

R

KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

**ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU KHOA HỌC  
CẤP CƠ SỞ**

**Tên đề tài:** Thực trạng và giải pháp chống thất thu ngân sách  
trong hoạt động kiểm toán các đơn vị sự nghiệp có thu  
của Kiểm toán Nhà nước các khu vực

Đơn vị chủ trì: - Kiểm toán Nhà nước khu vực IV

Chủ nhiệm đề tài: - CN. Lê Thanh Nhã

Các thành viên: - THS. Lê Minh Khái

- THS. Trương Thị Việt Hương

- CN. Trần Minh Khương

- CN. Nguyễn Minh Trí

*Tp. Hồ Chí Minh, tháng 3 năm 2005*

6069

11/9/06

## MỞ ĐẦU

### Sự cần thiết của đề tài nghiên cứu

Kiểm toán ngân sách địa phương là một nhiệm vụ quan trọng hàng đầu của Kiểm toán Nhà nước khu vực. Sau hơn 10 năm hoạt động Kiểm toán Nhà nước đã tiến hành kiểm toán 64/64 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Kiểm toán ngân sách địa phương đã từng bước góp phần quan trọng trong việc chấn chỉnh và nâng cao chất lượng công tác quản lý tài chính, quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước và lành mạnh hoá nền tài chính quốc gia.

Điểm khác biệt lớn nhất trong quản lý và sử dụng giữa ngân sách các Bộ ngành và ngân sách địa phương là ngân sách địa phương quản lý theo nguyên tắc tự cân đối là chính, điều đó có nghĩa là ngân sách địa phương phải có nguồn thu để đảm bảo cho các nhiệm vụ chi. Trong các nguồn thu của ngân sách địa phương thì thu từ các đơn vị sự nghiệp có thu là nguồn thu khá ổn định và chiếm tỷ trọng không nhỏ trong tổng thu ngân sách địa phương. Đặc điểm này cho thấy kiểm toán các đơn vị sự nghiệp có thu là một trong những trọng tâm trong hoạt động kiểm toán ngân sách nhà nước tại các địa phương.

Tuy Kiểm toán Nhà nước đã ban hành Quy trình kiểm toán ngân sách nhà nước và các Kiểm toán Nhà nước khu vực đã kiểm toán hàng trăm đơn vị sự nghiệp có thu, nhưng việc tổng kết rút kinh nghiệm, đánh giá thực trạng, đưa ra các giải pháp chống thất thu ngân sách nhà nước trong kiểm toán các đơn vị sự nghiệp có thu của Kiểm toán Nhà nước các khu vực chưa được nghiên cứu kỹ để vận dụng thực tế vào công tác kiểm toán.

Do vậy việc nghiên cứu, tổng kết, đánh giá và nêu lên thực trạng về hoạt động kiểm toán tại đơn vị sự nghiệp có thu nhằm nâng cao chất lượng kiểm toán và góp phần chống thất thu ngân sách nhà nước cho các địa phương là một yêu cầu đặt ra đối với Kiểm toán Nhà nước các khu vực. Đề tài "Thực trạng và giải pháp chống thất thu ngân sách trong hoạt động kiểm toán các đơn vị sự nghiệp có thu của Kiểm toán Nhà nước các khu vực" cố gắng đưa ra những phác họa bước đầu nhằm định hướng các đoàn kiểm toán ngân sách địa phương tổ chức kiểm toán các đơn vị sự nghiệp có thu đạt kết quả tốt.

### Mục tiêu nghiên cứu

- Nghiên cứu cơ sở lý luận về vị trí, vai trò và đặc điểm quản lý tài chính của các đơn vị sự nghiệp có thu trong hệ thống ngân sách nhà nước và vai trò của Kiểm toán nhà nước trong chống thất thu tại các đơn vị sự nghiệp có thu.

- Đánh giá thực trạng hoạt động của các đơn vị sự nghiệp có thu và thực trạng kiểm toán các đơn vị sự nghiệp có thu trong các cuộc kiểm toán ngân sách địa phương trong thời gian qua. Tổng kết những hạn chế, bất cập cả trong hoạt động của các đơn vị sự nghiệp có thu và hoạt động của Kiểm toán Nhà nước ảnh hưởng trực tiếp đến thất thu ngân sách nhà nước.

- Trên cơ sở đánh giá về thực trạng hoạt động của các đơn vị sự nghiệp có thu, thực trạng công tác kiểm toán, đề tài đưa ra các giải pháp nhằm chống thất thu ngân sách nhà nước trong kiểm toán tại các đơn vị sự nghiệp có thu.

## **Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

Đề tài chỉ tập trung vào nghiên cứu đối tượng là kiểm toán hoạt động tài chính của đơn vị sự nghiệp có thu trực thuộc ngân sách địa phương, không đề cập đến các đơn vị sự nghiệp có thu do các Cơ quan trung ương, các Tổng công ty quản lý.

## **Phương pháp nghiên cứu**

Đề tài vận dụng phương pháp thu thập thông tin, vận dụng kinh nghiệm thực tiễn từ kết quả kiểm toán các năm qua tại Kiểm toán Nhà nước khu vực IV, đồng thời cũng sử dụng các phương pháp luận, tư duy biện chứng và phân tích đánh giá trong quá trình nghiên cứu.

## **Kết cấu của đề tài**

Ngoài phần mở đầu và kết luận, đề tài gồm 3 chương:

- Chương 1: Đặc điểm quản lý tài chính của các đơn vị sự nghiệp có thu và vai trò của Kiểm toán Nhà nước trong chống thất thu tại các đơn vị sự nghiệp có thu*
- Chương 2: Thực trạng kiểm toán các đơn vị sự nghiệp có thu trong các cuộc kiểm toán ngân sách địa phương trong thời gian qua*
- Chương 3: Những giải pháp chống thất thu ngân sách nhà nước trong kiểm toán các đơn vị sự nghiệp có thu*

## CHƯƠNG 1: ĐẶC ĐIỂM QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CỦA CÁC ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÓ THU VÀ VAI TRÒ CỦA KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC TRONG CHỐNG THẤT THU TẠI CÁC ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÓ THU

### 1.1. Vị trí, vai trò của đơn vị sự nghiệp có thu trong hệ thống ngân sách nhà nước

#### 1.1.1. Khái niệm và phân loại đơn vị sự nghiệp có thu

##### a. Khái niệm

Ở nước ta, trong bộ máy hành chính Nhà nước, các đơn vị sự nghiệp nói chung và các đơn vị sự nghiệp có thu nói riêng giữ một vị trí đặc biệt quan trọng. Thời gian qua các đơn vị sự nghiệp ở cả trung ương và địa phương đã có những đóng góp to lớn cho sự ổn định và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, góp phần thực hiện thắng lợi các chương trình, mục tiêu lớn của Đảng và Nhà nước trong xây dựng và phát triển đất nước.

Đơn vị sự nghiệp có thu định nghĩa một cách ngắn gọn là những đơn vị sự nghiệp do các Cơ quan nhà nước, các Tổng công ty, các Tổ chức chính trị, các Tổ chức chính trị - xã hội có thẩm quyền thành lập, hoạt động cung cấp hàng hoá, dịch vụ công cho xã hội và có nguồn thu hợp pháp.

Qua phân tích có thể thấy, đơn vị sự nghiệp có thu có một số đặc điểm cơ bản sau:

- Được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định thành lập và quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy;
- Hoạt động cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cho cộng đồng xã hội;
- Là đơn vị dự toán độc lập, có con dấu, tài khoản và tổ chức bộ máy kế toán riêng;
- Có nguồn thu hợp pháp.

##### b. Phân loại đơn vị sự nghiệp có thu

- Căn cứ theo lĩnh vực hoạt động, các đơn vị sự nghiệp hoạt động có thu bao gồm:

- + Các cơ sở giáo dục công lập thuộc hệ thống giáo dục quốc dân.
- + Các cơ sở khám chữa bệnh, phòng bệnh, điều dưỡng và phục hồi chức năng.
- + Các tổ chức nghiên cứu và phát triển khoa học công nghệ và môi trường.
- + Các đoàn nghệ thuật, trung tâm chiếu phim, nhà văn hoá, thư viện, bảo tồn, bảo tàng, đài phát thanh, truyền hình, trung tâm thông tin, báo chí, xuất bản.
- + Các trung tâm huấn luyện thể dục, thể thao, câu lạc bộ thể dục thể thao.
- + Các trung tâm chỉnh hình, kiểm dịch, an toàn lao động.
- + Các đơn vị dịch vụ tư vấn, dịch vụ giải quyết việc làm.

+ Các đơn vị sự nghiệp kinh tế: nông, lâm, ngư, diêm nghiệp; giao thông; công nghiệp; địa chính; khí tượng thủy văn.

- Căn cứ vào cơ chế hoạt động tài chính (theo thực tế hiện nay) các đơn vị sự nghiệp có thu bao gồm 2 loại như sau:

+ Các đơn vị sự nghiệp có thu không thực hiện theo cơ chế tài chính của Nghị định số 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002 của Chính phủ.

+ Các đơn vị sự nghiệp có thu hoạt động theo cơ chế tài chính của Nghị định số 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002 của Chính phủ.

Trong các đơn vị sự nghiệp có thu hoạt động theo cơ chế tài chính của Nghị định số 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002 của Chính phủ, căn cứ vào khả năng tự đảm bảo kinh phí hoạt động, các đơn vị sự nghiệp có thu được phân thành 2 loại như sau:

+ Đơn vị sự nghiệp có thu tự đảm bảo toàn bộ chi phí hoạt động thường xuyên (gọi tắt là đơn vị tự đảm bảo chi phí).

+ Đơn vị sự nghiệp có thu đảm bảo một phần chi phí hoạt động thường xuyên (gọi tắt là đơn vị tự đảm bảo một phần chi phí).

### **1.1.2. Vị trí, vai trò của đơn vị sự nghiệp có thu trong đóng góp nguồn thu và đảm bảo cân đối ngân sách nhà nước**

Các đơn vị sự nghiệp nói chung và đơn vị sự nghiệp có thu nói riêng là một trong những phương tiện hữu hiệu của Nhà nước nhằm thực hiện mục tiêu không ngừng nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân. Do đó hoạt động của các đơn vị này, dù muốn hay không thì Nhà nước phải duy trì để thực hiện nhiệm vụ của mình, có nghĩa là Ngân sách nhà nước phải đảm bảo kinh phí hoạt động cho các đơn vị này. Mặt khác hoạt động của các đơn vị sự nghiệp có thu lại thường gắn liền với các khoản thu phí, lệ phí thuộc Ngân sách nhà nước. Điều này cho thấy các đơn vị sự nghiệp có thu có vai trò và vị trí quan trọng trong việc đóng góp nguồn thu và đảm bảo cân đối ngân sách.

Trong thời kỳ bao cấp do chưa phân định rõ trách nhiệm quản lý thu, chi và chưa có cơ chế tài chính hợp lý nhằm khuyến khích các đơn vị này tăng thu, bảo đảm chi, nâng cao chất lượng dịch vụ, nên các đơn vị này hoạt động trì trệ, kém năng động và đã trở thành gánh nặng thật sự cho Ngân sách nhà nước. Những năm gần đây thực hiện đường lối đổi mới của Đảng và Nhà nước, các đơn vị này đã từng bước chủ động khai thác, quản lý nguồn thu, nhiều đơn vị tự trang trải kinh phí hoạt động, đầu tư cơ sở vật chất và đóng góp nguồn thu ngày càng lớn cho ngân sách nhà nước.

Hoạt động có hiệu quả của các đơn vị sự nghiệp có thu một mặt nâng cao chất lượng dịch vụ của đơn vị này, mặt khác nó có ảnh hưởng tích cực đến cân đối ngân sách nhà nước. Khả năng tự đảm bảo chi phí hoạt động của các đơn vị này càng lớn, có nghĩa là kết quả thu phí, lệ phí và các đóng góp khác từ kết quả hoạt động kinh doanh của các đơn vị sự nghiệp có thu cho ngân sách nhà nước càng cao và phần chi của ngân sách nhà nước cho các đơn vị này càng nhỏ, cân đối ngân sách nhà nước được đảm bảo bền vững, từ đó có thể tập trung cho chi đầu tư phát triển và các nhiệm vụ chi khác của ngân sách nhà nước.

Nhằm quản lý thống nhất nguồn thu, chi và tạo điều kiện cho các đơn vị sự nghiệp tăng thu đảm bảo trang trải kinh phí hoạt động, ngày 16 tháng 01 năm 2002 Chính phủ ban hành Nghị định số 10/2002/NĐ-CP về chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu. Đây là chủ trương đúng đắn và là cơ sở pháp lý quan trọng cho hoạt động của các đơn vị sự nghiệp có thu trong giai đoạn hiện nay.

### **1.1.3. Những đặc điểm về cơ chế tài chính của đơn vị sự nghiệp có thu**

Khác với những đơn vị hành chính, sự nghiệp thuần túy sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước cấp, các đơn vị sự nghiệp có thu vừa là đơn vị thụ hưởng ngân sách nhà nước, vừa là đơn vị quản lý thu phí, lệ phí thuộc ngân sách nhà nước và một số đơn vị còn có các hoạt động sản xuất kinh doanh khác. Do đó cơ chế tài chính của đơn vị sự nghiệp có thu cũng có nhiều đặc điểm riêng, biểu hiện cụ thể ở các khía cạnh sau đây:

#### **a. Về nguồn tài chính, gồm:**

- Các nguồn thu sự nghiệp:

- + Phân được để lại từ số thu phí, lệ phí thuộc ngân sách nhà nước do đơn vị thu theo quy định.
- + Thu từ hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ. Mức thu từ các hoạt động này do Thủ trưởng đơn vị quyết định theo nguyên tắc đảm bảo bù đắp chi phí và có tích lũy.
- + Các khoản thu sự nghiệp khác theo quy định của pháp luật (nếu có).

- Nguồn ngân sách nhà nước cấp:

- + Kinh phí hoạt động thường xuyên đối với đơn vị tự đảm bảo một phần chi phí.
- + Kinh phí thực hiện các đề tài nghiên cứu khoa học cấp Nhà nước, cấp Bộ, ngành, chương trình mục tiêu quốc gia và các nhiệm vụ đột xuất khác.
- + Kinh phí thanh toán theo chế độ đặt hàng để thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước đặt hàng (điều tra, quy hoạch, khảo sát...) theo giá hoặc khung giá do Nhà nước quy định.
- + Kinh phí cấp để thực hiện tinh giản biên chế theo chế độ do Nhà nước quy định đối với số lao động trong biên chế thuộc diện tinh giản.
- + Vốn đầu tư xây dựng cơ sở vật chất, mua sắm trang thiết bị phục vụ hoạt động sự nghiệp theo dự án và kế hoạch hàng năm; vốn đối ứng cho các dự án được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

- Các nguồn khác theo quy định của pháp luật, như:

- + Vay tín dụng ngân hàng hoặc Quỹ hỗ trợ phát triển để mở rộng và nâng cao chất lượng hoạt động sự nghiệp, tổ chức sản xuất cung ứng dịch vụ và tự chịu trách nhiệm trả nợ vay theo quy định của pháp luật.
- + Các khoản viện trợ, quà biếu, tặng (nếu có).

#### **b. Về nội dung chi**

Đơn vị sự nghiệp có thu được chủ động sử dụng các nguồn tài chính của mình

để đáp ứng các nhu cầu chi hoạt động thường xuyên của đơn vị theo chức năng, nhiệm vụ được cấp có thẩm quyền giao, chi cho các hoạt động có thu sự nghiệp và các khoản chi thực hiện các nhiệm vụ khác được giao, như: thực hiện đề tài nghiên cứu khoa học cấp Nhà nước, Bộ, ngành; Chương trình mục tiêu quốc gia; nhiệm vụ Nhà nước đặt hàng; thực hiện dự án đầu tư; tình giản biên chế; thực hiện các nhiệm vụ đột xuất khác.

- Về định mức chi:

Trên cơ sở các định mức kinh tế kỹ thuật và chế độ chi tiêu của Nhà nước, các đơn vị sự nghiệp có thu được chủ động xây dựng tiêu chuẩn, định mức và chế độ chi tiêu nội bộ phù hợp với hoạt động đặc thù của đơn vị. Đối với các khoản chi quản lý, chi hoạt động nghiệp vụ thường xuyên, tùy theo nội dung công việc, nếu xét cần thiết và có hiệu quả, Thủ trưởng đơn vị có thể quyết định mức chi cao hơn hoặc thấp hơn mức chi do Nhà nước quy định trong phạm vi nguồn thu được sử dụng.

- Về chế độ tiền lương, tiền công của người lao động:

Nhà nước khuyến khích các đơn vị sự nghiệp tăng thu, tiết kiệm chi, thực hiện tình giản biên chế, tạo điều kiện tăng thu nhập cho người lao động trên cơ sở hoàn thành nhiệm vụ được giao, thực hiện đầy đủ nghĩa vụ với ngân sách nhà nước. Mức điều chỉnh tăng thêm tối đa không quá 2,5 lần mức lương cơ bản Nhà nước quy định đối với các đơn vị tự đảm bảo chi phí và không quá 2 lần đối với các đơn vị đảm bảo một phần chi phí.

- Về lập và giao dự toán thu, chi:

+ Đối với dự toán thu, chi hoạt động thường xuyên:

Việc lập và giao dự toán thu, chi đối với các đơn vị sự nghiệp có thu được thực hiện trong từng thời kỳ ổn định (3 năm).

Năm đầu của thời kỳ ổn định, Bộ chủ quản (đối với các đơn vị sự nghiệp trực thuộc trung ương) và Ủy ban nhân dân các cấp (đối với các đơn vị sự nghiệp trực thuộc địa phương) ra văn bản xác định đơn vị sự nghiệp thuộc loại tự đảm bảo chi phí hoặc đơn vị sự nghiệp bảo đảm một phần chi phí; giao dự toán thu, chi ngân sách nhà nước cho các đơn vị trực thuộc, trong đó có mức ngân sách nhà nước đảm bảo hoạt động thường xuyên (đối với các đơn vị tự đảm bảo một phần chi phí).

Hai năm tiếp theo của thời kỳ ổn định, căn cứ vào mức ngân sách nhà nước được tăng và dự toán thu, chi hoạt động thường xuyên được Bộ chủ quản và Ủy ban nhân dân các cấp giao năm đầu, các đơn vị sự nghiệp lập dự toán thu, chi theo nhiệm vụ và tiến độ hoạt động hàng năm, gửi Bộ chủ quản (đơn vị sự nghiệp thuộc trung ương), gửi cơ quan chủ quản địa phương (đơn vị sự nghiệp thuộc địa phương) và Kho bạc Nhà nước nơi giao dịch để theo dõi, kiểm soát chi theo dự toán của đơn vị. Cơ quan chủ quản và cơ quan tài chính không duyệt lại dự toán cho 2 năm tiếp theo của thời kỳ ổn định.

+ Đối với dự toán kinh phí đề tài nghiên cứu khoa học cấp Nhà nước, Bộ, ngành; Chương trình mục tiêu quốc gia; nhiệm vụ Nhà nước đặt hàng; thực hiện dự án đầu tư; tình giản biên chế; thực hiện các nhiệm vụ đột xuất khác, hàng năm đơn vị lập và trình duyệt dự toán theo quy định hiện hành.

- Về trích lập và sử dụng các quỹ:

Hàng năm, căn cứ vào kết quả hoạt động tài chính, sau khi trang trải các khoản chi phí, nộp thuế và các khoản nộp khác (nếu có) cho ngân sách nhà nước; nếu còn chênh lệch thu lớn hơn chi, đơn vị sự nghiệp có thu được trích lập: Quỹ dự phòng ổn định thu nhập, Quỹ khen thưởng, Quỹ phúc lợi và Quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp.

Nguồn trích lập các Quỹ trên không bao gồm: kinh phí ngân sách nhà nước cấp để thực hiện: đề tài nghiên cứu khoa học cấp Nhà nước, Bộ, ngành; Chương trình mục tiêu quốc gia; nhiệm vụ Nhà nước đặt hàng; tình giảm biên chế; tiền mua sắm, sửa chữa tài sản; vốn đầu tư xây dựng cơ bản; vốn đối ứng các dự án; vốn viện trợ; vốn vay; vốn thực hiện các nhiệm vụ đột xuất khác và kinh phí của nhiệm vụ phải chuyển tiếp sang năm sau thực hiện.

- Về ghi thu - ghi chi ngân sách nhà nước:

Theo hướng dẫn của Bộ Tài chính tại Thông tư số 81/2002/TT-BTC ngày 16 tháng 09 năm 2002 và công văn số 445/TC/VP ngày 13/01/2003, các khoản thu phí, lệ phí thuộc ngân sách nhà nước (số phải nộp vào ngân sách nhà nước sau khi đã trừ đi phần để lại trang trải chi phí cho công tác thu phí, lệ phí theo quy định tại điểm 1, mục E, phần IV Thông tư số 63/2002/TT-BTC ngày 24/7/2002 của Bộ Tài chính), khấu hao tài sản cố định, thanh lý tài sản cố định và các khoản thu khác thuộc ngân sách nhà nước để lại cho đơn vị chi theo quy định, định kỳ hàng quý đơn vị phải lập báo cáo chi tiết các khoản thực thu, thực chi theo Mục lục Ngân sách nhà nước gửi cơ quan tài chính để thực hiện ghi thu ngân sách nhà nước và ghi chi cho đơn vị.

- Về kinh phí chuyển năm sau:

Cuối năm ngân sách, các khoản kinh phí ngân sách nhà nước cấp bảo đảm hoạt động thường xuyên (đối với đơn vị sự nghiệp tự đảm bảo một phần chi phí) và các khoản thu sự nghiệp chưa sử dụng hết, đơn vị được chuyển năm sau để tiếp tục sử dụng.

- Về mở và sử dụng tài khoản:

Các đơn vị nghiệp có thu được mở 2 tài khoản tại Kho bạc Nhà nước, gồm:

- + Tài khoản hạn mức kinh phí để nhận kinh phí ngân sách nhà nước cấp.
- + Tài khoản tiền gửi để thực hiện thu, chi các khoản phí, lệ phí thuộc ngân sách nhà nước nhưng đơn vị được phép giữ lại để chi theo quy định.

Đối với các khoản thu, chi của hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ đơn vị được mở tài khoản giao dịch tại Kho bạc Nhà nước hoặc ngân hàng.

#### **1.1.4. Xu hướng đổi mới hoạt động của các đơn vị sự nghiệp có thu**

Xuất phát từ bản chất của Nhà nước ta là "Nhà nước của dân, do dân và vì dân" và xuất phát từ mục tiêu đem lại hạnh phúc và sự phát triển toàn diện cho con người, phát triển hài hoà, đáp ứng các nhu cầu đa dạng của xã hội, Nhà nước có nghĩa vụ và có trách nhiệm chăm lo, đảm bảo các quyền lợi cơ bản của nhân dân, không ngừng nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho nhân dân, được thể hiện rõ nhất qua các hoạt động sự nghiệp về y tế, giáo dục, văn hoá, thể dục thể thao, giao thông - vận tải,... của Nhà nước. Tuy nhiên những năm gần đây thực hiện đường lối



đổi mới và cải cách, nền kinh tế nước ta đã khởi sắc, liên tục tăng trưởng với tốc độ cao, đời sống nhân dân được nâng lên một bước, các nhu cầu của xã hội, phát triển hết sức đa dạng, trong đó nhu cầu về các dịch vụ y tế, văn hoá, giáo dục...chất lượng cao ngày càng lớn. Nhưng đáp ứng đầy đủ tất cả các những nhu cầu này thì ngân sách nhà nước không đủ khả năng và giải pháp hữu hiệu để giải quyết vấn đề này là xã hội hoá các hoạt động trong lĩnh vực văn hoá, y tế, giáo dục, thể thao.

Xã hội hoá các hoạt động trong lĩnh vực văn hoá, y tế, giáo dục, thể thao là vận động và tổ chức sự tham gia rộng rãi của nhân dân, của toàn xã hội vào sự nghiệp phát triển các sự nghiệp đó nhằm từng bước nâng cao mức hưởng thụ về giáo dục, y tế, văn hoá, thể thao trong sự phát triển về vật chất và tinh thần của nhân dân. Cùng với củng cố các tổ chức công lập, Nhà nước khuyến khích thành lập các cơ sở ngoài công lập phù hợp với quy hoạch của Nhà nước, hoạt động không theo mục đích thương mại hoá. Các và dịch vụ ngoài công lập được Nhà nước và xã hội coi trọng và đối xử bình đẳng như các sản phẩm và dịch vụ của cơ sở công lập, đồng thời các cơ sở ngoài công lập cũng có một phần trách nhiệm thu nhận và cung cấp dịch vụ cho các đối tượng chính sách xã hội như các cơ sở công lập.

Để thực hiện chủ trương này và ngày 19 tháng 08 năm 1999 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 73/1999/NĐ-CP về chính sách khuyến khích xã hội hoá với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hoá, thể thao. Theo đó Nhà nước khuyến khích các tổ chức và cá nhân huy động các nguồn lực trong nhân dân và trong các tổ chức thuộc mọi thành phần kinh tế để phát triển các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá, thể thao theo đúng quy định của pháp luật. Các tổ chức ngoài công lập được thành lập và hoạt động dưới 3 hình thức:

- Bán công: là cơ sở được thành lập trên cơ sở liên kết giữa tổ chức Nhà nước với tổ chức không phải tổ chức Nhà nước, thuộc mọi thành phần kinh tế hoặc cá nhân theo các phương thức: thành lập mới, chuyển toàn bộ hoặc một phần từ đơn vị công lập để cùng đầu tư xây dựng cơ sở vật chất, quản lý, điều hành mọi hoạt động theo quy định của pháp luật.

- Dân lập: là cơ sở do tổ chức đứng ra hành lập, được đầu tư bằng vốn ngoài ngân sách nhà nước (vốn của tổ chức, tập thể, cá nhân) và quản lý điều hành mọi hoạt động theo quy định của pháp luật.

- Tư nhân: là cơ sở do cá nhân, hộ gia đình thành lập và quản lý điều hành mọi hoạt động theo quy định của pháp luật.

Bên cạnh sự mở rộng các hình thức ngoài công lập theo chủ trương của Chính phủ, hoạt động của các đơn vị sự nghiệp có thu (công lập) cũng theo xu hướng mở rộng đầu tư, tăng cường hợp tác liên doanh, liên kết để sản xuất cung ứng sản phẩm dịch vụ có chất lượng cao nhằm đáp ứng nhu cầu hết sức đa dạng trong nhân dân. Tuy nhiên cơ chế tự chủ tài chính, cũng như việc mở rộng các hoạt động dịch vụ cũng đã tạo ra nhiều xu hướng tiêu cực trong hoạt động của các đơn vị sự nghiệp có thu hiện nay:

- + Chất lượng các dịch vụ công (do ngân sách nhà nước đài thọ) có xu hướng giảm, do các đơn vị tập trung phương tiện, điều kiện, nhân lực tốt nhất có các hoạt động dịch vụ chất lượng cao có thu phí, biểu hiện rõ nét trong ngành y tế.

- + Một số lĩnh vực có biểu hiện hướng đối tượng phục vụ sang các hoạt động dịch vụ thu phí, cụ thể: trong giáo dục là tình trạng dạy thêm, học thêm tràn lan, quá tải; trong y tế là tình trạng lạm dụng chỉ định xét nghiệm kỹ thuật cao, ghi toa thuốc ngoại đắt tiền.
- + Một số đơn vị hoạt động cung cấp dịch vụ công ích độc quyền có tình trạng sử dụng kinh phí không hiệu quả, chất lượng dịch vụ kém, thậm chí có nơi có biểu hiện nhũng nhiễu, hành dân.

Như vậy, xu hướng chung trong hoạt động của các đơn vị sự nghiệp có thu là đa dạng hoá sản phẩm, dịch vụ, vừa đáp ứng các yêu cầu, nhiệm vụ của Nhà nước, vừa đáp ứng mọi nhu cầu dịch vụ khác theo yêu cầu của xã hội.

## **1.2. Thất thu ngân sách nhà nước và những hình thức biểu hiện cụ thể trong các đơn vị sự nghiệp có thu**

### **1.2.1. Các dạng thất thu ngân sách nhà nước**

Thất thu ngân sách là một hiện tượng thực tế tồn tại một cách phổ biến trong hầu hết các hệ thống tài chính - ngân sách. Nó phản ánh hai mặt của vấn đề: lợi ích của Nhà nước và lợi ích của người có phát sinh nghĩa vụ với ngân sách nhà nước, đồng thời nó cũng phản ánh trình độ quản lý, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan được giao nhiệm vụ quản lý các nguồn thu của ngân sách nhà nước. Trên thực tế người có phát sinh nghĩa vụ với ngân sách nhà nước luôn có mong muốn giảm số phải nộp cho ngân sách nhà nước, một bộ phận khác có ý đồ chiếm đoạt nguồn thu ngân sách nhà nước và một bộ phận cán bộ công chức thi hành nhiệm vụ thu nộp ngân sách cũng có thái độ đồng lõa để hưởng lợi, do đó thất thu ngân sách luôn tồn tại song song với sự vận hành của hệ thống ngân sách nhà nước.

Thất thu ngân sách biểu hiện, diễn biến rất đa dạng và phức tạp tùy theo những điều kiện kinh tế - xã hội cụ thể. Song tùy theo tính chất, diễn biến và hình thức thất thu, có thể khái quát hoá thành một số dạng:

- Căn cứ theo tính chất pháp lý của khoản thu có 2 dạng thất thu:
  - + Thất thu thực tế: là khoản thu đã có quy định, hướng dẫn rõ ràng trong hệ thống văn bản pháp quy nhưng vì nhiều nguyên nhân số tiền đó chưa được tập trung vào ngân sách nhà nước.
  - + Thất thu tiềm năng: là khoản thu theo quy định chung của luật pháp là nguồn thu của ngân sách nhà nước, nhưng vì thiếu văn bản quy định, hướng dẫn, thiếu biện pháp để thực hiện nên không thu được, ví dụ: thuế thu nhập của ca sỹ, diễn viên, vận động viên; thuế thu nhập từ hoạt động chuyển quyền sử dụng đất...
- Căn cứ theo trách nhiệm quản lý của cơ quan thừa hành nhiệm vụ thu nộp ngân sách nhà nước:
  - + Bỏ sót nguồn thu: các khoản thu theo quy định có thể động viên vào ngân sách nhưng vì nhiều nguyên nhân chưa thu được, ví dụ: thuế ngoài quốc doanh, thuế thu nhập cá nhân, thuế sử dụng đất, thuế tài nguyên...
  - + Tính sai số phải thu: xác định không chính xác doanh số, giá tính thuế, thu nhập chịu thuế; áp sai thuế suất.