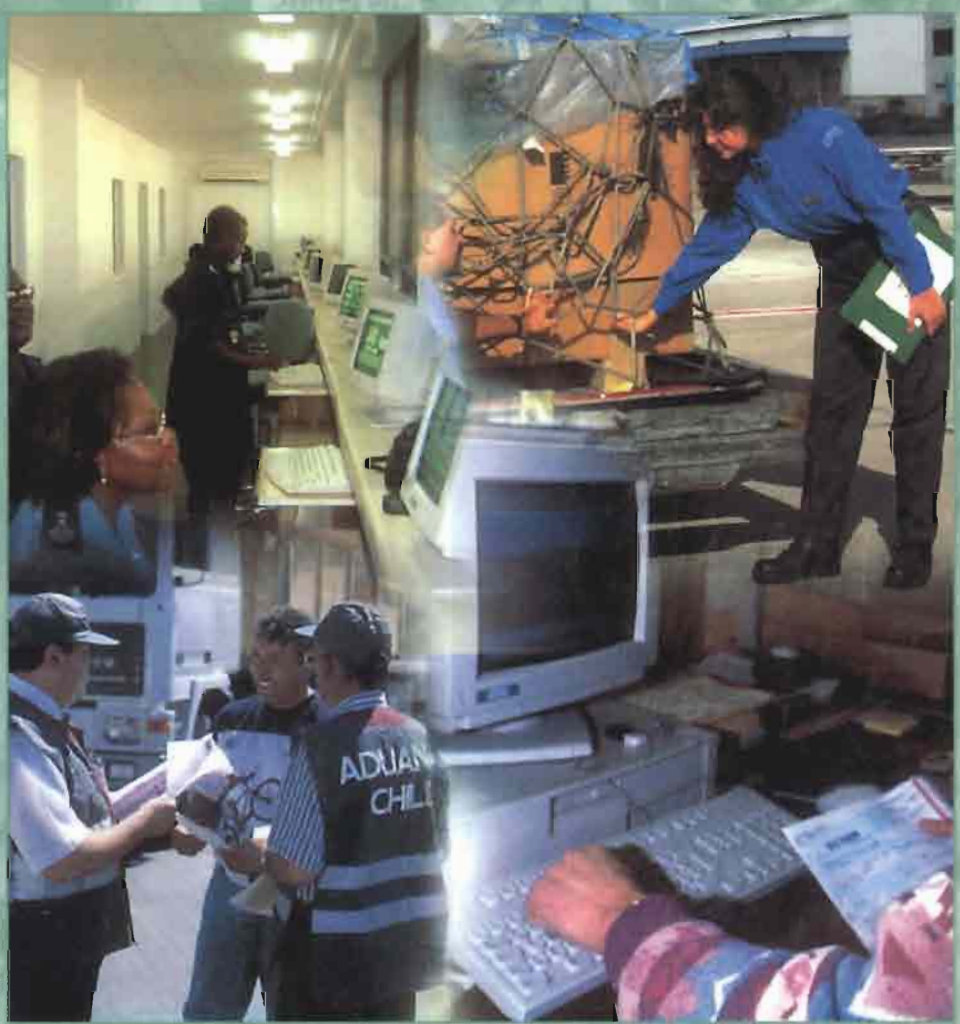
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

30112

KINH NGHIỆM HIỆN ĐẠI HÓA HẢI QUAN CỦA MỘT SỐ NƯỚC

Biên tập
Luc De Wulf và José B. Sokol



THE WORLD BANK

KINH NGHIỆM HIỆN ĐẠI HÓA HẢI QUAN CỦA MỘT SỐ NƯỚC

KINH NGHIỆM HIỆN ĐẠI HÓA HẢI QUAN CỦA MỘT SỐ NƯỚC

Biên tập
Luc De Wulf và José B. Sokol

Customs Modernization Initiatives
Copyright © 2005 by
The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Telephone 202-473-1000
Internet www.worldbank.org

Kinh nghiệm hiện đại hoá hải quan của một số nước
Bản quyền © của
Ngân hàng Tái thiết và Phát triển Quốc tế/Ngân hàng Thế giới

Tài liệu này nguyên bản được phát hành bằng tiếng Anh bởi Ngân hàng Thế giới với nhan đề ***Kinh nghiệm hiện đại hoá hải quan của một số nước*** năm 2005. Bản dịch tiếng Việt này được soạn lại bởi Dự án Hỗ trợ kỹ thuật Chuẩn bị Dự án Hiện đại hoá Hải quan Việt Nam. Dự án Hỗ trợ kỹ thuật Chuẩn bị cho Dự án Hiện đại hoá Hải quan sẽ chịu trách nhiệm về chất lượng bản dịch. Trong trường hợp có bất kỳ sự không thống nhất nào thì ngôn ngữ bản tiếng Anh sẽ được lấy làm chuẩn.

Những phát hiện, chú giải, và những kết luận được nêu ra trong tài liệu này là ý kiến của (các) tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm của Ban Giám đốc Ngân hàng Thế giới cũng như Chính phủ các nước nơi tiến hành nghiên cứu.

Ngân hàng Thế giới không đảm bảo tính chính xác của các số liệu được đưa ra trong tài liệu này. Các đường biên giới, màu sắc, cách đặt tên và các thông tin khác được thể hiện trên bất kỳ bản đồ nào trong tài liệu này không ẩn chứa bất kỳ nhận định nào từ phía Ngân hàng Thế giới liên quan đến tư cách pháp lý của bất kỳ lãnh thổ nào hay đến sự đồng thuận hoặc chấp nhận các đường biên giới đó.

MỤC LỤC

Lời nói đầu ..... **vi**
Lời cảm ơn ..... **vii**
Về Các biên tập viên ..... **viii**
Các từ viết tắt ..... **x**
Tóm tắt tổng quan **1**
Bô-li-vi-a **7**
Gha-na **23**
Mô-zăm-bích **65**
Pê-ru **86**
Phi-lip-pin **113**
Thổ-nhĩ-kỳ **138**
U-gan-đa **154**

Danh mục hộp

4.1 Địa điểm thông quan nằm ngoài khu vực hải quan *52*
4.2 Cải thiện công tác phân tích rủi ro *52*
4.3 Hệ thống tự quản lý thủ tục hải quan đối với hàng hóa nhập khẩu đặc biệt *55*

Danh mục bảng

2.1 Thời gian thông quan cho giai đoạn từ tháng 3 đến tháng 7 năm 2003 *19*
4.1 Giá trị nhập khẩu từ 1996 đến 2002 *61*
4.2 Các chỉ số thu hải quan từ 1998 đến 2002 *61*
4.3 Nguồn thu hải quan theo hạng mục từ 1998 đến 2002 *62*
4.4 Thời gian trung bình để thông quan cho giai đoạn từ tháng 1/2004 đến 6/2003 *62*
5.1 Số lượng chuyên gia tư vấn của Crown Agent, 07/2000-01/2003 *69*
5.2 Trình độ học vấn của nhân viên hải quan sau cải cách (số liệu năm 1996) *72*
5.3 Mô tả tình hình nhân sự *73*
5.4 Nguồn thu hải quan từ 1995 đến 2001 *79*
5.5 Tình hình xử phạt do vi phạm từ 1997 đến tháng 6 năm 2000 *80*
6.1 Hệ thống thuế quan *91*
6.2 Số lượng nhân viên hải quan *96*
6.3 So sánh bộ máy hải quan trước và sau chương trình cải cách 1990 và 2002 *102*
6.4 Giá trị nhập khẩu, nguồn thu hải quan, tỉ lệ tăng và tỉ lệ thu trung bình 1990-2001 *104*

8.1 *Tầm quan trọng trong nguồn thu của thuế hải quan và các loại thuế khác trong một vài năm (%)* 140
8.2 *Kế hoạch công tác 4 năm của TCA* 141
8.3 *Thời gian thông quan năm 1996 và 2002* 151
9.1 *Tình hình thực hiện công tác thu của URA từ năm 1990 đến năm 2002* 158

Danh mục hình

2.1 *Thuế nhập khẩu trong tổng thu ngân sách, giai đoạn 1994-2000* 7
2.2 *Nguồn thu hải quan trong tổng nguồn thu từ thuế, năm 2000* 8
2.3 *Diễn biến tỷ suất thuế hải quan hiệu dụng, giai đoạn 1994-2001* 8
3.1 *Hệ thống giao dịch thương mại trước cải cách* 28
3.2 *Khái niệm TradeNet* 29
3.3 *Thủ tục nhập khẩu đơn giản hóa* 35
5.1 *Số ngày trung bình để thông quan hàng hóa nhập khẩu của một số quốc gia châu Phi (năm 2000)* 80
6.1 *Cơ cấu tổ chức của Hải quan Quốc gia* 93

LỜI NÓI ĐẦU

Trong những năm gần đây, các nhà hoạch định chính sách ngày càng nhận thức rõ hơn về tầm quan trọng của các chính sách tạo thuận lợi đối với hoạt động thông thương hàng hóa và dịch vụ. Các chính sách đúng đắn về tạo thuận lợi thương mại sẽ có ý nghĩa hơn nếu các quốc gia hiện thực hoá được các cơ hội tiềm năng có được từ việc tăng cường khả năng tiếp cận thị trường, hạ mức thuế quan, giảm chi phí vận tải và cải thiện chất lượng dịch vụ. Những thành tựu này có thể là tiền đề để các quốc gia đạt mức tăng trưởng cao hơn và giảm đói nghèo hiệu quả hơn.

Cơ quan hải quan là bộ phận then chốt trong khuôn khổ này và vì thế, là yếu tố xúc tác quan trọng của sự phát triển kinh tế. Những chương trình được thiết kế thận trọng nhằm mục tiêu cải thiện tính hiệu quả của bộ máy hải quan có thể tạo ra những thành quả quan trọng thông qua việc hỗ trợ sự hội nhập của các quốc gia đang phát triển vào một hệ thống thương mại toàn cầu. Trong bối cảnh này, nhiều quốc gia đã tiến hành các kế hoạch cải cách và hiện đại hóa hệ thống hải quan, thông thường với sự trợ giúp của Ngân hàng Thế giới và các cơ quan phát triển khác.

Kết quả từ những chương trình này vẫn còn chưa thực sự rõ ràng do nhiều chương trình không may đã thất bại trong việc đạt được mục tiêu. Để giúp các quốc gia rút ra những bài học từ thành công và thất bại của những nỗ lực cải cách đó, Vụ Thương mại Quốc tế của Ngân hàng Thế giới đang chuẩn bị một loạt các công cụ hỗ trợ được kèm theo trong cuốn *Sổ tay về Hiện đại hóa hải quan.* Ấn phẩm này là một trong những tài liệu kèm theo *Sổ tay về Hiện đại hóa hải quan,* trình bày các bài học kinh nghiệm rút ra từ tám nghiên cứu tình huống đã được tiến hành để minh hoạ cho cuốn Sổ tay. Các nghiên cứu tình huống phản ánh hiện thực rất khác nhau của các quốc gia do trình độ phát triển, văn hóa và địa lý.

Chúng tôi hy vọng rằng cuốn *Các Sáng kiến Hiện đại hóa Hải quan* và cuốn *Sổ tay về Hiện đại hóa hải quan* sẽ đóng góp vào thành công của các chương trình cải cách nhằm hỗ trợ các quốc gia đang phát triển hội nhập vào nền kinh tế toàn cầu và đạt được những mục tiêu cơ bản về xóa đói giảm nghèo.

Uri Dadush
Giám đốc
Vụ Thương mại Quốc tế

LỜI CẢM ƠN

Nghiên cứu tình huống về các quốc gia được đề cập trong tài liệu này là sản phẩm của nỗ lực hợp tác của các chuyên gia và nhân viên tư vấn hải quan đã tham gia vào quá trình cải cách ở các quốc gia đó hoặc có kiến thức chuyên môn sâu rộng từ quá trình tích luỹ kinh nghiệm chuyên môn về các chương trình cải cách và hiện đại hóa hải quan trên phạm vi toàn thế giới. Những nghiên cứu này được thực hiện bằng phương pháp luận của Luc De Wulf và Michael Lane. Các chuyên gia đã biên tập, sửa đổi và phát triển các nghiên cứu của các tác giả để đạt được sự đồng đều hơn.

Các chuyên gia đã xem xét các nghiên cứu tình huống về các quốc gia riêng biệt, cũng như báo cáo của các chuyên gia nghiên cứu như Amparo Ballivián (Ngân hàng Thế giới), Michael Engelschalk (Ngân hàng Thế giới), Carlos Ferreira (Ngân hàng Thế giới), Guillermo Gutierrez (Hải quan Quốc gia Bô-li-vi-a) Allan Katiga (Cơ quan Thu thuế U-gan-da), David Kloeden (Quỹ Tiền tệ Quốc tế) và Michael Lane (trước đây là quan chức của Hải quan Hoa Kỳ). Các biên tập viên cũng muốn chuyển lời cảm ơn đến nhân viên của Mạng lưới Cộng đồng Gha-na, đã giúp đỡ nhiệt tình trong quá trình nghiên cứu về Gha-na, đặc biệt là Emmanuel Darko và Nigel Gregory. Nhiều ý kiến nhận xét đã được gửi từ các nhóm công tác quốc gia của Ngân hàng Thế giới cũng như từ Cơ quan hải quan Mô-zăm-bích. Đóng góp của Peter M. Kalil, trưởng Ban Thương mại Quốc tế và các Vấn đề Toàn cầu, Ngân hàng Phát triển Liên Châu Mỹ cũng rất đáng trân trọng, đặc biệt trong việc hỗ trợ công tác chuẩn bị nghiên cứu về Pê-ru. Ngoài ra, Paul Duran (chuyên gia tư vấn) đã giúp đỡ các biên tập viên bảo đảm tính nhất quán và chặt chẽ trong tất cả các nghiên cứu. Quan điểm được trình bày là tổng hợp quan điểm của những người tham gia, không nhất thiết phản ánh quan điểm của Ngân hàng Thế giới, những tổ chức có mối quan hệ với các tác giả hoặc các quốc gia mà họ đại diện.

Tài liệu này là một sản phẩm của Vụ Thương mại, Ngân hàng Thế giới. Việc cho ra đời sản phẩm này do bộ phận Khu vực Châu Phi khởi xướng, dưới sự chỉ đạo của Larry Hinkle lúc đó đang hoàn thành nghiên cứu về cải cách thương mại ở Châu Phi ("Các cuộc Cải cách Thương mại Thế hệ Đầu tiên của Châu Phi sẽ đi đến đâu? " Báo cáo Công tác Khu vực Châu Phi số 58a, tháng 6 năm 2003). Nghiên cứu này đề xuất các chương trình cải cách trong khuôn khổ tạo thuận lợi thương mại, đặc biệt là chương trình cải cách bộ máy hải quan sẽ tăng cường hơn nữa lợi ích từ các chính sách tự do hóa thương mại.

Các biên tập viên biết ơn Melanie Faltas, Zeba Jetha và Lili Tabada vì sự giúp đỡ hành chính tuyệt vời của họ trong suốt dự án. Alice Faintich của Tổ chức Word Doctor đã hiệu đính tài liệu này, cải thiện đáng kể chất lượng trình bày. Sự đóng góp của họ đã làm tăng đáng kể chất lượng của tài liệu này.

VỀ CÁC BIÊN TẬP VIÊN

Luc de Wulf, quốc tịch Bỉ, bắt đầu công tác ở Vụ các Vấn đề Ngân sách, Quỹ Tiền tệ Quốc tế từ năm 1972 và sau đó công tác ở ban Trung Quốc - Vụ Châu Á trước khi chuyển sang Ngân hàng Thế giới năm 1988, công tác ở ban Châu Phi và Trung Đông. Ông nghỉ hưu năm 1999.

Mối quan tâm ban đầu của De Wulf đối với vấn đề thuế xuất nhập khẩu là sự đóng góp quan trọng của thuế vào ngân sách ở một số quốc gia đang phát triển. Gần đây, ông tham gia tích cực với vai trò một chuyên gia tư vấn về các vấn đề thương mại và phát triển, đặc biệt là ở Mau-ri-a-tu và Sê-nê-gan. Trong thời gian này, ông ngày càng nhận thấy việc tự do hóa thương mại, với sự chú trọng vào việc cải thiện cách thức tiếp cận thị trường và giảm bớt các rào cản thương mại thuế quan cũng như phi thuế quan, sẽ không đáp ứng được các cam kết về tăng trưởng và xóa đói nghèo nếu không tăng cường công tác tạo thuận lợi thương mại. Trong lĩnh vực tạo thuận lợi thương mại, ở một số nước thì chính hải quan là cơ quan chịu trách nhiệm vì đã không thể giảm bớt được chi phí thương mại đủ mức cần thiết, và sự đóng góp tiềm năng của hải quan đối với hoạt động tạo thuận lợi thương mại vẫn chưa được thể hiện đầy đủ. Vì thế, tài liệu này tập trung vào vấn đề tăng cường tính hiệu lực và hiệu quả của hoạt động hải quan.

José B. Sokol, quốc tịch Pa-na-ma, bắt đầu công tác ở Ngân hàng Thế giới từ năm 1977 sau khi giữ cương vị quan chức chính phủ cấp cao chịu trách nhiệm về các vấn đề kinh tế, ngân sách và tài chính ở Bộ Kế hoạch và Chính sách Kinh tế của Pa-na-ma. Ở Ngân hàng Thế giới, Sokol công tác ở ban Mỹ La-tinh - Ca-ri-bê và Châu Phi. Ông nghỉ hưu tháng 5 năm 2001.

Ban đầu, công việc của Sokol tập trung vào các vấn đề kinh tế vĩ mô và sự đóng góp về chính sách đối với lĩnh vực này đã mang lại những nỗ lực phát triển cho quốc gia. Công việc về Ac-hen-ti-na, Cô-lôm-bi-a và các quốc gia thuộc Cộng đồng Thịnh vượng Ca-ri-bê đã dần chuyển hướng sang lĩnh vực điều chỉnh cơ cấu, tập trung vào vấn đề tự do hóa thương mại, đặc biệt là giảm bớt các rào cản thuế quan và phi thuế quan đối với thương mại. Sau này, công việc về Khu vực Châu Phi của ông đã chuyển hướng tập trung sang các vấn đề về tăng trưởng, giảm đói nghèo, quản trị và xây dựng năng lực. Công việc gần đây của ông tập trung vào việc đánh giá ảnh hưởng của các chiến lược hỗ trợ quốc gia và các hoạt động điều chỉnh về tăng trưởng, giảm đói nghèo và sự đóng góp của tạo thuận lợi thương mại và hiện đại hóa hải quan đối với việc thúc đẩy định hướng tăng trưởng dựa vào nguồn lực nước ngoài của một quốc gia.

CÁC TỪ VIẾT TẮT

ACIT	Cơ quan hải quan và thuế gián thu (Ma-rốc)
ACV	Hiệp định về Trị giá Hải quan
ASYCUDA	Hệ thống Dữ liệu Hải quan Tự động
BOC	Cơ quan hải quan (Phi-lip-pin)
CCMS	Hệ thống Quản lý hải quan trên Máy tính (Thổ-nhĩ-kỳ)
CEPS	Dịch vụ hải quan, Thuế và Ngăn ngừa (Gha-na)
COMESA	Thị trường chung khu vực Đông và Nam Phi
CSCC	Hỗ trợ Thông quan trên Máy tính
DFID	Bộ Phát triển Quốc tế (Anh)
DIS	Dịch vụ kiểm tra tại nơi nhận
DTI	Nhập Số liệu trực tiếp từ doanh nghiệp
EDI	Trao đổi Số liệu Điện tử
EU	Cộng đồng Châu Âu
GCMS	Hệ thống Quản lý hải quan Gha-na
GCNET	Mạng Cộng đồng Gha-na
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
CNTT&TT	Công nghệ Thông tin Truyền thông
IDB	Ngân hàng Phát triển Liên Châu Mỹ
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
ITS	Dịch vụ Kiểm tra Intertek
MEF	Bộ Kinh tế và Tài chính (Peru)
MOF	Bộ Tài chính
MOTI	Bộ Thương mại và Công nghiệp (Gha-na)
NCB	Hải quan Quốc gia Bô-li-vi-a
NCS	Hải quan Quốc gia (Pê-ru)
PSI	Kiểm tra trước khi vận chuyển
PTCP	Dự án Tin học hoá Hệ thống Thu thuế của Phi-lip-pin
SADC	Cộng đồng Phát triển Nam Phi
SGS	Cơ quan Giám sát
SPACE	Lựa chọn, kiểm tra sau thông quan, thông quan trước, khách hàng tự khai tự tính và xử lý số liệu điện tử
TCA	Cơ quan hải quan Thổ-nhĩ-kỳ
TIMS	Hệ thống Quản lý Thông tin Thương mại
TURC	Bộ phận Kỹ thuật phục vụ Tái Cơ cấu Hải quan (Mô-zăm-bích)
UNCTAD	Hội nghị của LHQ về Thương mại và Phát triển
URA	Cơ quan Thu thuế U-gan-đa
VAT	Thuế giá trị gia tăng
WCO	Tổ chức Hải quan Thế giới
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới

1

TÓM TẮT TỔNG QUAN

Luc de Wulf và José B. Sokol

Tài liệu này trình bày các nghiên cứu tình huống về các sáng kiến hiện đại hóa hải quan ở tám quốc gia đang phát triển: Bô-li-vi-a, Gha-na, Ma-rốc, Mô-zăm-bích, Pê-ru, Phi-lip-pin, Thổ-nhĩ-kỳ và U-gan-đa. Mục đích của các nghiên cứu này là giúp hiểu được một cách thực tế cách thức mà các quốc gia đó tiến hành cải cách hải quan và đánh giá mức độ thành công của họ trong các chương trình này. Bài học kinh nghiệm tổng quát rút ra từ những nghiên cứu này sẽ được trình bày trong chương 2 của *Sổ tay Hiện đại hóa hải quan* (sắp xuất bản của Ngân hàng Thế giới), một cuốn cẩm nang tra cứu cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách, những cán bộ thừa hành và những người điều hành dự án của các cơ quan phát triển một cái nhìn tổng quan về các vấn đề chính mà họ cần phải xử lý khi xây dựng và thực hiện các chương trình hiện đại hóa hải quan. Đối tượng của *Sổ tay Hiện đại hóa hải quan* là các cán bộ hải quan tham gia vào việc thiết kế và thực hiện các chiến lược cải cách và hiện đại hóa hải quan, cũng như nhân viên của Ngân hàng Thế giới và các cơ quan phát triển đa phương và song phương tham gia hỗ trợ các quốc gia đang phát triển thực hiện những chiến lược này. Tất cả các nghiên cứu trừ nghiên cứu về Gha-na đều sử dụng chung một phương pháp luận nhằm xác định nguồn gốc của các chương trình cải cách, các khuynh hướng chính và kết quả thực hiện. Nghiên cứu về Gha-na hơi khác biệt ở chỗ nó tập trung vào phân tích việc hệ thống tự động hóa quy trình thương mại và hải quan đóng vai trò chủ đạo như thế nào trong việc tạo thuận lợi thương mại và cải cách hải quan.

Các nghiên cứu này được tiến hành bởi các chuyên gia và chuyên gia tư vấn về hải quan đã từng tham gia vào quá trình cải cách ở các quốc gia được đề cập đến hoặc đã tích luỹ được những kiến thức chuyên môn sâu rộng về lĩnh vực cải cách và hiện đại hóa hải quan trên phạm vi toàn thế giới. Việc lựa chọn các quốc gia để nghiên cứu nhằm mục đích đánh giá những sáng kiến được triển khai ở các châu lục khác nhau với hy vọng rằng mỗi quốc gia với những đặc thù riêng sẽ mang lại những hiểu biết thú vị.

Các nghiên cứu được tiến hành với phương pháp tiếp cận chung nhằm đảm bảo tính toàn diện và khả năng đối chiếu giữa các quốc gia. Các nghiên cứu này tập trung vào năm lĩnh vực của quá trình cải cách:

1. Bối cảnh thực hiện chương trình cải cách và hiện đại hoá, kể cả hoàn cảnh và các yếu tố về kinh tế và thể chế dẫn đến quyết định cải cách, sự hậu thuẫn, các mục tiêu và thiết kế chương trình, và sự hỗ trợ về tài chính và kỹ thuật
2. Các vấn đề cốt lõi của chương trình cải cách

3. Các biện pháp cải cách, trong đó có hệ thống pháp lý; những thay đổi trong quản lý; các vấn đề nhân sự như chế độ lương, tuyển dụng, đào tạo, liêm chính và tham nhũng; công nghệ thông tin; trị giá; kinh nghiệm về kiểm tra trước khi vận chuyển;các chế độ nhập khẩu đặc biệt; và phương pháp lựa chọn trong kiểm soát trước và sau khi giải phóng hàng hóa
4. Kết quả thực hiện, trong đó nêu tác động của chương trình cải cách đối với việc thu ngân sách, tạo thuận lợi thương mại, vấn đề tham nhũng, nhân sự và khối lượng công việc, và sự phù hợp với các chuẩn mực quốc tế cùng với sự đánh giá các chỉ số thực hiện định lượng và thái độ của người sử dụng, nếu có.
5. Bài học kinh nghiệm từ mỗi chương trình cải cách và đánh giá về tính bền vững của các kế hoạch hiện đại hóa hải quan.

Những phát hiện và kết luận của mỗi nghiên cứu căn bản được dựa trên các cuộc phỏng vấn được tiến hành tại thực địa với đại diện của khu vực công - chủ yếu là các nhân viên hải quan - cũng như các cấp quản lý và đại diện của khu vực tư nhân, trong đó có các doanh nghiệp nhập khẩu, khai thuê, vận tải và các hiệp hội của các ngành đó. Những phát hiện này đôi khi còn được bổ sung bằng những đối thoại mở rộng giữa những người chủ biên và những đối tượng khác có hiểu biết sâu sắc về quá trình và kết quả cải cách.

Các cuộc phỏng vấn được tiến hành ở ba cấp: (a) với các nhà tài trợ và những người khởi xướng chương trình cải cách để xác định các nhân tố thúc đẩy và khuyến khích kế hoạch cải cách, (b) với các nhân viên hải quan và các nhân viên tham gia quá trình thực hiện cải cách, những người đã từng ở các vị trí công tác có thể cung cấp thông tin chi tiết về quá trình cải cách và phương pháp luận được áp dụng, và (c) với đối tượng sử dụng dịch vụ hải quan, những người trực tiếp bị tác động bởi hoạt động hải quan và là những người có thể giúp đánh giá quá trình và kết quả thực hiện cải cách.

Mặc dù các nghiên cứu về các quốc gia khác nhau sử dụng chung một phương pháp luận và cùng đề cập đến những vấn đề chung nhưng các nghiên cứu này vẫn khác nhau về mức độ và phạm vi xem xét. Sự khác nhau này phản ánh các lĩnh vực chuyên môn khác nhau của các chuyên gia tư vấn tham gia nghiên cứu, thông tin chi tiết về quá trình cải cách, đặc trưng của mỗi kế hoạch cải cách và tầm quan trọng tương đối của các yếu tố cải cách khác nhau trong các chương trình khác nhau. Đồng thời, vì phần lớn các nghiên cứu này được tiến hành vào khoảng giữa năm 2002 nên một số kết quả nghiên cứu có thể hơi bị lạc hậu.

Bô-li-vi-a

Được khởi xướng trong khuôn khổ cải cách thể chế cho toàn bộ Chính phủ, với sự chỉ đạo mạnh mẽ của Phó Tổng thống, chương trình cải cách hải quan ở Bô-li-vi-a nhằm vào mục tiêu tạo ra sự chuyển biến tổng thể. Một trong những yếu tố chủ yếu của chương trình cải cách là đổi mới toàn bộ nhân sự, yếu tố này được thiết kế để loại bỏ hoàn toàn tệ nạn tham nhũng đã bám rễ ăn sâu trong ngành hải quan. Trong khuôn khổ chương trình cải cách, nhân viên mới sẽ được lựa chọn trên cơ sở tuyển dụng cạnh tranh giữa những ứng viên có năng lực do các chuyên gia tuyển dụng từ bên ngoài tiến hành. Bằng việc sử dụng phần mềm Hệ thống Số liệu Hải

quan Tự động (ASYCUDA++), Hải quan Quốc gia Bô-li-vi-a (NCB) có thể tiến hành lựa chọn ngẫu nhiên để kiểm soát các lô hàng và hạn chế tỉ lệ kiểm tra thực tế xuống còn 20%. Việc cập nhật công nghệ thông tin và truyền thông (CNTT&TT) cho phép Hải quan Quốc gia Bô-li-vi-a kiểm soát thời gian giải phóng hàng hóa một cách chặt chẽ hơn, do đó khắc phục được các điểm yếu và giúp thiết kế các biện pháp làm giảm thời gian thông quan. Chương trình cũng chuẩn bị chuyển giao dần chức năng xác định trị giá cho Hải quan Quốc gia Bô-li-vi-a. Ngoài việc làm thuyên giảm tệ nạn tham nhũng, nạn buôn lậu các sản phẩm thông dụng cũng giảm hẳn. Tuy nhiên, công tác kiểm soát hoạt động kinh doanh bất hợp pháp vẫn còn là một thách thức. Những năm gần đây, hoạt động buôn lậu trong lĩnh vực kinh doanh bất hợp pháp ngày càng gia tăng, hậu quả tất yếu của tình hình kinh tế suy thoái do những khủng hoảng bất lợi từ bên ngoài cũng như trong nội bộ. Đồng thời, nguồn lực được phân bổ để Hải quan Quốc gia Bô-li-vi-a trang trải cho những hoạt động của mình xem ra không đủ để duy trì quyền tự chủ về tài chính mà họ mới được trao theo kết quả của chương trình cải cách.

Ma-rốc

Mặc dù không được hệ thống hóa trong một kế hoạch hành động chi tiết nhưng chương trình cải cách và hiện đại hóa hải quan của Ma-rốc đã thể hiện một tầm nhìn toàn diện, đã đề cập đến tất cả các khía cạnh của hoạt động hải quan. Các biện pháp cải cách được tiến hành trong một quy trình hết sức thận trọng và thực tiễn. Các vấn đề ưu tiên của Cơ quan Thuế hải quan và Thuế Gián thu (ACIT) thay đổi một cách đáng kể, từ nhiệm vụ tạo nguồn thu và thực thi pháp luật chuyển sang nhiệm vụ tạo thuận lợi thương mại và nâng cao tính minh bạch. Quá trình cải cách đã thu được nhiều lợi ích đáng kể từ sự tham gia tích cực của các đối tác thuộc khu vực tư nhân của ACIT vào quá trình thiết kế chương trình cải cách, bao gồm việc xem xét lại toàn bộ Luật Hải quan và thực hiện Hiệp định về Định giá Hải quan của Tổ chức Thương mại Thế giới. ACIT đã tích cực kêu gọi toàn bộ nhân viên hải quan tham gia vào quá trình chuẩn bị và thực hiện chương trình cải cách đồng thời tăng cường công tác đào tạo và đưa ra các cơ chế khuyến khích cho cán bộ. Việc phát triển từ rất sớm các giao dịch hải quan góp phần thúc đẩy cán bộ hải quan và người sử dụng dịch vụ cùng tham gia chặt chẽ vào các nỗ lực cải cách. Hệ thống CNTT được tăng cường đáng kể đã tạo ra những tiến bộ không ngừng trong quá trình tự động hoá hoạt động hải quan. Bằng việc kiểm tra có lựa chọn nhằm hạn chế tỉ lệ kiểm tra thực tế xuống còn 10% số tờ khai hải quan và việc đơn giản hóa các quy trình khác, thời gian thông quan đã được giảm xuống đáng kể. Kết quả này được thể hiện trên trang web của ACIT đã gây áp lực đối với các cơ quan khác thuộc khu vực công và khu vực tư nhân, buộc họ phải đơn giản hóa hoạt động của mình để tránh gây chậm trễ trong việc giải phóng hàng hóa cho doanh nghiệp nhập khẩu.

Mô-zăm-bích

Ở Mô-zăm-bích, đặc điểm quan trọng nhất của chương trình cải cách là sự sẵn sàng trông cậy hoàn toàn vào tư vấn nước ngoài để quản lý và thực hiện cải cách và để xác định trị giá xuất nhập khẩu phục vụ công tác hải quan. Mô-zăm-bích đã chấp nhận phương thức đặc biệt này trong bối cảnh đang phải xây dựng lại hệ thống dịch vụ công đã hoàn toàn bị phá huỷ sau nhiều năm chiến tranh. Ngay từ

đầu, phần thiết kế của chương trình cải cách đã được xem là một thiết kế toàn diện, đầy tham vọng; tuy nhiên, quá trình thực hiện lại được tiến hành từng bước và được chia thành nhiều giai đoạn với nhiều hệ thống giám sát kèm theo. Chương trình cải cách được hỗ trợ từ nhiều nguồn tài trợ nước ngoài. Trong khuôn khổ chương trình cải cách, Cơ quan hải quan Mô-zăm-bích đã đưa vào sử dụng một hệ thống CNTT hiện đại, khởi động một chương trình đổi mới về nhân sự với công tác tuyển dụng dựa trên tiêu chuẩn mới về năng lực và tính liêm chính, và theo một chế độ lương hoàn toàn mới. Phần lớn cán bộ đang công tác dự kiến sẽ bị thôi việc. Hợp đồng với tư vấn nước ngoài đã được gia hạn hai lần vì cần có nhiều thời gian hơn để chuẩn bị cho bộ máy lãnh đạo nhà nước có thể chỉ đạo một tổ chức hải quan hiệu quả và có năng lực, cũng như để hội nhập vào một cơ quan hải quan cấp TW mới theo dự kiến. Câu hỏi liệu phương thức đổi mới này có phải là giải pháp tối ưu để bảo đảm tính bền vững của chương trình cải cách hay không vẫn chưa có câu trả lời chắc chắn. Mô-zăm-bích vẫn chưa hoàn thành quá trình sắp xếp lại nhân sự. Họ cần phải phát triển hệ thống CNTT hơn nữa để giải quyết một cách hiệu quả các vấn đề về tham nhũng và buôn lậu còn dai dẳng.

Pê-ru

Ở Pê-ru, cải cách và hiện đại hóa hải quan là mục tiêu được ưu tiên hàng đầu trong các vấn đề cần quan tâm của Tổng thống, người đã dành sự ủng hộ chính trị mạnh mẽ đối với chương trình cải cách. Cơ quan hải quan được giao toàn quyền đối với chương trình cải cách và duy trì tính liên tục cần thiết nhằm đưa quá trình cải cách đến đích. Pê-ru đã thành lập Hải quan Quốc gia (NCS) với toàn quyền linh hoạt trong các hoạt động nhằm cải thiện chất lượng dịch vụ và phải chịu trách nhiệm về kết quả đạt được. Chương trình cải cách được thực hiện toàn diện và có hệ thống đã mang lại những tiến bộ vững chắc. Một loạt biện pháp được tiến hành từ đầu, và tiếp tục được củng cố trong giai đoạn tiếp theo. Các nội dung chủ yếu được đề cập đến bao gồm việc thông qua khuôn khổ pháp lý mới; đơn giản hóa thủ tục hải quan; triển khai tự động hóa toàn bộ quy trình dựa trên một chương trình máy tính tích hợp được phát triển trong nước; áp dụng kỹ năng phân tích rủi ro và kiểm toán sau khi giải phóng hàng hóa; và tiến hành đổi mới chủ yếu dựa vào nguồn lực con người. Quyền tự chủ về hành chính và tài chính được trao đã cho phép cơ quan hải quan có thể áp dụng các chính sách quản lý và nhân sự hiệu quả, bao gồm việc đưa ra mức lương hấp dẫn và cho thôi việc những nhân viên kém năng lực hoặc tham nhũng. Việc sử dụng dịch vụ kiểm tra trước khi vận chuyển đã chứng minh các dịch vụ này có thể đóng góp một cách hiệu quả và hiệu lực như thế nào vào hoạt động hải quan.

Phi-lip-pin

Những yếu tố quyết định đối với thành công của chương trình cải cách ở Phi-lip-pin là sự hỗ trợ chính trị mạnh mẽ của cấp lãnh đạo cao nhất; khả năng điều hành giỏi, có trình độ và liên tục; vai trò làm chủ của lãnh đạo ngành hải quan đối với chương trình cải cách; và sự hỗ trợ kể cả về tài chính từ phía những doanh nghiệp tư nhân sử dụng dịch vụ hải quan. Trong số những điểm yếu của chương trình cải cách là nhân viên hải quan đã thất bại trong việc cam kết tham gia vào chương trình, một phần do chế độ lương không đầy đủ - một vấn đề mà ngành hải quan không giải quyết được vì thiếu quyền hạn và nguồn tài chính cần thiết. Sự thiếu

cam kết này, cùng với sự quan tâm không đầy đủ về mặt chính trị đối với cơ quan hải quan đã dẫn đến những sai lầm tái diễn sau này. Ngoài ra, các cơ quan khác tham gia hoạt động thông quan hàng hóa xuất nhập khẩu đã không ủng hộ các nỗ lực hiện đại hóa, tiếp tục cản trở thông thương. Tuy vậy, việc thông qua các thủ tục đơn giản và sự tiến bộ đáng kể trong việc triển khai hệ thống tự động đã tác động đến hầu hết các khâu của quá trình thông quan. Việc áp dụng phần mềm ASYCUDA++ hỗ trợ chức năng đánh giá rủi ro và khả năng lựa chọn đã góp phần quan trọng vào việc tăng cường kiểm soát hải quan và giảm bớt thời gian thông quan.

Thổ-nhĩ-kỳ

Hai mục tiêu chi phối các nỗ lực cải cách và hiện đại hóa hải quan ở Thổ-nhĩ-kỳ: làm cho hệ thống pháp lý và cơ cấu hành chính hải quan phù hợp với các tiêu chuẩn của Cộng đồng Châu Âu, và tự động hóa các thủ tục hải quan. Việc thành lập một Ban Điều hành Dự án Hiện đại hóa độc lập với sự ủng hộ chính trị mạnh mẽ và sự chỉ đạo đúng đắn của Cơ quan hải quan Thổ-nhĩ-kỳ (TCA) là một yếu tố quan trọng trong việc phối hợp hiệu quả các hoạt động tự động hóa. Những hoạt động này bao gồm việc đưa vào sử dụng và nhanh chóng triển khai và ứng dụng một hệ thống CNTT&TT mới cho phép tự động hóa toàn bộ quá trình thông quan; áp dụng phương pháp lựa chọn để kiểm tra dựa trên quản lý rủi ro; và thực hiện kiểm soát sau khi giải phóng hàng hóa. TCA cũng thực hiện một bước cải thiện quan trọng về chất lượng cán bộ, cũng như cải thiện về cơ sở vật chất, đôi khi bằng nguồn đóng góp tài trợ của khu vực tư nhân. Một số văn phòng hải quan khu vực rất trì trệ trong việc triển khai hệ thống CNTT&TT mới, tuyển nhân viên có năng lực và áp dụng các thủ tục tự động hóa. Việc TCA không có quyền tự chủ đối với những quyết định về lương bổng và tuyển dụng đã cản trở nỗ lực hiện đại hóa hải quan của chính mình. Sự thiếu hiệu quả trong thủ tục của các cơ quan khác, trong đó có Bộ Y tế, Bộ Nông nghiệp và Viện Tiêu chuẩn Chất lượng đã làm suy giảm những lợi ích tổng thể mà doanh nghiệp có thể được hưởng từ kết quả cải cách hải quan.

U-gan-đa

Ở U-gan-đa, chương trình cải cách hải quan đã diễn ra trong một thời gian dài. Bắt đầu từ những năm 1990-91, mục tiêu chủ yếu của chương trình là tăng cường khả năng tạo nguồn thu và chống tham nhũng. Vào giai đoạn đầu của chương trình cải cách, cơ quan hải quan trở thành một bộ phận của cơ quan thu ngân sách tự chủ đồng thời quản lý nguồn thu thuế nội địa. Nhiều biện pháp đã được tiến hành nhằm nâng cao tính liêm chính của cán bộ, một phần thông qua việc tăng đáng kể lương và cho thôi việc những cán bộ trước đó đã mắc những sai phạm liên quan đến liêm chính. Những nỗ lực này được củng cố bằng một chiến dịch chống tham nhũng quy mô lớn. Năm 2002, chương trình cải cách đã tiến hành hợp lý hóa nhiều khâu trong quy trình thông quan. Chương trình cải cách vẫn còn nhiều nội dung chưa hoàn thành vì công tác kiểm soát dựa trên kiểm tra sau thông quan vẫn còn trong giai đoạn phôi thai, và một cơ sở dữ liệu thực tế cần phải được phát triển. Với phần mềm ASYCUDA++ được áp dụng, hệ thống quy trình hải quan tự động hiện nay đang dần đạt được tiến bộ. Tuy nhiên, một hệ thống quản lý rủi ro hoàn chỉnh vẫn chưa đi vào hoạt động và tỉ lệ kiểm tra thực tế vẫn xấp xỉ ở mức 100%. Cuộc

chiến chống tham nhũng là một nhiệm vụ khó khăn, đòi hỏi những nỗ lực kiên quyết cùng với sự hậu thuẫn về chính trị của lãnh đạo cấp cao. Tuy vậy gần đây đã ghi nhận được một số thành công đáng chú ý. Giữa năm 2002, một số cán bộ cấp cao đã bị bắt giữ và chiến dịch chống tham nhũng vẫn ở vị trí ưu tiên hàng đầu trong chương trình của Chính phủ. Trong quá trình tiến triển, chương trình cải cách có thể đạt được nhiều lợi ích hơn nữa nếu tập trung mạnh mẽ hơn vào việc tăng cường tính liêm chính và tạo thuận lợi thương mại kết hợp với khả năng thực thi pháp luật hiệu quả.

Gha-na

Nghiên cứu về Gha-na hoàn toàn khác biệt so với những nghiên cứu về các quốc gia khác. Trước tiên, nó được thực hiện như một nghiên cứu về cải cách nhằm cải thiện môi trường đầu tư và được sử dụng làm số liệu cho *Báo cáo Phát triển Thế giới* (Ngân hàng Thế giới 2004). Tài liệu được sao chép lại với sự cho phép của Nhóm thực hiện *Báo cáo Phát triển Thế giới* vì nó minh họa cho việc làm thế nào mà việc áp dụng hệ thống CNTT&TT có thể nâng cao kết quả tạo nguồn thu và đẩy nhanh tốc độ thông quan hàng hoá, thậm chí khi không hề có một chương trình cải cách hải quan toàn diện. Gha-na đã triển khai một phương thức khác thường để áp dụng hệ thống CNTT&TT, đó là giao cho một công ty liên doanh là Công ty Mạng Cộng đồng Gha-na tiến hành công việc này. Mục đích chung là kết nối mọi thành phần của cộng đồng doanh nghiệp trong một mạng điện tử nhằm tạo thuận lợi cho tất cả các khâu của giao dịch thương mại để cho cả doanh nghiệp và các cơ quan Chính phủ có thể giám sát các giao dịch đó, mỗi giao dịch này đều có chương trình riêng. Thành quả đã đạt được đến nay về tăng nguồn thu và đẩy nhanh thời gian thông quan là rất đáng khích lệ. Bài học rút ra từ kinh nghiệm này là (a) hệ thống CNTT&TT có thể là một phương tiện tích cực giúp đơn giản hóa các thủ tục thương mại và hải quan; (b) tính bền vững của những thành quả đạt được sẽ phụ thuộc vào mức độ hiện đại của các khâu không gắn với hệ thống CNTT&TT trong quy trình hải quan; và (c) sự tham gia của các thành phần khác trong cộng đồng doanh nghiệp vào mạng điện tử đòi hỏi phải có quyết tâm chính trị cao hơn so với trước đây.

Tài liệu tham khảo

Ngân hàng Thế giới. 2004. *Báo cáo Phát triển Thế giới 2004: Tạo Dịch vụ Phục vụ Người nghèo.* New York: Báo Đại học Oxford.

___. Sắp xuất bản. *Sổ tay Hiện đại hóa hải quan.* Washington D.C.: Ngân hàng Thế giới.

2

BÔ-LI-VI-A

Flavio Escobar

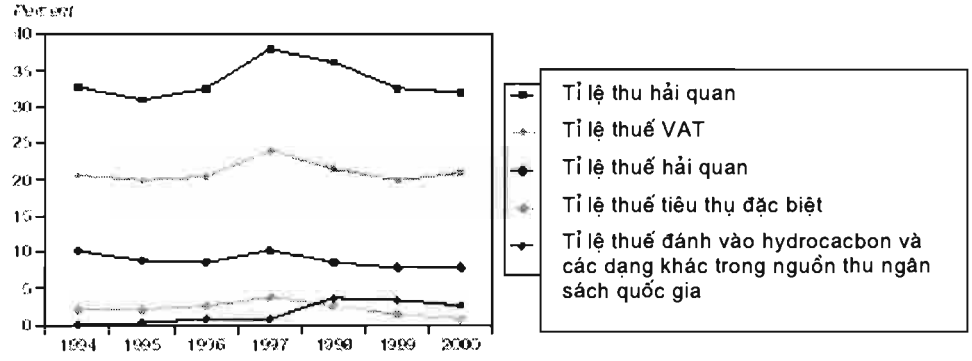
Bô-li-vi-a đã thành công với mô hình kinh tế thị trường mở cửa từ năm 1985; tuy nhiên, tăng trưởng kinh tế và vấn đề việc làm chưa đạt được mức độ cần thiết để đất nước có thể tiến tới thu hẹp khoảng cách bất bình đẳng về thu nhập và mức sống. Với nỗ lực tập trung vào các vấn đề này, chính quyền Bô-li-vi-a đã theo đuổi một chương trình cải cách kinh tế toàn diện trong đó vấn đề hiện đại hóa bộ máy hải quan là một trong những nội dung chính.

Chính sách thương mại và thuế

Năm 1985, Bô-li-vi-a đã phát động các chương trình cải cách quan trọng trong lĩnh vực thương mại quốc tế bao gồm giảm thuế xuất nhập khẩu và đơn giản hóa các thủ tục kiểm soát. Ban đầu, chính quyền đưa ra mức thuế xuất nhập khẩu thống nhất là 20% đối với tư liệu sản xuất và các loại hàng hóa khác, nhưng biểu thuế này sau đó không còn thống nhất nữa do năm 1987, chính quyền đã giảm thuế đánh vào tư liệu sản xuất xuống còn từ 0 đến 5% và giảm thuế đánh vào các loại hàng hóa khác xuống còn 10%.

Ngoài thuế hải quan, thuế đánh vào hàng hóa nhập khẩu bao gồm thuế giá trị gia tăng là 14,9% và thuế tiêu thụ đặc biệt dao động ở mức từ 50% đối với thuốc lá và các sản phẩm thuốc lá khác đến 10 - 18% đối với xe máy. Các loại thuế khác bao gồm thuế tiêu thụ đặc biệt đánh theo số lượng là 0,15 Bs trên mỗi lít nước uống giải khát cũng như 0,3 – 1,2 Bs trên mỗi lít nước uống có cồn. Bô-li-vi-a cũng đánh một loại thuế đặc biệt đối với việc nhập khẩu và kinh doanh hydrocacbon và các dạng thể khác của nó; ví dụ năm 2002, thuế đặc biệt đánh theo số lượng đối với dầu diesel là 0,66 Bs một lít.

Hình 2.1 Thuế nhập khẩu trong tổng thu ngân sách, giai đoạn 1994-2000

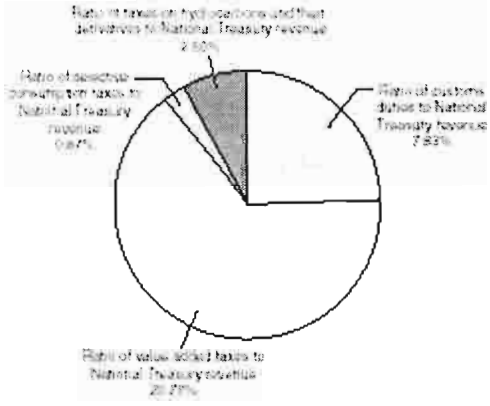


Nguồn: Số liệu của Hải quan Bô-li-vi-a

Thuế nhập khẩu chiếm một phần đáng kể trong toàn bộ nguồn thu thuế. Hình 2.1 cho thấy, nguồn thu hải quan từ các loại thuế của các hoạt động thương mại quốc tế chiếm 30 đến 40% tổng thu thuế của Kho bạc Quốc gia. Nguồn thu hải quan đạt mức cao nhất trong tổng nguồn thu vào năm 1997 và 1998 vì giá trị nhập khẩu cung cấp cho dự án xây dựng đường ống dẫn dầu giữa Bô-li-vi-a và Bra-zin, cũng như vốn đầu tư nước ngoài vào các công ty tư nhân tăng lên.

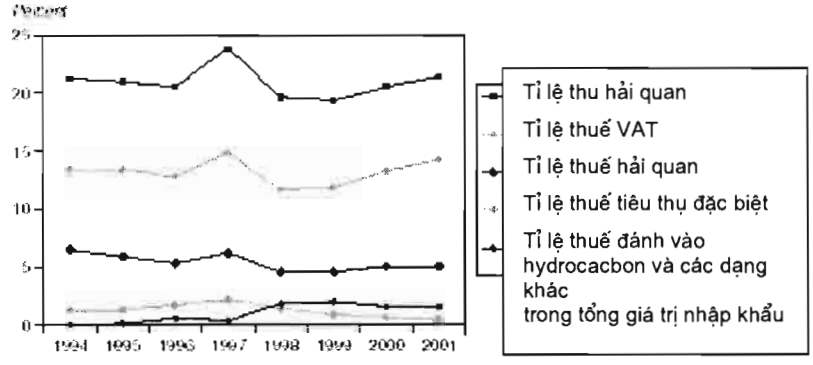
Trong số các nguồn thu thuế khác nhau của hoạt động thương mại quốc tế đóng góp vào tổng nguồn thu của Kho bạc Quốc gia, thuế giá trị gia tăng đánh vào tất cả các loại hàng hóa nhập khẩu và dịch vụ là khoản thuế quan trọng nhất, chiếm khoảng 21% trên tổng số. Thuế hải quan là nguồn thu quan trọng thứ hai trong các loại nguồn thu từ thuế và chiếm khoảng 8% của tổng nguồn thu từ thuế (hình 2.2).

Hình 2.2 Nguồn thu hải quan trong tổng nguồn thu từ thuế, năm 2000



Hình 2.3 biểu diễn tỷ suất thuế nhập khẩu hiệu dụng tính theo tỉ lệ của nguồn thu hải quan trong tổng giá trị nhập khẩu. Từ năm 1999 đến năm 2001, tỷ suất thuế hải quan hiệu dụng chiếm khoảng 5% và tỷ suất hiệu dụng của các loại thuế thu được từ các dịch vụ hải quan chiếm trung bình hơn 20%. Tỷ suất hiệu dụng trung bình của tất cả các loại thuế đánh vào hàng hóa nhập khẩu thực tế là 21,1% vì không phải tất cả các loại hàng hóa nhập khẩu đều bị đánh thuế. Tỷ suất thuế hải quan hiệu dụng đối với tất cả các loại hàng hóa nhập khẩu ở mức tương đối thấp là kết quả của chế độ miễn trừ thuế nhập khẩu trong khuôn khổ thực hiện các hiệp định thương mại khu vực và các hiệp định thương mại với các quốc gia láng giềng.

Hình 2.3 Diễn biến tỷ suất thuế hải quan hiệu dụng (1994-2001)



Nguồn: Số liệu của Hải quan Bô-li-vi-a

Bô-li-vi-a tránh sử dụng các rào cản phi thuế quan và không áp dụng các biện pháp chống phá giá hay bảo hộ[1]. Hơn nữa, theo quan điểm trung hoà trong chính sách về thương mại tự do đối với hàng hóa và dịch vụ, Bô-li-vi-a không yêu cầu phải xin giấy phép đối với hàng hóa nhập khẩu trừ trường hợp hàng hóa đó có thể gây nguy hiểm đối với sức khoẻ con người, động vật hay thực vật; đối với an ninh quốc gia; hoặc đối với các di sản văn hóa quốc gia.[2]

Mặc dù Bô-li-vi-a đã áp dụng rộng rãi chính sách thương mại dựa trên nguyên tắc tự do đơn phương nhưng các sáng kiến thương mại đa phương và khu vực cũng đóng vai trò hỗ trợ quan trọng. Từ năm 1993, Bô-li-vi-a đã tham gia ký kết các hiệp định thương mại mới với Chi-lê, Cu-ba, Mê-hi-cô và Thị trường Chung Nam Mỹ. Bô-li-vi-a cũng tiếp tục tham gia vào quá trình hội nhập Cộng đồng Anh-điêng. Với vị trí địa lý thuận lợi, phần lớn các sáng kiến ưu đãi về thuế quan của Bô-li-vi-a sẽ là những cơ hội tiềm năng để phát triển thương mại và đầu tư.

Bộ máy hải quan

Hiệu lực của các chương trình cải cách thương mại được bắt đầu từ năm 1986 đã bị suy giảm bởi những hạn chế về hành chính kéo dài và hậu quả của việc áp dụng không đồng bộ pháp luật và các quy định làm ảnh hưởng đến hoạt động của ngành hải quan, sự phụ thuộc nặng nề vào việc gia công hàng hóa nhập khẩu, việc áp dụng các quy định về sở hữu trí tuệ và việc sử dụng các biện pháp kiểm soát về vệ sinh và an toàn động thực vật. Những khó khăn cũng xuất hiện do số lượng lớn các thành phần kinh doanh bất hợp pháp.

Mức thuế tiêu thụ đặc biệt và thuế đánh vào xăng dầu được điều chỉnh liên tục do nguồn thu từ thuế tiêu thụ bị giảm mạnh và vì chủ trương giữ giá xăng dầu trong nước ở mức ổn định (giá xăng trong nước đã được ổn định từ năm 2000). Hậu quả là những cải thiện về nguồn thu từ các loại thuế này là không đáng kể. Cùng trong giai đoạn 1999 - 2003, tổng giá trị nhập khẩu giảm 300 triệu đôla Mỹ, thu hẹp cơ sở thu thuế đối với thuế hải quan. Tuy nhiên, sự tiếp tục mất giá đồng nội tệ đã phần nào bù đắp cho những tác động tiêu cực lên việc thu thuế do việc sụt giảm giá trị nhập khẩu gây ra.

Trước cải cách, người dân Bô-li-vi-a đã biết Hải quan Quốc gia Bô-li-vi-a (NCB) là một trong những tổ chức tham nhũng nhất trong cả nước do mối quan hệ với các đảng phái chính trị: đảng cầm quyền giữ vai trò chỉ đạo và điều hành hoạt động của tổ chức hải quan bất kể là đảng đó có thoả mãn được yêu cầu hoạt động của tổ chức này hay không. Chất lượng dịch vụ dành cho doanh nghiệp phụ thuộc trực tiếp vào các khoản hối lộ của doanh nghiệp, thêm vào đó, gần 40% tổng số cán bộ hải quan là những người không được nhận lương từ NCB nhưng có thể giữ một phần thuế thu được cho mình và cho những ai bảo trợ cho vị trí của mình. Tổng nguồn thu từ thuế đạt mức tương đối hiệu quả vì đáp ứng định mức được giao, với phần vượt định mức được phân bổ cho nhân viên như khoản tiền thưởng cho năng lực.

[1] Trừ biện pháp bảo hộ được thực hiện từ tháng 2 năm 2002 chống lại việc nhập khẩu sản phẩm bột mì của Ác-hen-ti-na vì quyết định tạm thời đình chỉ chế độ ưu đãi về thuế dành cho Thị trường Chung Châu Mỹ.
[2] Nghị định của Chính phủ số 24440 tháng 12 năm 1996 quy định chế độ nhập khẩu tự do các loại hàng hóa kinh doanh mà không phải xin phép, xin cấp hạn ngạch hay sử dụng các biện pháp phi thuế quan khác.

Số liệu ước tính của NCB về hoạt động buôn lậu từ 1997 - 1998 cho thấy thiệt hại do trốn thuế đã vượt quá 800 triệu đôla Mỹ mỗi năm, cao hơn giá trị của các khoản hỗ trợ về tài chính của nước ngoài dành cho Bô-li-vi-a. Kết quả phân tích sau đó đã ước tính mức độ thiệt hại trung bình là 500 triệu đôla Mỹ mỗi năm. Những năm gần đây, hoạt động buôn lậu của các thành phần kinh doanh bất hợp pháp có chiều hướng tăng mạnh (chủ yếu từ cảng Iquique của Chi-lê) là hậu quả của tình hình kinh tế chịu tác động từ những thay đổi ngược chiều từ bên ngoài cũng như bên trong. Nạn buôn lậu gây ảnh hưởng bất lợi đối với nền kinh tế, thể hiện bằng nguồn thu từ thuế giảm và sự cạnh tranh không lành mạnh đối với những doanh nghiệp tư nhân làm ăn nghiêm chỉnh.

NCB vẫn áp dụng một hệ thống pháp lý lâu đời (từ năm 1929), cực kỳ phức tạp, bao gồm 285 nghị định, 321 quyết định cấp bộ và 215 quyết định hành chính. Ngoài ra, tất cả hàng hóa nhập khẩu đều bị kiểm soát, làm cho quá trình thông quan hàng hóa trở nên vô cùng mất thời gian và làm tăng cơ hội cho các hoạt động lợi dụng kẽ hở.

Mục tiêu và phạm vi cải cách hải quan

Với quan điểm tập trung vào những hạn chế nêu trên, Bô-li-vi-a đã thực hiện cải cách lần thứ hai vào năm 1997. Chương trình cải cách này tiếp nối theo việc mở cửa nền kinh tế từ năm 1985 và nhằm vào mục tiêu tăng cường thể chế, dành sự ưu tiên cho ngành hải quan và đưa các hoạt động thương mại bất hợp pháp hội nhập dần vào hệ thống thương mại hợp pháp. Tệ nạn tham nhũng phổ biến trong hoạt động hải quan đã dẫn đến sự nhất trí chung về yêu cầu phải có một cuộc cải cách tổng thể. Chương trình cải cách nhằm vào mục tiêu cơ cấu lại tổ chức hải quan, vấn đề nhân sự, quy trình và thủ tục hải quan. Mục tiêu là làm cho hoạt động hải quan trở nên hiệu quả và minh bạch để cán bộ hải quan có thể hoàn thành vai trò đúng đắn của mình là tạo thuận lợi thương mại và tạo nguồn thu.

Trước khi thực hiện cải cách lần thứ hai, Lực lượng Cảnh sát Hải quan đang thực hiện một kế hoạch, theo đó nhân sự của Bộ phận Đặc biệt để Đánh giá Rủi ro Nội bộ sẽ thay thế các nhân viên hải quan. Mục tiêu là để khôi phục lại lòng tin đối với bộ máy hải quan, cải thiện công tác thu thuế và giảm mức độ tham nhũng.

Ban thực hiện cải cách, sự ủng hộ và nguồn tài chính

Trong quá trình chuẩn bị chương trình cải cách, Chính phủ đã thành lập Hội đồng Hải quan Quốc gia nhằm hỗ trợ việc thực hiện chương trình. Hội đồng gồm có một Chủ tịch Hội đồng và đại diện các Bộ Ngân sách Công, Bộ Ngoại thương và khu vực tư nhân. Chính phủ đã giải tán Hội đồng này vào năm 1999 sau khi phê duyệt Luật Hải quan mới, theo đó sẽ xây dựng khuôn khổ cải cách và bắt đầu quá trình cải cách.

Phó Tổng thống Jorge Quiroga Ramírez, đã trực tiếp chỉ đạo các cán bộ điều hành của Chương trình Cải cách Thể chế trong giai đoạn đầu (1997 - 2001), trao cho họ quyền hạn và tầm nhìn chiến lược cần thiết, với thành tựu chủ yếu của chương trình là cuộc cải cách hải quan. Dưới sự chỉ đạo của Phó Tổng thống Ramírez, nội

các Bô-li-vi-a, cụ thể là Bộ trưởng Văn phòng Chính phủ Alberto Leyton và Bộ trưởng Tài chính Herbert Muller - đã hoàn toàn ủng hộ chương trình cải cách.

Amparo Ballivián - Giám đốc mới của NCB, người đi đầu trong việc thực hiện chương trình cải cách và năng lực điều hành xuất sắc của bà đã là lý do chính mang lại thành công cho chương trình. Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) đã có những đóng góp đáng kể vào công tác thiết kế chương trình thông qua việc cung cấp những hỗ trợ kỹ thuật cho Chính phủ và ban thực hiện cải cách.

Khu vực tư nhân tham gia rộng rãi vào chương trình cải cách. Vai trò lãnh đạo của Phòng Thương mại Quốc gia, Phòng Giao nhận Hải quan Quốc gia và Phòng Công nghiệp Quốc gia có ý nghĩa đặc biệt to lớn. Khu vực tư nhân đặc biệt quan tâm đến việc ngăn chặn tệ nạn tham nhũng và đấu tranh chống buôn lậu. Đại diện của khu vực tư nhân nêu lên ý kiến rằng nạn buôn lậu của một bộ phận không nhỏ trong thành phần kinh doanh không chính thống đã ảnh hưởng nghiệm trọng đến tính sống còn của doanh nghiệp và cơ cấu của nền công nghiệp trong nước nói chung. Khu vực tư nhân yêu cầu phải có một loạt các quy tắc và hệ thống pháp lý mới có thể giải quyết một cách tin cậy các vấn đề tham nhũng và buôn lậu.

Trước khi Bô-li-vi-a thực hiện kế hoạch dự phòng và ban hành Luật Hải quan mới, IMF đề xuất Chính phủ lập ra một kế hoạch trung hạn để tăng cường thể chế. Kết quả là Chương trình Cải cách và Hiện đại hóa Bộ máy hải quan Bô-li-via (từ nay được gọi là Chương trình Hiện đại hóa hải quan) đã được thiết kế, chuẩn bị và đưa ra trao đổi chi tiết giữa NCB và Chính phủ, các bên liên quan chính và cộng đồng tài trợ quốc tế nhằm có được sự nhất trí rộng rãi và sự hỗ trợ tài chính đầy đủ.

NCB đã nhận được sự ủng hộ từ các tổ chức quốc tế và các nhà tài trợ song phương thông qua các hiệp định tín dụng và viện trợ để cung cấp tài chính cho Chương trình Cải cách hải quan: Ngân hàng Thế giới; Ngân hàng Phát triển Liên Châu Mỹ (IDB); IMF; Chương trình Phát triển của LHQ (UNDP); Tập đoàn Phát triển Anh-điêng; Quỹ Phát triển Bắc Âu; Chính phủ các nước Đan-mạch, Đức, Nhật-bản, Hà-lan và Thụy-điển. Ngân hàng Thế giới tài trợ cho hệ thống quản lý nguồn nhân lực mới và IDB tài trợ cho hệ thống CNTT mới.

Nội dung mới trong thiết kế của Chương trình Hiện đại hóa hải quan là cơ cấu đồng tài trợ của nhiều nhà tài trợ. Chính phủ đã thành lập Ban điều phối đặc biệt chịu trách nhiệm (a) điều phối các nỗ lực từ phía lãnh đạo Bô-li-vi-a, NCB và các nhà tài trợ nước ngoài trong việc thực hiện chương trình; (b) theo dõi và giám sát việc thực hiện chương trình; (c) thông báo tình hình thực hiện chương trình cải cách với các nhóm xã hội, các nhà tài trợ và chính quyền; và (d) thiết kế chiến lược và xây dựng các điều khoản tham chiếu (ToR) để đảm bảo tính phù hợp với hướng dẫn mua sắm của phía các nhà tài trợ.

Các cấu phần của chương trình cải cách

Chương trình cải cách tập trung vào các vấn đề chủ yếu gắn liền với hệ thống pháp luật và quy định cũng như các thay đổi cần thiết đối với quy trình thủ tục quản lý và nghiệp vụ.

Hệ thống pháp luật và quy định

Một trong những biện pháp cải cách chủ yếu của chương trình là thay đổi hệ thống pháp luật Hải quan. Luật Hải quan mới, được thông qua tháng 7 năm 1999, đã quy định một loạt quy tắc làm thay đổi hệ thống pháp luật chi phối thủ tục hải quan, các chế độ, các vấn đề nhân sự và cơ cấu hành chính. Luật này được thiết kế phục vụ chương trình cải cách toàn diện về thể chế và chống tham nhũng nhưng việc ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện đã bị chậm lại gần một năm, khiến cho NCB bị hạn chế trong việc đưa ra những hướng dẫn pháp lý và tạo ra sự minh bạch, một mục tiêu mà hệ thống pháp lý mới nhắm tới. Tuy vậy, chương trình cải cách cũng đã có một vài thành công nhất định, các quy định về thể chế và thủ tục cuối cùng cũng được thực hiện. Tuy nhiên, Điều 4 của luật Hải quan mới đã đặt ra những vấn đề khó khăn về pháp lý liên quan đến việc áp dụng Bộ luật Hình sự và đến những biện pháp cưỡng chế hợp pháp để xử lý tình trạng buôn lậu của các doanh nghiệp nhỏ.

Thay đổi về quản lý

Các văn bản quy định hướng dẫn thi hành Luật Hải quan bắt đầu có hiệu lực từ tháng 8 năm 2000. Các văn bản này tạo ra một cơ cấu tổ chức cho phép NCB tự chủ về cả tài chính lẫn danh nghĩa. Cơ cấu lãnh đạo của NCB được dựa trên một Ban giám đốc nơi đưa ra đường lối hoạt động và các quy chế quản lý NCB. Cơ cấu này ngầm chỉ ra rằng giờ đây quá trình ra quyết định không thể tuỳ tiện được nữa. Tiếp theo sau việc áp dụng các văn bản hướng dẫn thực hiện này là việc NCB, Bộ Ngân sách Công và Ban Kỹ thuật của Chương trình Cải cách Thể chế phê chuẩn Hiệp định Cải cách Thể chế vào tháng 7 năm 2001. Một công ty tư vấn trong nước đã được tuyển dụng để thực hiện quá trình soạn thảo Hiệp định, nhất là những vấn đề trong bản hiệp định liên quan đến tính bền vững về tài chính của NCB.

Hiệp định bao gồm những cam kết của NCB đối với việc thực hiện Chương trình Hiện đại hóa hải quan và của Bộ Ngân sách Công và Ban Kỹ thuật của Chương trình Cải cách Thể chế trong việc hỗ trợ thực hiện chương trình. Cam kết của những cơ quan này về hỗ trợ tài chính và kỹ thuật cũng quan trọng không kém nhằm đảm bảo cho quá trình thực hiện và duy trì chương trình Cải cách về thể chế. Luật Hải quan quy định rằng NCB được phép giữ lại 10% nguồn thu từ thuế hải quan để tự chi phí. Tuy nhiên, con số này tỏ ra là quá nhỏ để chi trả các khoản chi của NCB, do đó đã làm suy giảm tính bền vững về tài chính của chương trình. Chính phủ hiện đang nghiên cứu một số phương án để khắc phục vấn đề này, kể cả việc sát nhập NCB với Cơ quan Thuế Nội địa, giải tán NCB, thay đổi nguồn thu của NCB hoặc cho phép thu 1% tổng giá trị nhập khẩu trong điều kiện F.O.B. Vấn đề này vẫn chưa được ngã ngũ tại thời điểm thực hiện báo cáo này. Người ta vẫn đang tiến hành rà soát cơ cấu hành chính của NCB mặc dù đã có nhiều thay đổi diễn ra. Một cuộc thanh tra do NCB và Cơ quan Thuế Nội địa cùng tiến hành mới bắt đầu được triển khai trong khuôn khổ một dự án thanh tra đã bị hoãn lại do những cải cách ở Cơ quan Thuế Nội địa mới chỉ bắt đầu trong thời gian gần đây.

Vấn đề nhân sự và lương bổng

Cải cách nhân sự là một phần trong nỗ lực tổng thể của Chương trình Cải cách Thể chế và Chương trình Hiện đại hóa hải quan nhằm cải cách toàn bộ hệ thống

công quyền với mục tiêu tăng cường năng lực của bộ máy hành chính công và tiến tới xóa bỏ tham nhũng. Cải cách nhân sự dựa trên Luật Công chức và Chương trình Công chức mới được thông qua gần đây đã được triển khai một cách toàn diện tại NCB và trở thành một bộ phận quan trọng của quá trình chuyển đổi NCB thành một tổ chức hoạt động hiệu quả và minh bạch song song với việc làm giảm đáng kể nạn tham nhũng (IDB 2001).

Việc tuyển dụng và lựa chọn cán bộ được thực hiện theo một quy trình minh bạch và mang tính cạnh tranh cao. Tất cả các vị trí tuyển dụng đều được công khai, các vị trí chuyên viên và chuyên môn cao cấp đều chỉ được phân công tạm thời. Tất cả các nhân viên không được trả lương nhưng được giữ lại một phần từ nguồn thu thuế đều bị cho thôi việc. Một công ty tư vấn chuyên nghiệp được thuê thông qua đấu thầu công khai để thực hiện quá trình tuyển dụng nhằm tăng cường tính minh bạch của quá trình. Đồng thời, Phòng Nhân sự của NCB đã xây dựng một hệ thống lương mới theo mức lương thị trường và đưa ra những mức lương canh tranh và những cơ hội đề bạt.

Thông báo tuyển dụng cho các vị trí cao cấp và trung cấp đã được thông báo công khai trong tháng 10 năm 1999 còn các vị trí chuyên viên và kỹ thuật thì được thông báo công khai trong tháng 4 năm 2000. Kết quả của nỗ lực tuyển dụng các cán bộ cao cấp và trung cấp lại không đạt yêu cầu do thiếu sự tham gia đông đảo, nghĩa là số lượng đơn nhận được ít hơn rất nhiều so với dự kiến; do rất nhiều đơn vội vã từ chối đảm nhiệm các vị trí công tác tại biên giới; và do hệ thống phần mềm hoạt động không đáng tin cậy. Vì nhiều vị trí chưa tìm được người nên người ta đã tiến hành vòng tuyển chọn thứ hai dành cho các vị trí chuyên viên cao cấp và vị trí chuyên môn trong tháng 1 năm 2001.

Quá trình thực hiện tuyển chọn đòi hỏi phải tiến hành một loạt các công việc trước đó, bao gồm xác định yêu cầu đối với cán bộ hải quan (về mặt trình độ học vấn, kinh nghiệm công tác và tính liêm chính) cũng như xác định số lượng nhân sự cần thiết, khoảng hơn 700 người trong đó 575 vị trí đang trống. Công ty tư vấn tuyển dụng đã tiến hành đánh giá các ứng viên trên cơ sở kinh nghiệm làm việc và khả năng chuyên môn, được xác định thông qua các bài kiểm tra. Có điểm chuẩn tối thiểu cho từng vị trí công tác. Công ty tư vấn cũng tiến hành thẩm tra lý lịch các ứng viên để loại bỏ những ứng viên trước đây đã vi phạm các quy định về Hải quan hay phạm tội nghiêm trọng trong quá trình công tác tại NCB. Sau khi công ty tư vấn tuyển dụng có kết quả kiểm tra, một danh sách ngắn các ứng viên được phỏng vấn sẽ được gửi cho NCB. Đánh giá cuối cùng được thực hiện thông qua nội dung phỏng vấn đã được chuẩn bị sẵn nhằm đánh giá thông tin của công ty tư vấn, xác minh xem tất cả các yêu cầu đã được đáp ứng chưa và xác định tính phù hợp của mỗi ứng viên đối với từng vị trí cụ thể. Quyết định lựa chọn cuối cùng được đưa ra bởi một Uỷ ban được Ban Giám đốc chỉ định và Uỷ ban này phải trình lên Ban Giám đốc hoặc Tổng Giám đốc một báo cáo với đề xuất của Uỷ ban. Những cán bộ được lựa chọn sẽ phải trải qua ba tháng thử việc trước khi được tiếp nhận làm việc chính thức.

Qua hai đợt tuyển dụng, 12.563 ứng viên đã nộp đơn và vì mỗi ứng viên được phép nộp đơn vào nhiều nhất 3 vị trí nên tổng số đơn đã lên tới 37.698 đơn. Trong số 8.763 ứng viên đáp ứng các yêu cầu, có 2.718 ứng viên đã vượt qua các cuộc kiểm tra. Sau khi được thẩm tra và phỏng vấn, 1.653 ứng viên đã có tên trong

danh sách ngắn. Công ty tư vấn tuyển chọn đã nộp báo cáo lên NCB với danh sách ngắn các ứng viên vào các vị trí và một danh sách các vị trí chưa tìm được người thích hợp. Đến tháng 7 năm 2001, khoảng 87% các vị trí đã tìm được người thích hợp.

Các chính sách về tính liêm chính và chống tham nhũng

Ngay sau khi bắt đầu tham gia vào hoạt động hải quan, tất cả các cán bộ phải ký một bản cam kết sẽ chấp hành các quy tắc của cơ quan hải quan và tự mình rèn luyện theo Kỷ luật về đạo đức nghề nghiệp. Chương trình đào tạo bao gồm các nội dung về tham nhũng, buôn lậu, gian lận và đạo đức nghề nghiệp. Luật Hải quan quy định các thủ tục xử phạt dân sự và hình sự đối với việc vi phạm những quy định của Hải quan và các tội nghiêm trọng về Hải quan. Văn phòng Nội quy Công tác có nhiệm vụ giải quyết các vụ vi phạm hành chính nội bộ còn Cơ quan Giám sát Hoạt động Công chức xem xét các khiếu nại liên quan đến quyết định sa thải.

Đào tạo

Từ khi tiến hành chương trình cải cách, các yêu cầu về đào tạo đã trở nên cấp thiết hơn và hiện được xác định theo trách nhiệm của từng loại công việc cụ thể. Công tác đào tạo cán bộ vẫn chưa được tăng cường đầy đủ. Sự thiếu đầy đủ này một phần là do từ năm 1999 đến năm 2002, NCB chỉ tập trung vào tuyển dụng cán bộ và chưa ở vào một vị thế có thể tiến hành đào tạo cần thiết. Đến nay, khi chưa có một trung tâm đào tạo Hải quan thì công tác đào tạo vẫn phải tiến hành với các tổ chức bên ngoài.

Hàng năm, cán bộ hải quan phải dành một số thời gian nhất định cho hoạt động đào tạo. Kế hoạch chiến lược về Đào tạo đã đề ra mục tiêu xây dựng và thực hiện các chương trình đào tạo cá nhân. Tiến bộ trong việc thực hiện các chương trình đào tạo này sẽ được thể hiện trong phần đánh giá kết quả công tác cá nhân của toàn bộ nhân viên. Các doanh nghiệp nhập khẩu cũng có cơ hội hưởng lợi từ công tác đào tạo chuyên môn với mục đích làm cho họ quen với các thủ tục hải quan mới và tạo thuận lợi cho các hoạt động thương mại của doanh nghiệp. Các công ty kiểm tra trước khi vận chuyển (PSI) dành 320 giờ mỗi năm cho các khóa đào tạo và thực tập dành cho cán bộ của NCB.

Công nghệ thông tin và truyền thông

Trước cải cách năm 1999, NCB đã sử dụng một chương trình phần mềm tên là SARA, về cơ bản là một phần mềm đăng ký các hoạt động nghiệp vụ. Phần mềm NCB hiện đang sử dụng là Hệ thống Số liệu Hải quan Tự động (ASYCUDA++) được chứng minh là một yếu tố quan trọng trong quá trình biến đổi của NCB. Hệ thống mới được lựa chọn do giá thành phần mềm thấp, trợ giúp kỹ thuật do UNCTAD cung cấp và Bô-li-vi-a có thể hưởng lợi từ kinh nghiệm sử dụng phần mềm này trước đó của các quốc gia khác. Với việc tự động hóa hoạt động nghiệp vụ, một số lượng lớn cán bộ hải quan đã được giải phóng để thuyên chuyển sang các ngành công chức khác và quá trình nay đến nay vẫn chưa kết thúc.

Dựa trên giả định về sự trung thực của người sử dụng, hệ thống thông tin mới có thể hạn chế công tác kiểm tra thực tế hàng hóa. Theo Điều 79 của Luật Hải

quan, tỷ lệ kiểm tra thực tế đối với hàng hóa sẽ được hạn chế xuống còn tối đa là 20% trên tổng số tờ khai hải quan. Các lô hàng được lựa chọn ngẫu nhiên nhờ quy trình thủ tục tự động, điều này trái với những thông lệ tốt nhất trong đó hàng hoá được lựa chọn để kiểm tra căn cứ theo hồ sơ rủi ro. Hàng hóa được xác định thuộc một trong ba kênh: màu đỏ, màu vàng hoặc màu xanh. Hàng hóa thuộc kênh màu đỏ sẽ bị kiểm tra thực tế và kiểm tra cả chứng từ, hàng hóa thuộc kênh màu vàng bị kiểm tra chứng từ và hàng hóa thuộc kênh màu xanh không bị kiểm tra. Đối với tất cả các lô hàng thuộc kênh màu vàng và kênh màu đỏ, thì việc sử dụng bảng giá đối chiếu có thể cho thấy liệu có mối nghi ngờ hợp lý nào liên quan đến hiệu lực của trị giá đã được khai báo hay không và có cơ sở nào để xác định lại trị giá hay không.

Chương trình cải cách nhằm vào mục tiêu tự động hóa toàn bộ quy trình nhận hàng, trả hàng và thông quan. Ví dụ, hệ thống kiểm soát được lắp đặt tại nơi hàng đến từ Cảng Arica của Chi-lê và để tiến hành thông quan tại một trong các trạm hải quan trong địa phận Tambo Quemado-La Paz. Trước khi cải cách, một trong những vấn đề mà doanh nghiệp nhập khẩu và các đại lý khai thuê hay phàn nàn là nhân viên hải quan của các trạm hải quan khác nhau có cách giải quyết rất khác nhau. NCB đã biện hộ là sự không đồng bộ này xảy ra do thiếu một hệ thống nhất quán và do nguồn thu vượt mức mà nhân viên hải quan sẽ có được. Việc thực hiện hệ thống pháp lý mới và triển khai phần mềm ASYCUDA đã giảm bớt các thủ tục nhập khẩu và xuất khẩu nhưng một số cơ quan và kiểm soát viên Hải quan vẫn đang sử dụng thủ tục cũ đối với hàng hóa nhập khẩu cũng như xuất khẩu. Vì thế, cần phải tiếp tục đẩy mạnh hơn nữa các thủ tục mới và đơn giản hoá.

Các vấn đề về xác định trị giá

Trong thời gian tiến hành cải cách, Bô-li-vi-a đã sử dụng một hệ thống xác định trị giá dựa trên Quy ước Bruc-xen về *Giá trị*. Hệ thống do hai công ty PSI quản lý là Hội Giám sát Tổng thể và Cơ quan Thanh tra. Bô-li-vi-a đã ký Hiệp định về Trị giá của Tổ chức Thương mại Thế giới giống như nhiều quốc gia đang phát triển khác, và được phép chậm thực hiện Hiệp định một vài năm. Đến nay thời hạn này đã kết thúc, thách thức chủ yếu đối với Bô-li-vi-a là phải thực hiện Hiệp định một cách đúng đắn, theo đó việc xác định trị giá hải quan phải được chủ yếu dựa trên giá cả ghi trên hóa đơn. Nỗ lực này đòi hỏi NCB phải xây dựng một cơ chế xác định trị giá, không phụ thuộc vào bảng giá đối chiếu. Trong tình hình này, NCB quyết định không gia hạn hợp đồng với hai công ty PSI và dần dần từng bước đảm nhận chức năng xác định trị giá hải quan.

NCB ban đầu đã sử dụng dịch vụ PSI vì không tin tưởng giá trị mà các doanh nghiệp nhập khẩu khai báo. Công ty PSI thu khoản dịch vụ phí là 1,75% giá trị hàng hóa nhập khẩu theo giá F.O.B. Nếu ai đó trong đó có cả các nhân viên IMF nghi ngờ liệu các công ty PSI có đóng góp vào việc làm tăng nguồn thu không thì các công ty này khẳng định rằng họ đã ngăn chặn được sự thất thoát đáng kể nguồn thu hải quan. Họ quả quyết nếu không tiếp tục sử dụng dịch vụ của họ thì NCB sẽ đối mặt với nguy cơ rất lớn chừng nào NCB chưa có đủ năng lực chuyên môn để tự đảm nhận trách nhiệm xác định trị giá hàng hóa.

Nhân viên của NCB có thể vẫn phải tiếp tục kiểm tra hàng nhập khẩu có chứng nhận phù hợp của PSI và rõ ràng đây là một khâu làm chậm lại quá trình thông

quan. NCB đang lập kế hoạch để dần không phụ thuộc vào dịch vụ PSI nữa. Theo kế hoạch này, các công ty PSI phải dần hạn chế sự can thiệp của mình đối với những loại thuế nhất thiết phải can thiệp do tầm quan trọng về nguồn thu của loại hàng hóa nhập khẩu đó. Tháng 6 năm 2002, NCB đã miễn kiểm tra PSI cho 48 chủng loại hàng hóa. Tháng 1 năm 2003, toàn bộ dịch vụ PSI chấm dứt, và để chuẩn bị cho việc này NCB đã phải tăng cường năng lực của mình để có thể thực hiện công tác kiểm soát trị giá trước và sau khi giải phóng hàng hóa.

Kinh nghiệm với khu vực thương mại tự do

Luật Hải quan quy định hai loại khu vực thương mại tự do: kinh doanh và sản xuất. Bô-li-vi-a có tất cả 15 khu vực thương mại tự do trong đó có 12 khu vực thương mại tự do về kinh doanh, 2 khu vực thương mại tự do về sản xuất và 1 là kết hợp giữa 2 loại.

Các ngành nghề thuộc khu vực kinh doanh tự do bao gồm ô tô - xe máy, thực phẩm, đồ uống có cồn và không cồn, đồ may mặc, đồ điện gia dụng, đồ nội thất gia đình và văn phòng, vật liệu sản xuất công nghiệp, máy và thiết bị công nghiệp. Hai khu vực sản xuất tự do thì mỗi khu vực chỉ có một doanh nghiệp hoạt động: một công ty sản xuất đồ gỗ, còn công ty kia sản xuất bảng mạch điện tử. Theo luật hiện hành, hàng hóa được chuyển vào khu vực kinh doanh tự do có thể giữ nguyên tình trạng chưa được chế biến vô thời hạn cho đến khi hoặc chúng được nhập khẩu phục vụ tiêu dùng trong nước, hoặc được xác định miễn thuế hải quan, hoặc được tạm nhập để tái xuất mà vẫn giữ nguyên hiện trạng, hoặc được tạm nhập để nâng cấp, hoặc được chuyển đến khu vực tự do khác, hoặc được chuyển sang chế độ hải quan khác.

Trong khu vực sản xuất tự do, hàng hóa từ nước ngoài hay các khu vực khác ở Bô-li-vi-a sẽ được chấp thuận, sau đó hoặc được nhập khẩu phục vụ tiêu dùng trong nước hoặc xuất khẩu ra nước ngoài. Các hoạt động trong khu vực này bao gồm lưu kho, chia lô hàng hóa, xử lý thông thường, bán lẻ và hoàn thiện sản phẩm.

Trong những khu vực tự do này, NCB sẽ xác nhận việc xuất nhập hàng hóa, phương tiện vận tải, và người ra vào khu vực. Việc kiểm soát này được tiến hành dựa trên chứng từ Hải quan bao gồm bản kê hàng hóa (manifest), vận đơn và chứng từ vận chuyển. Ban điều hành khu vực thương mại tự do được Bộ Ngoại thương và Đầu tư, Bộ Tài chính giao cho nhiệm vụ phát triển và quản lý khu vực thương mại tự do sẽ quản lý công tác kiểm soát trong khu vực.

Thành tựu và những thiếu sót của chương trình cải cách

Chỉ sau hai năm, mặc dù còn một số hạn chế nhưng chương trình cải cách của NCB đã đạt được những kết quả khả quan, đặc biệt đã giảm đáng kể tệ nạn tham nhũng tràn lan và kéo dài. Chương trình cũng tạo ra một mô hình cải cách để các tổ chức khác của Bô-li-vi-a học tập. Thủ tục mới được triển khai dần dần theo Luật Hải quan mới mặc dù còn phải đẩy mạnh hơn nữa. Chương trình cải cách vẫn đang tiến triển và tiếp tục cần sự hỗ trợ. Vẫn còn nhiều thách thức lớn, từ việc phải đạt được tính bền vững về tài chính cho đến việc phải đưa ra các thủ tục mới mang tính thuyết phục và phải cải thiện công tác tạo nguồn thu.

Đối với tính bền vững về tài chính, Thứ trưởng Bộ Thuế đã đề xuất tăng tỉ lệ NCB được phép giữ lại để chi trả cho hoạt động của mình lên 3% tổng nguồn thu hải quan, trong đó, ngoài khoản thuế hải quan là các khoản thuế giá trị gia tăng, thuế tiêu dùng và thuế năng lượng đánh vào hàng hóa nhập khẩu. NCB cho rằng toàn bộ các khoản này vẫn chưa đủ để tạo ra các nguồn lực cần thiết nhằm duy trì hoạt động một cách hiệu quả. Một giải pháp khác là dành khoảng 1% toàn bộ giá trị nhập khẩu cho các hoạt động của NCB, và chừng đó mới đủ để tài trợ cho toàn bộ hoạt động của NCB. Khoản này sẽ không tạo ra gánh nặng mới cho thương mại vì nó thay thế cho khoản lệ phí dịch vụ phải trả cho các công ty PSI.

Kế hoạch sát nhập Cơ quan Thuế Nội địa với NCB có thể là vội vàng vì hai cơ quan này chưa hoàn thành các chương trình cải cách của riêng mình. Về trung hạn, Chính phủ có thể xem xét việc chỉ đặt ra một cơ quan thu duy nhất nhưng bất kể sự hợp nhất nào đối với hai cơ quan này đều phải được hưởng lợi đáng kể từ những nỗ lực không ngừng nhằm hiện đại hóa NCB và đạt được tiến bộ hơn nữa trong chương trình cải cách ở Cơ quan Thuế Nội địa. Ngoài ra, các nỗ lực nhằm điều phối tốt hơn các hoạt động của hai cơ quan trên cần phải mang lại những kết quả xác thực trước khi việc hợp nhất trong tương lai có thể tạo ra kết quả khả quan về tính hiệu quả và hiệu lực của bộ máy quản lý thu thuế nói chung.

Khu vực kinh doanh bất hợp pháp ở Bô-li-vi-a đã đặt ra các vấn đề quan trọng đối với chương trình cải cách mà không dễ giải quyết được. Vì buôn lậu vẫn là nguồn thu và cơ hội việc làm đáng kể ở nhiều khu vực nên việc đấu tranh chống lại nạn buôn lậu sẽ phải mất một khoản lớn chi phí xã hội ngắn hạn. Vì vậy, Điều 4 Luật Hải quan ngăn cấm kiểm soát các hoạt động bán lẻ trong nước, do đó đã cản trở việc thực thi mục tiêu cơ bản là xử phạt các hành vi buôn lậu và cản trở những cố gắng của NCB trong việc hạn chế tối đa nạn buôn lậu trong khi đáng ra là NCB đã có thể làm được việc này. Kết quả là các doanh nghiệp phải đóng đầy đủ các loại thuế đối với hàng hóa nhập khẩu đã kêu ca về tình trạng cạnh tranh bất bình đẳng.

Các yếu tố đóng góp vào thành công của chương trình cải cách

Có một số yếu tố đã đóng góp vào thành công trên của chương trình cải cách. Những yếu tố quan trọng nhất là:

- *Vai trò lãnh đạo*. Vai trò của Tổng giám đốc mới của NCB là đặc biệt quan trọng đối với việc thực hiện các biện pháp cải cách chính. Tổng giám đốc với sự hỗ trợ của Ban lãnh đạo Hải quan và đội ngũ cán bộ quản lý đã chỉ đạo kiên quyết và thông suốt trong cả quá trình cải cách đầy phức tạp.

- *Sự thay đổi nhân sự của NCB*. Sự thay đổi quyết liệt về nhân sự của NCB đã làm giảm cơ bản sự lan tràn của nạn tham nhũng. Tuy nhiên, sự đổi mới về nhân sự này đã phải rất tốn kém vì lý do các nhân viên chưa được đào tạo đầy đủ lại chính là những người thực hiện dịch vụ hải quan. Chỉ có những nỗ lực không ngừng để đào tạo nhân viên mới có thể khắc phục được vấn đề này trong một nội dung cải cách mà đáng lẽ là sẽ rất thành công.

- *Hỗ trợ tài chính*. Sự trợ giúp về tài chính mà các tổ chức quốc tế cung cấp để hỗ trợ cho chương trình cải cách hải quan là yếu tố quan trọng đối với thành công của chương trình.

- *Sự tham gia của khu vực tư nhân.* Khu vực tư nhân đã tham gia tích cực vào quá trình cải cách. Sự tham gia của khu vực này vào việc dự thảo Luật Hải quan có ý nghĩa rất lớn, cho dù bản dự thảo cuối cùng không đề cập đến tất cả những kiến nghị của khu vực tư nhân. NCB thường xuyên thông báo cho khu vực tư nhân biết về kết quả và tiến độ của chương trình cải cách thông qua Ủy ban giám sát Chương trình Hiện đại hoá Hải quan, Uỷ ban quản lý chất lượng của NCB và các hợp đồng của NCB với Hiệp hội các Doanh nghiệp Giao nhận Quốc gia. Ngoài ra, khu vực tư nhân cũng có cơ hội góp ý vào các dự thảo về các quy định sắp ban hành, đánh giá các sự kiện mà quan điểm và ý kiến của khu vực này nhiều khi được xem xét rất kỹ lưỡng.

- *Công nghệ thông tin.* Việc nâng cấp vượt bậc công nghệ thông tin đã cho phép NCB áp dụng phương thức lựa chọn vào quá trình kiểm tra thực tế và bắt đầu kiểm soát được thời gian thông quan.

Kết quả lâu dài đạt được

Kết quả lâu dài đạt được từ chương trình cải cách có thể được đánh giá dựa trên tác động của nó đến nạn tham nhũng, thời gian thông quan hàng hóa, kiểm soát hải quan và kiểm tra có lựa chọn, khả năng thực thi pháp luật và tạo nguồn thu.

Tham nhũng. Các doanh nghiệp tư nhân nhận thấy việc giảm mạnh các hành vi tham nhũng là một trong những thành quả chủ yếu của chương trình cải cách. Cho dù tệ nạn này chưa bị xóa bỏ tận gốc nhưng tình hình hiện tại đã hoàn toàn khác so với trước khi cải cách, thời điểm mà hiện tượng tham nhũng còn rất phổ biến.

Thời gian thông quan. Chương trình cải cách đã rút ngắn đáng kể thời gian thông quan so với trước khi cải cách với đặc trưng nổi bật là thời gian thông quan kéo dài và doanh nghiệp thì vô cùng bực tức. Đối với doanh nghiệp, tham nhũng có nghĩa là tăng một khoản lớn chi phí, trong một vài trường hợp, chi phí đó nhiều không kém những rào cản thương mại thuế quan. Bảng 2.1 cho thấy từ tháng 1 đến tháng 7 năm 2003, thời gian thông quan trung bình là 39 giờ đối với hàng hóa bị phân loại thuộc kênh màu xanh (không phải kiểm tra),[3] 49 giờ đối với hàng hóa kênh màu vàng (kiểm tra chứng từ), và 71 giời đối với hàng hóa kênh màu đỏ (kiểm tra chứng từ và kiểm tra thực tế). Mendoza và Gutierrez (2003) đã tập hợp số liệu này bằng phần mềm ASYCUDA++ và trình bày về sự chậm trễ xảy ra giữa các bước khác nhau của quá trình thông quan.

[3] Mặc dù thời gian thông quan được dự kiến đối với hàng hóa thuộc kênh xanh là 39 giờ nhưng thời gian thực tế sẽ bằng 0. Một khi hệ thống tự động đã phân loại tờ khai hàng hóa nhập khẩu thuộc kênh xanh thì hệ thống sẽ tiến hành thông quan ngay. 39 giờ chỉ đơn giản là thời gian trung bình để doanh nghiệp hay đại lý khai thuê của họ bắt đầu đăng ký tờ khai vào hệ thống cho đến khi nhận được hàng hóa; không có bất kỳ hành động kiểm soát nào trong thời gian nhân viên hải quan tiến hành giải phóng hàng hóa.

Bảng 2.1 Thời gian thông quan cho giai đoạn từ tháng 3 đến tháng 7 năm 2003
(thời gian trung bình tính bằng giờ và phút để thông quan các lô hàng)

	Các bước xử lý thông quan	Màu xanh	Màu vàng	Màu đỏ	Trung bình
1	Hoàn tất chứng từ và nộp thuế	10:15	9:41	9:11	9:43
2	Yêu cầu và nhận quyết định về phân loại theo các kênh	10:46	9:04	11:02	10:17
	Cộng 1+ 2	21:01	18:45	20:13	20:00
3	Kiểm soát hải quan và kiểm hóa	0	17:28	33:50	17:06
	Cộng 1+2+3	21:01	36:15	54:04	37:07
4	Chuẩn bị chuyển hàng hóa ra khỏi kho Hải quan	18:23	12:49	16:44	15:59
	Cộng 1+2+3+4	39:25	49:05	70:48	53:06

Nguồn: Men-đô-za và Gutierrez

Thời gian thông quan được tính từ khi đăng ký tờ khai hàng hóa cho đến khi hàng hóa được chuyển ra khỏi kho hàng hải quan. Không kể thời gian để vận chuyển hàng hóa ra khỏi kho hàng hải quan sau khi kiểm soát hải quan, thời gian thông quan trung bình là khoảng 54 giờ đối với kênh màu đỏ, 36 giờ đối với kênh màu vàng và 21 giời đối với kênh màu xanh. Bảng 2.1 cho thấy thời gian trung bình để tiến hành các công đoạn khác nhau của quy trình thông quan.

Số liệu trên mới chỉ được thống kê gần đây đã khiến lãnh đạo NCB phải xem xét các biện pháp để đơn giản hóa quy trình thông quan và đưa ra các hành động định hướng làm giảm sự chênh lệch đáng kể trong thời gian thông quan giữa các trạm hải quan khác nhau, mà nguyên nhân chủ yếu là do không tuân theo một cách đầy đủ các thủ tục quy định. Lỗi này rất có thể là do công tác đào tạo kém và nhân viên chưa quen với các thủ tục mới được đơn giản và hài hoà hoá.

Kiểm soát hải quan và phương thức lựa chọn. Việc tuân thủ luật và quy định Hải quan là rất quan trọng, và việc áp dụng nguyên tắc "thiện ý" được phổ biến rộng rãi. Theo quy định của Luật Hải quan, chỉ có 20% hàng hóa bị kiểm tra bằng phương thức lựa chọn ngẫu nhiên. Một số doanh nghiệp được phỏng vấn nhận xét rằng sự thay đổi trong thủ tục hải quan vẫn chưa đạt được những kết quả hài lòng; công tác kiểm tra vẫn còn quá chi tiết và nặng nề, và tính chân thực của nội dung khai báo thường bị nhìn nhận với một thái độ nghi ngờ quá mức thậm chí đối với những doanh nghiệp có quá trình chấp hành tốt luật Hải quan.

Thực thi pháp luật. Đến nay, chưa có chỉ số chính xác để đo mức độ cải thiện tính hiệu quả và sự thuyên giảm các hoạt động kinh doanh bất hợp pháp. Căn cứ vào các chỉ số cấp hai, chương trình cải cách hải quan đã giảm được các hoạt động buôn lậu so với trước đây. Nhận định này được đưa ra dựa trên số lượng các vụ đối tượng bị truy tố; số lượng hàng hóa bị xử phạt tịch thu; và giá của một số sản phẩm như thuốc lá và đồ uống có chứa cồn. Mức độ giảm buôn lậu có tác động rõ ràng đến các sản phẩm có mức tiêu dùng lớn được kiểm soát tốt hơn như bột mỳ và thuốc lá, nhưng hoạt động thương mại tiểu ngạch lại tìm đường xâm nhập bất hợp pháp vào thị trường nội địa. Như đã trình bày ở trên, việc kiểm soát các hoạt động nhập khẩu thương mại bất hợp pháp được nương nhẹ một cách có chủ ý, trong khi đáng ra là không nên làm như vậy.

Thu thuế hải quan. Kết quả hoạt động của hải quan có thể được đánh giá thông qua mức tăng tỷ suất thuế hải quan hiệu dụng trước và sau cải cách. Ngay sau

chương trình cải cách năm 1999, giá trị nhập khẩu giảm, phản ánh nền kinh tế đi xuống, giảm đầu tư tư nhân, và hoàn thành dự án đường ống dẫn khí giữa Bô-li-vi-a và Bra-zin. Tuy nhiên, sự sụt giảm giá trị nhập khẩu vượt quá mức sụt giảm của doanh thu hải quan, làm tăng tỷ suất thuế hiệu dụng sau cải cách (hình 2.3). Kết quả này chỉ ra tác động tích cực của chương trình cải cách đối với hiệu quả của hoạt động hải quan, bất kể những ảnh hưởng tiêu cực của việc thay đổi hoàn toàn nhân sự đối với vấn đề chuyên môn và của những thiếu sót trong quá trình thực hiện các quy định mới. Việc phân bổ nhiều nhân viên hơn cho hoạt động kiểm tra và thực thi các quy định mới một cách phù hợp hơn có thể sẽ đẩy mạnh các tác động của cải cách đối với thu ngân sách.

Thái độ của người sử dụng

Doanh nghiệp nói chung hài lòng với kết quả của chương trình cải cách, đặc biệt là với thành công đạt được trong việc ngăn chăn các hành vi tham nhũng và giảm thời gian thông quan cũng như với quy trình nhập khẩu được đơn giản hóa. Doanh nghiệp cũng bày tỏ sự hài lòng vì thủ tục hải quan đã trở nên minh bạch hơn. Tuy nhiên, doanh nghiệp đôi khi còn chỉ trích cách thức điều hành chương trình cải cách hay cách thức triển khai một số khâu nghiệp vụ đi ngược lại quyền lợi trước mắt của doanh nghiệp.

Các doanh nghiệp xuất khẩu nhận xét rằng họ không được hưởng lợi ích từ chương trình như mong đợi, vì họ vẫn gặp phải các vấn đề chính liên quan đến việc hoàn thuế đúng hạn. Một số doanh nghiệp xuất khẩu khẳng định đã bị cản trở hoạt động và chủ yếu đổ lỗi cho hệ thống phần mềm máy tính đã không trợ giúp đẩy nhanh thủ tục hoàn thuế của doanh nghiệp. NCB đã nhận ra vấn đề này và cho rằng nguyên nhân là do những khó khăn về ngân sách thuộc trách nhiệm của Bộ Tài chính.

Chương trình cải cách có khả năng được hưởng lợi ích từ một số nội dung sửa đổi trong Luật Hải quan, từ những cải thiện của hệ thống tự động hoá hải quan, từ cơ sở hạ tầng biên giới được nâng cấp và từ công tác đào tạo cán bộ.

Việc chuyển từ cơ chế kiểm tra theo lựa chọn ngẫu nhiên các lô hàng sang cơ chế kiểm tra dựa trên kết quả phân tích rủi ro có thể mang lại nhiều thành quả hơn nữa. Nếu thực hiện tốt, chương trình này có thể làm giảm hơn nữa tỉ lệ kiểm tra thực tế và hỗ trợ cho chương trình kiểm soát sau khi giải phóng hàng hóa mà không làm ảnh hưởng đến nhiệm vụ tăng nguồn thu hải quan của NCB.

Người sử dụng thuộc khu vực tư nhân có các kiến nghị khác nhau để cải thiện chất lượng dịch vụ hải quan. Đó là:

- tăng cường phối hợp với các công ty quản lý kho hàng hải quan
- đảm bảo những thay đổi trong thủ tục giải phóng hàng hóa được thực hiện theo cách thức không gây trở ngại cho các doanh nghiệp xuất khẩu
- tăng thời gian làm việc của NCB so với hiện tại là 8 giờ khi có nhu cầu do lưu lượng hàng hóa lớn
- khái quát hóa cách hành xử theo nguyên tắc thiện ý khi xử lý phạt đối với các trường hợp hồ sơ không hoàn chỉnh

- đưa ra giải pháp đối với vấn đề buôn lậu của các doanh nghiệp nhỏ trong bối cảnh có những quy định cho phép và khuyến khích hoạt động kinh doanh phi chính thức.

Doanh nghiệp cũng tỏ ra lo lắng với việc NCB sẽ cố gắng đảm bảo nguồn tài chính đầy đủ cho hoạt động của mình bằng cách tăng phí và tiền công dịch vụ. Các doanh nghiệp cho rằng việc tăng phí và tiền công sẽ ảnh hưởng đến tính cạnh tranh và mang lại càng nhiều lợi ích cho các đối tượng kinh doanh phi chính thức, những người không thuộc diện bị áp dụng Luật Hải quan một cách nghiêm khắc.

Nguy cơ đối với sự bền vững

Sự bền vững của chương trình cải cách phụ thuộc chủ yếu vào sự ủng hộ chính trị cũng như vào sự hỗ trợ tài chính dành cho các hoạt động của NCB. Sự can thiệp chính trị vào các vấn đề nhân sự, việc hỗ trợ để giải quyết ưu đãi các lô hàng khác nhau đã tạo ra khó khăn chủ yếu đối với tính bền vững trong động lực của chương trình cải cách. Chương trình cải cách cũng đòi hỏi phải duy trì hoặc thậm chí cải thiện sự phối hợp giữa Kho bạc và NCB. Dự kiến rút lui của các công ty PSI có nghĩa là NCB sẽ phải tăng cường năng lực của chính mình trong lĩnh vực xác định trị giá hải quan.

Việc duy trì sự hỗ trợ của cộng đồng doanh nghiệp đối với chương trình cải cách là rất quan trọng. Nếu khu vực tư nhân nhận thấy họ được hưởng lợi từ chương trình cải cách, họ sẽ phản đối những hành vi vi phạm luật Hải quan và thậm chí có thể đảm bảo cung cấp tài chính đầy đủ cho hoạt động của NCB. Vì thế, cần phải có một chiến lược tốt nhằm duy trì mối quan hệ chặt chẽ với khu vực tư nhân.

Việc thường xuyên công bố các chỉ số thực hiện như số liệu được đưa ra gần đây về thời gian thông quan sẽ rất có lợi. Ở các quốc gia khác, việc đảm bảo tất cả các số liệu và các quy định liên quan đều được công khai trên Internet cũng đã giúp cho bộ máy quản lý hải quan duy trì được sự ủng hộ của khu vực tư nhân. Một điều cũng quan trọng không kém đối với quá trình cải cách liên tục là liệu hệ thống pháp lý có được tăng cường đủ mạnh để hỗ trợ việc thực thi luật và hỗ trợ các chế tài được đưa ra để trừng phạt các hành vi vi phạm luật Hải quan của cộng đồng doanh nghiệp và nhân viên của NCB hay không.

Bài học kinh nghiệm

Để tiến hành một chương trình cải cách có quy mô lớn như vậy về thủ tục và quy trình Hải quan, cần phải có một quyết định chính trị rõ ràng của cấp lãnh đạo cao nhất. Ở Bô-li-vi-a, có sự ủng hộ từ ngành hành pháp của Chính phủ và Quốc hội sau khi thông qua Luật Hải quan với hơn hai phần ba số phiếu tán thành. Điều này đã tạo khuôn khổ pháp lý và hành chính để thực hiện chương trình cải cách. Công luận đánh giá cao những lợi ích có được từ chương trình cải cách và nhìn chung là có thái độ ủng hộ. Sự thành công hơn nữa sẽ phụ thuộc vào khả năng duy trì sự ủng hộ của các đoàn thể chính trị cũng như các bên liên quan.

Chương trình cải cách không thể đạt được thành công nếu thiếu vai trò lãnh đạo nhiệt tình và công tâm của Tổng giám đốc, Ban lãnh đạo Hải quan và đội ngũ

quản lý cao nhất. Chương trình cải cách cũng không thể thành công nếu thiếu một tầm nhìn và chiến lược thực hiện tốt. Ở đây, tầm nhìn về cải thiện hệ thống hành chính đã được hưởng lợi từ việc áp dụng những bài học kinh nghiệm có được từ việc học hỏi kinh nghiệm cải cách hải quan của các quốc gia khác và vận dụng các chiến lược chống tham nhũng.

Cần phải có trình độ quản lý giỏi để thực hiện tầm nhìn và chiến lược đó. Trong trường hợp Bô-li-vi-a, một số yếu tố của chương trình cải cách đáng lẽ đã có thể được quản lý tốt hơn. Ví dụ, việc đổi mới nhân sự có thể đã thành công hơn nếu biết ưu tiên tuyển dụng các nhân viên có kỹ năng thành thạo hoặc đã được đào tạo về kiểm soát hải quan. Đồng thời, chi phí chuyển đổi sang sử dụng hệ thống phần mềm ASYCUDA++ là rất cao đối với một số doanh nghiệp xuất khẩu, những người đã kêu ca rằng chỉ vì hệ thống này mà họ không nhận được đủ tiền hoàn thuế. Hoặc là hệ thống này cần phải được giải thích rõ hơn và triển khai tốt hơn, hoặc phải có một cơ chế hỗ trợ tài chính được áp dụng để tránh xảy ra những vấn đề gây ra bởi sự can thiệp của Bộ Tài chính vào việc hoàn thuế đúng kỳ hạn cho các doanh nghiệp xuất khẩu.

Các vấn đề ngân sách có chiều hướng đòi hỏi NCB phải tăng nguồn thu và đặt NCB trước một thất bại rõ ràng trong việc thực hiện kế hoạch ngân sách được đề ra. Đồng thời, NCB cũng đã khẳng định nguồn tài chính phân bổ cho hoạt động của mình là không đủ, vì thế điều này sẽ gây ảnh hưởng đến tính bền vững của chương trình. Vấn đề này có thể sẽ được xem xét về mặt hiệu quả trong hoạt động của NCB và chi phí để vận hành bộ máy hải quan của các quốc gia khác.

Những chương trình cải cách quy mô lớn như chương trình được thực hiện ở Bô-li-vi-a có thể sẽ tạo ra những chi phí xã hội lớn nhưng đồng thời mang lại những lợi ích quan trọng, trong đó một số lợi ích đã được nhận thức một cách rõ ràng còn một số lợi ích khác thì chưa được đề cập đến. Bô-li-vi-a đã từng rơi vào tình trạng cực kỳ khó khăn do cuộc khủng hoảng kinh tế vào đúng thời kỳ thực hiện cải cách. Nhiều nhân viên hải quan bị mất việc làm và rất nhiều doanh nghiệp kinh doanh phi chính thức bị mất nguồn thu nhập. Ngược lại, các doanh nghiệp xuất khẩu vẫn giữ được công việc ổn định là những đối tượng được hưởng lợi, cũng như người tiêu dùng được hưởng lợi từ chi phí giao dịch thấp, nghĩa là giá thành sản phẩm thấp. Phân tích chi phí lợi ích sẽ mang lại kết quả rõ ràng hơn và có tính thuyết phục hơn với công luận. Mặc dù các biện pháp quá độ ở một chừng mực nào đó còn đang bảo hộ các doanh nghiệp kinh doanh phi chính thức, nhưng những biện pháp này sẽ chấm dứt và sẽ không còn được đề cập đến trong Luật Hải quan nữa.

Tài liệu tham khảo:

IDB (Ngân hàng Phát triển Liên Châu Mỹ). 2001. "Bô-li-vi-a: Thể chế hoá Công tác Quản lý Nhân lực ở Bộ máy hải quan Bô-li-vi-a." trong *Những Kinh nghiệm về Hải quan ở Khu vực Đông á và Mỹ La-tinh*. Washington D.C.

Mendoza, Jaime và José Eduardo Gutierrez. 2003. "Phương pháp Tính Thời gian Cần thiết để Giải phóng Hàng hóa." Báo cáo công tác WPO/01/03. Hải quan Quốc gia Bô-li-vi-a, La Paz.

3

GHA-NA

Luc De Wulf

Kể từ cuộc họp của Tổ chức Thương mại Thế giới được tổ chức ở Sinh-ga-po năm 1996, các cuộc thảo luận và đàm phán thương mại quốc tế đã tập trung vào vấn đề tạo thuận lợi thương mại. Tạo thuận lợi thương mại là một điểm quan trọng trong chương trình nghị sự của Hội nghị Thượng đỉnh Tổ chức Thương mại Thế giới được tổ chức ở Can-cun mùa thu năm 2003. Đây mới chỉ là một trong những minh họa về cách thức các nhà đàm phán thương mại coi vấn đề tạo thuận lợi thương mại, cùng với các chính sách giảm bớt các rào cản thương mại, là cách thức mạnh mẽ để giúp các quốc gia hội nhập tốt hơn vào nền kinh tế thế giới và do đó, tăng cường triển vọng về tăng trưởng.

Thành tựu của Sinh-ga-po trong việc thúc đẩy các giao dịch thương mại và kết nối phần lớn các thành viên của cộng đồng thương mại thông qua phương thức sử dụng một hệ thống số liệu duy nhất là TradeNet đã thu hút được sự chú ý của nhiều quan sát viên. Mau-ri-a-tu đã áp dụng y hệt hệ thống này của Sinh-ga-po, còn Gha-na gần đây đã chuyển dần sang áp dụng các chức năng chính của hệ thống này với cộng đồng doanh nghiệp của nước mình. Chương 3 này sẽ trình bày khái quát nguồn gốc, những thành tựu của hệ thống TradeNet của Sinh-ga-po và những bài học mà các quốc gia với mong muốn theo đuổi mục tiêu tạo thuận lợi thương mại có thể học được từ kinh nghiệm của Sinh-ga-po. Sau đó, chương này sẽ trình bày kinh nghiệm của Gha-na bao gồm kết quả đạt được và những gì Gha-na cần tiếp tục thực hiện để đạt được lợi ích mà hệ thống TradeNet có thể mang lại.

Hệ thống TradeNet của Sinh-ga-po

Hệ thống TradeNet của Sinh-ga-po kết nối các bên tham gia thương mại quốc tế bao gồm 34 cơ quan Chính phủ trong một đầu mối giao dịch liên quan đến phần lớn các hoạt động thương mại, như thông quan, nộp thuế, kiểm soát giấy phép xuất nhập khẩu và chứng nhận xuất xứ hàng hóa, và thu thập số liệu thống kê thương mại. Việc áp dụng hệ thống này từ năm 1989 đã đơn giản hoá một cách đáng kể các giao dịch thương mại (King và Konsunski 1995; Uỷ ban Kinh tế Xã hội LHQ phụ trách châu Á và Thái Bình Dương 2003). Các kết quả chủ yếu đạt được từ việc sử dụng TradeNet từ năm 1989 bao gồm:

- Thời gian xử lý thông quan hàng hóa được giảm từ 2-4 giờ xuống còn tính bằng phút.
- Số lượng chứng từ cần để thực hiện thủ tục thông quan giảm từ 3-35 loại tuỳ theo loại giao dịch xuống còn 1 loại chứng từ.
- Số lượng giao dịch thương mại được xử lý mỗi ngày tăng từ 10.000 lên 30.000 giao dịch.

- Các công ty giao nhận hàng hóa ước tính chi phí dành cho việc lập các chứng từ thương mại đã giảm 25-30%.
- Việc thu thuế hải quan được thực hiện nhanh hơn trước kia.
- Việc thống kê số liệu thương mại đã được cải thiện đáng kể, mang lại lợi ích cho cộng đồng doanh nghiệp cũng như các cơ quan chức năng chịu trách nhiệm về chính sách thương mại và quản lý kinh tế.

Việc xây dựng hệ thống TradeNet không phải diễn ra một sớm một chiều. Ý tưởng bắt đầu hình thành từ đầu năm 1979 khi Uỷ ban cấp cao của Chính phủ kiến nghị việc Sinh-ga-po cần phải sử dụng tối đa hệ thống CNTT&TT để khắc phục những trở ngại do quy mô của hệ thống khá nhỏ. Theo định hướng này, bước đầu tiên là mở rộng cơ sở kỹ năng thông qua việc tăng cường đào tạo về CNTT&TT và trang bị máy tính cho các cơ quan Chính phủ. Chính phủ đã quyết định tập trung vào lĩnh vực xuất nhập khẩu như một lĩnh vực được ưu tiên do có thể nhanh chóng mang lại kết quả, đặc biệt là với việc đẩy nhanh thời gian thông quan đối với hàng hóa xuất nhập khẩu. Mục tiêu của kế hoạch này là nền kinh tế Sinh-ga-po phải tăng cường tính cạnh tranh và nó đã trở thành một vấn đề cấp bách khi Sinh-ga-po trải qua cuộc suy thoái kinh tế lần thứ nhất năm 1985.

Chính phủ đã lập ra Uỷ ban Phát triển Thương mại Sinh-ga-po (chính thức đổi tên thành Tổ chức Kinh doanh Quốc tế Sinh-ga-po vào tháng 4 năm 2002) chịu trách nhiệm điều phối các mục tiêu, các mối quan tâm và các hoạt động của cộng đồng thương mại. Uỷ ban này xem xét hồ sơ chứng từ thương mại và đề xuất việc giảm yêu cầu về chứng từ xuống còn một biểu mẫu được cung cấp trên mạng thay thế cho phần lớn các chứng từ theo yêu cầu khác. Uỷ ban coi đây là nhiệm vụ chủ yếu vì việc tự động hóa nhiều loại chứng từ và yêu cầu số liệu bắt buộc phải nộp hồi đó là gần như không thực hiện nổi. Thách thức trong công tác điều phối các cơ quan khác nhau và tổng hợp yêu cầu về chứng từ thương mại của mỗi cơ quan trong một thủ tục đơn giản và chặt chẽ, được tự động hóa, nhiều khi mang tính chính trị hơn là tính kỹ thuật.

Tháng 12 năm 1986, kế hoạch này nhận được sự ủng hộ cấp cao khi Bộ trưởng Thương mại B.G. Lee, hiện là Phó Thủ tướng Sinh-ga-po, công khai tán thành kế hoạch này và dành toàn bộ sự ủng hộ chính trị cho dự án TradeNet. Ông Lee tuyên bố hệ thống TradeNet sẽ được triển khai vào tháng 1 năm 1989. Năm 1990, Chính phủ thành lập Cơ quan Cung cấp Dịch vụ Mạng Sinh-ga-po (năm 2000 đổi tên thành CrimsonLogic) để sở hữu và vận hành hệ thống TradeNet, cùng với Uỷ ban Phát triển Thương mại Sinh-ga-po, các cơ quan quản lý cảng và sân bay nội địa và cơ quan quản lý sân bay quốc tế. Cơ quan Cung cấp Dịch vụ Mạng Sinh-ga-po đã tiến hành nghiên cứu đề xuất về hệ thống TradeNet và lập thiết kế sơ bộ. Bước đi này cho phép tổ chức một cuộc đấu thầu cạnh tranh để chọn công ty lập trình cho hệ thống. IBM giành được hợp đồng phát triển hệ thống trao đổi số liệu điện tử, cho phép trao đổi bằng máy tính tất cả chứng từ kinh doanh giữa các thành viên được kết nối trong cộng đồng thương mại Sinh-ga-po.

Tính chính xác và tốc độ đường truyền là mối quan tâm hàng đầu. Hệ thống được thiết kế để doanh nghiệp có thể nộp hồ sơ vào hệ thống TradeNet, sau đó, hệ thống sẽ chuyển số liệu này cho các cơ quan và đối tác thích hợp. Các cơ quan

phải lập tức ra quyết định thực hiện chức năng của mình ngay để giao dịch thương mại được thông suốt.

Hệ thống bắt đầu hoạt động từ ngày 1 tháng 1 năm 1989 và doanh nghiệp đều được mời tự nguyện góp ý về phiên bản này. Đến cuối năm 1989, hệ thống TradeNet đã được triển khai với khoảng 45% các lô hàng hàng không và hàng hải, tỉ lệ này đã tăng lên 95% vào giữa năm 1991 khi việc sử dụng hệ thống đã trở thành một yêu cầu bắt buộc, như vậy là sớm hơn 2 năm so với kế hoạch ban đầu. Đào tạo chuyên sâu và sự hỗ trợ không ngừng của cấp lãnh đạo chính trị cao nhất đã tạo điều kiện để các doanh nghiệp chấp nhận sử dụng hệ thống này, nhất là các doanh nghiệp nhỏ.

Tiến bộ đạt được trong nỗ lực phối hợp các thành viên của cộng đồng thương mại đã thu được lợi ích đáng kể từ thực tế là nhiều doanh nghiệp đã có trình độ sử dụng máy tính thành thạo và ngày càng tận dụng các chức năng của các thiết bị máy tính phức tạp để phục vụ công tác. Đây là một trong những thành công của chiến lược tăng cường ứng dụng CNTT&TT của Chính phủ Sinh-ga-po. Việc sớm công bố những lợi ích từ việc sử dụng hệ thống TradeNet đã góp phần khắc phục sự miễn cưỡng tham gia của các cơ quan Chính phủ và cộng đồng doanh nghiệp.

Bối cảnh của Gha-na

Trong những năm 90, Gha-na đã tiến hành cải cách cơ bản các chính sách thương mại trong một chương trình được các nhà tài trợ đa phương và song phương ủng hộ mạnh mẽ. Hoa Kỳ đã ủng hộ quá trình này thông qua hai dự án thương mại và đầu tư còn Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế đã điều chỉnh đáng kể khoản cho vay cũng như hỗ trợ phát triển các doanh nghiệp tư nhân và hoạt động xuất khẩu. Nỗ lực của chương trình cải cách đã giành được sự ủng hộ mạnh mẽ của cá nhân Bộ trưởng Thương mại và Công nghiệp, hài hòa với mục tiêu của Chính phủ về triển vọng mở cửa đối với thế giới, thu hút đầu tư nước ngoài trực tiếp và thúc đẩy cạnh tranh thương mại. Mục tiêu này hướng đến một nền kinh tế mở cửa, với mức thuế quan thấp và một cơ cấu thể chế lành mạnh. Vì thế, chương trình cải cách bao gồm việc giảm bớt và sau đó là xoá bỏ hoàn toàn hạn ngạch nhập khẩu và thuế xuất khẩu, giảm mức thuế nhập khẩu và giảm số lượng các loại thuế hiện hành. Các hoạt động xuất khẩu không phải là thế mạnh đang được tăng cường nhằm đa dạng hóa nền kinh tế và tạo ra nhiều cơ hội việc làm hơn.

Đến năm 1998, Gha-na đã thực hiện nhiều chương trình cải cách chính sách nhưng hoạt động đầu tư nước ngoài trực tiếp vẫn diễn ra rất chậm. Một số nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới, Quỹ Tiền tệ Quốc tế, Cơ quan Dịch vụ Tư vấn Đầu tư Nước ngoài và Cơ quan Bảo lãnh Đầu tư Đa phương và nhiều tổ chức khác đã chỉ ra rằng để có tác động mong muốn đối với hoạt động thương mại, đầu tư nước ngoài trực tiếp và tăng trưởng, chương trình cải cách về chính sách cần phải được bổ sung bằng việc xoá bỏ một số biện pháp cưỡng chế đầu tư về cơ cấu. Cụ thể là Chính phủ cần phải cải thiện tính hiệu quả trong hoạt động của các cơ quan đầu mối tham gia vào công tác tạo điều kiện đầu tư. Những cơ quan đầu mối này bao gồm cơ quan hải quan, cơ quan xuất nhập cảnh, cảng vụ và Hội đồng Xúc tiến Đầu tư. Chính phủ đã ghi nhận những ý kiến này và quyết định triển khai Dự án Cổng thông tin Gha-na với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới. Người dân Gha-na

cũng như cộng đồng các nhà tài trợ nước ngoài ủng hộ quan điểm này, coi Gha-na như một cửa ngõ của thế giới để tiếp cận khu vực Tây Phi. Chính phủ dự tính rằng dự án này không chỉ tăng cường khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp kinh doanh trong nước mà còn biến Gha-na thành một quốc gia có điều kiện thu hút đầu tư nhất ở khu vực Tây Phi, so với các quốc gia khác như Bờ biển Ngà, Ni-giê-ri-a hay Sê-nê-gan.

Mặc dù Gha-na có lợi thế về chi phí so với Ni-giê-ri-a vì là một hành lang chuyển tiếp để đến các quốc gia khu vực Sa-ha-ra, có lợi thế chi phí tương đương với Bờ biển Ngà nhưng Gha-na lại thiếu hệ thống mạng trục hạ tầng như của Bờ biển Ngà. Vì thế Gha-na xem việc sử dụng hệ thống tự động hoá phục vụ quy trình thông quan cùng với các chương trình cải cách dự kiến được thực hiện đối với các cơ quan quản lý biên giới khác là những bước đi có thể đưa Gha-na nếu không thực sự vượt trội về lợi thế cạnh tranh thì ít nhất cũng ngang bằng với Bờ biển Ngà.

Để tìm kiếm ý tưởng mới và tìm hiểu các chương trình tạo thuận lợi và xúc tiến thương mại, nhiều đoàn quan chức của Gha-na đã đến thăm Ma-lay-si-a, Mau-ri-a-tu, Niu-zi-lân và Sinh-ga-po là những quốc gia có quan hệ chặt chẽ với Gha-na. Các phái đoàn bao gồm đại diện của khu vực tư nhân và các ngành công nghiệp, Bộ trưởng Bộ thương mại, lãnh đạo cao cấp của Trung tâm Xúc tiến Đầu tư Gha-na, và thành viên của Hội đồng Xúc tiến Xuất khẩu Gha-na. Sau đó các phái đoàn này còn có thêm đại diện thuộc khu vực công và khu vực tư nhân tham gia. Đoàn nhận thấy các chuyến tham quan học tập ở Mau-ri-a-tu và Sinh-ga-po là đặc biệt thú vị. Đoàn đã tìm thấy ở phương thức TradeNet một hệ thống có thể mang lại lợi ích kép là đẩy nhanh các giao dịch thương mại mà không ảnh hưởng đến thu ngân sách của Chính phủ đồng thời đơn giản hóa quy trình giao dịch thương mại bằng cách kết nối các thành viên khác nhau của cộng đồng thương mại trong một mạng tích hợp.

Dưới sự lãnh đạo của Bộ Thương mại và Công nghiệp (MOTI), các thành viên trong đoàn đã xác định được các yếu tố chủ yếu của phương thức mà Gha-na định theo đuổi nhằm nhanh chóng đạt được mục tiêu chính là tạo thuận lợi thương mại. Phần thiết kế đề án chịu ảnh hưởng sâu sắc của 2 yếu tố là hệ thống TradeNet của Sinh-ga-po và mong muốn dựa vào nguồn hỗ trợ tài chính và kỹ thuật từ nước ngoài. Các thành viên trong đoàn sau khi xem xét mô hình thực hiện ở Sinh-ga-po và mô hình được mô phỏng trực tiếp được thực hiện ở Mau-ri-a-tu, đã khẳng định cần phải có sự kết hợp giữa sự ủng hộ chính trị mạnh mẽ và khả năng ứng dụng kỹ thuật tiên tiến để đạt được mục tiêu tạo thuận lợi thương mại và đầu tư, đồng thời bảo đảm, nếu không nói là làm tăng nguồn thu ngân sách. Việc thực hiện hệ thống này cùng với các biện pháp chính sách khác ở Mau-ri-a-tu đã đưa quốc gia này trở thành một quốc gia dẫn đầu về xuất khẩu hàng dệt may. Với kinh nghiệm học hỏi được, MOTI đã đóng vai trò chỉ đạo trong quá trình thực hiện các sáng kiến này với quan điểm làm cho thương mại trở thành động cơ của sự tăng trưởng trong tương lai.

Bộ Tài chính, với trách nhiệm giám sát Cơ quan Hải quan, Thuế và Ngăn ngừa (CEPS) đã ủng hộ sáng kiến này chủ yếu do triển vọng mà dự án đưa ra về việc tăng cường chất lượng dịch vụ hải quan và tăng thu ngân sách. Mặc dù CEPS phải đảm nhận nhiều công việc vào giai đoạn đầu của dự án nhưng không được giao quản lý dự án vì vào thời điểm đó, CEPS chưa có chung quan điểm về mục tiêu

tạo thuận lợi thương mại hoặc chưa có đủ năng lực cần thiết để thực hiện dự án. Ngoài ra, Chính phủ nhìn nhận mục tiêu tạo thuận lợi thương mại không chỉ bao hàm mỗi hoạt động hải quan.

Dưới đây là đề xuất về các yếu tố chủ yếu của chiến lược. Uỷ ban Liên Bộ Giám sát Cổng thông tin với ban thư ký riêng của mình có trách nhiệm giám sát các khâu khác nhau của dự án. Ban thư ký này do một cán bộ có năng lực đứng đầu. Sau khi Uỷ ban xem xét đề xuất của các nhà lập trình phần mềm và hệ thống, Chính phủ mời chính công ty Sinh-ga-po là CrimsonLogic nơi quản lý hệ thống TradeNet đến để cung cấp hệ thống trao đổi số liệu điện tử, bộ phận cốt lõi trong phiên bản TradeNet của Gha-na. Mặc dù CrimsonLogic đã thành công trong việc chuyển giao công nghệ cho Mau-ri-a-tu và đã thuyết phục được Nhóm Thực hiện Dự án Cổng thông tin về khả năng thành công tương tự ở Gha-na nhưng công ty đã không sẵn sàng cam kết về nguồn vốn đầu tư trực tiếp để phát triển hệ thống trao đổi số liệu điện tử theo yêu cầu của Chính phủ. Cam kết này cuối cùng đã được Hội Giám sát Tổng thể (SGS) thực hiện. Đây là một tổ chức có quan hệ đối tác chiến lược với CrimsonLogic với vai trò nhà đầu tư và đối tác kỹ thuật chính. SGS cũng có kinh nghiệm chuyên sâu trong việc cung cấp các dịch vụ bảo hiểm thương mại cho Gha-na.

Vì thế, Gha-na đã áp dụng hệ thống quản lý hải quan được thiết kế cho Mau-ri-a-tu và điều chỉnh một chút sao cho tương thích với phiên bản TradeNet của Gha-na. Theo sự dàn xếp, một công ty được thành lập để thực hiện phiên bản của Gha-na cũng như Hệ thống Quản lý hải quan Gha-na (GCMS) cho CEPS theo phương thức gần giống như hình thức hợp đồng B-O-O-T (xây dựng-sở hữu-vận hành-chuyển giao).

Với quan điểm bảo đảm cam kết của các bên liên quan đối với dự án, các đơn vị thuộc khu vực tư nhân và khu vực công đều được mời tham gia cổ phần trong công ty quản lý TradeNet và trợ giúp quá trình tin học hóa hoạt động hải quan. Cụ thể là Chính phủ đặt vấn đề với các công ty phát triển hạ tầng thông tin liên lạc, một số ngân hàng, phòng thương mại và công nghiệp, các hiệp hội sở hữu tàu thuyền và các công ty giao nhận ngoại thương. Tuy nhiên, hầu hết đều từ chối do thiếu tầm nhìn hoặc thiếu vốn. Kể từ khi triển khai hệ thống và vì hiệu quả và khả năng đứng vững về tài chính đã trở nên rõ ràng, nên phần lớn ngân hàng và một số bên liên quan như Công ty Giao nhận Ngoại thương Gha-na đã chấp nhận đóng góp cổ phần vào công ty.

Công ty nói trên, được gọi là Công ty Mạng Cộng đồng Gha-na (GCNet), là một liên doanh giữa các cổ đông là SGS (60%), CEPS (20%) và Hội đồng Tàu thuyền Gha-na (10%) và 2 ngân hàng trong nước (mỗi ngân hàng 5%). SGS đã điều hành toàn bộ dịch vụ PSI của Gha-na cho đến năm 1988, có kiến thức chuyên môn về đất nước này, và mong muốn mở rộng quy mô dịch vụ của mình đến các đối tác thuộc Chính phủ. Với tỉ lệ đóng góp cổ phần chủ yếu, SGS cố gắng đáp ứng các nghĩa vụ về trách nhiệm giải trình của Công ty bằng cách nắm quyền điều hành cần thiết. Tháng 11 năm 2000, GCNet được hợp nhất lại với tổng vốn cổ phần 5,3 triệu đôla Mỹ (tổng vốn đầu tư đến nay được ước tính lên đến 7 triệu đôla Mỹ). Cổ phần của CEPS là những đóng góp bằng hiện vật (cụ thể là các thiết bị máy tính đã được mua bằng nguồn vốn của Ngân hàng Thế giới cho Dự án Cổng thông tin), còn các cổ đông khác góp vốn bằng tiền mặt.

GCNet hoạt động theo hợp đồng dịch vụ với MOTI. Hợp đồng quy định rằng GCNet phải lắp đặt hệ thống trao đổi số liệu điện tử và các hệ thống quản lý hải quan. Hợp đồng không quy định các chỉ số thực hiện hay mục tiêu cụ thể mà chỉ nêu yêu cầu phải báo cáo định kỳ về tiến độ thực hiện dự án và kết quả thực hiện.

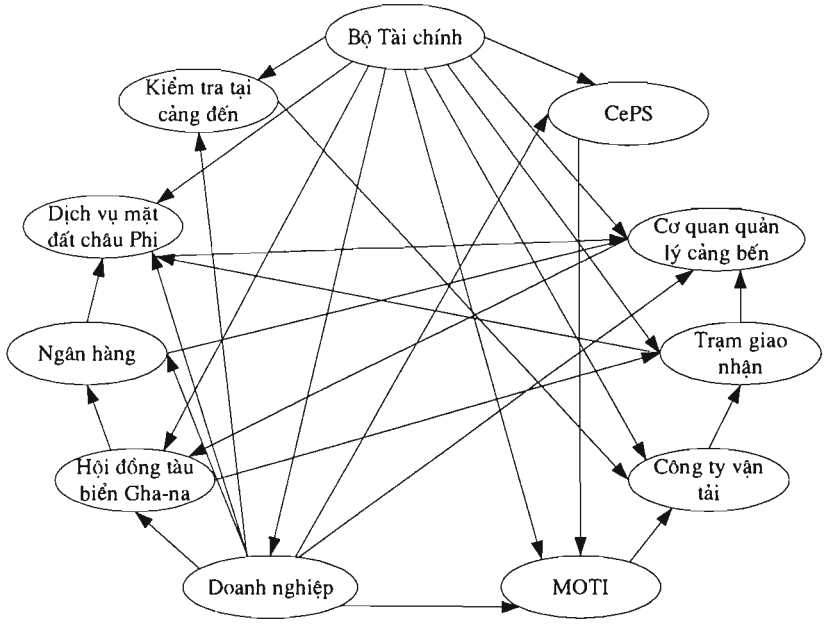
Triển khai thực hiện Tầm nhìn

Quá trình thực hiện tầm nhìn là kết nối thành công các thành phần trong cộng đồng thương mại bao gồm cả việc đơn giản hóa thủ tục hải quan hiện hành và xây dựng năng lực thể chế và cơ sở hạ tầng để quản lý quy trình thủ tục mới.

Tình hình trước cải cách

Mục tiêu của GCNet là chuyển đổi mạng lưới kết nối chồng chéo giữa các cơ quan và đơn vị khác nhau trong quá trình giao dịch thương mại thành một mạng lưới kết nối đơn giản giữa các thành phần khác nhau của cộng đồng thương mại. Hình 3.1 cho thấy mối quan hệ chồng chéo đã tồn tại nhiều năm trước khi tiến hành chương trình cải cách. Mỗi cơ quan có yêu cầu riêng về hồ sơ chứng từ nộp phải nộp và không chia sẻ thông tin nhận được với các cơ quan khác trong cộng đồng thương mại, thậm chí còn yêu cầu cùng loại hồ sơ chứng từ. Vì thế, khối lượng hồ sơ được nộp là rất lớn với nhiều loại bản sao không được sử dụng đến.

Hình 3.1 Hệ thống giao dịch thương mại trước cải cách



Nguồn: GCNet

Đây là một yêu cầu gây tốn kém về thời gian và tiền bạc. Các nghiên cứu đã cho thấy thủ tục giải quyết đối với một lô hàng phải qua 23 bước (xem phụ lục để biết thêm chi tiết). Những bước này bao gồm nộp tờ khai nhập khẩu, các báo cáo kiểm tra và giấy chứng nhận hay giấy phép của các cơ quan kiểm soát liên quan, ví dụ Cơ quan Quản lý Thực phẩm và Dược phẩm, Bộ Nội vụ, Cơ quan Quản lý Khu vực Tự do, Phòng Thương mại và Công nghiệp Gha-na. Để đáp ứng yêu cầu khác

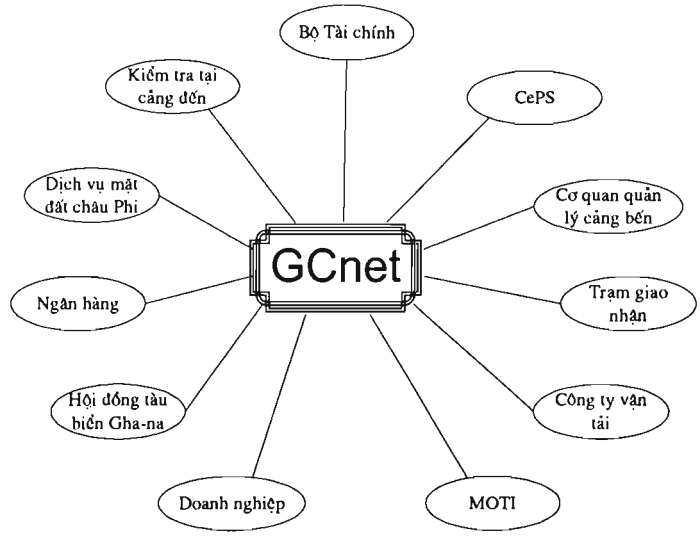
nhau của các cơ quan này, doanh nghiệp buộc phải giao dịch với từng cơ quan để được giải quyết từng bước vì các cơ quan này không có mạng lưới để liên lạc với nhau hoặc không sử dụng chung một cơ sở dữ liệu.

Ví dụ, công ty vận tải hàng hóa phải nộp 13 tờ khai manifest cho cơ quan CEPS. Sau đó CEPS chuyển số liệu này sang một biểu mẫu khác và dùng nó làm cơ sở để xác minh nội dung khai báo nhằm đảm bảo tất cả hàng do doanh nghiệp vận chuyển đều đã được khai báo. Quá trình này rất mất thời gian, dễ xảy ra sai sót và không kiểm soát được liệu tất cả các lô hàng đều đã được khai báo hay chưa. Cơ quan thống kế tiến hành tập hợp số liệu bằng cách thu thập tất cả chứng từ ở dạng văn bản hay trên đĩa, phân loại thành các bảng thống kê khác nhau (loại kinh doanh, nước xuất xứ và nước đến, v.v.). Việc chuyển đổi và xử lý số liệu để tạo ra các bảng số liệu thống kê theo mong muốn tốn rất nhiều thời gian, tính chính xác lại không cao và chậm thu được kết quả.

Tình trạng này tạo ra nhiều cơ hội để xin xỏ và "lót tay" nhằm đẩy nhanh giao dịch, bỏ qua thủ tục hay đơn giản chỉ là điều chỉnh tờ khai cho phù hợp với mục đích cụ thể của những người tham gia giao dịch. Sự thiếu minh bạch gây khó khăn cho công tác kiểm toán và trong nhiều trường hợp làm cho việc kiểm toán không thể thực hiện nổi. Tất cả những khó khăn này gây cản trở cho năng lực cạnh tranh của nền kinh tế Gha-na.

Hình 3.2 minh hoạ hình ảnh về một cộng đồng thương mại được kết nối tổng thể là mô hình tương tự như hệ thống TradeNet của Sinh-ga-po và là mục tiêu của GCNet. Ý tưởng về việc doanh nghiệp chỉ phải nộp cho GCNet một bộ hồ sơ bằng đường điện tử, bao gồm toàn bộ thông tin theo yêu cầu của các cơ quan liên quan để các cơ quan này hoàn thành chức năng pháp lý hoặc cấp phép cần thiết. Sau đó GCNet gửi các thông tin này cho các cơ quan liên quan để các cơ quan này phản hồi ngay về yêu cầu bổ sung thông tin hay tiến hành cấp phép cần thiết. Mục tiêu của sự kết hợp tất cả các doanh nghiệp trong một hệ thống như vậy là nhằm giảm chi phí giao dịch cho doanh nghiệp và làm cho các hoạt động pháp lý của Chính phủ hiệu quả và hiệu lực hơn.

Hình 3.2 Khái niệm TradeNet



Nguồn: GCNet

Tính hiệu quả trong giao dịch hải quan

Trong những năm 90, kết quả hoạt động hải quan được đánh giá dựa trên một số nghiên cứu do Ngân hàng Thế giới tài trợ trong khuôn khổ chuẩn bị Dự án Cổng thông tin. Những nghiên cứu này ghi nhận cam kết của các cán bộ hải quan và sự chấp hành của họ đối với nghĩa vụ đáp ứng mục tiêu về nguồn thu. Những nghiên cứu này cũng đưa ra đánh giá về cơ sở pháp lý cho hoạt động của CEPS là đầy đủ, mặc dù vẫn cần phải sửa đổi thêm. Tuy nhiên, nghiên cứu cũng nêu ra một số điểm yếu. Thứ nhất, cơ cấu và tổ chức của CEPS, hệ thống CNTT&TT, cơ cấu và phương tiện quản lý nguồn nhân lực là không phù hợp để đáp ứng các yêu cầu của hoạt động hải quan hiện đại đề cao tính hiệu quả và hiệu lực. Thứ hai, hệ thống thu thập số liệu được thực hiện bằng phương pháp thủ công và chậm. Nhiều bản lưu trữ được viết tay, phần mềm và hệ thống Số liệu Hải quan Tự động (ASYCUDA) rất ít được sử dụng và bảo dưỡng kém nên ít làm gia tăng giá trị. Kết quả là hoạt động giữa các trạm hải quan không đồng bộ; phải mời các công ty làm dịch vụ kiểm hoá đến trợ giúp việc xác định trị giá; hàng hóa quá cảnh bị cản trở do yêu cầu là nhân viên hải quan phải áp tải các phương tiện vận tải hàng hóa quá cảnh trong suốt thời gian quá cảnh nhằm bảo đảm phương tiện sẽ rời cảng; và khả năng thất thoát nguồn thu do sự yếu kém trong mỗi khâu giải quyết, từ sai sót trong khai báo hải quan, sơ hở của kho hàng đến sai phạm trong nộp thuế.

Nhiều nhà quan sát đã đưa ra những đề xuất để tăng cường hệ thống ASYCUDA nhưng chưa có giải pháp nào cho kết quả lâu dài được thực hiện, chủ yếu do thiếu một người cầm quân, thiếu nguồn ngân sách và sự hỗ trợ đầy đủ của các nhà lập trình phần mềm. Nhân viên của CEPS cũng tỏ ra hài lòng với điều kiện công tác vì tình hình hiện tại mang lại lợi ích cho họ từ những khoản tiền lót tay đáng kể. Thời gian thông quan thì vô cùng chậm với nhiều lời phàn nàn về hoạt động chậm chạp của CEPS, thậm chí các yếu tố khác cũng được giải thích bằng nguyên nhân chậm trễ của thủ tục thông quan. Không có số liệu ước tính chính xác về thời gian mà doanh nghiệp nhập khẩu phải đợi từ khi khai báo đến khi thông quan xong, nhưng các doanh nghiệp cho hay thời gian thông quan nhanh nhất ở cảng biển là 4 ngày, trong khi thời gian thông quan trung bình là một vài tuần. Thời gian thông quan ở cảng hàng không ngắn hơn so với ở cảng biển.

Phần mềm ASYCUDA được cài đặt và sử dụng ở Gha-na không thể chuyển tải nội dung khai báo hải quan trong vòng 24 giờ. Vì thế, vẫn cần phải nâng cấp dịch vụ hải quan nếu Chính phủ muốn đạt được mục tiêu tạo thuận lợi thương mại. Cuối cùng, Gha-na đã thông qua một chương trình gồm nhiều giai đoạn để hỗ trợ CEPS trong việc đơn giản hóa các thủ tục thương mại và có được một hệ thống quản lý hải quan hiện đại. Hệ thống này sẽ bao gồm các mô-đun khác nhau để quản lý hàng hóa xuất nhập khẩu, hoạt động kho hàng và hàng hóa quá cảnh - nghĩa là toàn bộ dịch vụ hải quan liên quan, từ khai báo hàng hóa đến nộp thuế và giải phóng hàng hóa. Đó phải là hệ thống hiện đại nhất và được thực hiện theo các mô hình đã được triển khai toàn diện ở các quốc gia khác. Một khi hoàn thành cài đặt hệ thống phần mềm mới thì mới có thể khởi động một chương trình trọn vẹn về hiện đại hóa hải quan. Chiến lược này đầy rủi ro vì hệ thống quản lý hải quan mới với những khó khăn tương tự có thể dẫn đến thất bại trong việc sử dụng phần mềm ASYCUDA. Vì thế, cần phải có một số biện pháp bảo vệ đặc biệt để giảm mức độ rủi ro. Sử dụng GCNet để hỗ trợ CEPS trong việc áp dụng hệ thống mới này chính để nhằm khắc phục rủi ro này.

Triển khai GCNet

Việc giới thiệu GCNet gặp rất nhiều khó khăn. Thời gian để hợp nhất GCNet là tháng 11 năm 2000, một tháng trước cuộc tổng tuyển cử tháng 12 năm 2000. Phe đối lập thắng cử và không tiến hành thành lập nội các mới cho đến tận tháng 3 năm 2001. Khoảng trống quyền lực này, cùng với giai đoạn chuyển tiếp trước khi các thành viên nội các mới tiến hành rà soát với sự mẫn cán đúng mức các quyết định chính sách do Chính phủ cũ đưa ra, đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến quá trình thực hiện Dự án Cổng thông tin. Điều này đã cản trở Văn phòng đưa ra các quyết định tác nghiệp, trong đó có việc mua sắm thiết bị phần cứng máy tính để CEPS đóng góp vào GCNet. Ngoài ra, việc bổ nhiệm nhiều chức vụ bộ trưởng mới có nghĩa là GCNet không có được sự hậu thuẫn chính trị như khi mới thành lập, có một MOTI đầy quyền lực đứng sau Dự án và ủng hộ kế hoạch hợp nhất tất cả các đối tác thương mại trong một cộng đồng thương mại chung.

Ở CEPS, ban đầu lãnh đạo không được thông tin đầy đủ về những cải cách cần phải thực hiện để áp dụng về hệ thống quản lý hải quan mới, đặc biệt là việc đơn giản hóa chứng từ và thủ tục. Kết quả của việc thiếu thông tin và sự ủng hộ chính trị thất thường này là CEPS phải mất 14 tháng để góp vốn vào GCNet. Việc này kéo dài cho đến tận tháng 7 năm 2002, khi hệ thống pháp lý mới được điều chỉnh cho phép triển khai hệ thống tự động hoá hoạt động hải quan. Tuy nhiên, sau khi bộ máy lãnh đạo mới đã hoàn thành việc rà soát thích đáng nói trên liên quan đến dự án và các phương thức thực hiện thì họ đã hết sức ủng hộ dự án vì coi đây là một phương tiện chủ yếu để thực hiện mục tiêu tăng nguồn thu và có vai trò như một nhân tố tạo thuận lợi cho doanh nghiệp.

Hợp đồng dịch vụ GCNet với MOTI gồm có một cam kết trợ giúp thực hiện hệ thống trao đổi thông tin điện tử và hệ thống GCMS tại cơ quan CEPS. Đổi lại, GCNet sẽ được trả một khoản phí bằng 0,4% giá trị giao dịch của mỗi tờ khai được xử lý bằng TradeNet. Nói cách khác, GCNet sẽ là đối tác tích hợp hệ thống và cần lựa chọn các hệ thống khác nhau để tạo thành một hệ thống hoàn chỉnh. Đối với hệ thống trao đổi số liệu, quyết định lựa chọn là tương đối đơn giản vì đã có được cảm nhận ban đầu sau khi nghiên cứu hệ thống CrimsonLogic của Sinh-ga-po và sau đó là phiên bản điều chỉnh của Cơ quan Cung cấp Dịch vụ Mạng Mau-ri-a-tu. Kết quả là GCNet đã quyết định sử dụng dịch vụ và hỗ trợ của cả CrimsonLogic và Cơ quan Cung cấp Dịch vụ Mạng Mau-ri-a-tu, là công ty liên doanh giữa công ty viễn thông Mau-ri-a-tu, Chính phủ Mau-ri-a-tu và CrimsonLogic.

GCNet theo đuổi phương thức đào tạo tại chỗ trong suốt quá trình này, thậm chí khi thiếu những cam kết chính trị do tình hình chính trị thay đổi. Ngoài ra, GCNet còn trợ giúp CEPS không chỉ trong công tác đào tạo nhân viên, một nội dung có trong hợp đồng dịch vụ với MOTI và ứng dụng công nghệ trao đổi số liệu điện tử mà còn trong một số công trình hạ tầng và những khoản chi phí duy tu mà CEPS không có đủ nguồn ngân sách để thực hiện. Thực vậy, GCNet đã bổ sung những thiếu hụt nhằm đảm bảo hệ thống TradeNet và GCMS được hoạt động liên tục, kể cả việc trang bị máy điều hoà cho một số phòng ban, đảm bảo cung cấp đầy đủ dầu diesel cho thiết bị lưu điện của GCMS và đảm bảo thanh toán đúng hạn các hợp đồng duy tu. GCNet cũng trợ giúp việc thành lập một Nhóm lựa chọn Hải quan quốc gia để điều phối và thực hiện đánh giá rủi ro và trợ giúp đào tạo nhân viên CEPS tiến hành kiểm tra sau thông quan.

Hoạt động của GCNet

GCNet điều hành hệ thống điện tử đặc thù để xử lý hồ sơ chứng từ thương mại, chứng từ Hải quan và lưu trữ kết quả xử lý đã hợp lệ và tình hình nộp thuế. GCNet đảm nhận công việc này thông qua hai hệ thống: hệ thống TradeNet của Gha-na và hệ thống GCMS. Thông qua cơ sở trao đổi số liệu điện tử của TradeNet, người sử dụng có thể truy cập vào hệ thống GCMS và gửi thông tin đến các bộ phận khác nhau được kết nối với hệ thống và nhận được hồi âm bằng con đường điện tử. Các bên tham gia bao gồm các cơ quan chủ yếu của khu vực công (như MOTI, Bộ Tài chính, Ngân hàng Gha-na và CEPS) cũng như các đơn vị thuộc khu vực tư nhân (ví dụ các công ty vận tải, các công ty quản lý mặt đất của Châu Phi, các công ty giao nhận ngoại thương và các ngân hàng). Vì thế TradeNet cung cấp dịch vụ môi giới trao đổi thông tin thương mại giữa các doanh nghiệp và cơ quan Chính phủ, do đó đã biến GCNet thành một đối tác kinh doanh với Chính phủ.

Để người sử dụng có thể tiếp cận dịch vụ của mình, GCNet đã thiết lập một mạng liên lạc riêng. Mạng liên lạc này bao gồm đường kết nối băng rộng bằng cáp quang giữa văn phòng GCNet và CEPS. Đường kết nối này được bổ sung bằng sóng ra-đi-ô phủ sóng đến toàn bộ các trạm thu thuế của CEPS, cộng với đường thuê bao riêng và các điểm chốt mà nhân viên phải có mặt ngoài khu vực Accra. Mạng này kết nối các văn phòng của CEPS trên toàn quốc và bằng cách này, đã tạo điều kiện cho người sử dụng dễ dàng truy cập vào hệ thống. Việc xây dựng mạng liên lạc riêng cũng bảo đảm cho hệ thống luôn hoạt động trôi chảy và không bị trục trặc gì như các hệ thống thông thường và không đáng tin cậy. Vì thiếu một chiến lược liên lạc kết nối toàn quốc nên mạng thông tin mới này đứng độc lập mà không hề có giao diện với các tổ chức khác.

GCNet đã hợp tác chặt chẽ với CEPS để thiết kế quy trình hoạt động của CEPS, kể cả việc lập mã số cho các thủ tục hải quan mới, theo đúng tiêu chuẩn của Tổ chức Hải quan Thế giới. Danh bạ thuế hải quan của Gha-na với 4 mức thuế là 0%, 5%, 10% và 20% cũng đã được nghiên cứu và cập nhật nhằm bảo đảm đáp ứng các tiêu chuẩn của hệ thống hài hòa hoá của Tổ chức Hải quan Thế giới.

Trong quá trình xây dựng hệ thống này, GCNet đã tác động đến tất cả các bên liên quan chủ yếu, ví dụ, các chủ tàu, các đại lý khai thuê, doanh nghiệp xuất nhập khẩu và ngân hàng, và mời họ tham gia tư vấn trao đổi để đảm bảo hệ thống đáp ứng những vấn đề mà họ quan tâm và mong đợi. Ngoài ra, GCNet đã bắt đầu triển khai một chương trình đào tạo chuyên sâu dành cho nhân viên của CEPS và các người khai hải quan để bảo đảm tất cả những người sử dụng hệ thống đều được đào tạo đầy đủ về các yêu cầu cần thiết phục vụ giao dịch thương mại và Hải quan. GCNet cũng đã chuẩn bị hướng dẫn cho người sử dụng, áp phích quảng cáo và tài liệu giải thích thủ tục mới trên đĩa CD-ROM và trên web-site. Nhiều loại tài liệu được copy và phân phát cho người khai hải quan có đăng ký tại các văn phòng GCNet.

GCNet đã từng bước triển khai hệ thống TradeNet và GCMS, bắt đầu bằng thử nghiệm tại Sân bay Quốc tế Kô-tô-ka. Sau thử nghiệm, hệ thống lập tức được triển khai toàn bộ. Các hệ thống được giới thiệu lần lượt với từng nhóm doanh nghiệp nhỏ nên quá trình doanh nghiệp tìm hiểu sẽ kéo dài một vài tháng, vì thế cho phép

nhân viên của CEPS có thể làm quen với thủ tục mới còn các doanh nghiệp và đại diện của họ có thể được huấn luyện để sử dụng hệ thống. Những tờ khai đầu tiên được nộp bằng đường điện tử được thực hiện vào tháng 10 năm 2002 tại Sân bay Quốc tế Kô-tô-ka với các giao dịch nhập khẩu hàng hóa. Giai đoạn chuyển tiếp kết thúc vào tháng 12 năm 2002 và từ tháng 3 đến tháng 6 năm 2003, hệ thống đã được triển khai tại Cảng Te-ma với các tờ khai nhập khẩu. Tháng 11 năm 2003, hệ thống được triển khai tại cảng Ta-kô-ra-đi và cũng bắt đầu có số liệu về hàng hóa xuất khẩu. Các trạm hải quan khác sẽ được kết nối trong những tháng tiếp theo.

Một giao dịch nhập khẩu điển hình

Hình vẽ dưới đây về các bước trong quy trình nhập khẩu sẽ chứng minh tính ưu việt của thủ tục hải quan mới (xem phụ lục để biết khái quát các thủ tục hiện hành trước khi triển khai GCNet). Hình vẽ này cũng trình bày một số vấn đề cần được khắc phục trước khi Gha-na có thể hoàn toàn kiểm soát được các thách thức do quá trình tạo thuận lợi thương mại mang lại. Tất nhiên là có một số chế độ nhập khẩu, quá cảnh và xuất khẩu đặc biệt mà hệ thống GCMS dành riêng cho một số mô-đun đặc biệt. Hình 3.3 cho thấy một biểu đồ về toàn bộ quy trình thông quan có thể được chia thành 8 bước.

- Bước 1. Doanh nghiệp nhập khẩu lấy mẫu tờ khai hải quan từ MOTI với giá ¢50.000 (mới tăng từ ¢5.000). Đây là bước không liên quan đến GCNet. Ngân hàng sử dụng tờ khai nhập khẩu để phục vụ mục đích thanh toán còn các công ty kiểm soát tại cảng đến thì sử dụng tờ khai nhập khẩu chỉ đơn giản như một thông báo về ý định nhập khẩu các loại hàng hóa được kê trong tờ khai hải quan của doanh nghiệp.

- Bước 2. Doanh nghiệp nhập khẩu yêu cầu biểu mẫu kiểm tra tại cảng đến từ 1 trong 4 công ty kiểm tra do MOTI thuê. Chỉ có 2 trong số 4 công ty này là thành viên của Liên đoàn các Cơ quan Kiểm tra Quốc tế với chức năng chứng nhận và quy định hoạt động của các cơ quan kiểm tra. Đôi khi, những công ty DIS thuộc Liên đoàn phải nhờ đến thiết bị của các thành viên khác ở nước ngoài. Một công ty DIS chuyên sử dụng máy soi để soi các công-ten-nơ hàng hóa nhưng sau đó máy soi sẽ được chuyển cho các công ty DIS khác. Các công ty DIS thu của doanh nghiệp nhập khẩu lệ phí DIS bằng 1% tổng giá trị bao gồm giá trị hàng hóa, phí bảo hiểm và cước vận tải của lô hàng. Công ty DIS sẽ cấp cho doanh nghiệp và CEPS một báo cáo cuối cùng về phân loại và trị giá bằng văn bản.[4]
- Bước 3. Người khai hải quan (doanh nghiệp nhập khẩu hay đại lý vận tải) chuẩn bị tờ khai hải quan trên máy tính có phần mềm GCNet và gửi cho hệ thống TradeNet đặt tại trụ sở của GCNet. Nội dung khai báo bao gồm các số liệu theo yêu cầu về các hạng mục hàng nhập khẩu cụ thể. Tờ khai cũng cung cấp số liệu Hải quan như giá trị hàng hóa, trọng lượng, phân loại hàng

[4] Tác giả không liên hệ trực tiếp với các công ty DIS. Tuy nhiên, từ nội dung trao đổi với đại diện của MOTI, tác giả được biết công ty DIS lớn nhất đã tuyên bố rằng trong tháng 9 năm 2003, công ty này đã tăng giá trị khai báo hàng nhập khẩu lên khoảng 75%. Công ty này đã thay đổi cách phân loại Hàng hoá theo Hệ thống Hài hòa Mô tả và Mã hoá Hàng hóa đối với 62% hoá đơn, và đã tăng giá trị mà không phải thay đổi kết quả phân loại đã khai báo của 65% hóa đơn. Công ty này đã tuyên bố là trong tháng 9 là đã thu được khoản thanh toán bổ sung là 5,4 triệu đôla Mỹ. Không một doanh nghiệp nhập khẩu nào bị phạt. Đây là trường hợp xảy ra ở nhiều quốc gia có các công ty DIS hoặc các công ty tương tự hoạt động, sự can thiệp của các công ty này bị các doanh nghiệp nhập khẩu và cán bộ hải quan, những người đã cho là các công ty này thiếu sự liêm chính và quá trình xử lý của họ rất mất thời gian, chỉ trích năng nề. Tác giả đã không nghiên cứu chi tiết về hoạt động của các công ty DIS.

hóa theo Hệ thống Hài hòa Mô tả và Mã hóa Hàng hóa, xuất xứ, thuế và các loại thuế khác phải nộp cũng như số liệu theo yêu cầu của Cơ quan Tiêu chuẩn Chất lượng Gha-na và các cơ quan khác. Tờ khai được gửi bằng đường điện tử đến trụ sở của CEPS. GCMS xác nhận hiệu lực của tờ khai chỉ mất vài phút, chứng nhận bằng đường điện tử và gửi trả lại cho người khai thông qua GCNet để yêu cầu người khai bổ sung thông tin hay sửa đổi thông tin sai lệch. Đồng thời, khi hàng hóa cập cảng, tờ khai manifest của công ty vận tải sẽ được chuyển bằng đường điện tử cho TradeNet, với các bản copy cho CEPS và Cơ quan Quản lý Cảng của Gha-na. Vì thế CEPS có thể xác minh liệu tất cả hàng hóa được kê trong bản khai hàng hóa vận chuyển có được khai báo trong một khoảng thời gian nhất định hay không và để nhắc nhở chủ hàng là phải khai báo hàng hóa nếu không sẽ bị mất hàng.

- Bước 4. Người khai hải quan in tờ khai đã được xác nhận và nộp thuế tại 1 trong 2 ngân hàng được nối mạng TradeNet, có chi nhánh đặt tại trạm hải quan của CEPS. Ngân hàng thông báo bằng đường điện tử cho GCMS là các khoản thuế đã được nộp.

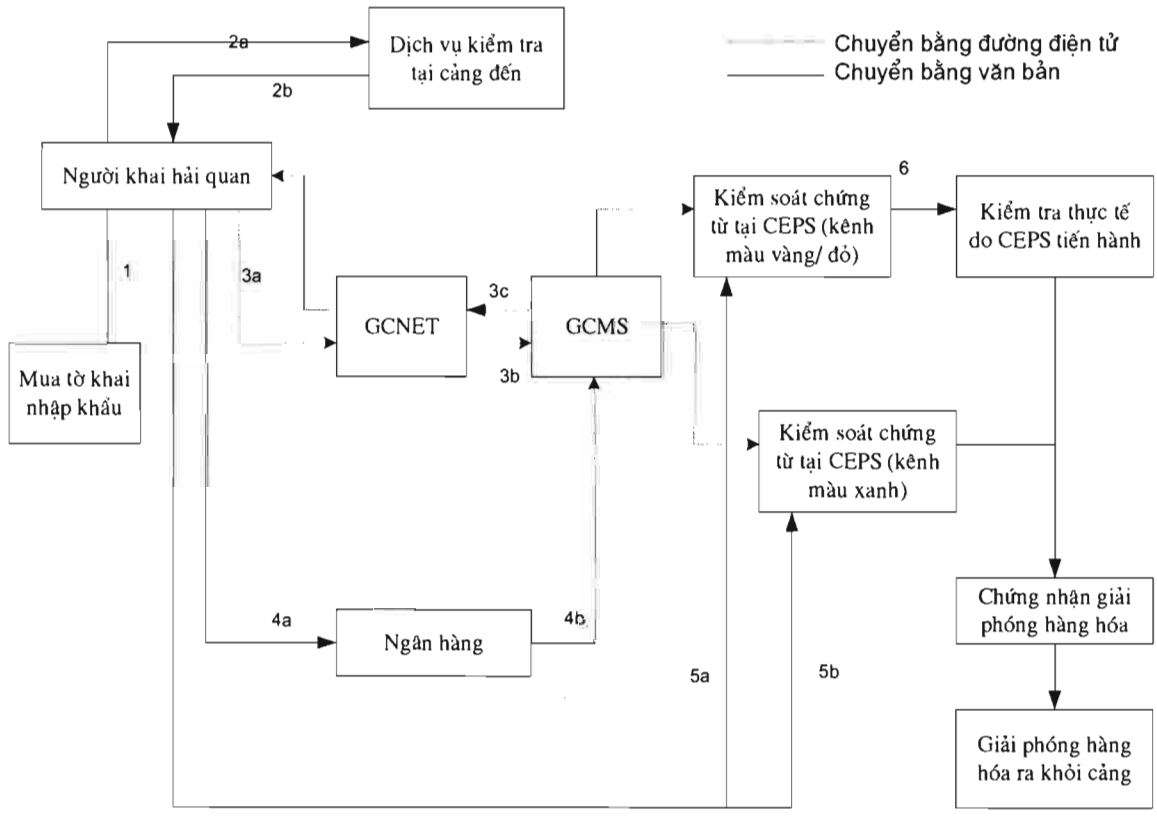
- Bước 5. Người khai hải quan nộp chứng từ phụ (tờ khai hải quan được in ra, hóa đơn, chứng nhận xuất xứ, chứng nhận DIS, v.v.) cho bộ phận kiểm tra chứng từ hoặc văn phòng kiểm soát tuân thủ của CEPS tại trạm hải quan, tuỳ theo hồ sơ rủi ro. Bộ phận phân tích rủi ro của GCMS sẽ quyết định hàng hóa sẽ được thông quan mà không cần kiểm tra (kênh màu xanh), bị kiểm tra chứng từ (kênh màu vàng) và bị kiểm tra thực tế (kênh màu đỏ).

- Bước 6. GCMS phân công ngẫu nhiên kiểm hoá viên tiến hành kiểm tra thực tế hàng hóa. GCMS thông báo cho các trạm giao nhận hàng hóa về yêu cầu kiểm tra.

- Bước 7. GCMS ký quyết định thông quan và nhắc nhở người khai hải quan phải trả những khoản thanh toán bổ sung và sau đó gửi quyết định giải phóng hàng hóa bằng đường điện tử cho cơ quan quản lý cảng và người khai hải quan. Cơ quan quản lý cảng cấp chứng nhận giải phóng hàng hóa (hiện nay việc này được thực hiện bằng văn bản nhưng theo kế hoạch đến giữa năm 2004 sẽ được cấp bằng được điện tử).

- Bước 8. Chuyển hàng hóa ra khỏi cảng

Hình 3.3 Thủ tục nhập khẩu đơn giản hóa



Các bước thực hiện:

1. Người khai hải quan mua tờ khai tại MOTI
2. a. Người khai hải quan nộp tờ khai nhập khẩu, hóa đơn và vận đơn cho công ty làm dịch vụ kiểm tra tại cảng đến
   b. Cơ quan kiểm soát lập báo cáo kiểm soát
3. Người khai hải quan xin xác nhận về tờ khai bằng đường điện tử qua Hệ thống Quản lý Hải quan Gha-na (GCMS) và có được kết quả, tờ khai manifest được gửi bằng đường điện tử từ cơ quan vận tải đến CEPS để kiểm tra
4. a. Người khai hải quan giao dịch với ngân hàng và nộp thuế
   b. Ngân hàng xác nhận việc nộp thuế bằng đường điện tử cho GCMS
5. Người khai hải quan chuẩn bị thủ tục để bị kiểm tra hồ sơ chứng từ hải quan (kênh màu xanh) hay bị kiểm tra thực tế hàng hóa (kênh màu vàng hay kênh màu đỏ)
6. Quyết định kiểm tra được gửi bằng đường điện tử cho cán bộ kiểm hoá (không tiến hành kiểm tra đối với hàng hóa kênh màu xanh)
7. Cán bộ hải quan ký quyết định giải phóng hàng hóa bằng đường điện tử
8. Cấp chứng nhận giải phóng hàng hóa và tiến hành giải phóng hàng hóa

Ngoài những bước trên trong thủ tục thông quan, người khai hải quan còn phải hoàn thành các thủ tục về xử lý hàng hóa và kho hàng, và các quy định về quản lý liên quan đến các cơ quan như Tiêu chuẩn Chất lượng, Quản lý Thực phẩm và Dược phẩm. Các bước từ bước 3 đến bước 7 được thực hiện bằng đường điện tử.

Kết quả đạt được

Mặc dù còn quá sớm để có thể đưa ra đánh giá đầy đủ về kết quả nhưng có thể đưa ra một số nhận định sơ bộ như sau.

Nguồn thu tăng

Tại Sân bay Quốc tế Kô-tô-ka, nguồn thu từ tháng 7 đến tháng 9 năm 2003 đã tăng gần 40% so với cùng kỳ năm 2002. 5% trong số này là do sự trượt giá của đồng sê-đi so với đồng đôla Mỹ trong thời gian đó. Tăng nguồn thu có lẽ không phải do tăng lượng hàng hoá nhập khẩu vì ước tính cho thấy lượng hàng hoá nhập khẩu không hề tăng trong nhiều năm. Trong điều kiện không có thay đổi thực sự trong hoạt động của các công ty DIS như trong thời gian này, hoạt động của GCNet được ước tính một cách dè dặt là đã làm cho nguồn thu hải quan tăng 30% riêng từ lưu lượng hàng hoá vận tải bằng đường hàng không.

Thời gian thông quan giảm

Chưa có số liệu thống kê chắc chắn về thời gian thông quan trước khi sử dụng hệ thống GCNet nhưng doanh nghiệp đều khẳng định đã có sự cải thiện đáng kể về thời gian giải phóng hàng hóa ở Sân bay Quốc tế Kô-tô-ka và Cảng Tema.

Đối với Sân bay Quốc tế Kô-tô-ka, GCNet ghi nhận thời gian thông quan trung bình đã giảm từ 3 ngày xuống còn 4 giờ (18% hàng hóa được thông quan trong vòng 2 giờ và 75% hàng hóa trong vòng một ngày). Việc kiểm soát chứng từ Hải quan trước đây kéo dài trung bình trong 24 giờ, nay chỉ còn trung bình 10 phút. Việc thanh toán ở ngân hàng trước đây là vài giờ, bây giờ trung bình là 10 phút.

Đối với Cảng Tema, GCNet khẳng định là thời gian thông quan đã được giảm trung bình từ một tuần xuống còn vài ngày. Việc kiểm soát chứng từ Hải quan trung bình là 15 phút thay cho 24 giờ trước đây (14% hàng hóa được thông quan trong vòng một ngày và 30% được thông quan trong vòng 24 đến 48 giờ). Thanh toán ở ngân hàng trung bình là 10 phút so với trước đây là vài giờ.

Mạng cộng đồng thương mại đang được triển khai

Việc kết nối các thành phần khác nhau của cộng đồng thương mại đã được bắt đầu với kết quả là các giao dịch thương mại trở nên dễ dàng hơn đối với doanh nghiệp, và Chính phủ cũng như các cơ quan hành pháp bắt đầu truy cập được vào nguồn số liệu trung tâm. Nhiều công việc còn tiếp tục phải thực hiện nhưng các thành phần dưới đây của cộng đồng thương mại đã đang được kết nối:

- Các công ty vận tải cung cấp tờ khai manifest điện tử cho GCNet để GCNet chuyển cho Cơ quan Quản lý Cảng Gha-na.

- Hội đồng các Công ty Vận tải Gha-na có được tất cả thông tin về hành trình của tàu thuyền và máy bay, và từ đầu năm 2004 đã chấm dứt việc yêu cầu các công ty vận tải nộp hồ sơ dưới dạng văn bản.

- Tờ khai hải quan được nộp cho CEPS bằng đường điện tử.

- Ngân hàng thông báo cho CEPS về tình hình nộp thuế bằng đường điện tử.

- Cơ quan Thống kê được kết nối để nhận tất cả các số liệu thống kê về thương mại từ CEPS. Rất không may là Cơ quan Thống kê chưa tận dụng lợi thế này.

- Bộ Tài chính có thể tải xuống toàn bộ thông tin thương mại cũng như các giao dịch của các đối tượng nộp thuế dựa trên mã số thuế. Bộ Tài chính chưa tận dụng lợi thế này từ việc kết nối, một phần do hệ thống quản lý của Bộ vẫn dựa trên các thao tác thủ công.

- Cơ quan Quản lý Thuế VAT truy cập để lấy thông tin về hàng hóa nhập khẩu của các doanh nghiệp phải nộp thuế VAT.

Những người được và những người mất

Những người rõ ràng được hưởng lợi ích từ sáng kiến GCNet là doanh nghiệp vì thời gian thông quan nhanh hơn và nhu cầu phải trả tiền hối lộ giảm xuống. Đại diện các chủ tàu thuyền và các công ty vận tải cũng như các công ty giao nhận ngoại thương đều lên tiếng ủng hộ GCNet vì giờ đây họ phải chuẩn bị ít chứng từ hơn và vì thời gian bốc dỡ hàng hoá khỏi tàu thuyền ngắn hơn. Kho bạc cũng có lợi do nguồn thu tăng lên và thời gian giao dịch với các đối tượng nộp thuế giảm xuống.

Những người mất là nhân viên của CEPS, trước đây thường nhận được một khoản đáng kể tiền hối lộ từ doanh nghiệp để đẩy nhanh giao dịch, nhắm mắt làm ngơ khi hàng hoá rời cảng không có tờ khai hải quan hoặc chấp nhận những tờ khai có giá trị thấp hơn thực tế hoặc được phân loại hàng hóa sai nhằm giảm mức thuế phải nộp. Một số nhân viên của CEPS rõ ràng là không hài lòng với tình hình hiện tại, lo sợ bất kỳ kế hoạch hiện đại hóa nào của CEPS sẽ tiếp tục phá hỏng các vị trí cố thủ của mình và dẫn đến những thay đổi mạnh mẽ về yêu cầu tuyển dụng hay đào tạo. Những nhân viên này luôn có khuynh hướng đối phó với doanh nghiệp bằng cách cố gắng bòn rút tiền hay cố tình gây chậm trễ. Còn có những nhân viên khác lại thử nghiệm với hệ thống mới hòng tìm ra kẽ hở để có thể tiếp tục tận dụng. Đối với những nhân viên như vậy, cần phải có hành động cương quyết, không cần quá gay gắt nhưng có thể ngăn ngừa những hành vi đó của họ.

Bài học kinh nghiệm và con đường phía trước

Từ quá trình thực hiện hệ thống mới, đã rút ra được một số bài học quý giá. Thứ nhất, mối quan hệ hợp tác giữa khu vực công và khu vực tư nhân đã được thiết lập. GCNet bám sát chương trình cải cách, đảm bảo tính liên tục và sự tập trung vào các mục tiêu của chương trình trong giai đoạn chuyển tiếp về chính trị khi không có tổ chức nào có đủ nguồn tài lực để duy trì một cuộc chuyển biến mạnh mẽ về thủ tục thương mại và Hải quan như vậy. Nếu CEPS hay Ban điều hành dự án Cổng thông tin đích thân chịu trách nhiệm thực hiện dự án tạo thuận lợi thương mại thì có lẽ cho đến nay cũng chỉ đạt được chút ít tiến bộ. Khái niệm xây dựng - sở hữu - vận hành – chuyển giao có thể đạt hiệu quả vô cùng lớn trong bối cảnh các thể chế trong nước ở trong tình trạng tương đối yếu kém, đặc biệt liên quan đến mục tiêu tạo thuận lợi thương mại. Phương thức này mới chỉ được thử nghiệm ở một số quốc gia như Mau-ri-a-tu, Sinh-ga-po và Tuy-ni-zi là những quốc gia đề cao khái niệm

sở hữu cộng đồng. Cần phải xem xét về khả năng nhân rộng phương thức này khi điều kiện cho phép.

Thứ hai, việc sử dụng hệ thống CNTT&TT có thể mang lại kết quả nhanh chóng. Chỉ trong khoảng thời gian từ đầu năm 2001 đến giữa năm 2003, hệ thống TradeNet và GCMS đã được triển khai ở các cảng với công suất hơn 90% toàn bộ khối lượng thương mại của Gha-na. Trong một thời gian ngắn như vậy mà thời gian thông quan và công tác thu ngân sách vượt quá cả mức mong đợi.

Thứ ba, hỗ trợ đào tạo kỹ thuật đi đôi với thực hành có thể thúc đẩy hiệu quả của hoạt động hải quan. Đồng thời với việc cơ quan hải quan trong nhiều năm đã cố gắng để nâng cấp hệ thống thông tin và tận dụng được hết các chức năng của hệ thống thì chương trình cải cách cũng cần một lực đẩy từ bên ngoài và sự hỗ trợ về kỹ năng thực hành để thúc đẩy việc thực hiện mục tiêu đơn giản hóa quy trình và áp dụng các quy trình xử lý bằng CNTT&TT tiên tiến.

Cuối cùng, sự ủng hộ của cấp cao nhất đối với dự án là vô cùng có ích trong việc phát động và tiếp tục thực hiện dự án. Ban đầu,Dự án giành được sự ủng hộ mạnh mẽ của ban lãnh đạo MOTI, đại diện của Chính phủ. Khi bị mất sự ủng hộ chính trị do cuộc bầu cử tháng 12 năm 2000, Dự án bị lâm vào tình trạng mất phương hướng trong vòng một năm và Ban quản lý dự án Cổng thông tin không nhận được sự hỗ trợ thực sự nào. Chính trong thời gian đó, GCNet phải đợi thêm hơn 14 tháng để nhận được sự phê duyệt từ Cơ quan Thông tin Liên lạc Quốc gia để có thể sử dụng sóng ra-đi-ô như một phần trong mạng liên lạc của mình. Đồng thời, thiếu sự ủng hộ nhiệt tình làm cho Dự án rất khó khăn trong việc đảm bảo thu hút được các thành phần khác nhau của cộng đồng thương mại cùng tham gia vào một mạng lưới chung.

Để có các hành động cần thiết nhằm hoàn thành dự án, chương trình cải cách hải quan đang gặp phải những cản trở nghiêm trọng. Chương trình cải cách của CEPS, cho đến nay, mới chỉ giới hạn ở việc sử dụng hệ thống GCMS và đơn giản hóa quy trình gắn với hệ thống GCMS nên CEPS vẫn còn là một tổ chức lạc hậu và hoạt động kém hiệu quả. Cơ cấu tổ chức của nó có những điểm yếu làm cho tổ chức không thể tiếp thu một cách trọn vẹn những thành quả từ chương trình cải cách và tận dụng các cơ hội mà các chương trình cải cách đem lại. Hãy xem xét các vấn đề sau:

- CEPS bị hạn chế về năng lực chuyên môn trong việc xác định trị giá hải quan để có thể hỗ trợ nhân viên chịu trách nhiệm kiểm tra mức độ tuân thủ của các tờ khai. Hầu hết các cơ quan hải quan đều có bộ phận xác định trị giá với đội ngũ nhân viên là chuyên gia về các chủng loại hàng hóa khác nhau. CEPS cần phải từng bước đảm nhận công việc này từ phía các công ty DIS hay chỉ cần phụ thuộc một cách chọn lọc - và tiết kiệm hơn - vào sự trợ giúp trong lĩnh vực xác định trị giá của các công ty DIS.

- Bộ Tài chính cần nhận trách nhiệm giám sát hoạt động của các công ty DIS thay cho MOTI.

- CEPS không có nhóm công tác có khả năng đưa ra các kết luận mang tính nghiệp vụ từ nguồn số liệu có sẵn nhằm hỗ trợ những kỹ năng quản lý hiện đại.

- Chưa có một hệ thống hiện đại về phân tích rủi ro. Tháng 10 năm 2003, gần 99% hàng hóa cập Cảng Tema và 88% hàng hóa đến Sân bay Quốc tế Kô-tô-ka bị kiểm tra thực tế. Tỉ lệ này được giải thích một phần là do yêu cầu khắt khe của MOTI và Cơ quan Tiêu chuẩn Chất lượng đối với nhu cầu kiểm tra phần lớn hàng hóa nhập khẩu, vì những khó khăn do lượng hàng hoá nhập khẩu bởi các doanh nghiệp hoạt động phi chính thức gây ra, và do hệ thống hải quan không có số liệu lưu trữ về các lô hàng của các doanh nghiệp nhập khẩu không thường xuyên. Thực hiện đúng chức năng phân tích rủi ro có thể giảm đáng kể tỉ lệ kiểm tra, nếu chỉ cần cho phép những doanh nghiệp lớn với số liệu lưu trữ trong hệ thống có thể tự động được xếp vào kênh màu xanh để sau đó sẽ tiến hành kiểm toán. Có chừng 10% doanh nghiệp, chiếm từ 50 đến 70% khối lượng hàng hóa nhập khẩu; vì thế việc cấp "thẻ vàng" nghĩa là được tự động xếp vào kênh màu xanh và được miễn kiểm tra DIS có thể làm giảm đáng kể những trở ngại về thương mại.

- Công tác đào tạo và tuyển dụng nhân viên cũng cần được sửa đổi đáng kể.[5] Trong tương lai, kỹ năng nghiệp vụ Hải quan sẽ ngày càng phụ thuộc vào thời gian thông quan ngắn hơn với tỉ lệ kiểm tra thực tế hàng hóa và kiểm soát chứng từ thấp hơn, đòi hỏi nhân viên hải quan phải thực hiện việc kiểm tra sau thông quan một cách hiệu quả hơn. Thay đổi này có nghĩa là nhân viên hải quan phải được chuyển từ công tác kiểm tra thực tế hàng hóa tại cảng biển và sân bay sang công tác giám sát và kiểm tra sau thông quan. Sự chuyển đổi này đòi hỏi phải có đội ngũ nhân viên với kỹ năng hoàn toàn khác. Những nhân viên không có đủ kỹ năng để thực hiện nhiệm vụ mới sẽ không còn cần thiết nữa[6].

Nhiều thành phần của cộng đồng thương mại có thể trở thành những bộ phận của cộng đồng GCNet. Rõ ràng là việc khắc phục trình độ sử dụng máy tính yếu kém ở một số tổ chức sẽ tốn rất nhiều thời gian và cần sự thuyết phục, vì nó sẽ xoá bỏ sự ganh đua ngấm ngầm giữa các tổ chức. Sự ủng hộ của lãnh đạo cấp cao là rất quan trọng đối với vấn đề này.

Trước mắt, Chính phủ sẽ ủng hộ các kế hoạch đang thực hiện cho phép Cơ quan Quản lý Cảng Bến Gha-na cấp giấy phép giải phóng hàng hóa bằng đường điện tử. Ngoài ra, Cơ quan Thống kê phải kích hoạt hệ thống kết nối của mình và bắt đầu tải số liệu về thương mại. Cơ quan Thu thuế VAT và Cơ quan Thuế Nội địa là những cơ quan đã được kết nối, phải chuẩn bị sẵn sàng để sử dụng số liệu do GCMS cung cấp, trong đó cần đến một hệ thống mã số thuế đơn giản. Số liệu này có thể rất có ích cho công tác kiểm toán của những cơ quan đó, đặc biệt khi có số liệu của cả năm. Ngân hàng Gha-na và MOTI có thể thực hiện tương tự như vậy

[5] Thoả thuận về công tác đào tạo mà các công ty DIS gần đây đã ký với MOTI có vẻ không được đưa vào kế hoạch công tác của CEPS. Các cam kết tương tự về đào tạo ở các quốc gia khác chưa bao giờ có thể thay thế được các nỗ lực đào tạo do các cơ quan hải quan tự tiến hành.

[6] Một số cán bộ của CEPS không biết một chút gì về nghiệp vụ cơ bản và không thể đóng góp gì vào hoạt động của một tổ chức hải quan hiện đại và có năng lực.

trên mạng, đối chiếu thời gian của số liệu cần sử dụng để lập báo cáo thống kê về hoạt động thương mại.

Trong tương lai gần, cũng có thể kết nối với MOTI liên quan đến việc ban hành tờ khai hải quan cho hàng nhập khẩu nếu sau này vẫn cần đến các tờ khai này, cũng như việc lưu giữ chứng từ của các công ty DIS hoạt động trong khuôn khổ các hợp đồng với MOTI. Việc sớm kết nối với Cơ quan Quản lý Thực phẩm và Dược phẩm cũng như Cơ quan Tiêu chuẩn Chất lượng đều mang lại lợi ích đáng kể bằng cách cho phép đơn giản hóa hơn nữa thủ tục kiểm soát. Tương tự như vậy, cần tiến hành kết nối giữa các cơ quan khác nhau như Cơ quan Quản lý Khu vực Thương mại Tự do, Trung tâm Xúc tiến Đầu tư, Cơ quan Cấp phép Lái xe và Phương tiện, và Uỷ ban Khoáng sản là những cơ quan có vai trò chủ đạo trong quá trình xử lý chứng từ thương mại và thông quan hàng hóa.

Thời gian thông quan không phải là vấn đề liên quan duy nhất đến hoạt động của CEPS. Các cơ quan khác cũng cần xem xét vấn đề này. Hiện nay hoạt động của CEPS đã nhanh hơn và chí phí cho hoạt động cũng giảm đi so với trước đây nhưng cần nỗ lực hơn nữa để giảm toàn bộ thời gian thông quan bằng cách cải thiện hoạt động của các công ty DIS (trung bình là một tuần hoặc hơn) cũng như hoạt động của cơ quan quản lý cảng.[7] Một số quan sát viên cho rằng sự giảm mạnh thời gian CEPS tiến hành thông quan hàng hóa đã gây ra tình trạng quá tải và làm trầm trọng thêm những yếu kém trong dây chuyền tiếp vận. Trong bất kỳ trường hợp nào, việc đánh giá mức độ cải thiện về thời gian thông quan có được nhờ kết quả cải thiện thủ tục hải quan vẫn phải là kết quả chủ yếu, nguyên nhân chậm trễ bây giờ có thể quy cho từng khâu cụ thể. Việc đo lường chi tiết thời gian thông quan và công khai để mọi người được biết có thể là lợi ích phụ lớn nhất, ở chỗ sự công khai đó hoặc có thể tiếp thêm động lực hoặc làm bẽ mặt những cơ quan chức năng có trách nhiệm liên quan khiến họ sẽ phải không ngừng cải thiện chất lượng dịch vụ của mình.

[7] Cơ quan Quản lý Cảng bến Gha-na hiện đang đặt mua một phương tiện quản lý mới, có thể hỗ trợ đáng kể việc cải thiện hoạt động tại cảng. Hệ thống này sẽ được kết nối với GCNet

Phụ lục 3.A: Thủ tục nhập khẩu trước khi sử dụng GCNet

Trước khi triển khai hệ thống TradeNet và Hệ thống Quản lý Hải quan Gha-na (GCMS), các thủ tục cần thiết để thực hiện một giao dịch nhập khẩu đã được nghiên cứu rất chi tiết. Sau khi xem xét, thủ tục này đã được đơn giản hoá đáng kể để tận dụng các chức năng của hệ thống TradeNet và hệ thống GCMS.

Dưới đây là mô tả một quy trình nhập khẩu điển hình trước khi tiến hành cải cách. Đối với một số chế độ nhập khẩu đặc biệt, thủ tục có thể còn phức tạp hơn nhiều. Doanh nghiệp nhập khẩu hoặc đại diện của họ phải tiếp xúc trực tiếp nhiều lần với nhân viên hải quan và điều này có thể dễ dàng dẫn đến những vấn đề tiêu cực.

1. Công ty vận tải nộp 12 bản sao tờ khai manifest.
2. Doanh nghiệp nhập khẩu hoặc đại lý của họ nhận được thông báo nhận hàng.
3. Người khai hải quan mua tờ khai hàng hóa nhập khẩu.
4. Người khai hải quan nộp hồ sơ chứng từ cho công ty DIS.
5. Người khai hải quan mua 13 tờ khai hải quan.
6. Người khai hải quan nộp báo cáo phân loại hàng hóa và xác định trị giá của công ty DIS.
7. Người khai hải quan nộp khoản thuế tự tính cho ngân hàng. Chỉ có một ngân hàng thu thuế đóng tại cửa khẩu, thường xuyên đông đúc và gây ra chậm trễ.
8. Ngân hàng cấp phiếu thu và chuyển cho CEPS cũng đóng tại cửa khẩu.
9. Người khai hải quan nộp tờ khai và các chứng từ khác cho CEPS.
10. CEPS xem xét tờ khai.
11. CEPS chuyển thông tin của tờ khai vào hệ thống ASYCUDA trong vòng 24 giờ.
12. CEPS in tờ khai theo mẫu của ASYCUDA và xác nhận khoản thuế đã nộp hoặc điều chỉnh khoản thuế phải nộp.
13. CEPS đánh số vào tờ khai, ghi ngày tháng và đóng dấu.
14. CEPS chuyển 13 bản copy tờ khai hải quan cho các cơ quan và bộ phận liên quan.
15. Bộ phận kiểm tra của CEPS nhận được một tờ khai hải quan.
16. Một nhân viên kiểm hoá được cử xuống kiểm tra lô hàng.
17. Kết quả kiểm tra được ghi vào sổ tài khoản tại cảng đến.
18. Việc vào sổ tài khoản tại cảng đến được ký nhận và gửi cho người khai hải quan.
19. Người khai hải quan trả các khoản lệ phí cho cơ quan quản lý cảng và vận chuyển trong cảng.
20. Cơ quan quản lý cảng cấp giấy phép giải phóng hàng.
21. Hàng hóa được chuyển ra cổng và thường xuyên bị kiểm tra trước khi được giải phóng.
22. CEPS kiểm tra tờ khai manifest.
23. Các công ty vận tải báo cáo lên CEPS về tình hình hoạt động hàng tháng.

Tài liệu tham khảo

King, John và Ben Konsunski. 1995. *Hệ thống TradeNet của Sinh-ga-po: Câu chuyện về một Thành phố.* Nghiên cứu tình huống 9-191-009. Cambridge, Mass.: Trường Kinh doanh Havard.

Uỷ ban Kinh tế Xã hội LHQ khu vực Châu Á và Thái Bình Dương. 2003. "Khuôn khổ Tạo thuận lợi thương mại." Nhóm chuyên gia về Tạo thuận lợi thương mại và Thương mại Điện tử, Băng-kok. Dự thảo Báo cáo.

4

MA-RỐC

Marcel Steeland và Luc De Wulf

Đầu những năm 80, Chính phủ Ma-rốc quyết định mở cửa nền kinh tế ra thị trường thế giới bất chấp mối nguy hiểm có thể bị tổn thương về kinh tế. Chính phủ đã thông qua một loạt các biện pháp ưu tiên để thu hút đầu tư nước ngoài và bảo đảm an toàn cho hoạt động của các nhà đầu tư. Vì Ma-rốc rất dồi dào về lao động có tay nghề nên Chính phủ khuyến khích các công ty công nghiệp và tài chính nước ngoài đầu tư vào các lĩnh vực chủ yếu như dệt may, điện tử và phụ tùng ôtô. Những nỗ lực xúc tiến xuất khẩu này không chỉ làm tăng đáng kể hoạt động xuất khẩu mà còn khuyến khích sự đa dạng về xuất khẩu. Nền kinh tế Ma-rốc đang được mở và các rào cản thương mại gần như bị xoá bỏ.

Hiện đại hóa bộ máy hải quan là một bộ phận không thể thiếu trong hoạt động xúc tiến thương mại và Ma-rốc đã bắt đầu tiến hành cải cách bộ máy hải quan và dịch vụ hải quan từ rất sớm, trước cả khi cải cách trở thành một nhiệm vụ cấp thiết. Chính sách mở cửa mang tính thực tế của Chính phủ Ma-rốc tập trung vào ba lĩnh vực chủ yếu là:

- Tăng cường chất lượng quản lý hải quan
- Xây dựng biểu thuế quan mới
- Đơn giản hóa thủ tục hải quan

Chương này sẽ tóm tắt các yếu tố là nguyên nhân để Cơ quan Hải quan và Thuế Gián thu (ACIT) đi đến lựa chọn phương án hiện đại hóa hải quan, mô tả quá trình xác định chiến lược, trình bày khuôn khổ thực hiện cải cách, mô tả môi trường công tác mới và sau cùng là phân tích kết quả đạt được đến thời điểm hiện nay.

Bối cảnh của chương trình cải cách hải quan

Rất nhiều yếu tố đã tác động đến chương trình cải cách bộ máy hải quan: mục tiêu rõ ràng, sự dồi dào về nguồn lực con người và thể chế, và sự đường lối quản lý chuyên môn.

Các vấn đề và mục tiêu

Đầu những năm 90, để đẩy nhanh sự phát triển kinh tế và duy trì ngành công nghiệp chế biến còn non trẻ, Vua Hassan II đã đề ra một loạt các biện pháp đẩy mạnh thương mại với nước ngoài. Trong quá trình thực hiện những biện pháp này, đã phát hiện ra nhiều sự cố nghiêm trọng trong hoạt động hải quan mà một số cán bộ cao cấp phải chịu trách nhiệm. Để giải quyết những vấn đề trên, Bộ trưởng Bộ Tài chính đã ban hành những chỉ thị dứt khoát để nhân viên Bộ Tài chính tiến hành phân tích những chỉ trích nhằm vào cơ quan hải quan, đánh giá bộ máy hiện tại và đề xuất kế hoạch cải cách phù hợp với sự phát triển của môi trường thương mại quốc tế. Ma-rốc đã trở thành thành viên của Tổ chức Thương mại Thế giới từ khi Tổ

chức mới được thành lập năm 1995 và đã điều chỉnh phương thức hội nhập thương mại quốc tế của đất nước theo hàng loạt các công ước và hiệp ước của Tổ chức Thương mại Thế giới. Trong bối cảnh này, Ma-rốc đã tiến hành cải cách bộ máy hải quan để tạo thuận lợi cho các giao dịch thông quan đồng thời đảm bảo nguồn thu hải quan.

Nguồn lực thể chế

Với bộ máy hải quan được cơ cấu một cách có tổ chức và phù hợp, Cơ quan hải quan Ma-rốc có đầy đủ điều kiện để đạt được các mục tiêu của chương trình cải cách. Nhân viên ở mọi vị trí công tác đều có khả năng thoát khỏi văn hoá kiểm soát toàn bộ để thích nghi một cách đầy đủ với các biện pháp tạo thuận lợi thương mại đang không ngừng được áp dụng. Ngoài ra, đại diện của cộng đồng thương mại đã tham dự vào các cuộc họp nhằm kêu gọi sự tham gia tích cực của nhân viên bộ máy hải quan.

Các chuyên gia tư vấn nước ngoài đã đóng vai trò củng cố thêm sự đóng góp của các thành phần trong nước. Pháp cử những chuyên gia cao cấp sang để đề xuất những thay đổi trong Bộ Tài chính Ma-rốc. Các chuyên gia của Quỹ Tiền tệ Quốc tế đóng góp vào một nghiên cứu chẩn đoán ban đầu và xây dựng các khuyến nghị để có được một chiến lược hiệu quả, phù hợp với phần lớn thông lệ cải cách của quốc tế. Ngân hàng Thế giới không ngừng hỗ trợ và ủng hộ các kế hoạch này. Các doanh nghiệp tư nhân chuyên môn hoá vận dụng kinh nghiệm và trình độ chuyên môn của mình phục vụ các yêu cầu kỹ thuật cao, đặc thù của chương trình cải cách, kể cả công tác quản lý nguồn nhân lực và lập kế hoạch tổng thể về tin học hóa cơ quan hải quan.

Phương thức vững chắc, toàn diện và thực tiễn

Cơ quan hải quan không giới hạn phạm vi cải cách trong việc phân tích và giải quyết các khó khăn và hạn chế trước mắt mà còn xây dựng một chiến lược toàn diện, đầy tham vọng. Cam kết của Chính phủ Ma-rốc về một phương thức thực hiện thực tiễn đã được chuyển thành việc thực hiện các biện pháp kỹ thuật đã có sẵn trong kế hoạch tổng thể 1995-1996. Quan trọng hơn, Chính phủ đã tập trung toàn lực để có được chất lượng dịch vụ tốt hơn. Sự tham gia liên tục và cam kết của toàn thể đội ngũ cán bộ công chức đã giúp họ hiểu rõ về các mục tiêu cải cách, do đó làm cho các mục tiêu này trở thành những giá trị được chia sẻ rộng rãi.

Công việc đầu tiên là phải xác định chương trình cải cách cần những điều kiện gì để cơ quan hải quan có thể thực hiện đúng nhiệm vụ đề ra. Về mặt đối ngoại, cần ưu tiên thực hiện các cam kết tham gia vào cộng đồng thương mại giữa các quốc gia và thực hiện các biện pháp tạo thuận lợi thương mại phù hợp với mục tiêu đẩy mạnh kinh tế - ví dụ, hỗ trợ phát triển các lĩnh vực chế biến xuất khẩu (dệt may, điện tử, v.v.). Về mặt đối nội, Ma-rốc cần đánh giá khuôn khổ pháp lý của mình, tổ chức lại các hoạt động dịch vụ hải quan, giảm thời gian và chi phí thông quan, và rà soát các thủ tục quản lý nhân sự và thiết bị. Phương thức này cho phép lãnh đạo Hải quan có thể đặt ra đường lối cho việc xây dựng một chiến lược thực tiễn. Lãnh đạo Hải quan thường xuyên nghiên cứu các giải pháp được đề xuất theo kinh nghiệm của mình cũng như của các tổ chức khác và chấp nhận các giải pháp phù hợp.

Với sự gắn kết được bảo đảm trong thiết kế dự án, lãnh đạo Hải quan không ngừng tổ chức các hoạt động đào tạo để tăng cường hiệu quả toàn diện và tiến hành tuyển dụng các sinh viên tốt nghiệp đại học có năng lực để hỗ trợ về mặt công nghệ tiên tiến, để thay thế những nhân viên có hành vi chống đối chương trình cải cách. Phương thức này rất thực tiễn, thận trọng, được xây dựng theo nhiều công đoạn liên quan đến nhau. Lãnh đạo Hải quan chỉ đạo chuyên môn toàn bộ quá trình cải cách dịch vụ hải quan về nguồn nhân lực và nguồn tài chính.

Nghiên cứu chẩn đoán và chiến lược

Đánh giá ban đầu về chức năng của bộ máy hải quan đã tìm ra 4 vấn đề mà chương trình cải cách cần phải tập trung vào, đó là:

1. Quản lý nguồn lực
2. Trao đổi thông tin và mối quan hệ giữa khu vực tư nhân và nhân viên hải quan
3. Chính sách thuế
4. Tổ chức dịch vụ

Những phương tiện bảo đảm thành công của chương trình cải cách bao gồm việc sửa đổi khuôn khổ luật và quy định pháp lý chi phối hoạt động của bộ máy hải quan; việc đơn giản hóa thủ tục hải quan; và việc áp dụng phương thức quản lý kết hợp giữa sự tham gia của toàn thể nhân viên, kế hoạch phân công công tác và hệ thống thông tin liên lạc được cải thiện.

Những quan sát ban đầu

Năm 1996, hoạt động thông quan diễn ra chậm, thủ tục cồng kềnh, không đồng bộ, thất thường và hoàn toàn không phù hợp với yêu cầu về một hệ thống xử lý hàng hóa hiện đại. Tại cảng Ca-sa-blan-ca, giải phóng một công-ten-nơ hàng hóa mất 18 đến 20 ngày và nửa thời gian trong đó là để tiến hành thủ tục hải quan. Cán bộ hải quan được coi là có quyền hạn rộng lớn và rất ít doanh nghiệp dám va chạm với họ.

Mục tiêu chính của nhân viên hải quan là thu thuế hải quan. Họ không quan tâm đến mục tiêu tạo thuận lợi thương mại quốc tế. Họ áp đặt chế độ kiểm soát toàn bộ và biện minh bằng việc phải thực thi Luật Hải quan, thu đúng các khoản thuế và xử lý hành vi trốn thuế.

Hệ thống máy tính phục vụ hoạt động hải quan được triển khai đầu những năm 90 đã không tạo ra nhiều thay đổi về thủ tục hải quan và phương pháp thực hiện. Công tác quản lý hàng hóa nhập khẩu tạm thời rất phức tạp, nhiều trường hợp đã đến thời hạn tái xuất nhưng nhiều chứng từ liên quan vẫn chưa được xử lý xong.

Chương trình cải cách đã cố gắng dành được sự ủng hộ của nhân viên hải quan trong việc tìm kiếm các giải pháp thực tiễn cho những trở ngại mà chương trình gặp phải.

Quản lý nguồn lực

Việc cải thiện hoạt động của ACIT cần phải có sự tham gia tích cực của toàn thể cán bộ và sử dụng tốt hơn các nguồn lực.

Nguồn nhân lực Hiện đại hóa cơ quan hải quan của một quốc gia đòi hỏi phải có sự tham gia tích cực của toàn thể cán bộ với vai trò là những tác nhân chính của quá trình thay đổi. Để đạt được điều đó, cơ quan hải quan đề ra các nhiệm vụ phải hoàn thành sau:

- Thúc đẩy hợp tác giữa cán bộ làm việc tại cơ quan cấp TW Hải quan với cán bộ làm việc tại cấp Cục và Chi cục trong việc xác định các mục tiêu thực tiễn và phương pháp thực hiện. (Lưu ý rằng họ được khuyến khích tham gia ý kiến nhằm lồng ghép tốt hơn các mối quan tâm của địa phương vào chủ trương chính sách, và báo cáo về chính sách hàng năm của Tổng cục trưởng Hải quan sẽ phản ánh các ý kiến và đề xuất đó.)

- Cải thiện công tác đào tạo cán bộ và thường xuyên cung cấp thông tin về chương trình cải cách để toàn thể cán bộ được biết.

- Tăng cường động cơ làm việc của cán bộ để họ có những đóng góp quan trọng vào nhiệm vụ của ACIT, kể cả biện pháp khen thưởng và các quyền lợi khác.

Các quy định cứng nhắc về chế độ công chức nhiều khi đã cản trở những nỗ lực tăng cường cơ chế khuyến khích. Vì thế, cơ quan hải quan đã tiến hành những bước đi nhằm điều chỉnh các quy định được áp dụng với cán bộ hải quan. Ví dụ, khen thưởng vì kết quả công tác tốt cần phải có một hệ thống đánh giá kết quả công tác, nhưng hệ thống đánh giá hiện nay dựa trên việc đánh giá cán bộ định kỳ về kỹ năng chuyên môn, tính hiệu quả, kết quả công tác theo thang điểm từ 0 đến 3 là quá phức tạp đối với chế độ trả lương theo năng lực. Hệ thống này đã được thay thế bằng một cơ chế đánh giá 6 tháng một lần, theo đó, cán bộ được đánh giá dựa trên 5 tiêu chí với thang điểm được xếp từ 1 đến 10, kết hợp với các hệ thống đánh giá mang tính cá nhân hơn như các cuộc họp trực tiếp giữa cán bộ và người quản lý trực tiếp để trao đổi về kết quả công tác, khuynh hướng nghề nghiệp và nhu cầu đào tạo.

Kết quả đạt được từ việc công khai đánh giá dựa trên tính hiệu quả và năng lực là công tác quản lý nguồn nhân lực đã trở nên minh bạch và chặt chẽ hơn. Tuy vậy, một số cán bộ làm công tác nghiệp vụ không đánh giá cao thay đổi này vì nó tạo ra cơ chế xử phạt đối với những người làm việc kém hiệu quả và dẫn đến sự chênh lệch ngày càng lớn về mức lương của cán bộ.

Việc phân cấp quản lý cho phép chuyển phần lớn nhiệm vụ quản lý nhân sự từ cấp trung ương xuống các cấp cơ sở. Cán bộ hải quan nhận thấy thay đổi này là một bước đi tích cực, bây giờ họ có thể tham gia đóng góp ý kiến và được biết thêm nhiều thông tin. Đồng thời, việc phân cấp quản lý đã cải thiện tình hình tổ chức công việc. Việc tham gia của các đơn vị cấp dưới trong quá trình ra quyết định đã cho phép cán bộ của những đơn vị này tăng cường kỹ năng quản lý và làm việc hiệu quả hơn.

Lãnh đạo Hải quan đã thành lập một văn phòng đại diện cấp khu vực để điều phối công tác chuyển giao kỹ năng và quyền hạn từ cấp trung ương xuống các đơn vị cơ sở. Năm 1996, bảy văn phòng cấp Cục đã được thành lập, mỗi văn phòng cấp Cục phụ trách ít nhất hai văn phòng cơ sở, có quyền hạn pháp lý trong phạm vi địa lý nào đó và thực hiện một số chức năng nhất định. Việc thành lập các văn phòng cấp Cục đã được kết hợp với việc quy định lại trách nhiệm của chi cục trưởng. Các hoạt động nghiệp vụ trở nên tự chủ hơn, và vai trò của bộ máy trung ương chỉ còn giới hạn trong trách nhiệm hòa giải, tư vấn và chỉ đạo chuyên môn. Vì thế, việc phân cấp quản lý đã dẫn đến kết quả tăng cường được mối quan hệ giữa địa phương và trung ương, xóa bỏ các cấp không cần thiết trong bộ máy quản lý.

Chương trình hiện đại hóa mà quan hải quan hy vọng sẽ thành công nhờ sự tăng cường nguồn nhân lực, được xây dựng dựa trên cơ sở phân tích các yêu cầu công tác và kỹ năng. Căn cứ trên kết quả phân tích và các chỉ số về khối lượng công tác, các bước sẽ phải tiến hành như sau:

- Để nâng cao chất lượng dịch vụ và đạt hiệu quả công tác cao hơn, bộ máy lãnh đạo Hải quan đã tiến hành tổ chức lại các dịch vụ hải quan.

- Để xác định tốt hơn yêu cầu về trình độ của các nhân viên giữ các vị trọng trách và để làm rõ các khuynh hướng nghề nghiệp, bộ máy lãnh đạo Hải quan đã xếp loại các cơ quan cấp cục và chi cục hải quan theo mức độ quan trọng.

- Tăng cường luân chuyển công tác để nhân viên hài lòng với công việc, lãnh đạo Hải quan thường xuyên bố trí lại nhân sự vào các vị trí phù hợp hơn với trình độ của họ.

- Để bảo đảm các cơ quan hải quan thực hiện phương thức chung một cách đồng bộ, lãnh đạo Hải quan đã tổng hợp một hướng dẫn chung về thủ tục hải quan.

- Để xây dựng kỹ năng toàn diện cho nhân viên và để nhân viên có thể thực hiện được các chức năng khác nhau, bộ máy lãnh đạo Hải quan đã thiết kế một chương trình đào tạo phù hợp.

- Để đẩy lùi tệ nạn tham nhũng, lãnh đạo Hải quan đã khuyến khích đề cao sự liêm chính và thái độ tuân thủ đối với các nguyên tắc về đạo đức nghề nghiệp không chỉ bằng hình thức chế tài mà còn bằng thông báo rõ ràng không dung thứ bất cứ hành vi lợi dụng quyền hạn nào.

Nguồn tài chính Trong năm tài chính 1999-2000, ACIT bắt đầu phân cấp quản lý tài chính và ký hợp đồng với cán bộ Bộ Tài chính. Mức độ phân cấp quản lý ngân sách ngày càng tăng. Năm 1999-2000, khoảng 4% ngân sách đã được phân cấp quản lý. Con số này tăng lên 13% năm 2002 và hiện nay là 26% đối với ngân sách hoạt động và 20% đối với ngân sách đầu tư (chưa kể nguồn ngân sách phân bổ cho chương trình tin học hoá). Trách nhiệm quản lý ngân sách đã được chuyển cho các bộ phận chức năng mới thuộc văn phòng cấp Cục. Nhân viên tài chính được tham dự các khóa đào tạo và các hội thảo chuyên đề về quản lý tài chính công.

Sự phân cấp quản lý tài chính chưa đạt được mục tiêu của mình. Các văn phòng cấp Cục vẫn tập trung cho các khoản chi phục vụ nhu cầu hoạt động hiện tại hơn là phục vụ cho các mục tiêu dịch vụ dự kiến, những khoản chi chưa được quy định rõ ràng. Chi tiêu ngân sách được phân bổ của cơ quan cấp Cục bao gồm những khoản chi để duy tu hay thuê phương tiện và các chi phí sinh hoạt như điện, nước, điện thoại. Những khoản chi này làm giảm tác động thực sự mà sự phân cấp quản lý tài chính đang theo đuổi. Ngoài ra, việc đánh giá chi phí thực của dịch vụ là rất khó do thiếu số liệu về chi phí cho tiền lương và quyền lợi của nhân viên.

Kế hoạch tin học hoá quản lý hải quan dự kiến sẽ cải thiện công tác lập dự toán và quản lý chi tiêu. Hệ thống Quản lý Nguồn lực Tích hợp của cơ quan hải quan sẽ cho phép dự đoán, kiểm soát, giám sát và phân tích chi tiêu hiệu quả hơn rất nhiều so với các phương pháp quản lý trước đây. Trong năm tài chính 2003, Bộ Tài chính lần đầu tiên đã cấp ngân sách cho hệ thống máy tính phục vụ hoạt động hải quan. Việc giảm chi tiêu và giám sát liên tục chi tiêu đã tiết kiệm được 7,5 triệu DH, chủ yếu từ những khoản chi như trang bị đồng phục (hiện nay chỉ có nhân viên các cơ quan cấp cơ sở còn mặc đồng phục), biểu mẫu hành chính (nhiều biểu mẫu đã được tổng hợp thành biểu mẫu chung), hóa đơn điện thoại (sử dụng điện thoại được kiểm soát chặt chẽ hơn) và chi phí duy tu (được quản lý hiệu quả hơn).

Đối thoại với khu vực tư nhân

Một yếu tố dẫn đến thành công của chương trình cải cách của Ma-rốc là sự tham gia của khu vực tư nhân. Được hỗ trợ bởi các các chiến dịch quan hệ công chúng và tuyên truyền rộng rãi, chính sách mở cửa của Tổng cục Hải quan đã phản ánh những thay đổi cơ bản ở các cấp khác nhau của ngành hải quan. Những thay đổi hướng tới sự minh bạch, hiệu quả và hợp tác đã khiến cho các thành phần kinh tế đều phải thừa nhận về khả năng đáp ứng và năng lực của cơ quan hải quan. Những đặc điểm này rất được coi trọng ở một cơ quan nhà nước và là một thước đo trách nhiệm xã hội của từng cá nhân trong cơ quan đó.

Cơ quan hải quan tìm kiếm cơ hội phát triển quan hệ đối tác không chỉ với các công ty có nguồn tài lực vững vàng mà còn với các hiệp hội chuyên ngành. Việc thực hiện các nguyên tắc xác định trị giá của Tổ chức Thương mại Thế giới (dựa trên giá hóa đơn) từ năm 1998 đã tạo ra nhiều cơ hội để Hải quan Ma-rốc củng cố mối quan hệ với các doanh nghiệp nhập khẩu và các đại lý khai thuê hợp pháp. ACIT đã tổ chức một chiến dịch cung cấp thông tin, đào tạo và hỗ trợ hiệu quả với mục đích vừa tăng nguồn thu vừa cải thiện quan hệ. Tuy nhiên, việc xác định trị giá vẫn còn nhiều khó khăn, nhân viên hải quan vẫn phải cảnh giác và thận trọng vì nhiều doanh nghiệp vẫn có khuynh hướng khai thấp hơn giá trị hàng hóa nhập khẩu của mình.

Cơ quan hải quan Ma-rốc đã vượt qua những tiêu chuẩn pháp lý tối thiểu thông qua việc thể hiện được tinh thần của các Công ước Quốc tế về Hài hoà và Đơn giản hóa Thủ tục hải quan (còn gọi là Công ước Ky-ô-to Sửa đổi) và đáp ứng nhu cầu cụ thể của các doanh nghiệp. Đến nay, mọi thay đổi trong thủ tục đều được đưa ra tham khảo ý kiến của khu vực tư nhân. Ví dụ, việc tiến hành đối thoại với ngành công nghiệp dệt may đã dẫn đến sự điều chỉnh quan trọng việc quản lý chế độ nhập khẩu tạm thời.

Cơ quan hải quan nhằm vào mục tiêu xây dựng mối quan hệ tin cậy với các doanh nghiệp thể hiện qua việc các văn phòng cấp Cục trong nhiều năm qua đã cung cấp dịch vụ tư vấn cho các doanh nghiệp. Ngoài ra, còn có thể truy cập thông tin trên trang web (http://www.douane.gov.ma).[8] ACIT cũng cung cấp dịch vụ kỹ thuật trực tiếp bằng điện thoại, tin nhắn điện tử và Internet. Để tiếp cận với công chúng, cơ quan hải quan còn xuất bản và phân phát các tờ quảng cáo và tờ rơi.

Chính sách thuế quan

Cho dù đã có cuộc cải cách về thuế quan đầu những năm 80 nhưng cho đến trước khi thực hiện chương trình cải cách hải quan cuối những năm 90, Ma-rốc vẫn chưa có một chính sách thuế quan chặt chẽ và hợp lý. Biểu thuế quan đã được giảm từ 26 mức năm 1987 xuống còn 13 mức năm 1994 và Luật Tài chính 1996 đã tiếp tục giảm đi còn có 6 mức. Năm 1986, mức thuế quan cao nhất đã được giảm từ 100% giá trị hàng hóa nhập khẩu xuống còn 45% nhưng một phân tích về mức thuế danh nghĩa đã chỉ ra rằng một số mức thuế không được áp dụng.[9] Ngoài thuế hải quan, hàng hóa nhập khẩu còn phải chịu một khoản thuế nhập khẩu đặc biệt, được ban hành năm 1916. Mức thuế này được giảm dần từ 15% xuống còn 5%. Năm 1988, loại thuế nhập khẩu đặc biệt này đã được hợp nhất với một số loại thuế khác như thuế bảo đảm Hải quan thành một loại thuế nhập khẩu với một mức thuế thống nhất là 15% (thuốc men và tư liệu sản xuất được miễn loại thuế này). Biểu thuế bất hợp lý và chính sách thuế quan đã ảnh hưởng không tốt đến tính chất liên tục và tính dự báo của chế độ nhập khẩu và ngày càng trở nên bất hợp lý do việc áp dụng giá ưu đãi đối với hơn 400 sản phẩm (năm 1996 đã giảm xuống còn 210 sản phẩm) làm cho các sản phẩm này được bảo hộ cao hơn. Tất cả những thay đổi liên tiếp này được tạo ra nhằm bảo hộ các nhà sản xuất trong nước. Việc áp dụng giá ưu đãi sau đó đã bị huỷ bỏ.

Hiện nay, Ma-rốc đã kết hợp thuế quan với thuế nhập khẩu (8 mức thuế, kể cả mức bằng 0) và đã áp dụng biểu thuế Tối huệ quốc cơ bản (4 mức thuế lớn hơn 0 và mức tối đa là 40%). Theo hiệp định hợp tác với Cộng đồng Châu Âu (EU) có hiệu lực từ năm 2000, Ma-rốc sẽ dần dần xoá bỏ các khoản thuế đánh vào hàng hóa nhập khẩu từ EU. Thương mại với EU đạt hơn 60% giá trị ngoại thương của Ma-rốc. Các hiệp định song phương và đa phương khác, chủ yếu với các quốc gia A-rập và Châu Phi cũng phản ánh sự phát triển của chính sách thuế của Ma-rốc. Các hiệp định này không bao gồm các mặt hàng nông sản và mức thuế đánh vào các mặt hàng này là từ 2,5 đến 329%. Theo cam kết của Ma-rốc khi tham gia Tổ chức Thương mại Thế giới thì mức thuế trên 50% sẽ được giảm 2,4% mỗi năm. Từ năm 1992, biểu thuế hải quan của Ma-rốc đã được đặt theo danh mục sản phẩm của hệ thống hài hoà theo đề nghị của Tổ chức Thương mại Thế giới và Tổ chức Hải quan Thế giới.

---

[8] Trang web này rất giàu thông tin về các vấn đề nêu trên như các quy định, Luật Hải quan, biểu thuế và số liệu thống kê về thương mại quốc tế. Trang web liên tục được cập nhật và sắp tới sẽ có một hệ thống hỗ trợ ra quyết định trên mạng. Trang web này cũng cho phép truy cập vào các phần mềm hỗ trợ thông quan đối với việc nhập khẩu hàng hóa và cung cấp toàn bộ thông tin về thuế nhập khẩu và các quy định đối với chế độ nhập khẩu thông thường cũng như chế độ nhập khẩu ưu đãi.

[9] Năm 1994, không áp dụng mức thuế quan 10%, 22,5% và 40%. Hai thái cực là 32,8% giá trị hàng hóa nhập khẩu bị đánh thuế bằng 0 và 0,2% bị đánh thuế bằng 45%.

Tổ chức dịch vụ hải quan

Song song với cải cách quản lý nguồn nhân lực, một nghiên cứu về tổ chức và chức năng dịch vụ Hải quan đang được tiến hành với quan điểm tạo ra những trung tâm điều hành cấp khu vực có khả năng đáp ứng yêu cầu về quản lý hoạt động hải quan hàng ngày tại cơ sở. Quá trình phân cấp quản lý này nhằm vào hai mục tiêu: tập trung hoạt động của cấp trung ương vào chức năng thiết kế và duy trì mạng lưới dịch vụ khu vực và chuyển hướng công tác quản lý thủ tục hải quan hàng ngày cho nhân viên hải quan và người sử dụng. Kế hoạch phân cấp quản lý hoạt động hải quan cũng có tác động thúc đẩy tính thực tiễn và hiệu quả của hoạt động hải quan.

Từ năm 1996, ACIT đã được tổ chức dựa trên phạm vi quyền hạn theo khu vực và cơ chế phân cấp phân quyền. Bảy văn phòng cấp Cục chịu trách nhiệm đối với các quyết định quản lý, kiểm toán, các chức năng kiểm soát và đào tạo cán bộ. Các trạm thông quan được bố trí khắp toàn quốc. Lực lượng thanh tra cơ động bảo đảm công tác giám sát trên toàn quốc và toàn bộ phạm vi hoạt động của Hải quan.

Trụ sở của ACIT được chuyển từ Ca-sa-blan-ca đến thủ đô hành chính Ra-bat để tăng cường khả năng giám sát và thực hiện chương trình cải cách của ACIT. Nhờ đó, những cán bộ có vai trò quyết định về kinh tế, tài chính và ngân sách có khả năng tham gia tốt hơn.

Việc thành lập các trung tâm điều hành khu vực là cần thiết để đáp ứng các mục tiêu về phân cấp quản lý nhưng cũng có một số hạn chế. Tính quan liêu bộc lộ và một số cán bộ quản lý khu vực vẫn thường xuyên tiếp tục xin chỉ đạo của Tổng cục đối với các vấn đề mà tự họ có thể quyết định, do đó đã làm hạn chế phương pháp quản lý ngay tại nơi giao dịch. Tuy nhiên, việc phân cấp quản lý đã đem lại những cải thiện trong việc tổ chức dịch vụ thông quan, kiểm soát toàn bộ lãnh thổ và khu vực biên giới, và xây dựng chức năng kiểm toán.

Hoạt động thông quan Để hệ thống hải quan có thể hoạt động hiệu quả hơn, cơ quan hải quan đã nhấn mạnh vào tạo thuận lợi quy trình xử lý tờ khai hải quan. Việc tin học hoá toàn bộ hệ thống, cùng với việc cải thiện thủ tục hải quan đã củng cố hoạt động kiểm soát toàn bộ quy trình thông quan và đảm bảo kết quả của cuộc chiến chống lại các hành vi gian lận thương mại.

Tổng Cục trưởng Hải quan đã cố gắng cân đối nhiệm vụ tổ chức các dịch vụ với mục tiêu tạo thuận lợi thương mại và bảo đảm nguồn thu. Để toàn bộ hệ thống xử lý hàng hóa hoạt động chặt chẽ hơn, ban đầu cơ quan hải quan đã tập trung các nỗ lực vào chất lượng khai báo hải quan (với sự trợ giúp của máy tính) và sau đó chuyển sang công tác kiểm tra sau thông quan. Việc chuyển đổi từ hệ thống kiểm tra tại chỗ sang hệ thống kiểm soát sau thông quan cần phải có những yếu tố sau:[10]

[10] Kiểm soát chậm và kiểm soát sau có mục đích bổ sung cho hoạt động kiểm soát tại chỗ. Kiểm soát chậm được tiến hành căn cứ trên tờ khai và hồ sơ chứng từ kèm theo. Kiểm soát sau được tiến hành sau một thời gian và căn cứ trên sổ sách kế toán và giấy tờ của doanh nghiệp nhập khẩu và các doanh nghiệp nước ngoài khác.

- cơ chế kiểm tra kiểm soát có lựa chọn trong hoạt động thông quan, bao gồm việc cho phép giải phóng hàng hóa tự động và có lựa chọn mà không tiến hành kiểm tra thực tế (hiện nay được áp dụng với những doanh nghiệp nhập khẩu thường xuyên với khối lượng lớn).

- liên tục phân bổ lại vị trí công tác dựa trên năng lực.

- phân phát tài liệu và thông tin về hoạt động kiểm soát sau.

Giám sát Phương thức giám sát được áp dụng trong cuộc chiến chống buôn lậu và các hình thức gian lận thương mại khác là rất thực tế và phù hợp. Ban đầu, sẽ tổ chức giám sát lãnh thổ thông qua các đơn vị dọc biên giới và các tuyến quốc lộ chính. Theo điều kiện địa hình của Ma-rốc, các đơn vị dọc biên giới phía Bắc được tăng cường quân số nhiều hơn các đơn vị ở miền Trung và miền Nam. Ngoài công tác bảo vệ tại biên giới, các hoạt động ngăn chặn còn được triển khai khắp cả nước, các đơn vị chống buôn lậu đều được củng cố và các biện pháp can thiệp cũng đều được tăng cường.

Có sự thay đổi trong việc phân bổ các đơn vị chống buôn lậu và cán bộ của các đơn vị này. Trong những năm 90, nếu chỉ triển khai hoạt động chống buôn lậu tại khu vực biên giới là không thực tế, và hoạt động kiểm soát trên các tuyến quốc lộ lại giảm đi trong khi việc kiểm soát các địa điểm cất giữ hàng buôn lậu lại được tăng cường. Công tác thu thập và khai thác thông tin tình báo liên quan đến buôn lậu cũng được tập trung hơn.

Chức năng kiểm toán ACIT đã bổ sung chức năng kiểm toán vào dịch vụ kiểm tra của mình nhằm đảm bảo tính liêm chính trong toàn bộ các hoạt động nghiệp vụ của hải quan.. Việc thực hiện chức năng kiểm toán và kiểm tra đã đạt được những tiến bộ đáng kể. Ngoài việc xác định xem quá trình thực hiện chức năng quản lý này có phù hợp với các tiêu chuẩn pháp lý hay không, chức năng này còn phải được thiết kế nhằm đáp ứng các tiêu chuẩn sau:

- bảo đảm sử dụng và tăng cường tốt hơn nguồn nhân lực và các nguồn lực vật chất;

- đánh giá tình hình tuân thủ các thủ tục hải quan;

- trợ giúp quá trình đơn giản hóa và tiêu chuẩn hóa thủ tục hải quan;

- đánh giá kết quả công tác về mặt tổ chức và hiệu quả dịch vụ;

- góp phần vào việc xây dựng các biện pháp kiểm soát phòng ngừa và dự đoán để tránh sai sót.

Chức năng mới này phản ánh sự biến đổi từ hệ thống kiểm soát khắt khe sang một hệ thống cung cấp dịch vụ tư vấn để hỗ trợ quá trình ra quyết định. Đồng thời, chức năng kiểm toán mới có vai trò trợ giúp việc đảm bảo hành vi của nhân viên ACIT là đúng đắn.

Môi trường công tác mới

Để tăng cường khả năng cạnh tranh của khu vực tư nhân mà không làm giảm chất lượng dịch vụ của khu vực công hay công tác thu ngân sách, ACIT đã có những nỗ lực đáng kể nhằm cải thiện thủ tục hải quan và đưa các thủ tục này vào quy trình quản lý bằng máy tính.

Cải thiện thủ tục

Trước khi cải cách, toàn bộ các chức năng chính của bộ máy hải quan dường như đều tập trung vào mục tiêu thu thuế hải quan và các loại thuế khác. Khách hàng phàn nàn là quy trình thông quan kéo dài, nặng nề và không dự đoán được. Những lời phàn nàn và mong muốn quy trình này trở nên phù hợp hơn với những yêu cầu của thương mại quốc tế là hai trong số những nguyên nhân dẫn đến cải cách. Ma-rốc là một trong số các quốc gia đầu tiên thông qua các điều khoản của Công ước Ky-ô-tô được sửa đổi tháng 6 năm 2000. ACIT phối hợp với đại diện của các cơ quan Chính phủ khác và khu vực tư nhân đã xem xét kỹ lưỡng các thủ tục hiện hành và bắt đầu điều chỉnh cho phù hợp với các quy tắc quốc tế, ưu tiên đến tính hiệu quả và tính đơn giản của thủ tục.

Tăng cường chất lượng và hiệu quả của hoạt động thông quan. Cơ quan hải quan luôn coi việc điều chỉnh các thủ tục hải quan để phù hợp với các quy tắc quốc tế là vấn đề ưu tiên hàng đầu, cùng với việc tăng cường sử dụng tối đa quy trình tin học hoá nhằm thúc đẩy truyền thông. Để kết hợp hai nhiệm vụ này, cần phải thực hiện những công việc sau:

- Cải thiện việc kiểm soát cả hàng hoá xuất khẩu và nhập khẩu;
- thành lập các điểm thông quan ở ngoài địa phận cảng hay sân bay;
- áp dụng phương thức lựa chọn trong kiểm hóa;
- xử lý hồ sơ bằng hệ thống máy tính.

Cơ quan hải quan đã nghiên cứu rất kỹ các thủ tục kiểm hóa hiện hành với mục tiêu làm cho các thủ tục này trở nên hiệu quả hơn và thân thiện hơn với người sử dụng. Cơ quan hải quan yêu cầu các công ty vận tải thông thường phải thực hiện hai nghĩa vụ: (a) đi thẳng tới cửa khẩu biên giới (cảng, sân bay, cửa khẩu đường bộ) nơi có dịch vụ hải quan và (b) cung cấp tờ khai hàng hóa tóm tắt khi đến các cửa khẩu trên. Các thủ tục này được so sánh với các thông lệ tốt nhất và xem xét trên phương diện sẽ đạt được những gì khi sử dụng hệ thống trao đổi số liệu điện tử. Với việc sử dụng hệ thống máy tính, toàn bộ quy trình kiểm hóa hiện nay đã được quản lý tốt hơn nhiều, đem lại kết quả là hoạt động thông quan hàng hóa trở nên hiệu quả hơn và công tác tính thuế và thu thuế được đẩy mạnh hơn.

Các điểm thông quan nằm ngoài địa phận cảng và sân bay cho phép bảo quản tạm thời hàng hóa tại các địa điểm được bảo đảm, trước khi hàng hóa được thông quan (xem hộp 4.1). Điều này giúp làm giảm lưu lượng hàng hóa ở các cảng bến, kho hàng và sân bay, thể hiện những ưu điểm của việc thực hiện thông quan ngoài phạm vi cửa khẩu.

Hộp 4.1. Địa điểm thông quan nằm ngoài khu vực hải quan

Hoạt động thương mại quốc tế ngày càng gia tăng đã gây ra nhiều khó khăn về kho bãi ở các cảng và sân bay. Ngoài ra, việc sử dụng ngày càng tăng hình thức quá cảnh bằng đường bộ đòi hỏi hàng hóa phải nhanh chóng được thông quan để giảm thiểu số lần các lô hàng bị dừng lại và bốc dỡ.

Các địa điểm thông quan nằm ngoài khu vực cảng và sân bay giúp giảm thời gian hàng hóa bị lưu giữ tại kho hàng và giúp hạn chế việc sử dụng không đúng mức các phương tiện và kho hàng. Việc này làm giảm chi phí giao dịch của khách hàng và tăng khả năng cạnh tranh của họ.

Để chuẩn bị địa điểm thông quan, cần xin phép cơ quan hải quan về vị trí và thiết kế mặt bằng. Các địa điểm thông quan là tài sản riêng, cấm tự do ra vào và được dùng làm kho hàng tạm thời trong thời gian các công ty hay các nhóm doanh nghiệp tiến hành khai báo xuất nhập khẩu hàng hóa. Các địa điểm này có tường rào và duy nhất một lối ra vào. Cơ quan hải quan chịu trách nhiệm giám sát các địa điểm này và phục vụ mọi đối tượng khách hàng. Cơ quan quản lý địa điểm phải có bảo lãnh ngân hàng hoặc bảo đảm về pháp lý.

Tất cả các bên liên quan đều biết rằng những địa điểm thông quan như thế này có thể cải thiện tình hình giao thông và đã tạo ra nhiều địa điểm như thế trên cả nước, mặc dù hiện nay mới chỉ tập trung ở quanh Ca-sa-blan-ca, cảng chính của Ma-rốc. Việc tăng cường sử dụng các địa điểm này sẽ khuyến khích việc xây dựng các sân ga trong đất liền.

Chương trình cải cách được thực hiện trên cơ sở hạn chế hoạt động kiểm tra với một số tờ khai hải quan được lựa chọn và cải thiện phương pháp lựa chọn hàng hóa để kiểm tra. Cơ quan hải quan đã đặt ra mục tiêu hướng tới giải phóng 95% các lô hàng được khai báo mà không cần tiến hành ngay việc kiểm tra thực tế. Mục tiêu là tăng cường tính minh bạch và công bằng, và gián tiếp làm giảm thời gian xử lý hải quan. Thực hiện như vậy sẽ cho phép kiểm hoá viên chỉ phải tập trung kiểm tra thật triệt để 5% tổng số tờ khai mà không phải chịu những áp lực vô lý về mặt thời gian. Hiện nay, tỉ lệ hàng hóa bị kiểm tra là 10%, giảm từ 100% năm 1996 và 35% năm 2000. Việc áp dụng kiểm tra có chọn lọc đã làm giảm thời gian cần thiết để cấp chứng nhận giải phóng hàng hóa xuống trung bình là 1 giờ tại thời điểm giữa năm 2003.

Hệ thống quản lý hải quan điện tử làm cho việc lựa chọn hàng hóa để kiểm tra trở nên dễ dàng hơn và tạo ra kết quả là đã cải thiện đáng kể năng lực của nhân viên hải quan trong việc phát hiện vi phạm. Hiện nay, cơ quan hải quan đang hy vọng cải thiện hơn nữa cơ chế lựa chọn thông qua xử lý bằng toán kinh tế các số liệu được cung cấp bởi cơ sở dữ liệu trong hệ thống thông tin quản lý (xem hộp 4.2).

Hộp 4.2. Tăng cường phân tích rủi ro

Hệ thống dữ liệu kho hàng thu thập số liệu và chuyển số liệu thu thập được vào một cơ sở dữ liệu duy nhất có chức năng trợ giúp nhân viên hải quan trong việc giám sát và thực hiện hoạt động thông quan. Mô-đun xuất nhập khẩu xử lý các thông tin về hàng hóa thương mại xuất nhập khẩu. Mô-đun thuế chịu trách nhiệm giám sát xu hướng về các loại nguồn thu

hải quan khác nhau. Mô-đun lựa chọn số liệu là một ứng dụng phục vụ quá trình ra quyết định trong hệ thống thông tin quản lý cho phép người sử dụng có thể sử dụng các số liệu về phương pháp lựa chọn và quan sát hoạt động chung của nhân viên hải quan và doanh nghiệp. Người sử dụng cũng có các chỉ số cần thiết để theo dõi và điều chỉnh các môđun lựa chọn tự động hàng hóa xuất nhập khẩu.

Hoạt động hải quan được thực hiện ở mức nhanh nhất có thể trong mối quan hệ hợp tác chặt chẽ với doanh nghiệp hoặc các đại lý khai thuê. Như đã trình bày ở trên, việc kiểm tra thực tế đối với hàng hóa nhập khẩu cũng đã được chú trọng hơn trước đây. Tuy nhiên, ảnh hưởng của việc này đối với toàn bộ thời gian để doanh nghiệp nhận được hàng hóa của mình vẫn bị hạn chế: các bên tham gia quy trình đã tính rằng thời gian chờ đợi trung bình hiện nay là 10 ngày trước khi công-ten-nơ được phép rời cảng, so với trung bình là 18 ngày trước năm 1997. Việc hạn chế cải cách chỉ trong phạm vi hoạt động hải quan mà không có sự tham gia của các cơ quan liên quan khác thuộc khu vực tư nhân cũng như khu vực công có thể sẽ không mang lại hiệu quả.

Thủ tục mới, tự động sẽ đẩy nhanh quá trình xử lý tờ khai hải quan và trong tương lai, sẽ cho phép thanh toán điện tử đối với phần lớn các loại thuế. Tiếp tục cải cách sẽ xóa bỏ yêu cầu khai báo bằng văn bản và lưu trữ văn bản hồ sơ. Về phần mình, các doanh nghiệp sẽ có nghĩa vụ rõ ràng hơn, kể cả việc xuất trình để kiểm tra, theo yêu cầu, bất kỳ chứng từ nào được liệt kê trong tờ khai điện tử, như hóa đơn và chứng nhận xuất xứ hàng hóa.

Đơn giản hóa thủ tục đối với hàng hóa nhập khẩu theo chế độ nhập khẩu đặc biệt
Đặc điểm chính của ngành ngoại thương Ma-rốc là vai trò quan trọng của một khối lượng nhất định hàng hóa nhập khẩu được phép tạm thời chậm nộp thuế.[11] Năm 2002, khối lượng hàng hóa nhập khẩu để gia công trong nước phục vụ xuất khẩu chiếm 35% giá trị nhập khẩu và 85% giá trị xuất khẩu. Con số này giải thích tại sao chế độ nhập khẩu đặc biệt lại được áp dụng đối với những chủng loại hàng hóa đó.

Chương trình cải cách hải quan được bắt đầu bằng việc quy định lại theo đúng nguyên tắc tài khoản của các doanh nghiệp xuất khẩu trước đây có hàng hoá nhập khẩu được miễn thuế mà không được giải trình đầy đủ. Thực ra, đến cuối năm 1996, hơn 70.000 bộ hồ sơ về hàng hóa nhập khẩu thuộc các tài khoản nhập khẩu tạm thời vẫn phải đợi để được điều chỉnh theo đúng quy tắc. Một số hồ sơ được nộp từ trước năm 1990 và khoảng 30.000 hồ sơ khác được ghi vào tài khoản với giá trị dưới 1.000 DH (55 đôla Mỹ). Sự ùn tắc này là do một số yếu tố như: hệ thống quản lý không thích hợp, sự thờ ơ của các thành phần kinh tế và những rủi ro tài chính liên quan, sự kiểm soát quá kỹ các tài khoản và sự thiếu kiên quyết trong việc cải thiện các yêu cầu pháp lý và thực tiễn hiện hành chi phối hoạt động của các đại lý khai thuê.

[11] Thủ tục nhập khẩu đặc biệt với thuế quan và các loại thuế khác được giảm tạm thời được áp dụng với bốn loại hàng hóa chủ yếu: lưu kho, chế biến, tư liệu đầu vào và vận tải. Theo thuật ngữ của ngành, là hàng hóa trong kho, hàng hóa trong kho của các khu công nghiệp tự do, hàng hóa được phép nhập tạm thời để chế biến trong nước, hàng hóa nhập tạm thời để chế biến ở nước ngoài, hàng hóa xuất khẩu tạm thời, hàng hóa quá cảnh, hàng hóa gia công dưới sự giám sát của Hải quan và hàng hóa được khấu trừ thuế xuất khẩu.

Để giải quyết các vấn đề trên, cơ quan hải quan đã thông qua một phương thức mang tính thực tiễn kết hợp với các chiến dịch định kỳ nhằm lấy lại sự liêm chính trong việc quản lý các tài khoản này. Cơ quan hải quan đã quyết định thực hiện các công việc sau:

- tạo điều kiện để các công ty chế biến (chủ yếu là các công ty thực hiện hợp đồng cho nước ngoài) được hưởng các chế độ ưu đãi, đặc biệt thông qua hệ thống kho hàng trong các khu công nghiệp tự do (các công ty có 85% doanh thu từ xuất khẩu có thể tham gia vào hệ thống này);

- nới lỏng và đơn giản hóa thủ tục thông quan đối với hàng mẫu, hàng hóa bị hư hỏng và hàng hóa xuất khẩu có giá trị dưới mức quy định;

- đơn giản hóa công tác quản lý tài khoản, đặc biệt là các tài khoản liên quan đến xử lý chất thải;

- tiến hành giải quyết các tài khoản liên quan đến hàng hóa nhập khẩu tạm thời bằng cách cấp chứng nhận cho phép doanh nghiệp giữ hàng tại cơ sở của mình;

- đẩy nhanh quy trình hoàn thuế như một phương tiện khuyến khích xuất khẩu và áp dụng với các sản phẩm năng lượng được sử dụng trong quá trình sản xuất một số hàng hóa nhất định;

- tăng cường sử dụng phần mềm mở và phù hợp hơn để doanh nghiệp có thể truy cập trực tiếp vào tài khoản của họ và xin bảo lãnh ngân hàng;

- điều chỉnh hệ thống bảo lãnh để nhiều doanh nghiệp có thể tham gia và giảm thiểu chí phí tốn kém.

Cơ quan hải quan đã áp dụng hình thức bảo lãnh mới đối với thủ tục nhập khẩu đặc biệt với các chế độ trả chậm. Nhân viên hải quan hiện đang áp dụng như sau:

- cho phép doanh nghiệp xuất khẩu thế chấp trái phiếu như một hình thức bảo lãnh;

- miễn nghĩa vụ bảo lãnh thuế nhập khẩu của thầu phụ khi tư liệu đầu vào vẫn là tài sản gốc của đối tác nước ngoài;

- cho phép kết hợp bảo lãnh ngân hàng và bảo lãnh cá nhân;

- cho phép bảo lãnh trên phạm vi toàn thế giới về khả năng trả bằng tiền mặt dựa trên bảo lãnh ngân hàng có giá trị được thoả thuận giữa cơ quan hải quan và doanh nghiệp.

Cơ quan hải quan không ngừng theo đuổi quan hệ đối tác với các doanh nghiệp. Cơ quan hải quan đã xây dựng một khuôn khổ để đảm bảo cho các công ty tự kiểm soát tài khoản của mình theo trình tự cụ thể do các công ty quy định (xem hộp 4.3). Hiện nay, đã có hơn 30 công ty đang sử dụng phương tiện tự quản lý.

Những công ty này chiếm 22% tổng giá trị xuất khẩu của cả nước, tương đương 18,5 tỉ DH.[12]

Hộp 4.3 Hệ thống tự quản lý thủ tục hải quan đối với hàng hóa nhập khẩu đặc biệt

Việc đơn giản hóa thủ tục hải quan cho phép các công ty có thể thực hiện thủ tục một cách nhanh chóng, hiệu quả và chủ động. Ba đặc điểm này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với việc củng cố và mở rộng hoạt động xuất nhập khẩu. Cơ quan hải quan đã tìm kiếm một phương pháp hiệu quả để tăng tính cạnh tranh của các công ty xuất khẩu. Việc áp dụng chế độ trả chậm đã được hợp lý hoá làm cho quá trình kiểm soát và khai báo được đơn giản và làm tăng hiệu quả tối đa mà không ảnh hưởng đến tính hiệu quả của công tác kiểm soát. Dịch vụ hải quan đã xác định cụ thể hệ số nhập khẩu nhất định đối với mỗi doanh nghiệp xuất khẩu cụ thể nhằm phục vụ công tác xử lý tài khoản. Thay đổi này làm cho các quy ước tiêu chuẩn trở nên phù hợp hơn với nhu cầu và phương pháp kinh doanh của mỗi doanh nghiệp.

Các phương pháp truyền thống gắn với các hoạt động thông quan, khai báo hải quan và các biện pháp điều hoà các chế độ trả chậm đã được xem xét kỹ lưỡng trong một vài năm liền. Các biện pháp bắt buộc như lấy mẫu theo hệ thống và kiểm soát mọi mặt đối với sản phẩm được sản xuất để tái xuất đã bị loại bỏ. Các phương pháp mới về kiểm soát hoàn toàn tách biệt với hoạt động xuất nhập khẩu hiện đang trở thành một bộ phận trong công tác quản lý hải quan thông thường.

Doanh nghiệp không còn bị thường xuyên đối xử như những kẻ buôn lậu nữa mà ngày càng được coi như những đối tác chính thức. Hiện nay, chỉ những công ty lớn mới được hưởng chế độ quản lý đơn giản: trong hai năm 2001-2002, giá trị nhập khẩu của các công ty này chiếm 27% tổng giá trị nhập khẩu. Dự kiến con số này sẽ còn tăng trong thời gian sắp tới.

Để tiếp tục đơn giản hóa thủ tục hải quan, cơ quan hải quan đang nghiên cứu một hệ thống kế toán mới cho phép chuyển từ hệ thống quản lý theo sản phẩm sang hệ thống quản lý thuế nộp sau và trả nợ thuế khi xuất khẩu hàng hóa. Phương pháp mới này chứng minh cam kết của Tổng Giám đốc Cơ quan hải quan trong việc làm hài hòa nhu cầu của doanh nghiệp đối với công tác tạo thuận lợi thương mại và đơn giản hóa quy trình với nhu cầu của Chính phủ để bảo đảm thực hiện được hết các nguồn thu còn tồn đọng.

Áp dụng công nghệ thông tin vào quản lý hoạt động thông quan

ACIT lần đầu tiên đã áp dụng công nghệ thông tin vào năm 1992 khi sử dụng Hệ thống Hỗ trợ Hoạt động Thông quan bằng Máy tính (CSCC) hay được gọi bằng tiếng địa phương là SADOC. Hệ thống CSCC thực chất là cách thức tin học hóa quy trình xử lý thủ tục thông quan và kiểm soát thủ tục nhập khẩu đặc biệt. Đây là một đóng góp vô giá vào thành công của chương trình cải cách; tuy nhiên, công nghệ hiện đại hơn có thể cho phép tổ chức tốt hơn việc xử lý số liệu và quản lý tốt hơn hệ thống tích hợp về hoạt động thương mại.

[12] Các công ty này chủ yếu xuất khẩu axit phốt-pho, linh kiện điện tử, phân bón từ thiên nhiên và phân hóa học, và thực phẩm.

Đóng góp của Hệ thống CSCC. Kế hoạch tổng thể về tin học hóa toàn bộ hoạt động hải quan phụ thuộc vào một chiến lược chuyển tiếp bao gồm một quá trình chuyển đổi từ hệ thống sử dụng trong 5 năm sang hệ thống mở tiêu chuẩn (UNIX) có công suất lớn, tính minh bạch cao và khả năng điều chỉnh để nâng cấp. Cơ quan hải quan cũng đã tiến hành một vài bước để tăng cường công suất của hệ thống. Cơ quan hải quan đã tuyển dụng một số chuyên gia máy tính và tham khảo ý kiến của các doanh nghiệp tư nhân trong nỗ lực tổ chức lại công việc của mình để có thể đáp ứng tốt hơn nhu cầu của khách hàng và cải thiện chất lượng của hệ thống bằng các phương tiện thủ tục đã được điều chỉnh, các hoạt động được chuẩn hóa và những tài liệu dẫn chứng về sự thay đổi. Nhiều tính năng mới được bổ sung vào hệ thống đã tạo ra sự tin cậy đáng kể. Ví dụ, tính năng hỗ trợ người sử dụng tập trung vào việc sử dụng điện thoại như một kênh liên lạc chuẩn giữa người sử dụng là cán bộ hải quan và doanh nghiệp với nhân viên của hệ thống CSCC.

Việc cải thiện hệ thống truyền thông và lắng nghe ý kiến từ phía người sử dụng đã làm cho dự án tin học hoá có mức độ tin cậy cao hơn và giải quyết được nhiều vấn đề phiền hà. Cụ thể là các đại lý khai thuê đã bày tỏ sự hài lòng với hệ thống liên lạc và trợ giúp trực tiếp đang được triển khai. Những cải thiện trong chương trình tin học hoá là nguyên nhân chủ yếu tạo ra danh tiếng về chất lượng dịch vụ của cơ quan hải quan. Hệ thống CSCC mới cho phép các đại lý khai thuê và doanh nghiệp nhập khẩu được hưởng lợi từ một công cụ xử lý được phần lớn quy trình thông quan mà không cần phải có một hệ thống máy tính mới. Khách hàng đã hoàn toàn thay đổi cách nhìn về cơ quan hải quan và giờ đây xem đây như một ví dụ để các cơ quan khác học tập.

Việc cải thiện hệ thống máy tính hiện có là rất tốn kém nhưng lợi ích của nó không chỉ giới hạn trong việc cải thiện chất lượng dịch vụ và danh tiếng của cơ quan hải quan mà còn tăng cường cải thiện thủ tục và dịch vụ hải quan. Hệ thống thông quan đã được cải thiện đáng kể với nhiều chức năng mới được áp dụng, bao gồm:

- xử lý điện tử các tờ khai manifest và các chứng từ liên quan đến hoạt động quá cảnh Hải quan, trong đó có việc quản lý điện tử các địa điểm thông quan;
- kiểm soát tính chặt chẽ, độ tin cậy và khả năng tương thích của số liệu;
- lựa chọn những tờ khai hải quan cần phải kiểm tra;
- tự động truy cập bảng giá tham khảo hỗ trợ cho kiểm hoá viên;
- theo dõi trên máy tính biểu thuế tổng hợp và hoạt động thanh toán điện tử đối với thuế nhập khẩu và các loại thuế khác;
- tham khảo ý kiến của doanh nghiệp về tình hình của các tờ khai trong các khâu xử lý;
- đóng dấu ngày tháng trong mỗi khâu của hoạt động thông quan;
- tham vấn về việc huỷ bỏ trái phiếu sau khi hoàn thành giao dịch được đảm bảo bằng trái phiếu;
- quản lý tài khoản và tham khảo ý kiến của doanh nghiệp về tình hình tài khoản đối với thủ tục nhập khẩu đặc biệt được miễn giảm thuế nhập khẩu và các loại thuế khác;
- quản lý bảo lãnh;
- sử dụng bảng ước giá.

Cơ quan hải quan đã thành công trong việc lưu trữ điện tử các tờ khai manifest. 95% tờ khai manifest tại cảng Ca-sa-blan-ca (chiếm 55% toàn bộ tờ khai trong cả

nước) hiện nay đã được gửi bằng điện tử. Các tờ khai manifest bằng đường hàng không cũng được chuyển như thế về cơ quan hải quan. Ngoài ra, một thử nghiệm thành công về thanh toán điện tử được tiến hành với một ngân hàng trong nước đang được mở rộng ra các ngân hàng và các cơ sở thanh toán khác. Cuối cùng, tất cả mọi biện pháp kiểm soát đối với quy trình xử lý hàng hóa tại các kho hàng và địa điểm thông quan tại sân bay Ca-sa-blan-ca hiện nay đã được tin học hóa toàn bộ.

Phát triển hệ thống máy tính mới Cơ quan hải quan đang phát triển một số ứng dụng máy tính mới, chủ yếu bằng nguồn lực sẵn có nhưng đôi khi các nguồn lực này lại được hỗ trợ bởi các nhà thầu. Một công ty dịch vụ phần mềm đang chuẩn bị một ứng dụng cho giải pháp thông quan mới với sự cộng tác của các chuyên gia máy tính của hải quan để những chuyên gia này có thể đảm nhận công tác quản lý thường ngày sau khi triển khai hệ thống.

Hệ thống mạng máy tính hải quan Mặc dù đã có những bước cải thiện gần đây nhưng hệ thống CSCC chỉ mang lại những hiệu quả nhất định nên người ta đang triển khai một hệ thống công nghệ thông tin khác, linh hoạt hơn (Hệ thống mạng máy tính hải quan). Hệ thống này dựa trên công nghệ tiên tiến, với chức năng bổ sung thêm các tính năng cho hệ thống CSCC bằng những mô-đun mới nhằm theo dõi các trường hợp khiếu kiện, các phương tiện vận tải được giải phóng để đưa vào sử dụng, các lô hàng và bưu kiện. Hệ thống mạng máy tính hải quan là sự hợp nhất các khái niệm mới, có tính cải tiến cao như chức năng tiên đoán và quản lý trực tuyến các yêu cầu điều chỉnh, cung cấp cho người sử dụng toàn bộ thông tin rõ ràng bằng danh mục chi tiết và dịch vụ tìm kiếm. Ngoài ra, hệ thống mạng máy tính hải quan sẽ bao gồm cả chức năng quản lý thủ tục hải quan đối với chế độ nhập khẩu đặc biệt, dựa trên kết quả cân đối tài khoản chứ không dựa trên kết quả tổng hợp chi tiết các chứng từ xuất nhập khẩu có liên quan. Mô-đun kiểm hóa của hệ thống bắt đầu được áp dụng từ tháng 9 năm 2003. Toàn bộ hệ thống sẽ được đưa vào sử dụng đầu năm 2005.

Hệ thống thông tin quản lý Cơ quan hải quan đã xây dựng một hệ thống thông tin quản lý, sử dụng thông tin và số liệu của các hệ thống khác (một dạng kho dữ liệu) - xuất phát từ hệ thống CSCC - để cung cấp cho các hoạt động dịch vụ hải quan một hệ thống tích hợp nhằm cung cấp thông tin cho quá trình ra quyết định. Hệ thống này phục vụ cả mục đích lưu trữ thống kê cũng như kiểm soát. Cơ quan hải quan đã triển khai hệ thống này để trợ giúp công tác thu ngân sách, hoạt động xuất nhập khẩu, các trường hợp khiếu kiện, công tác lựa chọn và thủ tục hải quan đối với chế độ nhập khẩu đặc biệt.

Hệ thống tích hợp về quản lý nguồn lực Hệ thống tích hợp về quản lý nguồn lực phản ánh mục tiêu của cơ quan hải quan là tạo ra một hệ thống máy tính tích hợp để quản lý toàn bộ các nguồn lực - nhân sự, tài chính và thiết bị - ở cấp trung ương cũng như cơ sở. Hệ thống sẽ được phát triển nội bộ với các chức năng bao gồm quản lý và lập kế hoạch nguồn nhân lực, quản lý danh mục thiết bị, mua sắm và quản lý ngân sách. Đây là một hệ thống thân thiện với người sử dụng và sẽ bao gồm cả chức năng hỗ trợ ra quyết định. Hệ thống tích hợp về quản lý nguồn lực được dựa trên công nghệ như của Hệ thống mạng máy tính hải quan (UNIX, Java) và truy cập thông qua mạng Intranet. Một số phần của hệ thống sẽ được đưa vào sử dụng vào cuối năm 2003.

Ứng dụng để quản lý hàng hóa nhập khẩu theo hợp đồng đầu tư Ứng dụng để quản lý hàng hóa nhập khẩu theo hợp đồng đầu tư có chức năng quản lý danh mục hàng hóa nhập khẩu được miễn thuế, được liệt kê trong phụ lục của hợp đồng đầu tư. Có thể truy cập vào mạng Intranet để liên tục kiểm soát lưu lượng hàng hóa nhập khẩu được miễn thuế.

Hợp tác với các đối tác thuộc khu vực công

Ngoài mục tiêu phải phù hợp hơn nữa với môi trường kinh tế, cơ quan hải quan đã tăng cường quan hệ hợp tác với các cơ quan khác của Chính phủ và đã đặt ra các phương thức chia sẻ thông tin với các đối tác thuộc khu vực công như các cơ quan quản lý cảng bến và các đối tác thuộc khu vực tư nhân như các công ty giao nhận. Tuy nhiên, những sáng kiến này dường như được thực hiện chậm và khó khăn hơn so với các nội dung khác của chương trình cải cách.

Không phải tất cả các cơ quan Chính phủ đều đạt được mức độ hiện đại hóa như nhau và một số cơ quan ban đầu còn không bắt kịp những thay đổi trong bộ máy hải quan. Một số cơ quan hiện đang tích cực đổi mới và đã bắt đầu thực hiện các chương trình mua sắm thiết bị. Ví dụ, cơ quan thuế hiện nay chỉ sử dụng mã số thuế duy nhất cho mỗi đơn vị nộp thuế là những mã số, trong tương lai, sẽ tạo điều kiện cho công tác trao đổi thông tin giữa cơ quan thuế và cơ quan hải quan. Sự trao đổi thông tin dễ dàng này sẽ tăng cường tính hiệu quả của toàn bộ bộ máy thu ngân sách và ở một chừng mực nào đó sẽ bổ sung cho nguồn thu hải quan vì nguồn thu này có thể bị giảm xuống do quá trình tự do hóa thương mại.

Bộ Thương mại, Bộ Công nghiệp, Uỷ ban Ngoại hối và các ngân hàng thương mại đều phải hỗ trợ tăng cường tính hiệu quả của hệ thống dịch vụ công thông qua việc xoá bỏ tình trạng mạnh ai nấy làm giữa các cơ quan và điều chỉnh các thủ tục và phương tiện pháp lý của mỗi cơ quan cho phù hợp hơn với nhu cầu của nền kinh tế. Dự kiến sử dụng hệ thống thanh toán điện tử với sự tham gia của các ngân hàng tư nhân là một bước đi mới trong tiến trình này.

Cảng và sân bay thường cùng sử dụng một nguồn thông tin với cơ quan hải quan, như tờ khai manifest. Những nỗ lực điều phối trong việc thu thập, xử lý và sử dụng số liệu có vai trò quyết định đối với việc đơn giản hóa toàn bộ thủ tục thương mại. Tuy nhiên, sự cộng tác là rất khó vì nhiều lý do khác nhau, trong đó có sự phản đối nội bộ trong các cơ quan khác, mối lo ngại đánh mất vai trò độc lập, sự không tương thích của các hệ thống máy tính và hệ thống an ninh, thiếu nguồn vốn và cơ sở pháp lý. Các cơ chế đảm bảo việc chia sẻ thông tin giữa các chủ tàu, công ty giao nhận và đại lý khai thuê đã được áp dụng ngày càng nhiều. Tiến triển tuy chậm nhưng việc chia sẻ thông tin đã bắt đầu có kết quả về mặt quản lý danh mục tờ khai manifest.

Lợi ích từ quá trình xử lý nhanh các giao dịch thông quan đã được thừa nhận rộng rãi và đã có tác dụng khuyến khích các cơ quan khác trong việc cải thiện chất lượng dịch vụ của họ. Hệ thống mạng máy tính hải quan có thể hỗ trợ quá trình củng cố mối quan hệ giữa các thành phần trong hệ thống vận chuyển thương mại.

Thuê các phương tiện bổ trợ để giám sát chương trình cải cách

Thành công của ACIT còn phụ thuộc vào kết quả thực hiện đúng đắn trình tự một số kế hoạch cải cách khác như sau:

- kiểm tra khung pháp lý
- tăng cường thông tin liên lạc với đối tác và nhân viên
- sử dụng các chỉ số thực hiện đơn giản và thực tiễn
- hỗ trợ thực hiện các kế hoạch công tác bằng phương tiện quản lý dự án để giám sát tiến trình của chương trình cải cách

Luật pháp Cơ quan hải quan bảo đảm cải cách Luật Hải quan bằng cách tập trung vào những thay đổi cơ bản cần thiết để cải thiện hoạt động dịch vụ và để truy tố các hành vi vi phạm nghiêm trọng. Năm 1997, cơ quan hải quan đã tiến hành rà soát Luật Hải quan với sự tham gia của nhiều chuyên gia Hải quan và nhiều tổ chức chuyên môn. Công ước Ky-ô-tô Sửa đổi đóng vai trò là cơ sở để dự thảo Luật Hải quan mới.

Luật Hải quan mới đã được gửi cho các cơ quan có thẩm quyền để xem xét và sau đó được trình lên Quốc hội. Những điều khoản hạn chế nhất của Luật Hải quan trước đây đã bị huỷ bỏ hoặc điều chỉnh cho phù hợp với tinh thần và ý nghĩa của mục đích tạo thuận lợi thương mại, được đề cập trong Công ước Ky-ô-tô. Đồng thời, ACIT cũng ban hành một số quy định về phân cấp quản lý và cải thiện thủ tục hải quan. Cộng đồng thương mại đã hoan nghênh nội dung của Luật Hải quan mới.

Chiến lược thông tin Hệ thống thông tin nội bộ là một bộ phận của quá trình cải cách, làm cho mọi thành viên trong tổ chức hiểu rõ hơn về các biện pháp cải cách. Cơ quan hải quan đã xây dựng một hệ thống truyền thông hiện đại và vững chắc, dựa trên bài học kinh nghiệm được rút ra từ những dự án thí điểm. Dưới đây là những thành tựu chủ yếu về dịch vụ truyền thông đạt được gần đây:

- Xây dựng trang chủ http://www.douane.gov.ma. Được phát hành năm 1997, trang chủ này đến nay đã được điều chỉnh đáng kể. Người sử dụng có thể trực tiếp gửi câu hỏi và ý kiến đến tổng giám đốc cơ quan hải quan. Mọi câu hỏi đều được trả lời riêng.

- Phát triển mạng Intranet chứa đựng các thông tin chuyên môn dành cho nhân viên; cung cấp dung lượng để trao đổi thông tin cá nhân; và đưa ra một số dịch vụ như diễn đàn, thư viện, trích dẫn phân tích các vấn đề thú vị và trích dẫn nội dung báo.

- Tổ chức các cuộc gặp gỡ định kỳ với các cơ quan thông tin đại chúng. Nỗ lực về mối quan hệ công khai này đã được duy trì bằng các bản tin nhanh, sách, lời cảm ơn và các hình thức thông tin khác, dẫn đến kết quả là đã truyền tải được rộng rãi qua báo chí một hình ảnh tích cực về hoạt động của cơ quan hải quan.

- Tiếp thu và phổ biến các thông tin và chỉ dẫn đối với người sử dụng,một phần hoạt động trong mối quan hệ đối tác với công chúng.

- Phát động một chương trình thông tin công khai thông qua việc phân phát những cuốn sách mỏng chuyên đề về kỹ thuật và các cuốn quảng cáo. Những ấn phẩm này có tác dụng giải thích về các quy định không rõ ràng và phức tạp của Luật Hải quan và các quy định liên quan.

- Tổ chức các cuộc họp và hội nghị của nhân viên để nhân viên có thể hiểu rõ hơn về các vấn đề công tác.

- Ban hành những quy định trong bản tin định kỳ chính thức. Bản tin này có trên mạng Internet và có thể được gửi bằng thư điện tử.

Toàn thể nhân viên hải quan, nhân viên của các bộ ngành khác, của toàn bộ nền kinh tế và công luận đã đánh giá cao những tác động của chiến lược truyền thông. Ngoài ra, chiến lược truyền thông này còn giành được sự hoan nghênh của các quốc gia khác.

Các chỉ số quản lý Để hỗ trợ kế hoạch hiện đại hóa, cơ quan hải quan đã xây dựng một loạt các chỉ số quản lý, bao gồm các chỉ số thực hiện có tác dụng đánh giá hiệu quả công việc và đánh giá chi phí thực hiện dịch vụ. Những chỉ số này được xem xét và điều chỉnh thường xuyên, bổ sung bằng kết quả đánh giá các chức năng kiểm soát, các phương tiện ra quyết định trong một môi trường cải cách phức tạp. Những chỉ số này cũng khuyến khích nhân viên tham gia vào quá trình hiện đại hóa hệ thống.[13]

Cách tiếp cận theo chương trình Cơ quan hải quan đã thông qua một phương pháp tiếp cận có hệ thống khi xây dựng kế hoạch công tác nhằm đảm bảo sự quản lý minh bạch, xác định và lập kế hoạch công tác tốt hơn và nhằm đảm bảo sự nhất quán của môi trường công tác. Phương thức này đối lập hoàn toàn với phương thức quản lý thiếu định hướng và thiếu chặt chẽ trước đây.

Việc lập trình và thực hiện dự án được giám sát bằng một ứng dụng máy tính qua đó nhân viên có thể truy cập thông qua mạng Intranet. Cơ quan hải quan đã lựa chọn một phần mềm quản lý dự án có chức năng như một phương tiện dự báo và kiểm soát trong suốt quá trình cải cách. Sau khi hoàn thành chương trình cải cách, phần mềm này sẽ trở thành một phương tiện quản lý và đánh giá hoạt động thường ngày.

Căn cứ vào kế hoạch công tác, các dự án được chia thành nhiều dự án nhỏ, sau đó được chia thành các nhiệm vụ cơ bản, rồi thành các hoạt động cụ thể. Mỗi nhiệm vụ cơ bản được đánh giá theo khối lượng công việc (ngày công) và được đưa vào tiến độ phù hợp với các phương tiện có sẵn. Người chịu trách nhiệm đối với mỗi nhiệm vụ được xác định theo tên và được giao nhiệm vụ thường xuyên cập nhật phần mềm. Sự phân công này cho phép đánh giá, giám sát và điều chỉnh lại toàn bộ cơ cấu lập kế hoạch trong khi thực hiện. Việc kiểm soát nghiêm ngặt quá trình thực hiện những nhiệm vụ này không chỉ cho phép phát hiện ra các sai phạm và các hành vi phạm pháp mà còn cho phép phản ứng kịp thời về các trục trặc đột xuất.

Kết quả của chương trình cải cách

Dưới đây là phần đánh giá về những kết quả nổi bật đã đạt được của kế hoạch cải cách và hiện đại hoá bộ máy hải quan.

---

[13] Các chỉ số bao gồm số liệu về lượng hành khách; khối lượng hàng hóa xuất nhập khẩu; hoạt động về dịch vụ hải quan (ví dụ, số tờ khai hải quan);kết quả đạt được (ví dụ, khoản thuế thu được và số lượng các vụ khiếu kiện); và các nguồn lực được sử dụng (như xe cộ, máy tính, nhân viên đang công tác và nhân viên đang nghỉ phép hay nghỉ ốm).

Nguồn thu hải quan

Kinh nghiệm của Ma-rốc đã chứng minh một cách rõ ràng là tạo thuận lợi thương mại không nhất thiết sẽ làm giảm nguồn thu. Trong thời gian tiến hành cải cách, hoạt động thương mại vẫn phát triển vững chắc và nguồn thu vẫn tăng. Mặc dù các hành vi gian lận vẫn chưa bị xoá bỏ hoàn toàn nhưng nó không còn gây ra thất thoát nguồn thu quá mức - cho dù một số nhân viên hải quan vẫn chống đối lại ý tưởng về kiểm tra có lựa chọn, biểu hiện ở những lời phàn nàn của họ về hậu quả sẽ làm tăng hành vi gian lận. Việc kiểm tra số liệu thống kê về hoạt động xuất nhập khẩu (bảng 4.1) cho thấy sự tăng trưởng vững chắc về giá trị nhập khẩu vào Ma-rốc theo các chế độ nhập khẩu đặc biệt mới.

Bảng 4.1 Giá trị nhập khẩu từ 1996 đến 2002 (triệu DH)

Chế độ nhập khẩu	1996[a]	1997[a]	1998	1999	2000	2001	2002
NK tiêu thụ nội địa	62.109,1	63.515,1	69.708,8	74.064,4	88.208,5	87.147,3	91.840,4
NK ATPA	22.809,3	27.315,1	29.086,1	32.016,5	34.780,2	37.493,8	37.953,5
NK AT	1.294,3	1.193,3	2.209,5	2.370,7	2.423,4	2.675,4	1.543,6
NK vào kho hàng	133,3	17,6	44,3	30,6	3.193,4	1830,5	2.338,2
NK ATPA tái xuất	27.297,2	29.733,8	46.043,4	50.129	53.850,1	56.928,3	62.967,6

AT – Nhập khẩu tạm thời
ATPA – Nhập khẩu tạm thời để chế biến trong nước
a. Giá trị nguyên liệu thô khi NK tạm thời để chế biến không tính đến giá trị xuất khẩu
Nguồn: số liệu của ACIT

Bảng 4.2 thể hiện nguồn thu từ thuế nhập khẩu và các loại thuế khác từ năm 1998 vẫn ở mức ổn định cho dù mức thuế quan ngày càng giảm (đặc biệt là hàng hóa nhập khẩu từ EU). Sự tổn thất nguồn thu từ các hiệp định thương mại với EU, dự kiến là 1.248,70 DH năm 2001 và 1.470,10 DH năm 2001, đã làm giảm gánh nặng thuế quan đối với tư liệu sản xuất và tư liệu đầu vào không được sản xuất trong nước. Khoản thất thu này đã dẫn đến việc giảm tỷ suất thuế hiệu dụng (phần trăm thuế nhập khẩu trên giá trị nhập khẩu) từ 13% năm 1998 xuống còn 9,5% năm 2002. Nguồn thu giảm được bù đắp bằng việc tăng nguồn thu thuế giá trị gia tăng từ hàng hóa nhập khẩu nên nguồn thu hải quan vẫn ở mức ổn định so với toàn bộ nguồn thu ngân sách, chiếm khoảng 46% hoặc cao hơn một chút trong suốt giai đoạn từ 1998 đến 2002.

Bảng 4.2 Các chỉ số thu hải quan từ 1998 đến 2002 (triệu DH)

Chỉ số	1998	1999	2000	2001	2002
Nguồn thu hải quan	34.386,2	34.997,6	36.089,4	36.735,8	37.029,5
Thuế nhập khẩu	12.782,6	12.552,8	12.775,5	12.317,0	12.192,8
Nguồn thu thuế	74.005,0	75.632,0	74.034,0	77.123,0	80.496,0
Tổng sản phẩm quốc nội	34.6952,0	34.3131,0	35.4316,0	38.2897,0	40.9430,0
Giá trị nhập khẩu	98.676,0	105.931,0	122.527,0	124.641,2	127.978,3
Giá trị nhập khẩu ròng của các chế độ hải quan đặc biệt	69.708,8	74.064,4	88.208,5	87.147,3	91.840,4
Nguồn thu hải quan trong nguồn thu thuế (1/3)	46,5	46,3	48,7	47,6	46,0
Nguồn thu hải quan trong tổng sản phẩm quốc nội (1/4)	9,9	10,2	10,2	9,7	9,0
Tỉ lệ thuế nhập khẩu trong tổng sản phẩm quốc nội (2/4)	3,7	3,7	3,6	3,2	3,0
Tỉ lệ gánh nặng thuế (2/5)	13,0	11,8	10,4	9,9	9,5
Tỷ suất thuế hiệu dụng trung bình của thuế nhập khẩu (2/6)	18,3	16,9	14,5	14,13	13,28

Nguồn: số liệu của ACIT

Indicator 1 1999 2000 2001 2002

Nguồn thu hải quan đã tăng khoảng 7,7% từ năm 1998 đến 2002 (bảng 4.3) chủ yếu do tăng hoạt động thương mại nhưng cũng do cải thiện chất lượng khai báo, tăng năng suất dịch vụ hải quan và chất lượng của công tác kiểm tra. Vì thế, việc tạo thuận lợi Hải quan và mở cửa biên giới không phải là những trở ngại đối với việc duy trì nguồn thu hải quan.

Bảng 4.3 Nguồn thu hải quan theo hạng mục từ 1998 đến 2002 (triệu DH)

Hạng mục	1998	1999	2000	2001	2002
Thuế nhập khẩu	12.872,6	1.2552,8	12.775,5	12.317,0	12.192,8
Thuế tiêu thụ nội địa	9.448,7	10.329,6	9.561,9	10.047,4	10.095,3
Thuế tiêu thu nội địa đánh vào sản phẩm năng lượng	(8.661,1)	(9.618,4)	8.797,3	9.239,2	9.308,1
Thuế VAT	10.977,1	11.007,8	12.263,5	12.816,4	13.200,4
Thuế VAT đánh vào sản phẩm năng lượng	(1.494,6)	1.705,0	2.119,5	2.285,0	2.130,2
Tiền thu được từ việc cho khai thác mỏ phốt-phát	598,6	589,9	568,4	596,6	616,3
Tiền thu được từ đường ống dẫn khí	226,1	262,7	634,3	707,3	670,4
Nguồn thu khác	263,1	254,8	285,8	251,1	254,3
Tổng cộng	34.386,2	34.997,6	36.089,4	36.735,8	37.029,5

Nguồn: số liệu của ACIT

Hiệu quả dịch vụ

Cơ quan hải quan vẫn chưa cung cấp được các dịch vụ đồng bộ cho các công ty trên toàn quốc. Các vùng xa xôi hẻo lánh vẫn chưa hoàn toàn được hưởng lợi ích từ kết quả của quá trình đơn giản hóa thủ tục quá cảnh và việc mở rộng dịch vụ thông quan tại cơ sở của doanh nghiệp. Vì doanh nghiệp ở Ca-sa-blan-ca và Tan-gier được hưởng quá nhiều lợi ích từ các chương trình cải cách gần đây nên cơ quan hải quan đã nhất trí xây dựng thêm nhiều địa điểm và phương tiện như kho hàng và địa điểm thông quan tại các địa phương khác. Đồng thời, cơ quan hải quan đã đơn giản hóa các thủ tục quá cảnh và cho phép thực hiện dịch vụ thông quan tại cơ sở của các công ty đối với những hàng hóa thông thường.

Bảng 4.4 Thời gian trung bình để thông quan cho giai đoạn từ tháng 1/2004 đến 6/2003

Tháng	Số phút
Tháng 1 năm 2001	84
Tháng 6 năm 2001	92
Tháng 12 năm 2001	111
Tháng 6 năm 2002	64
Tháng 12 năm 2002	60
Tháng 6 năm 2003	57

Nguồn: số liệu của ACIT

Ở cấp quốc gia, việc giảm thời gian xử lý trung bình đối với dịch vụ thông quan là một trong những kết quả gây ấn tượng nhất của chương trình cải cách. Thời gian kể từ khi xác nhận tờ khai đến khi giải phóng hàng hóa hiện nay chưa đến 1 giờ (bảng 4.4), một con số cho thấy ACIT là một trong những tổ chức hoạt động hiệu quả nhất thế giới. Thời gian xử lý thông quan hàng hóa nhập khẩu theo chế độ nộp thuế chậm còn ít hơn thời gian đối với hàng hóa nhập khẩu thông thường: tháng 7 năm 2003 là 40 phút so với 55 phút đối với hàng hóa nhập khẩu thông thường.

Chiến lược chống tham nhũng

Cơ quan hải quan tin tưởng rằng toàn bộ quá trình hiện đại hóa bộ máy sẽ làm giảm bớt tệ nạn tham nhũng và những biện pháp khắc phục về mặt pháp lý tỏ ra khá đầy đủ. Thực vậy, cơ quan hải quan không có quy định cụ thể về đạo đức nghề nghiệp. Họ giải thích những tiến bộ đạt được là kết quả của những biện pháp sau:

- Tăng cường tính hiệu quả
- Tăng động cơ làm việc của cán bộ bằng cách cải thiện hình ảnh về ngành hải quan
- điều chỉnh yêu cầu công tác đối với nhân viên hải quan và tăng cường trách nhiệm giải trình của họ
- tăng cường luân chuyển cán bộ ở các vị trí nhạy cảm để phòng ngừa những hành vi sai trái
- áp dụng lập trình công việc và kiểm soát thường xuyên để hỗ trợ tăng cường tính liêm chính
- tăng cường tổ chức lại các thủ tục và giảm khối lượng công việc giấy tờ nhằm giảm phạm vi can thiệp của nhân viên
- đưa ra các quy định rõ ràng hơn (trong đó có danh mục vi phạm và biện pháp xử phạt), những quy định đã giúp đơn giản hoá đáng kể thủ tục tranh chấp để tránh cho doanh nghiệp và nhân viên hải quan khỏi những tranh chấp kéo dài.
- Bắt đầu triển khai hơn nữa các chương trình với khu vực tư nhân, nhằm cải thiện những đối thoại với doanh nghiệp cũng như các thay đổi về hành vi về phía nhân viên hải quan.
- phát động những chiến dịch thông tin thường xuyên nhằm vào các cơ quan thông tin đại chúng, doanh nghiệp và công luận.

Ngoài ra, cơ quan hải quan đã thử nghiệm thi hành các biện pháp kỷ luật hiệu quả hơn bằng cách:

- phản ứng quyết liệt hơn đối với các hành vi không trung thực
- giải quyết việc xử lý ngay các trường hợp vi phạm kỷ luật và rút ngắn thời gian xem xét xử lý
- điều chỉnh các hình thức xử phạt cùng với các sai phạm bị phát hiện
- phát động một chiến dịch để công khai các tác động của vấn đề đạo đức đối với thành công của chương trình cải cách
- tổ chức "Tuần lễ Hải quan" thường niên để củng cố lòng trung thành và ý thức là một thành phần trong bộ máy hải quan của nhân viên hải quan.

Kết luận

Những thay đổi do cơ quan hải quan Ma-rốc tiến hành trong những năm gần đây đã biến cơ quan này thành một tổ chức hiện đại và hoạt động hiệu quả phù hợp với môi trường kinh tế. Các doanh nghiệp thương mại nước ngoài hiện nay đã nhất trí công nhận bộ máy hải quan Ma-rốc là một tổ chức đáng tin cậy, mẫn cán và cởi mở. Sự đồng lòng ủng hộ và tín nhiệm của các doanh nghiệp nước ngoài là tương đối hiếm. Ở hầu hết các quốc gia, các doanh nghiệp nước ngoài có khuynh hướng hay chỉ trích hoặc tỏ ra bất bình với chất lượng dịch vụ hải quan.

Mục tiêu chính của chương trình Cải cách hải quan đã cơ bản đạt được: thời gian xử lý thông quan đã được giảm đáng kể; những thủ tục chủ yếu không thể thiếu đối với nhiệm vụ tạo thuận lợi thương mại đã được thực hiện; bảo lãnh không còn là sự bất lợi tài chính đối với các ngành công nghiệp chế biến; và các điều kiện để được thông quan đã trở nên rõ ràng, minh bạch và chủ động. Ngoài ra, bộ máy hải quan đã cho thấy rằng tạo thuận lợi thương mại không nhất thiết sẽ làm giảm nguồn thu từ thuế.

5

MÔ-ZĂM-BÍCH

Anthony Mwangi

Chương trình cải cách hoạt động hải quan của Mô-zăm-bích được bắt đầu trong môi trường khủng hoảng sau xung đột, với đặc điểm nổi bật là tình trạng chia rẽ nghiêm trọng giữa các cơ quan dịch vụ công của Chính phủ. Phương thức duy nhất được lựa chọn là phụ thuộc chủ yếu vào nhà thầu nước ngoài trong việc quản lý dịch vụ hải quan trong thời kỳ chuẩn bị để các cơ quan trong nước có thể tự đảm nhận toàn bộ trách nhiệm đối với dịch vụ này. Kinh nghiệm của Mô-zăm-bích là bài học đối với các tổ chức Hải quan khác có hoàn cảnh tương tự.

Bối cảnh

Mô-zăm-bích nằm ở miền Nam châu Phi, có biên giới giáp với Ma-la-wi, Nam Phi, Soa-zi-len, Tan-za-ni-a, Zăm-bi-a và Zim-ba-buê. Mo-zăm-bích có dân số là 18,1 triệu người, tổng diện tích 489.192 dặm vuông, 2.841 dặm đường biên giới đất liền và 1.535 dặm đường biển.

Các hiệp định thương mại ưu đãi và hợp tác khu vực

Mô-zăm-bích là thành viên của Cộng đồng Phát triển Nam Phi (SADC) và Sáng kiến Hợp tác Biên giới (Cross-Border Initiative). Theo thỏa ước thương mại SADC, nhiều loại hàng hóa xuất khẩu của Mộ-zăm-bích, chủ yếu là nguyên liệu thô sẽ được miễn thuế tại các quốc gia thành viên SADC khác. Mô-zăm-bích đã ký một hiệp định thương mại ưu đãi với Nam Phi và hiện đang đàm phán các hiệp định thương mại song phương với An-giê-ri, Cu-ba, Ai-cập, Ấn-độ, Kê-ny-a, Ma-la-wi, Mau-ri-a-tu, Nga, Zăm-bi-a và Zim-ba-buê. Hàng hoá xuất khẩu của Mô-zăm-bích được hưởng chế độ ưu đãi khi nhập khẩu vào thị trường EU (theo hiệp định Cô-tô-nu) và thị trường của các quốc gia công nghiệp nói chung thông qua Hệ thống Ưu đãi Phổ biến. Ngoài ra, hàng hóa xuất khẩu của Mô-zăm-bích nếu đáp ứng được tiêu chuẩn chất lượng của Luật Cơ hội Tăng trưởng Châu Phi cũng được phép nhập khẩu miễn thuế vào Hoa-kỳ. Mô-zăm-bích cũng là thành viên của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) và Tổ chức Hải quan Thế giới (WCO), đã tham gia vào nhiều hiệp định và tuyên bố của các tổ chức này.[14]

Chương trình khôi phục nền kinh tế

Sau khi Mô-zăm-bích giành được độc lập năm 1975, và trong mười năm liên tiếp sau đó nền kinh tế bị kiệt quệ nghiêm trọng do cuộc nội chiến và vì thiếu các chính sách kinh tế đúng đắn. Năm 1987, Chính phủ phát động Chương trình Khôi phục

[14] Mô-zăm-bích đã tận dụng nhiều dịch vụ của WCO trong nhiều lĩnh vực khác nhau, trong đó có (a) đăng cai tổ chức Hội nghị Quốc tế về Liêm chính Hải quan: Câu Trả lời của Châu Phi được tổ chức ở Ma-pu-tô tháng 3 năm 2002; (b) tổ chức đào tạo về Hiệp định Trị giá Hải quan; và (c) tổ chức đào tạo về vận tải biển, xử lý hàng hóa và kiểm tra công-ten-nơ.

nền Kinh tế với sự hỗ trợ của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), Ngan nàng Thế giới và các nhà tài trợ song phương. Các kế hoạch cải cách trong khuôn khổ Chương trình Phục hồi nền Kinh tế bao gồm (a) thống nhất và ổn định tỉ giá hối đoái, (b) xóa bỏ phần lớn các biện pháp kiểm soát giá cả, (c) tư nhân hóa các xí nghiệp công, (d) áp dụng cải cách triệt để lĩnh vực tài chính, và (e) tiến hành cải cách thuế quan và do hoá thương mại. Mô-zăm-bích đã thu được những thành tựu kinh tế đầy ấn tượng từ chương trình này. Trong giai đoạn 1987-1997, tổng sản phẩm quốc nội thực tế và giá trị xuất khẩu tăng trung bình 6,8% và 15,6%. Tuy nhiên, Mô-zăm-bích vẫn còn là một quốc gia tương đối nghèo - tổng thu nhập bình quân đầu người năm 2001 là 210 đôla Mỹ - với các chỉ số xã hội dưới mức trung bình so với các quốc gia châu Phi thuộc tiểu vùng Sa-ha-ra.

Thành phần chủ yếu trong toàn bộ quá trình cải cách kinh tế là quyết định được Bộ trưởng Kế hoạch -Tài chính đưa ra năm 1995 để cải cách và hiện đại hóa hệ thống dịch vụ hải quan, chủ yếu nhằm cải thiện năng lực tăng nguồn thu và kiểm soát tốt hơn hoạt động thương mại và quá cảnh hàng hóa. Đặc điểm chính của chương trình cải cách là việc thành lập một đơn vị chuyên trách để khởi động và giám sát chương trình và sự tham gia của các công ty nước ngoài trong việc quản lý các công đoạn chính của quá trình cải cách và thực hiện thủ tục kiểm tra trước khi vận chuyển (PSI).

Các mục tiêu cải cách hải quan và phương thức đổi mới

Chính phủ đã bắt đầu chương trình cải cách nhằm thực hiện các nhiệm vụ sau:

- Tăng nguồn thu ngân sách. Nguồn thu hải quan đang có xu hướng giảm từ năm 1992. Năm 1994, xu hướng này trở nên trầm trọng hơn khi một lượng lớn hàng hóa nhập khẩu được miễn thuế theo nhiều chương trình ưu đãi đặc biệt. Ngoài ra, biểu thuế quan quá cao đã khuyến khích các hành vi trốn thuế.

- Tạo điều kiện cho hoạt động thương mại hợp pháp bằng cách đấu tranh chống nạn tham nhũng và buôn lậu:

  - Các ngành công nghiệp nội địa, cụ thể là các ngành công nghiệp mía đường và thuốc lá, thường xuyên phàn nàn là không thể cạnh tranh nổi với những kẻ buôn lậu trên thị trường nội địa.

  - Công luận chỉ trích Chính phủ thiếu minh bạch trong các hoạt động hải quan, quản lý yếu kém và trên hết là thiếu quyết tâm trong việc giải quyết tệ nạn tham nhũng.

  - Các phần tử buôn lậu đã ăn sâu bám rễ trong xã hội Mô-zăm-bích và nhiều người tin rằng nếu không có một sự thay đổi quyết liệt trong quản lý hải quan thì việc loại bỏ các phần tử này sẽ trở nên rất khó khăn.

- Tạo ra một bộ máy hải quan hiện đại, hiệu quả và đáng tin cậy, có đủ khả năng duy trì và thực hiện các biện pháp cải thiện được đề ra trong khuôn khổ chương trình cải cách.

Cuối năm 1994 và đầu năm 1995, Chính phủ cùng với các tổ chức tài trợ đa phương (cụ thể là IMF và Ngân hàng Thế giới) đã nhất trí về một chương trình cải cách mạnh mẽ để tăng cường khả năng tạo nguồn thu và giảm bớt các trở ngại thương mại. Phương thức được lựa chọn để giải quyết các vấn đề trên là sự kết hợp giữa tự do hoá thương mại một cách mạnh mẽ, cải cách triệt để và hiện đại hoá bộ máy hải quan. Nhiệm vụ cải cách và hiện đại hóa được tiến hành trên tất cả các mặt của bộ máy hải quan: pháp luật, cơ cấu tổ chức, năng lực quản lý, phương pháp điều hành, đào tạo nhân viên, trang bị và quản lý tài sản, kiểm toán, thực thi pháp luật, và một chương trình chống tham nhũng toàn diện. Nét mới của phương thức này là đưa chuyên gia nước ngoài vào để quản lý hoạt động hải quan và dựa vào dịch vụ PSI để trợ giúp việc xác định trị giá để nộp thuế đối với hàng hóa nhập khẩu.

Nguồn cung cấp tài chính

Bộ Phát triển Quốc tế Anh quốc (DFID) đã hỗ trợ để soạn thảo hợp đồng với Crown Agents (chi tiết nội dung hợp đồng được giới thiệu sau) và đóng góp khoảng 16 triệu đôla Mỹ trong tổng kinh phí 37 triệu đôla Mỹ cho 3 năm đầu của hợp đồng. Chính phủ cung cấp 21 triệu đôla Mỹ còn lại. IMF hỗ trợ chương trình cải cách bằng cách gửi chuyên gia pháp lý sang công tác từ năm 1996 đến tháng 7 năm 1999. Ngân hàng Thế giới cung cấp tài chính cho hoạt động của Bộ phận Kỹ thuật phục vụ Tái Cơ cấu Hải quan (TURC) kể từ khi bắt đầu thành lập năm 1995 cho đến tháng 12 năm 1999. Chương trình Phát triển LHQ (UNDP) chi trả cho một chuyên gia về hải quan và một chuyên gia kinh tế vĩ mô làm việc bán thời gian.

Sau khi xem xét nhu cầu phải tạo ra và duy trì sự thành công của giai đoạn đầu của chương trình cải cách, và sau khi tiến hành một cuộc điều tra về mức độ tuân thủ nội dung hợp đồng do DFID tiến hành, Chính phủ đã quyết định gia hạn hợp đồng thêm sáu tháng đối với hợp đồng 3 năm ban đầu với Crown Agents, tiếp sau là một hợp đồng 3 năm nữa để củng cố kết quả cải cách. Tổng giá trị hợp đồng gia hạn và hợp đồng cho giai đoạn củng cố là 26 triệu đôla Mỹ, trong đó Chính phủ cung cấp 15 triệu đôla Mỹ còn DFID cung cấp 11 triệu đôla Mỹ. Do hoạt động của Crown Agents giảm vào thời gian cuối hợp đồng, chi phí cho Crown Agents giảm xuống đáng kể và trong năm cuối cùng của giai đoạn củng cố, họ chỉ thực hiện khoảng một phần ba giá trị đã dự kiến cho năm đầu của giai đoạn đó. DFID cũng hỗ trợ tài chính để gia hạn hợp đồng với Crown Agents thêm hai năm nữa (bắt đầu từ giữa năm 2003) với mục tiêu tăng cường năng lực của cơ quan hải quan và hỗ trợ việc thành lập Cơ quan Thuế Trung ương.

Các yếu tố cải cách thể chế chủ yếu

Năm 1995, Bộ kế hoạch - Tài chính đã thành lập TURC để điều hành chương trình cải cách, do một lãnh đạo cao cấp người Mô-zăm-bích đứng đầu với sự hỗ trợ của các chuyên gia tư vấn của IMF và UDNP. Mặc dù không có đại diện trực tiếp của khu vực tư nhân nhưng sự tham gia của khu vực này vẫn được bảo đảm thông qua sự phối hợp chặt chẽ với Hội đồng Kỹ thuật Cấp cao Hải quan - một tổ chức có nhiều đại diện của khu vực tư nhân. Sự tham gia mạnh mẽ của khu vực tư nhân vào chương trình cải cách được đảm bảo khi hội đồng này được tham gia trao đổi về hệ thống pháp lý mới của hải quan. Mục tiêu của kế hoạch này là để TURC quản lý các vấn đề chính về chính sách trong công tác của cơ quan hải quan và để hoàn thành các công việc sau:

- Phối hợp tổ chức cơ cấu lại bộ máy hải quan và đại diện cho Bộ Tài chính trong tất cả các vấn đề liên quan đến cải cách hải quan, kể cả vai trò liên lạc với các tổ chức thuộc khu vực tư nhân và khu vực công trong và ngoài nước;

- Phối hợp soạn thảo tất cả tài liệu pháp lý về Hải quan, trong đó có Luật thuế quan và các quy định về thủ tục hải quan;

- Xây dựng mối liên hệ cần thiết với các bộ ngành khác theo yêu cầu của quá trình cơ cấu bộ máy hải quan;

- Chuẩn bị và tổ chức đấu thầu để lựa chọn các công ty có năng lực quản lý dịch vụ hải quan và tiến hành thủ tục PSI đối với hàng hóa nhập khẩu;

- Giám sát việc thực hiện hợp đồng của nhà thầu được lựa chọn để đảm bảo rằng Chính phủ đã đạt được lợi ích cao nhất từ dịch vụ của nhà thầu;

- Quản lý quá trình tin học hóa các dịch vụ hải quan.

Hỗ trợ từ bên ngoài

Năm 1996, TURC đã mời các nhà thầu nước ngoài tham gia đấu thầu triển khai chương trình cải cách hải quan với các điều khoản tham chiếu như sau:

- Tiếp quản toàn bộ công tác quản lý hải quan, kể cả công tác đào tạo;

- Bổ nhiệm các cán bộ hải quan chủ chốt để thực hiện các chức năng theo hợp đồng căn cứ vào luật lao động trong nước;

- Giám sát hoạt động nhập khẩu và các hoạt động ngoại thương khác theo Luật Hải quan, cũng như phòng ngừa các hành vi gian lận và trốn thuế, và trao đổi các quy định về kiểm soát;

- Bảo quản tài sản của Hải quan luôn ở trong tình trạng tốt và lập hệ thống kiểm kê tài sản;

- Mua sắm và bảo quản tài sản được phân bổ cho dự án cải cách, kể cả phương tiện vận tải và phần cứng, phần mềm xử lý số liệu.

Một nhóm bao gồm đại diện của Bộ Kế hoạch - Tài chính, TURC và IMF đã tiến hành phân tích kết quả đấu thầu. Crown Agents được trao hợp đồng 3 năm, bắt đầu từ tháng 1 năm 1997 và kết thúc vào tháng 12 năm 1999. Tháng 4 năm 1997, Crown Agents đã đề xuất kế hoạch công tác cho từng hoạt động sẽ được thực hiện trong thời gian hợp đồng. Công tác quản lý nghiệp vụ đã bắt đầu từ giữa năm 1997 ở miền Nam và từng bước được mở rộng sang các khu vực khác.

Một chuyên gia tư vấn cao cấp của Crown Agents đã được bổ nhiệm làm Giám đốc uỷ quyền của hải quan chịu trách nhiệm thực hiện chương trình cải cách theo đúng các điều khoản trong hợp đồng với Crown Agents. Một Phó tổng cục trưởng hải quan người Mô-zăm-bích tiếp tục chịu trách nhiệm cung cấp cơ sở pháp lý trong

trường hợp hệ thống pháp lý không trao quyền hạn cần thiết cho người không phải là công dân Mo-zăm-bích hoặc không phải là công chức của Mô-zăm-bích.

Tháng 12 năm 1999 là thời điểm kết thúc hợp đồng kéo dài 3 năm nhưng vẫn chưa đạt được kết quả như dự kiến - cụ thể là trong lĩnh vực xây dựng thể chế - và các dịch vụ hải quan mới hình thành vẫn chưa được ổn định. Các cán bộ quản lý cao cấp của Hải quan mới được bổ nhiệm vẫn chưa sẵn sàng để đảm nhận toàn bộ trách nhiệm quản lý được chuyển giao, như lập kế hoạch tài chính, xây dựng các chính sách quản lý và giám sát hoạt động, những công việc trước đây do chuyên gia tư vấn của Crown Agent đảm nhận. Nhiều nhân viên còn thiếu kinh nghiệm và không có những kỹ năng cần thiết để tiếp nhận trách nhiệm từ phía tư vấn nước ngoài. Hơn nữa, một số mục tiêu phát triển thể chế chưa được đề cập đến vì nhu cầu phải phân bổ nhân sự hỗ trợ cho tư vấn nước ngoài trong lĩnh vực hoạt động nghiệp vụ. Ngoài ra, vẫn chưa xây dựng đầy đủ các thủ tục hoạt động và hệ thống thông tin nhằm mang lại những kết quả theo dự kiến.

Tình hình này đã dẫn đến yêu cầu phải gia hạn hợp đồng với Crown Agents đến giữa năm 2003. Theo hợp đồng gia hạn được xem như hợp đồng của giai đoạn củng cố, vai trò của Crown Agents thay đổi từ vai trò điều hành sang vai trò giám sát và cố vấn, trừ lĩnh vực điều tra và tình báo, kỷ luật nhân viên, kiểm toán và chống tham nhũng là những lĩnh vực Crown Agents vẫn giữ vai trò điều hành. Trong giai đoạn củng cố, Crown Agents sẽ duy trì và tăng cường các biện pháp cải cách dịch vụ hải quan và triển khai các hệ thống và thủ tục mới theo yêu cầu. Mục tiêu chủ yếu là nhằm chuyển giao trách nhiệm một cách có kiểm soát để đảm bảo việc thiết lập một hệ thống dịch vụ hải quan bền vững không cần đến sự can thiệp của tư vấn nước ngoài. Hợp đồng quy định rằng số lượng chuyên gia tư vấn của Crown Agents sẽ được giảm từ 47 người năm 2000 xuống còn 11 người vào giữa năm 2003 (bảng 5.1).

Bảng 5.1 Số lượng chuyên gia tư vấn của Crown Agent, 07/2000-01/2003

Lĩnh vực hoạt động	7/2000	1/2001	7/2001	1/2002	7/2002	1/2003
Nghiệp vụ hải quan	35	22	17	11	1	1
Nghiệp vụ nhạy cảm	9	9	9	9	9	9
Phát triển	3	3	2	2	1	1
Tổng cộng	47	34	28	22	11	11

Nguồn: số liệu của Văn phòng hải quan Mô-zăm-bích

Tháng 8 năm 2002, một nghiên cứu về tiến độ của giai đoạn củng cố được DFID và TURC tiến hành đã kết luận rằng đến giữa năm 2003 vẫn chưa đạt được mức độ bền vững do công tác quản lý ở cấp cao vẫn còn chưa ổn định. Vì vậy, hợp đồng với Crown Agents lại được gia hạn thêm hai năm nữa, bao gồm giai đoạn bắc cầu cho đến khi thành lập xong Cơ quan Thuế Trung ương mới, có chức năng hợp nhất các hoạt động hải quan. Các mục tiêu chính của giai đoạn này là tăng cường công tác quản lý ở cấp lãnh đạo cao nhất của Hải quan; nâng cấp kỹ năng và các quy trình ở mọi cấp quản lý; tăng cường năng lực điều tra, tình báo, chống tham nhũng, CNTT&TT (CNTT&TT) và kiểm toán; đạt được tiến bộ hơn nữa trong việc xây dựng hệ thống mới về pháp lý và kiểm soát; và củng cố năng lực của cán bộ quản lý ở các trạm hải quan cửa khẩu, sân bay và các đội Hải quan lưu động. Crown Agents được bố trí tập trung sự hỗ trợ vào công tác đào tạo, phát triển và tư vấn cho các cán bộ quản lý khi không còn trực tiếp đảm nhận trách nhiệm quản lý nữa. Theo hợp đồng, 11 chuyên gia tư vấn sẽ làm việc trong 2 năm và 3 chuyên gia tư vấn làm việc trong 18 tháng.

Công ty Dịch vụ Kiểm nghiệm Intertek

Để trợ giúp việc xác định trị giá, TURC đã tổ chức đấu thầu cạnh tranh để tuyển chọn công ty dịch vụ PSI với kết quả đấu thầu là hợp đồng 3 năm được trao cho Công ty Dịch vụ Kiểm nghiệm Intertek (ITS). Lý do để lựa chọn một công ty PSI là do cơ quan hải quan thiếu năng lực kiểm soát và các tổ chức tài trợ thiếu lòng tin vào tính minh bạch trong thủ tục thương mại. Công ty PSI sẽ xác định trị giá, mã số thuế, số lượng hàng hóa nhập khẩu sẽ được xử lý và những hàng hóa cấm nhập khẩu. Hợp đồng cũng yêu cầu ITS phải xác định hạn sử dụng của thuốc men và thực phẩm, giá trị của các lô hàng nhỏ được miễn kiểm tra PSI để tránh trường hợp doanh nghiệp nhập khẩu chia nhỏ các lô hàng để tránh bị kiểm tra.

Cơ quan hải quan đã trả lệ phí kiểm tra trước khi vận chuyển. Ban đầu, doanh nghiệp nhập khẩu phải nộp phạt bằng 30% giá trị hàng hóa được chọn để kiểm tra PSI nếu không có chứng nhận PSI khi cập cảng. Tháng 2 năm 2003, mức phạt này được giảm xuống 10% cùng với quyết định giảm mạnh khối lượng nhập khẩu thuộc diện kiểm tra trước.

ITS được phân công bắt đầu công việc vào tháng Một năm 1996 và dành toàn bộ một năm đầu cho quá trình hiện đại hóa hải quan. Ban đầu PSI được áp dụng với phần lớn hàng hóa nhập khẩu; tuy nhiên, đến đầu năm 1999, phạm vi áp dụng đã được dần giảm xuống do trong thời gian đó đã áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro trong khuôn khổ Hệ thống Quản lý Thông tin Thương mại (TIMS) của Crown Agents. Năm 2002, đã tổ chức đấu thầu để chọn công ty PSI mặc dù mãi đến đầu năm 2002 mới chính thức tiến hành đánh giá kết quả đấu thầu và đến tận tháng 7 năm 2002 mới xác định được phạm vi hợp đồng. Trong suốt thời gian này, ITS tiếp tục cung cấp dịch vụ PSI theo hợp đồng được gia hạn được ký năm 1996. Tháng 8 năm 2002, ITS được yêu cầu tiến hành đào tạo tại chỗ đối với nhân viên thông qua nhiệm vụ được giao trong các lĩnh vực kiểm soát nội địa, kiểm tra sau vận chuyển và thực hiện thủ tục xác định trị giá theo Hiệp định chung về Thương mại và Thuế quan. ITS cũng hỗ trợ thiết bị phục vụ công tác đào tạo.

Cải cách thương mại và ngân sách đồng bộ với cải cách hải quan

Mô-zăm-bích đã mạnh mẽ tiến hành tự do hoá thương mại từ năm 1987, trong đó bao gồm việc giảm mạnh các loại thuế và mức thuế nhập khẩu. Mô-zăm-bích đã xoá bỏ nhiều biện pháp miễn giảm thuế nhập khẩu đặc biệt đã tồn tại trong các chế độ thương mại trước. Phần lớn các biện pháp hạn chế xuất khẩu và kiểm soát ngoại hối cũng đã bị bãi bỏ. Mức thuế quan được áp dụng là 0 đối với hàng hóa thiết yếu, 2,5% đối với nguyên liệu thô, 5% đối với nhiên liệu và tư liệu sản xuất, 7,5% đối với hàng hóa trung gian và 30% đối với hàng tiêu dùng. Đến tháng 1 năm 2003, mức thuế tối đa được giảm xuống còn 25%. Mô-zăm-bích áp dụng phiên bản 2002 của Hệ thống Hài hòa Mô tả và Mã hóa Hàng hóa. Phần phụ lục sẽ trình bày bảng phân loại chi tiết hàng hóa theo mỗi cơ cấu thuế và so sánh với mức thuế của các quốc gia SADC láng giềng và Thị trường Chung các Quốc gia Đông Nam Phi (COMESA).

Cơ cấu thuế là một cơ cấu luỹ tiến, và mức thuế phụ thuộc vào mức độ hàng hóa được xử lý như thế nào. Mức thuế quan được áp dụng trung bình là 13,8% năm 2001 (giảm từ 15,7% năm 1998) ở mức thấp nhất so với khu vực Nam Phi và so với

mức 20,1% ở Zim-ba-buê, 24% ở Tan-za-ni-a và 24,4% ở Mau-ri-a-tu. Trong số các quốc gia láng giềng nằm trong khối COMESA và SADC, chỉ có Ma-la-wi có mức thuế thấp hơn (5,2%) trong khi mức thuế của Zam-bi-a cũng xấp xỉ như của Mô-zăm-bích. Mức thuế theo tỷ trọng giao dịch ngoại thương với các quốc gia COMESA và SADC cũng giảm từ 10,7% năm 1998 xuống còn 8,7% năm 2001, thấp hơn rất nhiều so với Tan-za-ni-a (19,8%), Zim-ba-buê (19,3%), Ma-la-wi (14,1%) và zam-bi-a (12,9%). Với bốn mức thuế cao hơn mức 0, cơ cấu thuế của Mô-zăm-bích thuộc loại đơn giản nhất của khu vực so với Ma-la-wi có 6 mức, Mau-ri-a-tu có 8 mức và Zim-ba-buê có 14 mức. Nhằm tạo điều kiện giảm thuế quan mà không gây ra tổn thất quá mức về nguồn thu ngân sách, Mô-zăm-bích đã áp dụng mức thuế giá trị gia tăng (VAT) là 17% năm 1999. Nước này cũng đánh thuế tiêu thụ đặc biệt đối với các sản phẩm xe máy, hàng hóa xa xỉ phẩm, đồ uống có cồn và thuốc lá.

Một số rào cản phi thuế quan vẫn cản trở tiến trình tạo thuận lợi giao dịch thương mại - cụ thể là quá trình kiểm nghiệm chất lượng phức tạp, các yêu cầu về tem mác và chứng nhận, quy định của Chính phủ về mua sắm và thực thi quyền sở hữu trí tuệ không đầy đủ. Tuy nhiên, Chính phủ đã bắt đầu thực hiện một chương trình nhằm xoá bỏ phần lớn các biện pháp này cho phù hợp với các quy tắc của WTO. Các biện pháp bảo hộ cũng đang được giảm mạnh đồng thời với việc đơn giản hóa các quy định về mua sắm. Ngoài ra, tham nhũng và hành vi buôn lậu cũng là những cản trở đối với sự phát triển của hệ thống thương mại hợp pháp. Vì thế Chính phủ đã xây dựng các chính sách và chiến lược để đấu tranh chống lại nạn tham nhũng, kể cả việc tài trợ cho Hội nghị Châu Phi về Liêm chính, với sự tham gia của đại diện các tổ chức hải quan của 50 quốc gia và chỉ định Tổng Cục trưởng Hải quan làm trợ lý thứ ba chịu trách nhiệm về kiểm soát nội bộ và xây dựng các chính sách chiến lược và kế hoạch hành động.

Các thành phần của chương trình cải cách

Các nhà hoạch định chính sách của Mô-zăm-bích đã quan niệm cải cách hải quan là một chương trình toàn diện và vì thế đòi hỏi phải có hàng loạt những biện pháp chính sách bổ trợ và kết hợp chặt chẽ.

Luật Hải quan mới

Luật Hải quan chủ yếu có từ thời kỳ thực dân, cụ thể là từ những năm 40 và 60. Đây không chỉ là một hệ thống pháp luật lạc hậu về triết lý kiểm soát, về đường hướng, phương pháp luận cần thiết cho một bộ máy hải quan hiện đại mà những quy định trong luật về quyền hạn được trao cho nhân viên hải quan cũng không rõ ràng và đầy đủ để có thể hoạt động chống tội phạm hải quan một cách hiệu quả. Hệ thống kiểm soát dựa trên tỉ lệ kiểm tra thực tế là 100% chứ không dựa trên kết quả đánh giá rủi ro. Công tác phân bổ nguồn lực cho các hoạt động hải quan còn bộc lộ nhiều vi phạm và gian lận. Hậu quả của tình trạng này là quy trình dịch vụ diễn ra rất chậm và kém hiệu quả, dẫn đến kết quả là hệ thống dịch vụ công kém chất lượng đồng thời với kết quả thu ngân sách và phòng ngừa gian lận rất nghèo nàn. Luật Hải quan mới đã được phê duyệt năm 1998, được phát hành trên đĩa CD-ROM và trang web của cơ quan hải quan, cùng với các thông tin liên quan khác như các quy định được ban hành gần đây, mã số phân loại thuế và giải đáp các thắc mắc được doanh nghiệp xuất nhập khẩu nêu ra. Phần mềm máy tính đang được áp dụng là một phần mềm thân thiện với người sử dụng và dễ truy cập. Cuối

năm 2002, một lần nữa, Luật Hải quan lại được điều chỉnh và ban hành, bao gồm toàn bộ các quy định và thủ tục liên quan.

Quản lý thay đổi

Một Ban chỉ đạo được thành lập bao gồm đại diện của TURC, IMF, Ngân hàng Thế giới và DFID đã tiến hành giám sát quá trình quản lý rủi ro do Crown Agents thực hiện. Uỷ ban này tổ chức họp ba tháng một lần. Ngoài ra, hàng năm, uỷ ban này còn tiến hành xem xét để rà soát và lập hồ sơ về tiến độ thực hiện so với mục tiêu ban đầu. Không có công việc nào bị bỏ sót trong quá trình thực hiện hợp đồng PSI.

Nhân viên, thù lao và đào tạo

Trước khi tiến hành cải cách, nhân sự của bộ máy hải quan có trình độ dưới mức trung bình. Năm 1996, khoảng một phần tư số nhân viên chưa tốt nghiệp trung học và một phần ba trong số đó chỉ tốt nghiệp trung học cơ sở (bảng 5.2). Khoảng 10% số nhân viên có bằng tốt nghiệp đại học.

Bảng 5.2 Trình độ học vấn của nhân viên hải quan sau cải cách số liệu năm 1996

Trình độ học vấn	Số lượng nhân viên	Tỉ lệ
Trình độ trên đại học	52	4
Trình độ đại học	82	6
Trình độ đáp ứng yêu cầu kỹ thuật hoặc thương mại	284	22
Trình độ trung học	529	43
Tốt nghiệp lớp 9 hoặc lớp 10	217	17
Trình độ phổ thông hoặc thấp hơn	108	8
Tổng cộng	1272	100

Nguồn: số liệu của Văn phòng hải quan Mô-zăm-bích

Thù lao thấp và không có chế độ chăm sóc y tế đầy đủ. Ngoài ra, việc trả lương được thực hiện rất thất thường. Điều kiện sinh hoạt và làm việc nghèo nàn, nhất là ở khu vực biên giới, nơi thiếu cả các dịch vụ tối thiểu như điện và nước. Tình hình này đòi hỏi phải có một chương trình cải cách nguồn nhân lực. Bảng 5.3 cho thấy kế hoạch đổi mới nhân sự vào thời điểm bắt đầu chương trình cải cách.

Toàn bộ quy mô nhân sự đã được tăng dần từ 365 người trước khi cải cách lên thành 1272 người khi hoàn thành cải cách. Tuy nhiên, trong số 945 nhân viên làm việc cho cơ quan hải quan vào thời điểm năm 1996, 750 người sẽ bị cách chức; 776 người được tuyển dụng theo các tiêu chuẩn mới. Tuy vậy, luật công chức không cho phép thực hiện quá trình đổi mới nhân sự một cách nhanh chóng như kế hoạch đã dự kiến. Thậm chí, đến cuối năm 2002, sau khi chuyển một số nhân viên sang vụ VAT và các vụ của Bộ Kế hoạch - Tài chính, khoảng 260 nhân viên vẫn cần được chuyển đi để hoàn thành dự án cải cách nhân sự. Các kế hoạch tuyển dụng mới tập trung vào việc thu hút những nhân viên có trình độ học vấn cao hơn. Từ năm 1997 đến năm 2000, 82 thạc sỹ, 52 cử nhân và 813 nhân viên có trình độ trung cấp (tốt nghiệp trung học, trường kỹ thuật hay có chứng chỉ thương mại) đã được bổ sung vào bộ máy nhân sự.

Bảng 5.3 Mô tả tình hình nhân sự

Hạng mục	Trước cải cách	Trong quá trình cải cách	Sau cải cách
Cán bộ lãnh đạo hải quan	33	(18)	15
Cán bộ quản lý	15	29	44
Cán bộ tác nghiệp	8	58	66
Đại lý, thực tập sinh, trợ lý	146	731	877
Nhân viên biên phòng	125	63	188
Phụ tá cấp một hoặc cấp hai	38	44	82
Tổng cộng	365	907	1272

Ghi chú: số liệu trong ngoặc đơn biểu thị việc giảm số lượng cán bộ
Nguồn: số liệu của Văn phòng hải quan Mô-zăm-bích

Gần đây, số lượng chỉ tiêu nhân viên hải quan đã được tăng lên thành 1.851 người. Điều này đáp ứng được nhu cầu tăng cường năng lực quản lý; cải thiện hoạt động chống tham nhũng, phục vụ công tác điều tra pháp lý, các nghiệp vụ đặc biệt và kiểm tra sau thông quan; và mở cửa các trạm hải quan cửa khẩu đã bị đóng cửa. (Mô-zăm-bích có 63 trạm hải quan cửa khẩu.)

Phạm vi cải cách nhân lực còn bao gồm việc áp dụng hệ thống lương mới cho nhân viên hải quan. Hệ thống lương này cao hơn hệ thống lương hiện đang áp dụng với các đối tượng công chức khác và tương đương với hệ thống lương của khu vực tư nhân. Lương bao gồm lương cơ bản và phụ phí Hải quan với các mức khác nhau dựa trên kết quả công tác. Hệ thống lương mới còn bao gồm bảo hiểm xã hội và trợ cấp hưu trí. Sự thay đổi này đã được Bộ Hành chính Nhà nước là cơ quan chịu trách nhiệm về chế độ công chức phê duyệt sau hiệu lực của một loạt các nghị định cấp bộ. Hệ thống lương này không được áp dụng với các ngành dân chính khác là những nơi dự kiến cũng sẽ có những chương trình cải cách tạo ra nhiều thay đổi mạnh mẽ.

Thủ tục tuyển dụng cũng được hiện đại hóa một cách đáng kể, chú trọng xem xét kết quả kiểm tra học vấn và trong trường hợp tuyển cán bộ cao cấp thì dựa vào kết quả trắc nghiệm tâm lý do các viện nghiên cứu quốc gia độc lập tiến hành và dựa trên kết quả phỏng vấn cá nhân. Việc kiểm tra quá trình học tập, công tác và mức độ liêm chính chỉ được tiến hành đối với cán bộ quản lý và những người được bổ nhiệm vào các vị trí nhạy cảm. Đào tạo nghề đối với nhân viên mới hiện nay bao gồm các khóa đào tạo bán quân sự cũng như các khóa đào tạo về nghiệp vụ Hải quan cơ bản.

Kế hoạch tiếp tục đào tạo cũng được thực hiện. Người ta đang xem xét việc thành lập một trung tâm đào tạo về tài chính công dành cho các đơn vị thuộc Bộ Kế hoạch - Tài chính. Ý tưởng này cần được bắt đầu bằng một mô-đun về Hải quan. Năm 2003, ban lãnh đạo Hải quan đã tiến hành nghiên cứu khả thi và khảo sát nhu cầu đào tạo. Đồng thời, Bộ phận Đào tạo Nghiệp vụ Hải quan do Crown Agents thành lập đang sử dụng một cơ sở của Bộ Y tế. Các chuyên gia của ITS đã tiến hành một nghiên cứu phân tích toàn diện về nhu cầu đào tạo và đánh giá khả năng của các giảng viên đào tạo trong nước bằng cách cử các chuyên gia kỹ thuật tham dự vào các hoạt động đào tạo và soạn giáo trình đào tạo, đặc biệt trong lĩnh vực xác định trị giá. Đối với các khóa đào tạo chuyên môn, cơ quan hải quan có thể sử dụng các học viện đào tạo của Nam Phi và Zăm-bi-a. Cơ quan hải quan không cung cấp dịch vụ đào tạo cho doanh nghiệp, các đại lý khai thuê hay các công ty giao nhận.

Các vấn đề về liêm chính và tham nhũng

Trước cải cách, nạn tham nhũng rất phổ biến và không có một hệ thống nào đủ tin cậy để phát hiện và xử phạt các hành vi tham nhũng. Doanh nghiệp nhập khẩu và nhân viên hải quan thường xuyên thông đồng với nhau để xác định trị giá thấp và phân loại sai hàng hóa nhập khẩu. Thất bại trong quản lý tham nhũng là do các nguyên nhân như cấp trên đồng ý để nhân viên dưới quyền tham nhũng và có lẽ được ăn chia khoản hối lộ nhận được. Hoàn toàn không có hệ thống quản lý và kiểm soát tài sản của cơ quan hải quan.

Mô-zăm-bích đã ký kết tham gia vào Tuyên bố A-ru-sa của Tổ chức Hải quan Thế giới năm 2003, và chương trình cải cách hải quan được dựa trên các điểm chính trong Tuyên bố đó. Mô-zăm-bích cũng đã ký kết tham gia vào Tuyên bố Ma-pu-tô 2002 của Tổ chức Hải quan Thế giới về Tính liêm chính. Theo đó, hoạt động liên quan đến vấn đề liêm chính và tham nhũng đã tập trung vào một chương trình cứng rắn về kỷ luật đối với những nhân viên vi phạm nội quy. Từ năm 2002 đến 2003, 171 cán bộ hải quan đã bị xử lý bằng các biện pháp kỷ luật nghiêm khắc. Trong thời gian này, Chính phủ đã thành lập Tổng cục Thanh tra Nội bộ, bao gồm Vụ Sai phạm Nhân sự và Ban Phòng chống tham nhũng và đến cuối năm 2003, Quốc hội đã phê chuẩn luật chống tham nhũng.

CNTT&TT

Trước khi bắt đầu dự án cải cách, hoạt động hải quan không nhận được sự hỗ trợ nào đáng kể về CNTT&TT còn nhân viên thì chưa quen với các hệ thống truyền thông. Quá trình triển khai hệ thống CNTT&TT hiện đại đã được chia làm nhiều giai đoạn một cách thận trọng để phù hợp với nhu cầu áp dụng quy trình giải phóng hàng hóa và quản lý hải quan hiện đại. Quá trình lựa chọn phần mềm đòi hỏi phải tiến hành xem xét chi tiết những điểm mạnh và điểm yếu của các phương án sử dụng Hệ thống TIMS hoặc Hệ thống Tự động Số liệu Hải quan của Hội nghị Thương mại và Phát triển LHQ (UNCTAD). TURC đã tiến hành công việc này với sự trợ giúp của đại diện IMF. Nghiên cứu này chưa đưa ra kết quả chi tiết.

Quyết định thông qua hệ thống TIMS bị cản trở bởi năng lực kỹ thuật hạn chế của TURC, gây trở ngại đối với công tác điều phối các hợp đồng thuộc khuôn khổ chương trình cải cách và hiện đại hóa hải quan. Tuy nhiên, TIMS có được sự hỗ trợ về kỹ thuật và hậu cần từ Luân-đôn (giống như Hệ thống Số liệu Hải quan Tự động có được sự hỗ trợ từ Ge-ne-vơ). Chi phí ban đầu mà Chính phủ Thụy Sỹ dành cho dự án được ước tính là 3 triệu đôla Mỹ.

TIMS được thiết kế đặc biệt riêng để phục vụ nhu cầu thực hiện thủ tục hải quan mới của Mô-zăm-bích. Hệ thống được đưa ra lần đầu tiên ở miền Nam vào năm 1998 và hiện nay đã được mở rộng ra toàn quốc. Việc chuyển số liệu cho công ty PSI bằng thư điện tử được bắt đầu từ tháng 6 năm 2000. Trước khi hệ thống được đưa vào sử dụng, đã có nhiều khóa đào tạo cơ bản và đào tạo chuyên sâu. Các chức năng chính của TIMS bao gồm nhập nội dung khai báo theo mẫu đơn viết bằng tay, nộp thuế (không phải bằng đường điện tử), quản lý tờ khai hàng hóa, thông tin tình báo, quản lý rủi ro, quản lý khu vực thương mại, xử lý hàng hóa xuất khẩu, thông tin kho hàng và các trường hợp miễn thuế. Crown Agents đảm nhận việc duy trì và nâng cấp hệ thống máy tính còn Chính phủ thì đầu tư trang thiết bị cho các phòng ban tại trụ sở hải quan.

Hệ thống TIMS chưa được kết nối với ngân hàng, các đại lý khai thuê, các cơ quan quản lý cảng bến hoặc cơ quan quản lý đường sắt, nhưng người ta đang xem xét đề xuất thiết lập một đơn vị trung tâm xử lý tờ khai tại Ma-pu-tô để nhận tờ khai bằng thư điện tử và xử lý tự động. Đơn vị này có thể làm giảm số lượng tờ khai được nộp tại các địa điểm thông quan và sẽ đẩy nhanh toàn bộ quy trình thông quan.

Xác định trị giá

Từ cuối năm 2002, Mô-zăm-bích đã chính thức gia nhập Hiệp ước về Định giá Hải quan của Tổ chức Thương mại Thế giới, theo đó, việc xác định trị giá được dựa trên giá trị giao dịch thể hiện trong hóa đơn. Cơ quan hải quan gần đây không truy cập được vào cơ sở dữ liệu về xác định trị giá mà ITS đang lưu giữ. Tuy nhiên, đến tháng 8 năm 2000, số liệu về trị giá đã được chuyển cho Chính phủ thông qua Hệ thống Đánh giá Thương mại Tiên tiến của ITS theo một phần nội dung hợp đồng với ITS. Hệ thống này chứa đựng thông tin về các hoạt động kiểm tra được tiến hành với hàng hóa khi nhập khẩu vào Mô-zăm-bích như nội dung khai báo của doanh nghiệp, giá trị mỗi hóa đơn của doanh nghiệp xuất khẩu, thông tin chi tiết về doanh nghiệp, nước cung ứng và nước xuất xứ, mã hệ thống hài hòa, hình thức vận chuyển được khai báo và hình thức thanh toán. Ngoài ra, cơ sở dữ liệu còn bao gồm số liệu về kết quả thanh tra xác định trị giá và mã hóa của ITS; so sánh với các lô hàng giống hệt hoặc tương tự có số lượng tương đương hoặc khác biệt; và kết quả phân tích xu hướng giá cả để xác định giá thấp nhất, cao nhất và trung bình trong một khoảng thời gian nhất định. Cơ sở dữ liệu cũng bao gồm các số liệu thống kê khác có được từ Internet và các tờ báo thương mại, giá cả thị trường, v.v. Số liệu về kiểm tra ITS ở các quốc gia khác không được tiết lộ vì lý do bảo mật nhưng nó có tác dụng tăng cường công tác của các kiểm soát viên ITS. Giữa năm 2002, giá tham khảo không chính thức vẫn được áp dụng đối với phần lớn hàng hóa nhưng đến năm 2003, tình hình đã được thay đổi cùng với việc thực hiện Hiệp ước về xác định trị giá hàng hóa của WTO.

Không có sự thống nhất trong số liệu do công ty PSI đưa ra và kết quả tính toán cuối cùng về nguồn thuế nhập khẩu và các loại thuế khác. ITS đã bắt đầu tiến hành công việc cân đối những số liệu này từ năm 1997 với sự hỗ trợ của cơ quan hải quan và Viện Thống kê Quốc gia, kết hợp với một khoản vay có điều kiện trị giá 50 triệu đôla Mỹ được trừ dần của Ngân hàng Thế giới. Việc cân đối số liệu nhằm để (a) đối chiếu giá trị nhập khẩu do ITS chứng nhận và giá trị thuế nhập khẩu và các loại thuế khác theo tính toán, (b) xác định các trường hợp có mức chênh lệch giữa khoản thuế do ITS đánh giá và khoản thuế thực thu lớn hơn 10%, (c) kiểm tra các trường hợp được PSI miễn thuế và các trường hợp thông quan không có chứng từ của PSI, (d) kiểm soát việc xuất nhập tại kho hàng, và (e) phân tích nguồn thu thuế tại mỗi trạm hải quan. Tuy nhiên, với việc xóa bỏ yêu cầu khai báo trước khi vận chuyển và giảm mạnh khối lượng hàng hóa nhập khẩu thuộc diện kiểm tra PSI, nhu cầu đối với việc cân đối số liệu đã giảm đi, đặc biệt do thiếu sót trong số liệu thống kê làm cho kết quả cân đối không đáng tin cậy.

Vào thời điểm báo cáo này được thực hiện thì chương trình PSI cũng đang được xem xét với hai nội dung chính. Thứ nhất, vai trò của công ty PSI một khi Mô-zăm-bích thông qua Hiệp định của WTO về Trị giá Hải quan. Rõ ràng là hoạt động của công ty PSI phù hợp với yêu cầu của hiệp định. Tuy nhiên, việc thực thi hiệp định

đòi hỏi phải có nhiều bằng chứng hơn để tạo ra mối nghi ngờ có lý do so với yêu cầu theo Quy ước Bruc-xen về xác định trị giá, mà Mô-zăm-bích đã áp dụng trước đó để giải thích cho việc không chấp nhận giá trị hoá đơn làm cơ sở để xác định trị giá hải quan và chuyển sang một phương pháp khác được Hiệp định về Trị giá Hải quan cho phép. Phương pháp này đòi hỏi phải có thông tin bổ sung và phải đào tạo tất cả các đại lý khai thuê tham gia, đây là một quá trình đã bắt đầu được triển khai với sự trợ giúp của Crown Agents và ITS trong lĩnh vực đào tạo về kiểm toán và xác định trị giá theo các nguyên tắc của Hiệp định về Trị giá Hải quan. Một bộ phận Định Giá Chuyên môn đã được thành lập trực thuộc cơ quan hải quan, được hỗ trợ bằng một mô-đun xác định trị giá trong phần mềm TIMS với chức năng kiểm toán sau nhập khẩu các số liệu của doanh nghiệp và một nhóm kiểm soát lưu động có khả năng xác định giá trị theo quy trình thủ tục mới.

Vấn đề thứ hai là từ tháng 1 năm 2003, phạm vi kiểm soát của PSI đã giảm xuống, chỉ áp dụng với hàng hóa đã được xác định là nhạy cảm – ví dụ, thuốc men và các sản phẩm hóa chất nhất định - để xác định phân loại thuế, số lượng và chất lượng. Nếu công ty PSI nghi ngờ về giá trị khai báo, công ty sẽ thông báo cho cơ quan hải quan để nhân viên hải quan có thể tiến hành kiểm tra sau thông quan.

Kiểm tra thực tế

Kế hoạch cải cách của Mô-zăm-bích đòi hỏi phải giảm mạnh tỉ lệ hàng hóa bị kiểm tra thực tế nhằm đẩy nhanh quá trình thông quan. Trước cải cách, tất cả hàng hóa đều bị kiểm tra thực tế. Tỉ lệ này đã được giảm xuống còn 40% từ năm 1999 khi cơ quan hải quan và ITS nhất trí sử dụng phương thức quản lý rủi ro khi lựa chọn hàng hóa để kiểm tra. Phương thức này chủ yếu dựa trên kết quả phân tích số liệu về doanh nghiệp xuất nhập khẩu, nước xuất xứ và theo Luật Hải quan, phương thức này có thể được áp dụng thậm chí trước khi hàng hóa cập cảng. Ngoài ra, một tỉ lệ nhất định hàng hóa sẽ bị lựa chọn để kiểm tra ngẫu nhiên. Công ty PSI lập báo cáo quản lý hàng tháng để cơ quan hải quan sử dụng nhằm xác định kết quả của chương trình PSI.

Một số vấn đề cá biệt nảy sinh với hàng hóa đã qua sử dụng, xe máy và hàng hóa nhập khẩu cá nhân. Để trợ giúp việc kiểm tra những hàng hóa này, ITS đã cập nhật giá thành của những loại hàng hóa này ở các nước xuất xứ và trong một số trường hợp, sử dụng thông tin của cảnh sát để phát hiện các vụ buôn lậu xe ôtô đã qua sử dụng, đặc biệt là từ Nam Phi.

Thủ tục thương mại để bảo vệ nguồn thu và tạo thuận lợi thương mại

Công tác thu ngân sách còn yếu kém của Mô-zăm-bích trước khi tiến hành cải cách chủ yếu do những biện pháp kém hiệu quả trong công tác thu và hoạt động kiểm soát thu. Mặc dù các biện pháp này đã được đưa ra để tăng cường công tác thu - ví dụ, tiến hành đào tạo song song với cải cách hải quan - nhưng để tạo ra kết quả thì còn mất nhiều thời gian. Đồng thời, tư vấn của Crown Agents đã tập trung vào việc củng cố công tác thu và các thủ tục kiểm soát hiện đang được áp dụng.

Quy trình nhập khẩu Mặc dù giấy phép nhập khẩu đã được bãi bỏ năm 1999 nhưng doanh nghiệp nhập khẩu vẫn phải xin giấy chứng nhận doanh nghiệp nhập khẩu và thẻ nộp thuế. Từ tháng 1 năm 2003, nếu hàng hóa nhập khẩu không có trong danh mục hàng hóa nhạy cảm bắt buộc phải kiểm tra PSI thì doanh nghiệp

có thể tiến hành nhập khẩu hàng hóa và trực tiếp nộp tờ khai hàng hóa cuối cùng cho đại lý khai thuê. Tất cả hàng hóa có trong danh mục hàng hóa nhạy cảm đều phải nộp cho công ty PSI. Trong trường hợp đó, doanh nghiệp nhập khẩu thông báo trực tiếp cho công ty PSI bằng cách nộp bảng kê hàng hóa do bên bán cung cấp và thông báo cho bên bán về yêu cầu gửi hàng hóa để kiểm tra. Công ty PSI thực hiện kiểm tra thực tế hàng hóa. Nếu kết quả là đạt yêu cầu thì công ty PSI sẽ cấp một chứng nhận duy nhất để doanh nghiệp nhập khẩu xuất trình khi làm thủ tục thông quan. Hiện nay, công ty PSI không tham gia gì vào quy trình xuất khẩu hàng hóa.

Các chế độ nhập khẩu đặc biệt Phần mềm TIMS được sử dụng để xử lý nội dung khai báo đối với các chế độ Hải quan đặc biệt, kể cả việc nhập khẩu tạm thời đối với hàng hóa xuất nhập khẩu, các khu vực thương mại tự do và kho bảo thuế. Từ năm 1996, việc miễn thuế đã bị hạn chế đối với hàng hóa nhập khẩu thuộc phạm vi áp dụng Luật Lợi ích Ngân sách; hàng hóa được chuyển đến các khu vực thương mại tự do; hoặc được nhập khẩu phục vụ cho các tổ chức phi Chính phủ hoạt động trong lĩnh vực cứu trợ nhân đạo và thuốc men, các phái đoàn ngoại giao và các tổ chức đa phương. Chính phủ đã tăng cường các biện pháp kiểm soát đối với việc miễn trừ thuế và giờ đây, các trường hợp lợi dụng chế độ miễn giảm thuế rất hiếm xảy ra.

Mô-zăm-bích có hai khu vực thương mại tự do: Mô-zan, nằm cách Ma-pu-tô 5 dặm, chuyên về luyện nhôm và Bê-li-ta nằm ở vùng Bê-ra chuyên về các sản phẩm dệt may. Luật về Khu vực Thương mại Tự do đòi hỏi phải có ít nhất 85% sản lượng của các công ty hoạt động trong khu vực này phải được xuất khẩu miễn thuế. 15% sản lượng của năm trước được phép bán ở thị trường nội địa theo các quy định của Hải quan. Cả hai khu vực Mô-zan và Bê-ra đều hưởng chế độ này. Một số nhân viên hải quan đã qua đào tạo được phân công công tác trong các khu vực thương mại tự do để kiểm soát bằng máy tính luồng hàng hóa ra vào khu vực. Các nhóm kiểm toán Hải quan sẽ định kỳ tiến hành kiểm toán số liệu được lưu giữ. Các khu vực thương mại tự do được hưởng chế độ miễn thuế hải quan khi nhập khẩu hàng hóa theo điều khoản của quy định về khu vực thương mại tự do.

Theo Luật Lợi ích Ngân sách, quyết định miễn thuế nhập khẩu được thực hiện ở cấp bộ, sau khi Trung tâm Xúc tiến Đầu tư tiến hành thẩm định dự án đầu tư. Mục đích chính của việc miễn thuế nhập khẩu là để thu hút đầu tư nước ngoài, tạo cơ hội việc làm trong nước cũng như giảm sự phụ thuộc của quốc gia vào hàng hóa nhập khẩu. Chính phủ đóng thuế đối với hàng hóa nhập khẩu của mình. Các ban ngành Chính phủ nêu yêu cầu của mình trong kế hoạch ngân sách nhà nước. Trước tháng 11 năm 2003, Bộ Kế hoạch – Tài chính tiến hành phê duyệt trình tự Ngân sách để sắp xếp các khoản thuế nhập khẩu phải trả khi nhập khẩu hàng hóa nhằm đảm bảo rằng các bộ lập ngân sách một cách chuẩn xác và lập kế hoạch chi tiêu theo ngân sách được cấp. Sau đó, việc sử dụng Lệnh Kho bạc đã bị bãi bỏ và hiện nay người ta đang sử dụng báo cáo kế toán làm cơ sở nộp thuế.

Mô-zăm-bích không áp dụng phương thức hoàn thuế và trong tương lai cũng sẽ không thích hợp để áp dụng phương thức này. Tuy nhiên, Mô-zăm-bích lại cho phép nhập khẩu tạm thời đối với rất nhiều chủng loại hàng hóa cụ thể, nhất là những hàng hóa phục vụ các triển lãm quốc tế. Hàng hóa tạm nhập phải có bảo lãnh bằng tiền mặt hoặc bảo lãnh ngân hàng và bảo lãnh sẽ được trả lại khi hàng hóa được tái xuất.

Thương mại quá cảnh Mô-zăm-bích có hoạt động thương mại quá cảnh với Ma-la-wi, Nam Phi, Soa-zi-lăng, Tan-za-ni-a, Zăm-bi-a và Zim-ba-bu-ê trong khuôn khổ SADC và COMESA. Hoạt động thương mại chịu sự điều phối của các nghị định thư, mà các nghị định thư này lại phụ thuộc vào vai trò thành viên của từng quốc gia trong khu vực. Ban lãnh đạo Hải quan mới đây đã phê duyệt thủ tục quá cảnh mới và tiến hành triển khai ngay. Các trung tâm bảo lãnh được thành lập ở mỗi khu vực, chịu trách nhiệm hoàn trả bảo lãnh sau khi kết thúc quá cảnh. Ngoài ra, hệ thống thông tin tình báo xác định luồng lưu thông của hàng hóa quá cảnh có tiếp tục lưu thông hay có lưu thông trong một khoảng thời gian dài bất thường hay không, thông báo cho các trạm biên giới để bắt giữ các lô hàng trong phạm vi kiểm soát để chờ điều tra thêm. COMESA và SADC đang triển khai hệ thống bảo lãnh bằng trái phiếu Hải quan, một hệ thống sẽ mang lại hiệu quả về chi phí và có khả năng kiểm soát luồng lưu thông hàng hóa quá cảnh ở mỗi quốc gia thành viên.

Công tác kiểm soát biên giới ở Rê-sa-nô Gac-xi-a và Na-ma-cha của Mô-zăm-bích với Nam Phi và Soa-zi-lan tỏ ra rất yếu kém. Phương tiện kiểm soát ở cả hai địa điểm đều cần được nâng cấp về cơ sở hạ tầng để có thể trang bị công nghệ thông tin nhằm kiểm soát tốt hơn luồng lưu thông quá cảnh của hàng hóa. Ban lãnh đạo Hải quan đã đầu tư để tăng cường năng lực kiểm soát tại các trạm biên giới này và riêng với Na-ma-cha, đã trang bị đầy đủ phương tiện thiết bị.

Phần lớn hàng hoá được nhập khẩu qua các trạm hải quan cửa khẩu Rê-sa-nô Gac-xi-a và Na-ma-cha đều được vận chuyển bằng xe tải và phải trải qua các thủ tục thông quan để đến được trạm hàng hóa do tư nhân sở hữu ở ngoại ô Ma-pu-tô. Trạm hàng hóa này thu lệ phí lưu kho hàng ngày và phí đỗ xe mà doanh nghiệp cho là quá đắt và Chính phủ không có vai trò điều tiết. Vấn đề về triển vọng xây dựng các phương tiện phục vụ thông quan ở cửa khẩu đã được thường xuyên nêu ra nhưng đến nay vẫn chưa có kế hoạch nào cụ thể.

Thành tựu đã đạt được đến nay

Phần dưới đây trình bày về những thành tựu đã đạt được đến nay.

Thu ngân sách

Chương trình cải cách hải quan đã đóng góp vào kết quả công tác thu hải quan. Từ năm 1997 đến 2001, nguồn thu hải quan, bao gồm thuế VAT đánh vào hàng hoá nhập khẩu đã tăng từ 3,6% tổng sản phẩm quốc nội lên lên 6% (bảng 5.4). Nguyên nhân tăng chủ yếu là do việc áp dụng thuế VAT từ năm 2000 đã làm giảm tỉ lệ thuế nhập khẩu trong tổng nguồn thu do Hải quan quản lý từ 63% năm 1995 xuống 33% năm 2001. Cho dù chương trình cải cách thuế quan đòi hỏi phải giảm đáng kể mức thuế danh nghĩa thì tỉ lệ thuế hải quan so với tổng giá trị hàng hóa nhập khẩu đã tăng nhẹ từ 8,9% năm 1995 lên khoảng 10% năm 1998, 1999 và 2000, và giảm xuống 8,6% năm 2001. Nguyên nhân tăng một phần do việc giảm khối lượng hàng hóa được nhập khẩu trước đây theo chế độ miễn giảm thuế và một phần do hoạt động hải quan hiệu quả hơn. Tuy nhiên, với việc áp dụng thuế VAT, mức thuế nhập khẩu hiệu dụng (thuế hải quan cộng với thuế VAT trên hàng hóa nhập khẩu) đã tăng từ 12,3% năm 1995 lên 22,6% năm 2001. Việc hạn chế miễn giảm thuế và kiểm soát tốt hơn các biện pháp miễn thuế còn lại đã làm cho tỉ lệ hàng hoá được miễn thuế giảm từ 26% trên toàn bộ hàng hóa nhập khẩu năm 1995 xuống 8% năm 2001.

Bảng 5.4 Nguồn thu hải quan từ 1995 đến 2001

Hạng mục triệu đôla Mỹ	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Thuế lưu thông/ thuế VAT	10.2	10.7	19.6	21.5	74.1	112.3	104.9
Thuế tiêu thụ đánh vào hàng hóa nhập khẩu	14.4	14.2	15.5	18.2	16.9	14.3	12.2
Thuế hải quan	64.8	62.5	70.3	80.2	81.5	82.3	71.2
Tổng nguồn thu hải quan	102.5	106.3	125.4	146.1	198.1	236.0	213.5
Thuế đánh vào hàng hóa nhập khẩu	89.3	87.5	105.3	119.9	172.5	208.9	188.3
Giá trị nhập khẩu	727.0	783.0	760.0	781.0	790.0	821.0	832.0
Phần trăm							
Thuế hải quan trên giá trị nhập khẩu	8.9	8.0	9.0	10.2	10.3	10.2	8.6
Tổng thuế đánh vào HH NK trên giá trị nhập khẩu	12.3	11.2	13.9	15.4	21.9	25.4	22.6
Nguồn thu hải quan trên tổng nguồn thu ngân sách	-	-	-	-	43.9	52.7	51.1
Nguồn thu hải quan trên GDP	-	-	3.6	3.8	4.9	6.1	6.0

— không có số liệu
Ghi chú: Thuế VAT thay thế thuế lưu thông
Nguồn: số liệu của Văn phòng hải quan Mô-zăm-bích

Sự tuân thủ

Các hệ thống tăng cường sự tuân thủ đã làm giảm khối lượng hàng hóa nhập khẩu bất hợp pháp. Trường hợp hàng hoá nhập khẩu bất hợp pháp bị các trạm hải quan tịch thu đã tăng từ 559 vụ năm 1997 lên 1.709 vụ năm 1999. Năm 1999, 1.602 vụ nộp sai mức thuế, 61 vụ sai phạm liên quan đến hàng hóa nhập khẩu và 46 vụ buôn lậu đã bị đưa ra toà án Hải quan. Hàng tiêu dùng và đồ uống có cồn là những hàng hóa bị đánh thuế cao là những chủng loại hàng hóa bị bắt nhiều nhất trong hoạt động chống buôn lậu.

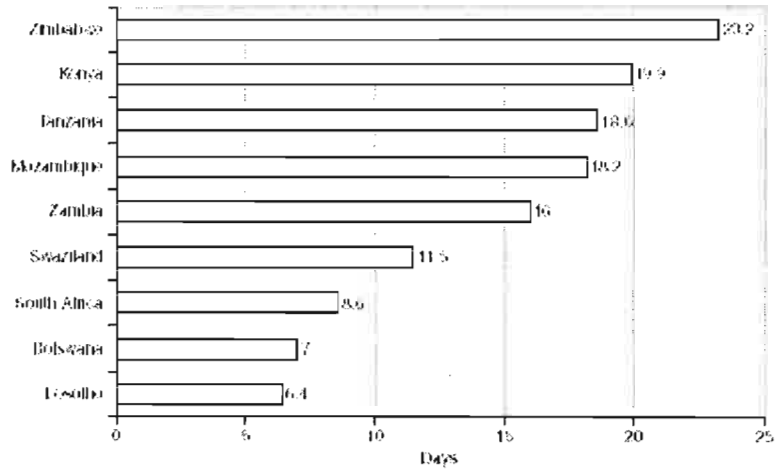
Thời gian thông quan

Mặc dù việc tính tổng thời gian dành cho thủ tục thông quan chưa mang lại kết quả hoàn toàn hài lòng nhưng chương trình cải cách dường như đã rút ngắn được toàn bộ thời gian thông quan vì một vài bước trong thủ tục nhập khẩu hiện đã được thực hiện nhanh chóng hơn. Hiện nay, thủ tục thông quan hàng hóa đã nhanh hơn gấp 40 lần so với trước khi cải cách.

Tính chuyên nghiệp của các đại lý khai thuê được quy định hết sức nghiêm ngặt và việc được tiếp nhận vào hệ thống khai thuê chuyên nghiệp này là rất hạn chế. Rõ ràng là những hạn chế này đã gây ảnh hưởng xấu đến chất lượng dịch vụ dành cho doanh nghiệp và tác động tiêu cực đến thời gian thông quan. Năm 2000, bộ phận Dịch vụ Tư vấn Đầu tư Nước ngoài của Công ty Tài chính Quốc tế đã ước tính thời gian thông quan trung bình ở Mô-zăm-bích là 18 ngày, nhiều hơn đáng kể so với Bốt-soa-na, Le-sơ-thơ, Nam Phi và Soa-zi-lan nhưng ít hơn so với Kê-ni-a và Zim-ba-buê (hình 5.1). Nhưng sau đó, tình hình đã được cải thiện và Crown Agents ước tính thời gian thông quan tại thời điểm giữa năm 2002 đã giảm xuống còn trung bình là 8 ngày. Số liệu này được đưa ra dựa trên thời gian kể từ lúc nộp tờ khai hải quan cho đến khi ký lệnh giải phóng hàng hoá sau khi đã nộp thuế xong. Số liệu rõ

ràng về thời gian thông quan được thường xuyên thông báo cho các đối tác thuộc khu vực tư nhân sẽ làm tăng tính minh bạch, và có tác dụng như một chỉ số về thành công.

Hình 5.1 Số ngày trung bình để thông quan hàng hóa nhập khẩu của một số quốc gia châu Phi (năm 2000)



Nguồn: Cơ quan Tư vấn Đầu tư Nước ngoài 2001

Biện pháp chống tham nhũng

Theo Luật Công chức, tất cả nhân viên hải quan đều phải ký cam kết cá nhân về sự liêm chính. Dự thảo *Sổ tay Quản lý Cán bộ* và quy tắc đạo đức nghề nghiệp đang chờ phê duyệt của Tổng giám đốc TURC. Ngoài ra, năm 2002, Ban lãnh đạo Hải quan đã phê duyệt kế hoạch chiến lược về chống tham nhũng. Trình tự phát hiện hành vi sai trái đã được tăng cường. Từ năm 1997 đến tháng 6 năm 2000, đã phát hiện và xử lý 188 trường hợp sai phạm liên quan đến cả nhân viên cũ cũng như nhân viên mới ở các cấp (kể cả cấp trung ương) trong khi có 163 trường hợp khác đang bị điều tra (bảng 5.5). Đến cuối năm 2001, thêm 102 trường hợp kỷ luật bị kết luận với 55 người bị cho thôi việc và thuyên chuyển.

Mặc dù Tòa án Hải quan đã tồn tại được một thời gian nhưng vẫn chưa thực hiện được chức năng của mình một cách phù hợp với Luật Hải quan mới cũng như với quy hoạch công tác mới, được đặt ra theo các quy định của toà án. Toà án Hải quan mới chỉ giải quyết các vấn đề liên quan đến tài chính. Cán bộ phụ trách nhân sự giải quyết các vấn đề kỷ luật và sau đó trình lên Phó Tổng Giám đốc phụ trách Hoạt động và Tổ chức. TURC thông báo cho Ban lãnh đạo khi cần thiết. Hệ thống này cần được tăng cường để đạt hiệu quả hoàn toàn.

Bảng 5.5 Tình hình xử phạt do vi phạm từ 1997 đến tháng 6 năm 2000

Hình thức xử phạt	Nhân viên cũ	Nhân viên mới	Tổng số
Bị đuổi việc	20	15	35
Bị sa thải	58	35	93
Bị hạ cấp	24	15	39
Hình thức khác	16	5	21
Được miễn trách nhiệm	45	26	71
Đang điều tra	81	82	163
Tổng cộng	244	178	422

Nguồn: số liệu của Văn phòng hải quan Mô-zăm-bích

Việc áp dụng các biện pháp xử phạt đối với những nhân viên tham nhũng bị càng cản trở hơn bởi thực tế là tham nhũng phải được xử lý theo Luật hình sự mà Toà án Hải quan lại không có thẩm quyền đối với Luật hình sự. Mọi chậm trễ ở cấp Toà án Hành chính thường kéo dài, ảnh hưởng đến độ tin cậy của chiến dịch tăng cường sự liêm chính. Chương trình chống tham nhũng còn gặp trở ngại lớn hơn nữa khi việc thi hành kỷ luật không thể luôn luôn được thực hiện ngay sau khi kết tội.

Tính nghiêm trọng của những hành vi tham nhũng trong ngành hải quan theo quan điểm của Mô-zăm-bích được minh hoạ bằng việc tháng 3 năm 2002, Mô-zăm-bích đã mời Tổ chức Hải quan Thế giới tổ chức một hội nghị quốc tế ở Ma-pu-tô về Kinh nghiệm của Châu Phi về vấn đề Liêm chính trong hoạt động hải quan. Tại Hội nghị này, các thành viên tham dự đã thông qua và ký kết Tuyên bố Ma-pu-tô, một cam kết về Liêm chính trong hoạt động hải quan.

Thái độ của người sử dụng

Hội đồng Kỹ thuật Cao cấp Hải quan đã được thành lập, trở thành một diễn đàn của những ý kiến đóng góp từ đại diện các tổ chức thương mại và các đại lý khai thuê về quan điểm của họ đối với tiến trình hiện đại hóa hải quan. Hội đồng này tổ chức gặp gỡ ba tháng một lần hoặc thường xuyên hơn nếu cần. Các thành viên coi đây là một diễn đàn phù hợp để bàn bạc và trao đổi ý kiến về các vấn đề, từ nội dung các dự thảo pháp lý cho đến tính hiệu quả của chương trình. Phòng Thương mại tổ chức hội nghị hàng năm dành cho khu vực tư nhân, tại đó các đại biểu bàn về những hạn chế đối với sự phát triển khu vực tư nhân, kể cả những vấn đề liên quan đến hoạt động hải quan.

Mặc dù các đối tượng sử dụng thuộc khu vực tư nhân có vẻ không đưa ra được biện pháp chính thức nào để cải thiện tình hình nhưng ý kiến chung vẫn cho rằng toàn bộ hoạt động hải quan đã có tiến bộ đáng kể. Người sử dụng tin tưởng rằng nạn tham nhũng trong bộ máy hải quan đã giảm đôi chút nhưng chưa được xóa bỏ. Họ đều lạc quan là tiến trình cải cách sẽ giúp xóa bỏ sự chênh lệch giữa hoạt động của bộ máy hải quan Mô-zăm-bích với hoạt động hải quan của các quốc gia láng giềng, như Nam Phi, Soa-zi-lan và Zam-bi-a.

Các doanh nghiệp nhập khẩu và đại diện của họ trông chờ vào khả năng thực hiện khai báo hải quan và thanh toán điện tử. Hải quan dự định triển khai dịch vụ khai báo điện tử từ cuối năm 2002 và do đó hệ thống TIMS đã được thiết kế.

Một số vấn đề thu hút sự quan tâm trước mắt

Dưới đây là một số vấn đề thu hút sự quan tâm trước mắt.

Quản lý nợ

Một nghiên cứu về các hệ thống quản lý nợ cho thấy nhiều khoản nợ lớn đang tồn đọng chưa thu hồi được cho Chính phủ. Những khoản nợ này bao gồm khoảng 500.000 đôla Mỹ tiền phạt mà Tòa án Hải quan chưa thu được trong năm 2002 và khoảng 850.000 đôla Mỹ tiền bảo lãnh mà doanh nghiệp chưa nộp theo nghĩa vụ pháp lý. Để thu hồi các khoản nợ tồn đọng này, Chính phủ cần đưa ra những thay đổi trong cơ cấu Hải quan để thành lập một uỷ ban chịu trách nhiệm thu những

khoản nợ này. Đối với Toà án Hải quan, Chính phủ đã bổ nhiệm và phân công 11 thẩm phán công tác tại các tòa án ở Bê-ra, Ma-pu-tô và Na-ka-la.

Quản lý thay đổi

Cùng với việc gia hạn hợp đồng với Crown Agents, lãnh đạo Hải quan phải kiểm soát tiến độ của Crown Agents trong việc thực hiện các nhiệm vụ chủ yếu về nâng cấp kỹ năng quản lý - kể cả ở cấp cao nhất - nhằm thiết lập một hệ thống dịch vụ hải quan quốc gia bền vững.

Đến năm 2005, bộ máy thu thuế của Mô-zăm-bích, trong đó có Hải quan sẽ được chuyển về trực thuộc Cơ quan Thuế Trung ương, giống như cơ cấu tổ chức của bộ máy hải quan Kê-ni-a và U-gan-da. Mô-zăm-bích đã học được nhiều từ kinh nghiệm của các quốc gia này.

Đến giữa năm 2003, tất cả các vị trí chuyên môn sau quá trình lựa chọn đã tuyển chọn được các nhân viên người bản địa, trừ vị trí Tổng giám đốc. Tháng 6 năm 2003, Tổng giám đốc mới đã được bổ nhiệm vào ban lãnh đạo Hải quan.

Các vấn đề về nhân sự và quản lý

Quá trình đổi mới nhân sự đã được hoàn thành, có nghĩa là kế hoạch cắt giảm 263 nhân viên được xác định từ trước đã được thực hiện. Tuy vậy, chiến lược nhân lực để giải quyết các vấn đề về cắt giảm nhân sự, tuyển dụng và kỷ luật đối với nhân viên vẫn cần được tăng cường. Đào tạo cũng là một nhiệm vụ cần quan tâm hơn nữa và việc thành lập một viện nghiên cứu về nguồn thu là mối quan tâm hàng đầu trong bối cảnh Chính phủ đang lập kế hoạch thành lập một Trung tâm Tài chính Công như một bộ phận trực thuộc Bộ kế hoạch và Tài chính.

Hoạt động của các trạm hải quan và nhà ga cửa khẩu chủ chốt vẫn còn yếu kém do các cán bộ quản lý chưa giám sát đầy đủ hoạt động của nhân viên và không tuân thủ triệt để hướng dẫn. Tình hình này sẽ dẫn đến tình trạng tham nhũng và các hoạt động thương mại bất hợp pháp khác, nếu tiếp tục thiếu sự giám sát. Hàng loạt các trường hợp kỷ luật, trong đó nhân viên bị kết tội nhưng chưa bị xử lý kỷ luật, đã đạt đến mức chưa từng có - 109 trường hợp vào thời điểm giữa năm 2002. Tình trạng này đang làm suy yếu những kết quả đạt được về mục tiêu cải thiện tính liêm chính. Đồng thời, những chế tài được áp dụng có thể chưa đủ sức răn đe.

Cơ sở hạ tầng

Việc phát triển và nâng cấp các phương tiện truyền thông để quản lý luồng lưu thông quá cảnh đòi hỏi phải có sự quan tâm khẩn cấp. TURC cần phải thực hiện các đề xuất cụ thể sẵn có để khôi phục tình hình.

Nhân viên hải quan vẫn còn phải sống và làm việc trong điều kiện vô cùng nghèo nàn, đặc biệt ở một số trạm hải quan cửa khẩu thậm chí thiếu cả điện và nước sạch. Cần phải có những hành động mang tính quyết định để cải thiện tình trạng này.

Ngoài ra, để đạt được mục tiêu của giai đoạn bắc cầu trong chương trình cải cách hải quan, cần hoàn thành các dự án hạ tầng quan trọng, đặc biệt là những công

trình hạ tầng truyền thông cần thiết để hoàn thành việc lắp đặt hệ thống TIMS ở tất cả các văn phòng hải quan.

Nạn buôn lậu

Cần tăng cường các chính sách kiểm soát hoạt động buôn lậu của các đối tượng kinh doanh phi chính thức và cần triển khai sớm các chính sách này để quản lý rủi ro một cách bền vững. Các yếu tố của một chính sách như trên, một số trong các yếu tố đó đang được xem xét, bao gồm: (a) khuyến khích hợp tác hơn nữa giữa Hải quan, cảnh sát và lực lượng bảo vệ biên giới; (b) cố gắng duy trì sức ép tại các địa điểm quan trọng trong nhiều tuần lễ liền; và (c) huy động lực lượng cơ động tinh nhuệ phản ứng nhanh được cảnh sát huấn luyện đặc biệt và được trang bị hiện đại. Để đẩy mạnh các nỗ lực chống buôn lậu, Chính phủ đã phê duyệt quy định đối với Hội đồng Điều phối Chính sách Hải quan, có chức năng điều phối các bộ ngành khác nhau trong hoạt động chống buôn lậu. Khu vực tư nhân thông qua Hiệp hội các Nhà sản xuất Mía đường Mô-zăm-bích, đại diện cho toàn bộ doanh nghiệp của lĩnh vực mía đường tham gia điều phối với cơ quan hải quan trong các nỗ lực này.

Bài học kinh nghiệm

Dự án cải cách và hiện đại hóa hải quan mà Chính phủ Mô-zăm-bích tiến hành từ năm 1996 là một dự án độc nhất do tính toàn diện và việc Chính phủ trao quyền điều hành dự án cho chuyên gia nước ngoài. Tuy nhiên, sáng kiến này đã trở nên tham vọng và phức tạp hơn so với dự kiến ban đầu và hậu quả là hợp đồng đầu tiên với công ty tư vấn đã được gia hạn hai lần. Thử nghiệm gay go đối với thành công của chương trình cải cách chính là việc chuyển đổi thành công sang một hệ thống dịch vụ hải quan bền vững do nhân viên bản địa đảm nhận và việc bộ máy hải quan được sát nhập một cách thuận lợi vào Cơ quan Thuế Trung ương.

Kinh nghiệm của Mô-zăm-bích nhấn mạnh vào tầm quan trọng của việc tiến hành nghiên cứu khả thi một cách chi tiết về các nhiệm vụ quản lý được giao cho một công ty nước ngoài trước khi thỏa thuận hợp đồng. Nghiên cứu này có tác dụng làm giảm nguy cơ tiếp tục gia hạn hợp đồng, trong khi có thể linh hoạt hơn về thời hạn thực hiện các nhiệm vụ liên quan đến công tác xây dựng năng lực.

Dưới đây là các yếu tố chủ yếu dẫn đến thành công cho đến nay của kế hoạch hiện đại hóa hải quan:

- Mong muốn dựa vào sự hỗ trợ của các công ty, giảng viên và tác nhân nước ngoài trong quá trình cải cách nhằm bổ sung những sự thiếu hụt trước mắt những cán bộ hải quan bản địa có kinh nghiệm.

- Phương thức thận trọng và từng bước tiến hành cải cách công tác thu ngân sách trước các công tác khác trong tổng thể chương trình cải cách kinh tế để tránh gây nguy hiểm cho kết quả đạt được còn tương đối mong manh. Quyết định tiến hành từng bước một và theo nhiều giai đoạn là một quyết định đúng đắn ở chỗ việc áp dụng các hệ thống mới chỉ được thực hiện khi bảo đảm có đủ nguồn hỗ trợ cho các tính năng của các hệ thống đó. Ví dụ, việc áp dụng kết quả PSI, việc chuyển hướng sang tăng cường kiểm tra có lựa chọn và việc Crown Agents triển khai hệ thống CNTT&TT theo nhiều giai đoạn.

- Lập kế hoạch cải cách một cách thận trọng cùng với việc các cán bộ điều hành trong nước và các nhà tài trợ nước ngoài báo cáo và kiểm soát thường xuyên tiến độ thực hiện. Yếu tố này làm tăng tính linh hoạt và quyền hạn đối với quá trình cải cách và đóng góp vào việc thúc đẩy mong muốn tiếp tục trợ giúp của các nhà tài trợ ngoài những trợ giúp ban đầu.

- Những lợi ích của sự ủng hộ chính trị đầy đủ dành cho chương trình cải cách.

Tính bền vững của các chương trình sẽ phụ thuộc chủ yếu vào kết quả thực hiện trong giai đoạn bắc cầu của chương trình cải cách hải quan trước khi Crown Agents rút lui, vào mức độ sẵn sàng của bộ máy hải quan trong việc tiếp quản việc xác định trị giá. Về điều này, cần nêu lên một vài vấn đề như sau:

Thứ nhất, trong tình hình tất cả các vị trí quản lý chủ yếu hiện nay đều do cán bộ địa phương đảm nhiệm, thì thách thức chính là tạo điều kiện để các cán bộ quản lý thực hiện vai trò lãnh đạo một cách hiệu quả trong một tổ chức dịch vụ công hiện đại và có năng lực, để xây dựng được các chiến lược và chính sách Hải quan nhằm đạt được các mục tiêu về cải cách, đặc biệt trong giai đoạn sát nhập bộ máy hải quan vào Cơ quan Thuế Trung ương.

Thứ hai, phải có các điều khoản bảo đảm phần mềm TIMS sẽ được duy trì và triển khai rộng rãi hơn để tiếp nhận bằng điện tử toàn bộ nội dung khai báo hải quan. Để đạt được điều này, cần phải xây dựng một chiến lược CNTT&TT bao gồm yêu cầu tuyển dụng nhân viên có kỹ năng và tăng cường đào tạo. Cuối cùng, phải thiết kế một hệ thống cho phép trao đổi thông tin thương mại trên mạng Internet giữa Hải quan và các đối tác khác tham gia vào hoạt động thương mại như các công ty giao nhận, doanh nghiệp xuất nhập khẩu, các cơ quan quản lý cảng bến và các công ty vận tải. Thanh toán điện tử cũng là một khả năng có thể được thực hiện.

Thứ ba, phải kiểm soát chặt chẽ bộ phận xác định trị giá mới được thành lập để bảo đảm đơn vị này có thể từng bước chuyển sang hoạt động tự chủ và độc lập khỏi công ty PSI. Cần thực hiện ngay các chính sách về nhân sự để bộ máy hải quan mới không phải đối mặt với các vấn đề khó khăn của quá trình thay đổi nhân sự và có thể tập trung vào công tác tăng cường hiệu quả hoạt động và củng cố ý thức liêm chính của nhân viên. Cần ưu tiên nhiều hơn đến vấn đề đào tạo nhân viên so với hiện nay.

Cuối cùng, cải cách hệ thống dịch vụ công nhằm cải thiện chất lượng dịch vụ của lực lượng cảnh sát, cơ quan xuất nhập cảnh và bộ máy địa phương hoạt động ở biên giới sẽ tạo ảnh hưởng có lợi đến kết quả của dịch vụ hải quan.

Tài liệu tham khảo

Cơ quan Dịch vụ Tư vấn đầu tư Nước ngoài. 2001. *Báo cáo về Tình hình Cạnh tranh ở Châu Phi năm 2000.* Washington D.C.: Công ty Tài chính Quốc tế.

Phụ lục 5A. Cơ cấu thuế nhập khẩu của các quốc gia SADC và COMESA

Quốc gia hoặc cộng đồng	Cơ cấu thuế quan (%)	Thuế suất trung bình đơn giản	Thuế suất theo tỷ trọng giao dịch ngoại thương	Số hạng mục thuế
Malawi (2000)	0, 5, 10, 12.5, 15, 25, 30	5,16	14,05	5.443
Mauritius (2000)	5, 10, 15, 20, 30, 40, 55, 80	24,36	n,a,	5.481
Mozambique (1998)	0, 2,5, 5, 7.5, 35	15,74	10,69	5.172
Mozambique (2001)	0, 2.5, 5, 7.5, 30	13,80	8,70	5.243
Tanzania (2000)	0, 5, 10, 20, 30	24,00	19,84	6.215
Southern Africa Customs Union **hụ** (2000)	279 different taxes, both specific and *ad valorem*, with rates from 0 to 72 percent	n,a,	n,a,	7.804
Zambia (2000)	0, 5, 15, 25	13,59	12,87	6.066
Zimbabwe (2000)	0, 5, 10, 15, 20, 25, 30, 40, 60, 65, 70, 75, 80, 85, 100	20,14	19,25	7.099

n.a. không áp dụng
Nguồn: cơ sở dữ liệu của nhiều quốc gia và khu vực

6

PÊ-RU

Adrien Goorman

Năm 1990, Chính phủ Pê-ru đã phát động một chương trình cải cách hải quan trên quy mô rộng lớn. Chương trình này đã làm cho một hệ thống được coi là không hiệu quả và "yếu kém" chuyển thành một bộ máy hải quan hiệu quả và hiện đại, được đánh giá là mô hình để các quốc gia khác học tập. Hơn nữa, các kết quả đã đạt được từ chương trình đến nay vẫn được duy trì, củng cố và tăng cường.

Các bước quan trọng nhất đảm bảo thành công của chương trình cải cách đã được tiến hành ngay từ giai đoạn sơ khai và liên tục trong nhiều năm đầu tiên khi mới đặt cơ sở pháp lý cho chương trình cải cách. Với sự ủng hộ của cấp lãnh đạo cao nhất, các nhà cải cách đã có thể hành động nhằm tới mục tiêu tổng quát là một hệ thống hải quan chuyên nghiệp, hiện đại, với đặc điểm nổi bật là tính liêm chính. Không chắp vá bằng việc điều chỉnh hay cải tạo những hệ thống và thủ tục hiện có, các nhà cải cách đã làm lại từ đầu, bắt đầu từ những gì tốt đẹp nhất trong bộ máy tổ chức, quản lý và hoạt động; và đạt được phần lớn mục tiêu đề ra thông qua việc thiết kế và lập kế hoạch về chất lượng. Trong một vài năm liền, bộ máy hải quan đã biến đổi mạnh mẽ và đến nay thì quá trình củng cố và tăng cường thành quả cải cách vẫn đang tiếp diễn.

Do tính chất phức tạp của hệ thống hải quan, công tác hiện đại hóa bộ máy này là một quá trình diễn ra từng bước. Không ai có thể xác định cụ thể thời điểm khi bộ máy hải quan mới được thành lập. Thời kỳ quyết liệt nhất của chương trình cải cách là giai đoạn 1991-1994 khi xây dựng và lập kế hoạch cho chương trình, và giai đoạn 1995-1998 khi củng cố và xây đắp thành quả của chương trình. Sau một giai đoạn ngắn ngủi với ít biến động, năm 2000, các nhà cải cách đã tạo một bước đột biến nhằm tiếp tục hiện đại hóa bộ máy, tăng cường tính hiệu quả và chất lượng dịch vụ dành cho cộng đồng thương mại bằng chương trình cải cách lần thứ hai, chủ yếu trên cơ sở áp dụng công nghệ một cách rộng rãi hơn. Bộ máy hải quan hiện nay vẫn tiếp tục tự đổi mới cho phù hợp với những thay đổi trong môi trường thương mại và sự phát triển về khoa học công nghệ.

Mặc dù đã đạt được những thành quả lớn lao về giá trị và tính bền vững nhưng Pê-ru vẫn cần tiếp tục thận trọng và nỗ lực để tránh nguy cơ chất lượng dịch vụ hải quan có thể bị giảm xuống. Những nguy cơ có thể xảy ra chủ yếu xuất phát từ môi trường kinh tế và chính trị nhưng cũng có thể xuất hiện một vài nguy cơ chính từ bản chất của hệ thống này.

Chương này bắt đầu bằng việc xem xét hoàn cảnh và các yếu tố tác động đến chương trình cải cách và là cơ sở dẫn đến thành công của chương trình. Những người hoài nghi có thể lý luận rằng còn dễ dàng đạt được thành công hơn khi một quốc gia bắt đầu từ một điểm xuất phát rất thấp và tạo được một hệ thống mà đáng ra đã phải tồn tại từ trước nhưng thành công trong chương trình cải cách hải quan

của Pê-ru thì còn hơn thế. Khởi đầu từ vạch xuất phát, bằng nhiều cách, Pê-ru đã vượt lên mức độ hiện đại và chất lượng của các hệ thống quản lý của nhiều nước công nghiệp. Không thể nói hệ thống này là hoàn hảo và còn có thể hoặc cần phải thực hiện những cải tổ và điều chỉnh này ở nhiều lĩnh vực song đây là điểm đặc thù của bộ máy hải quan. Căn cứ vào vai trò của nó trong hoạt động xuất nhập khẩu thì bộ máy hải quan cần phải linh hoạt và có khả năng thích nghi với các thay đổi của ngành.

Bối cảnh và nguyên nhân dẫn đến chương trình cải cách hải quan

Phần này tóm tắt những đặc điểm của chế độ thương mại, thuế quan và bộ máy hải quan năm 1990 và làm thế nào cuộc khủng hoảng kinh tế xảy ra vào năm đó lại dẫn đến chương trình cải cách thể chế và chính sách, trong đó có chương trình cải cách hải quan.

Chế độ thương mại và thuế quan năm 1990

Năm 1990, chế độ thương mại của Pê-ru là một chế độ chịu sự can thiệp, điều tiết và bảo hộ. Chế độ thuế nhập khẩu phức tạp, bao gồm 39 mức thuế khác nhau từ 10 - 84% cùng với 14 mức thuế luỹ tiến khác nhau. Tổng cộng, các loại thuế quan và thuế luỹ tiến gồm 56 mức, từ 10 - 110%. Tổng mức thuế quan cao. Mức thuế quan phi gia quyền, mức thuế quan trung bình và danh nghĩa, chưa kể thuế lợi tức luỹ tiến là 46,5%. Nhiều loại hàng hóa được miễn giảm thuế cùng với vô số hàng rào phi thuế quan càng làm cho hệ thống thuế thêm phức tạp. Pê-ru còn có 130 chế độ miễn giảm thuế đặc biệt. Các hàng rào phi thuế quan bao gồm việc hạn chế về số lượng, cấm 539 hạng mục thuế quan, giấy phép nhập khẩu, thủ tục đăng ký đối với doanh nghiệp xuất nhập khẩu, uỷ quyền và các yêu cầu hành chính. Hoạt động xuất khẩu thì được bao cấp.

Bộ máy hải quan năm 1990

Năm 1990, bộ máy hải quan Pê-ru là một tổ chức hỗn loạn, hoạt động kém hiệu quả, tham nhũng và mang hình ảnh tiêu cực. Chỉ có 2% trong số 4.700 nhân viên có nghiệp vụ chuyên môn. Chế độ thù lao thấp cộng với thiếu hoạt động đào tạo. Ngoài ra, các nguyên tắc kỷ luật rất lỏng lẻo với tỉ lệ tham nhũng cao. Hệ thống pháp luật thiếu đồng bộ và trái ngược nhau đồng thời rất xa lạ đối với nhân viên hải quan cũng như doanh nghiệp; hậu quả là luật pháp không được thực thi. Thiếu hướng dẫn và chỉ đạo, nhân viên làm việc với thái độ ngờ vực chứ không thân thiện. Hành động tuỳ tiện của nhân viên trở thành quy tắc đối xử. Thủ tục quan liêu, cứng nhắc với mức độ kiểm soát thông quan quá cao. Việc xác định trị giá hải quan được tiến hành theo ý kiến chủ quan nên mức thuế hải quan và thuế khác đánh vào hàng nhập khẩu không thể biết trước được là bao nhiêu. Trung bình, hàng hóa được giải phóng sau hơn 20 ngày kể từ khi nộp tờ khai hải quan, làm tăng đáng kể chi phí xuất nhập khẩu của doanh nghiệp.

Cơ quan hải quan thiếu thiết bị máy tính và thiếu nhân viên có nghiệp vụ và kỹ năng sử dụng máy tính. Quy trình hoạt động hải quan chủ yếu sử dụng văn bản giấy tờ. Máy tính chính, có nhiệm vụ xử lý số liệu Hải quan, lại được đặt tại trụ sở của Bộ Kinh tế - Tài chính (MEF) nên còn phục vụ các hoạt động khác của Bộ. Số liệu được cập nhật muộn nên khi cập nhật xong, đã trở nên lạc hậu. Cơ sở hạ tầng thì tạm bợ, ở một số văn phòng còn không có phương tiện tối thiểu. Không có xe cộ

phục vụ công tác và thiếu phương tiện truyền thông giữa trụ sở chính và các đơn vị cơ sở.

Chức năng thu thuế của hệ thống hải quan không được giám sát một cách hiệu quả. Quy trình thu thuế thiếu tính chính xác và gây ra nhiều xung đột và tranh chấp. Ngoài ra, nhiều tờ séc thanh toán không có tiền đặt cọc mà Hải quan lại không có hành động kịp thời để khôi phục nguồn thu. Chính sách Hải quan không rõ ràng và thiếu kế hoạch xây dựng thể chế. Đồng thời, cơ quan hải quan không công khai các quy tắc, thủ tục và hoạt động của mình. Thay đổi về nhân sự đối với các vị trí quản lý cao cấp diễn ra thường xuyên. Sau cùng, bộ máy hải quan phụ thuộc về ngân sách vào Bộ Kinh tế - Tài chính nên không có ngân sách dành cho hoạt động đầu tư còn các kế hoạch phân bổ ngân sách thì không được thực hiện một cách đúng đắn.

Cuộc khủng hoảng kinh tế năm 1990

Chương trình cải cách hải quan Pê-ru diễn ra như hệ quả của cuộc khủng hoảng kinh tế năm 1990. Năm 1990, Pê-ru phải đối mặt với sự sụp đổ tài chính chưa từng có. Nguồn thu từ thuế, chiếm khoảng 15 - 17% tổng sản phẩm quốc nội (GDP) trong những năm 80 đã giảm xuống còn 8,7% GDP và giá trị GDP cũng giảm. Những biến động này xảy ra đồng thời với tỉ lệ lạm phát tăng nhanh và những hoạt động khủng bố ngày càng tăng do tổ chức Con đường Sáng gây ra. Để đưa Pê-ru thoát khỏi cuộc khủng hoảng, Tổng thống mới được bổ nhiệm An-bec-tô Fu-ji-mo-ri đã phát động chương trình cải cách chính sách và thể chế. Chính sách thương mại cũ chịu sự can thiệp và bảo hộ đã bị thay thế bằng một chính sách ít điều tiết, mở cửa và tự do hoá. Trong vòng một năm, đã gần như xoá bỏ được các hạn chế về số lượng nhập khẩu và các hàng rào phi thuế quan khác, cơ cấu thuế quan đã được đơn giản hóa chỉ còn vài mức thuế quan thấp và hầu hết các chế độ miễn giảm đã bị bãi bỏ.

Về mặt thể chế, Nghị định được ban hành tháng 1 năm 1991 đã phê duyệt kế hoạch cải tổ toàn bộ các cơ quan thuộc Chính phủ và chính quyền địa phương, và tiến hành phân cấp quản lý trong các cơ quan này. Cải cách hải quan được coi là một nhiệm vụ cấp bách do tính cấp bách của công tác thu ngân sách và nhu cầu giảm các trở ngại đối với thương mại. Một nghị định được ban hành tháng 3 năm 1991 đã cho phép cơ quan hải quan tiến hành cơ cấu lại tổ chức. Nghi định số 680 ban hành sau đó đã quy định việc tái cơ cấu tổ chức phải bao gồm các nội dung như xác định chính sách Hải quan quốc gia, xây dựng cơ cấu tổ chức mới, yêu cầu về nghiệp vụ chuyên môn đối với nhân viên, triển khai hệ thống máy tính nối mạng phục vụ công tác hành chính và kỹ thuật, ban hành quy chế đạo đức của nhân viên, khởi động lại hoạt động xuất nhập khẩu và tăng nguồn thu ngân sách.

Đặt cơ sở để tiến hành cải cách

Phần này sẽ trình bày các biện pháp quan trọng bước đầu đã được thực hiện nhằm đặt cơ sở vững chắc cho việc tiến hành cải cách một cách bền vững.

Cán bộ điều hành và nhóm cải cách toàn tâm toàn ý

Tháng 12 năm 1990, Tổng thống Ju-ji-mo-ri đã chỉ định bà Cac-men Hi-gao-na làm Người điều hành cơ quan Hải quan với nhiệm vụ tiến hành cải cách bộ máy. Bà Hi-gao-na là người có đầy đủ tiêu chuẩn để thực hiện nhiệm vụ này. Sau khi được cấp bằng kinh tế, bà đã làm việc 10 năm cho Cơ quan Thuế của MEF, mang lại cho bà vốn kinh nghiệm về chính sách thuế và bộ máy thu thuế. Mười năm tiếp theo, bà làm việc ở Cơ quan Kiểm toán tổng hợp, chịu trách nhiệm kiểm toán các hoạt động hải quan, nhờ đó, có được sự hiểu biết sâu sắc về hoạt động hải quan cũng như những thất bại của tổ chức này. Trong thời gian này, bà còn có được bằng chuyên viên kỹ thuật Hải quan sau khi theo học một khóa đào tạo 3 tháng do Cơ quan Hỗ trợ Kỹ thuật của Đức tài trợ. Năm 1990, bà và nhóm công tác đã lập báo cáo trình lên Tổng thống về hiện trạng của bộ máy hải quan.

Vì thế, khi bà Hi-gao-na được giao trọng trách thực hiện cải cách bộ máy hải quan, bà đã có cơ hội tuyệt vời do đã nắm được toàn bộ thông tin nội bộ về từng bộ phận của hệ thống. Ngoài ra, bà không bị chi phối bởi bất kỳ ảnh hưởng chính trị nào và được trao toàn quyền thực hiện chương trình cải cách. Bà tập hợp một nhóm cải cách gồm 20 thành viên là những người đã từng công tác tại Cơ quan Kiểm toán Tổng hợp. Họ đã cùng tham gia vào hoạt động kiểm toán Hải quan trong nhiều năm liền và 17 người trong số đó đã có chứng chỉ chuyên viên kỹ thuật Hải quan do Cơ quan Hỗ trợ Kỹ thuật của Đức cấp. Sau đó, nhóm công tác nòng cốt này còn được bổ sung thêm một số nhân viên thuộc bộ máy hải quan cũ, sau quá trình lựa chọn nghiêm ngặt. Nhóm công tác tham gia vào chương trình cải cách trong suốt 5 năm.

Sự ủng hộ từ cấp lãnh đạo cao nhất

Trong suốt giai đoạn đầu của chương trình cải cách, những người vốn có quyền lợi bất di bất dịch đã có những phản ứng gay gắt đối với chương trình. Việc thực hiện chính sách mở cửa nền kinh tế và cải cách bộ máy hải quan nhằm tạo điều kiện cho ngành thương mại không hề diễn ra thuận lợi do những hoạt động vận động hành lang nhằm có được chế độ bảo hộ nhập khẩu và các chế độ đối xử đặc biệt khác. Nhân viên hải quan cũng phản đối chương trình cải cách, vì những lý do khác như: họ muốn bảo đảm việc làm và quyền lợi của họ. Quốc hội cũng bày tỏ thái độ phản đối mạnh mẽ đối với chương trình cải cách vì chương trình có thể làm ảnh hưởng đến quyền lợi cố hữu của một số nghị sỹ.

Bất chấp thái độ chống đối đó, những nhà cải cách vẫn không nản chí, nhờ không ngừng có được sự ủng hộ cá nhân từ phía Tổng thống là người mà bà Ha-gao-ni thường xuyên tiếp kiến trong những năm đầu thực hiện cải cách và là người bảo vệ bà trước những can thiệp chính trị. Tuy nhiên, sự phản đối ngày càng giảm đi cùng với tiến trình của chương trình cải cách. Sự phản đối từ phía Quốc hội đã không còn nữa vì năm 1992, Tổng thống đã giải tán quốc hội. Sự phản đối từ phía các nhân viên hải quan cũng biến mất cùng với việc thực hiện chính sách nhân sự và điều kiện làm việc mới trong năm đầu tiên của chương trình cải cách. Ngành thương mại và công nghiệp bắt đầu nhận thấy những thành quả từ chương trình cải cách và cuối cùng đã dành cho chương trình sự ủng hộ của họ.

Sự hỗ trợ và cung cấp tài chính từ bên ngoài

Năm 1991, chương trình cải cách nhận được nguồn ngân sách 3,4 triệu đôla Mỹ từ khoản hợp tác kỹ thuật trong nguồn vốn vay nhằm điều chỉnh hoạt động thương mại do Ngân hàng Phát triển Liên Châu Mỹ (IDB) cung cấp. IDB cung cấp nguồn vốn này cho Pê-ru để xây dựng hệ thống pháp luật và quy định Hải quan mới, xây dựng cơ cấu tổ chức mới, hợp lý hóa và tin học hoá các thủ tục hải quan, nâng cấp cơ sở vật chất, phê chuẩn chế độ lương mới và thực hiện các chương trình đào tạo tại Học viện Hải quan Quốc gia. Nguồn hỗ trợ còn bao gồm cả việc thuê chuyên gia quốc tế và trong nước, mua sắm máy tính, thiết bị truyền thông và thiết bị thí nghiệm, và thuê những giảng viên có trình độ chuyên môn cao cho Học viện Hải quan Quốc gia.

IDB tiếp tục hỗ trợ với 3 khoản vốn vay: 1,5 triệu đôla Mỹ năm 1994 để củng cố chương trình cải cách, 700 nghìn đôla Mỹ năm 1997 để xây dựng hệ thống chứng nhận chất lượng và 1 triệu đôla Mỹ năm 1999 để củng cố và mở rộng hệ thống chất lượng và áp dụng Hiệp định của WTO về Trị giá Hải quan. Ngoài ra, chương trình cải cách còn nhận được tài trợ từ nguồn ngân sách trong nước dành cho Hải quan. Hệ thống pháp lý được thông qua đã trao quyền tự chủ về ngân sách cho cơ quan hải quan. Hai phần trăm nguồn thu hải quan được dành cho chi phí hoạt động, và một phần trăm được dành để thực hiện kế hoạch đầu tư hàng năm với mục đích hiện đại hóa bộ máy hải quan.

Công tác thiết kế, lập kế hoạch và giám sát

Thành viên của nhóm cải cách đã có những chuyến công tác đến các quốc gia có hệ thống hải quan hiện đại và đã thực hiện cải cách thành công để học tập kinh nghiệm về hệ thống hải quan và cải cách. Nhóm cải cách đã thiết kế chương trình cải cách, cộng tác chặt chẽ với MEF và với các chuyên gia của IDB trong khuôn khổ chương trình hợp tác kỹ thuật. Các chuyên gia của MEF và IDB đã tham gia giám sát việc thực hiện chương trình trong suốt thời gian tiến hành cải cách.

Mục tiêu và chiến lược cải cách

Với thực tế về tình trạng lộn xộn của hoạt động hải quan, phương thức cải cách từng bước rõ ràng là chưa đủ mà cần phải có một quá trình cơ cấu và chuyển hoá tổng thể. Nhóm cải cách bắt đầu bằng việc xây dựng chiến lược và chương trình biến đổi bộ máy hiện tại thành một bộ máy chuyên nghiệp, năng động, hiện đại và hiệu quả, có thể trở thành một công cụ hiệu quả của chính sách tài khóa trong lĩnh vực xuất nhập khẩu, và tạo ra hình ảnh tích cực đối với công chúng. Chương trình được xây dựng dựa trên ba chủ đề cơ bản: đạo đức hóa, chuyên nghiệp hóa và hiện đại hóa. Kết quả đề ra là hệ thống hải quan có thể (a) tạo thuận lợi thương mại; (b) hoạt động trên cơ sở thân thiện; (c) hạn chế những quyết định tuỳ tiện của nhân viên hải quan; (d) được tin học hóa toàn bộ; (e) thực hiện hệ thống tự khai tự tính; (f) kiểm soát có lựa chọn với tối đa là 15% các giao dịch phải qua thủ tục kiểm tra thực tế; (g) kiểm tra sau khi giải phóng hàng hóa; (h) giao quyền thực hiện chức năng cho khu vực tư nhân như ngân hàng (để thu thuế), các kho hàng tư nhân, các đại lý khai thuê và các công ty PSI (để hợp tác trong việc xây dựng biểu giá Hải quan đối với hàng hóa nhập khẩu); (i) chuyên nghiệp hoá; và (j) được chứng nhận về chất lượng (ISO 9000).

Nhóm cải cách đã lập kế hoạch biến đổi hệ thống hải quan thông qua các phương tiện như sửa đổi và hệ thống hoá Luật Hải quan, cơ cấu lại tổ chức bộ máy hải quan, áp dụng các hệ thống quản lý hiện đại, điều chỉnh các chính sách và hệ thống nhân sự và đào tạo, hợp lý hóa và tin học hóa các thủ tục hải quan và hiện đại hóa cơ sở vật chất. Nhóm cải cách đã đề ra các mục tiêu và chiến lược cụ thể của kế hoạch cải cách trong từng giai đoạn của chương trình.

Các biện pháp cải cách

Các biện pháp chủ yếu mang lại kết quả cải cách thành công là hệ thống pháp lý, công tác tổ chức và quản lý, công tác tuyển dụng và phát triển nhân sự, hệ thống máy tính và các ứng dụng CNTT&TT khác có chức năng hỗ trợ thủ tục thông quan, và chiến lược mới về kiểm soát hải quan.

Hệ thống pháp lý

Ngay từ khi bắt đầu chương trình cải cách, cơ sở pháp lý đã được thông qua nhằm thay đổi chế độ thương mại, từ đó tạo điều kiện và hỗ trợ chương trình cải cách.

Các chính sách tự do hóa thương mại không chỉ làm cho chương trình cải cách hải quan gỡ bỏ được các trở ngại về hành chính đối với thương mại mà còn đơn giản hóa một cách đáng kể bộ máy hải quan, do đó sẽ tạo ra những điều kiện cần thiết để chương trình đạt được thành công. Những bước đi quan trọng theo hướng tự do hóa và đơn giản hóa chế độ thuế quan và thương mại đã được tiến hành vào tháng 8-9 năm 1990 và tiếp tục trong những năm tiếp sau. Bảng 6.1 trình bày về các thành phần chủ yếu trong hệ thống thuế quan những năm 1990, 1997 và 2002.

Bảng 6.1 Hệ thống thuế quan

Thành phần	1990	1997	2002
Số mức thuế	56	4[a]	7[b]
Mức thuế cao nhất	110	25	25
Mức thuế thấp nhất	10	12	4
Mức danh nghĩa trung bình phụ trội	47	14	11
Hạng mục cấm nhập	539	25	-
Hàng rào phi thuế quan	Nhiều	-	-

- không có số liệu

a. Mức cơ bản 12 và 20% và thuế luỹ tiến 5% tổng cộng thành 12, 17, 20 và 25%

b. Mức cơ bản 4, 7, 12 và 20% và thuế luỹ tiến 5% tổng cộng thành 4, 7, 9, 12, 17, 20 và 25%

Nguồn: số liệu của Cơ quan hải quanQuốc gia

Đối với bộ máy hải quan, cơ sở pháp lý đã được thông qua ngày từ khi mới bắt đầu quá trình Cải cách, bao gồm những nội dung sau:

- Năm 1991, nghị định tối cao và Nghị định số 680 đã đề ra các mục tiêu và phương hướng cải cách. Những nghị định này là vô cùng quan trọng vì nó trao cho bộ máy hải quan quyền tự chủ trong việc cơ cấu lại tổ chức. Quyền tự chủ là yếu tố quyết định vì nó tạo điều kiện mạnh mẽ cho việc xây dựng và thực hiện các biện pháp cần thiết để đạt các mục tiêu cải cách trong những lĩnh vực nhạy cảm như chính sách và quản lý nhân sự. Nó cũng cho phép cơ quan hải quan sử dụng ngân sách một cách hiệu quả và linh hoạt nhằm phục vụ hoạt động của tổ chức và vì thế sẽ đạt được mục tiêu như đối với các doanh nghiệp tư nhân.

- Nghị định số 659 ban hành tháng 8 năm 1991 về Chương trình Kiểm hóa Nhập khẩu, biện pháp đầu tiên nhằm chuyển các chức năng hải quan cho khu vực tư nhân.[15] Biện pháp này gặp phải sự phản đối mạnh mẽ từ phía các doanh nghiệp nhập khẩu, không chỉ vì họ phải nộp lệ phí kiểm tra mà còn vì sẽ làm cho tham nhũng trở nên trầm trọng hơn. Cơ quan hải quan tự nhận thấy biện pháp này thể hiện sự thiếu lòng tin vào bộ máy hải quan. Tuy nhiên, chương trình đã tỏ ra rất hiệu quả vì nó cung cấp giá thành và thông tin về hàng hóa mà không dễ có được bằng cách khác. Chương trình Kiểm hóa Nhập khẩu đã được sửa đổi hàng năm cho dù việc thực hiện chương trình này vẫn gây ra nhiều tranh cãi.

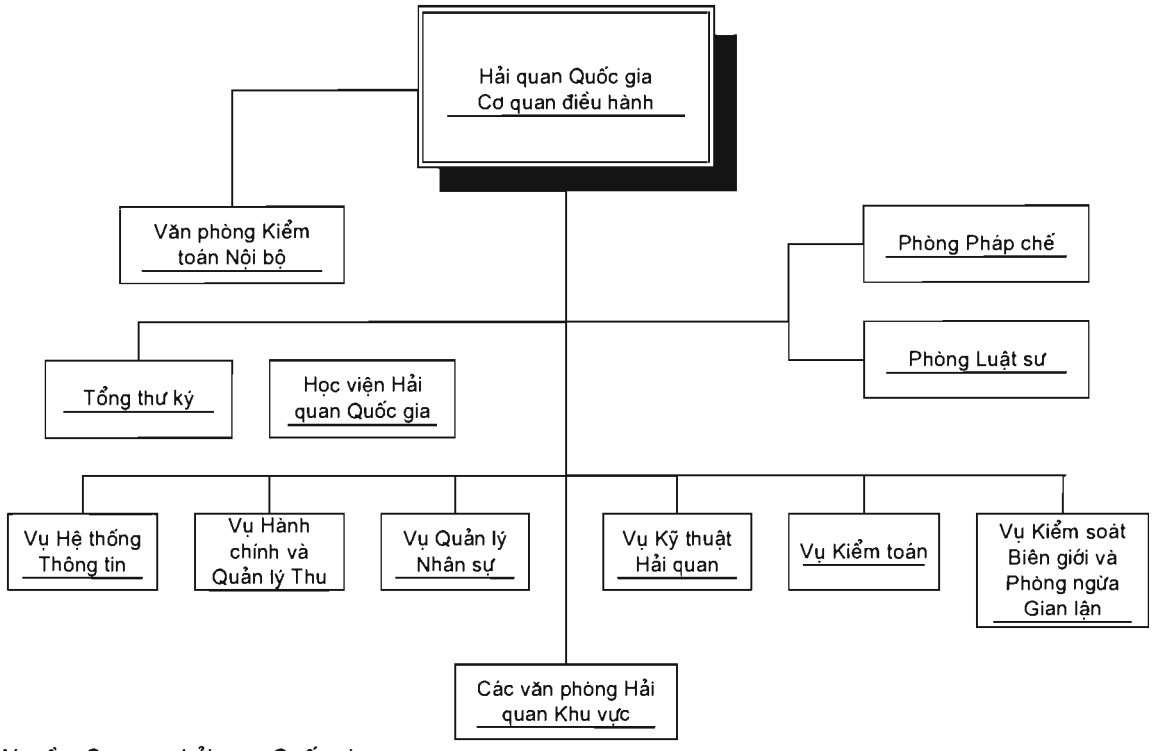
- Hệ thống pháp luật và Quy định Tổng thể mới về hải quan có hiệu lực từ tháng 3 năm 1992 và Luật Tổ chức Hải quan mới bắt đầu có hiệu lực từ tháng 12 năm 1992. Luật Hải quan đã được nâng cấp cùng tiến trình của chương trình cải cách. Luật Hải quan Tổng thể năm 1996 (Nghị định số 809) là cơ sở để tổ chức bộ máy hải quan từ trước đến nay.

Hệ thống các quy định mới đã tạo cơ sở pháp lý cần thiết để tiến hành chuyên nghiệp hóa, đạo đức hóa và hiện đại hóa bộ máy hải quan. Hệ thống các quy định mới đã làm cho Luật Hải quan trở nên hài hoà và có hệ thống hơn, phù hợp với các tiêu chuẩn và quy phạm quốc tế, với những yêu cầu đối với một chế độ thương mại tự do.[16] Hệ thống này cho phép Cơ quan hải quan Quốc gia (NCS), (xem hình 6.1) quản lý hiệu quả hơn về mặt nhân sự, ngân sách và nguồn lực vật chất; triển khai và áp dụng các thủ tục, hệ thống hành chính và phương thức kiểm soát hiện đại. Nó cũng lập ra các nguyên tắc về thiện ý, lấy sự trong sạch của doanh nghiệp làm cơ sở và đi theo hướng hạn chế tối đa sự tuỳ tiện trong bộ máy hải quan, đem lại độ tin cậy cho công tác kiểm tra sau khi giải phóng hàng và tạo thuận lợi thương mại. Cuối cùng, nó quy định các chức năng dành cho khu vực tư nhân là làm đại lý khai thuê, quản lý kho hàng và thực hiện dịch vụ vận tải.

[15] Biện pháp này không nằm trong chương trình của Hi-gao-na nhưng được MEF thực hiện.

[16] Pê-ru là thành viên của Tổ chức Hải quan Thế giới từ năm 1969, đã tham gia vào rất nhiều hiệp định đa phương trong đó có quyết định của Hội nghị Bàn tròn U-ru-goay năm 1994 và Hệ thống Hài hoà Mô tả và Mã hóa Hàng hoá từ năm 1998.

Hình 6.1 Cơ cấu tổ chức của Hải quan Quốc gia



Nguồn: Cơ quan hải quanQuốc gia

Tổ chức và quản lý

Mục tiêu của chương trình cải cách là tạo ra một cơ cấu tổ chức hiện đại, hoạt động theo chức năng, có cơ sở vật chất và thiết bị cần thiết và một bộ máy lãnh đạo có năng lực đạt được các mục tiêu về quản lý thông qua quyền tự chủ và trách nhiệm.[17]

Nghị định tối cao ban hành tháng 3 năm 1991 trao cho cơ quan hải quan quyền tự chủ về quản lý một cách tạm thời, trên phạm vi rộng. Luật Tổ chức ban hành tháng 3 năm 1992 đã quy định về quyền tự chủ lâu dài và xác định chi tiết hơn về phạm vi tự chủ. Luật quy định bộ máy hải quan là một tổ chức công trực thuộc MEF, được phân cấp quản lý với quyền tự chủ về quản lý, kinh tế, ngân sách, tài chính và kỹ thuật. Tổng thống lựa chọn Tổng cục trưởng NCS theo đề xuất của Bộ trưởng Kinh tế - Tài chính, và vị trí này được bổ nhiệm thông qua nghị quyết của quốc hội. Tổng cục trưởng có toàn quyền tuyển dụng và sa thải nhân viên hải quan ở mọi cấp.

Quyền tự chủ về kinh tế, ngân sách và tài chính cho phép NCS tự thanh toán các khoản chi phí cho hoạt động và đầu tư. Luật cho phép NCS giữ lại 3% nguồn thu hải quan và được phép thu phí dịch vụ. Không có định mức thu danh nghĩa. Hai phần ba nguồn thu được giữ lại sẽ được dành cho hoạt động hải quan và một phần ba để đầu tư nhằm hiện đại hóa bộ máy. Nhìn chung, NCS có toàn quyền quyết định việc sử dụng ngân sách của mình như thế nào; tuy nhiên, ngoài yêu cầu phải sử dụng một phần ngân sách cho đầu tư thì Văn phòng Quản lý Tổ chức Nhà nước

[17] Nghị định ban hành tháng 7 năm 2002 đã quy định việc hợp nhất NCS và Cơ quan Dịch vụ Thu thuế Nội địa, có hiệu lực trong vòng 90 ngày. Mục tiêu là để mở rộng cơ sở thuế thông qua việc cải thiện công tác kiểm soát thu, kể cả tăng cường hơn nữa công tác kiểm tra chéo thông tin, và để thực hiện giảm chi phí hoạt động trong các phạm vi như máy tính hóa quy trình.

của MEF còn phê duyệt bảng lương dành cho nhân viên hải quan. Hơn nữa, quyền tự chủ về ngân sách còn phải được Chính phủ phê duyệt: theo yêu cầu của cơ quan hành pháp, kế hoạch phân bổ 3% nguồn thu hải quan có thể bị điều chỉnh thông qua một đạo luật đơn giản của Quốc hội.

Quyền tự chủ rộng lớn là yếu tố quyết định trong quá trình thực hiện chương trình cải cách vì nó cho phép NCS đạt được các mục tiêu sau:

- Xây dựng và thực hiện một cách độc lập chính sách nhân sự của tổ chức, kể cả việc sa thải và cho tạm thôi việc nhân viên; thực hiện hệ thống tuyển dụng mới và nghiêm ngặt; thực hiện chế độ tuyển dụng như của khu vực tư nhân, cho phép NCS trả lương cao hơn so với mức hiện hành của các cơ quan nhà nước khác và giảm bớt cơ hội tham nhũng trong những nhân viên.

- Xây dựng quy phạm hành chính và nghiệp vụ, các hệ thống và quy trình có chức năng xoá bỏ phần lớn các quyết định mang tính tuỳ tiện; giảm tối đa cơ hội tiếp xúc trực tiếp giữa nhân viên hải quan và doanh nghiệp xuất nhập khẩu; và làm cho bộ máy hải quan trở nên minh bạch và rõ ràng.

- Xây dựng quy phạm và quy trình không lệ thuộc vào quy tắc tiêu chuẩn của bộ máy công nói chung và tự do điều chỉnh để phù hợp với yêu cầu đối với một bộ máy hải quan hiện đại.

- Hoạt động như một doanh nghiệp tư nhân, không vướng mắc bởi các quy tắc do các cơ quan khác đặt ra liên quan đến các vấn đề như đi lại, mua sắm. v.v.

Hàng năm, NCS và MEF ký một thoả thuận về quản lý cho phép NCS theo đuổi các mục tiêu về thể chế và thực hiện các hoạt động quản lý. Thoả thuận này quy định việc tiến hành đánh giá định kỳ để đánh giá xem NCS có đạt được các mục tiêu đề ra theo tiến độ hay không. Thoả thuận cũng quy định NCS có thể trả cho nhân viên các khoản tiền thưởng dựa trên kết quả công tác theo các điều kiện nhất định. Nội dung của thoả thuận này sẽ được trình bày trong phụ lục 6.A.

Năm 2003, NCS và Cơ quan Thuế Nội địa được hợp nhất thành một tổ chức với mục tiêu là để mở rộng cơ sở thuế thông qua việc cải thiện công tác kiểm soát nguồn thu kể cả tăng cường hơn nữa công tác kiểm tra chéo thông tin, và để thực hiện giảm chi phí hoạt động trong các lĩnh vực như tin học hóa quy trình.

Một trong những mục tiêu của chương trình cải cách là thiết lập một bộ máy mở và minh bạch. Để đạt được mục tiêu này, NCS đã cộng tác chặt chẽ với các doanh nghiệp xuất nhập khẩu, các đại lý khai thuê và công chúng trong quá trình lập kế hoạch cải cách và tham khảo ý kiến về các đề xuất nhằm điều chỉnh luật, quy định và thủ tục hải quan. Ví dụ, các cuộc họp giữa đại diện của Vụ Pháp chế NCS và các doanh nghiệp xuất nhập khẩu đã đi đến nhất trí cần phải sửa đổi Luật Hải quan. Sau khi dự thảo nội dung sửa đổi, NCS sẽ tập hợp ý kiến đóng góp của các doanh nghiệp xuất nhập khẩu, các đối tượng sử dụng khác đưa ra dự thảo mới với các nội dung đóng góp trên.

NCS sẽ công bố trên trang web các quy tắc, quy định, hoạt động và chương trình hiện có. Số liệu chi tiết về hoạt động xuất nhập khẩu, trong đó bao gồm cả nội dung chi tiết của từng tờ khai hải quan mà NCS đã xử lý cũng sẽ được cung cấp. Ngoài ra, những ai quan tâm đến giá trị của từng loại hàng hóa nhập khẩu còn có thể truy cập vào ngân hàng dữ liệu về trị giá hải quan.

Tính minh bạch trong hoạt động hải quan không chỉ hỗ trợ cho hoạt động nghiệp vụ và kế hoạch cải cách bộ máy hải quan thông qua ý kiến tham khảo và thông tin mà còn giúp duy trì tính liêm chính và tạo ra một hình ảnh tích cực về bộ máy hải quan. Đây là một yếu tố quan trọng để bảo đảm tính bền vững của chương trình cải cách.

Tuyển dụng và phát triển nhân sự

Biện pháp cải cách quan trọng đầu tiên là cho thôi việc toàn bộ những nhân viên không hoàn thành nhiệm vụ, hoàn thành dưới mức yêu cầu hay có hành vi tham nhũng. Một kế hoạch rút lui tự nguyên được áp dụng theo đó những nhân viên này sẽ được hưởng một khoản trợ cấp thôi việc khá lớn. Những nhân viên từ chối thôi việc theo kế hoạch này sẽ phải qua một cuộc thi do cơ quan khác tổ chức phối hợp với Trường Đại học Kỹ thuật Quốc gia. Những người không đạt sẽ buộc phải thôi việc tại cơ quan hải quan. Còn những người đạt trong cuộc thi này sẽ phải tham gia một khóa học 1 năm tại Học viện Hải quan Quốc gia và cuối khóa học sẽ phải trải qua một cuộc thi khác. Những biện pháp trên đã giúp cho NCS loại được 60% số nhân viên trong năm 1991 (và nhiều hơn thế trong những năm tiếp theo) và giữ lại được những nhân viên tốt nhất.

Đồng thời, chức năng của Học viện Hải quan Quốc gia đã được mở rộng với hoạt động tuyển dụng. Trước khi cải cách, việc gia nhập bộ máy hải quan được thực hiện theo luật công chức và chỉ yêu cầu trình độ trung học. Từ năm 1992, quá trình tuyển dụng phải tuân theo các quy định nội bộ của NCS. Theo quy định này thì chỉ có những cử nhân thuộc nhóm 3 người xuất sắc nhất của lớp mới có thể được nhận vào làm việc tại cơ quan hải quan. Ngoài ra, các ứng viên phải tham gia một khoá học 1 năm tại Học viện Hải quan Quốc gia. Các ứng viên được yêu cầu phải đóng học phí cho khóa học và được đảm bảo làm nhân viên tạm thời nếu đạt trong cuộc thi.

Những biện pháp trên đã dẫn đến sự gia tăng đáng kể số lượng nhân viên NCS có bằng tốt nghiệp đại học và có chuyên môn về quản lý hải quan, trong khi tổng số nhân viên hải quan lại giảm đi đáng kể. Đến năm 1993, số lượng nhân viên hải quan đã giảm khoảng 30% (bảng 6.2). Đến năm 1997, khoảng 50% nhân viên có trình độ chuyên môn và tỉ lệ này đến nay vẫn được duy trì.

Với Luật Tổ chức Hải quan được ban hành tháng 3 năm 1992, NCS được chuyển đổi từ cơ chế lao động công chức sang cơ chế lao động tư nhân. Nhờ thay đổi này mà nhân viên hải quan được hưởng mức lương như ở các tổ chức tài chính và lương của họ đã tăng 600%. Ngoài khoản lương thông thường, nhân viên hải quan còn được hưởng khoản tiền thưởng theo kết quả công tác. Mức thưởng được dựa trên kết quả công tác được đánh giá theo Kế hoạch Hoạt động Hàng quí và tổng số tiền được dành ra để làm tiền thưởng phụ thuộc vào số dư tiền mặt từ hoạt động kinh doanh sau mỗi kỳ 6 tháng. Từng khoản tiền thưởng được dựa trên kết quả đánh giá

công tác được thực hiện sáu tháng một lần. Thoả thuận về quản lý mà NCS ký hàng năm với MEF quy định tiêu chí và giới hạn phân bổ tiền thưởng.

Việc đánh giá kết quả công tác cho từng cá nhân được thực hiện dựa trên các tiêu chí như chất lượng công việc, thái độ cộng tác, sự thận trọng, kiến thức, ý thức chấp hành, mức độ đáp ứng, tính sáng tạo và quan hệ cá nhân. Ngoài ra, đánh giá theo nhóm cũng được tiến hành đối với kết quả công tác và mức độ hoàn thành các mục tiêu của từng thời kỳ sáu tháng đối với mỗi bộ phận được xác định trong Kế hoạch Hoạt động Hàng quí.

Phần lớn các biện pháp được áp dụng trong phạm vi chương trình cải cách có thể được coi như những biện pháp để bảo đảm và khuyến khích tính liêm chính, bởi vì các biện pháp này đều tạo ra một môi trường đề cao sự liêm chính. Ngoài ra, các nhà cải cách đã sử dụng một số biện pháp để bảo đảm và khuyến khích tính liêm chính trong khi thi hành công vụ. Các biện pháp đó là:

- Ban hành quy tắc về đạo đức.

- Tiến hành thẩm tra lý lịch để bảo đảm tư cách và tính trung thực của nhân viên. Việc thẩm tra được tiến hành với trình độ học vấn (tính xác thực của bằng cấp), có tiền án, tiền sự hay không, hoàn cảnh gia đình và quan hệ họ hàng (biện pháp này nhằm xác định những trường hợp lôi kéo gia đình vào làm việc diễn ra rất thường xuyên gần đây).

- Yêu cầu khai báo thu nhập và tài sản. Năm 2002, Tổng cục trưởng NCS đã yêu cầu 81 cán bộ quản lý phải tiến hành khai báo tài sản.

Bảng 6.2 Số lượng nhân viên hải quan

Nhân viên	1991	1992	1993	1994	1997	2000
Chuyên viên	67	552	686	1065	1280	1440
Kỹ thuật viên không chuyên	1303	534	472	469	454	420
Chuyên viên kỹ thuật	0	118	134	198	231	250
Nhân viên hành chính	1289	813	611	505	596	519
Tổng cộng	2659	2017	1903	2237	2561	2629

Nguồn: số liệu của NCS

Học viện Hải quốc Quốc gia đóng vai trò quan trọng trong việc chuyên nghiệp hóa cơ quan hải quan thông qua vai trò đánh giá và đào tạo các nhân viên mới, xây dựng và thực hiện các chương trình đào tạo tại chức và các hoạt động chuyên môn hóa dành cho nhân viên hải quan và các đại lý khai thuê, và đưa ra những thông tin thích hợp. Nhờ tăng số lượng nhân viên có bằng đại học kết hợp với việc tiếp tục tiến hành đào tạo nhân viên và thực hiện đánh giá kết quả công tác, chất lượng nhân viên của NCS đã tăng lên đáng kể.

Từ năm 1991, có 2.244 nhân viên đã tốt nghiệp Học viện Hải quan Quốc gia. Mặc dù phần lớn các khóa học đều được tổ chức ở thủ đô Li-ma nhưng từ năm 1997 học viện đã ngày càng tổ chức nhiều khóa học ở các địa phương.

Những năm gần đây, Học viện cũng đã tập trung hơn vào việc đào tạo nhân viên về quản lý thể chế. Khoảng 250 nhân viên NCS đã tham gia chương trình đào tạo về quản lý cấp cao ở Trường Đại học Piu-ra. Chương trình này do các công ty PSI

được chỉ định tham gia Chương trình Kiểm hóa Nhập khẩu tài trợ. Các công ty này được yêu cầu phải tiến hành đào tạo cho những nhân viên làm nhiệm vụ xác định trị giá. Nội dung chương trình đào tạo bao gồm kỹ năng kiểm tra, các thủ tục hành chính và tổ chức. Từ năm 1992-1995, các công ty kiểm hóa được chọn đã tiến hành khoảng 30 khóa đào tạo, mỗi khóa kéo dài 15 ngày. Các cán bộ hải quan tin rằng những khóa học này rất bổ ích về các mặt như kỹ năng kiểm tra, phân loại hàng hóa và xác định trị giá hải quan. Khoảng 15% các khoá đào tạo được tiến hành ở nước ngoài, là cơ hội để nhân viên hải quan tiếp cận với hệ thống hải quan và nhân viên hải quan của các quốc gia khác, nhằm duy trì mối quan hệ hợp tác sau này. Từ năm 1999, công tác đào tạo đã tập trung vào việc giới thiệu Hiệp định Trị giá Hải quan của Tổ chức Thương mại Thế giới.

Nhiều biện pháp khác nhau được tiến hành trong lĩnh vực tuyển dụng, đào tạo, chế độ lương, thưởng, đánh giá công tác và tính liêm chính là những biện pháp có ý nghĩa quyết định trong việc thu hút và giữ chân những nhân viên có trình độ chuyên môn, khuyến khích tính trung thực, tăng cường khả năng quản lý, tăng hiệu quả hoạt động và cải thiện kết quả công tác.

Công nghệ thông tin, các thủ tục kiểm soát hải quan và thông quan

NCS đã phát triển một hệ thống máy tính tích hợp có thể tổng hợp số liệu về các chế độ thương mại, hoạt động nghiệp vụ, chức năng kiểm soát, kiểm toán, hành chính, trao đổi thông tin với các doanh nghiệp xuất nhập khẩu, số liệu thống kê và công tác quản lý. Hệ thống này bao gồm các hệ thống phụ trợ như Hệ thống Quản lý hải quan, Hệ thống Kiểm soát Thanh toán, ngân hàng dữ liệu trị giá hải quan và Hệ thống Quản lý Kiểm toán.

Toàn bộ hoạt động hải quan đều được tin học hoá. Các văn phòng hải quan được nối mạng bằng một hệ thống gồm 1600 máy tính, 50 máy chủ và một mạng thư điện tử. Hệ thống máy tính này cho phép thực hiện các công việc sau:

- NCS có một trang web cung cấp thông tin về tổ chức và hoạt động, và một địa chỉ phục vụ các giao dịch thương mại điện tử.

- Số liệu về hoạt động thương mại và nguồn thu hiện đã được lập một cách nhanh chóng và hiệu quả bằng điện tử.

- Tờ khai manifest được chuyển bằng điện tử.

- Việc xử lý tờ khai và thủ tục thông quan được tự động hóa hoàn toàn. Một chương trình đánh giá và quản lý rủi ro sẽ phân loại những lô hàng thuộc kênh màu đỏ, vàng hoặc xanh, và việc thanh toán được thực hiện bằng điện tử hoặc bằng hình thức khác. Theo luật thì chỉ áp dụng kiểm tra thực tế đối với nhiều nhất là 15% số lô hàng. Thời gian thông quan được giảm từ trung bình 20 ngày xuống còn 24 giờ đối với kênh màu đỏ (kiểm tra thực tế), 12 giờ đối với kênh màu vàng (kiểm tra hồ sơ chứng từ) và 1-2 giờ đối với kênh màu xanh (giải phóng ngay). Một hệ thống thông quan hiện đại đã được triển khai để hỗ trợ các nhân viên vận hành trong việc kiểm hóa.

- Việc kiểm soát đối với doanh nghiệp hay hàng hóa sau khi giải phóng được lựa chọn bằng Hệ thống Quản lý Kiểm toán là một khâu bổ sung vào quy trình thông quan. Hình thức xử phạt đối với các hành vi gian lận vẫn còn cứng nhắc.

Để biết thêm chi tiết về việc xử lý tờ khai, hệ thống thông quan và trang web của NCS, xem phụ lục 6.B.

Việc ứng dụng rộng rãi hệ thống CNTT&TT là yếu tố quyết định của chương trình cải cách thông qua chức năng hỗ trợ để đạt được và tạo điều kiệ đạt được các mục tiêu như:

- Tự động hóa, đơn giản hóa và tạo sự đồng bộ trong quy trình hoạt động;

- Thực hiện các chiến lược kiểm soát hải quan hiện đại dựa trên việc kiểm soát có lựa chọn tại thời điểm nhập khẩu được hỗ trợ bằng kết quả kiểm toán sau khi giải phóng hàng hóa;

- Giảm thiểu sự tiếp xúc trực tiếp giữa nhân viên hải quan và doanh nghiệp xuất nhập khẩu;

- Xoá bỏ hay giảm thiểu các hành vi tuỳ tiện của nhân viên hải quan;

- Lựa chọn hàng hoá để kiểm tra;

- Giảm thời gian thông quan;

- Thắt chặt các biện pháp kiểm soát nguồn thu;

- Cải thiện và tăng cường hoạt động cung cấp thông tin về quản lý;

- Cho phép lập số liệu thống kê về hoạt động thương mại và nguồn thu một cách nhanh chóng và hiệu quả ;

- tăng hiệu quả tổng thể.

Kiểm toán

Một trong các mục tiêu của chương trình cải cách là chuyển hướng tập trung của công tác kiểm soát hải quan tại thời điểm thực hiện xuất nhập khẩu hoặc các giao dịch khác sang kiểm soát dựa trên kiểm tra sau thông quan. Mục tiêu này được xây dựng theo trọng tâm của chiến lược mới về kiểm soát hải quan và dựa trên quan điểm dịch vụ hải quan có thể là khâu thứ hai trong một quy trình có nhiều chức năng do doanh nghiệp tư nhân thực hiện còn nhân viên hải quan chỉ tập trung vào công tác kiểm soát sau khi giải phóng hàng hóa. Cơ quarı Kiểm toán Quốc gia đã được thành lập trong khuôn khổ chương trình cải cách. Hoạt động của cơ quan này được chia thành hai nhóm chính: Nhóm Quản lý Tình báo chịu trách nhiệm phân tích rủi ro và lập chương trình kiểm toán, và nhóm Quản lý Kiểm toán chịu trách nhiệm tiến hành kiểm tra và kiểm toán. Trong giai đoạn 1999-2002, số lượng kiểm toán viên đã tăng từ 25 người lên 60 người.

Hệ thống quản lý rủi ro được sử dụng trong quy trình thông quan thông qua việc phát đi tín hiệu báo động hay mệnh lệnh điện tử nhằm giữ lại tại bến những lô hàng hoặc chuyển những lô hàng này sang kênh màu đỏ hoặc vàng. Đây cũng là cơ sở để tiến hành kiểm soát sau khi giải phóng hàng hóa.

Hoạt động kiểm toán được thực hiện theo kế hoạch kiểm toán và chương trình kiểm toán. Chức năng kiểm toán đã được xây dựng, thực hiện và quản lý rất tốt nhưng vẫn cần được tăng cường hơn nữa. Tất cả các bộ phận của Cơ quan Kiểm toán đã sẵn sàng để có thể hoạt động hiệu quả và hiệu lực; tuy nhiên các đợt xoá bỏ nợ thuế định kỳ của Chính phủ lại tác động tiêu cực đến kết quả kiểm toán và cuối cùng có thể phá huỷ toàn bộ chiến lược mới về kiểm soát hải quan dựa trên tính hiệu quả của việc kiểm soát sau khi giải phóng hàng hóa.

Việc xác định trị giá và chương trình kiểm hóa nhập khẩu

Nghị định số 659 ban hành tháng 8 năm 1991 xây dựng Chương trình Kiểm hóa Nhập khẩu, đòi hỏi các doanh nghiệp nhập khẩu phải có chứng nhận hoàn tất thủ tục kiểm tra do công ty PSI cấp trước khi hàng hóa được vận chuyển từ nước xuất khẩu. Chứng chỉ của công ty PSI phải ghi rõ tính chất, số lượng, giá trị, và mức thuế nhập khẩu của hàng hoá đó. Theo thủ tục cũ, doanh nghiệp khai báo những số liệu này trong tờ khai hải quan làm cơ sở để nộp thuế. Nhân viên hải quan đối chiếu số liệu của lô hàng với số liệu ghi trong chứng chỉ. Nếu không thống nhất, hàng hóa sẽ được giải phóng với điều kiện phải có bảo lãnh để dự phòng khoản thuế bổ sung và vụ việc sẽ được báo cáo lên Bộ phận Xác định trị giá của NCS để có quyết định cuối cùng.

Chương trình Kiểm hóa Nhập khẩu ban đầu được tạo ra để khắc phục những thất bại của bộ máy hải quan cũ trong việc thực hiện một cách hiệu quả trách nhiệm trọng tâm về kiểm hóa nhằm tính thuế và thu thuế. Hơn nữa, chương trình còn đáp ứng một mục tiêu khác của chương trình cải cách là chuyển một số chức năng quản lý nhất định cho khu vực tư nhân và trao trách nhiệm theo dõi và giám sát các hoạt động này cho bộ máy hải quan.

Chương trình Kiểm hóa Nhập khẩu đã được triển khai mặc dù ban đầu chỉ được thiết kế như một biện pháp tạm thời nhằm ngăn chặn các hành vi khai thấp hơn giá trị hoặc khai báo gian lận cho đến khi NCS có đủ năng lực để thực hiện chức năng xác định trị giá mà không cần đến sự giúp đỡ của công ty PSI. Tuy nhiên, theo quy định của Hiệp định của WTO về Trị giá Hải quan và Hiệp định của WTO về Kiểm tra trước khi Vận chuyển, việc sử dụng các dịch vụ PSI trong lĩnh vực xác định trị giá hải quan đã thay đổi.[18] Vai trò của công ty PSI bị giới hạn ở mức chỉ đưa ra những chỉ số về rủi ro và doanh nghiệp không còn phải xin chứng nhận về giá trị hàng hoá khai báo từ công ty PSI nữa. Nhân viên hải quan chỉ đặt vấn đề về giá trị khai báo khi có nghi ngờ chính đáng về tính xác thực trong giá trị khai báo hoặc trong hồ sơ chứng từ kèm theo. Nghi ngờ chính đáng có thể phát sinh trên cơ sở báo cáo kiểm tra của công ty PSI, các chỉ số đưa ra từ Hệ thống Đánh giá Rủi ro hay từ ngân hàng dữ liệu về trị giá. Khi có nghi ngờ chính đáng, nhân viên hải quan

[18] Với tư cách là một thành viên, Pê-ru đã thực hiện Hiệp định của WTO về Kiểm tra trước khi Vận chuyển và Hiệp định của WTO về Trị giá Hải quan và đã đưa nội dụng của 2 hiệp định này vào luật quốc gia.

sẽ áp dụng các thủ tục theo quy định của Hiệp định Trị giá Hải quan để xác định trị giá lại ở mức hợp lý hơn.

Bộ phận Định giá của NCS giám sát hoạt động và việc thực hiện dịch vụ của các công ty PSI được chọn. Bộ phận này cũng chịu trách nhiệm xây dựng, giải thích và theo dõi việc áp dụng các quy phạm về xác định trị giá, xây dựng, duy trì và nâng cấp ngân hàng dữ liệu về trị giá. Bộ phận này có 24 nhân viên, giải quyết tất cả các vấn đề về trị giá. Thông tin về giá do các công ty PSI cung cấp đã tạo điều kiện đáng kể cho việc xác định trị giá của NCS. Khoảng 80 - 85% số lô hàng nhập khẩu bị công ty PSI kiểm tra. Những lô hàng có giá trị thấp hơn 5.000 đôla Mỹ (và thấp hơn 2.000 đôla Mỹ đối với những hàng hóa dễ bị gian lận) và các hàng hoá thuộc các chủng loại nhất định khác thì được miễn thủ tục này. Từ năm 1992 khi bắt đầu thực hiện Chương trình Kiểm hóa Nhập khẩu cho đến tháng 3 năm 2002, các công ty PSI được chọn đã cấp 1.351.544 chứng chỉ kiểm tra hoặc báo cáo kiểm tra và tất cả đều là cở sở để xác định thuế. Theo số liệu của công ty PSI, NCS đã tìm thấy 2.291 trường hợp bất thường về số lượng, chất lượng và giá trị của những lô hàng, chiếm 0.17% số lô hàng.

Ngân hàng dữ liệu về trị giá hải quan được xây dựng từ năm 1992 và từng bước được phát triển trên cơ sở các chứng chỉ kiểm tra, và từ năm 1999 trên cơ sở các báo cáo kiểm tra. Hiện nay ngân hàng dữ liệu chứa khoảng 40.000 mục. Giá trị khai báo do doanh nghiệp khai báo hay do công ty PSI xem xét đều được tự động đối chiếu với giá trị trong ngân hàng dữ liệu liên tục được cập nhật.

Chương trình Kiểm hoá Nhập khẩu mang lại lợi ích trong việc (a) cung cấp cho NCS các số liệu cần thiết để tính thuế (ví dụ như giá trị hàng hóa, phân loại thuế nhập khẩu) đối với mỗi lô hàng khi NCS chưa có đủ năng lực để tự thực hiện đúng các chức năng này; (b) cung cấp những số liệu trên trong thời gian sau chương trình cải cách, trong thời gian NCS xây dựng năng lực để thực hiện chức năng này; (c) cung cấp phần lớn thông tin về giá cả hàng hoá cho phép NCS tạo dựng và phát triển ngân hàng dữ liệu về trị giá; (d) ngăn chặn những hành vi cố tình khai báo sai giá trị hàng hoá của doanh nghiệp; và (e) đào tạo nhân viên có chức năng xác định trị giá hải quan.

Mười năm sau khi thực hiện Chương trình Kiểm hóa Nhập khẩu, NCS đã tăng cường đáng kể năng lực của mình thông qua công tác đào tạo nhân viên, tin học hoá các hoạt động nghiệp vụ và áp dụng rộng rãi các ứng dụng CNTT&TT, duy trì ngân hàng dữ liệu về trị giá thường xuyên được cập nhật và bảo đảm công tác tổ chức và quản lý ổn định. Từ năm 1999, NCS cũng đã có được nhiều kinh nghiệm trong việc thực hiện Hiệp định Trị giá Hải quan. Vì thế, các vấn đề phát sinh hiện nay là liệu NCS có sẵn sàng và có thể thực hiện chức năng xác định trị giá mà không cần đến sự giúp đỡ của các công ty PSI hay không và liệu như thế có hiệu quả hơn về chi phí so với hệ thống hiện hành hay không. Có rất nhiều ý kiến khác nhau về vấn đề này từ phía đại diện của khu vực công cũng như khu vực tư nhân. Chi phí thực hiện Chương trình Kiểm hóa là khoảng 45 triệu đôla mỗi năm. Căn cứ trên cơ sở kết quả nghiên cứu và phân tích, đoàn đánh giá chương trình cải cách tin tưởng rằng NCS hiện nay có thể tự thực hiện các công việc chính của chức năng xác định trị giá mà không cần đến sự giúp đỡ của các công ty PSI. Sự trợ giúp của công ty PSI vẫn có thể có ích ở một chừng mực nhất định, đặc biệt đối với các lô hàng dễ bị gian lận và trong bối cảnh quản lý quy trình kiểm tra trước và sau khi giải phóng hàng hóa dựa trên rủi ro.

Thành tựu của chương trình cải cách

Phần này sẽ đánh giá tác động toàn bộ của chương trình cải cách và nghiên cứu ảnh hưởng của nó đến công tác thu ngân sách.

Tác động toàn bộ

Hiện nay, Hải quan Pê-ru là một hệ thống hiện đại, hoạt động hiệu quả và hiệu lực so với hải quan của các nước khác thuộc Khu vực Nam Mỹ có môi trường kinh tế và thương mại tương tự như của Pê-ru và của các nước trên thế giới. Theo ý kiến phỏng vấn của đại diện của khu vực công cũng như khu vực tư nhân do phái đoàn đánh giá cải cách thực hiện thì chương trình cải cách đã đã đạt được những thành tựu to lớn. Thành công đạt được trong hoạt động tạo thuận lợi thương mại, thu ngân sách, dịch vụ dành cho doanh nghiệp xuất nhập khẩu và tính hiệu quả về quản lý là không thể bàn cãi. Bảng 6.3 trình bày những thành công đã đạt được từ chương trình cải cách bằng cách so sánh tình trạng hoạt động hải quan của năm 1990 với tình trạng của năm 2002.

Vẫn còn nhiều chỗ cho việc cải tổ và đạt được nhiều thành tựu hơn nữa về mặt hiệu quả, nhưng nếu chưa đạt được kết quả như mong muốn thì vấn đề nằm ở thực tiễn kinh tế của Pê-ru chứ không phải ở năng lực tiếp tục thực hiện cải cách, nhất là liên quan đến tạo thuận lợi thương mại. Thực tiễn kinh tế chính là ở chỗ vẫn còn tồn tại động lực mạnh mẽ để trốn thuế nhập khẩu và các loại thuế khác, và mức độ thành công của các chương trình cải cách tiếp theo có thể được đánh giá dựa trên mức độ rủi ro của việc trốn thuế. Ví dụ, mong muốn giảm tỉ lệ kiểm tra thực tế đối với hàng hóa nhập khẩu xuống dưới 15% là không rõ ràng tại thời điểm này, cho dù đây là một mong muốn xuất phát từ quan điểm tạo thuận lợi thương mại. Thông thường, cơ quan hải quan ở các quốc gia công nghiệp chỉ kiểm tra 2 - 5% số lô hàng nhưng trong điều kiện động cơ trốn thuế yếu hơn và việc kiểm soát dựa trên kết quả kiểm toán đã được thực hiện một cách vững chắc.

Hơn nữa, vì bộ máy hải quan Pê-ru mới được xây dựng lại từ khi bắt đầu thực hiện chương trình cải cách từ năm 1991, nên không có gì ngạc nhiên khi ban lãnh đạo Hải quan vẫn đang phải tiếp tục cải thiện và thanh lọc hệ thống hành chính và dịch vụ đã được thiết lập trên mười năm nay. Mặc dù giới doanh nghiệp đã hết lời tán dương kết quả của chương trình cải cách nhưng tại thời điểm này không thể hoàn toàn thỏa mãn với những thành công đã đạt được.

Tác động đến công tác thu ngân sách

Chương trình cải cách hải quan đã tạo ra những tác động tích cực quan trọng đối với công tác thu ngân sách. Bảng 6.4 thể hiện giá trị nhập khẩu, mức thu ngân

Bảng 6.3. So sánh bộ máy hải quan trước và sau chương trình cải cách 1990 và 2002	
1990	**2002**
Mục tiêu của Hải quan	
Thu ngân sách; không có mục tiêu tạo thuận lợi thương mại	Thu ngân sách và tạo thuận lợi thương mại
Pháp luật	
Chế độ thuế quan và thương mại	
- 39 mức thuế quan, 14 mức lũy tiến tổng cộng thành 56 mức khác nhau	- 4 mức (7 mức nếu tính cả mức luỹ tiến)
- các mức:10 – 110	- các mức: 4-25
- số hạng mục cấm nhập: 539	- số hạng mục cấm nhập: năm 1997: 25
Hành chính (luật và quy định)	
- mâu thuẫn và rải rác	- rõ ràng và chặt chẽ
Công tác tổ chức và quản lý	
Không tự chủ; theo chế độ khu vực công	Tự chủ về hành chính và quản lý
Không có kế hoạch phát triển tổ chức	Có sẵn kế hoạch phát triển tổ chức
Cơ cấu bất cập và quan liêu	Cơ cấu thích nghi với nhu cầu của bộ máy hải quan hiện đại và động lực nhằm vào hoạt động xuất nhập khẩu với các bộ phận và đơn vị có chức năng được thiết kế rõ ràng.
Ra quyết định tập trung	Phân cấp chức năng và trách nhiệm
Ngân sách phụ thuộc vào MEF và lập ngân sách theo ngân sách quốc gia; không có ngân sách đầu tư	Tự chủ về ngân sách, tài chính và kinh tế; 3% nguồn thu hải quan dành cho hoạt động hải quan và đầu tư
Cơ sở vật chất tạm bợ hoặc không có	Cơ sở vật chất hiện đại
Không có kế hoạch đầu tư hàng năm	Có kế hoạch đầu tư hàng năm
Không có chương trình mục tiêu	Có chương trình mục tiêu
Nhân sự và đào tạo	
Tổng số nhân viên: 4.700	Tổng số nhân viên: 2.540
Nhân viên có chuyên môn: 2,5%	Nhân viên có chuyên môn: 60%
Tuyển dụng: không yêu cầu chặt chẽ	Tuyển dụng: quá trình đánh giá khắt khe
Thù lao thấp	Thù lao tương đương với khu vực tư nhân
Không có kế hoạch phát triển nghề nghiệp	Có kế hoạch phát triển nghề nghiệp
Không có chương trình đào tạo	Chương trình đào tạo 1 năm tại Học viện Hải quan Quốc gia là điều kiện để vào được cơ quan hải quan; các khóa học đặc biệt và củng cố trong quá trình công tác; đến năm 1999, đã có 1.573 nhân viên được đào tạo tại Học viện Hải quan Quốc gia và đến năm 2002, là 2.249 nhân viên; khóa đào tạo theo khuôn khổ chương trình PSI
Không có chương trình đào tạo dành cho đại lý khai thuê	Khoá đào tạo 1 năm tại Học viện Hải quan Quốc gia dành cho các đại lý khai thuê bắt buộc để được cấp chứng chỉ

Hệ thống máy tính	
Không có	Toàn bộ chức năng và hoạt động hải quan được tin học hoá; 1.600 máy tính và 50 máy chủ; giao dịch giữa các văn phòng hải quan qua mạng thư điện tử; giao dịch trực tuyến với doanh nghiệp xuất nhập khẩu thông qua mạng trao đổi dữ liệu trực tuyến và mạng thư điện tử.
Số liệu bị thống kê chậm và khi hoàn thành thống kê thì số liệu đã trở nên lạc hậu	Số liệu được thống kê nhanh chóng với định dạng đẹp
Thương mại điện tử	
Không có	+ Bán đấu giá, mua sắm trên mạng và dịch vụ cung cấp số liệu thông qua trang chủ của NCS
Quá trình kiểm soát hải quan và thông quan	
Quy trình thủ tục thiếu chặt chẽ	Quy trình đồng bộ, được tin học hóa
Khai báo trên giấy, thủ tục thông quan và giao dịch được thực hiện bằng giấy tờ	Nộp tờ khai và xử lý tờ khai bằng điện tử
Hệ thống kiểm soát dựa trên sự nghi ngờ	Nguyên tắc thân thiện
100% hàng hóa bị kiểm tra	Kiểm tra trên cơ sở lựa chọn theo phương pháp phân tích rủi ro; theo quy định là tối đa 15% hàng hóa bị kiểm tra thực tế; năm 2001 là 18,9% bị kiểm tra thực tế, 44,4% bị kiểm tra chứng từ và 36,7% không bị kiểm tra gì [a]
Thủ tục nhiều bước	Thủ tục tự động
Nộp thuế tại văn phòng hải quan	Nộp thuế tại ngân hàng, bằng điện tử hoặc bằng cách khác
Quy trình thực hiện tuỳ tiện và không chủ động	Chủ động, có quy tắc, việc xử lý các thủ tục hầu như không tuỳ tiện
Tiếp xúc nhiều với doanh nghiệp	Không có hoặc có ít cơ hội tiếp xúc trực tiếp giữa nhân viên hải quan và doanh nghiệp
Không có chế độ ưu đãi nào cho doanh nghiệp tin cậy	Ưu đãi dành cho doanh nghiệp tin cậy: khai báo trước, cho phép nhập khẩu tạm thời đối với hàng hóa gia công để xuất khẩu
Thời gian thông quan: trên 20 ngày	Thời gian thông quan: 24 giờ đối với kênh đỏ, 12 giờ với kênh vàng và 1-2 giờ với kênh xanh
Công tác thu không được kiểm soát hiệu quả	Công tác thu được kiểm soát chặt chẽ
Chất lượng dịch vụ thấp	Chất lượng được chứng nhận ISO 9002
Công tác kiểm tra sau thông quan	
Không có dịch vụ này; hệ thống kiểm soát hải quan dựa trên cơ chế kiểm tra 100% hàng hóa tại thời điểm thông quan	Hệ thống kiểm soát hải quan dựa chủ yếu vào kết quả kiểm toán sau khi giải phóng hàng hoá; bộ phận thực hiện chức năng kiểm toán được thành lập với 50 nhân viên hoạt động dựa trên hệ thống lựa chọn và chương trình kiểm toán
Việc xác định trị giá	
Hệ thống xác định trị giá được xác định theo Quy tắc Bruc-xen	Hiệp định của WTO về Trị giá Hải quan được áp dụng từ năm 2000
Định giá tuỳ tiện và bị động	Phương thức và quy tắc xác định trị giá khắt khe
Không có ngân hàng dữ liệu về trị giá	Ngân hàng dữ liệu về trị giá do cơ quan hải quan quản lý dựa trên số liệu PSI và các số liệu khác

Công tác thu	
626 triệu đôla Mỹ	2.403 triệu đôla Mỹ
23% nguồn thu ngân sách	36% nguồn thu ngân sách

a. Mặc dù theo quy định thì mức kiểm tra thực tế đối với hàng hóa không được vượt quá 15% nhưng trong thực tế, việc đạt được chính xác con số tuyệt đối trên là rất khó. Mức 18,9% là do sự điều chỉnh trong giá trị khai báo hoặc khoản trách nhiệm thuế trong 6% các trường hợp.
Nguồn: Tổ chức Tiêu chuẩn Quốc tế ISO

sách, tỉ lệ tăng và tỉ lệ thu trung bình từ năm 1990 - 2001. Trong giai đoạn 1991 – 1993, ba năm đầu của chương trình cải cách, nguồn thu hải quan đã tăng từ 626 triệu đôla Mỹ lên 1.505 triệu đôla Mỹ. Tỉ lệ tăng nguồn thu cao hơn nhiều so với tỉ lệ tăng giá trị nhập khẩu. Khi giải thích các số liệu này cần lưu ý rằng có nhiều yếu tố cùng tác động đến công tác thu ngân sách, mà việc phân biệt các tác động này gặp nhiều khó khăn do thiếu số liệu của giai đoạn 1990 - 1991. Ngoài giá trị nhập khẩu, những yếu tố này bao gồm việc giảm tỉ lệ thuế nhập khẩu có tác động tiêu cực đối với nguồn thu có giá trị nhập khẩu cụ thể; việc xoá bỏ các chế độ miễn thuế nhập khẩu có tác động tích cực đối với nguồn thu có giá trị nhập khẩu cụ thể; và những thay đổi trong tỉ lệ thuế bán hàng và tiêu thụ, cũng như việc miễn khoản thuế này. Tuy nhiên, các yếu tố trên không làm tăng đáng kể nguồn thu của những năm 1991 - 1993 mà phần tăng đó là do bộ máy dịch vụ hải quan đang được cải thiện. Sau năm 1993, tỉ lệ tăng nguồn thu đã thấp hơn đôi chút so với tỉ lệ tăng giá trị nhập khẩu nhưng điều này chủ yếu là do việc tiếp tục giảm mức thuế nhập khẩu.

Bảng 6.4 Giá trị nhập khẩu, nguồn thu hải quan, tỉ lệ tăng và tỉ lệ thu trung bình 1990-2001

Năm	Giá trị NK (triệu US$)	Tỉ lệ tăng (%)	Thu hải quan (triệu US$)	Tỉ lệ tăng (%)	Tỉ lệ thu trung bình (%)
1990	2.726	n.a.	626	n.a.	23,0
1991	3.476	27,5	1.001	59,9	28,8
1992	3.791	9,1	1.283	28,2	33,8
1993	4.024	6,1	1.505	17,3	37,4
1994	5.435	35,1	2.032	35,0	37,4
1995	7.584	39,5	2.676	31,7	35,3
1996	7.774	2,5	2.726	1,9	35,1
1997	8.341	7,3	2.846	4,4	34,1
1998	8.042	_3,6	2.838	_0,3	35,3
1999	6.718	_16,5	2.402	_15,4	35,8
2000	7.344	9,3	2.502	4,2	34,1
2001	7.252	_1,3	2.403	_4,0	33,1

n.a. không áp dụng
Nguồn: số liệu của NCS và tính toán của tác giả

Kết luận

Ngoài việc tóm tắt các yếu tố chính là cơ sở cho sự thành công và bền vững của chương trình cải cách, phần này còn nêu bật một vài mối đe doạ đối với sự bền vững của chương trình và đề cập đến một số lĩnh vực mà chương trình cải cách hiện nay cần tập trung vào.

Các yếu tố dẫn đến thành công

Một số yếu tố giải thích cho sự thành công của chương trình cải cách, bao gồm:

- Theo kết quả điều tra thì nguyện vọng chính trị và sự hỗ trợ không ngừng và liên tục của cấp lãnh đạo cao nhất là yếu tố quan trọng nhất.

- Việc đơn giản hóa một cách đáng kể các chế độ thương mại và xoá bỏ phần lớn các hình thức miễn thuế, hạn chế nhập khẩu, giấy phép nhập khẩu, và các rào cản phi thuế quan khác. Những bước đi này đã làm cho bộ máy hải quan trở nên đơn giản hơn, giảm sự quan liêu và xoá bỏ cơ hội tham nhũng.

- Việc thành lập nhóm cải cách toàn tâm toàn ý và tạo điều kiện để nhóm điều hành chương trình cải cách trong vài năm liền.

- Việc xác định các mục tiêu và chiến lược rõ ràng nhằm xây dựng một kế hoạch hành động thực tiễn có vai trò định hướng chương trình cải cách theo đúng hướng.

- Nguồn ngân sách đầy đủ dành cho chương trình cải cách được phân bổ thông qua cơ chế tự thu xếp về tài chính và sử dụng nguồn hỗ trợ từ bên ngoài.

- Quyền tự chủ về hành chính, kinh tế, ngân sách, tài chính và kỹ thuật cho phép các nhà cải cách có quyền quyết định đối với việc thiết kế, xây dựng và phát triển các hệ thống hiện đại.

- Việc xây dựng một khuôn khổ pháp lý hải quan minh bạch, đơn giản đã hỗ trợ việc tiến hành những thay đổi cần thiết để hiện đại hóa bộ máy hải quan và đặt hải quan vào vị trí chắc chắn trong tương lai.

- Việc thuyên chuyển những nhân viên tham nhũng và không đủ năng lực ra khỏi bộ máy hải quan bằng cách tiến hành đánh giá và kiểm tra nghiêm ngặt đã tạo điều kiện để các nhà cải cách khởi đầu với một bộ máy trong sạch. Chỉ có những nhân viên tốt nhất được giữ lại, trở thành lực lượng nòng cốt để thực hiện chương trình cải cách.

- Việc đạt được mục tiêu của quá trình chuyên nghiệp hóa và tuyên truyền về đạo đức nghề nghiệp đối với nhân viên thông qua các biện pháp xây dựng và quản lý nguồn nhân lực, kể cả chính sách về tuyển dụng, phát triển và quản lý nhân sự hiệu quả; hệ thống sử dụng lao động như khu vực tư nhân tạo ra cơ cấu lương cao hơn nhiều so với khu vực công; tiến hành đánh giá kết quả công tác sáu tháng một lần, lấy kết quả đánh giá làm cơ sở để xác định mức thưởng; và chính sách hiệu quả về liêm chính.

- Môi trường liêm chính được tạo ra bằng việc có được một chế độ thương mại đơn giản và minh bạch; các quy định và quy phạm rõ ràng, minh bạch; hệ thống máy tính và các ứng dụng CNTT&TT không tạo ra cơ hội hoặc tạo ra rất ít cơ hội dàn xếp, ảnh hưởng hay giải quyết tuỳ tiện trong khi thực hiện thủ tục hải quan; các thủ tục lựa chọn và đánh giá nhân viên một cách khắt khe; các khóa đào tạo chuyên môn; thù lao cao; thưởng theo kết quả công tác; kiểm soát nội bộ tốt, quy tắc về đạo đức

nghề nghiệp; kiểm tra lý lịch và một hệ thống cơ sở hạ tầng thích hợp và hấp dẫn. Tất cả những yếu tố trên kết hợp lại để (a) tạo ra cơ chế khuyến khích cho những nhân viên làm việc tốt, (b) tạo cho họ niềm tự hào về tổ chức và ý nghĩa của việc trở thành một thành viên trong tổ chức đó, và (c) làm cho họ mạnh mẽ hơn trước những cám dỗ lôi kéo họ vào các hành vi tham nhũng.

- Việc triển khai hệ thống kiểm soát hải quan hiện đại. Hệ thống này được dựa trên cơ chế tự khai tự tính, kiểm tra có lựa chọn, đánh giá và quản lý rủi ro, và kiểm toán sau khi giải phóng hàng hóa.

- Việc tư nhân hóa các hoạt động có thể được khu vực tư nhân thực hiện hiệu quả và hiệu lực hơn, đã cho phép NCS tập trung vào các nhiệm vụ trọng tâm là tính thuế và thu thuế, quản lý và giám sát hệ thống kiểm soát hải quan. Luật Hải quan quy định về việc cho phép khu vực tư nhân thực hiện một số chức năng hải quan.

- Hệ thống máy tính và việc áp dụng rộng rãi các ứng dụng CNTT&TT cho phép giảm cơ hội tiếp xúc giữa nhân viên hải quan và doanh nghiệp xuất nhập khẩu, giảm thiểu những quyết định tuỳ tiện và làm cho quy trình xử lý trở nên nhanh chóng và đồng bộ.

- Việc chuyên môn hóa các đại lý khai thuê giúp cho quá trình thông quan được thực hiện trôi chảy và đóng góp vào tính hiệu quả của hoạt động.

- Nghĩa vụ pháp lý của NCS trong việc đạt được chứng nhận ISO 9000 (Điều 3 của Luật Hải quan và Điều 8 của Quy tắc Hải quan) giúp đạt được chất lượng cao hơn trong việc triển khai các hệ thống và thủ tục cũng như toàn bộ dịch vụ.

Các yếu tố tạo ra sự bền vững

Các yếu tố tạo ra sự bền vững của chương trình cải cách bao gồm:

- Sự hỗ trợ liên tục của ban lãnh đạo cấp cao của NCS đã đảm bảo tính liên tục trong các nỗ lực thực hiện chương trình cải cách. NCS chỉ có hai đời Tổng cục trưởng trong thời kỳ cải cách, một người từ năm 1992 đến 1999 và một người từ năm 1999 đến nay. Việc thay đổi Tổng cục trưởng không làm thay đổi phương hướng của chương trình cải cách mà còn tiếp tục và tạo ra sức mạnh mới.

- NCS có một cơ chế ràng buộc về kết quả công việc, sự điều chỉnh và đổi mới kịp thời, trong đó có quyền tự chủ về hành chính, tài chính và ngân sách, nhờ đó toàn bộ nhân viên hải quan đều làm việc vì lợi ích của tập thể và cá nhân, tạo ra hiệu quả công tác, gia tăng nguồn thu và đạt tiêu chuẩn chất lượng cao. Thực vậy, nguồn thu chính là yếu tố quyết định đối với quy mô ngân sách Hải quan, ngược lại quy mô ngân sách lại chính là yếu tố hỗ trợ các khoản lương, thưởng, đầu tư trang thiết bị và cơ sở hạ tầng.

- Các nỗ lực cải cách đã xâm nhập vào toàn bộ các hệ thống quản lý của bộ máy hải quan, môi trường văn hoá và các kế hoạch hoạt động của tổ chức.

Đây là một chương trình toàn diện và trọn vẹn, làm thay đổi các yếu tố thuộc về quy chuẩn, văn hóa, hành chính, quản lý và kỹ thuật là những yếu tố tác động lẫn nhau để cấu thành bộ máy hải quan và tạo ra môi trường để bộ máy hải quan hoạt động tốt.

- Những thành tựu đạt được trong công tác thu hải quan phần lớn do chương trình cải cách mang lại có thể là sự bảo đảm trước những hành động của Chính phủ có thể làm tổn hại đến công tác thu hải quan.

- Chất lượng dịch vụ được tăng cường - cụ thể là thời gian thông quan giảm xuống, kết quả hoạt động nói chung và việc giảm chi phí do sử dụng các ứng dụng CNTT&TT và tính minh bạch của toàn bộ hệ thống – có thể khuyến khích sự ủng hộ không ngừng của phần lớn cộng đồng doanh nghiệp đối với chương trình hiện đại hóa hải quan.

Những nguy cơ đối với tính bền vững

Những nguy cơ tiềm tàng đe dọa tính bền vững của chương trình cải cách bao gồm:

- Sự suy giảm mức độ cam kết liên quan đến vấn đề tự do hóa và tạo thuận lợi thương mại có thể tác động tiêu cực đến tính hiệu quả của hoạt động hải quan. Một vài đại diện của khu vực công cũng như khu vực tư nhân khi được phỏng vấn đã bày tỏ mối lo ngại về vấn đề này.
- Các Chính phủ sau này có thể sẽ ít ủng hộ hơn đối với hoạt động hải quan và có thể sẽ bổ nhiệm những vị lãnh đạo ít chuyên tâm hơn vào việc tiếp tục chương trình hiện đại hóa hải quan và ít đề cao tiêu chuẩn về chất lượng dịch vụ. Sự cắt giảm hỗ trợ cũng có thể gây trở ngại đối với công tác quản lý nhân sự và tuyển dụng, do đó có thể gây ảnh hưởng xấu đến tính chuyên nghiệp của nhân viên.

- Trong các giai đoạn suy thoái kinh tế, ngân sách dành cho dịch vụ hải quan có thể bị cắt giảm đến mức không thể bảo đảm hoạt động của NCS, do đó có thể tạo ra sự giảm sút nhanh về chất lượng dịch vụ và uy tín của bộ máy hải quan.

- Những đợt huỷ nợ thuế hay tiền phạt theo kết quả kiểm toán hay các hoạt động kiểm soát khác có thể tác động tiêu cực đến kết quả thực hiện chiến lược kiểm soát, do đó có thể ảnh hưởng đến tinh thần của các kiểm toán viên và uy tín của bộ máy hải quan.

- NCS có thể trở nên quá nghiêm khắc trong việc áp dụng các quy tắc và thủ tục trong hoạt động nghiệp vụ trở nên cứng nhắc. Sự cứng nhắc này có thể gây ra sự không hài lòng đối với hải quan và lôi kéo các doanh nghiệp xuất nhập khẩu tìm cách tác động đến nhân viên hải quan để giải quyết khó khăn bằng cửa sau. Và cách này sẽ làm nảy sinh tham nhũng.

Các lĩnh vực cần kiểm soát

Căn cứ vào nội dung trao đổi với cán bộ cao cấp của cơ quan hải quan và đại diện của khu vực tư nhân và cũng là kết quả nghiên cứu của tác giả, có thể thấy một số lĩnh vực dưới đây cần được kiểm soát một cách thận trọng:

- Cải thiện hơn nữa công tác phát triển và quản lý nguồn nhân lực để thúc đẩy và cải thiện hoạt động của nhân viên.

- Cải thiện việc phân công, phân bổ nhân viên (ví dụ, chuyển các nhân viên lưu trữ sang những công việc đòi hỏi sự năng động hơn, như công việc kiểm toán.)

- Tăng cường các chương trình đào tạo tại Học viện Hải quan Quốc gia, đặc biệt trong các lĩnh vực xác định trị giá và kiểm toán.

- Nhận thức được giới hạn để tránh áp đặt các quy tắc một cách quá khắt khe, phản ứng thường thấy vào thời điểm tình hình hoạt động hải quan đang rất lộn xộn trước những năm 90. Nhân viên hải quan đã rất nỗ lực để thực hiện các quy định dưới sự kiểm soát chặt chẽ của Văn phòng Kiểm soát Tổng hợp. Phương thức này rất phù hợp với công tác quản lý thường nhật; tuy nhiên việc áp đặt một cách máy móc các quy tắc và quy định đôi khi phản tác dụng. Doanh nghiệp xuất nhập khẩu phàn nàn việc nhân viên hải quan gây chậm trễ cho thủ tục thông quan trong những trường hợp như hồ sơ có sai sót nhỏ không ảnh hưởng gì đến giá thuế cũng như các vấn đề quan trọng khác, và việc các doanh nghiệp phải xin uỷ quyền của cấp trên đối với các vấn đề nhỏ. Nhân viên hải quan cũng thường yêu cầu nộp thêm bản sao của những hồ sơ chứng từ đã nộp từ trước hoặc có sẵn trên Internet. Để khắc phục những vấn đề gây phiền hà này, nhân viên hải quan cần được định hướng tập trung hơn vào chất lượng dịch vụ thông qua quá trình đào tạo chuyên môn để giải quyết nhanh chóng các vấn đề về kỹ năng trong phạm vi giới hạn của các quy tắc và quy định.

- Giám sát nhu cầu tiếp tục hợp đồng về xác định trị giá với các công ty PSI. Chi phí cho hợp đồng PSI cần được so sánh với chi phí dành cho việc NCS tự đảm nhận công tác này bằng các phương pháp phân tích rủi ro và kiểm toán sau khi giải phóng hàng hóa (kiểm tra sau thông quan), trong khi tiếp tục xây dựng và nâng cấp ngân hàng dữ liệu về trị giá và đôi khi tham khảo các công ty PSI. Trong bất cứ phương án nào thì cũng cần có ngoại lệ cho phép các doanh nghiệp xuất nhập khẩu có uy tín cao với cơ quan thuế và hải quan được miễn thủ tục kiểm tra PSI.

- Phối hợp hoạt động kiểm tra của các cơ quan phụ trách về tiêu chuẩn và chất lượng (như những cơ quan có thẩm quyền về nông nghiệp và y tế) với hoạt động thông quan để tránh gây chậm trễ trong việc giải phóng hàng hóa có thể xảy ra trong trường hợp các cơ quan này yêu cầu phải tuân thủ tất cả các quy định của họ. Sự phối hợp này có thể được thực hiện bằng các biện pháp kiểm tra do uỷ ban hỗ trợ kiểm tra tạm thời tiến hành bao gồm đại diện của các cơ quan liên quan là những người có thể được trao trách nhiệm trong vòng, ví dụ là hai tháng, phải đưa ra giải pháp.

- Cải thiện công tác thu bằng cách tăng cường hơn nữa chức năng kiểm toán.

- Cải thiện hệ thống thông tin quản lý để giúp cho các cán bộ lãnh đạo có thể ra quyết định kịp thời và đầy đủ trong điều kiện tình hình thương mại liên tục thay đổi.

- Tăng cường hợp tác và phối hợp với Cơ quan Thuế Nội địa.[19]

[19] Việc sát nhập NCS và Cơ quan Thuế Nội địa được quyết định trong Nghị định ban hành tháng 7 năm 2002, sẽ tạo điều kiện cho việc trao đổi và kiểm tra chéo các thông tin về hoạt động và nghĩa vụ của các đối tượng nộp thuế.

Phụ lục 6.A. Thoả thuận về Quản lý giữa Hải quan Quốc gia và Bộ Kinh tế–Tài chính

Hàng năm, thoả thuận về quản lý được ký giữa Tổng Tổng cục trưởng NCS và Bộ Kinh tế - Tài chính với mục đích thể hiện cam kết hàng năm của NCS trong việc theo đuổi các mục tiêu về thể chế và quản lý, dựa trên quan điểm cải thiện chất lượng và quy mô dịch vụ hải quan, tăng cường hiệu quả hoạt động, kết quả và chất lượng quản lý nguồn lực. Đồng thời, thoả thuận này còn là công cụ để tiến hành đánh giá kết quả đạt được hàng quí thông qua kiểm soát và theo dõi việc thực hiện các chỉ tiêu đã đề ra và để khuyến khích nhân viên đạt được chỉ tiêu đúng thời hạn.

Trong nội dung hợp đồng năm 2002, NCS đã công bố các mục tiêu ngân sách cho năm 2002 và xác định các chỉ số quản trị. NCS đã cam kết thực hiện các nội dung sau:

- đạt được các chỉ tiêu hoạt động và sử dụng các tiêu chí đánh giá đã được đề ra;
- trình bày trước Vụ trưởng Vụ ngân sách quốc gia của MEF về tiến độ thực hiện nhằm đạt được các chỉ tiêu hoạt động và chỉ số thực hiện;
- cung cấp thông tin về tình hình thực hiện và đánh giá ngân sách;
- thông báo cho MEF về hệ thống đánh giá nhân sự và tiêu chuẩn phân bổ tiền thưởng theo kết quả công tác;
- nhất trí không tăng lương và thưởng trong năm đó, trừ những trường hợp tăng lương do đàm phán tập thể hay các khoản thưởng theo quy định của thoả thuận;
- đạt được tiến bộ trong công tác quản lý bằng các biện pháp thiết kế và thực hiện nhằm tăng cường chất lượng và quy mô của dịch vụ hải quan trong những vấn đề sau: nguồn nhân lực, dịch vụ dành cho người sử dụng, lập kế hoạch chiến lược và những công việc liên quan đến tính minh bạch và khả năng xuất trình sổ sách kế toán.

Việc ký thoả thuận về quản lý cho phép NCS trả các khoản tiền thưởng dựa trên kết quả công tác cho nhân viên theo những điều kiện sau:

- Xác định số tiền thưởng tối đa được xác định là một tỷ lệ nhất định của khoản chi tiêu cho nhân viên.
- Khoản tiền thưởng được phân bổ từ nguồn tiết kiệm trong chi phí thường xuyên của năm đó; nghĩa là tiền thưởng được trích từ số dư dương trong chi phí hoạt động.
- NCS phải bảo đảm tình trạng tài chính lành mạnh với khả năng thanh khoản cao để không ảnh hưởng đến hoạt động và chất lượng của dịch vụ.
- Phải đạt được các chỉ tiêu hoạt động ở mức thấp nhất là 95%.

Nếu không đưa ra được những thông tin về chỉ số thực hiện và kết quả thực hiện và đánh giá ngân sách đúng thời hạn thì sẽ bị phạt bằng cách giảm 10% khoản tiền thưởng.

Phụ lục 6.B. Ứng dụng CNTT&TT Hải quan và Thủ tục Kiểm soát và Thông quan

Hệ thống tích hợp

Hệ thống máy tính tích hợp được xây dựng chứa đựng toàn bộ thông tin về các chế độ và hoạt động hải quan, chức năng kiểm soát, kiểm toán, hành chính, trao đổi thông tin với các doanh nghiệp xuất nhập khẩu, thống kê và quản lý. Các bộ phận chính của hệ thống này bao gồm Hệ thống Quản lý hải quan, Hệ thống Kiểm soát Thanh toán, Ngân hàng dữ liệu về Trị giá và Hệ thống Quản lý Kiểm toán.

Thủ tục xử lý tờ khai và thông quan

Bản kê danh mục hàng hóa vận chuyển được gửi bằng điện tử cho đại lý khai thuê và NCS. Tờ khai hải quan cũng được gửi bằng điện tử. Doanh nghiệp xuất nhập khẩu phải gửi tờ khai hải quan và các chứng từ kèm theo, bao gồm tờ khai giá trị hàng hóa, số liệu đầu vào-đầu ra, phụ lục và tờ khai manifest cùng các nội dung sửa đổi cho cơ quan hải quan bằng điện tử. Thao tác này không không quá 5 phút. Hệ thống hoạt động bằng mạng thư điện tử công cộng và mạng thư điện tử của Hiệp hội Khai thuê Hải quan (một công ty tư nhân) và NCS. Dịch vụ xác định trị giá hàng hóa hoạt động 24/24 giờ trên toàn quốc.

Đại lý Hải quan (khai thuê hải quan) kiểm tra giá trị khai báo bằng điện tử bằng cách truy cập vào ngân hàng dữ liệu về trị giá. Hệ thống Quản lý hải quan kiểm tra và xác nhận số liệu, cấp mã số tờ khai và in nội dung tờ khai. Với việc sử dụng chương trình đánh giá và quản lý rủi ro, hệ thống sẽ phân loại hàng hoá theo các kênh màu đỏ, vàng và xanh. Thanh toán ngân hàng được thực hiện điện tử hoặc bằng cách khác. Công tác kiểm hóa được thực hiện với hồ sơ chứng từ và hàng hóa (kênh màu đỏ), chỉ kiểm tra chứng từ (kênh màu vàng) và không kiểm tra (kênh màu xanh). Hàng được giải phóng ngay khi kho hàng nhận được xác nhận về thanh toán.

Thời gian thông quan đối với hàng hóa nhập khẩu như sau: 24 giờ đối với kênh màu đỏ, 12 giờ đối với kênh màu vàng và 1-2 giờ đối với kênh màu xanh.

Hệ thống thông quan trước

Bất cứ doanh nghiệp nhập khẩu nào không liên quan đến các trường hợp vi phạm bị xử phạt trên 897 đôla Mỹ trong vòng 12 tháng trước đó sẽ được phép khai báo hải quan trước khi hàng hóa cập cảng và được phép chuyển hàng ngay về kho hàng mà không bị kiểm tra. Tài khoản của các doanh nghiệp này phải được kiểm toán ba tháng một lần do một công ty kiểm toán tư nhân tiến hành bằng chi phí của doanh nghiệp.

Thanh toán điện tử và kiểm soát công tác thu

Việc thanh toán thuế nhập khẩu và các loại thuế khác phải được thực hiện qua ngân hàng bằng điện tử thông qua mạng thư điện tử hoặc bằng cách khác. Thanh toán điện tử đòi hỏi doanh nghiệp phải có mã số, số liệu về ngân hàng và tài khoản mà doanh nghiệp muốn sử dụng để tự động trừ nợ.

Hệ thống Kiểm soát Thanh toán nhận thông tin từ NCS, ngân hàng, kho hàng, vì thế cho phép kiểm soát được chặt chẽ tính xác thực và thời gian nộp thuế. Kết quả thu được kiểm tra hàng ngày, hàng tháng và hàng năm đối với toàn bộ các văn phòng hải quan. Hệ thống này cho phép kiểm soát hiệu quả các khoản thanh toán và có biện pháp xử lý kịp thời nếu xảy ra sai sót hay gian lận.

Trang web của Hải quan

NCS đã xây dựng một trang web qua đó các đối tượng sử dụng và công chúng có thể có được các thông tin về các quy định, quy tắc Hải quan, các hoạt động và chương trình của Hải quan; ngân hàng dữ liệu về trị giá và số liệu chi tiết về hoạt động xuất nhập khẩu, kể cả chi tiết về mỗi tờ khai hải quan. Gần đây, NCS đã bắt đầu sử dụng trang chủ này để phục vụ đấu giá và mua sắm. NCS cũng bán các thông tin thống kê trên mạng Internet. Bằng cách này, nhiều người sử dụng thông tin có thể có được nhiều thông tin hơn với chi phí thấp hơn.

7

PHI-LIP-PIN

Guillermo L. Parayno Jr.

Giai đoạn 1992-1998 là thời kỳ lý tưởng để tiến hành cải cách và hiện đại hóa bộ máy hải quan Phi-lip-pin. Quốc gia này vừa tổ chức cuộc tổng tuyển cử, mang lại thắng lợi cho một Chính phủ đề cao các mục tiêu trong đó có mục tiêu liên quan trực tiếp đến hiệu quả hoạt động của bộ máy hải quan. Ngay trong phần đầu của bài diễn văn trình bày trước cả nước, Tổng thống Phi-đen Ra-môts đã đề cập đến kế hoạch tăng cường công tác thu thuế và thu hải quan.

Bối cảnh

Thực hiện định hướng chính sách và sự chỉ đạo trước đó của Tổng thống Ra-môts với Cục trưởng Cục Hải quan (BOC) nhằm "làm trong sạch bộ máy hải quan", Cục Hải quan đã xây dựng *Thiết kế Phát triển Bộ máy hải quan đến năm 2000*. Bộ máy hải quan trước đây dưới thời Tổng thống Cô-ra-zôn A-ki-nô (1986-1992) cũng đã được tin tưởng giao nhiệm vụ gieo những hạt giống thay đổi. Chính phủ của Tổng thống A-ki-nô đã khởi xướng việc đàm phán về vốn vay của Ngân hàng Thế giới (WB); công tác chuẩn bị cùng với Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) về Dự án Tin học hoá Hệ thống Thu thuế của Phi-lip-pin (PTCP); và hai bộ luật quan trọng mang tư tưởng cải cách là đạo luật Cộng hòa số 7650 và 7651. Ngay cả quan điểm cơ bản có vai trò định hướng việc tái thiết kế toàn bộ môi trường hải quan và các phương pháp làm việc đều được dựa trên tinh thần của Chương trình Trách nhiệm và Đạo đức của Khu vực Công được khởi xướng và triển khai từ đầu năm 1987.

Tuy nhiên, còn các yếu tố khác là nguyên nhân để tiến hành cải cách. Một quan chức lâu năm, người đã đưa ra những đề án sau thời gian chuẩn bị lâu dài, chính là người đã dẫn dắt chương trình cải cách. Ông có lòng tin tuyệt đối vào Tổng thống và Quốc hội và giành được sự ủng hộ của cộng đồng doanh nghiệp. Với những thành công trong hoạt động kinh tế từ năm 1992 đến giữa năm 1997, đã có nhiều nguồn vốn dành cho phát triển do nhu cầu thúc đẩy cải cách. Ngoài ra, khu vực tư nhân đã đóng vai trò như một đối tác tích cực tham gia vào nỗ lực hợp tác thực sự với Chính phủ. Sự hợp tác này là yếu tố chủ yếu đóng góp vào thành công của chương trình cải cách và hiện đại hóa hải quan được tiến hành trong giai đoạn 1992-1998.

Chương trình cơ bản là thành công và những thành tựu quan trọng của chương trình đều được cộng đồng doanh nghiệp trong nước và quốc tế ghi nhận. Tuy nhiên, chương trình này không hoàn toàn bền vững do tiến trình bị đảo ngược dưới thời Tổng thống Jô-sép I-giơ-si-tô Es-tra-đa (1998-2001).

Một nghiên cứu về môi trường đầu tư (của Pơ-ni-a và Gup-ta sắp xuất bản) chỉ ra rằng những quy định về Hải quan và thương mại theo đánh giá của các doanh nghiệp, đứng thứ 7 trong số 18 nguyên nhân cản trở hoạt động thông thương.

Doanh nghiệp xuất khẩu và các công ty nước ngoài xếp chất lượng dịch vụ hải quan là nguyên nhân chủ yếu hạn chế hoạt động kinh doanh. Kết quả khảo sát cũng chỉ ra rằng hối lộ là một cách thức điển hình để đẩy nhanh quá trình xin cấp phép vì thế càng khuyến khích nhân viên hải quan cố tình làm chậm lại quá trình này.

Nhiều nỗ lực đang được thực hiện nhằm khôi phục lại chương trình cải cách và lấp lại nền tảng đã mất. Cũng như trước đây, chìa khóa là ở chỗ phải tranh thủ được sự ủng hộ của khu vực tư nhân đối với chương trình, đạt được cam kết hoàn toàn của Chính phủ đối với chương trình cải cách, thực hiện đầy đủ các biện pháp đã được đề ra và xoá bỏ những trở ngại trong quá trình đạt được các mục tiêu này. Các vấn đề sẽ được đề cập đến bao gồm vấn đề thù lao đầy đủ cho nhân viên, duy trì bộ máy nhân sự và tiếp tục theo đuổi phương hướng và cách thức quản lý cho dù bộ máy lãnh đạo chính trị có thay đổi.

Nội dung tập trung của nghiên cứu

Cục Hải quan đã kỷ niệm 100 năm ngày thành lập vào tháng 2 năm 2002. Trong suốt quá trình hoạt động, tổ chức này đã có khoảng 40 lần thay đổi bộ máy lãnh đạo cao nhất và mỗi bộ máy đều tuyên bố sẽ thực hiện những kế hoạch cải cách và hiện đại hóa tổ chức. Trong giai đoạn 1972-1986, nhiều quan chức Hải quan tham nhũng đã bị sa thải. Năm 1974, phương pháp xác định trị giá hải quan được điều chỉnh đáng kể, chuyển từ cơ chế xác định trị giá theo giá trị xuất khẩu sang cơ chế giá trị tiêu dùng trong nước. Năm 1976, một hệ thống máy tính quy mô lớn đã được lắp đặt để phục vụ việc triển khai cơ sở dữ liệu về các giao dịch hải quan quan trọng như trái phiếu Hải quan, yêu cầu thanh toán và khai báo hải quan. Năm 1986, Cục Hải quan đã tiến hành một cuộc thanh lọc mới đối với các cán bộ tham nhũng. Cùng năm đó, Cục Hải quan lần đầu tiên đã triển khai dịch vụ kiểm tra trước (PSI). Dưới sự quản lý của lãnh đạo Hải quan thời kỳ 1986-1992, Chương trình nâng cao tinh thần trách nhiệm và đạo đức của khu vực công đã được phát động nhằm giảm cơ hội tham nhũng và gia tăng mức độ rủi ro nếu dính líu đến hành vi tham nhũng. Những nỗ lực nhằm đưa một số chức vụ chủ chốt trong bộ máy hải quan ra khỏi sự phụ thuộc của luật công chức, bộ luật quy định những vị trí đó, đã thất bại.

Chương này tập trung chủ yếu vào những thay đổi được tiến hành từ ngày 1 tháng 7 năm 1992 đến 30 tháng 6 năm 1998 vì thời kỳ này đã diễn ra một chương trình cải cách duy nhất được tuyên bố là một chương trình được thiết kế thận trọng. *Thiết kế Phát triển Bộ máy hải quan đến năm 2000* đã đề xuất một chương trình với đầy đủ ý nghĩa, đã được Tổng thống và Quốc hội phê duyệt, được thông báo công khai và điều chỉnh hàng năm. Chương trình này đã giành được sự ủng hộ của Ngân hàng Thế giới và đây cũng là chương trình thu được những lợi ích nhất định từ các đánh giá thường xuyên của các chuyên gia Hải quan của IMF.

Nguồn gốc của Chương trình Cải cách và Hiện đại hóa Hải quan

Chương trình Cải cách và Hiện đại hóa Hải quan được tiến hành từ năm 1992 đến 1998 đã được bắt đầu thực hiện khi Chính phủ mới thành lập và bổ nhiệm ngay chức vụ Tổng cục trưởng Hải quan cho người nhận được sự ủng hộ của Tổng thống và có khả năng trực tiếp tiếp cận với Tổng thống. Vì một trong những mối quan tâm trước mắt của Chính phủ là vấn đề thâm hụt ngân sách - BOC bị thâm hụt hơn 3 tỉ

pêso Phi-lip-pin so với mục tiêu ngân sách của 6 tháng đầu năm nên kế hoạch công tác đầu tiên tập trung vào việc loại bỏ các kẽ hở gây thất thoát nguồn thu. Điều này đòi hỏi phải tăng cường các hoạt động chống buôn lậu; xử lý các loại hàng hóa bị tịch biên một cách thường xuyên và hiệu quả hơn; và thu hồi các khoản nợ thuế, kể cả các khoản nợ của doanh nghiệp và cơ quan Chính phủ.

Thiết kế Kế hoạch Phát triển Bộ máy Hải quan

Công việc thiết kế bắt đầu từ cuối năm 1992. Dựa trên kết quả phân tích chi tiết môi trường định hướng cho hoạt động dịch vụ hải quan đến cuối thế kỷ, BOC đã xác định một cách cẩn thận các mục tiêu của hệ thống dịch vụ và đề ra chiến lược nhằm đạt được các mục tiêu này. Ngoài mục tiêu ban đầu là mở rộng nguồn thu, các mục tiêu cải cách quan trọng khác đã được đặt ra, bao gồm các mục tiêu tạo ra môi trường đầu tư và kinh doanh lành mạnh hơn, bảo vệ sức khỏe con người và môi trường sống, và giảm thiểu sự quan liêu.

Một số yếu tố được nhìn nhận là có vai trò đóng góp vào việc đạt được các mục tiêu của chương trình bao gồm:

- Việc áp dụng hệ thống PSI và Kế hoạch Giám sát Nhập khẩu Toàn diện (cơ chế rà soát hàng hoá nhập khẩu trong phạm vi quản lý của Hải quan) được xem là cơ hội để BOC từng bước nắm lấy toàn bộ trách nhiệm đối với hệ thống hải quan.

- Vốn vay của Ngân hàng Thế giới và Dự án Tin học hoá Hệ thống Thu thuế đã được triển khai vào giai đoạn cuối của quá trình thiết kế và được mong đợi là yếu tố cung cấp công nghệ cho phép BOC kiểm tra được toàn bộ hệ thống và các quy trình nhằm hỗ trợ tốt hơn các mục tiêu về tổ chức.

- Việc các đối tác của hải quan như ngành vận chuyển hàng không và hàng hải, các công ty điều hành khai thác cảng bến, và ngân hàng sử dụng rộng rãi hệ thống CNTT&TT, cho phép các đối tác này chia sẻ nguồn cơ sở dữ liệu và quy trình tự động hóa thủ tục thông quan.

- Sự sẵn sàng hợp tác với cơ quan hải quan của nhiều nhóm doanh nghiệp như Hiệp hội Công nghiệp Phi-lip-pin, các tổ chức công nghiệp trong nước và phòng thương mại trong việc thực thi một cách hiệu quả hơn Luật Hải quan.

Dưới đây là những chiến lược và nguyên tắc phát triển quan trọng được đề ra nhằm đạt được các mục tiêu:

- BOC ngày càng định hướng theo cơ chế tự đánh giá và tự nguyện tuân thủ luật, quy định và quy tắc hải quan.

- áp dụng thủ tục thông quan đơn giản đối với hàng hóa và hành khách có độ rủi ro thấp, tập trung nguồn lực vào hàng hóa có độ rủi ro cao bằng cách tăng phụ thuộc vào các thủ tục thông quan sau khi giải phóng hàng hoá và các quy trình hậu kiểm.

- áp dụng rộng rãi CNTT&TT và các công nghệ khác nhằm phục vụ quy trình thông quan trước khi hàng hóa cập cảng, tự động hóa quy trình và giảm thiểu sự can thiệp có yếu tố con người.

- Chia sẻ rộng rãi nguồn thông tin và các nguồn lực khác với khách hàng, các đối tác và các bên liên quan ở Phi-lip-pin cũng như ở nước ngoài.

- Tạo ra môi trường khuyến khích sự tham gia, cam kết, hội nhập và chuyên môn hóa dịch vụ hải quan.

Đề án thiết kế đã được trình bày trước Tổng thống và Quốc hội, được phê duyệt và sau đó đã được công bố rộng rãi cho dân chúng cũng như các cấp của BOC. Công luận đã đón nhận các mục tiêu của đề án thiết kế nhưng tỏ ra một chút hoài nghi về lợi ích của nó. Đã có một vài ý kiến bình luận về đề án thiết kế.

Xác định các vấn đề sắp tới của Cục Hải quan

Những tài liệu tiếp theo được xây dựng và công bố rộng rãi với công chúng cũng như với BOC đã cung cấp một cách chi tiết và đầy đủ hơn những thông tin về các kế hoạch phát triển được đề ra trong đề án thiết kế. Mỗi tài liệu trong đó trình bày về một số hoạt động phát triển, bao gồm:

- Đến năm 1997 sẽ áp dụng việc nộp tờ khai hải quan từ xa, chủ yếu bằng điện tử.

- Tiến hành kiểm tra trước các tờ khai manifest đối với các lô hàng bị nghi ngờ và rủi ro cao.

- Đến cuối năm 1993, bảo đảm kết nối bằng máy tính giữa BOC và các cảng chính.

- Xây dựng BOC thành một trung tâm cung cấp thông tin về hoạt động thương mại của cả nước như số liệu thống kê, lịch trình vận tải, địa điểm tập kết hàng hóa.

- Giảm dần tỉ lệ kiểm tra thực tế xuống tối đa là 20% vào năm 1998 và dưới 5% vào năm 2000-2005.

- Xây dựng mô-đun thông tin tình báo trong Hệ thống Hoạt động Hải quan Tự động dựa trên phiên bản cuối cùng của Hệ thống Số liệu Hải quan Tự động (ASYCUDA) của UNCTAD đồng thời xây dựng lịch tự động phân công kiểm hoá viên.

- Tăng cường năng lực của cơ quan hải quan trong việc tiếp nhận từng bước trách nhiệm kiểm hóa và tập trung thu thập thông tin về giá trị hàng hóa nhập khẩu.

- Mua máy soi tia X loại cố định và di động để có thể phát hiện những loại ma tuý cấm nhập, vũ khí và các loại hàng hóa bị kiểm soát khác cũng như hàng hóa bị đánh thuế nhập khẩu cao.

- Giảm số lượng nhân viên hải quan bằng cách tiến hành thanh lọc hoặc tái phân loại vị trí công tác xuống còn ít vị trí hơn nhưng các công việc được trả lương cao hơn. Tăng số lượng chuyên gia CNTT&TT, nhân viên kế toán, nhân viên phân tích hoá học và chuyên viên quản lý cho phù hợp với nhu cầu phân bổ công tác tương ứng với việc phân loại các vị trí công tác khác.

Thủ tục thông quan hàng hoá

Các nguyên tắc sẽ được thông qua nhằm đẩy nhanh thủ tục thông quan đối với hàng hóa đã được công bố theo tên gọi tắt là SPACE nghĩa là Lựa chọn (Selectivity), Hậu kiểm (Postaudit), Thông quan trước (Advance clearance), Khách hàng tự khai tự tính (Client self-assessment) và Xử lý số liệu điện tử (Electronic data processing), với thông tin về chương trình được công bố rộng rãi. Một ấn phẩm mang tên 'Ngày nay năm 2000" đã mô tả chi tiết các dự án khác nhau thuộc chương trình SPACE. Nhiều tính năng kỹ thuật khác nhau của Hải quan đã được áp dụng một cách phổ biến tại nhiều hệ thống hải quan hiện đại và trở thành một số nguyên tắc chính trong chương trình cải cách và hiện đại hóa hải quan của cơ quan hải quan Phi-lip-pin. Các dự án nằm trong chương trình SPACE bao gồm: (a) xử lý hàng hóa thuộc kênh màu xanh, (b) hệ thống kê khai manifest điện tử, (c) chuyển khoản ngân hàng an toàn bằng điện tử và, (d) tự động đối chiếu các khoản đã thanh toán và các khoản phải nộp, (e) kiểm tra sau khi giải phóng hàng hóa, và (f) tự động lập trên máy tính danh mục các khoản thuế phải nộp.

Tìm hiểu nguồn gốc của chương trình cải cách

Dưới đây là phần tóm tắt về nguồn gốc của chương trình cải cách và tiếp theo là phần tóm tắt các yếu tố chính tạo ra các nguồn gốc đó.

Cơ sở nguồn thu

Chương trình Nguồn thu Trung hạn của Chính phủ (1993-1998) đòi hỏi BOC phải tăng nguồn thu thêm 16% mỗi năm trong khi nền kinh tế được dự kiến tăng trưởng ở mức không quá 14% mỗi năm về danh nghĩa. Chính phủ không có kế hoạch áp dụng biện pháp mới để mở rộng cơ sở nguồn thu. Ngược lại, trong một nỗ lực đẩy mạnh kinh doanh, bộ máy hải quan mới đã lập kế hoạch không áp dụng hai biện pháp tăng nguồn thu khẩn cấp đã được bộ máy hải quan trước đó áp dụng là đánh thuế nhập khẩu đặc biệt và đánh thuế đặc biệt đối với sản phẩm dầu là nguồn cung cấp 24% nguồn tổng thu hải quan trong năm 1991.

Chương trình sửa đổi chế độ thuế xuất nhập khẩu của Chính phủ được bắt đầu triển khai từ năm 1981 có tác dụng giảm mạnh tỉ lệ thuế nhập khẩu đối với hàng hóa và làm giảm cơ sở nguồn thu hải quan đã được triển khai trong những năm 90 theo cam kết của Chính phủ với Tổ chức Thương mại Thế giới, Tổ chức Hợp tác Kinh tế Châu Á-Thái Bình Dương và Tổ chức Khu vực Tự do Thương mại các Quốc gia Đông Nam Á. Trước khi thực hiện chương trình này, 27% các hạng mục thuế xuất nhập khẩu ở mức 35 - 100% và 16% các hạng mục ở mức 35 - 50%. Năm 1985, các hạng mục ở mức 55 - 100% đã bị xoá bỏ mặc dù vẫn còn nhiều hạng mục ở mức cao 30 - 50%. Năm 1995, 51% các hạng mục ở mức 0 - 15% và hầu hết các hạng mục còn lại ở mức 20 - 30%.

Mức thuế xuất nhập khẩu danh nghĩa trung bình đã được giảm từ 41% năm 1980 xuống còn 26% năm 1992, 10,7% năm 1998 và 8% năm 2000. Số lượng các hạng mục nằm trong danh mục bị hạn chế nhập khẩu đã giảm từ 32% trước khi cải cách xuống còn 8% năm 1980 và 3% năm 1992.

Một yếu tố tích cực liên quan đến chương trình cải cách nguồn thu hải quan là việc dỡ bỏ các biện pháp kiểm soát ngoại hối và hợp pháp hóa các nguồn tài trợ nhập khẩu khác. Cùng với việc cơ cấu lại hệ thống thuế xuất nhập khẩu và tự do hoá nhập khẩu, các biện pháp về chính sách này đã mang lại sự chuyển biến mạnh mẽ từ tình trạng hoạt động thương mại bất hợp pháp và thiếu chứng từ sang hoạt động thương mại hợp pháp và chính thức. Vì thế, các chính sách này đã có tác dụng bù đắp cho các yếu tố khác đang gây tổn thất cho nguồn thu hải quan.

Các chương trình hiện đại hoá thương mại của Chính phủ buộc BOC phải có đủ khả năng để đạt được mức thu đã được đề ra. Mặc dù nguồn thu hải quan vẫn tiếp tục tăng lên, trừ những năm sau cuộc khủng hoảng tài chính châu Á năm 1997, nhưng các nguồn thu này nhìn chung đều giảm về tỉ lệ so với toàn bộ nguồn thu thuế và các nguồn thu khác. Thu hải quan giảm từ 25% trong tổng thu từ thuế năm 1990 xuống còn 17% năm 2001. Việc giảm tương đối nguồn thu hải quan xảy ra đồng thời với việc gia tăng tầm quan trọng của nguồn thu thuế giá trị gia tăng. Năm 1991, nguồn thu thuế giá trị gia tăng chiếm khoảng một phần ba nguồn thu hải quan nhưng năm 1997, nó chiếm phần lớn nguồn thu hải quan. So với GDP thì nguồn thu hải quan giảm từ 4% năm 1996 xuống còn 2,7% năm 1998.

Những biến động trong môi trường kinh tế vĩ mô kể từ khi bắt đầu chương trình cải cách và hiện đại hóa hải quan năm 1992 đã làm trầm trọng thêm tình trạng khó khăn của bộ máy hải quan. Một mặt, chương trình đầy tham vọng về cải thiện nguồn thu được đặt làm tiền đề để khắc phục cơ sở nguồn thu bị suy giảm đã buộc BOC phải tiến hành các biện pháp kiểm soát mức độ thất thu và cải thiện hiệu quả của công tác thu. Mặt khác, các chương trình tự do hóa thương mại cũng buộc BOC phải nhìn nhận công tác tạo thuận lợi thương mại như một mục tiêu và phải áp dụng các biện pháp kiểm soát phù hợp hơn.

Sự thất thoát và kém hiệu quả của công tác thu

Thách thức mà môi trường kinh tế vĩ tế vĩ mô đặt ra đối với chương trình thu hải quan là lý do tại sao năm 1990 Bộ Tài chính phải tìm kiếm khoản vốn vay của Ngân hàng Thế giới để tài trợ cho chương trình tin học hóa tại cơ quan BOC và Cục Thuế Nội địa. Việc khắc phục tình trạng thất thoát nguồn thu và cải thiện hiệu quả công tác thu là mối quan tâm hàng đầu của Bộ Tài chính. Năm 1989, Bộ Tài chính ước tính mức thu thực tế tương đương với mức thu bị thất thoát.

Các nghiên cứu khác cũng đưa ra những ước tính giống nhau về mức độ thất thoát thuế (Parayno 1995). Ví dụ, con số ước tính cho thấy mức độ khai thấp hơn giá trị là từ 12,2 đến 53% giá trị được khai báo. Ngân hàng Thế giới đã hỗ trợ chương trình PTCP với mục tiêu cơ bản là tạo nguồn thu, một yêu cầu quan trọng của chương trình cải cách và hiện đại hoá Hải quan.

Chương trình Kiểm tra trước khi vận chuyển (PSI)

Những nguyên nhân dẫn đến cải cách có thể cũng được tìm thấy ở một số chương trình được thực hiện trước khi xuất hiện làn sóng mới về cải cách. Năm 1987, việc

một công ty PSI tham gia vào công tác kiểm tra hàng hoá nhập khẩu tại nước xuất khẩu đã làm tăng nguồn thu. Công ty này còn tiến hành đào tạo, tổ chức các chuyến học tập tham quan tại nước ngoài, tư vấn và cung cấp thiết bị phục vụ mục tiêu cải thiện hiệu quả hoạt động của dịch vụ hải quan Phi-lip-pin. Ngoài ra, chương trình PSI còn mang lại những cơ hội để BOC thực hiện mục tiêu tạo thuận lợi thương mại bằng cách miễn kiểm tra đối với 10% các lô hàng theo quy định của Luật Hải quan và Thuế quan vì Bộ Tư pháp cho rằng hoạt động kiểm tra do công ty PSI thực hiện ở nước ngoài phải tuân theo các quy định về kiểm tra của Luật Hải quan. Luật ban hành năm 1988 đã quy định BOC chỉ có quyền hạn tiến hành kiểm hóa có chọn lọc.

Chương trình Trách nhiệm và Đạo đức của Khu vực Công

Chương trình Trách nhiệm và Đạo đức của Khu vực Công mà Chính phủ của Thủ tướng A-ki-nô đưa ra nhằm chống lại nạn tham nhũng đã có ảnh hưởng quan trọng đối với tình hình thực hiện Chương trình Cải cách và Hiện đại hóa hải quan giai đoạn 1992-1998. Giao dịch hải quan tạo cơ hội cho 40 triệu lượt giao dịch trực tiếp mỗi năm và mỗi lần giao dịch trực tiếp là một lần tạo cơ hội cho hành vi tham nhũng. Để thực hiện đúng nguyên tắc của Chương trình Trách nhiệm và Đạo đức của Khu vực Công, các hệ thống và thủ tục đối với giao dịch hải quan đều được thiết kế với các tính năng sau:

- Tự động hóa quy trình nhằm tránh sự can thiệp của nhân viên hải quan trong 80% các giao dịch và sẽ tăng dần lên 90%;
- Bố trí lại công tác kiểm soát vào những điểm mà ở đó nó có thể phát huy hiệu quả nhất mà không gây cản trở hoạt động thông thương;
- Trang bị phương tiện nộp tờ khai từ xa;
- Áp dụng thực hiện các quy trình được điều khiển trên mạng và các thủ tục không liên quan đến tiền mặt trong toàn bộ hệ thống hải quan;
- Tư nhân hóa một số hoạt động hải quan nhất định;
- Kết nối mạng với tất cả các cơ quan tham gia vào quy trình;
- Áp dụng các quy tắc rõ ràng và đơn giản.

Một số nhóm thuộc khu vực tư nhân đã kêu gọi việc thực hiện nghiêm ngặt các biện pháp kiểm soát hải quan do sự cạnh tranh không lành mạnh giữa hàng hóa buôn lậu và hàng hoá sản xuất trong nước. Các công ty vừa sản xuất vừa xuất khẩu thì phàn nàn về sự quan liêu quá mức và chi phí kinh doanh cao, làm cho hàng hoá xuất khẩu kém đi tính cạnh tranh và gây bất lợi cho hoạt động đầu tư. Doanh nghiệp kinh doanh hợp pháp than phiền về nguy cơ bị đẩy vào tình thế buộc phải tiến tới kinh doanh chui lủi, bất hợp pháp. Các phương tiện thông tin đại chúng cũng lên tiếng kêu gọi thực hiện cải cách. Đôi khi giới báo chí còn đưa ra những báo cáo đặc biệt về các vụ tham nhũng có tính chất nhạy cảm và đòi BOC phải có những chuyển biến tích cực và lâu dài.

Sự hài hoà về thủ tục hải quan và việc vận dụng kinh nghiệm quốc tế

Việc các tổ chức quốc tế và khu vực kêu gọi bộ máy hải quan các nước áp dụng các thông lệ quốc tế tốt nhất và hài hoà hoá các thủ tục hải quan là động lực mạnh mẽ để xây dựng Chương trình Cải cách và Hiện đại hóa hải quan. Tài liệu của các tổ chức như Tổ chức Hải quan Thế giới, Tổ chức Hợp tác Kinh tế Châu Á-Thái Bình

Dương và Tổ Công tác về các Vấn đề Hải quan thuộc Tổ chức ASEAN đã trình bày những thông lệ tốt nhất, bao gồm hoạt động kiểm kê kịp thời, các giao dịch thương mại điện tử không sử dụng văn bản, nộp tờ khai từ xa tại cửa khẩu, quản lý rủi ro và kiểm tra có lựa chọn, thanh toán điện tử, thông quan trước và hậu kiểm. Việc đạt đến trình độ phát triển của những bộ máy hải quan tiên tiến và đạt được những chuẩn mực về hiệu quả đã trở thành vấn đề tự hào dân tộc và là những vấn đề mang tính sống còn trong cuộc cạnh tranh thương mại toàn cầu.

Các nhà tài trợ cho Chương trình Cải cách và Hiện đại hoá Hải quan

Phần dưới đây giới thiệu về các nhà tài trợ chính của chương trình.

Khu vực tư nhân

Ngoài hệ thống máy tính nối mạng được lắp đặt một cách chiến lược tại các vị trí trung tâm của các trụ sở hải quan, bằng chứng rõ ràng nhất về chương trình hiện đại hóa hải quan chính là những toà văn phòng hải quan mới được xây dựng hoặc cải tạo trên toàn quốc. Trước khi tiến hành hiện đại hóa bộ máy hải quan, các văn phòng hải quan đều ở trong tình trạng nghèo nàn đến mức khó có thể hy vọng trong tình trạng như thế nhân viên có thể theo đuổi những mục tiêu lý tưởng như phục vụ khách hàng và tận tuy nhằm tạo ra dịch vụ có chất lượng. Quá trình cải cách nhằm mục tiêu cải thiện điều kiện của các văn phòng hải quan không chỉ nhằm tạo ra điều kiện làm việc tốt hơn mà còn làm cho tình trạng cơ sở vật chất phù hợp hơn với các yêu cầu của quy trình tự động hóa Hải quan. Các văn phòng hải quan sau khi được cải tạo đã tốt hơn nhiều so với phần lớn các văn phòng của Chính phủ, tốt bằng hoặc tốt hơn các văn phòng của khu vực tư nhân.

Vì khoản đầu tư được phân bổ để PTCP cải thiện cơ sở vật chất là không đủ nên khu vực tư nhân đã cung cấp nguồn lực của mình để cải tạo các văn phòng hải quan. Trong đó, các công ty quản lý cảng bến, ngân hàng, phòng thương mại và các đối tác sử dụng cảng bến như các công ty khai thuê, giao nhận và vận tải đã đóng góp vào nỗ lực và tham gia thực hiện các mục tiêu cải cách.

Chính phủ

Bộ trưởng Tài chính và các quan chức cao cấp của Bộ Tài chính đã hỗ trợ chương trình cải cách bằng cách thường xuyên tuyên dương những kết quả BOC đã đạt được về cải cách trong các bài diễn văn và tại các buổi họp báo của mình, và bảo đảm cung cấp đúng hạn các nguồn lực ngân sách. Uỷ ban Dân chính cũng đóng vai trò tích cực trong việc hỗ trợ cho chương trình. Bà chủ tịch uỷ ban đã biểu dương kết quả của chương trình cải cách trong chương trình phát thanh hàng tuần của Uỷ ban và nêu bật vai trò của BOC trong các báo cáo về thành công của chương trình. Tuy nhiên, chính Tổng thống mới là người thực sự giới thiệu chương trình cải cách với công luận bằng việc tổ chức giới thiệu về thiết kế của chương trình trước quốc hội và tuyên bố rằng từ nay trở đi, quốc hội sẽ coi kế hoạch này như một chương trình của Chính phủ dành cho cơ quan hải quan. Ông cũng kêu gọi các cơ quan Chính phủ khác coi kế hoạch này như một mô hình để xây dựng phần thiết kế tương ứng cho các chương trình cải cách của mình.

Ngoài ra, Tổng thống đã chứng minh cho cam kết của mình thông qua việc công khai kêu gọi sự hỗ trợ của mọi người, đặc biệt là các nhân viên hải quan, cảnh báo

một cách mạnh mẽ là những ai không hợp tác sẽ bị xử phạt nghiêm khắc. Bằng việc bày tỏ rõ ràng sự ủng hộ đối với lãnh đạo Hải quan và chương trình cải cách, Tổng thống đã công khai khen ngợi tất cả những ai ủng hộ chương trình và cấp bằng khen cho những tập thể và cá nhân của khu vực tư nhân đã hỗ trợ chương trình. Tổng thống đã giảm ngân sách dành cho các hoạt động xã hội nhằm tăng nguồn lực cho chương trình và miễn cho chương trình hiện đại hoá của BOC khỏi nghĩa vụ đóng góp cho chi tiêu Chính phủ trong năm 1998. Tổng thống đã tạo ra sự hỗ trợ tinh thần mạnh mẽ cho ban lãnh đạo BOC, đặc biệt khi được báo cáo về những mối đe doạ đối với vai trò lãnh đạo và chương trình cải cách. Tóm lại, việc bày tỏ mạnh mẽ sự ủng hộ chính trị đã làm cho chương trình cải cách có thể vượt qua những trở ngại mà nó gặp phải.

Cơ quan lập pháp

Quốc hội đã phê duyệt ngân sách hàng năm của BOC và bảo đảm mức độ điều chỉnh tối thiểu, đặc biệt đối với những hạng mục ngân sách liên quan đến chương trình cải cách và hiện đại hoá Hải quan. Uỷ ban ngân sách tham gia hỗ trợ bằng cách tiến hành các nghiên cứu điều tra nhằm "trợ giúp pháp lý". Cục trưởng BOC đã tận dụng các cuộc nghiên cứu này như những cơ hội để tiến hành các biện pháp mạnh mẽ. Tuy nhiên, nhiều cá nhân trong cơ quan lập pháp đã gây tổn hại đến chương trình bằng những tuyên bố thiếu thiện chí trước công luận, sử dụng quyền hạn để kích động nhân viên hải quan. Các nhà lập pháp dường như đang tìm mọi cách để tăng ảnh hưởng và sự kiểm soát của mình và gián tiếp chèo kéo ân huệ và quà biếu.

Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế

Tâm điểm của Chương trình Cải cách và Hiện đại hoá Hải quan là Dự án Tin học hoá Hệ thống Thu thuế của Phi-lip-pin (PTCT). Ngân hàng Thế giới đã cung cấp khoản tín dụng trị giá khoảng một phần ba chi phí của Dự án này và tham gia tư vấn về kỹ thuật. Tương tự như vậy, sự kêu gọi có ý nghĩa quan trọng của Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế đã đảm bảo duy trì sự thận trọng, tính bền vững và liên tục của chương trình cải cách. Các tổ chức tài trợ đã báo cáo một cách khách quan về những kết quả thực hiện không đúng mục tiêu và những sai lệch của chương trình.

Quỹ Tiền tệ Quốc tế đã gửi một nhóm chuyên gia đến Phi-lip-pin từ năm 1991, với sự tham gia của một số chuyên gia tư vấn của Ngân hàng Thế giới để đánh giá tình hình hiện tại về tổ chức và các thủ tục của BOC, rà soát các kế hoạch tin học hóa hệ thống. Sau khi thực hiện Dự án PTCP, Quỹ Tiền tệ Quốc tế đã cử sang công tác tại Phi-lip-pin một chuyên gia tư vấn về Hải quan, trước đây từng là kiểm soát viên của cơ quan hải quan Niu-Zi-lân và từng tham gia hai hợp đồng tư vấn tại Phi-lip-pin. BOC đã thành lập một vài nhóm công tác hỗ trợ chuyên gia tư vấn và thực hiện các phần việc riêng lẻ của Dự án. Phần lớn các khuyến nghị của Quỹ Tiền tệ Quốc tế đều được đưa vào trong chương trình cải cách hải quan của BOC, và Quỹ Tiền tệ Quốc tế đều ghi nhận kết quả thực hiện các khuyến nghị trong các chuyến công tác liên tục của mình đến Phi-lip-pin.

Giới truyền thông

Nhìn chung, mạng lưới báo chí và truyền hình hỗ trợ việc công bố thông tin liên quan đến chương trình cải cách. Giới truyền thông đã cung cấp nguồn thông tin lành mạnh về tình hình phát triển, đôi khi không chỉ là việc công bố thông tin mà còn là sự phản ánh những nội dung chuyên sâu. Tuy nhiên, khuynh hướng xử lý thông tin giật gân của giới truyền thông đôi khi làm cho những tiến bộ đạt được trong việc cải thiện hệ thống dịch vụ không còn là những nội dung đáng chú ý nữa. Vì lãnh đạo bộ máy hải quan không có chính sách trả thù lao cho việc đưa tin nên một số bộ phận của giới truyền thông đã không đưa tin về những bước cải cách quan trọng hay thậm chí đưa tin trái ngược, có lợi cho phe chống đối chương trình cải cách là người trả tiền cho việc đưa tin. Rất may là những câu chuyện như vậy thường chỉ được in trên những tờ báo có số lượng phát hành bị hạn chế.

Quá trình cải cách

Phần này trình bày tóm tắt về các thành phần chủ yếu của chương trình cải cách.

Vai trò lãnh đạo

Vì nguy cơ xảy ra sự thay đổi về lãnh đạo Hải quan bị chi phối bởi những diễn biến tình thế và các vấn đề chính sách và thường không có đủ thời gian để lập kế hoạch cho tương lai nên Cục trưởng Hải quan tự quyết định điều hành chương trình cải cách và chỉ đạo phương hướng thực hiện. Chương trình đã áp dụng một phương thức mạnh mẽ từ trên xuống và tương đối ít tham khảo ý kiến của các bên liên quan cũng như ban lãnh đạo BOC. Để tránh bản thân mình bị ràng buộc bởi các vấn đề thường nhật như đề bạt và điều chuyển nhân viên, Cục trưởng Hải quan đã hợp lý hoá thủ tục sao cho giảm thiểu yêu cầu cần đến ý kiến trực tiếp của ông cho những vấn đề nói trên. Ông cũng tạo ra sự phân công quyền hạn rõ ràng giữa các Phó cục trưởng đối với các vấn đề nhân sự và mua sắm. Cục trưởng theo dõi một cách chi tiết mọi tiến trình cải cách và trực tiếp can thiệp vào các vấn đề nếu cần thiết.

Sự hợp tác của khu vực tư nhân

Giữa năm 1992, khi việc ra quyết định về Dự án PTCT vẫn còn đang trong giai đoạn xem xét thì đã cần ngay những biện pháp để tăng nguồn thu ngân sách, tăng cường thực thi, chống tham nhũng và cải thiện công tác tạo thuận lợi thương mại và môi trường đầu tư. BOC thấy buộc phải kêu gọi sự trợ giúp của khu vực tư nhân. BOC đạt được thỏa thuận với các nhóm thuộc khu vực tư nhân về các giải pháp được thực hiện không phải bằng ngân sách của Chính phủ. Bằng việc hợp tác với các công ty giao nhận vận tải, BOC đã áp dụng thực hiện một quy trình giải phóng hàng hóa điện tử để đối phó với việc giải phóng bất hợp pháp các lô hàng sử dụng chứng từ giả mạo và rút ngắn thủ tục giải phóng hàng hóa thường bị kéo dài rất mất thời gian. Bằng việc hợp tác với Hiệp hội Ngân hàng Phi-lip-pin, BOC đã phát động Dự án An ninh Số hóa, sử dụng công nghệ mã hóa để chuyển số liệu thanh toán từ các ngân hàng đến BOC, với mục tiêu giảm mức thất thoát ngân sách do việc sử dụng những chứng từ giả mạo đã bị sửa chữa trong hệ thống thanh toán. Việc kê khai trước các thông tin trong tờ khai manifest thông qua các phương tiện

của Hiệp hội Thông tin Hàng không Quốc tế, các hệ thống máy tính của các cơ quan quản lý cảng bến và trung tâm trao đổi dữ liệu của nhân viên tổng hợp đều là những giải pháp không sử dụng đến ngân sách của Chính phủ. Một số quan hệ hợp tác khác của Hải quan cũng được triển khai theo cách thức tương tự.

Khu vực tư nhân là tác nhân có vai trò thúc đẩy BOC tiến hành cải cách đôi khi cũng cho rằng tiến trình cải cách đang diễn biến quá nhanh và BOC đang thay đổi các thói quen của mình quá mạnh mẽ. Khu vực tư nhân cũng tỏ ra hơi nghi ngờ về các dự định của BOC khi BOC áp dụng phương thức thanh toán bắt buộc qua ngân hàng như bước đầu tiên trong quy trình giải phóng hàng hóa, khi BOC tiến hành đơn giản hóa công thức quản lý trên máy tính đối với lệ phí cảng bến và các chi phí trên bờ đối với hàng hóa và khi BOC cho phép nộp tờ khai điện tử thông qua hệ thống trao đổi thông tin điện tử và hệ thống doanh nghiệp trực tiếp nhập dữ liệu đầu vào (DTI). Tuy nhiên, BOC đã giải thích về tính hợp lý của những thay đổi này và ngày càng nhận được sự hợp tác đầy đủ của hầu hết các thành phần thuộc khu vực tư nhân.

Kiểm tra có lựa chọn, đánh giá rủi ro và các quy định khác

Để chuẩn bị áp dụng quy trình thông quan hàng hóa tự động theo Dự án PTCP, BOC đang tìm kiếm cơ sở pháp lý để xoá bỏ việc kiểm tra bắt buộc đối với tất cả các lô hàng. Sẽ là mẫu thuẫn nếu tiến hành tự động hóa toàn bộ và đẩy nhanh tốc độ tính thuế bằng máy điện toán nhưng sau đó lại để cho cả quy trình bị tắc nghẽn lại vì việc kiểm tra thực tế tất cả các lô hàng tại cảng bến. Đạo luật Cộng hoà số 7650 ban hành tháng 4 năm 1993 đã quy định về việc xoá bỏ yêu cầu kiểm tra thực tế đối với toàn bộ các lô hàng. Thay vào đó, BOC đã được phép kiểm tra có lựa chọn trên cơ sở phân tích và đánh giá rủi ro. Tự động hóa toàn bộ quy trình thông quan và các dịch vụ điện tử tại các địa điểm xa xôi đều đã được hỗ trợ bằng phương thức đánh giá rủi ro và kiểm hóa có lựa chọn cho phép quyết định lô hàng nào thuộc kênh màu xanh – nghĩa là không cần sự can thiệp của cán bộ Hải quan.

Thậm chí trước khi Đạo luật 7650 được thông qua, Công lệnh Hải quan số 96-92 đã quy định rằng toàn bộ các công-ten-nơ hàng hóa đã được giám định viên kiểm tra và niêm phong tại cảng xuất phải được coi là đã được kiểm tra Hải quan. Vì thế, những lô hàng này sẽ không bị kiểm tra lại tại cảng đến của Phi-lip-pin. Các đạo luật khác cũng có tác động tăng cường tính thực thi của cơ quan hải quan và năng lực của BOC trong việc đạt được chỉ tiêu thu ngân sách bằng cách xoá bỏ những kẽ hở pháp lý mà doanh nghiệp đã sử dụng để giảm thiểu nghĩa vụ thuế. Như vậy, chương trình cải cách đã tận dụng mọi cách thức có thể để đảm bảo hoàn thành tốt nhiệm vụ tạo nguồn thu.

Từ tháng 3 năm 1993 đến tháng 6 năm 1998, Cục trưởng BOC đã ký 277 quy định, trong đó có nhiều quy định liên quan đến Hệ thống Điều hành Hải quan Tự động và các quy trình hướng dẫn đối với từng bộ phận của hệ thống. Nhiều quy định khác liên quan đến các hệ thống kiểm soát được thiết kế nhằm giảm thiểu các hành vi bất hợp pháp, nâng cao năng lực phát hiện các hành vi sai phạm và tăng cường cơ hội khởi tố thành công những đối tượng vi phạm.

Trước khi luật về thương mại điện tử được ban hành, một loạt các quy định đã cho phép cơ quan hải quan thực hiện quy trình thông quan hàng hóa không sử dụng chứng từ bằng văn bản mà hoàn toàn tự động. Tại thời điểm đó, Luật Thuế quan

và Hải quan đã bao gồm 52 mục quy định rõ ràng về yêu cầu nộp chứng từ bằng văn bản để tiến hành thủ tục thông quan. Luật thương mại điện tử được Hạ viện thông qua năm 1997 nhưng không được Thượng viện phê chuẩn do thay đổi về Chính phủ vào năm 1998. Tuy nhiên, BOC đã ban hành quy định cho phép tiến hành tự động hóa toàn bộ quy trình xử lý tờ khai hải quan mà không cần doanh nghiệp nhập khẩu hay đại diện phải có mặt tại văn phòng hải quan.

Luật liên quan đến việc thực hiện Hiệp định của Tổ chức Thương mại Thế giới về Trị giá Hải quan bắt đầu có hiệu lực từ năm 1998, quy định rằng giá trị xuất khẩu được sử dụng làm cơ sở tạm thời để xác định trị giá hải quan. Ngoài ra, BOC đã thành lập Nhóm Công nghệ và Hệ thống Thông tin Quản lý, với nhiệm vụ xây dựng hệ thống CNTT&TT để phục vụ các đối tác tham gia quy trình Hải quan.

Nguồn tài trợ và nguồn lực

Chính phủ đã dành 18% tổng ngân sách của BOC cho cấu phần Hải quan của Dự án PTCP trong thời gian 1994-1999. Vì công tác mua sắm được thực hiện rất thận trọng và chi tiêu được kiểm soát chặt chẽ nên chi phí thực tế thấp hơn nhiều so với ngân sách dự trù. Ví dụ, ngân sách để mua phần cứng là khoảng 21 triệu đôla Mỹ nhưng hợp đồng với nhà thầu thấp hơn 9 triệu đôla Mỹ. Tương tự như vậy, ngân sách để mua và thiết kế phần mềm vào khoảng 2,3 triệu đôla Mỹ nhưng vẫn còn lại 300.000 đôla sau khi ký hợp đồng với nhà cung cấp. Chính phủ đã phải vay 35% khoản tài trợ cho dự án PTCP từ Ngân hàng Thế giới, phần còn lại là nguồn tài trợ của các đối tác trong nước. Mười chuyên gia của Nhóm Công nghệ Thông tin của BOC được phân công làm việc chuyên trách với UNCTAD. Hơn 100 cán bộ trung cấp và cao cấp được phân công tham gia vào các nhóm công tác khác nhau để hỗ trợ việc xây dựng và triển khai hệ thống.

Công việc của dự án PTCP bắt đầu từ quí ba năm 1994, cho dù một số dự án đã được bắt đầu từ năm 1992, trong đó có các sáng kiến CNTT&TT không sử dụng nguồn vốn của dự án PTCP. Sự hỗ trợ đối với các dự án này chủ yếu là từ các nhóm doanh nghiệp tư nhân, những đối tượng được hưởng lợi từ chính các dự án đó, như các hãng hàng không và công ty vận tải biển, doanh nghiệp xuất nhập khẩu nước ngoài, ngân hàng, phòng thương mại. Các doanh nghiệp tư nhân đóng góp nhân sự về kỹ thuật, thiết bị phần cứng, thậm chí cả đồ dùng và thiết bị văn phòng.

Tư vấn nước ngoài

BOC sử dụng dịch vụ của hai nhà thầu nước ngoài là UNCTAD và Unisys. BOC đã lựa chọn UNCTAD để xây dựng và triển khai các hệ thống ứng dụng sau khi quyết định sử dụng ASYCUDA làm phần mềm chính của dự án PTCP. BOC đã lựa chọn phần mềm ASYCUDA chứ không phải phần mềm giải pháp thông tin của Pháp (được gọi là SOFI) chủ yếu do phần mềm ASYCUDA tương thích với hệ thống thiết bị của BOC, vì UNCTAD đồng ý nâng cấp phiên bản 2.0, và vì đây là phần mềm Hải quan được sử dụng rộng rãi nhất trên thế giới, đáp ứng yêu cầu của BOC. Một số nhân viên BOC đã tỏ ra nghi ngờ quyết định sử dụng phần mềm Hải quan sẵn có này vì họ cho rằng Phi-lip-pin có nhiều chuyên gia giỏi mà BOC có thể huy động để tự phát triển một hệ thống riêng. BOC đã bảo vệ quyết định mua phần mềm từ bên ngoài của mình căn cứ vào tốc độ đưa ASYCUDA vào ứng dụng thực

tế và lý luận rằng những mô-đun còn thiếu trong hệ thống của UNCTAD có thể được phát triển bổ sụng trong nước.

Các nhà thầu tham gia đấu thầu cung cấp phần cứng máy tính, quản lý phương tiện và tích hợp hệ thống đã được lựa chọn trên cơ sở đấu thầu cạnh tranh, nộp hồ sơ dự thầu với sự trợ giúp của Crown Agents. Hợp đồng được trao cho Unisys sau khi hai nhà thầu khác nộp đề xuất với giá cao gấp đôi. Trước khi có được phê duyệt của Bộ trưởng Tài chính, hồ sơ dự thầu đã được đánh giá bởi Uỷ ban Kỹ thuật Hải quan, Uỷ ban Đấu thầu và Trao thầu, và Uỷ ban Cố vấn của Bộ Tài chính, do các chuyên gia CNTT&TT có uy tín của khu vực tư nhân làm đại diện.

Quản lý thay đổi

BOC đã tiến hành một nghiên cứu khảo sát để đánh giá mức độ sẵn sàng của nhân viên hải quan đối với kế hoạch cải cách và để phát triển chiến lược truyền thông nhằm đối phó với những khuynh hướng phản đối. Chương trình cải cách gặp phải sự phản đối chủ yếu từ phía một số cán bộ hải quan bị mất quyền kiểm soát do kết quả của việc thiết kế lại quy trình thông quan và chuyển đổi từ chế độ thao tác thủ công dựa trên chứng từ bằng giấy sang hệ thống điện tử, không có chứng từ bằng giấy, và tự động hoá. Ví dụ về những hoạt động cán bộ hải quan có thể mất quyền kiểm soát bao gồm:

- Đối với hàng hóa thuộc kênh màu xanh, đòi hỏi nhân viên hải quan phải xử lý chứng từ điện tử thay cho chứng từ bằng văn bản trước đây mà đại diện doanh nghiệp thường phải xuất trình từ bàn này sang bàn khác, từ cơ quan này sang cơ quan khác.

- Chứng từ điện tử nộp theo kênh màu xanh sẽ được xử lý ngay mà không bị nhân viên hải quan can thiệp, cho dù nhân viên hải quan có kiểm tra chứng từ điện tử hay không.

- Khi kiểm tra chứng từ điện tử, việc khẳng định hàng hóa vi phạm phải có sự đồng ý của cấp trên thì nhân viên hải quan mới được tạm giữ hàng hóa, thông qua một hệ thống báo động có tác dụng làm cho quy trình trở nên minh bạch.

Trước khi tiến hành chương trình cải cách, nhân viên hải quan có quyền xử lý chứng từ bằng văn bản được nộp theo yêu cầu về thủ tục thông quan và tuỳ ý tạm giữ hàng hóa của doanh nghiệp. Những giao dịch trực tiếp với đặc trưng là các hệ thống thao tác thủ công, dựa trên chứng từ văn bản đã tạo cơ hội để nhân viên hải quan nhận quà cáp biếu xén. Việc thiết kế lại quy trình thông quan đã xoá bỏ nhiều thao tác thủ công, tổ chức lại quy trình thông quan không có giao dịch trực tiếp và cho phép phần lớn các giao dịch được hoàn toàn bỏ qua thủ tục hải quan. Nhiều thủ tục hải quan trước đây hiện nay đã có thể được thực hiện bằng hệ thống máy tính hải quan, kể cả việc tính thuế và thu thuế, việc xác nhận các khoản thanh toán đã thực hiện, việc cấp chứng nhận giải phóng hàng hóa và gửi cho những bộ phận xử lý hàng hóa, và việc lưu trữ các thông tin về giao nhận hồ sơ chứng từ giữa các bộ phận khác nhau. Hệ thống máy tính còn xác định được lô hàng nào sẽ phải kiểm tra và bố trí nhân viên kiểm tra. Một số nhân viên phản đối chương trình cải cách và bày tỏ sự bất bình của mình với giới truyền thông. Đáp lại việc này, ban giám đốc BOC đã gặp gỡ các đối tượng này và nhiều lần trình bày về những kết

quả mà nền kinh tế Phi-lip-pin có thể đạt được từ một hệ thống dịch vụ hải quan đơn giản và hiện đại.

Nhân sự

Một năm trước khi tiến hành cải cách, Luật Attrition đã được thông qua. Luật quy định cấm các cơ quan Chính phủ được tuyển mới và thay thế những nhân viên bỏ việc vì bất cứ lý do gì trong vòng 7 năm. Lãnh đạo Hải quan đã tận dụng cơ hội này để giảm biên chế và buộc tổ chức phải thích nghi với các phương pháp làm việc tự động và hiện đại.

Sau khi tiến hành đánh giá khối lượng công việc, kết quả ước tính cho thấy - giả sử việc áp dụng các kỹ thuật Hải quan hiện đại được thực hiện theo đúng kế hoạch của chương trình cải cách - nghĩa là bộ máy nhân sự chỉ cần 4.300 người là đủ, hoặc giảm 200 người so với số lượng cán bộ trong bảng lương hiện tại. Kết quả này gây ra nhiều tranh cãi vì phần lớn mọi người không hình dung nổi một cơ quan hải quan mà lại không cần dựa vào những kỹ thuật sử dụng nhiều nhân công. Một phần nguyên nhân khiến tổ chức Hải quan bị thiếu nhân sự chính là do sự phân bổ nhân sự không đồng đều. Nhìn chung, các văn phòng giao dịch là nơi phải thường xuyên liên hệ với doanh nghiệp nhập khẩu và đại diện của họ và là nơi có rất nhiều cơ hội để tăng thu nhập đều quá tải về nhân viên trong khi nhiều văn phòng khác lại thiếu nhân viên. Ví dụ, phòng hệ thống thông tin quản lý theo lý thuyết phải cần đến hơn 50 nhân viên nhưng thực tế lại chỉ có không đến 20 nhân viên làm việc tại đây. Người ta rất quan tâm đến việc đưa nhân viên vào các vị trí có cơ hội thu "tiền lót tay", tuỳ thuộc vào sự can thiệp chính trị đại diện cho mỗi nhân viên.

Những nỗ lực để hiện đại hóa, kết hợp với quy định nghiêm cấm việc tuyển dụng nhân viên mới trong bộ máy công chức đã dẫn đến giảm quy biên chế ở mức 1.000 người trong giai đoạn từ năm 1992 đến năm 1998, do số lượng các vị trí bị coi là không cần thiết đối với quy trình thủ tục mới vượt quá số lượng các vị trí mới mà chức năng kiểm toán và CNTT&TT cần đến.

Năm 1998 đã chấm dứt những hạn chế trong việc tuyển dụng công chức mới. Khi Chính phủ mới lên nắm quyền, trong một khoảng thời gian rất ngắn đã có khoảng 3.000 nhân viên mới vào làm việc tại BOC. Sự can thiệp về chính trị trong việc tuyển dụng, phân công công việc và đề bạt đã tạo ra tình trạng lộn xộn trong toàn bộ máy, những thay đổi thường xuyên trong công tác điều động nhân sự đã gây ra những bất ổn trong dịch vụ hải quan. Cuộc khủng hoảng tài chính khiến BOC phải áp dụng một phương thức tuyển dụng mới và ổn định.

Luật Công chức quy định nhân viên có kết quả công tác bị đánh giá là không đạt yêu cầu trong hai kỳ đánh giá liên tiếp có thể bị sa thải. Mặc dù điều này cho phép BOC linh hoạt hơn trong việc quản lý nhân sự nhưng việc thực thi luật đã bị chậm trễ vì theo hệ thống đánh giá kết quả hiện tại thì không một ai bị xếp ở mức không đạt yêu cầu.

Chế độ lương bổng

Phần thiết kế chương trình đã nêu rõ rằng chế độ lương bổng quá thấp có liên quan đến những cám dỗ mà nhân viên hải quan phải đối mặt là một trong những mối đe doạ đối với thành quả của các mục tiêu phát triển và Quốc hội đã được kêu

gọi để ngay lập tức xử lý mối đe doạ này. Các bên liên quan đã công kích chế độ lương bổng của nhân viên hải quan là nguyên nhân tự tạo ra tham nhũng vì lương của gần một nửa số nhân viên hải quan ở dưới mức nghèo khổ nếu phải cáng đáng một gia đình gồm sáu thành viên. Phụ cấp chỉ đóng một phần nhỏ vào mức lương thấp của nhân viên hải quan. Đề xuất được nêu trong thiết kế là miễn cho cán bộ hải quan những quy định của Luật Chuẩn hóa Lương thưởng, đề xuất cho họ mức lương tương đương với mức của khu vực tư nhân đối với những vị trí nhạy cảm, như cán bộ kiểm hoá và thẩm định giá. Tuy nhiên, cả người đứng đầu ngành công chính và Chủ tịch Uỷ ban Công chức Thượng viện đều phản đối đề xuất trên với lập luận rằng việc thông qua chế độ thù lao mới sẽ làm mất đi tính an toàn trong công việc của những nhân viên hải quan có liên quan và tạo ra ngoại lệ cho Luật và có thể dẫn đến việc công chức của các ngành khác đòi hỏi mức lương cao hơn. Ngoài ra, nhiều nhà lập pháp luật tin tưởng rằng nhân viên hải quan có được các nguồn thu nhập khác – chủ yếu là bất hợp pháp - là do vị trí công tác và vì thế không cần phải tăng lương.

Các biện pháp chống tham nhũng

Các biện pháp cải cách và hiện đại hóa hệ thống Hải quan đã làm giảm đáng kể cơ hội tham nhũng, tăng cường hệ thống để đối phó với những điểm yếu có thể tạo ra gian lận làm giảm nguồn thu của BOC và nâng cao tính rõ ràng và minh bạch của cơ quan hải quan. Tuy nhiên, ban đầu, nhân viên hải quan còn chống đối sự thay đổi và đôi khi còn ám chỉ các biện pháp cải cách như là các yêu sách của Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế trong một âm mưu với SGS là công ty PSI được Chính phủ lựa chọn. Nhân viên thường giả vờ bày tỏ thái độ ủng hộ đối với chương trình cải cách nhưng thực ra không dành cho chương trình bất cứ sự ủng hộ và cam kết thực sự nào.

Các cuộc hội thảo và khóa đào tạo về xác định trị giá đã được tổ chức song song với các biện pháp cải cách chủ yếu nhằm tăng cường liêm chính và bổ sung yếu tố nội bộ vào "những đòi hỏi từ bên ngoài". Các cấp khác nhau từ cấp phòng ban trở lên đã được yêu cầu phải xây dựng và triển khai các chương trình chống tham nhũng. Không có khóa đào tạo hay chương trình nào có tác động đáng kể đến vấn đề tham nhũng. Thất bại của Chính phủ trong việc cải thiện chế độ lương của nhân viên đã làm suy yếu động cơ làm việc của họ. Sự cống hiến ít ỏi đối với tổ chức do chế độ lương thưởng không thỏa đáng là yếu điểm chính của chương trình cải cách, đặc biệt với mức quyền lợi vật chất họ đang có nếu vẫn giữ nguyên tình trạng như hiện nay.

Tài trợ dành cho CNTT&TT

BOC là một trong những cơ quan Chính phủ sử dụng hệ thống CNTT&TT sớm nhất. Trong những năm 60, trong quá trình tái thiết sau chiến tranh Thế giới thứ II, BOC đã sử dụng mô hình máy tính tự động của Fujitsu, trước cả Trung tâm Máy tính Quốc gia. Năm 1976, BOC đã thành lập trung tâm máy tính với 700 máy tính lớn của Burroughs với chức năng chính là thu thập số liệu giao dịch và đưa ra thông tin quản lý. Tuy nhiên, hiệu quả thấp trong việc các lãnh đạo sử dụng số liệu đầu đã làm cho hệ thống này không còn sử dụng được nữa.

Trước khi bắt đầu các chương trình cải cách những năm 1992-1998, hệ thống duy nhất được sử dụng là hệ thống xử lý bản kê manifest. Hệ thống này bắt buộc các

bản kê manifest phải được mã hóa để tạo ra các thư mục điện tử chứa nội dung kê khai và yêu cầu về hàng hóa, nhằm phục vụ việc lập báo cáo hàng hoá. Các hệ thống CNTT&TT mới được áp dụng khi bắt đầu chương trình cải cách tập trung vào nhiệm vụ trọng tâm của BOC là thông quan hàng hóa, bao gồm việc xác định trị giá và thu thuế nhập khẩu và các loại thuế và lệ phí khác, và thực hiện mục tiêu kiểm soát khác. Những hệ thống CNTT&TT này đã chứng tỏ hiệu quả vô cùng to lớn.

Ban đầu, quyết định của ban lãnh đạo về việc sử dụng phần mềm tiêu chuẩn chứ không xây dựng phần mềm riêng đã gặp phải sự chỉ trích mạnh mẽ từ nhiều phía như giới học giả, do không sử dụng các chuyên gia CNTT&TT trong nước. Tuy nhiên, quyết định này đã làm giảm thời gian chờ đợi để thực hiện các chức năng trọng tâm và cho phép BOC tập trung vào việc thực hiện chứ không phải vào việc thiết kế và xây dựng phần mềm. Cán bộ hải quan đã tham gia vào việc điều chỉnh hệ thống theo đúng các quy tắc hoạt động và quy trình của BOC, xây dựng thêm các hệ thống khác để bổ sung vào phần mềm trung tâm này. Những thành quả về CNTT&TT trong thời kỳ cải cách là kết quả của sự phối hợp hài hòa các phần mềm tiêu chuẩn và các phần mềm tự xây dựng trong nước. Đến năm 1997, gần như toàn bộ các khâu của quy trình thông quan hàng hóa đã được tự động hoàn toàn.

Các bộ phận khác nhau của Hệ thống Điều hành Hải quan Tự động đã được kết nối thành một hệ thống đồng bộ. Chỉ có duy nhất một bộ phận sử dụng phần mềm Hải quan của UNCTAD là phần mềm ASYCUDA. Còn các bộ phận khác đều sử dụng phần mềm được xây dựng và thực hiện bằng sự kết hợp các nỗ lực của BOC và các đối tác thuộc khu vực tư nhân. Đến cuối năm 1997, BOC đã được nhìn nhận là một tổ chức tiên phong trong lĩnh vực áp dụng công nghệ quản trị điện tử trong cả nước. Năm 1993, Chính phủ đã dành một khoản ngân sách 5 năm cho dự án PTCP; tuy nhiên, ngân sách này không bao gồm nguồn kinh phí để duy trì hệ thống sau thời kỳ đó vì những giai đoạn sau này được xem thuộc trách nhiệm của bộ máy kế cận. Thất bại trong việc duy trì hệ thống sau năm 1998 là thất bại lớn nhất của Chính phủ và lãnh đạo Hải quan vào thời điểm đó.

Giám đốc BOC đã đề xuất một số biện pháp nhằm đảm bảo nguồn tài chính bổ sung cho các hoạt động CNTT&TT:

- Áp dụng thu lệ phí mã hóa đầu vào để tăng đáng kể nguồn thu có thể được dùng để chi phí cho một số khoản chi hoạt động hàng ngày, duy tu phương tiện và hỗ trợ các yêu cầu khác về CNTT&TT của BOC. Tuy nhiên, việc kiểm soát khoản lệ phí thu theo cách này đã bị thực hiện một cách yếu kém và không phục vụ được mục đích đề ra.

- Tăng phí xử lý hàng hóa nhập khẩu từ 250Peso lên 1.000Peso với khoản 500Peso dành riêng cho việc duy tu và nâng cấp hệ thống CNTT&TT. Cộng đồng doanh nghiệp đã phản đối việc tăng phí nên việc này chỉ được đưa ra sau đó rất lâu, khi không có nguồn thu dành cho các hoạt động CNTT&TT.

- Khu vực tư nhân được hưởng lợi nhiều nhất từ các dự án mới nào thì sẽ đóng góp nhiều nhất vào các dự án đó. Gần đây, Hệ thống Vận chuyển Hàng hóa Hải quan Tự động được Cơ quan Quản lý đặc khu Kinh tế Phi-lip-pin phê duyệt đã được triển khai tại trụ sở hải quan Sân bay Quốc tế Ninoy Aquino ở Ma-ni-la để phục vụ cho việc vận chuyển hàng hóa từ sân bay đến các đặc

khu kinh tế ở vùng Ca-la-ba-zon. [20] Doanh nghiệp tư nhân, cụ thể là các doanh nghiệp thuộc ngành công nghiệp bán dẫn và điện tử đã chịu mọi khoản chi phí liên quan. Đóng góp duy nhất của BOC là việc sử dụng phần mềm ASYCUDA. Ngay cả cấu hình của phần mềm ASYCUDA được sử dụng cho hoạt động hải quan cũng do các chuyên gia CNTT&TT của khu vực tư nhân đảm trách. Doanh nghiệp tư nhân cũng trả toàn bộ chi phí cho việc triển khai hệ thống tự động lập hồ sơ chứng từ xuất khẩu, từ máy chủ, cầu dẫn và bức tường lửa cho các hệ thống điều hành, liên lạc và công nghệ chuyển mạch khung. Các kỹ thuật viên CNTT&TT của doanh nghiệp tư nhân đã thiết kế hệ thống ứng dụng và làm việc cùng nhân viên hải quan để xây dựng cấu hình cho phần mềm ASYCUDA.

- BOC đã tổ chức các cuộc thi đấu golf được gọi là cúp golf Hải quan để tăng ngân sách cho một số dự án cụ thể.

Kiểm tra trước khi vận chuyển (PSI)

Năm 1986, Chính phủ đã đưa ra dịch vụ PSI và ký hợp đồng với SGS. Kể từ đầu khi mới triển khai ở ba nước xuất khẩu hàng hóa, chương trình đã ngày càng được mở rộng sang nhiều nước hơn, đến năm 1992 đã trở thành một chương trình được triển khai toàn cầu, trước khi bộ máy mới tiếp nhận điều hành tổ chức. Chính phủ đã cam kết không ngừng mở rộng phạm vi hoạt động cả về địa lý cũng như chủng loại hàng hóa thuộc diện kiểm tra trong một nỗ lực nhằm giảm tệ nạn buôn lậu.

Dịch vụ PSI tập trung vào hai vấn đề chính trong hoạt động hải quan: xác định trị giá và phân loại. Việc cắt giảm các văn phòng ngoại giao ở nước ngoài và triệu tập về nước nhiều cán bộ ngoại giao vì lý do khó khăn về ngân sách, cùng với việc năm 1985 xoá bỏ yêu cầu xuất trình hóa đơn thương mại đối với hàng hóa được nhập khẩu phục vụ công tác của cơ quan lãnh sự hay sứ quán ở nước ngoài đã làm cho BOC có một số cách để thu hồi các tài sản có giá trị sử dụng nội địa tại các nước xuất khẩu. Không có cơ sở vững chắc để thẩm tra việc khai báo, nhân viên hải quan nói chung phải chấp nhận giá trị mà doanh nghiệp nhập khẩu khai báo. Kết quả là nhân viên hải quan đã tăng giá trị khai báo thêm một tỉ lệ nhỏ là 0,81% giá trị của hóa đơn.

Năm 1997, BOC đã thành lập một nhóm nghiên cứu để đánh giá hiệu quả của dịch vụ PSI. Nhóm nghiên cứu này nhận thấy nếu kết thúc dịch vụ vào thời điểm này thì có thể xảy ra những tác động tiêu cực như:

- Thất thu khoảng 2 tỉ P mỗi năm - khoản thực thu phí kiểm tra (nghĩa là chênh lệch giữa trị giá lô hàng mà SGS xác định với giá trị hoá đơn khai báo) ;

- Làm mất đi tác động đã được duy trì nhiều năm của giá trị trên những tờ khai được thể hiện trong 'Báo cáo Kết quả Trong sạch', và mất khả năng ngăn chặn việc nộp sai thuế của báo cáo này, vì trong báo cáo luôn thể hiện các con số ước tính số thuế hải quan và thuế khác sẽ phải nộp;

[20] Ca-la-ba-zon đứng sau bốn tỉnh gần Mê-trô Ma-ni-la là Ca-vi-te, La-gu-na, Ba-ta-gas và Ri-zan.

- Mất khả năng ngăn chặn hoạt động buôn lậu của việc kiểm tra hàng hoá ở nước ngoài.

Dưới đây là một số bài học mà BOC đã rút ra được từ kinh nghiệm thực hiện dịch vụ PSI:

- Có thể tối đa hóa hiệu quả PSI thông qua việc xác định các công đoạn không cần áp dụng dịch vụ PSI hoặc không cần huy động nguồn lực cho hoạt động này, để sau đó sẽ triển khai các nguồn lực Hải quan để lấp chỗ trống. Ví dụ, dịch vụ PSI không cải thiện được hiệu quả hoạt động của các kho ngoại quan hoặc kho bảo thuế. Ngoài ra, ở Phi-lip-pin, dầu và các sản phẩm từ dầu được miễn kiểm tra PSI vì thế cần bố trí những nhân viên hải quan có năng lực cần được huy động để triển khai kiểm soát việc nhập khẩu các mặt hàng này.

- Dịch vụ PSI chỉ có thể được sử dụng trong một thời hạn nhất định và cần có chiến lược rõ ràng về việc chấm dứt dịch vụ này. Phi-lip-pin chỉ xây dựng chiến lược chấm dứt dịch vụ này cho thời kỳ thực hiện cải cách nên cuối cùng chiến lược này đã không được thực hiện một cách đúng đắn. Hậu quả là cơ quan hải quan vẫn chưa được chuẩn bị tốt để tự mình đảm nhận trách nhiệm vận hành toàn bộ các công việc chuyên môn khi kết thúc hợp đồng PSI.

- Cơ quan hải quan ngay từ khi bắt đầu triển khai bất kỳ chương trình PSI nào đều phải nhận thức rõ ràng rằng họ là chủ nhân của cơ sở dữ liệu PSI, và họ cần phải có sẵn cơ sở hạ tầng CNTT&TT phù hợp để có thể khai thác một cách hiệu quả nguồn số liệu thu thập được.

- Phải thiết lập và thống nhất triển khai một hệ thống minh bạch để xác định liệu dịch vụ PSI có nên được thực hiện hay chưa trước khi bắt đầu dịch vụ để tránh xảy ra tranh chấp trong việc thanh toán phí.

- Cần phải thiết lập một hệ thống giải quyết tranh chấp về trị giá và phân loại hàng hoá để cho chức năng PSI vận hành đạt hiệu quả nhất. Việc hỗ trợ đầy đủ cho hệ thống này là yêu cầu thiết yếu, bao gồm sự hỗ trợ về CNTT cho quá trình xử lý tranh chấp

- Lợi ích của hoạt động tạo thuận lợi thương mại có thể có nhiều tác dụng hơn so với hiệu quả từ việc tăng cường nguồn thu do sử dụng dịch vụ PSI.

Đánh giá chương trình cải cách

Chương trình Cải cách và Hiện đại hóa hải quan giai đoạn 1992-1998 đã đạt được những kết quả đáng khích lệ. Không chỉ cộng đồng doanh nghiệp nói riêng và công luận nói chung mà ngay cả những tổ chức uy tín như Tổ chức Hải quan Thế giới, UNCTAD và nhiều cơ quan hải quan trong khu vực đều ghi nhận những thành tựu của chương trình.

Đánh giá

Những nhận định về kết quả chương trình cải cách có thể chia thành những ý kiến đánh giá trong nước và những đánh giá của các chuyên gia quốc tế.

Ý kiến đánh giá trong nước Ý kiến của giới truyền thông về sự tiến bộ của bộ máy hải quan nhìn chung là tích cực. Một trích dẫn tiêu biểu từ tờ *Ngôi sao Phi-lip-pin*- một tờ báo lớn của Phi-lip-pin là một ví dụ về việc những tiến bộ và cam kết về các biện pháp cải cách đã được phản ánh trên báo chí như thế nào:

Một trong những dự luật nhạy cảm nhất đang được Quốc hội xem xét là dự luật do nghị sỹ Thành phố Quezón Feliciano "Sonny" Belmonte biên soạn: Dự luật Hiện đại hoá Hải quan hay HB 8687. Quá trình hiện đại hóa hải quan theo ý tưởng của Sonny Belmonte nghĩa là sẽ giải phóng hàng hóa nhanh hơn và thu thuế nhập khẩu và các loại thuế khác hiệu quả hơn. Nó cũng làm cho việc xác định các giao dịch bị nghi ngờ dễ dàng hơn, kể cả các hành vi thu dưới giá trị hàng hóa. Nói cách khác, việc sử dụng máy tính và công nghệ thông tin sẽ làm cho quy trình Hải quan trở nên an toàn hơn trước sự cám dỗ từ bên ngoài. Mạng máy tính kết nối giữa các trụ sở hải quan trên cả nước sẽ giáng một đòn vào những kẻ buôn lậu và hối lộ. Hoạt động hải quan hoàn toàn trên máy tính sẽ tạo ra các giao dịch ít xuất hiện tiền mặt. BOC có thể đánh thuế qua máy tính và doanh nghiệp sau đó có thể yêu cầu ngân hàng của mình chuyển tiền trực tiếp qua mạng cho ngân hàng được Hải quan uỷ quyền, thông qua những hướng dẫn trên điện thoại (mô-đem). Điều này nghĩa là có thể xoá bỏ vai trò của bên thứ ba. Cộng đồng doanh nghiệp đang tích cực thúc đẩy việc thực hiện Dự luật của Belmonte. Doanh nghiệp cho rằng việc thông qua Dự luật này sẽ không chỉ mang lại lợi ích cho doanh nghiệp thương mại, nhà sản xuất và doanh nghiệp nhập khẩu mà còn mang lại lợi ích cho nền kinh tế. Ý nghĩa của quan điểm này là trong tất cả các nền kinh tế đang lên và hiện đại, thì những khái niệm như giao dịch không giấy tờ, không xếp hàng và không tiền mặt phục vụ 24/24 giờ một ngày và 365 ngày một năm là những khái niệm rất phổ biến.

Một bài báo đăng trên tờ Ngôi sao Kinh doanh (1994, số 4) có đoạn:

Chiến lược mà cơ quan hải quan đang theo đuổi để dọn đường cho quy trình thương mại quả thực là cách thức hợp lý nhất để giải quyết tệ quan liêu và đây là lần đầu tiên (cộng đồng doanh nghiệp) bày tỏ sự tin tưởng vào việc BOC có thể loại bỏ được tệ nạn xã hội này (tệ nạn buôn lậu).

Một số ấn phẩm với lượng phát hành nhỏ (dưới 1.000 bản) thỉnh thoảng được xuất bản và phân phát cho nhân viên hải quan với nội dung trái ngược với đánh giá của các tờ nhật báo chính thức của Phi-lip-pin và các phương tiện truyền thông khác, bày tỏ sự phản đối mạnh mẽ đối với chương trình cải cách của BOC, đặc biệt là những bộ phận bị mất đi nhiều cơ hội tham nhũng. Những loại tờ rơi này rõ ràng là được thực hiện bằng chi phí của chính những nhân viên hải quan đó và những người ủng hộ họ.

Chương trình cải cách đã làm thay đổi đáng kể cách công luận nhìn nhận về dịch vụ của BOC. Năm 1990, một cuộc khảo sát do Cơ quan Môi trường Xã hội - một tổ chức chuyên tổ chức bỏ phiếu trưng cầu ý kiến - tiến hành cho thấy những người

được phỏng vấn đã nhìn nhận BOC như một cơ quan tham nhũng nhiều nhất trong số các cơ quan được khảo sát, với 74% những người được hỏi cho rằng tham nhũng là một vấn đề nghiêm trọng (24% cho rằng mức độ tham nhũng còn thấp và 1% không có ý kiến gì). Trong cuộc khảo sát này, BOC đã liên kết với lực lượng cảnh sát để ghi lại biên độ hài lòng thấp nhất về các biện pháp đang được tiến hành nhằm giảm thiểu nạn tham nhũng (56% không hài lòng, 7% hài lòng và 36% không có ý kiến gì). Những kết quả trên đã được khẳng định lại trong cuộc khảo sát do Cơ quan Môi trường Xã hội tiến hành tháng 12 năm 2001. Tuy nhiên, đến năm 1996, theo lời dẫn chứng của Cục trưởng Cục Dân chính Ra-môn Ê-rê-na-ta Jr. trước Uỷ ban Công chính và Điều hành Chuyên môn, BOC không còn ở trong số 10 cơ quan Chính phủ quan liêu và tham nhũng nhất. [21]

Ý kiến đánh giá của chuyên gia nước ngoài đánh giá của UNCTAD cũng như một đánh giá chưa được công bố của IMF đã ca ngợi chương trình cải cách, cho rằng chiến lược mà BOC đang theo đuổi 5 năm qua đã mang lại những thay đổi mạnh mẽ trong việc thực hiện những biện pháp kiểm soát hiệu quả hơn cũng như việc giảm thời gian xử lý giao dịch (70% hàng hóa được giải quyết theo kênh màu xanh trong vòng 2-3 giờ). Kết quả về sự biến đổi này không chỉ do BOC đã áp dụng rộng rãi hệ thống tự động mà quan trọng hơn là BOC đã áp dụng các quy trình thủ tục được đơn giản hóa với sự hỗ trợ của hệ thống tự động. Đánh giá này được đưa ra căn cứ vào tình hình BOC đã có cơ sở vững chắc để từ đó tiếp tục xây dựng và tổ chức một bộ máy hải quan hiện đại.

[21] Mặc dù kết quả khảo sát tiến hành năm 1996 không so sánh được với kết quả năm 1990, nhưng chính tại thời điểm này, dư luận đã cho rằng nạn tham nhũng ở BOC đã thuyên giảm.

Kết quả Thực hiện

Kết quả tổng thu ngân sách của BOC bị tác động bởi sự giảm mạnh lượng hàng hóa nhập khẩu do cuộc khủng hoảng kinh tế châu Á và các biện pháp tự do hóa thương mại quan trọng được thực hiện trong thời kỳ cải cách. Bộ Tài chính đã đánh giá hiệu quả của BOC về tỉ lệ thu, đạt mức 100% trong thời kỳ 1992-1994 và trung bình là 87,5% trong thời kỳ 1995-1996. Những con số này cho thấy sự thuận lợi nếu so sánh với tỉ lệ thu trung bình là 65% trong thời kỳ 1986-1991.

Trong phạm vi liên quan đến vấn đề xử lý hàng hóa nhập khẩu, yêu cầu của Tổng thống là phải giải quyết thông quan hàng hóa trong vòng 48 giờ cũng đã đạt được. Trong trường hợp chứng từ được nộp bằng đường điện tử, kết quả đạt được thậm chí còn ấn tượng hơn so với dự kiến. Thủ tục xử lý theo kênh màu xanh được áp dụng với 95,4% lô hàng, với việc tính thuế được hoàn tất ngay lập tức và thủ tục thanh toán được thực hiện trong vòng 19 tiếng đồng hồ.

Các yếu tố thành công chủ yếu

Dưới đây là một số yếu tố đóng góp vào thành công của chương trình:

- *Sự ủng hộ mạnh mẽ của Chính phủ*. Chưa bao giờ trong lịch sử, Chính phủ lại dành cho BOC nhiều nguồn lực dồi dào như thế cho việc phát triển hệ thống CNTT&TT. Chính phủ đã dành những nguồn tài chính không chỉ để mua sắm phần cứng thiết bị và phần mềm mà còn để cải thiện cơ sở vật chất hải quan, đào tạo và quản lý thay đổi.
- *Sự tham gia và hỗ trợ của khu vực tư nhân*. Nhận thức sự ủng hộ mạnh mẽ của Chính phủ là chưa đủ nên BOC còn dựa vào sự hỗ trợ quan trọng từ phía khu vực tư nhân. Ngoài ra, việc mua sắm cho dự án PTCP phải tuân theo một quy trình pháp lý và các quy định về tiến độ thực hiện, vì thế không thể đáp ứng nhanh chóng các nhu cầu cấp bách về CNTT&TT; về lĩnh vực này, khu vực tư nhân đã trợ giúp việc thúc đẩy quá trình thực hiện các thành phần của chương trình cải cách.
- *Vai trò lãnh đạo mạnh mẽ*. Lãnh đạo Hải quan đã có được tầm nhìn đối với bộ máy hải quan và tận dụng sự hỗ trợ của các bên liên quan. Lãnh đạo nhà nước, về phần mình, cũng dành cho chương trình sự ủng hộ trọn vẹn, hậu thuẫn cho ban lãnh đạo Hải quan, thậm chí cảnh báo những người không hợp tác về hậu quả nghiêm trọng của việc không hợp tác.
- *Phần mềm Hải quan tiêu chuẩn*. Việc quyết định sử dụng phần mềm tiêu chuẩn chứ không xây dựng phần mềm riêng đã cắt giảm thời gian chờ đợi để thực hiện các chức năng trọng tâm của hệ thống và cho phép BOC tập trung vào các vấn đề thực hiện chứ không vào việc thiết kế và xây dựng chương trình. Cán bộ hải quan đã tham gia điều chỉnh hệ thống và xây dựng các hệ thống khác để sau này có thể được gắn với hệ thống trung tâm. Đến năm 1998, hệ thống đã được vận hành ở tất cả các cảng chính, trong đó một số cảng đã áp dụng công nghệ nộp chứng từ điện tử. So với hệ thống của BOC thì cấu phần PTCP của Cục Thuế Nội địa cũng được triển khai cùng thời gian với chương trình BOC nhưng đến giữa năm 1998 vẫn chưa được vận hành.

Mối đe doạ đối với chương trình

Một cuộc khảo sát ý kiến được Cơ quan Môi trường Xã hội tiến hành tháng 12 năm 2001 đã xếp BOC là cơ quan Chính phủ có tỉ lệ thấp nhất về sự chân thật trong việc đấu tranh chống lại nạn tham nhũng trong số các cơ quan được khảo sát. 71% những người được hỏi đã xếp BOC là cơ quan thiếu chân thật nhất trong việc đấu tranh chống lại nạn tham nhũng và hối lộ. Khảo sát về môi trường đầu tư (của Pê-ni-a và Gup-ta sắp công bố) cho rằng thời gian thông quan lại bị kéo dài; đến cuối năm 2003 thời gian thông quan là 9,1 ngày đối với hàng hóa nhập khẩu và 6,6 ngày đối với xuất khẩu.

Nhiều nguyên nhân dẫn đến sự trở lại của hình ảnh không mấy khả quan của BOC, trong đó là:

- *Thất bại của những biện pháp bền vững của dự án PTCP.* Những biện pháp thích hợp và cụ thể được đưa ra từ năm 1996 đến 1998 đã đảm bảo với các tổ chức tài trợ (Ngân hàng Thế giới và IMF) doanh nghiệp và Chính phủ rằng chương trình CNTT&TT sẽ thực hiện đúng chức năng bất kể ai là người điều hành hoạt động của BOC. Một trong những biện pháp đó là việc thành lập Nhóm Công nghệ và Hệ thống Thông tin Quản lý, chịu trách nhiệm duy trì chương trình cải cách. Một biện pháp khác là việc thành lập Nhóm Quản lý Thay đổi, với nhiệm vụ chính là xác định và đào tạo những chuyên gia CNTT&TT trong số cán bộ hải quan. Việc tham gia liên tục và tích cực của Phòng Thương mại Phi-lip-pin và Hiệp hội Ngân hàng Phi-lip-pin đã được chính thức hóa bằng việc tư nhân hóa các tổ chức này và chuyển giao các hệ thống nộp tờ khai và thanh toán cho các tổ chức tư nhân này. Tuy nhiên, động lực đối với quá trình hiện đại hóa hệ thống đã không còn được duy trì trong một vài năm gần đây. Mặc dù các nhà cung cấp thiết bị đã mở rộng phạm vi cung ứng đến nhiều cảng và trạm hải quan hơn nhưng tỉ lệ ứng dụng lại bị chững lại. Thành công của những nỗ lực bổ sung thêm các tính năng mới cho hệ thống vẫn còn là dấu hỏi, trong khi các hệ thống ứng dụng CNTT&TT đang đi xuống về mọi mặt. Hệ thống bị hư hại nhiều nhất là hệ thống lựa chọn và khai báo từ xa và giao diện với các cơ quan Chính phủ khác. Khu vực tư nhân đã cố gắng đề xuất với bộ máy lãnh đạo mới về khả năng hợp tác như từng có với bộ máy lãnh đạo trước đây nhưng bộ máy lãnh đạo mới đã phớt lờ những đề xuất này, thậm chí còn bày tỏ thái độ nghi ngờ.

- *Thay đổi về lãnh đạo.* Biện pháp chính nhằm bảo đảm tính bền vững được áp dụng từ tháng 4 năm 1998 là việc BOC đã bổ nhiệm một chuyên gia CNTT&TT kiêm cán bộ quản lý từ khu vực tư nhân để đứng đầu Bộ phận Công nghệ và Hệ thống Thông tin Quản lý. Điều không may là chính người này là một trong số những người đầu tiên phải ra đi ngay sau khi thay đổi bộ máy lãnh đạo vào tháng 7 năm 1998. Trong hai năm rưỡi sau đó, BOC không có người giữ cương vị phụ trách CNTT&TT, một số chuyên gia chủ chốt về CNTT&TT cảm thấy nản lòng và cuối cùng cũng phải xin thôi việc.

- *Sử dụng hết nguồn lực tài chính.* Không có đủ nguồn tài trợ để duy trì và phát triển hệ thống CNTT&TT hơn nữa. Vì sản phẩm CNTT&TT có đặc trưng là nhanh chóng bị lạc hậu về kỹ thuật nên ngay từ đầu, BOC cần thực

hiện các biện pháp để có được nguồn tài trợ chắc chắn. Hiện nay, vẫn chưa có đủ ngân sách Hải quan để thay thế thiết bị đã hết thời hạn sử dụng.

- *Thất bại trong việc dành được sự hỗ trợ của nhân viên*. Nhiều nhân viên hải quan nhìn nhận chương trình cải cách như thể họ bị các tổ chức quốc tế lợi dụng và đi ngược lại lợi ích của họ. Vì thế phần lớn nhân viên hải quan không ủng hộ chương trình và không có cam kết gì đối với thành công của chương trình.

- *Thất bại trong việc trả thù lao thỏa đáng cho nhân viên hải quan.* Việc thông qua Dự luật Hiện đại hóa hải quan và Luật Khen thưởng đáng lẽ ra là đã mang lại cho nhân viên hải quan chế độ thù lao thỏa đáng và chế độ khen thưởng dựa trên kết quả công tác. Tuy nhiên, Quốc hội đã thất bại trong việc thông qua hai Dự luật này và vì vậy đã không giải quyết được những vấn đề về quyền cơ bản cho cán bộ, đó là có được một chế độ thù lao công bằng và đầy đủ cho họ.

- *Thất bại của ngành thương mại trong việc bắt kịp xu hướng vận động theo hướng hiện đại hóa*. Sự sẵn sàng của riêng ngành Hải quan là không đủ để toàn bộ cộng đồng doanh nghiệp nhận thấy những lợi ích của hệ thống CNTT&TT và thương mại điện tử. Việc các cơ quan đối tác thiếu sự quyết tâm để thực hiện cải cách là vật cản chính đối với tiến trình cải cách của BOC. Trừ khi các cơ quan này tạo điều kiện cho thương mại điện tử bằng cách cải thiện cách thức giải quyết mọi đơn thư yêu cầu cấp phép – như xin giấy phép, giải quyết thông quan, cấp hạn ngạch và cấp chứng nhận – nếu không thì sự thiếu hợp tác nói trên sẽ phủ nhận toàn bộ những thành quả mà thương mại điện tử có thể tạo ra trong lĩnh vực Hải quan.

- *BOC thiếu bộ máy điều hành quản lý.* Công tác quản lý thực hiện có thể bao gồm những chỉ số để đánh giá và kiểm soát tiến trình cải cách. BOC cũng có thể sử dụng phiếu đánh giá thành tích để các bên liên quan trong nước cũng như nước ngoài có thể theo dõi tác động của những thành quả đạt được trong các hệ thống và chương trình quản lý của BOC.

- *Thiếu hoạt động kiểm toán và quy trình pháp luật liên quan.* Cần tập trung hơn nữa vào mục tiêu cải cách hoạt động kiểm toán, cùng với khả năng truy tố nhanh và hiệu quả được thực hiện sau đó. Chương trình cải cách có ý nghĩa quan trọng là nó có thể gửi cho những người có hành vi tham nhũng trong và ngoài BOC một thông điệp là Chính phủ sẽ thẳng tay xử lý những hành vi đó.

- *Thiếu sự phối hợp với các đối tác phi truyền thống.* BOC cần xây dựng quan hệ đối tác để phục vụ mục tiêu cải cách với giới học giả, các nhóm hoạt động xã hội và các nhóm có chung lợi ích khác nhằm xây dựng một lực lượng nòng cốt gồm các bên liên quan có vai trò thúc đẩy sự bền vững của chương trình cải cách.

Kết luận

Có một số yếu tố tác động mạnh mẽ đến những thành quả mà BOC đã đạt được và những khó khăn nó phải đối mặt trong quá trình thực hiện chương trình cải cách

và hiện đại hóa hải quan. Có thể khôi phục thành công những nỗ lực vì mục tiêu hiện đại hóa của BOC nếu có sự quan tâm cụ thể đến các yếu tố sau:

- *Vai trò lãnh đạo.* Yếu tố quyết định quan trọng nhất bảo đảm thành công hay thất bại của một chương trình là mức độ làm chủ chương trình đó và mức độ tham gia chỉ đạo trực tiếp đối với chương trình. Một yếu tố khác cũng quan trọng là việc công nhận và khen thưởng mà bộ máy lãnh đạo dành cho những người có đóng góp vào thành công của chương trình và việc xử phạt đối với những ai từ chối hợp tác.

- *Vai trò của khu vực tư nhân.* Cộng đồng doanh nghiệp có thể là đồng minh mạnh nhất của BOC trong quá trình xây dựng và thực hiện chương trình cải cách. BOC phải cố gắng trực tiếp lôi kéo sự tham gia của cán bộ điều hành cấp cao nhất của những doanh nghiệp chịu tác động của chương trình. Đó là những người có thể liên hệ với các quan chức cao nhất trong Chính phủ và giữ cương vị có thể gây ảnh hưởng đến những quan chức đó về yêu cầu và giá trị của chương trình cải cách, kể cả yêu cầu tiếp tục thực hiện và đảm bảo tính bền vững của chương trình. Khu vực tư nhân luôn đòi hỏi chất lượng dịch vụ tốt hơn và những tiêu chuẩn đạo đức cao hơn từ giới công chức. Đồng thời, lãnh đạo hải quan phải thông báo cho nhân viên biết rằng chủ trương của BOC là khuyến khích sự phản hồi từ phía khu vực tư nhân.

- *Kiểm soát đa ngành.* Các doanh nghiệp xuất nhập khẩu có lẽ là đã tạo dựng được những lợi ích chắc chắn, và những lợi ích này có thể sẽ bị chương trình cải cách làm tổn hại, do vậy BOC không nên dựa vào những doanh nghiệp này để duy trì chương trình cải cách và hiện đại hóa. Vì vậy, nhiều nhóm tư nhân kể cả những người không trực tiếp tham gia vào các hoạt động thương mại cần đoàn kết lại để tạo áp lực với Chính phủ nói chung và BOC nói riêng để duy trì sự bền vững của quá trình cải cách. Các nhóm này phải có một người đứng đầu là người có thể làm việc trực tiếp với Cục trưởng BOC.

- *Sự nhấn mạnh về ảnh hưởng tiêu cực.* Trước khi BOC nhận được sự ủng hộ đích thực đối với chương trình và sự cam kết từ phía nhân viên, bằng cách ví dụ như trả công xứng đáng cho công tác của họ, BOC cần làm cho toàn thể nhân viên thông suốt về những hậu quả tiêu cực do nạn tham nhũng và các hành vi bất hợp kháp khác gây ra cũng như hình phạt thực tế đi kèm.

- *Kiểm toán định kỳ.* Cần có một cơ chế đủ mạnh để kiểm soát tiến trình thực hiện. Lãnh đạo nên tận dụng sự trợ giúp từ bên ngoài để thực hiện việc này nhằm đảm bảo có được một hình ảnh khách quan về mức độ tham nhũng và tránh tình trạng cán bộ hải quan bao che cho nhau. Phải có một đơn vị kiểm toán độc lập có nhiệm vụ báo cáo trực tiếp lên cấp lãnh đạo cao nhất. Cộng đồng doanh nghiệp cũng cần tiến hành những đánh giá riêng của mình về tiến trình cải cách và quá trình thực hiện của BOC.

- *Sự sẵn có về nguồn lực.* Nếu có được sự quan tâm của các cơ quan có thẩm quyền đối với yêu cầu cải cách thì chương trình sẽ có đủ nguồn lực để thực hiện. Đã đến lúc BOC phải tiến hành thử nghiệm các hình thức tài trợ mới như mô hình "sử dụng - trả phí " hoặc "xây lắp-sở hữu-vận hành" (BOO).

Chương trình Cải cách và Hiện đại hóa Hải quan Phi-lip-pin cũng giống như nhiều chương trình khác đã được thực hiện từ trước đến nay ở Phi-lip-pin, có thể trở thành một cơ hội bị bỏ lỡ. Tuy nhiên, các cơ hội luôn tồn tại để tạo điều kiện khởi động lại chương trình cải cách. Hy vọng tất cả các bên liên quan sẽ phối hợp với nhau chặt chẽ hơn để cùng đứng lên tiếp tục quá trình còn đang dang dở và hoàn thành mục tiêu của chương trình.

Tài liệu tham khảo

Ngôi sao Kinh doanh. 1994. "Pa-ray-nô, một Con chim Quí". 14 tháng giêng, trang 4.
Pa-ray-nô, G. 1995. "Phạm vi buôn lậu ở Phi-lip-pin." *Thuyết vị lai* 7: 70-92.
Pê-ni-a, Er-nes-tô và Arvind Gupta. Sắp xuất bản. "Cải thiện Môi trường Đầu tư ở Phi-lip-pin." Ngân hàng Phát triển Châu Á và Ngân hàng Thế giới, Ma-ni-la.

8

THỔ-NHĨ-KỲ

M. Bah-ri Ok-tem

Chương này trình bày về các chương trình cải cách gần đây đã được Cơ quan hải quan Thổ-nhĩ-kỳ (TCA) tiến hành từ năm 1993 đến nay. Kết quả nghiên cứu được dựa trên hàng loạt cuộc phỏng vấn với từng thành viên tham gia từ đầu vào chương trình cải cách và các quan chức Chính phủ đã thực hiện và chịu tác động của chương trình cũng như đại diện của cộng đồng doanh nghiệp.

Chương trình cải cách được khởi xướng là kết quả của sự phối hợp giữa nguồn lực nước ngoài và trong nước, bao gồm thỏa thuận hợp tác giữa Thổ-nhĩ-kỳ và Liên minh Châu Âu (EU) trong việc thực hiện yêu cầu luật thương mại của Thổ-nhĩ-kỳ phải phù hợp với thông lệ của Châu Âu. Ngoài ra, bộ máy hải quan Thổ-nhĩ-kỳ đầu những năm 90 nhìn chung được nhìn nhận là một tổ chức thiếu năng lực và tham nhũng. Các quan chức Chính phủ và doanh nghiệp đều coi tình trạng của bộ máy hải quan là trở ngại đối với hoạt động kinh doanh và cần bị loại bỏ nhằm đưa đất nước hội nhập tốt hơn vào nền kinh tế thế giới và thu được lợi ích từ ngành thương mại thế giới.

Các quan chức Chính phủ xem chương trình cải cách hải quan như một phần trong quá trình cải cách toàn diện bộ máy quản lý công và đưa chương trình này vào trong danh mục yêu cầu hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới. Ngân hàng Thế giới đã bắt đầu cung cấp tài trợ từ năm 1993 và đây là một nỗ lực đã mang lại kết quả cuối cùng là Dự án Quản lý Tài chính Công. Quỹ Tiền tệ Quốc tế đã phối hợp chặt chẽ trong quá trình này và thường xuyên gửi những đoàn công tác đến giám sát tiến trình thực hiện.

Mục tiêu tổng quát của chương trình cải cách là phải bảo đảm Thổ-nhĩ-kỳ có một hệ thống pháp luật Hải quan phù hợp với yêu cầu của EU, phải đơn giản hóa thủ tục hải quan, phải sử dụng CNTT&TT hiện đại để giúp cho hoạt động thông quan trở nên hiệu quả và chủ động hơn, và phải bảo đảm tổng hợp một cách nhanh chóng và hiệu quả hơn số liệu thống kê thương mại.

Bối cảnh

Kế hoạch hiện đại hóa hải quan Thổ-nhĩ-kỳ là kế hoạch bổ sung vào tham vọng về một chính sách tổng thể là hội nhập tốt hơn vào nền kinh tế thế giới, đặc biệt là nền kinh tế EU.

Cơ cấu thuế quan

Trước năm 1992, Thổ-nhĩ-kỳ đã áp dụng nhiều loại thuế và phí. Ngoài thuế nhập khẩu và thuế VAT, còn có những loại thuế như thuế địa phương, thuế tem, quỹ khuyến khích, quỹ nhà cửa chung, quỹ ổn định giá cả và thuế cơ sở hạ tầng vận

tải. Việc đánh nhiều loại thuế bổ sung là rất phức tạp nên năm 1992, Chính phủ đã xoá bỏ những loại thuế này.

Chính sách của Thổ-nhĩ-kỳ về xu hướng hội nhập thương mại với EU đòi hỏi Thổ-nhĩ-kỳ phải thông qua một chế độ thuế quan chung của EU. Năm 1995, Hội đồng Hợp tác Cộng đồng Châu Âu - Thổ-nhĩ-kỳ đã cam kết Thổ-nhĩ-kỳ sẽ thông qua toàn bộ hệ thống pháp lý trong lĩnh vực thương mại và gia nhập các công ước về quyền sở hữu trí tuệ, sở hữu công nghiệp và thương mại. Năm 1996, Thổ-nhĩ-kỳ đã gia nhập liên minh Hải quan với EU và đưa các quy tắc cơ bản của Luật Hải quan của Cộng đồng Châu Âu vào hệ thống pháp luật Hải quan của mình. Tại thời điểm đó, Chính phủ đã xoá bỏ tất cả các loại thuế nhập khẩu và hạn mức số lượng đối với sản phẩm công nghiệp được nhập khẩu từ các quốc gia EU. Liên minh Hải quan EU - Thổ-nhĩ-kỳ hiện nay áp dụng cả với các sản phẩm công nghiệp và nông sản chế biến. Sau năm năm quá độ, Chính phủ đã áp dụng hệ thống thuế quan chung của EU từ đầu năm 2001. Hệ thống mã hóa, mô tả và phân loại hàng hóa của Thổ-nhĩ-kỳ đã trở nên hài hòa với các hệ thống danh mục tổng hợp của EU. Thổ-nhĩ-kỳ cũng thực hiện các chế độ thương mại ưu đãi của EU, gia nhập các công ước về Hệ thống Quá cảnh Chung và Văn bản Hành Chính Duy nhất (SAD), ký kết nhiều nghị định thư liên quan của HẢI QUAN CHÂU ÂU. Việc áp dụng chế độ SAD đã được đơn phương thực hiện từ ngày 1 tháng 1 năm 1996.

Ngoài Liên minh Hải quan EU - Thổ-nhĩ-kỳ, Thổ-nhĩ-kỳ còn gia nhập các hiệp định thương mại tự do với Khu vực Thương mại Tự do Châu Âu, Bun-ga-ri, Cộng hòa Séc, Es-tô-ni-a, Hung-ga-ri, Is-ra-en, Lat-vi-a, Lit-va, Cộng hòa Mac-xê-đô-ni-a, Ba-lan, Ru-ma-ni, Cộng hòa Slô-va-ki-a, và Slô-ve-ni-a.

Chế độ thuế nhập khẩu vẫn còn khá phức tạp vì TCA còn quản lý cả thuế GTGT và hàng loạt các loại thuế khác được thu cho các quỹ riêng. Mức thuế VAT thông thường là 18% nhưng hàng hóa cơ bản lại bị đánh thuế ở mức 1% hoặc 8% và hàng hóa xa xỉ phẩm là 26%. Ngoài ra, một số loại thuế tiêu thụ và thuế đặc biệt đem lại nguồn thu cho Quỹ Nông nghiệp, Quỹ Thuốc lá, Quỹ Giáo dục Quốc gia, Quỹ Xúc tiến Công nghiệp Quốc phòng và Quỹ ổn định Giá cả. TCA còn thu hai loại thuế tính gộp đối với mỗi tờ khai: lệ phí đóng góp cho giáo dục đã huy động khoảng 2,7 triệu đôla Mỹ mỗi năm và thuế giao dịch đặc biệt khoảng 7 triệu đôla Mỹ mỗi năm.

Quan hệ với Tổ chức Hải quan Thế giới và các tổ chức quốc tế khác

Thổ-nhĩ-kỳ đã gia nhập một số tổ chức theo đuổi các hoạt động tạo thuận lợi thương mại và tăng cường dịch vụ hải quan. Năm 1953, Thổ-nhĩ-kỳ trở thành thành viên của Tổ chức Hải quan Thế giới, tham gia vào nhiều công ước và tuyên bố quan trọng của Tổ chức Hải quan Thế giới. Thổ-nhĩ-kỳ cũng đã ký kết nhiều hiệp định hợp tác với nhiều quốc gia là những hiệp định được dựa trên mô hình hợp tác song phương của Tổ chức Hải quan Thế giới.

Với EU, Thổ-nhĩ-kỳ đã ký Công ước Uỷ ban Kinh tế Liên hiệp quốc - Châu Âu về Vận tải Quốc tế Hàng hóa bằng Đường bộ, Công ước Hỗ trợ Du lịch năm 1954, Công ước về Nhập khẩu Tạm thời Xe có động cơ của Tư nhân, Công ước về Vận tải Quốc tế, Công ước về Công-ten-nơ và Công ước về Tấm nâng hàng.

Thổ-nhĩ-kỳ cũng tham gia vào các hoạt động trong khuôn khổ của Kế hoạch Hợp tác Đông Nam, Tổ chức Hợp tác Kinh tế và Văn phòng Liên lạc Thông tin Tình báo Khu vực.

Thành viên của Tổ chức Thương mại Thế giới và Hiệp định Trị giá Hải quan

Thổ-nhĩ-kỳ trở thành thành viên của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) từ năm 1994, do đó đã tuân theo nguyên tắc xác định trị giá của WTO, theo đó, hàng hóa nhập khẩu sẽ được xác định trị giá trên cơ sở giá trị giao dịch trừ trường hợp có nghi ngờ xác đáng thì sẽ được phép sử dụng quy tắc xác định trị giá cấp hai. Trước năm 1994, TCA đã áp dụng Quy ước Bruc-xen về xác định trị giá và căn cứ chủ yếu vào giá tham khảo. Các quan chức Hải quan chỉ ra rằng họ đang áp dụng quy tắc về xác định trị giá của WTO đối với 99% các giao dịch nhập khẩu, theo ước tính của doanh nghiệp, những người cho rằng cách xác định trị giá mới này ban đầu đã gây ra chậm trễ và khó khăn nhất định nhưng những khó khăn đó dường như đã giảm đáng kể. Ngược lại, các nhà sản xuất không hài lòng với hệ thống xác định trị giá này vì họ bị mất cơ hội được bảo hộ có được từ hệ thống trước đây.

Bảng 8.1 Tầm quan trọng của nguồn thu của thuế hải quan và các loại thuế khác trong một vài năm (tính theo %)

Hạng mục	1994	1997	1999	2000	2001
Thuế nhập khẩu và thuế khác do TCA thu trong tổng thu thuế	15,22	17,41	13,36	16,18	13,96
Thuế hải quan trong tổng thu thuế	3,73	2,61	1,62	1,46	0,96
Thuế VAT đối với hàng hóa nhập khẩu trong tổng thu thuế	11,20	14,76	11,69	14,68	12,95
Thuế hải quan trong giá trị của tổng hàng hóa nhập khẩu	3,50	2,00	1,70	1,37	0,94

Nguồn: số liệu của TCA

Tầm quan trọng của thuế nhập khẩu trong nguồn thu

Những năm gần đây, vai trò của thuế hải quan trong nguồn thu ngân sách đã giảm đáng kể. Năm 2001, thuế nhập khẩu tăng chưa đến 1% trong tổng nguồn thu từ thuế, giảm so với 3,7% năm 1994 (xem bảng 8.1). Đây là kết quả của các chính sách tự do hóa thương mại trong những năm 90. Ngược lại, đóng góp của thuế VAT đánh vào hàng hóa nhập khẩu vào nguồn thu đã tăng nhẹ, từ 11,2% năm 1994 lên 13% năm 2001. Vì TCA còn đánh thuế VAT trong thời gian nhập khẩu nên TCA vẫn có vai trò đối với khoảng 14% tổng nguồn thu từ thuế. Tuy vậy, khoản đóng góp vào tổng thu ngân sách do TCA thực hiện vẫn còn thấp hơn nhiều so với ở phần lớn các quốc gia đang phát triển. Nếu không phải tập trung vào chức năng tạo nguồn thu thì TCA sẽ có thể liên tục tìm ra cách thức để tăng cường tính hiệu quả trong hoạt động của mình và quản lý các quy trình nhằm giảm gánh nặng phải trả thuế nhập khẩu đối với doanh nghiệp.

Chương trình hiện đại hóa hải quan

Vào thời điểm bắt đầu chương trình cải cách, TCA đã xây dựng một kế hoạch hành động bốn năm trình bày theo thứ tự thời gian các hoạt động có mối quan hệ tương tác với nhau mà TCA dự định tiến hành nhằm giành được các mục tiêu của chương trình. Những mục tiêu này chú trọng vào việc làm cho thủ tục hải quan phù hợp với các thủ tục hiện hành của EU và làm giảm gánh nặng mà quy trình Hải quan gây ra cho hoạt động thương mại. Việc hoàn thành các mục tiêu này phụ thuộc rất lớn

vào việc áp dụng hệ thống xử lý xuất nhập khẩu hiện đại bằng máy tính. Bảng 8.2 trình bày các giai đoạn của kế hoạch hành động này.

Bảng 8.2. Kế hoạch hành động 4 năm của TCA

Năm thứ nhất	Năm thứ hai	Năm thứ ba	Năm thứ tư
• Lập kế hoạch hiện đại hóa Bộ luật Hải quan. Kế hoạch cần đề cập đến việc đơn giản hóa thủ tục; tạo ra biểu mẫu mới phù hợp với thủ tục được đơn giản hóa; xây dựng và vận hành hệ thống máy tính; đào tạo nhân viên hải quan; và xây dựng một chương trình thông tin công khai để doanh nghiệp và các đại lý khai thuê làm quen với thủ tục mới, đặc biệt là việc sử dụng hệ thống tin học hóa. • Xây dựng các yêu cầu về thiết bị phần cứng, phần mềm và cơ sở viễn thông phục vụ hệ thống CNTT. • Lập và thông qua hồ sơ đấu thầu thiết bị và phần mềm. • Vận hành hệ thống quản lý hải quan bằng máy tính và bắt đầu xây dựng hệ thống xử lý tờ khai nhập khẩu bằng máy tính (hệ thống điện tử).	• Hoàn thành việc xây dựng hệ thống điện tử và triển khai thí điểm. • Đánh giá khả năng của cơ sở vật chất Hải quan để vận hành hệ thống thông tin một cách hiệu quả. • Xây dựng và triển khai chiến dịch công khai thông tin. • Xây dựng và thực hiện chương trình đào tạo phục vụ hệ thống điện tử. • Mua thiết bị phần cứng và phần mềm. • Mở rộng triển khai hệ thống điện tử tại các địa điểm khác. • Xây dựng và áp dụng thủ tục thủ công được đơn giản hoá ở các địa điểm không được trang bị máy tính. • Xây dựng phần còn lại của hệ thống thông tin, cụ thể là các bộ phận liên quan đến khai báo xuất khẩu, kết toán doanh thu, khai báo danh mục vận tải, quá cảnh và kho hàng.	• Hoàn thành việc thực hiện mua sắm thiết bị và phần mềm tại các địa điểm nhỏ còn lại. • Hoàn thành việc triển khai hệ thống điện tử. • Từng bước triển khai các mô-đun của toàn bộ hệ thống thông tin Hải quan khi hoàn thành xây dựng từng mô-đun.	• Thử nghiệm hệ thống máy tính với các đại lý khai thuê. • Triển khai hệ thống máy tính với các đại lý khai thuê. • Hoàn thành việc triển khai hệ thống máy tính, có sự tham gia của các bộ ngành, ngân hàng và các công ty vận tải.

Nguồn: TCA

Ban Chỉ đạo Cải cách do Phó tổng cục trưởng TCA đứng đầu đã được thành lập để thực hiện chương trình, nhưng cho đến năm 1997, Uỷ ban này vẫn chưa đạt được tiến triển gì. Năm 1997, chương trình cải cách đã được phát động lại với việc thành lập một ban quản lý dự án có sự tham gia của nhân viên hải quan để quản lý chương trình cải cách và thúc đẩy quá trình ra quyết định. Phó tổng cục trưởng TCA được bổ nhiệm làm điều phối viên dự án.

Phần còn lại sẽ trình bày về chương trình cải cách theo góc độ ảnh hưởng của nó đến Luật Hải quan và quy trình nhập khẩu; quá trình cơ cấu lại tổ chức của TCA; kết quả cải thiện cơ sở vật chất bằng sự hỗ trợ của khu vực tư nhân; vấn đề quản lý nhân lực; tự động hóa; và kiểm soát Hải quan, kiểm tra có lựa chọn và kiểm tra sau thông quan.

Luật Hải quan mới và Thủ tục Thương mại được đơn giản hóa

Quá trình hiện đại hóa hải quan bao gồm việc thông qua Luật Hải quan mới và các thủ tục thương mại được đơn giản hóa.

Luật Hải quan mới Việc cải cách luật Hải quan được bắt đầu bằng nhiệm vụ điều chỉnh Luật Hải quan cho phù hợp với các tiêu chuẩn của EU. Những nỗ lực đầu tiên từ năm 1995 nhằm đảm bảo Luật Hải quan của Thổ-nhĩ-kỳ phù hợp với những nguyên tắc chính của Luật Hải quan EU đã không mang lại kết quả đáng kể và năm 1996, Chính phủ đã đệ trình một Bộ luật Hải quan mới lên Quốc hội. Việc phê duyệt Bộ luật đã bị trì hoãn; và cho đến tận năm 2000 mới được phê duyệt. Cuộc tranh cãi ở kỳ họp cuối cùng của Quốc hội kéo dài hơn 4 giờ đồng hồ, là dấu hiệu đáp lại những nỗ lực của vị Bộ trưởng chủ quản của TCA trong việc chứng minh với các đại biểu quốc hội về những lợi ích mà chương trình cải cách hải quan mang lại.

TCA đã có một báo cáo đặc biệt giải thích về những tác động thiết thực có được từ Bộ luật mới đối với cộng đồng doanh nghiệp và nhân viên hải quan. Báo cáo này được mở đầu bằng một tài liệu giải thích về Bộ luật, đưa ra nhiều tài liệu hướng dẫn chi tiết cho các vấn đề cụ thể. Những tài liệu này đã dẫn đến quyết định ban hành ngay các nghị định giải thích về Bộ luật, các quy định, thông báo chung cũng như các thông tư và hướng dẫn liên quan đến thông tư. Một số tài liệu đã được sửa đổi một vài lần trong năm 2000 để cập nhật các vấn đề khác nhau nảy sinh trong quá trình thực hiện khuôn khổ pháp lý mới. Ví dụ, một nghị định đã được thông qua cuối năm 2000 giải thích cơ sở để xác định nguồn gốc xuất xứ; tuy nhiên, đến tháng 3 năm 2001, nghị định này đã được sửa đổi đến 7 lần. Năm 1998, khuôn khổ pháp lý tạo cơ sở pháp lý để thực hiện quy trình Hải quan bằng máy tính đã được ban hành. Để củng cố nội dung được cập nhật trong các quy định, cuối tháng 5 năm 2002, TCA đã công bố các quy định Hải quan mới, gồm 756 điều trong Tạp chí Hải quan và đến tháng 7 năm 2002, đã công khai rộng rãi. Việc này đã phản ánh mong muốn của TCA trong việc đáp ứng những yêu cầu của công luận và đấu tranh cho sự minh bạch trong hệ thống pháp lý của mình.

Thủ tục nhập khẩu mới Các giao dịch nhập khẩu bắt đầu từ việc công ty vận tải nộp bản kê manifest cho những lô hàng sẽ được vận chuyển vào trong nước từ nước ngoài lên văn phòng hải quan.[22] Số liệu trong bản kê manifest và tờ khai hải quan phải được nhập vào Hệ thống Quản lý Hải quan Tự động (CCMS) qua một cổng hay một đầu trao đổi số liệu điện tử (EDI) và được đăng ký bởi CCMS. Trong giai đoạn này, nhân viên hải quan đối chiếu số liệu của lô hàng với số liệu được khai báo trong tờ khai manifest. Hàng hóa không được thông quan ngay sẽ lập tức được chuyển đến kho hàng tạm thời. Việc lưu kho gây ra nhiều hư hại nghiêm

[22] Tháng 5 năm 2002, Hội đồng Bộ trưởng đã thành lập Hiệp hội Doanh nghiệp Nhập khẩu. Toàn bộ doanh nghiệp khẩu đều được yêu cầu xin giấy phép nhập khẩu từ Hiệp hội này, do doanh nghiệp xuất khẩu cũng đều phải thực hiện như vậy. Quy định này có hiệu lực từ tháng 7 năm 2002 nhưng đã bị hoãn lại một năm. Doanh nghiệp phản đối quy định mới này vì chắc chắn sẽ gây ra chậm trễ trong giao dịch nhập khẩu.

trọng và chậm trễ tại một số cảng, đặc biệt là ở cảng Hay-đa-pa-sa (Is-tan-bun), Iz-mia và Mơ-sin là những nơi mà cảng vụ chưa có hệ thống máy tính để vận hành các thủ tục kho bãi. Doanh nghiệp có thể tự làm thủ tục thông quan hàng hóa nhưng có đến 89% các giao dịch được thông qua đại lý khai thuê vì doanh nghiệp vẫn coi thủ tục xuất nhập khẩu là rất phức tạp về mặt kỹ thuật, đòi hỏi sự liên quan của nhiều cơ quan và phải hoàn thành nhiều chứng từ phức tạp.

Trước đây, thủ tục khai báo hải quan được hoàn tất trong vòng 45 ngày đối với hàng hóa vận chuyển bằng tàu biển và 20 ngày đối với các phương tiện vận tải khác. Hiện nay, doanh nghiệp hay đại lý khai thuê nộp tờ khai bằng máy tính bằng cách sử dụng mã số và mật khẩu riêng, và bằng cách xác định nhà nhập khẩu cuối cùng của lô hàng, chứng từ kèm theo và mã số của hệ thống hài hoà đối với hàng hóa khai báo. Việc khai báo đòi hỏi phải được thực hiện trong vòng 24 giờ sau khi hàng hóa cập cảng là khoảng thời gian mà một số doanh nghiệp cho là quá ngắn để chuẩn bị những chứng từ cần thiết. Doanh nghiệp cũng kêu ca là thường bị phạt vì những lỗi nhỏ, do sơ suất.

Ở khâu này, hệ thống máy tính kiểm tra nội dung tờ khai và đánh giá rủi ro nội dung khai báo có thể không chính xác hoặc có sai sót. Việc kiểm tra này có thể khiến cho nhân viên hải quan yêu cầu doanh nghiệp xuất trình thêm chứng từ. Các doanh nghiệp được hỏi đều cho rằng quá trình này thường mất quá nhiều thời gian và đôi khi rất thất thường. Hệ thống máy tính sẽ tính số thuế phải nộp, thông báo cho người khai về kết quả phân tích rủi ro đối với hàng hóa và đưa cho mã số đăng ký. Hàng hóa được chia ra theo các các kênh khác nhau: kênh màu đỏ là những hàng hóa bị kiểm tra thực tế, kênh màu vàng bị kiểm tra chứng từ, kênh màu xanh nước biển bị kiểm tra sau thông quan và kênh màu xanh lá cây là những hàng hóa được giải phóng ngay. Việc phân loại rủi ro được thực hiện dựa trên những chi tiết trước đó đã được nhân viên ở trụ sở Hải quan cài đặt sẵn trong hệ thống máy tính thông qua một mô-đun phân tích rủi ro. Hàng hóa chỉ bị phân loại theo kênh màu đỏ khi có tên trong danh mục phân tích. Đến năm 2001, người khai báo hải quan vẫn nộp thuế tại quầy thu ngân của Bộ Tài chính nhưng hiện nay có thể thanh toán tại ngân hàng. Doanh nghiệp rất hoan nghênh việc thanh toán tại ngân hàng vì không còn phải vận chuyển một lượng lớn tiền mặt hay xin cấp séc tại ngân hàng để nộp cho Bộ Tài chính và đợi hàng hóa được thông quan. Một cách thức khác để tiến hành thông quan hàng hóa là có được bảo lãnh ngân hàng. Sau khi ngân hàng thông báo cho đại lý khai thuê là khoản thuế đã được nộp, hàng hóa sẽ được giải phóng.

Ngoài việc phải tuân thủ các thủ tục hải quan, hàng hóa nhập khẩu còn phải phù hợp với các tiêu chuẩn chất lượng cụ thể về hàng hóa nhằm bảo đảm an ninh công cộng, sức khoẻ con người và môi trường. Các cơ quan được giao nhiệm vụ xây dựng tiêu chuẩn chất lượng gồm có Viện Tiêu chuẩn Chất lượng Thổ-nhĩ-kỳ, Bộ Nông nghiệp, Bộ Y tế và Tổng cục Ngoại thương. Mỗi cơ quan nói trên có phòng xét nghiệm riêng và thực hiện các quy trình riêng để kiểm tra mức độ tuân thủ. Viện Tiêu chuẩn Thổ-nhĩ-kỳ xét nghiệm mẫu hàng của khoảng một phần năm tờ khai nhập khẩu. Vì các phòng xét nghiệm đều cách xa văn phòng hải quan nên việc xét nhiệm đôi khi mất hàng tháng mới có kết quả và vì thế gây ra tốn kém về chi phí và thời gian. Doanh nghiệp khi được hỏi đều cho rằng việc xét nghiệm này đóng vai trò như một rào cản phi thuế quan đối với hàng hóa nhập khẩu. Doanh nghiệp cho rằng những xét nghiệm do Bộ Nông nghiệp và Bộ Y tế tiến hành là đặc biệt phiền hà. Theo khuyến nghị của Cơ quan Dịch vụ Tư vấn Đầu tư Nước ngoài

của Ngân hàng Thế giới, TCA đã thành lập Uỷ ban Tiêu chuẩn Ngoại thương và Hải quan để đề xuất các cách thức nhằm đơn giản hóa thủ tục. Uỷ ban này sẽ phối hợp chặt chẽ với khu vực tư nhân và các cơ quan có chức năng xây dựng tiêu chuẩn chất lượng.

Thủ tục nhập khẩu được đơn giản hóa đối với doanh nghiệp nhập khẩu có uy tín Theo Công ước Ky-ô-tô của Tổ chức Hải quan Thế giới, Bộ luật Hải quan có những điều khoản chứng nhận một số doanh nghiệp được hưởng thủ tục đơn giản hóa. Để đạt được tiêu chuẩn này, các doanh nghiệp phải có lý lịch trong sạch với cơ quan thuế và Hải quan và phải lưu giữ đầy đủ số liệu phục vụ cho công tác kiểm tra sau thông quan. Thủ tục đơn giản hoá nêu rõ hàng hóa sẽ được thông quan mà không phải xuất trình các chứng từ thông thường bắt buộc phải có để được thông quan (hoá đơn, chứng nhận xuất xứ, chứng nhận vận chuyển hay các chứng từ thương mại hay hành chính khác). Doanh nghiệp phải lưu giữ những chứng từ này và xuất trình cho cán bộ kiểm tra khi tiến hành kiểm toán các giao dịch. Thủ tục này nhằm đẩy nhanh đáng kể quá trình thông quan. Đến giữa năm 2002, 289 công ty đã được chứng nhận hưởng thủ tục đơn giản hoá nhưng những thủ tục đơn giản hóa vẫn chưa có hiệu lực. Doanh nghiệp nhập khẩu đang mong chờ thủ tục này được áp dụng.

Cộng đồng doanh nghiệp rất hoan nghênh thủ tục nhập khẩu mới nhưng cho rằng quy trình mới vẫn còn thiếu nhất quán do thủ tục thủ công vẫn còn tồn tại ở nhiều trạm hải quan khu vực. Doanh nghiệp phàn nàn về thời gian mà doanh nghiệp phải bỏ ra để đáp ứng yêu cầu của các cơ quan chức năng khác tham gia vào quy trình thông quan ngoài TCA vì thủ tục kiểm soát của các cơ quan này thường kéo dài và có xu hướng ảnh hưởng tiêu cực những tiến bộ mà TCA đạt được. Doanh nghiệp xác nhận việc "trả tiền lót tay" bất hợp pháp để thúc đẩy công việc trong khâu này vẫn còn phổ biến.

Thủ tục xuất khẩu Tờ khai xuất khẩu trước hết phải được đăng ký xin phê duyệt của Hiệp hội Xuất khẩu, một tổ chức phi Chính phủ không gắn với TCA. Thủ tục này đòi hỏi doanh nghiệp phải là thành viên của Hiệp hội (với phí hội viên rất cao) và lệ phí cho mỗi lần đăng ký tương đương 1% giá trị xuất khẩu, mặc dù một số chủng loại hàng hóa đã được miễn lệ phí. [23] Sau khi đăng ký tờ khai, tờ khai sẽ được chuyển cho TCA và được máy tính cho mã số đăng ký. Một nhân viên hải quan sử dụng máy tính để kiểm tra nội dung khai báo và hệ thống máy tính sẽ phân loại hàng hóa theo các kênh kiểm soát màu đỏ, vàng hoặc xanh theo một quy trình tương tự như với hàng hóa nhập khẩu, chỉ trừ việc không có kênh màu xanh nước biển. Sau khi được kiểm soát theo kênh bị phân loại, hàng hóa sẽ được xuất khẩu.

Như trường hợp áp dụng thủ tục đơn giản hóa đối với hàng hóa nhập khẩu, các công ty có thể được cấp chứng nhận là doanh nghiệp xuất khẩu có uy tín và vì thế đạt tiêu chuẩn áp dụng thủ tục xử lý đơn giản đối với hàng hóa xuất khẩu. Tuy nhiên, chứng nhận này sẽ do các tổ chức thương mại cấp, chứ không phải do TCA cấp. Khoảng 70 công ty đã được chứng nhận là doanh nghiệp xuất khẩu có uy tín.

[23] Một kế hoạch về kết nối bằng điện tử việc cấp giấy phép xuất khẩu giữa Hiệp hội Xuất khẩu và TCA đang được chuẩn bị nhưng chưa được triển khai.

Cơ cấu lại tổ chức của TCA

Trong giai đoạn 1996-1997, Ngân hàng Thế giới đã tài trợ cho một công trình nghiên cứu về tổ chức của TCA trong bối cảnh thực hiện chương trình hiện đại hóa hải quan. Nghiên cứu này đã đưa ra những kết luận:

- Các trạm hải quan với hiệu quả hoạt động thấp, cần bị đóng cửa căn cứ trên các tiêu chuẩn kinh tế, không mang tính chính trị.

- Các bộ phận phụ trách thông quan và phụ trách kiểm soát thực thi hải quan cần phải được kết nối chặt chẽ với nhau, và để tăng cường sự phối hợp giữa các chức năng của các bộ phận trên thì các cơ quan điều hành tương ứng nên được sát nhập với nhau thành một cơ quan điều hành chung của khu vực.

- Trách nhiệm thi hành và thẩm quyền thực hiện cần được phân cấp xuống các văn phòng cấp Cục và cơ sở.

Năm 1999, khoảng 73 văn phòng hải quan có hiệu quả hoạt động thấp đã bị đóng cửa. Hiện nay, vấn đề hợp nhất hay chấm dứt hoạt động của các văn phòng hải quan khác đang được xem xét.

Tuy nhiên, các biện pháp để điều chỉnh cơ cấu hành chính của TCA đã gây ra một số vấn đề nghiêm trọng, do Toà án Hiến pháp đã huỷ bỏ hiệu lực của những quyết định của Hội đồng Bộ trưởng đưa ra năm 2000 về việc thực hiện cơ cấu hành chính mới. Giữa năm 2002, một kiến nghị mang tính pháp lý để điều chỉnh cơ cấu hành chính đã một lần nữa được trình lên Chính phủ và được đệ trình để Quốc hội xem xét. Về vấn đề cơ cấu lại Tổ chức Hải quan, thay đổi quan trọng nhất mà Dự thảo Luật đưa ra là việc củng cố các văn phòng thực hiện chức năng thông quan và chức năng thực thi, bằng cách đó sẽ đơn giản hoá từng bước thủ tục xử lý tờ khai hàng hóa nhập khẩu.

Là một nội dụng không thể tách rời của chương trình cải cách hành chính đối với toàn bộ cơ quan nhà nước, năm 2002, số lượng văn phòng điều hành đã được giảm từ 36 (18 Cục hải quan cấp tỉnh và 18 Cục liên tỉnh) xuống còn 14. Chương trình cải cách cũng dự định phân cấp hơn nữa quyền hạn cho các văn phòng cấp Cục và cơ sở. Mục đích của thay đổi này là tăng tính hiệu quả của hoạt động hải quan bằng cách giảm chi phí hoạt động và số lượng nhân viên. Với sự thay đổi này, chương trình đã đạt được mục tiêu đề ra.

Cải thiện cơ sở vật chất bằng sự hỗ trợ của khu vực tư nhân

Một trong các mục tiêu của chương trình hiện đại hóa hải quan là cải tạo và nâng cấp điều kiện vật chất của các văn phòng hải quan. Những toà nhà văn phòng cần phải phù hợp để đáp ứng yêu cầu công tác và việc sử dụng hệ thống CNTT&TT. Mặc dù nguồn ngân sách hải quan và Phòng Thương mại-Công nghiệp khu vực đã đóng góp vốn để cải thiện cơ sở vật chất nhưng kế hoạch cải tạo nằm trong vốn vay của Ngân hàng Thế giới vẫn chưa được thực hiện do hạn chế về ngân sách.

Trong một nỗ lực hợp tác giữa TCA và Phòng Thương mại-Công nghiệp, việc xây dựng những tòa văn phòng hiện đại cho văn phòng hải quan Kay-sơ-ri, Gem-lic và

Kô-ni-a đã được hoàn thành trong năm 2001-2002. Phòng Thương mai-Công nghiệp khu vực và Hiệp hội Vận tải cũng đã cam kết xây dựng văn phòng theo mô hình BOT trước năm 2002 tại các văn phòng hải quan ở Gu-ba-lak (trạm hải quan cửa khẩu với I-ran) và Ip-sa-la (trên biên giới với Hy-lạp).

Quản lý nguồn nhân lực

Các chính sách về nhân lực của TCA phải tuân theo các chính sách được áp dụng chung cho giới công chức, mà những chính sách này hạn chế nghiêm trọng sự linh hoạt của TCA liên quan đến vấn đề nguồn nhân lực. Do các vấn đề về ngân sách ở cấp quốc gia, từ sau năm 1996, TCA không thể tuyển nhân viên mới mặc dù có những thay đổi quan trọng trong quy trình hoạt động. Trong tình hình đó, TCA phải thực hiện hai kế hoạch chính như sau:

Thứ nhất, TCA triển khai chương trình đào tạo và tiếp tục bồi dưỡng để nhân viên làm quen với quy trình hải quan tự động, với trọng tâm là đào tạo cán bộ quản lý. Khoảng 158 nhân viên đã được đào tạo thành cán bộ quản lý có năng lực theo một nghị định thư được ký giữa Tổng cục Hải quan và Cơ quan Chất lượng Xã hội Thổ-nhĩ-kỳ vào tháng 3 năm 2002. Sau các khóa đào tạo, sẽ thành lập các nhóm tiếp tục được bồi dưỡng để khuyến khích động lực công tác và để tạo ra các dịch vụ tiêu chuẩn hơn ở các văn phòng cấp trung ương và khu vực. Tuy nhiên, doanh nghiệp cho rằng đến giữa năm 2002, kết quả vẫn chưa mấy khả quan. Nhiều nhân viên hải quan vẫn chưa quen với quy trình mới và vì thế không vận dụng đúng đắn các quy định mới, gây ra khó khăn và chậm trễ trong việc xử lý hàng hóa. Doanh nghiệp cũng kêu ca về mức thu nhập cao của nhân viên làm việc tại các văn phòng cấp Cục.

Thứ hai, TCA ký hợp đồng với một số chuyên gia - đặc biệt là các lập trình viên máy tính, chuyên gia phân tích và kiểm soát viên – có trình độ chuyên môn đáp ứng yêu cầu để thực hiện chương trình cải cách, sẽ làm việc tại trụ sở Hải quan.

Trong giai đoạn 1996-2001, số lượng nhân viên hải quan đã giảm 10%, chủ yếu ở các văn phòng cấp Cục là những văn phòng đang được củng cố lại. Cũng trong thời gian này, số lượng tờ khai hải quan đã tăng 40% (70% cho xuất khẩu và 24% cho nhập khẩu), cho thấy số lượng tờ khai do mỗi nhân viên xử lý đã tăng 54%.

Mức lương của nhân viên hải quan chịu sự quy định về hệ thống lương công chức và vì thế TCA không có sự linh hoạt trong vấn đề này; tuy nhiên, nhân viên bổ sung nguồn thu bằng tiền làm ngoài giờ theo yêu cầu của doanh nghiệp. Điều này không tránh khỏi những bất ổn và gây ra nhiều vấn đề đối với doanh nghiệp vì một số nhân viên hải quan thu xếp để tập trung công việc vào thời gian được trả tiền ngoài giờ. Tiền làm việc ngoài giờ có thể lên đến 50% lương cơ bản của nhân viên vì thế những người có cơ hội làm ngoài giờ có thể kiếm được đáng kể so với những nhân viên hải quan và công chức bình thường.[24] Ngoài lương cơ bản và tiền làm ngoài giờ, nhân viên hải quan còn được thưởng vì phát hiện những hành vi buôn lậu và được chia khoản tiền phạt mà doanh nghiệp phải trả do khai báo sai và đây là điều khiến cho doanh nghiệp rất bực bội.

[24] Ở cấp địa phương, mức lương bình quân trong nước là từ 400 đến 850 đôla Mỹ một tháng; mức lương của lãnh đạo cao cấp ở cấp TW là từ 1.000 đến 1.300 đôla Mỹ một tháng.

Chương trình cải cách nhằm vào mục tiêu ngăn chặn những hành vi tham nhũng và dường như đã đạt được tiến bộ về vấn đề này. Một yếu tố có ý nghĩa đóng góp quan trọng là việc tập trung vào quy trình tự động xử lý tờ khai hải quan, tăng cường tính minh bạch trong quy trình xử lý giao dịch.

TCA đã đặt tham nhũng là vấn đề ưu tiên hàng đầu. Năm 2001, TCA đã ban hành một thông tư về vấn đề đạo đức và tư cách. Thông tư này đã đưa ra các nguyên tắc trọng tâm về vấn đề tư cách và sự liêm chính đối với nhân viên hải quan và quy định rõ ràng thế nào là liêm chính. Thông tư quy định nhân viên hải quan không được nhận bất cứ khoản tiền nào trong quá trình thi hành công vụ và không được tham gia vào các hoạt động có thể dẫn đến xung đột về quyền lợi. Thông tư này cho phép cơ quan hải quan trưng thu những tài sản tích trữ mà không thể giải trình được và coi đó là "nguồn lợi và của cải bất hợp pháp và không chính đáng". Điều này giải thích một cách đơn giản là nhân viên hải quan biết sẽ phải làm gì nếu họ được hối lộ.

Mặc dù có nhiều luồng ý kiến về nội dung của thông tư này nhưng rõ ràng là nhiều nhân viên hải quan vẫn không nhận thấy việc nhận tiền lót tay khi thi hành công vụ là biểu hiện nhận hối lộ. Thực vậy, theo kết quả của một cuộc khảo sát do TCA tiến hành năm 2001, 23% nhân viên hải quan đã cho rằng mình không liên quan đến các hành vi nhận tiền lót hay hay hối lộ. Mặc dù TCA đã thành công trong việc phát hiện ra những khoản hối lộ lớn nhưng vẫn còn tồn tại những khoản hối lộ nhỏ, và nhiều nhân viên hải quan vẫn không quan niệm đây là hành vi tham nhũng. Doanh nghiệp cho rằng nhân viên hải quan nhìn chung tuân thủ nghiêm ngặt các quy định về Hải quan nhưng đôi khi còn vòi vĩnh những khoản lót tay nhỏ mà doanh nghiệp thường phải trả để tránh chậm trễ có thể xảy ra. Những khoản này thường do đại lý khai thuê chi trả và gộp trong chi phí môi giới mà doanh nghiệp phải trả. Vì thế, doanh nghiệp có thể không biết là mình đã trả những khoản lót tay như vậy.

Quy trình tự động

Một cấu phần chủ chốt của dự án hiện đại hóa hải quan là việc sử dụng quy trình tự động hóa Hải quan tối đa có thể để tăng cường tính hiệu quả và minh bạch. Đến tháng 9 năm 1997, TCA mới sử dụng một phần hệ thống CNTT&TT, giới hạn ở chức năng lập số liệu thống kê ngoại thương và mới chỉ sử dụng hệ thống thông quan bằng CNTT&TT do TCA tự xây dựng. Năm 1997, việc quản lý hệ thống tự động hóa Hải quan được trao cho Ban Quản lý Dự án Hiện đại hóa, gồm 3 cán bộ lãnh đạo cao cấp, 14 chuyên gia Hải quan và 14 lập trình viên và chuyên gia phân tích. Kế hoạch công tác của Ban Quản lý Dự án đã thể hiện những bước tiến đáng ghi nhận do thành viên của Ban không phải chịu ảnh hưởng từ những thay đổi về quản lý diễn ra trong nội bộ TCA. Điều này đã đóng góp đáng kể vào thành công của chương trình tự động hóa Hải quan.

Hệ thống quản lý hải quan bằng máy tính Để tiết kiệm thời gian và chi phí và để giảm thiểu rủi ro trong quá trình thực hiện, TCA quyết định điều chỉnh phần mềm hiện có theo nhu cầu cụ thể chứ không thiết kế một phần mềm mới. Cần tám tháng làm việc liên tục để điều chỉnh phần mềm đã được lựa chọn cho phù hợp với quy trình hoạt động đã được đơn giản hoá, biên dịch giao diện người sử dụng sang tiếng Thổ-nhĩ-kỳ và đào tạo nhân viên hải quan để có thể duy trì và tăng cường sử dụng mã nguồn ứng dụng.

Phần mềm được lựa chọn là Giải pháp Thông tin của Pháp (SOFIX, UNIX), một phần mềm được xây dựng dựa trên hệ thống quản lý hải quan bằng máy tính của Pháp. Ở Thổ-nhĩ-kỳ, hệ thống này được biết đến là hệ thống CCMS. Phần mềm này do một liên doanh giữa Hải quan Pháp và Bull S.A. cung cấp theo hợp đồng bao gồm các điều khoản về mã nguồn phần mềm, về điều chỉnh phần mềm, phần cứng và hỗ trợ thực hiện thí điểm. Phần mềm này đã được thực hiện thí điểm thành công giữa năm 1998 tại sân bay Is-ta-bun là một trong những cửa khẩu có hoạt động hải quan sôi nổi nhất ở Thổ-nhĩ-kỳ.

CCMS là một ứng dụng chủ-khách dựa trên cơ sở dữ liệu Oracle có vai trò hỗ trợ kịp thời hàng loạt hoạt động trong quy trình Hải quan như tính thuế tích hợp, kế toán, thông quan đối với hàng hóa xuất nhập khẩu, lựa chọn để kiểm tra, quá cảnh và các chế độ nhập khẩu tạm thời và thống kê số liệu thương mại.

Từ năm 2000 đến tháng 7 năm 2003, sau khi tổ chức đấu thầu quốc tế và trao hợp đồng cho một công ty lớn của Thổ-nhĩ-kỳ, phần mềm CCMS đã được cài đặt ở 65 văn phòng hải quan trên toàn quốc. Công ty này đã cài đặt một mạng cục bộ, máy chủ ứng dụng và máy chủ cơ sở dữ liệu ở mỗi địa điểm. Một mạng WAN có vai trò như một hệ thống sao chép dự phòng cho tất cả các địa điểm, được đặt tại trụ sở Hải quan ở An-ka-ra, nơi có kho lưu trữ số liệu quốc gia. Kho lưu trữ đưa ra số liệu thống kê và phục vụ các yêu cầu về thông tin quản lý. Nhà thầu đã tiến hành đào tạo thành công hàng ngàn nhân viên hải quan và doanhh nghiệp trong suốt quá trình triển khai hệ thống một cách đồng bộ trên cả nước. Doanh nghiệp được tham gia ý kiến vào giai đoạn thiết kế và triển khai hệ thống CCMS thông qua đại diện của mình trong Uỷ ban Tư vấn, một uỷ ban được thành lập nhằm mục đích thu thập ý kiến đóng góp ngay từ khi mới bắt đầu chương trình tin học hóa Hải quan. Doanh nghiệp cho rằng chương trình đào tạo toàn diện do dự án CCMS và EDI tài trợ đã làm cho doanh nghiệp dễ dàng chấp nhận hệ thống này và đóng góp vào những thành công của dự án. Đến giữa năm 2002, khoảng 99% tờ khai hải quan đã được xử lý bằng hệ thống CCMS.

Doanh nghiệp có ba lựa chọn để thực hiện khai báo hải quan là cổng vào, Trao đổi Dữ liệu Điện tử (EDI) hay Internet. Khoảng 54 cổng vào được trang bị tổng cộng 800 máy tính và 400 máy in được dành riêng để doanh nghiệp sử dụng. Doanh nghiệp phàn nàn là thiếu máy tính cá nhân và hệ thống có nhiều sai sót, lỗi, luôn ở tình trạng quá tải và nghẽn mạch tại các cổng vào này. TCA đã khuyến khích doanh nghiệp sử dụng EDI và đang có kế hoạch đóng cửa các cổng vào. Việc chấp nhận sử dụng EDI diễn ra còn nhanh hơn dự kiến. Ban đầu, từ tháng 8 năm 1999, EDI được lắp đặt ở sân bay Is-ta-bun nhưng đến đầu năm 2002, EDI đã được sử dụng cho 42% tờ khai hải quan và đến giữa năm 2003 đã tăng lên 50%.[25] Doanh nghiệp ít khi sử dụng Internet để khai báo, chủ yếu do thiếu cơ sở vật chất phục vụ trao đổi thông tin. Ban đầu, doanh nghiệp phản đối việc thực hiện khai báo trên máy tính nhưng sau đó đã nhanh chóng nhận ra những lợi ích đối với chính họ. Các phương tiện truyền thông cũng cổ vũ cho việc triển khai hệ thống mới.

[25] Doanh nghiệp cho rằng họ phải đầu tư nhiều vào hệ thống EDI – 300 đến 4000 đôla Mỹ và việc chuyển tải thông tin thường không suôn sẻ như mong muốn. Các nhà quản lý đang nghiên cứu khả năng sử dụng đường truyền thuê bao hay các công nghệ khác thay thế để cải thiện phương thức này.

Hệ thống CCMS đã nhận được sự thừa nhận trong nước cũng như quốc tế. Nó được gọi là dự án CNTT&TT xuất sắc nhất trong cuộc thi năm 2000 do INTERPRO tổ chức dành cho các ứng dụng CNTT&TT của khu vực tư nhân cũng như khu vực công ở Thổ-nhĩ-kỳ. Năm 2003, tại Hội nghị về Chính phủ Điện tử Châu Âu, dự án hiện đại hóa hải quan đã được chọn là một trong số 65 cơ quan dịch vụ công tốt nhất ở châu Âu.

Hệ thống CCMS được thiết kế để chia sẻ thông tin với các cơ quan khác của Chính phủ. Hệ thống này đã chia sẻ thông tin với Bộ phận phụ trách Thu của Bộ Tài chính và đang có kế hoạch cung cấp số liệu chi tiết về hoạt động nhập khẩu. CCMS sử dụng mã số thuế cấp riêng cho từng đối tượng nộp thuế, từ đó tạo điều kiện để Bộ phận Thu kiểm tra chéo về tình hình nộp thuế. TCA cũng thường xuyên chia sẻ số liệu với Viện Thống kê Quốc gia. Nhiều kế hoạch đang được chuẩn bị để mở rộng khả năng chia sẻ thông tin với Tổng Cục Ngoại thương, ngành ngân hàng và Hiệp hội các Doanh nghiệp Xuất khẩu và nhiều cơ quan khác. Các tổ chức khác đánh giá cao sự trao đổi thông tin này. Ví dụ, Viện Thống kê Quốc gia nhận thấy hiện nay có thể đưa ra những số liệu thống kê chính xác nhanh hơn nhiều và đồng thời có thể giảm số lượng nhân viên làm công tác này xuống 60 đến 70%. Cho đến nay, việc trao đổi số liệu đã được thực hiện trên đĩa CD. Viện Thống kê Quốc gia đang mong có được một đường truyền kết nối trực tiếp với hệ thống CCMS vì đường truyền này có thể làm cho việc trao đổi số liệu trở nên hiệu quả hơn nhiều.

Hệ thống CCMS chuyển thông tin vào hệ thống lưu trữ để phục vụ công tác phân tích và các ứng dụng khác. Một ứng dụng đang được dự kiến triển khai là việc quản lý thu hồi bảo lãnh đặt cọc cho hàng hóa miễn thuế khi nhập khẩu. Cho đến nay, Bộ Ngoại thương đã cấp giấy phép nhập khẩu còn Hiệp hội các Doanh nghiệp Xuất khẩu thực hiện thủ tục bảo lãnh. Quy trình này được bắt đầu thực hiện từ giữa năm 2002 là một quy trình gây phiền hà, mất thời gian và do đó làm tăng thêm chi phí hoạt động của các cơ quan chuyên trách. Việc sử dụng hệ thống lưu trữ số liệu để quản lý việc thu hồi bảo lãnh có thể làm giảm đáng kể những chi phí này. Một kế hoạch khác đang được xem xét để khai thác số liệu về trị giá được lưu trữ trong hệ thống nhằm xây dựng một cơ sở dữ liệu có thể hỗ trợ nhân viên tại văn phòng trung ương và khu vực trong việc xác định trị giá.

Tổng chi phí để triển khai hệ thống CCMS là 32 triệu đôla Mỹ, nằm trong vốn vay 48 triệu đôla của Ngân hàng Thế giới (trong đó 16 triệu đến giữa năm 2002 vẫn chưa được giải ngân). Ngân sách của Chính phủ bao gồm các khoản thuế VAT và chi phí cho các dịch vụ thực thi hải quan khác.

Các hệ thống CNTT&TT khác về hải quan Bộ máy hải quan sử dụng các ứng dụng CNTT&TT được thiết kế đặc biệt để theo dõi các phương tiện của những người nhập cảnh và trợ giúp hệ thống quá cảnh ở Thổ-nhĩ-kỳ. Ngoài ra, một hệ thống an ninh tại hải quan biên giới đã được triển khai từ năm 2003 với mục đích cải thiện tình hình giao thông quá cảnh. Hệ thống này hoạt động dựa trên hệ thống theo dõi phương tiện sử dụng thiết bị soi biển số phương tiện.

Công tác kiểm soát hải quan, lựa chọn và kiểm tra sau thông quan

Trước khi thực hiện chương trình cải cách, tất cả các lô hàng đều bị kiểm tra thực tế. Việc này tạo ra cảm giác bị xâm phạm, gây mất thời gian và thường dẫn đến

việc doanh nghiệp phải trả nhiều tiền lót tay để đẩy nhanh công việc hoặc để được nhân viên kiểm tra Hải quan nới tay. Là một phần của nội dung tạo thuận lợi thương mại, TCA đã cố gắng xây dựng năng lực để thực hiện chức năng kiểm soát mà không cần phải mở từng lô hàng ra trong khi vẫn duy trì được sự kiểm soát hiệu quả đối với lưu lượng hàng hóa và khoản thuế phải thu. TCA đã cố gắng đạt được các mục tiêu này bằng cách lựa chọn cẩn thận những lô hàng cần phải kiểm tra thực tế khi cập cảng và những lô hàng chỉ cần kiểm tra sau khi được trả lại cho doanh nghiệp. Ban Phân tích Rủi ro được thành lập năm 1998 đã xây dựng một mô-đun lựa chọn chuyên dụng nằm trong hệ thống CCMS. Mô-đun này kiểm tra từng tờ khai hải quan theo các tiêu chuẩn đánh giá rủi ro đã được lập sẵn và phân loại các lô hàng theo các kênh màu xanh lá cây, vàng, đỏ và xanh nước biển. Những công ty được hưởng thủ tục đơn giản hóa sẽ được sử dụng kênh xanh nước biển cho toàn bộ hàng hóa nhập khẩu của mình.

Tuy nhiên, hệ thống lựa chọn không vận hành một cách chính xác như dự kiến. Ban đầu, kênh màu xanh lá cây rất ít được sử dụng. Ngoài ra, nhân viên hải quan có thể điều chỉnh các phương án lựa chọn do CCMS đưa ra, nhất là huỷ bỏ những lựa chọn cho kênh màu vàng và chuyển các lô hàng sang kênh màu đỏ để họ có thể tiến hành kiểm tra toàn bộ trước khi giải phóng hàng hóa. Năm 2001, 25% hàng hóa đã bị giải phóng qua kênh màu đỏ, 62% qua kênh màu vàng và 12% qua kênh màu xanh nước biển. Đối với hàng hóa xuất khẩu, tỉ lệ là 10% đối với kênh màu đỏ và 90% kênh màu vàng. Con số này nằm trong mục tiêu của chương trình cải cách là giảm tỉ lệ kiểm tra theo kênh màu đỏ xuống 12% đối với hàng nhập khẩu và 2% đối với hàng xuất khẩu. Về công tác kiểm tra sau thông quan, hệ thống CCMS đưa ra bảng phân công nhân sự nên cả doanh nghiệp lẫn nhân viên hải quan đều không biết trước sẽ làm việc với ai, một thủ tục được áp dụng để tăng tính chủ động và minh bạch cho công tác kiểm soát. Vẫn còn một số vấn đề nảy sinh trong quá trình thực hiện quy trình lựa chọn do thiếu sự đào tạo chuyên môn về thủ tục mới này đối với nhân viên giao dịch trực tiếp.

Hoạt động của TCA

Chương trình cải cách có thể được đánh giá căn cứ vào thời gian thông quan, tính minh bạch và hiệu quả trong hoạt động.

Thời gian thông quan

Thời gian thông quan được giảm đáng kể là thành tựu tiêu biểu nhất về việc chương trình cải cách đã làm giảm gánh nặng đối với doanh nghiệp (bảng 8.3). Tỉ lệ hàng hóa nhập khẩu được thông quan trong vòng 48 giờ đã tăng từ 68% trong tổng số hàng hóa năm 1996 lên 83% năm 2001, còn đối với hàng hóa xuất khẩu, tỉ lệ này đã tăng từ 60% lên 97%. Đây là kết quả đạt được do giảm hoạt động kiểm tra thực tế, từng bước thay thế bằng hoạt động kiểm soát sau khi giải phóng hàng hóa và kiểm toán hồ sơ chứng từ. Trước cải cách, công tác xét nghiệm là một vấn đề thường xuyên xảy ra với các danh mục dài hàng hóa nay chỉ áp dụng với những hàng hóa bị phân loại theo kênh màu đỏ. Kết quả là tỉ lệ hàng hoá bị xét nghiệm đã giảm từ 20% trong tổng số hàng hóa nhập khẩu xuống còn 5% trong 5 tháng đầu năm 2001.

Bảng 8.3. Thời gian thông quan năm 1996 và 2002
(tỉ lệ so với tổng số lô hàng được thông quan)

	1996		2001	
Thời gian thông quan	**Nhập khẩu**	**Xuất khẩu**	**Nhập khẩu**	**Xuất khẩu**
Dưới 24 giờ	61	40	71	96
Dưới 48 giờ	68	60	83	97

Nguồn: số liệu của TCA

Tuy nhiên, doanh nghiệp cho rằng những chậm trễ do Viện Tiêu chuẩn Thổ-nhĩ-kỳ, Bộ Nông nghiệp và Bộ Y tế gây ra đã làm chậm việc nộp hồ sơ cho cơ quan hải quan. Trong ví dụ về bốn 4 cột thuế nhập khẩu theo kết quả xác nhận của Viện Tiêu chuẩn Thổ-nhĩ-kỳ, chỉ có 40% hàng hóa được thông quan trong vòng 48 giờ. Vì thế, những xét nghiệm này rõ ràng đã làm chậm đáng kể thời gian thông quan.

Tính minh bạch

Chương trình cải cách đã làm tăng đáng kể tính minh trong hoạt động hải quan. Hệ thống pháp lý phù hợp được đăng tải trên trang chủ của TCA (http://www.gumruk.gov.tr/), cùng với rất nhiều phần giải thích và thông tư hướng dẫn. Kết quả là, doanh nghiệp và đại diện doanh nghiệp nắm được đầy đủ về nghĩa vụ và được bảo vệ trước những quyết định tuỳ tiện của nhân viên hải quan. Trang web cung cấp thông tin chi tiết và hoàn chỉnh về biểu thuế quan và giải thích cách thức đăng ký để truy cập vào hệ thống khi nộp tờ khai bằng máy tính. Ngoài ra, trang web này còn cung cấp các địa chỉ và số liên lạc với cấp lãnh đạo hải quan và dành ra một đường riêng để giải đáp các thắc mắc chung và các câu hỏi chuyên môn về hệ thống CNTT&TT. Một số doanh nghiệp nói rằng họ ít khi truy cập trang web chính thức của TCA nhưng lại hay truy cập các trang web tư nhân để tra cứu chính những thông tin đó.

TCA nhằm vào mục tiêu cung cấp cho doanh nghiệp những thông tin về mức thuế quan quy định và về xuất xứ hàng hóa một cách kịp thời để doanh nghiệp có thể cam kết hoạt động nhập khẩu lâu dài. Tuy nhiên cho đến nay thì quá trình ra quyết định vẫn còn kéo dài: trung bình là 61 ngày để có được thông tin cho doanh nghiệp.

Tính hiệu quả

Như đã trình bày ở trên, trong những năm 1996-2001, số lượng nhân viên hải quan đã giảm trong khi số lượng tờ khai hải quan lại tăng đáng kể. Kết quả là, số lượng tờ khai hải quan do mỗi nhân viên giải quyết đã tăng lên. Đây là kết quả của việc đẩy mạnh tự động hóa.

Chương trình cải cách từ 2001 đến 2005

Lãnh đạo TCA đã cam kết tiếp tục thực hiện chương trình cải cách bằng việc cuối năm 2000, TCA đã công bố một chương trình cải cách kéo dài 5 năm (2001-2005). Với những tiến bộ to lớn đã đạt được trong việc điều chỉnh Luật Hải quan mới và triển khai hệ thống hỗ trợ CNTT&TT, TCA cho rằng mục tiêu của họ là đảm bảo chương trình cải cách không dừng lại và sẽ tạo ra nhiều dịch vụ chất lượng hơn cho cộng đồng doanh nghiệp. Dưới đây là các đặc điểm chính của chương trình này:

- Điều chỉnh dịch vụ hải quan cho phù hợp hơn với sự phát triển của quốc tế để giảm hơn nữa chi phí giao dịch ngoại thương thông qua việc hợp lý hóa và tăng tốc độ xử lý thủ tục hải quan. Điều này có nghĩa là sẽ sử dụng hiệu quả hơn các nguồn lực CNTT&TT và sẽ tiếp tục quá trình quản lý rủi ro để giảm tỉ lệ kiểm tra thực tế. Nỗ lực này sẽ ngày càng cải thiện mối quan hệ giữa TCA và cộng đồng doanh nghiệp.

- Đấu tranh chống lại các hành vi gian lận và tham nhũng thông qua việc tăng cường đào tạo nhân viên và củng cố cơ chế kiểm soát hiện có, kể cả đối với cơ chế hàng hóa quá cảnh, và sử dụng nhiều hơn cơ sở dữ liệu về xác định trị giá và những hiệp định hỗ trợ song phương với các tổ chức Hải quan khác.

- Bảo đảm an ninh công cộng thông qua việc tăng cường bảo vệ an ninh quốc gia, y tế và môi trường.

- Phân bổ nhiều nguồn lực hơn để đào tạo nhân viên với mục tiêu mỗi năm đào tạo lại 25% nhân viên, tăng cường trình độ chuyên môn của cán bộ hải quan để có thể làm việc trong một môi trường ảo[26] nơi những giao dịch thương mại hiện đại diễn ra ngày càng tăng.

- Phấn đấu để đạt được một cơ chế quản lý tiên phong và dân chủ và để tăng cường sự tham gia của nhân viên và đối tác vào quá trình ra quyết định.

Kết luận

Từ năm 1995, với những kết quả đạt được từ dự án hiện đại hóa hải quan, Thổ-nhĩ-kỳ đã có một hệ thống pháp luật Hải quan hiện đại phù hợp với tiêu chuẩn của EU. Thổ-nhĩ-kỳ đã ban hành Luật Hải quan với những điều khoản liên quan đến các vấn đề xác định trị giá, phân loại hàng hóa và xuất xứ hàng hóa phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế. Quy trình xử lý tờ khai hải quan đã được đơn giản hóa và hệ thống máy tính đã được triển khai với việc tập trung tăng cường kiểm soát theo lựa chọn bằng phương pháp phân tích trước các rủi ro về khả năng vi phạm. Về điểm này, TCA đã đạt được thành công trong việc giảm thiểu mức độ tham nhũng trong các giao dịch hải quan.

Những doanh nghiệp được hỏi đều hài lòng với tiến bộ đạt được. Đặc biệt, doanh nghiệp đánh giá cao việc họ có thể nhận được hàng hóa nhanh hơn nhiều so với trước đây vì giờ đây họ được nộp tờ khai trên máy tính còn hàng hóa thì bị kiểm soát ít hơn. Doanh nghiệp hy vọng nhân viên hải quan sẽ tuân thủ nghiêm ngặt các quy định, nhất là trong vấn đề lựa chọn để kiểm tra một khi nhân viên hải quan không nghiêm túc tuân theo sự phân loại theo các kênh kiểm tra do hệ thống CCMS đưa ra. Doanh nghiệp cũng mong muốn các cơ quan khác tham gia vào quy trình thông quan đều tiến hành hiện đại hóa thủ tục của mình. Điều này sẽ tạo điều kiện hơn nữa cho việc xử lý hàng hóa xuất nhập khẩu và làm giảm chi phí kinh doanh cho doanh nghiệp.

[26] Là môi trường làm việc qua máy tính, nhân viên không tiếp xúc trực tiếp với người khai hải quan (chú giải của người dịch)

Ngoài ra, chương trình cải cách còn mang lại những lợi ích khác như việc lập số liệu thống kê được thực hiện nhanh chóng hơn, phù hợp hoàn toàn với các chuẩn mực quốc tế cũng như tăng cường khả năng chia sẻ dữ liệu về doanh nghiệp xuất nhập khẩu, cho phép các cơ quan khác của Chính phủ có thể thực hiện chức năng của mình một cách hiệu quả hơn. Chương trình cải cách đang tiến triển và quyết định của TCA về việc phát động một giai đoạn cải cách mới cho thấy sự phát triển không ngừng của TCA.

9

U-GAN-ĐA

Luc De Wulf

Trong những năm 90, U-gan-đa đã tiến hành một chương trình cải cách toàn diện nền kinh tế bao gồm tự do hóa ngành ngoại thương và hiện đại hóa bộ máy hải quan. Kết quả của những sáng kiến này là việc hệ thống thuế của U-gan-đa hiện là một trong những hệ thống thuế quan thấp nhất và hợp lý nhất của khu vực châu Phi thuộc tiểu vùng Sa-ha-ra. Ngoài ra, Chính phủ đã thành lập một cơ quan độc lập chuyên trách về công tác thu là Tổng cục Thuế U-gan-đa (URA) để cải thiện toàn diện tình hình thu thuế. Những kế hoạch trên đã cho phép các cơ quan này tăng cường khả năng huy động nguồn thu, tạo sự thông thoáng cho hoạt động thương mại và phát động cuộc chiến chống tham nhũng trong ngành hải quan.

Chương này bắt đầu bằng việc nêu bật các yếu tố chính dẫn đến việc thành lập URA, sau đó sẽ đề cập đến chương trình cải cách trước khi xem xét đến tương lai của chương trình. Chương này, được viết dựa trên một nghiên cứu thực tế đã được tiến hành vào tháng 6 năm 2002, được bổ sung tháng 11 năm 2003 bằng thông tin có được từ URA.

Cơ quan Thuế U-gan-đa

Cho đến trước những năm 80, Bộ Tài chính đã rất thất vọng với kết quả của công tác thu thuế và đang tìm kiếm cách thức để củng cố hoạt động thu thuế. Trong những năm 1990-1991 và 1991-1992, nguồn thu ngân sách của U-gan-đa ở mức thấp nhất trong số các quốc gia đang phát triển, chỉ đạt trung bình 7,5% GDP. Sau những năm cầm quyền đầy bất ổn của Tổng thống I-đi A-min và Tổng thống Min-tơn Ô-bôt, nạn tham nhũng đã trở nên rất nghiêm trọng, nhất là trong lĩnh vực thu thuế. Trong bối cảnh các quốc gia thuộc khối Thinh vượng Chung tổ chức các cuộc họp định kỳ giữa các Bộ trưởng tài chính, Bộ trưởng tài chính U-gan-đa đã gặp người đồng sự từ Gha-na, người trước đó vài năm đã thành lập một cơ quan thuế độc lập tại Gha-na. Phương thức quản lý ngành hải quan này bắt nguồn từ chương trình cải cách khu vực công của thủ tướng Anh Ma-gơ-rit That-chơ, dựa trên mô hình hoạt động của khu vực tư nhân.

Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc (UNDP) đã hỗ trợ việc nghiên cứu tìm ra phương thức quản lý mới để bộ máy hải quan hoạt động hiệu quả hơn, cung cấp tài chính cho nhóm công tác của Bộ Tài chính U-gan-đa đến tham quan Gha-na và mời tư vấn tiến hành một cuộc nghiên cứu để xác định các bước cần thiết nhằm thành lập một cơ quan thu thuế độc lập. Bộ Phát triển Quốc tế Anh quốc (DFID) đã hỗ trợ kinh phí thành lập URA với khoản viện trợ 4,6 tiệu bảng, trong đó 3,6 triệu bảng được cung cấp dưới hình thức trợ giúp kỹ thuật, phần còn lại là viện trợ bằng vốn. Nghiên cứu này của UNDP đã tiến hành so sánh mức lương của khu vực tư nhân và khu vực công trên quan điểm điều chỉnh mức lương cho ngành Hải quan để thu hút nhân lực có trình độ cao. Sau quá trình thảo luận nội bộ về phạm vi

nghiên cứu, đầu năm 1991, một quy định thu thuế mới đã được dự thảo và trình lên Quốc hội. Tháng 9 năm 1991, URA đã được thành lập sau khi quốc hội phê duyệt quy định này.

Sự khác biệt chủ yếu giữa cơ quan ngân sách mà URA thay thế và bản thân URA là URA sẽ áp dụng hệ thống lương cao hơn và có quyền hạn linh hoạt hơn trong việc quản lý nhân lực, trong đó URA có quyền cho thôi việc những nhân viên tham nhũng. Về việc thành lập cơ quan thu thuế độc lập, U-gan-đa đã mở đường cho nhiều kế hoạch tương tự ở các quốc gia khác trong khu vực châu Phi thuộc tiểu vùng Sa-ha-ra như Kê-ni-a, Ma-la-wi, Ru-an-đa, Tan-za-ni-a và Zam-bi-a là các quốc gia cũng đã thực hiện bước đi quan trọng này để tăng cường công tác thu. Những nỗ lực để tăng nguồn thu và chống tham nhũng luôn được đề cao trong các chương trình nghị sự của U-gan-đa, trong khi mục tiêu tạo thuận lợi thương mại lại ít được chú ý. Ngoài ra, khu vực tư nhân không được mời tham gia ý kiến vào quá trình thành lập URA.

URA được thành lập là một cơ quan tự chủ về tài chính và chịu trách nhiệm thu và quyết toán toàn bộ nguồn thu từ thuế. Ban đầu, URA được trao nhiệm vụ tư vấn cho Chính phủ đối với các vấn đề về thuế, nhưng sau đó *Báo cáo Cunningham* (DFID 1995) đã chỉ ra một số vấn đề về thể chế của URA có thể cản trở URA trong việc cải thiện tình hình hoạt động để đạt được hiệu quả cao hơn. Đáp lại những gợi ý này, Chính phủ đã quyết định một số thay đổi nhằm tăng cường năng lực quản lý và quyền tự chủ của URA. Chính phủ đã bổ nhiệm một ban lãnh đạo mới và chỉ định một Tổng cục trưởng, tạo ra một số thay đổi ở cấp lãnh đạo cao nhất, thông qua cơ sở pháp lý nhằm xác định rõ vai trò của ban lãnh đạo và mối quan hệ của ban này với các cấp quản lý của URA, xác định rõ mối quan hệ giữa Bộ Tài chính và URA. Những thay đổi này cũng cho phép Bộ Tài chính có quyền hạn nhiều hơn đối với chính sách thuế đồng thời cho phép URA quyền tự chủ cao hơn trong việc quản lý thuế bằng khoản ngân sách lớn hơn. Ngoài ra, Chính phủ đã thành lập một Toà án với chức năng là công cụ để đối tượng nộp thuế có thể khiếu nại về kết quả xác định trị giá tính thuế và những sai phạm của nhân viên thu thuế. Những thay đổi này rõ ràng nhằm mục đích tăng cường hoạt động thu thuế của URA và thực hiện những cam kết của Chính phủ về Tăng cường Phương tiện Điều chỉnh Cơ cấu liên quan đến công tác thu ngân sách. DFID đã hỗ trợ URA bằng cách giao cho một chuyên gia tư vấn nước ngoài chức trách quản lý trực tiếp. Rất tiếc là những thay đổi này không mang lại kết quả như mong đợi.

Hành chính

Ban lãnh đạo của URA bao gồm một chủ tịch, các đại diện của Bộ Tài chính và Bộ Thương mại - Công nghiệp, Hiệp hội các Nhà Sản xuất U-gan-đa và Tổng Giám đốc URA (từ năm 1998). Bộ trưởng Tài chính có quyền bổ nhiệm thêm hai thành viên nữa dựa trên tiêu chuẩn chuyên môn để có thể hỗ trợ URA thực hiện chức năng của mình một cách hiệu quả hơn. Bộ trưởng Tài chính cũng có quyền chỉ đạo ban lãnh đạo trong những vấn đề liên quan đến việc thực hiện chức năng và ban lãnh đạo phải tuân theo sự chỉ đạo này. Các văn bản pháp lý được dự thảo theo cách có thể mang lại quyền hạn bình đẳng và đối lập cho ban lãnh đạo cũng như Tổng cục trưởng trong việc điều hành URA. Sự phân bổ quyền hạn này dường như sẽ dẫn đến những xung đột và đi ngược lại mục tiêu về quản lý hiệu quả. Để URA đứng ngoài vấn đề về chính sách thuế có vẻ là một dự định tốt song việc để URA

hoàn toàn không tham gia vào bất cứ trao đổi nào về vấn đề này đôi khi là phản tác dụng.

URA hiện có một Tổng cục trưởng, hai Phó tổng cục trưởng và bốn Cục quản lý thu: Cục hải quan, Cục thuế gián thu trong nước, Cục thuế trực tiếp trong nước và Cục Mở rộng và Thu thuế. Trợ giúp cho bốn Cục trên là các Vụ pháp chế, Cục Công nghệ thông tin, Vụ Quản lý nhân lực, Tài chính, Hành chính, và Điều tra và Thanh tra nội bộ. Ngoài ra còn có Ban Giám sát nhân sự.

Các vấn đề về ngân sách, tiền lương và nhân sự

Trong quá trình thành lập URA, đã diễn ra nhiều cuộc trao đổi rộng rãi về cách thức ổn định các nguồn thu từ hoạt động của URA để URA có một cơ sở ngân sách vững chắc nhằm đảm bảo hoạt động một cách hiệu quả. Một số ý kiến cho rằng cần cho phép URA giữ lại một phần ngân sách thu được. Một phương thức được đề xuất là URA có thể giữ lại 2-4% ngân sách thu được, tuỳ thuộc vào định mức ngân sách hàng năm, như cách thức nhằm thúc đẩy URA trong việc tăng cường hoạt động thu. Mặc dù ngân sách dành cho URA được xác định trong quá trình lập ngân sách định kỳ mà không tính đến tỉ lệ theo nguồn thu đạt được nhưng trong những năm gần đây, tỉ lệ này đã chiếm 3-3,5% trong nguồn thu ngân sách.

Lương nhân viên đã được điều chỉnh tăng lên và đạt mức có thể so sánh được với mức lương cao nhất trả cho nhân viên của các tổ chức lớn như Ngân hàng U-gan-đa. Tuy nhiên, kể từ khi thành lập, mức lương đã bị ảnh hưởng do lạm phát và thiếu sự điều chỉnh có hệ thống cần thiết theo những điều khoản ban đầu của URA. Đến năm 1999, mức lương của URA đứng thứ 12 trong bảng tổng sắp của 50 công ty tư nhân được lấy ra làm ví dụ và đến năm 2000 thì đã tụt xuống thứ 17. Mức lương của Ngân hàng U-gan-đa hiện nay cao hơn 40% so với của URA. Việc giảm lương kéo dài nhiều năm đã ảnh hưởng mạnh đến nhân viên cấp dưới hơn là cấp lãnh đạo. Mặc dù Bộ Tài chính đã phê duyệt khoản tiền thưởng bằng 10% lương cơ bản đối với toàn bộ nhân viên trong những năm URA vượt quá chỉ tiêu ngân sách song khoản tiền thưởng này mới chỉ được phê duyệt cho năm 1994 và 1998. Trong những năm còn lại, định mức thu đã bị đặt ở mức cao bất hợp lý. Năm 2002, cách tính thưởng lại thay đổi, và nhân viên được chia 15% nguồn thu đạt được trên định mức ngân sách.

Năm 1991, toàn bộ nhân viên Vụ Thuế của Bộ Tài chính phải làm đơn xin việc tại cơ quan URA mới được thành lập. Một uỷ ban bao gồm đại diện của Bộ Tài chính và nhóm công tác nòng cốt của URA xem xét các đơn xin việc với sự trợ giúp của một chuyên gia về nhân sự từ Ngân hàng U-gan-đa. Khoảng 70% số đơn xin việc được chấp nhận, 30% còn lại được bố trị làm việc tại các Vụ khác của Bộ Tài chính trong đó có một số người sau đó vài năm bị giải quyết theo chính sách cắt giảm nhân sự. Những nhân viên có thâm niên lâu năm - năm 2002 là 42 người - được ký hợp đồng 3 năm một. Ban lãnh đạo được uỷ quyền ký lại hợp đồng chỉ một lần với cùng một vị trí công tác; vì thế các cán bộ quản lý không được đề bạt sẽ phải rời khỏi URA. Nhân viên bình thường được ký hợp đồng sau 6 tháng thử việc nhưng rất ít người, nếu có, không được chấp nhận sau thời gian thử việc.

Chương trình Cải cách Hải quan

Chương trình cải cách hải quan ban đầu liên quan đến biểu thuế nhập khẩu, hệ thống pháp lý, thủ tục và thời gian thông quan, liêm chính và tham nhũng, xác định trị giá và kiểm tra trước khi vận chuyển (PSI), chứng nhận xuất xứ, các vấn đề nhân sự và đào tạo, CNTT&TT, các chế độ nhập khẩu đặc biệt và hàng hóa quá cảnh.

Những thay đổi về chính sách thuế quan và công tác thu

Chương trình cải cách đưa ra những thay đổi về thuế như sau:

- Năm 1995, tiến hành hợp lý hoá biểu thuế hải quan. Biểu thuế này hiện bao gồm ba mức thuế 0%, 7% và 15%. Thuế suất bằng 0 được áp dụng cho nông sản, dược phẩm, sách giáo khoa và một số hàng tiêu dùng cơ bản khác. Hàng hóa nhập khẩu được chứng nhận xuất xứ từ các quốc gia thuộc Thị trường Chung Đông Nam Phi (COMESA) nhận được thuế suất ưu đãi: thuế suất cho những hàng hóa này là 0%, 4% và 6 hoặc 7%. Thuế suất này dẫn đến kết quả là giảm tỉ lệ bảo hộ danh nghĩa, phi gia quyền đối với hàng tiêu dùng từ 30,8% xuống còn 16,5%. Trong một số trường hợp, mức thuế quan còn phụ thuộc vào mục đích sử dụng của loại hàng hóa đó, ví dụ như trường hợp các nhà sản xuất phải nhập khẩu đường thì mức thuế được quyết định bởi hạn ngạch nhập khẩu của Cục Thuế. Mức thuế quan dựa trên mục đích sử dụng dễ dàng dẫn đến thất thoát thuế và tham nhũng nên các chuyên gia Hải quan không khuyến khích áp dụng thuế suất này.

- Thuế tiêu dùng nội địa 10% đánh vào một số loại hàng hóa ví dụ như hàng dệt may cũng là hàng hóa sản xuất nội địa.

- Thuế VAT đánh đồng loạt ở mức 17% nhưng được miễn với những hàng hóa có thuế hải quan bằng 0.

- 4% thuế như thuế thu nhập cơ sở đánh vào doanh nghiệp nhập khẩu không có trong danh mục đối tượng phải nộp thuế thu nhập.

- 2,5% VAT đánh vào doanh nghiệp nhập khẩu không có đăng ký thuế VAT. Loại thuế này tạo ra nguồn thu 800 triệu đôla trong tháng 5 năm 2002.

Kê-ni-a, Tan-za-ni-a và U-gan-đa liên kết thành Cộng đồng Đông Phi với dự kiến thiết lập cơ chế miễn thuế trong phạm vi cộng đồng đối với hàng hóa có xuất xứ trong lãnh thổ cộng đồng, nhưng vẫn kèm theo ngoại lệ là điều chỉnh sao cho phù hợp với mức độ phát triển công nghiệp khác nhau giữa các nước thành viên. Một biểu thuế áp dụng cho các quốc gia ngoài cộng đồng gồm 3 mức thuế suất đã được thông qua (0%, 10% và 25%) với thỏa thuận thuế suất 25% sẽ dần được giảm xuống 20% sau 5 năm.

U-gan-đa đã thông qua phương pháp xác định trị giá giao dịch của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Về lý thuyết, U-gan-đa không áp dụng giá ưu đãi vì

mục đích quản lý hay bảo hộ. U-gan-đa cũng đã bãi bỏ thuế xuất khẩu mặc dù mới đây đã áp dụng lại loại thuế này đối với mặt hàng da động vật xuất khẩu.

Bảng 9.1. Tình hình thực hiện công tác thu của URA từ năm 1990 đến năm 2002

Năm	Nguồn thu URA	Tỉ lệ trong GDP Thuế đánh vào hàng NK	Thuế Hải quan	Thuế bánhàng và VAT đánh vào hàng NK	Thuế NK (tỉ lệ trong nguồn thu URA)
1990-1991	7,8	1,7	0,8	0,1	22,3
1991-1992	7,0	1,6	0,8	0,1	23,2
1992-1993	7,7	2,0	1,0	0,1	26,3
1993-1994	9,5	2,8	1,5	1,3	29,7
1994-1995	10,6	3,0	1,4	1,5	28,6
1995-1996	11,5	3,6	1,5	1,7	29,2
1996-1997	12,3	3,7	1,4	2,2	30,4
1997-1998	12,0	3,6	1,2	2,2	30,3
1998-1999	13,1	4,2	1,3	2,6	32,3
1999-2000	12,7	4,1	1,4	2,4	32,1
2000-2001	12,3	4,1	1,6	2,3	33,7
2001-2002[a]	13,0	3,8	1,2	2,3	29,4

a. số liệu tạm thời
Nguồn: số liệu của URA

Từ khi thành lập URA, toàn bộ nguồn thu đã tăng từ 7,8% GDP trong năm 1990-1991 lên 13% trong năm 2001-2002 (bảng 9.1). Các con số vẫn ở mức tương đối thấp nếu so với số liệu của các quốc gia có trình độ phát triển tương tự. Tổng thuế đánh vào hàng nhập khẩu (thuế hải quan, thuế tiêu thụ và thuế bán hàng hay thuế VAT) đã tăng từ 1,7% GDP trong năm 1990-1991 lên 3,8% trong năm 2001-2002, một mức tăng chủ yếu do tăng tầm quan trọng tương đối của thuế bán hàng trong nước: thuế bán hàng trong nước đánh vào hàng hóa nhập khẩu, sau năm 1994-1995 bao gồm cả thuế VAT, đã tăng từ 0,1 lên 2,3%GDP trong suốt thời gian nghiên cứu.

Trong năm 2001-2002, thuế đánh vào hàng hóa nhập khẩu chiếm gần 1/3 tổng nguồn thu của URA. Giảm và hợp lý hóa thuế suất hải quan năm 1995 không làm cho nguồn thu hải quan giảm xuống so với GDP và tổng nguồn thu của URA. Thậm chí nếu tỉ lệ đóng góp tương ứng của thuế hải quan đối với toàn bộ cơ cấu nguồn thu sẽ giảm đi trong tương lai thì vai trò của URA trong công tác thu thuế vẫn sẽ không giảm đi do công tác quản lý nguồn thuế nhập khẩu vẫn yêu cầu phải xác định trị giá nhập khẩu để tính thuế. Ngoài ra, cần tiếp tục cuộc chiến chống tham nhũng, những hành vi gian lận hóa đơn, xác định trị giá thấp hơn thực tế và những sai phạm trong việc phân loại hàng hóa.

Thuế suất hữu hiệu (nghĩa là thuế nhập khẩu tính theo tỉ lệ phần trăm của tổng giá trị nhập khẩu) được áp dụng năm 2001 là 6% và tổng thuế đánh vào hàng hóa nhập khẩu là 15%. [27] Thuế suất hải quan hữu hiệu trung bình được áp dụng thấp hơn thuế quan trung bình không có trọng số vì năm 1997, số hàng hóa được miễn thuế vẫn chiếm 17% trong tổng số hàng hóa nhập khẩu. Việc miễn thuế được áp dụng với những hàng hóa nhập khẩu phục vụ các đoàn ngoại giao và thuộc phạm vi hiệu lực của Luật Đầu tư. Những thay đổi trong biểu thuế xuất nhập khẩu và Luật

[27] Năm 1997, tỉ lệ thu trung bình gia quyền là 8% trong khi tỉ lệ quy định trung bình là 11,4%. Tổng giá trị hàng hóa nhập khẩu miễn thuế chiếm 17,2% tổng giá trị nhập khẩu (Hincle và Herrouaragon 2003).

Đầu tư đã làm thay đổi mối liên hệ giữa thuế suất quy định và thuế suất thực tế, nhưng cho đến nay vẫn chưa có đánh giá nào về vấn đề này.

Bộ Tài chính lập kế hoạch thu ngân sách hàng năm với các chỉ tiêu chặt chẽ được xây dựng trên cơ sở do IMF tham gia tư vấn, dựa trên hàng loạt tính toán về khả năng thực hiện. Hàng tháng, URA thận trọng thu thập số liệu về toàn bộ hoạt động thu trong phạm vi quyền hạn của mình và giải thích sự chênh lệch giữa mức thu dự kiến và mức thu thực tế. Đối với nguồn thu từ thuế nhập khẩu, URA đối chiếu ngân sách dự kiến và nguồn thu thực tế để tính tỉ giá, tỉ lệ tăng GDP thực tế, mức độ lạm phát và thay đổi trong cơ cấu nhập khẩu.

Trong những năm gần đây, có sự chuyển hướng trong việc áp dụng thuế nhập khẩu bằng 0 – chiếm 58% tổng số hàng hóa nhập khẩu năm 2001-2002 – cùng sự gia tăng lượng hàng hóa nhập khẩu do việc thực hiện các hiệp định trong khu vực. Thuế suất trung bình không có trọng số (nghĩa là thuế nhập khẩu so với giá trị nhập khẩu) giảm từ 8,9% năm 1999-2000 xuống còn 6,5% năm 2001-2002. URA cũng biết rõ rằng tầm quan trọng của nguồn thu hải quan sẽ giảm xuống theo thời gian và sẽ được bù lại bằng các nguồn thu thuế trong nước ngày càng tăng. Thay đổi này sẽ không làm giảm gánh nặng đối với nhân viên URA trong việc đảm bảo khai báo đúng giá trị và số lượng hàng hóa nhập khẩu nhưng sẽ tạo ra vấn đề trong việc phân loại và xác định xuất xứ hàng hóa. URA sẽ không bị phạt nếu nguồn thu của mình thấp hơn chỉ tiêu nhưng nếu vượt quá chỉ tiêu thì nhân viên của URA sẽ được thưởng.

Hệ thống luật pháp

Trong thời gian mới thành lập URA, Chính phủ không áp dụng một thủ tục hải quan mới nào và Đạo luật Hải quan Đông Phi của những năm 60 vẫn còn có hiệu lực. Những hướng dẫn về luật Hải quan đã dần được đưa ra nhằm hợp lý hóa các thủ tục hiện hành đến một mức độ nhất định và nhằm triển khai hệ thống CNTT&TT. Những hướng dẫn này chưa được củng cố thành luật Hải quan mới nhưng nó có thể cải thiện tính minh bạch trong các quy định Hải quan chưa được doanh nghiệp, đại lý khai thuê và ngay cả nhân viên hải quan nắm bắt một cách chính xác. Thiếu minh bạch dẫn đến những suy diễn cá nhân về thủ tục, sự dàn xếp và những hành vi tuỳ tiện từ phía nhân viên hải quan.

Thủ tục và thời gian thông quan

Lãnh đạo Hải quan không có số liệu chi tiết về thời gian để tiến hành thông quan hàng hóa mặc dù Hệ thống Số liệu Hải quan Tự động (ASYCUDA) của UNCTAD có thể dễ dàng đưa ra số liệu. Doanh nghiệp và các đại lý khai thuê kêu ca rằng cần phải mất trung bình một tuần để thông quan hàng hóa là thời gian quá dài và làm tăng chi phí đối với họ. Thời gian thông quan kéo dài vì thủ tục nhập khẩu phức tạp, mệt mỏi và mất thì giờ. Ngoài ra, các vấn đề về phía doanh nghiệp là do thiếu sự chuẩn bị hồ sơ chứng từ, thái độ chấp hành nộp thuế chưa cao, sẵn sàng tiếp tay cho hành vi tham nhũng và thiếu hiểu biết về thủ tục hải quan. Khuynh hướng nhân viên hải quan cố tình làm chậm quy trình nhằm thu "tiền lót tay" cũng góp phần làm chậm thời gian thông quan. Cuối cùng, hàng hóa bị chậm trễ về thủ tục tại các cảng và biên giới với Kê-ni-a và Tan-za-ni-a làm cho việc vận chuyển hàng hóa từ các trạm biên giới này về các địa điểm của U-gan-đa trở nên rất phiền hà và tốn kém.

Quá trình đơn giản hóa thủ tục Thủ tục hải quan hiện nay rất dài dòng, đòi hỏi phải kiểm tra nhiều lần mà kết quả không đóng góp gì cho hiệu quả kinh doanh. Tuy nhiên, nó lại làm tăng cơ hội giao dịch trực tiếp giữa nhân viên URA và doanh nghiệp, và đây là cơ hội nảy sinh những hành vi tham nhũng. Chắc chắn điều này sẽ dẫn đến việc doanh nghiệp cần phải đưa "tiền lót tay" để bảo đảm hồ sơ chứng từ của mình được giải quyết ngay. Khoản tiền lót tay nằm trong phí môi giới và doanh nghiệp cho rằng khoản tiền này vào khoảng 100.000 đồng Sh (tương đương 50 đôla Mỹ) đối với mỗi lô hàng nếu lô hàng đó được giải quyết trong vòng 4 ngày.

Từ đầu năm 2002, thủ tục hải quan đã được đơn giản hoá nhằm thúc đẩy quy trình thông quan hàng hóa và đấu tranh chống tham nhũng. Thử nghiệm cho thấy quy trình mới đang mang lại những kết quả khả quan. Hiệp hội các đại lý khai thuê có liên quan chặt chẽ đến việc đánh giá quy trình này. Quy trình bao gồm những vấn đề sau:

- Xe tải đến biên giới sẽ được kiểm tra và cho phép tự đi về Kam-pa-la. Trước đây, xe tải chỉ được phép di chuyển dưới sự giám sát của nhân viên hải quan, một thủ tục có thể làm chậm chuyến đi thêm đến một ngày.

- Hồ sơ chứng từ nộp tại biên giới được chuyển về trụ sở của URA ở Kam-pa-la bằng cách thức hiệu quả hơn.

- Việc kiểm tra hồ sơ chứng từ được đơn giản hóa thành một lần kiểm tra tại kho hàng. Việc kiểm hóa được thực hiện tại kho hàng nhập khẩu. Việc này làm giảm ít nhất 2 ngày so với trước đây.

- Do giảm số lần kiểm soát nên số lượng nhân viên kiểm soát cần huy động sẽ ít hơn mà sự can thiệp của họ thường gây ra chậm trễ và dẫn đến tiêu cực. Ngược lại, điều này làm cho quá trình lưu chuyển hồ sơ chứng từ trở nên nhanh hơn.

- Việc kiểm tra những chiếc xe đã qua sử dụng được nhân viên hải quan và nhân viên cơ quan thuế nội địa cùng thực hiện ngay tại biên giới chứ không còn do cơ quan thuế nội địa liểm soát tại Kam-pa-la như trước đây nữa.

Các đại lý khai thuê sử dụng phương thức nhập dữ liệu đầu vào trực tiếp cho doanh nghiệp (DTI) đã được phép sử dụng biểu mẫu của mình trong khi những đối tượng khác phải sử dụng mẫu đơn nhập khẩu do URA cung cấp. Hiện nay, dịch vụ DTI chưa có trên mạng. Một dự án thử nghiệm đang được tiến hành với hai đại lý lớn nhưng URA đã dự báo là sau này tất cả các doanh nghiệp lớn và đại lý khai thuê đều sẽ được sử dụng dịch vụ DTI ngay tại cơ sở của mình. Các đại lý khai thuê nhỏ đang sử dụng các giao diện mặt trước (front-end bureau) do tư nhân thiết kế để sử dụng phương thức DTI. Các công ty được thử nghiệm cho rằng họ muốn quét nội dung chứng từ và gửi về trụ sở URA nhưng URA không có thiết bị để nhận những tệp này. Theo quy trình thủ tục được đơn giản hóa, những lô hàng chỉ có một hạng mục sẽ được thông quan trong vòng 1 ngày còn những lô hàng có nhiều hạng mục sẽ mất đến 3 ngày. Tuy nhiên, tỉ lệ sai sót trong nội dung tờ khai khi trao đổi bằng máy tính là rất cao (đến 50%) sẽ làm thời gian thông quan chậm lại. Phần mềm ASYCUDA ++ và thủ tục thông quan mới đã được áp dụng từ cuối tháng 11 năm 2003. Ban đầu, nhân viên của URA phản đối áp dụng thủ tục mới vì ảnh hưởng

của nó đối với sự phân công nhân sự và khối lượng công việc. Bất chấp quan điểm của lãnh đạo về nhu cầu triển khai quy trình thủ tục thông quan hàng hoá nhập khẩu mới, cùng với dự kiến quy hoạch lại cán bộ, URA đã không thực hiện bất kỳ công tác quy hoạch nào trong suốt thời gian đầu triển khai. Dự kiến công tác quy hoạch sẽ được bắt đầu triển khai từ tháng 1 năm 2004.

Xác minh và kiểm hóa Hiện nay tỉ lệ hàng hóa bị kiểm tra xấp xỉ 100%, gây chậm trễ đáng kể. Đầu năm 2003, lãnh đạo của URA đã nghiên cứu khả năng áp dụng kiểm tra sau thông quan dựa trên rủi ro và khoảng 25% nhân viên đã được đào tạo về vấn đề này. Hai công ty PSI là Công ty Dịch vụ Thử nghiệm Intertek và SGS đã trình bày trước URA về phương án trợ giúp mà họ có thể cung cấp theo phương thức kiểm soát dựa trên rủi ro. Cho đến nay, URA không thể hiện nhiều sự quan tâm đối với phương thức này; tuy nhiên, lãnh đạo Hải quan gần đây đã áp dụng thủ tục thông quan nhanh đối với một số chủng loại hàng hóa và một số doanh nghiệp. Hiện nay, phần mềm ASYCUDA ++ đang được lắp đặt, có thể dựa vào đó để triển khai hệ thống kiểm soát theo rủi ro, với những lợi ích chỉ được nhận ra sau khi bố trí lại nhân sự và hoàn thành việc đào tạo liên quan đến công tác kiểm tra sau thông quan.

Về vấn đề này, URA đã xem xét việc sử dụng máy soi trong quá trình xác minh như một phương tiện để phân tích rủi ro. URA đã nhận được sự quan tâm của một số nhà cung cấp thiết bị máy soi và đã bắt đầu tiến hành xem xét sơ bộ; tuy nhiên quá trình này đã bị ngừng lại.

Cấp chứng nhận cho đại lý khai thuê Hồ sơ chứng từ được nộp vì mục đích thông quan thường được lập thiếu chuẩn xác, số liệu thường xuyên bị thiếu do đó đã làm chậm lại quá trình thông quan. Ở một chừng mực nào đó, nguyên nhân gây ra vấn đề này chính là việc thiếu các đại lý khai thuê mà phần lớn trong số đó cung cấp dịch vụ ở quy mô nhỏ, hoạt động bán thời gian, kỹ năng dịch vụ và các tiêu chuẩn đạo đức nghề nghiệp thiếu rõ ràng. Trong nhiều trường hợp, hồ sơ nhập khẩu không đầy đủ hoặc còn nhiều sai sót, còn thiếu nhiều chứng từ kèm theo như hóa đơn, vận đơn, chứng nhận bảo hiểm, tờ khai nhập khẩu và chứng nhận xuất xứ hàng hóa.

URA hiện đang khắc phục tình trạng này, xây dựng tiêu chuẩn rõ ràng về những yêu cầu đối với đại lý để đảm bảo tất cả các đại lý khai thuê đều là những nhà cung cấp dịch vụ có chất lượng. URA quản lý quá trình cấp giấy chứng nhận là đại lý khai thuê, có sự tham gia tích cực của một đại diện của Hiệp hội các Công ty Giao nhận Vận tải U-gan-đa (được thành lập năm 2001 với khoảng 27 thành viên. Mười hai tiêu chuẩn để được cấp giấy chứng nhận là đại lý khai thuê gồm các tiêu chuẩn như năng lực của lãnh đạo và nhân viên công ty có phù hợp hay không, công ty có năng lực tài chính hay không, công ty có đăng ký nộp thuế VAT và thuế thu nhập hay không, công ty có thế chấp bảo hiểm hay không và nhân viên có được bảo đảm hay không. Kết quả của quá trình này là số lượng đại lý khai thuê đáp ứng tiêu chuẩn chất lượng đã giảm từ khoảng 370 đại lý xuống còn 200 đại lý. Quá trình cấp giấy chứng nhận đã diễn ra lâu hơn dự kiến, một phần do một số đại lý khai thuê không hưởng ứng yêu cầu của URA về cung cấp thông tin. Một số quan sát viên cho rằng URA thường không tôn trọng những tiêu chuẩn nghiêm ngặt do chính mình đề ra, có lẽ do ảnh hưởng từ những can thiệp về chính trị.

Công tác thông quan và vận tải hàng hóa từ các cảng của Kê-ni-a và Tan-za-ni-a Doanh nghiệp nhập khẩu nhận thấy hàng hóa nhập khẩu vào U-gan-đa chủ yếu đi qua các cảng Mom-ba-sa của Kê-ni-a hoặc cảng Đa E Sa-lam của Tan-za-ni-a. Thủ tục thông quan ở những cảng này thường xuyên bị chậm trễ. Ở cảng Mom-ba-sa, thời gian chậm trễ có thể kéo dài đến cả 10 ngày, thậm chí ngay cả sau đợt cải cách đơn giản hóa thủ tục mới được tiến hành gần đây. Ví dụ, mặc dù yêu cầu về chữ ký đã giảm từ 13 chữ ký xuống còn 4 nhưng doanh nghiệp vẫn phải thực hiện đến 24 lần giao dịch tại cảng hay quanh khu vực cảng để hoàn thành thủ tục thông quan. Quy trình thông quan ở cảng Đa E Sa-lam cũng đã được cải thiện nhưng dịch vụ đường sắt của Tan-za-ni-a vẫn quá nghèo nàn nên qua cảng Mom-ba-sa vẫn là đường đi được ưa thích. Có vẻ có rất nhiều cơ hội để phát triển tốt hơn sự hợp tác trong khu vực trong việc cải thiện tình trạng quá cảnh hàng hóa cũng như tìm kiếm khả năng sắp xếp lại dịch vụ thông quan tại các cảng của Kê-ni-a và Tan-za-ni-a. Nỗ lực này đã được đề cập đến trong chương trình nghị sự của Hội nghị Khu vực Đông Phi mới được tái hợp nhất gần đây.

Liêm chính và tham nhũng

U-gan-đa đã tham gia vào Tuyên bố A-ru-sha của Tổ chức Hải quan Thế giới (WCO) và đã đề cập đến vấn đề liêm chính trong *Sổ tay Quản lý Cán bộ* hải quan. Cho đến nay, nỗ lực này dường như chưa mang lại ảnh hưởng gì đối với vấn đề tham nhũng đã tồn tại từ lâu trước khi thành lập cơ quan URA và có vẻ đang lan rộng, ra cả ngoài ngành Hải quan. Lãnh đạo URA cũng như các doanh nghiệp tư nhân đều chia sẻ quan điểm về nạn tham nhũng đang phổ biến khắp nơi, mặc dù khu vực tư nhân đã cho rằng nạn tham nhũng dường như đã giảm đi chút ít. Theo nguồn thông tin của URA, khoảng 50 đến 70% nhân viên của URA làm việc trong lĩnh vực Hải quan đã liên quan đến những hành vi tham nhũng. Một số người khi được hỏi đã cho rằng vấn đề tham nhũng đã được công khai hơn rất nhiều so với trước khi có được một số thành công trong việc đấu tranh chống nạn tham nhũng. Việc công khai này khiến cho công chúng tưởng rằng nạn tham nhũng ngày càng trở nên tồi tệ hơn mặc dù trên thực tế là có thể đã giảm xuống.[28]

Có thể xem xét quan điểm này trong báo cáo về tình trạng tham nhũng năm 2000 của Tổ chức Minh bạch Quốc tế phản ánh quan điểm của các nhà quản lý kinh doanh về vấn đề này.[29] Dựa trên thang điểm từ 1 (mức thấp nhất) đến 10 (mức cao nhất), U-gan-đa đạt 2,3 trên cả Ni-giê-ri-a (1,2) và Ca-mơ-run (2) nhưng thấp hơn Sê-nê-gan (3,5) và Nam Phi (5). Tổ chức Minh bạch Quốc tế không có số liệu về mức độ tham nhũng ở các cơ quan thu thuế nhưng số liệu khảo sát đã cho thấy tình trạng tham nhũng ở các cơ quan này còn trầm trọng hơn ở các cơ quan Chính phủ nói chung và không có lý do gì để tin rằng tình hình ở U-gan-đa lại khác biệt.

Những nỗ lực để ngăn chặn tham nhũng ở nhân viên cơ quan thuế đã được đề cập đến trong chương trình cải cách của URA ngay khi mới được thành lập. Để tránh cho nhân viên trước sự cám dỗ của nạn tham nhũng, nhân viên đã được trả lương ở mức cao nhất ở U-gan-đa; tuy nhiên, như đã trình bày ở trên, mức lương này vẫn

[28] Một doanh nghiệp nhập khẩu sản phẩm thép cho rằng mình đang phải cạnh tranh với những sản phẩm thép nhập lậu. Những sản phẩm nhập lậu được giấu trong những hàng hóa khác, được định giá và phân loại sai do sự thông đồng giữa doanh nghiệp buôn lậu và nhân viên hải quan. Ông này cho rằng việc kinh doanh của mình trong những năm gần đây đã tốt lên do việc nhập lậu đã giảm từ 60% tổng giá trị nhập khẩu về sắt thép xuống còn 30% theo đánh giá của cơ quan URA.

[29] Xem http://www.transparency.org/.

còn bế tắc. Toàn bộ nhân viên URA trong quá trình tuyển dụng đã được yêu cầu khai báo tài sản và phải cập nhật việc khai báo này mỗi khi có thay đổi lớn về hoàn cảnh gia đình hay trong việc sở hữu tài sản. Bộ phận Quản lý Nhân sự lưu giữ những tờ khai này còn Nhóm Kiểm soát Nhân sự gồm 6 đến 10 nhân viên sẽ theo dõi diễn biến tiếp theo. URA là cơ quan Chính phủ duy nhất và là cơ quan tự chủ duy nhất yêu cầu việc khai báo tài sản cho dù luật công chức đã quy định điều này đối với tất cả công chức. Về lý thuyết, việc không khai báo hay khai báo không trung thực về tài sản là lý do để cho thôi việc. Trong một vài trường hợp, nhà chức trách đã sử dụng việc khai báo tài sản làm cơ sở để điều tra về tình trạng hối lộ. Ví dụ năm 1997, 60 nhân viên URA đã bị buộc tội tham nhũng nhưng 45 người đã được trở lại làm việc, một phần do không phát hiện ra thu nhập bất hợp pháp trong phần khai báo tài sản của họ. Một trong những khó khăn liên quan đến việc khai báo tài sản là nhân viên nữ thường không biết chi tiết về tài sản của chồng nên không tính đến những tài sản này trong phần khai báo tài sản của mình, làm cho nội dung khai báo không được đầy đủ và khó điều tra khi nảy sinh tranh chấp. Ngoài ra, những nhân viên tham nhũng còn có thể dễ dàng đăng ký tài sản của mình dưới tên của các thành viên khác trong gia đình để lẩn tránh sự điều tra sau này có thể xảy ra.

Năm 2002, URA đã bắt đầu khôi phục những kế hoạch chống tham nhũng. Trong quá trình này, URA muốn giải quyết dứt khoát các vấn đề mà nạn tham nhũng gây ra cho xã hội nói chung và cơ quan URA nói riêng, cho dù một số người có tỏ ra lúng túng khi thừa nhận rằng nạn tham nhũng ở URA là quá phổ biến. Lãnh đạo URA bảo vệ quan điểm của mình bằng cách chỉ ra sự giống nhau giữa tham nhũng và đại dịch HIV/AIDS, bằng việc Chính phủ đã công khai tuyên bố vấn đề HIV/AIDS là vấn đề báo động toàn quốc và đã tổ chức một chiến dịch chống lại nó cho dù việc làm này đã động chạm đến những vấn đề nhạy cảm về quan hệ tình dục và đạo đức. Chiến dịch chống tham nhũng đã giành được sự ủng hộ ở cấp lãnh đạo chính trị cao nhất thông qua việc Chính phủ đã thành lập Bộ Liêm chính để thúc đẩy mục tiêu chống tham nhũng trên mọi mặt đời sống xã hội.

Chiến dịch chống tham nhũng mà URA hiện đang tiến hành được thực hiện trên nhiều mặt, trong đó kế hoạch đơn giản hóa thủ tục được dự kiến là mục tiêu quan trọng nhất vì nó nhằm vào mục đích tạo ra những giao dịch minh bạch hơn cũng như giảm cơ hội tiếp xúc giữa doanh nghiệp và các đại diện của URA. Tính minh bạch trong hoạt động hải quan cũng sẽ được tăng cường do việc áp dụng hệ thống ASYCUDA ++. Những kế hoạch dưới đây, mặc dù chưa nhận được được sự quan tâm đúng mực nhưng phần nào đã hỗ trợ việc thực hiện chiến dịch chống tham nhũng:

- Tháng 11 năm 2001, URA đã tổ chức một hội thảo về liêm chính nhằm phát động một chiến dịch mới về đạo đức nghề nghiệp và chống tham nhũng. Trong thời gian hội thảo, URA đã thành lập Uỷ ban Đạo đức Nghề nghiệp và Liêm chính với mục tiêu trợ giúp việc điều chỉnh những thay đổi về hành vi của nhân viên URA và do đó cải thiện hình ảnh của URA. Một trong những kế hoạch được thực hiện sau hội thảo là phải lựa chọn được những tấm gương về đạo đức nghề nghiệp trong số nhân viên hải quan; tuy nhiên công việc này đến nay vẫn chưa được hoàn thành.

- Xây dựng Luật Đạo đức Nghề nghiệp. Với nội dung được rút ra từ *Sổ tay Quản lý Cán bộ*, luật Đạo đức Nghề nghiệp đề ra những giá trị và nguyên

tắc trong hoạt động của URA ở mức khái quát chung. Tác dụng và vai trò của Luật vẫn còn chưa rõ ràng nhưng Luật cần tập trung nhiều hơn nữa vào vấn đề tham nhũng và các chế tài xử lý vi phạm, phải nêu những ví dụ về những biểu hiện cấu thành hành vi tham nhũng nhưng vẫn nêu rõ các nội dung khác liên quan đến yêu cầu về chất lượng dịch vụ chuyên nghiệp. Ngoài ra, toàn bộ nhân viên URA có thể bắt buộc phải ký cam kết thực hiện luật Đạo đức Nghề nghiệp mỗi khi được tăng lương.

- Chiến dịch đã được phát động bằng những tuyên bố trên báo chí và những khẩu hiệu chống tham nhũng được treo tại trụ sở cơ quan URA.

- Đầu năm 2002, Tổng Cục trưởng URA đã gửi một thông báo mời toàn bộ nhân viên URA tham gia vào cuộc chiến chống tham nhũng và kêu gọi nhân viên đóng góp ý kiến và cung cấp thông tin về hành vi tham nhũng. Thông điệp này muốn cho những nhân viên tham nhũng biết rằng họ có cơ hội để kết thúc công việc với khoản đền bù – một hình thức hỗ trợ đối với những người muốn rời URA. Mọi ý kiến trả lời được gửi trực tiếp đến văn phòng Tổng Cục trưởng trong vòng bốn ngày và được giữ bí mật. Không có biểu hiện gì là có nhân viên muốn thôi việc.

- Uỷ ban Điều tra Xét xử do Thẩm phán Toà án Tối cao đứng đầu đã được thành lập vào tháng 2 năm 2002 để điều tra về các vụ tham nhũng trong cơ quan URA. Vì những lý do liên quan đến tài trợ nên đến tháng 6 năm 2002, uỷ ban này vẫn chưa bắt đầu hoạt động. Dự kiến đến cuối tháng 9 năm 2002, Uỷ ban sẽ trình báo cáo nhưng đến giữa năm 2004 vẫn chưa thực hiện được. (thông tin từ tháng 2 năm 2003).

- Một danh mục câu hỏi được gửi cho toàn bộ nhân viên về ý kiến và thái độ của họ đối với vấn đề tham nhũng. Cho đến nay mới nhận được trả lời của một số nhân viên còn Bộ phận Quản lý Nhân sự vẫn chưa tiến hành phân tích những câu trả lời đã nhận được.

Nhân viên có thể bị xử phạt vì hành vi tham nhũng hay do không hoàn thành nhiệm vụ được giao. Cán bộ quản lý trực tiếp của một nhân viên nào đó sẽ thông báo cho Uỷ ban kỷ luật về hành vi của nhân viên đó, đồng thời nhân viên này có thể tham khảo ý kiến của uỷ ban khiếu nại, thậm chí có thể khiếu nại lên Ban lãnh đạo URA. Năm 2001, 18 trong số 2.240 nhân viên của URA đã bị sa thải, trong số đó 12 người là nhân viên của Cơ quan hải quan. Việc thu hồi những thu nhập bất chính là vô cùng khó không chỉ vì quá trình xét xử bên ngoài cơ quan rất phức tạp và việc kết tội nạn tham nhũng ở bên ngoài còn khó hơn rất nhiều so với xử lý trong nội bộ URA, mà còn vì có sự liên quan của những đối tượng của khu vực tư nhân là những người đưa hối lộ. Trong trường hợp đó, URA sẽ yêu cầu trả đủ khoản thuế phải nộp cộng với các hình thức xử phạt tương ứng, nhưng việc này dường như chỉ được thực hiện trong rất ít các trường hợp tham nhũng từ trước đến nay. Việc xử phạt không triệt để này đã lý giải cho nguyên nhân vì sao một vài nhân viên URA bị sa thải nhưng không bị xử phạt đã dùng nguồn tài sản bất minh để tạo ra công việc kinh doanh hợp pháp. Đây là một yếu tố làm phương hại đến uy tín của chiến dịch chống tham nhũng.

URA cũng có khuynh hướng thuyên chuyển những nhân viên tham nhũng thay vì sa thải họ ngay lập tức. Sự can thiệp về chính trị cũng bị coi đã đóng vai trò trong việc này khiến cho khu vực tư nhân rất bức xúc.

Giữa năm 2002, đã diễn ra một vài thay đổi trong cuộc chiến chống tham nhũng, có sự tham gia hành động của các nhân tố ngoài cơ quan URA và Bộ Tài chính. Một cuộc điều tra bên ngoài về việc thanh toán những khoản tiền liên quan đến chứng từ hoàn thuế giả mạo. Vụ này có sự dính líu của Vụ trưởng Vụ quản lý các đối tượng nộp thuế tiềm năng và một vài nhân viên của Vụ Kiểm toán nội bộ. Những người này bị tố cáo làm giả chứng từ hoàn thuế để những công ty ma hoàn thuế bất hợp pháp số tiền lên đến hơn 2,5 triệu đôla Mỹ. Những người này đã bị tạm giam để điều tra tiếp (trường hợp vi phạm này không áp dụng việc nộp tiền bảo lãnh) và trong suốt giai đoạn xét xử tiếp theo. Việc xét xử công khai này là sự chuyển hướng mạnh mẽ từ những hành động trước đây và là một bài học đối với toàn bộ nhân viên URA ở các cấp. Nhân viên URA nói riêng và toàn thể công luận nói chung đều theo dõi sát diễn biến của vụ án này. Sau đó, thêm 12 nhân viên hải quan, trong đó có một trợ lý Tổng cục trưởng đã bị buộc tội và đưa ra xét xử vào cuối năm 2003.

Một số người dân U-gan-đa cho rằng cần phải áp dụng biện pháp mạnh mẽ hơn đối với nạn tham nhũng trong nội bộ cơ quan URA, một biện pháp có thể làm thay đổi cơ bản thành phần nhân sự, như đã được tiến hành ở Bô-li-vi-a và khi U-gan-đa mới thành lập URA. Việc làm ở URA vẫn là những cơ hội vô cùng hấp dẫn và lãnh đạo cơ quan không mấy khó khăn trong việc tuyển dụng những nhân viên giàu năng lực để đào tạo phù hợp với quy trình Hải quan mới và đảm nhận trọng trách ở mức tiêu chuẩn đạo đức nghề nghiệp cao hơn. Những người tham gia ý kiến không tin tưởng rằng những nhân viên hiện tại bị coi là tham nhũng ở mọi cấp có thể hoàn thành công việc của mình, nhất là khi cán bộ quản lý trực tiếp có khuynh hướng đồng loã trong phần lớn các hành vi tham nhũng. Nhiều người cho rằng trong khi việc tăng cường đào tạo và những tiến bộ đạt được trong việc tuyển dụng những nhân viên có trình độ có thể làm giảm nạn tham nhũng ở một mức độ nào đó thì chính quy mô của vấn đề tham nhũng cũng thể hiện sự khẳng định phải có biện pháp quyết liệt hơn.

Các vấn đề về xác định trị giá và kinh nghiệm trong hoạt động kiểm tra trước khi vận tải

Là thành viên của WTO, U-gan-đa đã tham gia vào Hiệp định về Trị giá Hải quan (ACV) và theo yêu cầu, năm 2000, U-gan-đa đã thông báo cho WTO sau thời kỳ chuyển đổi. U-gan-đa đã đề nghị WTO cho phép áp dụng trường hợp ngoại lệ đối với ba loại hàng hóa: diêm an toàn, pin khô và hàng may mặc. Tuy nhiên, URA không áp dụng rộng rãi các điều luật của ACV. Các quan chức của URA vẫn chưa kết thúc tranh luận trong suốt thời gian WTO cho phép thực hiện chuyển tiếp về các lý do cho rằng việc xây dựng năng lực để thực hiện Hiệp định ACV một cách hiệu quả sẽ rất mất thời gian.

Có một vài nguyên nhân giải thích cho tình hình trên. Thứ nhất, phần lớn hóa đơn do doanh nghiệp xuất trình đều giả mạo. Khi tiến hành kiểm tra đột xuất chứng từ và số liệu trên máy tính của doanh nghiệp, kết quả kiểm toán những hóa đơn này cho thấy có đến 70% hóa đơn được giả mạo tại U-gan-đa (nghĩa là, giá trị và phân loại hàng hóa đã bị thay đổi) bị làm giả hoặc khai báo một phần (nghĩa là chỉ khai

báo giá trị giao nhận tại tàu (giá FOB), không có giá thành, bảo hiểm và cước phí). Ngay cả các công ty có uy tín cũng có tình trạng sử dụng một phần hóa đơn hoặc hóa đơn giả. Hàng hóa nhập khẩu từ Du-bai và Kê-ni-a có mức độ gian lận đặc biệt cao. Thứ hai, nhân viên URA đồng ý tham gia vào các vụ gian lận. Thứ ba, nhân viên URA ít được đào tạo về kỹ năng thẩm định giá và phân loại hàng hóa trong hóa đơn chứng từ. Một vấn đề nữa làm cho việc thực hiện Hiệp định ACV trở nên khó khăn hơn là hơn nửa số hàng hóa bị đánh thuế nhập khẩu vào U-gan-đa là hàng hóa đã qua sử dụng, nên việc áp dụng hiệp định ACV là không phù hợp. Hàng hóa đã qua sử dụng bao gồm quần áo, giầy dép, hàng gia dụng (tủ lạnh, tủ đông lạnh, bếp lò, v.v.), lốp ôtô, phụ tùng xe máy, TV, máy tính và máy điện thoại.

Trong thực tế, URA thường xuyên dựa vào bảng giá được xây dựng từ nguồn thông tin có được từ các doanh nghiệp nhập khẩu tin cậy. Các doanh nghiệp nhập khẩu tư nhân phàn nàn việc áp dụng bảng giá này rất tuỳ tiện; tuy vậy, họ lo ngại về tính bí mật xung quanh các bảng giá, điều đang gây hoang mang cho doanh nghiệp.

URA đang xem xét các phương án khác nhau để tìm ra một cơ sở tính giá được sử dụng để tính thuế nhập khẩu và các loại thuế đến hạn khác khi nhập khẩu. Các phương án không sử dụng dịch vụ PSI bị xem là tốn kém và không được doanh nghiệp cũng như nhân viên hải quan chấp nhận. Việc áp đặt biện pháp này từ bên ngoài URA vẫn có thể tạo ra một chương trình PSI mới nhưng không thể mang lại lợi ích đầy đủ nếu gặp phải sự phản đối từ phía nhân viên. Trong tình hình này, chỉ có sự hỗ trợ bằng dịch vụ PSI xuất phát từ nhu cầu thực tế mới có cơ hội tồn tại.

Một phương thức khác mà URA đang nghiên cứu là tổng hợp bảng giá thông qua việc sử dụng một phương pháp hết sức rõ ràng. Doanh nghiệp nhập khẩu và đại lý khai thuê dường như thiên về phương thức này nếu bảng giá được xây dựng công khai và minh bạch. Đối với họ, điều có ý nghĩa nhất chính là sự chủ động và một hệ thống tránh cho họ những phiền toái với nhân viên URA. Lãnh đạo URA cho biết URA sẽ hoan nghênh mọi sự trợ giúp trong việc tham gia ý kiến đóng góp về cách thức mà các quốc gia đang phát triển áp dụng Hiệp định ACV. Khối COMESA hay Cộng đồng Đông Phi đã gửi đề xuất này lên WTO. Một quan chức cao cấp của URA đã có cuộc trao đổi cá nhân với một chuyên gia tư vấn Nam Phi về cuộc điều tra về cách thức URA sẽ khai thác cơ sở dữ liệu giá từ các công ty sử dụng mã vạch. Trong quá trình này, URA đã lấy được một danh mục giá gồm 12.000 hạng mục do một doanh nghiệp bán lẻ của Kê-ni-a cung cấp. Danh mục này cho phép chuyên gia tư vấn có thể tính ra giá bán sỉ của 80% hạng mục hàng hóa. Khi đối chiếu bảng giá này với giá ghi trong hóa đơn, kết quả cho thấy giá ghi trong hóa đơn sẽ phải tăng lên 30 – 50% nhằm phục vụ mục đích xác định trị giá hải quan.

Một vấn đề nảy sinh với phương thức mã vạch là hàng giả, hàng nhái cùng mang mã số với hàng thật sẽ bị đánh thuế cùng mức thuế với hàng thật.[30] Trong khi đó, Bộ phận Định giá dự kiến sẽ cử các trưởng nhóm đi đào tạo nghiệp vụ để có được hiểu biết sâu sắc về các chủng loại hàng hóa đặc biệt. Các doanh nghiệp tư nhân và nhà kinh doanh sẽ hỗ trợ kinh phí đào tạo. Trong trường hợp này, đại lý khai thuê đang sử dụng thí nghiệm hóa học để xác định thành phần hàng hóa có giá khai báo chênh lệch đáng kể so với hàng hóa cùng chủng loại, như trường hợp thuốc lá. Các doanh nghiệp tư nhân, những người cho rằng nỗ lực cải thiện việc

[30] Một ví dụ là trường hợp búp bê Barbie có giá bán sỉ (sau khi được cấp mã vạch) là 12 đôla Mỹ. Doanh nghiệp nhập khẩu xác nhận đây là hàng nhái có giá thành chỉ bằng 6,5 đôla Mỹ.

xác định trị giá chỉ có tác động dần dần, đã thừa nhận rằng bộ máy hải quan đang thực hiện một số kế hoạch nhưng họ cũng lưu ý về việc những nhân viên mà họ đang hỗ trợ hoàn toàn không được đào tạo và không được giao nhiệm vụ ổn định.

Một vài người được phỏng vấn cho rằng do thiếu một cơ chế khen thưởng đối với việc phát hiện và khai báo vi phạm nên rất ít nhân viên hải quan sẽ tự nguyện tố cáo hành vi tham nhũng cho cấp có thẩm quyền vì họ sợ bị trả thù.

U-gan-đa đã ký một hợp đồng với SGS có hiệu lực đến năm 1996 trước khi Công ty Dịch vụ Thử nghiệm Intertek giành được hợp đồng PSI bằng đấu thầu cạnh tranh. Công ty Dịch vụ Thử nghiệm Intertek đã điều hành hoạt động PSI cho đến năm 2001 khi chấm dứt hợp đồng và U-gan-đa quyết định không mời công ty PSI tham gia vào quy trình nữa. Khu vực tư nhân đã phản ứng quyết liệt với quyết định này. Cả nhân viên cơ quan URA cũng như khu vực tư nhân đều cho rằng chi phí cho các công ty PSI còn hiệu quả hơn chi phí để cải thiện dịch vụ hải quan. Những người chỉ trích còn phàn nàn về sự mâu thuẫn trong các chứng từ PSI về xác định trị giá và phân loại hàng hóa, mặc dù họ không đưa ra được chi tiết gì.

Bộ Tài chính đã chỉ đạo URA là phải thừa nhận các kết quả nghiên cứu về PSI nhưng sau đó URA vẫn bắt đầu tiến hành kiểm tra lại các kết quả PSI một cách riêng rẽ. Đã không hề có một sự so sánh nghiêm túc nào giữa các số liệu PSI và số liệu được sử dụng để tính thuế nhập khẩu và thuế VAT. Hai loại số liệu nói trên rất ít khi trùng khớp với nhau và việc so sánh này cũng rất phức tạp do việc chuyển giao chứng từ kéo dài giữa công ty PSI và Bộ phận Hải quan của URA. Tình trạng gian lận nội bộ cũng cản trở URA trong việc tận dụng những chứng từ của PSI. Ngoài ra, Kho bạc không hợp tác trong việc này, một phần do sổ quỹ không được lập trình trên máy tính. Nhân viên URA phàn nàn là họ phải sử dụng đồng thời một cơ sở dữ liệu về trị giá dựa trên hoá đơn của các doanh nghiệp trước và số liệu về kết quả PSI của các lô hàng trước.

Công ty PSI dự kiến tổ chức đào tạo nhân viên và cung cấp cho URA cơ sở dữ liệu và máy tính. Ngoài một phần công việc quản lý và đào tạo về ACV, các quan chức của URA kêu ca rằng các công ty PSI đã không thực hiện những cam kết của mình về đào tạo.

Chứng nhận xuất xứ hàng hóa

Đã có sự lạm dụng đáng kể việc sử dụng chứng nhận xuất xứ hàng hóa cho dù thuế suất nhập khẩu nhìn chung là rất thấp. Chỉ có hàng hóa nhập khẩu từ khối COMESA đáp ứng được điều kiện ưu đãi thuế quan. Chế độ ưu đãi này cho phép giảm mức thuế nhập khẩu 7% xuống còn 4% và mức 15% xuống còn 6-7%. Việc thành lập cộng đồng Đông Phi với chế độ miễn thuế nhập khẩu đối với hàng hóa từ các quốc gia thành viên đã làm cho việc xác nhận về xuất xứ trở nên có ý nghĩa quyết định hơn, vì khoản thất thoát nguồn thu do gian lận có thể trở nên nghiêm trọng hơn. U-gan-đa còn là thành viên của nhiều hiệp định khác trong khu vực nhưng các hiệp định này đều không quy định về ưu đãi thuế quan.

Việc xác nhận giấy chứng nhận xuất xứ hàng hóa do Bộ Thương mại hoặc Phòng Thương mại của các quốc gia xuất khẩu hàng hóa cho U-gan-đa thực hiện. Mối quan tâm chủ yếu của những cơ quan này là làm hài lòng các doanh nghiệp xuất khẩu và tạo thuận lợi cho thủ tục xuất khẩu hàng hóa. Ngay cả sau khi đã có xác

nhận về xuất xứ hàng hóa theo quy định thì thông tin về hàng hóa chưa chắc đã đáng tin cậy. Việc xác minh giấy chứng nhận này là rất khó và thường nằm ngoài khả năng của nhân viên URA. Đồng thời, sự hợp tác mà URA nhận được từ cơ quan hải quan của các quốc gia xuất xứ đôi khi không chắc chắn. Hiệp định hợp tác với Tan-za-ni-a rất suôn sẻ nhưng với Kê-ni-a lại không như vậy còn các quốc gia như Ai-cập và Tiểu vương quốc ả-rập thống nhất thì không hợp tác gì. Tìm hiểu tính trung thực của những chứng nhận xuất xứ này là một quá trình lâu dài và việc xác minh hàng ngày vượt quá khả năng của nhân viên hải quan. Vấn đề này vẫn còn nổi cộm và dường như chưa thể có một giải pháp khả thi nào. Một khả năng có thể thực hiện là nhân viên hải quan của nước xuất xứ có thể tham gia vào việc xác nhận giấy chứng nhận xuất xứ - đây là nội dung được đề cấp đến trong Hội nghị của WTO tại Đô-ha và là một khả năng WCO đang xem xét.

Các vấn đề về nhân sự và đào tạo

Cơ quan URA không có khó khăn gì trong việc tuyển dụng các cử nhân đại học, vì mức lương hấp dẫn cũng như vì tỉ lệ thất nghiệp cao. Việc được tuyển dụng và được nhận vào công tác tại URA tại thời điểm mới thành lập được thực hiện rất nghiêm ngặt vì phải qua quá trình xét duyệt chuyên môn. Nhưng sau giai đoạn này, những nhân viên được tuyển dụng mới chỉ cần qua phỏng vấn, không chịu bất kỳ sự can thiệp về chính trị hay những tiêu chuẩn không mang tính chuyên môn. Năm 1999 là năm cuối cùng thực hiện quy chế tuyển dụng mới, các ứng viên phải thực hiện một bài kiểm tra viết trước khi được lựa chọn để tham gia phỏng vấn. Sau đó, các ứng viên phải trải qua một khóa giới thiệu, nếu kết quả kiểm tra đạt yêu cầu, họ sẽ được chọn làm nhân viên của URA.

Việc đào tạo đối với những nhân viên đã công tác trong bộ máy này còn rất yếu kém. Phần lớn nhân viên không được đào tạo chính thức kể từ khi gia nhập URA năm 1991. Các phương tiện đào tạo không được sử dụng và Bộ phận Hải quan sử dụng các phương tiện này ít hơn so với các bộ phận khác của cơ quan URA. Công tác đào tạo yếu kém một phần là do thái độ miễn cưỡng của cán bộ lãnh đạo hải quan trong việc để các nhân viên hải quan có năng lực chuẩn bị và tổ chức các khóa đào tạo. Việc thăng tiến không căn cứ trên kết quả công tác hay quá trình học tập. Vì tất cả các bên liên quan đều nhìn nhận kết quả công tác đào tạo yếu kém là một trong những hạn chế của nhân viên URA nên vấn đề này đã trở nên rất cấp bách. Năm 2003, URA đã tiến hành thiết kế lại chương trình đào tạo nhưng vẫn chưa triển khai thực hiện. Một số khóa đào tạo đã được tổ chức trong khuôn khổ một chương trình đào tạo trong khu vực. Tháng 11 năm 2003, thủ tục tuyển dụng cũng đã được điều chỉnh lại, cho đến nay vẫn dựa trên kết quả kiểm tra sơ bộ, kiểm tra viết, phỏng vấn và trắc nghiệm tâm lý (trong đó bao gồm kiểm tra tính liêm chính). Các ứng viên được tham gia phỏng vấn, nếu đạt yêu cầu, sẽ trả qua một khóa giới thiệu, tiếp theo là một khóa đào tạo cơ bản kéo dài 2 tháng tại bộ phận thu thuế. Khóa đào tạo này bao gồm các hoạt động đào tạo tại chỗ và đào tạo trên lớp. Sau khi vượt qua kỳ kiểm tra, các ứng viên được lựa chọn sẽ bắt đầu thời gian thử việc.

Công nghệ thông tin

Vào thời điểm thành lập URA, hệ thống CNTT&TT Hải quan được triển khai từ năm 1990 không bao gồm một số chức năng quan trọng. Năm 1993, URA đã tiến hành nghiên cứu để có được một hệ thống hoàn chỉnh hơn và cài đặt phiên bản hai của

phần mềm ASYCUDA. Tuy nhiên, mãi đến năm 1997, phần mềm này mới được cài đặt ở sân bay En-teb. Công việc cài đặt sau đó đã được hoàn thành tại bảy trạm hải quan nữa. Không phải tất cả các trạm hải quan của URA đều sử dụng toàn bộ các chức năng của hệ thống - đây là tình hình cần phải cải thiện đáng kể. Không chỉ vì nền UNIX ổn định hơn so với nền trước mà nó thay thế mà nó còn hỗ trợ URA tổng hợp số liệu thống kê và có khả năng lựa chọn ngẫu nhiên nhân viên nào sẽ tiến hành kiểm hóa. Tuy nhiên, người ta cũng dần nhận ra các hạn chế của phiên bản hai của phần mềm ASYCUDA: các hệ thống truy lục số liệu rất phức tạp, chưa có phần mềm quản lý bảo lãnh bằng trái phiếu và quản lý rủi ro, và UNCTAD còn chậm trễ trong việc trả lời các đề nghị hỗ trợ.

Sự phản đối của nhân viên đối với việc áp dụng hệ thống CNTT&TT ban đầu rất quyết liệt nhưng đã giảm dần do nhận thức thay đổi và do quá trình đào tạo. Tuy nhiên, những khó khăn trong việc cung cấp tài chính cho hợp đồng đào tạo với UNCTAD đã làm cho quá trình lắp đặt thêm phức tạp mà quá trình này lại phụ thuộc chủ yếu vào sự trợ giúp không đầy đủ từ nội lực và sự hỗ trợ kỹ thuật của Zam-bi-a. Công tác đào tạo nhân viên gần như bị bỏ quên và phần lớn nhân viên phải tự học từ thực tiễn công việc và từ kinh nghiệm của các nhân viên khác. Vì thế, mặc dù đã triển khai hệ thống máy tính nhưng nhiều nhân viên vẫn tiếp tục sử dụng các thủ tục thao tác bằng tay. Chưa thể có được lợi ích đầy đủ từ hệ thống CNTT&TT, kể cả tác dụng hỗ trợ ngăn chặn hành vi tham nhũng của nó.

URA đã tiến hành xem xét phần lớn các mô hình CNTT&TT phổ biến trên thị trường. Ví dụ, URA đã tiến hành so sánh chi tiết phần mềm ASYCUDA++, sau đó là phiên bản ASYCUDA mới nhất với một hệ thống quản lý hải quan trên máy tính khác. Dựa trên kết quả so sánh, URA đã chọn phần mềm ASYCUDA++ có gần như đầy đủ các chức năng mà phần mềm trước còn thiếu. Vì các quốc gia khác trong khối COMESA đã sử dụng phần mềm ASYCUDA++ nên URA coi đây là một quyết định sáng suốt, dựa trên những kế hoạch tương lai về khả năng hội nhập và phối hợp dịch vụ hải quan trong khu vực. Năm 2002, hợp đồng với UNCTAD về đào tạo và tổ chức tham quan làm việc tại một số địa điểm đã kết thúc và chương trình hiện đại hóa URA do DFID tài trợ đã bắt đầu triển khai phần mềm ASYCUDA++, được dự kiến đưa vào hoạt động vào cuối năm 2003. Chương trình này được xem là bước tiếp nối quá trình triển khai chương trình ASYCUDA, nhằm tối đa hóa hiệu quả đã đạt được từ những hỗ trợ về CNTT&TT đối với hoạt động hải quan.

Việc trao đổi số liệu hoàn toàn điện tử vẫn chưa được thực hiện ở U-gan-đa vì thiếu cơ sở hạ tầng, tuy nhiên, hệ thống CNTT&TT mới sẽ hướng tới mục tiêu đạt gần 100% về dịch vụ DTI. Hai đại lý khai thuê đã sử dụng dịch vụ DTI và như đã trình bày ở trên, dịch vụ DTI dành cho các doanh nghiệp nhỏ đã được triển khai tại các địa điểm truy cập thông qua các cổng. Việc sử dụng toàn bộ các chức năng của ASYCUDA++ sẽ đòi hỏi phải bố trí lại nhân sự và đào tạo chuyên sâu - đây là những vấn đề trước đây chưa được chú trọng một cách đầy đủ.

Doanh nghiệp nhập khẩu nộp thuế thông qua hệ thống ngân hàng được kết nối với URA thông qua mạng WAN. Chỉ mới có hai trạm hải quan được kết nối với hệ thống này và do hệ thống hay bị hỏng hóc nên việc kết nối cũng chưa hoạt động hiệu quả. Một kế hoạch mới cũng đang được nghiên cứu triển khai thử nghiệm như một phần trong chương trình triển khai phần mềm ASYCUDA++.

Các chế độ nhập khẩu đặc biệt

Chính phủ phải nộp thuế cho những hàng hóa nhập khẩu của mình. Một số nhân viên của URA cho rằng nếu dỡ bỏ các chế độ nhập khẩu này thì hệ thống có thể được cải thiện nhiều hơn.

Cơ chế hoàn thuế được xây dựng nhằm tạo cơ hội để doanh nghiệp xuất khẩu tiếp cận với hàng hóa nhập khẩu và tư liệu sản xuất được miễn giảm thuế VAT. Hệ thống này là một khâu trong toàn bộ quy trình nhập khẩu, bao gồm các bước sau:

- Doanh nghiệp xuất khẩu lập danh mục hàng hóa xuất khẩu và nộp cho đại lý khai thuê.

- Doanh nghiệp trình diện xe tải tại cảng công-ten-nơ nội địa nhưng xe tải rất ít khi bị kiểm tra vì thiếu thiết bị đo trọng tải chuyên dụng.

- Một bộ chứng từ xuất khẩu được gửi cho trạm hải quan cửa khẩu theo yêu cầu nhưng vì không có nhân viên hộ tống đoàn xe ra biên giới hàng ngày nên việc này thường bị chậm trễ.

- Tại trạm biên giới, hồ sơ chứng từ được đóng dấu và yêu cầu hoàn thuế nhập khẩu và thuế VAT được gửi cho cơ quan URA.

- URA tiến hành hoàn thuế sau khi có kết quả xác nhận của Văn phòng Tổng Cục trưởng, Vụ Kiểm toán và Bộ phận Hoàn thuế. Khoản tiền hoàn thuế được tính trên cơ sở mức hao hụt cho phép trong quá trình sản xuất thường bằng 3% và hệ số đầu ra - đầu vào do doanh nghiệp xuất khẩu đưa ra.

Hệ số này được tính lại ba tháng một lần và có tính đến giá nhập khẩu. Các doanh nghiệp tư nhân không có vấn đề gì trong việc tính khoản tiền hoàn thuế nhưng họ phàn nàn về thời gian để nhận được tiền hoàn thuế. Việc hoàn thuế thường kéo dài bốn tháng và sẽ còn kéo dài hơn nếu doanh nghiệp không thực hiện các thủ tục hoàn thuế một cách hệ thống.

Hàng hóa quá cảnh

U-gan-đa đang gặp phải nhiều khó khăn trong việc quản lý một cách hiệu quả hoạt động quá cảnh hàng hóa. Mức độ gian lận có chiều hướng luôn ở mức cao và hàng hóa quá cảnh để xuất khẩu sang Cộng hòa Dân chủ Công-gô thường được nhập khẩu bất hợp pháp trở lại vào U-gan-đa. Vấn đề này có thể có nguyên nhân là do thiếu sự kiểm soát chặt chẽ tại biên giới. Một số người khi được hỏi đã gợi ý nên gắn thiết bị kiểm soát điện tử trong các xe tải và các thiết bị này sẽ được trạm Hải quan Kam-pa-la giám sát để phát hiện các hành vi hối lộ. Cơ quan URA hiện đang tổ chức mời thầu cung cấp con dấu theo dõi điện tử đối với các công-ten-nơ hàng hóa quá cảnh. Phần lớn nhân viên URA tin rằng giải pháp hiệu quả đối với vấn đề quá cảnh cần đến sự hợp tác trong khu vực.

Con đường phía trước

Cơ quan URA đang nhận thức sâu sắc rằng hoạt động hải quan có thể được cải thiện trong bối cảnh URA đang thực hiện trách nhiệm của mình là tăng nguồn thu và tạo thuận lợi thương mại. Để đạt được điều đó, URA đã kêu gọi DFID tiếp tục sự hỗ trợ mà DFID đã dành cho URA ngay từ khi mới thành lập URA. Năm 1998, hai bên đã ký một bản ghi nhớ về dự án hỗ trợ của DFID dành cho URA; tuy nhiên cho đến năm 2003, dự án này vẫn chưa đạt được tiến triển gì cụ thể.

Tài liệu dự án đã trình bày một kế hoạch công tác rõ ràng cho URA với sự hỗ trợ thực hiện của DFID. Các mục tiêu chính của dự án này là hỗ trợ URA thực hiện chương trình hiện đại hóa, cụ thể là chương trình liên quan đến dịch vụ hải quan, nhằm đảm bảo (a) cung cấp số liệu thương mại một cách chính xác và kịp thời, (b) tiến hành thủ tục thông quan một cách hiệu quả nhằm tạo điều kiện cho hoạt động thương mại, (c) xây dựng đội ngũ nhân viên được đào tạo bài bản và nghiêm túc, và (d) loại trừ những sản phẩm và hàng hóa phi pháp.

Những cấu phần quan trọng của dự án hỗ trợ kỹ thuật đang triển khai có tác động đến hoạt động hải quan bao gồm (a) đánh giá nhu cầu đào tạo và xây dựng các mô-đun đào tạo nhằm cải thiện trình độ chuyên môn kỹ thuật; (b) hỗ trợ lắp đặt phần mềm ASYCUDA++ và kích hoạt mô-đun phân tích rủi ro; và (c) hỗ trợ công tác quản lý của URA – cụ thể là Bộ phận Điều tra - để tăng cường sự liêm chính và các hoạt động chống gian lận. Chương trình này đã được bắt đầu thực hiện từ tháng 11 năm 2003.

Một nhiệm vụ cấp bách khác trong kế hoạch của Cục trưởng Hải quan là việc tìm ra giải pháp cho vấn đề gây nhiều tranh cãi - vấn đề xác định trị giá hải quan, nghĩa là làm thế nào để các cam kết của WTO có thể phù hợp với việc lập các số liệu đáng tin cậy về giá trị để phục vụ cho việc tính thuế nhập khẩu và thuế VAT, nhằm tạo ra môi trường bình đẳng cho tất cả doanh nghiệp đồng thời vẫn bảo đảm nguồn thu. Doanh nghiệp tư nhân đã có một số đề xuất để cải thiện tình hình hiện tại, như sau:

- Khu vực tư nhân và cơ quan URA cùng thống nhất các nguyên tắc về hướng dẫn giá cả và công khai hóa biểu giá này nếu áp dụng trong việc xác định trị giá hải quan. Tránh đưa ra khoảng dao động giá vì nó có thể làm cho nhân viên hải quan tự ý quyết định giá.

- Thông quan hàng hóa ngay tại biên giới như đã thực hiện với một số chủng loại hàng hóa cách đây bốn năm. Như vậy thì các trạm hải quan cửa khẩu sẽ phải có bãi công-ten-nơ và các phương tiện khác, kể cả dịch vụ ngân hàng và nhà ở cho nhân viên. Điều này sẽ giảm bớt sự chậm trễ và cắt giảm hoạt động của Cơ quan Bảo vệ Nguồn thu với nhiệm vụ kiểm tra xe tải trên quãng đường từ biên giới đến cảng container nội địa tại Kam-pa-la. Các doanh nghiệp tư nhân rất bất bình về hoạt động của Cơ quan này và các biện pháp kiểm soát đặc biệt vì nó làm chậm hành trình của xe tải và thường xuyên đòi tiền lót tay (một số người còn cho rằng điều này thường xuyên xảy ra).

- Tìm kiếm sự hợp tác trong khu vực về hoạt động thông quan. Không có nguyên nhân giải thích cho lý do vì sao phần lớn hàng hóa không được

thông quan ngay tại Mom-ba-sa hay Đa Ê Sa-lam. Cần phải có một hệ thống kiểm hóa quá cảnh hoạt động tốt. Điều này có thể được thực hiện dễ dàng hơn một khi Cộng đồng Đông Phi đi vào hoạt động.

- Bố trí phòng kiểm tra hồ sơ chứng từ ở mỗi cảng công-ten-nơ để đẩy nhanh quá trình thông quan.

- Quy định thời hạn và mục đích quản lý các loại chứng từ thông quan hàng nhập khẩu khác nhau và công bố kết quả thực hiện. Công khai thời gian cần thiết (mấy tháng) để giải phóng hàng hóa. Hệ thống ASYCUDA có thể cung cấp những số liệu này để có thể được sử dụng như một phương tiện để kiểm soát và cải thiện công tác quản lý nhằm mục đích khen thưởng những người có thành tích rút ngắn thời gian giải phóng hàng hóa.

- Tiến tới chấp nhận chữ ký điện tử.

- Công khai các chi tiết về thủ tục hải quan.

- Đầu tư trang thiết bị cho các trạm cân xe hay cầu cân xe đạt tiêu chuẩn chất lượng.

- Trang bị máy soi để phục vụ công tác kiểm soát trên cơ sở đánh giá rủi ro nhằm giảm tỉ lệ kiểm tra thực tế. Đồng thời, nghiên cứu việc sử dụng các hệ thống giám sát chi phí thấp có tác dụng giảm nhẹ gánh nặng về hàng hóa quá cảnh từ Mom-ba-sa về U-gan-đa và từ biên giới đến cảng công-ten-nơ ở Kam-pa-la.

- Phân biệt rõ ràng giữa các doanh nghiệp đáng tin cậy và thiếu tin cậy để tránh phải thực hiện kiểm tra thực tế 100%. Thực hiện thủ tục nhập khẩu thông thoáng đối với các doanh nghiệp được uỷ quyền, nghĩa là những doanh nghiệp có quá trình chấp hành tốt luật Hải quan và các quy định khác về tài chính – theo quy định của Công ước Ky-ô-tô của WCO.

- Chuẩn hóa các hình thức xử phạt đối với những hành vi vi phạm bị phát hiện bằng cách hướng dẫn rõ ràng cho nhân viên URA và công khai mọi thông tin về các trường hợp vi phạm.

- Xây dựng một hệ thống theo đó việc thanh toán tiền hoàn thuế từ nguồn thu của URA được thực hiện mà không phải chờ Bộ Tài chính phân bổ nguồn vốn. Thủ tục này vẫn cần phải có hoạt động kiểm toán một cách thận trọng của Bộ Tài chính.

Kết luận chính

Bộ máy hải quan U-gan-đa được tổ chức theo nguyên tắc là một cơ quan tự chủ về nguồn thu, biểu thuế nhập khẩu thấp so với các chuẩn mực của khu vực, nhưng những đặc điểm này cũng không làm cho U-gan-đa tránh được những vấn đề mà các cơ quan hải quan của các quốc gia đang phát triển khác gặp phải. Doanh nghiệp phàn nàn về quy trình thông quan chậm chạp và tốn kém. Nhiều người thuộc hoặc không thuộc cơ quan URA tin rằng nhiều nhân viên URA tham gia vào

hoặc làm ngơ trước các hành vi tham nhũng, thậm chí lương của nhân viên URA còn khá cao so với nhân viên của các cơ quan thu thuế của các quốc gia khác. Ngoài ra, URA không có dấu hiệu tận dụng những lợi thế về sự linh hoạt trong quản lý đối với một tổ chức tự chủ. Cuối cùng, việc xác định trị giá hải quan vẫn còn là một vấn đề nổi cộm. URA đã thử nghiệm phương thức PSI và hiện tại đã không áp dụng phương thức đó nữa. URA hiện đang tìm kiếm các phương thức mới có thể đáp ứng đồng thời nhu cầu của cộng đồng doanh nghiệp và bảo đảm công tác thu.

Mối quan hệ với khu vực tư nhân đạt mức độ hài lòng, URA mời khu vực tư nhân tham gia trợ giúp việc tìm kiếm các giải pháp đối với các vấn đề gây trở ngại cho chức năng hoạt động hiệu quả của hệ thống hải quan. Những dấu hiệu của việc cải thiện mối quan hệ giữa khu vực công và khu vực tư nhân là sự xuất hiện đại diện của Hiệp hội các nhà sản xuất của U-gan-đa trong ban lãnh đạo URA, các cuộc họp định kỳ có mời các công ty giao nhận vận tải tham gia vào quá trình đơn giản hóa quy trình thông quan, và việc cấp giấy chứng nhận hành nghề đại lý khai thuê. Mối quan hệ này báo trước một kế hoạch hợp tác chặt chẽ về công tác tạo thuận lợi thương mại là điều mà URA ngày càng quan tâm.

URA đã hoàn toàn hiểu rằng phải còn một thời gian rất dài nữa mới hoàn thành chương trình cải cách và với sự hỗ trợ của DFID, URA đang thực hiện một dự án hiện đại hóa mới. Dự án này sẽ hỗ trợ việc xác định kế hoạch công tác, tổ chức đào tạo nhân viên, xây dựng hệ thống hỗ trợ hiện đại bằng CNTT&TT và trợ giúp công tác quản lý. Vấn nạn tham nhũng vẫn là một vấn đề được ưu tiên hàng đầu trong chương trình cải cách. Đối với vấn đề này, cần phải có một phương thức tập trung hơn.

Tài liệu tham khảo

DFID (Vụ Phát triển Quốc tế). 1995. Báo cáo Cun-ninh-ham. Luân-đôn.

Lawrence Hinckle và Alberto Herrou-Aragon. 2003. "Đợt cải cách thương mại thế hệ đầu tiên của châu Phi sẽ đi đến đâu?" Báo cáo công tác 58a, 58b. Ngân hàng Thế giới, Washington, D.C.

NHÀ XUẤT BẢN THẾ GIỚI
46 Trần Hưng Đạo - Hà Nội - Việt Nam
Tel: 0084-4-8253841; Fax: 0084-4-8269578
Email: thegioi@hn.vnn.vn

KINH NGHIỆM HIỆN ĐẠI HÓA HẢI QUAN CỦA MỘT SỐ NƯỚC

Chịu trách nhiệm xuất bản
TRẦN ĐOÀN LÂM

Biên tập: Luc De Wulf
José B. Sokol

SÁCH LƯU HÀNH NỘI BỘ

In 1.000 cuốn, khổ 20,5 x 29,7cm tại Trung tâm Chế bản và In - Nhà xuất bản Thế Giới
Giấy chấp nhận đăng ký kế hoạch xuất bản số: 189-2005/CXB/1-2/ThG.
In xong và nộp lưu chiểu quý IV năm 2005