

CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ VỚI VIỆC QUẢN LÝ ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP HIỆN NAY

NGUYỄN THỊ THIỀU HƯƠNG (*)

Tóm tắt: Bài viết phân tích đặc điểm, vai trò của hệ thống đơn vị sự nghiệp công lập và nhiệm vụ, quyền hạn quản lý của chính quyền cấp xã đối với đơn vị sự nghiệp công lập trong điều kiện tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp từ góc độ các quy định pháp lý và đề xuất một số kiến nghị nhằm bảo đảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước của chính quyền cấp xã đối với đơn vị sự nghiệp công lập.

Từ khóa: Chính quyền cấp xã; đơn vị sự nghiệp công lập; quản lý.

Abstract: The article analyzes the characteristics and role of the system of public service units, as well as the management tasks and authority of commune-level governments over these units, within the framework of the two-tier local government structure from the perspective of legal regulations, and proposes several recommendations to ensure the effectiveness and efficiency of state management exercised by commune-level authorities in overseeing public service units.

Keywords: Commune-level government; public service units; management.

Ngày nhận bài: 30/8/2025 Ngày biên tập: 15/10/2025 Ngày duyệt đăng: 19/10/2025

1. Đặc điểm, vai trò của hệ thống đơn vị sự nghiệp công lập

Hệ thống đơn vị sự nghiệp công lập (SNCL) ở nước ta do các cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội có thẩm quyền thành lập, do đó chịu sự quản lý của nhiều cơ quan, tổ chức từ trung ương đến cấp xã. Hoạt động của các đơn vị SNCL về cơ bản không vì mục đích lợi nhuận mà nhằm cung ứng sản phẩm, dịch vụ xã hội công cộng, hỗ trợ các ngành, các lĩnh vực kinh tế, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, góp phần bảo đảm các quyền cơ bản của con người, công dân; gắn liền và bị chi phối bởi các chương trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Trong quá trình thực hiện cung cấp sản phẩm, dịch vụ công cho xã hội, các đơn vị SNCL được tạo nguồn thu nhất định thông qua phí dịch vụ và các khoản thu từ cung ứng dịch vụ để trang trải các khoản chi tiêu. Quản lý tài chính của đơn vị SNCL phải tuân thủ theo những quy định pháp luật của Nhà nước.

(*) **ThS; Đảng ủy phường Thượng Hồng, tỉnh Hưng Yên**

Tùy theo đặc điểm tạo lập nguồn thu của các đơn vị SNCL mà Nhà nước áp dụng cơ chế tài chính phù hợp để các đơn vị này thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình. Theo Nghị định số 60/2021/NĐ-CP quy định cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị SNCL thì đơn vị SNCL được phân thành các nhóm: 1) Bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư; 2) Bảo đảm chi thường xuyên; 3) Tự bảo đảm một phần chi thường xuyên; 4) Do Nhà nước bảo đảm chi thường xuyên.

Hệ thống đơn vị SNCL có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc bảo đảm ổn định đời sống xã hội và phát triển kinh tế - xã hội, cụ thể là:

Thứ nhất, hệ thống đơn vị SNCL giữ vai trò chủ đạo, vị trí then chốt trong cung ứng các sản phẩm, dịch vụ sự nghiệp công (SNC) cơ bản, thiết yếu về giáo dục, đào tạo, y tế, văn hóa, thông tin, thể thao... cho người dân và xã hội, nhờ đó tạo lập được các yếu tố nền tảng cho an sinh xã hội, không ngừng nâng cao mức sống và chất lượng sống của các tầng lớp nhân dân. Tính ưu việt của một xã hội được thể hiện rõ ràng, cụ thể qua chất lượng cung ứng dịch vụ SNC, bởi dịch vụ SNC phục vụ

các lợi ích tối cần thiết của người dân và xã hội, bảo đảm cho xã hội phát triển ổn định và bền vững. Nếu các dịch vụ SNC bị ngưng trệ hoặc cung cấp không đầy đủ số lượng và chất lượng không bảo đảm sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng đến cuộc sống ổn định của người dân, đồng thời gây ra mất ổn định chính trị - xã hội, tác động tiêu cực đến sự phát triển bền vững của đất nước.

Thứ hai, hệ thống đơn vị SNCL có vai trò quan trọng trong thực hiện các mục tiêu phát triển xã hội và bảo đảm công bằng xã hội. Thông qua các hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận, các đơn vị SNCL cung ứng dịch vụ SNC thiết yếu, nâng cao khả năng tiếp cận và chất lượng dịch vụ SNC cho mọi tầng lớp nhân dân, góp phần bảo đảm các điều kiện và cơ hội phát triển cho các cá nhân và cộng đồng, đặc biệt cho các nhóm đối tượng yếu thế trong xã hội, như người già, người không nơi nương tựa, người khuyết tật, người dân tại vùng sâu, vùng xa, vùng dân tộc thiểu số, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn... Với những dịch vụ sự nghiệp mà khu vực ngoài công lập không thể, không muốn cung ứng hoặc không được phép cung ứng, các đơn vị SNCL là chủ thể có trách nhiệm chính trong việc đảm bảo cung ứng dịch vụ SNC.

Thứ ba, các đơn vị SNCL thực hiện các nhiệm vụ chính trị được giao, như giáo dục, đào tạo cho các đối tượng chính sách cần ưu đãi trong xã hội hoặc các ngành, lĩnh vực trọng điểm mà Nhà nước cần nguồn nhân lực; đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực chất lượng cao, nhất là đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức lãnh đạo, quản lý các cấp trong hệ thống chính trị; nghiên cứu khoa học cơ bản và ứng dụng các kết quả nghiên cứu khoa học, công nghệ, phát triển tiềm lực khoa học của đất nước; cung cấp luận cứ khoa học cho việc hoạch định đường lối, chiến lược, quy hoạch và chính sách phát triển nhanh, bền vững; nghiên cứu đề xuất và thực hiện các đề án, chương trình lớn phục vụ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; cung cấp các sản phẩm thông tin, văn hóa, nghệ thuật theo định hướng của Đảng và Nhà nước... tổ chức các

dịch vụ kinh tế phục vụ cho sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Thứ tư, thông qua hoạt động cung cấp dịch vụ SNC, các đơn vị SNCL thu phí, lệ phí theo quy định của Nhà nước, góp phần tăng cường nguồn lực, đẩy mạnh đa dạng hóa nguồn lực thúc đẩy sự phát triển của xã hội. Thực hiện chủ trương xã hội hóa hoạt động sự nghiệp dịch vụ công, trong thời gian qua, hệ thống đơn vị SNCL hoạt động trong các lĩnh vực đã tích cực mở rộng các loại hình, phương thức hoạt động, một mặt đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của nhân dân; đồng thời, qua đó thu hút sự đóng góp của doanh nghiệp, tổ chức xã hội và các tầng lớp nhân dân đầu tư cho sự phát triển của các hoạt động dịch vụ SNC.

2. Quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp xã trong quản lý các đơn vị sự nghiệp công lập

Theo Văn bản số 68/CV-BCĐ ngày 28/5/2025 của Ban Chỉ đạo về định hướng sắp xếp đơn vị SNCL ở địa phương khi thực hiện mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp, đối với đơn vị SNCL thuộc lĩnh vực giáo dục và y tế, trước mắt giữ ổn định tại địa phương, chỉ sắp xếp khi thực sự cần thiết và không làm ảnh hưởng đến hoạt động phục vụ nhu cầu thiết yếu của người dân trên địa bàn. Duy trì các cơ sở giáo dục; đối với trung tâm y tế huyện chuyển về Sở Y tế quản lý; duy trì các Trạm y tế xã thuộc Trung tâm y tế hiện nay, hoặc sắp xếp các Trạm y tế tại cấp xã cũ thành 01 trạm y tế tại cấp xã mới và các điểm y tế tại các xã cũ để phục vụ người dân.

Đối với đơn vị SNCL thuộc lĩnh vực nông nghiệp và môi trường; khoa học và công nghệ, sự nghiệp kinh tế khác, trước mắt sắp xếp thu gọn đầu mối, giao cấp tỉnh quản lý và có hệ thống mạng lưới cung cấp dịch vụ SNC theo khu vực liên xã, phù hợp điều kiện đặc điểm từng địa bàn.

Đối với các đơn vị SNCL thuộc lĩnh vực quản lý dự án, phát triển quỹ đất, giải phóng mặt bằng, quản lý chợ, bến xe, các địa phương căn cứ điều kiện, đặc điểm và khả năng bảo đảm tự cân đối nguồn thu của các hoạt động cung ứng dịch vụ SNC để thành lập đơn vị SNCL ở cấp tỉnh (có cơ sở liên xã) hoặc cấp xã.



Ảnh minh họa

Việc sắp xếp này cần bảo đảm các đơn vị SNCL khi được thành lập sẽ bảo đảm chi thường xuyên và thực hiện chức năng cung ứng dịch vụ SNC thuộc các lĩnh vực này trên địa bàn.

Đối với các đơn vị SNCL khác, gồm: Đài Phát thanh - Truyền hình huyện; Trung tâm Văn hóa, thể thao, nhà thiếu nhi cấp huyện... thực hiện tổ chức lại, cung ứng dịch vụ cho xã hoặc liên xã (theo hướng dẫn của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch) và sẽ được giao cung ứng một số dịch vụ công cơ bản, thiết yếu trên địa bàn.

Các đơn vị hành chính cấp xã mới được thành lập 01 đơn vị SNCL để cung ứng dịch vụ SNC cơ bản, thiết yếu trên địa bàn xã, trừ các xã đã có Trung tâm văn hóa, nhà thiếu nhi... ở cấp huyện trước đây đang đặt tại trụ sở chính tại xã mới.

Khoản 5 Điều 22 Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 quy định UBND cấp xã có nhiệm vụ, quyền hạn: “quyết định thành lập, tổ chức lại, thay đổi tên gọi, giải thể, quy định tổ chức bộ máy, nhiệm vụ, quyền hạn của đơn vị SNCL thuộc UBND cấp mình theo quy định của pháp luật”.

Để thực hiện mô hình chính quyền địa phương 02 cấp, chỉ tính trong thời gian từ ngày 01/6/2025 đến ngày 31/8/2025, đã có 34 luật, 34 nghị quyết của Quốc hội, 120 nghị định,

ng nghị quyết của Chính phủ và các thông tư của Bộ trưởng (trong đó có 28 nghị định chuyên đề về phân cấp, phân quyền) được ban hành, trong đó các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền cấp xã về quản lý các đơn vị SNCL như sau:

Về tài chính - ngân sách, theo Nghị định số 125/2025/NĐ-CP quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tài chính thì UBND cấp xã có quyền lập dự toán, phê duyệt, chi trả, quyết toán ngân sách cho các đơn vị SNCL cấp xã; thực hiện chính sách tài chính, phí, lệ phí trong phạm vi đơn vị sự nghiệp cấp xã.

Về tài sản công, theo Nghị định số 127/2025/NĐ-CP quy định về phân cấp thẩm quyền quản lý nhà nước trong lĩnh vực quản lý, sử dụng tài sản công thì UBND cấp xã quản lý, sử dụng, xử lý tài sản công tại đơn vị sự nghiệp cấp xã; được quyền đề xuất điều chuyển, thanh lý, phê duyệt phương án sử dụng tài sản.

Trong lĩnh vực giáo dục, theo Nghị định số 142/2025/NĐ-CP quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Giáo dục và Đào tạo thì UBND cấp xã có thẩm quyền chi trả, quyết toán kinh phí miễn, giảm, hỗ trợ học phí và chi phí học tập. Theo Nghị định

số 143/2025/NĐ-CP quy định về phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Giáo dục và Đào tạo thì UBND cấp xã quản lý trực tiếp trường mầm non, tiểu học, trung học cơ sở công lập xã; thực hiện thủ tục hành chính giáo dục được phân quyền (tuyển sinh, chính sách đối với học sinh).

Trong lĩnh vực y tế, theo Nghị định số 147/2025/NĐ-CP quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Y tế thì UBND cấp xã chịu trách nhiệm quản lý trực tiếp trạm y tế cấp xã; theo Nghị định số 148/2025/NĐ-CP quy định về phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực y tế thì UBND cấp xã thực hiện thủ tục quản lý y tế cơ sở (giám sát dịch bệnh, quản lý một số cơ sở hành nghề y dược nhỏ).

3. Những vấn đề đặt ra

Thứ nhất, thiếu đồng bộ, thậm chí mâu thuẫn giữa các văn bản quy phạm pháp luật về tổ chức và hoạt động của các đơn vị SNCL. Trong mô hình chính quyền địa phương 3 cấp trước đây, nhiều thẩm quyền đối với đơn vị SNCL thuộc UBND cấp huyện, từ tuyển dụng, bổ nhiệm viên chức đến phê duyệt ngân sách, quản lý đất đai. Sau khi kết thúc hoạt động của đơn vị hành chính cấp huyện, một phần thẩm quyền trên được chuyển lên cấp tỉnh, phần khác được giao cho cấp xã. Tuy nhiên, hệ thống văn bản hiện hành chưa hoàn toàn đồng bộ, khiến cho việc thực hiện nhiều nhiệm vụ gặp khó khăn, vướng mắc.

Thứ hai, việc phân cấp mạnh mẽ cho cấp xã là xu hướng đúng, nhưng để bảo đảm việc thực hiện có hiệu quả, cần chú ý bảo đảm các nguồn lực, như quy định cụ thể về thẩm quyền quản lý của chính quyền cấp tỉnh và cấp xã đối với các đơn vị SNCL; biên chế công chức, bảo đảm ngân sách và đẩy mạnh chuyển đổi số trong hoạt động quản lý các đơn vị SNCL. Phòng Văn hóa - Xã hội cấp xã là cơ quan tham mưu, giúp việc UBND và Chủ tịch UBND cấp xã quản lý các đơn vị SNCL nhưng biên chế còn thiếu và bố trí chưa hợp lý, có tình trạng công chức địa chính hoặc tư pháp cấp xã trước đây được giao phụ trách lĩnh vực giáo dục, y tế, hay những người

chuyên về mầm non nhưng lại phụ trách cả tiểu học, trung học cơ sở, dẫn tới nhiều bất cập khi triển khai nhiệm vụ.

Thứ ba, vấn đề về năng lực quản lý, UBND cấp xã hiện nay trở thành cơ quan chủ quản của các trường mầm non, tiểu học, trung học cơ sở, trạm y tế, trung tâm văn hóa - thể thao. Tuy nhiên, đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã chưa có kinh nghiệm quản lý nhân sự sự nghiệp. Trong khi đó, ngân sách cấp xã còn hạn chế, khó đảm bảo chi thường xuyên cho các đơn vị. Cơ chế huy động nguồn lực xã hội hóa chưa rõ ràng càng khiến các đơn vị SNCL gặp khó khăn về tài chính.

Ở các lĩnh vực giáo dục và y tế, UBND xã chịu trách nhiệm quản lý hành chính, tài chính, trong khi các tiêu chuẩn về chuyên môn vẫn do sở chuyên ngành cấp tỉnh kiểm soát. Không còn cấp huyện làm “cầu nối”, chính quyền cấp tỉnh phải trực tiếp quản lý về chuyên môn đối với hàng trăm trường học, trạm y tế xã rất dễ dẫn đến nguy cơ quá tải, nếu chính quyền các cấp và lãnh đạo các đơn vị SNCL không đổi mới phương thức quản lý và đẩy mạnh chuyển đổi số.

Thứ tư, vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu đơn vị SNCL trong việc thực hiện các quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của đơn vị SNCL theo tinh thần của Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới: “Tập trung xây dựng văn hóa tuân thủ pháp luật, bảo đảm thượng tôn Hiến pháp và pháp luật trở thành chuẩn mực ứng xử của mọi chủ thể trong xã hội”. Khắc phục tình trạng thụ động, ỷ lại, đợi xin ý kiến chỉ đạo, hướng dẫn của cấp tỉnh trong điều kiện đã có các quy định pháp luật rõ ràng.

4. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý của chính quyền cấp xã đối với các đơn vị sự nghiệp công lập

Để bảo đảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước của chính quyền cấp xã đối với các đơn vị SNCL, cần thực hiện một số giải pháp sau:

Một là, ưu tiên hoàn thiện hệ thống pháp lý một cách đồng bộ, nhất quán, cần khẩn trương

rà soát, sửa đổi các văn bản quy phạm pháp luật để giải quyết dứt điểm sự thiếu đồng bộ về thẩm quyền, trách nhiệm. Nhiều thẩm quyền vốn thuộc UBND cấp huyện trước đây chưa được chuyển giao rõ ràng, một số nghị định mới vẫn để ngỏ hoặc chưa có thông tư hướng dẫn chi tiết. Điều này khiến chính quyền cấp xã lúng túng trong việc thực hiện quyền quản lý đối với trường học, trạm y tế, trung tâm văn hóa - thể thao.

Hai là, ban hành hướng dẫn về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các đơn vị SNCL để tạo điều kiện cho UBND cấp xã rà soát, điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của đơn vị SNCL trực thuộc bảo đảm đồng bộ, thống nhất. Bộ Nội vụ cần chủ trì, phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan rà soát, quy hoạch tổng thể đơn vị SNCL ở các địa phương đáp ứng nhu cầu cung ứng dịch vụ công cho người dân, doanh nghiệp, đề xuất phương án sắp xếp các đơn vị SNCL tại địa phương. Cùng với việc phân loại đơn vị hành chính cấp xã theo diện tích, dân số và mức độ phát triển kinh tế - xã hội, cần sửa đổi, ban hành tiêu chí phân loại các đơn vị SNCL. Tổ chức khảo sát, đánh giá phương án tổ chức các đơn vị SNCL cấp xã cung cấp dịch vụ công cơ bản, thiết yếu cho người dân theo khu vực liên phường, xã; đẩy mạnh xã hội hóa ở những nơi có đủ điều kiện.

Ba là, đầu tư nâng cao năng lực quản trị địa phương nói chung, trong đó có quản trị các đơn vị SNCL ở cấp xã. Sắp xếp, bố trí hợp lý công chức tham mưu, giúp việc của Phòng Văn hóa - Xã hội; tổ chức các chương trình đào tạo, bồi dưỡng cho đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý cấp xã, trang bị kiến thức và kỹ năng cần thiết để quản lý các đơn vị SNCL theo mô hình mới, bảo đảm bộ máy của chính quyền cấp xã tinh gọn về số lượng, vững mạnh về năng lực, đáp ứng khối lượng công việc tăng lên sau khi sắp xếp lại địa giới hành chính cấp xã.

Bốn là, xây dựng lộ trình tự chủ tài chính cho các đơn vị SNCL linh hoạt, phù hợp, có cơ chế bù đắp cho những đơn vị SNCL ở các đặc khu, các xã vùng khó khăn, đảm bảo an sinh xã hội. Đổi mới việc phân bổ kinh phí

theo hướng tập trung cho các dịch vụ SNC cơ bản, thiết yếu, thực hiện nhiệm vụ chính trị, phục vụ quản lý nhà nước; cho các địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, đối tượng chính sách, người gặp khó khăn trong cuộc sống, đồng thời đẩy mạnh cơ chế Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ, đấu thầu cung cấp dịch vụ SNC.

Năm là, thiết lập cơ chế giám sát và đánh giá hiệu quả. Tăng cường vai trò giám sát của HĐND, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội và Nhân dân. Xây dựng bộ chỉ số đánh giá hiệu quả hoạt động của đơn vị SNCL cấp xã một cách minh bạch, lấy sự hài lòng của người dân làm thước đo quan trọng nhất.

Sáu là, đẩy mạnh chuyển đổi số trong quản lý đơn vị SNCL. Tạo lập cơ sở dữ liệu về đơn vị SNCL với các dữ liệu quan trọng làm cơ sở để đánh giá đầy đủ, toàn diện hiện trạng tổ chức và hoạt động. Cơ sở dữ liệu về đơn vị SNCL cần kết nối với các dữ liệu về dân cư, giáo dục, y tế... bảo đảm cung cấp nền tảng cần thiết cho việc đưa ra các quyết định quản lý phù hợp, thúc đẩy hệ thống đơn vị SNCL có đủ năng lực cung ứng các dịch vụ công cơ bản cho người dân, doanh nghiệp./.

Tài liệu tham khảo:

1. Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15.
2. Ban Chấp hành Trung ương, *Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị Trung ương lần thứ sáu, khóa XII 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*.
3. Ban Chỉ đạo sắp xếp đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp, *Văn bản số 68/CV-BCĐ ngày 28/5/2025 về định hướng sắp xếp, tổ chức lại đơn vị sự nghiệp công lập ở địa phương khi thực hiện mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp*.
4. Bộ Chính trị, *Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới*.