

TỔ CHỨC LẠI HỆ THỐNG ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP PHÙ HỢP VỚI CƠ CHẾ KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ

★ PGS, TS NGUYỄN MINH PHƯƠNG

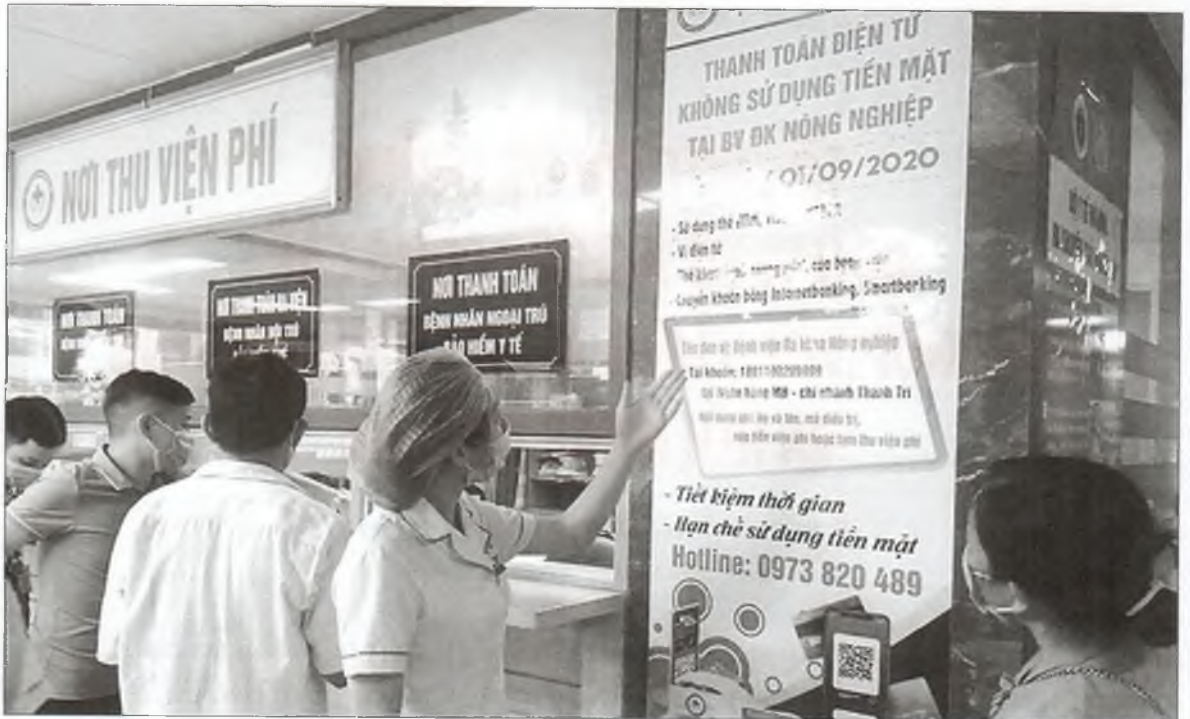
Trường Đại học Nội vụ Hà Nội

● **Tóm tắt:** Hệ thống đơn vị sự nghiệp công lập (SNCL) ở nước ta 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. Tuy nhiên, hệ thống đơn vị sự nghiệp công lập cần được tổ chức lại cho phù hợp với cơ chế kinh tế thị trường và đủ sức hội nhập quốc tế.

● **Từ khóa:** đơn vị sự nghiệp công lập, cơ chế thị trường, hội nhập quốc tế.

L Trong những năm qua, cùng với quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, hệ thống cung ứng dịch vụ SNC đã hình thành ở hầu hết các địa bàn, lĩnh vực; mạng lưới cơ sở giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thông tin, thể thao bao phủ các khu vực nông thôn, vùng sâu, vùng xa, địa bàn khó khăn, biên giới, hải đảo trong cả nước. Các đơn vị SNCL đã phát huy được vai trò chủ đạo trong cung ứng các dịch vụ SNC và thực hiện chính sách an sinh xã hội. Hệ thống pháp luật về đơn vị SNC từng bước được hoàn thiện theo hướng tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị SNCL và thúc đẩy xã hội hóa cung ứng dịch vụ SNC.

Tuy nhiên bên cạnh những kết quả đã đạt được, việc tổ chức hệ thống đơn vị SNCL vẫn còn những hạn chế nhất định: Quy hoạch mạng lưới đơn vị SNCL chủ yếu 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 công kênh, manh mún, phân tán, chồng chéo. Chi tiêu ngân sách nhà nước (NSNN) cho các đơn vị SNCL còn quá lớn, một số đơn vị thua lỗ, tiêu cực, lãng phí. Việc thực hiện cơ chế tự chủ tài chính của các đơn vị SNCL còn nhiều hạn chế, vướng mắc; xã hội hóa trong lĩnh vực dịch vụ SNC chưa đồng đều giữa các ngành và loại hình dịch vụ, tiến độ thực hiện chưa đúng yêu cầu.



Hướng dẫn người dân thanh toán viện phí không dùng tiền mặt tại Bệnh viện đa khoa Nông nghiệp
 Ảnh: <https://ehealth.gov.vn>

Do vậy, Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25-10-2017 của Hội nghị Trung ương 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 xác định mục tiêu: “Đổi mới căn bản, toàn diện và đồng bộ hệ thống các đơn vị SNCL, 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 SNC; cung ứng dịch vụ SNC cơ bản, thiết yếu có chất lượng ngày càng cao. Giảm mạnh đầu mối, khắc phục tình trạng manh mún, dàn trải và trùng lặp; tinh giản biên chế gắn với cơ cấu lại, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, viên chức...”.

Trước đây, trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung quan liêu bao cấp, việc cung ứng dịch vụ SNC được xác định là thuộc lĩnh vực “hành chính sự nghiệp”, tức là không có sự tách bạch

rõ ràng với quản lý hành chính nhà nước và do vậy, tổ chức và hoạt động của các đơn vị SNCL theo cơ chế bao cấp, hoàn toàn dựa vào NSNN. Sự phát triển của kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế tác động một cách khách quan, toàn diện theo các phương diện và cấp độ khác nhau đến tất cả các yếu tố, quá trình và chủ thể tham gia cung ứng dịch vụ SNC, trong đó có tổ chức hệ thống đơn vị SNCL. Bối cảnh đó đặt ra yêu cầu phải thay đổi nhận thức về vai trò, trách nhiệm của các chủ thể tham gia cung ứng dịch vụ SNC: Nhà nước, thị trường và xã hội cũng như quyền và nghĩa vụ của các đối tượng thụ hưởng dịch vụ; về chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với dịch vụ SNC; về mô hình tổ chức và hoạt động của các đơn vị SNCL; về nguồn tài chính và nhân lực cung ứng dịch vụ SNC... Theo đó, cần phải đa dạng hóa các thành phần, các chủ thể tham gia cung ứng

dịch vụ SNC; hình thành thị trường hàng hoá dịch vụ SNC (thị trường đặc biệt - không hoàn hảo); chia sẻ trách nhiệm về chi phí dịch vụ giữa Nhà nước và các đối tượng thụ hưởng dịch vụ SNC; tính đủ chi phí đầu vào để xác định giá dịch vụ; tạo sự cạnh tranh trong cung ứng dịch vụ SNC; nâng cao hiệu quả chi phí dịch vụ và bảo đảm chất lượng dịch vụ SNC trong việc thực hiện mục tiêu phục vụ nhu cầu cơ bản, thiết yếu của người dân.

Thực tế, thời gian gần đây, Nhà nước đã có một số điều chỉnh đáng kể về phí, lệ phí dịch vụ như chuyển một số phí sang giá dịch vụ do Nhà nước định giá như: học phí, viện phí, phí trông giữ xe... nhằm bảo đảm cho sản phẩm, dịch vụ có chất lượng và được thực hiện có hiệu quả hơn. Theo đó, có 44 loại phí, lệ phí được chuyển sang cơ chế giá, trong đó có 17 loại phí được chuyển sang cơ chế giá do Nhà nước định giá bằng cách định ra mức giá cụ thể, áp giá trần (giá tối đa), giá sàn (giá tối thiểu) hoặc đưa ra khung giá. Tuy nhiên, để chuyển từ phí sang giá dịch vụ đối với một số loại phí, Chính phủ yêu cầu các bộ có liên quan hoàn thiện các định mức kinh tế - kỹ thuật làm cơ sở xác định giá dịch vụ thuộc thẩm quyền quản lý, bảo đảm tính đúng, tính đủ chi phí thực hiện vào giá theo cơ chế thị trường.

Như vậy, để vừa nâng cao hiệu quả kinh tế và vừa bảo đảm thực hiện công bằng xã hội, Nhà nước cần đổi mới phương thức cung ứng dịch vụ: Chuyển từ cấp kinh phí mang tính bình quân theo số lượng biên chế cho các đơn vị SNCL sang cấp kinh phí mang tính cạnh tranh theo số lượng, chất lượng và giá dịch vụ SNC; Mua sản phẩm dịch vụ hoặc thuê các đơn vị sự nghiệp ngoài công lập cung ứng với giá cạnh tranh để cấp cho khách hàng; Chuyển đổi cơ chế cấp kinh phí cho đơn vị cung ứng dịch

vụ SNC sang cơ chế hỗ trợ phí, giá dịch vụ cho các đối tượng thụ hưởng dịch vụ như: trợ cấp bằng học bổng cho những sinh viên đang học đại học; trợ cấp cho bệnh nhân thông qua hỗ trợ bảo hiểm y tế hoặc giá dịch vụ thấp ở các bệnh viện công; hỗ trợ hoặc miễn, giảm thuế cho các chương trình, dự án khoa học và công nghệ,... Thực hiện theo cơ chế này, các đơn vị SNCL hoạt động kém hiệu quả, chất lượng dịch vụ thấp buộc phải tìm phương hướng sáp nhập, chuyển đổi mô hình, thậm chí giải thể.

2. Trong điều kiện hội nhập quốc tế, mặc dù mỗi nước thành viên của WTO, tùy điều kiện cụ thể của mình, có thể đề ra một số biện pháp để giới hạn việc thực hiện cam kết về mở cửa thị trường dịch vụ nói chung trong đó dịch vụ SNC (gồm nhóm các lĩnh vực dịch vụ được đánh giá là nhạy cảm, có ảnh hưởng trực tiếp và đáng kể tới các lợi ích công cộng quan trọng, ví dụ các ngành văn hóa, thông tin, tài chính, an ninh...; nhóm các lĩnh vực dịch vụ mà các chủ thể nội địa có năng lực cạnh tranh yếu, cần bảo hộ, ví dụ các lĩnh vực vận tải; nhóm các lĩnh vực dịch vụ không rõ lý do bảo lưu không cam kết). Nhìn chung các hoạt động dịch vụ trong các lĩnh vực có thu phí có thể được cung cấp thông qua bốn phương thức. Một là, cung ứng xuyên quốc gia hay qua biên giới (cross border) cho phép một thành viên của WTO được cung ứng dịch vụ từ nước mình sang quốc gia thành viên khác; Hai là, tiêu thụ ngoài nước (consumption abroad), theo đó, một quốc gia - thành viên WTO có thể cung cấp dịch vụ của nước mình cho nguồn tiêu thụ ở quốc gia thành viên khác. Ba là, hiện diện thương mại (commercial presence), tức là một quốc gia thành viên được thành lập chi nhánh, văn phòng đại diện, công ty con,... để cung cấp dịch vụ tại nước khác. Bốn là, sự lưu chuyển

công dân tự do (Presence of natural person), là hình thức nhà cung cấp dịch vụ cử người đến nước khách hàng để trực tiếp cung cấp dịch vụ. Theo Hiệp định chung về thương mại dịch vụ (GATS), các nước thành viên gia nhập WTO phải dành cho dịch vụ, hoặc người cung cấp dịch vụ của các thành viên khác sự đãi ngộ không kém phần thuận lợi hơn sự đãi ngộ theo những điều kiện, điều khoản hạn chế đã được thỏa thuận và quy định tại danh mục cam kết cụ thể. Bối cảnh đó vừa tạo cơ hội để có thể tham khảo kinh nghiệm tổ chức cung ứng các dịch vụ sự nghiệp hiệu quả của các nước trên thế giới, đồng thời đặt ra thách thức rất lớn đối với hệ thống đơn vị SNCL trong việc cạnh tranh với các tổ chức dịch vụ của nước ngoài đang hoạt động tại Việt Nam.

Theo số liệu của Cục Hợp tác quốc tế (Bộ Giáo dục và Đào tạo), hiện có hơn 170 nghìn du học sinh Việt Nam đang học tập ở nước ngoài. Trong đó có hơn 6 nghìn người theo các chương trình học bổng hiệp định, đề án của Chính phủ, còn lại là du học tự túc, chiếm đến 96,5%. Trong một nghiên cứu về giá trị giáo dục, HSBC ước tính chi phí du học của du học sinh Việt Nam vào khoảng 3 tỷ USD mỗi năm⁽¹⁾. Khoảng 40 nghìn người ra nước ngoài điều trị với chi phí hơn 2 tỷ USD/năm. Điều này có thể dẫn tới việc “chảy máu” ngoại tệ, người bệnh phải chịu chi phí điều trị, mất nhiều thời gian, tiền bạc, phiền hà⁽²⁾...

Mặt khác, những tiến bộ về khoa học và công nghệ, nhất là việc ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ công dẫn đến sự thay đổi về phương thức cung ứng dịch vụ SNC. Theo đó, các dịch vụ SNC được cung ứng trực tuyến ngày càng phổ biến nhằm đáp ứng nhanh nhạy, kịp thời, thuận tiện các nhu cầu phong phú của tổ chức,

công dân; từ đó tạo điều kiện cho các đơn vị SNCL kiện toàn tổ chức bộ máy và bố trí nhân lực theo hướng tinh gọn. Đồng thời, điều đó cũng tạo ra những cơ hội và thách thức trong việc sắp xếp, tổ chức lại hệ thống đơn vị SNCL về chức năng, nhiệm vụ, mô hình tổ chức, phạm vi và phương thức hoạt động theo hướng giảm về tầng nấc, quy mô bộ máy quản lý, điều hành, đề cao tự chủ tài chính, tự quản nhân sự, nâng cao chất lượng, hiệu quả dịch vụ để thích ứng với yêu cầu mới.

Trong điều kiện kinh tế và đời sống xã hội phát triển, giao lưu quốc tế mở rộng, yêu cầu của người dân và xã hội về các loại hình dịch vụ SNC càng phong phú, đa dạng và chất lượng ngày càng cao. Theo số liệu của World Bank cho thấy đến năm 2016, 70% người dân Việt Nam đã được đảm bảo về mặt kinh tế, hơn 13% dân số thuộc tầng lớp trung lưu theo chuẩn thế giới. Trong khi đó, số người dễ bị tổn thương về kinh tế cũng đã giảm từ 32% năm 2010 xuống còn 21,1% năm 2016. Theo dự báo, đến năm 2035, hơn một nửa dân số Việt Nam sẽ là thành viên và gia nhập “tầng lớp trung lưu thế giới” (với mức tiêu dùng hàng ngày ở mức 15 USD hoặc cao hơn tính theo sức mua tương đương năm 2011). Với những kỳ vọng và thách thức mới, họ sẽ mong đợi Nhà nước đảm bảo cung cấp dịch vụ với chuẩn mực tối thiểu; phòng vệ về tài chính; công ăn việc làm tử tế, bao gồm các điều kiện về chăm sóc sức khỏe trong khả năng chi trả; được học hành có chất lượng ít nhất cho hết trung học phổ thông (và phần đông sẽ học cao lên); phòng vệ về tài chính và chăm sóc khi tuổi già và các điều kiện bảo hộ lao động cơ bản⁽³⁾. Do đó, tổ chức lại hệ thống đơn vị SNCL phù hợp với những xu hướng tăng trưởng kinh tế, đáp ứng kỳ vọng của tầng lớp trung lưu đang tăng lên là một yêu cầu tất yếu,

đồng thời là giải pháp bảo đảm nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị SNCL. Trong bối cảnh đó, nếu chỉ dựa vào các đơn vị SNCL thì không thể nào đáp ứng được đầy đủ; mặt khác, nếu tổ chức các đơn vị SNCL để cung ứng các dịch vụ SNC chất lượng cao vừa có thể kém hiệu quả, vừa ảnh hưởng đến công bằng xã hội. Trong điều kiện đó, việc tổ chức cung ứng dịch vụ SNC cần có sự điều chỉnh về cơ chế quản lý cũng như tổ chức lại hệ thống đơn vị SNCL theo hướng đẩy mạnh việc chuyển giao cho các tổ chức, đơn vị ngoài khu vực Nhà nước đảm nhận cung ứng các loại hình dịch vụ mà khu vực ngoài Nhà nước có thể thực hiện hiệu quả, tạo điều kiện để các doanh nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức có vốn nước ngoài tham gia cung ứng các dịch vụ sự nghiệp có chất lượng cao theo yêu cầu của những đối tượng có khả năng tài chính.

Đối với những loại hình dịch vụ SNC có khả năng thu hút sự tham gia của khu vực ngoài Nhà nước cung ứng, có thể không cần thiết phải tổ chức các đơn vị SNCL, hoặc chỉ tổ chức các đơn vị SNCL giữ vai trò nòng cốt để bảo đảm cho mọi người dân được thụ hưởng các dịch vụ ở mức cơ bản; đối với các loại hình dịch vụ SNC mà khu vực ngoài Nhà nước không thực sự mong muốn hoặc không có khả năng cung ứng, cần phải tổ chức các đơn vị SNCL để bảo đảm đáp ứng các nhu cầu thiết yếu về dịch vụ SNC của người dân và cộng đồng, hạn chế tình trạng thiếu hụt hoặc bất bình đẳng về cơ hội tiếp cận dịch vụ của các đối tượng thụ hưởng. Việc đa dạng hóa các nguồn lực, các chủ thể cung ứng dịch vụ SNC (công lập, ngoài công lập, kết hợp công tư) tạo điều kiện thúc đẩy sự cạnh tranh lành mạnh giữa các loại hình cơ sở dịch vụ công nhằm không ngừng nâng cao chất lượng và hiệu quả dịch vụ SNC.

3. Nhằm thể chế hóa chủ trương của Đảng là “Khuyến khích doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế tham gia cung cấp dịch vụ công, nhất là các hình thức hợp tác công - tư. Bảo đảm bình đẳng giữa đơn vị sự nghiệp công lập và ngoài công lập. Đa dạng hình thức xã hội hóa các đơn vị sự nghiệp công như: thí điểm cổ phần hóa đơn vị sự nghiệp công; 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 sự nghiệp công hoạt động như doanh nghiệp công ích”⁽⁴⁾, nhiều văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến xã hội hóa trong các lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thông tin, thể thao... đã được ban hành. Nhờ đó, Nhà nước huy động, khai thác các nguồn lực tiềm năng trong xã hội và đa dạng hóa các loại hình cung ứng dịch vụ SNC, tạo môi trường pháp lý khuyến khích các thành phần tham gia, hình thành cơ chế cạnh tranh giữa các loại hình đơn vị cung ứng. Từ đó, người dân có cơ hội lựa chọn các dịch vụ sự nghiệp đa dạng và chất lượng hơn, đời sống tinh thần được nâng cao, an sinh và phúc lợi xã hội ngày càng được bảo đảm, vai trò của Nhà nước được tăng cường, đồng thời giảm gánh nặng cho NSNN.

Cùng với việc đẩy mạnh xã hội hóa dịch vụ SNC, Nhà nước tập trung tổ chức cung cấp các dịch vụ thiết yếu vì lợi ích chung của xã hội, các dịch vụ mà khu vực ngoài Nhà nước không thể hay không muốn cung cấp. Ví dụ, đối với miền núi, vùng đồng bào dân tộc thiểu số, điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, mức sống của người dân còn thấp, các tổ chức, cá nhân thuộc khu vực tư không muốn tham gia cung ứng dịch vụ SNC. Do đó, để bảo đảm việc cung ứng các dịch vụ SNC thiết yếu cho người dân ở các vùng miền đó, cần phải đầu tư xây dựng các cơ sở khám, chữa bệnh và giáo dục công lập

nhằm thực hiện chính sách xã hội của Nhà nước ta là “có chính sách ưu tiên chăm sóc sức khỏe cho đồng bào dân tộc thiểu số, đồng bào ở miền núi, hải đảo và vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn” và “Nhà nước ưu tiên phát triển giáo dục ở miền núi, hải đảo, vùng đồng bào dân tộc thiểu số và vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn”⁽⁵⁾.

Điều này dẫn đến yêu cầu sắp xếp, tổ chức lại hệ thống đơn vị SNCL liên quan đến các loại hình dịch vụ mà Nhà nước không cần thiết phải trực tiếp tổ chức cung ứng, hoặc cung ứng không hiệu quả. Tuy nhiên, do hệ thống pháp luật chưa thể chế hóa đầy đủ quan điểm, chủ trương của Đảng về đẩy mạnh xã hội hóa dịch vụ SNC nên cơ chế, chính sách có mặt chưa phù hợp; tiến độ xã hội hóa còn chậm và gặp nhiều vướng mắc, chưa thu hút được nhiều nguồn lực xã hội cho phát triển dịch vụ SNC; xã hội hóa chưa thực sự gắn với bảo đảm công bằng xã hội. Số lượng các đơn vị SNCL còn khá lớn, quy mô, chất lượng dịch vụ sự nghiệp do các cơ sở ngoài công lập cung ứng còn manh mún, chưa phát huy hết tiềm năng và lợi thế vốn có. Tình trạng thương mại hóa, lãng phí các nguồn lực chậm được khắc phục; các biểu hiện tiêu cực và lạm dụng xã hội hóa để trục lợi cá nhân vẫn chưa được xử lý triệt để. Bên cạnh đó, thói quen bao cấp của các cơ quan nhà nước, đơn vị SNCL cũng như các đối tượng thụ hưởng dịch vụ SNC của các đơn vị SNCL được Nhà nước cấp kinh phí là một trong những nguyên nhân làm hạn chế quá trình xã hội hóa dịch vụ SNC, từ đó ảnh hưởng đến việc sắp xếp, tổ chức lại hệ thống đơn vị SNCL ở nước ta hiện nay.

Do vậy, cần tiếp tục hoàn thiện luật pháp, thể chế, chính sách khuyến khích xã hội hóa dịch vụ SNC. Thực hiện chính sách hỗ trợ

NSNN đối với các đơn vị cung cấp dịch vụ SNC theo hướng tạo điều kiện và bảo đảm sự bình đẳng giữa các đơn vị SNCL và ngoài công lập trong việc tiếp cận các nguồn tài chính công, cung cấp dịch vụ SNC cho xã hội trên nguyên tắc: Trong cùng một lĩnh vực cung cấp dịch vụ SNC, đơn vị nào có chất lượng và hiệu quả cao hơn sẽ được ưu tiên tiếp cận nguồn lực tài chính công, không phân biệt đơn vị công lập hay ngoài công lập □

(1) Bích Trâm: *Chi 3 tỷ USD mỗi năm, du học sinh Việt Nam đến nước nào?* Việt Nam Forbes, ngày 21-11-2019.

(2) Phát biểu của PGS, TS Lương Ngọc Khuê, Cục trưởng Cục Quản lý Khám chữa bệnh (Bộ Y tế) tại Hội thảo truyền thông nâng cao chất lượng dịch vụ khám chữa bệnh, ngày 20-12-2019.

(3) Xem Ngân hàng Thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam: *Báo cáo “Việt Nam 2035: Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ”*, Hà Nội, 2016, tr.393-394.

(4) ĐCSVN: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2016, tr.227.

(5) Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013.

Tài liệu tham khảo:

- ĐCSVN: Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25-10-2017 Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng 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.
- Ngân hàng Phát triển châu Á: *Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003.