

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TÀI CHÍNH

HỌC VIỆN TÀI CHÍNH

๘๐๔๕๐๔๕๐๔

LÊ DUY THÀNH

**ĐỔI MỚI QUẢN LÝ THUẾ
TRONG ĐIỀU KIỆN HỘI NHẬP KINH TẾ
Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành: Tài chính, lưu thông tiền tệ và tín dụng

Mã số : 5.02.09

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

HÀ NỘI – 2006

**Công trình đã được hoàn thành tại
Học viện Tài chính**

Người hướng dẫn khoa học:

1. PGS, TS Quách Đức Pháp
2. TS Đỗ Thị Thìn

Phản biện 1:

Phản biện 2:

Phản biện 3:

Luận án sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp Nhà nước
họp tại Học Viện Tài chính

Vào hồi giờ ngày tháng năm 2006

Có thể tìm hiểu luận án tại:

- Thư viện Quốc gia
- Thư viện Học viện Tài chính

**DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ
CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN**

1. Lê Duy Thành (2000), “Trốn thuế và tránh thuế - Các vấn đề lý luận và thực tiễn”, *Tài chính*, (3/425), Tr. 36-37.
2. Lê Duy Thành (2000), “Những vấn đề đặt ra trong công tác quản lý thuế đối với hoạt động xây dựng cơ bản”, *Tài chính*, (12/434), Tr. 31-33.
3. Lê Duy Thành (2006), “Quản lý thuế các doanh nghiệp ĐTNN tại Vĩnh Phúc: Hai lần được báo cáo điển hình”, *Thuế Nhà nước*, (11/81), Tr.14-15.
4. Lê Duy Thành (2006), “ Cải cách thủ tục hành chính thuế: Cần phải bắt đầu từ cơ quan thuế”, *Tài chính*, (6/500),Tr.28-29.
5. Lê Duy Thành (2006), “ Tư vấn hỗ trợ đối tượng nộp thuế, dịch vụ cần được xã hội hoá”, *Thuế nhà nước*, (19/89), Tr. 7, 11.
6. Lê Duy Thành (2006), “Quản lý nguồn nhân lực, nội dung quan trọng của quản lý thuế”, *Tài chính doanh nghiệp*, (5), Tr.31-32.

Căn cứ mục tiêu, quan điểm phát triển kinh tế của Đảng và Nhà nước, căn cứ vào yêu cầu của nền kinh tế hội nhập đặt ra cho quản lý thuế, trên cơ sở xác định mục tiêu, quan điểm đổi mới quản lý thuế trong điều kiện hội nhập kinh tế hiện nay của Việt Nam, luận án tập trung vào các giải pháp, kiến nghị nhằm đổi mới quản lý thuế trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế trong đó tập trung vào ba nhóm giải pháp lớn:

Nhóm giải pháp về tổ chức bộ máy: Bao gồm các giải pháp về hoàn thiện cơ cấu tổ chức bộ máy, thực hiện mô hình quản lý thuế theo chức năng, xây dựng nguồn nhân lực phục vụ cải cách và hiện đại hóa ngành thuế, thực hiện khoán chi nhằm nâng cao hiệu quả quản lý thuế.

Nhóm giải pháp về tổ chức thực hiện các luật thuế: Bao gồm các giải pháp về hoàn thiện cơ chế quản lý thuế tự khai - tự nộp, cải cách thủ tục hành chính theo hướng đơn giản, nâng cao hiệu quả công tác tuyên truyền tư vấn hỗ trợ đối tượng nộp thuế, đổi mới công tác thanh tra kiểm tra thuế, áp dụng phương pháp quản lý thu thuế khấu trừ tại nguồn...

Nhóm giải pháp về công nghệ và môi trường pháp lý của quản lý thuế: Bao gồm các giải pháp về trang bị hệ thống máy tính và phần mềm hiện đại nhằm nâng cao hiệu quả quản lý thuế, hoàn thiện hệ thống chính sách thuế, đặc biệt là triển khai áp dụng luật quản lý thuế và các văn bản hướng dẫn về quản lý thuế quốc tế nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý thuế trong điều kiện hội nhập kinh tế.

Những giải pháp được trình bày theo những khía cạnh: Cơ sở lý luận và thực tiễn, nội dung, hiệu quả dự kiến khi thực hiện. Với hệ thống các giải pháp trên được thực hiện đồng bộ sẽ góp phần nâng cao hiệu quả quản lý thuế, đáp ứng các yêu cầu đặt ra đối với quản lý thuế của nền kinh tế Việt Nam trong điều kiện hội nhập hiện nay. Tuy nhiên, quản lý thuế là một vấn đề quản lý vĩ mô phức tạp, rộng lớn, mặc dù đã có nhiều cố gắng trong việc nghiên cứu nhưng cũng không thể tránh khỏi những thiếu sót, hạn chế, rất mong được sự đóng góp của các thầy cô giáo, các nhà khoa học và các bạn

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Tham gia hội nhập các tổ chức kinh tế khu vực và quốc tế là yêu cầu khách quan và là hướng phát triển tất yếu của nền kinh tế Việt Nam. Trong tiến trình hội nhập, Đảng và Nhà nước ta đã không ngừng đổi mới cơ chế quản lý kinh tế nhằm phát huy và giải phóng các nguồn lực để phát triển kinh tế đất nước. Một trong các yêu cầu đặt ra trong quá trình đổi mới là từng bước hoàn thiện các công cụ quản lý kinh tế vĩ mô, trong đó có công cụ thuế. Quá trình mở cửa thị trường, hội nhập kinh tế quốc tế tạo cho Việt Nam những thuận lợi vô cùng to lớn, nhưng cũng đặt nước ta trước không ít thách thức, nhất là lĩnh vực quản lý thuế. Nhận thức được tầm quan trọng của vấn đề, thời gian qua, đã có nhiều công trình nghiên cứu của nhiều tác giả về thuế dưới nhiều góc độ khác nhau. Tuy nhiên, các công trình thường nghiên cứu thuế dưới góc độ chính sách thuế, phân tích và đánh giá tác động của chính sách thuế đến nền kinh tế. Một số luận án, đề tài như đề tài nghiên cứu cấp Bộ về "*Giải pháp hoàn thiện công tác quản lý thuế của Việt nam trong điều kiện hiện nay*" do PGS.TS Nguyễn Thị Bất làm chủ nhiệm đề tài đã đề cập đến quản lý thuế nhưng ở các khía cạnh khác nhau mà chưa đề cập nhiều đến quản lý thuế, đặc biệt là quản lý thuế trước yêu cầu đổi mới, hội nhập kinh tế hiện nay. Chính vì vậy, nhằm làm sáng tỏ một số vấn đề về quản lý thuế trong điều kiện hội nhập kinh tế, tác giả đã lựa chọn đề tài: "***Đổi mới quản lý thuế trong điều kiện hội nhập kinh tế ở Việt Nam***" để tiến hành nghiên cứu làm luận án tiến sĩ.

2. Mục đích nghiên cứu của luận án

Với cách tiếp cận hệ thống, quản lý thuế không chỉ đơn thuần là hướng đến đầu ra là số thu về thuế mà phải hướng đến những kết quả, những tác động tạo ra nhằm làm thay đổi môi trường kinh tế xã hội, đáp ứng mong muốn cải thiện môi trường của các công dân và doanh nghiệp. Với quan niệm như vậy, mục đích nghiên cứu của luận án: Hệ thống hóa lý luận về quản lý thuế, đặt quản lý thuế trong điều kiện hội nhập để xem xét tìm ra những yêu cầu đối với quản lý thuế. Phân tích thực trạng quản lý thuế ở Việt Nam hiện nay dưới nhiều góc độ: Tổ chức bộ máy, cơ chế quản lý và các quy trình hành thu, xem xét các quy trình, tổ chức thực hiện quản lý thuế trong một môi trường quản lý cụ thể. Trên cơ sở những phân

tích về thực trạng và những kinh nghiệm quốc tế về quản lý thuế, luận án đóng góp những giải pháp, kiến nghị nhằm hoàn thiện công tác quản lý thuế trong thời gian trước mắt cũng như trong tương lai lâu dài.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu: Là các quan hệ quản lý trong hoạt động thu, nộp thuế. Các quan hệ quản lý trong hoạt động thu nộp thuế được nhìn nhận dưới hai góc độ: Là quan hệ quản lý giữa Nhà nước đối với xã hội, quan hệ quản lý này dựa trên quyền lực đặc biệt của Nhà nước - với tư cách là cơ quan công quyền. Là quan hệ quản lý của một tổ chức công nhằm tạo ra các dịch vụ công cung cấp đáp ứng yêu cầu của xã hội. Dưới góc độ này, quản lý thuế được xem như là quan hệ quản lý hành chính trong một tổ chức công hay rộng hơn là quan hệ quản lý hành chính của Chính phủ.

Phạm vi nghiên cứu: Luận án nghiên cứu các quan hệ quản lý trong phạm vi quan hệ giữa cơ quan thuế và các đối tượng nộp thuế và các quan hệ quản lý thuế nội địa. Về thời gian: Luận án tập trung nghiên cứu tình hình quản lý thuế trong thời gian từ 1999 đến nay, với một số nội dung có mở rộng phạm vi thời gian đến 1990.

4. Ý nghĩa khoa học của luận án

Luận án hệ thống hóa lý luận về quản lý thuế, trong đó đặc biệt đã đưa ra khái niệm về quản lý thuế, luận giải những vấn đề về bản chất, đặc điểm và mục tiêu của quản lý thuế theo cách nhìn hệ thống. Đồng thời, luận án cũng chỉ ra những vấn đề đặt ra cho quản lý thuế trong điều kiện nền kinh tế hội nhập. Những phân tích đó sẽ làm cơ sở khoa học cho việc đánh giá thực trạng quản lý thuế trên thực tiễn. Bên cạnh đó, luận án đưa ra mô hình tổ chức quản lý thuế của một số nước để rút ra các kinh nghiệm có ích cho đổi mới quản lý thuế ở nước ta.

Phân tích thực trạng quản lý thuế trên hai khía cạnh: Những thành tựu đạt được trong quản lý thuế và những vấn đề cần khắc phục, thay đổi. Luận án đã tập trung trình bày những hoạt động cải cách trong quản lý thuế của Việt Nam trong giai đoạn 1999 trở lại đây. Trên cơ sở đó, luận án phân tích những kết quả đạt được và những hạn chế trong quá trình cải cách thuế ở Việt Nam. Đặc biệt, luận án cố gắng phân tích những thách thức, những vấn đề trong quản lý thuế mà Việt Nam

Một trong các yêu cầu đặt ra trong quá trình đổi mới là hoàn thiện các công cụ quản lý vĩ mô, đặc biệt là công cụ thuế. Đổi mới quản lý thuế trong điều kiện hội nhập kinh tế của Việt Nam là một vấn đề rất quan trọng trong cải cách và hiện đại hóa ngành thuế nói riêng và cải cách nền hành chính quốc gia nói chung. Chính vì vậy, nghiên cứu luận án "*Đổi mới quản lý thuế trong điều kiện hội nhập kinh tế ở Việt Nam*" mong muốn đóng góp một phần vào công cuộc cải cách, đổi mới của ngành thuế nói riêng cũng như của đất nước nói chung. Những kết quả đạt được trong quá trình nghiên cứu đó là:

Luận án đã khái quát, hệ thống hóa các vấn đề lý luận cơ bản về quản lý thuế, đi sâu phân tích quản lý thuế dưới các góc độ quản lý hệ thống bao gồm các khía cạnh: khái niệm, mục tiêu quản lý, chủ thể, đối tượng quản lý, môi trường quản lý thuế... Trong đó đặc biệt đi sâu phân tích một số nội dung của quản lý thuế bao gồm cơ chế quản lý, tổ chức bộ máy, công tác tổ chức thực hiện các luật thuế

Thông qua việc nghiên cứu khái niệm, bản chất của hội nhập kinh tế, những tác động của hội nhập kinh tế đến nền kinh tế để từ đó đánh giá tác động của hội nhập đến thuế nói chung và quản lý thuế nói riêng. Với sự biến động về môi trường như vậy đã đặt ra các yêu cầu đối với quản lý thuế trong điều kiện hội nhập kinh tế. Bên cạnh đó, luận án nghiên cứu kinh nghiệm của một số quốc gia đối với cải cách thuế nói chung, quản lý thuế nói riêng, kinh nghiệm về tổ chức bộ máy, tổ chức quản lý thu của một số nước thuộc khối các nước OECD và rút ra nhận xét và một số bài học đối với Việt Nam trong cải cách đổi mới quản lý thuế ở Việt Nam thời gian tới.

Trên cơ sở những luận điểm đã trình bày ở trên, luận án đi sâu phân tích thực trạng quản lý thuế ở Việt Nam trên các khía cạnh: Tổ chức bộ máy, cơ chế quản lý và vấn đề tổ chức hành thu, hệ thống các qui định về quản lý thuế... Đồng thời, luận án cũng phân tích một số những hoạt động cải cách cụ thể để cho thấy những cố gắng cải cách của ngành Thuế trong thời gian qua.

Trên cơ sở những phân tích về thực trạng quản lý thuế và các yêu cầu quản lý thuế trong điều kiện hội nhập, luận án đã chỉ ra vẫn còn những mặt hạn chế, yếu kém cần phải tập trung tháo gỡ và khắc phục trong quản lý thuế trong giai đoạn hiện nay.

Hai là, bổ sung các chức năng về điều tra thuế, củng cố các chức năng về cưỡng chế thuế.

Ba là, xây dựng và áp dụng các công nghệ thanh tra hiện đại, nghiên cứu xây dựng phần mềm hỗ trợ công tác thanh tra, kiểm tra như các phần mềm phân tích nhận dạng và đánh giá rủi ro, phần mềm chuyển đổi xử lý dữ liệu đầu vào, phần mềm kiểm tra đối chiếu dữ liệu thuế, phần mềm đánh giá hiệu quả hoạt động thanh tra...

Bốn là, hoàn thiện cơ cấu tổ chức và trình độ cán bộ thanh tra kiểm tra

3.2.2.6. Hoàn thiện và mở rộng phương pháp quản lý thuế "khấu trừ tại nguồn".

3.2.3. Nhóm giải pháp về công nghệ và môi trường pháp lý của quản lý thuế

3.2.3.1. Xây dựng hệ thống thông tin thuế qua mạng điện tử, tiến tới thực hiện một số giao dịch về kê khai, thủ tục hành chính thuế và quản lý thuế bằng mạng điện tử, áp dụng các công nghệ quản lý tiên tiến, hiện đại trong quản lý thuế.

3.2.3.2. Xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính sách thuế thuế theo hướng công khai, minh bạch, đơn giản gọn nhẹ, tổ chức thực hiện tốt luật quản lý thuế nhằm nâng cao hiệu quả quản lý thuế

- Hoàn thiện hệ thống chính sách thuế theo hướng công khai, minh bạch, đơn giản gọn nhẹ và bao quát hết nguồn thu.

- Tổ chức thực hiện tốt luật quản lý thuế.

- Xây dựng và hoàn thiện các qui định về quản lý thuế quốc tế nhằm thực hiện tốt công tác quản lý thuế trong hội nhập.

KẾT LUẬN

Tiến trình hội nhập với việc tự do hóa thương mại và đầu tư, cắt giảm thuế quan đang đặt ra cho các quốc gia những cơ hội to lớn cũng như là những thách thức không nhỏ. Để đáp ứng được yêu cầu hội nhập kinh tế, tận dụng tối đa các cơ hội, hạn chế các tác động tiêu cực của nền kinh tế hội nhập, các quốc gia nói chung và Việt Nam nói riêng cần phải không ngừng đổi mới các công cụ quản lý vĩ mô, cải cách trong quản lý kinh tế nhằm đáp ứng các yêu cầu đặt ra của nền kinh tế.

phải đổi mới trong tiến trình hội nhập kinh tế khu vực và thế giới. Từ đó làm cơ sở để đưa ra hệ thống các giải pháp nhằm hoàn thiện hơn công tác quản lý thuế.

Luận án đóng góp những giải pháp nhằm hoàn thiện quản lý thuế trong điều kiện hội nhập kinh tế của Việt Nam theo các nội dung quản lý thuế đã đề cập từ hệ thống các qui định về quản lý, cơ chế quản lý, tổ chức bộ máy và đặc biệt là các quy trình hành thu cụ thể. Các giải pháp được trình bày ngắn gọn, cô đọng trên các khía cạnh: Cơ sở lý luận và thực tiễn, nội dung và điều kiện áp dụng cũng như hiệu quả dự báo của giải pháp.

5. Kết cấu luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục các tài liệu tham khảo và phụ lục, nội dung của luận án gồm 3 chương.

Chương 1

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ QUẢN LÝ THUẾ TRONG ĐIỀU KIỆN HỘI NHẬP KINH TẾ

1.1. MỘT SỐ VẤN ĐỀ QUẢN LÝ THUẾ

1.1.1. Khái niệm về quản lý

Xã hội loài người ngày càng phát triển, lao động mang tính xã hội hóa ngày càng cao, phân công lao động xuất hiện và quản lý như một đòi hỏi tất yếu khách quan. Tuy nhiên, cũng có rất nhiều cách giải thích khác nhau về thuật ngữ quản lý. Quản lý được hiểu là của con người và hoạt động bởi các hành vi của họ. Quản lý được thực hiện bằng tổ chức và quyền lực. Có tổ chức thì mới phân định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và mối quan hệ của những người tham gia hoạt động chung. Có quyền uy mới đảm bảo sự phục tùng của các đối tượng quản lý. Mục đích của quản lý là điều khiển, phối hợp các hoạt động riêng lẻ của từng cá nhân tạo thành các hoạt động chung thống nhất và hướng các hoạt động chung đó theo mục tiêu đã định. Như vậy, xét quản lý với tư cách là một hành động, có thể khái niệm: *Quản lý là quá trình tổ chức điều khiển một hoạt động nào đó của một cơ quan hay đơn vị. Chủ thể quản lý có thể là một cơ quan đơn vị hay một cá nhân. Đối tượng quản lý là hoạt động bởi sự chi phối của con người hay của giới tự nhiên*

1.1.2. Quản lý thuế

1.1.2.1. Khái niệm, đối tượng, đặc trưng của quản lý thuế

Cũng như quan niệm về thuế, quan niệm về quản lý thuế có nhiều cách tiếp cận khác nhau. Theo Giáo trình quản lý tài chính nhà nước của Trường Đại học Tài chính kế toán (2000) thì quản lý thuế được xem như là quản lý thu thuế. Trong nhiều tài liệu khác, khi đề cập đến quản lý thuế, người ta thường nói đến quản lý hành chính thuế. Quản lý thuế được hiểu là chức năng, là hoạt động của cơ quan Thuế đối với việc đóng thuế của người nộp thuế và được thực hiện bằng phương pháp hành chính. Nội dung của quản lý hành chính thuế thường đề cập đến hai vấn đề sau:

- Tổ chức hành chính thuế: sắp xếp, cơ cấu tổ chức bộ máy bao gồm:
 - + Theo đối tượng nộp thuế, theo sắc thuế hay theo chức năng quản lý thuế.
 - + Theo cấp quản lý hành chính và theo lãnh thổ.
- Thủ tục và qui trình quản lý thu thuế bao gồm đăng ký đối tượng nộp thuế, theo dõi nộp thuế, thanh tra, kiểm tra thuế.

Với quan niệm như vậy, thuật ngữ quản lý thuế đã phản ánh được nội dung cơ bản nhất của hoạt động quản lý thuế và quan trọng là nó làm toát lên phương thức và công cụ được sử dụng chủ yếu trong quản lý thuế, đó là công cụ hành chính. Tuy nhiên, cũng cần nhận thức rằng quản lý thuế không đơn thuần chỉ dùng phương pháp hành chính mà có sự kết hợp tổng hòa các biện pháp tổ chức hành chính và kinh tế. Do đó, theo tác giả luận án, quản lý thuế chính là quá trình tổ chức điều khiển các mặt của công tác thu thuế với việc sử dụng tổng hòa các biện pháp tổ chức hành chính và kinh tế.

Chủ thể của quản lý thuế là Nhà nước, bao gồm hệ thống các cơ quan hành pháp, các cơ quan lập pháp, kể cả hệ thống các cơ quan tư pháp và hệ thống các cơ quan chuyên môn giúp việc cho cơ quan hành pháp, trong đó đặc biệt là cơ quan thuế là tổ chức được giao nhiệm vụ thay mặt Nhà nước tổ chức và thực hiện thu thuế. Đối tượng quản lý thuế là các tổ chức và cá nhân nộp thuế.

Đặc trưng cơ bản của quản lý thuế đó là: Quản lý thuế là quản lý bằng pháp luật. Quản lý thuế đặc biệt coi trọng phương pháp hành chính. Quản lý thuế xét ở tầm vi mô là hoạt động mang tính kỹ thuật, nghiệp vụ.

1.1.2.2. Mục tiêu quản lý thuế

Thứ tư, xây dựng hệ thống xử lý thông tin và quản lý thuế hiện đại trên cơ sở áp dụng công nghệ tin học, nâng cao hiệu quả của công tác quản lý, đặc biệt chú trọng mạng thông tin nội bộ cũng như là nối mạng với các cơ quan có liên quan như kho bạc, ngân hàng.

3.2.2.2. Cải cách thủ tục hành chính thuế theo hướng công khai, minh bạch, đơn giản, xây dựng mô hình quản lý trực tuyến tại các cấp cơ sở

Bước 1: Liệt kê các thủ tục hành chính tại các cấp của cơ quan thuế.

Bước 2: Rà soát và điều chỉnh lại các qui định về thủ tục hành chính.

Bước 3: Tổng hợp, điều chỉnh các quy trình, cơ cấu lại theo hướng xây dựng các đầu mối nhân sự tập trung trong cơ quan thuế.

Bước 4: Xây dựng quy chế làm việc dựa vào các tiêu chí đánh giá chất lượng thực thi công việc.

Bước 5: Lựa chọn, bố trí, sắp xếp cán bộ cho phù hợp với yêu cầu công việc.

Bước 6: Xây dựng hệ thống quản lý thông tin.

Bước 7: Tăng cường điều kiện vật chất, trang thiết bị phục vụ nhu cầu hiện đại hóa hành chính thuế.

3.2.2.3. Củng cố và nâng cao hiệu quả công tác tư vấn hỗ trợ đối tượng nộp thuế, xây dựng hành lang pháp lý nhằm phát triển hệ thống dịch vụ tư vấn thuế

- Nâng cao hiệu quả công tác tư vấn hỗ trợ đối tượng nộp thuế.

- Xây dựng hành lang pháp lý nhằm phát triển hệ thống dịch vụ tư vấn thuế, xã hội hóa các dịch vụ hỗ trợ tư vấn thuế nhằm phục vụ cho nhu cầu tuân thủ luật thuế của các đối tượng nộp thuế.

3.2.3.4. Hoàn thiện qui trình quản lý đối tượng nộp thuế, mở rộng phạm vi quản lý của các luật thuế nhằm bao quát hết nguồn thu, thực hiện công bằng xã hội

3.2.2.5. Đổi mới cơ chế thanh tra kiểm tra từ thanh tra theo diện rộng truyền thống sang thanh tra, kiểm tra theo mức độ đánh giá rủi ro, xây dựng và áp dụng các công nghệ thanh tra hiện đại, nâng cao hiệu quả công tác thanh tra.

Một là, đổi mới cơ chế thanh tra kiểm tra từ thanh tra theo diện rộng truyền thống sang thanh tra, kiểm tra theo mức độ đánh giá rủi ro (khả năng sai phạm về thuế).

nhân viên vừa là động lực để họ tự thực hiện bồi dưỡng, nâng cao năng lực bản thân.

- *Tổ chức, sắp xếp lại cán bộ* theo từng công việc, đảm bảo giữa yêu cầu chất lượng công việc và năng lực cán bộ, đồng thời vừa thực hiện hài hòa việc chuyên môn hóa cán bộ, vừa thực hiện việc luân phiên, luân chuyển theo yêu cầu công việc.

- *Xây dựng môi trường hành chính thuế* trong sạch, cải cách chế độ tiền lương, đảm bảo đời sống cho công chức thuế. Những yếu tố này sẽ quyết định đến đạo đức công vụ của một cán bộ thuế và có ảnh hưởng lớn đến chất lượng của quản lý thuế.

- *Đào tạo và phát triển nguồn nhân lực*, bao gồm:

+ Xây dựng và tổ chức thực hiện kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng.

+ Xây dựng và hệ thống chương trình và viết các giáo trình bồi dưỡng nghiệp vụ thuế cho phù hợp.

+ Xây dựng đội ngũ giảng viên chuyên trách, giảng viên kiêm chức chuyên làm nhiệm vụ vừa công tác, vừa giảng dạy cho cán bộ trong ngành.

+ Xây dựng các trung tâm bồi dưỡng nghiệp vụ thuế chính qui, hiện đại.

3.2.1.4. Thực hiện khoán chi trên cơ sở biên chế và số thu nhằm nâng cao hiệu quả quản lý thuế.

3.2.2. Nhóm các giải pháp về tổ chức quản lý thu thuế

3.2.2.1. Triển khai thực hiện đồng bộ cơ chế quản lý thuế: Tự khai, tự nộp thuế tại cơ quan thuế các cấp, các địa bàn trên phạm vi toàn quốc, nâng cao trách nhiệm của đối tượng nộp thuế trong việc thực thi các luật thuế.

Thứ nhất, hoàn thiện chức năng tuyên truyền hỗ trợ đối tượng nộp thuế của cơ quan thuế, thực hiện xã hội hóa việc tuyên truyền hỗ trợ, nâng cao trình độ nhận thức của đối tượng nộp thuế.

Thứ hai, xây dựng qui trình quản lý thuế đơn giản, dễ thực hiện, tạo điều kiện tốt nhất cho người nộp thuế thực hiện nghĩa vụ của mình với quan điểm đối tượng nộp thuế là "khách hàng" của cơ quan thuế.

Thứ ba, nâng cao chất lượng công tác thanh tra, kiểm tra thuế.

Một là, đảm bảo nguồn thu từ thuế được tập trung một cách chính xác, kịp thời, thường xuyên, ổn định cho ngân sách quốc gia.

Hai là, quản lý thuế phải nhằm mục tiêu tối thiểu hóa chi phí, nâng cao hiệu quả, hiệu lực của quản lý.

Ba là, tác động tích cực đến phát triển kinh tế, đảm bảo nuôi dưỡng và phát triển nguồn thu, phát huy vai trò tích cực của hệ thống thuế trong đời sống kinh tế xã hội.

Bốn là, đảm bảo sự tuân thủ theo pháp luật, chống các hành vi trốn thuế, tránh thuế, đồng thời phản các yêu cầu của xã hội, các bất cập trong chính sách, trong quản lý để điều chỉnh kịp thời.

Để đạt được các mục tiêu như trên, mỗi quốc gia trong từng điều kiện hoàn cảnh nhất định phải xây dựng các mục tiêu cụ thể, mục tiêu trước mắt, mục tiêu lâu dài để từ đó xác lập các bước đi thích hợp

1.1.2.3. Một số nội dung chủ yếu của quản lý thuế

Xây dựng mô hình tổ chức bộ máy quản lý thuế bao gồm:

+ *Cơ cấu tổ chức của cơ quan thuế* là tổng hợp các bộ phận trong hệ thống cơ quan thuế có mối quan hệ phụ thuộc lẫn nhau, được chuyên môn hóa, có những nhiệm vụ quyền hạn và trách nhiệm theo qui định, bố trí theo những cấp, những khâu khác nhau nhằm thực hiện các mục tiêu nhiệm vụ của ngành thuế. Các căn cứ để xây dựng cơ cấu tổ chức thuế gồm: Nguyên tắc quản lý hành chính nhà nước của một quốc gia quyết định đến tổ chức bộ máy hành chính các cấp trong đó có tổ chức bộ máy ngành thuế. Chức năng nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan thuế các cấp trong từng thời kỳ quyết định đến tổ chức bộ máy ngành thuế. Hệ thống chính sách, cơ chế quản lý và các quy trình nghiệp vụ thuế quyết định đến tổ chức bộ máy ngành thuế. Qui mô, trình độ đặc điểm của đối tượng nộp thuế là nhân tố tác động đến tổ chức bộ máy ngành thuế.

+ *Mô hình tổ chức quản lý thu thuế:* Trên thế giới hiện nay tồn tại một số mô hình điển hình: *Mô hình quản lý theo sắc thuế, mô hình quản lý theo đối tượng nộp thuế, mô hình quản lý theo chức năng.* Tùy theo đặc điểm tình hình kinh tế chính trị của từng thời kỳ mà có thể lựa chọn từng mô hình cho từng giai đoạn lịch sử của quốc gia phù hợp.

+ *Chức năng nhiệm vụ của cơ quan thuế*: Chức năng nhiệm vụ của một cơ quan công quyền bao giờ cũng được nghiên cứu, xác lập trên phạm vi và tính chất hoạt động của nó. Khác với lĩnh vực khác, lĩnh vực thuế khóa chứa đựng nhiều nội dung kinh tế, chính trị xã hội tổng hợp, vì vậy khi xác định chức năng nhiệm vụ của ngành thuế không thể bỏ qua tính đặc thù đó của thuế khóa. Trong đó, tính thuế, thu thuế, quản lý thuế đó là nhiệm vụ hiển nhiên của ngành thuế. Song để thực hiện nhiệm vụ đó, ngoài việc tuyên truyền, vận động, ngành thuế phải có quyền hạn nhất định, đặc biệt là quyền lực trong lĩnh vực có tính chất dân sự.

Các nhiệm vụ cụ thể của cơ quan thuế có thể khái quát như giải thích luật thuế, tổ chức quản lý và thu, có thẩm quyền quản lý hệ thống tin học do mình xây dựng hay thuê của các nhà thầu tư nhân, trừ trường hợp hệ thống tin học phát triển chung với chính phủ, có quyền tự xây dựng các tiêu chuẩn công tác cho ngành, quyền tuyển chọn, trọng dụng, sa thải nhân viên theo qui định chung của Chính phủ, xây dựng chương trình đào tạo nhân viên. Ngoài ra, tùy từng quốc gia mà có thể giao cho ngành thuế các chức năng nhiệm vụ khác.

Về thẩm quyền của cơ quan thuế, ngoài việc có thẩm quyền trong việc quản lý thu thông thường thì hầu hết các nước thuộc Hiệp hội các nước kinh tế phát triển (OECD) đều có thêm các thẩm quyền: Quyền ra văn bản hướng dẫn về thuế trước khi thực hiện, quyền kiểm soát và khám xét, quyền tính lãi và phạt.

+ *Xây dựng nguồn nhân lực trong tổ chức bộ máy*: Yếu tố nguồn nhân lực là đặc biệt quan trọng trong cơ cấu tổ chức bộ máy, con người là chủ thể của các hành vi quản lý, ra quyết định quản lý và thực thi các quyết định quản lý. Quản lý nguồn nhân lực là quá trình đảm bảo nguồn nhân lực cho hoạt động quản lý với các nhiệm vụ cơ bản bao gồm: Phân tích đánh giá nhu cầu về nhân lực quản lý, tuyển chọn bố trí nguồn nhân lực, phân công phân nhiệm, di chuyển điều động cán bộ, đánh giá cán bộ, chế độ đãi ngộ cán bộ, đào tạo và phát triển nguồn nhân lực. Số lượng cán bộ, cơ cấu cán bộ phụ thuộc rất nhiều vào chức năng nhiệm vụ, mô hình tổ chức và mô hình quản lý, khả năng ứng dụng khoa học công nghệ vào quản lý.

Xây dựng cơ chế quản lý thuế:

Cơ chế quản lý thuế là phương thức hoạt động của hệ thống thuế hợp với các qui luật khách quan nhằm đạt được mục tiêu. Thực tế trên thế giới tồn tại một số cơ chế quản lý thuế điển hình như:

Quan điểm 3: Đổi mới quản lý thuế trong giai đoạn hiện nay phải gắn liền với công cuộc hiện đại hóa ngành thuế và phải được tiến hành một cách toàn diện, sâu sắc và triệt để.

Quan điểm 4: Cùng với hệ thống chính sách thuế, quan điểm đổi mới quản lý thuế trên cơ sở không những phải đảm bảo tận thu cho ngân sách mà còn là nhân tố tích cực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, phát triển và nuôi dưỡng nguồn thu.

Quan điểm 5: Đổi mới quản lý thuế phải đảm bảo nguyên tắc tuân theo các qui luật kinh tế khách quan, đảm bảo sự tuân thủ và phù hợp với các chuẩn mực và thông lệ quốc tế.

Quan điểm 6: Đổi mới công tác quản lý thuế là cả một quá trình khó khăn, phức tạp, kiên quyết, lâu dài, với các mục tiêu dài hạn nên phải làm dần từng bước, phải kết hợp hài hòa giữa tính kế thừa và tính đột biến, kết hợp các mục tiêu trước mắt và lâu dài.

3.2. MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẪM ĐỔI MỚI QUẢN LÝ THUẾ TRONG ĐIỀU KIỆN HỘI NHẬP KINH TẾ Ở VIỆT NAM

3.2.1 Nhóm giải pháp hoàn thiện tổ chức bộ máy ngành thuế

3.2.1.1. Hoàn thiện cơ cấu tổ chức, củng cố chức năng nhiệm vụ của cơ quan thuế các cấp theo hướng đơn giản, gọn nhẹ, đảm bảo hiệu lực, hiệu quả quản lý thuế

3.2.1.2. Hoàn thiện và triển khai đồng bộ mô hình quản lý thuế theo chức năng

3.2.1.3. Xây dựng và nâng cao trình độ đội ngũ cán bộ, đảm bảo nguồn nhân lực đáp ứng yêu cầu quản lý thuế trong hội nhập

Trong điều kiện nền kinh tế hội nhập hiện nay, để nâng cao hiệu quả sử dụng cán bộ, quản lý thuế cần phải:

- *Xây dựng bảng mô tả công việc*.

- *Xây dựng tiêu chuẩn năng lực*: Đây là cơ sở để tuyển chọn, sử dụng, đào tạo cán bộ, đồng thời cũng là tiêu chuẩn để đánh giá cán bộ, đề bạt và thực hiện các chế độ đãi ngộ cán bộ.

- *Rà soát, đánh giá đội ngũ cán bộ*: Phải có qui chế đánh giá cán bộ định kỳ dựa trên các yêu cầu công việc để vừa đánh giá năng lực, công việc của cán bộ,

Bốn là, phát huy hơn nữa tính dân chủ và sức mạnh toàn xã hội trong toàn bộ các hoạt động kinh tế xã hội, thực hiện khẩu hiệu dân biết, dân bàn, dân làm dân kiểm tra, thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.

Năm là, đặc biệt coi trọng công tác quản lý, lãnh đạo, chỉ đạo điều hành.

3.1.2. Mục tiêu đổi mới quản lý thuế trong hội nhập kinh tế của Việt Nam

Mục tiêu chung nhất của công cuộc đổi mới hệ thống thuế trong điều kiện hội nhập kinh tế như Việt Nam hiện nay là phải xây dựng được một hệ thống thuế tiên tiến, hiện đại, tính hiệu lực cao, đảm bảo công bằng, minh bạch, hiệu quả, phù hợp với khu vực và thế giới. Một hệ thống thuế xuất phát từ yêu cầu của thực tiễn, dựa trên cơ sở ý thức tự giác của người nộp thuế đáp ứng được yêu cầu về nguồn thu phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong giai đoạn hiện nay. Tuy nhiên trong từng giai đoạn lịch sử nhất định, với từng điều kiện nhất định cần xác định các mục tiêu cụ thể, mục tiêu trước mắt, mục tiêu lâu dài và từ đó xác lập các bước đi cụ thể cho từng giai đoạn nhất định

3.1.3. Quan điểm đổi mới quản lý thuế trong điều kiện hội nhập kinh tế

Xuất phát từ bản chất của nhà nước Việt Nam, xuất phát từ các bản chất đặc trưng của quản lý thuế. Trên cơ sở phân tích và vận dụng các chủ trương định hướng lớn của Việt Nam trong giai đoạn sắp tới, trong điều kiện hội nhập kinh tế của Việt Nam hiện nay, một số quan điểm có tính nguyên tắc của đổi mới, cải cách quản lý thuế trong giai đoạn hiện nay, đó là:

Quan điểm 1: Quản lý thuế phải chú trọng đến kết quả đầu ra.

Quản lý thuế phải chú trọng tới kết quả đầu ra nghĩa là quản lý không chỉ chú trọng đến mục tiêu số thu về thuế mà còn phải quan tâm đến các tác động của thuế đến các mục tiêu kinh tế xã hội, quan tâm đến hiệu quả quản lý, hiệu lực quản lý và hướng tới mục tiêu phục vụ tốt nhất đối tượng nộp thuế.

Quan điểm 2: Quản lý thuế phải xuất phát từ đối tượng nộp thuế, chuyển từ quan điểm quản lý "thu thuế" sang quan điểm "nộp thuế", từ tư duy quản lý theo mệnh lệnh hành chính sang tư duy quản lý mang tính phục vụ trong một hành lang pháp lý định sẵn.

Cơ chế quản lý "*Cơ quan thuế tính thuế và thông báo thuế*": Là cơ chế quản lý trong đó cơ quan thuế đảm nhiệm toàn bộ trách nhiệm tính thuế và yêu cầu đối tượng nộp thuế theo thông báo của cơ quan thuế.

Cơ chế quản lý "*Tự kê khai - tự nộp thuế*": Là cơ chế quản lý thuế trong đó người nộp thuế tự giác tuân thủ thực hiện các nghĩa vụ thuế. Cơ quan thuế không can thiệp vào việc thực hiện nghĩa vụ của đối tượng nộp thuế. Tuy nhiên, cơ quan thuế có trách nhiệm tuyên truyền, hỗ trợ, hướng dẫn đối tượng nộp thuế hiểu rõ và thực hiện nghĩa vụ thuế, đồng thời giám sát chặt chẽ việc tuân thủ luật thuế thông qua công tác thanh tra, kiểm tra. Tùy từng điều kiện cụ thể của từng quốc gia để có thể lựa chọn một cơ chế quản lý phù hợp

Tổ chức triển khai thực hiện các luật Thuế:

Tổ chức thực hiện các luật thuế là nội dung quan trọng trong công tác quản lý thuế, nó là khâu triển khai, đưa hệ thống pháp luật Thuế vào cuộc sống bao gồm từ việc lập kế hoạch, tổ chức lãnh đạo, tổ chức thực hiện nhằm thực hiện được các chức năng nhiệm vụ của hệ thống thuế. Nội dung cơ bản của việc tổ chức thực hiện các qui định của luật thuế bao gồm:

- Tuyên truyền phổ biến, hỗ trợ đối tượng nộp thuế tuân thủ luật Thuế.
- Tổ chức thực hiện việc thu thuế và quản lý đối tượng nộp thuế, bao gồm đăng ký đối tượng nộp thuế, tiếp nhận xử lý tờ khai và kế toán thuế, tính thuế và thông báo thuế.
- Thanh tra kiểm tra thuế.
- Cường chế thuế và xử lý tố tụng về thuế.

1.2. MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA CHO QUẢN LÝ THUẾ TRONG ĐIỀU KIỆN HỘI NHẬP KINH TẾ

1.2.1. Một số vấn đề cơ bản của hội nhập kinh tế

1.2.1.1. Khái niệm, bản chất hội nhập kinh tế quốc tế

Hội nhập kinh tế quốc tế là quá trình các quốc gia tiến hành mở cửa nền kinh tế thông qua các nỗ lực tự do hóa trên mọi cấp độ nhằm chủ động gắn kết với nền kinh tế khu vực và thế giới.

Thực chất của hội nhập kinh tế quốc tế là sự chủ động tham gia vào quá trình quốc tế hóa, toàn cầu hóa của các quốc gia, trong đó các mối quan hệ quốc tế sẽ được tiến hành dưới nhiều cấp độ, đơn phương, song phương và đa phương.

Bản chất của quá trình hội nhập kinh tế quốc tế đó là quá trình các quốc gia thành viên từng bước xóa bỏ các rào cản về thương mại và đầu tư theo hướng tự do hóa cả về hàng hóa và đầu tư. Đồng thời, thể hiện sự đan xen, gắn bó và phụ thuộc lẫn nhau giữa các nền kinh tế độc lập đặt trong mối quan hệ gắn bó chặt chẽ, phức tạp của nền kinh tế thế giới.

1.2.1.2. Các cam kết về thuế trong một số tổ chức kinh tế quốc tế

Trên thực tế tồn tại rất nhiều các tổ chức kinh tế quốc tế ở các cấp độ khác nhau có các cam kết về thuế. Tuy nhiên, trong phạm vi luận án chỉ xem xét và đưa ra một số các cam kết về thuế của một số tổ chức có tính chất đặc trưng.

Đối với khu vực AFTA: Cam kết chủ yếu để thực hiện khu vực mậu dịch tự do ASEAN là Hiệp định ưu đãi thuế quan có hiệu lực chung (CEPT).

Đối với APEC: Các cam kết của tổ chức này: *Về thuế*: Từng nước cần làm rõ và công khai hóa các chính sách thuế quan, các biện pháp phi quan thuế và liên tục thực hiện cắt giảm thuế quan và phi quan thuế theo lộ trình. *Về dịch vụ*: Thực hiện liên tục giảm những hạn chế để mở cửa cho dịch vụ và dành cho nhau những ưu đãi tối huệ quốc (MFN) và đãi ngộ quốc gia (NT) ở 4 lĩnh vực: Viễn thông, giao thông vận tải, năng lượng và du lịch. *Về đầu tư*: Thực hiện tự do hóa chế độ đầu tư, dành cho nhau ưu đãi tối huệ quốc (MFN), đãi ngộ quốc gia (NT) và tạo thuận lợi cho đầu tư.

Đối với WTO: Nước xin gia nhập WTO phải đưa ra và đàm phán với các nước thành viên của WTO về các cam kết ràng buộc mức thuế nhập khẩu của mình để thực hiện mở cửa thị trường cho các nước thành viên theo một qui định nhất định. Thực hiện qui chế tối huệ quốc, thực hiện nguyên tắc đối xử quốc gia: Hàng nhập khẩu và hàng sản xuất trong nước phải được đối xử như nhau, chỉ được bảo hộ bằng thuế quan, không được bảo hộ bằng các biện pháp khác, áp dụng Hiệp định trị giá hải quan theo GATT.

Hiệp định tránh đánh thuế trùng (*Hiệp định tránh đánh thuế hai lần*): *Thực chất hiệp định tránh đánh thuế hai lần là một hiệp định song phương nhằm đưa ra*

chuẩn trong việc tuyên truyền hỗ trợ, chưa khuyến khích, phát huy và tạo hành lang pháp lý đủ rộng cho việc xã hội hóa công tác tư vấn hỗ trợ.

2.3.4. Về công nghệ và môi trường pháp lý của quản lý thuế

Về công nghệ quản lý thuế còn lạc hậu cả về ứng dụng công nghệ quản lý hiện đại và trang bị hệ thống máy tính. Việc cải cách hệ thống thuế chưa được làm đồng bộ với các chính sách khác tạo điều kiện thuận lợi cho quản lý. Các qui định về thuế nằm ở khá nhiều trong nội dung các luật khác như: Luật đầu tư nước ngoài, luật doanh nghiệp, luật thương mại. Nhận thức xã hội về thuế chưa cao, đại bộ phận người dân không hiểu rõ tính tất yếu và cần thiết của thuế cho việc duy trì và phát triển xã hội. Trong những năm qua, hệ thống các sắc thuế được thay đổi liên tục, còn nhiều mục tiêu chính sách xã hội trong chính sách và quản lý thuế. Hệ thống các qui định về quản lý thuế nằm rải rác ở các luật thuế mà chưa được tập trung thành hệ thống các qui định chung cho việc thực hiện hệ thống luật thuế. Tính pháp lý trong hệ thống chính sách về quản lý thuế chưa cao. Mặt khác, tính thống nhất trong hệ thống văn bản về thuế cũng còn một số hạn chế.

Chương 3

ĐỔI MỚI QUẢN LÝ THUẾ

TRONG ĐIỀU KIỆN HỘI NHẬP KINH TẾ Ở VIỆT NAM

3.1. MỤC TIÊU, QUAN ĐIỂM ĐỔI MỚI QUẢN LÝ THUẾ TRONG ĐIỀU KIỆN HỘI NHẬP KINH TẾ CỦA VIỆT NAM

3.1.1. Mục tiêu định hướng phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam trong thời kỳ tới

Một là, tiếp tục chuyển mạnh nền kinh tế Việt Nam sang kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Hai là, kiên định theo con đường hội nhập kinh tế, tiếp tục hội nhập ngày càng sâu hơn, rộng hơn và hoàn chỉnh hơn vào nền kinh tế khu vực và thế giới.

Ba là, cùng với qui mô và tốc độ phát triển nền kinh tế, chất lượng phát triển phải được đặc biệt quan tâm trong thời gian tới.

Hiệu quả, hiệu lực quản lý thuế: Hiệu quả quản lý chưa cao, chi phí tuân thủ của đối tượng nộp thuế còn rất lớn. Hơn thế nữa trong thời gian qua, mức độ tuân thủ của đối tượng nộp thuế là chưa tốt, nhiều vụ việc trốn thuế, tránh thuế, sai phạm thuế đã bị phát hiện và xét xử.

2.3.2. Về cơ chế quản lý thuế và thủ tục hành chính

Về cơ chế quản lý: Chưa triệt để xóa bỏ chế độ cán bộ chuyên quản về thuế. Cơ chế quản lý tự kê khai, tự nộp mặc dù đã có thí điểm, định hướng nhưng thực chất chưa được xây dựng trên cơ sở đề cao tính chủ động, nâng cao trách nhiệm của đối tượng nộp thuế, còn chủ yếu tập trung vào kiểm soát đầu vào, mục tiêu quản lý tập trung vào số thu là chính.

Về thủ tục hành chính thuế: Việc kê khai và nộp thuế còn phức tạp và thiếu tính thống nhất giữa các sắc thuế và giữa các đối tượng nộp thuế. Các thủ tục hành chính về thuế còn chồng chéo và trùng lặp, trách nhiệm cá nhân thấp, các bước tiến hành công việc chưa được tiêu chuẩn hóa.

2.3.3. Vấn đề tổ chức triển khai thực hiện các luật Thuế

- Công tác quản lý đối tượng nộp thuế còn chưa bao quát.
- Công tác xử lý tờ khai và kế toán thuế còn chồng chéo, các kênh thu thập và lưu trữ thông tin kém dẫn đến thiếu thông tin quản lý.
- Cơ quan thuế thiếu thực quyền về thu nợ và cưỡng chế. Chính sách không rõ ràng cũng dẫn đến rất khó khăn trong quá trình thực hiện.
- Công tác thanh, kiểm tra còn thực hiện tràn lan trên diện rộng, chưa đánh giá hết mức độ rủi ro và mức độ vi phạm gian lận về thuế. Công việc thanh tra tiến hành còn sơ sài chưa tập trung và không đưa ứng dụng tin học vào thanh tra, kiểm tra thuế, dẫn đến các cuộc thanh, kiểm tra còn kéo dài và kết quả lại không cao. Tổ chức bộ máy thanh tra chưa tương xứng với khối lượng công việc và vai trò của công tác thanh tra thuế. Lực lượng cán bộ thanh tra thuế chuyên trách còn mỏng. Cơ sở vật chất, kỹ thuật phục vụ cho công tác thanh tra bao gồm cả cơ sở pháp lý trang bị cho thanh tra, kiểm tra chưa đầy đủ.
- Công tác tuyên truyền hỗ trợ còn mang tính thủ công, chưa tạo thành một chương trình lớn, rộng khắp, chưa xây dựng được qui trình và hệ thống các tiêu

các qui định để phân chia quyền đánh thuế giữa các quốc gia khi có phát sinh các quan hệ kinh tế.

Mục tiêu của hiệp định này chính là tạo khung pháp lý quốc tế nhằm phân chia quyền đánh thuế, bảo vệ lợi ích cho đối tượng nộp thuế đồng thời ngăn chặn các hành vi trốn thuế mang tính quốc tế.

1.2.2. Những vấn đề đặt ra cho quản lý thuế trong điều kiện kinh tế hội nhập

Thứ nhất, những cam kết trong hội nhập kinh tế quốc tế ảnh hưởng rất lớn đến nguồn thu ngân sách. *Thứ hai*, việc mở cửa thị trường hàng hóa tất yếu dẫn đến số đối tượng nộp thuế ngày càng tăng nhanh và đặc biệt là sự gia tăng nhanh chóng đối tượng nộp thuế từ các quốc gia khác trên thế giới. *Thứ ba*, thu hút đầu tư do mở cửa thị trường vốn dẫn đến việc gia tăng các hình thức đầu tư trực tiếp như các doanh nghiệp liên doanh, 100% vốn nước ngoài, hợp đồng hợp tác kinh doanh.... *Thứ tư*, hội nhập kinh tế quốc tế đi kèm với sự xuất hiện và gia tăng các hình thức đầu tư gián tiếp thông qua tín dụng đầu tư, ODA, thị trường chứng khoán.... *Thứ năm*, các quan hệ kinh tế phát sinh cũng ngày càng đa dạng và phức tạp hơn như: Kinh doanh bản quyền, sở hữu trí tuệ, chuyển giao công nghệ, và đặc biệt là thương mại điện tử ra đời. Các quan hệ kinh tế này không chỉ giới hạn trong một quốc gia mà nó còn vượt ra ngoài phạm vi một nước hay một khu vực. *Thứ sáu*, các yếu tố văn hóa xã hội cũng tác động rất lớn đến việc xây dựng chính sách cũng như quản lý thuế. *Thứ bảy*, trong điều kiện mở cửa nền kinh tế và các quan hệ kinh tế vượt ra ngoài phạm vi một nước xuất hiện việc phân chia quyền đánh thuế giữa các quốc gia. *Thứ tám*, sự tồn tại và phát triển của các công ty xuyên quốc gia, công ty đa quốc gia với các mô hình công ty mẹ, công ty con cùng với việc di chuyển các luồng vốn, nguồn lao động liên tục giữa các quốc gia dẫn đến việc xuất hiện các quan hệ không trên cơ sở thị trường. Xuất hiện việc chuyển giá trong quan hệ giao dịch

Từ những tác động trên đặt ra cho quản lý thuế trong điều kiện hội nhập đòi hỏi phải có sự minh bạch, rõ ràng, thống nhất, phù hợp giữa luật pháp quốc gia và thông lệ quốc tế. Tính cưỡng chế và tính pháp lý trong quản lý thuế phải cao và được chuẩn hóa theo tiêu chuẩn quốc tế. Trong hội nhập kinh tế quốc tế, các cơ sở

tính thuế phức tạp, đa dạng và khó xác định hơn đặt ra cho công tác quản lý cần phải tăng cường trình độ cán bộ, công nghệ quản lý. Phạm vi quản lý thuế trong điều kiện hội nhập phải rộng, bao trùm. Trong điều kiện hội nhập, quản lý thuế vượt ra ngoài phạm vi một nước đặt ra cho quản lý thuế không chỉ là sự phù hợp thông lệ quốc tế mà phải có sự hợp tác chặt chẽ với cơ quan thuế các nước. Đi sâu vào các vấn đề cụ thể như tổ chức bộ máy, cơ chế quản lý, các biện pháp hành thu, trang thiết bị cơ sở vật chất và môi trường quản lý cũng cần có sự thay đổi cho phù hợp.

1.3. KINH NGHIỆM MỘT SỐ NƯỚC VỀ ĐỔI MỚI CÔNG TÁC QUẢN LÝ THU THUẾ TRONG ĐIỀU KIỆN HỘI NHẬP

Luận án nghiên cứu kinh nghiệm về cải cách hệ thống thuế, kinh nghiệm về tổ chức bộ máy, cơ chế quản lý và tổ chức hành thu, các qui định về cưỡng chế và xử phạt của một số quốc gia như: Trung Quốc, Hàn Quốc, Thụy Điển, New Zealand và mô hình tổ chức và quản lý thuế của một số nước khác. Từ đó rút ra nhận xét: Hầu hết các nước nghiên cứu đều có hệ thống chính sách riêng về quản lý thuế như: Luật quản lý thuế (*Trung Quốc, Hàn Quốc*) và các qui định về quản lý thuế như khấu trừ tại nguồn, quản lý giá chuyển nhượng (*Australia*) và các hiệp định thuế qui định khá rõ các đối tượng, phạm vi, phương pháp đánh thuế, các qui định về thủ tục hành chính thuế. Các quốc gia đều cơ cấu tổ chức bộ máy theo hình tháp, có sự phân chia hệ thống thuế trung ương và địa phương theo mô hình 2 hoặc 3 cấp. Về mô hình tổ chức quản lý thuế thì hầu hết các cơ quan thuế trung ương của các nước có sự kết hợp hài hòa giữa quản lý theo sắc thuế, theo đối tượng quản lý và theo chức năng. Về chức năng nhiệm vụ: Hầu hết cơ quan thuế các nước đều quản lý và thu thuế nội địa đồng thời có tham gia nghiên cứu xây dựng chính sách. Một vài quốc gia còn đảm nhiệm một số chức năng xã hội như dịch vụ thu nợ, đăng ký dân cư (*Thụy Điển*), hỗ trợ trẻ em khi gia đình ly hôn (*Australia, New Zealand*). Những đánh giá, tổng kết hay những con số thống kê trên đây là những bài học kinh nghiệm rất tốt đối với Việt Nam trong tiến trình hội nhập.

Chương 2

THỰC TRẠNG QUẢN LÝ THUẾ Ở VIỆT NAM TRONG ĐIỀU KIỆN HỘI NHẬP KINH TẾ QUỐC TẾ

Đăng ký thuế; điều tra doanh số ấn định; tính thuế và lập bộ thuế; xét miễn giảm thuế; xử lý tờ khai (đối với hộ kê khai); xử lý giấy nộp tiền và lập báo cáo kế toán-thống kê; qui trình này áp dụng cho các hộ kinh doanh kê khai theo phương pháp trực tiếp cấp chi cục thuế. Các bộ phận chính trực tiếp thực hiện qui trình này bao gồm: Đội thuế, tổ Kế hoạch - nghiệp vụ; tổ Thanh tra, kiểm tra...

2.2.2.4. Những cải cách trong hoạt động quản lý thuế hiện nay

Ngành thuế đã triển khai việc cấp mã số thuế đồng bộ trên toàn quốc. Thí điểm phương thức quản lý tự tính thuế - tự nộp thuế theo Quyết định số 197/2003/QĐ-TTg ngày 23/9/2003. Thực hiện cải cách thủ tục hành chính thuế theo cơ chế một cửa tại một số tỉnh, thành phố. Áp dụng cơ chế ủy nhiệm thu cho các Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn. Ứng dụng công nghệ thông tin, hiện đại hóa công tác thuế. Đẩy mạnh công tác tuyên truyền về thuế và tổ chức mô hình tư vấn hỗ trợ đối tượng nộp thuế ở các Cục, Chi cục thuế.

2.3. MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA TRONG QUẢN LÝ THUẾ Ở VIỆT NAM TRONG ĐIỀU KIỆN HỘI NHẬP KINH TẾ KHU VỰC VÀ QUỐC TẾ

2.3.1. Về tổ chức bộ máy ngành thuế

Về cơ cấu tổ chức bộ máy: Bộ máy thuế vẫn công kênh, chi phí hành chính quản lý thuế cao, mức độ hiệu quả còn thấp, phân công phân nhiệm chưa rõ ràng, nên chưa khai thác hết khả năng lao động của một số cán bộ, quyền hạn của cơ quan thuế chưa được xác lập đầy đủ.

Về mô hình tổ chức quản lý thu thuế: Vừa theo chức năng, vừa theo đối tượng nộp thuế. Tại các cơ quan thuế cấp tỉnh, thành phố, các phòng chức năng còn chưa đáp ứng được yêu cầu như: Phòng tuyên truyền hỗ trợ, Phòng tin học...

Về con người, nguồn nhân lực trong tổ chức bộ máy ngành thuế: Trong thời gian qua mặc dù đã được củng cố và tăng cường nhưng vẫn bộc lộ rất nhiều hạn chế, cụ thể: Lực lượng cán bộ toàn ngành khá đông mặc dù đã được đào tạo và đào tạo lại nhưng thực tế chưa đáp ứng yêu cầu về khả năng chuyên môn, ngoại ngữ, tin học. Hầu hết cán bộ thuế được đào tạo và trưởng thành ở thời kỳ trước nên về tư tưởng còn khá bảo thủ, trì trệ, chưa thực sự đáp ứng với những yêu cầu cấp thiết hiện nay.

(quận, huyện) theo mô hình 3 cấp. Cơ cấu tổ chức quản lý thuế theo mô hình vừa kết hợp theo sắc thuế, theo chức năng và theo đối tượng nộp thuế.

Về mô hình tổ chức quản lý thu thuế: Trong suốt thời gian qua, mô hình tổ chức quản lý thuế của Việt Nam chưa thật sự rõ ràng. Tại Tổng cục thuế hình thành các phòng quản lý theo sắc thuế đồng thời vẫn tồn tại các phòng quản lý theo đối tượng nộp thuế. Tại các Cục thuế, Chi cục thuế hình thành các phòng quản lý theo đối tượng nộp thuế như phòng thuế quốc doanh, phòng thuế ngoài quốc doanh, phòng thuế đầu tư nước ngoài...

Về nguồn nhân lực phục vụ công tác thuế: Trong tổng số khoảng trên 4 vạn người, trình độ đại học và trên đại học hiện nay khoảng 14.000 người (35%), 23.800 người có trình độ trung cấp (59,5%). Trên 90% cán bộ lãnh đạo từ chi cục, cấp phòng trở lên có bằng đại học, 21% các đội trưởng, tổ trưởng, đội tổ phó có trình độ đại học, số còn lại có trình độ trung cấp.

2.2.2.2 Về cơ chế quản lý thuế

Trước năm 1990, việc thu thuế được tiến hành theo chế độ chuyên quản. Việc tách riêng ba bộ phận năm 1993 đã khắc phục được phần nào nhược điểm của mô hình cán bộ chuyên quản trực tiếp quản lý thuế như trên, tuy nhiên thực chất của mô hình này vẫn tồn tại quy chế cán bộ thuế trực tiếp chuyên quản.

Năm 2004, áp dụng thí điểm cơ chế tự khai tự nộp thuế trên phạm vi một số ít tỉnh, thành. Năm 2005, mở rộng phạm vi cho một số tỉnh khác và dự kiến áp dụng đồng loạt vào năm 2007.

2.2.2.3. Về công tác tổ chức triển khai các luật Thuế

Để thực hiện quản lý thu thuế, ngay từ khi triển khai luật thuế giá trị gia tăng và luật thuế thu nhập doanh nghiệp, ngành thuế đã ban hành các quy trình quản lý thu thuế thống nhất cho toàn ngành bao gồm: Quy trình quản lý thuế đối với doanh nghiệp nhằm qui định thống nhất cách thức quản lý đối với doanh nghiệp trên phạm vi toàn quốc. Nội dung chính của qui trình bao gồm các qui định về: Đăng ký thuế và cấp mã số thuế, xử lý tờ khai và chứng từ nộp thuế, hoàn thuế, miễn giảm thuế, quản lý hồ sơ đối tượng nộp thuế. Quy trình quản lý thuế đối với hộ kinh doanh cá thể nhằm qui định thống nhất cách thức quản lý đối với hộ kinh doanh cá thể trên phạm vi toàn quốc bao gồm các công việc chính của ngành thuế như sau:

2.1. HỘI NHẬP KINH TẾ KHU VỰC VÀ THẾ GIỚI Ở VIỆT NAM

2.1.1. Chủ trương và lộ trình hội nhập kinh tế quốc tế ở Việt Nam

Cùng với việc tiến hành công cuộc đổi mới đất nước, Đảng ta đã nhìn thấy sự tất yếu khách quan phải mở cửa thị trường, hội nhập kinh tế quốc tế. Tại nghị quyết Đại hội Đảng VIII, Đảng ta đã xác định: "*Phải mở rộng quan hệ đối ngoại, chủ động tham gia các tổ chức kinh tế quốc tế và khu vực, củng cố nâng cao vị thế nước ta trên trường quốc tế*". Trong thời gian qua, Việt Nam đã và đang thực hiện hội nhập kinh tế với khu vực và thế giới một cách sâu rộng và nhanh chóng bằng các bước đi cụ thể và vững chắc: Quan hệ với Ngân hàng thế giới (WB), Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF), Ngân hàng phát triển châu Á (ADB) và các tổ chức phát triển kinh tế khác trong hệ thống Liên hợp quốc, quan hệ giữa Việt Nam và Hoa Kỳ đã được bình thường hóa trở lại, trở thành thành viên của ASEAN, trở thành thành viên của Diễn đàn hợp tác kinh tế châu Á - Thái Bình Dương (APEC), ngày 13/7/2000 ký hiệp định thương mại Việt - Mỹ, tháng 1/1995 Việt Nam đệ đơn gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO).

2.1.2. Các cam kết về thuế trong tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực của Việt Nam

Trước hết là cam kết về thuế khi ra nhập khối ASEAN, Việt Nam sẽ thực hiện giảm thuế nhập khẩu theo Hiệp định ưu đãi thuế quan có hiệu lực chung của các nước ASEAN (CEPT) trong vòng 10 năm (01/01/1996 -01/01/2006). Cam kết về thuế của Việt Nam trong APEC, những nội dung các cam kết về thuế của Việt Nam tại Hiệp định thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ như áp dụng thuế suất thuế nhập khẩu ưu đãi cho hàng hóa của Mỹ. Không qui định bất cứ loại thuế hoặc phí nội địa nào dù trực tiếp hay gián tiếp đối với hàng hóa của Mỹ nhập khẩu vào lãnh thổ của Việt Nam cao hơn mức được áp dụng cho hàng hóa tương tự trong nước. Chuẩn bị thực hiện các cam kết khi trở thành thành viên chính thức của WTO. Thực hiện các hiệp định tránh đánh thuế trùng với 45 quốc gia và vùng lãnh thổ với nội dung cơ bản là qui định về phương pháp và giới hạn quyền đánh thuế đối với các loại thu nhập.

2.1.3. Tác động của hội nhập đối với quản lý thuế ở Việt Nam

Trước hết, cắt giảm thuế quan sẽ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Hai là, cắt giảm thuế quan sẽ làm số thu về xuất nhập khẩu giảm đi, thuế giá trị gia tăng, tiêu thụ đặc biệt có liên quan cũng giảm đi tương ứng nhưng tổng thu dự kiến sẽ thay đổi không đáng kể vì cắt giảm thuế quan tác động đến tăng trưởng kinh tế.

Ba là, khi tham gia hội nhập, mở cửa thị trường sẽ có tác động rất lớn đến đến quản lý thuế của Việt Nam đó là: Sự đa dạng của thị trường hàng hóa trong nước, kinh doanh buôn bán sôi động, sản xuất kinh doanh tăng trưởng. Thu hút đầu tư do mở cửa thị trường vốn dẫn đến việc gia tăng các hình thức đầu tư, đặc biệt hình thức đầu tư nước ngoài nhưng không hiện diện tại Việt Nam, kinh doanh không có cơ sở thường trú, các quan hệ kinh tế phát sinh cũng ngày càng đa dạng và phức tạp, xuất hiện nhiều các hình thức kinh doanh khác. Trong điều kiện mở cửa nền kinh tế, một nhà đầu tư là đối tượng nộp thuế từ một quốc gia khác sang đầu tư tại Việt Nam tất yếu xảy ra việc đánh thuế trùng giữa các quốc gia. Sự xuất hiện và phát triển của các công ty xuyên quốc gia, công ty đa quốc gia với các mô hình công ty mẹ, công ty con, thành lập chi nhánh...

Bốn là, hội nhập kinh tế dẫn đến không chỉ phức tạp trong việc xác định đối tượng nộp thuế, mà các căn cứ tính thuế, cơ sở tính thuế cũng thay đổi.

Năm là, vấn đề về văn hóa, ngôn ngữ, vấn đề về chuẩn mực kế toán, vấn đề về chuẩn mực kiểm toán... Các qui định của Việt Nam ngoài việc phải phù hợp với thực tiễn của Việt Nam còn đòi hỏi phù hợp thông lệ quốc tế.

Tất cả các vấn đề trên đây đặt ra cho quản lý thuế của Việt Nam trong điều kiện hội nhập cần phải có những thay đổi lớn cả về hình thức và nội dung, cả về tổ chức bộ máy, cơ chế quản lý đến phương pháp thực hiện.

2.2. THỰC TRẠNG QUẢN LÝ THUẾ Ở VIỆT NAM TRONG ĐIỀU KIỆN NỀN KINH TẾ HỘI NHẬP

2.2.1. Mục tiêu và những kết quả đạt của quản lý thuế trong thời gian qua

Mục tiêu cơ bản của cải cách thuế giai đoạn 1 đó là phải đảm bảo thuế thành nguồn thu chủ yếu của ngân sách nhà nước, bao quát hết nguồn thu nhằm phục vụ cho sự nghiệp phát triển kinh tế của đất nước. Về mặt kinh tế là phải làm cho thuế trở thành công cụ vĩ mô chủ yếu của nhà nước nhằm điều tiết nền kinh tế,

phát huy mọi khả năng của các thành phần kinh tế nhằm đưa đất nước đi lên. Đảm bảo tính công bằng xã hội giữa các thành phần kinh tế, các tầng lớp dân cư, tính tuân thủ của các đối tượng nộp thuế Cải cách thuế trong giai đoạn vừa qua đã đạt được nhưng thành công cơ bản đó là *Một là*, Hệ thống thuế mới đã từng bước khắc phục những yếu kém của hệ thống thuế cũ tăng nguồn thu thuế góp phần làm lành mạnh nguồn thu ngân sách nhà nước. *Hai là*, thuế đã góp phần tích cực trong khuyến khích đầu tư, thúc đẩy phát triển sản xuất kinh doanh, góp phần khuyến khích xuất khẩu, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu. *Ba là*, thuế đã từng bước tạo ra sự công bằng về nghĩa vụ nộp thuế giữa các đối tượng nộp thuế, bước đầu đã phát huy được tác dụng quản lý, điều tiết vĩ mô nền kinh tế. *Bốn là*, Công tác quản lý thuế đã được cải tiến một cách rõ rệt từ phương pháp thủ công khép kín sang qui trình tách ba bộ phận độc lập nhau và bước đầu đã có sự hỗ trợ của máy tính trong quản lý thuế. Công tác quản lý thu thuế đã được thống nhất tập trung trong cả nước, từng bước thực hiện chuyên môn hoá theo từng bộ phận, từng chức năng công việc tuy nhiên mới chỉ dừng lại trong phạm vi hẹp. Quản lý thuế bước đầu đã phát huy tốt vai trò của cán bộ thuế, trách nhiệm cá nhân được nâng cao. Tính công khai, dân chủ dần được thực hiện và theo đó giảm các hành vi tiêu cực, vi phạm luật thuế. Công tác quản lý thuế đã bước đầu đặt nền móng cho việc quản lý thuế khoa học, hiện đại và ứng dụng khoa học công nghệ. Như vậy xét trên phương diện tổng thể thì về cơ bản, trong điều kiện nền kinh tế Việt nam lúc đó, cải cách thuế giai đoạn 1, giai đoạn 2 đã đạt được những kết quả đáng kể, đạt được các mục tiêu kinh tế xã hội đặt ra. Tuy nhiên, trước yêu cầu của hội nhập, hệ thống thuế quản lý thuế vẫn còn bộc lộ nhiều hạn chế cần phải được đổi mới cho phù hợp

2.2.2 Đánh giá thực trạng quản lý thuế của Việt nam trong thời gian qua

2.2.2.1 Thực trạng tổ chức bộ máy quản lý thuế

Về cơ cấu tổ chức: Ngày 07/08/1990 Hội đồng Bộ trưởng ban hành Nghị định số 281/ HĐBT thành lập bộ máy thu thuế nhà nước trực thuộc Bộ Tài chính. Đặc điểm cơ bản về cơ cấu tổ chức bộ máy của ngành thuế Việt Nam trong thời gian qua đó là: Quản lý và tổ chức thực hiện thu thống nhất tất cả các loại thuế, phí, lệ phí vào ngân sách nhà nước, tổ chức theo ngành dọc từ trung ương đến địa phương