

# Giao quyền tự chủ tài chính cho các đơn vị sự nghiệp có thu

## GIẢI PHÁP ĐỘT PHÁ ĐỂ NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG VÀ HIỆU QUẢ DỊCH VỤ CÔNG

■ TS. NGUYỄN VĂN TẠO (\*)

**N**gày 16/01/2002, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 10/2002/NĐ-CP về chế độ tài chính áp dụng cho các đơn vị sự nghiệp có thu (SNCT). Việc thực hiện chủ trương này được coi như một cuộc cách mạng trong quản lý tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp. Hơn hai năm qua, Nghị định đã đi vào cuộc sống từng bước phát huy hiệu quả và đã đạt được những kết quả quan trọng góp phần đổi mới quản lý tài chính và biên chế trong đơn vị sự nghiệp.

### Những kết quả bước đầu

Theo số liệu thẩm tra và giao quyền tự chủ về tài chính cho các đơn vị sự nghiệp của các bộ, ngành, địa phương hiện đã có 37/43 Bộ, cơ quan Trung ương thực hiện giao quyền tự chủ tài chính cho 5.902/13.862 đơn vị có thu, đạt 42,4%. Trong đó, các Bộ, cơ quan Trung ương có 529 đơn vị sự nghiệp được trao quyền tự chủ về tài chính đạt 78,1%. Đối với địa phương đã có 5.373 đơn vị SNCT được giao quyền tự chủ tài chính, đạt 40,9%. Năm 2002 các đơn vị SNCT ở Trung ương thu sự nghiệp đạt 3.418 tỷ đồng, năm 2003 đạt 4.340 tỷ đồng đạt 104% so với dự toán được giao. Đối với địa phương số thu năm 2002 của 575 đơn vị thuộc các tỉnh Bến Tre, Đồng Tháp, Tiền Giang, Vĩnh Long tăng 16,9% so với trước khi thực hiện Nghị định 10. Trong đó 16 đơn vị thuộc lĩnh vực y tế tăng 21%, 529 đơn vị thuộc lĩnh vực giáo dục - đào tạo tăng 20%, 45 đơn vị thuộc lĩnh vực nghiên cứu khoa học tăng 9%, 26 đơn vị thuộc lĩnh vực khác tăng 14%. Năm 2003, tỉnh Bến Tre có 7 đơn vị SNCT tự bảo đảm kinh phí hoạt động thu sự nghiệp tăng 190% so với năm 2002. Tại thành phố Hồ Chí Minh các đơn vị tự bảo đảm kinh phí hoạt động thu sự nghiệp tăng 237%... Thu nhập của cán bộ, công chức trong các đơn vị SNCT đã có cải thiện đáng kể, mức tăng từ 0,32 đến 2,16 lần.

(\*) Học viện Tài chính

Thực tế trên, có thể khẳng định việc thực hiện Nghị định 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002 của Chính phủ đã tạo nên chuyển biến đáng kể trên các mặt hoạt động của các đơn vị SNCT, những chuyển biến đó là:

*Một là:* việc giao quyền tự chủ cho đơn vị SNCT đã góp phần quan trọng trong việc phân định rõ chức năng nhiệm vụ của các đơn vị sự nghiệp và các cơ quan hành chính đó là: cơ quan hành chính có chức năng quản lý Nhà nước và đơn vị sự nghiệp có chức năng cung cấp các dịch vụ công cộng, từ đó để có cơ chế quản lý phù hợp với từng lĩnh vực, xoá bỏ tình trạng "hành chính hoá" các hoạt động sự nghiệp.

*Hai là:* cơ chế tự chủ tài chính theo Nghị định 10/2002/NĐ-CP đã góp phần làm thay đổi phương thức quản lý. Đối với các cơ quan quản lý nhà nước đã có sự thay đổi theo hướng trao quyền tự chủ về quản lý biên chế, lao động, hoạt động chuyên môn, quản lý tài chính cho đơn vị sự nghiệp, đã từng bước giảm bớt và dần dần chấm dứt sự can thiệp sâu vào hoạt động của đơn vị. Các đơn vị sự nghiệp đã tìm ra lối thoát từng bước cải tiến và nâng cao chất lượng dịch vụ, đáp ứng ngày càng cao yêu cầu của người sử dụng, chủ động xây dựng được quy chế chi tiêu nội bộ phù hợp hơn với thực tế hoạt động của đơn vị góp phần khai thông những vướng mắc gặp phải khi thực hiện cơ chế cũ.

*Ba là:* việc giao quyền tự chủ bước đầu đã tạo điều kiện cho các đơn vị sự nghiệp chủ động xây dựng phương án sắp xếp tổ chức bộ máy, lao động theo hướng tinh gọn, giảm đầu mối, giảm trùng lặp, chồng chéo, xây dựng cơ cấu lao động hợp lý, thực hiện việc tiêu chuẩn hoá chức danh viên chức, thúc đẩy cán bộ, viên chức nâng cao trình độ chuyên môn, ngoại ngữ, tin học, kỹ năng quản lý... chủ động ký kết hợp đồng lao động phù hợp với khối lượng công việc

và khả năng tài chính, giảm dần áp lực và biên chế, tháo gỡ khó khăn cho đơn vị do có nhu cầu lao động lớn nhưng được giao biên chế thấp...

**Bốn là:** thực hiện giao tự chủ tài chính cho đơn vị đã khuyến khích các đơn vị mở rộng, đa dạng hoá các loại hình hoạt động sự nghiệp. Các trường đào tạo đã đa dạng hoá các loại hình đào tạo tạo ra môi trường như: đào tạo chính quy tập trung, tại chức, bằng hai, hoàn chỉnh kiến thức đại học, đào tạo từ xa, bồi dưỡng ngắn hạn, dài hạn, cung cấp các dịch vụ tư vấn... Một số trường đại học lớn như: đại học Quốc gia Hà Nội, đại học Quốc gia TP.Hồ Chí Minh, đại học Kinh tế quốc dân, đại học Kinh tế TP.Hồ Chí Minh, đại học Ngoại thương... đã tổ chức liên kết với nước ngoài mở các lớp đào tạo đại học, sau đại học, bồi dưỡng với nhiều loại hình đa dạng. Các bệnh viện, trung tâm y tế đã tổ chức nhiều hình thức khám chữa bệnh như: nội trú, ngoại trú, khám chữa bệnh theo yêu cầu, bác sỹ gia đình, tư vấn sức khỏe... Các đơn vị nghiên cứu khoa học đa dạng hoá các loại hình nghiên cứu đáp ứng các yêu cầu thực tiễn, hợp tác nghiên cứu với nước ngoài, nhận đơn đặt hàng nghiên cứu, tham gia đấu thầu các đề tài khoa học cấp bộ, ngành, địa phương...

**Năm là:** việc giao tự chủ tài chính cho các đơn vị sự nghiệp có thu góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả hành động sự nghiệp. Các đơn vị sự nghiệp đã được nâng cao thẩm quyền và trách nhiệm của thủ trưởng đơn vị trong tổ chức công việc, sử dụng lao động và các nguồn tài chính của đơn vị. Cơ chế tự chủ tài chính tạo môi trường và động lực để nâng cao chất lượng các hoạt động sự nghiệp ngày một tốt hơn, chất lượng các hoạt động cung ứng dịch vụ đã đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của xã hội...

**Sáu là:** thực hiện cơ chế tự chủ tài chính đã thúc đẩy các đơn vị sự nghiệp tích cực khai thác nguồn thu sự nghiệp từ các hoạt động cung ứng dịch vụ, chủ động sử dụng kinh phí, tích cực tiết kiệm chi, đảm bảo chi tiêu ngày càng có hiệu quả. Kết quả là tình hình tài chính đơn vị sự nghiệp có thu được cải thiện theo hướng công khai, minh bạch hơn.

### **Những rào cản và bất cập**

Bên cạnh những kết quả đạt được ban đầu đáng ghi nhận, việc thực hiện Nghị định số 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002 của Chính phủ, trong thực tế đã phát sinh những khó khăn

wướng mắc, có thể nói đây là những rào cản làm chậm tiến độ thực hiện chủ trương lớn này của Chính phủ.

**Trước hết,** rào cản lớn nhất là nhận thức của các ngành, các cấp, của lãnh đạo các đơn vị hành chính sự nghiệp, của cán bộ, công chức, viên chức chưa thống nhất, chưa nhất quán, chưa hiểu rõ bản chất, lợi ích của việc thực hiện chủ trương đổi mới cơ chế quản lý tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp có thu. Nguyên nhân quan trọng và sâu xa là chúng ta đã trải qua một thời kỳ dài trong cơ chế kế hoạch hoá tập trung, quan liêu, bao cấp. Tư tưởng ỉ lại, trông chờ vào Nhà nước đã ăn sâu vào nhận thức của đại đa số lãnh đạo các cấp, các ngành, các địa phương và của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước. Hàng chục năm qua, các đơn vị hành chính sự nghiệp được nhà nước bao cấp, che chắn, vì vậy việc thay đổi nhận thức theo cơ chế mới không phải một sớm một chiều. Biểu hiện cụ thể của nhận thức sai lệch này là thái độ chần chừ không muốn thực hiện. Nhiều đơn vị chưa muốn giao tự chủ tài chính vì sợ thực hiện cơ chế mới kinh phí nhà nước cấp sẽ giảm đi, chất lượng dịch vụ của đơn vị cung cấp chưa đáp ứng được yêu cầu của xã hội hoặc sẽ xuất hiện sự không công bằng trong phân phối... và vì vậy trong chỉ đạo của các cấp, các ngành thiếu kiên quyết, thiếu sự phối kết hợp giữa cơ quan chủ quản và cơ quan tài chính. Có thể đây là nguyên nhân chủ yếu là lực cản lớn nhất cho tiến trình đẩy mạnh thực hiện Nghị định số 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002 của Chính phủ.

**Hai là:** bộ máy quản lý tài chính và trình độ cán bộ tài chính, kế toán của một số đơn vị sự nghiệp chưa đáp ứng được yêu cầu khi chuyển sang cơ chế tự chủ về tài chính.

**Ba là:** việc thực hiện cơ chế tự chủ tài chính đối với đơn vị SNCT là một chủ trương mới, mới cả đối với các cơ quan quản lý nhà nước và mới cả đối với các đơn vị sự nghiệp, do đó về cơ chế chính sách một số nội dung quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật chưa cụ thể, thiếu tính đồng bộ, đã gây không ít khó khăn trong quá trình thực hiện, thể hiện: về tự chủ trong sử dụng lao động, biên chế mới chỉ quy định khái quát nhưng lại chưa quy định cụ thể về tuyển dụng, nâng lương, trả lương, ký hợp đồng lao động chưa phù hợp với cơ chế mới, chưa quy định cụ thể về phân cấp thẩm quyền thành lập các tổ chức thuộc các đơn vị

sự nghiệp, các đơn vị sự nghiệp chưa có thực quyền trong tổ chức sắp xếp bộ máy, bố trí lao động, bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động, kỷ luật.v.v... đã làm giảm tính tự chủ của đơn vị. Một số quy định về tiêu chuẩn, định mức lao động, định mức kinh tế kỹ thuật ngành, nghề... làm căn cứ pháp lý cho đơn vị sự nghiệp thực hiện quyền tự chủ đã không còn phù hợp với yêu cầu thực tế nhưng chưa được sửa đổi làm giảm tính tự chủ của đơn vị. Các quy định về tự chủ tiền lương chưa thật phù hợp. Đối với các đơn vị được giao quyền tự chủ tài chính theo Nghị định số 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002 của Chính phủ khi Nhà nước thay đổi chính sách tiền lương, các đơn vị phải tự đảm bảo tiền lương tăng thêm bằng nguồn thu của đơn vị. Ngân sách nhà nước không cấp thêm, nhưng trên thực tế cho thấy nhiều đơn vị gặp khó khăn khi phải sử dụng nguồn thu để tăng lương vì nguồn thu sự nghiệp không ổn định, biên chế lại quá mức cần thiết do lịch sử để lại... Một số quy định về thu và sử dụng học phí, viện phí đã được ban hành quá lâu, mức thu thấp không đảm bảo chi phí cho hoạt động của đơn vị. Các văn bản hướng dẫn về cơ chế thu, quản lý, sử dụng học phí, viện phí chậm được sửa đổi.v.v... đã gây không ít khó khăn cho các đơn vị trong quá trình thực hiện tự chủ về tài chính.

#### **Giải pháp tháo gỡ:**

Để khắc phục những khó khăn vướng mắc trên, tạo điều kiện cho các đơn vị sự nghiệp thực hiện tốt cơ chế tự chủ tài chính, theo chúng tôi trong thời gian tới cần thực hiện tốt một số giải pháp sau đây:

*Một là*, sớm nghiên cứu và sửa đổi, bổ sung Nghị định 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002 của Chính phủ theo hướng giao đầy đủ quyền tự chủ về tài chính, về tổ chức thực hiện nhiệm vụ, quản lý tổ chức bộ máy, biên chế tiền lương cho các đơn vị sự nghiệp đặc biệt là các đơn vị sự nghiệp có thu. Tuy nhiên, cần phải có bước đi cụ thể tùy theo đặc điểm của từng ngành, từng lĩnh vực, từng địa phương để không gây xáo trộn về mặt xã hội.

*Hai là*, hoàn thiện các quy định về phân cấp, về quản lý, sử dụng biên chế, hợp đồng lao động, trao quyền cho thủ trưởng đơn vị sự nghiệp chủ động sắp xếp tổ chức bộ máy trong đơn vị nhằm tạo cho đơn vị quyền chủ động thực sự trong quá trình hoạt động.

*Ba là*, sửa đổi, bổ sung và ban hành sớm các quy định về tiêu chuẩn, định mức kinh tế - kỹ thuật phù hợp với thực tiễn làm căn cứ cho các đơn vị sự nghiệp thực hiện cơ chế tự chủ tài chính.

*Bốn là*, để thực hiện cơ chế tự chủ tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp một cách đồng bộ hiệu quả, đề nghị Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo:

- Các bộ, ngành tiến hành rà soát, sửa đổi, bổ sung hoặc trình cấp có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung các cơ chế chính sách theo hướng tạo điều kiện và tăng tính tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp nhằm đẩy mạnh về tự chủ tài chính, quản lý biên chế, tiền lương, thu nhập cho người lao động.

- Nghiên cứu đề xuất các chế độ cho các đối tượng xã hội, vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn được hưởng chế độ ưu đãi khi các đơn vị sự nghiệp thực hiện cơ chế tự chủ tài chính.

- Sửa đổi, bổ sung chế độ thu học phí, viện phí, các khoản thu phí, lệ phí để tạo nguồn thu cho đơn vị sự nghiệp thực hiện tự chủ về tài chính.

*Năm là*, tăng cường tuyên truyền giáo dục cho cán bộ, công chức, viên chức trong các đơn vị sự nghiệp và công chúng hiểu rõ mục đích, ý nghĩa, bản chất và tác dụng của cơ chế tự chủ tài chính đối với đơn vị SNCT để tạo ra dư luận xã hội nhằm thúc đẩy thực hiện tốt chủ trương đúng đắn của Đảng và Nhà nước, từng bước tạo ra nhận thức mới và thói quen mới về thực hiện chủ trương xã hội hoá các hoạt động sự nghiệp (giáo dục, y tế, văn hoá, xã hội, nghiên cứu khoa học...).

*Sáu là*, Chính phủ cần có giải pháp chỉ đạo kiên quyết các bộ, ngành địa phương thực hiện tốt cơ chế tự chủ tài chính đối với đơn vị SNCT. Những cán bộ, thủ trưởng đơn vị sự nghiệp đã đủ điều kiện giao tự chủ tài chính còn chần chừ, do dự, không muốn thực hiện cần phải có những biện pháp hành chính nghiêm khắc. Đồng thời cần khuyến khích, động viên những đơn vị, địa phương thực hiện tốt, vừa nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động sự nghiệp, nâng cao thu nhập cho cán bộ, viên chức và hoàn thành nghĩa vụ với Nhà nước.

Thực hiện đồng bộ, tích cực các giải pháp trên sẽ tạo ra những chuyển biến quan trọng nhằm nâng cao chất lượng dịch vụ công và sẽ là bước đột phá quan trọng, góp phần thực hiện thắng lợi chủ trương cải cách hành chính của Chính phủ.■