

# MỘT SỐ GIẢI PHÁP TỰ CHỦ TÀI CHÍNH TẠI ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH BẮC KẠN

PGS.TS. Nguyễn Trọng Cơ\*

*Bắc Kạn là một tỉnh miền núi còn nhiều khó khăn trong việc phát triển kinh tế, chính trị và xã hội. Với đặc thù này, việc thực hiện cơ chế tự chủ tài chính tại các đơn vị sự nghiệp công lập trên địa bàn tỉnh còn có nhiều hạn chế, xuất phát từ nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan. Trên cơ sở phân tích thực trạng thực hiện cơ chế tự chủ tài chính tại các đơn vị sự nghiệp công lập trên địa bàn tỉnh, bài viết đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả trong việc thực hiện quá trình này.*

• Từ khóa: Tự chủ tài chính, đơn vị sự nghiệp công lập, tỉnh Bắc Kạn.

*Bac Kan is a mountainous province with many economic, political, and social development difficulties. Implementing the financial autonomy mechanism in public non-business units in the area still has many limitations, stemming from many objective and subjective reasons. Based on analyzing the actual situation of implementing the financial autonomy mechanism in public non-business units in the province, the article proposes some solutions to improve the efficiency of implementing this process.*

• Keywords: Financial autonomy, public non-business units, Bac Kan province.

Ngày nhận bài: 15/5/2022

Ngày gửi phân biện: 16/5/2022

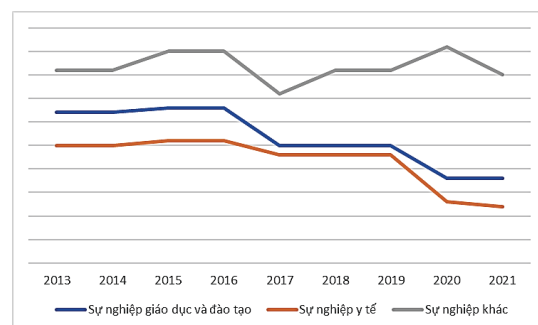
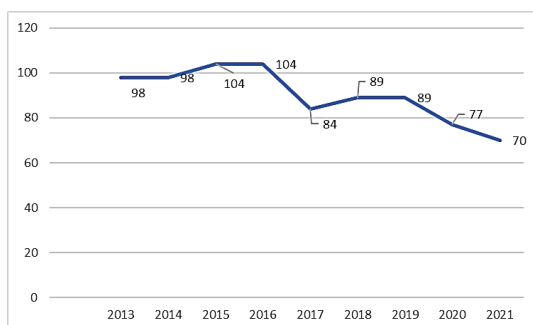
Ngày nhận kết quả phân biện: 26/5/2022

Ngày chấp nhận đăng: 02/6/2022

## Khái quát chung về hệ thống đơn vị sự nghiệp công lập cấp tỉnh trên địa bàn tỉnh Bắc Kạn

Kết quả từ việc thực hiện Đề án số 03-ĐA/TU ngày 10-5-2017 về sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy và tinh giản biên chế nâng cao hiệu quả hoạt động công vụ trong hệ thống chính trị giai đoạn 2016-2021 và Kế hoạch số 91-KH/TU ngày 31-1-2018 về thực hiện Nghị quyết, hệ thống các đơn vị sự nghiệp công lập cấp tỉnh trên địa bàn tỉnh Bắc Kạn trong giai đoạn 2013 đến nay có sự biến động tương đối lớn về số lượng các đơn vị, theo hướng tinh giản, sắp xếp, tổ chức lại các đơn vị SNCL. Bởi vậy, tính đến nay, số lượng đơn vị SNCL cấp tỉnh giảm từ 95 xuống còn 70 đơn vị, trong đó, bao gồm: 18 đơn vị sự nghiệp giáo dục và đào tạo, 12 đơn vị sự nghiệp y tế và 40 đơn vị thuộc các lĩnh vực khác.

**Biểu đồ 1: Biến động số lượng đơn vị SNCL cấp tỉnh trên địa bàn tỉnh Bắc Kạn giai đoạn 2013 - 2021**



Nguồn: Báo cáo tự chủ giai đoạn 2013 - 2021 của UBND tỉnh Bắc Kạn

\* Học viện Tài chính; email:

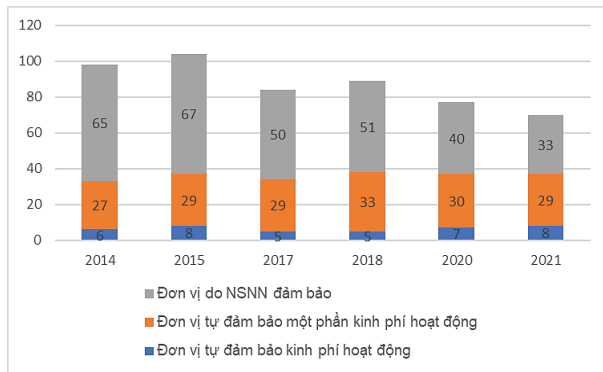
Theo đó, sự biến động lớn nhất là hai lĩnh vực y tế và giáo dục, với số lượng đơn vị sự nghiệp giáo dục giảm từ 33 đơn vị giai đoạn năm 2013 - 2015 xuống còn 18 đơn vị năm 2021; lĩnh vực y tế giảm từ 26 đơn vị xuống còn 12 đơn vị năm 2021.

**Thực trạng triển khai thực hiện cơ chế tự chủ tài chính tại các đơn vị sự nghiệp công lập cấp tỉnh trên địa bàn tỉnh Bắc Kạn**

**• Về phân loại đơn vị theo mức độ tự chủ**

Trong giai đoạn 2018 - 2020, UBND tỉnh đã ban hành hệ thống các văn bản giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính đối với các đơn vị SNCL. Trong mỗi quyết định này đều thực hiện phân loại rất rõ ràng loại hình giao tự chủ đối với từng đơn vị SNCL trên địa bàn tỉnh. Việc ban hành các quyết định này dựa trên tình hình tài chính, tình hình hoạt động thực tế của từng đơn vị và đề xuất cơ quan chủ quản sau khi có sự trao đổi với đơn vị.

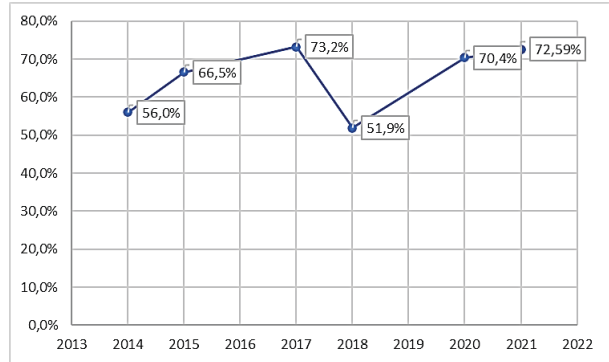
**Biểu đồ 2: Biến động loại hình đơn vị tự chủ các đơn vị SNCL cấp tỉnh giai đoạn 2014 - 2021**



Nguồn: Báo cáo tự chủ giai đoạn 2014 - 2021 của UBND tỉnh Bắc Kạn

Có thể thấy, trong giai đoạn từ 2014 - 2021, cùng với sự biến động về số lượng các đơn vị là kết quả của quá trình sắp xếp, tổ chức lại mạng lưới các đơn vị SNCL trên địa bàn, tỉnh Bắc Kạn đã tăng dần số lượng các đơn vị SNCL tự đảm bảo một phần kinh phí hoạt động và giảm dần số lượng các đơn vị do NSNN đảm bảo toàn bộ. Theo đó, số đơn vị SNCL do NSNN đảm bảo toàn bộ giảm gần một nửa, từ 65 đơn vị năm 2014 xuống còn 33 đơn vị năm 2021.

**Biểu đồ 3: Biến động mức độ tự chủ các đơn vị SNCL tự đảm bảo một phần kinh phí NSNN giai đoạn 2014 - 2021**



Nguồn: Báo cáo tự chủ giai đoạn 2014 - 2021 của UBND tỉnh Bắc Kạn

Cùng với kết quả này, xét riêng về mức độ tự chủ tài chính của các đơn vị sự nghiệp tự đảm bảo một phần kinh phí hoạt động, cũng đều có sự gia tăng tương đối trong xu hướng biến động mức độ tự chủ, mà đặc trưng đó là tỷ trọng nguồn thu sự nghiệp chiếm tỷ trọng trên dưới 70% so với tổng nguồn lực tài chính phục vụ nhu cầu hoạt động của các đơn vị. Có thể nói đây cũng là một trong những kết quả nổi bật trong quá trình thực hiện cơ chế tự chủ của tỉnh.

**• Về danh mục dịch vụ SNC và quá trình cung ứng dịch vụ sự nghiệp công**

UBND tỉnh Bắc Kạn đã ban hành danh mục dịch vụ SNC của hầu hết các lĩnh vực sau: giao thông vận tải, công thương, nông nghiệp và phát triển nông thôn, y tế - dân số, thông tin và truyền thông, lao động - thương binh và xã hội, lưu trữ... Đặc biệt, thực hiện Nghị quyết số 95/2021/NQ-HĐND về ban hành danh mục dịch vụ SNC sử dụng NSNN, UBND tỉnh Bắc Kạn đã ban hành Quyết định số 167/QĐ-UBND ngày 08/02/2022 về việc ban hành danh mục và phương thức thực hiện dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN trên địa bàn tỉnh Bắc Kạn căn cứ để cấp có thẩm quyền giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc tổ chức đấu thầu cung cấp dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước.

Bên cạnh đó, trong quá trình thực hiện cung ứng dịch vụ sự nghiệp công, mặc dù nhiều đơn vị đã có những giải pháp mở rộng và khai thác thêm nguồn thu cho đơn vị, song với điều kiện đặc thù của tỉnh, nguồn thu sự nghiệp ngoài NSNN vẫn chiếm tỷ trọng rất nhỏ so với nhu cầu tài chính của đơn vị.

• **Về ĐMKTKT cho danh mục dịch vụ SNC sử dụng ngân sách**

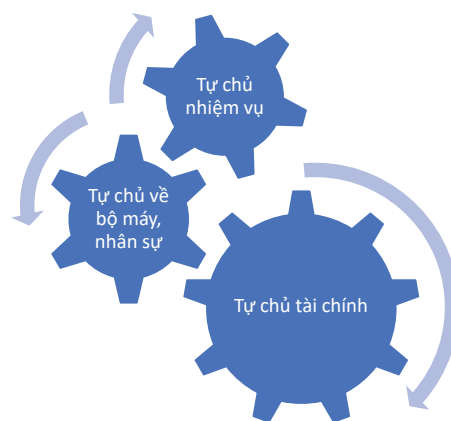
Từ năm 2017, thực hiện các Quyết định ban hành danh mục dịch vụ công sử dụng NSNN thuộc lĩnh vực quản lý của một số ngành, lĩnh vực trên địa bàn tỉnh, một số Sở, ngành đã xây dựng Quy định tạm thời về định mức kinh tế kỹ thuật áp dụng trong các lĩnh vực dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN thuộc lĩnh vực quản lý của mình, có thể kể đến như Sở Công Thương, Sở Lao động thương binh và xã hội. Ở thời điểm hiện tại, mặc dù đã có văn bản hướng dẫn xây dựng định mức kinh tế kỹ thuật của UBND tỉnh Bắc Kạn, song, tính đến thời điểm hiện tại tại tỉnh Bắc Kạn chưa ban hành định mức KTKT cho bất kỳ một dịch vụ SNC nào.

• **Về việc sắp xếp, đổi mới đơn vị SNCL và chuyển đổi đơn vị SNCL sang loại hình công ty cổ phần**

UBND tỉnh đã ban hành quy hoạch mạng lưới các đơn vị SNCL trong các lĩnh vực khác nhau như: TN&MT, quản lý và khai thác DVHTKKT, giao thông vận tải, công thương, lao động thương binh và xã hội, văn hóa thể thao và du lịch, xây dựng, thông tin và truyền thông. Trên cơ sở đó tỉnh Bắc Kạn đã thực hiện sáp nhập các đơn vị trong cùng lĩnh vực, giảm đầu mối, tinh giản bộ máy gọn nhẹ hoạt động hiệu quả và tiết kiệm kinh phí cho ngân sách. Cùng với đó, hiện tại, tỉnh Bắc Kạn đã hoàn thành một số nội dung như phê duyệt phương án sử dụng đất, thẩm định chi phí cổ phần hoá, xác định giá trị doanh nghiệp và tư vấn xây dựng phương án cổ phần hoá tại một số đơn vị sự nghiệp kinh tế. Song, tính đến nay, nội dung này vẫn chưa được hoàn tất.

**Đánh giá thực trạng thực hiện cơ chế tự chủ tài chính các đơn vị SNCL cấp tỉnh trên địa bàn tỉnh Bắc Kạn**

*Thứ nhất*, mức độ tự chủ tài chính của các đơn vị SNCL cấp tỉnh trên địa bàn tỉnh Bắc Kạn còn thấp, chủ yếu vẫn là các đơn vị tự đảm bảo một phần chi thường xuyên hoặc do NSNN đảm bảo toàn bộ. Cũng vì mức độ tự chủ tài chính thấp nên việc tự chủ về chuyên môn nhiệm vụ và tự chủ về tổ chức bộ máy, nhân sự mới chỉ dừng lại ở mức phân loại này, dẫn đến vòng xoáy luân quân của ba nội dung tự chủ này.



*Thứ hai*, nguồn thu sự nghiệp của các đơn vị còn chiếm tỷ trọng nhỏ, nhiều đơn vị chưa có điều kiện khai thác được lợi thế và tiềm năng từ việc cung ứng dịch vụ công không sử dụng NSNN. Bên cạnh đó, sự hạn chế về nguồn lực như nguồn nhân lực, nguồn lực cơ sở vật chất và năng lực, tư duy quản trị của các đơn vị cũng là yếu tố cản trở trong việc tăng nguồn thu tại các đơn vị.

*Thứ ba*, mặc dù đã xây dựng và ban hành được danh mục dịch vụ công sử dụng NSNN, song bởi chưa xây dựng được định mức kinh tế kỹ thuật, làm cơ sở xác định đơn giá dịch vụ sự nghiệp công, nên việc triển khai giao nhiệm vụ, đặt hàng hay đấu thầu dịch vụ sự nghiệp công trên địa bàn Tỉnh còn gặp khó khăn. Điều này là nút thắt lớn cần được tháo gỡ không chỉ đối với cơ quan quản lý, mà còn đối với bản thân các đơn vị SNCL. Và đây cũng là những mối quan tâm chung của tất cả các địa phương, không chỉ của riêng tỉnh Bắc Kạn.

**Một số giải pháp tự chủ Tài chính tại đơn vị sự nghiệp công lập trên địa bàn Tỉnh Bắc Kạn**

Định hướng kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội 5 năm 2021 - 2025 của UBND tỉnh Bắc Kạn đã nhấn mạnh: “Đẩy mạnh 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 bảo đảm tinh gọn, có cơ cấu hợp lý, có năng lực tự chủ, quản trị tiên tiến, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Thực hiện giảm số lượng đơn vị sự nghiệp công lập và biên chế sự nghiệp hưởng lương ngân sách nhà nước theo lộ trình của Trung ương. Đẩy mạnh xã hội hóa, nhất là trong các ngành, lĩnh vực, địa bàn mà khu vực ngoài công lập làm được và làm tốt.”. Để đạt được mục tiêu này, từ việc phân tích rõ nét những hạn chế từ thực trạng, tỉnh Bắc Kạn cần thực hiện một số giải pháp sau:

• **Về phía các cơ quan quản lý:**

Một là, rà soát lại danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN và hướng dẫn ban hành danh mục dịch vụ sự nghiệp công không sử dụng NSNN. Đồng thời, cần rút ngắn quy trình thẩm định và phê duyệt các đề án phát triển dịch vụ công không sử dụng NSNN của các đơn vị, nhằm khuyến khích các đơn vị SNCL mở rộng, tăng cường và tối ưu hoá nguồn thu, tạo tiền đề để mở rộng và nâng cao tự chủ tài chính. Trên cơ sở đó, xây dựng tiêu chí đánh giá chất lượng dịch vụ sự nghiệp công, tạo cơ sở để đổi mới chi NSNN theo kết quả đầu ra. Việc đổi mới phương thức cấp phát từ NSNN chính là minh chứng giải thích rõ nét cho việc “Tự chủ đơn vị SNCL không có nghĩa là NSNN “ngừng” chi NSNN cho các đơn vị”.

Hai là, cần nâng cao nhận thức về vai trò của định mức KTKT trong việc thực hiện cung ứng dịch vụ công của các đơn vị SNCL. Đồng thời, hoàn thiện quy trình xây dựng định mức KTKT phù hợp với đặc thù của tỉnh Bắc Kạn, đặc biệt là yếu tố về dân số, thu nhập và điều kiện nguồn lực của đơn vị. Cùng với đó, Tỉnh cần xây dựng, hoàn thiện bộ tài liệu hướng dẫn xây dựng ĐMKTKT chung cho toàn tỉnh, trong đó bao gồm các nội dung trên và các mẫu hướng dẫn cụ thể, làm căn cứ, cơ sở để các cơ quan chủ trì xây dựng thực hiện.

Ba là, Tỉnh cần có cơ chế để hỗ trợ các đơn vị SNCL đáp ứng cơ bản những điều kiện để thực hiện cơ chế tự chủ, cụ thể:

+ Ưu tiên đầu tư cơ sở vật chất theo hướng xây mới, hiện đại hoá trang thiết bị chuyên môn thay vì chỉ dừng lại ở những đề án cải tạo, nâng cấp cơ sở vật chất cho các đơn vị.

+ Có chính sách đặc thù trong việc thu hút nguồn nhân lực chất lượng cao làm việc trong các đơn vị SNCL trên địa bàn Tỉnh, cùng với việc bố trí kinh phí NSNN nhằm hỗ trợ các đơn vị trong việc đào tạo, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực chung của toàn tỉnh.

• **Về phía các đơn vị SNCL tỉnh Bắc Kạn:**

Đối với bản thân các đơn vị SNCL tỉnh Bắc Kạn, cần xoá bỏ tư duy bao cấp, trông chờ vào sự bao cấp từ NSNN dẫn đến “ngại tự chủ”. Thay vào đó, các đơn vị cần xác định: Thực hiện cơ chế tự chủ đã là động lệnh và là xu thế chuyên dịch tất yếu trong quá trình phát triển của các đơn vị. Từ

đây, các đơn vị cần chuẩn bị những điều kiện cần và đủ để sẵn sàng “tự chủ”, bao gồm:

- Hoàn thiện và nâng cao hệ thống cơ sở vật chất, hạ tầng của đơn vị từ nhiều nguồn, đặc biệt là tận dụng tối đa sự hỗ trợ từ NSNN thông qua kế hoạch đầu tư công của Tỉnh.

- Chủ động và thực hiện nhiều giải pháp nhằm thu hút, khuyến khích, động viên và giữ chân nguồn nhân lực chất lượng cao tại đơn vị.

- Đổi mới và nâng cao năng lực quản trị nói chung và quản trị tài chính nói riêng nhằm thích ứng với sự phát triển theo hướng đa dạng hoá hoạt động, đổi mới và nâng cao chất lượng hoạt động của đơn vị.

**Kết luận**

Thực hiện cơ chế tự chủ các đơn vị sự nghiệp công lập là xu thế tất yếu, ngay cả đối với những địa phương được xem là rất đặc thù như tỉnh Bắc Kạn. Với những giải pháp được khuyến nghị đề xuất trong bài viết, nhóm tác giả hy vọng sẽ góp phần đẩy mạnh và nâng cao hiệu quả thực hiện cơ chế tự chủ các đơn vị SNCL trên địa bàn tỉnh Bắc Kạn nói riêng, và các đơn vị SNCL cả nước nói chung.

**Tài liệu tham khảo:**

Đề án số 03-ĐA/TU ngày 10/5/2017 của Tỉnh ủy Bắc Kạn về sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy và tinh giản biên chế.

Chương trình hành động số 11-CTr/TU ngày 23/01/2018 về việc thực hiện Nghị quyết hội nghị lần thứ sáu 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 trên địa bàn tỉnh.

Kế hoạch số 140/KH-UBND ngày 10/4/2018 về việc thực hiện việc 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 trên địa bàn tỉnh theo Nghị quyết số 08/NQ-CP ngày 24/01/2018 của Chính phủ.

Chương trình hành động số 11-CTr/TU ngày 23/01/2018 của Ban Thường vụ Tỉnh ủy Bắc Kạn về việc thực hiện Nghị quyết hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XII).

Kế hoạch số 91-KH/TU ngày 31/01/2018 về việc thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XII) “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả” (sau đây gọi tắt là Kế hoạch số 91-KH/TU ngày 31/01/2018 của Ban Thường vụ Tỉnh ủy).

Kế hoạch số 147/KH-UBND ngày 17/4/2018 về thực hiện Nghị quyết số 10/NQ-CP ngày 03/02/2018 của Chính phủ.

Kế hoạch số 91-KH/TU ngày 31/01/2018 của Ban Thường vụ Tỉnh ủy về thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25 tháng 10 năm 2017 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XII).

Báo Báo cáo đánh giá tình hình thực hiện cơ chế tự chủ của Sở Tài chính tỉnh Bắc Kạn giai đoạn 2013 - 2021.