

GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ TÀI SẢN CÔNG TẠI CÁC ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP

*Nguyễn Thị Hải Vân, Nguyễn Khắc Linh **

Ngày tòa soạn nhận được bài báo: 02/12/2020

Ngày nhận kết quả phản biện đánh giá: 03/6/2021

Ngày bài báo được duyệt đăng: 25/6/2021

Tóm tắt: Tài sản công là nguồn lực nội sinh của đất nước, góp phần quan trọng vào quá trình sản xuất cũng như quản lý xã hội, cung cấp nguồn lực tài chính cho đầu tư phát triển, phục vụ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Tuy nhiên, tài sản công không phải là vô hạn. Vì vậy đối với một quốc gia, việc quản lý, tạo lập, khai thác và sử dụng tài sản công một cách có hiệu quả là một đòi hỏi cần thiết, là nhiệm vụ quan trọng của Nhà nước ở mọi quốc gia, góp phần không nhỏ vào việc hỗ trợ xây dựng và phát triển đất nước. Bài viết đánh giá thực trạng quản lý tài sản công hiện nay và đưa ra một số khuyến nghị.

Từ khóa: Tài sản công; Quản lý tài sản công; Đơn vị sự nghiệp công

I. Đặt vấn đề

Tất cả Tài sản công (TSC) đều do Nhà nước là chủ sở hữu, và Nhà nước giao quản lý trực tiếp sử dụng tài sản cho các cơ quan, đơn vị thuộc bộ máy nhà nước. Tài sản công tại cơ quan nhà nước (CQNN) và đơn vị sự nghiệp (ĐVSN) công lập bao gồm trụ sở làm việc, phương tiện đi lại và tài sản khác gắn liền với đất; quyền sử dụng đất đối với đất dùng để xây dựng trụ sở làm việc, cơ sở hoạt động sự nghiệp của cơ quan, tổ chức, đơn vị; máy móc, phương tiện vận tải, trang thiết bị làm việc và các tài sản khác do pháp luật quy định. TSC là cơ sở vật chất cần thiết để tiến hành các hoạt động quản lý nhà nước, các hoạt động sự nghiệp công và các hoạt động xã hội khác. Cơ quan nhà nước, đơn vị sự

nh nghiệp công lập không có quyền sở hữu tài sản công mà chỉ có quyền quản lý, sử dụng các tài sản này để thực hiện nhiệm vụ được giao. Các cơ quan trên không được sử dụng vào mục đích cá nhân, kinh doanh, và mục đích khác, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác mà phải sử dụng tài sản phải đúng mục đích, đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức do Nhà nước quy định.

Nhà nước là một chủ thể đặc biệt của xã hội, là người đại diện cho tất cả các thành viên trong cộng đồng, do đó nhà nước có chủ quyền đối với tài sản quốc gia, là người đại diện chủ sở hữu tài sản công. Với vai trò là đại diện chủ sở hữu đối với tài sản công, Nhà nước có quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt. Nhà nước là đại diện chủ sở hữu về

* Học viện Chính trị An ninh nhân dân

tài sản và giao cho các cơ quan, tổ chức, đơn vị quản lý và sử dụng để phục vụ công tác cho bộ máy của Nhà nước. Việc nâng cao hiệu quả quản lý TSC trong các CQNN và ĐVSN công lập là cần thiết do một số nguyên nhân sau:

Thứ nhất, TSC trong các CQNN và ĐVSN công lập chiếm một tỷ trọng và giá trị rất lớn là tiền đề, là yếu tố vật chất để Nhà nước có thể tổ chức thực hiện các mục tiêu kinh tế xã hội đề ra. Thực tế chỉ ra rằng tài sản công phản ánh sức mạnh kinh tế của đất nước. Tuy nhiên tài sản công không phải là vô hạn vì vậy đối với một quốc gia việc quản lý, tạo lập, khai thác và sử dụng TSC một cách có hiệu quả là đòi hỏi cần thiết, là nhiệm vụ quan trọng của Nhà nước ở mọi quốc gia, góp phần không nhỏ vào việc hỗ trợ xây dựng và phát triển đất nước.

Thứ hai, góp phần kích thích quá trình phát triển kinh tế xã hội của quốc gia. Những yếu kém trong quản lý và sử dụng TSC trong các CQNN và ĐVSN công lập dẫn đến thất thoát, lãng phí, từ đó làm suy giảm nguồn nội lực của đất nước. Do đó cần thiết phải nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý TSC, từ đó hướng hoạt động sử dụng TSC phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia.

Thứ ba, Quản lý tốt TSC trong các CQNN và ĐVSN công lập sẽ đảm bảo việc thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ được giao, qua đó thể hiện được trình độ hiện đại hoá nền hành chính quốc gia. Do TSC hình thành chủ yếu từ nguồn chi tiêu công, do vậy việc sử dụng tiết kiệm, chống thất thoát lãng phí là trách nhiệm, là nghĩa vụ của mọi cán bộ công chức trong CQHC, ĐVSN công lập.

Thứ tư, Việc quản lý TSC trong các CQNN và ĐVSN công lập hiệu quả, tiết kiệm sẽ góp phần nâng cao uy tín của Nhà nước cũng như các cán bộ công chức nhà nước. Mang lại ý nghĩa kinh tế, chính trị, xã hội to lớn. Qua đó củng cố niềm tin, đáp ứng mong muốn, nguyện vọng của mọi công dân.

Hiện nay, cùng với quá trình đổi mới quản lý tài chính trong thời gian qua, công tác quản lý tài sản công tại cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công tại Việt Nam đã có những tiến bộ đáng kể như: Đã tạo lập được khuôn khổ pháp lý tương đối đầy đủ cho công tác quản lý, sử dụng TSC tại CQNN và ĐVSN công lập; Đã xác định tương đối cụ thể thẩm quyền, trách nhiệm trong công tác quản lý nhà nước đối với TSC, quyền và nghĩa vụ của các cơ quan, tổ chức, đơn vị trong quản lý, sử dụng TSC; Cơ sở dữ liệu quốc gia về TSC được hình thành, cập nhật kịp thời, tương đối chính xác về số lượng, giá trị, hiện trạng của tài sản nhà nước; Triển khai mua sắm tài sản theo phương thức tập trung; Từng bước hình thành các khu hành chính tập trung...

Tuy nhiên vẫn còn nhiều tồn tại hạn chế như: Tình trạng sử dụng vượt tiêu chuẩn định mức gây lãng phí, cho thuê, mượn tài sản công không đúng quy định, tự ý sắp xếp, xử lý làm thất thoát tài sản; Đầu tư xây dựng trụ sở làm việc còn xa hoa, lãng phí, việc quản lý, sử dụng trụ sở làm việc chưa hiệu quả, sai mục đích; Việc triển khai mua sắm TSC theo phương thức tập trung còn chậm... đang đặt ra yêu cầu phải thống kê và quản lý hiệu quả lượng tài sản này.

TSC nói chung và tài sản công tại cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công

lập nói riêng cần phải được quản lý khoa học, chặt chẽ qua đó góp phần sử dụng tiết kiệm và có hiệu quả đáp ứng tốt các yêu cầu hoạt động bình thường của cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập. Mặc dù đã có những tiến bộ trong quá trình quản lý TSC ở Việt Nam trong thời gian qua tuy nhiên tình trạng thất thoát, lãng phí, sử dụng không đúng quy định ... vẫn tiếp tục diễn ra.

II. Cơ sở lý thuyết trong quản lý tài sản công

2.1. Tài sản công tại CQNN và ĐVSN công lập

Tại các nước Xã hội chủ nghĩa, Nhà nước đại diện quyền lợi cho toàn dân nên là người đại diện sở hữu đối với toàn bộ những tài sản thuộc sở hữu toàn dân. Do đó có nhiều quan điểm hiểu đồng nhất khái niệm giữa TSC và tài sản nhà nước. Theo Điều 53 Hiến pháp năm 2013: “Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”.

Theo Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước năm 2008: Tài sản nhà nước tại cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, đơn vị sự nghiệp công lập, 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 (sau đây gọi chung là cơ quan, tổ chức, đơn vị), bao gồm trụ sở làm việc và tài sản khác gắn liền với đất; quyền sử dụng đất đối với đất dùng để xây dựng trụ sở làm việc, cơ sở hoạt động sự nghiệp của cơ quan, tổ chức, đơn vị; máy móc, phương tiện vận

tải, trang thiết bị làm việc và các tài sản khác do pháp luật quy định.

Tài sản công tại cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập được hình thành từ các nguồn: i) Nhà nước giao bằng hiện vật, quyền sử dụng đất từ nguồn tài sản do Nhà nước đang quản lý; (ii) Nhà nước giao ngân sách để đầu tư xây dựng; (iii) Nhà nước giao ngân sách để mua sắm tài sản. Tài sản phục vụ hoạt động của quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập có thể được đáp ứng bằng hình thức Nhà nước trang bị cho các cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân, Nhà nước cấp kinh phí để các cơ quan, đơn vị, tổ chức và cá nhân thuê tài sản phục vụ công tác hoặc Nhà nước khoán kinh phí cho cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân để tự túc kinh phí phục vụ công tác.

2.2. Quản lý tài sản công

Quản lý TSC tại CQNN và ĐVSN công lập là sự tác động của các cơ quan quản lý nhà nước thông qua cơ chế, chính sách do Nhà nước ban hành đến các cơ quan, đơn vị được giao quản lý, sử dụng TSC tại CQNN và ĐVSN công lập nhằm đảm bảo tài sản công và nguồn kinh phí ngân sách nhà nước được đầu tư, mua sắm, khai thác, sử dụng và xử lý một cách hiệu quả, tiết kiệm và phục vụ tốt cho hoạt động của các cơ quan. Do đó việc quản lý, sử dụng TSC phải được tổ chức thực hiện theo những nguyên tắc cơ bản sau:

- Phải xác định rõ chủ thể quản lý, sử dụng tài sản theo từng cơ quan, tổ chức đơn vị quản lý, sử dụng. Các cơ quan, đơn vị phải có trách nhiệm sử dụng tài sản theo đúng mục đích được giao, đảm bảo tiết kiệm, hiệu quả. Trong quá trình quản lý sử dụng nếu phát sinh sai phạm phải

quy trách nhiệm rõ tới từng cơ quan đơn vị cụ thể.

- TSC bao gồm nhiều loại khác nhau được quản lý và sử dụng bởi nhiều cơ quan, tổ chức, đơn vị. Để đảm bảo việc sử dụng đúng theo mục đích, công bằng và tiết kiệm cần phải có hệ thống cơ chế, chính sách, chế độ quản lý, sử dụng tài sản công thống nhất. Bên cạnh đó phải có sự phân công, phân cấp, trách nhiệm cụ thể cho từng cơ quan nhà nước cũng như trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan nhà nước. Qua đó thể hiện sự thống nhất trong quản lý nhà nước về tài sản.

- Việc sử dụng tài sản công phải đúng mục đích, đúng chế độ, tiêu chuẩn và định mức. Cùng với đó việc sử dụng phải tiết kiệm và đem lại hiệu quả qua đó đạt được lợi ích tối đa lâu dài cho Nhà nước và cho nhân dân (Không sử dụng trụ sở làm việc để ở, không sử dụng xe ô tô công vào mục đích cá nhân...)

- Để đảm bảo việc sử dụng tài sản công một cách hiệu quả, tiết kiệm, tuân thủ đúng quy định, quy trình kỹ thuật tài sản cần phải được bảo dưỡng, sửa chữa, bảo vệ một cách hợp lý, khoa học tránh trường hợp khai thác quá mức dẫn đến hỏng hóc, lãng phí.

- Nhằm tăng cường sự giám sát của cán bộ, công chức và toàn thể nhân dân đối với việc quản lý, sử dụng tài sản công cần phải công khai, minh bạch toàn bộ quá trình đầu tư, mua sắm, sử dụng, qua đó giúp xử lý kịp thời mọi hành vi vi phạm chế độ quản lý cũng như quy định của pháp luật.

III. Phương pháp nghiên cứu:

- Phương pháp thống kê: Tác giả sử dụng số liệu thống kê thích hợp để phục vụ cho việc phân tích thực trạng công tác quản lý TSC tại CQNN và ĐVSN công lập.

- Phương pháp phân tích tổng hợp: đánh giá thực trạng cơ chế quản lý TSC tại CQNN và ĐVSN công lập ở Việt Nam từ th o Luật Quản lý, sử dụng TSNN năm 2008 và hệ thống văn bản có liên quan.

IV. Kết quả và thảo luận.

4.1. Những kết quả đạt được

Trên cơ sở quy định của Chính phủ, tất cả các Bộ, ngành, địa phương văn bản quy định về phân cấp thẩm quyền, trách nhiệm trong việc đầu tư xây dựng, mua sắm, sử dụng, bảo dưỡng, sửa chữa, báo cáo, điều chuyển, thu hồi, thanh lý, tiêu hủy, bán, chuyển nhượng, đi thuê, cho thuê tài sản công. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật (Luật Quản lý, sử dụng TSC, Nghị định 52/2009, Thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính và văn bản phân cấp của các Bộ, ngành, địa phương) đã quy định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của từng cơ quan, đơn vị và Thủ trưởng cơ quan, đơn vị trong quản lý, sử dụng TSC.

Đối với các cơ quan nhà nước, việc quản lý, sử dụng tài sản công được quy định theo hướng chặt chẽ, đảm bảo công năng, mục đích sử dụng, tiêu chuẩn, định mức. Nhà nước bảo đảm tài sản cho cơ quan nhà nước để thực hiện nhiệm vụ được giao. Các cơ quan nhà nước không được sử dụng tài sản công vào mục đích kinh doanh.

Đối với đơn vị sự nghiệp: i) đơn vị sự nghiệp công lập chưa tự chủ tài chính, việc quản lý, sử dụng tài sản công được thực hiện như đối với các cơ quan nhà nước; ii) đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ tài chính được Nhà nước xác định giá trị tài sản công để giao cho đơn vị quản lý theo cơ chế giao vốn cho doanh nghiệp, đơn vị được phép sử dụng tài sản công vào mục đích sản xuất, kinh doanh dịch vụ, cho thuê, liên doanh, liên kết theo quy định tại Luật Quản lý, sử dụng TSC.

Góp phần vào việc thực hành tiết kiệm, phòng, chống tham nhũng, lãng phí. Mua sắm tài sản công theo phương thức tập trung mặc dù mới được thí điểm thực hiện nhưng đã tỏ ra hết sức hiệu quả trong việc tiết kiệm tối đa nguồn ngân sách nhà nước. Tổng hợp báo cáo trong 5 năm thực hiện thí điểm từ các Bộ, ngành và địa phương theo số dự toán và số thực tế mua sắm thì số tiền chênh lệch này là hơn 467 tỷ đồng năm 2008 là 66,6 tỷ đồng; năm 2009 là 109,3 tỷ đồng; năm 2010 là 21,2 tỷ đồng; năm 2011 là 266,5 tỷ đồng và 06 tháng đầu năm 2012 là 5,3 tỷ đồng).

4.2. Định hướng quản lý TSC trong thời gian tới

Để đạt được mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội trên đây, chúng ta phải thực hiện khai thác cao nhất mọi nguồn lực: nguồn nội lực của đất nước và nguồn lực từ bên ngoài, tận dụng mọi khả năng để xây dựng và phát triển nền kinh tế thị trường theo định hướng Xã hội Chủ nghĩa. Tài sản công - nguồn nội lực quan trọng cho đầu tư phát triển. Do vậy quản lý tài sản công trong thời gian tới phải bảo đảm các mục

tiêu sau:

Một là, quản lý chặt chẽ, sử dụng có hiệu quả, tiết kiệm tài sản công phục vụ cho sự nghiệp phát triển kinh tế xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng, ổn định và nâng cao đời sống cán bộ, công chức và toàn thể nhân dân; góp phần thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham nhũng.

Hai là, phân định rõ quyền và trách nhiệm của nhà nước, quyền và nghĩa vụ của các đối tượng được giao quản lý và người trực tiếp sử dụng tài sản công. Phân định rõ quyền hạn, trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước và cơ quan, đơn vị trực tiếp sử dụng tài sản công; phân định rõ tài sản công và tài sản của 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.

Ba là, đáp ứng yêu cầu đổi mới cơ chế quản lý kinh tế. Vận hành đúng các nguyên tắc thị trường có sự điều tiết của Nhà nước. Xử lý hài hoà các lợi ích giữa Nhà nước, tổ chức kinh tế và dân cư. Đổi mới phương thức quản lý tài sản công phù hợp với thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội theo nguyên tắc kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, có sự điều tiết của Nhà nước; Tính đủ giá trị của đất, sử dụng có hiệu quả quỹ đất của CQNN và ĐVSN công lập.

Bốn là, công khai, minh bạch trong quản lý, sử dụng tài sản công. Công khai, minh bạch phải triệt để từ khâu xây dựng, ban hành cơ chế, chính sách đến tổ chức thực hiện và giám sát quá trình thực hiện. Công khai cả những tiêu biểu quản lý, sử dụng tốt và những trường hợp vi phạm

trong quản lý, sử dụng công. Tất cả các hành vi vi phạm quy định về quản lý, sử dụng công đều phải xử lý nghiêm minh, công khai và đúng quy định pháp luật.

V. Kết luận

Tài sản công tại cơ sở dữ liệu quốc gia Việt Nam hiện nay có giá trị lớn đạt 1 triệu tỷ đồng chiếm 27% GDP. Việc quản lý, sử dụng, khai thác hiệu quả TSC có ý nghĩa hết sức quan trọng, đặc biệt trong bối cảnh kinh tế đất nước và thế giới có nhiều biến động với nhiều khó khăn thách thức. Vì thế, Việt Nam cần rút ra những bài học về quản lý TSC trong những năm vừa qua, để xây dựng mô hình quản lý TSC phù hợp trong thời gian tới.

Tài liệu tham khảo:

- [1]. Olga Kaganova and James Mckellar, *Managing Government Property Assets*, The Urban Institute Press, Washington DC, (2006).
- [2]. Hoàng Anh Hoàng, *Góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả quản lý tài sản công tại Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh*, Tạp chí Giáo dục lý luận,, (2016).
- [3]. Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước năm 2008.
- [4]. Nguyễn Ngô Thị Hoài Thu, *Hoàn thiện cơ chế quản lý nhà công sở tại các cơ quan hành chính nhà nước*, Hà Nội, (2018).
- [5]. Trần Diệu An, *Quản lý và sử dụng trụ sở làm việc của cơ quan hành chính ở Việt Nam*, (2016).

Địa chỉ tác giả: Học viện Chính trị An ninh nhân dân

Email: haivan@nava.vn

