



TRIỂN KHAI CƠ CHẾ TỰ CHỦ CỦA ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP THEO QUY ĐỊNH MỚI

PGS.,TS. NGUYỄN TRƯỜNG GIANG – Bộ Tài chính

Ngày 14/02/2015, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 16/2015/NĐ-CP quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập. Thực tế cho thấy, việc nâng cao quyền tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập theo Nghị định 16/2015/NĐ-CP là một chủ trương đúng đắn, phù hợp với yêu cầu thực tế. Thực hiện tốt chính sách này sẽ 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, thúc đẩy sự phát triển của các đơn vị cung cấp dịch vụ công lên một trình độ cao hơn.

Từ khóa: Doanh nghiệp, sự nghiệp công lập, dịch vụ công, ngân sách nhà nước

On February 14th 2015, the Government circulated Decree No16/2015/NĐ-CP regulating autonomy mechanism for state owned non-business agencies. Evidence shows autonomy improvement for state owned non-business units has been right and relevant to real-life needs, effective implementation of this policy will create drive and motivate provision for state owned goods and services as well as better satisfaction for real community needs and promote the development of state owned non-business units to a new level.

Keywords: Public non-business units, public services, state property

Ngày nhận bài: 2/11/2016

Ngày chuyển phân biên: 4/11/2016

Ngày nhận phân biên: 24/11/2016

Ngày chấp nhận đăng: 25/11/2016

Những đổi mới cơ bản về cơ chế tự chủ đối với đơn vị sự nghiệp công lập

Ngày 14/02/2015, Chính phủ ban hành Nghị định số 16/2015/NĐ-CP quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập. So với cơ chế cũ, quy định mới đã có nhiều đột phá về cơ chế cung cấp dịch vụ công và cơ chế hoạt động của đơn vị sự nghiệp cung cấp dịch vụ công so. Cụ thể như:

- Phân biệt rõ danh mục dịch vụ sự nghiệp công

sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước (NSNN) và danh mục dịch vụ công không sử dụng kinh phí NSNN. Quy định này đã giới hạn khuôn khổ, phạm vi những loại hình dịch vụ công thiết yếu, những loại dịch vụ công cần có sự hỗ trợ từ NSNN; đối với những loại dịch vụ công không thiết yếu NSNN sẽ không hỗ trợ.

- Đã ban hành lộ trình tiếp cận việc tính giá cung cấp dịch vụ công theo nguyên tắc thị trường. Điều này 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 theo cơ chế hoạt động của doanh nghiệp và có giải pháp thu hồi chi phí để tái đầu tư cung cấp dịch vụ công, đảm bảo đời sống cho người lao động. Đồng thời, việc thực hiện quy định này sẽ tạo ra môi trường cạnh tranh bình đẳng hướng tới nâng cao chất lượng, giảm chi phí giữa các đơn vị cung cấp dịch vụ công do Nhà nước thành lập và các đơn vị cung cấp dịch vụ công thuộc thành phần kinh tế ngoài nhà nước.

- Tạo điều kiện để từng bước chuyển việc hỗ trợ các đối tượng chính sách trong sử dụng dịch vụ công thông qua Nhà nước bù giá cho các đơn vị cung cấp dịch vụ công lập, sang Nhà nước hỗ trợ trực tiếp cho đối tượng thụ hưởng dịch vụ công. Chính sách này nhằm khắc phục việc NSNN hỗ trợ bình quân, dàn trải qua giá chưa tính đủ chi phí cho tất cả các đối tượng sử dụng dịch vụ công, sang hỗ trợ đúng đối tượng chính sách cần được Nhà nước hỗ trợ, tiết kiệm chi NSNN; đối tượng chính sách có điều kiện để lựa chọn các dịch vụ công thiết yếu; các đơn vị cung cấp dịch vụ công lập có điều kiện thu đủ chi phí cung cấp dịch vụ để tái đầu tư phát triển.



- Khuyến khích và yêu cầu các đơn vị sự nghiệp công lập thay đổi phương thức hoạt động, đổi mới tổ chức, chấp nhận cơ chế cạnh tranh bình đẳng với các đơn vị cung cấp dịch vụ công ngoài công lập. Việc làm này sẽ góp phần tạo điều kiện cho các đơn vị công lập, ngoài công lập cùng phát triển, khuyến khích thúc đẩy xã hội hóa trong cung cấp dịch vụ công, giảm nhẹ gánh nặng cho NSNN.

- Nâng cao vai trò của cơ quan quản lý nhà nước trong việc ban hành các tiêu chuẩn chất lượng, cơ chế giám sát, đánh giá, kiểm định chất lượng dịch vụ sự nghiệp công.

Ngay sau khi Nghị định 16/2015/NĐ-CP được ban hành, Thủ tướng Chính phủ có Quyết định số 695/2015/QĐ-TTg (ngày 21/5/2015) thông qua kế hoạch triển khai thực hiện Nghị định số 16/2015/NĐ-CP, trong đó yêu cầu trong quý III/2015 các bộ, ngành, cơ quan liên quan soạn thảo trình Chính phủ ban hành các quy định cụ thể hóa Nghị định 16/2015/NĐ-CP để thực thi ngay từ đầu năm 2016. Cụ thể, Thủ tướng 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 ban hành Nghị định sửa đổi, bổ sung 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.

Tình hình triển khai Nghị định 16/2015/NĐ-CP và Quyết định 695/2015/QĐ-TTg

Năm 2016, Chính phủ đã ban hành các nghị định như: Nghị định 54/2016/NĐ-CP (ngày 14/6/2016) quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực khoa học công nghệ; Nghị định 141/2016/NĐ-CP (ngày 10/10/2016) quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác...

Thủ tướng Chính phủ cũng ban hành Quyết định 171/2016/QĐ-TTg (ngày 27/01/2016) phê duyệt quy hoạch mạng lưới tổ chức khoa học công nghệ công lập đến năm 2020, định hướng đến năm 2030; Quyết định 208/2016/QĐ-TTg (ngày 3/2/2016) phê duyệt quy hoạch mạng lưới các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc Bộ Giao thông Vận tải đến năm 2020, định hướng đến năm 2030; một số quyết định về quy hoạch các đơn vị cung cấp dịch vụ công thuộc

Bộ Lao động Thương binh và Xã hội...

Hiện nay, các bộ, cơ quan Trung ương, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đang tập trung rà soát, sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành 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.

Với sự vào cuộc của Chính phủ, sự chỉ đạo quyết liệt của Thủ tướng Chính phủ và sự quan tâm của các bộ, ngành, Nghị định 16/2015/NĐ-CP đã từng bước được triển khai vào cuộc sống. Tuy nhiên, so với yêu cầu đặt ra của còn nhiều quy định vẫn chưa có văn bản hướng dẫn. Nguyên nhân chủ yếu là do:

Một là, mỗi ngành, lĩnh vực có những đặc thù riêng và yêu cầu quản lý trong cung cấp dịch vụ công khác nhau, nên không thể có một nghị định điều chỉnh, bao quát toàn bộ các hoạt động cung cấp dịch vụ công. Vì vậy, để có sự thống nhất về mặt bằng chính sách, Nghị định 16/2015/NĐ-CP ban hành những quy định khung làm căn cứ để xây

Các cơ quan quản lý Nhà nước, đặc biệt là cơ quan quản lý trực tiếp đơn vị sự nghiệp công cần khẩn trương đánh giá, phân loại, xây dựng phương án chuyển đổi các đơn vị sự nghiệp công lập sang thực hiện cơ chế tự chủ theo Nghị định 16/2015/NĐ-CP phù hợp với thực tế hoạt động của từng đơn vị sự nghiệp.

dựng, ban hành các quy định cụ thể phù hợp với đặc thù hoạt động của các lĩnh vực chuyên ngành. Tuy nhiên, trên thực tế, nhiều bộ, ngành, cơ quan còn nhận thức chưa đầy đủ các quy định, còn lúng túng khi xây dựng các quy định để cụ thể hóa nội dung tại Nghị định này.

Hai là, hiện vẫn còn quan điểm chưa thống nhất về danh mục dịch vụ công sử dụng NSNN. Cụ thể, có ý kiến cho rằng, danh mục dịch vụ công sử dụng NSNN là toàn bộ các dịch vụ công mà do các đơn vị sự nghiệp công lập đang cung cấp hiện nay. Ở đây cần hiểu đúng tinh thần của Nghị định 16/2015/NĐ-CP là Nhà nước chỉ ban hành danh mục những loại dịch vụ công sử dụng kinh phí NSNN, đó là những loại dịch vụ công thiết yếu, chưa tính đủ chi phí cung cấp dịch vụ, được Nhà nước xác định cần có chính sách hỗ trợ thông qua chính sách giá trong một thời gian nhất định. Do vậy, đối với những loại dịch vụ công không nằm trong danh mục nêu trên sẽ không được hưởng sự hỗ trợ từ NSNN và sẽ tính giá theo cơ chế thị trường.

Ba là, 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 (chưa tính chi phí quản lý và chi phí khấu hao tài sản cố định); đến năm 2018, tính đủ chi phí tiền lương, chi phí trực tiếp và chi phí quản lý (chưa tính chi phí khấu hao tài sản cố định); 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 nhiên, do tâm lý ỷ lại vào Nhà nước hỗ trợ qua giá cung cấp dịch vụ công được duy trì quá lâu, nên khi chuyển sang cơ chế mới nhiều đơn vị sự nghiệp công lập chưa sẵn sàng cho việc thực hiện lộ trình này.

Bốn là, vẫn còn tâm lý ỷ 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, nhất là tự chủ về tài chính. Theo cơ chế hiện hành, 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

Nâng cao quyền tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định mới sẽ tạo động lực và thúc đẩy sự phát triển của việc cung cấp sản phẩm dịch vụ công, thỏa mãn nhu cầu của dân cư, thúc đẩy sự phát triển của các đơn vị cung cấp dịch vụ công lên trình độ cao hơn.

và tiền lương cho người lao động ít nhất bằng 1 lần so chế độ nhà nước quy định; nguồn thu cung cấp dịch vụ công, sau khi trừ chi phí được sử dụng để trích quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp và bổ sung thêm thu nhập cho người lao động...

Để cơ chế mới phát huy hiệu quả

Thứ nhất, cần nhanh chóng ban hành các văn bản quy phạm pháp luật làm căn cứ pháp lý cho việc triển khai Nghị định 16/2015/NĐ-CP; đồng thời, yêu cầu các bộ, ngành quản lý lĩnh vực cung cấp dịch vụ công xây dựng và trình Chính phủ ban hành đồng bộ các văn bản quy phạm pháp luật về cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực do bộ, ngành quản lý.

Thứ hai, Nghị định 16/2015/NĐ-CP quy định Nhà nước ban hành danh mục dịch vụ công sử dụng kinh phí NSNN đối với những loại hình dịch vụ công thiết yếu, chưa tính đủ chi phí cung cấp dịch vụ theo cơ chế thị trường, được Nhà nước xác định cần có chính sách hỗ trợ thông qua chính sách giá trong một thời gian nhất định; Đối với những loại dịch vụ công không nằm trong danh mục nêu trên sẽ không được hưởng sự hỗ trợ từ kinh phí

NSNN. Do vậy, cần rà soát kỹ danh mục các dịch vụ công sử dụng kinh phí NSNN, tránh trường hợp đưa tất cả các dịch vụ do đơn vị sự nghiệp công đang cung cấp vào danh mục này, hoặc có nhiều dịch vụ công thiết yếu, chưa có điều kiện thực hiện theo cơ chế giá thị trường nhưng không được đưa vào danh mục.

Về lâu dài, cần nghiên cứu thay thế việc Nhà nước ban hành danh mục dịch vụ công sử dụng NSNN sang việc ban hành danh mục dịch vụ công thiết yếu Nhà nước sẽ hỗ trợ đối tượng chính sách. Theo đó, sẽ thay đổi cách hỗ trợ của Nhà nước thông qua việc cấp kinh phí cho đơn vị cung cấp dịch vụ, bù giá sản phẩm dịch vụ công, sang việc hỗ trợ cho đối tượng sử dụng dịch vụ công (đây là cách mà nhiều nước trên thế giới hiện nay đang áp dụng). Với cách làm này, kinh phí của NSNN sẽ đến 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. Khi đó, 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 ba, một số quy định mới ban hành có ảnh hưởng đến việc triển khai Nghị định 16/2015/NĐ-CP, cần lưu ý thực hiện, đảm bảo tính đồng bộ của các văn bản quy định pháp luật:

(i) Căn cứ Luật NSNN năm 2015, Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định 46/2016/QĐ-TTg (ngày 19/10/2016) ban hành định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên NSNN năm 2017. Theo Quyết định này, đơn vị sự nghiệp công lập tự đảm bảo một phần chi thường xuyên (do giá, phí dịch vụ sự nghiệp công chưa kết cấu đủ chi phí, được Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ cung cấp dịch vụ sự nghiệp công theo giá, phí chưa tính đủ chi phí): Thực hiện cơ chế Nhà nước đặt hàng hoặc giao nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công nằm trong danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN được cấp có thẩm quyền ban hành và theo giá, phí do cơ quan có thẩm quyền quy định chưa tính đủ chi phí.

Như vậy, từ năm 2017 đối với một số lĩnh vực đã được Thủ tướng Chính phủ ban hành quyết định danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng kinh phí NSNN (lĩnh vực y tế, dạy nghề, giao thông vận tải), đang thực hiện chuyển việc giao dự toán kinh phí thường xuyên theo quy định tại Nghị định 43/2006/NĐ-CP sang thực hiện cơ chế Nhà nước đặt hàng hoặc giao nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công theo giá, phí chưa tính đủ chi phí, do cơ quan có thẩm quyền quy định. Đây là một bước chuyển mới hướng theo lộ trình quy định tại Nghị định 16/2015/NĐ-CP.



Tuy vậy, để thực hiện theo quy định trên, các bộ, cơ quan quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực cần ban hành kịp thời các hướng dẫn để làm cơ sở triển khai thực hiện như:

- Công bố giá chưa tính đủ chi phí theo lộ trình quy định tại Nghị định 16/2015/NĐ-CP đối với các sản phẩm dịch vụ công nằm trong danh mục dịch vụ công sử dụng kinh phí NSNN, được Nhà nước đặt hàng hoặc giao nhiệm vụ, làm căn cứ để xác định mức hỗ trợ từ NSNN đối với phần chi phí chưa kết cấu trong giá.

- Ban hành các quy định thực hiện thống nhất phương thức đặt hàng hoặc giao nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công đối với sản phẩm dịch vụ công nằm trong danh mục dịch vụ công sử dụng kinh phí NSNN. Cụ thể như: Cơ quan đặt hàng, cơ quan giao nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công, phương thức đặt hàng, phương thức giao nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công; tiêu chí để xác định số lượng, chất lượng dịch vụ công thực hiện đặt hàng, giao nhiệm vụ; tiêu chí thực hiện nghiệm thu sản phẩm dịch vụ công, phương thức thanh toán khi thực hiện đặt hàng, giao nhiệm vụ...

(ii) Theo quy định của Luật Phí và lệ phí năm 2015 có hiệu lực từ ngày 01/01/2017, nhiều danh mục dịch vụ công trước đây theo Pháp lệnh phí và lệ phí được quy định nằm trong danh mục thu phí, lệ phí sẽ chuyển ra khỏi danh mục phí và lệ phí và thực hiện theo cơ chế giá. Khi chuyển sang thực hiện theo cơ chế giá, về nguyên tắc giá các dịch vụ này sẽ được tính đầy đủ chi phí cần thiết cho việc cung cấp dịch vụ, trong đó bao gồm cả các khoản thuế phải nộp theo quy định của pháp luật. Đây là một bước chuyển biến cơ bản, tạo điều kiện cho các đơn vị cung cấp dịch vụ công có thể tự chủ đầy đủ theo quy định tại Nghị định 16/2015/NĐ-CP, tuy nhiên, khi thực hiện chuyển từ danh mục thu phí, lệ phí sang thực hiện theo cơ chế giá cần lưu ý:

- Đối với các danh mục dịch vụ mà Nhà nước không định giá thì thực hiện tính giá theo cơ chế thị trường và cạnh tranh giữa các đơn vị cùng cung cấp dịch vụ.

- Đối với các danh mục dịch vụ nằm trong danh mục dịch vụ công sử dụng kinh phí NSNN, việc

tính giá cần thực hiện theo quy định tại Thông tư 25/2014/TT-BTC (ngày 17/02/2014) của Bộ Tài chính quy định phương pháp tính giá chung đối với hàng hóa, dịch vụ. Từ đó, xác định phần chi phí chưa kết cấu trong giá làm cơ sở để xác định mức kinh phí hỗ trợ từ NSNN.

Thứ tư, 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. 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 43/2016/NĐ-CP cho đến khi có văn bản hướng dẫn thay thế.

Thực tế cho thấy, việc nâng cao quyền tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định mới sẽ tạo động lực và thúc đẩy sự phát triển của việc cung cấp sản phẩm dịch vụ công, thỏa mãn nhu cầu của dân cư, thúc đẩy sự phát triển của các đơn vị cung cấp dịch vụ công lên một trình độ cao hơn. Để đạt được điều này, các cơ quan quản lý nhà nước, đặc biệt là các cơ quan quản lý trực tiếp các đơn vị sự nghiệp công cần khẩn trương đánh giá, phân loại, xây dựng phương án chuyển đổi các đơn vị sự nghiệp công lập sang thực hiện cơ chế tự chủ theo Nghị định 16/2015/NĐ-CP phù hợp với thực tế hoạt động của từng đơn vị sự nghiệp; Cần xác định việc triển khai Nghị định 16/2015/NĐ-CP là cơ hội để tái cơ cấu, sắp xếp lại các đơn vị sự nghiệp công lập theo hướng năng động và hiệu quả; cũng là dịp để thay đổi lại phương thức hỗ trợ, tái cơ cấu hỗ trợ từ NSNN đối với đơn vị sự nghiệp công lập, chuyển từ hỗ trợ bình quân, cào bằng sang gắn với yêu cầu và kết quả sử dụng NSNN.

Tài liệu tham khảo:

1. Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập;
2. 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 ngày 14/2/2015 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập;
3. Luật Phí và lệ phí số 97/2015/QH13 ngày 25/11/2015.



Tiền thuế là của dân,
do dân đóng góp
để phục vụ lợi ích của nhân dân