



MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ TRIỂN KHAI CƠ CHẾ TỰ CHỦ TÀI CHÍNH TẠI ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP

NGUYỄN QUÝẾT - Đại học Tài chính – Quản trị Kinh doanh

Kể từ 2006 đến nay, sau hơn 10 năm 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 đơn vị sự nghiệp công lập cho thấy, việc mở rộng trao quyền tự chủ cho đơn vị sự nghiệp công lập đã góp phần nâng cao số lượng và chất lượng dịch vụ công; tạo điều kiện cho người dân có thêm cơ hội lựa chọn, tiếp cận các dịch vụ công với chất lượng ngày càng cao, góp phần cải thiện thu nhập của người lao động tại các đơn vị sự nghiệp.

Từ khóa: Đơn vị sự nghiệp công lập, dịch vụ công, hành chính, tài chính

Since 2006, an after more than 10 years implementing the Decree No-43/2006/ND-CP dated 25/4/2006 of the Government regulating the autonomy, self-responsibility for duties, organizing, recruitment and finance of the public administrative units. The practices show that the implementation of autonomies at public administrative units helps improve the effectiveness and quality of public services; create more options for the citizens to access public services with increasing quality. It also helps raise income of the staffs at these units.

Keywords: Public administrative units, public services, administration, finance

Ngày nhận bài: 3/7/2017

Ngày hoàn thiện biên tập: 28/7/2017

Ngày duyệt đăng: 31/7/2017

Thực tiễn hoạt động của đơn vị sự nghiệp công lập

Sau hơn 10 năm 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 đơn vị sự nghiệp công lập (ĐVSNCL) cho thấy, việc mở rộng trao quyền tự chủ cho ĐVSNCL đã góp phần nâng cao số lượng và chất lượng dịch vụ công; tạo điều kiện cho người dân có thêm cơ hội lựa chọn, tiếp cận các dịch vụ công với chất lượng ngày càng cao, góp phần cải thiện từng bước thu

nhập của người lao động tại các đơn vị sự nghiệp.

Các đơn vị khi được giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm tài chính đã chủ động sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước (NSNN) giao hiệu quả hơn để thực hiện nhiệm vụ; đồng thời, chủ động sử dụng tài sản, nguồn nhân lực để phát triển và nâng cao chất lượng dịch vụ, tạo điều kiện tăng nguồn thu. Các đơn vị đã xây dựng Quy chế chi tiêu nội bộ để tăng cường công tác quản lý trong nội bộ, sử dụng có hiệu quả các nguồn lực, thúc đẩy phát triển hoạt động sự nghiệp, khai thác nguồn thu, tăng thu, tiết kiệm chi, do vậy nhiều đơn vị đã tiết kiệm chi thường xuyên, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động sự nghiệp. Nhìn chung, kết quả thu sự nghiệp đều tăng, tỷ lệ tự đảm bảo kinh phí chi thường xuyên đạt từ 70-80%. Thực hiện cơ chế tự chủ tài chính, nhiều đơn vị đã đổi mới phương thức hoạt động, tiết kiệm chi, thu nhập đã từng bước được nâng lên. Nguồn thu sự nghiệp, cùng với nguồn kinh phí tiết kiệm chi thường xuyên, đã góp phần bảo đảm bù đắp nhu cầu tiền lương tăng thêm cho cán bộ, nhân viên. Đơn vị sự nghiệp từng bước đã được tự chủ huy động vốn để đầu tư tăng cường cơ sở vật chất, đổi mới trang thiết bị, tạo điều kiện mở rộng các hoạt động sự nghiệp và các hoạt động dịch vụ trong đơn vị.

Tuy nhiên, sau hơn 10 năm thực thi Nghị định 43/2006/NĐ-CP, đến nay hoạt động của các ĐVSNCL trên thực tế đã phát sinh nhiều vấn đề chưa phù hợp với tinh thần của Nghị định. Cụ thể như: Việc quản lý tài chính chưa được hiệu quả (việc lập và giao dự toán chưa sát với thực tế). Tại một số đơn vị còn chưa xác định rõ cơ cấu nguồn thu và khả năng tự bảo đảm chi thường xuyên, để làm cơ sở xác định

chính xác mức hỗ trợ của NSNN; cơ quan chủ quản chưa thẩm tra, đánh giá đầy đủ, nên đã xác định sai loại hình ĐVSN để thực hiện quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính.

Một số đơn vị lập dự toán thu, chi NSNN vẫn mang tâm lý khi lập dự toán thu chưa phản ánh hết các nguồn thu, hoặc lập dự toán với số thu thấp hơn số thực thu năm trước, nội dung chi cao hơn để được tăng hỗ trợ từ NSNN, lập dự toán chi cao hơn số quyết toán các năm trước liên kề nhưng không có thuyết minh và lý giải về nguyên nhân tăng... Như vậy, thực chất đã đưa cả thu nhập tăng thêm, thậm chí là các khoản chi phúc lợi, lễ tết... vào trong chi phí trước thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN), điều này dẫn tới giảm số thuế TNDN phải nộp NSNN và không thể hạch toán được chênh lệch thu-chi, không có nguồn để trích quỹ theo đúng quy định. Nguyên nhân chủ yếu bắt nguồn từ những hạn chế sau:

- Các ĐVSN chưa được giao quyền tự chủ một cách đầy đủ; chưa thực sự khuyến khích các đơn vị có điều kiện vươn lên tự chủ ở mức cao hơn, về các khoản thu và mức thu. Chẳng hạn như đối với các ĐVSN giáo dục đào tạo nguồn thu chủ yếu là học phí, mức thu học phí vẫn theo khung học phí của Nhà nước nhưng còn thấp, chưa có khả năng bù đắp chi phí cho các hoạt động sự nghiệp của đơn vị. Bên cạnh đó, nguồn ngân sách cấp hỗ trợ lại không đủ bù đắp chi phí.

- Hệ thống các tiêu chuẩn, định mức kinh tế kỹ thuật làm cơ sở để các ĐVSNCL thực hiện chưa đồng bộ, chậm sửa đổi. Ví dụ như: Đối với các ĐVSN giáo dục định mức giờ giảng, định mức biên chế theo lĩnh vực, theo ngành, nghề, các định mức kinh tế-kỹ thuật của một số lĩnh vực đã làm hạn chế tính tự chủ tài chính đối với các ĐVSNCL; Chế độ, chính sách, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu còn thiếu tính thực tiễn, còn nhiều bất cập nhưng chưa được kịp thời bổ sung, sửa đổi cho phù hợp.

- Theo lộ trình cải cách tiền lương, các đơn vị phải sử dụng 40% nguồn thu để thực hiện cải cách tiền lương nên gặp khó khăn khi thực hiện cơ chế tự chủ. Bởi nguồn kinh phí yêu cầu tiết kiệm lớn, trong khi ngân sách cấp chỉ vừa đủ đảm bảo chi, dẫn đến việc mở rộng các hoạt động dịch vụ hoặc điều chỉnh mức lương cơ sở, chi trả các khoản phụ cấp phát sinh với những đơn vị tự đảm bảo 100% kinh phí hoạt động là không thể thực hiện...

Nhằm hạn chế những bất cập trên, ngày 14/2/2015, Chính phủ đã ban hành Nghị định 16/2015/NĐ-CP quy định cơ chế tự chủ của ĐVSNCL, kịp thời đáp ứng yêu cầu đổi mới, phát

triển hoạt động ĐVSN trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Nghị định 16/2015/NĐ-CP điều chỉnh cơ chế hoạt động, cơ chế tài chính đối với ĐVSNCL theo hướng tăng cường trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm, khuyến khích các đơn vị có điều kiện vươn lên tự chủ ở mức cao. So với Nghị định 43/2006/NĐ-CP Chính phủ, Nghị định 16/2015/NĐ-CP có những điểm mới nổi bật như sau:

Thứ nhất, việc phân loại ĐVSNCL được dựa trên mức độ tự chủ về tài chính của các đơn vị cả về chi thường xuyên và chi đầu tư. Theo đó, căn cứ vào mức độ tự đảm bảo kinh phí chi đầu tư và chi thường xuyên, ĐVSNCL được phân chia thành 4 loại: (1) Đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư; (2) Đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm chi thường xuyên; (3) Đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm một phần chi thường xuyên; (4) Đơn vị sự nghiệp công do Nhà nước bảo đảm chi thường xuyên.

Thứ hai, việc tự chủ về tài chính của các đơn vị được quy định tương ứng với từng loại hình ĐVSNCL, trên nguyên tắc các đơn vị tự đảm bảo kinh phí hoạt động càng nhiều thì mức độ tự chủ càng cao. Quy định này nhằm khuyến khích các đơn vị tăng thu, giảm dần bao cấp từ NSNN, trong đó có bao cấp tiền lương tăng thêm, để dần chuyển sang các loại hình đơn vị tự đảm bảo chi thường xuyên, đơn vị tự đảm bảo chi thường xuyên và chi đầu tư.

Các ĐVSNCL tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư được giao quyền tự chủ khá rộng như: Được quyết định số lượng người làm việc; Được vay vốn tín dụng ưu đãi của Nhà nước hoặc được hỗ trợ lãi suất cho các dự án đầu tư sử dụng vốn vay của các tổ chức tín dụng theo quy định; Được tự quyết định mức trích quỹ bổ sung thu nhập mà không bị không chế mức trích Quỹ bổ sung thu nhập như các loại hình ĐVSN khác.

Giá dịch vụ sự nghiệp công được quy định tại Mục 2, Chương II của Nghị định 16/2015/NĐ-CP bao gồm, các quy định về giá, phí dịch vụ sự nghiệp công, cách xác định giá dịch vụ sự nghiệp công không sử dụng kinh phí NSNN và giá dịch vụ sự nghiệp công sử dụng kinh phí NSNN. Theo đó, đối với dịch vụ sự nghiệp công không sử dụng kinh phí NSNN được xác định theo cơ chế thị trường; đối với dịch vụ sự nghiệp công sử dụng kinh phí NSNN được xác định trên cơ sở định mức kinh tế - kỹ thuật, định mức chi phí theo quy định và lộ trình tính giá theo quy định tại Nghị định 16/2015/NĐ-CP.



ĐVSNCL được mở tài khoản tiền gửi tại ngân hàng thương mại hoặc Kho bạc Nhà nước để phản ánh các khoản thu, chi hoạt động dịch vụ sự nghiệp công không sử dụng NSNN. Lãi tiền gửi đơn vị được bổ sung vào Quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp, hoặc bổ sung vào Quỹ khác theo quy định của pháp luật chuyên ngành (nếu có), không được bổ sung vào Quỹ bổ sung thu nhập.

Một số thách thức và giải pháp khắc phục

Những đổi mới của Nghị định 16/2015/NĐ-CP hứa hẹn đem lại nhiều lợi ích cho các ĐVSN công, nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm; thúc đẩy các hoạt động của đơn vị, cung cấp sự nghiệp dịch vụ 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 của xã hội. Tuy nhiên, qua một năm triển khai có nhiều vấn đề đặt ra, kết quả mang lại cũng chưa thực sự được kỳ vọng, việc thực thi các chính sách mới còn 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.

Ngay sau Nghị định 16/2015/NĐ-CP ra đời Chính phủ đã có Quyết định 695/2015/QĐ-TTg (ngày 21/5/2015) thông qua kế hoạch triển khai thực hiện, trong đó yêu cầu đặt ra 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 16/2015/NĐ-CP. Tuy nhiên, đến nay cũng chỉ có 02 lĩnh vực đã ban hành nghị định về cơ chế tự chủ trong ĐVSNCL là lĩnh vực sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác, lĩnh vực khoa học công nghệ, một số bộ, ngành đang dự thảo tờ trình và trong giai đoạn rà soát, thẩm định, khảo sát để xây dựng...

Nguyên nhân dẫn tới sự chậm trễ trên là do nhiều bộ, ngành, cơ quan nhận thức chưa đầy đủ các quy định mới, lúng túng khi cụ thể hóa các quy định khung tại Nghị định. Nhiều đơn vị sao chép nguyên văn các nội dung quy định của Nghị định 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 nhiên, do lâu nay vẫn được Nhà nước hỗ trợ qua giá cung cấp dịch vụ công, nên khi chuyển sang cơ chế mới, nhiều cơ quan nhà nước lại chưa sẵn sàng cho việc thực hiện lộ trình này.

Từ thực tế đó cho thấy, để có thể giải quyết triệt để các vướng mắc trên, cần sớm có những giải pháp căn cơ. Theo đó, tác giả đề xuất một số giải pháp cơ bản sau:

Thứ nhất, tiếp tục đẩy mạnh việc tuyên truyền, phổ biến và thống nhất nhận thức trong các cấp quản lý và người lao động trong các ĐVSN 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.

Thứ hai, 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.

Đơn vị sự nghiệp công lập được chia thành 4 loại: (1) Đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư; (2) Đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm chi thường xuyên; (3) Đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm một phần chi thường xuyên; (4) Đơn vị sự nghiệp công do Nhà nước bảo đảm chi thường xuyên.

Thứ ba, thực tế cho thấy, sẽ có sự triển khai Nghị định 16/2015/NĐ-CP trái ngược nhau đối với 2 loại hình ĐVSNCL. Đối với những ĐVSNCL 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. Đối với các ĐVSNCL thiếu tính năng động, hoặc hoạt động ở các khu vực không thuận lợi, còn phụ thuộc vào nguồn NSNN thì chưa sẵn sàng chuyển sang thực hiện cơ chế tự chủ.

Nâng cao quyền tự chủ của ĐVSNCL là một chủ trương đúng đắn, phù hợp với yêu cầu thực tế. Thực hiện tốt chính sách này, sẽ có tác động rất lớn đến việc tạo động lực, thúc đẩy sự phát triển của việc cung cấp sản phẩm dịch vụ công, thỏa mãn tốt hơn nhu cầu của dân cư.

Tài liệu tham khảo:

1. 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;
2. Nghị định 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ về quy định cơ chế tự chủ của ĐVSNCL;
3. Quyết định 695/2015/QĐ-TTg, ngày 21/5/2015 của Chính phủ 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 ĐVSNCL.