

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TÀI CHÍNH

HỌC VIỆN TÀI CHÍNH



PHẠM VĂN TRƯỜNG

**CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH THúc ĐẨY XÃ HỘI HÓA
DỊCH VỤ SỰ NGHIỆP CÔNG Ở VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

HÀ NỘI - 2020

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TÀI CHÍNH

HỌC VIỆN TÀI CHÍNH



PHẠM VĂN TRƯỜNG

**CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH THỨC ĐẨY XÃ HỘI HÓA
DỊCH VỤ SỰ NGHIỆP CÔNG Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành : Tài chính - Ngân hàng

Mã số : 9.34.02.01

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

Người hướng dẫn khoa học: 1. PGS, TS. LÊ VĂN ÁI

2. PGS, TS. NGÔ THANH HOÀNG

HÀ NỘI - 2020

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan bản luận án này là công trình nghiên cứu khoa học độc lập của tôi. Các tài liệu, kết quả trình bày trong luận án là trung thực có nguồn gốc rõ ràng.

Tác giả**Phạm Văn Trường**

MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
Lời cam đoan	i
Mục lục	ii
Danh mục các chữ viết tắt	v
Danh mục các bảng.....	vi
Danh mục các biểu đồ	vi
Danh mục các sơ đồ.....	vi
LỜI MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN	5
1.1. CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU TRONG VÀ NGOÀI NƯỚC	5
1.1.1. Các nghiên cứu chung về chính sách xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công	5
1.1.2. Các nghiên cứu liên quan đến chính sách tài chính thúc đẩy xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công.....	8
1.2. NHỮNG KHOẢNG TRỐNG TRONG NGHIÊN CỨU	16
TIÊU KẾT CHƯƠNG 1.....	19
Chương 2: LÝ THUYẾT VỀ CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH THỨC ĐẨY XÃ HỘI HÓA DỊCH VỤ SỰ NGHIỆP CÔNG VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ	20
2.1. MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ XÃ HỘI HÓA DỊCH VỤ SỰ NGHIỆP CÔNG	20
2.1.1. Khái quát chung về dịch vụ sự nghiệp công.....	20
2.1.2. Một số vấn đề lý thuyết về xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công.....	27
2.2. LÝ THUYẾT VỀ CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH THỨC ĐẨY XÃ HỘI HÓA DỊCH VỤ SỰ NGHIỆP CÔNG	34
2.2.1. Khái niệm, đặc điểm chính sách tài chính thúc đẩy xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công.....	34
2.2.2. Nội dung chính sách tài chính thúc đẩy xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công.....	36
2.2.3. Các nhân tố ảnh hưởng trực tiếp đến chính sách tài chính thúc đẩy xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công.....	41
2.2.4. Tác động của chính sách tài chính thúc đẩy xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công.....	48

2.3. KINH NGHIỆM CỦA CÁC NƯỚC VÀ BÀI HỌC ĐỐI VỚI VIỆT NAM TRONG VIỆC SỬ DỤNG CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH THỨC ĐẨY XÃ HỘI HÓA DỊCH VỤ SỰ NGHIỆP CÔNG.....	53
2.3.1. Kinh nghiệm của một số nước trên thế giới	53
2.3.2. Bài học rút ra đối với Việt Nam.....	64
TIÊU KẾT CHƯƠNG 2.....	68
Chương 3: THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH THỨC ĐẨY XÃ HỘI HÓA DỊCH VỤ SỰ NGHIỆP CÔNG Ở VIỆT NAM.....	69
3.1. THỰC TRẠNG THỰC HIỆN CHỦ TRƯỞNG XÃ HỘI HÓA DỊCH VỤ SỰ NGHIỆP CÔNG Ở VIỆT NAM.....	69
3.1.1. Chủ trương xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công ở Việt Nam	69
3.1.2. Đánh giá tình hình thực hiện chủ trương xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công ở Việt Nam	71
3.2. PHÂN TÍCH THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH THỨC ĐẨY XÃ HỘI HÓA DỊCH VỤ SỰ NGHIỆP CÔNG Ở VIỆT NAM.....	78
3.2.1. Thực trạng chính sách thuế thúc đẩy xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công.....	78
3.2.2. Thực trạng chính sách chi ngân sách nhà nước thúc đẩy xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công	87
3.2.3. Thực trạng chính sách tín dụng nhà nước thúc đẩy xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công.....	112
3.2.4. Thực trạng cơ chế tự chủ tài chính trong các đơn vị sự nghiệp công thúc đẩy xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công	120
3.3. ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH THỨC ĐẨY XÃ HỘI HÓA DỊCH VỤ SỰ NGHIỆP CÔNG TRONG NHỮNG NĂM QUA.....	125
3.3.1. Những kết quả đạt được của chính sách tài chính thúc đẩy xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công.....	125
3.3.2. Những hạn chế của chính sách tài chính thúc đẩy xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công và nguyên nhân.....	131
TIÊU KẾT CHƯƠNG 3.....	140

Chương 4: HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH THỨC ĐẨY XÃ HỘI HÓA DỊCH VỤ SỰ NGHIỆP CÔNG Ở VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2025 TẦM NHÌN ĐẾN NĂM 2030	141
4.1. QUAN ĐIỂM, ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH THỨC ĐẨY XÃ HỘI HÓA DỊCH VỤ SỰ NGHIỆP CÔNG Ở VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2025, TẦM NHÌN ĐẾN NĂM 2030	141
4.1.1. Dự báo tình hình kinh tế- xã hội đến năm 2025, tầm nhìn năm 2030	141
4.1.2. Định hướng cơ bản về xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2030	143
4.1.3. Quan điểm, định hướng hoàn thiện chính sách tài chính thúc đẩy xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công	147
4.2. CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH THỨC ĐẨY XÃ HỘI HÓA DỊCH VỤ SỰ NGHIỆP CÔNG	150
4.2.1. Giải pháp hoàn thiện chính sách thuế thúc đẩy xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công	150
4.2.2. Giải pháp hoàn thiện chính sách chi ngân sách nhà nước thúc đẩy xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công	154
4.2.3. Giải pháp hoàn thiện chính sách tín dụng nhà nước thúc đẩy xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công	167
4.2.4. Giải pháp hoàn thiện cơ chế tự chủ tài chính trong các đơn vị sự nghiệp công thúc đẩy xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công	173
4.3. CÁC GIẢI PHÁP ĐIỀU KIỆN	183
TIỂU KẾT CHƯƠNG 4	184
KẾT LUẬN	185
DANH MỤC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN	187
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	188

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

BHYT	: Bảo hiểm y tế
ĐH	: Đại học
GD&ĐT	: Giáo dục và Đào tạo
GDĐH	: Giáo dục đại học
HSSV	: Học sinh, sinh viên
KCB	: Khám chữa bệnh
KH&CN	: Khoa học và Công nghệ
NC&TK	: Nghiên cứu và triển khai
NC&TK	: Nghiên cứu và triển khai
NCS	: Nghiên cứu sinh
NSDP	: Ngân sách địa phương
NSNN	: Ngân sách nhà nước
NSTW	: Ngân sách trung ương
NHCSXH	: Ngân hàng Chính sách Xã hội
NHPT	: Ngân hàng phát triển Việt Nam
PPP	: Hợp tác công tư
QLNN	: Quản lý nhà nước
SNCL	: Sự nghiệp công lập
TNDN	: Thu nhập doanh nghiệp
TP	: Thành phố
TW	: Trung ương
THCS	: Trung học cơ sở
THPT	: Trung học phổ thông
UBND	: Ủy ban nhân dân
VAT	: Thuế giá trị gia tăng
WHO	: Tổ chức Y tế thế giới
XHH	: Xã hội hóa

DANH MỤC CÁC BẢNG

	<i>Trang</i>
Bảng 3.1: Chi NSNN của Việt Nam cho sự nghiệp GD&ĐT so với các nước.....	91
Bảng 3.2: Chi NSNN cho lĩnh vực GD&ĐT giai đoạn 2014 - 2018	92
Bảng 3.3: Dự toán chi NSNN cho lĩnh vực KH&CN giai đoạn 2016- 2020	99
Bảng 3.4: Chi NSNN cho sự nghiệp y tế giai đoạn 2014- 2018	104
Bảng 3.5: So sánh tốc độ tăng chi NSNN cho sự nghiệp y tế với tốc độ tăng chi NSNN nói chung.....	105
Bảng 3.6: Cơ cấu chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên giai đoạn 2014- 2018.....	106

DANH MỤC CÁC BIỂU ĐỒ

	<i>Trang</i>
Biểu đồ 3.1: Số chi NSNN cho lĩnh vực GD&ĐT và tỷ trọng so với tổng chi NSNN.....	93
Biểu đồ 3.2: Cơ cấu chi trung bình NSNN trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo ở các địa phương giai đoạn 2014 - 2018.....	93
Biểu đồ 3.3: Nguồn NSNN và nguồn XHH chi cho GD&ĐT giai đoạn 2014- 2018	94
Biểu đồ 3.4: Tổng chi NSNN cho lĩnh vực KH&CN.....	100
Biểu đồ 3.5: Cơ cấu nguồn tài chính năm 2014 của sự nghiệp Y tế ở Việt Nam.....	104
Biểu đồ 3.6: Biểu diễn số chi NSNN cho sự nghiệp y tế giai đoạn 2014- 2018	105

DANH MỤC CÁC SƠ ĐỒ

	<i>Trang</i>
Sơ đồ 2.1: Quy trình hoạch định chính sách tài chính thúc đẩy xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp.....	43
Sơ đồ 2.2: Quy trình thực thi chính sách tài chính thúc đẩy xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công.....	47
Sơ đồ 2.3: Chi ngân sách nhà nước.....	50

LỜI MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung, bao cấp, việc sản xuất, cung ứng dịch vụ sự nghiệp công được xác định là lĩnh vực “sự nghiệp” của xã hội do các đơn vị SNCL thực hiện theo cơ chế bao cấp. Khi chuyển sang cơ chế thị trường có sự quản lý Nhà nước, dịch vụ sự nghiệp công đã có sự phát triển nhanh chóng, phong phú, đa dạng, đòi hỏi phải có nhận thức mới về dịch vụ sự nghiệp công cả về bản chất, cơ chế phát triển, về nguồn lực và chủ thể tham gia, về vai trò, trách nhiệm của Nhà nước, của xã hội của người hưởng thụ và của tất cả chủ thể tham gia sản xuất cung ứng dịch vụ sự nghiệp công phù hợp với thể chế kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng.

Trong các văn kiện Đại hội Đảng gần đây đều nhấn mạnh đến cải cách, đổi mới phương thức hoạt động cung ứng dịch vụ sự nghiệp công sao cho có hiệu quả đáp ứng nhu cầu hưởng thụ ngày càng cao của người dân về số lượng, chất lượng các loại dịch vụ sự nghiệp công. Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ VII của Đảng nêu rõ “Thực hiện cơ chế thị trường và đẩy mạnh XHH cung cấp các dịch vụ, cơ cấu lại các đơn vị sự nghiệp công, giao quyền tự chủ phù hợp, nâng cao năng lực quản trị, hiệu quả hoạt động theo cơ chế doanh nghiệp... Đối với những hàng hóa, dịch vụ công thiết yếu bao gồm y tế, giáo dục mà Nhà nước đang kiểm soát giá phải bảo đảm công khai, minh bạch các yếu tố hình thành giá; tính đúng, tính đủ chi phí và thực hiện theo giá thị trường theo lộ trình phù hợp... Khuyến khích doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế tham gia cung ứng dịch vụ công, nhất là các hình thức hợp tác công- tư. Đảm bảo bình đẳng giữa các đơn vị sự nghiệp công lập và ngoài công lập. Đa dạng các hình thức XHH các đơn vị sự nghiệp công như: thí điểm cổ phần hóa; giao cộng đồng quản lý, cho thuê cơ sở vật chất, tài sản của Nhà nước để kinh doanh cung ứng dịch vụ và thực hiện cơ chế đơn vị sự nghiệp công hoạt động như doanh nghiệp công ích”. Như vậy, Đại hội Đảng lần thứ VII đã chỉ ra khá toàn diện về nhiệm vụ phương thức XHH dịch vụ công trong đó có cả dịch vụ sự nghiệp công. Để thực hiện nhiệm vụ XHH dịch vụ sự nghiệp công mà Đảng đã đề ra, việc không ngừng hoàn thiện, đổi mới hệ thống chính sách, pháp luật về XHH là một yêu cầu có tính quyết định đến sự thành công của chủ trương xã hội. Hoàn thiện, đổi mới hệ thống chính sách, pháp luật tài chính nhằm thúc đẩy mạnh mẽ XHH dịch vụ công nói chung dịch vụ sự nghiệp công nói riêng là một vấn đề có ý nghĩa quyết định trong toàn hệ thống chính, pháp luật của Nhà nước về đẩy mạnh XHH dịch vụ công nói chung và dịch vụ sự nghiệp công nói riêng. Kể từ khi triển khai thực hiện chủ trương, nhiệm vụ XHH, dịch vụ sự nghiệp công đến nay, chính sách, pháp luật tài chính trong lĩnh vực XHH dịch vụ sự nghiệp công không ngừng bổ sung sửa

đôi góp phần không nhỏ vào kết quả chung của việc thực hiện chủ trương XHH dịch vụ sự nghiệp công. Tuy nhiên, qua nghiên cứu thực tế chính sách tài chính thúc đẩy XHH dịch vụ sự nghiệp công vẫn còn có nhiều hạn chế, bất cập cả về lý luận và thực tiễn: đang thiếu những nghiên cứu và đánh giá trực diện vấn đề chính sách tài chính thúc đẩy XHH dịch vụ sự nghiệp công, đa phần các nghiên cứu mới tập trung nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn XHH dịch vụ sự nghiệp công; hiệu lực và hiệu quả của chính sách tài chính thúc đẩy XHH dịch vụ sự nghiệp công chưa đạt mục tiêu đề ra, tác động chính sách chưa toàn diện...

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến những hạn chế kể trên, song nguyên nhân chủ yếu là các vấn đề có tính lý luận về chính sách tài chính XHH dịch vụ sự nghiệp công chưa được làm sáng tỏ, mặt khác, việc sơ kết, tổng kết đánh giá chính sách tài chính thúc đẩy XHH dịch vụ sự nghiệp công chưa được quan tâm đúng mức. Hiện nay chưa có một tài liệu nào công bố chính thức về thực trạng chính sách tài chính thúc đẩy xã hội dịch vụ sự nghiệp công để từ đó có biện pháp bổ sung sửa đổi cho thích ứng với yêu cầu XHH dịch vụ sự nghiệp công ngày càng cao. Nhận rõ thực trạng này nhằm góp phần làm sáng tỏ một số vấn đề có tính lý luận và thực tiễn chính sách tài chính thúc đẩy XHH dịch vụ sự nghiệp công, NCS chọn đề tài: **“Chính sách tài chính thúc đẩy xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công ở Việt Nam”** làm đề tài luận án cấp tiến sĩ kinh tế.

2. Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của luận án là hoàn thiện lý luận về chính sách tài chính thúc đẩy XHH dịch vụ sự nghiệp công, đồng thời đánh giá thực trạng chính sách tài chính thúc đẩy XHH dịch vụ sự nghiệp công, từ đó đề xuất giải pháp nhằm hoàn thiện chính sách tài chính thúc đẩy XHH dịch vụ sự nghiệp công đến năm 2025, tầm nhìn năm 2030.

Để đạt được mục đích nghiên cứu trên, luận án có các nhiệm vụ nghiên cứu sau:

Một là, nghiên cứu các vấn đề có tính lý luận về XHH dịch vụ sự nghiệp công và những vấn đề có tính lý luận về các chính sách tài chính cụ thể (thuế, chi NSNN, tín dụng nhà nước, cơ chế tài chính) áp dụng trong các đơn vị SNCL thuộc lĩnh vực GD&ĐT, KH&CN, Y tế; xem xét có chọn lọc kinh nghiệm thực tiễn chính sách tài chính thúc đẩy XHH dịch vụ sự nghiệp công của một số nước trên thế giới;

Hai là, phân tích đánh giá việc thực hiện chủ trương XHH dịch vụ sự nghiệp công và phân tích đánh giá các chính sách chính sách tài chính thúc đẩy XHH dịch vụ sự nghiệp công, trong đó tập trung áp dụng vào các đơn vị SNCL thuộc lĩnh vực GD&ĐT, KH&CN, Y tế;

Ba là, đề xuất các giải pháp hoàn thiện chính sách tài chính thúc đẩy XHH dịch