

MỘT SỐ GIẢI PHÁP VỀ TÀI CHÍNH ĐỂ NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP

ThS NGUYỄN SỸ TÁ *

Thế giới tiến vào thế kỷ XXI với thành tựu của công nghệ thông tin và xu thế toàn cầu hoá. Toàn cầu hoá là một quá trình không thể đảo ngược, nó tác động đến tất cả các lĩnh vực quản lý của các quốc gia trên thế giới, buộc tất cả các quốc gia phải cải cách để hội nhập và phát triển. Việt Nam đã có những nội dung và chương trình lớn để chuẩn bị cho hội nhập thành công; trong đó, có *Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010* được ban hành kèm theo Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17-9-2001 của Thủ tướng Chính phủ.

Một trong bốn nội dung quan trọng của *Chương trình* là cải cách tài chính công. Để thực hiện nội dung trên, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 192/2001/QĐ-TTg ngày 17-12-2001 về mở rộng thí điểm khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan hành chính nhà nước; Chính phủ ban hành Nghị định số 10/2002/NĐ-CP ngày 16-01-2002 về chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu và Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25-4-2006 quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm và thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập; Nghị định số 115/2005/NĐ-CP ngày 05-9-2005 quy định cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức khoa học và công nghệ.

1. Một số vướng mắc trong quá trình thực hiện.

Quá trình thực hiện nội dung các Nghị

định trên đã từng bước tháo gỡ những khó khăn cho đơn vị sự nghiệp (ĐVSN) có thu, các tổ chức khoa học và công nghệ và cũng là cơ sở để giảm chi cho ngân sách nhà nước (NSNN). Việc thực hiện quá trình cải cách này đã đem lại thành công nhất định vì các đơn vị trong quá trình thực hiện đều mong muốn giảm thiểu những chi phí không cần thiết và những công trình nghiên cứu khoa học đã từng bước được áp dụng vào thực tế.

Tuy nhiên, việc thực hiện các Nghị định này còn một số vướng mắc cơ bản như sau:

Một là, một số cán bộ, viên chức vẫn quen cơ chế bao cấp, mang tâm lý dùng “tiền chùa” nên chưa thực sự có ý thức tiết kiệm.

Hai là, tuy nguồn thu của các đơn vị đã tăng nhưng tỉ lệ chưa cao. Nghị định số 43/2006/NĐ-CP cho phép các ĐVSN vay vốn các tổ chức tín dụng, vốn huy động của cán bộ, viên chức trong đơn vị. Đây là nguồn tài chính tiềm năng nhưng các đơn vị chưa dám thực hiện vì chưa có cơ chế quản lý rõ ràng. Đặc biệt, Nghị định này cho phép các đơn vị chuyển đổi sang loại hình doanh nghiệp, loại hình ngoài công lập. Tuy nhiên, muốn thực hiện cần phải có hướng dẫn cụ thể, chi tiết.

Ba là, dù đã thực hiện cơ chế tự chủ được 4 năm nhưng các đơn vị vẫn chưa quen với tư duy mới, đó là hiện nay, hoạt động sự nghiệp của các đơn vị có tính chất tương tự như hoạt động sản xuất - kinh

* Văn phòng Chính phủ.

doanh, đều phải cân nhắc, tính toán đến hiệu quả kinh tế. Trong khi đó, bộ máy quản lý tài chính còn thiếu, còn yếu và vẫn theo nếp tư duy cũ, chưa tham mưu cho thủ trưởng đơn vị được những chính sách quản lý tài chính thực sự hiệu quả, chưa có sự năng động nhạy bén để tìm kiếm các nguồn thu mới.

Hơn nữa, quy định để lại 40% nguồn thu của đơn vị để thực hiện cải cách tiền lương khiến cho các đơn vị vẫn bị bó buộc trong việc sử dụng nguồn thu của mình.

Bốn là, tuy được giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ nhưng các đơn vị vẫn phải theo sự phân công chỉ đạo công việc của cấp trên nhưng không được giao kinh phí. Nó ảnh hưởng không nhỏ đến công tác tự chủ tài chính của đơn vị.

Sở dĩ trong quá trình thực hiện các Nghị định này còn các vướng mắc cơ bản nêu trên là do:

- Hệ thống văn bản về chế độ tự chủ tài chính đối với các ĐVSN còn chưa đầy đủ, do đó, các đơn vị chưa có định hướng cũng như cơ sở pháp lý để thực hiện tự chủ một cách đầy đủ. Một số văn bản quản lý đã lạc hậu gây cản trở cho đơn vị.

- Công tác kế toán tài chính chưa được coi trọng đúng mức. Công tác đào tạo bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ và phổ biến các quy chế quản lý tài chính mới chưa được các đơn vị quan tâm, dẫn tới nhiều cán bộ, viên chức chưa nắm rõ về cơ chế tự chủ của đơn vị mình.

- Thủ trưởng các đơn vị chịu trách nhiệm về quản lý tài chính thường là những người kiêm nhiệm. Họ thường bận công tác chuyên môn, chưa coi trọng công tác tài chính kế toán và thiếu kiến thức về quản lý tài chính nên các quyết định thu chi đôi khi còn theo cảm tính, dễ vi phạm nguyên tắc về tài chính.

2. Một số giải pháp.

a. Hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về quản lý tài chính đối với ĐVSN.

Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Văn phòng Chính phủ cần khẩn trương nghiên cứu ban hành hướng dẫn việc thực hiện Nghị định số 43/2006/NĐ-CP. Sửa đổi, bổ sung các văn bản quản lý không còn phù hợp với điều kiện thực tiễn. Qua đánh giá, tổng kết thực hiện cơ chế tự chủ tài chính của các bộ, ngành, đơn vị cho thấy, một trong các nguyên nhân dẫn tới việc thực hiện cơ chế tự chủ tài chính chưa triệt để và hiệu quả là do các quy định của một số văn bản quy phạm pháp luật còn chưa đồng bộ, hợp lý, gây khó khăn trong quá trình thực hiện. Đặc biệt là những quy định về tiêu chuẩn, định mức kinh tế kỹ thuật còn chưa thực sự phù hợp với điều kiện thực tế, cần quy định cụ thể thêm về cơ chế tài chính, chế độ kế toán.

Vấn đề trước mắt là phải sửa đổi và ban hành mới các quy định liên quan đến vấn đề phí, lệ phí để phù hợp với cơ chế tự chủ tài chính đối với các ĐVSN, tạo nguồn để thực hiện chế độ tiền lương mới, định mức thu chi phải được cụ thể hoá hơn nữa.

Đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách. Cơ chế phân bổ ngân sách của Nhà nước hiện nay đang bộc lộ một số điểm bất cập do thiếu các chuẩn mực, tiêu chí làm căn cứ, định mức tính toán thiếu khoa học, mang nặng tính bình quân, không hợp lý, thiếu đầu tư tập trung, dàn trải. Cơ chế phân bổ chưa tạo động lực khuyến khích, tăng cường chất lượng, hiệu quả trong quá trình thực thi nhiệm vụ. Việc cải cách cơ chế phân bổ NSNN cần tập trung cải tiến định mức, xác định các căn cứ, cơ sở khoa học và tiêu chí để cấp ngân sách cho hoạt động thường xuyên của một ĐVSN, cần nêu rõ những khoản mục được cấp ngân sách đầu tư, phân bổ cho phù hợp với từng ĐVSN.

b. Cụ thể hoá các chính sách tài chính đối với ĐVSN tự chủ, tự chịu trách nhiệm.

Hiện nay, các ĐVSN tự thu, tự chi theo tinh thần của Nghị định số 43/2006/NĐ-CP có nhiều ĐVSN hoạt động tương đối độc lập, một số đơn vị đã không phụ thuộc

vào NSNN, mô hình quản lý của các đơn vị này rất giống mô hình quản lý doanh nghiệp. Tuy nhiên, cần có các biện pháp thúc đẩy để các đơn vị này có thể chuyển đổi mô hình thành các doanh nghiệp theo hướng:

- Ban hành các văn bản về tài chính để các đơn vị này có thể chuyển đổi sang mô hình doanh nghiệp.

- Các đơn vị này được phép huy động nguồn vốn, hoặc các nguồn lực công khác để thực hiện sản xuất - kinh doanh như doanh nghiệp.

- Các đơn vị này hoạt động theo tinh thần của Nghị định số 43/2006/NĐ-CP, tuy nhiên, cũng cần ban hành một nghị định khác để các đơn vị này thực hiện việc bán cổ phần như tinh thần Nghị định số 187/2004/NĐ-CP, việc này tạo điều kiện cho các ĐVSN chuyển đổi theo mô hình doanh nghiệp huy động được nguồn vốn cho quá trình hoạt động.

- Việc sử dụng tài sản và công sản phải được định giá một cách cụ thể vì hầu hết các ĐVSN đều nắm tài sản công có giá trị.

c. Trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm lớn hơn ĐVSN.

Về tài chính, các đơn vị có quyền chủ động, tự quyết định việc bố trí, sử dụng nguồn thu, bảo đảm không ngừng nâng cao hiệu suất công tác, chất lượng và hiệu quả hoạt động, bù đắp được chi phí thực tế đã bỏ ra, bao gồm cả tiền lương.

Về lao động, cần chuyển sang áp dụng chế độ hợp đồng lao động đối với những người làm việc trong lĩnh vực sự nghiệp, thay cho biên chế như hiện nay; đồng thời, tạo điều kiện để họ dễ dàng lựa chọn và chuyển nơi làm việc theo nguyện vọng, cũng như để các đơn vị có thể chọn được người lao động có năng lực phù hợp với yêu cầu của mình. Đơn vị có quyền quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm các chức vụ quản lý; có quyền quyết định số lượng cán bộ, nhân viên phù hợp với khả năng và yêu cầu của đơn vị; có quyền

quyết định tuyển dụng, sử dụng, sa thải cán bộ, viên chức theo quy định của pháp luật.

Xoá bỏ cơ chế cấp phát tài chính theo kiểu "xin-cho", ban hành các cơ chế, chính sách thực hiện chế độ tự chủ tài chính cho các ĐVSN có điều kiện trên cơ sở xác định nhiệm vụ phải thực hiện, mức hỗ trợ tài chính từ NSNN và phần còn lại do các đơn vị tự trang trải.

Quyền tự chủ về tài chính của ĐVSN gồm phần thu và chi. Ngoài nhiệm vụ ưu tiên thực hiện các đơn đặt hàng của Nhà nước, các ĐVSN được tự thỏa thuận về giá trị các hợp đồng với các bên đối tác theo cơ chế thị trường, được chủ động tiếp nhận các nguồn cung cấp tài chính khác. Các ĐVSN được quyền quyết định nội dung chi, mức chi để bảo đảm hoàn thành các nhiệm vụ đã kí kết, được quyền quyết định quỹ lương của đơn vị sau khi nộp thuế và lập các quỹ theo quy định của pháp luật.

Trên cơ sở thực hiện chế độ tự chủ tài chính, các ĐVSN tự quyết định trả lương theo nguyên tắc tương tự như các doanh nghiệp nhà nước (công ích); Nhà nước không quy định hệ thống thang bảng lương bắt buộc đối với khu vực sự nghiệp như khu vực hành chính.

Tuy nhiên, hoạt động cung ứng dịch vụ công là không vụ lợi, nên cần có sự quản lý của Nhà nước đối với các đơn vị cung ứng dịch vụ công về tài chính, về tiền lương chứ không phải hoàn toàn do đơn vị quyết định.

Áp dụng rộng rãi một số cơ chế tài chính mới, thực hiện cơ chế khoán một số dịch vụ công cộng...

d. Đổi mới nhận thức của các nhà quản lý về vấn đề tự chủ tài chính.

Trong quá trình đổi mới cơ chế quản lý và thực hiện tự chủ tài chính, một số cán bộ vẫn còn tâm lý muốn duy trì cơ chế cũ do tâm lý trì trệ quen bao cấp, lo ngại sau khi được tự chủ tài chính, kinh phí NSNN cấp cho đơn vị sẽ giảm, có người bán

khoản về chất lượng hoạt động sự nghiệp sẽ giảm, sự không công bằng trong phân phối thu nhập. Lý do này đã ảnh hưởng đến quá trình đổi mới cơ chế quản lý tài chính trong ĐVSN. Vì vậy, đối với đội ngũ cán bộ của các ĐVSN, đặc biệt là cán bộ quản lý tài chính cần thống nhất nhận thức về đổi mới cơ chế quản lý thông qua công tác tập huấn, hội thảo.

đ. Đa dạng hoá các nguồn tài chính tại các ĐVSN.

Một trong những thách thức to lớn đối với cải cách của các nước đang phát triển (trong đó, có Việt Nam nói chung và các ĐVSN nói riêng) hiện nay là nhu cầu mở rộng quy mô, nâng cao chất lượng và sự thiếu hụt nguồn lực; trong đó, có nguồn lực tài chính. Làm thế nào để có thể thu hút tối đa các nguồn tài chính đầu tư cho hoạt động của các ĐVSN được đặt ra cho các nhà quản lý.

Qua nghiên cứu thực trạng đã cho thấy, các ĐVSN còn phụ thuộc rất lớn vào nguồn đầu tư của NSNN, điều này dẫn đến việc các ĐVSN rất thụ động trước sự thay đổi của môi trường, trong các hoạt động của bản thân đơn vị mình. Một trong những nội dung quan trọng của cải cách quản lý ở các ĐVSN theo hướng tự chủ, tự chịu trách nhiệm là đa dạng hoá các nguồn tài chính.

Đa dạng hoá nguồn tài chính không chỉ nhằm cải thiện khả năng tài chính của các cơ sở phục vụ mà còn giúp các ĐVSN đứng vững trước thay đổi của môi trường bên trong và bên ngoài của quá trình thực hiện nhiệm vụ của các đơn vị.

Các nguồn tài chính đầu tư cho các ĐVSN hiện nay gồm có NSNN cấp, các nguồn thu sự nghiệp và các nguồn tài trợ, viện trợ... Trong điều kiện nguồn lực từ ngân sách ngày càng giảm khi các ĐVSN thực hiện cơ chế tự chủ tài chính thì việc đa dạng hoá và tăng cường thu hút các nguồn tài chính là giải pháp hiệu quả.

Các đơn vị cần phải thay đổi nhận thức

về nguồn đầu tư, có nghĩa là không chỉ trông chờ vào nguồn vốn từ NSNN mà phải đa dạng hoá các nguồn đầu tư và tăng tính chủ động của các ĐVSN trong đầu tư tài chính. Hiện nay, đối với các ĐVSN có thu, thu dịch vụ là nguồn thu chủ yếu. Vậy để tự chủ phải tăng nguồn thu dịch vụ và số lượng các loại hình dịch vụ. Đây là vấn đề khó khăn vì việc tăng thu dịch vụ là vấn đề hết sức nhạy cảm. Nếu tăng các loại hình dịch vụ thì cơ sở vật chất của các đơn vị chưa đủ đáp ứng: phòng ốc, trang thiết bị vật tư, tài sản... Rõ ràng là trong hoàn cảnh trên, phí dịch vụ là phần quan trọng nhưng không thể là tất cả trong nguồn thu sự nghiệp của đơn vị. Các đơn vị cần mở rộng hợp tác với các doanh nghiệp, tổ chức trong và ngoài nước để triển khai những dự án, chương trình hỗ trợ, mang lại nguồn thu bằng hoạt động nghiên cứu triển khai dịch vụ. Một hoạt động khác cũng thu hút nguồn tài chính cho các hoạt động dịch vụ là hợp tác và quan hệ quốc tế. Bên cạnh việc nâng cao vị thế, uy tín của ĐVSN trước các nước trong khu vực và quốc tế, nó còn góp phần tăng các nguồn đầu tư cho ĐVSN từ các khoản tài trợ, viện trợ của các tổ chức và cá nhân.

Theo Nghị định số 43/2006/NĐ-CP, các đơn vị được phép huy động nguồn tài chính từ người lao động trong đơn vị mình. Nếu biết cách huy động đây sẽ là nguồn lực không nhỏ, hơn nữa làm cho người lao động ngày càng gắn bó với đơn vị, hiệu suất công việc ngày càng cao. Nhà nước cũng khuyến khích việc các ĐVSN chuyển đổi loại hình hoạt động nhưng chưa có văn bản hướng dẫn cụ thể nên việc thực hiện sẽ gặp rất nhiều khó khăn. Nhiều đơn vị muốn chuyển đổi cũng đang lúng túng vì không biết bắt đầu từ đâu, vì chưa có hành lang pháp lý cụ thể để hoạt động. Do vậy, đề nghị các cơ quan chức năng sớm ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện □