

Một số bất cập trong thực hiện cơ chế tự chủ tài chính tại các đơn vị sự nghiệp công lập theo Nghị định số 60/2021/NĐ-CP

Trần Thị Phương Thảo
Học viện Hành chính Quốc gia

Ngày 21/6/2021, Chính phủ ban hành Nghị định số 60/2021/NĐ-CP về cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập. Tuy nhiên, trong Nghị định cũng còn những điểm bất cập gây khó khăn cho các đơn vị sự nghiệp công lập để triển khai thực hiện. Bài viết này đưa ra một số kiến nghị để làm rõ và sửa đổi lại một số điều được quy định trong Nghị định nhằm hoàn thiện cơ chế tự chủ tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập trong thời gian tới.

1. Khái quát về cơ chế tự chủ tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập

Cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp lần đầu tiên được áp dụng khi Chính phủ ban hành Nghị định số 10/2002/NĐ-CP quy định về chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu. Sau một thời gian thực hiện, cơ chế tự chủ dần được sửa đổi và hoàn thiện khi Chính phủ lần lượt ban hành Nghị định số 43/2006/NĐ-CP 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, Nghị định số 16/2015/NĐ-CP về cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập và Nghị định số 60/2021/NĐ-CP ngày 21/6/2021 quy định về cơ chế tự chủ tài chính của các đơn vị sự nghiệp công lập thay thế Nghị định 16/2015/NĐ-CP.

Nhìn chung, do được giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính, các đơn vị sự nghiệp công lập đã chủ động sử dụng các nguồn lực tài chính cho các hoạt động chuyên môn, bố trí hợp lý các khoản chi trong dự toán ngân sách được giao, áp dụng các biện pháp thực hành tiết kiệm, chống lãng phí để có nguồn chi thu nhập tăng thêm cho nhân viên, thu hút nhân tài, lao động giỏi đến nghiên cứu và làm việc, trích lập quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp để tái đầu tư, phát triển đơn vị, tăng nguồn thu của đơn vị so với giai đoạn trước khi tự chủ, từ đó giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước.

2. Những điểm bất cập của Nghị định số 60/2021/NĐ-CP

Mặc dù Nghị định số 60/2021/NĐ-CP đã khắc phục được nhiều hạn chế của Nghị định số 16/2015/NĐ-CP và các Nghị định trước đó nhưng trong nội dung của Nghị định số 60/2021/NĐ-CP vẫn còn những bất cập sau:

- Thứ nhất, hiện nay vẫn chưa có Thông tư hướng dẫn Nghị định số 60/2021/NĐ-CP. Mặc dù theo Điều 40 của Nghị định số 60/2021/NĐ-CP quy định: "(a) Đến ngày 31 tháng 3 năm 2022, đơn vị nhóm 3 và đơn vị nhóm 4 thực hiện báo cáo cơ quan quản lý cấp trên phê duyệt phương án tự chủ tài chính; (b) Đến ngày 30 tháng 6 năm 2022, các bộ, cơ quan trung ương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện phê duyệt phương án tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công thuộc phạm vi quản lý sau khi có ý kiến của cơ quan tài chính cùng cấp". Tuy nhiên, hiện nay đã tháng 9/2022 vẫn chưa có Thông tư hướng dẫn Nghị định số 60/2021/NĐ-CP và điều này sẽ gây khó khăn cho các đơn vị sự nghiệp công lập đặc biệt là đơn vị nhóm 3 và đơn vị nhóm 4 vì không có hướng dẫn cụ thể cho việc xây dựng phương án tự chủ tài chính.

- Thứ hai, tại Điều 4 của Nghị định số 60/2021/NĐ-CP quy định "Dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước: (1) Ngân sách nhà nước chuyển từ hỗ trợ cho các đơn vị sự nghiệp công sang hỗ trợ trực tiếp cho đối tượng người nghèo, đối tượng chính sách khi sử dụng dịch vụ sự nghiệp công 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 sự nghiệp công căn cứ vào chất lượng đầu ra hoặc đấu thầu cung cấp dịch vụ sự nghiệp công".

Tuy nhiên, tại Điều 19 của Nghị định số 60/2021/NĐ-CP quy định đối với đơn vị nhóm 4 - đơn vị sự nghiệp công do ngân sách nhà nước bảo đảm chi thường xuyên: "1. Nguồn ngân sách nhà nước, gồm: (a) Kinh phí cấp chi thường xuyên trên cơ sở nhiệm vụ được Nhà nước giao, số lượng người làm việc và định mức phân bổ dự toán được cấp có thẩm quyền phê duyệt; (b) Kinh phí chi thường xuyên thực hiện các nhiệm vụ khoa học và công

nghe được cơ quan có thẩm quyền tuyển chọn hoặc giao trực tiếp theo quy định của pháp luật về khoa học và công nghệ; (c) Kinh phí chi thường xuyên thực hiện các nhiệm vụ Nhà nước giao quy định tại điểm d khoản 1 Điều 15 Nghị định này (nếu có); (d) Vốn đầu tư phát triển của dự án đầu tư xây dựng cơ bản được cấp có thẩm quyền phê duyệt theo quy định của pháp luật đầu tư công”. Như vậy, đối với các trường mầm non, tiểu học, trung học cơ sở công lập cung cấp dịch vụ giáo dục mầm non và phổ thông thường được xếp vào nhóm 4 nhưng trong các nguồn ngân sách nhà nước không có nguồn ngân sách nhà nước đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp dịch vụ sự nghiệp công.

- Thứ ba, về các khoản thu xác định mức độ tự chủ. Các khoản thu xác định mức độ tự chủ tài chính theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 10 Nghị định số 60/2021/NĐ-CP đối với 3 loại đơn vị sự nghiệp công (đơn vị nhóm 1 - đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư, đơn vị nhóm 2 - đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm chi thường xuyên, đơn vị nhóm 3 - đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm một phần chi thường xuyên) đều tính gồm cả “Nguồn thu khác theo quy định của pháp luật (nếu có)”. Riêng đối với đơn vị nhóm 4 - đơn vị sự nghiệp công do ngân sách nhà nước bảo đảm chi thường xuyên) thì không tính “Nguồn thu khác theo quy định của pháp luật (nếu có)”. Việc áp dụng công thức này sẽ gây khó khăn cho đơn vị nhóm 3 và nhóm 4, đơn vị sẽ không biết đưa nguồn thu khác vào công thức tính hay không vì chưa biết đơn vị mình được xác định ở nhóm nào.

- Thứ tư, về công thức xác định mức độ tự chủ đối với đơn vị nhóm 4. Các khoản thu xác định mức độ tự chủ tài chính theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 10 Nghị định số 60/2021/NĐ-CP đối với đơn vị sự nghiệp do ngân sách nhà nước bảo đảm chi thường xuyên (đơn vị nhóm 4) được quy định cụ thể là “Nguồn thu hoạt động sự nghiệp phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của đơn vị sự nghiệp công” (chỉ xác định chênh lệch thu lớn hơn chi sau khi đã thực hiện các nghĩa vụ với Nhà nước). Tuy nhiên thực tế phần lớn các đơn vị trường mầm non công lập và trung học cơ sở công lập có nguồn thu học phí được xác định thuộc đơn vị nhóm 4. Nếu xác định nguồn thu học phí chỉ xác định chênh lệch thu lớn hơn chi sau khi đã thực hiện các nghĩa vụ với nhà nước thì hầu hết các trường đều sử dụng hết số học phí đã thu được nên nguồn thu học phí để xác định mức độ tự chủ sẽ bằng 0, như vậy là không đúng vì khi đơn vị có nguồn thu thì ngân sách nhà nước cấp sẽ giảm đi so với đơn vị không có nguồn thu.

- Thứ năm, về chi thường xuyên không giao tự chủ. Tại Điều 13, khoản 3 của Nghị định số 60/2021/NĐ-CP quy định về “Chi thường xuyên không giao tự chủ và chi thực hiện nhiệm vụ khoa

học và công nghệ: 3. Đơn vị sự nghiệp công phải thực hiện đúng các quy định của Nhà nước về chế độ công tác phí nước ngoài, chế độ tiếp khách nước ngoài và hội thảo quốc tế ở Việt Nam”. Về nguyên tắc, đối với những nội dung chi thường xuyên không giao tự chủ và chi thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ thì mọi khoản chi đều phải đúng các quy định của Nhà nước về tiêu chuẩn, định mức, chế độ chứ không phải chỉ riêng 2 khoản chi công tác phí nước ngoài, chế độ tiếp khách nước ngoài và hội thảo quốc tế ở Việt Nam.

- Thứ sáu, về phân phối kết quả tài chính trong năm. Tại Điều 22, khoản 2 của Nghị định số 60/2021/NĐ-CP quy định phân phối kết quả tài chính trong năm đối với đơn vị nhóm 4. Việc quy định đơn vị nhóm 4 không được trích lập các quỹ sẽ gây bất cập khi có nguồn thu dịch vụ như học phí được sử dụng để mua tài sản hoặc sử dụng tài sản công để cho thuê, liên doanh, liên kết khi trích khấu hao tài sản thì không có quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp để theo dõi. Đồng thời việc quy định “Đơn vị sử dụng số kinh phí chi thường xuyên tiết kiệm được theo thứ tự như sau: “Bổ sung thu nhập, Chi khen thưởng và phúc lợi...” gây khó khăn cho đơn vị nếu không muốn chi thu nhập tăng thêm mà chỉ muốn chi phúc lợi.

- Thứ bảy, về chi hoạt động chuyên môn, chi quản lý. Tại Điều 20, khoản 3 của Nghị định số 60/2021/NĐ-CP quy định đối với đơn vị nhóm 4: “Cần cứ vào nhiệm vụ được giao và khả năng nguồn tài chính, đơn vị được quyết định mức chi hoạt động chuyên môn, chi quản lý, nhưng tối đa không vượt quá mức chi do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định”. Tuy nhiên đơn vị nhóm 4 còn có rất nhiều nội dung chi nhưng chưa có hướng dẫn cụ thể về tiêu chuẩn, định mức chi của cơ quan nhà nước và khi quy định như vậy thì đơn vị không được chi các khoản không có quy định về mức chi của cơ quan nhà nước.

3. Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập theo Nghị định số 60/2021/NĐ-CP:

Để việc triển khai áp dụng cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập theo Nghị định số 60/2021/NĐ-CP được kịp thời cũng như tháo gỡ những vướng mắc khó khăn cho các đơn vị sự nghiệp công lập, trong thời gian tới, Chính phủ nên hướng dẫn, sửa đổi Nghị định số 60/2021/NĐ-CP ở một số nội dung sau:

- Thứ nhất, kịp thời sửa đổi những bất cập của Nghị định số 60/2021/NĐ-CP và ban hành Thông tư hướng dẫn Nghị định số 60/2021/NĐ-CP trước 30/6/2022 để các đơn vị sự nghiệp công lập có hướng dẫn cụ thể xây dựng phương án tự chủ tài chính trình cấp trên phê duyệt.

- Thứ hai, để thực hiện đúng chủ trương quy định tại Điều 4, khoản 1 của Nghị định số 60/2021/NĐ-CP về dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước: “Ngân sách nhà nước chuyển từ hỗ trợ cho các đơn vị sự nghiệp công sang hỗ trợ trực tiếp cho đối tượng người nghèo, đối tượng chính sách khi sử dụng dịch vụ sự nghiệp công 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 sự nghiệp công căn cứ vào chất lượng đầu ra hoặc đấu thầu cung cấp dịch vụ sự nghiệp công”, cần bổ sung thêm tại Điều 19, khoản 1 của Nghị định số 60/2021/NĐ-CP quy định đối với đơn vị nhóm 4 - đơn vị sự nghiệp công do ngân sách nhà nước bảo đảm chi thường xuyên: “(a) Kinh phí cung cấp hoạt động dịch vụ sự nghiệp công thuộc danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước, bao gồm cả nguồn ngân sách nhà nước đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp dịch vụ sự nghiệp công theo quy định”.

- Thứ ba, về các khoản thu xác định mức độ tự chủ. Các khoản thu xác định mức độ tự chủ tài chính theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 10 Nghị định số 60/2021/NĐ-CP cần thống nhất cả 4 loại đơn vị sự nghiệp công (đơn vị nhóm 1 - đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư, đơn vị nhóm 2 - đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm chi thường xuyên, đơn vị nhóm 3 - đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm một phần chi thường xuyên, đơn vị nhóm 4 - đơn vị sự nghiệp công do ngân sách nhà nước bảo đảm chi thường xuyên, đều tính “Nguồn thu khác theo quy định của pháp luật (nếu có)”. Trên cơ sở xác định đầy đủ, chính xác các khoản thu, đơn vị áp dụng công thức xác định mức tự đảm bảo chi thường xuyên để xác định đơn vị thuộc nhóm nào.

- Thứ tư, về công thức xác định mức độ tự chủ đối với đơn vị nhóm 4. Các khoản thu xác định mức độ tự chủ tài chính theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 10 Nghị định số 60/2021/NĐ-CP đối với đơn vị sự nghiệp do ngân sách nhà nước bảo đảm chi thường xuyên (đơn vị nhóm 4) được quy định là “Nguồn thu hoạt động sự nghiệp phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của đơn vị sự nghiệp công” (chỉ xác định chênh lệch thu lớn hơn chi sau khi đã thực hiện các nghĩa vụ với Nhà nước)” cần sửa lại là “Nguồn thu hoạt động sự nghiệp phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của đơn vị sự nghiệp công” (chỉ xác định chênh lệch thu lớn hơn chi sau khi đã thực hiện các nghĩa vụ với Nhà nước đối với hoạt động dịch vụ sự nghiệp công không sử dụng ngân sách nhà nước, từ hoạt động sản xuất, kinh doanh, liên doanh, liên kết”. Đồng thời cũng cần xác định rõ các nguồn thu hoạt động sự nghiệp phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của đơn vị sự nghiệp công tại Điều 19, khoản 2 bao gồm: “(a) Thu từ hoạt động dịch vụ sự nghiệp công; (b) Thu từ hoạt động sản xuất, kinh doanh;

hoạt động liên doanh, liên kết với các tổ chức, cá nhân theo đúng quy định của pháp luật và được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt đề án phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của đơn vị sự nghiệp công; (c) Thu từ cho thuê tài sản công: Đơn vị thực hiện đầy đủ quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công và phải được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt đề án cho thuê tài sản công”.

- Thứ năm, về chi thường xuyên không giao tự chủ. Tại Điều 13, khoản 3 của Nghị định số 60/2021/NĐ-CP quy định về “Chi thường xuyên không giao tự chủ và chi thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ: 3. Đơn vị sự nghiệp công phải thực hiện đúng các quy định của Nhà nước về chế độ công tác phí nước ngoài, chế độ tiếp khách nước ngoài và hội thảo quốc tế ở Việt Nam”. Nội dung này nên chuyển sang thành mục 8, Điều 12 của Nghị định số 60/2021/NĐ-CP quy định về “Chi thường xuyên giao tự chủ”.

- Thứ sáu, về phân phối kết quả tài chính trong năm. Tại Điều 22, khoản 1 của Nghị định số 60/2021/NĐ-CP quy định phân phối kết quả tài chính trong năm đối với đơn vị nhóm 4, nên sửa lại để đơn vị nhóm 4 được trích lập các quỹ bao gồm Quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp, Quỹ bổ sung thu nhập, Quỹ khen thưởng và Quỹ phúc lợi nhưng không ấn định tỷ lệ trích lập các quỹ và bỏ quy định “sử dụng số kinh phí chi thường xuyên tiết kiệm được theo thứ tự như sau:”.

- Thứ bảy, về chi hoạt động chuyên môn, chi quản lý. Tại Điều 20, khoản 3 của Nghị định số 60/2021/NĐ-CP quy định đối với đơn vị nhóm 4 nên bổ sung thêm: “Đối với các nội dung chi chưa được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định, căn cứ tình hình thực tế, đơn vị sự nghiệp công xây dựng mức chi cho phù hợp từ nguồn tài chính của đơn vị và quy định trong quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị. Thủ trưởng đơn vị sự nghiệp công phải chịu trách nhiệm về quyết định của mình”./.

Tài liệu tham khảo

<https://tapchitaichinh.vn/Chuyen-dong-tai-chinh/diem-moi-ve-co-che-tu-chu-tai-chinh-cua-don-vi-su-nghiep-cong-lap-339677.html>

Nghị định số 60/2021/NĐ-CP quy định cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập

Nghị định số 32/2019/NĐ-CP quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên

Nghị định số 16/2015/NĐ-CP quy định cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập.