

ĐỔI MỚI, SẮP XẾP LẠI HỆ THỐNG ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

PGS.TS NGUYỄN MINH PHƯƠNG (*)

Tóm tắt: Ở nước ta, đơn vị sự nghiệp công lập 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. Tuy nhiên, việc tổ chức hệ thống các đơn vị sự nghiệp công lập vẫn còn những hạn chế nhất định, như: mạng lưới các đơn vị sự nghiệp công lập còn chồng chéo, manh mún, phân tán, chồng chéo; chi tiêu ngân sách nhà nước cho các đơn vị này rất lớn. Vì vậy, cần nghiên cứu sắp xếp, tổ chức lại theo hướng tinh gọn, hợp lý nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của hệ thống đơn vị sự nghiệp công lập đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ trong giai đoạn hiện nay.

Từ khóa: Đơn vị sự nghiệp công lập; hiệu quả hoạt động; nâng cao chất lượng.

Abstract: In Vietnam, public non-business organizations play a key and leading role in providing public services and implementing social security policies. However, there are certain limitations in the organization of public non-business organizations, such as bulky, fragmented, scattered, overlapping, high expenditure from the state budget, etc. Therefore, it is necessary to study to re-arrange and organize the system in a more streamlined and reasonable manner to enhance the quality and performance of the public non-business organizations to meet the demands in the exist-ing period.

Keywords: Public non-business organization; performance; enhance the quality.

Ngày nhận bài: 12/4/2020 Ngày biên tập: 21/4/2020 Ngày duyệt đăng: 25/5/2020

1. Quan điểm chỉ đạo của Đảng và Nhà nước về tổ chức và hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập

Cùng với quá trình đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, trong 10 năm gần đây Đảng và Nhà nước ta đã ban hành nhiều văn bản, nghị quyết về đổi mới tổ chức và hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công (SNC), trong đó có tổ chức lại hệ thống đơn vị sự nghiệp công lập (SNCL), cụ thể là:

- 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 SNCL, đẩy mạnh xã hội hóa một số loại hình dịch vụ SNC" đã nhấn mạnh:

"Một là, tiếp tục đổi mới cơ chế hoạt động, cơ chế tài chính đối với dịch vụ SNC phù hợp với yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, đảm bảo công bằng xã hội.

Hai là, Nhà nước tiếp tục giữ vai trò chủ đạo trong việc đầu tư cơ sở vật chất các hoạt

động dịch vụ SNC cơ bản; đảm nhiệm vai trò cung cấp một số loại hình dịch vụ SNC có tính chất thiết yếu, đồng thời thực hiện đồng bộ các chính sách thúc đẩy xã hội hóa nhằm thu hút tối đa nguồn lực của xã hội tham gia phát triển các dịch vụ SNC đặt dưới sự giám sát và quản lý của Nhà nước.

Ba là, Nhà nước đảm bảo kinh phí để các đối tượng chính sách, gia đình có công và người nghèo được thụ hưởng các dịch vụ SNC cơ bản, thiết yếu; đối với các đối tượng còn lại, thực hiện chính sách chia sẻ chi phí cung cấp dịch vụ SNC..."

- Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 01/11/2012 của Hội nghị Trung ương lần thứ 6 (khóa XI) về phát triển khoa học và công nghệ (KH&CN) phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCN) và hội nhập quốc tế đề ra nhiệm vụ, giải pháp đổi mới hệ thống tổ chức KH&CN. "Quy hoạch, sắp xếp lại hệ thống tổ chức KH&CN, các trường đại học, bảo đảm hoạt động có hiệu quả, phù hợp

(*) Nguyễn Phó Hiệu trưởng Trường Đại học Nội vụ Hà Nội

với các mục tiêu và định hướng nhiệm vụ phát triển KH&CN trong từng giai đoạn. Xây dựng các trung tâm nghiên cứu hiện đại, làm hạt nhân cho việc nghiên cứu, phát triển và ứng dụng KH&CN ở các lĩnh vực được ưu tiên. Phát triển, nâng cao năng lực hệ thống các tổ chức dịch vụ KH&CN, đáp ứng yêu cầu phát triển thị trường KH&CN".

- Kết luận số 64-KL/TW ngày 28/5/2013 của Hội nghị Trung ương lần thứ 7 (khóa XI) một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở, đã đề xuất nhiệm vụ, giải pháp: "Đẩy mạnh thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong các đơn vị SNCL, xã hội hóa dịch vụ công, từng bước giảm chi lương viên chức từ ngân sách nhà nước; thống nhất quản lý chặt chẽ việc thành lập mới các đơn vị SNCL và số lương viên chức ở các đơn vị SNCL".

- Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 04/11/2013 của Hội nghị Trung ương lần thứ 8 (khóa XI) về đổi mới căn bản và toàn diện giáo dục và đào tạo đã đề ra nhiệm vụ và giải pháp: "Quy hoạch lại mạng lưới cơ sở giáo dục nghề nghiệp, giáo dục đại học gắn với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển nguồn nhân lực... Tiếp tục sắp xếp, điều chỉnh mạng lưới các trường đại học, cao đẳng và các viện nghiên cứu theo hướng gắn đào tạo với nghiên cứu khoa học. Thực hiện phân tầng cơ sở giáo dục đại học theo định hướng nghiên cứu và ứng dụng, thực hành".

- Chỉ thị số 37-CT/TW ngày 06/6/2014 của Ban Bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác đào tạo nhân lực có tay nghề cao, đã đề ra nhiệm vụ: "Sắp xếp, quy hoạch lại mạng lưới các cơ sở giáo dục nghề nghiệp của các bộ, ngành, địa phương, tránh chồng chéo, gây lãng phí nguồn lực xã hội. Quy hoạch, kế hoạch phát triển nguồn nhân lực có tay nghề cao phải bảo đảm về số lượng và cơ cấu nghề nghiệp, gắn với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh và nhu cầu sử dụng của các cơ quan, tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp".

- Nghị quyết số 33-NQ/TW ngày 09/6/2014 của Hội nghị Trung ương lần thứ 9 (khóa XI) về xây dựng và phát triển văn hóa, con người Việt Nam đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững đất

nước, đã đề ra nhiệm vụ: "Quy hoạch, sắp xếp lại hệ thống báo chí đáp ứng yêu cầu phát triển, bảo đảm thiết thực, hiệu quả".

- Văn kiện Đại hội ĐBTQ lần thứ XII của Đảng đã xác định rõ nhiệm vụ: "Thực hiện cơ chế thị trường và đẩy mạnh xã hội hóa cung cấp các dịch vụ công. Cơ cấu lại các đơn vị SNC, giao quyền tự chủ phù hợp, nâng cao năng lực quản trị, hiệu quả hoạt động theo cơ chế doanh nghiệp; đa dạng hình thức xã hội hóa các đơn vị SNC như: thí điểm cổ phần hóa đơn vị SNC; giao cộng đồng quản lý, cho thuê cơ sở vật chất, tài sản của Nhà nước để kinh doanh cung ứng dịch vụ công và thực hiện cơ chế đơn vị SNC hoạt động như doanh nghiệp công ích".

- Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị Trung ương lần thứ 6 (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 SNCL, đã đề ra quan điểm, mục tiêu và các nguyên tắc sắp xếp, tổ chức lại các đơn vị SNCL của từng ngành, lĩnh vực; đồng thời xác định 8 nhóm nhiệm vụ, giải pháp thực hiện các mục tiêu cụ thể theo các giai đoạn đến năm 2021, năm 2025 và 2030.

- Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị Trung ương lần thứ 6 (khóa XII) về tăng cường công tác bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân trong tình hình mới, đã đề ra nhiệm vụ, giải pháp đổi mới hệ thống quản lý và cung cấp dịch vụ y tế: "Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống tổ chức y tế theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả và hội nhập quốc tế. Bảo đảm sự chỉ đạo thống nhất xuyên suốt về chuyên môn, nghiệp vụ theo ngành từ Trung ương tới địa phương trong phạm vi cả nước, đồng thời bảo đảm sự lãnh đạo, chỉ đạo của cấp ủy, chính quyền địa phương".

- Kết luận số 50-KT/TW ngày 30/5/2019 của Ban Bí thư về tiếp tục thực hiện Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 6 (khóa XI) về phát triển KH&CN phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập quốc tế, đã đề ra nhiệm vụ và giải pháp: "Rà soát, sắp xếp lại hệ thống tổ chức KH&CN, giảm đầu mối trung gian, khắc phục tình trạng chồng chéo, dàn trải, trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ, lĩnh vực nghiên cứu...".

Có thể thấy, đổi mới hệ thống tổ chức đơn vị SNCL nói chung cũng như trong từng lĩnh vực theo hướng tinh gọn, có cơ cấu hợp lý, giảm đầu mối và tinh giản biên chế gắn với nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị SNCL, thu hút các cá nhân, tổ chức, thành phần kinh tế tham gia phát triển dịch vụ SNC, bảo đảm cho các đối tượng chính sách, gia đình có công và người nghèo được thụ hưởng các dịch vụ công cơ bản, thiết yếu là quan điểm nhất quán của Đảng và Nhà nước ta trong nhiều năm qua.

2. Thực trạng hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập ở Việt Nam hiện nay

Hệ thống đơn vị SNCL được thành lập và hoạt động chủ yếu dựa vào nguồn ngân sách nhà nước (NSNN) để thực hiện nhiệm vụ cung cấp những dịch vụ SNC thiết yếu, liên quan trực tiếp đến cuộc sống hàng ngày của người dân và hoạt động của các tổ chức trong xã hội. Vì vậy, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị SNCL là rất cần thiết để giữ được vai trò chủ đạo, then chốt trong thị trường dịch vụ SNC, đồng thời góp phần bảo đảm ổn định chính trị, xã hội nói chung và từng ngành, lĩnh vực cụ thể nói riêng.

Chất lượng và hiệu quả hoạt động của hệ thống đơn vị SNCL phụ thuộc vào nhiều yếu tố như cơ cấu tổ chức các đơn vị theo ngành, lĩnh vực tinh gọn, hợp lý; cơ chế tài chính thích hợp, quản trị tiên tiến và nguồn nhân lực có chất lượng cao... Trong đó, các đơn vị SNCL được tổ chức theo ngành, lĩnh vực dựa trên cơ sở quy hoạch khoa học, đáp ứng nhu cầu thực tế và đội ngũ viên chức, người lao động được tuyển dụng, sử dụng phù hợp với phẩm chất, năng lực theo yêu cầu của vị trí việc làm là cơ sở quan trọng để nâng cao chất lượng và hiệu quả cung ứng dịch vụ SNC của các đơn vị SNCL.

Tuy nhiên, hệ thống các đơn vị SNCL ở nước ta hiện còn công kênh, nhiều đầu mối, dàn trải và trùng lặp, chưa phù hợp với nhu cầu thực tế, số lượng viên chức ngày càng tăng nhưng cơ cấu chưa hợp lý, chi tiêu NSNN cho các đơn vị SNCL quá lớn, dẫn đến chất lượng, hiệu quả hoạt động còn nhiều hạn chế. Chi NSNN cho các lĩnh vực SNC hiện chiếm khoảng 30% tổng NSNN; số lượng viên chức,

người lao động trong các đơn vị SNCL hưởng lương từ NSNN gấp khoảng gần 10 lần số lượng cán bộ, công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước từ Trung ương đến cấp huyện. Trong điều kiện đó, nguồn lực của Nhà nước khó có thể tập trung đầu tư cho các dịch vụ SNC thiết yếu và thu hút nguồn lực chất lượng cao để bảo đảm chất lượng dịch vụ đáp ứng yêu cầu thực tiễn. Do vậy, tinh gọn đầu mối, khắc phục tình trạng manh mún, dàn trải và trùng lặp, giảm biên chế gắn với đổi mới cơ chế tài chính, nâng cao năng lực quản trị là điều kiện để nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của hệ thống đơn vị SNCL.

Mặt khác, sự phát triển của nền kinh tế, nhu cầu hưởng thụ dịch vụ công của người dân và xã hội ngày càng cao và đa dạng, nhất là về dịch vụ giáo dục, đào tạo, y tế, thông tin, văn hoá và thể dục, thể thao... Một bộ phận dân cư trong xã hội có khả năng chi trả để được thụ hưởng dịch vụ chất lượng cao theo nhu cầu, đặc biệt là về giáo dục, đào tạo, khám, chữa bệnh tư nhân, thậm chí lựa chọn các cơ sở dịch vụ chất lượng cao ở nước ngoài. Vì vậy, để đáp ứng nhu cầu đó, đồng thời bảo đảm khả năng cạnh tranh của các đơn vị SNCL, cần phải nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của đơn vị SNCL.

3. Giải pháp thực hiện đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập

Một là, rà soát, hoàn thiện cơ cấu tổ chức bộ máy bên trong từng đơn vị theo hướng tinh gọn, giảm mạnh đầu mối, bỏ cấp trung gian, đẩy mạnh ứng dụng KH&CN tiên tiến. Đổi mới cơ chế xác định và giao theo hướng quản lý, giám sát chặt chẽ số người làm việc của các đơn vị SNCL do NSNN bảo đảm toàn bộ hoặc một phần chi thường xuyên; phân loại viên chức theo vị trí việc làm và sắp xếp, bố trí lại cơ cấu viên chức theo hướng vị trí chuyên môn, nghiệp vụ; đổi mới cơ chế, phương thức tuyển dụng, sử dụng và quản lý đội ngũ viên chức; thực hiện chính sách thu hút những người có chuyên môn, nghiệp vụ giỏi vào làm việc trong đơn vị SNCL.

Hai là, hoàn thiện cơ chế tài chính theo hướng phân định rõ việc thực hiện nhiệm vụ chính trị do Nhà nước giao với hoạt động kinh

doanh dịch vụ của các đơn vị SNCL; xây dựng và hoàn thiện các danh mục dịch vụ SNC sử dụng NSNN; chuyển đổi từ phí sang thực hiện giá dịch vụ SNC theo quy định khung giá dịch vụ của Nhà nước, từng bước tinh đủ các chi phí đối với các loại dịch vụ cơ bản, thiết yếu, đồng thời gắn với chính sách hỗ trợ phù hợp cho người nghèo, đối tượng chính sách. Đối mới cơ chế phân bổ nguồn lực, quản lý, cấp phát NSNN theo hướng chuyển từ hỗ trợ cho các đơn vị SNCL sang hỗ trợ trực tiếp cho đối tượng người nghèo, đối tượng chính sách khi sử dụng dịch vụ SNC cơ bản, thiết yếu; chuyển từ hỗ trợ theo cơ chế cấp phát bình quân sang cơ chế Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ cung cấp dịch vụ SNC cần cứ vào chất lượng đầu ra hoặc đầu thầu cung cấp dịch vụ sự nghiệp công. Phân loại các đơn vị SNCL theo mức độ tự chủ về tài chính để phân cấp và tăng tính chủ động cho các đơn vị SNCL.

Ba là, sửa đổi, bổ sung các cơ chế, chính sách tạo điều kiện đẩy mạnh cung ứng dịch vụ SNC theo cơ chế thị trường và thúc đẩy xã hội hoá trong cung cấp các dịch vụ SNC. Chuyển đổi các đơn vị SNCL có đủ điều kiện sang mô hình công ty cổ phần. Thực hiện chuyển đổi hoạt động của các đơn vị SNCL đủ điều kiện sang cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm, hạch toán như doanh nghiệp, chuyển sang cơ chế tự bảo đảm hoàn toàn về tài chính đối với nhóm các đơn vị SNCL cung cấp các dịch vụ SNC có khả năng xã hội hoá cao trên cơ sở Nhà nước thực hiện lộ trình bảo đảm kinh phí hoạt động có thời hạn; khuyến khích thành lập các đơn vị sự nghiệp ngoài công lập.

Bốn là, đổi mới phương thức quản lý, nâng cao năng lực quản trị đơn vị, bảo đảm chặt chẽ, hiệu quả, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động cung ứng các dịch vụ SNC, đáp ứng yêu cầu của xã hội. Ban hành quy chế quản lý tài chính, tài sản công, xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của từng bộ phận, cá nhân, nhất là người đứng đầu. Hoàn thiện chế độ kế toán, kiểm toán, cơ chế giám sát, bảo đảm công khai, minh bạch hoạt động tài chính của đơn vị SNCL. Nghiên cứu áp dụng mô hình quản trị doanh nghiệp đối với các đơn vị sự nghiệp tự bảo đảm chi thường xuyên và chi

đầu tư; thực hiện kiểm định, đánh giá và xếp hạng các đơn vị SNCL.

Năm là, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với các đơn vị SNCL theo hướng phân định rõ quản lý nhà nước với quản trị đơn vị SNCL và cung ứng dịch vụ SNC. Nhà nước tập trung xây dựng, ban hành định mức kinh tế - kỹ thuật đối với từng loại hình dịch vụ SNC; tiêu chí phân loại các đơn vị SNCL; tiêu chí đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ và chất lượng dịch vụ của đơn vị theo ngành, lĩnh vực; thẩm quyền, trách nhiệm của người đứng đầu trong quản lý, điều hành đơn vị SNCL và cơ chế giám sát, kiểm tra trách nhiệm của người đứng đầu. Tăng cường phối hợp giữa cơ quan quản lý đơn vị SNCL với cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư, tài chính các cấp quản lý NSNN cho lĩnh vực sự nghiệp, nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách, tránh chồng chéo, lãng phí. Tăng cường công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các đơn vị cung ứng dịch vụ SNC. Đẩy mạnh công tác kiểm tra, giám sát, kiên quyết xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm, thực hiện nhiệm vụ được giao kém chất lượng và hiệu quả thấp.

Sáu là, tạo điều kiện phát triển thị trường dịch vụ SNC và đẩy mạnh thu hút các thành phần kinh tế tham gia phát triển dịch vụ công có sự hướng dẫn và kiểm soát của Nhà nước, đảm bảo công khai, minh bạch, công bằng, bình đẳng giữa các đơn vị SNCL và ngoài công lập trong cung ứng các dịch vụ công thiết yếu. Khu vực công cần tập trung tổ chức cung cấp những dịch vụ mà khu vực ngoài nhà nước không thể hoặc không muốn đảm nhận do đặc điểm, tinh chất của lĩnh vực dịch vụ hoặc do chi phí, đầu tư nguồn lực quá lớn nhưng lợi nhuận không cao, từ đó giảm tải trọng, nâng cao hiệu quả chi NSNN và chất lượng, hiệu quả hoạt động của các đơn vị SNCL./.

Tài liệu tham khảo:

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của 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 SNCL.*