

NHỮNG VẤN ĐỀ PHÁP LÝ ĐẶT RA KHI ÁP DỤNG CƠ CHẾ TỰ CHỦ VỀ TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÓ THU VÀ HƯỚNG NGHIÊN CỨU HOÀN THIÊN

*Nguyễn Thị Thương Huyền**

1. Những nhận thức cơ bản về đơn vị sự nghiệp có thu và nội dung của cơ chế tự chủ tài chính đối với đơn vị sự nghiệp có thu

Đơn vị sự nghiệp là những tổ chức được thành lập để thực hiện các hoạt động sự nghiệp, những hoạt động này nhằm duy trì và đảm bảo sự hoạt động bình thường của xã hội, mang tính chất phục vụ là chủ yếu, không vì mục tiêu lợi nhuận. Những đơn vị sự nghiệp do nhà nước thành lập và trong quá trình hoạt động sự nghiệp được phép thu phí để bù đắp một phần hay toàn bộ chi phí hoạt động được gọi là đơn vị sự nghiệp có thu công lập.

Đơn vị sự nghiệp có thu công lập được xác định bởi các dấu hiệu cơ bản:

- Do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thành lập mà trong đó chủ yếu là do cơ quan hành chính nhà nước thành lập. Căn cứ vào vị trí và phạm vi hoạt động mà các đơn vị sự nghiệp có thu đó có thể do Thủ tướng Chính phủ, hoặc Bộ trưởng Bộ quản lý ngành, hoặc Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trực tiếp ra quyết định thành lập.

- Được nhà nước đầu tư cơ sở vật chất, bảo đảm các chi phí hoạt động thường xuyên để thực hiện nhiệm vụ chính trị, chuyên môn được giao.

- Trong quá trình hoạt động có thể được Nhà nước cho phép thu một số khoản phí hoặc thu từ hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ để bù đắp một phần hoặc toàn bộ chi phí hoạt động, tăng thu nhập cho cán bộ, viên chức và bổ sung tái tạo chi phí hoạt động thường xuyên của đơn vị.

- Nhằm cung cấp dịch vụ sự nghiệp công cho xã hội (thực hiện hoạt động sự nghiệp được nhà nước uỷ quyền) không nhằm mục tiêu lợi nhuận;

- Có tư cách pháp nhân, có con dấu và tài khoản riêng.

Cần phân biệt đơn vị sự nghiệp với cơ quan hành chính nhà nước.

Cơ quan hành chính nhà nước là một bộ phận của bộ máy nhà nước có chức năng quản lý nhà nước (chẳng hạn bộ, cơ quan ngang bộ có chức năng quản lý nhà nước đối với ngành hoặc lĩnh vực công tác trong phạm vi cả nước); quản lý nhà nước các dịch vụ công (chẳng hạn bộ, cơ quan ngang bộ quản lý nhà nước các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực); hoặc thực hiện cung cấp các dịch vụ hành chính công như cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, hộ tịch, hộ khẩu, chứng minh thư nhân dân, giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, quyền sử dụng đất...

Còn đơn vị sự nghiệp có thu công lập là những đơn vị trực thuộc cơ quan hành chính nhà nước – do cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền thành lập, thực hiện cung cấp dịch vụ sự nghiệp công về y tế, giáo dục, văn hoá thông tin, khoa học công nghệ, thể dục thể thao... và không có chức năng quản lý nhà nước.

Như vậy, đơn vị sự nghiệp chỉ thực hiện cung cấp dịch vụ sự nghiệp công chứ không cung cấp dịch vụ hành chính công – việc cung cấp dịch vụ này thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước; và cũng không thực hiện cung cấp dịch vụ công ích, phi lợi nhuận có tính chất kinh tế như cung cấp điện, nước, vệ sinh môi trường, kết cấu hạ tầng... dịch vụ này do doanh nghiệp thực hiện theo yêu cầu của nhà nước để phục vụ nhân dân.

* TS Luật học, Học viện Tài chính

Cũng cần phân biệt đơn vị hành chính - sự nghiệp với các đơn vị dự toán khác, chẳng hạn các tổ chức của Đảng cộng sản Việt Nam; các tổ chức chính trị - xã hội như Mặt trận tổ quốc Việt Nam, Tổng liên đoàn Lao động Việt Nam, Hội liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, Đoàn thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội cựu chiến binh Việt Nam, Hội nông dân Việt Nam, Liên hiệp các tổ chức hoà bình, đoàn kết hữu nghị Việt Nam...; các đơn vị thuộc lực lượng vũ trang nhân dân (quân đội, công an)... cũng là các đơn vị dự toán, những đơn vị này được hưởng qui chế pháp lý về tài chính như đơn vị hành chính - sự nghiệp và đều là đối tượng thuộc sự quản lý của Vụ hành chính - sự nghiệp của Bộ Tài chính (nay được gọi là Vụ tài chính hành chính - sự nghiệp) nhưng không phải là đơn vị hành chính - sự nghiệp.

Theo Nghị định 10/2002/NĐ-CP ngày 16/1/2002, đơn vị sự nghiệp có thu được chia làm hai loại:

+ Đơn vị sự nghiệp có thu tự bảo đảm toàn bộ chi phí hoạt động thường xuyên (gọi tắt là đơn vị sự nghiệp tự bảo đảm chi phí): Là đơn vị sự nghiệp có nguồn thu bảo đảm được toàn bộ chi phí hoạt động thường xuyên, NSNN không phải cấp kinh phí bảo đảm hoạt động thường xuyên cho đơn vị.

+ Đơn vị sự nghiệp có thu tự bảo đảm một phần chi phí hoạt động thường xuyên (gọi tắt là đơn vị sự nghiệp tự bảo đảm một phần chi phí): Là đơn vị có nguồn thu sự nghiệp chưa tự trang trải toàn bộ chi phí hoạt động thường xuyên, ngân sách nhà nước vẫn phải cấp một phần kinh phí hoạt động thường xuyên cho đơn vị.

Để tạo điều kiện cho các đơn vị sự nghiệp tăng thu, đảm bảo trang trải kinh phí hoạt động, quản lý thống nhất nguồn thu, đẩy mạnh thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong việc quản lý, sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước, các đơn vị sự nghiệp có thu được tự chủ về tài chính. Đây là một nội dung rất mới của pháp luật tài chính, thể hiện sự thay đổi lớn về chất trong nhận thức về vấn đề quản lý và sử dụng tài chính của

đơn vị sự nghiệp có thu. Những nội dung này được qui định cụ thể tại Nghị định số 10/2002/NĐ-CP ngày 16/1/2002 về chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu (sau đây gọi tắt là Nghị định 10) và Thông tư số 25/2002/TT-BTC ngày 21/3/2002 hướng dẫn thực hiện Nghị định 10 (gọi tắt là Thông tư 25). Cụ thể bao gồm các nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, được chủ động bố trí kinh phí để thực hiện các hoạt động sự nghiệp, kinh phí hoạt động thường xuyên do ngân sách nhà nước cấp được ổn định trong 3 năm và hàng năm được tăng thêm theo tỷ lệ do Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Thứ hai, chủ động xây dựng qui chế chi tiêu nội bộ phù hợp với yêu cầu thực tế và khả năng tài chính của đơn vị.

Thứ ba, được 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 tiền vay theo qui định của pháp luật.

Thứ tư, đối với tài sản cố định sử dụng vào sản xuất, cung ứng dịch vụ đơn vị thực hiện trích khấu hao thu hồi vốn theo chế độ áp dụng cho các doanh nghiệp nhà nước, số tiền trích khấu hao tài sản cố định và tiền thu do thanh lý tài sản thuộc ngân sách nhà nước được để lại đầu tư tăng cường cơ sở vật chất đổi mới trang thiết bị của đơn vị.

Thứ năm, đơn vị sự nghiệp có thu được mở tài khoản tiền gửi tại ngân hàng hoặc tại kho bạc nhà nước để phản ánh các khoản thu chi của hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ; mở tài khoản tại kho bạc nhà nước để phản ánh các khoản kinh phí thuộc ngân sách nhà nước.

Thứ sáu, đơn vị sự nghiệp có thu được chủ động sử dụng số biên chế được cấp có thẩm quyền giao, sắp xếp và quản lý lao động phù hợp với chức năng và nhiệm vụ của đơn vị và tinh giản biên chế theo chủ trương của nhà nước; được thực hiện chế độ hợp đồng lao động theo qui định của Bộ luật Lao

động phù hợp với khối lượng công việc và khả năng tài chính của đơn vị.

Thứ bảy, đơn vị được tổ chức hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ có thu, thực hiện nghĩa vụ với ngân sách nhà nước và được miễn giảm thuế theo qui định.

Thứ tám, nhà nước khuyến khích đơn vị tăng thu tiết kiệm chi, tăng thu nhập cho người lao động. Đối với đơn vị tự bảo đảm toàn bộ chi phí quỹ tiền lương bình quân của đơn vị được tăng thêm 2,5 lần lương tối thiểu của nhà nước. Đối với đơn vị tự bảo đảm một phần chi phí quỹ tiền lương bình quân của đơn vị được tăng thêm 2 lần so với mức tiền lương tối thiểu do nhà nước qui định.

Thứ chín, nguồn kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm hoạt động thường xuyên cấp phát theo một mục, đơn vị được chủ động điều chỉnh nguồn kinh phí giữa các mục chi để hoàn thành nhiệm vụ được giao. Kinh phí ngân sách nhà nước bảo đảm hoạt động thường xuyên và các khoản thu sự nghiệp của đơn vị, cuối năm chưa chi hết, đơn vị được chuyển sang năm sau để tiếp tục sử dụng.

Thứ mười, được trích lập và sử dụng 4 quỹ: quỹ dự phòng ổn định thu nhập, quỹ khen thưởng, quỹ phúc lợi và quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp.

Cùng với việc xác lập và đảm bảo quyền tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp có thu, pháp luật đồng thời cũng mở rộng quyền hạn và nâng cao trách nhiệm của thủ trưởng đơn vị sự nghiệp, chẳng hạn trên cơ sở định mức kinh tế kỹ thuật và chế độ chi tiêu hiện hành của nhà nước, thủ trưởng đơn vị được quyết định mức chi quản lý hành chính (công tác phí, hội nghị phí, điện thoại, công vụ phí...), chi nghiệp vụ thường xuyên cao hơn hoặc thấp hơn mức chi do nhà nước qui định trong phạm vi nguồn thu được sử dụng; được quyết định hệ số điều chỉnh tăng lương...

2. Một số vấn đề pháp lý đặt ra khi áp dụng cơ chế tự chủ về tài chính đối với đơn vị sự nghiệp có thu và hướng nghiên cứu hoàn thiện

Qua hơn hai năm áp dụng cơ chế tự chủ tài chính đối với đơn vị sự nghiệp có thu, thực tế cho thấy còn có một số vướng mắc. Để đạt được sự thấu tình, đạt lý trong việc tháo gỡ những vướng mắc này, theo chúng tôi vấn đề không chỉ đơn thuần được xem xét ở phương diện kinh tế-tài chính mà còn phải được xem xét ở các bình diện pháp lý sau và đây cũng là hướng nghiên cứu hoàn thiện.

Thứ nhất, về quyền sở hữu các nguồn lực tài chính của đơn vị sự nghiệp có thu

Theo qui định của pháp luật hiện hành, mà cụ thể là Nghị định số 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002 và Thông tư hướng dẫn số 25/2002/TT-BTC ngày 21/3/2002, quyền tự chủ về tài chính của đơn vị sự nghiệp công đã thể hiện được trên các phương diện cơ bản:

Một là, xác lập quyền sở hữu của đơn vị sự nghiệp công đối với các nguồn lực tài chính. Đây là vấn đề cơ bản, cốt lõi nhất khi đề cập đến quyền tự chủ về tài chính của bất cứ một chủ thể nào;

Hai là, xác lập quyền chủ động sử dụng các nguồn lực tài chính của đơn vị sự nghiệp công;

Ba là, xác lập cơ chế bảo đảm và hỗ trợ thực hiện quyền tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công.

Cụ thể, Nghị định 10 và Thông tư 25 đã xác định rõ, nguồn lực tài chính của đơn vị sự nghiệp bao gồm nguồn tài chính do ngân sách nhà nước cấp, nguồn thu sự nghiệp của đơn vị (phí, lệ phí) và các nguồn thu khác theo qui định của pháp luật như viện trợ, vay nợ, quà biếu, tặng... Trong Nghị định này chưa xác định cụ thể, nguồn thu thông qua hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ của đơn vị sự nghiệp. Xét về phương diện pháp lý, đơn vị sự nghiệp thực hiện quyền sở hữu (gồm quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt) các nguồn lực tài chính với hai tư cách, hoặc với tư cách là chủ sở hữu hoặc với tư cách một chủ thể được nhà nước uỷ quyền. Vậy vấn đề đặt ra là, trong các nguồn tài chính đó, nguồn tài chính nào đơn vị sự nghiệp được thực hiện quyền sở hữu với

tư cách là chủ sở hữu và nguồn tài chính nào đơn vị sự nghiệp được thực hiện quyền sở hữu với tư cách là chủ thể được nhà nước uỷ quyền? Theo quan điểm của chúng tôi, nguồn tài chính do ngân sách nhà nước cấp và nguồn thu sự nghiệp được để lại cho đơn vị (đây thực chất cũng là một khoản chi của ngân sách nhà nước- chi ngầm có mức độ), đơn vị sự nghiệp thực hiện quyền sở hữu với tư cách là một chủ thể được nhà nước uỷ quyền, do vậy khi thực hiện quyền năng này phải phù hợp với ý chí và lợi ích của chủ sở hữu và tự chịu trách nhiệm trước chủ thể uỷ quyền (trước nhà nước). Còn các nguồn lực tài chính khác như viện trợ, vay nợ, quà biếu, tặng, cho, nguồn thu thông qua hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ của đơn vị ... đặc biệt là nguồn lực tài chính được xác lập từ quà biếu, tặng, cho, từ nguồn thu thông qua hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ thì đơn vị sự nghiệp được thực hiện quyền sở hữu chúng với tư cách là chủ sở hữu. Hiện nay Nghị định 10 chưa bóc tách rõ vấn đề này, vì vậy chưa đảm bảo sự thoả đáng trong việc thực hiện quyền sở hữu về các nguồn lực tài chính của đơn vị sự nghiệp có thu. Và cũng chính điều này cũng đã hạn chế phần nào đến quyền tự chủ về tài chính của đơn vị sự nghiệp có thu. Như vậy vấn đề là ở chỗ, phải bắt đầu từ các căn cứ xác lập quyền sở hữu về nguồn lực tài chính của đơn vị sự nghiệp để từ đó có các qui định phù hợp và thoả đáng trong việc thực hiện quyền năng về sở hữu. Hay nói cách khác phải dựa vào nguồn gốc của sự hình thành các nguồn lực tài chính của đơn vị sự nghiệp để có cơ chế quản lý phù hợp. Chẳng hạn, nguồn tài chính được xác lập từ vốn ngân sách nhà nước cấp tất yếu phải có cơ chế quản lý khác với nguồn tài chính được hình thành từ sự vay nợ hoặc quà biếu, tặng, cho hoặc từ nguồn thu thông qua hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ, bởi tư cách pháp lý của đơn vị sự nghiệp trước các nguồn lực tài chính đó là khác nhau. Do vậy, chúng tôi cho rằng đây là một vấn đề cần được tiếp tục xem xét trong quá trình hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính đối

với đơn vị sự nghiệp có thu. Bởi ít ra tự bản thân vấn đề này đã giúp chúng ta có một “nhãn quan” rõ ràng hơn, có một cách nhìn thấu tình, đạt lý hơn trong việc xác định mức độ, phạm vi tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp. Điều mà đã gây khá nhiều “phân tâm” cho các nhà hoạch định chính sách trong quản lý tài chính công.

Thứ hai, về cơ sở pháp lý thực hiện kiểm soát chi và thanh toán các khoản chi

Để đảm bảo tính độc lập tương đối và vai trò tự chủ trong hoạt động sự nghiệp, các đơn vị sự nghiệp phải xây dựng qui chế chi tiêu nội bộ. Qui chế chi tiêu nội bộ là cơ sở pháp lý để Kho bạc nhà nước thực hiện kiểm soát chi và thanh toán các khoản chi cho đơn vị, đồng thời còn là căn cứ để thủ trưởng đơn vị thực hiện sự quản lý điều hành đối với các khoản kinh phí. Căn cứ để xây dựng qui chế chi tiêu nội bộ là chế độ, định mức, tiêu chuẩn của nhà nước (Thông tư 50/2003/TT-BTC, ngày 22/5/2003). Vậy khi chế độ, định mức, tiêu chuẩn của nhà nước có sự thay đổi thì đơn vị có phải xây dựng lại qui chế chi tiêu nội bộ không? Hay xây dựng qui chế chi tiêu nội bộ bổ sung? Trình tự thủ tục như thế nào? Nếu giả sử đơn vị không xây dựng lại hoặc không bổ sung qui chế chi tiêu nội bộ thì Kho bạc nhà nước có thực hiện thanh toán không và nếu thực hiện thanh toán thì căn cứ vào qui chế chi tiêu nội bộ của đơn vị đã được xây dựng từ trước hay căn cứ vào chế độ, định mức, tiêu chuẩn mới được thay đổi của nhà nước? Và tương tự Kho bạc nhà nước sẽ dựa vào đâu để thực hiện kiểm soát chi? Xét về mặt lý luận pháp lý, nếu đã xác định chế độ, định mức, tiêu chuẩn của nhà nước là căn cứ xây dựng qui chế chi tiêu nội bộ thì khi bản thân căn cứ đó có sự thay đổi tất yếu kéo theo hệ quả là sự thay đổi của qui chế chi tiêu nội bộ. Do vậy cần có các qui định cụ thể về vấn đề này không để tình trạng “lơ lửng” như hiện nay, đặc biệt phải xác định rõ giá trị pháp lý của qui chế chi tiêu nội bộ và mối quan hệ giữa các chế độ, định mức, tiêu chuẩn của nhà nước với qui chế chi tiêu nội bộ của đơn vị sự nghiệp để

một mặt đảm bảo giá trị “thực” của qui chế chi tiêu nội bộ, đảm bảo sự kiểm soát của nhà nước, một mặt đánh giá đúng hiệu quả hoạt động của đơn vị theo kết quả “đầu ra”, giảm dần việc quản lý theo các yếu tố “đầu vào”, giảm sự can thiệp trực tiếp của cơ quan chủ quản và cơ quan tài chính.

Thứ ba, về quyền sở hữu đối với tài sản được xác lập từ vốn vay và việc xử lý các giao dịch bảo đảm vay vốn

Cũng theo qui chế pháp lý hiện hành, đơn vị sự nghiệp được 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. Việc thực hiện vay tín dụng ngân hàng hoặc quỹ hỗ trợ phát triển sẽ làm phát sinh các quan hệ “phái sinh” đó là quyền sở hữu về tài sản của đơn vị vay vốn được hình thành từ vốn vay. Vậy việc xác lập cơ chế quản lý tài chính đối với các quan hệ “phái sinh” này như thế nào? Tương tự, một vấn đề khác cũng được đặt ra đó là việc xử lý các giao dịch bảo đảm vay vốn và hệ quả pháp lý của sự xử lý đó? Chẳng hạn, một đơn vị sự nghiệp thế chấp toàn bộ diện tích đất đai được nhà nước giao để vay vốn tổ chức sản xuất, cung ứng dịch vụ, nhưng khi đến thời hạn trả nợ đơn vị không đủ khả năng thực hiện nghĩa vụ thanh toán của mình thì ngân hàng có được phép phát mại tài sản thế chấp để thu hồi vốn theo qui định của pháp luật hiện hành hay không? Bởi tài sản thế chấp gắn liền với mục tiêu, nhiệm vụ cung cấp dịch vụ sự nghiệp công của đơn vị. Và hệ quả của sự phát mại tài sản này có dẫn đến việc giải thể hoặc phá sản của đơn vị sự nghiệp không? Đây cũng là một vấn đề cần được nghiên cứu một cách kỹ lưỡng trong quá trình hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính đối với đơn vị sự nghiệp, trên cơ sở nguyên tắc “mở” nhưng không “bung”. Về vấn đề này theo chúng tôi cần có những qui định riêng biệt áp dụng cho đơn vị sự nghiệp trong việc vay vốn, những qui định này gắn liền với đặc thù cơ bản của đơn vị sự nghiệp là hoạt động không nhằm mục tiêu lợi nhuận

mà nhằm thực hiện các dịch vụ sự nghiệp công – cung cấp các phúc lợi tối cần thiết cho các thành viên của cộng đồng, để từ đó hình thành một quan điểm đúng đắn trong việc xác lập cơ chế quản lý đối với khối tài sản được hình thành từ vốn vay cũng như cách xử lý các giao dịch bảo đảm vay vốn, đáp ứng mục tiêu đa dạng hoá nguồn tài chính đảm bảo yêu cầu và chất lượng hoạt động của các đơn vị sự nghiệp đồng thời đảm bảo hệ số an toàn cho các tổ chức tín dụng ngân hàng khi tham gia quan hệ tài chính này.

Thứ tư, về luật điều chỉnh các hoạt động tài chính của đơn vị sự nghiệp

Chúng tôi cho rằng, để đảm bảo tính “công khai, minh bạch, công bằng, dân chủ” một trong những mục tiêu cơ bản của quản lý tài chính nói chung và quản lý tài chính công nói riêng, cần xem xét đơn vị sự nghiệp tham gia các quan hệ tài chính nào? Nếu xác định đó là quan hệ tài chính công-những quan hệ tài chính phát sinh trong quá trình hoạt động chấp hành và điều hành-thì khi tham gia quan hệ đó đơn vị sự nghiệp chịu sự điều chỉnh của luật công, chẳng hạn: quan hệ cấp phát, quản lý và sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước cấp; quan hệ thực hiện nghĩa vụ với ngân sách nhà nước (nghĩa vụ nộp thuế) khi đơn vị tham gia sản xuất, cung ứng dịch vụ; quan hệ kiểm soát chi, quan hệ kiểm toán ngân sách nhà nước...thì phải áp dụng luật công để điều chỉnh, tức sử dụng phương pháp mệnh lệnh - quyền uy. Điều này gắn liền với nguyên tắc, đơn vị sự nghiệp công “chỉ được phép làm những gì mà pháp luật cho phép”.

Còn nếu xác định đó là quan hệ tài chính tư-những quan hệ tài chính mang tính chất dân sự, thoả thuận- thì khi tham gia quan hệ đó đơn vị sự nghiệp chịu sự điều chỉnh của luật tư, chẳng hạn: quan hệ lập và sử dụng các quỹ tiền tệ, quan hệ vay vốn, quan hệ sử dụng nguồn thu thông qua hoạt động sản xuất cung ứng dịch vụ, quan hệ sở hữu về tài sản được xác lập từ vốn vay...thì phải áp dụng luật tư, tức sử dụng phương

pháp bình đẳng, thoả thuận. Điều này gắn liền với nguyên tắc, đơn vị sự nghiệp công “được phép làm những gì mà pháp luật không cấm”. Như vậy phải căn cứ vào đặc điểm, tính chất của các quan hệ tài chính để xem xét hành vi ứng xử của đơn vị sự nghiệp.

Thứ năm, về thay đổi phương thức hoạt động cung cấp dịch vụ sự nghiệp công

Xoá bỏ tình trạng “hành chính hoá” các hoạt động sự nghiệp là một mục tiêu cơ bản của cơ chế tự chủ về tài chính. Mục tiêu đó đòi hỏi phải thay đổi phương thức cung cấp dịch vụ sự nghiệp công của các đơn vị sự nghiệp. Theo chúng tôi cần đổi mới phương thức cung cấp dịch vụ sự nghiệp công bằng hình thức đấu thầu và đơn vị tự bù đắp chi phí theo giá thực hiện thầu cho một sản phẩm đầu ra. Áp dụng phương thức này là một “cú huych”, nhằm một mặt nâng cao chất lượng của hoạt động sự nghiệp, giảm dần chi từ ngân sách nhà nước tiến tới thực hiện chế độ tự quản tài chính; một mặt tạo ra sự phù hợp với cơ chế quản lý ngân sách nhà nước “đầu ra” đồng thời tạo điều kiện cho đơn vị phát triển đa dạng hoá các loại hình hoạt động, thực hiện tiết kiệm trong chi tiêu, khai thác các nguồn thu sự nghiệp. Điều đáng nói hơn là tạo ra sự cạnh tranh lành mạnh và bình đẳng nhiều hơn trong việc cung cấp dịch vụ sự nghiệp công, đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của người dân. Theo đó mà việc nghiên cứu để ban hành qui chế đấu thầu trong hoạt động cung cấp dịch vụ sự nghiệp công, thiết nghĩ cũng là một việc làm có ý nghĩa trong sự nghiệp cải cách tài chính công ở nước ta hiện nay.

Tất nhiên, đối với các sản phẩm, dịch vụ sự nghiệp công đang được thực hiện theo đơn đặt hàng hoặc giao kế hoạch của nhà nước thì đơn vị có nghĩa vụ cung ứng dịch vụ sự nghiệp công đúng đối tượng, theo giá và phí do nhà nước qui định.

Thứ sáu, về nguyên tắc áp dụng các văn bản qui phạm pháp luật có liên quan

Cần quán triệt nguyên tắc: các văn bản qui phạm pháp luật qui định về cơ chế quản lý

tài chính đối với đơn vị sự nghiệp là văn bản pháp luật chuyên ngành, vì vậy những văn bản pháp luật nào có nội dung không phù hợp với văn bản pháp luật chuyên ngành thì sẽ áp dụng những qui định của văn bản pháp luật chuyên ngành. Chẳng hạn, hiện nay Nghị định 10, Thông tư 25 là văn bản pháp luật chuyên ngành của đơn vị sự nghiệp có thu, do vậy nếu Nghị định 53 qui định về việc vay vốn của Quỹ hỗ trợ phát triển, trong đó đơn vị sự nghiệp không nằm trong đối tượng được vay vốn của quỹ nhưng Nghị định 10 lại xác định quyền này thì sẽ áp dụng theo qui định của Nghị định 10; hoặc tương tự trong trường hợp Nghị định 60/2003/NĐ-CP ngày 06/06/2003, qui định chi tiết về Luật Ngân sách nhà nước và Thông tư 59/2003/TT-BTC ngày 23/6/2003, hướng dẫn thi hành Luật ngân sách nhà nước có những điểm không “mềm” và “mở” như Nghị định 10 thì sẽ áp dụng những qui định của Nghị định 10 để điều chỉnh các quan hệ lập, chấp hành dự toán thu, chi của đơn vị sự nghiệp có thu. Quán triệt nguyên tắc này sẽ giải quyết được một số vướng mắc phát sinh trong quá trình áp dụng.

Tóm lại, cơ chế tự chủ về tài chính của đơn vị sự nghiệp là cơ chế nhằm: 1. Đảm bảo quyền sở hữu về các nguồn lực tài chính; 2. Đảm bảo quyền tự định đoạt trong việc ra quyết định sử dụng các nguồn lực tài chính; 3. Nâng cao tính tự chịu trách nhiệm của người ra quyết định sử dụng các nguồn lực tài chính. 4. Và thiết lập cơ chế hỗ trợ và bảo đảm thực hiện. Do vậy, để tiếp tục hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính đối với đơn vị sự nghiệp có thu, vấn đề là ở chỗ phải có quan điểm đúng đắn trong việc giải quyết hài hoà và thoả đáng các nội dung (các yếu tố) cơ bản đó, nếu không sẽ rơi vào hai khuynh hướng, một là không xác định được mức độ tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp đến đâu; hai là, mức độ tự chịu trách nhiệm của những người ra quyết định sử dụng các nguồn lực tài chính như thế nào? Mà cả hai khuynh hướng này đều không có lợi hoặc bất lợi cho sự nghiệp cải cách tài chính công.