



ĐỔI MỚI ĐẦU TƯ TỪ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TRONG CUNG CẤP DỊCH VỤ SỰ NGHIỆP CÔNG

TS. NGÔ THANH HOÀNG - Học viện Tài chính

Bài viết khái quát lý luận về đầu tư từ ngân sách nhà nước, nghiên cứu các phương thức đầu tư từ ngân sách nhà nước cho cung cấp dịch vụ công. Cụ thể là phân tích thực trạng đầu tư từ ngân sách nhà nước cho cung ứng dịch vụ sự nghiệp công trên các giác độ: Chi ngân sách nhà nước cho dịch vụ sự nghiệp công theo lĩnh vực giai đoạn 2011 – 2016; Kiểm định nguồn thu sự nghiệp công theo các biến dân số, vùng miền, hộ nghèo theo mô hình kiểm định - phần mềm Stata; Phân tích thực trạng đầu tư tư nhân vào dịch vụ sự nghiệp công. Từ đó, bài viết chỉ ra các nhóm giải pháp trọng yếu nhằm đổi mới hoạt động đầu tư từ ngân sách nhà nước trong cung cấp dịch vụ sự nghiệp công.

Từ khóa: Dịch vụ sự nghiệp công, ngân sách nhà nước, dịch vụ công, doanh nghiệp

This article outlines the literature of investments funded by state budget, it also studies the investment methods using this financial source for the public services provision. In detail, the article analyzes investment practice in the public services funded by the state budget from the aspects: state budget for public administrative services in 2011-2016; calibrating public services revenue by population variable, region variable, poor household variable using calibration model – Stata software; analyzing practice of private investment in public services. Thus, the article discovers five key solutions to renovating investment into public services provision using state budget.

Keywords: Public administration services, state budget, public services, firms

Ngày nhận bài: 4/6/2017

Ngày hoàn thiện biên tập: 30/7/2017

Ngày duyệt đăng: 31/7/2017

Thực trạng đầu tư từ ngân sách nhà nước trong cung cấp dịch vụ sự nghiệp công

Bài viết tiếp cận khái niệm đầu tư từ ngân sách nhà nước (NSNN) cho cung ứng dịch vụ sự nghiệp công (DVSNC) trên hai giác độ: Đầu tư trực tiếp và đầu tư gián tiếp. Cụ thể:

- Đầu tư trực tiếp từ nguồn vốn NSNN cung ứng

DVSNC là hoạt động lấy đối tượng gồm các loại DVSNC do các đơn vị sự nghiệp công lập (SNCL) cung ứng cho xã hội, bao gồm chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển cho đơn vị SNCL trong cung ứng DVSNC.

- Đầu tư gián tiếp từ nguồn vốn NSNN là đầu tư tạo ra môi trường kinh tế thuận lợi cho việc cung ứng DVSNC.

Về chính sách: Để cụ thể hóa Hiến pháp và các Nghị quyết của Đảng, Nhà nước, Chính phủ đã nghiên cứu, ban hành chính sách đồng bộ về đầu tư trong cung ứng DVSNC, chính sách tập trung vào 4 nội dung chính gồm: (1) Hoàn thiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các đơn vị SNCL; (2) Hoàn thiện cơ chế pháp luật và chính sách nhằm đẩy mạnh huy động nguồn lực xã hội, khuyến khích xã hội hóa dịch vụ công; (3) Hoàn thiện thể chế về cơ cấu và phương thức đầu tư của NSNN cho phát triển dịch vụ công; phát triển thị trường dịch vụ công; (4) Tăng cường vai trò của Nhà nước; hoàn thiện các công cụ quản lý và kiểm tra, giám sát của các cơ quan quản lý Nhà nước.

Trong đó có thể kể đến Nghị quyết số 40/NQ-CP ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Thông báo kết luận số 37- KL/TW của Bộ Chính trị về Đề án Đổi mới cơ chế hoạt động của các đơn vị SNCL, đẩy mạnh xã hội hóa một số loại hình DVSNC thuộc các ngành, lĩnh vực khác nhau; Nghị định 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 quy định cơ chế tự chủ đơn vị SNCL; Quyết định 31/2017/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về tiêu chí, danh mục ngành, lĩnh vực thực hiện chuyển đơn vị SNCL thành công ty cổ phần...

Việc thể chế hóa quan điểm và chủ trương của Đảng về xã hội hóa dịch vụ công, tạo hành lang pháp lý tương đối đầy đủ về đổi mới hoạt động của các đơn vị SNCL; Thu hút nguồn lực, thành phần kinh tế



tham gia vào quá trình cung cấp dịch vụ công; Quản lý, kiểm tra, giám sát công tác xã hội hóa dịch vụ công, góp phần đưa chủ trương của Đảng đi vào cuộc sống, bước đầu tạo sự thống nhất trong nhận thức về cải cách dịch vụ công.

Tuy nhiên, những chính sách được triển khai thực thi thời gian qua còn những hạn chế như: Khuyến khích xã hội hóa dịch vụ công chưa hoàn thiện, chưa đồng bộ; Quy định về giá, phí làm định mức kinh tế kỹ thuật cho hoạt động dịch vụ công chưa rõ; Còn có sự chênh lệch lớn giữa giá dịch vụ tại cơ sở công lập và ngoài công lập, đặc biệt trong lĩnh vực y tế, giáo dục đào tạo; Chính sách ưu đãi (về thuế, đơn đặt hàng hoặc trợ giá...) chưa phù hợp để có thể thúc đẩy mạnh mẽ sự tài trợ, tham gia của khu vực tư nhân cho dịch vụ công; Các chính sách khuyến khích xã hội hóa chưa có sự tách biệt vùng thuận lợi với vùng khó khăn một cách rõ ràng và đủ mạnh để thu hút các DN, tổ chức, cá nhân đầu tư vào những vùng khó khăn.

Về chi NSNN: Chi NSNN cho DVSNC tăng đều qua các năm giai đoạn từ 2011 – 2016. Tính tổng chi NSNN cho riêng cho 4 lĩnh vực: Y tế, giáo dục, khoa học và công nghệ, văn hóa thể thao đã tăng gấp 2,04 lần, từ 144.702 tỷ đồng (năm 2011) lên 294.470 tỷ đồng năm 2016. Trong đó, lĩnh vực y tế, dân số, kế hoạch hóa gia đình là lĩnh vực tăng mạnh nhất, cụ thể năm 2016 tăng gấp 2,43 lần so với năm 2011.

Phân tích đầu tư từ NSNN cho DVSNC theo địa phương và khu vực: Bài viết sử dụng mô hình kiểm định - phần mềm Stata để tiến hành ước lượng các tham số và thực hiện kiểm định cần thiết để nghiên cứu tác động của các yếu tố như điều kiện tự nhiên - kinh tế - xã hội của từng địa phương, tới số lượng đơn vị SNCL thực hiện tự chủ theo từng loại, để đánh giá được mối tương quan giữa mức độ đầu tư từ NSNN cho DVSNC so với đặc thù kinh tế - chính trị - xã hội của từng địa phương. Mô hình này với biến phụ thuộc: (Y1) Nguồn NSNN đầu tư cho DVSNC năm 2015; (Y2) Nguồn thu sự nghiệp (bao gồm nguồn thu từ phí, lệ phí, thu dịch vụ và thu sự nghiệp khác của đơn vị) năm 2015. Biến độc lập: (X1) Dân số trung bình năm 2015; (X3) Tỷ lệ dân số từ 15 tuổi trở lên biết chữ năm 2015; (X5): Tỷ lệ hộ nghèo năm 2015. Thu được kết quả như bảng sau:.

Theo kết quả kiểm định 1: Giá trị p-value của thống kê F bằng 0,0024 cho thấy, mô hình hồi quy là phù hợp (với mức ý nghĩa 5%). Hệ số xác định của mô hình là 0,2382. Như vậy, các biến X1, X5 giải thích được 23,82% sự biến động của Y1. Cả hai biến X1 và X2 đều có ảnh hưởng tích cực đến Y1 (với mức ý nghĩa 5%). Điều này có nghĩa là: Việc đầu tư từ NSNN cho DVSNC ở từng địa phương phụ thuộc cùng chiều với dân số trung bình và tỷ lệ hộ nghèo ở từng địa phương. Cụ thể: Khi dân số

trung bình của địa phương (X1) tăng 1000 người (trong điều kiện các yếu tố khác không đổi), thì giá trị trung bình của mức đầu tư từ NSNN cấp cho DVSNC (Y1) tăng 0,04762%. Khi tỷ lệ hộ nghèo (X5) của địa phương tăng 1% (trong điều kiện các yếu tố khác không đổi), thì giá trị trung bình của mức đầu tư từ NSNN cấp cho DVSNC (Y1) tăng 5,17531%.

Giá trị p-value của thống kê F bằng 0 cho thấy, mô hình hồi quy là phù hợp (với mức ý nghĩa 5%). Hệ số xác định của mô hình là 0,3793. Như vậy, các biến X1, X3 giải thích được 37,93% sự biến động của Y2. Cả hai biến X1 và X3 đều có ảnh hưởng tích cực đến Y2 (với mức ý nghĩa 5%). Điều đó có nghĩa là: Việc tổng thu sự nghiệp ở các đơn vị SNCL theo từng địa phương phụ thuộc cùng chiều với dân số trung bình và tỷ lệ hộ dân số từ 15 tuổi trở lên biết chữ ở từng địa phương. Cụ thể: Khi dân số trung bình của địa phương (X1) tăng 1000 người, (trong điều kiện các yếu tố khác không đổi), thì giá trị trung bình của tổng thu sự nghiệp của các đơn vị SNCL từng địa phương (Y2) tăng 0,04536%. Khi tỷ lệ dân số từ 15 tuổi trở lên biết chữ (X3) của địa phương tăng 1% (trong điều kiện các yếu tố khác không đổi), thì giá trị trung bình của tổng thu sự nghiệp của các đơn vị SNCL từng địa phương (Y2) tăng 2,2756%.

Từ mô hình trên có thể thấy, địa phương nào có dân số càng lớn hoặc địa phương nào có tỷ lệ hộ nghèo cao thì NSNN cần phải tập trung đầu tư cho DVSNC nhiều hơn. Bên cạnh đó, địa phương nào có dân số càng đông, trình độ dân số càng cao (tương trưng bằng tỷ lệ dân số trên 15 tuổi biết chữ), thì địa phương đó có nguồn thu sự nghiệp (thu từ phí, lệ phí, dịch vụ và thu khác) càng lớn.

Phân tích đầu tư của tư nhân vào các ngành DVSNC: Tổng đầu tư toàn xã hội cho 4 DVSNC từ năm 2011 - 2015 tăng gấp 1,85 lần so với đầu giai đoạn về số tuyệt đối, cụ thể là từ 55.600 tỷ đồng năm 2011 lên đến 102.826 tỷ năm 2015. Đầu tư tư nhân cho DVSNC nếu xét về số tuyệt đối trên cả giai đoạn ở cả 4 lĩnh vực

BẢNG 1: KẾT QUẢ KIỂM ĐỊNH 1

Linear regression		Number of obs	=	26
		F(2, 23)	=	7.96
		Prob > F	=	0.0024
		R-squared	=	0.2382
		Root MSE	=	1.1152

lyl	Robust		t	P> t	[95% Conf. Interval]	
	Coef.	Std. Err.				
x1	.0004762	.0001194	3.99	0.001	.0002291	.0007232
x5	.0517531	.0176812	2.93	0.008	.0151767	.0883294
_cons	13.18991	.3608955	36.55	0.000	12.44335	13.93648

Nguồn: Tác giả thống kê

có xu hướng tăng (từ 22.168 tỷ năm 2011 lên 29.969 tỷ năm 2015), song xét riêng cho từng lĩnh vực thì chỉ có hai lĩnh vực y tế, khoa học và công nghệ là có xu hướng tăng; còn lĩnh vực giáo dục và đào tạo, lĩnh vực văn hóa, nghệ thuật đầu tư tư nhân lại có xu hướng giảm, song không đáng kể.

Đầu tư nhà nước cho DVSNC vẫn là nguồn đầu tư chiếm tỷ trọng chủ yếu, trên 50%. Số liệu sơ bộ năm 2015 cho thấy, ngược với xu hướng đầu tư tư nhân, Nhà nước đang tập trung đầu tư nhiều hơn vào lĩnh vực giáo dục, văn hóa và nghệ thuật.

Qua phân tích thực trạng cho thấy, điểm hạn chế trọng yếu của quá trình đầu tư từ NSNN trong cung ứng dịch vụ sự nghiệp công từ 2011 tới nay như sau: (i) Khối lượng dịch vụ công do Nhà nước đảm nhận cung ứng trực tiếp còn rất lớn và hệ thống này còn chưa đồng bộ, hiệu quả chưa cao; (ii) Nguồn kinh phí từ NSNN chỉ cho các hoạt động DVSNC tăng qua các năm, song sự tăng vẫn hạn chế, chỉ đảm bảo duy trì hoạt động ở mức tối thiểu; (iii) Còn tình trạng bất bình đẳng trong việc thụ hưởng DVSNC.

Giải pháp đổi mới đầu tư từ ngân sách nhà nước trong cung cấp dịch vụ sự nghiệp công

Từ phân tích lý luận và thực trạng, cũng như đường lối, chính sách đầu tư từ NSNN cho cung ứng DVSNC, bài viết đề xuất các giải pháp hoàn thiện đầu tư từ NSNN cho cung ứng DVSNC, bao gồm:

Một là, cần thống nhất nhận thức về việc thay đổi cách tiếp cận xây dựng cơ chế chính sách đối với hoạt động cung ứng DVSNC dựa trên các loại dịch vụ công đầu ra được phân theo các nhóm: Dịch vụ thiết yếu (Nhà nước tài trợ toàn bộ); Dịch vụ cơ bản (Nhà nước tài trợ một phần); Dịch vụ khác/dịch vụ gia tăng (Nhà nước tài trợ cá biệt) để có cơ chế chính sách và quy trình quản lý thích hợp.

Hai là, phân định rõ các chức năng của Nhà nước và tạo lập môi trường bình đẳng, cạnh tranh cho hoạt động cung ứng DVSNC.

Ba là, thay đổi phương thức tài trợ của Nhà nước, từ tài trợ cho đơn vị cung ứng sang tài trợ cho người sử dụng dịch vụ và theo sản phẩm đầu ra: Thực hiện cơ chế đấu thầu cung ứng dịch vụ giữa các đơn vị (bao gồm công lập hay ngoài công lập) như: đấu thầu nghiên cứu, đấu thầu đào tạo (thay vì chỉ định, giao chỉ tiêu như hiện nay)...; Nhà nước sử dụng kinh phí sự nghiệp tài trợ các dịch vụ đầu ra theo mức tỷ lệ thuận với độ thiết yếu của dịch vụ; thực hiện thống nhất một phương thức hỗ trợ trực tiếp cho người thụ hưởng thuộc nhóm đối tượng chính sách, nhóm yếu thế và đối tượng đặc biệt trong xã hội mà không tài trợ thông qua cơ sở cung ứng dịch vụ. Cụ thể:

BẢNG 2: KẾT QUẢ KIỂM ĐỊNH 2

Linear regression					Number of obs	=	26
					F(2, 23)	=	23.34
					Prob > F	=	0.0000
					R-squared	=	0.3793
					Root MSE	=	.90259
ly2	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]		
x1	.0004536	.0000802	5.66	0.000	.0002877	.0006195	
x3	.022756	.0113154	2.01	0.056	-.0006517	.0461637	
_cons	10.58375	.9808033	10.79	0.000	8.554801	12.61269	

Nguồn: Tác giả thống kê

(i) Phân định rõ phạm vi dịch vụ công thuộc trách nhiệm Nhà nước phải đầu tư và dịch vụ công có thể thực hiện xã hội hóa thông qua tái cơ cấu danh mục DVSNC, chia thành 3 nhóm:

Nhóm 1: Gồm các loại hình dịch vụ công thiết yếu, có tầm ảnh hưởng quan trọng tới an sinh xã hội và sự phát triển trong tương lai của đất nước là: giáo dục và đào tạo, dạy nghề; y tế và khoa học công nghệ.

Nhóm 2: Gồm các loại hình dịch vụ công có khả năng sử dụng nguồn lực kết hợp cả từ NSNN và xã hội như: môi trường, văn hóa, thể thao và du lịch; thông tin truyền thông và báo chí.

Nhóm 3: Gồm các loại hình dịch vụ công có khả năng xã hội hóa cao như lĩnh vực sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác.

(ii) Xác định thứ tự ưu tiên đầu tư của NSNN cho từng loại dịch vụ công thuộc phạm vi quản lý.

(iii) Đổi mới phương thức đầu tư của NSNN cho dịch vụ công thuộc trách nhiệm của Nhà nước: Cần tăng dần tỷ trọng chi đầu tư, giảm dần tỷ trọng chi thường xuyên cho cung ứng DVSNC; Thay đổi cơ bản phương thức cấp phát kinh phí NSNN cho DVSNC; Thay đổi dần phương thức cấp phát đầu tư theo tín hiệu cung mà đầu tư theo tín hiệu cầu; Thay đổi cơ bản phương thức hỗ trợ từ NSNN cho các đối tượng chính sách.

(iv) Tạo lập Quỹ phát triển DVSNC để giải quyết những tồn tại, hạn chế trong quy trình đầu tư NSNN cho cung ứng DVSNC.

(v) Thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân, tăng cường đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP); đảm bảo sự bình đẳng giữa các đơn vị cung ứng; Xác định cụ thể mục tiêu chiến lược của dự án và năng lực quản lý ở tất cả các cấp; Tạo ra các cơ chế thúc đẩy hoạt động kinh doanh có trách nhiệm.

Tài liệu tham khảo:

1. Lê Văn Ái (2011), *Đổi mới cơ chế quản lý hoạt động của các đơn vị SNCL*, Tạp chí Nghiên cứu Tài chính kế toán;
2. Bộ Tài chính (2015), *Tài liệu hội thảo đổi mới cơ chế tự chủ đối với đơn vị SNCL*;
3. Bộ Tài chính, *Tổng hợp số liệu đầu tư tài chính cho giáo dục giai đoạn 2011-2016*.