BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

TRƯỜNG ĐẠI HỌC NGOẠI THƯƠNG

LUẬN VĂN THẠC SĨ

PHÁP LUẬT VỀ CƠ CHẾ TỰ CHỦ TÀI CHÍNH CỦA ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP VÀ THỰC TẾ ÁP DỤNG TẠI TRƯỜNG CAO ĐẲNG Y TẾ QUẢNG NINH

Ngành: Luật Kinh tế

ĐỖ THỊ NGỌC LAN

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

TRƯỜNG ĐẠI HỌC NGOẠI THƯƠNG

LUẬN VĂN THẠC SĨ

PHÁP LUẬT VỀ CƠ CHẾ TỰ CHỦ TÀI CHÍNH CỦA ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP VÀ THỰC TẾ ÁP DỤNG TẠI TRƯỜNG CAO ĐẲNG Y TẾ QUẢNG NINH

Ngành: Luật Kinh tế

Mã số: 8380107

Họ và tên học viên: Đỗ Thị Ngọc Lan

Người hướng dẫn: TS. Nguyễn Bình Minh

Hà Nội – tháng 12 năm 2022

LỜI CAM ĐOAN

Tôi, Đỗ Thị Ngọc Lan (học viên lớp Cao học Luật Kinh tế 4C) cam đoan trước hội đồng và độc giả, luận văn được hoàn thành từ đề tài nghiên cứu của riêng tôi. Toàn bộ nội dung và số liệu được sử dụng trong đề tài luận văn này là trung thực và các thông tin được trích dẫn từ nguồn gốc rõ ràng. Trong trường hợp bị phát hiện có bất kỳ sự gian lận nào, tôi xin hoàn toàn chịu trách nhiệm trước Hội đồng, cũng như kết quả luận văn của mình.

NGƯỜI CAM ĐOAN

Đỗ Thị Ngọc Lan

LỜI CẢM ƠN

Trong quá trình thu thập số liệu và hoàn thiện luận văn, tôi đã nhận được nhiều ý kiến đóng góp quý báu từ các thầy cô giáo Trường ĐH Ngoại thương, Ban Giám hiệu và đồng nghiệp tại Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh.

Trước hết, tôi xin chân thành bày tỏ sự biết ơn sâu sắc tới Ban Giám hiệu Trường Đại học Ngoại thương, Khoa Sau đại học và các thầy cô giáo tại trường đã tạo điều kiện và góp ý để tôi hoàn thiện luận văn này.

Đặc biệt, xin được gửi lời cám ơn chân thành tới người hướng dẫn khoa học, TS. Nguyễn Bình Minh, người đã tận tâm hướng dẫn, giúp đỡ tôi thực hiện và hoàn chỉnh luận văn tốt nghiệp.

Xin cảm ơn Ban giám hiệu và bạn bè đồng nghiệp tại Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh đã hỗ trợ tôi, cung cấp số liệu và động viên tinh thần cho tôi trong quá trình học tập và thực hiện luận văn.

Luận văn không tránh khỏi thiếu sót, bất cập do kiến thức của tác giả còn hạn chế và thời gian nghiên cứu có hạn. Rất mong nhận được những ý kiến đóng góp, phân tích đánh giá của các thầy cô để tác giả có thể tiếp tục hoàn thiện đề tài.

Tôi xin chân thành cảm ơn!

TÁC GIẢ

Đỗ Thị Ngọc Lan

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN i
LỜI CẢM ƠN ii
DANH MỤC CÁC BẢNG BIỂU vi
BẢNG VIẾT TẮT CÁC CHỮ vii
TÓM TẮT KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU LUẬN VĂN viii
MỞ ĐẦU 1
Chương 1: NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA PHÁP LUẬT VỀ CƠ CHẾ TỰ CHỦ TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP Ở VIỆT NAM 7
1.1. Khái niệm về tự chủ tài chính và pháp luật về cơ chế tự chủ tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập 7
1.1.1. Khái niệm tự chủ tài chính 7
1.1.2. Khái niệm pháp luật cơ chế tự chủ tài chính đối với các ĐVSNCL 8
1.2. Nội dung quy định của pháp luật về cơ chế tự chủ tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập 13
1.2.1. Xác định mức độ tự chủ của các ĐVSNCL 13
1.2.2. Quy định các nguồn tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập 14
1.2.3. Quy định sử dụng nguồn tài chính 15
1.2.4. Quy định phân phối kết quả tài chính trong năm 16
1.2.5. Tự chủ về giao dịch tài chính và liên doanh liên kết, quản lý và sử dụng tài sản công 17
1.2.6. Lập, chấp hành dự toán và quyết toán thu chi 18
1.2.7. Quy định các điều kiện hỗ trợ bảo đảm thực hiện quyền tự chủ tài chính của các đơn vị sự nghiệp công lập 20
1.3. Đánh giá thực trạng pháp luật về tự chủ tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập 21
1.3.1. Ưu điểm *22*
1.3.2. Hạn chế, bất cập và nguyên nhân *25*
1.4. Những yếu tố ảnh hưởng đến nội dung công tác tự chủ tài chính của các đơn vị sự nghiệp công lập 28

1.4.1. Nhân tố khách quan.....28
1.4.2. Nhân tố chủ quan 29
1.5. Kinh nghiệm áp dụng pháp luật về tự chủ tài chính ở một số đơn vị sự nghiệp công lập 32
1.5.1. Trường Đại học Kinh tế Quốc dân.....*32*
1.5.2. Trường Cao đẳng Y Hà Nội 34
1.5.3. Bệnh viện đa khoa tỉnh Quảng Ninh 36
KẾT LUẬN CHƯƠNG I 39
Chương 2. THỰC TRẠNG ÁP DỤNG CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ TỰ CHỦ TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI CÁC ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP VÀ TẠI TRƯỜNG CAO ĐẲNG Y TẾ QUẢNG NINH.....40
2.1. Thực trạng áp dụng quy định của pháp luật về tự chủ tài chính tại các đơn vị sự nghiệp công lập.....40
2.2. Thực trạng áp dụng quy định của pháp luật về tự chủ tài chính tại Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh 44
2.2.1. Đặc điểm, tình hình Trường Cao Đẳng Y Tế Quảng Ninh.....44
2.2.2. Thực trạng tự chủ tài chính tại Trường Cao Đẳng Y Tế Quảng Ninh...46
2.3. Đánh giá thực trạng áp dụng các quy định của pháp luật về cơ chế tự chủ tài chính tại các đơn vị sự nghiệp công lập 57
2.3.1. Ưu điểm 57
2.3.2. Hạn chế, bất cập.....58
2.3.3. Nguyên nhân.....64
KẾT LUẬN CHƯƠNG II.....68
Chương 3. MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẰM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỰ CHỦ TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI CÁC ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP VÀ NÂNG CAO KHẢ NĂNG THỰC THI TẠI TRƯỜNG CAO ĐẲNG Y TẾ QUẢNG NINH 69
3.1. Xu hướng thực hiện tự chủ tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập 69
3.1.1 Bối cảnh thực hiện tự chủ tài chính của các đơn vị sự nghiệp công lập 69

3.1.2. Định hướng, chiến lược phát triển Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh trên cơ sở thực hiện tự chủ tài chính.....70
3.2. Một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về cơ chế tự chủ tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập.....71
3.2.1. Hoàn thiện hệ thống pháp luật, thể chế, chính sách khuyến khích xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công.....*72*
3.2.2. Giải pháp về cơ chế quản lý đối với ĐVSNCL.....*74*
3.2.3. Giải pháp về cơ chế tự chủ tài chính của ĐVSNCL.....*76*
3.2.4. Giải pháp về đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của các ĐVSNCL.....*78*
3.2.5. Đẩy mạnh công tác thông tin, tuyên truyền và thực hiện công khai, minh bạch hoạt động của ĐVSNCL.....*80*
3.3. Một số giải pháp nâng cao khả năng thực thi pháp luật về tự chủ tài chính tại Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh.....81
3.3.1. Nâng cao năng lực thực hiện pháp luật của đội ngũ cán bộ quản lý và nhận thức của cán bộ nhân viên Nhà trường về cơ chế tự chủ tài chính.....*81*
3.3.2. Mở rộng và tăng cường các nguồn thu.....*83*
3.3.3. Áp dụng mô hình quản trị hiện đại, tiên tiến nhằm nâng cao năng lực quản trị tài chính, quản lý tài sản công của đơn vị.....*86*
3.3.4. Thực hiện phân cấp trong quản lý tài chính cho các đơn vị trực thuộc *88*
3.3.5. Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra nội bộ.....*90*
3.4. Một số kiến nghị với các cơ quan quản lý nhà nước…… 92
KẾT LUẬN CHƯƠNG 3.....97
KẾT LUẬN.....98
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....99

DANH MỤC CÁC BẢNG BIỂU

Biểu 1: Thống kê trình độ chuyên môn của đội ngũ CBQL, nhà giáo 45
Biểu 2: Thống kê về quy mô đào tạo 46
Biểu 3. Lộ trình Trường CĐ Y tế Quảng ninh thực hiện tự chủ tài chính 47
Biểu 4. Tổng hợp kinh phí được NSNN cấp 48
Biểu 5. Thống kê nguồn thu một số năm 49
Biểu 6: Thống kê mức thu học phí các năm học 50
Biểu 7. Thống kê thực hiện miễn giảm học phí 51
Biểu 8. Thống kê nguồn chi một số năm 52
Biểu 9. Thống kê số lượng người làm việc qua các năm 52
Biểu 10. Chi thu nhập tăng thêm các năm 53
Biểu 11. Lương bình quân của CBNV các năm 54
Biểu 12. Tổng hợp chênh lệch thu chi 54
Biểu 13. Tổng hợp trích lập các quỹ 55
Biểu 14. Thống kê liên kết, phối hợp đào tạo 56
Biểu 15. Thống kê đào tạo lâm sàng 56
Biểu 16. Thống kê mức thu học phí năm học 2020-2021.....62

BẢNG VIẾT TẮT CÁC CHỮ

Các chữ viết tắt	Viết đầy đủ
CP	CHÍNH PHỦ
CBVC, NLĐ	CÁN BỘ, VIÊN CHỨC VÀ NGƯỜI LAO ĐỘNG
DVC	DỊCH VỤ CÔNG
ĐVSNCL	ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP
KTTT	KINH TẾ THỊ TRƯỜNG
NCKH	NGHIÊN CỨU KHOA HỌC
NĐ	NGHỊ ĐỊNH
NQ	NGHỊ QUYẾT
NSNN	NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC
QĐ	QUYẾT ĐỊNH
QĐPL	QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT
TCTC	TỰ CHỦ TÀI CHÍNH

TÓM TẮT KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU LUẬN VĂN

Đổi mới phương thức tổ chức và hoạt động, thực hiện cơ chế tự chủ tài chính (TCTC) ở các đơn vị sự nghiệp công lập (ĐVSNCL) được xác định là hướng đi tất yếu, cấp bách nhưng lâu dài của Đảng và Nhà nước nhằm nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công và tái cơ cấu lại ngân sách nhà nước (NSNN), đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế thị trường (KTTT) và hội nhập quốc tế.

Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh là ĐVSNCL đầu tiên tại Quảng Ninh thực hiện lộ trình tự chủ về tổ chức bộ máy và chi phí hoạt động thường xuyên. Sau tám (08) năm triển khai, thực tế đã xuất hiện những tồn tại, bất cập, vướng mắc cho thấy việc thực hiện tự chủ tài chính của Trường còn chưa thật sự phù hợp, điều này đã tạo ra những cản trở cho sự phát triển trong giai đoạn hiện nay của nhà trường. Vì vậy, qua đề tài luận văn này, tác giả tiến hành nghiên cứu, phân tích và đánh giá thực trạng thực hiện các quy định của pháp luật về cơ chế tự chủ tài chính đối với các ĐVSNCL và thực tế áp dụng tại Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh. Từ đó, tác giả đề xuất một số các giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về tự chủ tài chính đối với các ĐVSNCL và nâng cao khả năng thực thi pháp luật về tự chủ tài chính tại trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh.

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Những năm gần đây, Đảng và Chính phủ đã quan tâm chỉ đạo triển khai đổi mới cách thức tổ chức và hoạt động, tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các ĐVSNCL. Chủ trương này được thể hiện tại Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị lần thứ sáu BCH Trung ương khóa XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các ĐVSNCL và Nghị quyết 08/NQ-TW ngày 24/01/2018 ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết 19-NQ/TW với mục tiêu nâng cao hiệu quả hoạt động của các ĐVSNCL, nâng cao chất lượng dịch vụ công, thực hiện tái cơ cấu ngân sách nhà nước (NSNN) đáp ứng yêu cầu đổi mới nền kinh tế và hội nhập quốc tế.

Cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL đã được manh nha thực hiện từ năm 2002 khi Chính phủ ban hành Nghị định 10/2002/NĐ-CP quy định về chế độ tài chính áp dụng cho ĐVSNCL có thu. Sau quá trình triển khai dài hơn 20 năm, chúng ta đã đạt được những kết quả đáng khích lệ như: các ĐVSNCL khi được giao quyền TCTC đã chủ động sử dụng hợp lý, hiệu quả nguồn kinh phí để thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao, đồng thời tận dụng nguồn lực hiện có về nhân lực, cơ sở vật chất, uy tín, thương hiệu, đặc thù ngành nghề, lĩnh vực hoạt động…để mở rộng, đa dạng và nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công, tăng nguồn thu, cải thiện thu nhập cho cán bộ, viên chức và người lao động (CBVC, NLĐ) trong đơn vị, góp phần giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước.

Tuy vậy, bên cạnh đó vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế, bất cập trong quá trình thực hiện cơ chế này như: hệ thống quy định pháp luật chưa đồng bộ và hoàn thiện, chưa tạo được động lực khuyến khích các ĐVDNCL thực hiện tự chủ, lộ trình triển khai tự chủ còn chậm, kết quả thực hiện chưa tương xứng với tiềm lực của đất nước, hiệu quả hoạt động của các ĐVSNCL chưa cao, vì vậy chất lượng dịch vụ công chưa có sức cạnh tranh.

Là ĐVSNCL trực thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Ninh, Trường Cao đẳng Y

tế Quảng Ninh đã có lịch sử 60 năm xây dựng và phát triển. Đến nay, trong lĩnh vực đào tạo khối ngành sức khoẻ, Nhà trường đã tạo dựng được uy tín và thương hiệu trên địa bàn tỉnh và trên cả nước. Năm 2017 là năm đầu tiên Nhà trường được giao thực hiện tự chủ 100% về tổ chức bộ máy, nhân sự và chi thường xuyên (CTX). Nhiều kế hoạch, giải pháp đã được Nhà trường xây dựng và triển khai đồng bộ như: nâng cao chất lượng công tác đào tạo và công tác nghiên cứu khoa học (NCKH), đẩy mạnh hợp tác với các đơn vị y tế, đơn vị sử dụng nhân lực ngành y tế trong và ngoài tỉnh, đẩy mạnh đào tạo theo đặt hàng và nhu cầu xã hội. Bên cạnh đó, căn cứ chức năng, nhiệm vụ được giao, Nhà trường mở rộng thêm các dịch vụ có thu phù hợp với nguồn lực sẵn có như dịch vụ khám và tư vấn sức khoẻ, tiêm chủng vacxin, chăm sóc sức khoẻ tại nhà. Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu, quá trình thực hiện cơ chế TCTC tại đơn vị đã nảy sinh nhiều bất cập, hạn chế dẫn đến những khó khăn, rào cản cho sự phát triển trong giai đoạn hiện nay của Nhà trường.

Do vậy, cần thiết phải đánh giá thực trạng pháp luật và tình hình thực hiện các quy định pháp luật về cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL và thực tế áp dụng tại Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh. Từ đó đúc kết kinh nghiệm, xây dựng những định hướng và giải pháp thực hiện có hiệu quả hơn công tác này.

Từ những lý do nói trên, đề tài mà em chọn để nghiên cứu làm luận văn tốt nghiệp thạc sỹ Luật Kinh tế là: "Pháp luật về cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập và thực tế áp dụng tại Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh".

2. Tình hình nghiên cứu

2.1. Trên thế giới

Đề tài về tự chủ và TCTC các trường đại học ở các nước trên thế giới được nhiều tác giả quan tâm, nghiên cứu. Một số công trình tiêu biểu như:

- Malcolm Prowle và Eric Morgan (2005) nghiên cứu về các trường đại học ở Mỹ với công tác quản lý và kiểm soát tài chính giáo dục đại học.

- Esterman, T.& Pruvot, E.B (2011). Nguồn tài chính, cơ cấu thu - chi và tác động của các nhân tố đến kết quả thực hiện TCTC tại các trường đại học ở Châu Âu

là nội dung nghiên cứu của tác giả.

- Arben Malaj, Fatmir Mema, and Sybi Hida (2005). Tác giả cho rằng điều kiện và giải pháp để thực hiện tự chủ, TCTC hiệu quả cho các trường đại học là phải hoàn thiện hệ thống pháp luật, tăng cường trách nhiệm của các Cơ quan Nhà nước, đề cao vai trò và hệ thống quy định về quyền hạn, trách nhiệm của người đứng đầu đơn vị.

Trong lĩnh vực y tế:

- Loraine Hawkins, 2011, "Phân tích việc thực hiện Chính sách tự chủ bệnh viện trên thế giới và thực tế ở Việt Nam". Nghiên cứu tổng quan kinh nghiệm quốc tế về cải cách bệnh viện và tự chủ bệnh viện giai đoạn 1980-2009, kinh nghiệm của Việt Nam về tự chủ bệnh viện qua khảo sát 18 bệnh viện công, từ đó đề xuất các phương án chính sách để kiểm soát những tác động không mong muốn của việc thực hiện tự chủ bệnh viện.

2.2. Tại Việt Nam

Liên quan đến đề tài của luận văn, có một số công trình nghiên cứu của các tác giả trong nước đã được công bố trước đây như:

- Tiến sỹ Nguyễn Ngô Thị Hoài Thu (2004), "Hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính đối với đơn vị sự nghiệp có thu trong lĩnh vực giáo dục, y tế và văn hoá". Tác giả đã phân tích những thành công và hạn chế khi giao quyền TCTC đối với một số ĐVSNCL có thu hoạt động trong ngành y tế, giáo dục theo quy định pháp luật.

- PGS.TS Bạch Thị Minh Huyền (2005), " Cơ chế tài chính đối với đơn vị sự nghiệp có thu và giải pháp đổi mới cơ chế tự chủ tài chính đối với các ĐVSNCL", đề tài cấp Bộ. Tác giả nghiên cứu, đánh giá thực trạng thực hiện các quy định pháp luật về chế độ tài chính của các ĐVSNCL, đưa ra đề xuất sửa đổi, bổ sung các quy định để tạo điều kiện thực hiện hiệu quả quyền tự chủ của các đơn vị.

- Phạm Chí Thanh (2011) " Đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công ở Việt Nam", luận án tiến sĩ. Tác giả nghiên cứu, phân tích bản chất, chức năng tài chính của các ĐVSNCL trong nền KTTT định hướng xã hội chủ

nghĩa, mối quan hệ giữa Nhà nước và các ĐVSNCL hướng tới mục tiêu quản lý ĐVSNCL theo kết quả hoạt động và TCTC. Từ đó tác giả đề xuất các biện pháp đổi mới, tăng cường hiệu quả các chính sách tài chính tại khu vực sự nghiệp công.

- Trần Đức Cần (2012), "Hoàn thiện cơ chế TCTC các trường đại học công lập ở Việt Nam", luận án Tiến sỹ kinh tế. Tác giả phân tích bản chất của cơ chế TCTC, các tiêu chí đánh giá hiệu quả và các yếu tố ảnh hưởng đến việc thực hiện TCTC, thực trạng thực hiện các quy định pháp luật về TCTC tại các trường đại học công lập. Từ đó, tác giả đưa ra các giải pháp hoàn thiện hệ thống quy định pháp luật về cơ chế TCTC và triển khai áp dụng hiệu quả cơ chế này tại các trường đại học công lập của nước ta.

- Lê Thị Thanh Hà (2016) "TCTC trong các trường đại học, cao đẳng công lập: Nghiên cứu tại trường Cao đẳng Du lịch Hà Nội", Luận văn Thạc sỹ tài chính - ngân hàng. Tác giả đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu và cơ sở lý luận về cơ chế TCTC đối với các trường đại học, cao đẳng công lập và thực trạng TCTC tại trường Cao đẳng du lịch Hà Nội. Từ đó, tác giả đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu quả công tác tổ chức thực hiện các quy định pháp luật về TCTC tại đơn vị.

Ngoài ra, cũng có những bài báo, công trình nghiên cứu tiếp cận các vấn đề về quản lý tài chính, tổng quan chung về cơ chế TCTC đối với khu vực sự nghiệp công. Nhìn chung, các công trình nói trên chỉ mới phân tích, đánh giá dưới góc độ kinh tế - tài chính để rút ra kết luận chủ trương giao quyền TCTC cho các ĐVSNCL là hoàn toàn đúng đắn, phân tích những bất cập và đề xuất một số nội dung đổi mới cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL. Nhưng các công trình chưa đề cập tới thực trạng pháp luật về TCTC đối với các ĐVSNCL, những khó khăn, thuận lợi khi áp dụng các quy định pháp luật và giải pháp hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này.

Như vậy, chưa có công trình nào nghiên cứu về "Pháp luật về cơ chế tự chủ tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập và thực tế áp dụng tại trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh". Đây là đề tài nghiên cứu tập trung vào các quy định pháp luật về tự chủ tài chính đối với các ĐVSNCL và thực tế áp dụng tại Trường Cao đẳng Y tế quảng Ninh. Luận văn này phù hợp với chuyên ngành Luật kinh tế và không có

sự trùng lặp về phạm vi, đối tượng, mục đích nghiên cứu so với các công trình nghiên cứu khác.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích

Luận văn hướng đến mục đích nghiên cứu: Đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL và nâng cao khả năng thực thi pháp luật về tự chủ tài chính tại Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh.

3.2. Nhiệm vụ

Đề giải quyết mục đích nghiên cứu nói trên, luận văn thực hiện các nhiệm vụ sau:

- Nghiên cứu cơ sở lý luận và thực trạng pháp luật về cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL bao gồm khái niệm, đặc điểm, nội dung, các nhân tố tác động và đánh giá thực trạng vấn đề nghiên cứu.

- Trình bày thực trạng thực hiện pháp luật cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL và thực tế tại Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh, đánh giá những ưu điểm và những hạn chế, tồn tại, nguyên nhân.

- Đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật và nâng cao khả năng thực thi pháp luật về tự chủ tài chính tại Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh.

4. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng: Tác giả tập trung nghiên cứu làm rõ các quy định của pháp luật Việt Nam về cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL và thực tiễn áp dụng tại trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh.

4.2. Phạm vi

Phạm vi nghiên cứu của đề tài luận văn như sau:

- Phạm vi nghiên cứu về nội dung: Nghiên cứu lý luận, thực trạng pháp luật về cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL và thực tế áp dụng tại Trường CĐ Y tế Quảng Ninh.

- Phạm vi về không gian: Nghiên cứu tình hình thực hiện pháp luật về cơ chế TCTC tại các ĐVSNCL và Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh.

- Phạm vi về thời gian: giai đoạn từ năm 2002 đến năm 2021. Đây là khoảng thời gian nước ta thực hiện cơ chế tự chủ tài chính đối với các ĐVSNCL.

5. Phương pháp nghiên cứu

Tác giả tham khảo những tài liệu lý luận, văn bản, sách báo và các công trình nghiên cứu liên quan nhằm tổng quan nghiên cứu vấn đề và xây dựng cơ sở lý luận về pháp luật về cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL. Tác giả sử dụng các phương pháp nghiên cứu: phương pháp nghiên cứu và thu thập tài liệu, thống kê, quản lý số liệu; tổng hợp, phân tích và đánh giá và phương pháp so sánh. Cụ thể là:

Đối với chương 1, phương pháp chủ yếu là nghiên cứu tài liệu lý luận, sách báo, thu thập và phân tích thông tin, tổng hợp trình bày cơ sở lý luận về quy định của pháp luật về cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL.

Đối với chương 2, phương pháp nghiên cứu chủ yếu là thu thập, thống kê, quan sát nắm bắt thực trạng, phân tích dữ liệu và thông tin thu thập được, tổng hợp và so sánh, trình bày dữ liệu thông tin và đánh giá về thực trạng thực hiện pháp luật về cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL và tại Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh.

Đối với chương 3, phương pháp nghiên cứu chủ yếu là tổng hợp, logic để đưa ra kết luận, đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật và nâng cao khả năng thực thi pháp luật về tự chủ tài chính tại Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh.

6. Bố cục luận văn

Ngoài phần mở đầu và kết luận, nội dung luận văn được thể hiện ở 03 chương:

Chương 1: Những nội dung cơ bản của pháp luật về cơ chế tự chủ tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập ở Việt Nam.

Chương 2: Thực trạng áp dụng các quy định của pháp luật về tự chủ tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập và tại Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh

Chương 3: Một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về cơ chế tự chủ tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập và nâng cao khả năng thực thi pháp luật về tự chủ tài chính tại Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh.

Chương 1: NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA PHÁP LUẬT VỀ CƠ CHẾ TỰ CHỦ TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP Ở VIỆT NAM

1.1. Khái niệm về tự chủ tài chính và pháp luật về cơ chế tự chủ tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập

1.1.1. Khái niệm tự chủ tài chính

Tất cả công dân được tiếp nhận bình đẳng hàng hoá, dịch vụ công là nguyên tắc tồn tại ở đa số các nước trên thế giới. Trách nhiệm của Nhà nước là bảo đảm và giám sát hiệu quả của hoạt động cung ứng hàng hoá, dịch vụ công. Đồng thời, Nhà nước đảm bảo việc thụ hưởng các dịch vụ công của mọi tầng lớp nhân dân được công bằng. Tuy nhiên, trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội, nhu cầu về số lượng và chất lượng dịch vụ công ngày càng tăng nhanh. Điều này đã tạo sức ép cho công tác quản lý của Nhà nước nói chung, NSNN để chi cho các hoạt động này nói riêng. Vì vậy, để nâng cao hiệu quả thực hiện chức năng phục vụ xã hội của Nhà nước, yêu cầu cấp thiết được đặt ra là phải cải cách công tác quản lý cung ứng dịch vụ công.

Ở nước ta, các ĐVSNCL giữ vai trò then chốt, chủ đạo trong cung ứng các hàng hóa, dịch vụ công cơ bản, thiết yếu; tạo lập các yếu tố nền tảng về an sinh xã hội, đáp ứng nhu cầu của người dân ngày một nâng cao về mức sống, chất lượng sống và sự phát triển văn hóa xã hội. Khái niệm về ĐVSNCL được quy định khoản 1 điều 2 Nghị định 60/2021/NĐ-CP : "Đơn vị sự nghiệp công lập do cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước thành lập theo quy định của pháp luật, có tư cách pháp nhân, có con dấu, tài khoản riêng theo quy định của pháp luật, cung cấp dịch vụ sự nghiệp công hoặc phục vụ quản lý nhà nước." Như vậy, ĐVSNCL có 05 đặc trưng, đó là: do nhà nước lập ra; người làm việc trong ĐVSNCL là người nhà nước; cung cấp hàng hóa, dịch vụ sự nghiệp công; hoạt động dựa vào NSNN và không vì mục tiêu lợi nhuận.

Trong quá trình Nhà nước chuyển đổi từ mô hình quản lý tập trung bao cấp sang quản lý theo cơ chế thị trường đối với các ĐVSNCL, xuất hiện khái niệm "tự chủ tài chính". Theo đó, TCTC là quyền của một đơn vị được tự định đoạt và chịu

trách nhiệm đối với mọi hoạt động về sử dụng tài chính, huy động và phân bổ tài chính để đạt được mục tiêu khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao.

Từ "cơ chế" là chuyển ngữ của từ “mécanisme” của phương Tây. "mécanisme" là cách thức mà theo đó một tập hợp các yếu tố có tác động qua lại, phụ thuộc vào nhau hoạt động (Từ điển Le Petit Larousse, 1999). Còn “cơ chế” được định nghĩa trong từ điển Việt Nam là "cách thức theo đó một quá trình thực hiện" (Viện Ngôn ngữ học 1996).

Cơ chế TCTC của các ĐVSNCL là “các quy định về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện quy định về danh mục sự nghiệp công; giá, phí và lộ trình tính giá dịch vụ sự nghiệp công; phân loại mức độ tự chủ tài chính; tự chủ sử dụng nguồn tài chính; tự chủ trong hoạt động liên doanh, liên kết; quản lý, sử dụng tài sản công và các quy định khác liên quan.” (Khoản 1 điều 3 Nghị định 60/2021/NĐ-CP). Như vậy, cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL được hiểu là cơ chế trao quyền cho các ĐVSNCL tự quyết định và chịu trách nhiệm về các khoản thu, chi của đơn vị nhưng không được vượt quá mức quy định của Nhà nước.

TCTC và tăng quyền TCTC cho các ĐVSNCL nhằm hướng tới 3 mục tiêu sau:

Thứ nhất, tạo cho ĐVSNCL chủ động sử dụng các nguồn lực để thực hiện nhiệm vụ, phát huy khả năng của đơn vị để nâng cao hiệu quả hoạt động, tăng doanh thu, cải thiện thu nhập cho CBVC, NLĐ.

Thứ hai, thực hiện xã hội hóa, huy động mọi thành phần kinh tế tham gia cung ứng dịch vụ công, phát triển các hoạt động sự nghiệp, từng bước tái cơ cấu NSNN.

Thứ ba, bên cạnh việc trao quyền TCTC cho các ĐVSNCL, Nhà nước vẫn thực hiện chức năng quản lý, đầu tư phát triển các hoạt động sự nghiệp, bảo đảm cung cấp dịch vụ công, đặc biệt là đối với các đối tượng chính sách, đồng bào dân tộc thiểu số …

1.1.2. Khái niệm pháp luật cơ chế tự chủ tài chính đối với các ĐVSNCL

a. Khái niệm

Pháp luật về cơ chế TCTC của ĐVSNCL là những quy định pháp luật về quá

trình tạo lập, phân phối, sử dụng các quỹ tiền tệ để thực hiện chức năng nhiệm vụ và hoạt động của ĐVSNCL, hay nói cách khác, pháp luật về TCTC của các ĐVSNCL là tổng hợp các văn bản quy phạm pháp luật do Nhà nước ban hành nhằm điều chỉnh các quan hệ tài chính phát sinh trong quá trình tổ chức, hoạt động của các ĐVSNCL.

Trong công tác quản lý của một đơn vị, chức năng quan trọng, đóng vai trò then chốt là quản trị tài chính. Theo đó, chỉ khi hoạch định, quản lý và sử dụng tốt nguồn tài chính thì mới có thể đảm bảo hiệu quả hoạt động, chất lượng dịch vụ công, việc làm và thu nhập cho CBVC, NLĐ của đơn vị. Nhìn nhận theo góc độ quản lý tài chính, cơ chế TCTC là việc cơ quan quản lý, trong khuôn khổ quy định pháp luật, trao quyền cho đơn vị chủ động chỉ đạo, điều hành, triển khai và quyết định các hoạt động tài chính để nâng cao hiệu quả hoạt động của đơn vị. Cùng với việc được trao quyền tự quyết định và triển khai các hoạt động, các đơn vị phải tự chịu trách nhiệm về các quyết định đó và hiệu quả hoạt động của mình, đồng thời phải tuân thủ định hướng của Nhà nước và các quy định pháp luật. Mặt khác, đơn vị phải tự giám sát, đánh giá công tác quản lý tài chính, thực hiện nghĩa vụ giải trình và công khai các hoạt động theo quy định pháp luật.

Như vậy, pháp luật về cơ chế TCTC nhằm tạo ra hành lang pháp lý để giao cho các ĐVSNCL thực hiện quyền tự chủ trong tạo lập, quản lý, sử dụng các nguồn lực tài chính để triển khai các hoạt động thực hiện chức năng nhiệm vụ được giao, nâng cao chất lượng dịch vụ công cung cấp cho xã hội, phục vụ quản lý Nhà nước.

b. Đặc điểm của pháp luật về cơ chế tự chủ tài chính

Từ những phân tích về cơ chế TCTC nói trên, pháp luật cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL cũng mang những đặc trưng cụ thể:

Thứ nhất, quy định việc trao quyền song song với tự chịu trách nhiệm. Các ĐVSNCL khi được trao quyền tự quyết định việc sử dụng, quản lý nguồn tài chính của mình, phải tự chịu trách nhiệm trước Nhà nước, trước pháp luật, trước những người thụ hưởng về chất lượng hoạt động, chất lượng hàng hóa và dịch vụ mà mình cung cấp.

Thứ hai, quyền TCTC luôn đi cùng với quyền được tự chủ các hoạt động khác

của ĐVSNCL. Bởi vì, quyền TCTC có mối quan hệ mật thiết với các quyền tự chủ về tổ chức bộ máy, sử dụng nhân lực, lựa chọn phương thức, lĩnh vực, loại và chất lượng hàng hoá, dịch vụ cung cấp. Một cách rõ ràng hơn, chỉ khi ĐVSNCL có quyền tự quyết về lĩnh vực, phạm vi, cách thức tổ chức, hoạt động, lựa chọn con người và phương thức thực hiện chức năng, nhiệm vụ thì mới có thể triển khai có hiệu quả quyền TCTC và ngược lại. Và chỉ khi các quyền này song hành cùng nhau, ĐVSNCL mới có thể hoạt động hiệu quả.

Thứ ba, Nhà nước giao cho các ĐVSNCL quyền TCTC có giới hạn, trong khuôn khổ quy định pháp luật. Nhà nước thành lập, quản lý các ĐVSNCL để thực hiện các nhiệm vụ do Nhà nước giao nhằm cung cấp các dịch vụ, hàng hóa công thiết yếu bảo đảm quá trình hoạt động thông suốt của toàn xã hội. Do đó, thông qua các cơ quan quản lý, Nhà nước theo dõi, kiểm tra, giám sát hoạt động của các ĐVSNCL, bao gồm cả hoạt động tài chính. Vì thế, Nhà nước ban hành các quy định về phạm vi, mức độ tự chủ và cơ chế kiểm tra, giám sát hoạt động tài chính trong các ĐVSNCL. Sự giới hạn này là hoàn toàn cần thiết và hợp lý. Nó xuất phát từ lợi ích chính đáng trong việc hưởng thụ dịch vụ công của xã hội mà Nhà nước đảm bảo cung cấp.

c. Vai trò của pháp luật về cơ chế tự chủ tài chính

Nhà nước thực hiện vai trò quản lý, xây dựng cơ chế chính sách để hỗ trợ và đảm bảo các ĐVSNCL hoạt động hiệu quả theo đúng định hướng. Vì vậy, pháp luật về cơ chế TCTC giữ vai trò tạo dựng hành lang pháp lý cho hoạt động quản lý tài chính của các ĐVSNCL. Cụ thể:

Thứ nhất, quyền sở hữu là nội dung quan trọng nhất khi nhắc đến quyền TCTC đối với mỗi một chủ thể. Nhà nước xác lập và đảm bảo quyền sở hữu của ĐVSNCL đối với các nguồn lực tài chính bằng các quy định pháp luật về cơ chế TCTC, bao gồm: nguồn NSNN cấp kinh phí, nguồn thu sự nghiệp, các nguồn thu khác như viện trợ, quà tặng, vay vốn, huy động vốn… của đơn vị.

Thứ hai, quyền được chủ động sử dụng các nguồn lực tài chính của đơn vị cũng được Nhà nước xác lập và bảo đảm, bao gồm: lập dự toán thu chi; hoạch định,

xây dựng kế hoạch, quản lý và sử dụng kinh phí thực hiện các hoạt động quản lý, chuyên môn, … ĐVSNCL được tiếp tục sử dụng phần kinh phí chưa sử dụng hết từ nguồn kinh phí hoạt động thường xuyên và các khoản thu sự nghiệp năm trước chưa sử dụng hết bằng hình thức trích lập và sử dụng các quỹ theo quy định pháp luật.

Thứ ba, pháp luật về cơ chế TCTC hỗ trợ và bảo đảm thực hiện quyền TCTC của các ĐVSNCL. Các đơn vị được vay vốn tín dụng hoặc các quỹ hỗ trợ phát triển, được huy động vốn để mở rộng tổ chức sản xuất, cung ứng dịch vụ và nâng cao chất lượng hoạt động. Được sử dụng số tiền trích khấu hao thu hồi vốn hoặc thanh lý tài sản cố định thuộc NSNN để lại đơn vị theo quy định pháp luật để đầu tư đổi mới trang thiết bị, cơ sở vật chất. Đơn vị cũng được chủ động quản lý, sử dụng nhân lực theo biên chế được giao hoặc phê duyệt, phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, vị trí việc làm và khả năng tài chính của mình. Đồng thời, đơn vị cũng được xây dựng và thực hiện các mức chi quản lý, chuyên môn… cao hoặc thấp hơn định mức của Nhà nước, được điều chỉnh tăng lương, thu nhập tăng thêm, chi thưởng cho CBNV, NLĐ và các khoản chi khác… dựa trên khả năng và nguồn lực tài chính của đơn vị theo quy định pháp luật.

d. Các nguyên tắc thực hiện quyền tự chủ tài chính trong các ĐVSNCL

Thứ nhất, nguyên tắc đầu tiên và quan trọng nhất khi thực hiện quyền TCTC của ĐVSNCL là hoàn thành nhiệm vụ. Hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ công, phục vụ quản lý Nhà nước của ĐVSNCL phải phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao và năng lực của đơn vị.

Thứ hai, nguyên tắc công khai, dân chủ. Trong quá trình thực hiện TCTC, ĐVSNCL phải thực hiện công khai, dân chủ theo quy định pháp luật.

Thứ ba, nguyên tắc gắn quyền tự chủ với tự chịu trách nhiệm. ĐVSNCL được trao quyền tự chủ thì song song với đó, phải tự chịu trách nhiệm về những quyết định và hoạt động của đơn vị trước pháp luật, cơ quan Nhà nước và các đối tượng thụ hưởng hàng hóa, dịch vụ của mình. Mặt khác, đơn vị phải chịu sự kiểm tra, giám sát của các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền theo quy định pháp luật.

Thứ tư, khi thực hiện quyền TCTC, các ĐVSNCL phải đảm bảo lợi ích Nhà nước, quyền, nghĩa vụ của các tổ chức và cá nhân theo quy định pháp luật.

e. Các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về tự chủ tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập

Thứ nhất, tính hiệu lực. Tính hiệu lực của pháp luật về TCTC đối với các ĐVSNCL thể hiện ở giá trị thi hành trên thực tiễn, điều này có nghĩa là nó phải đảm bảo hợp pháp, hợp hiến, không chồng chéo và mâu thuẫn với các quy định pháp luật hiện hành khác. Đồng thời, phải tương ứng với trình độ phát triển kinh tế - xã hội, phù hợp với chế độ chính trị, truyền thống văn hóa và xu thế hội nhập quốc tế của đất nước. Pháp luật về TCTC phải tạo ra được hành lang pháp lý để các ĐVSNCL chủ động quyết định và thực hiện hiệu quả các hoạt động tài chính của mình. Bên cạnh đó, để đảm bảo thực thi hiệu quả các quy định pháp luật về TCTC đối với ĐVSNCL cần phải có sự hỗ trợ về mặt hành chính.

Thứ hai, tính hiệu quả. Hai yếu tố cơ bản để đánh giá sự hiệu quả của một quy định pháp luật là: đạt được mục tiêu của người ban hành và chi phí tối ưu để đạt được kết quả đó. Hiệu quả của pháp luật về TCTC đối với các ĐVSNCL được thể hiện ở chất lượng nội dung của những quy định về cơ chế này có tác động đến các quan hệ liên quan để điều chỉnh theo hướng tích cực với một chi phí thấp nhất.

Thứ ba, tính linh hoạt**.** Nội dung những quy định pháp luật về TCTC phải có tính linh hoạt, nghĩa là có khả năng thích ứng với sự thay đổi về xu hướng phát triển kinh tế xã hội, hội nhập quốc tế, đường lối phát triển của ĐVSNCL… Ví dụ, tùy thuộc vào mức độ tự chủ và khả năng của đơn vị, quy định về TCTC cho phép các ĐVSNCL tự quyết định các hoạt động tài chính nhằm khai thác, đa dạng hóa các nguồn thu phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao.

Thứ tư, tính công bằng. Những quy định pháp luật về TCTC phải tạo ra sự công bằng giữa quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm, giữa chi phí và lợi ích mang lại, công bằng trong cạnh tranh giữa các đơn vị cung ứng dịch vụ công. Các ĐVSNCL phải đảm bảo khai thác và sử dụng hiệu quả mọi nguồn lực, đảm bảo đạt được sự hài lòng của xã hội về số lượng và chất lượng cung ứng dịch vụ của mình.

Thứ năm, sự thừa nhận của cộng đồng. Pháp luật về TCTC là tổng hợp các văn bản quy phạm pháp luật do Nhà nước ban hành nhằm điều chỉnh các quan hệ xã

hội phát sinh trong quá trình các ĐVSNCL tham gia các quan hệ tài chính. Bằng những qui định này, Nhà nước trao quyền gắn với trách nhiệm cho các đơn vị, trong giới hạn và có điều kiện, chủ động khai thác, sử dụng hiệu quả các nguồn lực tài chính. Đồng thời, Nhà nước quy định về quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước, các tổ chức, cá nhân … trong việc thực hiện quyền và nghĩa vụ đối với ĐVSNCL khi tham gia các quan hệ xã hội, quan hệ tài chính với các ĐVSNCL. Vì vậy, hiệu quả của pháp luật về cơ chế TCTC phụ thuộc vào sự thừa nhận của các ĐVSNCL và các chủ thể liên quan.

1.2. Nội dung quy định của pháp luật về cơ chế tự chủ tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập

Trong quá trình thực hiện TCTC, các ĐVSNCL tham gia các quan hệ tài chính sẽ có các quyền và nghĩa vụ pháp lý nhất định. Thời gian vừa qua, các quy định pháp luật về cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL đã được điều chỉnh, bổ sung nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập trong thực tiễn thực hiện. Hiện nay, những nội dung quy định về cơ chế này như sau:

1.2.1. Xác định mức độ tự chủ của các ĐVSNCL

Mỗi ĐVSNCL có mức độ TCTC khác nhau sẽ có những quyền quyết định các hoạt động tài chính khác nhau. Hiện nay, ở nước ta, các ĐVSNCL được phân loại vào 4 nhóm mức độ TCTC và quy định về cách thức phân loại các mức độ này đã cụ thể, chi tiết hơn. Việc phân loại mức độ TCTC của ĐVSNCL được thực hiện trên cơ sở tách bạch giữa hoạt động thực hiện nhiệm vụ do Nhà nước giao và hoạt động không sử dụng NSNN mà đơn vị được tự quyết định theo quy định pháp luật:

- Đơn vị nhóm 1: ĐVSNCL tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư

- Đơn vị nhóm 2: ĐVSNCL tự bảo đảm chi thường xuyên

- Đơn vị nhóm 3: ĐVSNCL tự bảo đảm một phần chi thường xuyên

- Đơn vị nhóm 4: ĐVSNCL do Nhà nước bảo đảm chi thường xuyên

Nhà nước quy định về: dịch vụ công và Giá, phí dịch vụ công sử dụng NSNN; dịch vụ công không sử dụng NSNN để làm căn cứ cho việc xác định, phân loại mức

độ tự chủ của ĐVSNCL. NSNN chuyển từ hỗ trợ các ĐVSNCL sang hỗ trợ cho các đối tượng thụ hưởng dịch vụ công cơ bản, thiết yếu; chuyển từ hỗ trợ theo cơ chế cấp phát bình quân sang cơ chế Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ hoặc đấu thầu cung cấp dịch vụ công căn cứ vào chất lượng đầu ra. Việc bố trí NSNN để thực hiện các dịch vụ công theo phân cấp hiện hành của pháp luật, phù hợp với khả năng cân đối của NSNN và quy định của cơ quan có thẩm quyền về lộ trình điều chỉnh tính đủ các chi phí hình thành giá dịch vụ.

Căn cứ chức năng, nhiệm vụ được giao và dự toán thu, chi năm đầu thời kỳ ổn định, ĐVSNCL xây dựng phương án TCTC trong giai đoạn ổn định 05 năm và đề xuất mức độ TCTC của đơn vị. Cơ quan quản lý xem xét, thẩm tra, tổng hợp phương án phân loại mức độ TCTC và dự toán thu, chi của các ĐVSNCL, lấy ý kiến của cơ quan tài chính cùng cấp, sau đó ban hành quyết định giao quyền TCTC cho các ĐVSNCL trực thuộc; phê duyệt dự toán kinh phí chi thường xuyên từ nguồn NSNN, nguồn thu phí được để lại; kinh phí NSNN đặt hàng cung cấp dịch vụ công cho ĐVSNCL. Sau mỗi thời kỳ ổn định (05 năm), các cơ quan có thẩm quyền có trách nhiệm rà soát, điều chỉnh mức độ TCTC của các ĐVSNCL, thực hiện sắp xếp tổ chức lại hoặc giải thể các đơn vị hoạt động không hiệu quả theo quy định về thành lập, tổ chức lại, giải thể ĐVSNCL.

1.2.2. Quy định các nguồn tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập

Hai nội dung quan trọng hàng đầu trong thực hiện TCTC đối với các ĐVSNCL là nguồn tài chính và sử dụng tài chính. Hoạt động của mỗi đơn vị phụ thuộc rất nhiều vào nguồn tài chính bởi vì mọi quyết định sử dụng tài chính đều phải được cân nhắc dựa trên nguồn lực hiện có của đơn vị, mà trước hết là ở nguồn lực về tài chính. Nguồn tài chính của ĐVSNCL bao gồm: Kinh phí do NSNN cấp; Nguồn thu hoạt động sự nghiệp; nguồn thu phí được để lại ĐVSNCL để chi theo quy định về phí, lệ phí; Nguồn vốn vay; vốn viện trợ, tài trợ và nguồn thu khác (nếu có) theo quy định pháp luật.

Hiện nay, nguồn tài chính của ĐVSNCL được quy định theo hướng tách nguồn thu từ hoạt động cung cấp dịch vụ công sử dụng NSNN và nguồn thu từ hoạt động sự

nghiệp của đơn vị. Điều này nhằm thúc đẩy các ĐVSNCL chủ động tạo dựng nhiều nguồn thu khác nhau, không chỉ trông chờ vào một nguồn thu hay chỉ dựa vào các khoản thu, lệ phí để lại của đơn vị như trước.

NSNN hỗ trợ ĐVSNCL theo nguyên tắc: Đối với ĐVSNCL được NSNN bảo đảm chi thường xuyên, việc giao dự toán chi NSNN trên cơ sở thực hiện nhiệm vụ được giao và mục tiêu đề ra. Đối với ĐVSNCL tự bảo đảm một phần chi thường xuyên, NSNN hỗ trợ chi thường xuyên sau khi đơn vị đã sử dụng nguồn thu sự nghiệp để thực hiện nhiệm vụ cung ứng dịch vụ công thuộc danh mục sử dụng NSNN. Bên cạnh đó, NSNN đầu tư theo cơ chế đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp dịch vụ công cho các ĐVSNCL. Như vậy, nếu đơn vị có năng lực tốt, sẽ được NSNN đầu tư để thực hiện các nhiệm vụ Nhà nước giao và được tự quyết định sử dụng nguồn tài chính được cấp, không phải tuân thủ những quy định pháp luật về định mức hay đơn giá như các đơn vị chưa tự chủ.

1.2.3. Quy định sử dụng nguồn tài chính

Tùy theo mức độ TCTC, ĐVSNCL được sử dụng nguồn tài chính để chi cho các hoạt động của mình, gồm: chi thường xuyên giao tự chủ, chi thường xuyên không giao tự chủ, chi thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ do NSNN cấp khi được tuyển chọn hoặc giao, chi công tác phí nước ngoài, chế độ tiếp khách nước ngoài và hội thảo quốc tế ở Việt Nam theo quy định.

Đối với chi thường xuyên giao tự chủ, căn cứ mức độ tự chủ, nguồn tài chính và nhiệm vụ được giao, ĐVSNCL được tự chủ quyết định 7 khoản chi, gồm: (i) Chi lương và các khoản đóng góp theo lương (ii) Chi thuê chuyên gia, nhà khoa học, người có tài năng đặc biệt thực hiện nhiệm vụ của đơn vị; (ii) Chi hoạt động chuyên môn, quản lý; (iv) Chi thực hiện công việc, dịch vụ thu phí, hoạt động dịch vụ; (v) Trích lập các khoản dự phòng; (vi) Chi trả lãi vay (nếu có); (vii) Các khoản chi khác theo quy định pháp luật.

Đối với chi thường xuyên không giao tự chủ, đơn vị phải thực hiện theo quy định của Luật NSNN và pháp luật hiện hành đối với từng nguồn kinh phí: Chế độ quản lý, sử dụng nguồn NSNN cấp; chi mua sắm tài sản, sửa chữa lớn phục vụ công

tác thu phí từ nguồn thu phí được để lại; chi từ nguồn vay nợ, viện trợ, tài trợ theo quy định pháp luật.

Đối với chi thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ, đơn vị quản lý và sử dụng kinh phí theo quy định pháp luật về khoán chi thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ có sử dụng NSNN.

Ngoài ra, ĐVSNCL phải thực hiện chế độ công tác phí nước ngoài, chế độ tiếp khách nước ngoài và hội thảo quốc tế ở Việt Nam theo quy định pháp luật.

Đơn vị phải quy định trong quy chế chi tiêu nội bộ và đảm báo tính hợp lý, hợp lệ đối với các khoản chi tự quyết định; thực hiện công tác kế toán, quản lý chứng từ, tổ chức hạch toán, đăng ký, kê khai, nộp thuế và các khoản thu NSNN nếu có; phải thực hiện kiểm toán nội bộ và báo cáo tài chính đầy đủ, kịp thời theo quy định pháp luật. Thủ trưởng ĐVSNCL chịu trách nhiệm về hiệu quả quản lý, sử dụng nguồn tài chính, tài sản, đất đai được giao. ĐVSNCL cũng phải tự cân đối trong trường hợp hoạt động dịch vụ không sử dụng NSNN của đơn vị có chênh lệch thu nhỏ hơn chi, NSNN không cấp bù.

1.2.4. Quy định phân phối kết quả tài chính trong năm

Kết thúc năm tài chính, phần chênh lệch thu lớn hơn chi thường xuyên (nếu có) sau khi ĐVSNCL hạch toán các khoản thu, chi thường xuyên giao tự chủ, trích khấu hao tài sản cố định, nộp thuế và các khoản nộp NSNN theo quy định pháp luật, được sử dụng để trích lập các quỹ:

- Quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp: Được sử dụng để nâng cấp, sửa chữa cơ sở vật chất, trang bị máy móc, ứng dụng KHCN, xây dựng đội ngũ, góp vốn … Việc sử dụng quỹ phải tuân thủ quy định pháp luật về đầu tư công, quản lý và sử dụng tài sản công, đấu thầu và các quy định pháp luật có liên quan.

- Quỹ bổ sung thu nhập: Sử dụng để chi tăng thu nhập và dự phòng bổ sung thu nhập năm sau cho CBVC, NLĐ theo nguyên tắc gắn với hiệu quả công việc;

- Quỹ khen thưởng: dùng để khen thưởng cho tập thể, cá nhân theo hiệu quả công việc và những đóng góp cho hoạt động của đơn vị.

- Quỹ phúc lợi: dùng để chi cho các hoạt động phúc lợi tập thể, các hoạt động nhân đạo, từ thiện trong và ngoài đơn vị và các hoạt động xã hội khác.

- Quỹ khác (nếu có): Thực hiện theo quy định pháp luật

Nếu phần chênh lệch thu lớn hơn chi sau khi trích lập vẫn còn dư, thì phần kinh phí này được bổ sung vào Quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp. Việc trích lập và sử dụng các quỹ do Thủ trưởng ĐVSNCL quyết định theo quy chế chi tiêu nội bộ, phù hợp với quy định pháp luật và phải thực hiện công khai trong đơn vị.

1.2.5. Tự chủ về giao dịch tài chính và liên doanh liên kết, quản lý và sử dụng tài sản công

Nhà nước tạo điều kiện cho ĐVSNCL chủ động quản lý, sử dụng nguồn tài chính theo mức độ TCTC của đơn vị và bảo đảm không ảnh hưởng đến quản lý, điều hành ngân quỹ nhà nước. Đối với các khoản kinh phí NSNN cấp, các khoản thu phí, lệ phí và các khoản khác của NSNN (nếu có) theo quy định, ĐVSNCL mở tài khoản tại Kho bạc Nhà nước để quản lý. Đối với các khoản thu sự nghiệp, hoạt động kinh doanh dịch vụ, gửi tiền từ các Quỹ,... ĐVSNCL được mở tài khoản để giao dịch tại các ngân hàng thương mại.

Bên cạnh đó, ĐVSNCL được vay vốn và huy động vốn của các tổ chức tín dụng, của CBVC, NLĐ để đầu tư mở rộng và nâng cao chất lượng hoạt động, tổ chức cung ứng dịch vụ phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao. Nhưng ĐVSNCL phải xây dựng và được phê duyệt bởi cơ quan có thẩm quyền phương án vay vốn, huy động vốn và hoàn trả vốn; tự chịu trách nhiệm trả nợ, tự chịu trách nhiệm về hiệu quả sử dụng vốn vay, vốn huy động. Đơn vị phải thực hiện các dự án đầu tư từ nguồn vốn vay tín dụng, huy động vốn theo quy định pháp luật và phải thực hiện công khai, dân chủ trong đơn vị.

ĐVSNCL cũng được tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong hoạt động liên doanh, liên kết cung cấp các hoạt động dịch vụ, nhưng phải xây dựng đề án và được phê duyệt bởi cấp có thẩm quyền. Bên cạnh đó, đơn vị phải tuân thủ các quy định pháp luật khi sử dụng tài sản công vào mục đích liên doanh, liên kết.

Tài sản công được giao cho ĐVSNCL là cơ sở vật chất quan trọng để đơn vị

thực hiện TCTC. Vì vậy, Nhà nước ban hành các quy định pháp luật về chế độ quản lý, sử dụng tài sản công tại ĐVSNCL, bao gồm: hình thành tài sản công tại ĐVSNCL; đầu tư xây dựng, mua sắm tài sản công tại ĐVSNCL; thuê tài sản, khoán kinh phí sử dụng tài sản công tại ĐVSNCL; sử dụng, quản lý tài sản công tại ĐVSNCL; quy định về việc sử dụng tài sản công để kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết; khấu hao và hao mòn tài sản cố định tại ĐVSNCL; xử lý tài sản công trong trường hợp chuyển đổi mô hình hoạt động của ĐVSNCL… ĐVSNCL phải tuân thủ các quy định này trong thực hiện mọi hoạt động của đơn vị.

1.2.6. Lập, chấp hành dự toán và quyết toán thu chi

Lập, chấp hành dự toán và quyết toán thu chi cũng là một nội dung quan trọng trong quy định về cơ chế tự chủ tài chính của các ĐVSNCL.

** Lập dự toán*

Hàng năm, ĐVSNCL lập dự toán thu, chi ngân sách gửi cơ quan chủ quản xem xét, tổng hợp theo quy định pháp luật về NSNN.

Đối với các dịch vụ công không sử dụng NSNN và các hoạt động dịch vụ khác: ĐVSNCL tự xây dựng kế hoạch, dự toán thu chi thực hiện nhiệm vụ, báo cáo cơ quan Nhà nước cấp trên để theo dõi, kiểm tra và giám sát việc thực hiện.

ĐVSNCL lập dự toán kinh phí nhà nước giao nhiệm vụ cung cấp dịch vụ sự nghiệp công theo số lượng, khối lượng và định mức chi theo chế độ hiện hành trong trường hợp danh mục dịch vụ công chưa có định mức kinh tế - kỹ thuật và chưa có đơn giá.

** Phân bổ và giao dự toán*

Cơ quan chủ quản căn cứ dự toán được giao, thực hiện phân bổ và giao dự toán cho các ĐVSNCL trực thuộc theo quy định pháp luật về NSNN, cụ thể là:

- Đối với dự toán NSNN hỗ trợ chi thường xuyên giao tự chủ: Dựa vào dự toán thu chi của ĐVSNCL năm đầu thời kỳ ổn định, cơ quan chủ quản thực hiện phân bổ, giao dự toán cho đơn vị theo nguyên tắc phân bổ như đối với chi QLNN, đảng, đoàn thể và có xem xét các yếu bố biến động có thể làm thay đổi dự toán của đơn vị.

- Đối với dự toán chi phí thực hiện nhiệm vụ khoa học công nghệ, cơ quan chủ quản phân bổ, giao dự toán cho ĐVSNCL theo quy định pháp luật về khoán chi thực hiện nhiệm vụ khoa học công nghệ sử dụng NSNN.

- Đối với dự toán thu, chi từ nguồn thu phí được để lại:

+ Theo quy định pháp luật về phí và lệ phí, cơ quan chủ quản phân bổ và giao dự toán cho các ĐVSNCL. Trong đó, kinh phí chi thường xuyên giao tự chủ năm đầu thời kỳ ổn định được phân bổ theo phương án tự chủ của đơn vị đã được phê duyệt. Các năm tiếp theo, trong phạm vi nguồn thu phí để lại, dự toán được giao bằng mức chi năm trước liền kề cộng với phần kinh phí tăng hoặc giảm theo quy định của cơ quan có thẩm quyền.

+ Trường hợp đơn vị tự bảo đảm một phần chi thường xuyên từ nguồn thu phí: Căn cứ phương án tự chủ được phê duyệt và điều chỉnh hàng năm, cơ quan chủ quản phân bổ và giao cả phần kinh phí NSNN hỗ trợ do nguồn thu phí được để lại chi không bảo đảm đủ chi thường xuyên.

- Đối với dự toán chi thường xuyên không giao tự chủ: Cơ quan chủ quản phân bổ, giao dự toán cho ĐVSNCL căn cứ dự toán được giao và nhiệm vụ được phê duyệt, chế độ tiêu chuẩn, định mức chi tiêu theo quy định của cơ quan có thẩm quyền.

- Đối với dự toán thu, chi cung cấp dịch vụ công không sử dụng NSNN và các hoạt động dịch vụ khác: Cơ quan quản lý không giao dự toán cho ĐVSNCL.

** Thực hiện dự toán và quyết toán thu, chi*

- Thực hiện dự toán thu, chi

+ Trong phạm vi được giao, ĐVSNCL thực hiện dự toán thu, chi, sử dụng kinh phí NSNN đúng mục đích, tiết kiệm, hiệu quả theo quy định pháp luật; thực hiện nghĩa vụ nộp thuế và các khoản nộp NSNN khác.

+ Căn cứ tình hình thực tế, ĐVSNCL có thể điều chỉnh các mục chi trong dự toán chi thường xuyên nhưng phải gửi cơ quan chủ quản và Kho bạc Nhà nước để thực hiện theo dõi, quản lý, thanh toán, quyết toán.

+ Đối với kinh phí NSNN giao nhiệm vụ cho ĐVSNCL chưa có định mức

kinh tế - kỹ thuật và đơn giá, đơn vị thực hiện dự toán như đối với nguồn kinh phí chi nhiệm vụ không thường xuyên theo quy định pháp luật.

+ Cuối năm ngân sách, đơn vị được chuyển phần dự toán chi thường xuyên từ các nguồn tài chính giao tự chủ chưa sử dụng hết sang năm sau để tiếp tục sử dụng.

+ Đối với phần kinh phí Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công còn dư mà không thực hiện tiếp năm sau hoặc phải dừng thực hiện, đơn vị hủy dự toán hoặc nộp trả NSNN.

- Hạch toán kế toán: ĐVSNCL tiến hành hạch toán thu, chi theo chương, loại, khoản, mục, tiểu mục chi của mục lục ngân sách theo quy định pháp luật.

- Quyết toán thu, chi: Kết thúc năm, ĐVSNCL thực hiện khóa sổ kế toán, xây dựng báo cáo quyết toán gửi cơ quan chủ quản xét duyệt, thẩm định theo quy định pháp luật.

1.2.7. Quy định các điều kiện hỗ trợ bảo đảm thực hiện quyền tự chủ tài chính của các đơn vị sự nghiệp công lập

Để một đơn vị hoạt động có hiệu quả, bên cạnh cơ chế quản lý tài chính khoa học, hợp lý cần phải có các yếu tố khác phù hợp. ĐVSNCL thực hiện TCTC cần có các điều kiện hỗ trợ. Nhà nước giao cho các ĐVSNCL quyền TCTC cùng với quyền tự chủ về tổ chức bộ máy, biên chế và thực hiện nhiệm vụ. Mặt khác, Nhà nước cũng ban hành các quy đinh về quyền và trách nhiệm của thủ trưởng ĐVSNCL, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc chỉ đạo, hướng dẫn, quản lý, kiểm tra giám sát thực hiện TCTC tại các ĐVSNCL đúng định hướng và mục tiêu đề ra. Điều này có nghĩa là, khi ĐVSNCL thực hiện TCTC, có quyền yêu cầu các chủ thể phải thực hiện những nghĩa vụ theo quy định pháp luật khi tham gia quan hệ với mình. Ví dụ: yêu cầu kho bạc nhà nước cấp phát và thanh toán kinh phí kịp thời, yêu cầu người lao động thực hiện nghĩa vụ theo hợp đồng đã kí kết, yêu cầu các đối tác cung cấp, mua bán hàng hoá, dịch vụ thực hiện các nội dung đã thỏa thuận trong hợp đồng, yêu cầu các cơ quan nhà nước bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi bị xâm hại…

1.3. Đánh giá thực trạng pháp luật về tự chủ tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập

Hướng tới mục tiêu nâng cao hiệu quả hoạt động của các ĐVSNCL, nâng cao chất lượng dịch vụ công đáp ứng ngày càng càng tốt hơn nhu cầu của xã hội, phục vụ sự phát triển của nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, Đảng và Nhà nước những năm qua đã rất quan tâm đẩy mạnh đổi mới khu vực sự nghiệp công, đặc biệt hoàn thiện pháp luật về cơ chế tự chủ đối với các ĐVSNCL.

Dựa trên quan điểm, chủ trương chỉ đạo của Đảng, Nhà nước ban hành các văn bản quy phạm pháp luật quy định về cơ chế TCTC của các ĐVSNCL. Cụ thể là, để hiện thực hoá những quan điểm, chủ trương, định hướng phát triển tại các Nghị quyết của Bộ Chính trị, Chính Phủ ban hành Nghị quyết và Nghị định, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định để triển khai thực hiện và kiểm tra hoạt động của các Bộ, chính quyền địa phương trong việc thực hiện chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước. Trên cơ sở quy định của Chính phủ, các bộ, ngành trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình ban hành văn bản chi tiết đối với từng ngành, lĩnh vực và hướng dẫn Nghị định của Chính Phủ để các địa phương tổ chức triển khai thực hiện. UBND các cấp trên cơ sở các mục tiêu đã đề ra và hướng dẫn của các Bộ ngành, ban hành kế hoạch và tổ chức thực hiện pháp luật về cơ chế TCTC. Cơ quan chuyên môn về tài chính thuộc UBND các cấp thực hiện hướng dẫn các ĐVSNCL tổ chức triển khai thực hiện pháp luật về cơ chế TCTC và tham mưu cho UBND các cấp về việc thực hiện cơ chế TCTC như ban hành danh mục dịch vụ sự nghiệp công, xây dựng định mức kinh tế kỹ thuật, giá dịch vụ công…

Cơ chế tự chủ đối với ĐVSN lần đầu tiên được áp dụng khi Chính phủ ban hành Nghị định số 10/2002/NĐ-CP ngày 16/01/2002 quy định về chế độ tài chính áp dụng cho ĐVSN có thu. Sau một thời gian thực hiện, cơ chế tự chủ dần được sửa đổi và hoàn thiện khi Chính phủ lần lượt ban hành Nghị định số 43/2006/NĐ-CP 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 ĐVSNCL; Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 06/4/2015 quy định về cơ chế tự chủ của ĐVSNCL.

Ngày 08/11/2016, Quốc Hội ban hành Nghị quyết số 24/2016/QH14 về kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016 – 2020. Trong đó, đã đề ra các giải pháp tổ chức sắp xếp, tổ chức lại hoặc giải thể ĐVSNCL hoạt động kém hiệu quả; Thực hiện tính đúng, tính đủ chi phí hợp lý vào giá các dịch vụ công thiết yếu và tài sản công (TSC); Chuyển từ cơ chế cấp phát sang đặt hàng, từ giao kinh phí theo đầu vào sang chi trả kinh phí theo số lượng và chất lượng đầu ra, từ hỗ trợ cho các đơn vị cung cấp sang hỗ trợ trực tiếp cho các đối tượng thụ hưởng… Ngày 25/10/2017, Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 19/NQ-TW về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của ĐVSNCL. Nghị quyết đã đề ra mục tiêu "đổi mới căn bản, toàn diện và đồng bộ hệ thống các ĐVSNCL, nâng cao hiệu quả chi ngân sách nhà nước (NSNN) cho ĐVSNCL để cơ cấu lại NSNN, cải cách tiền lương và nâng cao thu nhập cho cán bộ, viên chức trong ĐVSNCL…". Sau đó, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2021 – 2030 được thông qua tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII đã tiếp tục khẳng định chủ trương " hoàn thiện hệ thống các ĐVSNCL theo hướng tinh gọn, có cơ cấu hợp lý, có năng lực tự chủ, quản trị tiên tiến, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; cung ứng dịch vụ sự nghiệp công cơ bản, thiết yếu có chất lượng ngày càng cao; đẩy mạnh việc chuyển giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các ĐVSNCL".

Để thực hiện các chủ trương, định hướng nói trên và khắc phục những hạn chế, bất cập của Nghị định số 16/2015/NĐ-CP, nhất là tình trạng chờ đợi ban hành văn bản hướng dẫn về cơ chế tự chủ của ĐVSNCL theo từng lĩnh vực; Ngày 21/6/2021, Chính phủ ban hành Nghị định số 60/2021/NĐ-CP quy định về cơ chế TCTC của các ĐVSNCL. Ngày 16/9/2022 vừa qua, Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư số 56/2022/TT-BTC hướng dẫn một số nội dung về cơ chế TCTC của ĐVSNCL; xử lý tài sản, tài chính khi tổ chức lại, giải thể ĐVSNCL.

1.3.1. Ưu điểm

Nhìn chung, sau mỗi lần hoàn thiện, pháp luật về cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL đã có những thay đổi phù hợp và khả thi hơn, là kim chỉ nam cho các ĐVSNCL thực hiện tự chủ và đổi mới về tổ chức, phương thức hoạt động. Cụ thể là:

Một là, hiện nay Nghị định số 60/2021/NĐ-CP về cơ chế tự chủ tài chính của các ĐVSNCL chỉ quy định nội dung TCTC của ĐVSNCL (bao gồm các quy định về: danh mục và giá, phí dịch vụ công sử dụng NSNN; phân loại mức độ TCTC của ĐVSNCL và cách thức xác định mức tự bảo đảm chi thường xuyên; quy định các nguồn tài chính của đơn vị; quy định chi thường xuyên giao tự chủ và chi thường xuyên không giao tự chủ; phân phối kết quả tài chính năm; tự chủ về giao dịch tài chính và liên doanh, liên kết…), mà không quy định các nội dung tự chủ về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy và nhân sự trong các ĐVSNCL. Điều này nhằm trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các ĐVSNCL chủ động sắp xếp tổ chức bộ máy, bố trí nhân sự, tổ chức thực hiện nhiệm vụ và cung ứng dịch vụ trên cơ sở sử dụng hiệu qủa nguồn lực về tài chính nhưng phải tuân thủ các quy định của pháp luật (ví dụ: quy định về thành lập, tổ chức lại, giải thể ĐVSNCL tại Nghị định 120/2020/NĐ-CP; quy định về vị trí việc làm và số lượng người làm việc trong ĐVSNCL tại Nghị định 106/2020/NĐ-CP, quy định về quản lý sử dụng tài sản công, sử dụng kinh phí, thuế, bảo hiểm… tại các văn bản Luật, Nghị định, Thông tư quy định chung). Ngoài ra, ĐVSNCL tuỳ theo đặc thù lĩnh vực, ngành nghề, tình hình cụ thể của địa phương và đơn vị, phải tuân thủ các quy định của các bộ, ngành, UBND địa phương và cơ quan chủ quản theo quy định.

Hai là, quy định về thẩm quyền ban hành, sửa đổi, bổ sung và thực hiện danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN. Theo đó, các Bộ, Cơ quan trung ương trình Thủ tướng Chính phủ ban hành hoặc sửa đổi, bổ sung danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN thuộc lĩnh vực quản lý của Bộ, Cơ quan trung ương và chịu trách nhiệm quyết định việc áp dụng danh mục đã được phê duyệt ban hành; gửi Bộ Tài chính để tổng hợp, báo cáo Thủ tướng Chính phủ về tình hình thực hiện cơ chế tự chủ tài chính hàng năm của ĐVSNCL. UBND cấp tỉnh căn cứ danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN của ngành, lĩnh vực đã được cấp có thẩm quyền ban hành, quyết định việc tiếp tục thực hiện danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN hoặc trình HĐND cùng cấp quyết định sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN thuộc phạm vi quản lý

của địa phương và phù hợp với khả năng ngân sách của địa phương, gửi Bộ Tài chính và các Bộ quản lý ngành, lĩnh vực để giám sát trong quá trình thực hiện...

Ba là, hiện nay, quy định về cách phân loại mức độ tự chủ của các ĐVSNCL đã cụ thể, chi tiết hơn và các tiêu chí để xác định mức tự chủ về đầu tư cũng rõ ràng hơn. Đặc biệt ở chỉ tiêu xác định số thu từ hoạt động sản xuất - kinh doanh, hoạt động liên doanh, liên kết của ĐVSNCL với các tổ chức, cá nhân chỉ xác định chênh lệch thu lớn hơn chi sau khi đã thực hiện các nghĩa vụ theo quy định. Các ĐVSNCL được phân thành 4 nhóm theo mức độ tự chủ tài chính của đơn vị, gồm: (1) Các đơn vị tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư. (2) Các đơn vị tự bảo đảm chi thường xuyên. (3) Các đơn vị tự bảo đảm một phần chi thường xuyên, được phân thành 3 loại (đơn vị tự bảo đảm từ 70% đến dưới 100% chi thường xuyên; đơn vị tự bảo đảm từ 30% đến dưới 70% chi thường xuyên; đơn vị tự bảo đảm từ 10% đến dưới 30% chi thường xuyên). (4) Các đơn vị do Nhà nước bảo đảm chi thường xuyên.

Bốn là, hiện thực hóa chủ trương, định hướng của Đảng về cải cách tiền lương theo Nghị quyết số 19-NQ/TW và Nghị quyết số 27-NQ/TW. Các quy định về TCTC cũng bao gồm cơ chế tính toán, chi trả tiền lương nhằm tạo động lực khuyến khích người lao động trong ĐVSNCL nâng cao năng suất làm việc, từ đó thúc đẩy các ĐVSNCL tăng cường khai thác các nguồn thu và hiệu quả hoạt động.

Năm là, quy định cụ thể về quyền tự chủ của các ĐVSNCL trong việc tạo lập, huy động, bố trí, sử dụng các nguồn kinh phí; Tự chủ trong giao dịch tài chính, liên doanh liên kết, quản lý và sử dụng tài sản công; Tự chủ trong việc lập, chấp hành dự toán và quyết toán thu chi; Tự chủ trong phân phối kết quả chệnh lệch thu lớn hơn chi hàng năm bằng trích lập các quỹ (gồm quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp; quỹ khen thưởng; quỹ phúc lợi; quỹ bổ sung thu nhập), đồng thời quy định các quỹ này được gửi tiền tại ngân hàng thương mại để quản lý. Bên cạnh đó, Nhà nước cũng xây dựng, ban hành các cơ chế chính sách nhằm huy động mọi nguồn lực trong xã hội để đầu tư cho lĩnh vực dịch vụ công, nhất là cho y tế và giáo dục, kể cả hình thức hợp tác công - tư, liên doanh liên kết để bảo đảm tính đồng bộ và thống nhất chung về việc phân phối kết quả từ hoạt động liên doanh liên kết của ĐVSNCL.

Các quy định về cơ chế TCTC tại các ĐVSNCL đã bước đầu giúp các đơn vị chủ động thực hiện nhiệm vụ chuyên môn, sắp xếp tổ chức bộ máy, sử dụng nguồn nhân lực và tài chính có hiệu quả; huy động được nguồn lực ngoài ngân sách để đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, trang thiết bị, hiện đại hóa cơ sở vật chất phục vụ hoạt động cung cấp dịch vụ công, đáp ứng nhu cầu phát triển của nền kinh tế - xã hội, giảm bớt gánh nặng cho NSNN. Công tác quản lý tài chính tại các đơn vị đã từng bước được hoàn thiện và nâng cao thông qua việc tích cực xây dựng, hoàn thiện quy chế chi tiêu nội bộ, cơ chế quản lý, sử dụng nguồn tài chính.

1.3.2. Hạn chế, bất cập và nguyên nhân

Bên cạnh những kết quả đạt được, pháp luật về cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế bất cập. Cụ thể:

Thứ nhất, về cơ sở pháp lý hiện thực hoá chủ trương, đường lối đổi mới hệ thống tổ chức, quản lý và nâng cao chất lượng, hiệu quả của các ĐVSNCL đã được ban hành nhưng chưa được cụ thể hóa. Hệ thống pháp luật còn thiếu, chưa đồng bộ, chưa phù hợp, chưa đáp ứng được yêu cầu của quá trình trao quyền tự chủ tài chính cho các ĐVSNCL. Ngày 14/02/2015, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 16/2015/NĐ-CP quy định về cơ chế tự chủ trong các ĐVSNCL. Mặc dù được xây dựng với nhiều tư tưởng mới, nhưng những quy định tại Nghị định số 16/2015/NĐ-CP đến tận 6 năm sau (năm 2021) vẫn chưa được thực hiện đồng bộ. Một số nội dung triển khai Nghị định số 16/2015/NĐ-CP đã được ban hành nhưng một số quy định quan trọng như lộ trình tính giá, định mức kinh tế - kỹ thuật, danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN và các Nghị định tự chủ theo lĩnh vực chưa được ban hành đầy đủ hoặc ban hành nhưng chưa đáp ứng được yêu cầu về đổi mới. Quá trình triển khai Nghị định số 16/2015/NĐ-CP của các Bộ, ngành gặp nhiều vướng mắc, lúng túng; Nhiều nội dung như phân loại mức độ tự chủ, cơ chế tiền lương, thu nhập, cơ chế hạch toán, kiểm soát tài chính, về giá, phí dịch vụ sự nghiệp công, danh mục dịch vụ sự nghiệp công, định mức kinh tế kỹ thuật... còn bất cập, dẫn đến vướng mắc trong quá trình thực hiện. Chính vì vậy, năm 2021, Chính phủ ban hành Nghị định 60/2021/NĐ-CP quy định về cơ chế TCTC đối với

các ĐVSNCL nhằm hạn chế những bất cập trong việc thực hiện Nghị định 16/2015/NĐ-CP nói trên. Và phải hơn một năm sau, đến ngày 16/9/2022, Bộ Tài chính mới ban hành Thông tư số 56/2022/TT-BTC hướng dẫn một số nội dung về cơ chế TCTC của ĐVSNCL; xử lý tài sản, tài chính khi tổ chức lại, giải thể ĐVSNCL. Tuy nhiên, việc triển khai thực hiện các hướng dẫn tại Thông tư này lại chưa có cơ sở để đánh giá. Ngay sau đó, hiện nay, Bộ Tài chính đang trình Chính phủ tờ trình về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 60/2021/NĐ-CP.

Bên cạnh đó, ĐVSNCL được quy định tại Luật Viên chức, tuy nhiên, luật này chỉ mới tiếp cận là đơn vị tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức. Theo Luật NSNN, ĐVSNCL là đối tượng quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công mà chưa được luật hóa dưới hình thức là chủ thể cung cấp dịch vụ công. Các nghị định về tự chủ đối với ĐVSNCL, đặt hàng dịch vụ công và nghị định chuyên ngành khác có liên quan đến hoạt động của ĐVSNCL còn thiếu văn bản hướng dẫn hoặc có nhưng chưa kịp thời, đầy đủ dẫn tới có nhiều cách hiểu khác nhau; Vì vậy nhiều nội dung của nghị định thiếu tính hiệu lực, không được áp dụng hiệu quả. Những điều này cho thấy những bất cập, chồng chéo của hệ thống pháp luật quy định về vấn đề này.

Thứ hai, quy hoạch mạng lưới ĐVSNCL trên phạm vi cả nước thiếu tổng thể, chưa hợp lý. Các ĐVSNCL của các Bộ, Cơ quan trung ương và địa phương được tổ chức với nhiều hình thức khác nhau, cơ chế quản lý không thống nhất. Điều này đã tạo sự bất bình đẳng giữa các đơn vị trong cùng loại hình cung cấp dịch vụ công; Các ĐVSNCL bị phân tán và chồng chéo về nhiệm vụ, hoạt động không hiệu quả, lãng phí nguồn lực. Chẳng hạn, các ĐVSNCL thuộc các Bộ, ngành và các địa phương cũng cung cấp dịch vụ công thuộc sự nghiệp đào tạo hoặc một số đơn vị thuộc Bộ Xây dựng, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn cũng cung cấp dịch vụ y tế…

Thứ ba, các ĐVSNCL ở các lĩnh vực khác nhau, địa bàn khác nhau, thực hiện nhiệm vụ khác nhau nhưng lại cùng chung một cơ chế giống nhau sẽ tạo ra những bất cập, nhất là lĩnh vực y tế. Điều này khiến cơ quan quản lý rất khó xử lý và càng tạo ra sự bất bình đẳng khi có những yếu tố bất ngờ như dịch bệnh, khủng

hoảng kinh tế... Bên cạnh đó, việc xác định mức độ tự chủ chưa phù hợp. Hầu hết các đơn vị được giao quyền TCTC nhưng hằng năm vẫn được cấp kinh phí chi thường xuyên trong khi đơn vị có nguồn thu tại đơn vị lớn, tồn dư nhiều năm không có nhu cầu sử dụng. Tại nhiều Bộ, ngành, mức độ tự chủ của các đơn vị đều cao hơn so với mức độ tự chủ tính theo dự toán giao, một số đơn vị mức độ tự chủ thực tế cao hơn nhiều so với dự toán.

Thứ tư, cơ chế phân bổ, quản lý, sử dụng NSNN về cơ bản vẫn thực hiện theo yếu tố đầu vào và biên chế được duyệt, chưa gắn với chất lượng sản phẩm, dịch vụ và các yếu tố đầu ra khác. Nhiều ĐVSNCL vẫn thực hiện cấp phát theo dự toán, chưa chuyển sang cơ chế đặt hàng, đấu thầu dịch vụ công; thiếu tiêu chí đánh giá hiệu quả, chất lượng hoạt động cung cấp dịch vụ công…

Thứ năm, quy định về giao tài sản cho đơn vị quản lý còn bất cập, hạn chế; việc sử dụng tài sản chưa hiệu quả, đặc biệt là tài sản nhà, đất, cho thuê tài sản… Chính sách tiền lương tại các ĐVSNCL chưa hợp lý, nhiều đơn vị chưa xây dựng được cơ chế chi lương, thu nhập tăng thêm gắn với năng suất và hiệu quả công việc nên chưa thu hút, khuyến khích, động viên CBVC, NLĐ. Hạn chế này đã tạo ra xu thế chuyển dịch lao động chất lượng cao từ khu vực công sang khu vực tư, dẫn đến tình trạng thiếu hụt nhân lực, giảm chất lượng dịch vụ công. Các quy định pháp lý về liên doanh, liên kết đối với ĐVSNCL chưa đầy đủ. Hệ thống tiêu chuẩn, định mức kinh tế - kỹ thuật chậm được ban hành và không đầy đủ.

Thứ sáu, công tác xây dựng và ban hành giá dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN còn bất cập. Việc chuyển đổi từ phí sang giá và lộ trình điều chỉnh giá dịch vụ sự nghiệp công chưa kịp thời. Nhiều đơn vị chưa hoàn thành mục tiêu đến năm 2021 "Hoàn thành lộ trình tính giá dịch vụ sự nghiệp công (tính đủ tiền lương, chi phí trực tiếp, chi phí quản lý và khấu hao tài sản) đối với một số lĩnh vực cơ bản như y tế, giáo dục - đào tạo, giáo dục nghề nghiệp" được đề ra tại Hội nghị Trung ương 6 khóa XII và lộ trình tính giá dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN theo Nghị định số 60/2021/NĐ-CP của Chính phủ. Đặc biệt, đơn vị tự chủ theo cấp độ 4 (ĐVSNCL do Nhà nước bảo đảm chi thường xuyên) nhưng lại không được tự chủ về giá dịch vụ, nhất là giá dịch vụ y tế. Điều này chẳng những không đảm bảo tự

chủ mà còn tạo ra sự bất bình đẳng giữa lĩnh vực công và lĩnh vực tư nhân.

1.4. Những yếu tố ảnh hưởng đến nội dung công tác tự chủ tài chính của các đơn vị sự nghiệp công lập

1.4.1. Nhân tố khách quan

Thứ nhất, hệ thống chính sách và công cụ hỗ trợ có tác động rất lớn đến hiệu quả TCTC của ĐVSNCL. Chỉ khi hệ thống này phù hợp với cơ chế của nền KTTT, có tính cạnh tranh thì mới thúc đẩy sự chủ động của các ĐVSNCL, qua đó thúc đẩy các đơn vị phát triển. Thời gian qua, trong quá trình triển khai cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL, Nhà nước đã có những điều chỉnh, thay đổi về chủ trương, chính sách và ban hành những quy định pháp luật mới liên quan đến các lĩnh vực hoạt động của các ĐVSNCL như:

- Thay đổi các Nghị định, thông tư và các văn bản pháp luật quy định về cơ chế tự chủ của ĐVSNCL như: Nghị định 43/2006/NĐ-CP, Nghị định 16/2015/NĐ-CP, Nghị định 60/2021/NĐ-CP …

- Đảng và Nhà nước đã ban hành nhiều chủ trương, chính sách và triển khai thực hiện nhiều biện pháp thúc đẩy xã hội hóa dịch vụ công để thu hút sự tham gia của mọi thành phần kinh tế, giảm gánh nặng NSNN, đáp ứng nhu cầu thụ hưởng hàng hóa, dịch vụ ngày càng cao của xã hội. Có thể thấy, ở nước ta hiện nay, sự phát triển của hệ thống các cơ sở cung ứng dịch vụ công ngoài công lập đã đáp ứng một phần đáng kể nhu cầu của xã hội trong các lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa và thể dục, thể thao…, tạo việc làm cho rất nhiều người. Điều này sẽ tác động rất lớn đến các ĐVSNCL.

- Những thay đổi về chính sách thu học phí thời gian qua cũng tác động đến nguồn thu của các ĐVSNCL hoạt động trong lĩnh vực GDĐT, GDNN.

- Cơ chế quản lý tài chính của ĐVSNCL cũng sẽ thay đổi khi các quy định về chế độ, tiêu chuẩn, định mức của Nhà nước thay đổi. Vì đây là căn cứ để các ĐVSNCL xác định các mức thu, chi của đơn vị.

Thứ hai, năng lực quản lý của các cơ quan chủ quản. Đây là nhân tố quyết định thúc đẩy sự chuyển biến về TCTC của các ĐVSNCL. Đơn vị chủ quản là cơ

quan chỉ đạo, hướng dẫn, quản lý, kiểm tra, giám sát mọi hoạt động của ĐVSNCL. Do đó, sự quản lý của cơ quan chủ quản là cơ sở để hiện thực hóa các chủ trương, chính sách, quy định pháp luật vào các lĩnh vực hoạt động cụ thể của ĐVSNCL.

Hai yếu tố quyết định năng lực quản lý của cơ quan chủ quản:

+ Tổ chức bộ máy phải linh hoạt, tinh gọn và hiệu quả.

+ Tư duy quản lý phải năng động, sáng tạo, theo kịp tư duy của nền KTTT.

Việc xác định mối quan hệ và phân cấp giữa trung ương và địa phương, giữa các cơ quan Nhà nước và ĐVSNCL, giảm sự can thiệp trực tiếp của các cơ quan quản lý sẽ góp phần đảm bảo quyền tự chủ của các ĐVSNCL, tạo điều kiện cho đơn vị thực hiện hiệu quả cơ chế TCTC.

Thứ ba, công tác kiểm tra tài chính. Kiểm tra tài chính nhằm mục đích xem xét tính chính xác, chân thực của các hoạt động tài chính và các thông tin trong sổ sách, báo cáo tài chính. Mặt khác, công tác này cũng hỗ trợ nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng các khoản thu - chi, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và tham nhũng.

Kiểm tra tài chính cần tiến hành theo quy trình quản lý tài chính, cụ thể:

- Kiểm tra việc lập dự toán ngân sách.

- Kiểm tra việc thực hiện dự toán: thẩm tra việc phân bổ dự toán của cơ quan chủ quản cấp trên; Kiểm tra, đánh giá việc sử dụng kinh phí tự chủ, kinh phí quản lý hành chính giao để thực hiện chế độ tự chủ tiết kiệm được.

- Kiểm tra việc quyết toán kinh phí: kiểm tra việc chuyển nguồn kinh phí sang năm sau, số kinh phí tiết kiệm được, hạch toán kế toán, quyết toán ngân sách…

1.4.2. Nhân tố chủ quan

Nhân tố chủ quan tác động đến hiệu quả thực hiện TCTC chính là năng lực nội sinh của các ĐVSNCL.

Thứ nhất, trình độ của cán bộ quản lý. Con người là yếu tố quan trọng nhất, quyết định sự thành bại của mọi tổ chức, mọi hoạt động. Tục ngữ Việt Nam có câu: "một người lo bằng kho người làm". Bác Hồ cũng từng nói: "Cán bộ là cái gốc của

mọi công việc". Điều đó cho thấy vai trò của đội ngũ lãnh đạo, quản lý. Trong bộ máy quản lý, con người là nhân tố trung tâm, là khâu trọng yếu để đưa ra các quyết định chỉ đạo, điều hành, quản lý mọi vấn đề trong đơn vị. Vì vậy, trình độ của cán bộ quản lý là yếu tố ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả hoạt động của đơn vị nói chung, và hiệu quả thực hiện TCTC của đơn vị nói riêng.

Tại ĐVSNCL, Thủ trưởng đơn vị là người chịu trách nhiệm về toàn bộ hoạt động của đơn vị. Trên cơ sở đó, Thủ trưởng ĐVSNCL chủ động quyết định và chịu trách nhiệm triển khai các hoạt động của đơn vị theo mức độ tự chủ. Nếu năng lực của người đứng đầu tốt, bộ máy tham mưu có trình độ, hiểu biết và chuyên nghiệp, sẽ góp phần hiểu đúng, đủ từ đó áp dụng phù hợp và có hiệu quả pháp luật về cơ chế TCTC tại đơn vị. Ngược lại, sẽ khiến cho cơ chế này phản tác dụng, gây cản trở cho quá trình hoạt động và phát triển của đơn vị.

Thứ hai, cơ chế quản lý tài chính. Mỗi loại hình ĐVSNCL có cơ chế quản lý tài chính khác nhau. Mức độ TCTC của đơn vị càng cao thì sự phụ thuộc vào NSNN càng thấp. Điều này hoàn toàn phù hợp với các quy định quản lý NSNN, nhằm tăng cường sự linh hoạt, hiệu quả trong công tác quản lý tài chính để tạo điều kiện cho các ĐVSNCL thực hiện TCTC. Mặt khác, xuất phát từ đặc thù ngành nghề, lĩnh vực hoạt động, mỗi đơn vị sự nghiệp cần được điều chỉnh bởi cơ chế quản lý tài chính riêng. Bởi vì, các ĐVSNCL có điều kiện, cơ hội khác nhau trong lĩnh vực hoạt động của mình để phát huy, mở rộng khai thác và đa dạng hóa các nguồn thu, thực hiện nhiệm vụ được giao và phát triển đơn vị. Trong quá trình đó, đơn vị phải tuân thủ các quy định pháp luật và định hướng phát triển lĩnh vực sự nghiệp của Nhà nước.

Cơ sở pháp lý cho việc tạo lập và sử dụng nguồn tài chính được tạo nên bởi cơ chế quản lý tài chính nhằm đảm bảo hoạt động quản lý tài chính đạt được những mục tiêu nhất định. Dễ nhận thấy rằng, những đơn vị có mức độ TCTC cao hơn thường sẽ có cơ chế quản lý tài chính phù hợp và ngược lại. Ba khâu cơ bản trong công tác quản lý tài chính tại ĐVSNCL bao gồm: Lập dự toán, tổ chức chấp hành dự toán và quyết toán thu chi. Trong đó, lập dự toán thu chi đóng vai trò quan trọng trong việc xác định các nguồn thu, khả năng tự đảm bảo chi thường xuyên, tạo cơ sở xác định mức

hỗ trợ của NSNN để giao dự toán và xác định mức độ TCTC của đơn vị. Chấp hành dự toán thu - chi và quyết toán thu - chi hàng năm thể hiện kết quả hoạt động của đơn vị, tính hợp lý của các dự toán được cấp, hiệu quả sử dụng kinh phí thực hiện tự chủ… góp phần xác định mức độ TCTC của ĐVSNCL theo quy định.

Thứ ba, công tác tổ chức quản lý thu - chi. Rõ ràng rằng, công tác tổ chức quản lý thu chi có tốt mới có thể tạo lập và tăng doanh thu, sử dụng hợp lý, hiệu quả các khoản chi trong phạm vi nguồn lực về tài chính cho phép.

Về quản lý nguồn thu, nguồn thu của ĐVSNCL gồm:

- Nguồn kinh phí NSNN cấp - đây là nguồn thu quan trọng của ĐVSNCL. Tuy nhiên, với xu hướng tăng TCTC đối với các ĐVSNCL, giảm sự bao cấp của Nhà nước, nguồn thu này có xu thế giảm mạnh.

- Nguồn thu từ hoạt động sự nghiệp: Để thực hiện TCTC, các ĐVSNCL phải chủ động tạo lập, khai thác các nguồn thu từ hoạt động sự nghiệp theo quy định của pháp luật để tăng cường năng lực tài chính của đơn vị.

- Những khoản thu không mang tính ổn định (nhận viện trợ, biếu tặng, ...) và các nguồn khác (nguồn vốn vay, huy động, liên doanh, liên kết ...) theo quy định pháp luật.

ĐVSNCL cần phải xây dựng kế hoạch nguồn thu, lập dự toán hợp lý, khả thi và khoa học để đảm bảo nguồn thu thực hiện TCTC. Đồng thời, phải xây dựng các biện pháp hạn chế thất thoát trong việc tổ chức khai thác các nguồn thu.

Về quản lý chi: Ở mỗi một đơn vị, hiệu quả và tiết kiệm là yêu cầu đặt ra trong quản lý chi tiêu. Bởi vì, nhu cầu sử dụng kinh phí chưa bao giờ có giới hạn trong khi nguồn lực tài chính lại có hạn. Các đơn vị phải tổ chức tốt công tác quản lý chi từ việc xây dựng kế hoạch, định mức, lập dự toán, theo dõi, kiểm soát các khoản chi và đánh giá hiệu quả sử dụng kinh phí. Thực hiện công tác tổng kết, báo cáo và đề ra các biện pháp tăng cường quản lý chi cũng như nâng cao hiệu quả quản lý tài chính của đơn vị. Từ đó, mới thực hiện hiệu quả tự chủ tài chính.

Ngoài ra phải kể đến các nhân tố khác như: công tác tổ chức bộ máy, tuyển

chọn và sử dụng lao động; tính cạnh tranh của chất lượng dịch vụ công và giá cả dịch vụ của đơn vị; vị trí trụ sở, đất đai, tài sản đơn vị được giao; chiến lược phát triển, thương hiệu và uy tín của đơn vị; thu nhập của CBVC, NLĐ… đều có ảnh hưởng đến hiệu quả thực hiện TCTC của ĐVSNCL.

1.5. Kinh nghiệm áp dụng pháp luật về tự chủ tài chính ở một số đơn vị sự nghiệp công lập

1.5.1. Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Trường ĐH Kinh tế Quốc dân có lịch sử trên 60 năm hình thành và phát triển. Tính đến năm 2018, tổ chức bộ máy của Trường gồm 15 phòng ban, 20 khoa, 11 viện đào tạo và nghiên cứu, 7 trung tâm dịch vụ; đội ngũ nhân sự của Trường có 940 giảng viên cơ hữu (16 GS, 132 PGS, 290 TS và 457 Th.S). Quy mô đào tạo hiện nay: trên 26.400 SV hệ chính quy. Quy mô tuyển sinh ổn định trong ba năm vừa qua (Hệ chính quy: hơn 3.900 SV/năm ; Hệ cao học: 1.300 học viên/ năm; Hệ tiến sỹ: 150 NCS/năm). Quỹ học bổng của trường có hơn 50 tỷ đồng. Cơ sở vật chấy của Trường thuộc loại hiện đại bậc nhất hiện nay trong các trường Đại học ở nước ta.

Năm 2008, Trường ĐH Kinh tế Quốc dân được lựa chọn là một trong 6 trường đại học thực hiện thí điểm giai đoạn 2008-2012 tự bảo đảm chi thường xuyên và đầu tư. Trước đó, nguồn thu của trường gồm 60% NSNN cấp, 40% thu từ học phí. Giai đoạn đầu, nguồn tài chính của trường bị tác động rất lớn khi bị cắt giảm nguồn NSNN cấp. Nhà trường phải tăng cường mở rộng nhiều hình thức đào tạo và hoạt động dịch vụ, thực hiện các chương trình tiên tiến, chất lượng cao, đẩy mạnh liên kết quốc tế … để tạo nguồn thu bù đắp cho nguồn thiếu hụt này,

Có thể nói, Nhà trường đã tận dụng các ưu thế như cơ sở vật chất hiện đại, đội ngũ giảng viên chất lượng, nhiều ngành học của Trường đang có nhu cầu thị trường và xã hội để tạo năng lực thực hiện TCTC. Trong quá trình thực hiện thí điểm, trường được trao quyền tự chủ trong công tác tuyển sinh, mở thêm các mã ngành đào tạo, đa dạng hóa các hình thức đào tạo và tăng cường liên kết, phối hợp đào tạo, tăng nguồn thu từ học phí để tự bảo đảm chi thường xuyên, tăng thu nhập cho CBVC, NLĐ. Tuy nhiên, dễ dàng nhận thấy nguồn thu của Nhà trường chủ yếu từ

hoạt động mở rộng quy mô và đa dạng hóa các hình thức đào tạo.

Nhà trường cũng gặp những khó khăn khi thực hiện TCTC như: (i) Một số mặt tự chủ đang bị ràng buộc bởi pháp luật như bố trí nhân sự liên quan đến Luật Công chức và đầu tư mua sắm là Luật Đầu tư công; (ii) Thời gian triển khai đề án TCTC thí điểm kéo dài 2 năm, khi kết thúc vào năm 2017 chưa thể đánh giá được tác động đến nguồn thu của trường (iii) Theo Quyết định giao thí điểm tự chủ của Chính phủ thì được quyền rất rộng, nhưng khi thực hiện lại bị vướng mắc bởi nhiều văn bản chưa đồng bộ.[1]

Có thể nói, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân là một trong số ít ĐVSNCL đã thực hiện khá thành công việc áp dụng cơ chế tự chủ tài chính. Và đây cũng là mô hình thực hiện tự chủ tài chính mà Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh hướng tới để học tập kinh nghiệm và áp dụng tại đơn vị. Có thể nhận thấy, để có được những kết quả như hiện nay sau hơn 10 năm triển khai thực hiện cơ chế tự chủ tài chính, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân đã có sự quyết tâm và chủ động rất lớn trong việc định hướng, xây dựng chiến lược phát triển đơn vị để thực hiện tự chủ tài chính ở mức độ cao nhất. Đồng thời, đơn vị đã triển khai được những bước đi, lộ trình, giải pháp đúng đắn, phù hợp, hiệu quả trong quá trình thực hiện.Tuy nhiên, để đạt được những thành tựu như hiện nay, một trong các điều kiện tiên quyết mà Nhà trường có được là đã chuẩn bị được nền tảng tốt để thực hiện để thực hiện tự chủ tài chính. Nền tảng đó bao gồm các lợi thế về cơ sở vật chất, về chất lượng đội ngũ, về uy tín và thương hiệu của đơn vị trong lĩnh vực đào tạo đại học, về ngành nghề và quy mô đào tạo, về vị trí địa lý và những điều kiện thuận lợi khi được lựa chọn thực hiện thí điểm mô hình tự chủ hoàn toàn về chi thường xuyên và chi đầu tư. Bài học kinh nghiệm được đưa ra là Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh cần xây dựng chiến lược, kế hoạch và thực hiện các giải pháp đồng bộ để tăng cường các điều kiện về cơ sở vật chất, nhân lực, chủ động khai thác và mở rộng các nguồn thu, sử dụng hợp lý nguồn tài chính để nâng cao năng lực tài chính và thực hiện hiệu quả công tác tự

[1] Nguyễn Đình Hưng (2018), Tạp chí công thương, Bài học kinh nghiệm về tự chủ tài chính ở một số cơ sở giáo dục đại học trên thế giới và Việt Nam, https://tapchicongthuong.vn/bai-viet/bai-hoc-kinh-nghiem-ve-tu-chu-tai-chinh-o-mot-so-co-so-giao-duc-dai-hoc-tren-the-gioi-va-o-viet-nam-tiep-53820.htm, truy cập ngày 13/6/2018.

chủ tài chính tại đơn vị.

1.5.2. Trường Cao đẳng Y Hà Nội

Với lịch sử 55 năm xây dựng và phát triển, hiện nay trường Cao đẳng Y tế Hà Nội có cơ cấu tổ chức gồm 09 phòng chức năng, 05 khoa (24 bộ môn trực thuộc khoa) và 01 Tổ phục vụ giảng dạy. Về đội ngũ: 180 người (15 tiến sỹ, 87 thạc sỹ, 61 đại học, 17 trình độ khác). Năm học 2020 - 2021, quy mô đào tạo của trường có khoảng gần 5000 sinh viên với 05 mã ngành cao đẳng (chính quy và liên thông).

Trường Cao đẳng Y tế Hà Nội là đơn vị tự đảm bảo chi thường xuyên từ năm 2018. Để thực hiện tự chủ, nhà trường đã phối hợp với các tổ chức Đảng, đoàn thể tổ chức phổ biến, quán triệt đến toàn thể CBNV các chủ trương, chính sách và quy định của Đảng và Nhà nước về TCTC đối với các ĐVSNCL và triển khai thực hiện cơ chế theo lộ trình thống nhất.

Bước 1: Từng bước triển khai TCTC, tự hạch toán hoạt động sự nghiệp của trường. Xây dựng định mức thu - chi một số hoạt động để thí điểm, như: Quy định thu - chi đào tạo ngoài trường; Quy định khoán sử dụng điện thoại, văn phòng phẩm…

Bước 2: Tổng kết, sửa đổi, điều chỉnh, xây dựng cơ chế quản lý tài chính của Nhà trường thông qua việc xây dựng Quy chế chi tiêu nội bộ.

Một số kết quả Trường đã đạt được:

- Vấn đề khai thác nguồn thu: Nhà trường chủ trương tăng cường xã hội hóa giáo dục dưới hình thức đa dạng các loại hình đào tạo, mở thêm các mã ngành mới, mở rộng quy mô đào tạo tại chức, từ xa và các hoạt động liên kết. Các nguồn thu dịch vụ khác cũng được nhà trường triệt để khai thác.

- Nhà trường tiến rà soát, điều chỉnh, quy định các định mức chi trong Quy chế chi tiêu nội bội. Các quy định này là công cụ để quản lý, sử dụng minh bạch, công khai và hiệu quả các nguồn lực tài chính của Nhà trường.

- Với mục tiêu tiết kiệm chi tiêu nhằm cải thiện thu nhập cho CBGV và tái đầu tư cơ sở vật chất để nâng cao chất lượng đào tạo, nhà trường thực hiện khoán chi một số khoản chi như: điện thoại, văn phòng phẩm, xăng dầu… Các định mức chi

cho công tác chuyên môn nghiệp vụ giảng dạy được quan tâm và và dành tỷ lệ cao về kinh phí chi; các khoản chi cho CBVC, NLĐ đảm bảo định mức chi nội bộ cao hơn mức quy định của Nhà nước.

Tuy nhiên, Nhà trường gặp rất nhiều khó khăn trong công tác TCTC. Theo Tiến sỹ Phạm Văn Tân - Hiệu trưởng nhà trường: "Có rất nhiều hướng dẫn về TCTC, các trường được phép tự chi nhưng những năm gần đây, công tác tuyển sinh ảm đạm và hầu như không đạt chỉ tiêu, kéo theo nguồn thu từ học phí giảm. Hiện tại, nguồn thu không đủ bù đắp kinh phí khi chuyển dịch sang tự chủ chi thường xuyên; Không có nguồn thu, những hướng dẫn tự chủ khó đi vào thực tiễn. Mặt khác, tài chính hạn hẹp, chế độ đãi ngộ không đảm bảo, trường cũng khó giữ chân người tài. Thực tế, nhiều giảng viên được hỗ trợ học lên thạc sĩ, tiến sĩ nhưng sau khi học xong, cơ sở khác chiêu mộ với lương, thưởng tốt hơn, họ sẵn sàng rời đi".

Bên cạnh đó, những hướng dẫn tự chủ còn thiếu thực tế và chưa chú trọng vào đặc thù ngành đào tạo. Các kế hoạch tài chính của trường vẫn phải thông qua Sở Tài chính. Những vấn đề liên quan đến bổ nhiệm, thay đổi bộ máy nhân sự, trường phải trình lên UBND thành phố Hà Nội và chờ xét duyệt. Về hoạt động chuyên môn, chưa có sự đồng thuận quản lý giữa Bộ Y tế và Bộ Lao động Thương binh và Xã hội nên khung chương trình đào tạo từng ngành nghề, bộ tiêu chí kiểm định các ngành đào tạo và chuẩn đầu ra chưa thực sự thống nhất, cụ thể. Mặt khác, chương trình đào tạo hệ cao đẳng khá lệch so với đại học nên sinh viên muốn học liên thông rất khó khăn.

Ngoài ra, với các trường thuộc khối ngành sức khỏe, cơ sở vật chất ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng đào tạo. Muốn đẩy nhanh thực hiện TCTC tại các đơn vị này, Nhà nước cần đầu tư mạnh mẽ hơn nữa về trang thiết bị, cơ sở vật chất phục vụ đào tạo. Bên cạnh đó, lãnh đạo các bộ, ngành phải theo dõi, đánh giá năng lực đào tạo của từng trường để tránh đầu tư lãng phí. [2]

Trường Cao đẳng Y tế Hà Nội là đơn vị khá tương đồng với trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh về các điều kiện và lộ trình thực hiện tự chủ tài chính. Căn cứ

[2] Ngọc Ánh (2022), Tạp chí điện tử giáo dục Việt Nam, "Người trong cuộc" nói về muôn vàn cái khó với các trường cao đẳng y khi tự chủ, https://giaoduc.net.vn/nguoi-trong-cuoc-noi-ve-muon-van-cai-kho-voi-cac-truong-cao-dang-y-khi-tu-chu-post223445.gd, truy cập ngày 04/01/2022.

những kết quả đã đạt được và những khó khăn, bất cập mà Trường Cao đẳng Y tế Hà Nội vấp phải trong quá trình thực hiện tự chủ tài chính, bài học rút ra cho Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh là:

- Nhất quán trong chỉ đạo, lãnh đạo thực hiện tự chủ tài chính trong các hoạt động của đơn vị. Xây dựng và công khai lộ trình, kế hoạch, giải pháp thực hiện tự chủ tài chính gắn với sự phát triển của đơn vị trong từng giai đoạn.

- Chú trọng và tăng cường hiệu quả của công tác tuyên truyền, phổ biến thực hiện cơ chế tự chủ tài chính đến tất cả các bộ phận, cá nhân trong đơn vị.

- Chú trọng việc rà soát, hoàn thiện các quy định, quy chế nội bộ. Đặc biệt là quy định về định mức chi, khoán chi trong Quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị.

- Khó khăn lớn nhất của Nhà trường để thực hiện tự chủ tài chính vẫn là khó khăn về cơ sở vật chất và chế độ chính sách cho CBVC để nâng cao chất lượng đào tạo và hiệu quả hoạt động của đơn vị.

1.5.3. Bệnh viện đa khoa tỉnh Quảng Ninh

Bệnh viện Đa khoa tỉnh Quảng Ninh bắt đầu thực hiện lộ trình TCTC từ năm 2014. Đến năm 2018, Bệnh viện được giao tự đảm bảo chi thường xuyên theo Quyết định 5303/QĐ-UBND của UBND Tỉnh Quảng Ninh về việc giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính cho các ĐVSNCL. Xác định thực hiện TCTC, nghĩa là đơn vị không được NSNN hỗ trợ nữa mà phải tự cân đối thu chi, phải độc lập về tài chính và nguồn thu của bệnh viện là từ sự chi trả của bệnh nhân cho chất lượng dịch vụ khám chữa bệnh mà mình cung cấp. Vì vậy, Bệnh viện buộc phải đổi mới tổ chức và hoạt động, nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ đáp ứng nhu cầu của người bệnh. Mặt khác, phải tăng cường hiệu quả quản lý tài chính tại đơn vị.

Thực tế từ năm 2017, bệnh viện đã thực hiện tự chủ 100% chi thường xuyên, kinh phí do NSNN cấp được sử dụng để mua sắm trang thiết bị, nâng cấp và sửa chữa cơ sở vật chất. Bệnh viện đã tự cân đối thu chi để dành nguồn chi lương, chi tăng thêm thu nhập cho CBVC, NLĐ. Bên cạnh đó, bệnh viện đã có những bước đi tích cực để nâng cao chất lượng dịch vụ và thu hút người bệnh như: Nâng cấp cơ sở vật chất, đầu tư trang thiết bị hiện đại, áp dụng khoa học công vào hoạt động khám chữa bệnh, triển

khai nhiều kỹ thuật cao, kỹ thuật mới trong điều trị (như: Chụp và can thiệp mạch vành; điện sinh lý tim, đốt RF; phẫu thuật tim hở, nút mạch, can thiệp mạch…), thành lập trung tâm khám chữa bệnh theo yêu cầu, mở thêm một số chuyên khoa, tuyển chọn nguồn nhân lực chất lượng cao, tập trung đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ để nâng cao hiệu quả điều trị, giảm tỷ lệ chuyển tuyến…Mặt khác, Ban lãnh đạo bệnh viện yêu cầu tất cả CBVC, NLĐ phải tự đổi mới tư duy làm việc, xem người bệnh là khách hàng.

Bên cạnh những thuận lợi, đơn vị đang gặp không ít khó khăn, thách thức khi thực hiện TCTC như: (i) Thay đổi về nhận thức, hành động, suy nghĩ, cách làm theo cơ chế cung ứng dịch vụ trong toàn bộ đội ngũ CBVC, NLĐ; (ii) Cơ sở vật chất đã xây dựng cách đây khá lâu, nên đã bị xuống cấp, không còn phù hợp về thiết kế. Mặc dù đơn vị đã đầu tư kinh phí để nâng cấp, sửa chữa nhưng việc đáp ứng nhiệm vụ khám chữa bệnh vẫn hạn chế; trang thiết bị chưa đáp ứng kịp thời nhu cầu ngày càng cao và đa dạng của người bệnh; (iii) trình độ đội ngũ y, bác sỹ chưa đáp ứng kịp một số chuyên khoa; (iv) giá dịch vụ y tế chưa được tính đúng, đủ chi phí, như chưa tính khấu hao tài sản, chi phí điện nước, chi phí đào tạo – NCKH; (v) ngoài ra, nguồn kinh phí hoạt động của bệnh viện chủ yếu phụ thuộc vào nguồn thu dịch vụ KCB bảo hiểm y tế, nhưng việc quyết toán và thanh toán của cơ quan bảo hiểm xã hội không kịp thời, làm ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý tài chính của đơn vị.[3]

Năm 2019, để thực hiện tự chủ tài chính, một trong các định hướng, giải pháp chủ yếu mà Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh xác định thực hiện là tăng nguồn thu. Để tận dụng nguồn lực hiện có về cơ sở vật chất (hệ thống phòng thực hành tiền lâm sàng, nhà thuốc, các trang thiết bị, máy móc về y tế…) và nhân lực (đội ngũ cán bộ giảng viên và HSSV có trình độ, tay nghề về y tế), Nhà trường đã xây dựng phương án điều chỉnh chức năng nhiệm vụ, tổ chức bộ máy của đơn vị và được UBND Tỉnh phê duyệt. theo đó, Trường được mở Trung tâm Tư vấn và Chăm sóc sức khỏe để cung cấp các dịch vụ có thu về tư vấn và chăm sóc sức khỏe, bán thuốc, tiêm chủng và một số dịch vụ y tế khác. Vì vậy, Bệnh viện Đa khoa Tỉnh Quảng Ninh là đơn vị có uy tín trên địa bàn Tỉnh mà Nhà trường có thể tham khảo,

[3] Phạm Văn Tân (2021), Thực hiện tự chủ tài chính tại Bệnh viện Đa khoa tỉnh Quảng Ninh, tài liệu báo cáo tại Hội thảo "Thực trạng và giải pháp nâng cao năng lực quản trị ĐVSNCL tỉnh quảng Ninh", Viện khoa học tổ chức Nhà nước.

học tập kinh nghiệm thực hiện tự chủ tài chính trong lĩnh vực y tế. Đánh giá về quá trình và kết quả sau gần 10 năm bệnh viện thực hiện tự chủ tài chính về chi thường xuyên, có thể nhận thấy một số kinh nghiệm của Bệnh viện mà Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh có thể vận dụng để thực hiện tại đơn vị nhằm tăng nguồn thu qua việc cung cấp các dịch vụ y tế như:

- ***Thứ nhất***, thực hiện tốt công tác tuyên truyền, quán triệt nâng cao nhận thức và đổi mới về tư duy cho cán bộ, nhân viên nhà trường. Từ đó nâng cao chất lượng phục vụ trong việc cung cấp các dịch vụ y tế. Trong thời kỳ kinh tế thị trường có sự cạnh tranh gay gắt hiện nay giữa khu vực công và khu vực tư trong lĩnh vực y tế, một trong các yêu cầu thiết yếu để tồn tại và tạo lập được nguồn thu là chất lượng dịch vụ cung cấp. Chất lượng dịch vụ này bao gồm cả hai yếu tố về chất lượng chuyên môn và chất lượng phục vụ. Vì vậy, bên cạnh việc đầu tư nâng cao chất lượng chuyên môn trong công tác khám, tư vấn, chăm sóc và chữa bệnh, để cạnh tranh được với các đơn vị y tế trong và ngoài công lập đã có uy tín, thương hiệu, chất lượng phục vụ là một trong các yếu tố quan trọng mà Nhà trường cần hướng tới.

- ***Thứ hai***, Nhà trường cần xác định thế mạnh của mình để lựa chọn và cung cấp có trọng điểm các dịch vụ y tế trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ được giao để tận dụng lợi thế cạnh tranh về chất lượng với các đơn vị khác. Không nên ôm đồm, cung cấp dàn trải quá nhiều dịch vụ, từ đó làm giảm chất lượng và uy tín của đơn vị.

- ***Thứ ba***, cần tập trung đầu tư công tác đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ chuyên môn, tay nghề và kỹ năng phục vụ cho đội ngũ. Đồng thời quan tâm đảm bảo về chế độ chính sách cho CBVC, NLĐ gắn với năng suất và hiệu quả công việc.

KẾT LUẬN CHƯƠNG I

Chương I đã khái quát những nội dung cơ bản về pháp luật tự chủ tài chính đối với các ĐVSNCL như: Trình bày các khái niệm, đặc điểm, vai trò của TCTC và pháp luật về cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL, các nội dung quy định của pháp luật, phân tích đánh giá thực trạng pháp luật, đưa ra các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả triển khai thực hiện pháp luật về TCTC tại các ĐVSNCL và kinh nghiệm thực hiện ở một số ĐVSNCL có liên quan.

Việc trao quyền tự chủ tài chính cho các ĐVSNCL là một xu hướng tất yếu trong bối cảnh phát triển nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Tự chủ tài chính sẽ tạo điều kiện cho các đơn vị chủ động trong việc tạo lập, quản lý, sử dụng nguồn tài chính để nâng cao hiệu quả hoạt động, nâng cao chất lượng dịch vụ cung cấp. Quá trình thực hiện tự chủ tài chính tại các đơn vị cũng đòi hỏi những điều kiện nhất định như hệ thống quy định của pháp luật, năng lực quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước, tình hình thực tế của thị trường và năng lực nội tại của các đơn vị. Các nội dung tại Chương I sẽ là cơ sở để tác giả vận dụng, đánh giá tình hình thực hiện các quy định pháp luật hiện nay về cơ chế TCTC tại các ĐVSNCL nói chung và tại trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh nói riêng ở chương II.

Chương 2. THỰC TRẠNG ÁP DỤNG CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ TỰ CHỦ TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI CÁC ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP VÀ TẠI TRƯỜNG CAO ĐẲNG Y TẾ QUẢNG NINH

2.1. Thực trạng áp dụng quy định của pháp luật về tự chủ tài chính tại các đơn vị sự nghiệp công lập

"Tính đến 31/12/2021, nước ta có khoảng 48.000 ĐVSNCL, với gần 1,8 triệu biên chế hưởng lương từ NSNN"[4]. Đây là lực lượng chủ đạo cung cấp đa số các dịch vụ công thiết yếu trong các lĩnh vực y tế, giáo dục, đào tạo, văn hoá, khoa học, công nghệ... Đổi mới cơ chế hoạt động của các ĐVSNCL hướng tới mục tiêu nâng cao hiệu quả hoạt động của ĐVSNCL, nâng cao chất lượng dịch vụ công và tái cơ cấu NSNN một cách hợp lý, bền vững. Thực hiện TCTC đối với các ĐVSNCL là một trong những chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước để đạt được mục tiêu ấy.

Năm 2002, cơ chế tự chủ đối với ĐVSNCL được áp dụng khi Chính phủ ban hành Nghị định 10/2002/NĐ-CP quy định về chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu. Là văn bản pháp lý đầu tiên quy định về cơ chế tài chính mới với những chính sách mang tính đột phá, bước ngoặt khởi đầu cho các ĐVSNCL, nghị định 10/2002/NĐ-CP xác định 02 loại hình ĐVSNCL thực hiện xã hội hóa gồm đơn vị tự chủ một phần và đơn vị tự chủ toàn bộ chi thường xuyên. Theo đó, để thực hiện TCTC, ĐVSNCL được chủ động bố trí kinh phí, sắp xếp sử dụng số biên chế được giao, được vay tín dụng và quỹ hỗ trợ phát triển để mở rộng và nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ, được khuyến khích tăng thu nhập thêm từ 2 đến 2,5 lần mức lương tối thiểu chung theo quy định pháp luật.

Nghị định 43/2006/NĐ-CP ban hành sau đó không có sự thay đổi lớn về phân loại ĐVSNCL nhưng cơ chế trao quyền tự chủ cho ĐVSNCL mạnh mẽ hơn rất nhiều. Đơn vị được trao quyền tự chủ về tổ chức bộ máy, sử dụng lao động, tạo lập và sử dụng nguồn tài chính, tổ chức công việc, được sử dụng tài sản để liên doanh, liên kết trong hoạt động cung cấp dịch vụ…, từng bước giảm sự bao cấp của

[4] Cẩm Hà (2022), Báo Lao động, Tự chủ đơn vị sự nghiệp công lập đạt thấp: Xem xét sửa đổi, bổ sung quy định tại Nghị định số 60/2021, https://laodong.vn/xa-hoi/tu-chu-don-vi-su-nghiep-cong-lap-dat-thap-xem-xet-sua-doi-bo-sung-quy-dinh-tai-nghi-dinh-so-602021-1116096.ldo, truy cập ngày 14/11/2022

NSNN. Mặt khác, thông qua các chính sách ưu đãi về thuế, đất đai, tài sản, Nhà nước khuyến khích các ĐVSNCL chuyển đổi hoạt động thành doanh nghiệp hoặc đơn vị ngoài công lập. Trong thực tế, các ĐVSNCL được giao TCTC đã chủ động sử dụng nguồn kinh phí được giao, tài sản, nguồn nhân lực hiện có… để mở rộng và nâng cao chất lượng dịch vụ công, tăng doanh thu của đơn vị. "Năm 2010, thống kê cho thấy, nguồn thu của các ĐVSNCL sau gần 4 năm thực hiện cơ chế tự chủ trung bình đạt gần 70% kinh phí hoạt động thường xuyên của đơn vị; Các đơn vị tự bảo đảm toàn bộ chi phí hoạt động có số thu bằng 60%, các đơn vị khác có số thu khoảng trên 40% kinh phí hoạt động; góp phần giảm nguồn kinh phí từ NSNN cấp. Số thu tăng thêm chủ yếu do các đơn vị mở rộng hoạt động sự nghiệp, tăng quy mô, đa dạng hóa dịch vụ cung cấp cho xã hội, thu hút người tham gia hoạt động dịch vụ khám chữa bệnh, đào tạo, hoạt động kiểm định, kiểm dịch..."[5]

Dù đã có những chuyển biến, nhưng tiến độ thực hiện TCTC ở các ĐVSNCL còn chậm, số lượng ĐVSNCL tự chủ và mức độ tự chủ còn thấp, chất lượng hàng hoá, dịch vụ cung cấp chưa cao. Thực hiện yêu cầu đổi mới cơ chế hoạt động của các ĐVSNCL, đẩy mạnh xã hội hóa một số loại hình dịch vụ công, Chính phủ đã ban hành Nghị định 16/2015/NĐ-CP quy định khung các chính sách về cơ chế tự chủ của các ĐVSNCL, làm căn cứ để các bộ, ngành xây dựng các quy định riêng trong 08 lĩnh vực sự nghiệp cụ thể. Nghị định 16/2015/NĐ-CP mở thêm loại hình đơn vị tự đảm bảo chi thường xuyên và chi đầu tư, đây là loại hình đơn vị có mức độ TCTC cao nhất từ trước đến nay. Theo loại hình này, đơn vị được giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm rất lớn như: được quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể đơn vị trực thuộc; Xây dựng vị trí việc làm và tự quyết định số lượng người làm việc; Không khống chế mức trích lập quỹ bổ sung thu nhập và mức chi thu nhập tăng thêm cho CBVC, NLĐ gắn với hiệu quả công tác...

Nhìn chung, do được giao quyền TCTC, các đơn vị đã chủ động sử dụng các nguồn lực tài chính cho các hoạt động chuyên môn; Bố trí tiết kiệm, hiệu quả các khoản chi; Tạo nguồn chi bổ sung thu nhập cho CBVC, NLĐ; Trích lập quỹ phát

[5] Đặng Thị Thuỷ (2021), Tạp chí Tài chính, Đẩy mạnh cơ chế tự chủ tại các đơn vị sự nghiệp công lập, https://tapchitaichinh.vn/Chuyen-dong-tai-chinh/day-manh-co-che-tu-chu-tai-cac-don-vi-su-nghiep-cong-lap-335956.html, truy cập ngày 17/7/2021.

triển hoạt động sự nghiệp để tái đầu tư; Các đơn vị chủ động khai thác, đa dạng hoá nguồn thu của đơn vị, từ đó giảm gánh nặng cho NSNN. Cụ thể:

- Về xác định và phân loại mức độ TCTC: " Trong tổng số 48.055 ĐVSNCL của nước ta, có 3.135 đơn vị tự bảo đảm chi thường xuyên trở lên (đạt tỷ lệ 6,6%), trong đó, 287 đơn vị bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư (0,6%), 2.848 đơn vị tự bảo đảm chi thường xuyên (5,97). Có 8.922 đơn vị tự bảo đảm một phần chi thường xuyên (đạt tỉ lệ 18,7%), nhưng mức độ tự bảo đảm một phần còn thấp và 35.687 đơn vị do NSNN bảo đảm chi thường xuyên (74,7%)"[6]

- Về nguồn lực tài chính: Các ĐVSNCL chủ động thu hút và huy động các nguồn vốn thông qua hoạt động vay vốn, huy động vốn của các tổ chức tín dụng và CBVC, NLĐ trong đơn vị; Tăng cường hoạt động liên doanh liên kết trong nước và ngoài nước với các tổ chức, cá nhân để đầu tư cơ sở vật chất, mở rộng các hoạt động sự nghiệp tương ứng với chức năng, nhiệm vụ được giao để khai thác đa dạng hoá nguồn thu. (Ví dụ: Trong lĩnh vực giáo dục đào tạo, các đơn vị đã tăng cường tổ chức đào tạo theo nhu cầu xã hội, đa dạng hoá các hình thức đào tạo, thực hiện liên doanh liên kết phối hợp đào tạo; Trong lĩnh vực Y tế, các bệnh viện thực hiện đa dạng hóa các hình thức khám chữa bệnh như: tổ chức khám chữa bệnh theo yêu cầu, xét nghiệm tại nhà,… tăng cường ứng dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật vào hoạt động thăm khám và điều trị).

- Về sử dụng nguồn tài chính: Các ĐVSNCL thực hiện nhiều giải pháp tiết kiệm chi, chống lãng phí như xây dựng các tiêu chuẩn, định mức chi, định mức tiêu hao nguyên nhiên vật liệu, văn phòng phẩm, thực hiện khoán kinh phí cho các đơn vị trực thuộc,… sử dụng hiệu quả nguồn tài chính để tái đầu tư nâng cao chất lượng dịch vụ, phát triển đơn vị và cải thiện thu nhập, đời sống cho CBNV, NLĐ. Cụ thể: " Thu nhập tăng thêm của cán bộ, viên chức bình quân khoảng từ 0,5 đến 1,5 lần tiền lương cấp bậc của đơn vị. Riêng một số ĐVSNCL trong lĩnh vực giáo dục đại học tự bảo đảm toàn bộ chi phí hoạt động đã thực hiện chi trả thu nhập

[6] Cẩm Hà (2022), Báo Lao động, Tự chủ đơn vị sự nghiệp công lập đạt thấp: Xem xét sửa đổi, bổ sung quy định tại Nghị định số 60/2021, https://laodong.vn/xa-hoi/tu-chu-don-vi-su-nghiep-cong-lap-dat-thap-xem-xet-sua-doi-bo-sung-quy-dinh-tai-nghi-dinh-so-602021-1116096.ldo, truy cập ngày 14/11/2022

tăng thêm cho người lao động khoảng 2 - 3 lần, như Đại học Quốc tế - Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh...” [7]. Ngoài ra, thực hiện cơ chế TCTC, nhiều đơn vị đã tăng nguồn thu dịch vụ, tiết kiệm chi thường xuyên và hàng năm có khoản chênh lệch thu lớn hơn chi để trích lập các quỹ.

- Việc giao tự chủ còn tạo điều kiện cho các ĐVSNCL chủ động giao dịch với bên ngoài, đặc biệt là các hoạt động liên doanh, liên kết hoạt động dịch vụ công có điều kiện xã hội hóa cao nhằm tăng cường nguồn thu cho đơn vị. Đơn vị được huy động vốn, vay vốn, chịu trách nhiệm về hiệu quả sử dụng vốn để đầu tư xây dựng cơ sở vật chất theo quy định pháp luật.

Nhìn chung các ĐVSNCL đã có những chuyển biến tích cực trong việc thực hiện cơ chế TCTC và nâng cao hiệu quả công tác quản lý tài chính. “ Số liệu sơ bộ cho thấy, trong các năm 2017-2018, chỉ tính riêng ở Trung ương, các lĩnh vực y tế, giáo dục và đào tạo đã giảm chi NSNN trực tiếp cho các ĐVSNCL mỗi năm khoảng 1.000 tỷ đồng... Tuy vậy, kết quả này mới chỉ tập trung tại một số đơn vị năng động, sáng tạo và có lợi thế về uy tín trong cung cấp dịch vụ công hoặc ở một số ngành nghề có khả năng xã hội hóa cao.”[8]

Ngày 21/6/2021, Chính phủ đã ban hành Nghị định 60/2021/NĐ-CP quy định cơ chế TCTC của ĐVSNCL để triển khai thực hiện Nghị quyết 19/NQ-TW ngày 25/10/2017 về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của ĐVSNCL và Nghị quyết 27/NQ-TW ngày 21/5/2018 về cải cách chính sách tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức, lực lượng vũ trang và người lao động trong doanh nghiệp của Ban chấp hành Trung ương khóa X . Theo đó, cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL có sự bao quát, thống nhất chung với nhiều nội dung thay đổi phù hợp và khả thi hơn.

[7]Lê Huỳnh Lai (2022), Tạp chí Tài chính, Một số giải pháp nâng cao năng lực tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập, https://tapchitaichinh.vn/mot-so-giai-phap-nang-cao-nang-luc-tu-chu-tai-chinh-cua-don-vi-su-nghiep-cong-lap.html, truy cập ngày 03/9/2022.

[8] Lê Huỳnh Lai (2022), Tạp chí Tài chính, Một số giải pháp nâng cao năng lực tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập, https://tapchitaichinh.vn/mot-so-giai-phap-nang-cao-nang-luc-tu-chu-tai-chinh-cua-don-vi-su-nghiep-cong-lap.html, truy cập ngày 03/9/2022.

2.2. Thực trạng áp dụng quy định của pháp luật về tự chủ tài chính tại Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh

2.2.1. Đặc điểm, tình hình Trường Cao Đẳng Y Tế Quảng Ninh

a. Lịch sử phát triển

Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh thành lập năm 1960, tiền thân là trường Trung học Y tế, được nâng cấp thành trường cao đẳng theo Quyết định số 1003/QĐ-BGD&ĐT-TCCB ngày 10/3/2005 của Bộ Giáo dục và Đào tạo. Đến nay, Nhà trường đã tạo dựng được uy tín và thương hiệu trong lĩnh vực đào tạo khối ngành sức khoẻ trên địa bàn tỉnh và cả nước.

b. Chức năng, nhiệm vụ

- Đào tạo và bồi dưỡng nhân lực ngành y tế có phẩm chất chính trị, đạo đức tốt, có kiến thức và năng lực nghề nghiệp tốt, có sức khoẻ và khả năng thích ứng cao đáp ứng yêu cầu phát triển sự nghiệp y tế và sự phát triển kinh tế - xã hội.

- Thực hiện NCKH và phát triển công nghệ, trong đó chủ yếu là KHCN về sức khoẻ và giáo dục.

- Thực hiện các dịch vụ tư vấn, chăm sóc sức khỏe; Tư vấn giới thiệu việc làm cho HSSV sau tốt nghiệp.

c. Tổ chức bộ máy của Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh

- Hội đồng Trường
- Ban Giám hiệu
- 05 phòng chức năng: Tổ chức - Hành chính - Quản trị, Đào tạo, Nghiên cứu Khoa học - Quan hệ Quốc tế, Công tác Học sinh - Sinh viên, Tài chính - Kế toán.
- 03 khoa: Khoa Y, Khoa Dược, Khoa Khoa học cơ bản.
- Trung tâm Hợp tác đào tạo, Trung tâm Tư vấn và Chăm sóc sức khoẻ.

d. Đội ngũ nhân sự

- Tổng số: 50 người, trong đó: 45 viên chức và 05 lao động hợp đồng.

Biểu 1: Thống kê trình độ chuyên môn đội ngũ CBQL, nhà giáo

STT	Nội dung	Tiến sỹ	Thạc sỹ	Đại học	Ghi chú
1	Cán bộ quản lý	1	8	5	
2	Nhà giáo	0	15	21	KN phòng ban:08 người
	Tổng	**1**	**23**	**26**	

Hiện nay, đội ngũ cán bộ quản lý, giảng viên, nhân viên của nhà trường có có phẩm chất đạo đức tốt, có trình độ chuyên môn cao, đáp ứng cơ bản yêu cầu thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao của đơn vị.

f. Chuyên ngành và quy mô đào tạo

- Chuyên ngành đào tạo

Nhà trường tổ chức đào tạo nhiều ngành nghề ở các cấp trình độ khác nhau:

+ Trình độ Cao đẳng (02 nghề) : Điều dưỡng, dược

+ Trình độ Trung cấp (05 nghề): y sỹ, hộ sinh, điều dưỡng, dược, y sỹ YHCT.

+ Trình độ Sơ cấp (05 nghề): Chăm sóc da, Chăm sóc người cao tuổi, Nhân viên Y tế thôn bản, Hộ lý, Xoa bóp - Bấm huyệt.

+ Đào tạo Thường xuyên (04 nghề): Spa, Xoa bóp - Bấm huyệt, Nhân viên vệ sinh bệnh viện, Giám sát dịch vụ vệ sinh - Phòng chống nhiễm khuẩn.

Ngoài ra nhà trường đang thực hiện đào tạo liên tục các khóa: Sơ cấp cứu, chống nhiễm khuẩn, quản lý chất thải y tế - tăng cường vệ sinh phòng mổ, phòng chống các bệnh lây nhiễm qua đường máu và dịch sinh học, quản lý điều dưỡng…

- Quy mô đào tạo

Quy mô đào tạo của nhà trường có xu hướng giảm về đào tạo chính quy và dài hạn. Ngược lại, có xu hướng tăng đối với đào tạo thường xuyên, ngắn ngày theo đơn đặt hàng của các đơn vị sử dụng lao động và theo nhu cầu xã hội.

Biểu 2: Thống kê về quy mô đào tạo

(Đơn vị tính: người)

STT	Năm học	Cao đẳng	Trung cấp	Sơ cấp	Đào tạo thường xuyên	Đào tạo liên tục
1	2019-2020	504	47	0	45	101
2	2020-2021	681	73	0	43	186
3	2021-2022	483	28	0	165	203

g. Cơ sở vật chất và trang thiết bị

Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh có 2 cơ sở, tổng diện tích gần 10.000m2.

* Cơ sở 1 (trụ sở chính tại số 5, phố Hải Sơn, phường Hồng Hải, Tp Hạ Long, Quảng Ninh) gồm 03 khu nhà: Nhà hiệu bộ, khu giảng đường, khu thực hành

* Cơ sở 2 (phường Trần Hưng Đạo - Tp Hạ Long) là khu nhà được đầu tư sửa chữa để làm Ký túc xá cho HSSV nhà trường và lưu học sinh Lào.

Trường xây dựng hệ thống nhà hiệu bộ, nhà đa năng, căng tin, khu ký túc xá theo tiêu chuẩn quy định. Nhà trường cũng trang bị đầy đủ hệ thống máy móc, trang thiết bị phục vụ quản lý và các hoạt động chuyên môn. Tuy nhiên, hệ thống cơ sở vật chất của Trường do được xây dựng từ năm 2005, đến nay đã bị xuống cấp, nhiều trang thiết bị, máy móc đã hỏng hóc, lỗi thời không còn đáp ứng yêu cầu học tập và làm việc của cán bộ, giảng viên và HSSV nhà trường.

2.2.2. Thực trạng tự chủ tài chính tại Trường Cao đẳng Y Tế Quảng Ninh

a. Mức độ tự chủ tài chính

Thực hiện chủ trương và kế hoạch của Nhà nước, của Tỉnh, Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh thực hiện TCTC từ năm 2014 theo lộ trình như sau:

Biểu 3. Lộ trình thực hiện tự chủ tài chính

STT	Năm	Mức độ TCTC	Văn bản quy định
1	2014	30%	QĐ 3473/QĐ-UBND ngày 20/12/2013 của UBND Tỉnh Quảng Ninh về việc giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính đối với ĐVSNCL
2	2015	50%	QĐ 3218/QĐ-UBND ngày 24/12/2014 của UBND Tỉnh Quảng Ninh về việc giao dự toán thu, chi NSNN năm 2015
3	2016	70%	QĐ 4217/QĐ-UBND ngày 31/12/2015 của UBND Tỉnh Quảng Ninh về việc giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính đối với ĐVSNCL
4	Từ năm 2017	100%	QĐ 603/QĐ-UBND ngày 28/02/2017 của UBND Tỉnh Quảng Ninh về việc giao dự toán thu phí, lệ phí, nguồn cải cách tiền lương từ nguồn thu phí và nguồn thu sự nghiệp năm 2017 cho các đơn vị dự toán cấp tỉnh

Từ năm 2017, sau khi được UBND Tỉnh phê duyệt Đề án tự chủ, Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh thực hiện tự chủ 100% về tổ chức bộ máy và kinh phí hoạt động thường xuyên.

b. Nguồn tài chính

** Nguồn NSNN cấp*

Theo Quyết định giao dự toán hàng năm của UBND tỉnh, Nhà trường được cấp kinh phí cung cấp dịch vụ công thuộc danh mục dịch vụ công sử dụng NSNN, bao gồm cả nguồn NSNN đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp dịch vụ công như: Đào tạo các lớp quản lý y tế, y tế thôn bản, cập nhật kiến thức y dược cho cán bộ y tế trên địa bàn tỉnh, tập huấn kiến thức về phòng chống dịch bệnh covid….

Nhà trường được cấp kinh phí khi được giao thực hiện các nhiệm vụ khoa học và công nghệ như: Thực hiện các đề tài NCKH cấp tỉnh hoặc cấp cơ sở do Tỉnh cấp kinh phí, triển khai nghiên cứu ứng dụng sáng kiến vào thực tế.

Nhà trường được phê duyệt tham gia và cấp kinh phí thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia, kinh phí vốn đối ứng thực hiện các dự án có nguồn vốn nước ngoài như: Dự án Hpet, Dự án ngành nghề trọng điểm, Danh mục ngành nghề khuyến khích đào tạo của tỉnh.

Năm 2019 - 2020, Nhà trường được phê duyệt vốn đầu tư nâng cấp, cải tạo, sửa chữa cơ sở vật chất với tổng số tiền trên 3,6 tỷ đồng. Bên cạnh đó, Nhà trường cũng được Tỉnh cấp kinh phí hỗ trợ học phí và các khoản chi khác cho HSSV thuộc diện đối tượng chính sách như: HSSV Lào (theo chương trình phối hợp giữa Việt Nam - Lào), HSSV học ngành nghề được khuyến khích đào tạo…

Biểu 4. Tổng hợp kinh phí do ngân sách nhà nước cấp *(ĐVT: Triệu đồng)*

TT	Năm	Nội dung	Ngân sách cấp	Vốn ODA	Vốn đối ứng
1	2013 - 2019	Kinh phí đào tạo HS Lào	5.344		
2	2015 - 2018	Đề tài NCKH "Đánh giá sự biến đổi kháng nsulin và kết quả kiểm soát đa yếu tố trước và sau điều trị ở bệnh nhân đái tháo đường túy 2 chẩn đoán lần đầu"	1.098		404
3	2018 - 2020	Dự án HPET 2018-2020		6.840	671
4	2019 - 2020	Hỗ trợ đầu tư tăng cường cơ sở vật chất phục vụ công tác chuyên môn	3.600		

5	2019 - 2020	Đề tài "khảo sát nhu cầu chăm sóc sức khỏe tại nhà và lập kế hoạch đáp ứng nhu cầu chăm sóc của người dân TP Hạ Long (2019-2020)"	322		58
6	2019-2021	Bổ sung kinh phí của Trường CĐ Y tế QN để cấp bù học phí cho các đối tượng thụ hưởng chính sách	873		
7	2020 - 2021	Hỗ trợ chống dịch covid-19	199		
		Tổng	**11.436**	**6.840**	**1.133**

** Nguồn thu hoạt động sự nghiệp*

Nguồn thu từ hoạt động sự nghiệp là nguồn thu chính của Trường những năm vừa qua, bao gồm: Thu từ học phí, lệ phí, thu từ hoạt động liên kết, phối hợp và cho thuê tài sản công theo quy định. Trong đó, nguồn thu chủ yếu là học phí. Nguồn thu này phụ thuộc vào tình hình tuyển sinh và quy mô đào tạo hàng năm của đơn vị.

Biểu 5. Thống kê nguồn thu một số năm

(ĐVT: Triệu đồng)

TT	Nội dung	Năm 2012	Năm 2019	Năm 2020	Năm 2021
	Doanh thu	**19.388**	**17.487**	**12.182**	**14.757**
1	NSNN cấp	11.388	3.625	624	368
2	Thu học phí	7.727	13.349	10.847	14.165
3	Thu khác	273	513	711	224

Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh thực hiện thu học phí theo Nghị định 86/2015/NĐ-CP ngày 02/10/ 2015 của Chính phủ quy định về cơ chế thu, quản lý học phí đối với cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân và chính sách miễn giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập từ năm học 2015-2016 đến năm học 2020-2021, Nghị quyết 24/2016/NQ-HĐND ngày 27/7/2016 của HĐND Tỉnh Quảng Ninh về việc quy định mức học phí đối với cơ sở giáo dục công lập thuộc hệ thống giáo dục quốc dân của tỉnh Quảng Ninh từ năm học 2016-2017 đến năm học 2020-2021. Căn cứ các quy định của Nhà nước, của Tỉnh và tình hình thực tế thực hiện tự chủ của đơn vị, mức thu học phí được Nhà trường xây dựng theo năm học và được Tỉnh phê duyệt trước khi thực hiện.

Bên cạnh đó, thực hiện Thông tư liên tịch số 09/2016/TTLT-BGDĐT-BTC-BLĐTBXH hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định 86/2015/NĐ-CP ngày 02/10/2015 của Chính phủ, Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh đã thực hiện chế độ miễn giảm học phí cho các đối tượng HSSV. Kết quả thực hiện trong 03 năm qua:

Biểu 6: Thống kê mức thu học phí các năm học *(Đơn vị tính: đồng)*

STT	Nội dung	Số tiền học phí/ tháng		
		Năm học 2018-2019	**Năm học 2019-2020**	**Năm học 2020-2021**
I	**Hệ Cao đẳng**			
1	CĐ chính quy	1.840.000	2.200.000	2.640.000
2	CĐ Liên thông	1.610.000	1.830.000	1.830.000
	Hệ Trung cấp			
1	TC Chính quy	1.610.000	1.950.000	2.340.000
2	TC Văn bằng 2	1.080.000	1.080.000	1.300.000

Biểu 7. Thống kê thực hiện miễn giảm học phí *(Đơn vị tính: Nghìn đồng)*

STT	Năm	Dự toán cấp		Thực hiện trong năm		Chênh lệch
		Số đối tượng	*KP cấp*	*Số đối tượng*	*KP đơn vị đã chi trả*	
1	Năm 2019	51	350.660	28	350.660	0
2	Năm 2020	38	352.720	37	352.720	0
3	Năm 2021	17	169.920	17	169.920	0

Bắt đầu từ năm học 2021 - 2022, Nhà trường thực hiện xác định mức thu học phí theo quy định tại Nghị định 81/2021/NĐ-CP ngày 27/8/2021 của Chính phủ về cơ chế thu, quản lý học phí đối với cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân và chính sách miễn, giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập; giá dịch vụ trong lĩnh vực giáo dục, đào tạo. Bên cạnh đó, một số đối tượng HSSV đang theo học một số ngành nghề đào tạo của trường sẽ tiếp tục nhận được hỗ trợ từ các chính sách của Tỉnh như Nghị quyết 310/2020/NQ-HĐND ngày 09/12/2020 về ban hành chính sách hỗ trợ học nghề thuộc danh mục nghề khuyến khích đào tạo, Nghị quyết 35/2021/NQ-HĐND ngày 27/8/2021 về chính sách thu hút, đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao.

c. Sử dụng nguồn tài chính

- Chủ yếu, các khoản chi của Nhà trường được chi cho các hoạt động thường xuyên, bao gồm: Chi cho con người (tiền lương, tiền công, các khoản đóng góp theo lương, kinh phí bảo hiểm, kinh phí công đoàn…); các dịch vụ điện nước, văn phòng phẩm; chi nghiệp vụ chuyên môn; sửa chữa thường xuyên tài sản cố định và các khoản chi khác theo quy định.

- Các khoản chi không thường xuyên như: Chi thực hiện các nhiệm vụ khoa học và công nghệ; thực hiện tinh giảm biên chế; mua sắm trang thiết bị đào tạo, sửa chữa tài sản cố định và thực hiện các dự án được phê duyệt…

Biểu 8. Thống kê nguồn chi một số năm *(ĐVT: Triệu đồng)*

TT	Nội dung	Năm 2012	Năm 2018	Năm 2019	Năm 2020	Năm 2021
	Tổng chi	**19.388**	**15.561**	**13.646**	**9.949**	**12.135**
1	Chi NSNN cấp	0	1.486	3.626	625	368
2	Chi cho con người	7.400	6.832	6.428	5.924	7.255
3	Chi hoạt động CM	11.912	7.243	3.592	3.399	4.512

Căn cứ nhiệm vụ được giao, khả năng tài chính đơn vị và các quy định pháp luật, Nhà trường xây dựng và ban hành các quy định về tiêu chuẩn, định mức chi thống nhất cho các hoạt động thực hiện nhiệm vụ của đơn vị tại Quy chế chi tiêu nội bộ. Hàng năm, Quy chế được ban hành mới hoặc chỉnh sửa, bổ sung sau khi tổ chức thảo luận rộng rãi dân chủ, công khai trong Hội nghị CBVC, NLĐ của đơn vị và thống nhất ý kiến với công đoàn nhà trường.

- Thực hiện tự chủ về tổ chức bộ máy, quyết định số lượng người làm việc và xây dựng quỹ tiền lương.

Từ năm 2017, đứng trước yêu cầu tự đảm bảo bảo về chi thường xuyên, để thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao và đảm bảo việc làm, thu nhập cho CBVC, NLĐ, Nhà trường xây dựng Phương án quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm, tổ chức bộ máy của đơn vị và được UBND Tỉnh phê duyệt tại Quyết định 4668/QĐ-UBND ngày 25/9/2019. Bên cạnh đó, Nhà trường cũng đề xuất điều chỉnh danh mục vị trí việc làm, bảng mô tả và khung năng lực của từng vị trí việc làm làm căn cứ cho việc xây dựng số lượng người làm việc của đơn vị.

Hiện nay, có hai đối tượng làm việc tại Trường: Viên chức và lao động hợp đồng. Việc ký kết hợp đồng lao động, hợp đồng làm việc được thực hiện theo quy định pháp luật, phù hợp với định mức biên chế do Nhà trường xây dựng theo khối lượng công việc thực tế và khả năng tài chính của đơn vị, đảm bảo chất lượng và hiệu quả hoạt động của đơn vị.

Biểu 9. Thống kê số lượng người làm việc *(ĐVT: Người)*

TT	Năm	Số vị trí việc làm	Số lượng NLV theo kế hoạch	Số lượng NLV thực tế		
				Tổng số	Số người làm chuyên môn (%)	Số lượng người làm phục vụ (%)
1	2020	48	77	49	41	8 (16%)
2	2021	48	79	50	41	10 (20%)
3	2022	48	80	52	42	11 (21%)

+ Về mức lương: Cả hai đối tượng viên chức và hợp đồng lao động tại đơn vị đều được chi trả lương theo ngạch bậc quy định tại Nghị định 204/2004/NĐ-CP (áp dụng Quyết định số 5720/QĐ-UBND ngày 20/12/2018 của UBND Tỉnh Quảng Ninh về quy định tuyển chọn, ký kết hợp đồng lao động và thí điểm áp dụng một số chính sách đối với người làm việc theo chế độ hợp đồng lao động tại các ĐVSNCL thuộc UBND Tỉnh Quảng Ninh).

- Chi thu nhập tăng thêm: Căn cứ kết quả tài chính trong năm, Hiệu trưởng quyết định chi tăng thêm thu nhập cho CBVC, NLĐ sau khi thống nhất với công đoàn Nhà trường và thực hiện công khai trong đơn vị.

Biểu 10. Chi thu nhập tăng thêm các năm *(ĐVT: triệu đồng)*

TT	Năm	Tổng số tiền chi TNTT	Bình quân TNTT/người/ năm	Ghi chú
1	2019	780	15.6	
2	2020	1.200	24.2	
3	2021	1.400	28.1	

- Các khoản chi khác: Bên cạnh lương và khoản thu nhập tăng thêm, CBNV Nhà trường còn được chi trả đầy đủ các khoản ngoài lương và phúc lợi khác như:

Lương làm thêm giờ, các loại phụ cấp, đóng góp kinh phí công đoàn, bảo hiểm, các khoản tiền thưởng, du lịch, đồng phục hàng năm…. theo quy định.

Biểu 11. Lương bình quân của CBNV *(ĐVT: Triệu đồng)*

TT	Năm	Lương bình quân	Tăng/ giảm so với năm trước	Ghi chú
1	2019	8.5	100%	
2	2020	9.2	108%	
3	2021	9.5	103%	

Nhà trường đã áp dụng các quy định về TCTC để tăng thu nhập, hợp pháp hoá các khoản thu nhập ngoài lương cho CBVC, NLĐ. Từ đó tạo động lực khuyến khích CBVC, NLĐ tăng năng suất lao động và hiệu quả công việc, góp phần hoàn thành nhiệm vụ chính trị của đơn vị. Tuy nhiên, mức thu nhập bình quân của CBNV nhà trường trên thực tế vẫn còn thấp so với mức thu nhập của các đơn vị y tế trên địa bàn tỉnh và các trường cao đẳng khối ngành y dược trên cả nước.

d. Phân phối kết quả tài chính trong năm

Những năm vừa qua, có thể nói thực hiện cơ chế TCTC đã có tác động tích cực đến việc sử dụng tiết kiệm, hiệu quả nguồn tài chính của đơn vị. Nhà trường đã đảm bảo tương đối tốt chi thường xuyên và có chênh lệch thu lớn hơn chi hàng năm, cụ thể:

Biểu 12. Tổng hợp chênh lệch thu chi *(ĐVT: Triệu đồng)*

TT	Nội dung	Năm 2012	Năm 2019	Năm 2020	Năm 2021
1	Tổng thu	19.388	17.487	12.182	14.757
2	Tổng chi	19.388	13.646	9.949	12.135
3	Chênh lệch	0	3.841	2.234	2.622

Hàng năm, khoản chênh lệch này sau khi thanh toán các khoản chi phí, nộp thuế và các khoản nộp khác, được đơn vị sử dụng để trích lập các quỹ theo quy định

pháp luật. Hiệu trưởng quyết định sử dụng các quỹ trong phạm vi nguồn của quỹ theo quy định pháp luật và quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị.

Biểu 13. Kinh phí trích lập các quỹ *(ĐVT: Nghìn đồng)*

TT	Nội dung	Năm 2019	Năm 2020	Năm 2021
1	Qũy phát triển sự nghiệp	756.476	1.027.747	700.000
2	Qũy khen thưởng, phúc lợi	791.476	588.400	702.187
3	Qũy ổn định thu nhập	1.512.953	617.853	1.219.813

e. Tự chủ về giao dịch tài chính, liên doanh, liên kết và sử dụng tài sản công

* Tự chủ giao dịch tài chính

- Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh mở tài khoản tại ngân hàng thương mại và kho bạc Nhà nước để thực hiện các hoạt động thu chi.

+ Nhà trường mở tài khoản tại ngân hàng Vietcombank để thu học phí, lệ phí, các khoản thu sự nghiệp, dịch vụ khác; Gửi tiền các Quỹ được trích lập theo quy định.

+ Nhà trường có tài khoản tại kho bạc nhà nước để thực hiện thu, chi kinh phí do NSNN cấp, các khoản thu phí theo quy định pháp luật và các khoản kinh phí khác từ NSNN.

- Theo kết quả hoạt động và nhu cầu thực tế phát triển đơn vị, hiện nay, Nhà trường chưa thực hiện huy động vốn và vay vốn tín dụng.

* Tự chủ trong hoạt động liên doanh, liên kết

Từ năm 2019 - 2021, Nhà trường thực hiện liên doanh liên kết với các đơn vị chủ yếu về hoạt động đào tạo, bồi dưỡng các ngành nghề được cấp phép đào tạo.

- Trường thực hiện Đề án liên kết được UBND tỉnh phê duyệt với các đơn vị:

+ Liên kết với Đại học Trà Vinh đào tạo: 121 HV (01 lớp Đại học Điều dưỡng, 02 lớp Điều dưỡng Phụ sản)

+ Phối hợp với Đại học Y Hải Phòng đào tạo lớp đại học Điều dưỡng: 180 HV

+ Liên kết, phối hợp với các đơn vị sử dụng lao động đào tạo thường xuyên, cập nhật kiến thức y, dược theo đơn đặt hàng: 03 lớp Spa - chăm sóc da, 02 lớp Xoa bóp bấm huyệt, 01 lớp Phòng chống lây nhiễm các bệnh qua đường máu, dịch sinh học, 03 lớp Phòng chống nhiễm khuẩn, quản lý chất thải Y tế, tăng cường vệ sinh phòng mổ, 03 Lớp Quản lý Điều dưỡng, 01 Lớp cập nhật kiến thức dược.

Biểu 14. Thống kê liên kết, phối hợp đào tạo *(ĐVT: Người)*

Năm	2019	2020	2021
Liên kết	161	161	285
Đào tạo khác	817	270	50
Tổng	**978**	**431**	**335**

- Việc tổ chức đào tạo thực hành trong đào tạo khối ngành sức khỏe được quy định tại Nghị định 111/2017/NĐ-CP ngày 05/10/2017 của Chính phủ, theo đó lấy người học thực hành làm trung tâm, người học được đào tạo để đạt các phẩm chất, năng lực được xác định trong chương trình đào tạo thực hành theo chuẩn năng lực nghề nghiệp. Nhà trường đã tổ chức các chương trình gắn kết đào tạo với các bệnh viện, các cơ sở y tế trên địa bàn tỉnh trong công tác này.

Biểu 15. Thống kê đào tạo lâm sàng (*ĐVT: người)*

TT	Nơi thực tập	2019	2020	2021
1	BV ĐK Tỉnh Quảng Ninh	1321	259	497
2	Các bệnh viện khác	220	96	198
3	Thực tập cộng đồng	227	38	35
	Tổng số	**1.768**	**393**	**730**

* Tự chủ quản lý và sử dụng tài sản công

Thực hiện Thông tư 144/2017/TT-BTC ngày 29/12/2017 hướng dẫn một số nội dung của Nghị định 151/2017/NĐ-CP; Thông tư 23/2016/TT-BTC ngày 16/02/2016

hướng dẫn chế độ quản lý, sử dụng tài sản nhà nước tại ĐVSNCL; Quyết định số 1476/QĐ-UBND ngày 31/12/2017 của UBND Tỉnh Quảng Ninh quy định danh mục tài sản, đơn vị thực hiện mua sắm tập trung và cách thức thực hiện mua sắm tập trung; các hướng dẫn của Sở Tài chính, Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh đã ban hành Quy chế quản lý và sử dụng tài sản của đơn vị. Trong đó, quy định cụ thể quyền hạn, trách nhiệm của từng cá nhân và bộ phận trong từng khâu của quy trình quản lý sử dụng tài sản (từ xây dựng, mua sắm, sử dụng, bảo quản, bảo dưỡng, sửa chữa, đến xử lý thanh lý tài sản công). Tài sản của Nhà trường được kê khai thông tin, theo dõi và cập nhật kịp thời các dữ liệu tăng, giảm hàng năm bằng hệ thống sổ sách kế toán và phần mềm quản lý tài sản. Việc báo cáo và quản lý, sử dụng tài sản được thực hiện theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công.

Nhà trường thực hiện trích khấu hao tài sản cố định, thanh lý tài sản và hạch toán số tiền này vào Quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp của đơn vị theo quy định.

2.3. Đánh giá thực trạng áp dụng các quy định của pháp luật về cơ chế tự chủ tài chính tại các đơn vị sự nghiệp công lập

2.3.1. Ưu điểm

Sau mỗi lần hoàn thiện, các quy định pháp luật đã tạo điều kiện và khuyến khích các ĐVSNCL thực hiện tự chủ toàn diện, từ tổ chức bộ máy, nhân sự, tài chính và thực hiện nhiệm vụ. Nhà nước giao cho các ĐVSNCL cung cấp dịch vụ công và hỗ trợ kinh phí từ NSNN đối với phần chi phí chưa kết cấu trong giá, phí dịch vụ công. Đồng thời, từng bước thu hẹp đối tượng, phạm vi các ĐVSNCL được NSNN hỗ trợ. Có thể thấy rằng, cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL là hướng đi phù hợp với nền KTTT, thúc đẩy xã hội hóa, góp phần nâng cao sự chủ động, sáng tạo của các ĐVSNCL.

Không thể phủ nhận, thực hiện cơ chế TCTC đã tác động tích cực đến nhiều khía cạnh của các đơn vị, đặc biệt là về nguồn thu, sử dụng nguồn tài chính và thu nhập của CBNV, NLĐ. Do được giao quyền tự chủ, các đơn vị đã chủ động khai thác các nguồn lực hiện có để tăng nguồn thu, sử dụng các nguồn lực tài chính cho các hoạt động chuyên môn, bố trí hợp lý các khoản chi, áp dụng các biện pháp thực hành

tiết kiệm, chống lãng phí để có nguồn chi thu nhập tăng thêm cho CBVC-NLĐ, thu hút nhân lực chất lượng cao, bồi dưỡng đội ngũ, trích lập quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp để tái đầu tư phát triển đơn vị, từ đó giảm gánh nặng cho NSNN.

Tương tự các ĐVSNCL khác, Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh cũng đạt được những thành quả nhất định khi thực hiện TCTC. Việc thực hiện các quy định pháp luật về TCTC đã đặt ra yêu cầu buộc lãnh đạo Nhà trường phải quan tâm hơn đến công tác quản lý, sử dụng nguồn kinh phí, thực hiện tiết kiệm, hiệu quả trong chi tiêu. Nhà trường chủ động định hướng và phát triển công tác đào tạo theo nhu cầu xã hội, tăng cường các hoạt động liên kết, phối hợp để nâng cao chất lượng đào tạo, đẩy mạnh hiệu quả công tác tuyển sinh và NCKH, thực hiện ứng dụng và chuyển giao công nghệ, từng bước khẳng định uy tín, thương hiệu của Nhà trường trong lĩnh vực đào tạo khối ngành sức khoẻ. Bên cạnh đó, Trường chủ động triển khai các hoạt động dịch vụ khác để tạo thêm nguồn thu, tăng cường kinh phí để nâng cấp cơ sở vật chất, mua sắm trang thiết bị. Các quy định pháp luật về TCTC cũng tạo cơ sở để Nhà trường thực hiện tác động tích cực đến thu nhập của CBNV và NLĐ, cụ thể là mức thu nhập tăng thêm cho CBVC, NLĐ đạt từ 01 đến 1,5 lần so với tiền lương cơ bản, tăng từ 2 đến 3 lần so với thời kỳ trước khi Nhà trường thực hiện TCTC.

2.3.2. Hạn chế, bất cập

Thực hiện TCTC là xu thế tất yếu, phù hợp với yêu cầu đổi mới cơ chế quản lý các ĐVSNCL, nhưng trên thực tế việc thể chế hóa các chủ trương, chính sách này còn chậm trễ, chưa đồng bộ. Một số chính sách là điều kiện quan trọng để thực hiện quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các ĐVSNCL chưa được sửa đổi, bổ sung và ban hành đầy đủ kịp thời.

Quá trình triển khai thực hiện cơ chế TCTC cũng còn nhiều bất cập,vướng mắc như việc sắp xếp, tổ chức lại các hệ thống các ĐVSNCL chưa thống nhất, đồng bộ giữa các ngành, lĩnh vực và địa bàn dẫn đến dàn trải, chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ gây lãng phí trong sử dụng cơ sở vật chất, nhân lực và kinh phí. Việc kiện toàn, sắp xếp tổ chức bộ máy của các ĐVSNCL chưa gắn với đổi mới cơ chế hoạt động theo hướng TCTC. Nguồn thu từ dịch vụ sự nghiệp còn thấp và chưa có sự tăng trưởng mạnh, vẫn phụ thuộc nhiều vào NSNN trong khi kinh phí NSNN vẫn phân bổ

chủ yếu theo yếu tố đầu vào và chỉ tiêu giao biên chế, chưa gắn với kết quả đầu ra.

Hai lĩnh vực lớn nhất trong cung cấp dịch vụ công là y tế và giáo dục đào tạo. Thời gian vừa qua, có những vấn đề liên quan đến thực hiện TCTC của các ĐVSNCL thuộc các lĩnh vực này gây xáo trộn, bức xúc trong dư luận xã hội. Giáo dục đào tạo là một loại hình dịch vụ vừa mang tính "công ích" lại vừa mang tính "tư ích". Bởi vì giáo dục đào tạo bên cạnh việc cung cấp dịch vụ đáp ứng nhu cầu học tập, tạo cơ hội việc làm với thu nhập cao hơn cho cá nhân, thì đây cũng là dịch vụ công thiết yếu để tạo nên nguồn nhân lực trình độ cao, từ đó nâng cao vị thế cạnh tranh của đất nước, giảm tệ nạn xã hội. Dựa trên nguyên tắc "cần chi trả để hưởng lợi" thì việc Nhà nước chi tiền cho giáo dục đào tạo là nghĩa vụ để đầu tư cho những ích lợi mà đất nước được hưởng sau này. Vậy nhưng, nghịch lý là hiện nay chúng ta lại quá quan trọng yếu tố tự túc như điều kiện tiên quyết của tự chủ giáo dục đào tạo trong hoàn cảnh các nguồn thu khác tại các đơn vị sự nghiệp ở lĩnh vực này còn hạn chế. Điều đó đã đẩy các đơn vị giáo dục đào tạo vào tình thế buộc phải tăng mức học phí để đảm bảo kinh phí hoạt động, trong khi chất lượng đào tạo lại không tăng hoặc thậm chí giảm do không có hoặc bị hạn chế kinh phí để đầu tư, bổ sung cơ sở vật chất và trang thiết bị, đào tạo bồi dưỡng đội ngũ. Điều đó sẽ làm sai lệch mục tiêu và ý nghĩa của việc trao quyền tự chủ tài chính cho ĐVSNCL.

Đối với lĩnh vực y tế, " Năm 2019, Chính phủ ban hành Nghị quyết 33/NQ-CP cho phép 4 đơn vị: Bệnh viện Bạch Mai, bệnh viện Việt Đức, bệnh viện K và bệnh viện Chợ Rẫy thực hiện tự chủ toàn diện. Với hy vọng, đề án sẽ "cởi trói" về cơ chế khi bệnh viện sẽ hoàn toàn không còn nhận được hỗ trợ từ NSNN nhưng sẽ được tự chủ quyết định về nhân lực, lương, giá dịch vụ và nhiều nội dung hoạt động khác. Tuy nhiên, năm 2021 Bộ Tài chính đã có đề nghị Bộ Y tế báo cáo Thủ tướng xem xét, quyết định không tiếp tục thí điểm tự chủ đối với hai bệnh viện Chợ Rẫy và Việt Đức khi hai bệnh viện này còn chưa chính thức triển khai thực hiện Đề án. Tiếp đó, vừa qua, đến lượt hai bệnh viện còn lại là bệnh viện Bạch Mai và bệnh viện K đề nghị xin ngưng tự chủ toàn diện bệnh viện. Ông Lê Văn Quảng, giám đốc Bệnh viện K, cho hay từ khi thực hiện tự chủ, bệnh viện gặp rất nhiều khó khăn. " Bệnh viện tự chủ nhưng không được tự quyết về viện phí mà vẫn theo quy định khung giá chung. Về

nhân lực, bệnh viện cũng không được tự quyết hoàn toàn mà vẫn phải có đề án báo cáo Bộ Y tế ". Những điểm vướng này đã dẫn đến các bệnh viện chỉ tự chủ trên giấy, lại bị cắt nguồn hỗ trợ từ ngân sách, trong khi các khoản thu vẫn thế, lại thêm khó khăn từ dịch COVID-19."[9] Như vậy, có thể khẳng định, hiệu quả thực hiện TCTC ở các bệnh viện chưa đạt được mục tiêu đề ra.

Việc phân bổ kinh phí NSNN cho dịch vụ công vẫn chủ yếu dành cho các ĐVSNCL, chưa chuyển sang cơ chế hỗ trợ đối tượng sử dụng dịch vụ công (ngoại trừ BHYT). Mặt khác, NSNN cấp cho các ĐVSNCL còn mang tính bình quân, chưa xây dựng được tiêu chuẩn dịch vụ và các tiêu chí đánh giá chất lượng dịch vụ công để kiểm định chất lượng cung ứng dịch vụ làm cơ sở cấp kinh phí hoạt động cho ĐVSNCL và thực hiện sắp xếp lại các đơn vị hoạt động kém hiệu quả. Đồng thời, chưa có hoặc chưa quy định cụ thể các tiêu chí đánh giả kết quả thực hiện nhiệm vụ, chất lượng hoạt động với kinh phí sử dụng của các ĐVSNCL nên việc đánh giá hiệu quả hoạt động của các ĐVSNCL khi được giao tự chủ gặp nhiều lúng túng, khó khăn.

Cơ chế đặt hàng của Nhà nước chưa được áp dụng rộng rãi, nhất quán. Một số nhiệm vụ thực hiện cơ chế đặt hàng còn mang tính nhỏ lẻ, chỉ giới hạn trong một số chương trình, dự án. Mặt khác, tiến độ thực hiện xã hội hóa dịch vụ công còn chậm và chưa đồng đều, mới chỉ tập trung ở một số lĩnh vực, loại hình dễ thu lợi nhuận và ở các địa bàn phát triển về kinh tế xã hội.

Chi đầu tư, chi thường xuyên vẫn còn thực hiện thông qua dự toán và phê duyệt của cơ quan quản lý. Nhận thức của một số đơn vị còn chưa nhất quán và đầy đủ về nội dung TCTC, vẫn tồn tại tư tưởng ỷ lại, trông chờ bao cấp từ NSNN vì thế vẫn thiếu quyết liệt và đồng bộ trong tổ chức thực hiện. Mặt khác, công tác quản trị nội bộ yếu kém, đơn vị chưa chủ động và chưa kịp thời thích nghi với cơ chế tự chủ nên chất lượng dịch vụ chưa cao, chưa đáp ứng được nhu cầu xã hội và chưa có năng lực cạnh tranh với khu vực tư. Quy chế chi tiêu nội bộ, quy chế thực hiện phân phối thu nhập tại các đơn vị còn mang tính bình quân, chưa gắn với kết quả công việc để khuyến khích CBVC, NLĐ.

[9] Báo Tuổi trẻ online (2022), Khi bệnh viện không muốn tự chủ, https://tuoitre.vn/khi-benh-vien-khong-muon-tu-chu-20220825091453676.htm, truy cập ngày 25/8/2022.

Chính vì vậy, số lượng ĐVSNCL thực hiện tự chủ còn khiêm tốn so với yêu cầu đặt ra, số đơn vị thực hiện tự chủ toàn bộ cả chi thường xuyên và đầu tư còn hạn chế, hầu hết là các đơn vị tự đảm bảo một phần hoặc toàn bộ chi thường xuyên, số lượng ĐVSNCL do Nhà nước đảm bảo toàn bộ kinh phí hoạt động còn lớn. Việc thực hiện TCTC của các ĐVSNCL còn chậm và chưa có chuyển biến đột phá, chưa tách bạch giữa chức năng quản lý nhà nước với chức năng cung cấp dịch vụ công. Một số ĐVSNCL khi mở rộng hoạt động dịch vụ lại chỉ chú trọng đến số lượng để tăng thu mà chưa quan tâm đến chất lượng dịch vụ. Bên cạnh đó, hiệu quả hoạt động của các ĐVSNCL vẫn còn khoảng cách lớn giữa các vùng, miền,… nên việc khai thác các nguồn lực xã hội để đầu tư phát triển hoạt động cung cấp dịch vụ công còn hạn chế.

Có thể thấy rằng, những cơ chế, chính sách về TCTC chưa phát huy được hiệu quả như kỳ vọng nên chưa tạo được động lực để khuyến khích đổi mới hoạt động của các ĐVSNCL, chưa tạo dựng được cơ sở thực hiện cơ cấu lại chi NSNN, cải cách tiền lương và tăng thêm thu nhập cho CBVC, NLĐ trong ĐVSNCL.

** Đối với Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh*

- Tuy Nhà trường được giao thực hiện tự chủ về bộ máy tổ chức và kinh phí chi thường xuyên, nhưng thực tế hoạt động của Trường chịu sự điều hành và quản lý của UBND Tỉnh Quảng Ninh (cơ quan chủ quản), Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (hoạt động đào tạo nghề), Bộ Y tế (chuyên môn đào tạo khối ngành sức khỏe và triển khai các dịch vụ y tế). Trong hoạt động chuyên môn, chưa có sự đồng thuận quản lý giữa Bộ Y tế và Bộ Lao động Thương binh và Xã hội nên khung chương trình đào tạo từng ngành nghề cao đẳng, bộ tiêu chí kiểm định về các ngành đào tạo và chuẩn đầu ra chưa thực sự thống nhất, cụ thể. Chính vì thế, như các ĐVSNCL khác, thời gian qua Nhà trường cũng loay hoay với công cuộc TCTC, với các kế hoạch, phương án tổ chức và hoạt động mở rộng và nâng cao chất lượng dịch vụ nhưng còn gặp khó khăn, vướng mắc về thủ tục, quy trình để được thẩm định, phê duyệt và triển khai.

- Có rất nhiều hướng dẫn về TCTC, các đơn vị được phép tự chi, nhưng nếu không có nguồn thu, những hướng dẫn tự chủ khó đi vào thực tiễn. Vì vậy, bên cạnh nguồn kinh phí được NSNN cấp, điều kiện tiên quyết để thực hiện TCTC là ĐVSNCL

phải chủ động tăng nguồn thu. Tuy nhiên, những quy định pháp luật để tạo tiền đề cho việc tự chủ tạo nguồn thu chưa được thống nhất và đồng bộ. Mặt khác, công tác quản lý tài chính của đơn vị chưa thật sự hiệu quả. Đội ngũ quản lý và tham mưu còn thiếu kinh nghiệm, chưa thực sự nắm vững về chuyên môn nghiệp vụ, hiểu biết còn hạn chế về quản lý tài chính và pháp luật về thực hiện tự chủ. Chính do sự yếu kém này, trước đây, đơn vị chưa xác định được thực tế cơ cấu nguồn thu và khả năng tự bảo đảm chi thường xuyên, để làm cơ sở xác định đề xuất mức hỗ trợ của NSNN; Trong khi đó, cơ quan quản lý chưa thẩm tra, đánh giá dựa trên các tiêu chí đầy đủ đã xác định mức độ và giao Trường thực hiện tự chủ về chi thường xuyên. Điều này dẫn đến những vướng mắc, bất cập cho Nhà trường trong giai đoạn hiện nay khi công tác tuyển sinh gặp nhiều khó khăn, quy mô đào tạo hàng năm giảm, cơ sở hạ tầng xuống cấp trong khi chưa tạo dựng được những nguồn thu khác từ các hoạt động dịch vụ.

- Khi muốn triển khai các hoạt động tạo nguồn thu như triển khai các dịch vụ tư vấn, chăm sóc sức khỏe, liên doanh liên kết hoặc cho thuê tài sản công, Nhà trường phải xây dựng đề án và phải tuân thủ hàng loạt các quy định của pháp luật về tổ chức lại đơn vị, bộ máy, nhân sự đến các quy định về hoạt động liên doanh liên kết, quản lý và sử dụng tài sản công. Việc xây dựng và được phê duyệt các đề án này hoàn toàn không đơn giản khi các nội dung về cơ chế tự chủ đối với các ĐVSNCL chưa được quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện cụ thể.

Thực hiện TCTC mà nguồn thu chỉ dựa chủ yếu vào học phí, để bù đắp chi phí đào tạo, mức học phí của Trường những năm học qua cao hơn gấp nhiều lần các đơn vị chưa hoặc chỉ thực hiện tự chủ một phần chi phí hoạt động thường xuyên.

Biểu 16. Thống kê mức thu học phí năm học 2020-2021 *(Đơn vị tính: đồng)*

Trình độ đào tạo	**Mức thu học phí ngành học Điều dưỡng, Dược năm học 2020 - 2021**				
	CĐYT Quảng Ninh	**CĐYT Hải Phòng**	**CĐYT Lạng Sơn**	**CĐYT Bắc Ninh**	**CĐYT Hải Dương**
Cao đẳng	2.640.000	1.140.000	600.000	330.000	1.140.000
Trung cấp	2.340.000	900.000	500.000	270.000	900.000

Điều này đã gây sức ép rất lớn cho công tác tuyển sinh của Trường. Nhất là trong điều kiện đẩy mạnh xã hội hóa giáo dục đại học như hiện nay, khi mà " thầy nhiều hơn thợ" và chưa bao giờ học đại học lại dễ dàng đến thế. Công tác tuyển sinh khó khăn, dẫn đến nguồn thu của Nhà trường từ học phí giảm, dẫn tới lại càng khó khăn trong việc đảm bảo việc làm, thu nhập cho CBGV; khó khăn trong việc tạo dựng nguồn kinh phí để đầu tư, nâng cấp cơ sở vật chất, trang thiết bị nâng cao chất lượng đào tạo và trích lập các quỹ, tạo nguồn vốn để tái đầu tư.

- Hiện nay, Trường cũng chưa thực hiện chi trả lương, thu nhập tăng thêm dựa trên năng lực, hiệu quả công tác. Bởi vì Nhà trường vẫn phải tuân thủ quy định về chế độ tiền lương đối với CBVC theo ngạch, bậc (Nghị định 204/2004/NĐ-CP), mặt khác, do sự hạn chế của đơn vị trong việc xây dựng quy định chi trả tăng thêm thu nhập. Và để tạo công bằng, các quy định này cũng được áp dụng đối với các đối tượng hợp đồng lao động. Vì vậy, không khuyến khích được sự sáng tạo, nâng cao năng suất làm việc và các nhân tố tích cực trong CBVC, NLĐ mà còn tạo sức ỳ trong mọi hoạt động của đơn vị. Ngoài ra, những năm đầu thực hiện tự chủ, trường có thể đảm bảo nguồn thu để chi lương cho người lao động. Tuy nhiên, những năm sau, cùng với lộ trình cải cách tiền lương, những khó khăn trong công tác tuyển sinh, nguồn thu hạn hẹp, gây ảnh hưởng đến thu nhập của CBNV và ảnh hưởng tới các hoạt động điều hành của đơn vị.

- Cơ chế tự chủ cho phép thủ trưởng cơ quan quyết định mức chi tiêu trong phạm vi nguồn kinh phí của đơn vị nhưng phải tuân thủ định mức được ban hành trong rất nhiều văn bản, trong khi giá cả thị trường luôn biến động và định mức nhà nước ban hành chưa kịp thời điều chỉnh thích ứng với thực tế; Do vậy, trong nhiều trường hợp, các ĐVSNCL không thật sự được chủ động trong việc quyết định mức chi. Mặt khác, tự chủ về chi nhưng các vấn đề liên quan đến đầu tư xây dựng cơ sở vật chất, mua sắm trang thiết bị của các ĐVSNCL còn gặp nhiều vướng mắc do các quy định pháp luật về trình tự, thủ tục và định mức thực hiện còn nhiều bất cập. Trong khi, lĩnh vực y tế thay đổi liên tục, xuất hiện nhiều loại dịch, bệnh mới nhưng máy móc, thiết bị của Nhà trường không thể theo kịp bệnh viện trong đào tạo thực hành, nghiên cứu. Bên cạnh đó, hệ thống cơ sở vật chất, máy móc thiết bị để phục

vụ đào tạo, quản lý đã xuống cấp, lỗi thời, dễ hỏng hóc … cần nâng cấp, sửa chữa, thay thế. Nhưng theo quy định về mua sắm tập trung và cách thức thực hiện mua sắm tập trung, việc mua sắm tài sản, máy móc thiết bị cũng phải thực hiện theo quy trình khá phức tạp và mất nhiều thời gian.

- Bên cạnh việc mở rộng quy mô đào tạo, phát triển công tác NCKH, để tăng nguồn thu, nhà trường tận dụng nguồn lực về tài sản công chưa sử dụng hết để cho thuê, kinh doanh (như cho thuê phòng học, hội trường, căng tin, gửi xe…). Việc quy định phải xây dựng đề án sử dụng tài sản công để cho thuê, kinh doanh và được phê duyệt là cần thiết nhưng quá cứng nhắc và không phù hợp đối với một số hoạt động cho thuê tài sản nhỏ lẻ như trên. Ngoài ra, trước xu hướng xã hội hóa, mở rộng các hình thức liên doanh liên kết cung cấp dịch vụ công, để đa dạng hóa nguồn thu, bên cạnh việc mở rộng liên kết, phối hợp đào tạo, Nhà trường thành lập Trung tâm Tư vấn và Chăm sóc sức khỏe với chức năng cung cấp các dịch vụ tư vấn, khám chữa bệnh cho người dân. Tuy nhiên, do thủ tục quá rườm rà, phức tạp, từ việc thực hiện các quy định về điều chỉnh bộ máy tổ chức-nhân sự, xây dựng phương án kinh doanh, đề án sử dụng vốn và tài sản công để kinh doanh, liên doanh, liên kết…nên đến tận hai năm sau khi bắt đầu các thủ tục xin cấp phép, Nhà trường vẫn chưa thể triển khai cung cấp các dịch vụ này.

2.3.3. Nguyên nhân

Những bất cập, hạn chế nói trên xuất phát nhiều nguyên nhân, cả chủ quan và khách quan. Nhưng nguyên nhân chủ quan vẫn là chủ yếu.

a. Nguyên nhân khách quan

Thứ nhất, về nhận thức. Hai mươi năm không phải là một thời gian ngắn nếu không nói là dài. Đây là khoảng thời gian cơ chế tự chủ đã được triển khai. Tuy nhiên, đến nay cách hiểu về cơ chế này vẫn còn có sự khác biệt và chưa thống nhất. Hiện nay, vẫn tồn tại nhận thức sai lệch về cơ chế tự chủ của các ĐVSNCL, đó là vẫn muốn được bao cấp kinh phí đầu vào, nhưng lại muốn được tự chủ, tự quyết về các khoản chi và các nội dung hoạt động của đơn vị. Ngược lại, nhiều đơn vị lại không muốn thực hiện tự chủ vì không dám chịu trách nhiệm và vẫn muốn được bao cấp.

Một vấn đề khác là cần nhận thức rõ mối quan hệ giữa tự chủ thực hiện nhiệm vụ chuyên môn với tự chủ về tổ chức, bộ máy và tài chính gắn với trách nhiệm giải trình của ĐVSNCL. Vẫn còn sai lầm khi đặt quyền tự chủ về tài chính với những nội dung không đúng và ở vị trí ưu tiên cao hơn, bởi lẽ điều đó sẽ làm chi phối và biến dạng tự chủ về thực hiện các nhiệm vụ chuyên môn và hiệu quả hoạt động của đơn vị. Hơn nữa, cũng là sai lầm khi xác định mức độ quyền tự chủ của một đơn vị căn cứ chủ yếu vào mức độ "tự lo" về tài chính, để từ đó mở rộng tương ứng các quyền tự chủ về bộ máy tổ chức, nhân sự và thực hiện nhiệm vụ. Cơ chế TCTC có mục đích trao cho ĐVSNCL quyền tự chủ và trách nhiệm sử dụng hiệu quả mọi nguồn tài chính của đơn vị để đạt được mục tiêu nâng cao chất lượng hoạt động và phát triển đơn vị, chứ không phải chỉ nhằm vào mục đích giảm tải cho NSNN và tăng nguồn tự thu của đơn vị. Nhà nước xây dựng hệ thống các ĐVSNCL để cung cấp những hàng hóa, dịch vụ công (mà khu vực ngoài công lập không có khả năng hoặc không muốn cung ứng) nhằm đảm bảo công bằng và tiến bộ xã hội. Vì vậy, Nhà nước phải có trách nhiệm cung cấp kinh phí cho ĐVSNCL hoạt động để thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao. Phần kinh phí này cấp ở mức nào, theo cơ chế nào và trách nhiệm sử dụng của đơn vị được cấp kinh phí cần phải được xác định một cách phù hợp.

Thứ hai, hiệu quả thực hiện cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL phụ thuộc rất nhiều vào chất lượng của hệ thống văn bản quy định pháp luật. Thế nhưng, thời gian qua hệ thống này còn chưa đồng bộ, chậm ban hành. Một số chính sách là điều kiện quan trọng để thực hiện quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của ĐVSNCL (việc đảm bảo đất đai, giải phóng mặt bằng, cơ chế quản lý, sử dụng tài sản công…) chưa đầy đủ và hoàn thiện. Các chính sách ưu đãi về tài chính và đầu tư chưa đủ hấp dẫn để thúc đẩy các ĐVSNCL thực hiện cổ phần hóa. Mặt khác, việc xây dựng và ban hành các định mức kinh tế - kỹ thuật, định mức chi phí làm cơ sở xác định giá dịch vụ công, là căn cứ xác định nguồn thu của ĐVSNCL, còn thiếu và chưa đồng bộ (Danh mục các dịch vụ công sử dụng NSNN vừa được ban hành kèm theo Nghị định 60/2021/NĐ-CP chưa thực sự rõ ràng, còn một số lĩnh vực quy định khá chung chung). Hiển nhiên, điều này đã gây khó khăn cho việc xác định đơn giá đặt hàng,

đấu thầu đối với dịch vụ cung cấp của đơn vị.

Thứ ba, thời gian qua, việc chưa phân định giữa hoạt động thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao với hoạt động kinh doanh dịch vụ của các ĐVSNCL dẫn đến tình trạng phân bổ nguồn lực, quản lý và cấp phát kinh phí NSNN còn cào bằng, bình quân, chưa gắn với kết quả hoạt động của ĐVSNCL. Các cơ quan nhà nước thực hiện phân bổ tài chính thông qua mức độ tự bảo đảm kinh phí hoạt động mà chưa quản lý theo định hướng kết quả, có căn cứ và nguyên tắc chung để trao quyền tự chủ ở các mức độ khác nhau phù hợp với năng lực của từng đơn vị. Mặt khác, các cơ quan Nhà nước cũng chưa thực hiện tốt chức năng quản lý, hướng dẫn, hỗ trợ, giám sát, kiểm tra hoạt động TCTC của các ĐVSNCL khi giao quyền tự chủ cho họ.

Thứ tư, cách xác định mức độ TCTC dựa trên việc so sánh toàn bộ nguồn thu và tổng hợp khoản chi hoạt động của ĐVSNCL. Như vậy, vô hình chung, NSNN đã và đang hỗ trợ tất cả các sản phẩm, dịch vụ công do Nhà nước yêu cầu cung cấp và các sản phẩm, dịch vụ do ĐVSNCL tự quyết định cung cấp.

Thứ năm, về bối cảnh kinh tế xã hội. Nền KTTT vừa tạo điều kiện thúc đẩy các ĐVSNCL đổi mới cơ chế hoạt động theo hướng TCTC, vừa tạo áp lực trong việc nâng cao hiệu quả hoạt động, chất lượng dịch vụ đáp ứng nhu cầu ngày càng đa dạng của xã hội. Hiện nay trình độ dân trí ngày càng nâng cao, người dân cũng có trải nghiệm phong phú hơn đối với các dịch vụ do khu vực tư cung cấp nên họ có sự đánh giá khắt khe hơn, yêu cầu cao hơn đối với chất lượng dịch vụ công. Bên cạnh đó, các ĐNSNCL còn phải cạnh tranh gay gắt với khu vực tư trong cùng lĩnh vực hoạt động.

Mặt khác, đối mặt với mặt trái của nền KTTT, sự phát triển kinh tế dẫn đến các giá trị tinh thần, chuẩn mực đạo đức bị thay đổi, chủ nghĩa thực dụng cá nhân được đề cao, các ĐVSNCL cũng phải đối mặt với sự suy giảm về đạo đức nghề nghiệp, về tư tưởng và tinh thần yêu nghề, gắn bó với đơn vị của đội ngũ CBVC, NLĐ. Dẫn đến những khó khăn nhất định trong quá trình tổ chức, sắp xếp lại tổ chức bộ máy và đổi mới hoạt động của đơn vị gắn với TCTC.

b. Nguyên nhân chủ quan

Thứ nhất, công tác tuyên truyền về các chủ trương, chính sách, pháp luật của

Đảng và Nhà nước về thực hiện cơ chế TCTC ở một số ĐVSNCL chưa hiệu quả nên đội ngũ CBVC, NLĐ vẫn còn tâm lý ỷ lại, trông chờ Nhà nước bao cấp. Ngay cả đội ngũ lãnh đạo của nhiều đơn vị cũng vẫn còn thụ động, chậm trễ, đối phó trong việc xây dựng Đề án TCTC gắn với Phương án tổ chức thực hiện các nhiệm vụ của đơn vị và công tác sắp xếp, tổ chức bộ máy nhân sự, thực hiện tinh giản biên chế. Mặt khác, còn thiếu vắng sự vào cuộc quyết liệt của các cấp, các ngành, nên mặc dù chính sách TCTC là phù hợp với bối cảnh phát triển đất nước nhưng kết quả thực hiện còn chưa tương xứng với tiềm năng.

Thứ hai, việc đổi mới tổ chức và hoạt động của hệ thống các ĐVSNCL còn chậm và chưa hiệu quả. Chất lượng của đội ngũ lãnh đạo, quản lý các ĐVSNCL chưa cao; Cơ cấu đội ngũ viên chức chưa hợp lý, năng suất lao động thấp; Công tác quản trị còn chưa khoa học, chưa hiệu quả nên chất lượng cung ứng dịch vụ công còn thấp; Một số đơn vị thua lỗ, tiêu cực, lãng phí do quản lý tài chính yếu kém.

Thứ ba, công tác quản trị tài chính, tài sản công của ĐVSNCL chưa hiệu quả, gây nên tình trạng tiêu cực hoặc lãng phí. Phương thức trang bị tài sản cho các ĐVSNCL chủ yếu bằng hiện vật, nguồn hình thành tài sản chủ yếu từ NSNN, quỹ nhà, đất, cơ sở vật chất, trang thiết bị được Nhà nước giao các ĐVSNCL quản lý, sử dụng. Những tài sản này thường có số lượng và giá trị rất lớn nhưng hiệu suất sử dụng, khai thác chưa tương xứng…

Tất cả những nguyên nhân kể trên đã tác động đến hiệu quả thực hiện các quy định pháp luật về TCTC tại các ĐVSNCL nói chung và Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh nói riêng trong thời gian qua.

KẾT LUẬN CHƯƠNG II

Từ thực trạng thực thi các quy định pháp luật về cơ chế TCTC tại các ĐVSNCL nói chung và thực tế tại Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh giai đoạn 2002-2021 cho thấy bên cạnh những chuyển biến tích cực, quá trình thực hiện TCTC của các ĐVSNCL vẫn còn tồn tại nhiều vướng mắc, bất cập do hệ thống pháp luật chưa hoàn thiện và đồng bộ, nhận thức và năng lực thực thi của đội ngũ cán bộ thực hiện còn hạn chế, các đơn vị còn thụ động, ý lại, trông chờ bao cấp,… Tất cả những hạn chế trên gây ảnh hưởng đến hiệu quả thực hiện tự chủ tài chính tại các ĐVSNCL và Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh nói riêng, đồng thời ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý nhà nước về hoạt động này. Chính vì vậy, Nhà nước đã không ngừng sửa đổi, bổ sung hoàn thiện các quy định của pháp luật điều chỉnh cơ chế tự chủ của ĐVSNCL nói chung và cơ chế tự chủ tài chính nói riêng nhằm đạt được mục tiêu nâng cao hiệu quả hoạt động của các ĐVSNCL, nâng cao chất lượng dịch vụ công, thực hiện tái cơ cấu NSNN, phục vụ phát triển kinh tế đất nước và hội nhập quốc tế. Điều này đòi hỏi phải có những giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về TCTC đối với các ĐVSNCL. Nội dung này sẽ được đề cập tại chương III của luận văn.

Chương 3. MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẰM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TỰ CHỦ TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI CÁC ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP VÀ NÂNG CAO KHẢ NĂNG THỰC THI TẠI TRƯỜNG CAO ĐẲNG Y TẾ QUẢNG NINH

3.1. Xu hướng thực hiện tự chủ tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập

3.1.1 Bối cảnh thực hiện tự chủ tài chính của các đơn vị sự nghiệp công lập

Thứ nhất, chúng ta đang tập trung thực hiện các mục tiêu của Nghị quyết 19-NQ/TW giai đoạn đến năm 2025 và 2030: " Hoàn thiện đầy đủ và đồng bộ hệ thống pháp luật để thể chế hóa các chủ trương của Đảng về đổi mới cơ chế quản lý, cơ chế tài chính, tổ chức và hoạt động ĐVSNCL "[10]. Những nhiệm vụ, chỉ tiêu cụ thể để thực hiện mục tiêu của Nghị quyết trong giai đoạn này sẽ tác động đến hoạt động của các ĐVSNCL.

Đảng, Nhà nước rất quan tâm đến việc đổi mới lĩnh vực sự nghiệp công. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2021-2030 được thông qua tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, một lần nữa đã tiếp tục khẳng định chủ trương " Hoàn thiện hệ thống các ĐVSNCL theo hướng tinh gọn, có cơ cấu hợp lý, có năng lực tự chủ, quản trị tiên tiến, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; Cung ứng dịch vụ sự nghiệp công cơ bản, thiết yếu có chất lượng ngày càng cao; Đẩy mạnh việc chuyển giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các ĐVSNCL "[11] . Để cụ thể hóa chủ trương này, thời gian qua, Chính phủ đã chỉ đạo các bộ, ngành từng bước hoàn thiện cơ chế, chính sách tài chính nhằm tăng cường thực hiện TCTC đối với các ĐVSNCL, đẩy mạnh xã hội hóa dịch vụ công.

Thứ hai, công cuộc cải cách nền hành chính nhà nước bước sang giai đoạn mới với những yêu cầu phục vụ ngày càng cao hơn của nền hành chính phát triển, trong đó hoạt động cung cấp các dịch vụ công cơ bản do các ĐVSNCL đảm nhận là rất quan trọng.

---

[10] Nghị quyết 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của BCH Trung ương về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập.

[11] Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021-2030, https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xiii/chien-luoc-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-10-nam-2021-2030-3735, truy cập ngày 22/3/2021.*

Thứ ba, cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 đã chuyển sang một bước phát triển mới - đó là giai đoạn chuyển đổi số. Sự tác động này sẽ là quá trình làm thay đổi tổng thể và toàn diện của cá nhân, tổ chức về cách sống, cách làm việc và phương thức sản xuất dựa trên công nghệ số. Chương trình chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025, định hướng đến năm 2030 đã được phê duyệt tại Quyết định số 749/2020/QĐ-TTg ngày 03/6/2020 của Thủ tướng Chính phủ. Theo đó, các ĐVSNCL đã và đang hoạt động theo tiến trình này.

Thứ tư, Chiến lược phát triển giáo dục nghề nghiệp giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2045 được phê duyệt tại Quyết định 2239/QĐ-TTg 2021 ngày 30/12/2021của Thủ tướng Chính phủ; Quy hoạch mạng lưới cơ sở GDNN tỉnh Quảng Ninh đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 ban hành kèm theo Nghị quyết số 23/NQ-HĐND ngày 27/7/2016 và Nghị quyết số 282/NQ-HĐND ngày 08/9/2020 của HĐND tỉnh Quảng Ninh; Đây là những chủ trương, chiến lược có ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động của các ĐVSNCL đào tạo nghề nói chung và Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh trong thời gian sắp tới.

Trong bối cảnh như trên, việc thực hiện hiệu quả cơ chế TCTC là hướng đi tất yếu cho sự phát triển của các ĐVSNCL và Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh.

3.1.2. Định hướng, chiến lược phát triển Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh trên cơ sở thực hiện tự chủ tài chính.

Quyết định 368/QĐ-CĐYT ngày 21/11/2020 của Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh quy định về sứ mệnh, tầm nhìn, quan điểm và mục tiêu phát triển Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh giai đoạn 2020 – 2030 quy định rõ mục tiêu, định hướng chiến lược phát triển nhà trường như sau:

“ ***a. Mục tiêu chung***

Phát triển trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh thành đơn vị có thương hiệu, được xã hội công nhận trong công tác đào tạo nhân lực ngành y tế và chăm sóc, bảo vệ sức khỏe nhân dân.

b. Mục tiêu cụ thể

- Phát triển trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh theo hướng tự chủ về chi đầu tư, chi thường xuyên, phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, phù hợp với các chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ. Sử dụng hiệu quả, tối ưu hóa nguồn lực; tối ưu hóa chi phí.

- Xây dựng nhà trường theo hướng kết hợp giữa đào tạo với việc làm, liên kết phối hợp với bệnh viện, các cơ sở sử dụng lao động trong nước và nước ngoài. Đa dạng hóa các loại hình đào tạo, tăng cường đào tạo gắn với địa chỉ trong và ngoài nước, kết hợp đào tạo với hoạt động khám chữa bệnh, dịch vụ.

- Xây dựng Trung tâm Tư vấn và Chăm sóc sức khoẻ theo hướng cộng đồng, phát triển y học gia đình, chăm sóc, phục hồi chức năng, tiêm chủng…gắn kết với hoạt động đào tạo lâm sàng của Nhà trường.

- Tăng cường hoạt động truyền thông, marketing, tiếp cận, chăm sóc khách hàng. Đẩy mạnh ứng dụng, tạo bước đột phá về sử dụng công nghệ thông tin trong mọi hoạt động của nhà trường.

- Đẩy mạnh hợp tác quốc tế, các dự án trong và ngoài nước” [12]

Có thể thấy, Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh đã xây dựng định hướng phát triển đơn vị gắn với việc thực hiện TCTC trong giai đoạn tiếp theo.

3.2. Một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về cơ chế tự chủ tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập

Quan điểm chỉ đạo của Đảng và Nhà nước là “ Tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của ĐVSNCL ”[13]. Cụ thể là, phải xác định đây là nhiệm vụ cấp thiết lâu dài và phải bảo đảm sự lãnh đạo, quản lý của Đảng và Nhà nước, trách nhiệm của người đứng đầu ĐVSNCL và vai trò giám sát của nhân dân trong công cuộc đổi mới và thực hiện cơ chế tự chủ đối với các ĐVSNCL. Nhà nước thực hiện vai trò chăm lo, bảo đảm cung cấp các dịch vụ công thiết yếu, cơ bản và khả năng tiếp cận các dịch vụ này cho toàn thể nhân

[12] Quyết định số 368/QĐ-CĐYT ngày 21/11/2020 của Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh quy định về sứ mệnh, tầm nhìn, quan điểm và mục tiêu phát triển của Trường CĐ Y tế Quảng Ninh giai đoạn 2020 – 2030.
[13] Nghị quyết 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của BCH Trung ương về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập.

dân. Đồng thời, nâng cao chất lượng dịch vụ công trên cơ sở phát huy những mặt tích cực, ưu việt và giữ vững vị trí chủ đạo của các ĐVSNCL. Bên cạnh đó, để tái cơ cấu và giảm gánh nặng cho NSNN, Nhà nước chủ trương đẩy mạnh xoá hội hoá cung cấp hàng hoá, dịch vụ công, đặc biệt trong các ngành, lĩnh vực, địa phương ngoài công lập có khả năng nhằm huy động mọi nguồn lực để đầu tư, phát triển thị trường dịch vụ công và nâng cao chất lượng hoạt động sự nghiệp. Muốn làm được điều này, cần phải xây dựng được môi trường công bằng, minh bạch, đảm bảo cạnh tranh giữa các ĐVSNCL và ngoài công lập. Một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL như sau:

3.2.1. Hoàn thiện hệ thống pháp luật, thể chế, chính sách khuyến khích xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công

" Rà soát, sửa đổi, bổ sung các cơ chế, chính sách tạo điều kiện đẩy mạnh cung ứng dịch vụ sự nghiệp công theo cơ chế thị trường và thúc đẩy xã hội hóa trong việc cung cấp các dịch vụ sự nghiệp công " là yêu cầu mà Đảng và Nhà nước đặt ra trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2021 - 2030. Muốn thực hiện mục tiêu này, trước hết, cần rà soát lại hệ thống cơ chế, chính sách hiện hành. Bổ sung, sửa đổi các quy định không còn phù hợp, không khả thi. Đặc biệt là các chính sách khuyến khích xã hội hóa về thuế, đất đai, tín dụng, chính sách giá dịch vụ, tham gia thị trường chứng khoán… để thu hút các thành phần kinh tế tham gia đầu tư cung cấp DVC, đặc biệt trong các lĩnh vực giáo dục đào tạo, nghề nghiệp, y tế, khoa học kỹ thuật..

Hoàn thiện pháp luật, thể chế, chính sách khuyến khích xã hội hoá DVC phải bao trùm đầy đủ các nội dung: 1- Quy định về thành lập, cấp phép hoạt động đối với cơ sở thực hiện xã hội hóa. 2- Coi trọng và đối xử bình đẳng đối với các sản phẩm dịch vụ của cơ sở thực hiện xã hội hóa; 3- Cơ sở thực hiện xã hội hóa được giao đất, cho thuê đất phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; NN có chính sách hỗ trợ kinh phí bồi thường, giải phóng mặt bằng đối với các dự án đầu tư trong lĩnh vực xã hội hóa; 4- NN có các chính sách ưu đãi, hỗ trợ để khuyến khích đầu tư nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ cho cơ sở thực hiện xã hội hóa; 5- NN thực hiện chính sách hỗ trợ cho các đối tượng thụ hưởng DVC; 6- Quy định cơ chế

liên doanh, liên kết và huy động vốn, vay vốn tín dụng của các cơ sở thực hiện xã hội hóa DVC; 7- Chính sách đặt hàng cung cấp DVC.

Tổ chức đánh giá, rà soát quy hoạch lại các lĩnh vực cung cấp dịch vụ công trong xã hội. Bổ sung xây dựng cơ chế, chính sách đầu tư về NSNN đối với các ĐVSNCL. Nhà nước chủ động thay đổi cơ bản cách thức hỗ trợ từ NSNN trong cung cấp dịch vụ sự nghiệp công, từng bước chuyển giao dự toán khoán chi hoạt động thường xuyên như trước đây, sang đặt hàng, đấu thầu cung cấp dịch vụ công. Đổi mới cơ chế quản lý tài chính công đối với các ĐVSNCL, tăng cường phân cấp và thực hiện trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các ĐVSNCL;

Bên cạnh đó, dựa trên danh mục DVC, quy hoạch mạng lưới ĐVSNCL, lựa chọn các hình thức xã hội hóa phù hợp như: Nhà nước ủy quyền cho các tổ chức có khả năng cung ứng một số DVC, hoặc chuyển giao trách nhiệm cung ứng DVC cho một số tổ chức có điều kiện thực hiện có hiệu quả, hoặc thực hiện tư nhân hóa một số DVC. NN thực hiện hỗ trợ các đơn vị chuyển đổi cơ chế hoạt động thông qua tiếp cận vốn vay ưu đãi, lãi suất ưu đãi để tạo hành lang pháp lý cho việc đẩy mạnh xã hội hóa DVC và bảo đảm bình đẳng giữa các đơn vị công lập và ngoài công lập.

Rà soát, sửa đổi, bổ sung các cơ chế, chính sách tạo điều kiện đẩy mạnh cung ứng dịch vụ công theo cơ chế thị trường và thúc đẩy xã hội hóa trong việc cung cấp các dịch vụ SNC. Chuyển đổi các ĐVSNCL có đủ điều kiện sang công ty cổ phần. Đẩy mạnh việc thực hiện cơ chế tự chủ, xã hội hóa, trước hết là các cơ sở giáo dục đại học, giáo dục nghề nghiệp và các cơ sở y tế, tổ chức khoa học và công nghệ ở các địa bàn có khả năng xã hội hóa cao. Thực hiện chuyển đổi hoạt động của các đơn vị SNCL đủ điều kiện sang cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm, hạch toán như doanh nghiệp. Khuyến khích thành lập các ĐVSN ngoài công lập, nhất là trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo, giáo dục nghề nghiệp, y tế, khoa học và công nghệ.

Các quy định nói trên phải tạo được cơ chế thông thoáng cho các lĩnh vực dịch vụ công có khả năng xã hội hoá cao để tăng cường thu hút đầu tư, liên doanh, liên kết … từ mọi thành phần kinh tế để đa dạng hoá loại hình và nâng cao chất lượng dịch vụ công trên nguyên tắc đảm bảo lợi ích chính đáng của các bên. Bên cạnh đó,

phải quy định các chính sách hỗ trợ đối với hoạt động cung cấp dịch vụ trên lĩnh vực, địa bàn khó khăn để đảm bảo các dịch vụ thiết yếu cũng như khả năng tiếp cận dịch vụ của tất cả người dân trong xã hội. Thực hiện sắp xếp, tổ chức lại mạng lưới ĐVSNCL theo hướng chỉ giữ lại những ĐVSNCL cung cấp những dịch vụ công mà khu vực kinh tế ngoài nhà nước chưa làm được và mang tính thiết yếu.

3.2.2. Giải pháp về cơ chế quản lý đối với đơn vị sự nghiệp công lập

Cần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với các ĐVSNCL theo hướng phân định rõ việc quản lý nhà nước với quản trị ĐVSNCL và việc cung ứng dịch vụ công.

Một là, đẩy mạnh việc phân cấp, giao quyền tự chủ cho các đơn vị SNCL theo hướng phân định rõ việc quản lý nhà nước với quản trị đơn vị SNCL và việc cung ứng dịch vụ công. Rà soát, hoàn thiện quy hoạch mạng lưới các ĐVSNCL gắn với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước và từng địa phương; chuyển từ quy hoạch theo đơn vị hành chính sang quy hoạch theo ngành, lĩnh vực, nhu cầu của xã hội và thị trường. Ban hành định mức kinh tế - kỹ thuật đối với từng loại hình dịch vụ sự nghiệp công; Quy định cụ thể các tiêu chí phân loại các ĐVSNCL, tiêu chí đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ và chất lượng dịch vụ của ĐVSNCL theo ngành, lĩnh vực; Quy định hệ thống tiêu chuẩn chức danh những người làm việc trong ĐVSNCL, thẩm quyền và trách nhiệm của người đứng đầu trong quản lý, điều hành ĐVSNC, cơ chế kiểm tra giám sát trách nhiệm của người đứng đầu; Sử dụng kết quả thực hiện tinh giản bộ máy, biên chế hằng năm là một trong những tiêu chí để đánh giá, xếp loại kết quả công tác của người đứng đầu cấp ủy, đơn vị SNCL.

Hai là, tăng cường phối hợp giữa cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành với cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư, tài chính các cấp trong quản lý NSNN chi cho lĩnh vực sự nghiệp; nâng cao hiệu quả sử dụng NSNN, tránh chồng chéo, lãng phí. Quy định rõ quyền hạn gắn với trách nhiệm người đứng đầu các bộ, ngành, địa phương, cơ quan, đơn vị, đặc biệt là người đứng đầu ĐVSNCL. Tăng cường công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các đơn vị cung ứng dịch vụ công. Đẩy mạnh công tác kiểm tra, giám sát, kiên quyết xử lý nghiêm các trường hợp vi

phạm, cố tình né tránh hoặc không thực hiện nhiệm vụ được giao đối với ĐVSNCL. Hình thành các tổ chức kiểm định, đánh giá độc lập về chất lượng dịch vụ sự nghiệp công theo ngành, lĩnh vực.

Ba là, hoàn thiện các quy định về hệ thống tiêu chuẩn chức danh những người làm việc trong ĐVSNCL; quy định thẩm quyền, trách nhiệm của người đứng đầu trong quản lý, điều hành ĐVSNCL và quy định cơ chế giám sát, kiểm tra trách nhiệm của người đứng đầu trong việc thực hiện thẩm quyền; Có thể nói, người đứng đầu và đội ngũ cán bộ quản lý là yếu tố quyết định thành công hoặc thất bại đối với hoạt động của một đơn vị. Vì vậy, cần phải đổi mới và cụ thể hóa việc tuyển chọn để bổ nhiệm người có năng lực, tâm huyết, phù hợp để giao quyền và trách nhiệm chỉ đạo, điều hành, quản lý đơn vị. Các qui định về công tác cán bộ sẽ tạo cơ sở pháp lý để nâng cao trình độ chuyên môn, năng lực quản lý của đội ngũ lãnh đạo, quản lý ĐVSNCL, từ đó nâng cao hiệu quả hoạt động của đơn vị.

Quá trình thực hiện TCTC tại các ĐVSNCL cũng đặt ra nhiều rủi ro, áp lực cho người đứng đầu và bộ máy quản lý của đơn vị trong việc nghiên cứu, tổ chức thực hiện các quy định của Nhà nước. Do các quy định về thể chế và văn bản hướng dẫn thực hiện cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL chưa thật sự kịp thời, đồng bộ và khả thi. Dẫn đến nhiều cách hiểu, cách hướng dẫn, quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước chưa được thống nhất, cụ thể. Về phía các ĐVSNCL lại càng vướng mắc, khó khăn khi tổ chức triển khai thực hiện và tuân thủ các quy định có liên quan. Trong khi đó, yếu tố quyết định thành bại trong hoạt động của một đơn vị khi được giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm, trước hết phụ thuộc vào nhận thức, năng lực chỉ đạo điều hành của người đứng đầu đơn vị. Việc trao trọng trách, trách nhiệm tự chủ về tài chính để tổ chức thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao, bố trí sử dụng và đảm bảo việc làm, thu nhập cho cả một bộ máy hoạt động cần phải đi đôi với trao quyền hạn tương xứng cho người đứng đầu. Bên cạnh đó, đội ngũ cán bộ quản lý tại các ĐVSNCL cần được đào tạo, bồi dưỡng để thực hiện tốt công tác tham mưu và triển khai tổ chức thực hiện TCTC theo quy định pháp luật.

3.2.3. Giải pháp về cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập

Hoàn thiện cơ chế tài chính theo hướng phân định rõ việc thực hiện nhiệm vụ chính trị do Nhà nước giao với hoạt động kinh doanh dịch vụ của các ĐVSNCL, xây dựng và hoàn thiện các danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN, chuyển đổi từ phí sang thực hiện giá dịch vụ công theo quy định khung giá dịch vụ của Nhà nước, từng bước tính đủ các chi phí đối với các loại dịch vụ cơ bản, thiết yếu, đồng thời gắn với chính sách hỗ trợ phù hợp cho người nghèo, đối tượng chính sách; Cụ thể là:

Thứ nhất, để thúc đẩy tiến trình trao quyền tự chủ cho các ĐVSNCL, pháp luật về cơ chế tự chủ cần tiếp tục hoàn thiện để hạn chế những bất cập trong quá trình thực hiện và tạo sự phù hợp với mô hình quản lý của các ĐVSNCL. Các quy định của pháp luật phải được xây dựng và ban hành theo đúng quy trình thủ tục nhằm đảm bảo tính hiệu lực và hiệu quả. Các hoạt động triển khai thực hiện pháp luật giúp cho chính sách pháp luật của Đảng, nhà nước đi vào thực tiễn cuộc sống. Để đảm bảo việc tổ chức thực thi chính sách pháp luật về cơ chế tự chủ tài chính có hiệu quả đòi hỏi pháp luật về cơ chế tự chủ tài chính phải đúng đường lối, chính sách của Đảng, quy định đầy đủ, đồng bộ với các văn bản pháp luật hiện hành và có tính khả thi cao. Mặt khác, cần ban hành các quy định liên quan tạo nền tảng cho việc chủ động thực hiện tự chủ của các ĐVSNCL như: Quy định số người làm việc, quy định hoạt động liên doanh liên kết, quy định quản lý và sử dụng tài sản công, quy định về phân cấp trong tổ chức và hoạt động; bổ sung, sửa đổi các quy định tài chính đã lạc hậu, lỗi thời... Tuy nhiên, tất cả các quy định này phải bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của CBVC, NLĐ trong đơn vị và đảm bảo thống nhất mục đích và nguyên tắc của việc giao TCTC là nâng cao tính chủ động, tích cực, sáng tạo của các ĐVSNCL; nâng cao trách nhiệm quản lý Nhà nước; đầu tư cho các hoạt động sự nghiệp và nâng cao hiệu quả sử dụng kinh phí sự nghiệp.

Thứ hai, thay đổi cơ chế đầu tư NSNN theo hướng đặt hàng, đấu thầu cung cấp dịch vụ công thay vì cách thức hỗ trợ theo hình thức giao dự toán khoán chi thường xuyên đối với các ĐVSNCL như trước. Nhà nước thực hiện cơ chế đấu thầu, đặt hàng đối với các ĐVSNCL cung cấp dịch vụ trên nguyên tắc tính đủ chi

phí cung cấp dịch vụ, bình đẳng với các đơn vị cung cấp dịch vụ khác. Muốn vậy, cần sớm ban hành danh mục hệ thống định mức kinh tế - kỹ thuật và tiêu chuẩn chất lượng từng loại hình dịch vụ công của từng lĩnh vực sự nghiệp để các ĐVSNCL có căn cứ xây dựng định mức cho dịch vụ của mình.

Mặt khác, để tạo động lực khyến khích các ĐVSNCL nâng cao chất lượng dịch vụ, nâng cao năng lực cạnh tranh, cần đổi mới cơ chế phân bổ nguồn lực, quản lý, cấp phát NSNN. NSNN bảo đảm đầu tư cho các dịch vụ công cơ bản, thiết yếu và đối với các đơn vị SNCL ở các địa bàn vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số. NSNN chuyển từ hỗ trợ cho các đơn vị SNCL sang hỗ trợ trực tiếp cho đối tượng người nghèo, đối tượng chính sách khi sử dụng dịch vụ công cơ bản, thiết yếu; chuyển từ hỗ trợ theo cơ chế cấp phát bình quân sang cơ chế Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công căn cứ vào chất lượng đầu ra hoặc đấu thầu cung cấp dịch vụ SNC. Thực hiện cơ chế giao vốn, tài sản cho ĐVSNCL; Xây dựng hệ thống thông tin dữ liệu về tài chính và tài sản công của đơn vị SNCL.

Thứ ba, đổi mới cơ chế quản lý tài chính gắn với tăng cường phân cấp và trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các ĐVSNCL.

Thực hiện phân loại các ĐVSNCL theo mức độ tự chủ khác nhau về tài chính. Các đơn vị được giao tự chủ tài chính ổn định từ 3 đến 5 năm theo phương án thu chi tài chính được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Đối với các đơn vị được Nhà nước bảo đảm toàn bộ kinh phí hoạt động, cần đẩy mạnh thực hiện cơ chế khoán chi. Rà soát các quy định về thuế nhằm khuyến khích các đơn vị thực hiện TCTC và có tích lũy cho đầu tư. Cần thực hiện đồng bộ đổi mới cơ chế quản lý tài chính gắn với thực hiện tự chủ của ĐVSNCL cả về tổ chức bộ máy và thực hiện nhiệm vụ. Trên cơ sở xác định đặc điểm từng loại hình ĐVSNCL, nhu cầu của thị trường, năng lực của đơn vị, thay đổi cách xác định mức độ TCTC của ĐVSNCL trên cơ sở phân định giữa hoạt động thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao và hoạt động kinh doanh dịch vụ của đơn vị; Từ đó nhất quán nguyên tắc NSNN chỉ hỗ trợ đối với các nhiệm vụ Nhà nước giao; đối với các sản phẩm dịch vụ công do đơn vị tự quyết định cung cấp, thực hiện theo nguyên tắc thị trường, lấy thu bù chi, Nhà nước không hỗ trợ.

Bên cạnh đó, các đơn vị phải giải trình về kết quả thực hiện tự chủ và phải xây dựng cơ chế kiểm tra giám sát kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao. Nhà nước xây dựng và ban hành cơ chế kiểm định chất lượng của các dịch vụ công, sau đó thực hiện phương thức đặt hàng hoặc tổ chức đấu thầu cung ứng dịch vụ công, tạo sự cạnh tranh công bằng cho các đơn vị. Tăng quyền tự chủ cho ĐVSNCL phải dựa trên cơ sở nâng cao chất lượng dịch vụ và mức phí dịch vụ cạnh tranh để thu hút người sử dụng, từ đó mở rộng và tăng nguồn thu của đơn vị. Tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm hướng tới mục tiêu thúc đẩy các ĐVSNCL chủ động, sáng tạo đổi mới phương thức quản lý, cách thức tổ chức hoạt động, ứng dụng công nghệ khoa học hiện đại…để phát triển đơn vị, đồng thời cũng mang lại lợi ích cho những đối tượng thụ hưởng dịch vụ.

3.2.4. Giải pháp về đổi mới tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập.

Nghị quyết số 19-NQ/TW, ngày 25-10-2017 đã xác định mục tiêu tổng quát là: "Đổi mới căn bản, toàn diện và đồng bộ hệ thống các ĐVSNCL, bảo đảm tinh gọn, có cơ cấu hợp lý, có năng lực tự chủ, quản trị tiên tiến, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; giữ vai trò chủ đạo, then chốt trong thị trường dịch vụ sự nghiệp công; cung ứng dịch vụ sự nghiệp công cơ bản, thiết yếu có chất lượng ngày càng cao. Giảm mạnh đầu mối, khắc phục tình trạng manh mún, dàn trải và trùng lắp; tinh giản biên chế gắn với cơ cấu lại, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, viên chức...". Để hiện thực hoá mục tiêu nói trên, cần triển khai thực hiện các biện pháp sau:

Một là, sắp xếp, tổ chức lại các ĐVSNCL. Hoàn thiện các quy định của pháp luật về tiêu chí phân loại, điều kiện thành lập, sáp nhập, hợp nhất, giải thể các đơn vị SNCL theo từng ngành, lĩnh vực. Trên cơ sở đó, sắp xếp, tổ chức lại đơn vị SNCL của từng ngành, lĩnh vực.

Hai là, đổi mới phương thức quản lý, nâng cao năng lực quản trị đơn vị. Thực hiện rà soát, hoàn thiện cơ cấu tổ chức bộ máy của ĐVSNCL theo hướng tinh gọn, giảm mạnh đầu mối, bỏ cấp trung gian, đẩy mạnh ứng dụng KH&CN tiên tiến. Áp dụng mô hình quản trị như doanh nghiệp đối với các ĐVSNCL tự bảo đảm chi

thường xuyên và chi đầu tư. Thực hiện kiểm định, đánh giá và xếp hạng các đơn vị SNCL, nhất là đối với trường đại học, bệnh viện.

Ba là, quản lý biên chế và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực. Đổi mới cơ chế xác định và giao biên chế theo hướng quản lý, giám sát chặt chẽ biên chế của các đơn vị SNCL do NSNN bảo đảm toàn bộ hoặc một phần chi thường xuyên; đẩy mạnh thí điểm việc thi tuyển và thực hiện thuê giám đốc điều hành tại các ĐVSNCL. Đổi mới cơ chế, phương thức tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức (bao gồm cả cán bộ quản lý). Có chính sách thu hút nhân tài, thu hút đội ngũ viên chức có chuyên môn, nghiệp vụ giỏi vào làm việc trong ĐVSNCL. Thực hiện chế độ hợp đồng viên chức có thời hạn đối với những trường hợp tuyển dụng mới, trừ các đơn vị SNCL ở vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn. Nâng cao hiệu quả công tác đánh giá, phân loại viên chức hằng năm theo quy định. Tổ chức phân loại viên chức theo vị trí việc làm và sắp xếp, bố trí lại cơ cấu viên chức cho phù hợp. Xây dựng kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực, trình độ, bố trí, sử dụng hợp lý, hiệu quả đội ngũ. Thực hiện đào tạo lại, hỗ trợ thích hợp đối với viên chức và người lao động dôi dư do sáp nhập, giải thể hoặc chuyển thành đơn vị sự nghiệp ngoài công lập. Có cơ chế, chính sách tạo điều kiện thuận lợi, khuyến khích việc tinh giản biên chế. Bảo đảm nguồn kinh phí để giải quyết chính sách đối với những người dôi dư do sắp xếp, tổ chức lại ĐVSNCL và thực hiện tinh giản biên chế.

Bốn là, bổ sung, điều chỉnh các quy định quản lý tài chính, tài sản công trong các ĐVSNCL, trong đó phải phân định rõ quyền hạn và trách nhiệm cụ thể của người đứng đầu, của các cá nhân, tập thể trong đơn vị. Thực hiện cơ chế giám sát công khai minh bạch hiệu quả công tác thu – chi của các ĐVSNCL, để từ đó đánh giá tình hình thực hiện TCTC của đơn vị.

Mặt khác, cần phân cấp mạnh mẽ hơn cho các ĐVSNCL nhằm tăng tính tự chủ, trách nhiệm giải trình và gắn trách nhiệm người đứng đầu trong việc lập và phê duyệt đề án sử dụng tài sản công để cho thuê, kinh doanh, liên doanh, liên kết. Theo đó, đối với việc cho thuê các loại tài sản nhỏ, lẻ hoặc đưa vào sử dụng để kinh doanh có thu nhập thấp, để thực hiện nhiệm vụ được giao thì không cần lập đề án và

không cần thực hiện thủ tục đấu giá cho thuê tài sản. Bên cạnh đó, thực hiện phân định rõ các thu nhập phải kê khai và nộp thuế đối với hoạt động cung cấp dịch vụ có doanh thu chịu thuế của các ĐVSNCL. Miễn kê khai, nộp thuế đối với các khoản thu dịch vụ có giá trị thấp, gắn với thực hiện nhiệm vụ được giao, song song với việc giảm thiểu tối đa các thủ tục hành chính kê khai, nộp thuế.

3.2.5. Đẩy mạnh công tác thông tin, tuyên truyền và thực hiện công khai, minh bạch hoạt động của đơn vị sự nghiệp công lập

Một là, đẩy mạnh công tác thông tin, tuyên truyền về mục tiêu, ý nghĩa, yêu cầu của việc đổi mới cơ chế quản lý, cơ chế tài chính và tổ chức lại hệ thống các ĐVSNCL nhằm nâng cao nhận thức, tạo đồng thuận ở các ngành, các cấp, các ĐVSNCL và toàn xã hội, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của các ĐVSNCL, đẩy mạnh xã hội hóa dịch vụ SNC.

Hai là, tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng, phát huy vai trò của nhân dân, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội trong việc giám sát, phản biện xã hội đối với tổ chức và hoạt động của các ĐVSNCL.

Ba là, thực hiện công khai, minh bạch về thực hiện cơ chế TCTC. Thực hiện công bố, cung cấp thông tin về các quy định của pháp luật về cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL và việc thực hiện của các đơn vị. Thực hiện TCTC ở các ĐVSNCL là một xu thế tất yếu nhưng không được đánh đồng tự chủ với thương mại hoá. Vì vậy, phải công khai minh bạch các nguồn thu, mục đích chi và quyết toán cuối năm. Đảm bảo giá dịch vụ do ĐVSNCL cung cấp không phải chỉ vì lợi nhuận mà còn xứng đáng với chất lượng sản phẩm, dịch vụ.

Việc hoàn thiện các quy định pháp luật sẽ tạo ra hành lang pháp lý an toàn, minh bạch cho các ĐVSNCL thực hiện cơ chế TCTC. Dựa trên chức năng, nhiệm vụ được giao và các nguồn lực hiện có, các đơn vị chủ động thực hiện các hoạt động gắn với việc thực hiện TCTC; Thực hiện tổng kết, đánh giá kết quả thực hiện, đề xuất kiến nghị điều chỉnh, bổ sung các quy định pháp luật để hạn chế các bất cập, tháo gỡ những khó khăn vướng mắc trong quá trình thực hiện TCTC của đơn vị, từ đó góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của đơn vị nói riêng và hiệu

quả quản lý nhà nước đối với hoạt động sự nghiệp công nói chung.

3.3. Một số giải pháp nâng cao khả năng thực thi pháp luật về tự chủ tài chính tại Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh

Đối với những hạn chế, bất cập trong quá trình thực hiện cơ chế TCTC của Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh thời gian qua, để nâng cao khả năng TCTC tại đơn vị, tác giả đề xuất một số giải pháp thực hiện các quy định pháp luật về cơ chế TCTC gắn với thực tiễn tại đơn vị như sau:

3.3.1. Nâng cao năng lực thực hiện pháp luật của đội ngũ cán bộ quản lý và nhận thức của cán bộ nhân viên nhà trường về cơ chế tự chủ tài chính

Những năm qua, Đảng và Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản pháp luật tạo cơ sở pháp lý cho việc giao tự chủ về tổ chức, hoạt động và tài chính cho các ĐVSNCL. Hiệu quả thực hiện tự chủ phụ thuộc nhiều vào yếu tố nội tại của ĐVSNCL, mà trước hết là ở nhận thức, hành động của CBVC, NLĐ trong đơn vị và năng lực chỉ đạo, điều hành tổ chức thực hiện của đội ngũ lãnh đạo quản lý. Chỉ khi có nhận thức đúng, đủ về tầm quan trọng, ý nghĩa, vai trò, nội dung các quy định pháp luật về cơ chế TCTC, thì những người lãnh đạo, quản lý mới có thể xây dựng kế hoạch, lộ trình, giải pháp phù hợp và từ đó, cùng với CBVC, NLĐ trong đơn vị triển khai những bước đi đúng đắn, những giải pháp đồng bộ mang lại hiệu quả thiết thực cho công tác quản lý tài chính. Mặt khác, từ phân tích thực trạng thực hiện TCTC tại đơn vị cho thấy những hạn chế, tồn tại xuất phát từ nguyên nhân đội ngũ CBVC, NLĐ còn bộc lộ nhiều yếu kém. Do đó, việc xây dựng đội ngũ chất lượng, có năng lực trình độ và nhận thức là một khâu then chốt trong việc thực hiện cơ chế TCTC.

Muốn thực hiện điều này, nhận thức và quyết tâm của đội ngũ lãnh đạo mà trước hết là Đảng ủy, Thủ trưởng ĐVSNCL là yếu tố quyết định, có tính chất chi phối đến rất nhiều yếu tố khác. Đảng ủy, Thủ trưởng ĐVSNCL phải thật sự có nhận thức đầy đủ, đúng đắn và quyết tâm thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong chỉ đạo, điều hành mọi hoạt động của đơn vị mới có thể tuyên truyền nâng cao nhận thức của CBVC, NLĐ và tổ chức thực hiện có hiệu quả cơ chế TCTC tại đơn vị. Để nâng cao năng lực của đội ngũ quản lý và nhận thức của CBVC, NLĐ về thực hiện

TCTC, lãnh đạo đơn vị cần phải chỉ đạo triển khai đồng bộ các nội dung sau:

- Tiếp tục tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến các chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước liên quan đến cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL. Thực hiện công khai, minh bạch về phương hướng, kế hoạch, lộ trình, giải pháp thực hiện TCTC của đơn vị tới toàn thể CBVC, NLĐ bằng nhiều hình thức thiết thực, có hiệu quả như: đăng tin bài, cập nhật thông tin liên quan trên websize, tổ chức các buổi tuyên truyền tập huấn tại đơn vị, lồng ghép các nội dung trong các buổi họp giao ban, thường xuyên đánh giá và cập nhật thông tin về kết quả thực hiện TCTC qua hệ thống thông tin nội bộ, …

- Triển khai phổ biến, tập huấn các văn bản pháp luật mới ban hành về cơ chế TCTC để nắm rõ những điểm mới và triển khai thực hiện. Đồng thời, Nhà trường xây dựng, ban hành các văn bản quy định phù hợp với thực tiễn theo thẩm quyền và tổ chức thực hiện tại đơn vị. Đội ngũ cán bộ quản lý phải chủ động nghiên cứu các quy định pháp luật để tham mưu cho lãnh đạo đơn vị tổ chức thực hiện TCTC gắn với trách nhiệm giải trình, nhất là trong công tác mở rộng nguồn thu, quản lý và sử dụng tài chính, tài sản, phân cấp thực hiện TCTC gắn với tự chủ về tổ chức và hoạt động cho các đơn vị trực thuộc. Nhà trường cần tổ chức các khoá đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực quản trị theo hướng hiện đại gắn với TCTC cho các thành viên Hội đồng trường, đội ngũ cán bộ chủ chốt để tăng cường hiệu quả công tác tham mưu và thực hiện nhiệm vụ được giao.

- Tổ chức tham quan, học tập, chia sẻ kinh nghiệm trong công tác quản trị tài chính với các ĐVSNCL để có thêm kinh nghiệm và bài học thực tế từ quá trình xây dựng và triển khai lộ trình tự chủ, tăng cường hiệu quả áp dụng pháp luật về TCTC.

- Kiện toàn và nâng cao năng lực của đội ngũ làm công tác tài chính - kế toán, thanh tra - pháp chế tại đơn vị; Giúp tham mưu thực hiện quyền tự chủ trong công tác quản trị của đơn vị theo quy định pháp luật, phòng ngừa và kịp thời phát hiện, chấn chỉnh những vi phạm; Giám sát việc tuân thủ pháp luật, thực hiện quy chế dân chủ trong các hoạt động của các đơn vị và trách nhiệm giải trình của người có thẩm quyền theo chức năng, nhiệm vụ được giao; Giám sát việc quản lý, sử dụng tài chính và tài

sản của các đơn vị trong Nhà trường; Tích cực đóng góp ý kiến các dự thảo văn bản pháp luật có liên quan đến hoạt động của Nhà trường nói chung và thực hiện cơ chế TCTC nói riêng.

Đề thực hiện các nội dung trên, bên cạnh sự chủ động và quyết tâm của lãnh đạo đơn vị, sự phối hợp của các tổ chức đoàn thể, sự ủng hộ của CBVC-NLĐ; Cần có sự quan tâm hỗ trợ của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền trong việc cung cấp thông tin, tập huấn và hướng dẫn áp dụng pháp luật, thực hiện giám sát, kiểm tra quá trình triển khai và đánh giá kết quả thực hiện TCTC tại ĐVSNCL để có những điều chỉnh phù hợp, kịp thời.

Khi nhận thức của đội ngũ CBVC, NLĐ được nâng cao, đẩy lùi được tâm lý ỷ lại, trông chờ bao cấp; năng lực của đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý đáp ứng yêu cầu đổi mới về tổ chức và hoạt động của đơn vị gắn với TCTC, sẽ tạo điều kiện cho ĐVSNCL chủ động triển khai các chiến lược, kế hoạch phát triển linh động, thích ứng trong giai đoạn hiện tại và nâng cao chất lượng dịch vụ cung cấp cho xã hội.

3.3.2. Mở rộng và tăng cường các nguồn thu

Công tác quản lý tài chính muốn triển khai hiệu quả, trước hết phải tạo dựng được nguồn thu. Nguồn thu càng lớn thì năng lực tài chính của đơn vị càng mạnh, từ đó tạo cơ sở cho đảm bảo chi thường xuyên và phát triển đơn vị. Hiện nay, khi NSNN cắt giảm toàn bộ cho chi thường xuyên, nguồn thu của Trường phụ thuộc chủ yếu vào nguồn thu học phí. Một bài toán khó đặt ra cho Nhà trường khi mức thu học phí không đủ để bù đắp chi phí đào tạo, càng không thể tạo nguồn tích lũy để tái đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị nhằm nâng cao chất lượng đào tạo, nhất là trong điều kiện ngày một khó khăn về tuyển sinh như hiện nay. Vì vậy, tạo thêm nguồn thu là yêu cầu cấp thiết đối với Nhà trường. Nhà trường cần nghiên cứu, xem xét, đánh giá và tận dụng các nguồn lực hiện có về cơ sở vật chất, nguồn nhân lực, uy tín, thương hiệu…để xây dựng định hướng, chiến lược, kế hoạch hoạt động phù hợp với thực tiễn trong từng giai đoạn phát triển, mở rộng nguồn thu bằng việc cung cấp các dịch vụ phù hợp với chức năng nhiệm vụ và lĩnh vực hoạt động của Trường.

Thứ nhất, căn cứ Nghị định 81/2021/NĐ-CP ngày 27/8/2021 của Chính phủ

quy định về cơ chế thu, quản lý học phí đối với cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân và chính sách miễn, giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập, giá dịch vụ trong lĩnh vực giáo dục, đào tạo và các văn bản QPPL khác có liên quan, Nhà trường cần xây dựng đề án đề xuất điều chỉnh mức học phí đối với từng mã ngành đào tạo, hình thức đào tạo cân đối với chi phí đào tạo, chất lượng đào tạo và năng lực cạnh tranh của đơn vị. Sau khi xác định được mức thu học phí phù hợp, Nhà trường cần đẩy mạnh mở rộng đào tạo và đa dạng hoá các hình thức đào tạo theo nhu cầu xã hội. Trong đó, quan tâm đến hoạt động đào tạo lại, đào tạo thường xuyên, đào tạo theo đơn đặt hàng của các đơn vị sử dụng lao động và đào tạo ngắn ngày theo nhu cầu của đối tượng học tập.

Thứ hai, đẩy mạnh các hoạt động NCKH. NCKH là một trong các thế mạnh, cũng là nhiệm vụ bắt buộc đối với các cơ sở giáo dục đào tạo. Chính vì vậy, thực hiện NCKH vừa là việc làm cần thiết để nâng cao chất lượng hoạt động, cập nhật kiến thức và nâng cao hiệu quả công tác giảng dạy của giảng viên, vừa là hoạt động tạo nguồn thu cho Nhà trường qua việc được cấp NSNN đặt hàng cho các nhiệm vụ NCKH. Đối với ngành giáo dục đào tạo và y tế, nghiên cứu và ứng dụng các đề tài NCKH, sáng kiến vào thực tiễn hoạt động lại là vấn đề cấp thiết và phổ biến. Vì vậy, việc Trường triển khai các công trình NCKH về lĩnh vực giáo dục, đào tạo, y tế được các cơ quan có thẩm quyền ủng hộ, khuyến khích, tạo điều kiện. Trường cần nắm bắt những lợi thế này, để từ đó nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động NCKH, ứng dụng trong công tác đào tạo và tạo thêm nguồn thu cho đơn vị.

Thứ ba, triển khai cung ứng các dịch vụ về tư vấn và chăm sóc sức khỏe. Đây là một trong các nội dung hoạt động mà Nhà trường được phê duyệt thực hiện. Trên cơ sở nguồn lực hiện có về nhân lực y tế (đội ngũ giảng viên và HSSV là bác sỹ, điều dưỡng, y sĩ…), nguồn lực về cơ sở vật chất, trang thiết bị đào tạo của Nhà trường chưa sử dụng hết công suất và nhu cầu xã hội về tư vấn, chăm sóc sức khoẻ (đặc biệt là các đối tượng ở các khu công nghiệp, khu du lịch và sức khoẻ gia đình). Việc xây dựng và thực hiện Đề án triển khai cung ứng các dịch vụ tư vấn và chăm sóc sức khoẻ của Nhà trường là một hướng đi khả quan, thích hợp nhằm vừa đa dạng hoá nguồn thu của đơn vị, vừa tạo cơ sở thực tập, đào tạo lâm sàng cho HSSV và nâng

cao kinh nghiệm chuyên môn thực tế cho giảng viên nhà trường trong khám, chữa bệnh và tiếp cận, ứng dụng máy móc, thiết bị công nghệ y tế hiện đại.

Thứ tư, Nhà trường cần nghiên cứu tăng cường hợp tác và xây dựng các đề án liên doanh, liên kết với các đơn vị, cá nhân tiến hành sản xuất, kinh doanh, cung ứng hàng hóa, dịch vụ phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và năng lực của đơn vị để tạo thêm nguồn thu sự nghiệp. Nhà trường có ưu thế trong việc tham gia các dự án liên doanh, liên kết cung ứng các dịch vụ tư vấn, chăm sóc sức khoẻ, cung ứng nhân lực xuất khẩu lao động ngành Y, dự án liên doanh liên kết về đào tạo nhân lực, thực hiện NCKH... Mặt khác, Nhà trường cũng cần tiếp tục đẩy mạnh hoạt động của Trung tâm hợp tác đào tạo về liên doanh, liên kết đào tạo, giới thiệu việc làm và xuất khẩu lao động.

Thứ năm, ngoài ra đơn vị có thể mở rộng nguồn thu bằng các biện pháp khác như: tìm kiếm, khai thác, tiếp cận các ngồn tài trợ, viện trợ từ các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước, tăng cường hợp tác quốc tế với các đối tác có cùng lĩnh vực hoạt động, hợp tác tạo nguồn thu từ sự đóng góp vì mục tiêu nâng cao chất lượng hoạt động, …

Thứ sáu, hoàn thiện quy chế đánh giá, khen thưởng, kỷ luật. Tăng nguồn thu là yếu tố then chốt để đảm bảo chi phí hoạt động, quyết định khả năng TCTC của đơn vị. Vì vậy, để tạo động lực thúc đẩy CBVC, NLĐ nâng cao năng suất công việc, tạo dựng được càng nhiều doanh thu cho đơn vị thì cần phải hoàn thiện quy chế đánh giá, chi thưởng theo kết quả công việc. Bên cạnh đó, tăng cường kỷ luật nội bộ, có chế tài xử lý nghiêm các trường hợp sai phạm và thiếu ý thức trách nhiệm trong công việc.

Tăng nguồn thu là biện pháp quan trọng, có ý nghĩa quyết định đến hiệu quả thực hiện TCTC của đơn vị. Muốn có cơ sở để thực hiện đa dạng hoá và tăng nguồn thu, lãnh đạo đơn vị cần đánh giá toàn diện, chính xác nguồn lực hiện có; đánh giá thực tế kết quả hoạt động của đơn vị các năm vừa qua, nắm bắt được những lợi thế và hạn chế, những bài học kinh nghiệm trong quá trình thực hiện tự chủ của đơn vị; trao đổi, học tập các đơn vị khác để từ đó hoạch định hướng đi đúng đắn, các biện

pháp phù hợp và chủ động tìm kiếm cơ hội liên kết, hợp tác để phát triển.

3.3.3. Áp dụng mô hình quản trị hiện đại, tiên tiến nhằm nâng cao năng lực quản trị tài chính, quản lý tài sản công của đơn vị.

Nghị quyết 19-NQ/TW đã đề ra yêu cầu nâng cao năng lực quản trị của ĐVSNCL, trong đó, định hướng áp dụng mô hình quản trị như doanh nghiệp đối với các ĐVSNCL tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư. Nói đến "nâng cao năng lực quản trị" là nói đến thay đổi cách thức tổ chức bộ máy, nâng cao trách nhiệm và phân chia quyền lực trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ tại đơn vị. Điều đó cũng có nghĩa là thay đổi từ việc coi trọng mối quan hệ thứ bậc và sự phối hợp thụ động giữa các cá nhân, bộ phận sang việc nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của ĐVSNCL và đội ngũ CBVC, NLĐ trong đơn vị. Nắm vững định hướng trên, Ban Giám hiệu cần thống nhất với Hội đồng trường và đội ngũ cán bộ quản lý tìm hiểu, vận dụng mô hình quản trị hiện đại, tiên tiến phù hợp vào quản trị đơn vị và quan tâm đến một số nội dung sau:

Thứ nhất, thực hiện sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy tinh gọn, cơ cấu hợp lý, tăng cường ứng dụng khoa học công nghệ tiên tiến, hiện đại và áp dụng các tiêu chuẩn quản trị quốc tế để nâng cao chất lượng dịch vụ cung cấp, tăng thu, tiết kiệm chi và nâng mức TCTC của đơn vị đảm bảo theo lộ trình đặt ra.

Thứ hai, hoàn thiện quy chế quản lý tài chính, tài sản công của đơn vị. Xác định thẩm quyền, trách nhiệm của từng bộ phận, cá nhân, đặc biệt trách nhiệm của người đứng đầu ĐVSNCL. Nhà trường cần xây dựng một quy trình cụ thể, chi tiết các bước trong các khâu quản trị như: lập, thực hiện và quyết toán thu chi; phân công rõ nhiệm vụ, trách nhiệm và thời gian hoàn thành cho từng cá nhân, bộ phận trong quy trình quản trị tài chính. Trong thời đại công nghệ 4.0 hiện nay, đơn vị cũng cần nghiên cứu và đẩy mạnh áp dụng các phần mềm quản lý và thực hiện chuyển đổi số vào quản trị tài chính đơn vị. Cùng với đó, tiếp tục hoàn thiện chế độ kế toán, thực hiện chế độ kiểm toán, giám sát, bảo đảm công khai, minh bạch hoạt động tài chính của ĐVSNCL nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động, tiết kiệm, tránh lãng phí.

Thứ ba, thực hiện trao quyền cho nhân viên nhằm khai thác tối đa năng lực, sự

sáng tạo và cố gắng của nhân viên. Khi được trao quyền hạn, người thực hiện công việc sẽ có trách nhiệm hơn, vận dụng tối đa kiến thức, năng lực để thực hiện công việc được giao và nâng cao hiệu quả lao động. Mặt khác, khi trao quyền cho nhân viên sẽ giúp đưa ra các quyết định xử lý công việc nhanh chóng hơn, đa chiều hơn.

Thứ tư, nâng cao sự tương tác trong thực hiện công việc. Trong quá trình làm việc nói chung và trong quản trị tài chính nói riêng, việc phản hồi, trao đổi thông tin sẽ góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả công việc. Từ đó thúc đẩy sự phát triển của đơn vị. Sự phản hồi đa chiều từ lãnh đạo với nhân viên, giữa các phòng ban, giữa các thành viên trong đơn vị sẽ là yếu tố góp phần nâng cao năng lực quản trị của đơn vị.

Thứ năm, chia sẻ thông tin. Một trong những yếu tố tích cực trong mô hình quản trị doanh nghiệp hiện đại là việc thông tin được chia sẻ, không còn bị nắm giữ bởi một bộ phận, một cá nhân. Các thông tin cần thiết phục vụ hoạt động của đơn vị cần được sắp xếp, phân loại, lưu trữ bằng công nghệ, tạo điều kiện cho các cá nhân, bộ phận truy cập, tìm kiếm, sử dụng thuận lợi mọi lúc mọi nơi để phục vụ công việc trong phạm vi quyền hạn cho phép. Bên cạnh đó, thực hiện xây dựng cơ sở dữ liệu quản lý tiến tới chuyển đổi số nhằm giảm chi phí vận hành, nâng cao hiệu quả hoạt động của đơn vị.

Đặc trưng của ĐVSNCL là hoạt động dựa vào NSNN và hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận để cung cấp dịch vụ công cho xã hội. Vì vậy, về nguyên tắc, ĐVSNCL không thể hoạt động như doanh nghiệp, càng không thể định hướng tạo điều kiện để ĐVSNCL vươn lên tự chủ đến mức không cần nguồn kinh phí từ NSNN. Mọi biện pháp để đổi mới ĐVSNCL chỉ hướng đến tăng tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm sử dụng hiệu quả nguồn lực được giao nhằm nâng cao chất lượng dịch vụ công, phát triển đơn vị và nâng cao thu nhập cho CBNV. Vì vậy, cần phải xác định áp dụng mô hình quản trị như doanh nghiệp không có nghĩa là doanh nghiệp hoá ĐVSNCL, mà là áp dụng các phương thức quản trị doanh nghiệp hiện đại, tiên tiến một cách hợp lý vào quản trị đơn vị.

3.3.4. Thực hiện phân cấp trong quản lý tài chính cho các đơn vị trực thuộc

Quản lý tài chính đóng vai trò chủ đạo, "xương sống" trong quá trình thực hiện TCTC của đơn vị. Đối với Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh nói riêng và các ĐVSNCL nói chung, để thực hiện TCTC, một trong các giải pháp cần phải thực hiện là phân cấp cho các đơn vị trực thuộc trong công tác quản lý tài chính gắn với thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm về quản lý, sử dụng biên chế và tổ chức các hoạt động của đơn vị, cụ thể là:

- Giao cho các đơn vị xây dựng kế hoạch và triển khai thực hiện các nhiệm vụ được giao, đề xuất số lượng người làm việc và tự quản lý, sử dụng biên chế trong phạm vi nguồn kinh phí được Nhà trường khoán chi theo Quy chế chi tiêu nội bộ.

- Giao cho các đơn vị tự chủ động đề xuất và triển khai các hoạt động mở rộng nguồn thu hợp pháp phù hợp với nhiệm vụ được giao và nguồn lực hiện có; Trao quyền thực hiện chi trả lương, chi tăng thêm thu nhập cho CBVC, NLĐ theo doanh thu và hiệu quả công việc thực tế.

- Cùng với đó, các đơn vị phải tự chịu trách nhiệm về các vấn đề liên quan đến tổ chức hoạt động và nhân sự, cụ thể là:

+ Chịu trách nhiệm trong công tác quản lý, sử dụng, bố trí công việc phù hợp với sở trường, năng lực của CBVC, NLĐ. Đồng thời phải đảm bảo công tác xây dựng và phát triển chất lượng đội ngũ.

+ Chịu trách nhiệm triển khai các hoạt động đào tạo, tuyển sinh, NCKH, các hoạt động cung cấp dịch vụ khác đúng quy định pháp luật, đảm bảo trước nhà trường, xã hội và các đối tượng thụ hưởng về chất lượng dịch vụ cung cấp.

+ Chịu trách nhiệm về hiệu quả sử dụng, quản lý tài sản công được Nhà trường giao.

Nhà trường cần chuẩn bị các điều kiện làm căn cứ cho mức độ, phạm vi giao tự chủ gắn với tự chịu trách nhiệm khi thực hiện phân cấp cho các đơn vị trực thuộc để đảm bảo tuân thủ các quy định pháp luật và đạt được mục tiêu, định hướng quản lý của đơn vị, cụ thể là:

Thứ nhất, Nhà trường cần thực hiện rà soát, hoàn thiện cơ cấu tổ chức bộ máy, đặc biệt là cơ cấu tổ chức và tính pháp lý của các đơn vị trực thuộc. Bên cạnh đó, cần hoàn thiện các quy chế về tổ chức và hoạt động, quy chế làm việc và các quy định nội bộ khác của đơn vị; Trong đó, quy định rõ vai trò, trách nhiệm và sự phối hợp giữa Hội đồng trường, Ban giám hiệu, lãnh đạo các đơn vị trực thuộc trong việc xây dựng và thực hiện các chiến lược, mục tiêu phát triển Nhà trường, thực hiện TCTC và thực hiện phân cấp tự chủ cho các đơn vị.

Thứ hai, cần xây dựng và hoàn thiện Quy chế chi tiêu nội bộ. Hoạt động tài chính và các hoạt động chuyên môn, quản lý trong đơn vị có quan hệ mật thiết. Lãnh đạo đơn vị phải quyết định sử dụng nguồn tài chính đúng mục đích, định mức, phù hợp với năng lực tài chính của đơn vị, mặt khác phải thực hiện giám sát, kiểm tra toàn bộ quá trình đó. Chình vì vậy, để có căn cứ cho việc khoán chi, tăng thu, giao tự chủ cho các đơn vị trực thuộc, cần phải xây dựng và quy định các định mức cụ thể trong Quy chế chi tiêu nội bộ. Xây dựng tốt Quy chế này sẽ góp phần nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng các nguồn lực tài chính, tài sản của đơn vị. Đồng thời, thực hiện tiết kiệm, tránh lãng phí, phản ánh công khai, minh bạch hoạt động quản lý tài chính của đơn vị.

Thứ ba, quy định về trách nhiệm giải trình tài chính giữa các cấp trong Nhà trường. Các đơn vị trực thuộc phải có trách nhiệm công khai, minh bạch các thông tin gắn với trách nhiệm báo cáo, giải thích chính xác, đầy đủ các nội dung thực hiện quyền TCTC được giao và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ. Đây được coi là một phương thức giám sát, kiểm soát của Nhà trường với các đơn vị khi trao cho đơn vị quyền tự chủ ở các mức độ xác định. Trách nhiệm giải trình của đơn vị không chỉ trước Nhà trường, trước các phòng/khoa/CBVC mà còn trước xã hội và các đối tượng thụ hưởng các dịch vụ do Nhà trường cung cấp. Muốn thực hiện đầy đủ, có hiệu quả nội dung này, Nhà trường cần quy định cụ thể về nội dung, trình tự, hình thức, thời gian, cách thức thực hiện trách nhiệm giải trình tài chính giữa các cấp quản lý trong đơn vị.

Thứ tư, để các đơn vị thực hiện hiệu quả và tuân thủ các quy định pháp luật khi được phân cấp TCTC, Nhà trường cần phải đào tạo, bồi dưỡng kiến thức quản

lý tài chính cho các đơn vị. CBVC, NLĐ tại các đơn vị trước đây chỉ quan tâm và thực hiện nhiệm vụ về chuyên môn, chưa có kinh nghiệm và chưa tiếp cận với công tác quản lý tài chính. Chính vì vậy để giao cho họ thực hiện TCTC gắn với tự chịu trách nhiệm về hoạt động của mình, cần phải đào tạo bồi dưỡng các kiến thức về quản lý tài chính, các QĐPl có liên quan, thực tế áp dụng và triển khai các hoạt động liên quan để đạt được hiệu quả tốt nhất.

Thứ năm, đẩy mạnh hoạt động kiểm soát nội bộ và công khai tài chính. Thực hiện tốt điều này tạo cơ sở phân cấp cho các đơn vị trực thuộc trong việc quản lý, sử dụng biên chế và kiểm soát hiệu quả hoạt động của mình. Muốn vậy, Nhà trường phải xây dựng và ban hành đầy đủ, đồng bộ hệ thống các quy định nội bộ; Tổ chức bộ máy của đơn vị phải tinh gọn, hiệu quả; Xây dựng và thực hiện mô tả vị trí việc làm và khung năng lực đối với từng vị trí làm việc; Có các chính sách khuyến khích phù hợp, khả thi đối với người lao động; Ban hành định mức xác định về tài chính và các chỉ số đánh giá hiệu quả hoạt động của đơn vị; Quy định về sử dụng, sửa chữa, bảo dưỡng tài sản, trang thiết bị; Đảm bảo cung cấp thông tin chính xác, kịp thời đến CBVC, NLĐ và các cấp quản lý theo quy định.

Hiệu quả TCTC của đơn vị chỉ có thể đạt được khi thực hiện tốt công tác quản lý và quản lý tài chính ở từng bộ phận. Vì vậy, phân cấp quản lý là biện pháp cần thiết để nâng cao tính chủ động, thực hiện tự chủ gắn với tự chịu trách nhiệm của các đơn vị trực thuộc. Qua đó, khuyến khích các đơn vị chủ động, sáng tạo triển khai các hoạt động tăng nguồn thu, tiết kiệm chi phí, sử dụng hiệu quả mọi nguồn lực hiện có, nâng cao hiệu quả hoạt động và chất lượng dịch vụ, góp phần thúc đẩy sự phát triển của Nhà trường.

3.3.5. Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra nội bộ

Đổi mới quản lý tài chính theo hướng tăng quyền TCTC nhằm tạo động lực khuyến khích các đơn vị phát triển và hoạt động hiệu quả. Để thực hiện đổi mới, một trong những điều kiện tiên quyết là thực hiện công khai minh bạch nhằm tăng cường trách nhiệm của các cá nhân, bộ phận trong công tác quản trị tài chính tại đơn vị. Quản trị tài chính cần đi đôi với phát huy dân chủ. Đồng thời, cần tăng cường hoạt

động thanh tra, kiểm tra, giám sát để phát huy những mặt tích cực, hạn chế những tiêu cực, đảm bảo hoạt động của đơn vị theo đúng định hướng, mục tiêu đề ra và tuân thủ các quy định pháp luật. Công tác thanh tra, kiểm tra nội bộ gắn với thực hiện trách nhiệm giải trình sẽ góp phần nâng cao hiệu quả quản trị tài chính, thực hiện tiết kiệm, chống lãng phí và phòng chống tiêu cực, tham nhũng.

Muốn vậy, Thủ trưởng đơn vị phải coi trọng việc chỉ đạo, điều hành, phối hợp xây dựng kế hoạch và tổ chức thực hiện kiểm tra, giám sát các hoạt động tài chính trong nội bộ đơn vị. Cụ thể là:

- Ban hành các tiêu chí, tiêu chuẩn đo lường và đánh giá kết quả hoạt động tài chính của đơn vị gắn với kết quả thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao. Từ đó có cơ sở thực hiện đánh giá mức độ hiệu quả thực hiện nhiệm vụ so với số kinh phí sử dụng.

- Ban hành quy định về thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm trong việc thực hiện cơ chế TCTC, quản lý tài chính đối với các bộ phận, cá nhân trong Nhà trường. Áp dụng nghiêm các biện pháp chế tài xử lý đối với các trường hợp vi phạm theo quy định.

- Tổ chức thực hiện thanh tra, kiểm tra nội bộ theo đúng hướng dẫn của các cơ quan có thẩm quyền; Xây dựng kế hoạch thanh tra, kiểm tra thực hiện TCTC tại các đơn vị trực thuộc và công tác tài chính nội bộ. Xác định cụ thể đối tượng, nội dung, hình thức, thời gian thanh tra, kiểm tra. Qua thanh tra, kiểm tra nội bộ, tiến hành rà soát và chấn chỉnh những tồn tại, hạn chế, vi phạm, kịp thời giải quyết dứt điểm những vấn đề nóng, phức tạp mới phát sinh. Làm rõ trách nhiệm của từng cá nhân, bộ phận trong việc tổ chức thực hiện cơ chế TCTC, đề xuất kiến nghị những giải pháp tháo gỡ khó khăn, tồn tại, vướng mắc để đảm bảo thực hiện lộ trình tự chủ. Thực hiện công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, phản ánh, kiến nghị về thực hiện TCTC theo quy định.

- Tăng cường vai trò và trách nhiệm của Ban Thanh tra nhân dân, các tổ chức đoàn thể đối với việc chấp hành pháp luật về TCTC của đơn vị. Mặt khác, có thể thuê kiểm toán độc lập kiểm toán báo cáo tài chính hàng năm để có cơ sở đánh giá

chính xác, khách quan hiệu quả hoạt động của đơn vị.

- Lãnh đạo đơn vị có thể tiến hành kiểm tra (định kỳ hoặc đột xuất) các hoạt động tài chính của Nhà trường. Nội dung kiểm tra sẽ tập trung vào công tác quản lý, sử dụng tài chính gắn với kết quả triển khai các nhiệm vụ được giao của các đơn vị trong Nhà trường.

3.4. Một số kiến nghị với các cơ quan quản lý nhà nước

Hiệu quả thực hiện TCTC của ĐVSNCL liên quan đến các chủ thể Nhà nước, ĐVSNCL và CBVC, NLĐ trong ĐVSNCL. Bên cạnh những giải pháp mà đơn vị có thể triển khai để nâng cao năng lực TCTC, cần có những điều kiện khác như: Sự hoàn thiện, đồng bộ của hệ thống pháp luật quy định về cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL; Vai trò, trách nhiệm và năng lực của các cơ quan nhà nước, đặc biệt là cơ quan chủ quản trong việc chỉ đạo, hướng dẫn, quản lý kiểm tra, giám sát việc thực hiện TCTC của các ĐVSNCL; Sự tham gia, giám sát, ủng hộ của các tổ chức chính trị, tổ chức đoàn thể và toàn xã hội.

Một trong các biện pháp cần thực hiện để nâng cao khả năng TCTC của các ĐVSNCL là tăng cường vai trò và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, đặc biệt là cơ quan chủ quản trong việc đánh giá, xác định mức độ, xây dựng phương án và hướng dẫn, kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện TCTC tại các ĐVSNCL. Đảm bảo lộ trình thực hiện TCTC phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, năng lực và thực tế hoạt động của từng ĐVSNCL. Các nội dung cụ thể cần triển khai:

Một là, các cơ quan nhà nước cần nâng cao hiệu quả công tác xây dựng và ban hành các văn bản pháp luật quy định cụ thể theo thẩm quyền về thực hiện cơ chế TCTC đối với ĐVSNCL.

- Thực hiện rà soát, bổ sung, điều chỉnh danh mục dịch vụ công sử dụng NSNN theo ngành, lĩnh vực hoặc địa phương quản lý theo quy định tại Nghị định 60/2021/NĐ-CP.

- Trong khi chưa có quy định và hướng dẫn thực hiện về giá dịch vụ công của các Bộ, ngành, các cơ quan chủ quản căn cứ đề xuất của các ĐVSNCL trực thuộc phê duyệt dự toán các dịch vụ công phù hợp với tình hình thực tế và nhu cầu xã hội.

- Căn cứ các quy định pháp luật và hướng dẫn của Chính phủ, các bộ ngành, cơ quan chủ quản xây dựng tiêu chí đánh giá, phân loại và phê duyệt phương án TCTC phù hợp với đặc thù của từng loại hình dịch vụ công và năng lực, tình hình hoạt động của các ĐVSNCL trực thuộc.

- Các cơ quan cần thực hiện công tác kiểm tra, giám sát thường xuyên để kịp thời tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc của các ĐVSNCL phát sinh trong quá trình thực hiện các quy định, chính sách về TCTC đã ban hành.

- Nâng cao hiệu quả công tác động viên, khuyến khích, khen thưởng các tập thể, cá nhân thực hiện tốt và nhắc nhở, chấn chỉnh các đơn vị, cá nhân thực hiện kém hiệu quả công tác này.

Hai là, nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật về cơ chế tự chủ về tài chính, đảm bảo hiệu quả hoạt động về cơ chế tự chủ tài chính và sự đồng bộ từ chủ trương cho đến hiện thực.

- Các cơ quan nhà nước phải phát huy vai trò chỉ đạo, hướng dẫn và đảm bảo các điều kiện hỗ trợ cho các ĐVSNCL thực hiện TCTC. Việc đổi mới cơ chế tự chủ tài chính đối với các ĐVSNCL không chỉ đòi hỏi sự đổi mới của các ĐVSNCL mà còn đòi hỏi sự đổi mới trong cách chỉ đạo, điều hành của các Bộ chủ quản, UBND các cấp. Các cán bộ, công chức, viên chức là nguồn lực quan trọng nhất nhằm đưa chính sách pháp luật vào thực tiễn cuộc sống, vì vậy mỗi cán bộ, công chức, viên chức phải có nhận thức đổi mới về cơ chế TCTC.

- Các cơ quan chủ quản phải tiến hành rà soát và sắp xếp các ĐVSNCL theo hướng tinh gọn, hiệu quả; Tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính đối với những ĐVSNCL có khả năng tài chính cao; Thực hiện sáp nhập đối với những đơn vị có quy mô nhỏ; Đối với những đơn vị hoạt động không hiệu quả, thực hiện sáp nhập hoặc giải thể theo quy định.

- Các cơ quan nhà nước triển khai đánh giá, phân loại, xây dựng phương án, điều chỉnh kế hoạch thực hiện lộ trình tự chủ của các ĐVSNCL trực thuộc theo định hướng của Đảng và Nhà nước. Xây dựng cơ chế phối hợp giữa cơ quan chủ quản và các ĐVSNCL, tổ chức tuyên truyền, phổ biến, hướng dẫn kịp thời để các

ĐVSNCL triển khai thực hiện các văn bản pháp luật quy định về cơ chế tự chủ. Tăng cường phân cấp quản lý cho các ĐVSNCL cả về tổ chức bộ máy, tổ chức hoạt động và tài chính nhằm khuyến khích sự chủ động của các đơn vị để nâng cao hiệu quả công tác, tạo dựng nguồn thu, đảm bảo việc làm và thu nhập cho CBVC, NLĐ, nâng cao chất lượng dịch vụ, góp phần tái cơ cấu NSNN.

- Cải thiện năng lực quản trị nội bộ của ĐVSNCL, trước hết là năng lực đội ngũ lãnh đạo, quản lý. Xây dựng và thực hiện các quy định về quy trình, thủ tục, tiêu chuẩn, điều kiện thu hút tuyển dụng, bổ nhiệm người đứng đầu, cán bộ lãnh đạo, quản lý của các ĐVSNCL. Đảm bảo đội ngũ lãnh đạo, quản lý đơn vị có năng lực, kinh nghiệm, tinh thần đổi mới, năng động, sáng tạo đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ và quyền hạn được giao. Chú trọng nâng cao năng lực, trình độ tổ chức thực hiện pháp luật về TCTC của CBVC, NLĐ trong đơn vị.

- Tạo dựng môi trường cạnh tranh công bằng, minh bạch giữa khu vực công và tư nhân trong việc cung cấp các hàng hoá, dịch vụ công. Tăng cường thu hút nguồn vốn đầu tư cũng như sự tham gia của các thành phần kinh tế trong việc cung ứng hàng hoá, dịch vụ công. Quyết tâm đổi mới phương thức hỗ trợ từ NSNN, chuyển từ cơ chế giao dự toán sang cơ chế giao nhiệm vụ, đấu thầu, đặt hàng cung ứng hàng hóa, dịch vụ công cho các ĐVSNCL.

Ba là, tăng cường đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị nhằm tạo dựng nền tảng thực hiện TCTC cho các ĐVSNCL

- Cơ quan chủ quản cần tập trung đầu tư đồng bộ, hiện đại về cơ sở vật chất, trang thiết bị đảm bảo điều kiện hoạt động cho các đơn vị thực hiện TCTC. Thực hiện trang bị tài sản cho các đơn vị cân đối với chức năng nhiệm vụ được giao và tuân thủ quy định của pháp luật về định mức, tiêu chuẩn mua sắm tài sản công. Trang bị phương tiện, trang thiết bị làm việc phù hợp với vị trí công việc, đảm bảo tiết kiệm hiệu quả.

- Cơ quan quản lý nhà nước cần tăng cường ứng dụng khoa học công nghệ phục vụ cho công tác quản lý và công tác chuyên môn của ĐVSNCL. Sử dụng các phần mềm quản lý công (phầm mềm quản lý tài sản công, phầm mềm quản lý tài

chính) để bảo đảm thông suốt thông tin giữa cơ quan chủ quản và ĐVSNCL và liên kết giữa các đơn vị. Kịp thời cập nhật chính xác thông tin báo cáo cũng như thực hiện công khai, minh bạch các thông tin về hoạt động và tài chính của ĐVSNCL theo quy định. Qua đó, có cơ sở đánh giá hiệu quả hoạt động của các đơn vị khi thực hiện TCTC.

Bốn là, chỉ đạo thực hiện hiệu quả công tác thông tin tuyên truyền các chủ trương, chính sách và quy định của pháp luật về cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL.

- Phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức đoàn thể trong công tác tuyên truyền, phổ biến chủ trương, chính sách, quy định của pháp luật về cơ chế TCTC và vai trò, ý nghĩa của thực hiện TCTC đối với các ĐVSNCL; thông tin, tuyên truyền về mục tiêu, ý nghĩa của việc thực hiện xã hội hóa cung ứng hàng hóa, dịch vụ công.

- Thực hiện đa dạng hóa các hình thức tuyên truyền, phổ biến. Các cơ quan cần chủ động xây dựng kế hoạch, chương trình bám sát với nội dung tuyên truyền. Tích cực ứng dụng các phương tiện kỹ thuật, khoa học công nghệ kết hợp với các hình thức tuyên truyền thông tin đại chúng như phát thanh truyền hình, công báo, báo chí, mạng xã hội, các ấn phẩm; gửi thông tin qua điện thoại, email, hòm thư công vụ hay các phần mềm thực hiện công việc như chính quyền điện tử, nêu gương đơn vị, cá nhân điển hình… để nâng cao nhận thức, ý thức trách nhiệm của cá nhân, tập thể trong các ĐVSNCL và toàn xã hội nói chung về thực hiện TCTC đối với các ĐVSNCL và đẩy mạnh xã hội hóa cung ứng hàng hóa, dịch vụ công.

Năm là tăng cường hiệu quả công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát việc tổ chức thực hiện pháp luật về cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL.

- Các cơ quan cần xây dựng và ban hành hướng dẫn về công tác kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm pháp luật việc thực hiện TCTC đối với các ĐVSNCL.

- Tăng cường hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát của các cơ quan chức năng; Kịp thời phát hiện, chấn chỉnh những sai phạm của các ĐVSNCL trong quá trình thực hiện cơ chế TCTC.

- Thực hiện công khai, minh bạch các thông tin của các ĐVSNCL, tăng

cường vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức đoàn thể và nhân dân đối với việc tổ chức thực hiện pháp luật về TCTC của các ĐVSNCL và các cơ quan quản lý nhà nước.

- Tăng cường hoạt động thanh tra của các cơ quan có thẩm quyền về việc chấp hành cơ chế TCTC, chấp hành việc lập, giao và phân bổ dự toán, thực hiện quy chế chi tiêu nội bộ, quy chế quản lý tài sản công… theo quy định pháp luật.

- Phát huy vai trò kiểm tra, kiểm soát của Kho bạc Nhà nước, cơ quan thuế, cơ quan kiểm toán đối với việc chấp hành các chính sách về thuế phí, các chế độ chính sách khác của Nhà nước, …

- Các cơ quan nhà nước cần ban hành và áp dụng nghiêm các quy định về chế tài xử lý vi phạm trong thực hiện phân bổ NSNN, thực hiện các quy định về thu chi tài chính, quản lý và sử dụng tài sản công. Bên cạnh đó, ban hành các quy định khen thưởng, động viên các ĐVSNCL thực hiện có hiệu quả TCTC theo lộ trình đã được phê duyệt.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Tại Chương III của Luận văn, tác giả đã trình bày xu thế và những định hướng đổi mới cơ chế tổ chức và hoạt động của các ĐVSNCL, đẩy mạnh thực hiện phân cấp và trao quyền tự chủ tài chính cho các đơn vị. Trên cơ sở phân tích những hạn chế, bất cập về thực trạng pháp luật về TCTC đối với các ĐVSNCL và thực trạng thực thi các quy định này trong thời gian vừa qua, tác giả đã đề xuất 05 nhóm giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về TCTC đối với các ĐVSNCL.

Bên cạnh đó, căn cứ những tồn tại, khó khăn và tình hình thực tế thực hiện tại Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh, tác giả cũng đề xuất 05 giải pháp đơn vị có thể thực hiện và một số kiến nghị đối với các cơ quan quản lý nhà nước nhằm nâng cao khả năng tự chủ tài chính trên cơ sở thực thi pháp luật về tự chủ tai chính đối với các ĐVSNCL. Các giải pháp này cũng có thể được sử dụng để tham khảo và vận dụng một cách linh hoạt tại các ĐVSNCL khác.

Các đề xuất nói trên của tác giả dựa trên phần lý giải về các quan điểm cốt lõi: Để nâng cao năng lực tự chủ tài chính của các ĐVSNCL, bên cạnh việc cải thiện các yếu tố bên trong của đơn vị, cần phải hoàn thiện và đồng bộ các quy định của hệ thống pháp luật, tăng cường năng lực và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, tăng cường sự tham gia và ủng hộ của các tổ chức xã hội, của nhân dân. Ngoài ra, cần có sự hỗ trợ của các chính sách, cơ chế khuyến khích đối với từng ngành nghề, lĩnh vực hoạt động đặc thù của các ĐVSNCL.

KẾT LUẬN

Trong phạm vi nghiên cứu của luận văn, tác giả đã giải quyết các nội dung liên quan đến pháp luật về TCTC đối với các ĐVSNCL và thực tế áp dụng tại trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh. Cụ thể là:

Tại Chương 1, tác giả đã khái quát những vấn đề cơ bản pháp luật về cơ chế TCTC đối với ĐVSNCL như: Khái niệm, đặc điểm, vai trò, nguyên tắc thực hiện, nội dung và thực trạng quy định của pháp luật, các nhân tố ảnh hưởng đến kết quả thực hiện pháp luật về cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL và một số bài học kinh nghiệm của các đơn vị giáo dục đào tạo, y tế.

Tại Chương 2, tác giả đã khái quát thực trạng và kết quả thực hiện pháp luật về TCTC tại các ĐVSNCL trên cả nước và tại trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh. Phân tích, đánh giá những ưu điểm, hạn chế và nguyên nhân trong quá trình thực hiện TCTC của các đơn vị.

Tại Chương 3, trên cơ sở phân tích bối cảnh, xu hướng tăng cường thực hiện TCTC đối với các ĐVSNCL, đẩy mạnh xã hội hoá cung ứng hàng hoá, dịch vụ công trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2020 - 2030 của nước ta, luận văn đã đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL và nâng cao khả năng thực thi tại Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh.

Từ bài học của các nước trên thế giới và kinh nghiệm triển khai thời gian qua ở nước ta, thực hiện cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL là chủ trương, hướng đi đúng đắn và lâu dài của Đảng và Nhà nước. Kết quả nghiên cứu của luận văn có ý nghĩa về lý luận và thực tiễn góp phần hoàn thiện các quy định pháp luật về cơ chế TCTC đối với các ĐVSNCL, đồng thời đề xuất các giải pháp nâng cao khả năng thực hiện TCTC của Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh. Các giải pháp này cũng có thể vận dụng một cách linh hoạt, phù hợp tại các ĐVSNCL nói chung. Hy vọng rằng, với sự nỗ lực của toàn hệ thống chính trị, sự đồng thuận và chủ động thực hiện của CBVC, NLĐ tại các ĐVSNCL, sự ủng hộ của toàn xã hội trong việc triển khai thực hiện cơ chế TCTC tại các ĐVSNCL, hoạt động sự nghiệp sẽ được đổi mới theo hướng tích cực và hiệu quả, mang lại chất lượng hành hoá, dịch vụ công ngày càng cao cho người dân và xã hội, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế và hội nhập quốc tế.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. VĂN BẢN PHÁP LÝ

1. Nghị quyết 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của BCH Trung ương về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập.

2. Nghị quyết 39-NQ/TW ngày 17/4/2015 của Bộ Chính trị về tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức.

3. Nghị định số 81/2021/NĐ-CP ngày 27/8/2021 của Chính phủ về cơ chế thu, quản lý học phí đối với cơ sở giáo dục thuộc hệ thống giáo dục quốc dân và chính sách miễn, giảm học phí, hỗ trợ chi phí học tập; giá dịch vụ trong lĩnh vực giáo dục, đào tạo

4. Nghị định số 10/2002/NĐ-CP của Chính Phủ quy định về chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu.

5. 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 đơn vị sự nghiệp công lập.

6. Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ đối với các ĐVSNCL.

7. Nghị định số 151/2017/NĐ-CP ngày 26/12/2017 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công.

8. Nghị định số 106/2020/NĐ-CP ngày 10/9/2020 của Chính phủ về vị trí việc làm và số lượng người làm việc trong ĐVSNCL;

9. Nghị định số 120/2020/NĐ-CP ngày 07/10/2020 của Chính phủ quy định về thành lập, tổ chức lại, giải thể ĐVSNCL.

10. Nghị định số 60/2021/NĐ-CP ngày 21/6/2021 của về cơ chế tự chủ tài chính của các ĐVSNCL.

11. Quyết định số 1476/QĐ-UBND ngày 31/12/2017 của UBND Tỉnh Quảng Ninh về quy định danh mục tài sản, đơn vị thực hiện mua sắm tập trung và

cách thức thực hiện mua sắm tập trung.

12. Quyết định số 5720/QĐ-UBND ngày 20/12/2018 của UBND Tỉnh Quảng Ninh về quy định tuyển chọn, ký kết hợp đồng lao động và thí điểm áp dụng một số chính sách đối với người làm việc theo chế độ hợp đồng lao động tại các ĐVSNCL thuộc UBND Tỉnh Quảng Ninh.

13. Quyết định số 368/QĐ-CĐYT ngày 21/11/2020 của Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh quy định về sứ mệnh, tầm nhìn, quan điểm và mục tiêu phát triển của Trường Cao đẳng Y tế Quảng Ninh giai đoạn 2020 – 2030.

II. TÀI LIỆU THAM KHẢO KHÁC

14. Báo điện từ Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021-2030,* https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/ban-chap-hanh-trung-uong-dang/dai-hoi-dang/lan-thu-xiii/chien-luoc-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-10-nam-2021-2030-3735, truy cập ngày 22/3/2021.

15. Ngọc Ánh (2022), Tạp chí điện tử giáo dục Việt Nam, *"Người trong cuộc" nói về muôn vàn cái khó với các trường cao đẳng y khi tự chủ*, https://giaoduc.net.vn/nguoi-trong-cuoc-noi-ve-muon-van-cai-kho-voi-cac-truong-cao-dang-y-khi-tu-chu-post223445.gd, truy cập ngày 04/01/2022.

16. Báo Tuổi trẻ online (2022), *Khi bệnh viện không muốn tự chủ,* https://tuoitre.vn/khi-benh-vien-khong-muon-tu-chu-20220825091453676.htm, truy cập ngày 25/8/2022.

17. Trần Đức Cần (2012), *Hoàn thiện cơ chế tự chủ tài chính các trường ĐH công lập ở Việt Nam*, Luận án Tiến sỹ, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân.

18. Cẩm Hà (2022), Báo Lao động, *Tự chủ đơn vị sự nghiệp công lập đạt thấp: Xem xét sửa đổi, bổ sung quy định tại Nghị định số 60/2021*, https://laodong.vn/xa-hoi/tu-chu-don-vi-su-nghiep-cong-lap-dat-thap-xem-xet-sua-doi-bo-sung-quy-dinh-tai-nghi-dinh-so-602021-1116096.ldo, truy cập ngày 14/11/2022.

19. Lê Thị Thanh Hà (2016), *Tự chủ tài chính trong các trường đại học, cao đẳng công lập: Nghiên cứu tại trường Cao đẳng Du lịch Hà Nội*, Luận văn Thạc sỹ, Học viện Tài chính.

20. Quý Hiền (2022), Báo Thanh niên, *Quan niệm sai về tự chủ đẩy gánh nặng tài chính cho người học*, https://thanhnien.vn/quan-niem-sai-ve-tu-chu-day-ganh-nang-tai-chinh-cho-nguoi-hoc-post1485029.html, truy cập ngày 05/8/2022.

21. Bạch Thị Minh Huyền (2005), *Cơ chế tài chính đối với đơn vị sự nghiệp có thu và giải pháp đổi mới cơ chế tự chủ tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập*, đề tài cấp Bộ.

22. Nguyễn Đình Hưng (2018), Tạp chí công thương, *Bài học kinh nghiệm về tự chủ tài chính ở một số cơ sở giáo dục đại học trên thế giới và Việt Nam*, https://tapchicongthuong.vn/bai-viet/bai-hoc-kinh-nghiem-ve-tu-chu-tai-chinh-o-mot-so-co-so-giao-duc-dai-hoc-tren-the-gioi-va-o-viet-nam-tiep-53820.htm, truy cập ngày 13/6/2018.

23. Lê Huỳnh Lai (2022), Tạp chí Tài chính, *Một số giải pháp nâng cao năng lực tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập*, https://tapchitaichinh.vn/mot-so-giai-phap-nang-cao-nang-luc-tu-chu-tai-chinh-cua-don-vi-su-nghiep-cong-lap.html, truy cập ngày 03/9/2022.

24. Phạm Văn Tân (2021), *Thực hiện tự chủ tài chính tại Bệnh viện Đa khoa tỉnh Quảng Ninh*, tài liệu báo cáo tại Hội thảo "Thực trạng và giải pháp nâng cao năng lực quản trị ĐVSNCL tỉnh quảng Ninh", Viện khoa học tổ chức Nhà nước.

25. Phạm Chí Thanh (2011), *Đổi mới chính sách tài chính đối với khu vực sự nghiệp công ở Việt Nam*, Luận án tiến sỹ, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân.

26. Nguyễn Ngô Thị Hoài Thu (2004), *Hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính đối với đơn vị sự nghiệp có thu trong lĩnh vực giáo dục, y tế và văn hoá*", đề tài cấp Bộ.

27. Đặng Thị Thuỷ (2021), Tạp chí Tài chính, *Đẩy mạnh cơ chế tự chủ tại các đơn vị sự nghiệp công lập*, https://tapchitaichinh.vn/Chuyen-dong-tai-chinh/day-manh-co-che-tu-chu-tai-cac-don-vi-su-nghiep-cong-lap-335956.html, truy cập ngày 17/7/2021.

28. Nguyễn Thu Thuỷ (2022), Quản lý nhà nước.vn, *Tháo gỡ những vướng mắc trong đổi mới cơ chế tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập*, https://www.quanlynhanuoc.vn/2022/07/07/thao-go-nhung-vuong-mac-trong-doi-moi-co-che-tu-chu-tai-chinh-don-vi-su-nghiep-cong-lap/, truy cập ngày 07/7/2022.