

THỰC TRẠNG CUNG ỨNG DỊCH VỤ SỰ NGHIỆP CÔNG Ở VIỆT NAM: PHÂN TÍCH MỘT SỐ TRƯỜNG HỢP TIÊU BIỂU

TS Nguyễn Mai Hương

Bộ Khoa học và Công nghệ



Bài viết phân tích thực trạng cung ứng dịch vụ sự nghiệp công (DVSNC) tại Việt Nam giai đoạn 2019-2023 dựa trên cơ sở triển khai Nghị định số 32/2019/NĐ-CP ngày 01/6/2019 của Chính phủ về Quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên (Nghị định số 32/2019/NĐ-CP). Qua đó, tập trung đánh giá vai trò của hành lang pháp lý, cơ chế tài chính, năng lực tổ chức thực hiện và các biến động về đầu tư công trong các lĩnh vực giáo dục, y tế, khoa học và công nghệ (KH&CN), văn hóa - giải trí; đi sâu vào phân tích tình hình thực thi tại một số địa phương điển hình. Từ đó, chỉ ra những kết quả đạt được, tồn tại, cũng như đưa ra một số khuyến nghị chính sách nhằm nâng cao hiệu quả cung ứng DVSNC*.



Mở đầu

Dịch vụ sự nghiệp công (DVSNC) đóng vai trò thiết yếu trong việc bảo đảm sự phát triển bền vững và ổn định xã hội của một quốc gia. Tại Việt Nam, khái niệm DVSNC đã trải qua nhiều giai đoạn cải cách và chuyển đổi, phản ánh sự thay đổi trong vai trò của Nhà nước từ người cung cấp trực tiếp sang vai trò kiến tạo và điều phối. Bối cảnh toàn cầu hóa, chuyển đổi số và những thay đổi kinh tế - xã hội đã đặt ra yêu cầu cấp thiết phải đổi mới cơ chế cung ứng DVSNC theo hướng hiệu quả, minh bạch và thích ứng.

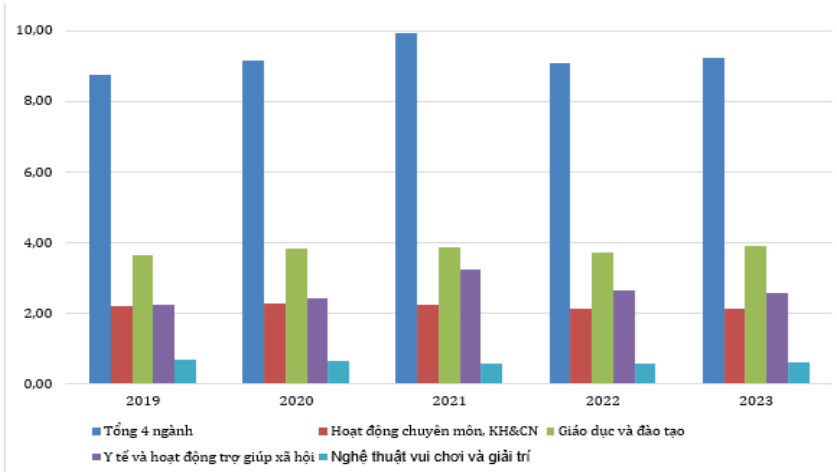
Theo Báo cáo kết quả khảo sát mức độ hài lòng của người dân về dịch vụ hành chính công (SIPAS) do Bộ Nội vụ công bố (2023), nhu cầu nâng cao chất lượng DVSNC là hết sức cấp thiết, nhằm đáp ứng kỳ vọng ngày càng cao của người dân. Trong số các loại hình DVSNC, nhóm DVSNC bao gồm các lĩnh vực thiết yếu như giáo dục - đào tạo, y tế, KH&CN, văn

hóa - thể thao, có tác động trực tiếp đến chất lượng cuộc sống người dân và sự phát triển nguồn nhân lực quốc gia. Việc cung ứng các dịch vụ này hiện nay chủ yếu sử dụng ngân sách nhà nước chi thường xuyên, đòi hỏi một khung thể chế pháp lý chặt chẽ, minh bạch và linh hoạt, nhằm đáp ứng yêu cầu hiện đại hóa bộ máy hành chính và nâng cao chất lượng DVSNC.

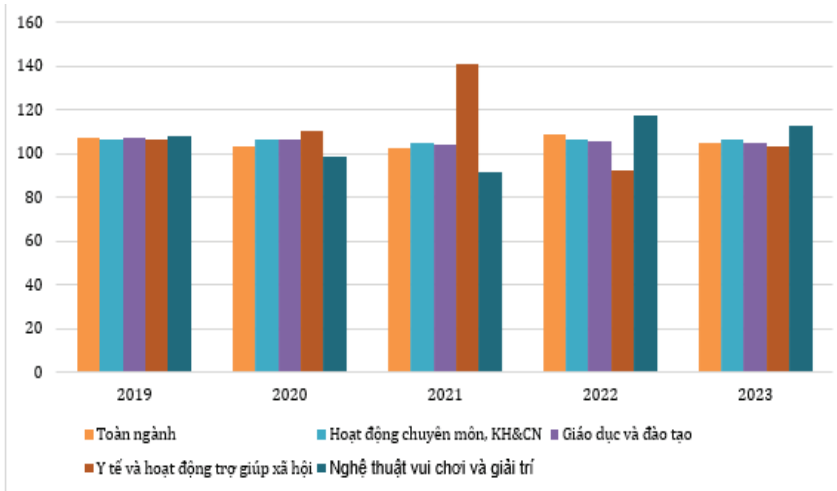
Nghị định số 32/2019/NĐ-CP của Chính phủ ra đời với mục tiêu cụ thể hóa chủ trương xã hội hóa, tách biệt chức năng quản lý nhà nước với chức năng cung ứng DVSNC. Đây được xem là bước đi quan trọng nhằm thúc đẩy cơ chế thị trường trong cung ứng DVSNC, đồng thời tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị sự nghiệp công lập.

Bài viết phân tích thực trạng cung ứng DVSNC tại Việt Nam trong giai đoạn 2019-2023 trên cơ sở triển khai Nghị định số 32/2019/NĐ-CP, tập trung vào ba phương diện: thể chế và cơ chế pháp lý; năng lực triển khai tại trung ương và địa phương; đầu tư tài chính và hiệu quả thực hiện nhằm chỉ ra những điểm mạnh, hạn chế và đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý, điều hành DVSNC trong thời gian tới.

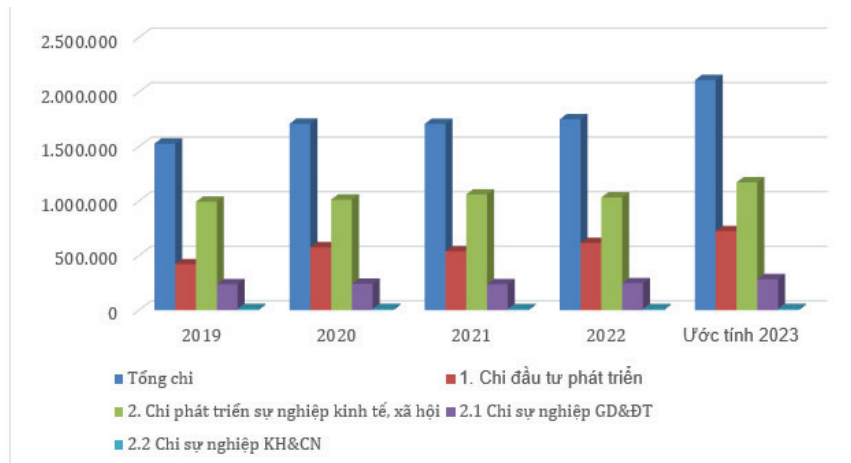
*Bài báo là sản phẩm của Đề án khoa học cấp Bộ "Nghiên cứu đề xuất giải pháp quản lý các nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước chi thường xuyên của Bộ Khoa học và Công nghệ".



Hình 1. Tỷ trọng GDP một số lĩnh vực sự nghiệp công (% theo giá thực tế).
Nguồn: Niên giám thống kê 2019, 2023.



Hình 2. Chỉ số phát triển một số ngành dịch vụ sự nghiệp công.
Nguồn: Niên giám thống kê 2023.



Hình 3. Tổng chi ngân sách nhà nước cho phát triển dịch vụ xã hội.
Nguồn: Niên giám thống kê 2023.

Thực trạng cung ứng dịch vụ sự nghiệp công tại Việt Nam giai đoạn 2019-2023

Số liệu bốn nhóm lĩnh vực dịch vụ hành chính công và sự nghiệp công

Sau gần 5 năm thực thi Nghị định số 32/2019/NĐ-CP, việc cung ứng DVSNC ở Việt Nam đã có những chuyển biến rõ nét cả về thể chế lẫn thực tiễn thực hiện. Theo số liệu từ Niên giám thống kê (2019-2023), tỷ trọng GDP của các lĩnh vực giáo dục, y tế, KH&CN và văn hóa - giải trí giữ vai trò quan trọng và có sự tăng trưởng ổn định. Đáng chú ý, giáo dục và đào tạo tiếp tục chiếm tỷ trọng cao nhất (3,9% GDP năm 2023) (hình 1). Tuy nhiên, chi ngân sách nhà nước cho KH&CN vẫn còn thấp (2,1-2,25%) và có xu hướng giảm, cho thấy tiềm năng chưa được khai thác hết.

Từ 2019 đến 2023, ngành dịch vụ tăng trưởng ổn định với tốc độ dao động từ 102,55 (2021) đến 108,54% (2022), cho thấy nền kinh tế dịch vụ đang dần phục hồi sau đại dịch COVID-19. Ngành KH&CN giữ mức tăng trưởng đều từ 104,80 đến 106,26%, giáo dục đạt 105,68% (2022) và 104,88% (2023), phản ánh nỗ lực duy trì chất lượng và chuyển đổi số. Ngành y tế có biến động mạnh, tăng vọt lên 141,01% năm 2021 do phòng chống dịch, giảm xuống 92,38% (2022) và phục hồi nhẹ vào năm 2023. Ngành nghệ thuật và giải trí giảm xuống còn 91,23% (2021), nhưng phục hồi nhanh với mức trên 112% vào năm 2023 (hình 2). Sự phục hồi không đồng đều giữa các ngành DVSNC đòi hỏi Nhà nước tăng cường vai trò điều tiết để duy trì chất lượng và hiệu quả trong bối cảnh còn nhiều biến động.

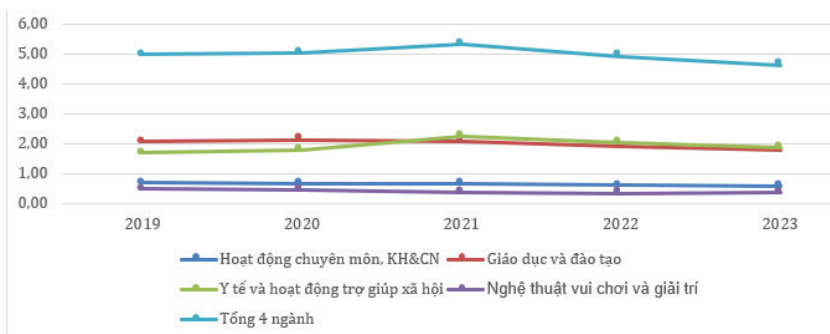
Về đầu tư của Nhà nước đối với bốn nhóm này cho thấy, tổng chi ngân sách nhà nước tăng mạnh, vượt 2,1 triệu tỷ đồng năm 2023. Tỷ trọng chi đầu tư phát triển tăng từ 26,63% (2019) lên trên 34% (2023), thể hiện ưu tiên cho các khoản đầu tư dài hạn. Ngược lại, chi cho sự nghiệp kinh tế - xã hội tuy vẫn chiếm tỷ lệ lớn nhất, nhưng tỷ trọng có xu hướng giảm. Chi cho sự nghiệp giáo dục và đào tạo tăng về giá trị tuyệt đối, nhưng tỷ lệ trong tổng chi giảm nhẹ từ 15,57 xuống 13,48% trong giai đoạn 2019-2023. Chi cho KH&CN rất thấp, chỉ chiếm 0,57% năm 2023 và có xu hướng giảm dần (hình 3). Điều đó cho thấy, chi ngân sách nhà nước cho DVSNC vẫn giữ vai trò chủ đạo trong việc đảm bảo cung ứng các dịch vụ thiết yếu. Tuy nhiên, tỷ trọng đầu tư cho giáo dục và KH&CN giảm thể hiện việc chuyển đổi cơ chế từ cấp phát sang đấu thầu, đặt hàng công khai, minh bạch và gắn với kết quả đầu ra theo Nghị định số 32/2019/NĐ-CP chưa đạt được kỳ vọng.

Thực trạng triển khai và phát triển dịch vụ sự nghiệp công tại một số địa phương

Một số tỉnh, thành phố như Đà Nẵng, Hà Giang, Quảng Ninh, Bình Dương, Đồng Nai... đã bước đầu áp dụng có hiệu quả cơ chế đặt hàng và đấu thầu đối với một số loại DVSNC. Tại các bộ, ngành, trung ương, việc triển khai Nghị định số 32/2019/NĐ-CP chủ yếu là hình thức giao nhiệm vụ đối với các loại DVSNC, như Bộ Tài nguyên và Môi trường (nay là Bộ Nông nghiệp và Môi trường), Bộ Y tế... Do vậy, phương thức giao nhiệm vụ vẫn chiếm tỷ trọng lớn, đặc biệt trong các lĩnh vực có tính chất thiết yếu hoặc tại địa bàn khó khăn. Các lĩnh vực được triển khai đặt hàng, đấu thầu chủ yếu là: vệ sinh môi trường, duy tu đường bộ, cấp nước sạch nông thôn, thông tin - truyền thông, giáo dục - đào tạo...

Bài viết lựa chọn phân tích hai trường hợp Quảng Ninh và Kon Tum, do đây là hai tỉnh đại diện cho hai nhóm có sự chênh lệch đáng kể trong kết quả triển khai.

Tỉnh Quảng Ninh: Mức tăng trưởng ổn định với chỉ số phát triển DVSNC đạt trên 110%, chi đầu tư phát triển tăng mạnh và từng bước triển khai đặt hàng - đấu thầu theo Nghị định số 32/2019/NĐ-CP. Giai đoạn



Hình 4. Tỷ trọng GDP một số lĩnh vực sự nghiệp công tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2019-2023. Nguồn: Niên giám thống kê năm 2023 tỉnh Quảng Ninh.

2019-2023, tỷ trọng GDP của bốn lĩnh vực DVSNC trong tổng sản phẩm trên địa bàn tỉnh (GRDP) Quảng Ninh dao động trong khoảng 4,91-5,34%.

Tỉnh Quảng Ninh ghi nhận sự phát triển ổn định của các ngành DVSNC với mức tăng trưởng trung bình trên 105% mỗi năm. Tỷ trọng đầu tư vào hoạt động chuyên môn, KH&CN giảm nhẹ từ 0,69% (2019) xuống 0,57% (2023) và vẫn thấp nhất trong 4 ngành cần được tăng cường để nâng cao hiệu quả dịch vụ. Giáo dục chiếm tỷ trọng lớn nhất nhưng giảm từ 2,14% (2020) xuống 1,78% (2023), với chỉ số tăng trưởng duy trì ổn định quanh 104-106%. Y tế tăng mạnh từ 2,24% (2021) - giai đoạn cao điểm dịch COVID-19 - rồi giảm về 1,89% (2023) cho thấy vai trò thiết yếu trong chăm sóc sức khỏe cộng đồng. Nghệ thuật - giải trí chịu ảnh hưởng nặng với tỷ trọng giảm từ 0,48% (2019) xuống 0,35% (2022), nhưng đã phục hồi lên 0,39% (2023) cùng chỉ số tăng trưởng đạt 116,26%, mở ra cơ hội phát triển gắn với du lịch và văn hóa địa phương (hình 4).

Từ 2019 đến 2023, ngân sách phát triển dịch vụ xã hội tỉnh Quảng Ninh biến động: tăng từ 41.130 tỷ đồng (2019) lên 50.585 tỷ đồng (2021), rồi giảm còn 37.219 tỷ đồng (2023). Chi đầu tư phát triển tăng lên, đạt 41,7% tổng chi năm 2022; chi thường xuyên ổn định 25-32,9%. Chi giáo dục giảm từ 4.410 tỷ (2019) xuống 3.660 tỷ (2020), sau đó tăng lại lên 4.116 tỷ (2023), chiếm 7,3-11,1% ngân sách; chi KH&CN giảm mạnh từ 500 tỷ (2019) xuống 77 tỷ (2022), tỷ trọng giảm từ 1,2 xuống 0,2%.

Thành phố Hạ Long là ví dụ tiêu biểu trong áp dụng cơ chế đấu thầu DVSNC, đặc biệt trong lĩnh vực công ích đô thị. Năm 2022 TP Hạ Long tổ chức 48 gói thầu

trị giá 259,3 tỷ đồng, tiết kiệm được 4,9 tỷ đồng cho ngân sách; tuy nhiên còn hạn chế trong đặt hàng dịch vụ do thiếu đơn vị đủ năng lực và quy định chồng chéo. Hạ Long có 100 đơn vị sự nghiệp công lập, trong đó 72 đơn vị chi thường xuyên do ngân sách đảm bảo; đơn giá DVSNC chưa hoàn thiện.

Quảng Ninh tăng chi đầu tư phát triển nhưng cần nâng cao chi thường xuyên, đặc biệt giáo dục và KH&CN, đồng thời hoàn thiện cơ chế phân bổ, quản lý DVSNC để tăng hiệu quả sử dụng ngân sách.

Những dữ liệu trên cho thấy việc triển khai Nghị định số 32/2019/NĐ-CP đạt được một số kết quả tích cực, song còn nhiều hạn chế trong chuyển đổi mô hình cung ứng dịch vụ.

Tỉnh Kon Tum: Gần như trái ngược với Quảng Ninh, tỉnh Kon Tum còn gặp nhiều khó khăn trong triển khai cung ứng DVSNC. Giai đoạn 2019-2023, tỷ trọng GDP của các ngành DVSNC giảm liên tục, từ 11,79% (2019) xuống còn 9,94% (2023). Mức giảm gần 1,85 điểm phần trăm cho thấy sự suy giảm tương đối trong đóng góp của khu vực DVSNC vào tổng sản phẩm trên địa bàn tỉnh theo giá hiện hành phân theo ngành kinh tế (hình 5). Ngoài ra mức đầu tư cho KH&CN thấp và việc triển khai còn thiên về hình thức giao nhiệm vụ.

Giai đoạn 2019-2023, tỷ trọng đóng góp vào GDP của bốn lĩnh vực DVSNC tại tỉnh Kon Tum đều có xu hướng giảm. Cụ thể, hoạt động chuyên môn cùng KH&CN giảm từ 1,28 xuống 0,99%, cho thấy sự thiếu hụt đầu tư và chưa khai thác được vai trò thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Giáo dục và đào tạo, dù chiếm tỷ trọng cao nhất nhưng cũng giảm mạnh từ 7,22 xuống

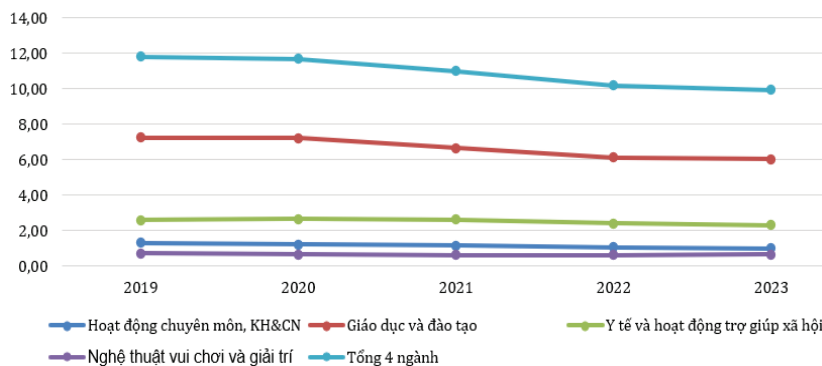
6,02%, có thể do cải cách bộ máy, xã hội hóa hoặc sự phát triển vượt trội của các ngành khác. Y tế và hoạt động trợ giúp xã hội giữ ổn định trong giai đoạn 2019-2021, nhưng giảm từ 2,59% (2022) xuống 2,28% (2023), phản ánh sự duy trì quy mô nhưng không tăng trưởng tương xứng. Trong khi đó, nghệ thuật, vui chơi và giải trí có tỷ trọng thấp, dao động quanh 0,6%, nhưng có sự hồi phục nhẹ từ 0,62% (2022) lên 0,65% (2023) cho thấy tiềm năng phát triển nếu kết hợp với du lịch và văn hóa địa phương.

Nhìn chung, sự giảm đồng đều này cho thấy tỉnh cần tái cơ cấu đầu tư, tập trung nâng cao hiệu quả trong các lĩnh vực DVSNC, thúc đẩy xã hội hóa, đồng thời ưu tiên phát triển KH&CN, y tế và khai thác thế mạnh văn hóa - du lịch để cân bằng và đa dạng hóa cơ cấu dịch vụ.

Chỉ số phát triển bốn ngành chính tại Kon Tum duy trì tăng trưởng trên 106%, đạt đỉnh 109% trong năm 2022. Ngành y tế và trợ giúp xã hội tăng nhanh nhất đạt 111,36% (2021), ngành nghệ thuật, vui chơi, giải trí phục hồi mạnh với 113,62% (2023), trong khi giáo dục và đào tạo tăng chậm, giảm từ 107,36% (2019) xuống 103,05% (2023).

Tổng chi ngân sách cho dịch vụ xã hội biến động, từ 7.522 tỷ đồng (2019) tăng gấp đôi lên 14.812 tỷ đồng (2020) do COVID-19, giảm còn 8.078 tỷ đồng (2021), rồi phục hồi 9.473 tỷ đồng (2023). Tỷ trọng chi đầu tư phát triển tăng từ 25,71% (2019) lên trên 40% (2022-2023), trong khi chi thường xuyên giảm từ đỉnh 68,08% (2021) xuống 59,38% (2023). Chi cho giáo dục tăng từ 1.996 tỷ lên 2.485 tỷ đồng, chi cho KH&CN còn rất thấp, dưới 15 tỷ đồng.

Như vậy có thể thấy, chi ngân sách nhà nước cho dịch vụ xã hội tại tỉnh Kon Tum có xu hướng hợp lý hơn: tăng tỷ trọng đầu tư phát triển, giảm dần chi thường xuyên. Tuy nhiên, để nâng cao chất lượng DVSNC, tỉnh cần tiếp tục ưu tiên tăng chi cho KH&CN, gắn với cải cách hành chính, chuyển đổi số, đổi mới công nghệ và nâng cao hiệu quả chi tiêu công. Ngoài ra, cần đảm bảo cân đối giữa chi thường xuyên và chi đầu tư, đặc biệt trong lĩnh vực giáo dục và y tế, để đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững.



Hình 5. Tỷ trọng GDP một số lĩnh vực sự nghiệp công tại tỉnh Kon Tum. Nguồn: Niên giám thống kê năm 2023 tỉnh Kon Tum.

Những tồn tại và thách thức trong triển khai dịch vụ sự nghiệp công giai đoạn 2019 đến nay

Thực tiễn triển khai Nghị định số 32/2019/NĐ-CP đã chỉ ra một số tồn tại lớn, cản trở quá trình chuyển đổi cơ chế cung ứng DVSNC.

Thứ nhất, về thể chế và hướng dẫn thực hiện: Nhiều bộ, ngành chưa đề xuất Chính phủ điều chỉnh, ban hành đầy đủ danh mục DVSNC sử dụng ngân sách Nhà nước cho phù hợp với tình hình thực tế; chậm ban hành định mức kinh tế - kỹ thuật và đơn giá dịch vụ, gây khó khăn trong xác định chi phí và lựa chọn hình thức cung ứng. Sự chồng chéo giữa các văn bản hướng dẫn cũng tạo ra sự lúng túng trong thực hiện ở địa phương.

Thứ hai, về năng lực tổ chức thực hiện: Cán bộ cấp cơ sở còn hạn chế về chuyên môn trong việc xây dựng dự toán, triển khai đấu thầu, ký kết hợp đồng. Một số địa phương vẫn áp dụng cơ chế bao cấp truyền thống, chậm đổi mới tư duy quản lý và chưa sẵn sàng chuyển sang phương thức mới.

Thứ ba, về thị trường cung ứng dịch vụ: Thiếu nhà cung cấp đủ năng lực ngoài công lập khiến việc tổ chức đấu thầu trở nên hình thức. Một số đơn vị công lập còn tâm lý ỷ lại vào ngân sách, chưa có động lực cải tiến dịch vụ hoặc phát triển theo mô hình thị trường.

Thứ tư, về công cụ giám sát và đánh giá: Hệ thống tiêu chí đánh giá chất lượng dịch vụ còn sơ sài, thiếu công cụ đo lường kết quả đầu ra và mức độ hài lòng của người dân. Việc công khai kết quả đấu thầu, đặt hàng chưa thực sự hiệu quả, ảnh hưởng đến tính minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Một số khuyến nghị chính sách

Trên cơ sở phân tích nêu trên và một số nghiên cứu tiêu biểu trước đó, nhóm nghiên cứu đề xuất một số khuyến nghị chính sách sau:

Hoàn thiện hành lang pháp lý: Các bộ, ngành cần khẩn trương ban hành danh mục DVSNC sử dụng NSNN và các định mức kỹ thuật cụ thể theo lĩnh vực. Đồng thời, rà soát, điều chỉnh các văn bản hướng dẫn để bảo đảm tính nhất quán, đồng bộ và dễ thực thi, tạo điều kiện thuận lợi cho việc áp dụng các cơ chế mới.

Đồng thời, tăng cường đào tạo nâng cao năng lực cán bộ và ứng dụng chuyển đổi số trong quản lý DVSNC là yêu cầu cấp thiết.

Tăng cường năng lực triển khai: Đào tạo, bồi dưỡng cán bộ địa phương về kỹ năng lập dự toán, đấu thầu, giám sát dịch vụ. Khuyến khích các địa phương ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý hợp đồng và đánh giá hiệu quả DVSNC.

Phát triển thị trường dịch vụ sự nghiệp công: Hỗ trợ doanh nghiệp tư nhân tham gia cung cấp DVSNC thông qua chính sách ưu đãi, minh bạch hóa quy trình đấu thầu và tạo cơ hội tiếp cận thị trường công bằng giữa các đơn vị công - tư. Khuyến khích khu vực tư nhân tham gia đấu thầu, nhằm tăng tính cạnh tranh và chất lượng dịch vụ.

Đổi mới cơ chế tài chính: Tăng tỷ trọng chi đầu tư phát triển, giảm chi thường xuyên thông qua đặt hàng theo kết quả đầu ra. Áp dụng mô hình ngân sách linh hoạt, gắn với hiệu suất, xây dựng hệ thống giám sát minh bạch dựa trên đánh giá hiệu quả và mức độ hài lòng của người dân.

Tăng cường giám sát, đánh giá: Xây dựng hệ thống chỉ số đo lường chất lượng dịch vụ, mức độ tiếp cận và hài lòng của người dân. Thực hiện công khai hóa dữ liệu và kết quả cung ứng DVSNC nhằm nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Thay lời kết

Việc triển khai Nghị định số 32/2019/NĐ-CP là một bước tiến quan trọng trong quá trình đổi mới cơ chế cung ứng DVSNC tại Việt Nam. Các kết quả ban đầu cho thấy sự thay đổi tích cực về cơ chế tài chính, tính minh bạch, và sự tham gia của khu vực ngoài công lập. Tuy nhiên, những tồn tại trong hệ thống thể chế, năng lực thực thi và điều kiện thị trường vẫn là rào cản lớn. Để nâng cao hiệu quả và tính bền vững trong cung ứng DVSNC, cần một chiến lược tổng thể: hoàn thiện khung pháp lý, nâng cao năng lực thể chế, khuyến khích cạnh tranh và đổi mới mô hình tài chính công. Đây là điều kiện tiên quyết để Việt Nam xây dựng một hệ thống DVSNC hiện đại, phục vụ tốt hơn nhu cầu của người dân trong bối cảnh phát triển mới.