

CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH: BƯỚC ĐỘT PHÁ

Trong công tác xây dựng và phát triển ngành Hải quan

Mai Thị Vân Anh

Vụ Kiểm tra thu thuế XNK - Tổng cục Hải Quan

Cải cách hành chính ở Việt nam được tiến hành nhiều năm nay với những bước đi - lộ trình từ thấp tới cao. Bắt đầu là việc cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết các công việc cá nhân, tổ chức, đến cải cách một bước nền hành chính nhà nước với ba nội dung là: cải cách thể chế hành chính; cải cách bộ máy hành chính nhà nước; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức. Ngày nay cải cách hành chính đã chuyển sang một bước mới với bốn nội dung: cải cách thể chế hành chính; cải cách bộ máy hành chính nhà nước; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức; cải cách tài chính công.

Giai đoạn 2008 - 2010 ngành Hải quan tiến hành triển khai công tác cải cách, phát triển và hiện đại hóa trong bối cảnh Việt Nam đã chính thức gia nhập WTO, mở rộng các mối quan hệ song phương và đa phương, hội nhập sâu rộng và toàn diện vào các diễn đàn kinh tế thế giới nên các hoạt động xuất nhập khẩu hàng hoá, phương tiện vận tải và hành khách xuất nhập cảnh tăng lên nhanh chóng. Sản xuất trong nước phát triển với tốc độ cao. Kim ngạch hàng hoá xuất khẩu tiếp tục gia tăng với con số cao. Đầu tư nước ngoài vào Việt Nam ngày một tăng dần với thị trường tin cậy và đầy tiềm năng, nhất là khi Việt Nam trở thành thành viên WTO và tham gia vào các khu vực mậu dịch tự do.

Chương trình cải cách thể chế

Luật Hải quan đã đi vào cuộc sống, tạo cơ sở pháp lý để ngành Hải quan tiếp tục cải cách, hiện đại hoá; tiếp cận, tạo lập khuôn khổ pháp lý cho mô hình quản lý hải quan hiện đại, làm nền tảng cho áp dụng kỹ thuật quản lý rủi ro vào hoạt động hải quan và nội

luật hoá nhiều cam kết quốc tế liên quan đến hoạt động hải quan.

Bên cạnh đó, Tổng cục Hải quan đã trực tiếp tham gia vào quá trình xây dựng và sửa đổi các Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, Luật Quản lý thuế cùng các Nghị định và Thông tư hướng dẫn có liên quan đến hoạt động hải quan. Đồng thời, chủ trì xây dựng, trình các cấp có thẩm quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật như Quyết định 149/2005/QĐ-TTg ngày 20/06/2005 của Thủ tướng Chính phủ về thực hiện thí điểm thủ tục hải quan điện tử; Quyết định 50/2005/QĐ-BTC ngày 19/07/2005 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về việc ban hành thí điểm thủ tục hải quan điện tử (giai đoạn 1); Quyết định 52/2007/QĐ-BTC ngày 22/06/2007 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về việc ban hành quy định về thí điểm thủ tục hải quan điện tử; Quyết định 456/QĐ-BTC ngày 14 tháng 03 năm 2008 của Bộ trưởng Bộ Tài chính (giai đoạn 2).

Thủ tục hải quan điện tử đã đạt

được một số thành công bước đầu, giảm đáng kể thời gian xử lý hồ sơ hải quan (từ 7-8 giờ xuống còn 10-15 phút) và không yêu cầu nộp các loại giấy tờ ngay cho cơ quan hải quan. Bước đầu chuyển đổi phương thức quản lý hải quan hiện đại từ quản lý theo từng giao dịch sang quản lý theo doanh nghiệp, từ xử lý trên giấy tờ sang xử lý trên dữ liệu điện tử; hình thành đội ngũ cán bộ làm việc trong môi trường mới. Doanh nghiệp đã từng bước được hỗ trợ làm quen với thủ tục hải quan điện tử và hướng dẫn kịp thời những vướng mắc ngay tại đơn vị hoặc trên mạng. Đây là một quá trình cải cách cơ bản về thủ tục nhằm đơn giản hoá thủ tục, rút ngắn thời gian thông quan, tạo điều kiện thuận lợi cho Doanh nghiệp, thúc đẩy hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, đáp ứng yêu cầu quản lý trong bối cảnh hoạt động giao lưu kinh tế ngày càng gia tăng.

Cải cách hành chính trong ngành Hải quan là một bước đột phá, chấm dứt tệ phiền hà, sách nhiễu, tiêu cực khi doanh nghiệp làm thủ tục khai báo, giám sát

giấy tờ, công khai minh bạch những văn bản mới, những chính sách mới, niêm yết tại trụ sở nơi làm thủ tục đã được doanh nghiệp đồng tình và dư luận đánh giá cao. Cụ thể như thực hiện cơ chế “một cửa” phân luồng xanh – vàng – đỏ, tạo điều kiện thuận lợi nhiều hơn cho doanh nghiệp làm các thủ tục về hải quan và thuế. Mô hình “một cửa” ngành hải quan là đầu mối giao dịch trực tiếp về thủ tục hành chính thuế và cả việc hướng dẫn, giải đáp các vướng mắc về chính sách thuế đối với hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu của người dân cũng như doanh nghiệp. Thực hiện theo mô hình này thì tổ chức bộ máy gọn, hiệu quả và thuận lợi hơn cho người dân và doanh nghiệp. Thực hiện cơ chế “một cửa”, những nét cải cách mang tính đột phá nói trên cho thấy công tác cải cách hành chính, đặc biệt là cải cách thủ tục hành chính thời gian qua đã đi đúng hướng, tạo ra sự đồng thuận giữa cán bộ làm nhiệm vụ giải quyết thủ tục cho doanh nghiệp, tạo được những bước đột phá quan trọng, góp phần không nhỏ thực hiện các mục tiêu về tăng trưởng kinh tế của đất nước.

Bên cạnh kết quả đạt được, chương trình cải cách thể chế còn một số tồn tại sau: hệ thống pháp luật về hải quan chưa đồng bộ, một số văn bản ban hành hướng dẫn thực hiện còn chậm như quy trình quản lý nghiệp vụ hải quan đối với hàng nhập sản xuất xuất khẩu, doanh nghiệp chế xuất, khu thương mại tự do, khu bảo thuế, công tác giám sát hải quan...; nội dung của một số văn bản liên quan đến hoạt động hải quan còn mâu thuẫn, chồng chéo nhau, một số văn bản chưa

được xây dựng và ban hành theo đúng kế hoạch.

Chương trình cải cách tổ chức bộ máy

Tổng cục Hải quan đã tiến hành khảo sát, đánh giá thực trạng và sự vận hành, quan hệ phối hợp trong tổ chức bộ máy tại từng đơn vị cấp Cục, Chi cục để hoàn chỉnh quy hoạch mạng lưới hải quan làm cơ sở cho việc điều chỉnh, sắp xếp lại tổ chức bộ máy theo yêu cầu của các quy trình thủ tục mới và quản lý hải quan hiện đại. Hoạt động này cũng nhằm triển khai mô hình tổ chức phục vụ thủ tục hải quan điện tử, kiện toàn bộ máy tổ chức của hệ thống kiểm tra sau thông quan và sắp xếp hệ thống tổ chức phòng chống ma túy tại các địa bàn trọng điểm.

Chương trình chuẩn hoá và đào tạo cán bộ

Đã bước đầu thực hiện khảo sát đánh giá thực trạng đội ngũ cán bộ, công chức trong toàn Ngành, qua đó xác định được nhu cầu đào tạo, xây dựng kế hoạch triển khai đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức có chuyên môn nghiệp vụ cao, có tinh thần phục vụ văn minh lịch sự, có kỷ cương, kỷ luật, trung thực.

Việc xây dựng giáo trình, tài liệu gắn chặt với công tác nghiệp vụ thực tế đã được giao cho các đơn vị nghiệp vụ soạn thảo kết hợp với tham khảo các giáo trình đào tạo về hải quan hiện đại. Tổ chức thường xuyên các khoá đào tạo tại cơ quan Tổng cục và các Cục Hải quan địa phương cho nhiều loại đối tượng cán bộ công chức nhằm cập nhật nâng cao kiến thức pháp luật về hải quan, kiến thức về chuyên môn

nghiệp vụ, kiến thức chuyên sâu, cũng như các kiến thức bổ trợ khác.

Tuy nhiên, việc chuẩn hoá đội ngũ cán bộ và đào tạo theo mục tiêu đề ra trong kế hoạch còn nhiều nội dung chưa đạt được. Nhiều mục tiêu đề ra vượt quá khả năng thực hiện, có những mục tiêu hoàn toàn có thể thực hiện và có ý nghĩa quan trọng trong tổ chức thực hiện nhưng lại chưa được tổ chức triển khai như: việc xác định cơ cấu ngạch bậc công chức gắn với từng chức danh công việc; việc xây dựng hoàn thiện giáo trình tài liệu đối với từng loại hình đào tạo và đào tạo lại; việc xây dựng đội ngũ giáo viên; việc xây dựng một mô hình đào tạo thích hợp thay thế cho Trường Cao đẳng Hải quan. Về chương trình cải cách tổ chức bộ máy: mục tiêu “đến năm 2010, bộ máy cấp Cục và Chi cục Hải quan cửa khẩu ở các đơn vị, địa bàn trọng điểm vận hành được theo mô hình quản lý tập trung để thông quan điện tử đối với hàng xuất, và thí điểm đối với hàng nhập”; một số hoạt động của cấu phần này chưa thực hiện được. Về chương trình chuẩn hóa cán bộ đào tạo: mục tiêu “phần đầu đến hết 2010, 80% trở lên công chức thừa hành và 90% trở lên cán bộ lãnh đạo đạt tiêu chuẩn ngạch công chức, chức vụ lãnh đạo và nghiệp vụ hải quan chuyên sâu từng lĩnh vực, cơ bản đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế về hải quan”. Mục tiêu này chưa đạt được, một số hoạt động của nội dung này cũng đang được triển khai thực hiện như: chuẩn hóa tiêu chuẩn chức danh công chức, đào tạo chuyên sâu...

Chương trình cải cách tài chính công:

Kết quả hoạt động của Ngành Hải quan đạt được trong giai đoạn 2005-2007 và năm 2008 là kết quả tổng hợp của nhiều yếu tố khách quan và chủ quan, trong đó cơ chế khoán chỉ được thực hiện trong giai đoạn này là yếu tố quan trọng không thể thiếu. Cụ thể:

(1) Thực hiện cơ chế khoán, Tổng cục đã chủ động sắp xếp tổ chức bộ máy, bố trí lại lực lượng theo hướng tăng cường công tác nghiệp vụ chuyên sâu, kiểm tra, thanh tra, đẩy mạnh công tác hiện đại hoá như: Thành lập Ban Quản lý dự án hiện đại hoá hải quan, Ban cải cách hiện đại hoá hải quan; Phòng Kiểm tra-Thanh tra, Chi cục Kiểm tra sau thông quan, Đội Kiểm soát phòng, chống ma tuý tại nhiều Cục Hải quan tỉnh, thành phố; Chi cục Hải quan điện tử tại TP. Hải Phòng và TP. Hồ Chí Minh, ... Do chủ động sắp xếp, luân chuyển cán bộ hợp lý, nên mặc dù nhiệm vụ, khối lượng công việc các năm qua tăng lên rất nhanh, nhưng biên chế của ngành Hải quan không vượt biên chế được giao.

(2) Thực hiện khoán đã tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ nghiệp vụ cho cán bộ, công chức.

(3) Thực hiện khoán kinh phí hoạt động tạo chủ động về kinh phí giúp Ngành tăng cường cơ sở vật chất, hiện đại hoá hệ thống tin học và trang thiết bị kỹ thuật hiện đại để nâng cao hiệu lực, hiệu quả và hiện đại hoá công nghệ quản lý.

(4) Thực hiện khoán kinh phí hoạt động đã đảm bảo tăng

cường kinh phí cho công tác nghiệp vụ; công tác tuyên truyền, phối hợp nghiệp vụ, thu đòi nợ thuế; công tác thanh tra, kiểm tra, đặc biệt là kiểm tra sau thông quan, công tác chống buôn lậu và gian lận thương mại, chống thất thu cho ngân sách; giảm tỷ lệ nợ tồn đọng trên số thu thuế xuất, nhập khẩu. Cụ thể kinh phí chi thường xuyên cho hoạt động nghiệp vụ chuyên môn đặc thù của hải quan (tuyên truyền phổ biến pháp luật về Hải quan, phối hợp với các lực lượng trong công tác nghiệp vụ, thu đòi nợ thuế; chi phí thuê bao đường truyền; vật tư, ấn chỉ chuyên ngành,...) bình quân trong giai đoạn 2005-2007 và 2008 là 76,2 tỷ đồng/năm, chiếm 6,1% kinh phí khoán.

(5) Thực hiện cơ chế khoán đã đảm bảo ổn định thu nhập cho cán bộ công chức; gắn tiền lương, thu nhập với mức độ hoàn thành nhiệm vụ của cá nhân, bộ phận nên đã tạo ý thức làm việc mới, góp phần thực hiện thắng lợi nhiệm vụ chính trị của ngành, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

Bên cạnh những kết quả đạt được nêu trên, việc thực hiện cải cách tài chính công trong ngành Hải quan vẫn còn một số khó khăn và hạn chế như:

- Đội ngũ cán bộ triển khai thực hiện công tác đầu tư, mua sắm và xây dựng còn thiếu về số lượng và yếu về nghiệp vụ chuyên môn nên việc triển khai các nhiệm vụ chi cho hiện đại hoá từ nguồn kinh phí khoán còn hạn chế.

- Trình tự, thủ tục của Nhà nước trong lĩnh vực đầu tư hết sức chặt chẽ và trong một số năm vừa

qua lại có nhiều thay đổi. Việc đảm bảo thực hiện đúng các quy trình, thủ tục trong đầu tư mua sắm trang thiết bị và xây dựng cơ bản trong Ngành cùng với những khó khăn, ách tắc trong thủ tục về đất đai, giải phóng mặt bằng là những nguyên nhân cơ bản ảnh hưởng lớn đến tiến độ triển khai các nhiệm vụ chi từ kinh phí khoán. Do vậy trang thiết bị kỹ thuật, CNTT và hệ thống công sở chưa được triển khai trang bị, xây dựng nhanh chóng, kịp thời.

- Tiền lương cho cán bộ công chức mặc dù đã được nâng lên do thực hiện khoán, nhưng đời sống thực tế của cán bộ công chức chưa được nâng cao và còn nhiều khó khăn do tình hình bão giá hiện nay, mức lương còn thấp hơn một số ngành như: ngân hàng, bảo hiểm, các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh,... Do vậy, chưa thu hút được nguồn nhân lực có trình độ cao vào ngành. Trong thời gian gần đây xuất hiện xu hướng cán bộ, công chức ngành Hải quan chuyển công tác, xin nghỉ việc ngày càng tăng.

Một số giải pháp tiếp tục thực hiện cải cách hành chính trong những năm tới của ngành Hải quan:

*** Về cải cách thể chế:**

- Môi trường pháp quy như một bể bơi phức hợp. Để tạo ra một bể bơi sạch và lành mạnh cho các doanh nghiệp, Ngành Hải quan phải làm sạch nước trong bể bơi; lọc sạch nước mới bổ sung; bảo trì cơ sở hạ tầng của bể và bảo đảm có người chịu trách nhiệm về việc giữ cho bể luôn sạch. Đi chậm, chạy chậm chưa đủ, Hải quan phải tăng tốc để theo kịp và cố gắng vượt các

nước trong hoàn thiện thể chế.

- Pháp lý chính là thể chế, cần có một đội ngũ cán bộ có kỹ năng, làm việc hiệu quả ở tất cả các lĩnh vực trong phạm vi hoạt động của ngành từ khâu xây dựng luật cũng như triển khai, thanh tra, giám sát việc thực thi luật. Trên thực tế, những quy định đó đã là của ngày hôm qua, có những điều không còn tương thích với ngày hôm nay và trong những năm tới, càng khó đáp ứng. Do đó, cần một chương trình cải cách rộng lớn, tiến hành rà soát, cắt bỏ thủ tục hành chính, quy định pháp luật không còn phù hợp.

- Nên xây dựng thêm các văn bản quy phạm pháp luật quy định cụ thể về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền trong một số lĩnh vực đối với hải quan tại cửa khẩu, xử phạt vi phạm hành chính, điều tra,... trong đó quy định cả thủ tục thông quan điện tử.

*** Về cải cách tổ chức bộ máy:**

Về bộ máy quản lý, đã xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của hệ thống tổ chức hành chính phù hợp với cơ chế hội nhập. Do đó, ngành Hải quan tập trung xây dựng, chỉ đạo thực hiện các chức năng quản lý vĩ mô. Xây dựng, ban hành luật, chính sách, chiến lược, quy hoạch chính sách và kiểm tra việc thực hiện chúng. Bộ máy cần tổ chức theo thể thống nhất, thực hiện quản lý kinh tế theo ngành từ chiến lược, quy hoạch đến phân bổ nguồn lực, tránh chồng chéo, trùng lặp, lãng phí trong công tác đầu tư xây dựng.

Để có nền hành chính tốt, hệ thống pháp luật tốt, điều mà ngành Hải quan cần nhất là có

một đội ngũ cán bộ công chức có năng lực điều hành tốt. Cụ thể:

Một là: khả năng nhận biết những đối tượng nào cần được điều chỉnh. Pháp luật chỉ điều chỉnh những gì mà xã hội cần đến, chứ không phải là những gì mà quản lý muốn.

Hai là: khả năng đánh giá tác động xã hội đối với mỗi hành vi, mỗi văn bản pháp lý.

Ba là: khả năng tiếp cận các đối tượng, khả năng thông tin và tạo điều kiện cho các đối tượng tham gia vào chu trình thông tin, thể hiện chính kiến đối với các chủ thể quản lý.

Bốn là: sự sẵn sàng chấp nhận của người lãnh đạo, khả năng xử lý thông tin sau khi nắm bắt. Đây là cách tốt nhất để đảm bảo sự tương tác giữa các thông tin, và sự tương tác này phải được thường xuyên và chuyên nghiệp hoá.

Năm là: khả năng chuyển tải hành vi, chuyển tải các quy định tới các đối tượng và công chúng.

Để nâng cao chất lượng và năng lực của đội ngũ công chức, trước hết cần thực hiện chế độ công vụ theo chức năng, thẩm quyền, trách nhiệm, quyền hạn, có tiêu chí đánh giá kết quả công việc theo từng chức danh: Kết hợp quy hoạch với đào tạo, bồi dưỡng cán bộ công chức; thực hiện chế độ thi tuyển đối với các trường hợp đề bạt; có chính sách đãi ngộ thoả đáng để đội ngũ cán bộ công chức yên tâm làm việc lâu dài và cống hiến với khả năng cao nhất năng lực, trình độ của mình cho cơ quan, đơn vị. Thực hiện thí điểm chọn cán bộ theo phương châm cạnh tranh nhân tài để có đội ngũ công chức có năng lực thực sự.

*** Về cải cách tài chính công:**

- Ngành Hải quan có nhiệm vụ tổ chức thu thuế xuất khẩu, nhập khẩu và các khoản thu khác cho ngân sách Nhà nước. Kinh phí khoán chỉ cho ngành cần phải gắn với hiệu quả hoạt động thu thuế xuất nhập khẩu, phải tăng cường trách nhiệm của Tổng cục Hải quan đối với công tác này. Việc phấn đấu hoàn thành vượt mức chỉ tiêu thu thuế được Nhà nước giao, bên cạnh những nhân tố khách quan còn là sự nỗ lực chủ quan của ngành trong việc tổ chức hoạt động thu, kiểm tra, đôn đốc các đối tượng thu nộp; trong việc tăng cường giám sát, quản lý hoạt động xuất nhập khẩu; phòng ngừa, đấu tranh chống buôn lậu và gian lận thương mại. Mức độ hoàn thành chỉ tiêu thu là kết quả tổng hợp các mặt hoạt động của ngành Hải quan. Do vậy, khoán chỉ của ngành Hải quan cần phải gắn với tỷ lệ % trên số thu do ngành thực hiện, nhằm gắn quyền lợi với trách nhiệm, giữa chi đầu tư với kết quả thu ngân sách do Ngành thực hiện.

- Sử dụng kinh phí cấp cho Ngành đúng mục đích và hiệu quả nhằm duy trì hoạt động của ngành và góp phần vào việc thực hiện chính sách tài chính quốc gia, bảo vệ chế độ chính trị, chủ quyền và an ninh đất nước, mở rộng hợp tác quốc tế.

- Phân bổ hợp lý nguồn kinh phí để phục vụ cải cách và phát triển đại hoá để nâng cao năng lực quản lý cả về chất lượng và hiệu quả nhằm hướng đến mục tiêu tương đồng với trình độ quản lý hải quan các nước tiên tiến trong khu vực và trên thế giới./.