

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ**



NGUYỄN THỊ MINH THƠ

**SỬ DỤNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC
TẠI CÁC ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH SỰ
NGHIỆP
TRÊN ĐỊA BÀN QUẬN BA ĐÌNH**

LUẬN VĂN THẠC SĨ KINH TẾ CHÍNH TRỊ

HÀ NỘI - 2008

MỞ ĐẦU

1. Sự cần thiết của đề tài

Luật Ngân sách Nhà nước ra đời và có hiệu lực thi hành từ năm 1997 và được sửa đổi bổ sung vào năm 2004. Sau một thời gian thực hiện, việc quản lý và điều hành ngân sách nhà nước (NSNN) đã có nhiều tiến bộ, góp phần quan trọng trong việc phát triển kinh tế - xã hội, tăng cường khả năng và tiềm lực tài chính của đất nước; thực hiện quản lý thống nhất nền tài chính quốc gia, thúc đẩy việc sử dụng vốn, tài sản nhà nước tiết kiệm và có hiệu quả, tăng tích lũy để thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, đảm bảo nhiệm vụ an ninh quốc phòng và đối ngoại.

Đứng trước các yêu cầu phát triển kinh tế đất nước trong tình hình mới, Chính phủ, các cơ quan quản lý nhà nước đã từng bước xây dựng và hoàn chỉnh các cơ chế, định mức, chế độ làm cơ sở cho việc sử dụng các khoản chi từ các cơ quan hành chính sự nghiệp sử dụng NSNN. Các khoản chi tiêu ngân sách của các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước đã dần đúng mục đích, tiết kiệm, phát huy hiệu quả ngày càng cao.

Tuy nhiên, bên cạnh những chuyển biến tích cực, có hiệu quả rõ rệt trong sử dụng NSNN những năm qua, cũng còn bộc lộ nhiều tồn tại và hạn chế. Hàng năm NSNN vẫn còn có những khoản chi thất thoát lãng phí xảy ra ở một số khâu, trong một số hoạt động; việc quản lý, kiểm soát các khoản chi của ngân sách mới chỉ cơ bản đáp ứng được yêu cầu trong tình hình mới, vẫn còn nhiều điểm chưa hợp lý, chưa thực sự nâng cao hiệu quả sử dụng NSNN.

Nâng cao hiệu quả các khoản chi NSNN là một yêu cầu có tính nguyên tắc luôn được đề ra đối với các cấp, các ngành, các đơn vị có liên quan. Nghị quyết đại hội X của Đảng Cộng sản Việt Nam nêu rõ: *"Xây dựng đồng bộ thể chế tài chính phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN. Đổi mới chính sách quản lý tài chính nhằm tiếp tục khơi thông, giải phóng và phân bổ*

hợp lý có hiệu quả các nguồn lực, góp phần thúc đẩy kinh tế, gắn với giải quyết các vấn đề xã hội; phát triển nền tài chính quốc gia vững mạnh, đảm bảo an ninh tài chính quốc gia, nâng cao vị thế và uy tín quốc tế của tài chính Việt Nam" (5).

Từ những đòi hỏi về lý luận và thực tiễn khách quan nêu trên, tác giả chọn đề tài nghiên cứu "**Sử dụng ngân sách nhà nước tại các đơn vị hành chính sự nghiệp trên địa bàn quận Ba Đình**" với mong muốn đưa ra những giải pháp có tính khoa học và thực tiễn góp phần nâng cao hiệu quả trong việc sử dụng NSNN tại các đơn vị hành chính sự nghiệp, nhằm thực hiện tốt nhiệm vụ của ngành Tài chính Việt Nam.

2. Tình hình nghiên cứu:

Trong quản lý NSNN những năm gần đây, đó có một số công trình nghiên cứu xoay quanh chủ đề kiểm soát chi NSNN và đưa ra các giải pháp mang tính lý luận chung cũng như các giải pháp cụ thể nhằm mục đích nâng cao hiệu quả sử dụng NSNN như:

+ “Đổi mới cơ chế kiểm soát chi NSNN qua hệ thống Kho Bạc nhà nước”- đề tài nghiên cứu cấp Bộ năm 2003- Kho bạc nhà nước Trung ương.

+ “Giải pháp tăng cường quản lý chi Ngân sách địa phương nhằm thúc đẩy sự nghiệp phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh”- đề tài nghiên cứu khoa học của Kho bạc nhà nước năm 2006.

+ “Giải pháp nâng cao hiệu quả chi thường xuyên của NSNN trong giai đoạn hiện nay” - Đề tài nghiên cứu khoa học của Viện nghiên cứu Tài chính.

+ Các bài viết nghiên cứu trao đổi, các chuyên đề trên Tạp chí ngân quỹ Quốc gia với nội dung về Kiểm soát chi NSNN, các biện pháp tăng cường kiểm soát chi ngân sách nhà nước...

Tuy nhiên, với tiến trình đổi mới hiện nay, việc sử dụng có hiệu quả các nguồn lực tài chính luôn là mục tiêu cuối cùng, trong đó yêu cầu sử dụng tiết

kiệm và có hiệu quả ngân sách lại càng có tầm quan trọng đặc biệt. Tuy nhiên việc tìm ra các giải pháp để nâng cao hiệu quả sử dụng NSNN đang có rất nhiều quan điểm và ý kiến khác nhau, bởi lẽ đây là một vấn đề lớn và có ý nghĩa thời sự, gắn liền với quá trình đổi mới cơ chế quản lý kinh tế - tài chính hiện nay và những năm sắp tới.

3. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu:

- Thực trạng của việc sử dụng NSNN của các đơn vị hành chính sự nghiệp trên địa bàn quận Ba Đình, đánh giá tổng quát việc sử dụng NSNN tại các đơn vị hành chính sự nghiệp trên địa bàn quận Ba Đình.

- Các giải pháp nhằm hoàn thiện và nâng cao hiệu quả của việc sử dụng vốn NSNN tại các đơn vị hành chính sự nghiệp.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu:

Đối tượng nghiên cứu:

Đề tài nghiên cứu những vấn đề cơ bản về sử dụng NSNN tại cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp, chỉ ra những điểm giống và khác nhau giữa hai loại hình trên để từ đó thấy rõ được cơ chế tài chính và việc sử dụng ngân sách nhà nước tại các đơn vị này.

Phạm vi nghiên cứu:

- Sử dụng NSNN tại các đơn vị hành chính sự nghiệp trên địa bàn Quận Ba Đình (phạm vi là các khoản chi thường xuyên).

- Sử dụng NSNN đối với hai loại hình: đơn vị tự chủ về mặt tài chính và đơn vị hành chính sự nghiệp không tự chủ về tài chính.

- Thời gian nghiên cứu tập trung chủ yếu vào giai đoạn từ năm ngân sách 2004 đến nay (từ khi Luật ngân sách sửa đổi có hiệu lực thi hành).

5. Phương pháp nghiên cứu:

Luận văn sử dụng các phương pháp khoa học sau đây để nghiên cứu :

- Phương pháp duy vật biện chứng, duy vật lịch sử.
- Phương pháp phân tích và tổng hợp thống kê.
- Phương pháp đối chiếu so sánh.

6. Dự kiến những đóng góp mới của luận văn:

- Phân tích đánh giá thực trạng việc sử dụng NSNN trong các đơn vị hành chính sự nghiệp trên địa bàn quận Ba Đình, từ đó đánh giá hiệu quả của việc sử dụng NSNN tại các đơn vị hành chính sự nghiệp.

- Đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả sử dụng vốn NSNN tại các đơn vị hành chính sự nghiệp trên địa bàn quận Ba Đình.

7. Cấu trúc của luận văn:

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, luận văn được kết cấu thành 3 chương:

Chương 1: Một số vấn đề tổng quan về sử dụng NSNN tại các đơn vị hành chính sự nghiệp.

Chương 2: Thực trạng sử dụng NSNN tại các đơn vị hành chính sự nghiệp trên địa bàn Quận Ba Đình.

Chương 3: Các quan điểm và giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng NSNN tại các đơn vị hành chính sự nghiệp.

Chương 1

MỘT SỐ VẤN ĐỀ TỔNG QUAN VỀ SỬ DỤNG NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TẠI CÁC ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH SỰ NGHIỆP

1.1- Ngân sách nhà nước và vai trò của nó đối với các đơn vị HCSN

1.1.1- Ngân sách nhà nước và chi ngân sách nhà nước

1.1.1.1- Ngân sách nhà nước

Đối với một nhà nước, nguồn lực tài chính đó là NSNN. Nhà nước luôn cần phải có các nguồn lực tài chính chi tiêu cho mục đích tồn tại và phát triển của mình, đó là chi tiêu cho hoạt động của bộ máy nhà nước, quốc phòng, an ninh... Tiếp đó là những nhu cầu chi tiêu khác nhằm thực hiện các chức năng của nhà nước như: chi cho các nhu cầu về giáo dục- đào tạo, nghiên cứu khoa học, y tế, văn hóa - thông tin, thể dục - thể thao...

Ở mỗi quốc gia, quá trình hình thành NSNN và quản lý NSNN tuy có những nét khác nhau phụ thuộc vào từng đặc điểm riêng có về lịch sử và trình độ phát triển kinh tế - xã hội của mình, nhưng về cơ bản giống nhau là đều phải thông qua việc sử dụng các luật và chính sách lớn mang tính quốc gia.

Ở Việt Nam, xuất phát từ những đặc điểm kinh tế - xã hội và yêu cầu của công cuộc đổi mới, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã ban hành Luật NSNN với khái niệm cơ bản về NSNN như sau: “Ngân sách nhà nước là toàn bộ các khoản thu, chi của nhà nước đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để đảm bảo thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước”. (10)

NSNN về thực chất là kế hoạch thu, chi của Chính phủ được Quốc hội phê chuẩn và quyết định. Bộ Tài chính cùng các Bộ và chính quyền các cấp là các cơ quan thực hiện.

Về bản chất, NSNN phản ánh các quan hệ kinh tế giữa một bên là nhà nước với một bên là các chủ thể khác trong xã hội. Các quan hệ kinh tế này phát sinh trong quá trình Nhà nước tham gia phân phối các nguồn lực tài chính quốc gia, phục vụ cho việc thực hiện các chức năng của mình. Các quan hệ đó được biểu hiện thông qua các nội dung thu, chi của Ngân sách nhà nước, phù hợp với các điều kiện kinh tế - xã hội và nhiệm vụ của nhà nước trong mỗi thời kỳ tương ứng.

NSNN là công cụ quan trọng của Nhà nước để điều tiết vĩ mô nền kinh tế quốc dân, điều hòa chính sách tài chính, góp phần thực hiện mục tiêu chính trị của Nhà nước.

1.1.1.2- Chi Ngân sách nhà nước

Một trong hai nội dung cơ bản của hoạt động NSNN, đó là chi NSNN.

Chi NSNN là quá trình Nhà nước sử dụng nguồn tài chính tập trung được vào NSNN để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình.

Chi NSNN phản ánh mục tiêu hoạt động của NSNN, đó là đảm bảo về mặt vật chất (tài chính) cho hoạt động của Nhà nước (với tư cách chủ thể của NSNN) trên cả hai phương diện: duy trì cho sự tồn tại và hoạt động bình thường của bộ máy Nhà nước và thực hiện các chức năng nhiệm vụ mà Nhà nước phải gánh vác.

Chi NSNN là sự phối hợp giữa quá trình phân phối (quá trình phân chia kinh phí NSNN để hình thành các quỹ trước khi đưa vào sử dụng) và quá trình sử dụng (quá trình trực tiếp chi dùng các khoản tiền cấp phát từ NSNN không phải trải qua việc hình thành các loại quỹ trước khi đưa vào sử dụng).

Quá trình phân phối được thực hiện dưới hình thức giao dự toán đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt cho các đối tượng thụ hưởng ngân sách.

Quá trình sử dụng được thực hiện dưới hình thức dùng tiền của ngân sách mua các yếu tố mang tính chất hàng hóa, dịch vụ, chuyển giao hoặc trả nợ, nhằm thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước. NSNN được sử dụng ở các khâu tài chính Nhà nước trực tiếp, gián tiếp và các khâu tài chính phi Nhà nước.

Chi ngân sách kết thúc khi tiền đã thực sự được sử dụng cho các mục tiêu đã định.

Qua phân tích trên có thể đưa ra khái niệm chi NSNN như sau:

Chi NSNN là quá trình phân phối, sử dụng quỹ ngân sách do quá trình thu tạo lập nên, nhằm đảm bảo điều kiện vật chất để duy trì sự tồn tại, hoạt động bình thường của bộ máy Nhà nước và thực hiện chức năng nhiệm vụ của Nhà nước trong từng thời kỳ lịch sử nhất định.

- Ở các quốc gia khác nhau, quy mô, nội dung và cơ cấu chi NSNN khác nhau, tùy theo vai trò, chức năng, nhiệm vụ của mỗi Nhà nước và tùy theo điều kiện kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn lịch sử. Tuy nhiên có thể khái quát những đặc điểm chung của chi NSNN ở một số điểm sau:

Thứ nhất, chi NSNN gắn liền với nhà nước và những nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội mà nhà nước đảm đương trong từng thời kỳ. Do vậy, chi NSNN có phạm vi rộng, liên quan đến nhiều đối tượng khác nhau trong xã hội và mang tính đa dạng, phong phú và phức tạp. Quy mô tổ chức bộ máy, khối lượng, phạm vi nhiệm vụ do nhà nước đảm đương có quan hệ tỷ lệ thuận với tổng mức chi NSNN.

Thứ hai, chi NSNN mang tính hệ thống, được pháp luật quy định chặt chẽ. Chi NSNN thể hiện các quan hệ kinh tế giữa các cấp, các ngành, các tổ chức kinh tế- xã hội, các lĩnh vực hoạt động khác nhau của nhà nước trong quá trình phân phối, sử dụng quỹ tiền tệ của nhà nước nên chi NSNN có tính hệ thống, được pháp luật quy định chặt chẽ và do cơ quan quyền lực cao nhất của nhà nước là chủ thể duy nhất quyết định cơ cấu nội dung, mức độ các khoản chi của NSNN. Ở Việt Nam đó là Quốc hội, Quốc hội là cơ quan cao nhất quyết định những chính sách cơ bản về các nhiệm vụ kinh tế- chính trị- xã hội quốc

gia. Mục tiêu chi của NSNN nhằm thực hiện các nhiệm vụ kinh tế- chính trị, vì vậy chi NSNN phải do Quốc hội quyết định. Điều đó cũng có nghĩa là chi NSNN mang tính pháp lý cao.

Thứ ba, với mục đích thực hiện các chức năng kinh tế- xã hội mà nhà nước đảm nhận, trong nhiều trường hợp chi NSNN nhằm thực hiện những hàng hóa, dịch vụ công cộng, phục vụ lợi ích chính của cộng đồng. Do đó chi NSNN vừa có tính chất hoàn trả, vừa có tính chất không hoàn trả, vừa mang tính chất ngang giá vừa không ngang giá, vừa có tính đối khoản vừa không đối khoản, vừa có tính chất kinh tế vừa có tính chất phi kinh tế... trong đó tính chất không hoàn trả trực tiếp là chủ yếu. Không phải mọi khoản thu đều được hoàn lại bằng các khoản chi với số lượng, mức độ tương ứng theo những địa chỉ cụ thể và ngược lại, không phải mọi khoản chi NSNN đều phải hoàn trả lại trực tiếp cho NSNN sau một thời kỳ nhất định. Đặc điểm này phân biệt các khoản chi NSNN với các khoản tín dụng.

Thứ tư, Nhà nước phải đảm bảo lợi ích công cộng, do vậy các khoản chi NSNN thường được xem xét hiệu quả trên tầm vĩ mô và mang tính tổng hợp, toàn diện, cả về mặt kinh tế, cả về chính trị, xã hội, cả trước mắt cả về lâu dài, dựa vào mức độ hoàn thành các mục tiêu kinh tế- xã hội mà các khoản chi đó đảm nhận.

Thứ năm, các khoản chi NSNN gắn chặt với sự vận động của các phạm trù giá trị khác nhau như tiền lương, giá cả, lãi suất, tỷ giá hối đoái, chính sách tiền tệ và chính sách thu ngân sách. Nhận thức đầy đủ mối quan hệ này có ý nghĩa quan trọng trong việc kết hợp chặt chẽ giữa chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ, chính sách thu nhập trong quá trình thực hiện các mục tiêu tăng trưởng, công bằng và ổn định kinh tế vĩ mô.

- Phân loại chi ngân sách nhà nước:

Tùy thuộc vào vai trò của Nhà nước trong quản lý chính trị, kinh tế, xã hội ở mỗi thời kỳ lịch sử mà chi NSNN có những nội dung và cơ cấu khác nhau.

Do tính chất đa dạng và phong phú của các khoản chi nên việc phân loại nội dung chi NSNN để giúp cho công tác quản lý cũng như định hướng chi NSNN là hết sức cần thiết.

Một cách phân loại thông dụng nhất là phân loại theo chức năng của Nhà nước giữa các nước khác nhau và giúp cho phân tích chính sách chi ngân sách. Theo cách phân loại này, chi NSNN được chia thành các nhóm như: Chi quốc phòng, an ninh; chi cho giáo dục, y tế; chi cho quản lý nhà nước; chi cho phúc lợi xã hội...

Cách phân loại khác do quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) đưa ra theo tính chất kinh tế của các khoản chi nhằm giúp cho phân tích kinh tế và kiểm soát quản lý. Theo cách này chi NSNN có thể chia ra thành các nhóm như : chi mua sắm hàng hóa, dịch vụ; chi trợ cấp; chi trả lãi; chi đầu tư...

Để thấy được trách nhiệm rõ ràng trong chi tiêu NSNN cũng như giúp quản lý điều hành hàng ngày, hàng giờ thì cách phân loại theo đơn vị sử dụng ngân sách (phân loại theo quản lý NSNN) là cần thiết. Theo cách này chi tiêu NSNN được chia thành chi cho từng Bộ, ngành và cơ quan quản lý nhà nước ở cấp trung ương cũng như địa phương.

Phân loại theo tính chất phát sinh các khoản chi, chi NSNN bao gồm: chi thường xuyên và chi không thường xuyên.

Chi thường xuyên là những khoản chi phát sinh tương đối đều đặn cả về thời gian, không gian và quy mô khoản chi. Nói cách khác, đó là những khoản chi lặp đi lặp lại tương đối ổn định theo những chu kỳ thời gian cho những đối tượng nhất định. Phần lớn chi thường xuyên là chi cho tiêu dùng nên thường được sử dụng hết trong một thời gian ngắn. Căn cứ vào nội dung kinh tế, chi thường xuyên bao gồm: các khoản chi thanh toán cho cá nhân; chi về hàng hóa dịch vụ; chi hỗ trợ và chi bổ sung; chi trả tiền lãi vay và lệ phí có liên quan đến các khoản vay; chi khác. Các khoản chi thường xuyên chiếm tỷ trọng lớn trong chi NSNN (phổ biến 65-70%) nên cần có những nguồn thu ổn định để đảm bảo.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Tài chính (2000), “*Chiến lược phát triển tài chính, ngân sách nhà nước Việt Nam 5 năm 2001-2010*“, Hà Nội.
2. Bộ Tài chính (2001), “*Mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp phát triển tài chính 5 năm 2001-2005*“, Hà Nội.
3. Bộ Tài chính (2002), “*Chiến lược tài chính phục vụ sự nghiệp quản lý tài chính đến năm 2010*“, Hà Nội.
4. Bộ Tài chính (2004), “*Báo cáo chuyên đề về công tác quản lý tài chính - ngân sách trong lĩnh vực quản lý nhà nước*“, Hà Nội.
5. Đảng cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
6. Học viện Tài chính (2002), *Quản lý tài chính Nhà nước*, Tập bài giảng dành cho cao học và nghiên cứu sinh, Hà Nội.
7. Học viện Tài chính (2004), *Quản lý tài chính Nhà nước*, Nhà xuất bản Tài chính, Hà Nội.
8. Kho bạc Nhà nước Ba Đình, *Báo cáo quyết toán thu chi NSNN năm 2005, 2006, 2007*.
9. Kho bạc nhà nước Trung ương (2003), *Đổi mới cơ chế kiểm soát chi NSNN qua hệ thống KBNN*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ.
10. Luật ngân sách Nhà nước và các Nghị định, Thông tư hướng dẫn liên quan đến quản lý NSNN.
11. Mai Vinh (2003), *Kiểm toán Ngân sách Nhà nước*, Nhà xuất bản Đại học quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh 2003.
12. Nguyễn Thị Chắt (2004), “*Tăng cường công tác giám sát tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp được trao quyền tự chủ tài chính*“, Tạp chí quản lý ngân quỹ quốc gia, số 19+20.

13. Nguyễn Thị Chắt (2005), “*Kiểm soát chi ngân sách nhà nước: Giải pháp góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách nhà nước*“, Tạp chí quản lý ngân quỹ quốc gia, số 38.

14. Trần Đình Ty (2003), *Quản lý nhà nước về tài chính tiền tệ*, Nhà xuất bản lao động, Hà Nội.

15. Trần Xuân Hà (2004), “*Vai trò của Kho Bạc nhà nước trong thị trường tài chính*“, Tạp chí quản lý ngân quỹ quốc gia số 30, tr.7.

16. Trần Văn Thái (2004) “*Thực hiện luật ngân sách nhà nước: một số vấn đề phát sinh*“, Tạp chí quản lý Ngân quỹ quốc gia, số 22, tr. 21-22.

17. Vĩnh Sang (2003), “*Một số điểm cần trao đổi trong quản lý chi ngân sách*“, Tạp chí Tài chính tháng 3-2004, tr.28-29

18. Vĩnh Sang (2004), “*Biện pháp thực hiện chi ngân sách theo dự toán năm 2004: Thoáng những chưa thông...*“, Tạp chí Quản lý ngân quỹ quốc gia số 16, tr.16-18

19. Vũ Đình Bách (1998), “*Các giải pháp thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam*“, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.