

## LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan rằng, bản luận án “*Đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công ở Việt nam*” là công trình nghiên cứu độc lập, do chính tôi hoàn thành. Những kết quả trình bày trong Luận án chưa công bố trong bất kỳ công trình nào khác. Các số liệu, tài liệu tham khảo và trích dẫn được sử dụng trong Luận án này đều nêu rõ xuất xứ, tác giả và được ghi trong danh mục các tài liệu tham khảo.

Tôi xin chịu trách nhiệm trước pháp luật về lời cam đoan trên.

*Hà Nội, ngày 10 tháng 5 năm 2011.*

**Nghiên cứu sinh**

**Phạm Chí Thanh**

## MỤC LỤC

	Trang
MỞ ĐẦU	1
<b>Chương 1</b> KHU VỰC SỰ NGHIỆP CÔNG VÀ SÁCH TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI KHU VỰC SỰ NGHIỆP CÔNG	15
<b>1.1. Khu vực sự nghiệp công trong nền kinh tế quốc dân.</b>	15
<b>1.1.1. Sự hình thành khu vực sự nghiệp công trong nền kinh tế quốc dân.</b>	15
1.1.1.1. Quan niệm về khu vực sự nghiệp công.	15
1.1.1.2. Quá trình hình thành khu vực sự nghiệp công.	18
1.1.1.3. Phân loại đơn vị sự nghiệp công.	19
<b>1.1.2. Đặc điểm của khu vực sự nghiệp công trong nền kinh tế quốc dân.</b>	22
1.1.2.1. Về vai trò và chức năng của khu vực sự nghiệp công.	22
1.1.2.2. Về tính chất hoạt động.	23
<b>1.2. Tài chính của khu vực sự nghiệp công trong nền kinh tế thị trường.</b>	27
1.2.1. Những vấn đề cơ bản về tài chính, tài chính Nhà nước và tài chính công.	27
1.2.2. Khái niệm và nội dung của tài chính khu vực sự nghiệp công.	33
1.2.3. Các chủ thể và những mối quan hệ của tài chính khu vực sự nghiệp công.	34
<b>1.3. Chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công trong nền kinh tế quốc dân.</b>	38
1.3.1. Quan niệm về chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công.	38
1.3.2. Nội dung của chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công.	40

1.3.2.1.	<i>Chính sách đầu tư của nhà nước cho khu vực sự nghiệp công.</i>	40
1.3.2.2.	<i>Chính sách quản lý vốn và tài sản công tại các đơn vị SN công.</i>	42
1.3.2.3.	<i>Chính sách quản lý giá dịch vụ sự nghiệp.</i>	43
1.3.2.4.	<i>Chính sách thuế.</i>	44
1.3.2.5.	<i>Chính sách về đầu tư tín dụng Nhà nước.</i>	45
<b>1.3.3.</b>	<b><i>Những nhân tố tác động đến chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công.</i></b>	<b>47</b>
1.3.3.1.	<i>Nhận thức của các chủ thể tham gia vào các quan hệ tài chính.</i>	47
1.3.3.2.	<i>Mục tiêu của Nhà nước.</i>	48
1.3.3.3.	<i>Trình độ phát triển kinh tế xã hội và đặc điểm kinh tế - kỹ thuật của ngành, lĩnh vực hoạt động sự nghiệp.</i>	49
<b>1.4.</b>	<b><i>Kinh nghiệm quốc tế về xây dựng và đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công.</i></b>	<b>50</b>
<b>1.4.1.</b>	<b><i>Kinh nghiệm đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công của Trung Quốc.</i></b>	<b>50</b>
<b>1.4.2.</b>	<b><i>Kinh nghiệm của các nước về đổi mới chi NSNN theo kết quả hoạt động.</i></b>	<b>53</b>
<b>1.4.3.</b>	<b><i>Một số vấn đề rút ra có thể vận dụng ở Việt Nam.</i></b>	<b>61</b>
1.3.3.1.	<i>Xác định mục tiêu, nhiệm vụ hoạt động và dự toán ngân sách.</i>	62
1.3.3.2.	<i>Xây dựng hệ thống tiêu chí kiểm tra, giám sát, đánh giá.</i>	62
1.3.3.3.	<i>Tổ chức hệ thống kiểm tra giám sát.</i>	63
	<b>Kết luận Chương 1.</b>	<b>64</b>
<b>Chương 2</b>	<b>THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI KHU VỰC SỰ NGHIỆP CÔNG Ở VIỆT NAM</b>	<b>66</b>
<b>2.1.</b>	<b><i>Khái quát về chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công trong thời kỳ chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường ở Việt Nam.</i></b>	<b>66</b>

<b>2.1.1.</b>	<b><i>Giai đoạn thứ nhất (từ năm 1994 - 2001).</i></b>	<b>66</b>
<b>2.1.2.</b>	<b><i>Giai đoạn thứ hai (từ năm 2002-2005).</i></b>	<b>67</b>
<b>2.1.3.</b>	<b><i>Giai đoạn thứ ba (từ năm 2006-nay).</i></b>	<b>69</b>
<b>2.2.</b>	<b>Thực trạng chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công.</b>	<b>72</b>
<b>2.2.1.</b>	<b><i>Chính sách phân cấp quản lý tài chính ngân sách.</i></b>	<b>73</b>
2.2.1.1.	<i>Về phân cấp ngân sách.</i>	73
2.2.1.2.	<i>Về phân cấp quản lý dự toán</i>	74
<b>2.2.2.</b>	<b><i>Chính sách quản lý chi NSNN cho các đơn vị sự nghiệp công.</i></b>	<b>77</b>
2.2.2.1.	<i>Kinh phí thường xuyên được giao thực hiện tự chủ.</i>	78
2.2.2.2.	<i>Kinh phí không thường xuyên của đơn vị sự nghiệp.</i>	80
2.2.2.3.	<i>Chi các Chương trình mục tiêu quốc gia.</i>	81
<b>2.2.3.</b>	<b><i>Chính sách quản lý vốn, tài sản tại các đơn vị sự nghiệp công.</i></b>	<b>84</b>
<b>2.2.4.</b>	<b><i>Chính sách phí, lệ phí.</i></b>	<b>86</b>
<b>2.2.5.</b>	<b><i>Chính sách tín dụng Nhà nước.</i></b>	<b>92</b>
<b>2.2.6.</b>	<b><i>Về chế độ kế toán.</i></b>	<b>93</b>
<b>2.2.7.</b>	<b><i>Chính sách thuế.</i></b>	<b>94</b>
2.2.7.1.	<i>Về Thuế GTGT.</i>	95
2.2.7.2.	<i>Về Thuế TNDN.</i>	97
2.2.7.3.	<i>Về Thuế Sử dụng đất.</i>	99
<b>2.3.</b>	<b>Đánh giá chung về chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công ở Việt Nam.</b>	<b>100</b>
<b>2.3.1.</b>	<b><i>Những kết quả đã đạt được.</i></b>	<b>100</b>
2.3.1.1.	<i>Về quy mô và cơ cấu chi NSNN cho các hoạt động sự nghiệp.</i>	100
2.3.1.2.	<i>Cơ chế, chính sách tài chính đã tạo thêm các nguồn kinh phí để phát triển hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công.</i>	104

2.3.1.3.	<i>Đã thực hiện chuyển đổi được một số loại hình hoạt động sự nghiệp sang hoạt động theo mô hình doanh nghiệp Nhà nước.</i>	106
2.3.1.4.	<i>Tạo cơ chế, chính sách thu hút các nguồn lực xã hội để phát triển các đơn vị sự nghiệp ngoài công lập.</i>	107
<b>2.3.2.</b>	<b><i>Những vấn đề còn bất cập, vướng mắc trong chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công.</i></b>	<b>109</b>
2.3.2.1.	<i>Chưa thực hiện hạch toán đủ chi phí theo cơ chế thị trường.</i>	110
2.3.2.2.	<i>Chưa hình thành cơ chế cạnh tranh.</i>	111
2.3.2.3.	<i>Vẫn đang thực hiện quản lý biên chế cán bộ và chính sách tiền lương như các cơ quan hành chính.</i>	112
2.3.2.4.	<i>Về cơ chế, cách thức điều tiết của Nhà nước đối với khu vực sự nghiệp công.</i>	114
2.3.2.5.	<i>Cơ chế, chính sách tài chính chưa đảm bảo sự đối xử bình đẳng giữa các đơn vị sự nghiệp công với các đơn vị ngoài công lập.</i>	117
2.3.2.6.	<i>Cơ chế, chính sách tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công chưa phù hợp với xu thế hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực.</i>	118
<b>2.3.3.</b>	<b><i>Nguyên nhân của những bất cập, vướng mắc trong chính sách tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công.</i></b>	<b>119</b>
	<b>Kết luận Chương 2</b>	<b>122</b>
<b>Chương 3</b>	<b>GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI KHU VỰC SỰ NGHIỆP CÔNG Ở VIỆT NAM</b>	<b>124</b>
<b>3.1.</b>	<b><i>Những căn cứ cho việc đề xuất đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công ở Việt Nam.</i></b>	<b>124</b>
<b>3.1.1</b>	<b><i>Sự cần thiết phải đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công ở Việt Nam.</i></b>	<b>124</b>
3.1.1.1.	<i>Quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường đòi hỏi phải đổi</i>	124

	<i>mới chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công.</i>	
3.1.1.2.	<i>Hội nhập kinh tế quốc tế đòi hỏi phải đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công.</i>	125
3.1.2.	<i>Nhu cầu của xã hội đối với các dịch vụ công có xu hướng ngày càng gia tăng.</i>	126
3.1.3.	<i>Dự báo về xu hướng phát triển của khu vực SN công ở Việt Nam.</i>	127
3.2.	<b>Quan điểm định hướng đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công ở Việt Nam.</b>	130
3.2.1.	<i>Tiếp tục tăng chi NSNN cho các hoạt động sự nghiệp.</i>	130
3.2.2.	<i>Đa dạng hóa nguồn lực tài chính cho đầu tư phát triển hoạt động sự nghiệp.</i>	131
3.2.3.	<i>Vận dụng các quan hệ thị trường trong đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công.</i>	132
3.2.4.	<i>Đổi mới chính sách tài chính theo hướng tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị sự nghiệp công.</i>	135
3.3.	<b>Các giải pháp cơ bản thực hiện đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công.</b>	136
3.3.1.	<i>Tiếp tục hoàn thiện phân cấp quản lý tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công.</i>	136
3.3.2.	<i>Thông qua các quan hệ tài chính đổi mới cơ chế giám sát, kiểm tra, đánh giá kết quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công.</i>	138
3.3.3.	<i>Chuyển chính sách quản lý phí và lệ phí sang quản lý giá dịch vụ.</i>	140
3.3.4.	<i>Chuyển các đơn vị SN sang thực hiện hạch toán đầy đủ chi phí.</i>	142
3.3.5.	<i>Chính sách đầu tư của NSNN cho khu vực sự nghiệp công.</i>	143
3.3.6.	<i>Chính sách về lao động, tiền lương và phân phối thu nhập trong khu vực sự nghiệp công.</i>	145

3.3.7.	<i>Chính sách về quản lý vốn, tài sản tại các đơn vị sự nghiệp công</i>	147
3.3.8.	<i>Chính sách thuế đối với các đơn vị sự nghiệp công.</i>	148
3.4.	<b>Các giải pháp thực hiện đối với một số lĩnh vực cụ thể.</b>	152
3.4.1.	<i>Trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo.</i>	152
3.4.2.	<i>Trong lĩnh vực y tế.</i>	160
3.4.3.	<i>Trong lĩnh vực nghiên cứu khoa học.</i>	167
3.4.4.	<i>Trong lĩnh vực văn hoá, thông tin, thể thao.</i>	171
3.4.5.	<i>Trong lĩnh vực sự nghiệp kinh tế.</i>	173
	<b>Kết luận Chương 3.</b>	176
	<b>KẾT LUẬN</b>	178
	<b>DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ ĐÃ</b>	180
	<b>CÔNG BỐ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN</b>	
	Phụ lục số 01.	181
	Phụ lục số 02.	182
	Phụ lục số 03.	184
	<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>	185

## DANH MỤC CÁC BẢNG, BIỂU, MÔ HÌNH

Số hiệu bảng	Tên bảng, biểu, mô hình	Trang
Bảng 1.1	So sánh, đánh giá về quản lý chi ngân sách	54
Bảng 2.1	Tình hình thu học phí, lệ phí lĩnh vực giáo dục, đào tạo	87
Bảng 2.2	Tình hình thu viện phí, lệ phí lĩnh vực y tế	88
Bảng 2.3	Tình hình thu phí và lệ phí Bộ Khoa học công nghệ	89
Biểu đồ 2.1	Quy mô chi NSNN cho các hoạt động sự nghiệp.	101
Biểu đồ 2.2	Tỷ trọng chi NSNN cho các hoạt động sự nghiệp.	102
Biểu đồ 2.3	Cơ cấu chi NSNN cho các hoạt động SN	103
Biểu đồ 2.4	Xu hướng thay đổi cơ cấu chi NSNN cho một số hoạt động SN	103
Mô hình 2.1	PHÂN CẤP NGÂN SÁCH CÁC ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP	74
Mô hình 2.2	PHÂN CẤP QUẢN LÝ ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CẤP NS TW	76
Mô hình 2.3	PHÂN CẤP QUẢN LÝ ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CẤP TỈNH	77



## DANH MỤC CÁC KÝ HIỆU, CÁC CHỮ VIẾT TẮT

BHXH:	Bảo hiểm xã hội
BHYT:	Bảo hiểm y tế
CBCNV:	Cán bộ, công nhân viên chức
CNTB:	Chủ nghĩa tư bản
CQHC:	Cơ quan hành chính
CS-XH:	Chính sách xã hội
CTMTQG:	Chương trình mục tiêu Quốc gia
GD-ĐT:	Giáo dục - đào tạo
GDP:	Tổng sản phẩm trong nước
GTGT:	Giá trị gia tăng
HCSN:	Hành chính sự nghiệp
HHCC:	Hàng hoá công cộng
HHCN:	Hàng hoá cá nhân
KBNN:	Kho bạc Nhà nước
KH&CN:	Khoa học và công nghệ
KT-XH:	Kinh tế xã hội
NS:	Ngân sách
NSNN:	Ngân sách Nhà nước
NXB:	Nhà xuất bản
SN:	Sự nghiệp
TBCN:	Tư bản chủ nghĩa
TNDN:	Thu nhập doanh nghiệp
TW:	Trung ương
XHCN:	Xã hội chủ nghĩa
WB:	Ngân hàng thế giới

## MỞ ĐẦU

### **1. Tính cấp thiết của đề tài luận án:**

Trong quá trình chuyển đổi nền kinh tế từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung bao cấp sang cơ chế thị trường, đặc biệt trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực của Việt Nam ngày càng sâu rộng, đã và đang đặt ra yêu cầu mới đối với chính sách tài chính nói chung và đối với các đơn vị sự nghiệp (SN) công nói riêng.

Trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung bao cấp, ngân sách Nhà nước (NSNN) chi cho các hoạt động giáo dục, đào tạo y tế, văn hoá, thông tin, thể dục, thể thao, khoa học... - hoạt động của các đơn vị không thuộc khu vực sản xuất vật chất - được coi là thực hiện phân phối lại thu nhập quốc dân.

Đồng hành cùng quá trình đổi mới của nền kinh tế, vai trò, vị trí, chức năng của các đơn vị SN công cũng có sự thay đổi, từ chỗ là một bộ phận cấu thành của hệ thống quản lý Nhà nước chuyên dân thành các đơn vị có nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công đáp ứng những nhu cầu của xã hội (XH). Thay đổi từ chỗ Nhà nước là chủ thể duy nhất cung cấp dịch vụ công, sang Nhà nước là một trong những đối tượng được các đơn vị SN đáp ứng dịch vụ.

Trong bối cảnh đó, chính sách tài chính đối với các đơn vị SN công cũng đã có nhiều đổi thay. Quốc hội đã ban hành Luật Ngân sách Nhà nước, Pháp lệnh Phí, lệ phí...; Chính phủ đã ban hành nhiều nghị định, Bộ Tài chính đã có nhiều thông tư hướng dẫn và bước đầu đã tạo được một số kết quả trong quản lý tài chính đối với các đơn vị SN công. Trong đó điểm nhấn quan trọng nhất là thực hiện chế độ tự chủ tài chính đối với các đơn vị SN công theo quy định tại Nghị định số 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002 và tiếp sau là Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 24/5/2006 của Chính phủ.

Tuy vậy những thay đổi trong chính sách tài chính đối với các đơn vị SN vẫn chỉ mới là những sửa đổi, điều chỉnh do những đòi hỏi từ thực tế quản lý; còn mang đậm nét bao cấp, bộc lộ nhiều vấn đề không phù hợp với cơ chế thị trường. Những hạn chế của chính sách chi SN theo kiểu ngân sách

(NS) tăng dần hàng năm, thiếu tầm nhìn trung và dài hạn, tách rời giữa chi đầu tư và chi thường xuyên; chưa có sự đánh giá giữa việc sử dụng NS với kết quả hoạt động SN... dẫn tới hiệu quả sử dụng NSNN không cao. Bởi vậy, đổi mới chính sách tài chính đối với các đơn vị SN đang cần một giải pháp tổng thể, đồng bộ, nhằm tạo ra được những thay đổi cơ bản cả về cơ chế và cả về hệ thống chính sách tài chính.

Từ thực tiễn hoạt động quản lý tài chính, tác giả đã chọn Đề tài “*Đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công ở Việt nam*” làm luận án tiến sỹ nhằm góp thêm ý kiến vào quá trình đổi mới, phát triển và hội nhập kinh tế quốc tế ở nước ta.

## **2. Tổng quan về tình hình các nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án:**

Đổi mới quản lý tài chính, NSNN nói chung và đổi mới đối với các lĩnh vực hoạt động SN nói riêng là một chủ đề được sự quan tâm của rất nhiều nhà khoa học, đã có nhiều đề án, đề tài khoa học, nhiều luận án nghiên cứu vấn đề này, tiêu biểu là các luận án, đề tài nghiên cứu khoa học sau đây:

1/. Luận án Tiến sỹ, nghiên cứu về: Một số vấn đề về đổi mới hoạt động của ngân sách Nhà nước trong điều kiện chuyển sang nền kinh tế thị trường (Nguyễn Thị Hoài Thu - Năm 1991).

Trong Luận án này, tác giả đã có sự nghiên cứu tương đối toàn diện về đổi mới hoạt động của NSNN, phân tích được những vấn đề cụ thể đang đặt ra và những giải pháp trong quá trình chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung, bao cấp truyền thống sang nền kinh tế thị trường; phạm vi đề cập trong luận án này tương đối rộng (bao gồm nhiều lĩnh vực hoạt động khác của NSNN), nên các giải pháp đề ra về đổi mới hoạt động của NSNN được trình bày có tính khái quát chung, chưa có những đề xuất cụ thể đối với quản lý tài chính của các đơn vị SN. Mặt khác do công trình này nghiên cứu từ năm 1990, thời kỳ nền kinh tế bắt đầu thực hiện chuyển đổi, nhiều vấn đề lý luận của kinh tế thị trường chưa được luận giải và thực thi ở Việt Nam bởi vậy nhiều nghiên cứu, đề xuất đến nay đã không còn phù hợp.

Tuy vậy, những nghiên cứu của Luận án này đã gợi mở một số vấn đề cần phải giải quyết nhằm đổi mới quản lý chi NSNN cho các đơn vị SN công, đây là những gợi ý quan trọng để hình thành ý tưởng nghiên cứu về đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực SN công.

2/. Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, nghiên cứu về: Đổi mới cơ chế quản lý tài chính đối với đơn vị sự nghiệp có thu (PTS Trần Thu Hà - Chủ nhiệm đề tài - Năm 1997).

Đề tài này là một công trình khoa học nghiên cứu tương đối tổng quát về cơ chế quản lý tài chính đối với các đơn vị SN, đã giải quyết được các vấn đề như:

- Làm rõ được vai trò, vị trí của các đơn vị SN đối với sự phát triển của kinh tế - xã hội (KT-XH), sự tồn tại khách quan của các hoạt động SN.

- Tổng kết, đánh giá tương đối toàn diện về thực trạng hoạt động SN và tình hình quản lý tài chính đối với các đơn vị SN trong thời kỳ chuyển đổi sang cơ chế kinh tế thị trường (giai đoạn 1991-1995). Đã đánh giá được những vướng mắc, hạn chế trong chính sách như: về quản lý phí, lệ phí, cơ chế quản lý tài chính đối với các đơn vị SN chưa thống nhất, chưa phù hợp với các loại hình hoạt động SN...

- Đã đưa ra được một số quan điểm, định hướng và kiến nghị chính giải pháp nhằm góp phần hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính các đơn vị SN có thu cho giai đoạn 1999-2005. Trên cơ sở các kiến nghị, đề xuất này, Bộ Tài chính đã tiếp tục nghiên cứu, trình Chính phủ ban hành Nghị định số 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002 thực hiện cơ chế tự chủ tài chính đối với các đơn vị SN có thu và tiếp sau là Nghị định số 43/2006/NĐ-CP của Chính phủ ban hành cơ chế tự chủ tài chính đối với tất cả các đơn vị SN công.

Tuy vậy đề tài này còn có những hạn chế như:

- Chỉ mới tập trung đánh giá về cơ chế quản lý tài chính đối với các đơn vị SN có thu, nặng về tổng kết thực tiễn. Chưa phân tích làm rõ những khác biệt về bản chất của cơ chế quản lý tài chính các đơn vị SN thời kỳ này

so với thời kỳ bao cấp, chưa khái quát được lý luận chung về chính sách tài chính đối với khu vực SN công nói chung.

- Chưa luận giải rõ được sự tác động của các quy luật kinh tế thị trường đối với khu vực SN công.

- Các đề xuất chủ yếu mới giải quyết được vấn đề cơ chế quản lý; chính sách quản lý chi NSNN vẫn còn mang nặng tư duy bao cấp, chưa làm rõ được chính sách tài chính đối với khu vực SN công; chính sách thuế, chính sách khuyến khích phát triển SN công, chính sách về quản lý vốn, tài sản công... chưa phù hợp với cơ chế thị trường.

Kế thừa những kết quả nghiên cứu của Đề tài này, Luận án đã tiếp tục nghiên cứu tổng quan về chính sách tài chính cho khu vực SN công cho giai đoạn 2011-2020.

3/. Luận án Tiến sỹ, nghiên cứu về: Đổi mới cơ chế quản lý tài chính trong các đơn vị hành chính sự nghiệp (Nguyễn Đăng Khoa - Năm 1999).

Luận án này là một công trình nghiên cứu tương đối sâu về cơ chế quản lý tài chính trong các đơn vị hành chính sự nghiệp (HCSN), đã giải quyết được các vấn đề như:

- Làm rõ một số vấn đề về cơ chế quản lý tài chính đối với đơn vị HCSN trong cơ chế thị trường, như: bản chất, nội dung, vai trò của cơ chế quản lý tài chính và tác động của nó đối với hoạt động của các đơn vị HCSN.

- Khái quát hoá về mặt lý luận, thực tiễn, những nhận xét về quá trình lập, chấp hành, quyết toán NS, quản lý tài sản công trong khu vực HCSN.

- Đưa ra những yêu cầu, nguyên tắc quản lý tài chính đối với các đơn vị HCSN trong nền kinh tế thị trường và khi triển khai áp dụng Luật NSNN.

- Đưa ra các kiến nghị và giải pháp nhằm đổi mới, hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính đối với các đơn vị HCSN trong giai đoạn 2000-2005.

Đây là những cơ sở tiền đề cho việc nghiên cứu, đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực SN công; tuy vậy luận án còn có những hạn chế như:

- Hạn chế lớn nhất của tác giả là đã không phân định rõ sự khác biệt trong *quản lý tài chính của đơn vị sự nghiệp* so với quản lý tài chính của *các cơ quan hành chính (CQHC)*, bởi vậy những kiến nghị, đề xuất đều không đưa ra được những giải pháp phù hợp với yêu cầu đổi mới quản lý tài chính đối với các đơn vị SN công.

- Các quy luật của kinh tế thị trường tác động đến cơ chế quản lý, chính sách tài chính đối với khu vực SN công cũng chưa được tác giả đề cập và luận giải rõ, do vậy các đề xuất vẫn chỉ nhằm tập trung vào giải quyết việc nâng cao hiệu quả quản lý chi NSNN, chưa thật sự thoát khỏi tư duy bao cấp.

4/. Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, nghiên cứu về: Thực trạng và giải pháp tài chính nhằm thực hiện khoán chi đối với cơ quan hành chính và cơ chế tự trang trải ở đơn vị sự nghiệp có thu (TS Bạch Thị Minh Huyền - Chủ nhiệm đề tài - Năm 2001).

Trong Đề tài này tác giả đã tập trung nghiên cứu làm rõ về cơ chế, bản chất của việc thực hiện khoán chi hành chính đối với các CQHC và cơ chế tự chủ tài chính đối với các đơn vị SN. Luận giải kỹ về lý thuyết quản lý theo kết quả đầu ra; tổng kết, đánh giá được kinh nghiệm của Thụy Điển, Canada, Cộng hoà Pháp, Hàn Quốc, Côlômbia, và rút ra những bài học trong việc vận dụng vào việc thực hiện quản lý kinh phí trọn gói (khoán chi).

Tuy vậy, những nghiên cứu trong Đề tài này chỉ mới dừng lại ở việc tổng kết tình hình thực tiễn trong quản lý tài chính đối với các CQHC và đơn vị SN nhằm mục tiêu giải quyết những vấn đề vướng mắc trong thực tế quản lý; tính khái quát, lý luận chưa toàn diện. Các giải pháp thực hiện cơ chế tự trang trải ở đơn vị SN có thu chỉ mới được phác thảo những nét chung nhất, chưa có biện pháp cụ thể, đặc biệt chưa đi sâu phân tích làm rõ những đặc thù khác biệt giữa các lĩnh vực SN, những khó khăn trong thực tiễn của các vùng, miền có điều kiện KT-XH khác nhau. Mặt khác, do những nghiên cứu này thực hiện từ năm 2000, nên đến thời điểm hiện nay đã có nhiều nội dung không còn phù hợp.

Những kết quả nghiên cứu của đề tài này, đã được Luận án tiếp tục phát triển thêm, tập trung đi sâu vào vấn đề chính sách tài chính đối với khu vực SN công.

5/. Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, nghiên cứu về: Cơ chế, chính sách tài chính đối với hệ thống an sinh xã hội (PGS.TS Dương Đăng Chinh, TS Nguyễn Đình Ánh - Đồng chủ nhiệm đề tài - Năm 2003).

Đề tài này đã tập trung nghiên cứu, đánh giá tương đối toàn diện hệ thống chính sách về an sinh xã hội (XH) ở Việt Nam trong giai đoạn 1995-2001, tổng kết các mô hình an sinh XH của một số nước; đã đưa ra được mô hình của hệ thống an sinh XH và đề xuất các giải pháp, kiến nghị về hệ thống cơ chế, chính sách tài chính đối với hệ thống an sinh XH ở Việt Nam.

Nội dung và phương pháp tiếp cận của Đề tài này mặc dù không hướng tới việc đổi mới chính sách tài chính đối với các đơn vị SN công; tuy vậy những kết quả nghiên cứu trong Đề tài này đã được Luận án nghiên cứu, chọn lọc một số vấn đề phù hợp để làm rõ *sự cần thiết Nhà nước phải có những chính sách hỗ trợ cho người dân trong việc đảm bảo quyền được thụ hưởng các phúc lợi xã hội về giáo dục, y tế, văn hoá...* do các đơn vị SN công đáp ứng; từ đó có những đề xuất về các nhóm giải pháp nhằm hỗ trợ nhân dân trong việc thụ hưởng các dịch vụ của các đơn vị SN.

6/. Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, nghiên cứu về: Hoàn thiện cơ chế quản lý tài sản công tại các đơn vị sự nghiệp (TS Phạm Đức Phong - Chủ nhiệm đề tài - Năm 2003).

Đây là một đề tài tập trung nghiên cứu chuyên sâu vào vấn đề quản lý tài sản công tại các đơn vị SN. Đề tài đã nghiên cứu, tổng kết và đánh giá khái quát về thực trạng quản lý tài sản công tại khu vực này; trong đó đã làm rõ phạm vi, phân cấp và cơ chế quản lý.

Đề tài đã đưa ra được quan điểm *giá trị tài sản công trong đơn vị sự nghiệp có thu là tư liệu sản xuất*; tuy vậy vẫn cho rằng giá trị tài sản công tại

đơn vị SN không có thu lại là yếu tố tiêu dùng, như vậy vẫn chưa đánh giá đúng bản chất kinh tế của đơn vị SN.

Khắc phục hạn chế đó, Luận án đã có cách tiếp cận toàn diện hơn để làm rõ bản chất tư liệu sản xuất của tài sản công ở các đơn vị SN công, từ đó có phân tích và đánh giá rõ hơn về chính sách quản lý tài sản công để đề xuất kiến nghị phải thực hiện hạch toán đầy đủ chi phí khấu hao tài sản vào giá thành hoạt động dịch vụ SN, sửa đổi chính sách về thuế sử dụng đất Nhà nước đã giao cho các đơn vị SN công quản lý và sử dụng lâu dài.

7/. Luận án Tiến sỹ, nghiên cứu về: Đổi mới cơ chế quản lý chi ngân sách Nhà nước trong lĩnh vực y tế ở Việt nam trong giai đoạn chuyển sang nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước (NCS Nguyễn Trường Giang - Năm 2003).

Đây là một luận án nghiên cứu tương đối toàn diện về quản lý chi NSNN trong lĩnh vực SN y tế, đã đạt được các kết quả nổi bật như:

- Đã nghiên cứu và làm rõ được tính chất hàng hoá công cộng của các hoạt động y tế dự phòng; đảm bảo phúc lợi XH thông qua chính sách hỗ trợ người dân trong việc tiếp cận dịch vụ khám chữa bệnh; quyền được tiếp cận những dịch vụ y tế cơ bản đối với người nghèo, các đối tượng CS-XH.

- Đánh giá được những đặc điểm, điều kiện đặc thù của hoạt động y tế (bao gồm cả y tế dự phòng và khám chữa bệnh) trong nền kinh tế thị trường, qua đó làm rõ được vấn đề bản chất vì sao Nhà nước cần phải có chính sách để quản lý và can thiệp, không thả nổi cho thị trường.

- Đã đi sâu nghiên cứu về Quỹ bảo hiểm y tế (BHYT) - định chế tài chính trung gian - một công cụ rất quan trọng để Nhà nước can thiệp vào lĩnh vực tài chính y tế, nhằm phát huy hết các nguồn lực phát triển SN y tế, đảm bảo ngày các tốt hơn yêu cầu nâng cao chất lượng công tác phòng, khám và chữa bệnh phục vụ người dân.

Tuy vậy Luận án còn có một số hạn chế như:



- Luận án đã có đề cập đến vấn đề giá viện phí cần tính đúng, tính đủ các loại chi phí, tuy vậy tác giả vẫn tiếp cận nghiên cứu viện phí theo quan điểm của chính sách phí, lệ phí - là nguồn thu của NSNN, chưa làm rõ được bản chất giá dịch vụ của các hoạt động y tế.

- Chỉ mới tập trung đánh giá sâu về cơ chế quản lý chi NSN cho hoạt động y tế. Chưa có đánh giá toàn diện về vấn đề quản lý tài chính y tế, chưa đi sâu đánh giá về những vướng mắc trong chính sách tài chính y tế, đặc biệt là đối với y tế tuyến huyện, xã, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo...

- Một số giải pháp về chính sách bảo hiểm y tế do nghiên cứu từ những năm 2001-2002, đến nay đã không còn phù hợp với tình hình thực tế.

Trong Luận án này, tác giả đã kế thừa những nội dung đã đạt được, khắc phục những hạn chế của NCS Nguyễn Trường Giang và tiếp tục nghiên cứu toàn diện hơn về chính sách tài chính đối với lĩnh vực y tế, làm cơ sở đưa ra những kiến nghị cụ thể về đổi mới chính sách tài chính trong lĩnh vực y tế.

8/. Luận án Tiến sỹ, nghiên cứu về: Hoàn thiện cơ chế tài chính nhằm thúc đẩy xã hội hoá giáo dục ở Việt Nam (NCS Bùi Tiến Hanh - Năm 2006).

Tác giả Bùi Tiến Hanh đã tập trung nghiên cứu và luận giải rõ về cơ chế tài chính để thực hiện xã hội hoá giáo dục về các nội dung: cơ chế quản lý chi NSNN cho giáo dục, cơ chế quản lý tài chính công đối với giáo dục công lập, cơ chế khuyến khích và quản lý tài chính đối với giáo dục ngoài công lập, cơ chế thu và sử dụng học phí. Tổng kết đánh giá tương đối tổng quan về thực trạng cơ chế quản lý tài chính cho các hoạt động giáo dục trong giai đoạn 1999-2006; trong đó đã nghiên cứu tương đối sâu về chính sách học phí, cơ chế khuyến khích các đơn vị giáo dục ngoài công lập (như: ưu đãi về đất đai, thuế, tín dụng...).

Tuy vậy chưa đề cập sâu về vấn đề chính sách tài chính đối với lĩnh vực SN giáo dục - đào tạo; phương pháp tiếp cận về chính sách học phí cũng giống như nhiều đề tài, luận án khác, vẫn ảnh hưởng bởi quan điểm chính

sách phí, lệ phí - coi học phí là nguồn thu của NSNN, như vậy luận án chưa làm rõ được bản chất giá dịch vụ của các hoạt động giáo dục, đào tạo.

9/. Năm 2008, Bộ Giáo dục và Đào tạo đã nghiên cứu, xây dựng Đề án Đổi mới cơ chế tài chính của giáo dục và đào tạo giai đoạn 2008-2012.

Trong Đề án này, Bộ Giáo dục và Đào tạo đã tổng kết, đánh giá rất khái quát, toàn diện về cơ chế quản lý hoạt động giáo dục đào tạo và các kết quả mà toàn ngành đã đạt được trong giai đoạn 2000-2007; phân tích tỷ mỉ theo các cấp học, ngành học, đánh giá chi tiết theo điều kiện KT-XH cụ thể của các vùng, miền. Đây là nguồn tư liệu phong phú, có hệ thống được tác giả sử dụng nhằm đánh giá sâu về thực trạng hoạt động GD-ĐT để có các đề xuất, kiến nghị cụ thể về đổi mới chính sách tài chính trong lĩnh vực GD-ĐT.

10/. Năm 2008, Bộ Y tế đã nghiên cứu, xây dựng Đề án Đổi mới cơ chế hoạt động và cơ chế tài chính đối với đơn vị sự nghiệp y tế công lập.

Trong Đề án này, Bộ Y tế đã tổng kết, đánh giá khái quát về cơ chế hoạt động và cơ chế tài chính đối với đơn vị SN y tế công lập; đã thống kê, phân tích tổng thể về hệ thống y tế công lập, ngoài công lập; tình hình tài chính giai đoạn 2002-2007.

Đây là nguồn tư liệu phong phú, có hệ thống, Luận án đã sử dụng nhằm đánh giá sâu về lĩnh vực y tế để có các đề xuất, kiến nghị cụ thể về đổi mới chính sách tài chính trong lĩnh vực y tế.

Nhìn chung các luận án, đề tài này đã tiếp cận và đi vào nghiên cứu sâu về từng vấn đề như: cơ chế quản lý tài chính, quản lý chi NSNN (dự toán, kiểm soát chi, quản lý định mức chi tiêu), quản lý tài sản công... hoặc nghiên cứu theo từng đối tượng cụ thể như: lĩnh vực giáo dục, lĩnh vực y tế... Các luận án, đề tài đã đưa ra những kết luận, kiến nghị chủ yếu tập trung vào giải quyết những vấn đề bức xúc, những nhiệm vụ cụ thể của giai đoạn trước năm 2010. Điều có thể nhận thấy rõ nhất là hầu như các luận án, đề tài chỉ tập trung vào vấn đề lĩnh vực quản lý chi tiêu công, hay nói cụ thể hơn là chỉ mới

nghiên cứu việc quản lý chi NSNN cho các hoạt động của các đơn vị SN công lập. *Chưa có một luận án, đề tài nào đề cập đến nghiên cứu về tổng quan chung về chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công.* Phần lớn các tác giả đều xuất phát từ mục tiêu tăng cường, nâng cao hiệu quản lý chi tiêu của NSNN cho các hoạt động SN, nên cách tiếp cận vấn đề nghiên cứu chưa thật sự thoát ra khỏi tư duy bao cấp, chỉ mới nghiên cứu để tháo gỡ những vấn đề bất cập trong thực tế mà thôi; *chưa có tác giả nào trực tiếp nghiên cứu các đơn vị SN - với tư cách là một đơn vị kinh tế - đây chính là khởi điểm quan trọng cho việc xây dựng chính sách tài chính đối với các đơn vị SN công trong nền kinh tế thị trường.*

Tóm lại, qua nghiên cứu các luận án, đề tài trong thời gian vừa qua thấy còn có nhiều vấn đề chưa được nghiên cứu và làm rõ như:

- Vai trò, vị trí của khu vực SN công trong nền kinh tế; sự vận hành của khu vực này theo cơ chế thị trường định hướng XHCN? Và đến năm 2020 khi nước ta thực hiện xong mục tiêu công nghiệp hoá, hiện đại hoá, hình thành đồng bộ các thị trường (vốn, khoa học công nghệ, chứng khoán, bất động sản v.v...) thì khu vực SN công sẽ hoạt động như thế nào?

- Phần lớn các đề tài chỉ mới phân tích chức năng thực hiện CS-XH, mà chưa làm rõ được chức năng kinh tế, chưa nhìn thấy các đơn vị SN là những đơn vị kinh tế cung cấp dịch vụ công. Do chưa phân định rõ chức năng kinh tế và chức năng thực hiện CS-XH của đơn vị SN, nên chưa xác định *vấn đề gì thuộc phạm vi tự điều chỉnh theo cơ chế thị trường, vấn đề gì phải do Nhà nước quản lý và điều tiết, cơ chế điều tiết đối với từng loại hình?* Vì vậy các giải pháp chỉ tập trung giải quyết theo quan điểm thực hiện chức năng phân phối lại, chưa chú trọng đến việc vận dụng các qui luật của thị trường.

- Các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá, thể dục, thể thao ... chưa được coi là hoạt động đầu tư phát triển nguồn nhân lực, có ý nghĩa vô cùng quan trọng để đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

- Hệ thống chính sách tài chính đối với khu vực SN bao gồm đồng bộ nhiều vấn đề lớn như: quản lý thu, quản lý chi, cơ chế cấp phát, thanh quyết toán, thanh tra, kiểm tra, giám sát, ưu đãi đầu tư, thuế, tín dụng, quản lý tài sản công (bao gồm cả nhà, đất) v.v... nhưng nhìn chung các đề tài, luận án chỉ mới đề cập đến từng nhóm vấn đề riêng lẻ, nhằm giải quyết những vấn đề có tính chất tình thế.

### **3. Mục đích và ý nghĩa nghiên cứu của luận án:**

- Nghiên cứu làm rõ bản chất kinh tế, vai trò, địa vị của các đơn vị SN công trong nền kinh tế; những vấn đề lý luận và thực tiễn về chính sách tài chính đối với khu vực SN công trong điều kiện kinh tế thị trường.

- Làm rõ sự cần thiết và kiến nghị những giải pháp nhằm đổi mới chính sách tài chính đối với các khu vực SN công trong điều kiện chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam.

### **4. Phạm vi và đối tượng nghiên cứu của luận án:**

Khảo sát, nghiên cứu, đánh giá về chính sách tài chính đối với *các đơn vị SN công lập* trong giai đoạn 1990-2010, tập trung ở một số lĩnh vực như giáo dục, y tế, khoa học và công nghệ, văn hoá, một số loại hình SN công ích...; phân tích làm rõ những vướng mắc trong việc quản lý chi NSNN cho các hoạt động SN, các chính sách về thuế, quản lý tài sản, quản lý lao động, tiền lương, chế độ kế toán... đối với các đơn vị SN công hiện nay.

Đề xuất các giải pháp, kiến nghị nhằm mục đích giải quyết các vấn đề thực tiễn đang đặt ra cho giai đoạn 2011-2020.

### **5. Các phương pháp nghiên cứu:**

Trong quá trình nghiên cứu, phân tích các vấn đề lý thuyết cũng như thực tiễn, luận án sử dụng các phương pháp chủ yếu sau đây:

- Phương pháp duy vật biện chứng, duy vật lịch sử, lý luận kinh tế chính trị học của Chủ nghĩa Mác - Lê Nin được sử dụng xuyên suốt trong hầu hết những nội dung cơ bản của luận án.

- Lý luận của kinh tế học và kinh tế học công cộng được sử dụng như là một công cụ quan trọng để đánh giá vai trò, chức năng, nhiệm vụ của các đơn vị SN công trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN.

- Luận án đã sử dụng phương pháp phân tích thống kê, đồ thị hoá để phân tích tổng hợp để nghiên cứu đánh giá về cơ cấu chi NSNN cho các lĩnh vực hoạt động SN, đánh giá về cơ cấu các nguồn thu của các lĩnh vực SN, đánh giá xu hướng biến động của cơ cấu chi NSNN cho các hoạt động SN.

- Luận án đã sử dụng các phương pháp: phân tích hệ thống, phương pháp tổng hợp, khái quát hoá, mô hình hoá... để phân tích, đánh giá về cấu trúc phân cấp quản lý tài chính đối với các đơn vị SN công, khái quát theo các nhóm chính sách tài chính, các nhóm nhân tố tác động đến quá trình đổi mới chính sách tài chính...

## **6. Đóng góp mới của luận án:**

### ***Những đóng góp mới về mặt học thuật, lý luận:***

- Luận án đã tiếp cận nghiên cứu tài chính của đơn vị SN công theo các mối quan hệ của đơn vị với các chủ thể (Nhà nước, các chủ thể cung cấp đầu vào cho đơn vị, các chủ thể sử dụng dịch vụ của đơn vị sự nghiệp và người lao động làm việc trong các đơn vị) trong quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ ở đơn vị sự nghiệp công; qua đó đã làm rõ bản chất tài chính của đơn vị sự nghiệp công trong nền kinh tế thị trường, cần tuân thủ các qui luật của thị trường: thực hiện hạch toán đầy đủ chi phí hoạt động (bao gồm cả chi phí khấu hao tài sản), giá dịch vụ theo cơ chế cạnh tranh trong việc cung cấp dịch vụ... từ đó hình thành những yêu cầu về cơ chế quản lý, cách thức điều tiết, can thiệp của Nhà nước. Đây là cơ sở lý luận để hình thành các chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công.

- Qua phân tích mối quan hệ tài chính giữa đơn vị SN công với Nhà nước: đã làm rõ kinh phí do NSNN cấp để thực hiện nhiệm vụ Nhà nước giao, chính là Nhà nước mua dịch vụ của đơn vị SN; do vậy chi NSNN đã tạo ra *thu nhập của đơn vị sự nghiệp để bù đắp chi phí* trong quá trình hoạt động, đơn vị được quyền quyết định trong việc quản lý, sử dụng kinh phí này. Bởi vậy chính sách tài chính đối với khu vực SN công cần đổi mới theo hướng xoá bỏ bao cấp, đơn vị SN công tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính và hoạt động

- Qua nghiên cứu về quản lý chi NSNN theo kết quả đầu ra, Luận án đã phân tích, đánh giá làm rõ điều kiện, khả năng áp dụng vào quản lý tài chính đối với khu vực SN công. Đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực SN công được luận giải là một quá trình liên tục, hướng đến mục tiêu quản lý chi NSNN theo kết quả đầu ra.

***Những phát hiện, đề xuất mới rút ra được từ kết quả nghiên cứu, khảo sát của luận án:***

(1) Chuyển chính sách phí, lệ phí hiện nay sang *chính sách quản lý giá dịch vụ theo hướng các đơn vị SN thực hiện hạch toán đầy đủ chi phí hoạt động, bao gồm cả chi phí khấu hao tài sản.*

(2) Việc quy định các đơn vị SN, các hoạt động SN *không thuộc đối tượng chịu thuế* GTGT, thuế TNDN và thuế sử dụng đất là không còn phù hợp; kiến nghị chính sách thuế cần thay đổi theo hướng: các đơn vị SN, các hoạt động SN là *đối tượng chịu thuế*, nhưng được hưởng mức thuế suất ưu đãi (0%, 5%...) tùy theo ngành, lĩnh vực, địa bàn hoạt động mà Nhà nước cần ưu tiên, ưu đãi; tùy theo mục tiêu của Nhà nước trong từng thời kỳ nhất định.

(3) Chuyển cơ chế chi NSNN cho các đơn vị SN công sang quản lý theo kết quả đầu ra; có chính sách hỗ trợ trực tiếp cho các đối tượng Nhà nước cần đảm bảo: các đối tượng CS-XH, người nghèo...

(4) Thực hiện phân cấp, tổ chức hệ thống kiểm tra, đánh giá kết quả hoạt động của đơn vị SN theo hai cấp độ (tự kiểm tra đánh giá và kiểm tra,

đánh giá từ bên ngoài); đề xuất xây dựng hệ thống các tiêu chí để đo lường đánh giá kết quả hoạt động đồng thời ở cả hai cấp độ.

- Luận án đã đưa ra một số giải pháp cụ thể đối với lĩnh vực GD-ĐT và lĩnh vực y tế, là hai lĩnh vực chủ yếu trong các hoạt động SN công và là những lĩnh vực có sự tác động trực tiếp, ảnh hưởng lớn đến mọi mặt của đời sống KT-XH. Trong đó các *chính sách hỗ trợ người dân trong việc học tập, khám chữa bệnh là những giải pháp quan trọng*, cần thực hiện đồng bộ trong quá trình đổi mới chính sách tài chính.

### **Những vấn đề cần lưu ý trong việc sử dụng kết quả nghiên cứu:**

- Luận án chưa đi sâu đánh giá về định lượng, do vậy trong hoạt động thực tiễn cần lượng hoá các tác động của chính sách để có bước đi phù hợp.

- Các giải pháp có mối quan hệ biện chứng, cần phải thực hiện đồng bộ; mức giá dịch vụ cần tính toán phù hợp với mức cấp bù, phù hợp với việc cắt giảm vốn đầu tư cho các đơn vị SN, chính sách hỗ trợ người dân trong việc học tập, khám, chữa bệnh...

- Các đề xuất về chính sách mang tính tổng quan chung cho cả khu vực SN, trong hoạt động thực tiễn cần cụ thể hoá để phù hợp với đặc điểm, yêu cầu cụ thể của từng ngành, lĩnh vực, địa phương.

### **7. Bố cục của luận án:**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, các phụ lục, danh mục tài liệu tham khảo, nội dung chính của Luận án có 3 chương.

Chương 1: Khu vực sự nghiệp công và chính sách tài chính đối với Khu vực sự nghiệp công.

Chương 2: Thực trạng chính sách tài chính đối với Khu vực sự nghiệp công ở Việt Nam.

Chương 3: Giải pháp đổi mới chính sách tài chính đối với Khu vực sự nghiệp công ở Việt Nam.

## **Chương 1**

### **KHU VỰC SỰ NGHIỆP CÔNG VÀ CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI KHU VỰC SỰ NGHIỆP CÔNG**

#### **1.1. Khu vực sự nghiệp công trong nền kinh tế quốc dân.**

##### ***1.1.1. Sự hình thành khu vực sự nghiệp công trong nền kinh tế quốc dân***

###### ***1.1.1.1. Quan niệm về khu vực sự nghiệp công.***

“Sự nghiệp” là một từ gốc Trung Quốc, theo nghĩa rộng đó là mục tiêu cao cả mà con người theo đuổi; thí dụ như: sự nghiệp giải phóng dân tộc, vì sự nghiệp độc lập dân tộc và chủ nghĩa xã hội.... Nghĩa hẹp dùng trong ngành kinh tế, từ “sự nghiệp” dùng để chỉ những hoạt động để thoả mãn nhu cầu của xã hội và của cá nhân con người của các ngành như giáo dục, y tế, khoa học, văn hoá, xã hội...; những hoạt động này thường không lấy lợi nhuận làm mục tiêu.

Theo Từ điển tiếng Việt [53, tr 846]:

- Sự nghiệp là những công việc to lớn, có ích lợi chung và lâu dài cho xã hội (nói tổng quát); *thí dụ: sự nghiệp xây dựng đất nước, thân thể và sự nghiệp của Nguyễn Trãi...*

- Các hoạt động có tính chất nghiệp vụ riêng biệt, phục vụ cho sản xuất kinh doanh và cho sinh hoạt (nói tổng quát); *thí dụ: cơ quan hành chính sự nghiệp, sự nghiệp giáo dục...*

Theo Đại từ điển Kinh tế thị trường: “Đơn vị sự nghiệp là đơn vị không có tính chất xí nghiệp, lấy phát triển kinh tế, văn hoá và phúc lợi xã hội làm mục tiêu, như hồ chứa nước, trạm giống (cây, con), các trạm phổ biến khoa học kỹ thuật, trạm thuỷ văn, trạm khí tượng, trường học, bệnh viện, công viên, phát thanh truyền hình, các cơ quan nghiên cứu khoa học, v.v... Nhân viên các đơn vị sự nghiệp thuộc sở hữu toàn dân thuộc biên chế sự nghiệp. Nguồn kinh phí chủ yếu dựa vào cấp phát kinh phí sự nghiệp của NSNN, một phần dựa vào thu nhập bản thân của hoạt động sự nghiệp” [60, tr 664].



Trong Điều lệ quản lý đăng ký đơn vị sự nghiệp của Quốc vụ viện Trung Quốc, đơn vị SN được định nghĩa là: tổ chức xã hội hoạt động vì mục đích công ích trong giáo dục, khoa học, văn hoá, y tế... do cơ quan Nhà nước thành lập hoặc do cơ quan khác thành lập nhưng dùng tài sản Nhà nước.

Như vậy theo quan niệm của Trung Quốc, có 3 yếu tố được coi là quan trọng trong khái niệm “sự nghiệp”: tổ chức phục vụ xã hội, hoạt động công ích và do Nhà nước thành lập. Các nhà nghiên cứu Trung Quốc coi “sự nghiệp” là một từ sinh ra từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung trước đây, chủ yếu bao gồm các lĩnh vực: khoa học, giáo dục, y tế, văn hoá, thể thao công cộng, phúc lợi xã hội, cứu tế xã hội... Khi chuyển sang kinh tế thị trường, vấn đề được mở rộng ra, các tác giả Trung Quốc gọi là “sự nghiệp công doanh”, hay là “sự nghiệp công”. Sự nghiệp công được coi là tên gọi chung các ngành phi vật chất bao gồm:

- a/ Các ngành công ích xã hội đã có từ thời kỳ kế hoạch hoá tập trung: khoa học, giáo dục, văn hoá, y tế, thể thao, phúc lợi, cứu tế xã hội...
- b/ Các ngành SN công cộng: giao thông, vận tải, cấp điện, cấp khí...
- c/ Các ngành bảo vệ tài nguyên công cộng: rừng, nguồn nước, đất, núi, công viên...

Ở Việt Nam, theo Điều lệ quản lý tài vụ sự nghiệp văn hoá, giáo dục, y tế, xã hội ban hành kèm theo Nghị định số 73-CP ngày 24/12/1960 của Hội đồng Chính phủ Việt Nam Dân chủ Cộng hoà [41, tr 2]: “*Chi tiêu sự nghiệp văn xã là loại chi để đảm bảo yêu cầu của Nhà nước về:*

- Đào tạo cán bộ,
- Nghiên cứu khoa học,
- Giáo dục chính trị và nâng cao trình độ giác ngộ của nhân dân,
- Nâng cao kiến thức văn hoá, khoa học của nhân dân,
- Tăng thêm phúc lợi cho nhân dân”.

Cụm từ “hành chính sự nghiệp” được dùng để chỉ các cơ quan của Nhà

nước; trong quá trình cải cách hành chính Nhà nước, chức năng của các cơ quan Nhà nước được tách rõ thành hai nhóm chức năng độc lập nhau: *quản lý nhà nước* và các *hoạt động sự nghiệp*; từ đó đã hình thành khái niệm đơn vị SN là các đơn vị do Nhà nước thành lập để thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước giao, hoạt động SN theo từng lĩnh vực về y tế, giáo dục, văn hóa thông tin, bảo tồn, bảo tàng, khoa học công nghệ, thể dục thể thao, SN kinh tế... không thực hiện chức năng quản lý Nhà nước.

Từ những năm 90 thế kỷ XX, trong bối cảnh chuyển đổi từ mô hình kế hoạch hoá tập trung bao cấp sang mô hình kinh tế thị trường, bên cạnh các đơn vị SN do Nhà nước thành lập, đã xuất hiện các tổ chức giáo dục, y tế, văn hoá, thể dục thể thao... do các cá nhân, pháp nhân khác thành lập dưới các hình thức dân lập, tư nhân... đây là tiền đề xuất hiện cụm từ “*sự nghiệp ngoài công lập*” để phân biệt với các đơn vị SN do Nhà nước thành lập.

Hiện nay khái niệm đơn vị SN công lập (gọi tắt là SN công) là *những đơn vị được Nhà nước thành lập, để thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước giao, hoạt động sự nghiệp theo từng lĩnh vực về y tế, giáo dục, văn hóa, thông tin, bảo tồn, bảo tàng, khoa học công nghệ, thể dục thể thao, quản lý tài nguyên, môi trường, khí tượng, thủy văn,...*

Như vậy đơn vị SN công được xác định bởi những thành tố đặc trưng:

- Do các cơ quan Nhà nước thành lập và quản lý, thuộc sở hữu Nhà nước. Đây là thuộc tính quan trọng nhất, là cơ sở để phân biệt các đơn vị SN công lập với các đơn vị ngoài công lập.

- Thực hiện các nhiệm vụ do các cơ quan Nhà nước giao theo các lĩnh vực về y tế, giáo dục, đào tạo, văn hóa, thông tin, bảo tồn, bảo tàng, khoa học công nghệ, thể dục thể thao, quản lý tài nguyên, môi trường, khí tượng, thủy văn, SN kinh tế... nhằm thoả mãn yêu cầu phát triển của XH, và nhu cầu của các cá nhân về học tập, chăm sóc sức khoẻ, nâng cao thẩm mỹ, tiếp thu tri thức khoa học công nghệ...

- Kinh phí hoạt động chủ yếu do NSNN cấp, được phép thu các khoản phí, lệ phí (là các khoản thu của NSNN) và được để lại sử dụng theo qui định của Nhà nước.

- Tham gia thực hiện phân phối lại thu nhập quốc dân thông qua NSNN và các quỹ tài chính (quỹ BHXH, BHYT, quỹ xoá đói giảm nghèo...).

- Không thực hiện chức năng quản lý Nhà nước và không bao gồm các đơn vị thuộc lĩnh vực an ninh, quốc phòng.

Từ quan niệm về đơn vị SN công như đã trình bày ở trên, có thể quan niệm *khu vực sự nghiệp công là một tập hợp bao gồm các đơn vị sự nghiệp được Nhà nước thành lập, để thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước giao trong các lĩnh vực chuyên môn, kinh phí hoạt động chủ yếu do Nhà nước cấp không vì mục tiêu lợi nhuận.*

#### *1.1.1.2. Quá trình hình thành khu vực sự nghiệp công.*

Trong mô hình kinh tế theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung bao cấp, nền kinh tế quốc dân được phân thành hai khu vực:

- Khu vực sản xuất vật chất: bao gồm các doanh nghiệp, các nhà máy trực tiếp sản xuất ra của cải vật chất, cung cấp các dịch vụ đáp ứng nhu cầu tiêu dùng của XH.

- Khu vực không sản xuất vật chất: bao gồm các CQHC và đơn vị SN được các cơ quan Nhà nước thành lập để thực hiện các nhiệm vụ được giao.

Theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung bao cấp, quá trình *phân phối lần đầu chỉ diễn ra trong khu vực sản xuất vật chất giữa các doanh nghiệp với người lao động và Nhà nước*; quá trình phân phối lần đầu được thực hiện thông qua phân phối cho các quỹ: quỹ bù đắp tư liệu sản xuất, quỹ trả công cho người lao động, các khoản nộp thuế cho NSNN và lợi nhuận sau thuế của doanh nghiệp để mở rộng sản xuất và nâng cao phúc lợi của doanh nghiệp. Kết thúc phân phối lần đầu, diễn ra *hoạt động phân phối lại* trong khu vực sản xuất và khu vực phi sản xuất vật chất nhằm thoả mãn các nhu cầu chung

của xã hội: duy trì bộ máy Nhà nước, *phát triển SN văn hoá, giáo dục, y tế, thể thao...* *Quá trình phân phối lại thực hiện thông qua NSNN, các tổ chức tài chính...* [54, tr 167].

Ở Trung quốc, các đơn vị SN công cũng được coi là sinh ra từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung trước đây, các đơn vị SN cũng thuộc khu vực không sản xuất vật chất, kinh phí hoạt động do NSNN cấp, được thực hiện thông qua phân phối lại thu nhập quốc dân. Theo Đại từ điển kinh tế thị trường: *“Tài vụ hành chính sự nghiệp là các hoạt động phân phối quản lý và sử dụng vốn ngân sách của các cơ quan Nhà nước và các đơn vị sự nghiệp để thực hiện chức năng của mình. Tài vụ sự nghiệp là hoạt động phân phối quản lý và sử dụng kinh phí của các đơn vị sự nghiệp sở hữu toàn dân. Tài chính Nhà nước thông qua phân phối lại thu nhập quốc dân, cung cấp kinh phí cho các đơn vị HCSN để họ thực hiện chức năng của mình, đồng thời giám sát, đôn đốc sử dụng sao cho hợp lý và tiết kiệm, đảm bảo hoàn thành nhiệm vụ hành chính và các sự nghiệp”* [60, tr 664].

Như vậy, qua việc xem xét khái niệm, quá trình hình thành khu vực SN công có thể rút ra kết luận *khu vực sự nghiệp công được hình thành trong thời kỳ phát triển nền kinh tế theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung, bao cấp, thuộc khu vực không sản xuất vật chất, kinh phí hoạt động do NSNN cấp thông qua phân phối lại thu nhập quốc dân*; trong quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, khu vực SN công đã tách ra khỏi khối các CQHC Nhà nước, đảm nhận việc cung cấp các dịch vụ công cho Nhà nước và XH - với tư cách như là một đơn vị kinh tế. Trong quá trình đó, vấn đề quản lý khu vực SN công đã và đang có nhiều thay đổi cả về cơ chế quản lý, chính sách và cách thức can thiệp, điều tiết phù hợp với những yêu cầu của thị trường.

### *1.1.1.3. Phân loại đơn vị sự nghiệp công.*

Có nhiều cách phân loại các đơn vị SN khác nhau, tùy theo yêu cầu quản lý, hay mục đích nghiên cứu để có cách thức phân loại thích hợp.

*\* Phân loại theo ngành, lĩnh vực hoạt động:*

Căn cứ theo tính chất hoạt động theo chuyên ngành có thể phân loại các đơn vị SN theo các lĩnh vực như giáo dục, đào tạo, y tế, văn hóa, bảo tồn, bảo tàng, thể dục thể thao, nghiên cứu khoa học công nghệ, SN kinh tế...

Cách phân loại này chủ yếu căn cứ vào các tính chất chuyên môn, nghiệp vụ theo chuyên ngành. Trong thực tế có rất nhiều đơn vị SN có tham gia hoạt động đồng thời nhiều hơn hai lĩnh vực SN.

*\* Phân loại theo tính chất của cơ quan trực tiếp quản lý* có thể chia thành bốn nhóm:

- Đơn vị SN trực thuộc các CQHC Nhà nước, như: các trường, các bệnh viện, viện nghiên cứu... thuộc các Bộ.

- Đơn vị SN trực thuộc các đơn vị SN công, như: các Đài khí tượng, thủy văn khu vực thuộc Trung tâm Khí tượng thủy văn Quốc gia; các viện, trung tâm thuộc Trường đại học...

- Đơn vị SN thuộc các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp.

- Đơn vị SN trực thuộc các doanh nghiệp Nhà nước.

Cách phân loại này phân biệt rõ cấp quản lý trực tiếp, toàn diện của các cơ quan cấp trên đối với các đơn vị SN công trực thuộc trong việc giao nhiệm vụ và cấp kinh phí hoạt động.

*\* Phân loại theo cấp hành chính:*

- Đơn vị SN cấp TW do các Chính phủ, Bộ, ngành TW thành lập và quản lý (hoặc phân cấp cho CQHC, đơn vị SN trực thuộc Bộ, ngành quản lý).

- Đơn vị SN cấp tỉnh là các đơn vị: do các cơ quan TW thành lập giao (phân cấp) cho tỉnh quản lý, do UBND Tỉnh thành lập và quản lý (hoặc phân cấp cho các Sở quản lý).

- Đơn vị SN cấp huyện, do UBND huyện thành lập và quản lý, hoặc UBND Tỉnh thành lập và phân cấp cho UBND huyện quản lý, như: các trường tiểu học, mầm non; trung tâm y tế, văn hoá, thể dục thể thao huyện...

Đây là cách phân loại theo chiều ngang, về cơ bản ở cả 3 cấp hành chính đều có các đơn vị SN theo hoạt động theo các lĩnh vực chuyên ngành như: giáo dục, y tế, văn hoá, xã hội... Tuy vậy chỉ có một số ngành do đặc thù về yêu cầu chuyên môn cần thống nhất quản lý nên chỉ có ở cấp TW (BHXH, dự báo KTTV, đo vẽ bản đồ, khoả sát điều tra địa chất...).

\* Phân loại theo cấp dự toán: hiện nay theo qui định của Luật NSNN, các đơn vị SN công - là các đơn vị dự toán NS; được phân thành 3 cấp:

- Đơn vị dự toán cấp I: là đơn vị tiếp nhận dự toán NS hàng năm do Thủ tướng Chính phủ hoặc UBND giao; Có nhiệm vụ quản lý, sử dụng và thanh quyết toán các nguồn kinh phí với cơ quan tài chính.

- Đơn vị dự toán cấp II: có nhiệm vụ phân bổ dự toán cho đơn vị dự toán cấp III trực thuộc, quản lý, sử dụng và quyết toán ngân sách của đơn vị mình và đơn vị dự toán cấp III trực thuộc với Đơn vị dự toán cấp I.

- Đơn vị dự toán cấp III: là đơn vị trực tiếp sử dụng ngân sách, được đơn vị dự toán cấp I (hoặc cấp II) giao dự toán ngân sách; có trách nhiệm quyết toán ngân sách của đơn vị mình với đơn vị dự toán cấp trên.

\* Phân loại theo cơ cấu nguồn kinh phí: theo qui định tại Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006, căn cứ theo khả năng cân đối các nguồn kinh phí thường xuyên, được phân thành 3 loại:

- Loại I - Đơn vị SN tự bảo đảm toàn bộ chi phí hoạt động thường xuyên là đơn vị có nguồn thu SN bảo đảm được toàn bộ chi phí hoạt động thường xuyên NSNN, không phải cấp kinh phí cho hoạt động thường xuyên.

- Loại II - Đơn vị SN tự bảo đảm một phần chi phí hoạt động thường xuyên là các đơn vị có nguồn thu SN nhưng chưa đủ, NSNN vẫn phải cấp thêm kinh phí để bảo đảm hoạt động thường xuyên của đơn vị.

- Loại III - Đơn vị SN không có nguồn thu SN, hay có nguồn thu thấp là những đơn vị mà NSNN phải cấp toàn bộ kinh phí để bảo đảm hoạt động thường xuyên của đơn vị.

### ***1.1.2. Đặc điểm của khu vực sự nghiệp công trong nền kinh tế quốc dân.***

#### ***1.1.2.1. Về vai trò và chức năng của khu vực sự nghiệp công.***

Trong nền kinh tế thị trường, Nhà nước phát huy vai trò của khu vực SN công với tư cách là một công cụ quan trọng để thực hiện chức năng can thiệp, điều tiết nền kinh tế khắc phục những khuyết tật của thị trường, kích thích KT-XH phát triển cân bằng, ổn định. Những vấn đề đó có thể thấy rõ qua các chức năng của khu vực SN công:

***Thứ nhất là*** kích thích, đầu tư phát triển KT-XH thông qua các hoạt động: đầu tư phát triển nguồn nhân lực (giáo dục, y tế, văn hoá, thể thao...); cung cấp các dịch vụ công ích (phát triển các hạ tầng kỹ thuật của KT-XH); đầu tư phát triển khoa học công nghệ nâng cao công nghệ sản xuất, trình độ quản lý...

***Thứ hai là*** cung cấp những hàng hoá mà thị trường không muốn, hoặc không thể cung cấp hiệu quả: thông qua các đơn vị SN công lập để cung cấp các dịch vụ SN cho vùng sâu, vùng xa, vùng kinh tế khó khăn, các hoạt động phòng ngừa rủi ro (dự báo khí tượng thuỷ văn, y tế dự phòng...), phát triển bảo vệ tài nguyên môi trường phục vụ cho phát triển bền vững KT-XH; bảo tồn, phát triển các di sản văn hoá của đất nước...

***Thứ ba là*** tham gia vào quá trình thực hiện phân phối lại: đảm bảo cho người dân được thụ hưởng những phúc lợi xã hội thiết yếu (thông qua các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá...).

***Thứ tư là*** công cụ vật chất để Nhà nước can thiệp, điều tiết đối với thị trường: đối với các hoạt động đặc thù như dạy học, dạy nghề, khám chữa bệnh... đây là những loại hàng hoá cá nhân (HHCN) thuần túy, đòi hỏi người sử dụng dịch vụ phải trả tiền sử dụng để bù đắp chi phí, đảm bảo tái sản xuất. Tuy vậy, Nhà nước vẫn cần phải trực tiếp tham gia vào thị trường này, phát huy vai trò của các đơn vị SN công để cung cấp dịch vụ theo nhu cầu của thị trường; can thiệp, điều tiết thị trường, hạn chế việc các đơn vị hoạt động vì

mục tiêu lợi nhuận, ảnh hưởng đến quyền lợi của người dân, cũng như của toàn xã hội vì các nguyên nhân sau:

- Đây là những sản phẩm dịch vụ đặc biệt, liên quan trực tiếp đến con người, nên Nhà nước phải tham gia để kiểm soát chất lượng và giá cả dịch vụ, tránh việc để thị trường vì mục tiêu lợi nhuận đẩy giá sản phẩm lên quá cao hạn chế khả năng sử dụng dịch vụ của người dân.

- Trong nền kinh tế thị trường tất yếu dẫn tới sự phân hoá giàu nghèo ngày càng lớn; người giàu có khả năng thanh toán cao nên sẽ được hưởng nhiều dịch vụ chất lượng cao, trong khi đó người nghèo do không có khả năng thanh toán nên sẽ không được hưởng sự chăm sóc y tế, giáo dục, văn hoá cần thiết... do vậy Nhà nước cần phải tham gia vào thị trường này để đảm bảo cho nhân dân được tiếp cận đầy đủ các dịch vụ cơ bản, thiết yếu.

- Vấn đề thông tin không hoàn hảo: do người bệnh, học sinh đi học không có đủ thông tin để so sánh, đánh giá về chất lượng chữa bệnh của bệnh viện, chất lượng dạy của trường học nên rất khó khi lựa chọn đơn vị cung cấp dịch vụ có chất lượng và giá cả phù hợp với nhu cầu của mình.

- Cạnh tranh không hoàn hảo: ở những khu vực kinh tế khó khăn, vùng sâu, vùng xa chỉ có một số ít trường học, bệnh viện... do vậy vấn đề cạnh tranh giữa các đơn vị cung cấp dịch vụ khó xảy ra, người dân không có nhiều sự lựa chọn. Nhà nước phải thông qua các đơn vị SN công, cung cấp dịch vụ để đảm bảo quyền lợi của người dân.

#### *1.1.2.2. Về tính chất hoạt động:*

Sử dụng các phương pháp, nguyên tắc của kinh tế học công cộng để phân tích, đánh giá hoạt động của các đơn vị SN công, chúng ta có thể thấy rõ tính đa dạng của khu vực SN công thông qua phân tích tính chất của hoạt động SN theo 5 nhóm lĩnh vực chính như sau:

#### ***Lĩnh vực giáo dục, đào tạo:***

Xét đơn thuần về bản chất kinh tế thì hoạt động dạy học là cung cấp



hàng hoá cá nhân (HHCN) thuần tuý. Tuy vậy, Nhà nước thông qua các cơ sở GD-ĐT công lập phải thực hiện các nhiệm vụ:

- Nâng cao dân trí, nâng cao trình độ người lao động, phát huy nguồn lực con người để phát triển KT-XH, đẩy mạnh thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá nền kinh tế. Bởi vậy Nhà nước cần có chính sách hỗ trợ, khuyến khích người dân trong việc thụ hưởng các dịch vụ GD-ĐT. Các cơ sở GD-ĐT công lập là công cụ quan trọng để thực hiện chiến lược phát triển GD-ĐT theo mục tiêu của Nhà nước. Đặc biệt là đối với các vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện kinh tế khó khăn; giáo dục cho đồng bào dân tộc thiểu số...

- Thực hiện các nhiệm vụ nâng cao phúc lợi XH đối với toàn dân, ưu đãi đối với các đối tượng CS-XH (người nghèo, người có công với cách mạng, học sinh dân tộc thiểu số, thương binh, con thương binh, liệt sỹ...).

***Lĩnh vực y tế:***

- Các đơn vị y tế dự phòng thực hiện các nhiệm vụ: cung cấp thông tin, giáo dục, truyền thông nhằm nâng cao hiểu biết của dân cư về bệnh tật và các biện pháp tự phòng chống; nghiên cứu để có biện pháp hạn chế và phòng chống bệnh tật... qua đó nâng cao sức khoẻ của toàn dân, trực tiếp góp phần quan trọng vào ổn định và phát triển KT-XH. Sản phẩm dịch vụ phòng bệnh có đầy đủ các thuộc tính cơ bản của hàng hoá công cộng (HHCC) thuần tuý.

- Các cơ sở y tế, bệnh viện thực hiện công việc khám, chữa bệnh, điều trị cho người bệnh. Chi điều trị mang tính chất chi tiêu dùng cá nhân, phục vụ trực tiếp cho cá nhân được điều trị. Hoạt động *khám, chữa bệnh, xét về bản chất là HHCN thuần tuý*, các cơ sở y tế cung cấp dịch vụ điều trị theo yêu cầu của người dân và người thụ hưởng dịch vụ phải trả chi phí khi khám, chữa bệnh (hoặc BHYT chi trả thay).

Tuy vậy hoạt động khám, chữa bệnh liên quan trực tiếp đến sức khoẻ của người dân, cũng giống như các hoạt động giáo dục, các cơ sở khám chữa bệnh phải thực hiện chiến lược phát triển con người và *đảm bảo quyền được chăm sóc y tế của nhân dân*, nâng cao sức khoẻ của nhân dân, chăm sóc sức

khoẻ cho các đối tượng CS-XH (người nghèo, người có công với cách mạng, dân tộc thiểu số, người già yếu, người tàn tật...) đảm bảo cho họ được tiếp cận tất cả các dịch vụ y tế cần thiết; thông qua NSNN thực hiện phân phối lại thu nhập để nâng cao phúc lợi XH đối với người dân.

Đặc biệt đối với các vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện kinh tế khó khăn... do các cơ sở y tế còn rất ít, hạn chế về trang thiết bị khám, chữa bệnh; hạn chế về trình độ y bác sỹ... nên các cơ sở y tế công lập phải đảm bảo.

- Các bệnh viện thực hiện nhiệm vụ khám, chữa các bệnh đặc thù như: bệnh lao - có nguy cơ lây nhiễm cao, có tác động trực tiếp đến cả cộng đồng; bệnh tâm thần - khám chữa bệnh cho những người không có năng lực hành vi... tuy cũng có thuộc tính của HHCN, nhưng không thể thực hiện thông qua thị trường như các hoạt động khám, chữa bệnh khác.

***Lĩnh vực văn hoá, thông tin:***

- Các đơn vị SN bảo tồn, bảo tàng, thư viện, các nhà hát, đoàn văn hoá, nghệ thuật truyền thống (múa rối, chèo, tuồng, cải lương...) thực hiện nhiệm vụ bảo tồn các loại hình nghệ thuật, văn hoá của các dân tộc ít người, bảo tồn và tiếp tục phát triển các di sản văn hoá các dân tộc, góp phần thực hiện mục tiêu *phát triển các giá trị văn hoá chung của cả cộng đồng*. Các hoạt động này không thể hạch toán được chi phí.

- Các đơn vị SN phát thanh, truyền hình, thông tấn, báo chí... thực hiện nhiệm vụ cung cấp thông tin cho cộng đồng, góp phần giáo dục nhân cách, đạo đức lối sống lành mạnh, làm phong phú đời sống văn hoá, tinh thần của nhân dân... Các sản phẩm truyền thông truyền thống có đầy đủ các thuộc tính của *HHCC thuần túy*; tuy vậy với điều kiện công nghệ hiện nay và trong cơ chế thị trường, đã xuất hiện nhiều sản phẩm truyền thông mang tính *HHCN thuần túy* như: truyền hình cáp, kỹ thuật số, internet... khách hàng phải trả chi phí dịch vụ theo giá cả thị trường khi được cung cấp dịch vụ; hoặc các đơn vị cung cấp dịch vụ được hưởng lợi từ việc cung cấp dịch vụ (do thu từ các hoạt

động quảng cáo, tài trợ...), người tiêu dùng không phải trả tiền từ việc xem tivi, nghe đài phát thanh, hoặc chỉ trả một ít tiền khi mua tờ báo..., NSNN cũng không phải cấp kinh phí hoạt động cho các đơn vị này.

- Các đơn vị SN văn hoá cung cấp các sản phẩm, dịch vụ như: nhà hát ca múa nhạc, rạp chiếu phim, các nhà xuất bản, đơn vị sản xuất kinh doanh các sản phẩm nghe, nhìn (sách, báo, phim, băng đĩa ca nhạc...) - là các HHCN thuần túy, đơn vị cung cấp dịch vụ có thể hạch toán đầy đủ chi phí và người tiêu dùng phải trả tiền để được sử dụng sản phẩm, xem phim, xem ca nhạc...

### ***Lĩnh vực khoa học công nghệ:***

- Các hoạt động nghiên cứu khoa học cơ bản: đây là các hoạt động nhằm tạo nên nền tảng cơ bản cho việc nâng cao trình độ khoa học kỹ thuật của XH, nâng cao công nghệ sản xuất, là động lực để phát triển KT-XH trong thời đại khoa học công nghệ; tuy vậy đây là lĩnh vực đòi hỏi phải có các nguồn lực đầu tư rất lớn (con người, trang thiết bị, kinh phí...), khó hạch toán chi phí và thu hồi vốn do vậy Nhà nước cần phải đầu tư.

- Các hoạt động nghiên cứu khoa học ứng dụng, chuyển giao công nghệ: đây là các hoạt động trực tiếp tác động vào quá trình phát triển sản xuất, các hoạt động của các cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp; góp phần nâng cao hiệu quả các hoạt động của các tổ chức, cá nhân. Đây là HHCN thuần túy, tuy vậy có những hoạt động đòi hỏi đầu tư lớn, trong thời gian lâu dài, cần sự hỗ trợ từ NSNN, hoặc Nhà nước có chính sách tín dụng ưu đãi.

- Các hoạt động cung cấp dịch vụ khoa học kỹ thuật như: đây là các sản phẩm dịch vụ có tính HHCN thuần túy.

Trong thực tế hoạt động của hầu hết các đơn vị SN khoa học công nghệ đều có cung cấp cả ba nhóm hoạt động nêu trên; có một số ít đơn vị chủ yếu làm nhiệm vụ nghiên cứu khoa học cơ bản (như Viện Toán học, Viện Vật lý, Viện Hoá học, các viện nghiên cứu xã hội, nghiên cứu chiến lược...).

***Lĩnh vực sự nghiệp kinh tế:***

- Các hoạt động thực hiện các nhiệm vụ vì ích lợi cộng đồng, như: dự báo khí tượng thủy văn, hải văn nhằm giúp toàn XH phòng, chống, hạn chế các thiệt hại, rủi ro do thiên tai; các hoạt động bảo vệ môi trường, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên quốc gia. Kết quả hoạt động của nhóm này là cung cấp HHCC thuần túy cho XH.

- Thực hiện các nhiệm vụ do Nhà nước giao, bảo vệ tài nguyên, chủ quyền quốc gia; nhóm này thực hiện các hoạt động SN như: nghiên cứu, điều tra, khảo sát, đo vẽ bản đồ địa giới, bản đồ hành chính, bản đồ tài nguyên, địa chất khoáng sản...

- Thực hiện nhiệm vụ cung cấp các dịch vụ công ích cho XH, như: đảm bảo giao thông, duy tu sửa chữa hệ thống đê điều, các hồ đập thủy lợi, hệ thống tưới tiêu phục vụ sản xuất nông nghiệp... đây là những đơn vị SN kinh tế được Nhà nước uỷ quyền quản lý, đầu tư, khai thác các công trình hạ tầng kỹ thuật công cộng phục vụ cho các nhu cầu phát triển KT-XH.

**1.2. Tài chính của khu vực SN công trong nền kinh tế thị trường.**

***1.2.1. Những vấn đề cơ bản về tài chính, tài chính Nhà nước và tài chính công.***

**Tài chính.**

Theo Giáo trình Kinh tế Chính trị Mác - Lê Nin của Bộ Giáo dục và Đào tạo: “*Tài chính nước ta là hệ thống quan hệ kinh tế biểu hiện trong lĩnh vực hình thành, phân phối và sử dụng các quỹ tiền tệ trong nền kinh tế quốc dân nhằm xây dựng, bảo vệ và phát triển XHCN*” [1, tr 416].

Theo Giáo trình Kinh tế Chính trị học của Trường Đại học Kinh tế Quốc dân: “*Tài chính là một phạm trù kinh tế khách quan gắn liền với kinh tế hàng hoá và kinh tế thị trường. Đó là một hệ thống các quan hệ kinh tế nhất định biểu hiện dưới hình thức tiền tệ, phát sinh trong quá trình hình thành,*

*quản lý và sử dụng các quỹ tiền tệ, nhằm phát triển sản xuất, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân” [55, tr 412].*

Như vậy có thể khái quát tài chính là một phạm trù kinh tế, phản ánh các mối quan hệ giữa các chủ thể kinh tế trong việc hình thành, quản lý và sử dụng các quỹ tiền tệ nhằm phát triển sản xuất và thoả mãn các nhu cầu của chung của xã hội, cũng như các nhu cầu của các tổ chức, cá nhân.

Với quan niệm như vậy, tài chính bao giờ cũng có cả hai chức năng cơ bản là phân phối và giám đốc:

**Chức năng phân phối** là chức năng vốn có của tài chính. Đó là quá trình phân phối nguồn lực tài chính thành các phần khác nhau, hình thành nên các quỹ tiền tệ thuộc sở hữu của các chủ thể khác nhau, được sử dụng cho những mục đích của những chủ thể KT-XH xác định và từ đó tạo nên những quỹ tiền tệ khác nhau trong hệ thống tài chính quốc gia. Thực hiện chức năng phân phối, tài chính tham gia vào cả hai quá trình:

- Phân phối lần đầu: được diễn ra trong lĩnh vực sản xuất vật chất (giữa những người tạo ra sản phẩm xã hội và thu nhập quốc dân), với mục đích là để hình thành các quỹ tiền tệ cho các tổ chức, cá nhân đã tham gia vào quá trình sản xuất vật chất.

- Phân phối lại là tiếp tục của quá trình phân phối lần đầu, quá trình này diễn ra cả ở trong, lẫn ở ngoài lĩnh vực sản xuất. Quá trình phân phối lại nhằm vào ba mục đích: bổ sung thêm nguồn thu cho NSNN, hình thành thu nhập cho các ngành không sản xuất vật chất và điều tiết thu nhập giữa các tầng lớp dân cư, giảm chênh lệch giàu nghèo trong XH.

**Chức năng giám đốc** của tài chính được thực hiện ngay trong quá trình hình thành, sử dụng tổng sản phẩm XH và thu nhập quốc dân, quá trình tái sản xuất XH. Tài chính thông qua đồng tiền để giám sát việc quản lý và sử dụng các quỹ tiền tệ, nhằm khuyến khích các tổ chức, cá nhân sử dụng các quỹ tiền tệ một cách có hiệu quả.

Hai chức năng trên của tài chính có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, không thể tách rời trong quá trình tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ.

### **Tài chính Nhà nước.**

Trong điều kiện nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung bao cấp của Việt Nam trước đây, Nhà nước là chủ thể duy nhất điều tiết và chi phối toàn bộ nền kinh tế. Tài chính Nhà nước là tổng thể các quan hệ trong quá trình hình thành, sử dụng các quỹ tiền tệ của Nhà nước nhằm thực hiện các chức năng kinh tế mà Nhà nước đảm nhận - đây là nền tài chính đơn nhất. Do vậy khái niệm tài chính Nhà nước (state finance) đồng nhất với và tài chính công (public finance), không có sự khác biệt về bản chất và nội dung kinh tế.

Nội hàm của khái niệm tài chính Nhà nước gồm: NSNN, dự trữ Nhà nước, tín dụng Nhà nước, ngân hàng Nhà nước, tài chính các CQHC, tài chính các đơn vị sự nghiệp và tài chính các doanh nghiệp Nhà nước. *Trong quá trình thực hiện chuyển đổi cơ chế quản lý tài chính doanh nghiệp Nhà nước sang đa dạng hoá hình thức sở hữu, chỉ còn lại phần giá trị vốn, tài sản sở hữu của Nhà nước là còn thuộc tài chính Nhà nước.*

Khi nói đến tài chính nói chung, người ta thường đề cập đến 2 chức năng là phân phối và giám đốc; trong điều kiện cơ chế thị trường, chức năng của tài chính Nhà nước được cụ thể hoá thành các chức năng:

- *Chức năng huy động và phân bổ các nguồn lực:* thông qua công cụ thuế, hình thành NSNN dưới hình thức tiền tệ và phân bổ nguồn lực đó cho các lĩnh vực của đời sống xã hội (như: hoạt động của bộ máy Nhà nước, đầu tư phát triển kinh tế, xây dựng cơ sở hạ tầng, tạo quỹ dự trữ quốc gia, chi phát triển nguồn lực con người, cho các ích lợi chung của cả cộng đồng...).

- *Chức năng phân phối, thực hiện công bằng xã hội:* chức năng phân phối của tài chính được thực hiện trong cả quá trình phân phối lần đầu và phân phối lại sản phẩm xã hội; Thông qua công cụ thuế, Nhà nước có thể điều tiết trực tiếp thu nhập giữa các cá nhân, các tầng lớp dân cư, các tổ chức,

các doanh nghiệp... nhờ đó duy trì được sự công bằng xã hội ở một mức độ nhất định, hạn chế sự phân hoá giàu nghèo.

- *Chức năng tạo lập duy trì ổn định kinh tế vĩ mô*: Nhà nước phải sử dụng công cụ tài chính Nhà nước để điều chỉnh vĩ mô nền kinh tế nhằm tạo lập các quan hệ cân đối lớn, tạo ra sự phát triển ổn định, hạn chế những tác nhân mất cân đối do cơ chế thị trường gây nên.

- *Chức năng giám đốc bằng tiền của tài chính Nhà nước*: các chức năng phân phối các nguồn lực, phân phối lại, tạo lập và duy trì sự ổn định kinh tế vĩ mô sẽ không tự thực hiện được khi không có mệnh lệnh hành chính của quản lý Nhà nước; hoặc ít mang lại hiệu quả, nếu như không có sự kiểm tra giám sát của Nhà nước.

- *Chức năng kích thích tăng trưởng*: thực ra, các chức năng nêu trên đã phần nào hàm chứa vai trò thúc đẩy tăng trưởng của tài chính Nhà nước. Tuy nhiên, xét trên một góc độ đặc trưng khác, tài chính Nhà nước còn đóng vai trò là công cụ đầu tư trực tiếp tạo ra sự tăng trưởng cho nền kinh tế. Chính đầu tư của Nhà nước đã tạo ra động lực phát triển rất mạnh cho nền kinh tế. Việc sử dụng linh hoạt và hợp lý công cụ thuế, có thể kích thích phát triển rất mạnh đối với những ngành mà Nhà nước có chủ định.

### **Tài chính công.**

Cùng với quá trình phát triển kinh tế theo cơ chế thị trường đã làm thay đổi một cách căn bản về vai trò, vị trí, chức năng của tài chính; khái niệm tài chính công đã định hình và có sự phân định rõ với tài chính Nhà nước.

Về mặt thuật ngữ, tài chính công bao gồm hai bộ phận cấu thành là khái niệm “tài chính” và khái niệm “công”; từ đây đã hình thành nhiều ý kiến khác nhau về khái niệm về tài chính công.

Có ý kiến cho rằng “công” là chung, phải được hiểu là của cả nước, như vậy cần định nghĩa “*Tài chính công là tổng thể các quan hệ tiền tệ có*

*liên quan đến việc tạo lập và chi dùng quỹ tiền tệ chung của cả nước”*; bao gồm quan hệ nộp vào quỹ công và các quan hệ chi công quỹ [38, tr 35].

Có ý kiến cho rằng tài chính công là tài chính phục vụ cho mục đích quốc gia, thuộc sở hữu Nhà nước và *đồng nhất với khái niệm tài chính Nhà nước*.

Tuy có nhiều khái niệm, định nghĩa khác nhau về tài chính công, nhưng nhìn chung các quan điểm đều thống nhất về tài chính công như sau:

- Tài chính công *thuộc sở hữu Nhà nước*, Nhà nước là chủ thể duy nhất quyết định việc hình thành và sử dụng quỹ tiền tệ của mình. Tài chính công là công cụ kinh tế quan trọng của Nhà nước để thực hiện những nhiệm vụ phát triển KT-XH của đất nước.

- Tài chính công luôn gắn với quyền lực chính trị của Nhà nước, thể hiện tính cưỡng chế bằng hệ thống luật lệ do Nhà nước quy định.

- Tài chính công *phục vụ cho ích lợi của cả cộng đồng*, không bị chi phối bởi các lợi ích cá biệt và *không mang tính bồi hoàn trực tiếp*.

- Tài chính công *không nhằm mục đích kinh doanh thu lợi nhuận*.

Từ các tính chất, đặt điểm trên của tài chính công, có thể đưa ra khái niệm *tài chính công là một phạm trù phản ánh hệ thống các quan hệ kinh tế giữa Nhà nước với các chủ thể kinh tế trong quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ của Nhà nước nhằm thực hiện các chức năng vốn có của Nhà nước đối với xã hội, phục vụ cho những ích lợi chung của toàn xã hội, quốc gia, không mang tính bồi hoàn trực tiếp, không nhằm mục tiêu thu lợi nhuận.*

Như vậy, tài chính công là một bộ phận cấu thành quan trọng của tài chính Nhà nước, nhưng khác với tài chính Nhà nước ở các điểm sau:

- Tài chính công không gắn với các hoạt động kinh doanh mang tính thu lợi nhuận, trong khi tài chính Nhà nước bao gồm cả các hoạt động kinh doanh thu lợi nhuận.

- Tài chính công gắn với nhiệm vụ chi tiêu phục vụ cho việc thực hiện các chức năng vốn có của Nhà nước. Tài chính Nhà nước có phạm vi rộng



hơn, còn bao gồm việc thực hiện nhiệm vụ cung ứng các hàng hoá, dịch vụ mà các chủ thể kinh tế khác không muốn, hoặc không thể cung cấp được, để đáp ứng các nhu cầu của xã hội.

- Tài chính công không có tính bồi hoàn trực tiếp.

Với khái niệm như trên, tài chính công bao gồm các yếu tố cấu thành như sau: NSNN, các quỹ tài chính của Nhà nước, tài chính của các CQHC, *tài chính của các đơn vị sự nghiệp*. Trong đó NSNN là bộ phận quan trọng nhất, chi phối và quyết định các yếu tố khác. Trong nền kinh tế thị trường, *tài chính các đơn vị sự nghiệp đã có nhiều thay đổi, đã xuất hiện thêm những nội dung mới không thuộc phạm vi tài chính công*.

Với khái niệm như đã trình bày ở trên, tài chính công có những đặc điểm cơ bản như sau:

+ Tài chính công thuộc sở hữu Nhà nước; Nhà nước là chủ thể duy nhất quyết định việc tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ của Nhà nước bằng cách ban hành các luật, chính sách để huy động các nguồn lực, quản lý và sử dụng các nguồn lực tài chính công nhằm đạt được những mục đích của mình.

+ Phục vụ cho lợi ích của cả cộng đồng, là công cụ quan trọng của Nhà nước để thực hiện những nhiệm vụ phát triển kinh tế, chính trị và xã hội của đất nước, là công cụ để thực hiện những vấn đề chung của dân tộc như: độc lập, chủ quyền, công bằng, bình đẳng, phúc lợi xã hội.

+ Tài chính công mang đặc điểm chính trị: tài chính là công cụ của Nhà nước, mà Nhà nước ở mỗi quốc gia khác nhau đều có những mục tiêu, nhiệm vụ chính trị không hoàn toàn giống nhau. Những mục tiêu, nhiệm vụ chính trị của Nhà nước sẽ quyết định việc tạo lập, phân phối, sử dụng các nguồn lực của tài chính công.

+ Tài chính công mang tính lịch sử: những quyết định về tài chính công được Nhà nước đưa ra để thực thi trong những điều kiện cụ thể (không gian, thời gian, đối tượng...) nhằm đạt được những mục tiêu xác định.

### ***1.2.2. Khái niệm và nội dung của tài chính của khu vực sự nghiệp công***

Như vừa phân tích ở trên, với tư cách là một bộ phận cấu thành quan trọng của tài chính công nói riêng và tài chính Nhà nước nói chung; tài chính của khu vực SN công được hiểu là *một phạm trù kinh tế, phản ánh các mối quan hệ giữa các đơn vị thuộc khu vực SN công với Nhà nước và với các chủ thể khác trong quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ nhằm thực hiện các nhiệm vụ mà Nhà nước giao cho các đơn vị thuộc khu vực SN công.*

Tài chính của khu vực SN công với tư cách là một bộ phận cấu thành của tài chính công, bao gồm các nội dung cụ thể như sau:

- ***Nguồn kinh phí do NSNN cấp*** và các nguồn coi như NSNN cấp (nguồn thu phí, lệ phí, viện trợ, tài trợ...) cho các đơn vị SN để thực hiện nhiệm vụ của Nhà nước giao. Đây là bộ phận chính, về cơ bản là thuộc phạm vi của tài chính công (xét trong phạm vi quan hệ với NSNN).

Theo khái niệm tài chính công như trình bày ở trên thì các khoản chi NSNN cho các đơn vị SN nhằm:

+ Phục vụ vì ích lợi chung của cả cộng đồng, không vì mục tiêu lợi nhuận, đảm bảo sự phát triển ổn định cho nền kinh tế, cung cấp phúc lợi xã hội mang tính chất phân phối lại... *thuộc chức năng của tài chính công.*

+ Đầu tư cho các hoạt động SN nhằm kích thích tăng trưởng kinh tế (phát triển nguồn lực con người, phát triển hạ tầng kỹ thuật của nền kinh tế...) *thuộc chức năng tài chính Nhà nước.*

Tuy vậy, theo góc độ của kinh tế thị trường: nguồn kinh phí do NSNN cấp để thực hiện nhiệm vụ được Nhà nước giao, cần được hiểu là Nhà nước mua lại dịch vụ, sản phẩm của các đơn vị SN công; do vậy hình thành *quỹ thu nhập của bản thân đơn vị sự nghiệp để bù đắp chi phí* trong quá trình hoạt động SN; như vậy đơn vị được quyền chủ động trong việc quản lý, sử dụng kinh phí này tương tự như tài chính doanh nghiệp.

- **Nguồn kinh phí từ các khoản thu sự nghiệp:** hình thành từ các hoạt động SN, dịch vụ sản xuất kinh doanh, các khoản thu SN khác theo chức năng, nhiệm vụ của đơn SN.

Nguồn kinh phí này do đơn vị SN được toàn quyền quyết định trong việc thu, chi trên cơ sở thoả thuận với các chủ thể khác khi cung cấp dịch vụ; đây là cơ sở hình thành giá dịch vụ theo các quy luật của kinh tế thị trường; đơn vị hoàn toàn tự chủ trong việc quản lý sử dụng nguồn này tương tự như tài chính doanh nghiệp.

- **Nguồn vốn huy động** từ các quan hệ tín dụng, tài trợ, liên doanh, liên kết của các đơn vị SN công với các chủ thể khác (bao gồm cả Nhà nước) với tư cách là một đơn vị kinh tế trong nền kinh tế thị trường, nhằm mở rộng, phát triển các hoạt động SN đáp ứng ngày càng tốt hơn các nhu cầu của XH.

Ngoài các nguồn vốn tín dụng ưu đãi của Nhà nước (hoặc được Nhà nước bảo lãnh), thì việc huy động các nguồn vốn này cũng bị chi phối bởi các quy luật của thị trường, trong đó vấn đề lợi nhuận sẽ tác động trực tiếp đến việc huy động các nguồn vốn này; hay nói cách khác là các chủ thể khác chỉ đầu tư vốn vào các hoạt động SN khi thu được lợi nhuận (hoặc mang lại ích lợi) không thấp hơn so với việc đầu tư vào các hoạt động khác.

- **Các quỹ tài chính của đơn vị sự nghiệp** được hình thành trong quá trình phân phối lại (xét trong quan hệ nội bộ đơn vị SN) thu nhập sau thuế của đơn vị SN: đó là việc tạo lập và sử dụng các quỹ thuộc sở hữu của đơn vị (khen thưởng, phúc lợi, dự phòng ổn định thu nhập...). Các quỹ này đơn vị được toàn quyền quyết định việc sử dụng.

### **1.2.3. Các chủ thể và những mối quan hệ của tài chính khu vực sự nghiệp công.**

Qua phân tích 4 loại quỹ tiền tệ hình thành trong quá trình hoạt động của các đơn vị SN công như trên, trong nền kinh tế thị trường các mối quan hệ giữa đơn vị SN với các chủ thể khác tất yếu vận hành theo các quy luật của thị trường. Cụ thể:

- *Mối quan hệ giữa đơn vị sự nghiệp công với Nhà nước*, đây là mối quan hệ chủ đạo, có tác động ảnh hưởng đến các mối quan hệ khác; mối quan hệ này bao gồm nội dung chính như sau:

*Thứ nhất là* mối quan hệ trong việc sử dụng nguồn kinh phí do NSNN cấp, cho hoạt động của đơn vị SN để thực hiện các nhiệm vụ do Nhà nước giao, thanh toán cho việc thực hiện nhiệm vụ do Nhà nước đặt hàng.

Trong vấn đề này, tài chính công phải giải quyết mối quan hệ Nhà nước trả tiền (chi NSNN) để được đơn vị SN cung cấp các dịch vụ, hàng hoá theo yêu cầu của Nhà nước (đặt hàng, hoặc giao nhiệm vụ) *đảm bảo cả về số lượng và chất lượng theo yêu cầu của Nhà nước*. Nhà nước cần xác định rõ mục tiêu, kết quả dự kiến đạt được và quản lý để chi NSNN mang lại hiệu quả KT-XH là cao nhất, có mức độ tác động lớn nhất đối với nền kinh tế. Hay nói cách khác là Nhà nước phải xác định được giá cả của hàng hoá, dịch vụ mà các đơn vị SN cung cấp để thanh toán theo các quy luật của kinh tế thị trường; tức là *Nhà nước trả tiền để “mua” kết quả đầu ra của các đơn vị sự nghiệp*. Đối với một số hoạt động SN cung cấp những HHCC thuần túy cho XH, nhưng do tính đặc thù khó có thể lượng hoá để đo lường, đánh giá được kết quả hoạt động, không thể hạch toán đầy đủ được giá thành dịch vụ (như: dự báo khí tượng thuỷ văn, y tế dự phòng thực hiện phòng chống dịch bệnh, bảo vệ tài nguyên, môi trường, bảo tàng, bảo tồn...) Nhà nước quản lý chi NSNN theo nguyên tắc trang trải đủ các chi phí hoạt động (chi phí đầu vào) cho các đơn vị SN này.

Tuy vậy do tính chất đặc thù của các hoạt động SN như đã phân tích ở trên Nhà nước cần phát huy vai trò của tài chính công nhằm quản lý các hoạt động SN có hiệu quả KT-XH cao nhất, hạn chế những tác động tiêu cực của cơ chế thị trường; về bản chất của chi NSNN cho các hoạt động SN là *không nhằm mục tiêu thu lợi nhuận cho Nhà nước; đây là vấn đề mang tính bản chất để Nhà nước hình thành các chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công*.

Về mặt lý luận kinh tế, nguồn kinh phí NSNN cấp (thanh toán cho việc cung cấp dịch vụ theo yêu cầu của Nhà nước) tạo ra thu nhập cho đơn vị SN, việc sử dụng nguồn tài chính này xét *trong phạm vi từng đơn vị sự nghiệp là phân phối lần đầu*, tức là phải hình thành và sử dụng các quỹ bù đắp nguyên nhiên vật liệu, máy móc, thiết bị tài sản đã tiêu hao trong quá trình hoạt động SN; quỹ bù đắp và tái sản xuất sức lao động (quỹ tiền lương, thu nhập cho người lao động), lợi nhuận của đơn vị (hiện nay được biểu hiện dưới hình thức là chênh lệch thu - chi). Đơn vị phải tự quản lý, sử dụng nguồn kinh phí này tiết kiệm và hiệu quả nhất; trong đó *lợi ích kinh tế là động lực quan trọng nhất* để khuyến khích đơn vị, từng bộ phận, các cá nhân trong đơn vị tiết kiệm chi phí. Như vậy xét *trong phạm vi nội bộ từng đơn vị thì việc sử dụng nguồn kinh phí do NSNN cấp không thuộc phạm vi của tài chính công, mà phải do đơn vị (với tư cách là chủ thể kinh tế tự quyết định), trong đó vấn đề lợi nhuận là động lực để đơn vị hoạt động với hiệu quả cao nhất*. Đây là cơ sở lý luận quan trọng để hình thành chính sách giao quyền tự chủ cho các đơn vị SN trong việc quản lý tài chính của đơn vị mình.

**Thứ hai là** mối quan hệ trong việc quản lý và sử dụng vốn, tài sản do Nhà nước cấp cho các đơn vị SN công: với tư cách là một chủ thể kinh tế trong nền kinh tế thị trường, giá trị tài sản, vốn mà NSNN đã cấp cho đơn vị vẫn thuộc sở hữu Nhà nước, do vậy cũng cần được xác định rõ trách nhiệm của đơn vị trong việc bảo tồn và phát triển vốn, nhằm tiếp tục phát triển các hoạt động SN.

**Thứ ba là** đơn vị SN công là một chủ thể, bình đẳng như các chủ thể khác, là đối tượng chịu sự điều tiết của Nhà nước thông qua các chính sách thuế. Tùy theo mục tiêu cụ thể của từng giai đoạn phát triển KT-XH, Nhà nước sử dụng công cụ thuế để khuyến khích, hoặc ưu tiên theo từng ngành, lĩnh vực, từng khu vực cần khuyến khích phát triển; đây là cơ sở quan trọng để xây dựng hệ thống chính sách thuế đối với khu vực SN công.

**- *Mối quan hệ giữa đơn vị sự nghiệp công với các chủ kinh tế khác:***  
 trong quá trình hoạt động, các đơn vị SN phải sử dụng các dịch vụ, hàng hoá đầu vào do các tổ chức, cá nhân thuộc các thành phần kinh tế cung cấp trên thị trường; mối quan hệ này phải hoàn toàn tuân thủ theo các quy luật của kinh tế thị trường. Như vậy khi mua các yếu tố đầu vào là quan hệ giữa đơn vị SN với các chủ thể cung cấp các yếu tố đó.

Trong trường hợp NSNN cấp kinh phí hoạt động cho các đơn vị SN thì tài chính công cũng chỉ giải quyết trong phạm vi mối quan hệ giữa Nhà nước khi “mua” kết quả đầu ra của đơn vị SN theo yêu cầu của Nhà nước (giao nhiệm vụ, hoặc đặt hàng). Hay nói cách khác là Nhà nước chỉ thanh toán tiền khi đơn vị SN cung ứng kết quả đầu ra đảm bảo về số lượng, chất lượng, giá cả. Hoàn toàn *không xuất hiện mối quan hệ giữa Nhà nước với các chủ thể cung cấp các yếu tố đầu vào cho đơn vị sự nghiệp công, bởi vậy trong quan hệ này đơn vị sự nghiệp là chủ thể quyết định.*

**- *Mối quan hệ giữa đơn vị sự nghiệp công với các chủ thể được cung cấp các dịch vụ.***

Trong nền kinh tế thị trường, về nguyên tắc chung người được cung cấp dịch vụ phải trang trải chi phí. Nhà nước là một chủ thể đặc biệt, vừa là chủ sở hữu đơn vị SN công, nhưng đồng thời lại là khách hàng được đơn vị cung cấp dịch vụ (thực hiện theo yêu cầu của Nhà nước).

Nhà nước *chỉ thực hiện những can thiệp đối với những hoạt động SN khi không có đủ các yếu tố của thị trường* (hạn chế việc độc quyền, hoặc khi thị trường cung cấp không hiệu quả); hoặc Nhà nước thanh toán hộ cho người dân được cung cấp dịch vụ SN khi những dịch vụ đó mang lại những giá trị ích lợi chung cho XH (như giáo dục, y tế, văn hoá... nhằm mục tiêu phát triển nguồn lực con người; đầu tư phát triển KH-CN nhằm đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá theo mục tiêu chiến lược của Nhà nước...).

**- *Mối quan hệ giữa đơn vị SN công với người lao động trong đơn vị:***  
 mối quan hệ này được biểu hiện trong việc hình thành, sử dụng quỹ tiền

lương, thu nhập của đơn vị SN. Trong cơ chế thị trường mỗi quan hệ này phải đảm bảo theo các quy luật của thị trường hàng hoá sức lao động, hay nói cách khác là tiền lương và thu nhập mà đơn vị trả cho người lao động phải phù hợp với kết quả (số lượng, chất lượng) làm việc của người lao động. Đây là mối quan hệ thuộc phạm vi tài chính của đơn vị SN.

Mối quan hệ giữa đơn vị SN (người sử dụng lao động) với từng cá nhân người lao động là sự thoả thuận giữa hai chủ thể độc lập. Tuy vậy do tính đặc thù trong một số lĩnh vực hoạt động SN (như giáo dục, y tế, nghiên cứu khoa học cơ bản...) có tác động trực tiếp, mức độ ảnh hưởng lớn đến XH đòi hỏi Nhà nước cần có chính sách tài chính nhằm điều tiết mối quan hệ này; khắc phục, hạn chế những tác động tiêu cực của kinh tế thị trường. Cần có sự ưu đãi, hỗ trợ người lao động làm việc trong những ngành, lĩnh vực, các địa bàn khó khăn, vùng sâu, vùng xa... mà Nhà nước cần khuyến khích, thu hút.

### **1.3. Chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công trong nền kinh tế quốc dân.**

#### ***1.3.1. Quan niệm về chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công***

Theo quan niệm phổ biến, chính sách được hiểu là “phương thức hành động được một chủ thể khẳng định và thực hiện nhằm giải quyết những vấn đề lặp đi lặp lại” [57, tr 20].

Kinh tế gia Frene Ellis cho rằng: “*chính sách được xác định như là đường lối hành động mà Chính phủ lựa chọn đối với mọi lĩnh vực của nền kinh tế, kể cả các mục tiêu mà Chính phủ tìm kiếm và lựa chọn các phương pháp để theo đuổi các mục tiêu đó*” [58, tr 11].

Chính sách KT-XH là tổng thể các quan điểm, tư tưởng, các giải pháp và công cụ mà Nhà nước sử dụng để tác động lên các chủ thể KT-XH nhằm giải quyết các vấn đề chính sách, thực hiện những mục tiêu nhất định theo định hướng mục tiêu tổng thể của đất nước [57, tr 25].

Theo Đại từ điển kinh tế thị trường của Viện Nghiên cứu và phổ biến tri thức Bách khoa “*Chính sách tài chính là tiêu chuẩn xử lý quan hệ phân phối tài chính theo lợi ích của giai cấp thống trị*” [60, tr 635].

Theo tác giả Hạng Hoài Thành: “*Chính sách tài chính là tổng hoà chuẩn tắc và biện pháp cơ bản Nhà nước đặt ra để chỉ đạo hoạt động phân phối tài chính, giải quyết mối quan hệ phân phối tài chính nhằm đạt được mục đích hay mục tiêu nhất định. Chính sách tài chính thuộc phạm vi kiến trúc thượng tầng, dựa vào nhận thức của con người về quy luật tài chính, được đặt dưới sự chỉ đạo lý luận nhất định*” [52, tr 49].

Những quan niệm trên đề cập đến phạm trù chính sách và chính sách tài chính theo những khía cạnh khác nhau và mục đích khác nhau; tuy nhiên khi đề cập đến vấn đề này là phải làm rõ: chính sách tài chính là cái gì, ai tạo ra nó, nó tác động đến ai, đến cái gì, để như thế nào?

Với tinh thần đó, *chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công được xác định gồm các yếu tố:*

- Về chủ thể: Nhà nước là chủ thể ban hành chính sách để tác động, quản lý tài chính đối với các đơn vị thuộc khu vực SN công.

- Về mục tiêu: chính sách tài chính nhằm đẩy mạnh phát triển khu vực SN công phù hợp với cơ chế kinh tế thị trường, nâng cao năng lực cung cấp các dịch vụ nhằm đáp ứng tốt các nhu cầu của nền kinh tế và xã hội.

- Về phương tiện của chính sách: là biện pháp và phương pháp mà Nhà nước sử dụng để tác động nhằm đạt được mục tiêu chính sách tài chính trong những điều kiện cụ thể về không gian và thời gian xác định; chủ yếu gồm: chính sách quản lý chi NSNN đầu tư cho khu vực SN công, chính sách thuế, chính sách khuyến khích, hỗ trợ, ưu đãi các đơn vị SN, chính sách hỗ trợ các đối tượng cần được Nhà nước khuyến khích đảm bảo các dịch vụ SN...

- Về đối tượng: chính sách tài chính đối với khu vực SN công là hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản hướng dẫn nhằm áp



dụng cho các đối tượng chính là các đơn vị SN công, các đối tượng có liên quan đến việc sử dụng các dịch vụ do các đơn vị này cung cấp và khuyến khích các chủ thể khác tham gia vào các hoạt động tài trợ, đầu tư cho các hoạt động của đơn vị SN công.

Như vậy, chính sách tài chính đối với khu vực SN công được hiểu là *tổng hoà chuẩn tắc và biện pháp cơ bản Nhà nước đặt ra để quản lý hoạt động tài chính, giải quyết các mối quan hệ tài chính của các đơn vị sự nghiệp công nhằm phát triển khu vực sự nghiệp công, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu ngày càng tăng về các dịch vụ sự nghiệp của xã hội và phù hợp với yêu cầu phát triển nền kinh tế quốc dân.*

### ***1.3.2. Nội dung của chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công***

Với khái niệm như vừa trình bày ở phần trên, hệ thống chính sách tài chính đối với khu vực SN công bao gồm các nhóm chính sách như sau:

#### ***1.3.2.1. Chính sách đầu tư của Nhà nước cho khu vực sự nghiệp công.***

Chính sách đầu tư của Nhà nước cho khu vực SN công là những chính sách quan trọng có mức độ tác động trực tiếp, có tính quyết định đến hoạt động của các đơn vị SN công; đồng thời có mối quan hệ chi phối, ảnh hưởng đến hầu hết các nhóm chính sách khác.

Thông qua chi NSNN cho các đơn vị SN công, Nhà nước thực hiện các nhiệm vụ:

- Đầu tư, kích thích nền kinh tế tăng trưởng nhanh, bền vững thông qua đầu tư để nâng cao dân trí, nâng cao sức khoẻ nhân dân, bồi dưỡng nhân tài, đào tạo nguồn nhân lực, đẩy mạnh phát triển khoa học công nghệ; bảo vệ phát triển các nguồn tài nguyên thiên nhiên của đất nước...

- Thực hiện phân phối lại thu nhập quốc dân, tạo điều kiện cho nhân dân được tiếp cận những dịch vụ công thiết yếu, cơ bản; khắc phục sự phân hoá giàu - nghèo ngày càng gia tăng do kinh tế thị trường mang đến cho XH.

- Đầu tư cho khu vực SN công - công cụ vật chất quan trọng để Nhà nước tham gia vào thị trường cung cấp các dịch vụ cho nền kinh tế, can thiệp, điều tiết nhằm khắc phục những hạn chế của thị trường.

Phương thức quản lý chi NSNN cho khu vực SN công để Nhà nước thực hiện vai trò điều tiết thị trường và can thiệp vào các hoạt động SN được phân định theo các nhóm:

- Đối với các hoạt động SN vì ích lợi chung của toàn xã hội, cung cấp các HHCC thuần túy mà khu vực tư không có khả năng, hoặc cung cấp không hiệu quả; các hoạt động sự nghiệp mà kết quả hoạt động không thể lượng hoá được (như dự báo khí tượng, thủy văn, bảo vệ môi trường, bảo tồn, bảo tàng, phòng chống dịch bệnh v.v...) Nhà nước phải thông qua các đơn vị SN công để thực hiện, kinh phí hoạt động phải do NSNN cấp.

- Các hoạt động SN cung cấp HHCN *nhưng hoạt động trong những điều kiện không có đủ các yếu tố của thị trường* như: các đơn vị SN ở các vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn; thực hiện các nhiệm vụ chính trị của Nhà nước (như phục vụ người nghèo, đối tượng CS-XH, đồng bào dân tộc...) Nhà nước phải đóng vai trò trực tiếp can thiệp vào thị trường bằng cơ chế giao nhiệm vụ cho các đơn vị thực hiện, NSNN cấp đảm bảo kinh phí hoạt động cho các đơn vị SN công.

- Các hoạt động SN thực hiện các nhiệm vụ Nhà nước đặt hàng: về bản chất vẫn là cung cấp HHCN nên vẫn phải đảm bảo nguyên tắc bù đắp các chi phí hoạt động, khuyến khích cạnh tranh trong việc cung cấp dịch vụ (số lượng, chất lượng, giá cả) giữa các đơn vị SN công với nhau và các đơn vị khác (SN ngoài công lập, các doanh nghiệp...).

- Các hoạt động SN cung cấp HHCN phục vụ trực tiếp cho từng cá nhân có tính chất đặc thù (như: giáo dục, đào tạo, khám chữa bệnh, dịch vụ văn hoá...) Nhà nước đầu tư các đơn vị SN công để phát huy vai trò can thiệp, điều tiết thị trường; cung cấp dịch vụ đảm bảo chất lượng, giá cả để mọi người dân đều có thể được cung cấp các dịch vụ cơ bản, tránh việc các đơn vị

chỉ hoạt động vì mục tiêu lợi nhuận. Đồng thời cần có cơ chế, chính sách hỗ trợ người dân trong việc thu hưởng các dịch vụ SN như: chi hỗ trợ chi phí học tập, chi hỗ trợ đóng BHYT cho các đối tượng cần ưu tiên, ưu đãi để người dân được hưởng các quyền học tập, khám chữa bệnh...

- Đối với các lĩnh vực như giáo dục, đào tạo, y tế, nghiên cứu khoa học... rất cần thu hút những người lao động được đào tạo cơ bản, có trình độ cao, bởi vậy Nhà nước cần có các chính sách ưu đãi về tiền lương, phụ cấp để khuyến khích việc tuyển dụng những người có trình độ chuyên môn cao.

- Các đơn vị SN hoạt động ở các địa bàn khó khăn, vùng sâu, vùng xa sẽ rất khó khăn trong việc tuyển dụng người lao động đáp ứng được các yêu cầu chuyên môn nếu không có chính sách tiền lương thỏa đáng.

*1.3.2.2. Chính sách quản lý vốn và tài sản công tại các đơn vị sự nghiệp công.*

Trong quá trình NSNN đầu tư cho các đơn vị SN, có một bộ phận đã hình thành giá trị tài sản, vốn của đơn vị SN công; có thể phân theo ba nhóm:

- Các khoản chi NS cho các đơn vị để mua sắm tài sản (hữu hình và vô hình) phục vụ cho các hoạt động SN, các khoản chi này đã quyết toán chi NSNN, tài sản được các đơn vị sử dụng vào các hoạt động SN, nhưng không thực hiện hạch toán khấu hao tài sản vào giá thành sản phẩm dịch vụ.

- Các tài sản khác được hình thành do Nhà nước điều chuyển, cấp, giao cho các đơn vị quản lý và sử dụng (máy móc, thiết bị, nhà xưởng, giá trị quyền sử dụng đất...).

- Các khoản chi thực hiện các chương trình, dự án, đề tài đã góp phần tăng thêm giá trị vốn của đơn vị SN như: giá trị thương hiệu, giá trị các công nghệ mà đơn vị đang sở hữu...

Trong nền kinh tế thị trường, các đơn vị SN với tư cách là một chủ thể kinh tế, giá trị tài sản, vốn mà NSNN đã cấp cho đơn vị thuộc sở hữu Nhà nước, do vậy Nhà nước cần có chính sách để xác định rõ trách nhiệm của đơn

vị đơn vị SN công trong việc bảo tồn và phát triển vốn, nhằm tiếp tục phát triển các hoạt động SN.

Xét trong phạm vi đơn vị SN, các tài sản có tham gia vào các hoạt động SN là tư liệu sản xuất (C1) phải được tái tạo để tiếp tục tái sản xuất; bởi vậy cần thực hiện trích khấu hao tài sản và hạch toán đầy đủ vào giá thành của hoạt động SN.

Nguồn khấu hao các tài sản có nguồn gốc từ NSNN được để lại cho các đơn vị sử dụng nhằm tiếp tục tái tạo tài sản cho đơn vị, duy trì và phát triển các hoạt động SN. Đối với quỹ khấu hao của các tài sản có nguồn gốc từ vốn vay, liên kết... được hình thành nguồn để trả nợ.

### *1.3.2.3. Chính sách quản lý giá dịch vụ sự nghiệp.*

Trong nền kinh tế thị trường, xét về bản chất kinh tế thì các đơn vị SN công cũng là các đơn vị kinh tế tương tự như các đơn vị kinh doanh, dịch vụ; về mặt nguyên tắc phải tuân theo các quy luật của kinh tế thị trường:

- Hàng hoá, dịch vụ do các đơn vị SN công phải thực hiện đúng theo quy luật giá trị, cần phải thực hiện hạch toán đầy đủ chi phí, bao gồm cả chi phí hoạt động và chi phí khấu hao tài sản. Giá cả dịch vụ được xác định trên thị trường theo quy luật cung - cầu.

- Hoạt động của các đơn vị SN công cũng phải đảm bảo tái sản xuất và tái sản xuất mở rộng. Hay nói cách khác là phải có lãi để tái đầu tư, tiếp tục mở rộng quy mô của hoạt động SN. Lợi nhuận là động lực để khuyến khích các thành phần kinh tế đầu tư vào các hoạt động SN.

- Đảm bảo tính cạnh tranh trong việc cung cấp dịch vụ (số lượng, chất lượng, giá cả) giữa các đơn vị SN công với nhau và các đơn vị khác (SN ngoài công lập, các doanh nghiệp...).

Tuy vậy do tính chất đặc thù của hoạt động SN ở mỗi lĩnh vực khác nhau đòi hỏi Nhà nước có cơ chế, chính sách quản lý giá dịch vụ phù hợp:

- Đối với các hoạt động SN cung cấp HHCN *nhưng hoạt động trong những điều kiện không có đủ các yếu tố của thị trường* như: các đơn vị SN ở các vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn; thực hiện các nhiệm vụ chính trị của Nhà nước; các hoạt động SN thực hiện các nhiệm vụ Nhà nước đặt hàng: Nhà nước thực hiện thanh toán theo mức giá dịch vụ đã hạch toán đủ chi phí hoạt động cho đơn vị SN công; hoặc theo đơn giá được Nhà nước phê duyệt.

- Đối với các hoạt động giáo dục, y tế do tính chất đặc thù liên quan trực tiếp đến quyền lợi của người dân trong việc thụ hưởng dịch vụ; bên cạnh đó do người học, bệnh nhân không có đủ thông tin để so sánh đánh giá trước về chất lượng dạy học, khám chữa bệnh (thông tin không hoàn hảo) do vậy Nhà nước cần có chính sách quản lý giá dịch vụ của các lĩnh vực này phù hợp với tiêu chuẩn, chất lượng dịch vụ do các đơn vị này cung cấp.

- Để thực hiện được việc khuyến khích hỗ trợ người dân trong việc học tập nâng cao trình độ văn hoá, trình độ tay nghề... Nhà nước hỗ trợ toàn bộ (hoặc một phần) chi phí học tập tùy theo đối tượng mà Nhà nước thấy cần thiết phải khuyến khích. Cơ chế hỗ trợ có thể thực hiện bằng việc cấp hỗ trợ cho đơn vị SN và giảm trừ phần chi phí đã hỗ trợ khi duyệt giá dịch vụ; hoặc có thể thực hiện theo cơ chế cấp hỗ trợ trực tiếp cho người đi học không phân biệt người đó học trong các trường công lập, hay trong các cơ sở giáo dục, đào tạo ngoài công lập, các trường sẽ thu học phí theo mức giá tương ứng với chất lượng dịch vụ (đã tính đầy đủ chi phí). Hai cách này có thể thực hiện tùy theo từng cấp học và từng địa bàn.

#### 1.3.2.4. Chính sách thuế.

Trong nền kinh tế, đơn vị SN công là một chủ thể, bình đẳng như các chủ thể kinh tế khác, là đối tượng chịu sự điều tiết của Nhà nước thông qua các chính sách thuế. Tuy vậy do các đơn vị SN có vai trò rất quan trọng trong việc cung cấp các dịch vụ đặc biệt nhằm đáp ứng các yêu cầu cho nền KT-

XH, đặc biệt là đối với những lĩnh vực giáo dục, y tế, nghiên cứu khoa học..., nên Nhà nước cần có chính sách ưu đãi về thuế để hỗ trợ và khuyến khích đối với các đơn vị SN. Tùy theo những điều kiện cụ thể của nền kinh tế, đặc thù của từng lĩnh vực hoạt động, theo từng ngành, từng khu vực cần khuyến khích, ưu tiên phát triển để có mức thuế suất phù hợp. Vấn đề ưu đãi về thuế đối với các hoạt động SN nói chung và đơn vị SN công bao gồm hai nội dung cơ bản sau:

**Thứ nhất** chính sách thuế của Nhà nước thực hiện ưu đãi về thuế suất: quy định thuế suất bằng không đối với các hoạt động SN đặc biệt như giáo dục, y tế dự phòng, bảo vệ tài nguyên môi trường...; quy định mức thuế suất thấp hơn các hoạt động kinh doanh dịch vụ khác đối với các hoạt động SN cần được ưu tiên như đào tạo, khám chữa bệnh, SN văn hoá quần chúng, bảo tồn, bảo tàng...; quy định thuế suất ưu đãi đối với đơn vị SN hoạt động tại các địa bàn khó khăn, vùng sâu, vùng xa cần khuyến khích thu hút các thành phần kinh tế đầu tư cho các hoạt động SN...

**Thứ hai** chính sách thuế được sử dụng như là một công cụ điều tiết vĩ mô nhằm thu hút các nguồn vốn đầu tư của XH cho các hoạt động SN. Vấn đề này đặc biệt quan trọng đối với sắc thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế thu nhập cá nhân. Khi Nhà nước cho phép các doanh nghiệp, các cá nhân được giảm trừ trước khi tính thuế đối với các khoản tài trợ cho các hoạt động SN; hoặc được áp dụng mức thuế thấp hơn đối với các khoản thu nhập có được từ hoạt động SN. Đây sẽ là động lực quan trọng để khuyến khích các thành phần kinh tế đầu tư phát triển các hoạt động SN nhằm đáp ứng tốt hơn nhu cầu của XH trong điều kiện NSNN còn hạn hẹp.

#### *1.3.2.5. Chính sách về đầu tư tín dụng Nhà nước.*

Do vai trò đặc biệt của các hoạt động sự nghiệp đối với nền kinh tế Nhà nước cần có chính sách đầu tư tín dụng để hỗ trợ theo hai nhóm:

- Hỗ trợ tín dụng đối với các đơn vị cung cấp các hoạt động sự nghiệp

để giúp các đơn vị này trong việc đầu tư cơ sở vật chất kỹ thuật, áp dụng các công nghệ cao nhằm nâng cao năng lực và chất lượng dịch vụ đáp ứng tốt hơn nhu cầu ngày càng tăng của XH và người dân. Trong đó cần ưu tiên cho các lĩnh vực SN giáo dục, đào tạo, y tế... là những lĩnh vực đóng vai trò rất quan trọng đối với đời sống KT-XH; các hoạt động SN trong các lĩnh vực này có tác động trực tiếp vào việc phát triển nguồn lực con người - là nhân tố có ý nghĩa quyết định đến việc đẩy mạnh thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, góp phần phát triển nền kinh tế nhanh và bền vững.

- Hỗ trợ cho người dân trong việc học tập, nâng cao trình độ học vấn, nâng cao tay nghề... bằng các chính sách tín dụng.

Trong cơ chế kinh tế thị trường, chính sách tín dụng Nhà nước cần hỗ trợ bằng những cách thức:

- Hỗ trợ về tín chấp: các đơn vị SN công không hoạt động theo mô hình doanh nghiệp nên không có vốn, tài sản để thế chấp vay vốn; người dân cũng rất khó khăn trong việc thế chấp tài sản để vay vốn; vì thế chính sách tín dụng Nhà nước cần quy định cụ thể về các hình thức bảo lãnh, tín chấp để vay tín dụng.

- Hỗ trợ về thời gian vay vốn: đầu tư vào các lĩnh vực hoạt động SN thường chậm thu hồi vốn bởi vậy cần ưu đãi vay dài hạn để có thời gian hoàn trả vốn vay.

- Hỗ trợ về hoàn trả vốn vay: đầu tư cho các hoạt động SN thường có lợi nhuận không cao, thậm chí trong một số trường hợp không có khả năng thu hồi vốn, bởi vậy Nhà nước có thể thực hiện chi NSNN để hỗ trợ trả nợ vay; như chi trả nợ cho những đơn vị SN đầu tư phát triển giáo dục, y tế ở vùng sâu, vùng xa nhằm hỗ trợ phát triển KT-XH, NSNN chi trả nợ vay cho người vay tiền đi học sau khi ra trường đã làm việc đủ thời gian quy định ở những khu vực khó khăn (biên giới, hải đảo...), làm việc trong những ngành Nhà nước cần ưu đãi để thu hút người lao động (giáo viên, nghiên cứu khoa học cơ bản, cơ quan Nhà nước...).

- Hỗ trợ về lãi suất: chính sách tín dụng với lãi suất ưu đãi thấp hơn so với mức lãi suất tín dụng của các ngân hàng thương mại là một biện pháp hữu hiệu để hỗ trợ các đơn vị SN công và người dân; tuy vậy lãi suất không nên quá thấp, đặc biệt là đối với các khoản vay của cá nhân, vì có thể sẽ gây ra những tiêu cực do việc chênh lệch lãi suất.

### ***1.3.3. Những nhân tố tác động đến chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công.***

#### ***1.3.3.1. Nhận thức của các chủ thể tham gia vào các quan hệ tài chính.***

Chính sách nói chung và chính sách tài chính đối với khu vực SN công nói riêng, thuộc thượng tầng kiến trúc, do vậy nó chịu sự tác động trực tiếp của nhận thức của các chủ thể tham gia vào các mối quan hệ tài chính. Quá trình chuyển đổi chính sách tài chính đối với các đơn vị SN từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung bao cấp sang cơ chế thị trường - là một quá trình thay đổi toàn diện, cần nhất quán trong mục tiêu, có những bước đi, giải pháp phù hợp với yêu cầu, nhiệm vụ trong từng giai đoạn cụ thể. Bởi vậy nhận thức của các chủ thể này cần được xem xét ở các góc độ:

***Thứ nhất là*** nhận thức của cơ quan hoạch định, ban hành và kiểm tra, giám sát việc chính sách, các cơ quan này cần phải có quá trình nghiên cứu đánh giá từ các hoạt động thực tiễn để xây dựng, ban hành, tổ chức thực hiện và kiểm tra giám sát quá trình thực hiện chính sách. Trong quá trình tổ chức thực hiện các chính sách cần phải tiếp tục tổng kết, đánh giá và có sự điều chỉnh, sửa đổi để hoàn thiện các chính sách nhằm giải quyết tốt những vấn đề đang đặt ra trong hoạt động thực tiễn. Một vấn đề có tính quy luật là các cơ quan công quyền luôn có xu hướng lạm quyền, ôm đồm, muốn có nhiều quyền lực về phía mình, nên rất dễ dẫn tới việc xây dựng những chính sách can thiệp trực tiếp quá nhiều, làm “méo mó” các quan hệ của thị trường. Trong thực tế hiện nay các cơ quan hoạch định chính sách thường lựa chọn theo hướng dễ thực hiện, thuận lợi cho các cơ quan Nhà nước, làm tổn hại



đến quyền lợi của các đối tượng chịu sự tác động của chính sách (đơn vị SN, của người dân...).

**Thứ hai là** nhận thức của các đơn vị SN (là nơi tổ chức thực thi chính sách): quá trình chuyển đổi chính sách tài chính đối với các đơn vị SN từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung bao cấp sang cơ chế thị trường tất yếu đòi hỏi các đơn vị SN phải bắt kịp với xu hướng xoá dần sự bao cấp của Nhà nước, giảm dần sự can thiệp trực tiếp bằng những mệnh lệnh hành chính; phát huy vai trò chủ động, tăng tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị SN trong việc tổ chức thực hiện các hoạt động SN theo các quy luật của kinh tế thị trường. Tuy vậy nhìn chung hiện nay các đơn vị SN còn vẫn nặng theo nếp cũ, rất chậm trong việc đổi mới, chưa kịp thích nghi với cơ chế kinh tế thị trường...

**Thứ ba là** nhận thức của xã hội, của người được cung cấp dịch vụ SN: có thể đánh giá một cách khái quát là trong quá trình thực hiện chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung bao cấp sang cơ chế kinh tế thị trường, đòi hỏi chung nhận thức của xã hội nói chung và của các đối tượng được đáp ứng các dịch vụ SN phải thay đổi tư duy bao cấp, trông chờ nào Nhà nước; cho rằng Nhà nước có trách nhiệm phải cung cấp các dịch vụ giáo dục, đào tạo, y tế, văn hoá... cho nhân dân; giáo viên, bác sỹ chỉ muốn (và thích) làm việc (vào biên chế) ở các đơn vị SN công lập; người dân còn e ngại và chỉ đến các trường, các cơ sở y tế... ngoài công lập khi không có lựa chọn nào khác.

Những vấn đề còn tồn tại trong nhận thức của các chủ thể như vừa đề cập ở trên là một trở ngại rất lớn trong quá trình đổi mới chính sách tài chính.

#### *1.3.3.2. Mục tiêu của Nhà nước.*

Mục tiêu phát triển khu vực SN công nhằm đáp ứng các nhu cầu ngày càng tăng của XH là cơ sở để hình thành chính sách tài chính, đồng thời cũng là tiêu chí để đánh giá mức độ tác động của chính sách. Bởi vậy chính sách tài chính phải xuất phát từ các mục tiêu chung:

- Với mục tiêu phát triển kinh tế thị trường: hình thành và triển đồng bộ các loại thị trường, phát triển kinh tế nhanh, bền vững, không ngừng nâng

cao phúc lợi xã hội... đây là một đòi hỏi khách quan mà chính sách tài chính đối với khu vực SN công phải thực hiện tốt.

- Thực hiện nhiệm vụ phát triển nền kinh tế quốc dân, phát triển kinh tế nhanh, bền vững; trong đó nhiệm vụ ưu tiên phát triển phát triển nguồn lực con người, đã và đang đặt ra những yêu cầu tăng cường phát triển các lĩnh vực y tế, giáo dục, đào tạo và khoa học công nghệ... Đây là những lĩnh vực đòi hỏi NSNN cần tập trung đầu tư, tốc độ tăng chi NSNN cho các lĩnh vực này cần tăng nhanh, chiếm tỷ trọng lớn hơn trong giai đoạn tới.

- Nhu cầu của XH về đáp ứng các dịch vụ SN này càng tăng, trong điều kiện NSNN luôn hạn hẹp, bởi vậy Nhà nước cần cơ cấu lại chi NSNN theo hướng *cần tập trung chi NSNN cho những hoạt động SN vì mục tiêu chung, vì ích lợi của toàn XH*, các lĩnh vực SN khác nên chuyển dần cho thị trường đáp ứng; chính sách tài chính cần phát huy các nguồn lực của XH tham gia vào các hoạt động SN, giảm dần sự bao cấp từ NSNN.

*1.3.3.3. Trình độ phát triển kinh tế xã hội và đặc điểm kinh tế - kỹ thuật của ngành, lĩnh vực hoạt động sự nghiệp.*

Chính sách tài chính thuộc phạm vi kiến trúc thượng tầng XH, phản ánh và phụ thuộc vào cơ sở hạ tầng XH, trong đó trực tiếp là trình độ phát triển của nền kinh tế. Bởi vậy, khi nghiên cứu, hoạch định và ban hành chính sách cần phải xuất phát từ những điều kiện cụ thể của nền KT-XH trong từng giai đoạn cụ thể của nền kinh tế quốc dân. Do tính chất phát triển không đồng đều giữa các vùng, miền; có sự khác biệt tương đối lớn giữa các thành phố, đô thị với vùng nông thôn, miền núi... Chính sách tài chính cần phải có sự phân tách giữa các vùng có điều kiện kinh tế phát triển với các khu vực còn chậm phát triển. Các đơn vị SN công cần phát huy tốt vai trò chủ đạo, can thiệp trực tiếp đối với những khu vực kinh tế chậm phát triển (vùng nông thôn, miền núi); *cơ cấu chi NSNN cần tập trung tăng chi cho vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn.*

Như đã trình bày ở phần trên, khu vực SN công hoạt động trên rất nhiều lĩnh vực SN điều đó đã tất yếu dẫn tới có sự khác biệt nhiều giữa các ngành. Sự khác biệt đó không những thể hiện ở những đặc điểm kinh tế - kỹ thuật khác nhau giữa các ngành (GD-ĐT, y tế, nhiên cứu khoa học, công nghệ...), mà còn có *sự khác biệt trong vai trò của từng lĩnh vực hoạt động đó đối với nền kinh tế, khác biệt về mức độ và cách thức Nhà nước cần can thiệp, tác động đến các đơn vị này.*

Đơn cử như giáo dục tiểu học, Nhà nước cần đầu tư để đạt mục tiêu phổ cập; trong khi đó giáo dục trung học phổ thông thì Nhà nước chỉ cần tập trung chăm lo cho đối tượng CS-XH, còn các đối tượng khác thì chỉ cần hỗ trợ một phần chi phí học tập.

Từ những khác biệt như vậy, cho thấy việc xây dựng chính sách tài chính đối với các đơn vị SN công cần phải nghiên cứu để phù hợp tình hình thực tế của địa phương, đặc điểm kinh tế kỹ thuật của ngành, lĩnh vực.

#### **1.4. Kinh nghiệm quốc tế về xây dựng và đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công.**

##### ***1.4.1. Kinh nghiệm đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công của Trung Quốc.***

Trung Quốc là quốc gia đã và đang thực hiện quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch truyền thống sang phát triển kinh tế thị trường; bởi vậy khu vực SN công ở Trung Quốc cũng có nhiều đặc điểm và có quá trình hình thành, phát triển tương tự như ở nước ta. Kinh nghiệm của Trung quốc trong quá trình đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực này có nhiều điểm tương đồng với Việt Nam cần được nghiên cứu, tổng kết và áp dụng.

##### ***Về việc xác định phạm vi của tài chính công và chi tiêu công cộng:***

Trung Quốc đã xác định: theo đà tăng trưởng của kinh tế, nhu cầu tài chính công cần tăng cường cho những *chi phí công cộng xã hội đại diện cho*

*lợi ích chung và lợi ích lâu dài cho xã hội* như: khoa học kỹ thuật, giáo dục, y tế, BHXH... nhưng cần thay đổi phương thức “chính phủ ôm đồm” truyền thống. Những chi phí công cộng xã hội này về tổng thể cần lấy tài chính công (NSNN cấp) làm kênh chủ yếu, đồng thời cần dựa vào nguyên tắc “*ai được lợi, người ấy đảm nhận*”.

Phạm vi hoạt động của tài chính chính phủ (tài chính Nhà nước) bao gồm cả những khu vực mà Nhà nước tham gia thông qua việc phân phối tài chính, thoả mãn nhu cầu công cộng của xã hội; *còn những việc không thuộc nhu cầu công cộng cần để cho thị trường điều tiết và cung cấp*. Nhu cầu công cộng xã hội được xác định bởi ba vấn đề [52, tr 262]:

- Các công việc chỉ có Chính phủ đứng ra tổ chức và thực thi mới có thể thực hiện được.

- Những công việc mà tư nhân và các xí nghiệp không muốn làm nhưng lại rất cần thiết cho sự tồn tại và phát triển của xã hội.

- Các công việc chỉ có Chính phủ tổ chức mới có thể điều hoà có hiệu quả lợi ích của các bên.

#### ***Về việc xác định phạm vi cấp kinh phí cho các đơn vị sự nghiệp:***

Các đơn vị SN như văn hoá, giáo dục, nghiên cứu khoa học, y tế... đều mang tính chất đáp ứng các nhu cầu công cộng và được phân thành các nhóm [52, tr 264, 265]:

- Các đơn vị mang tính công ích: như đơn vị SN giáo dục cơ sở, nghiên cứu khoa học cơ bản, thư viện, sinh đẻ có kế hoạch, phòng dịch vệ sinh công cộng... là những loại dịch vụ cung cấp thoả mãn nhu cầu công cộng, tài chính Nhà nước cần đảm bảo cung cấp kinh phí hoạt động cho những đơn vị này.

- Các đơn vị SN bán công ích: như giáo dục cao đẳng, giáo dục chuyên nghiệp, phát thanh truyền hình, chữa bệnh bảo vệ sức khoẻ... dịch vụ của những đơn vị này cung cấp nằm giữa nhu cầu công cộng XH và nhu cầu của cá nhân; kinh phí hoạt động của các đơn vị này thuộc chi công cộng của

Chính phủ, nhưng *đối tượng được hưởng dịch vụ cần chịu một phần chi phí*, vì vậy tài chính công có thể dùng hình thức hỗ trợ.

- Các đơn vị SN kinh doanh như: nghiên cứu khoa học phát triển, phong trào thể dục thể thao chuyên môn hoá, đoàn biểu diễn nghệ thuật, nhà hát biểu diễn nghệ thuật... những dịch vụ do các đơn vị này cung cấp nhìn chung không thuộc nhu cầu công cộng xã hội, *cần chuyển sang thực hiện theo cơ chế thị trường*.

#### ***Về thực hiện khoán kinh phí cho các đơn vị sự nghiệp:***

Trong quá trình đổi mới quản lý tài chính đối với các đơn vị SN, Trung Quốc cũng đã thực hiện cơ chế khoán kinh phí NS cấp hàng năm cho các CQHC, đơn vị SN. Căn cứ vào tính chất, nhiệm vụ và tình hình tài chính của các đơn vị hành chính SN để chia làm bốn loại [60, tr 666]:

- Khoán NS toàn mức: xác định tổng kinh phí (NSNN) cấp cho đơn vị hành chính SN; chi trội không cấp bù, kết dư được giữ lại dùng.

- Khoán từng mục: chỉ khoán tổng chi cho một hoặc nhiều mục nào đó.

- Khoán định mức: xác định kinh phí năm, xác định mức chi cho một hoặc nhiều hạng mục nào đó, khoán theo định mức đã được xác định, chi trội không cấp bù, dư được để lại sử dụng.

- Khoán bù chênh lệch: xác định số thu, số chi, xác định mức được trợ cấp, hoặc giao nộp lên trên rồi giao khoán cho đơn vị, chi vượt (hoặc thu thiếu) không cấp bù, thu vượt (hoặc kết dư) được giữ lại để sử dụng.

#### ***Về đánh giá hiệu quả chi công cộng:***

Việc đánh giá hiệu quả chi công cộng được áp dụng theo 3 phương pháp [52, tr 277]:

- Phương pháp phân tích giá thành - hiệu quả: là phương pháp phân tích, so sánh giữa giá thành dự kiến với hiệu quả dự kiến của các phương án để lựa chọn phương án chi công cộng tối ưu. Phương pháp này phù hợp với việc đánh giá những nội dung chi mang lại kết quả kinh tế hữu hình có thể dùng tiền tệ để đo đếm được.

- Phương pháp lựa chọn chi phí thấp nhất: phương pháp này lấy số lượng chi phí cần thiết để đạt được hiệu quả KT-XH nhất định làm tiêu chuẩn để đánh giá hiệu quả chi công cộng, có hiệu quả như nhau, nếu chi phí thấp hơn thì hiệu quả cao, ngược lại là hiệu quả thấp. Phương pháp này áp dụng đối với việc đánh giá các khoản chi công cộng mà không thể sử dụng tiền tệ làm thước đo hiệu quả kinh tế, xã hội; mà chỉ tính toán giá thành (chi phí) hoạt động làm tiêu chuẩn lựa chọn.

- Phương pháp phân tích tài chính đối với đánh giá chi tiêu công cộng thường áp dụng hai nội dung:

+ Phương pháp phân tích so sánh: là phương pháp so sánh giữa hai hoặc nhiều hơn hai chỉ tiêu để xác định chênh lệch; như so sánh số thực chi với số dự toán cùng kỳ, so sánh với số liệu kỳ này với kỳ trước. Khi áp dụng phương pháp này để đánh giá hiệu quả chi tiêu cần đảm bảo tính thống nhất có thể so sánh được về nội dung, phương pháp tính toán, đơn vị đo lường, phương pháp thống kê các chỉ tiêu so sánh.

+ Phương pháp phân tích tỷ suất: là phương pháp tiến hành phân tích số liệu liên quan giữa các chỉ tiêu tài chính (cơ cấu chi, tốc độ tăng chi...), thông qua phân tích sự biến đổi tỷ suất giữa các chỉ tiêu tài chính liên quan và kết hợp các nhân tố tương quan (sản phẩm, kết quả hoạt động...) ảnh hưởng đến sự biến đổi tỷ suất để phân tích hiệu quả chi của đơn vị. Phương pháp này có thể sử dụng kết hợp với phương pháp so sánh (kỳ này với kỳ trước, đơn vị này với đơn vị tương tự...) để đánh giá hiệu quả hoạt động của đơn vị.

#### ***1.4.2. Kinh nghiệm của các nước về đổi mới chi NSNN theo kết quả hoạt động.***

##### ***1.4.2.1. Chi NSNN theo kết quả hoạt động.***

Phương thức quản lý chi NSNN theo các khoản mục đầu vào đã bộc lộ rất nhiều vấn đề không phù hợp; phân bổ NS theo các khoản mục đầu vào đã tạo ra điểm yếu cơ bản là không khuyến khích đơn vị tiết kiệm NS, vì nó

không đặt ra yêu cầu ràng buộc chặt chẽ giữa số kinh phí được cấp với kết quả đạt được ở đầu ra.

Nhằm đáp ứng tốt hơn các nhu cầu của xã hội, đòi hỏi NSNN phải tăng chi cho các hoạt động SN phù hợp với nhu cầu ngày càng tăng cao của xã hội. Đồng thời với việc tăng chi, điều chỉnh cơ cấu chi NSNN, cần đổi mới cơ chế quản lý nâng cao hiệu quả chi NSNN cho các hoạt động SN, nhằm đáp ứng tốt hơn các nhu cầu của xã hội.

Để thấy rõ hiệu quả của phương thức quản lý chi NSNN theo kết quả đầu ra qua sự so sánh tại Bảng 1.1.

**Bảng 1.1. So sánh, đánh giá về quản lý chi ngân sách**

TIÊU THỨC	QUẢN LÝ CHI NS THEO ĐẦU VÀO	QUẢN LÝ CHI NS THEO KẾT QUẢ ĐẦU RA
1. Cơ sở lập dự toán chi NS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dự toán chi NS được lập từ việc tính toán các yếu tố đầu vào (các khoản mục chi); Dự toán chi NS chủ yếu dựa trên thực hiện của năm trước và khả năng cân đối NS kỳ này; do vậy, không biểu thị mối quan hệ giữa các yếu tố đầu vào với kết quả đầu ra.</li> <li>- NS được đo lường trong giới hạn đầu vào, tức là NS được quyết định bằng tổng các yếu tố đầu vào được mua sắm.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quản lý chi NS theo kết quả đầu ra đi từ việc xác định kết quả mong muốn, xác định đầu ra và qua đó hướng tới, tính toán các yếu tố đầu vào để lập dự toán và phân bổ nguồn lực tài chính.</li> <li>- NS được đo lường trong giới hạn các loại hàng hóa công được cung cấp, tức là NS được quyết định bởi giá cả thanh toán cho các đầu ra được cung ứng.</li> </ul>
2. Quản lý dự toán chi ngân sách	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dự toán chi NS được thiết lập thì không có sự thay đổi những nhân tố đầu vào.</li> <li>- Dự toán chi NS lập theo từng năm, tăng dần hằng năm; Lập dự toán tách rời giữa chi thường xuyên và chi đầu tư.</li> <li>- Liên kết giữa chính sách, lập kế hoạch NS với đầu ra và kết quả rất yếu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sử dụng NS đầu vào rất linh hoạt để tạo ra các đầu ra với giá cả, chi phí hợp lý.</li> <li>- NS được lập trên cơ sở kết hợp chặt chẽ giữa chi thường xuyên và chi đầu tư trong một khuôn khổ chi tiêu trung hạn.</li> <li>- Liên kết giữa chính sách, lập kế hoạch NS với đầu ra và kết quả rất chặt chẽ.</li> </ul>
3. Kiểm soát chi ngân sách	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kiểm soát chi NS thông qua đánh giá các nhân tố đầu vào được mua sắm trong giới hạn dự toán chi NS.</li> <li>- Cơ quan quản lý không có đủ thông tin về kết quả đầu ra trong quá trình lập KH NS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- NS được kiểm soát bằng khối lượng thanh toán cho mỗi đầu ra phù hợp với kế hoạch phân bổ NS.</li> <li>- CQ quản lý NS được cung cấp thông tin đầu ra và báo cáo kết quả đạt được.</li> </ul>

4. Đánh giá kết quả chi NS	Đánh giá chủ yếu dựa vào so sánh mức độ chi tiêu của từng <i>khoản mục đầu vào</i> giữa kế hoạch với thực hiện, hoặc giữa năm này với năm khác.	Đánh giá tính hiệu quả và hiệu lực của chi NSNN dựa vào <i>các kết quả đầu ra</i> và so sánh với mục tiêu chính sách.
5. Quyền của Đ.vị	Quyền tự chủ của đơn vị trong quản lý chi NS rất thấp.	Đơn vị được trao quyền tự chủ trong quản lý chi NS.

Qua sự phân tích, so sánh ở Bảng 1.1, có thể thấy rằng quản lý chi NS theo kết quả đầu ra góp phần đổi mới quản lý NSNN, này giúp tăng cường các nguyên tắc quản lý tài chính của khu vực công, nâng cao hiệu quả, hiệu lực của chi NSNN. Tác động của các đầu ra và kết quả cuối cùng của các đầu ra đối với phát triển KT-XH được phân tích, đánh giá và dự báo ngay từ khi các khoản chi NS chưa thực hiện (trong quá trình xây dựng dự toán NS).

Trong phương thức quản lý chi NS theo kết quả đầu ra, vấn đề quan trọng nhất chính là *đánh giá được mức độ kết quả thực hiện của việc chi NS và đưa kết quả đầu ra là cơ sở để phân bổ NS*. Quản lý chi NS theo kết quả đầu ra bao hàm một chiến lược tổng thể nhằm đạt được những thay đổi quan trọng trong việc quản lý và đo lường công việc thực hiện của các cơ quan Nhà nước so với mục tiêu đề ra. Nó bao gồm nhiều công đoạn như: thiết lập mục tiêu nhắm tới, lựa chọn các chỉ số đánh giá kết quả, giám sát công việc thực hiện, phân tích và báo cáo những kết quả này so với mục tiêu đề ra.

Mặc dù vấn đề trọng tâm là đánh giá các kết quả đạt được, hiệu quả của các khoản chi NS; vấn đề *tổ chức đánh giá các tác động cuối cùng của các đầu ra được tạo ra từ quá trình chi NS đối với nền KT-XH là vấn đề quan trọng hàng đầu*; công tác tổ chức đánh giá tác động - kết quả cuối cùng của chi NS không chỉ diễn ra sau khi các khoản chi NS được hoàn thành, mà được thực hiện ngay từ khi lập dự toán chi NS và trong quá trình chi tiêu NS.

Với những tác động tích cực như vậy, vấn đề đổi mới quản lý chi NSNN theo kết quả đầu ra đang là một xu thế phổ biến được chính phủ của nhiều quốc gia thực hiện; Việt Nam cũng đã bắt đầu nghiên cứu, học tập kinh



nghiệm của các quốc gia để thực hiện cải cách quản lý chi NSNN theo kết quả đầu ra, tuy vậy vấn đề áp dụng vào những điều kiện cụ thể cần phải được nghiên cứu để có bước đi phù hợp.

#### *1.4.2.2. Kinh nghiệm của Cộng hoà Pháp:*

Luật NSNN ngày 01/8/2001 (LOLF- Loi Organique relative aux Lois de Finances) được áp dụng từ năm 2006, được xem là một dấu ấn quan trọng trong lịch sử của nước Pháp vì nó dẫn đến những thay đổi sâu sắc toàn bộ cơ cấu tài chính công, cũng như sự vận hành của hệ thống nhà nước, từ thể chế chính trị đến quản lý hành chính. Luật NSNN đưa ra các quy định mới về xây dựng và chấp hành NSNN chuyển từ phương thức quản lý NS theo đầu vào, sang quản lý NS theo kết quả đầu ra.

Trước năm 2006, dự toán NSNN được xây dựng và xem xét chủ yếu tập trung vào mức độ thu, chi NS mà chưa thể trả lời được câu hỏi: NS đó hướng vào các kết quả mong muốn gì? Có đạt được không?

Luật NSNN mới quy định khi xây dựng dự toán NS phải tập trung thảo luận về những mục tiêu cần đạt được, về mối quan hệ giữa thu, chi NS và hiệu quả thực hiện các chính sách của Nhà nước. Các nội dung cơ bản liên quan đến quản lý, điều hành NSNN được thể hiện trong luật:

- Chuyển từ phương thức quản lý NS theo đầu vào sang quản lý dựa trên kết quả; quy định trách nhiệm đồng thời đảm bảo sự chủ động trong các hoạt động của các cơ quan nhà nước các cấp.

- Đảm bảo tính minh bạch về thông tin NS thông qua việc tăng cường, chuẩn hóa quyền kiểm tra giám sát và đánh giá của Nghị viện cũng như nâng cao chất lượng thông tin của Tòa Kiểm toán (Thẩm kế viện); giao quyền thẩm tra và xác nhận báo cáo quyết toán NS cho Tòa Kiểm toán.

- Cải tiến các công cụ quản lý, cung cấp thông tin thông qua việc sửa đổi mục lục NSNN; cải cách kế toán, ban hành chuẩn mực kế toán công.

**Về cơ cấu chi NS:** kinh phí không còn được phân bổ theo tính chất các khoản chi (theo mục chi) mà theo theo mục đích của các khoản chi và được cấp phát trọn gói - NS theo chương trình.

**Về xây dựng NS:** thay vì chỉ tập trung vào liệt kê, mô tả các khoản chi tiêu NSNN theo tính chất trong cơ chế quản lý NS theo đầu vào; xây dựng dự toán NS theo kết quả đầu ra cần phải ưu tiên tập trung vào xem xét các chiến lược, mục tiêu, các kết quả đầu ra của việc sử dụng NS cùng những chỉ số (indicateurs) *phục vụ cho việc đo lường, đánh giá kết quả.*

Chiến lược, mục tiêu, chỉ số và các kết quả cần đạt được sẽ được xác định cho từng chương trình và được trình bày trong Bản cam kết hiệu quả chương trình NS (PAP - Projet annuel de performance), được xây dựng cho từng chương trình, bao gồm các nội dung: (i) Mô tả chiến lược thực hiện của chương trình; (ii) Giới thiệu các mục tiêu hướng tới; (iii) Giới thiệu các chỉ số nhằm đo lường, đánh giá kết quả và (iv) Giải trình căn cứ, mục đích sử dụng từng đồng NS được cấp. Bản cam kết là tài liệu giải trình bắt buộc đính kèm dự toán NS hàng năm.

Tiếp theo, việc xác định đúng các mục tiêu ưu tiên được xem là một bước quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng NS; vì nếu không xác định được các mục tiêu ưu tiên, NS sẽ được sử dụng một cách giàn trải, thiếu tính thống nhất, thiếu rõ ràng và khó đạt được kết quả mong đợi.

Các mục tiêu ưu tiên được lựa chọn *phải được đánh giá bằng các chỉ số cụ thể*, nêu rõ những kết quả dự kiến đạt được từ việc sử dụng NS cho các hoạt động trong nội dung của chương trình. Các chỉ số phải đảm bảo thống nhất với mục tiêu lựa chọn, hữu dụng, bền vững và có thể kiểm chứng được.

Trong quá trình soạn thảo dự toán NS, chiến lược, *mục tiêu ưu tiên và các chỉ số đánh giá* do các Bộ trưởng xác định với sự trợ giúp của người chịu trách nhiệm chương trình. Trong phạm vi mỗi bộ, ngành, vai trò điều phối quá trình soạn thảo dự toán NS được giao cho Vụ trưởng Vụ Tài chính. Ở cấp

độ Chính phủ, vai trò này do Bộ trưởng Bộ Tài chính đảm nhận dưới sự chỉ đạo của Thủ tướng. Cuối cùng, chiến lược, mục tiêu và các chỉ số đánh giá được trình Nghị viện thảo luận và thông qua. Với chu trình như vậy, Chính phủ và Nghị viện có thể lựa chọn rõ ràng các mục tiêu mang tính chiến lược và các kết quả dự kiến đạt được. Việc lựa chọn mục tiêu và kết quả dự kiến có dựa trên quá trình nghiên cứu, phân tích kết quả thực hiện của năm trước thể hiện trong Báo cáo kết quả chương trình NS hàng năm (RAP - Rapport annuel de Performance).

#### *1.4.2.3. Kinh nghiệm của New Zealand:*

Vào năm 1988, Chính phủ Newzealand bắt đầu thực hiện chương trình cải cách quản lý tài chính nhằm mục đích cải thiện hiệu quả và nâng cao trách nhiệm giải trình trong khu vực công. Để thực hiện chương trình cải cách này, Newzealand đã ban hành Luật Khu vực Nhà nước (State Sector Act) 1988 và Luật Tài chính công (Public Finance Act) 1989.

Luật Khu vực Nhà nước quy định khuôn khổ cho mối quan hệ mới giữa các giám đốc điều hành với Bộ trưởng của họ, trao cho giám đốc điều hành một số quyền hạn mới như: chủ động thuê hoặc sa thải người lao động, quyết định mức lương cho người lao động theo sự cống hiến của họ.

Nội dung cơ bản của Luật Tài chính công là quản lý NS phải dựa trên cơ sở các hàng hóa, dịch vụ được cung cấp bởi các bộ, ngành chứ không phải dựa trên cơ sở nguồn lực Chính phủ phân bổ cho họ. Theo đó, các bộ, ngành ký kết hợp đồng với Chính phủ (hoặc với một bên thứ ba nhất định) về cam kết cung cấp hàng hóa, dịch vụ và đổi lại họ sẽ nhận được một NS do Chính phủ phân bổ. Các bộ ngành được tự do sử dụng NS được phân bổ nhằm hoàn thành tốt hợp đồng của mình đã ký kết.

***Quy trình xây dựng dự toán NS theo kết quả đầu ra*** bao gồm các bước cơ bản sau: (i) Dự thảo NS của các bộ, ngành trong đó xác định và ưu tiên hóa các đầu ra; (ii) Hướng dẫn thủ tục và giới hạn trần NS tầm vĩ mô;

(iii) Lập dự toán NS ở các đơn vị phù hợp với giới hạn trần NS; (iv) Tổng hợp NS từ dưới lên trong từng bộ, ngành; (v) Phê chuẩn ngân sách.

Khi hướng dẫn thủ tục xây dựng dự toán NS, Chính phủ cần phải nghiên cứu, phân tích thấu đáo các nội dung sau:

- Đầu ra dự kiến thể hiện trong dự thảo của các bộ ngành và tính hợp lý trong ưu tiên các đầu ra.

- Ước tính chi phí cần thiết để đạt được các đầu ra dự kiến. Khi ước tính chi phí, nên tham khảo các báo cáo hoạt động của năm trước. Báo cáo hoạt động của năm trước *được xem là một nguồn dữ liệu để tham khảo hoặc để so sánh, chứ không nên coi là cơ sở xác lập chi tiêu NS của năm sau.*

- Định hướng chính sách của Nhà nước.

***Xây dựng dự toán NS ở các đơn vị chi tiêu:*** việc xây dựng dự toán NS được bắt đầu từ đơn vị chi tiêu cấp thấp nhất *sau khi đã có hướng dẫn* thủ tục và giới hạn trần NS. Các đơn vị xây dựng dự toán cho cả chi thường xuyên và chi đầu tư. Sau đó dự toán NS sẽ được tập hợp lên trên theo từng bộ ngành. Khi xây dựng dự toán NS, các đơn vị chi tiêu căn cứ vào các yếu tố:

- Nhu cầu của người dân: các đầu ra dự kiến cho năm kế hoạch có thể không dựa trên các đầu ra của năm báo cáo, song chúng phải đáp ứng được nhu cầu của người dân và hướng tới thực hiện các kết quả (outcomes) mong đợi. Việc lựa chọn đúng tập hợp đầu ra là trách nhiệm của các bộ trưởng.

- Ước tính chi phí cố định và chi phí biến đổi: khi xây dựng dự toán NS, chi phí cố định và chi phí biến đổi được xác định. Trong đó các chi phí cố định (tiền thuê văn phòng, chi phí quản lý chung...) thường rất ít thay đổi theo số lượng các đầu ra dự kiến, còn chi phí biến đổi (như tiền lương, chi phí hoạt động...) lại có mối liên hệ rất chặt chẽ với số lượng các đầu ra.

- Tổ hợp đầu vào: các đơn vị cam kết cung cấp các đầu ra dự kiến với mức chi phí xác định, điều này không có nghĩa là các đơn vị buộc phải sử dụng các tổ hợp đầu vào giống hệt nhau. Các đơn vị được tự do trong lựa

chọn các tổ hợp đầu vào một cách hiệu quả nhất, chẳng hạn họ sẽ *toàn quyền lựa chọn một tỷ lệ nhất định giữa chi mua sắm tài sản với chi trả lương, hoặc họ tự quyết định sự thay đổi giữa hai khoản mục chi đó.*

Các đơn vị chi tiêu phải đặt ra các mục tiêu về hiệu quả hoạt động như: tiết kiệm chi phí, đơn vị có thể duy trì các đầu ra về mặt số lượng và chất lượng trong điều kiện giảm các chi phí; hoặc cải thiện số lượng và chất lượng các đầu ra với điều kiện giảm thời gian cung cấp và chi phí không thay đổi.

#### *1.4.2.4. Kinh nghiệm của Hàn Quốc.*

Từ năm 1998, Chính phủ Hàn quốc đã đẩy mạnh tiến trình cải cách khu vực công, thiết lập các thể chế mang tính thị trường nhiều hơn và các chiến lược quản lý nhằm nâng cao hiệu quả và tính minh bạch. Vấn đề cốt lõi là triển khai thực thi *cơ chế quản lý chi tiêu NS theo kết quả* (Budgeting for results). Mục đích của cơ chế này không phải nhằm vào quản lý chi phí đầu vào mà chủ yếu nhằm quản lý kết quả đầu ra của chi tiêu NS. Điểm nổi bật nhất là xây dựng bộ máy và cơ chế đánh giá hiệu quả chi tiêu NS, tình hình và hiệu quả hoạt động của các cơ quan Chính phủ.

***Về kế hoạch hoạt động***, các cơ quan Nhà nước phải cụ thể hoá được nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan mình trên cơ sở đó xác lập các mục tiêu chiến lược trung hạn; phải cụ thể hoá các mục tiêu chiến lược thành các kết quả hoạt động cụ thể từng năm nhằm đạt được các mục tiêu chiến lược; kèm theo đó là *các chỉ số để đánh giá các kết quả và thước đo cũng như phương thức đo lường kết quả thu được.*

#### ***Về đánh giá hoạt động:***

Hệ thống giám sát, phân tích và đánh giá tình hình chi tiêu, tình hình và kết quả hoạt động của các cơ quan Chính phủ được củng cố.

Ủy ban Kiểm toán và thanh tra Nhà nước được củng cố và nâng cao trách nhiệm không chỉ bảo đảm tính minh bạch và trung thực đối với các báo cáo tài chính, mà còn tham gia tích cực hơn vào việc đánh giá quá trình hoạt

động, quá trình chi tiêu và nhất là đánh giá các kết quả đạt được của các cơ quan Chính phủ trước, trong và sau khi kết thúc mỗi hoạt động.

Trung tâm Quản lý đầu tư công phối hợp với Viện Phát triển Hàn quốc thực hiện đánh giá hoạt động của các chương trình, dự án theo cơ chế:

- Lựa chọn các chương trình, dự án tiến hành thực thi cơ chế quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra, xếp vào các nhóm nhất định.

- Thiết lập các nhóm theo dõi, quản lý và phân tích, đánh giá tình hình thực hiện các chương trình, dự án. Các nhóm có trách nhiệm theo dõi, giám sát, phân tích và đánh giá tình hình hoạt động của các dự án; lập báo cáo phân tích, đánh giá đệ trình Bộ Kế hoạch và NS để đưa vào báo cáo NS trình Quốc hội. Cơ chế hoạt động của các nhóm này như sau:

- + Tìm hiểu và xác định các vấn đề cơ bản của chương trình, dự án: mục tiêu, kết quả kỳ vọng, các vấn đề về kinh tế, kỹ thuật, thời gian thực hiện, lộ trình thực hiện, chế độ báo cáo... Thảo luận với Quốc hội, Ủy ban Kiểm toán và Thanh tra Nhà nước... về các vấn đề này.

- + Đưa dự toán NS, chương trình hoạt động của các cơ quan lên internet; tiếp nhận ý kiến tham gia của các chuyên gia, của dân chúng đối với những hàng hoá, dịch vụ sẽ cung cấp. Vụ Quản lý NS và các nhóm thảo luận, đưa vào Dự toán ngân sách trình Quốc hội phê chuẩn.

Trong quá trình các chương trình, dự án đã được thực hiện, các nhóm tiếp tục có trách nhiệm phân tích, đánh giá vào báo cáo lên Bộ Kế hoạch và NS để cùng với các bộ chủ chốt trong Chính phủ thảo luận, điều chỉnh.

#### ***1.4.3. Một số vấn đề rút ra có thể vận dụng ở Việt Nam.***

Từ những nghiên cứu khái quát về vấn đề quản lý chi NSNN theo kết quả đầu ra và kinh nghiệm của một số nước như vừa trình bày ở phần trên, cho thấy cần thiết phải nghiên cứu để thực hiện quản lý chi NSNN theo kết quả đầu ra đối với các đơn vị SN công. Tuy vậy, đây là vấn đề còn rất mới, bước đầu cần nghiên cứu để áp dụng vào một số công việc như sau:

#### *1.4.3.1. Xác định mục tiêu, nhiệm vụ hoạt động và dự toán ngân sách.*

Để thực hiện được việc quản lý chi NSNN theo kết quả đầu ra, vấn đề xác định mục tiêu, nhiệm vụ đối với các hoạt động của các đơn vị SN là công việc cần thiết phải thực hiện. Để xác định được mục tiêu, nhiệm vụ của từng đơn vị SN, cơ quan chủ quản căn cứ vào chức năng của đơn vị SN để giao nhiệm vụ cụ thể, nhằm thực hiện tốt các chương trình, hoạt động đã đề ra.

Trên cơ sở các nhiệm vụ đã giao cho đơn vị SN, căn cứ vào trần ngân sách của bộ, ngành, địa phương; các đơn vị SN cần tính toán dự toán kinh phí trình cấp chủ quản giao dự toán kinh phí thực hiện các nhiệm vụ, bao gồm: chi thường xuyên, không thường xuyên, chi đầu tư, cũng như kinh phí cho các CTMTQG (nếu có). *Việc xác định dự toán kinh phí cần tính toán cụ thể theo các kết quả đầu ra dự kiến.*

Căn cứ vào dự toán và kết quả đầu ra (số lượng, chất lượng, thời hạn cung cấp dịch vụ...) theo cam kết của được vị, cơ quan tài chính thực hiện việc cấp phát và thanh toán kinh phí cho đơn vị SN.

#### *1.4.3.2. Xây dựng hệ thống tiêu chí kiểm tra, giám sát, đánh giá.*

Để đánh giá được hiệu quả chi ngân sách theo kết quả đầu ra, vấn đề quan trọng nhất là phải xây dựng các chỉ số, tiêu chí để đo lường, đánh giá được kết quả. Vấn đề này cần phân rõ theo 2 nhóm:

**Nhóm 1** - đối với các cơ quan quản lý (bộ, ngành TW, các địa phương), cần xây dựng các chỉ số để đo lường, đánh giá việc thực hiện các mục tiêu chiến lược, chương trình... các bộ, ngành TW, các địa phương phải tự xây dựng các chỉ tiêu tổng hợp để đánh giá hiệu quả sử dụng NS, hiệu quả tác động tới KT-XH.

**Nhóm 2** - đối với các đơn vị SN trực tiếp thực hiện các nhiệm vụ được giao: cần xây dựng các chỉ tiêu cụ thể về số lượng, chất lượng, thời hạn cung cấp dịch vụ... theo cam kết. Các chỉ tiêu này cần được đối chiếu, so sánh với các tiêu chuẩn chung của ngành, địa phương và của các đơn vị cung cấp các

hoạt động SN tương tự.

Vấn đề này hiện nay do quản lý chi NS cho các đơn vị SN công còn tách rời giữa chi thường xuyên và chi đầu tư, do vậy trước mắt cần xây dựng các tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động với việc sử dụng kinh phí chi thường xuyên; khi các hoạt động SN đã thực hiện việc hạch toán đủ các khoản chi hoạt động, NSNN không cấp chi đầu tư cho các đơn vị SN thì việc đánh giá kết quả đầu ra sẽ có sự *điều chỉnh theo hướng đánh giá hiệu quả chi SN so với tổng chi phí hoạt động*.

#### *1.3.3.3. Tổ chức hệ thống kiểm tra giám sát.*

Quản lý chi NSNN theo kết quả đầu ra chỉ thực sự có kết quả nếu thực hiện tốt vấn đề kiểm tra, giám sát và đánh giá đồng thời ở cả 2 cấp độ:

***Đánh giá từ bên trong:*** việc đánh giá sẽ do các bộ, ngành, địa phương và các đơn vị SN tự thực hiện, các kết quả đầu ra của đơn vị sẽ được đo lường cụ thể bằng các chỉ số do đơn vị xây dựng.

***Đánh giá từ bên ngoài:*** theo cơ cấu phân cấp quản lý, việc đánh giá sẽ do các cơ quan quản lý (cấp trên) đánh giá đối với cơ quan đơn vị cấp dưới; Các cơ quan chức năng như cơ quan tài chính, Kiểm toán Nhà nước, cơ quan thanh tra, các tổ chức đánh giá chuyên nghiệp, người được cung cấp, sử dụng hàng hoá dịch vụ công... sẽ thực hiện kiểm tra, đánh giá kết quả hoạt động của cơ quan, đơn vị.

Các chỉ số đánh giá này sẽ do các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền (hoặc các tổ chức được uỷ quyền) ban hành phù hợp theo đặc điểm hoạt động của các ngành, lĩnh vực, các địa phương.

Đối với người sử dụng hàng hoá dịch vụ công: có thể thực hiện thông qua phiếu đánh giá mức độ hài lòng, thoả mãn khi sử dụng dịch vụ.

Vấn đề quan trọng nhất của việc kiểm tra, đánh giá đó là *phải đo lường, đánh giá được kết quả của các hoạt động SN, thực hiện các chương trình, hoạt động, nhiệm vụ được giao, so sánh với việc chi tiêu NSNN*.



## **Kết luận Chương 1.**

Qua nghiên cứu chương này, luận án rút ra các kết luận sau:

❶. Khu vực SN công ở Việt Nam hiện nay là một thực thể kinh tế thuộc sở hữu Nhà nước. Thông qua chi NSNN đầu tư cho các đơn vị SN công, Nhà nước thực hiện các nhiệm vụ đầu tư, kích thích nền kinh tế tăng trưởng; tham gia vào thị trường cung cấp các dịch vụ nhằm đáp ứng nhu cầu của nhân dân và XH, can thiệp, điều tiết nhằm khắc phục những hạn chế của thị trường.

Trong nền kinh tế thị trường, xét về bản chất kinh tế thì các đơn vị SN công là các đơn vị kinh tế tương tự như các doanh nghiệp kinh doanh, dịch vụ; về mặt nguyên tắc phải tuân theo các quy luật của kinh tế thị trường. Phương thức để Nhà nước thực hiện vai trò điều tiết thị trường và can thiệp vào các hoạt động SN cần thực hiện thông qua hệ thống chính sách; trong đó các chính sách tài chính có vai trò quan trọng và quyết định trực tiếp.

❷. Trong xu thế đổi mới quản lý tài chính công hiện nay, nhằm nâng cao hiệu quả chi NSNN đầu tư cho khu vực SN công, cần thiết phải thực hiện đổi mới quản lý tài chính theo hướng quản lý chi NSNN theo kết quả đầu ra. Đây là một vấn đề mới đối với Việt Nam, cần nghiên cứu để từng bước vận dụng phù hợp với tình hình thực tế; trước mắt cần thực hiện chuyển dần các đơn vị SN công sang mô hình hạch toán đầy đủ các chi phí hoạt động, đây là điều kiện cần, là cơ sở bước đầu để thực hiện đánh giá kết quả hoạt động, hiệu quả chi NSNN; xây dựng được hệ thống các chỉ số, tiêu chí và tổ chức hệ thống kiểm tra, đánh giá, giám sát để có thể đo lường, lượng hoá được kết quả hoạt động của các đơn vị SN công.

❸. Chính sách tài chính đối với khu vực SN công cần phải đổi mới, phù hợp với những yêu cầu của nền kinh tế, đảm bảo sự vận hành theo các qui luật của thị trường; phù hợp với mục tiêu, nhiệm vụ cụ thể Nhà nước đề

ra trong từng giai đoạn cụ thể; phù hợp với điều kiện KT-XH từng địa phương, đặc điểm kinh tế - kỹ thuật của ngành, lĩnh vực hoạt động SN.

Về bản chất chi NSNN cho các hoạt động SN là *không nhằm mục tiêu thu lợi nhuận cho Nhà nước*; đây là vấn đề mang tính bản chất để Nhà nước hình thành các chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công.

Nguồn kinh phí NSNN cấp cho các đơn vị SN công để thực hiện nhiệm vụ Nhà nước giao, *tạo thu nhập của đơn vị sự nghiệp để bù đắp chi phí* trong quá trình hoạt động. Xét trong *phạm vi nội bộ từng đơn vị thì việc sử dụng nguồn kinh phí này phải do đơn vị (với tư cách là chủ thể kinh tế) tự quyết định*; trong đó *vấn đề giảm chi phí, tăng lợi nhuận là động lực để đơn vị hoạt động với hiệu quả cao nhất*. Đây là cơ sở lý luận quan trọng để hình thành chính sách giao quyền tự chủ cho các đơn vị SN công trong việc quản lý tài chính của đơn vị mình.

④. Hệ thống chính sách tài chính đối với khu vực SN bao gồm đồng bộ nhiều vấn đề lớn như: chính sách đầu tư của Nhà nước, quản lý tài sản công; chính sách thuế; công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát đánh giá hoạt động của các đơn vị SN công...

Hệ thống các chính sách này có mối quan hệ biện chứng rất chặt chẽ, bởi vậy *quá trình đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực SN công cần phải đảm bảo nhất quán về mục tiêu*, có các giải pháp thực hiện đồng bộ. Việc đổi mới *phải thực hiện từng bước, phù hợp với tính đặc thù của từng lĩnh vực hoạt động SN, điều kiện, hoàn cảnh cụ thể của các địa phương*.

## **Chương 2**

### THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI KHU VỰC SỰ NGHIỆP CÔNG Ở VIỆT NAM

#### **2.1. Khái quát về chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công trong thời kỳ chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường ở Việt Nam.**

Năm 1986, khi nước ta bắt đầu thực hiện chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung, bao cấp sang cơ chế kinh tế thị trường, chính sách tài chính đối với các doanh nghiệp quốc doanh, các đơn vị sản xuất kinh doanh đã có nhiều thay đổi. Tuy vậy trong giai đoạn 1986-1994, nhìn chung chính sách tài chính đối với khu vực SN công vẫn chưa có thay đổi nhiều, về cơ bản vẫn đang như thời kỳ quản lý theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung bao cấp.

Từ năm 1994, cơ chế quản lý đối với các đơn vị SN công mới bắt đầu từng bước được đổi mới theo hướng tăng thêm quyền chủ động và tự chịu trách nhiệm trong quản lý đối với các đơn vị SN. Quá trình này thay đổi dần từng bước, có thể đánh giá khái quát qua ba giai đoạn như sau:

##### ***2.1.1. Giai đoạn thứ nhất (từ năm 1994 - 2001):***

Giai đoạn này bắt đầu từ năm 1994, được đánh dấu bằng việc các đơn vị SN được thực hiện cơ chế quản lý tài chính theo quy định tại Thông tư số 01TC/HCVX ngày 04/01/1994 của Bộ Tài chính. Theo quy định này, chính sách tài chính đối với các đơn vị SN công được mở rộng thêm các vấn đề sau:

- Được tổ chức sản xuất, kinh doanh, dịch vụ (gọi tắt là hoạt động có thu) nhằm tận dụng cơ sở vật chất - kỹ thuật hiện có để tạo thêm thu nhập, hỗ trợ đời sống CNVC và bổ sung kinh phí hoạt động.

- Về vốn sản xuất kinh doanh dịch vụ: được phép huy động đóng góp của CNVC dưới hình thức góp vốn cổ phần, vay tư nhân, tập thể, các doanh nghiệp Nhà nước, doanh nghiệp ngoài quốc doanh, vay vốn ngân hàng...

- Đối với các đơn vị SN kinh tế đang được NSNN cấp kinh phí để hoạt động theo chức năng nhiệm vụ được giao, đồng thời có tổ chức hoạt động

dịch vụ có thu, nhưng chưa có đủ điều kiện để chuyển sang hạch toán kinh tế độc lập thì tạm thời hoạt động theo hình thức *gán thu, bù chi* hoặc hình thức *thu đủ chi đủ*. Nếu số thu lớn hơn số chi thì phải nộp NSNN, nếu thu nhỏ hơn chi thì được NSNN cấp bù trên cơ sở dự toán được duyệt, quyết toán số thu, quyết toán số chi theo đúng chế độ chi tiêu tài chính hiện hành.

- Các hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ nếu không gắn với chức năng nhiệm vụ chuyên môn của đơn vị thì phải thực hiện hạch toán kinh doanh, sau khi đã nộp NSNN (các loại thuế theo quy định hiện hành, *nộp chi phí sử dụng tài sản, phương tiện của cơ quan HCSN...*). Nếu có chênh lệch thu lớn hơn chi thì được phân phối như sau:

+ Trích 35% để bổ sung kinh phí cho hoạt động của đơn vị HCSN bằng hình thức ghi thu, ghi chi qua NSNN theo từng cấp tương đương.

+ 65% để trích các quỹ khen thưởng, phúc lợi. Mức phân phối cho 2 quỹ do thủ trưởng và chủ tịch công đoàn đơn vị HCSN xem xét quyết định. Mức trích tiền thưởng được khống chế tối đa 3 tháng lương cơ bản.

Tiếp sau đó, thực hiện chủ trương đẩy mạnh công tác xã hội hoá các hoạt động SN theo chủ trương của Đảng và Nhà nước, các khoản thu phí, lệ phí như: học phí, lệ phí thi, viện phí, phí kiểm định, phí kiểm dịch... đã dần trở thành nguồn thu quan trọng; góp phần giảm bớt gánh nặng cho NSNN, tăng thêm nguồn kinh phí cho các hoạt động SN.

Với những chính sách mới đó, các đơn vị SN đã có thêm các nguồn kinh phí ngoài NSNN như: các khoản thu hồi do bán sản phẩm, phế liệu trong SN nghiên cứu khoa học, thu từ hoạt động sản xuất kinh doanh, dịch vụ, các khoản phí lệ phí được sử dụng theo qui định...

### **2.1.2. Giai đoạn thứ hai (từ năm 2002-2005).**

Sau gần 10 năm thực hiện cơ chế quản lý tài chính theo quy định của Thông tư số 01TC/HCVX ngày 04/01/1994 của Bộ Tài chính, cơ chế này đã trở nên “chật hẹp” không còn phù hợp, ngày 16/01/2002 Chính phủ ban hành

Nghị định số 10/2002/NĐ-CP về chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị SN có thu. Theo quy định này thì chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị SN so với giai đoạn thứ nhất có thêm những nội dung mới như sau:

- Trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho đơn vị SN trong việc tổ chức công việc, sắp xếp lại bộ máy, sử dụng lao động và các nguồn lực tài chính để hoàn thành nhiệm vụ được giao, phát huy mọi khả năng của đơn vị để cung cấp dịch vụ cho XH, tăng nguồn thu, từng bước giải quyết thu nhập cho người lao động bằng chính kết quả lao động của họ; thực hiện chủ trương xã hội hóa việc cung cấp dịch vụ với chất lượng cao, từng bước xóa bỏ bao cấp từ NSNN.

- Về đối tượng áp dụng: áp dụng cho đơn vị SN có thu; Căn cứ vào khả năng thu SN của đơn vị để chia làm hai loại: Loại I là các đơn vị SN có thu tự bảo đảm toàn bộ chi phí hoạt động thường xuyên (gọi tắt là đơn vị SN tự bảo đảm chi phí), Loại II là các đơn vị SN có thu tự bảo đảm một phần chi phí hoạt động thường xuyên (gọi tắt là đơn vị SN tự bảo đảm một phần chi phí).

- Về sử dụng các nguồn tài chính: được NSNN giao dự toán kinh phí hoạt động thường xuyên ổn định trong thời kỳ 3 năm và hàng năm được tăng thêm theo tỷ lệ do Thủ tướng Chính phủ quyết định. Trong phạm vi kinh phí được cấp, các đơn vị được chủ động bố trí kinh phí để thực hiện nhiệm vụ. Các đơn vị được vay tín dụng ngân hàng hoặc Quỹ hỗ trợ phát triển để mở rộng và nâng cao chất lượng hoạt động SN, tổ chức sản xuất cung ứng dịch vụ và tự chịu trách nhiệm trả nợ vay theo quy định của pháp luật.

- Về quản lý, sử dụng tài sản: tài sản của đơn vị được quản lý, sử dụng như đối với đơn vị HCSN. Đối với tài sản cố định sử dụng vào sản xuất, cung ứng dịch vụ đơn vị thực hiện trích khấu hao thu hồi vốn theo chế độ áp dụng cho các doanh nghiệp nhà nước. *Số tiền trích khấu hao tài sản cố định và tiền thu do thanh lý tài sản thuộc nguồn ngân sách Nhà nước được để lại đầu tư tăng cường cơ sở vật chất, đổi mới trang thiết bị của đơn vị.*

- Về quản lý chi: căn cứ vào khả năng cân đối các nguồn thu của đơn vị

(kể cả nguồn kinh phí do NSNN cấp cho các khoản chi thường xuyên), đơn vị tự xây dựng qui chế chi tiêu nội bộ để thực hiện; định mức chi có thể cao hơn hoặc thấp hơn qui định của Nhà nước.

- Về biên chế: được chủ động sử dụng số biên chế được cấp có thẩm quyền giao; sắp xếp và quản lý lao động phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của đơn vị. Được thực hiện chế độ hợp đồng lao động theo quy định của Luật Lao động phù hợp với khối lượng công việc và khả năng tài chính của đơn vị.

- Về tiền lương, tiền công: đơn vị được xác định tổng quỹ tiền lương, tiền công của đơn vị được tăng thêm không quá 2,5 lần đối với đơn vị Loại I; và tăng thêm không quá 2 lần đối với đơn vị Loại II. Thủ trưởng đơn vị quyết định việc chi trả thu nhập theo chất lượng và hiệu quả thực hiện công việc.

- Về nghĩa vụ với NSNN: đơn vị SN hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ có trách nhiệm thực hiện đầy đủ nghĩa vụ với NSNN và được hưởng các quyền lợi về miễn, giảm thuế theo quy định hiện hành.

- Về trích lập các quỹ: hàng năm căn cứ vào kết quả hoạt động tài chính, sau khi trang trải các khoản chi phí, nộp thuế và các khoản nộp khác (nếu có) cho NSNN; nếu còn chênh lệch thu lớn hơn chi đơn vị được trích lập 4 quỹ: Quỹ dự phòng ổn định thu nhập, Quỹ khen thưởng, Quỹ phúc lợi (tối đa mức trích 2 quỹ không quá 3 tháng tiền lương, tiền công và thu nhập tăng thêm bình quân thực hiện trong năm), Quỹ phát triển hoạt động SN.

- Về kinh phí dư chưa chi hết: cuối năm ngân sách, các khoản kinh phí chưa sử dụng hết đơn vị được chuyển sang năm sau để hoạt động.

### **2.1.3. Giai đoạn thứ ba (từ năm 2006-nay):**

Sau một thời gian triển khai thực hiện Nghị định số 10/2002/NĐ-CP, Bộ Tài chính đã phối hợp cùng các bộ, ngành và các địa phương tổng kết, đánh giá kết quả thực hiện cơ chế tự chủ tài chính đối với các đơn vị SN có thu. Trên cơ sở đó đã tiếp tục hoàn thiện và trình Chính phủ ban hành Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 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 SN công lập. So trước, giai đoạn này được sửa đổi bổ sung thêm một số vấn đề mới như sau:

**Đối tượng thực hiện:** mở rộng thêm đối tượng là các đơn vị SN Loại III - Đơn vị sự nghiệp không có nguồn thu SN hay có nguồn thu thấp, là những đơn vị mà NSNN phải cấp toàn bộ kinh phí để bảo đảm hoạt động thường xuyên của đơn vị.

**Về kinh phí của đơn vị sự nghiệp được phân thành 2 phần:**

- Kinh phí giao tự chủ: để bảo đảm hoạt động theo chức năng, nhiệm vụ được cấp có thẩm quyền giao; Bao gồm kinh phí NSNN cấp chi thường xuyên (trừ các đơn vị Loại I) và các khoản thu SN được để lại.
- Kinh phí không giao tự chủ: các nguồn kinh phí do NSNN cấp để thực hiện các nhiệm vụ được giao.

**Về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của đơn vị sự nghiệp:**

- Thực hiện quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc xác định nhiệm vụ, xây dựng kế hoạch và tổ chức hoạt động.
- Tự chủ về tổ chức bộ máy: được thành lập mới, sáp nhập, giải thể các tổ chức SN trực thuộc.
- Tự chủ về biên chế: các đơn vị thuộc *Loại I* được tự quyết định biên chế; các đơn vị thuộc Loại II và Loại III: thủ trưởng đơn vị xây dựng kế hoạch biên chế hàng năm gửi cơ quan chủ quản trực tiếp để tổng hợp, giải quyết theo thẩm quyền; các đơn vị SN được ký hợp đồng lao động.

**Tự chủ về sử dụng nguồn tài chính:**

- Căn cứ vào nhiệm vụ được giao và khả năng nguồn tài chính, đối với các khoản chi thường xuyên đơn vị được quyết định một số mức chi cao hoặc thấp hơn mức chi do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định (trừ một số khoản chi đơn vị phải tuân theo chế độ quy định). Được qui định mức thu phí, lệ phí trong khung qui định của cấp có thẩm quyền.

Đối với đơn vị thuộc Loại III: được quyết định một số mức chi quản lý, chi hoạt động nghiệp vụ, nhưng *tối đa không vượt quá mức chi do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quy định.*

- Các đơn vị phải xây dựng qui chế chi tiêu nội bộ, thông qua hội nghị CBVC, gửi KBNN để kiểm soát chi và gửi cơ quan chủ quản để làm căn cứ kiểm tra, giám sát.

- Được huy động vốn của cán bộ viên chức của đơn vị, vay vốn ngân hàng, liên doanh liên kết để mở rộng hoạt động dịch vụ và nâng cao chất lượng hoạt động SN. Đối với những hoạt động dịch vụ, liên doanh, liên kết, đơn vị được quyết định các khoản thu, mức thu cụ thể theo nguyên tắc bảo đảm đủ bù đắp chi phí và có tích lũy.

- Căn cứ tính chất công việc, thủ trưởng đơn vị được quyết định phương thức khoán chi phí cho từng bộ phận, đơn vị trực thuộc; được quyết định đầu tư xây dựng, mua sắm mới và sửa chữa lớn tài sản theo quy định.

**Về thu nhập:** cuối kỳ kế toán chênh lệch thu - chi được sử dụng để chi trả thu nhập tăng thêm cho cán bộ, viên chức.

- Đối với Loại I: được quyết định tổng mức thu nhập trong năm cho người lao động theo quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị (*không khống chế mức tối đa*), sau khi đã thực hiện trích lập quỹ phát triển hoạt động SN tối thiểu 25% chênh lệch thu-chi.

- Đối với Loại II: được quyết định tổng mức thu nhập trong năm cho người lao động, nhưng tối đa không quá 3 lần quỹ tiền lương cấp bậc, chức vụ trong năm do nhà nước quy định, sau khi đã thực hiện trích lập quỹ phát triển hoạt động SN tối thiểu 25% chênh lệch thu-chi.

- Đối với Loại III: được xác định tổng mức chi trả thu nhập trong năm của người lao động tối đa không quá 2 lần quỹ tiền lương cấp bậc, chức vụ.

Việc chi trả thu nhập cho từng người lao động do Thủ trưởng đơn vị quyết định theo quy chế chi tiêu của đơn vị (*không khống chế mức tối đa*).



**Về trích lập các quỹ:** sau khi xác định được chênh lệch thu - chi cuối kỳ, được sử dụng để chi trả thu nhập tăng thêm và trích lập các quỹ.

- Loại I và Loại II: được trích lập Quỹ phát triển hoạt động SN (tối thiểu 25% chênh lệch thu-chi), Quỹ khen thưởng, Quỹ phúc lợi, Quỹ dự phòng ổn định thu nhập; đối với 2 Quỹ khen thưởng và Quỹ phúc lợi, mức trích tối đa không quá 3 tháng tiền lương, tiền công và thu nhập tăng thêm bình quân thực hiện trong năm.

- Loại III: được chi tăng cường cơ sở vật chất, chi khen thưởng, chi phúc lợi, lập quỹ dự phòng ổn định thu nhập.

**Về tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ được giao:** Bộ trưởng, Chủ tịch UBND các tỉnh phải qui định tiêu chí đánh giá về khối lượng công việc phải hoàn thành trong năm, chất lượng công việc đã hoàn thành hoặc được duyệt chấp nhận, thời hạn hoàn thành, tình hình chấp hành chế độ, chính sách và các qui định tài chính.

Một số nhận xét chung về chính sách tài chính đối với khu vực SN công trong thời kỳ từ 1994 đến nay:

- Những những sửa đổi về chính sách tài chính đối với khu vực SN công trong giai đoạn này nhìn chung đã có tăng thêm một phần tính tự chủ của các đơn vị SN trong quản lý tài chính, tuy vậy vẫn chưa tạo ra được sự thay đổi về chất, chưa phù hợp với cơ chế thị trường.

- Chính sách tài chính vẫn chưa thoát được khỏi cơ chế bao cấp, về cơ bản chính sách tài chính đối với các đơn vị SN công vẫn giống như chính sách tài chính đối với các CQHC; cụ thể được nêu trong phần tiếp sau.

## **2.2. Thực trạng chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công.**

Nhìn chung từ trước đến nay các chế độ, chính sách về tài chính chưa có sự phân biệt giữa CQHC Nhà nước và đơn vị SN. Đây là căn nguyên trực tiếp dẫn tới việc quản lý tài chính đối với các đơn vị SN có nhiều bất cập, chưa phù hợp với yêu cầu quản lý tài chính theo cơ chế thị trường.

Hệ thống chính sách tài chính đối với khu vực SN công ở Việt Nam hiện nay gồm nhiều loại văn bản quy định về từng vấn đề và cho các lĩnh vực hoạt động SN khác nhau. Việc nghiên cứu, đánh giá được phân tích khái quát theo các nhóm vấn đề, cụ thể như sau:

### ***2.2.1. Chính sách phân cấp quản lý tài chính ngân sách:***

#### ***2.2.1.1. Về phân cấp ngân sách:***

Theo phân cấp ngân sách ở Việt Nam hiện nay, hệ thống các đơn vị SN công thuộc 2 cấp ngân sách:

##### ***- Đơn vị sự nghiệp cấp ngân sách Trung ương:***

Là các đơn vị do Chính phủ thành lập và quản lý, hoặc phân cấp cho bộ, ngành quản lý; các đơn vị do các Bộ, ngành trung ương thành lập và quản lý (hoặc phân cấp cho cơ quan, đơn vị SN trực thuộc Bộ, ngành quản lý).

Các đơn vị SN cấp TW sử dụng nguồn kinh phí do Bộ Tài chính cấp qua các Bộ, ngành (đơn vị dự toán cấp I) trong tổng dự toán kinh phí NSTW. Kinh phí hoạt động do cơ quan chủ quản cấp trên trực tiếp cấp (đơn vị dự toán cấp trên) để thực hiện các nhiệm vụ được giao.

##### ***- Đơn vị sự nghiệp cấp ngân sách địa phương bao gồm 2 loại:***

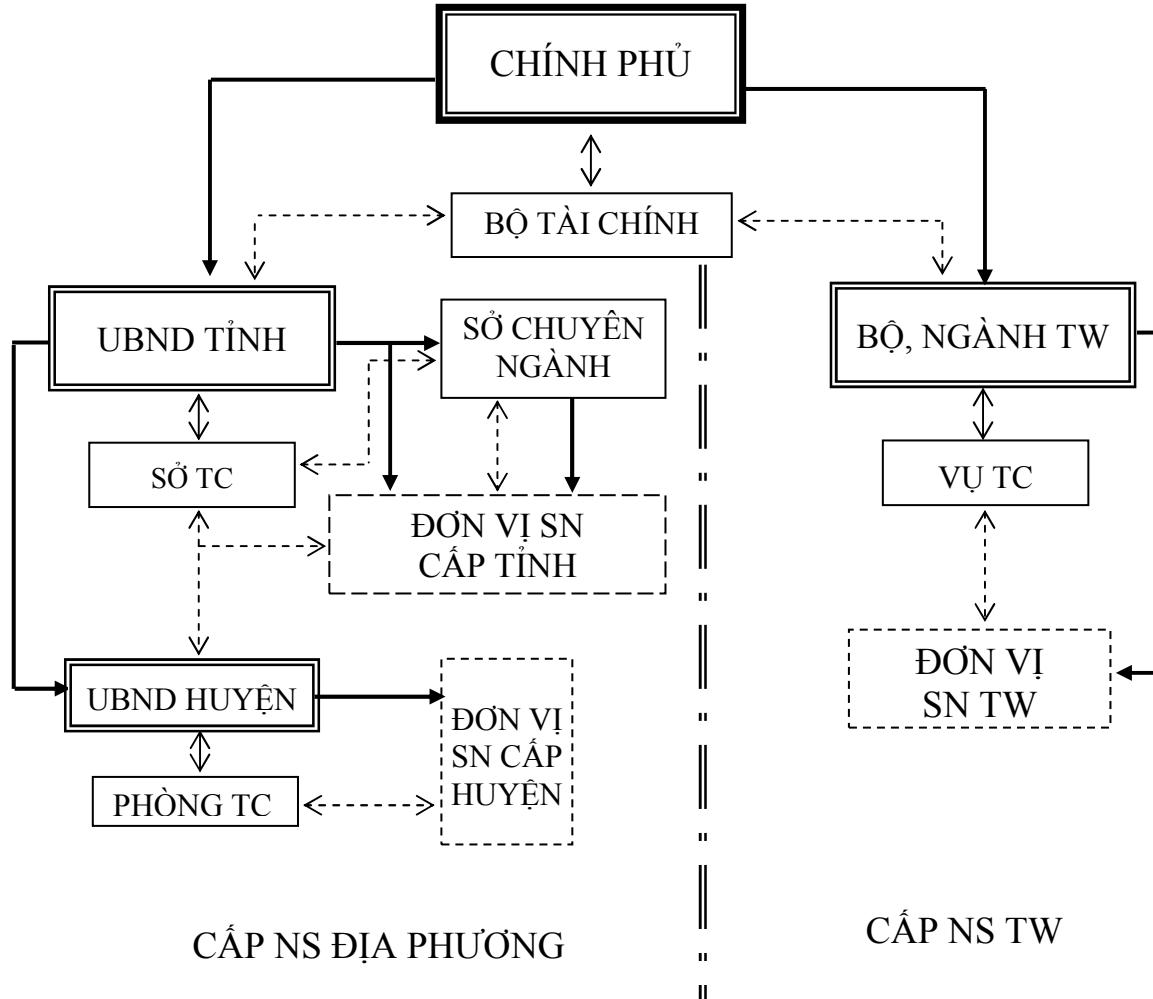
+ Đơn vị SN cấp tỉnh gồm: các đơn vị SN do Chính phủ thành lập, giao cho tỉnh quản lý; các đơn vị do UBND Tỉnh thành lập và quản lý (hoặc phân cấp cho các Sở quản lý).

+ Đơn vị cấp huyện gồm: các đơn vị do UBND Tỉnh thành lập, phân cấp cho UBND huyện quản lý; các đơn vị do UBND huyện thành lập, quản lý

Dự toán kinh phí của các đơn vị SN cấp địa phương được Chính phủ giao trong tổng dự toán kinh phí của địa phương; Sở Tài chính quản lý và cấp phát kinh phí cho các đơn vị SN cấp tỉnh qua các Sở, ngành, hoặc trực tiếp cho đơn vị. Đối với các đơn vị SN cấp huyện, UBND tỉnh giao dự toán trong tổng dự toán của ngân sách huyện; Phòng Tài chính huyện quản lý và cấp phát kinh phí cho các đơn vị SN cấp huyện.

Nhìn chung việc phân cấp quản lý NSNN cho các các đơn vị SN công có cấu trúc cấp trên quản lý cấp dưới trực tiếp, về cơ bản là tương ứng với

phân cấp quản lý hành chính. Việc quản lý giao nhiệm vụ, giao dự toán và quản lý việc cấp phát, thanh quyết toán các nguồn kinh phí của các đơn vị SN công có thể khái quát theo Mô hình 2.1.



**Ghi chú:**

- Quan hệ giao nhiệm vụ, giao dự toán kinh phí.
- ↔ Quan hệ tham mưu chuyên ngành tài chính.
- ↔ Quan hệ cấp phát và quyết toán kinh phí.

**Mô hình 2.1. PHÂN CẤP NGÂN SÁCH CÁC ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP**

*2.2.1.2. Về phân cấp quản lý dự toán:*

Các đơn vị SN công hiện nay chủ yếu hoạt động bằng nguồn kinh phí do NSNN cấp, các nguồn thu thuộc NSNN (như phí, lệ phí, học phí, viện phí, viện trợ, tài trợ...) và các nguồn thu khác (từ các hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ...). Xét dưới góc độ là đơn vị thụ hưởng NSNN thì tất cả đơn

vị SN đều được gọi là các đơn vị dự toán NS. Theo qui định của Luật Ngân sách Nhà nước, các đơn vị dự toán NS được phân thành 3 cấp:

- Đơn vị dự toán cấp I: là đơn vị tiếp nhận dự toán NS hàng năm do Thủ tướng Chính phủ hoặc Ủy ban nhân dân giao; Có nhiệm vụ quản lý, sử dụng và thanh quyết toán các nguồn kinh phí với cơ quan tài chính. Đơn vị dự toán cấp I thực hiện phân bổ, giao dự toán ngân sách cho đơn vị cấp dưới trực thuộc; chịu trách nhiệm trước Nhà nước về việc tổ chức, thực hiện công tác kế toán và quyết toán NS của đơn vị mình và các đơn vị dự toán cấp dưới trực thuộc. Dưới đơn vị dự toán cấp I có các đơn vị dự toán cấp II và đơn vị dự toán cấp III trực thuộc.

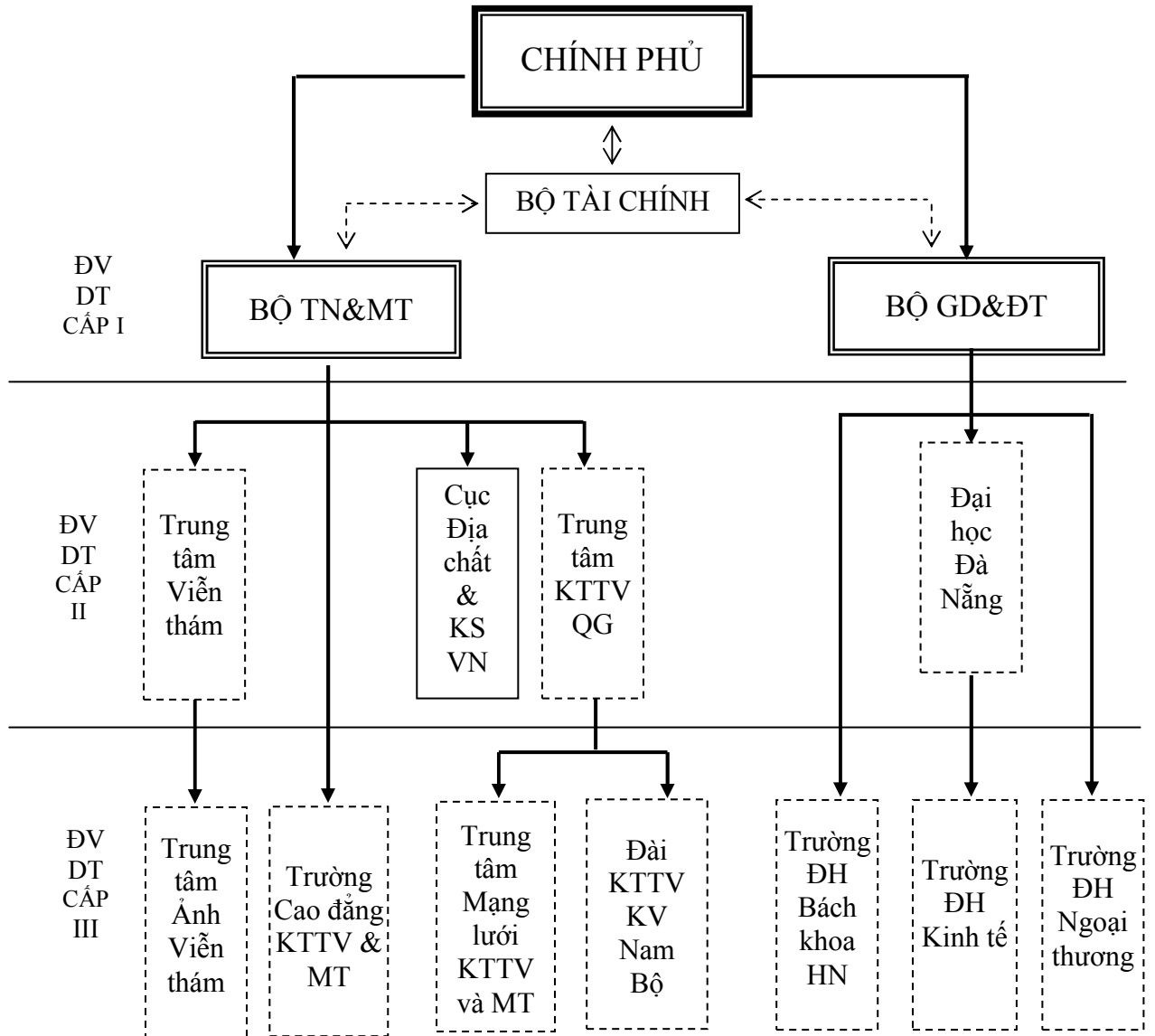
- Đơn vị dự toán cấp II: là đơn vị cấp dưới đơn vị dự toán cấp I, được đơn vị dự toán cấp I giao dự toán; Có nhiệm vụ phân bổ dự toán cho đơn vị dự toán cấp III trực thuộc, chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện công tác kế toán và quyết toán ngân sách của đơn vị mình và đơn vị dự toán cấp III trực thuộc với Đơn vị dự toán cấp I.

- Đơn vị dự toán cấp III: là đơn vị trực tiếp sử dụng ngân sách, được đơn vị dự toán cấp I, hoặc đơn vị dự toán cấp II giao dự toán NS; có trách nhiệm tổ chức thực hiện công tác kế toán và quyết toán ngân sách của đơn vị mình với đơn vị dự toán cấp trên.

Nhiệm vụ, quyền hạn của các đơn vị dự toán:

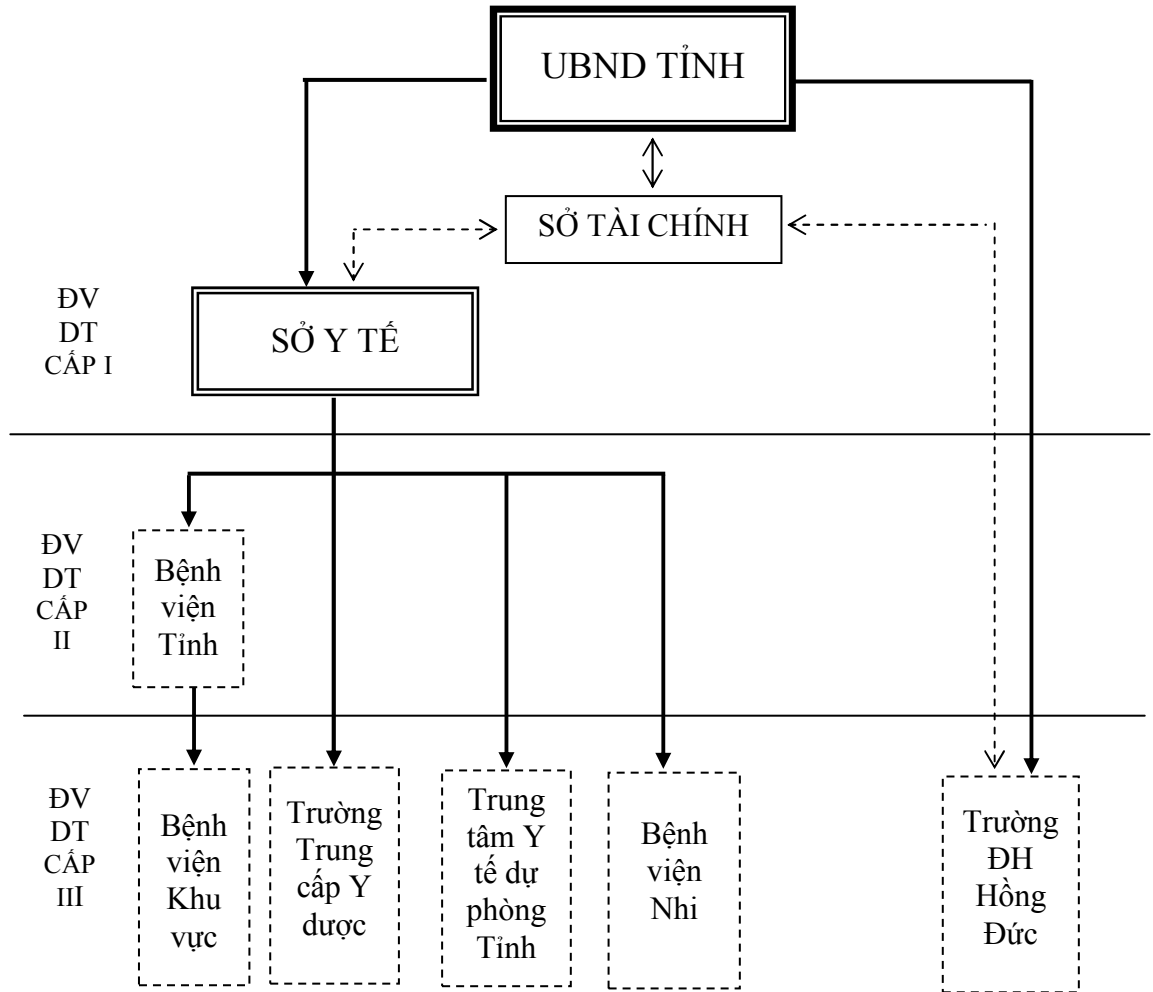
- Tổ chức việc lập dự toán thu, chi NS thuộc phạm vi được giao;
- Tổ chức thực hiện dự toán thu, chi NS được giao; nộp đầy đủ đúng hạn các khoản phải nộp NS theo quy định của pháp luật; chi đúng chế độ; đúng mục đích, đúng đối tượng và tiết kiệm;
- Quản lý, sử dụng tài sản của Nhà nước tại đơn vị theo đúng mục đích, đúng chế độ, có hiệu quả; chấp hành đúng chế độ kế toán, thống kê của Nhà nước; báo cáo tình hình thực hiện và quyết toán NS theo chế độ quy định.

Khái quát phân cấp đơn vị dự toán cấp NS trung ương theo Mô hình 2.2 và phân cấp đơn vị dự toán cấp NS địa phương theo Mô hình 2.3.

**Ghi chú:**

- Quan hệ giao nhiệm vụ, giao dự toán kinh phí.
- ↔ Quan hệ tham mưu chuyên ngành tài chính.
- > Quan hệ cấp phát và quyết toán kinh phí.

**Mô hình 2.2. PHÂN CẤP QUẢN LÝ ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CẤP NS TW**



**Ghi chú:**

- Quan hệ giao nhiệm vụ, giao dự toán kinh phí.
- ↔ Quan hệ tham mưu chuyên ngành tài chính.
- ←---→ Quan hệ cấp phát và quyết toán kinh phí.

**Mô hình 2.3. PHÂN CẤP QUẢN LÝ ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CẤP TỈNH**

**2.2.2. Chính sách quản lý chi NSNN cho các đơn vị sự nghiệp công.**

Các đơn vị SN công là các đơn vị dự toán, theo qui định tại Luật Ngân sách Nhà nước, Điều 34 Nghị định 60/2003/NĐ-CP ngày 06/6/2003 của Chính phủ các đơn vị lập dự toán chi NS theo nguyên tắc:

- Các đơn vị sử dụng NS lập dự toán thu, chi SN thuộc phạm vi nhiệm vụ được giao, gửi cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp. Cơ quan quản lý cấp

trên trực tiếp (trường hợp không phải là đơn vị dự toán cấp I) xem xét, tổng hợp dự toán của các đơn vị cấp dưới trực thuộc gửi đơn vị dự toán cấp I.

- Các cơ quan nhà nước ở TW và địa phương (đơn vị dự toán cấp I) lập dự toán thu, chi NS thuộc phạm vi trực tiếp quản lý, xem xét dự toán do các đơn vị trực thuộc lập; tổng hợp và lập dự toán thu, chi NS thuộc phạm vi quản lý gửi cơ quan tài chính, cơ quan tế hoạch và đầu tư cùng cấp.

Theo qui định tại Điều 70, Nghị định 60/2003/NĐ-CP trình tự lập, gửi, xét duyệt và thẩm định quyết toán năm của các đơn vị dự toán như sau:

- Đơn vị dự toán cấp dưới lập báo cáo quyết toán NS năm theo chế độ quy định và gửi đơn vị dự toán cấp trên.

- Đơn vị dự toán cấp trên xét duyệt quyết toán và thông báo kết quả xét duyệt cho các đơn vị cấp dưới trực thuộc. Các đơn vị dự toán cấp trên là đơn vị dự toán cấp I, phải tổng hợp và lập báo cáo quyết toán năm của đơn vị mình và báo cáo quyết toán của các đơn vị dự toán cấp dưới trực thuộc, gửi cơ quan tài chính cùng cấp.

- Cơ quan tài chính cùng cấp thẩm định quyết toán năm của các đơn vị dự toán cấp I, xử lý theo thẩm quyền hoặc trình cấp có thẩm quyền xử lý sai phạm trong quyết toán của đơn vị dự toán cấp I, ra thông báo thẩm định quyết toán gửi đơn vị dự toán cấp I. Trường hợp đơn vị dự toán cấp I đồng thời là đơn vị sử dụng NS, cơ quan tài chính duyệt quyết toán và thông báo kết quả xét duyệt quyết toán cho đơn vị dự toán cấp I.

Dự toán NS của các đơn vị SN nhìn chung đều gồm 3 loại như sau:

#### *2.2.2.1. Kinh phí thường xuyên được giao thực hiện tự chủ.*

Gồm các khoản: nguồn kinh phí NSNN cấp cho các hoạt động chi thường xuyên để thực hiện các nhiệm vụ được giao, hoặc thực hiện các nhiệm vụ được Nhà nước đặt hàng; thu phí, lệ phí theo quy định của Nhà nước, các khoản thu SN khác như: hoạt động dịch vụ phù hợp với chức năng nhiệm vụ và khả năng của đơn vị, viện trợ, tài trợ...

Theo quy định tại Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ, Thông tư số 71/2006/TT-BTC ngày 09/8/2006 của Bộ Tài chính, việc lập và giao dự toán đối với đơn vị SN thực hiện tự chủ tài chính như sau:

Lập và giao dự toán năm đầu thời kỳ ổn định:

- Căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ được cấp có thẩm quyền giao, nhiệm vụ của năm kế hoạch, chế độ chi tiêu tài chính hiện hành, kết quả hoạt động SN, tình hình thu chi tài chính của năm trước liền kề (có loại trừ các yếu tố đột xuất, không thường xuyên), đơn vị lập dự toán thu, chi năm đầu của thời kỳ ổn định. Dự toán lập và giao theo 3 loại hình đơn vị SN:

*Loại I* - Đơn vị SN tự bảo đảm toàn bộ chi phí hoạt động, NSNN không phải cấp kinh phí cho hoạt động thường xuyên của đơn vị.

*Loại II* - Đơn vị SN tự bảo đảm một phần chi phí, NSNN vẫn phải cấp thêm kinh phí để bảo đảm hoạt động thường xuyên của đơn vị.

*Loại III* - Đơn vị SN không có nguồn thu SN hay có nguồn thu thấp: là những đơn vị mà NSNN phải cấp toàn bộ kinh phí để bảo đảm hoạt động thường xuyên của đơn vị.

- Xác định số kinh phí đề nghị NSNN cấp bảo đảm cho các hoạt động thường xuyên (đối với đơn vị thuộc Loại II và Loại III).

Trên cơ sở dự toán do các đơn vị lập, cơ quan chủ quản sẽ thẩm định để giao dự toán năm đầu của thời kỳ ổn định cho đơn vị SN, đây là cơ sở để giao dự toán cho những năm tiếp sau trong thời kỳ ổn định.

Lập và giao dự toán năm tiếp theo trong thời kỳ ổn định:

Căn cứ quy định của Nhà nước, đơn vị SN lập dự toán thu, chi hoạt động thường xuyên của năm kế hoạch. Trong đó kinh phí NSNN bảo đảm hoạt động thường xuyên (đối với đơn vị SN Loại II và Loại III) theo mức kinh phí NSNN bảo đảm hoạt động thường xuyên của năm trước liền kề, ***cộng (+) hoặc trừ (-) kinh phí của nhiệm vụ tăng hoặc giảm của năm kế hoạch*** do cơ quan có thẩm quyền quyết định.



Đối với nguồn kinh phí do NSNN cấp cho các đơn vị SN trong phần kinh phí đã được giao tự chủ: dự toán giao tổng mức, kinh phí cấp vào mục 134-Chi khác. Căn cứ tình hình thực tế, thủ trưởng đơn vị được quyết định chi theo quy chế chi tiêu nội bộ và quyết toán chi theo mục lục NSNN.

*Đối với nguồn thu từ hoạt động dịch vụ của các đơn vị sự nghiệp.*

Thu từ hoạt động dịch vụ phù hợp với lĩnh vực chuyên môn và khả năng của đơn vị theo từng lĩnh vực hoạt động. Đối với các khoản thu từ các hoạt động dịch vụ, việc quản lý dự toán được thực hiện theo hai cách:

- Đối với các đơn vị có thực hiện hạch toán riêng thu - chi của hoạt động dịch vụ, thì khi lập dự toán thu chi hoạt động SN chỉ phản ánh vào dự toán thu đối với số kinh phí hạch toán tăng nguồn thu SN (bổ sung nguồn kinh phí hoạt động, tăng quỹ phát triển SN).

- Đối với các đơn vị không hạch toán riêng hoạt động dịch vụ: khi lập dự toán thu - chi SN sẽ bao gồm cả các hoạt động dịch vụ.

*2.2.2.2. Kinh phí không thường xuyên của đơn vị sự nghiệp.*

- Các khoản chi không thường xuyên: là các khoản NSNN cấp chi để thực hiện các nhiệm vụ cụ thể như các khoản chi mua sắm, sửa chữa trang thiết bị, máy móc, nhà làm việc, các công trình kiến trúc, tài sản của đơn vị mà kinh phí thường xuyên không đáp ứng được; chi đóng niên liễm cho các tổ chức quốc tế; vốn đối ứng các dự án; kinh phí thực hiện nhiệm vụ đột xuất được cấp có thẩm quyền giao; kinh phí tinh giản biên chế; thực hiện các đề tài khoa học, chuyển giao công nghệ; thực hiện các nhiệm vụ đột xuất... chương trình, dự án được cấp có thẩm quyền giao.

Dự toán chi các nhiệm vụ này do đơn vị dự toán cấp trên phê duyệt cho đơn vị cấp dưới, chi tiết theo từng nhiệm vụ, từng mục chi. Căn cứ vào dự toán được duyệt KBNN sẽ thực hiện kiểm soát chi đúng theo dự toán đã được phê duyệt, các khoản chi sai dự toán, chi không đúng chế độ, định mức quy định của Nhà nước sẽ không được chấp nhận thanh toán. Các khoản chi quyết

toán theo đúng chương loại, khoản mục của hệ thống mục lục NSNN; kinh phí còn dư nộp trả NSNN.

- **Vốn đầu tư xây dựng cơ bản:** thực hiện theo các Dự án đầu tư, được phê duyệt và giao kế hoạch vốn các năm cho từng dự án, theo tiến độ thực hiện. Đối với các dự án đầu tư hình thành tài sản (hữu hình và vô hình) thì khi nghiệm thu, thanh toán và đưa vào sử dụng sẽ hạch toán tăng giá trị tài sản (tăng vốn). Các khoản chi không hình thành tài sản thì chỉ quyết toán chi như đối với các khoản chi hoạt động SN.

### *2.2.2.3. Chi các Chương trình mục tiêu quốc gia.*

Hiện nay đang thực hiện 7 Chương trình Mục tiêu Quốc gia:

- Chương trình mục tiêu quốc gia Xoá đói giảm nghèo và việc làm: gồm có 12 dự án thành phần; Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội: Quản lý, điều hành và tổng hợp chung toàn bộ tình hình thực hiện chương trình; chủ trì, quản lý, tổ chức thực hiện 6 dự án; Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chủ trì quản lý, tổ chức thực hiện 5 dự án; Ngân hàng Nhà nước chủ trì quản lý, tổ chức thực hiện 1 dự án.

- Chương trình mục tiêu quốc gia Nước sạch và Vệ sinh môi trường nông thôn: Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chủ trì.

- Chương trình mục tiêu quốc gia Dân số và Kế hoạch hóa gia đình: gồm có 7 dự án và 2 tiểu dự án; do Bộ Y tế chủ trì.

- Chương trình mục tiêu quốc gia Phòng, chống một số bệnh xã hội, bệnh dịch nguy hiểm và HIV/AIDS: gồm có 10 dự án; do Bộ Y tế chủ trì.

- Chương trình mục tiêu quốc gia Văn hoá: gồm có 10 dự án; do Bộ Văn hoá Thể thao & Du lịch chủ trì.

- Chương trình mục tiêu quốc gia Giáo dục và Đào tạo: gồm có 7 dự án; do Bộ GD-ĐT chủ trì 6 dự án, Bộ Lao động - TBXH chủ trì 1 dự án.

- Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu: do Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì.

*Cơ chế quản lý và điều hành các chương trình mục tiêu quốc gia.*

- Các đơn vị chủ trì phối hợp cùng các Bộ, ngành liên quan và các UBND tỉnh, TP trực thuộc TW (các địa phương) cùng thực hiện dự án. Các dự án của từng chương trình được phân thành các tiểu dự án, giao cho các bộ, ngành liên quan, các địa phương cùng thực hiện.

- Hàng năm Chính phủ giao các Bộ, cơ quan Trung ương và các địa phương chỉ tiêu tổng kinh phí của các chương trình mục tiêu quốc gia; trong đó, gồm có kinh phí xây dựng cơ bản và kinh phí SN.

- Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư giao cho các Bộ, cơ quan Trung ương và các địa phương các chỉ tiêu hướng dẫn về các mục tiêu, nhiệm vụ hàng năm của từng chương trình.

- Trên cơ sở đó, Bộ Tài chính giao dự toán chi tiết và cấp trực tiếp kinh phí đã được cân đối trong dự toán chi NS Trung ương hàng năm cho các Bộ, cơ quan TW để thực hiện nhiệm vụ của chương trình mục tiêu quốc gia do TW quản lý. Bộ Tài chính cấp bổ sung có mục tiêu cho các địa phương theo kế hoạch phân bổ kinh phí CTMTQG thực hiện trên địa bàn do các địa phương bố trí.

- Hàng năm cơ quan quản lý CTMTQG lập kế hoạch mục tiêu và nhu cầu kinh phí để thực hiện chương trình, gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính xem xét, tổng hợp trình Thủ tướng Chính phủ quyết định; cơ quan quản lý chương trình không giao kế hoạch và không thông báo kinh phí của chương trình cho các cơ quan ngành dọc ở tỉnh, thành phố.

- Cơ quan quản lý chương trình hướng dẫn chuyên môn, nghiệp vụ, phối hợp với Bộ Tài chính hướng dẫn các định mức chi tiêu thống nhất cho các Bộ, cơ quan Trung ương và các địa phương để chủ động thực hiện; chỉ đạo, đôn đốc, kiểm tra, đánh giá tình hình thực hiện chương trình.

- Chủ tịch ủy UBND tỉnh, thành phố trực thuộc TW có nhiệm vụ triển khai thực hiện các CTMTQG trên địa bàn; chủ động lồng ghép các chương trình, bố trí mức kinh phí và kế hoạch phân bổ kinh phí cho từng chương

trình cụ thể; huy động thêm các nguồn vốn khác theo quy định để bổ sung cho việc thực hiện các chương trình; hàng quý, năm báo cáo việc thực hiện các chương trình cho cơ quan quản lý chương trình, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính; đồng thời phải chịu trách nhiệm trước Chính phủ về việc sử dụng có hiệu quả nguồn vốn này.

- Trên cơ sở dự toán chi thực hiện các CTMTQG của các bộ, ngành, địa phương, các cơ quan chủ quản cấp kinh phí cho các đơn vị SN để thực hiện các nhiệm vụ thuộc các CTMTQG theo chức năng nhiệm vụ của đơn vị.

Qua phân tích, đánh giá về quản lý dự toán đối với các đơn vị SN, rút ra các nhận xét:

- Dự toán thu, chi thường xuyên được lập và phê duyệt chủ yếu là căn cứ vào tình hình thu - chi của năm trước liền kề; như vậy chủ yếu chỉ mới xuất phát từ khả năng cân đối của NSNN, *chưa xuất phát từ yêu cầu của việc thực hiện các nhiệm vụ chuyên môn được giao.*

- Kinh phí hoạt động thường xuyên được giao dự toán theo tổng mức (giao khoán), các hoạt động không thường xuyên được giao dự toán chi tiết từng mục chi, đối với từng nhiệm vụ cụ thể. Tuy vậy dự toán của cả hai phần việc này đều không được cân đối và tính toán phù hợp với dự toán chi đầu tư. Việc tách rời các nguồn kinh phí này từ việc duyệt dự toán, cấp phát kinh phí và quyết toán kinh phí là nguyên nhân trực tiếp dẫn tới việc không thể đánh giá được *hiệu quả của tổng chi NSNN với kết quả, nhiệm vụ cụ thể của các hoạt động SN.*

- Kinh phí các CTMTQG: dự toán ban đầu được xây dựng trên cơ sở tính toán các chi phí cần thiết để hoàn thành được các mục tiêu nhiệm vụ đã đề ra, có sự phân định rõ theo nhiệm vụ của các ngành, các cấp. Tuy vậy do đây là các mục tiêu chung, nên dự toán chưa thể xác định chi tiết cho từng năm, cũng như cho các đơn vị trực tiếp thực hiện. Kinh phí không được quản lý tập trung về một đầu mối, mà do Bộ Tài chính cấp kinh phí uỷ quyền về

cho các cấp ngân sách tự chủ động cấp cho các đơn vị SN trực thuộc thực hiện. *Do việc tách rời giữa cơ quan quản lý chuyên môn (chủ trì chương trình) với cơ quan giao nhiệm vụ (Bộ Kế hoạch và Đầu tư), cũng như cơ quan quản lý kinh phí (Bộ Tài chính cấp cho các đơn vị TW, uỷ quyền cho Sở Tài chính cấp cho các đơn vị địa phương) nên rất khó khăn trong việc tổng hợp đánh giá hiệu quả sử dụng NS.*

- Dự toán chi NSNN cấp cho các đơn vị SN chỉ mới căn cứ vào khả năng cân đối của NSNN, vẫn chỉ là quản lý chi theo các khoản mục đầu vào, mà chưa xuất phát từ kết quả đầu ra kỳ vọng sẽ đạt được của hoạt động SN.

### **2.2.3. Chính sách quản lý vốn, tài sản tại các đơn vị sự nghiệp công:**

- Hiện tại, các khoản kinh phí của đơn vị SN khi chi mua sắm tài sản (hữu hình và vô hình) mới thực hiện hạch toán tăng giá trị tài sản, tăng vốn. Các khoản chi hoạt động, chi thực hiện các chương trình, dự án, đề tài nhưng không mua sắm tài sản thì chỉ quyết toán chi hoạt động; trong khi đó nếu xét theo phương diện kinh tế thị trường thì thực tế có rất nhiều khoản chi đã góp phần tăng thêm giá trị, vốn của đơn vị SN; như: giá trị thương hiệu của đơn vị, giá trị của các công nghệ mà đơn vị đang sở hữu (kết quả từ việc thực hiện các đề tài, đề án nghiên cứu, ứng dụng, triển khai khoa học công nghệ); giá trị quyền sử dụng đất đã được Nhà nước giao sử dụng lâu dài... Do không đánh giá, xác định giá trị, không thực hiện hạch toán tăng giá trị tài sản, vốn của đơn vị SN nên các tài sản này chưa được quản lý chặt chẽ, sử dụng chưa mang lại hiệu quả cao; chưa phản ánh đầy đủ chi phí của hoạt động SN.

- Theo quy định tại Quyết định số 351-TC/QĐ/CĐKT ngày 22/5/1997 của Bộ Tài chính ban hành chế độ quản lý, sử dụng và tính hao mòn tài sản cố định trong các đơn vị HCSN: *tất cả các đơn vị SN chỉ thực hiện theo dõi và tính hao mòn tài sản, không thực hiện việc hạch toán chi phí khấu hao tài sản, trang thiết bị vào giá thành của các hoạt động sự nghiệp thuộc nhiệm vụ Nhà nước giao, đặt hàng.*

- Theo quy định tại Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006, đơn vị SN thực hiện cơ chế tự chủ tài chính: *chỉ thực hiện phân bổ chi phí khấu hao tài sản vào giá thành đối với các hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ theo quy chế chi tiêu nội bộ* (căn cứ vào mức độ, thời gian sử dụng tài sản cho các hoạt động dịch vụ).

- Theo quy định tại Luật Quản lý, sử dụng tài sản Nhà nước ban hành ngày 03/6/2008:

+ Việc đầu tư xây dựng, mua sắm, thuê, sửa chữa, bảo dưỡng, điều chuyển, thu hồi, thanh lý... tài sản tại các đơn vị SN công do Bộ, UBND, hoặc phân cấp cho cơ quan chủ quản cấp trên của đơn vị SN quyết định.

+ Đối với các đơn vị SN công thực hiện tự chủ tài chính: được phép sử dụng tài sản nhà nước dùng vào mục đích sản xuất, kinh doanh dịch vụ, cho thuê, liên doanh, liên kết nhưng phải bảo đảm các yêu cầu: không ảnh hưởng đến việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao; sử dụng tài sản đúng mục đích đầu tư xây dựng, mua sắm... *Tiền thu được từ hoạt động sản xuất, kinh doanh dịch vụ, liên doanh, liên kết phải được hạch toán khấu hao đầy đủ theo quy định của pháp luật về kế toán, thống kê và quản lý, sử dụng theo cơ chế tài chính áp dụng đối với doanh nghiệp*. Tiền thu được từ cho thuê tài sản, đơn vị phải hạch toán riêng, sau khi trừ chi phí hợp lý liên quan, nộp thuế và thực hiện nghĩa vụ tài chính khác đối với Nhà nước, *đơn vị được sử dụng để phát triển hoạt động SN*.

+ Việc quản lý, sử dụng tài sản nhà nước tại đơn vị SN công lập chưa tự chủ tài chính được thực hiện theo quy định về quản lý, sử dụng tài sản nhà nước tại CQHC nhà nước: *không được cho thuê, sử dụng vào các hoạt động sản xuất kinh doanh dịch vụ*.

Từ những quy định đó đã phát sinh những vướng mắc như:

- Đối với các hoạt động SN: hiện nay không thực hiện việc hạch toán chi phí khấu hao tài sản vào chi phí hoạt động SN, do vậy trong thực tế hiện

nay chưa hình thành giá dịch vụ SN theo cơ chế thị trường. Người hưởng thụ các sản phẩm dịch vụ SN chỉ mới phải trả một phần chi phí thực tế, phần lớn chi phí (trong đó bao gồm cả chi phí khấu hao tài sản) vẫn còn do NSNN trang trải theo cơ chế bao cấp. *Xét về bản chất kinh tế, tài sản của các đơn vị SN công chính là tư liệu sản xuất cần thực hiện trích khấu hao tài sản để hình thành nguồn tái sản xuất đối với các tài sản này.*

- Đối với các hoạt động dịch vụ: tuy được phép trích khấu hao tài sản và hạch toán vào giá thành hoạt động kinh doanh dịch vụ, nhưng vì các tài sản này có nguồn gốc từ nguồn kinh phí SN nên không thể kê khai khấu trừ thuế GTGT đầu vào của các tài sản; mặt khác việc xác định mức trích khấu hao vào giá thành dịch vụ là rất khó xác định vì các tài sản (nhà cửa, công trình kiến trúc, máy móc thiết bị...) hầu hết đều sử dụng chung không thể tách bạch và xác định cụ thể thời gian sử dụng, giá trị hao mòn tài sản. Nên hầu hết các đơn vị chỉ hạch toán mang tính hình thức. Nếu kinh doanh có lãi thì phân bổ khấu hao nhiều; ít lãi thì phân bổ ít, thậm chí có nhiều đơn vị không phân bổ chi phí khấu hao.

#### **2.2.4. Chính sách phí, lệ phí:**

Trong cơ chế kế hoạch hoá tập trung bao cấp, nguồn kinh phí cho các hoạt động của tất cả các đơn vị SN đều do NSNN cấp; khi chuyển sang cơ chế thị trường, cơ chế quản lý tài chính đối với các đơn vị SN công đã có nhiều thay đổi, trong đó vấn đề rõ nét nhất là các đơn vị này được thu các khoản phí, lệ phí - là nguồn thu của NSNN cho phép các đơn vị SN được thu theo mức quy định của Nhà nước, được để lại một phần (hoặc toàn bộ) để bổ sung thêm nguồn kinh phí hoạt động. Cụ thể đối với từng lĩnh vực như sau:

- **Lĩnh vực GD-ĐT:** bắt đầu từ năm 1993 các trường được thu học phí theo quy định tại Quyết định số 241-TTg ngày 24/5/1993 của Thủ tướng Chính phủ về việc thu và sử dụng học phí; năm 1998 được quy định bổ sung theo Quyết định số 70/1998/QĐ-TTg ngày 31/3/1998 của Thủ tướng Chính

phủ về việc thu và sử dụng học phí ở các cơ sở giáo dục và đào tạo công lập thuộc hệ thống giáo dục Quốc dân; Lệ phí tuyển sinh thực hiện theo quy định tại Thông tư số 34/2001/TT-BTC ngày 25/5/2001 của Bộ Tài chính hướng dẫn chế độ thu và sử dụng lệ phí tuyển sinh vào các trường, các cơ sở giáo dục công lập. Tình hình thu phí, lệ phí trong lĩnh vực GD-ĐT theo Bảng 2.1.

**Bảng 2.1. Tình hình thu học phí, lệ phí lĩnh vực giáo dục, đào tạo**

Đơn vị: tỷ đồng.

Năm	NSNN cấp cho GD-ĐT	Thu học phí, lệ phí		
		Số thu	Tỷ lệ so với NSNN cấp	Tốc độ tăng hàng năm
1996	6.768	560	8,27%	
1998	9.723	850	8,74%	123,20%
2000	12.677	1.500	11,83%	132,84%
2001	15.432	1.904	12,34%	126,93%
2002	17.844	2.127	11,92%	111,71%
2003	22.881	2.593	11,33%	121,91%
2004	25.343	3.418	13,49%	131,82%
2005	28.611	3.870	13,53%	113,22%
2006	37.332	4.329	11,60%	111,86%
2007	53.774	7.032	13,08%	162,44%
2008	63.547	9.238	14,54%	131,37%
2009	78.475	13.127	16,73%	142,10%

*Ghi chú: Số thu học phí năm 2005 và 2006 có tốc độ tăng chậm hơn do Nhà nước tăng đối tượng, tăng mức được miễn, giảm học phí.*

*Nguồn: Số liệu thống kê tài chính Việt Nam qua 20 năm đổi mới 1986-2006, NXB Hà Nội – 2007 [22, tr 78,79]. Đề án Đổi mới cơ chế tài chính của Giáo dục và Đào tạo giai đoạn 2008-2012 [2, tr 49, 114].*

**- Lĩnh vực y tế:** việc thu một phần viện phí y tế, bắt đầu thực hiện từ năm 1989 theo quy định tại Quyết định số 45-HĐBT ngày 24/4/1989 của Hội đồng Bộ trưởng; được tiếp tục quy định bổ sung theo Nghị định số 95/CP ngày 27/8/1994, Nghị định số 33/CP ngày 23/5/1995, Nghị định số



58/1998/NĐ-CP ngày 13/8/1998 của Chính phủ và Thông tư liên tịch số 73/2003/TTLT-BTC-BYT ngày 07/8/2003 của Liên tịch Bộ Tài chính - Bộ Y tế hướng dẫn thực hiện BHYT tự nguyện. Số thu viện phí ngày càng tăng và đã trở thành nguồn kinh phí quan trọng đảm bảo cho hoạt động của các đơn vị y tế. Tình hình thu phí, lệ phí trong lĩnh vực y tế theo Bảng 2.2.

**Bảng 2.2. Tình hình thu viện phí, lệ phí lĩnh vực y tế**

Đơn vị: tỷ đồng.

Năm	NSNN cấp cho y tế	Thu viện phí, lệ phí		
		Số thu	Tỷ lệ so với NSNN cấp	Tốc độ tăng hàng năm
1996	3.108	757,6	24,38%	148,32%
1997	3.440	1.160	33,72%	153,12%
1998	3.435	1.270	36,97%	109,48%
1999	3.664	1.380	37,66%	108,66%
2000	4.012	1.570	39,13%	113,77%
2001	4.645	1.690	36,38%	107,64%
2002	5.497	1.950	35,47%	115,38%
2003	6.038	2.340	38,75%	120,00%
2004	6.406	2.965	46,28%	126,71%
2005	8.091	5.558	68,69%	187,45%
2006	12.017	7.082	58,93%	127,42%
2007	17.038	10.212	59,94%	144,20%
2008	19.918	11.746	58,97%	115,02%

*Nguồn: Số liệu thống kê tài chính Việt Nam qua 20 năm đổi mới 1986-2006, NXB Hà Nội – 2007 [22, tr 78, 79]. Bộ Y tế, Đề án Đổi mới cơ chế hoạt động và cơ chế tài chính - Năm 2008 [17, tr 18], [34, tr 78].*

**- Lĩnh vực khoa học, công nghệ và môi trường:** thu các loại phí bảo vệ môi trường, phí thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường, phí vệ sinh, phí phòng chống thiên tai, phí sở hữu công nghiệp, phí cấp mã số, mã vạch; Phí sử dụng dịch vụ an toàn bức xạ, phí thẩm định an toàn bức xạ, phí thẩm định điều kiện hoạt động khoa học và công nghệ, phí thẩm định hợp

đồng chuyển giao công nghệ, phí kiểm định phương tiện đo lường; Các loại lệ phí bao gồm: lệ phí bảo hộ quyền tác giả, lệ phí bảo hộ quyền sở hữu công nghiệp, lệ phí cấp giấy chứng nhận bảo đảm chất lượng, an toàn kỹ thuật đối với máy móc, thiết bị, phương tiện; lệ phí cấp giấy phép lắp đặt các công trình ngầm, lệ phí cấp giấy chứng nhận chất lượng sản phẩm hàng hoá, lệ phí cấp giấy chứng nhận đăng ký nguồn phóng xạ, máy phát xạ, lệ phí cấp giấy phép hành nghề: lệ phí cấp giấy chứng nhận hoạt động khoa học công nghệ, lệ phí cấp giấy chứng nhận đạt tiêu chuẩn môi trường, lệ phí cấp giấy phép cho nhân viên làm công việc bức xạ đặc biệt, lệ phí cấp giấy phép hoạt động cho cơ sở bức xạ, giấy phép tiến hành công việc bức xạ...

**Bảng số 2.4. Tổng thu phí và lệ phí Bộ Khoa học công nghệ**

Đơn vị: Triệu đồng.

Năm	NSNN cấp	Thu phí, lệ phí		
		Số thu	Tỷ lệ so với NSNN cấp	Tốc độ tăng hàng năm
1999	116.654	55.228	47,34%	
2000	144.629	67.739	46,84%	122,65%
2001	119.367	70.441	59,01%	103,99%
2002	118.649	82.457	69,50%	117,06%
2003	117.326	94.271	80,35%	114,33%
2004	206.123	105.940	51,40%	112,38%
2005	246.505	101.790	41,29%	96,08%
2006	259.648	95.162	36,65%	93,49%
2007	308.050	152.786	49,60%	160,55%
2008	503.002	175.241	34,84%	114,70%

*Nguồn: Bộ Khoa học Công nghệ.*

- **Lĩnh vực văn hoá thông tin:** thu lệ phí cấp giấy phép hoạt động quảng cáo, lệ phí giám định và cấp giấy phép XNK văn hoá phẩm, lệ phí tham quan danh lam thắng cảnh, khu di tích văn hoá, lịch sử, cách mạng; lệ phí cấp giấy phép hoạt động kinh doanh nghệ thuật...

- **Lĩnh vực nông nghiệp:** thu lệ phí về công tác thú y, bảo vệ thực vật; lệ phí bảo vệ nguồn lợi thủy sản, lệ phí cấp giấy phép hoạt động nghề cá...

- **Lĩnh vực giao thông vận tải:** phí qua cầu, phà, bến bãi, đường bộ; phí cảng biển, phí bảo đảm an toàn hàng hải; phí đăng kiểm tàu thuyền sông biển, phí đăng kiểm phương tiện cơ giới đường bộ, đường sắt; phí quản lý điều hành bay; lệ phí thi, cấp giấy phép điều khiển phương tiện giao thông...

Theo quy định tại Pháp lệnh Phí và lệ phí ngày 28/8/2001:

- *Tất cả các khoản phí và lệ phí các đơn vị sự nghiệp được thu theo quy định của Nhà nước đều được coi là nguồn thu của NSNN, phải sử dụng chúng từ thu phí, lệ phí.*

- Mức thu phí thực hiện theo quy định của các cơ quan Nhà nước, nộp một phần số thu cho NSNN theo tỷ lệ quy định đối với từng ngành, từng lĩnh vực, từng loại hình đơn vị SN. Một số loại được để lại sử dụng 100% như: học phí, viện phí, lệ phí tuyển sinh...

- Số được để lại sử dụng phải thực hiện nộp KBNN và thực hiện kiểm soát chi như nguồn NSNN cấp cho các hoạt động SN.

Với những quy định về chính sách quản lý phí, lệ phí hiện nay, đã bộc lộ rất nhiều vấn đề vướng mắc:

- Khung thu học phí, viện phí theo quy định hiện nay là rất thấp: viện phí thực hiện từ năm 1995, học phí quy định từ năm 1998 đến nay không thay đổi. Trong khi đó từ năm 1998 đến năm 2009, mức giá cả bình quân đã tăng gần 2 lần, thu nhập bình quân của người dân tăng 2,7 lần; trong khoảng thời gian này Nhà nước đã 8 lần điều chỉnh mức lương tối thiểu, tăng 506,9% (từ năm 1997 là 144.000 đồng, đến năm 2010 là 730.000 đồng). Nguồn chi tiền lương chiếm khoản 60-75% chi thường xuyên của các đơn vị SN, do vậy tình trạng chung của các đơn vị SN thuộc 2 lĩnh vực này rất khó khăn về kinh phí. Do mức viện phí, học phí thấp nên nhiều đơn vị đã đặt ra những khoản thu ngoài qui định (tiền đi thang máy, tiền sử dụng phòng chất lượng cao, tiền

người nhà ở chăm bệnh nhân, thu tiền nước uống, tiền học thêm, tiền vệ sinh và bảo vệ trường, tiền giữ xe đạp, xe máy, tiền điện, giấy thi, thi lại v.v...). Việc tự qui định thêm các khoản thu khác ngoài viện phí, học phí để bù đắp chi phí hoạt động, hiện tượng lạm thu và cơ chế sử dụng không minh bạch đã gây nên bức xúc trong dư luận.

- Mức thu viện phí, học phí được quy định đồng loạt giữa các cơ sở y tế, giáo dục dẫn tới việc các bệnh viện, các trường có chất lượng cao không được thu học phí cao, điều này chưa khuyến khích việc đầu tư xây dựng cơ sở vật chất, nâng cao chất lượng của các đơn vị y tế, giáo dục, tạo ra bất lợi và thiếu bình đẳng về điều kiện phát triển của các đơn vị công lập so với các đơn vị có yếu tố đầu tư nước ngoài, các đơn vị ngoài công lập. Dẫn tới chất lượng dịch vụ cung cấp cho xã hội không được nâng lên.

- Mức thu học phí, viện phí hiện nay chỉ mới đủ bù đắp một phần chi phí của việc dạy học, khám chữa bệnh; phần lớn chi phí vẫn do NSNN đảm bảo. Đây là nguyên nhân trực tiếp, tạo sự bất bình đẳng giữa các đơn vị SN công lập với các đơn vị SN ngoài công lập.

- Việc quy định miễn giảm học phí, nhưng NSNN không cấp bù cho các trường, dẫn tới các trường công lập có nhiều học sinh miễn giảm học phí sẽ gặp khó khăn vì thiếu nguồn bù đắp.

- Một số loại phí như: kiểm định phương tiện đo lường, kiểm định thuốc, kiểm định hàng hoá, máy móc, thiết bị chuyên dùng... hiện nay đã có nhiều doanh nghiệp cũng có khả năng và đã được cấp phép thực hiện kiểm định, các doanh nghiệp này thực hiện các dịch vụ kiểm định theo giá dịch vụ, thường thấp hơn khung phí kiểm định của Nhà nước. Do vậy các đơn vị SN buộc cũng phải thu thấp hơn mức phí đã được Bộ Tài chính quy định.

- Có rất nhiều khoản phí, lệ phí xét về bản chất kinh tế là giá dịch vụ; tuy vậy hiện nay vẫn thực hiện theo cơ chế quản lý phí, lệ phí, người thụ hưởng dịch vụ chỉ mới phải trả một phần chi phí, phần lớn chi phí vẫn do NSNN bao cấp.

### ***2.2.5. Chính sách tín dụng Nhà nước:***

#### ***2.2.5.1. Chính sách hỗ trợ tín dụng đối với đơn vị SN công:***

Theo quy định tại Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ, các đơn vị SN công thực hiện chế độ tự chủ tài chính được chủ động trong việc vay vốn tín dụng để đầu tư phát triển các hoạt động sự nghiệp, tuy vậy trong thực tế hiện nay hầu hết các đơn vị SN đều rất khó tiếp cận với các nguồn tín dụng vì không có tài sản thế chấp, không được các cơ quan Nhà nước bảo lãnh, tín chấp

Việc vay tín dụng với lãi suất của các ngân hàng thương mại là không hiệu quả đối với các đơn vị SN công. Các nguồn tín dụng Nhà nước hiện nay đều không có, do vậy nguồn vốn chủ yếu để tăng cường cơ sở vật chất, tiếp cận với các công nghệ cao hiện nay chủ yếu vẫn chỉ trông chờ vào nguồn kinh phí do NSNN cấp.

Hiện nay việc sử dụng vốn tín dụng để đầu tư phát triển cơ sở vật chất là không khả thi đối với đơn vị SN công, vì sẽ không có nguồn để trả nợ vốn vay nếu không thực hiện hạch toán khấu hao tài sản vào chi phí hoạt động SN

#### ***2.2.5.2. Chính sách hỗ trợ tín dụng đối với người dân:***

Nhà nước hiện chỉ có chính sách hỗ trợ tín dụng cho sinh viên nghèo vay tiền đóng học phí, thông qua Ngân hàng CSXH Việt Nam đang thực hiện chính sách. Năm 2009, NSNN đã cấp cho Ngân hàng CS-XH 8.000 tỷ đồng để cho học sinh vay đóng học phí với mức 800.000 đồng/sinh viên/tháng, lãi suất ưu đãi là 6%/năm; sinh viên vay vốn theo chế độ tín dụng ưu đãi này chỉ phải trả tiền gốc và lãi vào đầu năm thứ 6 trở đi. Theo thống kê của Ngân hàng CSXH, dư nợ cho sinh viên vay đến nay đã lên đến 9.741 tỷ đồng với 1,2 triệu sinh viên [53]; chính sách này bước đầu đã có hỗ trợ tốt cho sinh viên nghèo đi học.

Tuy vậy, do quá chênh lệch về lãi suất, Ngân hàng CSXH cho vay với lãi suất 6%/năm, trong khi đó lãi suất vay của các ngân hàng thương mại là 21%/năm, đây là nguyên nhân trực tiếp dẫn đến nhiều tiêu cực, sử dụng vốn

vay không đúng mục đích. Theo kết quả kiểm tra của Ngân hàng CSXH đã phát hiện kịp thời việc cho vay sai mục đích 247 hộ, sai đối tượng 4.142 hộ (tính từ tháng 10/2007 - 12/2008), phải ngừng giải ngân cho vay và thu hồi nợ trước hạn 3.002 hộ sai đối tượng, thu hồi nợ trước hạn của 247 hộ với số tiền sử dụng sai mục đích [54].

Cách thức can thiệp như vậy là không phù hợp với kinh tế thị trường, cần dừng việc cho vay ưu đãi thông qua hệ thống Ngân hàng CSXH.

#### **2.2.6. Về chế độ kế toán:**

Trước đây, tất cả các CQHC và các đơn vị SN đều đang thực hiện chế độ kế toán HCSN ban hành kèm theo Quyết định số 999-TC/QĐ-CDKT ngày 02/11/1996 của Bộ Tài chính; ngoài ra một số đơn vị SN đặc thù được qui định thêm hệ thống tài khoản, bổ sung thêm mẫu báo cáo tài chính phù hợp theo hoạt động chuyên ngành. Đối với các đơn vị SN có thu thực hiện cơ chế tự chủ tài chính có sửa đổi bổ sung mẫu báo cáo, một số tài khoản theo qui định tại Thông tư số 121/2002/TT-BTC ngày 31/12/2002 của Bộ Tài chính.

Hiện nay các CQHC và các đơn vị SN đều thực hiện chung chế độ kế toán HCSN ban hành theo Quyết định số 19/2006/QĐ-BTC ngày 30/3/2006 của Bộ Tài chính, so với trước đây có sửa đổi, bổ sung thêm:

- Bổ sung Tài khoản 465 “Nguồn kinh phí theo đơn đặt hàng của Nhà nước”: dùng cho các đơn vị SN được Nhà nước đặt hàng trong việc thăm dò, khảo sát, đo đạc... theo dự toán và đơn giá đặt hàng của Nhà nước.

- Bổ sung Tài khoản 531 “Thu hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ”: dùng để phản ánh các khoản thu hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ và thu về thanh lý, nhượng bán tài sản.

- Bổ sung Tài khoản 635 “Chi theo đơn đặt hàng của Nhà nước”: dùng cho các đơn vị SN để phản ánh các khoản chi theo đơn đặt hàng của Nhà nước cho việc thăm dò, khảo sát, đo đạc... theo giá thực tế đơn vị đã chi.

- Bổ sung Tài khoản 643 “Chi phí trả trước”: dùng để phản ánh các khoản chi phí thực tế đã phát sinh nhưng không thể tính vào chi hoạt động và

chi phí sản xuất, cung ứng dịch vụ trong kỳ này mà phải tính vào chi phí của hai, hay các kỳ kế toán tiếp theo.

- Bổ sung 3 tài khoản cấp II của Tài khoản 421- Chênh lệch thu chi chưa xử lý: TK 4211 “Chênh lệch thu, chi hoạt động thường xuyên”, TK 4212 “Chênh lệch thu, chi hoạt động sản xuất, kinh doanh” và TK 4213 “Chênh lệch thu, chi theo đơn đặt hàng của Nhà nước”.

- Bổ sung 2 tài khoản cấp II của Tài khoản 431- Quỹ cơ quan: TK 4313 “Quỹ dự phòng ổn định thu nhập” và TK 4314 “Quỹ PT hoạt động SN”.

- Sửa đổi báo cáo tài chính: Biểu B02-H “Tổng hợp tình hình kinh phí và quyết toán kinh phí đã sử dụng”; Biểu B03-H “Báo cáo thu- chi hoạt động SN và hoạt động sản xuất, kinh doanh”; và bổ sung Biểu B05-H “Báo cáo số kinh phí chưa sử dụng đã quyết toán năm trước chuyển sang”.

Với những sửa đổi, bổ sung này các báo cáo tài chính và tài khoản kế toán đã phù hợp hơn đối với các đơn vị SN thực hiện tự chủ tài chính theo Nghị định số 43/2006/NĐ-CP. Tuy vậy vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu của công tác quản lý tài chính. Cụ thể:

- Báo cáo tài chính của đơn vị SN vẫn chỉ mới theo dõi được tình hình sử dụng các nguồn kinh phí, mà chưa phản ánh đầy đủ về tình hình vốn, tài sản của đơn vị SN.

- Hệ thống tài khoản kế toán chỉ mới theo dõi được các chi phí thực chi (kế toán tiền mặt) các khoản mục chi theo các nguồn kinh phí; vật tư, dụng cụ, hàng hoá đã mua chưa sử dụng, còn tồn kho vẫn quyết toán vào chi phí; chưa thực hiện việc hạch toán đầy đủ chi phí (do chưa hạch toán chi phí khấu hao tài sản, chi phí còn phải trả...), chưa thực hiện phân bổ các khoản chi phí chung, nên không hạch toán được giá thành đối với từng hoạt động SN.

### **2.2.7. Chính sách thuế:**

Về các chính sách thuế hiện hành của Việt Nam nhìn chung không có sự phân biệt đối với các đơn vị SN, qua nghiên cứu phân tích thấy chỉ có

Thuế GTGT, Thuế TNDN và Thuế Sử dụng đất còn có những quy định loại trừ đối với các đơn vị SN. Những quy định đó là phù hợp trong cơ chế kế hoạch tập trung bao cấp, nhưng đã bộc lộ nhiều vướng mắc bất cập trong cơ chế thị trường.

#### 2.2.7.1. Về Thuế GTGT:

Theo các quy định của Luật Thuế GTGT (1997), Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế GTGT (2003) và các hướng dẫn tại Nghị định số 158/2003/NĐ-CP ngày 10/12/2003, Nghị định số 148/2004/NĐ-CP ngày 23/7/2004 của Chính phủ và các thông tư, văn bản hướng dẫn thực hiện của Bộ Tài chính đều quy định:

- Hàng hóa, dịch vụ không thuộc diện chịu thuế GTGT gồm: dịch vụ y tế, dạy học, dạy nghề; Điều tra, thăm dò địa chất; đo đạc, lập bản đồ thuộc loại điều tra cơ bản của Nhà nước; Phát sóng truyền thanh, truyền hình theo chương trình, bằng nguồn tiền NSNN cấp; Các hoạt động SN (văn hoá, triển lãm, thể dục, thể thao; biểu diễn nghệ thuật; sản xuất phim; nhập khẩu, phát hành và chiếu phim nhựa, phim vi-đi-ô tài liệu, xuất bản, nhập khẩu và phát hành báo, tạp chí, bản tin chuyên ngành, sách chính trị, sách giáo khoa, giáo trình, sách văn bản pháp luật, khoa học, sách in bằng chữ dân tộc thiểu số và tranh, ảnh, áp phích tuyên truyền...) không nhằm mục đích kinh doanh.

- Hàng hóa, dịch vụ *không thuộc diện chịu thuế GTGT đều không được khấu trừ và hoàn thuế GTGT đầu vào.*

Bắt đầu từ năm 2009, thực hiện theo các quy định của Luật Thuế GTGT số 13/2008/QH12 ngày 03/6/2008, hướng dẫn tại Nghị định số 123/2004/NĐ-CP ngày 08/12/2008 của Chính phủ và Thông tư số 129/2008/TT-BTC ngày 26/12/2008 của Bộ Tài chính đã có một số thay đổi:

- Chuyển các hoạt động văn hoá, triển lãm, thể dục, thể thao, biểu diễn nghệ thuật, sản xuất phim, nhập khẩu, phát hành và chiếu phim sang đối tượng chịu thuế, áp dụng thuế suất thuế GTGT là 5%.



- Chuyển các hoạt động điều tra, thăm dò địa chất; đo đạc, lập bản đồ thuộc loại điều tra cơ bản của Nhà nước sang đối tượng chịu thuế, áp dụng thuế suất thuế GTGT là 10%.

Như vậy đến nay vẫn đang còn rất nhiều loại hình hoạt động của các đơn vị SN không thuộc diện chịu thuế GTGT, các đơn vị chỉ phải kê khai và nộp các thuế GTGT đối với các hoạt động kinh doanh, dịch vụ khác. Do vậy đã phát sinh những bất cập như:

- Các khoản chi phí cho các hoạt động SN không được khấu trừ và hoàn thuế GTGT đầu vào, trong khi đó xét về bản chất kinh tế thì các hoạt động SN cũng hoàn toàn giống như các hoạt động kinh doanh, dịch vụ khác.

- Trong thực tế có rất nhiều khoản chi không thể hạch toán tách bạch giữa chi cho hoạt động SN với các hoạt động kinh doanh, dịch vụ (ví dụ: chi phí điện nước, điện thoại, vật tư hoá chất, văn phòng phẩm...). Từ đó đã dẫn tới việc rất nhiều đơn vị đã thực hiện “bóc chứng từ” để hạch toán chi phí.

- Tạo nên sự bất bình đẳng giữa các đơn vị SN công với các đơn vị SN ngoài công lập: trong khi cùng thực hiện một nhiệm vụ tương tự nhau nhưng đơn vị SN công lập không đóng thuế, trong khi đó đơn vị SN ngoài công lập vẫn phải đóng thuế GTGT. Như vậy sẽ xảy ra hai tình huống: hoặc là giá dịch vụ của đơn vị SN ngoài công lập sẽ cao hơn (giả định có cùng chất lượng) vì còn phải tính thêm thuế GTGT, hoặc là đơn vị SN ngoài công lập sẽ thực thu thấp hơn vì phải giảm trừ số thuế GTGT nộp NSNN.

- Đối với một số đơn vị SN công lập khi thực hiện các nhiệm vụ được Nhà nước giao, khi duyệt dự toán và thanh quyết toán không có thuế GTGT; Trong thực tế, đơn vị đó không tự thực hiện toàn bộ công việc được giao, mà ký hợp đồng dịch vụ đối với đơn vị SN khác (gọi là bên B) thực hiện một phần việc. Khi đó, cũng là hoạt động SN đó, nhưng bên B được xác định là hoạt động dịch vụ và phải kê khai nộp thuế GTGT, như vậy số thực thu của bên B đã bị giảm trừ đi phần thuế.

Những vấn đề như nêu trên hoàn toàn có thể được *giải quyết rất thoả đáng khi xác định các hoạt động SN cũng thuộc diện là hàng hoá, dịch vụ chịu thuế GTGT*. Để thể hiện chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước ưu tiên, ưu đãi, hoặc hỗ trợ, khuyến khích phát triển đối với các đơn vị SN phù hợp với cơ chế thị trường thì nên thay bằng việc quy định không phải chịu thuế, Nhà nước nên quy định bằng ưu đãi thuế suất, có thể là từ 0%-5% tùy theo loại hình, ngành nghề, địa bàn hoạt động...

#### 2.2.7.2. Về Thuế TNDN:

Theo quy định tại Luật thuế TNDN được Quốc hội khoá XI thông qua ngày 03/6/2008, Nghị định số 124/2007/NĐ-CP ngày 11/12/2008 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật thuế TNDN và Thông tư số 130/2008/TT-BTC ngày 26/12/2008 của Bộ Tài chính quy định đối với các đơn vị SN:

- Đối tượng nộp thuế: đơn vị SN có sản xuất, kinh doanh, dịch vụ.
- Thu nhập chịu thuế là thu nhập từ hoạt động sản xuất, kinh doanh hàng hoá, dịch vụ và thu nhập khác.
- Các hoạt động SN sử dụng nguồn kinh phí do NSNN cấp (và coi như thuộc nguồn NSNN như: phí, lệ phí, viện trợ...) được coi là thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước giao, không được tính là doanh thu là hoạt động sản xuất, kinh doanh hàng hoá, dịch vụ.
- Các đơn vị SN chỉ thực hiện kê khai và nộp thuế TNDN nếu có phát sinh thu nhập các hoạt động dịch vụ như: dạy học, dạy nghề ngoài chỉ tiêu được cấp trên giao nhiệm vụ; khám, chữa bệnh, tư vấn... theo yêu cầu; dịch vụ tư vấn, điều tra, khảo sát; dịch vụ khoa học kỹ thuật...

Theo quy định tại Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ: *hàng năm sau khi trang trải các khoản chi phí, nộp thuế và các khoản nộp khác theo quy định; phần chênh lệch thu lớn hơn chi (thu, chi hoạt động thường xuyên và nhiệm vụ nhà nước đặt hàng), đơn vị được sử dụng để trích lập các quỹ, nhưng không có định cụ thể về các khoản chi phí trước thuế TNDN.*

Từ đây đã phát sinh những bất cập như:

- Đối với các đơn vị không thực hiện được việc hạch toán riêng thu - chi của các hoạt động dịch vụ thì nhiều khoản chi cho hoạt động dịch vụ nhưng không được kê khai hoàn thuế GTGT, thuế TNDN cũng không thể xác định được. Do vậy cơ quan thuế thường áp dụng ấn định mức thuế GTGT và thuế TNDN theo phương pháp ấn định => số thuế phải nộp cao hơn nhiều.

- Đối với đơn vị thực hiện được việc hạch toán riêng hoạt động dịch vụ: nhiều đơn vị SN đã sử dụng các chứng từ chi hoạt động SN hạch toán vào chi phí hoạt động dịch vụ để kê khai và hoàn thuế GTGT. Phân bổ chi phí vào hoạt động dịch vụ tăng để giảm lãi, giảm thuế TNDN; đồng thời sẽ tăng chênh lệch thu - chi của hoạt động SN để có nguồn trả tiền lương tăng thêm, trích lập các quỹ.

- Nếu cho phép đơn vị SN được hạch toán cả chi phí khấu hao tài sản vào giá thành hoạt động SN trước khi tính thuế TNDN thì đơn vị được lợi hơn, có thêm nguồn Quỹ phát triển SN để tái đầu tư mua sắm thêm tài sản. Ngoài ra việc hạch toán đầy đủ chi phí hoạt động SN sẽ tốt hơn cho việc đánh giá đúng kết quả chi hoạt động với kết quả đầu ra của hoạt động SN.

***Những vấn đề về thuế như trình bày ở trên thể hiện rất rõ trong ví dụ điển hình sau:***

Đơn vị X, trong năm đã chi phí cho các hoạt động SN (bao gồm nguồn NSNN cấp và thu phí, lệ phí) là 21 tỷ đồng, tổng doanh thu dịch vụ là 19 tỷ đồng, thuế GTGT đầu ra đối với hoạt động dịch vụ là 1,9 tỷ đồng. Tổng chi phí là 38 tỷ đồng, gồm: chi phí liên quan trực tiếp đến các hoạt động SN là 8 tỷ đồng, chi phí liên quan trực tiếp cho hoạt động dịch vụ là 5 tỷ đồng; các chi phí chung phải phân bổ cho các hoạt động là 25 tỷ đồng (tiền lương, các khoản chi cho con người là 11 tỷ đồng; chi phí khấu hao tài sản là 4 tỷ đồng, các khoản chi phí có thuế GTGT đầu vào là 9 tỷ đồng, chi phí khác là 1 tỷ đồng); thuế GTGT đầu vào là 0,8 tỷ đồng; các chi phí này được phân bổ theo tỷ lệ 50% cho các hoạt động SN và 50% cho các hoạt động dịch vụ.

**Phương án 1:** các hoạt động SN thực hiện theo đúng các quy định hiện hành, không phải tính thuế GTGT, không khấu trừ thuế GTGT đầu vào, không hạch toán chi phí khấu hao tài sản, chênh lệch thu chi không phải nộp thuế TNDN mà được trích lập các quỹ theo quy chế nội bộ. Theo kết quả tính toán: tổng số thuế phải nộp NSNN là **1.875 triệu đồng**, số được sử dụng trích lập các quỹ là **3.625 triệu đồng**.

**Phương án 2:** các hoạt động SN vẫn xác định thuộc đối tượng nộp thuế GTGT, nhưng được ưu đãi hưởng thuế suất thuế GTGT là 0%, được kê khai và khấu trừ thuế đầu vào, được hạch toán đủ chi phí khấu hao tài sản, kết quả kinh doanh được xác định chung và nộp đủ thuế TNDN. Kết quả tính toán số thuế phải nộp NSNN **1.600 triệu đồng** (giảm hơn phương án 1 là 275 triệu đồng), số được sử dụng trích lập các quỹ là **5.500 triệu đồng** (tăng hơn so với phương án 1 là 1.875 triệu đồng).

**Phương án 3:** các hoạt động SN vẫn xác định thuộc đối tượng nộp thuế GTGT, hưởng thuế suất thuế GTGT là 5%. Nếu xác định NSNN và người sử dụng dịch vụ SN sẽ trả thêm 5% thuế GTGT (là 1.050 triệu đồng), thì các số liệu về nộp NSNN và trích lập quỹ vẫn giống như phương án 2. Nếu xác định đơn vị phải nộp 5% thuế GTGT, và đồng thời giảm doanh thu 1.000 triệu đồng. Kết quả tính toán số thuế phải nộp NSNN **2.350 triệu đồng**, số được sử dụng trích lập các quỹ là **4.750 triệu đồng** (tăng hơn so với phương án 1 là 1.125 triệu đồng).

Số liệu tính toán chi tiết xem Phụ lục số 03.

### 2.2.7.3. Về Thuế sử dụng đất:

Theo quy định tại Pháp lệnh về thuế nhà, đất đã được Hội đồng Nhà nước thông qua ngày 31/7/1992 và Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số Điều của Pháp lệnh về thuế nhà, đất được Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua ngày 19/5/1994; Nghị định số 94/CP ngày 25/8/1994 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh về thuế nhà đất và các thông tư, văn bản của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện về thuế nhà đất:

- Không thu thuế đất đối với đất được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cho phép sử dụng vì lợi ích công cộng, phúc lợi xã hội hay từ thiện không có mục đích kinh doanh và không dùng để ở như: đất làm đường sá, cầu cống, công viên, nhà văn hoá, sân vận động, đê điều, công trình thuỷ lợi, trường học (bao gồm cả nhà trẻ, mẫu giáo), bệnh viện (bao gồm cả bệnh xá, trạm xá, trạm y tế, phòng khám...).

- Tạm miễn thuế đất đối với đất xây dựng trụ sở của CQHC, sự nghiệp Nhà nước, tổ chức xã hội.

Từ các quy định đó nên hầu hết các đơn vị SN công đều không thuộc diện nộp thuế sử dụng đất, như vậy đã phát sinh các vấn đề:

- Về bản chất, đây là khoản chi phí do NSNN chi hộ, nhằm hỗ trợ cho các hoạt động SN (bao cấp). Như vậy chi phí của hoạt động SN chưa hạch toán khoản chi phí này vào giá thành dịch vụ. Trong khi đó, các doanh nghiệp (phải nộp thuế đất) nếu có cung cấp các dịch vụ SN vẫn phải hạch toán cả khoản chi phí này.

- Trong thực tế, do các đơn vị SN còn có thêm rất nhiều hoạt động, sản xuất kinh doanh, dịch vụ vẫn sử dụng đất của đơn vị SN nhưng không phải chi phí khoản thuế đất. Như vậy NSNN đã chi hộ tiền thuế cho cả các hoạt động dịch vụ.

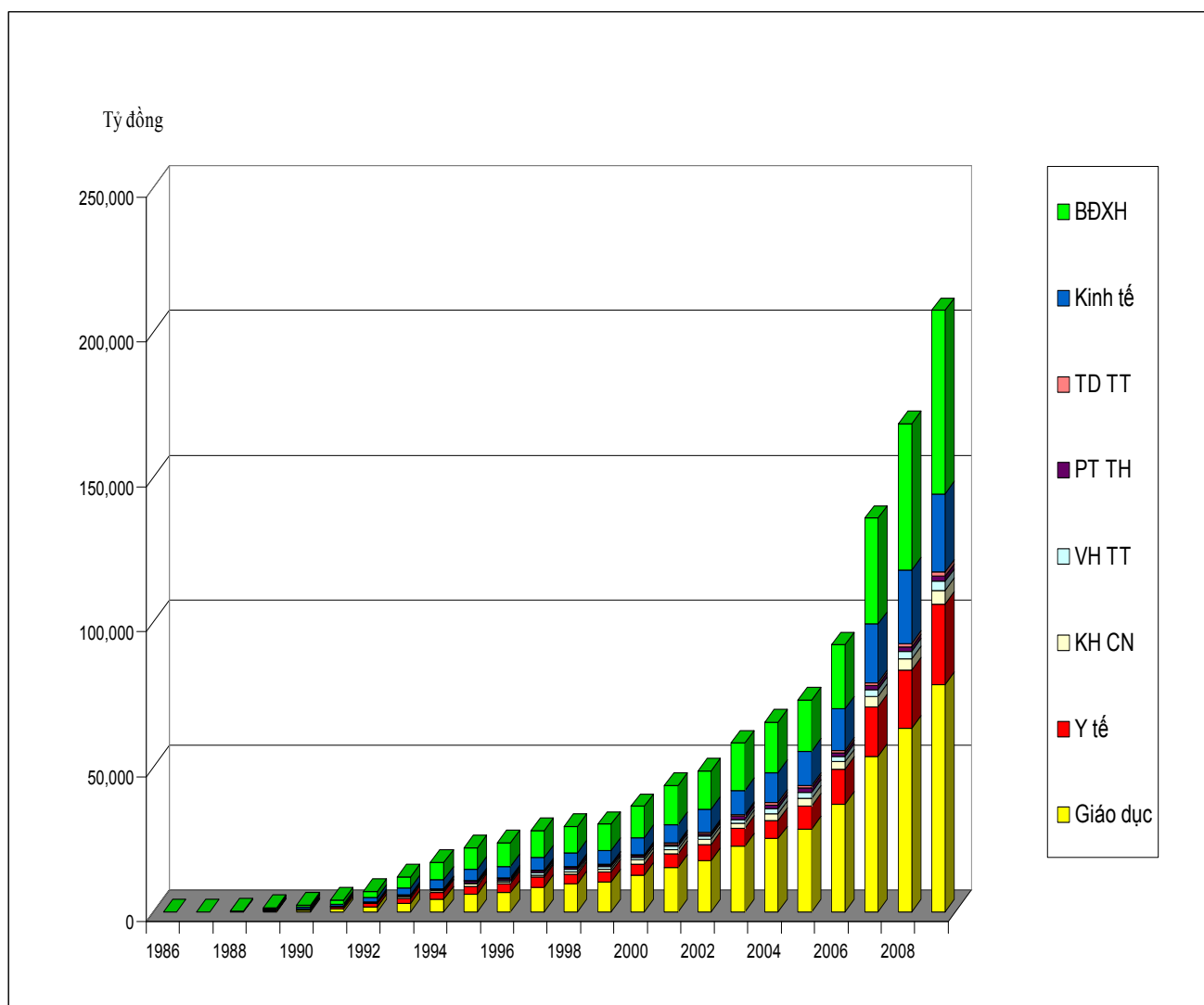
### **2.3. Đánh giá chung về chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công ở Việt Nam.**

#### ***2.3.1. Những kết quả đã đạt được.***

##### *2.3.1.1. Về quy mô và cơ cấu chi NSNN cho các hoạt động sự nghiệp.*

Kết quả nổi bật trong quản lý chi NSNN cho các hoạt động SN trong thời gian này là kinh phí do NSNN cấp cho các hoạt động SN tăng nhanh cả về tổng mức và có nhiều thay đổi về cơ cấu chi, về cơ bản đã đáp ứng được những nhu cầu cơ bản của việc phát triển các hoạt động SN theo yêu cầu phát triển KT-XH trong điều kiện NSNN còn hạn hẹp.

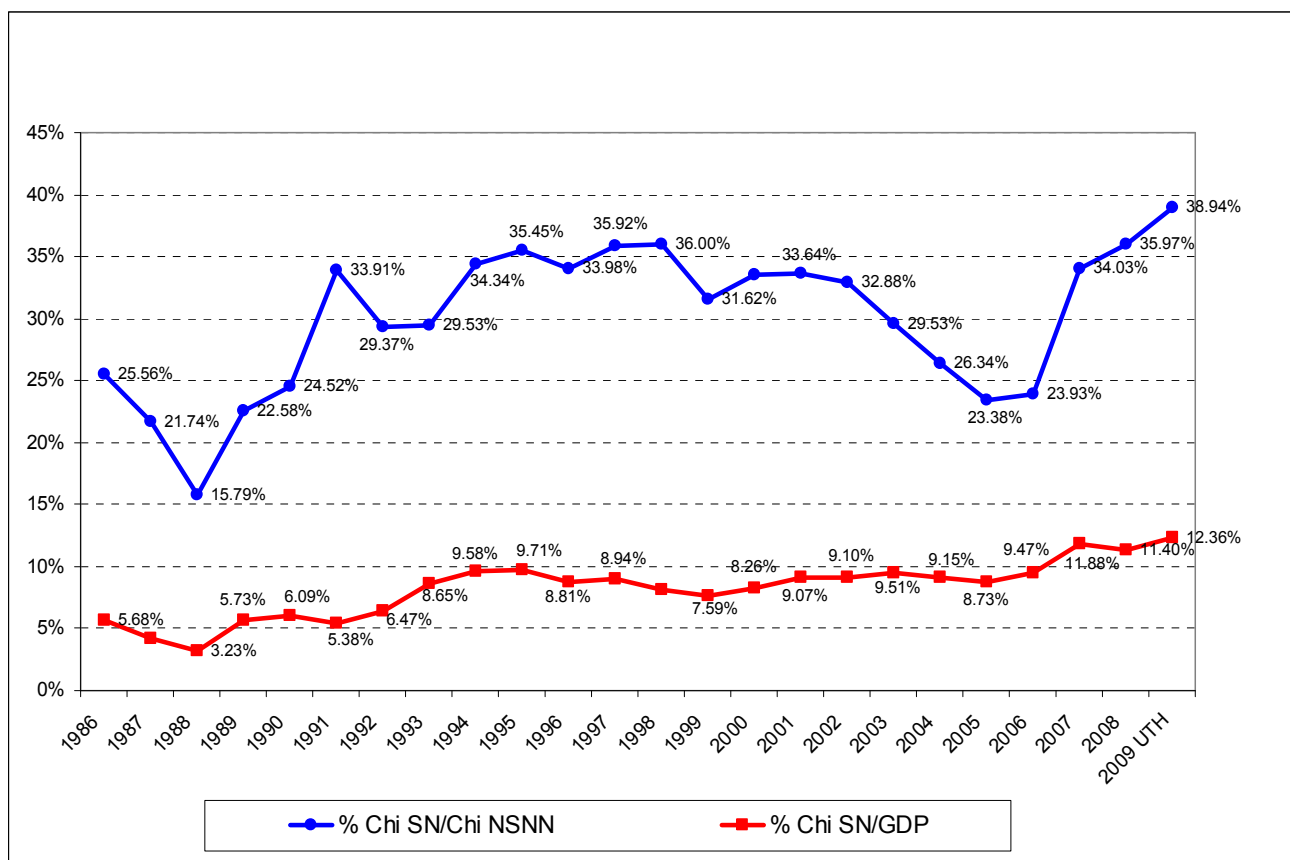
**Về tổng chi thường xuyên NSNN đã cấp cho các đơn vị SN:**



**Biểu đồ 2.1. Quy mô chi NSNN cho các hoạt động sự nghiệp.**

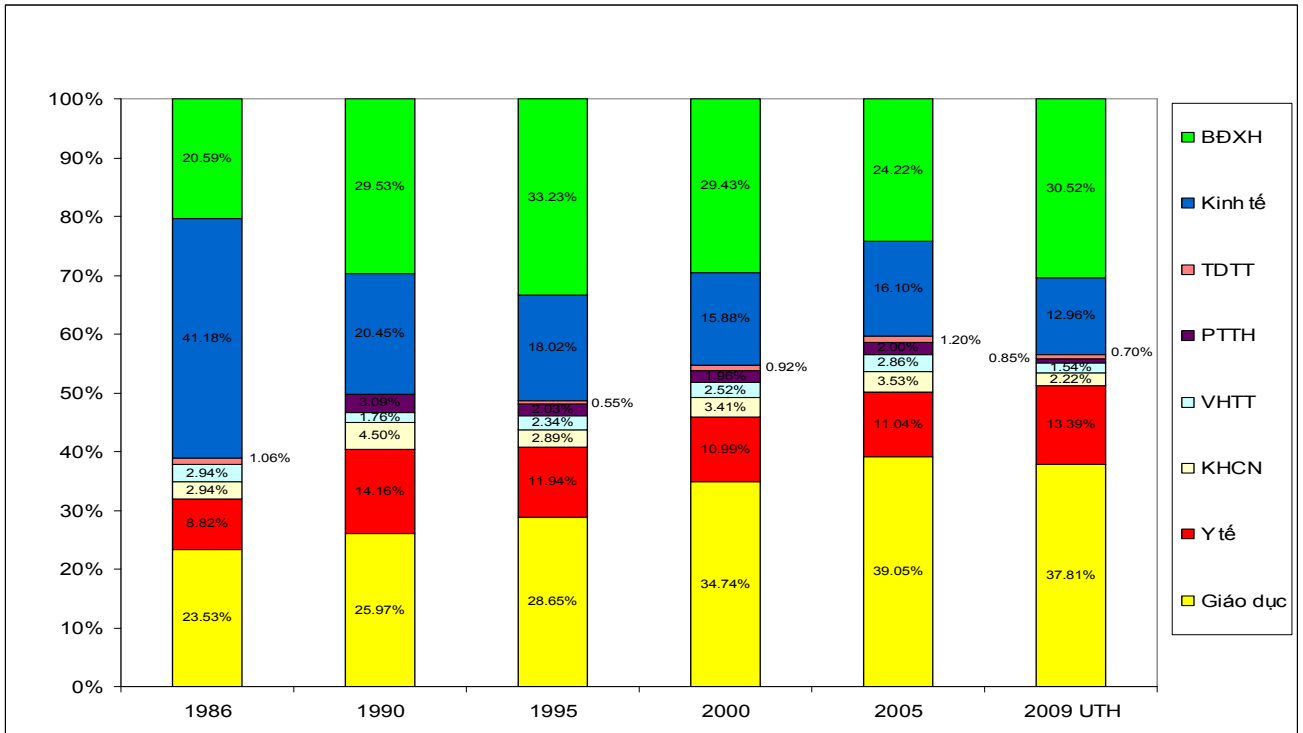
Qua phân tích số liệu trong Biểu đồ 2.1 đã cho thấy hàng năm NSNN đều tăng chi cho tất cả các lĩnh vực hoạt động SN; năm 1986 tổng chi cho các hoạt động SN là 34 tỷ đồng (tỷ lệ 5,68% so với GDP, tỷ lệ 25,56% chi thường xuyên của NSNN), thì đến năm 2009 (ước thực hiện) đã tăng lên là 207.575 tỷ đồng (tỷ lệ 12,36% so với GDP, tỷ lệ 38,94% chi thường xuyên của NSNN). Tốc độ tăng chi SN bình quân là 47,27%/năm, tăng nhanh hơn tốc độ tăng chi NSNN (là 45,33%); trong đó một số lĩnh vực có tốc độ tăng nhanh là SN GD-ĐT là 50,2%/năm, SN y tế là 48,23%/năm, SN khoa học công nghệ là 46,87%/năm... Chi tiết xem Phụ lục số 02.

### Về cơ cấu chi cho các lĩnh vực SN:

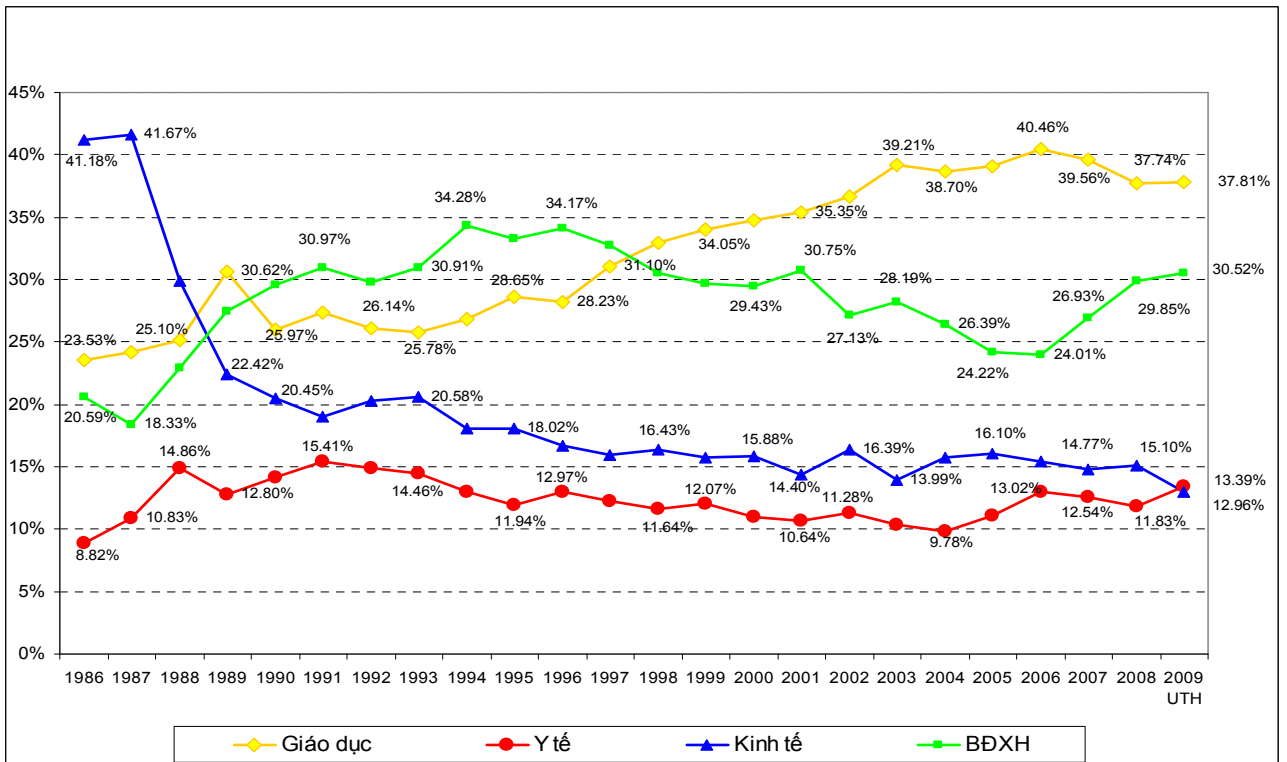


**Biểu đồ 2.2. Tỷ trọng chi NSNN cho các hoạt động sự nghiệp.**

Qua số liệu trong Biểu đồ 2.2: tỷ lệ NSNN chi cho các hoạt động SN ngày càng chiếm tỷ trọng lớn trong GDP (năm 1996 là 5,68% GDP, đến năm 2009 đã đạt 12,36%GDP); tỷ trọng chi cho các hoạt động SN luôn có xu hướng tăng trong tổng chi NSNN (năm 1996 là 25,56%, đến năm 2009 đã đạt 38,94%); chi cho giáo dục, đào tạo, dạy nghề luôn có xu hướng tăng nhanh (năm 1986 chiếm tỷ trọng 23,53% trong tổng chi SN, thì đến năm 2009 đã tăng lên là 37,81%); chi cho SN y tế năm 1986 chiếm tỷ trọng 8,28% trong tổng chi SN, thì đến năm 2009 đã tăng lên là 13,39%; chi cho SN kinh tế có xu hướng giảm rõ nét (năm 1986 chiếm tỷ trọng 41,18% trong tổng chi SN, thì đến năm 2009 chỉ còn 12,96%); chi SN phát thanh truyền hình giảm còn 0,85%, SN thể dục thể thao giảm còn 0,70% (xem Biểu đồ 2.3, Biểu đồ 2.4)



**Biểu đồ 2.3- Cơ cấu chi NSNN cho các hoạt động SN.**



**Biểu đồ 2.4- Xu hướng thay đổi cơ cấu chi NSNN cho một số hoạt động SN.**

*Nguồn: Số liệu thống kê tài chính Việt Nam qua 20 năm đổi mới 1986-2006, NXB Hà Nội – 2007 [22, tr 76]. Niên giám Thống kê tài chính năm 2007, NXB Hà Nội – 2008 [23, tr 64, 65].*



*2.3.1.2. Cơ chế, chính sách tài chính đã tạo thêm các nguồn kinh phí để phát triển hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công.*

Trong thời gian này, đồng thời với việc tăng kinh phí do NSNN cấp cho các hoạt động SN, Nhà nước đã có nhiều chính sách tạo thêm các nguồn kinh phí khác như phí, lệ phí, thu khác để tăng kinh phí hoạt động cho các đơn vị SN công.

Ta có thể thấy rõ điều đó qua việc tổng kết, đánh giá kết quả thu SN cho một số lĩnh vực hoạt động chính như sau:

*Các nguồn thu cho sự nghiệp giáo dục, đào tạo dạy nghề.*

Số thu học phí trong giai đoạn này tăng đều qua các năm, tốc độ tăng bình quân giai đoạn 1996-2009 là 33,21% và ngày càng trở thành một nguồn thu quan trọng cho các hoạt động GD-ĐT. Tính chung cho toàn ngành thì học phí chiếm 10-15% so với nguồn kinh phí do NSNN cấp, riêng đối với các trường đào tạo, dạy nghề thì nguồn thu học phí đảm bảo được 45-70% nhu cầu chi thường xuyên. Nhiều trường đại học khối kinh tế, ngoại ngữ đã số thu học phí đã có thể đảm bảo đủ 100% kinh phí chi thường xuyên. Theo đánh giá của Bộ GD-ĐT, năm 2008, tổng thu học phí là 9.238 tỷ đồng, đảm bảo được 14,4% tổng chi thường xuyên của các trường công lập. Tỷ lệ thu học phí trên chi thường xuyên của các cấp học: Giáo dục mầm non 10,4%, Giáo dục trung học cơ sở 11,9%, trung học phổ thông 8%, dạy nghề 26,7%, trung cấp chuyên nghiệp là 32,9%, cao đẳng, đại học là 32,3% [2, tr 126-127].

Ngoài học phí, các trường còn được thu thêm các khoản như lệ phí thi hết cấp, thi tốt nghiệp và tuyển sinh vào năm học mới, tiền ở ký túc xá, tiền xây dựng trường. Ngoài ra các cơ sở giáo dục đào tạo còn được thu các hoạt động SN như: thu từ kết quả hoạt động sản xuất ứng dụng khoa học của các trường trung học chuyên nghiệp, dạy nghề, cao đẳng, đại học; thu từ các hợp đồng dịch vụ giảng dạy chuyên môn, nghiệp vụ; thu ký túc xá, thu từ dịch vụ trông xe, căng tin...

*Các nguồn thu cho sự nghiệp y tế.*

Số thu viện phí, lệ phí; thu viện phí do BHYT chi trả trong giai đoạn này tăng đều qua các năm, tốc độ tăng bình quân giai đoạn 1994-2008 là 27,98% và trở thành một nguồn thu chính đối với các bệnh viện. Tính chung cho toàn ngành thì viện phí, thu BHYT chiếm 50-65% so với nguồn kinh phí do NSNN cấp, riêng đối với bệnh viện thuộc các bộ, ngành quản lý thì nguồn thu viện phí đảm bảo được 70-85% nhu cầu chi thường xuyên.

Ngoài ra các đơn vị y tế còn thu các khoản lệ phí như: phí kiểm dịch y tế, phí kiểm nghiệm mẫu thuốc, nguyên liệu làm thuốc, trang thiết bị y tế; phí kiểm định vắc xin; phí thẩm định hồ sơ nhập khẩu thuốc, lệ phí cấp giấy phép hành nghề y dược tư nhân...

Ngoài nguồn thu viện phí, lệ phí, các cơ sở y tế còn được thu các hoạt động SN như: thu từ kết quả hoạt động sản xuất ứng dụng khoa học để phục vụ khám, phòng và chữa bệnh; thu từ các hoạt động dịch vụ xét nghiệm, chẩn đoán hình ảnh, khám, chữa bệnh, tư vấn dinh dưỡng, thực hiện các biện pháp tránh thai...; thu từ dịch vụ nhà thuốc, trông xe, căng tin...

*Các nguồn thu cho sự nghiệp khoa học công nghệ.*

Trong những năm qua, để đảm bảo hoạt động thường xuyên của lĩnh vực khoa học công nghệ và môi trường, ngoài kinh phí NSNN cấp thì việc thu phí, lệ phí đã góp phần đáng kể cho hoạt động này. Việc thu phí, lệ phí không những góp phần tăng thu cho NSNN với số thu năm sau cao hơn năm trước; số phí lệ phí được để lại góp phần đáng kể vào việc duy trì hoạt động thường xuyên và nâng cao thu nhập của người lao động, tăng cường trang thiết bị phục vụ chuyên môn, trang thiết bị phục vụ nghiên cứu khoa học.

Ngoài nguồn thu phí, lệ phí, các đơn vị SN khoa học công nghệ còn được thu các hoạt động SN như: thu từ bán các sản phẩm sản xuất, thử nghiệm, ứng dụng khoa học kỹ thuật; thu từ các hợp đồng nghiên cứu khoa học trong và ngoài nước; thu từ dịch vụ khoa học, chuyển giao công nghệ...

*2.3.1.3. Đã thực hiện chuyển đổi được một số loại hình hoạt động sự nghiệp sang hoạt động theo mô hình doanh nghiệp Nhà nước.*

Cùng với các chính sách giảm dần sự bao cấp từ NSNN đối với các hoạt động SN, Nhà nước đã thực hiện việc chuyển đổi dần một số loại hình đơn vị SN sang hoạt động theo mô hình doanh nghiệp. Cụ thể như sau:

- Trong lĩnh vực SN văn hoá, thông tin, thể dục thể thao: phần lớn các đơn vị SN hoạt động về xuất bản, phát hành (sách, văn hoá phẩm, ấn phẩm truyền thông...), các hãng phim, trung tâm phát hành phim... đã chuyển đổi sang hoạt động theo mô hình doanh nghiệp; một số câu lạc bộ thể thao, đội bóng đá... đã chuyển sang hoạt động như các doanh nghiệp.

- Trong ngành giao thông vận tải, những năm vừa qua đã chuyển đổi mô hình hoạt động từ các đơn vị SN kinh tế, chuyển sang doanh nghiệp công ích, và tiếp tục chuyển đổi thành doanh nghiệp Nhà nước:

+ Dịch vụ đảm bảo an toàn hàng hải: từ năm 1998, việc cung ứng dịch vụ này do Bảo đảm an toàn Hàng hải Việt Nam thực hiện theo mô hình doanh nghiệp công ích; tháng 7/2005, Bảo đảm an toàn Hàng hải Việt Nam được sắp xếp lại để thành lập 2 doanh nghiệp hoạt động theo Luật Doanh nghiệp là: Công ty Bảo đảm An toàn Hàng hải I hoạt động ở khu vực ở phía bắc và Công ty Bảo đảm An toàn Hàng hải II hoạt động ở khu vực ở phía nam.

+ Các đơn vị SN hoa tiêu hàng hải đã thực hiện chuyển đổi thành các doanh nghiệp Nhà nước.

+ Dịch vụ quản lý cảng hàng không: trước năm 1998 các cảng hàng không được giao cho 3 đơn vị SN quản lý (Cụm cảng Hàng không Miền bắc, Miền trung và Miền nam); năm 1999, các đơn vị này được chuyển sang thực hiện quản lý theo mô hình doanh nghiệp công ích. Đến tháng 01/2008, đã tổ chức lại các đơn vị thành 3 tổng công ty: Tổng công ty Cảng hàng không Miền bắc, Miền trung và Miền nam hoạt động theo Luật Doanh nghiệp.

+ Dịch vụ quản lý bay dân dụng: từ năm 2001 Trung tâm Quản lý bay

dân dụng Việt Nam hoạt động theo mô hình doanh nghiệp nhà nước hoạt động công ích; đến tháng 7/2008 đã chuyển đổi thành Tổng công ty Bảo đảm Hoạt động bay Việt Nam.

Những nhận xét rút ra qua đánh giá việc chuyển đổi các đơn vị SN sang mô hình doanh nghiệp:

**Thứ nhất là** phần lớn các đơn vị SN cung cấp các loại dịch vụ có tính tiêu dùng, đặc biệt là các đơn vị SN kinh tế rất thuận lợi trong việc chuyển đổi sang hoạt động theo mô hình doanh nghiệp, hoặc mô hình tự chủ 100% kinh phí hoạt động thường xuyên. Các nhiệm vụ của Nhà nước giao cho các đơn vị này thực hiện theo cơ chế đấu thầu, hoặc đặt hàng, giao nhiệm vụ. Kinh phí thực hiện các nhiệm vụ do Nhà nước thanh toán theo dự toán được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

**Thứ hai là** để thực hiện được việc chuyển đổi từ đơn vị SN sang mô hình doanh nghiệp cần phải thực hiện việc đánh giá tài sản, định giá đơn vị, thực hiện giao vốn, giao quyền sử dụng đất... nhưng hiện nay các văn bản quy phạm pháp luật còn thiếu, nên trong quá trình thực hiện rất khó khăn.

**Thứ ba là** để thực hiện tốt việc chuyển đổi sang cơ chế Nhà nước đặt hàng, hoặc giao nhiệm vụ vẫn đề khó khăn nhất hiện nay đó là các hệ thống định mức kinh tế - kỹ thuật còn rất thiếu, một số định mức lạc hậu, không còn phù hợp (do chưa tính theo đơn giá tổng hợp, chưa bao gồm đơn giá tiền lương, chi phí khấu hao tài sản,...) nên rất khó khăn trong việc lập dự toán, không có đủ căn cứ cho việc thanh quyết toán kinh phí.

*2.3.1.4. Tạo cơ chế, chính sách thu hút các nguồn lực xã hội để phát triển các đơn vị sự nghiệp ngoài công lập.*

Cùng với sự phát triển của nền kinh tế theo cơ chế thị trường định hướng XHCN, Nhà nước đã có rất nhiều chính sách khuyến khích, tạo điều kiện cho các đơn vị SN ngoài công lập phát triển: Chính phủ đã có Nghị quyết số 90/CP ngày 21/8/1997 về phương hướng và chủ trương XH hoá các

hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá; Nghị định số 73/1999/NĐ-CP ngày 19/8/1999 về chính sách khuyến khích XH hoá đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao; Nghị quyết số 05/2005/NQ-CP ngày 18/4/2005 đẩy mạnh XH hoá các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá và thể thao. Sau hơn 10 năm thực hiện, đến nay đã hình thành được một mạng lưới các đơn vị SN ngoài công lập tương đối rộng khắp trên các địa bàn cả nước, hoạt động trong rất nhiều lĩnh vực, góp phần cùng các đơn vị SN công lập đáp ứng ngày càng tốt hơn các nhu cầu của toàn XH. Theo tổng hợp, đánh giá của Bộ Tài chính, kết quả đã đạt được như sau [13, tr 8, 12, 15, 16]:

***Về lĩnh vực y tế:***

- Mạng lưới các cơ sở y tế ngoài công lập (bao gồm cả y, dược, chuẩn trị đông y) được thành lập mới ở nhiều địa phương. Tính đến nay cả nước đã có trên 30.000 cơ sở hành nghề tư nhân, trong đó có 66 bệnh viện tư, hơn 300 phòng khám đa khoa và 87 nhà hộ sinh, góp phần cấp cứu, khám chữa bệnh cho trên 3 triệu lượt người hàng năm; phẫu thuật, thủ thuật trên 100 nghìn lượt người; xét nghiệm cận lâm sàng cho trên 2,5 triệu lượt người; các cơ sở y tế tư nhân đóng vai trò to lớn trong điều trị ngoại trú (chiếm 60% số lượt khám chữa bệnh ngoại trú), góp phần giảm tải về điều trị nội trú cho các cơ sở khám chữa bệnh công lập. Trong năm 2007, đã có thêm 22 bệnh viện mới được UBND các tỉnh và Bộ Y tế cho phép thành lập.

- Mô hình, hoạt động các bệnh viện cũng phát triển phong phú, hiện nay đã có 2 bệnh viện tư nhân tổ chức hoạt động theo kiểu "khách sạn" là Bệnh viện Phụ sản quốc tế và Bệnh viện Đa khoa quốc tế Vũ Anh...

***Về lĩnh vực GD-ĐT:***

- Mạng lưới trường ngoài công lập đã được mở rộng ở các cấp, trình độ đào tạo: số trường ngoài công lập chiếm 14,6% trong tổng số các trường đại học, cao đẳng; 23,8% trong tổng số các trường trung cấp chuyên nghiệp và 57,6% số trường cao đẳng nghề, trung cấp nghề và dạy nghề. Ở bậc mầm non

và phổ thông: tỷ lệ trường ngoài công lập chiếm 52,2% (mầm non); 0,61% (tiểu học); 0,47% (trung học cơ sở); 26,2% (trung học phổ thông).

- Về quy mô, tỷ lệ học sinh ở trường ngoài công lập: Mầm non đạt 57,3%; tiểu học đạt 0,54%; trung học cơ sở đạt 1,41%; trung học phổ thông đạt 30,6%; trung cấp chuyên nghiệp đạt 18,22% và cao đẳng, đại học đạt 12,87%. Tổng số sinh viên, học sinh ở trường ngoài công lập trên 3 triệu học sinh, chiếm tỷ lệ 13,73%.

### ***Về lĩnh vực văn hoá, thể dục và thể thao:***

- Các lĩnh vực hoạt động của ngành văn hóa bước đầu đã thu hút nhiều nguồn lực, nhiều thành phần kinh tế trong XH tham gia. Đã hình thành và phát triển nhiều cơ sở cung ứng dịch vụ và doanh nghiệp nhỏ trong các hoạt động văn hóa. Nhiều địa phương đã dựa vào sức dân, các ngành, đoàn thể, các doanh nghiệp, tổ chức trong nước, ngoài nước, huy động được nguồn kinh phí ngoài NSNN để xây dựng, củng cố các thiết chế văn hóa. Mỗi năm các địa phương huy động hàng trăm tỷ đồng từ nguồn vốn ngoài NSNN để chống xuống cấp di tích.

- Thống kê từ các địa phương: có 57 đoàn nghệ thuật chuyên nghiệp và 27.362 đội nghệ thuật quần chúng ở cơ sở hoạt động theo hình thức XH hóa; gần 10.000 cơ sở in thủ công tư nhân, 500 cơ sở in công nghiệp tư nhân, 5 cơ sở in đã cổ phần hóa; trên 8.000 cửa hàng sách tư nhân.... Đối với lĩnh vực sách, báo, xuất bản phẩm, ngoài việc liên kết liên doanh với tư nhân, hiện nay có hơn 70% số sách xuất bản được phát hành thông qua hệ thống cửa hàng sách tư nhân, có 5 đơn vị điện ảnh ngoài công lập, 150 rạp hát tư nhân, trên 200 điểm biểu diễn hoạt động theo hướng XH hóa, 6 thư viện tư nhân... có 4.056 cơ sở thể dục thể thao ngoài công lập, tăng gấp đôi so với năm 2001...

### ***2.3.2. Những vấn đề còn bất cập, vướng mắc trong chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công.***

Sau hơn 20 năm đổi mới cơ chế, chính sách tài chính, bước đầu cũng đã đạt được những kết quả quan trọng trong quản lý tài chính đối với các đơn

vị SN công. Tuy vậy vẫn chưa đáp ứng được những vấn đề đang đặt ra trong thực tiễn; để các đơn vị SN thay đổi hẳn về chất, phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Quá trình hoàn thiện chính sách chính sách tài chính đối với khu vực SN công hiện vẫn chỉ là những sửa đổi, điều chỉnh bổ sung nhằm giải quyết từng vấn đề, chưa thật sự đổi mới toàn diện, đồng bộ.

Ngoài những bất cập, vướng mắc cụ thể đối với từng loại chính sách như đã trình bày ở phần trên, ta có thể thấy nổi lên một số vấn đề như sau:

### *2.3.2.1. Chưa thực hiện hạch toán đủ chi phí theo cơ chế thị trường.*

Xét về bản chất kinh tế thì các đơn vị SN công trong điều kiện cơ chế thị trường cũng là các đơn vị kinh tế tương tự như các đơn vị sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; có chức năng cung cấp các HHCC và HHCN nhằm thoả mãn các nhu cầu của xã hội. Như vậy về cơ bản thì quá trình cung cấp các hàng hoá này cũng phải được hạch toán đủ các chi phí để bù đắp và đảm bảo tái sản xuất cho các đơn vị SN.

Tuy vậy trong giai đoạn vừa qua, hầu hết các đơn vị SN công đều chưa thực hiện hạch toán kinh phí hoạt động SN; NSNN vẫn thực hiện cấp kinh phí hoạt động, toàn bộ kinh phí đầu tư mua sắm tài sản, trang thiết bị, phương tiện hoạt động cho tất cả các đơn vị S để đảm bảo hoạt động giống như các CQHC; một số loại hình SN được thu các khoản thu phí, học phí, viện phí... *nhưng về bản chất vẫn được coi là các khoản thu của NSNN được để lại cho các đơn vị sự nghiệp* để bù đắp một phần chi phí của các hoạt động SN.

- Các đơn vị SN chưa được Nhà nước giao vốn và tài sản, nên chưa thực hiện được việc hạch toán đầy đủ các chi phí (chi phí khấu hao tài sản, trang thiết bị, giá trị quyền sử dụng đất...) vào giá thành của hoạt động SN.

- Các đơn vị SN không phải nộp thuế sử dụng đất, xét về bản chất là được Nhà nước chi hộ tiền thuế.

Do chưa thực hiện việc hạch toán đủ các khoản chi phí khi cung các sản phẩm dịch vụ SN do vậy trong thực tế hiện nay *chưa hình thành giá*

*dịch vụ sự nghiệp theo cơ chế thị trường. Người hưởng thụ các sản phẩm dịch vụ SN chỉ mới phải trả một phần chi phí thực tế, phần lớn chi phí vẫn còn do NSNN trang trải theo cơ chế bao cấp.*

#### *2.3.2.2. Chưa hình thành cơ chế cạnh tranh.*

Vấn đề cơ chế cạnh tranh trong hoạt động SN được xem xét từ cả hai phương diện:

**Thứ nhất là** số lượng các đơn vị SN công hoạt động theo các lĩnh vực thường được thành lập theo từng địa bàn hành chính (tỉnh, huyện, phường, xã) để thực hiện các nhiệm vụ được Nhà nước giao trên địa bàn nên không có sự cạnh tranh trong việc cung cấp các dịch vụ. Mặt khác các đơn vị SN ngoài công lập cũng không nhiều, năng lực chuyên môn còn chưa cao nên cũng chưa đủ khả năng cạnh tranh với các đơn vị SN công lập, mà chỉ mới trở thành đơn vị cung cấp thêm các dịch vụ khi các đơn vị SN công quá tải (các trường ngoài công lập chủ yếu dạy cho các học sinh, sinh viên không vào được các trường công; các cơ sở y tế ngoài công lập khám, chữa bệnh cho những người không muốn đến bệnh viện công, hoặc không có thẻ BHYT...).

Tại các đơn vị SN công, chỉ thu học phí, viện phí, lệ phí mà chưa thực hiện hạch toán đủ chi phí nên không hình thành giá cả dịch vụ theo cơ chế thị trường, vấn đề cạnh tranh về giá hoàn toàn không xảy ra.

**Thứ hai là** người dân không muốn sử dụng các dịch vụ của các đơn vị SN ngoài công lập ngoài lý do chất lượng chuyên môn chưa cao, còn có nguyên nhân quan trọng hơn đó là các đơn vị SN công thu học phí, viện phí, lệ phí theo mức quy định của Nhà nước (chỉ mới đủ bù đắp một phần chi phí); trong khi đó các đơn vị SN ngoài công lập có giá dịch vụ cao hơn do phải hạch toán đầy đủ chi phí. Ngoài ra, trong một số trường hợp người dân cũng không được quyền lựa chọn đơn vị SN khi sử dụng dịch vụ của các đơn vị SN công; điển hình như việc khám chữa bệnh của người có thẻ BHYT, phải khám và điều trị ở nơi đăng ký ban đầu, chỉ được chuyển lên tuyến điều



trị cao hơn khi bệnh nặng mà tuyến ban đầu không có khả năng chữa được.

Như vậy quan hệ từ phía cung (đơn vị SN) và từ phía cầu (người sử dụng dịch vụ) nhìn chung vẫn chưa xuất hiện việc cạnh tranh trong cung cấp các dịch vụ SN theo các quy luật của kinh tế thị trường.

*2.3.2.3. Vẫn đang thực hiện quản lý biên chế cán bộ và chính sách tiền lương như các cơ quan hành chính.*

Việc quản lý biên chế cán bộ và thực hiện chính sách tiền lương đối với người lao động làm việc tại các đơn vị SN trong thời gian vừa qua tuy đã có nhiều thay đổi theo chiều hướng mở rộng quyền tự chủ hơn, tuy vậy vẫn chưa thoát ra khỏi cơ chế kế hoạch hoá tập trung, bao cấp. Người lao động làm việc trong các đơn vị SN là cán bộ, viên chức Nhà nước, chưa có sự khác biệt nhiều so với công chức làm việc trong các CQHC Nhà nước. Cụ thể:

- Về quản lý biên chế: người lao động làm việc tại các đơn vị SN vẫn thuộc biên chế Nhà nước giống như cán bộ công chức làm việc tại các CQHC Nhà nước. Theo quy định tại Nghị định số 112/2004/NĐ-CP ngày 28/4/2004 của Chính phủ Quy định cơ chế quản lý biên chế đối với đơn vị SN của Nhà nước: căn cứ chức năng, nhiệm vụ được giao của năm kế hoạch và nhu cầu công việc thực tế, khả năng tài chính, định mức biên chế, đơn vị SN xây dựng kế hoạch biên chế hàng năm, gửi cơ quan chủ quản trực tiếp phê duyệt chỉ tiêu biên chế hàng năm (trừ đơn vị tự chủ hoàn toàn). *Chỉ tiêu biên chế là căn cứ quan trọng để xây dựng dự toán chi NSNN và dự toán tổng quỹ lương.*

- Về quản lý tiền lương: người lao động làm việc tại các đơn vị SN vẫn áp dụng hệ thống thang, bảng lương giống như cán bộ công chức làm việc tại các CQHC theo quy định tại Nghị định số 204/2004/NĐ-CP ngày 14/12/2004 của Chính phủ về chế độ tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang. Theo quy định này:

+ Người lao động ở các đơn vị SN vẫn thực hiện việc xếp thang bảng lương theo các ngạch chuyên viên, chuyên viên chính và chuyên viên cao cấp

(và các ngạch tương đương như: kế toán viên, giảng viên, kỹ sư, kỹ thuật viên, bác sỹ, dược sỹ, nghiên cứu viên...)

+ Thủ trưởng các đơn vị SN (Hiệu trưởng, Phó hiệu trưởng các trường; Giám đốc, Phó giám đốc các bệnh viện, trung tâm; Viện trưởng, Phó viện trưởng...), trưởng (và cấp phó) các phòng, khoa, bộ phận của đơn vị SN *không được xác định mức lương quản lý* phù hợp theo mức công việc của họ đang thực hiện mà chỉ được hưởng hệ số phụ cấp quản lý (từ 0,15 đến 1,3).

+ Việc nâng bậc lương cho cán bộ, viên chức các đơn vị SN cũng thực hiện theo định kỳ (từ 2-3 năm được tăng một bậc tùy theo từng ngạch) mà không căn cứ vào năng lực, kết quả công việc thực tế mà họ đã hoàn thành.

+ Việc nâng ngạch: cán bộ, viên chức các đơn vị SN cũng thực hiện thi nâng ngạch từ chuyên viên (và các ngạch tương đương) lên ngạch chuyên viên chính (và các ngạch tương đương); từ ngạch chuyên viên chính lên ngạch chuyên viên cao cấp như đối với công chức Nhà nước. Để được thi tuyển cũng phải đảm bảo đủ các điều kiện như: có đủ các chứng chỉ quản lý Nhà nước, trình độ lý luận chính trị, chứng chỉ ngoại ngữ, đủ điều kiện về thời gian được xếp trong ngạch, về mức lương...

Với những cơ chế quản lý như hiện nay, khu vực SN công gặp rất nhiều khó khăn trong việc thu hút nguồn nhân lực, do rất khó tuyển dụng được những người lao động trẻ, có trình độ cao; trong khi đó rất khó khăn khi xử lý những cán bộ có năng lực hạn chế, lớn tuổi, hiệu suất làm việc thấp.

Thí dụ điển hình như:

- Một người 29 tuổi, có trình độ tiến sỹ, tốt nghiệp ở nước ngoài, vừa đỗ trong kỳ thi tuyển dụng, sau thời gian tập sự, sẽ được xếp vào ngạch nghiên cứu viên, bậc 2, hệ số lương 2,67, được trả mức lương là 1.949.100 đ/tháng (tính theo hệ số lương cơ bản là 730.000 đ). Nếu giả định không có thay đổi đột biến, sau 31 năm công tác, đủ 60 tuổi nghỉ hưu, sẽ được hưởng hệ số lương là 5,53 (bậc 9, ngạch nghiên cứu viên + 11% vượt khung).

- Một người khác 23 tuổi, tốt nghiệp đại học tại chức, vừa đỗ trong kỳ

thi tuyển dụng, sau thời gian tập sự, sẽ được xếp vào ngạch chuyên viên, bậc 1, hệ số lương 2,34, được trả mức lương là 1.708.200 đ/tháng. Với giả định tương tự, sau 37 năm công tác, đủ 60 tuổi nghỉ hưu, sẽ được hưởng hệ số lương là 5,68 (bậc 9, ngạch chuyên viên + 14% vượt khung).

- Giữa hai người này tuy có trình độ hoàn toàn khác nhau, nhưng tiền lương của người có trình độ tiến sỹ chỉ cao hơn là 240.900 đ/tháng; khi nghỉ hưu thì người có trình độ thấp lại được hưởng hệ số lương cao hơn 0,13. Với chính sách tiền lương như vậy thì không thể khuyến khích được người có năng lực, trình độ cao vào làm việc trong các đơn vị SN.

Tóm lại, đối với người lao động làm việc ở trong các đơn vị SN hiện nay về cơ bản vẫn giống như thời kỳ kế hoạch hoá tập trung, bao cấp: quản lý theo biên chế, áp dụng hệ thống ngạch bậc, thang bảng lương như CQHC, không phù hợp với cơ chế thị trường, ***chưa hình thành được thị trường hàng hoá sức lao động*** - đây là một rào cản lớn trong việc đổi mới hoạt động của các đơn vị SN; *bởi tiền lương, thu nhập của người lao động không được trả đúng với kết quả làm việc của họ.*

*2.3.2.4. Về cơ chế, cách thức can thiệp của Nhà nước đối với khu vực sự nghiệp công.*

Đánh giá một cách tổng quát thì cơ chế, cách thức Nhà nước điều tiết, tác động tới khu vực SN công trong thời kỳ vừa qua vẫn mang nặng tính bao cấp, hành chính và chưa phù hợp với các quy luật của kinh tế thị trường. Điều đó dẫn tới trong nhiều trường hợp mang lại kết quả không như mong đợi, hiệu quả chi NSNN không cao.

***Thứ nhất là*** mục tiêu của Nhà nước là để người dân, XH được cung cấp các dịch vụ SN tốt nhất; để đạt được điều đó, NSNN đã cấp kinh phí trực tiếp cho các đơn vị SN công hoạt động để thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước giao, trong khi đó lại chưa có cơ chế đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ của các đơn vị SN công. Hay nói cách khác là chỉ quản lý “đầu vào” mà

chưa đánh giá “*kết quả đầu ra*”. Cơ chế này đã nảy sinh nhiều sai lệch như:

- Nhà nước bao cấp 100% kinh phí đào tạo sinh viên ngành sư phạm (học sinh không phải đóng học phí), trong khi đó không thể quản lý và đánh giá được số sinh viên các ngành sư phạm sau khi tốt nghiệp ra trường có công tác trong ngành hay không? Theo đánh giá của các chuyên gia thì hơn 80% sinh viên ngành sư phạm ngoại ngữ (được ưu đãi không phải đóng học phí), nhưng sau khi tốt nghiệp lại làm việc ở các cơ quan ngoài ngành sư phạm, các cơ quan nước ngoài.

Học sinh cùng học một chuyên ngành, nhưng nếu đăng ký hệ cử nhân thì vẫn đóng học phí, nếu đăng ký hệ sư phạm thì không phải đóng học phí. Trong khi chương trình học về cơ bản không khác nhau. Sau khi học ra cũng không thể xác định được ai trong số đó sẽ công tác trong ngành giáo dục. Chính sách bao cấp trong đào tạo sinh viên ngành sư phạm đã *không đạt được mục tiêu thu hút nhân tài, mà lại trở thành nơi đào tạo học sinh nghèo!*

- Nhà nước chỉ cấp kinh phí cho các đơn vị SN công, do vậy khi học sinh đi học tại các trường ngoài công lập, khám chữa bệnh tại các cơ sở ngoài công lập đương nhiên không được hưởng sự ưu đãi của Nhà nước. Điển hình như chính sách miễn học phí cho học sinh tiểu học, viện phí cho việc khám chữa bệnh đối với trẻ em dưới 6 tuổi, điều này người dân hoàn toàn không được hưởng chính sách ưu đãi của Nhà nước khi học, chữa bệnh ở các cơ sở ngoài công lập. Nhà nước miễn giảm học phí cho các học sinh thuộc đối tượng chính sách khi học trong các trường công, như vậy lại tạo ra bất bình đẳng đối với các em học sinh thuộc đối tượng chính sách học ở các trường ngoài công lập.

- Nhà nước đầu tư cho các bệnh viện công những trang thiết bị hiện đại để phục vụ khám chữa bệnh, nhưng với mức chi phí điều trị rất cao, dẫn tới người nghèo, đối tượng chính sách khó được tiếp cận các dịch vụ này. Thí dụ như: máy chụp CT cộng hưởng từ giá khoảng 25 tỷ đồng, đơn giá một ca chụp CT khoảng từ 3 - 4 triệu đồng (chưa kể khấu hao tài sản) bệnh nhân ít

có cơ hội được sử dụng vì bị giới hạn bởi trần thanh toán BHYT; hay một ca mổ tim từ 60-100 triệu đồng, với mức chi phí này người nghèo không có khả năng thanh toán (BHYT chỉ hỗ trợ 15 triệu đồng) nên không thể mổ được.

Những vấn đề tương tự như trên cho thấy rằng cần thay đổi sang quản lý NSNN chi cho các hoạt động SN theo “*kết quả đầu ra*”; tức là NSNN cần có cơ chế để chi trực tiếp cho đối tượng được hưởng.

**Thứ hai là** Nhà nước ban hành các chính sách thuế, NSNN thu thuế và sử dụng để đầu tư cho các hoạt động SN. Tuy vậy nếu có chính sách khuyến khích phù hợp thì nguồn đầu tư cho các hoạt động SN sẽ được nhiều hơn. Thí dụ như: thuế suất thuế TNDN là 25%, nếu một doanh nghiệp có lợi nhuận là 100 tỷ đồng, thì NSNN sẽ có 25 tỷ đồng để đầu tư cho hoạt động SN. Nếu doanh nghiệp này giành 20 tỷ lợi nhuận để đầu tư vào hoạt động SN, phần này được giảm trừ khi tính thuế, lúc này tổng đầu tư cho hoạt động SN sẽ là 40 tỷ đồng (gồm 20 tỷ đồng tài trợ và thuế TNDN là 20 tỷ đồng).

**Thứ ba là** chính sách hỗ trợ cho sinh viên nghèo vay tiền đóng học phí do quá chênh lệch về lãi suất đã dẫn đến nhiều tiêu cực, sử dụng vốn vay không đúng mục đích. Cách thức can thiệp như vậy là không phù hợp với kinh tế thị trường, cần dừng việc cho vay ưu đãi qua Ngân hàng CSXH.

**Thứ tư là** chưa có cơ chế để phát huy hết các nguồn lực của xã hội cùng tham gia với Nhà nước để đầu tư cho các hoạt động SN:

Các đơn vị SN dự báo khí tượng thủy văn, SN y tế dự phòng... là các đơn vị cung cấp các HHCC thuần túy. Các hoạt động này nhằm phòng ngừa, hạn chế những tổn thất chung của toàn xã hội. *Đồng hành cùng với lợi ích của xã hội, các doanh nghiệp kinh doanh bảo hiểm cũng được hưởng lợi từ việc giảm tổn thất.* Tuy vậy hiện nay chưa có cơ chế để các doanh nghiệp kinh doanh bảo hiểm cùng đóng góp với Nhà nước để đầu tư cho các hoạt động này, giảm bớt gánh nặng cho NSNN.

Hoạt động đào tạo, dạy nghề góp phần thực hiện mục tiêu phát triển

nguồn lực con người, chi phí cho hoạt động này chỉ mới từ NSNN và học phí của người học. Trong khi đó đối tượng được hưởng lợi trực tiếp từ người lao động có tay nghề cao là các doanh nghiệp sử dụng lao động. Nhà nước cần có cơ chế, khuyến khích các doanh nghiệp tham gia đóng góp vào các quỹ như: quỹ học bổng, quỹ cho học sinh, sinh viên vay...

*2.3.2.5. Cơ chế, chính sách tài chính chưa đảm bảo sự đối xử bình đẳng giữa các đơn vị sự nghiệp công với các đơn vị ngoài công lập.*

Trong thời gian vừa qua, Nhà nước đã có nhiều chính sách ưu đãi đối với các đơn vị SN ngoài công lập như:

- Được Nhà nước giao đất sử dụng lâu dài, không thu tiền sử dụng đất; miễn, giảm tiền thuê đất, thuế sử dụng đất; mức độ tùy thuộc vào địa bàn và đối tượng ưu tiên.

- Hỗ trợ, được hưởng ưu đãi tín dụng của Nhà nước để xây dựng cơ sở vật chất, kỹ thuật phục vụ chuyên môn.

- Được ưu đãi về thuế suất thuế TNDN với các địa bàn khó khăn cần khuyến khích; miễn, giảm đối với các đơn vị mới thành lập.

Tuy vậy vẫn còn có rất nhiều vấn đề còn thể hiện sự phân biệt:

- Các đơn vị SN ngoài công lập phải tự lo kinh phí hoạt động, một số ít đơn vị được NSNN hỗ trợ một phần kinh phí thông qua các chương trình mục tiêu, dự án...

- Nhiều đơn vị SN ngoài công lập vẫn thực hiện miễn, giảm học phí, viện phí cho các đối tượng CS-XH, nhưng không được NSNN bù cấp kinh phí. Các trường tiểu học ngoài công lập vẫn phải thu học phí, trong khi đây là đối tượng do Nhà nước đảm bảo.

- Các cơ sở y tế ngoài công lập vẫn thực hiện thu tiền khám, điều trị đối với các trẻ em dưới 6 tuổi, do không được NSNN cấp kinh phí; không được BHYT thanh toán tiền viện phí cho các đối tượng có thẻ BHYT, các đối tượng này phải lấy chứng từ chi phí về để cơ quan BHYT sẽ xem xét thanh toán một phần viện phí.

- Người lao động ở các đơn vị SN công thuộc biên chế Nhà nước, được tuyển dụng, bổ nhiệm, đào tạo, nâng ngạch...; trong khi đó ở các đơn vị ngoài công lập là người lao động, thực hiện theo chế độ hợp đồng lao động.

Với hệ thống các đơn vị SN ngoài công lập phát triển nhanh trong thời gian vừa qua, tất yếu đòi hỏi Nhà nước phải có những sửa đổi quy định về cơ chế, chính sách tài chính để đảm bảo tính thống nhất, bình đẳng giữa các đơn vị SN công với các đơn vị SN ngoài công lập.

*2.3.2.6. Cơ chế, chính sách tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công chưa phù hợp với xu thế hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực.*

Hội nhập kinh tế quốc tế là một quá trình phát triển tất yếu khách quan của nền kinh tế thế giới; xu thế toàn cầu hoá, khu vực hoá ngày càng phát triển cả về chiều rộng lẫn chiều sâu. Đối với các lĩnh vực hoạt động SN cũng phải tuân theo quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, các chính sách về tài chính, thuế, chế độ kế toán... cũng cần phải được sửa đổi để phù hợp với nguyên tắc không phân biệt đối xử. Cơ chế Nhà nước bao cấp đối với các hoạt động SN cần chuyển sang việc Nhà nước mua lại các dịch vụ công của các đơn vị thuộc mọi thành phần kinh tế, kể cả các đơn có vốn đầu tư của nước ngoài.

Việc tiếp tục duy trì cơ chế như hiện nay lại trở thành rào cản, trói buộc sự phát triển của các đơn vị SN công, cản trở quá trình hội nhập kinh tế quốc tế. Vấn đề này thể hiện rất rõ nét đối với chính sách học phí, viện phí:

- Trong lĩnh vực giáo dục: với khung học phí (từ năm 2009) là 240.000 đồng/tháng đối với đào tạo đại học, và là 270.000 đồng/tháng đối với đào tạo sau đại học, như vậy tổng học phí của cả khoá học đại học khoảng 12 triệu đồng, đào tạo thạc sỹ khoảng 5,4 triệu đồng. Trong khi đó các chương trình đào tạo của các trường trong nước liên kết với nước ngoài thu học phí rất cao, một khoá đào tạo thạc sỹ khoảng từ 12.000 - 13.000 USD (tương đương từ 212-230 triệu đồng), cao hơn 40 lần so với mức thu học phí trong nước.

- Trong lĩnh vực y tế: đơn giá tiền giường điều trị của bệnh viện tuyến

TW là 25.000 đồng/người/ngày, phòng điều trị theo yêu cầu (chất lượng cao) là 150.000 đồng - 200.000 đồng/người/ngày; trong khi đó ở Bệnh viện Việt Pháp là 75 USD/người/ngày (tương đương khoảng 1.335.000 đồng), cao gấp 6-8 lần mức thu dịch vụ của các bệnh viện Việt Nam.

Với những quy định như vậy tất yếu dẫn tới:

- Các trường học, bệnh viện (và cả các đơn vị SN nói chung) của Việt Nam không thể nâng cao chất lượng dịch vụ để đáp ứng được các nhu cầu cao của xã hội ngày càng tăng, dẫn tới những người có thu nhập cao đã phải trả tiền cho các đơn vị nước ngoài, hoặc đi ra nước ngoài để học tập, điều trị. Sự bó buộc đó đã làm cho các đơn vị này tụt giảm năng lực cạnh tranh, đây là một bất lợi lớn trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế.

- Các trường học, bệnh viện thực hiện mức thu thấp vì đã có sự bao cấp của Nhà nước (mua sắm máy móc, thiết bị, đầu tư nhà, cơ sở hạ tầng, cấp đất...), về bản chất là Nhà nước đã chi hộ cho người dân các khoản chi phí này; Như vậy đối với các học sinh nước ngoài, người nước ngoài đi khám chữa bệnh... cũng được hưởng sự bao cấp này của Nhà nước. Trong khi đó nguồn lực của NSNN còn hạn hẹp, phải lựa chọn đúng mục tiêu cần sự ưu tiên, hỗ trợ của Nhà nước để nâng cao hiệu quả chi NS.

### ***2.3.3. Nguyên nhân của những bất cập, vướng mắc trong chính sách tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công.***

Qua phân tích đánh giá những tồn tại, vướng mắc trong chính sách tài chính đối với các lĩnh vực hoạt động SN như vừa trình bày ở trên, cũng đã phần nào thấy rõ nguyên nhân. Có thể khái quát theo các nhóm sau:

***Thứ nhất là*** như đã phân tích và kết luận: *khu vực sự nghiệp công ở nước ta hiện nay là sự kế thừa từ giai đoạn phát triển nền kinh tế theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung, bao cấp; được xếp vào khu vực không sản xuất vật chất, thuộc phạm vi phân phối lại thu nhập quốc dân*, đây là nguyên nhân cơ bản nhất, có mức độ ảnh hưởng trực tiếp đến cơ chế quản lý cũng như việc



xây dựng các chế độ, chính sách tài chính đối với khu vực SN công trong thời gian vừa qua. Sau một thời gian dài thực hiện theo cơ chế bao cấp đã tạo ra quan niệm Nhà nước phải có trách nhiệm trong việc cung cấp dịch vụ SN.

**Thứ hai là** chậm đổi mới cơ chế, chính sách tài chính, chưa thật sự thoát khỏi tư duy bao cấp, vẫn còn mang đậm nét hành chính... là những trở ngại mà quá trình đổi mới vẫn chưa vượt qua được. Từ năm 1986 bắt đầu thực hiện đổi mới cơ chế kinh tế, thì đến năm 1992 vấn đề quản lý tài chính đối với các đơn vị SN công mới bắt đầu rục rịch; sau hơn 20 năm, đến nay đã có rất nhiều lĩnh vực bắt kịp tiến trình đổi mới, trong khi đó quản lý tài chính đối với các đơn vị SN vẫn còn loay hoay với vấn đề tự chủ tài chính, khoán kinh phí. Rất nhiều chế độ, chính sách tài chính đã lạc hậu, không còn phù hợp nhưng vẫn chưa được thay thế. Những sửa đổi trong thời gian vừa qua chưa đủ để tháo gỡ những bất cập trong quản lý.

Việc chuyển đổi các đơn vị SN sang cơ chế hạch toán đủ chi phí hoạt động nhìn chung là rất khó khăn, do vướng mắc về cơ chế, chính sách tài chính và cả về nhận thức của XH cũng chưa đồng thuận. Mặt khác việc chuyển sang hạch toán đầy đủ các khoản chi phí đối với các hoạt động SN tất yếu sẽ dẫn tới người thụ hưởng dịch vụ sẽ phải thanh toán với mức chi phí cao hơn hiện nay; trong điều kiện thu nhập của dân cư còn thấp, trong khi chưa có cơ chế, chính sách để đảm bảo cho người nghèo, các đối tượng CS-XH, các đối tượng Nhà nước cần ưu đãi... Bởi vậy đồng thời với việc chuyển đổi sang cơ chế hạch toán đầy đủ chi phí, thì cần phải có chính sách hỗ trợ các đối tượng chính sách, người dân.

**Thứ ba là** các đơn vị SN hoạt động trên rất nhiều lĩnh vực có đặc điểm kinh tế kỹ thuật khác nhau, yêu cầu mức độ hỗ trợ của Nhà nước đối với các lĩnh vực cũng khác nhau; phân bố ở rất nhiều địa bàn có điều kiện KT-XH không đồng đều... do vậy trong quá trình chuyển đổi cơ chế quản lý, chính sách tài chính không thể thực hiện theo các cơ chế, chính sách chung, mà cần phải được thực hiện theo yêu cầu của từng ngành, lĩnh vực, đồng thời phải

phù hợp với điều kiện cụ thể của từng địa phương. Đây là khó khăn rất lớn trong quá trình tổ chức thực hiện chuyển đổi.

**Thứ tư là** nhận thức của xã hội, cộng đồng dân cư về yêu cầu được cung cấp các dịch vụ SN vẫn còn rất nặng nề theo nếp cũ, một bộ phận lớn trong dân cư (và kể cả cán bộ quản lý) vẫn còn cho rằng trách nhiệm trong việc cung cấp các dịch vụ SN vẫn thuộc về Nhà nước. Đặc biệt là đối với các lĩnh vực y tế, giáo dục, đào tạo... nhìn chung dư luận XH chưa đồng thuận với chuyển đổi các lĩnh vực này sang quản lý theo cơ chế thị trường. Còn có rất nhiều nhà quản lý vẫn còn cho rằng “thị trường hoá” các trường học, bệnh viện.. sẽ làm ảnh hưởng đến chất lượng dạy học, khám chữa bệnh do việc chạy theo lợi nhuận, xảy ra tình trạng “mua-bán điểm”, làm ảnh hưởng đến đạo lý thầy-trò... Điều này thể hiện rất rõ nét trong việc Chính phủ đã nhiều lần xây dựng đề án tăng học phí, viện phí... nhưng không thể triển khai được do có quá nhiều ý kiến trái chiều của dư luận xã hội, cũng như không nhận được ý kiến đồng thuận từ các cấp, các ngành và từ các đại biểu Quốc hội.

**Thứ năm là** các chính sách đẩy mạnh xã hội hoá các lĩnh vực giáo dục, đào tạo, văn hoá, thể dục, thể thao... chưa phát huy tốt và kết quả chưa như mong đợi; hệ thống các đơn vị SN ngoài công lập bước đầu đã có những đóng góp nhất định cho xã hội, cùng san sẻ phần nào áp lực về yêu cầu phải cung cấp các dịch vụ công cho xã hội; tuy vậy số lượng chưa nhiều, năng lực còn hạn chế, chưa đủ khả năng cạnh tranh với các đơn vị SN công lập, do vậy chưa tạo ra áp lực bắt buộc các đơn vị SN công phải tự vươn lên, tự đổi mới.

**Thứ sáu là** tổ chức bộ máy của các đơn vị SN do lịch sử để lại còn công kênh, chậm đổi mới, về cơ bản vẫn hoạt động theo mô hình cũ mang nặng tính hành chính, bao cấp; khó khăn trong việc thích ứng với cơ chế thị trường; cần phải được tổ chức lại để phù hợp với việc chuyển đổi sang thực hiện cơ chế hạch toán đầy đủ chi phí.

## Kết luận Chương 2:

Qua nghiên cứu thực trạng chính sách tài chính đối với khu vực SN công, các phân tích, đánh giá trong chương này đã rút ra được các kết luận:

❶. Vấn đề phân cấp quản lý tài chính nói chung và phân cấp quản lý đối với các đơn vị SN công nói riêng về cơ bản là tương đồng với phân cấp quản lý hành chính. Cấu trúc phân cấp hành chính hiện nay đã hình thành và được thực hiện ổn định trong một thời gian dài; Tuy còn có những hạn chế nhất định, nhưng cũng đã đạt được nhiều kết quả trong việc quản lý các đơn vị SN công nhằm đáp ứng các yêu cầu của phát triển KT-XH. Như vậy vấn đề đặt ra hiện nay đó là cần tiếp tục hoàn thiện công tác quản lý và đổi mới chính sách tài chính đối với các đơn vị SN công trong khuôn khổ phân cấp quản lý hiện tại.

❷. Hệ thống chính sách tài chính đối với khu vực SN công ở Việt Nam hiện nay là sự kế thừa từ giai đoạn phát triển nền kinh tế theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung, bao cấp; Trong cơ chế cũ, khu vực SN *được xếp vào khu vực không sản xuất vật chất, thuộc phạm vi phân phối lại thu nhập quốc dân*, đây là nguyên nhân cơ bản nhất, có mức độ ảnh hưởng trực tiếp đến cơ chế quản lý cũng như việc xây dựng các chế độ, chính sách tài chính đối với khu vực SN công trong thời gian vừa qua.

Qua phân tích, đánh giá tổng quan về chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công giai đoạn 1986-2010 theo các nhóm vấn đề: *chính sách phân cấp quản lý tài chính, quản lý chi NSNN; chính sách quản lý vốn, tài sản; chính sách phí, lệ phí; chế độ kế toán, chính sách thuế...* Luận án đã luận giải, làm rõ những thay đổi trong cơ chế, chính sách tài chính đối với các đơn vị SN trong thời gian vừa qua vẫn *chỉ mới là những sửa đổi, điều chỉnh* do đòi hỏi từ thực tế quản lý; *còn mang đậm nét bao cấp, bộc lộ nhiều vấn đề không phù hợp với cơ chế thị trường*. Đổi mới quản lý tài chính đối với các

đơn vị SN công đang *cần một giải pháp tổng thể, đồng bộ, nhằm tạo ra được những thay đổi cơ bản cả về cơ chế và cả về hệ thống chính sách tài chính.*

③. Luận án đã khái quát và đưa ra được hiện nay có 7 nhóm vấn đề còn vướng mắc, bất cập trong chính sách tài chính đối với các đơn vị SN công. Qua phân tích thấy toát lên được 6 nguyên nhân cơ bản. Trong đó, vấn đề có tính bản chất, chi phối tất cả các vấn đề khác, đó là *hầu hết các chính sách tài chính đều chưa thoát ra khỏi nếp cũ do cơ chế bao cấp để lại, các đơn vị sự nghiệp vẫn chưa được nhìn nhận đầy đủ với tư cách là một đơn vị kinh tế, cần quản lý theo các quy luật của kinh tế thị trường.*

④. Luận án đã tổng kết, làm rõ được 4 nhóm thành tựu đã đạt được trong quá trình đổi mới cơ chế, chính sách tài chính nhằm đẩy mạnh phát triển các hoạt động SN, cung cấp ngày các tốt hơn các dịch vụ SN cho XH. Những vấn đề này cần phải phát huy trong thời gian tới, đó là: *cần tiếp tục tăng chi NSNN cho các hoạt động SN, chuyển đổi cơ cấu chi theo hướng ưu tiên cho các hoạt động giáo dục, đào tạo, y tế; tập trung chi NSNN đầu tư cho các hoạt động sự nghiệp vùng nông thôn, miền núi, đặc biệt là vùng sâu, vùng xa, vùng kinh tế khó khăn; Nhà nước cần đảm bảo cho các đối tượng chính sách XH, người nghèo; đẩy mạnh việc chuyển đổi các đơn vị sang cơ chế hạch toán đầy đủ chi phí hoạt động SN, chuyển dần các đơn vị có điều kiện thuận lợi sang hoạt động theo mô hình doanh nghiệp...*

Những kết quả nghiên cứu, đánh giá trong chương này là cơ sở quan trọng để đề xuất các định hướng, giải pháp nhằm đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực SN công trong Chương 3.

### Chương 3

#### GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI KHU VỰC SỰ NGHIỆP CÔNG Ở VIỆT NAM

#### **3.1. Những căn cứ cho việc đề xuất đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công ở Việt Nam.**

##### ***3.1.1. Sự cần thiết phải đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công ở Việt Nam.***

*3.1.1.1. Quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường đòi hỏi phải đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công.*

Trong nền kinh tế thị trường, Nhà nước chỉ trực tiếp can thiệp vào những vấn đề mà thị trường không có khả năng, hoặc cung cấp không hiệu quả. Đây là một yêu cầu tất yếu khách quan đòi hỏi khu vực SN công cũng cần tuân thủ nguyên tắc này, đối với những loại hình hoạt động SN cung cấp những HHCN (dạy nghề, SN đào tạo, khám chữa bệnh, dịch vụ khoa học công nghệ; dịch vụ văn hoá, vui chơi giải trí...) cần tuân thủ những quy luật của thị trường và do thị trường quyết định. Như vậy, chính sách tài chính của Nhà nước cần phải tập trung để giải quyết những vấn đề chính là:

- Đối với những đơn vị SN hoạt động ở những địa bàn khó khăn (vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo...), kinh tế kém phát triển, chưa có đủ những điều kiện của kinh tế thị trường đòi hỏi Nhà nước cần phát huy vai trò chủ đạo của các đơn vị SN công để trực tiếp cung cấp dịch vụ cho XH.

- Đối với một số lĩnh vực đặc thù như SN giáo dục, đào tạo, y tế... do có mức độ tác động và ảnh hưởng trực tiếp đến mọi mặt của đời sống XH, vì vậy cần sự quản lý và điều tiết của Nhà nước; nhưng cách thức Nhà nước can thiệp, điều tiết cũng cần thay đổi cho phù hợp với quy luật của thị trường; Việc can thiệp trực tiếp bằng các mệnh lệnh hành chính đối với từng đơn vị SN này cần phải chuyển sang cơ chế quản lý, điều tiết bằng chính sách vĩ mô. Quản lý chi NSNN cho đơn vị SN công cần chuyển sang cơ chế Nhà

nước hỗ trợ chi phí cho đối tượng được thụ hưởng; trong đó, Nhà nước cần đảm bảo hỗ trợ toàn bộ chi phí đối với các đối tượng CS-XH, người nghèo, những người có hoàn cảnh khó khăn đặc biệt...

- Trong nền kinh tế thị trường, bên cạnh các đơn vị SN công, còn có các đơn vị SN ngoài công lập và cả các đơn vị của nước ngoài cùng tham gia cung cấp dịch vụ, bởi vậy chính sách tài chính cần đảm bảo nguyên tắc đối xử bình đẳng giữa các thành phần kinh tế, các loại hình hoạt động.

*3.1.1.2. Hội nhập kinh tế quốc tế đòi hỏi phải đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công.*

Hội nhập kinh tế quốc tế là một tất yếu khách quan của nền kinh tế thế giới; xu thế toàn cầu hoá, khu vực hoá ngày càng phát triển cả về chiều rộng lẫn chiều sâu. Nền kinh tế của các nước trên thế giới ngày càng phụ thuộc vào nhau hơn, càng liên kết chặt chẽ với nhau hơn; xu thế này đã đặt ra cho mỗi nước những đòi hỏi phải tham gia tích cực vào các quá trình kinh tế xã hội ở phạm vi khu vực và thế giới. Nắm bắt được xu thế hội nhập kinh tế vào các tổ chức khu vực và quốc tế là xu hướng tất yếu trong quá trình phát triển kinh tế của mỗi nước trong điều kiện hiện nay, Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII đã nêu rõ: “...thực hiện đường lối đối ngoại độc lập tự chủ, rộng mở, đa phương hóa và đa dạng hóa các quan hệ đối ngoại... mở rộng quan hệ quốc tế, hợp tác nhiều mặt, song phương và đa phương với các nước, các tổ chức quốc tế và khu vực...”, “tăng cường quan hệ với các nước láng giềng và các nước trong tổ chức ASEAN, không ngừng củng cố quan hệ với các nước bạn bè truyền thống, coi trọng quan hệ với các nước phát triển và các trung tâm kinh tế - chính trị trên thế giới...” [30, tr 65].

Thực hiện đường lối đó, đến nay Việt Nam đã ký kết hiệp định thương mại song phương với gần 60 quốc gia, có thoả thuận chế độ Đãi ngộ Tối huệ quốc (MFN) với trên 70 quốc gia trên toàn thế giới. Trong hội nhập kinh tế với các nước khu vực và thế giới, mà tiêu biểu là việc Việt Nam trở thành

thành viên thứ 150 của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) từ tháng 01/2007, cơ hội mở ra cho Việt Nam là rất lớn về tất cả các mặt.

Hội nhập, cũng như tất cả các sự vật hiện tượng khác đều có tính hai mặt; những lợi ích to lớn của hội nhập kinh tế quốc tế mang lại cho mỗi nước tham gia là rõ ràng và khó có thể bác bỏ. Tuy nhiên, đối với mỗi quốc gia, đặc biệt là các nước đang phát triển như Việt Nam, quá trình hội nhập cũng đặt ra nhiều vấn đề cần phải được nghiên cứu, xem xét để đề ra những chính sách mang lại những lợi ích tối đa và phải trả một cái giá tối thiểu.

Các lĩnh vực hoạt động SN cũng không thể tách rời quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, bởi vậy các chính sách tài chính cũng cần phải được sửa đổi để phù hợp với nguyên tắc không phân biệt đối xử. Nhà nước cần chuyển sang thực hiện theo cơ chế mua lại các dịch vụ SN của các đơn vị thuộc mọi thành phần kinh tế, kể cả các đơn vị có vốn đầu tư của nước ngoài. Chính sách tài chính phải tạo ra được cơ chế để thúc đẩy các đơn vị SN công hoà nhập vào quá trình hội nhập kinh tế quốc tế.

### ***3.1.2. Nhu cầu của xã hội đối với các dịch vụ công có xu hướng ngày càng gia tăng.***

Cùng với sự phát triển của KT-XH, các đơn vị SN có nhiệm vụ cung cấp và đáp ứng các nhu cầu ngày càng tăng của xã hội như:

- Các hoạt động SN giáo dục, đào tạo, y tế, thể dục thể thao, văn hoá thông tin, khoa học công nghệ... *nhằm thực hiện mục tiêu phát triển nguồn lực con người*, đây là nền tảng, là động lực quan trọng để phát triển KT-XH. Các hoạt động SN này nhằm nâng cao được trình độ nhận thức, sức khoẻ của nhân dân; nâng cao trình độ, tay nghề của người lao động; nâng cao công nghệ sản xuất, trình độ quản lý của toàn xã hội...; cung cấp các dịch vụ dạy học, dạy nghề, chăm sóc sức khoẻ, vui chơi giải trí... của cá nhân.

- Các hoạt động SN nhằm bảo tồn và phát triển các giá trị văn hoá của toàn xã hội...

- Phòng ngừa, hạn chế được những tổn thất chung của toàn XH thông qua các hoạt động SN dự báo khí tượng thuỷ văn, SN y tế dự phòng...

- Các hoạt động SN bảo vệ và phát triển tốt các nguồn tài nguyên thiên nhiên, môi trường... phục vụ cho việc phát triển bền vững KT-XH.

- Quản lý, duy trì và phát triển các hệ thống hạ tầng kỹ thuật thiết yếu của quốc gia phục vụ cho sự phát triển chung của KT-XH như: hệ thống đê điều, hồ đập, hệ thống thuỷ lợi phục vụ sản xuất nông nghiệp; bảo đảm an toàn cho hệ thống giao thông đường thuỷ (đền biển, quản lý nạo vét luồng ra vào cảng, luồng giao thông thuỷ nội địa...); quản lý hệ thống hạ tầng kỹ thuật giao thông đường bộ, đường sắt, đường hàng không...

Nhu cầu được đáp ứng các dịch vụ về giáo dục, y tế, văn hoá, thể dục thể thao... của nhân dân, cũng như toàn xã hội ngày càng cao, trong khi đó nguồn lực của NSNN luôn có hạn; do vậy yêu cầu về đổi mới phương thức quản lý tài chính nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng NSNN cho các hoạt động SN, huy động tối đa các nguồn lực của XH để phát triển mạnh các hoạt động SN là một vấn đề cấp thiết đối với việc cải cách tài chính công.

### ***3.1.3. Dự báo về xu hướng phát triển của khu vực SN công ở Việt Nam***

Có thể nói rằng, phát triển và đổi mới cơ chế hoạt động của khu vực SN công là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước ta. Việc đổi mới cơ chế hoạt động của khu vực SN công ở Việt Nam là cấp thiết, nhằm làm rõ vai trò, chức năng của Nhà nước nâng cao hiệu quả và chất lượng dịch vụ công, phục vụ tốt hơn các nhu cầu cơ bản, thiết yếu của nhân dân, đảm bảo sự cân bằng giữa phát triển kinh tế và ổn định, công bằng XH, tạo nền tảng và động lực cho sự phát triển nhanh và bền vững của đất nước. Xét trong bối cảnh đổi mới tổng thể của nước ta kể từ năm 1986 đến nay, có thể nói rằng khu vực SN công được thực hiện chậm hơn so với công cuộc đổi mới kinh tế và doanh nghiệp. Tuy nhiên, đến giai đoạn hiện nay là giai đoạn cần đẩy nhanh đổi mới khu vực SN công, hỗ trợ và cộng lực với đổi mới kinh tế và doanh nghiệp để



tranh thủ cơ hội mới và vượt qua thách thức khi hội nhập kinh tế quốc tế được nâng tầm cao hơn.

Vì vậy trước tiên cần quán triệt nguyên tắc đổi mới là:

- Đổi mới cơ chế hoạt động khu vực SN công trên cơ sở nhận thức sâu sắc về nền hành chính phục vụ; đề cao trách nhiệm của Nhà nước trong đảm bảo cung ứng dịch vụ công, thoả mãn nhu cầu ngày càng tăng của người dân và xã hội; xác định rõ trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền trong quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ SN công. Đẩy mạnh phân cấp cho chính quyền địa phương các cấp.

- Phân biệt rõ tổ chức và hoạt động dịch vụ SN công với quản lý hành chính nhà nước và quản lý sản xuất, kinh doanh. Xác lập cơ chế quản lý phù hợp với đặc điểm, tính chất của mỗi loại hình. Đảm bảo nguyên tắc không vì mục tiêu lợi nhuận trong hoạt động cung ứng dịch vụ SN công, trước hết là đối với các đơn vị của Nhà nước.

- Đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức cung ứng dịch vụ SN công. Thực hiện công khai, minh bạch trong quản lý và cung ứng dịch vụ SN công.

- Nhà nước tiếp tục tăng cường đầu tư cho khu vực SN công, *nhưng không bao cấp tràn lan, cần tập trung ưu tiên đầu tư cho các dịch vụ SN công trọng điểm, phục vụ người nghèo, vùng sâu, vùng xa.*

- Đảm bảo công bằng XH, đáp ứng các nhu cầu cơ bản, tối thiểu cho tất cả mọi người, đồng thời nâng cao chất lượng phục vụ nhu cầu đa dạng, phong phú của các tầng lớp nhân dân.

- Đẩy mạnh xã hội hoá các dịch vụ SN công, thu hút mạnh mẽ các nguồn lực xã hội tham gia cung ứng dịch vụ SN công, đa dạng hoá các chủ thể cung ứng dịch vụ SN công.

*Trên cơ sở đó có thể xác định phương hướng phát triển của khu vực sự nghiệp công là:*

- Sự phát triển của khu vực SN công phải được thực hiện trong mối quan hệ gắn kết với những cải cách KT-XH khác như: phát triển các thành phần kinh tế, phát triển thị trường, hội nhập kinh tế quốc tế; tăng cường dân chủ, đẩy mạnh sự tham gia của người dân... hướng đến mục tiêu đẩy nhanh sự phát triển toàn diện của đất nước.

- Đổi mới hệ thống thể chế, chính sách về tổ chức và cung ứng dịch vụ SN trên cơ sở phân biệt và xác định rõ các loại dịch vụ công: dịch vụ công do Nhà nước phải chịu trách nhiệm trực tiếp cung ứng; dịch vụ công mà Nhà nước hỗ trợ; dịch vụ công có thể chuyển giao cho thị trường và xã hội.

- Thực hiện cuộc cải cách mạnh mẽ, cơ bản trong lĩnh vực dịch vụ SN, phù hợp với thể chế kinh tế thị trường và với sự chuyển đổi vai trò, chức năng của Nhà nước; xác định rõ trách nhiệm của chính quyền các cấp trong việc đảm bảo cung ứng dịch vụ SN. Đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các đơn vị SN công. Đổi mới cơ chế phát triển nguồn nhân lực, chính sách nhân sự của các đơn vị SN công, tạo sự năng động trong hoạt động dịch vụ SN.

- Xây dựng cơ chế hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận; hoàn thiện cơ chế trợ giúp người nghèo và bộ phận cận nghèo, các đối tượng CS-XH trong việc tiếp cận với các dịch vụ SN.

- Cơ cấu lại chi NSNN theo hướng quan tâm đầu tư thích đáng cho việc cung ứng các loại dịch vụ công thiết yếu, phục vụ người dân vùng khó khăn, miền núi, hỗ trợ người nghèo, đối tượng chính sách...

- Đẩy mạnh xã hội hoá và đa dạng hoá phương thức cung ứng dịch vụ SN, tạo ra sự cạnh tranh để nâng cao chất lượng dịch vụ SN. Nhà nước khuyến khích các chủ thể kinh tế thuộc các thành phần kinh tế, nhất là các chủ thể phi nhà nước, tham gia vào hoạt động cung ứng dịch vụ SN. Nhà nước tạo môi trường phát triển, môi trường cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng theo pháp luật để thúc đẩy các cơ sở công lập và ngoài công lập phát triển cả về quy mô và chất lượng.

- Đồng thời, Nhà nước tăng cường, đổi mới phương thức hoạt động thanh tra, kiểm tra, đánh giá trong quá trình cung ứng dịch vụ SN nhằm hạn chế những tác động tiêu cực; đảm bảo công khai, minh bạch trong quản lý và tổ chức cung ứng dịch vụ công.

Đây là điểm rất cần chú ý đối với các chủ thể có liên quan, nhất là các cơ quan chức năng của Nhà nước, trong quá trình hoạch định và thực thi các chủ trương, chính sách và biện pháp đổi mới và phát triển khu vực SN công.

### **3.2. Quan điểm định hướng đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công ở Việt Nam.**

#### ***3.2.1. Tiếp tục tăng chi NSNN cho các hoạt động sự nghiệp.***

Trong những năm vừa qua nguồn kinh phí từ NSNN cho hoạt động SN tăng nhanh hơn các lĩnh vực khác, song vẫn ở mức rất hạn chế; mức NS dành cho SN còn khá thấp: bình quân giai đoạn 1986-1990 là 5,42% GDP, đến giai đoạn 2001-2005 đã tăng lên là 9,62% GDP. Sự eo hẹp về NS chi cho việc cung ứng dịch vụ hoạt động SN công đã gây nhiều khó khăn cho các đơn vị nhà nước chịu trách nhiệm cung ứng loại dịch vụ này. Khi Nhà nước giao cho đơn vị SN công thực hiện nhiều dịch vụ miễn phí hoặc thu phí rất thấp, nhưng lại không bảo đảm cho các đơn vị này các điều kiện thực hiện cần thiết về nhân lực, công nghệ, tài chính,...thì việc hoàn thành các nhiệm vụ được giao của các đơn vị này là rất khó khăn.

Mức NS hạn hẹp như vậy đã ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả cung ứng dịch vụ hoạt động SN, làm thu hẹp diện dịch vụ được cung ứng cũng như chất lượng dịch vụ; mà trước hết là không đủ để trả lương thỏa đáng cho cán bộ, nhân viên trong các đơn vị SN công, nhất là các giáo viên, cán bộ y tế, khoa học công nghệ; tiếp đó là không đáp ứng được yêu cầu phát triển đòi hỏi cao hơn về chất lượng khi mức sống ngày một cải thiện. Thực trạng này dẫn đến những bất cập trong việc cung ứng dịch vụ hoạt động SN của Nhà nước, đồng thời làm phát sinh những hiện tượng tiêu cực. Mặt khác, việc phân bổ

các nguồn NS lại không hợp lý; hiện nay thu nhập của các tầng lớp trong XH hiện nay đã có sự phân hóa rõ rệt đặc biệt là ở các đô thị, nhưng Nhà nước vẫn duy trì chế độ thu phí, lệ phí mang tính chất bình quân, không phân biệt mức thu nhập. Chính điều này đã góp phần dẫn tới tình trạng không đủ nguồn lực để trang trải các chi phí cần thiết để đảm bảo chất lượng cũng như số lượng về cung ứng dịch vụ công.

Như đã luận giải ở trên, yêu cầu của XH về việc đáp ứng các dịch vụ công cho phát triển KT-XH ngày càng tăng, đây là xu hướng chung của các nước, bởi vậy NSNN cần tiếp tục tăng chi cho các hoạt động SN; tốc độ tăng chi cho các hoạt động SN hàng năm cần đảm bảo khoảng 20-25%, tổng chi SN đạt tỷ lệ 10-15% GDP. Đồng thời nâng cao hiệu quả sử dụng kinh phí NSNN trong việc cung ứng dịch vụ SN; nâng cao số lượng và chất lượng dịch vụ của các đơn vị SN công, nhằm đáp ứng tốt hơn nhu cầu ngày càng tăng cho xã hội. Thực hiện cơ cấu lại chi NSNN cho các lĩnh vực hoạt động SN theo hướng: *tăng chi cho GD-ĐT, y tế, KH&CN, ưu tiên cho vùng sâu, vùng xa, vùng kinh tế khó khăn*. Đồng thời đổi mới cơ chế cấp NSNN cho các đơn vị SN công theo hướng Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ đối với các đơn vị cung cấp dịch vụ SN trên cơ sở xác định đủ chi phí cần thiết theo các định mức kinh tế kỹ thuật của từng lĩnh vực hoạt động SN.

### ***3.2.2. Đa dạng hóa nguồn lực tài chính cho đầu tư phát triển hoạt động sự nghiệp.***

Đã đến lúc Nhà nước cần nhận thức lại vai trò của mình, các cấp chính quyền cần thay đổi lại nhận thức về vai trò của Nhà nước trong các hoạt động SN. Cần mạnh dạn đổi mới phương thức quản lý, không ôm đồm những việc mà các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế khác có thể thực hiện được trong tầm kiểm soát của Nhà nước. Những hoạt động SN nào mà khu vực tư nhân có thể đảm nhận được thì *Nhà nước chỉ đóng vai trò là người quản lý và giám sát chất lượng*; còn đối với các hoạt động SN không thể và không nên giao cho khu vực tư nhân, thì Nhà nước sẽ là người cung ứng trực tiếp.

Nhà nước tiếp tục đảm nhiệm vai trò cung cấp một số dịch vụ công có vai trò thiết yếu đối với XH, đầu tư để các đơn vị SN công giữ vai trò chủ đạo điều tiết thị trường; Nhà nước chỉ nên đảm nhận các hoạt động SN cung cấp các hàng hoá công cộng thuần túy mà không ai làm thay được. Các đơn vị SN cũng được khuyến khích cạnh tranh với nhau và được phép tham gia đấu thầu như mọi đối tác trong nền kinh tế.

Đối với các hoạt động SN cung cấp các hàng hoá công cộng không thuần túy, Nhà nước nên mở rộng đối tượng cung ứng cho thị trường. Chính phủ dựa vào cơ chế thị trường để hoàn thiện cung ứng dịch vụ hoạt động SN, tạo ra môi trường cạnh tranh thông qua các biện pháp mở rộng thị trường cung ứng dịch vụ công. Cách tiếp cận này cho phép Nhà nước giảm gánh nặng về tài chính và giảm sự công kênh trong tổ chức thực hiện cung ứng các hoạt động SN. Mở rộng thị trường ở đây được hiểu là đa dạng hoá nhà cung ứng dịch vụ hoạt động SN, tạo điều kiện cho nhiều đối tượng tham gia vào cung cấp dịch vụ cho xã hội; tất nhiên là, những nhà cung cấp này phải tuân thủ các tiêu chuẩn của Nhà nước.

Nhà nước cần có chính sách khuyến khích, huy động tối đa các nguồn lực của XH đầu tư phát triển các hoạt động SN; khuyến khích phát huy các nguồn lực và vật chất trong nhân dân, huy các tổ chức, cá nhân, doanh nghiệp (bao gồm cả đầu tư nước ngoài) thuộc các thành phần kinh tế ngoài Nhà nước tham gia phát triển các dịch vụ SN giáo dục, y tế, văn hoá, thể dục thể thao, môi trường... dưới sự giám sát và quản lý của Nhà nước; tạo điều kiện để toàn XH, đặc biệt là các đối tượng CS-XH được thụ hưởng thành quả giáo dục, y tế, văn hoá, thể dục thể thao... ở mức độ ngày càng cao.

### ***3.2.3. Vận dụng các quan hệ thị trường trong đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công.***

Trong cơ chế cũ việc Nhà nước đảm nhiệm cung ứng phần lớn dịch vụ hoạt động SN công, mặc nhiên quyết định mọi khía cạnh liên quan đến dịch

vụ công, cơ chế thị trường không có tiếng nói tất yếu dẫn đến chất lượng hàng hóa và dịch vụ công không được quan tâm đúng mức. Tình trạng độc quyền, thủ tiêu cạnh tranh đã làm triệt tiêu động lực phát triển; họ không thực sự chú ý đến nhu cầu đổi mới nâng cao chất lượng sản phẩm cung ứng vì bản thân họ không chịu bất kỳ một sức ép cạnh tranh nào.

Trong cơ chế thị trường, khách hàng đã trở nên quen với chất lượng cao và sự lựa chọn rộng rãi các sản phẩm hàng hóa dịch vụ. Vì vậy, cải cách việc cung ứng các dịch vụ công để giải quyết những bất cập trên đây là tất yếu và cần tập trung vào các vấn đề sau đây:

**Thứ nhất là** mở rộng áp lực cạnh tranh hay vận dụng thích đáng cơ chế thị trường vào lĩnh vực dịch vụ công. Cạnh tranh làm nâng cao hiệu quả và lành mạnh các đơn vị SN công thông qua những giải pháp giảm sự can thiệp của Nhà nước. Chính lực lượng thị trường sẽ là các công cụ tự nhiên điều tiết cung cầu, làm cân bằng thị trường. Vì lẽ đó, cạnh tranh được xem là một trong những động lực quan trọng trong cung ứng dịch vụ hoạt động SN, khuyến khích sự đổi mới trong cung ứng dịch vụ công. Cạnh tranh là một hình thức đào thải tự nhiên, điều này cũng đúng trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ hoạt động SN.

**Thứ hai là** tăng cường tiếng nói và vai trò đối tác của công dân trong việc đánh giá về dịch vụ công. Dịch vụ hoạt động SN không phải là hoạt động thuộc chức năng quản lý của Nhà nước mà thuộc chức năng phục vụ XH của Nhà nước. Do đó, ở đây, Nhà nước đóng vai trò là người phục vụ, còn cộng đồng là người được phục vụ. Xét trên góc độ dịch vụ, thì người dân là khách hàng. Chính vì vậy, mọi công dân đều có quyền bày tỏ ý kiến của mình về chất lượng các hàng hóa và dịch vụ được cung cấp. Chính áp lực từ các ý kiến phản hồi bên ngoài sẽ cho phép kiểm soát và đổi mới việc cung ứng dịch vụ công, giúp cho việc hoàn thiện khu vực SN công.

**Thứ ba là** công khai hoá các tiêu chuẩn cung ứng dịch vụ hoạt động SN. Điều này cho phép tạo ra môi trường làm việc minh bạch, dân chủ và công bằng trong toàn XH. Các tiêu chí được công khai gồm thủ tục hành chính, tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ và phí dịch vụ công. Việc công khai hoá, một mặt, tạo điều kiện thuận lợi cho người tiêu dùng trong việc tiết kiệm thời gian và chi phí giao dịch, hiểu được mình cần phải làm gì và được hưởng những gì, tránh được những phiền hà, sách nhiễu, thái độ quan liêu, cửa quyền của cán bộ đơn vị cung cấp dịch vụ công đối với khách hàng. Mặt khác, công khai các tiêu chí có vai trò như đối chứng pháp quy trong việc cung cấp dịch vụ công, đảm bảo việc cung cấp dịch vụ công được thực hiện đúng theo cam kết và do đó, người tiêu dùng có căn cứ tin tưởng vào dịch vụ công họ sử dụng.

**Thứ tư là** mở rộng áp dụng hệ thống quản lý chất lượng ISO trong cung ứng các dịch vụ công, tạo ra một hệ thống tiêu chuẩn để *đánh giá chất lượng của hoạt động cung ứng dịch vụ công* cho các tổ chức và công dân.

**Thứ năm là** đổi mới dịch vụ SN trên cơ sở xác định đây là loại hình cung ứng dịch vụ có tính đặc thù, *chuyển từ chính sách thu phí, lệ phí sang thực hiện quản lý giá dịch vụ đối với các hoạt động SN*. Trong từng lĩnh vực dịch vụ SN cần xác định rõ trách nhiệm của Nhà nước, trách nhiệm của người thụ hưởng dịch vụ trong việc chia sẻ, đóng góp chi phí cung cấp dịch vụ công theo hướng:

- Những loại hình dịch vụ SN phục vụ chung cho cộng đồng: Nhà nước đảm bảo cung cấp, người dùng không phải trả tiền khi được cung cấp dịch vụ.

- Những loại hình dịch vụ cần thiết phải có sự đầu tư, hỗ trợ của Nhà nước, người dùng phải đóng góp một phần chi phí phù hợp với thu nhập và điều kiện của xã hội.

- Những loại hình cung cấp dịch vụ SN đáp ứng nhu cầu cá nhân: người dùng phải trả đầy đủ chi phí khi được cung cấp dịch vụ.

### ***3.2.4. Đổi mới chính sách tài chính theo hướng tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị sự nghiệp công.***

Phương thức hoạt động của các đơn vị SN công hiện nay đã và đang bộc lộ nhiều điểm yếu, không phù hợp với chức năng của nền hành chính nhà nước trong điều kiện kinh tế thị trường, do đó không có khả năng cung ứng những dịch vụ mà thực tế đòi hỏi. Cơ chế, cách thức quản lý vẫn còn mang nặng dấu ấn của cơ chế tập trung, quan liêu bao cấp, chưa đáp ứng được những yêu cầu của cơ chế quản lý mới cũng như yêu cầu phục vụ người dân trong điều kiện mới, hiệu quả quản lý còn thấp. Các bộ, ngành, địa phương vẫn theo mô hình quản lý cũ, mang nặng tính quan liêu, hình thức. Ngoài ra, chức năng, nhiệm vụ quản lý của bộ máy hành chính chưa được xác định phù hợp; sự phân công, phân cấp giữa các ngành và các cấp chưa thật rành mạch. Việc quy định thẩm quyền, phân công trách nhiệm không rõ ràng cùng với sự thiếu phối hợp giữa các cơ quan Nhà nước trong những công việc có tính chất liên ngành đã làm giảm chất lượng cung ứng dịch vụ hoạt động SN.

Một vấn đề nghiêm trọng nữa là hệ thống thể chế hành chính còn chưa đồng bộ, còn chông chéo và thiếu thống nhất; việc các đơn vị SN chịu sự quản lý của cơ quan chủ quản tương tự như CQHC, đã dẫn đến tình trạng các đơn vị này không phát huy được tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong hoạt động của mình: tất cả mọi kế hoạch và chương trình hoạt động thường được cấp trên giao (như chỉ tiêu tuyển sinh, số giường bệnh, số đề tài, dự án thực hiện trong năm,...); về tài chính, đơn vị SN là đơn vị dự toán như CQHC, chỉ dựa vào một nguồn đầu vào từ NSNN, chi và thu đều theo dự toán được cấp trên duyệt; về tổ chức cán bộ cũng do cấp trên quyết định và phê duyệt (định biên, tuyển chọn cán bộ nhân viên; việc sắp xếp lương bổng, cử cán bộ đi nước ngoài, thành lập đơn vị trực thuộc...). Điều đó dẫn tới sự trì trệ trong nâng cao tính sáng tạo và cải tiến hiệu quả công việc của cán bộ, nhân viên trong các đơn vị SN công.



Với cơ chế vận hành như hiện nay, người dân khó có thể tham gia và giám sát một cách có hiệu quả, qua đó cải thiện chất lượng cung ứng dịch vụ hoạt động của khu vực SN công. Tình trạng thiếu trách nhiệm giải trình từ phía các cơ quan công quyền trong việc cung cấp thông tin cho công chúng đã cản trở đáng kể việc tham gia và giám sát của người dân đối với hoạt động cung ứng dịch vụ. Bên cạnh đó, phương thức và thủ tục cung ứng dịch vụ công còn rườm rà, nặng nề tạo ra sự thuận tiện cho bên cung ứng chứ chưa nhằm đáp ứng tốt nhu cầu của người dân.

Vì vậy cần tiếp tục đổi mới phương thức hoạt động của các đơn vị SN công trên cơ sở tăng quyền tự chủ, đi đôi với việc tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính để hoàn thành nhiệm vụ được giao. rà soát, sắp xếp các đơn vị cung ứng dịch vụ SN công, từng bước chuyển đổi các đơn vị SN công sang mô hình hạch toán đầy đủ chi phí, được Nhà nước giao vốn, tự quản lý và sử dụng tài sản, tự quyết định biên chế và trả lương trên cơ sở kết quả, chất lượng công việc. Thực hiện chuyển đổi sang mô hình doanh nghiệp đối với các đơn vị có đủ điều kiện.

### **3.3. Các giải pháp cơ bản thực hiện đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công.**

Đổi mới hệ thống chính sách tài chính đối với khu vực SN công là một vấn đề khó và phức tạp. Để có thể khắc phục được những vấn đề còn hạn chế trong chính sách tài chính đối với khu vực SN công đòi hỏi cần phải nhất quán trong mục tiêu, có những bước đi phù hợp. Các giải pháp chủ yếu cần thực hiện trong thời gian tới là:

#### ***3.3.1. Tiếp tục hoàn thiện phân cấp quản lý tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công.***

Như đã phân tích và đánh giá ở trên, vấn đề phân cấp quản lý tài chính nói chung và phân cấp quản lý đối với các đơn vị SN công nói riêng về cơ bản là tương đồng với phân cấp quản lý hành chính. Cấu trúc phân cấp hành

chính hiện nay đã hình thành và được thực hiện trong một thời gian dài, ổn định; đã có nhiều thành công trong việc quản lý KT-XH. Tuy vậy, hiện nay cũng có một số quan điểm cho rằng cần thay đổi cấu trúc phân cấp quản lý đối với các đơn vị SN công.

Có quan điểm cho rằng hiện nay việc phân cấp nhiều lĩnh vực cho các cấp địa phương (như giáo dục, y tế, nghiên cứu khoa học...) trong điều kiện NS địa phương phần nhiều còn khó khăn, nguồn kinh phí cho cho các hoạt động này chủ yếu vẫn do NS TW cấp hỗ trợ NS địa phương (cấp qua các khâu trung gian), làm yếu vai trò quản lý điều hành của ngành, dẫn tới hiệu quả hoạt động chuyên môn không cao. Để nâng cao hiệu lực, hiệu quả chi NSNN cần thực hiện tập trung thống nhất quản lý theo ngành.

Có quan điểm khác lại cho rằng theo xu thế cải cách hành chính và xây dựng Nhà nước pháp quyền, cần bỏ vai trò của cơ quan chủ quản; các bộ, ngành thực hiện chức năng quản lý chuyên môn theo chuyên ngành, các cấp địa phương thực hiện chức năng quản lý theo địa bàn; các đơn vị (cả công lập và ngoài công lập) được chủ động hoạt động trong khuôn khổ pháp luật.

Những tranh luận này còn tiếp tục kéo dài, khó có kết luận cuối cùng, vì mỗi quan điểm đều có cách tiếp cận khác nhau, xuất phát từ những ích lợi của các cấp, các ngành. Với kết quả nghiên cứu từ Chương II đã rút ra: cấu trúc phân cấp hiện tại đã đáp ứng được những yêu cầu chính cho công tác quản lý các đơn vị SN công và cấu trúc phân cấp sẽ vẫn chưa có sự thay đổi trong giai đoạn tới. Như vậy vấn đề đặt ra hiện nay đó là *tiếp tục hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính đối với các đơn vị SN công theo hướng:*

**Thứ nhất là** việc quản lý đối với các đơn vị SN vẫn thực hiện theo cấu trúc phân cấp như hiện nay, cấp trên giao nhiệm vụ, giao dự toán kinh phí cho đơn vị cấp dưới trực tiếp; *Việc phân cấp cần phải xác định rõ quyền hạn gắn với trách nhiệm của các cấp*. Lâu nay chúng ta thường chỉ quan tâm nhiều đến quyền hạn, hầu hết đều đang xem nhẹ, hoặc quên mất trách nhiệm của đơn vị mình, cấp mình.

**Thứ hai là** để đảm bảo tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của đơn vị sử dụng kinh phí, đơn vị SN tự quyết toán kinh phí và chịu hoàn toàn trách nhiệm về việc quản lý, sử dụng kinh phí; đơn vị hoàn toàn chủ động trong thực hiện nhiệm vụ. Các cơ quan chủ quản cần giảm bớt sự can thiệp trực tiếp, các cơ quan quản lý thực hiện chức năng của mình thông qua việc ban hành chế độ, chính sách, định mức kinh tế - kỹ thuật, đơn giá; quy hoạch định hướng phát triển các lĩnh vực hoạt động SN; ban hành các tiêu chuẩn về chất lượng dịch vụ SN...

**Thứ ba là:** cơ quan chủ quản không thực hiện việc phê duyệt quyết toán; mà chỉ thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát, đánh giá trên các mặt: chấp hành kỷ luật tài chính, đánh giá kết quả hoạt động của đơn vị với nhiệm vụ được giao, gắn với đánh giá hiệu quả sử dụng kinh phí. Để làm tốt vấn đề này cơ quan quản lý cấp trên phải xây dựng được hệ thống chỉ tiêu đủ căn cứ để đo lường, đánh giá được kết quả thực hiện nhiệm vụ của các đơn vị cấp dưới, đánh giá được hiệu quả, mức độ tác động đối với KT-XH.

### **3.3.2. Thông qua các quan hệ tài chính đổi mới cơ chế giám sát, kiểm tra, đánh giá kết quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công.**

Đồng thời với việc đổi mới, tăng tính tự chủ của đơn vị SN công thì vấn đề kiểm tra, giám sát cũng phải được thay đổi. Việc kiểm tra, giám sát có hiệu quả cao khi có sự phối kết hợp giữa giám sát của các cấp quản lý với tự kiểm tra giám sát của đơn vị; kết hợp giữa giám sát của các tổ chức chuyên trách với giám sát của cộng đồng.

#### **Tự kiểm tra, giám sát, đánh giá:**

- Đối với các đơn vị SN công thực hiện tự chủ tài chính, thủ trưởng đơn vị được quyền chủ động, tự quyết định và tự chịu trách nhiệm về mọi mặt hoạt động của đơn vị, rất dễ xảy ra tình trạng vượt quyền, do vậy vấn đề tự kiểm tra, giám sát trong nội bộ của đơn vị là rất cần thiết. Đây là giám sát có hiệu quả nhất, vì nội bộ là người am hiểu nhất về mọi hoạt động của đơn

vi, quyền lợi và nghĩa vụ của mỗi người đều gắn chặt với hoạt động của đơn vị. Tăng cường giám sát nội bộ sẽ góp phần thực hiện tốt nhiệm vụ đề ra, cung cấp các dịch vụ với chất lượng cao, chi phí thấp, tăng hiệu quả...

- Việc giám sát phải được thực hiện ngay từ khi lập dự toán, nhằm đảm bảo dự toán phải sát với yêu cầu nhiệm vụ; giám sát từ việc xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ vì đây là căn cứ để thủ trưởng đơn vị quyết định việc thu, chi, vay vốn để mở rộng nâng cao chất lượng dịch vụ; thực hiện nghĩa vụ thuế với NSNN; trích lập, sử dụng các quỹ...

- Các đơn vị phải tự xây dựng cho mình hệ thống các tiêu chí để *giám sát, đánh giá kết quả hoạt động của cả đơn vị, cũng như đối với mỗi bộ phận, cán bộ, công nhân viên chức trong đơn vị*; đồng thời tổ chức hệ thống tự kiểm tra, giám sát đánh giá. Kết quả tự kiểm tra, giám sát phải công bố công khai trong đơn vị và được xem xét xử lý nghiêm túc.

- Tăng cường thực hiện chế độ công khai tài chính trong nội bộ các đơn vị SN, cũng như đối với các cấp ngân sách.

***Kiểm tra, giám sát, đánh giá từ bên ngoài:***

- Việc kiểm tra, giám sát đánh giá từ bên ngoài được thực hiện bởi cơ quan chủ quản, của các cơ quan chức năng (thanh tra, kiểm toán, tổ chức đánh giá chuyên nghiệp...) và giám sát, đánh giá của cộng đồng, người sử dụng dịch vụ.

- Các bộ, ngành và các cấp địa phương cần ban hành *hệ thống các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thành và chất lượng thực hiện nhiệm vụ* được giao phù hợp với nhiệm vụ và tình hình cụ thể của ngành, địa phương, để có căn cứ đánh giá kết quả hoạt động đối với các đơn vị SN công; đồng thời làm căn cứ để từng đơn vị SN xây dựng hệ thống đánh giá của đơn vị mình.

Đối với một số hoạt động SN đặc thù, không thể lượng hoá bằng hệ thống các chỉ tiêu để đo lường, đánh giá kết quả hoạt động, cần xây dựng các tiêu thức tổng hợp, như: thời gian thực hiện nhiệm vụ ngắn hơn, chi phí thấp

hơn với với điều kiện chất lượng công việc không đổi, hoặc chất lượng công việc được nâng cao trong điều kiện không tăng thêm kinh phí...

- Nhà nước ban hành quy định về tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ SN cung cấp cho XH, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát đảm bảo chất lượng dịch vụ; nâng cao trách nhiệm của các Bộ, ngành, các địa phương trong chỉ đạo, giám sát thực hiện.

- Các hoạt động của các cơ quan Kiểm toán Nhà nước, cơ quan thanh tra chuyên ngành tài chính (Thanh tra Bộ Tài chính, Thanh tra Sở Tài chính, thanh tra thuế...); các cơ quan thực hiện chức năng thanh tra hành chính (thanh tra của các bộ, ngành chủ quản, Thanh tra Tỉnh, Thanh tra Huyện) cần có sự phối kết hợp nhịp nhàng, nhằm tránh chồng chéo trong hoạt động, đồng thời không bỏ sót đối tượng thanh tra, kiểm tra.

- Hoàn thiện chế độ thông tin báo cáo, công tác tài chính kế toán và trách nhiệm giải trình về kết quả đầu ra của các đơn vị cung ứng dịch vụ để có cơ sở thực hiện kiểm tra, giám sát, đánh giá.

- Đồng thời xây dựng cơ chế giám sát thường xuyên của các hội nghề nghiệp, dư luận và tổ chức cá nhân về chất lượng dịch vụ của các đơn vị SN công; hình thành các tổ chức kiểm định, đánh giá độc lập về chất lượng dịch vụ công theo ngành, lĩnh vực với sự tham gia của Nhà nước, các nhà chuyên môn và các đối tượng thụ hưởng dịch vụ.

### ***3.3.3. Chuyển chính sách phí và lệ phí sang quản lý giá dịch vụ.***

Việc chuyển đổi sang cơ chế Nhà nước “mua” các sản phẩm đầu ra của các đơn vị SN công tất yếu đòi hỏi Nhà nước phải chuyển chính sách phí, lệ phí hiện nay sang quản lý giá dịch vụ. Về nguyên tắc, giá dịch vụ phải được thực hiện theo quy luật cung - cầu và do thị trường quyết định. Tuy vậy, do tính chất đặc thù của nhiều các lĩnh vực SN đòi hỏi Nhà nước phải có sự quản lý, can thiệp, điều tiết; trong đó, cần có cơ chế, chính sách quản lý giá phù hợp theo đặc thù của từng nhóm ngành:

❶. Đối với giá dịch vụ y tế, dạy học, dạy nghề: cần có sự chuyển dần từng bước, phù hợp với từng điều kiện cụ thể của các loại hình, các địa phương, theo từng nhóm như trình bày tại mục 3.4.1.2 và mục 3.4.2.2.

Về thẩm quyền quản lý và phê duyệt giá: Bộ GD-ĐT và Bộ Y tế ban hành khung giá theo định mức kinh tế, kỹ thuật của ngành; mức giá dịch vụ cụ thể đối với các đơn vị TW giao cho Bộ chủ quản phê duyệt, đối với đơn vị địa phương giao cho UBND cùng cấp phê duyệt.

Quá trình chuyển đổi cần thực hiện tuần tự:

**Giai đoạn 1:** giá dịch vụ đảm bảo bù đắp các khoản chi thường xuyên, chưa tính khấu hao máy móc trang, thiết bị, khấu hao nhà cửa, cơ sở hạ tầng.

Đây là giai đoạn *có tính chất quá độ*, nhằm từng bước tạo sự thích ứng cho các đơn vị SN, cũng như đối với XH. Trong giai đoạn này:

- Đối với các đơn vị thuộc Nhóm I: việc thực hiện phải đồng thời với việc NSNN không cấp chi thường xuyên, chuyển sang thanh toán chi phí cho các đơn vị SN theo kết quả hoạt động, việc thực hiện nhiệm vụ được giao.

- Đối với các đơn vị thuộc Nhóm II: phải xác định mức giá phù hợp với chất lượng cung ứng dịch vụ, trong đó phân định rõ: mức thu của người bệnh, học sinh, sinh viên phù hợp với điều kiện KT-XH của địa phương; mức NSNN cấp bù để đảm bảo kinh phí hoạt động của đơn vị. Tùy điều kiện cụ thể đối với từng địa phương để tiến dần tới việc giá dịch vụ đủ bù đắp đủ chi phí thường xuyên.

**Giai đoạn 2:** giá dịch vụ đủ đảm bảo bù đắp toàn bộ chi phí. Cần triển khai thực hiện trước với các đơn vị thuộc Nhóm I, sau đó mới tiếp tục thực hiện tiếp đối với những đơn vị Nhóm II khi có đủ điều kiện. Việc thực hiện chính sách giá dịch vụ bù đắp đủ chi phí cần thực hiện đồng thời với việc NSNN không cấp chi đầu tư cho các đơn vị SN.

❷. Đối với các hoạt động SN thực hiện theo cơ chế Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ: các bộ, ngành, địa phương cần xây dựng hệ thống các

định mức kinh tế - kỹ thuật, đơn giá tổng hợp đảm bảo bù đắp đủ chi phí để làm căn cứ cấp kinh phí và thanh quyết toán với NSNN.

③. Đối với các hoạt động dịch vụ như: kiểm định thuốc, chất lượng hàng hoá, giám định máy móc, trang thiết bị... hiện đang thực hiện theo mức phí, lệ phí do Nhà nước qui định cần chuyển sang cho phép các đơn vị được thực hiện theo giá thị trường.

#### ***3.3.4. Chuyển các đơn vị SN sang thực hiện hạch toán đầy đủ chi phí***

Việc các đơn vị SN chuyển sang thực hiện giá dịch vụ, điều đó đồng nghĩa với công tác hạch toán kế toán của các đơn vị SN phải chuyển sang thực hiện hạch toán đầy đủ chi phí hoạt động (bao gồm cả chi phí khấu hao tài sản), chuyển từ chính sách phí lệ phí hiện nay sang chính sách quản lý giá dịch vụ. Quá trình này cần chuyển từng bước theo các giai đoạn. Đối với một số đơn vị SN đặc thù, kinh phí hoạt động vẫn hoàn toàn do NSNN cấp, thì việc thực hiện cần phù hợp với hình thức đặt hàng, hay giao nhiệm vụ; NSNN có còn cấp, hay không còn cấp kinh phí chi đầu tư... cho đơn vị. Những vấn đề cụ thể về việc thực hiện hạch toán đầy đủ chi phí sẽ được trình bày chi tiết trong mục 3.3.7 và 3.3.8; về thực hiện giá dịch vụ theo từng loại hình SN, từng lĩnh vực được trình bày chi tiết trong mục 3.4.

Đồng hành cùng chính sách tài chính, chế độ kế toán phải luôn được ban hành và thực hiện đồng bộ, khi thực hiện việc chuyển đổi cơ chế, chính sách tài chính theo hướng quản lý theo kết quả hoạt động của các đơn vị SN, đòi hỏi tất yếu chế độ kế toán cần phải được điều chỉnh để các đơn vị SN có thể hạch toán được đầy đủ chi phí để làm cơ sở đánh giá kết quả đầu ra.

Để các đơn vị SN thực hiện được việc hạch toán đầy đủ các chi phí, chế độ kế toán của các đơn vị SN cần phải được sửa đổi, bổ sung thêm các tài khoản, các báo cáo tài chính để có thể thực hiện được việc hạch toán theo mô hình kế toán doanh nghiệp.

### ***3.3.5. Chính sách đầu tư của NSNN cho khu vực sự nghiệp công.***

Tổng chi NSNN cho các hoạt động SN cần tiếp tục đảm bảo tăng về tổng mức, phù hợp với tốc độ tăng chi NSNN. Tuy vậy cơ cấu chi cho các hoạt động SN cần có sự thay đổi theo hướng: *tăng cơ cấu chi cho các lĩnh vực GD-ĐT, y tế và khoa học công nghệ; trong đó cần ưu tiên cho tăng chi cho các đơn vị vùng sâu, vùng xa, vùng kinh tế khó khăn; giảm dần chi thường xuyên, tiến tới không cấp kinh phí chi thường xuyên, tập trung cho chi tăng cường cơ sở vật chất, trang thiết bị kỹ thuật hiện đại, công nghệ cao.*

Cần chuyển dần từ cơ chế NSNN cấp kinh phí cho đơn vị SN sang cơ chế NS thanh toán cho đơn vị SN khi “mua kết quả đầu ra” của đơn vị, chi NSNN cần hướng tới đối tượng được cung cấp các dịch vụ SN. Cơ chế quản lý, cấp phát kinh phí cần phù hợp với các ngành, lĩnh vực, cụ thể như:

- Đối với lĩnh vực GD-ĐT: nên chuyển sang thanh toán đầy đủ tất cả các chi phí (kể cả khấu hao tài sản, chi phí quản lý...) cho đơn vị khi thực hiện đào tạo học sinh đảm bảo số lượng, chất lượng như cam kết với Nhà nước. Nhà nước sẽ thanh toán chi phí đối với các đối tượng CH-XH, các đối tượng đào tạo theo đặt hàng của Nhà nước; các đối tượng khác Nhà nước sẽ hỗ trợ qua chính sách tín dụng, sẽ được Nhà nước trả nợ vay khi công tác đủ thời gian quy định trong các ngành Nhà nước cần hỗ trợ (ngành giáo dục, nghiên cứu khoa học cơ bản, được tuyển dụng vào các CQHC Nhà nước...), hoặc công tác tại các địa phương được ưu tiên (vùng sâu, vùng xa, vùng kinh tế khó khăn...). Các vấn đề cụ thể được trình bày chi tiết trong mục 3.4.1.

Trước mắt NSNN vẫn tiếp tục đảm bảo một phần chi thường xuyên và chi đầu tư cho các đơn vị thực hiện nhiệm vụ giáo dục phổ thông và chi tăng cường cơ sở vật chất trang thiết bị đối với các cơ sở đào tạo, dạy nghề.

- Đối với lĩnh vực y tế: NSNN tăng mức cấp kinh phí cho quỹ BHYT (cho đối tượng CS-XH, cho người nghèo công chức các CQHC Nhà nước, lực lượng an ninh quốc phòng); cấp bổ sung quỹ BHYT cho đối tượng đã



nghi hưu (để quỹ BHYT đủ cân đối đảm bảo được chi phí chữa bệnh với mức hạch toán đủ chi phí). NSNN đảm bảo kinh phí hoạt động cho các cơ sở y tế vùng sâu, vùng xa, vùng kinh tế khó khăn. Các vấn đề cụ thể được trình bày chi tiết trong mục 3.4.2.

Trước mắt, NSNN vẫn tiếp tục đảm bảo chi đầu tư cho các đơn vị y tế tuyến TW; hỗ trợ một phần chi thường xuyên và đảm bảo chi đầu tư cho các đơn vị y tế địa phương.

- Đối với các lĩnh vực SN mà các sản phẩm đầu ra có thể lượng hoá được kết quả, cần chuyển sang cơ chế Nhà nước đặt hàng, cấp kinh phí theo tổng mức dự toán đã được duyệt (dự toán này cần phải được tính theo đơn giá tổng hợp được cấp có thẩm quyền phê duyệt, đơn giá này đã bao gồm tất cả các chi phí: nhân công, khấu hao tài sản, chi phí quản lý...). Đơn vị SN hoàn toàn được chủ động trong việc sử dụng kinh phí. Đối với loại hình này có thể tiến tới thực hiện đấu thầu, giao thầu công việc tùy các điều kiện cụ thể.

- Đối với một số lĩnh vực đặc thù như: hoạt động dự báo khí tượng thủy văn, SN bảo vệ môi trường, phòng chống dịch bệnh... thì có thể vẫn tiếp tục thực hiện cơ chế giao dự toán và khoán tổng mức chi thường xuyên, các khoản chi không thường xuyên thực hiện quản lý và cấp phát theo dự toán được duyệt. Các bộ, ngành, lĩnh vực trong phạm vi chức năng quản lý Nhà nước cần rà soát các định mức kinh tế kỹ thuật để nghiên cứu sửa đổi, bổ sung một số tiêu chuẩn, định mức kinh tế kỹ thuật các lĩnh vực SN được giao quản lý làm căn cứ để giao nhiệm vụ, đặt hàng, đấu thầu cho các đơn vị SN.

- Đối với chi đầu tư, mua sắm máy móc thiết bị: NSNN chỉ thực hiện đối với các ngành, lĩnh vực cần sự đầu tư lớn của Nhà nước như: nghiên cứu khoa học cơ bản, đầu tư hạ tầng kinh tế - kỹ thuật của XH, các máy móc trang thiết bị ứng dụng công nghệ cao...; hỗ trợ đầu tư cơ sở vật chất kỹ thuật đối với các trường học, bệnh viện, tập trung ưu tiên các đơn vị cấp huyện, vùng sâu, vùng xa, vùng kinh tế khó khăn...

- Đối với kinh phí CTMTQG: cần chuyển dần theo hướng đưa vào cân

đổi trong kinh phí thường xuyên, chỉ để lại một số CTMTQG thật sự cần thiết phải có sự đầu tư lớn của Nhà nước nhằm đạt được những mục tiêu chiến lược, vĩ mô. Cơ chế, chính sách quản lý tài chính đối với các CTMTQG này cần phải *tập trung thống nhất quản lý về một đầu mối duy nhất chịu trách nhiệm chính, đồng thời quản lý về chuyên môn, quản lý công việc và quản lý kinh phí để có thể giám sát, đo lường và đánh giá được hiệu quả chi NSNN theo kết quả đầu ra.*

### ***3.3.6. Chính sách về lao động, tiền lương và phân phối thu nhập trong khu vực sự nghiệp công.***

Hiện nay chính sách đối với người lao động làm việc trong các đơn vị SN công vẫn thuộc biên chế Nhà nước, thực hiện phân phối tiền lương theo các thang bảng lương do Nhà nước quy định là rất bất hợp lý. Một mặt nó là rào cản, gây khó khăn cho các đơn vị trong việc tuyển dụng lao động, phân phối thu nhập. Mặt khác chính điều đó cũng tạo nên sự phân biệt, không bình đẳng với những người làm việc trong các đơn vị SN ngoài công lập.

Do vậy chính sách của Nhà nước cần thay đổi theo hướng, xoá bỏ việc quản lý biên chế đối với các đơn vị SN; hệ thống thang bảng lương theo cấp bậc của Nhà nước chỉ là cơ sở để đơn vị vận dụng xây dựng quy chế trả lương, phân phối thu nhập cho người lao động theo kết quả công việc.

Trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ, đơn vị được quyền chủ động ký kết hợp đồng lao động, thực hiện tuyển dụng, bố trí, sắp xếp nhân sự hợp lý để có thể đáp ứng tốt yêu cầu hoạt động của đơn vị.

Quy chế trả lương, phân phối thu nhập cho người lao động do các đơn vị tự xây dựng trong quy chế tài chính của đơn vị. Việc xây dựng phương án phân phối tiền lương, thu nhập phải đảm bảo nguyên tắc phân phối *thu nhập của cá nhân người lao động phù hợp với kết quả thực hiện nhiệm vụ của cá nhân, của các bộ phận trong đơn vị, cũng như của cả đơn vị. Bản thân mỗi đơn vị cần xây dựng hệ thống các tiêu chí để giám sát, đánh giá kết quả hoạt*

*động* của các cá nhân, bộ phận trong đơn vị mình; đây là căn cứ quan trọng để thực hiện việc phân phối thu nhập.

Căn cứ vào quỹ lương, thu nhập của đơn vị để xây dựng phương án phân phối tiền lương, thu nhập; nên chia thành 2 loại thu nhập như sau:

+ *Thu nhập thường xuyên, thanh toán theo bảng lương hàng tháng.*

Loại thu nhập này thanh toán cho cán bộ hàng tháng theo bảng lương, mức lương cụ thể cho từng người theo công thức:

$$L_{CN} = ML \times H_{CB} \times (1 + K_{DC})$$

Trong đó: -  $L_{CN}$ : là tiền lương, thu nhập của từng người trong tháng.

- ML: là mức lương tối thiểu do Nhà nước qui định.
- $H_{CB}$ : là hệ số cấp bậc và hệ số phụ cấp của cá nhân.
- $K_{DC}$ : là hệ số điều chỉnh tăng thêm tạm tính cho một tháng.

+ *Thu nhập phân phối bổ sung vào các kỳ quyết toán.*

Cuối các kỳ kế toán (tùy từng đơn vị, có thể là cuối quý, hoặc 6 tháng, hoặc cuối năm), căn cứ vào quỹ tiền lương đã được trích lập, số tiền lương, tiền công đã thanh toán trong kỳ để xác định số quỹ lương còn kết dư có thể phân phối bổ sung thêm cho người lao động. Trên cơ sở đó tính toán xác định hệ số tiền lương phân phối bổ sung trong kỳ theo công thức:

$$K_{BS} = \frac{TQL - TL}{TH_{CB} \times ML \times T}$$

Trong đó: -  $K_{BS}$ : hệ số tiền lương phân phối bổ sung trong kỳ.

- TQL: tổng quỹ lương đã trích lập trong kỳ.
- TL: là tổng tiền lương, thu nhập đã thanh toán trong kỳ.
- ML: là mức lương tối thiểu do Nhà nước qui định.
- $TH_{CB}$ : là tổng hệ số cấp bậc và hệ số phụ cấp của toàn đơn vị.
- T: là số tháng trong kỳ.

Sau khi xác định hệ số tiền lương phân phối bổ sung trong kỳ, mức lương thanh toán bổ sung cho cán bộ được tính theo công thức:

$$L_{BS} = ML \times H_{CB} \times K_{BS} \times T_{CN} \times I_P \times I_{CN}$$

- Trong đó:
- $L_{BS}$ : là tiền lương, thu nhập bổ sung cho cá nhân trong kỳ
  - $ML$ : là mức lương tối thiểu do Nhà nước qui định.
  - $H_{CB}$ : là hệ số cấp bậc và hệ số phụ cấp (nếu có).
  - $K_{BS}$ : hệ số tiền lương phân phối bổ sung trong kỳ.
  - $T_{CN}$ : là số tháng làm việc trong kỳ của cá nhân.
  - $I_P$ : chỉ số đánh giá kết quả công việc của phòng, tổ, bộ phận.
  - $I_{CN}$ : chỉ số đánh giá kết quả công việc trong kỳ của cá nhân.

Các đơn vị phải tự xây dựng chỉ số  $I_P$  và  $I_{CN}$  theo kết quả phân loại mức độ hoàn thành kết quả công việc của các tổ chức, cá nhân trong đơn vị như đã đề cập trong Mục 3.3.2. Chỉ số đánh giá kết quả công việc của Phòng, tổ, bộ phận, cá nhân được tính trên mức độ hoàn thành kết quả công việc được giao, mức độ đóng góp vào việc tăng thêm các nguồn thu cho đơn vị, mức độ tiết kiệm chi....

### ***3.3.7. Chính sách về quản lý vốn, tài sản tại các đơn vị sự nghiệp công***

Hiện nay, tất cả các tài sản tại các đơn vị SN công đó đều không thực hiện việc trích khấu hao vào giá thành dịch vụ SN. Việc chuyển đổi theo hướng Nhà nước “mua” các sản phẩm đầu ra tất yếu đòi hỏi đơn vị SN phải thực hiện hạch toán đầy đủ các khoản chi phí, bao gồm cả chi phí khấu hao tài sản. Về mặt chính sách tài chính cần phải thực hiện các công việc:

***Thứ nhất là*** cần đánh giá lại giá trị các tài sản thuộc sở hữu Nhà nước (và có nguồn gốc từ NSNN), bao gồm cả giá trị quyền sử dụng đất đã được Nhà nước giao cho đơn vị sử dụng ổn định lâu dài. Thực hiện việc giao vốn, tài sản cho các đơn vị SN để các đơn vị có trách nhiệm quản lý, bảo tồn và tiếp tục phát triển.

***Thứ hai là*** từng bước thực hiện việc hạch toán chi phí khấu hao tài sản vào giá thành dịch vụ SN. Các bước thực hiện cần tiến hành đồng bộ với việc chuyển đổi chính sách phí lệ phí như nêu trong mục 3.3.3; cần có sự tính toán

cụ thể phù hợp với đặc điểm cụ thể của từng loại hình hoạt động SN, theo từng ngành, các địa phương, như nêu tại mục 3.4.

**Thứ ba là** đối với các đơn vị SN công thực hiện việc chuyển đổi sang các hình thức ngoài công lập, cần xác định phần giá trị vốn và tài sản thuộc sở hữu Nhà nước giao cho đơn vị; xác lập quyền sở hữu của Nhà nước và người đại diện sở hữu Nhà nước đối với phần vốn, tài sản này.

### **3.3.8. Chính sách thuế đối với các đơn vị sự nghiệp công.**

Như đã phân tích, đánh giá Chương 2, những chính sách ưu đãi về thuế đối với các đơn vị SN đã không còn phù hợp với nền kinh tế thị trường, để phù hợp với định hướng đổi mới quản lý tài chính đối với các đơn vị SN, các chính sách thuế này cần sửa đổi, cụ thể như sau:

#### **3.3.8.1. Đối với Thuế GTGT.**

Trước đây, do các hoạt động SN chủ yếu chỉ là do NSNN chi để đảm bảo các hoạt động và cũng chỉ do các đơn vị SN công thực hiện, như vậy nếu quy định phải đóng thuế GTGT (trước đây là thuế doanh thu) tức là chi ngân sách để nộp vào NSNN là không cần thiết.

Trong điều kiện kinh tế thị trường và xu hướng hội nhập kinh tế quốc tế, ngoài các đơn vị SN công lập còn có các đơn vị SN ngoài công lập, các đơn vị nước ngoài... cùng tham gia cung cấp dịch vụ, đòi hỏi chính sách thuế cần có sự đối xử bình đẳng giữa các đơn vị.

Việc các đơn vị SN thực hiện cung cấp các hoạt động SN theo nhiệm vụ Nhà nước giao, đó cũng chính là việc Nhà nước “mua” các sản phẩm dịch vụ theo đặt hàng của Nhà nước. Điều này cũng hoàn toàn không có sự khác biệt gì so với việc Nhà nước mua sắm các máy móc, trang thiết bị, xây dựng nhà... đã thanh toán bao gồm cả thuế GTGT. Như vậy xét về nguyên tắc quản lý kinh tế thì việc xác định các hoạt động của các đơn vị SN thuộc diện chịu thuế GTGT là hoàn toàn phù hợp. Theo Luật Thuế GTGT (2008), bắt đầu thực hiện từ năm 2009, Nhà nước cũng đã sửa đổi bổ sung quy định áp dụng

thuế GTGT: thuế suất 10% đối với các đơn vị SN kinh tế thực hiện nhiệm vụ điều tra, khảo sát, đo vẽ bản đồ... sử dụng nguồn kinh phí do NSNN cấp, đặt hàng; thuế suất 5% đối với các hoạt động văn hoá, triển lãm, thể dục, thể thao, biểu diễn nghệ thuật, sản xuất phim, nhập khẩu, phát hành, chiếu phim.

Việc quy định các hoạt động SN thuộc diện chịu thuế GTGT, sẽ đồng nghĩa với việc các khoản chi phí đầu vào được kê khai khấu trừ và hoàn thuế GTGT đầu vào. Vấn đề này sẽ thuận lợi hơn cho các đơn vị SN trong việc hạch toán kế toán giữa chi phí hoạt động SN với chi phí hoạt động dịch vụ.

Như vậy, Luật Thuế GTGT cần sửa đổi, quy định các hoạt động SN thực hiện cung cấp các dịch vụ: dịch vụ y tế (bao gồm cả vận chuyển người bệnh, dịch vụ cho thuê phòng bệnh, giường bệnh), dịch vụ thú y, dạy học, dạy nghề; phát sóng truyền thanh, truyền hình bằng nguồn vốn NSNN; xuất bản, nhập khẩu, phát hành báo, tạp chí, bản tin chuyên ngành, sách chính trị, sách giáo khoa, giáo trình, sách văn bản pháp luật, sách khoa học-kỹ thuật, sách in bằng chữ dân tộc thiểu số và tranh, ảnh, áp phích tuyên truyền cổ động... là đối tượng chịu thuế GTGT.

Để thể hiện chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước ưu tiên, ưu đãi, hoặc hỗ trợ, khuyến khích phát triển đối với các đơn vị SN phù hợp với cơ chế thị trường, Nhà nước nên quy định bằng ưu đãi thuế suất, có thể là từ 0%-5% tùy theo loại hình, ngành nghề, địa bàn hoạt động... Việc áp dụng ưu đãi bằng thuế suất sẽ linh hoạt hơn, hiệu quả hơn so với các quy định cứng theo kiểu hành chính.

### 3.3.8.2. Đối với Thuế TNDN.

Vấn đề sửa đổi chính sách thuế TNDN được xem xét và đề xuất dưới hai phương diện sau:

**Thứ nhất là** thuế TNDN được sử dụng như là một công cụ điều tiết vĩ mô nhằm khuyến khích các thành phần kinh tế đóng góp thêm nguồn lực (ngoài NSNN) cho các hoạt động SN.

Trong Luật Thuế TNDN (2008) áp dụng từ năm 2009, đã có một số quy định khuyến khích các doanh nghiệp tài trợ cho hoạt động GD-ĐT, y tế được tính vào chi phí trước khi nộp thuế TNDN, các doanh nghiệp được trích 10% thu nhập trước thuế để lập Quỹ phát triển khoa học và công nghệ của doanh nghiệp đây là nguồn lực rất lớn để các đơn vị SN KH&CN có cơ hội tìm kiếm và tham gia vào thị trường KH&CN. Luật Thuế TNDN cần sửa đổi theo hướng: mở rộng thêm việc cho phép các *doanh nghiệp được tính vào chi phí trước thuế các khoản tài trợ cho các lĩnh vực SN hoạt động khác vì ích lợi chung của toàn xã hội như: lĩnh vực văn hoá, thể thao, bảo vệ môi trường...*

**Thứ hai là** cần thực hiện chính sách ưu đãi về thuế TNDN đối với các đơn vị SN. Đề cập vấn đề này đối với đơn vị SN (hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận) tưởng chừng rất vô lý, nhưng đây là một yêu cầu rất thiết thực, xuất phát từ việc cần khuyến khích, ưu đãi đối với các hoạt động SN.

Như đã phân tích, đánh giá ở mục 2.2.7.2, các đơn vị SN vừa đồng thời thực hiện nhiệm vụ SN do Nhà nước giao, vừa thực hiện các hoạt động dịch vụ theo chức năng, nhiệm vụ của mình, mà trong thực tế rất khó khăn trong quản lý tài chính và hạch toán kế toán do không thể tách bạch được các loại chi phí. Việc áp dụng *tính thuế TNDN chung cho các hoạt động* là thuận lợi hơn, để hỗ trợ đơn vị *Nhà nước nêu ưu đãi đối với các đơn vị sự nghiệp bằng thuế suất thì đơn vị vẫn được lợi hơn.*

Đồng thời việc tính thuế TNDN đối với các đơn vị SN công sẽ đảm bảo tính *bình đẳng trong chính sách giữa các đơn vị sự nghiệp công với các đơn vị sự nghiệp ngoài công lập.*

Mặt khác, xét đơn thuần về bản chất kinh tế, thì đơn vị SN vẫn phải tuân thủ theo các quy luật của kinh tế thị trường: đảm bảo tái sản xuất và tái sản xuất mở rộng, tức là phải có lãi và tích lũy. Vấn đề hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận sẽ được xử lý theo hướng: hoặc đơn vị sử dụng toàn bộ (hoặc phần lớn) số lợi nhuận đó để tái đầu tư cho hoạt động SN, hoặc Nhà nước có cơ chế, chính sách cấp lại toàn bộ (hoặc một phần) thuế TNDN cho đơn vị.

Bản chất của việc hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận sẽ thấy rõ hơn trong trường hợp các đơn vị SN công chuyển sang thực hiện cổ phần hoá: phần lợi nhuận được phân phối theo phần vốn Nhà nước sẽ được để lại tăng vốn, tiếp tục tái đầu tư cho hoạt động SN; còn *phần lợi nhuận trên phần vốn của các chủ sở hữu khác cần phải được đảm bảo để khuyến khích các nhà đầu tư thuộc các thành phần kinh tế đầu tư vốn vào các lĩnh vực SN.*

Luật Thuế TNDN (2008) quy định: doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực GD-ĐT, dạy nghề, y tế, văn hoá, thể thao và môi trường được áp dụng thuế suất 10%; miễn thuế tối đa không quá bốn năm và giảm 50% số thuế phải nộp tối đa không quá chín năm tiếp theo. *Vấn đề này cũng cần được thực hiện ưu đãi đối với các đơn vị SN công thực hiện chuyển đổi sang mô hình hạch toán đầy đủ chi phí.*

### 3.3.8.3. Đối với Thuế sử dụng đất.

Theo quy định tại Pháp lệnh về thuế nhà (1992) và Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số Điều của Pháp lệnh về thuế nhà, đất (1994): các đơn vị SN được Nhà nước miễn thu tiền sử dụng đất. Trong thực tế, do các đơn vị SN còn có thêm rất nhiều hoạt động, sản xuất kinh doanh, dịch vụ vẫn sử dụng đất của đơn vị SN nhưng không phải chi phí khoản thuế đất. Như vậy NSNN đã chi hộ tiền thuế cho cả các hoạt động dịch vụ.

Mặt khác, hiện nay rất nhiều đơn vị được Nhà nước giao đất rất rộng, nhưng quản lý và sử dụng kém hiệu quả, tình trạng cho thuê, sử dụng sai mục đích, hoặc để hoang hoá là tương đối phổ biến.

Hiện nay Chính phủ đang nghiên cứu, chuẩn bị trình Quốc hội Luật Thuế sử dụng đất, đề nghị cần sửa đổi theo hướng các đơn vị SN vẫn thuộc đối tượng nộp thuế sử dụng đất, *đây là phương thức can thiệp hữu hiệu hơn các mệnh lệnh hành chính để các đơn vị sự nghiệp phải cân nhắc, tính toán, sử dụng có hiệu quả tài nguyên đất đai mà Nhà nước đã giao cho đơn vị quản lý, sử dụng.*



### **3.4. Các giải pháp thực hiện đối với một số lĩnh vực cụ thể.**

Do tính chất đặc thù của các lĩnh vực hoạt động sự nghiệp và điều kiện cụ thể của từng địa phương có tác động trực tiếp đến việc xây dựng chính sách tài chính đối với các hoạt động sự nghiệp, bởi vậy việc thực hiện đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực SN công, ngoài 8 vấn đề có tính khái quát chung như đã nêu trong mục 3.3, cần phải có những giải pháp phù hợp đối với từng lĩnh vực hoạt động SN, cụ thể như sau:

#### ***3.4.1. Trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo.***

Các đơn vị SN công trong lĩnh vực GD-ĐT, mỗi cấp học có yêu cầu cung cấp dịch vụ GD-ĐT khác nhau. Tùy thuộc vào yêu cầu phát triển và điều kiện KT-XH mà mức độ tham gia của Nhà nước trong cung cấp dịch vụ GD-ĐT có sự khác nhau; *trong đó cần xác định mục tiêu ưu tiên là:*

- Thực hiện nhiệm vụ phổ cập giáo dục tiểu học và giáo dục phổ thông, phát triển nguồn nhân lực ở khu vực nông thôn, vùng kinh tế khó khăn, vùng sâu, vùng xa.

- Đảm bảo, hỗ trợ kinh phí học tập cho các đối tượng CS-XH, các đối tượng cần đào tạo theo mục tiêu, nhiệm vụ trong từng giai đoạn cụ thể theo yêu cầu của Nhà nước.

- Có chính sách hỗ trợ đối với các nhóm ngành kỹ thuật, nghiên cứu khoa học, công nghệ, các ngành cần thiết cho XH nhưng có ít người theo học... cần có sự đầu tư của NS để nâng cao cơ sở vật chất kỹ thuật hiện đại.

##### ***3.4.1.1. Chính sách chi ngân sách:***

- Thực hiện chủ trương “giáo dục và đào tạo là quốc sách hàng đầu” của Đảng và Nhà nước, cần: tiếp tục đảm bảo tỷ lệ 20% chi NSNN cho GD-ĐT, tiếp tục tăng tỷ lệ đầu tư cho GD-ĐT khi điều kiện NS cho phép. Điều chỉnh cơ cấu chi NSNN theo hướng: giảm dần chi cho chi bộ máy và hoạt động thường xuyên của các trường; tăng chi cho tăng cường cơ sở vật chất,

trang thiết bị dạy học; ưu tiên đầu tư cho các khu vực nông thôn, miền núi, các khu vực GD-ĐT còn chưa phát triển.

- NSNN cân đối đủ kinh phí để thực hiện chính sách phổ cập giáo dục tiểu học, hỗ trợ chi GD-ĐT đối với các đối tượng chính sách, học sinh dân tộc, học sinh nghèo... theo phương thức hỗ trợ trực tiếp cho người hưởng thụ.

- NSNN bố trí đủ nguồn kinh phí, xây dựng cơ chế, chính sách ưu đãi, hỗ trợ... để thông qua các tổ chức tín dụng để thực hiện chính sách tín dụng đào tạo với lãi suất ưu đãi, tạo điều kiện thuận lợi cho học sinh được vay tín dụng để học tập và có cơ chế thu hồi vốn vay để tiếp tục cho vay.

#### *3.4.1.2. Cơ chế hoạt động của các đơn vị sự nghiệp GD-ĐT.*

Rà soát, sắp xếp lại các cơ sở GD-ĐT công lập, áp dụng cơ chế hoạt động, cơ chế tài chính phù hợp với từng loại hình GD-ĐT:

**Nhóm I:** các cơ sở đào tạo trung học chuyên nghiệp, đào tạo cao đẳng đại học và dạy nghề; có thể từng bước thực hiện việc chuyển đổi sang cơ chế hạch toán đủ chi phí đào tạo, người học phải đóng đủ chi phí.

+ Nhà nước không cấp kinh phí thường xuyên đối với các trường này; trước mắt tiếp tục đầu tư cơ sở vật chất, đào tạo bồi dưỡng giáo viên đối với các trường đào tạo, dạy nghề; khi điều kiện phù hợp cần tiến tới việc NSNN không cấp kinh phí trực tiếp cho các trường.

+ Các trường đào tạo, dạy nghề căn cứ vào năng lực, khả năng của mình được quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong cung cấp dịch vụ gắn với nhu cầu của XH, quyết định thu giá dịch vụ trên cơ sở tính đủ các chi phí cần thiết cho việc cung cấp dịch vụ; được thực hiện cơ chế tài chính hạch toán đầy đủ chi phí đào tạo. Được Nhà nước giao vốn và bảo toàn phát triển vốn; tự quyết định việc sử dụng tài sản gắn với nhiệm vụ được giao; được huy động vốn, góp vốn liên doanh, liên kết với các thành phần kinh tế khác trong việc thành lập các tổ chức kinh tế mới, có tư cách pháp nhân theo quy định để mở rộng việc cung cấp dịch vụ công, các hoạt động mở rộng cung cấp dịch

vụ công ngoài nhiệm vụ Nhà nước giao cũng được hưởng các chính sách ưu đãi về thuế, vốn, đất đai và các chính sách ưu đãi khác của Nhà nước về khuyến khích phát triển XH hoá theo quy định của pháp luật...

Do đây là mô hình mới, nên trước mắt đề nghị làm thí điểm đối với các trường đại học, cao đẳng thuộc các ngành kinh tế, ngoại ngữ..., sau 3-5 năm tổng kết, rút kinh nghiệm, sửa đổi cơ chế, chính sách và triển khai thực hiện rộng rãi.

Tuy vậy đối với các nhóm ngành kỹ thuật, nghiên cứu khoa học, các ngành cần ưu tiên do tính cần thiết cho XH nhưng có ít người theo học... vẫn cần có sự đầu tư của Nhà nước để nâng cao cơ sở vật chất kỹ thuật hiện đại.

**Nhóm II:** là nhóm các trường mầm non, trường giáo dục phổ thông (chủ yếu là đơn vị SN GD-ĐT địa phương).

Đối với các đơn vị này, về nguyên lý cũng có thể chuyển sang thực hiện theo cơ chế các trường hạch toán đủ chi phí đào tạo, NSNN sẽ thanh toán kinh phí cho các trường theo kết quả (số lượng, chất lượng) đào tạo; người học sẽ đóng góp một phần chi phí (*đồng chi trả*), mức đóng này có thể quy định tùy theo cấp học. *Đối với người nghèo, đối tượng CS-XH, giáo dục cấp tiểu học... sẽ do NSNN thanh toán toàn bộ kinh phí, hoặc thanh toán theo mức trần.*

Các đơn vị này cần thực hiện theo cơ chế:

+ NSNN vẫn tiếp tục cấp kinh phí đầu tư cơ sở vật chất, hỗ trợ công tác đào tạo nâng cao trình độ chuyên môn...

+ Nhà nước tiếp tục bảo đảm một phần chi phí hoạt động thường xuyên (phần không thu của học sinh trong giá dịch vụ dạy học) theo phương thức đặt hàng, giao nhiệm vụ đối với các trường này, trên cơ sở Nhà nước ban hành các định mức kinh tế - kỹ thuật và chi phí cần thiết để thực hiện giáo dục đào tạo học sinh phù hợp theo yêu cầu của từng cấp học; tiến dần tới việc sẽ không cấp kinh phí chi thường xuyên khi có điều kiện thuận lợi.

Các trường cần xây dựng phương án hoạt động, xác định mức giá dịch vụ (không bao gồm chi phí khấu hao tài sản), trong đó phân định rõ: mức thu của học sinh phù hợp từng cấp học, với điều kiện KT-XH của địa phương, xác định mức kinh phí mà NSNN phải cấp hỗ trợ cho học sinh theo phương thức hỗ trợ trực tiếp cho người hưởng thụ.

Việc tổ chức thực hiện chỉ thuận lợi ở các khu vực nội thành của các thành phố lớn và các đô thị tỉnh lỵ; ở các huyện sẽ rất khó khăn do học sinh không nhiều, thu nhập của đại bộ phận nhân dân còn thấp. Đối với các địa phương có điều kiện KT-XH thuận lợi (các thành phố lớn, đô thị tỉnh lỵ) có thể chuyển dần các trường có điều kiện sang thực hiện cơ chế như Nhóm I.

Đối với các địa phương vùng sâu, vùng xa, vùng kinh tế khó khăn: các trường tiểu học có thể thực hiện cơ chế như Nhóm III.

**Nhóm III:** các cơ sở GD-ĐT được đảm bảo kinh phí hoạt động từ NSNN. Bao gồm: các trường dân tộc nội trú, dự bị đại học đào tạo học sinh diện chính sách.

Đối với các trường này được Nhà nước đảm bảo kinh phí hoạt động thông qua phương thức đặt hàng, giao nhiệm vụ. Các trường được giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc sắp xếp tổ chức biên chế và tài chính; được quyết định việc sử dụng kinh phí, tài sản, biên chế được giao cụ thể trong đơn vị gắn với hiệu quả và chất lượng công việc theo quy định.

#### *3.4.1.3. Chính sách giá dịch vụ dạy học.*

Mức thu học phí hiện nay là rất thấp, chỉ có thể đảm bảo được một phần nhỏ kinh phí của hoạt động GD-ĐT, phần lớn chi phí vẫn do NSNN cấp. Để hướng tới việc các trường thực hiện hạch toán đầy đủ các chi phí của các hoạt động GD-ĐT, chuyển sang thực hiện theo cơ chế giá dịch vụ dạy học, dạy nghề thì người học sẽ phải chi trả một khoản tiền nhiều hơn khoảng 4-5 lần so với mức học phí hiện nay. Việc tăng học phí đến mức có thể trang trải được chi phí dạy học sẽ có nhiều tác động đột biến, tạo tâm lý, dư luận

không thuận lợi trong XH. Trong khi đó, đây là lĩnh vực nhạy cảm, có mức độ tác động mạnh đến mọi mặt đời sống KT-XH.

Bởi vậy việc chuyển đổi từ chính sách học phí hiện nay sang thực hiện chính sách quản lý giá dịch vụ dạy học bù đắp đầy đủ các khoản chi phí hoạt động của các trường (chi phí tiền lương giáo viên, chi phí quản lý, vật tư tiêu hao, chi phí khấu hao máy móc trang, thiết bị, khấu hao nhà cửa, cơ sở hạ tầng...); cần thực hiện theo hai giai đoạn:

**Giai đoạn 1:** giá dịch vụ dạy học đủ đảm bảo bù đắp các khoản chi thường xuyên, chưa tính khấu hao tài sản, trang, thiết bị, khấu hao nhà cửa, cơ sở hạ tầng. Trong giai đoạn này, đối với các đơn vị thuộc Nhóm II phải xác định mức giá phù hợp với chất lượng cung ứng dịch vụ, trong đó phân định rõ: mức thu của học sinh phù hợp với từng cấp học, điều kiện KT-XH của địa phương, xác định số kinh phí còn thiếu mà NSNN phải cấp bù. Tùy điều kiện cụ thể đối với từng địa bàn để tiến dần tới việc giá dịch vụ dạy học đủ bù đắp chi phí thường xuyên.

**Giai đoạn 2:** giá dịch vụ dạy học đủ đảm bảo bù đắp toàn bộ chi phí dạy học (bao gồm cả chi phí khấu hao). Cần triển khai thực hiện trước với các đơn vị thuộc Nhóm I, sau đó mới tiếp tục thực hiện tiếp đối với những đơn vị Nhóm II khi có đủ điều kiện.

#### *3.4.1.4. Chính sách hỗ trợ của Nhà nước đối với người học.*

Việc chuyển sang thực hiện theo cơ chế giá dịch vụ thì người học sẽ phải chi trả một khoản tiền nhiều hơn khoảng 4-5 lần so với mức học phí hiện nay, như vậy sẽ rất khó khăn cho học sinh, sinh viên.

Mặt khác lĩnh vực GD-ĐT còn nhằm thực hiện mục tiêu của Đảng và Nhà nước: phải phát huy tốt nguồn lực con người (nâng cao trình độ văn hoá, trình độ chuyên môn nghiệp vụ, tay nghề lao động), là động lực trực tiếp, quan trọng nhằm thúc đẩy công nghiệp hoá, hiện đại hoá nền kinh tế, phát triển xã hội và tăng trưởng kinh tế bền vững.

Do vậy, đồng thời với việc chuyển đổi cơ chế quản lý, chính sách tài chính, cần phải có đồng bộ các chính sách hỗ trợ học sinh, sinh viên. Chính sách hỗ trợ người học cần phải được xây dựng rất cụ thể, tùy theo từng loại đối tượng, từng cấp học, từng địa phương, ngành đào tạo... để hiệu quả tác động của Nhà nước là cao nhất, đạt được mục đích. Vì vậy Nhà nước cần có cơ chế, chính sách hỗ trợ người học phù hợp theo các loại đối tượng như sau:

*Chính sách hỗ trợ các đối tượng CS-XH, người nghèo:*

- Nhà nước đảm bảo kinh phí dạy học cho các đối tượng là học sinh thuộc diện CS-XH, người nghèo, cận nghèo, người dân tộc... theo phương thức hỗ trợ trực tiếp cho người hưởng thụ, thay vì chế độ miễn, giảm học phí thông qua các trường giáo dục, đào tạo, dạy nghề. Mức hỗ trợ có thể là chi trả hộ chi phí thực tế; hoặc quy định khung học bổng, người đi học sẽ được cấp học bổng theo mức cố định (tùy theo từng loại đối tượng, theo cấp học) đủ để trả học phí và hỗ trợ một phần chi phí sinh hoạt.

- Về nguyên tắc NSNN đảm bảo thanh toán chi phí học tập cho cho đối tượng này, và hỗ trợ thêm sinh hoạt phí cho các đối tượng này trong quá trình học tập. Tùy thuộc vào từng loại đối tượng, từng cấp học để quy định cụ thể đối tượng được hưởng, mức được hưởng, công bố công khai để mọi người đều biết để thực hiện cũng như giám sát việc thực hiện.

- Về mức trợ cấp học phí và cách thức quản lý chi NSNN có thể thực hiện theo các phương thức:

*Phương thức thứ nhất:* căn cứ vào số lượng học sinh thực tế học tại các trường, mức thu học phí của trường để NSNN thực hiện việc cấp phát và thanh toán cho các trường. Cách này tương đối thuận lợi trong quản lý tài chính, tuy vậy lại hạn chế sự lựa chọn của học sinh, chỉ phù hợp với khu vực nông thôn, vùng sâu, vùng xa... nơi có ít trường học.

*Phương thức thứ hai:* các đối tượng này được lựa chọn trường học phù hợp với nhu cầu của cá nhân, căn cứ vào số lượng học sinh thực tế học tại các

trường, mức trợ cấp học phí được hưởng theo quy định để NSNN thực hiện việc cấp phát và thanh toán cho các trường; nếu học phí trường thu cao hơn mức được trợ cấp thì cá nhân phải tự chi trả phần vượt mức cho trường. Cách thức này tạo thuận lợi cho đối tượng được chủ động lựa chọn trường theo nhu cầu cá nhân, phù hợp với các đô thị lớn, nơi có nhiều trường học để lựa chọn.

Ngoài ra cũng có quan điểm cho là nên cấp trực tiếp cho đối tượng theo mức được hưởng, cá nhân trực tiếp thanh toán tiền học cho các trường, nếu học trường chất lượng cao thì phải bù thêm tiền học, nếu học trường thu học phí thấp thì cá nhân được hưởng số tiền chênh lệch này; như vậy mới đúng là công bằng. Cách này theo chúng tôi là không thuận lợi trong thực hiện vì việc chi trả trực tiếp cho đối tượng sẽ rất khó quản lý, mặt khác nên hiểu bản chất của việc hỗ trợ học phí là nhằm mục tiêu hỗ trợ việc học tập, không nên coi đó là sự bù đắp về kinh tế của Nhà nước.

*Chính sách hỗ trợ một phần học phí:*

Đối với các cấp học thuộc Nhóm II (là nhóm các trường mầm non, trường giáo dục phổ thông; trừ các trường ở vùng sâu, vùng xa, vùng kinh tế khó khăn), sẽ thực hiện theo cơ chế tự xây dựng phương án hoạt động, mức giá dịch vụ (chỉ gồm các khoản chi phí thường xuyên), trong đó: *phân định rõ mức thu học phí/học sinh* (phù hợp theo điều kiện cung cấp dịch vụ của trường, điều kiện KT-XH của địa phương), *mức NSNN sẽ cấp hỗ trợ/học sinh*, trình cấp có thẩm quyền phê duyệt để thực hiện.

Căn cứ vào số lượng học sinh thực tế học tại các trường, *mức cấp bù học phí được duyệt*, để NSNN thực hiện việc cấp bù kinh phí cho các trường. Đồng thời căn cứ vào số học sinh thuộc các đối với các đối tượng CSXH, người nghèo để thực hiện cấp bù số phải thu học phí theo mức được duyệt.

Để đảm bảo tính minh bạch, Nhà nước công bố công khai về đối tượng, tiêu chuẩn học sinh được hưởng các chính sách hỗ trợ học phí của Nhà nước. Nhà nước xây dựng phương thức cấp kinh phí hỗ trợ trực tiếp cho các đối

tượng học sinh được hưởng chính sách hỗ trợ học phí của Nhà nước để đóng học phí theo mức quy định cho các cơ sở GD-ĐT.

Chính sách hỗ trợ tín dụng:

Hiện nay Nhà nước, thông qua Ngân hàng CSXH Việt Nam đang thực hiện chính sách cho sinh viên nghèo vay tiền đóng học phí, chính sách này bước đầu đã có hỗ trợ tốt cho sinh viên nghèo đi học. Tuy vậy, do quá chênh lệch về lãi suất, nên dẫn đến nhiều tiêu cực, sử dụng vốn vay không đúng mục đích; đây là cách thức can thiệp không phù hợp với cơ chế thị trường. Như đã đề cập ở phần trên, các đối tượng CSXH, người nghèo sẽ chuyển sang thực hiện theo cách thức NSNN sẽ đảm bảo chi phí học tập, do vậy *đề nghị dừng việc cho vay ưu đãi thông qua hệ thống Ngân hàng CSXH như hiện nay*. Chính sách tín dụng cần thay đổi theo hướng:

- Nhà nước hỗ trợ cho những người học thông qua chính sách tín dụng đối với những người có khó khăn, có nhu cầu vay tiền để trả tiền học, mua sách, tài liệu, chi phí sinh hoạt.... Hỗ trợ về thủ tục vay (tín chấp qua xác nhận của trường), hỗ trợ về thời gian vay, hỗ trợ về lãi suất (không quá chênh lệch với thị trường).

- Có chính sách hỗ trợ về trả nợ vốn vay theo hướng Nhà nước sẽ trả hộ (toàn bộ, hoặc một phần) đối với các sinh viên sau khi tốt nghiệp đã công tác đủ thời gian quy định tại các ngành mà Nhà nước cần ưu tiên (giáo dục, nghiên cứu khoa học cơ bản, các CQHC Nhà nước...), công tác tại vùng sâu, vùng xa, hải đảo, biên giới, vùng kinh tế đặc biệt khó khăn... mà Nhà nước cần thu hút nguồn nhân lực.

Chính sách khuyến khích nhân tài:

Hiện nay, các trường đại học, cao đẳng, dạy nghề đang thực hiện việc chế độ học bổng khuyến khích học tập theo quy định tại Quyết định số 44/2007/QĐ-BGD&ĐT ngày 15/8/2007 của Bộ trưởng Bộ Giáo dục & Đào tạo. Quỹ học bổng được hình thành từ nguồn trích tối thiểu 15% học phí;



Trong khi mức thu học phí hiện nay chưa đủ chi thường xuyên, nên việc phải để giành 15% cho quỹ học bổng lại càng khó khăn thêm cho các trường, nên hầu hết các trường đều thực hiện trích không đủ. Do nguồn quỹ học bổng khuyến khích học tập ít nên mức học bổng cấp cho học sinh khá, giỏi không cao, dẫn tới học bổng khuyến khích học tập không thực sự là động lực quan trọng tác động tới kết quả học tập của học sinh.

Để khắc phục vấn đề này, Nhà nước nên thành lập Quỹ học bổng khuyến khích học tập, nguồn quỹ do NSNN cấp và khuyến khích sự ủng hộ, tài trợ của các cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp. Quỹ học bổng khuyến khích học tập sẽ có kế hoạch cấp cho các trường theo các tiêu chí cụ thể. Các trường sẽ *cấp học bổng cho các học sinh thật sự xuất sắc* do Hội đồng trường xét, chọn theo quy chế, tiêu chuẩn chung của ngành GD-ĐT. Mức học bổng cấp cho các sinh viên xuất sắc phải đủ trang trải chi phí học tập và hỗ trợ sinh hoạt; để học bổng là động lực khuyến khích các học sinh vươn lên trong học tập, trở thành những nhân tài cho đất nước.

### **3.4.2. Trong lĩnh vực y tế.**

#### **3.4.2.1. Chính sách chi ngân sách.**

- Tiếp tục tăng chi NSNN đầu tư cho y tế theo hướng đảm bảo tốc độ tăng chi cao hơn giai đoạn 2001-2010 và cao hơn tốc độ tăng chi NSNN hàng năm; trong đó ưu tiên đầu tư cho vùng nghèo, vùng núi, vùng sâu, vùng xa về các hoạt động y tế dự phòng, y học cổ truyền, các hoạt động chăm sóc sức khỏe ban đầu tại y tế cơ sở, khám chữa bệnh cho người nghèo và các đối tượng chính sách, bảo vệ sức khỏe bà mẹ, trẻ em.

Thay đổi lại cơ cấu phân bổ ngân sách theo hướng: NSNN sẽ đảm bảo để thực hiện các chính sách của Đảng và Nhà nước đối với công tác *chăm sóc sức khỏe nhân dân, trong đó tập trung vào các đối tượng chính sách, ưu tiên.*

- Cơ cấu chi ngân sách cần điều chỉnh từ việc chi trực tiếp cho các cơ sở khám, chữa bệnh sang tăng chi đóng BHYT cho các đối tượng hưởng

lượng từ NSNN, các đối tượng đã nghỉ hưu; tăng mức chi đóng BHYT cho các đối tượng CS-XH, người nghèo, cận nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số, người có công với cách mạng, trẻ em dưới 6 tuổi, các đối tượng cần ưu tiên khác...; đảm bảo cho các đối tượng này được hưởng các dịch vụ y tế như các đối tượng khác.

- Hoạt động y tế dự phòng: Nhà nước cơ bản đảm bảo kinh phí, đồng thời từng bước thực hiện xã hội hoá một số hoạt động y tế dự phòng đối với một số đối tượng có điều kiện.

#### *3.4.2.2. Cơ chế hoạt động của các đơn vị sự nghiệp y tế.*

Rà soát, sắp xếp lại các cơ sở y tế công lập, áp dụng cơ chế hoạt động, cơ chế tài chính phù hợp theo 3 nhóm, cụ thể như sau:

**Nhóm I:** Đối với các bệnh viện tuyến TW, bệnh viện tỉnh thuộc các tỉnh thành phố trực thuộc trung ương có điều kiện KT-XH phát triển. Đây là những đơn vị thuận lợi trong việc chuyển sang thực hiện hạch toán đầy đủ chi phí khám chữa bệnh.

- Nhà nước không cấp kinh phí thường xuyên đối với các bệnh viện này; trước mắt tiếp tục đầu tư cơ sở vật chất, máy móc, trang thiết bị hiện đại cho các bệnh viện này, khi điều kiện phù hợp cần tiến tới việc NSNN không cấp kinh phí trực tiếp cho các bệnh viện.

- Cơ chế hoạt động: bệnh viện được quyết định giá của các dịch vụ y tế trong phạm vi khung giá và các dịch vụ phụ trợ khác theo nguyên tắc đảm bảo bù đắp chi phí (cả lãi suất và gốc vốn vay, vốn huy động) và có tích lũy hợp lý (để phát triển và trích lập các quỹ); được Nhà nước giao vốn, giao quyền sử dụng đất và đơn vị có trách nhiệm bảo toàn và phát triển vốn, sử dụng đất đúng mục đích...

Do đây là mô hình mới, cần có bước đi thích hợp, nên trước mắt đề nghị làm thí điểm, sau 3-5 năm rút kinh nghiệm, sửa đổi bổ sung chính sách để triển khai thực hiện rộng rãi.

**Nhóm II:** Đối với các cơ sở y tế tuyến huyện và các bệnh viện tỉnh khu vực miền núi, vùng khó khăn, vùng chưa phát triển. Là những đơn vị có khó khăn trong việc thực hiện chuyển đổi sang mô hình hạch toán đầy đủ chi phí khám chữa bệnh, cần NSNN hỗ trợ.

- Nhà nước tiếp tục bảo đảm một phần chi phí hoạt động thường xuyên (phần không thu của người bệnh trong giá dịch vụ y tế) thông qua phương thức giao nhiệm vụ, hoặc đặt hàng cho các bệnh viện này; tiến dần tới việc sẽ không cấp kinh phí chi thường xuyên khi có điều kiện thuận lợi. NSNN vẫn tiếp tục cấp kinh phí đầu tư cơ sở vật chất, máy móc, trang thiết bị, hỗ trợ công tác đào tạo bác sỹ, nâng cao trình độ chuyên môn...

- Về cơ chế hoạt động: cơ quan chủ quản giao kế hoạch giường bệnh/các chỉ tiêu chuyên môn tối thiểu cho đơn vị trên cơ sở thực trạng về nhà cửa, trang thiết bị, năng lực cán bộ, nhu cầu khám chữa bệnh của nhân dân (căn cứ vào các tiêu chí dân số, số thẻ BHYT, mô hình bệnh tật trên địa bàn); đơn vị được quyền tổ chức thêm các hoạt động dịch vụ (phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, sở trường) ngoài chỉ tiêu tối thiểu đã giao. Các đơn vị được giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc sắp xếp tổ chức biên chế và tài chính: được quyết định việc sử dụng kinh phí, tài sản, biên chế được giao cụ thể trong đơn vị gắn với hiệu quả và chất lượng công việc.

Bệnh viện xây dựng phương án hoạt động, xác định mức giá dịch vụ y tế, trong đó phân định rõ: mức thu của người bệnh phù hợp với điều kiện KT-XH của địa phương, xác định số kinh phí còn thiếu mà NSNN phải cấp bù; trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt để thực hiện.

Trường hợp có huy động vốn để tổ chức các hoạt động dịch vụ được tính cả các chi phí về lãi vay, phân bổ gốc vốn vay vào giá dịch vụ, thực hiện hạch toán rõ ràng các chi phí và nộp thuế theo quy định.

Đối với các khu vực vùng sâu, vùng xa, vùng kinh tế khó khăn... thu nhập của đại bộ phận nhân dân còn thấp, các cơ sở y tế còn rất thiếu, có

thể vẫn thực hiện cơ chế như đối với nhóm III, Nhà nước cần hỗ trợ để đảm bảo người dân được tiếp cận các dịch vụ y tế cơ bản.

**Nhóm III:** Đối với các bệnh viện thực hiện nhiệm vụ khám, chữa bệnh cho các đối tượng đặc thù như bệnh phong, bệnh lao, tâm thần và các đơn vị y tế dự phòng, dân số...

- Đối với các đơn vị này, Nhà nước giao NS cho các đơn vị tương ứng với khối lượng nhiệm vụ chuyên môn được giao, theo phương thức đặt hàng, giao nhiệm vụ trên cơ sở đơn vị tự sắp xếp bộ máy tổ chức, lao động và hoạt động để hoàn thành nhiệm vụ, phần chênh lệch do hiệu quả của việc sắp xếp hợp lý, tiết kiệm chi phí sẽ được sử dụng để tăng thu nhập, trích quỹ phúc lợi và quỹ khen thưởng của đơn vị theo quy chế chi tiêu nội bộ.

- Đơn vị có trách nhiệm xây dựng kế hoạch hàng năm trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt về: giường bệnh, biên chế/lao động, chỉ tiêu hoạt động chuyên môn; kế hoạch đào tạo, kế hoạch tài chính bảo đảm hoạt động chuyên môn, kế hoạch đầu tư (trang thiết bị, cơ sở hạ tầng) báo cáo cơ quan chủ quản, làm cơ sở để phân bổ và giao ngân sách, khối lượng chuyên môn.

- Nhà nước sẽ có chính sách riêng để khuyến khích cán bộ làm việc lâu dài cho đơn vị (như: phụ cấp đặc thù, phụ cấp nghề...).

#### 3.4.2.3. Chính sách giá dịch vụ y tế.

Dịch vụ khám, chữa bệnh cung ứng cho cá nhân, gắn trực tiếp đến người bệnh; Nhà nước (thông qua việc thực hiện BHYT) và người bệnh cùng lo để bù đắp chi phí tiêu hao trong quá trình khám chữa bệnh.

Mức thu viện phí (bao gồm cả đối tượng do BHYT thanh toán) hiện nay tại các cơ sở y tế công lập là thấp, chỉ mới đủ một phần chi phí trực tiếp cho việc khám, chữa bệnh (bao gồm thuốc, dịch truyền, hoá chất, sinh phẩm... và một phần tiền lương cho cán bộ y tế..), còn các chi phí khác như chi tiền lương, chi cho con người, mua sắm, sửa chữa vẫn do Nhà nước cấp trực tiếp cho các cơ sở y tế.

Để thu viện phí có thể đủ trang trải được kinh phí hoạt động của các cơ sở khám chữa bệnh, thì mức thu viện phí phải tăng từ 2-3 lần so với hiện nay, sẽ tác động trực tiếp đến người phải thanh toán viện phí. Do vậy việc thay chính sách viện phí như hiện nay bằng chính sách quản lý giá dịch vụ y tế theo hướng bù đắp đầy đủ các khoản chi phí của các cơ sở khám, chữa bệnh (chi phí tiền lương, thuốc, vật tư tiêu hao, chi phí quản lý, chi phí khấu hao máy móc trang, thiết bị, khấu hao nhà cửa, cơ sở hạ tầng...); cần thực hiện theo hai giai đoạn:

**Giai đoạn 1:** giá dịch vụ khám chữa bệnh đủ đảm bảo bù đắp các khoản chi thường xuyên, chưa tính khấu hao máy móc trang, thiết bị, khấu hao nhà cửa, cơ sở hạ tầng.

Trong giai đoạn này, đối với các đơn vị thuộc Nhóm 2 phải xác định mức giá phù hợp với chất lượng cung ứng dịch vụ, trong đó phân định rõ: mức thu của người bệnh phù hợp với điều kiện KT-XH của địa phương, xác định số kinh phí còn thiếu mà NSNN phải cấp bù. Tuy điều kiện cụ thể đối với từng địa bàn để tiến dần tới việc giá dịch vụ khám chữa bệnh đủ bù đắp chi phí thường xuyên.

**Giai đoạn 2:** giá dịch vụ khám chữa bệnh đủ đảm bảo bù đắp toàn bộ chi phí khám, chữa bệnh. Cần triển khai thực hiện trước với các đơn vị thuộc Nhóm I, sau đó mới tiếp tục thực hiện tiếp đối với những đơn vị Nhóm II khi có đủ điều kiện.

#### 3.4.2.4. Chính sách về Bảo hiểm y tế.

Đối với quỹ BHYT, do hiện nay tổng mức đóng góp chỉ là 3% trên quỹ tiền lương, nếu chuyển sang thực hiện giá dịch vụ đảm bảo đủ trang trải toàn bộ chi phí điều trị (bao gồm chi phí tiền lương, khấu hao tài sản, chi phí quản lý...) thì mức đóng vào quỹ BHYT phải tăng lên khoảng 10% quỹ lương. Như vậy cơ cấu chi ngân sách *phải điều chỉnh từ việc chi trực tiếp cho các cơ sở khám, chữa bệnh sang tăng chi đóng BHYT* cho các đối tượng

hưởng lương từ NSNN, các đối tượng đã nghỉ hưu (vì hiện nay các đối tượng này do quỹ BHXH đóng BHYT với mức 3% tiền lương, chưa đủ cân đối quỹ BHYT); tăng mức chi BHYT cho người nghèo, các đối tượng chính sách. Cụ thể đối với từng đối tượng, loại hình khám, chữa bệnh như sau:

- Nhà nước khuyến khích và tạo điều kiện để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia BHYT; mở rộng bảo hiểm y tế tự nguyện; củng cố Quỹ BHYT bắt buộc, tiến tới thực hiện BHYT toàn dân.

- Tăng mức đóng góp vào quỹ BHYT để quỹ đủ khả năng cân đối được việc thanh toán chi phí khám, điều trị cho bệnh nhân có thẻ BHYT theo mức giá dịch vụ đã hạch toán đủ chi phí. Việc điều chỉnh mức đóng vào quỹ BHYT phù hợp với các giai đoạn chuyển đổi giá dịch vụ khám chữa bệnh như đã nêu ở trên.

- Thay việc NSNN cấp kinh phí trực tiếp cho các bệnh viện, bằng việc NSNN tăng mức cấp kinh phí cho quỹ BHYT (cho đối tượng chính sách, người dân tộc, cho người nghèo, cận nghèo, trẻ em dưới sáu tuổi, cho công chức các CQHC Nhà nước, lực lượng an ninh quốc phòng); cấp bổ sung quỹ BHYT cho đối tượng đã nghỉ hưu (vì hiện nay các đối tượng này BHXH chỉ mới đóng BHYT với mức 3% tiền lương, chưa đủ cân đối quỹ BHYT để đảm bảo được chi phí chữa bệnh với mức hạch toán đủ chi phí).

- Do đặc điểm kỹ thuật của ngành y tế, thực hiện phân tuyến điều trị khám, chữa bệnh, nên đối với những người có thẻ BHYT phải thực hiện việc khám, điều trị tại nơi đăng ký ban đầu, chỉ được chuyển lên tuyến trên điều trị khi bệnh nặng vượt quá khả năng của tuyến dưới. Với cách thức phân tuyến điều trị đối với các bệnh nhân khám chữa bệnh bằng thẻ BHYT như hiện nay, chỉ tạo thuận lợi cho các cơ sở y tế, hạn chế phần nào tình trạng quá tải ở các bệnh viện tuyến TW; tuy vậy cách làm này đã đưa người có thẻ BHYT vào tình thế khó khăn, không đảm bảo các quyền lợi khám chữa bệnh của người có thẻ. Có rất nhiều người đã không sử dụng thẻ BHYT mà thực hiện khám dịch vụ cho thuận tiện hơn.

Đây là “rào cản kỹ thuật” cần thay đổi, người có thẻ BHYT được quyền lựa chọn nơi khám, điều trị, các cơ sở khám chữa bệnh phải tự nâng cao chất lượng khám chữa bệnh để người bệnh tin tưởng và lựa chọn nơi điều trị. Do vậy về lâu dài đề nghị cần bỏ việc phân tuyến điều trị đối với người có thẻ BHYT; các đối tượng có thẻ BHYT được chủ động trong việc chọn bệnh viện để khám và điều trị, *đây là cách thức cần thiết để tạo ra môi trường cạnh tranh giữa các bệnh viện*. Các bệnh viện cần phải tự mình nâng cao chất lượng dịch vụ khám, chữa bệnh để được người bệnh lựa chọn. Tuy vậy một thực tế khó khăn hiện nay đó là các cơ sở y tế tuyến dưới rất yếu về cơ sở vật chất kỹ thuật và khả năng chuyên môn. Nhà nước cần có chính sách ưu tiên đầu tư cơ sở vật chất, máy móc trang thiết bị, đào tạo cán bộ và có chính sách ưu đãi về tiền lương để thu hút cán bộ về công tác ở tuyến cơ sở.

Một vấn đề khác cần phải chú ý, đó là việc cạnh tranh giữa các bệnh viện sẽ dẫn tới xu hướng lạm dụng khi thanh toán BHYT: hoặc thực hiện quá nhiều xét nghiệm, chiếu chụp, siêu âm, dùng thuốc quá đắt... nhưng không cần thiết để vừa lòng người bệnh; hoặc lạm dụng trong việc kê thêm chi phí mà người bệnh không biết để thanh toán với cơ quan BHYT. Do vậy *cần bắt buộc thực hiện việc cùng chi trả để người bệnh cùng tham gia kiểm tra giám sát việc thanh toán chi phí khám chữa bệnh*, nhằm hạn chế sự lạm dụng này. Mức cùng chi trả đối với các đối tượng này có thể áp dụng khoảng từ 5-20% chi phí khám chữa bệnh. Đối với các đối tượng cần ưu tiên (người nghèo, người tàn tật, người già yếu cô đơn không nơi nương tựa, đối tượng CS-XH...) nếu điều trị đúng tuyến thì không phải thực hiện đồng chi trả, nếu vượt tuyến thì áp dụng mức 5%; cán bộ hưu trí, người thuộc đối tượng cận nghèo áp dụng mức 10%; các đối tượng khác áp dụng mức 20%.

#### 3.4.2.4. Chính sách hỗ trợ người nghèo, đối tượng CS-XH.

Để hướng tới việc bệnh viện, cơ sở khám chữa bệnh thực hiện hạch toán đầy đủ các chi phí khám, chữa bệnh sẽ tăng cao hơn mức viện phí hiện

nay rất nhiều. Trong khi đó, đây là lĩnh vực nhạy cảm, liên quan trực tiếp đến con người, có mức độ tác động mạnh đến mọi mặt đời sống KT-XH; mặt khác chính sách về y tế còn nhằm thực hiện mục tiêu của Đảng và Nhà nước: đảm bảo thực hiện tốt chăm sóc sức khoẻ ban đầu của nhân dân, để người dân được cung cấp những dịch vụ chăm sóc sức khoẻ cơ bản; chăm lo cho các đối tượng CS-XH, người nghèo... Do vậy, đồng thời với việc chuyển đổi cơ chế quản lý, chính sách tài chính đối với y tế, cần phải có đồng bộ các chính sách hỗ trợ người dân khám chữa bệnh.

Từ năm 2010, thực hiện theo quy định mới của Luật BHYT, các đối tượng trẻ em dưới 6 tuổi, người nghèo, các đối tượng CS-XH được NSNN chi mua thẻ BHYT với mức là 6% tiền lương tối thiểu; như vậy mức đóng BHYT hiện nay là 525.600 đồng/người/năm.

Như vậy, theo quy định mới của Luật BHYT đã chuyển đổi chính sách hỗ trợ đối tượng CS-XH sang cơ chế cấp thẻ BHYT là bước đi rất thuận lợi cho việc các bệnh viện thực hiện chính sách giá dịch vụ khám chữa bệnh. Tuy vậy khi tiến tới thực hiện hạch toán đủ chi phí điều trị và cả chi phí khấu hao tài sản, máy móc, trang thiết bị... thì với mức đóng BHYT như hiện nay (là 525.600 đồng/người/năm) quỹ BHYT vẫn chưa thể đủ khả năng thanh toán toàn bộ chi phí khám, chữa bệnh. Cần phải tăng thêm mức cấp kinh phí mua BHYT cho các đối tượng CSXH thêm 2-3 lần so với hiện nay để Quỹ BHYT đủ khả năng cân đối được khi thanh toán chi phí khám chữa bệnh với mức giá đã hạch toán đủ chi phí. Việc tăng mức chi NSNN để mua BHYT phải phù hợp theo từng giai đoạn như đã phân tích ở trên.

### ***3.4.3. Trong lĩnh vực nghiên cứu khoa học.***

Qua nghiên cứu, tổng kết về chuyển đổi thực hiện tự chủ tài chính đối với các tổ chức KH&CN trong giai đoạn vừa qua còn khó khăn do:

***Thứ nhất là*** việc triển khai thực hiện chuyển đổi của các đơn vị KH&CN các địa phương là rất chậm, các đơn vị đã chuyển đổi nhưng hiệu



quả hoạt động không cao; do vẫn còn nhận thức chưa đúng, hoặc chưa đầy đủ về Nghị định số 115/2005/NĐ-CP, vì hiểu khi chuyển đổi nghĩa là tổ chức KH&CN sẽ phải tự chủ hoàn toàn, không còn được hưởng kinh phí từ NSNN; cá biệt có ý kiến còn cho rằng, ngành khoa học tự trói chân mình khi đang hưởng “chế độ xin - cho” từ nguồn NS, không có gì phải lo nghĩ, lại quay sang thực hiện chuyển đổi theo Nghị định số 115/2005/NĐ-CP, như thế là tự làm khó mình. Nhiều đơn vị thiếu thông tin, lúng túng trong việc xây dựng đề án, *xác định giá trị tài sản, giải quyết chế độ cho người lao động dôi dư nên còn tâm lý e ngại trong việc chuyển đổi.*

**Thứ hai là** đội ngũ cán bộ KH&CN hiện nay phần nhiều vẫn quen với cách làm cũ, chủ yếu tập trung thực hiện các nhiệm vụ được giao; các cán bộ khoa học hiểu biết về XH, kinh tế, sản xuất kinh doanh còn hạn chế. Vì vậy, nhiều kết quả nghiên cứu khi đưa vào phục vụ sản xuất đã không ứng dụng được vào sản xuất kinh doanh. Trong nhiều trường hợp, công tác nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ thời gian qua mới chỉ là những “bài tập” của nghiên cứu ứng dụng KH&CN chứ chưa phải là những công trình tạo ra công nghệ phục vụ có hiệu quả cho sản xuất kinh doanh.

**Thứ ba là** thị trường công nghệ chưa phát triển, đến nay trên cả nước mới chỉ có 2 địa phương (TP Hồ Chí Minh và Hải Phòng) có sàn giao dịch công nghệ và thiết bị, nhưng hoạt động vẫn mang tính hỗ trợ cho các tổ chức, doanh nghiệp là chính, thị trường này ở các địa phương chưa thực sự sôi động và phát triển. Do vậy, đây cũng là vấn đề đặt ra đối với các tổ chức sau chuyển đổi. Khi thị trường này chưa phát triển, cũng đồng nghĩa với việc các tổ chức, doanh nghiệp và xã hội chưa thực sự quan tâm đến các sản phẩm, dịch vụ KH&CN, chưa tạo ra thói quen tìm kiếm các sản phẩm, dịch vụ KH&CN, như vậy các tổ chức KH&CN sau chuyển đổi sẽ gặp nhiều khó khăn về đầu ra.

Mặc dù Chính phủ đã ban hành Quyết định số 214/2005/QĐ-TTg về phát triển thị trường công nghệ, các bộ chủ động xây dựng, ban hành các văn

bản hướng dẫn thực hiện; thực hiện nhiều hoạt động thực tiễn theo hướng: tổ chức các chợ công nghệ và thiết bị quốc gia, vùng, địa phương, các sàn giao dịch công nghệ, chương trình chế tạo thiết bị theo mẫu của nước ngoài với giá rẻ để bán cho các doanh nghiệp có nhu cầu... nhưng đến nay tiến bộ còn chậm, phần lớn các doanh nghiệp chưa lấy việc đổi mới công nghệ làm công cụ chủ yếu để thúc đẩy sản xuất.

*Thứ tư là* theo quy định tại Luật Thuế TNDN năm 2008 (bắt đầu thực hiện từ năm 2009) quy định trước khi nộp thuế TNDN, *doanh nghiệp được trích tối đa 10% thu nhập tính thuế hàng năm để lập Quỹ phát triển khoa học và công nghệ của doanh nghiệp*; đây là nguồn kinh phí rất lớn (ngoài kinh phí NSNN) để cho các tổ chức KH&CN hoạt động nếu có các kết quả nghiên cứu tốt, có khả năng ứng dụng để thúc đẩy sản xuất, kinh doanh.

Nhằm đạt được mục tiêu đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hóa nền kinh tế, NSNN tiếp tục đảm bảo tổng mức chi cho KH&CN bằng 2% tổng chi NSNN hàng năm; *cơ cấu chi cho KH&CN cần tăng chi cho các lĩnh vực mũi nhọn, công nghệ cao, nghiên cứu khoa học cơ bản, nghiên cứu chiến lược, tăng chi NS trung ương, NS địa phương không cần thiết phải cân đối đủ 2% chi cho KH&CN; cần đổi mới cơ chế quản lý kinh phí theo hướng cấp theo các nhiệm vụ, theo các sản phẩm đầu ra theo hình thức Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ.*

Chính sách tài chính đối với các hoạt động KH&CN cần có sự phân định rõ theo hai nhóm chính:

- Đối với các tổ chức nghiên cứu khoa học cơ bản: cần có cơ chế đặc thù cho hoạt động nghiên cứu khoa học, trước mắt NSNN vẫn tiếp tục đảm bảo kinh phí hoạt động thường xuyên, tiến dần tới việc chỉ cấp phát kinh phí theo các nhiệm vụ Nhà nước giao, thực hiện theo cơ chế đặt hàng, tuyển chọn, cạnh tranh.

- Đối với các tổ chức nghiên cứu khoa học ứng dụng: thực hiện chuyển đổi sang đơn vị SN tự trang trải kinh phí, hoặc chuyển sang mô hình doanh

ng nghiệp theo quy định tại Nghị định số 80/2007/NĐ-CP ngày 19/5/2007 của Chính phủ về doanh nghiệp khoa học công nghệ. Ngoài ra, cũng cần có sự rõ ràng về chính sách đối với hai nhóm hoạt động:

+ Nghiên cứu sáng tạo công nghệ sẽ được cấp, hay vay vốn.

+ Hoạt động đăng ký bảo hộ phát minh sáng chế thường phải vận động các doanh nghiệp tham gia góp vốn sau khi ký văn bản thỏa thuận với tác giả, cơ quan chủ trì. Trong trường hợp công nghệ được thương mại hóa thì tác giả, cơ quan chủ trì và doanh nghiệp phải tuân thủ các thỏa thuận trước đây về phân chia quyền lợi theo pháp luật.

Đổi mới cơ chế tài chính theo hướng mở rộng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm, phù hợp với đặc thù sáng tạo và khả năng rủi ro trong hoạt động KH&CN; thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các tổ chức KH&CN công lập; chuyển các tổ chức nghiên cứu ứng dụng và phát triển công nghệ sang hoạt động theo cơ chế doanh nghiệp với các hình thức phù hợp; hình thành và đưa vào hoạt động hệ thống Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ các cấp; thành lập Quỹ đầu tư mạo hiểm trong nghiên cứu và phát triển công nghệ cao.

Chính sách tài chính cần hướng tới phát triển nhanh thị trường KH&CN thông qua việc phát triển các chủ thể cấu thành thị trường công nghệ; đổi mới và hoàn thiện chính sách, cơ chế quản lý tài chính nhằm tạo môi trường và thúc đẩy sự hình thành và phát triển các yếu tố của thị trường công nghệ. Thông qua các quan hệ tài chính, Nhà nước cần tạo điều kiện cho việc phát triển hệ thống dịch vụ thông tin, môi giới sản phẩm công nghệ, tổ chức các hội chợ không chỉ nhằm mục tiêu giới thiệu mà quan trọng hơn là để mua, bán các sản phẩm công nghệ. Bên cạnh đó, việc tạo lập môi trường kinh doanh có tính cạnh tranh cao nhằm tăng cầu đối với hàng hóa khoa học, công nghệ là rất cần thiết. Có cơ chế khuyến khích, tạo thuận lợi cho các tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vào phát triển KH&CN tại Việt Nam.

#### **3.4.4. Trong lĩnh vực văn hoá, thông tin, thể thao.**

Qua đánh giá về quá trình thực hiện chuyển đổi cơ chế tài chính trong các lĩnh vực này rút ra nhận xét như sau:

**Thứ nhất là** phần lớn các đơn vị SN hoạt động về xuất bản, phát hành (sách, văn hoá phẩm, ấn phẩm truyền thông...), các hãng phim, trung tâm phát hành phim... đã chuyển đổi sang hoạt động theo mô hình doanh nghiệp. Nhiều cơ quan báo chí đã chuyển sang mô hình tự chủ 100% kinh phí hoạt động thường xuyên.

**Thứ hai là** các đoàn nghệ thuật biểu diễn, rạp hát, nhà hát, các dàn nhạc giao hưởng, sân vận động, nhà thi đấu... hiện đang hoạt động theo cơ chế đơn vị được Nhà nước đảm bảo một phần kinh phí chi thường xuyên. Nhóm các đơn vị này về cơ bản có thể chuyển sang mô hình tự đảm bảo kinh phí; đối với các nhiệm vụ Nhà nước giao thực hiện theo cơ chế đặt hàng.

**Thứ ba là** các đơn vị bảo tồn, bảo tàng, thư viện... là các đơn vị thực hiện các nhiệm vụ đặc thù, nhằm phục vụ ích lợi chung của cả cộng đồng, toàn xã hội; các nguồn thu từ hoạt động SN không nhiều, rất khó trong việc chuyển đổi cơ chế quản lý, cần thực hiện theo cơ chế được Nhà nước đảm bảo toàn bộ kinh phí hoạt động.

Để lĩnh vực SN văn hoá, thông tin, thể thao đáp ứng tốt yêu cầu, nhiệm vụ; tỷ trọng chi NSNN phải tăng tương ứng nhịp độ tăng trưởng kinh tế, cơ cấu chi NSNN cho các hoạt động SN văn hoá, thông tin, thể thao cần có sự tập trung cho các lĩnh vực chính như sau:

- NSNN đảm bảo cho các đơn vị SN thực hiện các nhiệm vụ: duy trì và phát triển các hoạt động SN khảo cổ, bảo tàng, ban quản lý di tích, thư viện, các đội thông tin, chiếu bóng lưu động, các trường đào tạo nghệ thuật đặc thù (đào tạo cán bộ văn hoá nghệ thuật dân tộc thiểu số, các loại hình nghệ thuật văn hoá truyền thống cần bảo tồn)...

- Nhà nước hỗ trợ kinh phí đối với các hoạt động của các đoàn ca nhạc dân tộc, giàn nhạc giao hưởng, hoạt động tuyên truyền cổ động; các hoạt động văn hoá ở vùng núi, vùng có khó khăn.

Đối với các hoạt động văn hoá nghệ thuật, thể thao có khả năng xã hội hoá như: ca nhạc nhẹ, chiếu phim, kịch, điện ảnh, sáng tác văn học, nghệ thuật, bóng đá, bóng chuyền, võ... sang tự đảm bảo kinh phí từ nguồn thu cung cấp dịch vụ, tài trợ, quảng cáo... Nhà nước không hỗ trợ NS chi hoạt động thường xuyên cho các đơn vị này. Trường hợp cần thiết sử dụng dịch vụ, Nhà nước thực hiện phương thức đặt hàng, hoặc đấu thầu cung cấp dịch vụ. Các đơn vị SN này chuyển sang cơ chế thực hiện quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính.

Khuyến khích việc chuyển đổi sang hoạt động theo loại hình ngoài công lập, hoạt động theo nguyên tắc tự đảm bảo kinh phí; hoặc mô hình doanh nghiệp. Cần có các chính sách quy định cụ thể về cách thức chuyển đổi mô hình, thực hiện việc đánh giá lại giá trị vốn, tài sản, quyền sử dụng đất... mà Nhà nước đã đầu tư cho đơn vị để xử lý theo hướng giao vốn, hoặc cổ phần hoá, hoặc bán lại phần vốn này cho các tổ chức khác.

Chính sách xã hội hóa hoạt động văn hóa nghệ thuật, thể dục, thể thao được coi là một trong những giải pháp quan trọng nhằm thu hút toàn XH, các thành phần kinh tế tham gia vào các hoạt động cung cấp và phổ biến sản phẩm dịch vụ SN, tạo điều kiện cho các hoạt động SN phát triển mạnh mẽ, rộng khắp, nâng cao mức hưởng thụ của nhân dân. Chính sách này được tiến hành đồng thời với việc nâng cao vai trò trách nhiệm các cơ quan chủ quản của Nhà nước phải làm tốt chức năng quản lý và hướng dẫn nghiệp vụ đối với các hoạt động SN. Ngoài nhiệm vụ Nhà nước giao, đơn vị được quyền tổ chức hoạt động dịch vụ phù hợp với lĩnh vực chuyên môn, liên kết với các tổ chức, cá nhân để hoạt động dịch vụ, đáp ứng nhu cầu của XH, phù hợp với khả năng của đơn vị và đúng với quy định của pháp luật.

Xây dựng cơ chế, chính sách khuyến khích các doanh nghiệp, tổ chức và cá nhân đóng góp kinh phí cho tổ chức các hoạt động văn hóa, thông tin và gìn giữ di sản văn hóa dân tộc, áp dụng các hình thức ghi công thích hợp.

### ***3.4.5. Trong lĩnh vực sự nghiệp kinh tế.***

Hiện có 3.689 đơn vị SN công hoạt động trong lĩnh vực SN kinh tế (ở TW là 318 đơn vị; địa phương là 3.371 đơn vị), gồm các dịch vụ sau:

- Dịch vụ công ích ở các lĩnh vực: đường bộ; đường sắt; đường thủy nội địa; dịch vụ đảm bảo an toàn hàng hải; dịch vụ hoa tiêu hàng hải; dịch vụ điều hành bay; dịch vụ đảm bảo phương tiện, con người qua phà; địa chính, đo đạc bản đồ; điều tra địa chất khoáng sản...

- Dịch vụ thực hiện nhiệm vụ nhà nước giao, gồm: quản lý bảo vệ rừng; dự báo khí tượng thủy văn; điều tra cơ bản chuyên ngành; quy hoạch ngành; chương trình giống cây trồng, vật nuôi, giống thủy sản; khuyến nông, khuyến ngư; khuyến công; duy tu bảo dưỡng đê điều...

Trong ngành giao thông vận tải, những năm vừa qua đã thực hiện chuyển đổi mô hình hoạt động từ các đơn vị SN kinh tế, chuyển sang doanh nghiệp công ích, doanh nghiệp Nhà nước. Bên cạnh việc chuyển đổi sang mô hình doanh nghiệp, các bộ, ngành TW cũng đã rất chú trọng việc chuyển đổi các đơn vị SN kinh tế theo mô hình tự đảm bảo 100% kinh phí: Bộ Giao thông Vận tải đã giao cho 38 đơn vị, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã giao cho 23 đơn vị, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã giao cho 9 đơn vị SN kinh tế thực hiện cơ chế tự đảm bảo 100% kinh phí.

Hiện nay, khối các đơn vị SN kinh tế còn có 1.215 đơn vị tự đảm bảo một phần chi phí hoạt động thường xuyên và 899 đơn vị do NSNN đảm bảo chi phí hoạt động thường xuyên [9, tr 22]. Theo đó các đơn vị này đã đảm bảo thực hiện các nhiệm vụ do Nhà nước giao về cung ứng các dịch vụ đáp ứng nhu cầu của sự phát triển KT-XH.

Những nhận xét rút ra qua đánh giá việc chuyển đổi trong lĩnh vực SN

kinh tế như sau:

**Thứ nhất là** phần lớn các đơn vị SN kinh tế về cơ bản rất thuận lợi khi chuyển đổi sang hoạt động theo mô hình doanh nghiệp, hoặc mô hình tự chủ 100% kinh phí hoạt động thường xuyên. Các nhiệm vụ của Nhà nước giao cho các đơn vị này thực hiện theo cơ chế đấu thầu, hoặc đặt hàng, giao nhiệm vụ. Kinh phí thực hiện các nhiệm vụ do Nhà nước thanh toán theo dự toán được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

**Thứ hai là** để thực hiện được việc chuyển đổi từ đơn vị SN sang mô hình doanh nghiệp cần phải thực hiện việc đánh giá tài sản, định giá đơn vị, thực hiện giao vốn, giao quyền sử dụng đất... nhưng hiện nay các văn bản quy phạm pháp luật còn thiếu, nên trong quá trình thực hiện rất khó khăn.

**Thứ ba là** để thực hiện tốt việc chuyển đổi sang cơ chế Nhà nước đặt hàng, hoặc giao nhiệm vụ vẫn đề khó khăn nhất hiện nay đó là các hệ thống định mức kinh tế - kỹ thuật nhìn chung còn rất thiếu, một số định mức lạc hậu, không còn phù hợp (do chưa tính theo đơn giá tổng hợp, chưa bao gồm đơn giá tiền lương, chi phí khấu hao tài sản,...) nên rất khó khăn trong việc lập dự toán, không có đủ căn cứ cho việc thanh quyết toán kinh phí.

**Thứ tư là** các đơn vị SN kinh tế đặc thù như dự báo khí tượng thủy văn, bảo vệ môi trường, bảo vệ rừng, đơn vị nuôi giữ bảo tồn giống gốc, quỹ gen... là các đơn vị thực hiện các nhiệm vụ đặc thù, nhằm phục vụ ích lợi chung của cả cộng đồng, toàn xã hội; các nguồn thu từ hoạt động SN không nhiều, rất khó trong việc chuyển đổi cơ chế quản lý, cần thực hiện theo cơ chế được Nhà nước đảm bảo toàn bộ kinh phí hoạt động.

Như đã trình bày ở trên, cần tiếp tục đẩy mạnh việc chuyển đổi các đơn vị SN kinh tế sang mô hình doanh nghiệp, thực hiện hạch toán đầy đủ chi phí dịch vụ; Nhà nước thực hiện cơ chế đặt hàng, giao nhiệm vụ và thanh toán cho đơn vị đầy đủ. Cần sớm phân loại rạch ròi các đơn vị SN kinh tế để xây dựng cơ chế phù hợp:

- Đối với những đơn vị mang tính kinh tế đơn thuần nên chuyển sang hoạt động theo mô hình doanh nghiệp. Nhà nước có thể giao nhiệm vụ, kinh phí ngay từ đầu năm mà không cần giao biên chế. Ngoài ra, Nhà nước cũng có thể áp dụng phương thức mua lại sản phẩm, dịch vụ của các đơn vị này.

- Đối với các đơn vị SN kinh tế quản lý, khai thác hệ thống cơ sở hạ tầng kỹ thuật của nền kinh tế: cần thực hiện theo mô hình doanh nghiệp, Nhà nước có cơ chế quản lý giá dịch vụ nhằm hạn chế việc cạnh tranh không lành mạnh, hoặc do việc độc quyền dẫn tới những tổn thất cho XH.

- Đối với các đơn vị SN kinh tế đặc thù như: dự báo khí tượng thủy văn, bảo vệ môi trường, bảo vệ rừng, đơn vị nuôi giữ bảo tồn giống gốc, quỹ gen... là các đơn vị thực hiện các nhiệm vụ đặc thù, nhằm phục vụ ích lợi chung của cả cộng đồng, toàn xã hội; các nguồn thu từ hoạt động SN không nhiều, rất khó trong việc chuyển đổi cơ chế quản lý, cần thực hiện theo cơ chế được Nhà nước đảm bảo toàn bộ kinh phí hoạt động.

Để xây dựng và vận hành theo mô hình doanh nghiệp cần thực hiện:

**Thứ nhất là** cần xây dựng cơ chế tài chính phù hợp với tính đặc thù của từng lĩnh vực hoạt động. Dù đi theo mô hình doanh nghiệp hay đơn vị SN công, chuyên ngành hay tổng hợp, mục đích cuối cùng của các đơn vị này vẫn không chỉ thuần túy là lợi nhuận, chạy theo lợi nhuận đơn thuần sẽ xa rời chức năng đáp ứng nhu cầu xã hội về dịch vụ công.

**Thứ hai là** cần ban hành đồng bộ các văn bản quy phạm pháp luật để hoàn thiện cơ sở pháp lý cho việc thực hiện đánh giá tài sản, xác định giá trị đơn vị, thực hiện giao vốn, giao quyền sử dụng đất... cho các đơn vị này.

**Thứ ba là** xây dựng các hệ thống định mức kinh tế - kỹ thuật, các đơn giá tổng hợp (tính đủ đơn giá tiền lương, chi phí khấu hao tài sản...) để làm cơ sở cho việc lập dự toán và thanh quyết toán kinh phí khi thực hiện các nhiệm vụ do Nhà nước giao, đặt hàng.



### **Kết luận Chương 3:**

Trong chương này, luận án đã nghiên cứu và đưa ra được những kết luận về các nội dung:

❶. Luận giải và kết luận rõ đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực SN công ở nước ta là một tất yếu khách quan, phù hợp với yêu cầu phát triển KT-XH trong giai đoạn chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, đẩy mạnh và mở rộng hội nhập kinh tế thế giới.

Đổi mới theo hướng: *tăng tính tự chủ của đơn vị SN* (trong hoạt động, quản lý vốn, tài sản, kinh phí, biên chế, tiền lương...) phù hợp với thể chế kinh tế thị trường; *nâng cao hiệu quả chi NSNN cho các hoạt động SN*; *đổi mới chính sách, cơ chế quản lý, kiểm tra, đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ của đơn vị SN*; *từng bước chuyển dần sang quản lý theo kết quả đầu ra*.

❷. Luận án đã nghiên cứu, đề xuất 8 nhóm giải pháp nhằm thực hiện đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực SN công, tập trung giải quyết các vấn đề mang tính vĩ mô: chính sách quản lý chi NSNN, quản lý vốn tài sản của Nhà nước tại các đơn vị SN công, chính sách thuế, chính sách khuyến khích, ưu đãi hỗ trợ đối với các đơn vị SN công và người dân trong việc tiếp cận các dịch vụ SN.

Các giải pháp này cần được thực hiện đồng bộ, đảm bảo tính thống nhất, có những bước đi phù hợp với những giai đoạn cụ thể. Trong đó vấn đề cốt lõi nhất đó là *cần chuyển dần từ chính sách phí, lệ phí sang chính sách quản lý giá dịch vụ, từng bước thực hiện việc hạch toán đầy đủ chi phí hoạt động SN, trên cơ sở đó thực hiện việc kiểm tra, đo lường, đánh giá kết quả hoạt động SN*; *sử dụng các chính sách thuế linh hoạt để thực hiện điều tiết vĩ mô nhằm khuyến khích, hỗ trợ, thu hút các nguồn lực của XH đầu tư vào việc phát triển khu vực SN công*.

❸. Đồng thời, Luận án cũng đã đánh giá, làm rõ được sự phức tạp trong việc xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách tài chính đối với khu vực SN công bởi tính đa ngành, đa lĩnh vực; lại càng khó khăn hơn do chịu sự tác

động trực tiếp từ các điều kiện KT-XH có rất nhiều khác biệt giữa các cấp địa phương, các địa bàn hoạt động khác nhau; làm rõ được những khó khăn, thuận lợi trong từng lĩnh vực, làm cơ sở để đưa ra các giải pháp cho 5 lĩnh vực sự nghiệp.

Trong đó, Luận án đã tập trung vào lĩnh vực GD-ĐT và lĩnh vực y tế, là hai lĩnh vực chủ yếu trong các hoạt động SN công; cũng là những lĩnh vực có sự tác động trực tiếp và ảnh hưởng lớn đến KT-XH.

Với việc đưa ra các giải pháp, các chính sách nhằm khuyến khích, hỗ trợ người dân trong việc sử dụng các dịch vụ SN như: *chính sách chi NSNN hỗ trợ người nghèo, các đối tượng CS-XH trong việc học tập, khám chữa bệnh; chính sách học bổng khuyến khích nhân tài, chính sách tín dụng hỗ trợ những đối tượng khó khăn có nhu cầu vay tiền...* là những giải pháp có tính đột phá, chuyển từ cơ chế NSNN cấp kinh phí cho các đơn vị SN, *sang cơ chế NSNN hướng tới đối tượng được cung cấp dịch vụ SN.*

④. Kết quả nghiên cứu, những đề xuất trong chương này về cơ bản đã tập trung vào những vấn đề thuộc về bản chất trong chính sách tài chính đối với khu vực SN công ở Việt Nam, đồng thời cũng đã đưa ra những đề xuất đặc thù theo ngành, lĩnh vực, địa phương, của từng loại hình đơn vị. *Hệ thống các chính sách này có mối quan hệ chặt chẽ, bởi vậy quá trình thực thi cần đảm bảo sự đồng bộ, thống nhất giữa các chính sách.*

Tuy vậy, những nghiên cứu của Luận án chưa đi sâu đánh giá về định lượng, do vậy trong hoạt động thực tiễn cần lượng hoá các tác động của chính sách để có bước đi phù hợp.

Các đề xuất về chính sách mang tính tổng quan chung cho cả khu vực SN, trong hoạt động thực tiễn cần cụ thể hoá để phù hợp với đặc điểm, yêu cầu cụ thể của từng ngành, lĩnh vực, địa phương.

## KẾT LUẬN

Khu vực SN công là tập hợp bao gồm các đơn vị SN công lập (gọi tắt là SN công) được Nhà nước thành lập, để thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước giao, hoạt động SN theo từng lĩnh vực về y tế, giáo dục, văn hóa, thông tin, bảo tồn, bảo tàng, khoa học công nghệ, thể dục thể thao, quản lý tài nguyên, môi trường, khí tượng, thủy văn...

Ở Việt Nam thời kỳ trước đổi mới, khu vực SN công hoạt động trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung, bao cấp; cùng với quá trình chuyển sang kinh tế thị trường, khu vực SN công cũng đã dần dần có sự thay đổi về cơ chế hoạt động, tuy nhiên những dấu ấn và ảnh hưởng của cơ chế bao cấp vẫn nặng nề. Chính điều này đã dẫn tới những bất cập cả về khối lượng và chất lượng các dịch vụ được cung ứng. Do đó, cùng với việc phải đổi mới cơ chế hoạt động của khu vực SN công, điều quan trọng gắn liền với đó là phải đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực này nhằm đáp ứng các yêu cầu của kinh tế thị trường và mở cửa, hội nhập kinh tế quốc tế. Việc đổi mới phải thực hiện từng bước, phù hợp với tính đặc thù của từng lĩnh vực hoạt động SN, điều kiện, hoàn cảnh cụ thể của các địa phương.

Để đề xuất định hướng và giải pháp đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực SN công, luận án đã khảo sát, đánh giá thực trạng chính sách tài chính đối với khu vực SN công. Luận án đã chỉ ra rằng tuy đã có những thay đổi trong cơ chế, chính sách tài chính đối với các đơn vị SN công trong thời gian vừa qua, song đó vẫn chỉ mới là những sửa đổi, điều chỉnh do đòi hỏi từ thực tế quản lý; còn mang đậm nét bao cấp, bộc lộ nhiều vấn đề không phù hợp với cơ chế thị trường và xu thế hội nhập kinh tế quốc tế; cơ chế quản lý và cách thức điều hành của Nhà nước đối với khu vực SN công vẫn mang nặng tính hành chính, chưa tạo lập được môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa các đơn vị SN công với nhau và với các đơn vị SN ngoài công lập.

Chính vì vậy các định hướng đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công ở Việt Nam cần tập trung vào các vấn đề cơ bản như: cần tiếp tục tăng chi NSNN cho các hoạt động SN, trong đó cần tập trung chi cho các đối tượng CS-XH, chi giáo dục, y tế, ưu tiên chi cho vùng sâu, vùng xa vùng kinh tế khó khăn; cần khuyến khích huy động các nguồn lực XH đầu tư cho hoạt động SN; vận dụng các quan hệ thị trường nhằm đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực SN công theo hướng tăng tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị sự nghiệp công.

Trên cơ sở các quan điểm và định hướng chung, Luận án đã đề xuất một hệ thống các giải pháp cơ bản nhằm đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực SN công, đó là: phân cấp quản lý tài chính và chi ngân sách theo hướng tăng tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các cấp; thay chính sách phí, lệ phí bằng chính sách quản lý giá dịch vụ, chuyển các đơn vị sự nghiệp sang thực hiện hạch toán đủ chi phí; có chính sách thuế ưu đãi đối với các hoạt động sự nghiệp; đổi mới các chính sách về biên chế, tiền lương nhằm khuyến khích thu hút người lao động có trình độ chuyên môn cao vào làm việc trong khu vực sự nghiệp công; đổi mới chính sách hỗ trợ của Nhà nước đối với các tầng lớp dân cư trong quá trình tiêu dùng các dịch vụ do các đơn vị SN công cung ứng... Đồng thời cũng đã đề xuất các giải pháp cho một số lĩnh vực cụ thể của khu vực này. Hy vọng rằng những định hướng và giải pháp đó sẽ phần nào đóng góp cho các cơ quan làm công tác hoạch định, xây dựng chính sách tài chính nói chung và xây dựng các chính sách tài chính đối với khu vực SN công nói riêng nhằm đưa công cuộc đổi mới kinh tế ở Việt Nam tiếp tục đạt được những thành công trên con đường tiến tới một xã hội dân giàu, nước mạnh, công bằng, dân chủ và văn minh./.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ  
ĐÃ CÔNG BỐ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Phạm Chí Thanh (2003), “Thực hiện cơ chế tự chủ tài chính trong đơn vị sự nghiệp có thu - Một số vấn đề cần lưu ý”, *Hoạt động Khoa học*, số 535, tháng 12/2003, tr 11-13.
2. Phạm Chí Thanh, Mai Văn Giang (2004), “Bàn về cải cách tiền lương trong các đơn vị hành chính sự nghiệp”, *Hoạt động Khoa học*, số 537, tháng 02/2004, tr 52-54.
3. Phạm Chí Thanh (2009), “Chính sách thuế - Từ góc nhìn của đơn vị sự nghiệp”, *Hoạt động Khoa học*, số 605, tháng 10/2009, tr 57-59.
4. Phạm Chí Thanh (2009), “Vấn đề kiểm tra, giám sát và đánh giá kết quả hoạt động của đơn vị sự nghiệp thực hiện tự chủ tài chính”, *Thanh tra tài chính*, số 88, tháng 10/2009, tr 20-22.

**Phụ lục số 01.**  
**Thống kê số lượng đơn vị sự nghiệp**

TT	Phân theo nhóm ngành	Năm 2003	Năm 2004	Năm 2005	Năm 2006	Năm 2007
<b>1</b>	<b>Đơn vị sự nghiệp kinh tế</b>	<b>2.552</b>	<b>2.887</b>	<b>3.146</b>	<b>3.516</b>	<b>3689</b>
	Đơn vị trung ương	260	269	292	298	318
	Đơn vị địa phương	2.292	2.618	2.854	3.218	3.371
<b>2</b>	<b>Đơn vị SN nghiên cứu KH</b>	<b>495</b>	<b>523</b>	<b>547</b>	<b>571</b>	<b>584</b>
	Đơn vị trung ương	318	339	347	354	366
	Đơn vị địa phương	177	184	200	217	218
<b>3</b>	<b>Đơn vị SN giáo dục đào tạo</b>	<b>20.762</b>	<b>22.571</b>	<b>23.545</b>	<b>24.508</b>	<b>27.637</b>
	Đơn vị trung ương	362	381	394	399	412
	Đơn vị địa phương	20.400	22.190	23.151	24.109	27.225
<b>4</b>	<b>Đơn vị sự nghiệp y tế</b>	<b>2.224</b>	<b>2.374</b>	<b>2.587</b>	<b>2.917</b>	<b>3.235</b>
	Đơn vị trung ương	124	132	249	149	160
	Đơn vị địa phương	2.100	2.242	2.338	2.768	3.075
<b>5</b>	<b>Đơn vị SN văn hoá</b>	<b>2.070</b>	<b>2.205</b>	<b>2.347</b>	<b>2.518</b>	<b>2.441</b>
	Đơn vị trung ương	162	174	221	188	192
	Đơn vị địa phương	1.908	2.031	2.126	2.330	2.249
<b>6</b>	<b>Đơn vị SN khác</b>	<b>4.665</b>	<b>5.678</b>	<b>6.029</b>	<b>6.431</b>	<b>6.781</b>
	Đơn vị trung ương	800	1.248	1.712	1.496	1.671
	Đơn vị địa phương	3.865	4.430	4.317	4.935	5.110
<b>7</b>	<b>Đơn vị BHXH</b>				<b>692</b>	699
	Đơn vị trung ương				692	699
	<b>Tổng cộng:</b>	<b>32.768</b>	<b>36.238</b>	<b>38.201</b>	<b>41.153</b>	<b>45.066</b>
	Đơn vị trung ương	2.026	2.543	3.215	3.576	3.818
	Đơn vị địa phương	30.742	33.695	34.986	37.577	41.248

*Nguồn: Cục Tin học và Thống kê tài chính - Bộ Tài chính. Số liệu thống kê tài chính Việt Nam qua 20 năm đổi mới 1986-2006, NXB Hà Nội - 2007; Niên giám Thống kê tài chính năm 2007, NXB Hà Nội - 2008.*

**Phụ lục số 02. Tổng hợp, cơ cấu chi NSNN và chi sự nghiệp**  
Thời kỳ 1986 - 2009

Đơn vị: tỷ đồng.

T T	Chỉ tiêu	Bình quân 1986-1990	Bình quân 1991-1995	Bình quân 1996-2000	Bình quân 2001-2005	Bình quân 2006-2009
<b>A</b>	<b>GDP (giá thực tế)</b>	<b>17.787,4</b>	<b>146.984,6</b>	<b>357.652,8</b>	<b>637.003,6</b>	<b>1.318.749,5</b>
<b>B</b>	<b>Tổng thu NSNN</b>	<b>3.146</b>	<b>31.678</b>	<b>73.518</b>	<b>163.196</b>	<b>375.294,3</b>
	Tỷ lệ so với GDP	17,69%	21,55%	20,56%	25,62%	28,46%
<b>C</b>	<b>Tổng chi NSNN</b>	<b>4.280</b>	<b>38.018</b>	<b>87.105</b>	<b>197.806</b>	<b>446.567</b>
	Tốc độ tăng	312,50%	143,10%	111,70%	119,40%	114,19%
	Tỷ lệ so với GDP	24,06%	25,87%	24,35%	31,05%	33,86%
Trong đó:						
<b>I</b>	<b>Chi đầu tư</b>	<b>1.268</b>	<b>9.259</b>	<b>23.159</b>	<b>56.631</b>	<b>117.978</b>
	Tốc độ tăng	285,20%	138,40%	117,20%	119,40%	114,37%
	Tỷ lệ so với GDP	7,13%	6,30%	6,48%	8,89%	8,95%
	Tỷ lệ so với chi NSNN	29,63%	24,35%	26,59%	28,63%	26,42%
<b>II</b>	<b>Chi thường xuyên</b>	<b>2.663</b>	<b>23.092</b>	<b>51.304</b>	<b>97.828</b>	<b>241.222</b>
	Tốc độ tăng	321,10%	141,90%	109,50%	117,10%	125,91%
	Tỷ lệ so với GDP	14,97%	15,71%	14,34%	15,36%	18,29%
	Tỷ lệ so với chi NSNN	62,22%	60,74%	58,90%	49,46%	54,02%
Trong đó:						
	<b>Tổng chi sự nghiệp</b>	<b>964</b>	<b>12.547</b>	<b>29.673</b>	<b>61.275</b>	<b>151.042</b>
	Tốc độ tăng	310,72%	154,10%	110,43%	114,96%	129,73%
	Tỷ lệ chi SN/GDP	5,42%	8,54%	8,30%	9,62%	33,82%
	Tỷ lệ chi SN/tổng chi NSNN	22,52%	33,00%	34,07%	30,98%	11,45%
<b>1</b>	<b>Chi G. dục Đ. tạo, D. nghề</b>	<b>264</b>	<b>3.417</b>	<b>9.644</b>	<b>23.580</b>	<b>58.282</b>
	Tốc độ tăng	319,30%	157,20%	114,80%	123,50%	128,69%
	Tỷ lệ chi GDĐT/chi SN	27,39%	27,23%	32,50%	38,48%	38,59%
	Tỷ lệ chi GDĐT/chi NSNN	6,17%	8,99%	11,07%	11,92%	13,05%
	Tỷ lệ chi GDĐT/GDP	1,48%	2,32%	2,70%	3,70%	4,42%
<b>2</b>	<b>Chi y tế, KHHGD</b>	<b>132</b>	<b>1.664</b>	<b>3.532</b>	<b>6.749</b>	<b>19.193</b>
	Tốc độ tăng	324,90%	145,80%	107,70%	125,50%	136,15%
	Tỷ lệ chi Y tế/chi SN	13,69%	13,26%	11,90%	11,01%	12,71%
	Tỷ lệ chi Y tế/chi NSNN	3,08%	4,38%	4,05%	3,41%	4,30%
	Tỷ lệ chi Y tế/GDP	0,74%	1,13%	0,99%	1,06%	1,46%
<b>3</b>	<b>Chi Khoa học công nghệ</b>	<b>36</b>	<b>415</b>	<b>849</b>	<b>2.062</b>	<b>3.669</b>
	Tốc độ tăng	356,40%	141,00%	114,20%	116,10%	115,58%
	Tỷ lệ chi KHCCN/chi SN	3,73%	3,31%	2,86%	3,37%	2,43%
	Tỷ lệ chi KHCCN/chi NSNN	0,84%	1,09%	0,97%	1,04%	0,82%
<b>4</b>	<b>Chi văn hoá thông tin</b>	<b>17</b>	<b>270</b>	<b>710</b>	<b>1.309</b>	<b>2.533</b>
	Tốc độ tăng	295,40%	163,10%	112,10%	113,30%	111,12%
	Tỷ lệ chi VH TT/chi SN	1,76%	2,15%	2,39%	2,14%	1,68%
	Tỷ lệ chi VH TT/chi NSNN	0,40%	0,71%	0,82%	0,66%	0,57%
<b>5</b>	<b>Chi phát thanh truyền hình</b>	<b>23</b>	<b>233</b>	<b>641</b>	<b>1.005</b>	<b>1.478</b>

	Tốc độ tăng	629,40%	141,60%	109,80%	109,50%	104,86%
	Tỷ lệ chi PTH/chi SN	2,39%	1,86%	2,16%	1,64%	0,98%
	Tỷ lệ chi PTH/chi NSNN	0,54%	0,61%	0,74%	0,51%	0,33%
<b>6</b>	<b>Chi SN thể dục thể thao</b>	<b>5</b>	<b>103</b>	<b>298</b>	<b>655</b>	<b>1.137</b>
	Tốc độ tăng	489,10%	170,30%	113,70%	111,80%	113,56%
	Tỷ lệ chi TDTT/chi SN	0,52%	0,82%	1,00%	1,07%	0,75%
	Tỷ lệ chi TDTT/chi NSNN	0,12%	0,27%	0,34%	0,33%	0,25%
<b>7</b>	<b>Chi SN kinh tế</b>	<b>219</b>	<b>2.365</b>	<b>4.776</b>	<b>9.117</b>	<b>21.654</b>
	Tốc độ tăng	280,70%	150,20%	107,70%	117,20%	122,87%
	Tỷ lệ chi SNKT/chi SN	22,72%	18,85%	16,10%	14,88%	14,34%
	Tỷ lệ chi SNKT/chi NSNN	5,12%	6,22%	5,48%	4,61%	4,85%
	Tỷ lệ chi SNKT/GDP	1,23%	1,61%	1,34%	1,43%	1,64%
<b>8</b>	<b>Chi lương hưu và ĐBXH</b>	<b>268</b>	<b>4.080</b>	<b>9.223</b>	<b>16.798</b>	<b>43.094</b>
	Tốc độ tăng	452,00%	157,80%	107,80%	117,10%	137,46%
	Tỷ lệ chi BHXH/chi SN	27,80%	32,52%	31,08%	27,41%	28,53%
	Tỷ lệ chi BHXH/chi NSNN	6,26%	10,73%	10,59%	8,49%	9,65%

*Nguồn: Cục Tin học và Thống kê tài chính - Bộ Tài chính. Số liệu thống kê tài chính Việt Nam qua 20 năm đổi mới 1986-2006, NXB Hà Nội - 2007; Niên giám Thống kê tài chính năm 2007, NXB Hà Nội - 2008.*



**Phụ lục số 03:****Đánh giá về thuế GTGT và thuế TNDN đối với đơn vị sự nghiệp**

Đơn vị tính: triệu đồng.

<b>Nội dung</b>	<b>Phương án 1</b>	<b>Phương án 2</b>	<b>Phương án 3</b>
<b>A. Doanh thu</b>	<b>40.000</b>	<b>40.000</b>	<b>39.000</b>
- Hoạt động sự nghiệp	21.000	21.000	20.000
- Hoạt động dịch vụ	19.000	19.000	19.000
<b>B. Chi phí</b>	<b>35.000</b>	<b>37.000</b>	<b>37.000</b>
1. Chi phí liên quan trực tiếp SN	8.000	8.000	8.000
2. Chi phí liên quan trực tiếp đến DV	5.000	5.000	5.000
3. Các khoản chi phí chung phân bổ	<b>36.000</b>	<b>38.000</b>	<b>38.000</b>
- Các khoản chi cho con người	8.000	8.000	8.000
- Chi phí khấu hao TS	5.000	5.000	5.000
- Các khoản chi phí có GTGT	23.000	25.000	25.000
- Chi phí khác	11.000	11.000	11.000
<b>C. Lợi nhuận trước thuế TNDN</b>	2.000	4.000	4.000
<b>D. Tổng nộp NSNN</b>	9.000	9.000	9.000
1. Thuế GTGT phải nộp	1.000	1.000	1.000
- Thuế GTGT đầu ra	<b>4.000</b>	<b>2.000</b>	<b>1.000</b>
- Thuế GTGT đầu vào được khấu trừ	<b>1.875</b>	<b>1.600</b>	<b>2.350</b>
2. Thuế TNDN phải nộp	1.500	1.100	2.100
<b>Đ. Tổng trích lập các quỹ</b>	<b>1.900</b>	<b>1.900</b>	<b>2.900</b>
- Chênh lệch sau thuế	400	800	800
- Quỹ khấu hao tài sản	375	500	250

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

**Tiếng Việt**

1. Bộ Giáo dục và Đào tạo (2003), *Giáo trình Kinh tế Chính trị Mác - Lê Nin*, NXB Chính trị Quốc gia.
2. Bộ Giáo dục và Đào tạo (2005), *Đề án Quy hoạch phát triển xã hội hoá giáo dục giai đoạn 2005-2010*.
3. Bộ Giáo dục và Đào tạo (2008), *Đề án Đổi mới cơ chế tài chính của giáo dục và đào tạo giai đoạn 2008-2012*.
4. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2005), *Báo cáo số 4962/BKH-LĐVX ngày 22/7/2005 báo cáo định hướng chính sách đầu tư, hỗ trợ của Nhà nước cho các cơ sở ngoài công lập trong các lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hoá, thể dục thể thao*.
5. Bộ Khoa học Công nghệ Môi trường (2001), *Đề án Điều tra đánh giá hiện trạng việc thu và sử dụng phí, lệ phí của Bộ Khoa học Công nghệ Môi trường*.
6. Bộ Khoa học Công nghệ (2009), *Tài liệu hội nghị sơ kết thực hiện Nghị định số 115/2005/NĐ-CP và Nghị định số 80/2007/NĐ-CP*.
7. Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (2005), *Đề án phát triển xã hội hoá dạy nghề đến năm 2010*.
8. Bộ Nội vụ (2005), *Công văn số 1854/BNV-TCCB ngày 2/7/2005 báo cáo triển khai Nghị quyết 05/2005/NQ-CP về đẩy mạnh xã hội hoá*.
9. Bộ Nội vụ (2009), *Công văn số 1274/BNV-TCCB ngày 04/5/2009, Đánh giá tình hình thực hiện quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế đối với đơn vị sự nghiệp công lập đã được quy định tại Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ*.

10. Bộ Tài chính (2001), *Hoàn thiện qui trình ngân sách Việt Nam; Báo cáo nghiên cứu của Dự án VIE 96/028, đánh giá chi tiêu công cộng.*
11. Bộ Tài chính (2002), *Đổi mới cơ chế tài chính đối với cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp*, NXB Tài chính, Hà Nội.
12. Bộ Tài chính (2005), *Báo cáo kế hoạch triển khai thực hiện Nghị quyết số 05/2005/NQ-CP về đẩy mạnh xã hội hoá các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá và thể dục thể thao.*
13. Bộ Tài chính (2007), *Báo cáo tình hình thực hiện Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ.*
14. Bộ Tài chính (2009), *Đề án xã hội hoá một số loại hình đơn vị công cộng và tiếp tục đổi mới cơ chế hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công.*
15. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2005), *công văn số 2111/BTNMT-DKTKĐĐ về việc quy hoạch sử dụng đất cho lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hoá và thể dục thể thao.*
16. Bộ Văn hoá - Thông tin (2005), *Đề án Quy hoạch phát triển xã hội hoá hoạt động văn hoá đến năm 2010.*
17. Bộ Y tế (2005), *Đề án phát triển xã hội hoá bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khoẻ nhân dân.*
18. Bộ Y tế (2008), *Đề án Đổi mới cơ chế hoạt động và cơ chế tài chính (trong đó có tiền lương, giá dịch vụ y tế) đối với đơn vị sự nghiệp y tế công lập.*
19. Nguyễn Thị Chắt (2004), *Tăng cường công tác giám sát tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp được "trao quyền tự chủ tài chính"*, Tạp chí Thanh tra Tài chính, Số 26, tháng 8/2004, Tr 9-10.
20. Nguyễn Thị Chắt (2004), *Một số nội dung và căn cứ giám sát đối với các đơn vị sự nghiệp có thu được trao quyền tự chủ về tài chính*, Tạp chí Thanh tra Tài chính, Số 28, tháng 10/2004, Tr 19-21.

21. Dương Đăng Chinh (2003), Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, *Cơ chế, chính sách tài chính đối với hệ thống an sinh xã hội*.
22. Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới (2005), *Việt Nam quản lý chi tiêu công để tăng trưởng và giảm nghèo*, NXB Tài chính, Hà Nội.
23. Phan Thị Cúc (1996), *Đổi mới cơ chế quản lý tài chính sự nghiệp y tế trong nền kinh tế thị trường Việt Nam*. Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, Bộ Tài chính.
24. Cục Tin học và Thống kê tài chính, Bộ Tài chính (2007), *Số liệu thống kê tài chính Việt Nam qua 20 năm đổi mới 1986-2006*, NXB Hà Nội.
25. Cục Tin học và Thống kê tài chính, Bộ Tài chính (2008), *Niên giám thống kê tài chính năm 2007*, NXB Hà Nội.
26. David Begg (1992), *Kinh tế học*, Tập 1, NXB Giáo dục.
27. David Begg (1995), *Kinh tế học*, Tập 2, NXB Giáo dục.
28. Phạm Ngọc Dũng và Hoàng Thị Thuý Nguyệt (2008), *Quản lý NSNN theo kết quả đầu ra và khả năng ứng dụng ở Việt nam*, NXB Lao động - Xã hội, Hà Nội.
29. Đảng cộng sản Việt Nam (1986), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VI*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
30. Đảng cộng sản Việt Nam (1991), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VII*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
31. Đảng cộng sản Việt Nam (1993), *Nghị quyết số 04/NQ/HNTW Hội nghị lần thứ tư Ban chấp hành Trung ương Đảng Khoá VII*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
32. Đảng cộng sản Việt Nam (1996), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.

33. Đảng cộng sản Việt Nam (1997), *Văn kiện Hội nghị lần thứ hai Ban Chấp hành Trung ương Đảng (Khóa VIII), Nghị quyết số 02-NQ/HNTW ngày 24/12/1996 Về định hướng chiến lược phát triển khoa học và công nghệ trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa và nhiệm vụ đến năm 2000*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
34. Đảng cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
35. Đảng cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
36. Nguyễn Trường Giang (2003), *Luận án tiến sỹ kinh tế Đổi mới cơ chế quản lý kinh phí ngân sách Nhà nước trong lĩnh vực y tế ở Việt Nam trong giai đoạn chuyển sang nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước*.
37. Trần Thị Thu Hà (1997), *Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, Đổi mới cơ chế quản lý tài chính đối với đơn vị sự nghiệp có thu*.
38. Học viện Hành chính Quốc gia (2003), *Kỷ yếu hội thảo Quản lý tài chính công lý luận và thực tiễn*.
39. Học viện Hành chính Quốc gia (2005), *Quản lý Nhà nước đối với ngành, lĩnh vực*, NXB Giáo dục, Hà Nội.
40. Học viện Tài chính (2007), *Giáo trình quản lý tài chính công*, NXB Tài chính, Hà Nội.
41. Hội đồng Chính phủ (1960), *Điều lệ quản lý tài vụ sự nghiệp văn hoá, giáo dục, y tế, xã hội (gọi tắt là Điều lệ quản lý tài vụ sự nghiệp văn xã) ban hành kèm theo Nghị định số 73-CP ngày 24/12/1960 của Hội đồng Chính phủ Việt Nam Dân chủ Cộng hoà*.
42. Hội đồng Quốc gia chỉ đạo biên soạn từ điển bách khoa Việt Nam (2003), *Từ điển bách khoa Việt Nam, Tập 3*, NXB Từ điển bách khoa.

43. Bạch Thị Minh Huyền (2001), Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, *Thực trạng và giải pháp tài chính nhằm thực hiện khoán chi đối với cơ quan hành chính và cơ chế tự trang trải ở đơn vị sự nghiệp có thu.*
44. Bạch Thị Minh Huyền (2003), *Một số vấn đề cơ bản về tài chính công và cải cách tài chính công*, Tạp chí Tài chính tháng 6/2003, Tr 35-36.
45. Joseph E. Stiglitz (1995), *Kinh tế học công cộng*, NXB Khoa học Kỹ thuật.
46. J. M. Keynes (1994), *Lý thuyết tổng quát về việc làm, lãi suất và tiền tệ*, NXB Giáo dục.
47. Nguyễn Kim Liên (2005), *Đổi mới công tác thanh tra, kiểm tra tài chính đối với các cơ quan khoán chi hành chính, đơn vị sự nghiệp có thu thực hiện cơ chế tự chủ tài chính*. Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, Bộ Tài chính.
48. Michel Bouvier (2005), *Tài chính công*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
49. Phạm Đức Phong (2003), Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, *Hoàn thiện cơ chế quản lý tài sản công tại các đơn vị sự nghiệp.*
50. Lê Tiến Phúc (2004), *Phương thức quản lý chi NSNN theo kết quả đầu ra kinh nghiệm quốc tế và khả năng ứng dụng ở Việt nam*, Chuyên đề nghiên cứu khoa học - Viện khoa học Tài chính, Học viện Tài chính.
51. Nguyễn Văn Tạo (2004), *Đổi mới cơ chế tự chủ tài chính và nâng cao hiệu quả quản lý tài chính công đối với đơn vị sự nghiệp có thu*, Tạp chí Nghiên cứu Tài chính Kế toán, tháng 10/2004, Tr 6-8.
52. Hạng Hoài Thành (2008), *Quản lý tài chính của Trung Quốc*, NXB Chính trị Quốc gia.
53. Trung tâm từ điển học (1998), *Từ điển tiếng Việt*, NXB Đà Nẵng.

54. Trường Đại học Kinh tế Quốc dân (1998), *Kinh tế Chính trị Mác - Lê Nin*, Tập II, NXB Giáo dục.
55. Trường Đại học Kinh tế Quốc dân (2002), *Kinh tế chính trị học*, NXB Thống kê, Hà Nội.
56. Trường Đại học Kinh tế Quốc dân (2002), *Kinh tế và Tài chính công*, NXB Thống kê, Hà Nội.
57. Trường Đại học Kinh tế Quốc dân (2007), *Giáo trình Chính sách kinh tế xã hội*, NXB Khoa học và Kỹ Thuật, Hà Nội.
58. Trường Đại học Kinh tế Quốc dân (2007), *Giáo trình Phân tích Chính sách nông nghiệp, nông thôn*, NXB Trường ĐH KTQD, Hà Nội.
59. Ủy ban Thể dục Thể thao (2005), *Đề án phát triển xã hội hoá thể dục thể thao đến năm 2010*.
60. Viện Nghiên cứu và phổ biến tri thức Bách khoa (1998), *Đại từ điển kinh tế thị trường*.
61. Phước Hà (2009), *Vay tiền đi học: Không hạ lãi suất, không tăng mức vay*, <http://vietbao.vn/Giao-duc/Vay-tien-di-hoc-Khong-ha-lai-suat-khong-tang-muc-vay/20830460/202/>
62. Nguyễn Hải Hằng (2008), *Câu chuyện 115 tại các địa phương - vẫn còn nhiều bất cập*, <http://www.tchdkh.org.vn/tchitiet.asp?code=2871>
63. Hoàng Đình Phú (2008), *Cần nâng cao năng lực thực hiện Nghị định 115*, <http://www.tchdkh.org.vn/tchitiet.asp?code=2885>
64. Nguyễn Quân (2008), *Vấn đề đầu tư cho khoa học công nghệ*, <http://www.tchdkh.org.vn/tchitiet.asp?code=2973>
65. (2009) 8.000 tỷ đồng cho học sinh, sinh viên nghèo vay vốn học tập <http://www.kinhtenongthon.com.vn/Story/giaoduc/2009/2/17213.html>

**Tiếng Anh**

66. Leonardo Letelier S (Mar 2005), *Explaining fiscal decentralization*, Public Finance Review, 33 (2): p. 155.
67. Mark V Pauly (Sep 2002), *Why the United States does not have universal health insurance; A public finance and public choice perspective*, Public Finance Review. Thousand Oaks, 30 (5): p. 349.
68. Mintzberg, H., 1996. *Managing government, governing management*. Harvard Business Review, (May - June): 75-83.
69. Goldsmiths, S. (1997), *Can business really do business with the government?* Harvard Business Review, (May - June): 100-121.