



MỘT NĂM TRIỂN KHAI NGHỊ ĐỊNH 16/2015/NĐ-CP: NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA VÀ GIẢI PHÁP KHẮC PHỤC

TS. NGUYỄN TRƯỜNG GIANG – Phó vụ trưởng - Vụ Hành chính sự nghiệp (Bộ Tài chính)

Nghị định 16/2015/NĐ-CP của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập ban hành ngày 14/2/2015, được đánh giá là bước ngoặt lớn với nhiều đổi mới tạo điều kiện thuận lợi cho các đơn vị sự nghiệp công lập phát triển. Sau hơn một năm thực thi Nghị định, bước đầu đã có một số chuyển biến nhưng cũng đặt ra nhiều vấn đề cần được giải quyết...

Kết quả ban đầu và những vấn đề đặt ra

Các nội dung đổi mới cơ bản của Nghị định 16/2015/NĐ-CP đã tiếp cận việc tính giá cung cấp dịch vụ công theo nguyên tắc thị trường, tạo điều kiện cho các đơn vị sự nghiệp công lập được tự chủ thực sự trong việc tính toán các chi phí đầu vào, đầu ra, thu hồi chi phí để tái đầu tư, đảm bảo đời sống cho người lao động. Đặc biệt, các quy định còn giúp tiết kiệm chi NSNN thông qua việc giảm chi hỗ trợ mang tính bình quân, cào bằng cho tất cả các đơn vị sự nghiệp công lập, không gắn với kết quả hoạt động của đơn vị... Đồng thời, Nghị định 16/2015/NĐ-CP cũng yêu cầu các đơn vị sự nghiệp công lập phải đổi mới cơ chế tổ chức, hoạt động, cạnh tranh bình đẳng với các đơn vị cung cấp dịch vụ công ngoài công lập...

Nhìn chung, Nghị định 16/2015/NĐ-CP đã khắc phục được những hạn chế của Nghị định 43/2006/NĐ-CP, nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm, thúc đẩy hoạt động của các đơn vị cung cấp sự nghiệp công theo hướng chất lượng, hiệu quả, nâng cao số lượng, đa dạng hóa sản phẩm dịch vụ công, đáp ứng tốt hơn nhu cầu hưởng thụ dịch vụ công của xã hội. Tuy nhiên, sau một năm triển khai cho thấy vẫn còn nhiều vấn đề đặt ra, kết quả mang lại vẫn chưa như kỳ vọng; Việc thực thi các nội dung mới của Nghị định vẫn chậm so với tiến độ và lộ trình đặt ra. Đến nay, về cơ bản các nội dung quy định mới vẫn đang dừng lại trên văn bản.

Để những quy định mới của Nghị định 16/2015/NĐ-CP đi vào thực tiễn, phát huy được những đột phá cho các đơn vị sự nghiệp công lập cần nhìn nhận và phân tích một cách khách quan, khoa học,

từ đó đưa ra các khuyến nghị và giải pháp phù hợp. Ngay sau khi Nghị định 16/2015/NĐ-CP được ban hành, Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định số 695/QĐ-TTg ngày 21/5/2015 thông qua kế hoạch triển khai thực hiện. Trong đó, đặt ra yêu cầu trong quý III/2015 các bộ, ngành, cơ quan liên quan cần trình Chính phủ ban hành các quy định cụ thể hóa Nghị định 16/NĐ-CP để thực hiện từ đầu năm 2016. Cụ thể:

Thứ nhất, Chính phủ giao các Bộ: Giáo dục và Đào tạo, Lao động - Thương binh và Xã hội, Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Thông tin và Truyền thông, Y tế, Khoa học và Công nghệ chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ và các bộ, cơ quan liên quan xây dựng và trình Chính phủ sửa đổi, ban hành Nghị định quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong từng lĩnh vực; Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ Nội vụ và các bộ, cơ quan liên quan xây dựng và trình Chính phủ ban hành Nghị định quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác;

Thứ hai, giao các bộ trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định về danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước trong từng lĩnh vực;

Thứ ba, giao các bộ trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định về quy hoạch mạng lưới các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc bộ;

Thứ tư, các bộ, cơ quan Trung ương, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, căn cứ phạm vi quản lý, chức năng, nhiệm vụ theo thẩm quyền được giao rà soát, sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới các tiêu chí, tiêu chuẩn chất lượng, cơ



chế giám sát, đánh giá, kiểm định chất lượng dịch vụ sự nghiệp công; hiệu quả hoạt động của đơn vị sự nghiệp công; thực hiện thanh tra, kiểm tra, xử phạt vi phạm trong hoạt động cung ứng dịch vụ sự nghiệp công và tổ chức thực hiện các nội dung khác về trách nhiệm quản lý nhà nước đối với dịch vụ sự nghiệp công và đơn vị sự nghiệp công lập được quy định tại Điều 4 Nghị định số 16/2015/NĐ-CP. Tuy nhiên, tính đến cuối tháng 3/2016, trong 07 bộ được giao soạn thảo Nghị định cụ thể hóa Nghị định 16/2015/NĐ-CP, mới có ba bộ trình Chính phủ dự thảo Nghị định (Bộ Tài chính, Bộ Khoa học và Công nghệ, Bộ Tài nguyên và Môi trường), chưa dự thảo Nghị định nào được ban hành do còn đang trong quá trình rà soát, thẩm định; Ba bộ đang ở khâu hoàn thiện dự thảo Nghị định và một bộ đang khảo sát thực tế để xây dựng Nghị định.

Đối với quyết định phê duyệt danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước thì chưa có quyết định nào được ban hành. Đối với kế hoạch ban hành quyết định phê duyệt quy hoạch mạng lưới các đơn vị sự nghiệp công lập đến năm 2020, định hướng đến năm 2030, thì Thủ tướng Chính phủ mới ban hành được 02 quyết định phê duyệt quy hoạch mạng lưới các đơn vị thuộc Bộ Khoa học và Công nghệ, Bộ Giao thông vận tải, còn lại quy hoạch mạng lưới các đơn vị sự nghiệp của hầu hết các bộ còn lại đều đang trong quá trình soạn thảo.

Nguyên nhân chủ yếu của việc chậm trễ trên được xác định là do Nghị định 16/2015/NĐ-CP ban hành những quy định khung làm căn cứ để xây dựng, ban hành các quy định phù hợp với đặc thù hoạt động của các lĩnh vực chuyên ngành. Mặc dù vậy, nhiều bộ, ngành, cơ quan còn nhận thức chưa đầy đủ các quy định mới, lúng túng khi xây dựng các quy định để cụ thể hóa nội dung các quy định khung tại Nghị định. Nhiều cơ quan sao chép nguyên văn các nội dung quy định của Nghị định vào quy định của ngành nên các quy định này chưa gắn với đặc thù hoạt động của ngành.

Nghị định 16/2015/NĐ-CP đưa ra lộ trình tính đủ chi phí trong giá cung cấp dịch vụ công, theo đó: đến năm 2016 tính đủ chi phí tiền lương, chi phí trực tiếp; đến năm 2018 tính đủ chi phí tiền lương, chi phí trực tiếp và chi phí quản lý; đến năm 2020 tính đủ chi phí tiền lương, chi phí trực tiếp, chi phí quản lý và chi phí khấu hao tài sản cố định. Tuy vậy, do lâu nay vẫn được nhà nước hỗ trợ qua giá cung cấp dịch vụ công nên khi chuyển sang cơ chế mới yêu cầu tính đủ chi phí trong giá cung cấp dịch vụ, nên nhiều cơ quan nhà nước chưa sẵn sàng cho việc thực hiện lộ trình này. Hơn nữa, cũng cần có

thời gian chuẩn bị tâm lý cho người dân về việc này nên thời điểm thực hiện điều chỉnh giá dịch vụ công có chậm hơn tiến độ yêu cầu.

Bên cạnh đó, hiện nay đang có sự hiểu chưa thống nhất về danh mục dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước. Có ý kiến cho rằng, danh mục dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước là toàn bộ các dịch vụ công mà do các đơn vị sự nghiệp công lập đang cung cấp hiện nay; ý kiến khác lại hiểu, danh mục dịch vụ công sử dụng ngân sách chỉ nên bao gồm những loại dịch vụ công được nhà nước xác định cần có chính sách hỗ trợ thông qua chính sách giá trong một thời gian nhất định. Ngoài ra, còn có sự chưa thống nhất trong việc trình Thủ tướng ban hành các quy định về danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước của bộ, ngành hay của ngành, lĩnh vực. Mặt khác, vẫn còn sự e ngại trong chuyển đổi cơ chế hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập sang thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm đặc biệt là tự chủ về tài chính. Theo cơ chế hiện hành thì nguồn tài chính đảm bảo hoạt động của đơn vị sự nghiệp công lập bao gồm nguồn từ NSNN và nguồn thu cung cấp dịch vụ công. Nguồn NSNN tuy không cao nhưng lại mang tính ổn định, đảm bảo thu nhập và tiền lương cho người lao động ít nhất bằng một lần so chế độ nhà nước quy định. Nếu chuyển sang thực hiện cơ chế tự chủ tài chính thì nguồn tài chính từ NSNN sẽ không còn, đơn vị sự nghiệp sẽ phải tự đảm bảo toàn bộ tiền lương và các chi phí hoạt động khác từ nguồn thu cung cấp dịch vụ công.

Một số giải pháp khắc phục

Từ thực trạng phân tích cho thấy, cần có những giải pháp giải quyết cơ bản và triệt để các vướng mắc nêu trên mới có thể đưa được Nghị định 16/2015/NĐ-CP vào cuộc sống. Cụ thể, bài viết đề xuất một số giải pháp cơ bản như sau:

Thứ nhất, tiếp tục đẩy mạnh việc tuyên truyền, phổ biến và thống nhất nhận thức trong các cấp lãnh đạo, quản lý và người lao động trong các đơn vị sự nghiệp công về những nội dung đổi mới của Nghị định 16/2015/NĐ-CP. Đồng thời, sớm cụ thể hóa các quy định của Nghị định 16/2015/NĐ-CP vào từng bộ, ngành cụ thể chậm nhất đến cuối quý II/2016 phải trình Chính phủ ban hành các Nghị định hướng dẫn Nghị định 16/2015/NĐ-CP.

Thứ hai, thống nhất nội dung hướng dẫn Nghị định 16/2015/NĐ-CP về danh mục các dịch vụ công sử dụng NSNN và phạm vi điều chỉnh của các văn bản này. Theo đó, cần thống nhất nhận định về danh mục các dịch vụ công sử dụng NSNN

là những dịch vụ công tiếp tục được NSNN hỗ trợ. Danh mục này cần có phạm vi áp dụng thống nhất đối với ngành, lĩnh vực trong cùng một khoảng thời gian nhất định. Danh mục các dịch vụ công sử dụng NSNN của ngành, lĩnh vực cần phải được rà soát trên nguyên tắc từng bước tiến tới xóa bỏ sự bao cấp của NSNN qua giá cung cấp dịch vụ công. Theo đó, chỉ đưa vào danh mục này các sản phẩm dịch vụ công thiết yếu, những sản phẩm dịch vụ công Nhà nước cần phải có chính sách hỗ trợ trong một thời gian nhất định. Nếu như đưa toàn bộ các dịch vụ công hiện nay đang được Nhà nước hỗ trợ vào danh mục này sẽ không phát huy được tinh thần đổi mới của Nghị định 16/2015/NĐ-CP. Để có thể đưa quy định này vào thực hiện từ đầu năm 2017 thì chậm nhất danh mục này cần được xây dựng và ban hành trước cuối quý II/2016 (trước thời điểm xây dựng dự toán NSNN năm 2017).


Nghị định 16/2015/NĐ-CP đưa ra lộ trình tính đủ chi phí trong giá cung cấp dịch vụ công, theo đó: đến năm 2016 tính đủ chi phí tiền lương, chi phí trực tiếp; đến năm 2018 tính đủ chi phí tiền lương, chi phí trực tiếp và chi phí quản lý.

Thứ ba, về lâu dài, cần nghiên cứu thay việc ban hành danh mục dịch vụ công sử dụng NSNN sang việc ban hành danh mục các đối tượng được hưởng sự hỗ trợ của Nhà nước trong sử dụng dịch vụ công. Theo đó, sẽ thay đổi cách hỗ trợ của Nhà nước thông qua sản phẩm dịch vụ công sang việc hỗ trợ cho đối tượng sử dụng dịch vụ công. Với cách này kinh phí của NSNN sẽ tới trực tiếp đối tượng cần hỗ trợ, các đối tượng này sẽ sử dụng kinh phí được hỗ trợ để mua dịch vụ công từ các nhà cung cấp; các đơn vị cung cấp dịch vụ công (không phân biệt công lập, ngoài công lập) sẽ phải cạnh tranh nâng cao chất lượng, hạ chi phí để thu hút khách hàng sử dụng dịch vụ.

Thứ tư, thực tế cho thấy, sẽ có sự triển khai Nghị định 16/2015/NĐ-CP trái ngược nhau đối với 2 loại hình đơn vị sự nghiệp công lập. Đối với những đơn vị sự nghiệp công lập lâu nay đã có tính năng động, có khả năng tự chủ cao, nhưng đang bị trói buộc bởi các cơ chế quản lý cũ thì Nghị định 16/2015/NĐ-CP sẽ là động lực mới, với những cơ chế cởi trói. Các đơn vị này sẽ chủ động triển khai và khẩn trương thực hiện các quy định theo Nghị định 16/2015/NĐ-CP; Cùng với đó, đối với các đơn vị sự nghiệp công lập thiếu tính năng động, hoặc hoạt

động ở các khu vực không thuận lợi, còn phụ thuộc vào nguồn NSNN sẽ không sẵn sàng chuyển sang thực hiện cơ chế tự chủ theo Nghị định 16/2015/NĐ-CP cũng cần phải nắm rõ. Qua đó, các cơ quan quản lý nắm rõ thực tế khi xây dựng kế hoạch và lộ trình chuyển đổi các đơn vị sự nghiệp công lập theo Nghị định 16/2015/NĐ-CP phù hợp với thực tế. Ngoài ra, cần xác định việc triển khai Nghị định 16/2015/NĐ-CP là cơ hội để tái cơ cấu, sắp xếp, thay đổi phương thức hỗ trợ của NSNN, chuyển từ hỗ trợ bình quân sang gắn với yêu cầu và kết quả sử dụng NSNN. Vì vậy, cần kiên quyết và bắt buộc thực hiện chuyển đổi đối với tất cả các đơn vị sự nghiệp công lập.

Thứ năm, để tạo điều kiện cho các đơn vị sự nghiệp có căn cứ thực hiện đúng các quy định pháp luật trong giai đoạn chuyển đổi giữa cơ chế quản lý cũ sang thực hiện theo cơ chế mới (Bộ Tài chính đã có Công văn số 1931/BTC-HCSN ngày 3/02/2016 hướng dẫn về nội dung này). Theo đó, trong khi chờ các cơ quan quản lý nhà nước ban hành các văn bản hướng dẫn triển khai thực hiện đồng bộ cơ chế mới quy định tại Nghị định 16/2015/NĐ-CP, các đơn vị sự nghiệp công lập tiếp tục thực hiện theo các quy định tại Nghị định 43/2006/NĐ-CP cho đến khi có văn bản hướng dẫn mới thay thế.

Nâng cao quyền tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập là một chủ trương đúng đắn, phù hợp với yêu cầu thực tế. Thực hiện tốt chính sách này sẽ có tác động rất quan trọng trong việc tạo động lực và thúc đẩy sự phát triển của việc cung cấp sản phẩm dịch vụ công, thỏa mãn tốt hơn nhu cầu của dân cư. Nhưng để chính sách mới đi vào thực tiễn cần có sự quyết tâm rất lớn của các cấp chính quyền. Cách đây một năm sau khi ban hành, Nghị định 16/2015/NĐ-CP đã được nhìn nhận như một bước chuyển biến mạnh mẽ trong nhận thức, tư duy và hành động trong việc thúc đẩy có chế tự chủ đối với đơn vị sự nghiệp công lập. 

Tài liệu tham khảo:

1. *Kết luận số 37-TB/TW ngày 26/5/2011 của Bộ Chính trị về Đề án "Đổi mới cơ chế hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập, đẩy mạnh xã hội hóa một số loại hình dịch vụ công";*
2. *Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 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 các đơn vị sự nghiệp công lập;*
3. *Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 04/02/2015 quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập;*
4. *Quyết định số 695/QĐ-TTg ngày 21/5/2015 ban hành kế hoạch triển khai thực hiện Nghị định số 16/2015/NĐ-CP;*
5. *Công văn số 1931/BTC-HCSN ngày 3/02/2016 của Bộ Tài chính.*