

VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG

NGUYỄN BẰNG THẮNG

**HOÀN THIỆN THỦ TỤC HẢI QUAN ĐIỆN TỬ VIỆT NAM
THEO HƯỚNG ÁP DỤNG CÁC CHUẨN MỰC HẢI QUAN
HIỆN ĐẠI ĐẾN NĂM 2020**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

HÀ NỘI - NĂM 2014

VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG

NGUYỄN BẰNG THẮNG

**HOÀN THIỆN THỦ TỤC HẢI QUAN ĐIỆN TỬ VIỆT NAM
THEO HƯỚNG ÁP DỤNG CÁC CHUẨN MỰC HẢI QUAN
HIỆN ĐẠI ĐẾN NĂM 2020**

**Chuyên ngành: Quản lý kinh tế
Mã số: 62.34.04.10**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:
1: GS.TS Hoàng Văn Hoa.
2: TS Đinh Đức Sinh.

HÀ NỘI - NĂM 2014

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài luận án

Quản lý nhà nước về hải quan là thể chế rất quan trọng điều chỉnh các hoạt động xuất nhập khẩu, giao lưu quốc tế, tạo điều kiện thuận lợi cho thương mại - đầu tư - du lịch, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội; đồng thời là công cụ để phòng chống buôn lậu, gian lận thương mại, bảo vệ chủ quyền kinh tế, an ninh quốc gia và an toàn xã hội. Với vai trò đó, Đảng và Nhà nước Việt Nam đã giao cho ngành hải quan thực thi 5 nhiệm vụ chính: (1) kiểm tra, giám sát hàng hóa, phương tiện vận tải; (2) phòng chống buôn lậu, vận chuyển trái phép hàng hóa qua biên giới; (3) tổ chức thực hiện pháp luật về thuế đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu; (4) thống kê hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu; (5) kiến nghị chủ trương, biện pháp quản lý nhà nước về hải quan đối với hoạt động xuất - nhập khẩu.

Hiện nay, Việt Nam đang ngày càng hội nhập sâu rộng vào kinh tế thế giới, chịu sự tác động của các mối quan hệ ngoại thương ngày càng đa dạng; quan hệ thương mại thế giới ngày càng phức tạp hơn, xuất hiện các hình thức bảo hộ mới, cung ứng trao đổi hàng hóa ngày càng nhanh chóng, các loại hình vận chuyển đa phương thức và thương mại điện tử ngày càng phát triển và trở nên phổ biến; nguy cơ chủ nghĩa khủng bố quốc tế, tội phạm buôn bán ma túy, chất gây nghiện, vũ khí gia tăng. Vì vậy, nhiệm vụ ngành hải quan ngày càng nặng nề, khối lượng công việc gia tăng nhanh chóng.

Trong khi đó, hoạt động quản lý nhà nước về hải quan vẫn phải bảo đảm tạo thuận lợi, thông thoáng cho hoạt động xuất - nhập khẩu hàng hóa, xuất - nhập - quá cảnh phương tiện vận tải. Đặc biệt là phải thông quan nhanh, giảm thiểu chi phí cho doanh nghiệp, tạo môi trường thu hút du lịch, đầu tư nước ngoài để đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội của đất nước, bảo đảm nguồn thu ngân sách quốc gia.

Phương thức thực hiện thủ tục hải quan truyền thống với đặc thù là tất cả

các bước trong thủ tục đó đều phải thực hiện bằng thủ công, thường xuyên tiếp xúc trực tiếp giữa hải quan với doanh nghiệp đã ngày càng bộc lộ nhiều khiếm khuyết. Một số hạn chế đó là: toàn bộ chứng từ của bộ hồ sơ hải quan đều phải kê khai bằng giấy đã làm tăng chi phí trong in ấn, vận chuyển, quản lý cho cả doanh nghiệp và hải quan; thời gian thông quan kéo dài làm gia tăng chi phí, mất cơ hội kinh doanh cho doanh nghiệp, giảm hiệu quả trong thực hiện công việc cơ quan hải quan; doanh nghiệp không biết được tình trạng bộ hồ sơ hải quan của mình đang được xử lý ở khâu nào, phiền hà và khó khăn đến với doanh nghiệp rất khó định lượng; giữa doanh nghiệp và cán bộ hải quan rất dễ phát sinh những thoả thuận tiêu cực.

Đến năm 2005, sau 60 năm thành lập ngành hải quan đã thực hiện thí điểm thủ tục hải quan điện tử (TTHQĐT) tại Cục Hải quan Hải Phòng và Cục Hải quan Tp.Hồ Chí Minh. Sau một thời gian áp dụng đã cho thấy lợi ích của việc thực hiện TTHQĐT mang lại rất lớn như: thúc đẩy công tác cải cách thủ tục hành chính; giảm phiền hà và chống tham nhũng trong quá trình làm thủ tục hải quan; tăng năng suất và hiệu quả công việc của cơ quan hải quan; giảm thời gian thông quan hàng hóa; giảm chi phí thủ tục hành chính, tăng lợi nhuận doanh nghiệp; nâng cao sức cạnh tranh nền kinh tế và minh bạch hóa công tác quản lý.

Tuy nhiên, phải đến đầu năm 2013 sau 7 năm thí điểm thì TTHQĐT mới bắt đầu đi vào thực hiện chính thức trên phạm vi cả nước (từ 01/01/2013). Đến nay TTHQĐT vẫn còn tồn tại nhiều mặt hạn chế cần được khắc phục và hoàn thiện. Về thể chế: quy trình TTHQĐT mới hình thành ở cấp chi cục hải quan, chưa được xây dựng tổng thể ở cấp cục hải quan tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và Tổng cục Hải quan; các quy định thể chế chủ yếu xây dựng cho khâu thông quan, trong khi nhiều khâu và nghiệp vụ khác vẫn phải quản lý theo hành lang pháp lý hải quan thủ công, chưa áp dụng đầy đủ các chuẩn mực hải quan hiện đại; chính phủ điện tử chưa được xây dựng tổng thể, đồng bộ và vẫn còn nhiều việc lớn dở dang. Về mô hình nghiệp vụ hải quan và mô hình tổ chức cán bộ: chủ yếu vẫn dựa trên nền tảng nghiệp vụ và tổ chức của thủ tục hải quan

truyền thống (thủ công). Cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin: hệ thống xử lý dữ liệu điện tử còn chưa hoàn thiện, hoạt động chưa ổn định, thiếu các chức năng, tiện ích hỗ trợ; phần mềm đầu doanh nghiệp chưa đáp ứng đầy đủ các yêu cầu nghiệp vụ. Nguồn nhân lực: TTHQĐT đòi hỏi phải có được một đội ngũ cán bộ, công chức chuyên môn được đào tạo đồng bộ theo các khâu của quy trình, chuyên sâu về nghiệp vụ chuyên môn, thành thạo trong giao tiếp môi trường điện tử và sử dụng các công cụ điện tử; trong thời gian qua, việc đào tạo tuy đã đáp ứng được một phần yêu cầu của triển khai nhưng chỉ trong phạm vi hẹp; đội ngũ doanh nhân còn gặp khó khăn khi tham gia thực hiện TTHQĐT.

Những hạn chế, tồn tại trên đây đã và đang đặt ra hàng loạt vấn đề phải giải quyết vừa cấp bách trước mắt, vừa cơ bản lâu dài về hoàn thiện TTHQĐT trong thời gian tới. Là người đã làm việc trong ngành Hải quan, một mặt nhận thức được đòi hỏi của việc hoàn thiện TTHQĐT, mặt khác có nguyện vọng nghiên cứu và đóng góp khoa học vào quá trình công tác, vì vậy NCS đã chọn đề tài: *“Hoàn thiện thủ tục hải quan điện tử Việt Nam theo hướng áp dụng các chuẩn mực hải quan hiện đại đến năm 2020”* làm Luận án nghiên cứu.

2. Tổng quan nghiên cứu liên quan tới luận án

Qua quá trình tìm hiểu của nghiên cứu sinh, đến nay đã có một số công trình nghiên cứu liên quan đến thủ tục hải quan điện tử ở trong nước và ngoài nước, các công trình nghiên cứu như sau.

2.1 Tổng quan tình hình nghiên cứu trong nước

Trước năm 2005, thời điểm Việt Nam bắt đầu tiến hành thực hiện thí điểm TTHQĐT đã có một số nghiên cứu về TTHQĐT nhằm phục vụ cho việc khởi động thí điểm. Từ năm 2006 đến 2012 nghiên cứu về TTHQĐT đã tăng nhiều hơn, chủ yếu nhằm vào việc sơ kết, tổng kết và đưa ra đề xuất giải pháp để mở rộng thí điểm TTHQĐT với mục đích đạt được hiệu quả cao hơn. Nhiều công trình có giá trị cả về lý luận và thực tiễn đối với nhiều nội hàm về vấn đề TTHQĐT, trong đó tiêu biểu các nhóm công trình sau:

2.1.1 Nhóm công trình về lý thuyết chiến lược phát triển hiện đại hóa hải quan

(1) Năm 2003, công trình của Trương Chí Trung về *“Xây dựng chiến lược phát triển ngành Hải quan đến năm 2010”*.

Công trình này đã đưa ra những căn cứ lý luận và thực tiễn về phát triển toàn diện ngành Hải quan như là một bộ phận của Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 10 năm giai đoạn 2001-2010. Công trình này có điểm nhấn quan trọng về sự cần thiết và định hướng phát triển hải quan điện tử của Việt Nam.

(2) Năm 2006, công trình của Đặng Hạnh Thu về *“Xây dựng chiến lược phát triển Hải quan đến năm 2015, tầm nhìn năm 2020”*.

Công trình này đã đưa ra những căn cứ lý luận và thực tiễn về chiến lược trên, trong đó vấn đề TTHQĐT đã có vị trí quan trọng hơn rất nhiều so với chiến lược cùng tên đến năm 2010. Nhiều vấn đề phát triển Hải quan theo hướng hiện đại, tự động hóa, điện tử hóa trong nghiên cứu này đến nay vẫn đang phát huy tác dụng.

(3) Năm 2007, công trình nghiên cứu của Nguyễn Duy Thông về *“Cơ cấu lại hệ thống tổ chức bộ máy ngành hải quan để đáp ứng yêu cầu cải cách, hiện đại hóa đến năm 2012, tầm nhìn đến năm 2020”*.

Đây là một nghiên cứu sâu về tổ chức của ngành hải quan; trong luận cứ về việc cơ cấu lại này, tác giả đã có đề cập tới sự xuất hiện của một nhân tố mới, đó là việc áp dụng TTHQĐT, dù rằng công trình này bắt đầu nghiên cứu chỉ sau một năm của quá trình áp dụng thí điểm loại thủ tục này.

(4) Năm 2007, luận án tiến sỹ của Nguyễn Ngọc Túc về *“Tiếp tục cải cách hiện đại hóa hải quan Việt Nam đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế”*.

Đây là công trình đã nêu bật những nét chính về thực trạng quá trình hiện đại hóa hải quan chuyển từ quy trình thông quan thủ công sang thông quan điện tử, công tác kiểm tra sau thông quan, thu thuế, chống buôn lậu và quá trình tin học hóa của hải quan Việt Nam.

2.1.2 Nhóm công trình nghiên cứu lý thuyết về chuẩn mực hải quan hiện đại và các điều ước quốc tế

(1) Năm 2007, công trình của Hoàng Phước Hiệp *“Nội luật hóa các điều*

ước quốc tế Việt Nam ký kết và tham gia phục vụ quá trình hội nhập quốc tế”.

Phạm vi nghiên cứu của công trình này rất rộng, trong đó một phần là các điều ước quốc tế được ban hành từ WCO, WTO, UN về hải quan, hải quan điện tử. Vào thời điểm năm 2007, việc nội luật hóa của Việt Nam đối với các điều ước quốc tế về hải quan điện tử còn khá khiêm tốn. Công trình này đã cung cấp nhiều luận cứ xác đáng cho việc đẩy mạnh và nâng cao cấp độ nội luật hóa các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết và tham gia, trong đó có vấn đề hải quan điện tử.

(2) Năm 2012, công trình của Phạm Đức Hạnh về *“Một số giải pháp hài hoà hoá các chuẩn mực hải quan hiện đại”.*

Với công trình này, tác giả đã đưa ra những nghiên cứu của mình về một số giải pháp nhằm vào việc làm hài hoà các chuẩn mực hải quan hiện đại.

Các công trình này đều nghiên cứu về hải quan điện tử với những mục tiêu, nhiệm vụ, phạm vi khác nhau, trong đó phần lớn phục vụ cho việc thí điểm thực hiện TTHQĐT tại Việt Nam trong các năm 2005-2012 về pháp lý, mô hình, quy trình, công nghệ thông tin, tổ chức bộ máy.

2.1.3 Nhóm công trình nghiên cứu lý thuyết liên quan đến thủ tục hải quan điện tử

(1) Năm 2002, công trình của Nguyễn Công Bình về *“Nghiên cứu đề xuất mô hình quản lý hải quan điện tử”.*

Đây là công trình nghiên cứu rất sớm về mô hình này, bởi tại thời điểm năm 2002 Hải quan Việt Nam đang trong quá trình thực hiện thủ tục hải quan chủ yếu bằng phương thức truyền thống, chỉ một vài nghiệp vụ riêng lẻ được tin học hóa với mức độ hạn chế. Công trình này có nhiều giá trị lý luận và thực tiễn, tác động tới việc thúc đẩy chuyển dần từ phương thức truyền thống sang phương thức điện tử của Hải quan Việt Nam.

(2) Năm 2005, công trình của Nguyễn Công Bình về *“Nghiên cứu xây dựng mô hình hệ thống công nghệ thông tin thực hiện thủ tục hải quan điện tử”.*

Đây được xem là một công trình đầu tiên nghiên cứu sâu về ứng dụng công nghệ thông tin một cách hệ thống trong TTHQĐT. Nghiên cứu này về TTHQĐT đã cập nhật kịp thời các quy định của luật Giao dịch điện tử và luật

Công nghệ thông tin năm 2005 và năm 2006.

(3) Năm 2006, công trình của Phạm Đức Hạnh về *“Nâng cao quản lý trong thủ tục hải quan điện tử”*.

Đây là công trình đề cập vấn đề nâng cao quản lý đối với Việt Nam khi tiến hành áp dụng thí điểm TTHQĐT giai đoạn (2005-2009) .

(4) Năm 2006, công trình của Nguyễn Thanh Long về *“Thực hiện TTHQĐT đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu tại Cục Hải quan thành phố Hồ Chí Minh - Thực trạng và giải pháp”*.

Nghiên cứu này có giá trị như một sơ kết của việc thực hiện thí điểm TTHQĐT tại Cục Hải quan thành phố Hồ Chí Minh sau một năm triển khai. Công trình đã đưa ra một số đề xuất về việc hoàn thiện TTHQĐT để tiếp tục quá trình thí điểm tại Cục hải quan này.

(5) Năm 2007, công trình của Lê Như Quỳnh *“Một số vấn đề lý luận và thực tiễn áp dụng chuẩn mực quốc tế trong xây dựng quy trình TTHQĐT ở Việt Nam”*.

Khác với những nghiên cứu trước đây, công trình trên đã đi sâu về mặt xây dựng quy trình của TTHQĐT và đã phục vụ thiết thực cho việc triển khai mở rộng thí điểm TTHQĐT trong giai đoạn đang rất thiếu những quy trình này.

(6) Năm 2010, công trình của Đỗ Đức Bảo *“An toàn thông tin trong hải quan điện tử”*.

Nghiên cứu về triển khai an toàn thông tin trong hệ thống hải quan điện tử, trong đó có an toàn thông tin về thương mại điện tử, chữ ký điện tử. Tác giả đã đề xuất xây dựng giải pháp an toàn đối với hệ thống thông tin thông quan điện tử, đây là giải pháp về mặt kỹ thuật trong lĩnh vực công nghệ thông tin.

2.2 Tổng quan tình hình nghiên cứu nước ngoài

Cho đến nay, đã có trên 90/179 nước và vùng lãnh thổ thuộc thành viên của Tổ chức Hải quan thế giới (WCO) đã ứng dụng quản lý nhà nước trong lĩnh vực hải quan bằng phương thức thực hiện TTHQĐT một cách phổ biến, tiêu biểu như: Mỹ, Úc, Canada, Anh, Đức, Pháp, Nhật Bản, Hàn Quốc... Tại khu vực Đông nam Á, một số nước như: Singapore, Thái Lan, Indonesia, Malaysia,

Philippines đã được triển khai TTHQĐT. Đã có rất nhiều công trình được nghiên cứu tại nước ngoài, sau đây là nhóm một số một số nghiên cứu tiêu biểu liên quan đến TTHQĐT và kỹ thuật quản lý nghiệp vụ hải quan theo các chuẩn mực hải quan hiện đại.

2.2.1 Nhóm công trình nghiên cứu về hiện đại hóa hải quan mà trọng tâm là việc áp dụng thủ tục hải quan điện tử

(1) Công trình của Luc De Wulf “Chiến lược hiện đại hóa ngành hải quan”.

Theo tác giả, hiện đại hóa ngành hải quan không phải là vấn đề của quốc gia này hay quốc gia khác, mà đó là một vấn đề toàn cầu. Tác giả đã phân tích 4 đề mục lớn trong công trình này: mục tiêu của ngành hải quan; môi trường cần có cho cải cách hải quan thành công; xây dựng chiến lược; thực hiện chiến lược. Công trình nhấn mạnh đến việc phải có nhận thức mới về phát triển thương mại, phải có một cam kết chính trị đủ mức tạo ra được động lực cho việc thực hiện các giải pháp rất khó khăn và phải bắt đầu cải cách bằng những chẩn đoán tốt về tình hình hiện tại.

(2) Công trình của Luc De Wulf và Gerard Mc Linden “Vai trò của công nghệ thông tin trong quá trình hiện đại hóa hải quan”.

Trong công trình này, các tác giả đã luận giải về vai trò của công nghệ thông tin trong quá trình hiện đại hóa hải quan, trong đó nổi bật là vai trò tự động hóa hải quan. Nghiên cứu này đã chỉ rõ các lợi ích của việc tự động hóa hải quan như: tăng cường giám sát; giảm thời gian thông quan; tăng tính minh bạch và khả năng dự báo trước cho doanh nghiệp; thông tin chính xác hơn cho quản lý rủi ro và kiểm tra sau thông quan; tăng hiệu quả của công tác thu thuế... Một trong những điểm nhấn của công trình này là việc các tác giả đề cập tới xây dựng chiến lược tin học hóa, hiện đại hóa hải quan.

(3) Công trình của Paul Duran và Jose B.Sokol “Bài học chính sách và thực thi rút ra từ nghiên cứu tình huống của hải quan một số quốc gia”.

Các tác giả đã triển khai việc nghiên cứu tại 8 quốc gia (gồm: Bôlivia, Gha na, Ma rốc, Môzambích, Peru, Philippines, Thổ Nhĩ Kỳ và Uganda). Từ

những nghiên cứu công phu về đặc điểm của từng quốc gia (lịch sử, kinh tế, chính trị, xã hội, văn hóa) và những tình huống điển hình, các tác giả đã rút ra 07 bài học kinh nghiệm, trong đó nổi bật là: có một chương trình cải cách tổng thể về hải quan; hậu thuẫn chính trị đóng vai trò thiết yếu đối với thành công của cải cách; cải cách phải mang tính thực tế với các biện pháp khả thi; hợp tác giữa hải quan và khu vực tư nhân là yếu tố quan trọng quyết định thành công của chương trình cải cách.

2.2.2 Nhóm công trình nghiên cứu về các nghiệp vụ hiện đại trong quản lý hải quan theo các chuẩn mực hải quan hiện đại và điều ước quốc tế

(1) Công trình của Adrien Gooman và Luc De Wulf “*Định giá hải quan tại các nước đang phát triển*”

Công trình này đã nghiên cứu sâu về định giá hải quan, một trong những chuẩn mực quốc tế quan trọng về hải quan. Trong nghiên cứu này, các tác giả không chỉ nêu những vấn đề về nhận thức đối với vấn đề định giá hải quan mà còn nêu đặc điểm, tình hình, những vấn đề cần rút ra từ thực hiện chuẩn mực này tại các nước đang phát triển.

(2) Công trình của Adrien Gooman “*Kiểm soát miễn thuế và miễn nộp thuế*”.

Đây là công trình nghiên cứu về một trong những chức năng hàng đầu của hải quan, đó là chức năng thu thuế hải quan. Thực hiện chức năng này, hải quan không chỉ thu thuế mà còn phải miễn - hoàn nộp thuế nữa. Tác giả đã đưa ra những phân tích thuyết phục về các vấn đề về pháp luật, chính sách, thủ tục của việc kiểm soát miễn thuế và miễn nộp thuế. Cảnh báo về tình trạng khiếm khuyết khá phổ biến thực tế việc doanh nghiệp khai báo để gian lận thuế và sự sách nhiễu của cán bộ hải quan trong xét duyệt miễn hoàn nộp thuế của doanh nghiệp.

(3) Công trình của David Widdowson “*Quản lý rủi ro trong hải quan*”.

Công trình này đã giới thiệu về một trong những kỹ thuật quan trọng hàng đầu của hải quan, đó là quản lý rủi ro. Kỹ thuật này đã phát huy tác dụng trong thực hiện thủ tục hải quan theo phương thức truyền thống và tác dụng đã được tăng lên nhiều lần trong thực hiện TTHQĐT. Tác giả đã tổng kết nhiều quốc gia