

QUẢN LÝ TÀI SẢN CÔNG TRONG CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC CÁC HẠN CHẾ VÀ GIẢI PHÁP

PGS. TS LÊ CHI MAI*

Một bộ phận khá lớn các của cải của xã hội được tích lũy lại dưới dạng tài sản công. Tài sản công là những tài sản thuộc sở hữu nhà nước, phạm vi tài sản công rất rộng lớn. Đối với các cơ quan hành chính nhà nước (CQHCCN) - nơi chấp hành quyền lực nhà nước thông qua việc thực hiện các hoạt động quản lý nhà nước, tài sản công là điều kiện vật chất cơ bản cho các cơ quan này thực thi các chức năng, nhiệm vụ của mình. Quy mô và mức độ hiện đại của tài sản công trong các CQHCCN phần nào nói lên tính uy nghiêm của cơ quan thực thi quyền lực nhà nước và mức độ tiện nghi để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước.

Hệ thống CQHCCN được tổ chức từ trung ương đến địa phương, bao gồm Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan trực thuộc chính phủ, UBND các cấp (tỉnh, huyện, xã) và các cơ quan chuyên môn trực thuộc UBND. Khối lượng tài sản công phục vụ hoạt động của hệ thống CQHCCN rất đáng kể, bao gồm trụ sở làm việc (đất đai, nhà, công trình xây dựng khác gắn liền với đất đai, các tài sản khác gắn liền với đất đai); phương tiện vận tải (ô tô và các phương tiện vận tải khác); máy móc, trang thiết bị, phương tiện làm việc và các tài sản khác.

Nhà nước là người chủ sở hữu các tài sản công, có nghĩa là Nhà nước có quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định

đoạt các tài sản công đó. Song việc trực tiếp quản lý và sử dụng các tài sản công này được giao cho các chủ thể khác nhau trong nền kinh tế thực hiện. Các CQHCCN cũng là một loại chủ thể trực tiếp quản lý, khai thác và sử dụng tài sản công được Nhà nước giao cho để thực thi các chức năng, nhiệm vụ của mình.

Trong những năm qua, tài sản công trong các CQHCCN đã tạo điều kiện vật chất quan trọng cho các cơ quan này thực thi chức năng quản lý nhà nước. Cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội, sự tăng trưởng GDP và sự gia tăng ngân sách nhà nước (NSNN), tài sản công trong khu vực hành chính nhà nước đã tăng lên cả về quy mô, giá trị, chất lượng và mức độ hiện đại. Nhà nước cũng từng bước hoàn thiện cơ chế quản lý đối với tài sản công nói chung, tài sản công đối với các CQHCCN nói riêng. Hệ thống chính sách, pháp luật về quản lý tài sản công trong khu vực hành chính, sự nghiệp đã được ban hành tương đối đồng bộ, được đổi mới từng bước thích ứng với các yêu cầu mới trong bối cảnh phát triển kinh tế thị trường. Đặc biệt, ngày 03-6-2008, Quốc hội đã ban hành *Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước*. Tiếp đó, ngày 03-6-2009, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 52/2009/NĐ-CP quy định chi tiết hướng dẫn thi hành một số điều của *Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà*

* Học viện Hành chính.

nước. Điểm nổi bật của Luật này là tách bạch về cơ chế quản lý tài sản công giữa cơ quan hành chính với đơn vị sự nghiệp công lập để phù hợp với đặc điểm, tính chất hoạt động của từng loại hình cơ quan, đơn vị nhằm góp phần nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng tài sản công. Bộ máy quản lý nhà nước về tài sản công đã được củng cố và hoàn thiện hơn, bao gồm Cục quản lý công sản thuộc Bộ Tài chính, tại một số bộ ngành khác có Phòng quản lý công sản (tổ quản lý công sản) thuộc Vụ kế hoạch tài chính; ở cấp địa phương có Chi cục quản lý công sản hoặc Phòng quản lý công sản thuộc Sở Tài chính.

Việc quản lý tài sản công trong các CQHCCN khác với quản lý tài sản công trong các đơn vị sự nghiệp là ở chỗ các tài sản công ở đây có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước và chỉ có thể được bổ sung bằng mua sắm từ NSNN. Trong khi đó, việc hình thành và mua sắm tài sản công trong các đơn vị sự nghiệp theo luật mới sẽ có các nguồn khác từ kinh phí huy động ngoài NSNN, từ lợi nhuận thu được do cho thuê, liên kết liên doanh cung ứng dịch vụ công. Vì vậy, quản lý tài sản công trong các CQHCCN đòi hỏi tính kinh tế, tính trách nhiệm và tính trung thực rất cao để phù hợp với sự khan hiếm nguồn lực của NSNN.

Tuy nhiên, thực tiễn quản lý tài sản công nói chung và quản lý tài sản công trong các CQHCCN vẫn đang đặt ra những vấn đề bức xúc cần quan tâm giải quyết. Có thể nêu lên một số vấn đề bức thiết đang đặt ra trong quản lý tài sản công tại các CQHCCN như sau:

Thứ nhất, tình trạng mua sắm tài sản công còn lãng phí.

Trong những năm qua, Nhà nước đã đầu tư rất lớn cho việc xây mới, cải tạo, mở rộng trụ sở các CQHCCN. Số liệu theo dõi của Cục quản lý công sản cho thấy từ năm 1996-2005, Nhà nước đã đầu tư khoảng

12.600 tỉ đồng cho 7.132 dự án của các cơ quan nhà nước trung ương và địa phương liên quan đến trụ sở, số diện tích tăng thêm là 1.957.000 m² sàn; trong đó, 3.917 dự án xây dựng mới, còn lại là 3.215 dự án mở rộng, nâng cấp. Phần lớn các dự án này diễn ra tại địa phương - chiếm 57,6% tổng số dự án, bởi vì trong giai đoạn này có rất nhiều tỉnh xây dựng mới cơ sở vật chất do chia tách, sáp nhập¹.

Thất thoát lãng phí trong đầu tư xây dựng cơ bản từ nguồn NSNN nói chung chiếm khoảng từ 10-30% tổng vốn đầu tư XDCCB. Do buông lỏng quản lý, thiếu sự thanh tra, kiểm tra của các cơ quan chức năng nên việc thất thoát, lãng phí xảy ra ở tất cả các khâu của đầu tư xây dựng cơ bản: từ khâu lập dự án đầu tư, thẩm định phê duyệt dự án, bố trí kế hoạch cấp vốn đầu tư, tiến hành thủ tục xin giao đất và giấy phép xây dựng, giải phóng mặt bằng, khảo sát, thiết kế xây dựng, thi công công trình cho đến nghiệm thu và thanh quyết toán vốn đầu tư.

Bên cạnh đó, hàng năm, các CQHCCN thực hiện mua sắm một khối lượng lớn tài sản khác như các phương tiện đi lại, máy móc, trang thiết bị. Đây cũng là một lỗ hổng đáng kể trong chi tiêu NSNN. Theo quy định hiện hành, việc mua sắm các tài sản này phải qua đấu thầu hoặc thẩm định giá. Song trên thực tế xảy ra những hiện tượng như:

- Việc mua sắm tài sản công không trên cơ sở thẩm định về tiêu chuẩn, định mức, do đó, dẫn đến mua sắm tài sản công vượt tiêu chuẩn, định mức diễn ra phổ biến. Chẳng hạn, Kiểm toán nhà nước đã phát hiện Văn phòng Bộ Y tế mua sắm vượt tiêu chuẩn, định mức 10 xe ô tô, tỉnh Lạng Sơn mua sắm vượt tiêu chuẩn, định mức 37 xe...².

- Việc đấu thầu, thẩm định giá mang tính hình thức. Thực tế tại TP. Hồ Chí Minh cho thấy, số tài sản công được đấu thầu

công khai chỉ chiếm khoảng 5-6%, còn lại chủ yếu là chỉ định thầu - khoảng 32-35%, chào hàng cạnh tranh - trên 30% và còn lại là các hình thức mua sắm khác³.

- Việc mua sắm tài sản công không đồng bộ, dẫn đến chỗ những tài sản đã được mua không được sử dụng hoặc sử dụng sai mục đích, gây thất thoát lãng phí. Chẳng hạn, đề án 112 đã đầu tư mua sắm phần cứng cho nhiều đơn vị trong khi chưa có phần mềm ứng dụng...

Thứ hai, sử dụng tài sản công kém hiệu quả.

Nhiều tài sản công được đầu tư xây dựng, mua sắm song lại không được đưa vào sử dụng, dẫn đến hư hỏng, gây lãng phí và làm giảm hiệu quả của tài sản. Chẳng hạn, kết quả kiểm toán nhà nước năm 2007-2008 cho thấy công trình giảng đường 500 chỗ của Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh hoàn thành từ tháng 02-2006 mà đến năm 2007 vẫn chưa đưa vào sử dụng, hạng mục đường hầm trong dự án cải tạo Viện hải dương học Nha Trang với vốn đầu tư hơn 7 tỉ đồng đã hoàn thành từ năm 2002 vẫn chưa được đưa vào sử dụng...⁴.

Thứ ba, thiếu sự ghi chép, đánh giá giá trị và tổng kết tài sản. Các cơ quan hành chính trực tiếp quản lý tài sản công và các cơ quan chủ quản chưa tuân thủ đúng chế độ báo cáo, thậm chí một số đơn vị không báo cáo về tình hình quản lý sử dụng tài sản công, đặc biệt là trụ sở làm việc theo đúng chế độ. Hàng năm, các CQHCCN không thực hiện việc xác định giá trị còn lại của các tài sản công. Do đó cơ quan quản lý không nắm bắt được tổng thể tình hình biến động tài sản công. Mặc dù chúng ta có mô hình quản lý tập trung về tài sản công, nhưng lại không theo dõi được một cách thống nhất sự biến động tài sản của các cấp. Một nguyên nhân quan trọng là cơ quan quản lý về tài sản công hiện còn thiếu hẳn hệ thống cơ sở dữ liệu và phần mềm

theo dõi về giá trị và sự biến động tài sản công trong các đơn vị hành chính, sự nghiệp. Số liệu thống kê bị gián đoạn, không có độ chính xác cao, phải điều chỉnh rất nhiều cho hợp lý khi kiểm kê.

Thứ tư, tổ chức bộ máy và nhân sự quản lý tài sản công chưa phù hợp. Mặc dù đã hình thành một cơ quan chuyên trách thuộc Bộ Tài chính đại diện cho Nhà nước - chủ sở hữu - thống nhất quản lý tài sản công trên phạm vi cả nước, song trên thực tế Cục quản lý công sản hầu như không thể quản lý, theo dõi và kiểm tra tình hình tài sản công ở các cơ quan trung ương cũng như ở địa phương. Bởi lẽ theo quy định hiện hành, mọi việc đầu tư, mua sắm và xử lý tài sản đều do các bộ, ngành quyết định (trừ một số tài sản lớn), song các bộ ngành chưa thực hiện nghiêm túc chế độ báo cáo tình hình tài sản công cho Cục quản lý công sản. Tại một số địa phương, cơ quan quản lý tài sản công không tồn tại độc lập, mà hòa nhập vào các bộ phận khác của Sở Tài chính nên không chú trọng đúng mức tới việc quản lý tài sản công. Đội ngũ cán bộ quản lý chuyên trách về tài sản công rất mỏng và còn nhiều bất cập, do đó, cơ quan quản lý tài sản công không thể đi sâu sát, khó thực hiện kiểm tra giám sát trên diện rộng. Việc phân cấp quản lý tài sản công, nhất là trụ sở làm việc chưa rõ ràng và triệt để, dẫn đến chỗ không xác định được trách nhiệm khi xảy ra sai phạm, tạo điều kiện cho tệ nạn tham nhũng, gây thất thoát nghiêm trọng. Thẩm quyền, trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền trong thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài sản công chưa được xác định cụ thể, dẫn tới sự chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ.

Thứ năm, thiếu sự thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm phù hợp. Việc thanh tra, kiểm tra thực hiện các cơ chế, chính sách, chế độ trong mua sắm, quản lý và sử dụng tài sản công còn yếu và chưa được coi trọng đúng mức. Thậm chí tại một số nơi, trong nhiều năm các cơ quan chức năng

chưa thực hiện thanh tra, kiểm tra. Các vi phạm trong quản lý, sử dụng tài sản công chưa được xử lý dứt điểm, kiên quyết, mà còn mang tính hình thức, hành chính nên tác dụng giáo dục và ngăn chặn còn hạn chế.

Những hạn chế nói trên trong quản lý, sử dụng tài sản công đòi hỏi phải có một sự đổi mới cơ bản trong lĩnh vực này. Để *Luật Quản lý sử dụng tài sản nhà nước* phát huy tác dụng trên thực tế, cần đẩy mạnh việc quản lý tài sản công trên một số mặt sau đây:

Một là, hoàn thiện các thể chế của Nhà nước về quản lý, sử dụng tài sản công tại các CQHCCN. Bên cạnh các văn bản khung về quản lý, sử dụng tài sản công như *Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước*, cần tiếp tục xây dựng và hoàn thiện các văn bản cụ thể về quản lý, sử dụng tài sản công đối với từng loại tài sản và theo chủ thể quản lý. Trong điều kiện nước ta vẫn đang áp dụng cơ chế quản lý theo đầu vào, cần chú ý hoàn thiện hệ thống các văn bản quy định về tiêu chuẩn, chế độ và định mức mua sắm và sử dụng tài sản công. Việc xây dựng các chế độ, định mức cần bảo đảm tính khoa học, cập nhật và tính khả thi.

Hai là, xây dựng cơ chế quản lý tài sản công trong mỗi cơ quan, đơn vị. Trên cơ sở *Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước* cũng như các văn bản hướng dẫn, đồng thời căn cứ vào quyền tự chủ về tài chính đã được xác lập đối với CQHCCN, cần có quy định bắt buộc mỗi cơ quan xây dựng quy chế cụ thể về quản lý sử dụng từng loại tài sản công tại cơ quan mình. Quy chế được xây dựng và triển khai một cách công khai, dân chủ. Áp dụng cơ chế khoán đối với những loại tài sản công nào có thể khoán được.

Ba là, cải tiến việc mua sắm tài sản công để nâng cao hiệu quả mua sắm. Có thể thấy, mua sắm công là một lĩnh vực dễ

phát sinh tham nhũng. Việc hoàn thiện mua sắm công cần tập trung vào tính công khai, minh bạch trong quy trình mua sắm. Cụ thể là cần tăng cường khả năng tiếp cận của các cán bộ, công chức trong cơ quan đối với các thông tin, tài liệu liên quan đến mua sắm công của đơn vị. Lựa chọn những người có đủ năng lực và trung thực tham gia vào việc mua sắm công. Trong điều kiện nước ta vẫn đang áp dụng cơ chế quản lý theo đầu vào, việc chấp hành các tiêu chuẩn định mức trong mua sắm công là cần thiết, tuy nhiên cần rà soát định kỳ hàng năm các tiêu chuẩn, chế độ, định mức này cho cập nhật với tình hình cụ thể và có sự giám sát thực hiện việc tuân thủ các tiêu chuẩn, chế độ, định mức nói trên.

Tiến tới thực hiện đúng quy định về đầu thầu công khai trong mua sắm công đối với những hàng hóa dịch vụ theo quy định (với mức giá trị nhất định và được gia tăng theo lạm phát), hạn chế đến mức thấp nhất các hình thức khác trong mua sắm công vì đây chính là những kẽ hở để thất thoát và lãng phí tài sản công.

Gắn kết việc mua sắm công với kết quả đầu ra qua sử dụng tài sản công đó, tránh tình trạng tài sản được mua về song không được sử dụng hoặc sử dụng với công suất thấp.

Bốn là, thực hiện nghiêm khắc chế độ theo dõi, ghi chép biến động, đánh giá và chế độ báo cáo tài sản công tại các CQHCCN. Trước hết, các cơ quan quản lý tài sản công cần ban hành những quy định và hướng dẫn cụ thể về các hoạt động nói trên, đồng thời tổ chức tập huấn rộng rãi cho đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý tài sản công tại các cơ quan, đơn vị và các cấp chính quyền địa phương. Quy định chặt chẽ về chế độ báo cáo tình hình mua sắm, quản lý và sử dụng tài sản công tại các cơ quan đơn vị, hình thành các biểu mẫu báo cáo và xử lý nghiêm khắc đối với việc vi phạm chế độ báo cáo nói trên. Để có thể làm tốt nội dung trên, cần đẩy mạnh

ứng dụng công nghệ thông tin trong theo dõi và quản lý sử dụng tài sản công. Xây dựng phần mềm trong quản lý từng loại tài sản công và sử dụng các dữ liệu tích hợp được để theo dõi, kiểm tra và đánh giá tình hình biến động tài sản. Đây cũng là cơ sở để xây dựng hệ thống báo cáo về tài sản công và kết nối mạng với các cơ quan quản lý tài sản công chức năng để bảo đảm sự thống nhất và cập nhật thông tin về tài sản công.

Năm là, phân cấp quản lý rõ ràng đi đôi với kiện toàn tổ chức và hoạt động của các cơ quan quản lý công sản ở trung ương và địa phương. Xác định rõ trách nhiệm của từng cấp chính quyền (kể cả cấp huyện và cấp xã) và của các đơn vị trực tiếp sử dụng tài sản công trong việc mua sắm, quản lý và sử dụng tài sản công. Hoàn thiện bộ máy quản lý tài sản công từ trung ương đến địa phương, hình thành phòng quản lý tài sản công thuộc Sở Tài chính tại tất cả các tỉnh và Tổ quản lý tài sản công thuộc Phòng Tài chính cấp huyện. Đặc biệt, cần xác định rõ chức năng nhiệm vụ của các đơn vị này trong việc quản lý tài sản công với tư cách là người đại diện chủ sở hữu tài sản công. Tại các bộ ngành, cơ quan hành chính cần có cán bộ chuyên trách thuộc Vụ, Phòng Tài chính - Kế toán trực tiếp theo dõi và quản lý tài sản công của cơ quan. Cơ quan quản lý công sản cần chú trọng đến chức năng quản lý tài sản công trong các cơ quan hành chính, điều phối tài sản công giữa các đơn vị cho phù hợp và làm tốt công tác kiểm tra, giám sát đối với tài sản công.

Sáu là, nâng cao chất lượng hoạt động kiểm tra, giám sát về mua sắm, quản lý và sử dụng tài sản công. Thực hiện thanh tra, kiểm tra theo định kỳ hàng năm hoặc đột xuất về tình hình mua sắm, quản lý, sử dụng và xử lý tài sản công trong các CQHCNN và đề xuất các biện pháp giải quyết các hạn chế đặt ra. Cần công khai kết quả thanh kiểm tra tại cơ quan cũng

như trên các phương tiện thông tin của bộ, ngành, địa phương nhằm hạn chế, đi đến xóa bỏ tình trạng quản lý, sử dụng tài sản công sai quy định của Nhà nước. Đối với các vi phạm về mua sắm, quản lý tài sản công cần có các biện pháp xử lý nghiêm khắc và kịp thời theo đúng quy định của Nhà nước. Xử lý trách nhiệm người trực tiếp tham gia và cả trách nhiệm người đứng đầu cơ quan về các vi phạm trong quản lý, sử dụng tài sản công.

Bảy là, hình thành các cơ quan chức năng về mua sắm công và quản lý tài sản công. Nghiên cứu và thí điểm mô hình Tổng công ty đầu tư và kinh doanh bất động sản nhà nước nhằm thống nhất trong việc đầu tư xây dựng và quản lý trụ sở làm việc của các CQHCNN. Tổng công ty chịu trách nhiệm xây dựng, vận hành, sửa chữa và cho thuê trụ sở làm việc cho các CQHCNN, đồng thời định kì theo dõi sự biến động tăng giảm về giá trị và định giá các bất động sản theo biến động của thị trường. Thí điểm thành lập Trung tâm dịch vụ xe công như một doanh nghiệp dịch vụ công, có trách nhiệm tổ chức cho các cơ quan đơn vị thuê xe theo hợp đồng; bảo đảm đưa đón đúng lịch trình, thời gian và chất lượng theo yêu cầu của CQHCNN; tổ chức bảo dưỡng sửa chữa xe và thanh lý xe.

Mặc dù quản lý tài sản công là một nội dung rất quan trọng, nhưng nó chưa nhận được sự chú ý tương xứng của các nhà lãnh đạo, quản lý ở các ngành, các cấp. Nếu không có quyết tâm và chiến lược hành động cụ thể thì quản lý tài sản công sẽ vẫn là một mảng còn mờ tối trong bức tranh quản lý tài chính công hiện nay □

1. Cục quản lý công sản, Bộ Tài chính: Báo cáo tổng kết công tác quản lý tài sản công 10 năm (1995-2005).

2, 4. Kiểm toán Nhà nước: Báo cáo kết quả kiểm toán năm 2007, 2008.

3. Sở Tài chính TP Hồ Chí Minh: Báo cáo tình hình mua sắm tài sản 2003-2006.