

TĂNG CƯỜNG CƠ CHẾ TỰ CHỦ ĐỐI VỚI CÁC ĐƠN VỊ CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG

■ PGS.TS. LÊ CHI MAI (*)

1. Dịch vụ công và nét đặc thù trong cung ứng dịch vụ công.

Trong suốt thời kỳ dài, chúng ta áp dụng một cơ chế quản lý chung cho tất cả các cơ quan, đơn vị thuộc nhà nước, từ các cơ quan hành chính đến các đơn vị sự nghiệp trực thuộc các bộ ngành, địa phương. Cơ chế đó thích ứng trong thời kỳ bao cấp, khi toàn bộ hoạt động của các tổ chức này đều sử dụng kinh phí từ ngân sách nhà nước (NSNN) và hoạt động theo cách thức “xin - cho”.

Cùng với sự phát triển của kinh tế thị trường, nhu cầu của các tổ chức và công dân ngày càng trở nên đa dạng, đặc biệt nhu cầu về các dịch vụ phục vụ trực tiếp nhu cầu thiết yếu của các tổ chức và cá nhân phát triển phong phú và lớn hơn nhiều. Trong nhận thức cũng như trên thực tế, xuất hiện sự tách biệt giữa hoạt động quản lý nhà nước với hoạt động cung ứng các dịch vụ phục vụ trực tiếp cho xã hội (mà chúng ta gọi là dịch vụ công). Theo nghĩa rộng, dịch vụ công là toàn bộ các hàng hóa, dịch vụ mà Chính phủ can thiệp vào việc cung cấp nhằm mục tiêu hiệu quả, công bằng và ổn định.

Ở Việt Nam, khái niệm dịch vụ công được hiểu phổ biến theo nghĩa hẹp hơn - đó là các hàng hóa, dịch vụ phục vụ trực tiếp nhu cầu của các tổ chức và công dân mà Chính phủ can thiệp vào việc cung ứng nhằm mục tiêu hiệu quả, công bằng và ổn định. Cụ thể hơn, dịch vụ công là những hoạt động phục vụ trực tiếp các lợi ích chung thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của các tổ chức và công dân do nhà

nước chịu trách nhiệm bảo đảm cung ứng cho xã hội.

Điểm khác biệt cơ bản giữa hoạt động quản lý nhà nước với hoạt động cung ứng các dịch vụ công nói trên là mức độ tác động trực tiếp của các hoạt động này tới lợi ích của các tổ chức, cá nhân và mức độ sử dụng thẩm quyền nhà nước trong các hoạt động đó. Quản lý nhà nước là chức năng của các cơ quan công quyền, sử dụng quyền lực nhà nước để tiến hành các hoạt động, là việc ban hành, tổ chức và giám sát thực thi các quyết định quản lý nhà nước. Đầu ra của hoạt động quản lý nhà nước hướng tới các mục tiêu chung của Nhà nước, thông qua đó tác động gián tiếp đến các tổ chức và cá nhân, mà không trực tiếp tác động đến lợi ích của các tổ chức và cá nhân. Xét về mặt tài chính, các hoạt động quản lý nhà nước dựa vào nguồn lực NSNN và không tạo ra được các nguồn thu khác, bởi vì các hoạt động này không thể chia thành các khẩu phần cho mỗi người tiêu dùng (không có tính cạnh tranh) và không loại trừ ai.

Trong khi đó, hoạt động cung ứng dịch vụ công đáp ứng trực tiếp các nhu cầu thiết yếu hàng ngày của các tổ chức và từng cá nhân. Trừ một số ít dịch vụ mang tính chất hàng hóa công cộng thuần túy mà nhà nước tài trợ hoàn toàn từ NSNN, hầu hết các dịch vụ này có khả năng tạo ra nguồn thu thông qua phí, hoặc giá cả dịch vụ tùy thuộc vào tính chất của mỗi loại dịch vụ. Những dịch vụ có thể thu tiền thông qua phí hoặc giá cả dịch vụ là những dịch vụ không đòi hỏi sử dụng quyền lực nhà nước cũng như nguồn lực từ NSNN để triển khai và do đó các chủ thể ngoài nhà nước có thể tham gia vào

(*) Học viện Hành chính

việc cung ứng. Từ các đặc điểm trên cho thấy, có thể thực hiện cơ chế quản lý đối với các đơn vị cung ứng dịch vụ công của Nhà nước theo hướng tăng cường quyền tự chủ của các đơn vị đó để thu hút sự tham gia của xã hội và mở rộng cung ứng dịch vụ công.

2. Một số kết quả đổi mới cơ chế quản lý đối với các đơn vị cung ứng dịch vụ công

Thời gian qua, Chính phủ đã từng bước đổi mới cơ chế quản lý đối với các đơn vị cung ứng dịch vụ công. Do hoạt động của các đơn vị cung ứng dịch vụ công được chia thành ba loại tương ứng với ba loại dịch vụ công (dịch vụ hành chính công, dịch vụ sự nghiệp công và dịch vụ công ích), nên cơ chế quản lý của mỗi loại hình đơn vị cung ứng dịch vụ công có những đặc thù riêng. Các cơ quan hành chính nhà nước cung ứng dịch vụ hành chính được đổi mới cơ chế hoạt động theo hướng mở rộng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong khuôn khổ kinh phí do NSNN cấp. Các đơn vị sự nghiệp công lập có cơ chế quản lý với mức độ tự chủ lớn hơn nếu tự bảo đảm được một phần hay toàn bộ chi phí thường xuyên. Các cơ sở cung ứng dịch vụ công ích hoạt động theo Luật doanh nghiệp, với nguồn kinh phí được cấp theo kế hoạch, đặt hàng hoặc đấu thầu từ NSNN.

Nhìn chung, cơ chế quản lý mới đối với các đơn vị cung ứng dịch vụ công đã trao quyền tự chủ cho các đơn vị này trên các mặt sau:

Thứ nhất, đơn vị có quyền tự chủ lớn hơn trong việc xác định tổ chức bộ máy và nhân sự phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao. Đơn vị xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của các phòng ban, bộ phận trực thuộc; bố trí hợp lý lao động, phân công nhiệm vụ cho từng cán bộ, công chức hoặc người lao động, trên cơ sở đó xác định số biên chế hợp lý, tinh giản những lao động dư thừa hoặc làm việc không có hiệu quả.

Thứ hai, đơn vị được chủ động hơn trong quản lý và tổ chức thực hiện nhiệm vụ được giao. Các đơn vị sự nghiệp được quyền liên doanh liên kết, hợp đồng cung cấp dịch vụ... nhờ đó góp phần đa dạng hoá các hoạt động cung ứng dịch vụ. Các doanh nghiệp cung ứng dịch vụ công ích, bên cạnh các hoạt động công

ích theo kế hoạch, đặt hàng hoặc đấu thầu của Nhà nước, có quyền tổ chức hoạt động kinh doanh thêm phù hợp với khả năng của doanh nghiệp và nhu cầu của thị trường.

Thứ ba, đơn vị được trao quyền lớn hơn trong quản lý tài chính, thủ trưởng đơn vị được quyết định các khoản thu và nhiệm vụ chi đối với phần kinh phí được giao tự chủ. Các đơn vị sự nghiệp, đơn vị công ích được quyền thu các khoản từ liên doanh, liên kết, cung ứng dịch vụ ngoài nhiệm vụ được nhà nước giao hoặc đặt hàng, nhờ đó đã khai thác được các nguồn thu để tăng khả năng cung ứng dịch vụ. Trong phần kinh phí được giao tự chủ, thủ trưởng đơn vị được quyết định chi vào các nội dung hoạt động theo thứ tự ưu tiên của đơn vị; được chuyển từ nội dung chi này sang nội dung chi khác cần thiết hơn; được quyết định các định mức chi tiêu trong khuôn khổ cho phép, trong đó các đơn vị sự nghiệp có thu và đơn vị hoạt động công ích được quyết định mức chi theo cơ chế thị trường.

Thứ tư, với phần kinh phí dôi ra sau khi trang trải các chi phí hoạt động và trích lập các quỹ theo quy định, các đơn vị này được sử dụng để tăng thêm thu nhập cho người lao động. Mức tăng thu nhập này không giới hạn đối với các đơn vị tự bảo đảm toàn bộ kinh phí chi thường xuyên, còn đối với các đơn vị không có nguồn thu (được ngân sách bảo đảm toàn bộ chi phí) vẫn có thể tăng thu nhập từ kinh phí tiết kiệm được với mức cho phép là gấp 2 lần quỹ lương của đơn vị. Đơn vị hoạt động công ích thực hiện hạch toán thu chi, và được tự chủ sử dụng lợi nhuận (nếu có) để trích lập các quỹ và tăng thu nhập cho người lao động theo Luật Doanh nghiệp.

Thứ năm, việc chi trả thu nhập cho người lao động được thực hiện dựa vào mức độ đóng góp của mỗi người. Để bảo đảm xác định đúng mức sự đóng góp của mỗi cá nhân, các đơn vị cung ứng dịch vụ công đã tổ chức đánh giá cán bộ, công chức và người lao động một cách công khai, chặt chẽ hơn và bước đầu đổi mới phương thức đánh giá dựa trên đóng góp thực tế của mỗi người.

Những đổi mới nói trên đã tạo ra một sức

sống mới cho các đơn vị cung ứng dịch vụ công, góp phần đa dạng hoá các hoạt động cung ứng dịch vụ, mở rộng cung ứng cả về số lượng, địa bàn, số cơ sở cung ứng và nâng cao chất lượng dịch vụ đáp ứng nhu cầu ngày càng lớn của các tổ chức và cá nhân.

Tuy nhiên, việc đổi mới cơ chế quản lý đối với các đơn vị cung ứng dịch vụ công mới đang ở giai đoạn ban đầu, phần nào phản ánh mức độ và năng lực quản lý cả ở tầm vĩ mô và vi mô. Có thể nêu lên 3 vấn đề cơ bản đang đặt ra hiện nay là:

- Sự tự chủ của đơn vị cung ứng dịch vụ công chủ yếu mới giới hạn trong phạm vi trách nhiệm và quyền hạn của đơn vị do cấp trên quy định. Cho đến nay, các cơ quan cấp trên vẫn có xu hướng chi phối hoạt động của các đơn vị trực tiếp cung ứng dịch vụ công. Các đơn vị cung ứng dịch vụ công còn bị ràng buộc về nhiều mặt như tổ chức, nhân sự, thẩm quyền quản lý và cung ứng dịch vụ công, các quy định về tài chính...

- Mức độ tự chủ của các đơn vị cung ứng dịch vụ công là khác nhau tùy thuộc vào nguồn thu của đơn vị. Điều này là vô lý, bởi vì:

+ Xét về nguyên tắc, khoản thu ngoài nguồn NSNN từ trên rót xuống (các loại phí, lệ phí) thực chất cũng là khoản thu của NSNN, chỉ có điều khoản thu này do đơn vị trực tiếp thu và được phép giữ lại để chi tiêu.

+ Việc trao quyền tự chủ phụ thuộc vào việc đơn vị có khả năng tạo ra nguồn thu ngoài NSNN từ trên "rót" xuống sẽ dẫn đến chỗ các đơn vị có lợi thế về loại hình dịch vụ công do đơn vị cung ứng, địa bàn cung ứng, năng lực sẵn có để cung ứng dịch vụ sẽ có lợi hơn các đơn vị không có các ưu thế trên.

- Thiếu các tiêu chí đánh giá các kết quả đầu ra tương ứng với mức độ tự chủ của đơn vị. Một khi trao cho đơn vị sự tự chủ lớn hơn nhưng không xác định các đầu ra tương ứng phải đạt được sẽ dẫn đến chỗ một số đơn vị có thể lạm dụng quyền tự chủ để mưu lợi ích cá nhân, cục bộ mà không quan tâm đến số lượng và chất lượng dịch vụ cung ứng cho xã hội.

3. Các giải pháp tăng cường quyền tự chủ đối với các đơn vị cung ứng dịch vụ công

Trước những đòi hỏi ngày càng cao của xã hội về dịch vụ công và những thay đổi của môi trường kinh tế, việc tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý đối với các đơn vị này là hết sức cần thiết. Sự đổi mới này phải tập trung vào những nội dung cơ bản như sau:

Một là, tăng cường phân cấp quản lý cho các đơn vị cung ứng dịch vụ công. Vấn đề này được tiến hành tùy thuộc vào từng loại hình dịch vụ, tuy nhiên phải trên nguyên tắc chung là: cái gì cấp dưới (đơn vị trực tiếp cung ứng dịch vụ công) có thể làm tốt hơn và nhanh hơn để đáp ứng nhu cầu của các tổ chức và công dân thì phân cấp cho đơn vị đó làm. Các đơn vị cung ứng dịch vụ công là các tổ chức gần người dân nhất và nắm bắt được các yêu cầu cụ thể của dân. Việc được phân cấp đầy đủ trong cung ứng dịch vụ công sẽ tạo quyền tự chủ cao hơn trong việc đáp ứng nhanh chóng và linh hoạt các yêu cầu; đồng thời góp phần nâng cao trách nhiệm của họ trước công dân cũng như trước các cơ quan cấp trên về chất lượng và số lượng dịch vụ.

Hai là, sự tự chủ phải bao gồm đồng bộ các yếu tố có quan hệ hữu cơ với nhau trong quá trình hoạt động của đơn vị. Nếu quyền tự chủ không được giao đồng bộ đối với các yếu tố nêu trên sẽ dẫn đến chỗ các quyền này hạn chế lẫn nhau và không phát huy tác dụng. Chẳng hạn, việc giao quyền tự chủ về thực hiện nhiệm vụ phải gắn với tự chủ về tổ chức, nhân sự, đồng thời các quyền tự chủ đó phải tương ứng với mức độ tự chủ về tài chính của đơn vị. Đặc biệt, các đơn vị cung ứng dịch vụ công phải thực hiện hạch toán thu chi và tính toán hiệu quả sử dụng nguồn lực, bất kể đơn vị đó có nguồn thu từ đâu. Quyền tự chủ về tài chính là cơ sở vật chất để bảo đảm việc thực hiện trên thực tế các mặt tự chủ khác của đơn vị, tạo điều kiện cho các đơn vị này chủ động cung cấp dịch vụ công một cách linh hoạt theo nhu cầu của xã hội.

Ba là, mức độ tự chủ của các đơn vị cung ứng dịch vụ công chỉ nên khác nhau căn cứ vào loại hình dịch vụ công được cung cấp mà không nên căn cứ vào nguồn thu ngoài NSNN được giao từ trên.

Việc trao quyền tự chủ nên căn cứ vào loại

hình dịch vụ công do đơn vị cung ứng, chẳng hạn: các đơn vị cung ứng dịch vụ hành chính công sẽ có ít quyền tự chủ về tài chính hơn để tránh việc các đơn vị này sử dụng quyền lực nhà nước của mình để thu tiền vì lợi ích đơn vị hoặc cá nhân. Các đơn vị sự nghiệp và công ích có quyền tự chủ cao hơn vì các dịch vụ này không gắn với việc sử dụng quyền lực nhà nước; hơn nữa hầu hết các dịch vụ này không mang tính chất hàng hoá công cộng thuần túy nên có thể huy động nhiều thành phần kinh tế cùng tham gia và do đó có thể thu tiền của người sử dụng. Đương nhiên, tùy thuộc vào mức độ dịch vụ công đó phục vụ các lợi ích thiết yếu như thế nào và số người tham gia sử dụng dịch vụ mà nhà nước có quy định mức phí hoặc giá cả dịch vụ phù hợp. Còn quyền tự chủ của các đơn vị cung ứng dịch vụ công này nên được quy định như nhau. Nghị định 43/ 2006/NĐ-CP quy định mức trần thu nhập đối với các đơn vị sự nghiệp công lập để ngăn ngừa việc các đơn vị không có thu hoặc thu thấp lợi dụng quyền tự chủ để tăng thu nhập lên quá mức⁽¹⁾. Song chúng tôi cho rằng, việc trao quyền tự chủ như nhau cho các đơn vị này không dẫn đến chỗ các đơn vị lợi dụng để tùy tiện tăng thu nhập, bởi lẽ chỉ đơn vị nào huy động được nhiều nguồn thu hơn thì mới thực sự có khả năng chi trả thu nhập cao hơn cho người lao động. Trường hợp đơn vị lợi dụng quyền tự chủ để tăng thu nhập vô căn cứ sẽ bị xử lý nghiêm khắc về mặt tài chính và trách nhiệm của thủ trưởng đơn vị.

Bốn là, hình thành các tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động của mỗi đơn vị, trong đó lưu ý các tiêu chí về hoàn thành nhiệm vụ cung ứng dịch vụ cho xã hội về số lượng, chất lượng dịch vụ và sự hài lòng của người dân về dịch vụ đó. Khi các đơn vị có quyền tự chủ khá cao, các tiêu chí đầu ra là căn cứ để cấp trên xem xét về năng lực hoạt động của đơn vị và đòi hỏi có các biện pháp cải cách cần thiết. Việc xác định các tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động của các đơn vị cung ứng dịch vụ công sẽ gắn quyền hạn với trách nhiệm của các đơn vị này và đòi hỏi sự giải trình nghiêm túc của các đơn vị trước nhà nước và trước khách hàng của mình.

Năm là, đổi mới việc chi trả thu nhập cho người lao động trên cơ sở đánh giá đúng đắn sự đóng góp của mỗi người. Mặc dù việc đánh giá người lao động trong thời gian qua đã có tiến bộ nhất định, song về cơ bản vẫn chưa có các căn cứ khoa học và chính xác để đo lường sự đóng góp đó. Vì vậy, tại hầu hết các đơn vị cung ứng dịch vụ công, việc đánh giá vẫn mang nặng cảm tính và có phần cào bằng. Việc xây dựng các hệ thống đánh giá công việc dựa trên kết quả thực thi đang là yêu cầu quan trọng đặt ra ở tất cả các cơ quan, đơn vị. Tuy nhiên, quá trình này đòi hỏi đơn vị phải xác định được các kết quả đầu ra, đổi mới quản lý dựa trên kết quả thực thi và có phương pháp đo lường sự đóng góp của mỗi người vào kết quả của bộ phận và của toàn đơn vị.

Đồng thời với việc tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý đối với các đơn vị cung ứng dịch vụ công theo hướng tăng quyền tự chủ cho các đơn vị này, cần mở rộng quá trình thu hút các thành phần kinh tế khác vào tham gia cung ứng dịch vụ công. Điều đó sẽ góp phần thúc đẩy các đơn vị cung ứng dịch vụ công của Nhà nước phải thực sự phát huy năng lực và sức cạnh tranh để bảo đảm cung ứng dịch vụ công tốt hơn cho xã hội. Đối với những đơn vị cung ứng dịch vụ công không đáp ứng được nhu cầu của xã hội về số lượng, chất lượng, hoạt động không hiệu quả so với khu vực tư, thì không nhất thiết phải tiếp tục duy trì sự tồn tại của chúng mà có thể để cho khu vực tư đảm nhận việc cung ứng dịch vụ này. Nhà nước có thể trợ cấp cho các đối tượng hưởng thụ dịch vụ hoặc chi phối hoạt động của các cơ sở tư nhân bằng các quy định cụ thể, nhằm duy trì việc cung ứng dịch vụ công ổn định và bảo đảm cho những người được nhà nước bảo trợ có khả năng tiếp cận tới các dịch vụ công này. □

Ghi chú:

(1) Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ 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 các đơn vị sự nghiệp công lập.