

QUẢN LÝ TÀI CHÍNH, TÀI SẢN TRONG ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP

PHÙNG VĂN HIỀN*
PHÙNG THỊ THÙY LINH**

Hiện nay, đơn vị sự nghiệp công lập được Nhà nước giao nhiệm vụ thực hiện cung cấp dịch vụ công cho xã hội, do đó, cần phải năng động, sáng tạo, linh hoạt tăng nguồn thu sự nghiệp và tạo nguồn chi phát triển cũng như tăng thêm thu nhập cho người lao động. Mọi tổ chức nói chung và đơn vị sự nghiệp công lập nói riêng cần tăng cường công tác quản lý tài chính, tài sản, từ đó góp phần phòng ngừa, ngăn chặn tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm.

Từ khóa: Đơn vị sự nghiệp công lập; quản lý tài chính; quản lý tài sản; tự chủ tài chính.

Currently, public non-business units are assigned by the State to deliver public services to society, so it is necessary to be dynamic, creative, and flexible to increase the revenue and create developmental expenditures as well as increase income for employees. Therefore, all organizations in general and public non-business units in particular need to strengthen the management of finance and assets, thereby contributing to preventing corruption, negativity and group interests.

Keywords: Public non-business units; finance management; asset management; finance autonomy.

NGÀY NHẬN: 24/6/2023

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 21/7/2023

NGÀY DUYỆT: 16/8/2023

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.331.2023.586>

Đơn vị sự nghiệp công lập (ĐVSNNCL) là các tổ chức do cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước, tổ chức chính trị, chính trị - xã hội thành lập theo quy định của pháp luật có tư cách pháp nhân, cung cấp các dịch vụ công, phục vụ quản lý nhà nước trong các lĩnh vực như giáo dục, đào tạo, y tế, nghiên cứu khoa học, văn hóa, thể dục - thể thao, lao động - thương binh và xã hội, truyền thông và các lĩnh vực sự nghiệp khác được pháp luật quy định. ĐVSNNCL được giao quyền tự chủ hoàn toàn theo Nghị định số 60/2021/NĐ-CP ngày 21/6/2021 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ tài chính (TCTC) của ĐVSNNCL.

Nhân sự tại ĐVSNNCL chủ yếu được tuyển dụng theo vị trí việc làm, theo hợp đồng, được quản lý, sử dụng tư cách là viên chức thuộc phạm vi điều chỉnh của *Luật Viên chức* và *Luật Lao động*.

1. Tổng quan về tài chính, tài sản trong đơn vị sự nghiệp công lập

Nguồn tài chính do ngân sách nhà nước bảo đảm toàn phần hoặc từng phần theo mức độ tự chủ phụ thuộc vào nguồn thu sự nghiệp của ĐVSNNCL, khác với cơ quan hành chính

* TS, Học viện Hành chính Quốc gia

** Học viện Hành chính Quốc gia

nhà nước (quy định trong *Luật Ngân sách nhà nước* năm 2015). Theo đó, tài chính có vai trò cơ bản là việc tổ chức huy động nguồn vốn, bảo đảm cho hoạt động được thực hiện thường xuyên và liên tục; đồng thời, quyết định sự thành công hay thất bại trong các lĩnh vực nhất định: (1) Là công cụ phân phối sản phẩm quốc dân, tài chính góp phần vào việc phân phối các nguồn tài chính trong xã hội nhằm thực hiện mục tiêu công bằng xã hội; (2) Là công cụ quản lý điều tiết vĩ mô nền kinh tế; (3) Là chủ thể trong nền kinh tế.

Mạng lưới tài chính bao gồm các tổ chức trung gian tài chính (tổ chức tín dụng, tổ chức tiết kiệm và cho vay, bảo hiểm) và thị trường tài chính (thị trường cổ phiếu, trái phiếu) mà ở đó diễn ra các giao dịch, trao đổi nhiều công cụ tài chính khác nhau (tiền gửi, tín phiếu, thương phiếu, cổ phiếu, trái phiếu) có liên quan đến việc tài trợ tín dụng.

Nhìn chung, hệ thống tài chính gồm có: tài chính công, tài chính doanh nghiệp, thị trường tài chính, tài chính quốc tế, tài chính hộ gia đình - cá nhân, tài chính các tổ chức xã hội, tài chính trung gian. Trong đó, tài chính công là tổng hợp tất cả các hoạt động thu chi được sử dụng bằng tiền do Nhà nước tiến hành. Tài chính công phản ánh hệ thống các quan hệ kinh tế nảy sinh trong quá trình tạo lập cũng như sử dụng các quỹ công.

Mục đích là nhằm phục vụ cho thực hiện các chức năng của Nhà nước, đồng thời, đáp ứng các nhu cầu và lợi ích chung của toàn thể xã hội. Nguồn tài chính được huy động để thành lập các quỹ này đó là một phần trích từ ngân sách nhà nước và một phần huy động từ các nguồn tài chính trong xã hội (từ các tổ chức kinh tế - xã hội và các tầng lớp dân cư).

Nhà nước khuyến khích các ĐVSNCL theo xu hướng tự chủ, tự chịu trách nhiệm về chính toàn phần (100%), được quyết định về tổ chức bộ máy, nhân sự, quy mô hoạt động thực hiện dịch vụ công mà Nhà nước trao quyền. Do vậy, ĐVSNCL bị tác động của kinh tế thị trường mạnh mẽ, đòi hỏi người lãnh

đạo của ĐVSNCL phải năng động, linh hoạt đối với nhiệm vụ của mình để nâng cao hiệu quả thực hiện dịch vụ công, quy định tại điểm a khoản 1 Điều 50 *Luật Quản lý, sử dụng tài sản công*, Nghị định số 151/2017/NĐ-CP ngày 26/12/2017 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của *Luật Quản lý, sử dụng tài sản công*.

Để tăng tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức, bộ máy và tài chính của các ĐVSNCL góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của các ĐVSNCL, đồng thời kế thừa Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với ĐVSNCL và Nghị định số 60/2021/NĐ-CP, Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư số 56/2022/TT-BTC ngày 16/9/2022 hướng dẫn một số nội dung về cơ chế TCTC của ĐVSNCL; xử lý tài sản, tài chính khi tổ chức lại, giải thể ĐVSNCL.

Do tác động của kinh tế thị trường và các yếu tố tác động khác, đòi hỏi ĐVSNCL căn cứ quy định của pháp luật và tình hình thực tiễn chủ động xây dựng quy định về quản lý tài chính (quy chế) riêng phục vụ cho điều hành quản lý nội bộ tiết kiệm hiệu quả, phát triển bền vững, phù hợp với xu hướng hội nhập quốc tế và công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. ĐVSNCL được phân loại theo mức TCTC quy định tại Điều 9 Nghị định số 60/2021/NĐ-CP, gồm: đơn vị tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư (đơn vị nhóm 1); đơn vị tự bảo đảm chi thường xuyên (đơn vị nhóm 2); đơn vị tự bảo đảm một phần chi thường xuyên (đơn vị nhóm 3); đơn vị do Nhà nước bảo đảm chi thường xuyên (đơn vị nhóm 4). Nguyên tắc xác định mức ngân sách nhà nước hỗ trợ chi thường xuyên giao tự chủ năm đầu thời kỳ ổn định.

Căn cứ phương án TCTC do đơn vị đề xuất, cơ quan quản lý cấp trên tổng hợp, thẩm tra phương án phân loại mức độ TCTC và dự toán thu, chi của các đơn vị trực thuộc, gửi cơ quan tài chính cùng cấp để xem xét, có ý kiến

theo quy định tại khoản 3 Điều 35 Nghị định số 60/2021/NĐ-CP của Chính phủ. Việc giao quyền TCTC cho các ĐVSNCL được ổn định trong thời gian 5 năm, phù hợp với giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội. Thời kỳ ổn định TCTC lần đầu được áp dụng đến năm 2025.

Sau mỗi thời kỳ thực hiện, cơ quan nhà nước có thẩm quyền có trách nhiệm rà soát, nâng mức độ TCTC của các đơn vị nhóm 3 theo lộ trình quy định tại khoản 4 Điều 35 Nghị định số 60/2021/NĐ-CP. Đối với ĐVSNCL đã được cơ quan có thẩm quyền giao TCTC theo quy định tại Nghị định số 60/2021/NĐ-CP thì tiếp tục thực hiện theo phương án TCTC đã được phê duyệt và rà soát lại phương án TCTC Trường hợp đơn vị có thay đổi về mức độ TCTC, đơn vị xây dựng phương án TCTC trình cấp có thẩm quyền xem xét, phê duyệt. Đối với đơn vị nhóm 4, số dư của các quỹ (nếu có) đã được trích lập từ năm 2021 chuyển sang (gồm: Quỹ bổ sung thu nhập, Quỹ khen thưởng, phúc lợi), đơn vị được tiếp tục sử dụng để chi bổ sung thu nhập, chi khen thưởng, phúc lợi theo quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị.

2. Về nội dung quản lý tài chính, tài sản trong đơn vị sự nghiệp công lập

Quản lý tài chính, tài sản công (TSC) đã hình thành được hệ thống pháp luật tương đối đầy đủ và đồng bộ để thực hiện công tác quản lý. Theo đó pháp luật về quản lý, sử dụng TSC có những tiến triển rất hợp lý và hiệu quả hơn khi xác định được đối tượng được giao quản lý, sử dụng đối với mỗi loại TSC gắn với quyền và nghĩa vụ của tập thể và cá nhân, người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong quản lý, sử dụng TSC; xây dựng hệ thống tiêu chuẩn, định mức sử dụng TSC đồng bộ gắn với trách nhiệm kiểm tra việc tuân thủ tiêu chuẩn định mức trong toàn bộ quá trình quản lý, thiết lập cơ chế thanh tra, giám sát, kiểm tra, kiểm toán đối với TSC; nâng cao tính công khai trong quản lý, sử dụng TSC; xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu để từng bước nắm chắc, nắm đầy đủ hiện trạng và tình hình biến động của TSC.

Cơ chế phân cấp quản lý, sử dụng TSC phù hợp trình độ phát triển kinh tế - xã hội, tính chất quản lý, sử dụng TSC, năng lực quản lý của các cấp, các ngành, địa phương, đơn vị. Vấn đề phân cấp quản lý TSC được thực hiện xuyên suốt từ khi có *Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước* đến nay theo nguyên tắc tài sản do cấp nào quản lý thì cấp đó quyết định việc đầu tư, mua sắm, sử dụng, khai thác, xử lý tài sản.

Việc phân định thẩm quyền quyết định cụ thể trong nội bộ các bộ, ngành, địa phương do bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan trung ương, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định. Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài chính quyết định các nội dung liên quan đến nhiều bộ, ngành, địa phương.

Phát huy phân cấp quản lý, từ thực tiễn của đơn vị và cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã chuyển biến tích cực, góp phần thực hiện mục tiêu phòng, chống tham nhũng, lãng phí, nâng cao hiệu quả trong quản lý, sử dụng TSC.

3. Những hạn chế, bất cập về quản lý tài chính, tài sản

(1) Hệ thống văn bản pháp luật về quản lý, sử dụng TSC chưa đầy đủ, theo đó có số tài sản hoặc lĩnh vực còn thiếu các văn bản để điều chỉnh làm cơ sở tổ chức thực hiện như các văn bản quy định cụ thể về việc quản lý, sử dụng và khai thác đối với một số loại tài sản cố định, tài sản lưu động nhàn dỗi.

(2) Cơ chế phân cấp quản lý tài chính, TSC còn có điểm chưa hợp lý, ĐVSNCL bị động do phải xin ý kiến cấp có thẩm quyền hoặc xin ý kiến thỏa thuận hoặc thẩm định việc mua sắm TSC hoặc phát huy giá trị TSC hiện có để cho thuê, liên doanh, liên kết, dẫn tới thủ tục hành chính phức tạp, kéo dài.

(3) Một số ĐVSNCL không ban hành hoặc ban hành không sát thực tế Quy chế quản lý tài chính, quy chế quản lý tài sản, từ đó không xác định rõ quyền và nghĩa vụ của các bộ phận, cá nhân với tài sản được giao quản lý và tiến độ thực hiện. Quyền lợi của người lao

động chưa được bảo đảm do có sự chênh lệch về cách phân chia thu nhập, còn tập trung nhiều cho đối tượng có chức vụ quyền hạn. Do vậy chưa phát huy được chức năng phân phối và chức năng giám sát của tài chính, chưa phát huy chức năng huy động nguồn lực tài chính.

(4) Kết quả công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, giám sát, xét duyệt quyết toán tài chính hằng năm chưa, đầy đủ, kịp thời chỉ mới đạt bước đầu. Một số vi phạm chỉ ở mức nhắc nhở, chưa quyết liệt xử lý, nghiệp vụ kế toán chưa bị xuất toán nhiều.

4. Phương hướng quản lý tài chính, tài sản trong đơn vị sự nghiệp công lập

Thứ nhất, hoàn thiện thể chế về quản lý ngân sách nhà nước, tăng cường hiệu quả phân bổ, quản lý, sử dụng nguồn lực tài chính từ ngân sách tạo nền tảng cho ĐVSNCL ổn định phát triển bền vững. Thực hiện xã hội hóa về đầu tư và thực hiện dịch vụ công. Hằng năm, cần cập nhật, bổ sung, chỉnh sửa nâng cao chất lượng quy chế quản lý tài chính và quy chế quản lý tài sản theo quy định của pháp luật và thực tế trong ĐVSNCL, cải cách thủ tục hành chính.

Tiếp tục đổi mới chính sách thu hút nguồn lực tài chính theo hướng bền vững, tạo cơ chế cạnh tranh tăng nguồn thu sự nghiệp, tăng mức TCTC giảm tải cho ngân sách nhà nước. Theo dõi sát diễn biến cung cầu về dịch vụ công, làm tốt công tác phân tích, dự báo, xây dựng kịch bản điều hành hợp lý bảo đảm tăng nguồn thu sự nghiệp. Đối với tài sản chưa sử dụng hết công suất, ĐVSNCL cần xây dựng đề án trình cấp có thẩm quyền phê duyệt để đưa vào hoạt động kinh doanh dịch vụ, liên doanh liên kết tăng nguồn thu, trong khi giá trị tài sản bị hao mòn giảm giá trị theo thời gian.

Thứ hai, về bố trí, luân chuyển cán bộ lãnh đạo, quản lý cần quyết liệt, quyết tâm thực hiện. Đối với vị trí việc làm, như: tổ chức cán bộ, kế toán tài chính và các vị trí có nguy cơ tham nhũng cao... cần luân chuyển định kỳ.

Người có vi phạm cho dù 1 lỗi mà có đủ căn cứ chứng minh đã làm mất lòng tin và lợi ích của tổ chức, cá nhân hoặc vi phạm điều cấm mà đảng viên không được làm thì phải xử lý nghiêm hoặc luân chuyển sang vị trí khác.

Giải quyết phân công lại lao động, đồng thời, cần sát sao trong quản lý để thực hiện tiết kiệm, chống lãng phí trong quá trình tổ chức thực hiện nhiệm vụ, phát huy vai trò của tài chính.

Thứ ba, tổ chức phân phối thu nhập hợp lý cho người lao động, đồng viên, phát huy tính chủ động sáng tạo nhiệt huyết thực hiện nhiệm vụ trước hết là quyền lợi của chính bản thân. Chi trả tiền lương, tiền công và thu nhập cho người lao động đúng theo vị trí việc làm và thu nhập tăng thêm cho người lao động từ kết quả hoạt động sự nghiệp và dịch vụ, phát huy tinh thần chủ động sáng tạo, không cào bằng.

Thứ tư, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, xét duyệt quyết toán tài chính thường xuyên nhằm ngăn ngừa, phòng, chống từ trước, từ xa hiện tượng sai phạm. Cần xử lý nghiêm vi phạm trong quản lý tài chính ở ĐVSNCL, phá vỡ nhóm lợi ích tiềm ẩn những thiệt hại cho tổ chức và cá nhân □

Tài liệu tham khảo:

1. Luật Đầu tư công năm 2019.
2. Luật Lao động năm 2019.
3. Luật Ngân sách nhà nước năm 2015.
4. Luật Viên chức năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).
5. Nghị định số 151/2017/NĐ-CP ngày 26/12/2017 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công.
6. Nghị định số 120/2020/NĐ-CP ngày 07/10/2020 của Chính phủ quy định về thành lập, tổ chức lại, giải thể đơn vị sự nghiệp công lập.
7. Nghị định số 60/2021/NĐ-CP ngày 21/6/2021 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập.
8. Thông tư số 56/2022/TT-BTC ngày 16/9/2022 của Bộ Tài chính hướng dẫn một số nội dung về cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập; xử lý tài sản, tài chính khi tổ chức lại, giải thể đơn vị sự nghiệp công lập.