



# ĐỔI MỚI TOÀN DIỆN, TÁI CƠ CẤU CÁC ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG

TS. NGUYỄN VIỆT LỢI - Viện trưởng Viện Chiến lược và Chính sách tài chính \*

**Nghị quyết 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập đã nêu rõ quan điểm “Đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập là một trong những nhiệm vụ trọng tâm ưu tiên hàng đầu”. Bài viết khái quát quá trình đổi mới đơn vị sự nghiệp công thời gian qua và những yêu cầu đặt ra trong bối cảnh hiện nay để đẩy mạnh đổi mới toàn diện, tái cơ cấu các đơn vị sự nghiệp công lập theo tinh thần Nghị quyết 19-NQ/TW trong thời gian tới.**

Từ khóa: Đơn vị sự nghiệp công lập, tài chính, tự chủ tài chính, đổi mới

*The Resolution 19-NQ/TW dated October 25th 2017 of the Central Executive Committee in terms of renovating managerial and organizing system to improve the quality and performance of the public non income-generating agencies, it is clarified that “Renovating managerial and organizing system to improve the quality performance of the public non income-generating agencies is among the top priority missions”. This paper summarizes the recent process of renovating public non income-generating agencies and the requirements for strengthening comprehensive renovation and restructure of the public non income-generating agencies according to the Resolution 19-NQ/TW in the coming period.*

*Keywords: Public non-income generating agencies, finance, financial autonomy, renovation*

Ngày nhận bài: 9/11/2017  
Ngày hoàn thiện biên tập: 23/11/2017  
Ngày duyệt đăng: 26/11/2017

## Quá trình hoàn thiện thể chế đổi mới đơn vị sự nghiệp công

Quá trình đổi mới đơn vị sự nghiệp công lập (ĐVSNCL) bắt nguồn từ việc thực hiện thí điểm chế độ tài chính áp dụng cho ĐVSNCL có thu theo Nghị định 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002 của Chính

phủ, tiếp theo đó là Nghị định 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 ĐVSNCL.

Chính phủ ban hành Nghị định 10/2002/NĐ-CP với mục tiêu nhằm tạo điều kiện cho đơn vị sự nghiệp công nâng cao tính chủ động trong cung cấp dịch vụ, nâng cao chất lượng dịch vụ, nâng cao thu nhập của người lao động và giảm sự bao cấp từ ngân sách nhà nước. Từ năm 2002, các đơn vị sự nghiệp công đã được trao một số quyền, trong đó có quyền tự chủ hoàn toàn hoặc một phần về tài chính trong chi tiêu thường xuyên.

Sau một thời gian thực hiện, cơ chế tự chủ tài chính này đã cho thấy rõ tính ưu việt, phù hợp với cơ chế thị trường, thúc đẩy xã hội hóa. Để tiếp tục mở rộng quyền tự chủ cho đơn vị sự nghiệp, năm 2006, Chính phủ ban hành Nghị định 43/2006/NĐ-CP thay thế Nghị định 10/2002/NĐ-CP. Bên cạnh tự chủ về tài chính, đơn vị sự nghiệp còn được tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế.

Trải qua gần 10 năm thực hiện, Nghị định 43/2006/NĐ-CP đã góp phần nâng cao tính chủ động, sáng tạo của các ĐVSNCL; huy động được sự đóng góp và tham gia tích cực của cộng đồng xã hội cho phát triển, nhờ đó làm tăng nguồn thu sự nghiệp và tăng thu nhập cho cán bộ, viên chức; tính công khai, minh bạch và dân chủ trong các quyết định và hoạt động tại các ĐVSNCL cũng được tăng cường.

Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực cũng cho thấy, những hạn chế, bất cập của Nghị định



43/2006/NĐ-CP. Cụ thể gồm:

*Một là*, các ĐVSNCL được giao tự chủ nhưng vẫn bị ràng buộc bởi các quy định mang tính chất kỹ thuật. Ví dụ như, trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo, các trường phải tuân thủ mức trần học phí do Nhà nước quy định tại Nghị định 49/2010/NĐ-CP. Trong khi đó, mức học phí do Nhà nước quy định chưa đảm bảo bù đắp đủ chi phí hoạt động cần thiết của cơ sở giáo dục đại học công lập, chưa sát với yêu cầu chi phí đặc thù của từng ngành, nghề đào tạo cũng như chưa gắn với yêu cầu về chất lượng, thương hiệu của từng cơ sở giáo dục đại học công lập;

*Hai là*, cơ chế phân bổ ngân sách nhà nước (NSNN) cho các ĐVSNCL còn mang tính bình quân và dựa trên các yếu tố đầu vào mà chưa gắn với kết quả, hiệu quả hoạt động;

*Ba là*, khó khăn trong việc triển khai thực hiện xã hội hóa và liên doanh liên kết do quy định còn chưa cụ thể, rõ ràng;

*Bốn là*, tự chủ về nhân sự bị hạn chế do cấp trên vẫn giao chỉ tiêu biên chế sự nghiệp...

Xuất phát từ những hạn chế trong thực hiện Nghị định 43/2006/NĐ-CP, ngày 14/02/2015, Chính phủ đã ban hành Nghị định 16/2015/NĐ-CP về cơ chế tự chủ của ĐVSNCL thay thế cho Nghị định 43/2006/NĐ-CP. Trong đó, Nhà nước khuyến khích và tạo điều kiện cho tất cả các ĐVSNCL có đủ điều kiện, cam kết tự đảm bảo kinh phí hoạt động chi thường xuyên và chi đầu tư được thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm toàn diện về nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, nhân sự và tài chính. Cơ chế phân bổ NSNN gắn với số lượng, chất lượng sản phẩm dịch vụ sự nghiệp công được cung cấp thông qua phương thức đấu thầu, đặt hàng, giao nhiệm vụ cho các đơn vị.

Các ĐVSNCL được Nhà nước giao cung cấp dịch vụ công theo giá, phí chưa tính đủ chi phí sẽ được NSNN hỗ trợ phần chi phí chưa kết cấu trong giá, phí dịch vụ sự nghiệp công. NSNN chỉ đảm bảo kinh phí hoạt động thường xuyên đối với ĐVSNCL được Nhà nước giao dự toán theo nhiệm vụ, trên cơ sở số lượng người làm việc được cấp có thẩm quyền phê duyệt và định mức phân bổ dự toán được cấp có thẩm quyền quyết định. Đồng thời, Nhà nước sẽ hỗ trợ trực tiếp cho các đối tượng chính sách (người có công, người nghèo...) sử dụng dịch vụ sự nghiệp công, phù hợp với lộ trình giá dịch vụ sự nghiệp công. Theo đó, sẽ từng bước thu hẹp đối tượng, phạm vi các ĐVSNCL được hỗ trợ chi thường xuyên từ NSNN so với hiện nay; chỉ có dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN mới được Nhà nước hỗ trợ kinh phí...

## Những vấn đề đặt ra trong quá trình thực hiện đổi mới

Trong những năm qua, cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với các ĐVSNCL đã có nhiều đổi mới. Các cấp, các ngành đã tích cực triển khai chủ trương về đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của các ĐVSNCL và đạt được những kết quả bước đầu quan trọng. Hệ thống các ĐVSNCL với sự tham gia của đông đảo đội ngũ trí thức, các nhà khoa học, nhà giáo dục và nhà văn hoá đã góp phần thực hiện các mục tiêu giảm nghèo bền vững, phổ cập giáo dục tiểu học, tăng cường bình đẳng giới, nâng cao sức khoẻ nhân dân, góp phần bảo đảm bền vững môi trường...

Hệ thống cung ứng dịch vụ sự nghiệp công đã hình thành ở hầu hết các địa bàn, lĩnh vực; mạng lưới cơ sở giáo dục, y tế, văn hoá, thể thao trải rộng đến tận khu vực nông thôn, vùng sâu, vùng xa, địa bàn khó khăn, biên giới, hải đảo trong cả nước. Các ĐVSNCL giữ vai trò chủ đạo, vị trí then chốt trong cung ứng dịch vụ sự nghiệp công và thực hiện chính sách an sinh xã hội. Hệ thống pháp luật về đơn vị sự nghiệp công từng bước được hoàn thiện. Chính sách xã hội hoá cung ứng dịch vụ sự nghiệp công đã góp phần mở rộng mạng lưới, tăng quy mô, số lượng và nâng cao chất lượng các đơn vị sự nghiệp ngoài công lập.

Tuy nhiên, bên cạnh những thành quả trên, quá trình đổi mới đơn vị sự nghiệp công cũng cho thấy nhiều hạn chế, thách thức:

*Một là*, mặc dù hệ thống pháp luật về ĐVSNCL đã từng bước được hoàn thiện nhưng nhiều văn bản pháp luật về ĐVSNCL còn ban hành chậm, hoặc chưa kịp thời sửa đổi, bổ sung đáp ứng yêu cầu thực tiễn đặt ra. Điều này đã làm nảy sinh một số thách thức về yêu cầu cung cấp dịch vụ có chất lượng để đáp ứng được nhu cầu của xã hội và cạnh tranh được với các đơn vị cung ứng dịch vụ ngoài công lập; điều kiện cơ sở vật chất, tiêu chuẩn trình độ đội ngũ cán bộ có năng lực trong cung cấp dịch vụ công đòi hỏi các ĐVSNCL phải tăng cường đầu tư, có chính sách ưu đãi thu hút, đãi ngộ cán bộ đáp ứng yêu cầu của xã hội...

*Hai là*, trong tổ chức bộ máy, nhân sự quy định về xác định vị trí việc làm còn chưa cụ thể, khó thực hiện nên gây khó khăn cho các ĐVSNCL trong công tác tuyển dụng.

*Ba là*, công tác đổi mới hệ thống tổ chức các ĐVSNCL còn chậm. Quy hoạch mạng lưới ĐVSNCL chủ yếu còn theo đơn vị hành chính,



chưa chú trọng quy hoạch theo ngành, lĩnh vực, đặc điểm vùng miền và nhu cầu thực tế. Hệ thống tổ chức các đơn vị sự nghiệp còn phân tán, chồng chéo; chất lượng, hiệu quả dịch vụ thấp.

*Bốn là*, về cơ chế giá dịch vụ công, mặc dù Luật Giá, Luật Phí và lệ phí đã được ban hành nhưng việc triển khai thực hiện cơ chế giá dịch vụ trong cung cấp các dịch vụ công còn chậm. Trong một số lĩnh vực còn khó khăn, ví dụ khi thực hiện chuyển dần từ thu học phí sang áp dụng cơ chế giá dịch vụ đòi hỏi hệ thống định mức kinh tế kỹ thuật, danh mục dịch vụ sự nghiệp giáo dục trong từng ngành, lĩnh vực làm cơ sở cho việc xác định giá dịch vụ sự nghiệp công phải được xây dựng và hoàn thiện. Ngoài ra, vấn đề kết cấu lương vào giá phải có hướng dẫn cụ thể hơn, đặc biệt trong trường hợp xác định giá dịch vụ giáo dục trên cơ sở thực hiện tính theo mức lương cơ sở, hệ số tiền lương, ngạch bậc, chức vụ đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập và định mức lao động theo quy định.

*Năm là*, chi NSNN cho các ĐVSNC còn lớn, một số đơn vị hoạt động kém hiệu quả gây lãng phí NSNN. Thực hiện cơ chế tự chủ tài chính còn hình thức, có phần thiếu minh bạch. Việc thực hiện xã hội hoá lĩnh vực dịch vụ sự nghiệp công còn chậm. Về cơ chế tiền lương và thu nhập tăng thêm: (i) Mặc dù quy định giá dịch vụ tính đúng, tính đủ các chi phí nhưng theo quy định hiện hành thì các ĐVSNC vẫn phải dành 40% (đối với lĩnh vực giáo dục) và 35% (đối với lĩnh vực y tế) số thu để lại để tạo nguồn cải cách tiền lương. Nếu thực hiện theo quy định này thì các ĐVSNC sẽ không còn nhiều nguồn để chi trả thu nhập tăng thêm; (ii) Quy định hệ số thu nhập tăng thêm của chức danh lãnh đạo ĐVSNC tối đa không quá 2 lần hệ số thu nhập tăng thêm bình quân thực hiện của người lao động trong đơn vị chưa phản ánh đầy đủ và xứng đáng năng lực, vai trò, trách nhiệm của người lãnh đạo đơn vị, không khuyến khích họ toàn tâm toàn ý với công việc.

*Sáu là*, trong tự chủ tài chính cũng đặt ra một số thách thức: Hiện nay, Nhà nước vẫn chưa có cơ chế hỗ trợ cụ thể cho các ĐVSNC thực hiện thí điểm cơ chế tự chủ được vay vốn ưu đãi (hoặc hỗ trợ lãi suất) để đầu tư tăng cường cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ cung cấp dịch vụ công; Hạn mức cho vay tín dụng đối với sinh viên học tại trường đang thí điểm tự chủ còn thấp. Điều này cũng gây khó khăn, ảnh hưởng đến tâm lý người học, nhất là sinh viên nghèo, sinh viên thuộc diện chính sách; Chưa có quy định về điều kiện liên doanh

liên kết của ĐVSNC, về xác định giá trị thương hiệu khi góp vốn liên doanh, liên kết. Vì vậy, cho thấy cần có cơ chế hỗ trợ đầu tư cơ sở vật chất cho các ĐVSNC có nguyện vọng tham gia thực hiện thí điểm tự chủ.

*Bảy là*, khó khăn cho các cơ sở giáo dục đại học công lập thực hiện cơ chế tự chủ khi đối tượng chính sách tập trung nhiều, khó đảm bảo cân đối thu, chi của đơn vị khi thực hiện cơ chế tự chủ.

Có thể thấy, những hạn chế, thách thức trên xuất phát từ công tác tuyên truyền, quán triệt chủ trương, chính sách, pháp luật về đổi mới ĐVSNC chưa thường xuyên. Nhiều cấp uỷ đảng, lãnh đạo và người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị nhận thức chưa đầy đủ, thiếu quyết tâm chính trị, thiếu quyết liệt và đồng bộ trong chỉ đạo, tổ chức thực hiện đổi mới, sắp xếp lại, quản lý biên chế các ĐVSNC; chưa chủ động chuyển các ĐVSNC sang hoạt động theo cơ chế tự chủ. Bên cạnh đó, việc thể chế hoá các chủ trương của Đảng thành chính sách, pháp luật của Nhà nước về lĩnh vực sự nghiệp công còn chậm, chưa đầy đủ, đồng bộ và phù hợp với tình hình thực tế đặt ra.

### **Đẩy mạnh đổi mới toàn diện, tái cơ cấu các đơn vị sự nghiệp công lập**

Xuất phát từ những vấn đề trên, ngày 25/10/2017, Ban Chấp hành Trung ương đã ban hành Nghị quyết 19-NQ/TW về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các ĐVSNC. Nghị quyết 19-NQ/TW cũng đề ra mục tiêu tổng quát là “Đổi mới căn bản, toàn diện và đồng bộ hệ thống các ĐVSNC, bảo đảm tinh gọn, có cơ cấu hợp lý, có năng lực tự chủ, quản trị tiên tiến, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; giữ vai trò chủ đạo, then chốt trong thị trường dịch vụ sự nghiệp công; cung ứng dịch vụ sự nghiệp công cơ bản, thiết yếu có chất lượng ngày càng cao. Giảm mạnh tỷ trọng, nâng cao hiệu quả chi ngân sách nhà nước cho ĐVSNC để cơ cấu lại ngân sách nhà nước, cải cách tiền lương và nâng cao thu nhập cho cán bộ, viên chức trong ĐVSNC...”.

Để thực hiện mục tiêu tổng quát, Nghị quyết 19-NQ/TW đã đưa ra các mục tiêu cụ thể theo 03 giai đoạn: giai đoạn đến 2021; giai đoạn đến 2025; và giai đoạn đến 2030. Trong đó, tập trung vào việc: i) Hoàn thành việc thể chế hoá các chủ trương của Đảng về đổi mới cơ chế quản lý, cơ chế tài chính và tổ chức lại hệ thống ĐVSNC; ii) Giảm đầu mối ĐVSNC; iii) Giảm biên chế sự nghiệp hưởng



lượng từ NSNN; iv) Tăng số lượng ĐVSNCL tự chủ tài chính trên cơ sở thực hiện tính giá dịch vụ sự nghiệp công.

Với các mục tiêu đặc ra, Nghị quyết 19-NQ/TW đã đề ra 8 nhóm giải pháp cơ bản bao quát các vấn đề nhằm đổi mới toàn diện, tái cơ cấu các ĐVSNCL. Theo đó, cần đẩy mạnh công tác thông tin, tuyên truyền nội dung đổi mới cơ chế quản lý, cơ chế tài chính và tổ chức lại hệ thống các ĐVSNCL nhằm nâng cao nhận thức, tạo sự đồng thuận trong việc thực hiện chủ trương của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của các ĐVSNCL, đẩy mạnh xã hội hoá dịch vụ sự nghiệp công; Sắp xếp, tổ chức lại các ĐVSNCL; Quản lý biên chế và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực; Đẩy mạnh cung ứng dịch vụ sự nghiệp công theo cơ chế thị trường, thúc đẩy xã hội hoá dịch vụ sự nghiệp công; Nâng cao năng lực quản trị của ĐVSNCL; Hoàn thiện cơ chế tài chính; Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước; Tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng; phát huy vai trò của nhân dân, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội.

Do đó, để đẩy mạnh đổi mới toàn diện, tái cơ cấu các ĐVSNCL, trong thời gian tới cần:

*Thứ nhất*, đẩy mạnh hoàn thiện thể chế chính sách pháp luật về ĐVSNCL. Trong đó, cần tăng cường hơn nữa quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các ĐVSNCL về nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính trên cơ sở giảm bớt các rào cản quy định có liên quan (ví dụ quy định dành tối thiểu 5% kinh phí từ nguồn thu hợp pháp của cơ sở giáo dục đại học công lập để đầu tư phát triển tiềm lực và khuyến khích hoạt động khoa học công nghệ (KHCN) tại Nghị định 99/2014/NĐ-CP, dành tối thiểu 3% kinh phí từ nguồn thu học phí của cơ sở giáo dục đại học công lập để cho sinh viên và người học hoạt động NCKH...). Đồng thời, sớm ban hành nghị định về cơ chế tự chủ trong một số lĩnh vực như giáo dục và đào tạo, y tế...; sớm ban hành các quy định hướng dẫn cụ thể hơn đối với các nội dung quy định tại Nghị định 16/2015/NĐ-CP để đảm bảo tính rõ ràng, minh bạch của chính sách (như về sử dụng nguồn lực liên doanh liên kết, góp vốn bằng tài sản, tự chủ về chế độ làm việc của giảng viên, về giờ chuẩn và nghĩa vụ giảng dạy, về sự khác biệt giữa Hội đồng trường và Hội đồng quản lý...).

*Thứ hai*, đẩy mạnh và thực hiện có hiệu quả các giải pháp đã nêu tại Nghị quyết 19-NQ/TW. Trong đó, tập trung sắp xếp, tổ chức lại các ĐVSNCL trên

cơ sở hoàn thiện các quy định của pháp luật về tiêu chí phân loại, điều kiện thành lập, sáp nhập, hợp nhất, giải thể các ĐVSNCL theo từng ngành, lĩnh vực. Từ đó, góp phần cơ cấu lại các ĐVSNCL và cơ cấu lại NSNN cho các ĐVSNCL.

*Thứ ba*, đổi mới cơ chế phân bổ NSNN cho ĐVSNCL trên cơ sở các ưu tiên và xác định rõ các kết quả đầu ra; Đẩy mạnh chuyển đổi việc cấp phát kinh phí NSNN sang hình thức đặt hàng, giao nhiệm vụ.

*Thứ tư*, đảm bảo tự chủ về nguồn thu và quản lý nguồn thu của các ĐVSNCL. Theo đó, các ĐVSNCL cần chủ động trong việc tìm kiếm, khai thác và phát triển các hoạt động sự nghiệp nhằm tăng nguồn thu sự nghiệp thông qua vận động các nguồn viện trợ, tài trợ trong và ngoài nước, đẩy mạnh các hoạt động tạo nguồn thu từ sự đóng góp trên cơ sở nâng cao chất lượng dịch vụ, thực hiện cơ chế giá dịch vụ, tăng cường liên kết, thúc đẩy hợp tác công tư (PPP) và đẩy mạnh hợp tác quốc tế.

*Thứ năm*, cần có chính sách khuyến khích, hỗ trợ các ĐVSNCL chuyển đổi cơ chế hoạt động thông qua tiếp cận vốn vay ưu đãi, hỗ trợ lãi suất để đầu tư tăng cường cơ sở vật chất, trang thiết bị, ưu đãi thuế TNDN...; đổi mới chính sách ưu đãi tín dụng đối với học sinh, sinh viên cho phù hợp với cơ chế tự chủ theo Nghị định 16/2015/NĐ-CP khi thực hiện chuyển từ cơ chế học phí sang giá dịch vụ.

*Thứ sáu*, tăng cường tuyên truyền đổi mới cơ chế hoạt động, cơ cấu lại các ĐVSNCL nhằm nâng cao nhận thức, hiểu biết về cơ chế tự chủ và tăng cường sự đồng thuận trong thực hiện cơ chế tự chủ.

#### Tài liệu tham khảo:

1. Nghị định 10/2002/NĐ-CP về chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu;
2. Nghị định 43/2006/NĐ-CP 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;
3. Nghị định 16/2015/NĐ-CP quy định cơ chế tự chủ của ĐVSNCL;
4. Nghị quyết 19-NQ/TW năm 2017 về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của ĐVSNCL do ban chấp hành trung ương ban hành;
5. Viện Chiến lược và Chính sách (2016), Giải pháp đẩy mạnh thực hiện cơ chế tự chủ đối với các cơ sở giáo dục đại học thuộc Bộ Tài chính. Tài liệu hội thảo Quảng Ngãi tháng 6/2016;
6. Viện Chiến lược và Chính sách (2015), Đổi mới cơ chế tự chủ đối với ĐVSNCL, Tài liệu hội thảo năm 2015;
7. Bộ Tài chính, (2012), Báo cáo tổng kết thực hiện Nghị định 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 của Bộ Tài chính;
8. Báo cáo thực hiện chính sách khuyến khích xã hội hóa.