

HIỆN ĐẠI HOÁ NGÀNH THUẾ NHÌN TỪ GÓC ĐỘ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

NGUYỄN XUÂN SƠN

Trung tâm Bồi dưỡng nghiệp vụ Thuế

1. Quá trình hiện đại hoá ngành Thuế.

Thực hiện công cuộc đổi mới của đất nước, vào đầu những năm 1990, cả nước ta tiến hành chuyển đổi nền kinh tế, từ cơ chế kinh tế kế hoạch hoá tập trung, chuyển sang cơ chế kinh tế thị trường định hướng XHCN. Trên lĩnh vực thuế, để phục vụ cho mục tiêu này, ngành Thuế đã tiến hành cải cách thuế theo từng bước.

Bước I (từ năm 1990-1995), với những mục tiêu cơ bản sau:

- Về kinh tế, thuế phải thực sự trở thành công cụ chủ yếu của Nhà nước trong việc quản lý và điều tiết vĩ mô nền kinh tế. Từng bước huy động tiềm lực kinh tế của tất cả các thành phần để tổ chức sắp xếp lại sản xuất, thúc đẩy phát triển sản xuất hàng hoá, mở rộng quan hệ kinh tế đối ngoại.

- Về tài chính, thuế phải đáp ứng nhiệm vụ quan trọng là trở thành nguồn thu chủ yếu của ngân sách, phải bao quát hết các nguồn thu và huy động theo luật các nguồn thu này vào ngân sách nhà nước kịp thời.

- Về xã hội, thuế phải thực sự góp phần vào việc thực hiện công bằng xã hội trên cả hai bình diện: quy mô thu nhập và khả năng nộp thuế.

- Về pháp lý, các văn bản quy định thuế phải được ban hành dưới các hình thức văn bản quy phạm pháp luật phù hợp, đảm bảo tính pháp lý cao và được thực hiện thống nhất trong cả nước.

Để thực hiện tốt các mục tiêu trên, Nhà nước đã ban hành 6 luật thuế: *Luật Thuế doanh thu, Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt, Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, Luật Thuế lợi tức, Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp, Luật Thuế chuyển quyền sử dụng đất* và 3 pháp lệnh: *Pháp lệnh thuế tài nguyên, Pháp lệnh thuế nhà đất và Pháp lệnh thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao*. Bên cạnh đó, còn ban hành một số nghị định về phí và lệ phí khác phục vụ cho công tác quản lý xã hội. Nhìn chung trong giai đoạn này, chúng ta đã tập trung định dạng bước đầu một hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật thuế làm khung pháp lý cho việc quản lý hành chính nhà nước về thuế trong cơ chế kinh tế thị trường định hướng XHCN.

Bước II (từ năm 1996 đến nay), cải cách thuế tập trung vào việc điều chỉnh chính sách thuế hiện hành theo hướng hội nhập kinh tế quốc tế, làm cơ sở pháp lý để thu hút đầu tư nước ngoài và tham gia các tổ chức tài chính hoặc liên minh kinh tế khu vực và thế giới. Mục tiêu cơ bản của giai đoạn này là:

- Thuế phải huy động đủ cho nhu cầu chi tiêu còn rất eo hẹp của quốc gia, bên cạnh đó phải có kết dư để đầu tư cho phát triển sản xuất. Tỷ lệ huy động thuế trên GDP được đề ra cho cả giai đoạn này là từ 19-20%.

- Củng cố hơn công cụ thuế trong điều tiết vĩ mô nền kinh tế, tập trung cho các ưu tiên khuyến khích đầu tư, khuyến khích xuất khẩu, bảo hộ sản xuất trong nước và nâng cao vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước để đảm bảo định hướng XHCN.

- Tập trung giải quyết công bằng xã hội giữa các thành phần kinh tế, trong khi vẫn kiên định giữ vững định hướng XHCN và chú ý đến tác động phân hoá giàu nghèo của kinh tế thị trường.

- Xây dựng một hệ thống thuế có hiệu quả, phù hợp với thông lệ và các cam kết quốc tế về thuế.

Thực hiện mục tiêu này, Nhà nước đã ban hành *Luật Thuế giá trị gia tăng* thay thế cho *Luật Thuế doanh thu*; *Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp* thay cho *Luật Thuế lợi tức*. Đồng thời, sửa đổi các *Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt*, *Luật Thuế xuất khẩu*, *thuế nhập khẩu*, *Luật Thuế chuyển quyền sử dụng đất*; *Pháp lệnh thuế tài nguyên*, *Pháp lệnh thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao*.

Quá trình cải cách thuế đã có bước chuyển biến nhất định. Bên cạnh việc ngày càng hoàn thiện hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về thuế và công tác thu thuế từ năm 1990, đã hợp nhất được những bộ phận riêng rẽ thành ngành Thuế thống nhất. Tuy nhiên, công tác quản lý thu thuế cũng còn nhiều hạn chế: chính sách thuế vẫn còn nhiều bất cập, chưa giải quyết tốt các mối quan hệ giữa hội nhập kinh tế quốc tế và bảo hộ

sản xuất trong nước; phát triển sản xuất trong nước và thu hút đầu tư nước ngoài; giữa các thành phần kinh tế trong nước; giữa các ngành kinh tế và đặc biệt là giữa người nộp thuế với cơ quan thu thuế. Tổ chức bộ máy ngành Thuế được củng cố nhưng chưa đáp ứng được đòi hỏi của nhiệm vụ trong giai đoạn hội nhập. Trình độ cán bộ thuế còn yếu so với yêu cầu... Từ những hạn chế trên, để đáp ứng đầy đủ các yêu cầu của việc quản lý thuế trong nền kinh tế hội nhập, ngành Thuế đã đề ra một chương trình hiện đại hoá (HĐH) - tiếp nối cải cách thuế bước II với các chương trình cụ thể để *xây dựng được ngành Thuế Việt Nam tiên tiến, hiện đại và chuyên nghiệp nhằm đảm bảo thực thi tốt pháp luật thuế; đảm bảo quản lý thuế công bằng, minh bạch, hiệu lực và hiệu quả theo các chuẩn mực quốc tế; phục vụ tốt đối tượng nộp thuế, tăng tính tự giác tuân thủ pháp luật về thuế của các đối tượng nộp thuế; đảm bảo nguồn thu cho ngân sách nhà nước nhằm phục vụ sự nghiệp CNH, HĐH đất nước*.

2. Các chương trình HĐH ngành Thuế đến năm 2010.

Trong giai đoạn từ năm 2005 đến hết năm 2010, toàn ngành Thuế tiến hành đồng loạt 9 chương trình cải cách và HĐH với các nội dung cơ bản sau:

- *Cải cách thể chế* nhằm xây dựng một hệ thống chính sách thuế và cơ chế quản lý thuế đồng bộ, có cơ cấu hợp lý thực hiện chức năng điều tiết vĩ mô đối với nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, đảm bảo yêu cầu động viên nguồn lực tài chính phục vụ sự nghiệp CNH, HĐH đất nước; góp phần thực hiện bình đẳng, công bằng xã hội, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế.

- *Tuyên truyền, giáo dục và hỗ trợ đối*

tượng nộp thuế nhằm tuyên truyền cho mọi tổ chức, cá nhân trong xã hội hiểu rõ các nội dung cơ bản của chính sách thuế, ý nghĩa thiết thực của tiền thuế, kêu gọi sự đồng tình và tự nguyện cung cấp thông tin, phối hợp với cơ quan thuế để quản lý thuế; tạo dư luận xã hội để lên án mạnh mẽ các hành vi vi phạm pháp luật kể cả của người nộp thuế lẫn người thu thuế. Bên cạnh đó, còn cung cấp đầy đủ và có chất lượng các dịch vụ hỗ trợ về thuế nhằm nâng cao tính tuân thủ tự giác của đối tượng nộp thuế, giảm bớt chi phí xã hội trong thu thuế.

- *Công tác thanh tra thuế* nhằm phát hiện kịp thời và xử lý các vi phạm về thuế, chống thất thu thuế, đảm bảo hiệu lực của các luật thuế. Qua công tác thanh tra, cơ quan thuế học hỏi thêm nhiều kinh nghiệm quản lý, đặc biệt trong các công ty xuyên quốc gia, để nâng cao hiệu quả hoạt động.

- *Công tác thu nợ và cưỡng chế thuế* nhằm kịp thời phát hiện và phân loại các đối tượng nợ thuế để có các biện pháp thích hợp nhằm thu số thuế còn nợ vào ngân sách nhà nước một cách kịp thời và đúng pháp luật.

- *Cải cách quy trình quản lý thuế* nhằm rà soát và hoàn thiện hệ thống các quy trình quản lý thuế trên quan điểm đơn giản, thuận tiện, lấy đối tượng nộp thuế làm trung tâm phục vụ cho việc xác lập các thủ tục hành chính thuế; vừa đảm bảo công khai, dân chủ vừa đảm bảo phân định trách nhiệm cụ thể giữa cơ quan thu thuế và đối tượng nộp thuế.

- *Phát triển tin học để ứng dụng* nhanh các thành tựu khoa học - công nghệ tin học, không ngừng nâng cao chất lượng các khâu quản lý thuế. Đặc biệt, cần xây dựng một hệ thống cơ sở dữ liệu về đối

tượng nộp thuế đầy đủ và thiết lập một hệ thống đường truyền mạnh, đảm bảo thông suốt các luồng thông tin phục vụ cho công tác điều hành.

- *Kiến toàn tổ chức ngành Thuế* nhằm thiết lập một mô hình tổ chức hiệu quả dựa theo chức năng, nhiệm vụ của từng cấp tổ chức, đảm bảo thiết thực, không chồng chéo và đem lại hiệu quả cao. Xây dựng một mô hình tổ chức vừa đáp ứng được môi trường hoạt động cho đội ngũ chuyên gia thuế giỏi ở cấp trung ương, vừa là nơi lực lượng cán bộ am hiểu công việc thao tác nghiệp vụ thường ngày.

- *Nâng cao năng lực cán bộ thuế* nhằm xây dựng một đội ngũ cán bộ, công chức thuế có phẩm chất chính trị tốt, có đạo đức nghề nghiệp, có kiến thức chuyên môn cao và hoạt động theo phong cách chuyên nghiệp.

- *HĐH công sở và phương tiện làm việc của cơ quan thuế* nhằm đầu tư xây dựng mới và nâng cấp hệ thống công sở, trang thiết bị, phương tiện làm việc đảm bảo phục vụ tốt nhất cho yêu cầu quản lý, tiết kiệm kinh phí chi tiêu, phù hợp với thực trạng nền kinh tế đất nước.

Việc triển khai thực hiện các chương trình HĐH của ngành Thuế cho thấy một bước phát triển mới trong nhận thức về vai trò của việc xây dựng một nền hành chính quản lý thuế có hiệu quả và hiện đại.

3. Một số kiến nghị.

Về tổng thể, kế hoạch HĐH ngành Thuế thực chất là HĐH nền hành chính thuế. Tuy nhiên, cả 9 chương trình cải cách và HĐH ngành Thuế đều chưa đề cập đến công tác nâng cao hiệu quả trong việc quản lý chi tiêu ngân sách. Theo chúng tôi, cần bổ sung thêm vấn đề này vì sử dụng hợp lý, có kế hoạch và có hiệu

quả nguồn kinh phí được cấp (nay là nguồn kinh phí được khoán chi) thì việc thực hiện các chương trình trên mới đảm bảo đúng tiến độ và bền vững.

Về cải cách thể chế của nền hành chính, ngoài việc hoàn thiện các quy phạm pháp luật về quản lý cụ thể các ngạch thuế và minh bạch hoá mối quan hệ giữa cơ quan thuế và đối tượng nộp thuế, còn cần phải xác lập mối quan hệ khăng khít giữa cơ quan thuế với các cơ quan hành chính khác. Nghĩa là phải liên kết nền hành chính thuế với các nền hành chính có liên quan để tạo nên một nền hành chính thống nhất. Hiện tại, cơ quan thuế và các cơ quan khác chưa có sự kết hợp với nhau để cùng nhau xác lập những mối quan hệ cụ thể trong từng lĩnh vực có liên quan như những vấn đề giữa đăng kí kinh doanh và đăng kí cấp mã số thuế; những vấn đề về hoá đơn bán hàng... làm cho sự kết nối giữa các cơ quan hành chính không thông suốt và sự việc được phân đoạn để giải quyết ở nhiều nơi, tốn nhiều công sức xã hội.

Các chương trình cụ thể khác phải gắn liền với quy mô và trình độ phát triển của hệ thống các đối tượng nộp thuế. Việc định dạng các phương thức thực hiện không nhất thiết ở việc hiện đại mà nhất thiết phải chú trọng tính hiệu quả và phù hợp với từng loại đối tượng. Trong giai đoạn các luật thuế còn chỉ phối chung từ các công ty xuyên quốc gia đến các hộ kinh doanh nhỏ lẻ có mức thu nhập thấp hơn mức thu nhập tối thiểu do Nhà nước quy định cho công chức, thì việc áp dụng đồng bộ các phương thức quản lý hiện đại phải được xem xét cụ thể cho từng loại đối tượng thích hợp. Một hệ thống thuế mạnh chính là ở hệ thống các đối tượng nộp thuế ngày càng phát triển, có khả năng kinh doanh tốt, cạnh tranh cao

với số lượng ngày càng đông và đa dạng. Sự phát triển của các đối tượng nộp thuế trong lĩnh vực kinh doanh cả về quy mô lẫn công tác quản lý là một động lực mạnh thúc đẩy việc HĐH bền vững của các cơ quan thu thuế. Cụ thể là sự phát triển của hệ thống các đối tượng nộp thuế quyết định quy mô và phương thức quản lý của cơ quan thu thuế chứ không phải cơ quan thu thuế tự quyết định cho chính mình. Cơ quan thu thuế có thể chủ động xây dựng trong nội bộ ngành mình một hệ thống quản lý hiện đại nhưng hệ thống đó cũng sẽ không hữu ích và bị lãng phí nếu không dùng để quản lý các đối tượng nộp thuế có cách quản lý hiện đại tương xứng.

Quản lý hành chính nhà nước về thuế là một khâu quan trọng trong hệ thống quản lý hành chính nhà nước. Việc lựa chọn một phương cách hợp lý, một bước đi thích hợp để tiếp cận với mục tiêu đề ra đòi hỏi toàn ngành Thuế phải dựa vào sự phát huy sức mạnh của toàn hệ thống quyền lực nhà nước và hơn hết phải được xây dựng trên một nền tảng nhận thức pháp luật của toàn xã hội □

