêu chí này để đo lường chi phí của doanh nghiệp tư nhân trong việc tuân thủ các thủ tục thương mại trong đó có thủ tục hải quan mới ở trong giai đoạn ban đầu. Đơn giản hoá Thương mại Quốc tế (Simplifying International Trade – SITPRO), một tổ chức của Anh đang tiến hành thử nghiệm trên quy mô rộng biện pháp chỉ số hiệu quả.<sup>15</sup> Mặc dù có một khởi đầu đầy hứa hẹn song vẫn còn quá sớm để đánh giá được tính thực tiễn của chương trình. Các kết quả thử nghiệm cũng chưa được đưa ra công khai.

Chương trình TTFSE đã đi một bước xa hơn trong việc xác định các chỉ số hiệu quả so với hải quan của bất kỳ nước nào hay bất kỳ chương trình hỗ trợ thương mại nào. Các chỉ số này bao gồm số thuế hải quan thu được; tổng chi phí thu thuế trên số thuế thực thu; mức lương trên tổng số thuế thu được; khối lượng hàng hóa thương mại được xử lý trên số nhân viên hải quan; số lượng tờ khai hải quan trên số nhân viên hải quan; và chi phí đối với mỗi tờ khai. Tiếp đó, điều chỉnh các chỉ số trên có tính đến các yếu tố bên ngoài (extraneous factors) tác động đến giá trị tuyệt đối của chúng. Kết quả thu được sẽ là những thước đo chuẩn xác giúp định hướng việc sử dụng hiệu quả các nguồn lực. Việc so sánh chéo giữa các nước sẽ giúp tìm ra lĩnh vực có thể được cải thiện song cần phải so sánh một cách thận trọng bởi có nhiều biến số ảnh hưởng đến giá trị tuyệt đối của các chỉ số này nằm ngoài phạm vi kiểm soát của hải quan. Ví dụ, mức phí cho mỗi tờ khai hải quan<sup>16</sup> ở An-ba-ni năm 2002 là 24 đôla Mỹ so với 8 đôla Mỹ ở Bun-ga-ri. Rõ ràng cần phải phân tích sâu hơn trước khi kết luận rằng hải quan An-ba-ni hoạt động hiệu quả chỉ bằng 1/3 so với hải quan Bun-ga-ri. Quan trọng hơn, mức phí này đóng vai trò như một chỉ số về tiến bộ đạt được. Mức phí ghi nhận trong năm 2001 ở mức cao hơn nhiều so với mức phí năm 2002: 33 đôla Mỹ ở An-ba-ni và 11 đôla Mỹ ở Bun-ga-ri. Tương tự, phí thu thuế năm 2002 ở Croatia ước tính là 0.85%, giảm 1.6% so với mức phí năm 2001 trong khi mức phí của Xéc-bi là 2.6%, giảm 4.8% so với mức

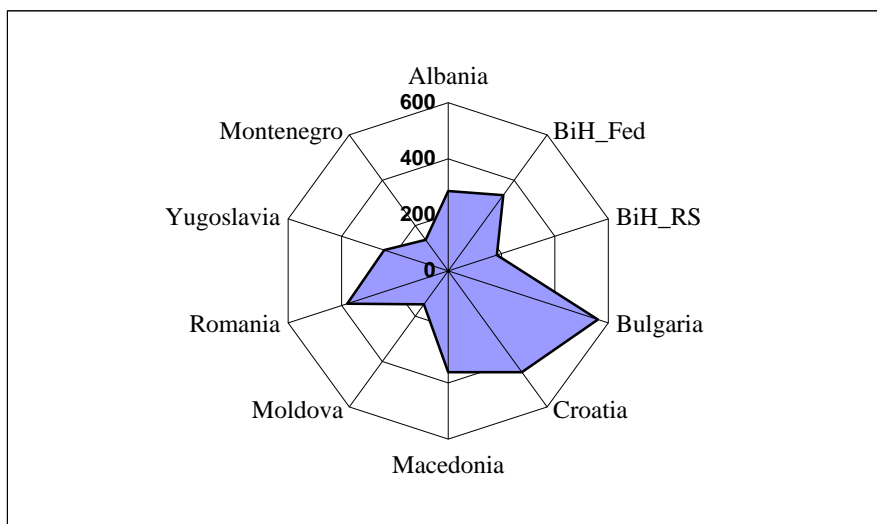
<sup>14</sup> Chương trình TTFSE gồm khảo sát người sử dụng thường niên đối với nhà nhập khẩu và lái xe tải. Khảo sát này đo lường quan niệm của công chúng với tham nhũng và những cản trở đối với thương mại.

<sup>15</sup> SITPRO là một cơ quan công ngoài Bộ chịu sự quản lý của Bộ Thương mại và Công nghiệp. Cơ quan này tiếp nhận viện trợ của Bộ Thương mại và Công nghiệp Anh. Mục tiêu hoạt động là khuyến khích và trợ giúp doanh nghiệp tăng cường hiệu quả thương mại cũng như đơn giản hoá các quy trình thương mại quốc tế. SITPRO tập trung vào các thủ tục và hồ sơ liên quan đến thương mại quốc tế.

<sup>16</sup> Tổng chi phí của dịch vụ hải quan chia cho số tờ khai

phí năm 2001. Hình 1.1 cho ta một ví dụ nữa về cách thức so sánh các chỉ số hiệu quả giữa các quốc gia, cụ thể là so sánh số tờ khai mỗi nhân viên hải quan giải quyết mỗi năm ở 10 quốc gia Đông Nam Âu.

**Hình 1-1 Số tờ khai được giải quyết trên một nhân viên hải quan trong một năm tại các nước Đông Nam Âu, năm 2002**



*Nguồn:* Ban chỉ đạo khu vực, Ủy ban Hỗ trợ Thương mại và Vận tải Đông Nam Âu.

### ***Vai trò của các Đối tác Chiến lược***

Quy trình hải quan ảnh hưởng đến lợi ích của nhiều bên liên quan khác nhau - hải quan chịu trách nhiệm cung cấp ngân sách cho chi tiêu chính phủ, các cơ quan chính phủ khác chịu trách nhiệm thi hành các qui định an toàn và vệ sinh dịch tễ, cơ quan an ninh chịu trách nhiệm không cho nhập khẩu vũ khí trong khi doanh nghiệp thì muốn nhận được hàng một cách nhanh chóng và tiết kiệm chi phí. Sự tham gia của mỗi bên liên quan vào cải cách hải quan quyết định thành bại của chương trình cải cách. Vì thế bất kỳ chiến lược cải cách nào cũng đều phải xử lý một cách thận trọng mối quan hệ với các đối tác, đưa họ nhập cuộc và huy động sự hỗ trợ từ phía họ.

**Đội ngũ Cán bộ Hải quan** Cải cách được thực hiện thành công hay thất bại là phụ thuộc vào việc các cán bộ hải quan có thái độ hợp tác với cải cách hay sự phản đối công khai hoặc ngầm ngấm đối với cải cách. Cán bộ hải quan cần phải “làm chủ” chương trình cải cách. Nhiệm vụ hàng ngày của các cán bộ hải quan là quản lý các quy trình thương mại. Cụ thể nhiệm vụ này bao gồm : tiếp nhận tờ khai nhập khẩu, xác minh dữ liệu được cung cấp, quyết định xem có tiến hành kiểm tra thực tế hàng hóa hay không, ra quyết định về những yếu tố giúp xác định khả năng doanh nghiệp xuất khẩu được miễn thuế cho nhập khẩu nguyên liệu đầu vào, quyết định tiến độ thực hiện các cung đoạn này và còn rất nhiều các cung đoạn khác chưa nêu ra ở đây. Chính họ là những người ở tuyến đầu thực thi chương trình cải cách, trực tiếp tiếp xúc với doanh nghiệp hay đại diện của doanh nghiệp. Bởi thế, họ đại diện cho hình ảnh của toàn ngành hải quan.

(Xem

hộp

1.1)

### Hộp 1-1 Hải quan Ma-rốc lôi kéo cán bộ tham gia vào chương trình cải cách

Vấn đề thù lao cho nhân viên là một ví dụ sinh động mô tả nỗ lực của Hải quan Ma-rốc trong việc lôi kéo nhân viên tham gia vào quá trình cải cách.

- Lãnh đạo cho nhân viên tham gia vào thiết kế các sáng kiến cải cách thay vì phụ thuộc vào chuyên gia tư vấn bên ngoài, tham khảo ý kiến của nhân viên về các định hướng chính sách hải quan tổng thể.
- Xây dựng mạng nội bộ giúp nhân viên nắm bắt được chi tiết của kế hoạch cải cách và tác động của cải cách đối với họ cũng như hỗ trợ họ trong những công việc phức tạp trước đây như lên kế hoạch kỳ nghỉ.
- Tiến hành khảo sát thái độ của nhân viên và thực hiện các biện pháp cải thiện những vấn đề lo ngại.
- Tiến hành phân loại cán bộ theo năng lực và đề bạt bổ sung dựa trên kết quả phân loại.
- Hợp lý hóa hệ thống khen thưởng theo hướng gắn cơ chế khen thưởng với kết quả làm việc của nhân viên.
- Cải tiến công tác đào tạo cán bộ. Đưa lên mạng Sổ tay thủ tục chi tiết, Biểu chuẩn về mức phạt và các hướng dẫn để nhân viên hải quan có cơ sở chắc chắn hơn trong giao dịch với các doanh nghiệp tư nhân.

*Nguồn:* Steenlandt, Marcel và De Wulf 2004.

Cán bộ hải quan chịu trách nhiệm chính trong thông quan hàng hóa và có vai trò lớn trong việc quyết định cách thức thực hiện thông quan hàng hóa. Có thể đưa vào áp dụng quy trình, thủ tục mới, lắp đặt hệ thống tự động và đưa ra những tuyên bố về liêm chính hải quan song phân tích cuối cùng cho thấy chất lượng dịch vụ lại phụ thuộc vào nhân viên cung cấp dịch vụ. Ví dụ, khi nhân viên phản đối hệ thống CNTT mới, họ có thể tẩy chay hay thậm chí phá hoại không cho áp dụng hệ thống đó.<sup>17</sup> Nếu các nhân viên hải quan hiểu rõ chương trình cải cách có ý nghĩa như thế nào đối với ngành hải quan nói chung và đối với bản thân họ nói riêng, họ sẽ có xu hướng tin và ủng hộ mục tiêu của cải cách. Phản kháng trước sự thay đổi thường xuất phát từ tình trạng thiếu lòng tin và tâm lý bất an; bởi vậy cần đưa các nhân viên vào cuộc. Ví dụ, khi đưa vào áp dụng hình thức kiểm tra thực tế dựa trên quản lý rủi ro và tăng cường công tác kiểm tra sau thông quan, sẽ là rất quan trọng khi cho nhân viên hiểu được rằng điều này có nghĩa gì về mặt quy trình công việc, đào tạo và các vấn đề tương tự. Tuy nhiên, không thể kỳ vọng rằng trao đổi thông tin tốt sẽ chặn đứng tất cả mọi chống đối với cải cách vì trong bất kỳ chương trình cải cách nào cũng có người được lợi, kẻ bị thiệt.

Điều tối quan trọng là cải thiện mức lương tổng thể cho cán bộ hải quan. Khi tiền lương không đủ để chi trả cho những chi tiêu thiết yếu trong gia đình, không có gì ngạc nhiên nếu nhân viên phải tìm cách tăng thu nhập bằng cách khác, đôi khi là không chính đáng. Nhận thức được điều này, một số chương trình cải cách hải quan đã tăng đáng kể mức lương cho nhân viên hải quan (Chương 2).

Có một ví dụ nữa về làm cách nào để gắn kết chặt chẽ các nhân viên hải quan với những khía cạnh đôi lúc gây nhiều tranh cãi của cải cách hải quan. Đó là ví dụ về cách thức sử dụng dịch vụ của các công ty PSI sao cho không tạo ra một môi trường làm

<sup>17</sup> Điều này đôi khi xảy ra khi đưa vào áp dụng các hệ thống thông tin hải quan – dây cáp liên lạc biến mất trong chốc lát và điện bị cắt gây ảnh hưởng đến toàn bộ dữ liệu máy tính thu thập được ở các điểm kiểm soát hải quan tại biên giới (Trung Âu), thiết bị máy tính bị phá hỏng (Băng-la-đét vào đầu thập kỷ 90), cơ sở dữ liệu và máy tính bị lấy cắp (Châu Phi); thậm chí có nơi mái nhà phòng máy tính bị phá thủng để mưa phá hoại thiết bị CNTT.

việc thù địch hay mang tính tiêu cực do hợp tác với các công ty PSI mang lại. Cải cách hải quan tại Pê-ru và Mo-ri-ta-ni là ví dụ điển hình cho việc hợp tác với các công ty PSI được các cán bộ hải quan đón nhận rộng rãi. Nếu hải quan trực tiếp tham gia đàm phán và chủ động thực hiện hợp đồng hợp tác với các công ty PSI thay vì bị áp đặt bởi BTC nhân danh Chính phủ thì hiệu quả thực thi các hợp đồng hợp tác sẽ tốt hơn (Chương 2).

**Bộ Tài Chính** Bộ Tài chính là một đối tác quan trọng nhất vì mối quan tâm hàng đầu của BTC là huy động thu ngân sách. Chương trình cải cách phải thuyết phục BTC tin rằng cải cách có tiềm năng cải thiện chứ không phải làm suy yếu chức năng thu ngân sách. Cụ thể là tự động hóa đem lại khả năng kiểm soát hệ thống xử lý hồ sơ tốt hơn và đảm bảo lưu trữ thông tin về tất cả các giao dịch, qua đó cải thiện được tỉ lệ thu. Tự động hóa hải quan là một đầu tư rất tốn kém tính đến chi phí mua phần mềm, phần cứng, thiết bị truyền thông mới và phí đào tạo cán bộ. Bằng chứng chứng tỏ rằng tự động hóa sẽ giúp đẩy nhanh tốc độ thông quan, tạo dựng được hình ảnh tốt với thế giới bên ngoài và có tác dụng thu hút đầu tư trực tiếp của nước ngoài sẽ gây ấn tượng tích cực cho BTC. Tuy nhiên, điều thuyết phục BTC cung cấp nguồn lực ngân sách thỏa đáng cho cải cách chính là đảm bảo tăng cường chức năng thu ngân sách. Trường hợp của Phi-lip-pin là một ví dụ. Phi-lip-pin đã cung cấp ngân sách năm 2003 cho cải cách hải quan vì kỳ vọng rằng nó sẽ giúp tăng đáng kể thu ngân sách (Bernado 2003). Và BTC cũng chỉ tán thành biện pháp kiểm tra thực tế hàng hóa có chọn lọc sau khi tin rằng các chức năng kiểm tra sau thông quan được thiết kế và thực thi một cách cẩn trọng. Lập luận tương tự cũng được đưa ra cho việc áp dụng nghiêm ngặt ACV.

**Các đối tác khu vực** Tư Doanh nghiệp là đối tượng có nhiều khả năng ủng hộ cho cải cách hải quan bởi doanh nghiệp là được hưởng lợi trước tiên từ việc tăng cường tính minh bạch và rút ngắn thời gian thực hiện các quy trình. Doanh nghiệp cũng là những đối tượng đầu tiên phản nản về các dịch vụ hải quan kém hiệu quả, có chi phí cao. Thế nên, điều quan trọng là lôi kéo sự tham gia của doanh nghiệp vào quá trình thiết kế và thực thi cải cách cũng như thường xuyên cập nhật cho doanh nghiệp thông tin về tiến độ thực hiện cải cách. Các hiệp hội nghề nghiệp có ảnh hưởng chính trị đáng kể. Nếu tập hợp lại với nhau các hiệp hội này không chỉ giúp huy động ngân sách cho cải cách mà còn có khả năng gây sức ép buộc các cơ quan chính phủ khác tự điều chỉnh hoạt động của mình để thích nghi với hoạt động hải quan đã được cải cách. Khu vực tư nhân cũng có thể giám sát tiến độ thực hiện cũng như hướng trọng tâm vào các mục tiêu hỗ trợ thương mại. Khu vực tư cũng có thể hỗ trợ về tài chính cho thực hiện cải cách các doanh nghiệp tư nhân là những đối tượng đầu tiên được hưởng lợi từ cải cách như trường hợp ở Phi-lip-pin và Thổ-Nhĩ-Kỳ. Đổi lại, doanh nghiệp tư sẽ được chính thức tham khảo ý kiến về các sáng kiến cải cách mà họ quan tâm. Ở Đông Nam Âu, các “Ủy ban PRO” (PRO Committees) đã được thiết lập ở mỗi nước theo Sáng kiến Hợp tác Đông Nam (South East Cooperation Initiative - SECI) trong khuôn khổ của Hiệp định Ổn định (Stability Pact).<sup>18</sup> Các ủy ban này thường xuyên xem xét các vấn đề về tạo điều kiện thuận lợi cho cải cách, kiến nghị thay đổi và vận động các cơ quan chính phủ phù hợp.

Ở Phi-lip-pin, theo sáng kiến trong khuôn khổ Diễn đàn Kinh tế Thế giới (World Economic Forum - WEF), tiếp xúc với khu vực tư nhân với hải quan được chính thức hóa bằng việc thành lập một Ban Chỉ đạo các Đối tác Trong nước (Local Stakeholders Steering Committee) đại diện cho xã hội dân sự trong việc cộng tác chặt chẽ với Tổng Cục Hải quan (Bureau of Customs - BOC). Ban Chỉ đạo có trách nhiệm giám sát quá

---

<sup>18</sup> Ủy ban ỦNG HỘ bao gồm đại diện khu vực tư và các ban ngành liên quan đến kiểm soát dòng lưu chuyển của hàng hóa qua biên giới.

trình thực hiện các chương trình cải cách. Kết quả đạt được đầu tiên là số thiết bị phần cứng, kết nối viễn thông đến các hệ thống BOC cùng máy tính kết nối (front-end computer) cho Hệ thống Hồ sơ Xuất khẩu Tự động (Automatic Export Documentation Systems) do các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực bán dẫn và điện tử ủng hộ. Tại Gha-na, việc xây dựng Mạng Thương mại Gha-na (Ghana TradeNet - GCNet) hưởng lợi từ sự tham gia tích cực của khu vực tư nhân. Tại Thổ-Nhĩ-Kỳ, khu vực tư nhân xây dựng một số trạm kiểm soát biên giới và sử dụng theo phương thức Xây dựng, Vận hành và Chuyển giao (Build, Operate and Transfer – BOT).

Tuy nhiên, không phải doanh nghiệp tư nhân nào cũng ủng hộ cải cách hải quan. Rõ ràng là một số doanh nghiệp có thể trực lợi được từ tình trạng tranh tối tranh sáng trong hoạt động hải quan trước cải cách. Doanh nghiệp tư đôi khi có thể giảm nhẹ gánh nặng thuế nhập khẩu phải nộp bằng cách đút lót cho hải quan. Thực trạng này làm thu hẹp những lợi ích mà họ trông đợi từ hệ thống giải phóng hàng minh bạch hơn và nhanh chóng hơn. Ví dụ có thể kể đến ở đây là các doanh nghiệp xuất khẩu dệt may Pa-kis-tan đã không ủng hộ việc đưa vào áp dụng các biện pháp tính số thuế được hoàn trả một cách minh bạch vì việc này sẽ xóa bỏ những trợ cấp có được từ hệ thống hoàn thuế cũ (OECD 2003).

### ***Tư vấn nước ngoài***

Nguồn chuyên gia về lĩnh vực hải quan trên thế giới là rất dồi dào. Các nhà tài trợ luôn sẵn lòng đưa ra những lời khuyên vì cải thiện dịch vụ hải quan chiếm vị trí ưu tiên trong chương trình hỗ trợ của họ. Có nhiều tổ chức song phương, đa phương cũng như các công ty tư vấn tư nhân hoạt động rất tích cực trong lĩnh vực hải quan song thường thiếu đi một sự điều phối đầy đủ giữa các nguồn tư vấn khác nhau này. Đến từ nhiều tổ chức khác nhau, các tư vấn hải quan thường không biết về những khuyến nghị mà các tư vấn trước đó đưa ra về cùng một nội dung mà họ được yêu cầu hỗ trợ. Bởi thế, có lúc họ đưa ra những lời khuyên trùng lặp, hay tệ hơn, đối lập hoặc mâu thuẫn với những lời khuyên trước đó. Và kết quả là chúng bị bỏ qua hoặc thực thi không triệt để. Rõ ràng, một nước có thể thực hiện chiến lược tìm kiếm hỗ trợ kỹ thuật về cùng một chủ đề từ nhiều nguồn khác nhau song thường chỉ thu được kết quả nếu biết phối hợp các hỗ trợ đó một cách thận trọng. Thêm nữa, các hoạt động xây dựng năng lực thay vì được dựa trên nhu cầu lại được dựa trên chương trình nghị sự của nhà tài trợ hoặc vì lý do địa chính trị (geopolitical) hoặc chỉ để chiếm chỗ cho việc tham gia tài trợ trong năm sau. Hải quan cần huy động, và quan trọng hơn là điều phối những hỗ trợ kiểu này.

Thông thường, trợ giúp kỹ thuật trong khuôn khổ các dự án có mục tiêu hướng tới một nghị trình phát triển vận tải hoặc thương mại rộng lớn hơn. Hỗ trợ của NHTG đã được cung cấp trong khuôn khổ chương trình cải cách dịch vụ hành chính công (Bô-li-vi-a), chương trình xúc tiến xuất khẩu (Băng-la-đét), huy động thu ngân sách (Li-băng) hay hỗ trợ vận tải và thương mại (TTFSE tại các nước vùng Ban-căng). Song cũng có những chương trình dành riêng cho cải cách hải quan (hỗ trợ hải quan Nga, chương 7). Trong khi hỗ trợ của NHTG chỉ dành riêng cho từng nước thì đã có những sáng kiến kết hợp hàng loạt các dự án của một nhóm quốc gia vào trong một chương trình khu vực (ví dụ chương trình TTFSE). Điều này giúp đạt được lợi thế kinh tế nhờ quy mô (economies of scale), tăng cường hội nhập khu vực, lấy áp lực từ cải cách hải quan các nước khác để làm động lực cho cải cách hải quan tại nước mình cũng như chia sẻ các điển hình thực hiện cải cách tốt nhất. Chương trình cải cách khu vực cũng đã chứng tỏ là một phương thức cung cấp hỗ trợ kỹ thuật một cách hiệu quả.

IMF có truyền thống lâu đời trong việc hỗ trợ cải cách hải quan (Keen 2003). Các hỗ trợ bao gồm giúp tiến hành nghiên cứu chẩn đoán, hỗ trợ các chính phủ trong



việc xây dựng và thực thi các chiến lược cải cách thông qua cung cấp các tư vấn dài hạn thường trú tại nước sở tại. WCO dành riêng một nguồn hỗ trợ cho các sáng kiến xây dựng năng lực mà các quốc gia thành viên có thể tận dụng trong khi WTO cung cấp hỗ trợ cho việc đưa ACV vào áp dụng. Các tổ chức song phương cũng rất tích cực trong hoạt động tư vấn và cử các chuyên gia hải quan đến công tác dài hạn tại các nước đang phát triển.

Cung cấp hỗ trợ kỹ thuật là một hoạt động rất tốn kém không chỉ đối với các tổ chức phát triển tham gia tài trợ mà còn đối với các quốc gia nhận tài trợ vì phải đóng góp nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ này và bố trí cán bộ hỗ trợ cho tư vấn nước ngoài. Có các chỉ số cho thấy một vài hỗ trợ không đảm bảo tính bền vững, một phần do không thể chuyển giao kiến thức một cách hiệu quả, do không thể áp dụng được những kiến thức được chuyển giao vì hải quan không tiếp nhận sự thay đổi.<sup>19</sup> Các nước đang phát triển và các tổ chức tài trợ phải tiến hành tự kiểm điểm định kỳ một cách nghiêm túc về tác động của các chương trình hỗ trợ kỹ thuật, nhất là về tính bền vững của chương trình.

### ***Kế hoạch Cung cấp Tài chính***

Một chương trình cải cách hải quan đầy đủ bao gồm nâng cấp để triển khai hệ thống tự động và cung cấp hạ tầng truyền thông là rất tốn kém. Tổng giá trị các dự án cải cách hải quan do NHTG tài trợ thường lên đến hàng chục triệu đô-la, thậm chí là hơn một trăm triệu đô-la. Và về lâu về dài chi phí cải cách sẽ được tự hạch toán thông qua huy động nguồn thu. Tuy nhiên, một số khoản chi là đặc biệt lớn vào giai đoạn ban đầu của cải cách, nhất là chi phí liên quan đến hợp phần CNTT của dự án. Bởi vậy, chúng thường được chi trả bởi nguồn vốn do nước ngoài tài trợ.

Hoạt động bảo trì và nâng cấp thiết bị CNTT là một hoạt động rất tốn kém, nhất là khi tính đến chu kỳ sử dụng CNTT ngắn và ngày càng được rút ngắn hơn. Khi không có dự trù đầy đủ về chi phí cho bảo trì và nâng cấp thiết bị CNTT trong ngân sách, tính hiệu quả của đầu tư ban đầu sẽ bị giảm đi. Ở Phi-lip-pin, hầu như không có khoản chi nào cho bảo trì sau khi lắp đặt thiết bị CNTT. Hậu quả là hệ thống thường xuyên ngừng hoạt động, làm gián đoạn một cách nghiêm trọng việc cung cấp dịch vụ và gây ra thiệt hại hàng triệu đôla Mỹ. Việc tiến hành đại tu, sửa chữa toàn bộ hệ thống khi có sự cố tốn nhiều chi phí hơn so với việc bảo dưỡng, nâng cấp định kỳ, đồng thời còn làm gián đoạn nghiêm trọng hoạt động của hệ thống. Tình huống tương tự cũng xảy ra tại nhiều nước khác. Bài học chính rút ra từ kinh nghiệm của các nước này là phải xây dựng quan hệ với các tổ chức quốc tế có khả năng hỗ trợ tài chính cho các khoản chi phí lớn và khẩn cấp, và trình lên các cơ quan có thẩm quyền cấp ngân sách dự trù kinh phí cho bảo dưỡng hạ tầng CNTT.

### ***Cộng tác với các Cơ quan Chính phủ Khác***

Hoạt động thương mại phụ thuộc vào dịch vụ của nhiều cơ quan, nhiều nhà cung cấp dịch vụ. Tất cả họ đều là thành viên tham gia vào chuỗi hậu cần thương mại (trade logistics chain). Bởi vậy, một chương trình cải cách chỉ giới hạn trong phạm vi ngành hải quan ít hiệu quả hơn rất nhiều so với việc mở rộng cải cách sang cả các cơ quan và nhà cung cấp dịch vụ khác. Trong một số trường hợp, một vài cơ quan quản lý tiêu chuẩn chất lượng lại tiến hành kiểm tra độc lập bằng cách lấy mẫu để đảm bảo hàng nhập phù hợp với quy định về tiêu chuẩn chất lượng. Điều này có thể làm tăng đáng kể

---

<sup>19</sup> Ví dụ, việc tổ chức các hội thảo về các yêu cầu định giá của WTO sẽ không có hiệu quả nếu hải quan các nước cử đại biểu tham gia không được trang bị đầy đủ để đón nhận những thay đổi cần thiết.

chi phí nhập khẩu. Theo một nghiên cứu, ít nhất cho tới gần đây, giám định và kiểm tra tiêu chuẩn chất lượng đối với hàng nhập khẩu (áp dụng cho 50% hàng nhập khẩu) ở Ai Cập có thể tăng từ 5% đến 90% chi phí hàng nhập khẩu. Có thể giảm đáng kể các chi phí này nếu bên cạnh các chương trình cải cách khác, Tổng Cục Quản lý Tiêu chuẩn Chất lượng cho Kiểm soát hàng Xuất, nhập khẩu Ai Cập (Egyptian standards agency General Organization for Import and Export Control) thừa nhận chứng chỉ chất lượng do các công ty cấp chứng chỉ được công nhận cấp và nếu các tiêu chuẩn chất lượng của Ai Cập được xây dựng dựa trên các tiêu chuẩn quốc tế. (Xem Hiệp hội Nathan 1998 và 1996). Cơ quan quản lý an toàn hạt nhân và các lực lượng an ninh liên quan đôi lúc khăng khăng đòi tham gia vào việc kiểm tra thực tế hàng hóa. Trong một số trường hợp, cảnh sát cửa khẩu khăng khăng đòi (i) lựa chọn hàng hóa để hải quan kiểm tra trên cơ sở các tiêu chí không liên quan đến quản lý rủi ro của hải quan, hoặc (ii) kiểm tra lại mỗi lô hàng với lập luận “chống tham nhũng trong ngành hải quan” (lẽ ra cần được giải quyết bằng cách thức khác), hay “chống buôn lậu” (không phải là chức trách của cảnh sát). Các công ty vận tải, cảng vụ và quản lý sân bay cũng là những mắt xích yếu trong chuỗi hậu cần.

Về lý thuyết, không có lý do gì các cơ quan khác nhau này với những quan tâm chính đáng riêng lại không thể hợp lực cùng với ngành hải quan trong việc áp dụng các phương pháp lập hồ sơ rủi ro (risk profiling) tiên tiến nhằm giảm thiểu kiểm tra thực tế hàng hóa. Phương pháp sẽ bao gồm lựa chọn một số lượng hạn chế các lô hàng để kiểm tra, tập trung vào những lô hàng có nguy cơ cao trong khi nhanh chóng giải phóng các lô hàng khác. Trong quá trình này, phương pháp sẽ giúp thực hiện kiểm tra sau thông quan một cách có hiệu quả. (Xem Chương 5.) Tuy vẫn chưa có ví dụ nào về một sự hợp tác như vậy tại các nước đang phát triển song cách tiếp cận này đang dần có được chỗ đứng tại các nước đang trong quá trình chuyển đổi (ví dụ như Sec-bi). Cũng có bằng chứng cho thấy mâu thuẫn quyền lợi thường làm bế tắc các cuộc thảo luận hợp tác giữa cơ quan hải quan và các ban ngành khác.

Hoạt động hải quan hiệu quả cũng phụ thuộc vào môi trường pháp lý tốt cũng như cách thức ra quyết định và thực thi các quyết định, vào một hệ thống ngân hàng có thể cung cấp dịch vụ bảo lãnh và đảm bảo thanh toán đúng hạn, vào các dịch vụ cảng bến, kho bãi vận hành hiệu quả sao cho lượng thời gian được rút ngắn trong giải phóng hàng hóa nhờ có cải cách hải quan không bị ngốn mất bởi dịch vụ cảng bến, kho bãi không hiệu quả. Ngoài ra, cần phải có một hệ thống truyền thông để kết nối các văn phòng hải quan và cho phép các thành viên khác nhau tham gia dần vào giao dịch thương mại thông qua thực thi khái niệm “một cửa”. Những tiến bộ mà Xinh-ga-po và Mô-ri-ti-ớt-x đạt được trong việc thực hiện chế độ một cửa theo sáng kiến TRADENET (cũng đang được triển khai tại Ga-na và dự kiến được đưa ra giới thiệu tại Ca-mê-run và Tuy-ni-si) đã minh họa rõ hiệu quả thu được thông qua kết nối tất cả các thành viên vào một hệ thống chặt chẽ.

Có lẽ cách tốt nhất để lôi kéo các ban ngành khác tham gia vào chương trình cải cách hải quan là đặt cải cách hải quan trong bối cảnh rộng lớn hơn của cải cách thương mại và khả năng cạnh tranh. Rất ít khi ngành hải quan chịu trách nhiệm về những cải cách như vậy song với tư cách là một cơ quan nòng cốt, hải quan đóng vai trò tích cực trong việc nhân rộng cải cách sang các ban ngành khác. Trong bất kỳ trường hợp nào khi có sự tham gia của nhiều cơ quan, chương trình cải cách phải thực sự là một chương trình của chính phủ chứ không phải là một chương trình của ngành hải quan hay của BTC. Đó phải là một chương trình thu hút được sự quan tâm và vai trò lãnh đạo tích cực từ những nhân vật có ảnh hưởng trong xã hội dân sự và bộ máy chính quyền. Thiếu đi

vai trò lãnh đạo đó thì lợi ích của chương trình cải cách hải quan sẽ bị hạn chế hơn so với những gì mà nền kinh tế lẽ ra được hưởng.

### **Thực thi Chiến lược Hiện đại hóa Hải quan**

Thực hiện chiến lược hiện đại hóa hải quan đòi hỏi phải có quyền hạn, sự tâm huyết, phải giám sát tiến độ và điều chỉnh chiến lược có tính đến kết quả đạt được cũng như bài học được rút ra từ quá trình thực hiện. Những yếu tố này cũng giống như các yếu tố tạo thành một phần của quá trình thực thi bất kỳ một chương trình cải cách nào. Dưới đây là một vài khuyến nghị vắn tắt.

#### ***Vai trò lãnh đạo***

Lãnh đạo chuyên trách về cải cách sẽ giúp đảm bảo chương trình cải cách luôn được đưa vào chương trình nghị sự của các nhà hoạch định chính sách khác nhau dù là trong ngành hải quan hay ngoài ngành hải quan. Tính đến việc lãnh đạo hải quan thường phải đương đầu với khối lượng công việc lớn, giải quyết nhiều sự vụ khẩn cấp, cách tốt nhất là giao nhiệm vụ quản lý chương trình cải cách cho một cán bộ chuyên trách được hỗ trợ bởi một nhóm nhỏ các chuyên gia. Tuy nhiên, thường thì Tổng Cục trưởng Tổng cục Hải quan phải giữ vai trò chỉ đạo với sự hậu thuẫn mạnh mẽ của Chính phủ. Tư vấn nước ngoài có thể là thành viên trong nhóm quản lý thực thi chương trình cải cách song không thể giữ vai trò lãnh đạo trừ trường hợp đặc biệt. Vai trò của họ là chuyển giao kiến thức chứ không phải là thực thi các thay đổi. Vị trí lãnh đạo trực tiếp chương trình cải cách trong thực tế cần phù hợp với đặc điểm riêng của mỗi nước. Những người được giao trọng trách lãnh đạo phải có đức tính liêm khiết và kiến thức chuyên môn về hoạt động hải quan được công nhận cả trong và ngoài ngành hải quan, phải có sự hậu thuẫn của lãnh đạo cấp cao nhất của ngành hải quan, và có thể tiếp cận trực tiếp với các cấp lãnh đạo. Họ cũng phải đảm bảo công tác tuyên truyền, vận động các bên liên quan khác. (Hộp 1.2)

## Hộp 1-2 Ví dụ về Lãnh đạo Khu vực: Ban chỉ đạo TTFSE khu vực

Tất cả các nước vay vốn của NHTG để thực thi các dự án hỗ trợ thương mại và vận tải, theo Biên bản Ghi nhớ ký năm 2002 tại Skopje đều đặt ra mục tiêu thiết lập Ban Chỉ đạo Khu vực (Regional Steering Committee - RSC). Hoạt động của RSC là nhằm:

- Trao đổi thông tin về các hoạt động ở biên giới
- Xem xét và cân nhắc các trở ngại đối với thương mại
- Tạo một diễn đàn để chia sẻ kết quả
- Giám sát các điểm triển khai thí điểm và thúc đẩy việc thành lập Ban liên ngành giữa Hải quan và cơ quan khác tại biên giới
- Hợp tác với các Ủy ban thương mại quốc gia và khu vực (các “Ủy ban PRO”)
- Cân nhắc các chính sách và biện pháp để thực hiện các tiêu chuẩn quốc tế liên quan đến công chức hải quan (tuyên bố Arusha của WCO)
- Trao đổi thông tin về các chiến lược quốc gia trong đó có các kế hoạch hành động và kiểm điểm tiến độ thực hiện
- Xem xét các đơn xin tham gia vào chương trình TTFSE.

RSC tập hợp gặp gỡ mỗi năm hai lần. Mỗi nước cử một Điều phối viên quốc gia làm đại diện tham dự. Đó có thể là Bộ trưởng Tài chính hoặc Tổng cục Trưởng Hải quan. Trong trường hợp là Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan, Điều phối viên quốc gia này sẽ được Chính phủ uỷ quyền để thay mặt cho tất cả các cơ quan quản lý khác tại biên giới.

RSC cũng có thể thành lập các nhóm công tác chuyên sâu (ví dụ, hệ thống CNTT trao đổi dữ liệu) và có thể tổ chức các hoạt động khu vực (như hội thảo do Hải quan Mỹ và WCO đồng tổ chức về quản lý rủi ro vào tháng 9 năm 2003, hay chương trình tự đánh giá liên chính dựa trên phương pháp của WCO được tiến hành vào mùa thu năm 2003).

*Tác giả:* Michel Zarnowiecki, NHTG.

### ***Linh hoạt trong thực thi***

Kế hoạch thực hiện là công cụ chủ yếu để giám sát quá trình cải cách. Kế hoạch cần đưa ra thời hạn chi tiết cho việc thực hiện các hoạt động đề xuất và xác định cá nhân chịu trách nhiệm đảm bảo tiến độ thực hiện. Việc đảm bảo tiến độ thực hiện đòi hỏi phải giám sát các bước đi khác nhau, phát hiện sớm các vấn đề trong quá trình thực thi và tiến hành xử lý khi cần thiết. Tiến độ thực hiện cần được báo cáo thường xuyên lên lãnh đạo Hải quan, BTC và Chính phủ. Cần linh hoạt trong thực thi vì không có kế hoạch nào được triển khai đúng theo lịch trình đã định ban đầu và luôn phải giải quyết nhanh chóng các vấn đề ngoài dự kiến. Ban quản lý cần có đủ quyền hạn để phân bổ lại nguồn lực một cách linh hoạt hay có thể tiếp cận nhanh chóng với các cấp có quyền hạn đó. Các chỉ số kết quả và tiêu chí hiệu quả đóng vai trò quan trọng trong quá trình thực hiện này vì chúng tập trung vào kết quả đạt được hơn là vào quá trình thực hiện.

### ***Sự tham gia của các bên liên quan***

Việc giữ liên lạc chặt chẽ với tất cả các bên liên quan để đảm bảo chương trình cải cách luôn đáp ứng các mục tiêu đặt ra ban đầu mà không bị lẫn vào công việc thường ngày của hải quan sẽ mang lại nhiều lợi ích. Cần chuẩn bị kỹ lưỡng và tổ chức các cuộc họp đánh giá định kỳ cho tất cả các bên liên quan để thông báo cho họ về tiến độ thực hiện, các vấn đề gặp phải cũng như các biện pháp đề xuất để khắc phục tình trạng chậm trễ trong thực thi hay thay đổi của hoàn cảnh. Cần tiến hành một cuộc khảo sát định kỳ

nhằm đánh giá mức độ hài lòng của các bên liên quan đối với kết quả của chương trình cải cách. Ma-rốc đã áp dụng cách làm tương tự thông qua việc tiến hành khảo sát hàng năm và công bố kết quả khảo sát cùng báo cáo về các biện pháp mà lãnh đạo hải quan cam kết thực hiện để giải quyết các vấn đề trên. Tại Đông Nam Á, hàng năm người ta cũng tiến hành một cuộc khảo sát đối với người sử dụng nhằm đo lường sự thỏa mãn, đánh giá mức độ tham nhũng và kết hợp với các chỉ số hoạt động tại biên giới (border performance indicator) để thẩm định và tính toán mức phí trung bình và thời gian chậm trễ của hàng hóa lưu thông trên các tuyến hành lang vận chuyển chính.

## **Kết luận**

Cải cách hải quan đã sử dụng một khối lượng lớn các nguồn lực trong nước của các nước tiến hành cải cách cũng như hỗ trợ kỹ thuật và tài chính từ cộng đồng tài trợ quốc tế. Tuy nhiên, nhiều quan điểm cho rằng hải quan ở nhiều nước đang phát triển cần phải được hiện đại hóa và cải cách hơn nữa để có thể cung cấp các dịch vụ hiệu quả. Nếu muốn góp phần tăng khả năng cạnh tranh của nền kinh tế, mở rộng các hoạt động xuất khẩu và thu hút FDI thì các nước cần đạt được đầy đủ các tiêu chuẩn về dịch vụ hải quan. Các thông điệp chính của chương này có thể được tóm tắt thành những điểm sau:

- Hoạt động hải quan bao gồm các quy trình chặt chẽ và gắn kết với nhau. Cải cách cục bộ có thể cải thiện được một số khía cạnh của hải quan song không thể đảm bảo được tính bền vững. Chỉ có thể đạt được một sự phát triển bền vững khi chương trình cải cách tác động một cách tích cực lên nhiều yếu tố chủ chốt khác nhau của quy trình hải quan. Nếu những phần quan trọng của các quy trình hải quan vẫn tiếp tục vận hành theo các hệ thống cũ, không hiệu quả thì sự gắn kết của cải cách sẽ bị suy giảm. Ví dụ, áp dụng ACV mà không có hệ thống kiểm tra sau thông quan hoạt động tốt cùng lúc sẽ không đạt kết quả như mong muốn. Các dự án cải cách quá nhấn mạnh vào việc triển khai hệ thống CNTT hiện đại mà trước đó không tiến hành đơn giản hóa các quy trình thương mại cũng có nhiều khả năng bị thất bại. (Phụ lục 1.E cung cấp một danh mục các vấn đề cần lưu ý khi xây dựng chiến lược cải cách).
- Một nghiên cứu chẩn đoán chính xác là cần thiết cho việc xác định các hạn chế của hệ thống hiện hành, đề ra các chiến lược chính của cải cách đề xuất và huy động hỗ trợ.
- Hải quan phải "làm chủ" chương trình cải cách và có trách nhiệm đảm bảo tính gắn kết của các khoản hỗ trợ; cần coi các khoản hỗ trợ này là tạm thời và sử dụng chúng theo cách góp phần tạo nên sự bền vững cho chương trình cải cách.
- Chương trình cải cách phải mang tính thực tế, tức là phải phù hợp với năng lực thực hiện và tương xứng với sự ủng hộ chính trị nhận được. Có nhiều chuyên gia hiểu rõ cách thức vận hành tốt một hệ thống hải quan. Song tận dụng được các kiến thức chuyên môn đó để xây dựng được một chương trình cải cách đầy tham vọng nhưng cũng không kém phần thực tế nhằm tăng cường hiệu quả của hoạt động hải quan là cả một nghệ thuật.
- Cải cách hải quan cần có sự chỉ đạo của lãnh đạo hải quan cao nhất cũng như sự ủng hộ của toàn thể cán bộ nhân viên hải quan và các bên liên quan. Trong khi một điều quan trọng là hải quan phải làm chủ quá trình cải cách thì việc lôi kéo tất cả các bên liên quan vào cuộc ở giai đoạn lập kế hoạch cũng như giai đoạn thực hiện cũng không kém phần quan trọng. Chương trình cải cách cần lắng nghe tiếng nói của các bên liên quan và giải quyết những lo ngại của họ. BTC cùng mỗi quan tâm về huy động thu ngân sách và khu vực tư cùng mỗi quan tâm về hỗ trợ thương mại đều cần là những đối tác không thể thiếu được trong quá trình cải cách hải quan. nỗ lực biến

họ thành những cổ động viên nhiệt thành cho hiện đại hóa hải quan hứa hẹn mang lại nhiều lợi ích.

- Sự ủng hộ chính trị đối với hải quan là điều kiện thiết yếu quyết định thành công của cải cách. Cải cách các quy trình thương mại sẽ thách thức hiện trạng và đe dọa lợi ích mà nó đem lại cho một số đối tượng trong ngành hải quan cũng như ngoài ngành hải quan. Vì thế, sẽ có người phản đối cải cách hải quan. Trong một số trường hợp, phản kháng được thể hiện bằng con đường chính trị, trong một số khác, nó lại được thể hiện bằng biện pháp tẩy chay. Chỉ có sự ủng hộ ở cấp cao nhất mới giúp lãnh đạo hải quan có thể vượt qua được những trở ngại này. Lãnh đạo hải quan cần có sự ủng hộ cương quyết của các nhà lãnh đạo chính trị cũng như khả năng tiếp cận với lãnh đạo cấp cao nhất.
- Sử dụng các chỉ số hoạt động để giám sát tiến độ cải cách là cần thiết không chỉ để đánh giá tiến độ mà còn nhằm điều chỉnh các biện pháp cải cách sao cho thích nghi với các thay đổi của hoàn cảnh mà không đánh mất cái nhìn toàn cảnh.

**Phụ lục 1.A.1 Tỷ phần của thu hải quan trên tổng thu ngân sách tại một số nước, 2001 (phần trăm trên tổng số thuế thu được)**

Khu vực hoặc quốc gia		Khu vực hoặc quốc gia	
<b>Châu Phi</b>	28.7	<b>Trung Đông</b>	22.3
Bốt-xoa-na	37.2	Ba-ranh	41.4
Bu-run-đi	18.4	Ai-cập	20.0
Ca-mơ-run	31.6	CH Hồi giáo I-ran	18.4
Cốt-đi-voa	27.6	Is-ra-en	0.9
Ê-ti-ô-pi	29.3	Jor-đa-ni	20.4
Gam-bi-a	44.5	Cô-oét	71.5
Kê-ni-a	16.8	Ma-rốc	20.1
Lét-sô-tô	22.8	Ô-man	10.4
Mauritius	32.8	Pa-kis-tan	15.4
Ru-an-đa	30.3	Si-ri	11.7
Sierra Leone	49.8	Tuy-ni-si	15.4
Nam Phi	3.0		
		<b>Tây bán cầu</b>	13.3
<b>Châu Á-Thái Bình Dương</b>	14.9	Ác-hen-ti-na	8.0
Fi-ji	22.7	Ba-ha-mas	50.1
Ấn-độ	24.1	Bô-li-vi-a	6.9
In-đô-nê-xia	4.7	Bra-zin	5.8
Miền-Điện	7.2	Cô-lôm-bi-a	8.5
Pa-pua Niu Ghi-nê	24.2	Cos-ta Ri-ca	6.6
Phi-lip-pin	19.6	Ê-cua-đo	11.8
Sri Lan-ka	12.7	En San-va-đo	10.0
Thái Lan	3.9	Goa-tê-ma-la	12.4
		Ni-ca-ra-go	10.5
		Pa-na-ma	20.2
		Pa-ra-guay	17.5
		Pê-ru	12.8
		U-ru-guay	4.1
		Vê-nê-zu-ê-la	12.9

*Lưu ý:* Số liệu của một số nước là từ năm trước đó. Số liệu của khu vực là mức bình quân được tính bằng trung bình các mức phần trăm của thu hải quan trên tổng thu ngân sách không xét đến kích cỡ của các nền kinh tế.

*Nguồn:* Số liệu dự tính của NHTG; Thống kê Tài chính Chính phủ của IMF

**Phụ lục 1.B.1 Suất thuế xuất, nhập áp dụng tại một số nước phân theo vùng, 2001 (phần trăm)**

<b>Khu vực hoặc Nước</b>	<b>Mức Thu Thuế</b>	<b>Khu vực hoặc Nước</b>	<b>Mức Thu Thuế</b>	<b>Khu vực hoặc Nước</b>	<b>Mức Thu Thuế</b>
<i>Tất cả các quốc gia</i>	9.5	<b>Các quốc gia không phải OECD</b>	11.78		
<b>Các nước OECD <sup>a</sup></b>	1.1	Châu Phi	16.8	<b>Trung Đông</b>	12.5
Úc	3.5	Botswana	15.6	Ba-ranh	3.6
Áo	0.4	Burundi	16.6	Ai-Cập	18.9
Bỉ	0.7	Cameroon	26.9	I-ran	28.1
Ca-na-đa	0.9	Cote d'Ivoire	18.4	Ix-ra-en	0.8
Đan Mạch	0.7	Ethiopia	15.7	Gioóc-đa-ni	7.1
Phần Lan	0.4	Gambia	14.0	Cô-oét	3.2
Pháp	0.5	Kenya	12.4	Ma-rốc	16.7
Đức	0.7	Lesotho	26.3	Ô-man	2.6
Hy Lạp	0.7	Mauritius	10.5	Pa-kis-tan	10.3
Ai-xơ-len	1.2	Ruan-đa	18.4	Si-ri	38.9
Ai-len	0.4	Sierra Leone	26.6	Tuy-ni-si	7.4
I-ta-li-a	0.6	Nam Phi	3.2		
Nhật Bản	3.6	Zim-ba-bu-ê	13.1	<b>Tây Bán Cầu</b>	7.3
Mê-hi-cô	1.9			Ác-hen-ti-na	7.4
Hà Lan	0.9	<b>Châu Á - Thái Bình Dương</b>	10.5	Ba-ha-ma	21.7
Niu Di-lân	2.0	Fi-ji	10.4	Bô-li-vi-a	4.1
Na Uy	0.9	Ấn-độ	23.3	Bra-zin	9.4
Tây Ban Nha	0.2	In-đô-nê-xia	2.2	Cô-lôm-bi-a	7.3
Thụy Điển	0.6	Hàn Quốc <sup>b</sup>	4.0	Côx-ta Ri-ca	2.1
Thụy Sĩ	0.8	Ma-lai-xia	3.2	Ê-cua-đo	7.5
Thổ Nhĩ Kỳ	1.4	Miền điện	35.6	En-San-va-đo	4.9



Khu vực hoặc Nước	Mức Thu Thuế	Khu vực hoặc Nước	Mức Thu Thuế	Khu vực hoặc Nước	Mức Thu Thuế
Anh	0.9	Nê-pan	10.9	Goa-tê-ma-la	4.5
Mỹ	1.7	Pa-pua Niu Ghi-nê	14.6	Ni-ca-ra-gua	3.1
		Phi-lip-pin	6.0	Pa-na-ma	8.1
		Xinh-ga-po	0.2	Pa-ra-guay	6.1
		Sri Lan-ka	4.9	Pê-ru	9.3
		Thái lan	10.0	U-ru-guay	4.3
				Vê-nê-zu-ê-la	10.4

Mức bình quân khu vực là trung bình của suất thuế áp dụng tại các nước được khảo sát không xét đến quy mô giá trị xuất, nhập của từng nước.

*Lưu ý:* Số liệu của một số nước là số liệu lấy của năm trước. Trường hợp Mê-hi-cô, số liệu là suất thuế nhập khẩu tính theo giá FOB (giá giao tới mạn tàu chở hàng, chưa có bảo hiểm) thay vì suất thuế nhập khẩu tính theo giá CIF (giá nhập khẩu đến cảng Việt Nam, tức là đã bao gồm chi phí bảo hiểm và vận chuyển).

<sup>a</sup> Trừ CH Séc, Hung-ga-ry, Lút-xăm-bua và Ba-lan.

<sup>b</sup> Hàn Quốc gia nhập OECD tháng 12 năm 1996.

*Nguồn:* Số liệu ước tính của NHTG; Thống kê về Tài chính Chính phủ của IMF và Thống kê Tài chính Quốc tế.

### Phụ lục 1.C Phương pháp Thời gian Giải phóng Hàng hoá

Một trong những chỉ số hoạt động được sử dụng rộng rãi nhất để đo lường hiệu quả của hoạt động hải quan là thời gian giải phóng hàng hóa.<sup>20</sup> Các chương trình cải cách hải quan đã được thực hiện trong nhiều năm mà chưa được đánh giá đúng đắn về tác động tạo ra. Nhiều cơ quan hải quan đã công bố thời gian giải phóng hàng hóa. WCO cũng đã đưa ra phương pháp để đo lường thời gian giải phóng hàng hóa để có thể so sánh các kết quả thu được giữa các nước.

Đây chuyên xử lý hàng nhập khẩu từ thời điểm hàng đến một nước cho đến khi hàng được giải phóng được mô tả thành 11 bước cụ thể (Hộp 1.A.1). Quy trình xử lý tại mỗi nước là khác nhau tuy nhiên hầu hết các nước đều có những khâu được nêu. Loại hình nhập khẩu cũng ảnh hưởng đến quy trình xử lý đi kèm.

Hộp 1-3 Các bước trong quy trình giải phóng hàng từ thời điểm hàng đến	
Các bước trong quy trình	Tham gia của hải quan
Hàng đến	
Bốc dỡ hàng	

<sup>20</sup> Phụ lục này được viết bởi Gael Raballand, Nhà kinh tế, Bộ phận Thương mại, NHTG

<b>Các bước trong quy trình</b>	<b>Tham gia của hải quan</b>
Chuyển hàng đến khu vực hải quan, nơi hàng được lưu kho tạm thời	Có tham gia
Nộp tờ khai hải quan	Có tham gia
Nộp thuế nhập khẩu và các khoản chênh lệch thuế (có thể thực hiện sau bước 9)	Có tham gia
Chấp nhận tờ khai hải quan	Có tham gia
Kiểm soát hồ sơ	Có tham gia
Kiểm tra thực tế hàng hóa	Có tham gia
Kiểm soát của các cơ quan khác như cơ quan quản lý về tiêu chuẩn chất lượng hay vệ sinh dịch tễ	
Hải quan quyết định giải phóng hàng	Có tham gia
Vận chuyển hàng hóa ra khỏi cảng/sân bay hay các điểm kiểm soát biên giới đường bộ	
<i>Nguồn: Tác giả</i>	

Tiến hành đo lường thời gian giải phóng hàng hóa là một việc đáng làm vì nó có thể tạo xây dựng một mốc chuẩn trước cải cách dùng để đánh giá tiến độ của chương trình hiện đại hoá. Ngoài ra, nó cho phép có thể so sánh số liệu giữa các quốc gia với điều kiện phương pháp sử dụng để đo lường thời gian giải phóng hàng tại các nước là giống nhau.

Có hai cách tiếp cận đối với việc đo lường thời gian giải phóng hàng: đo lường thời gian giải phóng hàng dựa trên quy trình hậu cần thương mại (Trade logistics perspective) và dựa trên quy trình hải quan (Customs-oriented perspective).

### ***Dựa trên Quy trình Tiếp vận Thương mại***

Với cách tiếp cận này, điều quan trọng là phải tính đến toàn bộ quá trình. Nhìn dưới quan điểm của nhà nhập khẩu, trên thực tế đây là toàn bộ thời gian lưu giữ hàng trước khi giải phóng có ảnh hưởng đến mức phí giao dịch. Thời gian được tính là thời gian từ lúc hàng đến trạm kiểm soát biên giới đến khi hàng được giải phóng. Chỉ số này giúp đo hiệu quả của tất cả các đối tượng tham gia vào giao dịch, trong đó có bộ phận quản lý cảng, quản lý kho bãi, các cơ quan kiểm soát, đại lý khai thuê hải quan, hải quan, ngân hàng và tương tự. Một phân tích như vậy đã được tiến hành tại Phi-lip-pin, Nhật Bản và trong chương trình TTFSE (Hỗ trợ Thương mại và Vận tải ở Đông Nam Châu Âu).

Ví dụ chương trình TTFSE sử dụng phương pháp ‘hộp đen’ (black box) để đo thời gian giải phóng hàng, tức là khoảng thời gian từ khi hàng đến khi hàng được giải phóng mà không phân tách các nguyên nhân gây ra chậm trễ trong giải phóng hàng hóa. Điều này cho phép so sánh số liệu giữa các nước khác nhau ở Đông Nam Âu. Tuy nhiên, số liệu thu được phục vụ tốt nhất cho việc so sánh hoạt động của hải quan qua các mốc thời gian khác nhau tại một nước hay một điểm kiểm soát biên giới nhất định. Chỉ số này được bổ sung bằng các chỉ số khác đo lường hiệu quả của hoạt động hải quan như số thuế thu được trên một nhân viên hay số tờ khai được xử lý trên một nhân viên.

Một cách khác để thu thập số liệu về hỗ trợ thương mại là tiến hành khảo sát đối với các công ty. Nhìn chung, số liệu kiểu này có độ tin cậy ít hơn do chúng phản ánh ý kiến chủ quan về thời gian giải phóng hàng thay vì khách quan. Kết quả là có sự sai số lớn giữa các câu trả lời. Hơn nữa, do chi phí cao nên không thể tiến hành thường xuyên khảo sát kiểu này và do vậy, khó có thể so sánh được biến đổi của số liệu thu được qua

thời gian. Một ví dụ của nghiên cứu kiểu này là Khảo sát Môi trường Kinh doanh Thế giới (World Business Environment Survey).<sup>21</sup>

### ***Dựa trên quy trình hải quan***

Nghiên cứu về thời gian giải phóng hàng có thể nêu chi tiết thời gian cần có cho mỗi bước mà hải quan là cơ quan duy nhất chịu trách nhiệm thực thi như xác định trong Hộp 1.C.1. Nghiên cứu kiểu này sẽ giúp chỉ ra được các điểm ùn tắc và biện pháp giải quyết để giảm bớt ách tắc thông qua các hành động và sáng kiến thuộc thẩm quyền quyết định của ngành hải quan.

Có một vài số liệu ước tính về thời gian giải phóng hàng chỉ liên quan đến hải quan. Tuy nhiên không thể tiến hành so sánh các số liệu này giữa các nước do phương pháp sử dụng để xây dựng số liệu là khác nhau. Ví dụ, ở Bô-li-vi-a, thời gian chỉ được tính từ khi tờ khai được nhập vào hệ thống ASYCUDA kể cả trong trường hợp các đại lý khai thuê hải quan đã có thể đến hàng giờ trước đó và nộp tờ khai hải quan song tờ khai có lỗi. Trường hợp ở Phi-lip-pin, bước đầu tiên thời gian được đo lường là ‘từ khi hàng đến đến khi nộp hồ sơ’ bao gồm cả khâu bốc dỡ hàng, xử lý và cấp giấy phép nhập khẩu bởi các cơ quan không thuộc ngành hải quan. Cho đến nay thì bước này là bước tốn nhiều thời gian nhất trong quy trình, thủ tục của Phi-lip-pin: chiếm đến 60% tổng số thời gian giải phóng hàng hóa tại cảng biển và 72% tại sân bay. Có một điều chưa rõ là sự chậm trễ này là do cảng hoạt động không hiệu quả hay do trách nhiệm của các cơ quan kiểm soát khác.

Để làm rõ trách nhiệm gây ra chậm trễ của từng khâu trong toàn bộ quy trình hải quan, có thể đo lường thời gian tiến hành từng bước thuộc phạm vi trách nhiệm của hải quan. WCO đã ban hành một hướng dẫn về đo lường thời gian giải phóng hàng hóa. NHTG hiện cũng đang hợp tác cùng WCO trong việc xây dựng một phần mềm nhằm cung cấp cơ sở khách quan cho công tác đo lường này (WCO 2002). Phần mềm mới này dự kiến sẽ tương thích hoàn toàn với các hệ thống quản lý hải quan tự động khác nhau. Công cụ này chắc chắn sẽ cho phép đo lường các số liệu về thời gian giải phóng hàng theo cách thức hoàn toàn có thể so sánh được giữa các nước.

### ***Một vài kết quả minh họa***

Thời gian giải phóng của các loại hàng hóa khác nhau có thể sẽ khác nhau. Điều này phụ thuộc vào việc những cơ quan kiểm soát nào tham gia vào quá trình xử lý, phụ thuộc vào nơi đến (cảng hàng không hay cảng biển), vào nước xuất xứ, vào việc hàng được phân luồng xanh, vàng hay đỏ sau khi tiến hành phân tích rủi ro. Có thể đo lường chỉ số thời gian thông quan hàng hóa vận dụng một trong hai cách nêu trên: dựa trên toàn bộ quy trình hậu cần thương mại hay chỉ dựa trên quy trình hải quan.

Trong trường hợp Phi-lip-pin, nghiên cứu đã tính toán thời gian giải phóng hàng nhập thuộc các luồng khác nhau (xanh, vàng và đỏ), phân loại hàng hóa chung, định giá hàng hóa, xuất xứ, nơi đến (cảng biển/cảng hàng không), phương thức thanh toán, có được miễn thuế VAT, thuế nhập khẩu hay không, ngày nộp hồ sơ, phương thức nộp (bằng đường điện tử hay bằng cách khác) và thời hạn nộp hồ sơ. (UPECON 2003) (Xem Hộp 1.C.2).

---

<sup>21</sup> Khảo sát Môi trường Kinh doanh Thế giới là nguồn dữ liệu phong phú duy nhất về thời gian giải phóng hàng có được qua các khảo sát tiến hành với công ty. Trong giai đoạn 1999-2000, một cuộc khảo sát quy mô lớn đã được tiến hành tại 80 nước về nhiều khía cạnh khác nhau của môi trường thể chế (NHTG 2002).

#### Hộp 1-4 Nghiên cứu về Thời gian giải phóng hàng hóa ở Phi-lip-pin: Ví dụ mẫu

Hải quan Phi-lip-pin đã công bố số liệu chi tiết về thời gian giải phóng hàng hóa. Nghiên cứu đưa ra sự khác biệt trong thời gian giải phóng hàng hóa dựa theo luồng hàng (phân luồng xanh, vàng hay đỏ), chủng loại hàng hóa, giá trị hàng hóa, xuất xứ hàng hóa, nơi đến (cảng biển/sân bay), phương thức thanh toán, có được miễn thuế VAT, thuế nhập khẩu hay không, ngày nộp hồ sơ, cách thức nộp hồ sơ (bằng đường điện tử hay bằng cách khác) và thời hạn nộp hồ sơ trong vòng một ngày.

Trong hầu hết các trường hợp, kết quả nghiên cứu đều khẳng định những gì có thể rút ra được bằng trực giác là đúng. Ví dụ, thời gian giải phóng hàng hóa ở cảng biển lâu hơn ở sân bay; thông quan hàng dệt may và xe máy nhanh hơn thực phẩm (hàng dệt may là 102, xe máy là 109 trong khi thực phẩm là 119 giờ. Sự chênh lệch lớn này có thể là do sự can thiệp của các cơ quan kiểm soát).

Loại hình nghiên cứu này cũng có thể đặt ra nhiều vấn đề cần tìm hiểu thêm. Ví dụ, nếu phân biệt theo nước xuất xứ thì lẽ ra hàng có xuất xứ Trung Quốc phải có thời gian thông quan lâu hơn hàng có xuất xứ từ ASEAN khi nhập khẩu vào Phi-lip-pin bởi hầu hết hàng Trung Quốc thuộc luồng đỏ trong khi hàng ASEAN lại được hưởng các ưu đãi do là thành viên của Khu vực Thương mại Tự do ASEAN (AFTA). Nhưng trái lại, thời gian thông quan đối với hàng hóa từ các nước ASEAN thu được trong nghiên cứu lại lâu hơn so với hàng hóa của Trung Quốc (136 giờ so với 98 giờ). Tổng thời gian xử lý thủ tục hải quan đối với hàng Trung Quốc là ngắn hơn so với hàng ASEAN (23 giờ so với 35 giờ).

*Nguồn:* UPECON 2003

Một số nghiên cứu khác cho thấy thời gian thông quan của các loại hàng hóa khác nhau là khác nhau. Thời gian thông quan của sản phẩm nông nghiệp lâu hơn gần 40% khi có sự tham gia của các cơ quan kiểm soát (ngoài hải quan). Điểm đến cũng là một yếu tố tác động đến thời gian giải phóng hàng hóa. Chẳng hạn như tại sân bay, mọi thứ được tổ chức tốt hơn so với cảng biển. Sân bay cũng được trang bị để xử lý nhiều loại hàng hóa, giúp cho quá trình thông quan trở nên ít phức tạp hơn. Trường hợp cảng biển Tema ở Gha-na, người ta tính được rằng 44% hàng hóa được thông quan xảy ra trong hai ngày trong khi đó tại sân bay, 90% hàng hóa được thông quan trong vòng 24 giờ. Ngay cả giữa các cảng của cùng một quốc gia, thời gian thông quan hàng hóa cũng có thể khác nhau. Tại Ma-rốc, theo báo cáo tháng 9 năm 2003 thì thời gian thông quan trung bình là 31 phút tại cảng Tangier và là 50 phút tại cảng Agadir (Chính phủ Ma-rốc). Ở Bô-li-vi-a, kết quả đánh giá cho thấy thời gian thông quan trung bình tại trạm kiểm soát biên giới hiệu quả nhất (Pisiga, tại biên giới Chi-lê) nhanh hơn gấp 30 lần so với trạm kiểm soát biên giới ít hiệu quả hơn (Yacuiba tại biên giới Ác-hen-ti-na) (Mendoza 2003). Nghiên cứu này đã cung cấp cơ sở cho lãnh đạo hải quan xác định một số biện pháp hành chính để đơn giản hóa quy trình hải quan ở một số cửa khẩu biên giới.

Nghiên cứu ở Bô-li-vi-a cũng cho thấy sự khác biệt về thời gian thông quan giữa các hình thức kiểm tra bắt buộc khác nhau. Sau khi nộp tờ khai hải quan, hàng có thể được phân vào một trong ba luồng với ba mức độ kiểm tra khác nhau: luồng xanh - giải phóng ngay, luồng vàng - kiểm tra hồ sơ và luồng đỏ - kiểm tra thực tế. Theo kết quả của khảo sát được tiến hành từ tháng 1 đến tháng 6 năm 2003, thời gian thông quan trung bình cho hàng thuộc luồng xanh là 39 phút, luồng vàng là 49 phút và luồng đỏ là 71 phút.

## ***Kết luận***

Số liệu về thời gian giải phóng hàng hóa là một công cụ đánh giá hoạt động rất hữu hiệu cho phép đo lường hiệu quả của các hoạt động hải quan cũng như giám sát tiến độ của chương trình cải cách.

Công cụ này cho phép tạo dựng một nghiên cứu chẩn đoán chi tiết về thời gian xử lý hàng hóa và kiểm tra sự khác biệt giữa các loại hình hàng hóa, điểm đến và nhập khẩu khác nhau. Công cụ cũng có thể góp phần giám sát tác động của bất kỳ chương trình cải cách hải quan nào và xác định các biện pháp điều chỉnh.

## **Phụ lục 1.D Kiểm tra thực tế hàng hóa - một yếu tố của Quản lý rủi ro**

Gần đây, các dự án hải quan đều có xu hướng sử dụng tỷ lệ kiểm tra thực tế hàng hóa làm chỉ số hỗ trợ thương mại ngắn hạn. Cộng đồng doanh nghiệp chắc chắn là rất quan tâm đến chỉ số này và muốn chỉ số ngày càng giảm vì kiểm tra thực tế hàng hóa là một hoạt động có tính xâm phạm, tốn thời gian và chi phí. Tuy nhiên, chỉ nên coi tỷ lệ kiểm tra thực tế là chỉ số hoạt động xác thực khi xem xét nó trong bối cảnh rộng hơn của quản lý rủi ro mà hải quan áp dụng. Có thể không cần phải kiểm tra thực tế hàng hóa và đạt được hiệu quả hỗ trợ thương mại tối đa với cái giá phải trả là sự thất thoát nguồn thu nghiêm trọng. Phụ lục này lý giải rõ hơn về việc áp dụng quản lý rủi ro trong kiểm tra thực tế hàng hóa và cũng có tính chất bổ sung cho chương 5. Chủ đề này được trình bày đầy đủ hơn trong Hướng dẫn Quản lý Rủi ro của WCO trên trang [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org).

Kiểm tra thực tế hàng hóa chỉ là một trong các chiến lược phòng ngừa rủi ro. Cần đánh giá kiểm tra thực tế hàng hóa trong bối cảnh các chiến lược khác như chống buôn lậu, xác định trị giá và kiểm tra quy tắc xuất xứ. Tuy kiểm tra thực tế có một vị trí nhất định trong các chiến lược này nhưng phần nhiều chiến lược phòng ngừa rủi ro phụ thuộc vào các can thiệp hải quan khác, rất nhiều trong số đó được tiến hành sau khi thông quan hàng hóa.

Tỷ lệ kiểm tra thực tế hàng hóa có thể là một chỉ số hoạt động hữu hiệu nếu được kết hợp với chỉ số huy động nguồn thu. Khi tỉ lệ kiểm tra thực tế giảm cùng lúc với việc có được một nguồn thu ổn định hay một nguồn thu được cải thiện thì có nghĩa là đã đảm bảo được mục tiêu hỗ trợ thương mại (ngầm thể hiện bởi tỷ lệ kiểm tra thấp hơn) mà không có hại cho nguồn thu. Điều này có nghĩa là chỉ tiến hành kiểm tra thực tế với các lô hàng có rủi ro cao. Việc kiểm tra thực tế được tiến hành tốt và bao gồm nhiều cung đoạn hơn là chỉ đơn giản là mở công-ten-nơ. Đương nhiên, có thể tiến hành kiểm tra thực tế tốt hơn nếu khối lượng hàng phải kiểm tra thực tế ít hơn và các nhân viên hải quan chịu trách nhiệm kiểm tra thực tế được đào tạo tốt hơn.

## ***Tính chọn lọc trong Kiểm tra thực tế hàng hóa***

Áp dụng kiểm tra hàng hóa có chọn lọc chỉ là một ứng dụng của nguyên tắc chọn lọc chung trong kiểm soát hồ sơ hay kiểm tra sau thông quan tại biên giới. Các nguyên tắc áp dụng bao gồm thiết lập một tập hợp các chỉ số rủi ro, đánh giá mức độ quan trọng của mỗi chỉ số và cuối cùng áp dụng chúng một cách có hệ thống với các giao dịch thương mại để lựa chọn những giao dịch phải chịu một loại hình kiểm soát nhất định. Có thể gọi tập hợp các chỉ số rủi ro này là hồ sơ rủi ro (risk profile).

Tất nhiên, chất lượng của hồ sơ rủi ro phụ thuộc vào dữ liệu cấu thành hồ sơ rủi ro đó. Trong những năm gần đây, việc ứng dụng sâu rộng CNTT và khai thác dữ liệu đã nâng cao đáng kể khả năng tạo lập các hồ sơ rủi ro phù hợp. CNTT hiện đại có thể cập nhật định kỳ các hồ sơ rủi ro của giao dịch để đảm bảo rằng chúng thích nghi với những

biến đổi trong phương thức tiến hành thương mại cũng như những thay đổi mang tính mùa vụ (ví dụ, tại Ma-rốc, hồ sơ rủi ro được điều chỉnh trong các giai đoạn trước tháng Ramadan khi có một lượng lớn các thực phẩm xa xỉ được nhập khẩu). Tuy nhiên, không thể có được các hồ sơ rủi ro nếu không có dữ liệu làm cơ sở tạo nên chúng. Các dữ liệu này được lấy từ tờ khai hải quan (mã HS, giá trị, xuất xứ), từ suất thuế và kết quả kiểm tra. Chỉ khi có chúng thì mới có thể xây dựng được một hồ sơ rủi ro một cách có hệ thống. Song ngay cả khi có được các dữ liệu này rồi thì chúng cũng không thể hiện số liệu thống kê về buôn lậu và hối lộ. Đây chính là hạn chế của dữ liệu. Hải quan nhiều nước không có được những dữ liệu này hoặc có song với định dạng không phù hợp để có thể trích dẫn và sử dụng.

Hệ số rủi ro (risk coefficient) của một lô hàng nhất định được xác định bởi các yếu tố bao gồm phân loại hàng hóa, xuất xứ hàng hóa, doanh nghiệp liên quan và phương thức vận chuyển cùng các yếu tố khác. Một số dòng thuế nhất định có mức thuế phải nộp cao và rủi ro ở đây là doanh nghiệp sẽ khai không đúng chủng loại hàng hóa hoặc khai giá trị hàng hóa thấp đi để giảm mức thuế phải nộp. Một số mặt hàng có xuất xứ từ những nước được hưởng ưu đãi thuế. Điều này hình thành động cơ cho một số doanh nghiệp giả mạo xuất xứ hàng nhập khẩu của mình. Một số nước xuất xứ hay nước trung chuyển có truyền thống cấp hóa đơn gian lận hay giả mạo. Có một số doanh nghiệp trước đây đã từng vi phạm pháp luật hải quan trong khi số khác lại chứng tỏ được mình có tình hình tài chính tốt hoặc không vi phạm pháp luật hải quan trước đây (những doanh nghiệp được ưu tiên). Hải quan có thể vận dụng hồ sơ rủi ro do máy tính cung cấp cho mỗi lô hàng và áp cho lô hàng đó một hệ số rủi ro từ 0 đến 100. Hệ số không có nghĩa là giao dịch không chứa đựng rủi ro nào đối với việc thực hiện các mục tiêu của hải quan. Hệ số 100 có nghĩa là chắc chắn giao dịch vi phạm một số quy định pháp luật. Những hệ số nằm giữa hai mức này thể hiện mức độ rủi ro của giao dịch trong việc thực hiện các mục tiêu của hải quan cũng như cảnh báo cho cơ quan hải quan mức độ thận trọng cần có để giảm thiểu rủi ro. Tìm kiếm nâng cao hệ số rủi ro cũng có thể mang lại cơ sở để xếp hạng hệ số rủi ro và xác định hình thức kiểm soát nhất định cần áp dụng. Những hình thức kiểm soát như vậy có thể bao gồm kiểm tra thực tế hàng hóa.

Bằng việc sử dụng hệ thống CNTT, hải quan hướng mức kiểm tra thực tế theo mức độ rủi ro có thể chấp nhận được khi tiến hành thủ tục thông quan hàng hóa. Nếu hải quan xác định có thể chấp nhận mức rủi ro là 5% hàng hóa vi phạm quy định thì chỉ những giao dịch mà hệ thống xác định là vượt quá mức rủi ro cho phép mới bị kiểm tra. Mức độ kiểm tra sau đó sẽ được xác định dựa trên kết quả phân tích và kinh nghiệm. Khi các yếu tố khác không đổi, nỗ lực có được mức kiểm tra thực tế thấp hơn đồng nghĩa với việc phải chấp nhận rủi ro cao hơn. Những đánh đổi này có thể được tính toán bằng cách sử dụng các hệ thống CNTT hiện đại. Có thể dễ dàng xây dựng mô hình kích hoạt quyết định về mức độ kiểm tra thực tế (selectivity decision) cho từng giao dịch cụ thể để kết nối với các hệ thống quản lý hải quan tự động hiện hành, qua đó biến việc ứng dụng kỹ thuật quản lý rủi ro thành một hoạt động thường nhật trong hoạt động hải quan.

### ***Đánh giá Mô hình Kiểm tra có Chọn lọc***

Cần thường xuyên giám sát và đánh giá hoạt động của mô hình kiểm tra có chọn lọc. Điều này hàm ý là cần xác minh các báo cáo về kết quả kiểm tra, nhập vào hệ thống CNTT và so sánh với các báo cáo về kết quả kiểm tra xác suất của các giao dịch được chọn ngẫu nhiên. Chỉ khi kiểm tra dựa trên mô hình kiểm tra có chọn lọc cho kết quả tốt hơn so với kiểm tra dựa trên lấy mẫu ngẫu nhiên thì lúc đó mô hình mới có những đóng

góp có giá trị vào công tác quản lý rủi ro. Điều này đúng không chỉ với kiểm tra thực tế hàng hóa mà còn với cả các công cụ kiểm soát khác.

### ***Kết luận***

Tỉ lệ kiểm tra thực tế có thể là một chỉ số hoạt động hiệu quả nếu được kết hợp với các chỉ số hoạt động khác. Trong mọi trường hợp, phải tiến hành phân tích chỉ số tỷ lệ kiểm tra thực tế cùng với chỉ số huy động nguồn thu khi có biến đổi về chỉ số tỷ lệ kiểm tra thực tế.

Việc các quản đốc dự án và các nhà hoạch định chính sách giải quyết kiên quyết hơn vấn đề quản lý rủi ro, một vấn đề khá phức tạp bằng cách chú trọng vào chỉ số hoạt động này sẽ đem lại nhiều lợi ích.

### **Phụ lục 1.E Bảng kê các Hướng dẫn xác định Chiến lược Hiện đại hóa Hải quan**

Các hướng dẫn sau có thể là hữu ích trong việc xây dựng và quản lý một chiến lược hiện đại hóa hải quan.

#### ***Xác định các Hợp phần chính của Hiện đại hóa dựa trên các phát hiện trong Nghiên cứu Chẩn đoán***

- Xác định tâm điểm của cải cách, các giải pháp chính và lịch trình tiến hành cải cách.
- Xác định các cơ quan trong ngành hay ngoài ngành hải quan chịu ảnh hưởng của quá trình cải cách.
- Quyết định xem vấn đề liên quan đến tái tổ chức hay các vấn đề cán bộ, xác định những bước đi chiến lược để giải quyết các vấn đề về nguồn nhân lực và tổ chức.

#### ***Mô tả một môi trường thuận lợi***

Xây dựng một bảng chỉ rõ ai chịu trách nhiệm về hoạt động nào theo các mảng chức năng chính. Cụ thể, bảng cần tính đến đâu là các hoạt động mà cơ quan hải quan chịu trách nhiệm. Các hoạt động này cần bao gồm hoạt động về tổ chức, nhân sự, thông quan, khai thuê hải quan, quá cảnh, CNTT, kiểm soát, truy cứu trách nhiệm, vận tải, bảo hiểm và các hoạt động tài chính. Bên cạnh các hoạt động mà hải quan chịu trách nhiệm thực thi, bảng cũng gồm các hoạt động do các ban ngành khác của chính phủ thực thi như tài chính, thương mại, giao thông vận tải, nội vụ, công nghiệp, y tế, tư pháp, phòng thương mại và Bộ ngoại giao cùng các hoạt động của khu vực tư và các hoạt động thực hiện các cam kết trong các hiệp định quốc tế.

- Lập biểu đồ tiến trình (process flow chart) thể hiện mối quan hệ qua lại giữa các ban ngành và các điểm tiếp xúc.

#### ***Thử nghiệm Cam kết của Chính phủ hay Ngành hải quan***

- Tổ chức một phiên họp toàn ngành hải quan giúp động não để xác định xem đâu là con đường hải quan muốn đi. Lên kế hoạch hành động chiến lược với các giai đoạn thực thi cụ thể chứ không phải là một danh sách những hoạt động định thực hiện (shopping list).
- Trình chiến lược lên Bộ trưởng Tài chính hay các cấp Chính phủ khác để phê duyệt.
- Nhận biết các dấu hiệu về mức độ cam kết chính trị trong đó có kế hoạch tài chính bền vững (cả ngân sách nhà nước và vốn tài trợ) có ý nghĩa quyết định để đảm bảo tính bền vững của chương trình cải cách.

- Bảo đảm sự tham gia của tất cả các bên liên quan khác (ví dụ đại diện các bộ, ngành khác và khu vực tư nhân).

### ***Kiểm tra xem các nhà Tài trợ khác đang làm gì***

- Lập bảng ma trận về hoạt động và kế hoạch của các nhà Tài trợ.
- Phân tích khoảng cách ngắn gọn về hỗ trợ bên ngoài đối với cải cách.
- Nhận biết các lĩnh vực cần tập trung của các chương trình sắp tới và đưa ra yêu cầu về hỗ trợ bên ngoài cần có.
- Thiết lập một cơ chế phối hợp giữa các nhà tài trợ.

### ***Chỉ định một Bộ phận Quản lý Sự thay đổi***

- Phân công cán bộ hoặc một đơn vị chịu trách nhiệm giám sát toàn bộ quá trình hiện đại hóa.
- Chọn một nhân vật cổ xúy cho cải cách có cam kết thực hiện cải cách và liên hệ chặt chẽ với các bên liên quan khác.
- Bảo đảm giảm bớt các nhiệm vụ khác cho các cán bộ chuyên trách về cải cách để họ có đủ thời gian dành cho chương trình cải cách.
- Thành lập Ban Chỉ đạo Dự án bao gồm đại diện các nhà tài trợ khác và khu vực tư nhân.

### **Tài liệu đọc thêm**

Từ *được chế bản* chỉ các tác phẩm được xuất bản không chính thức, bởi vậy có thể không có trong các thư viện.

Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ. 2001. *Thông lệ Hải quan tốt nhất ở Đông Á và Châu Mỹ Latinh*, Washington DC.

Keen, Michael, ed. 2003. *Thay đổi Hệ thống Hải quan: Thách thức và Chiến lược Cải cách Hải quan*. Washington DC.: Quỹ Tiền tệ Quốc tế.

Lane, Michael. 1998. *Hiện đại hóa Hải quan và Xa lộ Thương mại Quốc tế*, Westport, Conn.: Quorum Books:.

Tổ chức Hải quan Thế giới. 2003. *Hướng dẫn Quản lý Rủi ro*. Brúc-xen.

(<http://www.wcoomd.org/ie/En/search/search.html>).

Tổ chức Hải quan Thế giới 2003 "Xây dựng Năng lực trong ngành Hải quan", Brúc-xen, Được chế bản.

([http://www.wcoomd.org/ie/en/Past\\_Events/Past\\_events.html](http://www.wcoomd.org/ie/en/Past_Events/Past_events.html))

### **Tài liệu tham khảo**

Từ *được chế bản* chỉ các tác phẩm được xuất bản không chính thức, bởi vậy có thể sẽ không tìm được các ấn phẩm này tại thư viện.

Ủy ban Kinh tế APEC. 2002. *Đo lường tác động của Hỗ trợ Thương mại APEC đối với các nền kinh tế APEC: Phân tích CGE*.” Xing-ga-po.

Barbone Luca; Luc De Wulf; Arindam Das-Gupta, Anna Hanson, 2001. “*Đánh giá các Dự án NHTG những năm 1990 có hợp phần Cải cách Hải quan và Thuế.*” Nhóm Chuyên đề về Chính sách và Quản lý Thuế. Washington D.C.: NHTG  
(<http://econ.worldbank.org/docs/964.pdf>)

Bernardo, Antonio. 2003. *Sáng kiến Thúc đẩy Thương mại của Hải quan Phi-lip-pin*. Trình bày tại phiên họp 101/102 của Hội đồng Hợp tác Hải quan - Tổ chức Hải quan Thế giới, 26-28 tháng 6. Brúc-xen.



- Ebril, Liam; Janet Stotsky và Reint Gropp, 1999 “*Tác động của Tự do hóa Thương mại lên Thu ngân sách,*” Báo cáo Thường kỳ của IMF 180. Quỹ Tiền tệ Quốc tế: Washington DC.
- Gill, Jit B. S. 2000. *Khung Chẩn đoán cho Cơ quan Thu ngân sách.* Báo cáo Kỹ thuật số 473 của NHTG: Washington DC.
- Hinkle, Lawrence; Alberto Herrou-Aragon; Keiko Kubota, 2003. “*Thế hệ Cải cách Thương mại đầu tiên của Châu Phi đi xa đến đâu?*” Loạt Báo cáo Công tác Khu vực Châu Phi, số 58a. NHTG: Washington DC.
- Holl, John. 2002. *Hỗ trợ kỹ thuật liên quan đến Hải quan cho Xây dựng Năng lực Thương mại,* Báo cáo của Nathan Associates cho USAID. Arlington, Va.
- Phòng Thương mại Quốc tế. 2002. “*Hướng dẫn Hải quan.*” [www.iccwbo.org](http://www.iccwbo.org).
- Keen, Michael (ed.) 2003. *Thay đổi Ngành Hải quan: Thách thức và Chiến lược Cải cách Hải quan.* Washington DC: Quỹ Tiền tệ Quốc tế.
- Lane, Michael. 1998. *Hiện đại hóa Hải quan và Xa lộ của Thương mại Quốc tế* Westport, Conn.: Quorum Books.
- Mendoza, Jaime và Jose Eduardo Gutierrez. 2003. “*Phương pháp Đo lường Thời gian Giải phóng Hàng hóa*” Báo cáo Công tác 01/03. Aduana Nacional de Bolivia. Bogota.
- Chính phủ Ma-rốc. Administration des Douanes et Impôts Indirects. *Délai de dédouanement,* có tại [www.douane.gov.ma](http://www.douane.gov.ma) (nhấn chuột vào Universitaire, tiếp đó là Chiffres clés).
- Nathan Associates. 1996. “*Phát hiện, kết luận và kiến nghị*” *Nghiên cứu về Hệ thống Kiểm soát Chất lượng ở Ai-cập, Tập I.* Viết cho Chính phủ Ai-cập. Arlington Va. : Nathan Associates Inc. [http://www.economy.gov.eg/Download/02\)%20Quality%20Control%20System/Quality%20Control%20System-English.pdf](http://www.economy.gov.eg/Download/02)%20Quality%20Control%20System/Quality%20Control%20System-English.pdf).
- Nathan Associates. 1998. “*Nghiên cứu Thử nghiệm về Cấp giấy Chứng nhận trước đối với Hàng Nhập khẩu*” Nghiên cứu theo đặt hàng của Tổng Cục Kiểm soát Hàng hóa Xuất nhập khẩu. Bộ Thương mại và Cung ứng. Chính phủ Ai Cập, Arlington, Va. : Nathan Associates [http://www.economy.gov.eg/Download/07\)%20Pre-Certification%20of%20Imports/Pre-Certification%20of%20Imports-English.pdf](http://www.economy.gov.eg/Download/07)%20Pre-Certification%20of%20Imports/Pre-Certification%20of%20Imports-English.pdf).
- OECD. 2003. *Cải cách Hỗ trợ Thương mại cho Phát triển.* Giám đốc Thương mại, Ủy ban Thương mại. Văn bản số TD/TC/WP (2003) 11/Bản cuối. Tổ chức Hợp tác Kinh tế và Phát triển: Pa-ri.
- Raven, John. 2001. “*Thương mại và Hỗ trợ Thương mại, Bộ Công cụ cho Công tác Kiểm toán, Phân tích và Khắc phục,*” Báo cáo Thảo luận của NHTG số 427. Đối tác Hỗ trợ Toàn cầu đối với Vận tải và Thương mại. Washington D.C. NHTG.
- Steenlandt, Marcel, và Luc De Wulf, 2004. “*Ma-rốc*”. Trong Luc De Wulf và Jose Sokol, eds. *Sáng kiến Hiện đại hóa Hải quan: Nghiên cứu tình huống.* Washington DC. : NHTG.
- UNECE (Ủy ban Kinh tế LHQ cho Châu Âu). 1982. “*Công ước Quốc tế về Hòa hòa hóa Kiểm soát biên giới đối với hàng hóa.*” Ủy ban Vận tải Nội địa. Geneva. [www.unece.org/trans/conventn/harmonie.pdf](http://www.unece.org/trans/conventn/harmonie.pdf).

- Quỹ UPECON. 2003. “*Nghiên cứu về Đo lường Thời gian Cần thiết để Giải phóng Hàng hóa ở CH Phi-lip-pin.*” Manila. Được chế bản.
- Ngân hàng Thế giới. 1996. “*Triển vọng kinh tế toàn cầu và các nước đang phát triển*”: 1996. Washington D.C.
- Ngân hàng Thế giới. 2002. *Khảo sát Môi trường Kinh doanh Thế giới* Washington D.C. [www.worldbank.org/privatesector/ic/ic\\_ica\\_resources.htm](http://www.worldbank.org/privatesector/ic/ic_ica_resources.htm).
- Ngân hàng Thế giới. 2003. *Triển vọng Kinh tế Toàn cầu 2004: Thực hiện cam kết phát triển tại chương trình nghị sự Đô-ha*, Washington D.C.
- Ngân hàng Thế giới. 2004. “*Báo cáo tiến độ TTFSE 2003.*” Washington D.C. [www.seerecon.org/ttfse](http://www.seerecon.org/ttfse).
- WCO (Tổ chức Hải quan Thế giới). “*Hướng dẫn Đo lường Thời gian Giải phóng Hàng hóa.*” Brúc-xen.” [www.wcoomd.org/ie/En/Topics\\_Issues/FacilitationCustomsProcedures/facil\\_time\\_release\\_study.htm](http://www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/facil_time_release_study.htm).
- WCO (Tổ chức Hải quan Thế giới). 2003. *Hướng dẫn Quản lý Rủi ro.* Brúc-xen. Zarnowiecki, Michel. Ngân Hàng Thế giới.

# 2

## Vấn đề Tổ chức và Nguồn nhân lực trong Hải quan

*Luc De Wulf*<sup>22</sup>

<b>NGUỒN NHÂN LỰC: NĂNG LỰC CÁN BỘ QUYẾT ĐỊNH NĂNG LỰC CỦA TỔ CHỨC .....</b>	<b>44</b>
<b>CƠ CẤU TỔ CHỨC VÀ BỘ TRÍ CÁN BỘ .....</b>	<b>50</b>
<b>CƠ QUAN THU THUẾ ĐỘC LẬP .....</b>	<b>54</b>
<b>CÁC HỢP ĐỒNG QUẢN LÝ.....</b>	<b>60</b>
<b>KẾT LUẬN TÁC NGHIỆP .....</b>	<b>63</b>
<b>PHỤ LỤC 2.A DANH MỤC KIỂM TRA NNL.....</b>	<b>64</b>
<b>PHỤ LỤC 2.B: DANH MỤC KIỂM TRA CHO HỢP ĐỒNG QUẢN LÝ .....</b>	<b>65</b>
<b>PHỤ LỤC 2.C: DANH MỤC KIỂM TRA CHO CÁC CƠ QUAN THU THUẾ ĐỘC LẬP .....</b>	<b>65</b>
<b>TÀI LIỆU ĐỌC THÊM .....</b>	<b>66</b>
<b>TÀI LIỆU THAM KHẢO .....</b>	<b>67</b>

Trong số các ban ngành của chính phủ, hải quan là một tổ chức đặc biệt. Sở dĩ như vậy là bởi cơ quan hải quan không phải là cơ quan quản lý trong nước thuần túy cũng không phải là một cơ quan mang tính quốc tế. Cơ quan hải quan được đặt tại các biên giới quốc tế<sup>23</sup> không chỉ như một biểu tượng của chủ quyền quốc gia mà còn như một bức tường thành bảo vệ đất nước trước những mối đe dọa bên ngoài về y tế, an toàn và môi trường; bảo hộ công nghiệp trong nước (dù đây là một việc tốt hay xấu) và đảm trách nhiệm vụ thu thuế cho ngân sách nhà nước. Bởi vậy, hải quan cần nhận thức được các ưu tiên quốc gia liên quan đến tội phạm hình sự trong nước, vấn đề nhập cư, lao động, nền kinh tế và nông nghiệp có tác động như thế nào đến quản lý biên giới. Đồng thời, hải quan cũng phải nắm bắt được các vấn đề quốc tế cũng như khả năng tác động của chúng đến quốc gia mình. Hải quan còn cần am hiểu về các cam kết của nước mình trong các công ước và hiệp ước về thương mại và vận tải. Theo nhiều cách, quan hệ giữa hải quan một nước với hải quan các nước khác chặt chẽ hơn mối quan hệ giữa hải quan với các ban ngành chính phủ khác trong nước. Hải quan một nước thường tìm kiếm sự hỗ trợ, cách thức cải thiện hoạt động hay thực thi pháp luật từ các tổ chức hải quan quốc tế, hải quan các nước trên thế giới và hải quan các nước láng giềng cũng như tiến hành trao đổi thông tin về các nguy cơ chung.

<sup>22</sup> Tôi xin bày tỏ lòng biết ơn chân thành tới đóng góp của Michael Lane và sự giúp đỡ của Melanie Faltas

<sup>23</sup> Trên một góc độ khác, có hai yếu tố tạo nên vị thế “quốc tế” của hải quan. Hải quan quản lý thương mại quốc tế và trong quá trình đó, phải tuân thủ các công cụ, thông lệ và phương pháp được thống nhất trên bình diện quốc tế. Chính sự tương đồng về hoạt động tác nghiệp, hiểu biết chung về các khái niệm, trách nhiệm phải hài hòa hóa các quy trình, thủ tục đã khiến cho hải quan trở thành một tổ chức mang tính quốc tế. Một phần đáng kể của pháp luật về hải quan được xây dựng trong các tổ chức đa phương như Tổ chức Hải quan Thế giới (WCO) dưới dạng các công ước. Trong nhiều trường hợp, các quy định pháp luật trong nước được xây dựng phù hợp với các công ước quốc tế này.

Phần đầu của chương 2 đề cập đến phương pháp quản lý nguồn nhân lực (NNL) hiện đại trong môi trường hải quan. Phần thứ hai giới thiệu những vấn đề liên quan đến cơ cấu tổ chức hải quan truyền thống. Trong khi đó, phần thứ ba và thứ tư bàn về hai vấn đề tổ chức được lưu tâm trong những năm gần đây: Cơ quan Thu thuế Độc lập (Autonomous Revenue Authorities - ARA) và hợp đồng quản lý. Phần cuối đưa ra các kết luận và khuyến nghị. Các Phụ lục cung cấp các bảng kê về quản lý nguồn nhân lực, hợp đồng quản lý và cơ quan thu thuế độc lập.

### **Nguồn Nhân lực: Năng lực cán bộ quyết định năng lực của tổ chức**

Quản lý tốt nguồn nhân lực nhiều khả năng là vấn đề quan trọng hàng đầu duy nhất ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của hải quan bất luận bộ máy tổ chức của cơ quan hải quan đó là gì. Nói như vậy không phải là một sự cường điệu bởi tất cả các khía cạnh trong quản lý hải quan và thông quan, kể cả việc ứng dụng và bảo trì hệ thống công nghệ thông tin (CNTT) hiện đại đều đòi hỏi đội ngũ cán bộ phải có đủ trình độ để vận hành hệ thống hiện tại một cách hiệu quả và chuẩn bị sẵn sàng để đón nhận các kỹ thuật và quy trình mới. Để làm được điều đó, đội ngũ cán bộ cần bắt kịp với những tiến bộ chung của chuỗi hậu cần thương mại quốc tế và điều chỉnh để thích nghi với những thay đổi trong các nhiệm vụ trọng tâm của hải quan.

Trước đây, công việc của ngành hải quan bao gồm các lao động thủ công như kiểm tra thực tế hàng hóa, tàu biển và hành khách cũng như tuân tra kiểm soát khu vực ranh giới điểm nhập. Cán bộ lãnh đạo hải quan thì làm việc với tư cách là các quan chức chính phủ cao cấp trong khi nhân viên hải quan lại có trình độ kém, được đào tạo không bài bản và có chế độ đãi ngộ thấp. Tình trạng này đã bào mòn phong cách làm việc chuyên nghiệp cũng như liêm chính hải quan.

Các dịch vụ do chính phủ cung cấp phải đáp ứng các chuẩn mực ngày càng cao hơn. Những nhiệm vụ mà một nền kinh tế toàn cầu hóa đặt ra đối với ngành hải quan cũng trở nên rõ ràng. Một cơ quan hải quan hiện đại vừa có trọng trách bảo vệ quốc gia trước những nguy cơ bên ngoài vừa đảm nhận nhiệm vụ đại diện cho quốc gia tại biên giới và khu vực cảng phải có một đội ngũ cán bộ chuyên nghiệp sử dụng công nghệ tiên tiến giúp thực hiện được sứ mệnh giao phó. Có thể phân tách quy trình quản lý nguồn nhân lực hải quan thành nhiều giai đoạn:

- xác định các tiêu chí cần có;
- xây dựng quy trình tuyển dụng để đảm bảo hải quan tuyển được các cán bộ đáp ứng được các tiêu chí mong muốn đã được xác định;
- đào tạo cho cán bộ đương nhiệm để duy trì kỹ năng làm việc;
- chế độ đãi ngộ thích đáng nhằm tạo động lực cho cán bộ làm việc cũng như giữ họ ở lại làm việc lâu dài;
- áp dụng những hình thức xử phạt kiên quyết và kịp thời đối với các trường hợp không hoàn thành chức trách được giao và vi phạm liêm chính hải quan.

### ***Hồ sơ cán bộ (staff profile)***

Một cơ quan hải quan hiện đại cần xác định hồ sơ cho đội ngũ cán bộ mà mình muốn có. Hồ sơ đó phải bao gồm một nền tảng giáo dục tổng thể cao đủ mức để cán bộ hải quan có thể tiếp thu và duy trì các kỹ năng cần có trong ngành hải quan. Cùng với thời gian, các kỹ năng này sẽ thay đổi và đòi hỏi ngày càng nhiều hơn kiến thức chuyên ngành về kế toán, thu thập thông tin tình báo, tài chính, điều tra, phân tích, đào tạo, lập kế hoạch và quản lý NNL. Các thủ tục sử dụng trong các khâu nghiệp vụ này lại phụ thuộc ngày càng nhiều hơn vào CNTT. Bởi vậy, cần áp dụng kỹ thuật phân tích tiến

trình công việc (workflow analysis) hiện đại vào việc xác định phân bổ nhân sự phù hợp cho các mảng nghiệp vụ khác nhau.

Dưới đây là một số nhiệm vụ chính của hải quan cùng các yêu cầu chuyên môn cần có để hoàn thành các nhiệm vụ đó.

- *Thực thi luật và quy định trong nước tại biên giới.* Các Luật và quy định trong nước phải phù hợp với tất cả các công ước và chuẩn mực hải quan quốc tế mà quốc gia đó đã gia nhập. Do đó, cán bộ hải quan cần nắm được các bước tiến đạt được trong đàm phán thương mại quốc tế cũng như yêu cầu của toàn cầu hóa. Cán bộ hải quan cũng cần có trình độ chuyên môn nhất định về pháp luật để có thể nội luật hóa những tiến triển trong cộng đồng hải quan và thương mại quốc tế.
- *Áp dụng quy trình thông quan hiện đại.* Quy trình đánh giá rủi ro hiện đại được dựa trên các thông tin điện tử và kỹ thuật thu thập thông tin tình báo hiện đại nhằm tạo thuận lợi cho thương mại và bắt kịp với các tiến bộ trong lĩnh vực hậu cần thương mại tư nhân.
- *Duy trì trao đổi thông tin mở với cộng đồng doanh nghiệp* Hải quan phải đảm bảo rằng cộng đồng doanh nghiệp có đầy đủ thông tin về nghĩa vụ của mình. Quan điểm của doanh nghiệp cũng cần được tính đến trong quá trình hoạch định chính sách hải quan. Cán bộ hải quan cần có kỹ năng giao tiếp với doanh nghiệp song cần tránh tiếp xúc trực tiếp giữa cán bộ hải quan và đại diện doanh nghiệp trong quá trình xử lý thủ tục hải quan.
- *Thực thi các điều luật về quyền sở hữu trí tuệ, an ninh, vận chuyển ma túy và cuối cùng là lao động và nhân quyền.* Tuy hiện tại lao động và nhân quyền chưa phải là ưu tiên quốc gia song trong tương lai có thể sẽ phải thực thi các điều luật về lao động và nhân quyền để thực hiện các thoả thuận đạt được trong các cuộc đàm phán thương mại. Điều này đòi hỏi hải quan phải có năng lực đưa được chương trình nghị sự của các ban ngành chức năng khác vào trong quy trình, thủ tục hải quan.
- *Thu thập và phổ biến số liệu thống kê thương mại quốc tế* đòi hỏi phải có trình độ chuyên môn về CNTT, nhận thức được tầm quan trọng của số liệu thống kê trong việc ra quyết định kinh tế.
- *Quản lý NNL hải quan* đòi hỏi phải quản lý nguồn nhân lực một cách hợp lý và có kiến thức chuyên sâu về phát triển nguồn nhân lực.

### **Tuyển dụng**

Thông thường, việc điều chỉnh đội ngũ cán bộ hiện có thành đội ngũ cán bộ mong muốn là một quá trình cần có nhiều thời gian. Khi cán bộ lớn tuổi nghỉ hưu, cần tuyển dụng cán bộ trẻ không chỉ để thay thế đội ngũ đã về hưu mà còn để đáp ứng nhu cầu mở rộng hoạt động của ngành. Công tác tuyển dụng phải được tiến hành một cách có hệ thống trong đó có đăng quảng cáo tuyển dụng. Quảng cáo tuyển dụng cần chỉ rõ yêu cầu cần có đối với vị trí cần tuyển, ví dụ như trình độ học vấn, kinh nghiệm công tác và các yêu cầu tương tự. Quy trình tuyển dụng cũng cần được nêu rõ. Đảm bảo minh bạch trong quy trình tuyển dụng là tối quan trọng vì nó giúp tạo ra chuẩn mực nghề nghiệp mới trong ngành hải quan, đồng thời ngăn chặn tình trạng thân quen, chạy chọt hiện vẫn thường phổ biến trong công tác tuyển dụng tại các cơ quan công quyền 24. Nên sử dụng

<sup>24</sup> Như trường hợp của Hải quan Hoa Kỳ những năm 1880. Được biết là ứng cử viên tiềm năng cho các vị trí công tác trong ngành hải quan phải trả một khoản phí chạy việc đôi lúc gấp nhiều lần lương hàng năm. Chẳng hạn như tại Bolivia, trước khi có những cải cách gần đây, có nhiều công chức hải quan “làm công không lương” (pro bono) và bù lại bằng cách đòi tiền hối lộ trong quá trình tiến hành nhiệm vụ. Một thực tế khác được biết đến nhiều là các quan chức cấp cao thường xuyên dùng ảnh hưởng của mình để gây sức ép buộc phải bổ nhiệm người thân hay người cùng dòng tộc của họ. Việc này làm hỏng quy trình tuyển dụng và tạo ra một món nợ phải trả cho những cán bộ mới vào ngành hoàn toàn xa lạ với việc thực thi các chức trách của một công chức hải quan.

các biện pháp như quảng cáo công khai vị trí tuyển dụng, tham gia vào hội chợ việc làm và cung cấp thông tin tuyển dụng trực tiếp tại các trường đại học để đảm bảo những người có đủ tiêu chuẩn biết về kỳ tuyển dụng và đăng ký dự tuyển. Các ứng viên tiềm năng phải được các thành viên trong Ban tuyển dụng kiểm tra nghiêm ngặt về trình độ, năng lực. Các thành viên trong Ban tuyển dụng cần được đào tạo chuyên về kỹ năng tuyển dụng. Họ cũng có thể phỏng vấn hàng xóm, đồng nghiệp cũng như các chủ tuyển dụng trước đây của ứng viên. Cũng cần tiến hành kiểm tra hồ sơ lưu tại cơ quan công an và tài khoản ngân hàng để đánh giá mức thu nhập và nguồn gốc thu nhập của ứng viên. Cũng cần có kiểm tra các kỹ năng và năng khiếu đặc biệt trong yêu cầu tuyển dụng. Các khâu kiểm tra này có thể do cán bộ phụ trách quản lý nguồn nhân lực trong ngành thực hiện hoặc có thể thuê chuyên gia trong lĩnh vực tuyển dụng. Cũng cần cho cán bộ mới tuyển biết về cơ chế luân chuyển công tác khi làm việc trong ngành hải quan. Điều này nhằm mục đích nâng cao khả năng một cán bộ hải quan có thể thực hiện được nhiều công việc khác nhau, đồng thời tránh phát triển những quan hệ móc ngoặc không chính đáng với cộng đồng doanh nghiệp địa phương<sup>25</sup>. Các cán bộ mới tuyển chưa có kinh nghiệm công tác trước đó trong lĩnh vực hải quan cần tham dự các lớp đào tạo chuyên sâu và sát hạch nghiêm túc để chuẩn bị cho nhiệm vụ mới. Nếu thành công, họ còn phải trải qua một giai đoạn tập sự thường kéo dài một năm trước khi chính thức trở thành công chức hải quan. Trong thời gian tập sự, cán bộ mới tuyển này có thể bị sa thải ngay nếu có kết quả tập sự không đạt yêu cầu hoặc vi phạm kỷ luật mà không cần phải qua những thủ tục phức tạp như khiếu nại hay đưa vụ việc ra tòa án hành chính. Sau giai đoạn tập sự, nếu được đánh giá là đạt yêu cầu, cán bộ tập sự sẽ chính thức được tuyển dụng. Sử dụng các tiêu chí hoạt động minh bạch sẽ hỗ trợ lãnh đạo trong công tác quản lý cũng như tăng cường tính minh bạch của quy trình tuyển dụng.

Theo truyền thống, phần lớn các cơ quan hải quan đều dựa vào việc tuyển dụng các cán bộ trẻ tuổi sau đó kết hợp đào tạo cả lý thuyết và thực hành về những thông lệ hải quan tốt nhất. Tuy nhiên, hải quan hiện đại đòi hỏi đội ngũ cán bộ phải có trình độ chuyên môn không dễ gì có được nếu chỉ tiến hành đào tạo trong ngành. Kiến thức chuyên môn về CNTT và kế toán ngày càng cần thiết để thực thi công tác kiểm tra sau thông quan chỉ là hai ví dụ. Cần có quy trình tuyển dụng phù hợp và chế độ đãi ngộ thỏa đáng để có thể thu hút được cán bộ có các kỹ năng chuyên sâu này. Khi không có các ứng viên có đủ năng lực, đôi lúc có thể né tránh những hạn chế gặp phải trong tuyển dụng công chức bằng cách ký các hợp đồng tư vấn hấp dẫn. Tuy nhiên, nhược điểm là ký hợp đồng tư vấn sẽ làm nhụt đi tinh thần làm việc của cán bộ hải quan nói chung và có thể đặt ra vấn đề không đảm bảo được tính liên tục về nhân sự trong các công việc chuyên sâu.

Quy trình thái hời và tuyển dụng nhân sự sẽ mất nhiều thời gian nếu có khoảng cách lớn giữa hồ sơ nhân sự mới cần có và hồ sơ nhân sự hiện tại. Song có thời điểm công tác quản lý đòi hỏi quá trình này phải diễn ra nhanh hơn. Đó là chính là trường hợp thiết lập các ARA và tiến hành những thay đổi cơ bản về nhân sự. (Xem chi tiết trong phần Cơ quan Thu Thuế Độc lập tiếp theo). Hộp 2.1 nêu một số thông tin chi tiết về quy trình cần được tuân thủ tại Bô-li-va.

#### **Hộp 2-1 Cải tổ nhân sự tại Hải quan Bô-li-va**

Trước cải cách, nhân sự hải quan Bô-li-va có một số đặc trưng sau: có một lượng lớn cán bộ làm không công tức là không có vị trí làm việc và mức lương cụ thể, bổ nhiệm dựa trên tiền cứ chính trị hơn là thành quả công việc cá nhân, mức độ thay đổi nhân sự cao, lương thấp và thiếu vắng công tác đào tạo. Hải quan Bô-li-va đã được

<sup>25</sup> Ví dụ như tại Zambia và Ma-rốc, luân chuyển cán bộ đã là một phần gắn liền với sự nghiệp của công chức hải quan.

chọn là nơi triển khai thí điểm đề án cải cách hành chính tổng thể của chính phủ trên cơ sở Luật Dịch vụ công (Civil Service Statute) và Chương trình Dịch vụ Công (Civil Service Program) mới được phê chuẩn. Cải cách quản lý nguồn nhân lực là nhân tố thiết yếu giúp hải quan trở thành một tổ chức hiệu quả và minh bạch trong khi giảm đáng kể hiện tượng tham nhũng.

Tuyển chọn và sử dụng cán bộ cần dựa trên một quy trình minh bạch và cạnh tranh một cách công khai cho từng vị trí. Tất cả các vị trí đang nắm giữ bởi các nhân viên không qua tuyển dụng cạnh tranh đều được coi là tạm thời. Cần loại bỏ tất cả các vị trí làm không lương. Thuê các công ty chuyên về nhân sự để tiến hành công tác tuyển chọn thông qua đấu thầu công khai. Bằng cách làm này, hải quan đã hưởng lợi từ uy tín của các công ty độc lập và tránh được những hoài nghi về tính minh bạch của quá trình. Đồng thời, Vụ NNL xây dựng một hệ thống lương mới dựa trên mức lương chung của thị trường bao gồm các gói lương cạnh tranh.

Quảng cáo tuyển dụng cho các vị trí quản lý cấp cao và cấp trung được đăng tuyển vào ngày 30 tháng 10 năm 1999, các vị trí chuyên môn và kỹ thuật vào ngày 16 tháng 4 năm 2000. Việc thiếu tính công khai, nỗ lực trong việc đăng tuyển chưa đúng mức cần thiết, loại sai quy định một số đơn xin việc vào các vị trí biên giới cũng như sử dụng hệ thống phần mềm không đáng tin cậy đã ảnh hưởng tiêu cực đến kết quả của đợt đăng tuyển đầu tiên khiến cho số đơn xin việc thấp hơn mức mong đợi. Do nhiều vị trí vẫn bị bỏ trống nên đã phải tiến hành đăng tuyển đợt 3 vào ngày 14 tháng 1 năm 2001.

Quá trình lựa chọn đòi hỏi phải thực hiện hàng loạt các hoạt động trước đó: xác định hồ sơ lý tưởng cho cán bộ hải quan; lượng hóa các yêu cầu cán bộ cho khoảng hơn 700 cán bộ, trong đó 575 vị trí tuyển dụng công khai; xác định hồ sơ công việc với yêu cầu tối thiểu về trình độ học vấn và kinh nghiệm làm việc khác ngoài kinh nghiệm làm việc trước đó trong ngành hải quan và các phẩm chất cá nhân. Có nhiều phương pháp đánh giá ứng viên khác nhau: đánh giá hồ sơ, đánh giá kỹ thuật và kỹ thuật tâm lý dựa trên các bài thi hay đánh giá tổng hợp qua tiến hành phỏng vấn. Xác định mức điểm chuẩn tối thiểu cần đạt cho mỗi vị trí. Các ứng viên cũng được sàng lọc để loại bỏ những người đã từng làm hay hiện đang làm cán bộ hải quan vi phạm quy định hải quan hay có tiền án, tiền sự. Lập danh sách ngắn các ứng viên được chọn dựa trên kết quả các bài kiểm tra để tham gia phỏng vấn. Sau khi hoàn thành toàn bộ quá trình, lập và gửi báo cáo danh sách các ứng viên lọt qua vòng sơ tuyển cùng kết quả đạt được trong mỗi kỳ thi của từng thí sinh cho hải quan để hỗ trợ công tác đánh giá cuối cùng. Đánh giá cuối cùng tiếp đó được tiến hành thông qua phỏng vấn cấu trúc nhằm mục đích kiểm tra độ xác thực của thông tin do công ty tư vấn cung cấp, thẩm định xem thí sinh có đáp ứng tất cả các yêu cầu đề ra hay không cũng như xác định mức độ phù hợp của ứng viên với vị trí cụ thể. Ban Giám đốc chỉ định thành lập một hội đồng để tiến hành đánh giá cuối cùng. Hội đồng này sẽ chuẩn bị một báo cáo trong đó có nêu các khuyến nghị và trình lên Ban Giám đốc hay Tổng Cục Trưởng để xem xét. Các ứng viên được chọn sau đó sẽ được yêu cầu trải qua một thời gian thử thách ba tháng trước khi được công nhận là công chức hải quan chính thức.

*Nguồn: IDB 2001*

### ***Đào tạo***

Đào tạo cần là một nhiệm vụ chính của bộ phận quản lý NNL thuộc cơ quan hải quan. Các yêu cầu đặt ra bởi toàn cầu hóa và việc áp dụng nhanh chóng CNTT vào hàng loạt các lĩnh vực hoạt động hải quan đã khiến cho đào tạo liên tục trở thành một nhu cầu tất yếu đối với hải quan. Công tác đào tạo trong ngành hải quan cần được tiến hành bởi đội ngũ giảng viên bao gồm các cán bộ hải quan giàu kinh nghiệm và các giảng viên chuyên nghiệp.

Trong hải quan hiện đại, việc tham gia thành công một số chương trình đào tạo nhất định là cơ sở cho nhiều quyết định đề bạt. Tất cả cán bộ trong ngành đều phải được đào tạo hàng năm theo như thống nhất giữa bộ phận quản lý NNL và thủ trưởng đơn vị. Việc triển khai những nội dung đào tạo đã thống nhất cho cán bộ sẽ là một tiêu chí để đánh giá lãnh đạo. Có thể chỉ định các trường đào tạo chuyên nghiệp để thực hiện công tác đào tạo này trên quy mô quốc gia hoặc khu vực. Cần tận dụng tối đa các hỗ trợ đào tạo cung cấp bởi các tổ chức song phương, WCO hay thậm chí là các công ty PSI (Kiểm định trước khi xếp hàng). Nghĩa vụ đào tạo thường được xác định rõ trong các hợp đồng ký với các công ty PSI<sup>26</sup>.

### ***Đãi ngộ cán bộ***

Đãi ngộ cán bộ là một tác nhân quan trọng trong quản lý NNL. Cần có một chế độ đãi ngộ đủ cao để thu hút và giữ chân cán bộ có trình độ cần thiết làm việc cho ngành hải quan. Tuy nhiên, tổng gói lương chi trả cho cán bộ hải quan thường không thỏa đáng. Mức chênh lệch giữa lương thường cho cán bộ quản lý và cán bộ cấp dưới không có cách biệt lớn giống như trong khu vực tư nhân<sup>27</sup>. Cho dù không phải là động lực duy nhất thúc đẩy các cán bộ hải quan hoàn thành tốt công việc được giao song chắc chắn chế độ đãi ngộ là một động lực rất quan trọng<sup>28</sup>. Ngoài ra còn có các động lực bổ sung, đó là xây dựng tinh thần đồng đội (esprit de corp) và lòng tự hào nghề nghiệp. Các động lực này thường ít được chú trọng đầy đủ. Ví dụ, trong những năm gần đây, khi chú trọng đặc biệt đến yếu tố này thì có vẻ như hải quan Maroc đã thu được những lợi ích nhất định<sup>29</sup>.

Trong phần lớn các trường hợp, hải quan ít có độ linh hoạt trong việc đặt ra mức lương mà buộc phải tuân thủ triệt để thang lương công chức. Thường thì, quy định tài chính chặt chẽ đã khiến cho thang lương trong ngành hải quan kém xa so với thang lương chi trả cho nhân viên có cùng năng lực trong khu vực tư nhân. Tình trạng này không khuyến khích cán bộ làm việc tốt và đẩy họ đến chỗ tìm kiếm các khoản phí tiêu cực khác. Hiện tượng các cán bộ sáng giá nhất bỏ ngành để ra làm đại lý khai thuê hải quan là một hiện tượng không có gì bất thường. Khi làm nhân viên khai thuê hải quan, các cán bộ này với hiểu biết về nội bộ ngành cũng như mối quan hệ quen biết với các cán bộ hải quan, có thể giúp tạo thuận lợi cho quá trình hoàn thành các thủ tục hải quan cho khách hàng của mình song cũng có thể đe dọa vi phạm liêm chính hải quan. Nguy cơ liêm chính đã khiến một số nước ngăn cản cán bộ hải quan cung cấp các dịch vụ khai thuê hải quan một vài năm sau khi kết thúc làm việc trong ngành hải quan.

Giải pháp cục bộ cho quy định cứng nhắc về thang lương là chi trả tiền thưởng cho cán bộ. Mặc dù hải quan nhiều nước áp dụng cơ chế thưởng song rất ít trong số đó cơ chế thưởng giúp nâng cao kết quả làm việc và hiệu quả hoạt động cuối cùng. Để cơ chế thưởng có tác dụng thì mức thưởng phải đủ cao để có thể lấp đầy khoảng cách với thu nhập trong khu vực tư nhân (có khấu trừ tính ổn định khi làm việc trong khu vực nhà nước) và thỏa mãn một số các tiêu chí khắt khe. Các khoản thưởng phải đảm bảo tính chính đáng trong nội bộ ngành hải quan cũng như ở ngoài ngành, phải khách quan, minh bạch và dễ quản lý. Ngoài ra, các khoản thưởng cũng phải đáp ứng tiêu chí

<sup>26</sup> Tại Ga-na, các hợp đồng dịch vụ ký kết với các công ty cung cấp Dịch vụ Kiểm tra tại Điểm đến (Destination Inspection Services) bao gồm cả trách nhiệm tiến hành đào tạo cho cán bộ hải quan. Tuy nhiên chương trình đào tạo lại được ký với Bộ Thương mại và Công nghiệp chứ không phải với hải quan. Điều này đã khiến cho việc kết hợp chương trình đào tạo với các chương trình trong tự của hải quan trở nên phức tạp. Tệ hơn, nó còn làm giảm tính chủ động của hải quan trong việc chịu trách nhiệm hoàn toàn về chương trình đào tạo của mình.

<sup>27</sup> Ví dụ như tại Nepal, lương của một cán bộ hải quan chỉ bằng một phần mức lương trung bình trong khu vực tư nhân; lương cơ bản của Tổng cục trưởng chỉ bằng 150% lương khởi điểm của một cán bộ mới được bổ nhiệm.

<sup>28</sup> Có thể tìm thấy thông tin thú vị về vấn đề này tại Van Rijceghem và Weber (1997)

<sup>29</sup> Xem chi tiết tại Steenlandt và De Wulf (2004).



SMART, tức là cụ thể (Specific), có thể đo lường được (Measurable), có thể đạt được (Achievable) và đúng thời điểm (Timed) (De Wulf 2004). Tuy nhiên, không dễ gì khi đảm bảo rằng đánh giá kết quả làm việc cung cấp đủ cơ sở để có thể phân loại cán bộ thỏa đáng. Ví dụ như tại Maroc, cứ nơi nào áp dụng chế độ thưởng 100% lương cơ bản cho cán bộ có kết quả làm việc đạt yêu cầu thì nơi đó đại đa số các cán bộ sẽ được đánh giá là đủ tiêu chuẩn để nhận mức thưởng lớn nhất.

Các khoản thưởng được các đối tượng trong ngành coi là chính đáng khi hệ thống thưởng được phân phối một cách công bằng và minh bạch, không thiên vị và có cơ chế khiếu nại về quyết định thưởng. Các khoản thưởng được các đối tượng ngoài ngành coi là chính đáng khi được chấp nhận ở ngoài ngành hải quan và có ngân sách cho các khoản thưởng đó. Hệ thống thưởng nếu không đảm bảo tính chính đáng dù là trong ngành hay ngoài ngành thì sẽ không bền vững. Ví dụ tại Ga-na, không thể duy trì được mức lương cao hơn cho cán bộ hải quan theo cơ chế Cơ quan Thu thuế Độc lập (ARA) trước sự phản đối của cán bộ công chức ở các ngành khác. Các điều kiện nghiêm ngặt cần đáp ứng để đảm bảo cơ chế thưởng đủ cao để bù đắp được mức lương thấp của cán bộ hải quan cũng đặt ra nhiều thách thức trong quá trình thiết kế và thực thi. Điều này khiến cho các hệ thống kiểu này trở nên hết sức rủi ro và cần được giám sát chặt chẽ.

Một phương án khác có thể thay thế cho việc chi trả mức thưởng cao là áp dụng thang lương cao hơn cho các cán bộ làm trong ngành hải quan. Lý do biện minh cho giải pháp này là việc huy động nguồn thu ngân sách đóng một vai trò quan trọng đối với vận hành của chính phủ. Lương bổng tốt hơn cũng phần nào giúp bảo vệ cán bộ hải quan trước cám dỗ của việc nhận hối lộ từ doanh nghiệp<sup>30</sup>. Cần kết hợp biện pháp áp dụng thang lương cao hơn với cải cách hải quan tổng thể nhằm đảm bảo tăng cường kết quả làm việc cũng như hiệu quả hoạt động.

Hải quan một số nước áp dụng giải pháp mạnh tay hơn để giải quyết tình trạng lương bổng không thỏa đáng bằng cách thiết lập các ARA. Trong thời gian đầu, các ARA đã trả cho cán bộ hải quan một mức lương mang tính cạnh tranh so với mức lương trả trong khu vực tư nhân hoặc mức lương cao nhất trả cho công chức.

Tăng lương và thăng chức dựa trên kết quả làm việc cũng là hai nhân tố tạo động lực làm việc quan trọng cho cán bộ. Tuy nhiên, cả hai lại thường bị hạn chế bởi các chính sách đề bạt cứng nhắc áp dụng cho tất cả các công chức mà theo đó quyết định thăng chức hay tăng lương phụ thuộc nhiều vào thâm niên. Phải thừa nhận là vẫn có những trường hợp ngoại lệ. Ví dụ như ở Mô-dăm-bích, kết quả làm việc của cán bộ được đánh giá hàng quý trong hai năm đào tạo tập sự và sau đó được thanh tra ngành theo dõi chặt chẽ. Hải quan Ăng-gô-la lại áp dụng một hệ thống đánh giá công chức thường niên nhằm mục đích đối chiếu kỹ năng làm việc với mô tả công việc, từ đó xác định một cách chính xác các ứng cử viên để bổ nhiệm lên vị trí cao hơn.

Tình trạng cơ sở hạ tầng thiếu thốn trong đó có văn phòng làm việc cũng như nhà công vụ, nhất là tại các trụ sở hải quan vùng sâu vùng xa, cũng tác động đến đạo đức nghề nghiệp và tinh thần làm việc của cán bộ hải quan. Hạ tầng ở những nơi như vậy thường bị bỏ bê trong nhiều năm vì thiếu ngân sách. Tình trạng nhà ở công vụ tồi tàn ở nhiều điểm kiểm soát biên giới đã khiến cho việc chuyển đến làm việc tại những nơi này bị coi như một hình phạt hay bị đẩy vào chỗ khó khăn một cách bất công. Cải cách hải quan tại Dăm-bia và Tanzania bao gồm cả mảng nâng cấp cơ sở hạ tầng, một điểm được đánh giá cao bởi cán bộ hải quan.

---

<sup>30</sup> Thường thì mức lương cao hơn sẽ kéo theo trách nhiệm xã hội lớn hơn với gia đình hay họ hàng. Bởi vậy, lương cao hơn không làm giảm mà còn tăng “nhu cầu” nhận hối lộ để đáp ứng được trách nhiệm xã hội gia tăng cũng như để xứng đáng với vị thế mới có được trong hệ thống.

### ***Liên chính và các hình thức kỷ luật***

Thông quan hải quan hiện đại với việc áp dụng cao độ CNTT và cung cấp chế độ đãi ngộ thỏa đáng cho cán bộ sẽ đóng vai trò quyết định trong cuộc đấu tranh chống lại các vấn đề liên chính. Tuy nhiên, kinh nghiệm cho thấy như thế vẫn chưa đủ để triệt tiêu hoàn toàn nạn tham nhũng. Vì vậy, bất kỳ chính sách NNL nào cũng cần chỉ rõ cách thức giải quyết những vấn đề. Vấn đề liên chính hải quan sẽ được đề cập rõ ràng và chi tiết hơn trong chương 4 nên chỉ cần tóm lược một vài nhận xét ở đây như sau. Cán bộ hải quan cần phải nhận thức đầy đủ rằng không có chỗ cho các hành vi tham nhũng và tặc trách. Có thể nêu rõ các hình thức kỷ luật trong sổ tay nhân sự. Có nhiều hình thức kỷ luật ở các mức độ khác nhau từ khiển trách, không tăng lương, cắt thưởng cho đến sa thải. Song cần lưu ý rằng không được áp dụng hình thức sa thải cán bộ một cách khinh suất. Cũng cần có các biện pháp bảo hộ để đảm bảo tính công bằng trong thi hành kỷ luật. Cần có phản hồi chính thức một cách nhanh chóng đối với các cáo buộc tham nhũng hoặc để kịp thời xóa bỏ những cáo buộc thiếu căn cứ hoặc để tránh tình trạng trì hoãn kéo dài giữa thời điểm vi phạm và thời điểm xử phạt. Các hình thức kỷ luật trong đó có sa thải sẽ trở thành một công cụ mạnh mẽ giúp thực thi pháp luật trong bối cảnh chế độ đãi ngộ cán bộ tốt và tỷ lệ thất nghiệp cao <sup>31</sup>.

### **Cơ cấu Tổ chức và Bố trí cán bộ**

Bất kỳ tổ chức nào đều có thể vận hành tốt và vượt qua vô vàn các trở ngại nếu có một đội ngũ cán bộ năng động và có năng lực. Song lực lượng cán bộ cũng cần được hỗ trợ bởi một cơ cấu tổ chức phù hợp. Nhưng ngay cả khi có một mô hình tổ chức hoàn hảo mà thiếu vắng các nhân viên có năng lực, có trình độ, năng động và được đào tạo thì tổ chức đó cũng không thể tồn tại được. Một tổ chức lý tưởng là một tổ chức ở trạng thái động. Các tổ chức ở khu vực công và khu vực tư liên tục điều chỉnh cơ cấu của mình để đối mặt với các thách thức, biến đổi trong khối lượng công việc, mở rộng địa bàn hoạt động, trong cạnh tranh cũng như trong việc áp dụng công nghệ mới và các sáng kiến mới. Hải quan cũng không phải là trường hợp ngoại lệ. Cơ quan hải quan cũng thường phải vật lộn để tìm ra một mô hình tổ chức lý tưởng đáp ứng được yêu cầu của một môi trường hải quan liên tục biến đổi. Tuy vậy, tái cơ cấu không phải là một phương thuốc chữa bách bệnh. Đôi lúc, nó chỉ là một cái cớ để che đậy cho một thực tế là không tìm ra được căn nguyên dẫn đến tình trạng vận hành kém hiệu quả của cơ quan hải quan. Tiến hành tái cơ cấu tổ chức còn có thể làm xáo trộn hay gián đoạn hoạt động thường nhật của cơ quan hải quan.

Phần này trình bày cách thức tổ chức truyền thống của cơ quan hải quan cùng với một số biến thể của nó.

### ***Cơ cấu tổ chức nội bộ***

Theo truyền thống, các cơ quan hải quan được cơ cấu như một bộ phận của Bộ Tài chính (BTC) và chịu trách nhiệm trước BTC về các hoạt động và kết quả đạt được. Nhiệm vụ bao trùm của ngành hải quan là tăng thu thuế theo quy định của ngân sách. Và trong quá trình thực hiện nhiệm vụ thu ngân sách, hải quan cũng phải đảm bảo áp dụng các thủ tục và chính sách một cách nhất quán tại tất cả các cửa khẩu nhập và cho tất cả các loại hình vận tải. Đôi lúc, do có trách nhiệm bảo vệ biên giới và xử lý các trường hợp không tuân thủ và buôn lậu nên cơ quan hải quan có quyền tự quyết phần nào lớn hơn các ban ngành và cơ quan ngang bộ khác quản lý tại biên giới. Đặc thù chức trách của cơ quan hải quan quyết định hình thức tổ chức phân cấp trong ngành hải

---

<sup>31</sup> Như thực tế cho thấy ở một số quốc gia, cơ chế xử phạt áp dụng trong ngành hải quan lại bị nạn tham nhũng trong bộ máy hành pháp làm cho què quặt.

quan. Theo đó, cơ cấu tổ chức hải quan bao gồm cơ quan tổng cục (TC), các hải quan vùng và các cục hải quan địa phương. TC chịu trách nhiệm xây dựng các quy trình và chính sách hoạt động, trong đó có việc ứng dụng CNTT – nhằm đạt được kết quả và hiệu quả vận hành cũng như đảm bảo tuân thủ các hiệp định quốc tế liên quan đến Tổ chức Thương mại Thế giới. TC cũng chịu trách nhiệm giám sát hoạt động được phân cấp xuống các văn phòng vùng và địa phương, về chính sách nhân sự bao gồm tuyển dụng, đãi ngộ, đào tạo và thực thi. Các văn phòng vùng giám sát hoạt động của văn phòng địa phương trong phạm vi mình quản lý trong khi các văn phòng địa phương thường là điểm liên hệ của cộng đồng doanh nghiệp quốc tế và hải quan các nước khác. Cán bộ tại các hải quan địa phương quyết định mức kiểm tra cần áp dụng trong xử lý tờ khai và thông quan hàng hóa cũng như mức độ hiệu quả của quá trình làm thủ tục hải quan (Castro và Walsh 2003).

Bên cạnh các phòng ban truyền thống (pháp chế, thủ tục, định giá, CNTT, chống lậu, hoạt động thực địa, hợp tác quốc tế, dịch vụ, nhân sự và kiểm tra sau thông quan), hải quan nhiều nước đã bổ sung thêm một vụ phụ trách việc duy trì quan hệ với khu vực tư nhân chuyên giải đáp các lo ngại, giải thích về quy trình, thủ tục, và tiến hành thanh tra khi có tranh cãi với các doanh nghiệp nước ngoài. Các doanh nghiệp nhập khẩu, xuất khẩu, các hãng vận chuyên, giao nhận hay các đại lý khai thuê hải quan cũng yêu cầu có một cơ chế khiếu nại độc lập để họ có thể tiến hành khiếu nại đối với những quyết định mà họ cho là sai lầm hay không phù hợp với thông lệ quốc tế. Một cơ chế mở như vậy đối với khu vực tư có thể giúp xây dựng được lòng tin cần thiết giữa khu vực tư nhân và hải quan, một lòng tin sẽ đem lại lợi ích cho tất cả các bên liên quan.

Khi nhận ra một thực tế là một phần lớn số thuế nhập khẩu được thu từ số lượng khá ít các doanh nghiệp nhập khẩu với quy mô lớn, hải quan một số nước đã điều chỉnh hoạt động của mình để cung cấp những dịch vụ đặc biệt cho các doanh nghiệp nhập khẩu lớn này. Việc này phù hợp với Công ước Kyoto sửa đổi cho phép các doanh nghiệp nhập khẩu “được uỷ quyền” (authorized) (được ưu tiên) được thông quan hàng hóa nhanh hơn, tức là những doanh nghiệp đáp ứng một số tiêu chí về minh bạch và trung thực sẽ được hưởng các thủ tục thông quan đơn giản hơn với điều kiện là có thể tiến hành kiểm tra sau thông quan. Ví dụ như trung tâm Thuế và Hải quan Mẫu tại Ai cập (Model Customs và Tax Center) được thiết lập để xử lý tờ khai thuế và hải quan cho một nhóm các doanh nghiệp lớn được chọn lọc (khoảng 200 doanh nghiệp vào thời điểm cuối năm 2003). Nhóm doanh nghiệp này chiếm một tỷ phần lớn trong khối lượng thương mại và tổng số thuế thu được. Trên thực tế, trung tâm này hoạt động như văn phòng một cửa áp dụng các thủ tục mới và hiệu quả.

### ***Vị trí của Hải quan trong Cơ cấu Tổng thể của Chính phủ***

Từ trước đến nay, BTC vẫn luôn là bộ chủ quản của cơ quan hải quan và chịu trách nhiệm giám sát, chỉ đạo hải quan thực hiện nhiệm vụ hàng đầu của mình là thu thuế. Có nhiều tranh luận cho rằng không nhất thiết hải quan cứ phải trực thuộc BTC nhất là khi nhiệm vụ của ngành hải quan luôn thay đổi. Cùng với thời gian, vai trò của hải quan nhiều nước trong hỗ trợ thương mại dần thế chỗ cho chức năng huy động nguồn thu. Đây là cơ sở để Bộ Thương mại đảm nhận vai trò quản lý đối với ngành hải quan. Cùng với mối lo ngại về an ninh gia tăng, Mỹ đã đặt hải quan trong Bộ An ninh Nội địa (Homeland Security Department) trong khi Canada lại đặt hải quan trong Bộ An ninh Công cộng và Sẵn sàng Ứng phó với Trường hợp Khẩn cấp (Public Safety và Emergency Preparedness). Úc là nước đầu tiên trong khối Thịnh vượng chung sau Liên bang Úc năm 1901 thiết lập Bộ Thương mại và Hải quan. Từ đó đến nay, Hải quan Úc đã được liên kết với một số ban ngành ngang bộ khác – thương mại, thuế, doanh nghiệp, người tiêu dùng, khoa học, công nghiệp, thương mại và tư pháp – tùy vào thay đổi ưu tiên của chính phủ. Hiện tại, hải quan đang trực thuộc Bộ Hải quan và Tư pháp. Điều

này phản ánh mong muốn của chính phủ đảm bảo hợp tác hiệu quả giữa tất cả các cơ quan an ninh và thực thi pháp luật liên bang.<sup>32</sup> Tóm lại, việc đặt cơ quan hải quan tại bộ này hay bộ khác cuối cùng chỉ đúng khi có tính đến bối cảnh kinh tế và cơ cấu hành chính đặc thù của một nước cũng như tính đến nhiệm vụ mà hải quan nước đó được giao phó. Tuy nhiên, cần lưu ý là các nhà cải cách chính phủ rất yêu thích việc tiến hành tái cơ cấu tổ chức các phòng ban hay chuyển một cơ quan sang một phòng ban hay một bộ khác. Song nếu không có các chương trình cải cách thực sự thì chắc chắn sẽ không thể tạo ra được một tác động nào khác ngoài những xáo trộn cả ở bên trong và bên ngoài cơ quan hải quan. Cho dù cơ cấu tổ chức của hải quan có là gì thì điều quan trọng là hải quan phải:

- Hoạt động với ngân sách và nhân sự phù hợp
- Hoạt động dưới sự giám sát hợp lý để đảm bảo các quy định, luật lệ được tôn trọng
- Có một hệ thống nhân sự giúp có thể tuyển dụng, đào tạo và phát triển một đội ngũ cán bộ chuyên nghiệp; có đủ quyền hạn để sa thải các cán bộ tham nhũng hay không đủ năng lực
- Hoạt động với mức độ độc lập thỏa đáng trong các vấn đề vận hành và nhân sự
- Cung cấp quy trình khiếu nại cho cộng đồng doanh nghiệp
- Chịu trách nhiệm hoàn thành các mục tiêu đề ra.

#### ***Ưu điểm của việc sáp nhập cơ quan Hải quan với các Cơ quan Thu thuế khác***

Trong những năm 90, một số nước đã tiến hành sáp nhập hải quan vào các cơ quan thu thuế khác với mong muốn tăng cường hiệu quả cũng như kết quả hoạt động thu ngân sách. Mục đích của việc sáp nhập là nhằm có được hiệu quả kinh tế theo quy mô (economies of scale) bằng cách kết hợp chức năng nhân sự, pháp chế và hành chính của các phòng ban khác nhau song làm việc với nhiều đối tượng nộp thuế giống nhau (PLS RAMBOLL 2001).<sup>33</sup>

Nghiên cứu PLS RAMBOLL( 2001) xem xét lại kinh nghiệm của Đan Mạch, Ca-na-đa, Cô-lôm-bia, Hà Lan và Lát-via trong việc sáp nhập cơ quan hải quan với cơ quan thuế. <sup>34</sup> Nghiên cứu lưu ý hai động cơ khác nhau của ý tưởng sáp nhập: tăng *hiệu quả hoạt động (effectiveness)* (Hà Lan, Lát via và Cô-lôm-bia) hay tăng *hiệu quả hoạt động (efficiency)* (Đan Mạch, xem hộp 2.2) thu thuế hoặc cả hai mục tiêu (Canada). Kết quả hoạt động muốn nói tới cách thức tiến hành thu thuế - lượng thuế thu được, mức độ gian lận, công bằng, tuân thủ và tương tự – trong khi hiệu quả hoạt động nói tới các nguồn lực tư và công chi cho mỗi đơn vị thuế thu được. <sup>35</sup>

Mục tiêu đặt ra của cải cách tại Hà Lan là nâng cao kết quả hoạt động. Trong bối cảnh suất thuế cao vào những năm 70 dẫn đến tỷ lệ trốn thuế và gian lận thuế cao, số

---

<sup>32</sup> Ngoài hải quan, Bộ Hải quan và Tư pháp cũng bao gồm Ủy ban Tội phạm Úc, Cảnh sát Liên bang Úc và AUSTRAC (bộ phận tình báo và điều tiết chống rửa tiền của Úc).

<sup>33</sup> Các thảo luận trong phần này được rút ra từ phát hiện trong nghiên cứu.

<sup>34</sup> Nước Anh cũng tính đến việc sáp nhập cơ quan hải quan với cơ quan thuế. Như báo chí đã đăng trong Báo cáo về Ngân khố về cùng chủ đề, lợi ích chính của việc sáp nhập dự kiến có được từ giảm chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp khi chỉ phải làm việc với một cơ quan thuế duy nhất.

<sup>35</sup> Nghiên cứu này không xét trường hợp sáp nhập văn phòng thu thuế nội địa với cơ quan hải quan tại một số nước khác ở Châu Mỹ trong đó có Ác-hen-ti-na, Bra-zin, Canada, Mê-hi-cô, Goa-tê-ma-la, Cô-lôm-bia, Hon-đu-ra, Pê-ru và Cộng hòa Vê-nê-zuê-la vì quy trình hoạt động của các cơ quan này đã được nhập làm một. Xu hướng hợp nhất các cơ quan thu thuế đã trở nên mạnh mẽ hơn trong trường hợp thuế giá trị gia tăng (VAT) đánh lên hàng nhập khẩu chiếm một tỷ phần cao trong tổng doanh thu hay việc kiểm soát các loại thuế khác phụ thuộc vào khai thuế VAT.

doanh nghiệp nộp thuế tăng khi kinh tế phát triển và luật thuế trở nên phức tạp hơn, áp lực đặt ra là cần cải thiện dịch vụ cung cấp cho các doanh nghiệp nộp thuế bằng cách sáp nhập cơ quan hải quan với cơ quan thu thuế. Mục tiêu đặt ra của việc sáp nhập cơ quan hải quan và thuế tại Đan Mạch là nâng cao hiệu quả hoạt động. Đây cũng là định hướng trong chương trình cải cách chống quan liêu của chính phủ và đã thu được sự ủng hộ chính trị đáng kể. Trước khi sáp nhập, số lượng cán bộ làm việc trong ngành thuế và hải quan tại Đan Mạch là khá cao. Việc giảm số lượng này xuống mức tương đương với các nước khác như Thụy Điển, Na-Uy chủ yếu là để nhằm giảm phí thu thuế.

Còn tại Canada, việc tiến hành sáp nhập giữa cơ quan thuế và cơ quan hải quan có mục đích nhằm hợp lý hóa cơ cấu tổ chức, một phần để giúp nâng cao hiệu quả hoạt động, một phần để cải thiện dịch vụ khách hàng. Đây cũng là một động thái nhằm đáp ứng yêu cầu cho một cơ cấu chính phủ mang tính liên kết nhiều hơn vào thời điểm đó. Quá trình tái tổ chức đã ảnh hưởng đến hầu hết tất cả các khía cạnh của cơ cấu chính trị và hành chính của cơ quan hải quan để đảm bảo thu được lợi ích tối đa. Ở góc độ chính trị, tiến hành nhập hai vị trí Thứ trưởng Thuế và Thứ trưởng Hải quan làm một. Đưa vào áp dụng điều luật mới kết hợp hai bộ luật trước đó. Cắt giảm 23 hải quan vùng có chức năng chồng chéo nhau xuống còn 6 vùng thực hiện tất cả các chức năng của thuế và hải quan ở cấp vùng. Nhập hai trụ sở của cơ quan thuế và cơ quan hải quan thành một cơ quan. Cơ quan này được phân tách thành các bộ phận theo từng ngành nghề và được hỗ trợ bởi các doanh nghiệp. Khởi động một chương trình phát triển cán bộ quy mô lớn và tích hợp các hệ thống CNTT với các hệ thống hỗ trợ khác. Cho đến thời điểm gần đây, đã tiến hành hợp nhất tổ chức và hoạt động của tất cả các ban ngành liên quan và hải quan khu vực. Chỉ riêng có duy nhất Cơ quan Hải quan Biên giới vẫn là một thực thể tách biệt. Cơ cấu tổ chức này được điều chỉnh một lần nữa vào năm 2004 khi hải quan được sáp nhập vào Bộ An ninh Công cộng và Sẵn sàng Ứng phó với Trường hợp Khẩn cấp.

Các nghiên cứu tình huống cho thấy thành công của bất kỳ việc sáp nhập nào đều phụ thuộc nhiều vào công tác chuẩn bị trước khi sáp nhập, vào hỗ trợ chính trị nhận được cũng như sự tham gia của các bên liên quan – doanh nghiệp nộp thuế cũng như các cán bộ tại các cơ quan khác. Tại Hà lan, thành công có được khi tiến hành sáp nhập phần lớn phụ thuộc vào quá trình chuẩn bị kỹ lưỡng được bắt đầu từ những năm 70. Quá trình thực thi trên thực tế diễn ra trong vòng 05 năm từ năm 1987 đến năm 1992. Trong khi đó, tại Cô-lôm-bia, do công tác chuẩn bị và hỗ trợ chính trị cho việc sáp nhập còn yếu nên kết quả đạt được không mấy khả quan. Tại Canada, người ta đã tiến hành tham khảo ý kiến của cán bộ hải quan và đã nhận được nhiều ý kiến đóng góp cho việc soạn thảo đạo luật mới cũng như việc triển khai hoạt động sáp nhập. Sự góp mặt của một nhân vật có quan hệ chính trị tốt đóng vai trò chỉ đạo quá trình sáp nhập cũng là một sự hỗ trợ lớn.

Một điều rõ ràng là các chương trình sáp nhập này phải tính đến việc tiến hành điều chỉnh hệ thống được hợp nhất nhằm xử lý những mất cân đối gây ra bởi các khác biệt lớn về thủ tục giữa hải quan và thuế. Thu thuế hoạt động trên cơ sở tự tính thuế và kiểm soát sau thông quan (after-the-fact control) cho phép tự động tổng hợp dữ liệu liên quan đến thuế theo nhóm. Thủ tục hải quan đòi hỏi công tác nộp thuế và kiểm soát thuế phải diễn ra đồng thời thông qua áp dụng kết hợp việc doanh nghiệp tự tính thuế và kiểm tra sau thông quan. Điều làm nên đặc trưng duy nhất của cơ quan hải quan, khiến nó trở nên khác biệt so với các cơ quan thu thuế khác là hoạt động hải quan luôn bị chi phối bởi nhu cầu phải giải phóng hàng một cách nhanh chóng.

Một điều gây tranh cãi là hiệu quả hoạt động của các cơ quan thu thuế không nhất thiết phải đòi hỏi một mức độ hội nhập lớn giữa hoạt động của ngành thuế và ngành hải quan. Nghiên cứu tình huống minh chứng rằng tiến hành sáp nhập toàn bộ hai

ngành trong thực tế có thể cản trở mục tiêu tăng cường hiệu quả hoạt động. Thay vào đó, việc phối kết hợp giữa cơ quan hải quan và cơ quan thuế tập trung vào các khía cạnh vận hành, các nhóm mục tiêu cũng như trong công tác lập kế hoạch và xây dựng các văn bản pháp quy có thể phục vụ cho mục tiêu nâng cao hiệu quả và kết quả hoạt động. Tuy nhiên, việc tiến hành sáp nhập thực tế hai ngành (sáp nhập nhân sự, văn hóa tổ chức, hạ tầng và các hệ thống CNTT) đòi hỏi một nỗ lực lớn từ cấp lãnh đạo (cả lãnh đạo chính trị và những người đứng đầu tổ chức), từ cán bộ trong ngành cũng như từ các bên liên quan (những người có lợi ích liên quan, khách hàng). Có thể cuối cùng nỗ lực này lại trở thành phản tác dụng. Đó là trường hợp của Cô-lôm-bia. Có lúc, nó còn đe dọa làm hỏng tiến trình sáp nhập như đã xảy ra ở Đan Mạch. Gần đây, Lát-via đã quyết định giảm bớt nỗ lực sáp nhập. Do vậy, điều quan trọng sống còn là chính phủ cần phải nắm rõ động cơ thúc đẩy quá trình sáp nhập và đảm bảo các chiến lược thực thi được chọn lựa phải hài hòa với những động cơ đó.

### **Cơ quan Thu thuế Độc lập**

Có thể tìm thấy nguồn gốc của các Cơ quan thu thuế độc lập trong mô hình Cơ quan Điều hành (Executive Agency) được áp dụng tại Vương quốc Anh<sup>36</sup> vào cuối những năm 80. Các cơ quan thu thuế độc lập có hình thức hoạt động giống với doanh nghiệp tư nhân hơn là các cơ quan của Chính phủ. Chính phủ hoạch định chính sách, giao trách nhiệm thực thi chính sách cho các Cơ quan thu thuế độc lập, trao cho các cơ quan này quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình lớn hơn trong quá trình hoạt động. Cách làm này khiến người ta có cảm giác rằng chính phủ đã được thu nhỏ lại. Đây là mục tiêu chính của các đảng chính trị cầm quyền thời gian đó. Cách làm này sau đó được điều chỉnh và áp dụng cho các phòng ban của BTC chuyên về huy động nguồn thu. Mô hình các Cơ quan Thu thuế Độc lập (ARA) có các ưu điểm được nêu như sau:

- Có thể tập trung vào thực hiện một nhiệm vụ duy nhất với tư cách là một cơ quan hoạt động với một mục đích duy nhất, độc lập với Bộ Tài chính.
- Có thể tránh được các can thiệp chính trị vào hoạt động của mình với độ tự chủ cao.
- Khắc phục được những hạn chế trong cơ chế công chức bằng cách xây dựng chính sách nhân sự cho riêng mình để tăng cường hiệu quả và kết quả hoạt động.

Tóm lại, Cơ quan Thu thuế Độc lập được trao trách nhiệm giải trình lớn hơn nhưng cũng có độ linh hoạt cao hơn trong hoạt động và tránh được các can thiệp chính trị và các can thiệp khác. Sẽ là không đúng khi nói rằng trước khi có ARA không hề có trách nhiệm giải trình trong cơ quan hải quan. Cơ quan hải quan vẫn có trách nhiệm giải trình song hoặc bị đặt trong một cơ chế quản lý yếu kém, hoặc bị làm thiên lệch bằng cách viện dẫn những hạn chế cản trở cơ quan hải quan thực hiện đúng chức trách của mình.

Cơ quan Thu thuế Độc lập được thiết lập giúp doanh nghiệp và các đối tượng nộp thuế tin rằng các sáng kiến mới nhằm cải thiện kết quả và hiệu quả hoạt động của ngành hải quan là những nỗ lực nghiêm túc và không thể phản kháng của Chính phủ. Bởi vậy, doanh nghiệp và đối tượng nộp thuế sẽ phản ứng bằng cách tuân thủ tốt hơn.

Các cơ quan Thu thuế Độc lập hiện đang hoạt động tại nhiều nước Châu Mỹ La tinh và Châu Phi<sup>37</sup> phần nhiều với sự hỗ trợ của Bộ Phát triển Quốc tế (DFID), Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) và Ngân hàng Thế giới. Tính đến nay, một số đã hoạt động được hơn mười năm. Lý do chính để áp dụng mô hình Cơ quan Thu thuế Độc lập tại tất cả các

<sup>36</sup> Ở đây sử dụng thuật ngữ Cơ quan Thu thuế Độc lập song có thể chỉ nhiều mức độ độc lập khác nhau.

<sup>37</sup> Colombia, Ethiopia, Kenya, Lesotho, Malawi, Mexico, Peru, Rwanda, Nam Pi, Tanzania và Zimbabwe. Mỗi nước và mỗi chức năng có một mức độ độc lập riêng.

nước này là nhằm huy động khối lượng thu tài chính lớn hơn. Sở dĩ huy động thu ngân sách không đạt và nỗ lực cải cách các cơ quan thu thuế không đem lại kết quả đáng kể nào là bởi nạn tham nhũng hoành hành tại các đơn vị thu thuế. Bởi vậy, việc đánh giá lại quá trình thiết lập các ARA xem chúng có đáp ứng được những kỳ vọng ban đầu không hay đâu là những bài học có thể rút ra được sẽ đem lại những định hướng hữu ích. Mặc dù có liên hệ mật thiết với hoạt động của các ARA, quá trình đánh giá sẽ tập trung vào các hoạt động hải quan và sự kết hợp giữa cơ quan hải quan với hệ thống thu thuế trực thu và gián thu.

### ***Cơ cấu Quản lý và Trách nhiệm***

Trong tất cả các trường hợp, Cơ quan Thu thuế Độc lập hợp nhất đơn vị hải quan, đơn vị thu thuế trực thu và đơn vị thu thuế gián thu thành một thực thể. Tại Châu Mỹ Latinh, các Cơ quan Thu thuế Độc lập do một Chủ tịch hội đồng quản trị đứng đầu (trừ Mexico), trong khi đó tại Châu Phi và Châu Á, hầu hết các Cơ quan Thu thuế Độc lập do một Ban giám đốc lãnh đạo. Thường thì, Bộ trưởng BTC bổ nhiệm người đứng đầu Ban giám đốc trong khi các thành viên của Ban giám đốc là đại diện của BTC và các ban ngành khác. Một số Ban giám đốc (ví dụ như ở: Dăm-bia) bao gồm cả các đại diện của khu vực tư nhân. Tại Uganda, vào năm 1998, Hiệp hội các nhà sản xuất Uganda đã giữ một ghế trong Ban giám đốc. Ủy viên hội đồng hoặc Chủ tịch Hội đồng quản trị trong Ban giám đốc đảm nhận trách nhiệm quản lý các Cơ quan Thu thuế Độc lập này được ủy thác quản lý thu thuế bao gồm thuế hải quan, thuế trực thu và thuế gián thu. Có trường hợp, cơ quan này còn đảm trách thêm mảng chính sách thuế. Việc kết hợp trách nhiệm quản lý hành chính với trách nhiệm xây dựng chính sách thuế gây ra tình trạng lẫn lộn và xung đột về lợi ích. Bởi vậy, việc kết hợp hai mảng chức năng khác nhau này đã không được thực hiện tại một số Cơ quan Thu thuế Độc lập (ví dụ như tại Uganda năm 1998). Các Cơ quan Thu thuế Độc lập được phép vận hành với những mức độ linh hoạt khác nhau, nhất là liên quan đến các vấn đề nhân sự, quản lý tài chính và các vấn đề vận hành trong đó có việc áp dụng CNTT.

Các Cơ quan Thu thuế Độc lập được thiết kế sao cho có thể tránh được sự can thiệp về chính trị với mục đích ngăn chặn khuynh hướng các chính trị gia và quan chức chính phủ chỉ định bổ nhiệm những người cùng phe cánh, sử dụng thông tin của các cơ quan thu thuế cho các mục tiêu của phe cánh, mục tiêu cá nhân hay chính trị. Trước đây, những can thiệp kiểu này đã làm cho mối quan hệ giữa đối tượng nộp thuế và cơ quan thu thuế trở nên cực kỳ căng thẳng (Taliero 2004, 2002).

Trong một số trường hợp, các chính phủ đã chọn và bổ nhiệm các giám đốc người nước ngoài làm ủy viên hội đồng của Cơ quan Thu thuế Độc lập hoặc phó ủy viên hội đồng phụ trách thuế trực thu, thuế VAT và thuế hải quan. Đó là các trường hợp của Uganda, Rwanda và Ethiopia. Người được bổ nhiệm vào vị trí ủy viên hội đồng là một nhà quản lý thuế người Ghana rất am hiểu về Cơ quan thuế Ghana lúc đó.

Tại Dăm-bia, vào năm 1997 sau một vài năm cải cách thăm dò, bốn chuyên gia người nước ngoài đã được bổ nhiệm giữ chức vụ đứng đầu Cơ quan thu ngân sách Dăm-bia. Hiện tại, một chuyên gia người nước ngoài lại giữ chức vụ đứng đầu Cơ quan thu ngân sách Uganda. Mục đích đầu tiên của việc bổ nhiệm các chuyên gia nước ngoài vào các vị trí đứng đầu các Cơ quan Thu thuế Độc lập nhằm đảm bảo có được chuyên môn nghiệp vụ và kỹ năng quản lý khó có thể có được từ nguồn lực trong nước. Đôi lúc, nó cũng xuất phát từ một thực tế là một lãnh đạo người nước ngoài sẽ chống lại các áp lực phản kháng thay đổi dễ dàng hơn so với một lãnh đạo người bản địa. Trong các giai

đoạn đầu, các nhà quản lý nước ngoài đóng vai trò là vùng đệm qua đó cơ quan thu thuế tạo dựng được bản sắc (identity and ethos) riêng cho mình.<sup>38</sup>

### **Tự chủ về tài chính**

Quyền tự chủ lớn hơn về tài chính có nghĩa là các Cơ quan Thu thuế Độc lập có được một độ tự do nhất định trong việc sử dụng ngân sách mà không chịu sự giám sát từ phía BTC cho mỗi khoản chi, một thực tiễn không mấy dễ chịu tại nhiều quốc gia. Một số Cơ quan cũng có quyền tự chủ lớn hơn trong đấu thầu, mua sắm. Hàng năm, quy mô ngân sách dành cho Cơ quan Thu thuế Độc lập và hải quan được xác định sau khi tiến hành thảo luận chi tiết với BTC theo tỷ lệ phần trăm cố định trong tổng ngân sách hoặc theo tỷ lệ phần trăm thay đổi dựa trên số tiền thu được – có thể xác định các tỷ lệ biến đổi này vào thời điểm thiết lập các ARA.<sup>39</sup> Đây được coi là một biện pháp khuyến khích. Tại Pê-ru, tỷ lệ này là 3% tổng thu ngân sách hải quan. Ngoài ra, hải quan Pê-ru cũng được phép thu phí dịch vụ. Không có giới hạn trên cho tổng số thu. Hải quan được quyền tự quyết định sử dụng ngân sách có được song phải chi 1/3 trong số đó vào các khoản đầu tư. Đôi lúc, chế độ thưởng cho việc hoàn thành thu ngân sách vượt chỉ tiêu được áp dụng. Khoản thưởng này sẽ được chia cho các nhân viên hải quan và các Cơ quan Thu thuế Độc lập. Tuy nhiên, chế độ này chỉ mang tính khuyến khích khi mục tiêu thu ngân sách được đặt ở mức thực tế. Không phải lúc nào điều này cũng được thực hiện. Có lúc, BTC và các nhà tài trợ nước ngoài bỏ qua dự đoán số thu khá thực tế do ARA đưa ra và áp đặt một mục tiêu thu ngân sách quá cao và không khả thi (Hộp 2.3). Tuy nhiên, các Cơ quan Thu thuế Độc lập có thể có xu hướng đánh giá thấp đi số thu ngân sách tiềm năng để có được các khoản thưởng. Lý do là quyền tự chủ ngân sách sẽ được đảm bảo chắc chắn hơn nếu phần ngân sách được giữ lại từ tổng số thu có được (như trường hợp của Pê-ru) so với trường hợp các nguồn ngân sách phải đi qua phân bổ ngân sách do BTC và chính phủ phê chuẩn.

Đôi khi, sự tự chủ lớn hơn về tài chính giúp Cơ quan Thu thuế Độc lập tránh khỏi sự giám sát chặt chẽ trong quá trình đấu thầu, mua sắm. Ví dụ, tại Dăm-bia, trước khi có Cơ quan Thu thuế Độc lập, tất cả các hoạt động đấu thầu, mua sắm phải thông qua Bộ Cung Ứng trong khi các hợp đồng với quy mô lớn sẽ phải qua Hội đồng đấu thầu. Quy định mới này đã góp phần đẩy nhanh đáng kể toàn bộ quy trình đấu thầu, mua sắm.

#### **Hộp 2-2 Mục tiêu thu ngân sách và Quyền tự chủ: minh họa từ Tanzania và Uganda**

Cơ quan thu ngân sách tại cả Tanzania (TRA) và Uganda (URA) đều không có quyền tự chủ trong việc đặt ra các mục tiêu thu ngân sách. Điều này có tác động quan trọng đến động lực làm việc của cán bộ cũng như các ưu tiên thu thuế. Cũng giống như BTC, các nhà tài trợ nước ngoài, đặc biệt là IMF đang tham gia tích cực vào việc đặt ra các mục tiêu thu ngân sách thường niên. Các mục tiêu thu thuế theo tổng sản phẩm quốc nội (GDP-to-tax targets) được công bố và ghi vào Tài liệu Khung chính sách được ký nhận bởi cả Chính phủ và IMF.

Tại cả hai nước, IMF và BTC công khai thỏa thuận các mục tiêu thu ngân sách. Trong khi đó, nhiều cán bộ của TRA và URA lại phàn nàn là chính họ không có tiếng nói trong quá trình xây dựng các mục tiêu thu ngân sách. Theo họ, mục tiêu thu ngân

<sup>38</sup> Nhận xét của Darryl Jenkins, người giữ vị trí Ủy viên Hội đồng cho Cơ quan thu ngân sách Zambia trong bốn năm.

<sup>39</sup> Cơ quan thu thuế Kenya nhận được 1.5 phần trăm tổng thuế thu được cộng thêm 3% phần chênh lệch giữa các khoản thực thu và tổng thu dự kiến trong 3 tháng với điều kiện này không vượt quá 2% thu ngân sách. Robert Talierco (2004), Mô tả sơ lược về thiết kế tổ chức của các Cơ quan thu ngân sách bán tự trị tại các nước đang phát triển, Ngân hàng thế giới, Washington D.C



sách đặt ra là cao một cách phi thực tế và chỉ dựa trên nhu cầu chi hơn là khả năng thu ngân sách hiện có. Số khác lại chỉ ra rằng không có cơ sở thực chứng khi so sánh với lượng thuế thu được ở các nước khác trên thế giới để đưa ra kết luận là TRA và URA chưa khai thác hết tiềm năng thu ngân sách của mình và việc kỳ vọng hai cơ quan này hoạt động có hiệu quả hơn là chính đáng. Lý do là bởi các kết luận này được dựa trên kết quả so sánh phần đóng góp của thuế trong GDP của Uganda hay Tanzania với các nước khác trên thế giới trong khi số liệu GDP cũng là số liệu cần bàn lại. Thêm nữa, chỉ so sánh đơn thuần phần đóng góp của thuế thu được trên GDP không tính đến chênh lệch giữa các nước về cơ cấu kinh tế (ví dụ, như kích cỡ của nền nông nghiệp quy mô nhỏ hay của công nghiệp khai khoáng), thu nhập trên đầu người, đô thị hoá, các chính sách thuế, và tương tự.

Trọng tâm ngắn hạn của BTC và IMF vào tối đa hoá thu ngân sách được chuyển hóa thành tập trung của TRA và URA vào các đối tượng thu thuế lớn. Điều này thể hiện qua việc thiết lập các vụ, cục riêng cho các đối tượng thu thuế lớn. Các vụ, cục này lôi kéo các nguồn lực từ những bộ phận khác trong cùng cơ quan thu thuế. Theo cách này, các mục tiêu thu thuế đã ảnh hưởng đáng kể đến cách thức cơ quan thu ngân sách phân bổ các nguồn nội lực cũng như tinh thần làm việc của đội ngũ cán bộ hải quan.

Tại Uganda, trong những năm qua, quan hệ giữa BTC và URA đã trở nên xấu hơn khi URA không đạt được các mục tiêu thu ngân sách đề ra. BTC và URA thường có quan điểm khác nhau về mục tiêu thu ngân cũng như cơ sở phân tích. Một mặt, BTC tự coi mình là cơ quan hoạch định chính sách thuế then chốt. Mặt khác, URA lại nắm giữ năng lực điều hành, quản lý quá trình thực hiện mà nếu không có nó thì không thể đưa ra được các mục tiêu thu thuế thực tế cũng như thực hiện được chính sách thuế.

Trái lại, mối quan hệ giữa BTC và TRA có vẻ như hòa thuận hơn. Điều này có thể do Ban Chính sách và Nghiên cứu đóng vai trò chính sách đặc biệt trong TRA về xây dựng các mục tiêu ngân sách cho các bộ phận về ngân sách sau khi tổng ngân sách thu thuế đã được thống nhất tại BTC. Sắp đặt này cho thấy việc tăng cường hệ thống thuế có hại cho các chính trị gia. Tất nhiên, nguy cơ sai phạm sẽ gia tăng khi cơ quan thu thuế lại tham gia vào quá trình xây dựng mục tiêu hoạt động cho chính nó.

*Nguồn:* Fjeldstad, Kolstad & Lange 2003 ; Therkildsen 2003.

### ***Nguồn nhân lực***

Một trong những ưu điểm chính của Cơ quan Thu thuế Độc lập là cơ quan này không chịu điều tiết bởi các quy định bó buộc dành cho cán bộ công chức về chế độ tuyển dụng hay đãi ngộ cán bộ.<sup>40</sup> Tuy nhiên, không phải Cơ quan Thu thuế Độc lập nào cũng có quyền hạn như nhau trong quản lý nhân sự. Tại Pê-ru, cơ quan thu thuế SUNAT có quyền lực tuyệt đối và không cần xin ý kiến của các cơ quan khác trong quyết định tuyển dụng hay sa thải cán bộ. Tại Ghana, cơ quan thu thuế có ít quyền tự chủ trong các vấn đề nhân sự hơn rất nhiều. Nhiều Cơ quan Thu thuế Độc lập đã tận dụng cơ hội để đổi mới nhân sự của mình vào thời điểm thành lập. Bô-li-ve có cách tiếp cận rất hệ thống nhằm đảm bảo rằng đội ngũ cán bộ phù hợp với các tiêu chí mong muốn về liêm chính và chuyên nghiệp (xem Hộp 2.1). Pê-ru và Tanzania cũng thực hiện một chính sách đổi mới nhân sự mạnh mẽ khi thành lập Cơ quan Thu thuế Độc lập. Trong khi đó, Zăm-bi-a lại kém thành công hơn vì buộc phải tiến hành tuyển chọn cán bộ mới từ một danh sách do BTC cung cấp với các hạn chế về dân tộc và khu vực. Cơ quan thu ngân

---

<sup>40</sup> Nê-pan hiện đang xem xét thành lập một ARA, đầu tiên là tại cơ quan thu ngân sách và tiếp đó là tại cơ quan hải quan. Ngoài những lợi ích khác, việc này còn giúp khắc phục tình huống hiện tại khi Ủy ban Dịch vụ Công dân nhận tất cả các trách nhiệm về nhân sự cho cơ quan hải quan từ khâu xác định nguồn cán bộ tiềm năng, tổ chức thi đầu vào, tiến hành lựa chọn và phân bổ công tác tại các bộ phận. Ban này cũng chịu trách nhiệm về các vấn đề đề bạt, hệ thống đánh giá kết quả làm việc, bố trí cán bộ vào các vị trí còn trống và các vấn đề kỷ luật.

sách Kenya đã không nắm lấy cơ hội để tiến hành cải cách nhân sự. Tại Uganda, hầu như tất cả các cán bộ làm việc trong các cơ quan thu thuế đều giữ nguyên vị trí vào thời điểm thành lập ARA. Việc tiến hành đổi mới nhân sự là rất tốn kém vì cần trả tiền để nhân viên cũ nghỉ việc (ví dụ: tại Pê-ru, nhân viên nghỉ việc được nhận khoản bồi thường là ba năm tiền lương với tổng số tiền phải chi lên đến 1 triệu đô la Mỹ. Ngoài ra, còn có thêm 1 triệu đô la Mỹ chi cho việc tăng mức lương hưu) cũng như phải trả cho nhân viên mới một mức lương cạnh tranh. Không phải Cơ quan Thu thuế Độc lập nào cũng tận dụng được quyền tự chủ mới có để bắt tay vào thực hiện một chương trình đào tạo bền vững, do đó làm giảm đi phần nào tác dụng nâng cao chất lượng mà việc đổi mới các thủ tục tuyển dụng có thể mang lại.

Trong một số trường hợp, người ta tiến hành đổi mới nhân sự nhằm nâng cao kỹ năng tổng hợp của đội ngũ cán bộ. Ví dụ, năm 1991, trong số 4000 cán bộ hải quan Pê-ru, chỉ có 2% có trình độ đại học. Trong khi đó, một tỷ lệ đáng kể là các phụ tá không được hưởng lương phải sống chủ yếu dựa vào các khoản tiền hối lộ và quà biếu. Đến năm 2000, 55% số cán bộ có bằng đại học trong khi số cán bộ thuộc diện làm việc không lương đã bị loại bỏ.

### ***Chế độ đãi ngộ***

Tại tất cả các Cơ quan thu thuế độc lập, lương trả cho nhân viên đều tăng đáng kể. Mục đích rõ ràng là nhằm giúp các cơ quan này thu hút được các cán bộ có năng lực vào làm việc. Điều này có ý nghĩa quan trọng trong việc giúp tuyển được các cán bộ có chuyên môn về CNTT, ngân sách và tài chính, điều tra và kế toán. Các chính sách về thăng tiến và tăng lương cũng trở nên linh hoạt hơn có thể áp dụng phù hợp với kết quả làm việc của mỗi cán bộ. Chế độ lương bổng tốt hơn cũng nhằm giảm bớt tham nhũng. Khi được trả lương thỏa đáng, các nhân viên sẽ ít có động cơ tham nhũng cũng như tìm kiếm các khoản hối lộ để bù đắp cho phần lương ít ỏi của mình phục vụ cho sinh hoạt trong gia đình. Ngoài ra, hình phạt sa thải đối với hành vi tham nhũng sẽ là một hình phạt có tính răn đe nhiều hơn khi đối tượng bị xử phạt sẽ mất đi một công việc được trả lương cao chứ không phải là một công việc với mức lương thấp. Ví dụ tại Pê-ru, mức lương tăng gấp 10 lần trong khi tại Tanzania mức lương được đặt ở mức cao gấp mười lần mức lương bình thường của công chức. Tại Ghana và Uganda, lương chi trả cho cán bộ hải quan được nâng lên ngang với mức chi trả cho cán bộ làm việc tại ngân hàng trung ương, một mức lương cao hơn gấp từ tám đến chín lần mức lương trả cho công chức bình thường. Việc điều chỉnh lương cũng cho phép tạo ra độ khác biệt lớn giữa các cấp bậc trong thang lương giống với những gì được áp dụng tại khu vực tư nhân.<sup>41</sup>

### ***Bài học kinh nghiệm***

Cho đến thời điểm này khi các Cơ quan thu thuế độc lập đã đi vào hoạt động được khoảng 20 năm tại các nước đang phát triển, có thể rút ra một số nhân tố góp phần vào thành công của chúng như sau:

- ***Hỗ trợ chính trị:*** Các Cơ quan Thu thuế Độc lập tỏ ra thành công nhất khi có được hỗ trợ chính trị cao. Nơi nào sự hỗ trợ chính trị không kiên định thì nơi đó sẽ ít gặt hái được thành công.
- ***Quyền tự chủ:*** Khi quan chức do BTC bổ nhiệm chỉ phối ban giám đốc, các Cơ quan Thu thuế Độc lập sẽ có ít quyền tự chủ hơn trong hoạt động. Có thể sẽ xuất hiện tình trạng ban giám đốc can thiệp vào những công việc quản lý vi mô chẳng hạn như

---

<sup>41</sup> Năm 2000 tại URA, mức lương cho cấp bậc cao nhất cao gấp 34 lần các mức lương thấp hơn. Độ chênh lệch lớn này đã gây ra sự phẫn nộ của cán bộ cấp dưới trước quyết định thưởng 10% cho các cán bộ ở bậc lương cao nhất bởi giá trị thưởng gấp nhiều lần tổng số lương mà họ được hưởng (Fjeldstad, Kolstad và Lange, 2003, tr. 15).

việc tuyển chọn các vị trí (trường hợp của URA). Có vẻ như sự có mặt của đại diện khu vực tư nhân trong ban giám đốc sẽ giúp Ban nắm bắt tốt hơn những mối quan tâm của khu vực tư nhân. Tuy nhiên, có nguy cơ là các đại diện này không hoàn toàn độc lập với khu vực công vì có thể họ chính là đại diện cho một đảng phái hay liên minh xã hội nào đó. Việc tiến hành can thiệp bằng chính trị bao giờ cũng tiềm ẩn những rủi ro, nhất là trong bổ nhiệm cán bộ. Khi mức lương chi trả cao hơn thì động cơ cho can thiệp chính trị cũng lớn hơn. Cũng có thể tiến hành can thiệp chính trị để có được đối xử ưu đãi cho từng chuyên ngành hay từng doanh nghiệp hoặc để được hưởng chế độ miễn thuế (Fjeldstad, Kolstad và Lange 2003). Tại Uganda, sự chi phối của BTC với ban giám đốc đã làm suy yếu quyền tự chủ trong hoạt động của URA (Therkilsen 2003).

- *Chế độ lương thưởng* Một số Cơ quan Thu thuế Độc lập đã gặp phải những khó khăn nghiêm trọng trong việc duy trì các mức lương, thưởng cạnh tranh. Tại Uganda, mức thưởng trên lương công chức giảm từ tám đến chín lần vào năm 1991 xuống còn từ 4 đến 5 lần vào thời điểm hiện tại. Tại Tanzania, việc giữ nguyên mức lương không tăng trong nhiều năm cũng khiến cho các khoản thưởng trên lương bị giảm giá trị. Tại Ghana, mức lương do Cơ quan Thu thuế Độc lập chi trả đã không bắt kịp được với tốc độ lạm phát cũng như mức tăng gói lương thưởng của khu vực tư nhân trong nhiều năm vừa qua. Như vậy, áp dụng một chính sách lương bổng rõ ràng chịu sự giám sát định kỳ của các kiểm toán viên độc lập sẽ mang lại nhiều lợi ích. Thêm nữa, khó có thể ngăn chặn được những sai phạm vượt qua phạm vi của “những món tiền bôi trơn” khi mà những khoản hồi lộ thường lớn gấp nhiều lần tiền lương cả năm của nhân viên. Bởi vậy, điều quan trọng là đảm bảo áp dụng biện pháp kỷ luật hữu hiệu cho các hành vi nhận hồi lộ hay làm việc kém hiệu quả. Không có một cơ chế kỷ luật như vậy, việc chi trả mức lương cao không đem lại mấy lợi ích ngoài việc thay thế một đội ngũ cán bộ tham nhũng được trả lương thấp bằng một đội ngũ tham nhũng khác được trả lương cao.
- *Tạo nguồn thu ngân sách* chắc chắn là trong những năm đầu hoạt động, các Cơ quan Thu thuế Độc lập có vẻ như đã góp phần huy động các nguồn thu lớn hơn. Tuy nhiên, không phải lúc nào cũng duy trì được thành công như vậy.
- *Liên chính* Mạng lưới tham nhũng có thể dễ dàng tự tái sinh sau một năm (thường vào cuối giai đoạn tập sự cho nhân viên mới) (Fjeldstad, Kolstad và Lange 2003). Năm 2003, Ủy viên hội đồng của URA đã lưu ý rằng “ tham nhũng là vấn đề số một”.

Cho đến nay kinh nghiệm cho thấy việc trao cho cơ quan hải quan quyền tự chủ trong hoạt động cao hơn có thể góp phần tăng cường đáng kể kết quả và hiệu quả hoạt động của hải quan. Đây là một giải pháp đáng được cân nhắc áp dụng trong quá trình hiện đại hóa hải quan. Tuy nhiên, cho đến nay, kinh nghiệm cũng cho thấy đảm bảo quyền tự chủ chỉ giúp tạo thuận lợi cho quá trình hiện đại hóa chứ không phải là giải pháp cho tất cả các vấn đề mà hải quan phải đối mặt. Khi Hải quan làm chủ quá trình hiện đại hoá toàn diện và quyền tự chủ của hải quan được duy trì trong nhiều năm (như trường hợp của Pê-ru) thì ARA thu được kết quả hoạt động tốt nhất. Ngược lại, khi Hải quan trì hoãn quá trình hiện đại hoá thì ARA thu được kết quả hoạt động kém nhất. Ví dụ, tại Ghana và Uganda, việc đưa vào áp dụng hệ thống hải quan tự động cùng với việc đơn giản hoá các thủ tục đi kèm và đào tạo nhân viên có hiệu quả đã bị trì hoãn hơn 10 năm sau khi thành lập Cơ quan Thu thuế Độc lập. Sự trì hoãn này đã cản trở Cơ quan Thu thuế Độc lập không nhận được đầy đủ các lợi ích mà quyền tự chủ trong hoạt động mang lại.

## Các Hợp đồng Quản lý

Ký kết hợp đồng với các bên tư nhân cung cấp dịch vụ hỗ trợ chính phủ trong công tác thu thuế không phải là một việc làm mới<sup>42</sup>. Lịch sử đầy dẫy các ví dụ về khoán thu thuế (tax farming), tức là chức năng thu thuế được khoán cho một công dân hay một nhóm công dân. Thường thì, hợp đồng sẽ hạn chế về thời gian và được trao cho nhà thầu bỏ giá cao nhất như một ưu đãi. Nhà thầu sẽ có quyền giữ bất kỳ khoản thuế thu được nào vượt mức thu đã khoán trong hợp đồng. Khoán thu thuế đã được áp dụng tại Ai Cập, Rôma, Anh và Hy Lạp. Lần đầu tiên khi đưa vào áp dụng hệ thống này tại Pháp trong các thế kỷ 13 và 14, đã có hàng trăm điểm khoán thu thuế được phân bổ qua đấu giá cạnh tranh. Tuy nhiên, đến những năm 1680, có một Đơn vị khoán thu thuế độc quyền được biết đến với cái tên *Trạm khoán thu thuế trung tâm (La Ferme Générale)*. Đơn vị này chịu trách nhiệm thu tất cả các khoản thuế gián thu tại Pháp. Các nhà sử học đã khắc họa đặc trưng của *La Ferme Générale* là tham nhũng tràn lan. Ước tính là chưa đến một nửa số tiền thu được từ các công dân Pháp được chuyển về ngân khố của nước Pháp. Khi hủy bỏ chế độ *La Ferme Générale* vào năm 1791, 30 thành viên của *La Ferme Générale* đã bị xử tử. Đây là dấu hiệu cho thấy rõ ác cảm của chế độ mới đối với loại hình thu thuế này.<sup>43</sup> Một ví dụ khác của việc sử dụng dịch vụ tư nhân để hỗ trợ công tác thu thuế dù có nhiều hạn chế hơn là việc ký hợp đồng với các doanh nghiệp kiểm tra trước khi giao hàng để cung cấp dịch vụ hỗ trợ hải quan xác định trị giá hàng nhập khẩu (xem chương 8).

Các hợp đồng quản lý ngày nay khá khác biệt so với cả hai thông lệ nêu trên. Chúng cũng không giống với các hợp đồng Xây dựng, Vận hành và Chuyển giao (BOT) phần nhiều áp dụng cho xây dựng hạ tầng. Theo phương thức BOT, đối tác tư nhân đầu tư vào và quản lý công trình xây dựng trong một khoảng thời gian theo như thoả thuận. Trong khoảng thời gian này, doanh nghiệp sẽ áp dụng kiến thức về quản lý của mình để vận hành các thiết bị và hạ tầng công cộng để thu được hiệu quả hoạt động cao nhất.

Ký hợp đồng khoán quản lý hải quan là phương thức khá quyết liệt được áp dụng trong quá trình hiện đại hoá hải quan nhằm vào hai mục tiêu. Không giống như biện pháp khoán thu thuế trong đó chỉ tiến hành tư nhân hóa quản lý chức năng thu thuế, nhà thầu khoán phải đảm trách cùng một lúc hai nhiệm vụ. Thứ nhất, nhà thầu phải quản lý các cơ quan hải quan và đảm bảo các cơ quan này thực hiện có hiệu quả những trách nhiệm chính của mình, thường thì mối quan tâm hàng đầu là tạo nguồn thu ngân sách và tiếp đó là tạo thuận lợi cho thương mại. Thứ hai, nhà thầu phải đào tạo công chức hải quan để họ có thể đảm nhận đầy đủ các trách nhiệm của hải quan trong một khung thời gian xác định. Đổi lại, nhà thầu được trả một mức thù lao cố định có thể được bổ sung bằng một khoản thưởng tùy thuộc vào kết quả thực hiện. Cần tính đến mục tiêu hoạt động kép khi tiến hành bất kỳ đánh giá nào đối với những hợp đồng quản lý kiểu này, đó là tăng thu ngân sách và xây dựng lực lượng hải quan. Bên cạnh đó, cũng cần tính đến cả chi phí hoạt động hải quan trong thời hạn hợp đồng lẫn những nguồn lực cần có để đạt được các mục tiêu này thông qua các phương thức khác ít quyết liệt hơn khi tiến hành đánh giá chi phí của hợp đồng quản lý. Việc này sẽ trở nên phức tạp do chi phí và hiệu quả của các phương thức thay thế là các biến số không thể quan sát được.

---

<sup>42</sup> Phần này chủ yếu dựa trên tư liệu lấy từ nghiên cứu tình huống của Mô-zâm-bích do Mwangi viết (2004); Hubbard, Delay và Devas (1999); tư liệu do Crown Agents cung cấp.

<sup>43</sup> Vào thế kỷ 12 tại Morocco, các nhà cai trị đã trao đặc quyền khoán thu thuế cho những thương nhân theo đạo Cơ Đốc và Do Thái vì họ ở vị trí thích hợp nhất để thu thuế và phí hải quan từ các thương nhân nước ngoài. Nhà cầm quyền đã tin tưởng họ hơn cả các quan chức đang làm việc trong chính quyền, những người bị nghi ngờ là có hành vi gian lận rộng rãi. Thực trạng này kéo dài ít nhất đến tận thế kỷ thứ 17 (Hải quan và Thuế gián thu 2001, tr. 101, 121).

Tuy hình thức hợp đồng quản lý cho đến nay mới chỉ được áp dụng tại Mô-dăm-bích và Ăng-gô-la<sup>44</sup> song đây là mô hình phát triển hải quan đang nhận được sự chú ý ngày càng tăng. Một số nước khác đang tích cực nghiên cứu áp dụng phương thức này. Dưới đây sẽ chọn Mô-dăm-bích làm ví dụ để bàn luận những đặc điểm chính của phương thức khoán thầu quản lý vì Mô-dăm-bích là nước áp dụng hoàn thiện nhất phương thức khoán thầu quản lý trong một thời gian đủ lâu để có thể rút ra những bài học bổ ích.

Vào giữa những năm 1990, chính phủ Mô-dăm-bích đã nhận thấy sự cần thiết phải tiến hành hiện đại hoá hệ thống hải quan. Lý do là sau nhiều thập kỷ nội chiến, ngành hải quan nước này hoạt động kém hiệu quả và bởi vậy không thể đảm nhận được trách nhiệm huy động thu ngân sách và tạo thuận lợi cho thương mại. Các đối tác phát triển song phương và đa phương đã ủng hộ cho sáng kiến này bằng cách cung cấp tư vấn kỹ thuật và nguồn lực tài chính. Chính phủ Mô-dăm-bích đã mạnh dạn quyết định ký hợp đồng khoán quản lý hoạt động của cơ quan hải quan. Theo hợp đồng này, nhà thầu sẽ chuẩn bị cho cơ quan thu thuế chính phủ đảm nhận được đầy đủ các trách nhiệm vận hành các hoạt động hải quan vào thời điểm cuối của thời hạn hợp đồng. Năm 1995, chính phủ Mô-dăm-bích đã thành lập một Bộ phận Kỹ thuật cho Tái Cơ Cấu Hải quan (Technical Unit to Restructure Customs) để quản lý quá trình cải cách dự kiến, tổ chức đấu thầu dịch vụ tư vấn cũng như giám sát quá trình thực thi hợp đồng cùng những thay đổi cần thiết trong pháp luật hải quan. Bộ phận Kỹ thuật cũng phối kết hợp hoạt động với tất cả các cơ quan chính phủ khác liên quan đến các vấn đề hải quan và thương mại. Theo quy trình đấu thầu cạnh tranh (25 tổ chức tham gia thầu) công ty Crown Agents (CA) đã nhận được một hợp đồng quản lý trong thời hạn ba năm. Hợp đồng quản lý quy định rõ CA phải có trách nhiệm:

- Đảm nhận quản lý toàn bộ hoạt động hải quan; đưa các công chức hải quan chủ chốt vào thực hiện các chức năng như đã ký kết trong hợp đồng phù hợp với luật lao động trong nước;
- Đào tạo công chức hải quan để họ có thể tiếp quản CA khi hợp đồng kết thúc;
- Thực thi đầy đủ các quy định pháp luật về hải quan và quy định về ngoại hối;
- Bảo quản tài sản của cơ quan hải quan theo đúng quy định và xây dựng một danh mục kiểm kê tài sản hiệu quả; và
- Tiến hành mua sắm và bảo trì trang thiết bị phân bổ cho dự án cải cách.

Hợp đồng ban đầu có trị giá là 37 triệu đô là Mỹ trong đó 43% là do DFID chi trả. Vào thời gian đầu tiến hành cải cách, CA đã bổ nhiệm 60 cán bộ hải quan người nước ngoài có kinh nghiệm vào các vị trí quản lý và đào tạo. CA cũng dần đưa vào áp dụng hệ thống thông tin hải quan do mình thiết kế, quản lý chương trình đổi mới nhân sự, tái thiết kế các thủ tục hải quan và hỗ trợ xây dựng các quy định pháp luật mới. Hợp đồng được gia hạn hai lần (3 năm vào năm 1999 và 2 năm vào năm 2003. Ở lần gia hạn thứ hai, chỉ có 11 nhân viên CA làm việc trong dự án). Điều khoản gia hạn hợp đồng năm 2003 chỉ rõ CA sẽ hỗ trợ tiến hành sáp nhập các chức năng thu thuế hải quan, thuế VAT và thuế trực thu đến năm 2005 cũng như hỗ trợ công tác chuẩn bị cho việc thành lập một Cơ quan Thu thuế Độc lập. Lý do chính phải kéo dài hợp đồng là đội ngũ cán bộ quản lý trực thuộc ngành vẫn còn mỏng, một số vị trí quản lý vẫn bị bỏ trống và quá trình cải cách nhân sự vẫn chưa hoàn thiện. Các vấn đề liên chính tỏ ra có độ dai dẳng lớn trước sự thay đổi, bởi vậy các quy trình, thủ tục mới cần bám rễ chắc chắn hơn.

---

<sup>44</sup> Crown Agent (CA) đã ký hợp đồng quản lý với Chính phủ Ăng-gô-la vào năm 2000 và đã bắt đầu các hoạt động của mình vào năm 2001.

Các kết quả đạt được là rất ấn tượng nhìn từ góc độ hỗ trợ thương mại cũng như thu ngân sách. Tuy nhiên, quá trình chuyển giao lại cho các cơ quan hải quan diễn ra chậm hơn nhiều so với dự kiến và tham nhũng vẫn là một vấn đề nan giải.

- *Thực hiện nhiệm vụ thu ngân sách* Ngân sách tăng lên từ 105 triệu USD vào năm 1996, trước hợp đồng với CA lên 233 triệu USD vào năm 2002. Điều này cho thấy rằng dự án gần như đã thu hồi được vốn đầu tư. Trong giai đoạn từ 1996 đến 1999, lượng tăng thu ngân sách bình quân hàng năm so với số thu năm 1996 gấp bốn lần chi phí đầu tư của dự án.
- *Thời gian thông quan* Thời gian thông quan cũng dần được cải thiện. Đến năm 2003, đa số hàng hoá đạt tiêu chuẩn được thông quan trong vòng 48 giờ, và phần nhiều trong số đó được thông quan trong vòng 24 giờ. Năm 2000, thời gian thông quan trung bình ước tính là 18 ngày và đến giữa năm 2002 nó vẫn lên đến 8 ngày. Nhìn chung, ước tính rằng thời gian thông quan hiện nhanh hơn 40 lần so với trước khi tiến hành cải cách.
- *Chuyển giao quản lý* Hợp đồng ban đầu đã xem nhẹ một cách nghiêm trọng mức độ phức tạp của quá trình chuyển giao quản lý cho hải quan. Điều này đã dẫn đến việc phải nhiều lần gia hạn hợp đồng. Ngoài ra, quá trình cải cách nhân sự (sẽ thay thế 80% đội ngũ cán bộ) đã bị trì hoãn do quy định luật pháp trong nước và cho đến giữa năm 2003 vẫn không được hoàn thành.
- *Tham nhũng* Nạn tham nhũng vẫn hoành hành trong ngành hải quan một phần do thiếu sự tuân thủ nghiêm ngặt các thủ tục hải quan mới.

Có thể đối chiếu hợp đồng quản lý của CA tại Mô-dăm-bích và Ăng-gô-la với các hợp đồng quản lý theo thông lệ tốt nhất trong khu vực công trong đó quy định rõ phải tiến hành thanh toán cho nhà thầu dựa trên kết quả thực hiện gói thầu. Các hợp đồng theo thông lệ tốt nhất cũng khuyến cáo chính phủ cần hạn chế tối đa can thiệp vào quá trình quản lý thường nhật. Hình thức ký kết hợp đồng quản lý là một hình thức phức tạp<sup>45</sup> và mới lạ đối với cả Chính phủ Mô-zăm-bích lẫn các nhà thầu khoán. Hơn thế, dự án tiềm ẩn nhiều rủi ro và có quá nhiều mục tiêu cần phải thực hiện. Tất cả những điều này khiến cho việc đánh giá một cách thực tiễn xem liệu có thể đạt được các kết quả đầu ra hay không trở nên khó khăn. Mọi việc lại càng phức tạp hơn khi các hệ thống thông tin yếu kém không thể cung cấp được các dữ liệu gốc trước cải cách để làm chuẩn so sánh (before-the-fact benchmarks) và các chỉ số tiến độ. Ngoài ra, không có nhiều nhà thầu đảm bảo sẽ thực hiện được công việc được giao trong gói thầu. Việc này đã hạn chế khả năng khai thác triệt để sự cạnh tranh giữa các nhà thầu trong quá trình đàm phán để có được các điều khoản thực hiện chặt chẽ hơn. Bởi vậy, không có gì đáng ngạc nhiên khi phần thù lao chi trả dựa trên kết quả thực hiện chiếm một lượng nhỏ trong tổng thù lao thỏa thuận trả cho nhà thầu. Chính phủ Mô-zăm-bích ủng hộ nhiệt thành dự án và đã cung cấp các hỗ trợ vật chất cũng như tinh thần cần thiết. Chính phủ cũng không can thiệp vào hoạt động hàng ngày của các cơ quan hải quan. Cách tiếp cận “đứng ngoài cuộc” (hands-off) này cho phép nhà thầu có thể cống hiến hết mình trong việc thực hiện các cam kết.

Tựu chung lại, phương thức sử dụng hợp đồng quản lý là một cách tiếp cận táo bạo. Phương thức này có vẻ như khả thi khi các phương thức thay thế khác không mấy hứa hẹn cũng như khi cần tăng thu ngân sách trong một thời gian ngắn. Tuy nhiên, đây vẫn còn là một cách tiếp cận mới với hiện đại hóa hải quan trong những hoàn cảnh đặc biệt. Phương thức này vẫn không đảm bảo được tính bền vững của cải cách cũng như vấn đề chuyển giao đầy đủ cho cơ quan hải quan. Cuối cùng thì các sáng kiến mới áp

---

<sup>45</sup> Các kế hoạch chương trình được thống nhất bao gồm 700 lĩnh vực nhiệm vụ cụ thể liên quan đến nhau, một số trong số đó có tới 20 tiêu hợp phần.

dụng phương thức này sẽ cần được thiết kế dành riêng cho hải quan và tính đến đặc thù của địa phương trong đó có đội ngũ cán bộ địa phương được đào tạo cũng như tình hình hoạt động của cơ quan hải quan trong những năm trước khi tiến hành hiện đại hoá. Cần tiến hành một phân tích chẩn đoán kỹ lưỡng trước khi đàm phán với các nhà cung cấp dịch vụ bên ngoài có nêu cụ thể các yếu tố này. Phân tích chẩn đoán cũng cần định rõ tiêu chí hoạt động cụ thể cho các nhà cung cấp dịch vụ trong khi các hợp đồng ký kết đều cần có những mốc chuyển giao rõ ràng cho các cơ quan hải quan - điều kiện cần để đảm bảo tính bền vững cho cải cách.

## **Kết luận tác nghiệp**

Nhiệm vụ của ngành hải quan đang ngày càng trở nên phức tạp trong bối cảnh khối lượng thương mại tăng mạnh, các doanh nghiệp hoạt động ngày càng tinh vi hơn mà mục tiêu đề ra cho ngành hải quan ngày càng trở nên đa dạng và luôn thay đổi. Trong khi đó, hoạt động hải quan phải đảm bảo được thực hiện nhất quán trong toàn quốc và cho tất cả các hạng mục hàng hoá. Hàng phải được giải phóng nhanh để đảm bảo khả năng cạnh tranh cho doanh nghiệp. Hải quan cũng cần phải tuân thủ các chuẩn quốc tế về trị giá và phân loại hàng hoá cũng như các chuẩn khu vực về quy tắc xuất xứ. Vì vậy, rõ ràng là các cơ quan hải quan cần phải thích nghi với những thách thức này và phải đổi mới quản lý cán bộ và quy trình thủ tục để đối mặt với những thách thức đó. Hải quan cũng cần tìm ra mô hình tổ chức thích hợp nhất với hoàn cảnh đặc thù của mình. Dưới đây là bốn kết luận tóm lược:

- Quản lý tốt NNL là chìa khoá cho quản lý hải quan hiệu quả. Tuy nhiên, việc này thường bị bỏ qua dẫn đến tình trạng vấn đề liên chính kéo dài gây hậu quả xấu cho việc cung cấp dịch vụ cho khách hàng ở mọi khía cạnh. Công tác quản lý NNL là một quá trình nhiều mặt bao gồm tuyển dụng, đào tạo, chính sách đãi ngộ và đề bạt cán bộ cũng như thực thi các quy định của pháp luật. Không có việc nào trong số này là dễ thực hiện và thường phải thực hiện trong một môi trường đầy khó khăn như ngân sách hạn hẹp hay bị bó buộc bởi các quy định cho cán bộ công chức. Song không vì thế mà không đầu tư suy nghĩ để tìm ra những sáng kiến mới. Nghiên cứu thực địa cho thấy trong điều kiện còn khó khăn, việc chú trọng nhiều hơn đến các vấn đề NNL sẽ thu được những lợi ích đáng kể. Tăng cường phòng ban quản lý NNL là một cách bắt đầu tốt.
- Các ví dụ gần đây về các Cơ quan Thu thuế Độc lập cho thấy có nhiều triển vọng khả quan. Việc thành lập các ARA có thể giúp cơ quan hải quan tránh được các quy tắc quản lý cán bộ công chức cứng nhắc, đem lại quyền tự chủ lớn hơn về tài chính và ngân sách và nhìn chung đem lại độ linh hoạt cao hơn trong hoạt động. Tuy nhiên, kinh nghiệm cho thấy việc thành lập ARA đơn thuần không đảm bảo chắc chắn sẽ cải thiện được hoạt động của các cơ quan hải quan vì nó không thể thay thế được chương trình hiện đại hoá toàn ngành hải quan. Một chương trình hiện đại hoá hải quan ít nhất cũng phải bao gồm việc đưa vào áp dụng các thủ tục được đơn giản hóa, thực thi nghiêm túc các chính sách liên chính và đưa vào áp dụng các hệ thống CNTT tiên tiến. Bên cạnh việc phải cung cấp một mức lương cao hơn và loại bỏ một số cán bộ không phù hợp ra khỏi hệ thống, cũng cần phải duy trì các chính sách quản lý NNL hiện đại bởi nếu không như vậy, tất cả các tiến bộ đạt được sẽ nhanh chóng biến mất. Các chính sách quản lý NNL hiện đại bao gồm biện pháp giúp duy trì và phát huy mức lương tăng có được vào thời gian đầu thành lập các ARA để tránh tình trạng các khoản tăng này bị suy giảm; chú trọng đúng mức đến công tác đào tạo và phải có các chính sách tuyển dụng công phu. Ngoài ra, cũng cần phải giúp duy trì quyền tự chủ của ARA tránh được sự can thiệp không thỏa đáng của BTC.

- Nếu được thiết kế và giám sát tốt, các hợp đồng quản lý có thể giúp cải thiện hoạt động hải quan. Cho đến nay, chúng mới được thử nghiệm phần nhiều trong các hoàn cảnh đặc biệt. Cả Mô-dăm-bích và Ăng-gô-la, nơi triển khai mô hình ARA, đều là hai nước vừa ra khỏi nội chiến sắc tộc kéo dài đi kèm với bộ máy hành chính công hoạt động yếu kém. Tại các nước này, việc lôi kéo sự tham gia của khu vực tư có một ưu thế là giúp cải thiện đáng kể khả năng thu ngân sách về mặt ngắn hạn trong hoàn cảnh khó khăn. Việc tiến hành ghi chép về chuyển giao năng lực quản lý cho cơ quan hải quan hiện còn đang trong quá trình thử nghiệm song báo cáo ban đầu cho thấy quá trình này khó khăn hơn so với hình dung ban đầu. Chắc chắn sẽ mất nhiều thời gian hơn dự kiến vào giai đoạn khởi đầu. Các hợp đồng quản lý mới có thể đặc biệt chú trọng đến việc xác định mức lương dựa trên kết quả làm việc cũng như xây dựng các hệ thống thông tin cần thiết để giám sát các chỉ số hoạt động.
- Cho dù có mô hình tổ chức nào được lựa chọn đi chăng nữa thì các chính phủ cũng phải cung cấp các nguồn lực cần thiết để cơ quan hải quan có thể hoạt động một cách hiệu quả.

## **Phụ lục 2.A Danh mục kiểm tra (checklist) NNL**

Chương này chỉ ra rằng quản lý NNL có thể là một vấn đề quan trọng bậc nhất ảnh hưởng đến khả năng cơ quan hải quan có thể thực hiện được các mục tiêu được giao một cách hiệu quả hay không.

Nếu không có một danh mục đầy đủ các vấn đề cần xem xét để đánh giá độ sẵn có của nguồn nhân lực và chất lượng quản lý NNL thì khó có thể xác định được các khu vực ưu tiên để tiến hành điều tra ban đầu như xuất phát điểm của quá trình điều tra sâu hơn sau này.

- *Bộ kỹ năng.* Thu thập thông tin về các kỹ năng và trình độ của cán bộ hải quan và so sánh với bộ kỹ năng cần có để có thể triển khai các chương trình hiện đại hoá ngắn hạn và trung hạn.
- *Bộ phận Quản lý Nguồn nhân lực.* Liệu Bộ phận quản lý NNL đã có tầm nhìn chiến lược chưa? Nhân sự như thế nào? Có hoạt động gì trong lĩnh vực tuyển dụng, đào tạo và lập kế hoạch nghề nghiệp?
- *Tuyển dụng.* Quy trình tuyển dụng hiện tại là gì? Bên nào chịu trách nhiệm: Cơ quan hải quan hay Bộ Dịch vụ Công (Civil Service Ministry)? Liệu Hải quan có một chương trình tuyển dụng dài hạn cho phép điều chỉnh dần bộ kỹ năng theo thời gian hay chưa? Liệu công tác tuyển dụng hiện tại có tạo điều kiện để thực hiện được chương trình này chưa?
- *Đào tạo.* Hải quan có chương trình đào tạo gì? Có một tổ chức đào tạo chuyên trách không? Đội ngũ cán bộ đào tạo và chương trình giảng dạy có phù hợp với tiến trình hiện đại hoá không? Chỉ tiến hành đào tạo, bồi dưỡng cho cán bộ đang công tác hay chỉ tiến hành đào tạo, bồi dưỡng cho cán bộ mới tuyển?
- *Lương bổng.* Các quy định hướng dẫn chế độ lương bổng áp dụng trong ngành hải quan có giống với quy định áp dụng tại các cơ quan nhà nước khác không?
- *Mức lương.* Mức lương chi trả tại cơ quan hải quan so với mức lương chung tại các cơ quan nhà nước khác cũng như so với mức lương trong khu vực tư như thế nào? Liệu mức lương cho cán bộ mới vào ngành có phải là mức lương đủ sống hay không?
- *Thưởng và thưởng dựa trên lương (bonus and salary supplements).* Có một hệ thống thưởng và thưởng theo lương (premium) để bổ sung cho lương cơ bản hay không? Liệu các khoản thu ngoài lương phụ thêm này có được phân phối đều cho tất cả các cán bộ hay không? Liệu chúng có tác dụng khuyến khích cán bộ làm việc tốt hơn



hay không? Hệ thống thường có đảm bảo tính SMART (cụ thể, đo lường được, có thể đạt được, thích hợp và đúng thời điểm) hay không?

- *Các lợi ích phụ thêm.* Liệu cán bộ hải quan có được hưởng các lợi ích khác như nhà ở, chăm sóc sức khỏe hay lương hưu hay không?
- *Quản lý nghề nghiệp.* Việc bổ nhiệm, đề bạt dựa vào thâm niên hay kết quả làm việc thực tế? Quy định luân chuyển công tác là gì (luân chuyển theo phân vùng địa lý hay luân chuyển giữa các nghiệp vụ khác nhau)? Liệu các quy định này có minh bạch không?
- *Biện pháp kỷ luật.* Có một Quy tắc ứng xử rõ ràng được hỗ trợ bởi một hệ thống xử phạt theo luật định không? Các quy trình kỷ luật nội bộ là gì? Chúng có vận hành một cách minh bạch và kịp thời hay không?
- *Khảo sát mức độ hài lòng của nhân viên.* Có tiến hành khảo sát định kỳ để đánh giá mức độ hài lòng của nhân viên không? Phản ứng của lãnh đạo đối với cuộc khảo sát này là gì nếu tổ chức một cuộc khảo sát như vậy?

### **Phụ lục 2.B: Danh mục kiểm tra cho Hợp đồng Quản lý**

Hợp đồng quản lý hiện đại là một cách tiếp cận khá mới cho hiện đại hoá hải quan. Các hợp đồng kiểu này cho phép một công ty tư nhân quản lý hải quan và chuẩn bị cho cơ quan hải quan đảm nhận vai trò quản lý đó khi kết thúc hợp đồng. Cho đến nay, phương thức hợp đồng quản lý đã được áp dụng rộng rãi tại các nước phục hồi sau nội chiến với hệ thống dịch vụ công cực kỳ yếu kém. Các vấn đề cần đặc biệt chú ý khi cân nhắc xem có nên áp dụng phương thức hợp đồng quản lý hay không bao gồm:

- Một nghiên cứu chẩn đoán kỹ lưỡng cần nêu được hiện trạng của hoạt động hải quan cũng như các khó khăn gặp phải trong quá trình thực thi các thông lệ hải quan hiện đại. Nghiên cứu chẩn đoán cần xác định xem có thể sử dụng phương thức truyền thống là hỗ trợ kỹ thuật để khắc phục hiện trạng hay cần một phương thức khác như hợp đồng quản lý.
- Cần tiến hành quy trình đấu thầu cạnh tranh và minh bạch cho các dịch vụ quản lý; cũng cần tiến hành sơ tuyển một cách cẩn trọng.
- Cần xây dựng một bản mô tả chi tiết các nhiệm vụ trong gói thầu (năng lực quản lý và chuyển giao).
- Hợp đồng cần phải gắn với các nguyên tắc mua sắm và nêu bật tính minh bạch và rõ ràng của các dịch vụ trong gói thầu.
- Cần nêu chi tiết các tiêu chí hoạt động mong đợi (thu thuế, tạo thuận lợi thương mại, kết quả và hiệu quả hoạt động) cùng các mốc chuẩn để so sánh.
- Cần quy định rõ trách nhiệm chuyển giao chức năng quản lý cho cơ quan hải quan.
- Cần điều tra xem có hỗ trợ tài chính và giám sát trong suốt thời gian thực hiện hợp đồng hay không.

### **Phụ lục 2.C: Danh mục kiểm tra cho các Cơ quan Thu thuế Độc lập**

Người ta thường đặt ra câu hỏi rằng liệu có nên coi việc chuyển hoá một cơ quan hải quan hiện hành thành một Cơ quan Thu thuế Độc lập là một phần của giải pháp hiện đại hoá hải quan tại một nước nhất định hay không. Khi cân nhắc giải pháp này, cần tính đến vấn đề sau: lý do cản trở hải quan đạt được các mục tiêu một cách hiệu quả như mong muốn là gì? Có thể tìm lời đáp cho câu hỏi này từ trong nghiên cứu chẩn đoán.

Ưu thế chính mà một Cơ quan Thu thuế Độc lập đem lại là quyền tự chủ cao hơn trong các vấn đề nguồn nhân lực (lương, cải cách nhân sự vào thời gian đầu nhằm đảm

bảo có được bộ kỹ năng mong muốn, quản lý nghề nghiệp từ khi được tuyển dụng đến khi nghỉ hưu), trong xác định ngân sách cũng như độ linh hoạt trong việc sử dụng các nguồn lực ngân sách cho mục đích chi định kỳ hay mục đích đầu tư.

Việc xét xem liệu những gì mà ARA hứa hẹn mang lại có thể thực hiện được trong hoàn cảnh cụ thể của từng nước hay không là một việc quan trọng vì yếu kém trong quản lý nguồn nhân lực, xác định ngân sách hay sử dụng ngân sách chính là nguồn gốc của các khiếm khuyết hiện có của cơ quan hải quan. Các vấn đề cần xem xét bao gồm:

- Có hỗ trợ chính trị để tiến hành cải cách nhân sự trong giai đoạn đầu hay không? Cải cách nhân sự có thể đồng nghĩa với việc tuyên bố cần tuyển mới tất cả các vị trí và tiến hành tuyển dụng một cách minh bạch.
- Liệu có thể đưa vào sử dụng biện pháp minh bạch và đáng tin cậy để tuyển chọn những đối tượng cần cho tổ chức mới?
- Có các nguồn lực tài chính để chi trả cho các khoản hỗ trợ thôi việc cho số cán bộ hải quan đương nhiệm không được chọn vào bộ máy tổ chức mới của cơ quan hải quan không?
- Khả năng tạo và duy trì các nguồn lực tài chính cần có để chi trả thưởng theo lương cho cán bộ ARA là gì?
- Liệu BTC có sẵn sàng trao quyền tự chủ tài chính cho Cơ quan Thu thuế Độc lập không? Quyền tự chủ có được mở rộng từ tự chủ tài chính sang tự chủ trong quyết định ngân sách đầu tư không?
- Liệu BTC có truyền thống can thiệp và quản lý vi mô hay không? Liệu đó có thể là một trở ngại cho việc đảm bảo tính tự chủ của Cơ quan Thu thuế Độc lập không?
- Có gì đảm bảo rằng ban quản lý Cơ quan Thu thuế Độc lập sẽ có quyền tự chủ đủ để ra những quyết định cần thiết có lợi cho hoạt động của Cơ quan Thu thuế Độc lập?
- Liệu quá trình lựa chọn ban quản lý và quản đốc của Cơ quan Thu thuế Độc lập có giúp đem lại các nhà quản lý giỏi hay không?

Nếu những khiếm khuyết này bắt nguồn từ các vấn đề khác như là thiếu quyền tự chủ, các vấn đề liên chính hay các thủ tục không minh bạch thì điều quan trọng là phải xem xét:

- Mức độ mà phương thức quản lý mới và độc lập sẽ giải quyết các vấn đề này;
- Mức độ các tổ chức tài trợ quốc tế sẵn sàng hỗ trợ Cơ quan Thu thuế Độc lập trong những năm đầu tham gia vào các chương trình cải cách cơ bản; hoặc là bằng tư vấn kỹ thuật hoặc là bằng hỗ trợ tài chính; và
- Liệu phương thức quản lý Cơ quan Thu thuế Độc lập được đề xuất có tầm nhìn hiện đại hoá hay không? Hoặc nó có mang tính mở để có thể đạt được tầm nhìn hiện đại hoá đó hay không?

Rõ ràng, nếu động cơ đưa vào áp dụng phương thức thiết lập Cơ quan Thu thuế Độc lập chỉ là khả năng đưa lại mức lương cao hơn cho cán bộ làm việc tại đó thì có khả năng việc thành lập các Cơ quan Thu thuế Độc lập sẽ không thúc đẩy được chương trình hiện đại hoá.

### **Tài liệu đọc thêm**

Patricio Castro và James T.Wash. 2003, “Tổ chức của Cơ quan Hải quan.” trong cuốn *Hải quan biến đổi: những Thách thức và Chiến lược cho Cải cách hải quan*, do Michael Keen biên tập, Washington, D.C: Quỹ tiền tệ quốc tế.

- Luc De Wulf. 2004, “Thưởng theo lương tại các Bộ phận thu ngân sách: hiệu quả hay không hiệu quả?” *PREM Thông báo* 84 Washington, D.C: Ngân hàng thế giới.
- Fjeldstad, Odd-Helge, Ivar Kolstad & Siri Lange 2003: “Quyền Tự chủ, các Khuyến khích và sự Bảo trợ, một Nghiên cứu về Tham nhũng tại các Cơ quan thu ngân sách Tanzania và Uganda.” *CMI Báo cáo* R 9:2003. Bergen: Viện Chr.Michelsen.
- Robert Taliercio, 2004, *Cải cách hành chính - sự cam kết đáng tin cậy: ảnh hưởng của sự tự chủ đối với việc thực hiện chính quyền thu ngân sách tại Châu Mỹ Latinh*, Phát triển thế giới, Tập 32, nr.2:213-32

### **Tài liệu Tham khảo**

- Từ *được chế bản (procsed)* chỉ các tác phẩm được xuất bản không chính thức, bởi vậy có thể sẽ không tìm được các ấn phẩm này tại thư viện.
- Hải quan và Thuế trực thu (2001), *Lịch sử Hải quan Maroc*, Rabat (trang 101, 121) Castro, Patricio.
- Patricio Castro và James T.Wash. 2003, “Tổ chức của Cơ quan Hải quan.” trong cuốn *Hải quan biến đổi: những Thách thức và Chiến lược cho Cải cách hải quan*, do Michael Keen biên tập, Washington, D.C: Quỹ tiền tệ quốc tế.
- Luc De Wulf. 2004, “Các khoản thưởng theo lương trong các Bộ phận thu ngân sách: Có tác dụng khuyến khích hay không?” *PREM Thông báo* số 84. Mạng lưới quản lý kinh tế và giảm nghèo. Ngân hàng thế giới: Washington, D.C
- Odd-Helge, Fjeldstad; Kolstad, Ivar và Lange, Siri. 2003. *Quyền tự chủ, các sáng kiến và quyền bổ nhiệm: Nghiên cứu về tham nhũng tại các Cơ quan thu ngân sách Tanzania và Uganda*. Các nghiên cứu Phát triển và Quyền con người, Viện Michelsen, Oslo, Na uy. <http://www.cmi.no/publications.cfm?pu?pubid=1688>
- Hubbard, Michael; Simon Delay và Nick Devas. 1999. “Các hợp đồng quản lý phức tạp: Trường hợp Hải quan Mô-dăm-bích”, *Phát triển và Quản trị Công*, Tập 19 (2):153-163
- IDB (Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ). 2001. “Thế chế hoá quản lý nguồn nhân lực tại Hải quan Bô-li-via” trong *Thông lệ hải quan tốt nhất tại Đông Á và Châu Mỹ Latinh*. Washington DC.
- Mwangi, Anthony. 2004 “Mô-dăm-bích”. Trong *Sáng kiến Hiện đại hoá Hải quan: nghiên cứu tình huống* do Luc De Wulf và Jose Sokol biên tập. Ngân hàng thế giới: Washington, D.C
- PLS RAMBOLL. 2001. Hỗ trợ Cải cách Thế chế trong ngành Thuế và Hải quan: Hợp nhất cơ quan Thuế và cơ quan Hải quan. Nghiên cứu do NHTG xây dựng với sự hỗ trợ của Quỹ Tín thác Quản trị Đan Mạch (Danish Governance Trust Fund). Washington, D.C. [www.worldbank.org/publicsector/tax/Taxandcutsomsfinalreport.doc](http://www.worldbank.org/publicsector/tax/Taxandcutsomsfinalreport.doc).
- Steenlandt, Marcel, và Luc De Wulf. 2004. “Chủ nghĩa thực tế và hiệu quả trong Hải quan: triết lý cải cách thành công của Hải quan Ma-rốc.” Trong cuốn *Sáng kiến Hiện đại hoá Hải quan: nghiên cứu tình huống* do Luc De Wulf và Jose Sokol biên tập. Ngân hàng thế giới: Washington, D.C.
- Talienco, Robert. Bản dự thảo. 2002. *Thiết kế cơ cấu hoạt động: Các cơ quan Thu thuế Bán Độc lập tại Châu Phi và Châu Mỹ La tinh* (Semi- Autonomous Revenue Authorities). draft.Washington, D.C.:World Bank. Processed.
- .2004. Hồ sơ Thiết kế Tổ chức cho các Cơ quan Thu thuế Bán độc lập tại các nước đang phát triển. Washington, D.C.: World Bank. [www.worldbank.org/publicsector/tax/autonomy.html](http://www.worldbank.org/publicsector/tax/autonomy.html).

- Therkildsen, Ole. 2003. “Quyền Tự chủ của Cơ quan Thu thuế tại Châu Phi Cận Sahara: trường hợp của Uganda.” Nghiên cứu được trình bày tại Hội thảo về Thuế, Trách nhiệm giải trình và Nghèo đói tại Hội thảo của Hiệp hội Na-uy về Nghiên cứu Phát triển (NFU) “Chính trị và Nghèo đói.” Ôtx-lô. T10 23–24.
- Van Rijckeghem, C. V., và B.Weber. 1997. “Tham nhũng và tỷ lệ cám dỗ: Lương thấp cho công chức có phải là nguyên nhân gây ra tham nhũng?” Báo cáo công tác WP97/73.Washington, D.C.: Quỹ Tiền tệ Quốc tế.

# 3

## Khung Pháp lý cho Hoạt động Hải quan và các Vấn đề Thực thi Pháp luật Hải quan

*Kunio Mikuriya*

SỰ CẦN THIẾT PHẢI XÂY DỰNG MỘT HỆ THỐNG PHÁP LUẬT HẢI QUAN HIỆN ĐẠI.....	71
CÔNG ƯỚC KYOTO SỬA ĐỔI .....	73
XÂY DỰNG LUẬT HẢI QUAN HIỆN ĐẠI .....	78
NHỮNG TRỞ NGẠI CÓ THỂ GẶP PHẢI TRONG QUÁ TRÌNH HIỆN ĐẠI HÓA HẢI QUAN.....	81
THỰC THI LUẬT HẢI QUAN.....	85
VĂN BẢN PHÁP QUY MẪU VỀ QUYỀN SỞ HỮU TRÍ TUỆ QUỐC TẾ .....	86
KẾT LUẬN TÁC NGHIỆP .....	89
TÀI LIỆU ĐỌC THÊM .....	90
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	90

Hải quan đóng một vai trò quan trọng trong hoạt động thương mại, thu thuế và có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi và nghĩa vụ của cá nhân mỗi công dân. Bên cạnh đó, hải quan cũng đóng một vai trò tích cực trong bảo vệ an ninh xã hội và an ninh quốc gia, ngăn chặn nạn buôn bán, vận chuyển hàng hoá bị cấm hay bị hạn chế xuất/nhập khẩu bao gồm ma tuý bất hợp pháp, hàng giả, động thực vật quý hiếm và vũ khí huỷ diệt hàng loạt. Bởi vậy, cần có một khuôn khổ pháp lý vững chắc làm cơ sở cho ngành Hải quan thực hiện được các chức trách của mình. Việc thiếu vắng một khung pháp lý hiệu quả giúp bảo đảm tiến hành thủ tục hải quan của một nước một cách nhanh chóng, có thể dự đoán được và minh bạch sẽ khiến cho môi trường đầu tư tại nước đó mất đi sức hấp dẫn đối với các nhà đầu tư nước ngoài. Thế nên, việc duy trì hệ thống hải quan hoạt động có hiệu quả trên nền tảng một hệ thống pháp lý đáp ứng các chuẩn mực quốc tế chính là một việc làm cần thiết góp phần vào việc bảo vệ lợi ích quốc gia của mỗi nước.

Trước sự gia tăng nhanh chóng của khối lượng giao dịch thương mại cùng yêu cầu ngày càng cao về an ninh, hải quan nhiều nước đang tiến hành rà soát lại hoạt động của mình dựa trên các chuẩn mực và thông lệ quốc tế tốt nhất, từ đó đánh giá nhu cầu cải cách pháp luật cần có. Cần tiến hành hiện đại hoá Luật Hải quan và các quy định khác về hải quan cũng như hệ thống pháp lý hỗ trợ để các cơ quan hải quan hiện đại có thể đáp ứng được yêu cầu đặt ra ngày càng cao đối với dịch vụ hải quan. Công ước Quốc tế về Hải hoà và Đơn giản hoá các Thủ tục Hải quan (có hiệu lực từ năm 1974 và được sửa đổi vào tháng 6/1999) còn được

gọi là Công ước Kyoto Sửa đổi đưa ra một thiết kế chuẩn (blueprint) giúp tiến hành cải cách pháp luật hải quan (WCO 1997).

Công ước Kyoto Sửa đổi được xây dựng nhằm chuẩn hoá các chính sách và thủ tục hải quan trên toàn thế giới. Công ước đúc kết những thông lệ tốt nhất về xây dựng pháp luật hải quan trên toàn thế giới. Thực thi các quy định pháp luật hải quan theo chuẩn tốt nhất sẽ giúp các nước thực hiện được các cam kết quốc tế về thủ tục thương mại và biên giới, trong đó có các quy tắc của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO).<sup>46</sup> Đồng thời, Công ước cũng giúp mỗi nước có khả năng điều chỉnh chính sách và thủ tục phù hợp với các yêu cầu đặc thù về pháp luật, chính trị, văn hoá và xã hội của từng nước. Các quy định pháp lý hải quan khác, ví dụ như Luật Hải quan của Cộng đồng Châu Âu (gọi tắt là Luật EU) gắn kết chặt chẽ với Công ước Kyoto Sửa đổi (Liên minh Châu Âu 1992).

Chương Ba bàn đến yêu cầu hiện đại hoá pháp luật hải quan theo các chuẩn pháp luật hải quan quốc tế và nghiên cứu các khó khăn có thể phát sinh trong quá trình thực thi pháp luật. Chương này cũng tóm lược các công cụ pháp lý khác hỗ trợ cho hệ thống pháp luật quốc tế hiện hành. Phần một tập trung vào nhu cầu hiện đại hoá pháp luật hải quan. Phần hai đưa ra tổng quan về Công ước Kyoto Sửa đổi. Phần ba bàn đến quy trình xây dựng Luật Hải quan hiện đại trong khi phân bốn đánh giá những trở ngại có khả năng gặp phải trong quá trình xây dựng Luật Hải quan hiện đại. Phần năm của Chương bàn về quy trình thực thi luật hải quan. Phần sáu tập trung vào quy định pháp luật mẫu cho bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ. Phần cuối cùng nêu tóm tắt các khuyến nghị tác nghiệp chính.

---

<sup>46</sup> Ví dụ như các Điều V, VIII, và X trong Hiệp định Chung về Thuế quan và Thương mại (GATT) năm 1994 và Hiệp định về việc Thực hiện Điều VII của Hiệp định GATT 1994 (hay còn gọi là Hiệp định Trị giá của WTO). Điều V của Hiệp định GATT 1994 bàn về vấn đề quá cảnh, Điều VIII và phí và thủ tục, và Điều X về công khai hoá và khiếu nại.

### Hộp 3-1 Ví dụ về Luật Hải quan Lỗi thời

Khi Nam Tư bị tan rã vào đầu thập kỷ 1990, các nước Cộng hoà mới độc lập đã kế thừa Luật Hải quan Nam Tư. Theo chuẩn xã hội chủ nghĩa, Luật Hải quan Nam Tư được đánh giá là hướng tới người sử dụng. Song, những thiếu sót của Luật Hải quan Nam Tư đã sớm được bộc lộ.

Được thiết kế chủ yếu dành cho các hoạt động ngoại thương của các thực thể do nhà nước quản lý hay điều hành, Luật Hải quan Nam Tư đã không tính đến sự gia tăng nhanh chóng số lượng các doanh nghiệp tham gia vào hoạt động xuất nhập khẩu. Quy trình thủ tục được thiết kế trước đây tỏ ra không còn phù hợp. Ví dụ, việc áp dụng ân hạn thuế giờ đây trở nên không khả thi khi chưa đánh giá được độ tin cậy của các doanh nghiệp mới gia nhập thị trường. Thêm nữa, Luật cũ quy định quá chi tiết và mang nặng tính quan liêu. Thậm chí, Luật quy định cả thời gian làm việc cho các trụ sở hải quan - một việc làm phi thực tế trong một môi trường kinh tế luôn biến động. Thời gian tối đa cho thông quan hàng hóa cũng được áp đặt một cách độc đoán nhằm mục đích giúp cho Luật trở nên thân thiện hơn với người sử dụng. Và hậu quả là hải quan phải hoàn thành thủ tục thông quan trong cùng một khoảng thời gian giống nhau dù là với doanh nghiệp đã hoạt động lâu năm có nhiều kinh nghiệm hay doanh nghiệp mới tham gia vào thị trường. Vì vậy, cán bộ hải quan không có đủ thời gian để kiểm tra kỹ những giao dịch khả nghi trong khi lại có thể kéo dài quá trình kiểm tra cho tất cả các lô hàng dù ở mức rủi ro thấp miễn là đảm bảo thời gian thông quan không vượt quá 5 tiếng đồng hồ theo như quy định trong Luật. Tội tệ hơn, Luật Hải quan Nam Tư còn quy định kiểm tra bắt buộc tất cả các lô hàng, do đó đã cản trở việc áp dụng hình thức kiểm tra có chọn lọc.

Về khía cạnh xử phạt, Luật Hải quan Nam Tư đã phân biệt rất rõ giữa thể nhân và pháp nhân. Về lý thuyết, các hình thức xử phạt cho pháp nhân mắc sai phạm về hải quan cao hơn so với hình thức xử phạt cho thể nhân. Song trong bối cảnh kinh tế thị trường, việc phân biệt giữa thể nhân và pháp nhân không có mấy ý nghĩa. Nó đã dẫn đến hàng loạt tranh chấp khi những doanh nghiệp nhỏ bắt đầu có các hành vi trốn thuế vì không xác định được rõ hành vi trốn thuế là của một cá nhân hay một công ty.

*Nguồn: Zarnowiecki 2003*

### **Sự cần thiết phải xây dựng một Hệ thống Pháp luật Hải quan Hiện đại**

Thực tiễn thương mại quốc tế hiện đại đặt ra yêu cầu phải tiến hành hiện đại hoá hệ thống luật pháp hải quan ở nhiều nước. Luật hải quan lỗi thời cản trở tiến bộ kinh tế và xã hội như một trong những rào cản thương mại phi thuế quan đáng kể (hộp 3.1). Chúng ngăn cản việc tiến hành thu thuế hiệu quả, gây trở ngại cho ngoại thương và đầu tư và có khả năng đe dọa đến an toàn xã hội và an ninh quốc gia.

Những đặc điểm thường thấy của Luật Hải quan lỗi thời bao gồm:

- Không có một bộ phận pháp chế toàn diện về hải quan để có thể xác lập thẩm quyền rõ ràng cho hải quan;
- Quy định cả những quy trình, nghiệp vụ không phải là quy trình, nghiệp vụ hải quan chính yếu;
- Các quy định không phù hợp với các cam kết quốc tế trong đó có các Hiệp định của WTO;
- Thiếu tính minh bạch và có thể dự đoán. Điều này thể hiện thông qua việc không thể cung cấp được thông tin cơ bản về các vấn đề như quy tắc, quyết định, cơ chế tham vấn và quy trình khiếu nại hợp lý;

- Quy trình thủ tục phức tạp hoặc rườm rà gây chậm trễ cho quá trình thông quan và tạo cơ hội cho những can thiệp tùy tiện không cần thiết;
- Không có quy định cho phép áp dụng kiểm tra có chọn lọc dựa trên quản lý rủi ro. Kết quả là phải tiến hành kiểm tra 100% các lô hàng gây khó khăn cho hải quan trong việc phân bổ các nguồn lực hạn chế của mình một cách hiệu quả;
- Không cho phép nộp thông tin hoặc tờ khai hải quan trước<sup>47</sup> hoặc kiểm tra sau thông quan<sup>48</sup>;
- Không có các quy định cho quy trình tự động hoá hoặc giao dịch điện tử;
- Các quy định không rõ ràng tạo kẽ hở cho cán bộ hải quan để ra các quyết định tùy tiện; và
- Không cung cấp đủ quyền hạn cho cơ quan hải quan để có thể thực hiện được các mục tiêu về thực thi và tuân thủ.

Một khuôn khổ pháp lý hiện đại và vững chắc là nền tảng cho các hoạt động hải quan hiệu quả. Khuôn khổ pháp lý đó cần bao gồm các văn bản pháp luật liên quan đến hải quan thỏa mãn các điểm sau:

- Xác lập được thẩm quyền cho các cơ quan hải quan để thi hành và kiểm soát quá trình thực thi luật hải quan, xây dựng quy chế điều hành, phân xử và giải quyết các trường hợp khiếu kiện và đưa ra các quyết định hành chính trong hải quan;
- Nâng cao tính minh bạch và có thể dự đoán (ví dụ như phổ biến thông tin kịp thời, phán quyết trước, kiểm toán độc lập, quy trình khiếu nại);
- Cung cấp các hệ thống và thủ tục hải quan hiện đại (quản lý rủi ro, kiểm soát dựa trên kiểm toán và tự động hoá)
- Đơn giản hóa các thủ tục hải quan (đơn giản hóa tờ khai, nộp tờ khai/dữ liệu trước và tương tự);
- Khuyến khích hợp tác với hải quan các nước và các cơ quan, ban ngành khác của Chính phủ;
- Xây dựng quan hệ đối tác với khu vực tư nhân (ví dụ chính thức tham khảo ý kiến từ khu vực tư nhân);
- Tăng cường liên chính hải quan (các quy tắc rõ ràng ngăn cản cán bộ hải quan lạm dụng quyền hạn để ra các quyết định tùy tiện, quy định cụ thể và rõ ràng về quyền hạn và nghĩa vụ của cán bộ hải quan và tương tự);
- Quy định các biện pháp xử phạt tương ứng với mức độ vi phạm (nghĩa là các hình thức xử phạt phải đủ mạnh để răn đe các hành vi vi phạm và tăng cường tuân thủ pháp luật song tránh tình trạng xử phạt quá nặng so với mức độ vi phạm, hình thức xử phạt không công bằng hay áp đặt hình thức xử phạt một cách cố ý nhất là với các sai phạm nhỏ nhìn từ góc độ thu thuế và kiểm soát thực thi);
- Đảm bảo tính công khai;
- Đáp ứng được các chuẩn mực quốc tế.

---

<sup>47</sup> Cơ sở thiết yếu cho quản lý rủi ro dựa trên thông tin tình báo.

<sup>48</sup> Một yếu tố quan trọng để thực thi Hiệp định về Trị giá của WTO một cách có hiệu quả.



## Công ước Kyoto Sửa đổi

Kể từ thời điểm bắt đầu đi vào hoạt động vào năm 1952,<sup>49</sup> Tổ chức Hải quan Thế giới (WCO) đã nỗ lực xây dựng các nguyên tắc hiện đại làm nền tảng cho quản lý hải quan hiệu quả thông qua nghiên cứu các chính sách và thực tiễn hải quan trên toàn thế giới, hợp tác với hải quan các nước thành viên và làm việc với các cộng đồng thương mại cũng như các tổ chức quốc tế. Đỉnh cao của những nỗ lực đầu tiên nhằm đơn giản và hài hoà hoá các thủ tục hải quan là Công ước Kyoto được WCO phê chuẩn năm 1973 và có hiệu lực từ năm 1974. Quá trình toàn cầu hoá, sự biến chuyển nhanh chóng của các hình thái thương mại quốc tế cùng những tiến bộ công nghệ thông tin (CNTT) diễn ra sau đó đã buộc WCO và các nước thành viên phải tiến hành xem xét lại, cập nhật Công ước và cho ra đời Công ước Kyoto Sửa đổi. Công ước Kyoto Sửa đổi phản ánh những thay đổi về kinh tế và công nghệ đồng thời quy tụ những thông lệ tốt nhất của hải quan các nước thành viên. Công ước này đã được 114 nước thành viên tham dự Kỳ họp lần thứ 94 của WCO phê chuẩn vào tháng 6 năm 1999.

### *Nội dung Công ước Kyoto Sửa đổi*

Công ước Kyoto Sửa đổi là một công cụ quốc tế được thiết kế nhằm chuẩn hoá và hài hoà hoá chính sách và thủ tục hải quan trên phạm vi toàn thế giới. Các quy trình hải quan dựa trên hệ thống pháp luật quốc gia phù hợp với Công ước Kyoto Sửa đổi sẽ giúp quá trình xử lý thủ tục hải quan đối với hàng xuất, nhập khẩu và hành khách quốc tế trở nên thuận lợi hơn. Doanh nghiệp cũng thực hiện được các nghĩa vụ hải quan một cách dễ dàng hơn khi những thủ tục và thông lệ hải quan rời rạc, không theo chuẩn chung (divergent) bị loại bỏ trên phạm vi toàn thế giới. Bên cạnh đó, Công ước cũng giúp thực thi các nguyên tắc liên quan đến hải quan do WTO xây dựng chẳng hạn như Điều V, VIII, và X của Hiệp định GATT năm 1994.

Công ước bao gồm Phần Thân Công ước, Phụ lục Tổng quát, và các Phụ lục Chuyên đề.<sup>50</sup> Phần Thân Công ước là một văn kiện gồm 14 trang cô đọng. Phần Lời nói đầu của Thân Công ước nêu các nguyên tắc chủ đạo của hải quan hiện đại, đồng thời khẳng định Phụ lục Tổng quát và các Phụ lục Chuyên đề là những phần không thể tách rời của Công ước. Các Điều khoản trong Công ước nêu rõ ràng quy định gia nhập và thực thi Công ước. Các nguyên tắc chỉ đạo sau được nêu trong Phần Lời nói đầu của Công ước:

- (a) Áp dụng các thủ tục và thông lệ hải quan một cách minh bạch, nhất quán và có thể dự đoán được
- (b) Cung cấp thông tin về luật, các quy định, thủ tục và thông lệ hải quan
- (c) Áp dụng các kỹ thuật hiện đại như quản lý rủi ro và tận dụng tối đa CNTT
- (d) Hợp tác với các ban ngành khác thuộc chính phủ, với hải quan các nước khác và với cộng đồng doanh nghiệp nếu phù hợp
- (e) Áp dụng các chuẩn quốc tế phù hợp
- (f) Cung cấp cơ chế khiếu nại về các quyết định hành chính hay các phán quyết của tòa cho các bên bị ảnh hưởng.

Phụ lục Tổng quát nêu các chính sách và thủ tục hải quan cốt lõi. Các Phụ lục Chuyên đề bao gồm các thủ tục và thông lệ hải quan dành riêng cho xuất, nhập khẩu, quá cảnh, gia công, và các biện pháp kiểm soát thực thi pháp luật. Công ước quy định các nước cam kết

---

<sup>49</sup> Được thành lập năm 1952 dưới cái tên Hội đồng Hợp tác Hải quan (CCC) và đổi tên thành Tổ chức Hải quan Thế giới vào năm 1994.

<sup>50</sup> WCO đã đăng tải phần lời của Thân Công ước, Phụ lục Tổng quát và các Phụ lục Chuyên đề trên mạng. Có thể mua nội dung đầy đủ của Công ước cùng các Hướng dẫn thực hiện trên trang mạng [http://www.wcoomd.org/ie/En/Topics\\_issues](http://www.wcoomd.org/ie/En/Topics_issues) của WCO.

thực hiện các điều khoản trong Phụ lục Tổng quát phải tiến hành tự động hoá các hệ thống dữ liệu, hợp tác về thương mại, áp dụng các kỹ thuật quản lý rủi ro, và xây dựng cơ chế duy trì và cập nhật Công ước. Các Phụ lục Chuyên đề đưa ra các thông lệ khuyến nghị thực hiện. Ngoài Phần Thân Công ước, Phụ lục Tổng quát và các Phụ lục Chuyên đề, còn có các hướng dẫn chi tiết và thông lệ tốt nhất nhằm giúp cho các nước nắm được cách thức thực thi Công ước.

Đề Công ước Kyoto Sửa đổi có hiệu lực thì bốn mươi nước thành viên hiện tại của Công ước sẽ phải phê chuẩn một Nghị định thư Bổ sung. Cho đến nay, đã có 35 nước thành viên phê chuẩn Nghị định thư<sup>51</sup>. Các nước thành viên còn lại đang trong quá trình hoàn tất các thủ tục pháp luật trong nước để phê chuẩn Nghị định thư<sup>52</sup>. Nhiều nước cũng đã tiến hành điều chỉnh nội luật dựa trên Công ước Kyoto Sửa đổi mà không đợi đến khi Công ước chính thức có hiệu lực.

### ***Tổng quan về Công ước***

Công ước đưa ra một tập hợp hoàn chỉnh bao gồm 600 điều khoản pháp lý phác thảo các nguyên tắc cơ bản cho tất cả các thủ tục và thông lệ hải quan.<sup>53</sup>

**Phụ lục Tổng quát** Phụ lục Tổng quát quy định các nguyên tắc cốt lõi cho tất cả các thủ tục và thông lệ hải quan nhằm đảm bảo rằng chúng được áp dụng nhất quán tại hải quan các nước. Các nguyên tắc này bao gồm: (a) đơn giản và chuẩn hoá tờ khai hải quan và các chứng từ liên quan; (b) giảm thiểu kiểm soát cần thiết; (c) quản lý rủi ro và kiểm soát dựa trên kiểm tra sau thông quan; (d) quy trình thủ tục “rút gọn” (fast track) cho các cá nhân và tổ chức được ưu tiên; (e) phối hợp can thiệp cùng các cơ quan khác; (f) tận dụng tối đa CNTT; (g) tính minh bạch và khả năng dự báo; và (h) có các quy trình cho khiếu nại.

Phụ lục Tổng quát trình bày các chức năng chính của hải quan trong các phần Định nghĩa, Chuẩn mực, và Chuẩn mực Chuyên tiếp - tất cả đều có giá trị pháp lý ngang nhau. Công ước quy định các quốc gia muốn gia nhập bắt buộc phải chấp thuận Phụ lục Tổng quát mà không được phép xin bảo lưu. Phụ lục Tổng quát được chia thành mười chương.

*Chương 1: Các nguyên tắc chung.* Chương 1 trình bày hai nguyên tắc chỉ đạo của Công ước, đó là đơn giản hoá và hài hoà hoá các thủ tục hải quan. Theo đó, các nước thành viên phải nội luật hóa và thực thi các điều khoản trong Phụ lục Tổng quát một cách đơn giản nhất và hải quan các nước phải hợp tác với cộng đồng thương mại.<sup>54</sup>

*Chương 2: Các định nghĩa.* Chương này đưa ra định nghĩa cho các thuật ngữ chỉ các cấp độ nghĩa vụ khác nhau và cấu trúc của Công ước.

---

<sup>51</sup> An-giê-ri, Ôx-trây-li-a, Áo, Bỉ, Bun-ga-ri, Ca-na-đa, Cộng hoà Séc, Trung quốc, Đan Mạch, Cộng đồng Châu Âu, Phần Lan, Pháp, Đức, Hy Lạp, Hung-ga-ri, Ai-len, Ý, Nhật bản, Hàn quốc, Lat-vi-a, Le-so-tho, Lit-va, Maroc, Hà Lan, Niu-Zilân, Ba Lan, Slo-va-ki-a, Slo-ven-ni-a, Nam Phi, Tây Ban Nha, Thụy Sĩ, Thụy Điển, U-gan-đa, Vương quốc Anh, và Zim-ba-uê.

<sup>52</sup> Hội đồng Liên minh Châu Âu thay mặt cho 15 nước thành viên đã phê chuẩn Công ước vào tháng 3/2003. Tổng thống Hoa Kỳ đã phê chuẩn Công ước vào tháng 5/2003.

<sup>53</sup> Các điều khoản này bao gồm các Chuẩn mực, Chuẩn mực Chuyên tiếp, và các Thông lệ Khuyến nghị thực hiện. Thời hạn thực hiện các Chuẩn mực là 36 tháng kể từ ngày phê chuẩn Công ước trong khi thời hạn thực hiện các Chuẩn mực chuyên tiếp là 60 tháng. Các Thông lệ Khuyến nghị thực hiện nêu trong Phụ lục Chuyên đề thì được phép bảo lưu.

<sup>54</sup> Các Chuẩn mực 1.2-3.

*Chương 3: Thông quan Hàng hoá.* Chương này quy định rõ các điều khoản nhằm đơn giản hoá các thủ tục thông quan.<sup>55</sup> Nó cũng quy định nghĩa vụ của Hải quan trong việc thiết lập các đơn vị hải quan và thời gian làm việc của đơn vị hải quan; điều kiện để được phép hoạt động với tư cách là người khai hải quan, quyền lợi và trách nhiệm của người khai hải quan; đơn giản hoá yêu cầu thông tin cho các tờ khai hải quan và các chứng từ khác; xây dựng các quy trình, thủ tục kiểm tra, tính thuế, thu thuế hải quan và các thuế khác cũng như giải phóng hàng hoá một cách nhanh chóng. Chương 3 còn quy định phối hợp can thiệp với các cơ quan nhà nước liên quan và các cơ quan hải quan khác<sup>56</sup> cũng như xây dựng các thủ tục áp dụng trong các trường hợp sai phạm do sơ suất hoặc sai phạm nhỏ.<sup>57</sup>

*Chương 4: Thuế hải quan và thuế khác.* Chương này đề ra các điều khoản nhằm đạt được tính minh bạch, khả năng dự báo và đơn giản hoá các thủ tục thu thuế hải quan. Các điều khoản này đòi hỏi luật pháp trong nước phải quy định cụ thể điều kiện, thời hạn và phương thức nộp thuế hải quan và thuế khác.<sup>58</sup> Ngoài ra còn có các quy định về ân hạn nộp thuế và hoàn thuế.<sup>59</sup>

*Chương 5: An ninh.* Chương 5 bao gồm các nguyên tắc cơ bản cần có để đạt được tính minh bạch, có thể dự báo và đơn giản cho các quy trình, thủ tục hải quan giúp đảm bảo an ninh (nghĩa là cam kết, bảo lãnh và các hình thức tương tự nhằm đảm bảo nộp thuế đúng và đủ). Luật trong nước cần liệt kê cụ thể các trường hợp cần có các biện pháp bảo đảm, hình thức bảo đảm là gì và số tiền bảo đảm là bao nhiêu.<sup>60</sup> Chương này cũng vận động các nước nên quy định mức bảo lãnh ở mức thấp nhất có thể và không được vượt quá số thuế hải quan hoặc thuế khác phải nộp. Ngoài ra, chương 5 còn khuyến nghị hải quan các nước thành viên hoàn trả số tiền bảo lãnh này càng sớm càng tốt.<sup>61</sup>

*Chương 6: Kiểm soát hải quan.* Chương 6 khẳng định rằng tất cả hàng hoá ra vào lãnh thổ hải quan đều là đối tượng chịu kiểm soát hải quan.<sup>62</sup> Tiếp đó, chương này nêu phác thảo các thủ tục hải quan khuyến nghị áp dụng để tăng cường kiểm soát hải quan dựa trên các kỹ thuật và công nghệ hiện đại như áp dụng phân tích rủi ro và quản lý rủi ro; kiểm soát dựa trên kiểm toán; hợp tác với hải quan các nước khác cũng như cộng đồng doanh nghiệp; CNTT và thương mại điện tử.<sup>63</sup>

Hỗ trợ thương mại quốc tế là một trong những mục tiêu quan trọng nhất của Công ước. Chìa khoá để đạt được mục tiêu này là áp dụng các thủ tục hải quan hiện đại. Chẳng hạn như quản lý rủi ro cho phép xử lý thông quan nhanh với các chuyến hàng hợp pháp trong khi vẫn duy trì các biện pháp kiểm soát biên giới phù hợp đối với các lô hàng được xác định là có

---

<sup>55</sup> Ví dụ, Chuẩn mực 3.12 quy định rằng thông tin trong tờ khai hải quan chỉ giới hạn ở các dữ liệu cần thiết để tính thuế hải quan và các loại thuế khác, để tổng hợp số liệu thống kê và để thực thi luật Hải quan. Chuẩn mực 3.38 quy định số lượng lấy mẫu kiểm tra phải là số lượng ở mức tối thiểu.

<sup>56</sup> Chuẩn mực Chuyên tiếp 3.4 quy định về sự phối kết hợp giữa Hải quan các nước có chung đường biên giới. Chuẩn mực Chuyên tiếp 3.5 đề cập đến việc phối hợp giữa cơ quan hải quan với các cơ quan nhà nước khác trong tiến hành kiểm tra thực tế hàng hóa.

<sup>57</sup> Chuẩn mực 3.39 quy định rằng Hải quan không được áp dụng các hình thức xử phạt quá nặng đối với các vi phạm do sơ suất hoặc các lỗi không có bằng chứng về việc gian lận hoặc vi phạm luật một cách trắng trợn.

<sup>58</sup> Các chuẩn mực 4.1-3, 5-11,13.

<sup>59</sup> Các chuẩn mực 4.15 – 24.

<sup>60</sup> Các chuẩn mực 5.1-2.

<sup>61</sup> Các chuẩn mực 5.6-7.

<sup>62</sup> Chuẩn mực 6.1.

<sup>63</sup> Các chuẩn mực 6.3-8 và Chuẩn mực Chuyên tiếp 6.9.

độ rủi ro cao. Điều này đi kèm với việc chuyển từ biện pháp kiểm tra 100 phần trăm các lô hàng và chứng từ sang biện pháp kiểm tra có chọn lọc. Chương trình quản lý rủi ro sẽ giúp cơ quan hải quan tận dụng tối đa các nguồn lực. Quản lý rủi ro cũng cho phép các doanh nghiệp tuân thủ tốt được công nhận (còn gọi là “pháp nhân được uỷ quyền”)<sup>64</sup> được hưởng các chế độ thông quan đơn giản hóa theo đó hàng hoá của doanh nghiệp có thể được giải phóng với can thiệp tối thiểu của hải quan. Tương tự, việc áp dụng kiểm soát hải quan dựa trên kiểm toán sẽ hỗ trợ cho công tác quản lý rủi ro và là một yếu tố cần thiết để thực hiện một cách hiệu quả Hiệp định Trị giá của WTO (WTO 1994c và 1994d). Hải quan các nước khác và cộng đồng doanh nghiệp là những đối tác không thể thiếu trong một chương trình quản lý rủi ro hiệu quả vì họ có thể tham mưu về các thông lệ thương mại mới nhất.

*Chương 7: Áp dụng Công nghệ Thông tin.* Việc áp dụng CNTT là một yêu cầu quan trọng khác nêu trong Phụ lục Tổng quát để đơn giản và hài hoà hoá các thủ tục hải quan cũng như tạo thuận lợi cho thương mại. Chương này quy định các cơ quan hải quan có nghĩa vụ phải áp dụng CNTT để hỗ trợ cho hoạt động nghiệp vụ nếu đảm bảo tính hiệu quả về chi phí và nguồn lực cho cơ quan Hải quan cũng như cộng đồng doanh nghiệp.<sup>65</sup> Chương 7 cũng quy định luật hải quan mới được xây dựng hoặc được sửa đổi buộc phải có những chế tài cho việc sử dụng các giải pháp điện tử thay thế cho các quy định về hồ sơ giấy, các biện pháp chứng thực hồ sơ điện tử cũng như hồ sơ giấy, quyền lưu giữ thông tin của cơ quan hải quan và chia sẻ thông tin với hải quan các nước khác bằng phương tiện điện tử nếu phù hợp.<sup>66</sup> Chương này cũng quy định rằng việc xây dựng hệ thống CNTT phải được tiến hành với sự tham gia ý kiến của các bên liên quan.<sup>67</sup> Hướng dẫn thực hiện của chương 7 cung cấp một số thông tin có thể giúp cho Hải quan xác định cách thức cải thiện chất lượng dịch vụ cung cấp cho khách hàng và các đối tác thương mại thông qua sử dụng các công nghệ thông tin và truyền thông.

*Chương 8: Quan hệ giữa Hải quan và các Bên Thứ ba.* Chương 8 đưa ra các quy định về bên thứ ba theo đó các cá nhân hoặc tổ chức đều có thể lựa chọn giao dịch trực tiếp với hải quan hoặc thông qua một bên thứ ba.<sup>68</sup> Các bên thứ ba sẽ được hưởng quyền lợi giống như bên mà họ đại diện.<sup>69</sup>

*Chương 9: Thông tin hải quan, quyết định và phán quyết hải quan.* Chương này liệt kê các nguyên tắc chính để các quy trình, thủ tục hải quan đảm bảo tính minh bạch và có thể dự báo thông qua phát hành các ấn phẩm luật, các quy định, các phán quyết của toà án và các quyết định hành chính. Việc thực hiện các chuẩn mực pháp thảo trong chương này đóng vai trò quan trọng để đáp ứng các yêu cầu nêu trong Điều X của Hiệp định GATT 1994.<sup>70</sup> Ví dụ, chương này quy định các thông tin về luật hải quan phải luôn có thể tiếp cận được. Bất kỳ

---

<sup>64</sup> “Cá nhân được uỷ quyền là những người thoả mãn được các tiêu chí do Hải quan đặt ra, bao gồm phải có hồ sơ tuân thủ một cách hợp lý các yêu cầu của Hải quan và có một hệ thống thoả đáng để quản lý các hồ sơ thương mại của doanh nghiệp mình.” (Chuẩn mực Chuyên tiếp 3.32).

<sup>65</sup> Chuẩn mực 7.1.

<sup>66</sup> Chuẩn mực 7.4.

<sup>67</sup> Chuẩn mực 7.3.

<sup>68</sup> Chuẩn mực 8.1.

<sup>69</sup> Chuẩn mực 8.4.

<sup>70</sup> Điều X trong Hiệp định GATT 1994 – Công bố và Thi hành các Quy định Thương mại – yêu cầu tất cả các luật, các quy định, quyết định của toà án và các phán quyết hành chính ảnh hưởng đến hàng hoá xuất, nhập khẩu; các biện pháp áp đặt các quy định mới hoặc khắt khe hơn đối với hàng xuất nhập khẩu, các quy định hạn chế hoặc cấm hàng nhập khẩu hay các quy định về chuyển khoản các khoản nộp thuế phải được công bố trước khi có hiệu lực.

thay đổi nào trong Luật hải quan trước khi có hiệu lực đều phải được công khai.<sup>71</sup> Hải quan phải cung cấp thông tin cụ thể theo yêu cầu của một bên liên quan hay bất kỳ thông tin nào được coi là thuộc về bên đó một cách nhanh nhất và chính xác nhất có thể mà không mất đi độ bảo mật của thông tin đó.<sup>72</sup> Cần giải thích nguyên nhân đưa ra các quyết định hải quan không có lợi cho đối tượng thực thi cũng như thông báo về quyền được khiếu nại đối với những quyết định này. Ngoài ra, hải quan cũng phải đưa ra các phán quyết có ý nghĩa ràng buộc về mặt pháp lý khi có yêu cầu.<sup>73</sup>

Hướng dẫn cho chương 9 cung cấp thông tin chi tiết cho hải quan các nước để xây dựng các quy định về công khai thông tin. Các quy định này bao gồm quy định về chất lượng và độ rõ ràng của thông tin, về tham vấn thương mại, về bộ phận giải quyết vướng mắc, mức độ sẵn có của thông tin về thuế, trách nhiệm pháp lý của thông tin cung cấp, giải thích về khái niệm tự do thông tin và quy trình phát hành, thông báo cũng như huỷ bỏ các phán quyết ràng buộc của hải quan.

*Chương 10: Khiếu nại các vấn đề Hải quan.* Quyền khiếu nại cũng góp phần đảm bảo tính minh bạch và khả năng dự báo của thủ tục và thông lệ hải quan. Quyền khiếu nại bảo vệ các cá nhân tránh khỏi các quyết định hải quan không tuân thủ các quy định và luật pháp trong nước. Quyền khiếu nại cũng giúp bảo vệ tránh được các trường hợp cán bộ hải quan không làm tròn chức trách trong khi thi hành nhiệm vụ. Hơn nữa, việc một cơ quan có thẩm quyền xem xét lại các quyết định, thiếu sót, hay phán quyết bị khiếu nại giúp đảm bảo áp dụng thống nhất luật và các quy định liên quan đến hải quan. Các điều khoản trong Chương 10 quy định một trình tự khiếu nại gồm nhiều giai đoạn trong đó giai đoạn cuối cùng là giai đoạn đánh giá độc lập của toà. Đặc biệt, Chương 10 đòi hỏi luật trong nước phải quy định quyền khiếu nại về các vấn đề hải quan theo đó bất kỳ đối tượng nào chịu tác động của quyết định hải quan đều có quyền khiếu nại.<sup>74</sup> Đơn khiếu nại đầu tiên sẽ được gửi đến cơ quan hải quan. Sau đó người khiếu nại có quyền khiếu nại tiếp lên một cơ quan thẩm quyền độc lập và cuối cùng là một cơ quan hành pháp.<sup>75</sup> Việc tuân thủ các Chuẩn mực trong Chương 10 là một bước đi cần thiết nhằm đáp ứng các yêu cầu của Điều X trong Hiệp định GATT 1994.<sup>76</sup>

**Các Phụ lục Chuyên đề** Có 10 Phụ lục Chuyên đề, mỗi Phụ lục đề cập đến một mảng thủ tục hải quan riêng biệt. Tuy việc chấp thuận các Phụ lục Chuyên đề không phải là điều kiện bắt buộc để gia nhập Công ước nhưng WCO khuyến nghị các nước thành viên tối thiểu nên chấp thuận các Phụ lục Chuyên đề sau: Phụ lục Chuyên đề về nhập khẩu cho tiêu dùng nội địa,<sup>77</sup> Phụ lục cho hàng xuất khẩu và các thủ tục liên quan đến nộp tờ khai trước,<sup>78</sup> các

---

<sup>71</sup> Các chuẩn mực 9.1-2.

<sup>72</sup> Các chuẩn mực 9.4-6.

<sup>73</sup> Các chuẩn mực 9.8-9.

<sup>74</sup> Các chuẩn mực 10.1-2.

<sup>75</sup> Các chuẩn mực 10.4-6.

<sup>76</sup> Điều X Hiệp định GATT 1994 – Công bố và Thi hành các Quy định Thương mại – cũng yêu cầu phải có quy trình khiếu nại. Các nước thành viên phải “duy trì hay thiết lập các toà án hành chính, toà trọng tài hay toà xét xử hoặc duy trì hay thiết lập các quy trình nhằm mục đích xem xét lại và sửa chữa nhanh chóng quyết định hành chính liên quan đến các vấn đề Hải quan, *không kể những mục đích khác (inter alia)*” phục vụ việc thi hành luật, các quyết định và phán quyết ảnh hưởng đến quá trình xuất, nhập khẩu một cách thống nhất, công bằng và hợp lý.

<sup>77</sup> Phụ lục B: Các quy định cụ thể tối thiểu cho thông quan hàng hoá phục vụ tiêu dùng nội địa (Chương 1), quy định cho thông quan hàng hoá phục vụ tiêu dùng nội địa được tạm xuất tái nhập nguyên trạng (Chương 2), và các trường hợp cùng điều kiện cho miễn giảm thuế nhập khẩu và các thuế khác cho một số loại hàng nhất định được khai báo là phục vụ tiêu dùng nội địa (Chương 3).

<sup>78</sup> Phụ lục C bàn về xuất khẩu hoàn toàn (outright export) và xuất khẩu tạm thời

Phụ lục về thủ tục Lưu kho,<sup>79</sup> Quá cảnh,<sup>80</sup> và Gia công.<sup>81</sup> Được phép bảo lưu các Thông lệ đề xuất ở phần các Phụ lục Chuyên đề song các nước thành viên phải xem xét lại quyết định bảo lưu của mình ba năm một lần.

**Các Hướng dẫn** Một trong những đặc điểm nổi bật của Công ước là sự hiện diện của các hướng dẫn thực thi khá toàn diện. Các hướng dẫn này được xây dựng cho phần Phụ lục Tổng quát và Phụ lục Chuyên đề của Công ước để giải thích chi tiết tất cả các chương ngoại trừ Chương nêu các Định nghĩa. Những Hướng dẫn này không phải là một phần văn bản có giá trị pháp lý của Công ước song được thiết kế nhằm giải trình các quy định trong Công ước, nhằm cung cấp các ví dụ về những thông lệ hoặc các phương pháp vận dụng tốt nhất cũng như các tiên triễn trong tương lai. Các Hướng dẫn này phải được đọc cùng với phần văn bản pháp lý trong mỗi Chương của các Phụ lục. Chúng thường xuyên được cập nhật để cung cấp những thông tin về các thông lệ hải quan mới và hiện đại.<sup>82</sup>

### **Xây dựng luật hải quan hiện đại**

Công ước Kyoto Sửa đổi có thể được dùng làm nguyên tắc chỉ đạo để xây dựng Luật Hải quan hiện đại. Gia nhập Công ước Kyoto Sửa đổi là một giải pháp để hiện đại hóa Luật Hải quan song đây không phải là cách duy nhất. Một giải pháp khác là đưa vào áp dụng các nguyên tắc và thông lệ có trong Công ước theo từng giai đoạn tính đến đặc thù năng lực và môi trường của từng nước.

### **Các Nghĩa vụ Quy định trong Công ước Kyoto Sửa đổi**

Các thành viên có nghĩa vụ phải nội luật hoá các Chuẩn mực, Chuẩn mực Chuyên tiếp và các Thông lệ đề xuất đã chấp thuận. Thời hạn thực hiện các chuẩn mực là 36 tháng kể từ ngày phê chuẩn Công ước. Thời hạn thực hiện các Chuẩn mực chuyên tiếp là 60 tháng kể từ ngày phê chuẩn Công ước. Quy định này không nhất thiết được áp dụng giới hạn cho luật hải quan mà còn có thể áp dụng cho các thông báo chính thức, hiến chương, nghị định cấp Bộ hoặc các công cụ pháp lý tương tự. Hải quan các nước có nghĩa vụ phải đảm bảo các quy định đưa ra là minh bạch, có khả năng dự báo, nhất quán và đáng tin cậy.

Nội luật của các nước thành viên phải bao gồm tối thiểu các quy tắc cơ bản trong Phụ lục Tổng quát cùng các văn bản hướng dẫn thực hiện chi tiết không được phép bảo lưu. Ngoài ra, các nước thành viên có thể chấp thuận toàn bộ hay một số các Phụ lục Chuyên đề và các chương khi gia nhập Công ước. WCO khuyến nghị các nước tham gia Công ước chấp thuận các Phụ lục Chuyên đề về Nhập khẩu, Xuất khẩu, Lưu kho, Quá cảnh và Gia công. Tuy các Hướng dẫn không mang tính ràng buộc về mặt pháp lý song hải quan mỗi nước có thể thông qua và áp dụng những thông lệ tốt nhất phù hợp với môi trường đặc thù của mình.

Ngoài các biện pháp mang tính pháp lý, các nước tham gia Công ước còn phải phân bổ cơ sở vật chất, con người và thiết bị để thực hiện các mục tiêu của Công ước. Một hạ tầng

<sup>79</sup> Phụ lục D: Thủ tục hải quan đối với chế độ lưu kho (Chương 1) và khu vực thương mại tự do (Chương 2). Các thủ tục này tạo thuận lợi thương mại bằng cách cho miễn hoặc ân hạn thuế hải quan và các loại thuế khác.

<sup>80</sup> Phụ lục E trình bày các thủ tục và thông lệ liên quan đến hàng hoá đi qua nhiều điểm kiểm soát hải quan khác nhau trên cùng một lãnh thổ hải quan (quá cảnh nội địa) hoặc qua nhiều lãnh thổ hải quan khác nhau (quá cảnh quốc tế). Các quy định về quá cảnh quốc tế này cung cấp các công cụ nghiệp vụ cũng như kỹ thuật để đáp ứng được các yêu cầu nêu trong Điều V của Hiệp định GATT.

<sup>81</sup> Phụ lục F mô tả các thủ tục và thông lệ hải quan mà một quốc gia có thể vận dụng nhằm thúc đẩy nền kinh tế và xúc tiến thương mại bằng cách cho phép miễn một phần hoặc hoàn toàn thuế hải quan và thuế khác.

<sup>82</sup> Ví dụ, phần Hướng dẫn cho Chương 7 đã được sửa đổi vào tháng 3 năm 2003 để có thể bao quát được cả các phát triển về CNTT&TT từ năm 1999.

như vậy là không thể thiếu được nhất là trong các lĩnh vực như CNTT, quản lý rủi ro và kiểm soát dựa trên kiểm toán.

### ***Hiện đại hoá Luật Hải quan: Hướng dẫn Thực tiễn***

Ngành Hải quan có thể tiến hành các bước đi sau để chuẩn bị cho việc nội luật hóa các quy định của Công ước. Trước hết, lập tổ công tác đứng đầu là một cán bộ cấp cao và các thành viên bao gồm các cán bộ tham mưu đến từ Tổng cục cùng các cán bộ thừa hành đến từ hải quan địa phương. Thường thì phải có sự tham gia của các chuyên gia cấp trung ương (trong đó có chuyên gia CNTT) vào các vấn đề chính về mặt chính sách (như quy trình, thủ tục điều tra) hay về mặt nghiệp vụ (như xác định trị giá, xuất xứ cũng như các vấn đề pháp lý). Tổ công tác này sẽ nhóm họp ngay từ những giai đoạn đầu tiên khi tiến hành cải cách luật pháp. Mỗi tổ viên sẽ xây dựng một danh mục những vấn đề mình mong đợi trong hệ thống luật hải quan mới, hạn chế của luật hải quan hiện hành cũng như kỳ vọng về tương lai phát triển của ngành hải quan. Cùng lúc đó, Vụ Pháp chế sẽ cử cán bộ rà soát lại các quy định pháp luật hiện hành có ảnh hưởng đến công tác hải quan. Một điều tối cần thiết là phải xác định được tất cả các quy định luật pháp khác do các cơ quan chính phủ có liên quan ban hành. Trong số các cơ quan này có cơ quan xử lý những vi phạm có thể ảnh hưởng đến hoạt động hải quan. Sau đó, dựa trên kết quả rà soát, Vụ Pháp chế sẽ quyết định xem có cần sửa đổi, bổ sung các điều khoản liên quan hay không, có cần đưa ra phân tham khảo chéo trong luật hải quan hoặc có cần bãi bỏ các điều khoản này hay không. Một điều khác cũng rất quan trọng là phải khẳng định rằng luật hải quan mới sẽ thay thế cho các quy định luật trước đó.

#### **Hộp 3-2 Danh mục kiểm tra mẫu để xác định các Điều khoản cần Bổ sung hay Các văn bản pháp quy cần xây dựng mới theo yêu cầu của Công ước Kyoto Sửa đổi**

Công ước Kyoto Sửa đổi có thể cung cấp một danh mục kiểm tra mẫu giúp xác định các điều khoản pháp luật cần được ban hành mới hoặc sửa đổi. Hai quy định sau cho ta ví dụ tiêu biểu về một danh mục kiểm tra mẫu.

Chuẩn mực 3.34. “Khi lên lịch kiểm tra, phải ưu tiên kiểm tra trước đối với động vật sống và hàng hoá dễ bị hư hỏng cũng như hàng hoá khác mà Hải quan chấp nhận là có yêu cầu khẩn cấp”.

Quy định này đòi hỏi hải quan phải kiểm tra khẩn cấp không trì hoãn các hàng hóa được yêu cầu để tránh tình trạng hàng bị mất mát hay xuống cấp. Để làm được như vậy, tùy vào nguồn lực sẵn có, hải quan phải tiến hành kiểm tra hàng hóa dễ hư hỏng, động vật sống hay hàng hóa thuộc diện khẩn cấp ngoài giờ làm việc thông thường hay tại một địa điểm khác ngoài điểm khai báo làm thủ tục hải quan của hàng hóa đó. Trong trường hợp này, cần liệt kê các luật và văn bản pháp quy trong nước liên quan đến các đối tượng mà chuẩn mực này điều chỉnh. Một điều quan trọng khác là phải ghi lại xem các điều luật và quy định hiện hành có cần sửa đổi, thay thế hay không, có cần phải xây dựng mới hay không. Cần tham khảo ý kiến với các cơ quan khác của Chính phủ và cũng cần liệt kê bất kỳ các lo ngại nào khác.

Chuẩn mực Chuyển tiếp 3.35. “Nếu hàng hoá buộc phải chịu sự kiểm tra của các cơ quan chức năng khác thì cơ quan hải quan khi lên lịch kiểm tra phải đảm bảo phối kết hợp với các cơ quan chức năng này trong việc tiến hành kiểm tra và nếu có thể, tiến hành kiểm tra vào cùng một thời điểm”.

Chuẩn mực chuyển tiếp này không yêu cầu hải quan phải có biện pháp đặc biệt để đảm bảo phối kết hợp được với các cơ quan chức năng khác trong việc tiến hành kiểm tra hàng hóa cùng một thời điểm tuy đây là giải pháp lý tưởng. Nó chỉ yêu cầu hải quan thiết lập kênh thông tin hữu hiệu với các cơ quan thẩm quyền khác và nếu có thể tiến hành kiểm tra đồng thời với các cơ quan chức năng khác. Tuy nhiên, nhằm đảm bảo tính hiệu quả về mặt chi phí cho cả chính phủ và doanh nghiệp thì hải quan có thể tính đến khả năng tái thiết kế

quy trình thông quan nhằm tích hợp quy trình kiểm tra và thẩm định mức độ tuân thủ pháp luật cho hàng hóa với các quy trình tương tự của các cơ quan chức năng khác.

*Nguồn: WCO 2000.*

Cơ quan hải quan cũng có thể thực hiện các việc sau:

- Tìm kiếm sự ủng hộ từ các bộ phận liên quan (các đơn vị hành pháp và lập pháp, các nhóm khác nhau trong nội bộ cơ quan hải quan, cộng đồng doanh nghiệp, cộng đồng nhà tài trợ, WCO và tương tự).
- Kiểm tra xem quyền hạn pháp lý trao cho cơ quan hải quan có đủ để phục vụ cho việc ban hành Luật Hải quan mới hay không. Chẳng hạn như quyền được ban hành các quy định hành chính hay được cung cấp đầu vào kỹ thuật cho cơ quan lập pháp. Hải quan một số nước có thể cần được bổ sung thêm quyền hạn hay được trao thêm quyền hạn mới để thực thi có hiệu quả Công ước Kyoto Sửa đổi.
- Lấy các điều khoản trong Công ước Kyoto Sửa đổi hoặc các văn bản pháp luật trong nước phù hợp với Công ước Kyoto Sửa đổi chẳng hạn như Luật Hải quan EU làm danh mục kiểm tra (xem một ví dụ ở Hộp 3.2). Cần tiến hành so sánh luật hải quan hiện hành với các điều khoản trong Phụ lục Tổng quát và các Phụ lục Chuyên đề của Công ước Kyoto Sửa đổi để xác định các điều khoản cần bổ sung, bãi bỏ, thay thế hay sửa đổi. Trong giai đoạn này, nên nghiên cứu luật hải quan cũng như tham khảo ý kiến của hải quan các nước khác để học hỏi kinh nghiệm.
- Xác định các quy định cần được ban hành dưới dạng luật bởi cơ quan lập pháp trong nước.
- Xác định các điều khoản phù hợp nhất với các quy định hải quan, hướng dẫn hành chính, thông báo chính thức và tương tự.
- Xác định những trở ngại đối với việc thực hiện thành công luật hải quan hiện đại thông qua lập pháp.
- Quyết định cách thức thực thi từng điều khoản. Cần nhận thức được rằng có nhiều cách thực thi cho mỗi một điều khoản. Bởi vậy, nên cố gắng lựa chọn cách thức thực hiện phù hợp nhất với môi trường hoạt động đặc thù của hải quan từng nước. Một ví dụ điển hình là trường hợp Ma-rốc chỉnh sửa Luật hải quan Ma-rốc cho phù hợp với Công ước Kyoto Sửa đổi. (xem Hộp 3.3).

### **Hộp 3-3 Thành công của Ma-rốc trong việc thực thi Công ước Kyoto Sửa đổi**

Ma-rốc tiến hành sửa đổi Luật hải quan vào năm 1997 và đã trở thành một trong những nước đầu tiên áp dụng Công ước Kyoto Sửa đổi. Thành công mà Hải quan Ma-rốc đạt được là nhờ các yếu tố sau: (a) nỗ lực phân tích và tìm hiểu môi trường nghiệp vụ, hình thành quan hệ đối tác với cộng đồng doanh nghiệp, hợp tác và tham vấn các cơ quan chính phủ khác; (b) một phương pháp tiếp cận thực tế không chỉ nhằm mục đích xây dựng luật mới mà còn nhằm tránh những khó khăn thường gặp trong cải cách thủ tục; và (c) sự tham gia của tất cả các cán bộ trong ngành hải quan. Những nỗ lực của Hải quan Ma-rốc đã giúp nâng cao nhận thức của cán bộ hải quan để họ hiểu rằng mục tiêu cuối cùng của quá trình cải cách pháp luật là cải thiện quy trình thủ tục hải quan, giúp ngành hải quan hoàn thành sứ mệnh được giao trong đó có phát triển kinh tế.

Hải quan Ma-rốc đặt ra mục tiêu điều chỉnh luật hải quan cho phù hợp với môi trường trong nước và quốc tế. Đợt tiến hành rà soát lại luật hải quan gần đây nhất cũng không nằm ngoài mục tiêu đó. Hải quan Ma-rốc đã tham khảo ý kiến của tất cả các cơ quan ngang bộ liên quan và đại diện của khu vực tư nhân. Kết quả là luật Hải quan Ma-rốc đã đạt được sự hài hòa với các bộ luật trong nước khác. Ví dụ, các quy định về xử phạt hình sự đối với vi phạm hải quan nhất quán với quy định trong Bộ luật Hình sự của Ma-rốc. Các quy định này bao



gồm một số nguyên tắc chung phổ biến như nguyên tắc thiện ý, các tình tiết giảm nhẹ tội và quyền hạn giám sát của các cán bộ thừa hành.

Hải quan Ma-rốc đi đầu trong việc thực thi Công ước Kyoto Sửa đổi và khuyến khích các cơ quan chính phủ khác rà soát lại thủ tục biên giới do mình ban hành. Hải quan Ma-rốc bắt đầu quá trình này trước hết bằng việc thực thi các điều khoản cơ bản trong Luật Hải quan, tiếp đó triển khai bổ sung luật bằng các văn bản hướng dẫn hành chính như thông tư và chỉ thị có tác dụng giải trình và làm rõ luật. Luật Hải quan Ma-rốc có các chế tài quy định hợp tác chặt chẽ giữa hải quan với các cơ quan chính phủ liên quan khác. Điều này đặc biệt quan trọng trong việc kiểm soát về y tế và nông nghiệp, kiểm soát thực thi pháp luật cũng như trao đổi thông tin giữa các cơ quan hành pháp. Luật Hải quan quy định nguyên tắc hợp tác trong khi các văn bản hướng dẫn dưới luật quy định cụ thể các điều khoản và điều kiện hợp tác.

Trong một vài năm, Hải quan Ma-rốc đã theo đuổi chính sách phân cấp. Theo chính sách này hải quan vùng được trao quyền ra quyết định ở một mức độ nào đó mà không cần hỏi ý kiến cấp trên. Hải quan Ma-rốc đã xây dựng một mạng lưới truyền thông mạnh để cung cấp cho các cán bộ trực tiếp làm việc với khách hàng tất cả các công cụ trong đó có cơ chế uỷ quyền và chỉ dẫn cần thiết để xử lý hàng loạt các vấn đề hải quan. Chỉ khi phát sinh các trường hợp đặc biệt quan trọng, khi cần phải giải thích rõ ngôn từ dùng trong các văn bản pháp lý hoặc khi cần phải tiến hành phân xử tranh chấp mới cần hỏi ý kiến chỉ đạo của cấp trung ương. Trong trường hợp yêu cầu phải giải thích ngôn từ pháp lý, Hải quan sẽ soạn thảo một bản thông báo chung để đảm bảo áp dụng luật thống nhất trên toàn quốc.

*Nguồn: Cơ quan Hải quan Ma-rốc.*

## **Những Trở ngại Có thể Gặp phải trong Quá trình Hiện đại hóa Hải quan**

Mặc dù cơ quan hải quan đã nỗ lực rất nhiều trong quá trình hiện đại hoá pháp luật và đã tiến hành những bước đi đúng hướng song đôi khi vẫn không đạt được thành công như mong muốn. Chắc chắn, cộng đồng hải quan và cộng đồng tài trợ quốc tế đã rút ra được một bài học rằng việc áp dụng một cách thức giải quyết dập khuôn cho tất cả các tình huống, đối tượng “one size fits all” không đem lại kết quả. Do đó, cần phải chú trọng đến truyền thống pháp lý và chính trị, đến môi trường văn hóa, xã hội, cơ cấu tổ chức và hành chính đặc thù của hải quan từng nước khi tiến hành hiện đại hóa pháp luật hải quan mới có thể thu được được thành công cuối cùng.

### ***Truyền thống pháp lý***

Nghiên cứu về pháp lý do Victor Thuronyi (1996) tiến hành đã xác định tính hoà nhập là một trong bốn tiêu chí thiết yếu của một bộ luật được xây dựng kỹ lưỡng.<sup>83</sup> Thuronyi định nghĩa tính hoà nhập là “sự thống nhất giữa luật mới xây dựng với hệ thống pháp lý và phong cách soạn thảo pháp luật quốc gia.” (tr. 72). Thật vậy, khi soạn thảo một luật mới, người soạn thảo phải chú trọng đến truyền thống pháp lý của một quốc gia. Một cách tổng quát, các hệ thống pháp lý được phân thành hai nhóm lớn: Dân luật và Thông luật (common law). Dân luật được dựa trên các luật thành văn được xây dựng thông qua quá trình lập pháp, qua các sắc lệnh và tương tự. Trong khi đó, Thông luật được xây dựng dựa trên những tiền lệ xét xử của tòa án qua thời gian. Trong hệ thống Dân luật, các đạo luật có xu hướng được xây dựng dưới dạng các tuyên bố chung về nguyên tắc trong khi Thông luật lại tỏ ra chi tiết hơn rất nhiều. Tuy nhiên, các đặc trưng phổ biến này lại không mấy hữu ích. Để soạn thảo thành công một bộ luật hải quan mới phù hợp với truyền thống pháp lý đặc trưng của một nước, người soạn thảo phải nghiên cứu kỹ phong cách soạn thảo pháp luật truyền thống của nước đó, cách tổ chức

<sup>83</sup> Victor Thuronyi. 1996. *Soạn thảo luật thuế*, trong Thiết kế và Soạn thảo Luật Thuế. Chương 3. IMF.

của các đạo luật (ví dụ, một bộ luật đơn nhất hay các luật riêng biệt), cách thức diễn giải quy định hành chính và pháp lý và lựa chọn các công cụ pháp lý.

### ***Văn phong soạn thảo luật***

Thuronyi kiên quyết cho rằng luật của một quốc gia phải “thống nhất về hình thức và văn phong soạn thảo nhằm tạo thuận lợi cho việc hiểu và diễn giải luật cũng như duy trì uy tín (dignity) của quá trình xây dựng luật.” (Thuronyi 1996, tr. 89). Đồng thời, khi soạn thảo Luật Hải quan mới, người soạn thảo cần cân nhắc một cách thấu đáo ưu điểm và nhược điểm của phong cách soạn thảo pháp luật truyền thống để tiến hành những cải tiến có thể. Ví dụ, luật tại các nước nói tiếng Anh thường nổi tiếng là quá phức tạp và khó hiểu. Sở dĩ như vậy một phần là bởi những nhà soạn thảo luật ở các nước này đã thừa hưởng văn phong ngôn ngữ luật truyền thống được sử dụng ở Vương quốc Anh từ thế kỷ 19. Phần khác là do yêu cầu khắt khe về tính chính xác của luật. Turnbull tin rằng có thể đảm bảo độ chính xác trong khi vẫn duy trì được tính đơn giản và rõ ràng của luật. Cả hai yếu tố này đều vô cùng quan trọng trong việc giúp luật hải quan đạt được tính minh bạch và khả năng dự báo. Luật hải quan phải đơn giản và rõ ràng để cả các đối tượng không phải là các nhà lập pháp hay luật sư như các cán bộ hải quan trực tiếp làm việc với khách hàng và doanh nghiệp đều có thể hiểu được luật. Đồng thời, luật hải quan cũng cần phải chính xác nhằm giảm thiểu cơ hội để ra các quyết định hay phán quyết một cách tùy tiện.

### ***Tổ chức***

Một Bộ luật Hải quan đơn nhất (single Customs Code) bao gồm tất cả các điều luật về hải quan chắc chắn sẽ ưu việt hơn một hệ thống Luật hải quan bao gồm những quy định luật nằm rải rác ở nhiều văn bản pháp quy khác nhau. Ví dụ, một Bộ luật Hải quan duy nhất giúp thúc đẩy tuân thủ vì doanh nghiệp sẽ có điều kiện thuận lợi hơn để thực thi các quy định pháp luật được tổng hợp trong một Bộ luật duy nhất thay vì phải tham chiếu nhiều văn bản luật khác nhau. Bộ luật hải quan đơn nhất cũng dễ tiến hành sửa đổi, bổ sung hơn do “các sửa đổi, bổ sung sẽ mặc nhiên tự tích hợp” vào Bộ Luật Hải quan đơn nhất (Renton, 1975, tr. 76-84). Đây là một ưu điểm lớn bởi nếu không sẽ không thể xác định được chính xác nội dung Luật sau khi sửa đổi, bổ sung khi các điều khoản sửa đổi, bổ sung không quy định rõ sẽ bãi bỏ hoặc thay thế các luật được xây dựng trước đó (Thuronyi 1996).

Tuy nhiên, rất hiếm khi có được một Bộ luật Hải quan đơn nhất thật sự. Nhiều nước đã sắp xếp các luật liên quan đến Hải quan vào hai văn bản pháp luật chính: một văn bản xử lý các vấn đề biểu thuế, thuế hải quan và thuế khác; văn bản khác về các quy trình, thủ tục hải quan.<sup>84</sup> Cũng có thể tìm thấy nhiều luật và quy định liên quan đến hải quan trong các luật ban hành để thực hiện các hiệp ước và hiệp định quốc tế.<sup>85</sup> Hơn nữa, tình trạng các quy định liên quan đến hải quan nằm trong các văn bản luật pháp tách biệt là một thực tế không thể tránh khỏi do hải quan có thẩm quyền thực thi cả các luật khác ngoài luật thu thuế (xem Thực thi Luật Hải quan trong chương này). Ngoài ra, nhiều quy định pháp lý liên quan đến hải quan mang tính thủ tục nên không thể tránh khỏi một thực tế là chúng được đưa vào trong các quy tắc chung của thủ tục hành chính hoặc hình sự thay vì được nêu trong Luật Hải quan. Vì thế, ngay cả khi Bộ luật Hải quan được cơ cấu để có thể chứa đựng tất cả các quy định liên quan

---

<sup>84</sup> Ví dụ EU có Bộ luật Hải quan Chung đi kèm với các Quy định thực hiện về thủ tục hải quan và mã số thuế EU. Trong khi đó, mỗi nước thành viên xây dựng các luật riêng của nước mình về các quy trình thực thi, xử phạt và khiếu nại hải quan.

<sup>85</sup> Ví dụ như trường hợp của Nhật bản, EU và các nước khác. Khi một quy định trong một công ước hay hiệp định quốc tế nào đó không thể thực hiện được trong khuôn khổ pháp lý của Bộ luật Hải quan Chung EU thì EU sẽ viện dẫn điều khoản này trong Bộ luật Hải quan EU.

đến hải quan ở mức độ toàn diện nhất có thể thì vẫn không tránh khỏi sự cần thiết phải phối hợp với các quy định khác nằm ngoài Bộ Luật Hải quan. Có thể sắp xếp các quy định luật riêng biệt một cách hiệu quả thông qua tham khảo chéo và loại bỏ các quy định trùng lặp (Thuronyi 1996). Cần đặc biệt lưu ý trường hợp khi các quy định liên quan đến một nhiệm vụ hay thủ tục hải quan được nêu trong nhiều văn bản pháp lý hoặc được đưa vào các luật khác không phải là luật hải quan vì các quy định đó rất khó tuân thủ, thực thi và sửa đổi.

### ***Diễn giải các Quy định Hành chính và Pháp lý***

Quan điểm chung cho rằng các đạo luật trong Thông luật bao giờ cũng chi tiết hơn và có ít chỗ trống cho diễn giải của tòa án. Ngược lại, các đạo luật thuộc hệ thống Dân luật mang tính khái quát hơn và chỉ nêu các nguyên tắc chung trong khi giao cho các bộ máy khác, trong đó có tòa án hoàn thiện các quy định chi tiết. Tuy nhiên trong thực tế, một số nước áp dụng Dân luật đã xây dựng các đạo luật chi tiết không kém gì những nước áp dụng Thông luật (Turnbull 1993). Tuy nhiên, cần tìm hiểu một cách cẩn trọng truyền thống hải quan và tòa án áp dụng luật hải quan ở một quốc gia nhất định để từ đó soạn thảo luật hải quan mới cho phù hợp. Nhà soạn thảo luật cần phải biết được rằng cán bộ hải quan và quan tòa diễn giải một điều khoản trong luật hải quan như thế nào, liệu có hướng dẫn hành chính hoặc pháp lý không, liệu có dựa vào tiền lệ không, và liệu cán bộ hải quan và thẩm phán có quyền quyết định ở một mức độ nào đó theo ý mình không. Tuy nhiên, nhà soạn thảo nên nhận biết được các yếu điểm trong phương pháp truyền thống. Không nên trao cho cán bộ hải quan quyền diễn giải luật tùy ý quá mức vì nếu vậy sẽ không đảm bảo được tính minh bạch và có thể đoán trước của thủ tục hải quan. Luật hải quan cũng cần phải có một độ linh hoạt nhất định. Việc áp dụng luật hải quan một cách quá cứng nhắc sẽ tạo nên các bước không cần thiết trong thủ tục hải quan, nhất là liên quan đến những vi phạm hoặc tranh chấp nhỏ. Điều này sẽ tạo thêm gánh nặng cho doanh nghiệp, hải quan và các hệ thống xét xử pháp luật.

### ***Lựa chọn Công cụ Pháp lý***

Có hàng loạt các công cụ pháp lý đa dạng cho các nước thành viên WCO thực hiện các nguyên tắc hải quan hiện đại. Một chính phủ có thể ban hành luật hải quan dưới dạng đạo luật, hướng dẫn hành chính, thông báo chính thức, hiến chương, nghị định cấp bộ, kế hoạch và tương tự. Ví dụ, luật Hải quan Ma-rốc được cấu trúc thành hai văn bản pháp lý. Văn bản thứ nhất là Bộ luật Hải quan và Thuế Giám thu bao gồm các nghị định và quyết định của Bộ trưởng BTC. Văn bản thứ hai là Quy định về Hải quan và Thuế Giám thu giải thích chi tiết luật và các quy định hải quan bao gồm tất cả các Chỉ thị và Thông tư.

Việc lựa chọn một công cụ pháp lý phù hợp để đáp ứng mục đích của một điều khoản nhất định là rất quan trọng. Thuronyi (1996, tr. 86) chỉ ra rằng “sẽ là không hợp lý nếu đưa tất cả chi tiết” vào trong một đạo luật vì (a) như vậy đạo luật sẽ trở nên “dài dòng và khó hiểu”, (b) cơ quan lập pháp “không thể lường trước tất cả các tình huống”, và (c) các đạo luật khó chỉnh sửa hơn so với các công cụ pháp lý khác. Hơn nữa, các cơ quan hải quan ở vị trí thích hợp hơn cho việc ban hành các quy định chi tiết vì họ có thông tin và chuyên môn cũng như ít chịu ảnh hưởng bởi áp lực chính trị và áp lực khác từ bên ngoài. Hải quan cũng có thể ứng phó nhanh hơn với các vấn đề mới nảy sinh (Stein, Mitchell và Meziness 2003). Một số ý kiến cho rằng không nên cô đọng các quy định chi tiết dưới dạng luật vì sự cứng nhắc mà nó gây ra sẽ có khả năng đe dọa đến việc thi hành công bằng và nhanh chóng luật pháp của các cơ quan (Jackson 1941).

Tựu chung lại, nên ban hành các quy định chính yếu dưới dạng luật trong khi cần thường xuyên chỉnh sửa các quy định chi tiết cho phù hợp hơn với các quy định hành chính. Tuy nhiên, cũng cần lưu ý rằng quyết định ban hành dưới dạng luật hay dưới dạng quy định hành chính chủ yếu phụ thuộc vào “thông lệ áp dụng ở một nước nhất định cũng như phụ

thuộc vào ý muốn chính trị.” (Thuronyi 1996, tr. 86-87). Ví dụ, Thuronyi phát biểu mức độ quyền hạn mà cơ quan lập pháp sẵn sàng giao cho cơ quan hành pháp trong việc chi tiết hóa luật thường chỉ phôi việc lựa chọn công cụ pháp lý. Đương nhiên, thời gian cũng là một yếu tố quyết định xem liệu có đưa một quy định chi tiết nào đó vào luật hay không vì khoảng thời gian dành cho cơ quan lập pháp ban hành luật là hạn chế. (Jackson 1941, tr. 14). Cuối cùng, Thuronyi chỉ ra rằng việc ban hành các quy định chi tiết dưới dạng quy định hành chính thay vì luật là một chiến thuật chính trị dùng để tạo thuận lợi cho việc thông qua một dự luật vì thường khó đạt được đồng thuận đối với các quy định chi tiết.

### ***Xác định Nguyên tắc và Cách thức Thực hiện***

Hải quan một nước phải quyết định một cách thận trọng các nguyên tắc cải cách cần thực hiện. Mỗi nguyên tắc cải cách hiện đại có thể được thực hiện bằng nhiều phương thức khác nhau song không phải phương thức nào cũng phù hợp với môi trường hoạt động đặc thù của hải quan một nước. Ví dụ, biện pháp khuyến khích sử dụng chứng từ điện tử hay một quy định bắt buộc sử dụng chứng từ điện tử kèm theo chế tài xử phạt sẽ tạo thuận lợi cho thương mại. Quyết định lựa chọn một trong hai phương án trên cần dựa trên việc cân nhắc cân trọng môi trường thương mại điện tử đặc thù của một cơ quan hải quan nhất định. Có thể đạt được mức tuân thủ cao chỉ thông qua một hệ thống xử phạt vi phạm hải quan hay cần có sự hỗ trợ của các biện pháp khuyến khích tinh tế hơn như cho hưởng, hoặc từ chối hoặc thu hồi các chế độ thông quan nhanh ưu tiên. Tuy nhiên, trước khi quyết định áp dụng biện pháp nào cần tìm hiểu kỹ năng lực của tổ chức hải quan bao gồm độ hiệu quả và tính liêm chính về mặt thương mại (Raven 2001).

### ***Mối quan hệ với các Cơ quan Chính phủ khác***

Hải quan thường có nghĩa vụ thi hành nhiều luật khác ngoài luật hải quan. Ví dụ, lực lượng Hải quan và Bảo vệ Biên giới Mỹ thực thi rất nhiều luật, các hiệp ước và hiệp định quốc tế thuộc các lĩnh vực khác nhau từ nông nghiệp đến quốc phòng.<sup>86</sup> Hải quan cũng thường xuyên hợp tác với các cơ quan chính phủ khác, có trường hợp còn chia sẻ cơ sở vật chất tác nghiệp tại biên giới với các cơ quan này. Do đó, chỉ khi có chế tài quy định về mối quan hệ phụ thuộc lẫn nhau giữa nhiều cơ quan chính phủ cùng có chức năng kiểm soát biên giới thì Luật Hải quan mới có thể được áp dụng thành công. Quá trình tham vấn giữa hải quan và các bộ ngành khác của Chính phủ có vai trò quan trọng sống còn trong việc loại bỏ các quy định luật pháp chồng chéo hay không nhất quán. Để đơn giản hóa thủ tục hải quan và các thủ tục biên giới khác, hải quan cần phải thực thi các luật khác về thủ tục biên giới hoặc hợp tác chặt chẽ với các bộ ngành và cơ quan liên quan khác trong việc thực thi các quy định tại biên giới.<sup>87</sup> Nếu không, việc nhiều cơ quan chính phủ khác nhau cùng tham gia thực thi các thủ tục tại biên giới nhiều khả năng sẽ tạo nên tình trạng tham nhũng trong khi hiệu quả cũng như kết quả thực hiện kém. Tại một số nước có nền kinh tế đang trong quá trình chuyển đổi nơi có khối lượng ngoại thương qua biên giới không đáng kể và trách nhiệm kiểm soát biên giới do

---

<sup>86</sup> Theo như trang web của Cơ quan Hải quan và Bảo vệ biên giới Hoa Kỳ thì cơ quan này thực thi các luật về nông nghiệp, người nước ngoài và nhập quốc tịch, ngân hàng và nghiệp vụ ngân hàng, điều tra dân số, thương mại và mậu dịch, bảo tồn, bản quyền, tội phạm và các thủ tục hình sự, thuế Hải quan, thực phẩm và dược phẩm, quan hệ quốc tế, thuế nội địa, đồ uống có cồn, tiền tệ và tài chính, hàng hải, phát minh sáng chế, dịch vụ bưu chính, bất động sản và công trình công cộng, đất công, đường sắt, vận tải biển, điện tín và điện thoại, sở hữu lãnh thổ và đảo, giao thông, chiến tranh và quốc phòng, các hiệp ước, đạo luật và hiệp định quốc tế. (Bộ Bảo vệ Biên giới và Hải quan Mỹ 2003).

<sup>87</sup> Raven (2001) nêu một quan điểm được thừa nhận rộng rãi. Quan điểm này cho rằng việc hợp nhất tất cả các cơ quan kiểm soát tại biên giới vào một cơ quan hành chính duy nhất, thường là cơ quan hải quan sẽ đem lại nhiều lợi ích.

lực lượng quân đội đảm trách thì lực lượng hải quan gặp phải những khó khăn kiểu như vậy. Việc hợp tác với các cơ quan kiểm soát biên giới khác là đặc biệt quan trọng khi xây dựng các quy định luật pháp về thủ tục biên giới mà hải quan nhìn chung thiếu kiến thức chuyên môn chẳng hạn như kiểm tra nông nghiệp và sức khỏe. Trong những trường hợp này, hải quan có thể tham gia để đảm bảo thực hiện phối kết hợp và đơn giản hoá quá trình kiểm tra biên giới.

### ***Biên dịch***

Khi dựa trên một Bộ luật mẫu trong quá trình xây dựng luật, nhà soạn thảo luật phải thận trọng với những rủi ro trong dịch thuật. Thông thường, không thể dịch chính xác một khái niệm pháp lý từ một ngôn ngữ hoặc một hệ thống pháp lý sang ngôn ngữ hoặc hệ thống pháp lý khác vì có thể không có một khái niệm pháp lý tương đương trong nền văn hoá đích. Ví dụ, không phải ngôn ngữ nào cũng có từ tương ứng với từ “kiểm toán”. Tổ soạn thảo luật cần đào sâu tìm hiểu một khái niệm pháp lý nhất định xem khái niệm đó chỉ điều gì trong ngôn ngữ gốc, từ đó đưa ra mô tả, định nghĩa, hoặc giải thích nhằm tránh hiểu sai lệch khái niệm pháp lý được dịch.

### **Thực thi Luật Hải quan**

Hải quan tất cả các nước đều có chức trách thực thi pháp luật song phạm vi trách nhiệm và quyền hạn của hải quan mỗi nước lại khác nhau. Hải quan một số nước có quyền hạn lớn để có thể thực thi luật và các quy định hải quan. Ở một số nước, quyền hạn thi hành pháp luật của hải quan còn được quy định trong luật hình sự và không chỉ bó hẹp trong các vấn đề liên quan đến luật hải quan. Nhưng ngược lại, tại một số nước khác, hải quan có vai trò hạn chế hơn. Hải quan các nước này chỉ thực thi luật hải quan liên quan đến vấn đề thu thuế thông qua hình thức “kiểm tra, phân loại và xác định trị giá hàng hoá” (Lane 1998, tr. 78). Khi đối mặt với yêu cầu ngày càng gia tăng trong việc chống gian lận hải quan (ví dụ như vi phạm quyền sở hữu trí tuệ, gian lận thuế và hành vi chuyển tải), buôn lậu ma tuý, rửa tiền và sai phạm xuất khẩu (như buôn lậu vũ khí, đạn dược và các hành vi khác), hải quan các nước này sẽ cần có quyền hạn thực thi lớn hơn để khắc phục hạn chế nêu trên.

Tổ công tác chuyên môn của WCO về gian lận thương mại đã khuyến nghị một tập hợp các quyền hạn thực thi như sau (WCO 2004a):

- kiểm tra (tuân thủ luật hải quan)
- quyền khám xét (hàng xuất, nhập phi pháp)
- lấy mẫu
- bắt giữ, tịch thu
- quyền tiếp cận tài liệu, chứng từ
- hậu kiểm với hàng xuất/nhập
- tạm giam hoặc bắt giữ
- buộc tội
- truy tố
- phong toả tài sản
- trao đổi thông tin
- thẩm tra nhân danh hải quan các nước khác.

Những người ủng hộ việc trao cho cơ quan hải quan quyền hạn và trách nhiệm thực thi lớn hơn đưa ra hai lý do: (a) hiệu quả và kết quả thi hành pháp luật và (b) tinh thần làm

việc của cán bộ hải quan (morale). Trước hết, hải quan có một vị trí đặc biệt thích hợp cho việc thực thi luật hải quan và luật khác tại các khu vực biên giới vì hải quan được trang bị với hạ tầng cơ sở dành riêng cho kiểm tra hàng hoá và hành khách qua lại biên giới. Hải quan cũng thông thạo về các hoạt động qua biên giới. Năng lực của hải quan trong thực thi pháp luật hải quan và các luật khác tại biên giới sẽ được tăng cường khi sử dụng các công cụ quản lý rủi ro, công nghệ thông tin và hợp tác với các cơ quan khác của chính phủ cũng như hải quan các nước. Các công cụ này sẽ cho phép hải quan đánh giá được nguy cơ và chủ động xử lý những sai phạm có thể xảy ra. Do đó, việc trao quyền hạn thoả đáng cho các cơ quan hải quan trong việc thực thi luật hải quan và các luật khác liên quan đến các sai phạm qua biên giới giúp đảm bảo hiệu quả và kết quả cao trong thực thi pháp luật.

Tiếp đó, những người ủng hộ cho việc tăng cường đáng kể vai trò của hải quan cũng cho rằng cần trao cho cán bộ hải quan quyền khám xét, ngăn cản, bắt giữ, tịch thu, và điều tra con người, hàng hoá cũng như phương tiện vận tải liên quan đến các trường hợp vi phạm hải quan hay có dấu hiệu vi phạm hải quan. Họ cho rằng nếu chỉ giới hạn quyền hạn thực thi của hải quan trong chức năng thu thuế thì sẽ ảnh hưởng xấu đến tinh thần làm việc của cán bộ hải quan (Zarnowiecki 2003). Theo họ, việc chuyển quyền điều tra cho một cơ quan chính phủ khác như cảnh sát sẽ làm triệt tiêu động lực khuyến khích cán bộ hải quan phát hiện ra những sai phạm tại biên giới vì chuyển quyền điều tra cho cảnh sát cũng đồng nghĩa với việc mất đi những cơ hội được hưởng các khuyến khích, như thưởng ngoài lương hay lập nên thành tích được xã hội công nhận. Hậu quả là sẽ giảm hiệu quả của hoạt động hải quan và suy yếu liên chính hải quan.

Công ước Kyoto Sửa đổi xử lý các vấn đề về thực thi nêu cụ thể tại Phụ lục H, trong đó nêu rõ các chuẩn mực và thông lệ khuyến nghị thực hiện nhằm đảm bảo thực thi pháp luật hải quan một cách công bằng, nhanh chóng, nhất quán, minh bạch và có thể dự đoán trong khi giảm thiểu những xáo trộn gây ra cho thương mại và đi lại của người dân. Phụ lục này cũng xử lý vấn đề xác định và điều tra những vi phạm luật hải quan cùng vai trò của hải quan trong việc xử lý hành chính các vi phạm. Tuy nhiên, phụ lục không bao gồm tất cả các hoạt động mà hải quan thường tham gia khi xử lý các vi phạm hải quan và vi phạm qua biên giới khác vì rất nhiều hoạt động trong số đó nằm ngoài phạm vi điều chỉnh của luật và quy định hải quan. Tuy vậy, phụ lục nêu rõ điều tra và xử lý hành chính là hai chủ đề phải được quy định cụ thể trong luật hải quan. Công ước không giới hạn quyền hạn trao cho cơ quan hải quan trong luật của từng nước. Thay vì đó, nó thừa nhận sự đa dạng về phạm vi quyền hạn thực thi giữa hải quan các nước thành viên.

Cụ thể hơn, cần xác định quyền hạn thực thi trao cho cơ quan hải quan dựa trên hiến pháp, hệ thống pháp lý và thể chế của một nước. Tuy nhiên, điều quan trọng là hải quan mỗi nước phải tận dụng được các công cụ quản lý rủi ro, công nghệ thông tin cũng như phải hợp tác với các cơ quan chính phủ khác và hải quan các nước nhằm thực thi pháp luật hải quan một cách công bằng, nhanh chóng và nhất quán theo các nguyên tắc trong Công ước không kể số lượng các cơ quan thực thi luật là bao nhiêu và phạm vi trách nhiệm của chúng là gì. WCO cung cấp thông tin và đào tạo về hiện đại hóa cũng như cải cách thực thi pháp luật hải quan.<sup>88</sup>

## **Văn bản pháp quy mẫu về Quyền sở hữu trí tuệ quốc tế**

Công ước Kyoto Sửa đổi là công cụ quốc tế toàn diện nhất được thiết kế để hài hòa hóa và đơn giản hoá thủ tục và quy trình hải quan song cũng có các công cụ khác hỗ trợ.

---

<sup>88</sup> Tổ chức Hải quan Thế giới, [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org)

WCO đang tiếp tục xây dựng các công cụ và sáng kiến mới nhằm bắt kịp những thay đổi diễn ra trong hoạt động hải quan được thiết kế phù hợp với và bổ sung cho Công ước.

### Hộp 3-4 Hiện đại hóa Luật Hải quan tại Liên Bang Nga

Năm 1993, Liên bang Nga cam kết đồng bộ hoá các quy định pháp luật hải quan và thực hiện những quy tắc được chấp nhận trên toàn thế giới. Đến năm 2003, một Bộ luật Hải quan mới được thông qua và có hiệu lực từ ngày 01/01/2004. Bộ luật mới này được dựa trên Công ước Kyoto Sửa đổi và luật hải quan của các nước là đối tác thương mại chính của Nga.

Bộ luật Hải quan mới đã tính đến các quy định của WTO quy định tại Điều I “Hiệp ước Chung về Quy chế Tối huệ Quốc”, Điều V “Tự do Quá cảnh”, Điều VII “Xác định Trị giá Hải quan”, Điều VIII “Phí và Thủ tục liên quan đến hàng Xuất/nhập khẩu”, Điều X “Công bố và Thi hành các Quy định Thương mại” trong GATT, TRIPS, Hiệp định về Quy tắc Xuất xứ và Hiệp định về việc Thực hiện Điều VII.

Mục tiêu đặt ra là loại bỏ những hạn chế hành chính quá mức đối với ngoại thương, thiết lập những quy tắc rõ ràng và nhất quán cho các doanh nghiệp liên quan đến vận chuyển hàng hoá qua biên giới cũng như giảm thiểu số lượng các hướng dẫn hành chính và văn bản dưới luật, từ đó giảm bớt khả năng ra quyết định tùy tiện về mặt hành chính của cán bộ hải quan và cải thiện tính rõ ràng, minh bạch của hoạt động hải quan. Dự thảo cuối cùng của Bộ luật được xây dựng với sự hợp tác chặt chẽ của cộng đồng doanh nghiệp. Hiệp hội Doanh nghiệp Nga đã phát động một đợt đánh giá dự thảo đầu tiên của Bộ luật Hải quan. Nhóm công tác bao gồm đại diện của cộng đồng doanh nghiệp, Ủy Ban Hải quan Nhà nước, Bộ Tài chính và Bộ Kinh tế đã đưa ra một tờ trình liên tịch về các sửa đổi cuối cùng với dự thảo luật của Quốc hội Nga (Duma). Việc này, một mặt giúp cho các nhóm lợi ích khác nhau có thể thoả hiệp với nhau trên nhiều vấn đề, mặt khác giúp cho nhà nước đưa ra được những cải cách quan trọng nhằm đáp ứng nhu cầu của doanh nghiệp cũng như của công dân bình thường qua lại biên giới.

Luật Hải quan mới của Nga nêu rõ quyền hạn thực thi luật và quyền hạn pháp lý của hải quan cũng như quy định rõ các điều kiện để đẩy nhanh quy trình xử lý thủ tục hải quan (khai hải quan trước khi hàng đến, đơn giản hoá các thủ tục hải quan cụ thể, sử dụng một hệ thống mã phân loại hàng hóa duy nhất, v.v.). Luật Hải quan mới cũng nhìn trước được việc áp dụng CNTT một cách rộng rãi, kiểm soát hải quan và thông quan điện tử. Điều kiện để có thể tiến hành hợp lý hoá và đơn giản hoá thủ tục hải quan là phải chuyển từ chế độ kiểm tra thực tế tất cả các lô hàng sang hệ thống kiểm tra chọn lọc dựa trên quản lý và phân tích rủi ro. Sự chuyển đổi này sẽ tạo thuận lợi cho thương mại quốc tế, tăng cường kiểm soát hải quan đồng thời đảm bảo sử dụng hiệu quả các nguồn lực của hải quan. Việc đưa Luật Hải quan mới vào áp dụng sẽ giúp thay đổi mối quan hệ giữa hải quan và cộng đồng doanh nghiệp theo hướng tăng cường hợp tác và tham vấn. Điều này phù hợp với khái niệm mới về quản lý, điều hành của Chính phủ, đó là đối thoại giữa Chính phủ và cộng đồng doanh nghiệp. Nó cũng phản ánh phương pháp do WCO khuyến nghị cho phép thực thi kiểm soát nhà nước trong khi vẫn tính đến nhu cầu của cộng đồng doanh nghiệp và đảm bảo được tính công khai, minh bạch của luật pháp.

Tuy ban hành Luật Hải quan mới là một bước đi đúng hướng quan trọng song vẫn còn những điểm chưa rõ ràng. Đây chính là kẽ hở để cán bộ hải quan có thể ra quyết định tùy tiện vì mục đích cá nhân. Cả cơ quan hải quan lẫn cộng đồng doanh nghiệp đều phải giám sát kỹ lưỡng quá trình triển khai luật trên thực tế. Kinh nghiệm thực tế cho thấy có thể sẽ phát sinh nhu cầu điều chỉnh hay cải tiến Luật Hải quan mới xây dựng hoặc cách thức thực thi. Bởi vậy, duy trì trao đổi ý kiến với cộng đồng doanh nghiệp đóng vai trò quan trọng trong việc tuân thủ quy trình thực hiện theo khuyến nghị của Luật Hải quan.

*Nguồn:* Dựa trên ý kiến đóng góp của Leonid Lozbenko, Phó Chủ tịch Thứ nhất, Ủy ban Hải quan Quốc gia Liên Bang Nga 2003.

Một yêu cầu đặt ra là luật hải quan và các thể chế phải bắt kịp với các cam kết quốc tế của chính phủ. Ví dụ như trường hợp thực thi quyền sở hữu trí tuệ theo như quy định của



Hiệp định về các Khía cạnh liên quan đến Quyền sở hữu trí tuệ (Hiệp định TRIPS) (WTO 1994b)<sup>89</sup>. Luật mẫu về Bảo hộ Quyền sở hữu trí tuệ (IPR) đang được WCO tiến hành xây dựng để giúp hải quan các nước thành viên ban hành các biện pháp được thiết kế nhằm bảo hộ các quyền sở hữu trí tuệ mà không can thiệp vào các giao dịch thương mại hợp pháp.<sup>90</sup> Luật mẫu này được xây dựng nhằm mục đích cung cấp hướng dẫn cho hải quan tại những nước lần đầu tiên thực hiện luật bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ cũng như các nước đang tiến hành cải cách luật pháp hay rà soát lại hệ thống luật pháp. Nó giúp hải quan đáp ứng được các chuẩn mực trong Hiệp định TRIPS). Tuy nhiên, Luật IPR Mẫu không mang tính ràng buộc về mặt pháp lý đối với các nước thành viên trong khi phạm vi điều chỉnh của nó vượt ra ngoài các chuẩn mực tối thiểu bắt buộc trong Hiệp định TRIPS. WCO lần đầu tiên xây dựng Luật IPR Mẫu năm 1988. Kể từ đó cho đến nay, WCO đã tiến hành chỉnh sửa Luật Mẫu này hai lần nhằm mục đích giữ cho Luật Mẫu luôn cập nhật và sẽ tiếp tục tiến hành chỉnh sửa định kỳ để đưa vào những thông lệ tốt nhất cũng như phù hợp với các khuyến nghị của Tổ chức Sở hữu Trí tuệ Thế giới (WIPO). Hộp 3.4 mô tả quy trình hiện đại hoá luật hải quan Nga.

### **Kết luận tác nghiệp**

Có một vài khuyến nghị tác nghiệp nổi lên trong chương này bao gồm các khuyến nghị sau.

- Nên thực hiện các nỗ lực hiện đại hoá pháp luật của hải quan theo hướng đạt được các chuẩn mực pháp lý quốc tế. Công ước Kyoto Sửa đổi bao gồm các thông lệ tốt nhất của hải quan các nước trên toàn thế giới. Cụ thể hơn, Công ước Kyoto Sửa đổi giúp mỗi nước thực hiện được các cam kết quốc tế của mình về các thủ tục thương mại và biên giới trong đó có các quy tắc đã được thống nhất của WTO. Công ước cũng cho phép mỗi nước điều chỉnh chính sách và thủ tục hải quan của mình để đáp ứng được các yêu cầu đặc thù về pháp lý, chính trị, văn hoá và xã hội của từng nước.
- Việc thực hiện Bộ luật Hải quan phù hợp với Công ước Kyoto Sửa đổi sẽ cho phép cơ quan hải quan đạt được tính minh bạch và có thể dự đoán dựa trên việc cung cấp thông tin cơ bản về các vấn đề như quy tắc, quyết định, các cơ chế tham vấn và quy trình khiếu nại thoả đáng. Nó cũng giúp loại bỏ các thủ tục hải quan rườm rà, phức tạp gây chậm trễ cho thông quan hàng hóa và tạo kẽ hở cho cán bộ hải quan tiến hành những can thiệp tùy tiện không cần thiết. Tương tự, luật mới cũng sẽ cho phép kiểm tra hàng hoá có chọn lọc dựa trên quản lý rủi ro, nộp trước thông tin hoặc tờ khai hải quan cũng như kiểm tra sau thông quan. Nó cũng đảm bảo khuôn khổ pháp lý cho triển khai tự động hoá trong đó có giao dịch điện tử. Đồng thời, luật mới cũng giúp tránh các quy định không rõ ràng tạo kẽ hở cho cán bộ lạm dụng quyền hạn để ra các quyết định tùy tiện và trao đủ thẩm quyền cho cơ quan hải quan nhằm đạt được các mục tiêu về thực thi và tuân thủ.
- Chính phủ các nước cần phải xây dựng chiến lược phát triển xác định rõ vai trò của cơ quan hải quan trong đó đặc biệt lưu ý đến cách thức đáp ứng các yêu cầu đặt ra mà vẫn đạt được và duy trì các chuẩn mực quốc tế trong luật hải quan.
- Để đảm bảo tính khả thi trong các giải pháp hiện đại hóa luật, điều quan trọng là phải duy trì tham khảo ý kiến cộng đồng doanh nghiệp.
- Nên sử dụng các điều khoản trong Công ước Kyoto Sửa đổi làm danh mục kiểm tra để có thể so sánh quy định luật pháp hiện hành với các thông lệ tốt nhất được nêu trong Công

---

<sup>89</sup> Các điều khoản của TRIPS liên quan đến hải quan nằm tại trang 51-61, Phần 4, Các yêu cầu đặc biệt liên quan đến các biện pháp biên giới.

<sup>90</sup> Bản mới nhất có trên trang mạng liên quan đến Quyền Sở hữu Trí tuệ của WCO tại địa chỉ: <http://www.wcoipr.org>.

ước theo từng nội dung. Cũng nên nghiên cứu luật hải quan của các nước khác và tham khảo ý kiến của hải quan các nước để học hỏi kinh nghiệm. Sau khi đã xác định được khoảng cách trong Bộ luật hiện hành, cần đưa ra các giải pháp khắc phục dựa trên các chuẩn mực quốc tế có chỉnh sửa cho phù hợp với yêu cầu cụ thể của từng nước dưới dạng bộ luật mới.

- Luật mới đề xuất phải phù hợp với văn hoá trong nước và khuôn khổ pháp luật quốc gia cũng như phải được hỗ trợ bởi năng lực tư pháp đủ mạnh. Có như vậy luật mới có thể được thực thi một cách có hiệu quả.
- Luật hải quan hiện đại cần cố gắng thiết lập một cơ quan pháp chế chịu trách nhiệm tổng thể về các luật liên quan đến Hải quan. Cơ quan này sẽ giúp xác lập rõ thẩm quyền và quyền hạn thực thi luật của cơ quan Hải quan.

### **Tài liệu đọc thêm**

Lane, Michael. 1998. *Hiện đại hoá Hải quan và Xa lộ Thương mại Quốc tế* Quorum Books: Westport, Connecticut.

Thuronyi, Victor. 1996. “Soạn thảo Luật Thuế,” trong *Thiết kế và Soạn thảo Luật Thuế*, Victor Thuronyi (chủ biên), Quỹ Tiền tệ Quốc tế: Washington DC.

Tổ chức Hải quan Thế giới. 1997. *Tài liệu Công ước Kyoto Sửa đổi*. WCO. Brúc-xen.  
[http://www.wcoomd.org/ie/En/Topics\\_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Kyoto\\_New/Content/content.html](http://www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Kyoto_New/Content/content.html)

### **Tài liệu tham khảo**

De Wulf, Luc, và José B. Sokol, Các Sáng kiến Hiện đại hóa Hải quan: Nghiên cứu tình huống. Washington, D. C.: Ngân hàng Thế giới.

Liên minh Châu Âu. 1992. *Quy chế của Hội đồng Châu Âu (EEC) số 2913/92 ngày 12/10/1992 về xây dựng Bộ luật Hải quan Cộng đồng (Community Customs Code)*. Brúc-xen.

<[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31992R2913&model=guicheti](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31992R2913&model=guicheti)>

Jackson, Justice Robert H. 1941. *Báo cáo của Chương lý về Luật Thủ tục Hành chính*. Bộ Tư pháp Hoa Kỳ. Washington DC.

Lane, Michael. 1998. *Hiện đại hoá hải quan và Con đường rộng mở cho Thương mại quốc tế* Quorum Books: Westport, Connecticut.

Raven, John. 2001. *Tạo thuận lợi thương mại và Vận tải*. Tài liệu Thảo luận số. 427. Ngân hàng Thế giới: Washington DC.

Renton, David. 1975. *Soạn thảo Luật: Báo cáo của một Ủy ban do Chủ tịch Danh dự của Hội đồng bổ nhiệm*. Hạ Nghị viện. Xây dựng các Tài liệu Luật theo các Kỳ họp của Ủy ban. Chương xii, Cmnd. 6053, p. 76-84; HMSO: London.

Steenlandt, Marcel và Luc De Wulf. *Chủ nghĩa thực tế và hiệu quả trong hải quan: Triết lý cái cách thành công*. Ma-rốc.

Stein, Jacob A.; Mitchell, Glenn A.; Mezines, Basil J. 1977. *Luật hành chính*. Matthew Bender: Washington DC.

Thuronyi, Victor. 1996. “Soạn thảo Luật Thuế,” trong *Thiết kế và Soạn thảo Luật thuế*, Victor Thuronyi. Washington DC.: Quỹ Tiền tệ quốc tế.

Turnbull, Ian 1993. *Ngôn ngữ đơn giản, dễ hiểu và Soạn thảo theo các Nguyên tắc chung*. Văn phòng Quốc Hội Ôx-trây-li-a  
<[http://www.opc.gov.au/plain/docs/plain\\_draftin\\_principles.doc](http://www.opc.gov.au/plain/docs/plain_draftin_principles.doc)>.

- Cơ quan Hải quan và Bảo vệ Biên giới Hoa Kỳ. 2003. *Tóm tắt về các bộ luật do cơ quan Hải quan và Bảo vệ Biên giới Hoa Kỳ thực thi*. Bộ An ninh Nội địa Hoa Kỳ <[http://www.Customs.ustreas.gov/xp/cgov/toolHQP/legal/summary\\_laws\\_enforced](http://www.Customs.ustreas.gov/xp/cgov/toolHQP/legal/summary_laws_enforced)>.
- Tổ chức Hải quan Thế giới. 1997. *Phần lời của Công ước Kyoto Sửa đổi*. WCO. Brúc-xen. <[http://www.wcoomd.org/ie/En/Topics\\_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Kyoto\\_New/Content/content.html](http://www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Kyoto_New/Content/content.html)>.
- WCO. 2000. Công ước Kyoto Sửa đổi, Hướng dẫn Phụ lục Tổng quát. Chương 3. Thông quan hàng hóa và các thủ tục khác, Phần 6 – Kiểm tra tờ khai hàng hóa.” Brúc-xen. <[http://www.wcoomd.org/ie/En/Topics\\_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Kyoto\\_New/Content/content.html](http://www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Kyoto_New/Content/content.html)>.
- . 2004a. “Sổ tay Gian lận thương mại cho Cán bộ Hải quan Cấp cao. Brúc-xen.
- . 2004b. “Các Điều luật mẫu về Thực thi Công bằng và Hiệu quả các Biện pháp Kiểm soát Biên giới phù hợp với Hiệp định về các Khía cạnh liên quan đến Thương mại của Quyền sở hữu trí tuệ.” [www.wcoipr.org](http://www.wcoipr.org).
- WTO (Tổ chức Thương mại Thế giới). 1994a. “Hiệp định về Thực thi Điều khoản VII của Hiệp định chung về Thuế quan và Thương mại.” Giơ-ne-vơ. [www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/20-val.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/20-val.pdf).
- . 1994b. “Phụ lục 1C: Hiệp định về Các Khía cạnh liên quan đến Thương mại của Quyền sở hữu trí tuệ.” Các công cụ pháp lý—Kết quả Vòng đàm phán Uruguay. Tập 31, 22I.L.M. 81. Giơ-ne-vơ. [www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/27-trips.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips.pdf).
- . 1994c. “Quyết định về phần lời liên quan đến Trị giá tối thiểu của hàng hóa do Đại lý, Nhà phân phối và Người được Ủy quyền Duy nhất (Sole Agents, Sole Distributors and Sole Concessionaires).” Tài liệu của WTO LT/UR/D-4/1. Giơ-ne-vơ.
- . 1994d. “Quyết định liên quan đến các trường hợp Hải quan có Lý do để Nghi ngờ Độ xác thực của Giá trị Khai báo.” Tài liệu của WTO LT/UR/D-4/2. Giơ-ne-vơ.
- Zarnowiecki, Michel. 2003. “Quản lý Liêm chính trong Hải quan.” Soạn thảo cho Hội thảo Chống Tham nhũng Quốc tế. May 29–30. Seoul, Triều Tiên.

# 4

## Liên chính Hải quan

*Gerard McLinden*

HẬU QUẢ CỦA THAM NHỮNG TRONG HẢI QUAN .....	93
CÁC LOẠI HÌNH THAM NHỮNG TRONG HẢI QUAN .....	96
ỨNG PHÓ CỦA HẢI QUAN QUỐC TẾ.....	99
KẾT LUẬN TÁC NGHIỆP.....	121
TÀI LIỆU ĐỌC THÊM .....	123
TÀI LIỆU THAM KHẢO .....	124

Tại nhiều nước đang phát triển, nạn tham nhũng ở mức độ cao đang làm suy giảm nghiêm trọng hiệu quả hoạt động của các cơ quan chủ chốt trong khu vực công. Hải quan không nằm ngoài số đó khi thường xuyên được nhận định là cơ quan nhà nước có nạn tham nhũng trầm trọng nhất. Tính đến vai trò tối quan trọng mà hải quan nắm giữ trong công tác thu thuế, hỗ trợ thương mại, bảo vệ an ninh quốc gia và bảo vệ xã hội thì nạn tham nhũng trong ngành hải quan có thể hạn chế đáng kể triển vọng kinh tế - xã hội cũng như kỳ vọng phát triển của đất nước.

Chương 4: *Liên chính Hải quan* mô tả phạm vi và bản chất của vấn đề tham nhũng trong ngành hải quan và xác định hàng loạt các phương pháp tiếp cận thực tế có thể được vận dụng để giải quyết vấn đề tham nhũng. Chương này cũng được thiết kế nhằm đưa ra một khuôn khổ mang tính toàn diện để phân tích tính hiệu quả của hàng loạt các chiến lược chống tham nhũng cũng như hướng dẫn và tham vấn cho quan chức hải quan, chuyên gia tư vấn, các nhà tài trợ và các bên liên quan khác tham gia vào quá trình xác định và thực thi các chiến lược xây dựng liên chính và chống tham nhũng.

Các nỗ lực giải quyết nạn tham nhũng trước đây thường bị thất bại do hô hào áp dụng các chuẩn mực của các nước công nghiệp về minh bạch, kết quả và hiệu quả hoạt động, một việc làm tuy có thiện chí song lại không hề hiệu quả. Một nguyên nhân khác có lẽ là việc đưa vào áp dụng các giải pháp nhanh chóng (quick fix solution) không được thiết kế nhằm giải quyết tận gốc tham nhũng mà chỉ loanh quanh xử lý những hiện tượng của tham nhũng. Không có một giải pháp nhanh chóng nào đối với tham nhũng. Thay vì đó, để giải quyết triệt để vấn đề tham nhũng trong ngành hải quan, cần xử lý những nguyên nhân và hệ quả sâu xa của tham nhũng một cách bền vững và toàn diện. Cần có các giải pháp thực tế và phù hợp với những yêu cầu đặc thù của từng hoàn cảnh cụ thể được dựa trên các bài học kinh nghiệm đúc kết trong các nỗ lực chống tham nhũng trước đây trên toàn thế giới. Các giải pháp này cũng phải tính đến động cơ tham nhũng cũng như cơ hội cho việc thực hiện các hành vi tham nhũng.

Phần 1 Chương 4 được dành để giới thiệu bản chất vấn đề tham nhũng trong hải quan và mô tả một số yếu tố quan trọng cần tính đến khi xây dựng chiến lược chống tham nhũng có hiệu quả cho hải quan. Phần 1 cũng đưa ra một khuôn khổ tổng thể chủ yếu được dựa trên nghiên cứu của các học giả như Robert Klitgaard. Phần 2 đánh giá phản ứng của cộng đồng hải quan quốc tế trước vấn đề tham nhũng và phác thảo một khung toàn diện 10 điểm về chống tham nhũng được đưa vào Tuyên bố Arusha về Liên chính Hải quan của Tổ chức hải quan thế giới (WCO). Phần này cũng đưa ra một số hướng dẫn thực tiễn về cách thức xây dựng, thực hiện và giám sát kế hoạch hành động liên chính hải quan cũng như cách thức tạo dựng một văn hoá không ngừng cải thiện liên chính trong ngành hải quan. Mỗi điểm trong đó đều có một bảng kê để kiểm tra hàng loạt các vấn đề và câu hỏi chính (xem bảng 4.1-4.7 và 4.9-4.11). Cuối cùng là Phần 3 trình bày các kết luận tác nghiệp chính yếu được rút ra trong Chương 4.

## **Hậu quả của Tham nhũng trong Hải quan**

Hải quan đóng vai trò trọng yếu trong mọi giao dịch thương mại quốc tế. Hải quan cũng là cửa sổ đầu tiên mà qua đó thế giới nhìn vào một quốc gia. Bởi vậy, tham nhũng trong hải quan có ảnh hưởng rõ rệt đến năng lực của một quốc gia trong việc đón nhận được những lợi ích do toàn cầu hoá mang lại. Số liệu thu được trong cuộc Khảo sát Môi trường Đầu tư (Investment Climate Survey) do Ngân hàng Thế giới tiến hành chỉ ra rằng 40% công ty

được khảo sát tại 80 nước coi luật lệ Hải quan/Thương mại là cản trở chính hoặc ở mức độ vừa phải với đầu tư kinh doanh (NHTG 2003). Khi cạnh tranh quốc tế đang ngày càng chi phối nhiều hơn đến các quyết định đầu tư, kinh doanh của các công ty đa quốc gia thì nạn tham nhũng tràn lan trong ngành hải quan có thể là một yếu tố chính cản trở đầu tư nước ngoài. Thêm vào đó, môi trường hiện tại đã đem lại cho tham nhũng trong hải quan một tầm mức mới khi các mối lo ngại về an ninh thương mại quốc tế ngày càng gia tăng. Việc trang bị các hệ thống, thủ tục tinh vi để phát hiện vũ khí hủy diệt hàng loạt sẽ không mấy hiệu quả nếu chúng do các nhân viên hải quan nhận hối lộ vận hành.

Tại nhiều nước đang phát triển, nguồn thu thuế hải quan vẫn tiếp tục chiếm phần lớn nguồn thu ngân sách. Theo các số liệu do WCO cung cấp, số thuế hải quan thu được ở nhiều nước chiếm đến trên 50 % tổng thu ngân sách (WCO 2003a). Cũng theo các số liệu này, quá trình thông quan hàng xuất/nhập khẩu chậm trễ có thể dẫn đến những thiệt hại đáng kể, làm tăng chi phí kinh doanh, ảnh hưởng đến khả năng cạnh tranh của các công ty trong nước và khiến cho các nhà đầu tư nước ngoài hoảng sợ và chuyển vốn đầu tư sang nước khác. Vì thế, nạn tham nhũng tràn lan có thể huỷ hoại ý nghĩa chính đáng của hoạt động hải quan và hạn chế đáng kể năng lực của hải quan trong việc góp phần thực hiện các mục tiêu do chính phủ đề ra. Tham nhũng trong hải quan mang lại những tác hại sau:

- Giảm lòng tin của công chúng vào các cơ quan chính phủ
- Rò rỉ đáng kể nguồn thu thuế
- Giảm mức độ tin cậy và hợp tác giữa hải quan và các cơ quan khác trong chính phủ cũng như với hải quan các nước khác có liên quan.
- Giảm tinh thần làm việc và *tinh thần đồng đội (esprit de corp)* (dù đây cũng có thể là nguyên nhân gây ra tham nhũng)
- Giảm mức độ tuân thủ luật pháp và quy định hải quan một cách tự nguyện trong cộng đồng doanh nghiệp
- Làm suy yếu an ninh quốc gia và sự bảo vệ đối với cộng đồng
- Duy trì các rào cản không cần thiết với thương mại quốc tế và tăng trưởng kinh tế
- Chi phí tăng cao và đối tượng bị ảnh hưởng lại thường đến từ các khu vực nghèo nhất của cộng đồng

Phần lớn, nếu không phải là tất cả các hoạt động hải quan đều có nguy cơ xảy ra tham nhũng. Song trong đó, một số hoạt động thường được coi là có nguy cơ tham nhũng đặc biệt lớn vì chúng vừa tạo động cơ cho các doanh nghiệp bất chính (unscrupulous) phá bỏ luật lệ vừa tạo ra cơ hội cho các nhân viên hải quan tham nhũng đòi tiền đút lót. Bảng 4.1 liệt kê tuy không phải đầy đủ các hoạt động như vậy.

**Bảng 4-1 Một số nghiệp vụ Hải quan có Ngụy cơ Tham nhũng Cao**

Các nghiệp vụ chọn lọc	Ví dụ về vi phạm liên chính
Xử lý tờ khai xuất/nhập khẩu và quá cảnh	<p>Đòi hay nhận tiền hối lộ để</p> <p>Rút ngắn thời gian xử lý hồ sơ</p> <p>Làm ngơ cho một số mặt hàng tuy có trong vận đơn song không được khai hải quan</p> <p>Xác nhận thực xuất không cho hàng xuất khẩu hoặc áp mã HS sai</p> <p>Cho phép hàng quá cảnh lọt ra ngoài để tiêu dùng trong nội địa.</p>
Xác định xuất xứ, trị giá và phân loại hàng hóa	<p>Đòi hay nhận tiền hối lộ để</p> <p>Cho phép lập hóa đơn thấp hơn giá trị thực</p> <p>Không xác minh lại tờ khai hàng hóa trong đó hàng được áp mã HS sai để hưởng thuế suất thấp hơn</p> <p>Chấp nhận khai báo xuất xứ hàng hoá sai, qua đó cho phép nhà nhập khẩu hưởng lợi từ chế độ thuế ưu đãi.</p>
Thanh tra, kiểm tra thực tế và giải phóng hàng	<p>Đòi hay nhận các nhân viên</p> <p>Là những cán bộ kiểm hóa có thái độ thỏa hiệp khi kiểm tra thực tế hàng hóa</p> <p>Bỏ không kiểm tra</p> <p>Tác động đến kết quả kiểm tra</p> <p>Hay đơn giản là đẩy nhanh tiến độ kiểm tra thực tế.</p>
Quản lý thuế ưu đãi, chế độ bảo thuế (suspense schemes), miễn thuế và hoàn thuế	<p>Đòi hay nhận tiền hối lộ để</p> <p>Cho phép doanh nghiệp giải phóng hàng thuộc diện hưởng chế độ bảo thuế hay hàng được sản xuất từ đầu vào hưởng chế độ bảo thuế để tiêu dùng trong nội địa mà không phải nộp thuế nhập khẩu</p> <p>Cho phép doanh nghiệp nhập khẩu được bỏ bảo lãnh (bond) vốn nhằm mục đích đảm bảo thu thuế hải quan trong trường hợp không xuất trình đủ các chứng từ hợp lệ cho hàng tạm nhập</p> <p>Cho phép doanh nghiệp khai hệ số tiêu hao cho nguyên vật liệu không phải nộp thuế cao hơn thực tế</p> <p>Cho phép doanh nghiệp được hoàn thuế không cho hàng xuất khẩu</p> <p>Cho phép các doanh nghiệp nhập khẩu ưu tiên chuyển hàng nhập khẩu được giảm thuế sang doanh nghiệp nhập khẩu khác không được ưu tiên hay chuyển sang sử dụng cho mục đích khác không thuộc diện ưu tiên, hoặc cho phép nhập quá số lượng được ưu đãi thuế.</p>
Tiến hành kiểm tra	Đòi hay nhận tiền hối lộ để tác động đến kết quả

sau thông quan	kiểm toán.
Cấp giấy phép nhập khẩu, cấp giấy chấp nhận kho bảo thuế, cấp giấy xác nhận “Doanh nghiệp ưu tiên”	Đòi hay nhận tiền hối lộ để có được các giấy phép và xác nhận này mà không cần làm đúng thủ tục
Xử lý các lô hàng khẩn	Đòi hay nhận tiền hối lộ để được hưởng đối xử ưu đãi hay hay thông quan nhanh.
<i>Nguồn: Tác giả</i>	

Sở dĩ ngành hải quan có nguy cơ tham nhũng cao là bởi bản chất công việc hải quan luôn đặt các cán bộ hải quan, thậm chí là các cán bộ cấp thấp, vào những tình huống mà họ có trách nhiệm và quyền hạn tuyệt đối. Trong những tình huống đó, họ được uỷ quyền ra các quyết định quan trọng về mức thuế hải quan/thuế khác phải nộp, chấp nhận được nhập khẩu hay xuất khẩu. Rất khó để giám sát chặt chẽ và giải trình trách nhiệm trong những tình huống như vậy. Bên cạnh đó, họ tiếp xúc trực tiếp với các thành viên trong cộng đồng doanh nghiệp, đối tượng có động cơ lớn trong việc ảnh hưởng đến các quyết định hải quan. Thuế suất cao và các quy định phức tạp tạo ra động cơ thúc đẩy doanh nghiệp tìm cách giảm thuế nhập khẩu và đẩy nhanh tốc độ giao dịch. Trong khi đó mức lương chi trả thấp lại là lý do để nhiều nhân viên hải quan đòi hay nhận các khoản hối lộ khi thi hành nhiệm vụ.

### Các loại hình Tham Nhũng trong Hải quan

Theo Ông Irene Hors đến từ Trung tâm Phát triển của Tổ chức Phát triển và Hợp tác Kinh tế (OECD), có 3 loại tham nhũng tiêu biểu trong ngành hải quan, mỗi loại tham nhũng lại cần có những chiến lược đối phó hoàn toàn khác biệt (Hors 2001):

- Loại hình tham nhũng thông thường (routine corruption). Với loại hình này, các doanh nghiệp tư nhân đưa tiền hối lộ để đẩy nhanh tốc độ xử lý thủ tục hải quan thông thường.
- Loại hình tham nhũng gian lận (fraud corruption). Với loại hình này, doanh nghiệp hay người được doanh nghiệp uỷ quyền đút lót để cán bộ hải quan làm ngơ trước các hành vi phạm pháp nhằm giảm thuế phải nộp hay giảm các nghĩa vụ tài chính khác; và
- Loại hình tham nhũng hình sự (criminal corruption). Với loại hình này, tội phạm hình sự chi tiền hối lộ để tiến hành các hoạt động bất hợp pháp song đem lại lợi nhuận cao, ví dụ như buôn ma tuý hay lạm dụng chính sách khuyến khích xuất khẩu.

Tổ chức Minh bạch Quốc tế (MBQT)<sup>91</sup> lại đưa ra một cách tiếp cận khác và chia thành 2 loại tham nhũng tách biệt: tham nhũng vặt (petty corruption) và tham nhũng lớn (grand corruption) (MBQT 1997). Tham nhũng vặt được mô tả như là tham nhũng “mưu sinh” (survival corruption). Hình thức tham nhũng này thường phổ biến ở các đối tượng cán bộ hải quan cấp dưới. Với mức lương quá thấp, những cán bộ này buộc phải trông chờ vào khoản lợi bất hợp pháp để trang trải cho chi phí ăn, ở cho gia đình cũng như học phí cho

<sup>91</sup> Tổ chức Minh bạch Quốc tế là một tổ chức phi lợi nhuận có trụ sở tại Béc-lin và chi nhánh tại 60 nước trên thế giới. Trọng tâm hoạt động của tổ chức là chống tham nhũng ở cấp độ địa phương và quốc tế. Chỉ số Tham nhũng mà tổ chức đưa ra là chỉ số định lượng mang tính toàn diện nhất hiện có về tham nhũng xuyên quốc gia.



con cái. Tham nhũng “mưu sinh” tương ứng với khái niệm tham nhũng thông thường của Hors<sup>92</sup>. Trong khi đó, tham nhũng lớn thường liên quan đến các cán bộ hải quan ở cấp cao hơn với số tiền tham nhũng cũng lớn hơn. Cũng giống như Hors, MBQT cũng thừa nhận rằng cần có những chiến lược khác biệt để đối phó với mỗi loại tham nhũng.

Việc phân chia tham nhũng thành ba loại: hối lộ (bribery), tham nhũng dựa trên quan hệ thân quen (nepotism) và tham ô (misappropriation) tuy không bao quát được hết các dạng thức tham nhũng song rất hữu ích và có ý nghĩa ứng dụng thực tế trong môi trường hải quan (Nye 1977).

Hối lộ trong hải quan là hành động đút lót tiền để được đảm bảo hay tạo điều kiện thuận lợi trong việc cấp phép hay xử lý các đơn xin cấp phép, thông quan cũng như đảm bảo có được một số quyền hạn nhất định; để điều chỉnh hay giảm số thuế phải nộp; để các nhân viên hải quan làm ngơ trước các hoạt động bất hợp pháp; và đút lót hay lại quả (kickback) để được miễn thi hành các thủ tục hành chính tốn kém theo lệ thường. Nhân viên hải quan thường có quyền hạn tự quyết định về những khoản tiêu cực kiểu như vậy và thường có động cơ để đòi tô độc quyền (monopoly rents). Ví dụ, vào giai đoạn trước cải cách những năm cuối của thập kỷ 1990 tại Philipin, nhân viên hải quan tự cho mình cái quyền được đòi tiền công cho dịch vụ họ cung cấp. Việc đưa tiền hối lộ trở thành một thủ tục bình thường trong hoạt động của mỗi doanh nghiệp. Tất cả các doanh nghiệp đều chấp nhận một thực tế là cần phải chi tiền “bôi trơn” cho mọi giao dịch, kể cả các giao dịch hoàn toàn hợp pháp hay tiền cò cho các đối tượng có quan hệ mật thiết với hải quan để tránh bị những nhiễu. Tại Bolivia, trước khi tiến hành cải cách vào những năm cuối của thập kỷ 1990, nhiều nhân viên hải quan làm việc không lương (pro bono) đã tìm cách kiếm chác thêm bằng cách đòi và nhận tiền bôi trơn – một hệ thống hối lộ được chính thức thừa nhận.

Tham nhũng dựa trên quan hệ thân quen trong bối cảnh hải quan có thể bao gồm những hành vi như tuyển chọn, chuyển công tác hay đề bạt cho cá nhân hay tập thể dựa trên quan hệ thân quen hơn là thành tích làm việc thực tế; hay bổ nhiệm vào các vị trí béo bở; phân bổ những nguồn lực khan hiếm của chính phủ không dựa trên cơ sở thực tế. Tệ nạn tham nhũng dựa trên quan hệ thân quen thường phổ biến tại hải quan các nước nhỏ hay tại hải quan các nước lớn hơn với các chi cục hải quan cửa khẩu nằm xa trụ sở tổng cục. Trong những trường hợp này, các quan chức hải quan thường xây dựng mối quan hệ thân thiết với thành viên của các cộng đồng nhỏ nơi họ sinh sống và làm việc và nhận thấy rất khó để có thể giữ đúng khoảng cách với người thân trong đại gia đình hay thành viên thuộc cùng nhóm sắc tộc, xã hội trong khi thi hành nhiệm vụ.

Tham ô bao gồm hàng loạt các hành vi kiểu như ăn trộm (theft), biến thủ (embezzlement), làm giả hồ sơ (falsification) và gian lận (fraud). Hiện tượng tham ô có thể xảy ra ở nhiều cấp độ: cá nhân, nhóm hay tổ chức. Theo như số liệu ghi chép được, tham ô xảy ra tại nhiều nước công nghiệp và là một hiện tượng phổ biến tại hải quan các nước đang phát triển. Các nước này không phải lúc nào cũng có các cơ chế kiểm soát hành chính, phân quyền và kiểm soát chéo (check and balance) trong khi các hệ thống đảm bảo giám sát và kiểm toán thỏa đáng các giao dịch tài chính không được xây dựng.

---

<sup>92</sup> Các thuật ngữ “thông thường” và “vật” được dùng để chỉ một dạng thức tham nhũng đặc thù hiện đang phổ biến tại nhiều nước. Tuy nhiên, những loại hình tham nhũng kiểu này thường có tác hại đặc biệt nghiêm trọng và rất khó kiểm soát.

Hành vi tham nhũng có thể ở dưới dạng hành vi tham nhũng của từng cá nhân, phổ biến hơn dưới dạng tham nhũng của các nhóm cho đến tham nhũng hệ thống. Nhiều quan sát viên nhận thấy rằng tham nhũng trong hải quan thường được tổ chức thành các mạng lưới chặt chẽ. Các thành viên tham gia vào mạng lưới này có chung nghĩa vụ phải phân chia lợi nhuận thu được từ tham nhũng với các đồng nghiệp và cấp trên. Điều này bảo vệ mạng lưới tham nhũng tránh khỏi bị can thiệp và gây xáo trộn bởi các tác nhân bên ngoài. Bởi vậy, rất khó có thể ngăn chặn được tham nhũng trong hải quan. Tham nhũng có thể do khách hàng hay nhân viên hải quan đề xướng (phải có hai người mới nhảy được điệu tăng-gô). Tham nhũng có thể đi kèm với hành vi bỏ qua các vi phạm hay đồng phạm, có thể liên quan đến các dịch vụ hợp pháp hoặc bất hợp pháp và cũng có thể xảy ra cả bên trong và bên ngoài tổ chức hải quan (Klitgaard 1993, tr. 221).

### ***Định nghĩa Tham nhũng***

Ngân hàng thế giới và WCO đưa ra định nghĩa rất đơn giản cho khái niệm tham nhũng, đó là “việc lạm dụng quyền lực nhà nước để mưu lợi cá nhân” (Ngân hàng Thế giới 2000). Định nghĩa này tập trung vào sự xao lãng hay làm sai chức trách cũng như việc đưa hay nhận hối lộ dưới một dạng thức nào đó. Các hành vi tham nhũng gian lận hoặc tham nhũng hình sự (criminal corruption) thường diễn ra một cách lén lút hay ít nhất cũng không được chính thức thừa nhận. Tuy nhiên, tham nhũng thông thường hay tham nhũng vật lại thường diễn ra một cách công khai dưới những cái tên như “tiền bôi trơn” (facilitation money) hay “tiền trà nước” (tea money). Mặc dù việc nhận những khoản tiền tiêu cực như vậy là bất hợp pháp song ở một số nước hành vi đưa tiền quá phổ biến đến nỗi nó trở thành một thực tế được coi như là hợp pháp (quasi-accepted). Tại các nước này việc đưa tiền hối lộ đã trở thành yếu tố cốt lõi trong mối quan hệ công tác giữa hải quan và cộng đồng doanh nghiệp. Thường thì, khoản lợi thu được từ tiền bôi trơn được góp lại và chia cho các đồng nghiệp và cán bộ giám sát theo một công thức cụ thể.

### ***Khung phân tích để Nhận biết Tham nhũng***

Robert Klitgaard (1998)<sup>93</sup> đã đưa ra một khung phân tích hữu ích để mô tả hiện tượng tham nhũng. Ông cho rằng tham nhũng có khả năng diễn ra nhiều nhất khi cán bộ hải quan (một cá nhân hay một nhóm) có sức mạnh độc quyền (monopoly power) đối với khách hàng, khi cán bộ hải quan có sức mạnh ra quyết định theo ý mình đối với việc cung cấp hàng hóa hay dịch vụ và khi độ giải trình trách nhiệm thấp. Theo khung phân tích, xác suất tham nhũng được tính bằng phương trình sau:

$$\begin{aligned} \text{Tham nhũng} &= \text{Độc quyền} + \text{Sức mạnh của quyền tự ra quyết định} \\ &\quad - \text{Độ giải trình trách nhiệm} \\ &\quad (C = M + D - A) \end{aligned}$$

Khung phân tích này đặc biệt phù hợp với môi trường hải quan. Môi trường đó là nơi hải quan, với độc quyền hành chính của mình thường là cơ quan duy nhất chịu trách

---

<sup>93</sup> Các kết luận do Klitgaard đưa ra phù hợp với các kết luận do Irene Hors của Trung tâm Phát triển OECD đưa ra. Dựa trên các bài học thu được từ nỗ lực chống tham nhũng và hiện đại hóa hải quan ở ba nước đã kết luận rằng môi trường làm việc trong ngành hải quan có nguy cơ tham nhũng cao vì (a) có sự tiếp xúc tùy ý giữa nhân viên hải quan và doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân, (b) tạo cơ hội cho nhân viên hải quan hoạt động trong một mạng lưới đồng phạm và (c) thiếu các cơ chế kiểm soát chính thức.

nhiệm về một số mảng quy định hay thủ tục nào đó. Đó cũng là nơi cán bộ hải quan, ngay cả tại các cấp dưới, cũng có thể có quyền đáng kể trong việc ra các quyết định tùy tiện và làm sai chức trách được giao. Trong môi trường hải quan, mức độ giám sát và giải trình trách nhiệm thường thấp.

Khung phân tích của Klitgaard có ảnh hưởng lớn đến định hướng các nỗ lực chống tham nhũng tại một số nước. Khung phân tích này đã được sử dụng rộng rãi trong quá trình xây dựng Tuyên bố Arusha của WCO về Liêm chính Hải quan cũng như một loạt các công cụ liên quan đến liêm chính của WCO. Khung phân tích của Klitgaard đưa ra một cơ sở khái niệm tổng thể để xem xét các vấn đề quan trọng liên quan đến việc xây dựng một chiến lược chống tham nhũng tốt.

Dựa trên Khung phân tích này, Klitgaard đề nghị hàng loạt các chiến lược chống tham nhũng bao gồm năm bước tách biệt song liên quan với nhau như sau:

- Thay đổi các hệ thống hành chính để xóa bỏ sự kết hợp giữa sức mạnh độc quyền, quyền tự ra quyết định của cán bộ hải quan và trách nhiệm giải trình hạn chế, một sự kết hợp tạo môi trường thuận lợi tham nhũng;
- Tuyển chọn cán bộ (trong trường hợp này là cán bộ hải quan) dựa trên tiêu chí liêm khiết, trình độ học vấn và kỹ năng chuyên môn;
- Cải tiến các biện pháp thưởng và phạt đối với cán bộ hải quan và khách hàng;
- Tăng khả năng phát hiện và tham nhũng và tăng hình thức xử phạt đối với trường hợp bị phát hiện; và
- Thay đổi thái độ đối với tham nhũng.

Các chiến lược của Klitgaard và ví dụ về ứng dụng thực tế của các chiến lược này trong môi trường hải quan được minh họa trong bảng 4.2.

### **Ứng phó của Hải quan Quốc tế**

Các tài liệu hiện có về tham nhũng thể chế (institutional) và tham nhũng hành chính (administrative) tại các nước đang phát triển chỉ nêu vấn đề tham nhũng thay vì giải quyết vấn đề tham nhũng. Các tài liệu này chỉ dừng lại ở việc kêu gọi áp dụng các thủ tục hải quan hiệu quả mà hầu như không đưa ra các giải pháp thực tế để giải quyết các vấn đề liên quan đến dự đoán, kiểm soát và loại trừ tham nhũng trong các cơ quan nhà nước, nhất là trong môi trường hải quan. Trước tình hình này và nhận thức được một thực tế là hải quan thường bị coi là cơ quan có mức độ tham nhũng cao nhất trong khối nhà nước, cộng đồng hải quan quốc tế đã bắt tay vào triển khai các công việc tiến tới tạo dựng chiến lược liêm khiết và chống tham nhũng toàn diện trong giai đoạn từ giữa đến cuối thập kỷ 1980 thông qua tổ chức WCO. Kết quả đạt được là năm 1992, các nước thành viên tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) đã nhất trí cùng thực thi Tuyên bố Arusha về Liêm chính Hải quan. Từ đó cho đến nay, Tuyên bố Arusha đã trở thành khung chống tham nhũng chính cho 162 thành viên của WCO. Song tiến bộ đạt được trong nỗ lực ngăn chặn tham nhũng trong ngành hải quan vẫn rất chậm. Để khắc phục tình trạng này, WCO đã kêu gọi xem xét toàn diện Tuyên bố Arusha và quá trình thực hiện công ước tại hải quan các nước thành viên. Điều này dẫn đến việc xây dựng Tuyên bố Arusha Sửa đổi được Hội đồng WCO nhất trí thông qua vào tháng sáu năm 2003.

Tuyên bố Arusha Sửa đổi về Liêm chính Hải quan gồm 10 yếu tố cấu thành tách biệt song có liên quan với nhau đóng vai trò thiết yếu trong việc xây dựng và thực hiện một chương trình nâng cao liêm chính và chống tham nhũng bền vững và toàn diện. Tuyên bố Arusha Sửa đổi hoàn toàn nhất quán với khung phân tích của Klitgaard và tuân thủ chặt chẽ hàng loạt các công cụ, chuẩn mực và phương pháp tiếp cận theo thông lệ tốt nhất trong đó có Công ước Kyoto Sửa đổi. Tuyên bố cũng được thiết kế nhằm tạo ra một sự cân bằng giữa một bên là các chiến lược tích cực (cải cách và hiện đại hoá, lãnh đạo, các chính sách quản lý nguồn nhân lực cấp tiến, các chính sách quản lý và tương tự) nhận được nhiều sự ủng hộ trong cộng đồng hải quan quốc tế và một bên là các chiến lược trấn áp (trừng phạt, kiểm soát, điều tra, và truy tố) nhận được sự ủng hộ từ một số đối tượng khác. Mười yếu tố cấu thành Tuyên bố Arusha Sửa đổi bao gồm:

- Lãnh đạo và Cam kết
- Khuôn khổ Pháp lý
- Minh bạch
- Tự động hoá
- Cải cách và Hiện đại hoá
- Kiểm toán và Điều tra
- Quy tắc Ứng xử
- Quản lý Nguồn nhân lực
- Tinh thần làm việc và Văn hoá tổ chức
- Mối quan hệ với khu vực tư nhân

Mười yếu tố cấu thành chính này được thiết kế sao cho khi hợp lại với nhau chúng giúp giảm bớt sức mạnh độc quyền, lạm dụng quyền tự ra quyết định không phù hợp và đồng thời tăng độ giải trình trách nhiệm trên thực tế. Mười thành tố này có liên hệ trực tiếp với phương trình của Klitgaard cùng các chiến lược được phác thảo trước đó trong chương này. Tổ chức WCO có tính đến các đặc điểm kinh tế, chính trị và xã hội đặc thù của hải quan mỗi nước thành viên trong quá trình xây dựng Tuyên bố Arusha Sửa đổi. Vì thế, WCO đã có chủ đích không đi quá chi tiết khi thiết kế Tuyên bố để tránh tình trạng Tuyên bố mang tính mô tả một cách cứng nhắc. Nói cách khác, Tuyên bố chỉ đưa ra khung khái niệm tổng thể trong khi hải quan các nước thành viên có quyền tự quyết định việc thực hiện mỗi thành tố chính trong Tuyên bố.

**Bảng 4-2 Các chiến lược Giảm Tham nhũng trong Hải quan**

Chiến lược	Các Hoạt động Thực thi
<p>Cải cách các hệ thống hành chính để xóa bỏ sự kết hợp giữa sức mạnh độc quyền, quyền hạn ra quyết định tùy ý của nhân viên hải quan và trách nhiệm giải trình hạn chế, một sự kết hợp tạo ra môi trường thuận lợi cho tham nhũng</p>	<p>Tái thiết kế các hệ thống hành chính hay thủ tục hải quan để tăng cường tính minh bạch và dự đoán trước</p> <p>Đưa vào áp dụng chế độ cạnh tranh hay có thể chất vấn đối với việc cung cấp các dịch vụ chính yếu</p> <p>Ký hợp đồng thầu khoán đối với một số hoạt động hải quan chọn lọc</p> <p>Đưa vào áp dụng quy trình doanh nghiệp tự tính thuế để chuyển gánh nặng trách nhiệm thực hiện tuân thủ sang cho các nhóm khách hàng</p> <p>Áp dụng hệ thống tự động hóa để hạn chế quyền ra quyết định tùy ý của nhân viên hải quan cũng như tiếp xúc trực tiếp giữa nhân viên hải quan và các khách hàng, nâng cao tính minh bạch và đơn giản hoá các thủ tục hải quan</p> <p>Thực hiện luân chuyển công tác, luân chuyển cán bộ.</p> <p>Tăng cường minh bạch bằng cách đưa ra các tiêu chí làm cơ sở cho ủy quyền chính thức của các cán bộ hải quan.</p>
<p>Tuyển chọn nhân viên hải quan dựa trên các tiêu chí liêm khiết, năng lực chuyên môn và kỹ năng phù hợp với công việc</p>	<p>Mở rộng các tiêu chí tuyển dụng cán bộ hải quan trong đó có các tiêu chí liên quan đến liêm chính</p> <p>Đưa vào áp dụng tuyển dụng và đề bạt dựa trên năng lực làm việc thực tế (merit)</p> <p>Sàng lọc kỹ lưỡng các ứng viên tiềm năng bao gồm khâu tham khảo nhận xét của các chỗ làm việc, cơ sở giáo dục trước đây của ứng viên, kiểm tra trình độ cũng như kiểm tra xem ứng viên có tiền án, tiền sự hay không</p> <p>Tuyển dụng các nhân viên cao cấp nổi tiếng liêm chính từ các cơ quan khác và khu vực tư nhân</p>
<p>Cải tiến các biện pháp thưởng và phạt đối với cán bộ hải quan và khách hàng</p>	<p>Đánh giá các mức thù lao hiện tại và điều kiện tuyển dụng để đảm bảo tính cạnh tranh</p> <p>Đưa ra các lợi ích khác ngoài lương (nonsalary benefits) khó có thể có được ở nơi khác</p> <p>Cơ cấu lại hệ thống khen thưởng để khuyến khích các hành vi tích cực. Tăng các khoản tiền thưởng nếu cần thiết</p> <p>Áp dụng các hệ thống quản lý và đánh giá kết quả làm việc</p> <p>Có biện pháp khuyến khích và khen thưởng các nhân viên xác định được những điểm có nguy cơ tham nhũng cao trong hệ thống và thủ tục hành chính</p> <p>Tăng mức độ xử phạt cho các vi phạm để nâng cao tác dụng ngăn chặn việc tham gia vào hành vi tham nhũng</p> <p>Bảo đảm các biện pháp xử phạt phải tương xứng với</p>

	<p>hành vi vi phạm</p> <p>Bảo đảm tất cả các cán bộ đều phải chịu cùng một mức độ xử phạt nếu vi phạm không kể đến cán bộ đó ở cấp bậc nào</p>
<p>Tăng khả năng phát hiện tham nhũng</p>	<p>Tiến hành phân tích kỹ lưỡng các hệ thống hành chính và cơ chế kiểm soát trong ngành để xác định những điểm có nguy cơ cao</p> <p>Dựa vào nguồn thông tin do khách hàng và người dân cung cấp</p> <p>Đánh giá các vấn đề như là kiểm soát nội bộ, quan hệ báo cáo, năng lực cán bộ, uỷ thác chính thức và quyền hạn ra quyết định</p> <p>Xác định đâu là vị trí công tác và hoạt động tiềm ẩn rủi ro tham nhũng cao, các biện pháp kiểm soát và đề phòng thỏa đáng cần có</p> <p>Thành lập các đơn vị điều tra và kiểm toán nội bộ để tiến hành điều tra một cách kỹ lưỡng bất kỳ thông tin hay lời cáo buộc nào được cung cấp</p> <p>Khuyến khích các cán bộ hải quan và khách hàng báo cáo các hiện tượng tham nhũng đến các cơ quan chống tham nhũng độc lập, đảm bảo độ bảo mật cho thông tin được cung cấp và giữ kín danh tính cho người cung cấp thông tin</p> <p>Bảo đảm đưa ra các biện pháp xử phạt một cách nhanh chóng; đảm bảo quy trình bảo vệ các cán bộ khỏi các lời cáo buộc không có căn cứ, các hình thức xử phạt phải tương xứng với mức độ nghiêm trọng của vi phạm, cần công khai các kết luận xử phạt để làm gương cho các đối tượng khác</p>
<p>Thay đổi thái độ của cán bộ và doanh nghiệp đối với tham nhũng</p>	<p>Làm cho cán bộ hải quan thấm nhuần <i> tinh thần đồng đội (esprit de corp) </i> qua đó tăng cái giá phải trả khi tham nhũng</p> <p>Thực hiện hay cải thiện các gói đào tạo và bồi dưỡng chuyên môn</p> <p>Áp dụng và khuyến khích áp dụng các quy tắc ứng xử, phổ biến rộng rãi quy tắc ứng xử cho các cán bộ hải quan và công chúng; có tính đến khả năng cho cán bộ ký cam kết thực hiện quy tắc ứng xử này (vào lúc tuyển dụng hay đề bạt)</p> <p>Đảm bảo các cán bộ quản lý và giám sát phải gương mẫu thực hiện quy tắc ứng xử</p> <p>Đưa ra chính sách không khoan nhượng đối với hành vi nhận quà.</p> <p>Thông báo rộng rãi tên của nhân viên bị buộc tội tham nhũng.</p>

*Nguồn:* Tác giả, dựa trên Klitgaard 1988

Tương tự như vậy, phương châm không mô tả cứng nhắc (nonprescriptive) được WCO áp dụng cho tất cả các tài liệu, công cụ, chương trình đào tạo và các chương trình hỗ trợ kỹ thuật liên quan đến liên chính khác được xây dựng như một phần của Chương trình Hành động Liên chính WCO. Ví dụ để hỗ trợ hải quan các nước thành viên thực thi các điều khoản của Tuyên bố Arusha Sửa đổi cũng như để xây dựng một văn hóa không ngừng tự cải thiện (continuous improvement culture), WCO đã soạn thảo cuốn Hướng dẫn Phát triển Liên chính, thiết lập một Trung tâm Tư liệu Liên chính, xây dựng một bộ Quy tắc Đạo đức và Ứng xử Mẫu cũng như tổ chức hàng loạt các cuộc tọa đàm, hội thảo và các chương trình đào tạo về liên chính cấp vùng và cấp toàn quốc. Hải quan mỗi nước sẽ phải có trách nhiệm xây dựng và thực thi các chương trình mang tính thực tế phù hợp với hoàn cảnh và nhu cầu đặc thù của từng nước.<sup>94</sup>

Dưới đây sẽ là phần tóm tắt Mười điểm chính của Tuyên bố Arusha Sửa đổi cùng một danh sách các khuyến nghị hành động. Ngoài ra, còn có phần thảo luận các thành tố chính được bổ sung bằng ví dụ cụ thể của từng nước rút ra được từ kinh nghiệm của Ngân hàng Thế giới và các tổ chức quốc tế khác.

### ***Lãnh đạo và cam kết***

Việc có được cam kết vững chắc từ cấp lãnh đạo chính trị cao nhất để duy trì một mức độ liên chính cao trong toàn ngành hải quan đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong các xã hội mà tham nhũng đã trở thành một hiện tượng phổ biến mang tính hệ thống. Chính phủ cần nhận thức được các bước đi mà hải quan đang thực hiện trong khi ngành hải quan cần đảm bảo rằng chính phủ được cập nhật thường xuyên về tiến độ đạt được thông qua các ấn phẩm, báo cáo tóm tắt, các chỉ số thực hiện có thể được thẩm định và thông qua các phương tiện tuyên truyền. Các chương trình liên chính hiệu quả cũng đòi hỏi phải có một mức độ lãnh đạo và hỗ trợ quản lý cao. Điều quan trọng là phải thiết lập được các cơ chế giám sát và ra quyết định cũng như xác định rõ nhiệm vụ được phân công.

Cũng cần phải có sự ủng hộ mạnh mẽ từ các cấp lãnh đạo chính trị và quản lý hải quan. Việc lãnh đạo cấp cao của ngành thường xuyên thay đổi quyết định sẽ khiến cho họ không thể gửi đi một thông điệp nhất quán về liên chính, gây tác hại đến lòng tin đối với ngành hải quan, nhất là của khu vực tư nhân. Tương tự như vậy, việc có được một khung chính trị phù hợp, cam kết mạnh mẽ của chính phủ cũng như hỗ trợ từ cộng đồng doanh nghiệp là vô cùng cần thiết. Tại Bô-li-via, Ma-rốc và Pê-ru, ủng hộ chính trị mạnh mẽ của chính phủ đối với chương trình cải cách và sự ủng hộ không mệt mỏi từ cộng đồng doanh nghiệp là các yếu tố chính để giảm bớt tham nhũng. Bên cạnh đó, cũng cần lấy thông tin phản hồi thông qua các chỉ số hoạt động, tiến hành khảo sát đối với người sử dụng<sup>95</sup> cũng như tham khảo ý kiến của cộng đồng doanh nghiệp.

Tuy nhiên kinh nghiệm của một số nước cho thấy nơi nào mà tham nhũng từ lâu đã trở thành đặc trưng của ngành hải quan thì việc áp dụng biện pháp mạnh để đẩy lùi tham nhũng trở nên cực kỳ khó khăn vì chính các cán bộ quản lý và lãnh đạo trước đây cũng đã tham gia thực hiện những hành vi tham nhũng như cấp dưới của họ hiện đang làm. Trong

---

<sup>94</sup> Tất cả các công cụ liên quan đến liên chính của WCO đều có trên trang mạng của WCO tại địa chỉ [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org)

<sup>95</sup> Xem mô tả về các khảo sát và chỉ số hoạt động được áp dụng tại Đông Nam Á trong chương trình Hỗ trợ Thương mại và Vận tải do NHTG tài trợ tại địa chỉ <http://www.seerecon.org/RegionalInitives/TTFES/>

những trường hợp như thế, có thể sẽ là hữu ích khi xem xét khả năng áp dụng hình thức ân xá (amnesty) chính thức một cách hạn chế. Tuy vậy, nó phải là một phần không thể tách rời của chiến lược chống tham nhũng toàn diện, một chiến lược bao gồm các hình thức xử phạt nghiêm khắc đối với các hành vi vi phạm liêm chính trong tương lai. Tương tự, biện pháp này cũng phải đi kèm với một chính sách không khoan nhượng và một cam kết sẽ tiến hành điều tra và truy tố bất kỳ hành vi tham nhũng nào trong tương lai. Cần phải chú trọng đến việc làm cho cán bộ hải quan hiểu được rằng “ân xá” chỉ được áp dụng một lần nhằm làm trong sạch đội ngũ cán bộ.

Hành động của chính phủ đóng vai trò thiết yếu trong việc thể hiện mức độ cam kết chống tham nhũng. Chúng có thể bao gồm thiết lập các bộ phận thanh tra, các cơ quan kiểm toán tối cao và các cơ quan chống tham nhũng. Tuy nhiên, các hoạt động như vậy chỉ trở nên hiệu quả khi luật pháp được thi hành thỏa đáng. Tại Hồng Kông (Trung Quốc), Ủy ban Độc lập Chống Tham nhũng đã hoạt động thành công vì Ủy ban này có được mức độ hoạt động độc lập, ngân sách hoạt động lớn, quyền hạn pháp lý đáng kể cũng như chịu sự giám sát trực tiếp của người dân.

#### Hộp 4-1 Lãnh đạo và Cam kết: Các câu hỏi và Vấn đề chính

Cuộc đấu tranh chống tham nhũng có đạt được sự ủng hộ và cam kết chính trị từ các nhà lãnh đạo cấp cao thuộc nhiều đảng phái chính trị không?

Liệu chính phủ và cơ quan hải quan đã thi hành chính sách không khoan nhượng chưa?

Có tiến hành điều tra và khởi tố đối với những đối tượng vi phạm dù đó là “cá lớn” hay “cá bé” hay không ?

Trách nhiệm, nghĩa vụ và trách nhiệm giải trình có được xây dựng và hiểu một cách rõ ràng hay không ?

Liêm chính có phải là một tiêu chí để quyết định đề bạt vào các vị trí quản lý không?

Các cán bộ quản lý và giám sát cao cấp có làm gương cho cấp dưới hay không?

Có tiến hành khảo sát thường kỳ nhằm đánh giá cách hiểu của các bên liên quan về cam kết của hải quan với liêm chính?

Hải quan có chủ trì hay tham gia các chương trình liêm chính ở cấp độ toàn chính phủ không?

Đã dành ưu tiên thích đáng cho chiến lược chống tham nhũng trong tầm nhìn, sứ mệnh, các giá trị của ngành cũng như trong quy trình phân bổ nguồn lực và các văn bản kế hoạch chiến lược chưa?

Đã tính đến việc áp dụng ân xá chính thức một lần chưa?

#### ***Khuôn khổ Pháp lý***

Hải quan các nước cần tiến hành đơn giản hóa luật pháp, quy định cũng như hướng dẫn và thủ tục hành chính để tạo điều kiện thuận lợi cho thông quan và tính thuế nhanh chóng, tránh tình trạng trì hoãn và tệ quan liêu. Điều này thường liên quan đến việc thay đổi và cơ cấu lại hệ thống và thủ tục hiện hành để giảm và loại bỏ những quy trình quan liêu vô nghĩa. Trong nhiều trường hợp, đó là loại bỏ các quy định phi thuế quan, loại bỏ các bước không cần thiết hay trùng lặp trong thủ tục hành chính.



Các chiến lược giảm thiểu quy định hành chính có thể bao gồm áp dụng các chuẩn mực quốc tế đã được thống nhất trong đó có các Công ước về Hệ thống Hải hòa hóa Biểu thuế (HS), Hiệp định Trị giá Hải quan WTO, Công ước Phương tiện Quá cảnh (ATA) của Hiệp hội Vận tải Hàng không hay Công ước Istanbul, Hiệp định Quyền sở hữu trí tuệ và các Khía cạnh liên quan đến thương mại và Công ước Kyoto sửa đổi về Đơn giản hoá và Hải hòa hoá Thủ tục hải quan. Tất cả các nước Bô-li-vi-a, Ca-mê-run, Mô-zăm-bíc, Pê-ru, và Thổ Nhĩ Kỳ đều đã thông qua Luật hải quan mới, cho phép áp dụng các thủ tục hải quan mới được đơn giản hoá phù hợp hơn với các thực tế kinh doanh đang không ngừng phát triển. Ngoài ra cũng cần giảm bớt hay đơn giản hóa tối đa các rào cản ngăn cản dòng lưu thông hàng hoá tự do như quy định phi thuế về hạn ngạch, giấy phép nhập khẩu và các loại giấy phép khác. Và nếu có thể, giảm suất thuế xuống ở mức độ vừa phải.

Việc hợp lý hoá các rào cản thuế quan và phi thuế quan nằm ngoài phạm vi trách nhiệm của cơ quan hải quan. Vậy nên, hải quan cần duy trì mối quan hệ chặt chẽ với các cơ quan chức năng khác, chẳng hạn như thông qua các quy trình trao đổi thông tin liên ngành được tiến hành thường xuyên. Một sáng kiến quan trọng là áp dụng các nguyên tắc quản lý rủi ro để đảm bảo đánh giá được các rủi ro đi lại và thương mại cũng như xác định và điều tra được các rủi ro tiềm chính trong tổ chức (xem các nhận xét bổ sung về vấn đề này tại phụ lục 1.D).

Hộp 4.2 đưa ra các câu hỏi chính sử dụng trong việc đánh giá khung pháp lý hải quan nhằm mục đích thúc đẩy liên chính.

#### Hộp 4-2 Khung Pháp lý: Các câu hỏi và vấn đề chính

Đã tiến hành rà soát lại, hải hòa hóa và đơn giản hóa luật hải quan, các quy định, hướng dẫn và thủ tục hành chính để giảm bớt tình trạng quan liêu và trùng lặp không cần thiết chưa?

Đã đưa vào áp dụng quy trình rà soát và cải tiến liên tục hệ thống và thủ tục chưa?

Đã tiến hành hợp lý hóa một số suất thuế chưa; các suất thuế đã ở mức vừa phải hay chưa?

Đã áp dụng một quy trình chính thức rà soát lại và hợp lý hóa các chế độ miễn giảm thuế chưa?

Đã thiết lập một chương trình tham vấn và hợp tác với các cơ quan khác của chính phủ để nghiên cứu các phương tiện hợp lý hoá các yêu cầu về thủ tục chưa?

Đã thực thi các công ước, công cụ và các chuẩn mực được quốc tế thừa nhận bao gồm Công ước Kyoto Sửa đổi, Công ước HS của WCO, Hiệp định trị giá của WTO, Công ước Quá cảnh ATA và Hiệp định TRIPS của WTO?

Các nhóm kinh tế và liên minh hải quan vùng có chấp nhận các chuẩn mực quốc tế và cùng nỗ lực hướng tới hải hòa hóa hệ thống và thủ tục hải quan vùng hay không ?

Cơ quan hải quan có tham gia tích cực vào các sáng kiến chia sẻ thông tin và đối chiếu quốc tế (international benchmarking) không?

Nguồn: Theo WCO 2003b.

#### **Minh bạch**

Minh bạch là vấn đề chủ chốt của hải quan tất cả các nước. Việc tăng cường trách nhiệm giải trình và duy trì một mối quan hệ cởi mở, trung thực với khách hàng và các bên liên

quan đóng vai trò quan trọng giúp duy trì lòng tin vào hải quan. Khách hàng có thể trông đợi một mức độ chắc chắn cao trong các giao dịch với cơ quan hải quan. Điều này chỉ có thể thực hiện được khi luật hải quan, các quy định, các thủ tục và hướng dẫn hành chính được công khai, có thể tiếp cận một cách dễ dàng và được áp dụng nhất quán. Cần báo cáo và xác minh tất cả các vi phạm trong quá trình thực thi luật, các quy định cũng như vận dụng quyền ra tự ra quyết định để tiến hành xem xét lại. Ở Pakistan, dự án hiện đại hóa hải quan đã không đạt được mục tiêu ban đầu đề ra do thiếu minh bạch trong quá trình thiết kế dự án, cụ thể là các báo cáo chẩn đoán không được công khai cũng như thiếu sự tham gia của các nhóm lợi ích ủng hộ cho cải cách (Hors 2001).

Cần tiến hành rà soát, đánh giá lại hệ thống luật pháp và các quy định hành chính. Trong ví dụ đầu tiên, cần tiến hành đánh giá nội bộ. Tuy nhiên, cũng cần tiến hành đánh giá bên ngoài độc lập đối với các khách hàng. Cần cân đối giữa nhu cầu đảm bảo tiết kiệm chi phí, kịp thời và có thể tiếp cận được với nhu cầu đảm bảo quy trình này không bị lạm dụng vào mục đích vụ không trong quá trình xây dựng và thực thi các cơ chế khiếu nại và xem xét lại. Một cách để tăng trách nhiệm giải trình và thể hiện cam kết của hải quan trong việc cung cấp dịch vụ có chất lượng cho khách hàng là sử dụng các hiến chương dịch vụ khách hàng (client service charter). Cần xây dựng các chuẩn dịch vụ đòi hỏi cao, mang tính thực tiễn và được hỗ trợ đầy đủ bởi các thủ tục và hệ thống của cơ quan hải quan. Việc đạt được và duy trì thường xuyên độ minh bạch cao là một việc làm đầy khó khăn song nó đóng vai trò quan trọng đối với việc xây dựng một chương trình liêm chính toàn diện.

Kinh nghiệm của Cơ quan Thu thuế Zăm-bia (ZRA) cho ta một ví dụ thực tiễn về những kết quả có thể đạt được khi có được một cam kết về nâng cao mức độ liêm chính. ZRA đã đưa vào áp dụng một số sáng kiến tích cực nhằm nâng cao nhận thức của khách hàng về các quy tắc và quy định hải quan. Các sáng kiến này bao gồm xuất bản sách, áp phích tuyên truyền, xây dựng trang mạng công cộng cũng như thường xuyên tham gia vào các chương trình phát thanh công cộng. Tại Ma-rốc, trang mạng của hải quan đăng tải những quy định và quy tắc thiết yếu điều chỉnh các hoạt động hải quan cũng như dữ liệu về thương mại quốc tế và các chỉ số thực hiện khác nhau trong đó có thời gian thông quan chi tiết thường xuyên được cập nhật. Tại Pê-ru, hải quan Pê-ru đã sử dụng trang mạng làm công cụ để đưa thông tin về quy định và quy tắc hải quan đến với người sử dụng và công chúng trong đó có các thông tin chi tiết về các tờ khai hải quan khác nhau được xử lý. Hải quan Thổ Nhĩ Kỳ lại cập nhật thường xuyên các quy định pháp luật trên trang mạng chính thức của mình và đưa ra các chỉ dẫn cho doanh nghiệp về thủ tục chính thức cần có để xin phán quyết trước về thuế và trị giá. Cũng có thể tăng cường các chuẩn minh bạch nội bộ bằng cách duy trì một hệ thống theo dõi và phân tích khen thưởng hay khiếu nại nhằm đảm bảo mọi khiếu nại đều được xem xét và giải quyết nhanh chóng như trường hợp của Ma-rốc cũng như thiết lập một hệ thống giám sát việc thi hành quyền tự ra quyết định của nhân viên hải quan.

### ***Tự động hoá***

Việc tiến hành tin học hóa các quy trình hải quan cơ bản có thể nâng cao hiệu quả và kết quả hoạt động cũng như loại bỏ các cơ hội cho tham nhũng. Cụ thể hơn, các hệ thống được thiết kế và triển khai tốt có thể giảm thiểu tiếp xúc trực diện không cần thiết giữa cán bộ hải quan và khách hàng cũng như giảm bớt cơ hội cho việc lạm dụng quyền ra quyết định của nhân viên hải quan. Cũng có thể cấu hình các hệ thống tự động hóa để tối đa hóa mức độ

giải trình trách nhiệm và cung cấp các số liệu theo dõi (audit trail) đáng tin cậy phục vụ cho công tác đánh giá và xem xét lại sau này. Có thể sử dụng quá trình tự động hóa để loại bỏ các khâu có nguy cơ cao nhất trong các hệ thống thủ công. Tuy nhiên, nếu không được kết hợp với các biện pháp cải cách khác, nhiều khả năng quá trình tự động hoá sẽ không thể hỗ trợ các nỗ lực chống tham nhũng. Ví dụ, việc đưa vào áp dụng hệ thống nhập và xử lý dữ liệu tự động chắc chắn sẽ làm giảm kẽ hở cho nhân viên hải quan có thể đòi tiền tiêu cực. Song cũng có thể nó chỉ đơn giản chuyển tham nhũng sang những khâu khác trong hệ thống chưa được tự động hoá. Ví dụ như trong trường hợp thông quan hàng hoá, điểm thu các khoản tiền tiêu cực có thể chuyển từ khâu tính thuế sang khâu kiểm hóa hay giải phóng hàng.

#### Hộp 4-3 Minh bạch: Các câu hỏi và vấn đề chính

Các luật, quy định, thủ tục và hướng dẫn hành chính về hải quan đã được công khai chưa, có dễ tiếp cận không?

Cơ sở để trao quyền ra quyết định độc lập cho các cán bộ hải quan đã được xác định chưa? Có ghi lại các trường hợp áp dụng khác đi trong thực tế để tiến hành xem xét và giám sát sau này hay không?

Đã thiết lập cơ chế khiếu nại hành chính và tố tụng (judicial) cho phép chất vấn các quyết định của hải quan hay chưa? Đã thực thi hệ thống phán quyết trước về biểu thuế và định giá hay chưa?

Đã thiết lập các mục tiêu hoạt động và Hiến chương Dịch vụ Hải quan chưa? Các chuẩn dịch vụ này cần đảm bảo có yêu cầu cao song vẫn khả thi? Kết quả hoạt động của cơ quan hải quan có được thông báo cho công chúng hay không?

Cơ quan hải quan có sử dụng hàng loạt các phương tiện để phổ biến các thông tin trong đó có sách giới thiệu, áp-phích, trang mạng và phương tiện thông tin đại chúng?

Các khoản phí và lệ phí có được công khai hay không?

Đã thiết lập bộ phận trợ giúp khách hàng để hỗ trợ tuân thủ các yêu cầu của hải quan hay chưa?

*Nguồn: Theo WCO 2003b.*

Các hệ thống tự động có nguy cơ bị tấn công và thao túng cao từ cả bên trong lẫn bên ngoài tổ chức. Đây là mối đe dọa lớn, nhất là tại nhiều nước đang phát triển nơi nguồn chuyên gia CNTT chuyên nghiệp có kỹ năng vô cùng hạn hẹp. Nghiên cứu thực địa của các cán bộ NHTG đã nêu bật điều này. Có trường hợp, hệ thống phân công ngẫu nhiên (random allocation) đã được đưa vào áp dụng với mục đích nhằm phá vỡ mối quan hệ không lành mạnh giữa doanh nghiệp và hải quan song các cán bộ hải quan đã tìm được cách để điều khiển cho phần mềm tiếp tục chạy cho đến khi một nhân viên “phù hợp” được chọn. Trong trường hợp khác, phần mềm được lắp đặt để quản lý quá trình xử lý tờ khai và tính thuế đã bị các cán bộ hải quan thao túng để duy trì đăng ký kép (parallel register). Có trường hợp đã phát hiện ra các xe xuất cảnh trái phép có tờ khai giả được cấp theo quy trình và hệ thống chính thức.

Cần tiến hành các hoạt động kiểm tra an ninh chặt chẽ cũng như thiết lập hệ thống giám sát và giải trình trách nhiệm thích hợp, nhất là khi có sự tham gia của các tư vấn và nhà thầu bên ngoài. Ở những nơi thông tin nhạy cảm được lưu trữ trên hệ thống tự động, cần có cơ chế theo dõi để bảo vệ thông tin và xác định cán bộ hải quan nào truy cập hệ thống với mục đích cá nhân hay mục đích không phù hợp.

Hải quan phải đáp ứng được thực tiễn thương mại quốc tế đang thay đổi nhanh chóng và sử dụng ngày càng nhiều thương mại điện tử. Tự động hóa các hoạt động hải quan sẽ nâng cao hiệu quả hoạt động của cơ quan hải quan cũng như của cộng đồng doanh nghiệp, đồng thời cung cấp một cơ chế để giảm cơ hội và động cơ khuyến khích thực hiện hành vi tham nhũng. Kinh nghiệm tiên hành tự động hóa của Hải quan Phi-lip-pin là một ví dụ minh họa sinh động cho việc cải thiện đáng kể hiệu quả hoạt động và loại bỏ các cơ hội tham nhũng thu được sau đó. Trước khi tiến hành tự động hoá, quy trình xử lý tờ khai hải quan đòi hỏi phải nộp một số lượng lớn các loại giấy tờ trong 20 bước đăng ký khác nhau, phải thực hiện hơn 90 bước tách biệt và phải có hơn 40 chữ ký. Kết hợp với một loạt các cải cách hỗ trợ khác, tự động hóa đã giúp giảm đáng kể thời gian thông quan. Tự động hóa cũng giúp giảm đáng kể cơ hội tiếp xúc trực tiếp giữa nhân viên hải quan và doanh nghiệp cũng như tình trạng sử dụng quyền tự ra quyết định của cán bộ hải quan vào mục đích không phù hợp.

Xem Hộp 4.4 để có được những câu hỏi quan trọng cần tính đến khi xem xét vai trò của tự động hóa trong các nỗ lực ngăn chặn tham nhũng.

#### Hộp 4-4 Tự động hóa: Các câu hỏi và vấn đề chính

Đã đưa vào áp dụng các hệ thống tự động cho xử lý tờ khai và báo cáo hàng hoá dựa trên các hướng dẫn CNTT trong Công ước Kyoto Sửa đổi và Mô hình Dữ liệu WCO chưa?

Đã thiết kế các hệ thống nhằm:

- Gắn kết các khả năng đánh giá và chọn lọc rủi ro phù hợp
- Giảm thiểu sự cần thiết phải sử dụng quyền tự ra quyết định của cán bộ hải quan
- Giảm thiểu tiếp xúc trực tiếp giữa hải quan và doanh nghiệp
- Ghi chép lại bất kỳ hành vi nào không thực hiện đúng quy định cũng như các tình huống cán bộ hải quan sử dụng quyền tự ra quyết định phục vụ cho công tác xem xét lại và kiểm toán sau này
- Triển khai hệ thống thanh toán tự động hay chuyển khoản điện tử hay chưa?

Hạ tầng CNTT có được quản lý thích hợp không? Đã có các quy định thỏa đáng cho việc tiến hành bảo trì và thay thế liên tục phần cứng và phần mềm chưa?

Đã có các quy định thỏa đáng để đảm bảo tích hợp có hiệu quả giữa các hệ thống thủ công và tự động chưa?

*Nguồn:* Theo WCO 2003b.

#### ***Cải cách và hiện đại hoá***

Tham nhũng thường xảy ra khi các thông lệ không hiệu quả và lỗi thời được áp dụng, khi doanh nghiệp tư nhân có động cơ để tránh các thủ tục rườm rà, chậm trễ bằng cách hối lộ và trả những khoản tiền bôi trơn. Hải quan cần tiến hành tái cơ cấu, cải cách và hiện đại hoá các hệ thống và thủ tục để loại bỏ các kẽ hở có thể bị lạm dụng, loại bỏ động cơ cho việc phá rào các quy định chính thức. Các chương trình cải cách và hiện đại hoá như vậy cần phải đảm bảo tính toàn diện và tập trung vào tất cả các khía cạnh trong hoạt động và hiệu quả hoạt động hải quan.

Hors cũng đưa ra kết luận này khi tóm tắt kết quả của một loạt các nghiên cứu về các chương trình cải cách do hải quan ba nước tiến hành. Hors khuyến nghị rằng cần xác

định những điểm tạo kẽ hở cho tham nhũng trong hệ thống, bỏ hay thiết kế lại các hệ thống và thủ tục hải quan để giảm bớt cơ hội cho tham nhũng cũng như giảm động cơ đưa hối lộ cho cán bộ hải quan của khu vực tư (Hors 2001). Phòng Thương mại Quốc tế (ICC) cũng lưu ý rằng cách tốt nhất để giải quyết nạn tham nhũng là tăng cường hiệu quả và hiệu suất hoạt động tổng thể của cơ quan hải quan (ICC 1997).

Cần tiến hành cải cách và hiện đại hoá hải quan dựa trên chẩn đoán toàn diện về nhu cầu của ngành phù hợp với hoàn cảnh đặc thù và nguyện vọng riêng của hải quan từng nước. Một chương trình cải cách và hiện đại hoá đúng đắn cần tập trung vào việc đơn giản hoá và hài hoà hoá hệ thống và thủ tục song phải mang tính toàn diện, tức là giải quyết tất cả các khía cạnh vai trò và trách nhiệm hải quan trong đó có vai trò, trách nhiệm của các bên tham gia chính. Chương trình đó cần tập trung vào tạo dựng ý thức làm chủ cho ngành hải quan, đảm bảo tính bền vững dài hạn và đảm bảo đủ nguồn lực để thực thi có hiệu quả. Có thể sẽ có ích khi tiến hành xây dựng bản đồ rủi ro tham nhũng trong quá trình cải cách và hiện đại hoá.

Chính phủ phải coi hải quan như là vật báu (national asset) của quốc gia, là công cụ tạo thuận lợi cho thương mại, thu thuế, bảo vệ cộng đồng và an ninh quốc gia. Các chương trình cải cách và hiện đại hoá toàn diện cần tập trung vào cải thiện hiệu quả hoạt động trong mỗi lĩnh vực hoạt động hải quan chính sau:

- Lãnh đạo và lập kế hoạch chiến lược
- Khuôn khổ thể chế và tổ chức
- Nguồn lực (nhân lực, vật lực và tài lực)
- Thiết lập quan hệ đối tác và hợp tác với bên ngoài
- Quản lý và điều hành tốt
- Thủ tục và hệ thống hải quan
- Khuôn khổ pháp lý
- Quản lý thay đổi và không ngừng nâng cao hiệu quả hoạt động
- Công nghệ thông tin
- Thống kê và thông tin quản lý.

Nhìn chung, các chương trình cải cách và hiện đại hoá hải quan tại Bô-li-via, Ca-mê-run, Ma-rốc, Mô-ză-m-bích, Pê-ru, Phi-Lip-pin, Thổ Nhĩ Kỳ và U-gan-đa đều bao gồm các vấn đề liên quan đến tất cả các cấu phần của cơ quan hải quan trong đó có khuôn khổ pháp lý, thủ tục và hệ thống, CNTT, quản lý chiến lược, nhân sự và cơ cấu tổ chức.

Hải quan Pê-ru là một ví dụ tuyệt vời minh họa cho những kết quả lớn lao có thể đạt được nếu triển khai cải cách và hiện đại hoá một cách toàn diện. Năm 1963, đặc trưng nổi bật của hải quan Pê-ru là tham nhũng và thiếu năng lực. Quá trình cải cách hải quan được thực hiện bao gồm sa thải những công chức tham nhũng, thi kiểm tra năng lực, đào tạo, thuê mới các chuyên gia, thiết lập các chuẩn thông quan hàng hoá, đơn giản hóa biểu thuế và xây dựng biểu thuế với mức thuế suất giảm. Trong giai đoạn 5 năm, đội ngũ cán bộ giảm xuống 30 %, thời gian thông quan hàng hoá giảm từ 15-30 ngày xuống còn 1-2 ngày. Kết quả là, kim ngạch hàng nhập khẩu tăng gấp đôi và số thuế thu được tăng lên 4 lần (Lane 1998). Trong trường hợp của Ma-rốc, liêm chính đạt được như là một sản phẩm phụ (by-

product) tích cực của cải cách và hiện đại hóa hải quan hơn là một ưu tiên cụ thể trong chương trình cải cách.

### **Kiểm toán và điều tra**

Cơ chế để phát hiện tham nhũng, xác định và giảm bớt các điểm có nguy cơ tham nhũng cao cho cơ quan hải quan là yếu tố chính của tất cả các chiến lược ngăn chặn tham nhũng. Các hình phạt dù có nghiêm khắc đến đâu cũng không có mấy tác dụng ngăn chặn nếu khả năng bị phát hiện và đưa ra truy tố trước pháp luật thấp. Tiến hành kiểm toán nội bộ và kiểm toán độc lập có thể rà soát lại quy trình và thủ tục với mục đích tập trung vào các lĩnh vực có rủi ro cao. Kiểm toán cũng giúp đưa ra các phán xét độc lập về hiệu quả và kết quả của việc áp dụng các thủ tục hải quan cũng như kiểm soát hải quan. Quy trình kiểm toán phải bao gồm các chương trình kiểm tra nội bộ, lấy mẫu ngẫu nhiên và kiểm tra tại chỗ. Để ngăn chặn cán bộ hải quan cấu kết với khách hàng và tránh tình trạng khách hàng đoán trước được hoạt động của hải quan, có thể lập một đội đặc nhiệm bao gồm cán bộ phụ trách nhiều lĩnh vực khác nhau để tiến hành các nhiệm vụ chuyên biệt bất ngờ hay tiến hành kiểm tra bất thường tại những điểm làm thủ tục hải quan có độ rủi ro cao. Cần tiến hành kiểm tra tại chỗ thường xuyên để tạo ra tác dụng ngăn chặn hành vi tham nhũng.

Một bản đồ rủi ro toàn diện xác định các lĩnh vực và quy trình chức năng sẽ giúp đưa ra những hướng dẫn hữu ích về lựa chọn các trường hợp để tiến hành kiểm toán. Bản đồ rủi ro phải được thiết kế dành riêng cho công tác quản trị bao trùm tất cả các lĩnh vực hoạt động và quy trình chủ yếu. Những cán bộ chuyên trách về mỗi lĩnh vực cần tham gia vào quá trình xây dựng bản đồ rủi ro. Tương tự như thế, cũng cần tham khảo ý kiến khu vực tư nhân để xác định quan điểm của họ về các cấu phần có nguy cơ cao trong hệ thống hải quan. Lý do là bởi người ta cho rằng những cán bộ hải quan và khách hàng tham gia chặt chẽ vào các quy trình hải quan cụ thể là những người được trang bị tốt nhất để xác định các điểm có nguy cơ cao đặc thù và đưa ra được các chiến lược khắc phục.

#### **Hộp 4-5 Hiện đại hóa Hải quan: Các Câu hỏi và Vấn đề chính**

Liệu chính phủ và doanh nghiệp có coi hải quan như vật báu quốc gia và công cụ chính để tạo thuận lợi cho thương mại, thu thuế, bảo vệ cộng đồng và an ninh quốc gia không?

Liệu ngành hải quan có chiếm vị trí ưu tiên trong danh sách nhận hỗ trợ của các nhà tài trợ quốc tế hay không?

Liệu đã xây dựng được một chương trình cải cách và hiện đại hoá dài hạn toàn diện hay chưa? Chương trình này phải:

- Được phân bổ nguồn lực một cách thoả đáng, xác định rõ vai trò và trách nhiệm
- Dựa trên chẩn đoán nhu cầu một cách chính xác
- Tập trung vào việc đơn giản hoá và hài hoà hoá các hệ thống và thủ tục
- Nhận được sự ủng hộ từ tất cả các bên tham gia trong đó có nhân viên hải quan
- Được phối hợp và quản lý hiệu quả tại cấp địa phương
- Dựa trên dữ liệu về quá trình làm việc và các đo lường kết quả hoạt động khách quan?

*Nguồn: Theo WCO 2003b.*

Cơ quan hải quan cần có nguồn lực cần thiết để theo dõi và điều tra bất kỳ một cáo buộc nào nhận được. Cũng cần có cơ chế thích hợp để khuyến khích cán bộ hải quan và các

bên liên quan cung cấp thông tin về hành vi tham nhũng. Các cơ chế này phải bao gồm cả các quy định về bảo mật. Cần có các kênh thông báo trực tiếp các hành vi tham nhũng lên lãnh đạo cấp cao nhất mà không phải qua các cấp trung gian. Áp dụng các khuyến nghị này, năm 2002, Ủy viên trưởng Cơ quan thuế U-gan-đa đã thiết lập hộp thư điện tử và số điện thoại bảo mật cho phép cán bộ hải quan tố cáo hành vi tham nhũng và quan chức tham nhũng. Các cán bộ quản lý và khách hàng cần ủng hộ việc sử dụng một cơ quan chống tham nhũng độc lập trong điều tra tham nhũng. Đây là cách thể hiện cam kết của cơ quan hải quan trong nỗ lực chống tham nhũng. Những năm vừa qua, Cục Thuế và Hải quan Hồng Kông đã hợp tác chặt chẽ với Ủy ban Chống tham nhũng Độc lập (ICAC) trong việc tăng cường mức độ liêm chính trong tổ chức. Ngoài việc điều tra hàng loạt các cáo buộc tham nhũng nghiêm trọng đối với cán bộ hải quan, ICAC đã tiến hành đào tạo cho các cán bộ hải quan và đã thực hiện nhiều hoạt động giúp tăng lòng tin của công chúng vào cơ quan hải quan.

Cán bộ được phân công làm việc trong mảng điều tra và kiểm toán phải có năng lực và kỹ năng phù hợp với công việc được giao. Nhận thức được các yêu cầu kỹ năng cần có để tiến hành kiểm toán và điều tra nội bộ một cách hiệu quả, hải quan Úc đã ký hợp đồng khoán hoạt động kiểm toán cho một công ty kiểm toán bên ngoài. Cũng tương tự như vậy, một cựu cán bộ Cảnh sát Liên bang Úc đã được bổ nhiệm để lãnh đạo Phòng Nội vụ. Tuy nhiên, cơ quan hải quan vẫn duy trì được sự kiểm soát hiệu quả thông qua một uỷ ban kiểm toán quốc gia gồm các thành viên là các lãnh đạo cấp cao và xây dựng kế hoạch kiểm toán thường niên xác định cụ thể ưu tiên cho năm kế tiếp. Hải quan cũng dựa vào kết quả kiểm toán độc lập do Cơ quan Kiểm toán Quốc gia Úc cung cấp.

#### Hộp 4-6 - Kiểm toán và Điều tra: Các Câu hỏi và Vấn đề chính

Đã thiết lập các cơ chế theo dõi và giám sát hiệu quả bao gồm các chức năng kiểm toán và trách nhiệm kiểm tra nội bộ hay chưa?

Hải quan có chịu sự kiểm toán thường xuyên bởi một doanh nghiệp kiểm toán chuyên nghiệp hay không?

Hải quan có xây dựng và duy trì một kế hoạch kiểm toán chiến lược nhằm xác định các ưu tiên và đảm bảo thực thi các phát hiện và khuyến nghị sau kiểm toán không?

Đội ngũ nhân viên đang làm việc trong lĩnh vực kiểm toán và điều tra có đủ năng lực để đảm nhận nhiệm vụ của mình hay không?

Đã thiết lập bộ phận điều tra nội bộ hay phòng nội vụ để tiến hành điều tra nhanh chóng các cáo buộc tham nhũng chưa?

Đã xây dựng bản đồ rủi ro chi tiết cho ngành hải quan để xác định các điểm có nguy cơ cao đặc biệt và thiết kế các chiến lược giải quyết phù hợp hay chưa?

Liệu hải quan có sử dụng các bộ phận chống tham nhũng độc lập phù hợp để giải quyết các vụ tham nhũng có quy mô lớn hay các cáo buộc tham nhũng liên quan đến các quan chức cấp cao hay không?

*Nguồn: Theo WCO 2003b.*

Hộp 4.6 đưa ra những câu hỏi quan trọng về vai trò của kiểm toán và điều tra trong việc loại trừ tham nhũng.

## ***Quy tắc Hành xử***

Việc xây dựng, ban hành và công nhận một quy tắc hành xử toàn diện là nhân tố cốt lõi của bất kỳ một chương trình liêm chính đúng đắn nào. Quy tắc này cần nêu các tiêu chuẩn hành xử cần có đối với nhân viên hải quan bằng các thuật ngữ rõ ràng và mang tính thực tiễn. Một quy tắc hành xử hiệu quả cũng đưa ra chỉ dẫn giải quyết các vấn đề đạo đức cho những người làm việc trong lĩnh vực hải quan hay làm việc với cán bộ hải quan. Cần thường xuyên củng cố cho cán bộ hải quan thẩm nhuần nội dung của quy tắc hành xử.<sup>96</sup>

Với mục đích nhằm hỗ trợ cơ quan hải quan trong việc xây dựng các Quy tắc hành xử phù hợp, WCO đã lập ra một Quy tắc Đạo đức và Hành xử Mẫu<sup>97</sup> bao gồm các nhân tố chính sau:

- *Trách nhiệm cá nhân.* Giải thích các nghĩa vụ và trách nhiệm mà tất cả công chức hải quan phải thực hiện để tuân thủ các điều khoản của Bộ quy tắc.
- *Tuân thủ pháp luật* Giải thích việc công chức hải quan cần phải hoạt động trong khuôn khổ pháp lý phù hợp.
- *Quan hệ với người dân* Giải thích việc các công chức hải quan cần duy trì tiêu chuẩn nghề nghiệp trong cung cấp dịch vụ và hành xử với người dân.
- *Nhận quà biếu, tiền thưởng, thiết đãi (hospitality) và chiết khấu* Giải thích các quy tắc và tình huống có liên quan đến việc nhận và từ chối quà biếu, tiền thưởng, các hình thức thiết đãi, du lịch hay chiết khấu.
- *Tránh xung đột lợi ích* Giải thích các quy tắc liên quan đến những công chức tham gia vào các doanh nghiệp thương mại, nắm giữ cổ phần, tham gia ký kết hay thầu các hợp đồng của chính phủ cũng như các việc làm khác được trả công.
- *Các hoạt động chính trị* Giải thích các nguyên tắc liên quan đến cán bộ tham gia vào các hoạt động chính trị như hoạt động gây quỹ, bầu cử cũng như nhận xét về các quyết định và chính sách của chính phủ.
- *Hành xử liên quan đến các vấn đề tài chính* Giải thích các quy tắc liên quan đến việc quản lý các vấn đề tài chính cá nhân và sử dụng các quỹ chính thức.
- *Sử dụng thông tin chính thống và Bảo mật thông tin* Giải thích các nguyên tắc về bảo mật thông tin chính thức, tài liệu, hồ sơ và tương tự dù là dưới dạng văn bản giấy hay văn bản điện tử.
- *Sử dụng dịch vụ và tài sản công* Giải thích các quy tắc có liên quan đến việc sử dụng và bảo vệ tài sản của công.

---

<sup>96</sup> Gần đây, các bộ trưởng thương mại đã thảo luận về các vấn đề liên quan đến hải quan tại Châu Mỹ La tinh và Ca-ri-bê trong khuôn khổ của Khu vực Thương mại Tự do các nước Châu Mỹ. Các thành viên đã tiếp nối những gì được tiến hành từ năm 2001 trong nỗ lực xây dựng một bộ quy tắc hành xử mới cho khu vực. Quy tắc hành xử này đã được thiết kế để trở nên có hiệu lực mạnh hơn bất kỳ quy tắc hành xử hiện có nào trên thế giới với phạm vi điều chỉnh rộng, các điều khoản rõ ràng và tập trung vào ngăn ngừa hơn là trừng phạt. Quy tắc cũng thiết lập một bộ phận giám sát độc lập và nêu rõ vai trò của xã hội dân sự. Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ, nhà tài trợ cho sáng kiến này, đang yêu cầu tất cả các nước Châu Mỹ La tinh chưa có Quy tắc hành xử cho cán bộ hải quan phải thực hiện Quy tắc mới này. Cho đến nay, quy tắc này đã được thực hiện tại Honduras, Paraguay, St. Vincent và Grenadines, Dominica, và Grenada. Xem [www.regionaladuanas.org](http://www.regionaladuanas.org).

<sup>97</sup> Xem trang mạng của WCO tại <http://www.wcoomd.org>



- Cán bộ hải quan mua tài sản của chính phủ được thanh lý Giải thích các nguyên tắc liên quan đến việc các cán bộ hải quan mua tài sản của chính phủ như hàng bị bắt giữ hoặc tịch thu; và
- Môi trường làm việc Giải thích sự cần thiết phải tạo ra một môi trường làm việc hiệu quả, lành mạnh và an toàn có tính đến tất cả các yếu tố như công bằng và không phân biệt đối xử, an toàn và sức khỏe nghề nghiệp, sử dụng ma túy và rượu sai mục đích, hút thuốc lá, các tiêu chuẩn về trang phục công sở và an ninh.

Hải quan một số nước như Cộng hòa Séc và Thổ Nhĩ Kỳ đã xây dựng các quy tắc hành xử riêng cho mình dựa trên Quy tắc Hành xử Mẫu của WCO.

Hộp -4-7 Quy tắc Hành xử: Câu hỏi và Vấn đề chính
<p>Đã thực thi một quy tắc hành xử toàn diện phù hợp với mô hình của WCO hay chưa?</p> <p>Nội dung của Quy tắc có rõ ràng không? Cán bộ hải quan có hiểu rõ các hình thức xử phạt nếu không tuân thủ không?</p> <p>Tất cả các cán bộ quản lý và giám sát đều phải noi gương trong thực hiện hay tồn tại tình trạng luật cho lãnh đạo một kiểu, luật cho nhân viên lại một kiểu khác?</p> <p>Liệu tất cả đội ngũ cán bộ hải quan có buộc phải đọc, hiểu và thừa nhận Quy tắc này không?</p> <p>Liệu các vi phạm quy tắc hành xử có được xử lý nhanh chóng và phù hợp để ngăn chặn kịp thời những vi phạm tương tự hay không?</p> <p>Đã xây dựng quy trình rà soát lại thường kỳ chưa?</p> <p>Liệu cán bộ hải quan và khách hàng có được hỏi ý kiến trong quá trình xây dựng Bộ Quy tắc hay không?</p> <p>Nguồn: Theo WCO 2003b.</p>

### Quản lý nguồn nhân lực

Lương bổng và quản lý nghề nghiệp là hai vấn đề NNL chính có thể có những ảnh hưởng nghiêm trọng đến liêm chính hải quan.

**Lương bổng cho nhân viên** Quản lý liêm chính cán bộ là một nhân tố chính trong bất kỳ chiến lược liêm chính hiệu quả nào. Bởi vậy, công tác quản lý cán bộ (people management) cũng quan trọng không kém việc tiến hành cải cách thủ tục và hệ thống. Các chính sách nguồn nhân lực (NNL) không nên chỉ nhằm mục đích tuyển dụng hay sa thải nhân viên mà còn phải nâng cao các kỹ năng làm việc cũng như tạo ra một môi trường làm việc thừa nhận và hỗ trợ các nỗ lực được thực hiện. (Xem Chương 2 để biết thêm thông tin về các vấn đề quản lý NNL trong hải quan).

Một điều vô cùng quan trọng là phải tạo dựng điều kiện làm việc phù hợp, tức là thù lao phải bao gồm cả các khoản khen thưởng khi cán bộ đạt được kết quả làm việc tốt giúp họ có thể duy trì được một mức sống hợp lý. Trong thực tế, việc áp dụng những hình phạt khắt khe cho các vi phạm Quy tắc hành xử có nhiều khả năng được chấp nhận hơn trong các tình huống khi môi trường làm việc khó khăn và mức độ liêm chính cần có được đưa vào làm cơ sở tính lương cho nhân viên. Song thông thường mức lương cho cán bộ làm việc trong ngành hải quan lại cực kỳ thấp. Ví dụ, tại Campuchia, tổng mức lương trung bình hàng năm mà mỗi cán bộ hải quan nhận được từ mức chi trả \$0.60/ngày thấp hơn rất

nhiều so với mức lương trong khu vực tư nhân, thậm chí thấp hơn cả mức lương chi trả cho lao động đơn giản (unskilled). Điều này tạo nên sức ép buộc nhân viên hải quan phải tham gia vào các hoạt động tạo thêm thu nhập chỉ để trang trải những chi tiêu sinh hoạt cơ bản trong gia đình (Ngân hàng Thế giới 2001).

Trong những năm gần đây, một số nước đã thành lập các Cơ quan Thu thuế Độc lập (ARA) như một cách để nâng cao kết quả và hiệu quả hoạt động của ngành hải quan, thông qua đó cũng giúp tăng đáng kể mức lương bổng chi trả cho các cán bộ hải quan mà không cần phải đồng loạt tăng lương cho cán bộ công chức làm việc trong các ban ngành khác. Tuy nhiên, trong một vài trường hợp, các ARA đã không thể duy trì lâu dài được mức lương cao hơn cho các cán bộ hải quan. (Xem Chương 2 và Hộp 4.8).

#### **Hộp -4-8 Lương thấp có thật sự là một nguyên nhân dẫn đến tham nhũng không?**

Dựa trên kết quả của một nghiên cứu tiến hành với hải quan tại ba nước đang phát triển, Irene Hors ở Trung tâm Phát triển OECD đã xác định mức lương thấp là một nhân tố góp phần gia tăng tham nhũng tại hải quan các nước khu vực Đông Á. Bà chỉ ra rằng mức lương cho công chức hải quan cấp thấp đã không tính đến lạm phát và sự gia tăng trong chi phí sinh hoạt. Nếu công chức hải quan chỉ sống bằng đồng lương của mình thì không thể trang trải được tiền thuê nhà hay các khoản phí cho con cái học hành. Tuy nhiên, Irene cũng đặt ra câu hỏi về mối liên kết giữa mức lương bổng và tham nhũng ở cấp độ cao hơn trong hệ thống tổ chức hải quan. Theo bà, các quan chức cấp cao được hưởng điều kiện làm việc và mức lương tương đối cao thường có một cuộc sống phô trương với chi tiêu phung phí. Hành vi ứng xử của họ được quy định bởi hành vi của một nhóm sành điệu (elite) trong xã hội luôn phóng tay trong các cuộc chơi và thường tham gia vào các hoạt động bất hợp pháp. Bà đã đưa ra kết luận rằng có thể có một sự tiếp nối giữa hai tình huống: tình huống nhân viên hải quan cấp thấp buộc phải tham nhũng để đáp ứng những nhu cầu cơ bản và tình huống các quan chức cấp cao hơn bị lôi kéo vào những hoạt động tham nhũng do lòng tham và sức ép của các trào lưu ăn chơi trong xã hội.<sup>19</sup>

Dựa trên kinh nghiệm của Uganda và Tanzania, những nơi lương bổng và điều kiện làm việc cho cán bộ hải quan được tăng lên đáng kể sau khi đưa vào áp dụng mô hình ARA, Fjeldstad, Kolstad và Lange (2003) đã rút ra nhận định rằng tham nhũng vẫn tiếp tục thịnh hành ngay cả khi cán bộ hải quan có được mức lương tương đối cao và điều kiện làm việc tốt bởi lương thưởng không thể bù đắp được những khoản tiền hối lộ. Hơn thế, nếu tăng lương song mức tăng thực tế không được duy trì về lâu dài thì hậu quả sẽ là ý thức làm việc kém hơn và tham nhũng nhiều hơn so với khi giữ mức lương cố định không đổi. Tăng lương cũng kèm theo gia tăng các nghĩa vụ xã hội dẫn đến tình trạng cán bộ hải quan cuối cùng lại bị thiệt hơn là được lợi. Cũng như vậy, việc tăng lương cho cơ quan hải quan, một bộ phận trong toàn bộ hệ thống cơ quan công quyền trong khi giữ nguyên mức lương tại những nơi khác sẽ dẫn đến tình trạng công chức làm việc tại các ban ngành khác cảm thấy bất mãn. Điều này ảnh hưởng tiêu cực đến tinh thần làm việc của cán bộ công chức nói chung. Cuối cùng, họ kết luận rằng nếu không có một cơ chế giám sát hiệu quả và rộng khắp và không có một chương trình hiện đại hoá tổng thể thì tăng lương có thể chỉ đơn thuần tạo ra một đội ngũ cán bộ hải quan có mức lương cao song cũng có mức tham nhũng cao.

*Nguồn:* Hors 2001; Fjeldstad, Kolstad, và Lange 2003.

Trong khi chưa thể đưa ra được kết luận chính xác về tác động dài hạn của mức lương đối với tham nhũng trong khu vực nhà nước thì có một điều chắc chắn là nếu mức

lương đó không đủ để đảm bảo một mức sống cơ bản cho cán bộ hải quan và gia đình họ thì các cán bộ hải quan sẽ tìm và tận dụng cơ hội để đòi phí tiêu cực (rent). Điều này đặc biệt đúng đối với các cán bộ hải quan tham gia vào các hoạt động ngăn ngừa, cưỡng chế hoặc kiểm tra khi họ có quyền hạn tự ra quyết định đáng kể trong một môi trường không tạo thuận lợi cho giám sát và giải trình trách nhiệm một cách có hiệu quả. Ngoài ra, cũng cần tính đến mức độ gian khổ và điều kiện làm việc khó khăn, nguy hiểm khi xác định mức lương cho các cán bộ hải quan, nhất là các cán bộ hải quan làm việc tại các chi cục cửa khẩu biên giới vùng sâu vùng xa.<sup>98</sup> Các chương trình chống tham nhũng không giải quyết được vấn đề này sẽ có khả năng bị thất bại về dài hạn. Về cơ bản, lương cao hơn có thể giúp giải quyết các vấn đề tham nhũng có nguồn gốc từ nhu cầu cuộc sống thiết yếu chứ không phải từ lòng tham.

**Tuyển dụng và Lựa chọn Nhân sự** Các thủ tục tuyển dụng và lựa chọn nhân sự cần dựa trên năng lực thực tế cũng như tập trung lựa chọn các cán bộ liêm khiết, có năng lực chuyên môn, nghiệp vụ hay có trình độ học vấn. Tầm quan trọng của các chính sách tuyển dụng và lựa chọn nhân sự được thể hiện rõ trong các khảo sát do Ngân hàng Thế giới tiến hành tại Albania, Georgia và Latvia. Các điều tra cho thấy các quan chức nhà nước sẵn sàng trả tiền để được bổ nhiệm vào những cơ quan có nhiều cơ hội tham nhũng hay để được đề bạt hoặc bố trí vào các vị trí mà họ có thể thu các khoản phí tiêu cực từ việc sử dụng quyền hạn ra quyết định của mình.<sup>99</sup> Các thủ tục hành chính liên quan đến quá trình tuyển dụng và thăng tiến phải công bằng, khách quan và không thiên vị. Các uỷ ban tuyển dụng và đề bạt phải bao gồm các thành viên độc lập được lựa chọn từ các bộ phận khác nhau trong tổ chức. Cách tiếp cận kiểu này giúp tránh tình trạng công tác tuyển dụng và đề bạt bị chi phối bởi nạn tham nhũng hay quan hệ thân quen.

Chính phủ và hải quan một số nước đã áp dụng những biện pháp kiên quyết nhằm nâng cao chất lượng cán bộ và cải thiện liêm chính, trong đó có việc sa thải một lượng đáng kể các công chức tham nhũng. Tuy nhiên, có nhiều bằng chứng chứng tỏ rằng tuy cách tiếp cận này có thể đem lại lợi ích ngắn hạn song chắc chắn sẽ không bền vững nếu không được hỗ trợ bởi các sáng kiến cải cách có quy mô rộng hơn. Hơn thế, để duy trì một chính sách như vậy cần rất nhiều nguồn lực và khó có thể duy trì được về lâu dài. Một tác nhân khác cần tính đến là việc loại khỏi ngành một số lượng lớn các cán bộ hải quan có kinh nghiệm có thể tác động đến mối quan hệ giữa doanh nghiệp và hải quan. Kinh nghiệm tại một số nước cho thấy nhiều cán bộ hải quan bị sa thải trong quá trình thanh lọc nhân viên trên diện rộng dễ dàng tìm được việc làm cho các đại lý khai hải quan phía bên kia quầy làm thủ tục hay tham gia vào lĩnh vực xuất/nhập khẩu. Điều này dẫn tới tình trạng mở rộng các mạng lưới không chính thức hiện có.<sup>100</sup> Bởi vậy, kết luận rút ra ở đây là chính môi trường vận

---

<sup>98</sup> Ví dụ, tại nhiều nước xã hội chủ nghĩa trước đây, mức lương trung bình chi trả cho cán bộ hải quan làm việc tại biên giới cao hơn 30% so với mức lương chi trả cho các cán bộ khác có cùng nhiệm vụ.

<sup>99</sup> Điều tra của Ngân hàng thế giới tiến hành đối với 218 cán bộ công chức tại Latvia, 350 cán bộ công chức tại Georgia và 97 cán bộ công chức tại Albania (Kauf-man, Pradhan và Ryterman 1998).

<sup>100</sup> Thêm vào đó, việc sa thải một số lượng lớn cán bộ cũ để thay thế bởi một đội ngũ cán bộ mới có năng lực hơn đôi khi dẫn đến tình trạng tham nhũng tái xuất hiện trên quy mô phức tạp hơn với động cơ tham nhũng gia tăng do cảm giác bất an về công việc.

hành của hoạt động hải quan mới là nhân tố quyết định mức tham nhũng chứ không phải cá nhân các cán bộ hải quan. Cũng cần cân trọng khi đưa vào áp dụng các chính sách quản lý NNL mới nhằm đảm bảo quyền hạn quyết định tuyển dụng hay sa thải cán bộ không bị lạm dụng cho mục đích chính trị hay gây ra tình trạng mất an toàn nghề nghiệp (job insecurity) khiến cho các cán bộ hải quan tìm kiếm nguồn lợi ngắn hạn thay vì xây dựng sự nghiệp lâu dài.

**Luân chuyển cán bộ và Phân công công việc ngẫu nhiên** Tăng cường luân chuyển cán bộ có thể nâng cao đáng kể mức độ liêm chính. Cũng có thể hạn chế phân tách công việc (job segregation) sao cho nhiều cán bộ hải quan có khả năng thực hiện và ra quyết định với các khâu nghiệp vụ giống nhau. Điều này sẽ đảm bảo rằng các khách hàng không phải làm việc chỉ với một cán bộ hải quan duy nhất - người có thể lạm dụng vị trí của mình để ra quyết định tùy tiện. Trong các trường hợp khi cần tiến hành kiểm tra, phải phân công công việc ngẫu nhiên cho các cán bộ hải quan thay vì phân công theo mặt hàng hay khu vực địa lý. Kết quả kiểm tra sau đó sẽ được các cán bộ hải quan khác rà soát lại một cách thường xuyên và độc lập. Tuy nhiên, nhiều nước phải đối mặt với những khó khăn lớn khi đưa vào áp dụng luân chuyển cán bộ hay các chương trình điều động (mobility schemes). Các vấn đề như chi phí, điều kiện nhà ở và các cơ hội đào tạo tại các cơ quan hải quan vùng hay các điểm hải quan cửa khẩu cản trở việc áp dụng các chương trình điều động. Trong các trường hợp như vậy, điều quan trọng là xem xét các cơ hội để luân chuyển hay phân tách công việc tại hải quan vùng hay tại điểm hải quan biên giới.

**Đào tạo** Giáo dục và đào tạo đóng một vai trò quan trọng trong cuộc đấu tranh chống lại tham nhũng theo hai nghĩa. Thứ nhất, giáo dục và đào tạo đem lại cho cán bộ sự phát triển nghề nghiệp phù hợp, qua đó tăng cường năng lực chuyên môn và giảm bớt độ lệ thuộc vào công tác đào tạo không chính thức tại công sở (on-the-job training). Tuy đào tạo tại công sở đóng vai trò quan trọng song cần phải chú trọng đến việc đảm bảo tính quy củ và tích cực cho hình thức đào tạo này, tránh tình trạng gia tăng một số hoạt động đào tạo không phù hợp đã trở nên phổ biến trong thời gian vừa qua. Thứ hai, giáo dục và đào tạo mang lại cơ hội thường xuyên để cơ quan hải quan củng cố thông điệp liêm chính và chống tham nhũng, nhất là khi quy tắc hành xử chính thức được đưa vào áp dụng.

**Đánh giá kết quả làm việc** Hệ thống quản lý và đánh giá kết quả làm việc liên quan đến việc quản lý hàng ngày nhân viên và kết quả làm việc của họ. Việc tiến hành đánh giá thường xuyên xuyên kết hợp với xem xét lại mức lương bổng sẽ khuyến khích cán bộ tham gia vào các hoạt động giúp giảm hay kiểm soát nạn tham nhũng và khen thưởng những cá nhân phát hiện ra các thủ đoạn tham nhũng cũng như đề xuất được các cơ chế kiểm soát tham nhũng. Hệ thống khen thưởng có thể đưa ra các phần thưởng khác không phải bằng tiền như chuyên công tác, đào tạo, du lịch và tặng giấy/bằng khen nhằm khuyến khích hơn nữa các hoạt động tích cực phòng chống tham nhũng. Cần thiết kể hệ thống đánh giá sao cho có thể tối ưu hóa hiệu quả làm việc của cán bộ về dài hạn. Cần tiến hành đánh giá kết quả làm việc một cách thường xuyên. Đồng thời, các cán bộ quản lý cũng phải chịu trách nhiệm giải trình cho kết quả làm việc của nhân viên mình phụ trách và phải chủ động giải quyết các vấn đề về hiệu suất làm việc (performance issues).

#### Hộp-4-9: Nguồn nhân lực: Các Câu hỏi và Vấn đề chính

Đã đưa vào áp dụng một chiến lược quản lý NNL toàn diện và tập trung bao gồm các chính sách đúng đắn về:

- Tuyển dụng và giữ chân cán bộ đúng đối tượng
- Phát triển và hoàn thiện năng lực và kỹ năng chuyên môn
- Công nhận và hỗ trợ các nỗ lực liêm chính hay chưa?

Liệu mức lương bổng cho cán bộ hải quan có tương đương với mức lương cho vị trí tương tự tại các cơ quan công quyền khác hay trong khu vực tư nhân hay không? Có đủ để đảm bảo một mức sống thỏa đáng hay không?

Đã xây dựng các thủ tục có thể xác định và hỗ trợ cán bộ gặp khó khăn về tài chính chưa?

Đã vận dụng các quy trình lựa chọn khách quan và dựa trên năng lực thực tế giúp xác định liêm chính của cá nhân cũng như năng lực nghiệp vụ và trình độ học vấn của ứng viên hay chưa?

Đã có các thủ tục đảm bảo độ an toàn nghề nghiệp nhất định cho các ứng viên tiềm năng trong quá trình tuyển dụng cũng như cho các nhân viên cũ chưa?

Các Ủy ban tuyển chọn có đảm bảo tính công bằng không? Thành viên của ủy ban đó có được cử từ các lĩnh vực hoạt động khác nhau hay không?

Đã thực thi chính sách chuyển chuyển hay luân chuyển công tác với các quy tắc rõ ràng và dễ hiểu về lưu chuyển thường xuyên các cán bộ làm việc tại những vị trí có nguy cơ tham nhũng cao hay chưa?

Đã xác định tất cả các vị trí và nhiệm vụ có rủi ro cao chưa? Đã xác định các thủ tục và hệ thống được điều chỉnh để hạn chế lạm dụng quyền tự ra quyết định của cán bộ hải quan chưa?

Liệu đã cung cấp những cơ hội đào tạo và phát triển nghề nghiệp chính thức và không chính thức phù hợp nhằm xây dựng năng lực chuyên môn và thúc đẩy liêm chính chưa?

Đã thực thi hệ thống thẩm định kết quả làm việc công bằng, thường xuyên, được giám sát và xem xét định kỳ hay chưa?

Liệu các cán bộ quản lý và giám sát có buộc phải chủ động quản lý kết quả làm việc và các vấn đề hiệu suất làm việc của nhân viên mình phụ trách hay không?

Liệu các cán bộ quản lý và giám sát có chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện liêm chính của các nhân viên do mình quản lý không?

*Nguồn: Theo WCO 2003b.*

#### ***Văn hoá Tổ chức và Tinh thần làm việc***

Tham nhũng có nguy cơ xảy ra nhiều nhất trong các tổ chức mà tinh thần làm việc hay ‘ *tinh thần đồng đội*’ thấp và các cán bộ hải quan không có lòng tự hào về danh tiếng của cơ quan hải quan. Mức độ liêm chính sẽ được cải thiện khi tinh thần làm việc cao, khi công tác quản lý NNL được xem là công bằng và khi có cơ hội phát triển và thăng tiến nghề nghiệp thỏa

đáng cho tất cả các cán bộ có kết quả làm việc tốt.<sup>101</sup> Nhân viên hải quan các cấp cần chủ động tham gia vào chương trình chống tham nhũng và cần được khuyến khích đảm nhận một mức độ trách nhiệm phù hợp để đảm bảo liêm chính của cơ quan hải quan. Cần coi liêm chính như trách nhiệm và nghĩa vụ của tất cả mọi người.

Thường thì tham nhũng không chỉ giới hạn trong lĩnh vực hải quan mà đã trở thành một hiện tượng phổ biến trong toàn xã hội. Bởi vậy, các chiến dịch liêm chính hải quan phải nhận thức đầy đủ được điều này và phải là một phần gắn liền trong nỗ lực chống tham nhũng chung trên quy mô toàn quốc. Có như vậy, các chiến dịch chống tham nhũng mới đảm bảo tính hiệu quả và tăng chi phí đạo đức (moral cost) cho hành vi tham nhũng. Tuy nhiên, để đảm bảo tính bền vững cho các chiến dịch chống tham nhũng, yêu cầu đặt ra là cần phải tiến hành các thay đổi phù hợp về văn hoá tổ chức.

Trong khi các chính trị gia và các quan chức hải quan cao cấp thường lên án nạn tham nhũng dưới tất cả các hình thức và công khai mô tả tham nhũng như một trở ngại lớn đối với phát triển thì vẫn luôn có một khoảng cách lớn giữa lời nói và việc làm. Một số quan sát viên nhận thấy rằng những người thực hiện hành vi tham nhũng thường không cảm thấy hổ thẹn hay bị dằn vặt về lương tâm. Thêm vào đó, những người bị đuổi việc do tham nhũng cũng không chịu sự lên án của xã hội. Một văn hoá chấp nhận tham nhũng đã vượt ra ngoài phạm vi cơ quan hải quan và lan tỏa ra khắp xã hội. Người ta thường tranh luận rằng các quy phạm xã hội truyền thống điều chỉnh hành xử của các cơ quan công quyền tại các nước công nghiệp phát triển hoàn toàn khác biệt so với các nước đang phát triển. Tại nhiều nước đang phát triển, vẫn tồn tại một khoảng cách lớn giữa luật (áp dụng theo tiêu chuẩn của phương Tây và của Nước khác) với các quy phạm xã hội không chính thống (được chấp nhận bởi chuẩn mực đạo đức xã hội phổ biến), tức là có một sự khác biệt giữa sự khác biệt giữa thái độ, mục tiêu, và các phương pháp của chính phủ một nước với các thái độ, mục tiêu và phương pháp thịnh hành trong xã hội nước đó (Caiden và Caiden 1977).

Nhiều xã hội truyền thống coi trọng quan hệ họ hàng và có đi có lại phục vụ cho các chức năng xã hội quan trọng như cung cấp một mạng lưới bảo hiểm phi chính thức khi cần. Tuy nhiên, đa số các trường hợp tham nhũng đều vì lợi ích cá nhân hơn là vì lợi ích của những người khác. Điều này đúng ở đa số các nước và nền văn hoá công khai chỉ trích hầu hết các dạng thức tham ô, gian lận, ăn hối lộ, biển thủ hay đòi tiền lại quả cho các hợp đồng ký với cơ quan hải quan (Klitgaard 1988).

Tuy nhiên, trong khi xây dựng một chương trình chống tham nhũng phù hợp, cần cẩn trọng khi xem xét tác động của các quy tắc xã hội và truyền thống văn hoá cũng như đưa vào các chiến lược giải quyết các vấn đề cụ thể được xác định. Ví dụ, tại một số quốc đảo Thái Bình Dương nơi quan hệ họ hàng và liên kết cộng đồng là đặc biệt chặt chẽ, người ta đưa vào áp dụng một hệ thống CNTT hải quan. Hệ thống này tự động phân công các công đoạn xử lý tờ khai hải quan, kiểm tra hàng hoá và thẩm vấn các đại lý khai thuê hải quan trên cơ sở ngẫu nhiên, qua đó có thể tránh được tình trạng cán bộ hải quan bị khó xử khi phải làm việc với các thành viên trong nhóm ngôn ngữ và văn hóa của chính mình.

---

<sup>101</sup> Người ta thường cho rằng cán bộ hải quan có kinh nghiệm song không có cơ hội đề bạt và thăng tiến nghề nghiệp hay thiếu các tiêu chuẩn về trình độ học vấn như nêu trên là đối tượng có nhiều khả năng thực hiện các hành vi tham nhũng nhất mà ít bị phát hiện do sử dụng những kinh nghiệm làm việc lâu năm mà họ thu được.

Hộp 4.10 xem xét lại những câu hỏi liên quan đến vai trò mà tinh thần làm việc có trong việc thúc đẩy liêm chính.

#### **Hộp 4-10: Văn hóa tổ chức và tinh thần làm việc: Các câu hỏi và vấn đề chính**

Liệu có khuyến khích cán bộ hải quan tham gia vào các nhóm công tác dự án nhằm xác định các lĩnh vực có độ rủi ro cao và đề xuất các thay đổi đối với hệ thống cũng như quy trình thực hiện công việc hiện có không? Có tiến hành các cuộc điều tra về mức độ thoả mãn của cán bộ không? Có tiến hành phân tích các kết quả điều tra thu được hay không? Có thực hiện những biện pháp khuyến nghị dựa trên kết quả điều tra hay không?

Liệu các vi phạm về liêm chính có được xử lý ngay hay không? Có công bố kết quả điều tra cho cán bộ và người dân không?

Liệu cơ quan hải quan có sẵn sàng thực hiện công tác tự đánh giá và tham gia vào các sáng kiến và hoạt động liêm chính quốc tế không?

Liệu cơ quan hải quan có được coi là một nơi làm việc tốt hay không? Các công chức hải quan có tự hào được đứng trong hàng ngũ hải quan không?

Đã đưa vào áp dụng điều luật ‘trọng tài’ (whistle blower legislation) bảo vệ các cán bộ tố cáo hành vi tham nhũng hay chưa?

*Nguồn:* Theo WCO 2003b.

#### **Mối quan hệ với Khu vực Tư nhân**

Các nhóm khách hàng đóng một vai trò quan trọng trong việc kiểm soát tham nhũng. Nhìn chung, nhiều hình thức tham nhũng đòi hỏi sự tham gia tích cực của các đối tác bên ngoài như các doanh nghiệp xuất/nhập khẩu, các hãng giao nhận và đại lý khai thuê hải quan. Bởi vậy, một chiến lược chống tham nhũng hiệu quả cần đảm bảo sự hỗ trợ chủ động và toàn tâm, toàn ý của khu vực doanh nghiệp. Tuy nhiên, kinh nghiệm đã cho thấy chừng nào các doanh nghiệp vẫn muốn chi tiền hối lộ để có được lợi thế thương mại tương đối so với các đối thủ cạnh tranh của họ thì chừng đó khó có thể có được thái độ hợp tác trong đấu tranh chống tham nhũng từ phía các doanh nghiệp và lại càng khó hơn khi duy trì lâu dài sự hợp tác đó.

Các đại lý khai thuê hải quan với vai trò hỗ trợ cho các nhà xuất/nhập khẩu hoàn thành hàng loạt các thủ tục và quy định hành chính phức tạp thường là điểm liên lạc chính với cơ quan hải quan. Khi không có các thủ tục và hệ thống hải quan hiện đại, các nhân viên đại lý khai hải quan buộc phải làm việc hàng ngày với các cán bộ hải quan. Họ thường là bên trung gian nhận và đưa hối lộ. Phí trung gian được cộng thêm vào phí làm dịch vụ khai thuê hải quan. Bằng chứng không chính thức cho thấy nhân viên đại lý khai thuê hải quan thường thổi phồng số tiền hối lộ mà họ phải trả và sau đó được khách hàng bồi hoàn để giữ lại phần thừa cho mình. Điều này tạo động cơ kinh tế mạnh mẽ cho các nhân viên đại lý khai thuê hải quan để tìm cách kéo dài hoạt động tham nhũng.

Các Quy tắc hành xử của ICC đã thừa nhận các doanh nghiệp cần phải chịu trách nhiệm về hành vi đạo đức của chính mình. Điều 5 trong Các quy tắc ICC đưa ra các nguyên tắc điều chỉnh trách nhiệm của các doanh nghiệp liên quan đến tham nhũng của cán bộ hải quan. Luật này chỉ ra rằng Ban Giám đốc hay các cơ quan khác chịu trách nhiệm quản lý các doanh nghiệp này cần phải tiến hành những bước đi hợp lý trong đó có thiết lập và duy trì hệ thống kiểm soát phù hợp nhằm ngăn chặn doanh nghiệp hay đại diện doanh nghiệp

nộp các khoản tiền trái với các Quy tắc hành xử; rà soát định kỳ mức độ tuân thủ với các Quy tắc hành xử và lập báo cáo đánh giá sau khi rà soát; có các biện pháp xử lý phù hợp đối với bất kỳ lãnh đạo hay nhân viên hải quan nào vi phạm các Quy tắc hành xử. Giám đốc của các công ty đa quốc gia cũng cần giám sát mức độ mà lãnh đạo đảm bảo nhân viên của mình tuân thủ công ước chống tham nhũng của OECD.

Các nhóm đặc nhiệm và ủy ban chống tham nhũng liên hợp giữa doanh nghiệp và hải quan có thể là những phương tiện tuyệt vời để đạt được mức độ hợp tác và cam kết mong muốn trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng. Những ủy ban như vậy cung cấp một phương tiện quan trọng cho cơ quan hải quan để truyền tải rõ ràng các chuẩn mực hành vi mà khách hàng mong đợi. Đó cũng là kênh để khách hàng cung cấp các dẫn chứng thực tế về những điểm có rủi ro cao của hệ thống hải quan. Các ủy ban cũng có thể thiết lập các cơ chế thức tế khuyến khích các doanh nghiệp tố cáo các trường hợp cán bộ hải quan đòi tiền hối lộ. Các chuẩn hoạt động rõ ràng và các hiến chương dịch vụ khách hàng có thể cung cấp một cơ chế giám sát thiết thực và một xuất phát điểm hữu ích. Ban Hải quan và Thuế Trung ương của Hải quan Ấn Độ đã xây dựng một trang mạng cảnh báo đặc biệt cho phép khách hàng khiếu nại hoặc tố cáo các hành vi vi phạm. Mỗi khiếu nại hay cáo buộc đều được gửi đến một cán bộ lãnh đạo cấp cao phù hợp để có biện pháp xử lý. Khung thời gian xử lý khiếu nại và tố cáo được thiết lập và giám sát. Trong khi hoạt động với chức năng như một cơ chế để đưa ra các khiếu nại về hoạt động hải quan, có thể sử dụng cơ chế này như một diễn đàn đối thoại giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân.

Hộp 4.11 đưa ra các câu hỏi chính về liên chính và mối liên hệ giữa cơ quan hải quan và khu vực tư nhân.

#### Hộp 4-11 Mối quan hệ với khu vực tư: Các câu hỏi và vấn đề chính

Đã xây dựng các hiến chương dịch vụ khách hàng bao gồm các chuẩn hoạt động khách quan hay chưa?

Đã thiết lập các thoả thuận hợp tác chính thức và các cơ chế tham vấn thực tế để thúc đẩy các mối quan hệ cởi mở, minh bạch và hiệu quả với khu vực tư nhân chưa?

Đã thiết lập các nhóm đặc nhiệm liên hợp Hải quan – Doanh nghiệp để giải quyết các vấn đề liên chính và xác định giải pháp thực tiễn chưa?

Đã xây dựng một chiến lược truyền thông hỗ trợ cho cung cấp thông tin nhanh chóng và thúc đẩy các thành tựu của cơ quan hải quan hay chưa?

Có khuyến khích các đối tác kinh tế hoạt động trong khu vực tư nhân báo cáo về những trường hợp tham nhũng không? Liệu người đưa ra các lời cáo buộc có được bảo vệ hay không?

*Nguồn:* Theo WCO 2003b.

#### ***Thực thi Chiến lược***

WCO đã xây dựng lộ trình đánh giá chất lượng của các chương trình liên chính do cơ quan hải quan tiến hành. Hướng dẫn Phát triển Liên chính của WCO đưa ra một quy trình xem xét và cải thiện liên tục các chiến lược liên chính trong đó có bao gồm một hợp phần tự đánh giá và lập kế hoạch hành động.



Như một điểm khởi đầu, lộ trình đánh giá này đặc biệt hữu ích đối với việc đánh giá tổng thể tình huống hiện tại.<sup>102</sup> Sau khi đã tiến hành đánh giá tổng thể, sẽ cần phải thiết lập các ưu tiên và thống nhất nội dung kế hoạch hành động liên chính quốc gia. Các ưu tiên có thể được thiết lập dựa trên các tiêu chí sau: tầm quan trọng, tính cấp bách, hậu quả để lại sau thất bại, khả năng đạt được cam kết của nhân viên và lãnh đạo, tác động, các nghĩa vụ quốc gia và quốc tế, mức độ dễ dàng khi thực hiện và chi phí thực hiện. Sau khi đã hoàn thành quá trình thiết lập ưu tiên, sẽ là hữu ích nếu xây dựng một kế hoạch thực hiện chi tiết với khung thời gian thực tế, các cán bộ chịu trách nhiệm và các chỉ số hoạt động hay các biện pháp đo lường kết quả hoạt động có thể kiểm tra được.

Để đảm bảo các lãnh đạo cấp cao nắm được và thông qua các kết quả của quá trình lập kế hoạch hành động cũng như đảm bảo rằng đa số nhân viên trong cơ quan hải quan tuân thủ nội dung của kế hoạch hành động được lập thì điều quan trọng là phải cung cấp thông tin cũng như xây dựng một chiến lược tuyên truyền toàn diện. Cần giám sát chặt chẽ việc thực thi kế hoạch hành động nhằm hỗ trợ cho cơ quan hải quan trong công tác đánh giá và điều chỉnh các chiến lược liên chính. Phương thức giám sát tốt nhất là giám sát thông qua các chỉ số hoạt động bao gồm: kết quả điều tra mức độ thỏa mãn của khách hàng và các bên liên quan, số lượng các khiếu nại và tố cáo được nộp, số lượng điều tra hay khởi tố thành công các vụ vi phạm liên chính, các tin, bài về liên chính hải quan trên các phương tiện thông tin đại chúng dù là tích cực hay tiêu cực, báo cáo của các cơ quan quốc tế, số lượng và tính chất các khiếu nại đối với thanh tra, số lượng khiếu nại của doanh nghiệp nhập khẩu, các hãng vận tải và các đại lý khai thuế hải quan, kết quả kiểm toán nội bộ và kiểm toán độc lập, thành tựu đạt được trong việc thực hiện các mục tiêu hoạt động hay các chuẩn dịch vụ khách hàng và chỉ số hoạt động tăng hay giảm.

## **Kết luận tác nghiệp**

Chắc chắn rằng môi trường làm việc của hải quan có nguy cơ tham nhũng cao. Tuy nhiên, vai trò tối quan trọng của cơ quan hải quan khiến cho chính phủ và cộng đồng doanh nghiệp buộc phải giải quyết vấn đề tham nhũng hải quan một cách nghiêm túc. Cộng đồng hải quan quốc tế đã thừa nhận vấn đề tham nhũng và đã xây dựng hàng loạt công cụ và chương trình nhằm giải quyết nạn tham nhũng một cách thực tiễn và tích cực. Tuyên bố Arusha Sửa đổi về Liên chính Hải quan được 162 nước thành viên WCO thông qua đã đưa ra một cách tiếp cận toàn diện trong việc xử lý vấn đề tham nhũng.

Trong quá trình xem xét thực thi 10 yếu tố chính của Tuyên bố Arusha Sửa đổi, kinh nghiệm đã chỉ ra rằng tiến hành đánh giá toàn diện hiện trạng tham nhũng sẽ là một xuất phát điểm tốt. Trong khi đó, các vấn đề và câu hỏi đưa ra trong chương này sẽ cung cấp một danh mục kê để kiểm tra hay một hướng dẫn cho quá trình đánh giá hiện trạng (xem các Hộp 4.1 – 4.7 và 4.9-4.11). Khi đã hoàn thành công tác đánh giá, sẽ là hữu ích khi thiết lập các ưu tiên thực tế và nhất trí về hàng loạt các hoạt động và mục tiêu thiết thực. Đây chính là cơ sở cho kế hoạch hành động liên chính quốc gia. Các cán bộ hải quan các cấp cần phải tham gia vào quá trình chẩn đoán, xác định các ưu tiên và xây dựng kế hoạch hành động. Kế hoạch này cần vạch ra hàng loạt các mục tiêu cụ thể, các hoạt động chính

---

<sup>102</sup> Nhằm hỗ trợ quá trình này, WCO đã xây dựng hàng loạt các câu hỏi chẩn đoán chi tiết có liên quan đến từng yếu tố trong số 10 yếu tố của Tuyên bố Arusha Sửa đổi. Các câu hỏi này được đưa vào Hướng dẫn Xây dựng Liên chính của WCO có trên trang mạng tổ chức tại địa chỉ [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org).

yếu, các cán bộ phụ trách và các chỉ số hoạt động cũng như các biện pháp đo lường thành công có thể thẩm định được.

Tuy nhiên, cơ quan hải quan không hoạt động tự do trong một khoảng trống quyền lực (in a vacuum). Thông thường, cơ quan hải quan làm theo chỉ đạo về hoạt động và chính sách từ chính phủ và tương tác với một diện rộng các bên liên quan cả từ khu vực công lẫn và khu vực tư. Bởi vậy, nếu áp dụng cách tiếp cận ‘toàn chính phủ’ (all of government) trong cuộc chiến chống tham nhũng và gắn chiến lược chống tham nhũng hải quan với các chiến lược chống tham nhũng quốc gia hiện tại và tương lai thì sẽ thu được nhiều lợi ích. Tuy nhiên, cơ quan hải quan phải chuẩn bị sẵn sàng để ứng phó một cách độc lập và quyết đoán nhằm kiểm soát và giảm thiểu tham nhũng.

Hầu hết các vụ tham nhũng phát sinh trong môi trường hải quan đều có sự tham gia chủ động hay thụ động của khu vực tư nhân. Vậy nên, khu vực tư nhân phải chủ động tham gia và cam kết xác định và thực hiện các giải pháp thiết thực chống tham nhũng.

Một nhân tố quan trọng sống còn của chiến lược là cải cách toàn diện và hiện đại hóa hải quan để loại bỏ động cơ cho các doanh nghiệp tư nhân tìm kiếm phương thức phá rào trong thực hiện các quy định thông thường. Theo nghĩa này, Công ước Kyoto Sửa đổi là một trong những công cụ hữu hiệu nhất để giải quyết các vấn đề tham nhũng hải quan. Các điều khoản của Công ước hạn chế quyền tự quyết và tăng thêm trách nhiệm giải trình của cá nhân mỗi cán bộ hải quan. Việc thực thi một chiến lược liêm chính mà không tiến hành hiện đại hóa các thủ tục hải quan sẽ chỉ đem lại một giải pháp ngắn hạn, không đảm bảo được tính bền vững dài hạn. Trên thực tế, nhiều cán bộ hải quan cấp cao đều tin rằng nếu hải quan một nước áp dụng các quy trình, thủ tục hiện đại phù hợp với Công ước Kyoto Sửa đổi, tận dụng hiệu quả CNTT, trả cho nhân viên một mức lương cạnh tranh và có được mối quan hệ hợp tác với khu vực tư nhân thì hải quan nước đó đã thực hiện được một lượng lớn những việc cần làm để đảm bảo liêm chính.

Cần xây dựng chiến lược chống tham nhũng cả gói cho hải quan bao gồm các giải pháp liên quan chặt chẽ đến nhau trong đó giải pháp này giúp duy trì giải pháp kia và ngược lại (mutually sustaining). Động cơ tham nhũng rất phức tạp; bởi vậy cần thiết kể các chiến lược tham nhũng giúp giải quyết cả động cơ và cơ hội tham nhũng. Điều quan trọng là phải đảm bảo cân đối giữa chiến lược phòng trừ tham nhũng tích cực và các chiến lược hà khắc. Trong bất kỳ trường hợp nào thì cơ quan hải quan cũng đều phải tập trung vào tiến hành điều tra kỹ lưỡng các cáo buộc tham nhũng và thi hành các biện pháp xử phạt bất kể vị trí hoặc ảnh hưởng của các cá nhân có liên quan. Các chiến lược trong Hộp 4.12 được dựa trên các bài học rút ra từ chương trình cải cách hải quan được tiến hành trên toàn thế giới. Các chiến lược này thể hiện sự cần thiết phải xử lý cả động cơ và cơ hội tham nhũng thông qua một chiến lược toàn diện.

#### **Hộp 4-12 Bài học rút ra từ Cải cách Hải quan để Kiểm soát Hành vi Tham nhũng**

Những bài học chủ yếu thu được từ cải cách hải quan tại các nước chuyển đổi và các nơi khác trên thế giới là nỗ lực kiểm soát hành vi tham nhũng tiềm ẩn của công chức hải quan đòi hỏi phải có một chiến lược toàn diện nhằm giảm bớt động cơ và cơ hội tham nhũng. Như tóm tắt dưới đây, cần đưa các bài học kinh nghiệm này vào các dự án của Ngân hàng Thế giới thông qua chiến lược thúc đẩy liêm chính.

Biện pháp giải quyết động cơ tham nhũng	Biện pháp giải quyết cơ hội tham nhũng
<p>Tinh thần tự tôn ngành (elite ethos) và <i> tinh thần đồng đội</i></p> <p>Các cơ hội tích cực để phát triển nghề nghiệp</p> <p>Động cơ nâng cao hiệu quả làm việc</p> <p>Hệ thống lương bổng cạnh tranh và khen thưởng minh bạch</p> <p>Cơ chế kiểm soát và giám sát mạnh mẽ hơn</p> <p>Biện pháp xử phạt đối với tham nhũng</p> <p>Cơ chế khiếu nại, tố cáo độc lập</p> <p>Khảo sát, điều tra đối với các bên liên quan</p>	<p>Suất thuế thấp hơn, hạn chế diện và mức độ miễn thuế</p> <p>Tin học hóa</p> <p>Kiểm tra dựa trên phân tích rủi ro</p> <p>Giao dịch đúng quy cách giữa hải quan và doanh nghiệp (không quá mật thiết, tránh tiếp xúc trực tiếp) và giảm quyền hạn tự ra quyết định của cán bộ hải quan</p> <p>Yêu cầu về thông quan minh bạch</p> <p>Luân chuyển cán bộ</p> <p>Tổ chức vận hành tốt</p> <p>Chiến lược chống tham nhũng và kiểm toán nội bộ</p>
<p><i>Nguồn:</i> Gill 2001</p>	

Tóm lại, việc kiểm soát hiệu quả và giảm thiểu tham nhũng trong hải quan không phải là một nhiệm vụ dễ dàng. Hiện tại, không có các giải pháp nhanh chóng nào cho vấn đề tham nhũng. Để đạt được kết quả bền vững, cơ quan hải quan cần phải:

- Giành được sự hỗ trợ toàn tâm toàn ý của chính phủ, cộng đồng doanh nghiệp và hàng loạt các bên liên quan khác
- Tiến hành nghiên cứu chẩn đoán toàn diện về hiện trạng liên chính và các chiến lược hiện tại;
- Thu thập cơ sở dữ liệu gốc và thiết lập các chỉ số hoạt động mang tính thực tiễn có thể thẩm định được;
- Phát triển một kế hoạch hành động liên chính toàn diện về liên chính dựa 10 yếu tố trong Tuyên bố Arusha Sửa đổi;
- Liên tục đánh giá và xem xét các kết quả và xây dựng một quá trình cải thiện liên tục;
- Cam kết chia sẻ kết quả của các nỗ lực; và
- Quan trọng nhất là phân công trách nhiệm phù hợp cho các chương trình chống tham nhũng của ngành cho tất cả các cán bộ lãnh đạo, nhân viên và khách hàng.

### Tài liệu đọc thêm

Andvig, J.C và Fjeldstad, O.2000. Nghiên cứu về tham nhũng: Điều tra định hướng về chính sách. Viện Chr Michelsen và Viện các vấn đề quốc tế Norwegian. Tháng Tám <http://www.cmi.no/research/project.cfm/proid=272>.

- Hors, I.2001. Chống tham nhũng trong cơ quan hải quan: Chúng ta có thể học hỏi được gì từ những kinh nghiệm gần đây. Trung tâm phát triển OECD, Trang kỹ thuật số 175, Tháng 4 năm 2001. <http://www.oecd.org/dataoecd/60/28/1899689.pdf>.
- Phòng Thương mại quốc tế 1997. Những hướng dẫn hải quan quốc tế. Ấn bản ICC số 587 (E), 1997. (<http://www.iccwbo.org>)
- Kaufmann, D.1999. “Những cải cách kinh tế: Cần thiết nhưng không đủ để hạn chế tham nhũng?” trong Stapenhurst, R. và Kpunden, S.J Hạn chế tham nhũng: Theo Mô hình xây dựng tính liêm chính quốc gia, Viện Phát triển kinh tế, Ngân hàng thế giới: Washington DC.
- Klitgaard, R.1998. Kiểm soát tham nhũng. Trường đại học của tạp chí California: Berkeley.
- Sparrow Michael, 2000, Thuật điều tiết, Tạp chí Viện Brookings, Washington DC.

### **Tài liệu tham khảo**

- Caiden, G.E và Caiden, N.J. 1997, “Tham nhũng hành chính” trong Tạp chí quản lý nhà nước. Vol. 7 Nhà xuất bản Blackwell, Washington DC.
- Gill, I.2001. Hải quan: Phát triển chiến lược chống tham nhũng. Viện Ngân hàng thế giới. Chuyên đề phác thảo. Ngân hàng thế giới: Washington DC.
- Hors, I.2001. Chống tham nhũng trong cơ quan hải quan: Chúng ta có thể học hỏi được gì từ những kinh nghiệm gần đây. Trung tâm phát triển OECD, Trang kỹ thuật số 175, OECD: Paris.
- Phòng Thương mại quốc tế, 1999. Chống hối lộ: Cuốn sách về thực tiễn của doanh nghiệp. ICC (Thương mại quốc tế) phát hành: New York
- Ban Thương mại quốc tế, 2001. Nghiên cứu về tính cạnh tranh và tính liêm chính tại Campuchia. Chuẩn bị cho khuôn khổ hợp nhất về hỗ trợ kỹ thuật có liên quan đến thương mại. Mạng lưới quản lý kinh tế và giảm nghèo. Ngân hàng thế giới: Washington DC.
- Klitgaard, R.1998. Kiểm soát tham nhũng. Trường đại học của tạp chí California: Berkeley.
- Nye, J.S. 1967. “ Tham nhũng và phát triển chính trị: Phân tích lợi thế chi phí,” trong Tạp chí khoa học chính trị Mỹ, Tập LXI. Hiệp hội khoa học chính trị Mỹ: Washington DC.
- Odd-Helge, Fjeldstad; Kolstad, Ivar và Lange, Siri. 2003. Quyền tự trị, Các động cơ và quyền bổ nhiệm, Nghiên cứu về tham nhũng tại cơ quan Ngân sách Tanzania và Uganda. Nghiên cứu phát triển và các quyền con người, Viện Michelsen, Oslo; Na Uy.
- Ngân hàng thế giới. 2000. Trợ giúp các nước chống lại tham nhũng. Các dịch vụ hoạt động chính, mạng lưới quản lý kinh tế và giảm nghèo. Ngân hàng thế giới: Washington DC.
- Tính minh bạch quốc tế. 1997. Sách nguồn TI. <http://www.transparency.de> Berlin.
- Tổ chức hải quan thế giới. 2003. Cuộc điều tra hàng năm nhằm xác định tỷ lệ thu ngân sách từ thuế hải quan. Tài liệu số NC0665. Tổ chức hải quan thế giới: Bỉ

# 5

## Quản lý Rủi ro trong Hải quan

*David Widdowson*

<b>HỖ TRỢ THƯƠNG MẠI VÀ KIỂM SOÁT .....</b>	<b>127</b>
<b>ĐẠT ĐƯỢC CÁCH TIẾP CẬN CÂN ĐỐI .....</b>	<b>128</b>
<b>QUẢN LÝ TUÂN THỦ .....</b>	<b>129</b>
<b>ĐƯA LÝ THUYẾT VÀO ÁP DỤNG TRONG THỰC TIỄN .....</b>	<b>131</b>
<b>ĐÁNH GIÁ TUÂN THỦ VÀ TẠO ĐIỀU KIỆN THUẬN LỢI CHO THƯƠNG MẠI</b>	<b>134</b>
<b>QUẢN LÝ RỦI RO: MỘT VÍ DỤ .....</b>	<b>136</b>
<b>KẾT LUẬN.....</b>	<b>136</b>
<b>TÀI LIỆU THAM KHẢO .....</b>	<b>137</b>

Trong những năm gần đây, thương mại quốc tế đã có những biến chuyển mạnh mẽ trong phương thức vận chuyển hàng hóa, phương thức thực hiện các giao dịch thương mại, tốc độ giao dịch cũng như khối lượng hàng hóa được mua bán trên phạm vi toàn cầu. Cùng với áp lực gia tăng từ cộng đồng thương mại quốc tế đòi giảm thiểu can thiệp của chính phủ, các biến chuyển này đã buộc hải quan ngày càng chú trọng hơn đến công tác tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại.

Trong nỗ lực cân xứng giữa hai mục tiêu tạo thuận lợi thương mại và kiểm soát theo quy định, nhìn chung hải quan các nước đã dần dần từ bỏ phương thức làm việc truyền thống, tức là tiến hành kiểm tra thủ tục “tại điểm hàng đi/đến” (routine ‘gateway check’) để chuyển sang áp dụng các nguyên tắc quản lý rủi ro với những mức độ phức tạp và thành công đạt được khác nhau. Chương này sẽ nghiên cứu các nguyên tắc cơ bản về quản lý rủi ro và xác định các phương pháp thiết thực để đưa lý thuyết vào thực tiễn. Phần một bàn đến tầm quan trọng của quản lý rủi ro trong hải quan. Phần hai nghiên cứu hai mục tiêu chính của ngành hải quan, đó là tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại và mục tiêu kiểm soát. Phần ba xác định quản lý rủi ro như phương tiện để có được một cách tiếp cận cân xứng giữa mục tiêu tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại và mục tiêu kiểm soát. Phần bốn nói đến quản lý tuân thủ và mô tả một chiến lược quản lý tuân thủ dựa trên rủi ro. Phần năm tập trung vào cách thức đưa lý thuyết vào áp dụng trong thực tiễn, qua đó kết hợp các yếu tố khác nhau của phương thức quản lý rủi ro để tiến hành quản lý tuân thủ một cách có kế hoạch và tổ chức (structured approach). Phần sáu liên kết đánh giá tuân thủ với tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại. Phần tiếp theo đưa ra ví dụ về quản lý rủi ro. Và phần cuối cùng tóm lược những kết luận chính của chương.

## **Tầm Quan trọng của Quản lý Rủi ro**

Khái niệm rủi ro tổ chức (organizational risk) chỉ các sự kiện hay hoạt động có khả năng xảy ra và cản trở một tổ chức đạt được các mục tiêu đề ra. Hai mục tiêu chính đặt ra cho các cơ quan hải quan là phải hỗ trợ thương mại và đảm bảo tuân thủ các quy định pháp luật. Vậy nên, các rủi ro mà ngành hải quan phải đối mặt bao gồm các nguy cơ không tuân thủ luật hải quan như quy định cấp phép, các điều khoản về xác định trị giá, quy tắc xuất xứ, chế độ miễn thuế, biện pháp hạn chế thương mại, các quy định về an ninh cũng như nguy cơ bị thất bại trong tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại quốc tế.

Cũng như bất kỳ một tổ chức nào khác, hải quan cần quản lý rủi ro của tổ chức mình. Điều này đòi hỏi phải áp dụng một cách có hệ thống các thủ tục quản lý được thiết kế nhằm giảm bớt rủi ro và đảm bảo thực hiện một cách có hiệu quả các mục tiêu của tổ chức ở mức tốt nhất có thể. Các thủ tục như thể bao gồm xác định, phân tích, đánh giá, xử lý, giám sát và xem xét các rủi ro có thể ảnh hưởng đến việc thực hiện các mục tiêu đề ra.

Quản lý rủi ro tốt là nền tảng cho hoạt động hải quan hiệu quả. Có thể nói hải quan tất cả các nước đều áp dụng một hình thức quản lý rủi ro nào đó hoặc chính thức hoặc phi chính thức. Dựa trên thông tin tình báo, thông tin thu thập được và kinh nghiệm, hải quan đã luôn áp dụng các thủ tục được thiết kế nhằm xác định hoạt động phạm pháp với mục tiêu giảm thiểu rủi ro. Các biện pháp truyền thống được sử dụng nhiều hơn trước đây bao gồm kiểm soát trực tiếp dòng lưu chuyển hàng hóa và con người trực tiếp tại biên giới, kiểm tra hồ sơ và kiểm tra thực tế để phát hiện ra thương mại bất hợp pháp. Việc áp dụng các biện pháp kiểm soát như vậy chính là một dạng thức quản lý rủi ro song không nhất thiết đã đem lại một biện pháp quản lý rủi ro có kết quả và hiệu quả cao.

Gần đây, tiến bộ khoa học công nghệ đã làm tăng độ phức tạp, tốc độ và khối lượng thương mại quốc tế và tạo nên một cuộc cách mạng trong thương mại toàn cầu. Điều này ảnh hưởng đáng kể đến cách thức cơ quan hải quan thi hành các chức trách của mình. Kết quả là, hải quan nhiều nước đã áp dụng một phương thức quản lý rủi ro có tổ chức, có kế hoạch và theo những quy tắc chặt chẽ hơn. Điều này giúp tăng hiệu quả hoạt động và đơn giản hóa các quy trình, thủ tục, giảm thiểu can thiệp vào các giao dịch thương mại và giảm bớt gánh nặng quy định pháp luật cho lĩnh vực thương mại.

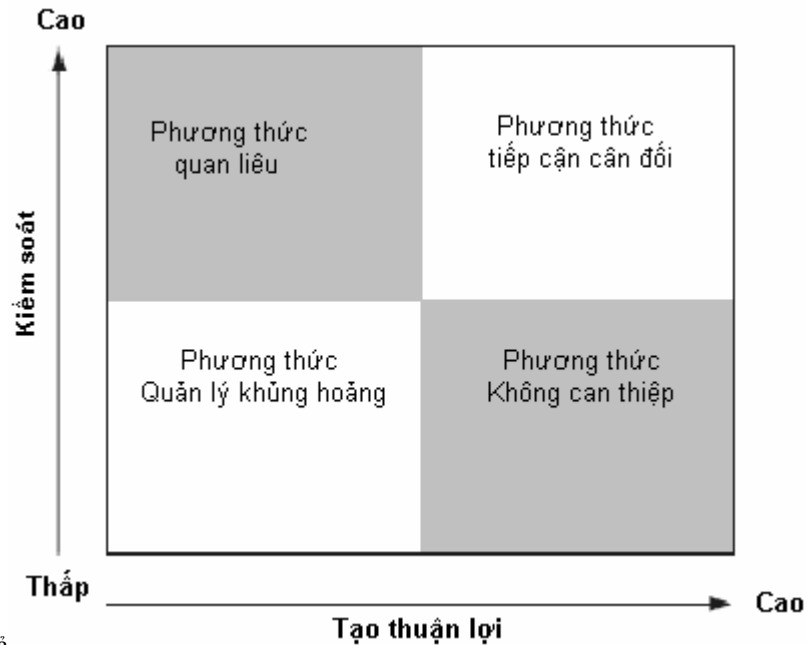
## **Hỗ trợ Thương mại và Kiểm soát**

Hai mục tiêu chính của hải quan thường được gọi chung là “tạo thuận lợi cho thương mại” và “kiểm soát”. Để đạt được một sự cân xứng phù hợp giữa tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại và kiểm soát theo quy định của pháp luật, hải quan cùng một lúc phải quản lý hai loại rủi ro - nguy cơ thất bại trong tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại và nguy cơ không tuân thủ luật pháp hải quan. Việc áp dụng các nguyên tắc quản lý rủi ro đem lại các phương tiện để đạt được sự cân xứng này.

Lưu ý rằng cụm từ được sử dụng trong bối cảnh này là “tạo thuận lợi cho thương mại và (and) kiểm soát” hơn là cụm từ “tạo thuận lợi cho thương mại *đối với* (versus) kiểm soát”. Từ trước đến nay, có một quan điểm phổ biến cho rằng tạo thuận lợi cho thương mại và kiểm soát là hai mục tiêu đối lập nhau. Cũng không có gì khác thường khi các nhà bình luận đề cập đến một “nghịch lý” (paradox) khi cố gắng đạt được cả hai mục tiêu: tạo thuận lợi cho thương mại và kiểm soát thực thi pháp luật. Thường thì người ta cho rằng khi mức độ hỗ trợ thương mại tăng lên thì mức độ kiểm soát thực thi pháp luật sẽ giảm xuống. Tương tự như vậy, việc thắt chặt kiểm soát thực thi các quy định pháp luật sẽ gây tác động tiêu cực cho tạo thuận lợi cho thương mại. Đây là một quan điểm đơn giản thái quá khi cho rằng cách duy nhất để tạo điều kiện thuận lợi cho một quá trình là nới lỏng kiểm soát. Quan điểm này mắc phải một sai lầm cơ bản đó là tạo điều kiện thuận lợi và kiểm soát là hai biến số tách biệt như mô tả trong ma trận ở hình 5.1.

Góc phần tư phía trên bên trái của ma trận (kiểm soát cao, tạo thuận lợi thấp) đại diện cho chế độ kiểm soát ở mức độ cao trong đó đặt ra các quy định thủ tục hải quan chặt chẽ có hại cho tạo thuận lợi cho thương mại. Trường hợp này có thể được mô tả như cách tiếp cận quan liêu tiêu biểu cho kiểu quản lý đối nghịch với quản lý rủi ro (risk-averse management style). Trong hầu hết các xã hội hiện đại, một cách tiếp cận như vậy nhiều khả năng sẽ bị chỉ trích, phê phán khi cộng đồng thương mại luôn kỳ vọng hải quan sẽ giảm thiểu can thiệp vào các giao dịch thương mại.

**Hình 5-1 Ma trận Tạo thuận lợi/Kiểm soát (Facilitation/control)**



Nguồn: Tác giả

Góc phần tư phía dưới bên trái (kiểm soát thấp, tạo thuận lợi thấp) mô tả phương thức một cơ quan hải quan tiến hành kiểm soát ở mức độ thấp và cũng không làm được nhiều trong công tác tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại. Cách tiếp cận quản lý khủng hoảng này là cách tiếp cận không có lợi cho cả cộng đồng thương mại và chính phủ.

Góc phần tư phía dưới bên phải (kiểm soát thấp, tạo thuận lợi cao) đại diện cho cách tiếp cận trong đó công tác tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại chiếm vai trò chủ đạo song cùng với đó công tác kiểm soát hải quan sẽ bị suy giảm. Cách tiếp cận *không can thiệp* (laissez-faire) này sẽ là một biện pháp thích hợp để quản lý tuân thủ trong một thể giới bình dị trong đó cộng đồng thương mại tự giác tuân thủ đầy đủ mà không cần bất kỳ sự răn đe hay khuyến khích nào từ phía chính phủ. Chỉ có một môi trường như vậy mới không hề có một rủi ro không tuân thủ nào.

Cuối cùng, góc phần tư phía trên bên phải (kiểm soát cao, tạo điều kiện thuận lợi cao) đại diện cho cách tiếp cận cân xứng giữa tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại và kiểm soát bằng quy định pháp luật. Cách tiếp cận cân xứng này giúp đạt được cả hai mục tiêu ở mức độ cao cũng như tối đa hoá lợi ích cho cả cơ quan hải quan và cộng đồng thương mại quốc tế. Đây chính là cách tiếp cận hải quan các nước nên nghiên cứu áp dụng.

### **Đạt được Cách Tiếp cận Cân đối**

Áp dụng có hiệu quả các nguyên tắc quản lý rủi ro là chìa khoá để đạt được sự cân xứng giữa mục tiêu tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại và mục tiêu kiểm soát. Khi hệ thống quản lý rủi ro hoạt động ngày càng hiệu quả hơn (ví dụ có hệ thống và tinh vi hơn) thì càng có nhiều khả năng đạt được một sự cân đối phù hợp giữa tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại và kiểm soát. Bởi vậy, hải quan những nước có thể đạt được cả mức tạo thuận lợi cho thương mại và mức kiểm soát cao (góc phần tư cách tiếp cận cân đối của Ma trận Tạo thuận lợi và Kiểm soát) đều áp dụng hiệu quả quản lý rủi ro. Tương tự, hải quan các nước đang



trong tình trạng khủng hoảng quản lý tổng thể (tức là, tạo thuận lợi bằng không và kiểm soát cũng bằng không) ắt hẳn đang thực thi một chiến lược quản lý tuân thủ không vận dụng quản lý rủi ro.

Tuy nhiên, bất kỳ một dịch chuyển nào xa rời khỏi trạng thái quản lý khủng hoảng đều ngầm định sự hiện diện của một hình thức quản lý rủi ro nhất định. Ví dụ, nhận thức được rủi ro là khả năng một điều gì đó xảy ra tác động đến mục tiêu của tổ chức, một chiến lược điều tiết đạt được một mức độ kiểm soát nhất định dù là nhỏ là một biện pháp xử lý các trường hợp có khả năng không tuân thủ luật hải quan. Tương tự, một chiến lược đạt được một mức độ tạo thuận lợi nào đó là một biện pháp xử lý những nguy cơ thất bại trong tạo thuận lợi cho thương mại. Mỗi quan hệ này được miêu tả trong Ma trận Quản lý Tuân thủ ba chiều ở hình 5.2.

### **Quản lý Tuân thủ**

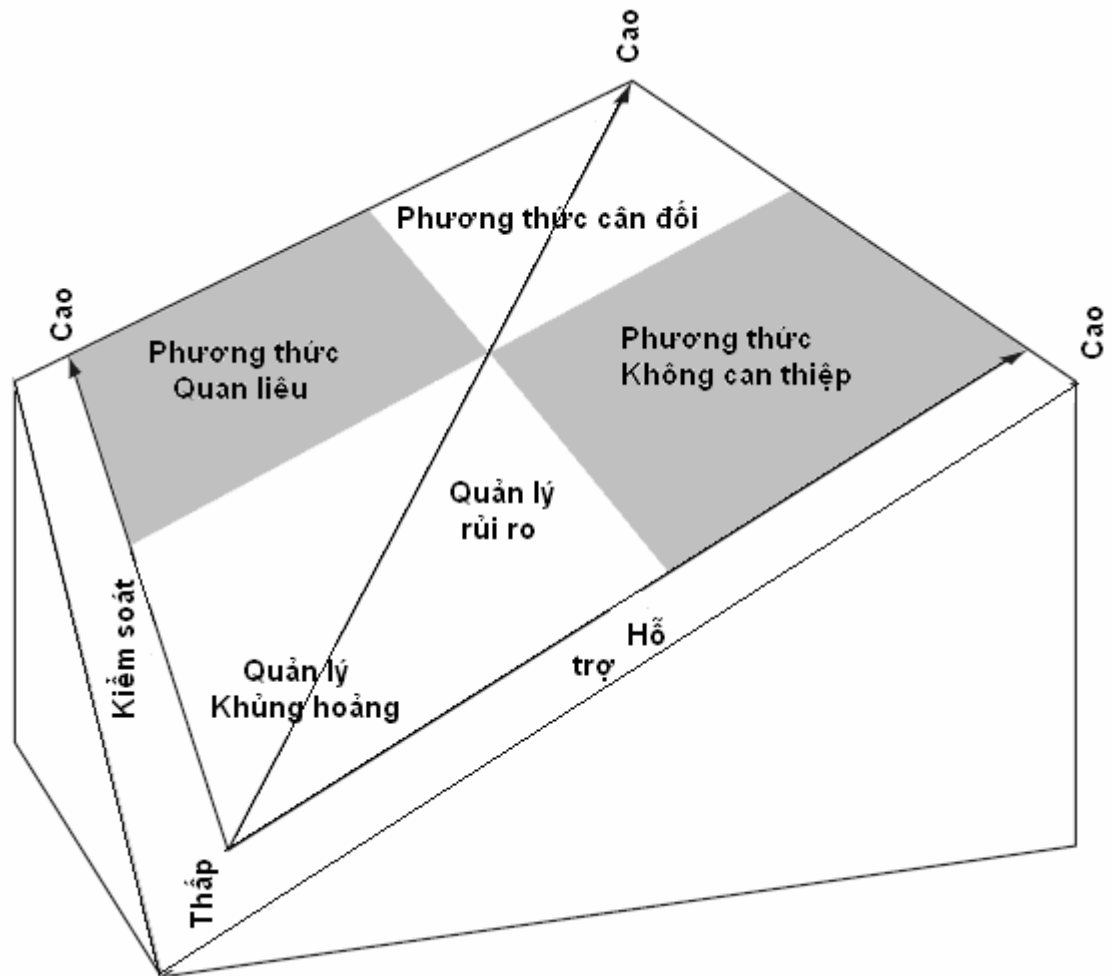
Bởi vậy, vai trò của hải quan là tiến hành quản lý tuân thủ các quy định luật pháp theo cách có thể đảm bảo tạo được điều kiện thuận lợi cho thương mại. Để làm được điều đó, hải quan nhiều nước đã thực hiện các chiến lược quản lý tuân thủ dựa trên các nguyên tắc quản lý rủi ro.

Ma trận Quản lý Tuân thủ đã đưa ra cách hiểu hữu ích về mối quan hệ qua lại giữa tạo điều kiện thuận lợi, kiểm soát theo quy định và quản lý rủi ro. Bước tiếp theo là xác định các yếu tố cấu thành chiến lược quản lý tuân thủ dựa trên rủi ro.

Bảng 5.1 nêu tóm lược các thành tố làm cơ sở cho một chiến lược như vậy bằng cách so sánh các thành tố chính của phương thức quản lý tuân thủ dựa trên quản lý rủi ro với phương thức quản lý người gác cổng (gatekeeper model) truyền thống mà đặc trưng là tiến hành can thiệp hải quan với tất cả các lô hàng (indiscriminate intervention) hay áp dụng chế độ kiểm tra 100%. Tương tự, với mô hình người gác cổng, nộp thuế hải quan và các thuế khác là điều kiện tiên quyết để ra quyết định thông quan hàng hoá. Lệnh thông quan hàng hoá sẽ chưa được đưa ra chừng nào cán bộ hải quan chưa hoàn thành tất cả các thủ tục hải quan cũng như kiểm tra thực tế hàng hoá. Tuy nhiên, một cách tiếp cận quản lý rủi ro được đặc trưng bởi việc xác định các khu vực tiềm năng có rủi ro cao để định hướng cho việc phân bổ nguồn lực. Nguồn lực sẽ được tập trung vào các khu vực có rủi ro cao trong khi giảm thiểu can thiệp trong các khu vực được xác định là có rủi ro thấp. Các chế độ như vậy sử dụng các chiến lược phá vỡ mối quan hệ (nexus) giữa kiểm tra thực tế hàng hoá và trách nhiệm nộp thuế. Chúng cho phép áp dụng thông quan trước khi hàng đến.

Có thể nhóm các thành tố khác nhau của mỗi phương pháp quản lý tuân thủ vào bốn nhóm chính – khuôn khổ pháp lý của một nước, khung hành chính của hải quan nước đó, loại hình khung quản lý rủi ro được hải quan nước đó áp dụng và khung kỹ thuật hiện có. Hợp lại với nhau, bốn nhóm này là các nhân tố chính quyết định cách thức có thể đẩy nhanh tốc độ lưu chuyển hàng hoá qua các biên giới của một quốc gia cũng như phương thức kiểm soát hải quan có thể được sử dụng đối với hàng hoá đó.

Hình 5-2 Ma trận Quản lý Tuân thủ



Vì vai trò chính của hải quan là đảm bảo tuân thủ luật pháp nên một khuôn khổ pháp lý thích hợp sẽ là một yếu tố cần thiết của bất kỳ hệ thống điều tiết nào. Khuôn khổ pháp lý phải cung cấp cơ sở luật pháp cần thiết để thực hiện được thành công các chiến lược quản lý rủi ro và quản lý hành chính mà hải quan một nước chọn để áp dụng dù cho nước đó có đang ủng hộ cách tiếp cận quản lý tuân thủ nào đi chăng nữa. Ví dụ, cần có cơ sở luật pháp thích hợp để giúp cho hải quan có thể phá vỡ mối quan hệ giữa kiểm soát thực tế hàng hoá buôn bán trên thị trường quốc tế và nghĩa vụ nộp thuế (tức là, thuế hải quan và các loại thuế khác) mà mặt hàng đó phải chịu. Tuy nhiên, không nhất thiết phải đưa sự phân tách này vào quy định luật phù hợp. Ví dụ, nếu chính văn bản luật không đề cập đến mối quan hệ giữa kiểm soát hải quan đối với hàng hoá và trách nhiệm nộp thuế thì sẽ có chỗ để thực thi các giải pháp hành chính linh hoạt.

Các yếu tố khác nhau của khuôn khổ quản lý rủi ro và quản lý hành chính được đặt trên nền tảng các quy định pháp luật phù hợp. Các yếu tố này nhất định sẽ phản ánh phương thức quản lý tuân thủ cơ bản mà cơ quan hải quan mong muốn có, một phương thức áp dụng ngày càng nhiều các nguyên tắc quản lý rủi ro khi cơ quan hải quan chuyển từ phương thức quản lý kiểu “người gác cổng” đối lập với phương thức quản lý rủi ro sang phương thức quản lý dựa nhiều hơn trên quản lý rủi ro.

Khuôn khổ kỹ thuật có sẵn cung cấp một công cụ giúp cơ quan hải quan có khả năng nâng cao đáng kể việc thực thi phương thức quản lý rủi ro mong muốn.

### Đưa Lý thuyết vào Áp dụng trong Thực tiễn

Tháp Quản lý Tuân thủ dựa trên Rủi ro (hình 5.3) gắn kết các yếu tố khác nhau của một phương thức quản lý rủi ro (tức là những yếu tố ở phía tay phải của bảng 5.1) trong một mô hình nhằm tiếp cận quản lý tuân thủ một cách có kế hoạch và tổ chức. Nó cũng đưa ra một khung logic cho việc minh họa cách thức vận dụng một cách có hiệu quả các chiến lược dựa trên rủi ro khác nhau bao gồm các chiến lược phi thực thi (nonenforcement) như tự tính thuế trong quản lý tuân thủ.

**Bảng 5-1 Các Phương thức Quản lý Tuân thủ**

Phương thức Người gác cổng Truyền thống		↔	Phương thức Quản lý rủi ro
Khuôn khổ pháp lý	Cơ sở pháp lý đưa ra cách tiếp cận “một giải pháp chung cho tất cả” (one size fits all) trong quản lý tuân thủ.	↔	Cơ sở pháp lý đem lại độ linh hoạt và các giải pháp được điều chỉnh cho phép thực thi các chiến lược quản lý rủi ro và chiến lược quản lý hành chính phù hợp
	Gánh nặng trách nhiệm đạt được tuân thủ quy định pháp luật chỉ đặt lên vai cộng đồng doanh nghiệp	↔	Cơ sở pháp lý thừa nhận trách nhiệm của cả chính phủ và cộng đồng doanh nghiệp trong việc đạt được tuân thủ các quy định pháp luật.
	Xử phạt đối với các đối tượng không tuân thủ	↔	Xử phạt đối với các đối tượng không tuân thủ
Khuôn khổ hành chính	Chiến lược tuân thủ “một mẫu chung áp dụng cho tất cả”	↔	Chiến lược được thiết kế phụ thuộc vào mức độ rủi ro
	Tập trung vào kiểm soát	↔	Cân đối giữa kiểm soát thực thi pháp luật và tạo thuận lợi cho thương mại
	Tập trung vào thực thi	↔	Trọng tâm kép: thực thi và dịch vụ khách hàng
	Cách tiếp cận đơn phương	↔	Cách tiếp cận hợp tác, có tham vấn
	Tập trung vào đánh giá tính xác thực của các giao dịch	↔	Tập trung vào đánh giá tính liên chính của thủ tục và hệ thống doanh nghiệp
	Thủ tục không linh hoạt	↔	Quyền tự quyết đối với các thủ tục hành chính
	Tập trung đến can thiệp và đánh giá tuân thủ thời gian thực	↔	Tăng cường tập trung vào đánh giá tuân thủ sau giao dịch

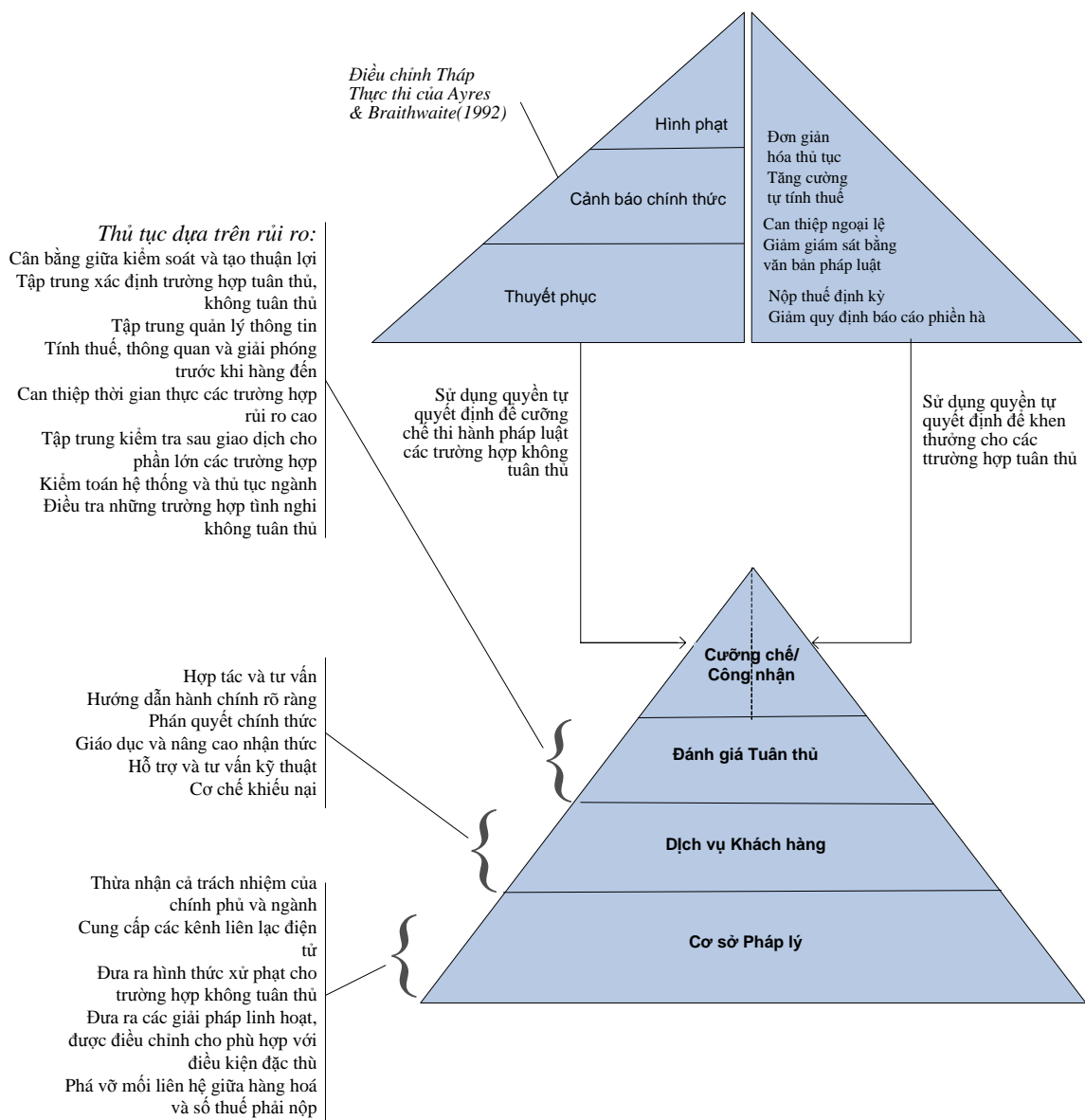
Phương thức Người gác cổng Truyền thống		↔	Phương thức Quản lý rủi ro
	Cơ chế khiếu nại thiếu hoặc không hiệu quả	↔	Cơ chế khiếu nại hiệu quả
Khuôn khổ quản lý rủi ro	Can thiệp không phân biệt hoặc kiểm tra 100%	↔	Tập trung vào những khu vực rủi ro cao và giảm thiểu can thiệp tại các khu vực rủi ro thấp
	Tập trung vào kiểm soát thực tế	↔	Tập trung vào quản lý thông tin
	Tập trung xác định những trường hợp không tuân thủ	↔	Tập trung xác định cả trường hợp tuân thủ và không tuân thủ
	Thông quan hàng nhập khẩu sau khi hàng đến	↔	Thông quan hàng nhập khẩu trước khi hàng đến
	Duy trì kiểm soát thực tế trong quá trình đợi nộp thuế	↔	Phá vỡ mối quan hệ giữa kiểm soát thực tế và nghĩa vụ đóng thuế
	Không có ưu tiên gì đặc biệt cho những đối tượng tuân thủ được công nhận	↔	Phần thưởng cho những đối tượng tuân thủ được công nhận
<b>Các yếu tố giúp thực thi Quản lý rủi ro</b>			
Khung CNTT	<p>Các quy định pháp lý đưa ra các lựa chọn cho cộng đồng doanh nghiệp về báo cáo, lưu trữ hay xác thực dưới dạng văn bản giấy hay văn bản điện tử. Những điều khoản như vậy sẽ cho phép các cán bộ hải quan thực thi pháp luật (regulator) dựa vào dữ liệu được tạo ra trong quá trình giao dịch thương mại ở mức độ nhiều nhất có thể.</p> <p>Hạ tầng công nghệ thông tin và truyền thông phù hợp nhằm cung cấp quy trình xử lý và thông quan tự động. Các cán bộ hải quan thực thi pháp luật phải nỗ lực để đạt được sự tích hợp tối đa với các hệ thống thương mại.</p> <p>Tái thiết kế quy trình nghiệp vụ có tham vấn trước khi tiến hành tự động hoá.</p>		

*Nguồn:* Tác giả

Trọng tâm của cách tiếp cận này là cần phải cung cấp cho khu vực thương mại năng lực để tuân thủ các yêu cầu hải quan. Điều này bao gồm thiết lập một cơ sở pháp lý hiệu quả (tầng thứ nhất của Tháp) và một loạt các chiến lược dịch vụ khách hàng phù hợp (tầng thứ 2) bao gồm các sắp đặt tham vấn có hiệu quả cùng các hướng dẫn hành chính rõ ràng. Cần có các chiến lược như vậy để cung cấp cho khu vực thương mại phương tiện giúp họ đánh giá quyền lợi và nghĩa vụ nộp thuế một cách chắc chắn và rõ ràng.

Tầng thứ 3 của tháp bao gồm các yếu tố đánh giá mức độ tuân thủ bao gồm kiểm tra hồ sơ và kiểm tra thực tế, kiểm toán và điều tra dựa trên rủi ro. Các hoạt động như vậy được thiết kế nhằm xác định xem một doanh nghiệp có đang tuân thủ luật hải quan hay không. Sẽ tiến hành thảo luận chi tiết hơn về các hoạt động này trong phần sau.

**Hình 5-3 Tháp Quản lý Tuân thủ dựa trên Rủi ro**



*Nguồn:* Tác giả

Tại chóp của Tháp Quản lý Tuân thủ dựa trên Rủi ro là các chiến lược xử lý các doanh nghiệp được xác định là không tuân thủ và những doanh nghiệp được công nhận là tuân thủ. Chiến lược cho các doanh nghiệp được xác định là không tuân thủ bao gồm một loạt các kỹ thuật thực thi (xem Ayres và Braithwaite 1992). Trong khi đó, chiến lược cho các doanh nghiệp tuân thủ được thừa nhận bao gồm tăng cường mức độ tự đánh giá, giảm bớt kiểm soát bằng quy định, thực hiện nộp thuế định kỳ và tăng mức độ tạo điều kiện thuận lợi (xem Ban Công nghiệp Cải cách Kiểm toán Hải quan 1995 và Sparrow 2000).

Trong quá trình đánh giá mức độ tuân thủ, hải quan sẽ gặp phải hai trường hợp: tuân thủ và không tuân thủ. Trục không tuân thủ trải dài từ các lỗi không cố ý cho đến những gian lận rõ ràng. Nếu lỗi mắc phải gần với cuối trục không tuân thủ thì cần áp dụng một

dạng thức xử phạt nào đó trong đó có xử phạt hành chính hoặc khởi tố và thu hồi giấy phép đối với những trường hợp nghiêm trọng.

Tuy nhiên, trước khi xác định nhu cầu hay tính chất của biện pháp xử phạt, điều quan trọng là phải xác định bản chất thực của rủi ro bằng cách tìm ra được nguyên nhân xảy ra lỗi. Ví dụ, lỗi xảy ra có thể do lỗi hệ thống và thủ tục có khiếm khuyết, cũng có thể bắt nguồn từ ý định gian lận có chủ đích. Nguyên nhân cũng có thể là các quy định luật pháp liên quan không rõ ràng hay các yêu cầu hành chính mập mờ. Các loại hình chiến lược giảm nhẹ rủi ro (mitigation strategy) cần áp dụng để đảm bảo tuân thủ trong tương lai sẽ phụ thuộc vào bản chất của loại hình rủi ro được xác định. Một biện pháp phù hợp là xử lý các vấn đề mang tính hệ thống trong công ty hay đưa ra lời khuyên cho công ty (hoặc có lẽ là toàn ngành) về vấn đề tuân thủ hay giải thích luật một cách chính thức thông qua các phán quyết ràng buộc (binding rulings) hay các phương tiện khác (Widdowson 1998) nếu như lỗi mắc phải không phải là cố ý.

Điều quan trọng là phải nhận thức được rằng giải pháp cần có để giải quyết các lỗi không cố ý (honest mistake) khác với giải pháp cần có để giải quyết các lỗi cố ý làm sai chức trách. Ví dụ, tổ chức các cuộc tọa đàm nâng cao nhận thức cũng như phát hành sách tuyên truyền phổ biến thông tin có thể giải quyết thoả đáng các lỗi xuất phát từ việc thiếu hiểu biết các quy định pháp luật có liên quan. Tuy nhiên, tuyên truyền hay nâng cao nhận thức chắc chắn sẽ không có mấy tác dụng đến hành vi của những đối tượng cố tình vi phạm. Thật ra, các thành viên kiều này trong cộng đồng thương mại hiểu rất rõ về nghĩa vụ và quyền hạn của mình. Bởi vậy, cần áp dụng một phương thức thực thi nghiêm khắc cho những đối tượng như vậy (cá nhân hay tổ chức).

### **Đánh giá Tuân thủ và Tạo điều kiện Thuận lợi cho Thương mại**

Một trong những lĩnh vực quan trọng nhất của việc áp dụng các nguyên tắc quản lý rủi ro vào hoạt động thường nhật của hải quan là đánh giá tuân thủ bởi công tác này giúp xác định xem liệu một thực thể (entity) hay một giao dịch có tuân thủ các quy định của luật pháp hay không. Đánh giá tuân thủ được thể hiện bằng tầng thứ 3 của Tháp Quản lý Tuân thủ trong hình 5.3. Cần tính đến một trong những nguyên tắc chính của Công ước Kyoto Sửa đổi khi xây dựng các chiến lược đánh giá tuân thủ. Nguyên tắc đó là cần hạn chế kiểm soát hải quan ở mức độ cần thiết để đảm bảo tuân thủ luật hải quan (WCO 1999). Các chế độ hành chính phải đơn giản và mang tính thực tiễn đến mức độ nhiều nhất có thể cũng như phải cung cấp cho cộng đồng thương mại giải pháp tuân thủ luật pháp hiệu quả về mặt chi phí. Nguyên tắc này đúng với hàng loạt các kiểm soát hải quan bao gồm kiểm tra thực tế hàng hoá, yêu cầu thông tin, thời gian và phương pháp báo cáo cũng như thời hạn và hình thức thu thuế. So với biện pháp kiểm tra thực tế hàng hóa, việc áp dụng kiểm soát hồ sơ (quản lý thông tin) vào giám sát và đánh giá tuân thủ nhìn chung mang tính xâm phạm ít hơn và do vậy tạo điều kiện thuận lợi hơn cho thương mại. Tương tự như vậy, nhìn chung biện pháp kiểm tra sau thông quan là biện pháp thẩm định mang tính thúc đẩy thương mại lớn hơn so với việc tiến hành kiểm tra tại thời điểm xuất khẩu hay nhập khẩu.

Tuy nhiên, đối với nhiều nước đang phát triển, nhiệm vụ đưa vào áp dụng các chiến lược dựa trên quản lý rủi ro có thể là một nhiệm vụ khó thực hiện, nhất là với hải quan những nước chưa có năng lực thực hiện kiểm tra sau thông quan hoặc những nước hiện phụ thuộc quá nhiều vào phương pháp xử lý thủ công. Rõ ràng rằng các trở ngại như vậy sẽ hạn chế hiệu quả của bất kỳ chiến lược rủi ro nào. Tuy nhiên, nếu đưa phương pháp quản lý rủi

ro vào áp dụng trong các hệ thống thủ công hiện hành sẽ mang lại kết quả và hiệu quả lớn hơn so với việc tiếp tục áp dụng phương pháp người gác cổng đối với các hệ thống đó. Ví dụ, mặc dù tất cả các hoạt động kiểm tra và đánh giá hải quan đều có thể được tiến hành tại thời điểm nhập khẩu song có khả năng thay thế phương pháp kiểm tra hàng hoá ngẫu nhiên hay kiểm tra tất cả các lô hàng với kiểm tra hàng hóa dựa trên kết quả phân tích rủi ro. Tương tự, hoàn toàn có thể áp dụng kiểm tra hồ sơ trước khi hàng đến ngay cả khi quy trình xử lý là quy trình thủ công.

Ở đây chúng ta có thể xét trường hợp của Sri Lanka, nơi đã áp dụng thành công thông quan và rà soát hồ sơ trước khi hàng đến (pre-arrival screening and clearance) cho hàng chuyên phát nhanh hàng không trước khi có được các hệ thống tự động hóa. Các thủ tục này bao gồm đánh giá hồ sơ thủ công, kiểm tra có chọn lọc, lắp đặt các phương tiện sử dụng tia x để đánh giá rủi ro có thể có về mô tả không đúng trong tờ khai. Cùng với các bản sao vận đơn và hoá đơn, các manifest được tổng hợp và nộp bằng phương pháp thủ công cho hải quan trước khi máy bay đến. Các chứng từ được nộp sẽ được cán bộ hải quan sàng lọc bằng phương pháp thủ công để xác định các chuyến hàng có độ rủi ro cao (dựa trên thông tin tình báo, các xu hướng đang thịnh hành và tình hình tuân thủ trước đó của bên nhận và gửi hàng cùng các nội dung tương tự). Bất kỳ lô hàng nào có độ rủi ro cao đều được xác định để tiếp tục tiến hành kiểm tra bổ sung khi hàng đến. Các lô hàng này cùng với một số hàng hoá khác thuộc diện hàng chịu thuế và hạn chế xuất/nhập khẩu cũng sẽ phải chờ quyết định thông quan chính thức. Tất cả các lô hàng khác (nghĩa là hàng có độ rủi ro thấp) được thông quan ngay khi đến.

Các cơ quan hải quan đã áp dụng phương pháp quản lý rủi ro vào quản lý tuân thủ cũng đều áp dụng có chọn lọc hàng loạt các biện pháp kiểm soát họ có không kể đến hệ thống của các cơ quan này có phải là hệ thống tự động hay không. Trong quá trình đó, các cơ quan này nhận ra rằng cá nhân mỗi thành viên trong cộng đồng thương mại lại có một độ rủi ro khác nhau về khả năng không tuân thủ các quy định luật pháp hải quan. Ví dụ, doanh nghiệp có truyền thống tuân thủ tốt có thể không cần phải kiểm soát chặt chẽ như doanh nghiệp có truyền thống không tuân thủ. Do vậy, nếu doanh nghiệp được xác định là có mức rủi ro tương đối thấp thì hải quan có thể giảm bớt mức độ kiểm soát tuân thủ luật pháp và có thể dựa vào kết quả tự đánh giá mức độ tuân thủ của doanh nghiệp đó.<sup>103</sup> Chiến lược đặc biệt hiệu quả này là một biện pháp công nhận thường được sử dụng tạo thành nửa bên phải của Tháp Quản lý Tuân thủ.

Quản lý tuân thủ dựa trên rủi ro giúp các doanh nghiệp có độ rủi ro thấp được phép hưởng các quy trình, thủ tục hải quan đơn giản hơn, chịu mức độ can thiệp hải quan ít hơn và như vậy đồng nghĩa với việc được hưởng một mức độ tạo thuận lợi cho thương mại lớn hơn. Trái lại, giao dịch của các doanh nghiệp có độ rủi ro cao nhiều khả năng sẽ chịu can thiệp và kiểm soát hải quan ở mức độ cao hơn. Can thiệp hải quan đối với các doanh nghiệp có độ rủi ro cao có thể bao gồm kiểm tra hồ sơ hay kiểm tra thực tế hàng hóa tại thời điểm xuất/nhập khẩu, hoạt động kiểm toán ở mức độ cao hơn, kiểm tra thực tế hàng hóa tại xưởng sản xuất và các mức bảo lãnh tương đối cao. Tuy nhiên, trong tất cả các trường hợp thì mức độ và hình thức can thiệp phải được dựa trên mức độ rủi ro được xác định.

---

<sup>103</sup> Cho phép các doanh nghiệp có độ rủi ro thấp tự đánh giá nghĩa vụ nộp thuế không có nghĩa là không cần phải áp dụng bất kỳ một hình thức kiểm soát hải quan nào. Tuy nhiên, điều này đồng nghĩa với việc nhìn chung có thể đưa ra quyết định thông quan hàng hóa trên cơ sở kết quả tự đánh giá nghĩa vụ nộp thuế và quyền lợi được hưởng của doanh nghiệp.

## Quản lý Rủi ro: Một ví dụ

Đôi khi có sự nhầm lẫn với thuật ngữ được dùng để mô tả quản lý rủi ro và thường thì các thuật ngữ được dùng lẫn lộn. Hộp 5 đưa ra một kịch bản về một nước mới đây chấp nhận các quy định của WTO về trị giá với mục đích nhằm xác định rõ hơn các thuật ngữ thông dụng.

### Hộp 5-1 Quản lý rủi ro: Xác định trị giá hải quan

Sau khi tham gia vào Hiệp định Trị giá WTO, hải quan cần đảm bảo rằng các doanh nghiệp nhập khẩu phải tuân thủ các quy định mới. Vì vậy nhiệm vụ của cơ quan hải quan là nhiệm vụ *quản lý tuân thủ*. Để quản lý tuân thủ có hiệu quả, cơ quan hải quan quyết định áp dụng các nguyên tắc *quản lý rủi ro*, theo đó cơ quan hải quan phải xác định, phân tích, đánh giá và xử lý các rủi ro để đạt được các mục tiêu đặt ra. Trong trường hợp này, *rủi ro* chính ở đây là các doanh nghiệp không tuân thủ các điều khoản về trị giá.

Để *xác định* chính xác rủi ro, cơ quan hải quan cần xem xét chi tiết các sự kiện xảy ra có thể gây ra sai sót trong xác định trị giá và cách thức sự kiện đó xảy ra như thế nào. Một ví dụ là rủi ro xác định trị giá thấp hơn mức giá trị thực do một số doanh nghiệp nhất định cố tình không khai báo các yếu tố phụ trợ (assists) khác (bao gồm nguyên vật liệu, công cụ hay các chi phí khác do doanh nghiệp nhập khẩu cung cấp cho một nhà cung cấp nước ngoài). Sau đó, hải quan *phân tích rủi ro* bằng cách xác định *khả năng* cũng như *hậu quả* xảy ra sự kiện đó. Bước kế tiếp là *đánh giá rủi ro* bằng cách xác định xem liệu đó có phải là một rủi ro có thể chấp nhận được hay không, hay nói cách khác, cơ quan hải quan có cần tiến hành các biện pháp kiểm soát khác không?

Hải quan quyết định *xử lý rủi ro* này và tìm ra cách tốt nhất để *xác định* các lô hàng có nhiều khả năng chứa đựng các yếu tố phụ trợ không khai báo. Sau khi nghiên cứu xem xét, hải quan định ra một số tiêu chí và *chỉ số rủi ro* (ví dụ, loại hình hàng hóa, loại hình nhà cung cấp, bên nhận hàng, xuất xứ). Kết hợp các tiêu chí, chỉ số này lại với nhau sẽ giúp hải quan có thể xác định được số lượng các yếu tố phụ trợ không khai báo là bao nhiêu. Chúng hợp thành *hồ sơ rủi ro* mà hải quan sử dụng để chọn lọc ra các chuyến hàng *có độ rủi ro cao*. Phương thức chọn lọc này đảm bảo tạo điều kiện thuận lợi cho sự lưu chuyển của các lô hàng *có độ rủi ro thấp*.

*Nguồn:* Tác giả

### Kết luận

Quản lý rủi ro hiệu quả là trọng tâm của tiến trình hiện đại hoá các hoạt động hải quan. Quản lý rủi ro đem lại phương tiện để đạt được sự cân xứng giữa tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại và kiểm soát theo quy định luật pháp. Hải quan bất kỳ một nước nào cũng có thể áp dụng các nguyên tắc quản lý rủi ro dù họ hiện đang sử dụng hệ thống tự động hay thủ công bằng cách thực thi các chiến lược quản lý tuân thủ có các yếu tố chính trong phương pháp quản lý dựa trên rủi ro.

Để quản lý rủi ro có hiệu quả, hải quan các nước phải nắm chắc về bản chất của rủi ro trong việc đạt mục tiêu của mình để xây dựng các biện pháp thực tiễn nhằm giảm thiểu rủi ro. Cuối cùng, cấp lãnh đạo cao nhất của cơ quan hải quan cũng cần phải thể hiện được cam kết của mình đối với quá trình chuyển đổi từ phương thức tiếp cận dựa trên rủi ro sang quản lý tuân thủ.



## Tài liệu tham khảo

- Ayres, Ian và Braithwaite, John. 1992. *Quy định Ứng phó: Tranh luận về Vượt qua Giải điều tiết*. Tạp chí của trường Đại học Oxford: New York.
- Ban Cải cách Kiểm toán Hải quan. 1995. *Nhìn vào tương lai - Cải thiện Tuân thủ, Báo cáo của Ban Cải cách Kiểm toán Hải quan*. Hải quan Úc: Canberra.
- Sparrow, Mailcolm. 2000. *Con tàu điều tiết (regulatory craft)*. Tạp chí của Viện Brookings: Washington DC.
- Widdowson, David. 1998. “Quản lý tuân thủ: tăng cường sử dụng củ cà rốt, giảm thiểu sử dụng cây gậy (Managing Compliance: More Carrot, Less Stick)” do Evans và Abe Grreenbaum biên tập. *Cơ quan thuế: Đối mặt với Thách thức của Tương lai*. Dự án Sydney.
- Tổ chức Thương mại thế giới. 1999. *Công ước quốc tế về Đơn giản hoá và Hải hoà hoá các thủ tục Hải quan (đã sửa đổi)*, Phụ lục Tổng quát, Chuẩn 6.2, Brúc-xen.

# 6

## **Bài học Chính sách và Thực thi rút ra từ Nghiên cứu Tình huống của Hải quan tám nước**

*Paul Duran và José B.Sokol*

<b>KINH NGHIỆM CẢI CÁCH HẢI QUAN .....</b>	<b>146</b>
<b>CÁC HỢP PHẦN CỦA CHƯƠNG TRÌNH CẢI CÁCH HẢI QUAN .....</b>	<b>151</b>
<b>KẾT QUẢ CỦA CÁC CHƯƠNG TRÌNH CẢI CÁCH.....</b>	<b>162</b>
<b>BÀI HỌC KINH NGHIỆM .....</b>	<b>169</b>
<b>TÀI LIỆU ĐỌC THÊM .....</b>	<b>171</b>
<b>TÀI LIỆU THAM KHẢO .....</b>	<b>171</b>

Chương sáu tập trung vào các chương trình cải cách và hiện đại hoá tại tám nước đang phát triển nhằm mục đích rút ra các bài học bổ ích cho việc xây dựng các chương trình cải cách cho các nước khác. Đó là các nước Bô-li-via, Ghana, Ma-rốc, Mô-zăm-bích, Pê-ru, Phi-lip-pin, Thổ Nhĩ Kỳ và Uganda<sup>104</sup>. Chịu trách nhiệm tiến hành nghiên cứu tình huống tại tám nước này là các chuyên gia và tư vấn về hải quan đã có kinh nghiệm tham gia vào các quá trình cải cách tại các nước sở tại hoặc đã tích lũy được những kiến thức chuyên môn quan trọng về cải cách và hiện đại hóa hải quan trên toàn thế giới trong quá trình công tác của mình.

Các nước được chọn để tiến hành nghiên cứu đại diện cho sáng kiến cải cách hải quan của các lục địa khác nhau. Mỗi nước có một cách nhìn riêng về cải cách giúp đem lại những hiểu biết thú vị về cải cách và hiện đại hóa hải quan.

Được khởi xướng trong khuôn khổ cải cách thể chế trên phạm vi toàn chính phủ dưới sự lãnh đạo mạnh mẽ của phó tổng thống, cải cách hải quan tại **Bô-li-via** đặt ra mục tiêu cải tổ toàn bộ ngành hải quan. Một trong các yếu tố chính của cải cách là thay mới toàn bộ nhân sự nhằm loại trừ nạn tham nhũng đã ăn sâu vào hải quan Bô-li-via.

Nghiên cứu kinh nghiệm cải cách của hải quan **Ghana** khá khác biệt so với các nghiên cứu của các quốc gia khác. Nghiên cứu này thoạt đầu được tiến hành như một nghiên cứu tình huống về cải cách nhằm cải thiện môi trường đầu tư. Nghiên cứu đã chỉ ra rõ ràng việc đưa Công nghệ thông tin (CNTT) vào áp dụng vẫn có thể tăng cường huy động nguồn thu và đẩy nhanh tốc độ thông quan hàng hóa ngay cả khi không tiến hành một cuộc cải cách hải quan toàn diện.

Mặc dù không được cụ thể hóa thành một kế hoạch hành động chi tiết song chương trình cải cách và hiện đại hóa của Hải quan **Ma-rốc** đã phản ánh một tầm nhìn toàn diện bao quát tất cả các khía cạnh của hải quan từ tổ chức đến vận hành. Các hoạt động cải cách đã được tiến hành một cách thận trọng và thực tế.

Tại **Mô-zăm-bích**, đặc điểm lớn nhất của cải cách là Hải quan Mô-zăm-bích sẵn lòng phụ thuộc khá lớn vào các tư vấn nước ngoài trong công tác quản lý và thực thi cải cách cũng như xác định trị giá hàng xuất/nhập khẩu phục vụ cho tính thuế hải quan. Mô-zăm-bích đã áp dụng cách tiếp cận khác thường này trong bối cảnh tái thiết một chính phủ đã bị chiến tranh tàn phá nặng nề trong nhiều năm.

Tại **Pê-ru**, cải cách và hiện đại hóa hải quan chiếm một vị trí quan trọng trong chương trình nghị sự của tổng thống, người đã luôn duy trì sự ủng hộ chính trị mạnh mẽ trong suốt quá trình cải cách. Ở đây, Hải quan được trao đầy đủ quyền hạn để có thể làm chủ công cuộc cải cách và duy trì cải cách liên tục cho mãi đến thời điểm kết thúc.

Trong khi đó tại **Phi-lip-pin**, các nhân tố quyết định thành công của cải cách trong giai đoạn 1992-98 bao gồm hậu thuẫn chính trị mạnh mẽ của các lãnh đạo đứng đầu nhà nước; đội ngũ lãnh đạo ngành mạnh, có năng lực và được duy trì liên tục; các lãnh đạo đầu

---

<sup>104</sup> Tư vấn tiến hành các nghiên cứu tình huống cụ thể như sau: Flavio Escobar tại Bô-li-via, Marcel Steenlandt và Luc De Wulf tại Ma-rốc, Anthony Mwangi tại Mô-zăm-bích, Adrien Goorman tại Pê-ru, Guillermo L.Parayno Jr. tại Phi-lip-pin, M. Bahri Oktem tại Thổ Nhĩ Kỳ và Luc De Wulf tại Uganda. Riêng nghiên cứu tình huống tại Trung Quốc do Luc De Wulf tiến hành với dưới sự chỉ định của nhóm Báo cáo Phát triển Thế giới của Ngân hàng Thế giới.

ngành làm chủ công cuộc cải cách; và các hỗ trợ dưới nhiều hình thức khác trong đó có hỗ trợ tài chính của các đối tác thuộc khu vực tư nhân sử dụng dịch vụ hải quan. Một trong những yếu điểm của cải cách là không có được cam kết cải cách của các nhân viên hải quan một phần do mức lương bổng chi trả cho nhân viên hải quan không hợp lý. Đây là một vấn đề nan giải do Cục Hải quan Phi-lip-pin (Philippine Bureau of Customs) không có đủ ngân sách và thẩm quyền để có thể giải quyết được vấn đề này.

Hai mục đích chi phối các nỗ lực cải cách và hiện đại hóa hải quan tại **Thổ Nhĩ Kỳ** là: sửa đổi, bổ sung hệ thống văn bản pháp luật hải quan và các cơ chế hành chính sao cho phù hợp với tiêu chuẩn của Liên minh Châu Âu (EU) trong bối cảnh Hải quan Thổ Nhĩ Kỳ trở thành một thành viên của liên minh hải quan EU và tự động hoá các quy trình, thủ tục hải quan. Việc thành lập một Ban Quản lý Dự án Hiện đại hoá độc lập với sự hậu thuẫn chính trị mạnh mẽ và quản lý vững chắc là yếu tố quan trọng trong việc phối kết hợp có hiệu quả các hoạt động tự động hoá.

Tại **Uganda**, cải cách hải quan là một quá trình dài hơi. Bắt đầu từ năm 1990-91, mục tiêu chính của cải cách là tăng cường huy động nguồn thu và đấu tranh chống tham nhũng.

Bên cạnh kinh nghiệm hiện đại hóa của hải quan các nước nêu trên, nhiều ví dụ tham khảo về kinh nghiệm cải cách và hiện đại hóa hải quan khá thú vị tại **các nước Đông Nam Á**<sup>105</sup> cũng được nêu ra. Tại các nước này, NHTG đã hỗ trợ hiện đại hóa hạ tầng tại biên giới và tăng cường thể chế nhằm tạo thuận lợi cho thương mại hợp pháp cũng như đấu tranh chống buôn lậu và tham nhũng. Các nỗ lực kiểu như vậy tiếp cận cải cách hải quan dưới góc độ người sử dụng cuối cùng (end-user) – cộng đồng thương mại – và bao quát một diện rộng lớn các hoạt động trong đó có hợp tác liên ngành, thực thi, quan hệ với khu vực tư nhân, cải tạo cơ sở hạ tầng và thu thuế. Các vấn đề tham nhũng được giải quyết thông qua tiến hành cải cách thủ tục và tổ chức.

Các nghiên cứu tình huống nêu trên đều được tiến hành dựa trên một phương pháp tiếp cận chung nhằm đảm bảo tính toàn diện và tính so sánh. Có năm lĩnh vực mục tiêu của cải cách, đó là:

- Nền tảng của quá trình cải cách và hiện đại hoá, bối cảnh thể chế và kinh tế của cải cách, các nhân tố dẫn đến cải cách, những người ủng hộ cải cách, các mục tiêu và thiết kế của cải cách cũng như hỗ trợ tài chính và kỹ thuật.
- Các vấn đề trong quá trình cải cách.
- Chính các biện pháp cải cách bao gồm các văn bản quy định pháp luật, các vấn đề liên quan đến nhân sự như lương bổng, tuyển chọn, đào tạo, liêm chính và tham nhũng; công nghệ thông tin; xác định trị giá; kinh nghiệm kiểm tra trước khi xếp hàng (preshipment inspection), các loại hình nhập khẩu đặc biệt và lựa chọn kiểm soát trước và sau thông quan.

---

<sup>105</sup> Chương trình tạo Điều kiện Thuận lợi cho Thương mại và Vận tải tại Đông Nam Á (TTFSE) là một cách tiếp cận tổng hợp với các vấn đề hải quan và quản lý biên giới bao gồm tám nước (An-ba-ni, Box-nhi-a và Hex-gô-vi-na, Bun-ga-ri, Croatia, Macedonia, Moldova, Ru-ma-ni, Xéc-bi và Mông-tê-nê-grô)

- Các kết quả cải cách bao gồm tác động của cải cách lên kết quả hoạt động tài chính, tạo thuận lợi cho thương mại, chống tham nhũng, công tác cán bộ và khối lượng công việc cũng như tuân thủ các chuẩn mực quốc tế. Chú trọng đến các chỉ số hoạt động mang tính định lượng cũng như phản ứng của người sử dụng nếu có.
- Bài học rút ra từ các nghiên cứu tình huống và các đánh giá về tính bền vững của các sáng kiến hiện đại hoá này.

Mục tiêu của công cuộc cải cách và hiện đại hoá tại các nước tiến hành nghiên cứu tình huống là nhằm biến hải quan thành một cơ quan chuyên nghiệp. Trong khi hầu hết các nước theo đuổi một số mục tiêu bao trùm các nội dung như tạo thuận lợi cho thương mại, tăng nguồn thu và bảo vệ nền kinh tế trước các nguy cơ có hại thì tại một số nước khác, phạm vi mục tiêu lại hạn chế hơn, tập trung vào một lĩnh vực cụ thể. Trong tất cả các trường hợp, đều có hỗ trợ tài chính và kỹ thuật của bên ngoài cho các nỗ lực cải cách.

Nhằm cung cấp một nền tảng vững chắc cho quá trình cải cách, hầu hết các nước đều đưa vào áp dụng một Bộ Luật Hải quan mới, điều chỉnh các điều khoản luật pháp cho phù hợp với các nhu cầu của thực tiễn thương mại quốc tế cũng như các yêu cầu đặt ra khi đưa CNTT vào áp dụng. Cải cách hải quan bao gồm thay đổi cơ cấu, tổ chức hay hiện trạng của các cơ quan hải quan. Tại một số nước, hải quan được trao quyền độc lập về hành chính. Điều này giúp cơ quan hải quan có thể linh hoạt trong việc áp dụng một cơ cấu và xây dựng các thủ tục phù hợp nhất để thực hiện các nhiệm vụ của ngành. Tại một số nước khác, hải quan còn nhận được quyền tự chủ về tài chính.

Với mục tiêu nhằm đúc kết kinh nghiệm thu được từ các nghiên cứu tình huống thành những bài học bổ ích, Chương Sáu được chia làm các phần như sau: phần một cung cấp thông tin cơ bản về kết quả hoạt động kinh tế, chính sách kinh tế, về cải cách, quy mô và mức độ hội nhập tương ứng của các nước tiến hành nghiên cứu; phần hai nêu các mục tiêu cải cách chính yếu, các đặc điểm thiết kế chính cũng như hỗ trợ tài chính và kỹ thuật của các nhà tài trợ cho cải cách; phần ba là đánh giá chi tiết về các hợp phần cải cách bao gồm Luật Hải quan, quản lý thay đổi, các vấn đề nhân sự (trong đó có liên chính), CNTT, kiểm soát hải quan và các biện pháp tạo thuận lợi cho thương mại cũng như bảo đảm nguồn thu; phần bốn đánh giá kết quả của cải cách, đánh giá tác động của cải cách lên các lĩnh vực như tạo nguồn thu, thực thi, liên chính, thời gian thông quan hàng hóa và phản ứng của người sử dụng dịch vụ hải quan; và cuối cùng, phần năm của chương sẽ đúc rút các bài học kinh nghiệm và xác định các nhân tố quan trọng cho việc thiết kế và thực hiện thành công cải cách.

### **Đặc điểm chính của Các Nước tiến hành Nghiên cứu tình huống**

Các yếu tố ảnh hưởng đến việc thiết kế, ban hành và thực thi các sáng kiến cải cách hải quan chính yếu tại các nước được nghiên cứu là mối quan tâm đến việc cải thiện khả năng quản lý kinh tế và nâng cao thu nhập cho người dân tại các nước đó. Bên cạnh đó còn có các nỗ lực cải cách kinh tế đang được triển khai cũng như khả năng mở rộng liên kết thương mại với các nước khác.

#### ***Đặc điểm Kinh tế và Dân số***

Các nước tiến hành nghiên cứu có những khác biệt lớn về kích cỡ của nền kinh tế, quy mô dân số, mức độ phát triển cũng như tình hình phát triển kinh tế gần đây (xem bảng 6.1).

Tuy nhiên, các nhân tố này không ảnh hưởng đến bất kỳ cam kết nào đối với cải cách hay tốc độ cải cách. Tổng sản phẩm quốc dân (GDP) của các nước này thay đổi trong khoảng từ gần 200 tỉ USD như của Thổ Nhĩ Kỳ đến dưới 4 tỉ USD như của Mô-zăm-bích. Trong khi đó, Phi-lip-pin là nước đông dân nhất với dân số 77 triệu người trong tám quốc gia được nghiên cứu. Tiếp theo là Thổ Nhĩ Kỳ với 65 triệu dân. Bô-li-via là nước có dân số nhỏ nhất chỉ với 8 triệu dân.

Xét về thu nhập quốc dân trên đầu người, Mô-zăm-bích là nước có mức thu nhập quốc dân thấp nhất với 216USD/người, Thổ Nhĩ Kỳ ở mức cao nhất với mức 3052USD/người. Số liệu ghi chép được cũng cho thấy sự khác biệt lớn trong tỷ lệ tăng trưởng. Tại một số nước, cải cách đã góp phần đem lại mức tăng trưởng cao hơn trong giai đoạn 1996-2001 so với giai đoạn 1990-1995 trước đó khi chưa có cải cách. Mô-zăm-bích có tỷ lệ tăng trưởng bình quân là 9.0%/năm, sau đó là Uganda với mức tăng trưởng bình quân là 5.8%, Ma-rôc là 4.1% và thấp nhất là Pê-ru cùng Thổ Nhĩ Kỳ với tỷ lệ 2.2%.

### ***Tình hình Tài chính***

Mức độ phụ thuộc của thu ngân sách nhà nước vào thuế nhập khẩu<sup>106</sup> ở hầu hết các nước vào thời điểm trước cải cách đều cao hơn so với sau khi tiến hành cải cách (xem bảng 6.2). Tỷ trọng của thuế nhập khẩu trong tổng thu ngân sách lên tới hơn 30% tại năm nước và chiếm khoảng 20% tại hai nước khác. Trong khi đó, thuế hải quan chiếm tỷ trọng từ 4% đến 27% tổng thu ngân sách. Tỷ lệ tổng thu thuế trên GDP ở vào khoảng từ 8% đến 22%.

Tại thời điểm bắt đầu cải cách, nguồn thu thuế thực sự thấp hơn như được minh họa bằng tỷ lệ thuế trên GDP. Tỷ lệ này tại Uganda và Mô-zăm-bích là 10%, tại Pê-ru, Bô-li-via, Phi-lip-pin và Thổ Nhĩ Kỳ là dưới 20% (bảng 6.2). Theo sau cuộc cải cách, tỷ lệ thuế trên GDP tăng tại tất cả các quốc gia, trừ Phi-lip-pin. Hơn nữa, thuế nhập khẩu trở thành một khoản thuế quan trọng tại hầu hết các nước.

Vào thời kỳ từ đầu cải cách cho đến năm 2001, tỷ lệ thuế nhập khẩu trên tổng thu thuế tăng mạnh tại rất nhiều quốc gia (tăng lên 34% tại Uganda, 45% tại Mô-zăm-bích và 37% tại Pê-ru) nhờ có việc áp dụng thuế giá trị gia tăng (VAT). Tại một số nước khác, tỷ lệ này lại giảm (xuống còn 34% tại Bô-li-via và 21% tại Phi-lip-pin). Mức giảm này đã phản ánh sự sụt giảm mạnh của tỷ trọng thuế hải quan trong tổng thu thuế có được do cắt giảm các suất thuế hải quan.

---

<sup>106</sup> Mức thuế hải quan được thu là kết quả có được khi nhân giá trị nhập khẩu với mức thuế suất áp dụng cho hàng nhập khẩu và trừ đi khoản thuế được miễn (một số theo quy định của các hiệp định quốc tế, số khác theo quy định của nội luật. Ví dụ như một số lĩnh vực, các lĩnh vực đầu tư mới hay các lĩnh vực khác). Số thuế được thu thay đổi khi thuế suất thay đổi hoặc giá trị nhập khẩu thay đổi. Giá trị nhập khẩu thay đổi vì thay đổi trong GDP, mức giá nhập khẩu, năng lực xác định trị giá cũng như khối lượng hàng trốn thuế?.

**Bảng 6-1 Dữ liệu kinh tế, 2000**

Nước	GDP (Triệu đô)	Dân số (Triệu)	GDP/đầu người (USD)	Mức tăng GDP (% trung bình hằng năm)	
				1990- 95	1996- 2001
Bô-li- via	8,356	8	1,003	4.2	3.1
Ghana	4,977	19	340	4.3	4.2
Ma-rốc	33,345	29	1,162	1.6	4.1
Mô- zã-mbích	3,813	18	216	3.1	9.0
Pê-ru	53,466	26	2,016	3.8	2.2
Phi-lip- pin	74,733	77	975	2.8	3.5
Thổ Nhĩ Kỳ	199,267	65	3,052	4.3	2.2
Uganda	5,891	22	265	7.0	5.8

**Bảng 6-2 Tình hình thu thuế trước và sau cải cách hải quan**

	Bô-li- via	Ghana	Ma-rốc	Môzãmbích	Pê- ru	Philippin	Thổ Kỳ	Nhĩ	Uganda
<b>(Tỷ lệ phần trăm của nguồn thu từ thuế)</b>									
<b>Thuế hải quan</b>									
Trước cải cách	10.5	16.9	17.0	22.5	10.7	26.9	3.7		10.0
Sau cải cách (2001)	8.2	14.1	14.2	17.2	11.6	10.9	1.0		12.9
<b>Thuế nhập khẩu</b>									
Trước cải cách	39.8	35.2	45.4	31.6	20.6	35.3	15.3		22.3
Sau cải cách (2001)	34.4	38.4	42.2	45.4	37.2	20.5	14.0		33.7
<b>(Tỷ lệ phần trăm GDP)</b>									
<b>Nguồn thu thuế</b>									
Trước cải cách	11.5	16.3	21.6	9.8	10.8	14.7	15.2		7.8

	Bô-li- via	Ghana	Ma-rốc	Môzambích	Pê- ru	Philippin	Thổ Kỳ	Nhĩ	Uganda
Sau cải cách (2001)	13.2	20.2	22.7	11.5	12.3	14.0	22.3		12.3
<b>Thuế hải quan</b>									
Trước cải cách	1.2	2.8	3.7	2.2	1.2	4.0	0.6		0.8
Sau cải cách (2001)	1.1	2.9	3.2	2.0	1.4	1.5	0.2		1.6
<b>Thuế nhập khẩu</b>									
Trước cải cách	4.6	6.2	9.8	3.1	2.6	5.2	2.3		1.7
Sau cải cách (2001)	4.5	7.1	9.6	5.3	4.4	2.9	3.1		4.1

*Ghi chú:* Thời kỳ trước cải cách chỉ các khoảng thời gian sau: Bô-li-*via* - 1996; Ghana - 2000; Ma-rốc - 1996; Mô-zăm-bích - 1996; Pê-ru - 1990; Phillipine - 1991; Thổ Nhĩ Kỳ - 1994; và Uganda - từ 1990 đến 1991.

a. Đối với Ghana, năm sau đổi mới là 2003.

*Nguồn:* De Wulf và Sokol 2004. Dữ liệu do hải quan quốc gia cung cấp, cơ sở dữ liệu của NHTG, Thống kê Tài chính của IMF và Niên giám Thống kê Tài chính Chính phủ các số khác nhau; và các Báo cáo Quốc gia khác nhau của IMF.

### ***Bối cảnh tổng thể của cải cách***

Tại một số quốc gia, cải cách hải quan thường được kết hợp với các chính sách tự do hoá thương mại. Các chính sách tự do hóa thương mại này lại thường là một phần của chương trình cải cách kinh tế rộng lớn hơn. Trong khoảng thời gian từ năm 1998 đến năm 1991, Bô-li-*via* đã cắt giảm suất thuế nhập khẩu chung từ 20% xuống còn 5% đối với hàng hoá dùng làm nguyên liệu sản xuất (capital goods) và từ 20% xuống còn 10% đối với các hàng hoá khác. Tại Pê-ru, thuế suất danh nghĩa trung bình giảm từ 46,5% năm 1990 xuống 13,5% năm 1997 và xuống còn 11% năm 2000. Việc Phi-lip-pin đẩy nhanh tốc độ cải cách thương mại cho thấy nước này đã thực hiện đúng các cam kết của mình với Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), Diễn đàn Hợp tác Kinh tế Châu Á - Thái Bình Dương (APEC) và Hiệp hội Thương mại Tự do Châu Á (AFTA). Uganda đã giảm thuế suất xuống còn 7% và 15% vào năm 1995. Tại Mô-zăm-bích, suất thuế trung bình giảm từ 15,7 % năm 1998 xuống 13% năm 2001.

Tại Bô-li-*via*, Pê-ru và Thổ Nhĩ Kỳ, cải cách hải quan cấu thành một phần chương trình cải cách thể chế và chính sách với quy mô lớn, bao trùm cả các cơ quan khác trong chính phủ và thậm chí là toàn bộ hệ thống hành chính. Chương trình cải cách hoặc là hướng tới cải cách toàn bộ cơ cấu chính phủ hoặc là tập trung vào các lĩnh vực cụ thể như quản lý nhân sự. Tại Bô-li-*via*, cải cách quản lý nhân sự là một phần của cuộc cải cách hành chính công rộng lớn hơn trong đó hải quan được lựa chọn là lĩnh vực triển khai đầu tiên. Các khía



cạnh cải cách khác về cơ cấu hành chính của hải quan cũng là một phần của chương trình cải cách hành chính tổng thể trong đó có kiểm soát buôn lậu.<sup>107</sup>

Năm 1990, Pê-ru đã tiến hành cải tổ toàn bộ chính quyền trung ương cùng tất cả các thể chế công khác trong đó có hải quan. Tại Thổ Nhĩ Kỳ, tiến hành cải cách hải quan là một trong các điều kiện cần thực hiện khi tham gia vào liên minh hải quan EU. Tái cơ cấu tổ chức hải quan cũng là một yếu tố không thể tách rời của chương trình cải cách hành chính quy mô toàn chính phủ tại Thổ Nhĩ Kỳ.

Tại Ma-rốc, hiện đại hoá hải quan hướng tới tăng cường khả năng cạnh tranh ra bên ngoài - một điều kiện mà Ma-rốc hiểu rõ là cần phải đáp ứng để có thể thực hiện được tham vọng hội nhập đầy đủ hơn vào nền kinh tế thế giới. Điều này được phản ánh trong các cam kết rộng rãi hơn mà Ma-rốc đưa ra trong khuôn khổ WTO và hiệp định hiệp hội (association agreement) với EU. Tại Đông Nam Á, cải cách hải quan trong khuôn khổ chương trình TTFSE được thiết kế nhằm chống tham nhũng và buôn lậu, cải thiện quy trình xử lý tại biên giới cũng như giảm chậm trễ. Mục tiêu cuối cùng là phù hợp với các tiêu chuẩn EU, qua đó tạo điều kiện thuận lợi cho việc gia nhập liên minh EU. Tại Mô-zăm-bích, cải cách hải quan đã trở thành một phần trong các nỗ lực của chính phủ tái thiết nền kinh tế đã bị chiến tranh tàn phá và xây dựng năng lực quản trị, điều hành một cách có hiệu quả.

Tại Mô-zăm-bích, Ma-rốc, Phi-lip-pin và Uganda<sup>108</sup>, hải quan là lĩnh vực cải cách mục tiêu duy nhất. Tại Ghana, hiện đại hoá hải quan là một phần trong các chương trình cải cách chính sách thương mại của chính phủ nhằm thực hiện tầm nhìn xây dựng một đất nước Ghana mở cửa ra toàn thế giới (a Ghana that is open to the rest of the world).

### ***Các thỏa thuận ưu đãi và khu vực***

Tất cả các quốc gia tiến hành nghiên cứu tình huống đều là thành viên của một hay nhiều thỏa thuận ưu đãi song phương hoặc khu vực dưới hình thức liên minh hải quan hay các thỏa thuận thương mại tự do một phần hay đầy đủ (full-fledged). Tại một số quốc gia, việc tham gia vào hiệp định khu vực là một nhân tố tích cực tạo động lực cho cải cách hải quan thông qua việc áp dụng các quy định hiện đại (trường hợp của Thổ Nhĩ Kỳ) hay các thông lệ tốt nhất cùng các nước khác (trường hợp của Phi-lip-pin trong APEC hay các nước Đông Nam Á thuộc EU).

Quản lý thương mại quá cảnh hiệu quả đòi hỏi phải có sự hợp tác chặt chẽ giữa các nước liên quan. Bởi vậy, có nhiều ưu điểm khi vận dụng cách tiếp cận khu vực đối với quản lý thương mại quá cảnh. Ví dụ, Mô-zăm-bích là một thành viên của Sáng kiến Xuyên Biên

---

<sup>107</sup> Để kiểm soát hàng lậu, hải quan tại hầu hết các nước đều có một bộ phận thực thi pháp luật (law enforcement unit) giống như lực lượng cảnh sát. Một số nước giao chức năng này cho các cơ quan hành pháp như lực lượng cảnh sát chung hay cảnh sát biên giới đặc nhiệm (ví dụ như tại Chi-lê và Ác-hen-ti-na). Kiểm soát hàng lậu đặt ra nhiều vấn đề phức tạp bao gồm xác định cách thức bố trí cán bộ phù hợp nhất để giải quyết vấn đề chống lậu, xác định số lượng cán bộ tối ưu để phân công nhiệm vụ chống lậu phù hợp với khối lượng hàng nhập khẩu và độ dài biên giới cần kiểm soát và các vấn đề tương tự khác mà trong phạm vi nghiên cứu này chưa thể nêu hết được.

<sup>108</sup> Tại Uganda, cải cách đã thiết lập các Cơ quan Thu thuế Độc lập (ARA) bao gồm hai bộ phận tách biệt là Thuế Hải quan và Thuế nội địa.

giới (Cross-Border Initiative - CBI) và Cộng đồng Phát triển Nam Phi (Southern African Development Community – SADC). Cả hai chương trình này đều tạo dựng một môi trường thương mại tự do cho các nước thành viên đối với tất cả các mặt hàng ngoại trừ nguyên vật liệu thô. Mô-zăm-bích đã tham gia vào một số các hiệp định thương mại ưu đãi song phương, nhất là với các nước Châu Phi cũng như các định ước thương mại điều chỉnh thương mại quá cảnh. Thổ Nhĩ Kỳ đã ký các hiệp định thương mại tự do với Hiệp hội Thương mại Tự do Châu Âu (EFTA) và với một số nước Trung và Đông Âu tương tự như những Hiệp định EU với các nước này. Tại khu vực Đông Nam Á, việc đưa vào áp dụng Phương thức Vận tải Đường bộ Quốc tế (Transport International Routier - TIR) cho hàng hóa đi qua Xéc-bi là một yếu tố chính trong tạo thuận lợi cho thương mại.

Một vấn đề Uganda gặp phải trong quá trình thực thi Thị trường Chung Đông Nam Phi (COMESA) là tỷ lệ gian lận về xuất xứ cao và mức độ hợp tác kém hiệu quả giữa hải quan nhiều nước đã làm tăng đáng kể chi phí quá cảnh. Các cuộc thảo luận đang được tiến hành với Kenya và Tanzania nhằm khôi phục Thị trường Chung Đông Nam Phi có thể giúp loại bỏ các vấn đề cho các doanh nghiệp nhập khẩu của Uganda tại biên giới Tanzania và Kenya.

### **Kinh nghiệm Cải cách Hải quan**

Vào thời điểm trước khi tiến hành cải cách, hải quan các nước tiến hành nghiên cứu đều cùng có chung một số yếu điểm. Nhìn chung, các thủ tục thông quan đều rườm rà và tốn kém dẫn đến kéo dài thời gian thông quan. Các thủ tục thông quan thường bao gồm các khâu thẩm tra không cần thiết và nhiều bước đi thiếu cơ sở nghiệp vụ (business rationale) cũng như không đáp ứng được mục tiêu đặt ra trong thực tiễn kinh doanh hiện đại. Thêm nữa, trong hầu hết các trường hợp, tất cả các lô hàng đều phải qua kiểm tra thực tế, tất cả các thủ tục phần nhiều được thực hiện thủ công dựa trên hồ sơ giấy mà không có sự hỗ trợ phù hợp của CNTT. Tại một số nước (Bô-li-via, Mô-zăm-bích, Phi-lip-pin và Uganda) tham nhũng và buôn lậu là những vấn đề chủ yếu. Tại Đông Nam Á cũng như tại hầu hết các nước chuyên đổi, mọi việc còn trở nên phức tạp hơn khi hải quan phải chuyên đổi từ một hoạt động với vai trò truyền thống là điều tiết thống kê (statistical regulation) và kiểm soát hành khách trong môi trường xã hội chủ nghĩa sang một hoạt động hướng tới thương mại nhiều hơn. Việc phải thực hiện quá trình chuyển đổi trong một thời gian ngắn cùng với sự mở rộng nhanh chóng của khu vực tư nhân đặt ra thách thức lớn đối với hải quan các nước này. Thêm vào đó, khu vực tư nhân lại bao gồm nhiều doanh nghiệp không đáng tin cậy và khó nắm bắt (unknown) trong khi cơ quan hải quan không có đủ nguồn lực, tổ chức, hay đào tạo để quản lý thay đổi cơ bản đó. Tại Ghana, thủ tục thông quan hải quan rất tốn thời gian, dễ bị lỗi và không đem lại một phương pháp minh bạch để kiểm tra xem liệu tất cả các hàng hoá đã khai báo trên thực tế hay chưa.

### ***Các mục tiêu cải cách hải quan***

Các mục tiêu cải cách chính bao gồm củng cố năng lực tạo nguồn thu, tăng cường tạo thuận lợi cho thương mại cùng chống tham nhũng và buôn lậu. Hầu hết các nước đều theo đuổi một số mục tiêu. Một số nước đã chuyển đổi trọng tâm cải cách sau khi đạt được tiên bộ nhất định trong việc thực hiện mục tiêu ban đầu. Mục tiêu ban đầu lúc đó trở nên không còn cấp bách như trước nữa. Một trong số các tác nhân quyết định sự lựa chọn mục

tiêu cho công cuộc cải cách là tình trạng ban đầu của các cơ quan hải quan và các mục tiêu chính sách kinh tế của chính phủ, nhất là trong lĩnh vực chính sách thương mại và tài khoá.

Tại các nước có chương trình cải cách toàn diện, mục tiêu đặt ra là thiết lập một cơ quan hải quan hội nhập đầy đủ, hiệu quả và chuyên nghiệp. Cơ quan hải quan này sẽ trở thành một công cụ hữu hiệu để thực thi các chính sách thương mại và tài khoá thông qua đảm bảo nguồn thu ngân sách, giảm thiểu chi phí thương mại và bảo hộ nền kinh tế trước những hoạt động có hại. Đây là các mục tiêu cải cách chính thống tại Mô-zăm-bích, Ma-rốc, Pê-ru và Phi-lip-pin. Tại Phi-lip-pin, tuy mục tiêu cải cách chủ yếu ban đầu là tăng thu thuế song trong quá trình cải cách, mục tiêu tăng cường tạo thuận lợi cho thương mại và cải thiện môi trường đầu tư và kinh doanh bằng cách đơn giản hóa quy trình, thủ tục hải quan đã dần trở nên chiếm vai trò chi phối. Tại Thổ Nhĩ Kỳ, mục tiêu của cải cách là tăng cường tạo thuận lợi thương mại và góp phần thúc đẩy quá trình hội nhập của Thổ Nhĩ Kỳ vào Cộng đồng Châu Âu (EC). Đó cũng là mục tiêu cải cách của Đông Nam Á. Tại Uganda, cải cách tập trung trước hết vào tăng thu ngân sách và chống tham nhũng trong khi chú trọng ít hơn đến tạo thuận lợi cho thương mại.

Tại Pê-ru và Phi-lip-pin, công cuộc cải cách được tiến hành do tình trạng nguồn thu chính phủ sút giảm và trì trệ. Các vấn đề liên quan đến thu ngân sách trở nên đặc biệt nghiêm trọng tại Pê-ru, đất nước sau đó phải đối mặt với khủng hoảng kinh tế cũng như tại Phi-lip-pin nơi tình trạng rò rỉ ngân sách đã trở nên trầm trọng. Trong các trường hợp khác, tính nghiêm trọng của tham nhũng là động lực chính để thúc đẩy cải cách (tại Bô-li-via) hay là một nhân tố góp phần mạnh mẽ vào việc đưa ra quyết định cải cách (tại Mô-zăm-bích, Phi-lip-pin hay Uganda). Tại một số nước, nguyên nhân dẫn đến cải cách hải quan là các thay đổi thể chế rộng lớn hay các yêu cầu từ bên ngoài ví dụ như các chương trình cải cách do quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) tài trợ tại Mô-zăm-bích (xem hộp 6.1). Việc nới lỏng các hạn chế mà hải quan đưa ra đối với thương mại đã khiến cho cộng đồng thương mại đặt mục tiêu tạo thuận lợi cho thương mại ở một vị trí cao trong chương trình nghị sự cải cách hải quan tại Ma-rốc và Thổ Nhĩ Kỳ. Tại Ghana, mặc dù đã đạt được tất cả các mục tiêu của cải cách chính sách song tình trạng thiếu hụt đầu tư nước ngoài trực tiếp đã là nguyên nhân dẫn đến phải tiến hành hiện đại hoá hải quan. Trong tất cả các trường hợp, các sáng kiến tạo thuận lợi cho thương mại đều phải thỏa mãn điều kiện là không hạ thấp vai trò của tạo nguồn thu cho hải quan.

#### Hộp 6-1 Cải cách Hải quan tại Mô-zăm- bích

Đối mặt với tình trạng xuống cấp của ngành hải quan, các nhà chức trách Mô-zăm-bích đã chọn giải pháp ký hợp đồng quản lý với một đối tác nước ngoài để xây dựng lại ngành hải quan Mô-zăm-bích. Họ nhận thức một cách đầy đủ rằng sẽ rất khó để phá vỡ tận gốc các đường dây buôn lậu có liên kết chặt chẽ. Trong bối cảnh như vậy, Đơn vị Kỹ thuật Tái cơ cấu Hải quan (UTRA) đã mời các đối tác bên ngoài cung cấp dịch vụ quản lý hải quan và triển khai các phần quan trọng trong quá trình cải cách hải quan khởi xướng năm 1995 nhằm khắc phục tình trạng thiếu hụt các cán bộ có kinh nghiệm. Đối tác bên ngoài đã đặt ra cả mục tiêu ngắn hạn là tăng thu ngân sách thường xuyên và mục tiêu dài hạn là tập trung vào xây dựng năng lực. Nhiệm vụ chính của đối tác bên ngoài là đảm nhận toàn bộ công tác quản lý hải quan bao gồm đào tạo, chỉ định các cán bộ hải quan chủ chốt đảm nhận các công việc được giao trong hợp đồng, giám sát các hoạt động thương mại bên ngoài chịu sự điều tiết của luật pháp hải quan, phòng ngừa tình trạng gian lận và trốn thuế cũng như đảm trách mua sắm và bảo dưỡng thiết bị phân bổ cho dự án cải cách như phần

mềm xử lý dữ liệu và phần cứng. Tuy nhiên, các mục tiêu này được thực hiện dần dần từng bước một.

Sau khi tham gia vào đấu thầu cạnh tranh quốc tế, công ty Crown Agent (CA) đã được trao hợp đồng thực hiện kéo dài ba năm từ năm 1997 đến năm 1999. CA bắt đầu quá trình quản lý hoạt động từ tháng 5 năm 1997 sau khi đạt được thoả thuận về kế hoạch làm việc đề xuất cho từng lĩnh vực thực hiện trong hợp đồng. CA đã bổ nhiệm một tư vấn cao cấp của CA làm Giám đốc Hải quan Thừa hành (Delegated Manager of Customs). Chịu trách nhiệm giám sát quá trình quản lý thay đổi của CA là một ban chỉ đạo mà thành viên là đại diện của UTRA, IMF, Ngân hàng Thế giới và Bộ Phát triển Quốc tế (DFID). Các tổ chức này đã cung cấp cho dự án cả hỗ trợ tài chính và kỹ thuật. Ngoài ra, còn có các đợt đánh giá tiến độ thường niên để đo lường kết quả dự án đạt được so với mục tiêu đặt ra ban đầu. Tuy nhiên, lịch trình dự kiến cho CA thực hiện các nhiệm vụ được giao theo hợp đồng tỏ ra là quá lạc quan một phần bởi các giả định ban đầu của dự án đưa ra quá cao (aggressive). Cho đến thời điểm kết thúc hợp đồng, CA đã không đạt được một số kết quả dự kiến như các cán bộ lãnh đạo cấp cao người Mô-zambic mới được bổ nhiệm chưa sẵn sàng đảm nhận đầy đủ các trách nhiệm quản lý của mình. Hay như chưa thiết lập đầy đủ một số quy trình hoạt động và hệ thống thông tin.

Sau khi cuộc đánh giá toàn diện mức độ tuân thủ hợp đồng do DFID tiến hành, chính phủ đã chấp thuận gia hạn hợp đồng đợt một thêm 6 tháng đến giữa năm 2003 để củng cố các thành quả cải cách đã đạt được. Trong khoảng thời gian gia hạn hợp đồng, CA chuyển từ vai trò điều hành sang giám sát và hướng dẫn ngoại trừ trong các lĩnh vực như tình báo, các hiện tượng bất thường trong lĩnh vực nhân sự (staff irregularities), kiểm toán và chống tham nhũng. Nhiệm vụ của CA là phải thúc đẩy các tiến bộ đã có trong cơ quan hải quan và áp dụng các thủ tục cũng như hệ thống cần thiết. Số tư vấn của CA giảm từ 47 tư vấn vào giữa năm 2000 xuống còn 11 tư vấn vào giữa năm 2003. Sau thời điểm đó, đã đạt được thoả thuận về đợt gia hạn lần 2 đến giữa năm 2005 với lý do cần thêm thời gian để tiến hành bàn giao lại trách nhiệm cho các nhà quản lý hải quan cấp cao. Tuy tiến bộ đạt được trong nỗ lực giảm bớt hiện tượng tham nhũng còn hạn chế và vẫn cần tiếp tục chống buôn lậu một cách bền vững song nhìn chung có thể thừa nhận là CA đã đóng vai trò hữu hiệu trong quá trình thực hiện cải cách và tái tổ chức hải quan. Thành công tổng thể của phương thức sử dụng dịch vụ của một đối tác quản lý nước ngoài sẽ được chứng tỏ khi các hoạt động hải quan được tiếp tục duy trì một cách bền vững bởi một cơ quan trong nước sau khi can thiệp của CA kết thúc.

Kinh nghiệm trên nêu bật tầm quan trọng của việc tiến hành phân tích chuẩn đoán đầy đủ cũng như nghiên cứu khả thi chi tiết các nhiệm vụ quản lý được giao cho một đối tác bên ngoài trước khi ký kết hợp đồng. Điều này giúp giảm bớt sự cần thiết phải tiến hành gia hạn hợp đồng nhiều lần trong khi sẽ là hữu ích khi áp dụng một thời hạn hợp đồng linh hoạt cho các nhiệm vụ liên quan đến xây dựng năng lực.

*Nguồn:* Mwangi 2004.

### ***Tài trợ và Hậu thuẫn chính trị***

Động lực thúc đẩy cải cách ở mỗi nước lại khác nhau. Tại một vài nước, cải cách bắt nguồn từ các nhà lãnh đạo đứng đầu nhà nước, những người cung cấp hậu thuẫn chính trị mạnh mẽ và bền vững trong một số trường hợp. Tại Pê-ru và Phi-lip-pin, cải cách hải

quan là sáng kiến trực tiếp của các Tổng thống. Chính họ đã bảo vệ công cuộc cải cách và các nhà lãnh đạo cải cách khỏi các trở ngại hành chính và chính trị. Tại Bô-li-via, quyền lãnh đạo chương trình cải cách thể chế trong đó có hải quan được giao cho Phó tổng thống. Tại Ma-rốc, các biện pháp hỗ trợ cho ngoại thương trong đó có cải thiện hải quan là do Quốc vương Hassan II đã quá cố kêu gọi thực hiện theo yêu cầu của cộng đồng thương mại. Cuộc cải cách đã hưởng lợi rất nhiều từ sự ủng hộ mạnh mẽ của Quốc vương. Tại Uganda, nhà ủng hộ chính cho cuộc cải cách là Bộ trưởng Bộ Tài chính (MOF) trong khi đó tại Thổ Nhĩ Kỳ, Bộ Trưởng Nhà nước Phụ trách Hải quan (State Minister for Customs) đóng vai trò chỉ đạo trong việc đi tiên phong trong cải cách hải quan tại Thổ Nhĩ Kỳ. Tại Ghana, động lực cải cách hưởng lợi từ ủng hộ cá nhân mạnh mẽ của Bộ trưởng Bộ Thương Mại trong khi BTC lại hỗ trợ cải cách vì cải cách hứa hẹn sẽ củng cố Cơ quan Hải quan và tăng nguồn thu ngân sách.

### *Thiết kế*

Tại Bô-li-via, Pê-ru, Phi-lip-pin và Thổ Nhĩ Kỳ, cải cách là một phần trong kế hoạch toàn diện bao trùm tất cả các khía cạnh của hoạt động và điều hành hải quan trong đó có cải tổ hệ thống và thủ tục, cải cách sâu rộng công tác thăng cấp và bố trí lại cán bộ, tự động hoá quy trình thông quan, kiểm soát sau thông quan và các quy trình kiểm toán cũng như ứng dụng một cách rộng rãi CNTT. Một số nước lại không có một kế hoạch cải cách hải quan toàn diện. Thay vào đó, các nước này triển khai những biện pháp cải cách trên thực tế. Đó có thể là các biện pháp cải cách trên tất cả các khía cạnh hay trên một số khía cạnh hạn chế. Ma-rốc là một ví dụ. Các biện pháp cải cách ở đây được thực hiện theo từng bước, bước sau nối tiếp và phát huy các thành công đã đạt được trước đó. Tại Đông Nam Á, toàn bộ gói cải cách hải quan được gắn kết với mục tiêu tạo thuận lợi cho thương mại do nhiều tổ chức nước ngoài tài trợ (EU, Hiệp ước Ổn định, Sáng kiến Hợp tác Đông Nam Á). Điều này mang lại một thiết kế dự án toàn diện có sự tham gia của cả khu vực tư nhân và các cơ quan liên quan khác hoạt động tại biên giới. Tại Ghana, tầm nhìn biển Ghana thành cửa ngõ nối Tây Phi với phần còn lại của thế giới đã tạo thành động lực cho cải cách.

Tại một số quốc gia, cải cách gắn liền với việc đem lại quyền tự chủ hoạt động lớn hơn cho hải quan. Tại Uganda, cải cách tập trung vào các hoạt động của Cơ quan Thu thuế Độc lập Uganda (URA) ra đời năm 1991. Cơ quan này có được độ linh hoạt trong quản lý đủ để nâng cao chất lượng, chế độ lương bổng cũng như tính kỷ luật của đội ngũ cán bộ. Tại Pê-ru, SUNAT (sáp nhập giữa Cơ quan Thuế Nội địa và Cơ quan Hải quan) tập trung vào quản lý có hiệu quả nguồn nhân lực, vật lực và tài lực; đưa vào ứng dụng và thực thi các hệ thống và thủ tục quản lý, điều hành hiện đại. Tại Thổ Nhĩ Kỳ, dự án hiện đại hoá hải quan hướng vào việc hài hoà hoá các quy định, thủ tục hải quan phù hợp với các quy định có hiệu lực tại EU cũng như nâng cấp hỗ trợ máy tính cho các hoạt động hải quan nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động tổng thể.

Có thể nhận thấy những khác biệt về thiết kế và thực hiện cải cách giữa các quốc gia. Tại Ma-rốc, Pê-ru và Phi-lip-pin, hải quan nắm quyền kiểm soát toàn bộ đối với cải cách. Tại các quốc gia khác, các bộ phận chuyên trách được thành lập để thiết kế và thực thi cải cách chẳng hạn như Bộ phận Kỹ thuật Tái cơ cấu Hải quan (UTRA) tại Mô-ză-m-bích. Tại Bô-li-via, chương trình cải cách do một nhóm các quan chức cấp cao xây dựng nên trong đó có Bộ trưởng Bộ Ngân khố (Minister of Treasury) song lại được triển khai bởi hải quan. Tại Đông Nam Á, mỗi nước cử một Điều phối viên Quốc gia làm đại diện tham

gia vào Ban Chỉ đạo Khu vực (Regional Steering Committee) chịu trách nhiệm giám sát tiến trình cải cách. Mỗi Điều phối viên quốc gia (thường là Bộ trưởng BTC hoặc Tổng cục trưởng TCHQ) được chính phủ chỉ định đại diện cho tất cả các cơ quan và đơn vị có liên quan đến thương mại qua biên giới.

Thông thường, cải cách hải quan được tiến hành trong khoảng thời gian là vài năm. Tại hầu hết các nước ví dụ như tại Pê-ru, theo sau những thay đổi thể chế chính yếu ban đầu là giai đoạn củng cố các thay đổi đã được thực hiện. Khoảng thời gian này cho phép các thay đổi được hệ thống hấp thụ đầy đủ cũng như cho phép giám sát kỹ lưỡng quá trình thực thi, đồng thời tiếp tục tiến hành cải cách. Tại các quốc gia khác, cải cách được tiến hành với tốc độ chậm hơn và chia thành nhiều giai đoạn. Chẳng hạn như đã tiến hành cải tổ nhân sự hải quan tại Mô-zăm-bích.

### ***Hỗ trợ của Nhà tài trợ***

Cải cách hải quan tại tất cả các nước tiến hành nghiên cứu tình huống đều nhận được sự hỗ trợ từ bên ngoài tuy phạm vi và mức độ hỗ trợ của mỗi nước khác biệt khá lớn. Tất cả các nước đều nhận được hỗ trợ kỹ thuật và tư vấn từ IMF và Ngân hàng thế giới về một số khía cạnh nhất định của cải cách hay về các yêu cầu cải cách tổng thể ngoại trừ hai nước Pê-ru và Uganda. Tại Thổ Nhĩ Kỳ và Phi-lip-pin, hỗ trợ của Ngân hàng thế giới tập trung vào CNTT và tự động hoá thủ tục bên cạnh tư vấn về toàn bộ quá trình cải cách. Tại Thổ Nhĩ Kỳ, hỗ trợ tài chính của Ngân hàng bao gồm các chi phí cho nghiên cứu tự động hoá, phí thực thi tự động hoá và mua sắm thiết bị. IMF hỗ trợ sáng kiến cải cách bằng cách đặt một tư vấn thường trú trong nội bộ tổ chức hải quan trong giai đoạn 1996-97 đồng thời hỗ trợ lựa chọn và giám sát một tư vấn về CNTT cho dự án do NHTG tài trợ trong giai đoạn 1997-99. Tại Phi-lip-pin, Ngân hàng thế giới đã hỗ trợ tài chính các dịch vụ của UNCTAD (Diễn đàn liên hợp quốc về Thương mại và Phát triển) trong triển khai hệ thống thông tin hải quan mới (ASYCUDA++) cũng như mua và lắp đặt phần cứng. Ngoài ra, IMF còn đề xuất chương trình hành động 11 điểm cho cải cách hải quan năm 1991. Tiếp đó, IMF bố trí hai tư vấn thường trú tại nước này. Ở Đông Nam Á, các dự án TTFSE được Ngân hàng thế giới và Hợp chủng quốc Hoa kỳ đồng tài trợ trong đó Ngân hàng tài trợ phân hạ tầng và các hợp phần CNTT và Hải quan Mỹ cung cấp hỗ trợ kỹ thuật. Tại Ghana, hiện đại hoá hải quan tạo thành một phần trong hỗ trợ của Ngân hàng thế giới cho Dự án Gateway Ghana.

Tại Mô-zăm-bích, Ngân hàng thế giới hỗ trợ tài chính cho UTRA trong khi IMF lại cung cấp một chuyên gia pháp lý. Mô-zăm-bích cũng nhận được tài trợ đáng kể từ DFID - Vương quốc Anh cho việc thuê công ty Crown Agents thực hiện toàn bộ quy trình cải cách kể cả việc đảm nhiệm các chức năng điều hành. Tại Bô-li-via, IMF hỗ trợ thiết kế dự án trong khi NHTG tài trợ cho việc thành lập bộ máy quản lý nguồn nhân lực mới. Bô-li-via cũng nhận được hỗ trợ tài chính của Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ (IDB) cho hệ thống thông tin mới trong khi Quỹ Phát triển Bắc Âu (Nordic Fund for Development) và một số nước Châu Âu khác cung cấp viện trợ. Cải cách hải quan ở Pê-ru lại được tài trợ bởi một số khoản vay của IDB kéo dài từ năm 1991 đến năm 1999. Các khoản vay này đã giúp thực hiện hầu hết tất cả các bước trong chương trình cải cách. Bên cạnh đó, chuyên gia IDB cũng hỗ trợ trong thiết kế, thực hiện và giám sát chương trình cải cách. Tại Uganda, DFID đã hỗ trợ thiết lập URA bao gồm cung cấp một tư vấn nước ngoài đảm nhận các trách nhiệm quản lý. Tuy trong giai đoạn đầu của công cuộc cải cách, hải quan Ma-rốc nhận

được hỗ trợ kỹ thuật của Chính phủ Pháp và IMF song nước này đã sử dụng nguồn lực trong nước để thực thi quá trình cải cách.

### **Các Hợp phần của Chương trình Cải cách Hải quan**

Nhìn chung, các chương trình cải cách bao gồm các vấn đề liên quan đến tất cả các hợp phần cơ quan hải quan trong đó có khung pháp lý, quản lý, nguồn nhân lực, CNTT, thủ tục hải quan và nhất là các vấn đề liên quan đến xác định trị giá và kiểm tra thực tế hàng hóa.

#### ***Luật Hải quan***

Tất cả các nước ngoại trừ Ghana, Uganda và Phi-lip-pin đều đã đưa vào thi hành một Bộ luật Hải quan mới quy định các thủ tục, dịch vụ hải quan và nhân sự. Đây là một nền tảng vững chắc cho quá trình cải cách. Tại Ma-rốc, Luật Hải quan đã được sửa đổi vào cuối thập niên 1990 để tuân thủ hoàn toàn Công ước Kyoto sửa đổi<sup>109</sup>. Tại một số nước, chương trình cải cách đã thay thế bộ luật cũ lỗi thời từ lâu gây cản trở quá trình đưa các thủ tục mới vào áp dụng cho phù hợp hơn với thực tiễn thương mại thay đổi. Đã tiến hành các thay đổi về quy định và luật pháp bao gồm cả các thay đổi trong Luật Hình sự. Tại Đông Nam Á, luật hải quan mới đã được đưa vào áp dụng để thay thế các luật xã hội chủ nghĩa quá cứng nhắc.<sup>110</sup>

Tại Phi-lip-pin, chính phủ đã ban hành một số lượng lớn các luật và quy định, chủ yếu là trong lĩnh vực hệ thống hoạt động hải quan tự động, hệ thống kiểm soát và cơ cấu các phòng ban hải quan. Thổ Nhĩ Kỳ đã tiến hành nội luật hoá Luật Hải quan EU trong đó bao gồm cả các thủ tục hành chính hải quan. Sau khi đưa Luật Hải quan mới vào áp dụng, Pê-ru đã tiến hành tổng kết những thay đổi pháp lý tiếp theo để tiếp tục cập nhật vào Luật này năm 1996. Tại Uganda, Đạo luật Hải quan Đông Phi được xây dựng từ thập niên 60 vẫn có hiệu lực. Việc chấp nhận Công ước Kyoto Sửa đổi tại nước này cũng đồng nghĩa với việc phải tiến hành điều chỉnh các quy định luật pháp hiện hành.

#### ***Quản lý Hải quan***

Tất cả các kế hoạch cải cách đều bao gồm các thay đổi quản lý, thay đổi hiện trạng tổ chức và cán bộ hải quan hay thay đổi về cơ cấu hoặc tổ chức của các cơ quan có liên quan khác. Trong một số chương trình, thay đổi nhân sự là các yếu tố chính yếu.

Tại Ma-rốc, thay đổi quản lý tập trung vào tái tổ chức phạm vi và nhiệm vụ trong đó có tái phân bổ công việc giữa hải quan trung ương và hải quan địa phương đồng thời tiến hành phân cấp ngày càng rõ rệt hơn. Quá trình tái tổ chức được đánh giá thường xuyên và

---

<sup>109</sup> Các điều khoản sửa đổi của Luật Hải quan Ma-rốc bao gồm một bản giải trình cho phép áp dụng giám định dựa trên rủi ro thay vì kiểm tra thực tế 100%, một điều khoản quy định xử phạt nhỏ đối với các sai phạm do sơ suất trong khai báo hải quan. Hàng loạt các quy định được ban hành lẻ tẻ trong thời gian trước đó cũng được tổng hợp và đưa vào Luật mới.

<sup>110</sup> Tuy thoát đầu, các thay đổi pháp lý chỉ đơn thuần là việc sao chép lại Bộ luật Hải quan EU song có một thực tế sớm được nhận ra sau đó là luật này không giải quyết các vấn đề thuộc về chủ quyền quốc gia như thực thi, tổ chức và các quy định xử phạt. Bởi vậy, nếu chỉ dựa vào Bộ luật Hải quan EU thì luật mới xây dựng sẽ không thể áp dụng được. Đó là chưa kể đến những điểm không nhất quán giữa Luật hải quan mới được viết theo mẫu của EU với các điều luật và khung thể chế còn lại của nước đó. Điều này đã khiến cho không thể thực thi được bộ luật mới, nhất là trong lĩnh vực hành pháp.

điều chỉnh một cách linh hoạt dựa trên kết quả đánh giá thu được. Trong quá trình chuyển đổi từ kiểm tra thực tế hàng hoá sang hình thức giám sát sau thông quan, đã tiến hành đào tạo và phân bổ lại cán bộ cho phù hợp với nhiệm vụ mới.

Cải cách hải quan tại Mô-zăm-bích cho thấy một cách tiếp cận táo bạo. Tính đến một thực tế là hầu hết các cơ quan hành chính công đều lâm vào tình trạng rối loạn nghiêm trọng sau nhiều năm nội chiến, chính phủ Mô-zăm-bích đã giao hầu hết các chức năng quản lý hoạt động chính cho các tư vấn nước ngoài (xem hộp 6.1). Chương trình cải cách đã kêu gọi cải cách mạnh mẽ về nhân sự. Bên cạnh đó, một đội chuyên gia về xác định trị giá cũng được thiết lập và hỗ trợ bởi mô-đun phần mềm giá cùng các nhóm kiểm soát.

Tại Bô-li-via, Pê-ru và Uganda, cải cách quản lý bao gồm trao quyền tự chủ về quản lý và hành chính cho hải quan cũng như cung cấp quyền tự chủ nhiều hơn về các vấn đề chính sách nhân sự, tuyển dụng, đào tạo và thù lao nếu được phê chuẩn. Tại Uganda, Cơ quan Thuế Uganda (URA) được thành lập năm 1991 như một cơ quan độc lập chịu trách nhiệm thu thập và phụ trách tất cả các loại thuế thương mại và ngoại thương. Tiếp đó, người ta đã áp dụng các biện pháp để tăng cường đội ngũ lãnh đạo hải quan cũng như độ độc lập của lãnh đạo hải quan để đáp lại thực trạng kết quả hoạt động của cán bộ hải quan suy giảm. Đó là việc chỉ định một ban giám đốc và các lãnh đạo cao cấp mới cũng như làm rõ mối quan hệ giữa ban giám đốc, cán bộ lãnh đạo và BTC. URA không còn đảm trách nhiệm vụ tham mưu cho chính phủ về các vấn đề chính sách thuế song lại có chức năng tham mưu BTC về các tác động lên nguồn thu và các khía cạnh quản trị thu thuế mà những thay đổi chính sách thuế mang lại.

Tại Macedonia, việc đặt hải quan trong BTC (trước đây hải quan báo cáo trực tiếp lên quốc hội và chính phủ) lúc đầu tỏ ra không hiệu quả do thiếu sự gắn kết giữa cơ quan hải quan với BTC. Kết quả duy nhất đạt được là tăng thêm một tầng quan liêu nữa.

Tại Pê-ru, quyền độc lập hoàn toàn cho phép hải quan áp dụng một cơ cấu tổ chức và quy trình, thủ tục riêng biệt để thực hiện các nhiệm vụ được giao có phân định rõ chức năng cho từng bộ phận, đơn vị.<sup>111</sup> Các cuộc cải cách tại Pê-ru, Bô-li-via và Uganda bao gồm cải cách nhân sự quy mô lớn. Tại ba nước này, các cuộc cải cách đã đem lại quyền tự chủ lớn hơn về ngân sách khi hải quan tại các nước đó được sử dụng (hay được hứa hẹn cho sử dụng) một phần số thuế thu được để trang trải cho chi phí hoạt động và vốn mà không dùng tới ngân sách của chính phủ. URA được phép trích ra 2-4% tổng số thuế đã thu để dùng cho ngân sách hoạt động và số tiền trích ra này lớn hơn ngân sách được nhà nước phân bổ trước đó.

Tại Thổ Nhĩ Kỳ, hàng loạt các văn phòng hoạt động kém hiệu quả đã bị đóng cửa. Hải quan được nhập với các cơ quan thực thi pháp luật thành các văn phòng vùng trong khi trách nhiệm vận hành được giao cho các văn phòng vùng và địa phương. Tại Phi-lip-pin, nhóm chịu trách nhiệm phát triển CNTT trong hải quan đã được thiết lập. Cũng đã thành lập trung tâm xác định trị giá và thư viện đảm trách việc xây dựng, duy trì và phổ biến cơ sở dữ liệu của cục về giá. Tại Ghana, người ta đã đưa vào áp dụng hệ thống quản lý hải quan được thiết kế cho Cộng hòa Mauritius. Ghana đã kết nối hệ thống này với hệ thống

---

<sup>111</sup> Hải quan xây dựng đề xuất cho những thay đổi pháp lý hải quan; hải quan không hề có vai trò trong chính sách và luật thuế.



TradeNet<sup>112</sup> của Xinh-ga-po một cách thuận lợi. Như một phần của quá trình thực thi, một công ty đã được thiết lập chịu trách nhiệm triển khai hệ thống TradeNet và Hệ thống Quản lý Hải quan Ghana (GCMS) cho Cơ quan Dự phòng, Thuế và Hải quan (Customs Excise and Preventive Services (CEPS)). Tuy nhiên, CEPS vẫn là một tổ chức lạc hậu và không hiệu quả. Cơ cấu tổ chức của CEPS phản ánh những khiếm khuyết nghiêm trọng cản trở quá trình nắm quyền làm chủ cải cách và tận dụng các khả năng do tiến trình hiện đại hoá hải quan đang diễn ra mang lại.

Tại hầu hết các quốc gia chuyển đổi (mặc dù số liệu thống kê cho thấy có quá nhiều các điểm thông quan), xu hướng chung là phải duy trì càng nhiều điểm thông quan càng tốt do áp lực chính trị và các lợi ích thủ cựu (vested interests).

### ***Nguồn nhân lực***

Kinh nghiệm ghi chép lại trong các quốc gia tiến hành nghiên cứu tình huống đã cho thấy cải cách hải quan chỉ có thể thành công khi có một đội ngũ cán bộ có năng lực và thấm nhuần các mục tiêu cải cách. Cũng có một thực tế được thừa nhận chung là cần có chế độ lương bổng thỏa đáng để tạo động lực làm việc cho cán bộ hải quan và giải quyết được vấn đề liêm chính hóc búa - một vấn đề có tác động lớn đến các chính sách tuyển dụng, đào tạo và đãi ngộ. Quy mô cải cách nguồn nhân lực tại các nước nghiên cứu cũng phụ thuộc vào mức độ tự chủ mà các cơ quan hải quan có được trong các vấn đề chính sách nhân sự. Chương 2 đề cập chi tiết các vấn đề về nguồn nhân lực.

Tăng lương đã trở thành một yếu tố quan trọng trong hầu hết các sáng kiến cải cách. Mức lương tốt hơn cho phép có thể tuyển dụng và giữ chân được những cán bộ có năng lực, cải thiện hiệu quả hoạt động và đẩy lùi nhu cầu thực hiện các hành vi tham nhũng để có được các khoản thu nhập phụ thêm bù đắp cho mức lương chính thức ít ỏi. Vào giai đoạn khởi đầu cải cách tại Bô-li-via, Mô-zăm-bích, Pê-ru và Uganda, mức lương chính thức cho cán bộ hải quan đều được tăng với mức tăng cao nhất là ở Pê-ru (600%). Tại đây, mức lương của các thể chế tài chính là tương xứng nhau và thang lương được điều chỉnh nghiêng gần hơn về phía mức lương trong khu vực tư nhân. Sau khi được giao quyền tự chủ, URA của Uganda đã tăng lương lên mức tương đương với mức lương cao nhất trả cho công chức – mức lương trả cho công chức làm việc tại Ngân hàng Trung ương – và đưa ra một gói khen thưởng toàn diện cho các cán bộ có kết quả làm việc tốt. Tuy nhiên, mức lương thực tế lại bị trượt giá do lạm phát. Đến năm 2002, mức lương URA chi trả cho cán bộ xếp thứ 17 trong toàn quốc, thấp hơn khoảng 40% so với mức lương tại Ngân hàng Trung ương. Hệ thống thưởng theo lương trên cơ sở hoàn thành được các mục tiêu thu ngân sách đã không thành công do mục tiêu ngân sách đặt ra là quá cao và không thể thực hiện được hoặc do tiền thưởng không được chi trả ngay cả khi hoàn thành mục tiêu thu ngân sách. Tại Ghana, một tình huống tương tự cũng đã xảy ra. Khi thành lập cơ quan thu thuế độc lập, mức lương được đưa ra áp dụng là khá cạnh tranh song khoản thưởng theo lương so với mặt bằng chung của công chức mỗi ngày một giảm đi.

Tại Mô-zăm-bích, người ta đưa ra các mức lương mới trong ngành hải quan tương đương với mức lương phổ biến trong khu vực tư nhân. Một phần của thù lao là khoản phụ cấp hải quan. Mức phụ cấp có thể thay đổi tùy thuộc vào kết quả và thành tích làm việc

---

<sup>112</sup> Mạng TradeNet của Xinh-ga-po kết nối nhiều bên khác nhau tham gia vào ngoại thương trong đó có 34 cơ quan chính phủ vào một điểm giao dịch duy nhất cho hầu hết các giao dịch liên quan đến thương mại.

thực tế. Một chương trình hưu trí cũng được đưa vào áp dụng và hệ thống bảo hiểm y tế được cải thiện. Tại Bô-li-via, bên cạnh việc tăng lương từ 22% đến 73% cho cán bộ, hải quan Bô-li-via còn áp dụng cơ chế khuyến khích thưởng bằng tiền mặt cho tập thể có kết quả làm việc tốt. Tại Pê-ru, thưởng theo năng suất làm việc được gắn với kết quả làm việc mong đợi nêu trong kế hoạch hoạt động. Mức thưởng cho từng cá nhân sẽ được tính trên hiệu quả công việc đạt được. Trong khi đó, việc áp dụng chặt chẽ mức lương dành cho công chức để chi trả cho cán bộ hải quan đã ngăn cản việc đưa vào áp dụng biện pháp điều chỉnh lương tổng thể tại Ma-rốc, Phi-lip-pin hay Thổ Nhĩ Kỳ trong quá trình cải cách. Tuy nhiên, bù lại những nước này lại có độ linh hoạt nhất định trong việc áp dụng tiền làm ngoài giờ hay thưởng cuối năm. Tại Ma-rốc, hệ thống thưởng đang thịnh hành khá hào phóng. Hệ thống này mang tính quân bình nhiều hơn khi được mở rộng sang cả đối tượng là cán bộ thừa hành trực tiếp tiếp xúc với khách hàng.

Trong hầu hết các cuộc cải cách hải quan, người ta đều công nhận rằng cần phải tiến hành đào tạo và bồi dưỡng cán bộ liên tục để cập nhật cho họ những phát triển mới trong ngành trong đó có các nội dung của chương trình cải cách và hiện đại hoá. Tại tất cả các nước trừ Phi-lip-pin, đào tạo đều được đưa vào chương trình cải cách tuy quy mô ở mỗi nước không giống nhau. Bô-li-via, Mô-zăm-bích và Pê-ru đều thuê các công ty kiểm tra hàng trước khi vận chuyển (công ty PSI) tổ chức đào tạo về trị giá. Tại Bô-li-via, các quy định mới về nhân sự đòi hỏi một lượng tối thiểu đào tạo hàng năm và đào tạo được đưa vào làm một tiêu chí để đánh giá hoạt động. Tại Ma-rốc, đã tiến hành cơ cấu lại cơ sở đào tạo. Tuy nhiên, do hải quan Ma-rốc dừng tuyển cán bộ mới trong nhiều năm nên cơ sở đào tạo này chủ yếu được dùng để tiến hành hoạt động đào tạo thường xuyên cán bộ hải quan hay đào tạo cho cán bộ hải quan đến từ hải quan các nước cận Sahara nói tiếng Pháp.

Tại Anbani, Đoàn công tác Hỗ trợ Hải quan (CAM-A) do EU tài trợ đã xây dựng một chính sách quản lý cán bộ toàn diện bao gồm tuyển dụng, phát triển nghề nghiệp, đánh giá kết quả làm việc và các hệ thống khen thưởng. Thời gian đầu, CAM-A vận hành hệ thống và sau đó bàn giao lại cho hải quan quản lý. Hệ thống này đã chứng tỏ đảm bảo được tính bền vững của mình.

### ***Các vấn đề Liêm chính và Tham nhũng***

Liên chính và tham nhũng là các vấn đề trọng tâm tại Bô-li-via, Mô-zăm-bích, Pê-ru, Phi-lip-pin và Uganda. Hầu hết các sáng kiến cải cách hải quan đều thừa nhận rằng thủ tục được đơn giản hoá và tinh giản sẽ giúp nâng cao tính minh bạch trong hoạt động hải quan đồng thời giảm tiếp xúc trực tiếp giữa doanh nghiệp và cán bộ hải quan. Việc này tạo thuận lợi cho thực hiện các nỗ lực chung chống tham nhũng. Tăng cường áp dụng CNTT vào quản lý các quy trình hải quan giúp giảm bớt khoảng trống cho cán bộ hải quan tự ra quyết định tùy ý khi giảm tiếp xúc trực tiếp giữa doanh nghiệp nhập khẩu với cán bộ hải quan. Bên cạnh đó, một số nước còn đưa vào áp dụng các biện pháp cụ thể để tăng cường liêm chính. Các vấn đề liêm chính được bàn thảo chi tiết hơn tại Chương 4.

Bô-li-via, Mô-zăm-bích, Pê-ru và Thổ Nhĩ Kỳ đã đưa vào áp dụng một Bộ Quy tắc Hành xử hay Quy tắc Đạo đức (Code of Conduct or Code of Ethics). Tại Bô-li-via và Mô-zăm-bích, nhân viên hải quan buộc phải ký một bản cam kết liêm chính. URA yêu cầu cán bộ lãnh đạo phải điền vào bảng kê khai tài sản và thông báo cho URA về tất cả những thay đổi lớn về tài sản. Các sáng kiến khác mà Uganda sử dụng được nêu khái quát tại Hộp 6.5 về các kết quả đạt được trong cải cách. Tương tự, hải quan Pê-ru yêu cầu cán bộ giải trình bản

kê khai thu nhập và tài sản có xác nhận của người khai. Thổ Nhĩ Kỳ thì ban hành một thông tư về quy tắc đạo đức năm 2001. Thông tư này định nghĩa thế nào là tham ô cũng như nêu cách thức ứng phó khi phát hiện ra các hành vi tham nhũng. Quy tắc Hành xử Mẫu đã trở thành một trong những nền tảng quan trọng cho việc xây dựng luật hải quan của Thổ Nhĩ Kỳ.

Phi-lip-pin đã tiến hành hàng loạt các thay đổi pháp lý nhằm nâng cao khả năng phát hiện và khởi tố thành công các trường hợp tham nhũng. Mô-zã-m-bích cũng đã củng cố các thủ tục nhằm phát hiện hành vi sai phạm của cán bộ hải quan. Tại Bô-li-via và Pê-ru, quy trình tuyển dụng đã đưa vào cả khâu kiểm tra tiểu sử của ứng viên nhằm đảm bảo độ trung thực.

Với vai trò là các thành viên của WCO, tất cả các quốc gia tiến hành nghiên cứu tình huống đều tham gia vào Tuyên bố Arusha 1993 của WCO và ký vào Tuyên bố Maputo về liên chính hải quan.<sup>113</sup>

### ***Công nghệ Thông tin***

Mức độ áp dụng CNTT tại phần lớn các nước tiến hành nghiên cứu đều rất thấp. Tại một số nước, hải quan thiếu sự hỗ trợ thỏa đáng của CNTT (Bô-li-via, Mô-zã-m-bích) hay các hệ thống điều hành đã hoạt động quá lâu nên không còn mấy giá trị sử dụng (Ma-rốc) hay các hệ thống hiện tại không còn phù hợp (Thổ Nhĩ Kỳ và Uganda). Hậu quả là còn nhiều hoạt động được thực hiện bằng phương pháp thủ công dẫn đến tình trạng hoạt động kém hiệu quả.

Nâng cấp và tăng cường sử dụng CNTT là các hợp phần quan trọng của cải cách hải quan vì nó cho phép xây dựng quy trình thông quan tự động từ khâu nộp tờ khai hàng hóa và tờ khai hải quan cho đến khâu giải phóng hàng hoá. CNTT cũng hỗ trợ cho việc thực hiện các hệ thống kiểm soát dựa trên đánh giá rủi ro cho phép thực hiện kiểm tra có chọn lọc, kiểm soát và kiểm toán sau thông quan và thắt chặt kiểm soát thu thuế. Hệ thống CNTT được nâng cấp cũng góp phần vào việc giảm bớt thời gian thông quan và tăng hiệu quả hoạt động. Chương 13 sẽ bàn chi tiết về các đặc điểm cơ bản cần có của một hệ thống CNTT tốt.

Pê-ru đã xây dựng một hệ thống máy tính tổng hợp tích hợp tất cả các hoạt động và chế độ hải quan, các nghiệp vụ kiểm soát, thống kê và quản lý. Quy trình thông quan được tự động hóa hoàn toàn trong đó có khâu lựa chọn các trường hợp để tiến hành kiểm tra thực tế hay kiểm tra sau thông quan. Ma-rốc, Phi-lip-pin và Thổ Nhĩ Kỳ cũng đã đạt được những tiến bộ đáng kể. Năm 1996, như một phần của chương trình cải cách, Ma-rốc đã tiến hành cơ cấu lại cục thông tin của mình và từng bước tự động hóa các nghiệp vụ và hoạt động chính của hải quan. Theo kế hoạch, Ma-rốc đã tiến hành nâng cấp và thay mới hệ thống máy tính trong giai đoạn 2003-2004. Các hệ thống hiện có lúc đó đã trở nên lỗi thời trong khi ngày càng khó tiến hành bảo trì đối với phần cứng. Và trong thực tế, toàn bộ hệ thống đã được nâng cấp và hiện đã được triển khai và đưa vào hoạt động.

---

<sup>113</sup> Xem chương 4 để biết thêm chi tiết. Với mục tiêu nhằm tăng cường liên chính hải quan, Tuyên bố Arusha đã kêu gọi chế độ thương mại đơn giản hóa, thủ tục minh bạch và được tinh giản, các quy trình được tự động hóa, các chính sách nhân sự phù hợp và kiểm toán hiệu quả. Để hỗ trợ các nước thành viên, một nhóm công tác đã xây dựng Kế hoạch Hành động Liên chính. Kế hoạch này đã được thông qua năm 1999.

## Hộp 6-2 Công nghệ Thông tin tại Thổ Nhĩ Kỳ

Hợp phần chính trong chương trình hiện đại hóa hải quan Thổ Nhĩ Kỳ là tin học hoá các trụ sở hải quan và tự động hoá các thủ tục hải quan. Năm 1997, một Ban Quản lý Dự án Hiện đại hóa độc lập đã được thiết lập để điều phối các hoạt động tự động hóa trong đó có một lãnh đạo cấp cao phụ trách về các khía cạnh kỹ thuật.

Hệ thống phần mềm có tên là BILGE (Tin học hóa các hoạt động hải quan) được xây dựng dựa trên phần mềm SOFIX mua của Pháp có tiến hành điều chỉnh cho phù hợp với yêu cầu đặc thù của hải quan Thổ Nhĩ Kỳ. Hệ thống gồm 4 mô-đun: mô-đun lược khai, mô-đun khai chi tiết, mô-đun kế toán và mô-đun thuế tổng hợp. Tháng 7 năm 1998, BILGE đã được triển khai thí điểm thành công tại Cục Hải quan Istanbul. Kể đó, BILGE đã được lắp đặt tại 65 cục hải quan địa phương và xử lý khoảng 99% giao dịch thương mại. Các thủ tục điện tử được triển khai bằng hệ thống BILGE bao gồm khai báo hàng hoá, hàng nhập khẩu và xuất khẩu; thủ tục quá cảnh và lưu kho; thu thuế cùng các biện pháp phân tích và kiểm soát rủi ro. Có thể đăng ký tờ khai tại các ki-ốt đặt tại các điểm khai hải quan, thông qua phương thức trao đổi dữ liệu điện tử (EDI) hoặc thông qua Internet. EDI bắt đầu được đưa vào ứng dụng tại Cục Hải quan Istanbul vào tháng 8 năm 1999 và nhanh chóng được nhân rộng ra các khu vực khác. Đến giữa năm 2003, đã có gần 50% lượng khai báo hải quan điện tử được thực hiện qua phương thức EDI. Tất cả các trụ sở hải quan tự động được kết nối với nhau và với tổng cục thông qua mạng nội bộ và mạng diện rộng.

Ngoài các giao dịch hải quan, các quy định về ngoại thương và dữ liệu liên quan đến hoạt động hải quan cũng được nhập vào hệ thống BILGE. Thông tin chi tiết về tờ khai xuất/nhập được cung cấp dưới dạng điện tử cho Viện Thống kê Quốc gia (State Institute of Statistics) cho phép tổng hợp được các con số thống kê thương mại kịp thời. Đã tiến hành đào tạo toàn diện miễn phí về tự động hoá các thủ tục hải quan cho các cán bộ hải quan và khoảng 15.000 doanh nghiệp. Các hệ thống phần mềm khác được hải quan Thổ Nhĩ Kỳ sử dụng bao gồm Chương trình Theo dõi Phương tiện Cơ giới (Vehicle Tracking Program), Kiểm soát Quá cảnh/TIR và Kho Dữ liệu Hải quan (Customs Data Warehouse). Kho dữ liệu hải quan lưu trữ tất cả các thông tin trong BILGE và các hệ thống khác để cung cấp đầu vào cho cơ sở dữ liệu giá hải quan.

*Nguồn:* Oktem 2004.

Tại Phi-lip-pin, chương trình tự động hoá thuế đã đem lại động lực mạnh mẽ cho cải cách và nhiều thủ tục đã được đưa vào hệ thống hoạt động hải quan tự động. Đến năm 1997, hầu hết tất cả các bước của quy trình thông quan đã được tự động hoá và hỗ trợ bởi chương trình chọn lọc và quản lý rủi ro thông qua sử dụng phần mềm ASYCUDA ++ của UNCTAD. Tại Thổ Nhĩ Kỳ, tự động hoá các hoạt động hải quan là hợp phần chính của hiện đại hoá hải quan (xem Hộp 6.2).

Từ khi khởi động chương trình cải cách năm 1991, Uganda đã dần nâng cấp CNTT hải quan qua nhiều giai đoạn khác nhau. Năm 1997, phần mềm ASYCUDA phiên bản 2 bắt đầu được lắp đặt cho phép tiến hành tuyển chọn cán bộ một cách ngẫu nhiên để điều hành quá trình kiểm tra thực tế hàng hóa và tổng hợp số liệu thống kê. Tuy nhiên, hệ thống gặp phải khó khăn trong truy lục (retrieve) dữ liệu trong khi đó lại không hỗ trợ quản lý rủi ro. Thêm nữa, cán bộ được đào tạo để vận hành hệ thống lại bị chuyển sang làm các việc khác. Đây là tình huống thường thấy trong các trường hợp vận hành các hệ thống tự động hóa.

Nó khiến cho hải quan không thể tận dụng được đầy đủ lợi ích do tự động hoá mang lại. Với kinh nghiệm rút ra được, gần đây URA đã lắp đặt hệ thống ASYCUDA ++ với hỗ trợ đào tạo của UNCTAD.

Đầu năm 1998, hải quan Mô-zăm-bích đã từng bước áp dụng phần mềm Hệ thống Quản lý Thông tin Thương mại (do CA, lúc đó đang đảm trách vai trò quản lý hải quan làm chủ) để hỗ trợ các quy trình thông quan. Chương trình triển khai nhiều quy trình nghiệp vụ khác nhau đã giúp bồi dưỡng nhân viên các năng lực về xử lý. Kể từ cuối năm 1999, đã tiến hành tự động hóa thông quan hàng hóa trên toàn quốc. Tại Ghana, ngay từ đầu mạng Cộng đồng Ghana (GCNet) đã đặt nền móng cho một tầm nhìn mà tại đó tất cả các thành viên của cộng đồng thương mại được kết nối với nhau qua hệ thống trao đổi dữ liệu điện tử. Tuy nhiên, do không được sử dụng hết công suất và bảo dưỡng đúng cách nên GCNet đã không có đóng góp gì nhiều trong việc cải thiện các thủ tục hiện tại. Sau đó, Ghana gặp phải khó khăn trong việc triển khai rộng rãi EDI (Trao đổi Dữ liệu Điện tử) và hệ thống quản lý hải quan tự động trong giai đoạn đầu. Các vấn đề này đã dần được giải quyết. Cùng với việc ban hành các văn bản pháp quy về tự động hóa hoạt động hải quan vào tháng 7 năm 2002, hệ thống hiện đã đi vào vận hành đầy đủ.

### *Các vấn đề về trị giá*

Định giá chính xác đóng vai trò thiết yếu trong việc đảm bảo tính minh bạch và khả năng có thể dự đoán của các giao dịch hải quan. Tất cả các nước được tiến hành nghiên cứu đều là thành viên của WTO. Với tư cách là thành viên của WTO, các nước này đều cam kết thực hiện các nguyên tắc trị giá của WTO quy định trong Hiệp định Định giá Hải quan của WTO (ACV). Hầu hết các nước được xem xét đều chính thức thực thi ACV trong quá trình cải cách. Phi-lip-pin bắt đầu thực hiện ACV năm 2000 sau khi kết thúc chương trình cải cách. Quy định của ACV buộc nhân viên hải quan phải thay đổi thủ tục định giá khiến cho việc bác bỏ giá trong hợp đồng ngoại thương trở nên khó khăn hơn so với các quy định định giá trước đây. Bởi vậy, các chương trình cải cách đều kêu gọi tăng cường năng lực hải quan trong xác định trị giá. ACV quy định việc định giá hải quan phải dựa trên giá trị của giao dịch nên để có thể từ chối giá trong hợp đồng hay giá khai báo, nhân viên hải quan sẽ phải thu thập nhiều bằng chứng hay cơ sở để phản bác hơn.<sup>114</sup>

Tại một số nước, việc áp dụng ACV đã trở nên khó khăn. Những vấn đề thường gặp phải trong quá trình thực thi là mật độ sử dụng hoá đơn giá cao với mục đích làm giảm giá trị thật của hàng hóa thương mại cũng như công tác đào tạo cho cán bộ hải quan còn thiếu khiến các cán bộ này không có đủ năng lực để có thể bác bỏ giá hợp đồng.<sup>115</sup> Bên cạnh đó, khối lượng thương mại của hàng hóa đã qua sử dụng cũng như thương mại phi chính thức gia tăng đã làm giảm tính khả thi của công tác kiểm tra sau thông quan. Thương mại phi chính thức chỉ thương mại không được thống kê hay thống kê không chính xác. Trên thực tế, hải quan một số nước tiếp tục dựa vào bảng giá tính thuế tối thiểu trong biểu thuế xuất/nhập khẩu để xác định trị giá hải quan tuy mức độ phụ thuộc ở mỗi nước có khác

---

<sup>114</sup> Xem chương 8 để có phần thảo luận sâu hơn về định giá cũng như các thông tin chi tiết hơn về vấn đề này.

<sup>115</sup> Hợp đồng thương mại (invoice) là loại văn bản rất dễ làm giả. Không giống như hóa đơn (bills), trái phiếu (bonds), cổ phiếu (shares) hay bất kỳ loại chứng khoán hoặc công cụ cho vay vốn nào khác, không có biện pháp nào đảm bảo cho giá đưa ra trong hợp đồng.

nhau. Bảng giá này hiếm khi được cung cấp cho cộng đồng thương mại và đôi lúc không được cập nhật kịp thời.

Tại tất cả các nước tiến hành nghiên cứu tình huống, chương trình cải cách đều chú trọng đến nghiệp vụ định giá. Để hỗ trợ công tác định giá hàng nhập khẩu, Bô-li-via, Mô-zăm-bích, Pê-ru và Phi-lip-pin phải dùng tới dịch vụ do các công ty PSI cung cấp. Hộp 6.3 chỉ ra các thành tố của chương trình giám định hàng nhập khẩu hỗ trợ bởi công ty PSI của Pê-ru. Uganda là quốc gia đầu tiên áp dụng chương trình PSI song sau đó vì nhiều lý do đã cho dừng chương trình. Một trong số đó là công ty PSI đã bị cáo buộc là không tiến hành đào tạo cho nhân viên hải quan đúng theo như thoả thuận trong hợp đồng, nhất là đào tạo về xây dựng cơ sở dữ liệu giá. Nhìn chung, biện pháp sử dụng dịch vụ của các công ty PSI bắt nguồn từ nhu cầu bảo đảm nguồn thu do rò rỉ nguồn thu thường liên quan đến định giá thấp và gian lận giá. Biện pháp này là biện pháp tạm thời để cho phép cơ quan hải quan xây dựng năng lực cho chính mình. Dịch vụ của các công ty PSI thường bao gồm công tác giám định hàng nhập khẩu về số lượng, chất lượng, giá trị và phân loại hàng hóa.

Dịch vụ do các công ty PSI cung cấp được đánh giá khác nhau ở mỗi nước. Trong khi tại một số nước, có vẻ như kết quả đạt được từ việc sử dụng dịch vụ của các công ty PSI trong việc ngăn chặn hành vi gian lận giá hay cải thiện thu thuế là khá tích cực thì kết quả đạt được trong việc nâng cao năng lực về định giá của hải quan là không mấy khả quan.<sup>116</sup> Tại Uganda, một đặc điểm nổi bật được lưu ý là tình trạng thiếu hợp tác giữa các công ty PSI và các cục hải quan khi hải quan thường phải dựa vào cơ sở dữ liệu giá song hành (parallel value database) thay vì dữ liệu PSI hiện hành. Việc sử dụng không đầy đủ thông tin do các công ty PSI cung cấp và không tiến hành đồng bộ hóa một cách có hệ thống dữ liệu PSI và dữ liệu được dùng để tính thuế nhập khẩu làm giảm hiệu quả của các dịch vụ do các công ty này cung cấp. Thường thì người ta không rõ phải sử dụng thông tin do PSI cung cấp vào mục đích gì. Pê-ru là một trường hợp ngoại lệ khi hải quan Pê-ru đã sử dụng đầy đủ các thông tin do công ty PSI cung cấp. Công ty PSI hoạt động tại Mô-zăm-bích cũng hỗ trợ nhân viên hải quan trong công tác đào tạo về trị giá giao dịch và cung cấp mô-đun phần mềm về định giá. Vấn đề được lưu ý tại Phi-lip-pin là tình trạng trốn tránh các cuộc kiểm tra do công ty PSI thực hiện.<sup>117</sup>

### Hộp 6-3 Giám định hàng nhập khẩu tại Pê-ru

Trong giai đoạn đầu của cải cách hải quan năm 1991, Pê-ru đã đưa vào áp dụng Chương trình Giám định Hàng nhập khẩu (IVP). Chính phủ đã phải sử dụng đến hỗ trợ bên ngoài vì hải quan không có đủ năng lực để giám định hàng nhập khẩu phục vụ cho tính thuế một cách có hiệu quả. Đây được coi như hình thức khoán khu vực tư nhân thực hiện một chức năng hành chính phù hợp với mục tiêu của cải cách hải quan. Theo IVP, các doanh nghiệp nhập khẩu buộc phải cho các công ty PSI được ủy quyền giám định hàng hóa trước

<sup>116</sup> Có cả ưu điểm và nhược điểm trong việc thuê dịch vụ của các công ty PSI. Chính phủ có nhiệm vụ xác định rõ vai trò và trách nhiệm của các công ty PSI cũng như giám sát chặt chẽ hoạt động của các công ty PSI. Có một vấn đề liên quan là liệu các công ty PSI nên tham gia vào khâu nào của quy trình định giá? Tại hầu hết các nước, công ty PSI tham gia ngay từ giai đoạn đầu tiên, đó là hỗ trợ hay tiến hành các hoạt động trị giá. Tuy nhiên, tại Mê-hi-cô, công ty PSI lại tham gia vào khâu thứ hai sau khi cán bộ hải quan đã định giá và phân loại hàng hóa. Điều này có nghĩa là công ty PSI kiểm tra tờ khai của doanh nghiệp nhập khẩu cũng như độ hiệu quả và trung thực của cán bộ hải quan.

<sup>117</sup> Các hoạt động kiểu này có thể bao gồm việc chi nhỏ hay khai giá các chuyến hàng thấp hơn ngưỡng phải bị kiểm tra, lạm dụng các chế độ bảo thuế như hàng quá cảnh hay hàng tạm nhập (Parayno 2004).

khi vận chuyển hàng từ nước xuất khẩu. Trong giai đoạn Định nghĩa về Trị giá Brúc-xen (Brussels Definition of Value) có hiệu lực từ năm 1991 đến năm 1999, kết quả giám định được thể hiện trên giấy chứng nhận kiểm tra tính chất, số lượng, giá trị, phân loại thuế quan của hàng hoá. Các dữ liệu này sẽ được đưa vào khai báo của doanh nghiệp nhập khẩu và tạo thành cơ sở để tính số thuế phải nộp. Hải quan sẽ xác minh tính thống nhất của lô hàng nhập khẩu với dữ liệu trên giấy chứng nhận kiểm tra.

Năm 2000, khi Hiệp định ACV của WTO có hiệu lực, các dịch vụ PSI được sử dụng nhằm cung cấp chỉ số về rủi ro hơn là trị giá tính thuế hải quan. Theo đó, các công ty PSI phát hành các báo cáo giám định nêu rõ giá trị quan sát được (observed value) dựa trên kết quả kiểm tra lô hàng và đối chiếu giá thay vì xác nhận mức giá cạnh tranh thông thường. Doanh nghiệp nhập khẩu có thể khai báo giá trị giao dịch hay giá trị quan sát được. Lô hàng sẽ được liệt vào diện nghi vấn khi giá trị khai báo thấp hơn giá trị quan sát được trong báo cáo. Khi doanh nghiệp nhập khẩu khai báo một mã số thuế khác so với thông tin có trong các báo cáo giám định, hải quan sẽ giải quyết những khác biệt này. Khoảng 80-85% lượng hàng nhập khẩu phải qua giám định của các công ty PSI. Trong khi hàng nhập khẩu có giá trị thấp hơn mức 5,000 USD và một số mặt hàng khác được miễn giám định. Chi phí IVP lên đến khoảng 45 triệu USD mỗi năm.

IVP đã có những đóng góp có giá trị vào việc nâng cấp hải quan tại Pê-ru. Ngoài việc giúp tính thuế trong bối cảnh năng lực định giá của hải quan còn yếu ở giai đoạn đầu của cuộc cải cách, IPV còn giúp cung cấp phần nhiều các thông tin về giá cho phép hải quan tạo ra và xây dựng ngân hàng dữ liệu giá cũng như góp phần đào tạo, bồi dưỡng cho các cán bộ phụ trách công tác định giá. Trong giai đoạn 1992-2002, các công ty PSI đã phát hành khoảng 1,3 triệu giấy chứng nhận kiểm tra và báo cáo giám định. Đây là nguồn chính cho 40.000 hạng mục dữ liệu trong ngân hàng dữ liệu tính đến tháng 3 năm 2002.

*Nguồn: Goorman 2004.*

Chương trình cải cách đã củng cố nghiệp vụ định giá tại các phòng ban hải quan thông qua nhiều cách trong đó có việc thiết lập ngân hàng dữ liệu về giá. Tại Pê-ru, ngân hàng dữ liệu giá được xây dựng năm 1992 trên cơ sở các giấy chứng nhận kiểm tra và báo cáo giám định do công ty PSI phát hành. Tại hải quan Mô-zăm-bích, người ta đã thiết lập một bộ phận về định giá trong khi củng cố lại bộ phận định giá tại Ma-rôc. Tại Uganda, cán bộ phụ trách định giá đã được tham dự các khoá đào tạo đặc biệt trong khi người ta đang tiến hành các bước đi cần thiết để mở rộng cơ sở dữ liệu điện tử sang lĩnh vực trị giá hải quan. Tại một số nước, các giá trị khai báo được xác minh bằng các hệ thống giám định sau thông quan dựa trên rủi ro có sử dụng dữ liệu giá tham khảo từ các tờ khai và ca-ta-lô của nhà cung cấp, các phân tích thống kê, các kết quả khảo sát cũng như các nghiên cứu thị trường quốc tế. Tuy nhiên, đối với hải quan Ghana, tăng cường năng lực định giá hải quan đã trở thành một ưu tiên trước mắt quan trọng nhằm hỗ trợ các cán bộ hải quan đảm trách công tác kiểm tra tuân thủ tính đến tình trạng năng lực định giá của CEPS còn hạn chế. Trong lúc đó, hải quan Ghana cũng dựa vào các dịch vụ do bốn công ty kiểm tra nơi hàng đến cung cấp.

### ***Kiểm tra Thực tế***

Trước cải cách, hầu hết các nước đều tiến hành kiểm tra thực tế 100% các lô hàng nhập khẩu gây ra tình trạng chậm trễ trong thông quan. Hiện tại, tất cả các chương trình cải cách và hiện đại hóa hải quan đều hướng tới việc giảm tỷ lệ kiểm tra thực tế hàng hóa để

tin giản và rút ngắn thời gian thông quan. Tại một số nước, Luật Hải quan mới đã quy định giới hạn cho việc tiến hành kiểm tra thực tế hàng hóa (tại Bô-li-ve là 20% và tại Pê-ru là 15%). Tại Thổ Nhĩ Kỳ, hải quan đã nỗ lực giảm tỉ lệ kiểm tra thực tế xuống mức 15% tổng số lượng hàng nhập khẩu. Tại Đông Nam Á, luật pháp cho phép hải quan tiến hành kiểm tra thực tế 100% hàng hóa. Ngay cả khi luật đã được sửa đổi, bổ sung, hải quan vẫn tiếp tục tiến hành kiểm tra thực tế đại trà theo lối cũ phần nhiều do e ngại sẽ bỏ qua những dấu hiệu bất thường được cảnh sát phát hiện sau đó khi kiểm tra lô hàng một lần nữa. Điều này đã trì hoãn việc thực thi đúng quy định dịch vụ giám định trong nhiều năm.

Một hệ thống đánh giá rủi ro sẽ cung cấp cơ sở lựa chọn các lô hàng để tiến hành kiểm tra thực tế. Thông thường, các tiêu chí rủi ro gồm các tiêu chí sau: xuất xứ hàng hoá, hồ sơ doanh nghiệp nhập khẩu, loại hàng, phương thức thương mại, động cơ phân loại sai và giá trị chuyên hàng. Hệ thống sẽ phân luồng hàng đến thành một trong ba luồng: đỏ, vàng/da cam và xanh. Hàng được phân luồng đỏ sẽ phải kiểm tra thực tế và kiểm tra hồ sơ, hàng thuộc luồng vàng/da cam chỉ cần kiểm tra hồ sơ trong khi hàng thuộc luồng xanh có thể được thông quan ngay.

Tại Pê-ru, Phi-lip-pin và Thổ Nhĩ Kỳ, quá trình lựa chọn được mô-đun quản lý rủi ro của hệ thống phần mềm máy tính tiến hành tự động. Hải quan tại Mô-zam-bích đã hợp tác với công ty PSI trong quá trình chuyển đổi sang sử dụng quản lý rủi ro để lựa chọn lô hàng kiểm tra. Hệ thống cũng sẽ lựa chọn một cách ngẫu nhiên một tỷ lệ phần trăm rất nhỏ trong tổng lượng hàng hoá để tiến hành kiểm tra.<sup>118</sup> Khi hình thức kiểm tra có chọn lọc được đưa vào áp dụng tại Thổ Nhĩ Kỳ năm 1998, hàng hoá được phân luồng vàng vẫn có thể phải kiểm tra thực tế tùy thuộc vào quyết định của nhân viên hải quan. Trước khi bắt đầu chương trình cải cách, hải quan Phi-lip-pin đã có quy định rằng kết quả kiểm tra hàng tại nước ngoài do các công ty PSI tiến hành đủ để đáp ứng các yêu cầu về kiểm tra thực tế. Tiếp đó, hải quan Phi-lip-pin tiếp tục đưa vào áp dụng phương thức kiểm tra thực tế chọn lọc. Phương thức này sớm tỏ ra hiệu quả trong chương trình cải cách. Kiểm soát có chọn lọc là một trong các yếu tố được áp dụng đầu tiên trong chương trình cải cách tại Ma-rốc. Kiểm tra có chọn lọc đã góp phần đáng kể vào việc rút ngắn thời gian thông quan. Tại Bô-li-ve, việc lựa chọn các lô hàng để kiểm tra thực tế là hoàn toàn ngẫu nhiên. Lãnh đạo hải quan tại Uganda đang nghiên cứu đưa hệ thống kiểm tra dựa trên rủi ro vào áp dụng. Theo hệ thống đánh giá rủi ro của Ghana thì phần lớn hàng hoá đều thuộc diện được chọn để kiểm tra thực tế. Sở dĩ như vậy là bởi có một diện lớn các chủng loại hàng hoá thuộc diện phải kiểm tra bắt buộc. Cơ quan tiến hành kiểm tra là Cục Tiêu chuẩn Ghana (Ghana Standards Board).

### ***Thu thuế và Tạo thuận lợi cho thương mại***

Thách thức đặt ra đối với tất cả các nước tiến hành nghiên cứu tình huống là phải đạt được mục tiêu tạo thuận lợi cho thương mại mà không làm suy giảm chức năng thu thuế của các cơ quan hải quan. Đây chính là động lực quan trọng nhất thúc đẩy tiến hành cải cách hải quan. Do có các dấu hiệu cho thấy các biện pháp tự do hoá thương mại có xu hướng giảm số thuế thu được từ các giao dịch thương mại quốc tế nên một nỗ lực đặc biệt đã được thực hiện để tăng cường năng lực thu thuế của hải quan. Các quy trình, thủ tục

---

<sup>118</sup> Lựa chọn ngẫu nhiên các lô hàng để tiến hành kiểm tra thực tế là một biện pháp để thử nghiệm năng lực của hệ thống lựa chọn dựa trên quản lý rủi ro, nhất là thử nghiệm tính hiệu quả của các tiêu chí rủi ro được chọn (risk factors).



được cải thiện và đơn giản hoá đã giảm số lần phải tiến hành kiểm tra thực tế trong khi việc tự động hoá các hoạt động đã giúp tinh giản toàn bộ các thủ tục hải quan. Các biện pháp này phù hợp với các mục tiêu tổng thể của Công ước Kyoto Sửa đổi về đơn giản hoá và hài hoà hoá các thủ tục hải quan. Việc tiếp tục thực thi các mục tiêu của công ước sẽ làm giảm hiện tượng buôn lậu, cải thiện Liêm chính, tăng thu ngân sách và đồng thời giảm chi phí giao dịch cho doanh nghiệp.

Các nỗ lực tăng cường tính Liêm chính và nâng cao trình độ cho đội ngũ cán bộ đã được thực hiện một phần thông qua một quy trình tuyển dụng chọn lọc hơn, tăng cường công tác đào tạo, củng cố và mở rộng kiểm soát và kiểm tra sau thông quan để kiểm soát được nạn buôn lậu. Các nỗ lực này đều sẽ góp phần bảo đảm nguồn thu thuế cho hải quan.

Một số nước hiện đang áp dụng quy trình thông quan với các thủ tục tự động và nhất quán từ khâu nộp tờ khai cho đến khi giải phóng hàng. Pê-ru đã thực thi một hệ thống thông quan trước cho các doanh nghiệp nhập khẩu có truyền thống tuân thủ tốt. Thổ Nhĩ Kỳ đã đưa vào áp dụng các thủ tục được đơn giản hoá trong đó có miễn một số yêu cầu về chứng từ (hoá đơn bán hàng, chứng nhận xuất xứ và chứng nhận lưu chuyển) cho các công ty đáp ứng được một số điều kiện nhất định. Tại Uganda, quá trình tinh giản tiếp tục được tiến hành vào đầu năm 2002 đối với các khâu như xử lý các xe tải, gửi hồ sơ tại điểm kiểm soát biên giới về hải quan trung ương, giám định một lần duy nhất các chuyên hàng, kiểm tra xe đã qua sử dụng và dần đưa vào áp dụng phương thức Doanh nghiệp Trực tiếp Nhập dữ liệu (DTI). Tại Ma-rốc, các thủ tục cho loại hình tạm nhập đã dần được cải thiện. Tại Macedonia, hải quan tiến hành quản lý giấy phép và hạn ngạch thông qua ứng dụng trang Mạng Quốc tế (World Wide Web) hoàn toàn minh bạch dựa trên nguyên tắc ai đến trước được phục vụ trước (first come first served), nhờ vậy đã loại bỏ được tình trạng doanh nghiệp nhập khẩu và cán bộ hải quan thông đồng với nhau.

Với hầu hết các nước, xây dựng một hệ thống kiểm toán mạnh là một công cụ đặc lực để đảm bảo nguồn thu. Một hệ thống kiểm toán mạnh cũng giúp chống lại nạn buôn lậu. Để làm được như vậy, cần phải tăng cường công tác tình báo cũng như thu thập và phân tích thông tin. Pê-ru đã xây dựng một bộ phận tình báo nằm trong cơ cấu của phòng kiểm toán trong khi Uganda lại thực thi một chương trình kêu gọi tăng cường hỗ trợ cho phòng điều tra. Tại Ma-rốc, chương trình cải cách cũng nhận thấy nhu cầu cấp thiết phải nâng cấp các hoạt động tình báo. Tại Ma-rốc và Uganda, bố trí lại nhân sự theo vùng với các thủ tục kiểm soát hiệu quả hơn và tăng số lượng các điểm kiểm soát là một phần trong quá trình tái cơ cấu các cơ quan hải quan nhằm tránh tình trạng trốn tránh các biện pháp kiểm soát biên giới.

Một hệ thống kiểm soát nộp thuế mới tại Pê-ru đã cho phép kiểm soát chặt chẽ hơn các khoản thuế dù được nộp bằng phương thức điện tử hay bằng phương thức khác. Tại Phi-lip-pin, việc thiết lập một hệ thống an ninh dữ liệu giúp đảm bảo thuế được nộp cho ngân hàng và kết quả nộp thuế được báo cáo cho cơ quan hải quan. Cũng giống như vậy, việc áp dụng các hệ thống thông quan trực tuyến đã giúp tránh tình trạng sử dụng chứng từ giả để giải phóng hàng phi pháp. Tại Mô-zâm-bích, các biện pháp bảo đảm nguồn thu thuế bao gồm thắt chặt hơn nữa các biện pháp kiểm soát miễn thuế, giám sát chặt chẽ hơn hàng hóa vận chuyển ra và vào khu mậu dịch tự do với sự hỗ trợ của hồ sơ điện tử (computerized records) cũng như thực thi các biện pháp bảo đảm đối với hàng tạm nhập. Ngoài ra, cũng đưa vào áp dụng các thủ tục quá cảnh mới và thiết lập các trung tâm bảo lãnh.

## **Kết quả của các Chương trình Cải cách**

Trong tình huống lý tưởng, cần sử dụng các chỉ số hiệu quả và kết quả để đo lường xem liệu cải cách có đạt được các mục tiêu đề ra hay không. Trong thực tế, một số chỉ số đã được sử dụng để đo lường tác động của quá trình hiện đại hoá đối với tạo nguồn thu và thời gian thông quan hàng nhập khẩu. Cũng có thể sử dụng kết quả khảo sát độ hài lòng của khách hàng làm các thước đo quan trọng đối với thành công của cải cách.

### ***Hoạt động Tài chính***

Tác động của cải cách hải quan lên doanh thu thuế là kết quả của hai nhân tố riêng biệt. Thứ nhất, việc tinh giản các thủ tục thông quan và tăng cường công tác thực thi và tuân thủ có thể giúp tăng lượng tỷ trọng thuế thu được trên một lượng hàng nhập khẩu nhất định bằng cách giảm các hoạt động làm giảm nguồn thu thuế như tham nhũng và buôn lậu. Thứ hai, thủ tục hải quan tốt cùng các biện pháp tự do hoá thương mại đã giảm chi phí nhập khẩu và giúp tăng tỷ trọng nhập khẩu trên một mức GDP nhất định. Hai tác nhân hợp lại sẽ ảnh hưởng đến tỷ trọng của thuế thương mại trong thu ngân sách. Phần lớn các nước cũng đã cải thiện các hệ thống thuế nội địa của mình bằng cách áp dụng thuế VAT khi dự đoán được rằng tỷ phần thuế thương mại trong cơ cấu tổng thu ngân sách có khả năng sẽ giảm khi cơ sở tính thuế mở rộng (taxable economic base), nhất là trong bối cảnh tăng cường tự do hóa thương mại.

Giảm thuế liên quan đến cải cách hải quan có tác động tích cực đối với thương mại song trong giai đoạn đầu tác động một cách tiêu cực đến thuế hải quan tại các nước nghiên cứu. Cải cách thường thay thế thuế thương mại (sale tax) bằng thuế VAT. Sau khi giảm suất thuế nhập khẩu, một điều được ghi nhận là suất thuế VAT và tổng lượng hàng nhập khẩu gia tăng hơn là thuế hải quan trên một khối lượng nhập khẩu nhất định.

Kết quả thực tế của các cuộc cải cách đã chỉ ra rằng tỉ lệ thuế nhập khẩu trên GDP (import taxes-to-GDP) tăng nhiều nhất tại Ghana, Mô-zăm-bích, Pê-ru và Uganda trong khi giảm nhiều nhất ở Phi-lip-pin (xem Bảng 6.3). Tại Mô-zăm-bích và Pê-ru, kết quả thu thuế được cải thiện là nhờ gia tăng trong tỉ trọng của thuế nhập khẩu hơn là thuế hải quan trên tổng giá trị hàng nhập khẩu. Tại Pê-ru, tỉ trọng này được hỗ trợ bởi tỷ lệ thuế nhập khẩu trên GDP gia tăng. Tại Thổ Nhĩ Kỳ, mức tăng trong tỉ lệ thuế nhập khẩu trên GDP tuy hạn chế song đã phản ánh một mức tăng đáng kể của khối lượng hàng nhập khẩu tính đến việc cắt giảm suất thuế nhập khẩu. Tại Uganda, tất cả các yếu tố bao gồm tỷ lệ thuế hải quan và thuế nhập khẩu khác trên tổng giá trị hàng nhập khẩu gia tăng, tỷ lệ hàng nhập khẩu trên GDP gia tăng đều có những đóng góp tích cực. Tại Ghana, tỷ lệ thuế nhập khẩu trên GDP gia tăng hoàn toàn là do sự gia tăng trong tỷ lệ thuế nhập khẩu trên giá trị nhập khẩu trong khi tỉ lệ giá trị nhập khẩu trên GDP lại giảm. Thời gian thông quan và kết quả thu thuế đạt được trong giai đoạn từ năm 2002 đến giữa năm 2003 là vượt ngoài mong đợi. Kho bạc đã hưởng lợi từ việc đẩy nhanh tiến độ thu thuế cũng như tạo ra kênh nộp thuế nhanh.

Tỷ lệ mức giảm thu thuế tại hải quan Bô-li-via, Thổ Nhĩ Kỳ và Ma-rốc hay mức tăng thu thuế tại Pê-ru và Uganda trên GDP của các nước này chưa đến 1%. Tại Phi-lip-pin mức giảm là khoảng 2,5% GDP phần lớn là do giảm các suất thuế.

**Bảng 6-3 Thu thuế và Tình hình Nhập khẩu Trước và Sau Cải cách Hải quan**

	Bô-li-via	Ghanaa	Ma-rốc	Mô-zăm-bích	Pê-ru	Phi-lip-pin	TNkỳ	Uganda
<b>(Phần trăm hàng nhập khẩu)</b>								
<b>Thuế hải quan</b>								
Trước cải cách	5.4	4.6	13.5	8.0	12.3	13.9	3.2	3.4
Sau cải cách (2001)	5.1	6.2	9.5	7.5	10.6	3.4	0.8	5.4
<b>Thuế nhập khẩu</b>								
Trước cải cách	20.5	10.5	36.2	11.2	23.0	18.2	13.0	7.5
Sau cải cách (2001)	21.4	15.4	28.4	19.7	33.1	6.4	10.9	14.2
<b>(Phần trăm trong GDP)14.2</b>								
<b>Nhập khẩu</b>								
Trước cải cách	22.4	59.6	27.0	27.6	11.1	28.6	17.8	23.4
Sau cải cách (2001)	21.2	46.2	33.7	26.6	13.3	45.3	28.4	29.1
<b>Thuế hải quan</b>								
Trước cải cách	1.2	2.8	3.7	2.2	1.2	4.0	0.6	0.8
Sau cải cách (2001)	1.1	2.9	3.2	2.0	1.4	1.5	0.2	1.6
<b>Thuế nhập khẩu</b>								
Trước cải cách	4.6	6.2	9.8	3.1	2.6	5.2	2.3	1.7
Sau cải cách (2001)	4.5	7.1	9.6	5.3	4.4	2.9	3.1	4.1

*Ghi chú:* Giai đoạn trước cải cách tương ứng với từng nước là Bô-li-via - 1996; Ghana - 2000; Ma-rốc - 1996; Mô-zăm-bích - 1996; Pê-ru - 1990; Phi-lip-pin - 1991; Thổ Nhĩ Kỳ - 1994 và Uganda - 1990-91.

a. Đối với Ghana, năm sau cải cách là 2003.

*Nguồn:* Luc De Wulf và Jose B.Sokol 2004: dữ liệu do hải quan các nước cung cấp; cơ sở dữ liệu của NHTG; Quỹ Tiền tệ Quốc tế; cơ quan Thống kê Tài chính Quốc tế; Thống kê Tài chính Chính phủ; Cán cân thanh toán và các số khác nhau của Niên giám Thống kê Thương mại cũng như các báo cáo quốc gia khác nhau của Quỹ Tiền tệ Quốc tế.

### **Thực thi**

Có số liệu cho thấy Pê-ru và Uganda đã đạt được những tiến bộ quan trọng trong việc giảm nạn buôn lậu. Các nỗ lực tương tự đã không mấy thành công tại Bô-li-via và Mô-zăm-bích. Để tăng cường thực thi pháp luật, người ta đã áp dụng hàng loạt các sáng kiến bao gồm kiểm tra phòng ngừa (preventive inspections); mở rộng các đơn vị kiểm toán; hợp tác với các cơ quan khác trong đó có cảnh sát và các thực thể tư nhân; và tăng cường công tác tình báo và cung cấp thông tin. Tại một số quốc gia, tình trạng thiếu dữ liệu trung tâm để phục vụ cho công tác thực thi và khó khăn gặp phải trong quá trình điều chỉnh hoạt động kiểm tra cho phù hợp với thủ tục thông quan tự động đã khiến cho các nỗ lực thực thi bị thất bại.

Tại Bô-li-via cải cách đã góp phần giảm nạn buôn lậu, nhất là đối với các mặt hàng có lượng tiêu dùng lớn song lại chưa giải quyết được nạn buôn lậu quy mô nhỏ do các quy định thực thi pháp luật đối với diện này lỏng lẻo hơn rất nhiều. Cùng thời điểm đó, hệ thống thực thi mới tại Mô-zăm-bích đã giúp tăng đáng kể số lần bắt giữ hàng nhập khẩu trái phép. Quan điểm chung đều cho rằng tỷ lệ buôn lậu tăng mạnh là do vai trò ngày càng tăng của khu vực không chính thức (informal sector) trong các hoạt động xuyên biên giới. Tại Pê-ru, hải quan đã hợp tác cùng các thực thể công và tư khác trong đó có Ủy Ban Quốc gia về Ngăn ngừa Gian lận và Kiểm soát Biên giới (national department for fraud prevention and border control) để tiến hành các biện pháp kiểm tra phòng ngừa cùng các hoạt động chống buôn lậu khác. Trong những năm gần đây, hải quan cũng đã tăng gấp đôi số cán bộ làm công tác kiểm toán. Mặc dù có những dấu hiệu cho thấy tình trạng gian lận đã suy giảm tại Uganda song tỷ lệ gian lận vẫn còn ở mức cao. Theo kết quả của một cuộc kiểm toán chi tiết, có đến 70% các hoá đơn được lấy mẫu là giả mạo hoặc không xác thực khiến cho công tác tính thuế đúng trở nên phức tạp hơn. Thêm nữa, sự tham gia của các công ty PSI được kết thúc vào năm 2000 trong khi năng lực định giá của hải quan vẫn chưa được tăng cường.

Tại Thổ Nhĩ Kỳ, các đơn vị kiểm soát lo ngại rằng giảm bớt kiểm tra thực tế có thể làm suy yếu công tác thực thi do cán bộ thực thi không có đủ khả năng tiếp cận dữ liệu ở cấp trung ương trong khi lại gặp phải khó khăn trong điều chỉnh hoạt động kiểm tra thực tế cho phù hợp với quy trình thông quan tự động. Các cục hải quan địa phương dường như cũng thiếu nguồn dữ liệu chính xác phục vụ cho công tác định giá hải quan. Hải quan Maroc vẫn đang tiếp tục thực hiện các nỗ lực tinh giản quy trình thu thập và xử lý thông tin tình báo. Tại khu vực Đông Nam Âu, trách nhiệm truyền thống của hải quan chỉ là xử lý thủ tục qua biên giới trong khi công tác thực thi đã từ lâu được coi là một đặc quyền của lực lượng cảnh sát biên giới. Điều này đã dẫn đến một quan niệm sai lầm rằng cảnh sát biên giới trên thực tế chịu trách nhiệm giám sát hải quan và phát hiện ra các trường hợp tham nhũng của cán bộ hải quan. Hậu quả là mối quan hệ hợp tác giữa hải quan và cảnh sát bị phá hỏng tạo nên một bầu không khí không lành mạnh nghi ngờ lẫn nhau giữa hai cơ quan. Khi đó, hải quan có động cơ tham nhũng nhiều hơn để trả đũa cho tâm lý bất bình trước thái độ của cảnh sát biên giới. Mọi việc dần thay đổi khi luật hải quan được sửa đổi, bổ sung cũng như khi các nhà hoạch định chính sách nhận thức đầy đủ hơn về vai trò mới của hải quan trong nền kinh tế thị trường.

### ***Thời gian Thông quan và Quan điểm của Doanh nghiệp***

Tại tất cả các nước tiến hành nghiên cứu tình huống, thời gian thông quan đều giảm xuống (Bảng 6.4). Áp dụng kiểm tra thực tế có chọn lọc là nguyên nhân chính lý giải tại sao thời gian thông quan lại được rút ngắn. Rõ ràng, hàng được xếp vào luồng xanh được thông quan nhanh hơn so với hàng xếp vào các luồng khác. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng không phải lúc nào cũng có thể so sánh được các dữ liệu tại các nước nghiên cứu với nhau do phương pháp ghi chép dữ liệu cũng như số lượng chính xác các giao dịch bắt buộc trước khi thông quan tại mỗi nước là khác nhau. Tuy tốc độ thông quan đã nhanh hơn song khoảng thời gian từ lúc hàng đến cảng đến thời điểm hàng rời cảng vẫn thường quá lâu do lượng thời gian cần có để hoàn thành các thủ tục khác trong đó có y tế, an toàn và kiểm định chất lượng cộng với sự chậm trễ trong hoạt động của cảng vụ.

**Bảng 6-4: Thời gian Thông quan**

(đơn vị: giờ và phút trên mỗi chuyến hàng)

	Thông thường	Luồng xanh	Luồng vàng	Luồng đỏ	Khoảng thời gian
Bô-li-via	53:06	39:25	49:05	70:48	1/2003 – 6/2003
Cảng KIA tại Ghana		75% giải phóng cùng ngày			
Cảng Tema tại Ghana		44% giải phóng cùng ngày			
Ma-rốc	0:37				3/2003
Mô-zăm-bích	8 ngày				Giữa năm 2002
Pê-ru		1:00-2:00	12:00	24:00	2002
Phi-lip-pin		18:20	22:50	19:29	12/1997
Thổ Nhĩ Kỳ		Trong 24 giờ: 71,5% hàng NK			2002
		Trong 48 giờ: 82,5% hàng NK			
Uganda		Nhiều nhất là một tuần			
	Áp dụng thủ tục được đơn giản hóa: Hàng một chủng loại: 1 ngày				2002
	Hàng hoá hỗn hợp: 3 ngày				

*Lưu ý:* Thời gian xử lý thủ tục hải quan là thời gian thông quan cho hàng nhập khẩu trong chế độ cửa; không tính các hoạt động trước và sau khi tiến hành các thủ tục hải quan một cửa. Số liệu được xem xét tại các nước không hoàn toàn tương ứng với nhau tính đến khác biệt trong biện pháp ghi chép cũng như số lượng chính xác các giao dịch bắt buộc trước khi thông quan hàng hóa. Xem Phụ lục 1.C để có thêm thông tin chi tiết.

a. Trong khi có vẻ như phải mất đến 39 tiếng để hoàn thành tất cả các thủ tục cho hàng được phân luồng xanh thì thời gian thông quan được thống kê cho hàng luồng xanh bằng không. Một khi hệ thống đã chỉ định luồng xanh cho một tờ khai hàng nhập khẩu, hệ thống sẽ ngay lập tức thông quan cho lô hàng đó mà không yêu cầu làm thêm bất kỳ thủ tục nào khác. Đó chính là bản chất của hàng luồng xanh. Ba mươi chín giờ là thời gian trung bình mà doanh nghiệp nhập khẩu hay đại lý khai thuê hải quan của doanh nghiệp mất kể từ thời điểm đăng ký khai báo trong hệ thống đến khi nhận được hàng. Khoảng thời gian này không liên quan gì đến thời gian cơ quan hải quan làm thủ tục thông quan cho chuyển hàng.

*Nguồn:* Hải quan các nước; De Wulf và Sokol 2004.

Trong nửa đầu năm 2003, thời gian thông quan cần có tại Bô-li-va trung bình là 53 tiếng kể từ khi đăng ký tờ khai nhập khẩu đến khi hàng hoá ra khỏi kho hải quan. Không tính đến khoảng thời gian giữa khi kiểm tra và kiểm soát với khi hàng rời kho thì thời gian trung bình phải mất là khoảng 37 tiếng. Mặc dù dữ liệu về thời gian thông quan không được công bố song các nhà chức trách vẫn luôn có thể có được số liệu này. Điều này làm bật lên tính hiệu quả của chương trình ASYCUDA ++ trong xây dựng dữ liệu trong đó có cả số liệu về thời gian cần có cho mỗi bước khác nhau trong quy trình thông quan cũng như cho mỗi luồng hàng.

Hải quan Ma-rốc đã giảm thời gian thông quan trung bình từ 1 tiếng 45 phút vào thời điểm tháng 12 năm 2002 xuống còn 37 phút vào tháng 3 năm 2003. Tuy nhiên, trung bình một công-ten-nơ vẫn mất khoảng 10 ngày mới có thể rời khu vực cảng do phải dành thời gian để hoàn thành các thủ tục và biện pháp kiểm soát do các cơ quan khác tiến hành. Ma-rốc là nước duy nhất trong các nước nghiên cứu tự công khai các dữ liệu kiểu này một cách có hệ thống. Bằng cách công khai các dữ liệu về quá trình thông quan, hải quan Ma-rốc không chỉ tạo ra áp lực cho chính mình trong việc cải thiện hiệu quả hoạt động mà còn xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan khác trong việc gây ra chậm trễ trong toàn bộ quá trình thông quan. Có thể các dữ liệu này sẽ khiến các cơ quan liên quan khác đưa vào áp dụng một quy trình làm việc khẩn trương hơn.

Tiến bộ đáng kể cũng đã được ghi nhận tại hải quan Mô-zăm-bích với thời gian từ khi khai hải quan đến khi ra thông báo cho phép giải phóng hàng đã giảm từ 18 ngày vào giữa năm 2000 xuống còn 10 ngày vào năm 2002 trong khi con số này trước cải cách là 20 ngày. Thời gian thông quan trung bình tại Pê-ru là khoảng 24 giờ cho hàng thuộc luồng đỏ, 12 giờ cho hàng luồng da cam và từ 1 đến 2 giờ cho hàng thuộc luồng xanh. Tại Phi-lip-pin, thời gian thông quan trung bình cho hàng hoá nhập khẩu theo phương thức DTI vào khoảng từ 18 đến 23 giờ tùy theo từng luồng hàng. Tại Thổ Nhĩ Kỳ, 72% hàng nhập khẩu được thông quan chỉ trong 24 giờ và 83% hàng nhập khẩu trong vòng 48 giờ. Với việc áp dụng các thủ tục đã đơn giản hoá tại Uganda, thời gian thông quan cho lô hàng một chủng loại mất khoảng 1 ngày và cho lô hàng hỗn hợp là 3 ngày.

Tại Đông Nam Âu, thời gian thông quan đã giảm trung bình một nửa sau hai năm thực hiện dự án. Thời gian xe tải phải đợi để qua các biên giới giáp với Ban-căng giảm từ mức rất cao là 5 tiếng đồng hồ xuống còn 2 tiếng đồng hồ nhờ thực hiện chương trình TTFSE.

Tại Ghana, thời gian thông quan trung bình tại sân bay KIA đã giảm từ 3 ngày xuống còn 4 tiếng và thời gian phức tạp hồ sơ trung bình giảm từ 24 giờ xuống còn chỉ vài phút. Tại cảng Tema, thời gian thông quan đã giảm từ một tuần xuống chỉ còn vài ngày.

Hiện tại, đã có 14% lượng hàng hoá được thông quan ngay trong ngày, 30% mất khoảng từ một đến hai ngày, 45% mất khoảng từ hai đến năm ngày và 11% lượng hàng thông quan mất hơn năm ngày (thường là hàng có vấn đề). Phúc tập hồ sơ hải quan chỉ mất trung bình khoảng 15 phút thay vì 24 giờ trong khi nộp thuế cho ngân hàng chỉ mất 10 phút so với vài tiếng đồng hồ trước khi GCNet đi vào vận hành đầy đủ.

Dần có sự biến đổi tích cực trong phản ứng của các đối tượng sử dụng dịch vụ hải quan đối với cải cách hải quan. Hầu hết các đối tượng này đều công nhận rằng hoạt động hải quan nói chung đã được cải thiện và tỷ lệ tham nhũng cũng đã giảm xuống. Tại một số quốc gia, thái độ chống đối cải cách ban đầu của các doanh nghiệp đã biến mất và nhường chỗ cho thái độ đồng tình ủng hộ khi lợi ích do cải cách mang lại dần trở nên rõ ràng. Tại một số nước nơi hải quan tìm kiếm mối quan hệ hợp tác chặt chẽ hơn với khu vực tư nhân thì thái độ cởi mở này đã nhận được đánh giá cao từ nhiều bên liên quan. Tuy nhiên, các đối tượng sử dụng dịch vụ hải quan nhấn mạnh rằng hiện đại hoá hải quan là một quá trình liên tục cần được duy trì và bắt kịp với tập quán thương mại hiện đại. Tại khu vực Đông Nam Á, một mối quan hệ đối tác mới giữa hải quan và khu vực tư nhân đã trở thành hiện thực khi thành lập “Các Ủy ban Ngành nghề” (Pro-Committees) được hỗ trợ bởi SECI và Hiệp ước Ổn định.

Tại Bô-li-ve, người sử dụng nhận thấy trong một số lĩnh vực tỷ lệ kiểm tra thực tế vẫn cao trong khi hoạt động buôn lậu quy mô nhỏ vẫn còn phổ biến. Họ trông đợi hải quan sẽ phối hợp chặt chẽ với các nhà quản lý kho bãi cũng như tăng thêm thời gian làm việc. Tại Ma-rốc, cộng đồng doanh nghiệp đã đánh giá rất cao việc Tổng cục trưởng có thái độ cởi mở và sẵn sàng lắng nghe báo cáo về tiến độ cải cách hải quan. Điều này được phản ánh trong các bản điều tra khách hàng định kỳ. Kết quả của các cuộc điều tra này đã được công bố. (Xem Hộp 6.4 để có thêm thông tin chi tiết về mối quan hệ hợp tác giữa hải quan và khu vực tư nhân tại Ma-rốc). Các doanh nghiệp tại Mô-zăm-bích đều nhất trí cho rằng cải cách đã mang lại tiến bộ đáng kể và kỳ vọng rằng hải quan sẽ tiếp tục đưa vào áp dụng khai báo hải quan và nộp thuế điện tử như đã hứa hẹn. Việc hải quan đã tham khảo ý kiến của các doanh nghiệp cũng được đánh giá rất cao.

Một bộ phận công chúng và khu vực tư nhân có lợi ích thủ cựu tại Pê-ru thoát đầu đã phản đối cải cách hải quan song cả hai nhóm sau đó đều đã thay đổi cách nhìn. Theo họ, cải cách đã đặc biệt thành công trong các lĩnh vực như tạo thuận lợi cho thương mại và tạo nguồn thu. Liên quan đến cải cách hải quan tại Phi-lip-pin, báo chí nhìn chung đều rất ủng hộ và đại diện cộng đồng doanh nghiệp đã bày tỏ thái độ hài lòng với những cải thiện có được trong hoạt động hải quan. Tuy vậy, những kết quả cải cách từng được ca ngợi đã không được duy trì vào giai đoạn cuối thập kỷ 90. Một lần nữa cơ quan hải quan lại bị chỉ trích là tham nhũng và hoạt động không hiệu quả. Một trong những nguyên nhân lý giải cho sự thụt lùi này là sự suy giảm hậu thuẫn chính trị cho cải cách. Hiện tại, người ta đang tiến hành các nỗ lực để khôi phục mức độ thoả mãn với kết quả cải cách. Tại Thổ Nhĩ Kỳ, trong một cuộc khảo sát nhỏ tiến hành với các doanh nghiệp, 70% doanh nghiệp được phỏng vấn cho biết họ hài lòng với tiến bộ đạt được trong quá trình hiện đại hoá quy trình thông quan hải quan. Tại Uganda, quan hệ giữa hải quan và khu vực tư nhân được đánh giá là khá tốt và đã được cải thiện nhờ cải cách. Các đối tác khu vực tư nhân luôn hoan nghênh các tiến bộ xa hơn, đặc biệt là trong các lĩnh vực như đảm bảo tính minh bạch trong việc sử dụng các biểu giá để tính thuế hải quan, đưa vào áp dụng thông quan hải quan tại biên giới

hay tại các cảng ở Kenya và Tanzania thay vì ở Kampala cũng như tập trung hơn vào các thủ tục kiểm soát dựa trên rủi ro.

Tại Ghana, cải cách đã chứng tỏ rằng quan hệ đối tác giữa khu vực công và khu vực tư mang lại nhiều lợi ích. Tập đoàn GCNet đã neo chặt con thuyền cải cách và giúp đảm bảo tính liên tục của cải cách cũng như tập trung vào các mục tiêu cải cách trong suốt thời kỳ chuyển đổi chính trị - thời điểm mà không một tổ chức trong nước nào khác có đủ nguồn lực tài chính để tạo ra một chuyển biến lớn như vậy về các thủ tục thương mại và hải quan.

#### **Hộp 6.4 Hợp tác giữa Hải quan và Khu vực tư nhân tại Ma-rốc và Phi-lip-pin**

Một tác nhân quan trọng quyết định thành công của cải cách hải quan tại Ma-rốc là sự tham gia tích cực của các đối tác thuộc khu vực tư nhân trong quá trình chuẩn bị cho cải cách cũng như quyết tâm của hải quan trong việc đạt được tính minh bạch, hiệu quả và hợp tác thể hiện qua thái độ cởi mở đối với các lo ngại của khu vực tư nhân. Hải quan đã tập trung nỗ lực vào việc đảm bảo cung cấp dịch vụ có chất lượng tốt cho doanh nghiệp cũng như luôn có thái độ lắng nghe ý kiến đóng góp của doanh nghiệp. Thái độ cởi mở này đã được các đối tác kinh tế đánh giá cao.

Trong quá trình chuẩn bị thực hiện ACV năm 1998, hải quan đặc biệt quan tâm đến việc cung cấp thông tin đầy đủ cho doanh nghiệp về phương thức định giá hải quan mới bao gồm các nguyên tắc định giá mới cũng như quy trình thẩm định dựa trên đánh giá rủi ro sắp áp dụng, qua đó thúc đẩy quá trình chuyển sang áp dụng ACV. Nhìn chung, hải quan đặc biệt chú trọng đến các biện pháp tạo thuận lợi cho thương mại phù hợp với Công ước Kyoto Sửa đổi. Việc đưa vào áp dụng các thay đổi về thủ tục sau khi đã tham khảo ý kiến của các đại diện đến từ khu vực tư nhân và quản lý thành công hệ thống tạm nhập và các hệ thống hoàn thuế chỉ là hai ví dụ minh chứng cho mối quan hệ đối thoại rất hiệu quả này. Tương tự, hải quan đã thiết lập bộ phận chuyên cung cấp dịch vụ tư vấn nghiệp vụ cho doanh nghiệp. Bộ phận này cung cấp hỗ trợ trực tiếp cho doanh nghiệp qua điện thoại hay qua mạng trực tuyến.

Mặc dù hải quan Phi-lip-pin đã không hề tham khảo ý kiến của doanh nghiệp trong quá trình cải cách song vẫn nhận được hỗ trợ đáng kể về tài chính và vật chất từ các doanh nghiệp trong đó có thiết lập một hệ thống mạng trực tuyến đảm bảo cho đến khâu cuối cùng là giải phóng khỏi cảng và nhà kho cũng như áp dụng công nghệ mã hoá cho truyền dữ liệu điện tử về nộp thuế hay nộp thông tin trước về tờ khai. Hệ thống này cũng tham gia quản lý một số khâu trong hoạt động thông quan hải quan.

*Nguồn: Steenlandt và De Wolf 2004; Parayno 2004.*

#### ***Biện pháp chống Tham nhũng***

Tại một số nước có tỷ lệ tham nhũng cao, các biện pháp chống tham nhũng thực thi trong chương trình cải cách đã giúp giảm bớt nạn tham nhũng và tăng cường liêm chính trong đội ngũ cán bộ. Việc sử dụng hỗ trợ máy tính nhiều hơn trong các hoạt động hải quan đã giúp tạo ra độ minh bạch lớn hơn cho các hoạt động này. Tại Pê-ru, Mô-dăm-bích và nhất là Bô-li-via, thay mới nhân sự khi bắt đầu cải cách đã có thể loại bỏ số cán bộ tham nhũng. Trong khi đó, thay đổi nhân sự với quy mô hạn chế hơn cùng với việc vận dụng dè dặt hơn các công cụ chống tham nhũng khác có thể đã là nguyên nhân khiến cho tiến bộ đạt



được trong cải thiện liên chính tại Uganda là khiêm tốn hơn so với các nước khác (Hộp 6.5).

Tại Bô-li-via, với mục tiêu trọng tâm của quá trình cải cách là nhỏ tận gốc nạn tham nhũng, bước đi đầu tiên được thực hiện trong quá trình cải cách là thay đổi gần như toàn bộ đội ngũ cán bộ sau khi buộc tất cả các cán bộ phải qua tuyển dụng cạnh tranh. Tại thời điểm nghiên cứu tình huống, dự kiến có 90% số nhân viên hải quan là nhân viên mới tuyển dụng. Rất nhiều ý kiến cho rằng thay mới nhân sự góp phần đáng kể vào việc giảm bớt tham nhũng. Mô-zăm-bích đã cải thiện thủ tục để phát hiện các trường hợp vi phạm của nhân viên, tiến hành nhiều vụ điều tra và sa thải nhiều nhân viên sai phạm. Hải quan nước này cũng kiểm tra tiểu sử và tính liên chính đối với các ứng cử viên vào các vị trí lãnh đạo cao cấp và các vị trí nhạy cảm. Với mục tiêu đặt ra của cải cách là nâng cấp chất lượng đội ngũ cán bộ, 60% nhân viên cũ đã được thay mới, qua đó tạo cơ hội tăng cường liên chính. Tuy nhiên, tỷ lệ cán bộ sai phạm vẫn ở mức cao trong khi quy trình thi hành kỷ luật vẫn còn kéo dài.

Trong giai đoạn bắt đầu chương trình cải cách, hải quan Pê-ru đã loại khỏi ngành khoảng 60% tổng số cán bộ thông qua cơ chế “thôi việc tự nguyện” (voluntary departure) và sa thải các cán bộ tham nhũng. Số còn lại buộc phải qua kiểm tra do một tổ chức bên ngoài tiến hành. Trong giai đoạn đầu, công cuộc hiện đại hoá hải quan tại Phi-lip-pin đã thành công trong việc ngăn chặn tham nhũng song từ cuối thập niên 90 mọi việc diễn biến theo chiều hướng ngược lại. Một lần nữa, các doanh nghiệp lại coi hải quan như một trong cơ quan công quyền tham nhũng nhất toàn quốc.

## **Bài học Kinh nghiệm**

Một số nhân tố đóng vai trò chính quyết định thành công của cải cách tại các nước nghiên cứu tình huống được tóm lược trong Chương 1 và bàn luận dưới đây.

Hoạt động hải quan hiệu quả được cấu thành bởi những bộ quy trình gắn kết chặt chẽ và đan cài lẫn nhau. Một chương trình cải cách hải quan tổng thể sẽ có nhiều cơ hội mang lại kết quả ổn định và bền vững hơn so với một cuộc cải cách mang tính cục bộ. Những nước thực hiện cải cách thành công là những nước đã đưa vào áp dụng liên tục các biện pháp khả thi với một tầm nhìn tổng thể hướng tới thiết lập một cơ quan hải quan hiện đại.

Hậu thuẫn chính trị đóng vai trò thiết yếu đối với thành công của cải cách. Để duy trì được hậu thuẫn chính trị cần phải đảm bảo tính liên tục trong hàng ngũ lãnh đạo cũng như đội ngũ cán bộ quản lý cải cách. Đội ngũ lãnh đạo vững mạnh và ổn định trong suốt quá trình thực hiện cải cách cho đến khi kết thúc cải cách tỏ ra là nhân tố thiết yếu đối với thành công của cải cách.

Cải cách chỉ bền vững khi có được cam kết chính trị liên tục. Ngay cả khi thành công của cuộc cải cách đã bám rễ sâu vào khuôn khổ thể chế và hành chính của một nước thì vẫn có những rủi ro đối với việc duy trì những thành công đã đạt được. Đó là thay đổi về định hướng chính sách, sự suy yếu trong hậu thuẫn chính trị và thay đổi cán bộ lãnh đạo hay quản lý trong ngành hải quan. Tất cả các yếu tố này đều có thể gây trở ngại cho cải cách hay làm cho quá trình cải cách đi ngược hướng. Các rủi ro khác bao gồm thiếu cam kết chính trị, không đủ ngân sách để trả lương cho cán bộ cũng như bảo trì hạ tầng CNTT, thay đổi các quy định về tài chính hải quan và can thiệp chính trị vào công tác quản lý nhân

sự. Khi cải cách đã mang lại lợi ích rõ ràng cho các doanh nghiệp tư nhân và Kho bạc, cải cách sẽ tự tạo ra hậu thuẫn cho chính mình, qua đó giảm bớt nguy cơ bị quay ngược lại tình trạng cũ (backsliding).

Cải cách phải mang tính thực tế và bao gồm các biện pháp cải cách khả thi. Việc sớm tăng cường và đẩy nhanh áp dụng quy trình xử lý hải quan dựa trên CNTT đóng vai trò thiết yếu đối với thành công của cải cách. Tự động hoá toàn bộ thủ tục thông quan cũng như thiết lập các hệ thống kiểm toán và kiểm soát dựa trên rủi ro phụ thuộc lớn vào việc sử dụng hợp lý CNTT. Tất cả những hoạt động này chuẩn bị cho việc hợp lý hóa và đơn giản hoá các thủ tục hải quan nhằm giảm bớt tỷ lệ kiểm tra thực tế hàng hoá. Chúng cũng giúp giảm bớt tiếp xúc trực tiếp giữa cán bộ hải quan và doanh nghiệp, nhờ đó giảm khả năng ra các quyết định tùy ý mang tính thỏa hiệp là nguồn gốc của tham nhũng.

Cần có một chiến lược tài chính tốt để đảm bảo thành công của cải cách. Tại tám nước tiến hành nghiên cứu, sự hỗ trợ và phối kết hợp của nhà tài trợ là yếu tố quan trọng để phát động và thực hiện cải cách. Nguồn tài chính trong nước và nguồn tài trợ nước ngoài bổ sung cũng đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo thành công của cải cách. Yếu tố này càng trở nên quan trọng hơn tại các nước mà văn hoá quản lý bằng thể chế (management by institution) cần phải được thay thế bằng văn hóa quản lý bằng mục tiêu (management by objective). Việc phối kết hợp với nhà tài trợ ngay từ giai đoạn phân tích chẩn đoán cũng là một yếu tố quan trọng.

Cần phải phối kết hợp với các cơ quan khác để phát huy tối đa lợi ích do cải cách mang lại. Không có tư liệu nào được ghi chép lại trong cả tám nghiên cứu tình huống chứng tỏ rằng tác dụng tạo thuận lợi cho thương mại có thể mở rộng một cách có hiệu quả ra ngoài phạm vi ngành hải quan. Tuy nhiên, một số sáng kiến cải cách đã xác định rõ đây là mục tiêu của các chương trình hành động trung hạn và dài hạn. Một mối quan hệ phối kết hợp như vậy sẽ giúp loại bỏ những khâu kém hiệu quả trong quy trình thực hiện các quy định về y tế, an toàn và các quy định khác có thể làm trì hoãn đáng kể các hoạt động thương mại.

Cải cách hải quan được chính các nhân viên hải quan và các bên hữu quan khác ủng hộ. Quyền tự chủ của hải quan có thể tạo thuận lợi cho quá trình thực hiện cải cách, hơn thế nó cũng có thể tăng quyết tâm của cán bộ hải quan trong việc đạt được các chuẩn làm việc cao (high performance standards). Tính tự chủ về hành chính của hải quan cũng góp phần đạt được các mục tiêu cải cách. Tốt nhất là các cơ quan hải quan phải có được độ tự chủ cao nhất có thể trong điều hành và hoạt động cũng như phải có đủ ngân sách để thực hiện các chức trách của mình một cách hiệu quả. Cũng cần đưa ra các tiêu chí đánh giá rõ ràng.

Các chính sách về nhân sự của hải quan là các tác nhân chính tăng cường chất lượng và liêm chính của đội ngũ cán bộ. Cải cách nhân sự góp phần vào thành công của các chương trình hiện đại hóa hải quan, nhất là tại các nước tiến hành thay đổi nhân sự quy mô lớn. Tại các nước này, các cán bộ hiện đang công tác phải trải qua một quy trình tuyển dụng giống như các ứng viên mới. Các biện pháp khuyến khích nghỉ việc cũng được áp dụng. Tăng lương là một giải pháp được thiết kế nhằm thu hút và giữ chân các cán bộ có năng lực cũng như tăng cường liêm chính và quyền tự chủ về tài chính. Một yếu tố lớn khác của các chính sách mới này là đưa vào áp dụng thu phí cho dịch vụ xử lý tờ khai phù hợp với quy định của WTO giúp hải quan có thể tạo được ngân sách riêng đủ để duy trì các hệ thống được hiện đại hóa của mình.

Hợp tác giữa hải quan và các đối tác khu vực tư là một nhân tố quan trọng quyết định thành công của các chương trình cải cách. Hải quan cần có được sự ủng hộ mạnh mẽ từ cộng đồng doanh nghiệp để tiến hành thay đổi định hướng hoạt động từ một tổ chức có vai trò thực thi và thu thuế sang một cơ quan cung cấp dịch vụ cũng như để có thể kết hợp được việc cung cấp dịch vụ hiệu quả với trách nhiệm tạo nguồn thu. Có thể duy trì được sự ủng hộ này thông qua tổ chức các chương trình tuyên truyền cho khu vực tư nhân trong đó có các buổi tiếp xúc và tham khảo ý kiến cấp cao thường kỳ. Tuy nhiên, việc đảm bảo tính minh bạch hoàn toàn đối với các quy định, chỉ số hoạt động và số liệu thống kê là điểm quan trọng nhất trong việc thuyết phục cộng đồng doanh nghiệp.

Sử dụng các chỉ số hoạt động rõ ràng để giám sát tiến độ cải cách đóng vai trò thiết yếu không chỉ trong đánh giá tiến độ mà còn trong điều chỉnh các biện pháp cải cách cho phù hợp với thay đổi hoàn cảnh mà không bị mất đi cái nhìn tổng thể về cải cách. Tại tất cả các nước tiến hành nghiên cứu tình huống, thời gian thông quan đã được cắt giảm. Tỷ lệ phân luồng xanh cũng như tỷ lệ kiểm tra thực tế là các chỉ số hữu hiệu để giám sát thời gian thông quan. Cần đánh giá các chỉ số này trên cơ sở áp dụng các nguyên tắc quản lý rủi ro.

### **Tài liệu Đọc thêm**

Các nghiên cứu tình huống nhắc đến trong chương này là các ấn phẩm của Luc De Wulf và Jose Sokol được xuất bản năm 2004. *Các Sáng kiến Hiện đại hoá Hải quan: Nghiên cứu tình huống*. Washington, D.C: Ngân hàng Thế giới, được phát hành như một ấn phẩm đi kèm với cuốn Sổ tay này.

Eva Molnar và Lauri Ojala, 2003. "Các vấn đề về Tạo thuận lợi cho Vận tải và Thương mại tại CIS-7, Kazakhstan và Turkmenistan." Ngân hàng Thế giới, Washington DC.

Ngân hàng Thế giới (2002) "Chương trình Tạo thuận lợi cho Vận tải và Thương mại tại Đông Nam Áu." Washington, D.c. [www.seerecon.org/ttfse](http://www.seerecon.org/ttfse).

### **Tài liệu Tham khảo**

De Wulf, Luc. 2004. "Uganda." Trong cuốn *Các Sáng kiến Hiện đại hoá Hải quan: Nghiên cứu tình huống*. Washington, D.C: Ngân hàng Thế giới của Luc De Wulf và Jose Sokol.

Goorman, Adrien. 2004. "Pê-ru" Trong cuốn *Các Sáng kiến Hiện đại hoá Hải quan: Nghiên cứu tình huống*. Washington, D.C: Ngân hàng Thế giới của Luc De Wulf và Jose Sokol.

Mwangi, Anthony. 2004. "Mô-dăm-bích". Trong cuốn *Các Sáng kiến Hiện đại hoá Hải quan: Nghiên cứu tình huống*. Washington, D.C: Ngân hàng Thế giới của Luc De Wulf và Jose Sokol.

Oktem, M. Bahri. 2004 "Thổ Nhĩ Kỳ". Trong cuốn *Các Sáng kiến Hiện đại hoá Hải quan: Nghiên cứu tình huống*. Washington, D.C: Ngân hàng Thế giới của Luc De Wulf và Jose Sokol.

Parayno, Guillermo L. Jr 2004. "Phi-lip-pin". Trong cuốn *Các Sáng kiến Hiện đại hoá Hải quan: Nghiên cứu tình huống*. Washington, D.C: Ngân hàng Thế giới của Luc De Wulf và Jose Sokol.

Steenlandt, Marcel và Luc De Wulf. 2004. "Ma-rôc". Trong cuốn *Các Sáng kiến Hiện đại hoá Hải quan: Nghiên cứu tình huống*. Washington, D.C: Ngân hàng Thế giới của Luc De Wulf và Jose Sokol.

# Hai Thập kỷ Hỗ trợ Cải cách Hải quan của Ngân hàng Thế giới (NHTG)

## Xu thế Thiết kế và Thực thi Dự án

### Bài học thu được

*Michael Engelschalk và Lê Minh Tuấn*

HỖ TRỢ CỦA NGÂN HÀNG TRONG CÁC DỰ ÁN LIÊN QUAN ĐẾN HẢI QUAN ....	174
NGHIÊN CỨU CHẨN ĐOÁN TIỀN DỰ ÁN VÀ THIẾT KẾ DỰ ÁN .....	177
THỰC THI DỰ ÁN VÀ KẾT QUẢ ĐẠT ĐƯỢC .....	193
KẾT LUẬN VÀ BÀI HỌC CHÍNH CHO CÁC HOẠT ĐỘNG HỖ TRỢ HIỆN ĐẠI HÓA HẢI QUAN CỦA NHTG TRONG TƯƠNG LAI .....	197
PHỤ LỤC 7.A PHÂN BỐ CỦA DỰ ÁN CÓ HỢP PHẦN HẢI QUAN THEO VÙNG, 1982 - 2002 .....	202
PHỤ LỤC 7.B CÁC TIÊU CHÍ LỰA CHỌN CHO ĐÁNH GIÁ DỰ ÁN ỒD.....	202
PHỤ LỤC 7.C ƯỚC TÍNH HỆ SỐ TƯƠNG QUAN.....	203
PHỤ LỤC 7.D CẢI CÁCH CÁC HỆ THỐNG THUẾ: GHI CHÉP CỦA NHTG NHỮNG NĂM 1990 .....	204
TÀI LIỆU ĐỌC THÊM .....	206
TÀI LIỆU THAM KHẢO .....	206

Hơn 20 năm qua, Ngân hàng Thế giới đã cung cấp những hỗ trợ đáng kể cho cải cách các cơ quan hải quan tại các nước đang phát triển chủ yếu dưới dạng các dự án về tạo thuận lợi cho thương mại, cơ sở hạ tầng và khu vực công trong đó có các hợp phần về cải cách hải quan mà rất ít khi được cung cấp dưới dạng hỗ trợ kỹ thuật dành riêng cho lĩnh vực hải quan. Cho đến nay, NHTG đã tích lũy được một lượng kiến thức và kinh nghiệm đáng kể trong lĩnh vực cải cách hải quan. Đó chính là cơ sở để rút ra những bài học kinh nghiệm cho việc thiết kế các dự án mới cũng như cải thiện các dự án hiện đang thực thi.

Chương 7 được cấu trúc như sau: phần thứ nhất – Hỗ trợ của NHTG trong các Dự án Liên quan đến Hải quan. Phần này tóm lược mức độ và hình thức vốn vay cũng như phân bổ vốn vay theo khu vực của NHTG cho cải cách hải quan. Phân tích được dựa trên cơ sở dữ liệu của dự án (Cơ sở dữ liệu Dự án Đánh giá Hỗ trợ Thương mại – TAEPD) do Ban Đánh giá Hoạt động (OED) của NHTG xây dựng cùng các tài liệu riêng của dự án bao gồm các báo cáo đánh giá cán bộ (SAR), tài liệu thẩm định dự án (PAD), báo cáo kết thúc dự án (ICR) và các bản tóm tắt đánh giá của OED.<sup>119</sup> Phần thứ hai - Nghiên cứu Chẩn đoán Tiền Dự án và Thiết kế Dự án cung cấp thảo luận chi tiết về các vấn đề, xu thế và phương thức sử dụng trong quá trình xây dựng mục tiêu, lựa chọn chỉ số hoạt động cũng như xác định các hoạt động của dự án. Phần thứ ba - Kết quả và Thực hiện Dự án, xác định rõ các vấn đề chủ yếu trong công tác chẩn đoán, thiết kế dự án, quản lý thực hiện dự án cũng như giám sát vì tác động đến kết quả cuối cùng và tính bền vững của dự án. Phần kết luận bàn thảo chi tiết thiết kế dự án cùng các vấn đề gặp phải trong quá trình thực thi các dự án cải cách hải quan. Phần kết luận cũng rút ra các bài học chủ yếu cho NHTG trong các hoạt động hỗ trợ hiện đại hoá hải quan sau này.

## **Hỗ trợ của Ngân hàng trong các Dự án Liên quan đến Hải quan**

### ***Cơ sở và Công cụ Cho vay***

Nhìn chung, các hoạt động hiện đại hoá hải quan của Ngân hàng Thế giới thường là một bộ phận trong các chương trình cải cách có quy mô lớn hơn nhằm tạo thuận lợi cho thương mại, hỗ trợ huy động ngân sách tổng thể, tăng cường quản lý nguồn nhân lực trong khu vực công, hỗ trợ phát triển hạ tầng hoặc tăng cường khả năng cạnh tranh. Trong nhiều trường hợp, hải quan chỉ là một hợp phần nhỏ trong một chương trình cải cách phức tạp.<sup>120</sup> Ngược lại, trong một số rất ít trường hợp như trường hợp Dự án Phát triển Hải quan Nga (RCDP), cải cách hải quan là tâm điểm hoạt động duy nhất.

Các hợp phần cải cách hải quan được đưa vào các khoản vay đầu tư và hỗ trợ kỹ thuật (TAL) cũng như các khoản tín dụng và cho vay điều chỉnh cơ cấu (SAL). Nếu là hoạt động hỗ trợ kỹ thuật, văn kiện dự án sẽ nêu cụ thể phân bổ vốn cho các hợp phần riêng biệt của dự án. Nhìn chung, các hoạt động điều chỉnh cơ cấu được thiết kế nhằm đưa ra hỗ trợ tài chính cho một chương trình chính sách như cải cách tài khoá hoặc quản lý nguồn lực công. Các hoạt động này không đòi hỏi phải quy định quá cụ thể các hợp phần của dự án cũng như phân bổ tài chính cho mỗi hợp phần. Tính đến tính chất khác nhau của các khoản SAL, phân tích sau đây chỉ tập

---

<sup>119</sup> Tham khảo thêm cuốn Dịch vụ Quốc gia và Chính sách hoạt động 2003 và OED 2004.

<sup>120</sup> Một ví dụ tiêu biểu là Dự án Tín dụng Khôi phục Nền kinh tế (Chad). Một trong các mục tiêu đặt ra cho dự án này là “củng cố Cơ quan Hải quan thông qua các chương trình đào tạo và cung cấp trang thiết bị”. Tuy nhiên, văn kiện dự án không đưa ra bất kỳ một kế hoạch cụ thể nào cũng như không đưa ra phương án phân bổ chi phí chi tiết cho các hợp phần khác nhau của dự án.

trung vào các hợp phần hỗ trợ kỹ thuật (TA) của Ngân hàng để rút ra các bài học phục vụ cho các hoạt động hiện đại hoá hải quan sau này.

### **Phạm vi và Phân bổ Hỗ trợ của Ngân hàng**

Trong khoảng thời gian từ năm 1982 đến năm 2002, Ngân hàng đã tham gia vào 117 dự án có các hợp phần cải cách hải quan; trong số đó, 38 dự án là các dự án TA và 29 dự án là các dự án SAL. Phụ lục 7.A nêu tóm tắt phân bổ các dự án này theo vùng và theo giai đoạn.

Trong các dự án SAL có hợp phần hải quan, hai phần ba các cải cách chính sách đưa ra là liên quan đến thương mại trong khi một phần ba liên quan đến tài chính công. Trong số các hợp phần liên quan đến hải quan, 75% nhằm mục đích đơn giản hóa quy trình, 16% nhằm cải thiện hệ thống pháp lý và 9% nhằm phát triển các nguồn nhân lực.

Các điều kiện và quy mô hoạt động trong các dự án SAL có độ khác biệt lớn. Một số dự án SAL xây dựng các điều kiện cụ thể liên quan đến các hoạt động, thủ tục hải quan cụ thể (Dự án Tín dụng Điều chỉnh Cơ cấu Thứ Ba của Georgia, Dự án Vốn vay Phát triển và Cải cách Kinh tế Lần ba của Gióc-đa-ni và Dự án Vốn vay Hỗ trợ Cải cách Chính sách Ma-rốc) đến các khía cạnh cụ thể của quản lý và đào tạo nguồn nhân lực (Dự án Hỗ trợ Kỹ thuật Lần hai tại Haiti, Dự án Xây dựng Năng lực Quản lý Ngoại thương tại Tuy-ni-zi), đến việc rà soát lại Luật Hải quan (Dự án Vay vốn Xem xét lại Chính sách Đầu tư và Thương mại tại Ni-giê-ria) và các mục tiêu đơn giản hoá thủ tục nhằm tạo thuận lợi cho thương mại (Dự án Vay vốn Điều chỉnh Chính sách Thương mại và Công nghiệp Lần 2 của Ma-rốc). Một số dự án SAL đã áp đặt các điều kiện đầy tham vọng cho hiện đại hoá hải quan như tăng cường quản lý hải quan (Dự án Tăng cường Năng lực Lập kế hoạch, Làm ngân sách, Thực thi và Kiểm soát tại Sao Tome và Principe) hay tăng cường vai trò của chính phủ trong quản lý chất lượng hàng nhập khẩu (Dự án Tín dụng Điều chỉnh Cơ cấu Khu vực Nông nghiệp tại Xê-nê-gan). Trong phạm vi chương này, chúng tôi không phân tích chi tiết 79 dự án SAL trong cơ sở dữ liệu vì khó giám sát được mối liên hệ giữa các điều kiện SAL với hỗ trợ kỹ thuật cung cấp. Hơn thế, nhìn chung hỗ trợ chuyên môn của ngân hàng không được kiểm chứng một cách rõ ràng trong các dự án SAL.

**Bảng 7-1 Số tiền được cấp cho các hợp phần hải quan trong các Dự án Hỗ trợ Kỹ thuật, giai đoạn 1982 - 2002**

(đơn vị tính: triệu đô la Mỹ)

Năm tài khóa	1982 -86		1987-91		1992 -96		1997-02		1982-02	
	Vốn cấp	%	Vốn cấp	%	Vốn cấp	%	Vốn cấp	%	Vốn cấp	%
Châu Phi Cận Sahara	0,24	8	8,63	86	5,29	7	11,67	5	25,8	8
Đông Á và Thái Bình Dương					20,3	26	1,1	1	21,4	7
Châu Âu và Trung Á <sup>a</sup>			0,3	3	48,2	62	164,5	75	213,0	69
Châu Mỹ La tinh và Ca-ri-bê	2,6	92	1,15	11			22,0	10	25,7	8

Trung Đông và Bắc Phi					3,82	5	9,0	4	12,8	4
Nam Á							10,45	5	10,5	3
<b>Tổng cộng</b>	<b>2,8</b>	<b>100</b>	<b>10,1</b>	<b>100</b>	<b>77,6</b>	<b>100</b>	<b>218,7</b>	<b>100</b>	<b>309,2</b>	<b>100</b>

Bảng 7.2 mô tả 38 dự án TA có hợp phần hải quan phân bổ theo năm hạng mục: chuyên về hải quan, liên quan đến thương mại, cơ sở hạ tầng, tài chính công và các hạng mục khác. Dự án chuyên về hải quan duy nhất, dự án RCDP, chiếm lượng vốn lớn nhất trong tổng số vốn phê duyệt cho các hợp phần hải quan (45 phần trăm) trong khi các hoạt động hải quan nằm trong các dự án hạ tầng chiếm tỷ phần thấp nhất (3 % tổng vốn tính cả dự án RCDP và 5 % tổng vốn vay không kể dự án RCDP). Các dự án tài chính công thu hút lượng vốn lớn thứ hai (32 % tổng vốn vay được phê duyệt trong đó có dự án RCDP và 59 % tổng vốn vay không kể dự án RCDP), tiếp đến là các dự án liên quan đến thương mại (16 % tổng vốn vay phê duyệt nếu tính cả dự án RCDP và 30 % tổng vốn vay nếu không tính dự án RCDP). Ngoại trừ dự án RCDP thì các dự án tài chính công xếp thứ hai và các dự án liên quan đến thương mại xếp thứ ba về mức vốn trung bình dành cho hải quan cho mỗi dự án (cột 4) và tỷ lệ hoạt động hải quan trong tổng số các hoạt động được duyệt theo nhóm dự án (cột 5).

**Bảng 7-2 Phân bổ các Hoạt động được Phê duyệt có Hợp phần Hải quan theo Nhóm dự án (1982 – 2002)**

(Đơn vị tính: triệu USD)

Nhóm Dự án	Tổng số vốn được duyệt (các hoạt động có hoặc không có hải quan) [1]	Số Dự án [2]	Vốn được duyệt dành cho hải quan [3]	Mức vốn trung bình dành cho hải quan cho mỗi dự án [4] = [3]/[2]	Tỷ lệ hoạt động hải quan trong tổng số các hoạt động được duyệt theo nhóm dự án	Tỷ lệ trên tổng số vốn phân bổ cho hải quan	
						Có dự án RCDP <sup>a</sup> [6]	Không có dự án RCDP <sup>b</sup> [7]
Dự án chuyên về Hải quan (RCDP)	140,0	1	140,0	140,0	100,0	45,0	
Liên quan đến thương mại	277,8	14	50,9	3,6	18,0	16,0	30,0
Hạ tầng	210,5	5	8,6	1,7	4,0	3,0	5,0
Tài chính công	229,2	7	100,0	14,3	44,0	32,0	59,0



Khác	127,9	11	9,6	0,9	8,0	3,0	6,0
Tổng (có RCDP)	985,4	38	309,2	8,1	31,0	100,0	
Tổng (không có RCDP)	845,4	37	169,2	4,6	20,0		100,0

a. Tỷ phần ước tính trong tổng hoạt động được phê duyệt cho hải quan bao gồm cả dự án RCDP

b. Tỷ phần ước tính cho tổng hoạt động được phê duyệt cho hải quan không có dự án RCDP

*Nguồn:* các tác giả dựa trên cơ sở dữ liệu của Ngân Hàng Thế Giới.

### **Nghiên cứu Chẩn đoán Tiền dự án và Thiết kế dự án**

Các tài liệu dự án của Ngân hàng cung cấp thông tin chi tiết về thiết kế dự án và nghiên cứu chẩn đoán tiền dự án. Chúng tôi chia giai đoạn nghiên cứu 1982-2002 thành 2 giai đoạn nhỏ: giai đoạn 1982-1993 và giai đoạn 1994-2002 để thấy được sự biến chuyển trong nghiên cứu chẩn đoán tiền dự án bởi hai lý do. Thứ nhất, theo dữ liệu OED, giai đoạn 82-84 không có bất kỳ một dự án đầu tư hay dự án TA nào có hợp phần hải quan nên điểm phân tách cho giai đoạn 1985-2002 là mốc 1993-1994. Thứ hai, một số dự án có các hợp phần hải quan lớn như Dự án Quản lý Tài chính công Thổ Nhĩ Kỳ, RCDP và Chương trình Hỗ trợ Vận chuyển và Thương mại khu vực Đông Nam Á (TTSFE) được duyệt sau năm 1993. Điều này tạo cơ hội để phân tích bất kỳ một động thái biến đổi nào trong cách tiếp cận của Ngân hàng đối với cải cách hải quan.

#### ***Khung Chẩn đoán Tiền dự án***

Nghiên cứu chẩn đoán và công tác chuẩn bị tiền dự án kỹ lưỡng đóng vai trò tối quan trọng đối với việc xây dựng các giải pháp cải cách, quyết định các ưu tiên của dự án cũng như chuỗi hoạt động tương ứng với các ưu tiên đó. Có một số công cụ hỗ trợ công tác nghiên cứu chẩn đoán tiền dự án (xem Chương 1). Về cơ bản, một nghiên cứu chẩn đoán toàn diện cần sử dụng cả hai chỉ số: định tính và định lượng để xem xét hiệu quả và kết quả hoạt động của tổ chức, thiết kế và quản lý tổ chức cũng như môi trường kinh tế và thể chế của cơ quan hải quan.

Tuy nhiên, kết quả đánh giá lại các hoạt động của Ngân hàng cho thấy một lượng lớn các hỗ trợ kỹ thuật không được tiến hành phân tích chẩn đoán cơ bản. Mức độ và tính toàn diện của nghiên cứu chẩn đoán tiền dự án phụ thuộc vào quy mô dự kiến của dự án. Tuy vậy, phân tích thể chế là cần thiết ngay cả đối với các dự án quy mô nhỏ chỉ giải quyết những yếu tố cụ thể trong hoạt động và quản lý hải quan. Cơ sở dữ liệu OED cho thấy trong tổng số 38 dự án TA có hợp phần cải cách hải quan, chỉ có 20 dự án (hoặc ít hơn 53%) được thiết kế trên cơ sở phân tích chẩn đoán về thể chế. Mỗi dự án được thiết kế dựa trên nghiên cứu chẩn đoán tiền dự án lại sử dụng một cách tiếp cận riêng để xác định những yếu kém về thể chế, nhu cầu cũng như ưu tiên cải cách. Điều này cho thấy quá trình chuẩn bị và thiết kế dự án còn mang đậm tính vụ việc (ad hoc) và thiếu một khung phương pháp luận chung. Bảng 7.3 tóm tắt phạm vi phân tích

chẩn đoán của 20 dự án có tiến hành nghiên cứu chẩn đoán tiền dự án.<sup>121</sup> Hộp 7.1 đưa ra ba tình huống dự án cụ thể.

Tuy tất cả 20 dự án đều tiến hành phân tích chẩn đoán định tính song rất ít dự án áp dụng phân tích chẩn đoán định lượng để tìm ra điểm yếu, điểm mạnh của các cơ quan hải quan, nhất là liên quan đến hiệu quả và kết quả hoạt động cũng như tính liên chính. Tuy nhiên, nghiên cứu chẩn đoán tiền dự án đã dần được cải thiện cùng thời gian, đặc biệt là với các dự án triển khai gần đây (các dự án được duyệt vào cuối những năm 90 và đầu những năm 2000).

**Bảng 7-3 Phân tích Chẩn đoán Tiền dự án trong các Dự án Hỗ trợ Kỹ thuật, giai đoạn 1982-2002**

	1982 – 93		1994 – 02		1982 – 02	
	Số DA	Tỷ lệ (%)	Số DA	Tỷ lệ (%)	Số DA	Tỷ lệ (%)
<b>Tổng số Dự án có Tiến hành Phân tích Chẩn đoán</b>	3		17		20	
<b>Lĩnh vực chẩn đoán</b>						
<b>Đánh giá môi trường thể chế</b>						
Chẩn đoán tổng thể luật và quy định hải quan	3	100	16	94	19	95
Chiến lược cải cách hải quan dự kiến hay đang triển khai	3	100	16	94	19	95
Các chỉ số về quản lý hải quan						
<b>Kết quả</b>						
Chỉ số về thời gian phục vụ	0	0	9	53	9	45
Cơ cấu tổ chức và chức năng	1	33	13	76	14	70
Áp dụng phương pháp quản lý rủi ro	1	33	3	18	4	20
Số lượng hành khách nhập cảnh	1	33	0	0	1	5
Khối lượng hàng thông quan	1	33	0	0	1	5
Tỷ lệ thuế hải quan và thuế khác thu được trên GDP Tỷ lệ tổng thực thu trên tổng thu tiềm năng	1	33	4	24	5	25
	1	33	0	0	1	5
<b>Hiệu quả</b>	1	33	0	0	1	5
Chi phí quản lý dự kiến cho mỗi giao dịch	0	0	12	71	12	60
Thực thi hệ thống hài hoà hóa (Hệ thống phân loại HS)	2	67	2	12	4	20

<sup>121</sup> Cấu trúc của bảng 7.3 dựa trên khung đánh giá các yếu tố cơ bản trong cơ quan hải quan của Lane đưa ra vào năm 1998 cũng như hướng dẫn phân tích chẩn đoán của Gill (2000) cho cơ quan thuế.

	1982 – 93		1994 – 02		1982 – 02	
	Số DA	Tỷ lệ (%)	Số DA	Tỷ lệ (%)	Số DA	Tỷ lệ (%)
Số lượng cán bộ	1	33	5	29	6	30
Quy mô thương mại	0	0	3	18	3	15
Thủ tục xác định trị giá	2	67	12	71	14	70
Độ phức tạp của các quy tắc hoặc thủ tục	2	67	11	65	13	65
Thủ tục hải quan tự động						
<b>Nghiệp vụ Hải quan (Phát triển Nguồn nhân lực)</b>						
Quy trình tuyển dụng (lựa chọn phương pháp điều hành)	1	33	2	12	3	15
Đào tạo (chính qui hoặc tại chỗ)	1	33	8	47	9	45
<b>Liên chính</b>						
Thiết bị	2	67	11	65	13	65
Quy tắc đạo đức (đã ban hành hoặc đang thảo luận quy tắc đạo đức)	0	0	4	24	4	20
Có áp dụng hình thức đề bạt dựa trên thành tích làm việc thực tế hay không	0	0	3	18	3	15
Lương và phúc lợi	2	67	3	18	5	25
Thanh tra và kiểm toán nội bộ	0	0	2	12	2	10
Mô tả/đánh giá các biện pháp phát hiện tham nhũng và đảm bảo liên chính	0	0	9	53	9	45

- Phần trăm tổng số dự án TA có tiến hành phân tích chẩn đoán giai đoạn 1982 – 93 (tổng cộng 3 dự án)
- Phần trăm tổng số dự án TA có tiến hành phân tích chẩn đoán giai đoạn 1994 – 02 (tổng cộng 17 dự án)
- Phần trăm tổng số dự án TA có tiến hành phân tích chẩn đoán giai đoạn 1982 – 02 (tổng cộng 20 dự án)

*Nguồn:* Các tác giả theo cơ sở dữ liệu của NHTG

Cải cách hải quan không chỉ đơn thuần là quản lý điều hành hải quan mà còn mang nhiều nội dung khác. Hơn một nửa số dự án được lấy mẫu đã đánh giá khuôn khổ pháp lý cho hoạt động hải quan, chiến lược cải cách hải quan được lên kế hoạch hoặc đang triển khai, cơ cấu tổ chức cùng chức năng của cơ quan hải quan, thực thi các hệ thống hải hoà hóa; quy tắc và thủ tục hải quan, thực trạng tự động hoá và các thiết bị văn phòng. Tuy nhiên, mức độ phân tích ở mỗi dự án hay mỗi lĩnh vực là khác nhau. Ví dụ, phần lớn các dự án có tiến hành phân tích chẩn đoán đều tiến hành đánh giá luật và các quy định hiện hành về hải quan (95%) trong khi chỉ một số dự án đi vào phân tích các vấn đề cụ thể hơn như thực hiện hệ thống hải hoà hóa

(60%) hoặc tính phức tạp của các quy tắc và thủ tục hải quan (70%). Thực tế cho thấy một phần đáng kể các hoạt động chuẩn bị dự án (65%) bao gồm công tác chẩn đoán hạ tầng CNTT hiện có cùng các kế hoạch tự động hoá phản ánh tỷ phần nói chung là ở mức cao của các chi phí liên quan đến CNTT trong các hợp phần hải quan của các dự án TA.<sup>122</sup> Có một điều thú vị là tỷ lệ phân tích chẩn đoán tiến hành với hệ thống kiểm tra hàng hoá hay việc ứng dụng hệ thống kiểm tra dựa trên rủi ro rất thấp tuy đây là yếu tố quan trọng trong chiến lược tin học hoá tổng thể (chỉ 20% số dự án nghiên cứu tiến hành đánh giá các hoạt động quản lý rủi ro hiện hành). Phần lớn các dự án lại trốn tránh không tiến hành nghiên cứu chẩn đoán thủ tục định giá trong quá trình đánh giá môi trường hải quan. Phân tích chẩn đoán thủ tục định giá chỉ được tiến hành trong quá trình chuẩn bị của 15% số dự án được xem xét.

### Hộp 7-1 Khung chẩn đoán – Ba dự án ví dụ cụ thể

**Dự án Quản lý Thuế tại Tanzania** (được duyệt trong năm tài khoá 1999 với tổng số vốn là 40 triệu USD) đã giới hạn nghiên cứu chẩn đoán trong phạm vi phân tích định tính về vấn đề hay yếu kém trong cơ quan hải quan mà không đưa ra được các đánh giá mang tính định lượng chi tiết về kết quả và hiệu quả hoạt động hải quan. Cụ thể, dự án đã đưa ra đánh giá rằng các điểm yếu thể chế liên quan đến quản lý yếu kém, yếu điểm trong phát triển nguồn nhân lực, các quy định chứng từ rườm rà cùng các thủ tục giấy tờ quan liêu và tùy tiện, thiếu hạ tầng cơ sở và trang thiết bị, cơ sở pháp lý hoặc quy định lạc hậu không cung cấp đủ thẩm quyền và cơ chế xử phạt thỏa đáng; công tác thực thi không hiệu quả khi chủ yếu dựa vào kiểm tra thực tế dù đã sử dụng dịch vụ của công ty Kiểm định trước khi xếp hàng (PSI).

**Dự án Tin học hoá Ngành thuế tại Phi-lip-pin** (duyệt trong năm tài khoá 1993 với tổng số vốn là 63 triệu USD) và **Dự án Phát triển Hải quan Nga** (duyệt trong năm tài khoá 2003 với số vốn là 140 triệu USD) cho chúng ta các ví dụ về các dự án đã tiến hành nghiên cứu chẩn đoán một cách toàn diện hơn. Nghiên cứu chẩn đoán trong **Dự án Tin học hoá Ngành thuế tại Phi-lip-pin** được dựa trên kết quả phân tích của IMF phục vụ việc xây dựng kế hoạch hành động cải cách hải quan. Ngân hàng thế giới cũng tiến hành nghiên cứu chẩn đoán bổ sung cho các khuyến nghị của IMF trong việc xây dựng kế hoạch hành động cải cách hải quan. Dự án phân tích hệ thống ngân sách hiện hành cũng như năng lực thể chế trong quản lý nguồn thu. Bên cạnh đó, nó cũng nghiên cứu hoàn cảnh lịch sử cũng như bối cảnh tổng thể của dự án tin học hoá đồng thời mô tả hiện trạng tin học hóa trong ngành hải quan và thuế. Dự án cũng bổ sung số liệu thống kê về hoạt động hải quan và thuế cho phân tích năng lực thể chế. Các số liệu này bao gồm số lượng nhân viên, tổng số thuế do Cục Hải quan (BOC) thu được, chi phí, số hành khách làm thủ tục nhập cảnh (tổng số hành khách và số hành khách trên mỗi cán bộ hải quan), khối lượng hàng được thông quan (tổng lượng hàng được thông quan, số lượng hàng được thông quan trên mỗi cán bộ hải quan), lưu lượng thương mại (trị giá hàng nhập khẩu và xuất khẩu) cùng nỗ lực thu thuế (tax efforts) (được định nghĩa là tỷ lệ giữa thuế thu được trên tổng sản phẩm quốc nội).

Đối với dự án RCDP, nhóm dự án của NHTG đã phối hợp với các chuyên gia hải quan IMF để xây dựng bộ câu hỏi chẩn đoán riêng cho dự án. Bộ câu hỏi sau đó được gửi cho Ủy ban Hải quan Nhà nước (SCC) trước khi triển khai công tác thiết kế dự án trên thực tế. Thông tin do SCC cung cấp sẽ được phân tích trước khi tiến hành nghiên cứu tiền thẩm định dự án và bổ sung bằng nghiên cứu chẩn đoán tiền dự án có sử dụng, bên cạnh bộ công cụ chẩn đoán của

<sup>122</sup> Ví dụ, chi phí cho CNTT lên đến 52% tổng chi phí cho hiện đại hoá hải quan trong Dự án Tin học hoá Thuế của Phi-lip-pin và 82% tổng chi phí cho tất cả các hợp phần hải quan.

Gill, các công cụ chẩn đoán do WCO thiết kế cùng các công cụ nêu trong Hướng dẫn của EU cho Quản lý Điều hành Hải quan (EU Blueprints for Customs Administration). Nghiên cứu chẩn đoán tiền dự án đã được tiến hành đối với tất cả các lĩnh vực liên quan từ phân tích môi trường dự án, cam kết đối với cải cách, nhu cầu và kỳ vọng của các bên liên quan đối với công tác đánh giá sự cần thiết phải tiến hành các thay đổi luật pháp và quy định, hiệu quả thể chế, các vấn đề về nguồn nhân lực và đào tạo cùng các vấn đề liên chính.

*Nguồn:* Ngân hàng Thế giới 1993b, 1999b, 2003.

Người ta ít chú trọng đến khía cạnh quản lý nguồn nhân lực và liên chính trong cải cách hải quan. Có rất ít dự án tiến hành phân tích rõ ràng về sự hiện diện và chất lượng của bộ quy tắc hành xử (20%), đề bạt dựa trên thành tích làm việc thực tế (15%) và các gói lương bổng (25%). Ngoài ra, chỉ có 10% trong số các dự án xem xét tiến hành nghiên cứu chẩn đoán đối với hệ thống kiểm soát và kiểm toán nội bộ, hệ thống tạo nên khung thể chế cốt yếu để loại bỏ các động cơ và cơ hội tham nhũng. Thay vào đó, nhiều dự án hạn chế nghiên cứu chẩn đoán trong phạm vi mô tả các biện pháp phát hiện tham nhũng hiện có (45%) và mô tả hạ tầng làm việc (65%). Trong quá trình đánh giá kỹ năng hoặc thực trạng phát triển nguồn nhân lực, các dự án đã tập trung phần lớn vào vấn đề đào tạo (45%) mà bỏ qua một vấn đề quan trọng, đó là các quy trình tuyển dụng, nhất là quy trình tuyển dụng cán bộ lãnh đạo (15%).

Tính bền vững của dự án phải là một nội dung quan trọng trong nghiên cứu chẩn đoán tiền dự án. Có một số vấn đề nổi lên ở đây. Bên cạnh các cam kết thực hiện dự án của chính phủ, cần phải làm rõ cách thức chi trả cho các chi phí hoạt động của cơ quan hải quan khi kết thúc dự án. Điều này đặc biệt quan trọng đối với các dự án mà trong đó hợp phần CNTT hay đầu tư vào hạ tầng chiếm một phần đáng kể và các dự án hỗ trợ đưa vào áp dụng hệ thống khuyến khích và khen thưởng đặc biệt cho cán bộ hải quan. Ví dụ, trong Dự án Tin học hoá Ngành thuế tại Phi-lip-pin, nhóm dự án đã không xét đến vấn đề chi phí bảo dưỡng thường xuyên đối với hệ thống CNTT cho đến khi bàn đến vấn đề kết thúc dự án. Người ta đã không thể có được bảo lãnh từ phía Chính phủ cho việc phân bổ đủ nguồn lực tài chính cho cơ quan hải quan để thay thế các phần cứng đã lỗi thời. Hậu quả là hệ thống tin học hoá đã xuống cấp nghiêm trọng sau khi dự án kết thúc.

Một vấn đề khác trong việc đảm bảo tính bền vững của một dự án cải cách hải quan là khả năng thu hút và giữ chân các nhân viên hải quan có năng lực. Điều này tùy thuộc vào mức độ linh hoạt trong quản lý nguồn nhân lực mà cơ quan hải quan có được, nhất là độ linh hoạt trong việc cơ cấu đủ số vị trí chuyên gia cần có và thiết kế các gói lương bổng thoả đáng cho các vị trí này. Nỗ lực cải cách nhằm mục tiêu xây dựng một cơ quan hải quan chuyên nghiệp hơn sẽ không thể thành công nếu như cơ quan hải quan đó không có đủ độ linh hoạt cần thiết để thu hút lượng cán bộ có trình độ chuyên môn và tâm huyết với công việc. Điều này cần được khẳng định trước khi tiến hành thiết kế dự án.

Hầu hết các dự án được xem xét đều bỏ qua nghiên cứu chẩn đoán mang tính định lượng về kết quả hoạt động của cơ quan hải quan. Thêm nữa, trong số 20 dự án có hợp phần chẩn đoán, chỉ có một dự án phân tích chi phí quản lý điều hành hải quan trên một giao dịch, một chỉ số vô cùng quan trọng để đánh giá hiệu quả hoạt động của cơ quan hải quan. Tuy nhiên, cũng đã có những tiến triển rõ rệt trong công tác chẩn đoán. Trong số 26 dự án TA giai đoạn 1994-2002, có đến 17 dự án đã tiến hành nghiên cứu chẩn đoán dưới một hình thức nào đó. Điều này hoàn toàn trái ngược với giai đoạn 1982-93 khi mà số dự án có tiến hành nghiên cứu chẩn đoán chiếm một tỷ lệ không đáng kể - 3 trong số 12 dự án TA. Việc đối chiếu từng nội dung tiến hành nghiên cứu chẩn đoán trong mỗi dự án qua các giai đoạn cho thấy chất lượng

của các nghiên cứu chẩn đoán dần được cải thiện ngoại trừ trong lĩnh vực đánh giá hiệu quả. Các nghiên cứu chẩn đoán giai đoạn 1994 – 2002 mang tính toàn diện hơn trong việc điều tra các vấn đề quản lý và hoạt động hải quan cơ bản, nhất là chỉ số thời gian phục vụ (53% trong tiêu giai đoạn 2 so với 0% trong tiêu giai đoạn 1), cơ cấu tổ chức và chức năng nhiệm vụ (76% so với 33%), hiện trạng thực thi hệ thống hài hoà hóa (71% so với 0%) và mức độ phức tạp của các quy tắc, thủ tục (71% so với 67%). Thêm vào đó, tiêu giai đoạn 2 đánh dấu một bước tiến cơ bản trong đánh giá liên chính.<sup>123</sup>

### ***Các Dự án Hải quan Mong muốn Đạt được điều gì? Phân tích các Mục tiêu của Dự án***

Bảng 7.4 tóm lược các mục tiêu liên quan đến hải quan của 38 dự án TA được xem xét. Có ba mục tiêu lớn đặt ra cho cải cách hải quan: huy động nguồn thu, giảm thiểu gánh nặng đối với thương mại và đảm bảo an ninh quốc gia. Các mục tiêu cụ thể hơn liên quan đến các hợp phần cụ thể của dự án hoặc phản ánh một phạm vi tập trung hẹp hơn. Về cơ bản, chúng là các cấu phần nhỏ của ba chức năng chính của cơ quan hải quan. Đó là các mục tiêu như tăng cường liên chính hay cải thiện dịch vụ cho cộng đồng thương mại. Nhiều dự án liệt kê những mục tiêu chi tiết thay vì tập trung chủ yếu vào tăng cường một hoặc một số nghiệp vụ hải quan cốt lõi. Lại có một số dự án chỉ theo đuổi một mục tiêu chung đơn thuần là củng cố cơ quan hải quan mà không đề cập đến các mục tiêu cụ thể về hiệu quả, kết quả hoạt động hay các mục tiêu về liên chính.

Giảm thiểu gánh nặng cho thương mại nổi lên như một mục tiêu chính của 38 dự án được nghiên cứu; hơn nửa số dự án trong giai đoạn 1982 - 2002 xác định mục tiêu chủ yếu là tạo thuận lợi cho thương mại. Mười dự án xác định tăng thu ngân sách là mục tiêu chính. Không có dự án nào đưa bảo vệ an ninh quốc gia vào mục tiêu thực hiện của mình. Điều này cũng dễ hiểu vì an ninh quốc gia không nằm trong mục tiêu hoạt động của Ngân hàng Thế giới. So sánh giữa các giai đoạn cho thấy các dự án gần đây ngày càng xác định mục tiêu tạo thuận lợi cho thương mại hoặc tăng thu ngân sách là mục tiêu lớn của dự án nhiều hơn so với các dự án trước đó. Trong giai đoạn 1985 – 1993, chỉ có 25 % số dự án được xét xác định tạo thuận lợi cho thương mại là mục tiêu chính của mình. Sang giai đoạn 1994 – 2002, tỷ lệ này đã tăng vọt lên 65 %. Tương tự, trong giai đoạn 1982 – 1993, chỉ 8% số dự án xác định tăng thu ngân sách là mục tiêu thực hiện chính thì tỷ lệ này trong giai đoạn 1994 – 2002 là 35%. Bởi vậy, dường như các dự án TA do NHTG tài trợ phản ánh và bị chi phối bởi một thực tế nổi lên trong những năm gần đây là các nhà hoạch định chính sách tại các nước đang phát triển ngày càng nhận thức được tầm quan trọng của việc tạo thuận lợi cho thương mại cũng như tầm quan trọng của cải cách hải quan đối với việc tạo thuận lợi cho thương mại.

Phần lớn các dự án trong giai đoạn 1982 – 2002 (27 trong số 38 dự án hoặc 71% số dự án) coi mục tiêu mang tính chung chung và có phần hơi mơ hồ “tăng cường cơ quan hải quan” là mục tiêu chính của dự án. Điều này cho thấy thái độ ngần ngại khi cam kết với các kết quả cụ thể hơn và dễ đo lường hơn.<sup>124</sup> Tuy nhiên, các dự án được thiết kế gần đây trong giai đoạn 1994 – 2002 đã chứng kiến một thay đổi lớn trong việc xác định các mục tiêu dự án một cách cụ thể

---

<sup>123</sup> Có vẻ như các dự án có tiến hành phân tích chẩn đoán tiền dự án giai đoạn 1982-93 (giai đoạn 1) tập trung nhiều hơn vào đánh giá mang tính định lượng kết quả hoạt động hải quan. Tuy nhiên, cần tính đến một thực tế là số dự án có tiến hành nghiên cứu chẩn đoán được xét trong giai đoạn 2 lớn hơn nhiều trong giai đoạn 1. Bởi vậy, nhận định trên có thể là chưa chính xác.

<sup>124</sup> Trong số 27 dự án TA có mục tiêu tăng cường cơ quan hải quan, bảy dự án đã liệt kê mục tiêu này như mục tiêu duy nhất cho hợp phần cải cách hải quan.

hơn. Ngoài ra, trong khi không có một dự án nào trong giai đoạn 1982 – 93 đặt ra mục tiêu cải thiện dịch vụ cung cấp cho cộng đồng thương mại thì mục tiêu này đã trở thành một mục tiêu cơ bản của một nửa trong số 26 dự án TA giai đoạn 1994 – 2002. Chưa có dự án nào xác định việc huy động khu vực tư nhân, nhất là cộng đồng doanh nghiệp đóng góp ý kiến và tham gia vào quá trình thực hiện dự án là một hoạt động đủ quan trọng để đưa lên thành một mục tiêu dự án tách biệt.

**Bảng 7-4 Lược kê các Mục tiêu của Dự án**

Giai đoạn	1982 -93		1994 – 2002		1982 - 2002	
	Số dự án	Tỷ lệ (%)	Số dự án	Tỷ lệ (%)	Số dự án	Tỷ lệ (%)
Tăng thu ngân sách	1	8	9	35	10	26
Tạo thuận lợi cho thương mại	3	25	17	65	20	53
An ninh	0	0	0	0	0	0
Tăng cường cơ quan hải quan	8	67	19	73	27	71
Liên chính	1	8	3	12	4	11
Cải thiện việc tuân thủ	1	8	11	42	12	32
Cải thiện dịch vụ cho doanh nghiệp	0	0	13	50	13	34
Sự tham gia của các bên liên quan	0	0	0	0	0	0

Ghi chú:

- Tỷ lệ các dự án TA trong giai đoạn 1982 – 93 (12 dự án)
- Tỷ lệ các dự án TA trong giai đoạn 1994 – 02 (26 dự án)
- Tỷ lệ các dự án TA trong giai đoạn 1982 – 02 (38 dự án)

Nguồn: Các tác giả theo cơ sở dữ liệu của NHTG.

### **Đo lường Hoạt động: Thiết kế các Chỉ số Hoạt động**

Bảng 7.5 nêu tóm tắt các chỉ số hoạt động hoặc các chuẩn hoạt động được dùng để giám sát kết quả thực hiện các mục tiêu dự án đã đề ra.<sup>125</sup>

Các dự án được thiết kế trước năm 1994 đặc biệt yếu trong việc đo lường kết quả hoạt động. Chỉ một dự án duy nhất thiết kế trong giai đoạn 1982 – 1993 là đưa ra được các chỉ số hoạt động. Đo lường kết quả hoạt động chỉ dừng lại ở hai chỉ số, đó là thời gian giải phóng hay thông quan hàng nhập khẩu và số lượng tờ khai được xử lý hàng năm trên mỗi nhân viên hải quan. Trong số các dự án gần đây của NHTG thì dự án RCDP, Dự án Quản lý Tài chính công Thổ Nhĩ Kỳ, Dự án Phát triển Xuất khẩu Tuy ni zi và các Dự án Tạo thuận lợi cho Thương mại và Vận tải Đông Nam Âu là các dự án có bộ chỉ số đánh giá kết quả hoạt động toàn diện nhất.

<sup>125</sup> Dựa trên bộ chỉ số được xây dựng trong Dự án Quản lý Tài chính Thổ Nhĩ Kỳ và bảy dự án Tạo thuận lợi cho Thương mại và Vận tải tại Đông Nam Âu.

**Bảng 7-5 Chỉ số Hoạt động**

		<i>Giai đoạn</i>	<i>1982-93</i>	<i>1994-02</i>	<i>1982-02</i>
		<i>Các chỉ số</i>	<i>Số DA</i>	<i>Số DA</i>	<i>Số DA</i>
<b>Hiệu quả - Kết quả dự kiến</b>		Tổng thu thuế trên mỗi cán bộ hải quan	0	8	8
		Tổng chi phí hoạt động so với tổng thuế thu được	0	7	7
		Tiền lương so với tổng thuế thu được	0	7	7
		Khối lượng thương mại trên số cán bộ	0	8	8
		Số tờ khai được xử lý hàng năm trên mỗi nhân viên hải quan	1	9	10
<b>Hiệu quả - Kết quả dự kiến</b>		Thời gian giải phóng hàng (thông quan hàng nhập khẩu)	1	12	13
		Kiểm hoá và áp dụng quản lý rủi ro	0	14	14
		Cung cấp thông tin cho cộng đồng thương mại	0	4	4
		Dấu hiệu bất thường phát hiện trên mỗi lần kiểm tra	0	8	8
		Số vụ tham nhũng/liêm chính được điều tra	0	2	2
		Kiểm hoá hiệu quả hơn	0	4	4
		Từ chối các tờ khai không đầy đủ hoặc không chính xác	0	1	1
		Cung cấp số liệu thống kê thương mại kịp thời và chính xác	0	2	2

*Nguồn:* Các tác giả theo cơ sở dữ liệu của Ngân hàng Thế giới.



### Hộp 7-2 Thiếu các Chỉ số Hoạt động: Tình huống Dự án Cụ thể

Phần lớn các dự án TA được xem xét đều không có các chỉ số đo lường kết quả hoạt động của dự án. Ví dụ, báo cáo đánh giá của OED đối với Dự án Tin học hoá Ngành Thuế Phi-lip-pin – dự án có hợp phần về hải quan tương đối lớn, đã nêu bật tình trạng thiếu vắng các chỉ số hoạt động. Nhiều dự án khác lại không đưa ra được một bộ đầy đủ các chỉ số hoạt động tương ứng với các mục tiêu và hoạt động của dự án. Một khó khăn nữa gặp phải trong giám sát quá trình thực hiện dự án là các văn kiện dự án thường không đưa ra thời hạn cụ thể để đạt được các hoạt động đề ra.

Phần trích dẫn từ Bảng “Các Chỉ số Hoạt động Chủ yếu” dưới đây cho thấy chỉ số cho hợp phần “ Huy động nguồn lực” trong Dự án Tín dụng Hỗ trợ Kỹ thuật Điều chỉnh Cơ cấu Làn 2 tại Ác-Mê-Nia (được duyệt vào năm tài khoá 1998 với tổng số tiền là 5 triệu USD). Dự án chỉ bao gồm những nỗ lực tin học hoá Cơ quan Thanh tra Thuế Nhà nước và Cơ quan Hải quan biệt lập nhau mà không có một chiến lược cải cách toàn diện cơ quan hải quan. Dự án đã không được xây dựng dựa trên phân tích chẵn đoán, vậy nên không thể đảm bảo chắc chắn rằng các hoạt động được đề xuất sẽ có những tác động rõ rệt lên công tác thu ngân sách. Hậu quả là chỉ số đưa ra không rõ ràng và bị lẫn lộn giữa đầu ra với kết quả dự án. Chỉ số cũng không nêu cụ thể khi nào cần đạt được chuẩn đề ra.

Kết quả mong đợi/Tác động	Chỉ số Hoạt động Chủ yếu	Chỉ số Theo dõi và Giám sát	Các Giả định và Rủi ro Chính
Tin học hóa toàn bộ quá trình xử lý tờ khai và cải thiện hệ thống nộp thuế	Xử lý tờ khai hải quan và tiến hành nộp thuế bằng hệ thống máy tính	Chi chép của Cục Hải quan	Năng lực thực hiện của Cục Hải quan

*Nguồn:* Ngân hàng Thế giới 1997a, 2000g.

Các chỉ số hoạt động được lựa chọn tùy thuộc vào mục tiêu và phạm vi của dự án TA. Dự án có quy mô càng lớn và toàn diện thì bộ chỉ số hoạt động càng phải được thiết kế toàn diện hơn. Bởi vậy, một bộ các chỉ số hạn hẹp chỉ phù hợp với một dự án TA hạn chế với đối tượng và mục tiêu ở diện hẹp. Tuy nhiên, trong số 38 dự án TA xem xét chỉ có 17 dự án (xấp xỉ 45%) là đưa ra các chuẩn giám sát và đánh giá kết quả triển khai dự án. Phần lớn các dự án đã được thiết kế mà không có một bộ chỉ số hoạt động phù hợp. Chỉ số hoạt động sử dụng trong mỗi dự án lại khác biệt nhau rất lớn. Chương 1 đã đưa ra một số chỉ số hữu ích trong việc giám sát tăng thu ngân sách. Hộp 7.2 đưa ra một số ví dụ về các bộ chỉ số hoạt động không hoàn chỉnh trong khi hộp 7.3 nêu bật kinh nghiệm thiết kế một bộ chỉ số hoàn chỉnh.

### Hộp 7-3 Thiết kế Bộ Chỉ số Hoạt động Toàn diện: các Dự án Tạo thuận lợi cho Thương mại và Vận tải tại Đông Nam Á (TTFSE)

Có bảy nước khu vực Đông Nam Á (An-ba-ni, Bulgaria, Bosnia-Herzegovina, Croatia, Macedonia, Cộng hoà Liên bang Nam Tư và Ru-ma-ni) tham gia vào chương trình Tạo thuận lợi cho Vận tải và Thương mại Khu vực. Mục đích của chương trình là nhằm hiện đại hóa các cơ quan hải quan và cơ quan kiểm soát biên giới khác. Một Ban Chỉ đạo Khu vực (RSC) đã được thành lập để tạo thuận lợi cho công tác điều phối. Chương trình đã xác định cải cách hải quan như một điều kiện chính yếu trong việc hỗ trợ gia nhập EU và cải cách cơ cấu tổ chức

phải được kết hợp với phát triển hạ tầng cơ sở. Hướng dẫn cải cách hải quan của EU cùng các yêu cầu gia nhập EU cung cấp cơ sở cho chương trình TA.

Một bộ chỉ số đánh giá hoạt động toàn diện mẫu đã được xây dựng và áp dụng thí điểm thống nhất ở tất cả các nước tham gia chương trình (trừ chỉ số đánh giá tỷ lệ tham nhũng chỉ được một nước duy nhất là An-ba-ni áp dụng). Tất cả các chỉ số được xây dựng cho giai đoạn bốn năm trên cơ sở tình hình thực tế năm 1999 bao gồm các chuẩn về thông quan tại các điểm triển khai thí điểm (ví dụ như thời gian thông quan hàng nhập khẩu tính theo phút, tỷ lệ kiểm tra thực tế, tỷ lệ số lần hoàn thành thủ tục thông quan cho xe tải dưới 15 phút, tỷ lệ vi phạm phát hiện trong tổng số lần kiểm tra) và các chỉ số để giám sát kết quả và hiệu quả hoạt động (ví dụ như số thu trung bình trên mỗi nhân viên hải quan, tỷ lệ tiền lương trên tổng thu ngân sách, số tờ khai trung bình được xử lý hàng năm trên mỗi cán bộ hải quan).

Việc tất cả các cơ quan kiểm soát biên giới đều tham gia vào chương trình TTFSE đã cho phép thiết kế được các chỉ số đo lường cả thời gian thông quan hải quan và toàn bộ thời gian thông quan tại biên giới. Các dự án chỉ tập trung riêng vào các hoạt động hải quan sẽ gặp khó khăn trong việc vận dụng những chỉ số này. Tuy nhiên, nhìn chung hải quan là cơ quan chịu trách nhiệm chính trong việc phối kết hợp với các cơ quan khác nhằm giảm bớt thời gian thông quan. Các dự án cải cách hải quan có mục tiêu tạo thuận lợi cho thương mại sẽ thu được nhiều lợi ích khi giám sát sự thay đổi của toàn bộ thời gian thông quan đối với hàng nhập khẩu trong suốt thời gian thực thi dự án. Điều này có thể thực hiện được bằng cách bổ sung một số chỉ số tạo thuận lợi cho thương mại ở quy mô rộng hơn vào danh mục chỉ số hoạt động riêng cho ngành hải quan với mục đích giám sát để lấy thông tin. Cách làm này trước đó đã được triển khai, ví dụ như trong dự án RCDP.

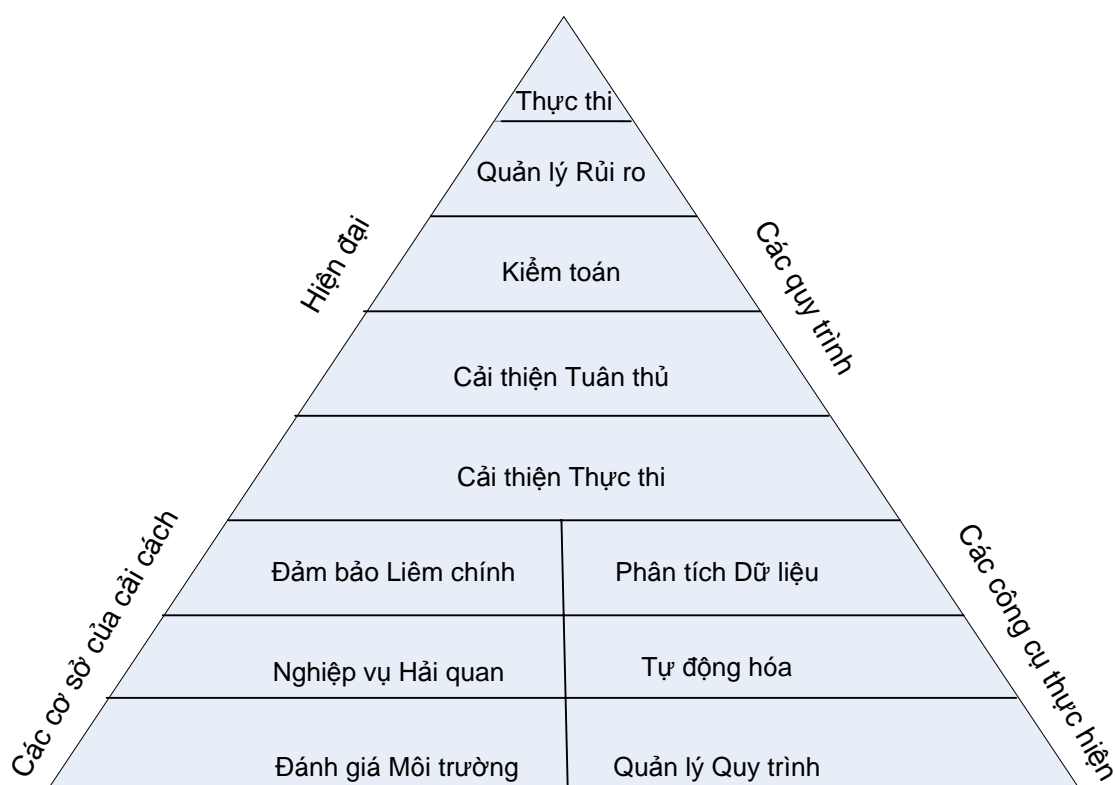
*Nguồn:* Ngân hàng Thế giới, 2000a, 2000b, 2000c, 2000d, 2000h, 2001, 2002a, 2002b.

Bảng 7.5 cho thấy nhóm dự án chú trọng tới chỉ một bộ phận nhỏ các chỉ số đánh giá về kết quả và hiệu quả hoạt động. Trong giai đoạn 1983 – 2002, trong số 17 dự án TA có sử dụng chỉ số hoạt động, hơn một nửa đã tiến hành đo lường một số khía cạnh nhất định trong cải thiện dịch vụ hải quan (hoặc các kết quả hướng tới tăng cường kết quả hoạt động) cũng như nâng cao hiệu quả trong việc sử dụng cán bộ hải quan cho xử lý tờ khai. Mười ba dự án đã đưa ra các chuẩn thời gian giải phóng hoặc thông quan hàng nhập khẩu và 14 dự án tập trung vào việc áp dụng quản lý rủi ro. Trong khi đó, có 10 dự án tập trung vào chỉ số số lượng tờ khai được xử lý hàng năm trên mỗi nhân viên hải quan (kết quả hướng tới tăng hiệu quả hoạt động). Một số các chỉ số hữu ích khác về hiệu quả hoạt động chỉ thu hút được sự chú ý của chưa đến một nửa số Khoản vay Hỗ trợ Kỹ thuật (TAL). Cụ thể các chỉ số đó là tổng thu ngân sách bình quân trên mỗi nhân viên hải quan, chi phí hoạt động trung bình trên tổng thu của hải quan, tỷ lệ giữa tiền lương trên tổng thu ngân sách và khối lượng thương mại trên số nhân viên hải quan. Một danh mục dài hơn chỉ số kết quả hoạt động lại chỉ thu hút được rất hạn chế các dự án sử dụng. Điều này phản ánh một thực tế là nghiên cứu chẩn đoán tiền dự án đã thiếu nội dung đánh giá kết quả hoạt động. Các chỉ số kiểu này bao gồm: dịch vụ cung cấp cho doanh nghiệp, số lỗi vi phạm phát hiện trên số lần kiểm tra, số lần từ chối không chấp nhận các tờ khai không đầy đủ hay không chính xác. Cần lưu ý rằng tuy một lượng đáng kể các dự án (10 dự án trong số 38 dự án được nghiên cứu) đặt ra mục tiêu cải thiện nguồn thu (xem Bảng 7.4), chưa có dự án nào xây dựng được chuẩn để giám sát việc thực hiện mục tiêu này.

### ***Đặc trưng Chính của Thiết kế Dự án***

Hiện đại hoá hải quan là một quá trình liên tục và phức tạp đòi hỏi phải có cam kết dài hạn và chiến lược xây dựng năng lực phù hợp bao gồm xây dựng các hệ thống, các quy trình, thủ tục cũng như năng lực cán bộ. Công ước Kyoto Sửa đổi về đơn giản và hài hoà hóa thủ tục hải quan đã phác hoạ tầm nhìn của một tổ chức hải quan hiện đại và hướng dẫn xây dựng chiến lược cải cách hải quan.<sup>126</sup> Trong cuốn sách “*Hiện đại hoá hải quan và Xa lộ thương mại quốc tế (1998)*” của mình, Lane đã xây dựng một khung cải cách hải quan toàn diện mang tính thực tiễn. Khung cải cách này mô tả cấu trúc hình tháp với đáy là các cơ sở của cải cách (môi trường, nghiệp vụ hải quan và liên chính) cùng các công cụ cần có để thực hiện cải cách (phân tích dữ liệu, tự động hoá, quản lý quy trình), phần giữa bao gồm các quy trình xử lý hiện đại (quản lý rủi ro, kiểm toán, tuân thủ và thực thi) trong khi phần đỉnh là các quy trình thực thi (Hình 7.1).<sup>127</sup> Trong chương này, chúng tôi áp dụng khung phân tích này để khảo sát công tác thiết kế các dự án TA của NHTG trong giai đoạn 1982 - 2002.

**Hình 7-1 Khung Đánh giá Môi trường Thể Chế**



Nguồn: Lane 1998

<sup>126</sup> WCO đã xây dựng bản Công Ước ban đầu năm 1974 và tiến hành sửa đổi năm 1999 để thích nghi với những biến đổi của thương mại toàn cầu suốt thập niên 80 và 90. Công ước với tên gọi chính thức là Công ước về Hài hòa hóa và Đơn giản hóa Thủ tục Hải quan đã đưa ra những nguyên tắc cơ bản cho một cơ quan hải quan hiện đại và các chỉ dẫn cho việc tiến hành cải cách hải quan.

<sup>127</sup> Dự án Cổng Đầu tư và Thương mại Ghana (Ghana Trade and Investment Gateway Project), một dự án được NHTG tài trợ đã sử dụng khung này để xây dựng các hoạt động cải cách hải quan trong phạm vi dự án.

Bảng 7.6 tóm tắt phạm vi các hoạt động hiện đại hoá hải quan trong các dự án TA của NHTG. Bảng 7.6 không chỉ liệt kê các lĩnh vực và hoạt động dự án mà còn nêu các vấn đề chính cần xử lý trong quá trình triển khai dự án như phân đoạn hoạt động (sequencing), kế hoạch thực hiện và phối kết hợp giữa hải quan và các thể chế liên quan khác. Trong hai thập kỷ vừa qua, chiến lược hiện đại hoá hải quan của NHTG đã có những bước tiến vững chắc: phạm vi hoạt động của các dự án trong giai đoạn 1994 - 2002 nhìn chung đã trở nên toàn diện hơn so với các dự án trong giai đoạn 1985 – 1993. Tuy xu thế chung là được thiết kế toàn diện hơn song các dự án không phải lúc nào cũng chú trọng thích đáng đến một số vấn đề cải cách chính yếu. Những vấn đề cải cách chính yếu thường bị sao lãng bao gồm cải thiện khung pháp lý cho các hoạt động hải quan; quản lý thay đổi, phối kết hợp có hiệu quả giữa hải quan và các cơ quan khác tham gia vào quá trình thông quan đối với hàng nhập khẩu, liên chính và phân chia giai đoạn quá trình thực hiện dự án.

**Bảng 7-6 Thiết kế Dự án Toàn diện**

	1982 – 93		1994 – 2002		1982 – 2002	
	Số DA	Tỷ lệ <sup>a</sup>	Số DA	Tỷ lệ <sup>b</sup>	Số DA	Tỷ lệ <sup>c</sup>
<b>Môi trường pháp lý</b>						
Các Luật hay văn bản pháp quy mới <sup>d</sup>	0	0	15	58	15	39
Cơ cấu biểu thuế mới <sup>e</sup>	1	8	11	42	12	32
Định giá <sup>f</sup>	1	8	3	12	4	11
Chiến lược cải cách hải quan đã lên kế hoạch hoặc đang triển khai	3	25	16	62	19	50
<b>Quản lý quy trình</b>						
Đơn giản hoá quy trình	5	42	22	85	27	71
Phối hợp với các cơ quan thông quan hàng nhập khẩu khác	0	0	14	54	14	37
Tự động hoá	8	67	24	92	32	84
Quản lý rủi ro	3	25	18	69	21	55
<b>Quản lý/phát triển nguồn nhân lực</b>						
Thủ tục tuyển dụng	0	0	6	23	6	16
Đào tạo	7	58	20	77	27	71
Lương	1	8	10	38	11	29
Đề bạt	1	8	4	15	5	13
Xử phạt	0	0	4	15	4	11
Quy tắc hành xử <sup>g</sup>	0	0	4	15	4	11
Các khía cạnh liên chính khác (thiết bị, kiểm toán)	1	8	13	50	14	37
Sát nhập hải quan và thuế <sup>h</sup>	0	0	2	8	2	5
Thông tin/phổ biến kiến thức cho các bên liên quan	1	8	15	58	16	42
Phân tích dữ liệu nhằm tăng cường tuân thủ và tạo thuận lợi cho thương mại	0	0	12	46	12	32
<b>Quản lý Thay đổi một cách bền vững</b>						
Gói đãi ngộ và chính sách giữ nhân viên giỏi	0	0	3	12	3	8

	1982 – 93		1994 – 2002		1982 – 2002	
	Số DA	Tỷ lệ <sup>a</sup>	Số DA	Tỷ lệ <sup>b</sup>	Số DA	Tỷ lệ <sup>c</sup>
Cam kết ngân sách của chính phủ <sup>1</sup>	0	0	9	35	9	24
Xác định cụ thể kế hoạch thực hiện	4	33	16	62	20	53
Phân chia giai đoạn các hoạt động (trình bày một cách rõ ràng hoặc thoả đáng)	1	8	3	12	4	11
Giám sát và đánh giá (các chỉ số hoạt động)	1	8	16	62	17	45
Thẩm định dự án (thẩm định tài chính và kinh tế)	2	17	14	54	16	42
Dự kiến được mối quan hệ hợp tác giữa NHTG và các nhà tài trợ khác trong quá trình chuẩn bị hoặc thực hiện dự án	2	17	15	58	17	45
Chuyên gia giám sát hoặc quản lý dự án đến từ IMF, WCO hoặc UNCTAD	2	17	14	54	16	42

- Tỷ lệ các dự án TA được xem xét giai đoạn 1982 - 1993 (12 dự án)
- Tỷ lệ các dự án TA được xem xét giai đoạn 1994 - 2002 (26 dự án)
- Tỷ lệ các dự án TA được xem xét giai đoạn 1982 – 2002 (38 dự án)
- Luật hoặc văn bản pháp quy mới được ban hành như một phần của dự án hoặc trong các chương trình khác có liên quan.
- Cấu trúc biểu thuế mới được đơn giản hoá như một phần của dự án hoặc trong khuôn khổ các chương trình có liên quan.
- Bất kỳ đề cập nào đến việc điều chỉnh hệ thống định giá hoặc vai trò của các công ty PSI hay sự chuyển đổi sang áp dụng ACV.
- Ban hành như là một phần của dự án được xem xét hoặc trong khuôn khổ một chương trình hiện đại hoá hải quan liên quan.
- Việc sát nhập hoặc đã diễn ra hoặc là một phần của dự án được xem xét. Hai dự án chọn mẫu được bắt đầu khi cơ quan hải quan và cơ quan thuế đã sáp nhập.
- Các cam kết của chính phủ bao gồm ngân sách, ý chí chính trị hay tự do hoá thương mại khu vực (ví dụ các nước Đông Nam Á tham gia vào các dự án Tạo thuận lợi cho Thương mại và Vận tải).

*Nguồn:* Các tác giả theo cơ sở dữ liệu của NHTG.

Phần lớn các dự án đã không chú trọng thỏa đáng đến quản lý thay đổi. Các cải cách hành chính chỉ có thể thành công trong một môi trường pháp lý cho phép các cải cách này được thực hiện đầy đủ. Ví dụ điển hình là việc đưa vào áp dụng hệ thống kiểm soát có chọn lọc dựa trên quản lý rủi ro và kiểm tra sau thông quan khi luật hải quan tại nhiều nước lúc đó chưa cho phép. Tuy nhiên, chỉ có 15 dự án trong số 38 dự án TA được lấy mẫu (39%) đề cập đến sự cần thiết phải hiện đại hoá và sửa đổi luật hải quan. Hầu hết các dự án không đưa các vấn đề định giá vào thiết kế dự án: chỉ 11% trong số các dự án xem xét nhắc đến công tác định giá. Điều này đồng nghĩa với việc nhìn chung Vòng Đàm phán Tokyo và Hiệp định Định giá GATT (ACV) năm 1980 đã bị bỏ qua. 128 Điều thứ vị là không có thiết kế dự án nào trong cơ sở dữ liệu có hợp phần liên quan đến PSI (hoặc là tăng cường việc sử dụng dịch vụ PSI hoặc là lên kế

<sup>128</sup> ACV hướng đến xây dựng một bộ tiêu chuẩn trung lập, thống nhất và công bằng trong định giá để tránh sử dụng giá do hải quan áp đặt và giả tưởng.

hoạch loại bỏ từng bước dịch vụ PSI) mặc dù vào thời điểm thiết kế dự án, một số nước đã đang áp dụng hình thức PSI (ví dụ như Philipin và Tanzania).<sup>129</sup>

Rất ít dự án hướng mục tiêu vào quản lý thay đổi và tính bền vững. Ví dụ, chỉ có ba dự án (8%) có kế hoạch thiết kế gói lợi ích (benefit package) hoặc chính sách giữ cán bộ giỏi. RCDP nổi lên như một dự án xử lý vấn đề này một cách triệt để nhất. Hợp phần nguồn nhân lực của dự án nhấn mạnh đến việc xây dựng và thực hiện các đề xuất về cải thiện mức thù lao cùng các lợi ích không bằng tiền khác cho nhân viên và cán bộ quản lý hải quan. Mục đích là tăng cường năng lực tuyển dụng hoặc giữ cán bộ giỏi cho Ủy ban Hải quan Nhà nước (SCC).

Thật thú vị khi nhận thấy rằng chỉ một nửa các dự án đã kết nối hợp phần hải quan với một chiến lược cải cách hải quan dự kiến hay đang được thực hiện. Ở một chừng mực nào đó, điều này có thể lý giải được. Trong các trường hợp khác, chính phủ vẫn chưa sẵn sàng bắt tay vào tiến hành cải cách hải quan một cách toàn diện.

---

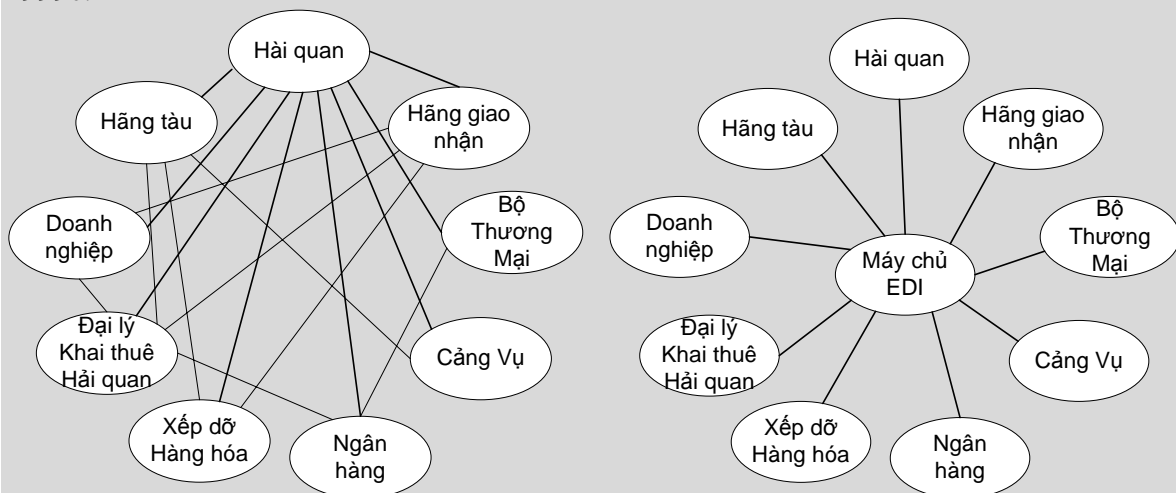
<sup>129</sup> Các nghiên cứu chẩn đoán của Dự án Quản lý Điều hành Thuế Tanzania xác định các vấn đề hiện có liên quan đến PSI song các hoạt động liên quan đến PSI chỉ được nhấn mạnh bởi các phái đoàn giám sát.

## Hộp 7-4 Cách Tiếp cận Tổng hợp trong Quản lý Quy trình: trường hợp Dự án Phát triển Xuất khẩu tại Tunizi

Mục tiêu của hợp phần cải cách hải quan trong dự án do NHTG hỗ trợ (duyet cho năm tài khoá 1999 với tổng số tiền là 34,7 triệu USD) là thúc đẩy thương mại nói chung và xuất khẩu nói riêng. Trong khi đó, tăng thu ngân sách không phải là một mục tiêu cải cách cụ thể của dự án. Các chương trình cải cách kết hợp việc áp dụng EDI với đơn giản hoá quy trình, thiết lập quan hệ hợp tác và đối tác, quản lý rủi ro và phát triển nguồn nhân lực. Đề xuất đưa ra là xây dựng máy chủ EDI thành trung tâm chuyển đổi mạng lưới phức tạp hiện hành của các trao đổi thông tin được kết nối thủ công thông qua dạng thức và thông điệp giữa các đối tác thương mại (hải quan, ngân hàng, hãng tàu, doanh nghiệp, khai thuê hải quan, hãng giao nhận, Bộ Thương mại và Cảng vụ) – như mô tả tại hình 1 – sang dạng kết nối trực tiếp giữa các đối tác thương mại (xem hình 2 của hộp dưới đây).

Hợp phần cải cách hải quan được thiết kế thành 3 giai đoạn nối tiếp nhau. Giai đoạn một tập trung vào việc đơn giản hoá thủ tục nộp tờ lục khai của tàu biển. Giai đoạn hai thúc đẩy tự động hoá quy trình xử lý thời gian thực đối với khai báo hải quan. Giai đoạn này cũng triển khai áp dụng các kỹ thuật kiểm tra sau và quản lý rủi ro. Giai đoạn ba tập trung vào đào tạo cán bộ hải quan để giúp họ có khả năng thực hiện thống nhất các thủ tục và quy định mới.

*Nguồn:* Ngân hàng Thế giới 1999c.



Hình 1

Hình 2

Ngoại trừ dự án RDCP, không có dự án nào đề cập đến Công ước Kyoto Ban đầu hay Sửa đổi của WCO trong các hoạt động cải cách hải quan được đề xuất. Thủ tục cải cách được đề xuất tập trung trước hết vào đơn giản quy trình trong đó có áp dụng kiểm tra sau thông quan và quản lý tài khoản (71%), tự động hoá (84%) và đào tạo (71%). Mặc dù nội dung tự động hoá được nhấn mạnh rất nhiều song chỉ có hơn một nửa số dự án xem xét đưa vào áp dụng quản lý rủi ro (55%). Điều này hàm ý rằng không phải lúc nào mục tiêu tự động hoá cũng được xác định rõ và gắn kết thỏa đáng với các hợp phần cải cách quan trọng. Một thực tế thú vị là có rất ít dự án đề cập đến vấn đề là hải quan chỉ là một trong các cơ quan tham gia vào quy trình thông quan hàng nhập khẩu. Có thể tăng cường đáng kể tác động của các biện pháp cải cách hải quan tăng cường hiệu quả của toàn bộ quy trình thông quan hàng nhập khẩu hoặc bằng các cải cách hỗ trợ tại các cơ quan khác tham gia vào quy trình thông quan hàng nhập khẩu hoặc ít nhất

cũng thông qua tăng cường phối kết hợp với các cơ quan này. Tuy nhiên, chỉ có 14 dự án trong số 38 dự án được xem xét nhấn mạnh đến nhu cầu tiến hành các chương trình cải cách đồng bộ tại các cơ quan này cũng như tăng cường phối kết hợp trong quy trình thông quan. Hộp 7.4 dưới đây giới thiệu về Dự án Phát triển Xuất khẩu tại Tunizi. Dự án này chú trọng đến sử dụng một cách tiếp cận tổng hợp trong việc hợp lý hóa mối quan hệ phối kết hợp giữa các cơ quan trong xử lý hàng xuất/nhập khẩu. Đây cũng chính là mục tiêu chính của Dự án Công Đầu tư và Thương mại Ghana.<sup>130</sup>

Phân tích cũng cho thấy có một sự mất cân đối trong các vấn đề quản lý nguồn nhân lực được đưa vào trong dự án. Trong khi có hơn hai phần ba số dự án TA xét đến nhu cầu đào tạo thì hầu hết các dự án đều bỏ qua các yếu tố quan trọng khác về nguồn nhân lực quyết định đến thành công và tính bền vững của các chương trình cải cách hải quan như thủ tục tuyển dụng (chỉ 16 % tổng số dự án TA nêu vấn đề này), cơ cấu tiền lương và lợi ích (29%) hoặc quản lý nghề nghiệp (13%).<sup>131</sup> Theo số liệu khảo sát tại nhiều nước, hải quan được chứng tỏ là cơ quan có mức độ tham nhũng cao nhất trong số các cơ quan chính phủ khác. Tính đến thực tế này thì các dự án cải cách hải quan vẫn chưa chú trọng thỏa đáng đến các vấn đề liêm chính. Phần nhiều các dự án cải cách hải quan vẫn không đề cập cụ thể đến các vấn đề liêm chính. Hầu hết mọi người cho rằng hiện đại hoá thủ tục hải quan sẽ giúp tăng cường liêm chính. Chỉ có 11% trên tổng số dự án TA được xem xét tiến hành rà soát lại các biện pháp kỷ luật và xử phạt đối với hành vi tham nhũng và xây dựng các quy tắc hành xử trong giai đoạn thiết kế dự án. Tương tự, chỉ có 37% số dự án nêu vấn đề đưa vào áp dụng hoặc tiến hành cải thiện hệ thống thanh tra nội bộ (internal audit system).

Trong khi hơn một nửa số dự án được xem xét (53%) cụ thể hoá kế hoạch thực hiện, chỉ có 11% số dự án đưa ra trình tự các bước thực hiện rõ ràng và thỏa đáng và rất ít dự án đưa ra được một thời hạn thực thi thật sự thích hợp. Không dành một sự chú trọng thỏa đáng đến việc xây dựng một kế hoạch triển khai thích hợp có thể dẫn đến những lỗi nghiêm trọng trong xác định trình tự thực hiện các hoạt động. Ví dụ như trong Dự án Hỗ trợ Kỹ thuật Quản lý Tài khoá và Tăng thu Ngân sách tại Li-băng, giai đoạn một triển khai hệ thống ASYCUDA đã được xếp trước hoạt động tái thiết kế quy trình hay hoạt động đào tạo về sử dụng hệ thống theo kế hoạch sẽ chỉ được bắt đầu 9 tháng sau khi triển khai hệ thống ASYCUDA giai đoạn một.

#### Hộp 7-5 Ngân hàng Thế giới ngày càng Chú trọng hơn đến việc Phối kết hợp với các Nhà tài trợ khác

**Các Dự án Tạo thuận lợi cho Thương mại và Vận tải tại Đông Nam Á.** Hợp phần hiện đại hoá hải quan trong các dự án này được xem như là giải pháp ít tốn kém nhất bổ sung cho các chương trình cải cách hải quan do EU hỗ trợ tại các nước này. Hợp phần đã dùng các khoản viện trợ của NHTG, EU và Mỹ để chi cho hầu hết hoạt động trợ giúp kỹ thuật. Trong trường hợp của Bosnia và Herzegovina, EU đã cam kết cung cấp tất cả các hỗ trợ kỹ thuật cho các cải cách hải quan.

Các nhà tài trợ đã tích cực tham gia hỗ trợ thực hiện và giám sát các dự án. Cụ thể, mỗi nhà tài trợ đều có đại diện tham gia vào Ban Chỉ đạo Khu vực (RSC) với tư cách là các quan sát viên trong giám sát toàn bộ quá trình thực hiện chương trình. Sự tham gia tích cực của các

<sup>130</sup> Xem De Wulf (2004).

<sup>131</sup> Không có gì khó hiểu khi không thể dễ dàng giải quyết vấn đề tiền lương một cách biệt lập với các cải cách dịch vụ công tổng thể hay việc thiết lập các cơ quan thu thuế bán độc lập.



nhà tài trợ đã đảm bảo hợp phần hiện đại hoá hải quan hiện hành có tính đến đầy đủ tất cả các nỗ lực cải cách hải quan đang diễn ra. Thêm vào đó, Ủy ban Kinh tế Liên hiệp quốc cho Khu vực Châu Âu (UN-ECE) đã cung cấp cho mỗi thành viên RSC một thư ký để hỗ trợ quá trình thực hiện chương trình.

**Dự án Quản lý Tài chính công tại Thổ Nhĩ Kỳ** (duyet cho năm tài khoá 1996 với số tiền là 62 triệu USD). Ngân hàng thế giới và IMF đã thể hiện một sự phối kết hợp chặt chẽ từ khâu thiết kế đến khâu thực hiện dự án này. Ngân hàng thế giới đã lôi kéo Bộ phận Tài khóa (Fiscal Affairs Department - FAD) của IMF tham gia hỗ trợ thực hiện các hợp phần kỹ thuật trong kế hoạch hiện đại hoá hải quan. FAD đã đóng vai trò giám sát đối với tư vấn về quản trị hải quan, tư vấn về CNTT chỉ định trong thoả thuận vay vốn cũng như các tư vấn ngắn hạn khác được chỉ định để cung cấp các hỗ trợ kỹ thuật cụ thể. Người ta cũng đi đến thống nhất rằng FAD sẽ tổ chức các phái đoàn kiểm tra thường kỳ (khoảng 6 tháng một lần) và hỗ trợ đánh giá hoạt động hải quan thí điểm.

**Dự án Đa dạng hoá Xuất khẩu tại Băng-la-đét** (duyet cho năm tài khóa 1999 với số tiền là 32 triệu USD). Chính phủ đã thành công trong việc thuyết phục WCO rằng Băng-la-đét đã sẵn sàng cho việc tiến hành một Chương trình Hiện đại hoá và Cải cách Hải quan như một phần của Dự án Đa dạng hoá Xuất khẩu. Theo kế hoạch, dự án sẽ lôi kéo sự tham gia của WCO trong đào tạo cho cán bộ về quản trị hải quan và của UNCTAD trong lắp đặt hệ thống ASYCUDA ++ cùng các hoạt động đào tạo liên quan.

*Nguồn:* NHTG 1995, 1999a, 2000a, 2000b, 2000c, 2000d, 2000h, 2001, 2002b.

Tuy nhiên, kết quả so sánh giữa các thời kỳ cho thấy những tiến bộ liên tục đạt được trong thiết kế dự án. Trong khi hầu hết các dự án được thiết kế trong giai đoạn 1982 - 1993 đều bỏ qua nhu cầu cải thiện môi trường pháp lý và điều tiết cho các hoạt động hải quan thì các dự án giai đoạn 1994 - 2002 đã chú trọng đến những vấn đề này. Một lượng đáng kể các dự án được thiết kế sau đó cũng dành sự quan tâm thoả đáng đến các hoạt động cải cách quan trọng như đơn giản hoá quy trình thủ tục (85%), tự động hoá (92%) và quản lý rủi ro (69%). Đã có những cải thiện đáng kể về hoạt động phối kết hợp giữa các cơ quan khác nhau cùng tham gia vào quá trình thông quan hàng nhập khẩu, vấn đề về liêm chính, đánh giá dự án và dịch vụ khách hàng trong các dự án được thiết kế giai đoạn 1994 - 2002. Cuối cùng, Ngân hàng cũng ngày càng chú trọng hơn đến việc hợp tác với các nhà tài trợ khác trong việc xây dựng hoặc thực thi dự án. Bằng chứng là trong giai đoạn 1982 - 1993 chỉ có 17% tổng số dự án nêu vấn đề này trong khi con số này tăng lên 58% trong giai đoạn 1994 - 2002 (xem Hộp 3.5 mô tả các tình huống cụ thể của từng dự án).

### **Thực thi dự án và Kết quả đạt được**

Phần này xem xét lại 22 dự án TA hoàn chỉnh có hợp phần hải quan. Kết quả thực hiện dự án được trình bày đi kèm với một bảng phân tích các yếu tố ảnh hưởng đến kết quả và tác động của dự án.

#### ***Kết quả và các Vấn đề trong Thực hiện Dự án***

Có hai khía cạnh trong đánh giá dự án. Khía cạnh thứ nhất là rút ra các bài học thu được cũng như chú trọng đến các chỉ số thực hiện và thiết kế dự án. Khía cạnh thứ hai là đánh giá kết quả của dự án, xác định các yếu tố ảnh hưởng đến các kết quả đó. Cho đến thời điểm hiện tại,

có thể tiến hành đánh giá quá trình thực thi và kết quả đạt được của 22 dự án đã kết thúc trong số 38 dự án TA được NHTG duyệt cho giai đoạn 1982 – 2002.<sup>132</sup> Phân tích này trước hết được dựa trên các báo cáo hỗ trợ thực thi (ICR), các báo cáo đánh giá của OED và ở một mức độ nào đó, vào các báo cáo thực trạng dự án (PSR).<sup>133</sup> Các báo cáo đánh giá ICR và của OED sử dụng một bộ tiêu chí đánh giá thống nhất bao gồm các nội dung chuẩn bị tiền dự án, thiết kế, thực hiện, tác động đối với phát triển thể chế, tính bền vững và kết quả hoạt động của NHTG và bên vay vốn. Phụ lục 7.B nêu khái quát định nghĩa cho các tiêu chí cụ thể dùng trong báo cáo đánh giá của OED.

Chúng tôi cũng cố gắng đánh giá quá trình thực hiện các hợp phần hải quan của các dự án đang triển khai. Thứ hạng đánh giá mà chúng tôi đưa ra đối với các hoạt động cải cách hải quan đang triển khai chủ yếu được dựa trên các tài liệu nội bộ như các báo cáo đánh giá giữa kỳ, bản ghi nhớ nội bộ, báo cáo giám sát và PSR. Tuy nhiên, một lượng lớn các dự án không sẵn sàng cho hoạt động đánh giá kiểu này vì hoặc dự án đó mới được duyệt và triển khai hoặc không có các báo cáo thực thi đủ chi tiết cho đến thời điểm viết cuốn sổ tay.

Bảng 7.7 tóm tắt đánh giá xếp hạng của chúng tôi đối với các hợp phần hải quan của cả các dự án đã kết thúc và các dự án đang diễn ra. Kết quả đạt được cho thấy mặc dù phần lớn các hoạt động hải quan đánh giá đều đã hoặc đang được triển khai tốt song một lượng lớn các dự án lại được xếp thứ hạng thấp.

Để phân tích mối liên hệ giữa kết quả hợp phần hải quan và các vấn đề chung về chất lượng đầu vào của NHTG cũng như kết quả hoạt động của cả NHTG và bên vay vốn, chúng tôi đã cố gắng ước tính một số các hệ số tương quan.<sup>134</sup> Trước hết, chúng tôi ước tính tương quan giữa các thứ hạng của các hoạt động hải quan và đánh giá xếp hạng chung của OED đối với các dự án tổng thể (Biểu A, Bảng 7.8). Sau đó, chúng tôi ước tính tương quan giữa đánh giá xếp hạng hải quan đề xuất với đánh giá xếp hạng chất lượng chẩn đoán và các chỉ số hoạt động – hai chỉ số đại diện cho chất lượng đầu vào – dành cho các hợp phần chuyên về hải quan (Biểu B, Bảng 7.8). Phụ lục 7.C giải thích phương pháp luận và dữ liệu sử dụng trong phân tích tương quan. Bảng 7.8 cho thấy mối tương quan giữa kết quả xếp hạng các hợp phần hải quan và kết quả xếp hạng các dự án tổng thể theo OED chất lượng đầu vào của NHTG và kết quả hoạt động của bên vay vốn (hệ số tương quan ở mức từ 0.2 đến 0.38) là mối tương quan tỷ lệ thuận song tương đối yếu. Các hệ số tương quan giữa xếp hạng hợp phần hải quan với giám sát và hoạt

---

<sup>132</sup> Đánh giá của chúng tôi về kết quả của các hợp phần hải quan được dựa trên các đánh giá về quá trình thực thi và kết quả đạt được nêu trong ICR, báo cáo đánh giá OED và PSR. Số liệu đánh giá chúng tôi đưa ra chỉ mang tính tham khảo hoàn toàn không phản ánh quan điểm chính thức của khu vực hay của OED. Các tỷ lệ đánh giá được đưa ra cho các dự án có hợp phần hải quan dựa trên chỉ số hoạt động nếu có hoặc dựa trên các mục tiêu được nêu trong văn kiện dự án.

<sup>133</sup> Các khu vực xây dựng báo cáo ICR cho mỗi một hoạt động vay vốn sử dụng thông tin và dữ liệu có được trong giai đoạn chuẩn bị và thẩm định dự án cũng như các báo cáo đánh giá. Một trong các mục tiêu của ICR là “tăng cường công tác tự đánh giá trong đó có đánh giá tác động phát triển do NHTG và bên vay vốn thực hiện” (Chính sách Hoạt động và Dịch vụ Quốc gia 2003, trang 2). Tuy nhiên, OED tiến hành đánh giá độc lập sau khi kết thúc dự án.

<sup>134</sup> Chất lượng đầu vào phản ánh chất lượng của thiết kế dự án. Các nhân tố được xem xét và đánh giá bao gồm khái niệm dự án, mục tiêu và cách tiếp cận trong suốt quá trình xác định dự án. Thiết kế dự án được đánh giá từ các khía cạnh khác nhau bao gồm khía cạnh kỹ thuật, kinh tế, tài chính, môi trường, xã hội và xoá đói giảm nghèo, mức độ sẵn sàng để thực thi cũng như đánh giá rủi ro và các khía cạnh bền vững. Xem mô tả chi tiết khái niệm và các tiêu chí đánh giá chất lượng đầu vào tại “Các công cụ và Phương pháp Đánh giá OED và Các cách tiếp cận” tại trang web: [www.worldbank.org/oed/oed\\_approach\\_summary.html](http://www.worldbank.org/oed/oed_approach_summary.html).

động chung của NHTG phần nào đó có cao hơn (0.51 và 0.5).<sup>135</sup> Độ chính xác của các kết quả ước tính bị giảm bởi các hợp phần phi hải quan khác trong dự án, nhất là với các dự án mà hợp phần hải quan chỉ chiếm một phần nhỏ.

**Bảng 7-7 Tóm tắt Đánh giá Kết quả của các Hoạt động Hải quan (tính theo %)**

	Các Dự án đã Kết thúc	Các Dự án đang Triển khai
Các dự án có kết quả hải quan được đánh giá	77	50
ĐẠT (SAT) hoặc xếp loại tốt hơn <sup>a</sup>	50	38
KHÔNG ĐẠT (UNSAT) hoặc xếp loại thấp hơn <sup>b</sup>	27	12
Các dự án không đánh giá kết quả của hợp phần hải quan <sup>c</sup>	23	50
Tổng cộng	100	100

- Gồm ba mức: rất tốt, tốt, khá
- Gồm ba mức: trung bình khá, trung bình, yếu
- Không thể tiến hành xếp hạng do nhiều nguyên nhân, cụ thể là thiếu báo cáo đánh giá tại thời điểm xây dựng chương viết này, thông tin từ các tài liệu hiện có là không đủ hoặc hợp phần hải quan bị cắt bỏ trong quá trình triển khai (ví dụ Dự án Hỗ trợ Quản lý Kinh tế tại Ghana).

Có một mối liên kết khá mạnh mẽ giữa chất lượng chẩn đoán, thiết kế các hoạt động hải quan và kết quả thực thi. Biểu B, Bảng 7.9 cho thấy có mối tương quan lớn giữa xếp hạng kết quả các hợp phần hải quan và hai đại diện cho chất lượng đầu vào của các hợp phần hải quan, cụ thể là chất lượng chẩn đoán và chỉ số hoạt động (tương ứng là 0.54 và 0.67). Các kết quả khẳng định một lần nữa chuỗi tác động từ chất lượng chẩn đoán tiền dự án đến thiết kế và thực thi các hoạt động hiện đại hoá hải quan trong các dự án do NHTG tài trợ.

### **Nhân tố Ảnh hưởng đến Kết quả và Tác động**

Đầu ra và tác động phát triển thể chế tùy thuộc vào nhiều nhân tố khác nhau mà trong phạm vi của phân tích này được phân thành ba nhóm lớn: (a) chẩn đoán và thiết kế tiền dự án; (b) mục tiêu và hợp phần dự án phù hợp; và (c) chiến lược thực thi và quản lý thay đổi. Nhóm ba bao gồm cả một số vấn đề liên quan đến tính bền vững của kết quả dự án đạt được.

**Bảng 7-8 Ước tính Tương quan: Bảng Tóm tắt**

A. Hệ số tương quan giữa xếp hạng kết quả hải quan và xếp hạng tổng thể dự án chọn lọc của OED (xếp hạng của OED đối với cả kết quả hải quan và phi hải quan)

	Kết quả Dự án Tổng thể	Chất lượng Đầu vào của NH	Giám sát của Ngân hàng	Hệ số tổng cho Ngân hàng	Hệ số tổng cho Bên vay vốn
--	------------------------	---------------------------	------------------------	--------------------------	----------------------------

<sup>135</sup> Các kết quả che đậy thực tế rằng có một mối tương quan giữa kết quả của các dự án tổng thể và chất lượng thiết kế của các dự án, giám sát Ngân hàng và hoạt động của người đi vay và Ngân hàng. Ví dụ, mối tương quan giữa các kết quả chung của các dự án và chất lượng đầu vào của Ngân hàng là tăng trưởng ở mức 0.9

Đầu ra Hải quan	0,38	0,23	0,51	0,50	0,33
-----------------	------	------	------	------	------

B. Hệ số tương quan giữa việc xếp hạng kết quả hải quan và chất lượng nghiên cứu chẩn đoán cùng chỉ số hoạt động cho các hợp phần hải quan

	<i>Chẩn đoán về các hợp phần hải quan</i>		<i>Chỉ số Hoạt động cho Hợp phần Hải quan</i>	
Đầu ra Hải quan	0,38	0,23	0,51	0,50

*Nguồn:* Các tác giả theo cơ sở dữ liệu của Ngân hàng Thế giới.

**Các Vấn đề Nghiên cứu Chẩn đoán Tiền dự án và Thiết kế** Báo cáo đánh giá ICR và OED đã chỉ rõ một số vấn đề gặp phải trong giai đoạn chuẩn bị tiền dự án và thiết kế dự án dẫn đến tình trạng thực hiện không hiệu quả. Có thể phân các vấn đề này thành các loại sau

- *Hoạt động cải cách được tiến hành biệt lập và không toàn diện.* Kết quả đánh giá đối với 38 dự án TA cho thấy việc đưa các hợp phần hải quan vào các dự án này phần lớn đều nhất quán với Các Chiến lược Hỗ trợ Quốc gia của Ngân hàng Thế giới hay các chiến lược phát triển tổng thể của chính phủ. Tuy nhiên, một số dự án chỉ hướng tới một số quy trình hoặc vấn đề quản lý nguồn nhân lực/tổ chức nhất định mà không có sự phối hợp rõ ràng với các chương trình cải cách hải quan cụ thể dự kiến sẽ triển khai hoặc đang triển khai tại nước vay vốn. Chỉ có 6 dự án trong số 22 dự án đã kết thúc gắn kết hợp phần hải quan với các chương trình cải cách hải quan tổng thể quốc gia ở những mức độ khác nhau. Phương pháp tiếp cận biệt lập và cục bộ này phần nào phản ánh việc đánh giá thấp mức độ phức tạp của hiện đại hoá hải quan, thiếu nhận biết về các hàng rào thể chế hiện có cũng như thiếu kinh nghiệm trong thiết kế các dự án cải cách hải quan.
- *Thiết kế đề xuất các hoạt động cải cách không gắn kết với ngân sách vốn và thiếu sự phối kết hợp với các nhà tài trợ khác.* Một số dự án tỏ ra là quá tham vọng trong phạm vi hoạt động trong điều kiện thiếu vốn. Việc thiết kế và triển khai dự án gặp khó khăn, nhất là khi không có nỗ lực rõ ràng trong phối kết hợp hỗ trợ kỹ thuật với các nhà tài trợ khác hay đưa dự án vào chiến lược hỗ trợ dài hạn của Ngân hàng. Chỉ có 5 dự án trong số 22 dự án đã kết thúc thực hiện công tác phối kết hợp giữa các nhà tài trợ.
- *Thiết kế dự án không phù hợp với lợi ích của chính phủ.* Trong một số trường hợp, quá trình xây dựng và thiết kế dự án đã không chú trọng thỏa đáng đến các mục tiêu và lợi ích của chính phủ. Giả định đặt ra là chính phủ cam kết hỗ trợ cải cách song trong một số trường hợp các giả định này lại không phản ánh đúng thực tế. Kết quả là, thiếu cam kết của chính phủ đã có tác động tiêu cực đến dự án ngay trong giai đoạn thực thi đầu tiên.
- *Chuẩn bị dự án quá vội vàng thiếu phân tích cần có.* Rất nhiều dự án được thiết kế mà không tiến hành phân tích chẩn đoán hay không chú trọng đến việc xác định trình tự thực hiện cho các hoạt động.

Hộp 7.6 minh họa các vấn đề trong một số dự án cụ thể.

**Điều chỉnh Mục tiêu và Hợp phần Dự án** Kết quả đánh giá 22 dự án TA đã kết thúc cho thấy tuy phần lớn các dự án (65%) không thay đổi mục tiêu đã đề ra nhưng hơn một nửa các dự án

(khoảng 55%) đã phải điều chỉnh các hợp phần hoạt động.<sup>136</sup> Chính sửa mục tiêu, cải tổ nguồn vốn hoặc điều chỉnh hợp phần của một dự án không nhất thiết đồng nghĩa với việc thiết kế dự án không phù hợp. Có hai loại hình biến chuyển cơ bản dẫn đến đổi trong mục tiêu hoặc hợp phần. Loại hình thứ nhất bao gồm các thay đổi ngoài dự kiến trong môi trường dự án bất kể chất lượng của phân tích tiền dự án và thiết kế dự án như thế nào. Loại hình thứ hai là những biến chuyển phát sinh trong quá trình thực hiện dẫn đến sự cần thiết phải điều chỉnh các thiết kế hợp phần kém chất lượng. Để đảm bảo thành công và tính bền vững của dự án, cần tránh các vấn đề thuộc loại hình hai. Tuy nhiên, cần điều chỉnh các hợp phần dự án hơn là bám lấy thiết kế kém chất lượng ban đầu. Hộp 7.7 minh họa một số vấn đề cơ bản đã tạo ra thay đổi trong mục tiêu hay hợp phần của dự án.

**Thực hiện Dự án và Quản lý Thay đổi.** Những nội dung sau đây được xác định là nguyên nhân gây ra thất bại trong việc duy trì kết quả đạt được trong quá trình thực hiện dự án và quản lý thay đổi: (a) quản lý và giám sát dự án yếu kém (do NHTG và chính phủ khách hàng);<sup>137</sup> (b) thiếu tính làm chủ, cam kết và giải trình trách nhiệm; (c) hợp tác không đầy đủ với các nhà tài trợ; và (d) thiếu chiến lược quản lý thay đổi để đảm bảo tính bền vững. Hộp 7.8 minh họa các vấn đề chính gặp phải trong quản lý và thực thi dự án.

## **Kết luận và Bài học chính cho các Hoạt động Hỗ trợ Hiện đại hoá Hải quan của NHTG trong Tương lai**

Các dự án của NHTG đã tiếp cận tiến hành cải cách hải quan dưới nhiều góc độ khác nhau. Cải cách hải quan đã được đưa vào như một trong nhiều yếu tố cấu thành các dự án đầu tư, hỗ trợ kỹ thuật hay điều chỉnh cơ cấu. NHTG đã cung cấp các khoản hỗ trợ cải cách hải quan trong bối cảnh cải cách khu vực công rộng rãi hơn với nhận thức rằng hải quan là một cơ quan công quyền quan trọng và có quyền lực. Hải quan nhiều nước đang phải đối mặt với vấn đề liên chính nghiêm trọng. Ngay cả khi giảm thuế suất thương mại và thuế suất khác, hải quan vẫn là một cơ quan đóng vai trò chính trong thu ngân sách tính đến vai trò quản lý thu thuế VAT của cơ quan hải quan. Cải cách hải quan cũng được đưa vào các hoạt động tạo thuận lợi cho thương mại tính đến tầm quan trọng của hải quan trong xuất nhập khẩu. Cuối cùng, cải cách hải quan còn được đưa vào các dự án cải tạo cơ sở hạ tầng nhất là các dự án nâng cấp cảng để hỗ trợ thực hiện các mục tiêu chính của dự án.

### **Hộp 7-6 Chất lượng Chuẩn bị Tiền dự án và Vấn đề Thiết kế: tình huống cụ thể của hai dự án**

Dự án TA Quản lý Khu vực Nhà nước Ác-hen-ti-na (duyet năm tài khoá 1986 với số vốn vay là 18,5 triệu USD trong đó số vốn cho hợp phần cải cách hải quan là 2,4 triệu USD); xếp hạng kết quả hải quan ở mức UNSAT). Dự án chính là ví dụ cho sự không tương xứng giữa thiết kế đầy tham vọng với mức vốn hiện có. Trong khi tất cả các kết quả xếp hạng cho dự án nói chung là khả quan – trừ kết quả xếp hạng cho hoạt động của bên vay vốn – thì hợp phần hải quan rõ ràng đã thất bại. Một số vấn đề sau đã được liệt kê bởi ICR:

<sup>136</sup> Được ước tính dựa trên số liệu của 20 trong số 22 dự án vì báo cáo ICR của 2 dự án vẫn đang trong quá trình soạn thảo khi chúng tôi viết chương này.

<sup>137</sup> Kết quả đánh giá các dự án đã kết thúc cho thấy các vấn đề thường gặp phải trong kết quả hoạt động của bên vay vốn trong công cuộc hiện đại hoá hải quan là sự thiếu hợp tác giữa hải quan và các cơ quan hữu quan khác và sự thay đổi lãnh đạo hải quan thường xuyên đe dọa đến tính liên tục của nỗ lực cải cách.

- Mục tiêu đề ra trong dự án quá tham vọng. Trong bối cảnh khi chính phủ vẫn chưa thể hiện rõ cam kết tiến hành cải cách thực sự đối với hệ thống hải quan, các mục tiêu đặt ra của dự án bao gồm tăng cường năng lực thu thuế xuất/nhập khẩu của Cục Hải quan Quốc gia (National Customs Administration), đơn giản hoá thủ tục hải quan và cung cấp cơ sở thống kê (statistical base) cho giám sát xuất khẩu là quá cao. Thêm vào đó là thiếu hụt về tài chính với tổng số vốn cho dự án chỉ là 900,000 USD. Chính phủ cũng không có một sự uỷ quyền rõ ràng nào để giúp thực hiện được những cải cách triệt để.
- Danh sách hoạt động đề xuất ban đầu thiếu rõ ràng, tồn tại bất đồng đáng kể về định hướng hoạt động phù hợp và quyết định áp dụng cải cách hải quan Pháp như mô hình mẫu cho tiến hành cải cách Hải quan Ác-hen-ti-na một cách quá vội vàng. Dự án sau đó đã gặp phải sự phản kháng quyết liệt của Ban Điều phối. Điều này chứng tỏ các hoạt động và chi phí đề xuất đã không được chuẩn bị cẩn trọng. Sở dĩ dự án thất bại là bởi nó đã thu hẹp phạm vi hợp phần của dự án thành các hoạt động chuẩn đoán và chuẩn bị cho một chương trình mới về hiện đại hoá và tái tổ chức hải quan. Hậu quả là phần lớn ngân sách sau đó được phân bổ lại. Cuối cùng, dự án chỉ thu hút được 77,616 USD cho tự động hoá Cục Hải quan Quốc gia.

**Dự án Tin học hoá Hệ thống Thuế tại Phi-lip-pin** (hợp phần cải cách hải quan có số vốn là 20,3 triệu USD; thứ tự xếp hạng ở mức SAT). Chất lượng đầu vào cho tất cả các hợp phần dự án được xếp ở mức không đạt. Tuy kết quả cuối cùng của hợp phần hiện đại hoá hải quan của dự án được xếp ở mức đạt song các khiếm khuyết sau vẫn được nêu trong thiết kế các hoạt động hải quan trong ICR và OED:

- Đã đánh giá không đúng mức các khó khăn gặp phải trong quá trình xây dựng phần mềm hải quan cũng như hoạt động bảo trì sau đó. Báo cáo Thẩm định Cán bộ (SAR) đã không chuẩn đoán được chính xác rủi ro trong toàn bộ quá trình thực hiện dự án. Thay vì chú trọng thỏa đáng đến rủi ro dự án không thể giữ chân được các cán bộ có trình độ và được đào tạo, báo cáo lại dự đoán rằng một chương trình đào tạo quy mô rộng có khả năng sẽ giảm bớt rủi ro. Thêm nữa, SAR còn đánh giá thấp các hạn chế thể chế (ví dụ: lương công chức) gây khó khăn cho quá trình thực hiện dự án và đảm bảo tính bền vững của dự án.
- SAR không đưa ra các chuẩn hoạt động.
- SAR đã đánh giá thấp quản lý thay đổi cần có cho mỗi nỗ lực cải hiện đại hoá hải quan ở quy mô rộng lớn như vậy. Cụ thể là SAR đã không gắn kết dự án với nhu cầu hiện đại hoá, tái tổ chức và tái thiết kế quy trình thủ tục của mỗi cơ quan trước khi tiến hành tự động hoá. SAR cũng không nhận thức được sự cần thiết phải nâng cao chất lượng và hiệu quả trao đổi thông tin giữa Ban Ngân sách Nội địa (Bureau of Internal Revenue), Cục Hải quan và Ban Tài chính. Một điều thật sự thú vị là các vấn đề này phát sinh trong quá trình thiết kế ngay cả khi nghiên cứu chuẩn đoán đã xác định các vấn đề về quản lý điều hành cũng như trao đổi thông tin.

*Nguồn:* Ngân hàng Thế giới 1993a, 2000f, 2000g.

Các dự án xây dựng năng lực toàn diện cho riêng ngành hải quan tại các nước không phải là hoạt động hỗ trợ thường gặp của Ngân hàng Thế giới. Các dự án của NHTG có xu

hướng tập trung vào các yếu tố cụ thể trong tổ chức, quản lý hay quy trình hải quan cả ở giai đoạn nghiên cứu chẩn đoán tiền dự án lẫn ở giai đoạn thiết kế dự án. Cán bộ dự án không nhận thức được đầy đủ rằng các yếu tố khác liên quan đến thiết kế tổ chức, quản lý và các vấn đề thủ tục ngoài các yếu tố mục tiêu của dự án có quan hệ qua lại lẫn nhau và chỉ hoạt động tốt khi tiến hành các thay đổi đồng bộ về thủ tục. Bởi vậy, các dự án này có nguy cơ đánh giá thấp độ phức tạp của cải cách hải quan cũng như sự cần thiết phải có một cách tiếp cận toàn diện để đảm bảo tính bền vững của cải cách. Do đó, tiến hành cải cách một cách cục bộ đe dọa kết quả và hiệu quả đạt được trong hoạt động hải quan cũng như tính bền vững của dự án. Các yếu điểm khác trong các dự án được xem xét liên quan đến tính sự vụ (ad hoc) của nghiên cứu chẩn đoán, không chú trọng đầy đủ đến các chỉ số hoạt động, xác định trình tự thực hiện hợp lý các hợp phần của dự án cũng như cam kết của chính phủ cung cấp đủ vốn để duy trì những thành tựu thu được, nhất là liên quan đến công tác bảo trì và nâng cấp CNTT. Quá nhiều dự án coi hải quan như một mắt xích biệt lập trong chuỗi hậu cần thương mại. Vậy nên thường thì những tiến bộ đạt được trong cải cách hải quan không đủ để chuyển hoá thành tác dụng tạo thuận lợi tổng thể cho thương mại khi các cơ quan liên quan đến thương mại và dịch vụ cơ sở hạ tầng hoạt động không hiệu quả.

#### **Hộp 7-7 Nguyên nhân nào Dẫn đến Điều chỉnh Mục tiêu hay các Hợp phần của Dự án**

**Dự án Hiện đại hoá Cảng Tanzania II** (được duyệt vào năm tài khoá 1990 với tổng số vốn là 37 triệu USD trong đó vốn dành cho hợp phần cải cách hải quan là 20 triệu USD ; kết quả xếp hạng đạt loại: SAT). Mục tiêu chính ban đầu của dự án là mở rộng năng lực hoạt động, năng lực quản lý và nguồn lực vật chất của Cảng Vụ Tanzania – Tanzania Harbors Authority (THA) để đáp ứng mức giao thông dự kiến trong thập kỷ 90. Dự án lên kế hoạch cung cấp hỗ trợ kỹ thuật giúp hải quan áp dụng một quy trình chứng từ được đơn giản hoá, tự động hoá cũng như đào tạo cán bộ. Tuy nhiên, dự án đã điều chỉnh mục tiêu hoạt động vì hai lý do – việc thành lập cơ quan thu thuế bán độc lập mới, Cơ quan Thu thuế Tanzania (TRA) cũng như việc xúc tiến hội nhập khu vực đã làm phát sinh nhu cầu cung cấp hỗ trợ cho hải quan và kiểm soát quá cảnh. Cùng với việc thành lập TRA năm 1994, Hiệp định Tín dụng Phát triển năm 1995 đã bổ sung thêm một câu nhấn mạnh sự cần thiết phải tăng cường và tinh giản TRA. Ngoài ra, dự án còn bổ sung thêm một hợp phần để cải cách bộ phận hải quan trong TRA, tập trung vào cải tổ và củng cố các trạm kiểm soát biên giới cũng như tiến hành tin học hoá tại đó.

**Dự án Xây đường và Vận tải hàng hải Ven biển lần 1 tại Mô-dăm-bích** (được duyệt năm tài khoá 1992 với tổng vốn là 74,3 triệu USD trong đó số vốn cho hợp phần cải cách hải quan là 0,8 triệu USD; xếp hạng kết quả hải quan loại: SAT). Dự án đã điều chỉnh các hợp phần của mình trong quá trình triển khai thực hiện để phản ánh đúng môi trường mới và bù đắp cho việc thiết kế dự án đã bỏ sót một hợp phần chính của dự án. Đặc biệt, vào năm 1994, tiếp theo sự thành lập của Bộ phận Kỹ thuật Tái cơ cấu Hải quan (UTRA) trong Bộ Kế hoạch và Tài chính, Hoạt động Hải quan và Tạo thuận lợi cho Thương mại trước đó là một phần trong Hợp phần Cảng Nhỏ và Vận tải Hàng hải Ven biển đã tách ra thành một hợp phần riêng được UTRA quản lý trực tiếp. Công tác tái cơ cấu hoạt động hải quan đòi hỏi phải cung cấp đào tạo thoả đáng cho nhân viên. Bởi vậy một hợp phần đào tạo đã được bổ sung trong quá trình thực hiện dự án vì hợp phần này đã bị bỏ sót trong giai đoạn thiết kế dự án. Việc tiến hành điều chỉnh hợp phần dự án đã góp phần tạo nên thành công của hợp phần hải quan. Tất cả các chuẩn hoạt động chính cho hải quan như đưa ra trong Báo cáo Giám sát Dự án trước đó đều đã đạt được. Tỷ lệ thu thuế nhập khẩu tăng từ 6% năm 1996 lên 11% năm 1999.

**Dự án Tin học hoá Ngành Thuế tại Phi-lip-pin.** Một mục tiêu đã được bổ sung trong quá trình thực hiện dự án, đó là đáp ứng nhu cầu tăng cường truyền thông đang xuất hiện: hệ thống mới có tên gọi là FINLINK đã được thiết lập giúp Phòng Tài chính có thể trao đổi thông tin với các cơ quan chức năng khác chịu trách nhiệm thu thuế và quản lý tài chính (Bộ Thu thuế Nội bộ, BOC, Bộ Thương Mại, Ngân hàng Trung ương, Cơ quan Đăng ký Đất đai và các cơ quan khác).

*Nguồn:* Ngân hàng Thế giới 2000e, 2000f, 2000g, 2000i.

Kết quả đánh giá nêu bật rằng công tác chuẩn bị và thiết kế dự án đã được cải thiện đáng kể trong thập kỷ 90. Có thể lấy một số dự án cải cách hải quan gần đây làm điển hình thực hiện để noi theo.

Năm 1999, Nhóm Chuyên đề về Quản trị Thuế và Chính sách Thuế của NHTG đã xuất bản Tài liệu Nghiên cứu Chính sách về “*Cải cách các Hệ thống Thuế: Ghi chép của NHTG trong những năm 90*”. Tài liệu nghiên cứu này đưa ra nhiều hướng dẫn cải thiện hỗ trợ của NHTG cho cải cách quản trị nguồn thu bao gồm cả cải cách lĩnh vực hải quan và lĩnh vực thuế. Cho đến nay, các khuyến nghị đưa ra trong tài liệu vẫn còn phù hợp và được nhắc lại tại Phụ lục 7.D. Dựa trên kết quả đánh giá, hiện tại có thể bổ sung các khuyến nghị khác dành riêng cho cải cách hải quan. Đó là:

- Cần sử dụng các tiêu chuẩn của Công ước Kyoto Sửa đổi làm mốc đánh giá cho các kết quả mong đợi của dự án trong quá trình chuẩn bị dự án. Như đã thảo luận trong Chương 3, Công ước Kyoto Sửa đổi đưa ra các hướng dẫn quan trọng cho việc thiết kế và vận hành một tổ chức hải quan hiệu quả và hiện đại.
- Nghiên cứu chẩn đoán sẽ thu được lợi ích khi vận dụng các công cụ hiện có để đánh giá điểm mạnh và điểm yếu của cơ quan hải quan.
- Phải xây dựng một bộ chỉ số hoạt động toàn diện với các chuẩn thực tế để giám sát quá trình thực thi dự án. Các chỉ số này phải bao gồm cả chỉ số về hiệu quả và kết quả thực hiện các hoạt động cải cách hải quan.
- Vì hải quan chỉ là một trong một số các cơ quan cùng tham gia xử lý thông quan hàng xuất/nhập khẩu nên các dự án cải cách hải quan cần phải nỗ lực hơn nữa để đưa các cơ quan này vào phân tích chẩn đoán và tìm hiểu khả năng tinh giản toàn bộ quy trình thông quan. Tăng cường hợp tác giữa hải quan và các ban ngành khác là một cách tiếp cận có hiệu quả về chi phí để cải thiện quy trình thông quan và tăng cường thực thi.
- Có lý do để biện minh cho việc thực hiện các hợp phần cải cách hải quan đơn lẻ và cụ thể trong các dự án TA có quy mô rộng hơn không tập trung vào hải quan. Tuy nhiên, công tác chuẩn bị và thiết kế dự án cần phải đảm bảo tiến hành nghiên cứu chẩn đoán thể chế toàn diện, kết nối các hoạt động cải cách cụ thể của dự án với chiến lược cải cách hải quan tổng thể dài hạn cũng như giám sát hợp lý quá trình thực hiện hợp phần này.
- Cho mãi đến gần đây, NHTG vẫn bị hạn chế về chuyên môn kỹ thuật và nhân sự để tiến hành xây dựng và giám sát các dự án cải cách hải quan. Cần thúc đẩy hợp tác với các cơ quan đa phương khác có chuyên môn về cải cách hải quan, nhất là tổ chức IMF và WCO nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho xây dựng và giám sát dự án cải cách hải quan có chất lượng cao. Trong năm tài khoá 2004, Ngân hàng đã tăng cường chuyên môn của mình về lĩnh vực hải quan.



- Cần phải tìm kiếm cam kết của chính phủ trong việc chi trả cho các chi phí duy trì các kết quả đạt được (follow-up costs) sau khi dự án kết thúc liên quan đến CNTT, cụ thể là chi phí bảo trì và thay mới hạ tầng CNTT ngay từ giai đoạn chuẩn bị dự án.
- Cần chú trọng đúng mức đến việc thiết kế các chiến lược chống tham nhũng như một phần của dự án hỗ trợ kỹ thuật cải cách hải quan toàn diện. Tuy nhiên, cần phải nhận thức rằng liên chính không được xây dựng đơn thuần bởi các hoạt động liên chính đơn độc. Liên chính phần nhiều là kết quả của việc áp dụng có hiệu quả các thủ tục hợp lý nhất quán với Công ước Kyoto Sửa đổi. Các mô-đun riêng về liên chính trong thiết kế dự án cần khớp nối với và đóng góp đáng kể cho mô hình hiện đại hoá hải quan tổng thể.

### Hộp 7-8 Các vấn đề Quản lý Thực hiện: Trường hợp của Dự án Quản lý Phát triển Xê-nê-gan

Dự án của Xê-nê-gan (được duyệt năm tài khoá 1988 với số vốn là 17 triệu USD trong đó vốn cho hợp phần cải cách hải quan là 2,2 triệu USD ; xếp hạng kết quả hải quan loại: UNSAT) đã không đạt trong tất cả các tiêu chí xếp hạng trong cả báo cáo ICR lẫn OED. Công tác đào tạo cán bộ trong hợp phần riêng về hải quan được tiến hành một cách không có kế hoạch (ad hoc) không dựa trên đánh giá nhu cầu cũng như thiếu chính sách chặt chẽ để kết hợp đào tạo với nâng cao kết quả công việc. Bên cạnh các vấn đề trong thiết kế dự án, nhất là sự không tương xứng giữa phạm vi của dự án và cam kết của bên vay vốn, có nhiều thiếu sót khác hợp lại với nhau dẫn đến kết quả dự án đạt được là yếu kém.

**Đội ngũ lãnh đạo dự án thay đổi quá thường xuyên và công tác phối hợp giám sát yếu.** Trong suốt thời gian tám năm rưỡi thực hiện dự án, đã có đến sáu cán bộ chịu trách nhiệm quản lý dự án. Cũng đã thực hiện 11 đợt giám sát với cách hiểu rất khác biệt về các mục tiêu của dự án.

**Chất lượng đánh giá giám sát thấp.** Giám sát yếu kém đã không nắm bắt được các vấn đề và đưa ra được các khuyến nghị giải quyết vấn đề kịp thời. Trên thực tế, kết quả xếp hạng giám sát về mục tiêu phát triển và phát triển thể chế vẫn ở mức cao mặc dù tồn tại các vấn đề nghiêm trọng.

**Lãnh đạo NHTG không có hành động ứng phó thoả đáng.** Trong quá trình thực hiện dự án, lãnh đạo NHTG đã bỏ qua cảnh báo của các nhân viên về tình trạng thiếu cam kết của chính phủ Xê-nê-gan và đã không phản đối kết quả xếp hạng cao về mục tiêu phát triển và hoạt động thể chế mặc dù biết rõ rằng tiến bộ đạt được là chậm chạp và hạn chế.

*Nguồn:* Ngân hàng Thế giới 1997b, Tóm tắt Đánh giá OED 2004.

- Không nên xem nhẹ tầm quan trọng của quản lý thay đổi. Cần phân bổ một ngân sách đáng kể cho các hoạt động quản lý thay đổi.
- Cần tìm kiếm và thể hiện rõ ràng hơn cam kết chính trị của lãnh đạo cấp cao nước vay vốn cũng như cam kết của cơ quan hải quan.
- Phối kết hợp với nhà tài trợ trong giai đoạn thiết kế quy trình cải cách và hiện đại hoá hải quan sẽ đem lại nhiều lợi ích.
- Xác định được một chiến lược rút lui (exit strategy) là rất quan trọng với việc đảm bảo tính bền vững của cải cách. Một khi dự án đã giải ngân hết vốn hoạt động, NHTG sẽ ngừng cấp vốn và sẽ không có nguồn lực bổ sung nào để đảm bảo tính bền vững của dự án. Chính vì

vậy cần phải xây dựng cầu nối với khu vực tư nhân để đảm bảo tính bền vững cho quá trình cải cách.

## Phụ lục 7.A Phân bổ của Dự án có Hợp phần Hải quan theo Vùng, 1982 - 2002

**Bảng 7.A.1** Phân bổ các Dự án có Hợp phần Hải quan theo vùng, 1982-2002

Năm tài khoá	1982-86		1987-91		1992-96		1997-2002		1982-2002	
	Số DA	Tỷ lệ (%)	Số DA	Tỷ lệ (%)	Số DA	Tỷ lệ (%)	Số DA	Tỷ lệ (%)	Số DA	Tỷ lệ (%)
Châu Phi cận Xa-ha-ra	1	33	5	71	3	38	2	10	11	29
Đông Á và Thái Bình Dương					1	13	1	2	2	5
Châu Âu và Trung Á			1	14	3	38	12	60	16	42
Châu Mỹ La tinh và Ca-ri-bê	2	67	1	14			2	10	5	13
Trung Đông và Bắc Phi					1	13	1	5	2	5
Nam Á							2	10	2	5
Tổng cộng	3	100	7	100	8	100	20	100	38	100

### Phân bổ các Dự án Điều chỉnh Cơ cấu

Năm tài khoá	1982-86		1987-91		1992-96		1997-2002		1982-2002	
	Số DA	Tỷ lệ %	Số DA	Tỷ lệ %	Số DA	Tỷ lệ %	Số DA	Tỷ lệ %	Số DA	Tỷ lệ %
Châu Phi cận Xa-ha-ra	1	20	7	37	13	45	8	31	29	37
Đông Á và Thái Bình Dương	1	20	1	5	3	10	1	4	6	8
Châu Âu và Trung Á					2	7	10	38	12	15
Châu Mỹ La tinh và Ca-ri-bê			8	42	7	24	2	8	17	22
Trung Đông và Bắc Phi	2	40	2	11	3	10	5	19	12	15
Nam Á	1	20	1	5	1	3			3	4
Tổng cộng	5	100	19	100	29	100	26	100	79	100

*Nguồn:* Theo tính toán của các tác giả

### Phụ lục 7.B Các tiêu chí Lựa chọn cho Đánh giá Dự án OED

Dưới đây là bảng tóm tắt các chỉ số (xem OED 2004) OED dùng để đánh giá các dự án sau khi hoàn thành sử dụng cách tiếp cận dựa vào mục tiêu.

*Độ phù hợp của mục tiêu (Relevance of Objectives)*. Mức độ mà mục tiêu dự án nhất quán với các ưu tiên phát triển hiện có của quốc gia, chiến lược hỗ trợ theo lĩnh vực và theo quốc gia của NHTG cũng như các mục tiêu tổng quát khác (nêu trong Chiến lược Giảm nghèo, Chiến lược trợ giúp quốc gia, Chiến lược theo lĩnh vực và các Chính sách hoạt động).

*Tính có hữu hiệu (Efficacy)*. Mức độ mà các mục tiêu của dự án đã được thực hiện, hay mong đợi được thực hiện tính đến độ quan trọng tương ứng của các mục tiêu đó.

*Tính hiệu quả (Efficiency)*. Mức độ mà dự án đạt được hay dự kiến đạt được một doanh thu cao hơn chi phí cơ hội về vốn tại mức chi phí thấp nhất so với các giải pháp thay thế khác.

*Kết quả (Outcomes)*. Mức độ đạt được hay dự kiến đạt được các mục tiêu chính liên quan một cách hiệu quả.

*Tính bền vững (Sustainability)*. Độ bền bỉ trước các rủi ro đối với dòng lợi ích ròng qua thời gian.

*Tác động Phát triển Thể chế (Institutional Development Impact)*. Mức độ một dự án cải thiện năng lực của một nước hay một khu vực để sử dụng hiệu quả, hợp lý và bền vững nguồn nhân lực, tài lực và các nguồn tài nguyên thiên nhiên thông qua: (a) xác định tốt hơn các sắp đặt thể chế, tăng cường tính ổn định, minh bạch, khả năng thực thi cũng như tính có thể dự đoán của chúng; hay (b) điều chỉnh tốt hơn nhiệm vụ và năng lực của một tổ chức với chức trách của mà tổ chức có được với các sắp đặt thể chế nêu trên. Tác động phát triển thể chế bao gồm cả các tác động trong dự định (intended) và ngoài dự định (unintended) của một dự án.

*Kết quả hoạt động của NHTG (Bank Performance)*: Mức độ mà các dịch vụ do NHTG cung cấp đảm bảo chất lượng đầu vào và hỗ trợ được công tác thực hiện dự án thông qua giám sát phù hợp (trong đó có đảm bảo các sắp đặt chuyển đổi cho hoạt động thường xuyên của dự án).

*Kết quả hoạt động của bên vay vốn (Borrower Performance)*: Mức độ mà bên vay vốn nắm được quyền làm chủ cũng như chịu trách nhiệm đảm bảo chất lượng chuẩn bị và thực hiện dự án, tuân thủ các công ước và hiệp định hướng tới việc đạt được các mục tiêu phát triển và độ bền vững của dự án.

## **Phụ lục 7.C Ước tính Hệ số Tương quan**

Hệ số tương quan đo lường mối liên hệ giữa hai biến số. Hệ số tương quan không có đơn vị bởi vậy không ảnh hưởng bởi đơn vị đo lường của hai biến số. Công thức sau được sử dụng để tính hệ số tương quan giữa  $x$  và  $y$ .

$$\rho_{xy} = \frac{\delta_{xy}}{\delta_x \delta_y}$$

Trong đó  $\delta_{xy}$  là một ví dụ về tính đồng biến giữa  $x$  và  $y$  và được tính theo công thức sau:

$$\delta_{xy} = \frac{\sum (x_i - \mu_x)(y_i - \mu_y)}{N - 1}$$

(N là số lần quan sát trong mẫu  $\mu_x$  và  $\mu_y$  lư trung b×nh của x và y).

Độ lệch chuẩn (standard deviation) của x và y tương ứng là  $\delta_x$  và  $\delta_y$ . Lưu ý rằng độ lệch chuẩn mẫu của một biến số (ví dụ như biến x) là nghiệm bình phương của phương sai mẫu được tính như sau:

$$\delta^2 = \frac{\sum_{i=1}^N (x_i - \mu)^2}{N-1}$$

Để xác định rõ mối quan hệ giữa kết quả của các hợp phần hải quan và kết quả xếp hạng chọn lọc của OED về chất lượng đầu vào nói chung cũng như chất lượng thực hiện dự án tổng thể cũng như tác động của chất lượng thiết kế tiền dự án và thiết kế các hoạt động hiện đại hoá hải quan cụ thể lên các kết quả hải quan, cần tính hàng loạt các hệ số tương quan. Dữ liệu bao gồm: (a) xếp hạng kết quả các hợp phần hải quan, chất lượng nghiên cứu chẩn đoán và các chỉ số hoạt động dùng cho các hợp phần hải quan và (b) xếp hạng của OED về kết quả tổng thể của dự án, chất lượng đầu vào của NHTG, giám sát của NHTG và kết quả hoạt động của bên vay vốn.

Các đánh giá xếp hạng mà chúng tôi đưa ra về kết quả hợp phần hải quan, chẩn đoán hải quan và các chỉ số hoạt động trên cơ sở các văn kiện dự án và các báo cáo đánh giá giữa kỳ của NHTG, các bản ghi nhớ nội bộ, báo cáo giám sát, tài liệu thẩm định dự án, ICR hoặc các báo cáo đánh giá OED. Bộ hệ số tương quan giữa các kết quả hải quan và xếp hạng tổng thể OED đối với dự án được tính từ 22 dự án lấy mẫu đã kết thúc. Tuy nhiên, hệ số tương quan giữa các kết quả hải quan và chất lượng của các chẩn đoán hải quan cùng chỉ số hoạt động được tính từ số liệu của cả các dự án đã kết thúc và các dự án đang triển khai. Những dự án mà hợp phần hải quan không được xếp hạng kết quả thực hiện bị loại ra khỏi số dự án lấy mẫu để tính hệ số tương quan.

Có sáu mức xếp hạng dùng trong ước tính hệ số tương quan: rất tốt, tốt, khá, trung bình khá, trung bình, yếu. Để tính các hệ số tương quan, chúng ta áp mã số cho kết quả xếp hạng từ 1 đến 6 trong đó 6 tương ứng với mức rất tốt và 1 là mức rất kém. Mã này được dùng thống nhất cho tất cả các biến số.

### **Phụ lục 7.D Cải cách các Hệ thống Thuế: Ghi chép của NHTG những năm 1990**

Dưới đây là đoạn trích dẫn của Barbone và các tác giả khác (1999) về các khuyến nghị tăng cường hỗ trợ của NHTG cho cải cách quản trị thuế. Chúng phù hợp cho cả các dự án cải cách thuế lần hải quan.

#### **Chẩn đoán**

1. Nghiên cứu chẩn đoán tiền dự án phải được dựa trên một khung toàn diện và chú trọng thích đáng đến vấn đề thể chế bên cạnh các lo ngại truyền thống khác của cơ quan thu thuế. Tốt nhất là NHTG cần áp dụng một khung nghiên cứu chẩn đoán duy nhất song linh hoạt.

2. Cần tiến hành đo lường kết quả hoạt động mang tính định lượng trong nghiên cứu chẩn đoán theo các chỉ số chuẩn, tốt hơn là theo các chuẩn so sánh với các nước khác.
3. Nghiên cứu tiền dự án phải bao gồm cả xem xét lại (trích dẫn) các yếu tố chính quyết định quản trị tốt và thực hiện dự án có hiệu quả.

### ***Thiết kế***

4. Cần xây dựng thiết kế dự án dựa trên tầm nhìn chiến lược của hải quan một nước và chú trọng thích đáng đến quản lý điều hành tốt (good governance). Tuy nhiên, thiết kế dự án phải được giới hạn trong phạm vi năng lực thực hiện của nước đó. Cần phân tích và đưa ra cơ sở hợp lý cho các thiết kế và trình tự thực hiện thay thế.
5. Dự án phải nêu cụ thể các giả thuyết đã được kiểm nghiệm để rút ra những bài học dài hạn cho công tác thực thi dự án.

### ***Chỉ số hoạt động***

6. Cần xác định một bộ chỉ số kết quả chuẩn (kết quả, hiệu quả, trách nhiệm giải trình) cho các cơ quan thuế và hải quan để áp dụng trong tất cả các dự án.
7. Nghiên cứu chẩn đoán cần đưa ra các giá trị cơ sở tiền dự án để đánh giá kết quả.
8. Chỉ số kết quả dự án không chỉ cho phép theo dõi kết quả thực hiện dự án mà còn phải được chọn để cho phép đánh giá được các giả thiết.
9. Điều tra doanh nghiệp nộp thuế phải là một phần gắn liền trong cả nghiên cứu chẩn đoán lẫn thẩm định kết quả hoạt động nếu ngân sách cho phép.
10. Cần đưa ra và bắt buộc thực hiện các hướng dẫn chuẩn cho đầu vào mang tính định lượng, quy trình và các chỉ số đầu ra.

### ***Thẩm định***

11. Cần xây dựng một khung thẩm định định lượng tiêu chuẩn hay thiết lập các công cụ cho các dự án quản trị thuế. Nếu có thể, gắn công cụ này với đánh giá tác động kinh tế vào một mô hình như mô hình 1-2-3 do DEC xây dựng.
12. Công cụ cần được thiết kế để cho phép đánh giá được rủi ro cũng như đảm bảo độ nhạy với các thông số chính như giá trị bóng (shadow values).

### ***Đánh giá hậu dự án***

13. Cần sử dụng các chỉ số hoạt động nêu cụ thể trong dự án để đảm bảo tính tương thích trong công tác đánh giá giữa các dự án.
14. Đánh giá xếp hạng kết quả, độ bền vững, phát triển thể chế cũng như kết quả hoạt động của NHTG phải được dựa trên các chỉ số định lượng được nêu cụ thể ở mức lớn nhất có thể.
15. Cần lôi kéo các tư vấn có kinh nghiệm nghiên cứu tham gia ngày càng nhiều vào công tác chẩn đoán, thiết kế dự án cũng như các giai đoạn đánh giá dự án để tạo điều kiện

thuận lợi cho thu thập kiến thức cũng như thực hiện vai trò thử nghiệm giả thiết của các dự án (rút ra các bài học).

### **Tài liệu Đọc thêm**

- Barbone, Luca, Arindam Das-Gupta, Luc De Wulf và Anna Hansson. 1999. “Cải cách các hệ thống thuế: Ghi chép của NHTG những năm 1990.” Tài liệu Nghiên cứu Chính sách số 2237. Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới.
- Tổng Vụ EC XXI, Liên minh Thuế và Hải quan. 1998. *Hướng dẫn Cải thiện Năng lực Hoạt động của Hải quan các Nước Ứng viên*. Brúc-xen: Hội đồng Châu Âu.
- Gill, Jit B. S. 2000. “Khung Chẩn đoán cho Cơ quan Thuế.” Tài liệu Kỹ thuật NHTG số 472. Washington D.C.: Ngân hàng Thế giới có tại địa chỉ [www1.worldbank.org/publicsector/tax/DiagnosticFramework.pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/DiagnosticFramework.pdf).
- Lane, Michael H. 1998. *Hiện đại hoá Hải quan và Xa lộ Thương mại Quốc tế*. Westport, Conn.: Quorum Books.
- OED. 2004. *Công cụ và Phương pháp đánh giá của OED*. Washington D.C.: Ngân hàng Thế giới. Có tại trang [www.worldbank.org/oed/oed\\_approach\\_summary.html](http://www.worldbank.org/oed/oed_approach_summary.html)
- Chính sách hoạt động và Dịch vụ quốc gia. 2003. *Hướng dẫn Xây dựng các Báo cáo Kết thúc Dự án*. Washington D.C.: Ngân hàng Thế giới. Có tại trang <http://opcs.worldbank.org/opcil/icrguide.html>.
- Raven, John. 2001. *Tạo Điều kiện Thuận lợi cho Vận tải và Thương mại—Bộ Công cụ Khảo sát, Phân tích và Tìm Biện pháp khắc phục*. Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới. Có tại trang [www.worldbank.org/transport/publicat/twu-46.pdf](http://www.worldbank.org/transport/publicat/twu-46.pdf).
- Tổ chức Hải quan Thế giới. 1998. “*Liên chính và Cơ quan Hải quan: Hướng dẫn Tự đánh giá, Đưa Tuyên bố Arusha của WCO vào áp dụng.*” Malacca, Malaysia.

### **Tài liệu Tham khảo**

- Barbone, Luca, Arindam Das-Gupta, Luc De Wulf và Anna Hansson. 1999. “Cải cách các hệ thống thuế: Ghi chép của NHTG những năm 1990.” Tài liệu Nghiên cứu Chính sách số 2237. Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới.
- De Wulf, Luc. 2004. “TradeNet tại Ghana: Thông lệ tốt nhất trong vận dụng Công nghệ Thông tin.” Trong Luc De Wulf và José B. Sokol, eds. Các Sáng kiến Hiện đại hoá Hải quan. Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới.
- Gill, Jit B. S. 2000. “Khung Chẩn đoán cho Cơ quan Thuế.” Tài liệu Kỹ thuật NHTG số 472. Washington D.C.: Ngân hàng Thế giới. Có tại trang [www1.worldbank.org/publicsector/tax/DiagnosticFramework.pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/DiagnosticFramework.pdf).
- Lane, Michael. 1998. *Hiện đại hoá Hải quan và Xa lộ Thương mại Quốc tế*. Westport, Conn.: Quorum Books.
- Ban Đánh giá Hoạt động. 2004. “Các Công cụ và Phương pháp Đánh giá.” Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới. [www.worldbank.org/oed/oed\\_approach\\_summary.html](http://www.worldbank.org/oed/oed_approach_summary.html).
- Chính sách hoạt động và Dịch vụ quốc gia. 2003. *Hướng dẫn Xây dựng các Báo cáo Kết thúc Dự án*. Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới. 1993a. “Dự án Hỗ trợ Kỹ thuật Quản lý Khu vực Công Ác-hen-ti-na.” Báo cáo ICR số 12124. 30/6. Washington, D.C.

- 1993b. “Dự án Tin học hoá Ngành thuế Phi-lip-pin.” Báo cáo Thẩm định Cán bộ, số 11355-PH.Washington, D.C.
- 1994. “Dự án Hỗ trợ Kỹ thuật Quản lý Tài khoá và Tăng cường Nguồn thu Cộng hoà Li-băng.” Báo cáo số P-6374-LEB. 10/6.Washington, D.C.
- 1995. “Cộng hoà Thổ Nhĩ Kỳ— Dự án Quản lý Tài chính Công.” Báo cáo số 14656-TU, tập 3. Washington, D.C.
- 1997a. “Armenia—Khoản Tín dụng Hỗ trợ Kỹ thuật Điều chỉnh Cơ cấu Lần 2.” Tài liệu Thông tin Dự án số 5430.Washington, D.C.
- 1997b. “Xê-nê-gan—Dự án Quản lý Phát triển.” Báo cáo số 17247. Washington, D.C.
- 1998. “Xê-nê-gan - Dự án Quản lý Phát triển.” Tóm tắt Đánh giá OED. 242 .Washington, D.C.
- 1999a. “Bangladesh—Dự án Đa dạng hoá Xuất khẩu.” Báo cáo số 19250.Washington, D.C.
- 1999b. “Tanzania—Dự án Quản trị Thuế.” Báo cáo số 17713.Washington, D.C.
- 1999c. “Tunisia—Dự án Phát triển Xuất khẩu.” Báo cáo số 18778.Washington, D.C.
- 2000a. “Albania—Dự án Tạo Điều kiện Thuận lợi cho Vận tải và Thương mại tại Đông Nam Âu.” Báo cáo số 20828.Washington, D.C.
- 2000b. “Bulgaria—Dự án Tạo Điều kiện Thuận lợi cho Vận tải và Thương mại tại Đông Nam Âu.” Báo cáo số 20036.Washington, D.C.
- 2000c. “Croatia—Dự án Tạo Điều kiện Thuận lợi cho Vận tải và Thương mại tại Đông Nam Âu.” Báo cáo số 20459.Washington, D.C.
- 2000d. “Macedonia—Dự án Tạo Điều kiện Thuận lợi cho Vận tải và Thương mại tại Đông Nam Âu.” Báo cáo số 20493. Washington, D.C.
- 2000e. “Dự án Đường và Vận tải Hàng hải Ven biển Lần 1 Mô-dăm-bích.” Báo cáo số 20682. June 29.Washington, D.C.
- 2000f. “Dự án Tin học hoá Ngành thuế Phi-lip-pin.” Báo cáo ICR số 20554. June 29.Washington, D.C.
- 2000g. “Dự án Tin học hoá Ngành thuế Phi-lip-pin.” OED Evaluation Report: August 16.Washington, D.C.
- 2000h. “Romania—Dự án Tạo Điều kiện Thuận lợi cho Vận tải và Thương mại tại Đông Nam Âu.” Báo cáo số 20407.Washington, D.C.
- 2000i. “Dự án Hiện đại hoá Cảng Tanzania Lần 2.” Báo cáo số 21559. December 28.Washington, D.C.
- 2001. “Bosnia và Herzegovina—Dự án Tạo Điều kiện Thuận lợi cho Vận tải và Thương mại tại Đông Nam Âu.” Báo cáo số 20714. Washington, D.C.
- 2002a. “Liên bang Nga—Dự án Phát triển Hải quan.” Báo cáo số 24232.Washington, D.C.
- 2002b. “Yugoslavia—Dự án Tạo Điều kiện Thuận lợi cho Vận tải và Thương mại tại Đông Nam Âu.” Báo cáo số 23888.Washington, D.C.
- 2003. “Dự án Phát triển Hải quan của Liên bang Nga.” Báo cáo Thẩm định Dự án số 24690-Liên bang Nga. 12/3. Washington, D.C.

## **PHẦN III**

# **HƯỚNG DẪN VỀ CÁC VẤN ĐỀ ẢNH HƯỞNG ĐẾN CÔNG TÁC TẠO THUẬN LỢI CHO THƯƠNG MẠI CỦA HẢI QUAN**



# 8

## Định giá Hải quan tại các nước đang Phát triển và các Quy tắc Định giá của Tổ chức Thương mại Thế giới

*Adrien Goorman và Luc De Wulf*

TẦM QUAN TRỌNG VÀ TỔNG QUAN QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN CỦA ĐỊNH GIÁ HẢI QUAN .....	210
HIỆP ĐỊNH ĐỊNH GIÁ HẢI QUAN .....	214
THỰC HIỆN ACV TẠI CÁC NƯỚC ĐANG PHÁT TRIỂN.....	217
HƯỚNG TỚI CÁC QUY TRÌNH ĐỊNH GIÁ HẢI QUAN HIỆU QUẢ HƠN.....	221
KIỂM TRA TRƯỚC KHI XẾP HÀNG VÀ CÁC CHƯƠNG TRÌNH DỊCH VỤ LIÊN QUAN KHÁC.....	227
KẾT LUẬN TÁC NGHIỆP .....	236
PHỤ LỤC 8.A – QUYẾT ĐỊNH VỀ CÁC TRƯỜNG HỢP HẢI QUAN CÓ LÝ DO ĐỂ NGHI NGỜ ĐỘ TRUNG THỰC VÀ CHÍNH XÁC CỦA TRỊ GIÁ KHAI BÁO .....	237
PHỤ LỤC 8.B HIỆP ĐỊNH VỀ ĐỊNH GIÁ HẢI QUAN: YÊU CẦU THỰC THI.....	238
PHỤ LỤC 8.C- CÁC VẤN ĐỀ THỰC THI LIÊN QUAN ĐẾN CÁC CƠ QUAN WTO TRONG QUYẾT ĐỊNH BỘ TRƯỞNG ĐO-HA VỀ CÁC VẤN ĐỀ VÀ QUAN NGẠI LIÊN QUAN ĐẾN THỰC HIỆN ACV.....	240
PHỤ LỤC 4 CHƯƠNG TRÌNH PSI ÁP DỤNG BỞI CÁC THÀNH VIÊN CỦA HỘI ĐỒNG PSI IFIA .....	241
PHỤ LỤC 5 DANH MỤC KIỂM TRA VỀ ĐỊNH GIÁ HẢI QUAN .....	243
TÀI LIỆU ĐỌC THÊM .....	244
TÀI LIỆU THAM KHẢO .....	244

Thiếu hiểu biết và thiếu các thủ tục hỗ trợ cho công tác xác định trị giá là hai yếu tố cơ bản làm giảm hiệu quả hoạt động của cơ quan hải quan tại nhiều nước đang phát triển. Việc không có các hệ thống định giá hải quan hiệu quả ảnh hưởng xấu đến kết quả thực hiện các chính sách quản lý thương mại và hải quan, gây cản trở cho thực thi chức năng huy động ngân sách và làm trầm trọng thêm vấn đề liên chính. Các hệ thống xác định trị giá hải quan đã trở thành đối tượng điều chỉnh của nhiều hiệp định quốc tế bởi chúng tạo thành các rào cản cho thương mại. Hiệp định Định giá Hải quan (ACV) của WTO quy định tất cả các thành viên của WTO buộc phải áp dụng ACV trong định giá hải quan. ACV quy định trị giá hải quan của hàng nhập khẩu phải được xác định dựa trên trị giá giao dịch, tức là giá đã hay sẽ thanh toán trên thực tế ở mức độ lớn nhất có thể. Tuy cho đến thời điểm hiện tại, đã có nhiều chương trình TA được tiến hành song các nước đang phát triển vẫn chưa áp dụng thành công chuẩn định giá của WTO.

Cần có hiểu biết sâu sắc về bản chất phức tạp của định giá hải quan và các hạn chế mà các nước đang phát triển phải đối mặt trong định giá để có thể hiểu được đầy đủ các nội dung chính được nêu trong chương này. Các nội dung chính được nêu bao gồm khó khăn mà các nước đang phát triển gặp phải khi áp dụng ACV cùng các biện pháp khắc phục khó khăn. Chương 8 sẽ trình bày tóm tắt bản chất phức tạp của định giá hải quan, tầm quan trọng của các hệ thống định giá, thực tiễn định giá và chuẩn hóa công tác định giá theo chuẩn mực quốc tế. Qua đó, người đọc sẽ có được hiểu biết thấu đáo về khó khăn mà các nước đang phát triển gặp phải trong định giá hải quan cũng như trong việc áp dụng ACV. Chương 8 cũng nghiên cứu các biện pháp định giá hàng nhập khẩu một cách hiệu quả. Phần 1 của chương nêu bật tầm quan trọng của định giá hải quan cũng như quá trình hình thành và phát triển của công tác định giá. Phần 2 nêu những đặc điểm chính của ACV. Phần 3 đề cập đến vấn đề gặp phải trong quá trình áp dụng ACV tại các nước đang phát triển. Phần 4 đề xuất các giải pháp khắc phục các vấn đề nêu trong Phần 3. Phần 5 nghiên cứu vai trò của dịch vụ PSI và các chương trình khác trong khu vực định giá hải quan. Phần cuối cùng đưa ra các kết luận tác nghiệp chính.

## **Tầm quan trọng và Tổng quan Quá trình Phát triển của Định giá Hải quan**

Hầu hết các biểu thuế nhập khẩu hiện đều được dựa trên thuế *tính theo trị giá giao dịch (ad valorem)* được thể hiện dưới dạng một tỷ lệ phần trăm nhất định của giá trị hàng nhập khẩu. Xác định trị giá hải quan là xác định giá trị dùng làm cơ sở tính thuế<sup>138</sup>. Tuy các suất thuế được quy định rõ trong các biểu thuế tại các văn bản pháp quy là các thuế suất cố định song trị giá khai báo của hàng nhập khẩu lại biến đổi qua mỗi giao dịch. Điều này có ba tác động quan trọng đến chính sách thuế. Thứ nhất, doanh nghiệp nhập khẩu có thể có hành vi ghi giá hóa đơn thấp đi (underinvoice) và không khai báo đầy đủ giá trị của lô hàng nhằm giảm số thuế phải nộp. Trừ phi bị phát hiện, hành vi này sẽ khiến cho ngân sách nhà nước sẽ bị thâm hụt trong khi doanh nghiệp nhập khẩu lại được hưởng lợi thế không bình đẳng so với đối thủ cạnh tranh. Thứ hai, các chính phủ có thể tận dụng hệ thống định giá để thực hiện các mục tiêu tăng thu ngân sách hay bảo hộ trong nước thông qua việc tăng hay giảm số thuế phải nộp, qua đó bù đắp lại những ưu đãi thuế đã thoả thuận trong các hiệp

---

<sup>138</sup> Khi thuế suất là mức thuế cố định tức là mỗi đơn vị hàng hoá chịu một mức thuế xác định thì trị giá của hàng hoá sẽ không ảnh hưởng gì đến số thuế phải nộp. Vì thế, trong tình huống này xác định trị giá không cần thiết cho công tác tính thuế tuy vẫn cần cho mục đích thống kê và cho việc tính những khoản phí ngoài thuế (non-duty) khác.

định thương mại song phương hay đa phương. Thứ ba, định giá thấp hơn (undervaluation) hay cao hơn (overvaluation) mức giá thực tế có thể được dùng như công cụ để di chuyển vốn (capital flight).

Vì những lý do này, cần có các chuẩn định giá ở cả cấp quốc gia và quốc tế để bảo đảm áp mức thuế đúng cho hàng xuất/nhập cũng như tạo dựng một sân chơi bình đẳng cho tất cả các nhà nhập khẩu. Ngoài ra, cũng cần phải nâng cao tính minh bạch và có thể dự đoán của các giao dịch quốc tế. Các tiêu chuẩn và quy trình xác định trị giá tốt sẽ góp phần tăng cường công tác tạo thuận lợi cho thương mại cũng như xây dựng số liệu thống kê thương mại chính xác.

### ***Các Tiêu chuẩn Định giá Quốc tế***

Một số nỗ lực quốc tế về chuẩn hoá và hài hoà hoá quy trình thủ tục hải quan đã bao gồm cả các hệ thống xác định trị giá. Tuy các nỗ lực này bắt đầu vào đầu thế kỷ 20 nhưng mãi cho đến Hiệp định chung về Thuế quan và thương mại – GATT năm 1947 mới thu được những kết quả đáng kể. Hiệp định này được tiếp nối bởi Công ước về Định giá Hàng hoá Phục vụ Tính thuế Hải quan năm 1950 (Convention on the Valuation of Goods for Customs Purposes), Định nghĩa Brúc-xen về Trị giá (BDV) và Hiệp định Thực hiện Điều VII của GATT năm 1979 (ACV) được thông qua sau Vòng đàm phán Tokyo. Vòng đàm phán Uruguay năm 1994 đã đạt được quyết định (dựa trên Điều 17 của Hiệp định Định giá GATT) về những trường hợp mà cơ quan hải quan có lý do nghi ngờ tính trung thực và chính xác của trị giá khai báo.

**Các Nguyên tắc Xác định trị giá: Điều VII của GATT** Hiệp định quốc tế quan trọng đầu tiên về định giá đạt được trong cuộc đàm phán về GATT năm 1947 xác lập các nguyên tắc mà các đối tác thương mại quốc tế phải tuân thủ. Các nguyên tắc ghi trong Điều VII của GATT nhấn mạnh rằng trị giá hải quan không được có tính áp đặt (arbitrary), giả định (fictitious) hay xác định dựa trên trị giá của hàng hoá bản địa. Trị giá hải quan phải là trị giá thực hoặc được dựa trên trị giá thật của hàng nhập khẩu hoặc hàng giống với hàng nhập khẩu. Trị giá hải quan phải được xác định từ một giao dịch bán hàng hay chào bán hàng trong điều kiện kinh doanh thông thường và cạnh tranh hoàn hảo. Nếu không thể khẳng định được trị giá thật của hàng hoá, trị giá hải quan phải được dựa trên trị giá tương đương gần nhất có thể được khẳng định thoả mãn các tiêu chí được đưa ra. Cho đến nay, các nguyên tắc này vẫn là cơ sở cho việc xác định trị giá hải quan.

**Định nghĩa Brúc-xen về Trị giá** Tiêu chuẩn quốc tế đầu tiên về trị giá Định nghĩa Brúc-xen về trị giá (BDV) dựa trên các nguyên tắc xác định trị giá của GATT được đưa vào áp dụng năm 1950. BDV được dựa trên khái niệm “giá thông thường - normal price”, tức là mức giá của một mặt hàng trong điều kiện thị trường mở và bên mua và bên bán không có quan hệ đặc biệt trong điều kiện cụ thể về thời gian và địa điểm. Trên thực tế, vì phần lớn hàng nhập khẩu là đối tượng của một giao dịch bán trung thực (bona fide) được thực hiện trong những điều kiện phù hợp với các điều khoản của BDV nên có thể lấy giá giao dịch hay giá hoá đơn làm cơ sở định giá chính xác cho phần lớn hàng nhập khẩu. BDV khuyến nghị rằng nên sử dụng giá hoá đơn để xác định trị giá trong phạm vi lớn nhất có thể. Khi không thể sử dụng được giá hoá đơn để xác định trị giá như trường hợp các giao dịch không độc lập (not at arm's length), hàng ký gửi, hàng do các đại lý hay người phân phối độc quyền nhập khẩu, hoặc khi giá khai báo ở mức thấp đáng ngờ thì hải quan có thể sử dụng một cơ sở thích hợp khác để xác định (construe) giá thông thường vận dụng những

thông tin sẵn có có tính đến các điều kiện thực tế liên quan đến giao dịch được định giá. Hiệp định ACV lại hạn chế nghiêm ngặt việc xác định trị giá hải quan một cách linh hoạt như trên.

Việc chấp nhận BDV thể hiện một bước tiến đáng kể hướng tới chuẩn hoá các hệ thống xác định trị giá trên toàn thế giới. Cho đến năm 1970, khoảng 100 nước đã áp dụng BDV (nhiều nước áp dụng trên thực tế một cách không chính thức – de facto). Một số hiệp hội kinh tế đã áp dụng BDV như chuẩn xác định trị giá cho các nước thành viên ví dụ như Cộng đồng Kinh tế Châu Âu (EEC), Liên minh Hải quan các Quốc gia Trung Phi (UDEAC), Khối Thị trường chung CARIBE (CARICOM). Tuy nhiên, một số đôi tác thương mại quan trọng trên thị trường thế giới (trong đó có Mỹ và New Zealand) lại không phê chuẩn BDV và tiếp tục áp dụng hệ thống định giá riêng phần nhiều dựa vào khái niệm dương về trị giá (positive concept of value). Một số nước khác đã sử dụng BDV khi BDV mở rộng sang các nước sử dụng giá FOB (như Úc) trong khi Canada tiếp tục sử dụng mức giá thị trường công bằng (fair market value) tại nước xuất khẩu dẫn đến yêu cầu phải tiến hành điều tra tại nước xuất khẩu. Hơn nữa, chính BDV không phải lúc nào cũng được áp dụng một cách thống nhất. Các doanh nghiệp xuất khẩu lên tiếng phản nản về các quyết định bác bỏ giá hoá đơn tùy tiện, thiếu căn cứ cũng như quyết định nâng trị giá khai báo của hàng hoá của cơ quan hải quan. Thêm vào đó, nhiều nước lại dựa vào giá tham chiếu để tiến hành bảo hộ hay tạo điều kiện thuận lợi cho thông quan hàng hóa mà không đe dọa đến thu ngân sách. Bởi vậy, định giá hải quan cũng được đưa vào nội dung thương thuyết về các rào cản phi thuế quan (Nontariff barriers - NTB) tại vòng đàm phán Tokyo của GATT (1973-1979).

**Vòng Đàm phán Tokyo và Hiệp định Định giá Hải quan** Mục tiêu đặt ra của các cuộc đàm phán về định giá hải quan tại Vòng đàm phán Tokyo là nhằm đạt được một tiêu chuẩn công bằng, nhất quán và trung lập về trị giá qua đó loại bỏ việc xác định trị giá mang tính áp đặt hay giả định, phù hợp với thực tiễn thương mại và không tạo ra rào cản đối với thương mại<sup>139</sup>. Sau các cuộc đàm phán đầy khó khăn giữa các nước công nghiệp phát triển và các nước đang phát triển, người ta đã đạt được một thoả thuận về chuẩn định giá mới, đó chính là Hiệp định về Thực hiện Điều VII của GATT<sup>140</sup>.

Tham gia đàm phán, các nước đang phát triển ủng hộ dự thảo đề xuất của EEC chủ yếu được dựa trên BDV. Song các nước EEC sau khi đã đạt được các thỏa thuận riêng với Mỹ, đã thôi không ủng hộ việc áp dụng BDV nữa và quay sang sử dụng khái niệm định giá dương. Khái niệm này quy định rằng trị giá phải được xác định trên cơ sở giá thực tế đã trả hay sẽ trả cho hàng hoá nhập khẩu trừ một số trường hợp ngoại lệ. Các trường hợp ngoại lệ được liệt kê đầy đủ bao gồm năm phương pháp định giá thay thế được áp dụng theo một trật tự xác định nếu không thể áp dụng được phương pháp định giá đầu tiên đó là xác định trị giá tính thuế theo trị giá giao dịch.

Các nước đang phát triển phản đối gay gắt đề xuất mới, nhất là việc đề xuất mới không cung cấp đầy đủ quyền hạn cho cơ quan hải quan để bác bỏ giá giao dịch hoàn toàn khác với giá trị của các giao dịch của hàng hoá tương tự và các khác biệt không được giải thích thỏa đáng. Các nước này lập luận rằng dự thảo hiệp định sẽ không giúp họ có thể thực

---

<sup>139</sup> Mục đích của Vòng Đàm phán Tokyo là nhằm mở rộng và không ngừng tăng cường tự do hoá thương mại thế giới thông qua loại bỏ dần các rào cản thương mại.

<sup>140</sup> Thường được gọi là Luật Định giá GATT (GVC) trước Vòng đàm phán Uruguay và sau đó là ACV

hiện các biện pháp chống lại tình trạng ghi giá hóa đơn thấp hơn giá thực tế, một tình trạng diễn ra phổ biến hơn tại các nước đang phát triển. Họ cũng lập luận rằng việc áp dụng ACV sẽ làm tăng nguy cơ gian lận và gây ra tình trạng thất thu thuế. Những lo ngại này phần nào được giải quyết bằng cách áp dụng các quy định về đối xử khác biệt và đặc biệt (special and differential treatment - SDT). Quy định quan trọng nhất cho phép các nước có thêm thời gian để thực hiện đầy đủ ACV. Tuy nhiên, vì GATT không quy định các nước thành viên có nghĩa vụ phải thực hiện từng điều luật của GATT nên các nước này cũng không có nghĩa vụ phải áp dụng luật về xác định trị giá.

### ***Vòng Đàm phán Uruguay và Quyết định về chuyển Trách nhiệm Dẫn chứng (shifting the burden of proof - SBP)***

Kết quả đạt được trong Vòng đàm phán Uruguay là đã phê chuẩn “Quyết định về những trường hợp cơ quan hải quan có lý do để nghi ngờ tính trung thực hay chính xác của trị giá khai báo” (Quyết định 6.1 dựa trên Điều 17, xem Phụ lục 8.A). Quyết định này được biết đến với cái tên SBP (chuyển trách nhiệm dẫn chứng) được đính kèm với ACV để làm rõ ý nghĩa (intent) của các quy định gốc về xác định trị giá. SBP xác định rằng trong các trường hợp mà cơ quan hải quan có cơ sở để nghi ngờ tính trung thực hay chính xác trong khai báo thì trách nhiệm dẫn chứng được chuyển từ cơ quan hải quan sang doanh nghiệp nhập khẩu, tức là doanh nghiệp nhập khẩu phải có trách nhiệm cung cấp các bằng chứng chứng minh được trị giá khai báo là giá trị thực tế đã hay sẽ phải thanh toán của hàng hoá. Trong quá trình này, cơ quan hải quan sẽ cho doanh nghiệp nhập khẩu biết lý do nghi ngờ trị giá khai báo, cho phép doanh nghiệp nhập khẩu có ý kiến giải trình và thông báo với doanh nghiệp nhập khẩu về quyết định cuối cùng của cơ quan hải quan. Quyết định cuối cùng có thể có dạng cơ quan hải quan không thỏa mãn với giải trình của doanh nghiệp nhập khẩu và vẫn nghi ngờ trị giá khai báo. Trong trường hợp này, cơ quan hải quan cho rằng không thể xác định trị giá hải quan trên cơ sở trị giá giao dịch và chuyển sang sử dụng các phương pháp xác định trị giá thay thế quy định trong ACV theo trình tự nghiêm ngặt.

### ***Tình hình Thực hiện ACV***

Tất cả các nước công nghiệp phát triển đều áp dụng ACV. Vòng đàm phán Uruguay đã quy định tất cả các nước thành viên WTO đều có nghĩa vụ thực hiện ACV<sup>141</sup>. Theo quy định SDT của ACV, các nước đang phát triển chưa áp dụng ACV có nghĩa vụ phải thực thi ACV trong thời gian 5 năm tới hoặc vào thời hạn chậm nhất là ngày 1/1/2000. Đối với các nước gia nhập WTO muộn hơn, thời hạn 5 năm được tính từ ngày nước đó gia nhập tổ chức WTO. Ủy ban WTO về Định giá Hải quan (WTO Committee on Customs Valuation) có thể sẽ chấp thuận gia hạn thời gian bắt buộc thực hiện ACV của một nước nếu được nước đó yêu cầu.

Kể từ thời điểm kết thúc Vòng Đàm phán Uruguay, đã có 58 nước đang phát triển yêu cầu trì hoãn thời hạn thực hiện ACV<sup>142</sup>. Trong số các nước này, chỉ có hai nước áp dụng ACV trước năm 2000. Thời hạn bảo lưu thực hiện hết hạn vào ngày 1/1/2000 đối với 29

---

<sup>141</sup> Theo hiệp định thành lập WTO (Hiệp định Marrakesh 1994), tất cả các nước thành viên WTO đều phải gia nhập tất cả các Hiệp định của WTO trong đó có Hiệp định xác định trị giá hải quan ACV.

<sup>142</sup> Số liệu lấy từ nhiều tài liệu của Hội đồng Định giá Hải quan của WTO về tình hình thực hiện ACV trong đó có tình hình gia hạn ACV cho đến 31/8/2002.

nước và trong khoảng thời gian 2000-2001 cho 25 nước khác. Hai mươi hai nước khác đã hoặc đang được xem xét gia hạn 5 năm bảo lưu thực hiện. Có 13 nước đã chính thức áp dụng ACV (tuy vẫn bảo lưu sử dụng bảng giá tối thiểu)<sup>143</sup>. Thêm vào đó, có 23 nước mà hầu hết trong số đó là các nước kém phát triển, không xin gia hạn bảo lưu 5 năm đối với việc áp dụng ACV cũng không thông báo cho WTO về việc thông qua các văn bản pháp luật về xác định trị giá. Bởi vậy, có thể kết luận là nhiều nước đang phát triển gặp phải rất nhiều khó khăn trong việc thực thi ACV mặc dù đã cung cấp các hỗ trợ kỹ thuật đáng kể.

## **Hiệp định Định giá Hải quan: Giới thiệu chung**

Hiệp định Định giá Hải quan (ACV) của WTO quy định trị giá hải quan của hàng nhập khẩu phải được xác định, ở mức độ nhiều nhất có thể, dựa trên trị giá giao dịch, tức là giá đã hay sẽ thanh toán trên thực tế có tiền hành một số điều chỉnh. Khi không thể sử dụng được trị giá giao dịch do không có trị giá giao dịch hoặc mức giá đã bị ảnh hưởng bởi một số điều kiện hay hạn chế nhất định, ACV cung cấp 5 phương pháp thay thế được áp dụng theo trật tự xác định. Đó là:

- *Trị giá giao dịch (The transaction value) (Điều 1 - Phương pháp chính yếu)*. Trị giá giao dịch là giá thực tế đã hay sẽ thanh toán của hàng hoá khi bán để xuất khẩu đến nước nhập khẩu sau khi đã điều chỉnh một số chi phí và điều kiện theo quy định của Điều 8 trong ACV. Các khoản điều chỉnh quy định trong Điều 8 bao gồm các khoản hoa hồng, chi phí công-ten-nơ, phí đóng gói, trị giá của một số hàng hoá và dịch vụ nhất định, tiền bản quyền và phí giấy phép. Các khoản điều chỉnh này sẽ không bao gồm tiền hoa hồng mua hàng song chấp nhận các khoản chiết khấu hợp lý cho các đại lý duy nhất hay nhà phân phối độc quyền duy nhất. Điều 1 cũng quy định rằng nếu bên mua và bên bán có quan hệ trong kinh doanh thì chỉ riêng mối quan hệ này không đủ tạo thành cơ sở để bác bỏ trị giá giao dịch. Trị giá giao dịch này vẫn được chấp nhận chừng nào mối quan hệ đã nêu không ảnh hưởng đến giá bán hàng.
- *Trị giá giao dịch của hàng hóa giống hệt (The transaction value of identical goods) (Điều 2 - Phương pháp thay thế thứ nhất)* là trị giá giao dịch của hàng hóa giống hệt được bán để xuất khẩu đến cùng một nước nhập khẩu, tại cùng thời điểm hay cùng kỳ, trong một giao dịch bán hàng ở cùng cấp độ thương mại với một số lượng hàng hoá giống như hàng hóa được định giá.
- *Trị giá giao dịch của hàng hoá tương tự (The transaction value of similar goods) (Điều 3 - Phương pháp thay thế thứ hai)* là trị giá giao dịch của hàng hóa tương tự được bán để xuất khẩu đến cùng một nước nhập khẩu, tại cùng thời điểm hay cùng kỳ, với cùng các điều kiện như đối với hàng hoá giống hệt song có các chuẩn định nghĩa khác.
- *Phương pháp trị giá khấu trừ (The deductive method) (Điều 5 - Phương pháp thay thế thứ ba)*. Theo phương pháp này, trị giá hải quan được dựa trên đơn giá bán của một số lượng gộp lớn nhất (in aggregate) của hàng hoá nhập khẩu, hàng hoá nhập khẩu giống hệt hoặc hàng hoá nhập khẩu tương tự trong một giao dịch với bên mua không có quan hệ đặc biệt trừ đi lợi nhuận và một số chi phí phát sinh sau khi nhập khẩu.

---

<sup>143</sup> Một số nước đang phát triển cũng đã bảo lưu thực hiện áp dụng Điều 5 – Phương pháp xác định trị giá tính thuế theo trị giá khấu trừ và Điều 6 – Phương pháp xác định trị giá tính thuế theo trị giá tính toán theo trật tự ngược lại (52 nước đến tháng 10/2001) và tạm hoãn áp dụng phương pháp xác định trị giá tính thuế theo trị giá tính toán trong vòng 3 năm (46 nước đến tháng 10/2001).

- *Phương pháp trị giá tính toán (The computed value method) (Điều 6 - Phương pháp thay thế thứ tư)*. Trị giá tính toán tổng giá thành hoặc trị giá của nguyên vật liệu, chi phí của quá trình sản xuất, lợi nhuận và các chi phí chung tương đương với các chi phí chung phát sinh trong các giao dịch bán hàng cùng phẩm cấp của các nhà sản xuất ở nước xuất khẩu để xuất khẩu đến nước nhập khẩu.
- *Phương pháp trị giá suy luận (The fallback method) (Điều 7 - Phương pháp thay thế thứ năm)*. Nếu không thể xác định trị giá hải quan của hàng hoá nhập khẩu bằng bất kỳ một phương pháp nào trong số năm phương pháp nêu trên thì phải xác định trị giá hải quan bằng cách sử dụng “các phương pháp phù hợp tuân thủ các nguyên tắc của ACV”. Điều này có nghĩa là phải áp dụng các phương pháp đã nêu một cách linh hoạt. Điều 7 quy định không được sử dụng các trị giá dưới đây để xác định trị giá tính thuế:
  - a. giá bán hàng hoá được sản xuất ở nước nhập khẩu;
  - b. một hệ thống xác định trị giá cho phép sử dụng trị giá cao hơn trong hai trị giá thay thế để làm giá trị tính thuế;
  - c. giá bán của hàng hoá trên thị trường nội địa nước xuất khẩu;
  - d. chi phí sản xuất trừ chi phí sản xuất là trị giá tính toán được xác định theo phương pháp trị giá tính toán;
  - e. giá bán của hàng hoá để xuất khẩu đến một nước khác;
  - f. giá tính thuế tối thiểu; và
  - g. các loại giá áp đặt hay giả định.

ACV bao gồm các điều khoản liên quan đến xử lý chi phí vận tải và bảo hiểm, quy đổi tiền tệ, quyền khiếu nại, công bố văn bản luật pháp và quy định liên quan đến xác định trị giá hải quan cũng như các thủ tục thông quan nhanh. ACV cũng quy định doanh nghiệp nhập khẩu có quyền được giải thích bằng văn bản về cách thức xác định trị giá hải quan nếu gửi yêu cầu bằng văn bản. ACV cũng chỉ rõ không một nội dung nào trong hiệp định sẽ được hiểu là hạn chế quyền của cơ quan hải quan trong việc kiểm tra tính trung thực và chính xác của bất kỳ báo cáo, chứng từ hay khai báo nào được xuất trình để phục vụ cho công tác định giá. Ngoài ra, hiệp định còn có các quy định về quản trị, tham vấn, giải quyết khiếu nại cũng như thành lập hai uỷ ban giám sát quá trình thực hiện ACV: Uỷ ban về Định giá Hải quan của WTO và Uỷ ban Kỹ thuật về Định giá Hải quan dưới sự bảo trợ của WCO.

### ***Quy định Đặc biệt dành cho Nước đang phát triển***

ACV có những điều khoản đặc biệt dành cho các nước đang phát triển. Theo các điều khoản này, các nước đang phát triển có thể thực hiện những điều sau với một số điều kiện nhất định:

- hoãn áp dụng ACV trong thời gian tối đa là năm năm và yêu cầu kéo dài thời hạn này với những điều kiện cụ thể;
- hoãn áp dụng phương pháp trị giá tính toán trong thời hạn 3 năm sau khi áp dụng tất cả các quy định khác của hiệp định;

- sử dụng các trị giá tối thiểu được xây dựng chính thức, bảo lưu việc tiếp tục sử dụng trị giá tối thiểu một cách hạn chế trong giai đoạn chuyển đổi;
- bảo lưu cho phép doanh nghiệp nhập khẩu đảo ngược trình tự sử dụng phương pháp trị giá khấu trừ và phương pháp trị giá tính toán trong xác định trị giá tùy thuộc vào chấp thuận của cơ quan hải quan;
- bảo lưu áp dụng phương pháp xác định trị giá khấu trừ đối với hàng hoá nhập khẩu để gia công sau nhập khẩu dù doanh nghiệp nhập khẩu có yêu cầu hay không.

Quyết định ban hành đi kèm với hiệp định này quy định rằng các nước đang phát triển đang gặp vấn đề với hàng hóa nhập khẩu bởi các đại lý duy nhất hay đại lý độc quyền có thể yêu cầu nghiên cứu vấn đề này. ACV cũng quy định chi tiết những thủ tục cần tuân thủ trong các trường hợp cơ quan hải quan có lý do để nghi ngờ tính trung thực hay chính xác của trị giá khai báo. Phần lời quy định rõ rằng các thủ tục này không được phương hại đến lợi ích hợp pháp của doanh nghiệp.

### ***Yêu cầu Thực thi***

Việc thực thi ACV đòi hỏi phải xây dựng khuôn khổ quy định và pháp luật; cơ chế kiểm tra tư pháp (judicial review); thủ tục hành chính; cơ cấu tổ chức và đào tạo. Những yêu cầu này được nêu tóm tắt dưới đây và trình bày chi tiết hơn trong Phụ lục 8.B.

**Văn bản Pháp luật và các Quy định** Các điều khoản ACV cần phải được nội luật hoá. Tuy truyền thống lập pháp tại một nước có thể quyết định hình thức của các văn bản pháp quy về định giá song nội dung của các văn bản này phải đảm bảo tính toàn diện, tức là phải bao trùm hiệp định ACV, các Chú giải (Interpretative Notes) của hiệp định cũng như một số điều khoản cụ thể như các điều khoản liên quan đến quy đổi tỷ giá, quyền khiếu nại, giải phóng hàng trước khi đưa ra quyết định cuối cùng về trị giá, xử lý các chi phí vận tải và bảo hiểm (hệ thống dựa trên giá CIF hay FOB).

**Thủ tục Định giá và Kiểm soát** Chức năng xác định trị giá phải được tích hợp đầy đủ vào cơ cấu và quy trình hoạt động tổng thể của hải quan. Điều này có nghĩa là:

- doanh nghiệp nhập khẩu có trách nhiệm khai báo trị giá hàng nhập khẩu tuân thủ quy định của ACV.
- cần đảm bảo tiến hành kiểm tra trị giá một cách hạn chế và chọn lọc tại thời điểm thông quan, không được giữ hàng vì tranh chấp trị giá mà phải thông quan hàng đồng thời bảo lưu về trị giá với điều kiện có bảo lãnh cho số thuế có thể phải nộp thêm.
- áp dụng xác minh và kiểm tra sau thông quan có chọn lọc cho hàng hoá hay các doanh nghiệp nhập khẩu dựa trên thông tin có được từ hệ thống quản lý rủi ro.
- hải quan phải duy trì một hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu toàn diện phục vụ cho việc phát hiện các trường hợp ghi hóa đơn thấp hơn hoặc cao hơn trị giá thực để tiến hành so sánh các trị giá khi áp dụng Điều 2 (hàng hoá giống hệt) và Điều 3 (hàng hoá tương tự), khi xây dựng và nâng cấp hệ thống phân tích và quản lý rủi ro cũng như để giúp hải quan vùng và hải quan trung ương giải đáp các vướng mắc phát sinh tại điểm thông quan.



### ***Cơ cấu Tổ chức và Đào tạo***

Cần phải thiết lập một cơ cấu tổ chức cho hệ thống định giá hải quan bao gồm một cơ quan định giá cấp trung ương được hỗ trợ bởi các cơ quan định giá cấp vùng và địa phương. Quy mô của hệ thống tùy thuộc vào quy mô tổ chức tổng thể của cơ quan hải quan mỗi nước. Cơ quan định giá trung ương chịu trách nhiệm thiết lập chính sách định giá, xây dựng thủ tục, giám sát quá trình thực hiện của tất cả các cơ quan hải quan để đảm bảo tính thống nhất và chính xác, chịu trách nhiệm đào tạo về trị giá cũng như theo dõi những tiến triển quốc tế về xác định trị giá. Cơ quan định giá trung ương cũng cần xây dựng một cơ sở dữ liệu về trị giá và có thể chịu trách nhiệm về hệ thống quản lý rủi ro liên quan đến trị giá. Các cơ quan định giá cấp vùng và cấp địa phương đóng vai trò thừa hành. Sự phức tạp của ACV và chiến lược kiểm soát (xét lại và kiểm tra sau thông quan) đòi hỏi phải sử dụng dịch vụ của các chuyên viên về định giá được đào tạo về quy định pháp lý và thủ tục định giá cũng như đào tạo về kiểm toán các tài khoản của doanh nghiệp.

### **Thực hiện ACV tại các Nước đang phát triển**

Nhiều nước đang phát triển phải đối mặt với các khó khăn nghiêm trọng trong quá trình thực hiện ACV. Các khó khăn chính được bàn đến ở đây:

#### ***Thiếu Tinh thần Làm chủ***

Như đã lưu ý, bằng chứng thực nghiệm cho thấy người ta vẫn chưa tính đến đầy đủ hay thậm chí hầu như đã bỏ qua những quan ngại của các nước đang phát triển về việc áp dụng hệ thống xác định trị giá WTO. Ví dụ, các cam kết về ACV do Bộ trưởng Thương mại các nước đưa ra với tư cách là đại diện cho một nước tại WTO thường ít được thông tin đầy đủ đến các Bộ trưởng Tài chính trong khi họ chính là những người chịu trách nhiệm thực hiện ACV. Kết quả là ACV thường không được nội luật hoá một cách đầy đủ. Tuy STD cho phép áp dụng khung thời gian linh hoạt đối với việc thực hiện ACV song được coi là chưa đủ tính đến những khó khăn đặc biệt mà các nước đang phát triển gặp phải. Hơn nữa, các quy định của ACV được chuyển hoá không đầy đủ và thiếu chính xác vào các văn bản pháp luật trong nước khiến cho hệ thống định giá hải quan của nước đó trở nên không tuân thủ các quy định của WTO. Ví dụ như trường hợp bỏ qua yêu cầu của WTO cho phép doanh nghiệp nhập khẩu có quyền đệ đơn khiếu nại lên WTO thông qua đại diện thương mại của họ.

#### ***Thất thu Thuế***

Một quan ngại lớn của các nước đang phát triển là tình trạng thất thu thuế. Mức độ tuân thủ thấp của các doanh nghiệp nộp thuế và các bất cập trong quản lý hành chính hải quan gây ra nhiều khó khăn trong việc kiểm tra các trường hợp ghi giá hóa đơn thấp hơn trị giá thực. Một lo ngại nữa là các doanh nghiệp nhập khẩu ngày càng có động cơ lớn hơn trong việc thực hiện hành vi trên do mức thuế cao đánh vào hàng nhập khẩu. Tuy nhiên, không có bằng chứng thực nghiệm làm cơ sở cho lo ngại nói trên. Một số quan sát viên đã chỉ ra trường hợp các nước áp dụng ACV mà không bị thất thu thuế. Cũng không dễ để xác định được các khoản thất thu thuế do áp dụng ACV vì các nước đã chính thức gia nhập ACV đều áp dụng các quy trình định giá khác biệt đáng kể so với những quy định trong ACV rõ ràng là với mục đích bảo đảm thu ngân sách. Nội dung này đã trở thành đề tài lặp lại thường xuyên tại các cuộc tranh luận về ACV. Nó thể hiện mối quan ngại của các lãnh

đạo hải quan đối với công tác đảm bảo thu ngân sách vì đây là trách nhiệm chính của họ cũng là yếu tố quyết định ghé lãnh đạo mà họ đang nắm giữ. Mức độ phụ thuộc nặng nề vào số thu hải quan (xem Phụ lục 1.A) chắc chắn sẽ có tác động đến những lo ngại rằng việc thực hiện ACV sẽ dẫn đến thất thu thuế đáng kể.<sup>144</sup>

Về mặt kỹ thuật, trị giá tính theo ACV thấp hơn trị giá tính theo BDV khi loại hoa hồng mua hàng (do doanh nghiệp nhập khẩu trả) và chi phí quảng cáo ra khỏi trị giá tính thuế. ACV đòi hỏi cơ quan hải quan phải chấp nhận những khoản chiết khấu hợp pháp dành cho các nhà phân phối và đại lý độc quyền.<sup>145</sup>

### ***Thuế Suất Cao***

Trong bối cảnh các hiệp định khu vực và đa phương, thuế suất tại nhiều nước tuy đã được cắt giảm song mức thuế suất trung bình ở các nước đang phát triển vẫn cao hơn ở các nước công nghiệp phát triển. Dữ liệu năm 2001 cho thấy tại các nước thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD), mức thuế suất nhập khẩu trung bình là 1,1% trong khi mức thuế suất trung bình tại các nước không thuộc OECD là 11,8%. Ở các nước đang phát triển, thuế suất nhập khẩu trung bình dao động từ mức 7% đến 17%. Ngay cả khi thuế suất trung bình của một nước nhất định là khá thấp thì các đỉnh thuế suất (tariff peaks) (các dòng thuế cao hơn rất nhiều, thường là gấp ba lần mức thuế suất trung bình) cũng tạo ra động cơ để khai báo thấp trị giá các loại hàng hoá nhập khẩu. Vì việc tránh các thuế suất cao bằng cách ghi thấp giá trên hóa đơn có xu hướng cấu thành các hành vi trốn thuế nên nó phổ biến hơn tại các nước đang phát triển.

### ***Môi trường Thương mại với độ Tuân thủ kém***

Khối lượng hàng nhập khẩu trong khu vực không chính thức chiếm một tỷ trọng lớn. Khu vực này sử dụng các hoá đơn không đáng tin cậy, không áp dụng các chuẩn kế toán và ghi chép sổ sách hoặc nếu có cũng là những chuẩn không đạt yêu cầu, không có địa chỉ kinh doanh cố định hoặc thường thay đổi tên doanh nghiệp. Trong những điều kiện như

---

<sup>144</sup> Tháng 3/1990, đề xuất Khu vực Thương mại Ưu đãi (PTA) về các thay đổi đối với ACV chỉ ra rằng việc thực hiện ACV sẽ làm giảm số thu hải quan xuống gần 10% trừ phi ACV được bổ sung theo đề xuất của 17 thành viên PTA (WTO 1990). Một nghiên cứu không chính thức năm 1996 do hải quan Ấn Độ thực hiện ước tính số tiền thất thu thuế lên đến 100 tỷ Rupee (khoảng 2,8 tỷ USD) do định giá thấp. Nghiên cứu này là cơ sở để thiết lập Ban Định giá (Valuation Directorate) mới ở Ấn độ năm 1997 (Nguồn: trao đổi cá nhân với Phái đoàn Ấn độ tại WTO). Báo cáo về gian lận trị giá năm 2002 của Trung Quốc có đưa ra 12 trường hợp gian lận dẫn đến tổng thất thu thuế là 1,5 USD (Nguồn: Phái đoàn Ấn độ tại WTO). Đại diện của các công ty PSI cũng khẳng định rằng theo kinh nghiệm của họ thì việc làm giả hoá đơn và khai báo thấp trị giá của hàng hoá tại các nước đang phát triển là hiện tượng diễn ra rất phổ biến.

<sup>145</sup> Một nghiên cứu của WTO gợi ý rằng việc áp dụng ACV ở các nước OECD (các nước thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế) dẫn đến việc trị giá hải quan và thuế hải quan thấp hơn rất ít so với áp dụng BDV. Xem “Xác định Trị giá hải quan, Những cân nhắc về mặt kinh tế” (Brussels: Hội đồng Hợp tác Hải quan, Văn kiện 31906E, Tháng 6/1985). Ước tính số thuế giảm sút tương đương với việc cắt giảm các mức thuế suất ở mức 2%. Cộng đồng Kinh tế Châu Âu EEC báo cáo sự hao hụt cho phép của cơ sở tính thuế nói chung, nhưng riêng với số thu là không đáng kể. Phần Lan ước tính thất thu dưới 1% đối với tất cả các loại thuế tính theo giá do hải quan thu. Tây Ban Nha cho biết thất thu 4% đối với hầu hết các khu vực hàng hoá nhạy cảm, nhưng là thấp hơn so với số thất thu chung. Canada đề nghị điều chỉnh thuế suất trong GATT ở mức cần thiết để duy trì bảo vệ về thuế đối với một số ngành sản xuất cụ thể với mức thuế suất bằng mức thuế thông thường, nhưng không cho rằng có thất thu thuế đáng kể. New Zealand báo cáo thất thu thuế hải quan ở mức 0,25%.

vậy, rất khó để áp dụng kiểm soát định giá dựa trên kiểm tra sau thông quan. Hải quan nhiều nước nhận thức được rằng không khó gì để làm giả hoá đơn nhập khẩu tại nơi xuất khẩu hoặc thậm chí là làm giả ngay tại nước nhập khẩu. Một số hoá đơn giả mạo này rất dễ bị phát hiện. Số khác lại được làm hết sức tinh vi. Số này thường là các hóa đơn của các doanh nghiệp nhập khẩu quy mô vừa và lớn. Chỉ có các cơ quan hải quan phát triển ở trình độ cao mới có cơ hội phát hiện ra những gian lận kiểu đó. Phụ thuộc quá nhiều vào hoá đơn trong thẩm định giá thường làm phức tạp thêm vấn đề ghi giá hoá đơn thấp đi.

### ***Hạn chế Hành chính***

Nhiều nước đang phát triển còn thiếu năng lực hành chính để áp dụng có hiệu quả ACV. Công tác định giá chính xác đối với hàng nhập khẩu trở nên phức tạp khi chủng loại hàng hoá nhập khẩu trở nên ngày càng đa dạng, các mức giá cho hàng hoá nhập khẩu tương tự khác biệt nhau rất lớn cũng như các giao dịch mua bán được thực hiện ở nhiều cấp độ khác nhau với nhiều điều kiện bán hàng khác nhau. Phần nhiều thông tin cần có cho công tác định giá là không có sẵn do chúng được các nhà cung cấp nắm giữ. Ví dụ, thường việc tiến hành kiểm tra chéo hoá đơn xuất ra của bên bán (doanh nghiệp xuất khẩu) với hoá đơn nhập vào của bên mua (doanh nghiệp nhập khẩu) là không thể thực hiện được hay nếu được phải qua các quy trình, thủ tục rất rườm rà. Khi phát hiện ra gian lận trong xác định trị giá, phải tiến hành điều tra gian lận thay vì xử lý như đối với một vấn đề định giá thông thường. Điều này cũng tạo ra khó khăn trong thực thi Hiệp định ACV.

Việc áp dụng các phương pháp thay thế trong ACV theo đúng trình tự nghiêm ngặt là rất phiền hà, tốn kém và mất thời gian. Nó đòi hỏi cần có thông tin cập nhật về trị giá của hàng hoá tương tự và hàng hoá giống hệt cũng như các thông tin khác hoặc không sẵn có hoặc đã có nhưng cần phải tính toán phức tạp. Để áp dụng phương pháp trị giá tính toán phải tiến hành điều tra tại các nước xuất khẩu. Đây là một việc không khả thi ở hầu hết các nước đang phát triển do thiếu kinh phí và nhân lực. Do vậy, áp dụng một cách cứng nhắc các quy tắc xác định trị giá nêu trong ACV sẽ gây ra chậm trễ trong thông quan hàng hoá nhất là ở những nước chưa áp dụng nghiệp vụ kiểm tra sau thông quan. Và kết quả là nhiều nước đang phát triển phải dùng đến phương pháp suy luận để định giá cho phần lớn hàng nhập khẩu. Rõ ràng, thực tế này khác xa so với kịch bản lý tưởng về một hệ thống định giá được coi là sẽ tạo thuận lợi cho thương mại.<sup>146</sup>

Những hạn chế chủ yếu mà các nước đang phát triển gặp phải bắt nguồn từ:

- thiếu dữ liệu trị giá và phương tiện thu thập và trao đổi thông tin nghèo nàn khiến cho cơ quan hải quan ít hay không được tiếp cận với thông tin về giá cũng như có ít phương tiện thẩm định lại trị giá khai báo;
- khó khăn lớn về hành chính như thiếu cán bộ có năng lực; trang thiết bị cho đào tạo không có hoặc nghèo nàn; mức lương công chức thấp hơn rất nhiều so với mức lương tại khu vực tư, thông thường mức lương công chức không đủ để đảm bảo cuộc sống cho cán bộ hải quan hay không đủ để lôi kéo các cán bộ giỏi;

---

<sup>146</sup> Một ấn phẩm của Ngân hàng Thế giới phát hành năm 1999 đã đưa ra những nhận định sau: “Hệ thống định giá hải quan theo quy định của Hiệp định là không phù hợp với những khó khăn mà các nước kém phát triển nhất đang phải đối mặt, không phải là một giải pháp đúng đắn cho các vấn đề định giá hải quan và cũng không phải là một giải pháp hoàn thiện cho các vấn đề của hệ thống hải quan. Hệ thống định giá ACV cũng không tương thích với các nguồn lực mà các nước này có để sử dụng.” (Finger và Schuler 1999, tr. 24).

- hệ thống tự động hoá còn hạn chế và được quản lý yếu kém chỉ dừng lại ở mục đích chủ yếu là thông kê hay sử dụng các quy trình thông quan không được tự động hoá với quá nhiều cung đoạn thủ công tạo ra kê hờ lớn cho cán bộ hải quan ra các quyết định tùy tiện;
- cơ cấu tổ chức không phù hợp và quản lý yếu kém kéo theo tình trạng không có sẵn các sổ tay hoạt động, giám sát hệ thống yếu, không có hệ thống kiểm toán nội bộ hoặc nếu có thì rất yếu, hệ thống thông tin quản lý không đầy đủ cũng như thiếu các trang thiết bị thiết yếu; và
- thủ tục SBP phức tạp - trong trường hợp có nghi ngờ hợp lý về trị giá khai báo, cơ quan hải quan phải yêu cầu doanh nghiệp nhập khẩu bằng văn bản tiếp tục giải trình và cung cấp chứng từ bổ sung để chứng minh cho trị giá khai báo, cho phép doanh nghiệp nhập khẩu phúc đáp và sau đó thông báo quyết định cuối cùng của mình bằng văn bản cho doanh nghiệp nhập khẩu.

Những bất cập này dẫn đến tình trạng một số nước đã không thực hiện đúng hiệp định ACV. Bằng chứng thực tế khẳng định rằng hải quan thường không tuân thủ quy định buộc hải quan phải thông báo cho doanh nghiệp nhập khẩu cơ sở bác bỏ trị giá khai báo cũng không giải thích bằng văn bản về các phán quyết định giá cuối cùng. Một số trường hợp khác, hải quan theo một cách nào đó đã hướng dẫn sai cho doanh nghiệp nhập khẩu, làm cho doanh nghiệp nhập khẩu hiểu rằng nếu không tăng trị giá khai báo thì sẽ không được giải phóng hàng. Điều này dẫn đến tình trạng doanh nghiệp nhập khẩu phải chấp nhận giải phóng hàng có điều kiện (conditional release) và thường gặp khó khăn để có thể lấy lại số tiền đặt cọc. Tựu chung lại, tồn tại một thực tế là nhiều doanh nghiệp nhập khẩu có động cơ khai báo thấp trị giá do nghĩ rằng kiểu gì trị giá khai báo của họ cũng bị hải quan bác bỏ. Trong khi đó, hải quan lại coi rằng tất cả các doanh nghiệp nhập khẩu đều khai báo thấp trị giá. Nó tạo thành một cái vòng luân quần cần được phá bỏ song cho đến nay hầu như chưa có mấy nỗ lực được thực hiện để làm điều đó. Một sai lầm mà nhiều nước hiện mắc phải là quan điểm cho rằng cần phải tiến hành kiểm hoá để thẩm định trị giá. Trên thực tế, định giá dựa rất ít vào kết quả kiểm hoá trừ số ít trường hợp rõ ràng là những đặc điểm của hàng hoá không được mô tả đầy đủ và phù hợp trong chứng từ.<sup>147</sup> Điều này sẽ ảnh hưởng đến việc áp dụng quản lý rủi ro của hải quan.

### ***Hội nghị Bộ trưởng (HNBT) Doha***

Các hoạt động hướng tới thay đổi ACV của các nước đang phát triển vẫn đang được diễn ra trong khuôn khổ WTO. Các nước này đã đệ trình đề xuất sửa đổi ACV cho phù hợp hơn với môi trường thương mại và thực tế hành chính của mình lên HNBT tại Doha (11/2001). HNBT Doha đã ra quyết định về Những Vấn đề và Quan ngại Liên quan đến Thực thi ACV (Decision on Implementation-related Issues and Concerns) trong đó có vấn đề trao đổi thông tin về trị giá xuất khẩu giữa nước xuất khẩu và nước nhập khẩu (Xem Phụ lục 8.C).<sup>148</sup> Hiện các cơ quan liên quan của WTO đang tiếp tục đàm phán và nghiên cứu việc thực hiện quyết định này cùng đề xuất đã đệ trình.

<sup>147</sup> Ví dụ khi một mã số thuế lại tương ứng với nhiều hàng hoá có trị giá khác biệt lớn.

<sup>148</sup> Quyết định 8.3 nhấn mạnh tầm quan trọng của việc tăng cường hợp tác giữa hải quan các nước thành viên WTO trong việc ngăn chặn gian lận hải quan. Tiếp theo Quyết định của HNBT năm 1994 về các Trường hợp Hải quan có Lý do để Nghi ngờ Tính trung thực hay chính xác của Trị giá khai báo, hội nghị đã đi đến nhất trí

## **Hướng tới Các Quy trình Định giá Hải quan Hiệu quả hơn**

Có nhiều chính sách và giải pháp giúp tăng cường công tác định giá hải quan ở các nước đang phát triển đồng thời bảo đảm được nguồn thu, cải thiện tính minh bạch và giảm thiểu can thiệp vào dòng lưu chuyển của thương mại. Có giải pháp thì đòi hỏi sự xem xét ở cấp WCO và WTO, có giải pháp lại cần hỗ trợ kỹ thuật song phần lớn những giải pháp quan trọng đều đòi hỏi chính phủ các nước phải vào cuộc.

### ***Giải quyết Vấn đề Thiếu Ý thức Làm chủ***

Hiện tại, các nước đang phát triển thiếu ý thức làm chủ trong thực hiện ACV. Sở dĩ có vấn đề này là do trước đây người ta đã bỏ qua các quan ngại của các nước đang phát triển. Khó có thể khắc phục được triệt để các vấn đề này song có cách để giúp sửa chữa một số thiệt hại do chúng gây ra. Cần phải tiếp tục quá trình gây áp lực để đạt được những thay đổi như bước đầu đã làm và thu được những thành công nhất định tại các vòng đàm phán Uruguay trong đó có thay đổi về vấn đề SBP. Để làm được như vậy, các nước đang phát triển phải trình bày rõ ràng các thách thức mà họ gặp phải trong quá trình thực hiện ACV tại các vòng đàm phán tiếp theo của WTO cũng như đề xuất các giải pháp thực tế để thực hiện tinh thần của ACV thông qua xác định rõ khả năng trợ giúp lẫn nhau của hải quan các nước trong trao đổi dữ liệu và các sáng kiến hiện đại hoá. Bên cạnh đó, các nước đang phát triển cũng nên thực hiện những sáng kiến đưa ra tại Hội nghị Doha. Trong khi đó, các nước công nghiệp phát triển thành viên phải thừa nhận rằng các nước đang phát triển đang thật sự gặp khó khăn trong thực hiện các quy định của ACV.

### ***Cải cách Chế độ Thương mại và Thuế quan***

Thuế suất cao và các hạn chế thương mại là nguyên nhân chủ yếu tạo ra động cơ cho hành vi ghi thấp giá hoá đơn hay trốn thuế. Bởi vậy, áp thuế suất nhập khẩu thấp hơn và thực thi cơ chế nhập khẩu tự do hơn sẽ giúp làm giảm bớt vấn đề khai báo ghi thấp giá hoá đơn cùng tình trạng thất thu thuế đi kèm. Bên cạnh đó, việc tăng cường cơ chế thu thuế gián tiếp (thuế giá trị gia tăng hay VAT) có thể giúp bù đắp lại khoản thu bị mất đi do cắt giảm thuế suất nhập khẩu. Đúng là VAT cũng được đánh vào khâu nhập khẩu và cũng chịu các rủi ro khai báo thấp trị giá hàng hoá nhưng thường thì có thể lấy lại số thuế bị thất thu khi các giao dịch bị đánh thuế ở các khâu sản xuất và phân phối sau đó bởi cơ quan thuế nội địa hoặc bộ phận kiểm tra sau thông quan của hải quan. Tuy nhiên, các khoản thất thu thuế này sẽ không thể thu hồi được nếu hàng hoá không thuộc các giao dịch chịu thuế sau (future taxed transactions) (ví dụ, thương mại không chính thức).

### ***Hiện đại hoá Cơ quan Hải quan***

Chìa khóa cho hiện đại hoá hải quan là xây dựng và thực hiện một chương trình hiện đại hoá hải quan toàn diện. Định giá hải quan không phải là một nghiệp vụ biệt lập với

---

rằng nếu hải quan của một nước nhập khẩu thành viên có cơ sở hợp lý để nghi ngờ tính trung thực hay độ chính xác của trị giá khai báo thì hải quan nước này có thể tìm kiếm sự trợ giúp của cơ quan hải quan nước xuất khẩu thành viên về trị giá của hàng hoá đang được xem xét. Trong những trường hợp như vậy, nước xuất khẩu thành viên phải hợp tác và hỗ trợ nước nhập khẩu thành viên trên cơ sở tuân thủ luật pháp và các quy định trong nước bao gồm cung cấp thông tin về trị giá xuất khẩu của hàng hoá được xem xét. Phải xử lý bất kỳ thông tin nào được cung cấp trong hoàn cảnh này theo Điều 10 của Hiệp định Định giá Hải quan.” WTO (2001, tr. 5-6).

toàn bộ hệ thống quản lý và hoạt động hải quan mà liên quan trực tiếp đến năng lực tổng thể của toàn bộ cơ quan hải quan. Bởi vậy, một chương trình hiện đại hoá hải quan cần bao gồm các nội dung chính sau:

- (a) tinh giản và tự động hoá các thủ tục nghiệp vụ hải quan
- (b) đưa vào áp dụng các chiến lược thông quan hiện đại, nghĩa là áp dụng kiểm tra có chọn lọc dựa trên phân tích và quản lý rủi ro cũng như phúc kiểm sau thông quan (post clearance review)
- (c) chuyên nghiệp hoá cơ quan hải quan thông qua áp dụng các chính sách tuyển dụng, quản lý và phát triển cán bộ phù hợp; có chế độ đãi ngộ tốt hơn; đảm bảo cán bộ được đào tạo, bồi dưỡng liên tục và đầy đủ cũng như áp dụng các biện pháp kiểm soát nội bộ
- (d) đưa vào áp dụng các hình thức tổ chức và quản lý hiện đại trên cơ sở có quyền tự chủ về chuyên môn, tài chính và hành chính đi đôi với trách nhiệm giải trình.

Để thực hiện thành công một chương trình hiện đại hoá toàn diện như trên cần phải có sự hỗ trợ từ các cấp chính phủ. Hơn nữa, các chương trình hiện đại hoá còn phải được hỗ trợ kỹ thuật từ các tổ chức quốc tế có kinh nghiệm trong thực hiện các dự án cải cách quản lý hải quan. Trong những năm đầu thực thi chương trình hiện đại hoá hải quan, một số nước còn lựa chọn sử dụng dịch vụ PSI hoặc những dịch vụ tương tự để hỗ trợ hải quan thu thập thông tin về giá cả hàng hoá cũng như xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu.

#### ***Tăng cường Công tác Tổ chức và Hạ tầng Phục vụ Xác định trị giá***

Bất kỳ một sáng kiến hiện đại hoá hải quan nào đều phải tính đến một thực tế là ACV chỉ được thực thi một cách hữu hiệu khi xây dựng được một cơ quan hải quan hoạt động hiệu quả. Trong trường hợp trì hoãn tiến hành cải cách hải quan toàn diện thì vẫn có thể và cần phải tăng cường năng lực định giá bằng cách:

- cung cấp khung pháp lý cần thiết điều chỉnh các nội dung bao gồm tỷ giá quy đổi ngoại tệ, xử lý các chi phí vận chuyển và bảo hiểm (hệ thống FOB hay CIF), quyền khiếu nại và tương tự
- xây dựng thủ tục khai báo và kiểm tra trị giá trong đó có tự tính, kiểm tra có chọn lọc, phân tích và quản lý rủi ro, kiểm tra hay phúc kiểm sau thông quan
- thiết lập một văn phòng định giá cấp trung ương và các văn phòng định giá cấp vùng trong đó có (các) bộ phận kiểm tra hay phúc kiểm tra sau thông quan;
- đào tạo cán bộ định giá theo hệ thống ACV, đào tạo về các thủ tục kiểm tra hay phúc kiểm sau thông quan
- thành lập một hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu về trị giá.

Cung cấp cho các doanh nghiệp nhập khẩu phán quyết trước về trị giá cũng có thể đẩy nhanh tiến độ định giá. Doanh nghiệp nhập khẩu có thể nhận được phán quyết trước về định giá khi nộp các chứng từ liên quan đến giao dịch nhập khẩu cho cơ quan hải quan. Sau khi nhận được phán quyết về định giá, doanh nghiệp nhập khẩu ghi số phán quyết vào tờ khai tại khâu nhập khẩu, nhờ đó có thể bỏ qua khâu định giá hàng nhập khẩu và đẩy nhanh tốc độ thông quan.

## ***Xây dựng Cơ sở dữ liệu về Trị giá***

Để thực hiện ACV một cách có hiệu quả, hải quan cũng cần có đủ thông tin trị giá để loại bỏ nghi ngờ hợp lý (reasonable doubt) về tính chính xác của trị giá khai báo và giúp xác định trị giá hải quan cho hàng nhập khẩu sử dụng phương pháp định giá thay thế theo quy định trong ACV. Cũng có lập luận cho rằng không cần có hệ thống cơ sở dữ liệu về định giá khi hải quan làm việc trong một môi trường thương mại tuân thủ hoàn hảo nơi mà hải quan có thể xử lý một số ít các trường hợp làm giá hoá đơn không cần đến hệ thống định giá (như các trường hợp gian lận thương mại). Tuy nhiên, hiện tại, rất nhiều nước phát triển vẫn cảm thấy sự cần thiết phải trang bị cho hải quan nước mình cơ sở dữ liệu về định giá. Trong khi đó, xây dựng cơ sở dữ liệu trị giá tự động là một ưu tiên hàng đầu tại các nước đang phát triển mà thiếu nó hệ thống ACV không thể vận hành một cách hiệu quả. Lý do là bởi tại các nước này, mức giá đưa ra trong hợp đồng thương mại không thể được chấp nhận là mức giá đã hay sẽ thanh toán đối với phần lớn lượng hàng nhập khẩu. Việc thiết lập một cơ sở dữ liệu trị giá để sử dụng như nguồn cung cấp thông tin và hướng dẫn trong định giá là phù hợp với nội dung của ACV. Cũng cần xem xét khả năng thiết lập cơ sở dữ liệu trị giá khu vực.<sup>149</sup> Trên thực tế, cơ sở dữ liệu giá sẽ cho phép hải quan ra được quyết định trị giá chính xác hơn dựa trên nguồn thông tin đầy đủ hơn, qua đó nâng cao năng lực thực thi ACV. Tuy nhiên, kinh nghiệm cho thấy cơ sở dữ liệu trị giá có xu hướng chuyển hoá dần thành các bảng giá tối thiểu hoàn toàn trái với quy định của ACV.

WCO hiện đang xây dựng một tài liệu hướng dẫn xây dựng và sử dụng cơ sở dữ liệu trị giá quốc gia như một công cụ đánh giá rủi ro. Một số nhà quan sát cho rằng một cơ sở dữ liệu giá như vậy có thể tập trung vào 100 chủng loại hàng nhập khẩu quan trọng nhất và bởi vậy chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tổng khối lượng hàng nhập khẩu. Việc này nằm trong khả năng của hầu hết các nước đang phát triển. Hệ thống cơ sở dữ liệu trị giá có thể được xây dựng dựa trên các nguồn thông tin sau:

- *Tờ khai nhập khẩu mới, đã được kiểm tra kỹ và có độ tin cậy cao.* Đây là nguồn thông tin cơ bản để xây dựng cơ sở dữ liệu. Thông tin này cần được bổ sung thêm dữ liệu từ các biểu giá, bảng giá, các ấn phẩm thương mại, kết quả nghiên cứu thị trường và các nguồn khác. Hệ thống cơ sở dữ liệu giá của hải quan Pê-ru hay hải quan Pakistan đăng tải trên mạng là các ví dụ tiêu biểu cho các cơ sở dữ liệu kiểu như vậy.
- *Chứng nhận giám định của các công ty PSI.* Đây là nguồn thông tin tham chiếu tốt cho các nước đang sử dụng dịch vụ PSI. Có thể các nước này cần đưa nội dung hỗ trợ xây dựng cơ sở dữ liệu giá vào hợp đồng dịch vụ ký với các công ty PSI.
- *Các ngân hàng dữ liệu quốc tế hiện có hoặc đang được xây dựng, nhất là bởi các công ty công nghệ thông tin chuyên về thiết lập các kho dữ liệu giá thế giới.* Các trang mạng cũng có thể được khai thác thường xuyên để lấy các dữ liệu có giá trị cùng các thông tin hữu ích liên quan đến định giá.<sup>150</sup> Hải quan thậm chí có thể công khai cho cộng đồng

---

<sup>149</sup> Các vấn đề này được đưa ra thảo luận tại Hội nghị chuyên đề của WCO tháng 4/2003; báo cáo của hội nghị này được đăng tải trên trang web của WCO tại địa chỉ [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org).

<sup>150</sup> Hải quan Pakistan đã công khai danh mục “Kết nối Liên quan đến Giá” cung cấp địa chỉ các trang mạng mà hải quan Pakistan tham khảo thông tin khi định giá hàng nhập khẩu. Xem [www.cbr.gov.pk/newcu/portals.htm](http://www.cbr.gov.pk/newcu/portals.htm). Một trang mạng tương tự cũng cập nhật hàng tuần thông tin về *Các Bảng chứng về Trị giá đã được Xác định (Assessed Values Evidences)* theo mã phân loại chi tiết trong HS. Trang mạng [www.pricesaroundasia.com](http://www.pricesaroundasia.com) là một nguồn dữ liệu về giá nữa. Có thể truy cập trang mạng này để

doanh nghiệp biết các đường dẫn đã dùng để tham vấn giá như trường hợp của hải quan Pakistan. Đồng thời, những nước phát triển đang vận hành các ngân hàng dữ liệu phục vụ cho công tác định giá cũng có thể hỗ trợ các nước đang phát triển bằng cách cung cấp cho các nước này thông tin mình có trong các cơ sở dữ liệu.

- *Phương thức trao đổi dữ liệu điện tử ngày càng được sử dụng nhiều hơn mở ra khả năng sử dụng công nghệ để lấy thông tin về trị giá.*<sup>151</sup> Việc đưa công nghệ này vào vận dụng sẽ cung cấp những thông tin mô tả sản phẩm tiêu chuẩn được quốc tế thừa nhận. Nó gắn liền với các giá tại một khâu nhất định trong chu trình phân phối. Biện pháp này cũng giúp phát hiện hàng giả (sử dụng mã vạch của sản phẩm chính hiệu song lại do các nhà sản xuất không được cấp phép làm ra nên giá sẽ rẻ hơn) có trị giá khai báo ở mức giá của hàng chính gốc. Uganda đã tiến hành một vài chương trình nghiên cứu về vấn đề này và đã sử dụng mã vạch cùng con chip điện tử dựa trên công nghệ xác định tần số radio (RFID) để theo dõi các mặt hàng và phân biệt tự động giữa các chủng loại thông tin khác nhau thông qua trao đổi dữ liệu điện tử không dây giữa bộ nhớ được cài đặt sẵn (built-in memory) và Bộ phận đọc (Reader) (còn gọi là IC tag). Phương pháp này cần tiếp tục được kiểm nghiệm và rút ra những bài học để phổ biến rộng rãi.

### ***Trao đổi Thông tin với Hải quan các Nước xuất khẩu***

Một đề xuất về giải pháp đa phương trong khuôn khổ ACV đã được đệ trình lên Hội nghị Bộ trưởng Doha. Giải pháp đa phương này giúp hải quan các nước nhập khẩu có thể tìm và có được thông tin về trị giá hàng xuất khẩu có trong tờ khai của doanh nghiệp xuất khẩu trong những trường hợp có nghi vấn.<sup>152</sup> Trước đó, một nỗ lực vận động các nước thành viên WCO cam kết hỗ trợ lẫn nhau trong ngăn chặn, điều tra và trấn áp cho đến nay đã không thành công vì chỉ có 28 nước thành viên phê chuẩn các quy định liên quan đến định giá.<sup>153</sup> Hầu hết các nước công nghiệp phát triển đã không chấp thuận. Ý tưởng của đề xuất Doha là nhằm gắn kết nghĩa vụ thực hiện ACV với nghĩa vụ buộc các nước thành viên hỗ trợ thẩm định trị giá hải quan trong những trường hợp có nghi vấn.

Hội nghị Bộ trưởng Doha đã nhất trí rằng hải quan một nước có thể tìm kiếm sự hỗ trợ từ hải quan nước xuất khẩu thành viên của WTO về trị giá của các hàng hoá có liên quan và rằng nước xuất khẩu thành viên WTO phải hợp tác và hỗ trợ nước nhập khẩu trong đó có cung cấp thông tin về trị giá xuất khẩu của hàng hoá liên quan phù hợp với luật pháp và quy định trong nước. Sau quá trình thảo luận, Hội nghị cũng đã đi đến thống nhất uỷ quyền cho Ủy ban Định giá Hải quan của WTO và Hội đồng Kỹ thuật Định giá Hải quan của WCO xác định và đánh giá các giải pháp thực tiễn để khắc phục những quan ngại của

---

tìm kiếm các thông tin về giá. Đương nhiên, cần phải cẩn trọng khi sử dụng thông tin thu được từ các trang mạng này.

<sup>151</sup> Mô hình Dữ liệu Hải quan của WCO là bao gồm các bộ dữ liệu hải quan được thiết kế cho truyền nhận điện tử, trong đó có bộ dữ liệu về định giá.

<sup>152</sup> Đề xuất này do Ấn Độ đệ trình lên và được một số nước đang phát triển ủng hộ.

<sup>153</sup> Công ước quốc tế về Trợ giúp Hành chính lẫn nhau trong việc Ngăn ngừa, Điều tra và Ngăn chặn các Hành vi vi phạm quy định Hải quan, được ký kết tại Nairobi năm 1977.



một số nước đang phát triển về độ chính xác của trị giá khai báo trong đó có trao đổi thông tin và hướng dẫn sử dụng cơ sở dữ liệu về trị giá.<sup>154</sup>

Nội dung thảo luận tại Ủy ban Định giá Hải quan WTO cũng như các tranh luận tại Ủy ban Chính sách WCO cho thấy rõ hiện có những khó khăn lớn trong thực hiện trao đổi thông tin định giá. Cuộc họp của Ủy ban Chính sách WCO tổ chức tháng 12 năm 2002 đã tìm hiểu cách thức sử dụng hỗ trợ trong trao đổi thông tin về trị giá như một chiến lược ngắn hạn bổ trợ cho nỗ lực hiện đại hoá hải quan. Đại diện hải quan các nước đang phát triển đã tán thành hết sức mạnh mẽ giải pháp trợ giúp lẫn nhau trong vấn đề xác định trị giá. Tuy nhiên, đại diện hải quan các nước công nghiệp phát triển không ủng hộ sử dụng giải pháp này nếu các trao đổi thông tin không phục vụ cho mục đích điều tra hình sự hay có tác động quan trọng đến thu ngân sách quốc gia. Các nước này lập luận rằng họ không được phép cung cấp những dữ liệu kiểu như vậy, gánh nặng công việc phát sinh sẽ rất lớn và rằng dù sao thì dữ liệu mà họ có thể cung cấp cũng không giúp được gì nhiều cho hải quan nước đối tác.

Một số nước phát triển đã chỉ ra rằng nội luật (luật về bảo mật thông tin) không cho phép cơ quan hải quan cung cấp thường ngày các thông tin như vậy hoặc luật pháp có quy định nghiêm cấm cung cấp những thông tin như vậy trừ trường hợp các vụ án hình sự. Thông tin này thường nằm trong phạm vi quản lý của các cơ quan khác và thông thường các cơ quan đó từ chối không chia sẻ thông tin với hải quan.

Họ cũng nhấn mạnh đến gánh nặng công việc khổng lồ mà hải quan nước họ sẽ phải đảm nhận để có thể đáp ứng được những yêu cầu cung cấp thông tin đến dồn dập từ các nước nhập khẩu. Hải quan một số nước có thể không có đủ nguồn lực cần thiết để đáp ứng được những yêu cầu đó. Đáp lại các mối lo ngại này, năm 2002 WCO đã xây dựng một Dự thảo Hướng dẫn về Trao đổi Thông tin Trị giá Hải quan nhằm tìm kiếm một hướng giải quyết các vấn đề nảy sinh trong trao đổi thông tin về định giá. Hướng dẫn đưa ra một danh mục các bước thẩm định trị giá mà hải quan nước nhập khẩu cần thực hiện trước khi yêu cầu nước xuất khẩu cung cấp thông tin. Các bước thẩm định trị giá cần thực hiện đặt ra những đòi hỏi khá khắt khe đối với hải quan nước nhập khẩu với mục đích đảm bảo rằng nước nhập khẩu sẽ không đưa ra những yêu cầu cung cấp thông tin không thật sự cần thiết (frivolous) hay lạm dụng trách nhiệm hỗ trợ thông tin từ nước xuất khẩu để trốn tránh công việc đáng lẽ ra họ phải làm. Hướng dẫn đã được Ủy ban Kỹ thuật về Định giá Hải quan thông qua đầu năm 2003 và đã được trình lên Ủy ban Định giá Hải quan của WTO như một giải pháp thực tế để giải quyết các lo ngại về định giá của các nước đang phát triển.

Thêm nữa, dữ liệu trị giá mà các nước xuất khẩu có được cũng không có độ tin cậy cao và chịu mức kiểm soát nghiêm ngặt như tại nước nhập khẩu. Một số nước chỉ lưu giữ thông tin về trị giá xuất khẩu để phục vụ cho mục đích thống kê mà không lưu giữ thông tin trị giá xuất khẩu đối với từng giao dịch cụ thể cần có để thực hiện hỗ trợ lẫn nhau thông qua đối chiếu chéo (cross-matching) thông tin. Ngoài ra, thông tin được cung cấp không thực sự hữu dụng nếu có sự thông đồng giữa doanh nghiệp xuất khẩu và doanh nghiệp nhập khẩu. Khi trị giá xuất khẩu khai báo không khớp với trị giá nhập khẩu khai báo không nhất thiết là có hành vi gian lận trừ phi hải quan nước xuất khẩu tiến hành xác minh lại thông tin. Đại diện các nước công nghiệp phát triển lập luận rằng điều này sẽ dẫn đến tình trạng chuyển

---

<sup>154</sup> Kỳ họp Thứ tư - Hội nghị Bộ trưởng ngày 14/11/2001: Các Quyết định về Vương mãc và Quan ngại trong Thực hiện Hiệp định Định giá và Tuyên bố Bộ trưởng. Xem WTO 2002.

gánh nặng điều tra sang nước xuất khẩu. Đây là một việc họ không thể đồng tình. Phản bác lại lập luận của các nước công nghiệp phát triển, một số người đã lập luận rằng các cơ quan tài chính xác minh kỹ lưỡng phần lớn trị giá xuất khẩu là hàng phải nộp hay được hoàn thuế VAT. Khi đó sự hợp tác giữa cơ quan hải quan và cơ quan quản lý hoàn thuế VAT sẽ giúp có được những dữ liệu đáng tin cậy hơn.

Tóm lại, với những lý do nêu trên, hầu hết các nước công nghiệp đều tuyên bố rằng họ sẽ tuân thủ các yêu cầu tương hỗ trong giải quyết các vấn đề trị giá theo từng trường hợp cụ thể (case-by-case), chủ yếu là trong khuôn khổ các hiệp định trợ giúp song phương. Vì vậy, triển vọng thiết lập một hệ thống trao đổi thông tin trị giá xuất khẩu khai báo đa phương khả thi có thể sử dụng để định giá hải quan dựa trên ACV tại nước nhập khẩu trước mắt là không mấy hứa hẹn.<sup>155</sup> Các hiệp định được các nước thành viên ký kết trong khuôn khổ của các liên minh hải quan hay liên minh kinh tế mang tính khả quan hơn. Các hiệp định này có thể tiếp tục phát huy độ tin cậy cũng như thủ tục đã được xác lập giữa các nước thành viên. Có thể chúng đã được xây dựng phỏng theo Hiệp định Song phương Mẫu về Tương hỗ của WCO. Hỗ trợ mà Cục Hải quan và Thuế gián thu Botswana nhận được từ hải quan các nước láng giềng liên quan đến các vấn đề trị giá là một ví dụ.

### ***Trị giá Tối thiểu và Giá Tham khảo***

Nhiều nước đang phát triển sử dụng trị giá tối thiểu để giải quyết các vấn đề định giá hàng nhập khẩu gặp phải trong định giá những hàng hoá dễ bị gian lận và điều tiết vận tải qua biên giới. Những trường hợp này thường không có hoá đơn bán hàng hoặc có nhưng không đủ tin cậy và tiến hành kiểm tra sau thông quan là không khả thi. Một số nước sử dụng các thủ tục kiểu này để tránh tình trạng cán bộ hải quan cấu kết với doanh nghiệp nhập khẩu trong khi số khác lại sử dụng cơ chế này để bảo hộ nền sản xuất trong nước.

Các quy định của ACV cho phép sử dụng trị giá tối thiểu một cách hạn chế và tạm thời. Câu hỏi đặt ra ở đây là liệu việc mở rộng phạm vi áp dụng bảng giá tham khảo hay trị giá tối thiểu được kiểm soát có giúp cộng đồng thương mại trở nên thịnh vượng hơn so với việc thực thi hệ thống trị giá dựa trên giao dịch song lại không thể vận hành hiệu quả hay không? Câu trả lời mà một số nhà quan sát đưa ra khá tích cực - chắc chắn là được với các mặt hàng nhập khẩu đã chuẩn hoá (như nguyên liệu thô, phương tiện vận chuyển và tương tự) phụ thuộc nhiều vào giá thế giới đã có hay có thể lấy trong các bảng giá được sử dụng rộng rãi (ví dụ như ô tô đã qua sử dụng). Có thể tính đến giải pháp xây dựng và cung cấp các bảng giá kiểu này cho cộng đồng thương mại. Để làm được như vậy, cần phải đảm bảo tính minh bạch trong quá trình xây dựng các bảng giá để tránh nguy cơ doanh nghiệp nhập khẩu ảnh hưởng đến quá trình xây dựng bảng giá để thực hiện mục đích bảo hộ. Sau đó, cần rà soát, đánh giá định kỳ các bảng giá và công khai đầy đủ biện pháp thu thập dữ liệu. Có thể thiết lập một nhóm công tác liên ngành (interagency) để tham gia vào quá trình xây dựng bảng giá và khoán trách nhiệm duy trì bảng giá cho một nhóm công tác độc lập khác. (Xem Finger và Schuler 1999). Sáng kiến đáng được tiếp tục thảo luận tại các diễn đàn quốc tế.

---

<sup>155</sup> Tháng 6/2003, Hội đồng WCO đã phê chuẩn một Công ước Quốc tế mới về Trợ giúp Hành chính Lẫn nhau trong các Vấn đề Hải quan. Công ước bao gồm cả điều khoản quy định hỗ trợ trong cung cấp thông tin để tính thuế hải quan đối với hàng xuất/nhập khẩu. Do Công ước này hiện vẫn chưa được thông qua nên vẫn còn quá sớm để chúng ta xem Công ước sẽ giúp giải quyết các mối quan ngại của các nước đang phát triển như thế nào.

## **Hỗ trợ Kỹ thuật**

Cho đến nay, các nước đang phát triển đã nhận được hỗ trợ kỹ thuật đáng kể, nhất là của WCO và WTO trong việc đưa vào áp dụng ACV. Trong giai đoạn 1998-2001, WTO đã tiến hành tổng cộng 47 đoàn công tác hỗ trợ thực hiện ACV. Trong giai đoạn 1996-2001, WCO đã tiến hành 50 đoàn công tác hỗ trợ về định giá cho các nước đang phát triển. Các hỗ trợ này rất hữu ích trong việc giúp cán bộ hải quan và lãnh đạo cấp cao hiểu rõ hệ thống ACV cũng như các yêu cầu đặt ra để thực thi hiệp định. Tuy nhiên, am hiểu ACV chỉ là điều kiện cần để thực hiện ACV. Điều kiện đủ quyết định chất lượng của công tác định giá lại là chất lượng tổng thể của cơ quan hải quan. Chính vì vậy nên việc tiến hành đào tạo cho cán bộ hải quan về các quy định của ACV sẽ đạt kết quả hạn chế nếu chưa tự động hoá toàn bộ cơ quan hải quan, chưa có một hệ thống dữ liệu đầy đủ về định giá, nếu các văn bản pháp luật và quy định vẫn còn phức tạp và rời rạc, nếu tình trạng cán bộ hải quan lạm dụng quyền tự ra quyết định là hiện tượng phổ biến và nếu vấn đề về liêm chính hải quan vẫn còn chưa được giải quyết. Nếu không tạo ra được một môi trường phù hợp tạo điều kiện đưa những kiến thức giảng dạy trong đào tạo về định giá vào áp dụng trong thực tế thì phần nhiều các nỗ lực trợ giúp kỹ thuật sẽ bị phí phạm.

Có thể thu được nhiều lợi ích nếu các thể chế cung cấp TA có thể phối kết hợp tốt hơn với nhau. Song đó không phải là cái cớ để trốn tránh một thực tế là chính nước nhận TA mới là bên có trách nhiệm hướng hoạt động TA vào công tác hiện đại hoá hải quan tổng thể tạo tiền đề cho việc thực thi ACV một cách hiệu quả. Chắc chắn cần có cam kết chính trị của nước sở tại cũng như sự tham gia của các nhà tài trợ vào quá trình hiện đại hoá. Đồng thời, TA cũng cần tập trung vào xây dựng các cơ sở dữ liệu trị giá, đào tạo chuyên gia, phân tích và quản lý rủi ro, đào tạo chuyên về định giá và kiểm tra và phúc kiểm sau thông quan.

## **Kiểm tra trước khi xếp hàng và các Chương trình Dịch vụ Liên quan khác**

Các công ty kiểm tra trước khi xếp hàng (công ty PSI) đã tham gia cung cấp dịch vụ hải quan từ giữa những năm 1970. Thoạt đầu là cung cấp các dịch vụ cho ngân hàng trung ương nhằm hỗ trợ các ngân hàng giải quyết vấn đề tháo chạy vốn (capital flight) phát sinh do ghi giá hoá đơn cao hơn giá trị thực tế đối với hàng nhập khẩu. Trong xu thế tăng cường tự do hoá dòng lưu chuyển vốn, dịch vụ PSI dần chuyển trọng tâm hoạt động sang những vấn đề thu ngân sách. Hiện tại, mục tiêu chủ yếu của các chương trình PSI trong lĩnh vực hải quan là kiểm soát tình trạng ghi giá hoá đơn cao hay thấp hơn giá trị thực của hàng nhập khẩu; cung cấp cho chính phủ thông tin chính xác về các giao dịch nhập khẩu và số thuế phải nộp của doanh nghiệp nhập khẩu; và trong một số trường hợp, kiểm soát để tránh tình trạng sử dụng vốn tài trợ cho trợ giúp nhập khẩu sai mục đích.

Hiện nay, có khoảng 40 nước, phần nhiều trong số đó là các nước kém phát triển nhất, sử dụng dịch vụ PSI (Phụ lục 8.D.1). Liên đoàn Quốc tế các Cơ quan Kiểm tra (IFIA) - một hiệp hội các công ty PSI trên toàn thế giới - đã vận động áp dụng những tiêu chuẩn và biện pháp được quốc tế thừa nhận và đã lưu trữ hồ sơ của công ty và nhân sự. Hiệp định của WTO về Kiểm tra Trước khi Xếp hàng được đàm phán trong Vòng đàm phán Uruguay thừa nhận nhu cầu của các nước đang phát triển cần phải có nguồn lực cho hoạt động PSI đủ để thẩm định chất lượng, số lượng hay giá cả của hàng hoá nhập khẩu. Tính đến sự cần thiết phải triển khai một chương trình như vậy mà không gây ra những trì hoãn không cần thiết hay đối xử không công bằng, hiệp định đã quy định quyền và nghĩa vụ của cả các

nước thành viên sử dụng dịch vụ PSI và những nước thành viên xuất khẩu nhằm bảo đảm rằng các nguyên tắc và nghĩa vụ theo GATT 1994 áp dụng cho hoạt động của các công ty PSI. Hiệp định cung cấp các cơ chế giải quyết tranh chấp phát sinh trong quá trình thực hiện hiệp định một cách nhanh chóng, hiệu quả và công bằng giữa doanh nghiệp xuất khẩu và các công ty PSI.<sup>156</sup>

Hộp 8.1 mô tả tình huống hải quan Pê-ru sử dụng dịch vụ của các công ty PSI cho chương trình xác minh hàng nhập khẩu của mình.

Liệu có nên sử dụng dịch vụ của các công ty PSI cho các mục đích hải quan hay không vẫn là một vấn đề gây nhiều tranh cãi. Những người ủng hộ lập luận rằng sử dụng dịch vụ PSI giúp ngăn chặn gian lận trong các giao dịch quốc tế và giảm bớt cơ hội làm sai chức trách và tham nhũng của cán bộ hải quan. Theo quan điểm của họ, chi phí bỏ ra là thoả đáng bởi dịch vụ PSI có tác động tích cực lên công tác thu thuế hải quan và làm giảm tình trạng bóp méo các giao dịch thương mại. Những người phê phán dịch vụ PSI lại phản bác lại rằng:

- (a) việc kiểm tra các lô hàng tại khâu xuất khẩu sẽ tạo ra gánh nặng cho cả doanh nghiệp xuất khẩu và nhập khẩu, gây ra trì hoãn và tăng thêm chi phí;
- (b) không có gì đảm bảo rằng hàng nhập khẩu chính là hàng đã qua kiểm tra vì người ta hoàn toàn có thể trao đổi hàng hoá sau khi kiểm tra do khâu niêm phong toàn bộ lô hàng đã qua kiểm tra trên thực tế vẫn có vấn đề;
- (c) việc yêu cầu các doanh nghiệp xuất khẩu phải phớt lờ những thông tin nhạy cảm về giao dịch của mình cho các công ty PSI là xâm phạm tính bảo mật thương mại;
- (d) có thể dùng số ngoại tệ khan hiếm chi trả cho dịch vụ PSI một cách hiệu quả hơn nếu đầu tư cho cải cách hải quan. Các chính phủ cần so sánh lợi ích thu được từ việc bỏ ra một khoản phí để thuê công ty PSI với việc dùng cùng khoản tiền đó để cải thiện hoạt động cho hải quan; và
- (e) kết quả kiểm tra thu được không chắc chắn và không đáng tin cậy.

#### Hộp 8-1 Pê-ru: Chương trình Xác minh Hàng nhập khẩu

Chương trình Xác minh Hàng Nhập khẩu (IVP) đã được đưa vào triển khai năm 1990 trong bối cảnh Pê-ru đang tiến hành cải cách hải quan. IVP yêu cầu doanh nghiệp nhập khẩu phải xin cấp chứng nhận kiểm tra do một Công ty PSI có thẩm quyền cấp trước khi vận chuyển hàng sang nước xuất khẩu. Mục tiêu đặt ra là nhằm hỗ trợ hải quan xác minh các lô hàng nhập khẩu phục vụ cho mục đích tính thuế và thu thuế. Mặc dù hải quan Pê-ru đã tăng cường được năng lực định giá song vẫn tiếp tục gia hạn hợp đồng PSI hàng năm. (Xem Goorman 2004.) Hải quan Pê-ru đã nhận định giải pháp này là khá thành công dù gặp phải những thách thức nhất định trong từng thời kỳ.

<sup>156</sup> Liên quan đến những vấn đề gặp phải trong quá trình thực hiện PSI, áp dụng các chuẩn kiểm tra, minh bạch hoá thủ tục, bảo mật thông tin thương mại, số lần thực hiện PSI tối đa, phương pháp thẩm định giá và quy trình khiếu nại. Hiệp định cũng quy định nghĩa vụ của các nước xuất khẩu liên quan đến không phân biệt đối xử, công khai các văn bản luật và quy định và cung cấp TA cho các nước thành viên sử dụng dịch vụ.

*Các Quy định Cơ bản.* IVP đòi hỏi công ty PSI phải chứng nhận tính chất, chất lượng và giá trị của hàng hoá theo quy định của luật pháp quốc gia và phải niêm phong công-ten-nơ chở hàng sau khi đã kiểm tra. Trước khi thực hiện ACV năm 2000, luật pháp quy định hải quan chịu trách nhiệm xác định số thuế phải nộp sử dụng dữ liệu lấy từ chứng nhận kiểm tra. Tuy nhiên, sau đó hải quan đã sử dụng thông tin PSI như một chỉ số rủi ro thay vì bắt buộc doanh nghiệp phải đưa kết quả PSI vào tờ khai hải quan. Chỉ số PSI có thể được sử dụng kết hợp với hệ thống quản lý rủi ro hay cơ sở dữ liệu định giá phục vụ cho công tác kiểm tra thêm hay kiểm soát sau thông quan. Trước khi giải phóng hàng, hải quan sẽ xác minh phẩm chất, quy cách của hàng hoá với thông tin khai báo trong chứng nhận kiểm tra đồng thời kiểm tra tính chính xác của mã hàng hoá khai báo. Trong trường hợp thông tin trong chứng nhận kiểm tra không khớp với các kết quả xác minh, hải quan vẫn cho phép thông quan hàng hoá và chuyển trường hợp này lên Vụ Định giá Quốc gia trong vòng 48 giờ với đầy đủ chứng lý. Vụ Định giá Quốc gia sẽ ra quyết định về mức chênh lệch. Doanh nghiệp nhập khẩu sau đó có thể khiếu nại về quyết định này lên Tòa án Hải quan (Customs Court) và tiếp nữa là lên Tòa án Tài chính (Fiscal Tribunal) (hoàn toàn độc lập với hải quan) - cơ quan sẽ đưa ra phán quyết cuối cùng.

Thoạt đầu dịch vụ của bốn công ty PSI được duy trì (năm 1996 đã bỏ đi một công ty). Yêu cầu đặt ra cho các công ty này là đề xuất một chương trình đào tạo nhân lực cho cơ quan hải quan và trợ giúp xây dựng một cơ sở dữ liệu về trị giá. Các công ty PSI cũng có trách nhiệm cung cấp số liệu thống kê hàng tháng cho cơ quan hải quan làm cơ sở để giám sát, kiểm soát và đánh giá kết quả hoạt động của các công ty PSI.

*Phí kiểm tra, Lựa chọn của Nhà nhập khẩu và Hàng nhập khẩu được miễn kiểm tra theo IVP.* Từ thời điểm năm 1999 tại Pê-ru, chi phí kiểm tra đối với tất cả các loại hàng hoá chiếm 0,5% trị giá hàng hoá với chi phí cho mỗi đợt kiểm tra không dưới 250 đô la Mỹ. Doanh nghiệp nhập khẩu trực tiếp trả phí kiểm tra cho công ty PSI mà họ có quyền tự do lựa chọn để sử dụng dịch vụ. Hải quan phải thông báo cho doanh nghiệp nhập khẩu nghĩa vụ tuân thủ các quy định IVP. Đối tượng được miễn kiểm tra theo chương trình bao gồm hàng nhập khẩu có trị giá ít hơn 5.000 đô la Mỹ (phương pháp kiểm tra gần đây quy định bắt buộc kiểm tra đối với các mặt hàng nhạy cảm với gian lận có trị giá trên 2.000 đô la Mỹ), hàng nhập khẩu theo loại hình tạm nhập, hàng từ thiện đáp ứng một số điều kiện nhất định, hàng nhập khẩu của các đại sứ quán và hàng gửi qua bưu điện không có giá trị thương mại. Khoảng 80% đến 85% hàng nhập khẩu là đối tượng phải kiểm tra. Theo số liệu có được từ các công ty PSI, hải quan chỉ phát hiện ra các dấu hiệu sai phạm về số lượng, chất lượng hay giá trị trong 0,17% tổng số các trường hợp kiểm tra.

*Nguồn:* Goorman 2004.

Một số khác lại phê phán rằng các hãng PSI nước ngoài không liên chính gì hơn so với cán bộ hải quan trong nước. Theo họ, các hãng PSI thường dùng ảnh hưởng và các lợi ích tài chính để có được các hợp đồng dịch vụ.<sup>157</sup> Nếu dùng các dịch vụ PSI để thay thế cho các nỗ lực cải thiện dịch vụ hải quan thì việc thuê các công ty PSI thường được coi là phản tác

---

<sup>157</sup> Một trường hợp nổi tiếng là trường hợp việc chính phủ Pakistan trao hợp đồng cho một công ty PSI đầu những năm 1990 đã khiến cho công ty này phải cải tổ toàn bộ công tác quản lý của mình.

dụng đối với cải cách hải quan.<sup>158</sup> Nhiều nhà quan sát dựa trên các lập luận và kinh nghiệm này đã chỉ ra rằng việc sử dụng dịch vụ PSI đem lại ưu thế cho một số nước đang phát triển về ngắn hạn trong những điều kiện nhất định trong đó xung đột kéo dài phá hỏng hoàn toàn hệ thống dịch vụ công của chính phủ.

### ***Các Chương trình PSI Truyền thống***

Theo các chương trình PSI truyền thống, công ty kiểm tra hàng hoá ở nước xuất khẩu trước khi hàng được chuyển đến nước nhập khẩu; kiểm tra chất lượng, số lượng, giá và phân loại mã số thuế của hàng hoá; và trong một số chương trình, tính số thuế nhập khẩu và thuế gián thu phải nộp. Công ty PSI sau đó sẽ cấp báo cáo kết quả kiểm tra cho doanh nghiệp nhập khẩu để đưa vào hồ sơ nhập khẩu hàng hoá. Nhà nhập khẩu có thể sử dụng kết quả kiểm tra do công ty PSI cung cấp hoặc từ chối làm như vậy trong quá trình xác định trị giá hải quan và tính số thuế phải nộp. Tỷ lệ sử dụng các chứng nhận PSI của mỗi nước là rất khác biệt. Hải quan có thể bỏ qua kết quả kiểm tra PSI khi đưa ra quyết định cuối cùng về trị giá hải quan nếu xác minh được việc đó là hợp lý.

Các chương trình PSI thường áp dụng đối với mọi loại hàng hoá nhập khẩu trừ các lô hàng có giá trị thấp (giá trị ngưỡng là 5.000 đô la Mỹ song cũng có thể chỉ ở mức 2.000 đô la Mỹ) và một số chủng loại hàng hoá khác như hàng miễn thuế, hàng nhập khẩu phục vụ mục đích quốc phòng, ngoại giao và tư trang cá nhân (personal effects). Các chương trình PSI thường bao gồm cả đào tạo cho cán bộ hải quan và hỗ trợ xây dựng cơ sở dữ liệu trị giá. Chi phí PSI phụ thuộc vào phạm vi dịch vụ cung cấp. Chi phí này sẽ do chính phủ hay doanh nghiệp nhập khẩu chi trả. Chi phí PSI thực tế trong tình huống này nằm trong khoảng từ 0,6% đến 1% trị giá của lô hàng được kiểm tra và thường do doanh nghiệp nhập khẩu chi trả.

Trong hệ thống định giá dựa trên BDV, xác minh giá PSI nhằm mục đích xác minh xem giá hoá đơn có tương ứng với giá thị trường mở cũng như phù hợp với quy tắc định giá hay không. Vào thời điểm đó, hải quan thường sử dụng các giá do các công ty PSI khuyến nghị để xác định trị giá hải quan. Theo ACV, hải quan không thể mặc nhiên xác định trị giá tính thuế trên cơ sở các mức giá do công ty PSI đưa ra. Xác minh giá PSI tập trung vào so sánh giá hoá đơn với giá của hàng hoá giống hệt hoặc hàng hoá tương tự xuất khẩu từ cùng một nước tại cùng hay gần thời điểm. Khi không có được các loại giá tham chiếu đó, các công ty PSI dựa vào các thông tin về giá trên những thị trường xuất khẩu khác (giá xuất khẩu ở nước thứ ba). Tuy nhiên, vì tất cả các nước WCO đều cam kết thực hiện ACV theo đó cấm sử dụng giá xuất khẩu của nước thứ ba để xác định trị giá hải quan nên chỉ có thể sử dụng thông tin PSI như vậy để thẩm định hay tham khảo trong kiểm tra tính trung thực hay chính xác của giá trị được doanh nghiệp nhập khẩu khai báo.<sup>159</sup> Nếu mức giá xác minh PSI

---

<sup>158</sup> Xem Low (1995). Low lý giải PSI là gì, hoạt động như thế nào, là cách nào có thể đem lại lợi ích cho các nước sử dụng dịch vụ, những khó khăn và trở ngại gặp phải và đâu là điều kiện để hoạt động PSI có thể đem lại lợi ích cho nước sử dụng. Nghiên cứu này đưa ra các nghiên cứu tình huống khác nhau cùng các khuyến nghị thiết kế, thực hiện và giám sát các chương trình PSI.

<sup>159</sup> Vào thời điểm tiến hành đàm phán Hiệp định PSI của WTO, tất cả các nước sử dụng PSI đều đang sử dụng hệ thống BDV theo đó không loại trừ việc sử dụng giá xuất khẩu ở nước thứ ba để xác định trị giá hải quan. Để xử lý vấn đề này, người ta đã đưa thêm một ghi chú ở cuối trang vào Hiệp định PSI xác định rõ ràng các nước đang sử dụng PSI phải cam kết thực hiện các nghĩa vụ trong Hiệp định ACV khi sử dụng khuyến nghị hay mức giá do các công ty PSI cung cấp trong định giá hải quan. Xem Rege 2002.

khác với giá do doanh nghiệp nhập khẩu khai báo, hải quan sẽ có “lý do để nghi ngờ tính chính xác của trị giá khai báo.” Có thể sử dụng khác biệt này như chỉ số rủi ro để đặt câu hỏi về tính phù hợp của phương pháp trị giá giao dịch được sử dụng với các thủ tục quy định tại ACV trong xử lý các trường hợp ghi giá hoá đơn thấp hơn giá thực tế. Hơn nữa, có thể sử dụng thông tin về giá do công ty PSI cung cấp làm nguồn thông tin tham khảo bổ trợ để xây dựng và cập nhật cơ sở dữ liệu về định giá quốc gia. Toàn bộ quá trình này sẽ cung cấp cho cơ quan hải quan những thông tin mà nếu không có một hệ thống định giá đầy đủ sẽ không thể có được. Hộp 4.1 mô tả việc sử dụng dịch vụ PSI tại Pê-ru.

### ***Đánh giá Tính hiệu quả của các Dịch vụ PSI Truyền thống***

Hầu hết các dịch vụ PSI đều được đưa vào áp dụng nhằm hỗ trợ cơ quan hải quan cải thiện kết quả thu thuế và tinh giản quá trình xử lý các hoạt động ngoại thương (Anson, Cadot và Olarreaga 2003).<sup>160</sup> Bằng cách này, chính phủ sẽ có đủ thời gian cần thiết để nâng cao năng lực định giá cho cơ quan hải quan. Song hầu hết các tình huống đều cho thấy việc sử dụng dịch vụ PSI đã không tạo ra được những cải thiện có thể đo lường được trong năng lực định giá của cơ quan hải quan. Thay vào đó, nó thường dẫn đến việc tiếp tục gia hạn các hợp đồng dịch vụ PSI. Không nên coi đây là thất bại của riêng chương trình PSI tính đến việc chương trình này chỉ đưa các mục tiêu ngắn hạn và hạn chế không bao gồm mục tiêu xây dựng năng lực cho cơ quan hải quan mà cần coi đó là thất bại của chính phủ trong thực hiện cải cách cần có để đảm nhận chức năng định giá một cách tự tin. Cần đánh giá tính hữu ích, hiệu quả cũng như kết quả thực hiện các dịch vụ PSI đối chiếu với các kết quả đạt được trong thu ngân sách, tạo thuận lợi cho thương mại và tác động đi kèm khác đối với cơ quan hải quan. Tuy nhiên, kết quả đánh giá thu được đối với các chương trình PSI vẫn không rõ ràng song có một điều rõ ràng là các chi phí phải bỏ ra để có được những kết quả này không phải là không quan trọng đối với phân tích.

**Tác động đến thu thuế** Khó có thể đo lường tác động của can thiệp PSI đến công tác thu thuế vì PSI thường được đưa vào áp dụng trùng với thời điểm cắt giảm các thuế suất mậu dịch cũng như các khía cạnh khác trong tiến trình tự do hoá thương mại. Việc tách bạch tác động của từng yếu tố nêu trên đối với số thu ngân sách là một việc không tưởng ngay cả khi các công ty PSI cung cấp thông kê chi tiết chỉ ra tác động có thể có khi đưa ra các quyết định dựa trên thông tin do thông tin cung cấp. Chúng ta cũng không thể đo lường được tác dụng ngăn chặn (detering effects) của hoạt động PSI song tác dụng này có thể là rất lớn. Trong khi đó, PSI vừa có tác động tích cực lẫn tác động tiêu cực đối với thu ngân sách, và ở rất nhiều nước tác động đó là đáng thất vọng. Một trong những lý do có thể là thông tin PSI nhiều khi đã không được sử dụng một cách có hệ thống trong quá trình xác định trị giá cho hàng hoá nhập khẩu. Cán bộ hải quan cũng đã bày tỏ thái độ hoài nghi thông tin trị giá có được từ các dữ liệu PSI. Nhiều nước lại không giám sát nghiêm ngặt thông tin do các công ty PSI cung cấp và cũng không tiến hành điều chỉnh, cập nhật thông tin sau đó (after-the-fact reconciliation).

---

<sup>160</sup> Nghiên cứu đưa ra một phương pháp kinh tế lượng mới để đánh giá tác động của các dịch vụ PSI lên công tác thu ngân sách và tình trạng gian lận. Nghiên cứu cho thấy can thiệp PSI có tác động hai chiều (ambivalent) đối với gian lận hải quan. Mỗi tình huống nghiên cứu lại cho ra các phát hiện khác nhau. Yang (2003) đưa ra bằng chứng chứng tỏ rằng nếu đưa vào áp dụng dịch vụ PSI trong một chương trình riêng biệt, đối tượng buôn lậu sẽ tìm ra cách để giảm bớt số thuế phải nộp hoặc bằng cách chia nhỏ các lô hàng nhập khẩu sao cho trị giá của mỗi phần thấp hơn ngưỡng kiểm tra PSI hoặc bằng cách nhập khẩu qua các khu chế xuất nơi công tác kiểm soát hàng rào rì vào thị trường nội địa có thể còn lỏng lẻo.

**Tạo Thuận lợi cho Thương mại** Tác động tạo thuận lợi cho thương mại của dịch vụ PSI thể hiện qua rút ngắn thời gian thông quan và hợp lý hóa quy trình xử lý hải quan đối với hàng nhập là không rõ ràng. Tất cả những bằng chứng liên quan đến khía cạnh này đều là những nguồn thông tin không chính thức. Người ta đã phàn nàn về trì hoãn xảy ra tại nước xuất khẩu, kiểm soát chồng chéo và sai sót của các công ty PSI; song ngược lại cũng có những báo cáo cho thấy tốc độ thông quan đã được đẩy nhanh và giảm bớt tình trạng sách nhiễu do các cán bộ hải quan tham nhũng gây ra.

Chỉ một số ít nước nghiên cứu tiến hành đo lường chi tiết tác dụng tạo thuận lợi cho thương mại của dịch vụ PSI. Theo một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới, chương trình PSI được đưa vào áp dụng tại Indonesia năm 1985 đã giảm đáng kể thời gian thông quan cho các công-ten-nơ. Sau giai đoạn đầu triển khai chương trình, tỷ lệ công-ten-nơ có thời gian thông quan dưới 4 ngày tăng từ 13% đến 63%. Chương trình PSI tại Philipin và Indonesia cũng đạt được những kết quả tương tự. Ở cả hai nước, chương trình PSI chỉ là một phần của chương trình tạo thuận lợi cho thương mại với quy mô lớn hơn. Một số thành công đạt được trong chương trình là nhờ các công ty PSI đã niêm phong công-ten-nơ đầy hàng tại điểm xuất phát và quy định hải quan để các lô hàng này chuyển đến đích cuối cùng mà không phải chịu bất cứ một sự kiểm tra nào trừ một số hạn chế các trường hợp đặc biệt.

**Tác động lên Cơ quan Hải quan** Việc sử dụng các dịch vụ PSI có thể làm giảm tinh thần làm việc của cán bộ hải quan khiến họ có thái độ bất hợp tác với các công ty PSI. Điều này lý giải cho một thực tế là hầu hết các hợp đồng PSI đều do BTC ký kết mà không nhận được sự hỗ trợ đầy đủ từ phía hải quan. PSI cũng có thể tác động tiêu cực đến các nỗ lực hiện đại hoá hải quan vì nó giảm bớt áp lực cải cách nói chung và tăng cường năng lực định giá nói riêng của cơ quan hải quan. Hậu quả là hải quan một số nước có xu hướng bỏ qua công tác định giá. Mặc dù hoạt động đào tạo tiến hành bởi các công ty này trong một số trường hợp là hữu ích song không thể thay thế được những gì mà cán bộ hải quan sẽ thu được nếu trực tiếp tiến hành công tác định giá. Đó là kinh nghiệm làm việc cũng như tinh thần trách nhiệm đối với công việc. Thêm nữa, kinh nghiệm cho thấy các công ty PSI thường không tốt về mảng đào tạo hay chuyển giao công nghệ.

**Tác động đến Hành vi Doanh nghiệp** Cho đến nay, không có dấu hiệu rõ ràng nào cho thấy gia tăng liên tiếp trị giá hàng hoá nhập khẩu có được nhờ việc hải quan sử dụng kết quả PSI đã thay đổi đáng kể xu hướng của một số nhà nhập khẩu tìm cách hạ giá hoá đơn của hàng hoá nhập khẩu. Trong khi một số nhà nhập khẩu vừa làm vừa học và dần giảm bớt hiện tượng ghi thấp giá hóa đơn thì chính quy định không xử phạt hành vi ghi thấp giá hóa đơn của các nhà nhập khẩu đã không có tác dụng khuyến khích nhà nhập khẩu khai báo đầy đủ trị giá giao dịch của hàng nhập khẩu.

**Những Điều kiện cần Xem xét khi Cân nhắc Sử dụng Dịch vụ PSI** Kinh nghiệm ở một số nước cho thấy việc sử dụng các dịch vụ PSI có thể hữu ích nếu được lồng ghép cẩn trọng vào một chương trình hiện đại hoá hải quan hoặc nếu chúng giúp bù đắp cho năng lực định giá yếu kém của hải quan. PSI có thể đóng vai trò trong việc bảo đảm tính đúng và thu đủ thuế trong những năm đầu của tiến trình cải cách hải quan, thời điểm mà năng lực định giá của hải quan đang được xây dựng. Dưới đây là một số điều kiện cần tính đến khi xem xét sử dụng dịch vụ PSI hoặc đánh giá những chương trình kiểu như vậy dựa trên kinh nghiệm phổ biến có được.



- Chỉ hợp đồng với những công ty PSI có uy tín. IFIA đưa ra Quy tắc Hành xử cho các công ty PSI.
- Sử dụng thủ tục đấu thầu cạnh tranh minh bạch trong tuyển chọn và gia hạn hợp đồng với những nhà cung cấp dịch vụ PSI.<sup>161</sup>
- Ký hợp đồng với một công ty PSI duy nhất trong một giai đoạn một vài năm. Trong trường hợp quyết định gia hạn hợp đồng, phải tiến hành trong những điều kiện có tính cạnh tranh. Tránh tình trạng ký nhiều hợp đồng riêng rẽ với nhiều công ty PSI khác nhau vì sẽ phức tạp cho công tác giám sát, tăng chi phí ký kết hợp đồng cũng như dẫn đến tình trạng các công ty con thực hiện hợp đồng chịu sự giám sát ít chặt chẽ hơn bởi các công ty mẹ do cơ hội sinh lời nhỏ hơn. Đồng thời, việc ký nhiều hợp đồng riêng rẽ có thể khiến cho các doanh nghiệp nhập khẩu điều chỉnh phương thức nhập khẩu để hưởng lợi từ các nhà cung cấp dịch vụ kiểm tra hữu dụng nhất. Cách tốt hơn là ký hợp đồng với một nhà thầu trong một khoảng thời gian cố định và sử dụng đấu thầu cạnh tranh để gia hạn hợp đồng.
- Hải quan phải có thẩm quyền đầy đủ trong việc phê duyệt các hợp đồng cung cấp dịch vụ PSI thay vì bị áp đặt hợp đồng từ BTC hay ngân hàng trung ương.
- Gắn kết các hợp đồng PSI với dự án hiện đại hoá hải quan phân định rõ trách nhiệm của hải quan và công ty PSI.
- Xây dựng nội dung của hợp đồng PSI một cách rõ ràng: các dịch vụ cung cấp (giá, phân loại, số thuế đã nộp, chế độ nhập khẩu đặc biệt); thời hạn hợp đồng không được mặc nhiên gia hạn, danh mục hàng hoá kiểm tra có nêu chi tiết các trường hợp ngoại lệ; hỗ trợ hải quan xây dựng một cơ sở dữ liệu về giá; các tiêu chí hoạt động rõ ràng với các biện pháp xử phạt nêu không tuân thủ các tiêu chí đã đề ra; cam kết đào tạo cán bộ hải quan và chuyển giao công nghệ; các báo cáo cần có nêu được số lần kiểm tra, cách thức giải quyết những bất thường phát hiện ra, điều chỉnh đối với trị giá đã xác định và số thuế bổ sung phải nộp cũng như các khiếu nại nhận được.
- Ghi kết quả kiểm tra PSI vào tờ khai hải quan cũng như lưu lại trong hệ thống quản lý hải quan tự động. Đối chiếu các phát hiện trong báo cáo PSI với tờ khai hải quan và trị giá dùng để tính thuế. Quá trình này phải lý giải được các nguyên nhân của những khác biệt tìm được.
- Áp dụng các biện pháp xử phạt theo luật định cho các hành vi định giá thấp để tăng cường tuân thủ của doanh nghiệp nhập khẩu.
- Quy định cụ thể thủ tục xét xử hay khiếu nại để cung cấp cho doanh nghiệp nhập khẩu một cơ chế để phản bác các kết quả PSI.

---

<sup>161</sup> Hồ sơ mời thầu cần nêu cụ thể các dịch vụ sẽ tiến hành mua sắm, các mức giá đấu thầu, hướng dẫn nhà thầu nêu những kinh nghiệm trước đó phù hợp để tham gia thầu và nêu cụ thể chiến lược rút lui. Phải cung cấp trước cho nhà thầu các tiêu chí đánh giá và tỷ trọng đối với mỗi tiêu chí áp dụng trong chấm thầu. Cần thành lập Ban chấm thầu với sự tham gia của đại diện các cơ quan chính phủ có liên quan và đại diện của khu vực tư nhân tham gia vào thương mại. Phải công khai thành phần của Ban chấm thầu trước khi phát hành hồ sơ thầu. Nghiêm cấm các công ty tiếp xúc với thành viên Ban Chấm thầu kể từ thời điểm mở thầu cho đến khi công bố kết quả đấu thầu. Ban Chấm thầu phải thông báo kết quả đánh giá kỹ thuật và tài chính cho tất cả các nhà thầu cũng như công khai trên báo địa phương. Nếu hồ sơ thầu đòi hỏi Ban Chấm thầu đệ trình khuyến nghị lên một cấp có thẩm quyền cao hơn thì phải công bố khuyến nghị được trình trước khi đưa ra quyết định cuối cùng.

- Thành lập ban chỉ đạo (được đặt bên ngoài cơ quan hải quan nhưng có sự tham gia của hải quan) để giám sát các hoạt động PSI. Cần công khai các báo cáo định kỳ.
- Có thể nêu rõ chiến lược rút lui để đảm bảo chuyển giao suôn sẻ các chức năng của các công ty PSI sang cho cơ quan hải quan. Sau khi rút lui, các công ty PSI có thể được giữ lại để hỗ trợ cơ quan hải quan trong xử lý với các hàng hoá nhạy cảm với gian lận hay trong những trường hợp khác có vấn đề cụ thể về định giá.
- Đưa vào áp dụng chiến dịch tuyên truyền để thông báo cho các doanh nghiệp và công chúng về hệ thống PSI.

### ***Các Xu thế mới trong các Quy định các Dịch vụ Định giá Hải quan***

Cùng lúc nhiều nước đang phát triển chuyển từ hệ thống BDV sang hệ thống ACV, khu vực tư nhân từng cung cấp các dịch vụ PSI bắt đầu tìm cách để loại bỏ dần các hệ thống PSI truyền thống và đưa vào áp dụng định hướng mới. Đó là áp dụng các chương trình có tính chọn lọc cao hơn dựa nhiều hơn vào kiểm tra có chọn lọc, phân tích rủi ro và kiểm tra sau thông quan. Chưa thể khẳng định được các dịch vụ mới này sẽ thành công đến mức độ nào. Các nhà cung cấp dịch vụ PSI có xu thế tập trung vào những vấn đề sau:

- Xây dựng các công cụ đánh giá rủi ro để hỗ trợ hải quan tiến hành xác minh trị giá một cách có chọn lọc, từ đó tập trung vào những giao dịch ngoại thương có độ rủi ro cao hơn. Đây là một nhân tố chính trong quyết định tốc độ thông quan nhanh hơn. (Xem mô tả tại Phụ lục 1.D)
- Quy định rõ ràng là công ty PSI sẽ dần giảm bớt các dịch vụ cung cấp và hỗ trợ hải quan tiếp nhận lại các hoạt động này theo tiến trình đã thoả thuận. Hợp đồng PSI gần đây tại Madagasca đã quy định cụ thể các điều khoản kiểu đó. Nó được coi như việc thử nghiệm một cách làm mới. (xem Hộp 8.2)
- Cung cấp dịch vụ xác minh trị giá và xây dựng cơ sở dữ liệu về trị giá. Mục đích là nhằm cung cấp cho hải quan thông tin cho phép chất vấn các trị giá khai báo và tiếp tục tiến hành định giá tuân thủ các quy tắc của ACV. Xây dựng và cập nhật cơ sở dữ liệu trị giá nhập khẩu là một phần quan trọng trong quá trình này. Những thông tin như vậy đóng vai trò thiết yếu trong việc áp dụng các biện pháp định giá thay thế khi hải quan có nghi ngờ thỏa đáng về trị giá giao dịch của hàng hoá nhập khẩu.
- Hỗ trợ cho kiểm tra sau thông quan trong trường hợp công ty PSI cung cấp thông tin tình báo về những lô hàng được chọn để kiểm toán sau khi thông quan theo yêu cầu của cơ quan hải quan. Năm 2003, Mexico đã bắt đầu thực hiện dịch vụ như vậy.
- Hỗ trợ hải quan trong cung cấp các dịch vụ hỗ trợ trong đó có công nghệ thông tin.

Cho đến nay, khó có thể đánh giá về các chương trình chọn lọc này do chưa có nhiều kinh nghiệm với các chương trình tương tự. Các chương trình chọn lọc tỏ ra ít tốn kém hơn các dịch vụ truyền thống vì chúng có phạm vi hoạt động hạn chế hơn và tập trung hơn vào hàng nhập khẩu có rủi ro cao. Để thực hiện các điều khoản của hợp đồng cung cấp dịch vụ, các chương trình này đòi hỏi phải chuyển giao hiệu quả các kỹ năng và công nghệ cho cơ quan hải quan. Thành công của các chương trình này còn phụ thuộc vào quá trình xây dựng năng lực cho cơ quan hải quan, nhất là trong lĩnh vực thu thập thông tin giá và tạo lập cơ sở dữ liệu về trị giá, thực hiện ACV, thực thi áp dụng có chọn lọc các cơ chế kiểm soát hiện có và xây dựng năng lực kiểm tra sau thông quan. Cần giám sát chặt chẽ các dịch vụ mới này để đánh giá tác động của chúng đối với công cuộc hiện đại hoá hải quan.

## Hộp 8-2 Áp dụng các Dịch vụ Xác minh Có trọng điểm (targeted) và Luân được nâng cấp (evolving) trong Hợp đồng PSI tại Hải quan Madagascar

Đầu năm 2003, Cộng hoà Madagascar đã ký kết hợp đồng PSI thời hạn bốn năm với công ty Societe General de Surveillance (SGS). Hợp đồng này quy định chuyển giao dần năng lực quản lý kiểm tra, các năng lực định giá và phân loại hàng hoá cho hải quan. Quá trình chuyển giao này sẽ được thực hiện thông qua việc áp dụng rộng rãi kỹ thuật và công cụ quản lý rủi ro.

*Kiểm tra.* Trong sáu tháng đầu thực hiện chương trình, SGS sẽ kiểm tra 100% hàng hoá (có trị giá trên 3.000 đô la Mỹ) được vận chuyển đến Madagascar trước khi hàng được đưa lên tàu. Tỷ lệ này sẽ giảm dần xuống còn trung bình là 45% trong năm thứ hai và 10% trong năm thứ ba và năm cuối cùng thực hiện hợp đồng. Hải quan cùng SGS sẽ giám sát chặt chẽ quá trình giảm bớt tỷ lệ kiểm tra nhằm bảo đảm không ảnh hưởng đến tính hiệu quả của chương trình. SGS sẽ hỗ trợ cơ quan có thẩm quyền trong việc xây dựng một chương trình “kiểm tra lần hai (second inspection)” đối với một tỷ lệ nhỏ các lô hàng tại điểm đến để tối ưu hoá kết quả kiểm tra của hải quan. Chương trình kiểm tra này sẽ được chuyển giao dần cho một đơn vị kiểm toán đặc biệt của BTC.

*Xác định trị giá.* Trong hai năm đầu tiên thực hiện hợp đồng, tất cả các giao dịch có trị giá trên 3.000 đô la Mỹ sẽ là đối tượng của quá trình định giá này. Trong năm thứ ba, tỷ lệ các giao dịch được xác minh sẽ giảm xuống còn 65% đến 70% và tiếp đó xuống còn 30% trong năm thứ tư. Trị giá do hải quan xác định sẽ được thẩm định lại bởi SGS. SGS sẽ cung cấp một hệ thống trị giá tham chiếu để hướng dẫn cho hải quan tự xác định trị giá đối với hàng hóa.

*Phân loại Mã số Thuế.* Tỷ lệ hàng nhập khẩu có trị giá trên 3.000 đô la Mỹ phải qua kiểm tra hải quan về phân loại mã số hàng hóa sẽ giảm nhanh chóng từ 100% năm đầu tiên xuống còn 40% vào năm thứ hai và năm thứ ba. Trong năm cuối cùng, phân loại kiểm tra kết quả phân loại mã số thuế sẽ hoàn toàn là trách nhiệm của hải quan.

Chương trình này bao gồm thực thi ngay hệ thống quản lý rủi ro, đào tạo quy mô rộng và hợp tác chặt chẽ giữa công ty PSI với các cơ quan có thẩm quyền. Để tối đa hoá tính hiệu quả của chương trình và bảo đảm phản hồi có hệ thống về chương trình được áp dụng, các cơ quan có thẩm quyền sẽ hài hòa hóa thông tin do công ty SGS cung cấp với thông tin sử dụng để tính thuế trước khi giải phóng hàng. Mục đích là nhằm giảm thiểu rủi ro của phương án không sử dụng PSI.

*Nguồn:* Trao đổi thông tin với Hải quan Madagascar.

### **Cơ sở dữ liệu Trị giá Quốc tế**

Trong những năm gần đây, một số công ty công nghệ thông tin đã đi chuyên sâu về xây dựng các kho dữ liệu (data warehouse) về giá cả trên thế giới cũng như phát triển các hệ thống để nhận dạng và theo dõi các hàng hoá được mua bán trên thị trường quốc tế. Các chương trình này có thể cung cấp thông tin về giá cả cho người mua và người bán trên thế giới thông qua truy cập trực tuyến vào cơ sở dữ liệu. Thông tin giá được thu thập và cập nhật qua một mạng lưới các đại diện và đại lý quốc tế. Các nhà cung cấp có thể cập nhật các mô tả chi tiết và giá cả của sản phẩm trên mạng. Dữ liệu cung cấp có thể được sử dụng theo cách thức phù hợp với quy tắc định giá của WTO. Mức phí để cung cấp thông tin cho cơ quan hải quan chưa được nêu rõ.

Một chương trình khác dựa trên mã vạch thiết kế để theo dõi hàng hóa trong Mậu dịch quốc tế đem lại một phương án hấp dẫn khác. Tuy không được thiết kế dành phục vụ riêng cho mục đích định giá hải quan song giải pháp này có thể cung cấp cho các cán bộ hải quan thông tin về giá có giá trị để bổ sung thông tin giá vào dữ liệu cho từng loại hàng hóa thường gặp. Qua thử nghiệm tại một nước, phương pháp này đã cung cấp cho cơ quan hải quan những thông tin về giá của 80% hàng tiêu dùng phù hợp. Hiện nay các chương trình thử nghiệm vẫn đang được tiếp tục thực hiện dựa vào các dữ liệu do đại lý bán hàng tại một nước láng giềng cung cấp. Cần tiếp tục thử nghiệm và nghiên cứu nhằm xác định xem mức độ sẵn sàng đáp ứng của cơ sở dữ liệu này đến đâu, với mức phí là bao nhiêu; đánh giá cách thức phương pháp này có thể hỗ trợ cán bộ hải quan trong việc đưa ra kết luận về việc có hay không “cơ sở để nghi ngờ thỏa đáng” theo quy định của ACV để bác bỏ giá khai báo và xác định xem so với các dịch vụ PSI mới kể trên thì giải pháp này có tác dụng như thế nào. Như đã lưu ý, cũng cần nghiên cứu thêm việc sử dụng thẻ điện tử (IC tag) trong lĩnh vực này.

### **Kết luận tác nghiệp**

Ban đầu, các nước đang phát triển đã phản đối đưa vào áp dụng ACV vì nó khiến cho việc giải quyết vấn đề về ghi giá hoá đơn thấp đi trở nên phức tạp hơn tính đến khác biệt lớn giữa môi trường thương mại tại các nước này với môi trường thương mại hiện có tại các nước công nghiệp phát triển. Các nước đang phát triển gặp phải vấn đề quản lý tuân thủ đối với khu vực kinh tế không chính thức cũng như phải đương đầu với tình trạng thiếu tuân thủ của ngay cả những doanh nghiệp nổi tiếng. Tại Vòng Đàm phán Uruguay, một quyết định về chuyển trách nhiệm dẫn chứng sang cho doanh nghiệp nhập khẩu khi hải quan có nghi ngờ nghiêm trọng đối với tính chính xác của giá trị khai báo đã được đưa ra và đính kèm như một phần của Hiệp định ACV. Mặc dù quyết định này đem lại cho các nước đang phát triển một công cụ giải quyết vấn đề hạ thấp giá trên hoá đơn nhưng thủ tục để áp dụng lại quá phức tạp khiến cho Hiệp định ACV không đáp ứng được những yêu cầu đặc thù của các nước đang phát triển. Các nước vẫn chưa thực sự làm chủ hệ thống ACV. Hơn thế, việc thực hiện ACV đòi hỏi các nước này phải có những thông tin giá mà các nước này không có và phải mất những khoản kinh phí lớn mới có được. Cuối cùng, một hệ thống xác định trị giá giao dịch chỉ có thể đưa vào áp dụng một cách hiệu quả trong một cơ quan hải quan được tổ chức và đào tạo tốt, phần lớn đã được tự động hoá tại đó thông tin được cung cấp đầy đủ và lưu chuyển một cách suôn sẻ. Song đây không phải là điều kiện mà các nước đang phát triển có thể đáp ứng được nên nảy sinh những quan ngại về thất thu thuế tại các nước này khi thực hiện ACV.

Một số biện pháp góp phần thực hiện tốt ACV bao gồm:

- Chính phủ cần nhận thức rằng hỗ trợ kỹ thuật từng phần cho định giá hải quan sẽ không đem lại hiệu quả nếu không gắn với các chương trình hiện đại hoá hải quan toàn diện. Sẽ là ảo tưởng nếu trông đợi có được một hệ thống xác định trị giá hải quan hiệu quả trong một cơ quan hải quan quản lý yếu kém và thiếu trang thiết bị công nghệ. Cải cách phải bao gồm tinh giản quy trình hoạt động, đưa vào thực hiện chương trình kiểm soát hải quan hiện đại dựa trên kiểm tra có chọn lọc, quản lý rủi ro và kiểm tra sau thông quan; chuyên nghiệp hoá các dịch vụ hải quan thông qua các chính sách quản lý và phát triển nguồn nhân lực phù hợp, chế độ lương bổng tốt hơn, duy trì đào tạo liên tục cũng

nếu đưa vào áp dụng các hình thái tổ chức hiện đại dựa trên mức độ tự chủ cao hơn cùng với trách nhiệm giải trình và tính minh bạch.

- Một phần lớn hơn trong hỗ trợ kỹ thuật phải được hướng đến các dự án hiện đại hoá hải quan toàn diện. Các chương trình TA chuyên về định giá cần tập trung vào phát triển cơ sở dữ liệu về định giá, hệ thống phân tích và quản lý rủi ro cũng như kiểm tra và phúc kiểm sau thông quan.
- Cần tăng cường chức năng định giá thông qua thiết lập một khung pháp lý phù hợp, xây dựng các thủ tục kiểm soát định giá dựa trên kiểm tra có chọn lọc, phân tích và quản lý rủi ro và kiểm tra sau thông quan; xây dựng các cơ quan định giá cấp vùng và cấp trung ương cũng như tiến hành đào tạo chuyên sâu.
- Cần xây dựng và thường xuyên cập nhật một cơ sở dữ liệu định giá.
- Phải đưa vào áp dụng nếu có thể phán quyết trước về định giá, qua đó đẩy nhanh quy trình thông quan và giúp doanh nghiệp nhập khẩu biết chắc được sắc thuế và số thuế phải nộp.
- Việc thuê các công ty PSI có thể có ích trong hỗ trợ hải quan trong những tình huống cụ thể. Mục đích là tạo thuận lợi cho công tác định giá trong giai đoạn đầu của cải cách, giai đoạn mà năng lực định giá của hải quan đang được tăng cường. Tuy nhiên, nếu và khi sử dụng các dịch vụ PSI, cần chú trọng đến việc tận dụng các dịch vụ này để bổ sung cho quá trình hiện đại hoá bền vững cơ quan hải quan, nếu không sẽ lại phải tính đến việc sử dụng các dịch vụ kiểu như vậy.

Khi sử dụng các dịch vụ của khu vực tư, các nước phải tận dụng tối đa các chương trình gần đây tập trung vào xác minh giá có chọn lọc, xây dựng cơ sở dữ liệu về định giá, xây dựng hệ thống quản lý rủi ro và các dịch vụ quan trọng khác. Có vẻ như so với các chương trình cũ, việc sử dụng dịch vụ PSI của khu vực tư giúp tập trung tốt hơn vào những nhu cầu quan trọng trong thực thi ACV mà lại ít tốn kém hơn.

### **Phụ lục 8.A – Quyết định về các Trường hợp Hải quan có Lý do để Nghi ngờ độ Trung thực và Chính xác của Trị giá Khai báo**

Các Bộ trưởng yêu cầu Ủy ban Định giá Hải quan, được thành lập theo Hiệp định về Thực hiện Điều VII của GATT 1994 (gọi tắt là Hiệp định Định giá Hải quan) đưa ra quyết định sau:

*Ủy ban Định giá Hải quan*

*Xác nhận rằng trị giá giao dịch là cơ sở đầu tiên để xác định trị giá theo Hiệp định về Thực hiện Điều VII GATT 1994 (sau đây gọi tắt là Hiệp định);*

*Thừa nhận rằng cơ quan hải quan có thể sẽ phải xác định những trường hợp mà hải quan có lý do nghi ngờ tính trung thực hay tính chính xác của các chi tiết hay các chứng từ do người kinh doanh xuất trình để chứng minh cho trị giá khai báo;*

*Nhấn mạnh rằng trong khi làm như vậy, cơ quan hải quan không được xâm hại đến những lợi ích thương mại hợp pháp của người kinh doanh;*

*Tính đến Điều 17 của Hiệp định, đoạn 6 Phụ lục III của Hiệp định và các quyết định có liên quan của Ủy ban Kỹ thuật về Định giá Hải quan;*

*Quyết định như sau:*

Sau khi đã xuất trình tờ khai hải quan, nếu cơ quan hải quan có lý do để nghi ngờ tính trung thực hay chính xác của các chi tiết hay các chứng từ đi kèm thì cơ quan hải quan có thể yêu cầu doanh nghiệp nhập khẩu giải thích thêm, kể cả nộp thêm những chứng từ hay bằng chứng khác chứng tỏ rằng trị giá khai báo thể hiện tổng số tiền thực trả hay sẽ trả cho hàng hoá nhập khẩu sau khi đã điều chỉnh phù hợp với các quy định của Điều 8. Nếu sau khi nhận được các thông tin bổ sung hoặc không có giải thích thêm, cơ quan hải quan vẫn có nghi ngờ hợp lý về tính trung thực hoặc chính xác của trị giá khai báo thì chiếu theo Điều 11 của Hiệp định, có thể cho rằng không thể xác định trị giá hải quan của hàng hoá nhập khẩu theo các quy định của Điều 1. Trước khi ra quyết định cuối cùng, nếu được yêu cầu, hải quan sẽ thông báo cho doanh nghiệp nhập khẩu biết cơ sở để nghi ngờ tính trung thực hay chính xác của các chi tiết hay các chứng từ do doanh nghiệp nhập khẩu xuất trình và cho doanh nghiệp nhập khẩu cơ hội để trả lời. Khi ra quyết định cuối cùng, cơ quan hải quan sẽ thông báo bằng văn bản cho doanh nghiệp quyết định cùng cơ sở để ra quyết định đó.

Việc một nước thành viên hỗ trợ một thành viên khác trong áp dụng Hiệp định theo các điều khoản được thoả thuận lẫn nhau là hoàn toàn là phù hợp.

*Nguồn: WTO 1994*

### **Phụ lục 8.B Hiệp định về Định giá Hải quan: Yêu cầu Thực thi**

Việc thực hiện ACV đòi hỏi phải thành lập một khung thể chế và pháp lý, một cơ chế kiểm tra tư pháp (judicial review), các thủ tục hành chính, cơ cấu tổ chức và công tác đào tạo.

#### ***Luật và Quy định***

Cần đưa các quy định của ACV vào luật pháp quốc gia. Tuy dạng thức thực tế của các điều luật và quy định có thể được quy định bởi thực tiễn pháp lý của một nước song các luật và quy định này phải mang tính toàn diện bao quát được nội dung của ACV, các chú thích diễn giải của Hiệp định cũng như một số điều khoản cụ thể gồm các điều khoản sau:

*Tỷ giá hối đoái.* Phải công khai cách thức sử dụng tỷ giá hối đoái để quy đổi trị giá khi trị giá được thể hiện bằng ngoại tệ, sử dụng trị giá vào thời điểm nào cũng như công khai quyết định áp dụng tỷ giá tại thời điểm xuất khẩu hay thời điểm nhập khẩu.

*Quyền khiếu nại.* Hiệp định yêu cầu các thành viên phải cho doanh nghiệp nhập khẩu quyền khiếu nại đối với kết quả định giá của hải quan cũng như cung cấp cơ chế khiếu kiện cuối cùng lên cơ quan tư pháp. Cần thiết lập cơ chế xem xét lại (review mechanism) công bằng và độc lập bước một trong cơ quan hải quan cho doanh nghiệp nhập khẩu với quyền tiếp tục khiếu kiện lên toà án (nếu có) hoặc lên cơ quan tư pháp ở các bước hai và ba.

*Giải phóng hàng trước khi ra quyết định cuối cùng về trị giá.* Luật pháp phải cho phép doanh nghiệp nhập khẩu lấy hàng ra khỏi phạm vi kiểm soát của hải quan trong trường hợp phải chờ đợi để có được quyết định cuối cùng về trị giá hải quan với điều kiện doanh nghiệp nhập khẩu nộp một khoản bảo lãnh cho số thuế sẽ phải nộp bổ sung sau khi hải quan định giá lại.

*Chi phí Vận chuyển và Bảo hiểm.* Luật pháp quốc gia phải xác định việc có hoặc không cộng các chi phí này vào trị giá tính thuế (cơ sở CIF hoặc FOB cho xác định trị giá)

*Lý do Nghi ngờ.* Không một điều khoản nào trong ACV sẽ được hiểu là hạn chế hay đặt thành vấn đề đối với quyền của cơ quan hải quan trong việc thực hiện các biện pháp nghiệp vụ để kiểm tra tính trung thực hay tính chính xác của bất cứ báo cáo, chứng từ hay khai báo nào được xuất trình phục vụ mục tiêu định giá hải quan.

### ***Thủ tục và Kiểm soát Định giá***

Hải quan cần tổ chức thực hiện nhiệm vụ định giá một cách sáng suốt về mặt chính sách, thủ tục và bộ máy tổ chức tính đến độ phức tạp của các quy tắc định giá. Hoạt động định giá hải quan không được tiến hành một cách biệt lập so với hệ thống kiểm soát và thông quan tổng thể mà là một yếu tố chính trong hệ thống đó. Chất lượng định giá phụ thuộc vào chất lượng quản lý hải quan tổng thể, mức độ hải quan sử dụng các ứng dụng công nghệ thông tin cũng như thực hiện các chương trình kiểm soát hiện đại. Quy trình định giá phức tạp như ACV đòi hỏi ít nhất là các thủ tục sau:

*Tự khai báo trị giá.* Nhà nhập khẩu phải chịu trách nhiệm xác định trị giá tuân theo những quy định của ACV. Nhà nhập khẩu phải khai báo các yếu tố cơ bản ảnh hưởng đến trị giá tính thuế trên tờ khai trị giá được nộp hoặc gửi bằng đường điện tử đến cơ quan hải quan cùng với tờ khai nhập khẩu.

*Kiểm tra Hạn chế và Chọn lọc tại Thời điểm Thông quan (hải quan địa phương).* Phải giới hạn kiểm tra tại thời điểm thông quan đối với hầu hết hàng hoá nhập khẩu xác định tính hợp lệ và có thể chấp nhận của khai báo cũng như xác định xem có cần phải thực hiện thêm một số bước bổ sung như kiểm tra thực tế hàng hoá hay báo cáo lên cơ quan định giá cấp vùng hay cấp trung ương dựa trên thông tin có được.<sup>162</sup> Trong những hệ thống tự động hoá, lựa chọn đối tượng kiểm tra hay hoạt động khác thường được các hệ thống tiến hành dựa trên chương trình quản lý rủi ro. Các lô hàng không bị giữ lại vì lý do tranh chấp trị giá mà được thông quan với bảo lưu về trị giá với điều kiện đảm bảo được an ninh cho số thuế bổ sung có thể sẽ phải nộp sau đó.

*Xác minh và Kiểm tra sau Thông quan một cách có Chọn lọc (hải quan vùng).* Theo nguyên tắc chung, kiểm soát định giá phải tập trung vào xác minh và kiểm tra sau thông quan. Khối lượng mậu dịch khổng lồ cùng độ phức tạp của công tác định giá hải quan ngày nay khiến cho không thể tiến hành định giá hiệu quả tại điểm nhập khẩu. Hải quan vùng hay tại một số nước hải quan trung ương cần tiến hành kiểm tra sau thông quan. Cần tiến hành lựa chọn tờ khai để xác minh hay kiểm tra sau thông quan dựa trên thông tin do hệ thống quản lý rủi ro cung cấp. Những hoạt động nghiệp vụ kiểm tra có thể bao gồm kiểm tra chứng từ, kiểm tra thực tế hàng hoá hoặc kiểm tra hệ thống sổ sách kế toán tại trụ sở của doanh nghiệp nhập khẩu để xem xét chi tiết các điều kiện giao dịch.

*Hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu về trị giá.* Cần có thông tin và dữ liệu để:

- (a) Giúp hải quan có thể phát hiện các trường hợp hạ thấp hay nâng cao giá hóa đơn;

---

<sup>162</sup> Trong hầu hết các trường hợp, định giá không đòi hỏi phải kiểm tra thực tế hàng hoá. Tuy nhiên, có thể cần tiến hành kiểm tra thực tế để đảm bảo độ chính xác trong xác định chủng loại, tên gọi, mẫu, số sê-ri cùng các đặc điểm khác của hàng hoá, từ đó cho phép xác định chính xác thời điểm xác minh hay kiểm toán sau này.

- (b) Cho phép so sánh trị giá để áp dụng Điều 2 của ACV (hàng hoá giống hệt) và Điều 3 (hàng hoá tương tự);
- (c) Xây dựng và cập nhật hệ thống phân tích và quản lý rủi ro;
- (d) Giúp cơ quan hải quan vùng và trung ương có thể giải đáp được những vướng mắc của các chi cục hải quan làm thủ tục thông quan.

Nguồn thông tin cơ bản cho cơ sở dữ liệu về trị giá chính là giá cả có được từ các tờ khai nhập khẩu đáng tin cậy, đã qua kiểm tra kỹ và được lập trong thời điểm gần đây. Thông tin này cần được bổ sung bằng dữ liệu từ các bảng giá, ca-ta-lô, các nghiên cứu thị trường và các nguồn khác. Không nên sử dụng thông tin từ cơ sở dữ liệu cho giá trị bên ngoài của nó mà nên dùng thông tin này như định hướng cho việc kiểm tra các giao dịch. Sử dụng trực tiếp dữ liệu từ cơ sở dữ liệu về trị giá là không nhất quán với ACV và không được chấp nhận trong hệ thống xác định trị giá.

### ***Bộ máy Tổ chức và Đào tạo***

Cơ cấu tổ chức định giá hiệu quả đòi hỏi phải xây dựng đơn vị định giá cấp trung ương được hỗ trợ bởi các đơn vị định giá cấp cục và chi cục tùy theo nhu cầu phù hợp với quy mô của từng nước cũng như cơ cấu tổ chức tổng thể của ngành hải quan. Văn phòng, đơn vị hay ban định giá trung ương đặt tại tổng cục hải quan chịu trách nhiệm hoạch định chính sách định giá, xây dựng các thủ tục, giám sát việc thực hiện chính xác và thống nhất tại các đơn vị cấp cục và chi cục, bảo đảm đủ nguồn nhân lực được đào tạo, theo dõi những tiến triển trong công tác định giá quốc tế. Thực thể này sẽ đóng vai trò như là điểm khiêu kiện nội bộ cuối cùng của doanh nghiệp nhập khẩu về các quyết định định giá còn ranh cãi cũng như trong việc duy trì mối liên hệ với các tổ chức quốc tế có liên quan (ví dụ như WCO). Các đơn vị định giá cấp cục và chi cục đóng vai trò thừa hành như mô tả trong phần “Các Thủ tục và Kiểm soát Định giá”. Đơn vị định giá cấp trung ương phải xây dựng cơ sở dữ liệu trị giá và hệ thống quản lý rủi ro. Tính phức tạp của ACV và các chương trình kiểm soát (kiểm tra sau thông quan) đòi hỏi các chuyên gia xác định trị giá phải được đào tạo về các văn bản pháp quy và các thủ tục xác định trị giá cũng như kỹ năng kiểm toán hệ thống sổ sách kế toán của doanh nghiệp.<sup>163</sup>

### **Phụ lục 8.C– Các Vấn đề Thực thi Liên quan đến các Cơ quan WTO trong Quyết định Bộ trưởng Do-ha về các Vấn đề và Quan ngại Liên quan đến Thực hiện ACV**

Đoạn 8.3: Hiệp định về Thực hiện Điều VII của GATT 1994 (Định giá Hải quan)

Quyết định cấp Bộ trưởng:

Hội nghị cấp Bộ trưởng quyết định như sau:

Đoạn 8.3 nhấn mạnh tầm quan trọng của việc tăng cường hợp tác giữa cơ quan hải quan các nước thành viên trong nỗ lực ngăn ngừa gian lận hải quan. Về lĩnh vực này, các đại biểu đã nhất trí rằng, tiếp theo Quyết định cấp Bộ trưởng năm 1994 về Các Trường hợp Cơ quan Hải quan có Lý do Nghi ngờ tính Trung thực hay Chính xác của Trị giá Khai báo,

<sup>163</sup> Xem WCO (1996) để biết thêm thông tin chi tiết.



khi hải quan nước nhập khẩu thành viên có cơ sở thỏa đáng để nghi ngờ tính trung thực hay chính xác của trị giá khai báo thì hải quan nước đó có thể đề nghị hải quan nước xuất khẩu thành viên hỗ trợ kiểm tra trị giá của hàng hoá nghi vấn. Trong những trường hợp như vậy, nước xuất khẩu thành viên phải hợp tác và giúp đỡ phù hợp với các văn bản luật và thủ tục trong nước trong đó có cung cấp thông tin về trị giá xuất khẩu của hàng hoá liên quan. Bất cứ thông tin nào được cung cấp trong trường hợp này phải được đối xử theo quy định của Điều 10 Hiệp định Định giá Hải quan. Hơn nữa, nhận thấy các mối quan ngại chính đáng ngày càng tăng của hải quan một số nước nhập khẩu về tính chính xác của trị giá khai báo, Ủy ban Định giá Hải quan đã hướng tới tìm kiếm và tiếp cận các phương tiện thực tiễn để giải quyết các mối quan ngại đó trong đó có trao đổi thông tin về trị giá xuất khẩu cũng như báo cáo Đại Hội đồng cho đến thời điểm cuối năm 2002 là muộn nhất.

Ủy ban Định giá Hải quan cần nhắc như sau:

Vấn đề này đã được Ủy ban Định giá Hải quan cần nhắc và báo cáo lên Đại Hội đồng vào tháng 12 năm 2002 (G/VAL/50), theo đó, Ủy ban cần phải có thêm đầu vào kỹ thuật và tư vấn để giúp đánh giá tất cả các đề xuất và quan điểm theo yêu cầu của Ủy ban Kỹ thuật về Định giá Hải quan (TCCV), và rằng Hội đồng Kỹ thuật TCCV phải hoàn tất quá trình rà soát và báo cáo lên Ủy ban trước ngày 15/5/2003 để từ đó Ủy ban có thể xem xét các đầu vào và tư vấn được cung cấp. Ủy ban cũng đề nghị Đại Hội đồng ghi nhận tiến bộ đạt được cho đến nay nhằm cho phép Ủy ban tiếp tục làm việc theo thẩm quyền hiện hành cũng như xác định thời điểm phù hợp để báo cáo về vấn đề này.

Ý kiến của Đại Hội đồng vào tháng 12 năm 2002:

Đại Hội đồng đã xem xét báo cáo của Ủy ban tháng 12/2002 (WT/GC/M/77). Sau khi kết thúc thảo luận về bản báo cáo nêu trên, Đại Hội đồng ghi nhận bản báo cáo và những bước tiến bộ từ trước đến nay và cho phép Ủy ban tiếp tục hoạt động theo thẩm quyền hiện hành. Sau khi hoàn thành công việc, Ủy ban phải báo cáo lên Đại Hội đồng.

Nội dung tiếp theo:

Hội đồng Kỹ thuật TCCV đã nộp bản giải trình lên Ủy ban ngày 15/5/2003 (Tài liệu G/VAL/54). Bản giải trình này đã được thảo luận tại Phiên họp của Ủy ban ngày 23/5. Ủy ban chấp thuận rằng Chủ tịch Ủy ban nhiệm kỳ tới sẽ phải làm việc chính thức về cách thức tiến hành các công việc, đồng thời phải có ý kiến kết thúc vấn đề này. Chủ tịch Ủy ban sẽ phải làm việc với các phái đoàn và báo cáo cho Ủy ban về kết quả các buổi làm việc đó, theo đó Ủy ban sẽ quyết định cách thức hoàn thành nhiệm vụ của mình kể cả việc báo cáo lên Đại Hội đồng.

#### **Phụ lục 4 Chương trình PSI Áp dụng bởi các Thành viên của Hội đồng PSI IFIA**

**Bảng 8-1 Các Chương trình PSI Áp dụng bởi các Thành viên của Hội đồng PSI IFIA (cho đến 21/1/2004)**

Nước	Loại	Thành viên PSI IFIA tham gia Hợp đồng	Cơ sở Chia Hợp đồng
Angola	Hải quan	BIVAC –	
Bangladesh	Hải quan	BIVAC, BSI-Inspectorate,	Địa lý

Nước	Loại	Thành viên PSI IFIA tham gia Hợp đồng	Cơ sở Chia Hợp đồng
		<b>Intertek</b>	
<b>Benin</b>	<b>Hải quan</b>	<b>BIVAC –</b>	
<b>Burkina Faso</b>	<b>Hải quan</b>	<b>SGS –</b>	
<b>Burundi</b>	<b>Forex/Hải quan</b>	<b>SGS, Baltic Control</b>	<b>Theo lựa chọn của nhà NK</b>
<b>Cambodia</b>	<b>Hải quan</b>	<b>SGS</b>	
<b>Cameroon</b>	<b>Hải quan</b>	<b>SGS –</b>	
<b>CH Trung Phi</b>	<b>Hải quan</b>	<b>BIVAC –</b>	
<b>Chad</b>	<b>Hải quan</b>	<b>BIVAC –</b>	
<b>Comoros</b>	<b>Hải quan</b>	<b>COTECNA –</b>	
<b>Congo</b>	<b>Hải quan</b>	<b>BIVAC</b>	
<b>Bờ biển Ngà</b>	<b>Hải quan</b>	<b>BIVAC, COTECNA</b>	<b>Loại hình Hải quan<sup>b</sup></b>
<b>CHDC Congo</b>	<b>Forex/Hải quan</b>	<b>SGS –</b>	
<b>Ecuador</b>	<b>Hải quan</b>	<b>BIVAC, COTECNA, Intertek, SGS</b>	<b>Theo lựa chọn của nhà NK</b>
<b>Ethiopia</b>	<b>Forex/Hải quan</b>	<b>SGS –</b>	
<b>Ghana<sup>c</sup></b>	<b>Hải quan</b>	<b>BIVAC, COTECNA &amp; others<sup>a</sup></b>	<b>Hàng không, hàng hải và đường bộ</b>
<b>Guinea</b>	<b>Hải quan</b>	<b>SGS –</b>	
<b>India<sup>e</sup></b>	<b>Chất lượng/số lượng</b>	<b>SGS &amp; khác</b>	<b>Theo lựa chọn của nhà NK</b>
<b>Indonesia<sup>f</sup></b>	<b>Chất lượng/số lượng/ phân loại</b>	<b>Mở cho bất kỳ hãng kiểm tra nào có giấy phép hành nghề hoạt động tại nước cung cấp<sup>c</sup></b>	<b>Theo lựa chọn của nhà NK</b>
<b>Indonesia<sup>g</sup></b>	<b>Chất lượng/số lượng/phân loại</b>	<b>SGS</b>	<b>Theo lựa chọn của nhà NK</b>
<b>CH Hồi giáo Iran<sup>h</sup></b>	<b>Chất lượng/số lượng</b>	<b>BIVAC, COTECNA, BSINSPECTORATE, Intertek, OMIC, SG và khác</b>	<b>Theo lựa chọn của nhà NK</b>
<b>CH Hồi giáo Iran</b>	<b>Hải quan</b>	<b>BIVAC BSI-Inspectorate, OMIC, SGS, Intertek</b>	<b>-</b>
<b>Kenya</b>	<b>Hải quan</b>	<b>COTECNA, BIVAC</b>	<b>Khu vực địa lý</b>
<b>Liberia</b>	<b>Hải quan</b>	<b>BIVAC</b>	<b>-</b>
<b>Madagascar</b>	<b>Hải quan</b>	<b>SGS</b>	<b>-</b>
<b>Malawi</b>	<b>Forex/Hải quan</b>	<b>Intertek –</b>	<b>-</b>

Mauritania	Hải quan	SGS	-
Mali	Forex/Hải quan	Cotecna –	-
Mexico	Hải quan	BIVAC, Intertek, SGS	Lựa chọn của nhà NK
Mozambique	Hải quan	Intertek	-
Niger	Hải quan	COTECNA	-
Nigeria	Forex/Hải quan	COTECNA, Intertek, SGS	Khu vực địa lý
Peru	Hải quan	BIVAC, COTECNA, SGS	Lựa chọn của nhà NK
Rwanda	Hải quan	Intertek	-
Senegal	Hải quan	COTECNA	-
Sierra Leone	Hải quan	BIVAC	-
Tanzania	Hải quan	COTECNA	-
Togo	Hải quan	COTECNA	-
		Control Union Intl. Intertek,	
Uzbekistan	Forex/Hải quan	OMIC, SGS	Lựa chọn của nhà NK
Venezuela, R. B. de	Hải quan	BIVAC, COTECNA, Intertek, SGS	Lựa chọn của nhà NK
Zanzibar <sup>j</sup>	Forex	SGS	-

### **Phụ lục 5 Danh mục Kiểm tra về Định giá Hải quan**

- Các văn bản pháp quy về trị giá đã tuân thủ đầy đủ các quy định của Hiệp định của WTO về Xác định Trị giá Hải quan hay chưa?
- Các cán bộ hải quan, doanh nghiệp nhập khẩu và các đại lý hải quan đã được đào tạo đầy đủ để có thể hiểu và áp dụng đúng ACV hay chưa?
- Tại thời điểm nhập khẩu, trị giá có được kiểm tra một cách có giới hạn và có lựa chọn hay không và việc lựa chọn đó có dựa trên hệ thống phân tích và quản lý rủi ro không?
- Hoạt động xác định trị giá có thống nhất với các yêu cầu của ACV không, đặc biệt là:
  - Cơ quan hải quan có áp dụng phương pháp trị giá giao dịch của hàng hoá nhập khẩu như một phương pháp cơ bản để xác định trị giá không. Trong trường hợp không thể chấp nhận trị giá giao dịch thì có sử dụng các phương pháp xác định trị giá thay thế theo đúng yêu cầu về trình tự áp dụng không?
  - Trong trường hợp cơ quan hải quan có nghi ngờ hợp lý về trị giá khai báo và cho rằng không thể sử dụng được phương pháp trị giá giao dịch thì có tiến hành tham vấn đầy đủ với doanh nghiệp nhập khẩu và tạo cho doanh nghiệp nhập khẩu cơ hội giải trình không?

- Nhà nhập khẩu có quyền khiếu nại các quyết định của cơ quan hải quan về trị giá hải quan với trình tự khiếu nại lần đầu lên cấp có thẩm quyền cao hơn hoặc lên một cơ quan độc lập và khiếu nại cuối cùng lên cơ quan tư pháp, hay không?
- Trong trường hợp không thể xác định được trị giá ngay tại thời điểm nhập khẩu thì có cơ chế nào cho phép giải phóng hàng có điều kiện và giải quyết vướng mắc trong xác định trị giá ở khâu sau giải phóng hàng không?
- Tại cơ quan tổng cục hải quan có đơn vị đặc trách về xác định trị giá không? Đơn vị này có trách nhiệm xây dựng các quy định, giám sát việc áp dụng thống nhất và chính xác ACV, đảm bảo đào tạo đầy đủ và xây dựng hay duy trì cơ sở dữ liệu về xác định trị giá ở cấp trung ương.
- Cơ quan hải quan có đủ số lượng nhân viên được đào tạo chuyên sâu về xác định trị giá hải quan và kiểm toán doanh nghiệp hay không?
- Cơ quan hải quan có sử dụng cơ sở dữ liệu tự động hoá hay không. Cơ sở dữ liệu đó được liên tục cập nhật hay không?
- Nếu có sử dụng dịch vụ PSI, dịch vụ đó có được giám sát thông qua sử dụng danh mục kiểm tra nêu trong phần 5 của Chương này hay không?
- Có đầy đủ các chế tài xử phạt về hành vi khai báo giảm trị giá không, nhất là chúng có mang tính thực tiễn không (không quá nặng, cũng không quá nhẹ đến mức không có tác dụng). Các chế tài đó có được áp dụng một cách có hiệu quả không?

### **Tài liệu đọc thêm**

Finger, Michael J. và Schuler, Philip, 1999 “Thực hiện các cam kết của vòng đàm phán Uruguay: Thách thức phát triển” Tài liệu nghiên cứu chính sách số 2215, Ngân hàng Thế giới; Washington DC.

Trung tâm Thương mại Quốc tế, và Ban thư ký Khối Thịnh vượng Chung, (2001), “Những câu hỏi thường gặp về Xác định Trị giá Hải quan”, Ban thư ký Khối thịnh vượng chung, London, và Trung tâm Thương mại Quốc tế, Geneva.

Low, Patrick. 1995. “Các dịch vụ PSI”, *Tài liệu thảo luận của Ngân hàng Thế giới số 278*, Ngân hàng Thế giới, Washington DC.

Rege, Vinod, 2002, “Xác định trị giá hải quan và Cải cách hải quan”, trong cuốn *Sổ tay về Phát triển, Thương mại và Tổ chức Thương mại Thế giới*, Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo và Philip English, Ngân hàng Thế giới, Washington DC.

Tổ chức Hải quan Thế giới, 1996 “Hướng dẫn chung về Luật Định giá hải quan”

———, 1997, *Cẩm nang: Xác định trị giá hải quan*, và các văn bản sửa đổi bổ sung, WCO, Brúc-xen.

Tổ chức Thương mại Thế giới. Các năm khác nhau. Hiệp định Định giá Hải quan, thông tin kỹ thuật, tài liệu thảo luận, biên bản cuộc họp, tài liệu làm việc, các quyết định và khuyến nghị, và các nghiên cứu khác của Ủy ban về Định giá Hải quan. Xem trang mạng của WTO tại <http://www.wto.org/>.

———1993. Hiệp định Kiểm tra trước khi Xếp hàng. Geneva. [www.wto.org/english/docs\\_e/21-psi.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/21-psi.pdf).

### **Tài liệu tham khảo**

- Từ *được chế bản (procssed)* chỉ các tác phẩm được xuất bản không chính thức, bởi vậy có thể sẽ không tìm được các ấn phẩm này tại thư viện.
- Anson, Jose; Cadot, Olivier và Olarreaga, Marcelo. 2003. “Trốn thuế và Tham nhũng trong Hải quan. Dịch vụ kiểm tra trước khi xếp hàng có tác dụng gì không?” *Tài liệu nghiên cứu chính sách số 3156*. Ngân hàng Thế giới: Washington DC.
- Hội đồng Hợp tác Hải quan. 1985. *Xác định trị giá hải quan, Những quan ngại về mặt kinh tế*. Tài liệu 31906E, Tháng Sáu, Brúc-xen.
- Finger, Michael J. và Schuler, Philip, 1999 “Thực hiện các cam kết của vòng đàm phán Uruguay: Thách thức đối với sự phát triển” *Tài liệu nghiên cứu chính sách số 2215*, Ngân hàng Thế giới; Washington DC.
- Low, Patrick. 1995. “Các dịch vụ PSI”, *Tài liệu thảo luận của Ngân hàng Thế giới số 278*, Ngân hàng Thế giới, Washington DC.
- Rege, Vinod, 2002, “Xác định trị giá hải quan và Cải cách hải quan”, trong cuốn *Sổ tay về Phát triển, Thương mại và Tổ chức Thương mại Thế giới*, Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo và Philip English, Ngân hàng Thế giới, Washington DC.
- Tổ chức Hải quan Thế giới, 1977. *Công ước quốc tế về Trợ giúp lẫn nhau về mặt hành chính trong việc Ngăn ngừa, Điều tra, và Ngăn chặn các hành vi vi phạm quy định về Hải quan*. Ký kết tại Nairobi ngày 9/6/1977. <<http://www.wcoomd.org/ie/EN/Recommendations/naiireng.pdf>>
- , 1996. *Hướng dẫn chung về Hiệp định Xác định Trị giá hải quan WCO*, Brúc-xen.
- WTO (Tổ chức Thương mại Thế giới), 1990. Tài liệu của GATT MTN.GNG/NG8/W/73.Geneva.
- 1993. Hiệp định Kiểm tra trước khi Xếp hàng. Geneva. [www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/21-psi.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/21-psi.pdf).
- , 1994. Hiệp định Định giá Hải quan. Quyết định 6.1. Geneva.
- , 2001. “Vấn đề và quan ngại liên quan đến thực thi”. Tài liệu của WTO WT/MIN(01)/17. 20/11.
- , 2002. Tài liệu chuẩn bị cho thảo luận tại các cơ quan khác nhau của WTO về các vấn đề trị giá hải quan liên quan đến thực thi – Tóm tắt của Ban Thư ký. Văn kiện G/VAL/W/97 ngày 26/3/2002. WTO, Geneva.
- Yang, Dean. 2003. “Những kẻ vi phạm pháp luật làm thế nào để dễ dàng thích nghi với các biện pháp tăng cường thực thi pháp luật? Các đối tượng buôn lậu Philippin đối phó với cải cách hải quan tổng thể. Trường ĐH Michigan. Đã chế bản.

# 9

## Quy tắc Xuất xứ, Thương mại và Hải quan

*Paul Brenton Va Hiroshi Imagawa*

XÁC ĐỊNH XUẤT XỨ.....	248
PHƯƠNG PHÁP XÁC ĐỊNH THAY ĐỔI CƠ BẢN .....	248
THỰC TRẠNG CỦA CHƯƠNG TRÌNH HÀNH ĐỘNG HÀI HÒA HÓA CÁC QUY TẮC XUẤT XỨ KHÔNG ƯU ĐÃI.....	252
ĐỊNH NGHĨA QUY TẮC XUẤT XỨ ƯU ĐÃI.....	257
CÁC QUY TẮC XUẤT XỨ TRONG CÁC HIỆP ĐỊNH THƯƠNG MẠI ƯU ĐÃI VÀ HIỆP ĐỊNH THƯƠNG MẠI TỰ DO HIỆN HÀNH .....	265
TÁC ĐỘNG KINH TẾ CỦA CÁC QUY TẮC XUẤT XỨ .....	269
QUY TẮC XUẤT XỨ VÀ VẬN DỤNG CÁC ƯU ĐÃI THƯƠNG MẠI .....	271
CÁC QUY TẮC XUẤT XỨ VÀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ .....	273
HẢI QUAN VÀ CHI PHÍ THI HÀNH CÁC QUY TẮC XUẤT XỨ ƯU ĐÃI.....	275
VÒNG ĐÀM PHÁN DOHA VÀ CÁC QUY TẮC XUẤT XỨ .....	281
CÁC KẾT LUẬN TÁC NGHIỆP.....	282
PHỤ LỤC 9.A TÓM LƯỢC CÁC PHƯƠNG PHÁP XÁC ĐỊNH XUẤT XỨ KHÁC NHAU.....	285
TÀI LIỆU ĐỌC THÊM.....	287
TÀI LIỆU THAM KHẢO .....	287

Xác định nước xuất xứ hay “quốc tịch” của các hàng hóa nhập khẩu là điều kiện để áp dụng các biện pháp thương mại cơ bản như thuế quan, hạn chế số lượng, thuế chống bán phá giá và thuế đối kháng, các biện pháp bảo hộ khác cũng như các quy định về nhãn mác xuất xứ, mua sắm công và thống kê. Các mục tiêu trên được thực hiện thông qua việc áp dụng các quy tắc xuất xứ cơ bản hay không ưu đãi (nonpreferential rules of origin). Các nước đưa ra áp dụng mức thuế bằng không hoặc giảm thuế cho hàng nhập khẩu đến từ một số đối tác thương mại nhất định sẽ áp dụng bộ quy tắc khác về xuất xứ, thường là các quy tắc ưu đãi để xác định xem sản phẩm có đủ điều kiện để hưởng ưu đãi hay không. Điều này nhằm mục đích ngăn ngừa tình trạng chuyển hướng mậu dịch (trade deflection) hay đơn giản là tình trạng chuyển tải (transshipment) để tránh phải nộp thuế hải quan. Do đó, các quy tắc xuất xứ ưu đãi có vai trò đảm bảo rằng chỉ có hàng hoá xuất xứ từ các nước tham gia hiệp định ưu đãi mới được hưởng ưu đãi. Vì vậy, quy tắc xuất xứ ưu đãi là phần không thể thiếu trong các hiệp định ưu đãi thương mại như các hiệp định thương mại tự do song phương và đa phương cũng như các quy định ưu đãi một chiều (nonreciprocal) mà các nước công nghiệp dành cho các nước đang phát triển.

Các quy tắc xuất xứ và việc áp dụng các quy tắc xuất xứ có ảnh hưởng lớn đến dòng lưu chuyển thương mại cũng như công việc của hải quan. Các quy tắc xuất xứ có thể được thiết kế theo cách để hạn chế thương mại và do vậy có thể được sử dụng như các công cụ chính sách thương mại. Các hiệp định tự do thương mại gia tăng nhanh chóng cùng với đó là sự gia tăng của các quy tắc xuất xứ ưu đãi đang làm tăng gánh nặng công việc cho hải quan nhiều nước và tác động tiêu cực đến công tác tạo thuận lợi cho thương mại. Có lẽ một điều đáng ngạc nhiên là trong gần 50 năm qua là hệ thống đa phương hoạt động dựa trên các quy tắc (rules-based) được điều chỉnh bởi Hiệp định Chung về Thuế quan và Thương mại (GATT) và gần đây là Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) lại có rất ít quy định điều tiết quy tắc xuất xứ mặc dù nội dung này có khả năng ảnh hưởng lớn đến dòng lưu chuyển thương mại. Cũng cần lưu ý rằng vào thời điểm hiện tại khi công nghệ không ngừng biến đổi, chi phí vận chuyển giảm và phân công lao động gia tăng do tác động của toàn cầu hoá phân tách dây chuyền sản xuất làm nhiều cung đoạn nhỏ, mỗi cung đoạn được thực hiện tại một địa điểm riêng biệt, việc xác định xuất xứ hàng hóa ngày càng trở nên khó khăn hơn. Vấn đề là ở chỗ cung đoạn sản xuất nào (một hay nhiều cung đoạn) sẽ được dùng để xác định nước xuất xứ của hàng hoá.

Chương 9 tóm lược các vấn đề chính gặp phải trong quy định và thực hiện quy tắc xuất xứ hàng hóa - cả ưu đãi và không ưu đãi. Chương 9 cũng tập trung vào các tác động kinh tế có thể có của quy tắc xuất xứ, trong đó có tác động đối với hoạt động hải quan dựa trên kết quả thu được trong cuộc khảo sát tiến hành gần đây tại hải quan các nước trên thế giới. Kết luận chính được đưa ra trong chương này là việc quy định cụ thể và thực thi các quy tắc xuất xứ có thể có tác động quan trọng đến doanh nghiệp cũng như công việc của cơ quan hải quan. Cụ thể là, các quy tắc xuất xứ phức tạp thiếu đồng nhất giữa các nước và các hiệp định có thể tạo thành rào cản lớn cho thương mại và gánh nặng công việc đáng kể cho hải quan. Các quy tắc xuất xứ có thể làm suy yếu các mục tiêu được tuyên bố trong các hiệp định ưu đãi thương mại.

Chương 9 được cấu trúc thành mười phần. Phần 1 giải thích ý nghĩa của xuất xứ. Phần 2 nghiên cứu các phương pháp xác định chuyển hoá cơ bản (substantial transformation) của sản phẩm. Phần 3 bàn đến hiện trạng của các quy tắc xuất xứ không ưu đãi. Cho đến nay, đã có các nỗ lực chung (tuy chưa đem lại kết quả) nhằm hài hoà hoá các

quy tắc xuất xứ không ưu đãi đối với các sản phẩm thuần túy và chuyên đổi cơ bản. Phần 4 giải thích rõ hơn định nghĩa các quy tắc xuất xứ ưu đãi. Hiện vẫn chưa hề có một nỗ lực nào nhằm hài hòa hóa các quy tắc xuất xứ ưu đãi cũng như chưa có quy định đa phương hiệu quả và khả thi nào điều chỉnh các quy tắc xuất xứ ưu đãi. Phần 5 xem xét các quy tắc xuất xứ trong các hiệp định tự do thương mại và các hiệp định ưu đãi thương mại. Phần 6 rà soát tác động kinh tế của các quy tắc xuất xứ. Phần 7 bàn đến mối liên kết giữa quy tắc xuất xứ và áp dụng các ưu đãi thương mại. Phần 8 phân tích việc sử dụng các quy tắc xuất xứ như một công cụ phát triển kinh tế. Phần 9 tìm hiểu chi phí của cơ quan hải quan trong việc thi hành quy tắc xuất xứ ưu đãi. Phần 10 xem xét Vòng đàm phán Doha và các quy tắc xuất xứ và phần cuối cùng đưa ra các kết luận tác nghiệp.

### **Xác định Xuất xứ**

Việc xác định xuất xứ đối với hàng hóa được sản xuất ra trong một giai đoạn duy nhất hoặc đối với hàng hóa *có xuất xứ thuần túy* là tương đối dễ dàng. Các hàng hóa thuộc loại này bao gồm các sản phẩm tự nhiên và hàng hoá được sản xuất hoàn toàn từ các sản phẩm tự nhiên không chứa đựng các thành tố hay nguyên liệu nhập khẩu. Thông thường, chỉ cần cung cấp bằng chứng chứng tỏ rằng một sản phẩm có được hay được sản xuất tại một nước là đối tác thương mại thuộc diện ưu đãi. Với các hàng hóa được sản xuất tại hai hay nhiều nước thì việc xác định xuất xứ hàng hóa sẽ phức tạp hơn. Lúc đó, quy tắc xuất xứ sẽ quy định các phương pháp giúp xác định xem tại nước nào hàng hóa đó được chế tác *cơ bản* (*sufficient working*) hay thay đổi *cơ bản* (nói chung các thuật ngữ này có thể được dùng thay thế cho nhau). Thay đổi cơ bản là quá trình tạo nên đặc tính cơ bản cho sản phẩm.

### **Phương pháp Xác định Thay đổi Cơ bản**

Thật không may, chưa có một quy tắc xuất xứ chuẩn đơn giản nào có thể dùng để xác định được xuất xứ của một sản phẩm. Công ước Quốc tế về Đơn giản hoá và Hài hoà hoá Thủ tục Hải quan (Công ước Kyoto Sửa đổi) đưa ra (tại Phụ lục D1) ba kỹ thuật cơ bản để xác định xuất xứ: chuyên đổi mã số hàng hóa, giá trị tăng thêm (value-added) và quá trình gia công, chế biến hàng hóa.

### **Chuyên đổi Mã số Hàng hóa**

Là sự thay đổi về mã số HS (trong Biểu thuế xuất nhập khẩu) của hàng hóa xuất khẩu được tạo ra ở quốc gia hoặc vùng lãnh thổ trong quá trình sản xuất từ bất kỳ một nguyên liệu nào không có xuất xứ của quốc gia hoặc vùng lãnh thổ này. Phương pháp chuyên đổi mã số hàng hóa (tariff-shift method) đã tạo thành cơ sở để WCO hài hòa hóa các quy tắc xuất xứ không ưu đãi. Sở dĩ có thể đưa phương pháp này vào thực hiện được là do đa số các nước trên thế giới đã áp dụng rộng rãi Hệ thống Hài hoà hoá (HS) (hơn 190 nước) theo đó hàng hóa được phân loại theo các hạng mục thống nhất được hài hòa hóa. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là cần thay đổi mã hàng hóa ở cấp độ phân loại nào. Thông thường, quy định cụ thể nêu ra rằng phải có sự thay đổi ở cấp nhóm (nhóm) (là cấp 4 số của HS).<sup>164</sup> Ví dụ:

- “Bia sản xuất từ mạch nha” (HS 2203) và “Các loại ô, dù” (HS 6601).

---

<sup>164</sup> Hệ thống HS gồm có 96 chương (cấp 2 số), 1241 nhóm (cấp 4 số) và khoảng 5000 phân nhóm (cấp 6 số)



- Dưới đây là một ví dụ khác ở nhóm phức tạp hơn:
- “Máy móc, thiết bị dùng cho công xưởng hoặc cho phòng thí nghiệm, thiết bị gia nhiệt bằng điện hoặc không bằng điện (trừ lò nấu luyện, lò nung sấy và các thiết bị khác thuộc nhóm 8514) để xử lý các loại vật liệu bằng quá trình thay đổi nhiệt như làm nóng, nấu, rang, chưng cất, tinh cất, sát trùng, thanh trùng, phun hơi nước, sấy, làm bay hơi, làm khô, cô đặc hoặc làm mát, trừ các máy hoặc thiết bị dùng cho gia đình; bình đun nước nóng ngay hoặc bình chứa nước nóng, không dùng điện” (HS 8419)

Tuy nhiên, HS được xây dựng không phải để làm phương tiện xác định xuất xứ mà nhằm cung cấp một ngôn ngữ phân loại hàng hoá thống nhất phục vụ công tác xác định biểu thuế và thu thập số liệu thống kê. Vì vậy, trong một số trường hợp cụ thể, có thể lập luận rằng thay đổi nhóm mã số thuế không đồng nghĩa với một thay đổi cơ bản, trong khi tại các trường hợp khác, thay đổi cơ bản có thể xảy ra mà không kéo theo thay đổi về mã số thuế. Kết quả là các hệ thống xác định xuất xứ dựa trên các tiêu thức về chuyển đổi mã số hàng hóa thường đưa ra hàng loạt các trường hợp ngoại lệ trong đó xuất xứ hàng hóa chỉ được công nhận khi thỏa mãn cả các tiêu chí khác bên cạnh tiêu chí về mã số thuế.

Chuyển đổi mã số hàng hóa có thể cung cấp cả kiểm định dương tính về xuất xứ bằng cách chỉ ra mã số thuế của các đầu vào nhập khẩu sử dụng trong quá trình sản xuất hàng xuất khẩu (ví dụ hàng hóa trong nhóm khác) và kiểm định âm tính về xuất xứ bằng cách chỉ rõ các trường hợp mà thay đổi mã số hàng hóa không làm thay đổi xuất xứ của hàng hóa đó. Ví dụ, trong Hiệp định Thương mại Tự do Bắc Mỹ (NAFTA), quy tắc xuất xứ áp dụng đối với sản phẩm Nước sốt Cà chua (Tomato Ketchup) - sản phẩm được xác định ở cấp phân nhóm hay cấp 6 số – chỉ rõ rằng thay đổi mã số hàng hóa của Nước sốt Cà chua (HS 210320) làm từ các nguyên liệu nhập khẩu thuộc bất cứ chương nào cũng đều có tác động đến việc quyết định xuất xứ của hàng hóa đó ngoại trừ với phân nhóm 200290 (Bột nhão Cà chua). Nói cách khác, bất cứ sản phẩm nước sốt nào làm từ cà chua tươi nhập khẩu sẽ được công nhận có xuất xứ từ nước chế biến và được hưởng ưu đãi dành cho nước chế biến. Trong khi đó, sản phẩm nước sốt làm từ bột cà chua nhập khẩu từ một nước nằm ngoài khu vực ưu đãi sẽ không được công nhận là có xuất xứ từ nước chế biến và do đó không được hưởng các ưu đãi dành cho nước chế biến mặc dù thỏa mãn yêu cầu về mã số thuế.<sup>165</sup> Trong các quy tắc xuất xứ ưu đãi của EU, bánh mì, bánh quy và các sản phẩm bánh khác (HS 1905) được xác định là có xuất xứ từ EU khi được làm từ bất cứ đầu vào nhập khẩu nào từ các nước ngoài EU trừ các đầu vào là các sản phẩm được quy định trong chương 11 trong đó có bột mì, nguyên liệu cơ bản cho sản phẩm này.

Hiệp định của WTO về Các quy tắc Xuất xứ (Hiệp định Xuất xứ hay còn gọi là ARO) quy định rằng các quy tắc xuất xứ ưu đãi và không ưu đãi phải được dựa trên một chuẩn mực dương (positive standard). Tuy nhiên, ARO cho phép sử dụng các chuẩn mực âm (định nghĩa về những yếu tố quyết định việc không công nhận xuất xứ cho hàng hóa) nếu chúng “làm rõ một chuẩn mực dương”. Cụm từ “làm rõ một chuẩn mực dương” là không đủ rõ ràng để có thể có ảnh hưởng đáng kể nên các quy tắc xuất xứ của EU và NAFTA đây đây các chuẩn mực âm.

Do vậy, tuy về nguyên tắc, thay đổi mã số phân loại có thể là cách thức xác định xuất xứ đơn giản và thống nhất nhưng trong thực tế, lại thường có nhiều quy tắc xuất xứ

<sup>165</sup> Lý do rõ ràng của quy tắc này trong NAFTA là bảo vệ các nhà sản xuất bột cà chua ở Mê-hi-cô khỏi sự cạnh tranh của các nhà sản xuất Chi-lê. Xem Palmetter (1997)

thay vì một quy tắc xuất xứ chung. Song đôi lại, một khi được xác định, quy tắc thay đổi mã số phân loại lại rất rõ ràng, dễ hiểu và dễ áp dụng đối với các doanh nghiệp. Về yêu cầu chứng từ, quy tắc này đòi hỏi các doanh nghiệp phải lưu giữ các sổ sách cho biết mã số thuế của sản phẩm cuối cùng và tất cả các đầu vào nhập khẩu. Yêu cầu này không khó thực hiện nếu doanh nghiệp xuất khẩu trực tiếp nhập khẩu đầu vào song sẽ khó thực hiện hơn nếu doanh nghiệp đó mua nguyên liệu qua các đại lý trung gian trên thị trường nội địa.

### ***Giá trị tăng thêm***

Khi giá trị tăng thêm ở một nước nhất định vượt quá một tỷ lệ cụ thể thì nước đó được coi là nước xuất xứ của hàng hoá. Có thể định nghĩa tiêu chí này theo hai cách, hoặc là tỷ lệ tối thiểu trong tổng giá trị của hàng hoá được tăng thêm tại nước xuất xứ hoặc là tỷ lệ tối đa đầu vào nguyên liệu nhập khẩu trong tổng lượng đầu vào hay tổng giá trị của sản phẩm.

Quy tắc giá trị tăng thêm có ưu điểm là có định nghĩa rõ ràng, đơn giản và dễ hiểu. Tuy nhiên, quy tắc giá trị tăng thêm có thể trở nên phức tạp và không chắc chắn trong thực tế. Trước hết, có một vấn đề về định giá nguyên vật liệu dựa trên giá xuất xưởng (ex-works), giá FOB, giá CIF hoặc giá nhập kho (into-factory). Mỗi phương pháp định giá lại cho một kết quả khác biệt về giá trị của những nguyên liệu không xác lập xuất xứ (non-originating), ở đây là theo thứ tự tăng lên. Thứ hai, việc áp dụng phương pháp này sẽ là tổn kém đối với các doanh nghiệp do đòi hỏi phải có hệ thống kế toán phức tạp và năng lực giải quyết các vấn đề kế toán phức tạp. Cuối cùng, với phương pháp xác định xuất xứ theo giá trị tăng thêm, xuất xứ trở nên nhạy cảm đối với các nhân tố quyết định chênh lệch chi phí sản xuất giữa các nước như tỷ giá hối đoái, lương và giá hàng hóa. Ví dụ, các hoạt động có thể xác lập xuất xứ ở một nước này có thể sẽ không xác lập xuất xứ ở những nước khác do khác biệt về chi phí tiền lương. Một hoạt động xác lập xuất xứ cho hàng hoá vào thời điểm hiện tại nhưng không đủ để xác lập xuất xứ cho hàng hóa trong tương lai nếu tỷ giá hối đoái thay đổi.

### ***Quy trình Chế tạo Cụ thể***

Tiêu chí này mô tả các hoạt động chế biến hay chế tạo nhất định cho mỗi sản phẩm hay nhóm sản phẩm xác lập xuất xứ (kiểm định dương) hoặc các quy trình chế biến hay chế tạo không xác lập xuất xứ (kiểm định âm). Tiêu chí này có thể bao gồm yêu cầu phải sử dụng đầu vào cấu thành xuất xứ hoặc không cho phép sử dụng đầu vào không cấu thành xuất xứ. Ví dụ, quy tắc xuất xứ của EU cho các sản phẩm may mặc quy định các sản phẩm may mặc phải được “sản xuất từ sợi”. Quy tắc xuất xứ đối với ống, ống dẫn và các phụ kiện ghép nối chúng làm bằng thép không gỉ quy định các sản phẩm đó phải được làm từ phôi thép được tiện, khoan, cán, ren, mài và đánh bóng”.<sup>166</sup>

Ưu điểm chính của quy tắc xuất xứ quy trình chế tạo cụ thể là rõ ràng và dễ hiểu. Quy tắc đó cho phép nhà sản xuất có thể xác định được xem sản phẩm mình làm ra có xuất xứ tại nước sở tại hay không ngay từ thời điểm bắt đầu sản xuất. Tuy nhiên, hệ thống này cũng có một số nhược điểm. Đó là hệ thống không thể theo kịp được với các thay đổi công

---

<sup>166</sup> Quy tắc xuất xứ đối với sản phẩm này cũng quy định tổng giá trị của phôi thép nguyên liệu không được vượt quá 35% giá xuất xưởng của sản phẩm.

nghệ hay các thay đổi trong quy định về chứng từ như bảng kê các quy trình sản xuất cập nhật. Những quy định kiểu như vậy có thể trở nên rất phiền toái và khó tuân thủ.

Bảng 9.A.1 trong phụ lục 9.A tóm lược các ưu điểm và nhược điểm chính của các phương pháp xác định chế tác cơ bản/thay đổi cơ bản của hàng hóa làm cơ sở cho xác định xuất xứ của hàng hóa. Không có quy tắc đơn nhất nào là quy tắc xác định xuất xứ chính thức mang tính chi phối áp dụng cho tất cả các sản phẩm. Mỗi quy tắc đều có ưu điểm và nhược điểm riêng. Tuy nhiên, rõ ràng là việc áp dụng các quy tắc xuất xứ khác nhau sẽ cho các kết luận xác định xuất xứ khác nhau. Ví dụ, trong trường hợp quy tắc xuất xứ không ưu đãi, Mỹ đã thay đổi các quy tắc xác định xuất xứ áp dụng cho hàng dệt may năm 1996. Theo đó, các sản phẩm trước đó được coi là có xuất xứ từ Châu Âu được chuyển sang thành có xuất xứ từ Châu Á và phải chịu các quy định hạn chế về số lượng theo Hiệp định về Hàng dệt may (ATC). Ngoài ra, các sản phẩm như khăn lụa trước đây được ghi nhãn là “sản xuất tại Italia” đã phải đổi thành “sản xuất tại Pakistan”. Thay đổi trong nhãn mác này tạo ra các tác động lớn lên quyết định mua hàng của người tiêu dùng vì đối với họ, xuất xứ của sản phẩm ghi trên nhãn mác là dấu hiệu chỉ chất lượng của sản phẩm đó (Dehousse, Ghemar và Vincent 2002).

Vào cuối những năm 1980, EU đã thay đổi các quy tắc xuất xứ không ưu đãi đối với sản phẩm máy photocopy nhằm bảo đảm rằng máy photocopy do các công ty con của Nhật sản xuất tại Mỹ sẽ không có xuất xứ Mỹ. Thay vào đó, các sản phẩm này được coi là có xuất xứ Nhật Bản và là đối tượng chịu thuế chống bán phá giá. (Hirsch 2002). Đối với các nhà sản xuất có đủ điều kiện để hưởng đối xử ưu đãi tại các thị trường khác nhau theo các chương trình ưu đãi khác nhau với các quy tắc xuất xứ khác nhau có thể nhận thấy rằng sản phẩm của mình đạt điều kiện để hưởng ưu đãi của chương trình này song lại không đạt điều kiện để hưởng ưu đãi của chương trình khác. Ví dụ, sản phẩm của một công ty đến từ một nước đang phát triển có thể đáp ứng đủ điều kiện để hưởng đối xử ưu đãi theo Hệ thống Ưu đãi Thuế quan Phổ cập (GSP) tại thị trường EU song lại không thỏa mãn các điều kiện về xuất xứ để được hưởng đối xử ưu đãi theo hệ thống GSP tại Mỹ.

Rất khó để có thể đưa ra được khuyến nghị cụ thể về phương thức xây dựng quy tắc xuất xứ tốt nhất. Tuy nhiên, có thể đưa ra một số đề xuất áp dụng chung cho quy tắc xuất xứ ưu đãi và không ưu đãi:

- Quy tắc xuất xứ phải đơn giản song cũng cần đảm bảo tính rõ ràng, minh bạch, có thể dự đoán và ổn định. Các quy tắc xuất xứ phải tránh hay giảm thiểu kẽ hở có thể lạm dụng để diễn giải hay vận dụng một cách tùy tiện.
- Cần xây dựng các quy tắc xuất xứ sao cho có thể hạn chế tối đa tác động bóp méo thương mại. Các quy tắc xuất xứ không nên trở thành các rào cản phi quan thuế trá hình đối với thương mại. Không nên các quy định chi tiết của quy tắc xuất xứ bị ảnh hưởng bởi vận động của những người theo chủ nghĩa bảo hộ.
- Cần đảm bảo tính nhất quán cho quy tắc xuất xứ áp dụng cho các sản phẩm khác nhau theo các hiệp định khác nhau. Các quy tắc xuất xứ được áp dụng càng không nhất quán thì hệ thống quy tắc xuất xứ càng trở nên phức tạp đối với cả doanh nghiệp lẫn cơ quan quản lý các loại hình thương mại khác nhau.

## **Thực trạng của Chương trình Hành động Hải hòa hóa các Quy tắc Xuất xứ Không ưu đãi**

Hải hòa hóa các quy tắc xuất xứ từ lâu đã là một mơ ước của cả cơ quan hải quan và giới thương mại. Theo GATT (được thiết lập năm 1947), các nước thành viên được tự do xác định các quy tắc xuất xứ của riêng mình. Tuy nhiên, ghi chép cho thấy năm 1951, lần đầu tiên GATT xem xét khả năng hải hòa hóa các quy tắc xuất xứ. Hai năm sau vào năm 1953, theo khuyến nghị của ICC về việc áp dụng một quy định chung về xuất xứ cho các sản phẩm, một nhóm công tác của GATT về “Xuất xứ của Hàng Nhập khẩu” đã được thành lập. Ban công tác này nghiên cứu cả định nghĩa xuất xứ lẫn bằng chứng chứng tỏ xuất xứ.

Mặc dù các nỗ lực ban đầu đã không thành công, WCO đã có được một bước tiến đáng kể khi xây dựng Công ước Quốc tế về Đơn giản hóa và Hải hòa hóa Thủ tục Hải quan (Công ước Kyoto Sửa đổi) có hiệu lực thực hiện vào năm 1974. Các Phụ lục từ D.1 đến D.3 của công ước quy định về nội dung xuất xứ trong đó có các vấn đề hành chính. Tuy nhiên nước thành viên đã không phê chuẩn các Phụ lục này<sup>167</sup> song trong thực tế các phụ lục đã mang lại nhiều ảnh hưởng khi đặt ra những tiêu chuẩn hay mô hình quốc tế đầu tiên trong lĩnh vực xuất xứ. Ví dụ, định nghĩa về sản phẩm sản xuất thuần túy tương tự hay giống hệt với định nghĩa nêu trong quy tắc xuất xứ ưu đãi và không ưu đãi quy định trong Phụ lục D.1 hiện đang được nhiều nước kể cả các nước không phải là thành viên của Công ước Kyoto sử dụng. Tuy nhiên, phụ lục lại không đưa ra một bộ quy tắc xuất xứ chuẩn duy nhất về tiêu chí xác định thay đổi cơ bản cho hàng hóa được sản xuất mà chỉ giải thích các tiêu chí được áp dụng phổ biến nhất bao gồm chuyển đổi mã số hàng hóa; giá trị tăng thêm và công đoạn gia công, chế biến cụ thể. Ngoài ra, phụ lục cũng đưa ra các khuyến nghị sử dụng đối với các tiêu chí. Hải quan mỗi nước có quyền tự do lựa chọn áp dụng một hay nhiều tiêu chí cũng như quy định cụ thể các tiêu chí theo cách mình muốn.

Trước đây, cản trở có tính kỹ thuật cơ bản đối với việc tiến hành hải hòa hóa trong chuyển đổi mã số hàng hóa là không có một công cụ phân loại hàng hóa được thừa nhận trên bình diện quốc tế. Các nước khác nhau có thể phân loại cùng một mặt hàng theo các cách khác nhau. Năm 1988, việc Hệ thống Mô tả và Mã số Hàng hóa Hải hòa (HS) có hiệu lực thi hành đã tạo ra một bước đột phá trong lĩnh vực này khi tất cả các đối tác thương mại chính yếu sử dụng cùng một hệ thống phân loại để mã hóa hàng hóa phục vụ mục đích tính thuế hải quan và mục đích thống kê.<sup>168</sup> Tuy nhiên, do có tác động lớn về chính sách thương mại (ví dụ như các biện pháp chống bán phá giá) nên các nỗ lực hải hòa hóa quy tắc xuất xứ chỉ được thực hiện sau khi vấn đề xuất xứ được đưa vào chương trình nghị sự của vòng đàm phán đa phương quy mô lớn - vòng đàm phán Uruguay của GATT.

---

<sup>167</sup> Công ước Kyoto có 31 Phụ lục. Các Nước Thành viên của Công ước không phải chấp nhận tất cả các Phụ lục mà chỉ phải thông báo với Tổng Thư ký của WCO về một hay nhiều Phụ lục họ chấp nhận. Trong số 63 nước thành viên, chỉ có 26 nước chấp nhận các Phụ lục D.1, 25 nước chấp nhận Phụ lục D.2 và 8 nước chấp nhận Phụ lục D.3. Một phụ lục sẽ có hiệu lực thi hành khi có ít nhất là 5 nước thành viên phê chuẩn hay gia nhập phụ lục đó.

<sup>168</sup> Hệ thống HS đã được trên 190 nước sử dụng (trong đó có 112 nước thành viên của Công ước HS) chiếm 98% tổng lượng thương mại toàn cầu. (cho đến thời điểm viết chương này)

### ***Vòng Đàm phán Uruguay và Hiệp định Quy tắc Xuất xứ***

Trong các cuộc đàm phán thuộc Vòng Đàm phán Uruguay tháng Sáu năm 1989, Nhật Bản đã đề nghị thảo luận về hài hòa hóa các quy tắc xuất xứ có ưu đãi và không ưu đãi, cơ chế thông báo, tham vấn và giải quyết tranh chấp. Đây là kết quả của hàng loạt những tranh chấp thương mại diễn ra trong suốt thập kỷ 1980 giữa Nhật Bản và các nước Đông Á cũng như giữa Nhật Bản với các đối tác thương mại lớn. Trong số đó, có các tranh chấp thương mại phát sinh từ việc áp dụng các quy tắc xuất xứ trong các vụ kiện chống bán phá giá. Trong khi Mỹ tán thành ý kiến đưa vấn đề này vào chương trình nghị sự của Vòng Đàm phán Uruguay thì EC và các nước trong Hiệp hội Thương mại Tự do Châu Âu (EFTA) tỏ thái độ dè chừng. Các nước này cho rằng vấn đề này mang tính kỹ thuật và sẽ phù hợp hơn nếu đưa ra thảo luận tại WCO. Theo họ, đàm phán Uruguay không nên đề cập đến quy tắc xuất xứ sử dụng trong các thỏa thuận ưu đãi (Croome 1995).

Tháng Hai năm 1990, người ta đã đi đến thống nhất rằng nhóm đàm phán phải xác định các nguyên tắc chính sách (ví dụ không phân biệt đối xử, minh bạch và tính có thể dự đoán) để điều chỉnh việc áp dụng các quy tắc xuất xứ. Người ta cũng đạt được một thỏa hiệp khác trước khi diễn ra Hội nghị Bộ trưởng Brúc-xen vào tháng Mười Hai năm 1990. Đó là thống nhất chỉ áp dụng các quy tắc xuất xứ hài hòa hóa cho mậu dịch không ưu đãi. Một thông cáo chung không bắt buộc cũng đã được thông qua tại hội nghị này. Thông cáo kêu gọi các thành viên quy định rõ ràng các quy tắc ưu đãi trên cơ sở các chuẩn dưng và ban hành các quy tắc này phù hợp với các quy tắc của GATT. Đồng thời, thông cáo cũng khẳng định rằng không được áp dụng hồi tố (retroactive) đối với bất kỳ thay đổi nào trong quy tắc xuất xứ và phải có cơ chế kiểm tra tư pháp.

Kết quả của các phiên đàm phán này được tổng hợp thành Hiệp định Quy tắc Xuất xứ đính kèm như phụ lục của Hiệp định Marrakesh về Thành lập Tổ chức Thương mại Thế giới. Hiệp định này có hiệu lực áp dụng từ tháng Một năm 1995. Hiệp định Xuất xứ ủy quyền cho Ủy ban Kỹ thuật về Các Quy tắc Xuất xứ (TCRO) hoạt động dưới sự bảo trợ của WCO và Ủy ban về Quy tắc Xuất xứ (CRO) hoạt động dưới sự bảo trợ của WTO tiến hành Chương trình Công tác Hài hòa hóa (Harmonization Work Program - HWP) cho các quy tắc xuất xứ không ưu đãi trong khoảng thời gian 3 năm. Theo quy định của Hiệp định Xuất xứ, sau khi thực hiện các kết quả của HWP, các nước thành viên có nghĩa vụ phải tuân thủ các quy định sau đây (Điều 3: Quy định sau Giai đoạn Chuyên tiếp):

- Các quy tắc xuất xứ được áp dụng bình đẳng cho tất cả các mục đích (ví dụ, áp dụng cho quy chế tối huệ quốc [MFN], thuế chống bán phá giá và thuế đối kháng, các biện pháp tự vệ, quy định về dấu hiệu xuất xứ, hạn chế về số lượng mang tính phân biệt đối xử hay hạn ngạch thuế quan, mua sắm chính phủ và thống kê thương mại).
- Các quy tắc xuất xứ xác định xuất xứ của hàng hóa bằng cách đưa ra định nghĩa về hàng hóa sản xuất thuần túy hoặc xác định các tiêu chí thay đổi cơ bản.
- Các quy tắc xuất xứ tuân thủ các quy định đối xử quốc gia hay đối xử tối huệ quốc.
- Các quy tắc xuất xứ phải được quản lý một cách nhất quán, thống nhất, công bằng và hợp lý.
- Phải công khai các văn bản luật, quy định, quyết định pháp lý cùng các quyết định hành chính áp dụng chung quy tắc xuất xứ.

- Phải cung cấp kết quả xác định xuất xứ trong vòng 150 ngày sau khi có yêu cầu (kết quả này có hiệu lực trong vòng 3 năm).
- Không áp dụng hồi tố các thay đổi về quy tắc xuất xứ.
- Bất kỳ một hành động hành chính nào liên quan đến việc xác định xuất xứ đều là đối tượng có thể kiểm tra.
- Phải tuân thủ các quy định về bảo mật thông tin.

### ***Chương trình Công tác Hòa hòa hóa và Dự thảo các Quy tắc Xuất xứ Không ưu đãi được Hòa hòa***

Imagawa và Vermulst, trong cuốn *Quy tắc Xuất xứ trong Thế giới Toàn cầu hóa: Một công trình đang triển khai* (2003) đã nghiên cứu vấn đề HWP và quy tắc xuất xứ. Cuốn sách này tạo thành cơ sở cho thảo luận được diễn ra sau đó.

Kể từ phiên khai mạc vào tháng Hai năm 1995, TCRO đã tiến hành những công việc có tính kỹ thuật nhằm xây dựng định nghĩa cho hàng hóa sản xuất thuần túy, các hoạt động hay quy trình tối thiểu và xác định rõ các tiêu chí về thay đổi cơ bản. Đồng thời, Ủy ban CRO đặt tại Geneva đã tiến hành các công việc liên quan đến hoạch định chính sách trong đó có phê chuẩn kết quả rà soát về mặt kỹ thuật của TCRO. Phải mất gần 4 năm (với 20 cuộc họp chính thức và không chính thức) TCRO mới hoàn thành được công tác kiểm tra kỹ thuật. Đặc điểm chính của quy trình này là tiến hành thảo luận các quy tắc cho từng sản phẩm như quy định tại Hiệp định Xuất xứ.<sup>169</sup> Sau khi đệ trình kết quả làm việc của TCRO lên CRO vào tháng 5 năm 1999, TCRO đã nhất trí về quy tắc xuất xứ cho từng mặt hàng đối với trên 500 mã hàng hóa trong số 1,241 nhóm hàng; có 486 vấn đề<sup>170</sup> được đưa lên Ủy ban CRO. CRO đã tiếp tục thực hiện Chương trình Công tác Hòa hòa hóa trên cơ sở kết quả rà soát kỹ thuật của TCRO và đã thu hẹp đáng kể số vấn đề còn vướng mắc.<sup>171</sup> Vào tháng 12 năm 2002, 94 vấn đề chính sách chính yếu được trình lên Đại Hội đồng WTO. Cho đến nay các cuộc đàm phán ở cấp đại sứ vẫn đang được tiến hành về các vấn đề này.<sup>172</sup> Cho đến nay, Đại Hội đồng WTO chủ yếu thảo luận về cái gọi là “vấn đề tác động (implications issues)” về việc liệu có nên quy định áp dụng bắt buộc các quy tắc xuất xứ không ưu đãi hòa hòa cho các công cụ khác của WTO như thuế chống bán phá giá và thuế

---

<sup>169</sup> Hiệp định Xuất xứ bác bỏ khả năng đưa ra một định nghĩa khái niệm về thay đổi cơ bản trong một quy tắc đơn giản dựa trên giả định cho rằng một quy tắc như vậy có vẻ như thiếu độ chính xác và khó áp dụng. Thay vào đó, TCRO được ủy thác phải “xem xét” sử dụng phương pháp chuyển đổi mã số hàng hóa (nhóm hay phân nhóm) đối với một sản phẩm (Điều 9.2(c)(ii)), trong khi vẫn có thể sử dụng bổ sung các phương pháp khác.

<sup>170</sup> Phạm vi của một vấn đề biến đổi từ một (phân) nhóm riêng lẻ đến một vài chương trong HS. Kết quả là, còn 486 vấn đề không có nghĩa là chưa xác định được quy tắc xuất xứ chi tiết cho 486 nhóm hàng.

<sup>171</sup> Đến cuối năm 2002, CRO đã giải quyết được 349 trong số 486 vấn đề còn tồn tại (WTO 2002c).

<sup>172</sup> Thời hạn để giải quyết xong các vấn đề là vào cuối năm 2001. Sau đó, thời hạn này được gia hạn hai lần. Lần một gia hạn đến tháng 7 năm 2003 cho việc giải quyết xong 94 vấn đề chính sách chủ yếu và đến tháng 12 năm 2003 cho việc hoàn thành nốt các công việc kỹ thuật còn tồn tại. Lần hai là gia hạn tương ứng đến tháng 7 năm 2004 và tháng 12 năm 2004.

đối kháng.<sup>173</sup> Dù đã nỗ lực rất nhiều và đã nhiều lần kéo dài thời hạn thực hiện, cho đến nay WTO vẫn chưa thể hoàn thành HWP.

Đâu là các tác nhân sâu xa cản trở việc hoàn thành HWP? Hải hòa hóa đòi hỏi phải chuẩn hóa các định nghĩa, quy tắc và quy trình rất khác biệt giữa các nước và khu vực trên cơ sở đồng thuận. Đây là một quá trình tốn nhiều thời gian do các nội dung cần thống nhất mang tính kỹ thuật cao, khối lượng công việc cần thực hiện đồ sộ và tốn nhiều nhân lực, bất đồng giữa các đoàn đàm phán về quy tắc xuất xứ cho các sản phẩm cụ thể cùng các vấn đề khác có nguồn gốc sâu xa từ chính sách thương mại và công nghiệp quốc gia. Vậy nên, các nước thành viên phải ở tư thế chuẩn bị sẵn sàng để thay đổi các chính sách liên quan của quốc gia nếu họ chấp nhận các giải pháp thay thế. Hiệp định Xuất xứ bản thân nó (Điều 9.2.c) cũng quy định rằng công việc hải hòa hóa của Ủy ban Kỹ thuật TCRO phải được “thực hiện trên cơ sở từng sản phẩm, theo quy định tại các Chương hay các phần của Biểu HS”. Điều này thể hiện quan điểm của những người luôn tin rằng đó là giải pháp cần thiết nhằm đạt tới các quy tắc xuất xứ không ưu đãi, những quy tắc “khách quan, dễ hiểu và dự đoán được”, cũng là những mục tiêu được nêu trong Hiệp định Xuất xứ. Mặt khác, rõ ràng là khi tiến hành đàm phán trên cơ sở từng sản phẩm, chắc chắn sẽ liên quan đến các nhóm lợi ích cụ thể của từng nước và bảo đảm là mỗi nước luôn sử dụng những quan điểm riêng, khác nhau để tranh luận.

Điều quan trọng phải lưu ý là hầu hết các vấn đề chính về quy tắc xuất xứ cụ thể cho từng loại sản phẩm cần được giải quyết là các vấn đề liên quan các sản phẩm xuất khẩu của các nước đang phát triển. Trong số 94 vấn đề chính chưa được giải quyết về quy tắc xuất xứ cho từng loại sản phẩm cụ thể, có đến 69 (hay 75 %) liên quan đến các mặt hàng nông sản (45) và hàng dệt may (24) (WTO 2002c). Đây là những sản phẩm được bảo hộ ở mức cao nhất tại các nước công nghiệp phát triển. Chỉ có 10% trong số đó là các vấn đề liên quan đến các sản phẩm máy thiết kế (engineering products) - thế mạnh xuất khẩu của các nước phát triển.

Dự thảo các Quy tắc Xuất xứ Hải hòa (HRO) bao gồm các Định nghĩa, Quy tắc chung và hai phụ lục. Khi hoàn thành HWP, kết quả thu được sẽ được tổng hợp thành một phụ lục và trở thành một phần không thể tách rời của Hiệp định (Điều 9.4). Các Định nghĩa và các Quy tắc chung là những điều khoản tổng quát điều chỉnh toàn bộ HRO. Phụ lục 1 đưa ra hai quy tắc và định nghĩa cho các sản phẩm sản xuất thuần túy được xây dựng dựa trên các định nghĩa trong Công ước Kyoto. Phụ lục này gồm hai phần: sản phẩm sản xuất thuần túy ở một nước và các sản phẩm lấy từ bên ngoài lãnh thổ một quốc gia (ví dụ các sản phẩm lấy từ biển khơi). Nhóm sản phẩm thứ hai hiện vẫn đang tiếp tục được thảo luận trong khuôn khổ WTO. Phụ lục 2 bao gồm các quy tắc xuất xứ cho từng loại sản phẩm không phải là sản phẩm sản xuất thuần túy (Có quy định về thứ tự áp dụng hai phụ lục này theo đó Phụ lục 1 sẽ được áp dụng trước sau đó mới đến Phụ lục 2). Có bảy quy tắc được đề xuất áp dụng trong Phụ lục 2 và hầu như đã được đa số chấp thuận. Quy tắc 3 là quy tắc chính yếu (Xác định Xuất xứ) đưa ra hàng loạt các quy định phải áp dụng theo trình tự.

---

<sup>173</sup> Theo Ban Thư ký WTO, quan điểm cho rằng “các quy tắc xuất xứ hải hòa phải được áp dụng khi Hiệp định WTO có quy định bắt buộc về xác định xuất xứ hàng hóa thay cho Hiệp định Quy tắc Xuất xứ” (Xem WCO 2003).

Các quy tắc này nêu rõ những yêu cầu cụ thể cho từng sản phẩm theo nhóm hay phân nhóm HS. Có hai loại quy tắc: quy tắc cơ bản (primary) và các quy tắc phụ (residual). Các quy tắc cơ bản dưới dạng các quy tắc chuyển đổi mã số hàng hóa, trị giá tăng thêm hay quy trình sản xuất cụ thể, hoặc dưới dạng kết hợp giữa các quy tắc trên sẽ được áp dụng trước tiên (quy tắc cơ bản và quy tắc phụ được áp dụng theo một trật tự xác định). Trong khi đó, các quy tắc cơ bản khác nhau được áp dụng không theo một trật tự thứ tự xác định, có nghĩa là các quy tắc cơ bản được coi là có tầm quan trọng ngang nhau. Không có mối quan hệ trước sau giữa các quy tắc khác nhau cho dù vị trí của chúng nằm ở đâu - cấp chương, cấp nhóm hay cấp phân nhóm - trong hệ thống HS. Các quy tắc phụ giúp xác định xuất xứ của một sản phẩm trong trường hợp không áp dụng được các quy tắc cơ bản chẳng hạn như thay đổi quy tắc nhóm hàng (change of heading rule). Tuy nhiên, cần lưu ý rằng các quy tắc xuất xứ ưu đãi chỉ giúp xác định xem sản phẩm “có” (đủ tiêu chuẩn) hoặc “không có” (không đủ tiêu chuẩn) xuất xứ ưu đãi trong khi theo quy định của HRO, phải đưa ra được quyết định cuối cùng về xuất xứ của hàng hóa cho tất cả mọi sản phẩm. Có thứ tự áp dụng trước sau với các quy tắc phụ theo đó các quy tắc xuất xứ phụ cho những sản phẩm cụ thể ở cấp độ chương sẽ được áp dụng trước các quy tắc phụ tổng quát khác.

### ***Thực hiện HRO: Tác động mang lại***

Những lợi ích mà việc áp dụng các quy tắc xuất xứ hài hòa đem lại trong một nền kinh tế thế giới được toàn cầu hóa hoàn toàn không có gì phóng đại. Việc áp dụng một bộ quy tắc xuất xứ chung phục vụ các mục đích không ưu đãi khác nhau sẽ tiết kiệm thời gian và chi phí cho cả doanh nghiệp và hải quan trên khắp thế giới. Nó cũng tăng cường độ chắc chắn và tính có thể dự đoán của thương mại thông qua bảo đảm tính nhất quán trong xác định xuất xứ hàng hóa giữa các nước khác nhau cũng như giữa các thời điểm khác nhau. Hài hòa hóa các quy tắc xuất xứ không ưu đãi cũng giúp tránh các tranh chấp thương mại phát sinh từ sự không chắc chắn trong xác định xuất xứ hàng hóa liên quan đến áp dụng thuế chống bán phá giá, thuế đối kháng, các biện pháp tự vệ, yêu cầu về dấu hiệu xuất xứ, hạn ngạch số lượng hay hạn ngạch thuế quan và các quyết định mua sắm của chính phủ.

Vào thời điểm viết Cuốn Sổ tay, Ban Thư ký WTO đã được thông báo rằng có 41 nước thành viên không áp dụng các quy tắc xuất xứ không ưu đãi trong hệ thống thương mại và hải quan của mình.<sup>174</sup> Khi HRO được thiết lập như một phần gắn liền của ARO, các nước này sẽ phải cải cách lại hệ thống hành chính và pháp luật như sau:

### **Các Vấn đề Pháp lý**

- Các nước không có các quy tắc xuất xứ không ưu đãi sẽ cần phải thông qua và thực hiện HRO;
- Các nước đã có một hay một số bộ quy tắc xuất xứ không ưu đãi sẽ phải tiến hành điều chỉnh để phù hợp với HRO;

---

<sup>174</sup> Đó là các nước: Bolivia, Brazil, Brunei Darussalam, Burundi, Chard, Chile, Costa Rica, Sip, Dominica, Cộng hòa Dominica, El Salvador, Fiji, Guatemala, Haiti, Honduras, Ai-xơ-len, Ấn Độ, Indonesia, Jamaica, Kenya, Macao, Trung Quốc, Malaysia, Maldives, Malta, Mauritius, Mông Cổ, Namibia, Nicaragua, Oman, Pakistan, Panama, Papua New Guinea, Paraguay, Philippines, Singapore, Suriname, Thái Lan, Trinidad và Tobago, Uganda, Tiểu vương quốc Ả rập thống nhất và Uruguay (WTO 2002b).



- Vì TCRO chọn không hài hòa hóa các vấn đề thủ tục của HRO nên mỗi nước cần xây dựng hay điều chỉnh các quy tắc quốc gia để thực hiện HRO phù hợp với quy định hành chính và luật pháp mỗi nước.

### **Cơ cấu Tổ chức**

- Những nước không có bộ phận chịu trách nhiệm thực thi HRO cấp trung ương hay cấp vùng cần phải xây dựng một cơ cấu tổ chức phù hợp để thực thi HRO.
- Xây dựng Năng lực và Phổ biến Thông tin
- Những nước chưa có các quy tắc xuất xứ không ưu đãi cần lên kế hoạch và tổ chức kịp thời các chương trình đào tạo và định hướng quy mô rộng cho cán bộ hải quan, cán bộ thương mại và doanh nghiệp để chuẩn bị cho quá trình thực thi HRO. Dựa vào đó, các tổ chức quốc tế như WCO hay các nước tài trợ có thể sẽ tính đến nội dung này trong quá trình lập kế hoạch của mình.
- Những nước đã có một hay một số quy tắc xuất xứ không ưu đãi cần thông báo cho cán bộ hải quan, cán bộ thương mại và doanh nghiệp những thay đổi sẽ được thực hiện giữa các quy tắc xuất xứ hiện hành với các quy tắc xuất xứ mới.

### ***Hài hòa hóa các Quy tắc Xuất xứ Không Ưu đãi: Kết luận***

HRO ngày càng được định hình rõ ràng hơn sau gần một thập kỷ thương thuyết. HRO được hướng dẫn bởi các nguyên tắc rõ ràng nêu trong ARO. Từ góc độ kỹ thuật, quan sát cho thấy các nước thành viên không thể đảm bảo được sự nhất quán tuyệt đối giữa các quy tắc xuất xứ theo từng sản phẩm chừng nào kết quả đạt được trong HWP còn mang tính thỏa hiệp. Tuy nhiên, thực tế đó không làm mất đi lợi ích của việc hài hòa hóa các quy tắc xuất xứ không ưu đãi. Để đạt được tính minh bạch và nhất quán trong xác định xuất xứ không thể không có một tiêu chuẩn rõ ràng. Tuy nhiên, có một chuẩn “chưa hoàn hảo” còn hơn là không có bất kỳ một chuẩn chung nào. Điều này giống như lợi ích mà việc áp dụng Hệ thống HS mang lại, đó là một “ngôn ngữ chung” trong phân loại hàng hóa. Do vậy, dù là quy tắc xuất xứ nào thì một khi đã được hài hòa hóa, quy tắc đó đều được áp dụng như nhau tại cả nước nhập khẩu và nước xuất khẩu. Trong một thế giới gắn kết chặt chẽ, việc tất cả các nước thành viên WTO áp dụng một bộ quy tắc xuất xứ duy nhất có thể đem lại những lợi ích to lớn.

Một ưu điểm nữa là các quy tắc xuất xứ không ưu đãi hài hòa hóa sẽ cung cấp một mốc chuẩn để đánh giá các quy tắc xuất xứ áp dụng cho mặt dịch ưu đãi. Những nước muốn sử dụng các quy tắc xuất xứ chệch hướng so với các quy tắc không ưu đãi có thể sẽ bị các đối tác chất vấn và yêu cầu giải thích rõ ràng tại sao lại không có đủ các quy tắc xuất xứ không ưu đãi. Trong bối cảnh này, bây giờ chương 9 sẽ chuyển sang thảo luận chi tiết hơn về các quy tắc xuất xứ ưu đãi cùng tác động của chúng lên thương mại và hải quan.

### **Định nghĩa Quy tắc Xuất xứ Ưu đãi**

Các quy tắc xuất xứ ưu đãi quy định những điều kiện mà một sản phẩm phải thỏa mãn để được coi là có xuất xứ từ một nước thuộc diện hưởng ưu đãi tại thị trường nước đối tác chứ không phải chỉ được chuyển tải từ một nước không được hưởng ưu đãi hay thuộc diện gia công tối thiểu. Trên thực tế, các quy tắc xuất xứ yêu cầu mức độ gia công (level of work) càng cao thì càng khó được thỏa mãn và càng có tác động hạn chế thương mại. Mục

đích đặt ra là nhằm ngăn chặn tình trạng chuyển hướng mậu dịch. Điều này đặc biệt phù hợp với những nền kinh tế đang phát triển có quy mô nhỏ với sản phẩm không đa dạng. Do vậy, quy tắc giá trị gia tăng đòi hỏi lượng giá trị nội địa càng nhiều thì càng khó tuân thủ vì lúc đó khả năng sử dụng các nguyên liệu và linh kiện nhập khẩu sẽ giảm đi. Ví dụ, một quy tắc xuất xứ ngăn chặn việc sử dụng bột mỳ nhập khẩu để sản xuất các sản phẩm bánh ngọt như bánh quy sẽ có tác dụng hạn chế đáng kể đối với những nước không có ngành xay xát có khả năng cạnh tranh.

Các quy tắc xuất xứ ưu đãi không giống các quy tắc xuất xứ không ưu đãi. Điểm khác biệt chủ yếu ở đây là các quy tắc ưu đãi thường quy định về những quy trình sản xuất cụ thể khác nhau và bởi vậy, khó thỏa mãn hơn so với các quy tắc không ưu đãi. Tuy nhiên, cũng có những trường hợp các quy tắc liên quan đến các sản phẩm sản xuất thuần túy trong các hiệp định thương mại ưu đãi lại mang tính hạn chế cao hơn. Điều này thoạt đầu là khá ngạc nhiên (Xem ví dụ tại Hộp 9.1)

### ***Biện pháp Xác định Chế tác Cơ bản***

Nói đến các quy định về chế tác cơ bản, phần lớn các hiệp định ưu đãi hiện tại, trong đó có các hiệp định của EU và NAFTA, áp dụng quy tắc chuyển đổi mã số hàng hóa. Nghiên cứu của WTO trong số 87 hiệp định thương mại tự do (FTA) và hiệp định thương mại ưu đãi thương mại khác được khảo sát, có đến 83 hiệp định sử dụng quy tắc chuyển đổi mã số hàng hóa trong xác định xuất xứ (WTO 2002a). Tuy mỗi hiệp định lại có những quy định chuyển đổi mã số thuế khác biệt cho từng sản phẩm, nhất là giữa các hiệp định trong EU và hiệp định NAFTA, nhưng phần lớn các hiệp định đều quy định rõ ràng phải tiến hành chuyển đổi mã số hàng hóa ở cấp nhóm (tức là cấp 4 số). Ví dụ như một nghiên cứu khác chỉ ra rằng hiệp định NAFTA quy định chuyển đổi mã số cấp nhóm đối với khoảng 40% dòng thuế và quy chuyển đổi mã số cấp chương đối với hầu hết các dòng thuế (54%) (Estevadeordal và Suominen 2003). Quy định về chuyển đổi mã số ở cấp chương có tính hạn chế cao hơn so với chuyển đổi mã số cấp nhóm. Hiệp định NAFTA chỉ quy định chuyển đổi mã số ở cấp phân nhóm cho một lượng nhỏ các sản phẩm.

#### **Hộp 9-1 Ví dụ về các Quy tắc Xuất xứ Hạn chế: Tình huống Nhập khẩu Cá vào EU**

Thoạt nhìn, việc xác định xuất xứ cho sản phẩm cá tươi hay cá ướp lạnh có vẻ như không có gì phức tạp vì sản phẩm sẽ có xuất xứ từ nước mà tại đó cá được đánh bắt. Thêm nữa không có hàm lượng nhập khẩu rõ ràng nào trong sản phẩm cá. Tuy nhiên, trong thực tế, việc xác định xuất xứ cho sản phẩm cá được đánh bắt ở ngoài vùng lãnh hải song vẫn nằm trong vùng đặc quyền kinh tế (exclusive economic zone) của một nước có thể là rất phức tạp. Để được hưởng ưu đãi khi xuất vào thị trường EU theo chế độ GSP, sản phẩm cá đó phải thỏa mãn tất cả những điều kiện sau:

- Tàu đánh bắt phải được đăng ký tại một nước hưởng ưu đãi hay tại một nước EU.
- Tàu đánh bắt phải treo cờ của nước được hưởng ưu đãi hay của nước là thành viên EU.
- Ít nhất 60% giá trị của tàu đánh bắt phải thuộc sở hữu của công dân của nước được hưởng ưu đãi hay nước thành viên EU hay của các công ty mà trụ sở được đặt tại một nước được hưởng ưu đãi hay tại một nước EU mà chủ tịch hay số đông các thành viên hội đồng quản trị là công dân của nước sở tại.

- Chủ tàu và nhân viên trên tàu phải là công dân của nước được hưởng ưu đãi hay một quốc gia EU và ít nhất 75% đội thủy thủ phải là công dân của nước được hưởng ưu đãi hay một nước thành viên EU.

Hiệp định Cotonou của EU cung cấp đối xử ưu đãi cho sản phẩm từ các nước Châu Phi, Ca-ri-bê và Thái Bình Dương (ACP) khi xuất sang thị trường EU áp dụng quy tắc xuất xứ cho sản phẩm cá tương đối khác so với quy tắc xuất xứ áp dụng trong chế độ GSP và có phần thuận lợi hơn.

- Tàu đánh bắt phải đăng ký tại một nước thành viên EU hay bất kỳ một quốc gia ACP nào
- Tàu đánh bắt phải treo cờ của bất kỳ một nước ACP nào hay của một nước thành viên EU
- Ít nhất 50% giá trị của tàu đánh bắt phải thuộc sở hữu của công dân của bất kỳ một nước ACP nào hay một nước thành viên EU và chủ tịch cùng số đông thành viên hội đồng quản trị của công ty là công dân của bất kỳ một nước nào nói trên.
- Trong một số điều kiện nhất định, EU sẽ chấp nhận tàu đánh bắt được thuê bởi một nước ACP trong khuôn khổ Hiệp định Cotonou.
- Theo quy định của Hiệp định Cotonou, 50% đội thủy thủ, chủ tàu và các nhân viên phải là công dân của bất kỳ một nước ACP nào hay một nước thành viên EU.

Quy tắc chuyển đổi mã số hàng hóa được sử dụng trong nhiều hiệp định thương mại ưu đãi song nó không phải là phương pháp duy nhất được sử dụng. Cũng cần lưu ý rằng một số hiệp định, ví dụ các hiệp định có sự tham gia của EU, áp dụng quy tắc chuyển đổi mã số hàng hóa cho một số sản phẩm và áp dụng một số phương pháp khác (như giá trị gia tăng và các quy trình kỹ thuật cụ thể) cho các sản phẩm khác. Quy tắc xuất xứ trong hiệp định NAFTA quy định ít nhất phải chuyển đổi mã số thuế đối với tất cả các loại sản phẩm song cấp độ thay đổi giữa các sản phẩm là khác nhau. Điều này thường khiến cho công việc xác định xuất xứ hàng hóa trong các hiệp định ưu đãi của cán bộ hải quan trở nên phức tạp hơn. Ngược lại, nhiều hiệp định mà thành viên là các nước đang phát triển có xu hướng đưa ra các quy tắc xuất xứ tổng quát thay vì phương pháp đưa ra quy tắc riêng cho từng sản phẩm mà EU và NAFTA sử dụng. Hơn nữa, các hiệp định của EU và NAFTA đưa ra các quy định rằng sản phẩm phải thỏa mãn nhiều hơn một phương pháp xác định xuất xứ mới có thể được xác lập xuất xứ. Quy định này rõ ràng mang tính hạn chế hơn so với quy định phải đáp ứng chỉ một phương pháp đơn lẻ. Ví dụ, quy tắc xuất xứ của NAFTA quy định đối với một số sản phẩm nhất định, chẳng hạn như phương tiện xe ô tô khách (mã HS 870321) là kết quả chuyển đổi mã hàng hóa từ bất kỳ phân nhóm nào khác thành phân nhóm 8703.21 nếu sản phẩm có hàm lượng giá trị khu vực không dưới 50% theo phương pháp tính chi phí ròng.

Một số hiệp định về một số sản phẩm cụ thể lại quy định hai hay nhiều phương pháp xác định xuất xứ. Sản phẩm chỉ cần thỏa mãn một trong số các phương pháp đó thì sẽ đủ điều kiện để xác lập xuất xứ. Ví dụ, các quy tắc xuất xứ của EU quy định sản phẩm đồ gỗ văn phòng (HS 940330) phải:

- Là sản phẩm mà nguyên liệu sản xuất được liệt vào nhóm hàng khác với nhóm hàng của sản phẩm, hoặc
- Là sản phẩm mà trị giá của tất cả các nguyên liệu sử dụng không vượt quá 40% giá xuất xưởng của sản phẩm.

Quy định nhiều phương pháp xác định xuất xứ thay thế đem lại độ mở cho đối tượng thực thi và có tác dụng tạo thuận lợi cho thương mại trong các hiệp định thương mại ưu đãi.

WTO đưa ra kết luận rằng trung bình giá trị ngưỡng yêu cầu đối với hàm lượng nội địa chiếm từ 40% đến 60% tổng giá trị sản phẩm, tức là bình quân giá trị của phần nhập khẩu được phép chiếm từ 60% đến 40% (WTO 2002a). Các hiệp định của EU lại quy định ngưỡng giá trị cho hàm lượng nhập khẩu nằm trong khoảng từ 30% đến 50%. Hiệp định NAFTA quy định giá trị hàm lượng nội địa chiếm 50% hay 60% tùy thuộc vào phương pháp dùng để định giá sản phẩm. Quy định giá trị hàm lượng nội địa ở mức 50% là một mức quy định không dễ đáp ứng trong một thế giới toàn cầu hóa như ngày nay khi mà hoạt động sản xuất được chia nhỏ và phân bố ở nhiều nước. Một đặc điểm nữa của quá trình toàn cầu hóa hiện nay là đối với hàng loạt các sản phẩm kiểu như sản phẩm may mặc, máy vi tính, thiết bị viễn thông, phần lớn giá trị tăng thêm nằm trong các sản phẩm trung gian. Bởi vậy, các nước đang phát triển rất khó có thể thỏa mãn được quy định về hàm lượng giá trị tăng thêm ở mức cao do các nước này chỉ tham gia vào giai đoạn cuối cùng sử dụng nhiều nhân công. Theo cách này, các quy tắc xuất xứ có tính hạn chế sẽ cản trở quá trình chuyên môn hóa ở cấp độ quốc gia.

Nhìn chung, các quy tắc về tỷ lệ giá trị rất hiếm khi được áp dụng như là một phương thức kiểm tra xuất xứ duy nhất mà thường được áp dụng cùng phương pháp chuyển đổi mã số hàng hóa. Hiệp định Thương mại Tăng cường Quan hệ Kinh tế giữa Úc và Newzealand (ANZCERTA), Hiệp định Hợp tác Kinh tế và Thương mại Khu vực Nam Thái Bình Dương (SPARTECA) và AFTA là một trong những ngoại lệ áp dụng quy định về tỷ lệ giá trị gia tăng mà không cần bổ sung thêm quy định về chuyển đổi mã số hàng hóa. Tuy nhiên, cả ba hiệp định đều quy định quy trình sản xuất cuối cùng phải được tiến hành tại nước xuất khẩu.

Như đã lưu ý ở trên, xuất xứ được xác định bằng phương pháp giá trị tăng thêm rất nhạy cảm với các thay đổi như tỷ giá hối đoái, lương và giá hàng hóa. Điều này có nghĩa là phương pháp giá trị tăng thêm có xu hướng đặt những địa phương có chi phí lao động thấp vào thế bất lợi so với các địa phương có chi phí lao động cao vì rất khó để tăng thêm lượng giá trị cần thiết tương đương với lượng giá trị tăng thêm tại những địa điểm có chi phí lao động cao. Điều này khiến cho các doanh nghiệp tại các nước đang phát triển nhiều khả năng gặp phải khó khăn trong việc tuân thủ các quy tắc xuất xứ do không có các hệ thống kế toán tinh vi cần thiết để thực hiện được phương pháp này.

Các quy tắc quy trình sản xuất cụ thể cũng được sử dụng một cách rộng rãi (74 trong số 83 hiệp định thương mại ưu đãi mà WTO đã khảo sát [2002a]), thường là cùng với phương pháp chuyển đổi mã số hàng hóa hay tiêu chí giá trị tăng thêm hoặc kết hợp cả hai. Việc áp dụng quy tắc quy trình sản xuất cụ thể là quy tắc đặc trưng được áp dụng trong các lĩnh vực dệt may.

Dưới đây là hai ví dụ về quy tắc xuất xứ cùng tác động của chúng đến việc xác lập xuất xứ:

- Vải bông (HS5208) được nhập khẩu bởi nhà sản xuất, sau đó được nhuộm màu, cắt và may thành áo sơ-mi bông (mã HS6105). Trị giá của nguyên liệu nhập khẩu chiếm 65% trị giá của sản phẩm áo sơ-mi. Trong trường hợp này, sản phẩm sẽ được xác định xuất xứ theo quy tắc chuyển đổi mã số hàng hóa mà không áp dụng quy tắc giá trị tăng thêm do hàm lượng nhập khẩu cao hơn ngưỡng quy định là 60% (hay hàm lượng nội địa thấp hơn ngưỡng 40%). Nếu áp dụng phương pháp quy trình sản xuất cụ thể, thì sản phẩm sẽ không có xuất xứ từ nước sản xuất do không được làm từ sợi (giai đoạn sản xuất trước khi dệt thành vải).<sup>175</sup>
- Búp bê (HS9502) được làm từ nhựa nhập khẩu và quần áo, giày dép của búp bê cũng được nhập khẩu. Trị giá của nguyên liệu nhập khẩu chiếm 50% tổng trị giá của búp bê. Trong trường hợp này, búp bê sẽ được xác định xuất xứ theo quy tắc giá trị tăng thêm vì phần giá trị nhập khẩu không vượt qua ngưỡng quy định là 60% mà không áp dụng quy tắc chuyển đổi mã số hàng hóa vì quần áo và phụ kiện khác cho búp bê thường được phân loại vào cùng nhóm hàng với búp bê.

Hầu hết các hiệp định thương mại ưu đãi cũng quy định cụ thể diện các hoạt động được coi là gia công hay chế tác không đủ cơ bản để xác lập xuất xứ. Thường thì, các hoạt động này bao gồm các hoạt động đóng gói đơn thuần như đóng chai, đóng vào hộp, túi, hòm, gắn cố định đơn thuần vào bìa hay bảng; pha trộn đơn thuần các sản phẩm với nhau và lắp đặt đơn thuần các linh kiện; cùng những hoạt động nhằm bảo quản các sản phẩm trong quá trình vận chuyển và lưu kho. Mục đích đưa ra các quy định kiểu này là nhằm bảo đảm các hoạt động cơ bản sẽ không xác lập xuất xứ ngay cả khi sản phẩm thỏa mãn quy tắc xuất xứ cơ bản như quy tắc chuyển đổi mã số hàng hóa.

### ***Quy tắc Xuất xứ Ưu đãi Bổ sung***

Có một số quy tắc đặc thù khác trong các cơ chế ưu đãi thương mại có khả năng ảnh hưởng đến việc xác lập hay không xác lập xuất xứ cho một sản phẩm, bởi vậy quyết định tác động của cơ chế ưu đãi đến dòng lưu chuyển thương mại. Đó là các quy tắc tích lũy (cumulation), quy tắc sai số (tolerance) và quy tắc hấp thụ (absorption). Vấn đề xử lý hoàn thuế và gia công ở bên ngoài khu vực thương mại tự do hay bên ngoài các đối tác thương mại ưu đãi cũng là những vấn đề quan trọng.

**Quy tắc Tích lũy (cumulation)** Là các quy tắc xuất xứ cơ bản quy định điều kiện để xác lập xuất xứ cho sản phẩm được hưởng ưu đãi là các cung đoạn chế xuất phải được thực hiện tại nước của đối tượng thụ hưởng (beneficiary) hoặc đối tác thương mại. Tích lũy là một công cụ cho phép nhà sản xuất nhập khẩu nguyên liệu từ một nước hay một nhóm nước cụ thể mà không ảnh hưởng đến việc xác định xuất xứ cho sản phẩm cuối cùng. Khi đó, các nguyên liệu nhập khẩu từ những nước xác định sẽ được coi là có xuất xứ nội địa từ nước hưởng ưu đãi thương mại. Có ba loại hình tích lũy - tích lũy song phương (bilateral), tích lũy chéo (diagonal) (hay tích lũy một phần) và tích lũy đầy đủ (full).

---

<sup>175</sup> Quy tắc sợi trước hàng (yarn forward) là quy tắc được quy định phổ biến trong các hiệp định của EU cho các sản phẩm may mặc. Mỹ thậm chí còn áp dụng một quy tắc quy trình sản xuất cụ thể chặt chẽ hơn, theo đó quần áo phải được may từ sợi. Điều này có nghĩa là tất cả các công đoạn sản xuất từ se sợi, dệt vải và cắt may quần áo đều phải được thực hiện tại nước xuất khẩu thì sản phẩm làm ra mới được coi là có xuất xứ từ nước đó.

Dạng thức cơ bản nhất của tích lũy là *tích lũy song phương* được áp dụng cho nguyên liệu cung cấp bởi một trong hai đối tác của một hiệp định thương mại ưu đãi. Trong trường hợp này, các đầu vào giúp xác lập xuất xứ, tức là các nguyên liệu nhập khẩu từ một nước đối tác được sản xuất phù hợp với các quy tắc xuất xứ tương ứng, sẽ đủ điều kiện là nguyên liệu có xuất xứ ưu đãi khi được sử dụng làm nguyên liệu sản xuất hàng xuất khẩu sang chính nước đối tác đó. Ví dụ, quy tắc xuất xứ áp dụng cho sản phẩm áo sơ-mi bằng vải bông trong chế độ GSP của EU quy định rằng hàng hóa sẽ được coi là có xuất xứ tại một nước thụ hưởng ưu đãi nếu sản phẩm áo sơ-mi được sản xuất từ sợi. Điều này có nghĩa là có thể nhập khẩu sợi không có xuất xứ tại nước hưởng ưu đãi song phải tiến hành các khâu dệt thành vải, cắt và may thành áo tại nước hưởng ưu đãi. Chế độ GSP của EU cho phép áp dụng quy tắc tích lũy song phương, theo đó nguyên liệu vải có xuất xứ EU - tức là vải được sản xuất tuân thủ quy tắc xuất xứ áp dụng cho vải (trong trường hợp chế độ EU thì vải được sản xuất từ trạng thái sợi) - có thể được coi là có xuất xứ tại nước thụ hưởng ưu đãi. Do vậy, có thể nhập vải từ EU để sản xuất ra áo sơ-mi. Sản phẩm áo sơ-mi lúc đó sẽ được coi là đủ điều kiện để hưởng ưu đãi tại thị trường EU. Tuy nhiên, EU thường không phải là nhà cung cấp nguyên liệu với mức giá rẻ nhất nên lợi ích mà loại hình tích lũy mang lại có thể là hạn chế. Nếu chi phí phụ thêm do việc sử dụng nguyên liệu đầu vào có nguồn gốc EU thay vì đầu vào có chi phí thấp nhất từ nơi khác vượt quá lợi ích có thể mang lại từ ưu đãi được hưởng, quy tắc tích lũy sẽ không có tác dụng cũng như không cải thiện được khả năng tiếp cận thị trường EU.

Dạng thức tích lũy tiếp đó có thể sử dụng là *tích lũy chéo* áp dụng cho khu vực theo đó có thể sử dụng nguyên liệu đầu vào đạt tiêu chuẩn (qualifying) đến từ bất kỳ một nơi nào trong khu vực xác định mà không ảnh hưởng đến việc được hưởng ưu đãi. Nói cách khác, nguyên liệu và linh kiện nhập từ bất kỳ nơi nào trong khu vực có xuất xứ ưu đãi đều có thể được sử dụng để chế tạo ra thành phẩm đủ tiêu chuẩn hưởng ưu đãi khi xuất sang thị trường của nước đối tác. Tích lũy chéo được ứng dụng rộng rãi trong các hiệp định của EU song lại không được áp dụng trong NAFTA. Tại Châu Âu, người ta đã xây dựng một hệ thống các quy tắc xuất xứ tích lũy chéo Liên Âu (pan European) để điều chỉnh các hiệp định thương mại tự do giữa EU với các nước EFTA và các nước khu vực Trung Đông Âu. Chế độ GSP của EU cho phép áp dụng tích lũy chéo song giới hạn trong một nhóm các nước trong khu vực có ký kết các hiệp định thương mại. Ví dụ, theo chế độ GSP của EU, tích lũy chéo có thể được áp dụng trong bốn nhóm khu vực: Hiệp hội các nước Đông Nam Á (ASEAN), Thị trường chung Trung Mỹ (CACM), Cộng đồng Andean và Hiệp hội Hợp tác Khu vực Nam Á (SAARC). Tích lũy chéo cho phép sử dụng các nguyên liệu *có xuất xứ* từ các nước đối tác trong khu vực để gia công thành phẩm tại một nước khác trong khu vực trong khi nguyên liệu đó vẫn được coi là có xuất xứ tại nước trực tiếp gia công thành phẩm.<sup>176</sup> Tuy nhiên, độ linh hoạt trong tìm nguồn nguyên liệu đầu vào mà quy tắc tích lũy chéo đem lại bị hạn chế bởi quy tắc giá trị tăng thêm bổ sung, theo đó giá trị gia tăng ở khâu sản xuất cuối cùng phải nhiều hơn trị giá hải quan lớn nhất của bất kỳ nguyên liệu đầu vào nào được sử dụng tại các nước khu vực trong nhóm. Ví dụ, theo quy tắc tích lũy chéo, các nhà sản xuất áo sơ-mi ở Cam-pu-chia có thể sử dụng vải nhập từ Indonesia (miễn là vải

---

<sup>176</sup> Có thể áp dụng bổ sung điều khoản quy định rằng quy trình gia công phải nhiều hơn “hoạt động gia công hay chế biến không cơ bản” cho cả tích lũy song phương và tích lũy khu vực. Quy định này thường được áp dụng trong các hiệp định của EU mà không được áp dụng trong hiệp định tại những nước khác theo đó, các hoạt động đóng gói, pha trộn, làm sạch, bảo quản và lắp ráp đơn giản không được xem xét.

đó phải có xuất xứ từ Indonesia, tức là được chế tạo từ khâu se sợi tại Indonesia) mà vẫn được hưởng ưu đãi miễn thuế khi bán vào thị trường EU với điều kiện giá trị tăng thêm phát sinh tại Cam-pu-chia phải cao hơn trị giá của vải nhập khẩu từ Indonesia. Tương tự như vậy, các nhà sản xuất ở Nepal có thể nhập khẩu vải có xuất xứ Ấn Độ để sản xuất hàng xuất khẩu mà vẫn đủ điều kiện hưởng ưu đãi khi bán thành phẩm vào thị trường EU nếu giá trị tăng thêm tại Nepal cao đủ mức quy định.

Tuy nhiên, UNCTAD và Ban Thư ký Khối Thịnh vượng Chung lại cho ta thấy cách thức áp dụng quy tắc giá trị tăng thêm kết hợp với quy tắc tích lũy khu vực ngay cả khi mức giá trị tăng thêm nhỏ. Ví dụ, giá trị tăng thêm trong sản phẩm quần áo cắt may tại Bangladesh chiếm từ 25% đến 35% tổng giá trị của sản phẩm và lượng nguyên liệu vải nhập khẩu từ Ấn Độ chiếm từ 65% đến 75%. Trong trường hợp này, sản phẩm không thỏa mãn yêu cầu giá trị tăng thêm đặt ra cho tích lũy khu vực và sẽ mang xuất xứ Ấn Độ chứ không phải Bangladesh. Tuy nhiên, tích lũy khu vực vẫn cho phép quần áo sản xuất tại Bangladesh từ vải nhập của Ấn Độ được hưởng ưu đãi khi bán vào EU theo ưu đãi mà các sản phẩm khác của Ấn Độ được hưởng khi xuất sang EU, tức là không phải hưởng thuế suất bằng không (mức ưu đãi EU dành cho Bangladesh) mà được giảm thuế 20% so với thuế suất thông thường (mức ưu đãi EU dành cho Ấn Độ). Như vậy, thay vì được hưởng thuế suất bằng không theo quy định cho Bangladesh trong chương trình Ưu đãi Thương mại cho Mọi thứ trừ Vũ khí (chương trình EBA), hàng xuất khẩu loại này từ Bangladesh vào EU sẽ phải chịu mức thuế suất trên 9%.

Cuối cùng, có thể áp dụng quy tắc *tích lũy đầy đủ* theo đó bất kỳ hoạt động gia công nào được thực hiện ở bất kỳ nước nào là thành viên trong nhóm nước khu vực đều có thể được coi là hàm lượng đủ điều kiện cho dù quá trình gia công đó có phải là gia công đủ cơ bản để xác lập xuất xứ cho nguyên liệu sản xuất hay không. Một số chế độ GSP cho phép áp dụng quy tắc tích lũy xuyên suốt các nước đang phát triển được hưởng ưu đãi. Tích lũy đầy đủ cho phép chia nhỏ các quy trình sản xuất cho các nước thành viên trong nhóm khu vực, bằng cách đó tăng cường liên kết kinh tế và thúc đẩy thương mại trong khu vực. Khi áp dụng quy tắc tích lũy đầy đủ, các nước phát triển có giá nhân công cao có thể dễ dàng chuyển các khâu sản xuất công nghệ thấp sử dụng nhiều lao động sang những nước kém phát triển có giá nhân công thấp trong khi vẫn duy trì được vị trí ưu đãi của hàng hóa sản xuất tại những nơi chi phí thấp. Trong khi đó, việc áp dụng quy tắc tích lũy chéo sẽ khiến cho các sản phẩm sản xuất theo phương thức thuê làm từ bên ngoài (outsourcing) khó thỏa mãn các điều kiện để hưởng ưu đãi hơn vì nó đòi hỏi nhiều khâu sản xuất hơn hay lượng giá trị gia tăng lớn hơn phải được thực hiện tại nước có chi phí thấp. Tuy vậy, các quy định chứng từ trong loại hình tích lũy đầy đủ lại phức tạp hơn loại hình tích lũy chéo. Cụ thể là loại hình tích lũy đầy đủ yêu cầu phải cung cấp thông tin chi tiết về nhà sản xuất đầu vào trong khi loại hình tích lũy chéo chỉ yêu cầu giấy chứng nhận xuất xứ đi kèm cùng nguyên vật liệu nhập khẩu. Chính vì lý do này, doanh nghiệp cần được tạo cơ hội để lựa chọn áp dụng hình thức nào - tích lũy chéo hay tích lũy đầy đủ.

Theo quy tắc tích lũy đầy đủ, tất cả các hoạt động gia công được thực hiện ở các nước thành viên của nhóm đều được đánh giá để xác định thay đổi cơ bản của sản phẩm. Vì vậy, tích lũy đầy đủ giúp các nước thành viên hội nhập sâu rộng hơn trong khu vực. Hiện tại, quy tắc tích lũy đầy đủ hiếm khi được áp dụng. Loại hình này chỉ xuất hiện trong các hiệp định của EU với các nước EFTA; hiệp định của EU với Algeria, Ma-rốc, Tuy-ni-di và trong các Hiệp định Cotonou giữa EU với các nước ACP. Nó cũng được sử dụng trong chế

độ GSP của Nhật Bản và Mỹ, chế độ GSP giữa các nước trong các nhóm cụ thể và trên bình diện toàn cầu giữa các nước đang phát triển được hưởng ưu đãi theo chế độ đối xử ưu đãi của Úc, Canada và New Zealand cũng như các nước trong các hiệp định ANZERTA và SPARTECA.

Ví dụ thứ nhất là ví dụ về sản phẩm may mặc được sản xuất tại một nước từ nguyên liệu vải làm ra tại một nước đối tác khu vực. Nguyên liệu vải này lại được sản xuất từ sợi không có xuất xứ từ một nước trong khu vực thuộc diện ưu đãi. Sản phẩm may mặc này sẽ đủ điều kiện hưởng ưu đãi miễn thuế khi bán vào thị trường EU nếu áp dụng quy tắc tích lũy đầy đủ song lại không đủ điều kiện hưởng ưu đãi nếu áp dụng quy tắc tích lũy chéo vì nguyên liệu vải không được coi là có xuất xứ từ nước thành viên hiệp định ưu đãi (quy tắc xuất xứ cho sản phẩm vải yêu cầu vải phải được sản xuất từ sợi).

Ví dụ thứ hai như sau: Nước A cung cấp các linh kiện (chẳng hạn là khung xe đạp) cho Nước B. Sau đó Nước B sẽ gia công (son và xử lý) rồi gửi sang Nước C để tiến hành khâu lắp ráp cuối cùng sử dụng các linh kiện sản xuất trong nước khác (lốp và yên xe) trước khi xuất sang Nước D. Các Nước B, C và D tham gia vào cùng một hiệp định thương mại tự do còn nước A thì không. Trị giá của thành phẩm (xe đạp) xuất khẩu từ Nước C sang Nước D bao gồm 25% linh kiện nhập từ nước A, 25% giá trị tăng thêm tại Nước B và 50% là linh kiện và giá trị tăng thêm ở Nước C. Trị giá của các linh kiện nhập từ Nước A chiếm 50% trị giá của sản phẩm trung gian xuất khẩu từ Nước B sang Nước C. Nếu tất cả các sản phẩm nhập khẩu đều có hàm lượng nhập khẩu tối đa là 40% thì mặt hàng xe đạp xuất khẩu từ Nước C sang Nước D sẽ đủ điều kiện được hưởng ưu đãi theo quy tắc tích lũy đầy đủ (chỉ có 25% linh kiện từ Nước A là không có xuất xứ ưu đãi). Tuy nhiên, nếu áp dụng quy tắc tích lũy chéo thì mặt hàng này lại không đủ điều kiện hưởng ưu đãi (trị giá của nguyên liệu không có xuất xứ ưu đãi trong sản phẩm do nước B xuất khẩu đã vượt quá tỷ lệ 40%). Sản phẩm trung gian này không được coi là có xuất xứ ưu đãi và tổng giá trị của nguyên liệu không có xuất xứ ưu đãi trong thành phẩm lúc này được tính là 50% giá bán cuối cùng của xe đạp (trị giá từ cả Nước A và Nước B).

**Quy tắc Sai số hay Quy tắc Tối thiểu (Tolerance hay De Minimis).** Quy tắc sai số hay quy tắc *tối thiểu* cho phép sử dụng một tỷ lệ nhất định các nguyên liệu không có xuất xứ ưu đãi mà không ảnh hưởng đến xuất xứ ưu đãi của sản phẩm thành phẩm. Vì vậy, quy tắc sai số có thể giúp cho các sản phẩm làm từ đầu vào không có xuất xứ ưu đãi dễ hội đủ điều kiện để được hưởng ưu đãi theo quy tắc về chuyển đổi mã số hàng hóa và quy tắc quy trình gia công cụ thể hơn. Quy định này không ảnh hưởng đến các quy tắc giá trị tăng thêm. Quy tắc sai số không có tác dụng giảm bớt giới hạn về trị giá nguyên liệu nhập khẩu. Các nguyên liệu không có xuất xứ ưu đãi sẽ luôn được tính đến khi tính toán hàm lượng trị giá nhập khẩu.

Theo quy định của NAFTA, các nguyên liệu không có xuất xứ ưu đãi có thể được sử dụng ngay cả khi không đáp ứng được quy tắc về gia công cơ bản miễn là giá trị của chúng không vượt quá 7% trị giá thành phẩm. Theo chế độ GSP của EU, định mức này là 10% còn theo quy định tại Hiệp định Cotonou giữa EU và các nước ACP, quy tắc sai số cho phép sử dụng 15% nguyên liệu không có xuất xứ ưu đãi. Chẳng hạn như trong ví dụ về búp bê nêu trên, quy tắc chuyển đổi mã số hàng hóa quy định việc sử dụng các phụ tùng trang phục nhập khẩu cho búp bê đã khiến cho thành phẩm búp bê không được công nhận xuất xứ (vì các phụ tùng trang phục được phân loại vào cùng một nhóm mã hàng hóa) song chế độ GSP của EU cho phép sử dụng phụ tùng trang phục nhập khẩu mà không ảnh hưởng



đến xuất xứ của thành phẩm với điều kiện giá trị của phụ tùng nhập khẩu không quá 10% trị giá của sản phẩm búp bê cuối cùng.

Vì vậy, quy tắc sai số có tác dụng nói lỏng điều kiện cho các sản phẩm có sử dụng nguyên liệu đầu vào không có xuất xứ ưu đãi được hưởng ưu đãi theo quy tắc chuyển đổi mã số hàng hóa và quy tắc quy trình chế tạo cụ thể. Tuy nhiên, quy tắc sai số áp dụng cho hàng dệt may thường khác so với quy tắc sai số áp dụng cho các hàng hóa khác, thường là ít thuận lợi hơn so với các quy tắc sai số tổng quát. Trong nhiều trường hợp, quy tắc sai số được áp dụng cho tỷ trọng tối đa (maximum weight) thay cho giá trị của các nguyên liệu không có xuất xứ ưu đãi được tính sai số. Trong trường hợp này, ngưỡng giá trị được duy trì ở mức thấp hơn mức quy định tại quy tắc chung.

**Nguyên tắc hấp thụ** Nguyên tắc hấp thụ quy định rằng các linh kiện hay nguyên liệu thỏa mãn các điều kiện đưa ra trong quy tắc xuất xứ liên quan là có xuất xứ ưu đãi sẽ được coi là có xuất xứ nội địa khi tham gia vào bất kỳ quy trình gia công hay biến đổi nào sau đó. Quy định này đặc biệt thích hợp với kiểm định giá trị tăng thêm. Ví dụ, trong quá trình sản xuất một linh kiện cụ thể, linh kiện đó được công nhận là có xuất xứ tại nước sản xuất vì nguyên liệu nhập khẩu cấu thành 20% trị giá cuối cùng của linh kiện đó, tức là ít hơn ngưỡng tối đa cho phép là 30% hàm lượng giá trị nhập khẩu quy định trong quy tắc xuất xứ. Khi đó, linh kiện này sẽ được tính là 100% có xuất xứ ưu đãi khi được lắp ráp vào thành phẩm hay người ta sẽ không tính 20% hàm lượng nhập khẩu của linh kiện lắp ráp vào hàm lượng nhập khẩu chung trong thành phẩm. Trái lại, nếu linh kiện đó không thỏa mãn điều kiện quy tắc xuất xứ tương ứng thì linh kiện sẽ bị coi là 100% không có xuất xứ ưu đãi. Giải pháp lý tưởng là vẫn tính đến lượng giá trị gia tăng nội địa khi xác lập xuất xứ của thành phẩm nếu linh kiện hay nguyên liệu không thỏa mãn quy tắc xuất xứ tương ứng.

**Quy tắc Hoàn thuế** Các quy định về hoàn thuế có thể dẫn đến việc hoàn thuế cho các nguyên liệu đầu vào không có xuất xứ ưu đãi được sử dụng để sản xuất ra thành phẩm xuất khẩu sang một đối tác thương mại ưu đãi hay đối tác thương mại là thành viên của khu vực thương mại tự do. Một số hiệp định quy định rõ các quy tắc không hoàn thuế (no-drawback rules). Việc này tác động đến quyết định của doanh nghiệp xuất khẩu trong khu vực thương mại tự do trong việc lựa chọn sử dụng nguồn nguyên liệu đầu vào, kích thích các doanh nghiệp này chuyển từ sử dụng đầu vào nhập từ các nước không tham gia vào hiệp định ưu đãi thương mại sang sử dụng đầu vào nhập khẩu có xuất xứ ưu đãi từ các nước tham gia hiệp định ưu đãi thương mại. Các quy tắc liên quan đến *vùng lãnh thổ (territoriality)* và các quy tắc xử lý hàng hóa được các doanh nghiệp nằm trong khu vực mậu dịch tự do gửi ra bên ngoài để gia công (outward processing) tại các điểm nằm ngoài khu vực mậu dịch tự do ngày càng trở nên quan trọng. Các quy tắc này sẽ xác định liệu việc gia công hàng hóa bên ngoài khu vực thương mại tự do có ảnh hưởng đến xuất xứ được xác lập cho thành phẩm khi được xuất khẩu từ một nước đối tác này sang một nước đối tác khác hay không.

### **Các Quy tắc Xuất xứ trong các Hiệp định Thương mại Ưu đãi và Hiệp định Thương mại Tự do Hiện hành**

Bảng 9.B.1 tại phụ lục 9.B cho chúng ta một cái nhìn đơn giản về đặc trưng cơ bản của quy tắc xuất xứ áp dụng trong một số chế độ thương mại song phương và khu vực. Bảng này giúp đối chiếu để nêu bật sự tương phản giữa các quy tắc được áp dụng và giữa việc sử dụng các cơ chế tích lũy, quy tắc sai số và quy tắc hấp thụ.

## Hộp 9-2 Các Quy tắc Xuất xứ Mang tính Hạn chế hơn: Tình huống Quy tắc Xuất xứ của Sản phẩm may mặc trong Hiệp định NAFTA

Ví dụ sau về sản phẩm áo khoác ngoài cho nam giới hay trẻ em được làm từ len (HS620111).

“Được chuyển đổi mã số phân nhóm từ bất kỳ chương nào khác ngoài trừ nhóm 5106 đến 5113, 5204 đến 5212, 5307 đến 5308 hay 5310 đến 5311, Chương 54 hay nhóm 5508 đến 5516, 5801 đến 5802 hay 6001 đến 6006, với điều kiện là:

Sản phẩm áo khoác được cắt, may hay trải qua các cung đoạn nối ráp khác tại lãnh thổ của một hay nhiều Bên.”

Quy tắc xuất xứ cơ bản cho phép chuyển đổi chương song tiếp đó lại quy định không được sử dụng đầu vào từ một danh mục các nhóm và chương. Bởi vậy, kết quả là sản phẩm áo khoác phải được sản xuất từ khâu sợi len trở đi vì không được sử dụng cả sợi len nhập khẩu (HS5106–5110) lẫn vải len nhập khẩu (HS5111–5113). Tuy nhiên, quy tắc cũng chỉ ra rằng không được dùng chỉ khâu làm từ bông nhập khẩu (HS5204) và chỉ khâu làm từ sợi nhân tạo nhập khẩu (HS54) để khâu áo khoác. Bản thân quy tắc này đã mang tính hạn chế đối với thương mại; song quy tắc xuất xứ cho sản phẩm này còn trở nên phức tạp hơn khi đưa thêm các yêu cầu về lớp lót nhìn thấy được:

“Ngoại trừ các loại vải thuộc phân nhóm 54082210, 54082311, 54082321 và 54082410, các loại vải được xác định thuộc các phân nhóm và nhóm, khi được sử dụng làm lớp lót nhìn thấy được trong một số bộ véc nam và nữ, áo khoác kiểu véc, váy, áo khoác, túi bọc xe ô tô, áo khoác ngoài có mũ trùm đầu (anoraks), rèm chắn gió (windbreakers) và các vật phẩm tương tự, phải được làm từ sợi trên lãnh thổ của một nước thành viên: 5111 đến 5112, 520831 đến 520859, 520931 đến 520959, 521031 đến 521059, 521131 đến 521159, 521213 đến 521215, 521223 đến 521225, 540742 đến 540744, 540752 đến 540754, 540761, 540772 đến 540774, 540782 đến 540784, 540792 đến 540794, 540822 đến 540824 (ngoại trừ các sản phẩm mã 540822aa, 540823aa hay 540824aa), 540832 đến 540834, 551219, 551229, 551299, 551321 đến 551349, 551421 đến 551599, 551612 đến 551614, 551622 đến 551624, 551632 đến 551634, 551642 đến 551644, 551692 đến 551694, 600110, 600192, 600531 đến 600544 hay 600610 đến 600644.”

Quy tắc này quy định rằng lớp lót nhìn thấy được được sử dụng phải làm từ sợi tại bên xuất hay bên nhập. Quy tắc này có thể đã được áp dụng nhằm hạn chế tác động của quy tắc sai số thường cho phép 7 phần trăm trọng lượng của vật phẩm có thể được làm từ nguyên liệu không có xuất xứ ưu đãi. Với sản phẩm áo khoác và bộ véc, lớp lót có thể ít hơn 7 phần trăm tổng trọng lượng của sản phẩm.

Cuối cùng, khá thú vị khi nhận thấy rằng các quy tắc xuất xứ cũng đưa ra một số trường hợp miễn áp dụng cụ thể đối với các nguyên vật liệu có nguồn cung thiếu hay không được sản xuất tại Mỹ. Điều này phản ánh kết quả vận động hành lang của các công ty cụ thể để khắc phục tác động hạn chế của các quy tắc xuất xứ này theo định nghĩa ban đầu của quy tắc xuất xứ trong NAFTA. Ví dụ cụ thể nhất là khi sản phẩm quần áo (apparel) được coi là có xuất xứ ưu đãi nếu được ráp nối từ các đầu vào nhập khẩu làm từ “vải thuộc phân nhóm 511111 hay 511119, nếu được dệt thủ công, với chiều rộng khung ít hơn 76 cm, được dệt tại Anh phù hợp với quy tắc và quy định của Hiệp hội Harris Tweed, Ltd. và được xác nhận như vậy bởi Hiệp hội; . . .”

Vậy nên, thật không đơn giản để doanh nghiệp và các cán bộ công quyền liên quan kiểm tra xem sản phẩm có tuân thủ các quy tắc xuất xứ kiểu như vậy hay không.

*Nguồn: Ủy ban Thương mại Quốc tế Mỹ 2004.*

Bảng 9.B.1 chỉ ra rằng các hiệp định của EU và NAFTA áp dụng cả ba phương pháp xác định xuất xứ. Đặc điểm chính trong mô hình quy tắc xuất xứ của EU và NAFTA là các quy tắc xuất xứ được xác định chi tiết cho từng sản phẩm cụ thể. Hiệp định gần đây giữa Nhật Bản và Singapore cũng đi theo hướng này trong khi hiệp định thương mại tự do giữa Mỹ và Singapore có các quy tắc xuất xứ tương tự như các quy tắc trong NAFTA. Điều đó có nghĩa là các quy tắc xuất xứ được quy định theo từng sản phẩm cụ thể và đôi khi khá phức tạp. Phần phụ lục cụ thể hóa các quy tắc này thường rất dài. Trong hiệp định giữa Mỹ và Singapore, quy tắc xuất xứ cụ thể cho từng sản phẩm lên đến 240 trang. Hộp 9.2 cho ta thêm một ví dụ nữa về các quy tắc xuất xứ phức tạp và mang tính hạn chế được trích dẫn từ quy tắc xuất xứ cho sản phẩm may mặc trong NAFTA.

Có thể đối chiếu để thấy được sự tương phản giữa phương thức quy định quy tắc xuất xứ của EU và NAFTA với phương thức áp dụng tại hầu hết các hiệp định của các nước đang phát triển như AFTA, Thị trường chung cho các nước Đông Nam Phi (COMESA) và Khối Thịnh vượng chung Nam Mỹ (MERCOSUR). Trong khi EU và NAFTA quy định quy tắc xuất xứ cụ thể cho từng sản phẩm thì các hiệp định của các nước đang phát triển không sử dụng hay hầu như không sử dụng các quy tắc kiểu này mà áp dụng chủ yếu các quy tắc xuất xứ tổng quát. Điều này cho thấy các ngành sản xuất trong nước không đóng vai trò quan trọng trong quá trình xây dựng cụ thể các quy tắc xuất xứ. Một số hiệp định ví dụ như AFTA chỉ sử dụng phương pháp giá trị tăng thêm. Các quy tắc xuất xứ trong COMESA lại đòi hỏi phải thỏa mãn tiêu chí về trị giá (hoặc là trị giá CIF của hàng nhập khẩu không được lớn hơn 60% trị giá của tất cả các nguyên liệu sử dụng hoặc trị giá tăng thêm nội địa phải đạt ít nhất là 35% tổng giá thành xuất xưởng của sản phẩm<sup>177</sup>) hoặc quy định chuyển đổi mã số hàng hóa.<sup>178</sup>

Vậy ưu điểm của các phương pháp quy định quy tắc xuất xứ ưu đãi khác nhau này là gì? Phương pháp xác định quy tắc xuất xứ cho từng sản phẩm cụ thể giúp đem lại những quy tắc chính xác và thu hẹp phạm vi diễn giải. Thật ra, có một số quan điểm cho rằng phương pháp quy định cho từng sản phẩm dựa trên đầu vào của các nhà sản xuất nội địa là cách thức tốt nhất để xây dựng các quy tắc xuất xứ. Tuy nhiên, các ví dụ trong chương này cũng cho thấy các quy tắc theo từng sản phẩm cụ thể có thể trở nên phức tạp và hạn chế khi nó tạo cơ hội cho lợi ích khu vực ảnh hưởng đến quá trình xây dựng quy tắc xuất xứ theo chiều hướng không liên quan trực tiếp đến chức năng vốn có là xác định quốc tịch cho sản phẩm hay ngăn ngừa sự chệch hướng thương mại. Các quy tắc càng phức tạp và càng mang tính kỹ thuật cao thì phạm vi các ngành sản xuất trong nước tham gia vào xây dựng các quy tắc xuất xứ hạn chế càng lớn (Hoekman 1993). “Trên thực tế, việc xây dựng các quy tắc xuất xứ cho từng sản phẩm về bản chất nằm ngoài phạm vi kiểm soát của các nhà quản lý hay các quan chức chính phủ ở cấp hoạch định chính sách. Đối tượng thực sự nắm quyền kiểm soát thực tế đối với quá trình này là các chuyên gia hay đại diện của các ngành sản xuất liên quan” (Plameter 1997, tr. 353). Các nhóm lợi ích khác như người tiêu dùng lại loại ra khỏi các cuộc thảo luận về quy tắc xuất xứ. Những đối tượng vận động mạnh mẽ nhất cho các can thiệp chính sách thương mại không phải vì mục đích nhân đạo mà là nhằm

<sup>177</sup> Hiệp định COMESA cũng quy định rõ là các hàng hóa thuộc diện đặc biệt quan trọng đối với phát triển kinh tế chỉ cần thỏa mãn tiêu chí giá trị tăng thêm nội địa đạt ít nhất là 25%.

<sup>178</sup> Tuy nhiên, vào thời điểm hiện tại, quy tắc chuyển đổi mã số hàng hóa hiện không được thực hiện.

sử dụng các quy tắc xuất xứ như công cụ để hạn chế cạnh tranh của hàng nhập khẩu và mở rộng xuất khẩu trong khu vực mậu dịch tự do gây thiệt hại cho nhà cung cấp của một nước thứ ba. Có thể theo đuổi những mục đích như vậy một cách hiệu quả hơn khi môi trường xây dựng chính sách không minh bạch và cởi mở, tức là sử dụng phương thức xây dựng quy tắc xuất xứ cho từng sản phẩm.

Nhìn dưới góc độ chính sách thương mại, so với quy tắc chuyển đổi mã số hàng hóa và quy trình sản xuất cụ thể, quy tắc giá trị tăng thêm mang tính hạn chế rõ ràng và dễ nhận biết hơn đối với thương mại. Điều này khá rõ khi so sánh quy tắc giá trị tăng thêm và các quy tắc thay thế đề xuất khác. Song mức độ bảo hộ của các quy tắc xuất xứ kỹ thuật phức tạp khác biệt cho từng sản phẩm là khó nhận biết hơn rất nhiều. Đây chính là một trong những lý do khiến các nhóm tìm kiếm bảo hộ vận động để được áp dụng các quy tắc xuất xứ phức tạp. Nó giải thích tại sao các quy tắc chuyển đổi mã số hàng hóa và quy trình sản xuất cụ thể dễ bị thao túng bởi các nhóm lợi ích trong nước có tư tưởng bảo hộ (Hirsch 2002).

Như vậy, rõ ràng là việc áp dụng quy tắc xuất xứ cho từng sản phẩm dễ có xu hướng dẫn đến tình trạng các quy tắc xuất xứ mang tính hạn chế nhiều hơn mức cần thiết để ngăn chặn tình trạng chuyển hướng thương mại – tức là các quy tắc xuất xứ mang tính bảo hộ - và có thể tạo ra một hệ thống quá phức tạp gây khó khăn cho doanh nghiệp trong quá trình thực hiện và gia tăng đáng kể gánh nặng công việc cho hải quan.

Tuy vậy, có vẻ như quy tắc xuất xứ càng chung chung thì khoảng trống cho diễn giải càng lớn. Điều này được thể hiện trong nhận định của Izam (2003) về các quy tắc xuất xứ của Hiệp hội Hội nhập Châu Mỹ La-tinh. Tại Châu Á, có một số nhận định cho rằng các ưu đãi trong hiệp định AFTA chưa được tận dụng tối đa phản ánh tính bất định trong các quy tắc xuất xứ được sử dụng. Mỗi nước thành viên lại có một cách diễn giải các quy tắc xuất xứ khác biệt dẫn đến tình trạng áp dụng thiếu nhất quán trong khu vực.<sup>179</sup> Song dù sao nó cũng cho thấy sự cần thiết phải phối kết hợp hiệu quả giữa hải quan và các cơ quan quản lý khác có liên quan tại các quốc gia thành viên trong việc giải thích rõ các quy tắc và quy định hiện có thay vì xây dựng các quy tắc xuất xứ hạn chế hơn đối với thương mại. Một điều quan trọng khác là cần xem xét đưa vài áp dụng các quy tắc thay thế để cho phép nhà sản xuất có độ linh hoạt trong chứng minh xuất xứ. Hay nói cách khác, đưa ra nhiều phương pháp xác định xuất xứ cho các nhà sản xuất có thể lựa chọn sẽ có tác dụng tạo thuận lợi nhiều hơn cho thương mại, ví dụ như cho phép lựa chọn giữa quy tắc giá trị gia tăng và quy tắc chuyển đổi mã số hàng hóa.

Bảng 9.B.1 cho thấy chênh lệch trong hàm lượng nhập khẩu không có xuất xứ ưu đãi cho phép trong các hiệp định khác nhau sử dụng quy tắc xuất xứ giá trị tăng thêm. Ví dụ trong hiệp định thương mại giữa Canada và Chi-lê, thường thì các sản phẩm đều được xác định xuất xứ theo quy tắc chuyển đổi mã số hàng hóa (mức độ thay đổi cần có tùy thuộc vào từng sản phẩm) và quy định phần giá trị nội địa tăng thêm phải nằm trong khoảng từ 25% đến 60% (tùy theo từng sản phẩm và phương pháp xác định trị giá sản phẩm được sử dụng). Dự thảo hiệp định thương mại giữa Mỹ và Chi-lê áp dụng các quy tắc xuất xứ tương tự như các quy tắc trong NAFTA song không giống hệt đối với tất cả các sản phẩm theo đó quy định hàm lượng nội địa nhập khẩu phải đạt từ 35% đến 55% tổng giá trị thành phẩm. Một ví dụ khác là theo quy định của Hiệp định Thương mại giữa Canada và Chilê, sản

---

<sup>179</sup> Pricewaterhouse Coopers (2002).

phẩm nhựa (chương 39) phải đáp ứng các điều kiện về chuyển đổi mã số hàng hóa theo cấp nhóm và có giá trị gia tăng nội địa đạt từ 50% đến 60% (tùy thuộc vào phương pháp định giá được sử dụng). Theo hiệp định thương mại giữa Mỹ và Chi-lê, các sản phẩm máy thiết kế không phải là thiết bị điện tử (HS84) phải thỏa mãn quy định về chuyển đổi mã số cấp phân nhóm và hàm lượng giá trị nội địa đạt từ 35% đến 45% (tùy theo phương pháp định giá) trong khi theo Hiệp định Thương mại giữa Canada và Chi-lê, quy tắc xuất xứ cho các sản phẩm cùng loại vẫn phải thỏa mãn quy định về chuyển đổi mã số cấp phân nhóm song yêu cầu tỷ lệ giá trị nội địa chỉ nằm trong khoảng từ 25% đến 35% (tùy theo phương pháp định giá). Do đó, một số sản phẩm nhất định sản xuất ở Chilê được miễn thuế khi xuất sang thị trường Canada sẽ có thể không được miễn thuế khi xuất sang Mỹ trong khi một số sản phẩm khác có thể đáp ứng các quy tắc về xuất xứ của Mỹ song lại không đáp ứng được các quy tắc xuất xứ ở Canada.

Bảng 9.B.1 cũng cho thấy tất cả các hiệp định đều có các điều khoản về tích lũy song khác nhau về loại hình tích lũy. Ví dụ, EU cho phép áp dụng tích lũy chéo trong Khu vực Tích lũy Liên Châu Âu bao gồm EFTA, các nước Trung và Đông Âu, các nước khu vực Ban-căng. Trong khi đó, tích lũy đầy đủ được áp dụng với các nước Châu Phi và các nước khu vực Ca-ri-bê theo quy định của Hiệp định Cotonou. Tương tự như vậy trong các hiệp định không chỉ dựa trên phương pháp quy tắc giá trị gia tăng, các quy tắc sai số được áp dụng một cách rộng rãi song với độ khác biệt lớn giữa các hiệp định, ngay cả giữa các hiệp định của cùng một nước. Theo quy định của Hiệp định Thương mại Tự do EU-Mê-hi-cô, có thể sử dụng nguyên liệu không có xuất xứ ưu đãi có giá trị lên đến 10% giá trị của thành phẩm. Trong khi đó, theo hiệp định giữa EU và Nam Phi thì sai số cho phép được đặt ở mức 15%. Các quy tắc sai số khác nhau cũng thường được xây dựng cho một số lĩnh vực nhất định, nhất là lĩnh vực dệt may.<sup>180</sup> Bảng 9.B.1 cho thấy quy tắc hấp thụ cũng được áp dụng một cách rộng rãi.

Do vậy, nếu chỉ tìm hiểu sơ lược bản chất của các quy tắc xuất xứ áp dụng trong một số hiệp định thương mại tự do và hiệp định thương mại ưu đãi, người ta sẽ nhận thấy rằng các phương pháp xác định xuất xứ bao gồm quy tắc tích lũy, sai số và hấp thụ đang được áp dụng một cách rộng rãi song thiếu sự nhất quán giữa các hiệp định khác nhau. Nói chung, các hiệp định được ký kết thời gian gần đây của EU và Mỹ được dựa trên các quy tắc xuất xứ cụ thể, chi tiết và thường là phức tạp hơn cho từng sản phẩm. Mức độ hạn chế thương mại của các quy tắc này thay đổi tùy thuộc vào một ngành sản xuất cụ thể. Ví dụ, các nền kinh tế ít phát triển hơn sẽ rất khó để có thể đáp ứng được yêu cầu sản phẩm phải được sản xuất từ sợi trong quy tắc xuất xứ của sản phẩm may mặc. Bởi vậy, tác động của các hiệp định này cũng thay đổi tùy thuộc vào từng ngành sản xuất nhất định.

### **Tác động Kinh tế của các Quy tắc Xuất xứ**

Nhân tố chính quyết định tác động của các hiệp định thương mại tự do và hiệp định thương mại ưu đãi là xây dựng và thực thi các quy tắc xuất xứ. Trên thực tế, trong quá trình thực thi các hiệp định này thường xảy ra các tranh cãi xung quanh các bằng chứng để chứng minh xuất xứ. Điều này chứng tỏ các ưu đãi đưa ra có xu hướng không được tận

---

<sup>180</sup> Tuy nhiên, trong NAFTA, có các quy tắc cụ thể theo từng chương cho các sản phẩm may mặc liên quan đến tình trạng xuất xứ của “lớp lót có thể nhìn thấy được”. Động cơ để đưa ra các quy tắc xuất xứ cụ thể này là nhằm hạn chế tác động của quy tắc dung sai. Điều này chứng tỏ quy tắc dung sai cũng có một tầm quan trọng nhất định. Xem chi tiết tại Hộp 9.2.

dụng một cách đầy đủ, tức là một lượng đáng kể hàng thực xuất có đủ điều kiện để hưởng ưu đãi không được hưởng mức thuế bằng không hay được giảm thuế khi xuất vào thị trường nước đối tác mà thật ra phải trả mức thuế MFN.

Việc tuân thủ các quy tắc xuất xứ có thể tác động đến các quyết định lựa chọn nguồn cung ứng cũng như các quyết định đầu tư của doanh nghiệp.<sup>181</sup> Nếu hỗn hợp đầu vào tối ưu (optimal input mix) của một doanh nghiệp tại một nước bao gồm các đầu vào nhập khẩu bị cấm sử dụng trong các quy tắc xuất xứ của hiệp định thương mại tự do mà nước đó tham gia thì trong trường hợp này các quy tắc xuất xứ sẽ làm giảm giá trị của các ưu đãi mà hiệp định mang lại. Doanh nghiệp sẽ phải chuyển từ sử dụng đầu vào có chi phí thấp nhất sang sử dụng các đầu vào có mức phí cao hơn trong nền kinh tế nội địa để tránh tình trạng mất đi nguồn lợi khi hàng xuất khẩu không được hưởng mức thuế ưu đãi thấp hơn. Trong tình huống cực đoan khi độ chênh lệch vượt quá lượng thuế ưu đãi bù lại sẽ được hưởng thì doanh nghiệp sẽ chọn nguồn cung ứng nguyên vật liệu quốc tế và chịu thuế MFN. Khả năng có thể tích lũy đầu vào từ một nước đối tác theo quy tắc tích lũy song phương, tích lũy chéo và tích lũy đầy đủ có xu hướng mở ra những cơ hội tìm được các nguồn đầu vào chi phí thấp mà thành phẩm cuối cùng vẫn đáp ứng được các điều kiện về xuất xứ để được hưởng ưu đãi. Tuy nhiên, nếu nhà cung ứng đầu vào có chi phí thấp nhất không phải là một thành viên của khu vực tích lũy thì mức ưu đãi mà thành phẩm cuối cùng được hưởng sẽ luôn thấp hơn mức thuế ưu đãi quy định trong hiệp định ưu đãi.

Quy tắc xuất xứ cũng có thể bóp méo triển vọng phát triển tương ứng của các doanh nghiệp tương tự nhau tại một nước. Ví dụ, một hãng sản xuất quần áo ở Moldova đã xây dựng được một quy trình sản xuất hiệu quả sử dụng vải nhập khẩu từ Thổ Nhĩ Kỳ. Một nhà sản xuất khác kém hiệu quả hơn song nhờ sử dụng vải nguyên liệu nhập từ EU nên có thể mở rộng sản xuất khi được hưởng mức thuế ưu đãi xuất sang thị trường EU theo chế độ GSP (tích lũy song phương). Kết quả là doanh nghiệp hoạt động hiệu quả hơn lại không thể mở rộng được sản xuất vì sản phẩm làm ra không đáp ứng các tiêu chuẩn để được hưởng ưu đãi do đã sử dụng vải không có xuất xứ ưu đãi trong khi việc chuyển nhà cung ứng nguyên liệu vải có thể sẽ mang lại chi phí đáng kể.

Những vấn đề này sẽ trầm trọng hơn trong các lĩnh vực mà tính hiệu quả kinh tế theo quy mô (economies of scale) đóng vai trò quan trọng. Một nhà sản xuất cung ứng sản phẩm cho cả đối tác thương mại được hưởng ưu đãi và không được hưởng ưu đãi hoặc phải đáp ứng các quy định về quy tắc xuất xứ khác nhau sẽ phải sản xuất với hỗn hợp đầu vào khác nhau tùy theo từng thị trường khác nhau nếu muốn được hưởng ưu đãi khi tiếp cận thị trường đó. Điều này có thể phương hại đến lợi ích thu được do chi phí trung bình thấp hơn khi chỉ dùng một hỗn hợp đầu vào duy nhất và một quy trình sản xuất duy nhất.

Quy tắc xuất xứ có thể là một yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến các quyết định đầu tư của các doanh nghiệp đa quốc gia. Các doanh nghiệp đó thường dựa vào nguyên liệu đầu

---

<sup>181</sup> Nhìn chung các nhà kinh tế thường ít chú trọng đến các quy tắc xuất xứ nằm lẫn trong một khối lượng lớn các vấn đề về khu vực thương mại tự do. Đóng góp đầu tiên liên quan đến quy tắc xuất xứ là các bài viết của Krueger (1997) và Krishna và Krueger (1995). Các bài viết này mô tả cách thức quy tắc xuất xứ có thể đóng vai trò như “phương tiện bảo hộ ngầm” và khiến cho các nước đối tác thương mại thành viên chuyển từ sử dụng đầu vào bên ngoài giá thấp sang đầu vào của một nước đối tác có chi phí cao hơn để đảm bảo thành phẩm sẽ được hưởng ưu đãi thuế khi thực xuất. Falvey và Reed (1998) cho thấy cách thức có thể sử dụng các quy tắc xuất xứ để bảo hộ nền công nghiệp trong nước khỏi cạnh tranh không mong muốn của phía đối tác, ngay cả khi không có khả năng sẽ xảy ra chệch hướng thương mại.

vào nhập khẩu từ các mạng lưới phân phối rộng rãi trên thế giới đóng vai trò sống còn trong việc đảm bảo ưu thế cho từng doanh nghiệp cụ thể như ưu thế về công nghệ trong quá trình sản xuất một số đầu vào nhất định. Khái quát hơn, nếu một bộ quy tắc xuất xứ nhất định nào đó làm tăng sự bất ổn về mức độ ưu đãi được hưởng trên thực tế khi xuất sang một thị trường nhất định thì lượng đầu tư vào thị trường đó sẽ giảm.

### **Quy tắc Xuất xứ và Vận dụng các Ưu đãi Thương mại**

Hiện trạng tỷ lệ sử dụng khá thấp các ưu đãi thương mại trong các chế độ thương mại ưu đãi quan sát được cho thấy có thể có khó khăn trong việc đáp ứng các quy định đưa ra trong quy tắc xuất xứ cũng như phát sinh các chi phí trong việc chứng minh đã tuân thủ các quy tắc xuất xứ đó.<sup>182</sup> Sapir (1998) đã chỉ ra rằng 79% hàng hoá nhập khẩu chịu thuế của các nước tham gia GSP hội đủ tiêu chuẩn để được hưởng ưu đãi khi xuất sang EU vào năm 1994 song trên thực tế chỉ có 38% lượng hàng nhập khẩu thật sự được hưởng mức thuế thấp hơn thuế suất MFN khi vào thị trường EU. Sở dĩ có sự chênh lệch như vậy là bởi tác động của việc áp dụng quy tắc xuất xứ và hạn ngạch thuế quan cho một số mặt hàng cụ thể theo đó hạn chế lượng hàng nhập khẩu được hưởng ưu đãi khi xuất sang thị trường EU. Điều đó cũng phản ánh tình hình thực tế của mặt hàng dệt may - mặt hàng chiếm tới trên 70% lượng hàng EU nhập khẩu từ các nước được hưởng GSP song tỷ lệ sử dụng ưu đãi (tỷ lệ hàng hoá nhập khẩu được hưởng ưu đãi trên thực tế trên hàng hoá nhập khẩu đủ điều kiện để hưởng ưu đãi) chỉ là 31%. Năm 2001, tỷ lệ sử dụng ưu đãi đối với các nước kém phát triển (LDC) là 47%. Cần nhấn mạnh ở đây là tỷ lệ sử dụng ưu đãi đo lường tỷ lệ hàng xuất khẩu sang EU yêu cầu cho hưởng ưu đãi được ghi lại *tại biên giới*. Vì thế tỷ lệ sử dụng ưu đãi thấp không phản ánh trường hợp đối tượng hưởng ưu đãi không có khả năng đáp ứng các yêu cầu khác khi vào thị trường EU như yêu cầu về vệ sinh, an toàn và sức khoẻ hoặc không phản ánh được hạ tầng yếu kém như đôi khi vẫn được đề cập. Tuy nhiên, hạ tầng yếu kém có thể lý giải tại sao cộng đồng thương mại lại im lặng trước các ưu đãi thương mại nhưng không thể lý giải được tại sao tại biên giới, một số sản phẩm đủ điều kiện hưởng ưu đãi lại không yêu cầu được hưởng ưu đãi.

Có một điểm đáng lưu ý ở đây là mức độ bao phủ của chương trình EU rất rộng, theo đó trên 99% hàng hoá nhập khẩu từ các nước đang phát triển là các sản phẩm chịu thuế tại thị trường EU thuộc diện hưởng ưu đãi. Song điểm nổi bật lại là tỷ lệ sử dụng ưu đãi rất thấp. Trái lại, chương trình GSP của Mỹ tuy có mức bao phủ kém toàn diện hơn rất nhiều (chỉ khoảng một nửa trong số các mặt hàng nhập khẩu chịu thuế từ các nước đang phát triển được hưởng ưu đãi) song tỷ lệ sử dụng ưu đãi cao hơn nhiều (trên 76% năm 1998 và lên đến mức gần 96% năm 2001 đối với các nước kém phát triển). Lý do là bởi các sản phẩm dệt may hầu như không được đưa vào chương trình GSP của Mỹ. Tuy các sản phẩm này được đưa vào chương trình của EU song chỉ một phần nhỏ trong số đó thực sự được hưởng ưu đãi. Một điểm khác biệt nữa là chương trình ưu đãi của Mỹ cho các nước kém phát triển hưởng ưu đãi đối với sản phẩm nhiên liệu khoáng sản trong khi chương trình của Châu Âu cho sản phẩm dầu mỏ nhập khẩu hưởng mức thuế bằng không. Theo báo cáo của UNCTAD, khi loại bỏ các mặt hàng khoáng sản thì tỷ lệ sử dụng ưu đãi dành cho LDC giảm xuống dưới 50%. Một khác biệt quan trọng khác là ưu đãi áp dụng trong chương trình

---

<sup>182</sup> Trong nhiều năm, UNCTAD đã nhấn mạnh đến mức độ sử dụng khá thấp những ưu đãi mà các nước phát triển dành cho các nước đang phát triển. Xem Inama (2002) để biết nội dung thảo luận mới đây về tỷ lệ sử dụng các chế độ GSP và quy tắc xuất xứ.

của Mỹ là ưu đãi 100%, theo đó các sản phẩm được hưởng ưu đãi không phải nộp thuế. Trong khi đó, theo chương trình GSP của EU, một loạt các “sản phẩm nhạy cảm” nhập từ các nước không thuộc diện LDC chỉ được hưởng ưu đãi một phần. Mức giảm hiện đang được áp dụng là 3.5 điểm % mặc dù mức giảm đối với sản phẩm dệt may chỉ là 20% thuế suất MFN. Vì vậy, tỷ lệ sử dụng ưu đãi thấp của EU có thể phản ánh một thực tế là chi phí phải bỏ ra để đáp ứng các quy tắc xuất xứ hay chi phí phải bỏ ra để chứng tỏ tuân thủ các quy tắc xuất xứ cao hơn lợi nhuận biên đem lại từ việc được hưởng ưu đãi. Trong năm 2001, khoảng 70% sản phẩm xuất khẩu từ LCD sang Canada đủ tiêu chuẩn hưởng ưu đãi thật sự được hưởng ưu đãi khi vào thị trường nước này.<sup>183</sup>

Theo Hiệp định EBA của EU dành cho LCD, tất cả các sản phẩm đều được hưởng ưu đãi miễn thuế khi xuất sang thị trường EU, theo đó hầu hết các sản phẩm xuất khẩu của Campuchia sang EU đều đủ tiêu chuẩn hưởng ưu đãi thuế suất bằng không song trong năm 2001, chỉ có 36% trong số các sản phẩm xuất khẩu đó được miễn thuế khi vào thị trường EU (2003). Brenton (2003) chỉ ra rằng việc sử dụng thiếu đầy đủ các ưu đãi có nghĩa là trung bình hàng xuất khẩu của Campuchia sang EU phải nộp một mức thuế nhập khẩu tương đương 7.7% tổng trị giá hàng xuất khẩu. Một lần nữa, thủ phạm khả nghi nhất gây ra tình trạng không sử dụng đầy đủ các ưu đãi thương mại là các quy tắc xuất xứ, đặc biệt khi Campuchia chuyên về sản xuất các sản phẩm quần áo trong khi các quy tắc xuất xứ của EU cho sản phẩm may mặc mang tính hạn chế cao theo đó các sản phẩm phải được sản xuất từ sợi.

Brenton và Manchin (2003) chỉ ra rằng một lượng lớn sản phẩm quần áo EU nhập khẩu từ các nước Đông Âu được làm từ sợi sản xuất tại EU được hưởng một chế độ hải quan thay thế khi xuất sang thị trường EU - loại hình gia công bên ngoài - mặc dù không có khuyến khích tài chính để làm như vậy do EU đã bỏ áp dụng thuế suất theo các hiệp định thương mại tự do. Điều này có thể phản ánh chi phí và những bất ổn trong việc chứng minh xuất xứ cần thiết theo các thủ tục hải quan ưu đãi thông thường.

Gần đây, Mỹ đã đưa vào áp dụng Đạo luật Cơ hội và Tăng trưởng Châu Phi (AGOA) mở rộng diện sản phẩm được miễn thuế khi xuất sang thị trường Mỹ theo chế độ GSP trong đó có sản phẩm quần áo. Tuy nhiên, một nước có đủ điều kiện để hưởng AGOA không mặc nhiên đủ tiêu chuẩn hưởng ưu đãi đối với sản phẩm quần áo. Các nước trước hết phải được phê duyệt trên cơ sở triển khai thực hiện cái được coi là các cơ chế thực thi hiệu quả. Theo GSP, quy tắc giá trị gia tăng chuẩn cho phép tỷ lệ tích lũy 35% giữa các nước thành viên (nhất định) thuộc các tổ chức khu vực bao gồm Cộng đồng Andean, ASEAN, Cộng đồng Phát triển Châu Phi (SADC), Cộng đồng Ca-ri-bê (CARICOM) và Liên minh Tiền tệ Tây Phi. AGOA mở rộng các quy tắc GSP bằng cách cho phép áp dụng tích lũy đầy đủ giữa bất kỳ một quốc gia Cận Sahara nào, đồng thời cho phép áp dụng tích lũy song phương với Mỹ với điều kiện nguyên liệu đầu vào của Mỹ chỉ giới hạn trong 15% giá trị tăng thêm. Tuy nhiên, các quy tắc xuất xứ khác được áp dụng cho hàng may mặc (các sản phẩm dệt may vẫn đứng ngoài diện được hưởng ưu đãi).

Quy tắc xuất xứ đối với hàng may mặc quy định sản phẩm phải được sản xuất hoặc ráp nối tại một hoặc nhiều nước hưởng ưu đãi từ nguyên liệu vải được làm từ sợi và cắt tại Mỹ cùng chỉ khâu được làm ra tại Mỹ. Có thể sử dụng vải làm từ sợi tại nước hưởng ưu đãi

---

<sup>183</sup> Số liệu trong đoạn viết này lấy từ UNCTAD và Ban Thư ký Khối Thịnh vượng chung 2001 và UNCTAD 2003.



hay tại Mỹ với điều kiện là lượng thành phẩm nhập khẩu vào Mỹ không vượt quá giới hạn hiện tại là 4.2% tổng kim ngạch nhập khẩu hàng may mặc vào Mỹ. Mức này được tăng lên 7% trong giai đoạn đến năm 2008.<sup>184</sup> Cuối cùng, có một quy định đặc biệt cho phép sử dụng vải nhập từ bất kỳ nước nào trong phạm vi số lượng hạn chế như được phê duyệt. Quy định đặc biệt này ban đầu chỉ áp dụng cho các nước Châu Phi kém phát triển nhất vùng Cận Sahara song hiện tại đã được mở rộng ra áp dụng cho một số nước nhất định có thu nhập cao hơn như Namibia và Kenya song chỉ có hiệu lực đến cuối tháng Chín năm 2007. Điều khoản này cho phép áp dụng những quy tắc xuất xứ có độ mở lớn.

Mattoo, Roy và Subramanian (2002) cho thấy bằng cách nào các quy tắc xuất xứ cơ bản cho sản phẩm may mặc trong AGOA hạn chế nghiêm trọng các lợi ích mà AGOA mang lại. Họ cũng chứng tỏ rằng việc áp dụng phổ biến các quy tắc tự do hơn có thể làm tăng lợi ích cho các nước hưởng ưu đãi ít nhất là ở mức 1/5. Hơn thế, các xu thế mới đây diễn ra trong hàng nhập khẩu từ các nước hưởng ưu đãi AGOA vào Mỹ cho thấy các quy tắc xuất xứ mang tính hạn chế có thể cản trở nghiêm trọng tới thương mại. Từ năm 1999 đến 2002, hàng may mặc nhập khẩu vào Mỹ từ các nước sử dụng nguồn vải nguyên liệu từ bất kỳ nước nào đã tăng thêm 92%. Các sản phẩm may mặc nhập khẩu loại này đủ tiêu chuẩn để hưởng các ưu đãi cho sản phẩm may mặc song phải thỏa mãn các quy tắc xuất xứ mang tính hạn chế hơn (nhất là Mauritius và Nam Phi) chỉ tăng thêm 23%.

Hiện tại, các phân tích thực nghiệm về mối liên hệ trực tiếp giữa các quy tắc xuất xứ hạn chế với kết quả thương mại còn chưa được tiến hành nhiều. Estevadeordal và Miller (2002) mô tả quá trình các quy tắc xuất xứ trong một số lĩnh vực nhất định như hàng dệt may trở nên mang tính hạn chế hơn như thế nào khi chuyển đổi từ Hiệp định Thương mại Tự do Mỹ-Canada sang NAFTA và hậu quả đi kèm là tỷ lệ sử dụng ưu đãi suy giảm. Estevadeordal và Suominen (2004) áp dụng phương pháp tổng hợp các quy tắc xuất xứ mang tính hạn chế vào trong mô hình lực hút (gravity model) chuẩn của các luồng thương mại song phương. Kết quả phân tích kinh tế lượng cho thấy các quy tắc xuất xứ mang tính hạn chế áp dụng đối với các sản phẩm cụ thể cản trở thương mại tổng thể giữa các đối tác và làm giảm bớt tác động tạo ra khả năng đáp ứng linh hoạt các yêu cầu xử lý hồ sơ đặt ra nhằm thúc đẩy thương mại nội khối của các quy định như quy tắc tích lũy và *tối thiểu* (de minimis). Áp dụng biện pháp này theo từng lĩnh vực cụ thể ủng hộ giả thuyết cho rằng các quy tắc xuất xứ hạn chế đối với thành phẩm khuyến khích mua bán các sản phẩm trung gian giữa các đối tác được hưởng ưu đãi. Cadot và các nhà nghiên cứu khác (2002) đã sử dụng các biện pháp tương tự để đo lường độ hạn chế của các quy tắc xuất xứ trong NAFTA. Họ phát hiện ra rằng trong các lĩnh vực có mức cắt giảm thuế cao hơn mức trung bình, các quy tắc xuất xứ mang tính hạn chế cao hơn và tỷ lệ sử dụng ưu đãi của các nhà xuất khẩu Mê-hi-cô thấp hơn mức trung bình. Theo họ, các quy tắc xuất xứ là “thủ phạm chính” khiến cho NAFTA chỉ có tác động rất khiêm tốn đối với hàng xuất khẩu Mê-hi-cô như các nhà nghiên cứu khác đã nhận định.

### **Các Quy tắc Xuất xứ và Phát triển Kinh tế**

Liệu có thể và có nên sử dụng các quy tắc xuất xứ như công cụ để thúc đẩy phát triển kinh tế tại một nhóm các nước trong khu vực hay không? Dự thảo Văn kiện Thảo luận

---

<sup>184</sup> Có vẻ như hạn ngạch là không hoặc nhiều khả năng là không phải bắt buộc thực hiện.

dành cho các Bộ trưởng tại Cuộc họp Cancun của các thành viên WTO - một phần của Vòng Đàm phán Phát triển Doha - đề xuất rằng, theo các điều khoản về đối xử đặc biệt và khác biệt, “các nước thành viên đang phát triển và kém phát triển nhất sẽ có quyền áp dụng các quy tắc xuất xứ ưu đãi được thiết kế để thực hiện các mục tiêu chính sách thương mại liên quan đến đẩy nhanh tốc độ phát triển kinh tế, nhất là thông qua thúc đẩy mật dịch khu vực”. Một số người cho rằng các quy tắc xuất xứ chặt chẽ là cơ chế để khuyến khích phát triển cơ cấu sản xuất tích hợp tại các nước đang phát triển nhằm tối đa hoá tác động đối với việc làm và đảm bảo rằng các hoạt động được thực hiện tại các nước đang phát triển không chỉ là các hoạt động có giá trị gia tăng thấp.

Có một số vấn đề với cách nhìn này. Trước hết, các quy tắc xuất xứ kiểu đó phân biệt đối xử với các nước nhỏ không có hoặc có nhưng rất hạn chế khả năng tìm nguồn cung ứng trong nước. Vì hầu hết các nước đang phát triển là các nước nhỏ nên các nước này chịu bất lợi khi các nước lớn hơn áp dụng các quy tắc xuất xứ có tính hạn chế. Thứ hai, không có bằng chứng nào chứng tỏ trong hơn 30 năm qua quy tắc xuất xứ chặt chẽ giúp khuyến khích phát triển cơ cấu sản xuất tích hợp tại các nước đang phát triển. Trên thực tế, lập luận như vậy là thừa trong bối cảnh thay đổi công nghệ và tự do hoá thương mại toàn cầu đã dẫn đến việc phân tách quy trình sản xuất thành nhiều giai đoạn khác nhau cũng như sự phát triển của mạng lưới nguồn lực toàn cầu. Toàn cầu hoá và phân tách dây chuyền sản xuất không cho phép có thể thiết lập được các cơ cấu sản xuất tổng hợp trong phạm vi các nước. Các quy tắc xuất xứ nghiêm ngặt đóng vai trò hạn chế năng lực của các công ty trong việc hội nhập vào mạng lưới sản xuất khu vực và toàn cầu và kết quả là làm suy giảm vị trí của bất kỳ hoạt động gia tăng giá trị nào. Trong thế giới hiện đại, độ linh hoạt trong tìm kiếm nguồn lực đầu vào là tác nhân chính trong cạnh tranh quốc tế. Vì vậy, một thực tế hoàn toàn có khả năng xảy ra là các quy tắc xuất xứ chặt chẽ thay vì thúc đẩy phát triển kinh tế sẽ tăng chi phí sản xuất bằng cách hạn chế khả năng tiếp cận với đầu vào giá rẻ và làm suy yếu khả năng cạnh tranh của các công ty trong nước tại thị trường nước ngoài.

Flatters (2002) và Flatters & Kirk (2003) đã ghi chép lại quá trình phát triển của các quy tắc xuất xứ trong SADC và nêu bật một số điểm sau. Họ chỉ ra rằng việc áp dụng các quy tắc xuất xứ mang tính hạn chế có nhiều khả năng sẽ hạn chế hơn là thúc đẩy phát triển kinh tế khu vực. Ví dụ này mang lại một bài học bổ ích về cách làm thế nào các lợi ích cục bộ và nhận thức sai lệch về vai trò cùng tác động của các quy tắc xuất xứ có thể góp phần làm suy yếu các hiệp định thương mại khu vực.

SADC thoạt đầu đã thông qua các quy tắc xuất xứ nhất quán, tổng quát và đơn giản tương tự như các quy tắc xuất xứ của khối COMESA láng giềng. Các quy tắc ban đầu đòi hỏi phải chuyển đổi mã số hàng hóa, lượng giá trị gia tăng trong khu vực ít nhất đạt 35% hoặc mức nhập khẩu tối đa là 60% tổng giá trị đầu vào. Các yếu tố như đóng gói đơn giản và tương tự được xác định là không đủ để xác lập xuất xứ. Tuy nhiên, sau khi được điều chỉnh, các quy tắc SADC được đặc trưng bởi những quy tắc xuất xứ mang tính hạn chế quy định cho từng lĩnh vực, sản phẩm cụ thể và thay thế yêu cầu chuyển đổi mã số hàng hóa bằng yêu cầu quy trình kỹ thuật cụ thể với hàm lượng nhập khẩu được phép thấp hơn hay giá trị tăng thêm nội địa cao hơn. Các quy tắc xuất xứ trở nên giống các quy tắc xuất xứ của EU và NAFTA hơn. Điều này phần nào phản ánh ảnh hưởng của hiệp định được đàm phán gần đây giữa EU và Nam Phi cũng như của các quy tắc xuất xứ điều chỉnh những ưu đãi mà EU dành cho các nước ACP: “Các nhóm lợi ích tại Nam Phi thường viện dẫn các quy tắc xuất xứ trong hiệp định giữa EU và Nam Phi như là mô hình mẫu cho SADC. Những viện

dẫn như vậy thường được công nhận với giá trị bề nổi mà không được thừa nhận đúng bản chất bên trong là các vận động bảo hộ cho lợi ích tư của một nhóm các nhà sản xuất trong nước hiện đã được bảo hộ ở mức độ cao. Rất ít người đặt ra câu hỏi về tính phù hợp của mô hình kinh tế cơ sở (cho dù mô hình đó là gì) của SADC.” (Flatters và Kirk 2003, tr. 7).

Flatters (2002) cũng chỉ ra rằng với SADC, có lập luận được đưa ra rằng hải quan các nước trong khu vực hoạt động yếu kém khiến các sản phẩm có chi phí thấp từ Châu Á có khả năng lọt qua biên giới vào các nước SADC rồi đăng ký để được hưởng các ưu đãi thuế sau đó khi được xuất sang một nước thành viên khác. Trên cơ sở lập luận đó, đề xuất đưa ra là phải áp dụng các quy tắc xuất xứ mang tính hạn chế để ngăn chặn điều này xảy ra. Tuy nhiên, không có lý do gì để hy vọng rằng các cơ quan hải quan hoạt động yếu kém sẽ có năng lực thực thi các quy tắc xuất xứ chặt chẽ, chi tiết tốt hơn là các quy tắc xuất xứ ít tổng quát. Trên thực tế, trong nhiều trường hợp các quy tắc xuất xứ trở nên chặt chẽ đến mức không có nhà sản xuất nào trong khu vực có thể đáp ứng được và cán bộ hải quan cũng không cần phải dùng đến quyền hạn tự quyết của mình. Không có ưu đãi nào được thực hiện. Tất nhiên điều này có nghĩa là hiệp định về ưu đãi thương mại không hề có tác động thúc đẩy thương mại. Có một phương thức khác để áp dụng các quy tắc xuất xứ hợp lý về mặt kinh tế và thực thi một chương trình cải thiện các năng lực hành chính của cơ quan hải quan. Cũng có thể áp dụng các biện pháp tự vệ được thiết kế rõ nhằm xử lý sự gia tăng của hàng được nhập vào thị trường nội địa thông qua một nước đối tác.

Tóm lại, quy tắc xuất xứ không phải là công cụ hiệu quả trong việc đạt được các mục tiêu phát triển. Có những công cụ khác hữu hiệu hơn để thực hiện điều này. Các quy tắc xuất xứ có thể được sử dụng như cơ chế để ngăn chặn tình trạng chệch hướng thương mại. Nếu vượt ra ngoài chức năng này, các quy tắc xuất xứ nhằm mục đích buộc sản phẩm phải sử dụng hàm lượng đầu vào nội địa có nhiều khả năng sẽ bị phản tác dụng thông qua việc làm giảm tính cạnh tranh của các ngành công nghiệp (Flatters 2001). Nếu mục tiêu đặt ra là thúc đẩy thương mại khu vực thì cách tốt nhất để đạt được mục tiêu này là áp dụng các quy tắc xuất xứ đơn giản, rõ ràng, nhất quán và có thể dự đoán được nhằm tránh tình trạng lạm dụng để ra quyết định tùy tiện hay tăng gánh nặng công việc cho cơ quan hải quan cũng như nhằm giảm thiểu chi phí tuân thủ của doanh nghiệp.

### **Hải quan và Chi phí Thi hành các Quy tắc Xuất xứ Ưu đãi**

Thông thường, hải quan là cơ quan chịu trách nhiệm thực thi hệ thống quy tắc xuất xứ. Hải quan chịu trách nhiệm kiểm tra giấy chứng nhận xuất xứ; hải quan cũng có thể tham gia phát hành các giấy chứng nhận xuất xứ cho các nhà xuất khẩu trong nước. Quy tắc xuất xứ tuy là một yếu tố thiết yếu của các hiệp định thương mại tự do nhưng làm tăng đáng kể độ phức tạp của hệ thống thương mại đối với doanh nghiệp, hải quan và các quan chức hoạch định chính sách thương mại. Vấn đề đặt ra cho các doanh nghiệp không chỉ là tuân thủ các quy tắc xuất xứ về gia công cơ bản mà còn là chi phí có được giấy chứng nhận xuất xứ trong đó có chi phí cho bất kỳ sự chậm trễ nào phát sinh trong quá trình xin cấp giấy chứng nhận xuất xứ. Chi phí chứng minh xuất xứ bao gồm chi phí thực hiện một số thủ tục hành chính để cung cấp chứng từ được yêu cầu cộng với chi phí duy trì các hệ thống lý giải trình chính xác đầu vào nhập khẩu từ các nguồn khác nhau nhằm chứng tỏ tính nhất quán với quy định của các quy tắc xuất xứ. Để có được năng lực chứng tỏ xuất xứ, doanh nghiệp cần áp dụng các thủ tục kế toán là phức tạp và tốn kém đối với các doanh nghiệp

nhỏ tại các nền kinh tế quá độ và đang phát triển. Nếu không, khó có thể chỉ ra chính xác phân tách địa lý của các đầu đã được sử dụng.

Thông tin về các chi phí kiểu này còn hạn chế song những kết quả nghiên cứu có được cho thấy chi phí cung cấp chứng từ phù hợp để chứng minh xuất xứ mà các doanh nghiệp tại các nước phát triển có thể chiếm khoảng từ 2% đến 3% hoặc nhiều hơn tổng giá trị của một lô hàng xuất khẩu.<sup>185</sup> Thậm chí, chi phí chứng minh xuất xứ còn có thể cao hơn, cao đến mức khiến doanh nghiệp chọn không chứng minh xuất xứ để được hưởng ưu đãi nhất là tại những nước mà các cơ chế hải quan được xây dựng còn yếu kém. Vì vậy, các nhà sản xuất có thể không xin hưởng ưu đãi ngay cả khi thoả mãn được các quy tắc xuất xứ về mặt kỹ thuật do chi phí chứng minh xuất xứ sẽ phải bỏ ra là khá cao so với số thuế ưu đãi được giảm.

Các chi phí tuân thủ các yêu cầu về giấy chứng nhận xuất xứ ở mỗi hiệp định khác nhau lại khác nhau tùy thuộc vào các yêu cầu chính xác đã được quy định. Liên quan đến việc phát hành và kiểm tra giấy chứng nhận xuất xứ ưu đãi, các hiệp định của EU, MERCOSUR, AFTA và hiệp định Nhật Bản – Xinh-ga-po đều quy định rằng giấy chứng nhận phải được kiểm chứng và công nhận bởi một cơ quan chức năng có thẩm quyền như cơ quan hải quan hoặc Bộ Thương mại. Trong một số trường hợp nhất định, các thực thể tư nhân có thể tham gia vào quá trình này với điều kiện được chính phủ công nhận và giám sát. Ngược lại, các hiệp định thương mại mà Mỹ tham gia lại cho phép nhà xuất khẩu tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá. Nhà chức trách nước xuất khẩu không tham gia và không chịu trách nhiệm về độ chính xác của thông tin cung cấp trong giấy chứng nhận xuất xứ. Về cơ bản, điều này có thể giảm gánh nặng hành chính của việc tuân thủ các quy tắc xuất xứ. Bên cạnh đó, theo NAFTA, một giấy chứng nhận xuất xứ có giá trị cho nhiều lô hàng cùng chủng loại trong khoảng thời gian một năm trong khi hầu hết các hiệp định khác lại quy định mỗi giấy chứng nhận xuất xứ chỉ được sử dụng cho một lô hàng duy nhất. Tuy nhiên, các hiệp định của EU cho phép các nhà xuất khẩu thường xuyên xuất hàng công nhận bởi nhà chức trách nước xuất khẩu được khai xuất xứ trên hóa đơn (make invoice declaration of origin).

Theo NAFTA, cả doanh nghiệp xuất khẩu và doanh nghiệp nhập khẩu đều phải lưu giữ hồ sơ liên quan. Cả doanh nghiệp xuất khẩu và doanh nghiệp nhập khẩu phải giữ lại giấy chứng nhận xuất xứ và các chứng từ kèm theo trong năm năm. Theo NAFTA, nếu cơ quan hải quan muốn kiểm tra thông tin liên quan đến một lô hàng thì các doanh nghiệp xuất khẩu có trách nhiệm phải cung cấp các thông tin đó. Trong các trường hợp khi nhà xuất khẩu không thể cung cấp đủ chứng cứ thỏa mãn yêu cầu xuất xứ để được hưởng ưu đãi thì doanh nghiệp nhập khẩu có nghĩa vụ phải nộp thuế hải quan. Trong các trường hợp nghi vấn có gian lận thương mại, cả doanh nghiệp nhập khẩu và nhà xuất khẩu đều phải chịu trách nhiệm trong khi trước NAFTA, doanh nghiệp nhập khẩu phải chịu tất cả các trách nhiệm pháp lý và tài chính trong tuân thủ các quy định của hải quan. Theo các hiệp định của EU, doanh nghiệp nhập khẩu phải chịu trách nhiệm về mặt pháp lý đối với bất kỳ hình phạt nào cho hành vi trốn thuế nếu bị cơ quan hải quan phát hiện là một sản phẩm không

---

<sup>185</sup> Xem Cadot và các tác giả khác (2002) và Herin (1986). Nghiên cứu của Herin cũng phát hiện ra rằng các chi phí mà những nhà sản xuất EFTA phải bỏ ra để chứng minh xuất xứ đã khiến cho một phần tư hàng xuất khẩu của EFTA sang EU phải chịu mức thuế suất MFN hiện hành.

thuộc diện hưởng ưu đãi thuế.<sup>186</sup> Theo chế độ GSP của EU, chính phủ nước xuất khẩu phải chịu trách nhiệm về hợp tác hành chính và biện pháp xử phạt cao nhất là đình chỉ và xoá bỏ các ưu đãi GSP đối với hợp tác không thoả đáng. EU khẳng định yêu cầu rằng giấy chứng nhận xuất xứ phải được các cơ quan chính phủ phát hành vì họ “coi giấy chứng nhận xuất xứ là một tờ séc chưa ký (blank check) sẽ được dùng để rút tiền từ ngân sách của EC” (Ủy ban Châu Âu 2003).

Một đặc điểm quan trọng của hầu hết các cơ chế thương mại ưu đãi là yêu cầu gửi hàng hay vận chuyển hàng trực tiếp, theo đó hàng hoá xin hưởng ưu đãi phải được vận chuyển trực tiếp đến thị trường đích. Nếu hàng hoá đó quá cảnh qua một nước khác thì phải có chứng từ chứng tỏ hàng hoá vẫn được giám sát bởi các cơ quan hải quan của nước quá cảnh, không được vào thị trường nội địa tại nước quá cảnh và không trải qua bất kỳ hoạt động nào khác ngoài việc bốc, dỡ hàng. Trên thực tế, có thể sẽ là rất khó khăn để có được các chứng từ cần thiết từ phía hải quan nước ngoài.

Để hiểu rõ hơn các tác động của quy tắc xuất xứ, đặc biệt là quy tắc xuất xứ ưu đãi, WCO và Ngân hàng Thế giới gần đây đã tiến hành điều tra qua đường thư tín (postal survey) đối với hải quan các nước. Bảng hỏi đã được gửi đến tất cả 161 thành viên của WCO. Có 63 bảng hỏi đã được hoàn thiện và gửi trả lại với tỷ lệ trả lời là 39%. Phần lớn các phúc đáp nhận được (43 bảng trả lời) đều đến từ các nước đang phát triển. Đã nhận được phần phúc đáp từ các nước thuộc tất cả các lục địa. Bảng hỏi tìm kiếm thông tin về vai trò của hải quan trong phát hành và kiểm tra các giấy chứng nhận xuất xứ và tìm hiểu quan điểm của cán bộ hải quan về kinh nghiệm thi hành các quy tắc xuất xứ. Dưới đây là tóm tắt các kết luận chính dựa trên phản hồi của hải quan các nước.

### ***Kiểm tra Độ xác thực và Giá trị Pháp lý của Giấy chứng nhận Xuất xứ***

Bảng 9.1 cho biết tỷ lệ hải quan các nước được hỏi khẳng định hải quan có tham gia phát hành giấy chứng nhận xuất xứ cho các sản phẩm được xuất khẩu từ lãnh thổ hải quan thuộc phạm vi quản lý của mình, kiểm tra tính hiệu lực và tính xác thực của giấy chứng nhận xuất xứ cho hàng xuất khẩu, kiểm tra độ chính xác của các giấy chứng nhận đó và trả lời các yêu cầu của hải quan các nước khác về thông tin liên quan đến các giấy chứng nhận xuất xứ này.

Khoảng 2/3 trong số thư phúc đáp đã khẳng định cơ quan hải quan chịu trách nhiệm phát hành giấy chứng nhận xuất xứ cho các doanh nghiệp xuất khẩu trong ít nhất một chương trình thương mại. Phần lớn hải quan các nước đều tham gia kiểm tra tính hiệu lực và tính xác thực của các giấy chứng nhận xuất xứ cho hàng xuất khẩu và khẳng định tính chính xác của nước được coi là nước xuất xứ của sản phẩm. Những nước mà hải quan không tham gia cấp giấy chứng nhận xuất xứ là những nước áp dụng chế độ tự chứng nhận xuất xứ (self-certification). Cuối cùng, một nhiệm vụ nữa hải quan phải thực hiện trong quá trình thi hành các quy tắc xuất xứ ưu đãi là cung cấp thông tin liên quan đến xuất xứ theo yêu cầu của hải quan các nước khác. Kết quả điều tra cho thấy tại hầu hết các nước, hải quan đóng vai trò chính yếu trong việc điều hành các hệ thống về quy tắc xuất xứ đối với hàng xuất cũng như nhập khẩu. Nhu cầu của cơ quan hải quan trong việc kiểm tra thông tin

---

<sup>186</sup> Vì chính các doanh nghiệp nhập khẩu mới là đối tượng chịu rủi ro liên quan đến độ chính xác của giấy chứng nhận xuất xứ nên có thể họ không xin hưởng ưu đãi thuế. Một nghiên cứu gần đây cho thấy đây là một mối quan ngại quan trọng của các nhà nhập khẩu EU (Cerrex (2002)).

xuất xứ ưu đãi ảnh hưởng lớn đến tốc độ thông quan cho hàng xuất khẩu từ nhiều nước khác nhau. Trong số phúc đáp nhận được, có một trường hợp ngoại lệ tại đó hải quan cho phép doanh nghiệp xuất khẩu được tự chứng nhận xuất xứ hàng hoá.

**Bảng 9-1 Hải quan Tham gia Cấp, Kiểm tra và Cung cấp Thông tin về Chứng nhận Xuất xứ Ưu đãi cho các Doanh nghiệp Xuất khẩu**

Vai trò của Hải quan	Tỷ lệ trả lời (phần trăm)
Cấp giấy chứng nhận xuất xứ cho các doanh nghiệp xuất khẩu	66
Kiểm tra tính hiệu lực và tính xác thực của giấy chứng nhận xuất xứ cho hàng xuất khẩu	88
Kiểm tra độ chính xác của xuất xứ của hàng xuất khẩu được chỉ ra	90
Cung cấp thông tin xuất xứ cho các cơ quan có yêu cầu	91

*Nguồn:* Điều tra của Tổ chức Hải quan Thế giới về Hải quan với Hải quan các nước năm 2003.

Doanh nghiệp và hải quan gặp phải khó khăn khi xác định xuất xứ cho cùng một sản phẩm có xuất xứ từ nhiều nước khác nhau tùy thuộc vào thị trường cùng các quy tắc xuất xứ của thị trường đích của hàng hóa đó. Ví dụ, vào thời điểm hiện tại, các doanh nghiệp may mặc tại một số nước Châu Phi nhất định có thể được miễn thuế khi xuất sang thị trường Mỹ theo đạo luật AGOA (với quy tắc xuất xứ mở) song lại không được miễn thuế khi vào thị trường EU theo Hiệp EBA (do quy tắc xuất xứ của EU quy định sản phẩm muốn được hưởng ưu đãi phải được làm từ sợi). Một công ty tại Xinh-ga-po có thể nhận thấy rằng nếu sản phẩm của mình đáp ứng được điều kiện lượng nguyên liệu nhập khẩu không quá 60% thì sản phẩm đó có thể được hưởng ưu đãi miễn thuế khi vào các thị trường ASEAN song lại không thoả mãn quy tắc xuất xứ để được hưởng ưu đãi theo hiệp định giữa Xinh-ga-po và Nhật Bản. Điều này gia tăng đáng kể độ phức tạp của việc ra các quyết định về sản xuất và đầu tư. Nó cũng tăng thêm gánh nặng cho cơ quan hải quan trong thông quan hàng xuất khẩu vì cần phải đánh giá riêng rẽ các lô hàng của cùng một cơ sở sản xuất song được chuyển tới các thị trường khác nhau.

#### ***Yêu cầu Nhân sự cần có để Xử lý các Vấn đề về Quy tắc Xuất xứ Ưu đãi***

Bảng 9.2 chỉ ra rằng 52% trong số cán bộ hải quan được hỏi đã thừa nhận rằng thông quan hàng hoá xuất khẩu đối với hàng thuộc diện ưu đãi nước ngoài đòi hỏi nguồn nhân lực lớn hơn để xử lý các vấn đề phát sinh từ quy tắc xuất xứ ưu đãi. Một trong những lý do có thể là bởi hầu hết các hiệp định thương mại đều yêu cầu xuất trình bằng chứng xuất xứ cho từng lô hàng. 88% trong số những người được hỏi trả lời rằng phải xuất trình chứng từ chứng minh xuất xứ cho mỗi chuyến hàng. Vì vậy, ngay cả các lô hàng giống hệt nhau được thực hiện tại những thời điểm khác nhau vẫn cần phải xuất trình cho hải quan giấy chứng nhận xuất xứ để kiểm tra tính hiệu lực, tính xác thực và độ chính xác.

**Bảng 9-2 Tác động của các Quy tắc Xuất xứ trong các Hiệp định Thương mại Ưu đãi lên Nguồn lực**

	Tỷ lệ trả lời đồng ý với quan điểm “Thông quan hải quan đối với hàng hoá theo chương trình ưu đãi cần nguồn nhân lực nhiều hơn để đáp ứng các yêu cầu về quy tắc xuất xứ ưu đãi” (phần trăm)
Hàng Xuất khẩu	52
Hàng Nhập khẩu	73

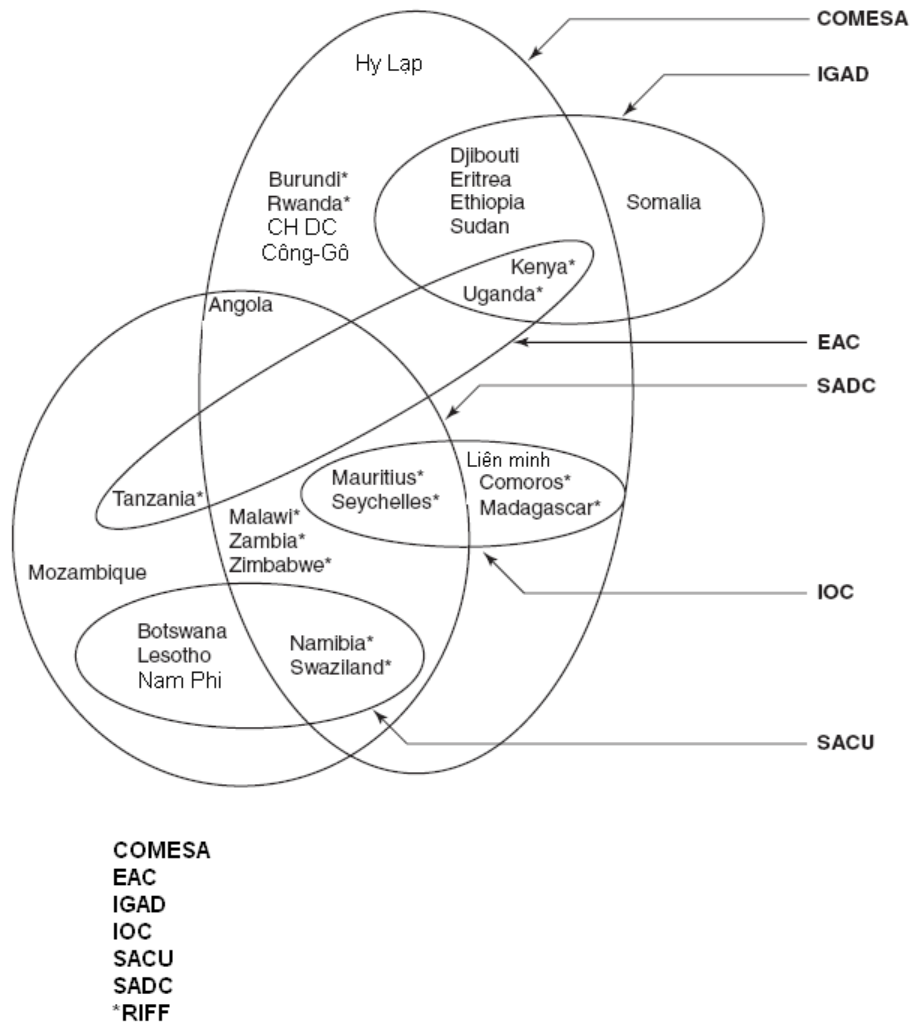
*Nguồn:* Tổ chức Hải quan Thế giới và Khảo sát của Ngân hàng Thế giới đối với Hải quan các nước năm 2003.

Kết quả trả lời nhận được này ủng hộ cho lập luận cho rằng các yêu cầu đặt ra trong các quy tắc xuất xứ của những hiệp định thương mại ưu đãi có những tác động quan trọng đến hải quan và tạo thuận lợi thương mại. Các hiệp định thương mại ưu đãi gia tăng gánh nặng cho hải quan. Gánh nặng càng lớn, các quy tắc xuất xứ càng phức tạp thì lượng nhân lực cần có càng nhiều để đảm trách công tác kiểm tra sự tuân thủ các quy tắc xuất xứ này. Thật thú vị khi nhận ra rằng 42% số người trả lời và hơn một nửa (55%) số cơ quan hải quan tại các nước đang phát triển có thể đoán trước rằng trong 12 tháng tới sẽ áp dụng bổ sung các quy tắc xuất xứ. Điều này phản ánh sự gia tăng nhanh chóng của các hiệp định thương mại ưu đãi. Tuy nhiên, nó cũng cho thấy xu hướng gia tăng gánh nặng đối với hải quan và như trên đã nêu, cần bổ sung các nguồn lực để có thể thực thi một cách hiệu quả các hiệp định mới này và không ảnh hưởng tiêu cực đến tạo thuận lợi cho thương mại.

### ***Các Quy tắc xuất xứ Chồng chéo trong nhiều FTA***

Hầu hết các nước đều tham gia vào ít nhất là một hiệp định thương mại ưu đãi. Trong một số trường hợp nhất định, một nước tham gia vào nhiều hiệp định thương mại khác nhau. Ví dụ, các nước đang phát triển tại khu vực Châu Phi Cận Xa-ha-ra hiện có thể xuất khẩu sang EU và được hưởng ưu đãi theo hiệp định Cotonou hoặc theo Hiệp EBA - một phần trong chương trình GSP. Các quy tắc xuất xứ trong hai chương trình này có một số khác biệt cơ bản. Hiệp định Cotonou cho phép tích lũy đầu đủ giữa các nước ACP song chương trình GSP của EU chỉ cho phép tích lũy song phương. Như đã nêu trên, hai chương trình cũng có mức sai số hay *tối thiểu (de minimis)* khác nhau. (Xem Brenton 2003 để biết thêm chi tiết.) Tại Nam Phi, các nước như Namibia và Swaziland tham gia vào cả hai hệ thống SADC và COMESA, mỗi hệ thống lại áp dụng các quy tắc xuất xứ khác nhau. Thật ra, như Hình 9.1 mô tả, việc tham gia nhiều hiệp định thương mại đa phương và cam kết thực hiện các quy tắc xuất xứ chồng chéo nhau là một đặc điểm chính của các hiệp định thương mại khu vực tại Châu Phi.

**Hình 9-1 Các Hiệp định Thương mại Khu vực tại Đông Nam Phi**



Bảng 9.3 cho thấy kết quả trả lời cho câu hỏi đặt ra là liệu các quy tắc xuất xứ chồng chéo có gây khó khăn cho hải quan không. Gần như một nửa câu trả lời nhận được là quy tắc xuất xứ chồng chéo có gây khó khăn cho hải quan. Trong số các câu trả lời nhận được từ Châu Phi, hai phần ba nhất trí với quan điểm trên. Điều này cho thấy việc phối kết hợp các quy tắc xuất xứ của các hiệp định thương mại khu vực khác nhau sẽ mang lại nhiều lợi ích cho những nước cùng một lúc là thành viên của nhiều hiệp định thương mại khu vực. Ngoài ra, nó cũng cho thấy việc hướng tới sử dụng các quy tắc xuất xứ đơn giản và rõ ràng trong các hiệp định thương mại ưu đãi sẽ giúp giảm thiểu các vấn đề gây ra bởi các quy tắc xuất xứ chồng chéo.

**Những Khó khăn gặp phải trong Thực hiện Tiêu chí Giá trị Tăng thêm**

Hơn 75% câu trả lời nhận được đều khẳng định rằng phương pháp tiêu chí giá trị tăng thêm là phương pháp khó áp dụng nhất trong số các phương pháp xác lập xuất xứ khác. Các quy tắc giá trị gia tăng thiếu tính có thể dự đoán do thay đổi của các nhân tố ngoại sinh như tỷ giá hối đoái có thể dẫn đến kết quả xác định xuất xứ khác nhau. Đây là



một điểm rất quan trọng vì như Bảng 9.3 cho thấy phần lớn các hiệp định thương mại đều sử dụng tiêu chí giá trị gia tăng ít nhất là cho một số mã sản phẩm. Song so với các phương pháp xác định xuất xứ khác, tiêu chí giá trị tăng thêm mang tính hạn chế rõ ràng hơn đối với thương mại, vậy nên dễ có xu hướng bị thao túng bởi các nhóm lợi ích trong nước tìm kiếm sự bảo hộ. Tuy vậy, nếu tiến hành đánh giá lại các quy tắc xuất xứ nhằm mục đích đơn giản hóa quá trình thực thi chẳng hạn như thông qua áp dụng hiệp định quy định công thức chuẩn dùng trong tính toán hay thông qua việc cung cấp các phương tiện xác lập xuất xứ thay thế như phương pháp chuyển đổi mã số hàng hóa thì sẽ thực hiện được mục tiêu tạo thuận lợi cho thương mại của các hiệp định ưu đãi hay hiệp định khu vực.

Những phức tạp nhận được từ hải quan các nước khẳng định một điều đã quá rõ với nhiều người song vẫn cần phải nhắc lại ở đây, đó là việc thực hiện các hiệp định thương mại ưu đãi làm tăng gánh nặng công việc cho ngành hải quan. Nguồn lực hạn chế và năng lực quản lý yếu kém tại nhiều nước đang phát triển gây ra những tác động không thể tránh khỏi đối với tác dụng tạo thuận lợi thương mại của các hiệp định thương mại ưu đãi. Ở mức độ ít nhất, khi thiết kế các hiệp định thương mại, các thành viên tham gia phải tính đến tác động của chúng đến hải quan, đến vấn đề năng lực hoạt động của cơ quan hải quan để các hiệp định đó có thể đạt hiệu quả trong công tác tạo thuận lợi cho thương mại. Các hệ thống quy tắc xuất xứ rắc rối làm tăng tính phức tạp của các thủ tục hải quan cũng như gánh nặng cho các tổ chức chứng nhận xuất xứ. Trong bối cảnh công tác tạo thuận lợi cho thương mại và cải thiện hiệu quả hoạt động của hải quan cùng các tổ chức khác liên quan đến thương mại ngày càng được chú trọng thì khó khăn do quy tắc xuất xứ ưu đãi tạo ra cho doanh nghiệp và các cơ quan liên quan khác tại các nước đang phát triển là một vấn đề quan trọng cần tính đến.

Nhìn chung, quy tắc xuất xứ rõ ràng, dễ hiểu, minh bạch và có thể dự đoán không đòi hỏi các cán bộ hải quan phải sử dụng, hoặc nếu có thì rất ít, phán xét của cá nhân để ra quyết định, qua đó giảm bớt gánh nặng cho cơ quan hải quan. Do vậy, nếu mục tiêu là thúc đẩy thương mại thì các quy tắc xuất xứ tổng quát tỏ ra là phù hợp nhất cho các quy tắc xuất xứ ưu đãi được áp dụng bởi hoặc cho các nước đang phát triển chứ không phải là các quy tắc xuất xứ cụ thể cho từng sản phẩm. So với các quy tắc xuất xứ phức tạp và chặt chẽ, các quy tắc xuất xứ ít phức tạp hơn khuyến khích thương mại giữa các đối tác trong khu vực bằng cách giảm chi phí giao dịch để tiến hành các hoạt động thương mại.

### **Vòng Đàm phán Doha và các Quy tắc Xuất xứ**

Văn bản thảo luận cấp bộ trưởng (ministerial text) phát động Vòng Đàm phán Phát triển Doha đã không đề cập đến các quy tắc xuất xứ mặc dù các bộ trưởng đã kêu gọi hoàn thiện HWP cho các quy tắc xuất xứ không ưu đãi. Như đã lưu ý, đã có một số thảo luận về các quy tắc xuất xứ trong khuôn khổ đối xử đặc biệt và khác biệt khi sử dụng các quy tắc xuất xứ ưu đãi để đạt được các mục tiêu phát triển thông qua thúc đẩy thương mại khu vực. Như thảo luận trước đó, các quy tắc xuất xứ có vẻ như không phải là các biện pháp phù hợp để đạt được các mục tiêu kiểu như vậy, thậm chí việc sử dụng các quy tắc xuất xứ còn là phản tác dụng. Mặc dù quy tắc xuất xứ không được chính thức đưa vào chương trình làm việc của Vòng Đàm phán Doha song rõ ràng là kết quả đàm phán đạt được có tác động quan trọng đến các quy tắc xuất xứ. Ngược lại, các quy tắc xuất xứ mà các nước đã áp dụng lại có ảnh hưởng quan trọng đến tác động của bất kỳ thỏa thuận nào.

Ví dụ, tiến bộ đạt được trong việc làm rõ quá trình áp dụng các biện pháp chống bán phá giá cũng như trong xóa bỏ hạn ngạch còn lại cho các sản phẩm dệt may một cách hiệu quả theo như Hiệp định Hàng Dệt may đạt được trong Vòng Đàm phán Uruguay có thể tạo thuận lợi cho quá trình hài hòa các quy tắc xuất xứ không ưu đãi vì những công cụ chính sách thương mại đã là tâm điểm của những tranh chấp liên quan đến việc xác định xuất xứ không ưu đãi. Các quy tắc xuất xứ ưu đãi có ảnh hưởng quan trọng tới tác động của bất kỳ một biện pháp cắt giảm thuế MFN nào như đã nhất trí giữa các đối tác thương mại ưu đãi. Khi cắt giảm thuế, độ chênh lệch ưu đãi (margin of preference) giảm và nguy cơ chệch hướng thương mại tiềm ẩn cũng giảm. Tính đến việc phải bỏ thêm các chi phí hành chính để chứng minh xuất xứ ưu đãi, có vẻ như không cần thiết phải có các quy tắc xuất xứ cho các sản phẩm có độ chênh lệch ưu đãi dưới 3% vì trong những trường hợp này nếu không có quy tắc xuất xứ cũng không diễn ra hiện tượng chệch hướng thương mại.

Các quy tắc xuất xứ chặt chẽ hạn chế khả năng các nước phát triển hưởng lợi từ các ưu đãi. Điều này quan trọng trong bối cảnh các cuộc thảo luận đang diễn ra xoay quanh các chế độ đối xử khác biệt và đặc biệt dành cho các nước đang phát triển cũng như những quan ngại về sự xói mòn của các ưu đãi hiện các nước công nghiệp giàu có đang dành cho các nước đang phát triển. Một mặt, điều này trở nên quan trọng hơn khi độ chênh lệch ưu đãi giảm. Mặt khác, khi các quy tắc xuất xứ chặt chẽ cản trở việc tận dụng đầy đủ các ưu đãi thì tác động của việc cắt giảm thuế quan theo MFN cho các nước hưởng ưu đãi sẽ trở nên không rõ ràng. Các nước có mức độ sử dụng ưu đãi thấp có thể có lợi vì lợi ích do cắt giảm thuế theo MFN mang lại có thể lớn hơn những mất mát do suy giảm ưu đãi gây ra. Ví dụ, người ta nhận thấy rằng chỉ có 36% hàng xuất khẩu đủ tiêu chuẩn hưởng miễn thuế từ Campuchia sang EU thực sự được miễn thuế. Điều này hàm ý rằng cắt giảm thuế quan theo MFN sẽ đem lại lợi ích cho 64% lượng hàng xuất khẩu hiện tại trong khi suy giảm ưu đãi sẽ chỉ gây tác động lên 1/3 lượng hàng hoá xuất khẩu từ Campuchia sang EU.

Dù là bằng cách nào thì rõ ràng là quá trình tự do hoá quy tắc xuất xứ của các nước phát triển theo GSP, nhất là quy tắc xuất xứ điều chỉnh hàng dệt may nhập khẩu và thực phẩm, sẽ có tác động tích cực đáng kể đến các nước đang phát triển như Campuchia. Các quy tắc xuất xứ thông thoáng hơn sẽ giúp giảm tác động của việc cắt giảm thuế quan theo MFN đối với các sản phẩm hiện đang được hưởng ưu đãi và giúp các nước đang phát triển tận dụng tối đa những ưu đãi dành cho họ. Phân tích được đưa vào chương này khuyến nghị xây dựng một bộ các quy tắc xuất xứ đơn giản và rõ ràng và áp dụng chung cho các nước cấp ưu đãi.

### **Các Kết luận Tác nghiệp**

Thông thường, tính chất của quy tắc xuất xứ phản ánh mục đích xây dựng quy tắc xuất xứ đó, độ minh bạch trong quá trình xây dựng cũng như thành phần tham gia xây dựng quy tắc xuất xứ. Trong các khu vực thương mại ưu đãi, các quy tắc xuất xứ chặt chẽ và phức tạp có vai trò ngăn chặn tăng khả năng cạnh tranh của các nhà sản xuất cuối cùng trong một nước với các nhà cung cấp ở các nước đối tác và khuyến khích xuất khẩu nội khối các sản phẩm trung gian thông qua chuyển hướng nhu cầu ra khỏi các nhà cung cấp tại nước thứ ba. Những quy tắc như vậy thường xuất hiện khi quá trình xây dựng quy tắc thiếu tính minh bạch, công khai và không có sự tham gia rộng rãi của các bên liên quan khác nhau mà bị chi phối bởi ngành công nghiệp trong nước. Nếu mục đích đặt ra cho các quy tắc xuất xứ ưu đãi chỉ đơn thuần là để ngăn ngừa chệch hướng thương mại thì kết quả thu

được sẽ là một bộ quy tắc xuất xứ đơn giản và thông thoáng được thực hiện thông qua các quy tắc tổng quát hơn là các quy tắc cụ thể cho từng sản phẩm. Trên thị trường thế giới toàn cầu hoá hiện nay các quy tắc kiểu như vậy nhiều khả năng có tác động thúc đẩy thương mại và đầu tư trong khu vực nhiều hơn bằng cách đem lại cho các nhà sản xuất độ linh hoạt trong tìm kiếm nguồn nguyên liệu mà không thoả hiệp khả năng ngăn chặn hàng chuyên tải từ các nước thứ ba không phải là thành viên của thỏa thuận ưu đãi.

Điều quan trọng là mục tiêu của quy tắc xuất xứ phải được nêu cụ thể, rõ ràng và nhất quán với mục tiêu tổng thể của hiệp định hay chính sách thương mại. Nếu mục tiêu đặt ra là thúc đẩy thương mại và phát triển thì cách tốt nhất để thực hiện mục tiêu này là thông qua các quy tắc xuất xứ đơn giản và thông thoáng hơn là sử dụng các quy tắc xuất xứ như các biện pháp bảo hộ thương mại không rõ ràng (opaque). Theo nghĩa đó, các quy tắc xuất xứ là vấn đề chính sách thương mại chính yếu. Quá trình xây dựng các quy tắc xuất xứ cần đảm bảo tính công khai, minh bạch và có sự tham gia của các bên liên quan. Quy tắc xuất xứ là nhân tố chính quyết định liệu các hiệp định thương mại ưu đãi có thực hiện được các mục tiêu đặt ra hay không. Sau đây là các kết luận chính rút ra từ phân tích được tiến hành trong chương viết này:

- Quy tắc xuất xứ chặt chẽ kìm hãm quá trình chuyên môn hoá quốc tế và phân biệt đối xử đối với các nước nhỏ có thu nhập thấp với nguồn đầu vào trong nước hạn chế. Các quy tắc xuất xứ đơn giản, nhất quán và có thể đoán trước có nhiều khả năng sẽ thúc đẩy tăng trưởng thương mại và phát triển. Mỗi sản phẩm khác nhau, mỗi hiệp định khác nhau lại có các quy tắc xuất xứ khác nhau tương ứng. Sự khác biệt này làm tăng đáng kể độ phức tạp và chi phí tham gia cũng như thực thi các hiệp định thương mại. Gánh nặng chi phí đó dồn chủ yếu lên các doanh nghiệp vừa và nhỏ cũng như các doanh nghiệp ở các nước có thu nhập thấp. Các hệ thống quy tắc xuất xứ phức tạp làm tăng thêm gánh nặng đối với hải quan và có thể phương hại đến tiến độ tạo thuận lợi cho thương mại.
- Các cơ chế tích lũy đóng vai trò quan trọng. Tích lũy đầy đủ thúc đẩy hội nhập sâu rộng hơn và cho phép các nước phát triển chuyên các khâu sản xuất cần nhiều lao động sang các nước đối tác có mức lương thấp. Cơ chế tích lũy đầy đủ cho phép các nước thu nhập thấp có được độ linh hoạt lớn nhất trong tìm và sử dụng nguồn nguyên liệu đầu vào. Tuy nhiên, đôi khi các yêu cầu phiền hà về giấy tờ và các khó khăn trong thủ tục hành chính phát sinh trong quá trình áp dụng chế độ tích lũy đầy đủ cho thấy cần cho phép áp dụng cơ chế tích lũy chéo.
- Nhìn dưới góc độ hải quan, rất khó để thực hiện các tiêu chí giá trị tăng thêm. Việc ký kết các thỏa thuận về công thức tính toán chuẩn sẽ là rất hữu ích. Bên cạnh đó, việc cung cấp cho các doanh nghiệp nhiều phương tiện thay thế để chứng minh xuất xứ hàng hóa có thể là một cách quan trọng để tăng tính linh hoạt trong các hiệp định thương mại.
- Hải hoá các quy tắc xuất xứ không ưu đãi hay ít nhất là tổng hợp các quy tắc xuất xứ ưu đãi sẽ đem lại lợi ích đáng kể trong việc tăng cường khả năng có thể đoán trước của môi trường diễn ra các hoạt động thương mại cũng như giúp giảm bớt gánh nặng cho hải quan trong quá trình thực thi các hiệp định thương mại đa phương và ưu đãi.
- Phân tích đưa ra những khuyến nghị sau:
- Nếu mục đích đặt ra là khuyến khích hội nhập và giảm thiểu gánh nặng tuân thủ cho doanh nghiệp và hải quan trong quá trình thực thi các quy tắc xuất xứ thì cần xác định

cụ thể các quy tắc xuất xứ áp dụng chung cho tất cả các sản phẩm với một lượng hạn chế các trường hợp ngoại lệ được quy định và giải trình rõ ràng. Việc sử dụng các quy tắc xuất xứ chi tiết cho từng sản phẩm một cách không cần thiết có thể tạo ra những quy tắc xuất xứ mang tính hạn chế, phức tạp và kìm hãm quá trình hội nhập.

- Cần cung cấp cho các doanh nghiệp độ linh hoạt nhất định trong việc tuân thủ các quy tắc xuất xứ ví dụ như bằng cách nêu cụ thể có thể đáp ứng yêu cầu xuất xứ hoặc là theo quy tắc chuyển đổi mã số hàng hóa<sup>187</sup> hoặc là theo quy tắc giá trị tăng thêm.
- Khi sử dụng phương pháp chuyển đổi mã số hàng hóa, cần phải quy định thống nhất mức phân loại diễn ra thay đổi cho tất cả các sản phẩm. Thay đổi mã số hàng hóa ở cấp nhóm có vẻ như là quy tắc chính thích hợp nhất.
- Các ưu đãi trong khuôn khổ Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) sẽ hiệu quả hơn trong khuyến khích xuất khẩu từ các nước đang phát triển nếu chúng được điều chỉnh bởi các quy tắc xuất xứ ít mang tính hạn chế hơn, tốt nhất là được áp dụng chung cho tất cả các sản phẩm. WTO cung cấp một diễn đàn thích hợp để đạt được mục tiêu này. Các nhà sản xuất tại các nước đang phát triển cần được hưởng ưu đãi khi xuất sang thị trường của tất cả các nước phát triển nếu sản phẩm của họ đáp ứng được yêu cầu của một quy tắc xuất xứ.
- Không nên sử dụng các quy tắc xuất xứ chặt chẽ như những công cụ để đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế vì có thể chúng sẽ phản tác dụng. Những lợi ích tiềm năng mà các hiệp định thương mại giữa các nước đang phát triển đem lại có thể bị giảm đáng kể nếu các hiệp định này bao gồm các quy tắc xuất xứ chặt chẽ.
- Các hiệp định song phương giữa một nước thành viên của hiệp định ưu đãi với một nước thứ ba cần cho phép áp dụng các phương pháp thay thế trong xác định xuất xứ để có thể tận dụng được lợi ích mang lại từ cơ chế tích lũy toàn bộ và tích lũy chéo với các nước thành viên khác trong nhóm liên kết khu vực đó.

---

<sup>187</sup> Hay quy tắc quy trình sản xuất hay hoạt động cụ thể ở mức độ hạn chế hơn.

## Phụ lục 9.A Tóm lược các Phương pháp Xác định Xuất xứ Khác nhau

Quy tắc	Ưu điểm	Nhược điểm	Các vấn đề chính
Chuyên đổi mã số hàng hóa trong hệ thống Hải hòa hóa	<p>Nhất quán với các quy tắc xuất xứ không ưu đãi</p> <p>Một khi đã được xác định, các quy tắc xuất xứ sẽ đảm bảo tính rõ ràng và dễ hiểu.</p> <p>Khá dễ áp dụng.</p>	<p>Hệ thống Hải hòa hóa không được thiết kế để phục vụ cho xác lập xuất xứ; kết quả là có quá nhiều quy tắc riêng lẻ cho từng sản phẩm có thể bị thao túng bởi các ngành công nghiệp trong nước.</p> <p>Có thể khó tuân thủ các yêu cầu chứng từ.</p> <p>Xung đột trong phân loại hàng hóa có thể khiến cho khả năng tiếp cận thị trường trở nên không chắc chắn.</p>	<p>Cần quy định chuyên đổi mã số hàng hóa ở mức phân loại nào – mức phân loại càng cao, quy tắc xuất xứ càng mang tính hạn chế lớn hơn đối với thương mại</p> <p>Có thể là kiểm định dương (có thể sử dụng đầu vào nhập khẩu) hay kiểm định âm (xác định rõ các trường hợp trong đó chuyên đổi mã số hàng hóa sẽ không xác lập xuất xứ)<sup>a</sup> – kiểm định âm sẽ mang tính hạn chế hơn.</p>
Giá trị tăng thêm	<p>Rõ ràng, đơn giản khi áp dụng cụ thể và không khó hiểu</p>	<p>Phức tạp khi áp dụng – yêu cầu các doanh nghiệp phải có hệ thống kế toán tân tiến.</p> <p>Không chắc chắn do nhạy cảm trước biến đổi tỷ giá hối đoái, mức lương, giá hàng hóa và tương tự.</p>	<p>Mức giá trị tăng thêm cần có để xác lập xuất xứ.</p> <p>Phương pháp định giá cho nguyên liệu nhập khẩu – các phương pháp cho kết quả định giá cao hơn (ví dụ như CIF) sẽ hạn chế hơn đối với việc sử dụng đầu vào nhập khẩu.</p>
Quy trình sản xuất cụ thể	<p>Một khi đã được quy định, sẽ rất rõ ràng và dễ hiểu</p>	<p>Các yêu cầu chứng từ có thể rườm rà và khó tuân thủ.</p> <p>Dẫn đến các quy tắc cụ thể cho từng sản phẩm.</p> <p>Các ngành công nghiệp trong nước có thể ảnh hưởng đến việc cụ thể hóa các quy</p>	<p>Quá trình xây dựng các quy trình cụ thể - yêu cầu thủ tục càng nhiều thì quy tắc càng mang tính hạn chế hơn.</p> <p>Thử nghiệm nên là thử nghiệm âm (các quy trình hay đầu vào không thể được sử dụng) hay thử nghiệm dương (những gì có thể được sử dụng)? Thử nghiệm âm sẽ mang tính hạn chế</p>

tác.

lớn hơn.

Có thể nhanh chóng trở nên lỗi thời do tiến bộ kỹ thuật và bởi vậy, cần được điều chỉnh thường xuyên.

a. Xác định xuất xứ dương thường được thực hiện dưới dạng “chuyển đổi từ bất kỳ nhóm hàng nào,” đối chiếu với xác định xuất xứ âm như “chuyển đổi từ bất kỳ nhóm hàng nào ngoại trừ các nhóm của chương XX.” Điều đáng lưu ý ở đây là chuyển đổi mã số hàng hóa, nhất là với việc xác định xuất xứ âm có thể được cụ thể hóa để tạo ra một tác động giống như tác động của phương quy trình sản xuất cụ thể. Xem ví dụ tại hộp 9.2.

*Nguồn:* Các tác giả

## Tài liệu Đọc thêm

- Flatters, F. và R. Kirk. 2003. “Quy tắc Xuất xứ như Công cụ Phát triển? Một số bài học từ SADC.” Trình bày tại Hội thảo về Quy tắc Xuất xứ của Viện Nghiên cứu Nông học. Paris. Tháng 5. [www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/UR/lea/actualites/ROO2003/articles/flatters.pdf](http://www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/UR/lea/actualites/ROO2003/articles/flatters.pdf).
- Garay, S., Luis Jorge và Rafael Cornejo . 2002. “Quy tắc Xuất xứ và Ưu đãi Thương mại.” Trong *Sổ tay Phát triển, Thương mại và WTO* của Bernard Hoekman, English và Aaditya Mattoo biên soạn. Washington, D.C.: The World Bank.
- Harilal, K. và P. Beena. 2003. “Hiệp định WTO về Quy tắc Xuất xứ: Tác động đối với Nam Á.” Tài liệu Nghiên cứu số 353. Trivendrum Ấn Độ: Trung tâm Nghiên cứu Phát triển [http://www.cds.edu/download\\_files/353.pdf](http://www.cds.edu/download_files/353.pdf).
- Hirsch, M. 2002. “Luật Thương mại Quốc tế, Kinh tế Chính trị và Quy tắc Xuất xứ: Một lý do để cải cách Hệ thống Quy tắc Xuất xứ của WTO” Tạp chí Thương mại Thế giới 36(2): 171–88.

## Tài liệu Tham khảo

- Từ *được chế bản (procssed)* chỉ các tác phẩm được xuất bản không chính thức, bởi vậy có thể sẽ không tìm được các ấn phẩm này tại thư viện.
- Brenton, P. 2003. “Các nước Kém phát triển Hội nhập vào Hệ thống Thương mại Thế giới: Tác động Hiện tại của các Ưu đãi của EU trong Khuôn khổ Chương trình Mọi thứ trừ Vũ khí.” Tạp chí Thương mại Thế giới 37(3): 623–46.
- Brenton, P. và Manchin, M. 2003. “Giúp Thực hiện có Hiệu quả các Hiệp định Thương mại của EU: Vai trò của các Quy tắc Xuất xứ.” *Nền Kinh tế Thế giới* 26(5): 755–69.
- Cadot, O., J. de Melo, A. Estevadeordal, A. Suwa-Eisenmann và B. Tumurchudur. 2002. “Đánh giá Tác động của Quy tắc Xuất xứ trong NAFTA.” Tài liệu của Ban Nghiên cứu số 0306. Phòng Thí nghiệm Kinh tế Ứng dụng – Viện Nghiên cứu Nông học Quốc gia - Pháp (Laboratoire d’Economie Appliquée, Institut National de la Recherche Agronomique—France).
- Cerrex. 2002. “Sử dụng các Ưu đãi Thương mại của EU (GSP và Lome).” Nghiên cứu xây dựng cho DFID. London. Được chế bản.
- Croome, J. 1995. *Định hình Hệ thống Thương mại Thế giới— Lịch sử Vòng Đàm phán Uruguay*. Geneva: Tổ chức Thương mại Thế giới.
- Dehousse, F., K. Ghemar và P. Vincent. 2002. “Tranh chấp giữa EU và Mỹ về Quy tắc Xuất xứ mới cho Sản phẩm Dệt may của Mỹ.” Tạp chí Thương mại Thế giới 36(1): 67–84.
- Estevadeordal, A. và E. Miller. 2002. “Quy tắc Xuất xứ và Phương thức Thương mại giữa Mỹ và Canada.” Washington, D.C.: Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ.
- Estevadeordal, A. và K. Suominen. 2003. “Quy tắc Xuất xứ trong các Hiệp định Thương mại Tự do tại Châu Âu và Mỹ: Các Vấn đề và Tác động đối với Hiệp định Hiệp hội Liên Khu vực EU-MERCOSUR.” Trong G. Valladao và R. Bouzas, eds., *Tiếp cận Thị trường cho Hàng hóa và Dịch vụ trong Đàm phán giữa EU và Mercosur*. Paris: Chaire Mercosur de Sciences Po.
- . 2004. “Quy tắc Xuất xứ: Bản đồ Thế giới và Tác động Thương mại.” Trong A. Estevadeordal, O. Cadot, A. Suwa-Eisenmann và T. Verdier, eds. *Xuất xứ Hàng hóa: Quy tắc Xuất xứ trong các Hiệp định Thương mại Ưu đãi*. Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ và Trung tâm Nghiên cứu Chính sách Kinh tế. Sắp xuất bản.
- Ủy ban Châu Âu. 2003. *Quy tắc Xuất xứ của Cộng đồng Châu Âu cho Hệ thống Ưu đãi Phổ cập: Hướng dẫn cho Doanh nghiệp*. Brúc-xen. [http://europa.eu.int/comm/taxation/customs/customs/origin/gsp/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/taxation/customs/customs/origin/gsp/index_en.htm).

- Falvey, R. và G. Reed. 1998. “Tác động Kinh tế của Quy tắc Xuất xứ.” *Weltwirtschaftliches Archiv* 134: 209–229.
- Flatters, F. 2001. “Nghị định thư Thương mại SADC: Con đường nào phía trước?” *Cập nhật Nam Phi* 10: 1–4.
- . 2002. “Quy tắc Xuất xứ SADC: Làm suy yếu Thương mại Tự do Khu vực.” Tài liệu trình bày tại Diễn đàn Ban Thư ký Chính sách Công nghiệp và Thương mại. Johannesburg. Tháng 9.
- Flatters, F. và R. Kirk. 2003. “Quy tắc Xuất xứ như Công cụ Phát triển? Một số bài học từ SADC.” Được trình bày tại Hội thảo Viện Nghiên cứu Nông học Quốc gia on Quy tắc Xuất xứ. Paris. Tháng 5.
- Herin, J. 1986. *Quy tắc Xuất xứ và Chênh lệch giữa Mức Thuế suất trong EFTA và EC*. Geneva: Ban Thư ký EFTA.
- Hirsch, M. 2002. “Luật Thương mại Quốc tế, Kinh tế Chính trị và Quy tắc Xuất xứ: Lý do để Cải cách Hệ thống Quy tắc Xuất xứ của WTO” *Tạp chí Thương mại Thế giới* 36(2): 171–88.
- Hoekman, B. 1993. “Quy tắc Xuất xứ cho Hàng hóa và Dịch vụ: Các Cân nhắc Kinh tế và Khái niệm.” *Tạp chí Thương mại Thế giới* 27(4): 81–99.
- Imagawa, H. và E. Vermulst. 2003. *Quy tắc Xuất xứ trong một Thế giới Toàn cầu hóa: Công việc đang tiến triển*. New York: Kluwer. Sắp xuất bản.
- Inama, S. 2002. “Tiếp cận Thị trường cho các nước LDC: Các Vấn đề cần Giải quyết.” *Tạp chí Thương mại Thế giới* 36(1): 85–116.
- Izam, M. 2003. “Quy tắc Xuất xứ và Thúc đẩy Thương mại trong các Hiệp định Thương mại Ưu đãi tại Châu Mỹ La Tinh.” Tài liệu trình bày tại Diễn đàn Quốc tế về Thúc đẩy Thương mại. Geneva. Tháng 5, 14–15. [www.unece.org/trade/forums/forum03/presentations/ventura\\_en.pdf](http://www.unece.org/trade/forums/forum03/presentations/ventura_en.pdf).
- Krishna, K. và A. Krueger. 1995. “Thực thi các Khu vực Thương mại Tự do: Quy tắc Xuất xứ và Bảo hộ Ngầm (Hidden Protection).” Tài liệu Nghiên cứu NBER 4983. Cambridge, Mass.: Ban Nghiên cứu Kinh tế Quốc gia.
- Krueger, A. 1997. “Các Hiệp định Thương mại Tự do đối với Liên minh Hải quan.” *Tạp chí Kinh tế Phát triển* 54(1): 169–187.
- Mattoo, A., D. Roy và A. Subramanian. 2002. “Đạo luật Cơ hội và Tăng trưởng Châu Phi cùng các Quy tắc Xuất xứ trong Đạo luật: Độ Phóng Khoáng bị Suy giảm?” *Nền Kinh tế Thế giới* 26(6): 829–51. *Tạp chí Chính thức của Cộng đồng Châu Âu*. 2000. L317. Số 43. 15 tháng 12. [http://europa.eu.int/eur-lex/en/archive/2000/l\\_31720001215en.html](http://europa.eu.int/eur-lex/en/archive/2000/l_31720001215en.html).
- Palmeter D. 1997. “Quy tắc Xuất xứ trong các Hiệp định Thương mại Khu vực.” Trong *Chủ nghĩa Khu vực và Chủ nghĩa Đa phương sau Vòng Đàm phán Uruguay: Hội tụ, Phân kỳ và Tương tác* do P. Demaret, J. F. Bellis và G. Garcia Jimenez biên tập. Brúc-xen: Nhà xuất bản liên trường đại học Châu Âu.
- Pricewaterhouse Coopers. 2002. “Tăng cường Quy tắc Xuất xứ AFTA.” Trình bày tại Hội nghị Tổng Cục trưởng Hải quan ASEAN lần thứ 10 tổ chức tại Xing-ga-po.
- Sapir, A. 1998. “Kinh tế Chính trị của Chủ nghĩa khu vực EC.” *Tạp chí Kinh tế Châu Âu* 42(3-5): 717–732.
- UNCTAD (Hội thảo Liên hiệp quốc về Thương mại và Phát triển). 2003. “Các Sáng kiến Chính Gắn đây Ủng hộ các Nước Kém Phát triển trong Lĩnh vực Ưu đãi trong Tiếp cận Thị trường: Đánh giá Tác động Sơ bộ.” *Lưu ý Ban Phát triển và Thương mại Khóa 50*. 6–17 tháng 10.
- Tài liệu TD/B/50/5. Geneva: Ban Thư ký UNCTAD. UNCTAD và Ban Thư ký Khối Thịnh vượng chung. 2001. “Thuế và Tiếp cận Thị trường Miễn Hạn ngạch cho các nước kém phát triển:



- Phân tích các sáng kiến Quad.” London và Geneva.  
<http://www.unctad.org/en/docs/poditctabm7.en.pdf>.
- U.S. Ủy ban Thương mại Quốc tế. 2004. “Chương trình Hải hòa hóa Thuế của Mỹ. Ghi chép chung.” Washington, D.C. [http://hotdocs.usitc.gov/tariff\\_chapters\\_current/0410gn.pdf](http://hotdocs.usitc.gov/tariff_chapters_current/0410gn.pdf).
- Tổ chức Hải quan Thế giới. 2003. “Báo cáo Phiên họp lần 21 của Ủy ban Kỹ thuật về Quy tắc Xuất xứ.” Tài liệu số OC0085E2. 24–25 tháng 2. Brúc-xen.
- WTO (Tổ chức Thương mại Thế giới). 2002a. “Ủy ban Hiệp định Thương mại Khu vực — Các Hệ thống Quy tắc Xuất xứ trong các Hiệp định Thương mại Khu vực—Điều tra chung do Ban Thư ký tiến hành.” Tài liệu số WT/REG/W/45. 5 tháng 4. Geneva.
- . 2002b. “Ủy ban Quy tắc Xuất xứ—Đánh giá Hàng năm lần thứ tám quá trình thực thi và vận hành của Hiệp định về Quy tắc Xuất xứ—Ghi chép của Ban Thư ký.” Tài liệu số G/RO/55. 3 tháng 12. Geneva.
- . 2002c. “Ủy ban Quy tắc Xuất xứ—Báo cáo của Chủ tịch Ủy ban Quy tắc Xuất xứ cho Đại Hội đồng.” Tài liệu số G/RO/52. July 15. Geneva.

# 10

## Kiểm soát Miễn thuế và Miễn nộp thuế

*Adrien Goorman*

MIỄN NỘP THUẾ CHO HÀNG GIA CÔNG XUẤT KHẨU.....	293
KHO NGOẠI QUAN, CHẾ ĐỘ TẠM NHẬP VÀ QUÁ CẢNH.....	312
MIỄN THUẾ.....	317
KẾT LUẬN TÁC NGHIỆP VÀ HƯỚNG DẪN.....	324
PHỤ LỤC 10.A DANH MỤC KIỂM KÊ CHO KIỂM SOÁT MIỄN NỘP THUẾ VÀ MIỄN THUẾ .....	326
TÀI LIỆU ĐỌC THÊM .....	327
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	327

Chương này bàn đến hai khía cạnh có tầm quan trọng lớn về mặt kinh tế, tài chính và hành chính trong quản lý hải quan. Đó là kiểm soát và quản lý các loại hình miễn nộp thuế (duty relief) cho hàng tạm nhập cũng như các loại hình miễn thuế khác.

Miễn nộp thuế chỉ các loại hình hải quan trong đó hàng nhập khẩu được bảo thuế (suspension of duty) cho tới khi tái xuất. Các đối tượng được hưởng chế độ này bao gồm hàng gia công xuất khẩu, hàng sản xuất xuất khẩu (manufacturing under bond), hàng thuộc khu chế xuất, hàng tạm nhập tái xuất nguyên trạng, hàng trong kho ngoại quan và hàng quá cảnh. Miễn nộp thuế cũng chỉ loại hình mà theo đó thuế đã nộp cho hàng nhập khẩu được hoàn trả khi tái xuất hàng nhập khẩu (hoàn thuế).<sup>188</sup>

Kiểm soát miễn thuế chỉ các cơ chế được hải quan sử dụng để quản lý và giám sát toàn bộ hay một phần các loại hình miễn thuế không liên quan đến hoạt động xuất khẩu hay tái xuất. Các đối tượng được miễn thuế chủ yếu bao gồm hàng đầu tư, mua sắm của chính phủ, dự án đầu tư nước ngoài, các cơ quan đại diện ngoại giao; hàng cứu trợ và hàng nhập khẩu thuộc các cơ quan hoạt động vì mục đích từ thiện, văn hóa, giáo dục hay tôn giáo.

---

<sup>188</sup> Các loại hình miễn nộp thuế thường được nhắc đến như các loại hình bảo thuế (duty suspension regimes), các loại hình kinh tế (economic regimes) hay các loại hình hải quan đặc biệt (special customs regimes). Các thuật ngữ “relief” và “miễn” (exemption) được sử dụng không thống nhất trong các bộ luật hải quan cũng như giữa những đối tượng thì hành pháp luật khác nhau. Trong Công ước Kyoto Sửa đổi, thuật ngữ “miễn nộp thuế” chỉ khái niệm được hiểu chung là miễn thuế và mỗi loại hình bảo thuế lại có một tên riêng - gia công xuất khẩu, hoàn thuế, khu thương mại tự do, kho ngoại quan, tạm nhập và tương tự.

### Hộp 10-1 Các Loại hình Miễn nộp thuế và Miễn thuế

Miễn nộp thuế chỉ miễn thuế hải quan và thuế khác cho hàng hóa tạm nhập hoặc chỉ việc hoàn trả số thuế nhập khẩu và thuế khác đã được nộp khi nhập khẩu nguyên vật liệu gia công với điều kiện phải tái xuất sản phẩm làm ra từ nguyên vật liệu đã nhập khẩu.

Hàng nhập khẩu để tái xuất khẩu sau khi đã qua gia công

*Hàng tạm nhập để gia công (TAP)*

Hàng nhập để sản xuất theo hợp đồng (MUB)

Hàng được hoàn thuế

Hàng cho khu chế xuất xuất khẩu (EPZ)

Hàng trong kho ngoại quan, hàng tạm nhập và hàng quá cảnh

Hàng trong kho ngoại quan

Hàng tạm nhập để tái xuất nguyên trạng

Hàng quá cảnh

Miễn thuế nhập khẩu (exemption) là miễn một phần hay toàn bộ thuế nhập khẩu đối với hàng hóa nhập khẩu vì những lý do không liên quan đến xuất khẩu hay tái xuất. Các chế độ miễn thuế được áp dụng để thực hiện nhiều mục đích chính sách khác nhau của chính phủ hay thực hiện các cam kết trong khuôn khổ các công ước và hiệp định quốc tế.

Các công ước quốc tế

Hàng nhập khẩu của các tổ chức quốc tế và các đại sứ quán.

Các mục đích kinh tế và xã hội của chính phủ

Hàng nhập khẩu của chính phủ

Khuyến khích tài chính cho hàng đầu tư

Hàng của các dự án do nước ngoài tài trợ

Hàng cứu trợ

Hàng nhập khẩu phục vụ mục đích nhân đạo, tôn giáo, giáo dục, văn hóa và các mục đích xã hội khác.

Hàng nhập khẩu phi thương mại

Hàng là tài sản di chuyển của lao động nhập cư, của người định cư hay tái định cư trong nước

Hàng hành lý trong giới hạn cho phép

Hàng mẫu không có giá trị thương mại

Hàng là tài sản thừa kế, quà tặng, cúp, huy chương, kỷ niệm chương, phần thưởng và tương tự

Các hàng hóa nhập khẩu phi thương mại khác

*Nguồn: Tác giả*

Kinh nghiệm cho thấy nhiều nước đang phát triển gặp khó khăn trong việc quản lý và giám sát đúng quy định các loại hình miễn nộp thuế và miễn thuế. Điều này dẫn đến tệ lạm dụng chức quyền, gian lận và rò rỉ thu ngân sách. Nếu không có các cơ chế miễn nộp thuế vận hành một cách suôn sẻ, các nhà sản xuất hàng xuất khẩu sẽ phải sản xuất hàng hóa với giá thành cao hơn so với trường hợp có thể tiếp cận đầy đủ và dễ dàng các đầu vào sản xuất tại mức giá thị trường thế giới. Điều này đồng nghĩa với việc suy giảm khả năng cạnh tranh trên thị trường xuất khẩu.

Chương 10 đưa ra một bức tranh chung về các chế độ miễn nộp thuế và miễn thuế cũng như tóm lược cơ sở cho các chế độ này cùng các điều kiện chính đảm bảo quản lý hiệu quả. Chương 10 cũng xem xét những kinh nghiệm có liên quan đến việc thực thi các hệ thống khác nhau tại một số nước và đưa ra hướng dẫn để đạt được thông lệ tốt nhất. Phần một xem xét lại các cơ chế miễn nộp thuế cho hàng gia công xuất khẩu. Phần hai tập trung vào chế độ miễn nộp thuế cho hàng hóa tạm nhập phục vụ các mục đích khác. Phần ba bàn đến các khía cạnh quản lý và kinh tế của các loại hình miễn thuế toàn bộ. Phần cuối cùng tóm lược các kết luận và hướng dẫn tác nghiệp. Phụ lục 10.A đưa ra một danh mục kiểm tra cho kiểm soát miễn nộp thuế và miễn thuế.

Hộp 10.1 đưa ra phân loại hệ thống các chế độ miễn nộp thuế và miễn thuế đang được áp dụng trên thế giới.

### **Miễn nộp thuế cho Hàng Gia công Xuất khẩu**

Phần này trước tiên sẽ xem xét lại cơ sở kinh tế (rationale) trong áp dụng miễn nộp thuế cho hàng gia công xuất khẩu, xác định các cách tiếp cận chính trong miễn nộp thuế, bàn các vấn đề quản lý liên quan đến tất cả các hệ thống miễn nộp thuế và sau đó xem xét lại các khía cạnh hành chính của từng hệ thống.<sup>189</sup>

#### ***Cơ sở Kinh tế***

Chính phủ đánh thuế hàng nhập khẩu nhằm mục đích thu ngân sách hoặc bảo vệ hoạt động sản xuất trong nước. Việc đánh thuế các nguyên vật liệu đầu vào để sản xuất hàng xuất khẩu sẽ làm tăng chi phí sản xuất và khiến cho doanh nghiệp xuất khẩu khó bán sản phẩm ra thị trường nước ngoài. Mục đích của miễn nộp thuế là xóa bỏ gánh nặng thuế và giúp nhà xuất khẩu tiếp cận được các đầu vào ở mức giá chung của thị trường thế giới. Miễn nộp thuế được thực hiện thông qua miễn thuế nhập khẩu cho đầu vào hay hoàn thuế nhập khẩu đã nộp khi xuất khẩu sản phẩm sử dụng nguyên liệu nhập khẩu đó. Luật hải quan có các điều khoản điều chỉnh các chế độ này cũng như xây dựng các quy chế quản lý và kiểm soát chúng.

Cơ sở kinh tế của việc áp dụng miễn nộp thuế cho các nhà sản xuất xuất khẩu khi nhập khẩu nguyên liệu được dựa trên nguyên tắc đánh thuế tại điểm đến của hàng hóa (destination principle of taxation), theo đó không có loại thuế gián thu nào được đánh vào hàng hóa không dùng cho tiêu dùng nội địa. Theo nguyên tắc này, không có cơ sở để đánh thuế nhập khẩu vào những mặt hàng chẳng hạn như hàng quá cảnh quốc tế, nguyên vật liệu và bộ phận được nhập khẩu được cấu thành trong thành phẩm sau đó được xuất khẩu.<sup>190</sup> Việc không tháo bỏ được gánh nặng nộp thuế nhập khẩu cho các nhà sản xuất xuất khẩu tương đương với việc đánh một sắc thuế vào hàng xuất khẩu, làm gia tăng giá thành sản xuất và giảm tính cạnh tranh của nhà sản xuất trong nước trên các thị trường xuất khẩu.

Phù hợp với nguyên tắc đánh thuế tại điểm hàng đến, các quy tắc của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) chấp nhận chế độ hoàn thuế nhập khẩu cho nguyên liệu sản xuất cấu thành trong sản phẩm xuất khẩu với điều kiện số thuế được hoàn không

---

<sup>189</sup> Các chuẩn mực và hướng dẫn của Công ước Kyoto Sửa đổi về các chế độ miễn nộp thuế bao gồm: tạm nhập để gia công xuất khẩu, Phụ lục Cụ thể F.1 về Gia công Xuất khẩu, Phụ lục Cụ thể D.2 về Khu Tự do Thuế quan và Phụ lục Cụ thể F.3 về hoàn thuế.

<sup>190</sup> Một số nước thu phí quá cảnh có thể mang tính chất của chẳng hạn như phí dịch vụ thu cho việc sử dụng hệ thống đường bộ quốc gia.

lớn hơn số thuế đã nộp. Một khoản hoàn thuế lớn hơn số thuế đã nộp sẽ tương đương với một khoản trợ cấp xuất khẩu. Điều này vi phạm các quy tắc của WTO về Trợ cấp Xuất khẩu và Thuế Đối kháng.

Rõ ràng, cung cấp một chế độ miễn gánh nặng nộp thuế chỉ là một giải pháp thay thế tốt thứ hai sau chế độ thương mại tự do. Tự do thương mại xoá bỏ sự cần thiết phải có các chương trình dành riêng cho các nhà xuất khẩu (schemes to insulate the exporters) và loại bỏ những yêu cầu hành chính thường rất khó đáp ứng. Tuy nhiên, hầu hết các nước không có chế độ tự do thương mại và chỉ có miễn cho hàng xuất khẩu tránh khỏi gánh nặng phải nộp thuế nhập khẩu và các loại thuế khác thông qua việc áp dụng các chế độ miễn nộp thuế.

Trong môi trường kinh tế có tính cạnh tranh cao hiện nay, các nhà xuất khẩu buộc phải đạt được hiệu quả cao trong sản xuất cũng như cắt giảm chi phí sản xuất và tiếp thị nếu muốn tồn tại trên thị trường xuất khẩu. Bởi vậy, điều quan trọng là các nhà hoạch định chính sách và quản lý hải quan phải cung cấp cho các doanh nghiệp xuất khẩu các hệ thống miễn nộp thuế giúp họ được miễn toàn bộ (100%) thuế đánh vào đầu vào sản xuất. Cũng cần phải tạo điều kiện quản lý hiệu quả các chế độ miễn thuế này. Song việc này chắc chắn sẽ tạo ra khó khăn trong kiểm soát hải quan đối với các nhà quản trị hải quan - những người có trách nhiệm thu thuế nhập khẩu theo biểu thuế. Các cơ chế đảm bảo xử lý đúng và hợp pháp các trường hợp xin miễn thuế cũng cần được thiết lập.

### ***Miễn thuế trước đối chiếu với Hoàn thuế***

Có hai phương thức để áp dụng chế độ miễn nộp thuế cho hàng gia công xuất khẩu: (a) miễn không phải nộp thuế cho hàng hóa tại thời điểm nhập khẩu với điều kiện chúng được tái xuất sau khi gia công (thường được gọi là hàng tạm nhập) và (b) hoàn thuế theo đó thuế hải quan được nộp cho hàng hóa tại thời điểm nhập khẩu sẽ được hoàn trả tại thời điểm tái xuất khi hàng đã được gia công. Hình thức miễn thuế trước có thể có nhiều dạng thức khác nhau trong đó có tạm nhập cho hàng gia công xuất khẩu (TAP), sản xuất theo hợp đồng (MUB), hệ thống sổ theo dõi (passbook system), các hình thức khác là biên thể hay kết hợp của các hình thức trên và khu chế xuất xuất khẩu (EPZ).

Tuy có chung một mục tiêu song hệ thống miễn thuế trước và hệ thống hoàn thuế lại có những khác biệt trong phương thức vận hành, trong lợi ích mang lại cho nhà sản xuất cũng như trong biện pháp kiểm soát mà hải quan sử dụng để bảo đảm số thu ngân sách. Mỗi hệ thống lại phù hợp với một số đối tượng xuất khẩu nhất định. Nhìn chung, chế độ miễn thuế trước vẫn được các nhà xuất khẩu ưa thích hơn chế độ hoàn thuế song miễn thuế trước lại đem lại rủi ro thu ngân sách lớn hơn cho chính phủ nếu hàng nhập khẩu hoặc thành phẩm được sản xuất từ hàng nhập khẩu bị lọt ra thị trường nội địa mà không chịu thuế nhập khẩu. Trái lại, phương thức hoàn thuế tuy mang lại rủi ro ít hơn cho công tác thu ngân sách song lại có nhược điểm là nhà sản xuất phải nộp thuế trước rồi sau đó đợi (thường là trong một khoảng thời gian đáng kể) trước khi được hoàn thuế. Điều này làm giảm lượng vốn lưu động của nhà sản xuất. Việc hoàn thuế chậm và không chắc chắn cũng có thể đóng vai trò như tác nhân làm nản lòng các nhà xuất khẩu, buộc họ phải quy các yếu tố này vào giá thành sản phẩm và bởi vậy làm giảm tính cạnh tranh của sản phẩm tại thị trường nước ngoài.

Khu vực xuất khẩu sẽ có lợi nếu tất cả các nhà sản xuất (từ doanh nghiệp lớn mỗi năm xuất khẩu một khối lượng hàng hóa lớn hay doanh nghiệp gia công xuất khẩu không thường xuyên) đều có thể được hưởng một hay nhiều chế độ phù hợp với

loại hình kinh doanh, miễn thuế toàn bộ với chi phí hoạt động và quản lý thấp nhất. Vì vậy, chính sách tốt nhất là áp dụng cả hai hệ thống, miễn thuế trước dưới một hay nhiều dạng thức và hoàn thuế. Nếu hợp lý về mặt kinh tế, cần xây dựng các khu tự do quan thuế, nhất là các EPZ. Tuy nhiên, so với các chính sách miễn thuế trước và hoàn thuế, EPZ đòi hỏi phải có một hệ thống các mục đích và điều kiện rộng lớn hơn cũng như cần phải tiến hành một khối lượng công việc lớn hơn. Có thể đây không phải là một giải pháp phù hợp trong nhiều trường hợp.

Các hàng hóa thay thế, tức là các nguyên vật liệu giống hệt về mô tả, chất lượng và các đặc tính kỹ thuật với nguyên liệu nhập khẩu có sẵn trên thị trường trong nước không nên là một yếu tố quyết định có áp dụng chế độ miễn nộp thuế cho các nhà sản xuất xuất khẩu hay không. Ngay cả khi việc sử dụng các nguyên liệu nhập khẩu có thể hạn chế sự phát triển của các ngành sản xuất trong nước có liên quan thì miễn thuế nhập khẩu vẫn phù hợp với mục tiêu chính sách cho phép các nhà sản xuất xuất khẩu tiếp cận được các nguyên liệu sản xuất ở mức giá chung trên thị trường thế giới.

### ***Quản lý: Từ Kiểm tra thực tế sang Kiểm toán***

Một cách truyền thống, các thủ tục hải quan quản lý, kiểm soát và thi hành các chương trình miễn nộp thuế cũng như các khía cạnh kiểm soát hải quan khác đều dựa nhiều vào kết quả kiểm soát thực tế. Kiểm soát thực tế cho phép hải quan giám sát được quá trình chuyển các nguyên vật liệu nhập khẩu vào kho của nhà sản xuất, quá trình sử dụng các nguyên vật liệu để sản xuất, số lượng sản phẩm sản xuất ra cũng như quá trình chuyển thành phẩm ra khỏi nhà máy để xuất khẩu. Kiểm soát thực tế hàng hóa tạo ra gánh nặng đối với cả hải quan và nhà sản xuất và về mặt kinh tế là không hiệu quả so với kiểm soát dựa trên hệ thống kế toán của doanh nghiệp.

Trong một vài thập kỷ gần đây, tự do hóa thương mại toàn cầu cùng tiến bộ nhanh chóng của khoa học công nghệ đã khiến cho thương mại quốc tế mở rộng nhanh chóng và gây ra cạnh tranh khốc liệt trên các thị trường hàng xuất khẩu. Xu hướng phát triển của thương mại và sản xuất buộc hải quan nhiều nước ở cả các nước phát triển và đang phát triển phải áp dụng các chiến lược kiểm soát hải quan hiện đại. Đó là nhu cầu giao hàng nhanh, cung ứng vừa đúng lúc (just-in-time inventory) và sử dụng công nghệ. Các chiến lược như vậy được dựa trên đánh giá và quản lý rủi ro, kiểm tra có chọn lọc, kiểm toán sau nhập và áp dụng rộng rãi công nghệ thông tin. Các chiến lược này tập trung vào đánh giá mức tuân thủ chung của các doanh nghiệp hơn là xác minh từng giao dịch cụ thể. Đối với các doanh nghiệp được đánh giá là mức rủi ro thấp, hải quan giảm mức kiểm tra thường xuyên và dựa nhiều hơn vào kết quả tự đánh giá mức độ tuân thủ của doanh nghiệp. Bởi vậy, các doanh nghiệp có rủi ro thấp có thể giảm bớt các gánh nặng báo cáo và thủ tục và tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động kinh doanh xuất nhập khẩu. Kinh nghiệm cho thấy các chiến lược như vậy không chỉ tạo thuận lợi đáng kể cho thương mại mà còn bảo đảm số thu một cách hiệu quả hơn so với hệ thống cũ.

Năng lực thực hiện các chiến lược kiểm soát hải quan hiện đại ở mỗi nước một khác. Các nhân tố ảnh hưởng đến năng lực này là mức độ doanh nghiệp lưu giữ sổ sách kế toán (quyết định chất lượng của kiểm soát dựa trên hệ thống kế toán); mức độ hiện đại hóa chung của khu vực doanh nghiệp (quyết định mức độ hải quan có thể tương tác điện tử với các doanh nghiệp trong các hoạt động ngoại thương); mức độ tự do hóa thương mại, tức là mức thuế suất, độ mở của nền kinh tế (yếu tố có thể tăng cường hay giảm bớt độ tuân thủ của khu vực thương mại); và mức độ sẵn có của nguồn nhân lực, vật lực và tài lực tại cơ quan hải quan giúp xác lập năng lực đáp ứng

yêu cầu đặt ra bởi nền kinh tế hiện đại. Các tác nhân trên quyết định mức độ phụ thuộc nhất định của một nước vào kiểm soát thực tế cho tới khi hải quan có đủ năng lực để chuyển sang vận dụng chủ yếu hình thức kiểm soát dựa trên hệ thống kế toán và môi trường kinh doanh cũng như chế độ thương mại cho phép sử dụng phương pháp đó.

Cho dù mức độ hiện đại hóa của hải quan một nước có đến đâu đi chăng nữa thì hải quan các nước đó cũng phải tuân thủ các chuẩn mực quốc tế cũng như các hướng dẫn quản lý hệ thống miễn nộp thuế quy định trong Công ước Kyoto Sửa đổi. Các thảo luận, đề xuất và hướng dẫn sau này đều tính đến các chuẩn mực và hướng dẫn này. Tuy không bao gồm tất cả các điều khoản trong Công ước song các cuộc thảo luận tập trung vào các nguyên tắc và giải pháp thực tế để thiết kế và thực thi có hiệu quả các chế độ miễn nộp thuế cũng như kinh nghiệm thực tế của một số nước trong lĩnh vực này.

### ***Hàng Tạm nhập Để Gia công Xuất khẩu (TAP)***

TAP là một loại hình theo đó nguyên liệu nhập khẩu có thể được miễn nộp thuế hải quan và thuế khác với điều kiện các nguyên liệu đó được nhập để sản xuất, gia công hay sửa chữa trong nước để sau đó xuất khẩu. Những sản phẩm được gia công, trong một số điều kiện nhất định, cũng có thể được làm từ các nguyên liệu khác hơn là các nguyên liệu nhập khẩu phục vụ gia công xuất khẩu. (Xem Nguyên vật liệu Tương đương và Nguyên vật liệu Tương đương Trước – Equivalence and Prior Equivalence). Loại hình TAP cũng điều chỉnh các hình thức gia công theo hợp đồng hay “công việc - job” theo đó khách hàng nước ngoài vẫn là chủ sở hữu đối với hàng hóa nhập khẩu. Hiện TAP đang được thực thi tại nhiều nước phát triển và tại một số nước đang phát triển.

**Các vấn đề** Để thực hiện TAP một cách hiệu quả đòi hỏi phải có một cơ quan hải quan phát triển. Nhà sản xuất thường xuyên xuất khẩu một tỷ lệ tối thiểu nhất định sản phẩm làm ra có thể yêu cầu được áp dụng trước chế độ TAP. Các doanh nghiệp này có thể phải ký phiếu bảo lãnh để đảm bảo sẽ nộp thuế hải quan nếu hàng không đáp ứng đủ điều kiện hưởng TAP. Doanh nghiệp phải lưu giữ những sổ sách và chứng từ kế toán theo yêu cầu nhằm ghi chép lại nguyên vật liệu nhập khẩu và thành phẩm cuối cùng được làm ra. Định mức gia công – rate of yield (tỷ lệ nguyên vật liệu nhập khẩu được dùng trên mỗi đơn vị sản phẩm) cần phải được xác định và thống nhất giữa doanh nghiệp và cơ quan hải quan. Tỷ lệ này sẽ được cập nhật khi các quy trình gia công hay các mức thuế suất thay đổi. Hải quan cần thiết lập một cơ chế kiểm soát cùng với nhà sản xuất để xác minh định kỳ tỷ lệ sản phẩm thực xuất và tỷ lệ sản phẩm được bán vào thị trường nội địa cũng như để xác định số thuế được hưởng chế độ bảo thuế cần phải chứng minh đủ điều kiện bảo thuế (cho số hàng xuất khẩu) cũng như số thuế hải quan và thuế khác phải nộp (cho số hàng được bán vào thị trường nội địa). Điều này đòi hỏi cán bộ hải quan phải có kỹ năng kiểm toán hệ thống kế toán của doanh nghiệp để tiến hành xác minh kỹ lưỡng và giải trình chi tiết hệ thống sổ kế toán của doanh nghiệp.

Do TAP đòi hỏi yêu cầu khá cao về mặt thủ tục hành chính nên loại hình này thường không phải là một giải pháp thực tế cho các nhà sản xuất chỉ xuất khẩu một phần nhỏ trong tổng sản phẩm hoặc xuất khẩu không thường xuyên. Các nhà sản xuất kiểu này cần tiếp cận một hệ thống tạm nhập đơn giản hơn hoặc một hệ thống hoàn thuế thông thoáng hơn.



***Yêu cầu và Thủ tục Quản lý và Vận hành*** Yêu cầu chủ yếu để quản lý và vận hành có hiệu quả chế độ TAP bao gồm các nhân tố sau:

- ***Quyền hạn:*** các nhà sản xuất muốn nhập khẩu theo chế độ TAP cần đăng ký TAP tại cơ quan hải quan. Khi đó cơ quan hải quan cần có quyền hạn để phục vụ cho mục đích theo dõi và kiểm soát. Khi doanh nghiệp xin áp dụng chế độ TAP lần đầu tiên, hải quan có thể đến doanh nghiệp để kiểm tra xem sổ sách và hệ thống kế toán có đầy đủ theo yêu cầu quản lý của hải quan hay chưa và tìm hiểu thêm về hoạt động xuất nhập khẩu của doanh nghiệp.
- ***Bảo lãnh:*** nhà sản xuất sẽ phải bảo lãnh cho số thuế nhập khẩu dưới dạng ký quỹ hay bảo lãnh tiền thuế để đề phòng trường hợp lạm dụng ưu đãi được hưởng theo chế độ TAP hay gian lận thuế. Có thể xóa bỏ yêu cầu bảo lãnh đối với doanh nghiệp có uy tín hay có khả năng thanh toán thuế và không tạo ra rủi ro thu ngân sách nào.
- ***Định mức gia công:*** Định mức nguyên liệu nhập khẩu sử dụng cho một đơn vị sản phẩm cần được xác định và thống nhất giữa nhà sản xuất và cơ quan hải quan. Định mức này cần được cập nhật định kỳ và cập nhật mỗi khi có thay đổi trong quy trình sản xuất hay thay đổi suất thuế.
- ***Nhập khẩu:*** nhà sản xuất có thể trực tiếp nhập khẩu hàng hóa phục vụ gia công hoặc mua lại từ một doanh nghiệp thuộc diện TAP khác. Trong trường hợp nhập khẩu trực tiếp, nhà sản xuất phải khai báo hàng hóa để được hưởng chế độ TAP. Hàng hóa được bảo thuế khi giải phóng. Trong trường hợp mua hàng từ một doanh nghiệp được hưởng TAP khác, nhà sản xuất cần cung cấp số đăng ký TAP cho nhà cung cấp. Lúc đó, trách nhiệm đối với số thuế được bảo thuế sẽ chuyển sang nhà cung cấp.
- ***Xuất khẩu và giải trừ trách nhiệm nộp thuế:*** cách thức chủ yếu để nhà sản xuất giải phóng mình khỏi trách nhiệm đối với số thuế chưa nộp là thông qua xuất khẩu sản phẩm đã gia công. Xuất khẩu bao gồm xuất khẩu trực tiếp, bán hàng tại cửa hàng miễn thuế, bán hàng cho người có quyền miễn trừ ngoại giao và tích trữ hàng trong kho để đưa lên tàu đến các địa điểm ở nước ngoài. Ngoài ra, có thể giải trừ trách nhiệm đối với số thuế chưa nộp bằng cách đưa hàng vào kho hải quan hoặc EPZ, chuyển hàng sang một chế độ tạm nhập khác, bán hàng cho một doanh nghiệp thuộc diện TAP khác hay bất kỳ một chế độ quản lý xuất khẩu tương đương nào khác do luật hải quan mỗi nước quy định.
- ***Hàng hóa bị chuyển hướng vào thị trường nội địa.*** nếu hàng hóa bị chuyển sang lưu hành tự do quá số lượng được phép thì doanh nghiệp phải có nghĩa vụ nộp đủ số thuế đã được bảo thuế. Nếu nộp thuế chậm, doanh nghiệp có thể sẽ phải chịu cả lãi suất. Các sản phẩm phụ, phế phẩm và phế liệu thu được từ quá trình gia công cũng thường phải chịu thuế trừ phi chúng được tái xuất (tùy theo quy định của từng nước).
- ***Báo cáo định kỳ (periodic returns):*** nhà sản xuất lập báo cáo định kỳ và gửi đến bộ phận phụ trách loại hình miễn nộp thuế tại cơ quan hải quan chứng minh hàng hóa được nhập khẩu theo chế độ TAP hoặc được mua từ các doanh nghiệp TAP khác và nêu rõ điểm đến của hàng sau khi gia công. Có hai phương pháp chính để theo dõi và kiểm soát. Phương pháp thứ nhất là đối chiếu chứng từ xuất khẩu với chứng từ nhập khẩu. Đây là cách làm truyền thống và phức tạp cần tránh áp dụng. Phương pháp thứ hai là khai báo gộp một lần (single and global declaration) số nguyên liệu nhập khẩu vào thị trường nội địa trong một thời gian nhất định và toàn bộ số thành phẩm làm ra được xuất khẩu trong cùng thời gian

đó. Đây là biện pháp nên sử dụng vì nó là biện pháp duy nhất cho phép thực thi hệ thống một cách có hiệu quả.

- *Quy định về sổ sách và ghi chép kế toán.* Nhà sản xuất phải lưu giữ sổ sách và chứng từ kế toán về nguyên vật liệu thô nhập khẩu cùng số thuế được miễn; nguyên vật liệu tồn kho; nguyên vật liệu đã sử dụng vào sản xuất; thành phẩm; thành phẩm đã được sản xuất; số lượng được xuất khẩu; số lượng được bán trên thị trường nội địa; cùng các phụ phẩm, phế phẩm, phế liệu thu được từ quá trình sản xuất. Các sổ sách kế toán này phải giúp cơ quan hải quan có khả năng theo dõi được hàng hóa tạm nhập.
- *Bộ phận phụ trách miễn nộp thuế.* Hải quan theo dõi và kiểm soát hệ thống TAP thông qua một bộ phận đặc biệt, có thể được gọi là Bộ phận Gia công xuất khẩu hay Bộ phận Miễn nộp thuế. Bộ phận này sẽ rà soát tỷ lệ đầu vào trên đầu ra (định mức gia công) và giám sát hoạt động của nhà sản xuất trên cơ sở báo cáo định kỳ, kiểm tra thực tế định kỳ và kiểm toán sổ sách kế toán của doanh nghiệp. Có thể cần thiết lập thêm các bộ phận tại các cơ sở hải quan ở những trung tâm công nghiệp chính để giám sát và kiểm toán các doanh nghiệp sản xuất được công nhận thuộc loại hình TAP tại các trung tâm này. Cán bộ hải quan tham gia quản lý theo chế độ TAP phải được đào tạo đầy đủ nhất là kỹ năng kiểm toán.
- *Tự động hóa.* Cần tự động hóa hệ thống quản lý TAP để cho phép theo dõi chính xác nguyên vật liệu nhập khẩu tạm thời và hàng hóa xuất khẩu được làm từ các nguyên vật liệu này; giám sát tính thuế được miễn của các nhà sản xuất; và tính toán cũng như cập nhật định mức gia công để làm cơ sở xác định lượng nguyên liệu đã cấu thành vào thành phẩm. (Xem các ví dụ về hỗ trợ tự động hóa cho quản lý miễn nộp thuế tại Hộp 10.2 và 10.3).

Có thể đơn giản hóa các yêu cầu đối với (a) các doanh nghiệp chỉ nhập khẩu không thường xuyên để gia công xuất khẩu, chẳng hạn như khi tổng giá trị hàng nhập khẩu để gia công trong một năm không vượt quá một lượng nhất định, hoặc đối với hàng hóa nhập khẩu để sửa chữa và (b) các hoạt động không làm thay đổi mã số thuế của hàng hóa, ví dụ như các hoạt động đơn giản để bảo quản, hay cải thiện hình dáng bên ngoài phục vụ cho tiếp thị sản phẩm hoặc chuẩn bị đóng gói phục vụ phân phối hay bán ra thị trường.

Trong những trường hợp như vậy, không cần đăng ký trước loại hình TAP mà mỗi lô hàng nhập khẩu sẽ được ủy quyền chuyển sang TAP tại cơ quan hải quan. Mẫu ủy quyền sẽ xác định hàng nhập khẩu, quá trình gia công, sản phẩm được gia công, định mức gia công và thời hạn tái xuất.

**Tương đương (Equivalence) và Tương đương trước xuất (Prior export equivalence)** Các sản phẩm thu được sau quá trình sản xuất hoặc gia công được gọi là sản phẩm gia công (compensating products). Các sản phẩm này không nhất thiết phải được sản xuất từ các hàng hóa nhập khẩu để gia công xuất khẩu. Nhà sản xuất có thể thay thế các hàng hóa này bằng nguyên liệu trong nước hoặc nguyên liệu nhập khẩu trước đó đã trả thuế. Các hàng hóa thay thế phải tương đương với hàng hóa nhập khẩu để gia công xuất khẩu mà chúng thay thế.

Tương đương là thủ tục cho phép nhà sản xuất sử dụng các hàng hóa thay thế được lưu hành tự do trong lãnh thổ hải quan và có thể coi là tương đương với hàng thuộc diện TAP. Để được coi là tương đương, hàng hóa thay thế phải là hàng cùng chủng loại, cùng các đặc tính kỹ thuật cũng như chất lượng thương mại giống hàng TAP. Hay nói cách khác, phải có thể hoán đổi được với hàng TAP.

Tương đương trước xuất (Prior export equivalence) cho phép xuất khẩu các sản phẩm làm từ các hàng hóa tương đương trước khi nhập khẩu các hàng hóa TAP. Một số nước cho phép nhập khẩu miễn thuế các nguyên vật liệu cùng chủng loại, cùng tiêu chuẩn kỹ thuật và cùng chất lượng như nguyên liệu trong nước cấu thành trong sản phẩm được làm ra bởi các nhà sản xuất TAP để xuất khẩu.<sup>191</sup>

#### Hộp 10-2 – Cải cách Chế độ Miễn nộp thuế tại Ma-rốc

Gia công xuất khẩu là một khía cạnh không thể thiếu trong nền kinh tế Ma-rốc. Năm 2002, loại hình miễn nộp thuế chiếm hơn 50% giao dịch ngoại thương của Ma-rốc, 82% trong số đó là thuộc loại hình TAP.

Trong nhiều năm, công tác quản lý các chế độ miễn nộp thuế ở trong tình trạng lộn xộn và không rõ ràng. Năm 1996, còn hơn 70.000 hồ sơ, trong đó có hồ sơ được lập từ năm 1985, đang chờ được giải quyết. Tình trạng chậm trễ này là do các thủ tục cứng nhắc, phức tạp và quan liêu liên quan đến quá nhiều xử lý giấy tờ, ghi chép sổ sách và kế toán. Tiến hành kiểm tra và lấy mẫu nhiều lần đối với tất cả các lô hàng xuất nhập khẩu. Việc này gây trì hoãn cho hoạt động của doanh nghiệp trong khi những lượng tiền đáng kể lại bị kẹt lại trong tài khoản của chính phủ do chậm trễ trong hoàn trả tiền đặt cọc bảo lãnh.

Trước tình trạng đó, hai giải pháp đã được quyết định áp dụng: hoàn thành cải cách thủ tục và ra các quy định điều chỉnh (regularization) các trường hợp chậm trễ trong hoàn thuế. Chế độ TAP đã được điều chỉnh dựa trên quan hệ hợp tác chặt chẽ với khu vực doanh nghiệp. Cải cách thủ tục đã đưa vào áp dụng các quy định ít rườm rà và cứng nhắc hơn. Điều này cho phép hệ thống có độ linh hoạt nhất định trong vận hành bao gồm chấp nhận nhiều hình thức bảo lãnh khác nhau, cho phép sai số trong tính toán định mức gia công và cho phép bán một phần thành phẩm ra thị trường nội địa với điều kiện phải trả thuế song không bị tính lãi. Cho đến năm 2003, trên 90% số hồ sơ đã được giải quyết xong nhờ sử dụng một cơ chế tự động xác định những điểm bất thường và hành vi gian lận cũng như xây dựng một thủ tục xác định các công ty ma. Đã tiến hành xử phạt các hồ sơ giả mạo hay gian lận dựa trên kết quả nghiên cứu tiên hành đối với các doanh nghiệp sản xuất và kết quả nghiên cứu thực địa.

Bên cạnh hai giải pháp trên, hải quan Ma-rốc cũng đã có những nỗ lực đặc biệt nhằm nâng cao chất lượng dịch vụ cung cấp cho khu vực doanh nghiệp trong đó có giảm bớt thời gian thông quan xuống dưới một tiếng đồng hồ, thiết kế các chương trình tự động quản lý các chế độ miễn nộp thuế. Điều này giúp các nhà quản lý có được thông tin trực tuyến về tình hình xử lý tờ khai, tình trạng nộp thuế hải quan của doanh nghiệp, tình hình bảo lãnh đối với doanh nghiệp cũng như thông qua đó có thể điều hành việc thông quan hàng hóa.

Trong những năm gần đây, lãnh đạo hải quan Ma-rốc đã tập trung vào việc huy động nhân sự và khuyến khích sáng tạo. Cho đến thời điểm hiện tại, đã có thể thấy được các kết quả rõ rệt. Chẳng hạn như đưa vào áp dụng hệ thống quản lý thiết

<sup>191</sup> Các hệ thống này được áp dụng tại các nước chẳng hạn như Brazil, Chi lê và EU. Hệ thống đem lại một số lợi ích cho các nhà sản xuất. Nhà sản xuất có thể đáp ứng các đơn đặt hàng xuất khẩu khẩn cấp khi không có đủ hàng hóa đầu vào thuộc diện TAP. Khi gặp khó khăn trong việc phân định trước nguyên liệu nhập khẩu thành nguyên liệu thuộc diện TAP và nguyên liệu dùng để sản xuất sản phẩm lưu hành tự do, ban đầu nhà xuất khẩu có thể nhập khẩu tất cả hàng hoá theo phương thức nhập kinh doanh bình thường. Sau đó, nhà sản xuất có thể nhập khẩu hàng tương đương TAP để thay thế hàng hóa đã dùng từ số nguyên liệu chịu thuế. Khi nhà sản xuất tính thiếu nguyên liệu TAP cần nhập, nhà sản xuất có thể bán ra thị trường sản phẩm sử dụng nguyên liệu lưu hành tự do và sau đó nhập hàng hóa tương đương TAP để bù lại số nguyên liệu chịu thuế đã dùng.

kế riêng cho các hoạt động miễn nộp thuế. Hệ thống này đáp ứng được yêu cầu của cả mục tiêu thúc đẩy thương mại và kiểm soát thu thuế và tích hợp đầy đủ với các biện pháp quản lý doanh nghiệp. Đã có khoảng 30 doanh nghiệp sử dụng chế độ quản lý này. Các nghiên cứu hiện đang được tiến hành để đưa ra những cải tiến khác cho hệ thống.

*Nguồn:* Marcel Steenlandt và Luc De Wulf, (2004).

**Ví dụ Minh họa về Cải cách TAP Thành công.** Vì gia công xuất khẩu là một hoạt động quan trọng trong nền kinh tế Ma-rốc nên các chế độ miễn nộp thuế là khía cạnh không thể thiếu trong chiến lược thu hút các nhà đầu tư. Hộp 10.2 tóm lược các vấn đề nảy sinh trong nhiều năm quản lý các hệ thống miễn nộp thuế và loại hình cải cách được chính phủ tiến hành để giải quyết các vấn đề này cũng như thành lập một chế độ TAP hiệu quả hơn.

### Hộp 10-3 Hệ thống Bảo thuế (DSS) của Fiji

Hệ thống DSS của Fiji được xây dựng nhằm thúc đẩy và khuyến khích xuất khẩu bằng cách đem lại cho nhà xuất khẩu cơ hội tiếp cận với đầu vào sản xuất tại mức giá thế giới.

Hệ thống DSS do một tổ chức thuộc khu vực tư nhân - Câu lạc bộ các Nhà Xuất khẩu – đại diện cho Cơ quan Hải quan và Thu Ngân sách Quần đảo Fiji quản lý.

Thành viên tham gia hệ thống phải có hoạt động nhập khẩu nguyên vật liệu để chuyển hóa vào trong sản phẩm phục vụ xuất khẩu. CLB các Nhà Xuất khẩu sẽ đánh giá năng lực của đối tượng xin gia nhập hệ thống, khuyến nghị một danh mục nguyên liệu cần nhập khẩu để sau đó sử dụng sản xuất ra hàng xuất khẩu, tính toán các khoản tín thuế ứng trước (advance credits) cùng tỷ lệ Định mức gia công (Entitlement Proportion) hay còn gọi là tỷ lệ EP và thông báo cho hải quan khi mọi yêu cầu đã được thỏa mãn.

Nhà xuất khẩu nhận tín thuế cho mỗi đô la thu được khi xuất hàng trong khuôn khổ hệ thống. Nhà xuất khẩu có thể dùng tín thuế này để nhập khẩu miễn thuế các nguyên liệu được phép. Tín thuế được cấp dựa trên tỷ lệ EP, tức là tỷ lệ nguyên liệu nhập khẩu cần có để sản xuất ra một đơn vị hàng xuất khẩu. Miễn là doanh nghiệp sản xuất trong phạm vi tỷ lệ EP cho phép thì doanh nghiệp có thể tiếp tục nhập khẩu miễn thuế đầu vào được duyệt. Tỷ lệ EP đầu tiên được tính khi doanh nghiệp bắt đầu tham gia vào chương trình dựa trên thông kê xuất nhập khẩu trước đây của doanh nghiệp cũng như các ghi chép kế toán đã được kiểm toán. Các doanh nghiệp có thể được cung cấp khoản tín thuế trước cho lần xuất hàng đầu tiên giúp nhập khẩu nguyên liệu miễn thuế trong vòng 2 tháng.

Một phần mềm chuyên dụng cho hải quan đã được xây dựng và tích hợp vào hệ thống ASYCUDA. Phần mềm này cho phép CLB Nhà Xuất khẩu quản lý được hoạt động hàng ngày của chương trình cũng như cho phép hải quan kiểm toán đối với từng doanh nghiệp thành viên. Các doanh nghiệp thành viên có thể truy cập vào dữ liệu của chính mình song không thể truy cập vào dữ liệu của doanh nghiệp thành viên khác.

CLB Nhà Xuất khẩu là một tổ chức phi lợi nhuận do tám nhóm ngành sản xuất hàng đầu liên quan đến thúc đẩy xuất khẩu làm chủ. Một ban quản lý CLB được lập ra đại diện cho chủ sở hữu CLB và cơ quan hải quan. Ngoài những trách nhiệm nêu trên, CLB còn giám sát hoạt động của từng doanh nghiệp thành viên thông qua một hệ thống tự động giúp tính toán số tín thuế doanh nghiệp có được và tự động trừ lùi các tín thuế khi nhập khẩu nguyên liệu. Để trang trải cho chi phí hoạt động của

mình, CLB áp dụng thu phí gia nhập và phí tính toán thuế, hội phí hàng năm cũng như phí hoạt động.

*Nguồn:* T. O'Connor, Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan, Cơ quan Hải quan và Thu Ngân sách Quần đảo Fiji. Tài liệu được xây dựng cho cuốn Sổ tay HDHHQ (tháng 6 năm 2003).

**Các Biến thể của Thủ tục TAP Chế độ bảo thuế của Fiji.** Chế độ bảo thuế của Fiji (DSS) được đưa vào áp dụng tại Fiji từ năm 2002 như một hệ thống gia công xuất khẩu hướng tới xóa bỏ gánh nặng nộp thuế nhập khẩu và thuế khác đánh vào sản phẩm xuất khẩu. Hệ thống này có một số đặc điểm thiết kế, quản lý và vận hành riêng biệt. Kể từ khi bắt đầu đưa vào thực hiện, DSS của Fiji đã thành công trong việc đạt được các mục tiêu đặt ra. Hệ thống được đặt dưới sự quản lý của một tổ chức thuộc khu vực tư nhân được biết đến với cái tên Câu lạc bộ Nhà Xuất khẩu (The Exporters Club) thay mặt cho Cơ quan Hải quan và Thu thuế của Đảo Fiji. Hệ thống là sản phẩm của sự kết hợp giữa TAP và các cơ chế hoàn thuế nên nó mang đặc điểm của cả hai loại hình. Xem phần mô tả tóm lược tại Hộp 10.3 để biết thêm chi tiết.

*Sổ theo dõi (passbook).* Hệ thống sổ theo dõi là một cơ chế miễn nộp thuế trong phạm vi hệ thống miễn thuế có điều kiện được sử dụng tại một số nước Châu Á bao gồm Ấn Độ, Băng-la-đét và Nepal. Phương thức hoạt động của hệ thống là thông qua một sổ cái (ledger or passbook) giúp cả hải quan và doanh nghiệp cùng theo dõi được số lượng và trị giá của nguyên liệu nhập khẩu và hàng gia công được xuất khẩu.<sup>192</sup> Hệ thống cũng lưu giữ lại tài khoản bảo lãnh của doanh nghiệp. Xem Hộp 10.4 để có được mô tả chi tiết về cách thức hệ thống vận hành tại Nepal.

*Sản xuất theo Hợp đồng.* Quy định của hải quan nhiều nước bao gồm cả các điều khoản về sản xuất theo hợp đồng (MUB) cho phép các nhà sản xuất xuất khẩu được miễn nộp thuế. Hệ thống này hiện đang được áp dụng tại nhiều nước bao gồm Băng-la-đét, Canada, Ấn Độ, Nê-pan, Tanzania và Mỹ. Hệ thống này tương tự như hệ thống TAP. Cũng giống như TAP, MUB cho phép nhà sản xuất nhập khẩu nguyên liệu thô mà không phải trả thuế. Khi xuất khẩu thành phẩm được làm ra, thuế nhập khẩu của nguyên liệu thô đã nhập khẩu sẽ được thanh khoản. Hệ thống MUB đặc biệt hữu ích với dây chuyền lắp ráp hàng hóa hoàn toàn từ các linh kiện nhập khẩu có thuế hoặc hàng hóa sử dụng hàm lượng đầu vào nhập khẩu có thuế cao. Trong những trường hợp này, các khoản tiết kiệm có được trong chi trả cho các chi phí liên quan đến nộp thuế là đáng kể.

#### Hộp 10-4 Hệ thống Sổ theo dõi tại Nê-pan

Năm 2001, sau nhiều năm thất bại trong áp dụng hệ thống hoàn thuế, Nê-pan đã đưa vào áp dụng hệ thống sổ theo dõi. Hệ thống này sẽ giúp nhà sản xuất xuất khẩu thoát được gánh nặng thuế đánh vào nguyên liệu nhập khẩu để gia công hay chuyển hóa vào sản phẩm để xuất khẩu hoặc để bán trên thị trường nội địa để lấy ngoại tệ. Hệ thống chỉ áp dụng cho những hoạt động làm gia tăng ít nhất 20% giá trị của hàng nhập khẩu. Định mức gia công, tức là lượng nguyên liệu nhập khẩu được sử dụng để sản xuất ra một đơn vị sản phẩm xuất khẩu, phải do Hội đồng Kỹ thuật của

<sup>192</sup> Rất khó để giám sát hệ thống sổ theo dõi tại Bangladesh vì hàng xuất khẩu và nhập khẩu được ghi chép trên các sổ theo dõi khác nhau nếu được xử lý bởi các cơ quan hải quan khác nhau. Thêm nữa, mô tả hàng nhập khẩu lại không tuân thủ phân loại theo Hệ thống Hải hòa hóa khiến cho việc kiểm toán trở nên phức tạp. Hiện một dự án của NHTG đang tài trợ cho việc tự động hoá Hệ thống Nhà kho và Bảo lãnh (automation of Warehouse and Bond). Một khi hệ thống này được thực thi, nó sẽ dần thay thế hệ thống sổ theo dõi.

Bộ Công Nghiệp phê chuẩn. Thời hạn cho tái xuất hay bán thành phẩm là 12 tháng kể từ thời điểm nhập khẩu nguyên vật liệu.

Số lượng, trị giá và số thuế được bảo thuế được ghi lại trong Sổ theo dõi tại thời điểm nhập khẩu. Doanh nghiệp nhập khẩu phải nộp một khoản bảo lãnh cho số thuế được bảo thuế. Khoản bảo lãnh sẽ được ghi nợ trong Sổ theo dõi. Khi có bằng chứng chứng tỏ hàng đã qua gia công chế biến được thực xuất, khoản bảo lãnh đặt cọc tương ứng với số nguyên liệu cấu thành trong hàng xuất khẩu được tháo bỏ. Đối với các nhà xuất-nhập khẩu thường xuyên, khoản tiền được thanh khoản không được hoàn trả mà được sử dụng làm tiền đặt cọc cho đầu vào nguyên vật liệu nhập khẩu lần sau. Sổ tiền bảo lãnh vượt quá số cần thiết sẽ được hoàn trả nếu không được sử dụng trong vòng 1 tháng. Nếu sau 12 tháng kể từ thời điểm nhập khẩu, doanh nghiệp không xuất khẩu được thành phẩm thì sẽ phải nộp thuế cho nguyên liệu nhập khẩu và nộp phạt 10%. Tổng cục Hải quan chỉ định đơn vị hải quan cụ thể làm thủ tục nhập khẩu cho nguyên liệu và xuất khẩu đối với thành phẩm đã qua gia công theo hệ thống này. Bất kỳ một công ty nào cũng chỉ có thể nhập khẩu qua một đơn vị hải quan duy nhất xác định. Hạn chế này đã gây khó khăn cho một số doanh nghiệp nhưng nhìn chung, hệ thống đã hoạt động khá tốt. So với hệ thống hoàn thuế, các doanh nghiệp nói chung đều cảm thấy hài lòng hơn đối với hệ thống quản lý bằng sổ theo dõi.

*Nguồn:* Tác giả

Mục tiêu cơ bản của việc thực hiện hệ thống MUB là khuyến khích xuất khẩu thay vì kéo dài thời hạn nộp thuế hải quan cho các nguyên liệu và linh kiện nhập khẩu. Tính đến mục tiêu này thì việc cho phép áp dụng MUB sẽ không đem lại mấy ưu thế nếu phần lớn hàng sản xuất ra được bán trên thị trường nội địa. Tuy nhiên, nhà sản xuất có thể cần bán một phần sản phẩm làm ra vào thị trường trong nước.<sup>193</sup> Khi đó, chính phủ phải xác định tỷ lệ thành phẩm tối thiểu buộc phải xuất khẩu.

Nhiều nước đang phát triển gặp phải khó khăn trong giám sát để đảm bảo tất cả các đầu vào nhập khẩu được thật sự sử dụng để sản xuất hàng xuất khẩu chứ không bị chuyển sang dùng vào các mục đích khác và tất cả thành phẩm đều được thực xuất. Hơn nữa, các quy định pháp lý và hành chính áp dụng đối với doanh nghiệp thuộc diện MUB thường quá rườm rà và tốn kém. Trong một số trường hợp, giấy phép kho ngoại quan cần phải được gia hạn hàng năm. Đối tượng sử dụng chỉ có thể nhận nguyên liệu thô khi hải quan mở kho ngoại quan và hoàn thành các thủ tục giấy tờ rườm rà. Việc này dễ dẫn đến tình trạng cán bộ hải quan gây phiền hà, sách nhiễu đối với doanh nghiệp.

Các quy định và thủ tục hành chính để quản lý và vận hành chế độ MUB nhìn chung cũng tương tự như các quy định và thủ tục TAP đã bàn đến. Từ trước đến nay, so với chế độ TAP, các chương trình MUB phụ thuộc nhiều hơn vào các biện pháp kiểm soát thực tế hàng hóa chặt chẽ. Song ở đây, kiểm soát thực tế cũng đang dần được thay thế bằng kiểm soát dựa trên hệ thống sổ sách kế toán. Hầu hết các nước đang phát triển vẫn phụ thuộc nhiều vào các biện pháp kiểm soát thực tế.

Các biện pháp kiểm soát thực tế như vậy có thể bao gồm giám sát quá trình chuyển nguyên liệu từ bến tàu vào kho ngoại quan; phối hợp kiểm soát giữa hải quan

---

<sup>193</sup> Ví dụ như trường hợp một số sản phẩm không đạt tiêu chuẩn chất lượng của thị trường quốc tế trong khi có thể có nhu cầu nội địa đối với sản phẩm đó; hoặc khi công ty không có đủ khả năng bán toàn bộ sản phẩm của mình trên các thị trường xuất khẩu và nhận thấy phương án bó hẹp sản xuất trong giới hạn số lượng sản phẩm có thể xuất khẩu là không mang tính kinh tế; hoặc khi thị trường nội địa có nhu cầu lớn về sản phẩm được sản xuất theo hợp đồng đến mức sẽ phải nhập khẩu mặt hàng đó nếu doanh nghiệp được bảo thuế (bonded factory) không được phép bán hàng vào thị trường nội địa.

và nhà sản xuất tại kho ngoại quan; kiểm soát nguyên liệu thô, kiểm soát thành phẩm và hàng hóa cũng như tất cả các nguyên vật liệu trung gian bao gồm phế liệu lưu kho và giám sát thực xuất hoặc các cách xử lý khác đối với thành phẩm cũng như hàng hóa khác được tạo thành từ quá trình gia công theo hợp đồng.

Có thể thực hiện kiểm soát thông qua các thủ tục đơn giản hơn tương tự như các thủ tục TAP nhằm mục đích bảo đảm số thu đồng thời thúc đẩy thương mại. Tóm lại, các thủ tục này bao gồm nộp bảo lãnh để bảo đảm số thu, công thức tính định mức gia công, ghi chép theo quy định các hoạt động sản xuất, tức là số nguyên liệu thô đã nhận và sử dụng, số thành phẩm đã được sản xuất và xuất khẩu, xác minh hải quan dựa trên sổ sách kế toán cùng tiến hành kiểm tra thực tế bất thường cơ sở sản xuất để đảm bảo ghi chép đúng các sổ sách kế toán.

Tự động hóa kiểm soát nguyên liệu cho khu chế xuất có thể cải thiện một bước đáng kể chất lượng quản lý và hiệu quả hoạt động của cả cơ quan hải quan và nhà sản xuất, cụ thể là tiết kiệm được chi phí và thời gian cho cả hai bên. Tự động hóa cho phép thực hiện các chức năng như giám sát và theo dõi điện tử đối với hàng hóa ra vào kho ngoại quan; tính toán và thường xuyên cập nhật thông tin về định mức gia công, và trên cơ sở đó tính toán được những nguyên phụ liệu đã sử dụng vào thành phẩm, hạch toán chính xác nguyên liệu nhập khẩu, thành phẩm đã sản xuất ra và số sản phẩm đã thực xuất.

Hệ thống quản lý của Băng-la-đét là một ví dụ cho những rủi ro thu ngân sách do các hệ thống miễn nộp thuế mang lại cũng như cách thức giải quyết các rủi ro đó thông qua thiết lập hệ thống kiểm soát hải quan tự động (Xem Hộp 10.5).

### Hộp 10-5 Kho Ngoại quan Đặc biệt của Hải quan Băng-la-đét

Ở Băng-la-đét, ngành Quần áo May sẵn (Ready Made Garments – RMG) chiếm một vị trí rất quan trọng và phụ thuộc lớn vào việc sử dụng hệ thống kho ngoại quan đặc biệt (special bonded warehouse - SBW). Nguyên liệu thô dùng để sản xuất sản phẩm RMD được nhập khẩu miễn thuế vào SBW và gia công thành các sản phẩm quần áo hoàn thiện để xuất khẩu sau đó. Có khoảng 3400 SBW chủ yếu đặt tại Dhaka và khu vực cảng Chittagong. Ngoài ra còn khoảng 700 kho khác của các đơn vị liên quan hay các nhà cung cấp khác cũng vận hành dưới dạng thức khác của kho hải quan. Các kho này cung cấp các đầu vào như bao bì đóng gói, chỉ, họa tiết thêu và nhãn mác cho hàng RMG xuất khẩu. Chúng được coi là hàng xuất khẩu.

Sau khi kho ngoại quan được duyệt và doanh nghiệp xuất trình bảo lãnh cho số thuế mà hàng lưu kho phải chịu, Cao uỷ Hải quan sẽ cấp giấy phép cho SBW. Doanh nghiệp có hàng lưu kho sẽ được cấp sổ theo dõi (passbook) bao gồm hai bản, một bản cho người giữ kho và một bản cho cơ quan hải quan tại cảng xuất/nhập khẩu để ghi chép cả hàng hóa nhập vào lẫn xuất ra kho ngoại quan. Doanh nghiệp có hàng lưu kho có thể nhập khẩu nguyên liệu thô miễn thuế chiếm đến 75% trị giá tổng hàng xuất khẩu. Tại thời điểm nhập khẩu, doanh nghiệp có hàng lưu kho sẽ nộp một tờ khai sử dụng (utilization declaration) do Hiệp hội Sản xuất và Xuất khẩu Quần áo Băng-la-đét cấp cùng các chứng từ nhập khẩu khác. Số lượng nhập khẩu sẽ được vào sổ theo dõi của doanh nghiệp có hàng lưu kho và sổ theo dõi của cơ quan hải quan là hàng nhập vào SBW. Sau đó, doanh nghiệp có hàng lưu kho sẽ nhận nguyên liệu thô để chuyển vào kho. Sau khi hoàn thành việc gia công thành phẩm, doanh nghiệp có hàng lưu kho sẽ xuất trình toàn bộ chứng từ xuất khẩu cùng với UD lần hai để nhập dữ liệu hàng xuất vào sổ theo dõi. Doanh nghiệp có hàng lưu kho có trách nhiệm khớp số liệu hàng nhập khẩu và số liệu hàng xuất khẩu trong sổ theo dõi.

Không phải ai cũng có thể sử dụng hệ thống một cách dễ dàng. Có báo cáo cho thấy xảy ra thất thu thuế đáng kể do chuyển bất hợp pháp thành phẩm gia công vào tiêu thụ trong nội địa. Một điều tra gần đây về một trường hợp gian lận đơn lẻ cho thấy doanh nghiệp có hàng lưu kho đã làm giả chứng từ xuất khẩu và ghi sai số liệu vào sổ theo dõi dẫn đến thất thu thuế hải quan 3,2 triệu đô la Mỹ.

Một hợp phần chính của dự án hiện đại hóa hải quan bắt đầu thực hiện từ năm 1999 là giải quyết tình trạng thất thu thuế do đưa vào áp dụng hệ thống SBW. Những đề xuất chủ yếu bao gồm quản lý tập trung các SBW, cấp lại giấy phép cho đối tượng điều hành kho (cắt giảm 20% số lượng giấy phép), và theo dõi hàng hóa bằng phương thức điện tử sử dụng hệ thống máy tính ASYCUDA ++. Điều này giúp hải quan truy lục được thông tin chính xác về tổng hàng nhập khẩu và xuất khẩu của cá nhân từng doanh nghiệp sử dụng kho ngoại quan và đối chiếu với số hàng chuyển ra và vào kho ngoại quan qua đó giảm sự phụ thuộc vào hệ thống sổ theo dõi. Trong thời gian tới, một chương trình phần mềm mới sử dụng dữ liệu xuất khẩu và nhập khẩu của hệ thống ASYCUDA++ và mẫu UD để tính toán số nguyên liệu thô đã dùng để cấu thành sản phẩm được đưa vào sử dụng sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc tiến hành đối chiếu nói trên, qua đó tự động theo dõi dòng lưu chuyển của hàng hóa và nêu bật lên những điểm không nhất quán tiềm năng.

*Nguồn:* Thomas, tháng 1 năm 2003. Tài liệu được chuẩn bị Sở tay HÐHHQ. Cán bộ Ngân hàng Thế giới.

#### ***Hoàn thuế (drawback)***



Hoàn thuế là hoàn trả số thuế nhập khẩu và thuế khác đã nộp cho nguyên liệu nhập khẩu được sử dụng để sản xuất hàng xuất khẩu.<sup>194</sup> Hoàn thuế không phải là một biện pháp trợ cấp xuất khẩu và hoàn toàn phù hợp với các quy tắc của WTO vì số thuế được hoàn trả không lớn hơn số thuế đã nộp khi nhập khẩu nguyên liệu.<sup>195</sup>

**Các Vấn đề** Tại nhiều nước, hệ thống hoàn thuế hoạt động song song cùng một hay nhiều hệ thống khác dựa trên chế độ tạm nhập. Tuy nguyên tắc hoàn thuế ở mọi nơi là giống nhau song phạm vi áp dụng hoàn thuế, các quy tắc và thủ tục hành chính áp dụng cho hệ thống ở các nước là khác nhau. Ở một số nước, hoàn thuế có vẻ như được coi là một đặc quyền hay một lợi ích mà các nhà sản xuất xuất khẩu được hưởng thay vì được coi là hoàn lại số thuế đúng ra không nên thu ngay từ đầu. Điều này được thể hiện trong những vấn đề mà các hệ thống hoàn thuế gặp phải ở nhiều nước khác nhau. Các vấn đề này có thể gồm:

- Hạn chế danh mục hàng hóa được hoàn thuế nhằm khuyến khích sử dụng các nguyên liệu sản xuất trong nước tương đương với nguyên liệu nhập khẩu. Điều này gây bất lợi cho tính cạnh tranh của nhà xuất khẩu.
- Nhà xuất khẩu không được hoàn trả toàn bộ số thuế đã nộp vì không phải loại thuế nào liên quan đến nhập khẩu cũng nằm trong hệ thống hoàn thuế hoặc chỉ được hoàn lại một tỷ lệ nhất định trên tổng số tiền thuế đã nộp. Một ví dụ cho hoàn thuế hạn chế là chương trình hoàn thuế tại Ấn Độ, theo đó chỉ áp dụng hoàn thuế nhập khẩu cho những sản phẩm nằm trong danh mục tổng hợp (exhaustive) và chỉ cho phép hoàn lại các loại thuế đã nộp cho chính phủ trung ương chứ không phải cho chính quyền bang.
- Trong một số trường hợp, các khoản phí dịch vụ hay gia công làm giảm số tiền được hoàn thuế. Ví dụ như Tanzania áp dụng mức phí dịch vụ là 4% trên tổng số thuế được hoàn trả.
- Các quy định quan liêu, các thủ tục không hợp lý hoặc quản lý hải quan không hiệu quả (hay cả ba yếu tố trên) gây ra những chi phí không thoả đáng cho nhà xuất khẩu từ chậm trễ trong hoàn thuế, thu phí dịch vụ hay các chi phí hành chính trực tiếp và gián tiếp khác.
- Thời gian hoàn thuế thường kéo dài hay đơn thuần là khoản thuế không được hoàn trả. Đây là một vấn đề hay phát sinh tại các nước mà khoản hoàn thuế nằm ngoài dòng ngân sách hàng năm dành cho hoàn thuế. Trong trường hợp kéo dài thời gian hoàn thuế, lạm phát có thể làm giảm đáng kể giá trị thực của số thuế khi

---

<sup>194</sup> Một số nước sử dụng thuật ngữ “drawback” để chỉ việc hoàn trả các khoản thuế hải quan đã nộp cho tất cả hàng hoá nhập khẩu sau đó được xuất khẩu mà không qua gia công. Thuật ngữ hải quan phù hợp dùng cho trường hợp này là “refund”.

<sup>195</sup> Một số nước áp dụng tỷ lệ hoàn thuế “cố định (flat)” cho mỗi chủng loại sản phẩm. Trong trường hợp này, số thuế hoàn trả thường không bằng số thuế đã trả cho đầu vào nhập khẩu vì hệ số kỹ thuật đầu vào/đầu ra, giá nguyên liệu đầu vào và thuế suất cho mỗi loại hàng xuất khẩu lại khác nhau. Nếu số thuế đã nộp quá thấp, nhà xuất khẩu sẽ không được miễn toàn bộ số thuế đánh vào các yếu tố chịu thuế cấu thành trong hàng xuất khẩu. Nếu số thuế hoàn trả quá cao thì khoản hoàn thuế sẽ bao gồm cả tiền trợ cấp và như vậy không tuân thủ các quy tắc của WTO. Kenya, Bolivia và Columbia là những nước từng sử dụng tỷ lệ hoàn thuế cố định. Ở Bolivia, tỷ lệ hoàn thuế cố định là 10% trị giá xuất khẩu đã được đưa vào áp dụng cho đến khoảng năm 1990. Sau đó, người ta đã tiến hành cải cách đối với hệ thống hoàn thuế.

được hoàn trả, bởi vậy làm tăng chi phí vốn đã cao của doanh nghiệp cho việc nộp thuế và làm giảm vốn lưu động của doanh nghiệp. Ví dụ, một vài năm trước khi Tanzania chưa cải cách lại hệ thống hoàn thuế của mình, một lượng thuế đáng kể bị tồn đọng không được hoàn trả cho doanh nghiệp do cả hai lý do: không đủ ngân sách hoàn thuế và quy định chứng từ hoàn thuế quá rườm rà. Nepal, Ấn Độ và một số nước Châu Phi cũng đang gặp phải vấn đề tương tự.<sup>196</sup>

- Các quy định giấy tờ rườm rà cũng góp phần gây ra trì hoãn trong hoàn thuế, làm tăng chi phí cho nhà xuất khẩu (và hải quan). Một số nước yêu cầu đơn xin hoàn thuế phải được nộp kèm với không chỉ sổ ghi chép hàng xuất khẩu và hóa đơn thương mại mà cả các chứng từ khác bao gồm vận đơn, chứng nhận hàng đến, bằng chứng thực xuất và ghi chép các đầu vào nhập khẩu đã nộp thuế. Chưa nói đến việc hầu hết các loại chứng từ này đều không có vai trò gì trong quy trình xử lý đơn xin hoàn thuế, chúng là nguyên nhân chủ yếu gây ra chậm trễ trong hoàn thuế vì nhà xuất khẩu có thể phải mất hàng tháng sau khi thực xuất mới có thể có đủ khả năng xuất trình một số chứng từ cho cơ quan hải quan.

Việc thiếu một hệ thống hoàn thuế được thiết kế tốt hay việc cơ quan hải quan không đủ năng lực để thực thi hiệu quả hệ thống hoàn thuế sẽ gây ra tâm lý bất bình và nản lòng cho các nhà xuất khẩu, đồng thời đẩy doanh nghiệp đến thực hiện hành vi trốn thuế. Phần dưới đây tóm lược các nguyên tắc và hướng dẫn để thiết kế và quản lý hệ thống hoàn thuế một cách hiệu quả.

#### **Xác định Mức Hoàn thuế** Quy trình xác định *mức* hoàn thuế *như* sau:

- Cơ quan chịu trách nhiệm hoàn thuế là một Ủy ban Cấp cao thường bao gồm các thành viên là Bộ Công nghiệp, Bộ Thương mại, Hải quan, Thuế nội địa và có thể là các cơ quan chính phủ khác.
- Mức hoàn thuế (drawback rate) phải được dựa trên số thuế hải quan được tính đối với đầu vào nhập khẩu được cấu thành trong một đơn vị thành phẩm. Khoản thuế được hoàn phải bằng với số thuế nộp cho nguyên liệu, theo thuế suất tại thời điểm nhập khẩu và tính trên số lượng hàng xuất khẩu. Trong khi xác định tỷ lệ hoàn thuế, có thể tính gộp các khoản thuế được hoàn. Đối với những thành phẩm sử dụng đầu vào theo một công thức chuẩn thì có thể đặt ra tỷ lệ thành phẩm (product rate) hay tỷ lệ cố định (fixed rate). Nếu tỷ lệ đầu vào–đầu ra thay đổi, sẽ là phù hợp hơn khi sử dụng các tỷ lệ hoàn thuế riêng (individual rate) cho từng loại nguyên liệu.

Trong hệ thống mức hoàn thuế cố định, số thuế được hoàn được tính theo một biểu định trước cho từng loại hàng hóa xuất khẩu dựa trên các hệ số đầu vào–đầu ra. Phương thức này giúp giảm bớt gánh nặng hành chính vì nó sử dụng các tỷ lệ hoàn thuế tự động không liên quan đến hoạt động cụ thể của nhà sản xuất. Tuy nhiên, cần phải thường xuyên cập nhật các hệ số đầu vào–đầu ra. Áp dụng hệ thống này, hai nước Hàn Quốc và Đài Loan công bố biểu hoàn thuế được cập nhật 6 tháng một lần.

Trong hệ thống tỷ lệ riêng, việc hoàn thuế được dựa trên hoạt động thực tế của nhà sản xuất đã được xác minh qua kiểm toán sổ sách kế toán của doanh nghiệp

---

<sup>196</sup> Tax Notes International nhận định rằng chậm trễ trong hoàn thuế của Chính phủ Nepal đã phương hại đến ngành công nghiệp xuất khẩu của nước đó. Nhiều cơ hội kinh doanh đã bị mất đi do Ủy ban Thu Ngân sách không chi trả được các khoản hoàn thuế. Chính phủ chỉ phân bổ 200 triệu NPR (khoảng 2.8 triệu đô la Mỹ) cho hoàn thuế mặc dù ước tính tổng số thuế cần phải hoàn trả vào cuối năm đó sẽ vượt quá con số 1 tỷ NPR (khoảng 14 tr. đô la Mỹ) (Tổ chức Nghiên cứu Thuế Quốc tế Ngày 2001a, trang 76; 2001b, trang 168).

do hải quan tiến hành. Hệ thống này phụ thuộc nhiều hơn vào cơ chế tự tính thuế vì ở đây doanh nghiệp có trách nhiệm xây dựng định mức gia công hay tỷ lệ quy đổi (conversion rate) để phát hành văn bản yêu cầu hoàn thuế. Hải quan có trách nhiệm xác minh định mức gia công hay tỷ lệ quy đổi thông qua kiểm toán doanh nghiệp. Hệ thống đối xử công bằng với tất cả các nhà sản xuất vì nó liên quan trực tiếp đến hoạt động của một doanh nghiệp cụ thể mà không dựa trên một tỷ lệ trung bình nào của cả ngành. Hầu hết các nước công nghiệp phát triển đều sử dụng hệ thống này.

**Các Nguyên tắc Hướng dẫn Thành lập Hệ thống Hoàn thuế** Cần làm theo các nguyên tắc sau khi thiết kế một hệ thống hoàn thuế:

- Cần phải miễn thuế toàn bộ (100% tất cả số thuế nhập khẩu và thuế nội địa đã nộp) và nhanh chóng. Cần áp dụng cho tất cả các sản phẩm xuất khẩu có sử dụng đầu vào nhập khẩu cũng như tất cả nguyên liệu thô và hàng hóa trung gian được dùng để sản xuất ra thành phẩm xuất khẩu, kể cả bao bì nhập khẩu. Số thuế hoàn trả không được lớn hơn số thuế thực tế đã nộp để đảm bảo tuân thủ các quy tắc của WTO.
- Hệ thống cần đơn giản, dễ hiểu đối với nhà sản xuất trong khi dễ quản lý đối với cơ quan hải quan. Vì thế, hệ thống cần vận hành với chi phí thấp nhất có thể với nhà xuất khẩu. Điều này có nghĩa là nhà xuất khẩu sẽ không phải trả bất kỳ một phí dịch vụ đặc biệt nào để có thể được hoàn thuế; tiến hành hoàn thuế ngay hoặc trong vòng một vài ngày kể từ ngày xuất khẩu; giảm thiểu các yêu cầu chứng từ trong khi vẫn bảo vệ được ngân sách trước nguy cơ gian lận và trốn thuế.
- Cần coi tờ khai xuất khẩu như bằng chứng đủ để chứng minh cho hoạt động xuất khẩu mà không đòi hỏi thêm bất cứ giấy tờ gì khác. Chỉ tiến hành hoàn thuế dựa trên hành vi xuất khẩu đơn thuần thay vì dựa vào các giấy biên nhận mua bán. Không được xử lý các vấn đề ghi thấp giá hóa đơn hay các hành vi gian lận thương mại khác thông qua hệ thống hoàn thuế mà thông qua các biện pháp kiểm soát phù hợp khác.
- Hệ thống cần bao gồm cả nhà xuất khẩu trực tiếp và gián tiếp, tức là khoản hoàn thuế phải phản ánh tất cả các khoản thuế nhập khẩu và thuế nội địa đã trả cho nguyên liệu nhập khẩu cấu thành trong sản phẩm xuất khẩu cho dù số thuế đó do nhà xuất khẩu trả hay do nhà cung cấp nguyên vật liệu trả.<sup>197</sup>
- Nhà xuất khẩu sẽ chịu trách nhiệm cho số thất thu ngân sách do không thông báo cho đơn vị quản lý miễn nộp thuế của hải quan về những thay đổi của các tác nhân quyết định tỷ lệ hoàn thuế.
- Hải quan phải công bố và duy trì các chuẩn hoạt động trong quản lý hoàn thuế, và đặc biệt là phải tự cam kết thực hiện hoàn thuế trong khoảng thời gian đã quy định kể từ ngày nhận được đơn xin hoàn thuế.

**Các Hướng dẫn Vận hành** Sau đây là các hướng dẫn vận hành chính cho hệ thống hoàn thuế:

- Hệ thống hoàn thuế phải là đối tượng điều chỉnh của một quy chế đưa ra các nguyên tắc và các quy định chính về pháp lý, hành chính cũng như thủ tục. Hải quan cần cung cấp cho người sử dụng hệ thống hoàn thuế những thông tin hữu ích thông qua tổ chức tọa đàm hay phát tờ rơi.

---

<sup>197</sup> Điều này được áp dụng tại các nước như Hàn Quốc, Chi lê và Cô-lôm-bia song không được áp dụng tại nhiều nước khác.

- Thủ tục hoàn thuế và xin hoàn thuế phải đơn giản với yêu cầu tối thiểu về chứng từ. Có thể yêu cầu hoàn thuế ngay trên tờ khai xuất khẩu hoặc trên một mẫu hoàn thuế riêng. Không được trì hoãn việc thanh toán tiền hoàn thuế cho tới khi hoàn thành tất cả các biện pháp kiểm soát. Khi cơ quan hải quan đã xác nhận thực xuất hàng hóa dựa trên tờ khai xuất khẩu thì phải hoàn thuế ngay sau khi kiểm tra tính hợp pháp của tờ khai hoàn thuế. Trong trường hợp không thể tránh khỏi trì hoãn trong hoàn trả thuế vì chẳng hạn như chưa xác định được tỷ lệ hoàn thuế cho loại sản phẩm vào thời điểm xuất khẩu, thì có thể tạm hoàn thuế (provisional payment), ví dụ như khoảng 80% số tiền nhà xuất khẩu yêu cầu được hoàn. Khoản hoàn thuế này sẽ được điều chỉnh khi xác định được tỷ lệ hoàn thuế nếu cần thiết.
- Có thể hoàn thuế bằng tiền mặt, séc, chuyển khoản điện tử hoặc dưới hình thức chứng nhận tín dụng hoặc phiếu thanh toán có thể dùng để thanh toán tiền thuế cho các lô hàng nhập khẩu sau. Nếu số tiền ghi trên phiếu không đủ để trả cho số thuế nhập khẩu và thuế nội địa của lô hàng sau thì số chênh lệch có thể được trả bằng tiền mặt. Ưu điểm của hệ thống phiếu thanh toán (voucher system) là vận hành đơn giản, không gây xáo trộn cho tài khoản của chính phủ và giúp giảm bớt điều kiện cho tham nhũng. (Một hệ thống như vậy đã được đưa vào áp dụng tại Brazil.) Nếu thực hiện thanh toán hoàn thuế bằng tiền mặt thì phải dự trữ ngân sách hoàn thuế đủ cao để có thể đáp ứng được mọi đơn xin hoàn thuế. Cũng cần phải tinh giản các thủ tục để tránh trì hoãn kéo dài.
- Cần cung cấp cho các nhà xuất khẩu thường xuyên có các khoản hoàn thuế lớn cơ chế xin và nhận hoàn thuế định kỳ. Cơ chế này giúp công việc của cả nhà xuất khẩu và cơ quan hải quan trở nên đơn giản hơn.
- Cần tiến hành kiểm soát hoàn thuế sau xuất thông qua kiểm toán định kỳ sổ sách kế toán của nhà sản xuất. Việc kết hợp giữa kiểm toán hoàn thuế với kiểm toán VAT sẽ mang lại nhiều lợi ích.
- Cần thành lập một đơn vị chuyên trách tại tổng cục để theo dõi và kiểm toán tại các doanh nghiệp sản xuất được phép tham gia hệ thống cũng như kiểm tra các đơn xin hoàn thuế. Cần đào tạo một số cán bộ và nhân viên chọn lọc về kiểm toán trong hoàn thuế.
- Cần tiến hành rà soát định kỳ công thức hoàn thuế để cập nhật những thay đổi của các yếu tố ảnh hưởng đến tỷ lệ hoàn thuế (thay đổi trong tỷ lệ đầu vào - đầu ra, giá nhập khẩu, thuế suất nhập khẩu và thuế suất nội địa).
- Cần tự động hóa công tác kiểm soát hoàn thuế thông qua sử dụng một mô-đun hay một chương trình được xây dựng riêng cho quản lý hoàn thuế vận dụng hệ thống tự động hiện hành của hải quan (ví dụ, tương tự như giải pháp quản lý TAP của Fiji – xem Hộp 10.2).

### ***Các Khu Chế xuất Xuất khẩu***

EPZ là những khu vực địa lý được thành lập ngoài lãnh thổ hải quan của một nước nhằm khuyến khích sản xuất hàng xuất khẩu cũng như cung cấp dịch vụ cho các công ty nước ngoài.<sup>198</sup> Mục đích của việc xây dựng các khu EPZ nhìn chung là để thúc đẩy xuất khẩu những loại hàng hóa không truyền thống, tăng cường khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp xuất khẩu, thu hút đầu tư, đa dạng hóa nền kinh tế, tạo

---

<sup>198</sup> Khu chế xuất xuất khẩu có thể có những tên khác như Khu vực Thương mại Tự do, Khu Miễn thuế hay Khu Xuất khẩu Tự do.

công ăn việc làm, chuyển giao công nghệ và đạt được mục tiêu phát triển và tăng trưởng kinh tế.<sup>199</sup>

**Các Vấn đề** Tại EPZ, các doanh nghiệp có thể nhập khẩu nguyên liệu thô và các linh kiện mà không phải nộp thuế nhập khẩu và thuế nội địa. Ngoài ra, còn có một số ưu điểm khác như được miễn thuế bán hàng, thuế tiêu thụ đặc biệt và thuế lợi tức; miễn thực hiện các quy định chung của ngành mà các doanh nghiệp trong nước khác phải tuân thủ; các lợi ích liên quan đến quy định về lao động, về quy đổi tiền tệ và các quy định khác cũng như cung cấp hạ tầng hiện đại. Các doanh nghiệp sẽ được hưởng tất cả những ưu đãi này với điều kiện phải xuất khẩu sản phẩm sản xuất ra đồng thời sử dụng hết hay tái xuất tất cả các nguyên liệu nhập khẩu còn dư thừa. Ở một số nước, người ta cho phép bán một phần thành phẩm vào thị trường nội địa.<sup>200</sup>

Trong những năm gần đây, việc chuyển trọng tâm từ sản xuất thay thế hàng nhập khẩu sang các ngành sản xuất xuất khẩu đã thúc đẩy nhiều nước đang phát triển tiến tới thành lập các khu EPZ. Kết quả là tỷ lệ sử dụng các khu EPZ tăng lên đáng kể. Tuy nhiên, kinh nghiệm cho thấy chỉ có một số ít các khu EPZ được thành lập thành công trong việc khuyến khích xuất khẩu.<sup>201</sup> Tỷ lệ đầu tư vào nhiều khu EPZ kiểu này là thấp do địa thế không phù hợp, chi phí đầu tư quá cao, quản lý không tốt, hoặc sâu sa hơn là do môi trường chính sách kinh tế không tạo được điều kiện thuận lợi để phát triển sản xuất xuất khẩu một cách có hiệu quả.<sup>202</sup>

EPZ thường giới hạn trong một khu sản xuất được chỉ định; nhưng trong một số trường hợp, các nhà máy nằm ngoài khu vực quy định cũng được công nhận là các khu chế xuất riêng biệt (single factory zones).<sup>203</sup> Hiện tượng rò rỉ nguyên vật liệu từ EPZ vào thị trường nội địa mà không trả thuế thường xảy ra tại các nước đang phát triển. Nhất là khi các khu EPZ không có vị trí địa lý tách biệt rõ ràng với khu vực thuộc chế độ quản lý hải quan bình thường hoặc trường hợp hải quan gặp khó khăn trong kiểm soát hàng hóa ra vào khu chế xuất khi tồn tại một số khu chế xuất riêng biệt. Chỉ khi các doanh nghiệp EPZ có chế độ ghi chép sổ sách kế toán đúng cách,

---

<sup>199</sup> Trước đây, các khu tự do được thành lập vốn nhằm mục đích tạo thuận lợi cho quá cảnh nguyên liệu và linh kiện để gia công và lắp ráp tại một nước thứ ba (entrepot trade) tập trung vào các hoạt động thương mại, lưu giữ hàng và đóng gói hàng hoá thay vì sản xuất xuất khẩu. Các ví dụ về những khu tự do kiểu này bao gồm khu tự do thương mại Miami đóng vai trò như một trung tâm phân phối cho các công ty Châu Âu và Châu Á xuất khẩu sang Nam Mỹ và Caribê và khu vực tự do Colon ở Panama chủ yếu dành riêng cho thương mại entrepot.

<sup>200</sup> Ví dụ như ở Mauritius, Israel, Syria và Mỹ.

<sup>201</sup> Mauritius có lẽ là ví dụ điển hình về thành công của khu EPZ. Các trường hợp thành công khác là Hàn Quốc, Đài Loan, Malaysia và Cộng hoà Dominica.

<sup>202</sup> Xem tài liệu của Madani 1999 để có được phân tích về vai trò của khu EPZ trong thúc đẩy sản xuất xuất khẩu. Madani đã kết luận rằng các khu EPZ chỉ có tác dụng hạn chế. Một lựa chọn chính sách tốt hơn sẽ là tự do hoá tổng thể nền kinh tế đất nước. Xem thêm Warr (1989). Warr kết luận rằng kinh nghiệm của các nước Đông Á và Đông Nam Á cho thấy một cách khả quan nhất, các khu EPZ cũng chỉ đóng một vai trò rất nhỏ trong thúc đẩy sản xuất xuất khẩu. Phương tiện và cách thức thúc đẩy xuất khẩu hữu hiệu nhất là bảo đảm môi trường chính sách kinh tế trong nước đủ đáp ứng cho nền sản xuất xuất khẩu hoạt động hiệu quả.

<sup>203</sup> Đó là trường hợp của Fiji, Triều Tiên, Mauritius, Mexico, Senegal và Mỹ. Tại Senegal, loại hình khu sản xuất riêng biệt được đưa vào áp dụng năm 1991 song do làn sóng đơn xin thành lập khu chế xuất biệt lập quá lớn nên Senegal đã đình chỉ việc cấp phép cho loại hình này vào năm 1992. Mãi đến năm 1993, loại hình khu chế xuất biệt lập mới đi vào hoạt động đầy đủ. Lý do đưa ra bởi Chính phủ giải thích cho tình trạng chậm trễ này là những khó khăn gặp phải trong kiểm soát hải quan, và cụ thể hơn là do nguồn thu thuế bị mất đi nếu các nhà máy hiện thời được công nhận hoạt động dưới loại hình khu chế xuất. Cho đến năm 1995, đã có tám khu sản xuất riêng biệt đi vào hoạt động.

tuân thủ các quy định về thuế và hải quan có đủ năng lực để có thể áp dụng chủ yếu các biện pháp kiểm soát dựa trên sổ sách kế toán thì tình trạng rò rỉ hàng EPZ vào thị trường nội địa mới thôi không còn là vướng mắc dẫn đến tình trạng thất thu thuế.

**Quản lý Hải quan đối với Khu Chế Xuất** Để đủ điều kiện là đối tượng điều chỉnh của luật hải quan, các EPZ phải nằm ngoài lãnh thổ hải quan tuy vẫn nằm trong phạm vi biên giới quốc gia về vị trí địa lý và là một phần của nền kinh tế quốc gia. Vì vậy, cần có hai loại hình kiểm soát hải quan đối với EPZ.

Thứ nhất, cần coi EPZ như một lãnh thổ nước ngoài (foreign country) khi xét dòng hàng hóa di chuyển từ EPZ vào thị trường nội địa và ngược lại. Cũng cần thiết lập các điểm kiểm soát hải quan dọc trên các trục đường từ khu EPZ đến các khu vực còn lại thuộc lãnh thổ hải quan nhằm bảo đảm thực thi đúng các quy định pháp luật hải quan phù hợp. Nếu được phép, cần đối xử với hàng nhập từ EPZ vào thị trường nội địa như đối với hàng nhập khẩu từ nước ngoài. Hàng chuyển từ thị trường nội địa vào khu EPZ cần được đối xử như hàng xuất khẩu. Cần thành lập đơn vị giám sát hải quan (custom surveillance) nhằm ngăn ngừa tình trạng đưa lậu hàng nhập khẩu hay sản xuất tại các khu EPZ vào trong thị trường nội địa. Chừng nào EPZ còn là một khu vực địa lý khép kín (enclosed) thì chừng đó hải quan sẽ không gặp khó khăn gì lớn trong việc thực hiện giám sát hải quan vì đây cũng chỉ là một nghiệp vụ hải quan thông thường. Tuy nhiên, mọi việc sẽ khác đi nếu EPZ không có ranh giới địa lý biệt lập với khu vực hải quan thông thường (regular custom area), nhất là trường hợp của các khu chế xuất riêng biệt. Như đã nói ở trên, rất khó giám sát hàng ra vào các khu chế xuất riêng biệt.

Thứ hai, cần thực hiện ghi chép số liệu hải quan đối với hàng nhập vào và xuất ra khỏi các khu EPZ nhằm mục đích kiểm soát và thống kê. Một trong những đặc trưng và điều kiện chủ yếu để các khu EPZ vận hành suôn sẻ là tinh giản thủ tục hành chính bao gồm tinh giản các quy định chứng từ đối với nguyên liệu thô, đầu vào nhập khẩu cũng như thành phẩm xuất khẩu. Tại những nước mà công tác quản lý hải quan chưa đạt chuẩn hiện đại, các quy định chứng từ hải quan đối với mậu dịch EPZ có thể ảnh hưởng đến việc vận hành suôn sẻ EPZ. Để giải quyết vấn đề này, một đơn vị quản lý tách biệt thường được thiết lập để làm trung gian giữa doanh nghiệp EPZ và chính phủ với mục đích nhằm giảm bớt chi phí hành chính cho các doanh nghiệp EPZ và ngăn chặn trì hoãn không cần thiết trong quá trình vận hành. Tuy nhiên, như Warr (1989) đã chỉ ra, mức độ trao quyền cho các bộ phận này trong việc xử lý công việc thay mặt chính phủ là không giống nhau. Thêm nữa, các cơ quan thẩm quyền khác có thể bất bình khi cho rằng các bộ phận quản lý EPZ tách biệt này can thiệp vào chức năng quản lý thông thường của mình và có thái độ bất hợp tác với các bộ phận quản lý EPZ tách biệt. Kinh nghiệm quản lý khu chế xuất Aquaba, Gioóc-đa-ni mô tả một số khó khăn có thể gặp phải trong việc thành lập một bộ phận hải quan độc lập phụ trách khu chế xuất. (Xem Hộp 10.6). Thay vào đó, nên giao trách nhiệm thực hiện các kiểm soát hải quan đối với hoạt động của EPZ cho cơ quan độc lập hay bán-độc lập nằm trong phạm vi quản lý của hải quan quốc gia.

Các Vấn đề Quản lý và các Hướng dẫn khác Nếu *chế độ EPZ* cho phép bán hàng vào thị trường nội địa, cần giới hạn *hoạt động bán ra* này ở các giao dịch bán sỉ vì cơ quan hải quan sẽ không thể kiểm soát một cách hiệu quả các giao dịch bán lẻ. Nếu cơ quan hải quan không có đủ khả năng kiểm toán hệ thống sổ sách kế toán của doanh nghiệp thì không nên *cấp giấy phép EPZ* cho các doanh nghiệp nằm ngoài *khu vực EPZ*. Tuy nhiên, các doanh nghiệp này có thể đủ điều kiện để hưởng *chế độ MUB*.

## ***Kết luận và Hướng dẫn về Miễn nộp thuế và Gia công Xuất khẩu***

Xét dưới góc độ chính sách thuế và góc độ quản lý, thông lệ tốt nhất dành cho các nhà sản xuất xuất khẩu trong việc tiếp cận với các đầu vào sản xuất tại mức giá thế giới là cho các đầu vào này hưởng mức thuế bằng không. Còn trong trường hợp vẫn đánh thuế thì hệ thống tốt nhất là hệ thống giúp các nhà sản xuất xuất khẩu hoàn toàn thoát khỏi gánh nặng nộp thuế với chi phí bỏ ra thấp nhất. Bởi vậy, các giải pháp tốt nhất là những hệ thống không đòi hỏi nộp thuế hay nộp thuế trước cho đầu vào nhập khẩu, giảm thiểu các thủ tục giấy tờ và áp dụng chung các thủ tục thông thường với tất cả các chủng loại đầu vào nhập khẩu.

### **Hộp 10-6 – Quản lý Hải quan đối với Khu Chế xuất Aqaba**

Chính phủ Gioóc-đa-ni đã thành lập Đặc khu Kinh tế Aqaba (Aqaba Special Economic Zone) tại cảng Aqaba, Hồng Hải vào tháng Giêng năm 2001 nhằm tăng cường năng lực kinh tế của Vương quốc thông qua thu hút các hoạt động kinh tế và đầu tư. Đặc khu kinh tế bắt đầu đi vào hoạt động dưới sự quản lý của Bộ phận Quản lý Đặc khu Kinh tế Aqaba (ASEZA). Khu này có đường biên giới riêng rõ ràng và ở một mức độ nào đó, là một vùng lãnh thổ tách biệt với lãnh thổ quốc gia của Gioóc-đa-ni. ASEZA được trao quyền xây dựng quy chế riêng để áp dụng trong phạm vi khu kinh tế và đặc cách ủy quyền trong xử lý các thủ tục hải quan. Kết quả là có hai lực lượng hải quan hoạt động trong ASEZA: Hải quan Quốc gia Gioóc-đa-ni chịu trách nhiệm thi hành các quy định trong Luật Hải quan Gioóc-đa-ni áp dụng cho Đặc khu kinh tế và cơ quan hải quan trong ASEZA chịu trách nhiệm thi hành các quy định hải quan của ASEZA.

Đây là hai lực lượng hải quan rất khác biệt. Hải quan quốc gia là một tổ chức được thành lập từ lâu đời với nhiệm vụ trọng tâm là bảo vệ biên giới quốc gia Gioóc-đa-ni. Hải quan quốc gia áp dụng phương thức dựa trên kiểm soát (control-based) đối với thông quan hàng hóa, phương tiện vận tải và con người. Nhân viên của hải quan quốc gia là một đội ngũ cán bộ hải quan lâu năm, mặc đồng phục và có cách nhìn truyền thống về xử lý hải quan. Trong khi đó, lực lượng hải quan của ASEZA là một lực lượng mới được thành lập với đội ngũ nhân viên chủ yếu là những sinh viên ra trường trẻ tuổi, có tài và tâm huyết với sự phát triển của đặc khu kinh tế. Họ không đủ kiên nhẫn để thực hiện quy trình kiểm soát hải quan truyền thống dựa trên từng giao dịch (transactions-based) và muốn thay thế quy trình này bằng một quy trình kiểm soát mới hiện đại hơn, đó là phương thức kiểm soát hậu giao dịch dựa trên kiểm toán (post-transaction, audit-based approach).

Sự hiện diện của hai lực lượng hải quan khác nhau gây khó khăn cho công tác quản lý. Nó cũng không phù hợp với quy định của Công ước Kyoto Sửa đổi và kết quả là các thủ tục quản lý hải quan được áp dụng không phải là những thủ tục được đơn giản hóa theo khuyến nghị của Công ước.

Những khó khăn cụ thể bao gồm:

- Bộ phận điều hành đặc khu kinh tế phải làm việc với hai lực lượng hải quan có trụ sở và hạ tầng làm việc khác nhau.
- Tuy cả hai lực lượng đều truy cập được vào hệ thống ASYCUDA song lại không trao đổi và chia sẻ được thông tin với nhau.
- Các thủ tục hải quan áp dụng cho mỗi lô hàng khác nhau là khác nhau tùy thuộc vào lực lượng hải quan nào tham gia vào giao dịch.

Hậu quả là các khó khăn này gây ra những lo ngại sau:

- Những doanh nghiệp hợp pháp không nhận được mức độ dịch vụ thỏa đáng để có thể thu hút đầu tư vào khu kinh tế; các quy định chồng chéo và không có cơ chế “một cửa (one-stop shop)”.
- Các doanh nghiệp gian lận (fraudulent) lợi dụng kiểm soát lỏng lẻo để thực hiện các hành vi gian lận. Điều này làm tăng rủi ro về rò rỉ thuế thông qua quản lý không đủ chặt chẽ hàng hóa ra vào khu kinh tế để vận chuyển vào hay ra khỏi lãnh thổ quốc gia.

Tính đến những khó khăn nêu trên, chính quyền Gioóc-đa-ni đang xem xét kết hợp một số chức năng của hai tổ chức này.

*Nguồn:* Harrison, Mark. 2003. Viết cho Sổ tay HDHHQ của Ngân hàng Thế giới.

Tuy nhiên, trên thực tế, không thể tránh khỏi một số chi phí quản lý nhất định. Cơ quan hải quan luôn phải đối mặt với một thực tế là không phải doanh nghiệp nào cũng tuân thủ đầy đủ quy định pháp luật về thuế hiện hành. Vì thế, cần phải có các biện pháp tự vệ chống lại hành vi trốn thuế và lậu thuế. Các nước trong quá trình thiết kế các hệ thống quản lý, thủ tục và biện pháp tự vệ để thực thi các hệ thống miễn nộp thuế có thể nghiên cứu áp dụng các chuẩn quốc tế và các hướng dẫn quy định trong Công ước Kyoto Sửa đổi và đưa chúng vào các văn bản luật, quy định và thủ tục hành chính trong nước phù hợp với đặc thù của từng nước.

Quy trình nên áp dụng cho mỗi nước nhất định là khác nhau tùy thuộc vào mức thuế suất, cơ cấu thuế và năng lực quản lý. Những nước có hệ thống quản lý hiện đại và hiệu quả, nhất là những nước có khả năng kiểm soát dựa trên sổ sách kế toán của doanh nghiệp nên cung cấp loại hình tạm nhập cho hàng gia công xuất khẩu dưới bất kỳ hình thức nào (TAP, MUB và EPZ nếu phù hợp về mặt kinh tế) cho các doanh nghiệp đáng tin cậy. Cũng cần cung cấp chế độ hoàn thuế nhất là khi chính phủ lo ngại rằng các chế độ tạm nhập kéo theo quá nhiều rủi ro về thu ngân sách cũng như trong tất cả các trường hợp mà vì một lý do nào đó, đã trả thuế cho nguyên liệu nhập khẩu vốn không được dự tính để dùng cho gia công xuất khẩu trước đó.

Những nước chỉ có năng lực kiểm soát hạn chế có thể dựa chủ yếu vào chế độ hoàn thuế song vẫn cần cung cấp các tiện ích TAP cho doanh nghiệp xếp thứ hạng cao về tình hình nộp thuế. Cần cung cấp chế độ miễn nộp thuế cho tất cả các trường hợp nhà nước có đủ khả năng bảo đảm số thu ngân sách trong khi nỗ lực thúc đẩy giao lưu thương mại. Cần xây dựng đầy đủ năng lực kiểm soát dựa trên kiểm toán sổ sách kế toán của doanh nghiệp và chế độ tạm nhập cần dần dần trở thành biện pháp miễn nộp thuế chính.

### **Kho ngoại quan, Chế độ Tạm nhập và Quá cảnh**

Phần này tìm hiểu các chế độ hải quan mà trong đó hàng hóa được nhập khẩu song tạm thời không phải nộp thuế vì hàng hóa đó thuộc các loại hình khác ngoài loại hình gia công xuất khẩu. Các loại hình này bao gồm hàng lưu kho hải quan, hàng tạm nhập tái xuất nguyên trạng và hàng quá cảnh.<sup>204</sup>

<sup>204</sup> Các chuẩn mực và hướng dẫn của Công ước Kyoto Sửa đổi về các chế độ miễn nộp thuế như sau: kho hải quan: Phụ lục Chuyên biệt D.1; tạm nhập: Phụ lục Chuyên biệt G.1; quá cảnh: Phụ lục Chuyên biệt E.1. Kho hải quan thường được gọi là kho ngoại quan (bonded warehousing).



## ***Kho Hải quan***

Lưu kho hải quan là thủ tục theo đó nhà nhập khẩu lưu trữ hàng hóa nhập khẩu tại một kho bãi chứa hàng chịu sự kiểm soát của cơ quan hải quan mà không phải trả tiền thuế nhập khẩu và thuế nội địa cho đến khi hàng hóa được chuyển sang tiêu dùng nội địa hoặc cho đến khi hàng được tái xuất và đủ điều kiện để được miễn thuế. Thủ tục lưu kho hải quan có lẽ có mặt ở hầu như tất cả các nước.

**Các Vấn đề** Chế độ này cung cấp các tiện ích quý báu cho khu vực doanh nghiệp song có thể tạo ra gánh nặng chi phí quá lớn hoặc là đối với chủ hàng, hoặc đối với chính phủ hoặc cả hai nếu không được thực thi hợp lý, nhất là trong trường hợp hải quan vẫn phải phụ thuộc nhiều vào kiểm soát thực tế hàng hóa.

Trong một số trường hợp, việc thiết lập được cơ chế kiểm soát kho ngoại quan hiệu quả nhằm ngăn chặn tình trạng trốn thuế hay thất thu thuế do hàng hóa rò rỉ từ kho ngoại quan vào thị trường nội địa mà không phải trả thuế vượt quá năng lực của hải quan một số nước. Sở dĩ như vậy là bởi có quá nhiều kho ngoại quan, không tiến hành theo dõi đầy đủ các loại chứng từ, thủ tục yếu kém và các yếu kém trong công tác quản lý nói chung. Ví dụ như trước tình trạng lạm dụng kho ngoại quan để trốn thuế tràn lan dẫn đến tình trạng thất thu thuế nghiêm trọng trong khi cơ quan hải quan không đủ năng lực để thiết lập các cơ chế kiểm soát cần thiết, Tanzania đã không còn cách nào khác ngoài việc buộc phải đóng cửa hầu hết tất cả các kho hải quan trong giai đoạn 1997–98.<sup>205</sup>

**Cơ sở Kinh tế** Kho ngoại quan giúp thúc đẩy hoạt động nhập khẩu. Với hàng nhập khẩu cho tiêu dùng nội địa, chế độ kho ngoại quan cho phép nhà nhập khẩu tạm hoãn việc trả thuế nhập khẩu và thuế khác cho đến khi hàng hóa được thực sự thông quan để đưa vào tiêu dùng trên thị trường nội địa. Khi nhà nhập khẩu quyết định không thông quan hàng nhập khẩu để tiêu dùng trên thị trường nội địa mà tái xuất, có lẽ là do điều kiện thị trường đã thay đổi, thì nhà nhập khẩu sẽ không cần phải trả thuế nhập khẩu. Hàng hóa cũng có thể chuyển sang loại hình khác, chẳng hạn như TAP. Kho ngoại quan cũng được dùng để chứa hàng hóa được sản xuất trong nước theo loại hình TAP hoặc MUB hoặc phải chịu thuế. Hành động lưu kho ngoại quan xóa đi nghĩa vụ phải nộp thuế của hàng nhập khẩu trong suốt thời gian từ thời điểm hàng được lưu kho với điều kiện là sau đó sẽ được tái xuất. Đối với sản phẩm hoàn thuế, hành động lưu kho sẽ đem lại cho doanh nghiệp quyền được hoàn thuế.

Một lợi ích nữa mà nhà nhập khẩu hay chủ hàng được hưởng khi đưa hàng vào kho ngoại quan là được phép thực hiện một số hoạt động nhất định trong quá trình lưu kho trong đó có kiểm tra, lấy mẫu hàng hóa, đóng gói và đóng gói lại cũng như các hoạt động khác nhằm cải thiện khả năng cạnh tranh của hàng hóa khi bán ra thị trường (marketability).

**Các Quy định để Quản lý có Kết quả và Hiệu quả** Cơ quan hải quan phải được bảo đảm rằng không có bất kỳ rủi ro nghiêm trọng nào đối với hàng hóa lưu kho ngoại quan như bị mất trộm, bị rò rỉ hay các vấn đề khác và rằng cơ quan quản lý kho ngoại quan có trách nhiệm giám hộ hàng hóa an toàn. Hải quan cũng cần nắm chắc rằng phải có đầy đủ thủ tục chặt chẽ để kiểm soát việc chuyển hàng ra khỏi kho ngoại quan để xuất khẩu (là hành vi dẫn đến việc xóa bỏ nghĩa vụ nộp thuế cho hàng

---

<sup>205</sup> Một thời gian ngắn sau đó, chế độ kho ngoại quan đã được đưa vào áp dụng trở lại song số kho ngoại quan được cắt giảm đáng kể và hệ thống kiểm soát đã được cải thiện.

hóa của nhà xuất khẩu) hoặc thông quan đối với hàng hóa để đưa vào tiêu thụ trong thị trường nội địa sau khi nộp thuế nhập khẩu. Các yêu cầu hành chính có thể khác nhau đáng kể tùy thuộc vào rủi ro về gian lận trong di dời và thay thế hàng hóa. Nhìn chung, có thể có các quy định sau:

- kho phải được cơ quan hải quan công nhận – kho cần có lối vào an toàn và kiến trúc đảm bảo an ninh phù hợp cùng các yếu tố khác;
- kho ngoại quan phải có hai tầng khóa (double-locking) (thủ kho và hải quan);
- giám sát thường xuyên hoặc giám sát không liên tục;
- kiểm tra đột xuất không thông báo trước;
- lập sổ theo dõi hàng hóa giữ trong kho;
- phải kiểm kê định kỳ;
- phải có bảo lãnh tài chính (financial security) mặc dù có thể miễn quy định phải bảo lãnh tài chính nếu không có rủi ro đặc biệt về số thu và nếu có thể thực thi thỏa đáng kiểm soát hải quan.

Trước đây, kiểm soát kho ngoại quan chủ yếu dựa vào kiểm tra thực tế hàng hóa, thường là liên quan đến việc đặt các cán bộ hải quan trực tiếp tại các kho ngoại quan. Cán bộ hải quan khi đó sẽ tiến hành kiểm soát đối với toàn bộ hàng hóa trong kho, giám sát hàng loạt các hoạt động thương mại trong đó có dòng lưu chuyển của tất cả các loại hàng hóa ra và vào kho, đóng hàng và dỡ hàng từ công-ten-nơ và những hoạt động được ủy quyền khác như phân loại, đóng gói và bảo quản hàng hóa. Hệ thống kiểm soát thường bao gồm cả quy định cán bộ hải quan khóa kho vào cuối ngày làm việc và mở kho vào sáng ngày hôm sau. Ngoài ra còn có quy định không được phép tiến hành bất kỳ hoạt động thương mại nào nếu không có sự hiện diện của cán bộ hải quan. Bộ phận điều hành kho phải chịu phí giám sát hải quan trong đó có cả lương cho cán bộ hải quan, phụ cấp làm ngoài giờ cũng như thu xếp trang thiết bị cùng nơi làm việc phù hợp.

Nhiều nước, bao gồm cả các nước trong Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) và các nước đang phát triển đều đã chuyển từ kiểm soát thực tế (kho ngoại quan đóng - closed bond arrangements) sang kiểm soát kho ngoại quan bằng các hệ thống chứng từ và sổ sách kế toán của doanh nghiệp (kho ngoại quan mở - open bond arrangements), qua đó nâng cao tính hiệu quả của các hoạt động kho ngoại quan và giảm chi phí điều tiết cũng như tuân thủ. Ví dụ hoạt động kiểm soát thực tế kho ngoại quan đã được chấm dứt vào cuối những năm 1960 tại Úc và đầu những năm 1980 tại Mỹ. Sau khi đưa vào áp dụng phương thức quản lý kho ngoại quan mới, Hải quan Mỹ đã công bố:

Năm 1982, các Quy định về Hải quan đã được sửa đổi, bổ sung... để thay thế phương pháp cán bộ hải quan giám sát thực tế bằng phương pháp giám sát thông qua kiểm tra sau thông quan. Từ sự thay đổi này, Hải quan đã giảm các chi phí có thể hoàn trả cho các chủ hàng từ 8 triệu đô xuống còn 2 triệu đô một năm và cho phép có độ linh hoạt lớn hơn rất nhiều trong quá trình vận hành các kho ngoại quan. Đồng thời, thay đổi này cũng tiết kiệm cho người đóng thuế khoảng 2 triệu đô chi phí hải quan mỗi năm và giảm số nhân viên hải quan cần có để giám sát kho ngoại quan từ 300 xuống còn 50 nhân viên. (Hải quan Mỹ 1996, trang 2-1).

Theo gương Hồng Kông, Thái Lan cũng đưa vào áp dụng hệ thống kho ngoại quan mở vào năm 2002. (Xem Hộp 10.7)

## **Tạm Nhập**

Tạm nhập là thủ tục hải quan cho phép miễn toàn bộ hay một phần gánh nặng nộp thuế nhập khẩu và thuế khác đánh vào hàng hóa nhập khẩu dùng cho một mục đích đặc biệt với điều kiện những hàng hóa này sẽ được tái xuất nguyên trạng. Thường thì thủ tục này cho phép miễn có điều kiện toàn bộ gánh nặng nộp thuế. Trong một số trường hợp nhất định, chỉ miễn một phần gánh nặng nộp thuế. Tạm nhập là một thủ tục được áp dụng rất phổ biến hiện nay.

### **Hộp 10-7 Thái Lan chuyển sang Áp dụng Kho Ngoại quan mở**

Hệ thống kho ngoại quan của Thái Lan đang chuyển dần từ hệ thống kho ngoại quan đóng sang hệ thống kho ngoại quan mở. Luật Hải quan Thái Lan số 18 năm 2000 cung cấp công cụ pháp lý để thiết lập các kho ngoại quan. Theo quy định của luật này, Vụ Hải quan có quyền áp dụng luật một cách linh hoạt. Sau khi chính phủ ban hành quyết định yêu cầu tất cả các cơ quan chính phủ tinh giản các dịch vụ của mình, Ban Đặc quyền Hải quan (Customs Privileges Bureau) đã tập trung vào cải thiện công tác kiểm soát hải quan đối với các kho ngoại quan. Cơ chế quản lý đóng đối với kho ngoại quan của Thái Lan trước đây từng được đặc trưng bởi kiểm soát thực tế thời gian thực cùng đánh giá tuân thủ tập trung vào từng giao dịch đơn lẻ thay vì đánh giá chung đối với toàn bộ hệ thống, thủ tục và kiểm soát kho ngoại quan. Trong khi đó, cơ chế quản lý mở giúp Vụ Hải quan chuyển sang kiểm soát dựa trên hệ thống vì tính thay thế cho sự hiện diện của cán bộ hải quan tại kho ngoại quan. Cơ chế này bao gồm một hệ thống kiểm soát kiểm kê kho có thể kết nối với Vụ Hải quan theo thời gian thực cùng giám sát điện tử đối với hàng ra và vào kho. Cơ chế này phản ánh phương pháp quản lý tuân thủ dựa trên quản lý rủi ro vì nó phụ thuộc nhiều hơn vào kết quả tự đánh giá tuân thủ của các đối tượng sử dụng kho được xác minh thông qua tiến hành kiểm toán tuân thủ hải quan sau giao dịch đối với các hệ thống và thủ tục phù hợp để khẳng định tính toàn vẹn của các hệ thống kiểu như vậy.

*Nguồn: Ue-srivong, Chintana. 2003. Tài liệu viết cho Sổ tay HÐHHQ.*

**Các vấn đề** Tạm nhập là một thủ tục hải quan khá đơn giản. Có thể quản lý rủi ro đối với công tác thu ngân sách mà chính phủ gặp phải khi cho phép tạm nhập hàng hóa từ nước ngoài mà không phải trả các loại thuế thông qua sử dụng hợp lý các chứng từ và bảo lãnh tài chính đối với các khoản thu có liên quan. Tuy nhiên, tại một số nước mà hải quan có trình độ phát triển chưa cao, chế độ tạm nhập này thường bị lạm dụng. Điều này thường xảy ra với trường hợp tạm nhập phương tiện của các chuyên gia và cá nhân khác đến làm việc tại một nước trong khoảng thời gian thực thi một dự án hay các công việc tạm thời khác.

**Cơ sở Kinh tế** Có nhiều lý do kinh tế và xã hội khác nhau lý giải cho việc áp dụng chế độ tạm nhập mà không phải trả các khoản thuế. Các loại hình tạm nhập chủ yếu bao gồm hàng để trưng bày hay sử dụng cho triển lãm, hội chợ, hội nghị và các sự kiện tương tự; thiết bị chuyên dùng của các cá nhân vào vùng lãnh thổ hải quan để thực hiện những công việc chuyên biệt; hàng mẫu trong thương mại; công-ten-nơ dùng trong vận chuyển hàng quốc tế; tư trang của hành khách; và các loại phương tiện tham gia giao thông quốc tế. Việc phải trả thuế hải quan và thuế khác cho hàng khi nhập khẩu và hoàn trả số thuế đã nộp khi tái xuất sẽ gây ra trở ngại lớn cho các hoạt động kinh tế, xã hội và thương mại quốc tế. Bên cạnh tăng chi phí hoạt động, việc này cũng khiến cho công tác quản lý hải quan trở nên phức tạp hơn.

**Các Quy định để Quản lý có Kết quả và Hiệu quả** Điều kiện và quy định hành chính bao gồm những điểm sau:

- Xét cho phép áp dụng chế độ tạm nhập đối với hàng hóa dựa trên ý định sẽ tái xuất số hàng hóa đã nhập;
- Tại thời điểm nhập khẩu, nhà nhập khẩu phải nộp một tờ khai tạm nhập. Tuy nhiên, trong trường hợp không có nghi ngờ gì về việc hàng hóa sẽ được tái xuất khẩu sau đó bất kể giá trị của hàng hóa là bao nhiêu (chẳng hạn như các công-ten-nơ) thì không cần nộp tờ khai tạm nhập;
- Hàng hóa phải thuộc chủng loại có thể nhận diện được (identifiable). Hải quan phải có khả năng bảo đảm rằng hàng hóa được tái xuất đúng là hàng đã xuất trình khi tạm nhập. Hải quan có thể tiến hành các biện pháp nhận diện hàng hóa trong trường hợp các phương tiện nhận diện thương mại (commercial means of identification) không đủ để khẳng định hàng tái xuất chính là hàng tạm nhập;
- Cần có bảo lãnh cho số thuế hải quan và thuế khác sẽ phải nộp nếu hàng không đáp ứng được các điều kiện về tạm nhập. Bảo lãnh cần được một dây chuyền bảo lãnh quốc tế cung cấp, ví dụ như do hệ thống ATA (Admission Temporaire-Temporary Admission) cung cấp;
- Phải quy định thời hạn tái xuất hàng hóa. Thời hạn tái xuất phải phù hợp cho mục đích tạm nhập, không khuyến khích lạm dụng chế độ tạm nhập để thực hiện hành vi trốn thuế hay gian lận thương mại và phải dễ theo dõi;
- Tờ khai tái xuất khẩu phải đề cập đến giấy tạm nhập ban đầu. Bảo lãnh sẽ được gỡ bỏ nếu hải quan chấp nhận rằng hàng hóa tái xuất giống với hàng nhập khẩu ban đầu và mọi điều kiện đều được thỏa mãn.

Cũng như những chế độ hải quan khác, tự động hóa kiểm soát hải quan sẽ tạo thuận lợi và cải thiện đáng kể công tác theo dõi hàng tạm nhập. Đặc biệt là trong trường hợp hàng hóa tạm nhập tại một điểm làm thủ tục hải quan và tái xuất tại một điểm làm thủ tục hải quan khác.

### ***Quá cảnh***

Do cuốn Sổ tay HÐHHQ dành riêng chương 11 cho nội dung quá cảnh hải quan nên phần này chỉ giới hạn trong việc xác định quá cảnh như các chế độ quản lý cho phép tạm chưa nộp thuế (duty suspension), nhấn mạnh rủi ro đối với số thu và tóm lược một số yêu cầu chính yếu để thực hiện kiểm soát hải quan có hiệu quả.

Quá cảnh hải quan là một thủ tục mà theo đó hàng hóa được vận chuyển dưới sự kiểm soát của hải quan từ một cơ quan hải quan này đến một cơ quan hải quan khác. Nếu toàn bộ quá trình vận chuyển đều diễn ra trong cùng một lãnh thổ hải quan thì được gọi là quá cảnh quốc gia (national transit) hay vận chuyển được bảo lãnh (removal under bond). Nếu toàn bộ quá trình vận chuyển diễn ra trên hai hay nhiều lãnh thổ hải quan thì gọi là quá cảnh quốc tế (international transit). Thủ tục quá cảnh hải quan được xây dựng nhằm thúc đẩy vận chuyển hàng hóa qua lãnh thổ của một hay nhiều nước mà không phương hại đến số thu hải quan thông qua việc đảm bảo hàng quá cảnh không bị rò rỉ ra ngoài để đưa vào tiêu thụ trong thị trường nội địa.<sup>206</sup>

Tại cả nước đã và đang phát triển, chế độ quá cảnh thường bị lạm dụng làm công cụ để nhập lậu hàng hóa. Nếu hàng hóa quá cảnh bị lọt ra ngoài và tiêu thụ trên thị trường nội địa một cách trái phép thì số thu hải quan sẽ bị thất thoát đáng kể. Bởi

<sup>206</sup> Các hiệp định song phương và đa phương đã thiết lập các thủ tục chuẩn để thúc đẩy quá cảnh hàng hoá quốc tế. Các công ước quốc tế chính yếu trong lĩnh vực này là Công ước về Quá cảnh Quốc tế Hàng hoá (1971) và Công ước về Vận chuyển Quốc tế bằng Đường bộ (Convention on International Transportation by Road) (1975) thường được gọi là Công ước TIR.

vậy, các biện pháp cần có để kiểm soát hiệu quả các lô hàng quá cảnh phải minh bạch và dễ hiểu. Tuy nhiên, không nhiều nước đang phát triển thành công trong việc xây dựng hệ thống kiểm soát đầy đủ do gặp phải khó khăn về hạ tầng tại các đơn vị hải quan cửa khẩu, không có đủ các hệ thống để bảo lãnh cho số thuế được tạm thời miễn nộp, phương tiện thông tin liên lạc nghèo nàn cũng như yếu kém trong quản lý nói chung.

Những giải pháp cần có để kiểm soát hải quan đối với hàng quá cảnh bao gồm chỉ hạn chế cấp giấy phép quá cảnh cho các hãng vận chuyển có uy tín và có khả năng thanh khoản (solvent) có truyền thống thực hiện tốt các nghĩa vụ thuế; giám sát chặt chẽ các lô hàng quá cảnh thông qua sử dụng đầy đủ các chứng từ theo quy định; đưa ra các biện pháp để bảo lãnh cho các khoản thuế tạm thời chưa phải nộp; xây dựng một hệ thống trao đổi thông tin hiệu quả giữa điểm hải quan nhập cảnh và điểm hải quan xuất cảnh; có biện pháp xử lý nhanh chóng nếu hàng quá cảnh không được xuất trình tại điểm hải quan xuất cảnh vào thời điểm kết thúc thời hạn quá cảnh.

## **Miễn thuế**

Miễn thuế là những ngoại lệ trong việc áp dụng các quy định thông thường về thuế hải quan.<sup>207</sup> Miễn thuế có thể được thực hiện dưới dạng miễn toàn bộ hay một phần số thuế bình thường phải nộp của hàng hóa nhập khẩu. Không giống như chế độ miễn nộp thuế nêu trên, miễn thuế không liên quan gì đến hoạt động xuất khẩu hay tái xuất khẩu hàng hóa. Quy định về miễn thuế áp dụng đối với hàng hóa do một số đối tượng nhập khẩu hợp lệ nhất định nhập khẩu để tiêu dùng nội địa với điều kiện các hàng hóa được nhập sẽ được dùng cho các mục đích cụ thể.<sup>208</sup>

Một số trường hợp miễn thuế được quy định trong các công ước quốc tế mà các nước phải tuân thủ. Các trường hợp miễn thuế khác do các chính phủ tự quy định để phục vụ hàng loạt các mục đích kinh tế và xã hội khác nhau. Tuy vậy, các trường hợp này chủ yếu là hàng hóa nhập khẩu không vì mục đích thương mại (non-commercial) còn gọi là miễn thuế truyền thống (traditional exemptions). Xem Hộp 10.1 để biết thêm chi tiết.

**Các Vấn đề** Hầu hết, nếu không phải là tất cả các nước không sử dụng mức thuế suất bằng không (nonzero tariff) đều áp dụng các biện pháp miễn thuế ở một mức độ nào đó. Ngay cả khi chính phủ đặt ra chính sách không có ngoại lệ đối xử trong thực thi các quy định về thuế thì vẫn còn một số quy định cần thực thi theo các công ước quốc tế - chẳng hạn như Công ước Viên về Miễn trừ Ngoại giao (Vienna Convention on Diplomatic Immunities). Các loại hình miễn thuế tại các nước đang phát triển được sử dụng rộng rãi do dòng viện trợ nước ngoài lớn đổ vào các nước này dưới dạng các dự án phát triển và hàng cứu trợ; các chính sách sai lầm về khuyến khích đầu tư; áp lực đòi miễn thuế từ các thực thể liên quan đến các hoạt động giáo dục, từ thiện và hàng loạt các dự án xã hội khác và thường là do một hệ thống quản lý thuế yếu kém. Ở nhiều nước, trị giá hàng miễn thuế lên đến trên 30% tổng số hàng nhập khẩu và trong một số trường hợp còn lên đến trên 50%.

---

<sup>207</sup> Các chuẩn mực và hướng dẫn của Công ước Kyoto Sửa đổi về miễn thuế được nêu trong Phụ lục Chuyên biệt B.3.

<sup>208</sup> Miễn thuế đôi khi bị nhầm lẫn với áp dụng mức thuế suất bằng không. Tuy nhiên, thuế suất 0% là áp dụng chung cho tất cả các nhà nhập khẩu còn miễn thuế chỉ áp dụng đối với một số nhà nhập khẩu cụ thể hoặc một danh mục các nhà nhập khẩu mà nhà nước đã quy định có đối xử ưu đãi do những nguyên nhân nào đó.

## ***Cơ sở Kinh tế***

Không có nhiều lý do kinh tế biện minh cho việc áp dụng miễn thuế. Trong hầu hết các trường hợp, miễn thuế đã được sử dụng một cách không đúng như một công cụ để đạt được các mục tiêu chính sách. Ngoài việc gây ra thất thu thuế cho ngân sách chính phủ, miễn thuế tạo ra tình trạng bóp méo thương mại và các chi phí bao gồm phá hủy độ minh bạch của biểu thuế nhập khẩu, tạo ra một sân chơi không bình đẳng cho các đối tác thương mại nước ngoài và nhà sản xuất trong nước, bóp méo lựa chọn của nhà sản xuất và người tiêu dùng và làm phức tạp thêm công tác quản lý hải quan.

### ***Các Vấn đề Quản lý và Kinh tế theo Loại hình***

Có thể tóm lược các tác động kinh tế và hành chính cùng vấn đề theo từng loại hình miễn thuế như sau.

**Hàng Ngoại giao Nhập khẩu** Loại hình này bao gồm các trường hợp miễn thuế theo quy định trong công ước Viên về quan hệ ngoại giao và lãnh sự. Số hàng được miễn thuế theo loại hình này thường chỉ chiếm một tỷ lệ rất nhỏ trong toàn bộ số hàng được miễn thuế của một nước. Tuy nhiên, một số nước đã chứng kiến loại hình này bị lạm dụng, nhất là số lượng hàng nhập khẩu yêu cầu được miễn thuế rõ ràng vượt quá nhu cầu sử dụng của đại sứ quán hay phái đoàn ngoại giao. Cũng đã có những ghi chép về các trường hợp xin miễn thuế cho hàng nhập khẩu với mục đích thương mại. Đối với các trường hợp này rất khó để cơ quan hải quan có thể sử dụng các biện pháp cưỡng chế do chỉ có quyền hạn hạn chế trong kiểm tra các lô hàng ngoại giao. Việc tiến hành điều tra các trường hợp tình nghi là lạm dụng quyền miễn trừ cũng rất nhạy cảm đối với quan hệ chính trị giữa hai nước.

**Hàng Nhập khẩu của Chính phủ** Trước đây, nhiều nước đã miễn thuế nhập khẩu và các thuế khác cho hàng nhập khẩu của chính phủ. Trong những năm gần đây, một số nước đã xoá bỏ các trường hợp miễn thuế này khi nhận thấy rằng đây là một việc làm mà lợi bất cập hại. Lập luận thường được đưa ra là chính phủ sẽ không được lợi gì về thu ngân sách khi thu thuế đối với hàng do chính mình nhập khẩu vì điều đó giống như một hoạt động có tổng bằng không (zero sum operation). Lập luận này bỏ qua một thực tế là hàng nhập khẩu chính phủ có thể và thường bị lọt trái phép ra ngoài để sử dụng cho các mục đích phi chính phủ, qua đó tạo ra một con đường tránh phải nộp các khoản thuế mà đúng ra phải nộp. Thêm vào đó, cơ quan hải quan sẽ phải chịu thêm các khoản phí hành chính để xác minh rằng các hàng hóa được khu vực công nhập khẩu miễn thuế thực sự được sử dụng cho các mục đích đã công bố. Ngoài các chi phí hành chính và chi phí ngân sách, miễn thuế cho hàng nhập khẩu của chính phủ sẽ bóp méo mức giá áp dụng cho khu vực tư và khu vực công, có thể bóp méo quá trình ra quyết định, chẳng hạn như quyết định về mức giá phù hợp cho việc bán điện của các doanh nghiệp công. Hơn nữa, miễn thuế cho hàng nhập khẩu của chính phủ không phản ánh đúng chi tiêu thực tế chính phủ vì hàng nhập khẩu của chính phủ miễn thuế không chịu giám sát bởi quy trình xét duyệt ngân sách, thế nên che dấu chi phí thực tế của các hoạt động của chính phủ. Bởi vậy, không nên miễn thuế đối với hàng nhập khẩu của chính phủ vì mục đích quản lý minh bạch và hiệu quả.

**Các Biện pháp Khuyến khích Đầu tư** Nhiều nước đưa ra các khuyến khích thuế trong đó có các ưu đãi về thuế nhập khẩu và thuế nhập khẩu gián tiếp để thu hút đầu tư và khuyến khích phát triển kinh tế. Đã có nhiều nghiên cứu và tranh luận trong lĩnh vực kinh tế xoay quanh việc liệu các ưu đãi thuế nhập khẩu gián tiếp

có phải là một tác nhân ảnh hưởng đến quyết định đầu tư kinh doanh và hầu như cuối cùng người ta đã đi đến nhất trí là các lợi ích tài chính là không quan trọng vì các yếu tố khác thường có ảnh hưởng lớn hơn đến quyết định của nhà đầu tư. (Xem phần thảo luận đầy đủ hơn các vấn đề này tại Zee, Stotsky và Ley [2002]). Các quy định miễn thuế có nguy cơ bị lạm dụng khi hàng miễn thuế bị rò rỉ và tuồn vào các thị trường xám (gray market) của khu vực tư nhân hơn là được sử dụng trong các hoạt động đầu tư có ích nhất. Miễn thuế cũng tạo ra cạnh tranh không bình đẳng cho các doanh nghiệp không hưởng lợi từ các hình thức khuyến khích này. Nhìn dưới góc độ quản lý, các quy định miễn thuế này đòi hỏi cơ quan hải quan phải dành một lượng đáng kể nguồn lực khan hiếm của mình để giám sát và kiểm soát hàng miễn thuế, những nguồn lực đáng lẽ ra có thể được sử dụng cho những hoạt động có lợi hơn nhiều. Vì thế, cần có các hướng dẫn cho các nước đang phát triển dần từ bỏ các quy định miễn thuế trong quá trình hợp lý hóa biểu thuế nhập khẩu. Một biểu thuế nhập khẩu đơn giản và minh bạch với thuế suất bằng không hay thuế suất thấp đối với hàng đầu tư hay nguyên vật liệu sản xuất (investment or capital goods) sẽ là một công cụ mạnh mẽ để hấp dẫn các nhà đầu tư hơn là sử dụng ưu đãi miễn thuế.

**Các Dự án Đầu tư Nước ngoài** Các nhà tài trợ và hay bên cho vay vốn nhìn chung không trả thuế cho hàng hóa nhập khẩu để sử dụng cho các dự án cụ thể vì họ chỉ định dùng số tiền tài trợ hay cho vay cho các dự án đó chứ không phải để đóng góp vào ngân sách nhà nước thông qua nộp thuế nhập khẩu. Kinh nghiệm của nhiều nước cho thấy quy định miễn thuế thường dẫn đến tình trạng lạm dụng ưu đãi miễn thuế cũng như gây ra các vấn đề trong kiểm soát. Thứ nhất, không phải lúc nào cũng xác định chính xác số lượng nguyên liệu và hàng hóa cần thiết để thực hiện các dự án. Ngay cả khi xác định được đúng số lượng nguyên liệu và hàng hóa cần có thì cũng khó kiểm soát được số lượng nhập khẩu cũng như điếm đến thực tế của hàng hóa. Thứ hai, trong nhiều trường hợp, việc áp dụng miễn thuế cho hàng hóa được mở rộng sang hàng tiêu dùng của các cá nhân làm việc trong dự án. Trong cả hai trường hợp, có thể dễ dàng chuyển các hàng hóa được miễn thuế sang sử dụng vào các mục đích không được miễn thuế. Để tránh tình trạng lạm dụng các ưu đãi thuế và tránh thất thu thuế, một số nước không còn áp dụng miễn thuế cho các loại hàng nhập khẩu kiểu này nữa mà thực thi một hệ thống cho phép thanh toán thuế nhập khẩu và thuế khác qua các chứng từ kho bạc. Xem phần Xây dựng Hệ thống và Thủ tục Quản lý Hiệu quả.

**Hàng miễn thuế** Nhiều nước đang phát triển phụ thuộc vào viện trợ nước ngoài được phân phối thông qua các tổ chức phi chính phủ (NGO). Thực phẩm, thuốc men và các hàng hóa nhập khẩu theo các chương trình viện trợ nước ngoài thường được hưởng chế độ miễn thuế với điều kiện là các hàng hóa đó sẽ được phân phát miễn phí cho những tổ chức và cá nhân có nhu cầu. Tuy nhiên, rất khó để kiểm soát được quá trình phân phối miễn phí hàng miễn thuế dù có đưa vào sử dụng biện pháp kiểm soát nào đi chăng nữa. Trong nhiều trường hợp, hàng nhập khẩu miễn thuế, đặc biệt là thực phẩm và dược phẩm thường bị thay đổi mục đích sử dụng ban đầu và đưa ra bán trên thị trường. Trong một số trường hợp khác, các tổ chức bất hảo (unscrupulous) đã giả danh các NGO để lạm dụng chế độ miễn thuế để nhập hàng hóa sử dụng vào các mục đích không được miễn thuế. Song trong hầu hết các trường hợp, một vấn đề khác nảy sinh là cơ quan hải quan không được tham gia và việc xác minh chứng nhận hoạt động của các NGO, hoặc không được tham gia đóng góp ý kiến vào thoả thuận giữa NGO và Bộ Kế hoạch, Cung ứng và Hợp tác (Ministry of Planning, Supply and Cooperation) hay bất kỳ thực thể nào khác chịu trách nhiệm cho hàng nhập khẩu cứu trợ (relief imports). Đa phần hải quan chỉ xuất hiện trong

giai đoạn thực thi chứ không phải ở thời điểm kiểm tra yêu cầu miễn thuế hay xây dựng điều kiện miễn thuế hàng nhập khẩu. Có thể tránh các vấn đề nêu trên bằng cách tuân theo những hướng dẫn trong phần Thiết lập Hệ thống và Thủ tục Quản lý Hiệu quả dưới đây.

**Hàng Nhập khẩu vì Mục đích Từ thiện, Tôn giáo, Văn hóa, Giáo dục và các Mục đích Xã hội Tương tự** Luật hải quan và các luật khác nhiều nước cung cấp quy định miễn thuế cho hàng hóa cần cho hoạt động của các tổ chức, hiệp hội có mục đích từ thiện, tôn giáo, văn hóa, giáo dục và các mục đích tương tự khác. Thường thì, BTC hoặc Hải quan sẽ nhận được rất nhiều các đơn xin miễn thuế từ các trường học, nhà thờ, các tổ chức văn hóa hoặc tương tự cho trang thiết bị, phương tiện vận chuyển và hàng tiêu dùng khác (trong số đó có những yêu cầu không chính đáng). Khó có thể kiểm soát được hàng miễn thuế và ưu đãi miễn thuế thường bị lạm dụng thông qua việc chuyển hàng được miễn thuế sang sử dụng cho những mục đích không được miễn thuế. Không có cơ sở kinh tế nào biện minh cho việc áp dụng các quy định miễn thuế vì chúng tương đương với các khoản trợ cấp không chính thức. Vì vậy, tùy thuộc vào biện pháp giám sát công thường áp dụng thông qua quy trình phê duyệt ngân sách, cần loại bỏ các quy định miễn thuế kiểu này và nếu cần thiết, cung cấp hỗ trợ cho các tổ chức dưới dạng chi ngân sách.

**Hàng Nhập khẩu Phi Thương mại** Miễn thuế cho loại hình này nhìn chung được dựa trên các thông lệ quốc tế hay truyền thống và thường xuyên bị lạm dụng. Ví dụ, đối tượng lao động di cư, người định cư hay tái định cư tại một nước và hành khách thường tìm cách mang nhiều hàng hơn là định mức hàng được miễn thuế. Thường thì đây là các khoản miễn thuế không mấy quan trọng. Hải quan hoàn toàn có thể thực thi tốt các quy định miễn thuế này miễn là thiết lập được và công khai các quy tắc và thủ tục rõ ràng và đơn giản.

### ***Hợp lý hóa Hệ thống Miễn thuế***

Khó để tìm ra lý do kinh tế biện minh cho việc áp dụng chế độ miễn thuế. Thêm nữa, việc thực thi chế độ miễn thuế đem lại chi phí hành chính cao và có xu hướng bị lạm dụng. Cần giảm thiểu và thực thi có hiệu quả các loại hình miễn thuế để tránh bị lạm dụng. Không nên duy trì các loại hình miễn thuế nào khác ngoài những loại hình miễn thuế quy định trong các công ước và hiệp định quốc tế cũng như các quy định miễn thuế cho hàng nhập khẩu phi thương mại đã được áp dụng thành thông lệ (ví dụ như hàng hóa của hành khách và người di cư).

Nguồn lực quản lý và nỗ lực để thực thi các quy định miễn thuế đã tạo ra gánh nặng lớn cho cơ quan hải quan, khiến hải quan không thể tập trung vào tăng cường hiệu quả kiểm soát, thu thuế và thực thi pháp luật. Hơn nữa, việc phải giải quyết một số lượng quá lớn các trường hợp miễn thuế đã làm suy giảm năng lực giám sát hàng hóa miễn thuế một cách hiệu quả của cơ quan hải quan.

Nếu chính phủ không thể hạn chế tối đa các trường hợp miễn thuế như khuyến nghị ở trên thì ít nhất cũng cần tiếp tục kiểm soát không để cho các trường hợp này tăng nhanh. Nguyên nhân dẫn đến tăng nhanh các trường hợp miễn thuế bao gồm: (a) các khu vực kinh tế, các doanh nghiệp và cá nhân không được miễn thuế nhận thấy mình bị bất lợi trong cạnh tranh với các đối thủ được hưởng ưu đãi đã gây áp lực đối với nhà chức trách để cũng được hưởng ưu đãi miễn thuế; và (b) ủy quyền cho BTC và các bộ khác trong việc quy định các trường hợp miễn thuế. Trừ phi luật quy định rõ điều kiện và giới hạn áp dụng miễn thuế, bộ trưởng các bộ khó có thể chịu được áp lực đòi miễn thuế từ phía các nhà nhập khẩu. Để làm giảm áp lực này



và tránh gia tăng nhanh chóng các trường hợp miễn thuế, cần thực hiện các giải pháp sau:

- Luật phải có quy định điều chỉnh mọi loại hình miễn thuế. Điều kiện miễn thuế phải được quy định rõ trong những điều khoản cụ thể bao gồm đối tượng nào có đủ điều kiện hưởng miễn thuế, loại hàng hóa nào được miễn thuế, trong điều kiện nào. Bằng cách này, sẽ có thể loại bỏ tất cả các trường hợp miễn thuế một cách tùy tiện theo sự cho phép của các quan chức và tổ chức cấp cao.
- Cần đệ trình lên BTC các đề xuất hay yêu cầu miễn thuế theo quy định khuyến khích đầu tư và dự án vốn nước ngoài do ban đầu tư hay các cơ quan ngang bộ xây dựng đề phê duyệt. Các đề xuất hay yêu cầu cần bao gồm một danh mục mô tả (và mã HS), số lượng và trị giá của hàng hóa nhập khẩu cùng số thuế đề nghị được miễn.

### ***Thiết lập các Hệ thống và Thủ tục Hành chính Hiệu quả***

- *Quy tắc.* Các quy tắc này phải quy định rõ các quy trình cần tuân thủ trong việc đề nghị và cho phép miễn thuế cũng như trong nhập khẩu hàng miễn thuế bao gồm các quy định chứng từ, khung thời gian, định mức giá trị và số lượng, kiểm soát tại thời điểm nhập khẩu, các điều kiện của người sử dụng cuối cùng (end use conditions) cũng như biện pháp xử phạt trong trường hợp lạm dụng hay trốn thuế.
- *Yêu cầu và cho phép miễn thuế.* Các quy tắc phải bao gồm thông tin đầy đủ về hàng hóa nhập khẩu để thi hành một dự án (dự án đầu tư, dự án vốn tài trợ nước ngoài, hàng cứu trợ, hàng do các tổ chức nhập khẩu vì mục đích từ thiện và các hàng hóa tương tự). Bởi vậy, cần đính kèm một danh mục các thông tin này vào hồ sơ xin miễn thuế trong đó nêu chính xác mô tả hàng hóa, mã HS, số lượng và trị giá của hàng hóa.
- *Kiểm soát tại thời điểm nhập khẩu.* Bao gồm xác minh tính hợp lệ của việc miễn thuế và quyết định loại hình, số lượng, trị giá của hàng hóa sẽ nêu cụ thể trong giấy phép miễn thuế. Cần thiết lập các biện pháp giám sát hàng nhập khẩu miễn thuế bao gồm hai hay nhiều lô hàng và được làm thủ tục thông quan tại hai hay nhiều cơ quan hải quan khác nhau. Tự động hóa có thể hỗ trợ đáng kể kiểm soát tại thời điểm nhập khẩu như cho thấy trong ví dụ về hệ thống tự động hóa của hải quan Ma-rốc (Xem Hộp 10.8).
- *Kiểm tra mục đích sử dụng.* Cơ quan hải quan cần phải biết chắc rằng hàng miễn thuế thực sự được sử dụng cho các mục đích đã định. Việc này cần được thực hiện thông qua xác minh định kỳ ghi chép kế toán của các doanh nghiệp hay tổ chức được hưởng miễn thuế, hoặc nếu phù hợp, thông qua tiến hành kiểm tra thực tế bất thường tại trụ sở các doanh nghiệp để xác minh xem liệu các điều kiện về mục đích sử dụng có được thoả mãn hay không.

### Hộp 10-8 Ứng dụng Tin học cho Quản lý Miễn thuế cho Dự án Đầu tư

Gần đây Cơ quan Hải quan và Thuế Giám thu của Ma-rốc đã đưa vào áp dụng tin học trong quản lý danh mục hàng hóa được phép nhập khẩu miễn thuế trong khuôn khổ các thoả thuận đầu tư giữa chính phủ và các doanh nghiệp khu vực tư.

Các thoả thuận này quy định miễn thuế nhập khẩu, thuế giá trị gia tăng và thuế khác cho tất cả các nguyên liệu, công cụ và thiết bị cần thiết để thực thi các dự án và có giá trị trong thời hạn 36 tháng. Danh mục hàng hóa hưởng ưu đãi này được đính kèm trong thoả thuận.

Chương trình ứng dụng tin học mà bộ phận hải quan quản lý hàng dự án nhập khẩu có thể truy cập qua mạng Intranet cho phép bộ phận này giám sát trực tuyến liên tục đối với hàng nhập khẩu, quản lý tự động danh mục hàng miễn thuế và dễ dàng phát hiện ra các trường hợp nhập khẩu vượt quá số lượng cho phép miễn thuế. Hệ thống cho phép các điểm thông quan hải quan trực tiếp tiếp nhận được dữ liệu nhập khẩu, phát hiện và xử lý trực tuyến số hàng nhập khẩu đã vượt quá số lượng hoặc trị giá cho phép và kiểm soát thời hạn thực thi dự án.

*Nguồn:* Steenlandt, Marcel. 2003. Tài liệu viết cho cuốn Sổ tay HĐHHQ.

- *Đơn vị kiểm soát và giám sát miễn thuế.* Cơ quan hải quan cần thành lập một bộ phận kiểm soát và giám sát chịu trách nhiệm giám sát tất cả các vấn đề hành chính liên quan đến miễn thuế. Bộ phận này cần kiểm tra kỹ các hồ sơ xin miễn thuế; giám sát số lượng hàng nhập khẩu của các đại sứ quán, các doanh nghiệp và tổ chức được hưởng miễn thuế; tiến hành thăm kiểm tra sau nhập khẩu tại các doanh nghiệp hay tổ chức trên và theo dõi xu thế, chi phí thu thuế cùng các chỉ số khác theo từng loại hình miễn thuế. Bộ phận này cũng cần thu thập dữ liệu về hàng nhập khẩu miễn thuế và xây dựng số liệu thống kê về số thu thuế mất đi do áp dụng miễn thuế và chuẩn bị các báo cáo kịp thời cho Bộ trưởng.
- *Hoàn thuế thay vì miễn thuế trực tiếp (immediate exemption).* Năm 1998, Ma-li đã đưa vào áp dụng hệ thống kiểm soát miễn thuế trong đó doanh nghiệp nộp thuế tại thời điểm nhập khẩu và được hoàn thuế sau đó khi được xác minh là đã thoả mãn tất cả mọi điều kiện miễn thuế. Từ thời điểm đó cho đến nay, hệ thống đã được thực thi một cách thành công (xem hộp 10.9).
- *Hệ thống chứng từ kho bạc.* Cơ chế kiểm soát miễn thuế này được đưa vào áp dụng ở nhiều nước nhằm kiểm soát hàng nhập khẩu miễn thuế của NGO và các dự án vốn tài trợ nước ngoài khác, nhằm tránh tình trạng hàng nhập khẩu miễn thuế được chuyển ra bán trên thị trường nội địa mà không phải nộp thuế. Theo hệ thống này, doanh nghiệp nộp thuế nhập khẩu và thuế khác vào thời điểm nhập khẩu hàng hóa song sẽ nộp bằng séc hay chứng từ có giá của Kho bạc do nhà nước phát hành. Các nhà tài trợ và các tổ chức cấp vốn cần buộc các nhà thầu phải chịu thuế (tax-inclusive). Điều này đòi hỏi phải xác định cân trọng loại hình và số lượng hàng hóa được nhập khẩu, tính toán chi tiết thuế hải quan và thuế khác phải trả bằng ngân sách nhà nước cho dự án. Khi đó, một khoản tín thuế (tax credit) sẽ được cấp cho nhà tài trợ hay tổ chức cấp vốn với số lượng phù hợp dưới dạng séc tín dụng (credit cheques). Séc tín dụng sau đó sẽ được dùng để thanh toán tiền thuế cho hàng nhập khẩu của dự án. Hệ thống giám sát là hệ thống giám sát tự động vận hành như sau: Nếu nhà thầu dự toán số thuế phải nộp vượt quá mức phải nộp trong thực tế thì sẽ có nguy cơ không giành được hợp đồng. Ngược lại, nếu nhà thầu dự tính số thuế cần nộp thấp hơn mức phải nộp trong thực tế thì nhà thầu sẽ phải chịu trách nhiệm nộp bù cho số chênh lệch này nếu thắng thầu vì séc tín dụng chỉ phát hành trong giới hạn số lượng tín dụng

được phê duyệt. Hệ thống này không đòi hỏi phải giám sát về số lượng hàng hóa. Trên thực tế, việc áp dụng hệ thống đưa đến nhiều kết quả khác nhau. Hệ thống tuy đã vận hành tốt và giúp giảm bớt tình trạng lạm dụng miễn thuế gây thất thu thuế ở một số nước Châu Phi (như Ma-li, Mô-dăm-bích) song lại không mấy thành công tại một số nước khác (như Bê-nanh và Bờ biển Ngà). Hệ thống không có vấn đề gì về mặt kỹ thuật mà thất bại chủ yếu là do các tác nhân như chống đối của khu vực tư đối với kiểm soát gắt gao cũng như thiếu sự ủng hộ từ phía các cơ quan quản lý cấp cao hơn. Ở một số nước, hệ thống được đưa vào áp dụng dưới sự tác động của các tổ chức quốc tế nên đã được thực thi theo cách không mấy thuyết phục. Tính chung lại, đây là biện pháp hiệu quả duy nhất nhằm loại bỏ hay giảm thiểu tình trạng lợi dụng miễn thuế và thất thu thuế với điều kiện các cơ quan quản lý cấp cao thật sự mong muốn đưa hệ thống vào áp dụng.

#### Hộp 10-9 Hoàn thuế Nội địa và Thuế Hải quan đối với Sản phẩm Xăng dầu Nhập khẩu tại Ma-li

Mali đã thực hiện thành công cải cách hệ thống hoàn thuế nội địa và miễn thuế nhập khẩu vào năm 1998 nhờ đó đã tăng gấp đôi số thu ngân sách hải quan từ việc nhập khẩu các sản phẩm xăng dầu. Thuế hải quan đánh vào các sản phẩm xăng dầu nhập khẩu là một nguồn thu ngân sách quan trọng. Vì số lượng doanh nghiệp nhập khẩu sản phẩm này không nhiều (khoảng 12 doanh nghiệp) nên việc quản lý chương trình là mang tính khả thi.

Ba nguyên tắc của quy trình thủ tục mới đã được đưa ra như sau:

- Nộp đầy đủ tất cả các loại thuế hải quan và thuế nội địa tại hải quan cửa khẩu vào thời điểm nhập khẩu các sản phẩm xăng dầu.
- Xây dựng một hệ thống hoàn trả nhanh số thuế hải quan và thuế nội địa đã nộp cho đối tượng được hưởng ưu đãi miễn thuế khi xác minh được quyền miễn thuế. Vào thời điểm đó, các đối tượng này bao gồm đại diện ngoại giao và lãnh sự quán (Công ước Viên), các dự án có vốn đầu tư nước ngoài (trong đó có các dự án của Ngân hàng Thế giới) và các công ước được ký kết theo Luật Khai khoáng (Mining Code).
- Phân công nhiệm vụ rõ ràng giữa (i) Cơ quan Hải quan chịu trách nhiệm tính thuế nhập khẩu và thuế gián thu với (ii) Kho bạc chịu trách nhiệm hoàn thuế.

Thủ tục mới này bao gồm bốn bước:

1. Vào thời kỳ đầu trong năm, đối tượng được hưởng các quyền này đệ trình hồ sơ chứng thực quyền được miễn thuế kèm theo biểu tiêu thụ sản phẩm xăng dầu hàng tháng tại Văn phòng Societe Generale du Surveillance (SGS). Sau khi nộp hồ sơ, văn phòng SGS sẽ chuyển hồ sơ đến BTC để xác nhận. Khi đã được xác nhận, văn phòng SGS sẽ nhập tên người thụ hưởng vào hệ thống thông tin. Toàn bộ quy trình đăng ký này mất khoảng chưa đến một tuần.
2. Đối tượng hưởng miễn thuế mua các sản phẩm xăng dầu và nộp tất cả các loại thuế tại cơ quan hải quan. Giấy biên nhận sẽ được tính là thu hải quan và được nhập vào hệ thống như một khoản thu ngân sách nhà nước.
3. Kho bạc hoàn thuế hải quan và thuế gián thu mỗi tháng một lần theo hai bước:
  - SGS phát hành một “phiếu hoàn tiền (reimbursement coupon)” đề tên đối tượng thụ hưởng.
  - Kho bạc chuyển số tiền được hoàn vào tài khoản của đối tượng thụ hưởng dựa trên phiếu hoàn tiền và bản sao hóa đơn. Cầm trả tiền mặt trực tiếp. Khoản chi của Kho bạc sẽ được tính vào một tài khoản chi sẽ được điều chỉnh sau này.

4. Mỗi tháng Kho bạc chuyển cho Bộ Ngân khố (Budget Department) một bảng tổng hợp các phiếu hoàn tiền được chi trả bằng ủy quyền thanh toán cho khoản chi này. Khi chứng nhận ủy quyền được xuất trình, Kho bạc sẽ điều chỉnh ghi chép kế toán với mục đích nhập khoản chi vào hệ thống kế toán như một khoản chi ngân sách.

*Nguồn:* Finateu, Emilie. 2003. Tài liệu chuẩn bị cho Sổ tay HÐHHQ.

- *Hàng nhập khẩu của các đại sứ quán.* Đối với những nước có hiện tượng lạm dụng các quy định miễn thuế dưới vỏ bọc quyền ưu đãi, miễn trừ ngoại giao thì biện pháp xử lý phù hợp nhất là đưa vấn đề ra trước phái đoàn ngoại giao thông qua các kênh phù hợp, thường là thông qua Bộ Ngoại giao. Cần lập và xuất trình cho hải quan danh sách các nhân viên sứ quán được hưởng quyền miễn trừ ngoại giao. Nhiều nước đã đi đến thống nhất với các đoàn ngoại giao về hạn ngạch nhập khẩu hàng năm đối với các loại hàng hóa dễ bị lạm dụng như đồ uống có cồn và thuốc lá. Việc sử dụng hạn ngạch nhập khẩu hàng năm đối với xăng dầu cũng được áp dụng ở nhiều nước.

### **Kết luận Tác nghiệp và Hướng dẫn**

Nghiên cứu trên đã đưa ra các khuyến nghị và hướng dẫn sau cho cơ quan hải quan.

#### ***Miễn nộp thuế***

- Có nhiều lý do kinh tế, thương mại và tài chính xác thực để đưa ra bàn thảo trong chương viết này về các điều khoản về các chế độ miễn nộp thuế trong luật hải quan của các nước trên khắp thế giới. Bởi vậy, các chế độ miễn nộp thuế cần được thiết kế bởi các nhà hoạch định chính sách cũng như thực thi và điều hành bởi cơ quan hải quan một cách an toàn và hiệu quả về mặt chi phí cho cả đối tượng sử dụng lẫn chính phủ. Lãnh đạo hải quan phải hiểu rằng các hệ thống kiểu này không phải là hệ thống trợ cấp cho nhà xuất khẩu mà chỉ là giải pháp cho phép đối tượng sử dụng hệ thống (nhà sản xuất xuất khẩu, điều hành kho, doanh nghiệp vận tải quá cảnh, người điều tra bán hàng) hoạt động ngoài hệ thống thuế quan với chi phí hoạt động thấp nhất. Khi có áp dụng thu thuế, khả năng cạnh tranh của khu vực xuất khẩu và sự hấp dẫn đầu tư của đất nước có thể phụ thuộc vào tính hiệu quả của các hệ thống quản lý miễn nộp thuế hiện hành. Chính phủ phải bảo đảm tránh được tình trạng thất thu thuế do lạm dụng ưu đãi miễn thuế cũng như đảm bảo các chế độ này hoạt động một cách hiệu quả.
- Hải quan các nước phải tuân thủ các chuẩn mực và hướng dẫn quốc tế để quản lý các hệ thống miễn nộp thuế như được nêu trong Công ước Kyoto Sửa đổi.
- Việc lựa chọn giữa miễn thuế trước (các hệ thống tạm nhập) và hoàn thuế phụ thuộc chủ yếu vào năng lực và mức độ hiện đại hóa của hải quan các nước. Rõ ràng doanh nghiệp sản xuất xuất khẩu muốn áp dụng chế độ tạm nhập hơn là hoàn thuế, nhất là khi thuế suất cao, khi lạm phát khiến cho khoản thuế được hoàn bị mất giá và khi lãi suất vay để huy động vốn lưu động cao. Tuy nhiên, chính phủ nhiều nước đang phát triển đòi hỏi cơ quan hải quan phải tập trung trước hết vào mục tiêu thu ngân sách thay vì mục tiêu tạo thuận lợi cho thương mại, do vậy hải quan các nước này có xu thế áp dụng hệ thống hoàn thuế hơn là tạm nhập. Đối với những nước có hệ thống quản lý hành chính hiện đại và hiệu quả, nhất là những nước có khả năng kiểm soát dựa trên hệ thống sổ sách kế toán, biện pháp miễn nộp thuế tối ưu là TAP dưới mọi dạng thức. Ngoài ra, hoàn thuế sẽ được sử dụng cho những trường hợp không tính toán trước được số lượng nguyên liệu sẽ dùng đến. Những nước có năng lực kiểm soát hạn chế có thể dựa

chủ yếu vào hệ thống hoàn thuế song nên cho phép áp dụng hệ thống TAP đối với các doanh nghiệp có uy tín về thực hiện nghĩa vụ thuế và không tạo ra rủi ro đối với thu ngân sách. Khi cơ quan hải quan đã hoàn thiện được năng lực kiểm soát dựa trên sổ sách kế toán thì biện pháp đầu tiên nên sử dụng là TAP.

- Cần tính đến năng lực của hải quan mỗi nước khi lựa chọn giữa những phương pháp khác nhau để áp dụng miễn nộp thuế. Cụ thể hơn, không nên đưa ra tiện ích nào vượt quá năng lực kiểm soát của cơ quan hải quan. Ví dụ như không nên thiết lập các khu chế xuất riêng biệt nằm ngoài các khu EPZ có ranh giới địa lý tách biệt nếu cơ quan hải quan không có đủ năng lực kiểm soát dựa trên hệ thống sổ sách kế toán. Tương tự như vậy, không nên áp dụng chế độ miễn thuế nếu hải quan không thể giám sát được các loại hàng miễn thuế một cách hiệu quả.
- Lãnh đạo hải quan cần tiến hành mọi biện pháp có thể để bảo đảm giảm thiểu chi phí tăng thêm do tuân thủ các quy định và thủ tục hành chính trong các chế độ miễn nộp thuế. Ví dụ như cần thanh toán các khoản hoàn thuế một cách nhanh chóng và tiến hành những biện pháp kiểm tra cần thiết sau đó. Nếu có thể, cần thay thế hệ thống kiểm soát kho ngoại quan đóng bằng hệ thống kiểm soát mở, qua đó loại bỏ sự cần thiết phải trả thêm chi phí giám sát hải quan tại kho ngoại quan.

### ***Miễn thuế***

Có nhiều lý do hành chính và kinh tế để hạn chế các trường hợp miễn thuế và chỉ duy trì những trường hợp theo quy định của các công ước quốc tế (như miễn trừ ngoại giao) và các quy định miễn thuế đối với hàng hóa phi thương mại (ví dụ như hàng hóa của hành khách và người di cư). Chừng nào chưa loại bỏ được các trường hợp miễn thuế không cần thiết thì chừng đó cơ quan hải quan còn cần dành nguồn nhân lực và nguồn lực kỹ thuật cho tổ chức và thực thi các hệ thống giám sát và kiểm soát cần thiết.

### ***Các Kết luận khác***

Các kết luận và hướng dẫn sau được áp dụng chung cho quản lý các chế độ miễn nộp thuế và miễn thuế.

- Hải quan cần chuyển từ kiểm tra thực tế hàng hóa sang kiểm tra tuân thủ định kỳ và có chọn lọc thông qua áp dụng kiểm toán dựa trên sổ sách kế toán của doanh nghiệp sau nhập khẩu. Việc sử dụng có hiệu quả công nghệ thông tin góp phần đáng kể trong việc tăng cường kiểm soát trong khi vẫn tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại. Hoạt động này cần được hỗ trợ bằng một hệ thống xử phạt được áp dụng nhất quán nhằm ngăn ngừa các hành vi lạm dụng và gian lận.
- Sử dụng tối đa các ứng dụng vi tính để thực hiện và tăng cường kiểm soát loại hình miễn nộp thuế và miễn thuế. Cần tự động hóa các nghiệp vụ và hoạt động sau: theo dõi hàng nhập khẩu làm nguyên liệu gia công xuất khẩu; quản lý hàng lưu kho hải quan; trao đổi thông tin và dữ liệu giữa các cơ quan hải quan làm thủ tục nhập khẩu và xuất khẩu cho hàng tạm nhập và quá cảnh cũng như kiểm soát số lượng và giá trị hàng nhập khẩu miễn thuế thuộc các dự án được vận chuyển thành nhiều lô hàng và làm thủ tục tại nhiều cơ quan hải quan khác nhau.
- Cần xây dựng các quy tắc dễ hiểu, đơn giản và rõ ràng cho các chế độ miễn nộp thuế và miễn thuế đồng thời công khai các quy tắc này cho các doanh nghiệp xuất nhập, nhà sản xuất và cho công chúng nói chung. Các thông báo cần giải thích rõ

điều kiện, yêu cầu, quy trình, thủ tục cũng như cách thức và địa điểm để lấy thêm thông tin bổ sung.

- Về mặt tổ chức, các cơ quan hải quan cần thiết lập một bộ phận đặc biệt có đủ nhân lực để quản lý các hệ thống miễn nộp thuế và miễn thuế. Bộ phận này cần giám sát tất cả các hoạt động kiểm soát miễn nộp thuế và miễn thuế thông qua xây dựng các thủ tục kiểm soát hiệu quả; biên soạn các sổ tay hướng dẫn hoạt động; kiểm tra tính hợp lệ của nhà nhập khẩu đăng ký tham gia các chương trình quản lý đặc biệt; theo dõi tính hợp pháp và thực thi đúng các dự án miễn nộp thuế và miễn thuế lớn (dự án vốn tài trợ nước ngoài, dự án của NGO và dự án khuyến khích đầu tư); đánh giá các điều kiện hưởng chế độ TAP, MUB, hoàn thuế và quá cảnh của các doanh nghiệp nhập khẩu, sản xuất và xuất khẩu và xây dựng số liệu thống kê cho thấy xu hướng và chi phí nguồn thu (revenue costs) của các trường hợp miễn thuế.

### **Phụ lục 10.A Danh mục Kiểm kê cho Kiểm soát Miễn nộp thuế và Miễn thuế**

Danh mục kiểm kê sau có thể là hữu ích để đánh giá được các hệ thống kiểm soát miễn nộp thuế và miễn thuế.

- Liệu các doanh nghiệp xuất khẩu có tiếp cận được với các đầu vào sản xuất ở mức giá thế giới thông qua áp dụng một hay nhiều hệ thống miễn nộp thuế – TAP, hoàn thuế hoặc EPZ (hay kết hợp giữa các loại hình)?
- Liệu hệ thống TAP có được dựa trên tỷ lệ đầu vào-đầu ra được xác định ban đầu hay không, liệu tỷ lệ này được xem xét định kỳ hay không?
- Liệu công tác kiểm soát TAP có được dựa trên thông tin phản hồi chung định kỳ (periodic global returns) cho biết nguyên vật liệu nhập khẩu theo TAP hay mua từ những doanh nghiệp TAP khác cũng như điểm đến của hàng hóa sau khi gia công (xuất khẩu hoặc bán vào thị trường nội địa) không?
- Hệ thống hoàn thuế có hoạt động thông qua việc xác định ban đầu tỷ lệ hoàn thuế dựa trên mối quan hệ đầu vào - đầu ra hay không; có được tiến hành rà soát lại định kỳ tỷ lệ hoàn thuế để xem xét những thay đổi của các yếu tố quyết định tỷ lệ hoàn thuế như thay đổi về chủng loại hay hỗn hợp đầu vào hay chi phí đầu vào?
- Liệu quy trình xin hoàn thuế có đơn giản và không yêu cầu chứng từ gì khác ngoài bằng chứng thực xuất hay không?
- Liệu tiền hoàn thuế có hoàn trả ngay hay trong khoảng thời gian không chậm hơn một vài tuần kể sau khi xuất khẩu; liệu có tiến hành xác minh định kỳ hệ thống sổ sách kế toán của doanh nghiệp xuất khẩu hay không?
- Liệu hải quan có tự cam kết trả tiền hoàn thuế trong một khung thời gian ngắn đã định không?
- Liệu nhà xuất khẩu có chịu trách nhiệm giải trình về thất thu thuế do không thông báo được những thay đổi của các yếu tố ảnh hưởng đến tỷ lệ đầu vào - đầu ra (định mức gia công) hay tỷ lệ hoàn thuế không?
- Tỷ lệ hoàn thuế có phải do một hội đồng đặt ra bao gồm các thành viên là đại diện của hải quan, cơ quan thu thuế nội địa, bộ công nghiệp và bộ thương mại quy định hay không?
- Liệu nhà xuất khẩu và công chúng có được cung cấp thông tin đầy đủ về các hệ thống miễn nộp thuế cũng như cách thức hoạt động của chúng hay không, liệu họ có nắm chắc các hệ thống này không?

- Liệu cơ quan hải quan có thành lập một đơn vị kỹ thuật chuyên trách giám sát và kiểm toán các doanh nghiệp hoạt động theo chế độ TAP (hoặc biến thể của TAP) hoặc hệ thống hoàn thuế hay không?
- Liệu công tác kiểm soát TAP (hay các biến thể của nó) có được thực hiện theo phương thức tự động hóa hay không?
- Liệu các nhà xuất khẩu không thường xuyên (chỉ xuất khẩu một số lượng hạn chế sản phẩm của mình, hoặc chỉ gia công đơn giản) có được tiếp cận với các thủ tục TAP đã được đơn giản hóa hay hệ thống hoàn thuế hay không?

### **Tài liệu đọc thêm**

- Alter, Rolf G. 1990. Khu Chế xuất cho Tăng trưởng và Phát triển: Ví dụ của Mauritian.” Nghiên cứu của IMF số 90/122. Washington D.C.
- Corfmat, Francois và Goorman, Adrien. 2003. Miễn nộp thuế và miễn thuế hải quan. Trong cuốn *Thay đổi Hải quan: Thách thức và Chiến lược Cải cách Hải quan*. Washington D.C.: IMF.
- Trung tâm Thương mại Quốc tế UNCTAD/GATT. 1979. *Hoàn thuế đối với Hàng xuất khẩu*. Geneva.
- Madani, Dorsati. 1999. “Nhìn lại Vai trò và Tác động của các Khu Chế xuất”. Tài liệu nghiên cứu của Ngân hàng thế giới số 2238. Washington D.C.
- Warr, Peter. 1989. “Tiềm năng của các Khu Chế xuất: Bài học từ Đông Á.” *Bản tin Kinh tế Thái Bình Dương* số 8(1): 18-26.
- Tổ chức Hải quan Thế giới. 1999. *Công ước quốc tế về Đơn giản hóa và Hải hoà hóa Thủ tục Hải quan (sửa đổi)*. Brúc-xen.

### **Tài liệu tham khảo**

- Madani, Dorsati. 1999. “Nhìn lại Vai trò và Tác động của các Khu Chế xuất”. Tài liệu nghiên cứu của Ngân hàng thế giới số 2238. Washington D.C.
- Steenlandt, Marcel và Luc De Wulf. 2004. “Ma-rốc.” Trong cuốn *Các Sáng kiến Hiện đại hóa Hải quan: Nghiên cứu Tình huống* do Luc De Wulf và José B. Sokol biên tập. Washington, D.C.: TheWorld Bank.
- Tax Notes International. 2001a. 1/1.
- Tax Notes International. 2001b. 8/1.
- Hải quan Mỹ. 1996. “Sổ tay Kho Ngoại quan cho Chủ hàng, Nhà nhập khẩu và Cán bộ Hải quan.” Washington, D.C.: Bộ Ngân khố.
- Warr. P. 1989. “Tiềm năng của các Khu Chế xuất: Bài học từ Đông Á.” *Bản tin Kinh tế Thái Bình Dương* 8(1): 18–26.
- Zee, Howell H., Janet G. Stotsky và Eduardo Ley. 2002. “Khuyến khích thuế cho Đầu tư Kinh doanh: Sách gối đầu giường cho các Nhà hoạch định Chính sách tại các nước đang Phát triển.” *Phát triển Thế giới* 30(9): 1497–1516.

# 11

## Quá cảnh và Trường hợp Đặc biệt của các Nước không giáp biển

*Jean François Arvis*

NGUYÊN TẮC CHẾ ĐỘ QUÁ CẢNH HẢI QUAN.....	331
MÔ TẢ HOẠT ĐỘNG QUÁ CẢNH ĐIỂN HÌNH .....	334
THỦ TỤC QUÁ CẢNH QUỐC TẾ CHỦ YẾU: VẬN TẢI ĐƯỜNG BỘ QUỐC TẾ (TIR) .....	342
CÁC THỂ CHẾ THỨC ĐẨY QUÁ CẢNH .....	349
CÁC KẾT LUẬN TÁC NGHIỆP.....	354
TÀI LIỆU ĐỌC THÊM .....	355
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	356



Quá cảnh hải quan chỉ các thủ tục hải quan cho phép vận chuyển hàng hoá qua nhiều nước từ một trạm hải quan này đến một trạm hải quan khác mà không phải nộp thuế nhập khẩu, thuế tiêu dùng nội địa hoặc các loại phí khác thường áp dụng cho hàng hoá nhập khẩu. Mục đích của việc đưa vào áp dụng các thủ tục quá cảnh hải quan là nhằm bảo vệ nguồn thu ngân sách cho nước quá cảnh, tránh tình trạng hàng quá cảnh bị rò rỉ ra thị trường tiêu dùng nội địa. Thủ tục quá cảnh cần đơn giản sao cho không gây ra chậm trễ kéo dài hoặc chi phí quá mức. Một hệ thống quá cảnh yếu kém sẽ tạo thành trở ngại lớn cho thương mại. Nhiều tổ chức quốc tế và diễn đàn tạo thuận lợi cho vận tải đã xác định rằng các thủ tục quá cảnh bất cập chính là tác nhân chủ yếu gia tăng chi phí cho các nước đang phát triển không có đường ra biển.

Thông thường, quá cảnh chỉ quá cảnh đường bộ đến và từ những nước không có đường ra biển. Tuy nhiên, cần phân biệt giữa quá cảnh quốc gia và quá cảnh quốc tế. Quá cảnh quốc tế chỉ việc qua lại giữa các biên giới quốc gia. Quá cảnh quốc gia diễn ra khi hàng hoá được vận chuyển trong phạm vi biên giới quốc gia từ điểm nhập cảnh đầu tiên tại nước sở tại tới điểm mà tại đó hàng hoá được làm thủ tục hải quan (ví dụ như cảng nước cạn hoặc điểm thông quan nội địa – inland container depots). Có thể kết hợp hai loại hình quá cảnh. Trên thực tế đây là một tình huống điển hình thường xảy ra tại các nước đang phát triển không có đường ra biển. Hàng nhập khẩu từ các nước quá cảnh vào trong biên giới quốc gia thường được vận chuyển theo chế độ quá cảnh quốc gia đến các trung tâm kinh tế lớn. Cơ chế hải quan của hai loại hình quá cảnh về cơ bản là giống nhau tuy quá cảnh quốc gia dễ thực thi hơn.

Hầu hết các hoạt động quá cảnh diễn ra giữa các nước không có đường ra biển và các nước giáp với biển. Trong một số trường hợp, hoạt động quá cảnh chỉ đơn giản là đi từ một nước này đến một nước khác và hàng chỉ đi qua biên giới một lần. Trong một số trường hợp khác, hàng hoá quá cảnh đi qua biên giới một số nước chẳng hạn như trong trường hợp hàng đi từ Hà Lan đến Nga, qua Đức và Ba Lan. Lại có những trường hợp hàng hoá xuất phát và đi đến cùng một lãnh thổ nhưng lại quá cảnh qua một nước thứ hai. Ví dụ, hàng chuyên đến vùng Đông Bắc Ấn Độ từ các vùng khác thuộc Ấn Độ song lại quá cảnh qua Băng-la-đét<sup>209</sup> vì tất cả các tuyến đường thay thế khác trong nội bộ nước Ấn Độ đều dài hơn. Nếu được áp dụng, quá cảnh bằng đường sắt có nhiều lợi thế trong đó có các cơ chế quá cảnh hải quan đơn giản hơn. Quá cảnh bằng đường sắt được sử dụng phổ biến tại khu vực Trung Á và đang được khôi phục ở khu vực Tây Phi.

### ***Trường hợp các Nước Đang phát triển Không có Đường ra biển***

Quá cảnh hải quan chỉ là một phần của hàng loạt các giao dịch quy mô rộng hơn gồm nhiều thành viên tham gia và thủ tục khác - các quy định về việc phương tiện qua biên giới, thị thực cho lái xe tải, bảo hiểm, kiểm soát của cảnh sát, chất lượng hạ tầng, chất lượng của các dịch vụ vận tải có sẵn cũng như tổ chức khu vực vận tải tư nhân. Ngay cả khi đã thực hiện một cách hiệu quả và có kết quả các thủ tục quá cảnh thì vẫn phải xử lý cả những vấn đề này mới có thể tạo thuận lợi đầy đủ cho thương mại.

Kế hoạch Hành động do Hội nghị Bộ trưởng Quốc tế Các nước Đang phát triển Quá cảnh và Không có đường ra biển (Tháng 8 năm 2003) ban hành đã minh họa rõ mối quan hệ phụ thuộc lẫn nhau giữa các vấn đề nêu trên. Kế hoạch Hành động nêu bật “Cần có phương pháp tiếp cận tổng hợp đối với phát triển vận tải và thương mại có tính đến tất cả các khía cạnh kinh tế xã hội, chính sách tài khóa cũng như các cân nhắc về quy định, thủ tục và thể chế” (UN 2003, tr.4). Chúng ta sẽ quay trở lại các mối quan tâm này trong phần Các Vấn đề

---

<sup>209</sup> Lakshmanan (2001).

Thực thi. Tuy nhiên, hải quan là nút thắt cổ chai chính trong quy trình quá cảnh và là nguồn gốc khiến cho các hoạt động trở nên không hiệu quả.

### **Chi phí Hoạt động Quá cảnh**

Có thể quy chi phí vận chuyển cao và rất nhiều vấn đề phát triển mà những nước không có đường ra biển đang phải đối mặt cho vị trí địa lý bất lợi của các nước này. Trong bối cảnh đó, chương trình tạo thuận lợi quá cảnh cho các nước không có đường ra biển và các nước quá cảnh có ý nghĩa đặc biệt quan trọng.<sup>210</sup> Thật vậy, 16 nước trong số 31 nước đang phát triển không có đường ra biển bị liệt vào diện các nước nghèo mắc nợ trầm trọng (HIPC), 20 nước trong số 50 nước kém phát triển nhất thế giới là những nước không có đường ra biển.<sup>211</sup> Nghiên cứu do NHTG và các tổ chức khác tiến hành<sup>212</sup> đưa ra kết luận rằng chi phí vận chuyển tại một nước không có đường ra biển thường cao hơn 50 phần trăm so với tại một nước giáp biển trong khi lưu lượng thương mại lại thấp hơn đến 60 phần trăm. Thêm nữa, một phần chi phí đáng kể là do vận chuyển qua biên giới gây ra. Dự tính tổng chi phí đi qua biên giới ở Châu Phi ngang bằng với chi phí vận tải nội địa trên quãng đường 1.000 dặm Anh (tương đương 1.600km) hoặc vận tải hàng hải với quãng đường 7.000 dặm Anh (11.000km). Điều này đặt những nước không có đường ra biển vào thế rất bất lợi. Lấy một ví dụ so sánh, chi phí qua biên giới Tây Âu chỉ tương đương với chi phí vận chuyển nội địa cho quãng đường 100 dặm Anh.

Bảng 11. 1 dưới đây so sánh chi phí khi nhập khẩu một công-ten-nơ vào một số nước đang phát triển không có đường ra biển với chi phí nhập khẩu cùng một công-ten-nơ hàng đó vào nước quá cảnh láng giềng. Trong nhiều trường hợp chi phí các nước đang phát triển không có đường ra biển phải bỏ ra là lớn hơn rất nhiều.

**Bảng 11-1 Chi phí Vận chuyển từ các Thị trường lớn của Thế giới đến các Nước duyên hải và các Nước không có đường ra biển tại Châu Phi**

(tính bằng đồng USD cho một TEU)

Nước đến	Xuất xứ		
	Bắc Âu	Nhật Bản	Bắc Mỹ
Sê-nê-gan	\$1610	\$4100	không có số liệu
Ma-li qua Sê-nê-gan	\$2380 +48%	\$4870 +19%	không có số liệu
Gha-na	\$1815	\$3025	\$2460
Burkina Faso qua Gha-na	\$2615 +44%	\$3835 +27%	\$3260 +32%
Ca-mơ-run	\$1520	không có số liệu	không có số liệu
CH Trung Phi qua Ca-mơ-run	\$2560 +68%	không có số liệu	không có số liệu
Tan-da-ni-a	\$1380	\$1350	\$2000
Ru-an-đa qua Tan-da-ni-a	\$3880 +181%	\$3850 +185%	\$4500 +125%
Bu-run-đi qua Tan-da-ni-a	\$4530 +228%	\$4500 +233%	\$5150 +157%
Zam-bi-a qua Tan-da-ni-a	\$3250 +135%	\$3220 +138%	\$3870 +93%

<sup>210</sup> Faye và các chuyên gia khác (2004).

<sup>211</sup> 31 nước không có đường ra biển phân bố như sau: Châu Âu – FYR Macedonia và Moldova; Châu Á/Vùng Cáp-ca: Áp-ga-nix-tan, Ác-mê-ni-a, A-zéc-bai-zan, Miến Điện, Ka-zắc-xtan, Kơ-rơ-gix-tan, Lào, Mông Cổ, Nê-pan, Ta-ji-kix-tan, Tuốc-mê-nix-tan và U-zơ-be-kix-tan; Châu Phi: Bôtx-wa-na, Bu-run-đi, Buốc-ki-na Fa-xô, CH Trung Phi, Chad, Ê-ti-ô-pia, Lesotho, Ma-la-uy, Ma-li, Ni-giê-ri-a, Ruan-đa, Xoa-di-lân, U-gan-đa, Dăm-bia và Zim-ba-buê; Nam Mỹ: Bô-li-via và Pa-ra-goay

<sup>212</sup> Limao và Venables (1999). và A. Amjadi và Yeats (1995).

TEU = đơn vị tương đương 20 “phút”

*Lưu ý:* Tỷ lệ phần trăm cho thấy mức tăng trong chi phí vận chuyển của các nước không có đường ra biển với các nước quá cảnh ven biển.

*Nguồn:* UNCTAD 2003.

Khác biệt trong chi phí vận chuyển tuyệt đối giữa các nước cũng như gia tăng chi phí do vận chuyển qua biên giới đường bộ phản ánh những khoản phí vận chuyển trực tiếp và những khoản phí hợp lý. Tuy nhiên, những chi phí này tăng lên đáng kể do thủ tục quá cảnh hải quan rườm rà - tiền đặt cọc quá lớn, quy định hộ tổng bắt buộc, tiền lót tay (gratuities) cho nhân viên hải quan và cảnh sát. Không có các loại chi phí này thì hoạt động quá cảnh không thể thực hiện được.

Các hoạt động quá cảnh thường kéo theo chậm trễ kéo dài làm tăng đáng kể chi phí vận chuyển. Chẳng hạn như cuộc kiểm toán thương mại gần đây tiến hành tại Chad đã ước tính thời gian vận chuyển hàng từ cửa biển lên đến một tháng phần lớn là do các trì hoãn thủ tục.<sup>213</sup> Những chi phí này bao gồm cả các phí tài chính liên quan đến các khoản bảo lãnh, chi phí cho thiết bị vận tải bị ách lại bởi các thủ tục quá cảnh cũng như yêu cầu lưu kho lớn. Các hoạt động quá cảnh vận hành yếu kém cũng tăng đáng kể nguy cơ hàng hoá bị đánh cắp trên đường vận chuyển.<sup>214</sup>

Thủ tục quá cảnh tại các nước không có đường ra biển có những tác động khác biệt lên hoạt động xuất khẩu và nhập khẩu.<sup>215</sup> Chi phí quá cảnh cho hàng xuất khẩu ở một chừng mực nào đó thấp hơn chi phí quá cảnh cho hàng hoá nhập khẩu. Thường thì hàng hoá xuất khẩu không phải nộp thuế khi xuất nên các nước ít lo ngại hơn về thất thu thuế, bởi vậy không cần phải áp dụng các biện pháp kiểm soát phức tạp. Ngoài ra, số lượng các doanh nghiệp xuất khẩu cũng ít hơn số lượng các doanh nghiệp nhập khẩu và được trang bị tốt hơn để xử lý các giao dịch quá cảnh. Do đó, quá cảnh hải quan chủ yếu là mối quan tâm của doanh nghiệp nhập khẩu.

## **Nguyên tắc Chế độ Quá cảnh Hải quan**

Điều tiết quá cảnh nhằm mục đích tạo thuận lợi cho vận chuyển hàng hoá qua lãnh thổ hải quan mà không phải nộp thuế hải quan và thuế khác tại nước đi và nước quá cảnh. Điều này phù hợp với nguyên tắc đánh thuế tại điểm đến theo đó chỉ được áp các loại thuế gián thu tại nước tiêu thụ hàng hoá. Luật Hải quan cần có các quy định điều chỉnh hoạt động quá cảnh. Trong trường hợp quy định quá cảnh không được đưa vào luật thì phải được đưa vào trong một bản thoả thuận bắt buộc thực hiện giữa hải quan và các bên khác nhau chịu tác động của hoạt động quá cảnh. Các quy định chính yếu về quá cảnh hải quan đã xuất hiện từ nhiều thế kỷ nay (hộp 11. 1). Chúng bao gồm:

- Niêm phong hàng tại điểm phát sinh hoạt động quá cảnh

---

<sup>213</sup> Các thủ tục gây ra chậm trễ kéo dài bao gồm xử lý hồ sơ hải quan; nhập cảnh, thủ tục bảo hiểm và bảo lãnh quá cảnh; kiểm tra an ninh và cân trọng lượng; kiểm tra vệ sinh dịch tễ và kiểm tra giao thông. Một nghiên cứu do NHTG tiến hành tháng 7/2000 đã tìm hiểu về tình trạng chậm trễ tại một số trạm biên giới chọn lọc của Nam Phi. Kết quả cho thấy thời gian chậm trễ kéo dài tại Machipanda (Mozambique-Zimbabwe) lên đến 24 giờ, tại Beit-Bridge (Nam Phi-Zimbabwe) là 36 giờ, tại Victoria Falls (Zimbabwe-Zambia) là 36 giờ và tại Kazungula (Botswana-Nam Phi) là 24 giờ.

<sup>214</sup> Mặc dù rất khó định lượng nhưng theo dự tính thì chi phí chậm trễ tại biên giới của khu vực Cộng đồng Phát triển Nam Phi (SADC) vào khoảng từ 48 triệu đến 60 triệu USD một năm trong số doanh thu bị mất (Công ty TNHH InfraAfrica. 2001).

<sup>215</sup> Amjadi và Yeats, 1995.

- Cung cấp bảo lãnh tài chính cho hải quan nước quá cảnh nhằm đảm bảo cho số thuế sẽ phải trả trong trường hợp hàng hoá không rời nước quá cảnh
- Sử dụng hệ thống thông tin hiệu quả cho phép chứng nhận rằng hàng hoá quá cảnh đã thực sự rời khỏi nước đi trên cơ sở đó để có thể tháo bỏ khoản bảo lãnh.

Qua nhiều năm, các quy định về quá cảnh đã được thể chế hóa trong nhiều công ước quốc tế trong đó quan trọng nhất là Hiệp định Chung về Thuế quan và Thương mại (GATT) về quá cảnh, Công ước Kyoto Sửa đổi của WCO, và Công ước Giơ-ne-vơ 1982 về hài hoà hoá kiểm soát biên giới đối với hàng hoá. Phụ lục E, Phần 1 Công ước Kyoto Sửa đổi được dành để nói về nội dung quá cảnh trong đó tập trung chi tiết vào thủ tục hải quan và niêm phong hải quan. Hai nội dung này được mô tả cụ thể trong phần “Mô tả một Hoạt động Quá cảnh Điển hình”. Bảng 11. 2 tóm tắt các nguyên tắc chính có được từ các công cụ pháp lý quốc tế này. Chế độ quá cảnh hải quan trong thực tế của các nước rất khác nhau. Nhiều nước và khu vực không thực thi tốt các quy định cơ bản về quá cảnh, chẳng hạn như các quy định bảo lãnh đã gây tổn hại lớn cho các nước không có đường ra biển. Tại một số nước và khu vực khác, các quy định về quá cảnh quốc gia đã phát triển thành các chế độ quá cảnh thống nhất trong toàn khu vực. Ví dụ sinh động nhất là Công ước TIR được trình bày chi tiết ở phần Các thủ tục Quá cảnh Quốc tế Chính yếu.

Điều V của Hiệp định GATT quy định quyền tự do quá cảnh và khẳng định rằng “Các nước thành viên tham gia Hiệp định luôn có quyền tự do quá cảnh qua lãnh thổ của mỗi nước thành viên khác cho hàng hóa và phương tiện ra hay vào lãnh thổ của nước thành viên khác bằng các tuyến đường thuận tiện nhất cho quá cảnh quốc tế.” Ngoài ra, Hiệp định còn khẳng định rằng “...trừ trường hợp không tuân thủ các quy định và luật hải quan hiện hành, hàng hoá, phương tiện của một nước thành viên khi ra hay vào lãnh thổ của các nước thành viên khác sẽ không phải chịu bất kỳ sự trì hoãn hay hạn chế không cần thiết nào và sẽ được miễn thuế hải quan cùng tất cả các khoản thuế quá cảnh cũng như các loại phí khác đánh vào hàng hoá quá cảnh trừ phí vận chuyển hoặc các phí ứng với phí hành chính do việc quá cảnh mang lại hay các phí dịch vụ khác.” (Grosdidier 2004, tr.16).

#### Hộp 11-1 Nguồn gốc Thủ tục Quá Cảnh thời Trung cổ

Có thể lần tìm nguồn gốc của các thủ tục và nguyên tắc quá cảnh ngày nay từ cuộc cách mạng mậu dịch diễn ra vào thời kỳ tiền công nghiệp hoá ở Châu Âu thế kỷ thứ 12, 13. Ngay thời kỳ đó, các thủ tục về niêm phong, giấy phép quá cảnh (carnet) và các hệ thống bảo lãnh đã được xây dựng tại các trung tâm buôn bán lớn. So với các khu vực khác trên thế giới, khu vực Tây Âu lúc đó bị chia cắt về chính trị với vô số các cước phí khác nhau. Sự phát triển của vận tải nội địa giữa các thành phố lớn đã khuyến khích thương gian và giới chức cai trị đưa ra các giải pháp sáng tạo.

Vào Thế kỷ thứ 12, tại vùng Tây Nam nước Pháp, các phường buôn bán địa phương của Boóc-đô đã lo ngại rằng lúa gạo có thể sẽ bị xuất ra khỏi thành phố đến các quận huyện khác trong vùng trong khi nhu cầu trong thành phố đang lớn. Bởi vậy, phát sinh ra thuế xuất khẩu với các mức thuế khác nhau tùy thuộc vào mối quan hệ với các phường hội (jurandes) khác nhau trong vùng. Số thuế cao nhất được nộp sẽ được giữ lại cho đến khi hải quan nơi xuất nhận được giấy báo hàng đã được vận chuyển đến đích trong đó có chữ ký của hải quan nơi đến. Người vận chuyển hàng hoá giữ hai bản sao, một bản được dùng để xác nhận quyền vận chuyển hàng hoá hợp pháp và chứng minh xuất xứ hàng hóa. Các đội kiểm tra hải quan có thể kiểm tra các giấy báo này dọc theo lộ trình. Ngay lập tức, các nhà buôn yêu cầu phải có một hệ thống Giấy Biên nhận Thanh khoản "Acquis à Caution" (cách nói này hiện vẫn được dùng) cho phép các thương nhân mua bảo lãnh đã được xác nhận thay vì ký quỹ tiền thuế.

Tại lãnh địa (duchy) của Công tước Milan miền Bắc nước Ý, một hệ thống quá cảnh đã được xây dựng vào thế kỷ thứ 14 nhằm tạo thuận lợi cho dòng lưu chuyển của hàng nhập

khẩu vào trong lãnh thổ. Hải quan niêm phong các lô hàng tại cửa ngõ chính của lãnh địa. Giấy phép được cấp và được xuất trình tại các chốt kiểm tra trong suốt cuộc hành trình. Niêm phong được dỡ bỏ khi đã nộp thuế tại điểm đến cuối cùng là Milan hoặc một thành phố khác. Hải quan địa phương tại Milan gửi thông tin về các lô hàng đó lúc hàng bắt đầu và kết thúc quá cảnh.

*Nguồn:* Điều chỉnh từ tài liệu của Favier 1971.

Công ước Giơ-ne-vơ 1982 có điều chỉnh nội dung tạo thuận lợi cho quá cảnh và thừa nhận tầm quan trọng của quá cảnh đối với sự phát triển kinh tế của các quốc gia. Công ước thúc đẩy phối kết hợp trong xử lý quy trình thủ tục hải quan (joint customs processing) thông qua đơn giản hoá các thủ tục hải quan cũng như hài hòa hóa các quy trình kiểm soát biên giới. Công ước được xây dựng chủ yếu dựa trên kinh nghiệm của Châu Âu. Điều 10 áp dụng cho hàng hoá quá cảnh: “các bên tham gia Công ước có nghĩa vụ phải đưa ra hình thức xử lý đơn giản và nhanh chóng đối với hàng hoá quá cảnh, nhất là những lô hàng được vận chuyển theo chế độ quá cảnh quốc tế.” (Grosdidier 2004, tr.24). Các bên cũng cần tạo thuận lợi hết mức có thể cho quá cảnh hàng hoá vận chuyển bằng công-ten-nơ và tàu biển, các phương thức vận chuyển đảm bảo mức an ninh cần thiết. Điều 4 đến 9 quy định việc hài hoà hoá kiểm soát và các thủ tục hải quan. Các bên tham gia Công ước có nghĩa vụ phải cung cấp nhân lực và cơ sở vật chất tương ứng với yêu cầu vận chuyển (Điều 5), tổ chức phối kết hợp trong xử lý thủ tục tại biên giới nhằm giảm bớt gánh nặng kiểm soát (Điều 7) và hài hoà hoá hồ sơ chứng từ (Điều 9).

**Bảng 11-2 Quy định chung Áp dụng cho Quá cảnh Hải quan trong các Công ước Quốc tế**

Loại	Quy định
Quy định chung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Quyền tự do quá cảnh</li> <li>▪ Thường thì không có kiểm soát về chuẩn kỹ thuật</li> <li>▪ Không phân biệt đối xử dựa trên cờ hay xuất xứ</li> <li>▪ Không được đưa ra các trì hoãn hoặc hạn chế không cần thiết</li> </ul>
Kiểm soát hải quan trong quá cảnh	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hạn chế kiểm tra (nhất là với trường hợp được điều chỉnh bởi chế độ quá cảnh quốc tế ví dụ như công ước TIR)</li> <li>▪ Miễn thuế hải quan</li> <li>▪ Thường không có hộ tổng hàng hoá hoặc nhật trình</li> <li>▪ Không đánh thuế cho hàng hoá bị mất mát do yếu tố khách quan</li> <li>▪ Không gây chậm trễ hoặc hạn chế không cần thiết</li> </ul>
Y tế và An toàn	<p>Ngoài ra, khi một chế độ quá cảnh quốc tế như TIR vận hành:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Chế độ TIR áp dụng cho vận chuyển đa phương thức (multimodal) khi một phần của chuyến đi là bằng đường bộ</li> <li>▪ Áp dụng tỷ lệ bảo lãnh một mức cho hàng hoá quá cảnh</li> <li>▪ Không kiểm tra về thú y hoặc vệ sinh dịch tễ đối với hàng hoá quá cảnh nếu không có nguy cơ gây nhiễm</li> </ul>
Bảo lãnh cung cấp bởi hãng vận tải	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bên lập tờ khai hải quan lựa chọn hình thức bảo lãnh theo khuôn khổ được quy định bởi pháp luật</li> <li>▪ Hải quan một nước cần chấp thuận bảo lãnh chung (general security) từ phía người khai hải quan là đối tượng thường xuyên khai báo hàng hoá quá cảnh trên lãnh thổ hải quan nước đó</li> <li>▪ Xóa bỏ bảo lãnh ngay khi kết thúc hoạt động quá cảnh.</li> </ul>

*Nguồn :* UN/CEFACT và UNCTAD 2002.

## Mô tả một Hoạt động Quá cảnh Điển hình

Thủ tục quá cảnh cần cho phép vận chuyển hàng hoá từ điểm nhập cảnh vào trong lãnh thổ hải quan của nước quá cảnh và cuối cùng đến nước nhập khẩu hàng hoá mà không phải trả thuế nhập khẩu, thuế nội địa cũng như các khoản phí khác đánh vào hàng hoá nhập khẩu, không phải thực hiện các định nhập khẩu như kiểm tra về an toàn và y tế hiện hành tại nước quá cảnh. Khi không có hoạt động quá cảnh được sắp xếp hợp lý hoá, thủ tục quá cảnh có thể trở nên phức tạp và rất khó để tuân thủ như mô tả trong bảng 11. 3.

### Hộp 11-2 Quy định Chung cho Niêm phong

- a) chắc và bền;
- b) có thể đóng dễ dàng và nhanh chóng;
- c) có thể được kiểm tra và nhận dạng;
- d) không được phép tháo dỡ hoặc tự ý mở niêm phong mà không phá bỏ hay sửa chữa niêm phong và không để lại dấu vết;
- e) không được phép sử dụng quá một lần, ngoại trừ các dấu niêm phong được chế tạo để sử dụng nhiều lần (ví dụ như niêm phong điện tử);
- f) càng khó sao chép hoặc làm giả càng tốt.”

Nguồn: Công ước Kyoto Sửa đổi, Phụ lục E1. [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org).

### Ba Yếu tố Chính của Hoạt động Quá cảnh

Niêm phong, bảo lãnh và dòng lưu chuyển chứng từ hiệu quả là yếu tố nền tảng của hoạt động quá cảnh.

**Niêm phong.** Cần phải có một cơ chế đảm bảo hàng hoá xuất trình tại thời điểm bắt đầu hoạt động quá cảnh sẽ rời khỏi nước quá cảnh nguyên trạng với hình thức và số lượng không đổi. Phương thức đảm bảo tốt nhất và dễ thực hiện nhất là hải quan niêm phong xe tải<sup>216</sup> nhằm đảm bảo không thể dỡ ra hay xếp thêm hàng hoá vào nơi chứa hàng trên xe tải mà không phá bỏ niêm phong hoặc để lại dấu vết có thể nhìn thấy tại nơi chứa hàng trên xe tải. Bởi vậy, niêm phong và xe tải được phép sử dụng cho hoạt động quá cảnh phải tuân thủ các tiêu chí được xác định rõ nhằm đảm bảo an toàn và hiệu quả cho hoạt động quá cảnh. Hiện nghiên cứu đang được tiến hành để tìm ra các loại niêm phong vận tải mới và một số mẫu niêm phong đầu tiên đã được đưa vào sử dụng. Một trong các mẫu mới này có chứa một vi mạch điện tử sẽ được kích hoạt khi dấu niêm phong bị tháo gỡ. Khi bị kích hoạt, các vi mạch này sẽ truyền đi một tín hiệu qua vệ tinh và gửi thông tin cho tổ chức hoặc cho chủ hàng của công-ten-nơ được niêm phong trong đó có thông tin về vị trí của công-ten-nơ. Mặc dù hiện tại, mức giá của các niêm phong tự động kiểu như vậy còn khá cao song dự kiến là mức giá sẽ giảm dần vào những năm sắp tới. Hộp 11.2 trình bày các yêu cầu đối với niêm phong hải quan nêu trong Công ước Kyoto Sửa đổi.

**Bảo lãnh.** Hải quan phải nhận được bảo lãnh từ chủ hàng cho số thuế nhập khẩu, thuế nội địa và các khoản phí khác phải nộp khi nhập khẩu vào các nước quá cảnh để đề phòng trường hợp hàng hoá hưởng chế độ quá cảnh song lại không rời khỏi nước quá cảnh. Khoản bảo lãnh này sẽ được dùng để hoàn trả cho các khoản thuế hải quan và thuế nội địa phải nộp nếu hãng giao nhận vận tải không thanh toán hoá đơn hải quan cho các loại thuế đó khi được yêu cầu (trường hợp không thể chứng minh được là hàng đã rời nước quá cảnh như quy định trong quy chế quá cảnh).

<sup>216</sup> Ở đây dùng xe tải để minh họa. Tuy nhiên, quy chế tương tự được áp dụng cho các hình thức vận chuyển khác như máy bay (wagon), tàu thuyền (barges) và tương tự. Trên thực tế, có thể đơn giản hóa cả thủ tục quá cảnh cho hàng quá cảnh bằng đường sắt.

*Lưu chuyển chứng từ (documentation flow)*. Để kiểm soát từ thời điểm bắt đầu đến khi kết thúc thủ tục quá cảnh, cần đưa một hệ thống giám sát dòng lưu chuyển chứng từ vào hoạt động. Hệ thống này có thể dựa trên các chứng từ bằng giấy được chuyển giữa các trạm hải quan nơi hàng ra khỏi nước quá cảnh với trạm hải quan nơi kiểm soát xuất xứ của hàng quá cảnh sau khi đã xác nhận tính hợp lệ của giao dịch quá cảnh. Cho đến nay, các loại chứng từ này ngày càng được truyền gửi nhiều hơn bằng phương thức điện tử. Khi các bản sao chứng từ khớp với nhau thì hoạt động quá cảnh kết thúc và bảo lãnh được hủy bỏ. Khi các bản sao chứng từ không khớp nhau, thủ tục quá cảnh được coi là không kết thúc đúng cách. Lúc đó, các khoản thuế nhập khẩu, thuế nội địa và các khoản phí khác sẽ phải được thanh toán cộng thêm khoản phạt theo quy định.

### **Chủ hàng và Bên bảo lãnh**

*Chủ hàng (principal)* là chủ sở hữu hàng hoá hoặc là đại diện của chủ sở hữu hàng hóa ví dụ như các hãng vận tải. Chủ hàng là đối tượng khởi động quy trình quá cảnh và có trách nhiệm tuân thủ các thủ tục quá cảnh – xuất trình bảo lãnh và các chứng từ cần thiết. Các doanh nghiệp phải đăng ký để được công nhận là chủ hàng (hoặc đại lý) sử dụng thủ tục quá cảnh; phải có được một khoản bảo lãnh đủ chi trả cho hoạt động quá cảnh; phải sử dụng chứng từ quá cảnh Hải quan và vận đơn; phải xuất trình hàng hoá và tờ khai hải quan tại các điểm làm thủ tục hải quan nơi xuất phát, quá cảnh và nơi đến cũng như phải chịu trách nhiệm niêm phong phương tiện quá cảnh.

*Bên bảo lãnh (guarantor)* là pháp nhân hoặc thể nhân cam kết sẽ trả các khoản thuế hải quan và thuế khác sẽ phải nộp nếu một chứng từ quá cảnh không được cung cấp đúng cách cùng với hay tách biệt với đối tượng chịu thuế (trong hầu hết các trường hợp là chủ hàng). Bên bảo lãnh có thể là một cá nhân, một doanh nghiệp hoặc một tổ chức khác đủ tư cách hợp lệ để ký hợp đồng như một bên thứ ba. Thông thường, đó là một ngân hàng hoặc một công ty bảo hiểm. Bên bảo lãnh phải được ủy quyền bởi cơ quan hải quan. Thường thì, cơ quan hải quan công bố một danh mục các thể chế tài chính được ủy quyền đứng ra bảo lãnh.

**Bảng 11-3 Thủ tục Quá cảnh không có các Biện pháp Tạo thuận lợi**

	Chứng từ	Phí	Nhiệm vụ
Vận chuyển đường biển		Cước hàng hải	
Dỡ hàng tại cảng	Vận đơn	Phí cảng biển	
Hải quan kiểm tra và thông quan	Hoá đơn để xác định trị giá, phân loại và trọng lượng hàng hóa làm cơ sở tính thuế  Khai báo quá cảnh	Bảo lãnh  (Đặt cọc)	Đặt cọc một phần hay toàn bộ số thuế hải quan, thuế nội địa và các phí khác đánh vào hàng nhập khẩu tại nước xuất phát
Bốc hàng			Niêm phong
Thành lập đoàn hộ tống (convoy)		Phí hộ tống	Không tuân thủ các nguyên tắc được thống nhất chung, có thể dẫn đến những xử lý thực tế không phù hợp

	Chứng từ	Phí	Nhận xét
Vận chuyển đường bộ tại nước quá cảnh		Phí vận chuyển đường bộ	
Kiểm soát trên đường đi (en route)			Không tuân thủ các nguyên tắc được thống nhất chung. Quá trình quá cảnh thường bị ách lại do nhiều lần phải dừng lại để kiểm tra trên đường (cảnh sát và hải quan) thường là đi kèm với việc chi tiền lót tay
Kiểm tra hải quan khi ra khỏi nước đầu tiên	Bản sao chứng từ quá cảnh		Kiểm tra niêm phong. Nếu có thể thanh khoản đối với lô hàng quá cảnh, một bản sao chứng từ quá cảnh sẽ được gửi cho cơ quan hải quan TW và tiền đặt cọc được trả lại
Kiểm tra biên giới (phương tiện)			Kiểm tra bằng lái xe và bảo hiểm. Nếu không hợp lệ, cần đổi đối tượng điều khiển phương tiện.
Chuyển sang phương tiện khác		Phí chuyển tải	Không tuân thủ nguyên tắc chung, hàng hoá có thể bị hư hỏng, mất mát hoặc đánh cắp.
Kiểm tra hải quan khi nhập cảnh vào nước đến.	Tờ khai quá cảnh. (Bắt đầu quá trình quá cảnh quốc gia)	Bảo lãnh (Đặt cọc)	Khoản đặt cọc tương đương với một phần hoặc toàn bộ khoản thuế hải quan, thuế nội địa và các phí khác đánh vào hàng nhập khẩu ở nước thứ hai.
Các hình thức kiểm tra khác khi vào nước thứ hai	Tất cả các chứng từ		Kiểm tra an ninh, y tế tại một số điểm kiểm tra. Kiểm soát dấu niêm phong qua mỗi trạm dừng.
Đến nước nhập khẩu	Tất cả	Chi phí hư hỏng hay mất mát	Bỏ niêm phong; nộp thuế; hoàn trả tiền đặt cọc.

### **Các Hình thức Bảo lãnh**

Luật pháp của nước quá cảnh quy định rõ các hình thức bảo lãnh được hải quan chấp thuận. Chủ hàng hoàn toàn có quyền lựa chọn hình thức bảo lãnh phù hợp trong các giải pháp được phép. Bảo lãnh có thể do một ngân hàng cung cấp (dưới hình thức phiếu nợ - bond)



hoặc dưới hình thức bảo hiểm của bên cung cấp bảo lãnh có thể được tái bảo hiểm (reinsured) trên phạm vi quốc tế bởi các công ty bảo hiểm uy tín và có tiếng. Một số nước quá cảnh có thể vẫn sử dụng các hình thức bảo đảm phi bảo lãnh (nonguarantee) như tiền đặt cọc mặc dù rõ ràng là không nên sử dụng các hình thức này. Chủ hàng cũng có thể tự bảo lãnh cho mình. Đây là một thông lệ khá phổ biến trong vận tải đường sắt. Nó giúp hải quan có thể tiếp cận với các cơ chế giải quyết (recourse mechanism) mang tính trực tiếp hơn.

Có hai loại bảo lãnh quá cảnh:

- Bảo lãnh đơn lẻ (individual guarantee) chỉ bảo lãnh cho một hoạt động quá cảnh đơn lẻ do chủ hàng liên quan tiến hành. Nó bao gồm toàn bộ thuế hải quan, thuế nội địa và các khoản phí khác đánh vào lô hàng đó.
- Bảo lãnh toàn bộ (comprehensive guarantee) chỉ bảo lãnh cho một số hoạt động quá cảnh lên đến một mức tham chiếu cho trước. Mức này được quy định tương đương với tổng số thuế hải quan và các phí khác phát sinh cho hàng hoá đang tham gia vào các hoạt động quá cảnh của chủ hàng trong một khoảng thời gian ít nhất là một tuần.

Nhìn chung, khoản bảo lãnh được tính dựa trên định mức cao nhất của thuế hải quan và các phí khác sẽ áp dụng cho hàng hoá và phụ thuộc vào phân loại hải quan đối với hàng hóa quá cảnh. Bảo lãnh toàn bộ có giá trị 100 phần trăm khoản tiền tham chiếu. Nếu chủ hàng tuân thủ một tiêu chí nhất định về độ tin nhiệm (reliability) thì hải quan có thể giảm khoản bảo lãnh quy định cụ thể cho bên cung cấp bảo lãnh xuống còn 30 phần trăm giá trị khoản tham chiếu. Trong trường hợp vận chuyển hàng hoá có rủi ro cao, hải quan có thể được phép tính toán khoản bảo lãnh theo tỷ lệ liên quan đến rủi ro không thông quan. Các chế độ quá cảnh quốc tế như TIR cho phép có thể giảm nhiều hơn nữa khoản bảo lãnh.

Hải quan sẽ chỉ yêu cầu bên bảo lãnh phải bồi thường toàn bộ nếu bên nợ thuế không hoàn thành được các nghĩa vụ của mình. Khi chuyển trái phép hàng hóa ra khỏi chế độ quá cảnh, bên nợ thuế sẽ bị coi là một trong các trường hợp sau:

- Là người đã chuyển trái phép hàng hoá ra khỏi chế độ quá cảnh
- Là bất kỳ người nào tham gia vào việc chuyển trái phép hàng hoá hoặc người nhận biết được hay về lý đã nhận biết được việc vận chuyển trái phép hàng hoá ra khỏi chế độ quá cảnh
- Là bất kỳ người nào chiếm dụng hoặc cất giữ hàng quá cảnh và là người nhận biết hoặc về lý đã nhận biết được việc hàng hoá bị chuyển ra khỏi chế độ quá cảnh
- Chủ hàng.

Nếu hàng hoá không bị chuyển trái phép ra khỏi chế độ quá cảnh song một trong các nghĩa vụ hoặc điều kiện sử dụng chế độ quá cảnh bị vi phạm thì bên nợ thuế sẽ là đối tượng vi phạm.

### ***Chứng từ và Dòng Lưu chuyển Chứng từ***

Thủ tục quá cảnh đòi hỏi phải có chứng từ vận tải, vận đơn và chứng từ quá cảnh hải quan. Chứng từ quá cảnh có thể bao gồm bốn bản sao:

- Bản 1 do cơ quan làm thủ tục nhập cảnh tại nước quá cảnh xác thực và gửi về trụ sở hải quan trung ương (CCO) nước quá cảnh. Việc này cho phép tiến hành đối chiếu sau này khi kết thúc quá cảnh đồng thời cũng phục vụ cho mục đích thống kê. Các chứng từ này có thể được chuyển đi hàng ngày.
- Bản 2 đi kèm với lô hàng quá cảnh đến cơ quan hải quan nơi xuất cảnh ra khỏi nước quá cảnh. Bản sao này sẽ được hải quan giữ lại làm chứng từ gốc cho các chế độ hải quan tiếp

đó – như lưu kho hải quan, nhập khẩu để lưu hành tự do hoặc gia công xuất khẩu – thời điểm mà trách nhiệm tài chính sẽ do người nhận hàng đảm nhận.

- Bản 3 cũng đi kèm lô hàng đến trạm hải quan nơi xuất cảnh. Bản sao này sau khi đã được hoàn thiện (ký và đóng dấu) bởi cơ quan hải quan nơi xuất cảnh – sẽ được gửi đến CCO để xác minh bằng cách đối chiếu Bản 1 - bản được lưu từ khi bắt đầu thủ tục quá cảnh - với Bản 3. Trong trường hợp không nhận được Bản 3 trong vòng 6 tuần kể từ thời hạn Liên 1 có hiệu lực, CCO sẽ mở điều tra.
- Liên 4 cũng đi kèm lô hàng đến trạm hải quan xuất cảnh. Bản này – sau khi được hoàn chỉnh (ký và đóng dấu) bởi trạm hải quan xuất cảnh - được gửi trả lại cho chủ hàng hoặc đại lý như bằng chứng xác nhận hoàn tất thủ tục quá cảnh thậm chí trước khi CCO xác nhận thanh khoản đối với hoạt động quá cảnh đó.

Trong trường hợp hoạt động quá cảnh không được kết thúc theo đúng quy định, chủ hàng sẽ phải trả số thuế hải quan và thuế khác được tính tại thời điểm bắt đầu hoạt động quá cảnh. Nếu hàng chỉ đi qua một biên giới thì việc này khá đơn giản. Lúc đó, chủ hàng sẽ là đối tượng phải trả toàn bộ số thuế hải quan và thuế khác đã được tính từ thời điểm bắt đầu quá cảnh. Nếu hàng qua hai hay nhiều biên giới thì sẽ phải xác định xem đâu là lượng thuế hải quan và thuế khác phải trả theo quy định hiện hành tại nước xuất phát, nước quá cảnh hoặc nước đến. Để giải quyết vấn đề này, hãng vận tải áp dụng chế độ quá cảnh bắt buộc phải gửi thông báo qua biên giới (border passing notification) khi đến một nước quá cảnh mới và khi nhập cảnh vào nước đến. Khi hoạt động quá cảnh không được hoàn thành trong một khoảng thời gian nhất định, cơ quan hải quan nơi nhập cảnh sẽ kiểm tra với tất cả các cơ quan hải quan hàng đi qua tại biên giới nước quá cảnh và nước đến xem các cơ quan này đã nhận được thông báo qua biên giới của trường hợp quá cảnh cụ thể đó chưa.

### ***Thanh khoản một Thủ tục Quá cảnh***

Thủ tục quá cảnh được chính thức thanh khoản dựa trên xác nhận hành chính của CCO cho việc đã nhận được Liên 3 của chứng từ quá cảnh hải quan. Nếu CCO không cung cấp xác nhận hành chính nêu trên, chủ hàng hoặc đại lý sẽ xuất trình Liên 4 của chứng từ quá cảnh hoặc được phép cung cấp một bằng chứng thay thế để hoàn tất thủ tục theo quy định. CCO cần gửi yêu cầu cung cấp Liên 4 hay bằng chứng thay thế khác cho chủ hàng trong vòng sáu tuần sau thời hạn có hiệu lực của chứng từ quá cảnh.

Trong vòng sáu tuần kể từ sau thời hạn chứng từ có hiệu lực, nếu chủ hàng hoặc đại lý giữ Liên 4 của chứng từ quá cảnh hải quan không nhận được bất kỳ yêu cầu gì thêm từ CCO có thể coi hoạt động quá cảnh đã kết thúc và có thể đóng hồ sơ quá cảnh.

Trong vòng sáu tuần kể từ ngày chứng từ có hiệu lực, nếu chủ hàng và đại lý không giữ Liên 4 của chứng từ quá cảnh nhận được yêu cầu điều tra thêm về thanh khoản thủ tục quá cảnh từ CCO có thể xuất trình bằng chứng thay thế. Bằng chứng kiểu này nên luôn có dấu và chữ ký của trạm hải quan nơi đến. Một trong các loại chứng từ sau có thể được dùng như bằng chứng thay thế:

- Một bản sao Liên 2 của chứng từ quá cảnh hải quan đã được ký xác nhận.
- Một bản sao các chứng từ của thủ tục hải quan sau quá cảnh đã được ký xác nhận (chứng tỏ rằng không có khoản nợ thuế hải quan nào liên quan đến thủ tục quá cảnh).

Hình 11.1 miêu tả một Hoạt động Quá cảnh Hợp pháp.

### ***Không Thanh khoản Thủ tục Quá cảnh***

Việc CCO không thể chính thức thanh khoản hồ sơ quá cảnh hải quan sẽ làm phát sinh một khoản thuế cần phải trả. Tuy chủ hàng có thể không phải là bên nợ thuế nhưng trong mọi trường hợp đều bị liên đới trách nhiệm.

Khi phát sinh khoản nợ thuế do không được thanh khoản, cần phải thông báo cho bên bảo lãnh về khoản nợ thuế đó trong vòng mười hai tháng. Nếu hải quan không thông báo cho bên bảo lãnh trong thời hạn quy định, hải quan sẽ không thể thu hồi nợ từ bên bảo lãnh. Hơn nữa, chỉ thu nợ từ bên bảo lãnh khi Cơ quan thu thuế nhà nước không thu được nợ từ bên mắc nợ trực tiếp.

Theo chuẩn quốc tế, bất cứ bên nào buộc phải thanh toán nợ thuế theo như quyết định chính thức do cơ quan có thẩm quyền ban hành đều có quyền đệ đơn phản đối quyết định đó. Lý do phản đối có thể là có bằng chứng thanh khoản thay thế, xác định sai trị giá, phân loại sai mã số thuế, tính nợ sai; chỉ định bên nợ thuế và tương tự. Bên nợ thuế có thể đệ đơn phản đối trong một khoảng thời gian nhất định (thường là 4 đến 6 tuần) sau khi quyết định chính thức của cơ quan thẩm quyền có hiệu lực.

Khoản nợ phát sinh từ không thanh khoản chứng từ quá cảnh sẽ bằng với tổng số thuế phải đóng nếu hàng hoá được khai báo là hàng cho lưu thông tự do tại nước xuất phát. Ngoài ra, cũng có thể phải trả cả lãi suất và tiền phạt thường được quy định trong các quy chế về quá cảnh. Các khoản lãi suất và tiền phạt phải trả là các khoản chỉ liên quan đến nợ thuế. Nếu không thanh khoản được do vi phạm hình sự, luật hình sự cần quy định cụ thể biện pháp xử phạt. Lãi suất sẽ được tính cho số nợ thuế kể từ ngày thủ tục quá cảnh chính thức không được thanh khoản hoặc 20 ngày sau thời hạn hiệu lực của chứng từ quá cảnh hải quan.

### ***Các vấn đề về Thực hiện***

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy nhiều nước đang phát triển không thể xây dựng được các chế độ quá cảnh hoạt động một cách thông suốt. Có một số điểm thắt nút cổ chai cần khắc phục khi thực hiện những cơ chế đã được mô tả trước đó.

*Thiếu các Dạng thức Bảo lãnh.* Sự thiếu hụt các dạng thức bảo lãnh tạo thành một điểm thắt nút cổ chai trong quá cảnh hải quan tại hầu hết các nước đang phát triển. Khó khăn này có thể phản ánh một hệ thống tài chính còn non nớt cũng như việc các thể chế tài chính quốc tế không sẵn sàng bảo lãnh cho giao dịch quá cảnh tại một số nước cụ thể nào đó. Hải quan có thể gặp khó khăn trong tính toán khoản bảo lãnh cho hàng hóa không thể xác định được chính xác trị giá. Ở các nước đang phát triển, các hãng vận tải thường có xu hướng cung cấp những hoá đơn khai thấp trị giá nhằm giảm bớt trị giá bảo lãnh (hoặc khoản tiền đặt cọc). Bởi vậy, biện pháp không hoàn trả bảo lãnh có thể không phải là một biện pháp ngăn chặn gian lận hữu hiệu.

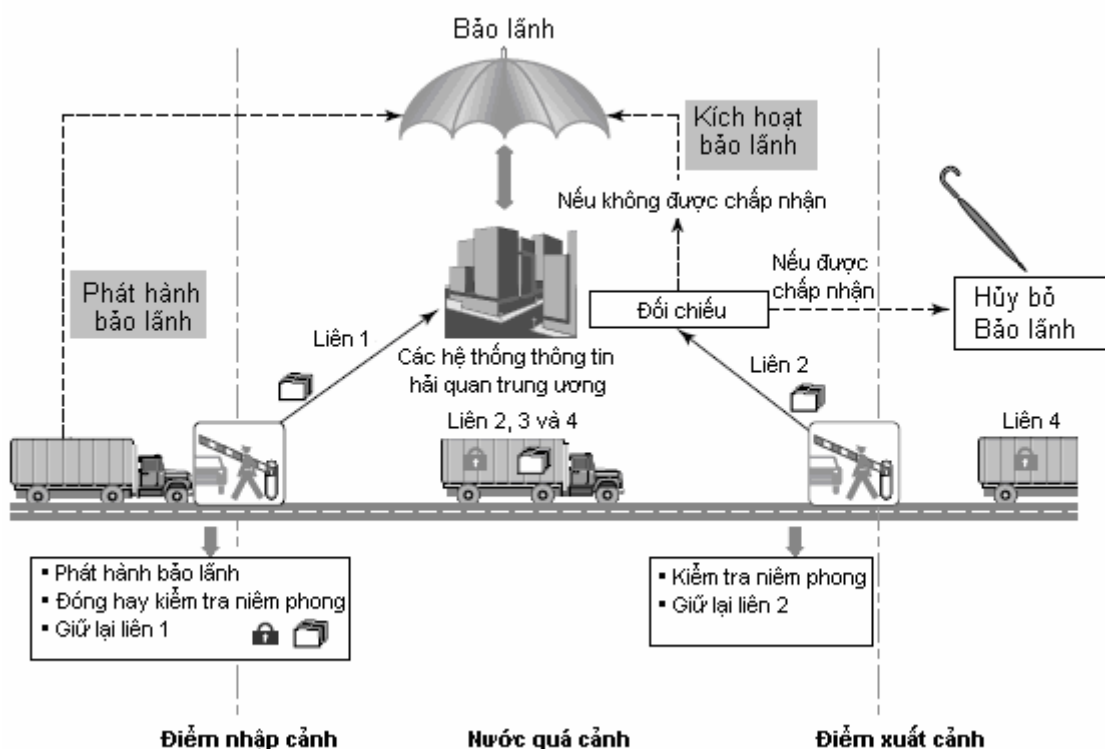
*Chất lượng Dịch vụ Vận tải.* Chất lượng dịch vụ vận tải ở các nước quá cảnh cũng có thể là một trở ngại chính. Các hãng vận tải lớn thường đem lại cho cơ quan hải quan độ đảm bảo lớn hơn. Các hãng này có thể đủ điều kiện để được sử dụng bảo lãnh toàn bộ. Tình huống cực đoan là trường hợp khi các công ty vận tải đường sắt không phải đóng tiền đặt cọc hay bảo lãnh. Trong trường hợp khác như tình huống tại Châu Phi, có thể phải cung cấp một số bảo lãnh nhất định song các bảo lãnh này không nhiều đến mức gây cản trở cho doanh nghiệp vận tải hạng trung. Tương tự, phương tiện vận tải có thể cũng không đáp ứng được yêu cầu của hải quan về quá cảnh an toàn.<sup>217</sup> Và thế là cần phải thực hiện hộ tổng hải quan.

---

<sup>217</sup> Nếu hải quan không thể niêm phong xe tải, hải quan có thể tính đến một giải pháp thay thế khác. Đó là, hạn chế đồng lưu chuyển quá cảnh trong phạm vi một số hành lang quá cảnh nhất định nơi mỗi xe tải được gắn một

*Hộ tổng.* Theo kinh nghiệm làm việc có được, cán bộ hải quan thường nghi ngờ có dấu hiệu của hành vi gian lận trong hoạt động quá cảnh. Trước tình hình đó, hải quan thường sử dụng đến các đoàn hộ tổng để đi theo phương tiện quá cảnh trong suốt hành trình quá cảnh. Đoàn hộ tổng có thể bao gồm cả lực lượng cảnh sát và cán bộ hải quan. Áp dụng hình thức hộ tổng hàng quá cảnh gây ra chậm trễ cũng như phát sinh thêm chi phí cho chủ hàng trong khi không loại bỏ toàn bộ rủi ro về gian lận và tham nhũng.

**Hình 11-1 Hoạt động Quá cảnh Điển hình**



dấu hiệu quá cảnh đặc biệt hoặc quy định giới hạn cho thời gian vận chuyển hàng hoá ra khỏi trạm hải quan nơi xuất phát đến trạm hải quan nơi hàng hoá sẽ ra khỏi nước quá cảnh. Hải quan sau đó có thể tuân tra các hành lang quá cảnh đặc biệt này và tập trung kiểm tra các xe tải có gắn dấu hiệu quá cảnh đặc biệt.

*Tham nhũng.* Các hoạt động quá cảnh có nguy cơ gian lận và tham ô cao vì quá cảnh diễn ra trong một khoảng thời gian dài, trên một quãng đường lớn và thường rất ít bị giám sát. Một biện pháp làm giảm nạn tham nhũng là đảm bảo phải áp dụng các dấu niêm phong chống làm giả (tamper-free). Một khuyến nghị khác cũng được đưa ra là hoạt động quá cảnh cần được kết thúc tại một cấp cao hơn cấp trạm xuất cảnh. Điều này tạo ra tầm quan trọng của việc thành lập một CCO có đủ nhân lực và được kiểm toán định kỳ.

*Thực thi Luật yếu kém.* Ngoài vấn đề tham nhũng, vấn đề thực thi luật trong hoạt động quá cảnh cũng không hề dễ dàng vì lực lượng hải quan không ở một cái thể có thể kiểm tra các lô hàng trên toàn bộ lãnh thổ. Ngược lại, các cơ quan khác cùng tham gia chống gian lận lại không mấy chú trọng đến quá cảnh. Ở hầu hết các nước công nghiệp phát triển, gian lận trong quá cảnh được xử lý như hành vi buôn lậu và phải chịu những hình phạt rất nặng bao gồm tịch thu phương tiện và hàng hoá cũng như nộp phạt gấp ba lần giá trị chuyển hàng.

*Thiếu Chứng từ Chuẩn.* Việc sử dụng biểu mẫu hải quan chuẩn sẽ tạo thuận lợi cho toàn bộ hoạt động quá cảnh vì một hoạt động quá cảnh thường liên quan đến ít nhất là hai nước khác biệt. Biểu mẫu chứng từ chuẩn sẽ giúp tránh được việc phải sử dụng các biểu mẫu hải quan mới khi nhập cảnh vào một nước mới, qua đó giảm bớt độ phức tạp của hoạt động quá cảnh cũng như những chậm trễ tại các điểm trung chuyển tại biên giới. Việc sử dụng chứng từ chuẩn cũng sẽ tạo thuận lợi trong việc đưa vào áp dụng CNTT để trao đổi thông tin.

### **Tin học hoá và Công nghệ Thông tin**

Nhiều nước đang phát triển đã phát triển các hệ thống Trao đổi Dữ liệu Điện tử (EDI) khác biệt phù hợp với nhu cầu đặc thù của nước mình. Trong số nhiều phần mềm được ứng dụng, ASYCUDA (Hệ thống Trao đổi Dữ liệu Hải quan Tự động) tỏ ra là phần mềm đặc biệt thông dụng (xem chương 13). Tự động hoá đem lại nhiều thay đổi tích cực cho hoạt động quá cảnh. Một số ứng dụng thực sự rất toàn diện (all-inclusive). Ví dụ như EU đã phát triển Hệ thống Quá cảnh Tự động Mới (NCTS) được tin học hoá hoàn toàn.

Diễn đàn về Thương mại và Phát triển của Liên hiệp quốc (UNCTAD) đã xây dựng một chương trình bổ sung (add-ons) cho ASYCUDA mà các nước đang phát triển có thể đưa vào ứng dụng trực tiếp một cách dễ dàng hơn. Đó là mô-đun MODTRS (mô-đun quá cảnh) xử lý các chứng từ quá cảnh cùng các mô-đun chức năng khác của ASYCUDA++. Mô-đun này có thể được điều chỉnh để thích nghi với tất cả các loại hình quá cảnh, vậy nên có thể xử lý giấy phép TIR bằng phương thức điện tử. Hệ thống sẽ tự động thông báo cho điểm hải quan xuất cảnh khi hàng đến trong giới hạn thời gian hợp lý trong nội bộ hải quan nước quá cảnh. Khi trạm xuất cảnh đóng các thông tin quá cảnh, thông tin sẽ được nhập vào hệ thống và khoản bảo lãnh sẽ tự động được tháo bỏ.

Ở các nước đang phát triển nơi mới áp dụng hệ thống EDI, có vẻ như giai đoạn đầu hoạt động quá cảnh sẽ chưa được tự động hoá. Hàng hoá quá cảnh sẽ đi vào trong nước quá cảnh bằng các cổng chính (cảng hàng không hoặc cảng biển) nơi có các quy trình quá cảnh đã được ưu tiên tin học hoá. Thường thì hàng sẽ xuất cảnh qua một trạm biên giới hẻo lánh chưa triển khai EDI. Tuy vậy, tự động hoá nói chung vẫn đem lại lợi ích cho hoạt động quá cảnh thông qua thiết lập một hệ thống thông tin tập trung và hiệu quả hơn. Một ví dụ là ngay cả khi thông tin quá cảnh được gửi bằng phương thức truyền thống đến CCO thì việc áp dụng EDI cũng đã mang đến rất nhiều tiềm năng (tiềm năng đầy hứa hẹn này đã được minh chứng bằng việc Gha-na mở rộng hệ thống GCNet tự

động đến tận trạm hải quan biên giới giáp Burkina Faso). Có thể điều chỉnh ASYCUDA cho phù hợp với nhu cầu cụ thể của các đối tượng sử dụng khác nhau. ASYCUDA cũng đem lại cho hải quan các nghiệp vụ khác nhau hỗ trợ và tăng cường hiệu quả cho hoạt động của hải quan (hộp 11.3).

### Hộp 11-3 Hoạt Động Hải quan Sử dụng Hệ thống ASYCUDA tại Dăm-bia

Dăm-bia đã triển khai mô-đun quá cảnh ASYCUDA sử dụng mạng diện rộng (WAN) cho trạm hải quan Chirundu tại biên giới giữa Zim-ba-buê và Lu-sa-ka. Hệ thống quá cảnh này tính tổng số thuế hải quan và thuế khác như số tiền bảo lãnh được khấu trừ. Khi chứng từ quá cảnh được xử lý và được gửi đến trạm hải quan nơi đến, thuế sẽ được tính cho hàng quá cảnh. Số thuế này chỉ được xóa bỏ (acquitted) khi đã thanh khoản tất cả các mục hoặc hàng đã được xuất cảnh tại trạm hải quan nơi đến. Sự có mặt của mạng WAN giữa hai trạm hải quan đã giúp dữ liệu được lưu chuyển gần như tức thì trong khi các cải thiện đối với phần mềm ASYCUDA++ đã giúp tăng cường hiệu quả cho quản lý hàng quá cảnh.

*Bảo lãnh quá cảnh.* Để thực hiện hoạt động quá cảnh, bên khai hải quan cần phải có một Tài khoản Bảo lãnh Quá cảnh. Các Tài khoản Bảo lãnh Quá cảnh được hải quan lập ra trên mô-đun kế toán của ASYCUDA (MODAAC) cho tất cả các đại lý được cấp phép. Tài khoản chỉ hoạt động được khi xác định rõ khoản bảo lãnh tối đa được ủy quyền. Hải quan sẽ trừ lùi các khoản thuế hải quan và thuế khác chưa nộp từ khoản bảo lãnh này cho lưu chuyển hàng hoá quá cảnh. Khi khoản này đã được trừ hết thì sẽ không có hoạt động quá cảnh nào được tiếp tục xử lý nữa.

*Trạm Hải quan Xuất phát – Chirundu.* Toàn bộ khai báo hải quan được tiến hành thông qua phương thức Doanh nghiệp Trực tiếp Nhập Dữ liệu (DTI). Phòng DTI được đặt trong trụ sở của cơ quan hải quan dưới sự quản lý của một nhà thầu tư nhân. Chirundu là một trong những điểm nhập cảnh chính với lưu lượng giao thông rất lớn. Ngay từ đầu, các cổng DTI (DTI terminal) đã được chuẩn bị để đón nhận lưu lượng giao dịch lớn này. Tờ khai hải quan được gửi đến bộ phận khai quá cảnh chuyên dụng nơi cấp chứng từ quá cảnh (T1). Khi cấp chứng từ T1, hệ thống sẽ khấu trừ khoản thuế hải quan và thuế khác đang được bảo thuế tương ứng (the bond) từ khoản bảo lãnh. Mạng WAN sẽ giúp tự động chuyển chứng từ T1 qua mô-đun quản lý thông điệp của ASYCUDA (Cổng điện tử) đến cả Chirundu và Lusaka. Cuối cùng, hệ thống sẽ ra lệnh giải phóng như bằng chứng chứng tỏ rằng lô hàng đã được giải phóng sau khi tuân thủ đầy đủ các yêu cầu quá cảnh liên quan.

*Trạm Hải quan Đến – Lusaka.* Đối tượng khai hải quan thông báo cho quầy quá cảnh đặt trong trụ sở hải quan và nộp các bản sao chứng từ do Trạm Hải quan nơi Xuất phát cấp. Cán bộ quá cảnh sẽ truy cập danh sách, chứng từ T1 được truyền đi trên máy tính để đối chiếu với thông tin trên chứng từ T1 bằng bản cứng. Nếu thông tin là chính xác và nhất quán với lô hàng thực tế, chứng từ T1 được xác thực và chuyển sang trạng thái “có hiệu lực”. Khoản bảo lãnh sau đó sẽ được chuyển trả lại Tài khoản Bảo lãnh Quá cảnh.

*Nguồn: UNCTAD 2003.*

### Thủ tục Quá cảnh Quốc tế Chủ yếu: Vận tải Đường bộ Quốc tế (TIR)

Phần trước đã mô tả một bộ các thủ tục dành riêng cho nước quá cảnh. Thủ tục quá cảnh quốc tế quy định hài hoà hoá thủ tục và chứng từ giữa các nước cũng như hệ thống bảo lãnh được quốc tế chấp nhận. Một chế độ quá cảnh quốc tế sẽ tạo điều kiện thuận lợi hơn cho hoạt động quá cảnh so với nhiều quy định quá cảnh quốc gia khác nhau. Công ước Vận tải Đường bộ Quốc tế (TIR) là một thông lệ tốt nhất đặt ra chuẩn

mục cho một chế độ quá cảnh quốc tế. Công ước TIR sẽ được thảo luận chi tiết dưới đây.

### ***Công ước TIR: Nguyên tắc Chung***

Công ước TIR được xây dựng dựa trên Công ước Hải quan LHQ về Vận tải Hàng hoá Quốc tế trong khuôn khổ Giấy phép TIR (1960) không chỉ là một trong những công ước vận tải quốc tế thành công nhất mà còn là hệ thống quá cảnh hải quan quốc tế duy nhất hiện có. Theo cách hiểu này, Công ước TIR sẽ đóng vai trò như chuẩn mực cho bất kỳ khuôn khổ quá cảnh khu vực nào sẽ đưa vào áp dụng sau này. Bởi vậy, chúng ta cần tìm hiểu chi tiết về Công ước TIR.

Công ước TIR cho phép tạm thời bảo lưu nộp các khoản thuế hải quan, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế GTGT phải nộp đánh vào hàng hoá xuất xứ từ hoặc được chuyển đến một nước thứ ba trong quá trình vận chuyển qua lãnh thổ của một khu vực hải quan cụ thể nào đó. Hàng sẽ tiếp tục được bảo thuế như vậy cho đến khi được xuất cảnh ra khỏi lãnh thổ hải quan nước này để chuyển sang một chế độ hải quan khác hoặc khi chuyển sang lưu thông tự do sau khi đã nộp đầy đủ số thuế đang được bảo thuế. Công ước TIR quy định cụ thể năm trụ cột chính sau cho quá cảnh:

- *Phương tiện Vận tải Đảm bảo.* Hàng hoá sẽ được vận chuyển trong công-ten-nơ hoặc các khoang chứa hàng của phương tiện vận tải đường bộ được thiết kế để không thể tiếp cận được với bên trong một khi đã gắn niêm phong hải quan, qua đó đảm bảo không thể di dời hay chất thêm hàng trong quá trình quá cảnh cũng như có thể dễ dàng phát hiện bất kỳ một xáo trộn nào đối với hàng quá cảnh.
- *Bảo lãnh quốc tế có giá trị trên suốt hành trình quá cảnh.* trong hoàn cảnh hãng vận tải không thể chịu trách nhiệm đối với các khoản thuế hải quan và thuế khác đến hạn nộp, hệ thống này sẽ giúp đảm bảo rằng thuế Hải quan và thuế khác đang chịu rủi ro sẽ được chi trả bởi hệ thống bảo lãnh quốc gia của hãng vận tải.
- *Các hiệp hội vận tải quốc gia.* Các hiệp hội vận tải quốc gia kiểm soát cho phép các hãng vận tải sử dụng thủ tục TIR, cấp những giấy tờ liên quan và quản lý hệ thống bảo lãnh quốc gia.
- *Giấy phép TIR (TIR carnets).* Đây là chứng từ hải quan chuẩn quốc tế được tất cả các nước thành viên Công ước TIR chấp nhận và thừa nhận.
- *Công nhận lẫn nhau và Công nhận Quốc tế Các Biện pháp Kiểm soát Hải quan.* Nước quá cảnh và nước đến chấp nhận các biện pháp kiểm soát được tiến hành tại nước xuất phát.

Về cơ bản, một hãng vận tải thành viên của một hiệp hội vận tải quốc gia có thể tiến hành các hoạt động TIR tại các nước tham gia Công ước với mạng lưới các hiệp hội quốc gia là bên bảo lãnh.

Hệ thống TIR đã rất thành công với số giấy phép TIR được cấp hàng năm tăng từ 3.000 năm 1952 lên 2,7 triệu năm 2001. Thành công này đạt được chủ yếu là bởi tất cả các bên tham gia (hải quan, các cơ quan pháp lý khác, các hãng vận tải và công ty bảo hiểm) đều nhận thức được rằng hệ thống TIR không chỉ tiết kiệm thời gian mà giúp tiết kiệm cả chi phí nhờ tính hiệu quả và độ tin cậy của hệ thống. Công ước TIR vừa giản vừa linh hoạt song lại giúp giảm bớt chi phí mà vẫn đảm bảo được số thu từ thuế hải quan và thuế khác phát sinh trong quá trình vận tải quốc tế. Hơn nữa, Công ước được cập nhật thường xuyên theo những tiến triển mới nhất chủ yếu liên quan đến gian lận và buôn lậu. Công ước TIR phần lớn được áp dụng ở các nước Châu Âu song cũng

được sử dụng trong hoạt động quá cảnh tại Trung Á, vùng Cáp-ca-dơ, vùng Maghreb và một số khu vực thuộc Trung Đông.

### ***Bảo hiểm và Cấp giấy phép TIR***

Tại các nước sử dụng giấy phép TIR, hiệp hội bảo lãnh quốc gia được công nhận bởi hải quan nước đó. Trong hầu hết các trường hợp, hiệp hội sẽ đứng ra đại diện cho hãng vận tải. Hiệp hội sẽ bảo lãnh nộp bất kỳ khoản thuế hải quan và thuế khác nào trong phạm vi quốc gia đó mà hàng quá cảnh sẽ phải chịu trong trường hợp có sai phạm xảy ra trong quá trình vận chuyển với giấy phép TIR. Khoản tiền phải trả tối đa là 50.000 USD cho giấy phép thường và 200.000 USD cho giấy phép dành riêng cho thuốc lá và rượu. Hiệp hội bảo lãnh quốc gia không phải là một tổ chức tài chính; do đó các nghĩa vụ của hiệp hội thường được hỗ trợ bởi các chính sách bảo hiểm do thị trường quy định. Liên minh Vận tải Đường bộ Quốc tế (IRU) có thể giúp các hiệp hội bảo lãnh quốc gia tìm kiếm những dịch vụ kiểu như vậy.

Có ba loại giấy phép, mỗi loại có 2 tờ cho mỗi nước xuất phát, nước quá cảnh và nước đến:

- Giấy phép TIR thường (regular TIR carnet).
- Giấy phép TIR đa phương thức (multimodal TIR carnet). Giấy phép này được đưa vào áp dụng từ năm 1987 để đáp ứng riêng yêu cầu vận tải đa phương thức trong khu vực và xuyên lục địa. Giấy phép này có thêm một tờ phụ xác định các thành viên tham gia vào chuỗi vận tải.
- Giấy phép TIR cho thuốc lá và rượu (tobacco/alcohol TIR carnet). Năm 1994, giấy phép này đã trở thành một phần không thể tách rời của Công ước TIR.

Hãng vận tải nên thực hiện một hợp đồng với Hiệp hội Bảo lãnh Quốc gia, trong đó có nêu nghĩa vụ phải đáp ứng tất cả các yêu cầu nêu trong Công ước TIR; trả lại giấy phép TIR đã sử dụng sau khi hoàn thành việc vận chuyển với giấy phép TIR và nộp tất cả các khoản thuế hải quan, thuế khác và các khoản phí ngay khi nhận được yêu cầu đầu tiên của hiệp hội bảo lãnh quốc gia.

Để đảm bảo nguồn thu thuế, hệ thống TIR chỉ áp dụng cho công-ten-nơ hoặc phương tiện vận tải đường bộ có khoang chứa hàng bất khả xâm phạm sau khi hải quan đã gắn niêm phong. Trong trường hợp có hành vi xâm phạm thì hành vi đó cũng để lại dấu vết rất rõ.

### ***Trình tự các bước trong Hoạt động Quá cảnh Sử dụng Giấy phép TIR***

Vận chuyển TIR là một hoạt động vận tải quốc tế. Đây là hoạt động quá cảnh hàng hoá qua một hoặc nhiều biên giới trong chỉ một phần của hoạt động quá cảnh được thực hiện bằng đường bộ. Bản thân hoạt động quá cảnh liên quan đến dòng vận chuyển hàng hoá từ một nước này (nước xuất phát) sang một nước khác (nước đến) thông qua một nước thứ ba (nước quá cảnh). Tất cả các nước liên quan phải là thành viên của Công ước TIR.

Hải quan nước xuất phát sẽ thực hiện việc gắn niêm phong. Hải quan nước quá cảnh cũng như hải quan nước đến chấp nhận các biện pháp kiểm soát được thực hiện tại nước xuất phát. Do đó, chỉ tiến hành kiểm tra dấu niêm phong và bộ phận chứa hàng tại các trạm hải quan dọc đường (ở các chốt biên giới giữa nước xuất phát và nước quá cảnh; giữa nước quá cảnh và nước đến) trong khi không kiểm tra hàng hoá trừ trường hợp có dấu hiệu bất thường khả nghi. Trường hợp phải kiểm tra thực tế hàng hóa đột



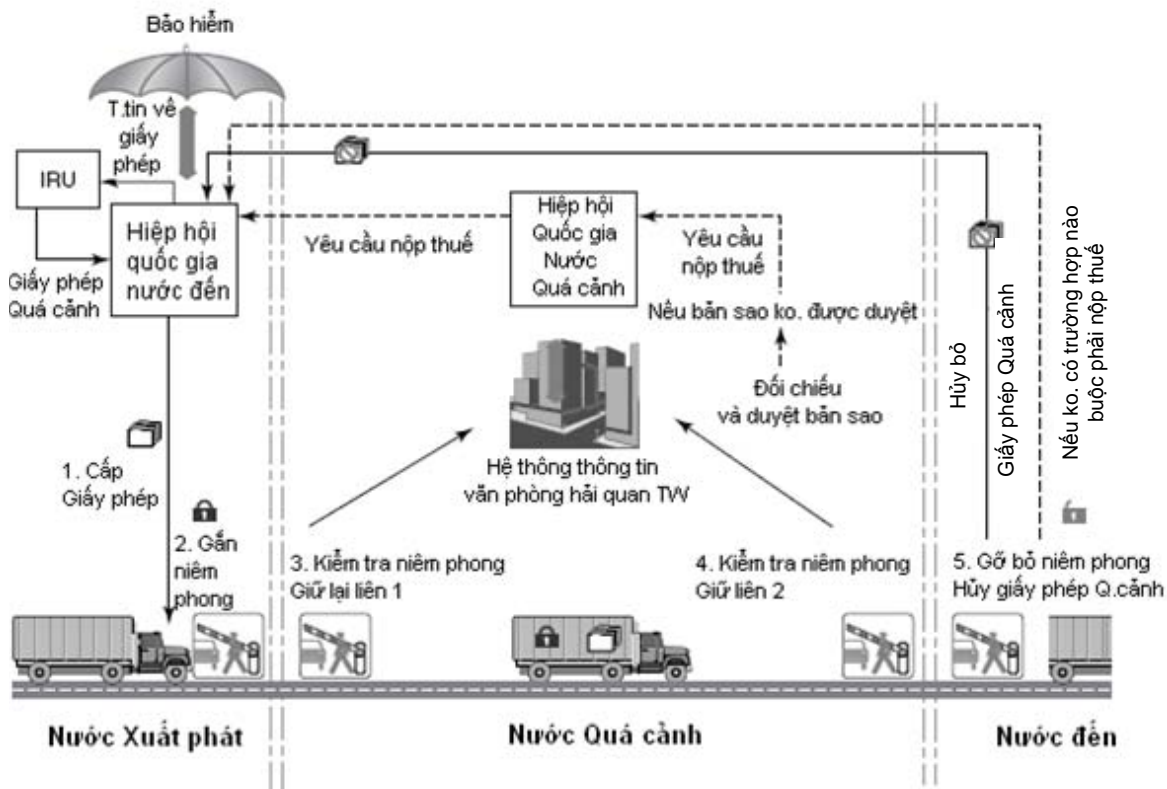
xuất như vậy chỉ là các ngoại lệ. Cuối cùng, trạm hải quan nước đến sẽ dỡ bỏ niêm phong và kiểm soát hàng hoá.

Quy trình quá cảnh có thể bao gồm nhiều bước khác nhau liên quan đến cấp giấy phép TIR hay tình huống bảo hiểm. Để minh họa cho sự vận hành của hệ thống, dưới đây chúng tôi xin đưa ra một ví dụ về vận chuyển TIR từ cảng Rốt-téc-đam (Hà Lan) đến Matx-co-va (Liên bang Nga). Quy trình thủ tục này cũng được mô tả tại hình 11.2.

**Bước 1. Xuất trình giấy phép TIR tại trạm hải quan nước xuất phát** Lái xe tải xuất trình giấy phép TIR tại trạm hải quan nơi xuất phát ở Rốt-téc-đam. Trước khi xếp hàng, hải quan sẽ kiểm tra chứng nhận TIR (khẳng định rằng khoang chứa hàng của phương tiện đáp ứng được các yêu cầu thiết kế và hải quan có thể gắn niêm phong theo đúng quy định) và hải quan sẽ gắn niêm phong khu vực chứa hàng sau khi xếp xong hàng. Sau đó, trạm hải quan nơi xuất phát sẽ xác thực giấy phép TIR (bằng cách đóng dấu hải quan lên bản kê manifest, và lên mỗi tờ dành cho các nước sẽ quá cảnh khi đi từ Hà Lan sang Liên bang Nga với hai bản sao cho mỗi nước quá cảnh). Hải quan sẽ lấy ra một liên trong tập giấy phép TIR và gửi bản sao này cho CCO Hà Lan. Phần còn lại của tập giấy phép TIR sẽ được trả lại cho lái xe. Lúc đó, lái xe có thể rời Rốt-téc-đam lên đường đến trạm hải quan xuất cảnh.

**Bước 2. Xuất trình giấy phép TIR tại trạm hải quan xuất cảnh của nước xuất phát** Vì Hà Lan là một nước thành viên của Liên minh Châu Âu (EU) - một liên minh hải quan nên không cần phải làm thủ tục hải quan tại biên giới giữa các nước nội khối. Vậy nên, trong trường hợp này trạm hải quan nơi xuất cảnh của EU nằm trên biên giới Đức-Ba Lan.

**Hình 11-2 Trình tự các bước trong Hoạt động Quá cảnh Sử dụng Giấy phép TIR**



Lái xe xuất trình giấy phép TIR tại trạm hải quan xuất cảnh của Đức đóng tại Frankfurt (Odder), Cộng hoà Liên Bang Đức. Hải quan Đức kiểm tra dấu niêm phong của Hải quan Hà Lan và kiểm tra xem khoang chứa hàng của xe tải có còn nguyên vẹn không.

Nếu không phát hiện thấy sai phạm gì, Hải quan Đức sẽ giữ lại một bản trong tập giấy phép TIR, đóng dấu vào bản thứ hai rồi trả lại quyền giấy phép cho lái xe. Lái xe được phép rời khỏi Châu Âu và đi đến trạm hải quan Ba Lan trên cùng đường biên giới. Hải quan Đức gửi cho CCO Hà Lan bản sao mà họ đã lấy từ tập giấy phép TIR.

CCO Hà Lan đối chiếu các bản sao từ tập giấy phép TIR nhận được từ trạm hải quan xuất phát và xuất cảnh. Nếu không tìm ra dấu hiệu bất thường nào thì sẽ không phải nộp thuế đánh vào hàng quá cảnh. Tuy nhiên, nếu bản sao thứ hai không đến CCO Hà Lan, hàng hoá sẽ bị coi là vẫn còn ở lại EU và sẽ phải nộp thuế hải quan và thuế khác hiện đang được EU áp dụng. Chủ sở hữu giấy phép TIR (tức là hãng vận tải) có nghĩa vụ phải nộp các khoản thuế hải quan và thuế khác nói trên. Nếu đối tượng này không sẵn sàng trả hoặc không thể trả các khoản thuế này khi hải quan yêu cầu, Hiệp hội Bảo lãnh Quốc gia sẽ phải trả khoản thuế được yêu cầu.

**Bước 3 Xuất trình giấy phép TIR tại trạm hải quan nơi nhập cảnh vào nước quá cảnh** Lái xe xuất trình giấy phép TIR tại trạm hải quan Ba Lan thuộc biên giới Đức-Ba Lan. Hải quan Ba Lan kiểm tra niêm phong của hải quan Hà Lan và kiểm tra xem khoang chứa hàng của xe tải có còn nguyên vẹn không. Nếu không phát hiện thấy sai phạm gì, Hải quan Ba Lan sẽ lấy một bản trong tập giấy phép TIR, đóng dấu bản thứ hai và trả lại tập giấy phép cho lái xe. Lúc đó, lái xe được phép rời khỏi trạm hải quan Ba Lan và chở hàng đến biên giới Ba Lan-Nga. Hải quan Ba Lan gửi bản sao lấy từ tập giấy phép TIR sang cho CCO Ba Lan.

**Bước 4 Xuất trình giấy phép TIR tại trạm hải quan xuất cảnh của nước quá cảnh.** Lái xe xuất trình giấy phép TIR tại trạm hải quan xuất cảnh Ba Lan trên đường biên giới Ba Lan- Nga và lặp lại các thủ tục đã diễn ra ở biên giới với Đức.

CCO Ba Lan đối chiếu các bản sao từ tập giấy phép TIR nhận được từ trạm hải quan xuất phát và xuất cảnh. Nếu không phát hiện được sai phạm gì, hàng sẽ không phải nộp thuế. Trái lại nếu Hải quan Ba Lan không nhận được các chứng từ từ trạm hải quan xuất phát và xuất cảnh hoặc phát hiện thấy sai phạm, hàng sẽ phải nộp thuế. Trong trường hợp này, hải quan Ba Lan có thể thu số thuế phải nộp từ Hiệp hội Bảo lãnh Quốc gia Ba Lan. Hiệp hội này sau đó sẽ thu hồi lại khoản tiền này từ đối tác Hà Lan của họ.

**Bước 5 Xuất trình giấy phép TIR tại trạm hải quan nhập cảnh của nước đến.** Lái xe xuất trình giấy phép TIR tại trạm hải quan Nga trên biên giới Ba Lan-Nga và thực hiện các hoạt động kiểm soát như đã được mô tả để rời khỏi biên giới xuất cảnh của Đức trước khi cho lái xe và chiếc xe quá cảnh đến Matx-cơ-va. Phần này của cuộc hành trình giống hết hoạt động quá cảnh quốc gia. Hải quan Nga lưu vào hồ sơ bản sao lấy từ tập giấy phép TIR để giám sát thanh khoản hồ sơ.

**Bước 6 Xuất trình giấy phép TIR tại trạm hải quan của nước đến.** Lái xe xuất trình giấy phép TIR tại trạm hải quan ở Matx-cơ-va. Hải quan Nga kiểm tra niêm phong của Hải quan Hà Lan và kiểm tra xem liệu khoang chứa hàng của xe tải có còn nguyên trạng không. Nếu không phát hiện thấy sai phạm, Hải quan Matx-cơ-va sẽ lấy một bản sao từ tập giấy phép TIR, đóng dấu lên bản sao thứ hai và trả lại tập giấy phép cho lái xe. Hoạt động vận tải với giấy phép TIR đến lúc này là kết thúc. Hải quan Matx-cơ-va gửi bản sao lấy từ tập giấy phép cho trạm hải quan Nga nơi nhập cảnh.

Bản sao giấy phép TIR nhận được từ trạm hải quan Matx-cơ-va tại trạm hải quan nhập cảnh Nga được đối chiếu với bản sao lấy từ tập giấy phép TIR lưu trong hồ sơ của trạm hải quan đó. Nếu không có sai phạm nào được phát hiện thì hàng sẽ không phải nộp thuế. Tuy nhiên, nếu bản sao thứ hai không đến được trạm hải quan nhập cảnh Nga, hàng hoá sẽ bị coi là đã được đưa ra lưu thông tự do tại Nga, tức là sẽ phải nộp thuế hải

quan và thuế khác theo quy định của luật pháp Nga. Chủ hàng có giấy phép TIR (nghĩa là hãng vận tải) có nghĩa vụ phải nộp các khoản thuế hải quan và thuế khác nói trên. Nếu chủ hàng không chịu trả hoặc không thể trả các khoản thuế này khi Hải quan Nga yêu cầu, Hiệp hội Bảo lãnh Quốc gia Nga sẽ phải trả khoản thuế yêu cầu đó. Hiệp hội Bảo lãnh Quốc gia Nga sẽ thu hồi lại khoản thuế này từ chủ hàng người Hà Lan có giấy phép TIR thông qua Hiệp hội Bảo lãnh Quốc gia Hà Lan.

**Bước 7 Hải quan nước đến hoàn thành các nghĩa vụ của giấy phép TIR.** Sau khi hoàn thành các nghĩa vụ của giấy phép TIR, chủ hàng hoặc người nắm giữ giấy phép TIR trả lại giấy phép cho Hiệp hội Bảo lãnh Quốc gia Hà Lan. Hiệp hội Bảo lãnh Quốc gia Hà Lan trả giấy phép lại cho IRU để kiểm soát và lưu trữ.

### ***Ưu điểm của Hệ thống TIR***

Hệ thống TIR được thiết kế nhằm tạo thuận lợi (trong phạm vi quyền hạn kiểm soát của hải quan) đến mức tối đa có thể dòng vận chuyển hàng hoá quốc tế. Hệ thống này đem lại cho các nước quá cảnh sự bảo lãnh thỏa đáng cho các khoản thuế hải quan và thuế khác có nguy cơ bị thất thoát. TIR là một cơ chế dàn xếp đôi bên cùng có lợi (win-win) giữa khu vực công và khu vực tư. Bên cạnh việc giúp đơn giản hoá thủ tục, TIR còn khiến khu vực tư nhân phải chịu trách nhiệm lớn hơn thông qua các hiệp hội quốc gia.

Lợi ích mà hệ thống TIR mang lại cho ngành vận tải bao gồm:

- hàng hoá có thể vận chuyển qua các biên giới quốc tế với sự can thiệp tối thiểu của hải quan;
- giảm bớt trì hoãn và chi phí;
- đơn giản hoá và chuẩn hoá chứng từ;
- không cần phải đặt cọc bảo lãnh hải quan tại các biên giới quá cảnh.
- Hải quan cũng được hưởng các lợi ích như sau:
- Tổng lượng bảo lãnh cho thuế hải quan và thuế khác chịu rủi ro trong quá trình quá cảnh lên tới 50.000 USD (với thuốc lá và rượu thì mức bảo lãnh còn cao hơn).
- Chỉ có những hãng vận tải trung thực (bona fide) mới được phép sử dụng giấy phép TIR qua đó làm tăng độ tin cậy của hệ thống.
- Tranh chấp có thể được phân xử thông qua các hiệp hội quốc gia (của nước quá cảnh và của hãng vận tải).
- Hệ thống tạo thuận lợi cho kiểm soát hải quan và chứng từ hải quan.
- Việc sử dụng các điểm thông quan TW cho phép sử dụng nhân lực hải quan một cách hiệu quả hơn.

Tuy nhiên, năm 1992, hệ thống TIR bị đe dọa khi mở rộng về phía đông, đặc biệt là mở rộng sang khu vực Liên Xô cũ, nơi diễn ra tràn lan nạn gian lận. Một hệ thống bảo lãnh có thể bị sụp đổ ở chặng cuối cùng của hành trình là một hệ thống không đảm bảo. Rất may là Hải quan Nga đã có hành động kịp thời nhằm giải quyết vấn đề này nhờ một hệ thống theo dõi hợp lý được hỗ trợ bởi các cơ chế điều tra và thực thi luật phù hợp. Ứng phó với tình huống này, IRU đã xây dựng một cơ sở dữ liệu điện tử cho hệ thống giấy phép TIR được gọi là SafeTIR cho phép thực hiện dễ dàng công tác giám sát hàng hóa (hộp 11.5).

#### Hộp 11-4 Cơ sở Dữ liệu SafeTIR

SafeTIR là một hệ thống kiểm soát nhằm mục đích xác nhận bằng phương thức điện tử một hoạt động quá cảnh theo giấy phép TIR đã kết thúc tại trạm hải quan đến và xác thực chứng nhận kết thúc quá cảnh thể hiện bằng một con dấu hải quan đóng trên giấy phép TIR. SafeTIR cung cấp thông tin về hiện trạng của giấy phép TIR cho cơ quan hải quan và cung cấp cho Hiệp hội Cấp Giấy phép TIR xác nhận trực tiếp từ các trạm hải quan cho việc kết thúc một phần hay toàn bộ giấy phép TIR. Mục đích chủ yếu là đối chiếu xác nhận điện tử với việc chấm dứt hoạt động quá cảnh ghi trên chứng từ giấy. Xác nhận điện tử cần được chuyển ngay đến đây chuyên bảo lãnh.

*Nguồn:* IRU, có tại: [www.iru.org](http://www.iru.org).

Mã số Tham chiếu Hàng hoá Duy nhất (URC) của WCO là một biện pháp nhằm giải quyết vấn đề nêu trên. WCO đã dành nhiều năm để nghiên cứu thực hiện UCR. Mục đích của UCR có phạm vi lớn hơn nội dung quá cảnh song nó tạo thành một hệ thống thông tin thống nhất để theo dõi các chuyên hàng. Do đó, UCR cung cấp một công cụ đáng tin cậy cho các cơ quan hải quan trong việc tạo thuận lợi cho các hoạt động quá cảnh hợp pháp trong khi vẫn duy trì kiểm soát dòng lưu chuyên hàng hoá quá cảnh. Nhìn từ góc độ của các hãng vận tải, URC mang lại một số lợi ích tiềm năng. Lợi ích đầu tiên phải kể đến là URC tạo ra có thể được áp dụng bởi các nhà xuất khẩu bất kể số nước quá cảnh là bao nhiêu (hộp 11.5).

#### Hộp 11-5 Mã số Tham chiếu Hàng hoá Duy nhất

URC là một số tham chiếu duy nhất có thể được yêu cầu tại bất kỳ thời điểm nào trong suốt quy trình hải quan. Mã số này cần a) được áp dụng cho tất cả các hàng hoá quốc tế di chuyển dưới sự kiểm soát của hải quan, b) chỉ được sử dụng cho mục đích theo dõi, kiểm toán và đối chiếu, c) thực sự là mã số duy nhất ở cấp quốc tế và d) được cấp tại thời điểm bắt đầu quy trình thương mại.

Mục tiêu của UCR là nhằm xác định một cơ chế chung đủ linh hoạt để xử lý được tất cả những tình huống thương mại quốc tế phổ biến nhất. UCR hiện đang tận dụng tối đa cơ sở dữ liệu tham khảo của các nhà cung ứng, khách hàng và vận tải.

URC là một mã 35 số được sắp xếp theo thứ tự bảng chữ cái được gắn vào lô hàng. Cấu trúc mã số được thống nhất bao gồm các yếu tố sau:

một ký tự đầu tiên chỉ năm trong khoảng thời gian 10 năm

mã số ISO hai số của nước đó giúp xác định quốc tịch của nhà cung cấp

32 ký tự còn lại được dùng làm mã số nhận dạng quốc gia của nhà cung cấp và mã số giao dịch do nhà cung cấp tạo ra.

*Nguồn:* Hướng dẫn Áp dụng CNTT&TT (Công ước Kyoto, Phụ lục Tổng quát, Chương 7, Phụ lục 9.)

Kinh nghiệm cũng cho thấy một số nước vẫn gặp khó khăn trong việc thực hiện các cơ chế TIR vì những nguyên nhân giống nhau khiến cho hệ thống trong nước hoạt động không hiệu quả chẳng hạn như không có một hệ thống bảo lãnh hữu hiệu. Nếu khu vực tư nhân không được tổ chức tốt, hiệp hội quốc gia có thể sẽ không đủ mạnh. Thậm chí ngay cả khi xuất hiện một hiệp hội uy tín thì hiệp hội đó cũng không ở vị trí có thể thiết lập một hệ thống bảo lãnh quốc gia do hạ tầng tài chính trong nước kém phát triển trong khi các công ty bảo hiểm quốc tế không sẵn sàng cung cấp bảo lãnh do các rủi ro về chính trị và thương mại. Trong các ví dụ khác, căng thẳng chính trị giữa các nước khiến khó có thể thực hiện được việc thừa nhận lẫn nhau đối với giấy phép quá cảnh. Tình huống này thường xảy ra tại các nước Trung và Tây Á.

## ***Nỗ lực Nhân rộng Thành công TIR***

Khái niệm hệ thống TIR đã làm cơ sở cho những nỗ lực xây dựng các hiệp định song phương và đa phương của các nước khác không phải là thành viên của Công ước TIR do hệ thống TIR đã đạt được những thành công to lớn. Các nước này bao gồm các nước tại khu vực Châu Á, Châu Phi và Nam Mỹ. Tuy nhiên, cho đến nay chưa có một sáng kiến nào mô phỏng mô hình TIR đã đạt được thành công. Lý do chính là thiếu một hệ thống bảo lãnh chung cho khu vực. Hệ thống bảo lãnh được chấp thuận và thừa nhận trên phạm vi quốc tế là cốt lõi của hệ thống TIR mà thiếu nó các hệ thống kiểu như TIR (TIR-like system) sẽ không thể thành công. Có một số trường hợp, ngay cả khi một hệ thống như thế đã được đưa vào trong hiệp định quá cảnh song việc không thực hiện đầy đủ hệ thống sẽ đe dọa đến tính hiệu quả của chế độ quá cảnh khu vực. Ví dụ, tháng 6 năm 1982, 16 nước thành viên Cộng đồng Kinh tế các Quốc gia Tây Phi (ECOWAS) đã ký Công ước Thành lập Hệ thống Quá cảnh Đường bộ Liên quốc gia được biết đến như Công ước TRIE (Transit Routier Inter-États). Các phòng thương mại các nước đảm đương vai trò của các hiệp hội quốc gia. Tuy nhiên, Công ước TRIE đã gần như bị lãng quên. Khoảng 70 phần trăm thủ tục quá cảnh tại khu vực ECOWAS vẫn bắt nguồn từ các thoả thuận song phương, luật pháp và thực tiễn trong nước. Các quy định này phần lớn mang tính hướng nội (inward-looking) và bảo hộ hơn là hỗ trợ cho dòng vận chuyển tự do của hàng hoá (N'Guessan 2003). Những yếu kém trong triển khai thực tế thường là căn nguyên gây ra thất bại trong thực hiện các hiệp định khu vực hoặc quốc tế về quá cảnh.<sup>218</sup>

## **Các Thể chế Thúc đẩy Quá cảnh**

Sự hợp tác tích cực giữa các nước quá cảnh và các nước không có đường ra biển có thể giúp giảm bớt các rào cản thương mại. Mỗi quan hệ hợp tác song phương và khu vực đó có thể thúc đẩy một cách tiếp cận toàn diện đối với quá cảnh vượt qua các vấn đề quá cảnh hải quan. Nhiều hiệp định đã tập trung mạnh mẽ vào hạ tầng cơ sở quá cảnh cũng như xử lý các vấn đề về quy định thị thực, giấy phép và phương tiện. Phần này trình bày một cách chọn lọc các hiệp định như vậy và nêu bật các yếu tố góp phần tạo ra thành công hoặc khiếm khuyết trong hỗ trợ hoạt động quá cảnh.

### ***Hiệp định Song phương***

Hiệp định quá cảnh song phương là nền tảng cho các sáng kiến hài hoà hoá hải quan. Trong trường hợp không có các Công ước kiểu như TIR, cần có các hiệp định song phương điều tiết các hoạt động quá cảnh. Chúng cũng tạo thành cơ sở cho các hiệp định khu vực. Trên thực tế, các hiệp định song phương có tầm quan trọng chiến lược đối với các nước đang phát triển không có đường ra biển.

Phạm vi của các hiệp định song phương thường mang tính thực tiễn và phản ánh cân bằng lợi ích giữa hai nước tham gia hiệp định nên không phải lúc nào cũng phù hợp với các nguyên tắc chung về quá cảnh hải quan (ví dụ như quy định về hộ tống hải quan). Các hiệp định thường này bao gồm thoả thuận về tuyến đường ưu tiên (preferred route) và chia sẻ cước phí vận chuyển cũng như vị trí đặt kho hàng của các nước không

---

<sup>218</sup> Trung Phi, Trung Á và Tây Á đang cân nhắc đưa vào áp dụng các cơ chế khu vực kiểu như TIR (dưới sự chỉ đạo của Ngân hàng Phát triển Châu Á- ADB).

có đường ra biển.<sup>219</sup> Tuy nhiên, hiệp định song phương lại không đề cập đến một số vấn đề cốt lõi của quá cảnh hải quan như thủ tục bảo lãnh.

Hiệp định Quá cảnh và Hiệp định Thương mại Ấn Độ và Nê-pan điều chỉnh các hoạt động quá cảnh giữa hai nước. Được cập nhật năm năm một lần, cả hai hiệp định đều quy định rất chi tiết các thủ tục cụ thể phải áp dụng cho quá cảnh hàng hoá xuất nhập khẩu của Nê-pan qua Ấn Độ. Hiệp ước Quá cảnh bao gồm các điểm nhập cảnh và xuất cảnh cụ thể, một bản mô tả 15 tuyến đường quá cảnh ra và vào Can-cút-ta và Han-đi-a được thống nhất giữa hai bên, một mô tả các kho hàng và chỗ xếp hàng ngoài trời (open space), hướng dẫn chi tiết về các thủ tục hành chính đã được đơn giản hoá liên quan đến quá trình xuất khẩu và nhập khẩu hàng hoá vào Nê-pan qua Ấn Độ. Ví dụ về Hiệp định Ấn Độ- Nêpan có nhiều yếu tố khác có thể giúp tạo thuận lợi cho hoạt động quá cảnh giữa hai nước.

- Mô tả rõ thủ tục xuất nhập khẩu
- Các quy định hành chính và chứng từ hải quan được đơn giản hoá (trong trường hợp này là Tờ khai Quá cảnh Hải quan)
- Một khung bảo lãnh đáng tin cậy (do Chính phủ Nê-pan hậu thuẫn)
- Phân công trách nhiệm và nhiệm vụ rõ ràng giữa các bên hữu quan khác nhau
- Cơ sở hạ tầng hỗ trợ hải quan (kho hàng, các cảng khô)
- Mô tả các tuyến đường quá cảnh đã được hai bên thống nhất.

### ***Hiệp định Khu vực***

Những thập kỷ vừa qua đã chứng kiến sự gia tăng nhanh chóng các hiệp định khu vực giữa các nước đang phát triển hay có sự tham gia của các nước đang phát triển. Rất nhiều trong số các hiệp định này có tác động trực tiếp đến quá cảnh hải quan:

- Công ước Công ước Quá cảnh Đường bộ Liên quốc gia (TRIE) tại khu vực ECOWAS đã nhắc đến ở trên. Đây là một Công ước duy nhất ngoài Công ước TIR dành riêng cho nội dung quá cảnh
- Hiệp định Khung Khu vực ASEAN về Tạo Thuận lợi cho Hàng hoá Quá cảnh
- Hiệp định giữa các nước thuộc Tiểu vùng sông Mê-kông (GMS) về Tạo thuận lợi cho việc Vận chuyển Hàng hoá và Hành khách qua Biên giới
- Hiệp định Khung về Quá cảnh của Tổ chức Hợp tác Kinh tế (ECO) - một tổ chức do các nước Afghanistan, Azerbaijan, Iran, Kazakhstan, Cộng hoà Kyrgyz, Pakistan, Tajikistan, Thổ Nhĩ Kỳ, Turkmenistan và Uzbekistan thành lập
- Hiệp định Thị trường chung cho Khu vực Đông Nam Phi (COMESA) chứng từ hành chính duy nhất (SAD).

Ngoại trừ Công ước TRIE, các hiệp định khu vực này có xu hướng đặt ra những mục tiêu và phương hướng chính sách tổng quát. Bởi vậy, công tác tạo thuận lợi cho quá cảnh hải quan trong thực tế có thể phụ thuộc vào các hiệp định hoặc thủ tục hiện có khác. Báo cáo năm 2001 của UNCTAD chỉ ra rằng “không thiếu các biện pháp và sáng kiến nhằm tăng cường tạo thuận lợi cho luồng vận tải quá cảnh. COMESA, EAC, ... và SADC đều có nhiều biện pháp khác nhau để xử lý vấn đề tạo thuận lợi cho quá cảnh. Thật không may, vấn đề chính lại là yếu kém trong khâu thực hiện.” (InfraAfrica Ltd. 2001, tr. 45).

---

<sup>219</sup> Các cảng cạn (dry port) có hiệu suất lớn như Ngaouderé tại Ca-mo-run hay Birgajn ở biên giới Ấn-Đô-Nêpan cũng là một phần trong khuôn khổ tạo thuận lợi song phương này.

Để có thể tạo ra được tác động đáng kể đến quá cảnh hải quan, các hiệp định khu vực cần giải quyết các thành tố sau một cách trực tiếp hoặc thông qua các cơ chế liên quan:

- *Chứng từ và thủ tục hải quan chung.* Việc sử dụng các chứng từ và thủ tục chung như giấy phép quá cảnh (carnet) hoặc SAD.
- *Hợp tác giữa các cơ quan hải quan hay trạm kiểm soát biên giới một cửa.* Trong những năm vừa qua, người ta đã tiến hành thảo luận hàng loạt các sáng kiến về các trạm kiểm soát biên giới một cửa. Song điều không may là những sáng kiến này vẫn chưa được chuyên hóa thành các biện pháp thực thi cụ thể.
- *Hệ thống Bảo lãnh Hải quan Khu vực.* Cho đến nay, hệ thống bảo lãnh chứng từ là một mục tiêu khó thực hiện nhất.

Có thể thực thi thành công các hiệp định khu vực nếu có được quyết tâm chính trị như thể hiện trong trường hợp áp dụng thành công Thẻ Vàng COMESA (COMESA Yellow Card) hoặc Chương trình Bảo hiểm Khu vực Ô tô - Xe máy cho Bên Thứ ba. Chương trình này cho phép mua trước bảo hiểm bằng đồng bản tệ tại điểm xuất phát và được tất cả các nước thành viên tham gia khác công nhận. Điều này nghĩa là, chẳng hạn một tài xế xe tải đi từ Zim-ba-buê đến U-gan-đa qua Dăm-bia, Tan-da-ni-a và Kê-ni-a sẽ không phải dừng lại ở mỗi trạm biên giới để mua bảo hiểm. Thay vào đó, tài xế sẽ sử dụng Thẻ vàng để mua và trả bảo hiểm. Theo COMESA, kể từ khi bắt đầu áp dụng, Thẻ vàng đã đem lại nguồn thu 2 triệu USD trong khi chỉ phải chi trả một khoản là 200.000 USD theo yêu cầu. Về lý thuyết, các chương trình bảo lãnh quá cảnh không có gì là khó thực hiện hơn so với chương trình bảo hiểm này.

### ***Hành lang Quá cảnh***

Hành lang quá cảnh là khu vực mà mục đích tất cả các bên liên quan đặt ra là cùng nhau hợp tác để đảm bảo quá cảnh an toàn và hiệu quả dọc theo các tuyến đường cụ thể mang lại lợi ích cho các nước quá cảnh và những nước không có đường ra biển.

Sức mạnh tiềm tàng của những hành lang quá cảnh trước hết nằm ở những giải pháp đương đầu với các mối lo ngại và đảm bảo lợi ích của tất cả các bên liên quan mà chúng đem lại. Bên liên quan ở đây bao gồm cả khu vực công và khu vực tư những đối tượng có thể tập trung vào chính sách và sáng kiến dành cho các tuyến đường cụ thể và các điểm qua lại biên giới. Do đó, hành lang quá cảnh đem lại khả năng xử lý hoạt động quá cảnh một cách toàn diện (thể chế, hành chính và hạ tầng), tạo ra và thực hiện những thay đổi rất khó thực hiện ở cấp độ quốc gia và/hoặc khu vực nếu không có hành lang quá cảnh. Theo cách hiểu này, mục tiêu vận động áp dụng chứng từ quá cảnh cụ thể hay các thủ tục qua biên giới được hài hoà hoá cho các tuyến đường cụ thể là các mục tiêu dễ đạt được hơn. Khi đã thực hiện được các mục tiêu này, có thể tiếp tục nhân rộng ra áp dụng trong toàn quốc. Chất lượng của cơ cấu điều hành hành lang quá cảnh đóng vai trò tối quan trọng đối với việc đạt được các mục tiêu này. Sự tham gia của các bên liên quan thuộc khu vực tư nhân sẽ đem lại lợi ích đáng kể cho các hành lang quá cảnh.

Một tài liệu của UNCTAD, “Chiến lược cho các Nước Quá cảnh hay các Nước Không có đường ra biển là các Nước đang phát triển” chỉ ra rằng “kinh nghiệm cho thấy hầu hết các biện pháp tạo thuận lợi hiệu quả đều tập trung vào hành lang thương mại và vận tải nối liền các điểm xuất xứ/điểm đến nội địa của các nước không có đường ra biển với các cảng biển nhập/xuất cảnh của các nước ven biển” (UNCTAD 2003, tr. 13). Trên thực tế, kinh nghiệm có được về hành lang quá cảnh ở một mức nào đó vẫn còn chưa rõ ràng. Tuy vậy, vẫn có những sáng kiến và kết quả đáng khích lệ tạo cơ sở cho những

phát triển xa hơn trong lĩnh vực quá cảnh. Các ví dụ sau đây minh họa cho những lợi ích tiềm năng mà hành lang vận tải có thể mang lại cho quá cảnh hải quan.

*Hành lang Phát triển Vịnh Walvis.* Hành lang Phát triển Vịnh Walvis, nay được gọi là hàng lang Xuyên Kalahari chính thức đi vào vận hành vào cuối năm 1999. Động lực thực hiện dự án là Nhóm Hành lang Vịnh Walvis (WBCG), một nhóm đối tác nhà nước – tư nhân (public-private partnership). Vào tháng 11/2003, một Biên bản Ghi nhớ về Hành lang Xuyên Kalahari đã được ký kết đưa vào áp dụng một chứng từ hải quan duy nhất mới mà cho đến nay vẫn được thí điểm thực hiện. Phương pháp đơn giản hoá mới này cung cấp một công cụ hợp lý và hiệu quả để quản lý các giao dịch quá cảnh hải quan qua Namibia, Botswana và Nam Phi. Phương pháp này sẽ thay thế cho hàng loạt thủ tục rườm rà đòi hỏi đến 10 loại chứng từ trong nước tại mỗi nước quá cảnh.

*Hành lang Phía Bắc.* Hành lang này cung cấp một tuyến đường giao thông huyết mạch qua Kê-ni-a đến các nước không có đường ra biển như U-gan-đa, Ru-an-đa, Bu-run-đi và các khu vực không giáp biển Cộng Hoà Dân chủ Công-gô. Hành lang này do Cơ quan Điều phối Vận tải Quá cảnh Phía Bắc (TTCA) quản lý với mục đích hỗ trợ hài hoà hóa và đơn giản hoá các thủ tục vận tải trong khu vực. Những thành tựu chủ yếu đạt được cho đến nay là:

- Đơn giản hoá thủ tục thông quan tại cảng.
- Đơn giản hoá chứng từ thông qua xây dựng Tờ khai Hải quan Quá cảnh Đường bộ (RTCD) thành chứng từ hành chính duy nhất đi kèm với các lô hàng được vận chuyển qua hành lang. Tuy nhiên trên thực tế, RTCD thường được sao chụp tại biên giới thành một RTCD khác do nước tiếp theo hàng hóa sẽ đi qua cấp. Đây là một ví dụ minh họa cho việc khó có thể thay đổi các thói quen cũ.
- Các nước thuộc khu vực Hành lang Phía Bắc sử dụng Chứng từ Khai báo Hải quan COMESA.
- Giảm một nửa thời gian quá cảnh giữa Mom-ba-sa của Kenya và Bujumbura của Bu-run-đi từ hơn 30 ngày xuống còn 15 ngày. Xóa bỏ một số thủ tục biên giới không cần thiết dọc theo hành lang.

*TRACECA.* Chương trình TRACECA do EU khởi xướng được phát động vào năm 1993 với mục tiêu xây dựng một hành lang vận tải theo trục đông tây từ Châu Âu qua Biển Đen, Cáp-ca-dơ và biển Caspian đến Trung Á (một Con đường Tơ lụa thời hiện đại). Mục đích của chương trình là nhằm hài hoà hoá cơ sở pháp luật trong các lĩnh vực vận tải và quá cảnh của các nước thành viên<sup>220</sup>. Chương trình đặc biệt nhấn mạnh vào việc phát triển và nâng cấp cơ sở hạ tầng. Trong suốt 10 năm triển khai, TRACECA đã thực hiện 53 dự án và chuyển hơn 110 triệu Euro vào đầu tư cơ sở hạ tầng cũng như hỗ trợ kỹ thuật.

Một công cụ chủ yếu để thực hiện dự án này là tiến hành kiểm toán biên giới để quan sát và lưu giữ các thủ tục quá cảnh tại hơn 70 điểm qua lại biên giới được chỉ định của TRACECA (ở tất cả 14 nước). Kết quả kiểm toán sẽ cung cấp một tập hợp dữ liệu toàn diện làm cơ sở để đưa ra những khuyến nghị tiếp theo về hài hoà hoá thủ tục tại các điểm qua lại biên giới.

---

<sup>220</sup> Armenia, Azerbaijan, Bulgaria, Georgia, Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Moldova, Mông Cổ, Ru-ma-ni, Tajikistan, Turkmenistan, Thổ Nhĩ Kỳ, Uzbekistan và Uk-rai-na.



## **Chương trình Hỗ trợ Thương mại và Vận tải ở Đông Nam Âu**

Chương trình Hỗ trợ Thương mại và Vận tải ở Đông Nam Âu (TTFSE) do NHTG, EU và các đối tác song phương tài trợ được thiết lập năm 1998 theo yêu cầu của các nước trong khu vực trong khuôn khổ Sáng kiến Hợp tác Đông Nam Âu. Mục đích của chương trình là tạo ra một khuôn khổ giúp giảm chi phí vận chuyển, chống tham nhũng và giúp hải quan các nước dần điều chỉnh thủ tục cho phù hợp với các chuẩn mực của EU. Các nước được đưa vào chương trình này bao gồm An-ba-ni, Bosnia và Herzegovina, Bun-ga-ri, Croat-ti-a, Ru-ma-ni, Séc-bi-a cùng các nước không có đường ra biển là Môn-đô-va và Liên bang Macedonia. Chương trình này được xây dựng trên một nền tảng quá cảnh vững chắc vì hầu hết dòng lưu chuyển thương mại đều đến và đi từ EU và đa phần các nước tham gia đều là thành viên của hệ thống TIR.

Chương trình TTFSE được thiết kế và thực thi dựa trên phương pháp có sự tham gia (participatory) nhằm đảm bảo ý thức làm chủ của các bên liên quan đối với chương trình – các cơ quan nhà nước, cán bộ hải quan và doanh nghiệp vận tải. Chương trình TTFSE phát huy một số các cơ chế cấp khu vực như:

- Ban chỉ đạo Khu vực cấp cao nhóm họp tất cả các nước tham gia hai lần một năm nhằm tạo thuận lợi cho hợp tác và chia sẻ kinh nghiệm giữa các nước
- Trang web khu vực nêu tất cả các yêu cầu và thủ tục của các cơ quan quản lý biên giới
- Các tổ công tác gồm đại diện của khu vực công và tư nhóm họp hàng quý
- Chương trình đào tạo khu vực từ xa hoặc tập trung nhằm hài hòa hoá chất lượng của các nhà cung cấp dịch vụ vận tải
- Cập nhật dự án địa phương tập hợp tất cả các cơ quan quản lý biên giới tại các chốt qua lại biên giới áp dụng thí điểm trao đổi và chia sẻ thông tin qua biên giới
- Chỉ số giám sát số lần qua lại biên giới.

Sáng kiến hiện đại hóa Hải quan này đã được thực hiện tại một số điểm qua lại biên giới cùng các cảng thông quan nội địa chọn lọc và đã đạt được thành công đáng kể. Báo cáo tiến độ năm 2002 của chương trình đã nêu rõ thời gian chờ đợi đã được giảm đáng kể, thiết lập một hệ thống giám sát hoạt động hải quan một cách công khai và minh bạch (xem hộp 11.6) cũng như cải thiện rõ rệt đối thoại giữa hải quan các nước trong khu vực.

Thành công mà chương trình có được cho đến nay là nhờ nguồn tài trợ chắc chắn của NHTG và nhiều nhà tài trợ khác, nhờ cam kết mạnh mẽ của chính phủ các nước tham gia chương trình, sự tham gia trực tiếp của tất cả các bên liên quan, việc ứng dụng rộng rãi CNTT, vận dụng các chương trình về nguồn nhân lực cũng như chú trọng vào công tác giám sát chặt chẽ và kỹ lưỡng để điều chỉnh và xác định những yêu cầu thay đổi và các lĩnh vực ưu tiên.

Hai yếu tố chính dẫn đến thành công của chương trình TTFSE như một chương trình tạo thuận lợi cho quá cảnh là phát triển các tiện ích biên giới kết hợp và xây dựng các chỉ số giám sát. TTFSE có một bộ các chỉ số được hài hòa hóa (Hộp 11.6). Hình thức xử lý kết hợp cho phép thực hiện các thủ tục hải quan và phi hải quan tại một điểm làm thủ tục duy nhất (single stop) trong khu vực xử lý các thủ tục biên giới chung.

### **Hộp 11-6 Các Chỉ số trong Chương trình TTFSE**

Bộ chỉ số được các nước thành viên trong chương trình TTFSE thống nhất áp dụng cho phép giám sát cả kết quả hoạt động nói chung cũng như tác động thời gian thực (real time impact) của các điểm triển khai thí điểm khác nhau. Để tăng cường hiệu

quả và mức độ phù hợp của sáng kiến này, chương trình đã cố gắng thể chế hoá các thủ tục thu thập thông tin tại các điểm thí điểm dựa trên các ứng dụng tin học của từng nước hoặc các kỹ thuật đo lường đơn giản để có thể tự động có được phần lớn các số liệu chính. Một đặc điểm rất quan trọng của các chỉ số liên quan đến quá cảnh là sự tham gia của cả các cơ quan nhà nước và khu vực tư nhân (ngành vận tải) vào quá trình thiết kế các chỉ số và thu thập dữ liệu. Các chỉ số liên quan đến quá cảnh bao gồm:

- Xe tải được thông quan trong vòng 15 phút
- Số lượng sai phạm phát hiện được trên số lần kiểm tra
- Số lần kiểm tra xe tải
- Thời gian xuất cảnh trung bình tại biên giới
- Thời gian nhập cảnh trung bình tại biên giới
- Số vụ tham nhũng được tiến hành điều tra.

*Nguồn:* Báo cáo 2002 của chương trình TTFSE tại [www.ttfse.org](http://www.ttfse.org).

## **Các Kết luận Tác nghiệp**

Theo một nghĩa nào đó, quá cảnh hải quan là một hoạt động không hề phức tạp do nó được dựa trên các nguyên tắc đã được kiểm chứng: đảm bảo an toàn cho hàng hóa, cung cấp một cơ chế bảo lãnh và sử dụng dòng chứng từ tập trung. Quá cảnh hải quan rất dễ thành nạn nhân của khuôn khổ thể chế yếu kém. Bởi vậy, các hoạt động quá cảnh diễn ra trong thời gian dài trong một phạm vi lãnh thổ rộng lớn dễ có nguy cơ đi kèm với các thủ tục hành chính quan liêu kém hiệu quả và nạn tham nhũng. Hệ thống bảo lãnh cần phải có một hạ tầng tài chính trong nước với mức độ phức tạp tối thiểu, một yêu cầu không phải lúc nào cũng có tại các nước đang phát triển. Quá cảnh sẽ không thể vận hành nếu không có được một độ tin cậy nhất định giữa hải quan và khu vực tư nhân. Điều này đồng nghĩa với việc phải nuôi dưỡng một khu vực tư nhân trưởng thành và có tổ chức.

Trong khi tạo thuận lợi cho quá cảnh là nút thắt cổ chai đối với sự phát triển của một số nước đang phát triển thì đây cũng chính là nơi mà công cuộc cải cách phải đối mặt với nhiều thách thức gian nan nhất. Tại nhiều nước, các thủ tục và thông lệ bất cập đã ăn sâu vào cung cách làm việc của hải quan, chẳng hạn như biện pháp kiểm soát thông qua sử dụng các đoàn hộ tống. Dưới đây là một số kết luận tác nghiệp quan trọng.

Quá cảnh hải quan chỉ là một phần trong hàng loạt các vấn đề chính sách rộng lớn hơn liên quan đến các bên tham gia và các thủ tục khác nhau trong đó có các quy định về phương tiện qua lại biên giới, thị thực cho lái xe, bảo hiểm và kiểm soát của lực lượng công an. Chất lượng cơ sở hạ tầng cũng là mối quan ngại chính của nhiều nước không có đường ra biển. Ngay cả khi các thủ tục quá cảnh hải quan được thực hiện một cách có kết quả và hiệu quả thì vẫn còn nhiều vấn đề khác cần phải giải quyết mới có thể tạo thuận lợi đầy đủ cho thương mại. Một số biện pháp cần phải được tiến hành ở cấp quốc gia trong khi một số biện pháp khác đòi hỏi phải có hợp tác khu vực dưới một dạng thức nào đó.

Điều kiện tiên quyết cho các hoạt động quá cảnh là phải có một hệ thống bảo lãnh hiệu quả được các cơ quan hải quan tuân thủ và không quá phức tạp đối với các nhà xuất nhập khẩu và doanh nghiệp vận tải. Công ước TIR và mạng lưới các hiệp hội bảo lãnh quốc gia đưa ra một hệ thống tham khảo tốt nhất hiện có. Cho đến nay, chưa có một ví dụ thuyết phục nào về một hệ thống bảo lãnh được vận hành đầy đủ cho các doanh nghiệp vận tải ở các nước đang phát triển. Sở dĩ như vậy một phần là bởi các thể chế tài chính không ở vào vị trí có thể tạo ra các sản phẩm tương tự như hình thức bảo

hiểm TIR ở các nước phát triển. Một hệ thống bảo lãnh đang vận hành cũng phụ thuộc vào khả năng thực thi luật của hải quan và hệ thống thông tin.

Quá cảnh phụ thuộc vào hệ thống thông tin hải quan trong nước quá cảnh. Hải quan cần phải có khả năng theo dõi một cách hiệu quả dòng vận chuyển quá cảnh ra và vào lãnh thổ một nước. Xử lý thông tin và tự động hoá, nhất là thực hiện các mô-đun quá cảnh điện tử trong hệ thống CNTT cuối cùng sẽ tạo thuận lợi cho công tác quá cảnh.

Các chương trình hiện đại hoá hải quan cần đưa vào cả nội dung quá cảnh. Sau đây là các thành tố quan trọng trong mô-đun quá cảnh:

- hài hoà hoá thủ tục ở cấp khu vực, ví dụ như sử dụng các chứng từ duy nhất
- phát triển năng lực thực thi luật vượt ra ngoài biên giới nhằm tăng độ tin nhiệm của các quy định về quá cảnh hải quan
- cân nhắc tính khả thi của giải pháp xử lý thủ tục biên giới kết hợp
- giám sát các chỉ số hoạt động quá cảnh như trong chương trình TTFSE.

Các thể chế tạo thuận lợi cho quá cảnh như các hiệp định hành lang thúc đẩy hợp tác tích cực giữa các nước không có đường ra biển và là một yếu tố chủ chốt giúp giảm bớt hoặc loại bỏ những rào cản thực tế, rào cản hành chính và thể chế đối với thương mại. Các hiệp định quá cảnh có vai trò quan trọng trong tạo dựng và định hình mối quan hệ hợp tác như vậy hoặc ở cấp song phương, cấp tiểu khu vực hoặc cấp khu vực. Trên thực tế, các hiệp định kiểu như vậy khuyến khích áp dụng phương pháp tiếp cận tổng hợp vượt xa nội dung quá cảnh và giải quyết các vấn đề như hạ tầng, thị thực, giấy phép và bảo hiểm.

Hợp tác khu vực công-tư sẽ đem lại những đóng góp mang tính quyết định cho hợp tác quá cảnh. Khuyến nghị đưa ra là cần thành lập và tăng cường các khung phù hợp như các Ủy ban Quốc gia về Tạo thuận lợi cho Thương mại và Vận tải (UNECE 2000). Việc trao đổi thông tin thường xuyên giữa các cơ quan chính phủ và các bên hữu quan sẽ giúp xác định những thiếu sót nằm trong thủ tục qua lại biên giới. Hơn nữa, các quy định quá cảnh cơ bản trong đó có quy định về bảo lãnh sẽ được thực hiện có hiệu quả hơn đáng kể nếu có một ngành vận tải vững mạnh và được tổ chức tốt. Cải cách trong lĩnh vực này cần vượt ra ngoài phạm vi cải cách hải quan. Các chính sách công phải hỗ trợ hơn nữa sự xuất hiện của các đối tác kinh tế hiện đại và loại bỏ dần những thiết bị lỗi thời và các đối tác kinh tế không chính thức vì không thể thực hiện được các quy định quá cảnh một cách hiệu quả với các đối tác kinh tế không chính thức này.

## **Tài liệu Đọc thêm**

Đối tác Tạo thuận lợi Toàn cầu [www.gfptt.org](http://www.gfptt.org).

Grosdidier deMatons, Jean. 2004. “Tạo thuận lợi cho Vận tải và Thương mại Khu vực Cận Xa-ha-ra Châu Phi: Đánh giá lại các Công cụ Pháp lý.” Tài liệu nghiên cứu số 73. Washington, D.C.: NHTG.

Hiệp hội Vận tải Đường bộ Quốc tế. [www.iru.org](http://www.iru.org).

UN/CEFACT (Diễn đàn LHQ về Thương mại và Phát triển). 2002. “Trích lục các khuyến nghị tạo thuận lợi thương mại.” ECE/TRADE/279. Tháng 2.

Liên Hiệp quốc,

UNCTAD. 2003. “Chiến lược cho các Nước đang phát triển hoặc không có đường ra biển hoặc là Nước quá cảnh nhằm lập Kế hoạch và Thực hiện các Sáng kiến về

Tạo thuận lợi Thương mại và Vận tải Bền vững.” Tài liệu của Tổng thư ký UNTACD. Văn kiện UNTACD/SDTE/TLB/2003/2.23/7.

### **Tài liệu tham khảo**

- Amjadi, A. và Yeats, A. 1995. “Liệu Chi phí Vận chuyển có Góp phần vào sự Suy giảm Tương đối Hàng hoá Xuất khẩu của Khu vực Tiểu vùng Sahara tại Châu Phi hay không” Tài liệu Nghiên cứu Chính sách Ngân hàng Thế giới số 1559. Ngân hàng Thế giới: Washington DC.
- Favier, Jean. 1971. *Finances et Fiscalité au Bas Moyen Age*. SEDES: Paris.
- Faye, Michael; McArthur, John; Sachs, Jeffrey; và Snow, Thomas. 2004. *Những Thách thức mà các Nước đang phát triển không có đường ra biển đang phải đối mặt- một cách tiếp cận dựa trên Nghiên cứu Tình huống Dự án Thiên niên kỷ của LHQ*, bản dự thảo của UNDP, <[www.unmilleniumproject.org](http://www.unmilleniumproject.org)>.
- Công ty TNHH InfraAfrica 2001. *Đánh giá Tiến độ Phát triển Hệ thống Vận tải Quá cảnh ở khu vực Đông Nam Phi*. Được soạn thảo chuẩn bị cho Hội nghị Lần thứ năm Các chuyên gia cấp Chính phủ từ các nước đang phát triển bao quanh bởi đất liền và các nước quá cảnh và đại diện của các nước Tài trợ và các Tổ chức Phát triển và Tài chính. 30/7 đến 3/8/2001. Tài liệu của UNCTAD/LDC/115. New York.
- Lakshmanan, T. R. 2001. *Kết hợp giữa Tạo thuận lợi cho Thương mại và Vận tải: những Nghiên cứu Tình huống Chọn lọc cấp Khu vực*. Ngân hàng Thế giới: Washington DC.
- Limao, N. và Venables, A. 1999. “Bất lợi về Địa lý, Cơ sở Hạ tầng và Chi phí”. *Tài liệu Nghiên cứu Chính sách Ngân hàng Thế giới số 2257*. Ngân hàng Thế giới: Washington DC.
- N’Guessan. 2003. *La problématique de la gestion intégrée des corridors en Afrique subsaharienne*. Ngân hàng Thế giới và SSATP. Document d’analyse SSATP No. 3F.
- LHQ (Liên Hiệp Quốc). 2003. “Chương trình Hành động Almaty: Đáp ứng Nhu cầu Đặc biệt của các Nước không có đường ra biển trong khuôn khổ toàn cầu mới của Hợp tác Vận tải Quá cảnh giữa các nước đang phát triển hoặc không có đường ra biển hoặc là nước quá cảnh.” Thông qua tại Hội nghị Bộ trưởng Quốc tế của các nước đang phát triển không có đường ra biển hay là nước quá cảnh và các nước tài trợ cùng các thể chế phát triển và tài chính về Hợp tác Vận tải Quá cảnh tại Almaty vào 28-29/8/2003. [www.un.org/special-rep/ohrrls/imc/Almaty%20Programme%20of%20Action.pdf](http://www.un.org/special-rep/ohrrls/imc/Almaty%20Programme%20of%20Action.pdf).
- UN/CEFACT (Trung tâm Liên hiệp quốc về Tạo thuận lợi cho Thương mại và Thương mại Điện tử) và UNCTAD (Hội nghị Liên Hiệp Quốc về Thương mại và Phát triển). 2002. “Trích lục các Khuyến nghị về Tạo thuận lợi cho Thương mại.” ECE/TRADE/279. T2.
- UNCTAD (Hội nghị Liên Hiệp Quốc về Thương mại và Phát triển). 2003. “Các Chiến lược cho các Nước đang phát triển Không có đường ra biển hay là Nước quá cảnh nhằm Lập kế hoạch và Thực thi các Sáng kiến Tạo thuận lợi cho Vận tải và Thương mại.” Tài liệu của Tổng thư ký UNCTAD. Văn kiện UNCTAD/SDTE/TLB/2003/2. 23/7.
- UNECE (Ủy ban Kinh tế LHQ cho Châu Âu). 2000. “Tạo ra một Môi trường Hiệu quả cho Thương mại và Vận tải – Hướng dẫn cho Khuyến nghị số 4, Cơ quan Tạo thuận lợi Thương mại Quốc gia.” Tài liệu số ECE/TRADE/256. Geneva.

# 12

## Vai trò của Hải quan trong Đảm bảo An ninh Hàng hóa

*Luc De Wulf và Omer Matityahu*

TÁC ĐỘNG ĐẾN QUẢN LÝ HẢI QUAN .....	368
PHƯƠNG TIỆN KỸ THUẬT HỖ TRỢ KIỂM TRA AN NINH.....	371
KẾT LUẬN TÁC NGHIỆP .....	379
PHỤ LỤC 12.A ĐÁNH GIÁ RỦI RO CẢNG.....	380
TÀI LIỆU ĐỌC THÊM .....	382
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	382

Chương này được xây dựng nhằm mục đích hỗ trợ hải quan các nước xử lý những thách thức an ninh mà các nhà cung cấp dịch vụ hàng hải và vận tải quốc tế phải đối mặt. Hướng dẫn và khái niệm đưa ra trong chương được hướng tới hỗ trợ chính phủ các nước xây dựng chính sách và chiến lược an ninh quốc gia, trong đó có chuẩn bị đánh giá nhu cầu và thực hiện chiến lược trong bối cảnh vận dụng phương pháp tiếp cận quản lý rủi ro tổng thể.

Sự xuất hiện của chủ nghĩa khủng bố đã khiến cho vấn đề an ninh trở thành một trong những thách thức chính mà hải quan các nước phải đối mặt. Trước đây, hải quan nhiều nước đã thực hiện phần lớn các hoạt động phòng ngừa khi hàng hoá cập cảng biển, cảng hàng không và biên giới đường bộ dựa trên tờ khai nhập cảnh được lập tại thời điểm nhập khẩu. Tuy nhiên, việc tăng cường an ninh trong chuỗi cung ứng đòi hỏi phải thay đổi phương pháp nghiệp vụ truyền thống này theo đó, hải quan cần thu thập thông tin và đánh giá rủi ro trước khi hàng đến để có thể có hành động ứng phó hiệu quả ngay trước khi tàu rời bến hay máy bay cất cánh hoặc muộn nhất cũng là tại thời điểm hàng đến. Thông tin cần cho các quy trình an ninh đến từ nhiều nguồn, trong đó một nguồn thông tin quan trọng là thông tin trước có sẵn tại các doanh nghiệp xuất khẩu hay vận chuyển hàng hoá. Bởi vậy, kỹ năng đánh giá thông tin của hải quan thông qua các quy trình phân tích, triển khai các nguồn lực, trao đổi thông tin và ra quyết định một cách hiệu quả thậm chí đã trở nên quan trọng hơn cả trước đây.

An ninh có vai trò vô cùng quan trọng đối với các chính phủ song nhiệm vụ tạo thuận lợi cho thương mại hợp pháp cũng quan trọng không kém. Nếu được áp dụng một cách đúng đắn, an ninh có thể tăng cường công tác tạo thuận lợi cho thương mại bằng cách tạo dựng niềm tin cho doanh nghiệp, tăng khả năng có thể dự báo và dòng lưu chuyển thương mại qua đó, nâng cao số vốn đầu tư đổ vào trong nước. Hợp tác hải quan-doanh nghiệp cũng có thể giúp tăng cường những thông tin mà hải quan cần có.

Để có thể bảo vệ xã hội một cách có kết quả và hiệu quả, cần chú trọng đến toàn bộ chuỗi cung ứng quốc tế thay vì chỉ đơn giản là lúc hàng hoá nhập cảnh, xuất cảnh hoặc quá cảnh qua một nước. Môi trường biến đổi này đòi hỏi phải áp dụng một cách tiếp cận “toàn chính phủ (all of government)”. Bởi vậy, chính phủ các nước sẽ có cơ hội sử dụng hải quan như một nguồn lực chủ đạo trong an ninh biên giới thông qua vận dụng kinh nghiệm của hải quan kết hợp với quản lý rủi ro và kiến thức về thương mại quốc tế - những yếu tố quan trọng giúp giải quyết vấn đề an ninh quốc gia. Vai trò của hải quan trong đảm bảo an ninh và tạo thuận lợi cho thương mại bổ sung cho những đóng góp của các cơ quan chức năng khác như một phần của nỗ lực ứng phó chung. Sự hợp tác và trao đổi thông tin giữa hải quan và các cơ quan chủ đạo trong lĩnh vực chống khủng bố, xuất nhập cảnh, kiểm soát vận tải đường biển, hàng không và đường bộ cùng các hoạt động tình báo có tầm quan trọng sống còn. Bằng cách làm này, hải quan có thể góp phần thực hiện chương trình an ninh có quy mô rộng lớn hơn như nêu trong các Nghị quyết của Hội đồng Bảo an LHQ, nhất là nghị quyết số 1373 (được thông qua năm 2001) và 1456 (thông qua năm 2003) kêu gọi nỗ lực ứng phó chung chống lại chủ nghĩa khủng bố. Vì thế, vai trò của hải quan đang thay đổi một cách nhanh chóng.

Việc xây dựng và thực hiện các chuẩn an ninh tại các biên giới quốc tế có khả năng đặt ra những thách thức to lớn song đây là việc làm cần thiết để bảo vệ tính toàn vẹn của chuỗi cung ứng quốc tế. Đã có những nỗ lực nhằm xây dựng các chuẩn mực quốc tế trên một số mặt trận nhưng vẫn còn nhiều việc cần phải làm để có thể chuẩn hoá và thực hiện hiệu quả các chuẩn mực này. Việc đạt được sự đồng thuận về các chuẩn mực này cùng các chuẩn mực khác có thể là rất khó khăn và tốn thời gian tính đến số lượng lớn và sự đa dạng của các nước và các bên liên quan tham gia vào chuỗi cung ứng quốc tế.

Chương này tìm hiểu một số nghiên cứu về quản lý và nghiệp vụ là mối quan tâm của những người chịu trách nhiệm xây dựng hoặc xem xét lại các sắp đặt an ninh hải quan. Phần

thứ nhất trình bày các sáng kiến liên quan đến lĩnh vực an ninh biên giới. Phần thứ hai phân tích tác động do các mối quan tâm gia tăng về rủi ro an ninh hải quan mang lại cho công tác quản lý hải quan. Phần cuối tập trung vào quy trình nghiệp vụ hải quan phản ánh những mối quan tâm mới về an ninh này.

## **Các Sáng kiến Tăng cường An ninh Hàng hoá**

Hoạt động thương mại quốc tế liên quan đến nhiều đối tác và quy trình, tất cả hợp lại tạo thành một chuỗi tiếp vận. Mỗi mắt xích trong chuỗi tiếp vận đó đều chịu rủi ro an ninh ở một mức độ nhất định. Những rủi ro này không có gì mới và liên quan đến nhiều tổ chức nghề nghiệp. Trước đây, bảo vệ xã hội đã luôn là một trong những nhiệm vụ chính của ngành hải quan. Tuy nhiên, sau sự kiện 11/9/2001, an ninh đã thu hút sự quan tâm chú ý mới của chính phủ các nước. Đã tiến hành đánh giá lại và củng cố các sáng kiến tăng cường an ninh hiện có bao gồm cả các sáng kiến song phương và quốc tế. Phần này sẽ đánh giá sơ lược các sáng kiến nêu chi tiết xem các sáng kiến này có ý nghĩa như thế nào trong bối cảnh các hoạt động hải quan.

### ***Tổ chức hải quan Thế giới***

Các hoạt động của WCO trong lĩnh vực an ninh được triển khai với sự hợp tác chặt chẽ của các tổ chức chuyên môn quốc tế về các thể thức vận tải đặc biệt, ví dụ như Tổ chức Hàng hải Quốc tế (IMO), Tổ chức Hàng không Dân dụng Quốc tế (ICAO) và Hiệp hội Vận tải Hàng không Quốc tế (IATA). Với **sứ mệnh** tăng cường hiệu quả và **kết quả hoạt động của** hải quan các nước, **tổ chức WCO đặt ra mục tiêu** xây dựng các sáng kiến an ninh phù hợp với tạo thuận lợi thương mại **sao cho các biện pháp an ninh được tăng cường không ảnh hưởng** tiêu cực hoặc **cản trở thương mại thế giới**.<sup>221</sup>

Tháng 6/2002, Hội đồng WCO đã phê chuẩn một nghị quyết về an ninh và tạo thuận lợi cho chuỗi cung ứng thương mại quốc tế. Nghị quyết này đã trực tiếp đưa đến việc thành lập một “Nhóm Đặc nhiệm về An ninh và Tạo thuận lợi cho Chuỗi Cung ứng Thương mại Quốc tế” bao gồm hải quan của các nước, các tổ chức quốc tế khác cùng các tổ chức vận tải và thương mại quốc tế. Nhóm Đặc nhiệm đã xây dựng một gói hướng dẫn và giải pháp tổng thể cho phép hải quan các nước thực hiện và áp dụng các thủ tục kiểm soát dựa trên quản lý rủi ro hiện đại. Các khái niệm an ninh và tạo thuận lợi do Nhóm đặc nhiệm xây dựng bao gồm nộp trước thông tin bằng phương thức điện tử vào thời điểm sớm nhất trong chu trình cung ứng thương mại sao cho cơ quan hải quan có thể tiến hành các quy trình đánh giá rủi ro trước khi hàng đến. Phương pháp này cho phép hải quan thực thi vai trò an ninh của mình tại hoặc trước thời điểm xuất khẩu, trong khi hàng hoá quá cảnh hoặc tại hay trước thời điểm nhập khẩu hàng hoá. Thông tin sẽ do các thực thể thuộc khu vực tư nhân phù hợp nhất tham gia vào chuỗi cung ứng cung cấp, tức là thông điệp thông tin điện tử được soạn thảo từ thông tin do các doanh nghiệp xuất khẩu, nhập khẩu và các nhà cung cấp dịch vụ như các hãng vận tải cung cấp. Hướng dẫn Cung cấp Thông tin Trước về Hàng hoá (Advance Cargo Information Guidelines) đưa ra các quy trình, thủ tục cho hoạt động này tạo thành một phần trọng tâm của gói hướng dẫn và giải pháp tổng thể. WCO đã xây dựng các công cụ khác để hoàn thành nhiệm vụ an ninh của mình:

- một danh mục các yếu tố dữ liệu thiết yếu cần có để xác định được các lô hàng có rủi ro cao
- một Công ước Đa phương mới cho Hải quan các nước cung cấp cơ chế chia sẻ thông tin liên quan cho hải quan các nước trên cơ sở hợp tác song phương, khu vực và đa phương

---

<sup>221</sup> Phần này dựa vào thông tin lấy từ mạng của WCO tại địa chỉ [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org).

- các hướng dẫn cho doanh nghiệp hoạt động trong chuỗi cung ứng thương mại quốc tế mô tả các biện pháp và thủ tục cần được các đối tác khu vực tư nhân áp dụng
- các hướng dẫn liên quan đến việc mua sắm và vận hành thiết bị soi công-ten-nơ
- một ngân hàng dữ liệu về các thiết bị công nghệ hiện đại.

Chịu trách nhiệm quản lý quá trình thực hiện các hướng dẫn là một nhóm các Tổng cục trưởng (group of Director Generals) chiến lược cao cấp đóng vai trò tham mưu chiến lược cho việc tiếp tục xây dựng thêm các phương pháp và tiêu chuẩn về an ninh và tạo thuận lợi thông qua một kế hoạch hành động quốc tế. WCO dựa vào sự tuân thủ tự nguyện của các nước thành viên vì tổ chức này không có nhiệm vụ thực thi pháp luật.

### ***Hàng hoá Đường biển: Tổ chức và các Sáng kiến***

Thương mại thế giới phụ thuộc nhiều vào vận tải đường biển. Trong những năm gần đây, nhiều nỗ lực đã được thực hiện nhằm đảm bảo tăng cường tối đa độ mở và giảm thiểu tranh chấp (open and frictionless) trong hệ thống vận tải đường biển nhằm mục tiêu thúc đẩy hơn nữa tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, các nhân tố cho phép vận tải hàng hải đóng góp vào sự thịnh vượng chung của nền kinh tế cũng có khả năng làm tăng rủi ro về an ninh cho ngành. Các loại hình rủi ro biển đổi từ khả năng vi phạm thực tế đối với tính nguyên vẹn của các chuyến hàng và tàu biển cho đến gian lận về chứng từ và các hoạt động gây quỹ bất hợp pháp của các nhóm khủng bố.

### ***Các Sáng kiến Quốc tế Cả các tổ chức quốc tế cũng như chính phủ các nước đều đã thực hiện những sáng kiến thúc đẩy an ninh hàng hoá đường biển.***

Tổ chức Hàng hải Quốc tế. Tổ chức Hàng hải Quốc tế (IMO)<sup>222</sup> là một tổ chức chuyên môn của Liên Hiệp quốc được thành lập với mục đích xây dựng các chuẩn hàng hải quốc tế, tăng cường an toàn trong vận tải hàng hải và tránh ô nhiễm môi trường biển do tàu biển gây ra. Tuy nhiên, sau sự kiện 11 tháng 9, IMO đã sửa đổi Công ước Quốc tế về An toàn Sinh vật Biển (SOLAS) và xây dựng Bộ luật An ninh Vận tải và Cơ sở Vật chất Cảng biển Quốc tế (ISPS) vào tháng 12/2002. Bộ luật ISPS yêu cầu tàu biển chạy trên các tuyến vận tải quốc tế và các cảng biển phục vụ các tàu này phải tiến hành đánh giá an ninh (xem chi tiết tại Phụ lục 12.A), xây dựng một kế hoạch an ninh, bổ nhiệm các cán bộ an ninh, triển khai huấn luyện và thực hành cũng như thi hành các biện pháp phòng ngừa phù hợp đối với những vụ việc có liên quan đến an ninh. Đây là một chế độ an ninh bắt buộc toàn diện cho các cảng vụ và các hãng vận tải biển quốc tế (tại thời điểm này, chỉ có các đánh giá an ninh là bắt buộc) được thiết kế nhằm mục đích tạo điều kiện giám sát tốt hơn dòng lưu chuyển hàng hoá để chống lại nạn buôn lậu và đối phó với các cuộc tấn công khủng bố. Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO), một cơ quan khác của Liên Hiệp quốc, xác định những yêu cầu cần đưa vào chứng từ nhận dạng (identification documents) đối với thủy thủ. Các yêu cầu này bao gồm kiểm tra xuất thân của các thuyền viên trên tàu vận chuyển hàng hóa đến Mỹ. Ngoài ra, ILO có thể sẽ xem xét sử dụng các tiêu chuẩn chứng từ nhận dạng đối với công nhân cảng. Việc không tuân thủ các yêu cầu của ISPS có thể sẽ dẫn đến tình trạng thất thu thuế cũng như khả năng tăng gánh nặng nộp thuế trong trường hợp xảy ra các vụ việc liên quan đến an ninh.

Các bên tham gia Bộ luật ISPS sẽ phải điều chỉnh luật trong nước cho phù hợp với Bộ luật này, đảm bảo thực thi Bộ luật, tiến hành đánh giá an ninh, xây dựng các kế hoạch an ninh và phải thông báo cho IMO về tiến độ đạt được. Bộ luật cũng yêu cầu rằng các cơ quan chức

<sup>222</sup> Xem chi tiết về tổ chức IMO tại [www.imo.org/home.asp](http://www.imo.org/home.asp). Có thể lấy thêm thông tin từ Tiểu ban Bảo vệ Bờ biển và Quan sát Vận tải Hàng hải về các Quy chế Tạm thời Cuối cùng áp dụng cho An ninh Cảng biển tại [www.house.gov/transportation/cgmt/07-22-03memo.html](http://www.house.gov/transportation/cgmt/07-22-03memo.html).



trách trong nước thông báo cho IMO và các chính phủ thành viên về các biện pháp kiểm soát áp dụng cho tàu biển cập bến tại một cảng biển không tuân thủ Bộ luật. Cuối cùng, các biện pháp của IMO cũng sẽ bao gồm một cơ chế kiểm soát tình trạng cảng biển mạnh mẽ cho phép kiểm soát các tàu biển cập vào những cảng nước ngoài không tuân thủ Công ước SOLAS và Bộ luật ISPS.

Ngày 1/7/2004, bộ luật ISPS có hiệu lực thực thi bắt buộc về mặt pháp lý. Điều này đồng nghĩa với việc bắt đầu từ thời hạn đó trở đi, sẽ phải áp dụng các biện pháp an ninh quy định cho cảng và tàu biển cần chứng nhận về an ninh. Chính phủ sẽ cấp chứng nhận về an ninh song các cơ quan thẩm quyền địa phương nơi đăng ký tàu có thể uỷ quyền cho một công ty tư nhân hoạt động với tư cách là Tổ chức An ninh được Công nhận (RSO) trong việc phê chuẩn các kế hoạch an ninh tàu biển, kiểm tra hệ thống an ninh tàu biển và, nếu có thể, cấp giấy chứng nhận nhân danh các cơ quan đó. Tại thời điểm này, yêu cầu đặt ra với các RSO vẫn chưa được nhất trí. IMO dự định sẽ cung cấp chứng nhận ISPS với các điều kiện nghiêm ngặt sau khi tiến hành kiểm tra kỹ lưỡng. Theo các quy tắc của ISPS, trách nhiệm chính của chính phủ các nước thành viên là xác định và đặt ra các cấp độ an ninh và trao đổi thông tin liên quan đến các cấp độ an ninh cho các tàu biển có gắn quốc kỳ của quốc gia này và cho các cảng vụ nơi các tàu này cập bến cũng như các tàu nước ngoài đang hoặc sắp cập cảng tại những nước này.

Các tàu biển hoặc cảng biển không tuân thủ có thể sẽ bị thu hồi lại chứng nhận và chờ biện pháp giải quyết. Trong trường hợp đó, các tàu biển kiểu này sẽ không được phép hoạt động hoặc các cảng biển kiểu này sẽ phải chịu các chế tài xử phạt quốc tế. Việc này sẽ gây ra những hậu quả tiêu cực về kinh tế cho các tàu biển và cảng biển không đáp ứng được yêu cầu của Bộ luật ISPS. Tình huống dễ xảy ra nhất đối với các tàu không được chứng nhận khi cập một cảng biển đã được chứng nhận là sẽ phải chịu các biện pháp kiểm tra kỹ lưỡng và tốn thời gian khi vào lãnh hải của một nước.

Việc tăng cường an toàn cho vận chuyển hàng hoá bằng đường biển sẽ là rất tốn kém. Một nghiên cứu của Tổ chức Hợp tác Kinh tế và Phát triển (OECD) được phát hành tháng 7/2003 (OECD 2003) đã ước tính chi phí tuân thủ ISPS ban đầu cho các hãng tàu ít nhất là 1.279 triệu USD với chi phí tiếp theo hàng năm là 730 triệu USD. Như vậy tính bình quân mức chi phí ban đầu sẽ là 30.000 USD một tàu và 17.000 USD phí bổ sung mỗi năm sau đó cho mỗi tàu (ước tính có khoảng 43.291 tàu tham gia vào vận chuyển hàng hóa quốc tế trong năm 2000). Với các cảng biển quốc tế, chi phí ước tính ban đầu vào khoảng 963 triệu USD và 509 triệu USD chi phí bổ sung các năm tiếp theo sau đó. Chi phí trung bình mỗi cảng sẽ phải gánh chịu tại Mỹ ở vào khoảng 4.26 triệu USD cho các chi phí ban đầu và 2.25 triệu USD cho các chi phí bổ sung mỗi năm sau đó.

Hộp 12.1 cho một ví dụ về cách thức thực thi Bộ luật ISPS tại Kênh đào Panama.

Ủy ban Kinh tế LHQ khu vực Châu Âu (UNECE). UNECE hiện đang rà soát lại các công cụ liên quan trong các lĩnh vực thương mại và vận tải.<sup>223</sup> Mô hình Chuỗi Cung ứng (Supply Chain Model) và có thể là Mô hình Giao dịch Thương mại Quốc tế (International Trade Transaction Model) do Trung tâm Tạo thuận lợi Thương mại và Kinh doanh Điện tử của LHQ (UN/CEFACT) xây dựng có thể sẽ cung cấp cơ sở cho UNECE thực hiện việc này. UNECE hiện đang tiến hành cập nhật cả hai mô hình.

**Các sáng kiến của Mỹ** Kể từ sau sự kiện 11/9/2001, người ta ngày càng lo ngại nhiều hơn rằng vũ khí khủng bố có thể bị vận chuyển lậu trong một số trong hàng triệu công-ten-nơ hàng hải đến cảng biển của Mỹ mỗi năm. Theo quy định của luật pháp quốc tế, năm

---

<sup>223</sup> Xem [www.unece.org/welcome.html](http://www.unece.org/welcome.html).

2002, Mỹ đã ban hành Đạo luật An ninh Vận tải Hàng hải Hoa Kỳ (MTSA) đưa ra các yêu cầu áp dụng song hành cho tàu biển và cảng vụ nội địa của Mỹ. Tuy nhiên yêu cầu trong MTSA phù hợp với các yêu cầu của ISPS nhưng MTSA điều chỉnh cả đối tượng tàu biển và cảng vụ nội địa. Chính phủ Mỹ có một số sáng kiến liên quan đến an ninh hàng hoá. Các sáng kiến của Bộ Hải quan và Bảo vệ Biên giới Mỹ (CBP) bao gồm Quan hệ đối tác Doanh nghiệp - Hải quan Chống Khủng bố (C-TPAT), Quy tắc Nộp Manifest trước 24 tiếng và Sáng kiến An ninh Công-ten-nơ (CSI) giúp kiểm tra các công-ten-nơ chứa đựng rủi ro tiềm tàng về khủng bố tại các cảng biển nước ngoài. Sáng kiến Bảo vệ Bờ biển Mỹ áp dụng quy định Thông báo 96 giờ trước khi hàng đến.

## Hộp 12-1 Sáng kiến An ninh Hàng hải tại Vùng nước của Kênh đào Panama

Các điều khoản sửa đổi, bổ sung Công ước SOLAS và Bộ luật ISPS của tổ chức IMO đưa ra các giải pháp toàn diện. Các giải pháp này cho phép lựa chọn sử dụng phương án yêu cầu các tàu biển cung cấp thông tin sơ bộ về thủy thủ, hành khách, xuất xứ và điểm đến của hàng hoá. Các thông tin này sau đó có thể được Nhân viên An ninh Cảng sử dụng để tiến hành đánh giá rủi ro nên cần được cung cấp trước khi tàu vào cảng.

Theo khuôn khổ làm việc mới, Cơ quan Quản lý Kênh đào Panama (ACP) có trách nhiệm đảm bảo sử dụng hiệu quả nhất các nguồn lực có được và đảm bảo cung cấp dịch vụ và an ninh ở mức tối ưu cho khách hàng. ACP cho là cần phải xây dựng một hệ thống thông tin phù hợp để cải thiện thông tin cần có để xác minh an ninh và các hoạt động quá cảnh. Một hệ thống như vậy sẽ cho phép nhận thông tin sơ bộ bằng đường điện tử, cho phép phân tích thông tin nhận được một cách chính xác và đánh giá được mức độ rủi ro. Quy trình hiện đang áp dụng gây tốn kém về thời gian và nguồn lực cho các khách hàng của ACP, nhất là cho chủ tàu và thuyền trưởng. Nó đòi hỏi phải hoàn thiện một số biểu mẫu một cách thủ công để có thể thực hiện hoạt động quá cảnh một cách hiệu quả và đảm bảo an toàn, an ninh qua kênh đào Panama. Quy trình cũng có nguy cơ mắc lỗi do người thực hiện quy trình gây ra dẫn đến các chậm trễ gây tổn kém cho doanh nghiệp do không có dữ liệu chính xác và kịp thời.

Ngày 2/9/2003, ACP đã trao hợp đồng Dự án Hệ thống Thu thập Dữ liệu Tự động (ADCS) cho Công ty CrimsonLogic. Dự án ADCS bao gồm:

*Hệ thống Thu thập Dữ liệu Điện tử (EDCS).* EDCS cho phép các hãng vận tải quốc tế và các đại lý vận tải Panama nộp các yêu cầu Thông báo Mức Phí Tàu phải chịu và Xin Quá cảnh trước (Ship Due and Transit Booking requests) cho ACP qua mạng toàn cầu, qua EDI hoặc bằng XML 96 tiếng trước khi đến vùng nước thuộc Kênh đào Panama. Hệ thống cũng hỗ trợ nộp danh sách hành khách và thủy thủ đoàn bằng phương thức điện tử, các Bảng Dữ liệu Từng phần (Admeasurer Data Sheets) và các chứng từ cần thiết khác cho ACP để xử lý trước. Việc nộp trước chứng từ cho phép ACP tiến hành đánh giá rủi ro đối với các tàu biển sẽ cập cảng cùng hàng hoá trên tàu.

*Hệ thống Thu Thập Dữ liệu Di động (MDCS).* MDCS là một hệ thống vận hành nội bộ cho phép Nhân viên Bảo vệ Kênh đào và Nhân viên An ninh của ACP tiến hành kiểm tra hàng hóa trên tàu qua vùng nước của Kênh đào Panama và đảm bảo tăng cường an ninh chung trong khu vực tài phán của ACP. Số liệu được thu thập và lưu giữ theo thời gian thực (real time) sử dụng các hệ thống di động không dây dùng bút điện tử (pen-based wireless mobile system). Trong giai đoạn tiếp theo của dự án, MDCS sẽ được kết nối với một kho dữ liệu nơi có một công cụ Phân tích Đánh giá Rủi ro được kết nối với các cơ quan liên bang như Cơ quan An ninh Quốc gia, Cơ quan hải quan và Cơ quan Bảo vệ Bờ biển cho phép cung cấp thông tin thời gian thực về các tàu biển đi qua vùng nước thuộc Kênh đào Panama. Thông tin được cung cấp trước sẽ rất có ích đối với hải quan và các cơ quan liên bang khác trong việc giám sát và tạo thuận lợi một cách hiệu quả cho dòng lưu chuyển hàng hoá và phát hiện những chuyến hàng rủi ro cao vì lý do an ninh, chống lậu và các lý do thực thi pháp luật khác.

Dự án ADCS dự kiến sẽ đem lại các lợi ích sau: (a) thu thập chính xác và kịp thời các số liệu an ninh và thông tin về hoạt động hàng hải giúp tối ưu hóa lịch trình vận chuyển và an ninh tại Kênh đào Panama; (b) cải thiện và tăng cường độ chính xác của việc thẩm định dữ liệu; (c) trao đổi thông tin hiệu quả giữa ACP và khách hàng bằng phương thức điện tử; (d) tăng cường khả năng truy cập hệ thống thân thiện với người sử dụng qua việc sử dụng giao diện dựa trên trình duyệt Web bởi ACP và các khách hàng; (e) giảm toàn bộ chi phí hoạt động và tăng cường tính cạnh tranh của tổ chức; (f) giảm thời gian xử lý chứng từ và cải thiện hiệu suất hoạt động tổng thể và (g) tăng cường an ninh thông tin và an ninh hệ thống cũng như đảm bảo tin tặc hay những kẻ phá hoại (saboteur) không làm gián đoạn các hoạt động của ACP.

*Nguồn: CrimsonLogic.*

*Sáng kiến CBP – Quan hệ Đối tác Doanh nghiệp-Hải quan Chống Khủng bố.* Tháng 11/2001, khái niệm C-TPAT<sup>224</sup> được giới thiệu cho cộng đồng thương mại như một sáng kiến hợp tác với khu vực tư nhân với mục tiêu nhằm củng cố chuỗi cung ứng và ngăn chặn bọn khủng bố và phương tiện khủng bố tham gia vào môi trường thương mại quốc tế. Tính đến ngày 24/2/2004, 5.730 công ty đã được đưa vào danh sách C-TPAT. Trong khuôn khổ C-TPAT, CBP đã hợp tác với cộng đồng doanh nghiệp trong việc thiết kế một phương pháp tiếp cận mới đối với an ninh chuỗi cung ứng giúp tăng cường các biên giới chống lại chủ nghĩa khủng bố trong khi vẫn tiếp tục tạo thuận lợi cho dòng lưu chuyển thương mại hợp pháp của hàng hoá và các chuyến hàng tuân thủ. Các công ty hoàn thiện một bảng hỏi, tập hợp các thông tin nội bộ về tài sản và thủ tục liên quan đến an ninh của công ty. C-TPAT tiếp tục chủ động tổ chức các cuộc viếng thăm đến các công ty thành viên để khẳng định rằng các biện pháp an ninh cho chuỗi cung ứng của họ trong các hồ sơ an ninh là đáng tin cậy, chuẩn xác và hiệu quả. Hiện CBP cũng đang hợp tác với các công ty thành viên trong việc xây dựng và thực hiện Sáng kiến Hợp Thông minh CBP. Các tiêu chuẩn và kỹ thuật niêm phong đi kèm với một Thiết bị An ninh Công-ten-nơ (CSD) được thiết kế để phát hiện ra bằng chứng xâm nhập trái phép hàng hóa (tampering) trong quá trình quá cảnh và nhằm tăng cường an ninh và tính toàn vẹn của hàng hoá được vận chuyển bằng công-ten-nơ. C-TPAT giúp các công ty tối ưu hoá công tác quản lý tài sản và hoạt động bên trong và bên ngoài đồng thời tăng cường được an ninh. Khi được thực thi cùng nhau, việc tăng cường các thông lệ và thủ tục an ninh và cải thiện hoạt động của chuỗi cung ứng giúp giảm bớt nguy cơ mất mát, thiệt hại, mất trộm và làm giảm khả năng đưa những yếu tố nguy hiểm tiềm ẩn vào chuỗi cung ứng toàn cầu.

*Sáng kiến CBP – Quy tắc Nộp Manifest trước 24 giờ.* Cung cấp thông tin trước là một hợp phần chủ đạo trong chiến lược của CBP bảo vệ hoạt động thương mại hợp pháp khỏi bọn khủng bố. “Quy tắc 24 giờ” áp dụng cho việc nộp trước thông tin trong tờ khai manifest có hiệu lực từ ngày 2/2/2003 (tham khảo B-CBP). Quy tắc này hướng dẫn các hãng vận tải có công-ten-nơ sẽ xếp hàng lên một con tàu nào đó đi đến Mỹ lập tờ khai và nộp cho CBP ít nhất 24 giờ trước khi hàng hoá được xếp lên tàu ở một cảng nước ngoài. Tờ khai này bao gồm thông tin về hãng tàu, người nhận hàng và mô tả chính xác hàng hóa chứa trong công-ten-nơ. Hải quan sẽ không chấp nhận những mô tả mơ hồ như “công-ten-nơ được cho biết là chứa”, “FAK” (Vận chuyên Các loại) hay “Hàng hoá chung chung”. Dựa trên kết quả kiểm tra manifest, CBP sẽ ra quyết định cho xếp hàng lên công-ten-nơ hay gửi thông điệp “KHÔNG ĐƯỢC XẾP HÀNG” cho hãng vận tải hoặc cho Hãng Vận tải Sử dụng các Phương tiện Thông thường không Sử dụng Tàu biển (NVOCC) trước giờ xếp công-ten-nơ theo lịch trình. Nếu một hãng vận tải xếp hàng lên một công-ten-nơ đã bị gửi thông điệp “KHÔNG ĐƯỢC XẾP HÀNG” thì tàu hàng đó sẽ không được phép dỡ hàng tại cảng của Mỹ cho đến khi bổ sung thông tin. Tại thời điểm này, quy tắc nộp thông tin trước 24 giờ lại được áp dụng. Quy tắc này đã được thực hiện hiệu quả trong mối quan hệ hợp tác và đối tác giữa hải quan với ngành thương mại và vận tải.<sup>225</sup>

*Sáng kiến CSI – Sáng kiến An ninh Công-ten-nơ.* Được bắt đầu vào tháng 1/2002, sáng kiến CSI bao gồm các sắp đặt song phương giữa Mỹ và các nước khác nhằm giảm bớt nguy cơ hàng hóa vận chuyển bằng công-ten-nơ trên toàn cầu bị bọn khủng bố lạm dụng.<sup>226</sup> CSI chuyển trọng tâm kiểm tra công-ten-nơ sang các cảng xếp hàng nhằm phát hiện sớm bất

<sup>224</sup> Xem trang mạng của CBP tại [www.cbp.gov/xp/cgov/import/commercial\\_enforcement/ctpat/](http://www.cbp.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat/).

<sup>225</sup> Xem trang mạng của CBP tại [www.cbp.gov/xp/cgov/import/carriers/24hour\\_rule/](http://www.cbp.gov/xp/cgov/import/carriers/24hour_rule/).

<sup>226</sup> Xem trang mạng của CBP tại [www.cbp.gov/xp/cgov/enforcement/international\\_activities/csi/](http://www.cbp.gov/xp/cgov/enforcement/international_activities/csi/).

cứ mỗi đe dọa tiềm tàng nào. Mục đích của sáng kiến này là nhằm thiết lập các tiêu chí an ninh để nhận dạng bất kỳ công-ten-nơ nào chứa đựng rủi ro về khủng bố, kiểm tra các công-ten-nơ được xác định là có rủi ro cao trước khi chúng đến các cảng của Mỹ thông qua sử dụng công nghệ và xây dựng cũng như sử dụng các công-ten-nơ an toàn và thông minh. CSI bố trí cán bộ hải quan Mỹ làm việc tại các nước sở tại hợp tác với cán bộ hải quan các nước đó. Đây là một mối quan hệ tương hỗ (reciprocal) theo đó nhiều nước cũng đã đưa nhân viên đến đóng tại các cảng biển của Mỹ. Mục tiêu của sáng kiến CSI là hợp tác với nước chủ nhà trong nhận dạng và kiểm tra hàng hoá nhằm phát hiện nguy cơ khủng bố tiềm ẩn một cách sớm nhất có thể. Trong giai đoạn đầu, CSI tập trung vào thực hiện chương trình tại 20 cảng nước ngoài lớn nhất vận chuyển xấp xỉ hai phần ba số lượng công-ten-nơ vào Mỹ.<sup>227</sup> Cho đến nay, lợi ích do sáng kiến CSI mang lại cho hàng công-ten-nơ qua các cảng nước ngoài đến Mỹ chưa được thể hiện rõ. Cũng chưa có kết luận khẳng định rõ ràng về bất lợi mà hàng hóa vận chuyển qua các kênh khác gặp phải. CBP dự định sẽ mở rộng chương trình ra các cảng khác dựa trên khối lượng hàng hoá, địa điểm và các mối quan tâm chiến lược.

*Sáng kiến Bảo vệ Bờ biển của Mỹ: Thông báo 96 giờ trước khi hàng đến.* Được ban hành ngày 28/2/2002, sáng kiến Bảo vệ Bờ biển Mỹ yêu cầu thông báo trước 96 giờ trước khi tàu đến các cảng của Mỹ (Pluta 2001). Thông tin nộp trước phải bao gồm manifest hàng hoá, sổ theo dõi hải trình và thông tin chi tiết về thủy thủ đoàn trong đó có các cảng nơi họ lên tàu và các bí danh (aliases) của họ. Việc khai báo thông tin chi tiết về thủy thủ đoàn và manifest hàng hoá là rất tốn thời gian. Nó đòi hỏi các hãng vận tải và giao nhận hàng hóa phải nâng cấp hệ thống công nghệ thông tin để đảm bảo nộp dữ liệu điện tử một cách chính xác và kịp thời.

**Liên minh Châu Âu** Cuối tháng 7/2003, Ủy ban Châu Âu (EC) đệ trình lên Nghị viện Châu Âu và Hội đồng Châu Âu hàng loạt các biện pháp nhằm giải quyết các vấn đề về an ninh, một phần là để hưởng ứng các sáng kiến an ninh hải quan của Mỹ. Các biện pháp này tập hợp những khái niệm cơ bản làm cơ sở cho mô hình quản lý an ninh mới cho các biên giới bên ngoài EU, ví dụ như hệ thống đánh giá rủi ro được hài hòa hoá. Ủy ban Châu Âu đề xuất nhiều biện pháp thắt chặt an ninh đối với hàng hoá đi qua biên giới quốc tế bao gồm yêu cầu doanh nghiệp cung cấp cho hải quan thông tin về hàng hoá trước khi nhập vào hoặc xuất ra khỏi EU hay cho các doanh nghiệp đáng tin cậy được hưởng các biện pháp tạo thuận lợi cho thương mại và đưa vào áp dụng cơ chế đặt ra các tiêu chí rủi ro giúp lựa chọn lô hàng để tiến hành kiểm tra hỗ trợ bởi một hệ thống tự động. Sắp tới sẽ tiến hành thành lập một nhóm công tác chuyên môn để tiếp tục phát triển hơn nữa các biện pháp này (Ủy ban Châu Âu 2004).

### ***Hàng hoá Hàng không: Các Tổ chức và Sáng kiến***

Trước đây, thế giới đã chi hàng tỷ đô-la cho các sáng kiến về bảo vệ ngành hàng không cũng như sự tự do vận chuyển của các nước bất chấp nạn khủng bố. Nhiều nước và tổ chức công nghiệp đã ban hành hoặc cập nhật các bộ luật, quy tắc hay hướng dẫn về an ninh hàng hoá hàng không. Các luật này đã tác động đến phương thức tương tác của các cảng hàng không, hãng hàng không và hãng tàu biển trên toàn thế giới nếu muốn sử dụng, hoặc muốn tham gia vào cộng đồng hàng không. Bước đi lô-gíc tiếp theo để bảo vệ ngành du lịch và vận

---

<sup>227</sup> Đến giữa tháng 1/2004, tám nước EU đã ký các hiệp định song phương với Mỹ. Lưu lượng công-ten-nơ vận chuyển từ các cảng này đến Mỹ chiếm xấp xỉ 85% lưu lượng công-ten-nơ vận chuyển bằng đường biển từ EU sang Mỹ. Cộng đồng Châu Âu đã khởi động các thủ tục trừng phạt các nước thành viên của mình đã ký kết các tuyên bố nguyên tắc với Hải quan Mỹ. EC lo ngại rằng những biện pháp này sẽ tác động tiêu cực đến dòng luân chuyển thương mại và tạo ra cạnh tranh giữa các cảng của EU. EC khuyến nghị rằng cần phải mở rộng các điều khoản trong Hiệp định song phương Mỹ-EU 1997 sang các khía cạnh này. ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)). Xem trang mạng của CBP: [www.cbp.gov](http://www.cbp.gov) để biết được thông tin cập nhật về các cảng trong CSI.

tải hàng không khỏi nạn khủng bố là tăng cường các tiêu chuẩn, hiệp định và cam kết quốc tế chung. Dưới đây mô tả tóm lược các chương trình và tổ chức chính nỗ lực tăng cường an ninh hàng hoá hàng không trên toàn thế giới. Hải quan cần thiết lập các liên minh chiến lược với các tổ chức và chương trình này.

**Tổ chức Hàng không Dân dụng Quốc tế** ICAO là một tổ chức chuyên môn của Liên hiệp quốc được thành lập năm 1944 với nhiệm vụ “đảm bảo phát triển ngành Hàng không Quốc tế một cách an toàn và có trật tự”. Mãi đến trước sự kiện 11/9/2001, mô hình an ninh ICAO vẫn được coi là đủ để đảm bảo an toàn cho hành khách, máy bay và hàng hoá. Các quốc gia thành viên có nghĩa vụ điều chỉnh luật pháp trong nước cho phù hợp với các công ước của ICAO.

Tháng 6/2002, Hội đồng ICAO đã phê chuẩn về nguyên tắc một Kế hoạch Hành động An ninh Hàng không ICAO cho tăng cường an ninh hàng không. Một thành tố chính của Kế hoạch Hành động này là các cuộc kiểm tra đồng bộ, hệ thống, bắt buộc và thường xuyên giúp đánh giá các hệ thống an ninh hàng không hiện hành của tất cả 188 nước thành viên ICAO cũng như xác định và sửa chữa những thiếu sót trong thực thi các tiêu chuẩn liên quan đến an ninh của ICAO. Nội dung kiểm tra bao gồm kiểm tra an ninh máy bay, kiểm tra lý lịch của bất kỳ cá nhân nào yêu cầu được tiếp cận các khu vực an ninh cấm vào mà không có hộ tống và rà soát khả năng phát hiện ra vũ khí, thuốc nổ hay các thiết bị nguy hiểm khác có thể được sử dụng để thực hiện một hành vi can thiệp bất hợp pháp. Cần mở rộng các cơ chế và biện pháp an ninh ra toàn ngành hàng không dân dụng cả nội địa và quốc tế bao trùm tất cả các lĩnh vực liên quan đến việc nhân viên đội bay, hành khách và nhân viên vận chuyển hàng hóa tiếp cận máy bay. Các nước thành viên cần chia sẻ với các nước thành viên khác bất kỳ thông tin nào đe dọa lợi ích an ninh hàng không của các nước này ở mức nhiều nhất có thể. Các nước trao quyền hạn cho cơ quan liên quan trong việc quản lý chương trình quốc gia về an ninh hàng không dân dụng.<sup>228</sup>

**Hiệp hội Vận tải Hàng không Quốc tế** IATA là hiệp hội thương mại thế giới của các hãng hàng không quốc tế.<sup>229</sup> Hiện IATA có tổng cộng trên 260 hãng hàng không thành viên mang quốc kỳ của hơn 150 quốc gia độc lập và vận chuyển hơn 95 phần trăm lưu lượng hàng hoá và hành khách hàng không quốc tế của toàn thế giới. IATA có một Ủy ban Cố vấn An ninh có nhiệm vụ đưa ra khuyến nghị về an ninh hàng không quốc tế cho các hãng hàng không. Các khuyến nghị đưa ra liên quan đến những biện pháp phòng ngừa về an ninh chủ đạo áp dụng tại tất cả các khu vực sân bay trong đó có khu đỗ xe và khu hành khách lên máy bay. Hầu hết các hãng hàng không đều tuân thủ các tiêu chuẩn này song có tiến hành điều chỉnh cho phù hợp với đặc thù của hãng mình trong quá trình thực hiện. IATA đã thiết lập một Tổ Công tác An ninh Hàng hoá (CSTF) nhằm xác định vị trí của ngành công nghiệp hàng không trong vấn đề an ninh hàng hoá và đảm bảo tất cả các thành viên thực hiện các biện pháp an ninh hàng hoá đúng quy định. CSTF xử lý các vấn đề do các hãng hàng không thành viên nêu ra và điều phối hoạt động với Ủy ban An ninh của IATA về các vấn đề liên quan đến vận động các tổ chức quốc tế và các cơ quan điều tiết trong nước cũng như xúc tiến thực thi các chuẩn mực an ninh hàng hoá thống nhất trên toàn thế giới. Theo đó, CSTF hợp tác với cơ quan hải quan, các hãng hàng không thành viên, các hãng giao nhận vận tải, các hãng tàu và các cơ quan chính phủ nhằm cải thiện các tiêu chuẩn về chứng từ hàng hải cùng theo dõi hàng hoá tự động. Hợp tác chặt chẽ với CSTF còn có Nhóm Hành động An ninh

---

<sup>228</sup> Xem trang mạng của ICAO tại [www.icao.int](http://www.icao.int) và Viện Nghiên cứu các Vấn đề An ninh tại [www.iss.co.za](http://www.iss.co.za).

<sup>229</sup> Xem trang mạng của IATA [www.iata.org](http://www.iata.org).

Hàng không Toàn cầu<sup>230</sup> - một nhóm nhà nghề có chức năng điều phối đầu vào cho ngành công nghiệp hàng không toàn cầu nhằm đạt được một hệ thống an ninh hàng không dân dụng thế giới hiệu quả.

**Hội nghị Hàng không Dân dụng Châu Âu** Hội nghị Hàng không Dân dụng Châu Âu (ECAC) có trụ sở tại Pa-ri được thành lập nhằm thúc đẩy phối kết hợp, sử dụng hiệu quả hơn và phát triển có trật tự vận tải hàng không trong khu vực Châu Âu cũng như nhằm xem xét bất kỳ vấn đề đặc biệt nào phát sinh. Gần đây, Nghị viện Châu Âu và Hội đồng Châu Âu đã ban hành chỉ thị ECAC (16/12/2002) thiết lập và thực hiện các tiêu chuẩn cơ bản chung về các biện pháp an ninh hàng không nhằm ngăn chặn các hành vi can thiệp bất hợp pháp chống lại ngành hàng không dân dụng; cung cấp cơ sở diễn giải chung các quy định liên quan được gọi là các quy định của Công ước Chicago<sup>231</sup> và xây dựng các cơ chế giám sát tuân thủ phù hợp.

**Các Sáng kiến của Cơ quan An ninh Vận tải Mỹ** Cơ quan An ninh Vận tải Mỹ (TSA) đã ban hành Kế hoạch Chiến lược Hàng hoá Hàng không vạch ra các bước đi nhằm mở rộng đáng kể các chính sách, thủ tục và hệ thống an ninh hiện hành để bảo vệ cho cả máy bay chở hàng và máy bay chở khách cùng tất cả các hoạt động hàng hoá hàng không khác (TSA 2003). TSA đã điều chỉnh chương trình an ninh hàng hoá hàng không nhằm quản lý các rủi ro an ninh khác nhau một cách hiệu quả về mặt chi phí trên cơ sở mục tiêu đảm bảo an ninh chuỗi cung ứng hàng hoá hàng không gồm hàng hoá, các chuyến vận chuyển và máy bay thông qua triển khai một giải pháp phân tầng. Đó là sàng lọc tất cả các chuyến hàng nhằm xác định mức độ rủi ro tương đối, hợp tác với các ngành công nghiệp Mỹ và các đối tác cấp liên bang nhằm đảm bảo kiểm tra 100 phần trăm các hạng mục hàng hóa được xác định là có rủi ro cao, xây dựng và đảm bảo triển khai các giải pháp mới về CNTT và thực hiện các chương trình nghiệp vụ và điều tiết hỗ trợ các biện pháp an ninh được tăng cường.

TSA đã thành lập Ủy ban Cố vấn An ninh Hàng không (ASAC), một uỷ ban thường trực bao gồm các tổ chức liên bang và tổ chức thuộc khu vực tư nhân (Bộ An ninh Nội địa Mỹ 2003). ASAC được thành lập năm 1989 sau vụ chiếc máy bay Pan Am 103 gặp nạn ở Lockerbie, Scotland. Thành viên của Ủy ban bao gồm các nhóm đại diện cho nạn nhân và những người sống sót sau các cuộc tấn công khủng bố, các tập đoàn vận tải biển, các hãng giao nhận vận tải, chủ sở hữu máy bay, các cảng hàng không, quan chức hàng không, hãng sản xuất máy bay cùng đại diện cho lãnh đạo và lao động của các hãng hàng không vận chuyển hàng hoá và hành khách. Tháng 5/2003, ASAC đã xây dựng các khuyến nghị tăng cường an ninh hàng hoá hàng không. Các khuyến nghị này tập trung vào cải thiện các chương trình của các hãng vận tải có tiếng, củng cố quy định đối với các hãng vận tải hàng không gián tiếp và tăng cường an ninh cho tất cả máy bay chở hàng. TSA sẽ sử dụng các khuyến nghị này để xây dựng một kế hoạch chiến lược.

Vương quốc Anh – Hãng Vận tải Danh tiếng và Kiểm tra Hàng hoá Vương quốc Anh đi đầu trong các chương trình “hãng vận tải danh tiếng (known shipper)” thông qua việc ban hành các điều luật và thực hiện các chương trình rà soát lại lý lịch hãng tàu vào những năm

---

<sup>230</sup> Các thành viên của nhóm bao gồm: IATA, các Hiệp hội Hàng không Khu vực, Hiệp hội các Hãng vận tải Hàng không Quốc tế (IACA), Hội đồng Quốc tế Các Cảng hàng không (ACI), Liên đoàn các Hiệp hội Phi công của các Hãng hàng không (IFALPA), Liên đoàn Công nhân Vận tải Quốc tế (ITF), Hãng Sản xuất máy bay Airbus cùng với sự tham gia và đóng góp của hãng sản xuất máy bay Boeing, Tổ chức Hàng không Dân dụng Quốc tế (ICAO) và Tổ chức Cảnh sát Quốc tế (INTERPOL) với tư cách quan sát viên.

<sup>231</sup> Phụ lục 17 của Công ước Chicago của ICAO (công ước do ICAO xây dựng ứng phó với các mối đe dọa không tặc và khủng bố gia tăng trước đó) về an ninh với những chuẩn mực bắt buộc ra đời ngày 26/3/1974. Đây là một chỉ tiêu pháp lý để đánh giá xem liệu một nước có thực hiện các cam kết thành viên theo yêu cầu của ngành hàng không dân dụng quốc tế hay không. Dựa trên Công ước Chicago, các nước cần xây dựng hệ thống pháp luật tuân thủ, một chương trình quốc gia và các chương trình cho các hãng bay và các sân bay.

1990 (Sander 2003). Các chương trình hăng vận tải danh tiếng của Hoạt động Thương mại An toàn (OSC) và của TSA đang điều tra, thử nghiệm và phát triển các công nghệ mới cùng các chiến lược kiểm tra an ninh hàng hoá và công-ten-nơ thay cho các thiết bị kiểm tra an ninh hành lý ở hầu hết các sân bay trên thế giới. Một chiến lược trong tương lai có thể sẽ hợp nhất kiểm tra an ninh hành lý và kiểm tra an ninh hàng hoá vào cùng một điểm.

Hiện chỉ có một chế độ hăng vận tải danh tiếng áp dụng cho ngành vận tải hàng không Anh theo đó các hăng vận tải phải đăng ký trong cơ sở dữ liệu chính thức “các hăng vận tải danh tiếng” với cơ quan có thẩm quyền liên quan (Anh hoặc EU). Thông tin này sau đó có thể được gửi bằng phương thức điện tử đến cảng và các cơ quan hải quan để thông báo về tính toàn vẹn của chuyến hàng hoặc lô hàng. Để được công nhận là hăng vận tải danh tiếng, một công ty phải xây dựng Kế hoạch An ninh Hăng vận tải (SSP). Kế hoạch này phải chứng tỏ được với hải quan và các lực lượng an ninh khác rằng hăng đã có sẵn các biện pháp an ninh phù hợp cho tất cả các cơ sở làm việc và hoạt động thường ngày giúp ngăn chặn sự xâm nhập của bọn khủng bố hoặc phương tiện khủng bố. Các cơ sở làm việc và các biện pháp an ninh được kiểm tra định kỳ nhằm bảo đảm SSP vẫn là phù hợp và vẫn được các hăng tàu tuân thủ.

### ***An ninh Biên giới Đường bộ***

Kiểm soát hàng hoá tại các biên giới đường bộ đặt ra nhiều thách thức khác nhau cho những nước muốn cải thiện công tác này. Về bản chất, một điểm kiểm soát biên giới đường bộ không phải lúc nào cũng tạo thành một “nút cổ chai” giống như đối với điểm kiểm soát tại cảng biển và cảng hàng không được coi là điểm quá cảnh bắt buộc cho tất cả các hăng tàu quốc tế theo quy định. Do hầu hết các nước đều thiếu các biên giới đường bộ “đóng kín (hermetically sealed)” nên hàng hóa buôn lậu có thể được vận chuyển theo nhiều tuyến đường khác nhau gây ra những mối đe dọa về an ninh. Thêm nữa, do kiểm soát biên giới đường bộ phụ thuộc phần lớn vào luật và các quy định trong nước nên rất khó để xây dựng các chuẩn mực quốc tế về kiểm soát biên giới đường bộ. Bởi vậy, chương này tập trung vào kiểm soát hàng hoá đường biển và đường hàng không. Các nước có thể sử dụng các khái niệm và các công cụ an ninh trong chương này và điều chỉnh cho phù hợp với nhu cầu kiểm soát biên giới đường bộ của nước mình.

### **Tác động đến Quản lý Hải quan**

Những thay đổi lớn như vậy trong môi trường hoạt động của thương mại quốc tế đòi hỏi hải quan phải rà soát lại cơ cấu và hoạt động của mình nhằm ứng phó được thách thức kép về an ninh và tạo thuận lợi cho thương mại. Hải quan nhiều nước đã bắt đầu điều chỉnh các hoạt động nghiệp vụ song có thể cần phải tính đến tiến hành cải cách với phạm vi rộng lớn hơn. Các phần sau sẽ trình bày cụ thể các cải cách này.

### ***Lập Kế hoạch Chiến lược và Lập Kế hoạch Hoạt động***

Cần tính đến một môi trường đang biến đổi trong đó có cả các mối đe dọa về an ninh khi lập kế hoạch chiến lược và xây dựng kế hoạch hoạt động. Cuộc chiến chống lại nạn khủng bố là một nhiệm vụ của “toàn chính phủ”. Hải quan cần hỗ trợ xác định vai trò và trách nhiệm cụ thể của hải quan trong việc thực hiện nhiệm vụ chung đó. Hải quan cần nỗ lực thiết lập các mục tiêu và các tiêu chí hoạt động cho từng nhiệm vụ. Trong quá trình đó, hải quan nên duy trì các cơ chế trao đổi thông tin với các bên hữu quan chủ chốt khác thuộc khu vực công và khu vực tư.

Để có thể thực thi được các trách nhiệm mới này, hải quan cần đảm bảo có đầy đủ các khung pháp lý và thủ tục. Hải quan cũng cần phải xác định các nguồn lực cần thiết để thực



hiện các nhiệm vụ mới này - nhân lực, hạ tầng kỹ thuật và các quy trình – cũng như đảm bảo rằng các nguồn lực luôn sẵn có khi cần.

### ***Cơ cấu Tổ chức***

Hải quan cần đánh giá xem cơ cấu tổ chức hiện tại của mình thích ứng với môi trường hoạt động mới và các yêu cầu an ninh tăng cường mà không cản trở bất hợp lý đối với thương mại quốc tế đến mức độ nào. Tốt nhất là việc này được tiến hành trong giai đoạn lập kế hoạch chiến lược và lập kế hoạch hoạt động. Hải quan mỗi nước lại có các nhiệm vụ hoạt động, bộ máy tổ chức và quan hệ với các cơ quan nhà nước khác riêng khác biệt. Vì thế, các yêu cầu mới đặt ra cho ngành hải quan về an ninh và tạo thuận lợi cho thương mại cùng các yêu cầu trong nước, khu vực và quốc tế khác có thể đem lại những gợi ý cho việc tiến hành tái cơ cấu tổ chức. Ví dụ như, để có thể quản lý hiệu quả hơn rủi ro về an ninh thì hải quan cần phải thực hiện các quy trình quản lý và đánh giá dựa trên rủi ro ngay từ những giai đoạn đầu của quá trình vận chuyển hàng, tức là trước khi tàu biển hoặc máy bay rời bến hoặc cập bến. Hải quan cũng sẽ cần phải xử lý khối lượng lớn dữ liệu và nâng cao năng lực phân tích. Cần tiếp tục chuyển đổi từ các quy trình kiểm soát hiện hành được thực hiện tại thời điểm giao dịch sang quy trình kiểm soát thông minh sử dụng dữ liệu có trước khi hàng đến. Một số nước như Canada và Mỹ đã quyết định rằng cần phải tiến hành tái tổ chức hải quan mạnh mẽ mới có thể tăng cường được mối quan hệ hợp tác chặt chẽ cần có để giải quyết các lo ngại an ninh hiện hành. Mỹ đã lập ra Bộ An ninh Nội địa mà hải quan là một bộ phận.

### ***Khung Pháp lý***

Vì hải quan buộc phải thay đổi đáng kể các thủ tục nghiệp vụ để quản lý rủi ro trước khi hàng đến nên các chính phủ có thể cần phải rà soát lại và sửa đổi khung pháp lý trong nước để có thể tạo ra một cơ sở pháp lý phù hợp. Có thể cần phải điều chỉnh cơ sở pháp lý hiện hành cho việc chia sẻ thông tin cũng như các hiệp định song phương và quốc tế về an ninh và tạo thuận lợi cho thương mại.

### ***Truy cập Thông tin***

Vì các biện pháp kiểm soát hải quan mới được thực hiện dựa trên thông tin liên quan đến hàng hoá và các đối tượng tham gia vào chuỗi cung ứng nên việc có khả năng truy cập thông tin của các đối tác thương mại và thông tin dựa trên rủi ro theo thời gian thực từ cơ quan hải quan và các cơ quan chính phủ khác đã trở nên rất quan trọng. Hải quan các nước cần đánh giá lại các nguồn thông tin, năng lực xử lý dữ liệu và các điều khoản bảo hộ pháp lý như một phần trong mục tiêu xây dựng chính sách và chiến lược truy cập thông tin thương mại và thông tin của chính phủ rộng lớn hơn nhằm hỗ trợ quy trình quản lý rủi ro.

### ***Quản lý Rủi ro, Tái phân bổ các Nguồn lực và các Quy trình Thủ tục mới***

Những thông lệ và nghiệp vụ hải quan hiện đại cần phản ánh đầy đủ các nguyên tắc về quản lý rủi ro. Cho đến nay, quản lý rủi ro đã được vận dụng rộng rãi để xử lý các ưu tiên hiện tại của hải quan như phát hiện vi phạm pháp luật liên quan đến trị giá, xuất xứ và tương tự. Giờ đây, khi an ninh đã trở thành một mục tiêu chính sách chính của hải quan thì cần đưa vào áp dụng các nguyên tắc quản lý rủi ro để đáp ứng được mối quan tâm mới này.

Tính đến các mối quan tâm về an ninh, cần tiến hành phân tích rủi ro trong chuỗi cung ứng càng sớm càng tốt, tại thời điểm đóng hàng vào công-ten-nơ, hoặc trước khi xuất khẩu hay trước khi nhập khẩu. Trong tương lai, các quy trình đánh giá rủi ro sẽ được dựa trên thông tin thời gian thực do các doanh nghiệp sở hữu dữ liệu cung cấp bằng phương thức điện tử cho hải quan vào thời điểm xuất khẩu hoặc nhập khẩu. Tất cả các thủ tục này sẽ diễn ra

trước khi tàu rời bến hoặc cập bến sao cho có thể giải quyết triệt để các lo ngại về an ninh cũng như tính đến được tất cả các nguy cơ đối với chuỗi cung ứng hàng hoá. Bởi vậy, việc cung cấp thông tin trước về hàng hoá bằng phương thức điện tử là một yếu tố chủ chốt trong quản lý rủi ro an ninh. Cần đưa bất kỳ công ty nào tham gia tạo thuận lợi cho việc xử lý và vận chuyển hàng hoá trong chuỗi cung ứng vào phân tích rủi ro. Mức độ sẵn sàng ứng phó với các nguy cơ an ninh của mỗi công ty này đều tác động đến mức độ rủi ro liên quan đến toàn bộ chuỗi cung ứng. Đó có thể là các công ty tham gia xếp hàng vào công-ten-nơ tại các kho hải ngoại, công ty vận tải vận chuyển hàng ra kho tại bến cảng, công ty điều hành bến cảng, hãng vận chuyển, các cảng nơi phương tiện vận tải dừng lại trên đường đi cho đến điểm đến cuối.

Có thể đưa vào áp dụng quản lý rủi ro tại bất kỳ tổ chức nào dù ứng dụng hiện tại của tổ chức đó là thủ công hay tự động. Quản lý rủi ro cũng có thể được sử dụng cho mục đích chiến lược cũng như chiến thuật. Mặc dù các nguyên tắc quản lý rủi ro tổng thể là không đổi cho hải quan tất cả các nước nhưng hải quan mỗi nước cần phải xây dựng và hoàn thiện một chế độ quản lý rủi ro riêng biệt để đạt được các mục tiêu của ngành hải quan cũng như của toàn chính phủ. Nó sẽ giúp cải thiện được hiệu quả và kết quả hoạt động của hải quan cũng như góp phần xây dựng khả năng phân bổ nguồn lực cho những lĩnh vực có độ rủi ro cao nhất. Lãnh đạo hải quan cần nhận thức rằng thực thi một cách có hiệu quả quản lý rủi ro theo định hướng an ninh cần có sự quan tâm đáng kể của lãnh đạo. Tuy cơ cấu cán bộ nhìn chung có thể không có gì thay đổi song hoạt động chính của các cán bộ ở cấp hoạch định chính sách tại trung ương, cán bộ làm việc ở cấp vùng hay cấp địa phương đều bị tác động. Cũng có những tác động đến các đơn vị trực tiếp làm nhiệm vụ kiểm soát và thực thi pháp luật, tới năng lực tình báo và hạ tầng hỗ trợ trong đó có các dịch vụ pháp lý, công nghệ thông tin và đào tạo.

Có nhiều loại hình rủi ro cần phải tính đến bao gồm nguy cơ phương tiện chở hàng bị bọn khủng bố tấn công, sử dụng phương tiện để vận chuyển vũ khí huỷ diệt hàng loạt hoặc sử dụng phương tiện làm công cụ để tấn công vào nước là điểm đến của cuộc hành trình. Các phương tiện vận tải cũng có thể bị sử dụng để phá hoại cơ sở hạ tầng của một quốc gia. Rủi ro đối với các nước đến bao gồm việc lạm dụng phương tiện để buôn lậu người, vũ khí hoặc cả hai hay để vận chuyển vũ khí thông thường, vũ khí hạt nhân, hoá học, sinh học vào nước đó. Rủi ro đối với cảng là nguy cơ xảy ra thiệt hại về người hoặc tài sản. Trong tất cả các trường hợp, một vụ tấn công khủng bố sẽ có khả năng gây ra xáo trộn thương mại và chi phí an ninh cao.

Khi nhiều nghiệp vụ hải quan sẽ được thực hiện dựa trên quản lý rủi ro trước khi vận chuyển hàng thì cần phải điều chỉnh các hệ thống và thủ tục hải quan. Cũng cần phải tính đến việc tăng cường các quy trình thông tin tình báo, phổ biến thông tin liên quan đến an ninh và ra quyết định. Các thủ tục xử lý rủi ro an ninh cần giải quyết các vấn đề phát hiện (kiểm tra, phân tích và tập trung vào các khu vực có rủi ro cao) và ngăn chặn (giảm đáng kể cơ hội thành công của bọn khủng bố, khiến bọn khủng bố phải mất nhiều công sức hơn mới có thể thực hiện khủng bố thành công). Lợi ích trong việc xây dựng một phương pháp tiếp cận dựa trên quản lý rủi ro theo mô-đun (modular) là có thể lựa chọn sử dụng một số hoặc tất cả các yếu tố tùy theo nhu cầu và nguồn lực sẵn có. Các yếu tố này gồm kiểm tra hàng hoá bằng quan sát (visual) và kiểm tra thực tế, kiểm tra chứng từ và manifest, các điểm kiểm tra kiểm soát tiếp cận hệ thống, kiểm soát hãng vận tải và phương tiện chuyên chở, nhân viên an ninh, tính toàn vẹn và năng lực chuyên môn. Bảng 12.1 đưa ra các ví dụ về quy trình thủ tục mới.

## **Hợp tác với các Đối tác khác ngoài Cơ quan Hải quan Đối tác**

An ninh vận tải đòi hỏi sự hợp tác của tất cả các đối tác trong mạng lưới tiếp vận thương mại.

**Quan hệ Đối tác với Doanh nghiệp** An ninh luôn chiếm một vị trí cao trong danh sách các mối quan tâm của doanh nghiệp bởi các doanh nghiệp có lợi ích thương mại trong việc đảm bảo an ninh cho các hoạt động thương mại. Hải quan sẽ được hưởng lợi rất lớn từ mối quan hệ chặt chẽ với cộng đồng thương mại. Một khối lượng giá trị thương mại lớn được thực hiện giữa các tập đoàn đa quốc gia có các chuỗi tiếp vận chặt chẽ và áp dụng cách tiếp cận mang tính hệ thống nhằm đảm bảo an ninh cho các chuỗi tiếp vận đó. Thông tin được cung cấp thông qua cơ chế thông báo trước có thể được sử dụng để tăng cường an ninh và tạo thuận lợi cho thương mại. Đại diện các Phòng Thương mại trong nước và quốc tế cùng Hiệp Hội các Hãng vận tải Tộc hành Quốc tế là những đối tác đầu tiên tham gia vào quá trình đối thoại liên tục.

**Cơ chế Hợp tác Trong nước và Quốc tế** Hải quan không phải là cơ quan duy nhất chịu trách nhiệm về an ninh bởi vậy một phương pháp tiếp cận toàn chính phủ hiệu quả về an ninh sẽ bao gồm sự tham gia của nhiều cơ quan. Theo đó, chiến lược tổng thể cần tiến hành rà soát các cơ chế hợp tác giữa hải quan và các cơ quan thẩm quyền liên quan ở cấp quốc gia và quốc tế.

**Trao đổi Thông tin Nội bộ và Liên Chính phủ** Những mối quan tâm mới về an ninh trong hoạt động thương mại đã làm nảy sinh thêm nhiều hiệp định quốc tế và các sáng kiến an ninh song phương. Những thay đổi trong bối cảnh chung dẫn đến thay đổi trong thực hiện các quy định và thủ tục. Hải quan sẽ cần phải bắt kịp với những thay đổi và mở ra các kênh trao đổi thông tin chính thức và phi chính thức với các cơ quan quốc tế liên quan và các nước là đối tác thương mại xây dựng ra các sáng kiến an ninh đó.

## **Phương tiện Kỹ thuật Hỗ trợ Kiểm tra An ninh**

Thực thi an ninh có thể dựa trên một số kỹ thuật vận hành cùng nhau và hỗ trợ lẫn nhau. Phần này tập trung vào cách thức vận dụng hiệu quả nhất công nghệ an ninh sẵn có để tăng cường an ninh hàng hoá (WCO 2003, U.S. GAO 2002b). Mục đích là cho phép hệ thống hoạt động tối đa trong khi vẫn đảm bảo dòng luân chuyển hàng hoá thông suốt.

**Bảng 12-1 Thông lệ Nghiệp vụ Chọn lọc nhằm Đẩy mạnh An ninh Hàng hoá**

<b>Thông lệ</b>	<b>Nhận xét</b>
Xây dựng một hệ thống lưu giữ hồ sơ hàng hoá cho toàn ngành được hỗ trợ bởi hệ thống máy tính. Hệ thống này có thể tích hợp vào các hệ thống điều hành và lưu trữ của các hãng vận tải biển/hàng không và các hãng giao nhận vận tải.	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Xây dựng một cơ sở dữ liệu về hãng vận tải danh tiếng.</li><li>▪ Giúp các hãng vận tải hàng không và giao nhận vận tải tham gia hệ thống có thể truy cập được cơ sở dữ liệu đó.</li><li>▪ Xác định xem sự tham gia đó có trên cơ sở tự nguyện hay không.</li></ul>
Tăng cường giám sát và thực thi luật đối với các hãng vận tải biển/hàng không và các hãng giao nhận vận tải.	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Phân bổ nhân sự làm kiểm hoá viên.</li></ul>
Sử dụng hệ thống thẻ nhận dạng nhằm xác minh các cá nhân được uỷ quyền ra vào các	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Yêu cầu kiểm tra đối với các cá nhân ra vào một số khu vực nhất định tại cảng</li></ul>

Thông lệ	Nhận xét
khu vực xử lý hàng hoá.	<p>biển và hàng không.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Xác định các yêu cầu kiểm tra nhận dạng tại các khu chứa hàng nằm cách biệt so với sân bay hay cảng biển theo như kế hoạch an ninh của mỗi khu chứa hàng.</li> <li>▪ Việc sử dụng công nghệ như thẻ thông minh có thể làm cho quy trình này hiệu quả và tin cậy hơn.</li> </ul>
Tiến hành kiểm tra lý lịch đối với các cá nhân vận chuyển và xử lý hàng hoá đường biển/hàng không và là những người được tiếp cận đến các khu vực chứa hàng và chúng từ.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Yêu cầu kiểm tra lý lịch đối với một số đối tượng công nhân sân bay.</li> <li>▪ Mỗi công ty xác định các yêu cầu kiểm tra lý lịch với các cá nhân khác vận chuyển và xử lý hàng hóa hàng không dựa trên kế hoạch an ninh của công ty.</li> </ul>
Thu thập và phổ biến thông tin liên quan đến an ninh hàng hoá trong đó có thông tin liên quan đến nguy cơ đối với các hãng vận tải đường biển/hàng không, các hãng giao nhận và các cơ quan chính phủ.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Phổ biến thông tin về mối đe dọa chung cho toàn ngành trong các chỉ thị an ninh và các thông tư hướng dẫn.</li> </ul>
Xây dựng các chính sách và thủ tục bằng văn bản cùng các chương trình đào tạo cho nhân viên các công ty vận chuyển và xử lý hàng hoá.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Yêu cầu các phương tiện hàng hải/hàng không vận chuyển hành khách cũng phải có các chương trình an ninh.</li> </ul>
Tuyển dụng đủ số cán bộ an ninh có năng lực làm việc tại các khu chứa hàng để đảm bảo an ninh thực tế cho hàng hóa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mỗi khu vực hàng hóa sẽ xác định việc sử dụng nhân viên an ninh theo kế hoạch an ninh của từng khu.</li> </ul>
Sử dụng rào chắn thực (tường bao, hàng rào) để ngăn không cho những đối tượng không có phận sự tiếp cận các khu vực chứa hàng.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mỗi khu vực hàng hóa sẽ xác định việc sử dụng các rào chắn thực theo kế hoạch an ninh của từng khu.</li> </ul>

Các cơ chế an ninh hiệu quả cho hàng hoá và hành khách đòi hỏi phải thiết lập một điểm kiểm soát trung ương (CCP) buộc tất cả các công-ten-nơ trên đường đến và đi từ tàu hoặc máy bay phải đi qua và chịu các hình thức an ninh bắt buộc. CCP được đặt tại lối vào cảng biển, bến tàu hoặc sân bay để xác minh dữ liệu hiện tại với thông tin đã nhận được từ trước đó.<sup>232</sup>

Một số công nghệ đã được xác định dùng cho kiểm tra hàng hoá. Các kỹ thuật này có mức độ xâm phạm và phức tạp về kỹ thuật khác nhau. Có thể phân loại thành thiết bị thủ công, thiết bị công nghệ thấp, công nghệ phát hiện có tính xâm phạm (niêm phong) và thiết bị công nghệ cao (máy nhận tin dò tìm phóng xạ, máy soi tia X và tia Gam-ma). Mỗi công nghệ có những ích lợi riêng về tăng cường an ninh cũng như những nhược điểm tiềm ẩn. Bảng 12.2 mô tả các công nghệ này và những chi phí, lợi ích và hạn chế tiềm năng liên quan đến

<sup>232</sup> Quy trình thu nhận dữ liệu từ các hãng vận tải phải được thiết lập từ trước.

từng công nghệ. Phần sau sẽ mô tả chi tiết hơn một số công nghệ. Có thể sử dụng các công nghệ này cho cả hàng hoá đường biển và đường hàng không.

### ***Phương pháp Thủ công và Công nghệ thấp***

Con mắt sắc sảo là một công cụ quan trọng nhất của bất kỳ kiểm tra viên nào. Nhiều công cụ khác có thể được sử dụng để hỗ trợ cho công cụ này bao gồm gậy kiểm tra (fiber optic scope), đèn chiếu dưới nước (hydraulic jacks), máy hút chân không (ấm và khô), đèn pin, máy cắt vòng cung Ma-giê (magnesium arc cutter), cưa xích, khoan, ống nghe điện tử và rất nhiều thiết bị thông thường và chuyên dụng khác. Các công cụ này hầu như không mấy khác biệt giữa các nước trên thế giới.

Chó nghiệp vụ (canine) cũng được coi là một trong những công cụ hữu hiệu để kiểm tra hàng hoá và được sử dụng ngày càng nhiều hơn trong những năm gần đây. Ngoài việc kiểm tra hàng hoá, các đội chó nghiệp vụ còn được sử dụng tại các cảng biển và sân bay để ứng phó với các sự kiện khả nghi như đe dọa cài bom. Theo TSA, các chuyên gia an ninh và cán bộ ngành, các đội chó nghiệp vụ đã tỏ ra rất thành công trong việc phát hiện thuốc nổ và là một biện pháp kiểm tra hàng hoá có triển vọng nhất (U.S. GAO 2002a).

**Bảng 12-2 Các Phương tiện Kỹ thuật Hỗ trợ Kiểm tra An ninh**

<b>Loại Công nghệ</b>	<b>Mô tả</b>	<b>Chi phí, Lợi ích, Hạn chế</b>
Công nghệ rà soát vật thể để phát hiện nguy cơ	<p>Các công nghệ có khả năng phát hiện chất nổ và WMD (vũ khí huỷ diệt hàng loạt) trong đó có chất phóng xạ, hoá học và sinh học. Các công nghệ này gồm:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tia Gam-ma</li> <li>• Phân tích nơ-tron xung động nhanh</li> <li>• Hoạt hoá nơ-tron nhiệt</li> <li>• Tia X trong đó có các hệ thống dò tìm EDS (chất nổ có sức công phá lớn)</li> <li>• Dò tìm chất phóng xạ</li> <li>• Dò tìm dấu vết</li> <li>• Dò tìm hơi</li> <li>• Sử dụng chó nghiệp vụ</li> </ul>	<p><b>Chi phí:</b> Dao động từ 50.000 USD/đơn vị cho thiết bị dò tìm dấu vết hoặc dò tìm hơi và sử dụng chó nghiệp vụ đến 10 triệu USD/đơn vị cho thiết bị phân tích nơ-tron xung động nhanh và thiết bị soi tia X.</p> <p><b>Lợi ích:</b> có thể chỉ ra sự hiện diện của các vật chứa nguy cơ tiềm năng mà không cần mở bao đóng gói hoặc mở công-ten-nơ; chó nghiệp vụ được coi là công cụ đặc lực nhất trong việc kiểm tra hàng hoá hàng không vì chúng có ít hạn chế nhất.</p> <p><b>Hạn chế:</b> Một số công nghệ (như phân tích nơ-tron xung động nhanh, hoạt hoá nơ-tron nhiệt) có thể mất đến hàng giờ đồng hồ hoặc hơn để kiểm tra một vật thể; một số công nghệ (như phân tích nơ-tron xung động nhanh, hệ thống dò tìm EDS) rất đắt tiền; một số công nghệ (như tia X, tia gam-ma) không tìm ra được những mối đe dọa cụ thể; một số công nghệ (như tia X, tia gam-ma) không phân biệt được các chất khác nhau trong lô hàng có độ đặc lớn; một số công nghệ (như phân tích nơ-tron xung động nhanh, hệ thống dò tìm EDS) yêu cầu phải sửa chữa các cơ sở hạ tầng xây dựng để có thể lắp đặt và vận hành được thiết bị; tất cả các công nghệ này đều gặp khó khăn trong việc nhận</p>

Loại Công nghệ	Mô tả	Chi phí, Lợi ích, Hạn chế
		dạng các mối nguy hiểm sinh học.
Niêm phong và các công nghệ xâm nhập-phát hiện khác	Công nghệ được sử dụng nhằm xác định xem một công-ten-nơ hoặc lô hàng có bị làm giả niêm phong hay không qua kiểm tra bằng hình ảnh, hoặc công nghệ có thể ra cảnh báo hoặc thông báo cho trạm kiểm soát trung tâm. Bao gồm băng từ chống làm giả (băng từ này sẽ báo “không có hiệu lực” khi bị làm giả), niêm phong chống làm giả và các thiết bị khoá cùng niêm phong điện tử phát ra tín hiệu radio khi bị làm giả.	<p><b>Chi phí:</b> Dao động từ 1 USD/chiếc đối với băng từ chống làm giả đến 25.000 USD/chiếc đối với niêm phong điện tử.</p> <p><b>Lợi ích:</b> là phương pháp dễ thực hiện và không tốn kém nhằm xác minh xem một công-ten-nơ hoặc một lô hàng có bị làm giả niêm phong hay không.</p> <p><b>Hạn chế:</b> Tất cả các loại niêm phong đều có nguy cơ bị làm giả nếu có dụng cụ, thời gian và cơ hội phù hợp. Chưa có một tiêu chuẩn quốc tế nào về tần số radio.</p>
Công-ten-nơ có kết cấu chống cháy nổ (blast-hardened containers) (chỉ dùng cho hàng hoá vận chuyển bằng đường hàng không)	Công nghệ làm cho vỏ công-ten-nơ cứng hơn để có thể kiểm soát được thiệt hại do cháy nổ gây ra bằng cách không để cháy nổ ảnh hưởng đến hàng chứa trong công-ten-nơ.	<p><b>Chi phí:</b> Ít nhất là 15.000 USD/chiếc.</p> <p><b>Lợi ích:</b> được thiết kế nhằm bảo vệ máy bay khỏi bị hư hỏng nặng về kết cấu hoặc bị lỗi nghiêm trọng về hệ thống do cháy nổ gây ra khi đang bay.</p> <p><b>Hạn chế:</b> Công-ten-nơ đắt và nặng, khiến chi phí nhiên liệu tăng.</p>
Kiểm soát và xác thực tiếp cận	Các công nghệ nhằm nhận dạng và xác thực các cá nhân hoặc phương tiện được ra vào các khu vực cấm, hoặc xác thực lái xe hoặc cá nhân bốc xếp hàng hoá. Công nghệ này bao gồm thẻ có dán ảnh, sinh trắc học, và “thẻ thông minh.”	<p><b>Chi phí:</b> Khoảng 100 USD/chiếc đối với thiết bị đọc thẻ và chỉ vài xu một chiếc với thẻ.</p> <p><b>Lợi ích:</b> Đảm bảo rằng chỉ những người được uỷ quyền mới được tham gia xử lý hàng hoá; lưu lại các dữ liệu của việc ra vào các khu vực được kiểm soát.</p> <p><b>Hạn chế:</b> Không bảo vệ được hàng hoá trước những đối tượng đã được uỷ quyền tiếp cận hàng hoá và khu vực xử lý hàng hoá.</p>
Các hệ thống theo dõi	Có thể sử dụng các công nghệ như hệ thống định vị toàn cầu và mã vạch nhằm nhận dạng hàng hoá đang được vận chuyển hoặc để theo dõi chuyển hàng.	<p><b>Chi phí:</b> Dao động từ khoảng 50 USD/chiếc đối với mã vạch và khoảng 3.000 USD/lô đối với thẻ tần số radio.</p> <p><b>Lợi ích:</b> theo dõi hàng hoá trong suốt quá trình vận chuyển.</p>

Loại Công nghệ	Mô tả	Chi phí, Lợi ích, Hạn chế
		<p><b>Hạn chế:</b> Không bảo vệ được hàng hoá vận chuyển khỏi bị làm giả niêm phong. Công nghệ chỉ cho phép theo dõi được vị trí của hàng hoá.</p>
<p>Truyền hình cáp (CCTV)</p>	<p>Máy quay camera giám sát và ghi lại hình ảnh. Truyền hình cáp có thể được sử dụng để ghi lại việc xếp các công-ten-nơ lên tàu/máy bay và các công-ten-nơ có thể bị kiểm tra bằng cách xem băng video được lưu giữ.</p>	<p><b>Chi phí:</b> dao động từ khoảng 50 USD/chiếc đến khoảng 1.000 USD/chiếc camera; chi phí cho các phụ kiện đi kèm (thiết bị bật tắt và ghi hình) thì rất khác nhau.</p> <p><b>Lợi ích:</b> Tăng cường giám sát hàng hoá bằng cách giảm thời gian và chi phí.</p> <p><b>Hạn chế:</b> Kiểm tra bằng video đòi hỏi phải giám sát liên tục; không bảo vệ được các lô hàng khỏi việc bị làm giả niêm phong.</p>

### **Công nghệ Phát hiện-Xâm phạm**

Có thể sử dụng nhiều công nghệ, bao gồm niêm phong điện tử và băng từ chống làm giả để xác định xem hàng hoá có bị gắn niêm phong giả trong chuỗi kiểm soát từ lúc kiện hàng được niêm phong bởi một hãng vận tải danh tiếng cho đến khi xếp hàng lên tàu hoặc máy bay. Ví dụ như có thể sử dụng niêm phong điện tử (còn gọi là niêm phong radio), một thiết bị tần số radio có thể truyền thông tin về chuyến hàng khi qua một thiết bị đọc và sẽ phát hiện các trường hợp một công-ten-nơ bị xâm phạm.

Khi được báo động về một vấn đề có thể xảy ra, cán bộ an ninh có thể tiến hành kiểm tra thực tế hàng hoá đó. Đơn giá của các dấu niêm phong dao động từ 1 USD đối với băng từ chống làm giả đến 2.500 USD đối với niêm phong điện tử. Trong ngành công nghiệp vận tải, người ta đều thừa nhận rằng những dấu niêm phong thuộc thể hệ đầu tiên rất dễ bị làm giả, thậm chí không phá hỏng, dỡ bỏ hoặc thay thế niêm phong khi xâm phạm hàng hóa. Tuy nhiên, hiện tại trên thị trường có nhiều loại niêm phong có khả năng thông báo bất kỳ hoạt động di chuyển hay nghi ngờ làm giả dấu niêm phong nào đối với công-ten-nơ. Trong bất kỳ trường hợp nào, cần sử dụng dấu niêm phong cùng các thủ tục an ninh khác như một phần trong kế hoạch an ninh tổng thể. Cuối cùng, các cán bộ ngành đã thể hiện mối lo ngại về việc sử dụng niêm phong điện tử trên máy bay vì chúng có thể gây nhiều các thiết bị điện tử hàng không.

### **Công nghệ Hiện đại trong Dịch vụ An ninh**

Loại công nghệ này bao gồm máy nhấn tin dò tìm phóng xạ, thiết bị dò tìm dấu vết chất nổ, máy soi tia X và máy soi tia Gam-ma.

Máy nhấn tin dò tìm phóng xạ là thiết bị chuyên dụng được dùng để dò tìm sự hiện diện của các chất phóng xạ nguy hiểm đến sức khoẻ và có thể dùng để sản xuất các vũ khí hóa học nguy hiểm. Những nước nhỏ hoặc các nhóm khủng bố là những nghi phạm hàng đầu trong việc mua các chất đó từ những doanh nghiệp bất hợp pháp. Máy nhấn tin dò tìm phóng

xạ là những thiết bị dò tìm phóng xạ bằng tia gam-ma độc lập, có kích thước nhỏ có chức năng báo động cho người đeo máy khi đến gần các chất phóng xạ. Các thiết bị như vậy, nhất là những thiết bị được làm để các cơ quan chính phủ và các đơn vị cứu hộ khẩn cấp sử dụng, có kích thước xấp xỉ kích thước các máy nhắn tin thông thường. Các máy nhắn tin phóng xạ có độ nhạy gấp hàng trăm lần các thiết bị dò tìm dạng ống của Geiger-Muller có sẵn trên thị trường với kích thước tương đương. Tháng 3/2001, các nhà chức trách đã phát hiện được chất phóng xạ đang trên đường vận chuyển qua U-dơ-bê-kix-tan sang Pa-kix-tan bằng cách sử dụng thiết bị dò tìm nói trên. Các tiến triển trong tương lai có thể sẽ bao gồm lắp đặt các thiết bị phát hiện phóng xạ trên các cầu cảng tại bến tàu, giàn cầu cảng trên cao và các thiết bị xử lý công-ten-nơ khác.

Thiết bị dò tìm dấu vết thuốc nổ và hệ thống dò tìm thuốc nổ có sức công phá lớn hiện đang được sử dụng để kiểm tra hành lý hành khách để tìm ra chất nổ có thể được sử dụng để kiểm tra các công-ten-nơ hàng hoá.

### ***Thiết bị soi công-ten-nơ***

Thiết bị soi công-ten-nơ có thể giúp tăng số lượng các lô hàng hải quan lưu tâm mà không gây ra chậm trễ bất hợp lý cũng như có thể nhận dạng được hàng hoá phi pháp. Tuy nhiên, thiết bị này đòi hỏi phải đầu tư một lượng vốn lớn. Hơn thế, quy trình đưa thiết bị này vào sử dụng ngay từ thời điểm bắt đầu cho đến suốt quá trình vận hành sẽ tác động đến toàn bộ các lĩnh vực tình báo và kiểm soát cũng như đòi hỏi phải có những thay đổi về cơ sở hạ tầng và thủ tục hải quan. Để lý giải cho khoản tiền đầu tư và để đảm bảo lợi nhuận tối đa cho khoản đầu tư, cần phải đảm bảo sử dụng có hiệu quả các thiết bị máy soi và tích hợp đầy đủ vào chế độ quản lý rủi ro. Kinh nghiệm hải quan các nước hiện đang sử dụng thiết bị này cho thấy cần lập kế hoạch đưa vào áp dụng thiết bị này trước khi mua thiết bị.

Cần phân tích kỹ lưỡng về chi phí-lợi ích khi mua thiết bị soi. Các chi phí bao gồm tiền vốn, phí bảo dưỡng và vận hành trong khi các lợi ích mong đợi có được từ việc sử dụng máy soi sẽ phụ thuộc vào mục đích cụ thể của việc đưa máy vào sử dụng. Tuy nhiên, lợi nhuận tiềm năng thu được sẽ rất khác biệt tùy thuộc vào lưu lượng hàng hoá và hành khách, tính chất cùng các rủi ro được đánh giá. Ví dụ, nếu mục đích chính là kiểm soát nguồn thu thì sẽ tiến hành phân tích chủ yếu với tổng giá trị của lưu lượng hàng hoá và hành khách, mức thuế suất và mức khai báo sai dự kiến. Nếu mối quan tâm chính là ngăn chặn buôn bán ma túy thì sẽ là phù hợp khi tiến hành phân tích mức độ của lưu lượng hàng hoá và hành khách đến từ các nước có truyền thống buôn bán ma túy. Lợi ích thu được rõ ràng sẽ phụ thuộc vào việc thiết bị có thể phát hiện sai phạm một cách hiệu quả đến đâu. Điều này cũng phụ thuộc vào tỷ lệ kiểm tra công-ten-nơ nhiều khả năng sẽ nhanh hơn so với kiểm tra theo phương thức thủ công; kết hợp việc sử dụng máy soi và có được các chuyên gia phân tích hình ảnh giàu kinh nghiệm được đào tạo bài bản; cũng như cơ sở hạ tầng đồng bộ cho việc lắp đặt và vận hành thiết bị. Có lẽ một điều không kém phần quan trọng khác là sự cần thiết phải đảm bảo cơ sở hạ tầng cho đánh giá rủi ro được chuẩn bị trước khi đưa máy soi vào vận hành trong đó có yêu cầu có được các dữ liệu trước hàng đến cho phép thực hiện kịp thời các thủ tục đánh giá rủi ro để có thể thông báo cho các bên liên quan nếu chọn một công-ten-nơ nào đó để kiểm tra bằng máy soi. Các thông lệ đánh giá rủi ro tốt thường đòi hỏi phải lựa chọn ngẫu nhiên một tỷ lệ phần trăm công-ten-nơ nào đó làm “mẫu” kiểm tra để hỗ trợ đo lường kết quả hoạt động của hệ thống đánh giá rủi ro.

**Lựa chọn Hệ thống Phù hợp** Mục đích của việc dùng thiết bị soi công-ten-nơ là nhằm tiến hành kiểm tra hàng hóa bên trong công-ten-nơ mà không cần mở công-ten-nơ; quy trình này thường được gọi là “kiểm tra không xâm phạm”. Có nhiều cách để thực hiện được điều này dù hầu hết các hệ thống đều dựa trên công nghệ tia X hoặc tia Gam-ma. Song



dù cho sử dụng công nghệ nào thì cũng được điều chỉnh bởi các quy luật vật lý và kinh tế. Máy soi có khả năng xuyên thấu vào bên trong công-ten-nơ càng sâu thì chất lượng hình ảnh càng tốt song lại tiêu tốn nhiều năng lượng hơn, có chi phí cao hơn, cần nhiều không gian hoạt động hơn, ít có khả năng di chuyển (mobility) đồng thời phải có mức độ che chắn bảo vệ cao hơn. Máy soi có khả năng xuyên thấu thấp hơn đồng nghĩa với chất lượng hình ảnh và chi phí thấp hơn nhưng cũng đòi hỏi ít không gian và rào chắn bảo vệ hơn đồng thời lại có khả năng di chuyển cao hơn. Cho dù có lựa chọn hệ thống nào thì nhìn dưới góc độ kỹ thuật, hiệu quả vận hành tổng thể của hệ thống phụ thuộc rất nhiều vào việc tất cả các cấu phần của hệ thống phải hoạt động hiệu quả. Các cấu phần này bao gồm bộ phận truyền phát, tuyến dò tìm, hệ thống máy tính kết nối và phần mềm diễn giải hình ảnh.

Tuy cả hai công nghệ sử dụng tia X và tia Gam-ma đều có sẵn trong các hệ thống di động, có thể định vị lại (relocatable) và cố định song có những điểm khác biệt đáng kể về không gian, độ linh hoạt trong sử dụng cũng như các yêu cầu về hạ tầng. Các máy soi cố định đòi hỏi phải có nhà đặc dụng với tường cao, cửa ra/vào an toàn, khu vực để thiết bị máy tính và các thiết bị chú giải hình ảnh cũng như không gian đủ rộng để đáp ứng được lưu lượng hàng hoá ra vào. Cũng cần phải có đủ không gian để phương tiện có thể tiếp cận được với khu đặt thiết bị. Theo các nhà quan sát, không gian này cần ở vào khoảng 5.000 đến 8.000 m<sup>2</sup>. Hầu hết các máy soi cố định là máy soi tia X. Trong khi đó, các loại máy soi di động và có thể định vị lại có độ linh hoạt cao hơn và có thể được sử dụng để đối phó với các doanh nghiệp cố ý điều chỉnh phương thức vận chuyển để tránh phải qua các máy soi. Các máy soi loại này có xu hướng không mạnh bằng máy soi tia X và phụ thuộc nhiều hơn vào nguồn cung cấp năng lượng (tia X) ổn định. Những bất lợi này đôi khi là một yếu tố hạn chế; tuy nhiên loại máy này không có đòi hỏi nhiều về cơ sở hạ tầng cố định vì các máy soi này có thể di chuyển đến bất kỳ nơi nào có dòng lưu chuyển hàng hoá và hành khách.

Cần cân nhắc mục đích sử dụng chính của hệ thống mới có thể quyết định được hệ thống nào là phù hợp nhất cho hải quan một nước. Chênh lệch giữa số lượng hàng hoá khai báo trong tờ khai và số lượng hàng hoá trong thực tế cho biết mức độ trốn thuế. Chất lượng hình ảnh càng cao thì khả năng xác định những chênh lệch kiểu như vậy càng lớn. Một số loại hàng hoá như nguyên vật liệu thô, rau quả, thực phẩm đông lạnh có độ đặc lớn hơn các loại hàng hoá khác và đòi hỏi độ xuyên thấu của tia X cao hơn. Việc sử dụng một hệ thống với bộ phận soi phản chiếu ngược (backscatter facility) trong đó các tia X không xuyên thấu vào tận hàng hoá ở bên trong công-ten-nơ mà được phản chiếu ngược trở lại khi chạm phải vỏ công-ten-nơ sẽ mang lại nhiều lợi ích trong việc giúp phát hiện ra ma tuý giấu trong vỏ công-ten-nơ. Mặc dù vậy, hệ thống này có nhiều hạn chế trong các mục đích khác ngoài mục đích này. Nếu ưu tiên đặt ra là ngăn chặn nạn buôn người thì chỉ cần máy soi có độ xuyên thấu thấp nhằm tránh gây hại cho sức khỏe. Một số hệ thống được thiết kế cho những mục đích chuyên dụng. Ví dụ như sử dụng hệ thống để phát hiện chất Potassium K40, một thành tố hoá học của thuốc lá để phục vụ cho mục đích chống buôn lậu thuốc lá.

**Các Hệ thống Kiểm tra tia X** Các hệ thống kiểm tra tia X là dạng thức phổ biến nhất hiện có của công nghệ kiểm tra không xâm phạm hiện đang được áp dụng. Năng lượng sử dụng cho hệ thống tia X là năng lượng điện nên có thể tắt và bật nguồn của hệ thống. Điều này cũng đồng nghĩa với việc cần phải có một máy phát điện hỗ trợ tại điểm không có nguồn điện ổn định. Các tia X sẽ phát hiện được sự khác biệt trong độ đặc của chất liệu để cho ra hình ảnh về phương tiện và nội dung bên trong công-ten-nơ. Việc phát hiện hàng lậu trên thực tế do người điều hành hệ thống thực hiện thông qua kiểm tra bằng cách đọc các hình ảnh có được từ máy soi tia X để tìm ra những điểm khác biệt, đôi lúc là với sự trợ giúp của một phần mềm tinh vi.

Khi hàng hoá và hàng lậu có cùng độ đặc như nhau, việc phát hiện hàng lậu sẽ trở nên khó khăn. Ví dụ, độ đặc của quả chuối lá sẽ giống hệt với bánh thuốc phiện được nặn và sơn cùng màu với quả chuối lá khi soi bằng máy soi tia X. Sự khác nhau về độ đặc được chiếu cắt ngang toàn bộ bề rộng của công-ten-nơ; nếu công-ten-nơ được xếp chặt hàng thì việc phát hiện hàng lậu sẽ rất khó khăn vì hình ảnh tia X cũng sẽ lộn xộn và khó quan sát bằng mắt thường. Ngoài ra, do các phương pháp chiếu, hàng lậu có thể được giấu khuất sau một loại hàng hóa có độ đặc cao. Tuy nhiên, việc sử dụng nhiều luồng tia X cùng lúc có thể loại bỏ hầu hết các hiệu ứng khuất bóng. Một số vật chất cụ thể không nhận dạng được khi sử dụng tia X song có thể được xác định bằng tia gamma như ma túy và chất nổ.

Nhìn chung, các hệ thống tia X chỉ mất vài phút để soi xong một công-ten-nơ kích cỡ chuẩn 40 phít trong khi các hệ thống hiện đại hơn có thể chỉ mất vài giây. Tuy nhiên, toàn bộ thời gian của chu kỳ kiểm tra có thể dao động từ 7 phút đến 15 phút hoặc lâu hơn do phải tiến hành phân tích hình ảnh (điều này có thể dẫn đến việc một máy soi chỉ soi được không quá 100 công-ten-nơ một ngày).

**Các hệ thống Kiểm tra tia Gamma** Các hệ thống kiểm tra tia gam-ma sử dụng trực tiếp tia gam-ma hoặc các nơ-tron xung động nhanh để phát ra tia gam-ma giúp tạo hình ảnh cho nội dung bên trong công-ten-nơ, lập sơ đồ 3 chiều định vị nội dung công-ten-nơ cũng như đưa ra các thông tin quan trọng khác. Tia gam-ma được tạo ra từ các chất đồng vị tự nhiên như Cesium-137 hay Cobalt-60. Đây là các chất phóng xạ luôn phát ra năng lượng nên luôn phải giữ kín trong các tủ đóng kín. Theo thời gian, mức độ phát ra phóng xạ của các chất đồng vị sẽ giảm. Lúc đó, sẽ phải tiến hành kiểm tra tác động của chất phóng xạ. Một máy soi tia gam-ma có kích thước nhỏ hơn rất nhiều so với máy soi tia X và chính vì thế nó có khả năng di động cao hơn. Đặc điểm này đồng nghĩa với việc các máy soi tia gam-ma có nhiều khả năng di động hơn là cố định.

Được coi là có nhiều lợi thế hơn công nghệ tia X, các hệ thống tia gam-ma có thể là một bước tiến quan trọng hướng tới kiểm tra công-ten-nơ một cách hiệu quả. Các hệ thống tia gam-ma có thể soi các công-ten-nơ chuẩn 40 phít chỉ trong vài giây dẫn đến toàn bộ thời gian kiểm tra chỉ không đầy một phút. Các hệ thống máy soi tia gam-ma có thể kiểm tra một lượng hàng hóa nhiều gấp 10 lần lượng hàng hóa một hệ thống tia X có tốc độ cao nhất có thể kiểm tra trong cùng một khoảng thời gian.

Các hệ thống tia gam-ma có chi phí đầu tư ban đầu rẻ hơn các hệ thống tia X từ 3 đến 20 lần, chi phí lắp đặt rẻ hơn 4 đến 5 lần và khi xem xét các lợi ích khác, các hệ thống tia X có thể sinh ra chi phí cho mỗi lần kiểm tra ít hơn đến 50 lần so với các hệ thống tia X thông thường. Một nhược điểm là các hình ảnh hệ thống soi bằng tia gam-ma cho ra khó đọc hơn bởi vậy cần các chuyên gia phân tích hình ảnh được đào tạo bài bản hơn.

**Chi phí của thiết bị soi** Các máy soi cố định tiêu hao mức năng lượng cao nhất với chi phí đắt đỏ nhất. Các máy soi tia X thường có độ xuyên thấu cao hơn máy soi tia gam-ma và do vậy cũng đắt tiền hơn. Các chi phí bao gồm:

- *Chi phí đầu tư ban đầu:* các chi phí cố định bao gồm cả chi phí mua sắm và lắp đặt thiết bị cố định. Thường là sẽ cần phải mua hẳn một khu đất mới cũng như xây dựng lối vào và bãi đỗ xe.
- *Chi phí bảo dưỡng:* tính đến các vấn đề an toàn liên quan đến việc vận hành các máy soi, cần đảm bảo an toàn thỏa đáng cho kiểm tra thiết bị định kỳ để đảm bảo thiết bị vận hành suôn sẻ.
- *Chi phí vận hành:* các công-ten-nơ cần được lựa chọn, giải phóng và chuyển đến khu vực máy soi. Các hình ảnh cần được tạo ra và chú giải. Cán bộ cần được đào tạo.

**Các Khía cạnh khác cần tính đến khi Sử dụng Máy soi** Vì việc đưa vào sử dụng các thiết bị soi sẽ có tác động lớn đến đội ngũ nhân viên kiểm soát hải quan nên cần thông báo cho họ về các quy trình thủ tục mới. Cũng cần giải quyết sớm những mối quan tâm chính đáng về vấn đề sức khoẻ của họ. Tương tự, cần lôi kéo sự tham gia của các cán bộ chịu trách nhiệm đánh giá rủi ro ngay từ giai đoạn chuẩn bị ban đầu để đảm bảo rằng họ đã điều chỉnh quy trình thủ tục cho phù hợp với công nghệ mới.

Việc khu vực tư nhân tham gia vào ngay từ giai đoạn đầu của quá trình chuẩn bị cũng đem lại nhiều lợi ích. Bởi vậy, cần cung cấp thông tin về các quy trình thủ tục mới cho khu vực tư nhân. Cũng cần đảm bảo rằng các thủ tục mới này sẽ không gây chậm trễ quá lớn trong thông quan hàng hóa.

Cần tuyên truyền nâng cao nhận thức của các cảng vụ về sự cần thiết phải tạo thuận lợi cho dòng lưu chuyển của công-ten-nơ. Các cảng vụ có thể lo ngại về chi phí phát sinh từ việc áp dụng thủ tục mới cho các đối tượng sử dụng cảng cũng như nguy cơ vị thế cạnh tranh bị giảm sút do áp dụng quy trình thủ tục mới.

Việc sử dụng máy soi sẽ thu hút sự quan tâm của các cơ quan chính phủ khác như cơ quan xuất nhập cảnh, cảnh sát biên giới và cơ quan hạt nhân. Do vậy, cần phải cập nhật thông tin về những tiến triển mới này.

## **Kết luận Tác nghiệp**

Cho dù sẽ phát sinh chi phí bổ sung liên quan đến an ninh trong tất cả các lĩnh vực được trình bày trong chương này thì việc tăng cường an ninh hàng hóa trong vận tải hàng không và đường biển chắc chắn cuối cùng sẽ đem lại lợi ích cho các nước thực hiện các biện pháp mô tả ở đây. Trong một môi trường với những nguy cơ ngày càng cao về an ninh, các biện pháp phòng ngừa kiểu này sẽ tạo thuận lợi cho dòng luân chuyển thương mại toàn cầu, nhất là cho các nước hiện đang áp dụng các biện pháp an ninh nghiêm ngặt. Vì thế, cần phải tránh những chậm trễ gây tổn kém tại các cảng đến và rút ngắn thời gian khôi phục các hoạt động vận tải trong trường hợp xảy ra sự việc nghiêm trọng với quy mô lớn.

Tuy vậy, vẫn cần phải tiếp tục khẳng định các mối quan tâm về an ninh mới gia tăng trong vài năm trở lại đây cũng như nhiều sáng kiến mới xuất hiện và chuyển hóa chúng thành các hướng dẫn và chỉ thị nghiệp vụ. Tác động gây ra đối với thương mại ở một mức độ nào đó vẫn còn chưa được khẳng định chắc chắn. Trong khi người ta hy vọng rằng các biện pháp an ninh mới này sẽ góp phần tạo thuận lợi cho thương mại thì một số nhà quan sát vẫn chưa tin tưởng hoàn toàn vào điều này. Một số nhà quan sát, nhất là những người đến từ các nước đang phát triển, vẫn băn khoăn là làm cách nào để kiểm tra an ninh được một số nước nhập khẩu chứng nhận tại một số nước xuất khẩu này chứ không phải nước xuất khẩu khác sẽ ảnh hưởng đến khả năng cạnh tranh của các cảng ở các nước không được chứng nhận và của hàng hoá đi qua các cảng đó. Một số nhà quan sát so sánh tình trạng này với các rào cản phi thuế quan, chắc chắn là chừng nào các doanh nghiệp còn không rõ về những điểm lợi và bất lợi của việc tuân thủ các quy định và hướng dẫn về an ninh này (Raven 2004).

Việc sử dụng các công nghệ như máy soi hứa hẹn sẽ hỗ trợ hải quan đạt được các mục tiêu hoạt động chính của ngành. Đôi lúc nhân viên tiếp thị cho các thiết bị này đã đơn giản hoá quy trình áp dụng và thổi phồng những ưu điểm mà việc sử dụng máy soi sẽ mang lại cho hải quan. Do đó, hải quan cần phải thật cẩn trọng khi đưa ra quyết định có sử dụng các công nghệ mới hay không, nếu có thì sử dụng công nghệ nào. Rõ ràng là việc áp dụng công nghệ mới không phải là một giải pháp thần kỳ. Việc sử dụng có hiệu quả công nghệ mới này phụ thuộc vào một số yếu tố. Trên hết, thiết bị mới phải được sử dụng trong một môi trường có hệ thống quản lý rủi ro đang vận hành. Nó cũng còn phụ thuộc vào sự hợp tác hiệu quả giữa hải quan, cảng vụ và cơ quan quản lý bến cũng như điều kiện hạ tầng và quản lý phù hợp để đảm

bảo dòng lưu chuyển công-ten-nơ đến vị trí đặt máy soi được thông suốt. Cần đào tạo nhân viên và phân bổ vốn cho bảo dưỡng và vận hành hệ thống một cách kịp thời. Rõ ràng, việc giám sát kết quả dựa trên các chỉ số hoạt động cũng là một yếu tố quan trọng. Nếu bất kỳ yêu cầu nào nêu trên bị sao lãng sẽ làm chệch hướng nghiêm trọng kết quả khởi mục đích ban đầu và cản trở thay vì tạo thuận lợi cho thương mại.

Thành công đạt được trong việc đưa các công nghệ mới này vào áp dụng sẽ phụ thuộc rất lớn vào cam kết của lãnh đạo hải quan và cảng vụ, vào việc nhân viên thực hiện các thay đổi sắp đến về thủ tục, hợp tác với cộng đồng thương mại (phần lớn là nhà xuất khẩu và hãng vận tải) và khả năng thắt chặt mối quan hệ với các đối tác này. Các cảng cần thiết lập các cơ chế giám sát và kiểm soát hoạt động an ninh liên quan đến cảng và hải quan bao gồm kiểm tra trình độ đào tạo cũng như năng lực của nhân viên an ninh của cảng vụ và hải quan.

## **Phụ lục 12.A Đánh giá Rủi ro Cảng**

Doanh nghiệp hoặc cơ quan nhà nước điều hành cảng (hay là cơ quan quản lý cảng) chịu trách nhiệm thiết lập các chính sách an ninh cho khu vực cảng. Cán bộ hải quan cần nắm vững các chính sách này để theo dõi điều chỉnh các chính sách nghiệp vụ của mình. Các chính sách này ít nhất phải tuân thủ các yêu cầu trong nước và quốc tế. Tuy vậy, chúng cũng phải phản ánh các mục tiêu của cảng vụ trong việc duy trì an toàn và an ninh trên tàu tại bất kỳ nơi nào tàu hoạt động. Mọi lo ngại về an ninh này sẽ không phải là tuyệt đối nếu cần thiết vì cần phải chú trọng thỏa đáng đến những chậm trễ mà các chính sách về an ninh sẽ gây ra cho giao dịch thương mại.

Một hệ thống an ninh cảng hiệu quả tích hợp thu thập thông tin, thủ tục kiểm soát chất lượng, nhân sự và thiết bị cũng như tăng cường khả năng phản ứng trước các sự cố an ninh một cách phù hợp và kịp thời. Đánh giá Rủi ro Cảng (PRA) phải cân nhắc cẩn trọng nhiều khả năng và biến thể khác nhau của rủi ro an ninh bao gồm thiệt hại đối với cơ sở vật chất, thiết bị vận tải hoặc hàng hoá và việc sử dụng phương tiện vận tải để buôn lậu người hoặc vũ khí trong đó có vật liệu hạt nhân.<sup>233</sup>

*Phương pháp Đánh giá Rủi ro Cảng (PRA)* Quy trình tiến hành Đánh giá Rủi ro Cảng (PRA) đòi hỏi sự tham gia của tất cả những người chịu trách nhiệm duy trì an ninh tại cảng dưới bất kỳ hình thức nào cũng như các cán bộ thực thi luật và lực lượng quân đội đóng tại các địa phận thuộc cảng. Đánh giá PRA nên nhằm vào cơ sở vật chất cảng, các loại hình tàu biển, hàng hoá và hành khách tại cảng, điểm chấp nhận hàng hoá và hành khách cùng các sự cố an ninh khác nhau có thể xảy ra và biện pháp ứng phó tương ứng.

Cần thu thập và xử lý thông tin để xây dựng một danh mục các điểm có nguy cơ cao sử dụng trong phân tích rủi ro. Ngày nay, các sản phẩm công nghệ mới đem lại các công cụ tự động trong tiến hành đánh giá an ninh.

### ***Các Yếu tố của Hệ thống An ninh Tích hợp***

Hệ thống an ninh tích hợp được cấu thành bởi nhiều yếu tố khác nhau.

**Thông tin và Tình báo** Để biết được các mối đe dọa tiềm tàng và kịp thời nắm bắt được các thay đổi và tiến triển mới, cần tiến hành thu thập thông tin liên tục và đưa thông tin thu thập được vào trong các nguyên tắc an ninh hiện hành nhằm đảm bảo hệ thống vẫn hoạt động hiệu quả và phù hợp. Một khởi điểm quan trọng là tiến hành phân tích kế hoạch, tổ

---

<sup>233</sup> Xem Luật ISPS của Tổ chức Hàng hải Quốc tế tại [www.imo.org/Newsroom/mainframe.asp?topic\\_id=583&doc\\_id=2689code](http://www.imo.org/Newsroom/mainframe.asp?topic_id=583&doc_id=2689code).

topic\_id=583&doc\_id=2689#code

chức, vũ khí và chiến thuật khủng bố của các sự kiện khủng bố đã diễn ra trước đó. Việc phân tích thận trọng sẽ giúp đưa ra các giả định phù hợp, lô-gích và thuyết phục về các khả năng có thể xảy ra. Cần thu thập thông tin thường xuyên qua nhiều kênh khác nhau trong đó có cả các nguồn truyền thông trong nước và quốc tế, cơ sở dữ liệu các sự cố an ninh, các ấn phẩm và trung tâm nghiên cứu an ninh trong và ngoài nước, các sáng kiến an ninh quốc tế cũng như thông qua hợp tác với các cơ quan an ninh trong và ngoài nước. Phải tiến hành phân tích, xử lý thông tin thu thập được để cập nhật cho phân tích rủi ro và các biện pháp phòng ngừa tương ứng.

**Nhân sự** Nhân sự là một yếu tố quan trọng và nhạy cảm nhất do nguy cơ các nhân viên bị lôi kéo tham gia vào các hành động sai trái là rất lớn. Bởi vậy, cần xử lý thỏa đáng vấn đề nhân sự. Các chương trình nhân sự an ninh nói chung cần bao gồm cả nhân sự ngành hải quan và giải quyết tất cả các khía cạnh từ tuyển dụng, đào tạo đến kiểm tra.

Việc tuyển dụng các ứng cử viên phù hợp nhất cho mỗi khâu nghiệp vụ là yếu tố sống còn quyết định thành công của toàn bộ hoạt động vì các hệ thống an ninh không cho phép bất kỳ sai phạm nào dù là nhỏ nhất xét đến nguy cơ bị tấn công cao. Đào tạo nhân viên ban đầu giúp nâng cao nhận thức, tạo động lực và hiểu biết cho nhân viên. Có thể kết hợp với diễn tập theo tình huống thực để tích lũy kinh nghiệm xử lý các tình huống nguy hiểm có thể xảy ra và đảm bảo ngăn chặn được sơ suất, bị sốc hoặc bị hoảng sợ khi xảy ra tình huống nguy cấp thật. Kiểm tra nhân sự và hệ thống cũng như luyện tập cần đảm bảo duy trì mức chuyên nghiệp cao nhất có thể. Tất cả nhân viên được tuyển làm việc tại cảng đều phải tham gia vào quy trình an ninh trực tiếp hoặc gián tiếp - kể cả nhân viên tạm thời được phép tiếp cận các khu vực nhạy cảm- đều phải qua kiểm tra nghiêm ngặt. Cần chọn phỏng vấn một số đối tượng trong các nhân viên này khi tiến hành PRA.

**Phương tiện Kỹ thuật** Cần xác định thiết bị thích hợp nhất sử dụng tại một khu vực cụ thể có tính đến chủng loại thiết bị, số lượng cần có và địa điểm đặt thiết bị. Khi lựa chọn các thiết bị cần thiết, cần tính đến các yêu cầu về cơ sở vật chất, chi phí và độ tin cậy của thiết bị. Cần tiến hành phân tích để kiểm tra thiết bị trong mối tương quan với tất cả các khía cạnh của hệ thống an ninh tích hợp bao gồm chi phí vận hành bảo dưỡng, các lợi ích cũng như ưu điểm và nhược điểm của thiết bị đó. Thiết bị được lựa chọn phải mang lại tác động trực tiếp khi được sử dụng đúng cách. Các biện pháp kiểm tra này đảm bảo mức độ an ninh cao và phải được hỗ trợ thường xuyên bởi các thủ tục nghiệp vụ, đào tạo và thông tin tình báo.

**Thủ tục** Cần xây dựng một bộ thủ tục thông thường và khẩn cấp bao gồm các nhiệm vụ của nhân viên an ninh, đội ngũ lãnh đạo, nhân viên xử lý các tình huống khẩn cấp cùng thủy thủ và phi hành đoàn. Các thủ tục này cũng cần phác thảo ra cơ chế chỉ đạo và phân công trách nhiệm của các tất cả bên tham gia trong cả tình huống bình thường và khẩn cấp. Mỗi thủ tục sẽ bao gồm các định nghĩa, phương pháp (các biện pháp và yêu cầu nghiệp vụ) và trách nhiệm. Những thủ tục này cần được nhà chức trách địa phương xây dựng và phê duyệt sau đó được thông báo cho tất cả các bên liên quan và cập nhật định kỳ theo thay đổi trong nhu cầu.

**Kiểm soát, Kiểm toán và Rèn luyện** Cần thiết lập các cơ chế kiểm soát và kiểm toán để có thể giám sát liên tục độ tập trung (attentiveness), tính cảnh báo (alertness) và tính hiệu quả của hệ thống an ninh. Các cơ chế này sẽ tính đến các loại hình hoạt động của cảng, thay đổi nhân sự làm việc tại cảng, loại tàu biển mà cảng tiếp nhận, các điều kiện liên quan khác cùng các hướng dẫn thực hiện các quy định thủ tục. Kết quả của các hoạt động này (diễn tập, viếng thăm đột xuất và tương tự) cần được ghi lại và phân tích để thiết lập một chu trình phản hồi và cải thiện không ngừng.

## Tài liệu đọc thêm

- Tổ chức Hàng hải Quốc tế <http://www.imo.org/home.asp>
- Tiểu ban Bảo vệ Bờ biển và Quan sát Vận tải Hàng hải về các Quy chế Cuối cùng Tạm thời áp dụng cho An ninh Cảng biển. <http://www.house.gov/transportation/cgmt/>.
- Cơ quan Bảo vệ Bờ biển Mỹ [www.uscg.mil](http://www.uscg.mil).
- Cục hải quan và Bảo vệ Biên giới Mỹ (CBP). <http://www.cbp.gov>.
- Bộ An ninh Nội địa Mỹ. [www.dhs.gov](http://www.dhs.gov).
- Ban Kế toán Tổng hợp Mỹ. 2002. *An ninh Công-ten-nơ: Những Nỗ lực Hiện tại nhằm Phát hiện các Chất hạt nhân, các Sáng kiến mới và Thách thức*. Báo cáo của JayEtta Z. Hecker trước Tiểu ban An ninh Quốc gia, Hội Cựu chiến binh, Phòng Quan hệ Quốc tế, Ủy ban Cải cách Chính phủ. Tài liệu GAO-03-297T. 18/11/2002.
- Cơ quan An ninh Vận tải Mỹ (TSA): [www.tsa.gov](http://www.tsa.gov).

## Tài liệu Tham khảo

- Ủy ban Châu Âu. 2004. “Đề xuất tăng cường an ninh tại các cảng Châu Âu” [Brucxen.europa.eu.int/](http://Brucxen.europa.eu.int/).
- Cộng đồng Châu Âu. 2002. *Quy chế (EC) số 2320/2002 Nghị viện Châu Âu và Hội đồng Châu Âu ngày 16/12/2002 thiết lập các quy tắc trong lĩnh vực an ninh hàng không dân dụng (Văn bản phù hợp với EEA) – Tuyên bố liên thể chế*. Báo Chính thức số L 355 ngày 12/3/2002. EU: Bruc-xen.
- Tổ chức Hàng không Dân dụng Quốc tế. 1944. *Công ước về Hàng không Dân dụng Quốc tế*. Chicago. Ngày 7/12.
- OECD. 2003. “An ninh tổng Vận tải Hàng hải: Các Tác nhân Rủi ro và Tác động Kinh tế.” Ban giám đốc Ủy ban Vận tải hàng hải, Công nghiệp, Công nghệ và Khoa học. Paris.
- Pluta, Paul J. 2001. “Các yêu cầu Tạm thời đối với việc Thông báo Cập bến các cảng của Mỹ.” Công ty Tư vấn Truyền thông Tin tức USCG. Cơ quan Bảo vệ Bờ biển Mỹ. *Đăng ký Liên bang*, Tập 66, số 193, Docket USCG-2001-10689, RIN 2115-AG24. ngày 4 tháng 10. Washington DC.
- Raven, John. 2004. “Tác động của An ninh đối với Thương mại” *Tạp chí Thương mại*. 19-25 tháng 1, tr.38.
- Sander, Charles. 2003. “Các Sáng kiến về Thủ tục Hàng không.” *Báo An ninh Quốc tế*. Số 13 ra ngày 11/12):377.
- TSA. 2003. “Kế hoạch Chiến lược Hàng hoá Hàng không.” Thông cáo báo chí của TSA, 17/11/2003. Bộ An ninh Nội địa Mỹ. Washington DC.
- Bộ An ninh Nội địa Mỹ. 2003. “Các khuyến nghị mới góp phần Tăng cường An ninh Hàng hoá hàng không.” 1/10/2003 <<http://www.airportnet.org/depts/securitypolicy/DHScargoPR.pdf>>.
- Phòng Kế toán Tổng hợp Mỹ. 2002. *An ninh Hàng không: Những điểm dễ bị tổn hại và những Cải thiện Tiềm năng đối với Hệ thống An ninh Hàng hoá*. Báo cáo trước Những người thỉnh cầu thuộc Nghị viện. Tài liệu GAO-03-344. tháng 12/2002.
- Ban Kế toán Tổng hợp Mỹ. 2002a. *An ninh Hàng không: Nguy cơ và Cải thiện Tiềm năng đối với Hệ thống Hàng hoá Hàng không*. Báo cáo trả lời chất vấn của Nghị viện. Tài liệu GAO-03-344. Tháng 12/2002.
- Ban Kế toán Tổng hợp Mỹ. 2002. *An ninh Công-ten-nơ: Những Nỗ lực hiện tại nhằm Phát hiện các chất hạt nhân, các Sáng kiến mới và Thách thức*. Báo cáo của JayEtta Z.

Hecker trước Tiểu ban An ninh Quốc gia, Hội Cựu chiến binh, Phòng Quan hệ Quốc tế, Ủy ban Cải cách Chính phủ. Tài liệu GAO-03-297T. 18/11/2002.

Tổ chức hải quan Thế giới. 2003. “Thiết bị soi Công-ten-nơ: Hướng dẫn cho các nước thành viên về các điều kiện hành chính cần tính đến khi mua và vận hành thiết bị”. Biên bản của Ban Thư ký. Brúc-xen.

# 13

## Vai trò của CNTT trong Quá trình Hiện đại hoá hải quan

*Luc de Wulf và Gerard McLinden*

<b>VAI TRÒ CỦA CNTT &amp; TT TRONG HIỆN ĐẠI HÓA HẢI QUAN .....</b>	<b>385</b>
<b>CÁC ỨNG DỤNG TIN HỌC HẢI QUAN CHÍNH YẾU.....</b>	<b>390</b>
<b>XÂY DỰNG CHIẾN LƯỢC TIN HỌC HÓA HẢI QUAN .....</b>	<b>394</b>
<b>KẾT LUẬN TÁC NGHIỆP.....</b>	<b>419</b>
<b>TÀI LIỆU ĐỌC THÊM.....</b>	<b>420</b>
<b>TÀI LIỆU THAM KHẢO .....</b>	<b>420</b>

Ngày nay, hải quan đang phải đối mặt với nhiều thách thức và áp lực hành chính cũng như chính trị bao gồm khối lượng công việc thay đổi thất thường trong khi nguồn lực không dồi dào hoặc ít hơn, kỳ vọng lớn hơn từ phía doanh nghiệp và áp lực phải đạt được các mục tiêu do chính phủ đặt ra thường là mâu thuẫn nhau bao gồm tạo thuận lợi cho thương mại, bảo vệ xã hội, và các mục tiêu an ninh quốc gia. Bên cạnh đó, yêu cầu đặt ra ngày càng tăng đối với cơ quan hải quan là phải tích hợp các hệ thống và thủ tục hải quan với mạng lưới tiếp vận toàn cầu tinh vi được các đối tác vận tải và thương mại quốc tế sử dụng. Để vượt qua các áp lực và thách thức này, cộng đồng hải quan quốc tế tìm đến việc sử dụng các ứng dụng CNTT như chất xúc tác để nâng cao hiệu quả và kết quả hoạt động cũng như tổ chức. Kết quả là, nhiều chương trình hiện đại hoá trong lĩnh vực hải quan trong thời gian hơn 10 năm qua đã đưa vào các hợp phần lớn về tin học hoá. Hải quan nhiều nước hiện đang áp dụng tự động hoá ở các mức độ khác nhau để hỗ trợ cho các nghiệp vụ hải quan chính như xử lý thông quan hàng hoá, tính thuế, thu thuế, quản lý rủi ro báo cáo quản lý.

Chương 13 không được thiết kế như một hướng dẫn kỹ thuật cho các chuyên gia CNTT cũng không phải là một cuốn hướng dẫn tái thiết kế quy trình nghiệp vụ. Thay vào đó, chương này tóm lược lợi ích mang lại của việc sử dụng các ứng dụng CNTT&TT trong lĩnh vực hải quan, vai trò quan trọng mà nó có thể có trong quá trình cải cách và hiện đại hoá hải quan rộng lớn hơn. Chương 13 bàn luận về ưu điểm và nhược điểm của các giải pháp CNTT&TT quy mô toàn quốc cũng như trình bày ngắn gọn các giải pháp dựng sẵn (off-the-shelf) khác nhau đang có trên thị trường. Chương viết rút ra một số bài học quan



trọng có được từ nhiều tổ chức, nhà tài trợ, tư vấn, chuyên gia hải quan khác nhau và nêu bật các vấn đề chính cần tính đến khi xây dựng các chiến lược tự động phù hợp cho hải quan các nước đang phát triển.

Phần một nêu bật tầm quan trọng của việc ứng dụng CNTT&TT trong việc tăng cường hiệu quả và kết quả của hoạt động hải quan. Phần hai tập trung vào các cấu phần khác nhau của hệ thống quản lý hải quan tự động. Phần ba trình bày những điểm chính của chiến lược tin học hoá hải quan. Phần bốn mô tả tóm lược ưu điểm và nhược điểm của việc thực thi các hệ thống quản lý trong nước và quốc tế cũng như tóm tắt các sản phẩm có sẵn chủ yếu hiện có trên thị trường do bên thứ ba cung cấp. Phần cuối cùng đưa ra các kết luận nghiệp vụ. Khi có thể, các tác giả sẽ lồng ghép các nghiên cứu tình huống để minh hoạ cho những điểm đưa ra.

### **Vai trò của Công nghệ Thông tin và Truyền thông trong Hiện đại hóa hải quan**

Tuy có một điểm chung là rõ ràng CNTT đang ngày càng có vai trò quan trọng hơn trong ngành hải quan hiện đại song hải quan mỗi nước lại có các ưu tiên, mong muốn, kinh nghiệm, năng lực và nguồn lực về CNTT khác nhau. Ngay từ những năm đầu thập kỷ 70, hải quan nhiều nước phát triển đã bắt đầu nhận thức được những lợi ích quan trọng mà các ứng dụng CNTT mang lại trong việc tăng cường hiệu quả hoạt động. Họ đã thiết kế và xây dựng các hệ thống máy tính hải quan của chính mình đáp ứng các yêu cầu đặc thù của từng nước. Qua nhiều năm, các hệ thống này đã được nâng cấp, đơn giản hóa và chuẩn hoá trong một số khía cạnh cho phù hợp với thông lệ quốc tế tốt nhất. Cùng với thời gian, các hệ thống dần được điều chỉnh để tận dụng được những tiến bộ mới trong lĩnh vực CNTT và truyền thông. Kết quả là những nước này xây dựng được các hệ thống máy tính phản ánh đúng các thông lệ quản lý hải quan hiện đại như tự tính thuế, thông quan với thông tin khai báo tối thiểu, ân hạn nộp thuế, phương pháp tiếp cận quản lý rủi ro có mục tiêu và định hướng bởi thông tin tình báo cho thông quan hàng hoá quốc tế và các cơ chế kiểm tra sau thông quan tân tiến.

Những trải nghiệm trước đó về CNTT&TT tại nhiều nước đang phát triển và các nền kinh tế mới nổi là khác biệt nhau rất nhiều với không ít khó khăn và trong một số trường hợp, chi phí bỏ ra là rất tốn kém. Hải quan nhiều nước đang phát triển chậm trong việc phát huy hết tiềm năng do việc ứng dụng tiến bộ công nghệ hiện đại phù hợp mang lại do thiếu nguồn nhân lực và nguồn lực tài chính cần thiết cũng như một thị trường CNTT trong nước vững chắc. Thật may là tình hình này đã dần thay đổi trong những thập kỷ gần đây, một phần là nhờ khả năng có thể mua sẵn các hệ thống máy tính được thiết kế chuyên dùng cho ngành hải quan cũng như việc cộng đồng tài trợ quốc tế tăng cường hỗ trợ cho hải quan. Tuy nhiên, hạ tầng công nghệ và hỗ trợ CNTT hiện có tại các nước đang phát triển tụt hậu hơn rất nhiều so với các nước phát triển và ngày càng không thể bắt kịp được với thực tiễn kinh doanh ứng dụng CNTT ở mức độ cao của nhiều doanh nghiệp quốc tế. Hơn thế, khi được đưa vào áp dụng, các hệ thống tự động thường không được tận dụng hết tiềm năng vốn có. Có một số trường hợp, luật hải quan bắt buộc phải nộp chứng từ thông quan bằng giấy và như vậy dẫn đến tình trạng trùng lặp những thông tin thường được cung cấp cho hải quan bằng phương thức điện tử. Thêm vào đó, nhân viên và lãnh đạo hải quan thường miễn cưỡng trong thực thi quá trình đơn giản hoá thủ tục theo yêu cầu của các hệ

thống CNTT mới hay điều chỉnh luồng công việc và phân công công việc cho cán bộ tương ứng. Trong một số trường hợp, CNTT&TT được đưa vào áp dụng mà chưa tiến hành hợp lý hóa, chuẩn hóa và đơn giản hóa các quy trình thủ tục thủ công hiện có. Trong những trường hợp như vậy, không có gì ngạc nhiên khi không đạt được những kết quả mong muốn trong quá trình thực thi các hệ thống CNTT&TT. Kinh nghiệm cho thấy nguyên tắc cơ bản rõ ràng là trước hết cần phải chuẩn hóa, tổng hợp, hiện đại hoá và đơn giản hoá quy trình, thủ tục trước khi tự động hóa. Nếu không tiến hành đơn giản hoá quy trình thủ tục thì một hệ thống thủ công không hiệu quả tốt nhất cũng chỉ được thay thế bằng một hệ thống tự động không hiệu quả mà không đem lại lợi ích cho bất kỳ bên nào.

Việc xây dựng các quy trình, thủ tục mới và đơn giản dựa trên các thông lệ quốc tế tốt nhất đã được kiểm chứng là giúp giảm chi phí tuân thủ cho cộng đồng thương mại có thể đòi hỏi phải thực hiện các thay đổi trong chính sách của chính phủ, cơ sở pháp lý, trong áp dụng các thủ tục và chính sách quản lý nhân lực cũng như trong cách thức áp dụng các chính sách và thủ tục hải quan. Do các thay đổi này có thể gây ra những tác động lớn nên việc đảm bảo có được hậu thuẫn chính trị cho cải cách và hậu thuẫn đầy đủ từ phía chính phủ cùng lãnh đạo cấp cao của hải quan là vô cùng quan trọng.

Thông thường, hải quan là cơ quan quản lý thu thuế giá trị gia tăng (VAT) hay các loại thuế tiêu thụ tương tự. Bởi vậy, hệ thống cần được thiết kế nhằm quản lý thuế VAT hiệu quả tại biên giới và quản lý hải quan hiệu quả. Cần tiến hành nghiên cứu kỹ lưỡng các sáng kiến hải quan như trị giá khai báo *tối thiểu (de minimis)*, ân hạn nộp thuế, thông quan với yêu cầu thông tin tối thiểu, khai hải quan định kỳ, các chính sách miễn thuế, hàng nhập khẩu miễn thuế và tương tự và tích hợp chúng với bất kỳ quy định pháp luật nào về VAT. Bởi vậy, rõ ràng là hệ thống CNTT cần được xây dựng nhằm hỗ trợ cho phương thức quản lý thu thuế tổng thể dựa trên các hệ thống CNTT tại biên giới.

Các nỗ lực tự động hoá quy trình hải quan phải nhận thức đầy đủ ít nhất hai đặc điểm chính của các thực thể hải quan:

- *Các quy trình hải quan hiện đại phải đảm bảo đơn giản và minh bạch song không được sơ sài.* Tuy nhiên, điều này không cản trở xây dựng các hệ thống phức tạp vì hải quan cần giải quyết hàng loạt các vấn đề đặc biệt, phần nhiều trong số đó đặt ra những nguy cơ đáng kể đối với mục tiêu thu thuế và các mục tiêu chính sách khác. Ví dụ, hàng hoá nhập khẩu theo các loại hình được bảo thuế trên cơ sở số hàng hóa được nhập này không dùng cho tiêu dùng trong nước có thể được chuyển trái phép vào tiêu dùng trên thị trường nội địa. Cần có các biện pháp bảo vệ đặc biệt để tránh tình trạng tương tự xảy ra.
- *Chuyển dần các quy trình hải quan hiện đại từ kiểm tra thực tế sang kiểm tra sau thông quan dựa nhiều vào kết quả tự tính thuế của các đối tượng nộp thuế.* Người ta ngày càng nhận ra được một điều là chìa khoá cho quản lý thuế có hiệu quả là sự tự nguyện tuân thủ của các đối tượng nộp thuế trong khi chìa khoá cho tự nguyện tuân thủ là việc doanh nghiệp tự tính thuế. Trong môi trường hải quan, điều này có nghĩa là giảm chú trọng vào kiểm tra thực tế tại điểm tiếp nhận khi doanh nghiệp (hay đại lý của doanh nghiệp) khai báo số thuế phải nộp song sẽ tăng cường kiểm tra một cách có hiệu quả sau khi hàng hóa được thông quan và đưa vào lưu thông tự do. Kiểm soát sau thông quan sẽ bao gồm kiểm toán và các biện pháp kiểm tra khác tập trung vào xử lý các giao

dịch có nguy cơ khai báo sai lớn nhất. Rõ ràng, điều này đòi hỏi phải dựa vào sử dụng phương pháp quản lý rủi ro có mục tiêu được định hướng bởi thông tin tình báo vì phương pháp này giúp chọn ra các chuyến hàng có nguy cơ cao hay những chuyến hàng quan tâm đặc biệt. Các mô-đun máy tính được thiết kế phù hợp có thể hỗ trợ rất nhiều trong việc thực hiện điều này.

### ***Sự cần thiết phải Tích hợp CNTT&TT vào một Chương trình Hiện đại hóa Tổng thể***

Nhận thức được vai trò chủ chốt của tự động hóa trong quản lý hải quan hiện đại, nhiều chương trình cải cách hải quan đã dành ưu tiên cao cho việc lựa chọn và thực thi các giải pháp công nghệ phù hợp và hiệu quả. Thật ra, các nhà tài trợ thường dành một lượng vốn lớn của các dự án cho nâng cấp hay thay thế những hệ thống máy tính kiểu như vậy. Tuy nhiên, trong những năm gần đây, người ta ngày càng nhận thức được rõ hơn các vấn đề và hạn chế của các chiến lược do công nghệ chi phối cũng như sự cần thiết phải tích hợp công nghệ vào nỗ lực xây dựng năng lực toàn diện hơn với quy mô rộng hơn trong toàn ngành.

Ấn phẩm gần đây của IMF (Corfmat và Castro 2003, tr. 119-120) đề cập đến vấn đề này và nhận định rằng “kinh nghiệm quốc tế cho thấy hải quan thường gặp khó khăn trong quá trình thực thi...các hợp phần bổ sung của nỗ lực hiện đại hoá [không khó để đưa ra ví dụ] khi việc đưa vào áp dụng không phù hợp các hệ thống máy tính đã làm trầm trọng hơn các vấn đề hiện có. Có một thực tế đáng buồn quan sát được tại cả các nước đang phát triển và các nước phát triển là lượng đầu tư vào các hệ thống máy tính tại các cơ quan hải quan ngày càng nhiều trong khi thời gian thông quan trung bình vẫn vượt quá vài ngày mà không hề có cải thiện rõ rệt trong đánh giá và phát hiện gian lận.”

Trình độ phát triển hiện tại của hải quan mỗi nước có ảnh hưởng lớn đến cả các giải pháp CNTT phù hợp lẫn phạm vi cải cách bổ sung cần thực hiện để có thể đạt được những cải thiện bền vững tăng cường hiệu quả hoạt động tổng thể. Nghiên cứu loại hình (3-stage typology) ba giai đoạn do Appels và Struye de Swielande (1998) giới thiệu minh họa rất rõ cho thực tế này.

Trong *giai đoạn một*, hải quan tập trung vào kiểm tra thực tế hàng hoá chủ yếu dựa vào mức độ kiểm tra thực tế cao, dựa vào việc đệ trình và kiểm tra chứng từ bằng giấy. Khi tin học hoá được đưa vào áp dụng thì thường chỉ được áp dụng cho nghiệp vụ xử lý các tờ khai hải quan và tính thuế. Hơn thế, các hệ thống này thường được sử dụng chủ yếu sau khi hàng hoá đến nước nhập khẩu. Trong nhiều trường hợp, các hệ thống này chỉ đơn giản là bản sao của quy trình và thủ tục thủ công đã tồn tại trước đó. Cán bộ hải quan thường nhập dữ liệu sau khi chứng từ bằng giấy được đệ trình. Điều này mất nhiều thời gian và có thể dẫn đến tỷ lệ mắc lỗi cao. Người ta ít chú trọng đến việc tiến hành nghiên cứu và phân tích đối với cộng đồng doanh nghiệp. Trong khi đó việc xác định những chuyến hàng có nghi có dấu hiệu vi phạm dựa trên quản lý rủi ro thường là hạn chế hoặc không được thực hiện. Mục tiêu trọng tâm vẫn là tối đa hoá số thu thuế trong khi các sáng kiến tạo thuận lợi cho thương mại ít được chú trọng. Hải quan nhiều nước đang phát triển hoặc đang trong quá trình chuyển đổi có vẻ như đang ở trong giai đoạn này.

Trong *giai đoạn 2*, công việc hải quan nhấn mạnh đến công tác thu thập và phân tích thông tin để đưa ra các quyết định về tiếp nhận hàng hóa (admissibility), tính thuế và

can thiệp dựa trên quản lý rủi ro. Những phương pháp tiếp cận kiểu như vậy đòi hỏi cả ngành hải quan và cộng đồng doanh nghiệp đều phải có hạ tầng CNTT tinh vi hơn. Một đặc điểm của các hệ thống này là doanh nghiệp nhập khẩu hay đại lý khai thuê hải quan nhập dữ liệu tờ khai trực tiếp. Cũng có thể có trao đổi thông tin điện tử ở mức độ hạn chế với các cơ quan khác của chính phủ. Với các hệ thống này, thông quan hải quan cho các lô hàng quốc tế thường được tiến hành một cách kịp thời; cắt giảm bớt tỷ lệ kiểm tra thực tế sử dụng nhiều nguồn lực và tập trung vào các giao dịch mật dịch có rủi ro thu thuế cao nhất. Cách tiếp cận kiểu này thường được thiết kế nhằm cân bằng giữa kiểm tra thực tế và tạo thuận lợi cho thương mại. Đây là đặc trưng cho hiện trạng của hầu hết các nước phát triển và các nước có thu nhập trung bình.

Trong *giai đoạn 3*, hải quan chủ yếu dựa vào hệ thống kế toán và thông tin cũng như việc theo dõi các quy trình tạo thành hoạt động tổng thể của doanh nghiệp. Tất cả các thông tin đều được trao đổi bằng phương thức điện tử, các quyết định về kiểm tra hàng hoá được dựa trên quản lý rủi ro và yếu tố đánh giá chủ yếu là xếp hạng tuân thủ của doanh nghiệp. Trọng tâm chú ý là tuân thủ dựa trên thông tin được cung cấp đầy đủ, can thiệp bằng ngoại lệ và hợp lý hoá cung cấp dịch vụ (ví dụ khái niệm chế độ một cửa). Các nguồn lực hải quan được chuyển từ các hoạt động có giá trị thấp và sử dụng nhiều nguồn lực tại thời điểm hàng đến sang các hoạt động kiểm toán dựa trên các hệ thống tự động, sau thông quan và thông quan trước khi hàng đến có giá trị cao và sử dụng ít nguồn lực. Hải quan tất cả các nước phát triển hiện đang nỗ lực để đạt được những phương thức hoạt động này.

Mỗi giai đoạn trong mô hình phát triển này đều đòi hỏi sử dụng ngày càng nhiều CNTT kết hợp với các hệ thống và thủ tục hành chính hiện đại. Tuy nhiên, đúng là phần lớn các nước đều đi theo mô hình phát triển này song cách thức chuyển từ giai đoạn trước sang giai đoạn kế tiếp của mỗi nước không nhất thiết phải theo đúng tuần tự hay được xác định trước. Kinh nghiệm của nhiều nước phát triển cho thấy cần phải xây dựng lại hay nâng cấp các tính năng của các hệ thống máy tính, thường là đi kèm hay cùng lúc với việc đưa vào áp dụng các chiến lược và biện pháp làm việc mới hiệu quả hơn như đã mô tả trong giai đoạn hai và ba ở trên. Bài học chính rút ra ở đây là cần tiến hành tự động hoá như một phần của chiến lược hiện đại hoá tổng thể cho hải quan đi kèm với hàng loạt các cải cách chứng từ bổ sung trong tất cả các lĩnh vực quản lý hải quan. Tuy nhiên, ví dụ thực tế tại nhiều nước cho thấy rõ ràng CNTT có thể đóng vai trò như chất xúc tác cho quá trình đơn giản hóa thủ tục hải quan vì một hệ thống quản lý hải quan tốt sẽ không cho phép kéo dài việc áp dụng những thủ tục quá đặc thù (idiosyncratic) và quan liêu. Trong một số trường hợp, CNTT&TT được sử dụng như một chất xúc tác cho quá trình đơn giản hoá thủ tục trước khi tiến hành hiện đại hoá nhiều khía cạnh khác của hải quan như trường hợp của Bangladesh hay Ghana (xem bảng 13.4). Cách làm này có thể đem lại kết quả tốt nếu hải quan sẵn sàng điều chỉnh quy trình thủ tục cho phù hợp với các ứng dụng CNTT&TT mới. Ngay cả trong những trường hợp này, vấn đề tính bền vững của hệ thống cũng cần phải được giải quyết một cách trực diện để góp phần vào việc thực hiện các khía cạnh không thuộc CNTT&TT để tận dụng tối đa các cơ hội mà CNTT&TT mang lại. Có một điều cần làm rõ là CNTT không phải là một phương thuốc chữa bách bệnh cũng không nên được coi là cái đích cuối cùng cần đạt được.

Một hạ tầng công nghệ phù hợp cho hải quan một nước phụ thuộc vào một số yếu tố trong đó có nhiều yếu tố nằm ngoài sự kiểm soát trực tiếp của cơ quan hải quan. Báo cáo Công Nghệ Thông Tin Toàn cầu của Diễn đàn Kinh tế Thế giới năm 2003-2004 đưa ra phân tích toàn diện về mức độ sẵn sàng của hệ thống CNTT&TT của từng nước và khu vực (Dutta, Lanvin và Pâu 2004) để tiến hành hiện đại hoá. Báo cáo tính đến môi trường, độ sẵn sàng và việc áp dụng CNTT và viễn thông. Nghiên cứu khuyến nghị rằng cần đạt được một ngưỡng nhất định trước khi có thể áp dụng hiệu quả CNTT&TT để có thể tạo ra tác động. Các khuyến nghị do nghiên cứu đưa ra đặc biệt phù hợp với hải quan nhiều nước. Hải quan tại các nước này không thiết phải áp dụng các giải pháp công nghệ có sẵn tinh vi và tối tân nhất. Thay vào đó, chỉ cần áp dụng những giải pháp phù hợp nhất với môi trường hoạt động, nguồn lực, hạ tầng viễn thông của chính mình và những mục tiêu phát triển thực tế. Nói cách khác, các giải pháp cần phải được phối kết hợp, phải phù hợp, thích đáng và có tính khả thi để đáp ứng được các yêu cầu quốc gia có tính đến các nguồn lực và điều kiện đặc thù. Các giải pháp phải đảm bảo tính bền vững, không quá tốn kém và có tính đến các yêu cầu về nguồn lực, mức độ sẵn có về nguồn lực, quyết tâm chính trị và sự sẵn sàng về hành chính cùng hỗ trợ, bảo trì và độ linh hoạt của hệ thống dài hạn. Rõ ràng, không có một giải pháp “khuôn mẫu” nào cho việc thực thi CNTT trong hải quan.

#### ***Tóm lược: Các Lợi ích của Tự động hoá Hải quan***

Việc triển khai có hiệu quả các hệ thống máy tính đi liền với cải thiện quy trình, thủ tục hải quan sẽ đưa đến các kết quả sau:

- tăng cường giám sát hải quan đối với các lô hàng quốc tế
- tăng cường giám sát các loại hình miễn thuế, ưu đãi thuế và bảo thuế
- giảm thời gian thông quan khi tiến hành các thủ tục hải quan
- tăng cường phối kết hợp và hợp lý hoá các hoạt động với các cơ quan biên giới khác
- áp dụng đồng bộ luật hải quan và các luật liên quan đến biên giới khác
- tăng độ minh bạch và khả năng dự đoán trước cho khu vực doanh nghiệp
- giảm cơ hội để cán bộ hải quan ra những quyết định tùy ý
- tăng cường thông tin quản lý
- tăng hiệu quả của công tác thu thuế và ghi chép sổ sách
- thống kê thương mại chính xác và kịp thời hơn
- triển khai hiệu quả nguồn lực kỹ thuật và con người
- thông tin chính xác hơn cho quản lý rủi ro và kiểm tra sau thông quan

Khi phát huy hết vai trò chủ chốt của ngành hải quan trong toàn bộ chu trình thương mại quốc tế các lợi ích này sẽ được tiếp tục gia tăng để tạo ra một cộng đồng thương mại bao gồm tất cả các bên liên quan được gắn kết với nhau qua mạng lưới điện tử. Cần có một tầm nhìn rõ ràng và cam kết chính trị vượt qua phạm vi của ngành hải quan để có thể xây dựng và thực thi một cách tiếp cận quốc gia kiểu như vậy. Tuy nhiên, có thể thực hiện

thành công<sup>234</sup> hệ thống không kể đến việc đó là các hệ thống quốc gia hay các hệ thống tại cảng biển hay sân bay qua những nỗ lực hợp tác đáng kể của tất cả các bên liên quan trong nhiều năm.

## **Các Ứng dụng Tin học Hải quan Chính yếu**

Có nhiều nghiệp vụ hải quan thích hợp với việc áp dụng các giải pháp công nghệ. Thông thường, các hệ thống máy tính dành riêng cho hải quan được áp dụng cho các lĩnh vực sau:

- kiểm kê lưu kho đối với hàng hóa quốc tế
- xử lý tờ khai để thông quan hàng hoá quốc tế
- kiểm soát chứng từ và thuế
- xác định và định giá trị giá hải quan
- kiểm soát hàng hoá quá cảnh, hàng chuyển sang chế độ lưu kho hay hàng tạm nhập
- quản lý và thực thi các chế độ gia công xuất khẩu hay hoàn thuế
- quản lý rủi ro (hồ sơ rủi ro, phân tích rủi ro và phân tích thông tin tình báo)
- các ứng dụng của khai thuê hải quan
- các hệ thống thông tin quản lý
- thực thi pháp luật hải quan
- kế toán thuế
- tổng hợp và duy trì số liệu thống kê thương mại và phân tích thống kê để nhận diện các phương thức thương mại bất thường để tiến hành phân tích sâu hơn.

Bảng 13.1 đưa ra một cái nhìn tổng quan về các quy trình hải quan và hỗ trợ CNTT&TT thường được đưa vào hệ thống quản lý hải quan. Bảng tóm lược các điểm tiếp nhận và giải phóng hàng hóa, các bên liên quan của khu vực công và tư, các hình thức kiểm soát cần có, các chiến lược thường được áp dụng cùng các yếu tố CNTT liên quan. Bảng 13.1 mô tả độ phức tạp của nhiệm vụ cùng mức độ phụ thuộc lẫn nhau của các yếu tố khác nhau cần có để thiết lập hỗ trợ CNTT&TT cho cơ quan hải quan hiện đại. Các hệ thống như vậy sẽ giúp xử lý tờ khai hàng hóa nhanh hơn, xác định các doanh nghiệp cụ thể để tiến hành kiểm soát, cải thiện kiểm soát và thu thuế, trao đổi dữ liệu, tăng độ chính xác của dữ liệu và sổ sách, tăng cường thông tin quản lý và thông tin thống kê cập nhật. Đổi lại, tất cả những điều này đóng vai trò chính trong hỗ trợ các hoạt động kiểm soát sau thông quan.

Hình 13.1 mô tả khái niệm các hoạt động quản lý rủi ro hải quan hiện đại liên quan đến xử lý các giao dịch thương mại quốc tế. Hình cho thấy các nghiệp vụ và quy trình mà một hệ thống quản lý hải quan tự động hiện đại cần hỗ trợ.

Một tờ khai hàng hoá và môi trường xử lý đặc trưng đưa ra tại phần trái của hình 13.1 đóng vai trò như một băng tải (conveyor belt). Chứng từ của từng lô hàng được đệ

---

<sup>234</sup> Như tại Chi-lê, Xing-ga-po, Mauritius, Mỹ, Anh, Aix-len, Pháp, New Zealand và Úc. Các nước đang phát triển như Ghana, Saudi Arabia và Xê-nê-gan đang tích cực nỗ lực đưa vào áp dụng các hệ thống kiểu như vậy.

trình cho hải quan và xử lý riêng lẻ theo từng giao dịch. Đây là một quy trình máy móc, tiêu tốn thời gian và lặp đi lặp lại. Quy trình này cũng có xu hướng thiên quá nhiều về kiểm soát trong trường hợp các doanh nghiệp tuân thủ các quy định của hải quan như trường hợp của phần lớn các giao dịch thương mại quốc tế tại các nước phát triển. Để tạo thuận lợi cho thương mại và xác định chính xác hơn các trường hợp thất thoát thuế có chủ đích, hệ thống CNTT tiên tiến có thể hỗ trợ hải quan các nước trong việc chuyển sang một biện pháp hoạt động dựa trên các nguyên tắc quản lý rủi ro. Trong một hệ thống kiểu như vậy, các lô hàng có độ rủi ro cao được xác định thông qua các hoạt động nghiệp vụ hải quan tại các trạm xử lý thông tin (back-office) dựa trên phân tích quản lý rủi ro được định hướng bởi thông tin tình báo đối với dữ liệu hải quan có được trước đó. Hệ thống sẽ sử dụng một cơ chế phân luồng hiệu quả để xác định và loại các lô hàng có rủi ro cao ra khỏi quy trình xử lý thông thường. Các lô hàng này sau đó có thể phải qua quy trình kiểm soát hải quan đầy đủ bao gồm kiểm tra chứng từ hay kiểm tra thực tế phạm vi rộng (extensive) (hay cả hai). Các lô hàng không bị lọc ra để kiểm tra thường được thông quan với độ kiểm soát tối thiểu vì không phải là đối tượng hải quan cần chú ý nhiều.

Phương pháp xử lý hàng hoá có trọng điểm này là hoạt động cơ bản của các cơ quan hải quan hiện đại. Phương pháp này được hỗ trợ rộng rãi bởi và phụ thuộc vào cơ chế phân hồi hiệu quả phù hợp hiện có để chuyển các kết quả kiểm tra sau thông quan và các chiến lược kiểm tra dựa trên hệ thống trở lại các cơ chế quản lý rủi ro để cập nhật hồ sơ rủi ro và tiến hành đánh giá rủi ro liên tục.

Cơ chế kiểm tra và kiểm toán sau thông quan là một mạng lưới an toàn đảm bảo cho phương thức tạo thuận lợi toàn bộ. Cơ chế này thừa nhận rằng không thể phát hiện ra nhiều vấn đề mà hải quan quan tâm như xác minh trị giá, trốn thuế, buôn lậu và gian lận hải quan thông qua kiểm tra từng tờ khai hải quan riêng lẻ. Để tránh được các sai sót này, hải quan cần phải kiểm tra toàn bộ các phương thức mậu dịch quốc tế của doanh nghiệp trong đó có dòng ngoại tệ. Điều này chỉ có thể đạt được thông qua tiến hành kiểm toán dựa trên hệ thống toàn bộ các giao dịch thương mại quốc tế của các doanh nghiệp.

Cũng giống như nhiều tổ chức quy mô lớn khác, bên cạnh các hệ thống quản lý hải quan tự động hỗ trợ thông quan hàng hoá, hải quan các nước cũng sử dụng hệ thống máy tính và các tiến bộ công nghệ khác để quản lý hiệu quả toàn bộ hệ thống. Điều này bao gồm sử dụng công nghệ hỗ trợ các nghiệp vụ bao gồm:

- quản lý nguồn nhân lực - quản lý bảng lương, phát triển nghề nghiệp, theo dõi vị trí còn khuyết, các quy trình xử lý kỷ luật và sử dụng nguồn lực hiệu quả
- các hệ thống hỗ trợ điều hành và thông tin quản lý
- quản lý tài chính và tài sản
- quản lý đội tàu (fleet management)
- quản lý lưu kho đối với tài sản là hàng tiêu dùng và hỗ trợ hậu cần chung để dự trữ và cung ứng
- quản lý và thanh lý hàng tịch thu
- lập kế hoạch hoạt động và phân bổ nguồn lực để đạt được các mục tiêu chiến thuật

- thu thập, phân tích và phổ biến thông tin tình báo cho các nhân viên làm nghiệp vụ trực tiếp (frontline staff)
- lập kế hoạch và tiến hành kiểm toán bao gồm cả kiểm toán nội bộ và kiểm toán độc lập bên ngoài
- kiểm tra thực tế hàng hoá và hành khách ví dụ như sử dụng máy soi tia X, máy quét cơ thể, phân tích hoá học và tương tự
- hỗ trợ kỹ thuật cho các phòng thí nghiệm hải quan
- các hệ thống quản lý thư viện
- các hệ thống và công cụ công nghệ hỗ trợ phát triển nhân sự và truyền đạt các chỉ thị, hướng dẫn
- các công cụ tự động hoá văn phòng làm việc nói chung

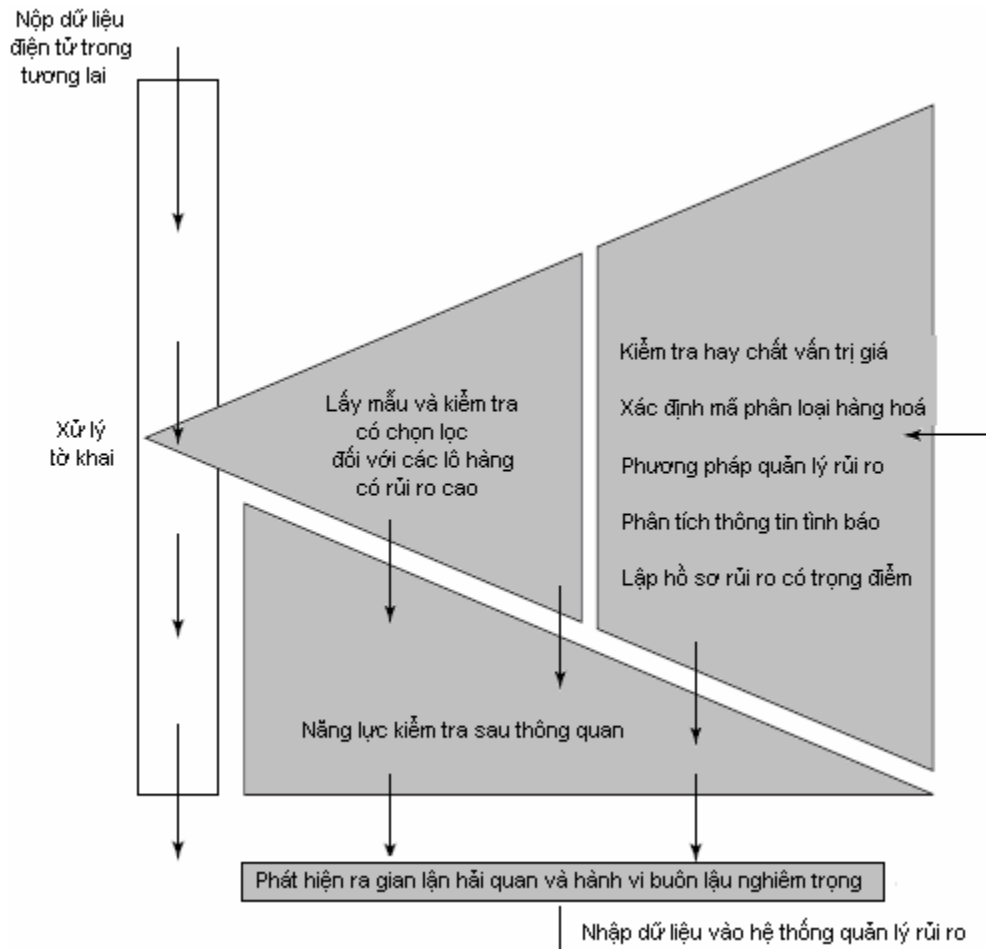
**Bảng 13-1 Các Thông số và Yếu tố Nền tảng (Building Blocks) của CNTT Hải quan**

<b>Điểm xuất cảnh và nhập cảnh</b>	<b>Đối tượng bị kiểm soát hay bị tác động</b>	<b>Các biện pháp kiểm soát cần có</b>	<b>Các chiến lược</b>	<b>Các Thành tố CNTT</b>
------------------------------------	---	---------------------------------------	-----------------------	--------------------------



<b>Điểm xuất cảnh và nhập cảnh</b>	<b>Đối tượng bị kiểm soát hay bị tác động</b>	<b>Các biện pháp kiểm soát cần có</b>	<b>Các chiến lược</b>	<b>Các Thành tố CNTT</b>
—Cảng biên	—Hãng vận tải,	<i>Cơ sở vật chất</i>	<i>Thông tin</i>	<i>Đăng ký vận tải</i>
—Sân bay	công ty và hãng hàng không	—Lối ra và vào an toàn	—Cung cấp thông tin về yêu cầu pháp lý, chính sách, thủ tục, khuyến khích, cơ chế và các hình thức xử phạt	—Tàu
—Biên giới hay khu tự do	—Bưu điện	—Vận chuyển hàng hóa an toàn	<i>Công cụ tạo thuận lợi</i>	—Máy bay
—Khu kiểm soát nội địa	—Các công ty và hãng vận tải	—Lưu trữ hàng hóa an toàn	—Thu thập và huy động thông tin	—Vận tải đường bộ
—Bưu điện	—Quản lý cảng	—Kiểm tra	—Cơ chế thông quan một cửa cho phương tiện vận tải, hàng hóa và hành khách	<i>Báo cáo (trong và ngoài)</i>
	—Quản lý Sân bay	—Tạm giữ	—Giả phóng trước cho hàng hóa và hành khách	—Manifest của tàu
	—Quản lý khu tự do	—Dữ liệu tóm lược (manifest )	—Công nhận đối với khách hàng	—Manifest của máy bay
	—Nhà nhập khẩu	—Dữ liệu thông quan (giấy nhập cảnh)	—Khai báo định kỳ	—Danh sách xếp hàng
	—Nhà xuất khẩu	—Dữ liệu thông quan (giấy nhập cảnh)	—Khai hải quan trước	—Thông tin tổng hợp (trong đó có tên của công ty chuyên hàng)
	—Đại lý khai thuê hải quan	—Dữ liệu xác minh (kiểm tra, thông tin bổ sung, kiểm toán)	—Xử lý tờ khai, nộp thuế và thông quan điện tử	—Danh sách xếp hàng
	—Hãng giao nhận vận tải	<i>Các cơ quan có thẩm quyền xử lý hàng hóa</i>	<i>Công cụ kiểm soát</i>	—Thông tin tổng hợp (trong đó có tên của công ty chuyên hàng)
	—Kho hàng	—Đưa hàng xuống tàu/máy bay (hàng hóa và phương tiện)	—Thông tin trước về hàng hóa và hành khách	—Manifest hành khách
	—Các cơ quan quản lý khác (Nhập cư; Nông nghiệp; Y tế; Di sản văn hóa; Cảnh sát; Ngân hàng trung ương)	—Đưa hàng xuống tàu/máy bay (hàng hóa và phương tiện)	—Hợp tác hải quan quốc tế	—Danh sách thuyền viên
	—Các Ngân hàng	—Đưa hàng xuống tàu/máy bay (hàng hóa và phương tiện)	—Đánh giá nguy cơ hiệu quả (dịch vụ thông tin tình báo)	—Danh sách hàng lưu kho
	—Hãng tàu hay hãng hàng không	—Đưa hàng xuống tàu/máy bay (hàng hóa và phương tiện)	—Quản lý rủi ro và lập hồ sơ rủi ro	<i>Giấy phép và đăng ký</i>
	—Các lái xe	—Đưa hàng xuống tàu/máy bay (hàng hóa và phương tiện)	—Kiểm tra sau thông quan	Do hải quan cấp
	—Hành khách	—Đưa hàng xuống tàu/máy bay (hàng hóa và phương tiện)	—Nhóm kiểm tra và kiểm toán lưu động	—Lưu trữ
				—Di chuyển
				—Đóng gói và tháo dỡ
				—Đóng hàng vào công-ten-nơ và dỡ hàng ra khỏi công-ten-nơ
				—Tiêu hủy
				Do các bên khác cấp
				—Dữ liệu tham khảo
				—Bản quyền
				—Giấy phép
				Chế độ khai báo
				—Nhập khẩu để tiêu dùng nội địa
				—Xuất khẩu
				—Lưu kho
				—Quá cảnh
				—Chuyển tải
				—Vận chuyển hàng hóa dọc theo bờ biển
				—Gia công xuất khẩu
				—Gia công tại nước ngoài
				—Hoàn thuế
				—Xử lý hàng hóa dùng cho tiêu dùng nội địa
				—Tạm nhập
				<i>Dữ liệu khai báo hàng hóa</i>
				—Theo dữ liệu của WCO
				Mô hình bao gồm các trường dữ liệu cần thiết để đáp ứng yêu cầu quy định của tất cả các cơ quan
				Kết quả xác minh thực tế (bằng kiểm tra) và thẩm định chứng từ (kiểm toán)
				—Nhập kết quả tự động theo định dạng chuẩn trực tuyến theo thời gian thực
				—Các loại hình

**Hình 13-1 Môi trường Xử lý Tờ khai Hải quan Hiện đại**



*Nguồn:* Mort, Tony. 2003. Tài liệu được viết cho cuốn Sổ tay.

Đây là các ứng dụng không liên quan trực tiếp đến thông quan hải quan, bởi vậy cần xem xét lại chiến lược tổng thể để quyết định xem có nên tích hợp các nghiệp vụ không chính yếu (noncore) này vào hệ thống thông quan tự động hay không. Trong nhiều trường hợp, phương pháp tốt nhất có vẻ là xây dựng các giải pháp CNTT riêng biệt cho các nghiệp vụ không chính yếu.

### **Xây dựng Chiến lược Tin học hoá Hải quan**

Tự động hoá không phải là mục tiêu cuối cùng mà chỉ là một công cụ giúp hải quan hoạt động hiệu quả hơn. Tự động hoá các quy trình hải quan chỉ có thể phát huy hết lợi ích mang lại từ cải thiện quy trình nếu được bổ sung bằng các thay đổi đi kèm trong quy định pháp luật, xem xét lại cơ cấu tổ chức và chính sách quản lý nguồn nhân lực, điều chỉnh chính sách thông quan hàng hoá cũng như tăng cường các thủ tục hoạt động. Nếu không đưa được các cải cách thể chế này vào trong quá trình tự động hoá, tự động hoá sẽ không thể phát huy được đầy đủ vai trò của mình như chất xúc tác cho thay đổi cũng như giúp nâng cao kết quả và hiệu quả hoạt động của hải quan. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng việc đưa vào áp dụng cần trọng các giải pháp CNTT&TT ngay cả khi không đi kèm với các đặc

điểm của quá trình hiện đại hoá hải quan hoàn chỉnh đôi lúc có thể đem lại tác động đơn giản hoá thủ tục thông quan, đẩy nhanh quy trình thông quan và thúc đẩy huy động nguồn thu.

Quá trình lập kế hoạch phải xác định rõ các năng lực và nghiệp vụ cần hỗ trợ bởi CNTT để đáp ứng được các nhu cầu trước mắt và mục tiêu chiến lược lâu dài của cơ quan hải quan cũng như của các bên liên quan.

Có thể coi quy trình này bao gồm năm giai đoạn sau:<sup>235</sup>

- nhận thức được sự cần thiết phải thay đổi trong áp dụng CNTT&TT vào lĩnh vực hải quan
- thành lập ban chỉ đạo để giám sát và quản lý thay đổi
- lập kế hoạch - tính liên tục về mặt chiến lược, của dự án và trong quy trình nghiệp vụ
- lập kế hoạch xây dựng dựa trên kết quả điều tra và phân tích chi tiết hệ thống hiện tại để tiến hành thực thi
- hậu thực thi

### ***Nhận thức được sự cần thiết phải thay đổi***

Hầu như hải quan tất cả các nước đều nhận thức được rằng thông quan hàng hoá hiệu quả là một ưu tiên cần đạt được và trong thời gian tới quá trình này sẽ phụ thuộc vào CNTT&TT với nhiều cấp độ khác nhau. Tuy nhiên, trong những năm vừa qua, công nghệ đã thay đổi nhanh chóng. Nhu cầu của cộng đồng doanh nghiệp đối với các dịch vụ hải quan minh bạch và hiệu quả hơn ngày càng trở nên bức thiết. Các ví dụ cho những thay đổi công nghệ kiểu này là độ tiện ích và hiệu quả về mặt chi phí được tăng cường do sử dụng mạng toàn cầu World Wide Web, Doanh nghiệp nhập dữ liệu trực tiếp (DTI) và Trao đổi dữ liệu điện tử (EDI) cùng thanh toán điện tử. Công ước Kyoto Sửa đổi khuyến khích hải quan các nước áp dụng CNTT&TT tiên tiến. Tổ chức WCO cũng thường xuyên tổ chức các hội chợ CNTT&TT cho các nhà cung cấp giới thiệu sản phẩm và tạo thành diễn đàn cho hải quan các nước trao đổi kinh nghiệm. Bên cạnh đó, hệ thống có từ trước đã lỗi thời gây khó khăn cho công tác bảo trì cũng là một nguyên nhân chính dẫn đến việc cần phải thay đổi các hệ thống CNTT&TT. Trong một số trường hợp, nhà cung cấp thôi không tiếp tục hỗ trợ nền phần cứng (hardware platform) khiến cho việc bảo trì hệ thống trở nên cực kỳ khó khăn và tốn kém.

### ***Vai trò của Ban Chỉ đạo***

Có thể cần có một ban chỉ đạo để đảm nhận vai trò tổ chức quá trình cải cách CNTT&TT. Ban sẽ có nhiệm vụ khởi xướng, hướng dẫn và xem xét lại bất kỳ dự án tự động hoá nào trong ngành hải quan. Ban phải có các đại diện là lãnh đạo của các bộ phận khác nhau chịu ảnh hưởng của thay đổi dự kiến sẽ tiến hành. Tổng Cục trưởng Tổng cục Hải quan sẽ là chủ tịch Ban chỉ đạo vì Ban chỉ đạo xử lý các vấn đề cốt lõi của kiểm soát

---

<sup>235</sup> Phần này được viết dựa theo Công ước Kyoto Sửa đổi của WCO. Có thể xem các Hướng dẫn Phụ lục Tổng quát, Chương 7 về Ứng dụng Công nghệ Thông tin và Truyền thông tại [www.wcomd.com](http://www.wcomd.com).

hải quan, thu thuế và tạo thuận lợi cho thương mại - ba mục tiêu chính của ngành. Ngoài ra, Bộ Tài Chính cũng cần là một thành viên của Ban chỉ đạo vì chi phí cho việc chuẩn bị và triển khai các giải pháp CNTT sẽ rất tốn kém, cộng thêm kinh phí hàng năm dành cho bảo hành và nâng cấp hệ thống. Đôi khi, cũng nên có một chuyên gia kỹ thuật hay tư vấn nước ngoài tham gia vào Ban chỉ đạo để tư vấn cho các thành viên khác các vấn đề kỹ thuật. Ban chỉ đạo cần xem xét xem đâu là các dịch vụ tư vấn cần có trong từng giai đoạn khác nhau của quá trình tự động hoá để giúp xác định được một chiến lược tốt cũng như chi tiết hoá giải pháp CNTT&TT được chọn.

### **Lập kế hoạch**

Lập kế hoạch tốt ở cả cấp độ chiến lược lẫn dự án đóng vai trò quan trọng sống còn cho thành công của bất kỳ chương trình CNTT nào.

**Lập kế hoạch chiến lược** Kế hoạch tự động hoá dài hạn cho ngành hải quan sẽ là kết quả của quá trình lập kế hoạch chiến lược. Kiểu lập kế hoạch như vậy phải bao gồm các bước sau:

- Xác định các mục tiêu và cam kết của hải quan – đâu là các mục tiêu sách lược và chiến lược của ngành trong các lĩnh vực an toàn, tạo thuận lợi cho thương mại, huy động thu thuế và tương tự?
- Có được hiểu biết tốt về hiện trạng của ngành, các hoạt động, hệ thống và hạ tầng công nghệ hiện có.
- Đánh giá mức độ sẵn sàng của tổ chức, đội ngũ cán bộ và cộng đồng doanh nghiệp đối với việc tiến hành thay đổi phương thức thực hiện các nghiệp vụ hải quan hiện tại. Liệu cơ quan hải quan có thể thay đổi hay không? Liệu hải quan đã có được một đội ngũ cán bộ đáp ứng được yêu cầu cần có chưa hay liệu cơ quan hải quan có thể có được lượng chuyên gia đang thiếu hay không?
- Xác định kịch bản cho trạng thái mục tiêu đang hướng tới. Việc này sẽ giúp có được mục tiêu chuyển đổi khả thi và thực tế cho quá trình hiện đại hoá dựa trên năng lực hiện tại, mức độ sẵn sàng và các yêu cầu chuyển đổi quan trọng như các bên liên quan và người ra quyết định xác định.
- Tiến hành phân tích khoảng cách để so sánh trạng thái mục tiêu và hiện trạng để xây dựng Kế hoạch Chiến lược Hiện đại hoá CNTT&TT Hải quan. Kế hoạch là một tập hợp các đề xuất dự án cụ thể. Chi tiết của các dự án đề xuất sẽ được xác định rõ trong giai đoạn lập kế hoạch dự án.

**Lập kế hoạch Dự án** Kế hoạch Hiện đại hoá Hải quan bao gồm nhiều dự án, mỗi dự án lại cần được lập kế hoạch và kiểm soát riêng rẽ. Những dự án có thể mô tả chi tiết các quy trình hiện tại, xem xét xem nên sử dụng giải pháp dựng sẵn hiện có trên thị trường hay tự xây dựng giải pháp quốc gia có tính đến các khía cạnh về nguồn nhân lực khi phụ thuộc nhiều hơn vào hệ thống CNTT&TT, tìm hiểu cách thức thực thi hệ thống mới mà không làm xáo trộn các quy trình thông quan đang diễn ra, nghiên cứu xem nghiệp vụ hải quan sẽ bị ảnh hưởng như thế nào nếu hệ thống CNTT&TT tạm thời bị sự cố, cách thức để giảm thiểu tác hại nếu xảy ra sự cố hệ thống. Cần chỉ định những người chịu trách nhiệm quản lý vốn tài trợ và dự án. Lãnh đạo dự án cần được thông báo về ngân sách và thời gian biểu của

dự án cũng như chỉ thị nêu rõ ai chịu trách nhiệm về lĩnh vực nào của dự án. Cần đệ trình báo cáo tiến độ cho Ban chỉ đạo – cơ quan thường xuyên hướng dẫn, làm rõ trình tự thực hiện và các yếu tố lệ thuộc cũng như xác định điểm khởi đầu của giai đoạn phát triển.

### ***Quy trình Xây dựng Hệ thống***

Tuỳ thuộc vào giải pháp mà Ban chỉ đạo lựa chọn, giai đoạn xây dựng hệ thống đòi hỏi phải xem xét lại chi tiết các thủ tục hiện hành để có thể định hướng cho thiết kế chi tiết của hệ thống mới thông qua phân tích hệ thống. Kết quả phân tích hệ thống phải cho ra Mô tả Chi tiết Hệ thống Người dùng cuối cùng (User System Specification) trong đó nêu những đặc điểm chính của hệ thống mới cùng tác động của hệ thống đến quản lý và nhân sự. Nếu Ban chỉ đạo quyết định sử dụng giải pháp dựng sẵn có bán trên thị trường, Mô tả Chi tiết Hệ thống Người dùng Cuối cùng sẽ phản ánh gần như chính xác các đặc điểm của nhà cung cấp và nêu chi tiết cách thức hải quan phải thích nghi hay điều chỉnh, bổ sung các quy trình đề xuất. Mô tả Chi tiết Hệ thống Người dùng Cuối cùng cũng nêu cụ thể xem các thay đổi này ảnh hưởng như thế nào đến quy trình, nhân sự và quản lý. Nếu Ban chỉ đạo nhất trí sử dụng giải pháp mới làm theo đơn đặt hàng (made-to-order), bước tiếp theo sẽ là xây dựng thiết kế chi tiết cho hệ thống. Thiết kế cần chỉ rõ các yêu cầu xử lý thủ công và tự động, đầu vào/đầu ra của hệ thống, các tập tin máy tính dùng để lưu trữ thông tin và bóc tách quy trình để đưa vào thiết kế chương trình. Tiếp đó, tiến hành lập trình cho các quy trình thủ tục mới. Cần chú trọng đến việc ghi chép lại quá trình thực hiện. Cũng cần chuẩn bị sẵn sàng Sổ tay Người sử dụng (cho cán bộ hải quan điều hành hệ thống), Sổ tay Hoạt động (cho cán bộ làm về CNTT) và chỉ dẫn thay đổi để đảm bảo một quá trình chuyển đổi suôn sẻ từ hệ thống cũ sang hệ thống mới.

**Mua sắm, Lắp đặt Phần cứng, Phần mềm và Thiết bị Viễn thông** Quá trình mua sắm phần mềm và thiết bị thường được tiến hành song song với quá trình xây dựng hệ thống. Chúng loại phần cứng được mua cần có thiết kế phù hợp với các yêu cầu tin học cụ thể của các giải pháp được chọn. Hải quan một nước cần tuân thủ các quy tắc mua sắm hợp thức để đảm bảo thu được những giá trị tương xứng với số tiền bỏ ra. Ngân hàng Thế giới có các hướng dẫn mua sắm cần được tuân thủ cho các dự án được ngân hàng cấp vốn. Hộp 13.1 mô tả quy trình mua sắm cho dự án CNTT&TT trong lĩnh vực hải quan của Thổ Nhĩ Kỳ phù hợp với hướng dẫn mua sắm của Ngân hàng Thế giới. Nên lưu tâm đến các hướng dẫn này ngay cả khi hoạt động mua sắm sử dụng vốn trong nước hay nước ngoài vì các hướng dẫn này đưa ra thông lệ mua sắm tốt nhất để đảm bảo giá trị thu được tương xứng với đồng tiền bỏ ra. Cũng cần lập kế hoạch kỹ lưỡng cho quá trình lắp đặt vì nó liên quan đến việc chuẩn bị địa điểm, đào tạo nhân viên tại trung tâm CNTT&TT, lập kế hoạch truyền thông trong đó có lắp đặt mạch dữ liệu, bộ điều giải (modem) cùng các hạ tầng truyền thông khác. Chỉ đưa hệ thống vào vận hành sau khi tiến hành thử nghiệm đầy đủ trong một môi trường tác nghiệp.

**Triển khai hệ thống CNTT mới** Khi đã chuẩn bị sẵn sàng hạ tầng CNTT cũng như các nội dung bổ sung khác và tiến hành thử nghiệm hệ thống một cách thoả đáng, có thể bỏ các quy trình cũ để chuyển sang đưa vào áp dụng các quy trình mới. Có nhiều phương án chuyển đổi sang hệ thống mới. Một phương án là cho chạy hệ thống mới song song với hệ thống cũ và so sánh kết quả. Tuy nhiên, điều này có nghĩa là nhân viên hải

quan phải chạy hai hệ thống cùng một lúc, một việc không mấy dễ dàng. Phương án này có vẻ phù hợp với hải quan các nước chỉ phải xử lý một lượng tờ khai tương đối ít hoặc thực hiện thí điểm tại các điểm có khối lượng tờ khai phải xử lý trên một ngày ít. Sau đó, sẽ tiến hành chuyển đổi tổng thể toàn bộ hệ thống khi giải quyết xong những vướng mắc cuối cùng. Nếu tiến hành thử nghiệm toàn diện thì không nên thử nghiệm trong thời gian quá lâu. Phương án thứ hai là triển khai thí điểm hệ thống mới tại một điểm. Có thể triển khai thí điểm tại các điểm hải quan nhỏ nơi có ít rủi ro gây ra xáo trộn và có thể tiến hành sao lưu dữ liệu tốt. Các sân bay thường được chọn làm các điểm triển khai thí điểm vì các giao dịch ở đây đơn giản và không đa dạng như tại các cảng biển chính và các điểm thông quan biên giới đường bộ. Chứng từ thương mại tại các sân bay cũng thường có chất lượng cao hơn. Với phương án này, công tác đào tạo cần nhiều nguồn lực cho nhân viên hải quan, doanh nghiệp và nhân viên khai thuê hải quan có thể được tiến hành thành nhiều giai đoạn trong một thời gian dài. Sau đó, sẽ nhân rộng dần thành công đạt được trong triển khai thí điểm sang các điểm khác. Phương án thứ ba là bố trí chuyển đổi từ hệ thống cũ sang hệ thống mới vào một thời điểm nhất định. Phương án này đòi hỏi phải kiểm tra cẩn thận và chuẩn bị kỹ lưỡng kế hoạch dự phòng cho trường hợp phát sinh các vấn đề lớn hay thậm chí là hệ thống bị hỏng.

### **Đánh giá Hậu Triển khai**

Một chu trình dự án tốt bao giờ cũng bao gồm đánh giá hậu thực hiện nhằm xác minh xem có đạt được các mục tiêu ban đầu của dự án hay không và liệu có chi tiêu đúng như dự toán hay không. Rõ ràng, chỉ có thể tiến hành đánh giá được khi quá trình chuẩn bị dự án đã chỉ ra rõ chi phí và lợi ích dự kiến của dự án liên quan đến huy động thu thuế, liên chính, tạo thuận lợi cho thương mại và an ninh. Nhân viên và lãnh đạo hải quan cũng như người sử dụng cũng cần tham gia quá trình đánh giá này. Các quan sát của họ có thể giúp điều chỉnh một số khía cạnh nhất định của các quy trình mới.

### **Các Lựa chọn Hệ thống**

Khi cân nhắc đưa vào áp dụng tự động hoá trong bất kỳ tổ chức nào, người ta luôn phải xem xét lựa chọn tự xây dựng hệ thống của riêng mình, ký hợp đồng thuê một bên thứ ba giúp mình xây dựng hệ thống hay mua một hệ thống đã có sẵn được bán trên thị trường. Mỗi lựa chọn có những ưu điểm và nhược điểm riêng tùy thuộc vào môi trường kinh doanh trong nước và môi trường công nghệ của ngành. Tương tự, có một câu hỏi khác cần được giải đáp là liệu hệ thống sẽ chỉ là một hệ thống quản lý hải quan hay còn mang những tham vọng lớn hơn như kết nối bằng phương thức điện tử tất cả các thành viên trong cộng đồng thương mại.

Như đã lưu ý ở trên, tự động hoá không phải là một mục tiêu cuối cùng mà chỉ có ý nghĩa khi đóng vai trò làm công cụ hỗ trợ thực thi các thông lệ quản lý hải quan hiện đại. Để làm được điều này, công nghệ mới cần tính đến thực trạng môi trường, nguồn lực và năng lực trong ngành. Đặc biệt, công nghệ mới phải được điều chỉnh cho phù hợp với phạm vi và quy mô của nghiệp vụ cũng như các năng lực của tổ chức hải quan trong cung cấp dịch vụ và hỗ trợ đối với khách hàng. Giải pháp phải được phối kết hợp, phải thích đáng, phù hợp, vừa với khả năng ngân sách và bền vững. Không có một giải pháp khuôn mẫu nào cho hải quan tất cả các nước. Phần này bàn đến các ưu điểm và nhược điểm của các hệ

thống CNTT quốc gia, các giải pháp dựng sẵn có bán trên thị trường và các hệ thống “ngoài ngành hải quan”. Tính đến sự phát triển nhanh chóng của CNTT, phần này chỉ đưa ra các hướng dẫn tổng quát và khuyến nghị rằng cần xem xét kỹ lưỡng tất cả các giải pháp có thể khi đưa ra bất kỳ quyết định nào về các giải pháp CNTT. Bên cạnh đó, phần này cũng khuyến nghị rằng hải quan một nước nên thăm và học hỏi kinh nghiệm hải quan các nước láng giềng trong việc lựa chọn và thực thi hệ thống phù hợp nhất.

Đôi khi, chính phủ đưa ra quyết định tự động hoá các quy trình hải quan trong khuôn khổ một chiến lược thông tin và truyền thông cho khu vực công với quy mô rộng hơn. Điều này có thể thu hẹp các lựa chọn cho hải quan song lại mở ra khả năng giúp có được sức mạnh tổng hợp cũng như phối kết hợp thực thi giữa các ngành liên quan. Điều này trở nên đặc biệt quan trọng nếu mục tiêu mà chiến lược CNTT&TT của chính phủ đặt ra là kết nối điện tử với mọi thành viên trong cộng đồng thương mại.

### Hộp 13-1 Mua sắm Hệ thống và Chi phí: Nghiên cứu Tình huống của Hải quan Thổ Nhĩ Kỳ.

Một dự án hiện đại hoá CNTT hải quan chính yếu có thể là một bài toán phức tạp, kéo dài trong nhiều năm và tốn kém. Trước tiên, cần chọn lựa xem sẽ áp dụng giải pháp cả gói có điều chỉnh cho phù hợp với các yêu cầu trong nước hay cố áp dụng những gì được chứng tỏ là nên áp dụng. Bên cạnh việc phải lựa chọn phần mềm ứng dụng, cũng cần phải đưa ra các quyết định khác bao gồm lựa chọn cơ sở dữ liệu, hệ điều hành, phần cứng, kết nối mạng, đào tạo, các sắp đặt chuyển đổi để triển khai hệ thống và hỗ trợ đi kèm sau đó. Kinh nghiệm của Thổ Nhĩ Kỳ là rất hữu ích tính đến độ phức tạp, khung thời gian cũng như việc tuân thủ các quy định mua sắm của NHTG đã được áp dụng cho các dự án tài trợ bằng các nguồn vốn khác. Mặc dù dự án của Thổ Nhĩ Kỳ đã phải kéo dài một vài năm và huy động thêm nhiều nỗ lực nhưng kết quả đạt được là khá ấn tượng và mang tính bền vững.

*Lựa chọn phần mềm.* Sau khi thất bại trong các nỗ lực tự xây dựng hệ thống của chính mình trước đó, hải quan Thổ Nhĩ Kỳ đã quyết định chọn mua giải pháp cả gói. Vào thời điểm những năm giữa thập kỷ 90, có hai phương án cho hải quan Thổ Nhĩ Kỳ lựa chọn là hệ thống SOFIX và hệ thống ASYCUDA. Thổ Nhĩ Kỳ đã chọn hệ thống SOFIX chủ yếu là bởi hệ thống này cung cấp mã nguồn cho phép hải quan Thổ Nhĩ Kỳ có thể tự tiến hành nâng cấp phần mềm được cung cấp sau đó. Tổng chi phí bỏ ra để có được ứng dụng, các điều chỉnh (trong đó có việc dịch sang tiếng Thổ Nhĩ Kỳ), chuyển giao “bí quyết công nghệ”, cùng với phần cứng, trang thiết bị và hỗ trợ việc triển khai thí điểm là 6 triệu USD theo hợp đồng ký kết với một tập đoàn của hải quan Pháp và công ty Bull F.A. Support, một công ty CNTT của Pháp. Chính phủ Pháp tài trợ tiền mua hệ thống ban đầu song NHTG cấp vốn cho việc triển khai hệ thống sau này với hỗ trợ kỹ thuật từ IMF.

*Triển khai hệ thống.* Theo kế hoạch, SOFIX phải được triển khai tại 50 điểm trên khắp Thổ Nhĩ Kỳ, trong đó 6 điểm có khối lượng giao dịch lớn, 12 điểm có khối lượng giao dịch trung bình và các điểm còn lại có lượng giao dịch khiêm tốn hơn. Đồng thời với việc chuẩn bị cho việc triển khai thí điểm hệ thống SOFIX tại sân bay Istanbul, người ta cũng tiến hành một quy trình mua sắm kéo dài 2 năm để đảm bảo lựa chọn được nhà cung cấp có khả năng cung cấp dịch vụ tốt và kinh tế nhất cho việc triển khai SOFIX theo hợp đồng chìa khoá trao tay (turnkey contract) bao gồm rất nhiều dịch vụ và hàng hoá bổ sung khác.

Quyết định chọn SOFIX ban đầu phụ thuộc vào kết quả đấu thầu cạnh tranh công khai đối với hợp triển khai có trị giá ước tính khoảng 40 triệu USD.

*Thẩm định trước các nhà thầu triển khai.* Đã tiến hành thẩm định trước cho một số lượng hạn chế các nhà thầu có thể chứng minh được tình trạng tài chính và kinh nghiệm để hoàn thành tốt một hợp đồng kiểu như vậy. Phải mất một năm để tiến hành thẩm định trước xong cho các nhà thầu và kết quả là sáu trong số bảy nhà thầu đã đạt yêu cầu tham gia thầu. Đúng ra việc này chỉ nên kéo dài trong vòng nửa năm. Tất cả các nhà thầu là các công ty CNTT đa quốc gia trừ một tập đoàn duy nhất của Thổ Nhĩ Kỳ (cuối cùng là bên thắng thầu) làm đại lý cho hãng sản xuất phần cứng của Mỹ.

Hợp đồng triển khai yêu cầu phải trang bị cho 50 điểm triển khai các thiết bị phần cứng và các thiết bị hỗ trợ, xây dựng đường mạng toàn quốc kết nối tất cả các điểm này, cộng thêm một trung tâm quốc gia mới với kho dữ liệu tinh vi. Hệ thống SOFIX được triển khai thí điểm thành công phải được dựng trên nền phần cứng UNIX do nhà thầu cung cấp và bên thắng thầu phải tiến hành đào tạo quy mô lớn cho hàng nghìn cán bộ hải quan và doanh nghiệp. Tổng vốn 40 triệu USD giá trị hợp đồng được phân tách như sau: 55% cho phần cứng, 20% cho dịch vụ, 13% cho đào tạo và thực hiện và 12% dành cho hệ thống hỗ trợ cùng ứng dụng phần mềm.

*Quy trình đấu thầu hai bước.* Trong bước một, hồ sơ thầu được lập dựa trên các yêu cầu được quy định rõ song chưa đưa ra giá bỏ thầu. Bốn trong số sáu nhà thầu đã đệ trình hồ sơ thầu trong đó có một gói thầu do hai công ty hợp tác xây dựng và một nhà thầu bỏ không tham gia dự thầu. Tất cả các gói thầu được đánh giá là đạt yêu cầu và vì vậy tất cả các nhà thầu đều có cơ hội điều chỉnh các thiếu sót bị phát hiện để đảm bảo sự tuân thủ đầy đủ trong giai đoạn 2.

Trong giai đoạn hai, nhà thầu cập nhật, điều chỉnh, bổ sung phần tài chính vào đề xuất kỹ thuật rồi nộp cho bên mời thầu. Tiếp đó, đánh giá kỹ thuật toàn diện được tiến hành và kết quả chấm thầu thu được là mức giá thắng thầu chỉ vào khoảng 28 triệu USD, tiết kiệm được một khoản đáng kể so với chi phí dự tính. Theo quy định trong hợp đồng, tất cả các dịch vụ và hàng hoá phải được cung cấp trong vòng 30 tháng làm năm đợt. Hợp đồng sẽ được thực thi với sự hỗ trợ của một số nhóm thực thi hoạt động đồng thời trong phạm vi cả nước. Hợp đồng cũng quy định phải thực hiện một khối lượng đào tạo lớn cùng các hoạt động quản lý thay đổi. Do việc giám sát kết quả thực hiện của nhà cung cấp chính theo các quy định đưa ra trong hợp đồng là một việc rất phức tạp nên hải quan Thổ Nhĩ Kỳ đã ký một hợp đồng giám sát độc lập với một bên thứ ba để xác minh kết quả thực hiện hợp đồng theo quy định cũng như đảm bảo tích hợp đầy đủ các hệ thống, thiết bị hỗ trợ và phần cứng cũng như cung cấp các hàng hoá và dịch vụ đạt các chuẩn yêu cầu.

*Nguồn:* David Kloeden. Tài liệu chuẩn bị cho nghiên cứu này.

### ***Xây dựng hệ thống CNTT trong ngành***

Có một số ưu điểm khi lựa chọn phương án tự xây dựng hệ thống CNTT hải quan dù là bằng cách sử dụng các nguồn lực sẵn có hay ký hợp đồng thầu khoán với một nhà cung cấp dịch vụ bên ngoài. Ví dụ như các hệ thống kiểu này có thể đáp ứng dễ dàng hơn các nhu cầu cụ thể của hải quan từng nước, có thể xếp thứ tự ưu tiên và kiểm soát nội bộ đối với các điều chỉnh hệ thống sau này và hải quan có toàn quyền kiểm soát phần mềm



máy tính. Một số nước đã tự xây dựng các hệ thống CNTT&TT cho mình vào thời điểm hệ thống sẵn có phổ biến nhất (ASYCUDA) vẫn chưa phải là hệ thống có tính năng mạnh như hiện tại và không đáp ứng được một số tham vọng và yêu cầu đặc thù theo từng nước vào lúc đó. Ví dụ, Ma-rốc đã chọn tự xây dựng dần hệ thống CNTT&TT có tính đến đầy đủ các vấn đề quan tâm về loại hình tạm nhập trong bối cảnh quản lý hệ thống tạm nhập là một nội dung quan trọng vào đầu những năm 1980. Khi hệ thống đó ngày càng trở nên lỗi thời thì giải pháp đưa ra là cải thiện hệ thống hiện có thay vì lắp đặt hệ thống mới mua từ bên ngoài vì trong suy nghĩ của các nhà hoạch định chính sách, việc lắp đặt hệ thống mới dựng sẵn sẽ kéo theo những thay đổi họ chưa sẵn sàng tiến hành. Một ưu điểm khác khi sử dụng hệ thống tự xây dựng là nó giúp tăng cường năng lực chuyên môn của chuyên gia trong nước, một yếu tố góp phần tạo nên tính bền vững lâu dài cho hệ thống. Chất lượng của chuyên gia trong ngành được lôi kéo tham gia dự án và cách đội ngũ chuyên gia trong nước hoà nhập với các nhóm tư vấn nước ngoài được thuê để giúp xây dựng hệ thống CNTT&TT quyết định việc liệu có xây dựng được năng lực CNTT&TT cho ngành hải quan hay không. Trong trường hợp của Ma-rốc, đội ngũ chuyên gia hải quan trong nước đã hoà nhập đầy đủ với nhóm tư vấn nước ngoài. Việc này hứa hẹn sẽ giúp ngành hải quan có khả năng duy trì và tiếp tục phát triển hệ thống sau khi bàn giao. Hải quan tại một số nước không có đủ khả năng để thu hút các chuyên gia CNTT vào làm việc (chủ yếu là do không thể đưa ra gói thù lao hấp dẫn và cạnh tranh). Kết quả là hải quan các nước này phải dựa vào các tư vấn CNTT&TT trong nước. Rõ ràng, cách làm này không đảm bảo nguồn lực cần có sau này để duy trì và nâng cấp hệ thống khi dự án kết thúc khi hải quan không có được kinh nghiệm lắp đặt và triển khai hệ thống. Kinh nghiệm đó thuộc về cá nhân các chuyên gia ngoài ngành hải quan. Tại Uruguay, hệ thống CNTT&TT (LUCIA) được xây dựng từ đầu với sự hợp tác giữa hải quan và một công ty phần mềm trong nước. Hải quan Uruguay phụ thuộc lớn vào sự hỗ trợ của hải quan Pê-ru vì hải quan nước này đã triển khai một hệ thống tự xây dựng vào đầu những năm 1990. Dự án đã vận dụng mô tả kỹ thuật chi tiết của hệ thống hải quan Pê-ru làm xuất phát điểm để xác định các yêu cầu của hệ thống. Mô tả kỹ thuật chi tiết này được điều chỉnh cho phù hợp với nhu cầu đặc thù của hải quan Uruguay cũng như các tiêu chuẩn và quy định trong nước và khu vực. Hải quan Uruguay liên kết với Hiệp hội Khai thuê Hải quan triển khai từng bước hệ thống (giai đoạn 1998-1999) trên toàn quốc đối với tất cả hoạt động hải quan trong khi đó ký hợp đồng thầu khoán bảo trì và hỗ trợ hệ thống với đối tác bên ngoài. Hải quan Uruguay rất hài lòng về hệ thống mới lắp đặt và dựa vào hệ thống để thực thi chiến lược kiểm soát của mình. Cộng đồng người sử dụng cũng hài lòng với hệ thống khi khẳng định rằng hệ thống là đáng tin cậy và dễ sử dụng. Nghiên cứu tình huống đối với Senegal (hộp 13.5) cũng đem lại những kết luận thú vị về kinh nghiệm xây dựng một giải pháp quốc gia cho quản lý hải quan tự động, nhất là khi hải quan có tham vọng kết nối với các thành viên khác trong cộng đồng thương mại.

Kinh nghiệm cũng cho thấy đôi lúc, các nhà lãnh đạo hải quan đã đánh giá thấp mức độ phức tạp của việc lập trình các mô-đun khác nhau của các quy trình hải quan được tích hợp và đánh giá quá cao khả năng điều chỉnh hệ thống dựng sẵn cho phù hợp với nhu cầu đặc thù của ngành hay khả năng tạo lập một hệ thống mới phản ánh được các ưu tiên quốc gia. Các chuyên gia kỹ thuật hải quan thường gặp khó khăn trong việc cung cấp đầy đủ thông tin về những phức tạp này cho các chuyên gia CNTT&TT. Điều này gây ra chậm trễ trong quá trình thực hiện và dẫn đến tình trạng bội chi. Tương tự, nếu không quy định cụ

thể các yêu cầu hoạt động này và chuyển hoá chúng vào trong hệ thống quản lý hải quan ngay từ đầu thì sẽ rất khó để có thể thêm vào hệ thống những cấu phần mới.

Có vẻ như việc tự thiết kế các hệ thống tự động hoá hải quan sẽ là một việc làm tốn kém và thường dẫn đến tình trạng bội chi ngân sách. Bởi vậy, lãnh đạo hải quan cần cần nhắc cần trọng cái được và cái mất của việc “phát minh lại chiếc bánh xe” (reinvent the wheel). Theo kết quả của những nghiên cứu về mặt trái của việc sử dụng các hệ thống tự xây dựng, hải quan một nước cần nghiên cứu cần trọng các sản phẩm phần mềm chung (generic) hiện có trên thị trường và xem xét một cách linh hoạt và có phê phán cách thức bổ sung các chức năng đặc thù vào hệ thống chung đó. Sau khi tham khảo ý kiến rộng rãi với nhiều chuyên gia tham gia vào quá trình tự động hoá thực tế, các tác giả nhận thấy rằng quan điểm đưa ra thiên về việc sử dụng các giải pháp dựng sẵn.

### Bảng 13-2 Nghiên cứu Tình huống của Ma-rốc

Vào những năm 1970, Ma-rốc triển khai hỗ trợ tin học cho quản lý các loại hình nhập khẩu đặc biệt - hỗ trợ này chỉ đơn giản là hỗ trợ tự động hoá ghi chép sổ sách kế toán. Năm 1972, hải quan Ma-rốc triển khai một hệ thống tự xây dựng nhằm cải thiện thông quan hải quan song không đáp ứng được đầy đủ nhu cầu nghiệp vụ của hải quan cũng như nhu cầu thay đổi nhanh chóng của người sử dụng. Một số hoạt động hải quan chính yếu chỉ được tự động hoá một phần trong khi các hoạt động còn lại chưa hề được tự động hóa.

Vào giữa những năm 1990, khi nhận thức ngày càng rõ hơn những khiếm khuyết của SADO (hệ thống hỗ trợ tự động cho thông quan hải quan), hải quan Ma-rốc đã tiến hành đánh giá kỹ lưỡng hệ thống SADO, rà soát lại những yêu cầu trong tương lai và thiết kế các mô hình vận hành phản ánh được môi trường mới của hải quan và xây dựng Kế hoạch Tự động hoá Hải quan Tổng thể năm 1999. Kế hoạch này đề xuất (a) củng cố hệ thống SADO để đảm bảo tính liên tục cho hỗ trợ tin học cho quá trình thông quan (b) cải tổ toàn bộ hệ thống SADO cho phù hợp với yêu cầu của cơ quan hải quan hiện đại và các công nghệ tiên tiến nhất trong đó có một môi trường tiên tiến dựa trên thương mại điện tử; và (c) xây dựng kho dữ liệu để hỗ trợ các quyết định quản lý cũng như phân tích rủi ro.

Ma-rốc đã cân nhắc phương án chuyển sang sử dụng hệ thống dựng sẵn ASYCUDA song cuối cùng đã chọn tiếp tục tận dụng hệ thống SADO. Có ba nguyên nhân chủ yếu cho việc đưa ra quyết định này: hải quan Ma-rốc mong muốn có được các mô-đun quản lý hàng tạm nhập và các trường hợp tranh chấp trong nộp thuế có tính năng mạnh mẽ mà theo họ, chưa được xây dựng hoàn thiện trong hệ thống ASYCUDA; hải quan Ma-rốc cho rằng hệ thống ASYCUDA chưa được thử nghiệm đủ độ tại các nước lớn với các thủ tục và loại hình thương mại phức tạp; Ma-rốc ngại sẽ bị phụ thuộc vào UNCTAD trong hỗ trợ và bảo trì phần mềm sau này. Chính phủ Ma-rốc muốn phát triển các kỹ năng tin học trong nước tại cơ quan hải quan cũng như tại các công ty tư vấn trong nước. Bởi vậy, việc sử dụng hệ thống tự xây dựng là một giải pháp CNTT trong nước đã thuyết phục và thu hút được sự ủng hộ của một số đối tượng.

Kế hoạch Tổng thể yêu cầu phải có một thời gian chuyển đổi là 5 năm để chuyển sang một môi trường hoạt động chuẩn có tính mở (UNIX) là sự kết hợp của sức mạnh, sự minh bạch và khả năng dễ dàng nâng cấp hệ thống. Hải quan là cơ quan chịu trách nhiệm củng cố các hệ thống hiện hành để đảm bảo cải thiện chất lượng các dịch vụ hải quan được cung cấp trong giai đoạn chuyển đổi. Để làm được điều này, hải quan tăng cường năng lực

phát triển và quản lý tin học của mình bằng cách bồi dưỡng cho các chuyên gia lập trình máy tính và tuyển mới một số chuyên gia máy tính. Quá trình này chú trọng đến việc đảm bảo các hệ thống mới đáp ứng được nhu cầu của khách hàng và cải thiện chất lượng hỗ trợ của hệ thống với các thủ tục được sửa đổi, các hoạt động được chuẩn hóa và ghi chép lại các thay đổi.

Việc xây dựng và thực hiện một hệ thống quản lý hải quan hoàn toàn mới bao gồm các nội dung sau:

xây dựng mô tả chi tiết các chức năng khác nhau của hệ thống mới và ước tính chi phí xây dựng và thực thi

chuẩn bị nghiên cứu chi tiết về hệ thống CNTT mới có tính đến các khuyến nghị của người sử dụng

chuẩn bị dự án bao gồm nghiên cứu chi tiết các yêu cầu của hệ thống cho hệ thống mạng lưới máy tính mới, phần cứng và phần mềm tiền tiêu (front-end) tương tác trực tiếp với doanh nghiệp nhập khẩu và các đại lý khai thuê hải quan cũng như yêu cầu hệ thống tại các điểm thông quan và trụ sở hải quan cũng như xây dựng tất cả các mô-đun hoạt động của hệ thống mới cùng nền phần cứng thử nghiệm (test platform)

nêu chi tiết các yêu cầu thực hiện, bao gồm thay đổi quy trình và đào tạo cán bộ

triển khai dần dần bằng cách lắp đặt các mô-đun đồng loạt tại từng điểm rồi nhân rộng ra điểm khác trên toàn quốc.

Tiến hành đào tạo quy mô rộng cho cán bộ hải quan và khách hàng trước khi tiến hành mỗi giai đoạn để đảm bảo hệ thống được đưa vào áp dụng một cách suôn sẻ. Quá trình này cũng cho phép thử nghiệm đầy đủ và kỹ lưỡng hệ thống trong tất cả các môi trường ứng dụng.

Nguồn vốn chi cho các nghiên cứu trong giai đoạn chuẩn bị cũng như vốn đầu tư cần có được lấy từ ngân sách đầu tư của hải quan thông qua BTC. Điều này trái với nhiều chương trình tự động hóa của hải quan các nước khác chủ yếu dựa vào nguồn tài trợ và hỗ trợ kỹ thuật của nước ngoài.

*Nguồn: Steenlandt và Luc De Wulf 2004.*

### ***Áp dụng giải pháp Dựng sẵn***

Hiện nay, có một số hệ thống tin học quản lý hải quan đã và đang xuất hiện trên thị trường. Tất cả các hệ thống đều có một tập hợp chính các mô-đun tương đồng nhau cho phép hải quan quản lý nghiệp vụ thông quan bằng cách sử dụng tin học và các mô-đun được hỗ trợ bởi truyền thông. Không phải tất cả các giải pháp này đều có những mô-đun giống nhau. Một số giải pháp lại được thử nghiệm trên thị trường nhiều hơn so với các giải pháp khác. Chúng tôi không có ý định liệt kê và so sánh các tính năng hoạt động của từng hệ thống dựng sẵn bởi các sản phẩm trên thị trường phát triển một cách nhanh chóng và có thể tìm thấy thông tin chi tiết về từng sản phẩm trên các trang mạng tương ứng. Danh sách liệt kê dưới đây cũng không phải là một danh sách đầy đủ vì các sản phẩm mới xuất hiện một cách thường xuyên. Bên cạnh đó, NHTG giữ thái độ trung lập với các sản phẩm liệt kê ở đây theo như quy định mua sắm của NHTG.

Tuy nhiên, cần lưu ý rằng nhiều gói phần mềm dựng sẵn không cung cấp đầy đủ các mô-đun mà một nước cần sử dụng hay cung cấp các mô-đun không được xây dựng và khớp nối với các mục tiêu quốc gia cụ thể. Điều này không nhất thiết dẫn đến việc từ chối không áp dụng các giải pháp dựng sẵn và quay sang chọn sử dụng giải pháp tự xây dựng trong nước. Lý do là bởi hầu hết các giải pháp dựng sẵn đều được thiết kế để có thể tương tác với các mô-đun bổ sung chuyên dụng có thể được điều chỉnh cho phù hợp với các mục tiêu quốc gia. Ví dụ về những mô-đun bổ sung kiểu như vậy là các mô-đun phân luồng (selectivity module) hiện có tại các công ty PSI. Một ví dụ khác có thể lấy từ quá trình triển khai ASYCUDA ở Bangladesh. Tại đây, người ta đã thuê một nhà thầu nước ngoài để xây dựng bốn mô-đun hiện đại dành riêng cho Bangladesh: phân tích rủi ro, hệ thống thông tin quản lý, kho hải quan và bảo lãnh cùng hệ thống hoàn thuế. Bài học rút ra từ chương trình tại Bangladesh do NHTG tài trợ là các mô-đun được xây dựng phải thật ăn khớp với hệ thống quản lý hải quan chính. Để cho toàn bộ hệ thống vận hành đầy đủ, cần chú trọng đến công tác đào tạo cho đội ngũ cán bộ, thay đổi hạ tầng tương ứng và điều chỉnh luồng công việc cũng như phân công công việc cho cán bộ đối với các mô-đun bổ sung này như đối với hệ thống quản lý hải quan tự động chính.

**ASYCUDA** Chương trình ASYCUDA của UNTACD (Hệ thống Dữ liệu Hải quan Tự động)<sup>236</sup> được xây dựng vào đầu năm 1980 để tự động hoá các hoạt động của ngành hải quan. Hệ thống này hiện đang được lắp đặt ở 84 quốc gia. Chương trình được xây dựng nhằm giúp hải quan các nước thực hiện mục tiêu tạo thuận lợi cho thương mại và thực hiện kiểm soát thông quan hiệu quả. Chương trình được cung cấp miễn phí, có nghĩa là các nước không phải trả phí phát triển phần mềm. Tuy nhiên, các nước phải trả phí cho việc triển khai hệ thống trong khuôn khổ dự án hỗ trợ kỹ thuật của UNCTAD. Quá trình thực thi bao gồm các hoạt động hỗ trợ chung, đào tạo, ghi chép dữ liệu và xây dựng các hỗ trợ cụ thể theo phương thức lấy thu bù chi (cost recovery) (phi lợi nhuận). Theo như hiệp định ký giữa LHQ và nhà tài trợ quốc tế (như UNDP, EC) và hướng dẫn của LHQ về nội dung này, UNCTAD chỉ được phép cộng thêm vào giá vốn một khoản (mark-up) bằng từ 7% đến 13% tổng chi phí sản xuất.<sup>237</sup> Khoản tăng thêm này có thể được sử dụng từng phần trong chương trình ASYCUDA để tài trợ cho các phát triển sau này. Đến nay, UNCTAD đã xây dựng ba phiên bản ASYCUDA và hiện đang triển khai phần mềm ASYCUDAWorld.

- *ASYCUDA Phiên bản 1 (1981-84)*. ASYCUDA Phiên bản 1 vận hành trên các máy tính cá nhân thế hệ đầu. Được tạo ra theo yêu cầu của Ban Thư ký Cộng đồng các Nước Tây Phi (ECOWAS), thành tựu chủ yếu mà ASYCUDA Phiên bản 1 đạt được là đã hỗ trợ tạo dựng cán cân thương mại và cung cấp các thống kê thương mại liên quan khác. Sau khi được triển khai tại ba nước, phiên bản này đã cho thấy các hệ thống thông quan hải quan tự động có thể được phát triển trên các máy tính rẻ tiền.
- *ASYCUDA Phiên bản 2 (1985-95)*. ASYCUDA Phiên bản 2 tận dụng được lợi thế về các ngôn ngữ lập trình mới và các hệ thống điều hành mới cho các máy tính cá nhân. Phiên bản này đưa vào áp dụng Mạng Cục bộ (Local Area Network hay LAN) tại hàng

---

<sup>236</sup> Xem trang mạng của ASYCUDA tại [www.asycuda.org/](http://www.asycuda.org/).

<sup>237</sup> hoán cộng thêm này là khiêm tốn so với các chi phí xây dựng phần mềm trong các dự án đầu tư phần mềm thương mại.

trăm cơ quan hải quan cho phép tích hợp đầy đủ các tính năng phức tạp. Trong giai đoạn đầu, ASYCUDA Phiên bản 2 chỉ chạy trên hệ điều hành đa chức năng (PROLOGUE) có trên thị trường. Sau nhiều năm, ASYCUDA Phiên bản 2 đã được cải tổ với hệ điều hành UNIX tạo điều kiện có thể giao dịch khối lượng lớn. Kết quả là cuối cùng ASYCUDA đã được triển khai tại các điểm kiểm soát hải quan lớn. UNCTAD đã không tiếp tục phát triển tính năng của ASYCUDA Phiên bản 2 nữa. Cho đến nay, giải pháp này đã được đưa vào ứng dụng tại 40 nước và hiện vẫn đang vận hành tại 15 nước chưa chuyển sang sử dụng hệ thống .SYCUDA++

- *ASYCUDA++ (1992-nay)*. ASYCUDA++ được xây dựng dựa trên kiến trúc khách hàng-máy chủ thực (real client-server architecture). Nó tận dụng ưu thế sức mạnh của các ngôn ngữ lập trình hướng đối tượng (object-oriented programming languages) và sử dụng tiềm năng của các hệ thống cơ sở dữ liệu quan hệ như Oracle và Informix. Nhìn từ góc độ kỹ thuật, ASYCUDA++ là một hệ thống thông tin hải quan tiên tiến tích hợp nhiều công nghệ mạnh và hiện đại.<sup>238</sup> ASYCUDA++ phát huy tập hợp hoàn chỉnh các mô-đun hải quan được cung cấp trong ASYCUDA Phiên bản 2 và bổ sung thêm các nghiệp vụ hải quan, nhất là trong những lĩnh vực như Doanh nghiệp Nhập Dữ liệu Trực tiếp, quản lý rủi ro và giám sát quá cảnh. Các máy khách của ASYCUDA++ có giao diện người dùng nhiều cửa sổ (multiwindow user interface) dựa trên văn bản. Các hệ điều hành thông dụng nhất trên máy khách của ASYCUDA++ bao gồm MS/Windows 9x và MS/Windows XP. Phiên bản này đã đưa vào sử dụng thế hệ mới các công cụ công nghệ cũng như tận dụng sự xuất hiện của môi trường sử dụng Internet rộng rãi. Việc này đã giúp ASYCUDA++ cho phép đại lý khai thuê hải quan kê khai hải quan qua mạng. Phiên bản ASYCUDA ++ của Châu Âu hiện đang vận hành tại bốn nước Châu Âu đã trở thành thành viên của EU vài tháng 5 năm 2004 - Estonia, Latvia, Litva và Slovakia.
- *ASYCUDAWorld*. ASYCUDAWorld là giải pháp của UNCTAD cho hải quan điện tử. Phần mềm được bắt đầu xây dựng từ năm 1999 và được triển khai đầu tiên (tại Moldova) vào đầu năm 2004. ASYCUDAWorld cho phép doanh nghiệp và hải quan các nước xử lý phần lớn các giao dịch của mình thông qua mạng - từ manifest hàng hóa, chứng từ quá cảnh cho đến tờ khai hải quan. Nền phần cứng của hệ thống này được dựa trên kiến trúc kỹ thuật phức tạp cho phép bỏ sự cần thiết phải duy trì kết nối thường xuyên với mạng máy chủ quốc gia. Điều này có ý nghĩa rất lớn đối với các nước mà hạ tầng viễn thông còn thiếu độ tin cậy. Khi hạ tầng viễn thông là đáng tin cậy hơn thì có thể sử dụng Mạng toàn cầu (World Wide Web) truyền thống. ASYCUDAWorld có thể làm việc với tất cả các hệ thống quản lý cơ sở dữ liệu chính (bao gồm Oracle, Sybase, DB2, Informix, SQL Server) cũng như hầu hết các hệ điều hành (Linux, Solaris, HP\_UX, AIX và MS/Windows). Nền phần cứng sử dụng XML (extensible mark-up language) cho phép trao đổi bất kỳ chứng từ nào trong và ngoài hệ thống giữa hải quan với doanh nghiệp và giữa hải quan các nước khác nhau. Ngôn ngữ lập trình chính thức của hệ thống là Java (Java-native). Điều này có nghĩa là hệ thống được thiết kế như một chuẩn mở để sử dụng với Java. Bởi vậy, các nước có thể điều chỉnh và mở rộng hệ

---

<sup>238</sup> Các máy chủ UNIX, khách hàng của Window 9x/2000/XP, giao thức Internet (Internet Protocol) và tương tự.

thống mà không cần hỗ trợ từ UNCTAD. Nó thực hiện khái niệm “chứng từ điện tử” mà một khi cắm vào platform của ASYCUDAWorld sẽ phản ánh các chứng từ giấy hiện đang được sử dụng trong thế giới CNTT và thực hiện các quy trình nghiệp vụ cần thiết. ASYCUDAWorld được phát triển để cùng tồn tại và vận hành trong môi trường ASYCUDA++. Mỗi nước hưởng lợi có thể quyết định khi nào thì triển khai ASYCUDAWorld tùy theo quyết định kỹ thuật và các nguồn vốn sẵn có.

**Hệ thống Quản lý Thông tin Thương mại** Hệ thống Quản lý Thông tin Thương mại (TIMS) là một sản phẩm của Crown Agents. Đây là một phần mềm trọn gói nhằm mục đích hỗ trợ và duy trì hoạt động hàng ngày hiệu quả của cơ quan hải quan hiện đại. Nó bao gồm hệ thống khai hải quan hoàn thiện cũng như các mô-đun hỗ trợ được tích hợp vào hệ thống hay đứng độc lập. Hệ thống Khai báo bao gồm các mô-đun thông dụng như xử lý và xác nhận (acquittal) tờ khai, tiếp nhập dữ liệu, quản lý thuế, nhận và xác minh Chứng từ Hành chính Duy nhất, kế toán cũng như báo cáo thương mại và thu thuế. Các mô-đun khác được tích hợp vào hệ thống hay đứng độc lập bao gồm các hệ thống xử lý thông tin tình báo, quản lý rủi ro, hỗ trợ giá tham chiếu phù hợp với quy định của GATT, kiểm soát quá cảnh, quản lý loại hình miễn thuế và thông tin quản lý. Thiết kế của hệ thống dựa trên các mô-đun (modular design) có thể được lắp đặt dần hoặc có thể kết hợp một số mô-đun với các hệ thống quản lý hải quan khác. Có thể triển khai hệ thống trong môi trường có năng lực truyền thông còn hạn chế hay đã phát triển. Đồng thời, có thể tiếp tục tăng cường hệ thống để tận dụng tối đa các lợi ích do các công nghệ tinh vi hơn mang lại. Mô-dâm-bích và Angola đã lắp đặt hệ thống TIMS hoàn chỉnh. Hải quan tại hai nước này cũng đã ký hợp đồng quản lý với Crown Agents. Các nước khác như Bungari và Kosovo cũng đã triển khai một phần hệ thống.

Tất cả các chức năng của TIMS được thiết kế sử dụng các mô-đun địa phương và trung ương (hay khu vực) với các tiện ích EDI cho phép truyền nhận dữ liệu. Khi có thể tận dụng được mạng diện rộng, có thể triển khai TIMS theo phương thức phân tán (distributed mode) nhờ kiến trúc cơ sở dữ liệu 2 tầng hiện đại. TIMS được xây dựng sử dụng công nghệ hệ thống mở. Cơ sở dữ liệu nền tảng là ORACLE. Có thể chạy TIMS trên bất kỳ platform UNIX hay Microsoft Windows 2000 hoặc XP nào.

**SOFI và SOFIX** Hệ thống Giải pháp Công nghệ Thông tin Pháp (SOFI) do hải quan Pháp xây dựng đi vào vận hành vào năm 1974. Hệ thống được thiết kế chạy trong môi trường hệ thống máy tính lớn (mainframe) và được triển khai lần đầu tại các sân bay của Paris và sau đó được mở rộng ra tất cả các Cơ quan Hải quan Pháp. Cho đến nay, hệ thống vẫn đang hoạt động sau nhiều lần được nâng cấp và thiết kế lại.

Đã có một số nỗ lực được thực hiện để tạo dựng phiên bản SOFI dành cho xuất khẩu. Cũng đã triển khai thành công các hệ thống dựa trên khái niệm SOFI song vẫn hoạt động trong hệ điều hành máy tính lớn độc quyền (proprietary mainframe operating system) tại Ai Cập và đảo Bờ biển Ngà vào đầu những năm 1980. Vào đầu những năm 1990, cùng với sự xuất hiện của khái niệm các hệ thống mở và sự củng cố hệ điều hành UNIX, hải quan Pháp đã quyết định hỗ trợ xây dựng hệ thống SOFIX (SOFI trong UNIX) vừa để thay thế hệ thống SOFI mà hải quan Pháp đang sử dụng vừa để bán sản phẩm mới cho hải quan các nước khác. Quá trình xây dựng SOFIX được thực hiện với sự liên kết giữa một số công ty phần mềm và phần cứng của Pháp. Ý tưởng là cung cấp hệ thống với mã nguồn mở có

cấu trúc bao gồm một phần lõi nhỏ (kernel) được bao quanh bởi các mô-đun chức năng chính của hải quan. Một trong những giả định cho cách tiếp cận này là có thể dễ dàng điều chỉnh hệ thống để đáp ứng các nhu cầu đặc thù của ngành.

Cuối cùng hệ thống SOFIX cũng chưa bao giờ được đưa vào áp dụng tại hải quan Pháp. Các nỗ lực để triển khai hệ thống tại Gabon và New Caledonia cũng bị từ bỏ vì nhiều lý do khác nhau. Tuy nhiên, hải quan Thổ Nhĩ Kỳ đã thành công trong việc điều chỉnh hệ thống SOFIX cho thích nghi với các yêu cầu đặc thù của mình. Hiện hệ thống này vẫn đang vận hành tại Thổ Nhĩ Kỳ (Bảng 13.3). Một phiên bản khác của SOFIX được điều chỉnh để thích nghi với các yêu cầu của Ác-hen-ti-na đã được triển khai tại nước này vào năm 1993. Sau đó, phiên bản này đã được tiếp tục điều chỉnh và đưa vào ứng dụng tại hải quan Pa-ra-goay vào năm 1995. Các phiên bản cập nhật vẫn được sử dụng tại cả hai nước. Một phiên bản đơn giản hóa cũng được triển khai tại đảo Polynesia thuộc Pháp (Tahiti) vào năm 1999. Hiện hệ thống này vẫn đang hoạt động.

Cho đến nay, hải quan Pháp không còn hỗ trợ trực tiếp trong triển khai hệ thống SOFIX. Tuy nhiên, công ty tư vấn Solutions Informatiques Francaise (SIF) - một trong những đối tác ban đầu của liên danh) tiếp tục hỗ trợ SOFIX và các cấu phần của hệ thống ở cả Ác-hen-ti-na, Pa-ra-goay và Tahiti. SIF quan tâm một cách tích cực đến cung cấp hỗ trợ chuyên môn của mình cho các nước khác.

Hiện SIF đang triển khai một phiên bản mới của SOFIX sử dụng Web (web-based version) được gọi là SOFIWEB. SOFIWEB có chức năng hoạt động tương đương như phiên bản SOFIX hiện hành và hưởng lợi từ việc ứng dụng công nghệ J2EE cùng các công cụ phát triển và thực thi định hướng đối tượng.

**TATIS** TATIS<sup>239</sup> cung cấp các giải pháp hải quan sử dụng CNTT cho hải quan các nước trên toàn thế giới. Các đối tác kinh doanh của TATIS, Hewlett-Packard, Pricewaterhouse Coopers và Société Générale de Surveillance tham gia tiếp thị, phân phối cũng như hỗ trợ cho những giải pháp này một cách riêng rẽ hay phối kết hợp với nhau. Diện sản phẩm cung cấp rất đa dạng từ xử lý khai hải quan tự động đến quản lý các loại hình bảo thuế như là quá cảnh. Các sản phẩm này được hoàn thiện bởi các giải pháp thực thi và tuân thủ, các hệ thống định giá và rủi ro cho đến kiểm tra và quản lý luồng công việc. Các giải pháp này bao gồm quản lý bảo lãnh (guarantee management) trong đó có quản lý rủi ro, xử lý yêu cầu hưởng các chế độ đặc biệt (claims administration), thanh khoản tài chính (financial clearing), yêu cầu bảo hiểm và bảo lãnh đối với các loại hình bảo thuế. Chúng vượt ra ngoài phạm vi nội bộ của ngành hải quan và mở rộng sang các thể chế tài chính, các cơ quan điều hành và doanh nghiệp. Những ứng dụng này có thể hoạt động một cách độc lập hoặc như một nhóm ứng dụng tích hợp.

### **Bảng 13-3 Nghiên cứu Tình huống về Triển khai CNTT&TT Hải quan tại Thổ Nhĩ Kỳ**

Vào tháng 1/1996, Thổ Nhĩ Kỳ gia nhập Liên minh Hải quan Châu Âu và đã tiến hành hiện đại hóa hải quan ngay từ năm 1993. Ngân hàng thế giới ủng hộ chương trình hiện đại hóa với khoản vay 62 triệu USD (trong đó 48 triệu USD dành cho hợp phần hải quan) cho Dự

<sup>239</sup> Xem trang mạng của SIF tại địa chỉ [www.sifamerica.com/html/inicio/asp](http://www.sifamerica.com/html/inicio/asp).

án Quản lý Tài chính Công. Trong giai đoạn từ năm 1996 đến 1999, các tư vấn hỗ trợ kỹ thuật của IMF đã làm việc cùng hải quan Thổ Nhĩ Kỳ để thực thi hệ thống pháp luật hải quan hiện đại và cập nhật, đơn giản hóa và tự động hóa thủ tục hải quan, tăng cường độ tin cậy cho các kiểm soát sau thông quan và giảm mức kiểm tra cũng như thời gian giải phóng hàng, cung cấp dịch vụ tốt cho cộng đồng thương mại; và tăng cường trách nhiệm cho các cơ quan hải quan địa phương và khu vực.

*Chiến lược CNTT&TT* Cần có một cách tiếp cận nhiều mặt mới có thể đương đầu với các thách thức cải cách mặc dù động lực chính thường tập trung vào CNTT&TT. Trước đây, hỗ trợ CNTT&TT là không mấy quan trọng và chỉ dừng lại ở việc xây dựng số liệu thống kê thương mại cũng như sử dụng hệ thống thông quan cũ tự xây dựng. Để tiết kiệm thời gian và chi phí cũng như để giảm thiểu các rủi ro thực hiện, người ta đã chọn điều chỉnh gói phần mềm thay vì tự xây dựng một hệ thống mới. Cần có mười tám tháng làm việc với cường độ cao mới có thể điều chỉnh được gói phần mềm cho phù hợp với các thủ tục hoạt động đã được tinh giản và dịch giao diện người dùng sang tiếng Thổ Nhĩ Kỳ cũng như chuyển giao bí quyết cho đội ngũ cán bộ hải quan Thổ Nhĩ Kỳ sao cho sau đó, họ có thể duy trì và tăng cường sử dụng mã nguồn được cung cấp.

*SOFIX/BILGE*. Gói phần mềm được chọn là SOFIX, một sản phẩm được xây dựng dựa trên hệ thống SOFI của hải quan Pháp. Tại Thổ Nhĩ Kỳ, SOFIX có tên là BILGE. Phần mềm do một tập đoàn của hải quan Pháp và BULL S.A. cung cấp với hợp đồng ban đầu có điều khoản về mã nguồn, các điều chỉnh của gói phần mềm, phần cứng cùng hỗ trợ thực hiện tại một điểm triển khai thí điểm. Mùa hè năm 1998, hệ thống đã được thí điểm thành công tại Sân bay Istanbul - một trong những điểm hải quan bận rộn nhất Thổ Nhĩ Kỳ. Trong giai đoạn từ năm 2000-02, BILGE được lắp đặt với cấu hình phân bố (distributed configuration) tại 59 văn phòng hải quan trên toàn Thổ Nhĩ Kỳ sau khi tiến hành đấu thầu cạnh tranh quốc tế và trao hợp đồng cho bên thắng thầu là Koc, một công ty lớn của Thổ Nhĩ Kỳ. Bên cạnh việc lắp đặt mạng Lan và máy chủ cơ sở dữ liệu/ứng dụng tại mỗi điểm, có thêm một mạng diện rộng (WAN) nối tất cả các điểm hải quan địa phương với trụ sở hải quan trung ương tại Ankara nơi kho dữ liệu quốc gia được thiết lập để xây dựng số liệu thống kê thương mại và thông tin quản lý. Nhà thầu đã đào tạo thành công hàng nghìn nhân viên hải quan và doanh nghiệp khi triển khai hệ thống đồng loạt trên toàn quốc.

BILGE là một ứng dụng khách/chủ (client/server) dựa trên cơ sở dữ liệu Oracle hỗ trợ đầy đủ các hoạt động hải quan bao gồm thuế tổng hợp, kế toán, thông quan xuất nhập khẩu, phân luồng kiểm tra, quá cảnh và các loại hình tạm nhập khác cùng thống kê thương mại. Trong giai đoạn đầu, hải quan yêu cầu doanh nghiệp nhập manifest và dữ liệu khai hải quan



tại các điểm khai báo trong mỗi trụ sở hải quan. Tuy nhiên, hiện tại, các doanh nghiệp lại được khuyến khích khai báo bằng phương thức điện tử thông qua EDI hoặc web bảo mật.

*Kết quả đạt được của Quá trình Hiện đại hóa.* Hoạt động của hải quan Thổ Nhĩ Kỳ hiện tại khác biệt rất lớn so với thời điểm năm 1996, phần nhiều là nhờ có việc tiến hành tự động hóa có hiệu quả. Một số kết quả đạt được bao gồm:

- (i) Chín mươi chín phần trăm tất cả các giao dịch được xử lý qua BILGE. Thông tin thống kê thương mại là sản phẩm phụ của quy trình xử lý tự động này. Trước đó, tất cả các giao dịch được xử lý thủ công và sau đó kết quả xử lý được sử dụng làm đầu vào để tạo số liệu thống kê.
- (ii) Chỉ có 25,5% hàng nhập khẩu và 9,6% hàng xuất khẩu phải qua kiểm soát trước giải phóng thay vì kiểm tra 100% các lô hàng như trước đây. Ngoài ra, các doanh nghiệp nhập khẩu được công nhận trước (pre-approved) (356 doanh nghiệp cho đến tháng 5/2002) hiện đã được thông quan ngay đối với hàng hóa của mình và chịu kiểm tra sau thông quan.
- (iii) Bảy mươi năm phần trăm hàng nhập khẩu hiện được thông quan trong vòng 24 giờ và 83% trong 48 giờ.
- (iv) Hải quan là cơ quan đầu tiên áp dụng EDI tại Thổ Nhĩ Kỳ và hiện nay 42% tất cả các giao dịch hải quan được đệ nộp bằng phương thức điện tử (EDI hoặc qua mạng).
- (v) Cho đến năm 2001, số nhân viên giảm 10%, 73 đơn vị hải quan hoạt động không hiệu quả hoặc không hoạt động đã bị đóng cửa. Đã tiến hành hợp lý hóa số lượng và địa điểm các cơ quan hải quan. Luật hải quan mới phù hợp với các chuẩn của EU đã có hiệu lực vào tháng 2/2000.

*Nguồn:* David Kloeden, Tài liệu viết cho nghiên cứu này.

Các giải pháp này phù hợp với Công ước Kyoto Sửa đổi và nhất quán với hiệp định ACV của WCO. Chúng tập trung vào cả mục tiêu bảo vệ nguồn thu và tạo thuận lợi cho thương mại. Có thể mở rộng giải pháp ra phạm vi khu vực hay toàn cầu bằng cách đưa thêm vào các đặc tính của liên minh hải quan và an ninh thương mại. Platform công nghệ được sử dụng dựa trên trình duyệt Web có kết hợp với các công nghệ di động nhằm tạo ra độ mở và sự linh hoạt. Bản thân các ứng dụng phần mềm được thiết kế theo mô-đun để tích hợp với các hệ thống hải quan hiện tại.

TATIS hiện đang tham gia vào quá trình mua sắm hệ thống của hải quan nhiều nước thông qua các đối tác kinh doanh của mình.

MicroClear là một hệ thống tối tân, nhiều chức năng, tích hợp đầy đủ giúp xử lý hiệu quả và an toàn tất cả các chứng từ liên quan đến hải quan thông qua hệ thống mạng sử dụng trình duyệt Web.<sup>240</sup> Sản phẩm do Cục Kiểm tra và Quản lý (ISC) cung cấp và được xây dựng sử dụng công nghệ .NET do Microsoft hỗ trợ và xác nhận. Các phiên bản MicroClear trước đây và hiện tại - giải pháp từng phần hay toàn bộ – hiện đang hoạt động tại các nước Trung Quốc, Dubai, Cô-Oét, Mỹ, Liên bang Nga, Anh và Ấn Độ. Trong tài liệu quảng cáo, MicroClear nhấn mạnh rằng kiến trúc .NET đem lại các giải pháp linh hoạt cần thiết để thực thi các quy định luật pháp khác nhau, các giải pháp dùng web có độ bảo mật cao, các giải pháp được tích hợp đầy đủ và có thể dễ dàng điều chỉnh với độ mềm dẻo tối đa, kết nối được với các hệ thống bên ngoài và dễ dàng tích hợp với các hệ thống cũ. Hệ thống có thể dễ dàng chuyển chứng từ giấy sang giao thức điện tử và các chuẩn phù hợp với các công ước của WCO.

MicroClear cung cấp công cụ quản trị (back-office) phục vụ việc định cấu hình cho hệ thống Microclear để đưa các quy tắc nghiệp vụ mới hay các công thức tính thuế mới vào áp dụng, thay đổi lô-gíc hiện hành, thay đổi luồng quy trình hệ thống ống dẫn nghiệp vụ (business pipeline system process flow), xác định luồng công việc và xây dựng mẫu biểu hay các trang điện tử mới. Các điều chỉnh này đòi hỏi mã hoá ở mức tối thiểu. Microclear xem đây là ưu điểm chính vì nó giúp giảm sự phụ thuộc vào nhà cung cấp sau này. Giấy phép sử dụng và điều chỉnh mã nguồn được cấp cùng hệ thống với mục đích nhằm cho phép sử dụng nguồn lực trong nước để cung cấp hỗ trợ cho hệ thống. Hệ thống MicroClear được xây dựng trên platform hỗ trợ cho các ký tự phi chữ số (nonalphanumeric).

PC Trade Phần mềm PC Trade của Cục Thống kê New Zealand thoạt đầu được thiết kế để thực hiện các thống kê thương mại quốc gia dựa trên dữ liệu nhập khẩu do hệ thống ASYCUDA cung cấp. Việc cung cấp một mô-đun xử lý tờ khai hàng hóa front end và tính thuế cơ bản đã giúp củng cố hơn nữa PC Trade. Hệ thống làm việc trên các máy tính cá nhân độc lập song có thể được nối mạng sử dụng Novell hay Windows 95 Networking. PC Trade cũng được sử dụng rộng rãi tại các quốc đảo Châu Á Thái Bình Dương như Tonga, Tahiti, Vanuatu và Guam.

ALICE Hội đồng Châu Âu hiện đang xây dựng hệ thống quản lý hải quan tương thích với thuế tổng hợp của Cộng đồng Châu Âu như một phần của chương trình Văn phòng Hỗ trợ Tài chính và Hải quan. Với tên gọi là ALICE, chương trình này được dựa trên công nghệ mới nhất (.NET framework) sử dụng Oracle làm platform quản lý cơ sở dữ liệu. ALICE được thiết kế để cung cấp mô-đun xuất/nhập khẩu, quá cảnh cùng tất cả các mô-đun thông thường khác cấu thành công cụ xử lý quản lý hải quan hoàn thiện. Hiện tại, ALICE đang trong quá trình xây dựng và thử nghiệm thông qua triển khai theo lịch trình vào cuối năm 2004 tại Bosnia và Herzegovina. Nếu thành công, rất có thể ALICE sẽ là hệ thống được các nước đối tác sẽ ra nhập EU sau này lựa chọn sử dụng.

Giải pháp Quản lý Hải quan của Đan Mạch Hải quan Đan Mạch cùng Bull S.A đã phát triển hệ thống xử lý tờ khai hàng hóa. Sản phẩm này hiện đang được công ty Bull S.A. bán trên thị trường. Sản phẩm cũng đã được đưa vào làm một yếu tố chính trong dự án tin

---

<sup>240</sup> Xem trang mạng của ICS tại địa chỉ [www.icsinspections.com/](http://www.icsinspections.com/).

học hóa toàn diện do hải quan Cyprus xây dựng. Dự án này bao gồm nhiều giải pháp sáng tạo và cho phép sử dụng được qua Internet khi thực thi.

### ***Công nghệ Thông tin “Bên ngoài Hải quan”***

Một xu thế mới trong ứng dụng CNTT&TT nhằm thúc đẩy công tác tạo thuận lợi cho thương mại là tạo ra một cộng đồng thương mại được kết nối điện tử bao gồm tất cả các đối tác thương mại. Một cộng đồng như vậy bao gồm hải quan, ngân hàng, công ty vận tải, cảng và sân bay, khai thuê hải quan, các cơ quan thi hành pháp luật, cục thống kê và cơ quan đăng kiểm phương tiện vận tải. Hệ thống kiểu này hiện đã đi vào vận hành đầy đủ tại Xinh-ga-po và Mauritius. Dựa trên mô hình này, Ghana hiện đang trong quá trình triển khai hệ thống TradeNet sử dụng công nghệ tương tự. Tunisia và Senegal cũng cam kết thực hiện hệ thống quản lý hải quan với tham vọng hệ thống này sẽ tạo thành cốt lõi của mạng lưới thương mại điện tử.

TradeNet của Xinh-ga-po kết nối nhiều bên khác nhau tham gia vào ngoại thương - bao gồm 34 đơn vị kiểm soát chính phủ - với một điểm giao dịch duy nhất cho hầu hết các giao dịch liên quan đến thương mại như thông quan hải quan và đóng thuế, xử lý giấy phép xuất/nhập, chứng nhận xuất xứ cũng như thu thập thống kê thương mại. Một trong những bước đi đầu tiên là rà soát lại chứng từ thương mại bắt buộc và thông dụng để đề xuất giảm bớt và kết hợp nhiều chứng từ thương mại thành một mẫu chứng từ trực tuyến duy nhất đáp ứng được hầu hết các yêu cầu chứng từ trên toàn quốc. CrimsonLogic<sup>241</sup> được ủy thác làm chủ và điều hành hệ thống TradeNet cùng với Ban Phát triển Thương mại Xinh-ga-po, cơ quan chức trách quản lý cảng và sân bay, sân bay quốc tế cùng các bên tham gia. Công ty IBM phát triển hệ thống EDI cho phép các thành viên trong cộng đồng thương mại Xinh-ga-po được kết nối với nhau trao đổi chứng từ giữa các doanh nghiệp từ máy tính này sang máy tính khác. Doanh nghiệp chỉ đệ trình duy nhất một chứng từ chứa tất cả các thông tin về xuất nhập khẩu do bất kỳ bên liên quan nào yêu cầu cung cấp theo bất kỳ hình thức nào trong giao dịch đó. Được triển khai từng bước vào năm 1989, đến năm 1991, 95% lượng hàng vận chuyển bằng đường không và đường biển đã được giao dịch qua TradeNet. Tiến bộ dự án đạt được một phần lớn là nhờ một thực tế là nhiều thành viên của cộng đồng thương mại đã có được nền tảng kiến thức đáng kể về tin học và dựa trên thiết bị tin học phức tạp trong hoạt động của mình.

Các nước khác mong muốn triển khai các sáng kiến chính phủ điện tử và thương mại điện tử có thể áp dụng giải pháp hải quan cung cấp một cổng duy nhất cho các doanh nghiệp và cán bộ liên quan đến quá trình giao dịch nhập và tiếp cận tất cả các thông tin liên quan đến xử lý các lô hàng. Một cổng như vậy có thể tương tác với nhiều công cụ quản lý hải quan khác nhau hiện có. Tại Ga-Na, cổng EDI đã được kết hợp với hệ thống quản lý hải quan của Mauritius (xem Bảng 13.4) Tại Senegal, Orbus 2000 cũng có chung một tham vọng kết nối điện tử tất cả các thể chế liên quan đến thương mại (Hộp 13.5)

---

<sup>241</sup> Được gọi là Dịch vụ Thương mại Xinh-ga-po cho đến năm 2002.

### ***Hướng dẫn Lựa chọn Hệ thống Công nghệ Thông tin Phù hợp cho Hải quan***

Việc đánh giá giải pháp CNTT phù hợp không phải là một việc dễ dàng, nhất là khi vào thời điểm hiện tại, có quá nhiều giải pháp công nghệ khác nhau được giới thiệu trên thị trường trong khi đó hải quan các nước luôn phải đứng trước một lựa chọn là tự xây dựng hệ thống riêng cho hải quan nước mình. Quy trình lựa chọn có thể được tiến hành thành hai bước. Bước một, cần đánh giá nhiều khả năng khác nhau để đối chiếu kết quả thu được sau đó và lọc ra một số ít giải pháp để tiếp tục xét duyệt. Ở bước hai, quy trình mua sắm có thể đưa ra các yêu cầu chi tiết hơn để giúp các nhà cung cấp dịch vụ và ngay cả những người ủng hộ cho giải pháp quốc gia công bố sẵn sàng tham gia thầu – đầu tiên là nộp đề xuất kỹ thuật và sau đó là nộp đề xuất tài chính. Dưới đây là tóm lược phương pháp này.

**Đánh giá trước Năng lực Nhà thầu: Chấm điểm các Giải pháp Khác nhau** Giai đoạn đánh giá trước năng lực nhà thầu đòi hỏi phải đánh giá có hệ thống các giải pháp khác nhau cũng như độ thích hợp của giải pháp đó với một nước cụ thể. Quá trình đánh giá này sẽ được tiến hành dựa trên kết quả rà soát mô tả kỹ thuật của sản phẩm cũng như xem xét các hệ thống hiện đang hoạt động trong môi trường tương tự như môi trường của nước đó nếu có thể. Trong quá trình đánh giá, có thể tiến hành chấm điểm đối với nhiều giải pháp khác nhau (sử dụng thang điểm từ 1 đến 100) rồi cộng điểm của các câu phân khác nhau vào tổng điểm chung. Sau đó, so sánh các kết quả chấm điểm của các nhà cung cấp khác nhau và có thể là với một “giải pháp CNTT lý tưởng” tuân thủ tất cả các hướng dẫn của WCO và áp dụng các platform phần cứng hiện đại nhất. Nhà cung cấp dịch vụ với số điểm cao nhất được đưa vào danh sách ngắn để tiếp tục liên hệ và tham gia quá trình thầu giai đoạn 2. Có thể ký hợp đồng thầu khoán việc đánh giá các giải pháp kiểu như vậy với một công ty tư vấn máy tính.

#### **Bảng 13-4 Nghiên cứu Tình huống Dự án Cổng điện tử (Gateway project) tại Ga-Na**

Các biện pháp tự do hoá thương mại được thực hiện trong một số năm trong những năm 1990 tại Ga-Na đã không thu hút được đầu tư trực tiếp nước ngoài hay giúp mở rộng xuất khẩu như mong đợi. Một số nghiên cứu cho thấy rằng để làm được như vậy, cần tiến hành cải cách về cơ cấu. Một chiến lược xúc tiến xuất khẩu đã được xây dựng nhằm tiến hành các cải cách này. Chiến lược này bao gồm các đặc điểm chính sau: (a) CrimsonLogic, một công ty của Xinh-ga-po quản lý hệ thống TradeNet sẽ cung cấp phần mềm cho hệ thống cộng đồng dựa trên thương mại điện tử, hệ thống sẽ trở thành tâm điểm của cộng đồng TradeNet của Ga-Na; (b) Ga-Na sẽ ứng dụng hệ thống quản lý hải quan được thiết kế cho Mauritius, hệ thống đã tương tác thành công với cộng đồng thương mại điện tử của Maritus; và (c) sẽ thành lập một công ty mới để triển khai cả hệ thống TradeNet và Hệ thống Quản lý Hải quan của Ga-Na (GCMS) tại cơ quan hải quan. Hợp đồng ký kết với CrimsonLogic là hợp đồng xây dựng, hoạt động và chuyển giao (BOT). Để đổi lại cho phần đóng góp cổ phần và tuân thủ các điều khoản cung cấp dịch vụ trong hợp đồng, công ty sẽ nhận được một khoản chi trả hàng năm cho các dịch vụ cung cấp. Cổ phần của công ty sẽ được chuyển dần cho chính phủ Ga-Na sau thời gian 10 năm.

Mạng Cộng đồng Ga-Na (Ghana Community Network - GCNet) được thành lập như một công ty liên doanh có cổ phần nước ngoài (Societe Generale de Surveillance góp 60%, hải quan 20%, Hội đồng Vận tải Hàng hải Ga-Na 10% và hai ngân hàng trong nước, mỗi ngân hàng 5%). Vào tháng 11/2000, GCnet đã có giá trị cổ phần lên đến 5 triệu USD. GCNet vận hành theo hợp đồng dịch vụ ký kết với Bộ Thương mại và Công nghiệp với thời hạn kéo dài đến năm 2010. Bộ này đã chỉ đạo GCNet lắp đặt hệ thống dựa trên thương mại điện tử và một hệ thống quản lý hải quan mới.

GCNet áp dụng cách tiếp cận vừa hỗ trợ vừa hướng dẫn (hands-on approach) trong toàn bộ quá trình và cung cấp hỗ trợ cho hải quan thông qua đào tạo cho cán bộ hải quan địa phương và lắp đặt công nghệ thông tin.

*Các Mạng Cộng đồng.* Đã thực hiện các nỗ lực khởi đầu để kết nối với các thành viên khác nhau của cộng đồng thương mại. Các thành viên sau đã được kết nối:

- Các hãng vận tải nộp manifest điện tử cho GCNet để chuyển cho các cảng và cơ quan quản lý cảng của Ga-Na
- Hội đồng Vận tải Ga-Na thu thập tất cả các thông tin liên quan đến vận chuyển bằng đường biển và đường hàng không
- Hải quan tiếp nhận khai hải quan điện tử
- Ngân hàng thông báo cho cơ quan hải quan qua đường điện tử về các khoản thuế được nộp
- Văn phòng thống kê được kết nối để tiếp nhận tất cả các số liệu thống kê thương mại liên quan từ hải quan – văn phòng thống kê vẫn chưa tận dụng được kết nối này
- Bộ Tài chính được kết nối và có thể tải tất cả thông tin thương mại cũng như tất cả các giao dịch của các đối tượng nộp thuế thông qua mã tài khoản cá nhân

*Bài học Thu được.* Quan hệ đối tác giữa khu vực nhà nước và tư nhân cùng với hình thức hợp đồng BOT có thể mang lại hiệu quả lớn trong thực thi. Đồng thời, GCNet làm cơ sở cho cải cách và đảm bảo giữ vững mục tiêu cải cách trong giai đoạn chuyển giao chính trị.

CNTT có thể giúp đem lại kết quả nhanh chóng trong quá trình cải cách. Chỉ mất ba năm rưỡi để triển khai GCnet và GCMS tại các cảng có lưu lượng hàng hoá chiếm hơn 90% tổng giá trị thương mại của Ga-Na. Kết quả đạt được trong việc giảm bớt thời gian thông quan và tăng cường huy động nguồn thu vượt ngoài mong đợi trong khi tổng chi phí là có thể chấp nhận được.

Có thể đẩy nhanh tiến độ thay đổi các hoạt động hải quan với hỗ trợ kỹ thuật theo phương thức vừa hỗ trợ vừa hướng dẫn và chuyển giao trực tiếp (hands-on). Mặc dù ngành hải quan đã vật lộn nhiều năm để nâng cấp hệ thống thông tin hay tận dụng tốt nhất hệ thống này song để tiến hành cải cách, cần phải có một lực đẩy từ bên ngoài. Hỗ trợ bên ngoài phải được cung cấp dưới dạng vừa hỗ trợ thực hiện vừa hướng dẫn và chuyển giao trực tiếp để đơn giản hoá quy trình qua việc đưa vào áp dụng các quy trình tự động tiên tiến.

Hỗ trợ ở cấp lãnh đạo cao nhất sẽ giúp thực hiện và duy trì dự án.

Hải quan đã rất tích cực triển khai hệ thống CNTT&TT song vào thời điểm hiện tại sẽ cần phải tích cực theo đuổi công cuộc hiện đại hoá trong hầu hết các lĩnh vực ngoại trừ CNTT&TT và các quy trình liên quan. Quy trình hiện đại hoá sẽ giúp cho dự án trở nên bền vững hơn. Và sau đó, một tổ chức hải quan đã được hiện đại hoá sẽ ở thế thích hợp để tiếp nhận GCNet từ nhà thầu cung cấp khi hợp đồng dịch vụ hết hạn.

*Nguồn: De Wulf 2004.*

#### Bảng 13-5 Nghiên cứu Tình huống của Senegal

Senegal đang chuẩn bị một bộ sản phẩm để tận dụng tối đa CNTT trong việc thúc đẩy thương mại thông qua các sáng kiến được gọi chung là GAINDE 2000. Các sản phẩm này bao gồm một môi trường thương mại điện tử để tiếp nhận và phổ biến dữ liệu giao dịch thương mại cho tất cả các thành viên của cộng đồng thương mại; một hệ thống quản lý hải quan hiện đại và một hệ thống thanh toán điện tử.

**ORBUS 2000** ORBUS được xây dựng với mục đích trở thành hệ thống thông quan trước thực (real preclearance system). Nó được thiết kế nhằm tiếp nhận các khai báo điện tử của doanh nghiệp (thông qua mạng internet), gồm có tất cả các thông tin cần thiết theo yêu cầu của các cơ quan thực thi khác nhau.

- (i) chuyển thông tin cho tất cả các cơ quan liên quan để cung cấp thông quan điện tử và
- (ii) chuyển tất cả các dữ liệu cho hệ thống quản lý hải quan. Thành viên của cộng đồng doanh nghiệp được nối mạng bao gồm hải quan, ngân hàng, các cơ quan tiền tệ, cơ quan thực thi và các cơ quan chịu trách nhiệm về quản lý chất lượng, hiệp hội các công ty bảo hiểm, Vụ Ngoại thương thuộc Bộ Thương mại, Cục đo lường, công ty PSI, Kho Bạc,... và công ty bảo hiểm, bộ thương mại.....

Thiết kế được bắt nguồn từ hệ thống hoạt động tại Sing-ga-poXinh-ga-po. Sử dụng nguồn dự án của ngân hàng thế giới, Cục thông tin quốc gia thuộc chính phủ đã tài trợ lắp đặt trang thiết bị truyền hình và viễn thông cần thiết để kết nối tất cả các cơ quan chính phủ. Mô đun Orbus 2000 được thiết kế thành công bởi “GIE GAINDE 2000”, một công ty bảo đảm sự lắp đặt và triển khai môi trường thương mại điện tử và hệ thống hải quan mới

Kiến trúc kỹ thuật của Orbus được xây dựng dựa trên cơ sở dữ liệu của công nghệ thông tin mới nhất để đảm bảo việc truy cập dữ liệu, trao đổi thông tin và tích hợp thông tin và bảo mật. Việc kiểm tra hệ thống được tiến hành từ đầu năm 2004. Việc thực hiện hiệu quả và thành công hệ thống Orbus 200 cùng với hàng loạt các chức năng đòi hỏi

- (i) tất cả thành viên của cộng đồng doanh nghiệp nối mạng và điều chỉnh thủ tục hoạt động của mình thông quan điện tử điện tử và nhanh chóng
- (ii) kỹ thuật (hệ thống hoạt động đầu cuối của hệ thống Orbus 2000) để truy cập cho tất cả các bên liên quan. Việc ứng dụng mở rộng phạm vi cả nước đòi hỏi phải có một chiến dịch phổ biến cộng đồng và phải có các chiến lược đào tạo

#### TRADE X/ GAINDE

Vào cuối những năm 80 của thế kỷ 20, cục công nghệ của Bộ tài chính thiết kế và vận hành hệ thống quản lý hải quan. Lý do của việc lựa chọn giải pháp quốc gia là để tăng cường khả năng công nghệ quốc gia. Hệ thống được giới thiệu vào năm 1990 và được nâng cấp sau đó. Được chuyển giao cho hải quan vào năm 1998, hệ thống đã lạc hậu và tụt kém trong việc duy trì. Sau đó TRADE X được thiết kế để thay thế. Việc tiếp tục lựa chọn giải pháp nội bộ bắt nguồn từ những kinh nghiệm trước đây và bắt nguồn từ sự phát triển trong khả năng công nghệ của đất nước và đáp ứng theo yêu cầu và nguyện vọng của nhân viên hải quan và các nhân tố chức tư nhân. Các công ty tư vấn quốc gia đã cùng với hải quan thiết kế hệ thống TRADE X mới và hy vọng sẽ sớm được đưa ra ứng dụng. TRADE X là sự kết hợp của nhiều công nghệ tiên tiến hiện đại và kết hợp với các chức năng mới. Nó bao gồm giao diện của ORBUS 2000 và có môđun đánh giá rủi ro tiên tiến, nguồn cơ sở dữ liệu về trị giá, thiết bị quản lý hàng hóa, thanh toán điện tử. Nó cho phép thương nhândoanh nghiệp tính các chi phí thông quan và tìm thấy các quy định thông quan áp dụng và nguồn cơ sở dữ liệu.

TRADE X bao gồm hầu hết các chức năng trong các giải pháp sẵn có trong quản lý hải quan hiện đại và phù hợp với chương trình tin học hóa của WCO. Hệ thống được thực hiện thí điểm tại các điểm nhập khẩu vào năm 10/2003. Việc mở rộng sẽ được thực hiện trong

2004. Hải quan hải quan hiện nay đang điều chỉnh cơ cấu tổ chức. Hải quan hải quan cũng đang nâng cao việc sử dụng công cụ quản lý hải quan hiện đại

SEPAY hệ thống thanh toán điện tử

Một nhóm làm việc cùng với cán bộ Hải quan hải quan, kho bạc và ngành ngân hàng đã xây dựng một hệ thống cho phép khai thuế hải quan nộp thuế điện tử. Việc thực hiện hệ thống này hy vọng sẽ được tiến hành vào 6 tháng cuối năm 2004.

Nguồn: Ibrahima Diane, Quản lý GIE GAINDE 2000

Các nội dung được tính điểm cho mỗi nhà thầu như sau:

- *Chiến lược của nhà thầu.* Có thể đánh giá tầm nhìn và nguyên tắc của nhà thầu, thực tiễn hỗ trợ và xây dựng năng lực của nhà thầu, kinh nghiệm và chuyên môn, cơ sở tài chính và sự hoạt động ổn định của công ty cùng cơ sở lắp đặt.
- *Kiến trúc chức năng:* Bộ chức năng được cung cấp hoàn chỉnh đến đâu ?. Đáp ứng được các nhu cầu cụ thể của quốc gia đến mức độ nào? Có để bổ sung các mô-đun chuyên dụng khác không?
- *Kiến trúc ứng dụng:* Đây là độ phức tạp, tính mềm dẻo, hoạt động và an ninh cũng như tính hay biến đổi của kiến trúc hệ thống?
- *Cấu trúc phần mềm:* Cơ sở phần mềm cho giao diện người sử dụng, máy chủ ứng dụng, quản lý dữ liệu, tích hợp phần mềm và an ninh hệ thống là gì?
- *Hạ tầng Công nghệ:* Platform đề xuất sử dụng cho phần cứng, máy chủ ứng dụng, trao đổi dữ liệu, quản lý hệ thống và an ninh là gì?
- *Thực thi và Triển khai:* Các chi tiết thực thi sẽ được tiến hành như thế nào ? Các chi tiết này bao gồm quản lý dự án, thiết kế, phát triển và bàn giao, quản lý thay đổi, đào tạo và thực hiện cùng hoạt động và hỗ trợ.
- *Các Nguồn lực Triển khai:* Kế hoạch của nhà thầu cho quản lý nguồn lực, hỗ trợ kỹ thuật, xây dựng năng lực, quản lý điều hành và lập kế hoạch là gì?
- *Chi phí Triển khai và Chuyển giao:* Chi phí phát triển phần mềm và chuyển giao, chi phí cho hạ tầng kỹ thuật, chi phí thực thi và triển khai cũng như chi phí hỗ trợ và đào tạo là gì? Đây là các giải pháp cho chi phí hoạt động và tổng phí cho vòng đời hệ thống.

**Quy trình đấu thầu lựa chọn nhà cung cấp** Vào thời điểm này, cần phải đưa ra lựa chọn giữa các giải pháp quốc gia khác nhau và các giải pháp dựng sẵn có trên thị trường hoặc đơn giản là lựa chọn giữa các giải pháp dựng sẵn có trên thị trường đang được cân nhắc. Cần đảm bảo tính minh bạch khi lựa chọn một giải pháp quốc gia do một bên thứ ba xây dựng. Sẽ có nhiều thách thức hơn nếu việc lựa chọn được tiến hành với hệ thống quốc gia do nội bộ ngành hải quan xây dựng. Trong trường hợp đó, cần tránh tình trạng đưa ra quyết định thiên vị cho hải quan mà không đánh giá thỏa đáng đề xuất đệ trình tuy việc này sẽ rất khó thực hiện.

Có thể vận dụng ba nhân tố quyết định chính để đánh giá các đề xuất, cho điểm và lựa chọn bên thắng thầu: (a) tuân thủ các điều khoản và điều kiện đấu thầu (có thể sử dụng



các thuật ngữ khác như hồ sơ thầu, yêu cầu nộp đề xuất, hồ sơ mời thầu, và tương tự); (b) tuân thủ về mặt kỹ thuật đối với các tiêu chí sử dụng cơ chế tính điểm dựa trên tỷ trọng xác định với từng tiêu chí và (c) giá trị cho đồng tiền bỏ ra – cân đối với các hợp phần khác với điều kiện phải thoả mãn các chuẩn tối thiểu so với chi phí.

*Điều khoản và Điều kiện Đấu thầu.* Hồ sơ thầu phải cung cấp mô tả kỹ thuật chi tiết và phản ánh cân bằng giữa việc đưa ra các mô tả kỹ thuật quá chung chung và khái quát dẫn đến tình trạng tất cả các nhà cung cấp đều đủ tiêu chuẩn và việc đưa ra các mô tả kỹ thuật quá hẹp dẫn đến tình trạng không có nhà cung cấp nào có đủ điều kiện tham gia thầu hay chỉ có một nhà cung cấp đạt tiêu chuẩn. Phần mô tả kỹ thuật cần bao gồm hàng loạt các vấn đề chung chung như các yêu cầu về chức năng, về kỹ thuật, các yêu cầu của đề án và thực hiện đề án, các yêu cầu hỗ trợ, về an ninh, các yêu cầu về năng lực và hoạt động cũng như các yêu cầu liên quan đến hợp đồng. Nhà thầu cần có kinh nghiệm thực hiện thành công các dự án trong những hoàn cảnh tương tự trước đó. Cần xác minh các tuyên bố của bên bán. Khi xem xét kinh nghiệm của nhà thầu, chất lượng của các kết quả thực hiện trước đó quan trọng hơn số lượng. Có nghĩa là kinh nghiệm thực hiện chỉ một số ít các hợp đồng song với mức độ thành công cao sẽ được đánh giá cao hơn kinh nghiệm thực hiện nhiều hợp đồng song kết quả đạt được chỉ là rất khiêm tốn. Thêm nữa, trong một thế giới mà công nghệ biến đổi nhanh chóng như ngày nay, không nhất thiết loại các công ty mới tham gia vào thị trường chỉ bởi kinh nghiệm hạn chế. Tuy nhiên, vấn đề là ở chỗ phải xác định tiềm năng của các công ty này dựa trên hiểu biết của họ về quản lý hải quan hiện đại cũng như phương thức tốt nhất để áp dụng công nghệ vào nghiệp vụ chứ không phải sử dụng kiến thức chung về công nghệ rồi sau đó mới tìm hiểu về hoạt động hải quan trong quá trình triển khai dự án.

*Đánh giá các yêu cầu kỹ thuật.* Tính năng ứng dụng nên là động lực chính để đưa ra quyết định. Các chức năng cần được điều chỉnh cho phù hợp với hoàn cảnh đặc thù cũng như trình độ hiện đại hóa và cải cách mà hải quan từng nước đã (hay sẽ) đạt được. Có một số chức năng sẽ luôn là các chức năng cốt lõi của bất kỳ hệ thống nào, số khác chỉ là các chức năng phụ mong muốn bổ sung. Xác định chức năng của hệ thống là việc của các nhà quản trị hải quan (tức là người dùng) hơn là của các nhà công nghệ. Các kỹ năng cần phải được xếp thứ tự ưu tiên và tính điểm theo tầm quan trọng của từng chức năng. Cần có một khung chấm điểm (scoring model) để tiến hành so sánh một cách nhất quán tất cả các hồ sơ thầu với các yêu cầu kỹ thuật. Cần xác định cân trọng tỷ trọng cho điểm với các tiêu chí chức năng chiếm tỷ trọng chi phối. Ví dụ như, một khung chấm điểm có thể được xác lập như sau: 40% tổng điểm cho các yêu cầu về chức năng, 25% cho các yêu cầu của đề án và thực hiện (bao gồm cả kinh nghiệm của nhà thầu), 13% cho các yêu cầu kỹ thuật, 10% cho hỗ trợ của nhà thầu, 5% cho yếu tố an ninh, 5% cho các yếu tố liên quan đến hợp đồng và 2% cho xây dựng năng lực cho nội bộ ngành hải quan.

*Đánh giá tài chính.* Chỉ các đề xuất đạt điểm kỹ thuật tối thiểu mới được xét chấm điểm về tài chính. Trường hợp đề xuất không đạt điểm kỹ thuật tối thiểu, đề xuất đó hoặc sẽ bị loại hoặc, tùy theo các quy tắc mua sắm đấu thầu, sẽ được nâng lên cho đạt chuẩn kỹ thuật với điều kiện tất cả các nhà thầu đều phải được đối xử công bằng. Xác định tỷ trọng chấm điểm giữa chi phí và chấm điểm là rất quan trọng. Lý do là quá nhấn mạnh đến chi phí sẽ dẫn đến việc chọn giải pháp có chi phí thấp nhất ngay cả khi giải pháp đó không tốt

nhất về mặt kỹ thuật (thậm chí có thể là tồi nhất). Trong cân nhắc chi phí, cần phải xem xét công bằng tất cả các đề xuất đạt điểm kỹ thuật. Bởi vậy, cần phải đưa tất cả các chi phí tương tự vào đề xuất và lượng hóa chính xác. Có thể đưa vào cả tổng phí trong cả vòng đời của dự án (lifetime costs).

Chi phí của mỗi dự án khác biệt nhau rất lớn. Rõ ràng quy mô của quốc gia và tính phức tạp các chức năng mong muốn ảnh hưởng đến chi phí. Với một nước nhất định, chi phí phần cứng mà hải quan phải bỏ ra cũng như chi phí cho phần mềm đầu doanh nghiệp (front-end) mà doanh nghiệp phải chịu không khác nhau quá nhiều vì, không ít thì nhiều, chúng đều bị chi phối bởi platform công nghệ hiện có vào cùng thời điểm đó. Các chi phí triển khai bao gồm chi phí cho đào tạo nhân viên và cộng đồng doanh nghiệp cũng không có khác biệt lớn giữa các giải pháp. Bởi vậy, khác biệt về chi phí giữa các giải pháp có xu hướng phụ thuộc vào mức độ thiết kế, lập trình và điều chỉnh. Mức độ phụ thuộc các nhà thầu trong nước cũng sẽ ảnh hưởng đáng kể chi phí.

Các giải pháp quốc gia có xu thế đắt đỏ hơn vì chúng đòi hỏi phải thiết kế và lập trình chi tiết nhiều chức năng của hệ thống trong khi chi phí cho việc này là không nhỏ. Ví dụ, tại Ma-rốc, 6,5 triệu USD trong tổng phí 10 triệu USD được chi cho thiết kế.

Một trong những điểm hấp dẫn lớn của giải pháp dựng sẵn là có thể chia sẻ chi phí phát triển hệ thống. Ví dụ, chương trình ASYCUDA được cung cấp miễn phí, cho phép các nước sử dụng được hưởng lợi ích của “kẻ xài chùa” theo cách nói vẫn về đối với khoản đầu tư lớn do UNCTAD bỏ ra trong quá trình xây dựng một chương trình ASYCUDA sẵn sàng cho triển khai. Mặc dù đây là phần mềm miễn phí, song vẫn cần phải có nguồn lực đáng kể về phần cứng, thiết bị hỗ trợ và truyền thông trong quá trình thực thi. Ví dụ như tại Li-băng, việc lắp đặt hệ thống ASYCUDA++ vào cuối những năm 1990, người ta đã phải chi tổng số tiền là 5 triệu USD. Tại Bô-li-ve, chi phí bảo trì phần mềm phải lấy từ ngân sách hoạt động của Cơ quan Hải quan Quốc gia. Tổng chi phí phát triển cho toàn bộ dự án (nhóm dự án trong nước cùng nhóm UNCTAD hỗ trợ chuyển giao hệ thống ASYCUDA) vào khoảng 3,85 triệu USD. Chi phí cho nâng cấp phần cứng, truyền thông và hạ tầng cho 5 văn phòng hải quan lớn, 19 văn phòng hải quan vừa và nhỏ trên cả nước mất thêm một khoản là 3,1 triệu USD. Tương tự, dự án Tin học hóa Ngành Thuế của Phi-lip-pin - sử dụng hệ thống ASYCUDA – và dự án của Cục Hải quan có tổng chi phí lên đến 28 triệu USD.

Các giải pháp dựng sẵn khác cần phải được điều chỉnh cho phù hợp với yêu cầu và hoàn cảnh đặc thù của quốc gia. Việc này cũng cần có kinh phí. Ví dụ, khi tiến hành lắp đặt hệ thống SOFIX ở Thổ Nhĩ Kỳ và Ác-hen-ti-na, người ta đã phải viết lại đáng kể phần mềm (xem bảng 13.3). Trong khi đó, giải pháp TIMS thường được thực hiện kết hợp với các hợp đồng quản lý như tại Mô-zăm-bích và Ăng-gô-la. Trong những trường hợp đó, chi phí thực hiện hệ thống được tính gộp cùng các can thiệp khác của Crown Agents ở các nước này. Tại Ga-Na, công điện tử Crimson Logic đã được triển khai kết hợp với Hệ thống Quản lý Hải quan của Mauritius. Tổng chi phí của dự án GCNet ở vào khoảng 5 triệu USD vốn cổ phần và 2,5 triệu USD vốn vay. Dự án bao gồm lắp đặt phần mềm, điều chỉnh cho phù hợp với hoàn cảnh của Ga-Na, mua thiết bị và hạ tầng cũng như tiến hành đào tạo quy mô rộng cho cán bộ hải quan và doanh nghiệp. Tại Bolivia, Cục Hải quan Quốc gia đã xây dựng một số hệ thống vệ tinh xung quanh hệ thống ASYCUDA++ để hỗ trợ các chức năng rà soát lại sau thông quan và lưu kho dữ liệu. Hải quan Bô-livia cũng đã có kế hoạch tiếp tục

bổ sung các hệ thống vệ tinh để nâng cao năng lực đánh giá rủi ro và khai thác dữ liệu (data mining).

Như đã lưu ý trước đây, chi phí triển khai hệ thống CNTT&TT chỉ là một phần trong chi phí toàn chu kỳ của các hệ thống này. Song thường người ta không dự tính được đầy đủ các khoản phí như phí bảo trì và nâng cấp hệ thống để đưa chúng vào tổng chi phí toàn chu kỳ. Hậu quả là nhiều hệ thống được triển khai mà không có đủ kinh phí. Bởi vậy, cùng với thời gian, số tiền đầu tư cần có thường lớn hơn so với số tiền đầu tư phải bỏ ra khi duy trì được hỗ trợ tài chính liên tục thoả đáng.

## **Kết luận Tác nghiệp**

Công nghệ thông tin và truyền thông có thể góp phần đáng kể trong việc tăng cường hiệu quả và kết quả cho hoạt động hải quan. Điều này đã được chứng kiến bởi hải quan nhiều nước trong vòng hai thập kỷ qua. Tuy nhiên, các giải pháp CNTT thay đổi thường xuyên. Các công nghệ mới nhất cung cấp các giao diện thân thiện hơn với người sử dụng thông qua việc cho phép nộp dữ liệu và thanh toán điện tử, tăng cường hỗ trợ cho việc quản lý các loại hình miễn thuế và bảo thuế cũng như tạo ra những bước tiến đáng kể trong các mô-đun phân luồng và đánh giá rủi ro. Chắc chắn là việc sử dụng CNTT&TT đã đóng góp đáng kể vào việc bảo đảm chức năng huy động thu thuế của hải quan và đẩy nhanh các quy trình thông quan. Hải quan mỗi nước phải nỗ lực để thực thi CNTT&TT tiên tiến nhất phù hợp với hoàn cảnh cụ thể của nước mình. Bởi vậy, quản lý CNTT&TT phải là một chức năng chính trong quản lý hải quan.

Triển khai hệ thống CNTT&TT bản thân nó không phải là một mục đích cuối cùng. Hệ thống đó cần được điều chỉnh để hỗ trợ hải quan đạt được các mục tiêu của mình. Vì vậy, bất kỳ chiến lược CNTT&TT nào cũng phải mang tính thực tiễn và đáp ứng được những yêu cầu thực tế của quốc gia nói chung và của ngành hải quan nói riêng. Nó cũng phải thích ứng với năng lực của đội ngũ cán bộ để họ có thể tận dụng tốt nhất các công nghệ mới. Rõ ràng, không có giải pháp khuôn mẫu nào có thể áp dụng cho tất cả các nước.

Thiết kế giải pháp CNTT&TT phù hợp chỉ là một phần của chiến lược CNTT&TT. Tham gia thiết kế giải pháp có thể là các chuyên gia, tư vấn và các nhà kỹ thuật. Song thực thi có hiệu quả giải pháp được thiết kế là một việc còn quan trọng và khó khăn hơn rất nhiều. Để đạt được điều này, hải quan cần phải điều chỉnh các quy trình nghiệp vụ, đào tạo đội ngũ cán bộ hải quan và doanh nghiệp và trong một số trường hợp là điều chỉnh cơ cấu tổ chức. Trong rất nhiều trường hợp, hải quan không tận dụng hết tính năng của hệ thống CNTT&TT - hệ thống mà họ đã phải mua với mức giá đắt đỏ - do không thực hiện được những thay đổi cần thiết đi kèm.

Các nhà hoạch định chính sách cần phải xem xét lại các ưu, nhược điểm của việc thiết kế giải pháp CNTT&TT quốc gia. Khuyến nghị đưa ra ở đây là các nước nên tìm hiểu kỹ các giải pháp dựng sẵn hiện có. Lý do là bởi các hệ thống độc nhất có xu hướng rất đắt đỏ và thường không có thiết kế tốt như các hệ thống có trên thị trường. Nhiều giải pháp dựng sẵn là sự kết hợp của các công nghệ tiên tiến nhất với các chức năng của các mô-đun khác nhau đã được thử nghiệm đầy đủ trong khi các chương trình hoạt động mạnh và ổn định.

Việc lựa chọn hệ thống quản lý hải quan tự động là một việc phức tạp. Bởi vậy, cần phải có các biện pháp thoả đáng mới có thể đảm bảo thu được giá trị tương xứng với đồng tiền bỏ ra. Chương này đưa ra cách xử lý quá trình này bằng cách xem xét một cách có hệ thống các tác động kỹ thuật và tài chính của các giải pháp khác nhau.

Hải quan cần phải chú trọng thích đáng đến việc cung cấp đầy đủ kinh phí cho các hệ thống CNTT&TT. Với tiến độ nhanh chóng trong biến đổi công nghệ, sẽ là rất tốn kém để lắp đặt và bảo trì hệ thống CNTT&TT. Cần nâng cấp các chương trình phần mềm và platform phần cứng để bắt kịp với các tiến bộ công nghệ. Vì vậy, cần đảm bảo kinh phí không chỉ cho việc lắp đặt mà còn cho việc bảo trì và nâng cấp phần mềm và phần cứng. Các trường hợp thường thấy là khi nguồn tài trợ nước ngoài hết, ngân sách CNTT&TT cũng cạn kiệt. Điều này không gây hại nhiều đến CNTT&TT trong ngắn hạn. Tuy nhiên, về dài hạn, điều này sẽ dẫn đến việc hệ thống CNTT&TT sụp đổ, gây ra tổn thất lớn cũng cần phải cải tổ hệ thống với chi phí cao hơn rất nhiều so với kinh phí bảo trì và nâng cấp thường xuyên.

### **Tài liệu Đọc thêm**

- Corfmat, François và Patricio Castro. 2003. “Tự động hóa Thủ tục Hải quan.” Trong *Thay đổi Hải quan: Thách thức và Chiến lược cho Cải cách Cơ quan Hải quan* do Michael Keen biên tập. Washington, D.C.: Quỹ Tiền tệ Quốc tế.
- Lane, Michael. 1998. *Xa lộ Thương mại Quốc tế và Hiện đại hóa Hải quan*. Westport, Conn.: Nhà sách Quorum.
- Tổ chức Hải quan Thế giới. *Hướng dẫn Công ước Kyoto Sửa đổi*. Chương 7. Brussels. [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org).

### **Tài liệu Tham khảo**

- Appels, T. và H. Struye de Swielande. 1998. “Đẩy lùi Biên giới: Cách mạng Thông quan Hải quan.” *Tạp chí Quản lý Tiếp vận Quốc tế* 9(1): 111–18.
- Corfmat, Francois và Patricio Castro. 2003. “Tự động hóa Thủ tục Hải quan.” In Michael Keen, ed. *Thay đổi Hải quan: Thách thức và Chiến lược cho Cải cách Cơ quan Hải quan*. Washington, D.C.: Quỹ Tiền tệ Quốc tế.
- De Wulf, Luc. 2004. “Ghana.” Trong Luc De Wulf và José B. Sokol. *Các Sáng kiến Hiện đại hóa Hải quan: Nghiên cứu Tình huống*. Washington, D.C.: Ngân hàng Thế giới.
- Dutta, Soumitra, Bruno Lanvin và Fiona Paua biên tập. 2004. *Báo cáo Công nghệ Thông tin Toàn cầu 2003–2004*. New York: Oxford University Press. [www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Program+me%5CGlobal+Information+Technology+Report](http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Program+me%5CGlobal+Information+Technology+Report).
- Steenland, Marcel và Luc De Wulf. “Morocco.” In Luc De Wulf và José B. Sokol biên tập. *Các Sáng kiến Hiện đại hóa Hải quan: Nghiên cứu Tình huống*. Washington D.C.: Ngân hàng Thế giới.

Ngân hàng Thế giới. 2004. “Hướng dẫn Mua sắm.” Washington, D.C.  
<http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/Procurement-May-2004.pdf>.