

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ QUỐC DÂN**

NGUYỄN MẠNH HÙNG

**CƠ CHẾ QUẢN LÝ TÀI SẢN CÔNG TRONG
KHU VỰC HÀNH CHÍNH SỰ NGHIỆP Ở VIỆT NAM**

**Chuyên ngành: Quản lý kinh tế
Mã số: 62.34.01.01**

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SỸ KINH TẾ

HÀ NỘI - NĂM 2009

**CÔNG TRÌNH ĐƯỢC HOÀN THÀNH TẠI
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ QUỐC DÂN**

Người hướng dẫn khoa học:

1. GS,TS Đỗ Hoàng Toàn.
2. PGS, TS Đinh Văn Nhã.

Phản biện 1: PGS.TS Quách Đức Pháp- Học viện Tài chính.

Phản biện 2: PGS.TS Lê Chi Mai- Học viện Chính trị
Hành chính Quốc gia HCM.

Phản biện 3: PGS.TS Nguyễn Thị Bất- Đại học Kinh tế Quốc Dân.

Luận án được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp nhà nước họp tại

.....

Vào hồi.....giờ... .. ngàytháng..... năm 2009.

Có thể tìm hiểu luận án tại:

- Thư viện quốc gia.
- Thư viện Trường đại học Kinh tế quốc dân.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1. Nguyễn Mạnh Hùng (2005), “Cơ chế sử dụng quỹ đất nhằm tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng ở Việt Nam trong thời gian qua”, *Tạp chí Thông tin Tài chính*, số 4(312) tháng 2/2005.
2. Nguyễn Mạnh Hùng (2005), “Xử lý, sắp xếp lại nhà đất thuộc sở hữu Nhà nước trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh, một biện pháp sử dụng hiệu quả tài sản công”, *Tạp chí Thông tin Tài chính*, số 9 (317) tháng 5/2005.
3. Nguyễn Mạnh Hùng (2005), “Một số vấn đề đang đặt ra đối với chính sách thuê tiền thuê mặt đất, mặt nước”, *Tạp chí Thông tin Tài chính*, số 14(322) tháng 7/2005.
4. Nguyễn Mạnh Hùng (2005), “Chính sách tài chính di dời cơ sở sản xuất kinh doanh, giải pháp chống ô nhiễm môi trường”, *Tạp chí Tài chính Doanh nghiệp*, số 12 năm 2005.
5. Nguyễn Mạnh Hùng (2006), “Đổi mới cơ chế quản lý tài sản nhà nước tại đơn vị sự nghiệp công lập”, *Tạp chí nghiên cứu hải quan*, số 12 năm 2006.
6. Nguyễn Mạnh Hùng (2008), “Phát triển cơ sở hạ tầng cho giáo dục cao đẳng, đại học”, *Tạp chí nghiên cứu tài chính kế toán*, số 8 năm 2008.
7. Nguyễn Mạnh Hùng (2008), “Cơ sở pháp lý cao nhất cho việc quản lý, sử dụng Tài sản công”, *Tạp chí tài chính*, số 8 năm 2008.
8. Nguyễn Mạnh Hùng (2008), “Quản lý Tài sản công kinh nghiệm thế giới và khả năng vận dụng vào Việt Nam”, *Tạp chí tài chính*, số 12 năm 2008.

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Tài sản công (TSC) có vai trò rất quan trọng, Nó là nguồn tài sản lớn đảm bảo môi trường cho cuộc sống của con người; là yếu tố cơ bản của quá trình sản xuất và quản lý xã hội; là nguồn lực tài chính tiềm năng cho đầu tư phát triển, phục vụ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Bác Hồ đã từng nói: “TSC là nền tảng, là vốn liếng để khôi phục và xây dựng kinh tế chung, để làm cho dân giàu nước mạnh, để nâng cao đời sống nhân dân”. Nhà nước là chủ sở hữu của mọi TSC, song Nhà nước không phải là người trực tiếp sử dụng toàn bộ TSC mà TSC được Nhà nước giao cho các cơ quan, đơn vị thuộc bộ máy nhà nước v.v... trực tiếp quản lý, sử dụng. Để thực hiện vai trò chủ sở hữu TSC của mình, Nhà nước phải thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với TSC nhằm sử dụng, bảo tồn, phát triển nguồn TSC tiết kiệm, hiệu quả phục vụ cho sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội.

TSC trong khu vực HCSN là một bộ phận quan trọng trong toàn bộ TSC của đất nước, được Nhà nước giao cho các cơ quan hành chính (CQHC), đơn vị sự nghiệp (ĐVSN) và tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp (sau đây gọi chung là tổ chức) trực tiếp quản lý, sử dụng. Để quản lý TSC trong khu vực HCSN, Nhà nước đã ban hành nhiều cơ chế, chính sách nhằm quản lý, khai thác TSC trong khu vực HCSN có hiệu quả, tiết kiệm như: Luật quản lý, sử dụng tài sản nhà nước, Luật Đất đai, Luật thực hành tiết kiệm chống lãng phí, Luật quản lý tài sản nhà nước, Nghị định số 14/1998/NĐ-CP ngày 6/3/1998 của CP về quản lý tài sản nhà nước v.v. Trong bối cảnh đó, TSC trong khu vực HCSN đã được khai thác, sử dụng góp phần đáng kể vào công cuộc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Song hệ thống cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN còn nhiều bất cập, hạn chế chưa thực sự thích ứng với thực tế. Đó là những nguyên nhân cơ bản dẫn đến tình trạng sử dụng TSC trong khu vực HCSN không đúng mục đích, gây lãng phí, thất thoát diễn ra phổ biến như: đầu tư xây dựng mới, mua sắm tài sản vượt tiêu chuẩn, định mức, sử dụng tài sản vào mục đích cá nhân... Đây là vấn đề nóng được mọi người quan tâm, nhất là trên diễn đàn Quốc hội. Do vậy, việc tiếp tục hoàn thiện cơ chế quản lý TSC

trong khu vực HCSN là một yêu cầu cấp bách tạo nền móng vững chắc giải quyết những vấn đề bức xúc cơ bản hiện nay.

TSC trong khu vực HCSN có vai trò rất quan trọng do vậy luôn là vấn đề được xã hội hết sức quan tâm. Đến nay, đã có rất nhiều đề tài nghiên cứu về việc quản lý TSC trong khu vực HCSN dưới nhiều cách tiếp cận khác nhau nên có nhiều những quan điểm, cách đánh giá khác nhau. Đề tài khoa học cấp Bộ “ *Chiến lược đổi mới cơ chế quản lý TSC giai đoạn 2001-2010*” của PGS.TS Nguyễn Văn Xa và đề tài “ *Hoàn thiện cơ chế quản lý tài sản nhà nước tại đơn vị sự nghiệp*” của TS Phạm Đức Phong đã giải quyết những vấn đề cơ bản về TSC trong khu vực HCSN, đánh giá thực trạng việc quản lý, sử dụng TSC trong khu vực HCSN ở Việt Nam trong những năm vừa qua và đề xuất những giải pháp nhằm quản lý, sử dụng TSC trong thời gian tới. Bên cạnh đó, có nhiều công trình nghiên cứu, bài báo, luận văn thạc sỹ kinh tế nghiên cứu về TSC trong khu vực HCSN. Song hiện nay, chưa có công trình khoa học nào tập trung nghiên cứu về cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN một cách đầy đủ, toàn diện.

Xuất phát từ những lý do trên, NCS chọn đề tài “*Cơ chế quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp ở Việt Nam*” làm đề tài Luận án của mình. Luận án kế thừa, phát triển những lý luận và thực tiễn của các công trình khoa học đã nêu trên.

2. Mục đích nghiên cứu của luận án

Mục đích nghiên cứu của Luận án là: góp phần làm rõ những vấn đề lý luận cơ bản về cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN. Trên cơ sở đó, đánh giá thực trạng cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN ở nước ta từ năm 1995 đến năm 2008 để tìm ra những căn cứ cho việc đề xuất các giải pháp hợp lý nhất. Đưa ra những giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN ở Việt Nam trong thời gian tới (2009-2020).

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu: là cơ chế quản lý nhà nước đối với TSC trong khu vực HCSN từ khâu hình thành, quản lý, sử dụng đến khâu kết thúc.

Phạm vi nghiên cứu: TSC trong khu vực HCSN có phạm vi rất rộng, bao gồm nhiều loại tài sản khác nhau. Tuy nhiên, thực tế quản lý hiện nay chưa tách biệt được số liệu về tài sản giữa các CQHC, ĐVSN. Do vậy, phạm vi nghiên cứu của luận án tập

trung vào toàn bộ TSC của các CQHC và ĐVSN bao gồm: TSLV, PTĐL và các tài sản khác. Giới hạn về thời gian: từ năm 1995 (thời điểm thành lập Cục Quản lý công sản- Bộ Tài chính đến nay).

4. Phương pháp nghiên cứu:

- Phương pháp nghiên cứu: phân tích, tổng hợp, nghiên cứu so sánh, phương pháp thực chứng nghiên cứu tình huống cụ thể.

- Nguồn số liệu sử dụng bao gồm: các số liệu thứ cấp từ các báo cáo, kết quả công bố của một số cuộc điều tra, tổng kiểm kê tài sản trên cả nước, số liệu nghiên cứu, điều tra của CP, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài nguyên và Môi trường, kết quả điều tra xã hội học của nghiên cứu sinh.

5. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài nghiên cứu

Việc quản lý TSC trong khu vực HCSN đã và đang trở thành vấn đề có tính thời sự, được các nhà quản lý, cũng như các nhà nghiên cứu kinh tế rất quan tâm. Tuy nhiên, nghiên cứu một cách thấu đáo về TSC trong khu vực HCSN để từ đó đưa ra các giải pháp nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả của cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN là vấn đề rất lớn. Do vậy, luận án “*Cơ chế quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp ở Việt Nam*” sẽ có những đóng góp nhất định cho việc nghiên cứu vấn đề này một cách hệ thống và khoa học. Đóng góp của luận án thể hiện chủ yếu trên các mặt sau:

Một là, Luận án đã hệ thống hóa cơ sở lý luận về TSC trong khu vực HCSN; luận giải khái niệm TSC trong khu vực HCSN với tư cách là đối tượng nghiên cứu cơ bản xuyên suốt trong toàn bộ luận án.

Hai là, Luận án đưa ra khái niệm và phân tích những nội dung cơ bản của cơ chế quản lý nhà nước đối với TSC trong khu vực HCSN. Đưa ra các chỉ tiêu đánh giá hiệu lực, hiệu quả cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN.

Ba là, Luận án trình bày cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN ở một số nước trên thế giới như: Trung Quốc, Pháp, Canada, Australia và nêu lên bốn nội dung để vận dụng vào việc hoàn thiện cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN ở Việt Nam.

Bốn là, Đánh giá thực trạng về cơ chế quản lý nhà nước đối với TSC trong khu vực HCSN ở nước ta từ năm 1995 đến năm 2008, đặc biệt là từ sau khi có Luật quản lý,

sử dụng tài sản nhà nước; từ đó đánh giá những kết quả đã đạt được cần phát huy, những tồn tại cần khắc phục và nguyên nhân của nó.

Năm là, Phân tích đánh giá thực trạng các nhân tố ảnh hưởng đến hiệu lực và hiệu quả của cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN.

Sáu là, Đề xuất những quan điểm, yêu cầu và các giải pháp chủ yếu nhằm hoàn thiện cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN ở Việt Nam trong thời gian tới (2009-2020). Trong đó các giải pháp mới là: (i) Nâng cao hiệu lực và hiệu quả của cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN; (ii) Thực hiện thí điểm lập ngân sách theo kết quả đầu ra (trong đó có kinh phí đầu tư, mua sắm tài sản) và tính toán hiệu quả khi quyết định đầu tư, mua sắm, giao TSC cho các ĐVSN; (iii) Tích cực phòng ngừa và kiên quyết đấu tranh chống tệ nạn tham nhũng, tham ô, lãng phí trong việc quản lý TSC trong khu vực HCSN. Các giải pháp đề xuất được dựa trên những luận cứ khoa học và thực tiễn cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN ở Việt Nam và tiếp thu những kinh nghiệm của các nước trên thế giới trong quá trình hoàn thiện cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN.

Chương 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ CƠ CHẾ QUẢN LÝ TÀI SẢN CÔNG TRONG KHU VỰC HÀNH CHÍNH SỰ NGHIỆP

1.1. NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ CƠ QUAN HÀNH CHÍNH, ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP

1.1.1. Cơ quan hành chính

Cơ quan hành chính (CQHC) nhà nước là: một loại cơ quan nhà nước thực hiện quyền hành pháp bao gồm chức năng lập quy và chức năng hành chính. Hệ thống các CQHC bao gồm: cơ quan lập pháp, cơ quan tư pháp, cơ quan hành pháp.

1.1.2. Đơn vị sự nghiệp công lập

- Đơn vị sự nghiệp công lập (ĐVSN) là: đơn vị do Nhà nước thành lập để hoạt động công lập thực hiện cung cấp các dịch vụ xã hội công cộng và các dịch vụ nhằm duy trì sự hoạt động bình thường của các ngành kinh tế quốc dân.

- Các ĐVSN hoạt động trong các lĩnh vực như: giáo dục đào tạo, y tế, văn hoá, thông tin, thể dục thể thao, nông lâm ngư nghiệp, thuỷ lợi và các ĐVSN kinh tế khác.

Theo quy định tại Luật quản lý, sử dụng tài sản nhà nước, các ĐVSN gồm 2 loại: ĐVSN công lập tự chủ tài chính và ĐVSN công lập chưa chủ tài chính.

1.1.3. Phân biệt cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp công lập

Hiện nay, trước yêu cầu đòi hỏi khách quan của công tác quản lý thì các ĐVSN công lập đã được tách ra khỏi CQHC nhà nước vì hai loại tổ chức này có sự khác nhau cơ bản đó là:

- Về chức năng nhiệm vụ: CQHC nhà nước thực hiện chức năng quản lý nhà nước; còn ĐVSN thực hiện nhiệm vụ cung cấp các dịch vụ công mang lại lợi ích chung có tính bền vững trong các lĩnh vực như: giáo dục đào tạo, y tế, văn hóa, xã hội, thể dục thể thao...

- Về kinh phí hoạt động: CQHC nhà nước được Nhà nước đảm bảo 100% kinh phí hoạt động; còn ĐVSN: kinh phí hoạt động do đơn vị tự đảm bảo toàn bộ, NSNN cấp một phần hoặc toàn bộ.

1.2. TÀI SẢN CÔNG TRONG KHU VỰC HÀNH CHÍNH SỰ NGHIỆP

1.2.1. Khái niệm tài sản công và tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp

- TSC là những tài sản được đầu tư, mua sắm từ nguồn NSNN hoặc có nguồn gốc từ NSNN; tài sản được các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước tài trợ, đóng góp, hiến, tặng, cho Nhà nước; tài sản được xác lập quyền sở hữu nhà nước theo quy định của pháp luật; tài sản của các chương trình, dự án kết thúc chuyển giao cho Nhà nước; đất đai, tài nguyên trong lòng đất, rừng tự nhiên, rừng trồng có nguồn vốn từ NSNN, núi, sông hồ, nguồn nước, nguồn lợi tự nhiên ở vùng biển, thềm lục địa và vùng trời; tài sản kết cấu hạ tầng phục vụ lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia mà pháp luật quy định là của Nhà nước; phần vốn và tài sản do Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp hoặc đầu tư ra nước ngoài được Nhà nước giao cho tổ chức, cá nhân trực tiếp quản lý, sử dụng theo chế độ quản lý chung của Nhà nước và chịu sự kiểm tra giám sát của Nhà nước trong quá trình quản lý, sử dụng tài sản.

- TSC trong khu vực HCSN là những tài sản được đầu tư, mua sắm từ nguồn NSNN hoặc có nguồn gốc NSNN; tài sản được các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước tài trợ, đóng góp, hiến, tặng, cho Nhà nước; tài sản được xác lập quyền sở hữu nhà nước theo quy định của pháp luật; tài sản của các chương trình, dự án kết thúc

chuyển giao cho Nhà nước mà Nhà nước giao cho từng CQHC, ĐVSN và các tổ chức khác trực tiếp quản lý, sử dụng để phục vụ hoạt động của từng cơ quan, đơn vị, tổ chức theo chức năng, nhiệm vụ đã được nhà nước giao.

1.2.2. Phân loại tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp

1.2.2.1. Phân loại theo công dụng của tài sản: theo cách phân loại này, TSC trong khu vực HCSN bao gồm: trụ sở làm việc (TSLV); phương tiện đi lại(PTĐL); máy móc, thiết bị và các tài sản khác.

1.2.2.2. Phân loại theo cấp quản lý: theo cách phân loại này, TSC trong khu vực HCSN gồm: TSC do CP quản lý. TSC do UBND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quản lý (gọi chung là UBND cấp tỉnh). TSC do UBND cấp quận, huyện, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh quản lý (gọi chung là UBND cấp huyện). TSC do UBND cấp xã, phường, thị trấn (gọi chung là UBND cấp xã) quản lý.

1.2.2.3. Phân loại theo đối tượng sử dụng tài sản: theo cách phân loại này, TSC trong khu vực HCSN gồm: TSC dùng cho hoạt động của các CQHC nhà nước. TSC dùng cho hoạt động của các ĐVSN. Tài sản dùng cho hoạt động của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp. TSC mà Nhà nước chưa giao cho đối tượng nào sử dụng.

1.2.2.4. Phân loại theo đặc điểm, tính chất, hoạt động của tài sản: theo cách phân loại này TSC trong khu vực HCSN bao gồm: tài sản hữu hình và tài sản vô hình.

1.2.2.5. Phân loại theo đặc điểm hao mòn của tài sản: theo cách phân loại này TSC trong khu vực HCSN bao gồm: tài sản hao mòn và tài sản không bị hao mòn.

1.2.3. Vai trò của tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp

1.2.3.1. Tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp là một bộ phận nền tảng vật chất quan trọng đảm bảo sự tồn tại và phát triển của nhà nước

TSC trong khu vực HCSN chính là nền tảng vật chất căn bản để nhà nước tồn tại, hay nói rộng hơn đây là môi trường và là điều kiện đảm bảo sự tồn vong cho một chế độ xã hội.

1.2.3.2. Tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp là yếu tố cấu thành của quá trình sản xuất xã hội

Sự phát triển xã hội, chủ yếu do 3 yếu tố: Lao động, tri thức và quản lý, trong đó vai trò quản lý Nhà nước ngày một tăng. Nhà nước thực hiện chức năng kinh tế

thông qua các hoạt động nhằm đảm bảo cho quá trình sản xuất xã hội được tiến hành bình thường và hướng tới những mục tiêu đã định trước. Với vai trò là nền tảng vật chất đảm bảo cho nhà nước hoạt động, TSC trong khu vực HCSN giữ vị trí hết sức quan trọng. Một mặt, nó là phương tiện để truyền tải thông tin, sự lãnh đạo điều hành quản lý kinh tế - xã hội của nhà nước, mặt khác nó là công cụ để thực hiện ý trí của nhà nước trong kiểm tra, kiểm soát duy trì sự ổn định và phát triển kinh tế xã hội của đất nước theo những mục tiêu đã định trước.

1.2.4. Đặc điểm của tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp

TSC trong khu vực HCSN có những đặc điểm chủ yếu, đó là: (i) Quyền sở hữu và quyền sử dụng TSC trong khu vực HCSN có sự tách rời. (ii) TSC trong khu vực HCSN được sử dụng phục vụ hoạt động của các CQHC, ĐVSN, và các tổ chức phục vụ lợi ích chung của đất nước, của nhân dân. (iii) Nhà nước là chủ thể quản lý TSC trong khu vực HCSN, ở tầm vĩ mô TSC được quản lý thống nhất theo pháp luật của nhà nước, ở tầm vi mô TSC được Nhà nước giao cho các CQHC, ĐVSN và các tổ chức quản lý, sử dụng theo quy định của Nhà nước. (iv) TSC trong khu vực HCSN rất đa dạng và phong phú, được phân bố rộng trên phạm vi cả nước. (v) Giá trị của TSC trong khu vực HCSN giảm dần trong quá trình sử dụng; phần giá trị giảm dần đó được xem là yếu tố chi phí tiêu dùng công (đối với các CQHC); được xem là yếu tố chi phí để tạo ra các sản phẩm dịch vụ công (đối với các ĐVSN).

1.3. CƠ CHẾ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI TÀI SẢN CÔNG TRONG KHU VỰC HÀNH CHÍNH SỰ NGHIỆP

1.3.1. Quản lý nhà nước đối với tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp

1.3.1.1. Khái niệm

Quản lý nhà nước đối với TSC trong khu vực HCSN là sự tác động có tổ chức và bằng pháp quyền của bộ máy nhà nước đối với TSC trong khu vực HCSN nhằm đảm bảo TSC được đầu tư xây dựng mới, mua sắm, quản lý, sử dụng, xử lý một cách hiệu quả, tiết kiệm.

1.3.1.2. Nội dung quản lý nhà nước đối với tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp

Nội dung quản lý TSC trong khu vực HCSN là thực hiện quản lý quá trình hình thành; khai thác, sử dụng và quá trình kết thúc tài sản.

1.3.2. Cơ chế quản lý nhà nước đối với tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp

1.3.2.1. Khái niệm

Cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN là một bộ phận của cơ chế quản lý kinh tế bao gồm hệ thống các quan điểm, yêu cầu về quản lý; là sự vận dụng những đòi hỏi của các quy luật khách quan của sự phát triển kinh tế xã hội nhằm đưa ra mục tiêu, nguyên tắc, cách thức tổ chức và những điều kiện đảm bảo để thực hiện quản lý TSC trong khu vực HCSN tiết kiệm, hiệu quả.

1.3.2.2. Nội dung của cơ chế quản lý nhà nước đối với TSC tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp gồm:

- Quan điểm, chủ trương quản lý TSC trong khu vực HCSN.
- Hệ thống các mục tiêu quản lý TSC trong khu vực HCSN.
- Các nguyên tắc, chuẩn mực quản lý nhà nước đối với TSC trong khu vực HCSN.
- Các công cụ quản lý TSC trong khu vực HCSN.

1.3.3. Vai trò của cơ chế quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp

Cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN giữ vai trò quan trọng vì:

Thứ nhất, Vai trò hàng đầu của cơ chế là định hướng, hướng dẫn, chỉ dẫn hành vi và tạo khuôn khổ cho việc tổ chức quản lý TSC của các cơ quan, đơn vị.

Thứ hai, Cơ chế có tác dụng như những căn cứ, cơ sở chuẩn mực để quản lý TSC trong khu vực HCSN.

Thứ ba, Cơ chế quản lý có vai trò làm giảm tính bất định bằng cách cung cấp thông tin cần thiết và thiết lập một cơ chế ổn định cho mối quan hệ qua lại giữa các cơ quan, đơn vị trong bộ máy quản lý nhà nước.

1.4. HIỆU QUẢ VÀ HIỆU LỰC CỦA CƠ CHẾ QUẢN LÝ TÀI SẢN CÔNG TRONG KHU VỰC HÀNH CHÍNH SỰ NGHIỆP

1.4.1. Sự cần thiết phải nâng cao hiệu quả, hiệu lực của cơ chế quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp

Việc nâng cao hiệu quả, hiệu lực cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN là cần thiết vì:

Thứ nhất, TSC trong khu vực HCSN là tài sản vật chất, của cải của đất nước, của nhân dân phản ánh sức mạnh kinh tế của đất nước, là tiền đề, là yếu tố vật chất để nhà nước tổ chức thực hiện các mục tiêu kinh tế xã hội.

Thứ hai, Nâng cao hiệu quả, hiệu lực cũng có nghĩa là hướng hoạt động sử dụng TSC phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Thứ ba, TSC đặc biệt là TSC trong khu vực HCSN là phần vốn hiện vật trong các cơ quan được hình thành chủ yếu từ nguồn chi tiêu công.

Thứ tư, Quản lý TSC trong khu vực HCSN hiệu quả, tiết kiệm là yêu cầu mong muốn của mọi công dân.

1.4.2. Chỉ tiêu đánh giá hiệu quả, hiệu lực cơ chế quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp

1.4.2.1. Chỉ tiêu đánh giá hiệu lực cơ chế quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp

Khi đánh giá hiệu lực của cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN người ta thường sử dụng các chỉ tiêu định tính đó là: (i) Tính uy nghiêm của cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN; (ii) Mức độ tự giác chấp hành các cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN (thông qua các quyết định quản lý) từ phía các CQHC, ĐVSN, các cán bộ, công chức trực tiếp quản lý, sử dụng TSC.

1.4.2.2. Chỉ tiêu đánh giá hiệu quả cơ chế quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp

- Các tiêu chí đánh giá mang tính định tính gồm: (i) Hiệu quả kinh tế xã hội mà cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN mang lại. (ii) Sự phù hợp của cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN so chức năng, nhiệm vụ của đơn vị. (iii) Tác động của cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN đến chức năng, nhiệm vụ của đơn vị.

- Các tiêu chí đánh giá mang tính định lượng gồm: (i) Đầu vào là các nguồn lực được sử dụng để tạo ra tài sản và vận hành tài sản. (ii) Đầu ra: chính là các dịch vụ công được cung ứng cho xã hội: số lượng, chất lượng, giá thành, tính cung ứng kịp thời. (iii) Kết quả là mục đích đạt được bằng việc sử dụng tài sản tạo ra các dịch vụ

công và đảm bảo cung ứng các dịch vụ công theo đúng các mục tiêu, nguyên tắc đã chọn và chức năng, nhiệm vụ của đơn vị.

1.4.3. Các nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả, hiệu lực của cơ chế quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp

- *Nhóm các nhân tố từ hệ thống cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN gồm:*

(i) Sự phù hợp của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, chính sách, chế độ, quản lý TSC trong khu vực HCSN với thực tế. (ii) Năng lực của cán bộ công chức làm công tác quản lý TSC trong khu vực HCSN.

- *Nhóm các nhân tố từ đối tượng quản lý:* đó là các CQHC, ĐVSN và các cán bộ công chức trực tiếp quản lý, sử dụng tài sản.

- *Nhóm các nhân tố khách quan nằm ngoài hai nhóm nhân tố nêu trên:* đó là những yếu tố bất thường như thiên tai, định họa hoặc các nhân tố quốc tế...

1.5. CƠ CHẾ QUẢN LÝ TÀI SẢN CÔNG TRONG KHU VỰC HÀNH CHÍNH SỰ NGHIỆP Ở MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI VÀ KHẢ NĂNG VẬN DỤNG Ở VIỆT NAM

1.5.1. Cơ chế quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp ở Trung Quốc.

1.5.2. Cơ chế quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp ở Cộng hoà Pháp.

1.5.3. Cơ chế quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp ở Canada.

1.5.4. Cơ chế quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp ở Australia.

1.5.5. Một số nhận xét và khả năng vận dụng cho Việt Nam.

Một là, Việc cải cách (hoàn thiện) cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN.

Hai là, Về áp dụng quan điểm thị trường khi hoàn thiện cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN.

Ba là, Về nguyên tắc hiệu quả, công khai, minh bạch trong quản lý TSC trong khu vực HCSN.

Bốn là, Các công cụ quản lý TSC trong khu vực HCSN.

**Chương 2: THỰC TRẠNG CƠ CHẾ QUẢN LÝ
TÀI SẢN CÔNG TRONG KHU VỰC HÀNH CHÍNH SỰ NGHIỆP Ở NƯỚC TA
TỪ NĂM 1995 ĐẾN NĂM 2008**

**2.1. THỰC TRẠNG CƠ CHẾ QUẢN LÝ TÀI SẢN CÔNG TRONG KHU
VỰC HÀNH CHÍNH SỰ NGHIỆP**

**2.1.1. Quan điểm, chủ trương quản lý tài sản công trong khu vực hành chính
sự nghiệp**

- Quan điểm 1: Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong đầu tư, mua sắm, quản lý, sử dụng TSC trong khu vực HCSN.

- Quan điểm 2: Đầu tư, mua sắm, quản lý, sử dụng TSC trong khu vực HCSN phải đáp ứng yêu cầu của công việc, yêu cầu cải cách hành chính và đổi mới kinh tế.

- Quan điểm 3: Hiện đại hóa TSC trong khu vực HCSN gắn liền với công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

**2.1.2. Hệ thống các mục tiêu quản lý tài sản công trong khu vực hành chính
sự nghiệp**

Thứ nhất, Phải nắm chắc và đầy đủ tình hình số lượng, chất lượng, giá trị cơ cấu và phân bố những TSC trong khu vực HCSN hiện có để xây dựng cơ chế, chính sách nhằm quản lý có hiệu quả, tiết kiệm TSC trong khu vực HCSN.

Thứ hai, Đảm bảo kỷ cương phép nước trong quản lý TSC trong khu vực HCSN, chấm dứt tình trạng vi phạm pháp luật về quản lý TSC. Chủ động phòng, chống, hạn chế đến mức thấp nhất tình trạng tham ô, tham nhũng, lãng phí TSC trong khu vực HCSN.

Thứ ba, Thu hút mọi nguồn lực trong và ngoài nước để đầu tư, phát triển TSC trong khu vực HCSN nhằm tạo điều kiện cho các ĐVSN công cung cấp các sản phẩm dịch vụ công với chất lượng cao góp phần cải thiện và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho nhân dân.

**2.1.3. Các nguyên tắc quản lý nhà nước đối với tài sản công trong khu vực
hành chính sự nghiệp**

- *Nguyên tắc 1*: Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thực hiện quyền chủ sở hữu đối với TSC trong khu vực HCSN.

- *Nguyên tắc 2:* TSC trong khu vực HCSN đều được giao cho cơ quan, tổ chức, cá nhân quản lý, sử dụng và chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc quản lý, sử dụng, bảo tồn và phát triển.

- *Nguyên tắc 3:* Quản lý nhà nước về TSC trong khu vực HCSN được thực hiện thống nhất, có phân công, phân cấp rõ thẩm quyền, trách nhiệm của từng cơ quan, đơn vị trong việc thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về TSC.

- *Nguyên tắc 4:* TSC trong khu vực HCSN phải được đầu tư, trang bị, sử dụng có hiệu quả, tiết kiệm, đúng mục đích, đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức, chế độ, bảo đảm công bằng và hiệu quả, tiết kiệm.

- *Nguyên tắc 5:* TSC trong khu vực HCSN phải được quản lý, hạch toán, ghi chép đầy đủ về hiện vật và giá trị theo quy định của pháp luật. Việc xác định giá trị tài sản trong các quan hệ mua, bán, thuê, cho thuê, liên doanh liên kết, thanh lý tài sản thực hiện theo nguyên tắc thị trường.

- *Nguyên tắc 6:* TSC trong khu vực HCSN phải được bảo trì, bảo dưỡng, sửa chữa theo yêu cầu định mức kinh tế kỹ thuật, chế độ quy định.

- *Nguyên tắc 7:* Thực hiện công khai, minh bạch trong việc quản lý TSC trong khu vực HCSN.

2.1.4. Các công cụ quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp

2.1.4.1. Tổ chức bộ máy quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp

1- Mô hình tổ chức quản lý TSC trong khu vực HCSN được tổ chức từ cấp trung ương đến địa phương theo hệ thống tổ chức nhà nước; cụ thể:

a) CP thống nhất quản lý nhà nước về TSC trong khu vực HCSN.

b) Để thực hiện nhiệm vụ của mình CP đã giao nhiệm vụ cho các Bộ, ngành, địa phương; cụ thể như sau:

- Ở trung ương: CP giao BTC chịu trách nhiệm trước CP thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với TSC trong khu vực HCSN.

- Ở địa phương: CP giao cho UBND cấp tỉnh thống nhất quản lý TSC thuộc phạm vi quản lý của địa phương.

2- Để giúp BTC và UBND cấp tỉnh quản lý TSC; CP đã thành lập cơ quan quản lý TSC ở Trung ương và địa phương:

- Tại Trung ương là Cục QLCS thuộc BTC.
- Tại địa phương là STC (có địa phương là Phòng QLCS, Phòng Quản lý giá-công sản hoặc Chi Cục QLCS trực thuộc STC).

2.1.4.2. Các công cụ quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp

Để thực hiện quản lý TSC, từ năm 1995 đến nay, Nhà nước đã sử dụng nhiều công cụ quản lý TSC; trong đó phải kể đến, Nhà nước đã ban hành hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về chế độ quản lý TSC như: Luật quản lý và sử dụng tài sản nhà nước; Luật Đất đai, Luật Ngân sách Nhà nước; Luật Thực hành tiết kiệm chống lãng phí... Nghị định số 14/1998/NĐ-CP ngày 6/3/1998 của CP về quản lý tài sản nhà nước; Nghị định số 52/2009/NĐ-CP ngày 3/6/2009 của CP quy định chi tiết hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước... Theo các quy định nêu trên, cơ chế quản lý, sử dụng của từng loại TSC được thực hiện như sau:

a) Những vấn đề chung về quản lý TSC trong khu vực HCSN

- Quy định các hành vi bị nghiêm cấm trong việc quản lý, sử dụng TSC trong khu vực HCSN.
- Quy định về chế độ báo cáo tình hình quản lý, sử dụng TSC của các CQHC, ĐVSN.
- Quy định về việc xử lý đối với những cán bộ, công chức làm mất mát, hư hỏng hoặc gây ra thiệt hại về TSC của cơ quan.

b) Về cơ chế quản lý TSLV

TTCP ban hành Quyết định số 147/1999/QĐ-TTg ngày 5/7/1999 và Quyết định số 260/2006/QĐ-TTg ngày 14/11/2006 quy định về tiêu chuẩn, định mức sử dụng TSLV tại các cơ quan nhà nước, ĐVSN; Quyết định số 213/2006/QĐ-TTg ngày 25/9/2006 ban hành quy chế quản lý nhà công sở tại các CQHC nhà nước, Quyết định số 09/2007/QĐ-TTg về việc xử lý, bố trí, sắp xếp lại nhà đất thuộc sở hữu nhà nước; Quyết định số 141/2008/QĐ-TTg về việc ban hành quy chế quản lý trụ sở, nhà làm việc tại các ĐVSN. Bộ trưởng BTC ban hành Quyết định số 32/2004/QĐ-BTC ngày 6/4/2004 quy định về tiêu chuẩn, định mức sử dụng TSLV của các cơ quan quản lý nhà nước cấp xã, phường, thị trấn. Các quy định nêu trên đã điều chỉnh 3 khâu của quá trình

quản lý TSLV: quản lý quá trình hình thành; khai thác sử dụng và quá trình kết thúc, cụ thể như sau:

b1) Về cơ chế quản lý TSLV đối với các CQHC

- Quy định về trình tự, thủ tục đầu tư xây dựng mới, cải tạo, mở rộng, sửa chữa TSLV.

- Quy định tiêu chuẩn, định mức sử dụng diện tích làm việc.

- Quy định việc kê khai, đăng ký TSLV.

- Quy định chế độ tính hao mòn TSLV.

- Quy định việc bố trí, sắp xếp lại TSLV.

- Quy định về thu hồi, điều chuyển, bán, chuyển đổi hình thức sở hữu, thanh lý TSLV.

- Quy định nguyên tắc xác định giá trị quyền sử dụng đất.

- Xác định trách nhiệm về quản lý, sử dụng TSLV.

- Quy định các chế tài xử lý khi CQHC vi phạm chế độ quản lý TSLV.

b2) Về cơ chế quản lý TSLV đối với các ĐVSN

- TSLV của các ĐVSN sử dụng vào các hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, góp vốn liên doanh, liên kết phải trích khấu hao tài sản theo chế độ quản lý và trích khấu hao tài sản cố định của các doanh nghiệp.

- Các ĐVSN công lập chưa chủ tài chính thì việc đầu tư xây dựng, mua sắm, quản lý, sử dụng TSLV được thực hiện như theo quy định áp dụng đối với các CQHC. Riêng tiền thu được từ việc bán TSLV trừ quyền sử dụng đất) và thanh lý tài sản, ĐVSN công lập chưa chủ tài chính được sử dụng để bổ sung quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp.

- Các ĐVSN công lập tự chủ tài chính: (i) Được Nhà nước xác định giá trị tài sản để giao cho đơn vị quản lý theo nguyên tắc giao vốn cho doanh nghiệp. (ii) Được sử dụng TSLV vào mục đích sản xuất, kinh doanh dịch vụ, cho thuê, liên doanh, liên kết.

b3) Về cơ chế quản lý TSLV đối với tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội: các tổ chức này được Nhà nước giao đất, giao ngân sách để đầu tư xây dựng TSLV. Các tài sản này thuộc sở hữu của Nhà nước và việc quản lý, sử dụng được thực hiện theo quy định về quản lý TSC tại CQHC nhà nước.

b4) Về cơ chế quản lý TSLV đối với tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp: TSLV mà Nhà nước giao cho các tổ chức này quản lý thuộc sở hữu của Nhà nước. Tổ chức được giao quản lý TSLV có trách nhiệm bảo vệ theo quy định của pháp luật và thực hiện việc bảo dưỡng, sửa chữa tài sản bằng kinh phí của tổ chức.

b5) Về cơ chế quản lý TSLV đối với các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp: Các tổ chức này tự bảo đảm kinh phí đầu tư xây dựng trụ sở, Nhà nước không giao hoặc hỗ trợ ngân sách đầu tư xây dựng trụ sở. Đối với TSLV mà Nhà nước đã giao cho tổ chức quản lý thuộc sở hữu của Nhà nước. Tổ chức được giao quản lý TSLV có trách nhiệm bảo vệ TSLV được giao theo quy định của pháp luật và thực hiện việc bảo dưỡng, sửa chữa tài sản bằng kinh phí của tổ chức.

c) Về cơ chế quản lý PTĐL

Từ năm 1999 trở lại đây, CP đã ban hành nhiều cơ chế, chính sách quản lý PTĐL (trong đó chủ yếu là xe ô tô và xe máy công) đó là: Quyết định số 122/1999/QĐ-TTg ngày 10/5/1999, Quyết định số 208/1999/QĐ-TTg ngày 26/10/1999 và Quyết định số 105/2004/QĐ-TTg ngày 08/6/2004 của TTCP quy định tiêu chuẩn, định mức sử dụng xe ô tô trong các cơ quan HCSN và doanh nghiệp nhà nước; Công văn số 1210/CP-KTTH ngày 10/9/2003 của CP về sử dụng mô tô, xe máy công trong các CQHC, ĐVSN (nay được thay thế bằng Quyết định số 59/2007/QĐ-TTg ngày 07/5/2007 của TTCP); Quyết định số 179/2007/QĐ - TTg ngày 26/11/2007 của TTCP về việc ban hành quy chế tổ chức mua sắm tài sản hàng hoá từ NSNN theo phương thức tập trung; trên cơ sở đó BTC ban hành nhiều văn bản hướng dẫn thi hành. Nội dung chủ yếu của các văn bản nêu trên là:

c1) Về cơ chế quản lý PTĐL đối với các CQHC

- Quy định quy trình mua sắm tập trung PTĐL.
- Quy định về tiêu chuẩn, định mức sử dụng PTĐL.
- Quy định chế độ tính hao mòn PTĐL.
- Quy định về cơ chế khoán kinh phí sử dụng PTĐL.
- Quy định về việc bố trí, sắp xếp lại số xe ô tô hiện có.
- Quy định cụ thể thẩm quyền quyết định thu hồi, điều chuyển thanh lý PTĐL.
- Quy định về việc kê khai, đăng ký PTĐL.
- Xác định trách nhiệm về quản lý, sử dụng PTĐL.

c2) Về cơ chế quản lý PTĐL đối với các ĐVSN

- PTĐL của các ĐVSN sử dụng vào các hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, góp vốn liên doanh, liên kết thì phải trích khấu hao tài sản theo chế độ quản lý và trích khấu hao tài sản cố định của các doanh nghiệp.

- Các ĐVSN công lập chưa chủ tài chính thì việc mua sắm, quản lý, sử dụng PTĐL được thực hiện như theo quy định áp dụng đối với các CQHC. Riêng tiền thu được từ việc bán, thanh lý PTĐL, ĐVSN công lập chưa chủ tài chính được sử dụng để bổ sung quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp.

- Các ĐVSN công lập tự chủ tài chính: được Nhà nước xác định giá trị tài sản để giao cho đơn vị quản lý theo nguyên tắc giao vốn cho doanh nghiệp; được sử dụng PTĐL vào mục đích sản xuất, kinh doanh dịch vụ, cho thuê, liên doanh, liên kết.

c3) Về cơ chế quản lý PTĐL đối với tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội: Tổ chức được Nhà nước giao PTĐL hoặc giao ngân sách để mua sắm PTĐL. Các tài sản này thuộc sở hữu của Nhà nước và việc quản lý, sử dụng được thực hiện theo quy định về quản lý TSC tại CQHC nhà nước.

c4) Về chế độ quản lý PTĐL đối với tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp: PTĐL mà Nhà nước giao cho tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp quản lý thuộc sở hữu của tổ chức; việc quản lý tài sản này được thực hiện theo quy định của pháp luật về dân sự và Điều lệ của tổ chức.

c5) Về chế độ quản lý PTĐL đối với các tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp: Các tổ chức này tự bảo đảm kinh phí mua sắm PTĐL; Nhà nước không giao PTĐL hoặc hỗ trợ ngân sách mua sắm PTĐL. PTĐL mà Nhà nước giao cho tổ chức quản lý thuộc sở hữu của tổ chức; việc quản lý tài sản này được thực hiện theo quy định của pháp luật về dân sự, pháp luật có liên quan và Điều lệ của tổ chức.

d) Về cơ chế quản lý trang thiết bị làm việc khác

TTCP đã ban hành Quyết định số 78/2001/QĐ-TTg ngày 16/5/2001 và Quyết định số 179/2002/QĐ-TTg ngày 16/12/2002 quy định tiêu chuẩn, định mức sử dụng điện thoại công vụ tại nhà riêng và điện thoại di động đối với các cán bộ lãnh đạo trong các CQHC, ĐVSN, tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị- xã hội; Quyết định số 170/2006/QĐ-TTg ngày 18/7/2006 về việc ban hành tiêu chuẩn, định mức trang thiết bị

và phương tiện của cơ quan và cán bộ, công chức, viên chức nhà nước. Nội dung cơ bản của các văn bản trên là:

- Quy định về tiêu chuẩn, định mức sử dụng điện thoại công vụ tại nhà riêng và điện thoại di động.
- Quy định tiêu chuẩn, định mức trang thiết bị của cơ quan và cán bộ, công chức, viên chức nhà nước.
- Quy định chế độ tính hao mòn của tài sản.
- Quy định cụ thể thẩm quyền quyết định thu hồi, điều chuyển, bán, thanh lý tài sản.
- Quy định về cơ chế quản lý tài sản đối với các ĐVSN.
- Về cơ chế quản lý tài sản đối với các ĐVSN, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp.

e) Quá trình tổ chức thực hiện các cơ chế quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp

Trên cơ sở các cơ chế, chính sách đã được ban hành, trong thời gian qua cơ quan quản lý TSC trong cả nước đã tổ chức thực hiện việc quản lý nhà nước đối với TSC trong khu vực HCSN cụ thể:

- e1) Thực hiện thẩm định nhu cầu đầu tư mua sắm tài sản của các CQHC, ĐVSN.
 - Về TSLV: Theo báo cáo của Bộ Kế hoạch và đầu tư và tính toán của NCS từ năm 1996 - 2007, Nhà nước đã đầu tư rất lớn cho việc xây dựng mới TSLV của các CQHC, ĐVSN với 7.877 dự án, tổng diện tích nhà làm việc được đầu tư xây dựng mới 2.154,7 nghìn m² với tổng mức đầu tư là 13.861,1 tỷ đồng.
 - Về PTĐL: trong 8 năm, từ năm 2000 đến năm 2008, Nhà nước đã đầu tư mua sắm 8.022 xe ô tô với giá trị 3.528,153 tỷ đồng để hiện đại hoá PTĐL cho các CQHC, ĐVSN (bình quân 1.002 xe/năm). Như vậy, đến hết năm 2008, trên phạm vi cả nước có khoảng 20.243 xe ô tô đang được sử dụng trong các CQHC, ĐVSN (không bao gồm xe của các cơ quan thuộc Bộ Công an, Bộ Quốc phòng).

e2) Tổ chức sắp xếp, bố trí sử dụng hợp lý quỹ nhà đất thuộc TSLV: đến 31/12/2008, tại Thành phố Hồ Chí Minh cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã thực hiện phê duyệt phương án xử lý, sắp xếp lại 3.890 cơ sở nhà đất; số tiền thu được từ việc bán

nhà và chuyển nhượng quyền sử dụng đất là 14.264 tỷ đồng; tại Thành phố Hà Nội số tiền thu được là: 1.018 tỷ đồng; tại tỉnh Hưng yên số tiền thu được là 1,301 tỷ đồng.

e3) Thực hiện thu hồi, điều chuyển TSC trong khu vực HCSN từ nơi dư thừa cho nơi có nhu cầu sử dụng: từ năm 1995 đến nay, đã điều chuyển được trên 7,2 triệu m² đất, 1,8 triệu m² nhà làm việc và 2.329 xe ô tô.

e4) Thanh lý kịp thời các tài sản không còn sử dụng góp phần tận thu cho NSNN: trong thời gian qua, đã thanh lý được là 1,2 triệu m² nhà làm việc; 2298 xe ô tô và 2576 xe gắn máy. Số tiền thu được thanh lý sau khi trừ chi phí cần thiết đều nộp NSNN hoặc đầu tư trở lại cho các ĐVSN.

2.2. THỰC TRẠNG CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN HIỆU QUẢ, HIỆU LỰC CỦA CƠ CHẾ QUẢN LÝ TÀI SẢN CÔNG TRONG KHU VỰC HÀNH CHÍNH SỰ NGHIỆP

2.2.1. Nhóm các nhân tố từ hệ thống cơ chế quản lý tài sản công trong khu vực hành chính sự nghiệp

1. Sự phù hợp của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, chính sách, chế độ, quản lý TSC trong khu vực HCSN với thực tế.

Trong thời gian qua, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, chính sách, chế độ, quản lý TSC trong khu vực HCSN đã từng bước được hình thành để đưa công tác quản lý TSC trong khu vực HCSN vào nề nếp. Song so với yêu cầu thực tế quản lý thì hệ thống này vừa thiếu, vừa chưa đồng bộ, tính pháp lý chưa cao, còn nhiều sơ hở, có những chính sách pháp luật bất hợp lý, không phù hợp với thực tế chậm được sửa đổi, bổ sung, xây dựng văn bản mới. Trong một thời gian khá dài (từ năm 2007 trở về trước) hiệu lực của cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN thấp (văn bản pháp luật cao nhất về quản lý TSC mới do CP ban hành), Luật quản lý tài sản nhà nước mới được quốc hội thông qua tháng 4 năm 2008 và có hiệu lực thi hành từ 01/01/2009. Việc ban hành văn bản hướng dẫn Luật thực hiện chậm do hệ thống văn bản pháp luật về quản lý TSC trong khu vực HCSN đang trong quá trình hoàn thiện, sửa đổi, liên quan đến nhiều đối tượng và nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau.

2. Năng lực của cán bộ công chức làm công tác quản lý TSC trong khu vực HCSN

Năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức là một trong những điều kiện tiên quyết bảo đảm cho cơ chế quản lý TSC được thực hiện hiệu lực, hiệu quả. Song "chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức chưa đáp ứng kịp yêu cầu". Trong quá trình 15 năm hoạt động, đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý TSC trong khu vực HCSN trong cả nước do hầu hết được chuyển từ các bộ phận khác trong ngành tài chính; hoặc chuyển từ các cơ quan khác tới hoặc tuyển dụng sinh viên mới ra trường nên số lượng còn thiếu, số cán bộ có kinh nghiệm không nhiều, trong khi đó đa phần là lực lượng trẻ, chưa trải qua nhiều lĩnh vực công tác nên chưa có cách nhìn toàn diện và chưa có kinh nghiệm thực tế nên ảnh hưởng rất lớn đến công tác hoạch định, xây dựng chính sách chế độ về quản lý TSC trong khu vực HCSN.

2.2.2. Nhóm các nhân tố từ đối tượng quản lý

Đối tượng của hệ thống quản lý TSC trong khu vực HCSN rất phức tạp, rộng lớn, phạm vi rộng, trải đều trên phạm vi cả nước với 77.993 CQHC, ĐVSN thụ hưởng NSNN, với khoảng 1,2 triệu cán bộ công chức thường xuyên quản lý, sử dụng TSC trong khu vực HCSN. Trong thực tế hiệu lực, hiệu quả cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN trong thời gian qua bị ảnh hưởng khá nghiêm trọng bởi khu vực này. Thực tế cho thấy, mặc dù Nhà nước đã ban hành khá nhiều quy định về tiêu chuẩn, định mức chế độ quản lý TSC. Thế nhưng trong những năm qua, dường như kiểm tra bất kỳ CQHC, ĐVSN cũng đều có vi phạm về chế độ quản lý TSC trong khu vực HCSN như: đầu tư xây dựng TSLV, mua sắm TSC vượt tiêu chuẩn, định mức; sử dụng TSC sai mục đích...

2.3. ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG CƠ CHẾ QUẢN LÝ TÀI SẢN CÔNG TRONG KHU VỰC HÀNH CHÍNH SỰ NGHIỆP Ở VIỆT NAM

2.3.1. Những thành tựu

- Quá trình nhận thức về quan điểm, chủ trương và tổ chức quản lý TSC trong khu vực HCSN đã có những bước phát triển.
- Hệ thống các công cụ quản lý TSC trong khu vực HCSN đã được hình thành, hỗ trợ đắc lực cho công tác quản lý TSC.

2.3.2. Một số tồn tại

- Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật, tiêu chuẩn, định mức quản lý TSC trong khu vực HCSN còn nhiều bất cập.

- Hiệu lực và hiệu quả của cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN chưa cao.

- Quá trình lập dự toán đầu tư, mua sắm TSC trong khu vực HCSN vẫn được duy trì phương thức quản lý ngân sách theo các khoản mục đầu vào và chưa tính toán đến hiệu quả đầu tư, mua sắm tài sản.

- Quy hoạch trong việc quản lý TSC trong khu vực HCSN chưa được quan tâm đúng mức.

- Việc phòng ngừa, đấu tranh chống tệ nạn tham ô, tham nhũng, lãng phí trong việc quản lý TSC trong khu vực HCSN đã được triển khai thực hiện một cách quyết liệt, song hiệu quả chưa cao.

- Việc đưa vào sử dụng các thành tựu khoa học công nghệ và mở rộng hợp tác quốc tế trong quản lý TSC trong khu vực HCSN đã được Nhà nước quan tâm nhưng kết quả còn hạn chế.

- Tổ chức bộ máy quản lý TSC trong khu vực HCSN còn nhiều bất cập, còn chông chéo, chưa gắn kết với công tác lập dự toán NSNN.

2.3.3. Nguyên nhân của những tồn tại

2.3.3.1. Nguyên nhân khách quan

Một là, TSC trong khu vực HCSN được hình thành từ nhiều nguồn khác nhau, hình thức sử dụng đa dạng.

Hai là, Một thời gian dài việc quản lý TSC trong khu vực HCSN ảnh hưởng bởi cơ chế tập trung bao cấp.

Ba là, Do trải qua hai cuộc chiến tranh kéo dài.

2.3.3.2. Nguyên nhân chủ quan

Một là, Công tác giám sát, thanh tra, kiểm tra việc thực hiện chính các cơ chế, chính sách về quản lý TSC trong khu vực HCSN chưa được thực hiện nghiêm túc.

Hai là, Chính quyền các cấp chưa thực hiện đầy đủ chức năng quản lý nhà nước đối với TSC trong khu vực HCSN.

Ba là, Chuyển biến nhận thức về quản lý TSC trong khu vực HCSN của hệ thống các cơ quan Nhà nước nói chung còn chậm.

Chương 3

GIẢI PHÁP CHỦ YẾU NHẪM HOÀN THIỆN CƠ CHẾ QUẢN LÝ TÀI SẢN CÔNG TRONG KHU VỰC HÀNH CHÍNH SỰ NGHIỆP TRONG THỜI GIAN TỚI (2009-2020)

3.1. QUAN ĐIỂM, YÊU CẦU HOÀN THIỆN CƠ CHẾ QUẢN LÝ TÀI SẢN CÔNG TRONG KHU VỰC HÀNH CHÍNH SỰ NGHIỆP Ở VIỆT NAM

3.1.1. Quan điểm

Một là, Phải đổi mới hệ thống cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN đảm bảo yêu cầu tăng cường quản lý TSC trên cơ sở pháp luật của Nhà nước nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN.

Hai là, Đẩy mạnh phân cấp, phân định rõ quyền hạn, gắn với trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước và cơ quan, đơn vị được giao trực tiếp sử dụng TSC; song CP vẫn thống nhất quản lý, đảm bảo sử dụng TSC trong khu vực HCSN hiệu quả, tiết kiệm.

Ba là, đổi mới cơ chế quản TSC trong khu vực HCSN phải gắn với quá trình cải cách cơ chế quản lý kinh tế - xã hội của đất nước theo nguyên tắc kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

3.1.2. Yêu cầu

- Bám sát chủ trương, đường lối, chính sách và nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của Đảng và Nhà nước để hoàn thiện cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN.

- Tăng cường sử dụng các công cụ và biện pháp kinh tế trong việc hoàn thiện cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN.

- Cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN phải bảo đảm tính minh bạch, công khai rõ ràng, thống nhất từ trung ương đến địa phương.

3.2. NHỮNG GIẢI PHÁP CHỦ YẾU NHẪM HOÀN THIỆN CƠ CHẾ QUẢN LÝ TÀI SẢN CÔNG TRONG KHU VỰC HÀNH CHÍNH SỰ NGHIỆP Ở VIỆT NAM TRONG THỜI GIAN TỚI (2009-2020)

3.2.1. Tiếp tục xây dựng, hoàn thiện các căn cứ pháp lý và chính sách về quản lý TSC trong khu vực HCSN như: (i) ban hành văn bản hướng dẫn thi hành Nghị định số 52/2009/NĐ-CP Ngày 3/6/2009 của Chính phủ quy định chi tiết hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước; (ii) tiếp tục hoàn

thiện cơ chế phân cấp quản lý TSC trong khu vực HCSN, cơ chế quản lý TSLV, PTĐL....

3.2.2. Nâng cao hiệu lực và hiệu quả của cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN: (i) Tổ chức học tập, quán triệt, phổ biến tuyên truyền các cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN. (ii) Tổ chức thực hiện cơ chế, chính sách về quản lý TSC trong khu vực HCSN. (iii) Nâng cao chất lượng công tác kiểm tra, giám sát, đánh giá việc triển khai thực hiện các cơ chế, chính sách quản lý TSC trong khu vực HCSN. (iv) Kịp thời sơ kết, tổng kết việc thực hiện cơ chế, chính sách quản lý TSC trong khu vực HCSN.

3.2.3. Thực hiện thí điểm lập ngân sách theo kết quả đầu ra (trong đó có kinh phí đầu tư, mua sắm tài sản) và tính toán hiệu quả khi quyết định đầu tư, mua sắm, giao TSC cho các ĐVSN: đây là một vấn đề lớn, phức tạp cần được nghiên cứu kỹ lưỡng, việc tổ chức thực hiện phải tuân theo lộ trình của CP và có những bước đi thích hợp. Theo NCS, vấn đề này cần được triển khai theo các bước như sau:

- Bước 1: Tính đến kết quả đầu ra và tính toán hiệu quả khi quyết định đầu tư, mua sắm, giao TSC cho các đơn vị sự nghiệp.

- Bước 2: Thực hiện thí điểm lập ngân sách theo kết quả đầu ra (trong đó có kinh phí đầu tư, mua sắm tài sản) đối với các ĐVSN.

3.2.4. Tích cực phòng ngừa và kiên quyết đấu tranh chống tệ nạn tham nhũng, tham ô, lãng phí trong việc quản lý TSC trong khu vực HCSN

Tội phạm tham nhũng, lãng phí được coi là một trong những tội phạm nguy hiểm nhất. Để tích cực phòng ngừa và kiên quyết đấu tranh chống tệ nạn tham nhũng, tham ô, lãng phí trong việc quản lý TSC trong khu vực HCSN. Cần tập trung vào một số vấn đề sau:

- Nhận diện một số thủ đoạn tham ô, tham nhũng, lãng phí trong quản lý TSC trong khu vực HCSN.

- Thực hiện một số giải pháp nhằm phòng ngừa, đấu tranh chống tệ nạn tham ô, tham nhũng, lãng phí trong việc quản lý TSC trong khu vực HCSN: (i) Đẩy mạnh cải cách hành chính để không còn kẽ hở cho sự tham nhũng, lãng phí: (ii) Phải phấn đấu xây dựng cho được một thiết chế: "bốn không" trong đội ngũ cán bộ đảng viên, công chức. (iii) Thực hiện ngay một số biện pháp cụ thể nhằm thực hành, tiết kiệm, chống lãng phí.

3.2.5. Nhà nước cần nhanh chóng đưa vào sử dụng các thành tựu khoa học công nghệ trong quản lý TSC trong khu vực HCSN; thiết lập và đẩy mạnh quan hệ hợp tác quốc tế trong công tác quản lý TSC trong khu vực HCSN

- Xây dựng cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin để quản lý TSC trong khu vực HCSN.

- Áp dụng việc quản lý chất lượng theo tiêu chuẩn ISO 9000 trong công tác quản lý TSC trong khu vực HCSN.

- Thiết lập và đẩy mạnh quan hệ hợp tác quốc tế trong công tác quản lý TSC trong khu vực HCSN; từng bước vận dụng những kinh nghiệm tiên tiến phù hợp với yêu cầu và thực tiễn của công tác TSC ở Việt Nam trong thời gian tới.

3.2.6. Kiện toàn bộ máy cơ quan quản lý tài sản công và đổi mới, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức quản lý tài sản công

a) Kiện toàn bộ máy cơ quan quản lý tài sản công

a1) Hệ thống tổ chức quản lý nhà nước phải được hình thành ở các cấp và hệ thống tổ chức quản lý TSC phải quản lý TSC theo cơ chế thống nhất cũng như các biện pháp quản lý; cụ thể:

- Bộ Tài chính giúp CP thực hiện chức năng thống nhất quản lý nhà nước về TSC trong khu vực HCSN.

- Tại các Bộ, ngành có hệ thống dọc từ trung ương đến địa phương (như Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bảo hiểm xã hội Việt Nam) có thể thành lập Vụ, Cục Quản lý TSC. Tại các Bộ, ngành còn lại có thể Phòng Quản lý TSC thuộc Vụ Kế hoạch Tài chính.

- Ở cấp tỉnh cần duy trì mô hình Phòng QLCS hoặc Chi Cục QLCS thuộc STC. Ở cấp huyện thành lập Tổ quản lý TSC thuộc Phòng Tài chính. Ở cấp xã giao nhiệm vụ quản lý TSC trong khu vực HCSN cho bộ phận tài chính xã.

a2) Tăng cường sự phối hợp trong quản lý TSC trong khu vực HCSN giữa các đơn vị trong BTC; giữa BTC với các bộ, ngành và địa phương.

a3) Nghiên cứu thành lập tổ chức dịch vụ công về TSC trong khu vực HCSN như: tổ chức dịch vụ xe công; tổ chức dịch vụ về TSLV.

b) Đổi mới, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức về quản lý TSC

b1) Đào tạo và bồi dưỡng cán bộ công chức quản lý TSC: để thực hiện công việc này cần phải: có nhận thức đúng về công tác đào tạo; xác định cụ thể đối tượng đào tạo

để có các phương pháp và hình thức đào tạo thích hợp; xây dựng bộ giáo trình, bài giảng, tài liệu phù hợp với mục tiêu và phương pháp đào tạo; tổng kết, đánh giá quá trình đào tạo.

b2) Sử dụng cán bộ, công chức: trên cơ sở kết quả đào tạo, bồi dưỡng, cần có quy hoạch, kế hoạch sử dụng cán bộ một cách hợp lý, có hiệu quả thông qua việc sắp xếp, bố trí cán bộ hợp lý, đúng sở trường. Tạo môi trường, công cụ phương tiện làm việc hiện đại, thuận lợi và có chính sách tiền lương, khen thưởng, kỷ luật thỏa đáng.

KẾT LUẬN

1. Trong thời gian qua cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN đã có những đóng góp quan trọng cho công cuộc công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước; góp phần đảm bảo cho hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước, ĐVSN; góp phần phát triển nguồn nhân lực; khoa học công nghệ, phục vụ tốt hơn đời sống, vật chất và tinh thần của nhân dân. Những kết quả đã đạt được đã khẳng định vai trò, vị trí của cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Những thành công của cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN trong thời gian qua là hết sức quan trọng, tạo đà để triển khai các nhiệm vụ hết sức nặng nề mà Đảng và Nhà nước đặt ra cho ngành Tài chính.

2. Bên cạnh những thành tựu nêu trên, do có nhiều nguyên nhân chủ quan và khách quan; cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN còn nhiều yếu kém, bất cập đó là: hệ thống cơ chế, chính sách quản lý TSC trong khu vực HCSN vừa thiếu, vừa chưa đồng bộ, tính pháp lý chưa cao, còn nhiều sơ hở, có những chính sách pháp luật bất hợp lý, không phù hợp với thực tế chậm được sửa đổi, bổ sung, xây dựng văn bản mới; hiệu lực và hiệu quả của cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN chưa cao...

3. Trên cơ sở phân tích những kết quả đạt được; những thuận lợi, khó khăn của cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN từ năm 1995 đến năm 2008, trong giai đoạn từ năm 2009 đến năm 2020, cần thực hiện một số giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN ở Việt Nam phục vụ cho sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

4. Nhận thức được vai trò quan trọng của TSC đối với quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước; cùng với sự quan tâm chỉ đạo của CP, các cấp, các ngành, chúng ta tin tưởng rằng cơ chế quản lý TSC trong khu vực HCSN sẽ khắc phục được những

yếu kém, bất cập trong việc quản lý TSC trong khu vực HCSN trong thời gian qua để khai thác có hiệu quả, tiết kiệm nguồn lực từ TSC phục vụ sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Đề tài nghiên cứu của luận án là vấn đề rất mới, rất lớn, hết sức phức tạp mà bản thân tác giả với khả năng nghiên cứu còn hạn chế nên không thể tránh khỏi những khiếm khuyết. Chúng tôi rất mong nhận được sự tham gia góp ý của các cơ quan, cá nhân các nhà khoa học, các đồng nghiệp và những người quan tâm ./.