

# Kinh nghiệm quốc tế trong việc áp dụng dịch vụ dùng chung

**T**rong những năm gần đây, việc đổi mới, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập được Đảng và Nhà nước đặc biệt quan tâm. Cụ thể, Ban Chấp hành Trung ương ra Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 về một số vấn đề tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; Nghị quyết số 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 các đơn vị sự nghiệp công lập. Để thực hiện các chủ trương trên nhằm thu gọn bộ máy, nâng cao hiệu quả và tiết kiệm chi phí của các đơn vị sự nghiệp công lập, Việt Nam có thể nghiên cứu áp dụng mô hình sử dụng dịch vụ dùng chung đối với một số hoạt động như tài chính kế toán, nhân sự, công nghệ thông tin...

## 1. Một số đặc điểm dịch vụ dùng chung

Dịch vụ dùng chung là sự hợp nhất các hoạt động kinh doanh tương tự được sử dụng tại nhiều bộ phận thành một đơn vị kinh doanh bán tự chủ nhằm thúc đẩy hiệu quả, tạo ra giá trị, tiết kiệm

chi phí và cải thiện dịch vụ cho khách hàng nội bộ của công ty mẹ (Bergeron, 2003). Trong giai đoạn đầu, dịch vụ dùng chung được ứng dụng trong lĩnh vực công nghệ thông tin và tài chính, sau đó được áp dụng đối với các hoạt động khác như nghiên cứu và phát triển (R&D), quản lý nhân sự và mua sắm. Hiện nay, trên 80% các công ty Fortune 500 có sử dụng các dịch vụ dùng chung. Ước tính việc sử dụng các dịch vụ dùng chung giúp các công ty tiết kiệm hơn 20% chi phí.

Trong quá trình cải cách hành chính nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của khu vực công, một số quốc gia bắt đầu sử dụng các dịch vụ dùng chung từ những năm 1990 nhằm giảm bộ máy hành chính cho một số công việc như tài chính, quản lý nhân sự, công nghệ thông tin, quản trị thiết bị... Đặc biệt, kể từ cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008, ngân sách của khu vực công tại nhiều nước bị thắt chặt và một trong những cách tốt nhất mà nhiều tổ chức công đã lựa chọn để tiết kiệm chi phí là sử dụng mô hình dịch vụ dùng chung. Hiện nay, việc sử dụng dịch vụ dùng chung đã trở nên phổ biến ở khu vực công, do những lợi ích sau: (i) Tiết kiệm chi phí nhân sự, chi phí vốn...; (ii) Nâng cao hiệu quả hoạt động do các chức năng quản trị được tập trung, quy trình hoạt động được tiêu chuẩn hóa, tự động hóa, các hoạt động thủ công được loại bỏ; (iii) Thay đổi quy trình hoạt động: Các dịch vụ dùng chung không chỉ là giải pháp để tự động hóa các quy trình hiện có, mà còn là chất xúc tác cho sự thay đổi quy trình hoạt động của tổ chức thông qua việc loại bỏ các quy trình cũ, lỗi thời và đẩy mạnh đầu tư vào hệ thống và công nghệ mới; (iv) Cải thiện năng suất: Các dịch vụ dùng chung đã giúp tăng năng suất tại các khu vực công do nhân viên tại các khu vực này có nhiều thời gian để tập trung vào các công việc tạo ra giá trị cao hơn. Theo khảo sát của Deloitte, hơn 90% tổ chức sử dụng dịch vụ dùng chung đã có sự cải thiện năng suất. Hơn nữa, hơn 70% các

tổ chức được khảo sát cho biết họ đã đạt được sự cải thiện ít nhất là 5% mỗi năm.

## **2. Xu hướng phát triển dịch vụ dùng chung**

Dịch vụ dùng chung được phát triển nhanh chóng và rộng khắp, chủ yếu trong các lĩnh vực về giáo dục, y tế, tài chính tại cơ quan chính phủ các nước.

### ***Dịch vụ dùng chung đối với giáo dục, y tế***

Tại Phần Lan, việc sử dụng dịch vụ dùng chung đã được áp dụng rộng rãi trong các bộ và cơ quan của Chính phủ. Việc cắt giảm chi ngân sách cho lĩnh vực giáo dục đã thúc đẩy các sáng kiến cắt giảm chi phí tại các trường đại học, trong đó có sáng kiến về dịch vụ dùng chung. Theo đó, ngày 01/3/2008, Chính phủ Phần Lan đã thành lập và cấp ngân sách hoạt động cho một trung tâm dịch vụ dùng chung Certia để cung cấp các dịch vụ tài chính, trả lương, quản lý nhân sự và công nghệ thông tin cho 9 trường đại học tại nước này. Certia bắt đầu cung cấp dịch vụ từ tháng 9/2008 và từ tháng 5/2010, Certia trở thành một công ty trách nhiệm hữu hạn, cung cấp dịch vụ cho các trường đại học thông qua các hợp đồng dịch vụ, trong đó quy định rõ loại hình dịch vụ cung cấp, trách nhiệm và nghĩa vụ của các bên. Các dịch vụ Certia cung cấp bao gồm: (i) Quản lý tài chính (lập báo cáo kế toán, báo cáo tài chính; hóa đơn mua hàng; các giao dịch thanh toán; quản lý nguồn vốn; các hoạt động liên quan đến tài chính); (ii) Quản lý nhân sự (tính toán tiền lương, tiền công, quản lý thông tin nhân sự, quản lý thông tin về nghỉ phép, nghỉ lễ); (iii) Các dịch vụ gia tăng giá trị (duy tu và bảo dưỡng hệ thống thông tin, quản lý và hỗ trợ người dùng, tư vấn).

Tại Ireland, năm 2011, với mục tiêu cắt giảm chi phí trong các đơn vị dịch vụ công, Chính phủ nước này đã sử dụng dịch vụ dùng chung, một hoạt động trong Chương trình cải cách dịch vụ

công. Mặc dù mục tiêu ban đầu của các chương trình dịch vụ dùng chung là giảm chi phí và nâng cao hiệu quả hoạt động, tuy nhiên, thực tế triển khai dịch vụ dùng chung tại khu vực công và tư nhân cho thấy, những giá trị thu được từ các dịch vụ dùng chung đã vượt xa mục tiêu ban đầu, mang lại các lợi ích như giúp cho việc quản lý thông tin tốt hơn và giải phóng nguồn lực nhân sự cấp cao để tập trung vào các chính sách phát triển.

Nhằm nâng cao hiệu quả của chương trình dịch vụ dùng chung, năm 2014, Chính phủ Ireland đã quyết định thành lập Văn phòng dịch vụ dùng chung quốc gia - NSSO (thuộc Bộ Cải cách và Chi tiêu công). NSSO chịu trách nhiệm cung cấp các dịch vụ dùng chung dân sự; xây dựng và triển khai các chính sách của Chính phủ đối với các dịch vụ dùng chung tại khu vực công. Đến tháng 4/2016, Ireland đã triển khai được hai hoạt động dịch vụ dùng chung dân sự (quản trị nhân sự và lương hưu) và 3 dịch vụ dùng chung công (giáo dục, y tế và chính quyền địa phương). Hiện nay, các chương trình dịch vụ dùng chung đang được mở rộng hơn trong lĩnh vực công. NSSO cung cấp, hướng dẫn và hỗ trợ các sáng kiến trong lĩnh vực giáo dục, y tế và chính quyền địa phương, đặc biệt là lĩnh vực quản trị dịch vụ khách hàng như dịch vụ dùng chung tiền lương và lương hưu MyPay được sử dụng tại 20 địa phương với hơn 15 nghìn người được thanh toán. Con số này sẽ được tăng lên thành 55 nghìn người khi chương trình hoàn thiện.

Trong lĩnh vực giáo dục, dịch vụ dùng chung cũng được nhân rộng tại Ireland. Các trường phổ thông, cơ sở giáo dục đại học đều chia sẻ tài nguyên học tập. Dịch vụ dùng chung cũng được thực hiện đối với quản lý nhân sự, quản lý tài chính và công nghệ thuộc lĩnh vực giáo dục. Trong lĩnh vực y tế, một số dự án dịch vụ dùng chung được triển khai như lập bảng lương, lương hưu, tuyển dụng và quản lý tài chính.

Tại New Zealand, từ đầu những năm 2000, các cơ quan hành chính, văn phòng trong lĩnh vực y tế tại các quận ở Ackland đã được sáp nhập để cắt giảm chi phí hoạt động. Trong khi đó tại Ireland, việc sáp nhập được thực hiện thí điểm ở từng vùng, sau đó mở rộng trên phạm vi toàn quốc. Ngược lại, ở Anh, việc sáp nhập ở quy mô quốc gia được thực hiện từ năm 1999.

### ***Hệ thống kế toán tập trung***

Tại tiểu bang Indiana (Hoa Kỳ), việc hơn 70 cơ quan nhà nước sử dụng hàng chục hệ thống kế toán độc lập đã bộc lộ nhiều sự trùng lặp về nghiệp vụ cũng như hồ sơ. Do vậy, chính quyền tiểu bang này đã dành hơn 10 năm để phát triển dự án về một hệ thống kế toán tập trung dựa trên web có tên gọi Encompass (Hệ thống phân tích và xử lý chung cho doanh nghiệp). Hệ thống này chính thức được áp dụng từ ngày 16/9/2009 trên toàn tiểu bang nhằm nâng cao trách nhiệm kế toán của người nộp thuế.

Nhờ thu thập và tổng hợp dữ liệu tài chính từ các cơ quan một cách nhất quán, hệ thống thông tin, dữ liệu được tập hợp toàn diện và đầy đủ trên toàn tiểu bang. Các cơ quan của tiểu bang áp dụng một hệ thống kế toán gồm các chứng từ được chuẩn hóa, các quy tắc giao dịch được phân loại rõ ràng, biểu mẫu báo cáo được quy định thống nhất, hệ thống tài khoản tóm tắt các hoạt động của cơ quan, quỹ và việc kiểm soát trong thu - chi tập trung. Hệ thống kế toán tập trung được duy trì, vận hành dưới sự giám sát của nhóm Encompass, bao gồm đại diện từ Kiểm toán Nhà nước, Cơ quan Ngân sách Nhà nước (SBA), Văn phòng Công nghệ Indiana và Hội đồng Kế toán Nhà nước. Hệ thống kế toán tích hợp này đã cho phép SBA cung cấp dịch vụ kế toán tập trung và hợp nhất cho một loạt các đơn vị nhỏ hơn, giúp những đơn vị này tiết kiệm chi phí và tuân thủ các quy định kế toán.

Trước khi chuyển đổi sang hệ thống kế toán mới, nhiều cơ quan nhỏ phải duy trì bộ máy tổ chức kế toán đầy đủ các thành

phần cho dù số lượng giao dịch tài chính phát sinh ít hay nhiều. Trong đó, mỗi bộ phận kế toán có một đến hai nhân viên có trình độ chuyên môn thành thạo, thực hiện được nhiều khâu, nhiều quy trình và thủ tục về kế toán, tài chính, nhưng chỉ đảm trách một số lượng giao dịch tương đối nhỏ. Chính phủ cũng không có bộ phận hỗ trợ các đơn vị nhỏ.

Hiện nay, nhân viên kế toán tập trung của SBA cung cấp dịch vụ kế toán cho các cơ quan sau: Viện Tư pháp hình sự Indiana, Ủy ban Hỗ trợ sinh viên Indiana, Ủy ban Tưởng niệm chiến tranh Indiana, Văn phòng Tổng thanh tra, các sở tài chính địa phương, Ủy ban Thuế IBTR, Ủy ban Quan hệ việc làm giáo dục Indiana, Văn phòng Sáng kiến cộng đồng, Văn phòng Mua sắm liên bang, Ủy ban Dân quyền Indiana, Hội đồng Thú y... Với mô hình tổ chức mới, các đơn vị sử dụng nhân viên kế toán tập trung của SBA sẽ trả phí dựa trên số lượng giao dịch phát sinh. Việc áp dụng hệ thống kế toán tập trung thông qua cung cấp dịch vụ kế toán, tài chính có trả phí đã giúp tiết kiệm đáng kể các khoản chi phí so với việc duy trì một bộ máy kế toán, tài chính trong đơn vị. Ước tính mỗi năm ngân sách tiết kiệm được khoảng 530.000 USD tiền lương và phúc lợi cho bộ máy kế toán.

### ***Mô hình dịch vụ dùng chung tại một số cơ quan chính phủ khác***

Tại Anh, Chính phủ đã thực hiện Chương trình Hoạt động hiệu quả, trong đó sử dụng dịch vụ dùng chung nhằm tiết kiệm chi phí ước tính cho các hoạt động hành chính, văn phòng là 4 tỷ GBP và cho hoạt động công nghệ thông tin là khoảng 3,2 tỷ GBP. Hằng năm, Văn phòng Kiểm toán quốc gia (NAO) đều có báo cáo về hiệu quả của việc sử dụng các trung tâm dịch vụ dùng chung, trong đó nêu các kết quả đạt được, những thách thức cần giải quyết và đề xuất giải pháp đối với từng tổ chức có liên quan. Tháng 12/2012, Chính phủ Anh ban hành Kế hoạch Chiến lược

dịch vụ dùng chung thể hệ tiếp theo, trong đó đề ra việc xây dựng hai trung tâm dịch vụ dùng chung độc lập với sự tham gia của khu vực tư nhân. Với kế hoạch này, Chính phủ Anh dự kiến sẽ tiết kiệm được khoảng 400 - 600 triệu GBP mỗi năm. Tuy nhiên, theo báo cáo năm 2016 của NAO, việc thực hiện kế hoạch này đã đạt được một số kết quả nhất định nhưng vẫn còn nhiều mục tiêu chưa đạt được. Chính quyền cấp cao cũng khuyến khích các cơ quan địa phương thực hiện dịch vụ dùng chung để giảm bớt áp lực tài chính.

Tại New Zealand, phần lớn các dịch vụ dùng chung chỉ giới hạn trong mối quan hệ đối tác giữa Ủy ban Dịch vụ Nhà nước, Cơ quan của Thủ tướng Chính phủ, Nội các và Kho bạc. Các dịch vụ này khởi đầu trong lĩnh vực quản lý nhân sự, công nghệ thông tin, tài chính và quản lý thông tin. Tuy nhiên trong tương lai, dịch vụ dùng chung có thể được mở rộng sang các dịch vụ pháp lý, truyền thông và tài sản. Tại cấp chính quyền địa phương ở Úc và New Zealand, các dịch vụ hành chính, văn phòng dùng chung được sử dụng nhằm tạo thuận lợi, củng cố hiệu quả kinh tế theo quy mô mà không ảnh hưởng đến nền dân chủ địa phương. Việc hợp tác chính thức về nhân sự và công nghệ thông tin được thực hiện tại nhiều bang ở Úc như Bang Victoria (từ những năm 1990), New South Wales (năm 1996), Queensland và Western (năm 2003), Nam Úc và thủ đô Canberra (năm 2006). Trong đó, các lĩnh vực giáo dục và y tế thường có các nhà cung cấp dịch vụ dùng chung chuyên dụng.

Ở Canada, Trung tâm Dịch vụ dùng chung cấp tỉnh được thành lập vào năm 1998 để cung cấp dịch vụ cho 22 bộ ở Ontario, tiếp đó là Trung tâm Dịch vụ doanh nghiệp Alberta và Trung tâm Dịch vụ dùng chung Québec được thành lập năm 2005. New Brunswick đưa ra sáng kiến liên kết dịch vụ nội bộ vào năm 2008. Năm 2004, Chính phủ Canada đã thực hiện mô hình dịch vụ dùng

chung đối với các lĩnh vực tài chính, mua sắm và quản lý nhân sự thông qua một hạ tầng công nghệ thông tin thống nhất. Ước tính mô hình này giúp tiết kiệm 4 tỷ USD trong vòng 10 năm với chi phí đầu tư khoảng 1,9 tỷ USD. Dịch vụ dùng chung cũng được hình thành và mở rộng ở cấp quốc gia tại một số nước như Bồ Đào Nha, Thụy Sĩ, Hà Lan, Đan Mạch, Na Uy, Thụy Điển.

**Ban Chính sách tài chính công**

## **Tài liệu tham khảo**

1. ACCA (2012), *Finance Transformation: Expert Insights on Shared Service and Outsourcing*, p8.
2. Deloitte (2011), *Shared Services in the Higher Education Sector: Together As One*, p10.
3. KPMG (2013), *Being the Best: Inside the Intelligent Finance Function*, p18.
4. <http://www.certia.fi/en/index.html>.
5. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/05/Shared-services-centres.pdf>.