

CÁC VƯỚNG MẮC TRONG QUÁ TRÌNH TRIỂN KHAI NGHỊ ĐỊNH SỐ 130/2005/NĐ-CP

PGS. TS LÊ CHI MAI*

Nghị định số 130/2005/NĐ-CP ngày 17-10-2005 của Chính phủ về chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính (sau đây gọi tắt là cơ chế tự chủ) được ban hành trong bối cảnh Chính phủ đang có các nỗ lực để cải cách hành chính với ý tưởng chủ đạo là giao quyền tự chủ và trách nhiệm lớn hơn cho các địa phương và các cơ quan hành chính nhà nước (CQHCNN). Đây cũng là một phần cơ bản trong quá trình tách biệt giữa hoạt động cung ứng dịch vụ công với hoạt động quản lý nhà nước. Theo đó, kinh phí để thực hiện các chức năng riêng biệt (cung ứng dịch vụ và quản lý nhà nước) được xác định rõ ràng.

Các nguyên tắc cơ bản của cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các CQHCNN theo Nghị định số 130/2005/NĐ-CP (sau đây gọi tắt là Nghị định số 130) là:

- Trao quyền tự chủ lớn hơn cho các cơ quan hành chính trong sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính.

- Nâng cao hiệu quả và hiệu lực của các CQHCNN trên cơ sở khuyến khích các CQHCNN tinh giản biên chế, nâng cao năng suất lao động và thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, trên cơ sở đó tăng thu nhập cho người lao động.

- Hoàn thiện cách thức quản lý dựa trên cách tiếp cận có sự tham gia, công khai và tự chủ, chuyển sang quản lý theo đầu ra hơn là dựa trên các đầu vào.

Cơ chế tự chủ đã có những tác động

manh mẽ đến hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước, cụ thể là:

- Tạo ra sự thay đổi về thái độ làm việc, tinh thần trách nhiệm và sự cam kết cao ở tất cả các cấp (kể cả lãnh đạo và các công chức).

- Tăng cường tính tự chủ và chủ động cho thủ trưởng đơn vị trong việc bố trí và điều hành kinh phí tương ứng với công việc của đơn vị.

- Mở rộng dân chủ, củng cố đáng kể ý thức tập thể trong các đơn vị ở tất cả các cấp.

- Tăng cường sự tham gia của các công chức vào quá trình xây dựng và thực hiện ngân sách, do đó, nhận thức và trách nhiệm của họ cũng được nâng cao (về tiết kiệm kinh phí, thái độ đối với công việc).

Nhìn chung, kết quả qua gần 4 năm triển khai cơ chế tự chủ trong các CQHCNN đã đạt được yêu cầu về việc huy động sự tham gia trong quá trình ra quyết định, tăng tính công khai minh bạch, cải thiện thái độ làm việc và nâng cao ý thức chống lãng phí và tham nhũng. Nó cũng giúp lãnh đạo CQHCNN các cấp đơn giản hoá hoạt động quản lý tài chính của mình.

1. Các vướng mắc trong triển khai cơ chế tự chủ.

Bên cạnh những thành công nói trên, trên thực tế, việc triển khai cơ chế tự chủ còn gặp một số vướng mắc. Việc phân tích những vướng mắc, cản trở đối với việc triển

* Học viện Hành chính.

khai Nghị định số 130 sẽ là cơ sở để tiếp tục cải tiến cơ chế quản lý đối với các CQHCNN. Các vướng mắc thể hiện trên các nội dung sau:

Thứ nhất, nhiều nơi không chuẩn bị kỹ lưỡng cho việc triển khai cơ chế tự chủ. Trong thời gian đầu, việc triển khai một cách khoa học và đầy đủ các công việc chuẩn bị áp dụng cơ chế thường khá công phu và mất nhiều thời gian (xác định biên chế, xác định kinh phí giao khoán, xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ). Giai đoạn chuẩn bị này là rất quan trọng, nó tạo tiền đề và cơ sở vững chắc cho quá trình triển khai cơ chế theo đúng các nguyên tắc chỉ đạo của Nghị định số 130. Tuy nhiên, cho đến nay, các cơ quan có thẩm quyền cũng chưa ban hành một tài liệu hướng dẫn chi tiết nào cho quá trình này. Vì vậy, nhiều cơ quan, địa phương rất lúng túng trong giai đoạn chuẩn bị triển khai cơ chế mới. Các cơ quan, địa phương chủ yếu phải tự mày mò, tìm hiểu và làm theo cách thức khác nhau. Những nơi ngại khó sẽ thực hiện chiếu lệ mà không dựa trên các căn cứ khoa học, đó là trở ngại cơ bản đối với việc triển khai cơ chế mới.

Thứ hai, việc xác định biên chế và thẩm quyền sử dụng biên chế không hợp lý. Xương sống của việc thực hiện chế độ tự chủ là phải xác định được biên chế hợp lý làm cơ sở giao định biên cho các đơn vị, từ đó xác định mức kinh phí hợp lý cho mỗi biên chế hành chính. Trên thực tế, việc xác định và giao biên chế ở hầu hết các cơ quan, địa phương chưa dựa trên những căn cứ khoa học. Ở nhiều nơi, số lượng biên chế được giao của một số đơn vị chưa tương xứng với khối lượng công việc của đơn vị đó, do vậy, các đơn vị này ở vào tình trạng thiếu hụt hoặc dư thừa biên chế. Một số đơn vị được giao biên chế ít hơn số lượng thực tế có mặt song không thể sa thải hoặc chuyển những người này sang các đơn vị khác. Cũng vì điều kiện thực tế đó nên trong nhiều trường hợp, cấp trên giao biên chế dựa vào số biên chế có mặt

của đơn vị. Việc xác định biên chế không hợp lý dẫn đến kinh phí giao tự chủ cũng không phù hợp với khối lượng và chất lượng công việc. Điều này làm cho việc triển khai cơ chế tự chủ ở các đơn vị này ngay từ đầu đã không đúng với ý tưởng chủ đạo của Nghị định số 130.

Thứ ba, thiếu quyền tự chủ trong sử dụng nhân lực. Nghị định số 130 cho phép các CQHCNN có quyền tự chủ trong tổ chức công việc và nguồn nhân lực của cơ quan. Tuy nhiên, điều này rất khó thực hiện trong khuôn khổ pháp lý hiện hành và trong môi trường tâm lý - văn hoá của Việt Nam. Việc tuyển dụng nhân sự đôi khi chịu áp lực của những mối quan hệ áp đặt từ trên xuống hoặc thân quen. Hơn thế nữa, các công chức được tuyển dụng vào cơ quan thường rất hiếm khi bị sa thải. Các quy định quá chặt chẽ về việc sa thải công chức nhà nước nói chung là một vấn đề cần được giải quyết ở cấp trung ương. Trên thực tế, chỉ có thể sa thải công chức trong trường hợp họ vi phạm kỉ luật nghiêm trọng hoặc họ tự nguyện thôi việc. Kết quả là không thể giảm được biên chế ngay cả khi cơ quan dư thừa biên chế hoặc có những người không đủ năng lực cần thiết để thực hiện các nhiệm vụ được giao.

Thứ tư, cách thức xác định mức kinh phí trên mỗi biên chế chưa phù hợp. Việc giao định mức kinh phí tự chủ tại các địa phương là căn cứ vào ngân sách chi thường xuyên của địa phương và số lượng biên chế quản lý hành chính hiện có. Tuy nhiên, việc xác định mức kinh phí cụ thể ở các địa phương hết sức đa dạng. Có nơi quy định mức kinh phí cho mỗi biên chế là như nhau đối với các CQHCNN trên địa bàn. Một số địa phương quan tâm đến sự khác biệt về quy mô giữa các CQHCNN và phân chia kinh phí có căn cứ vào quy mô đơn vị (quy mô đơn vị nhỏ thì định mức kinh phí cao hơn). Việc phân bổ định mức kinh phí cố định như nhau cho mỗi biên chế sẽ gây bất lợi cho những đơn vị có nhiều công chức với mức lương cao.

Để khắc phục tình trạng trên, một số địa phương tách biệt giữa kinh phí trả lương cho cá nhân với kinh phí hoạt động hành chính, tuy nhiên việc xác định kinh phí hoạt động hành chính vẫn còn lúng túng: tính bằng tỉ lệ % so với quỹ lương, hoặc bằng một khoản cố định... Hiện nay, việc áp dụng các cách thức này đều còn những bất hợp lý nhất định. Nhìn chung, phương pháp tính toán định mức kinh phí chưa phản ánh một cách đầy đủ và hợp lý các chi phí cần thiết và chưa tính đến đặc thù công việc của các CQHCNN khác nhau.

Thứ năm, khả năng tiết kiệm kinh phí hạn chế. Một lý do đáng kể hạn chế sự chủ động về chi tiêu của các CQHCNN là do ngân sách địa phương quá eo hẹp, kinh phí được giao tự chủ phụ thuộc khá lớn vào nguồn thu của địa phương và phần bổ sung từ ngân sách cấp trên. Đặc biệt, định mức kinh phí cho mỗi công chức tại các địa phương khác nhau thường không giống nhau, thậm chí, có sự chênh lệch lớn giữa địa phương có nguồn thu ngân sách dồi dào và địa phương có ít nguồn thu, phải bổ sung cân đối ngân sách từ trung ương. Nếu cơ quan không tiết kiệm được kinh phí bằng cách giảm bớt biên chế so với số biên chế được giao (mà điều này rất hãn hữu), thì cơ quan đó khó có được khoản kinh phí tiết kiệm đáng kể. Nhiều khoản chi phí hành chính khó có thể cắt giảm. Trong đa số trường hợp, kinh phí giao tự chủ chỉ đủ để chi trả các chi phí hành chính cơ bản nhất, còn khả năng tiết kiệm kinh phí nhìn chung là hết sức hạn chế.

Tại nhiều đơn vị, ý thức chống lãng phí và tiết kiệm kinh phí quản lý hành chính đã được nâng cao. Tuy nhiên, hầu hết các đơn vị vẫn không có khoản kinh phí tiết kiệm được hoặc tiết kiệm được không nhiều.

Thứ sáu, các định mức chi tiêu do Chính phủ ban hành không phù hợp. Nghị định số 130 cho phép các CQHCNN tự chủ quyết định việc chi tiêu của mình song lại yêu cầu các cơ quan này tuân thủ các định mức được ban hành trong rất nhiều văn bản của

Nhà nước. Số lượng các định mức chi tiêu do Chính phủ ban hành là khá lớn. Do đó, quyền tự chủ của cơ quan trong lĩnh vực tài chính chủ yếu là quyền phân bổ kinh phí được giao cho những nội dung hoạt động song vẫn bị giới hạn bởi các chế độ, tiêu chuẩn, định mức của Nhà nước. Trên thực tế, có rất nhiều định mức thấp hơn giá cả thị trường và không còn thích hợp do chúng đã được ban hành từ quá lâu. Hơn nữa, các định mức này lại có thể bị chính quyền địa phương cắt giảm trong giới hạn nguồn lực của địa phương.

Thứ bảy, rủi ro tiềm ẩn về chất lượng dịch vụ. Một trong các mục tiêu mà Nghị định số 130 đề ra là sử dụng kinh phí tiết kiệm được để tăng thu nhập cho công chức. Song ở đây, có thể có sự rủi ro về chất lượng dịch vụ xuất phát ngay từ cách thức tiết kiệm kinh phí không phù hợp.

Trên thực tế, do định mức kinh phí giao tự chủ còn eo hẹp nên hầu hết các đơn vị không có khoản tiết kiệm hoặc tiết kiệm được không nhiều. Nếu số biên chế được giao trùng với biên chế có mặt và không thể tinh giản vì nhiều lý do, đơn vị sẽ không thể tiết kiệm được kinh phí từ chi phí lương (vì phải bảo đảm chi lương và các khoản theo lương theo chế độ). Vì vậy, để có được kinh phí dôi ra, các đơn vị sẽ phải cắt giảm những khoản chi cho hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Điều đó dẫn tới tình trạng là bên cạnh những khoản chi lãng phí bị giảm đi, có những khoản chi cần thiết cũng sẽ bị cắt giảm.

Để tạo ra một khoản tiết kiệm cho việc tăng thêm thu nhập, các đơn vị sẽ không có động lực nào để chi tiêu cho việc nâng cao chất lượng hoạt động. Hơn thế, kinh phí cho các hoạt động khác ngoài lương quá hạn hẹp cũng không khuyến khích các phòng, ban hiện đại hoá công vụ, chẳng hạn như không khuyến khích họ trang bị và sử dụng máy vi tính, vì điều này dẫn đến chi phí phát sinh để mua hoặc duy trì hoạt động của máy và do đó, ảnh hưởng đến khả năng tiết kiệm kinh phí của đơn vị.

Thứ tám, hệ thống đánh giá kết quả hoạt động và khuyến khích công chức chưa thỏa đáng. Hầu hết các đơn vị đều thiếu hệ thống đánh giá kết quả hoạt động theo yêu cầu của Nghị định số 130. Do phương pháp đánh giá công chức được sử dụng hiện tại dường như quá chung chung và thiếu các tiêu chí được xác định rõ ràng đối với mỗi công chức (theo các đầu ra dựa trên bản mô tả công việc) cho nên trên thực tế, hệ thống đánh giá công chức không có tác dụng gì nhiều. Vì vậy, thiếu cơ sở để phân bổ kinh phí tiết kiệm được một cách hợp lý nhằm tạo động lực khuyến khích công chức dựa trên kết quả hoạt động.

Nhiều đơn vị vẫn phân bổ kinh phí tiết kiệm được như nhau cho tất cả các thành viên mà không dựa trên kết quả hoạt động của mỗi cá nhân. Phần kinh phí dư ra để khuyến khích các cá nhân là rất ít và không thỏa đáng để coi như một động lực thực sự. Có thể vì vậy nên các đơn vị này không dành nỗ lực thích đáng để thực hiện việc đánh giá công chức.

Thứ chín, thiếu cơ chế đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ của các cơ quan. Hiện tại, hầu hết các địa phương đều không có hệ thống tiêu chí đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ của các CQHCNN theo yêu cầu của Nghị định số 130. Việc đánh giá kết quả hoạt động của các cơ quan này hiện đang dựa vào sự tự đánh giá, có nghĩa là mỗi cơ quan đánh giá kết quả hoạt động của mình và báo cáo lên cấp trên. Thực tế cho thấy, không có đơn vị nào lại báo cáo rằng đơn vị mình không hoàn thành các mục tiêu đề ra. Song do thiếu các tiêu chí đo lường cụ thể và cũng không có sự thẩm định lại của cơ quan cấp trên nên sự tự đánh giá này còn mang tính chủ quan.

2. Một số bài học kinh nghiệm.

Từ những kinh nghiệm thành công và không thành công của các địa phương và các CQHCNN trong triển khai cơ chế tự chủ, có thể rút ra các bài học sau:

Một là, sự quyết tâm cao và chỉ đạo cương quyết của lãnh đạo, từ cấp chính

quyền cho đến thủ trưởng từng cơ quan thực hiện tự chủ là nhân tố quyết định cho việc thực hiện thành công cơ chế tự chủ.

Hai là, cần có tài liệu hướng dẫn rõ ràng về quy trình áp dụng cơ chế; trong đó, giải thích cụ thể các bước chuẩn bị thực hiện cơ chế tự chủ. Đặc biệt, sự hỗ trợ tích cực của nhóm chuyên gia có kiến thức và kinh nghiệm đối với các đơn vị thực hiện cơ chế tự chủ có tác dụng giúp cho quá trình diễn ra đúng đắn và phù hợp trong một khoảng thời gian tương đối ngắn.

Cần tiếp tục xác định rõ nhiệm vụ và trách nhiệm mà mỗi đơn vị phải thực hiện với biên chế và ngân sách được giao để triển khai có hiệu quả cơ chế tự chủ.

Ba là, việc định biên cho các CQHCNN cần được thực hiện theo một tiến trình bao gồm một số giai đoạn. Tại giai đoạn khởi đầu, khi nhiệm vụ cụ thể của mỗi công chức chưa được xác định rõ ràng, thì có thể sử dụng phương pháp tự phân tích công việc để xác định biên chế giao cho đơn vị. Khi nhiệm vụ cụ thể của từng cơ quan đã được xác định rõ hơn, quy trình công việc và hệ thống giám sát đã được thiết lập (chẳng hạn báo cáo thời gian làm việc) thì có thể áp dụng các phương pháp phức tạp và khách quan hơn để tính toán biên chế (có xem xét đến mức độ thành thạo trung bình, năng suất lao động,...).

Việc xác định biên chế phải là quá trình phối hợp giữa các đơn vị thực hiện tự chủ với các cơ quan có thẩm quyền giao biên chế. Việc giao biên chế không phù hợp áp đặt từ trên dẫn tới chỗ hoặc sẽ làm lãng phí nhân lực hoặc làm cho đơn vị không thể nào thực hiện đầy đủ các chức năng đã được xác định rõ của mình.

Một điểm quan trọng khác là phương pháp xác định kinh phí giao tự chủ cần tính đến các chức năng và nhiệm vụ cụ thể đã được xác định rõ của từng đơn vị, cũng như các đặc thù về cung ứng dịch vụ công của đơn vị đó.

(Xem tiếp trang 27).

Cần coi đất đai là nguồn vốn quan trọng trong cơ cấu đầu tư của Nhà nước. Để sử dụng hợp lý, hiệu quả nguồn vốn này và đảm bảo sự phát triển bền vững, Nhà nước cần coi trọng vai trò của công cụ quy hoạch trong quản lý đất đai, đầu tư cho công tác lập quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch sử dụng đất; đồng thời, nâng cao chất lượng của việc lập, thẩm định và xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Cần hoàn thiện cơ chế sử dụng quỹ đất để tạo vốn xây dựng cơ sở hạ tầng, đặc biệt quan tâm hoàn thiện cơ chế giao đất để thực hiện các dự án. Đây là cách thức chuyển quỹ đất đai thành vốn để đầu tư cơ sở hạ tầng theo phương thức: Nhà nước ứng vốn để xây dựng công trình hạ tầng, sau đó giao đất có thu tiền sử dụng đất thông qua đấu giá. Phương thức này sẽ phát huy tối đa nguồn lực đất đai và giá trị tăng lên của đất do quy hoạch và hạ tầng đều tập trung vào ngân sách nhà nước.

Năm là, tranh thủ sự quan tâm của các nhà tài trợ trong việc nâng cao năng lực đánh giá, thẩm định hiệu quả các dự án đầu tư của Nhà nước. Giảm mạnh hơn nữa số

lượng DNNN, tăng cường kiểm soát tài chính các tập đoàn kinh tế vì dư nợ của các đơn vị này rất lớn và hiệu quả kinh doanh chưa tương xứng với quy mô vốn. Đồng thời, hỗ trợ ra đời các tổ chức phi chính phủ bằng những đơn đặt hàng từ Chính phủ “mua” phần biện của quân chúng. Những phần biện của hiệp hội phi chính phủ sẽ làm cho các chương trình đầu tư công nói riêng và chi tiêu công nói chung trở nên minh bạch và sát hợp thực tiễn hơn. Khuyến khích khu vực tư phát triển. Nhà nước không nên chỉ dành những cơ hội kinh doanh tốt cho các DNNN mà cần chia đều cho doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế. Tìm cách thu hút các nhà đầu tư, nhất là những nhà đầu tư có tiềm lực và kinh nghiệm của nước ngoài thông qua ban hành chế độ chính sách liên quan đến kinh phí thuê đất, thuế, phối hợp di dời, vốn tín dụng ưu đãi... Hướng các nhà đầu tư tư nhân vào các công trình quan trọng thuộc lĩnh vực kết cấu hạ tầng với tư cách nhà thầu phụ hoặc nhà cung cấp các sản phẩm phụ trợ □

* * * * *

CÁC VƯỚNG MẮC TRONG QUÁ TRÌNH TRIỂN KHAI...

(Tiếp theo trang 21)

Bốn là, công khai, dân chủ trong quá trình chuẩn bị và triển khai thực hiện là yếu tố quyết định dẫn đến sự thành công của cơ chế tự chủ.

Năm là, xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá từng cá nhân là một điều kiện quan trọng để tiếp tục tạo ra động lực của cơ chế tự chủ. Nếu sự cố gắng của mỗi cơ quan và cá nhân không được đánh giá công bằng thì sẽ dần dần bào mòn động lực của họ. Hệ thống đánh giá hiện tại theo hướng cào bằng kết quả hoạt động của mỗi cá nhân sẽ không khuyến khích người làm tốt

cũng như không nghiêm khắc xử lý những người làm việc tồi. Điều này đối lập với mục đích cốt lõi của cải cách hành chính là hướng đến nền hành chính công quản lý theo kết quả hoặc theo đầu ra.

Việc đánh giá kết quả hoạt động trước hết đòi hỏi xác định rõ trách nhiệm của mỗi cơ quan như là cơ sở để đánh giá. Để bảo đảm tính khách quan, các cơ quan cấp trên nên tiến hành đánh giá kết quả hoạt động của cơ quan cấp dưới. Trong quá trình đó, có thể xem xét đến kết quả tự đánh giá của các cơ quan cấp dưới, song vẫn cần kiểm tra và xác nhận lại □