

NHỮNG BẬT CẬP TRONG QUẢN LÝ ĐỐI VỚI HÀNG HÓA NHẬP KHẨU ẢNH HƯỞNG ĐẾN MÔI TRƯỜNG

ThS. Hoàng Cừ *

Tóm tắt: Tự do hoá thương mại và hội nhập kinh tế quốc tế đã đem lại nhiều cơ hội cho các quốc gia, đặc biệt là các nước đang phát triển. Cũng vì thế, hoạt động xuất nhập khẩu ở các nước này được đẩy mạnh hơn. Tuy nhiên, vì nhiều lý do, các quốc gia đang phát triển thường có xu hướng nhập khẩu những nguyên vật liệu, hàng hóa, công nghệ có trình độ trung bình, thậm chí lạc hậu, gây nguy hại đến môi trường. Vì thế, bảo vệ môi trường ở các nước này trở thành vấn đề được quan tâm đặc biệt.

Việt Nam là nước đang phát triển, tất nhiên, không tránh khỏi tình trạng trên.

Từ khóa: Hải quan, hàng hóa nhập khẩu, kinh tế.

Abstract: The trade liberalization and international economic integration have brought many opportunities for countries, especially developing countries. Therefore, import and export activities in these countries are promoted. However, for many reasons, developing countries often tend to import materials, goods and technologies of average level, even backward, which are harmful to the environment. Therefore, environmental protection in these countries has become a matter of particular concern. Vietnam is a developing country, of course, inevitable on the situation.

Keywords: Inadequacies, environment, goods.

Trong những năm qua, tình hình kinh tế, chính trị - xã hội nước ta có những chuyển biến mạnh mẽ. Nền kinh tế có nhiều khởi sắc và đạt được những thành tựu quan trọng, tình hình chính trị - xã hội ổn định, quốc phòng - an ninh được tăng cường, đời sống nhân dân được cải thiện. Nước ta đã có quan hệ kinh tế với nhiều nước trên thế giới. Xuất nhập khẩu có nhiều chuyển biến tích cực: từ một nước nhập siêu đến nay đã từng bước ổn định, cân bằng.

Cùng với sự phát triển của các hoạt động thương mại, các doanh nghiệp ngày càng đầu tư, phát triển các loại sản phẩm mới, đáp ứng nhu cầu, đòi hỏi ngày càng cao của thị trường. Trong hoạt động nhập khẩu, bên cạnh các loại hàng hóa nhập khẩu có chất lượng cao, hiện đại, thân thiện với môi trường, cũng có nhiều hàng hóa nhập vào Việt Nam tác động xấu đến môi trường, như các phế liệu, máy móc, thiết bị đã qua sử dụng, hóa chất độc hại, các chất suy giảm tầng ozon,... Mỗi năm

* Cục Hải quan tỉnh Hà Giang.

có hàng nghìn container hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam qua các cảng biển lớn, như Hải Phòng, Quảng Ninh, TP. Hồ Chí Minh, Đà Nẵng,..., dưới nhiều hình thức khác nhau, kể cả trái phép. Qua các nghiên cứu, nhận thấy, các nước phát triển đã và đang có xu hướng hợp pháp hóa phương thức chuyển giao trái phép chất thải nguy hại, máy móc, thiết bị lạc hậu cũ, hỏng không còn niên hạn sử dụng (chưa được làm sạch) đã bị cấm sử dụng và đưa vào danh mục tiêu hủy tới các quốc gia đang phát triển. Có những hàng hóa nhập khẩu chứa chất nguy hại vượt quá nhiều lần ngưỡng tiêu chuẩn, trái với quy định pháp luật của nước sở tại. Do thiếu nguyên liệu, nên các nước này vẫn muốn nhập để tái sử dụng.

Việt Nam đang trong quá trình xây dựng, phát triển kinh tế, rất thiếu các nguồn nguyên liệu phục vụ hoạt động sản xuất, trong đó có một số ngành sản xuất quan trọng, nên việc nhập khẩu nguyên liệu, đôi khi cả phế liệu, từ nước ngoài là một nhu cầu thực tế, phù hợp với thông lệ quốc tế và quy định của pháp luật Việt Nam. Trong những năm qua, cơ quan hải quan qua thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với hoạt động nhập khẩu, đã đặc biệt quan tâm tới các hàng hóa gây ảnh hưởng đến môi trường và đã đạt được nhiều kết quả đáng ghi nhận.

Thứ nhất, qua việc thực thi nhiệm vụ của mình, cơ quan hải quan vừa tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động thương mại, góp phần phát triển kinh tế đất nước, vừa thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường trên thực tế.

Các máy móc, thiết bị, hóa chất, phân bón, thuốc bảo vệ thực vật,... có vai trò rất lớn cho phát triển kinh tế, trong khi nhiều mặt hàng trong nước chưa sản xuất được phải nhập khẩu. Thực hiện chức năng quản

lý nhà nước của mình, cơ quan hải quan đã tiếp nhận, giải quyết thủ tục hải quan, thông quan từng giờ, từng ngày cho các lô hàng nhập khẩu trị giá hàng tỷ USD với thời gian nhanh nhất, đáp ứng yêu cầu của xã hội. Hải quan đã đảm bảo các quy định chính sách mặt hàng, chính sách thuế trên thực tế, yêu cầu các doanh nghiệp nhập khẩu phải tuân thủ đầy đủ các quy định pháp luật. Nhờ thế, cơ quan hải quan đã chống được thất thu thuế, đảm bảo nguồn thu cho ngân sách nhà nước.

Thứ hai, cơ quan hải quan luôn kịp thời phát hiện và xử lý các vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực xuất nhập khẩu, góp phần ngăn chặn và làm giảm thiểu việc nhập khẩu, vận chuyển trái phép những hàng hóa có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường.

Theo kết quả thống kê, từ năm 2014 đến năm 2018, Hải quan đã bắt giữ, xử lý 84.489 vụ vi phạm pháp luật trị giá khoảng 1.381 tỷ đồng, ra 90.389 quyết định xử phạt hành chính, khởi tố 220 vụ án hình sự, chuyển 466 vụ để các cơ quan khác (Công an, Biên phòng,...) xử lý theo thẩm quyền. Trong số các vụ vi phạm nhập khẩu ảnh hưởng đến môi trường bị Hải quan xử lý, có 2.757 vụ bị xử phạt hành chính, thu ngân sách nhà nước là 77,5 tỷ đồng, khởi tố 133 vụ án hình sự, chiếm 60% số vụ án hình sự cơ quan hải quan đã khởi tố. Riêng trong năm 2018, cơ quan hải quan khởi tố 9 vụ việc liên quan đến phế liệu nhập khẩu.

Theo quy định của Nhà nước, việc nhập khẩu các mặt hàng có nguy cơ ảnh hưởng đến môi trường phải có giấy phép của các Bộ quản lý chuyên ngành. Ngoài các giấy tờ thông thường, như tờ khai hải quan, hóa đơn (invoice), C/O (chứng nhận xuất xứ hàng hóa),..., theo quy định pháp luật, thì hồ sơ còn phải có giấy phép nhập

khẩu đối với hàng hóa cần nhập khẩu, giấy phép nhập khẩu theo hạn ngạch thuế quan (ví dụ: phế liệu), giấy thông báo miễn kiểm tra (khai báo hóa chất) hoặc giấy thông báo kết quả kiểm tra của cơ quan kiểm tra chuyên ngành (phế liệu, máy móc, thiết bị qua sử dụng, thuốc bảo vệ thực vật, phân bón,...).

Các giấy tờ này có thể nộp bản giấy hoặc dưới dạng điện tử thông qua Cổng thông tin một cửa quốc gia. Đây được xem là cơ sở để cơ quan hải quan đánh giá hàng hóa nhập khẩu đủ điều kiện nhập khẩu và thông quan. Khác với hàng hóa nhập khẩu thông thường, các hàng hóa nhập khẩu có nguy cơ ảnh hưởng đến môi trường phải làm thủ tục hải quan ngay tại cửa khẩu.

Quyết định số 2026/QĐ-TTg về Phê duyệt Đề án giải pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động kiểm tra chuyên ngành đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu của Thủ tướng Chính phủ ngày 17/11/2015 yêu cầu: *“Xác định những lĩnh vực, mặt hàng thuộc diện kiểm tra chuyên ngành do cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền thực hiện là hàng hóa gây nguy hại đến sức khỏe cộng đồng, gây ô nhiễm môi trường, nguy hại cho kinh tế, cho an ninh quốc gia (hàng hóa thuộc diện phải kiểm dịch động vật, thực vật, y tế, hóa chất độc hại, thuốc trừ sâu, phế liệu, phế thải, vũ khí, chất phóng xạ...). Những mặt hàng này phải được kiểm tra, kiểm soát chặt chẽ ngay tại cửa khẩu, tại các địa điểm có sự quản lý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền”* (Điều 1, Mục II, Điều 1). Theo Quyết định số 15/2017/QĐ-TTg “Ban hành danh mục hàng hóa nhập khẩu phải làm thủ tục hải quan tại cửa khẩu nhập” ngày 12/5/2017 của Thủ tướng Chính phủ, về cơ bản, những hàng hóa ảnh hưởng xấu đến môi trường (phế liệu bắt buộc phải làm thủ

tục hải quan, thuốc bảo vệ thực vật, hóa chất, phân bón,...) phải làm các thủ tục nhập tại Chi cục hải quan cửa khẩu.

Bên cạnh những kết quả đạt được trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với hàng hóa nhập khẩu ảnh hưởng đến môi trường, hiện trên lĩnh vực Hải quan vẫn còn một số tồn tại như sau:

Thứ nhất, một số quy định của hệ thống pháp luật hiện hành chưa phù hợp với thực tiễn hoặc vẫn chưa được hướng dẫn, đặc biệt các quy định liên quan đến thẩm quyền của cơ quan hải quan.

Thứ hai, có không ít chính sách “mở” của Nhà nước về đăng ký, thành lập doanh nghiệp đôi khi cũng tạo điều kiện, kẽ hở cho các đối tượng buôn lậu lợi dụng. Chẳng hạn, ngày 27/12/2017, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 136/NQ-CP về việc đơn giản hóa thủ tục hành chính, giấy tờ công dân liên quan đến quản lý dân cư thuộc phạm vi chức năng quản lý nhà nước của Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã bãi bỏ thành phần hồ sơ “Bản sao thẻ CCCD, giấy CMND, hộ chiếu hoặc giấy tờ hợp pháp khác” khi thực hiện thủ tục đăng ký thành lập doanh nghiệp. Do không kiểm tra, không xác minh, xác thực về người đại diện theo pháp luật, thông tin về chủ sở hữu, thông tin về địa chỉ, trụ sở của doanh nghiệp nên, các đối tượng buôn lậu lợi dụng quy định này để thực hiện hành vi vi phạm và khi cơ quan hải quan phát hiện thì những đối tượng này bỏ trốn. Thực tiễn cho thấy, nhiều đối tượng buôn lậu đã sử dụng CMND của người khác do bị thất lạc, của người đã chết hoặc làm giả chứng minh thư nhân dân (có trường hợp chỉ thay ảnh giữ nguyên số, những thông tin khác của chứng minh thư) làm người đại diện theo pháp luật để thành lập “doanh nghiệp ma”.

Thứ ba, thông tin nghiệp vụ hải quan còn thiếu, chưa đầy đủ. Nguyên tắc hoạt động của hệ thống thông quan điện tử (thông quan tự động VNACCS/VCIS) là việc kiểm tra, giám sát đối với hàng hóa, phương tiện vận tải được thực hiện trên cơ sở áp dụng quản lý rủi ro, bao gồm việc thu thập, xử lý thông tin hải quan; xây dựng tiêu chí và tổ chức đánh giá việc tuân thủ pháp luật của người khai hải quan, phân loại mức độ rủi ro; tổ chức thực hiện các biện pháp quản lý hải quan phù hợp. Hệ thống thông quan điện tử sẽ tích hợp các thông tin trên và tự động xử lý (phân luồng xanh, vàng, đỏ) cho các tờ khai. Trên cơ sở kết quả phân luồng của hệ thống, cơ quan hải quan sẽ thực hiện việc kiểm tra, giám sát đối với hàng hóa, phương tiện vận tải trong quá trình làm thủ tục hải quan. Do thông tin nghiệp vụ hải quan còn thiếu, chưa đầy đủ, nên kết quả phân luồng trên thực tế chưa thực sự chính xác.

Thứ tư, điều kiện kết cấu hạ tầng, trang thiết bị kiểm tra, thẩm định còn hạn chế. Hiện nay, toàn ngành Hải quan trang bị 80 máy soi hành lý và 8 máy soi hàng hóa (trong đó có 3 máy soi container được tổ chức JICA và GSM của Nhật Bản đầu tư từ nguồn vốn không hoàn lại), tổng trị giá là 530 tỷ đồng, cho 27 Cục Hải quan tỉnh, thành phố, tập trung tại các cửa khẩu hàng không, đường bộ và cảng biển quốc tế. Còn nhiều Chi cục Hải quan vẫn chưa được trang bị máy soi container, trong khi khối lượng công việc ngày càng nhiều.

Thứ năm, văn bản pháp luật quy định về quản lý và kiểm tra chuyên ngành còn nhiều, phạm vi quản lý, kiểm tra rộng, nhiều mặt hàng chưa có mã hồ sơ, chưa có đầy đủ tiêu chuẩn, quy chuẩn để thực hiện việc kiểm tra; còn những quy định chồng chéo, một hàng hóa cùng lúc phải

chịu nhiều thủ tục, nhiều hình thức quản lý, kiểm tra chuyên ngành, do cùng một hoặc nhiều Bộ quy định.

Theo thống kê của Tổng cục Hải quan, số lượng hàng hóa phải kiểm tra chuyên ngành chiếm tỷ trọng lớn: 19,1%/ tổng số tờ khai. Nghĩa là, trung bình 10 tờ khai hải quan thì có 2 tờ khai hải quan thuộc diện kiểm tra chuyên ngành. Mặt khác, qua khảo sát thực tế tại một số cơ quan, tổ chức kiểm tra chuyên ngành, việc xin giấy phép, cấp giấy chứng nhận đăng ký kiểm tra, trả kết quả chủ yếu làm thủ công: chủ yếu nộp hồ sơ giấy trực tiếp cho cơ quan kiểm tra hoặc cơ quan cấp phép và nhận lại kết quả bằng giấy. Nhiều cơ quan, tổ chức kiểm tra chuyên ngành chưa áp dụng phương pháp quản lý rủi ro để phân tích đánh giá thông tin về doanh nghiệp trong thực hiện kiểm tra chuyên ngành, dẫn đến kiểm tra quá nhiều, trùng lặp, cùng một mặt hàng, hãng sản xuất. Tuy kiểm tra nhiều lần, nhiều lô, nhưng phát hiện rất ít vi phạm. Việc phối hợp, trao đổi thông tin về kết quả kiểm tra chuyên ngành giữa các cơ quan, đơn vị liên quan còn nhiều hạn chế.

Ngoài một số nguyên nhân khách quan liệt kê ở trên, còn một số nguyên nhân chủ quan sau đây:

Thứ nhất, ý thức yếu của một số cán bộ trong ngành Hải quan về sự nguy hại của việc nhập chất thải nguy hại vào Việt Nam, không nhận thức đầy đủ tầm quan trọng trong việc ngăn chặn các hành vi trên. Mặt khác, năng lực của các cán bộ kiểm tra còn hạn chế dẫn đến khó kiểm soát được hàng hóa tại các bến bãi tại các cảng cũng như cửa khẩu biên giới.

Thêm nữa, nguồn nhân lực làm công tác kiểm soát hải quan còn mỏng. Dưới áp lực về khối lượng và thời gian lưu thông hàng hóa ngày càng tăng, phương

thức thông quan ngày càng hiện đại; các đối tượng hoạt động với thủ đoạn ngày càng tinh vi, liều lĩnh, nên việc phát hiện, kiểm soát, ngăn chặn, bắt giữ gặp nhiều khó khăn.

Thứ hai, công tác tham mưu xây dựng thể chế, ban hành chính sách, pháp luật về hải quan của các Bộ quản lý chuyên ngành còn chậm, chưa đáp ứng yêu cầu của cơ quan hải quan trong công tác quản lý nhà nước đối với mặt hàng này, nhất là khi có sự tác động từ bên ngoài.

Thứ ba, một số doanh nghiệp Việt Nam (thường là các đối tượng trung gian trong việc vận chuyển chất thải nguy hại) vừa tham lợi bất chính, vừa thể hiện sự thiếu hiểu biết và vô trách nhiệm đối với cộng đồng và môi trường dẫn đến móc ngoặc với các đối tượng nước ngoài, bất chấp hậu quả để nhập khẩu các mặt hàng ảnh hưởng đến môi trường.

Thông thường các đối tượng buôn lậu các mặt hàng thuộc danh mục cấm hoặc không đáp ứng tiêu chuẩn nhập khẩu thường sử dụng phương thức thông qua doanh nghiệp trung gian hoặc ủy thác nhập khẩu nhằm trốn tránh, qua mặt cơ quan hải quan nếu bị phát hiện thì dễ dàng bỏ trốn. Trong khi người đại diện của các doanh nghiệp trung gian thường là những người thiếu hiểu biết, dễ bị khoản tiền dịch vụ và những lời hứa của các đối tượng buôn lậu mê hoặc nên dễ bị lôi kéo, dụ dỗ thực hiện hành vi vi phạm.

Thứ tư, sự phối hợp không chặt chẽ giữa các Bộ, ban, ngành với nhau dẫn đến thiếu thông tin hoặc thông tin không kịp thời để ngăn chặn các hoạt động trái phép. Do các Bộ, ngành là cơ quan ban hành các quy định về quản lý hàng hóa chuyên ngành, nên cơ quan hải quan thường phải “lấy ý kiến” của họ, nhiều trường hợp không được trả lời hoặc có trả lời cũng chỉ

dạng liệt kê văn bản và nêu “thực hiện theo quy định pháp luật”, gây khó khăn cho cơ quan hải quan trong việc giải quyết thủ tục hải quan, xử lý vi phạm.

Ngoài ra, các cơ quan này cũng cấp các loại giấy phép cho hoạt động nhập khẩu hàng hóa, nhưng đôi khi cấp lại, không gửi cho cơ quan hải quan hoặc không được cập nhật liên kết trên hệ thống thông tin một cửa quốc gia (ví dụ: giấy phép nhập khẩu thuốc bảo vệ thực vật, danh sách các tổ chức giám định về điều kiện chất lượng, tiêu chuẩn hàng hóa nhập khẩu theo chỉ định của các Bộ, ngành,...).

Trong tương lai, để phát huy những kết quả đạt được và hạn chế những thiếu sót trong công tác quản lý nhà nước đối với hàng hóa nhập khẩu ảnh hưởng đến môi trường, cơ quan hải quan cần:

Thứ nhất, đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng và sự quản lý của Nhà nước; tuân thủ các quy định của pháp luật, phù hợp với định hướng phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và chương trình cải cách hành chính; thực hiện các cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên;

Thứ hai, tạo thuận lợi cho hoạt động thương mại đồng thời tăng cường kiểm soát, quản lý nhà nước về hải quan theo quy định của pháp luật, xử lý nghiêm các hành vi vi phạm pháp luật.

Thứ ba, tiếp tục đổi mới về công tác quản lý nhà nước, cải cách hành chính trong lĩnh vực hải quan, đổi mới công tác kiểm tra chuyên ngành, cơ chế một cửa quốc gia, cải cách hiện đại hóa ngành hải quan.

Thứ tư, phối hợp có hiệu quả đối với các cơ quan chức năng, quản lý nhà nước chuyên ngành trong quá trình thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về hải quan.

Định hướng cụ thể của ngành Hải quan trong thời gian tới là:

1. Triển khai có hiệu quả Chỉ thị 27/CT-TTg ngày 17/9/2018 của Thủ tướng Chính phủ về một số giải pháp cấp bách tăng cường công tác quản lý đối với hoạt động nhập khẩu và sử dụng phế liệu làm nguyên liệu sản xuất.

2. Tiếp tục tăng cường công tác quản lý, đảm bảo chỉ cho phép nhập phế liệu đáp ứng các điều kiện quy định của pháp luật vào Việt Nam để làm nguyên liệu sản xuất.

3. Xây dựng quy chế phối hợp liên ngành về quản lý nhập khẩu phế liệu giữa các bộ Tài chính, Tài nguyên và Môi trường, Công Thương, Giao thông vận tải, Công an, Quốc phòng, Ngoại giao, Khoa học và Công nghệ và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố.

4. Phối hợp với Bộ Tài nguyên và

Môi trường, Bộ Giao thông vận tải và các Bộ, ngành liên quan xử lý dứt điểm các container phế liệu tồn đọng tại cảng; kiên quyết yêu cầu buộc tái xuất các lô hàng là chất thải, phế liệu gây ô nhiễm môi trường ra khỏi lãnh thổ Việt Nam.

5. Cục Hải quan các tỉnh, thành phố tăng cường công tác thu thập thông tin, áp dụng quản lý rủi ro để chủ động đấu tranh phòng ngừa ngăn chặn các thủ đoạn buôn lậu, gian lận thương mại, như vận chuyển trái phép hàng hóa qua biên giới, khai gian về số lượng, sử dụng giấy tờ giả, khai sai tên hàng, thông đồng với tổ chức chứng nhận sự phù hợp, với công chức hải quan để gian lận về kết quả kiểm tra quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về môi trường đối với hàng hóa nhập khẩu./.

Tài liệu tham khảo

1. Cục Thống kê tỉnh Hà Giang (2019). Niên giám thống kê 2018. NXB Cục Thống kê tỉnh Hà Giang
2. Cục Thuế tỉnh Hà Giang. Báo cáo tổng kết tình hình thực hiện nhiệm vụ công tác thuế năm 2019, nhiệm vụ và giải pháp công tác thuế năm 2020.
3. Cục Hải quan tỉnh Hà Giang. Báo cáo tổng kết năm 2019, phương hướng nhiệm vụ năm 2020.
4. Ủy ban nhân dân tỉnh Hà Giang, Trường Chính sách công và quản lý (2018). Chương trình Đối thoại chính sách về tái cơ cấu kinh tế tỉnh Hà Giang giai đoạn 2017-2020, tầm nhìn 2030.

Ngày nhận bài: 10/01/2020