

**QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG, DỊCH
VỤ CÔNG VÀ CÔNG SẢN**

CHƯƠNG I: QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

I- TỔNG QUAN VỀ TÀI CHÍNH CÔNG VÀ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

1. Bản chất của tài chính công

Dựa theo một số tiêu chí nhất định, hệ thống tài chính quốc dân được phân loại thành tài chính công và tài chính tư. Tài chính công là một thuật ngữ mới xuất hiện ở Việt Nam, do đó, ít nhiều còn chưa được thống nhất về quan niệm.

Nhiều quan niệm cho rằng thuật ngữ tài chính công được hiểu là sự hợp thành bởi ý nghĩa và phạm vi của hai thuật ngữ “tài chính” và “công”.

Về thuật ngữ tài chính: Theo quan niệm phổ biến, tài chính có biểu hiện bên ngoài là các hiện tượng thu, chi bằng tiền; có nội dung vật chất là các nguồn tài chính, các quỹ tiền tệ; có nội dung kinh tế bên trong là các quan hệ kinh tế-quan hệ phân phối dưới hình thức giá trị (gọi tắt là quan hệ tài chính) nảy sinh trong quá trình tạo lập hoặc sử dụng các quỹ tiền tệ.

Về thuật ngữ công hay công cộng: xét về ý nghĩa, thuật ngữ công có thể hiểu trên các khía cạnh:

Về quan hệ sở hữu (đối với tài sản, các nguồn tài chính, các quỹ tiền tệ) là sở hữu công cộng; Về mục tiêu hoạt động: là vì lợi ích công cộng; Về chủ thể tiến hành hoạt động: là các chủ thể thuộc khu vực công; Về pháp luật điều chỉnh: là các luật công.

Những luận giải trên đây cho phép rút ra nhận xét các đặc trưng của tài chính công là:

Về mặt sở hữu: các nguồn tài chính, các quỹ tiền tệ trong tài chính công thuộc sở hữu công cộng, sở hữu toàn dân mà Nhà nước là đại diện, thường gọi là sở hữu nhà nước.

Về mặt mục đích: các nguồn tài chính, các quỹ tiền tệ trong tài chính công được sử dụng vì lợi ích chung toàn xã hội, của toàn quốc và của cả cộng đồng.

Về mặt chủ thể: các hoạt động thu, chi bằng tiền trong tài chính công do chủ thể thuộc khu vực công tiến hành.

Về mặt pháp luật: các quan hệ tài chính chịu sự điều chỉnh bởi các “luật công”, dựa trên các quy phạm pháp luật mệnh lệnh- quyền uy. Các quan hệ tài chính công là quan hệ kinh tế nảy sinh gắn liền với công việc tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ công mà một bên của quan hệ là chủ thể thuộc khu vực công.

Trong thực tiễn đời sống xã hội, hoạt động tài chính thể hiện ra như là các hiện tượng thu, chi bằng tiền- sự vận động của nguồn tài chính- gắn liền với việc tạo lập hoặc sử dụng quỹ tiền tệ nhất định. Trên phạm vi toàn bộ nền kinh tế, gắn liền với sự hoạt động của các chủ thể trong lĩnh vực kinh tế xã hội khác nhau có các quỹ tiền tệ khác nhau được hình thành và sử dụng. Ví dụ như: Quỹ tiền tệ của hộ gia đình, quỹ tiền tệ của các doanh nghiệp; quỹ tiền tệ của các tổ chức bảo hiểm tín dụng, các quỹ tiền tệ công.

Gắn với chủ thể là Nhà nước, các quỹ tiền tệ công được tạo lập và sử dụng gắn liền với quyền lực kinh tế và chính trị của Nhà nước và thực hiện các chức năng kinh tế xã hội của Nhà nước. Quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ công chính là quá trình Nhà nước tham gia phân phối các nguồn tài chính thông qua hoạt động thu, chi bằng tiền của tài chính công. Các hoạt động thu, chi bằng tiền đó là mặt biểu hiện bên ngoài của tài chính công. Tuy vậy, cần nhận rõ rằng, quá trình diễn ra các hoạt động thu, chi bằng tiền của nhà nước tiến hành trên cơ sở các luật lệ do Nhà nước quy định đã làm nảy sinh các quan hệ kinh tế giữa Nhà nước với chủ thể khác trong xã hội. Đó chính là các quan hệ kinh tế nảy sinh trong quá trình nhà nước tham gia phân phối và sử dụng những nguồn tài chính để tạo lập hoặc sử dụng các quỹ công. Các quan hệ kinh tế đó chính là mặt bản chất bên trong của tài chính công, biểu hiện nội dung kinh tế xã hội của tài chính công.

Từ những phân tích trên đây có thể có khái niệm tổng quát về tài chính công như sau:

Tài chính công là tổng thể các hoạt động thu, chi bằng tiền do Nhà nước tiến hành, nó phản ánh các quan hệ kinh tế nảy sinh trong quá trình tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ công nhằm phục vụ thực hiện các chức năng của Nhà nước và đáp ứng các nhu cầu, lợi ích của toàn xã hội.

Như vậy, tài chính công là một phạm trù kinh tế gắn với thu nhập và chi tiêu của Nhà nước. Tài chính công vừa là nguồn lực để Nhà nước thực hiện các chức năng vốn có của mình, vừa là công cụ để Nhà nước chi phối, điều chỉnh các hoạt động khác của xã hội. Tài chính công là công cụ quan trọng của Nhà nước để thực hiện những nhiệm vụ phát triển kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước.

Cơ cấu tài chính bao gồm:

- Ngân sách nhà nước (trung ương và địa phương).
- Tài chính các cơ quan hành chính nhà nước.
- Tài chính các đơn vị sự nghiệp nhà nước.
- Các quỹ tài chính ngoài ngân sách nhà nước.

2. Các chức năng của tài chính công

Chức năng của tài chính công là các thuộc tính khách quan vốn có, là khả năng bên trong thể hiện tác dụng của xã hội của tài chính.

Tài chính nói chung có hai chức năng cơ bản là chức năng phân phối và chức năng giám đốc. Tài chính công là một bộ phận cấu thành quan trọng của tài chính, có nét đặc thù là gắn với thu nhập và chi tiêu của Chính phủ. Do đó, các chức năng của tài chính công cũng xuất phát từ hai chức năng của tài chính, đồng thời có mở rộng thêm căn cứ vào nét đặc thù của tài chính công. Có thể nêu lên ba chức năng của tài chính công là tạo lập vốn, phân phối lại và phân bổ, giám đốc và điều chỉnh.

2.1. Chức năng tạo lập vốn

Trong nền kinh tế thị trường, vốn tiền tệ là điều kiện và tiền đề cho mọi hoạt động kinh tế-xã hội. Thực ra, chức năng tạo lập vốn là một khâu tất yếu của quá trình phân phối, nên khi nói về chức năng của tài chính nói chung, người ta thường không tách riêng ra thành một chức năng. Tuy nhiên, đối với tài chính công, vấn đề tạo lập vốn có sự khác biệt với tạo lập của các khâu tài chính khác, nó giữ vai trò

quan trọng và có ý nghĩa quyết định đối với toàn bộ quá trình phân phối, vì vậy, có thể tách ra thành một chức năng riêng biệt.

Chủ thể của quá trình tạo lập vốn là Nhà nước. Đối tượng của quá trình này là các nguồn tài chính trong xã hội do Nhà nước tham gia điều tiết. Đặc thù của chức năng tạo lập vốn của tài chính công là quá trình này gắn với quyền lực chính trị của Nhà nước. Nhà nước sử dụng quyền lực chính trị của mình để hình thành các quỹ tiền tệ của mình thông qua việc thu các khoản có tính bắt buộc từ các chủ thể kinh tế xã hội.

2.2. Chức năng phân phối lại và phân bổ

Chủ thể phân phối và phân bổ là nhà nước với tư cách là người nắm giữ quyền lực chính trị. Đối tượng phân phối và phân bổ là các nguồn tài chính công tập trung trong ngân sách Nhà nước và các quỹ tiền tệ khác của Nhà nước, cũng như thu nhập của các pháp nhân và thể nhân trong xã hội mà nhà nước tham gia điều tiết.

Thông qua chức năng phân phối, tài chính công thực hiện sự phân chia nguồn lực tài chính công giữa các chủ thể thuộc Nhà nước, các chủ thể tham gia vào các quan hệ kinh tế với Nhà nước trong việc thực hiện các chức năng vốn có của Nhà nước, chức năng phân phối của tài chính công nhằm mục tiêu công bằng xã hội. Tài chính công, đặc biệt ngân sách nhà nước, được sử dụng làm công cụ để điều chỉnh thu nhập của các chủ thể trong xã hội thông qua thuế và chi tiêu công.

Cùng với phân phối, tài chính công còn thực hiện chức năng phân bổ. Thông qua chức năng này, các nguồn nhân lực tài chính công được phân bổ một cách có chủ đích theo ý chí của Nhà nước nhằm thực hiện sự can thiệp của Nhà nước vào các hoạt động kinh tế-xã hội. Trong điều kiện chuyển từ cơ chế quản lý tập trung quan liêu bao cấp sang cơ chế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước, chức năng phân bổ của tài chính công được vận dụng có sự lựa chọn, cân nhắc, tính toán, có trọng tâm, trọng điểm, nhằm đạt hiệu quả phân bổ cao.

2.3. Chức năng giám đốc và điều chỉnh.

Với tư cách là một công cụ quản lý trong tay Nhà nước, Nhà nước vận dụng chức năng giám đốc và điều chỉnh của tài chính công để kiểm tra bằng tiền đối với quá trình vận động của các nguồn tài chính công và điều chỉnh quá trình đó theo các mục tiêu mà Nhà nước đề ra. Chủ thể của quá trình giám đốc và điều chỉnh là Nhà nước. Đối tượng của sự giám sát đốc và điều chỉnh là quá trình vận động của các nguồn tài chính công tròn sự hình thành vừa sử dụng các quỹ tiền tệ.

Giám đốc bằng đồng tiền là vai trò khách quan của tài chính nói chung. Tài chính công cũng thực hiện sự giám đốc bằng đồng tiền đối với mọi sự vận động cả các nguồn tài chính công, thông qua đó biểu hiện các hoạt động của các chủ thể thuộc Nhà nước. Còn chức năng điều chỉnh của tài chính công được thực hiện trên cơ sở các kết quả của giám đốc, là sự tác động có ý chí của Nhà nước nhằm điều chỉnh các bất hợp lý trong quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ thuộc tài chính công.

3. Quản lý tài chính công

3.1. Khái niệm quản lý tài chính công.

Quản lý nói chung được quan niệm như một quy trình mà chủ thể quản lý tiến hành thông qua việc sử dụng các công cụ và phương pháp thích hợp nhằm tác động và điều khiển đối tượng quản lý hoạt động và phát triển phù hợp với quy luật khách quan và đạt được các mục tiêu đã định.

Trong hoạt động quản lý, các nội dung về chủ thể quản lý, đối tượng quản lý, công cụ và phương pháp quản lý, mục tiêu quản lý là những yếu tố trung tâm đòi hỏi phải xác định đúng đắn.

Quản lý tài chính công là một nội dung của quản lý tài chính và một mặt xã hội nói chung, do đó trong quản lý tài chính công, các vấn đề kể trên cũng là các vấn đề cần được nhận thức đầy đủ.

Trong hoạt động tài chính công chủ thể quản lý tài chính công là nhà nước hoặc các cơ quan được nhà nước giao nhiệm vụ thực hiện các hoạt động tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ công. Chủ thể trực tiếp quản lý tài chính là bộ máy tài chính trong hệ thống cơ quan nhà nước.

Đối tượng của quản lý tài chính công là các hoạt động tài chính công. Nói cụ thể hơn đó là các hoạt động thu chi bằng tiền của Nhà nước; hoạt động tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ công điểm ra trong bộ phận cấu thành của tài chính công, đó cũng là nội dung chủ yếu của quản lý tài chính công.

Trong quản lý tài chính công, các chủ thể quản lý có thể sử dụng nhiều phương pháp quản lý và nhiều công cụ quản lý khác nhau.

Phương pháp tổ chức được sử dụng để thực hiện ý đồ của chủ thể quản lý trong việc bố trí, sắp xếp các mặt hoạt động tài chính công theo nhữn khuôn mẫu đã định và thiết lập bộ máy quản lý phù hợp với các mặt hoạt động đó.

Phương pháp hành chính được sử dụng khi các chủ thể quản lý tài chính công muốn các đòi hỏi của mình phải được các khách thể quản lý tuân thủ một cách vô điều kiện. Đó là khi các chủ thể quản lý ra các mệnh lệnh hành chính.

Phương pháp kinh tế được sử dụng thông qua việc dùng lợi ích vật chất để kích thích tính tích cực của các khách thể quản lý, tức là tác động tới các tổ chức và cá nhân đang tổ chức các hoạt động tài chính công.

Các công cụ quản lý tài chính công bao gồm:

Hệ thống pháp luật thuộc lĩnh vực tài chính công được sử dụng để quản lý và điều hành các hoạt động tài chính công được xem như một loại công cụ quản lý có vai trò đặc biệt quan trọng.

Trong quản lý tài chính công, các công cụ pháp luật được sử dụng để thể hiện dưới dạng cụ thể là chính sách, cơ chế quản lý tài chính, mục lục ngân sách nhà nước (NSNN)

Cùng với pháp luật, hàng loạt các công cụ phổ biến khác được sử dụng trong quản lý tài chính công như: Các chính sách kinh tế tài chính; kiểm tra, thanh tra giám sát; các tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động tài chính công...

Mỗi công cụ kể trên có đặc điểm khác nhau và được sử dụng theo các cách khác nhau nhưng đều nhằm một mục đích là thúc đẩy nâng cao hiệu quả hoạt động tài chính công nhằm đạt tới mục tiêu đã định.

Từ những phân tích kê trên, có thể có khái niệm tổng quát về quản lý tài chính công như sau:

Quản lý tài chính công là hoạt động của các chủ thể quản lý tài chính công thông qua việc sử dụng có chủ định các phương pháp quản lý và công cụ quản lý để tcs động và điều khiển hoạt động của tài chính công nhằm đạt được các mục tiêu đã định.

Thực chất của quản lý tài chính công là quá trình lập kế hoạch, tổ chức, điều hành và kiểm soát hoạt động thu chi của Nhà nước nhằm phục vụ cho việc thực hiện các chức năng nhiệm vụ của Nhà nước có hiệu quả nhất.

3.2. Nguyên tắc quản lý tài chính công.

Hoạt động quản lý tài chính công được thực hiện theo những nguyên tắc cơ bản sau:

- *Nguyên tắc tập trung dân chủ:* Tập trung dân chủ là nguyên tắc hàng đầu trong quản lý tài chính công. Điều này được thể hiện ở quản lý ngân sách nhà nước, quản lý quỹ tài chính nhà nước và quản lý tài chính đối với các cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp. Tập trung dân chủ đảm bảo cho các nguồn lực của xã hội, của nền kinh tế được sử dụng tập trung và phân phối hợp lý. Các khoản thu-chi trong quản lý tài chính công phải được bàn bạc thực sự công khai nhằm đáp ứng các mục tiêu vì lợi ích cộng đồng.

- *Nguyên tắc hiệu quả:* Nguyên tắc, hiệu quả là nguyên tắc quan trọng trong quản lý tài chính công. Hiệu quả trong quản lý tài chính công được thể hiện trên tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế và xã hội. Khi thực hiện các nội dung chi tiêu công cộng, Nhà nước luôn hướng tới việc thực hiện các nhiệm vụ và mục tiêu trên cơ sở lợi ích của toàn thể cộng đồng. Ngoài ra, hiệu quả kinh tế cũng là thước đo quan trọng để Nhà nước cân nhắc khi ban hành các chính sách và các quyết định liên quan đến chi tiêu công. Hiệu quả về xã hội là tiêu thức rất cần quan tâm trong quản lý tài chính công. Mặc dù rất khó định lượng, song những lợi ích của xã hội luôn được đề cập, cân nhắc, thậm chí trọng trong quá trình quản lý tài chính công. Hiệu quả xã hội và hiệu quả kinh tế là hai nội dung quan trọng phải được xem xét đồng thời khi hình thành một quyết định, hay một chính sách chi tiêu ngân sách.

- *Nguyên tắc thống nhất:* Thống nhất quản lý theo những văn bản pháp luật là nguyên tắc không thể thiếu trong quản lý tài chính công. Thống nhất quản lý chính là việc tuân thủ theo một quy định chung từ việc hình thành, sử dụng, kiểm tra thanh tra, thanh quyết toán, xử lý các vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện. Thực hiện nguyên tắc quản lý thống nhất sẽ đảm bảo tính bình đẳng, công bằng, đảm bảo hiệu quả, hạn chế những tiêu cực và những rủi ro khi quyết định các khoản chi tiêu công.

- *Nguyên tắc công khai, minh bạch:* Công khai minh bạch trong động viên, phân phối các nguồn lực tài chính công, là nguyên tắc quan trọng nhằm đảm bảo cho việc quản lý nguồn tài chính công được thực hiện thống nhất và hiệu quả. Thực hiện công khai minh bạch trong quản lý sẽ tạo điều kiện cho cộng đồng có thể giám sát, kiểm soát các quyết định về thu, chi trong quản lý tài chính công, hạn chế những thất thoát và đảm bảo hiệu quả của những khoản thu, chi tiêu công.

4. Mối quan hệ giữa cải cách hành chính và cải cách tài chính công

4.1. Cải cách tài chính công trong xu thế cải cách hành chính

Cải cách hành chính nhà nước là một quá trình chuyển đổi từ nền hành chính theo cơ chế quản lý kế hoạch hóa tập trung sang nền hành chính của cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Quá trình chuyển đổi đó nhằm hình thành và xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hóa; hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có đạo đức, phẩm chất và năng lực phù hợp, đáp ứng sự nghiệp đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa, hội nhập quốc tế và phục vụ nhân dân.

Ở nước ta, công cuộc cải cách hành chính bắt đầu được triển khai từ khoảng giữa những năm 90 của thế kỷ XX, với sự ra đời của Nghị quyết 38/CP ngày 4-5-1994 của Chính phủ về cải cách một bước thủ tục hành chính trong giải quyết công việc của công dân, tổ chức. Đặc biệt, Nghị quyết Hội nghị lần thứ 8 Ban chấp hành trung ương Đảng khóa VII, tháng 1-1995 đã đặt cải cách hành chính thành một nội dung quan trọng trong sự nghiệp đổi mới toàn diện ở đất nước ta và xác định cải cách hành chính là trọng tâm của công cuộc xây dựng và kiện toàn Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Trong quá trình thực hiện cải cách hành chính, thực tế đã cho thấy, chúng ta chỉ có thể thực hiện cải cách hành chính thành công khi tiến hành đồng thời với việc cải cách hành chính công. Thông qua hoạt động thu- chi bằng tiền của Nhà nước, tài chính công phản ánh các mối quan hệ giữa Nhà nước, tài chính công phản ánh các mối quan hệ giữa Nhà nước với các chủ thể kinh tế- xã hội khác trong quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ của Nhà nước nhằm thực hiện đúng các chức năng vốn có của mình. Hiệu quả của quản lý tài chính công vừa phản ánh năng lực của bộ máy Nhà nước, vừa có tác dụng thúc đẩy hoặc kìm hãm hoạt động của các cơ quan trong bộ máy này. Từ nhận thức đó, cải cách tài chính công trở thành một nội dung quan trọng của công cuộc cải cách hành chính ở nước ta.

Mối quan hệ giữa cải cách hành chính với tài chính công được thể hiện:

- Việc thực thi hoạt động của bộ máy Nhà nước gắn liền với cơ chế tài chính hỗ trợ cho các hoạt động đó.

- Việc phân cấp quản lý hành chính phải tương ứng với sự phân cấp quản lý kinh tế và phân cấp quản lý tài chính công để đảm bảo kinh phí cho hoạt động có hiệu quả ở mỗi cấp.

- Bản thân mỗi cấp chính quyền trong bộ máy hành chính đều có trách nhiệm và quyền hạn nhất định trong quản lý tài chính công ở phạm vi của mình.

- Các thể chế về quản lý tài chính công có tác dụng chi phối hoạt động của các cơ quan nhà nước theo mong muốn của Nhà nước.

- Quy mô và cơ chế chi tiêu tài chính công, đặc biệt là để trả lương cho đội ngũ cán bộ công chức trong bộ máy nhà nước, có tác động quan trọng đến việc phát huy năng lực của đội ngũ trong công việc đó.

- Nhà nước thực hiện giám sát bằng đồng tiền đối với hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước.

4.2. Nội dung của cải cách tài chính công

Cải cách tài chính công là một trong bốn nội dung của chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010. Tuy nhiên, cải cách tài chính công là vấn đề nhạy cảm, luôn tiềm ẩn những khó khăn, thách thức cả từ phía khách quan và nội tại, vì vậy, quá trình cải cách tài chính công cần phải được quan tâm thực hiện một cách thường xuyên, liên tục, có chương trình, kế hoạch đào tạo cho từng giai đoạn, từng năm với những biện pháp cụ thể.

Nội dung của cải cách tài chính công bao gồm:

Thứ nhất, đổi mới cơ chế phân cấp quản lý tài chính và ngân sách, đảm bảo tính thống nhất của hệ thống tài chính quốc gia và vai trò chỉ đạo của ngân sách trung ương; đồng thời phát huy tính tích cực chủ động, năng động sáng tạo và trách nhiệm của địa phương cũng như các ngành trong việc điều hành tài chính và ngân sách.

Thứ hai, đảm bảo quyền quyết định ngân sách địa phương của Hội đồng nhân dân các cấp, tạo điều kiện cho chính quyền địa phương chủ động xử lý các công việc của địa phương; quyền quyết định của các Sở, Bộ, Ban, Ngành về phân bổ ngân sách cho các đơn vị trực thuộc; quyền chủ động của các đơn vị sử dụng ngân sách trong phạm vi dự toán được duyệt phù hợp với chế độ, chính sách.

Thứ ba, trên cơ sở phân biệt rõ cơ quan hành chính công quyền với tổ chức sự nghiệp, dịch vụ công, thực hiện đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách cho cơ quan hành chính, xóa bỏ chế độ cấp kinh phí căn cứ vào kết quả và chất lượng hoạt động, hướng vào kiểm soát đầu ra, chất lượng chỉ tiêu theo mục tiêu của cơ quan hành chính, đổi mới hệ thống định mức chi tiêu đơn giản hơn, tăng quyền chủ động cho cơ quan sử dụng ngân sách.

Thứ tư, đổi mới cơ bản chế độ tài chính đối với khu vực dịch vụ công.

- Xây dựng quan niệm đúng về dịch vụ công. Nhà nước có trách nhiệm chăm lo đời sống vật chất và văn hóa của nhân dân, nhưng không phải vì thế mà mọi công việc về dịch vụ đều do cơ quan Nhà nước trực tiếp đảm nhận. Trong từng lĩnh vực định rõ những công việc mà Nhà nước phải đầu tư và trực tiếp thực hiện, những công việc cần phải chuyển để các tổ chức xã hội đảm nhiệm. Nhà nước có các chính sách, cơ chế tạo điều kiện để doanh nghiệp, tổ chức xã hội và nhân dân trực tiếp làm các dịch vụ phục vụ sản xuất và đời sống dưới sự hướng dẫn, hỗ trợ, kiểm tra, kiểm soát của cơ quan hành chính nhà nước.

- Xóa bỏ cơ chế cấp phát tài chính theo kiểu “xin-cho”, ban hành các cơ chế, chính sách thực hiện chế độ tự chủ tài chính cho các đơn vị sự nghiệp có điều kiện như trường đại học, bệnh viện, viện nghiên cứu... trên cơ sở xác định nhiệm vụ phải thực hiện, mức hỗ trợ tài chính từ ngân sách nhà nước và phần còn lại do các đơn vị tự trang trải.

Thứ năm, thực hiện thí điểm để áp dụng rộng rãi một số cơ chế tài chính mới, như sau:

- Cho thuê đơn vị sự nghiệp công, cho thuê đất để xây dựng cơ sở nhà trường, bệnh viện.

- Khuyến khích các nhà đầu tư trong nước, nước ngoài đầu tư phát triển các cơ sở đào tạo nghề, đại học, trên đại học, cơ sở chữa bệnh có chất lượng cao ở các thành phố, khu công nghiệp; khuyến khích liên doanh và đầu tư trực tiếp nước ngoài vào lĩnh vực này.

- Thực hiện một số cơ chế khoán, một số loại dịch vụ công cộng, như: vệ sinh đô thị, cấp, thoát nước, cây xanh, công viên, nước phục vụ nông nghiệp...

- Thực hiện cơ chế hợp đồng một số dịch vụ công trong cơ quan hành chính.

Thứ sáu, đổi mới công tác kiểm toán đối với các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp nhằm nâng cao trách nhiệm và hiệu quả sử dụng kinh phí từ ngân sách nhà nước, xóa bỏ tình trạng nhiều đầu mối thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, đối với các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp. Thực hiện dân chủ, công khai, minh bạch về tài chính công, tất cả các chỉ tiêu tài chính đều được công bố công khai.

Những nội dung cải cách tài chính công được trình bày ở trên có tác động trực tiếp đến hoạt động của bộ máy hành chính Nhà nước, làm tăng tính tự chủ của các đơn vị gắn với sự chủ động về tài chính; tạo ra cơ chế tài chính khuyến khích các đơn vị chi tiêu có hiệu quả, hướng vào kết quả đầu ra và tiết kiệm ngân sách, trên cơ sở đó tăng thu nhập cho người lao động. Đó chính là những động lực thúc đẩy các cơ quan trong bộ máy Nhà nước đổi mới về tổ chức, phương hướng hoạt động và nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức, làm cho bộ máy nhà nước hoạt động có hiệu lực và hiệu quả hơn, đáp ứng các yêu cầu của công cuộc cải cách hành chính ở nước ta.

II. QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm ngân sách nhà nước

Từ “ngân sách” được lấy từ thuật ngữ “budget”, một từ tiếng Anh thời trung cổ, dùng để mô tả chiếc túi của nhà vua trong đó chứa những khoản tiền cần tiết cho chi tiêu công cộng. Dưới chế độ phong kiến, chi tiêu của nhà vua cho những mục đích công cộng như: đắp đê phòng chống lũ lụt, xây dựng đường sá và chi tiêu cho bản thân hoàng gia không có sự tách biệt nhau. Khi giai cấp tư sản lớn mạnh từng bước khống chế nghị viện và đòi hỏi tách bạch hai khoản chi tiêu này, từ đó nảy sinh ra khái niệm Ngân sách nhà nước.

Trong thực tiễn, khái niệm Ngân sách nhà nước thường đề dùng tổng số thu và chi của một đơn vị trong thời gian nhất định, một bản tính toán các chi phí để thực hiện một kế hoạch hoặc một chương trình cho một mục đích nhất định của một chủ thể nào đó, nếu chủ thể đó là Nhà nước, thì ngân sách đó được gọi là Ngân sách nhà nước.

Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002 đã định nghĩa: “Ngân sách nhà nước là toàn bộ các khoản thu chi của Nhà nước đã được cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước quyết định và thực hiện trong một năm để đảm bảo thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước”.

Định nghĩa của Luật ngân sách năm 2002 vừa phản ánh được nội dung cơ bản của ngân sách, quá trình chấp hành ngân sách đồng thời thể hiện được tính pháp lý của ngân sách, thể hiện quyền chủ sở hữu ngân sách nhà nước; thể hiện vị trí, vai trò, chức năng của NSNN.

Về bản chất của NSNN, đằng sau những con số thu, chỉ là các quan hệ lợi ích kinh tế giữa Nhà nước với các chủ thể khác như doanh nghiệp, hộ gia đình, cá nhân... trong và ngoài nước gắn liền với quá trình tạo lập, phân phối và sử dụng quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước, phát sinh khi Nhà nước tham gia vào quá trình phân phối các nguồn tài nguyên chính quốc gia.

Dưới góc độ pháp lý, SN được luật hóa cả hình thức lẫn nội dung; trình tự và biện pháp thu, chi NSNN là sự thể hiện quyền lực nhà nước trong lĩnh vực ngân sách.

Dưới góc độ chuyên môn, nghiệp vụ, NSNN là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước được dự toán và thực hiện trong một năm, theo quy trình bao gồm cả khâu dự toán (kể cả khâu chuẩn bị, thảo luận, quyết định phê chuẩn) chấp hành quyết toán NSNN.

Dưới góc độ quản lý vĩ mô, NSNN là một công cụ sắc bén nhất để nhà nước thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình tác động vào nền kinh tế.

2. Vai trò của ngân sách nhà nước

Vai trò của NSNN trong nền kinh tế thị trường về mặt chi tiêu có thể đề cập đến nhiều nội dung và những biểu hiện đa dạng khác nhau, song có thể khái quát trên những khía cạnh sau:

2.1. Vai trò của một ngân sách tiêu dùng: Đảm bảo hay duy trì sự tồn tại và hoạt động của bộ máy nhà nước

NSNN đảm bảo tài chính cho bộ máy của nhà nước bằng cách khai thác, huy động các nguồn lực tài chính từ mọi lĩnh vực, mọi thành phần kinh tế, dưới các hình thức bắt buộc hay tự nguyện. Trong đó, quan trọng nhất vẫn là nguồn thu từ thuế. Việc khai thác, tập trung các nguồn tài chính này phải được tính toán sao cho đảm bảo được sự cân đối giữa nhu cầu của Nhà nước với doanh nghiệp và dân cư, giữa tiêu dùng và tiết kiệm...

- Từ các nguồn tài chính tập trung được, Nhà nước tiến hành phân phối các nguồn tài chính để đáp ứng nhu cầu chi tiêu của Nhà nước theo tỷ lệ hợp lý nhằm vừa đảm bảo duy trì hoạt động và sức mạnh của bộ máy nhà nước, vừa đảm bảo thực hiện chức năng kinh tế- xã hội của Nhà nước đối với các lĩnh vực khác nhau của nền kinh tế.

- Kiểm tra, giám sát việc phân phối và sử dụng các nguồn tài chính từ NSNN đảm bảo việc phân phối và sử dụng được tiến hành hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả, đáp ứng các nhu cầu của quản lý nhà nước và phát triển kinh tế xã hội.

2.2. Vai trò của ngân sách phát triển: là công cụ thúc đẩy tăng trưởng, ổn định và điều chỉnh kinh tế vĩ mô của Nhà nước

- Thông qua NSNN, Nhà nước định hướng đầu tư, điều chỉnh cơ cấu của nền kinh tế theo các định hướng của Nhà nước cả về cơ cấu vùng, cơ cấu ngành.

- Thông qua chi NSNN, Nhà nước đầu tư cho kết cấu hạ tầng- lĩnh vực mà tư nhân sẽ không muốn tham gia hoặc không thể tham gia. Nó tạo điều kiện thuận lợi cho sản xuất kinh doanh phát triển, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nâng cao đời sống dân cư.

- Bằng nguồn chi NSNN hàng năm, tạo lập các quỹ dự trữ về hàng hóa và tài chính, trong trường hợp thị trường biến động, giá cả tăng quá cao hoặc xuống quá thấp, nhờ vào lực lượng dự trữ hàng hóa và tiền, Nhà nước có thể điều hòa cung cầu hàng hóa để ổn định giá cả, bảo vệ lợi ích người tiêu dùng và người sản xuất.

- Nhà nước cũng có thể chống lạm phát bằng việc cắt giảm chi NSNN, tăng thuế tiêu dùng, khống chế cầu, giảm thuế đầu tư để khuyến khích đầu tư mở rộng sản xuất kinh doanh, tăng cường cung. Sử dụng các công cụ vay nợ như công trái, tín phiếu kho bạc... để hút bớt lượng tiền mặt trong lưu thông nhằm giảm sức ép về giá cả và bù đắp thâm hụt ngân sách.

2.3. NSNN đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện công bằng xã hội và giải quyết các vấn đề xã hội

Nền kinh tế thị trường với sức mạnh thần kỳ của nó cũng luôn chứa đựng những khuyết tật mà nó không thể tự sửa chữa, đặc biệt là về mặt xã hội như bất bình đẳng về thu nhập, sự chênh lệch về mức sống, tệ nạn xã hội... Do đó, NSNN đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện công bằng và giải quyết các vấn đề xã hội.

- Trong việc thực hiện công bằng, Nhà nước cố gắng tác động theo hai hướng: Giảm bớt thu nhập cao của một số đối tượng và nâng đỡ những người có thu nhập thấp để rút ngắn khoảng cách chênh lệch thu nhập giữa các tầng lớp dân cư.

+ Giảm bớt thu nhập cao: đánh thuế (lũy tiến) vào các đối tượng có thu nhập cao, đánh thuế tiêu thụ đặc biệt với thuế suất cao vào những hàng hóa mà người có thu nhập cao tiêu dùng và tiêu dùng phần lớn.

+ Nâng đỡ các đối tượng có thu nhập thấp: giảm thuế cho những hàng hóa thiết yếu, thực hiện trợ giá cho các mặt hàng thiết yếu như lương thực, điện, nước... và trợ cấp xã hội cho những người có thu nhập thấp, hoàn cảnh khó khăn.

- Trong việc giải quyết các vấn đề xã hội: Thông qua NSNN, tài trợ cho các dịch vụ công cộng như giáo dục, y tế, văn hóa, tài trợ cho các chương trình việc làm, chính sách dân số, xóa đói giảm nghèo, phòng chống tệ nạn xã hội...

3. Những nguyên tắc cơ bản quản lý ngân sách nhà nước

Quản lý NSNN được thực hiện theo các nguyên tắc cơ bản sau:

- *Nguyên tắc thống nhất*: Theo nguyên tắc này, mọi khoản thu, chi của một cấp hành chính đưa vào một kế hoạch ngân sách thống nhất. Thống nhất quản lý chính là việc tuân thủ một khuôn khổ chung từ việc hình thành, sử dụng, thanh tra, kiểm tra, thanh quyết toán, xử lý các vấn đề vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện. Thực hiện nguyên tắc quản lý này sẽ đảm bảo tính bình đẳng, công bằng, đảm bảo có hiệu quả, hạn chế những tiêu cực và những rủi ro, nhất là những rủi ro, nhất là những rủi ro có tính chất chủ quan khi quyết định các khoản chi tiêu.

- *Nguyên tắc dân chủ*: Một chính sách tốt là một ngân sách phản ánh lợi ích của các tầng lớp, các bộ phận, các cộng đồng người trong các chính sách, hoạt động thu chi ngân sách. Sự tham gia của xã hội, công chúng được thực hiện trong suốt chu trình ngân sách, từ lập dự toán, chấp hành đến quyết toán ngân sách, thể hiện nguyên tắc dân chủ trong quản lý ngân sách. Sự tham gia của người dân sẽ làm cho ngân sách minh bạch hơn, các thông tin ngân sách trung thực, chính xác hơn.

Tuy nhiên, thực hiện dân chủ, tăng cường sự tham gia hoạt động của người dân trong quản lý ngân sách đôi khi làm cho quản lý ngân sách trở lên khó khăn. Các nhà lãnh đạo sẽ phải đối mặt với các ý kiến, các luồng quan điểm khác nhau của người dân, đôi khi là những hành động mang tính lợi dụng, chống đối.

- *Nguyên tắc cân đối ngân sách*: Kế hoạch ngân sách được lập và thu, chi ngân sách phải cân đối. Mọi khoản chi phải có nguồn thu bù đắp.

- *Nguyên tắc công khai, minh bạch*: ngân sách là một chương trình, là tấm gương phản ánh các hoạt động của chính phủ bằng các số liệu. Thực hiện công khai, minh bạch trong quản lý sẽ tạo điều kiện cho cộng đồng có thể giám sát, kiểm soát các quyết định thu chi tài chính, hạn chế những thất thoát và đảm bảo tính hiệu quả. Nguyên tắc công khai, minh bạch được thực hiện trong suốt chu trình ngân sách.

- *Nguyên tắc quy trách nhiệm*:

Nhà nước là cơ quan công quyền, sử dụng các nguồn lực của nhân dân thực hiện các mục tiêu đề ra. Đây là nguyên tắc yêu cầu về trách nhiệm của các đơn vị cá nhân trong quá trình quản lý ngân sách, bao gồm:

+ Quy trách nhiệm giải trình về các hoạt động ngân sách; chịu trách nhiệm về các quyết định về ngân sách của mình.

+ Trách nhiệm đối với cơ quan quản lý cấp trên và trách nhiệm đối với công chúng, đối với xã hội.

Quy trách nhiệm yêu cầu phân định rõ ràng quyền hạn và trách nhiệm của từng cá nhân, đơn vị, chính quyền các cấp trong thực hiện ngân sách Nhà nước theo chất lượng công việc đạt được.

4. Cơ cấu ngân sách nhà nước

4.1. Thu ngân sách nhà nước

Thu NSNN là quá trình Nhà nước sử dụng quyền lực để huy động một bộ phận giá trị của cải xã hội hình thành quỹ ngân sách nhằm đáp ứng nhu cầu chi tiêu của Nhà nước.

Thu NSNN bao gồm rất nhiều loại, ngoài các khoản thu chính từ thuế, phí, lệ phí còn có các khoản thu từ các hoạt động kinh tế của Nhà nước; các khoản đóng góp của các tổ chức và các cá nhân; các khoản viện trợ; các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

Để cung cấp thông tin một cách có hệ thống, công khai, minh bạch, đảm bảo trách nhiệm, đáp ứng nhu cầu quản lý của các đối tượng thì việc phân loại các khoản thu theo những tiêu thức nhất định là việc hết sức qua trọng. Hiện nay, trong quản lý ngân sách thường dùng hai cách phân loại theo phạm vi phát sinh và theo nội dung kinh tế.

Căn cứ vào phạm vi phát sinh, các khoản thu ngân sách Nhà nước được chia thành: thu trong nước và thu ngoài nước.

Thu trong nước là các khoản thu phát sinh tại Việt Nam. Khoản thu này bao gồm: thu từ các loại thuế (thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế tiêu thụ đặc biệt...), thu từ các khoản thu lệ phí, phí, tiền thu hồi vốn ngân sách, thu

hồi tiền cho vay (cả gốc và lãi); thu từ vốn góp cho Nhà nước, thu sự nghiệp, thu tiền bán nhà và cho thuê đất thuộc sở hữu nhà nước...

Thu ngoài nước là các khoản thu phát sinh không tại Việt Nam, bao gồm: các khoản đóng góp tự nguyện, viện trợ không hoàn lại của Chính phủ các nước, các tổ chức quốc tế, các tổ chức khác, các cá nhân ước ngoài cho Chính phủ Việt Nam.

Ngoài ra, để đáp ứng nhu cầu chi tiêu của Nhà nước, thì các khoản vay nợ trong nước, ngoài nước như ban hành trái phiếu chính phủ, vay viện trợ phát triển chính thức (ODA), trở thành nguồn bù đắp thâm hụt ngân sách và đầu tư phát triển rất quan trọng.

Căn cứ vào nội dung kinh tế, các khoản thu ngân sách nhà nước ở nước ta bao gồm: Thuế, phí, lệ phí do các tổ chức, cá nhân nộp theo quy định của pháp luật, như: tiền thu hồi vốn của Nhà nước tại các cơ sở kinh tế, thu hồi tiền cho vay của Nhà nước (cả gốc và lãi), thu nhập từ góp vốn của Nhà nước vào các cơ sở kinh tế...; thu từ các hoạt động sự nghiệp: tiền sử dụng đất, thu từ hoa lợi công sản và đất công ích, tiền cho thuê đất, thuê mặt nước, thu từ bán và cho thuê tài sản thuộc sở hữu nhà nước; các khoản đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước; Các khoản viện trợ không hoàn lại của Chính phủ các nước, các tổ chức, cá nhân ở nước ngoài cho Chính phủ Việt Nam, các cấp chính quyền và các cơ quan đơn vị nhà nước; Thu từ quỹ dự trữ tài chính; Thu kết dư ngân sách; các khoản thu khác theo quy định của pháp luật, gồm: các khoản di sản của nhà nước được hưởng, các khoản phạt, tịch thu; Thu hồi dự trữ Nhà nước, thu chênh lệch giá, phụ thu, thu bổ sung từ ngân sách cấp trên, thu chuyển nguồn ngân sách năm trước chuyển sang.

4.2. Chi ngân sách nhà nước

Chi NSNN là quá trình phân phối và sử dụng quỹ NSNN theo những nguyên tắc nhất định cho việc thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước trong từng thời kỳ.

Về thực chất, chi NSNN chính là việc cung cấp các phương tiện tài chính cho việc thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước. Cho nên, việc chi NSNN có những đặc điểm sau:

Thứ nhất, chi NSNN luôn gắn với nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội mà Nhà nước phải đảm nhận. Mức độ và phạm vi chi tiêu NSNN phụ thuộc vào nhiệm vụ của Nhà nước trong từng thời kỳ.

Thứ hai, tính hiệu quả của các khoản chi NSNN được thể hiện ở tầm vĩ mô và mang tính toàn diện cả về kinh tế, xã hội, chính trị và ngoại giao.

Thứ ba, các khoản chi NSNN đều là các khoản cấp phát mang tính không hoàn trả trực tiếp.

Thứ tư, chi NSNN thường liên quan đến việc phát triển kinh tế, xã hội, tạo việc làm mới, thu nhập, giá cả và lạm phát...

Phân loại chi có vai trò quan trọng trong việc phục vụ quá trình hoạch định chính sách và phân bổ ngân sách giữa các lĩnh vực; đảm bảo trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong quản lý ngân sách. Tùy thuộc vào các mục tiêu khác nhau mà chi ngân sách có nhiều cách phân loại.

Phân loại theo ngành kinh tế quốc dân. Đây là cách phân loại dựa vào chức năng của Chính phủ đối với nền kinh tế xã hội thể hiện qua 20 ngành kinh tế quốc dân như: nông nghiệp- lâm nghiệp- thủy lợi; thủy sản; công nghiệp khai thác mỏ; công nghiệp chế biến; xây dựng; khách sạn, nhà hàng và du lịch; giao thông vận tải, kho bãi và thông tin liên lạc; tài chính tín dụng; khoa học và công nghệ; quản lý nhà nước và an ninh quốc phòng; giáo dục và đào tạo; y tế và các hoạt động xã hội; hoạt động và văn hóa thể thao...

Phân loại theo nội dung kinh tế của các khoản chi. Căn cứ vào nội dung kinh tế của các khoản chi và được chia thành chi thường xuyên, chi đầu tư cho phát triển và chi khác.

Chi thường xuyên là khoản chi có thời hạn tác động ngắn, thường dưới một năm. Nhìn chung đây là các khoản chi chủ yếu phục vụ cho chức năng quản lý nhà nước và điều hành xã hội một cách thường xuyên của Nhà nước như: quốc phòng, an ninh, sự nghiệp giáo dục, đào tạo, y tế, văn hóa thông tin, thể dục thể thao, khoa học công nghệ, hoạt động của Đảng cộng sản Việt Nam.

Chi đầu tư phát triển: là những khoản có thời hạn tác động dài, thường trên một năm, hình thành nên những tài sản vật chất có khả năng tạo được nguồn thu, trực tiếp làm tăng cơ sở vật chất của đất nước. Chi đầu tư phát triển bao gồm: chi đầu tư phát triển các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế- xã hội; đầu tư hỗ trợ vốn cho các doanh nghiệp nhà nước, góp vốn cổ phần, liên doanh vào các doanh nghiệp thuộc các lĩnh vực cần thiết có sự tham gia của Nhà nước; chi hỗ trợ tài chính; chi đầu tư phát triển trong các chương trình mục tiêu quốc gia, dự án nhà nước, chi bổ sung dự trữ nhà nước; các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.

Các khoản chi khác: bao gồm những khoản chi còn lại không được xếp vào hai nhóm chi kể trên, bao gồm như: chi trả nợ gốc và lãi các khoản tiền do Chính phủ vay, chi viện trợ; chi cho vay; chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính; chi bổ sung cho ngân sách nhà nước cấp dưới; chi chuyển nguồn cho ngân sách cấp năm trước cho ngân sách cấp năm sau.

Phân loại theo tổ chức hành chính. Phân loại theo tổ chức bộ máy hành chính nhà nước là cần thiết để xác định rõ trách nhiệm quản lý chi tiêu công cộng cho từng ngành, cơ quan, đơn vị và cũng cần thiết cho quản lý thực hiện ngân sách hàng ngày, ví dụ như: giao dịch thu chi quan kho bạc nhà nước. Theo cách phân loại này, chi ngân sách được phân loại theo các Bộ, Cục, Sở, Ban hoặc các cơ quan hưởng thụ kinh phí ngân sách nhà nước theo cấp quản lý: trung ương, tỉnh, huyện hay xã.

5. Quản lý chi trình ngân sách nhà nước

Một trong những điểm khác biệt của quản lý NSNN so với các khu vực khác như doanh nghiệp hay hộ gia đình là quản lý theo năm ngân sách (còn gọi là năm tài chính hay năm tài khóa).

Năm ngân sách được hiểu là khoảng thời gian mà hoạt động thu chi NSNN được thực hiện. Ở các nước thì thời điểm bắt đầu và kết thúc năm ngân sách là khác nhau. Ví dụ: ở Mỹ và Thái Lan, năm ngân sách là khác nhau, năm ngân sách bắt đầu từ 1-10 đến 30-9 năm sau; ở Nhật, năm ngân sách bắt đầu từ 1-4 đến 31-3 năm

sau; ở Việt Nam, Malaysia, Hàn Quốc, năm ngân sách trùng khớp với năm dương lịch.

Hoạt động NSNN có tính chu kỳ, lặp đi lặp lại hình thành chu trình ngân sách. Chu trình ngân sách bao gồm: dự toán, chấp hành, quyết toán ngân sách.

Chu trình ngân sách hay còn gọi là quy trình ngân sách dùng để chỉ toàn bộ hoạt động của một năm ngân sách kể từ khi bắt đầu hình thành cho tới khi kết thúc chuyển sang năm ngân sách mới.

Như vậy, chu trình ngân sách có độ dài hơn năm ngân sách.

Xét về mặt nội dung, trong một năm ngân sách cũng đồng thời diễn ra cả ba khâu: quyết toán năm trước, chấp hành ngân sách, dự toán năm sau.

5.1. Lập dự toán ngân sách

a) Mục tiêu của lập dự toán NSNN

Lập dự toán ngân sách là công việc khởi đầu có ý nghĩa quyết định đến toàn bộ các khâu của chu trình quản lý ngân sách. Lập dự toán ngân sách thực chất là lập kế hoạch (dự toán) các khoản thu chi của ngân sách trong một năm ngân sách (hoặc trong giai đoạn ngân sách dự kiến). Kết quả của khâu này là dự toán ngân sách được các cấp có thẩm quyền quyết định.

Ngân sách là chiếc gương tài chính phản ánh sự lựa chọn các chính sách của Nhà nước. Vì vậy, cần có cơ chế cho việc hình thành các chính sách hữu hiệu và đảm bảo mối quan hệ vững chắc giữa chính sách và ngân sách là rất quan trọng.

Quá trình lập dự toán ngân sách nhằm mục tiêu sau:

Trên cơ sở nguồn lực của Nhà nước là có hạn, cần bảo đảm rằng, ngân sách nhà nước đáp ứng được việc thực hiện các chính sách kinh tế xã hội.

Phân bổ nguồn lực phù hợp với chính sách ưu tiên của Nhà nước trong từng thời kỳ.

Tạo điều kiện cho việc quản lý thu, chi trong khâu thực hiện cũng như việc đánh giá, quyết toán ngân sách nhà nước.

b, Phương pháp lập dự toán

Khuôn khổ kinh tế vĩ mô là điểm khởi đầu của việc lập dự toán ngân sách. Việc lập dự toán ngân sách trong khuôn khổ kinh tế vĩ mô, dựa trên các giả định thực tế, không tính quá cao các chỉ tiêu về thu ngân sách, ngược lại không tính quá thấp các khoản chi tiêu bắt buộc là hết sức quan trọng để đảm bảo tính khả thi của kế hoạch ngân sách.

Lập ngân sách hàng năm thường được tổ chức thực hiện như sau:

- Cách tiếp cận từ trên xuống, bao gồm: Xác định tổng các nguồn lực có sẵn cho chi tiêu công cộng trong khuôn khổ kinh tế vĩ mô; Chuẩn bị thông tư hướng dẫn lập ngân sách; Hình thành sổ kiểm tra về thu, chi cho các Bộ, các địa phương, đơn vị phù hợp với chính sách ưu tiên của Nhà nước...; Thông báo sổ kiểm tra cho các Bộ, các địa phương, đơn vị.

- Cách tiếp cận từ dưới lên, bao gồm: Các Bộ, các địa phương, đơn vị đề xuất ngân sách của mình trên cơ sở các hướng dẫn ở trên.

- Trao đổi, đàm phán, thương lượng: Đàm phán ngân sách giữa các Bộ, đơn vị với cơ quan tài chính là quá trình rất quan trọng để xác định dự toán ngân sách

cuối cùng trình lên cơ quan lập pháp, trên cơ sở đạt được sự nhất quán giữa mục tiêu và nguồn lực sẵn có.

c, Căn cứ lập dự toán NSNN

Để dự toán NSNN thật sự trở thành công cụ hữu ích trong điều hành ngân sách, lập dự toán NSNN phải căn cứ vào các nhân tố chủ yếu sau:

- Nhiệm vụ phát triển kinh tế- xã hội và đảm bảo an ninh quốc phòng nói chung và nhiệm vụ cụ thể của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, các cơ quan khác ở trung ương và các cơ quan khác ở địa phương.

- Căn cứ vào phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN.

- Chính sách chế độ thu ngân sách; tỷ lệ phần trăm phân chia các khoản thu và mức bổ sung cho ngân sách cấp dưới (cho năm tiếp theo của thời kỳ ổn định); chế độ tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách

- Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và dự toán ngân sách. Thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính về việc lập dự toán ngân sách, thông tư hướng dẫn của Bộ kế hoạch-đầu tư về xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội, kế hoạch vốn đầu tư phát triển thuộc ngân sách nhà nước và văn bản hướng dẫn của UBND các cấp tỉnh, huyện, xã.

- Số kiểm tra về dự toán thu chi NSNN

- Tình hình thực hiện NSNN của năm trước, đặc biệt là năm báo cáo.

5.2. Chấp hành ngân sách

Chấp hành ngân sách là khâu tiếp theo khâu lập ngân sách. Đó chính là quá trình sử dụng tổng hợp các biện pháp kinh tế tài chính và hành chính nhằm biến các chỉ tiêu thu, chi ghi trong kế hoạch NSNN năm trở thành hiện thực.

a, Mục tiêu của việc chấp hành NSNN

Biến các chỉ tiêu thu, chi ghi trong kế hoạch ngân sách năm từ khả năng, dự kiến thành hiện thực. Từ đó, góp phần thực hiện các chỉ tiêu của kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của Nhà nước.

Kiểm tra việc thực hiện các chính sách chế độ, tiêu chuẩn về kinh tế và tài chính.

Đối với quản lý NSNN, chấp hành NSNN là khâu trọng tâm có ý nghĩa quyết định đến một chu trình ngân sách.

b, Nội dung tổ chức chấp hành ngân sách

Tổ chức chấp hành ngân sách nhà nước bao gồm tổ chức thu ngân sách nhà nước và tổ chức chi ngân sách nhà nước.

- Trên cơ sở nhiệm vụ thu cả năm được giao và nguồn thu dự kiến phát sinh trong quý, cơ quan thu lập dự toán ngân sách quý chi tiết theo khu vực kinh tế, địa bàn và đối tượng thu chủ yếu, gửi cơ quan tài chính cuối quý trước. Cơ quan thu bao gồm: Cơ quan Thuế, Hải quan, Tài chính và các cơ quan khác được Nhà nước giao nhiệm vụ ngân sách.

Về nguyên tắc, toàn bộ các khoản thu của NSNN phải nộp trực tiếp vào KBNN, trừ một số khoản cơ quan thu có thể thu trực tiếp song phải định kỳ nộp vào KBNN theo quy định.

- Tổ chức chi NSNN. Giai đoạn này gồm các khâu:

+ Phân bổ và giao dự toán chi ngân sách: Các đơn vị dự toán cấp I sau khi nhận được dự toán của cấp trên giao, tiến hành phân bổ và giao dự toán chi ngân sách cho các đơn vị sử dụng ngân sách trực thuộc. Dự toán chi ngân sách bao gồm dự toán chi thường xuyên và dự toán chi đầu tư xây dựng cơ bản.

+ Lập nhu cầu chi quý: Trên cơ sở dự toán năm được giao, các đơn vị sử dụng ngân sách lập nhu cầu chi ngân sách quý (có chia tháng) chi tiết theo các nhóm chi gửi KBNN và cơ quan tài chính cuối quý trước để phối hợp thực hiện chi trả cho đơn vị.

- Cơ chế kiểm soát NSNN trong quá trình chấp hành ngân sách.

Luật NSNN quy định chỉ có cơ quan thu thuế và các cơ quan được Nhà nước giao nhiệm vụ mới được phép thu NSNN. Toàn bộ các khoản thu NSNN phải nộp vào kho bạc, hạn chế mức thấp nhất qua người trung gian.

Luật NSNN quy định chi chỉ thực hiện khi có đủ các điều kiện sau: đã có trong dự toán; đúng chế độ tiêu chuẩn; được thủ trưởng đơn vị quyết định chi.

5.3. Quyết toán ngân sách

a, Mục đích, ý nghĩa

Quyết toán NSNN là khâu cuối cùng của một chu trình ngân sách. Mục đích là nhằm đánh giá toàn bộ kết quả hoạt động của thu, chi NSNN, từ đó rút ra ưu, nhược điểm và bài học kinh nghiệm.

b, Phương pháp

Lập quyết toán NSNN thường được thực hiện theo phương pháp lập từ cơ sở, tổng hợp từ dưới lên.

6. Phân cấp quản lý NSNN

6.1. Khái niệm

Phân cấp quản lý NSNN là quá trình Nhà nước trung ương phân giao nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm nhất định cho chính quyền địa phương trong hoạt động quản lý NSNN.

Phân cấp quản lý ngân sách giải quyết mối quan hệ giữa chính quyền Nhà nước trung ương và chính quyền địa phương trong việc xử lý các vấn đề liên quan đến hoạt động của NSNN trong 3 nội dung sau: quan hệ về mặt chế độ chính sách; quan hệ vật chất về nguồn thu và nhiệm vụ chi; quan hệ về mặt quản lý chu trình ngân sách.

Theo Luật NSNN 2002, điều 4: “NSNN bao gồm ngân sách trung ương, ngân sách địa phương. Ngân sách địa phương bao gồm ngân sách của các đơn vị hành chính các cấp có HĐND và UBND”. Như vậy, hệ thống ngân sách nhà nước bao gồm:

- Ngân sách trung ương
- Ngân sách tỉnh (thành phố trực thuộc trung ương)
- Ngân sách huyện (quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh)
- Ngân sách xã (phường)

Việc tổ chức NSNN thành nhiều cấp là một tất yếu khách quan, nó phụ thuộc vào cơ chế phân cấp quản lý hành chính.

- Mỗi cấp chính quyền đều có nhiệm vụ và cần được đảm bảo bằng nguồn tài chính nhất định.

- Mặt khác, mỗi cấp chính quyền, đặc biệt là chính quyền địa phương ở từng vùng, từng khu vực có những yêu cầu, mục tiêu đặc thù riêng phụ thuộc vào hoàn cảnh, tình trạng kinh tế, chính trị, xã hội của khu vực đó. Do đó, sẽ là không hiệu quả nếu đánh đồng các nội dung NSNN cho từng cấp và cho từng khu vực.

Phân cấp quản lý ngân sách là cách tốt nhất để gắn các hoạt động NSNN với những hoạt động kinh tế xã hội cụ thể, theo đặc điểm của từng cấp và theo đặc điểm của từng khu vực.

6.2. Nội dung phân cấp quản lý NSNN

a, Quan hệ giữa các cấp chính quyền về chế độ chính sách

Về cơ bản, Nhà nước trung ương vẫn giữ vai trò quyết định các loại như thuế, phí, lệ phí, vay nợ và các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu thực hiện thống nhất trong cả nước.

Bên cạnh đó, HĐND cấp tỉnh được quyết định chế độ chi ngân sách phù hợp với đặc điểm thực tế ở địa phương. Riêng những chế độ chi có tính chất tiền lương, tiền công, phụ cấp, trước khi quyết định phải có tính chất tiền lương, tiền công, phụ cấp trước khi quyết định phải có ý kiến của các Bộ quản lý ngành, lĩnh vực. HĐND cấp tỉnh cũng quyết định một số chế độ thu gắn với quản lý đất đai, tài nguyên thiên nhiên, gắn với chức năng quản lý hành chính nhà nước của chính quyền địa phương và các khoản đóng góp của nhân dân theo quy định của pháp luật.

b, Quan hệ giữa các cấp về nguồn thu, nhiệm vụ chi

Trong Luật ngân sách quy định cụ thể về nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương được ổn định từ 3 đến 5 năm. Bao gồm các khoản thu mà từng cấp được hưởng 100%; Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ % cũng như nhiệm vụ chi của từng cấp trên cơ sở quán triệt các nguyên tắc phân cấp.

Ngân sách trung ương hưởng các khoản thu tập trung quan trọng không gắn trực tiếp với công tác quản lý của địa phương như: thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, thu từ dầu thô... hoặc không đủ căn cứ chính xác để phân chia như: thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán ngành.

NSNN trung ương chỉ cho các hoạt động có tính chất đảm bảo chủ động thực hiện những nhiệm vụ được giao, gắn trực tiếp với công tác quản lý tại địa phương như: thuế nhà, thuế đất, thuế môn bài, thuế chuyển quyền sử dụng đất, thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao.

Chi ngân sách địa phương chủ yếu gắn liền với nhiệm vụ quản lý kinh tế- xã hội, quốc phòng, an ninh do địa phương trực tiếp quản lý.

Đảm bảo nguồn lực cho chính quyền cơ sở cũng được luật hết sức quan tâm. Luật NSNN quy định các nguồn thu về nhà đất phải phân cấp không dưới 70% cho ngân sách xã, đối với lệ phí trước bạ thì cần phải phân cấp không dưới 50% cho ngân sách các thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

c, Quan hệ giữa các cấp về quản lý chu trình ngân sách nhà nước

Mặc dù, ngân sách Việt Nam vẫn nằm trong tình trạng ngân sách lồng ghép giữa các cấp chính quyền trong chu trình ngân sách, nhưng quyền hạn, trách nhiệm HĐND các cấp trong việc quyết định dự toán ngân sách, phân bổ ngân sách được tăng lên đáng kể.

Bên cạnh các quyền về quản lý ngân sách có tính chất truyền thống, HĐND còn có nhiệm vụ:

Quyết định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách ở địa phương.

Quyết định tỷ lệ phân chia giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương đối với phần ngân sách địa phương không được hưởng từ các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương với ngân sách địa phương và các khoản thu có phân chia giữa các cấp ngân sách ở địa phương.

Ngoài ra, việc tổ chức lập ngân sách ở các địa phương được phân cấp cho UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định cụ thể cho từng cấp địa phương. Thảo luận về dự toán đối với cơ quan tài chính chỉ thực hiện vào năm đầu của thời kỳ ổn định ngân sách, các năm tiếp theo chỉ tiến hành khi địa phương có đề nghị.

Ngân sách trung ương và ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế- xã hội của Nhà nước.

NSTU giữ vai trò chủ đạo, đảm bảo các nhiệm vụ chiến lược, quan trọng của quốc gia và hỗ trợ cho các địa phương chưa cân đối được thu, chi.

- Mọi chính sách, chế độ quản lý NSNN được ban hành thống nhất và dựa chủ yếu trên cơ sở quản lý NSTU.

- NSTU chi phối và quản lý các khoản thi, chi lớn trong nền kinh tế và xã hội.

Ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu, bảo đảm chủ động trong thực hiện nhiệm vụ được giao, tăng cường năng lực cho ngân sách cấp cơ sở.

Nhiệm vụ chi của ngân sách cấp nào thì do ngân sách cấp đó đảm bảo. Nếu cơ quan cấp trên uỷ quyền cho cơ quan cấp dưới thực hiện nhiệm vụ của mình, thì phải chuyển kinh phí từ ngân sách cấp trên xuống cơ quan cấp dưới.

Thực hiện phân chia theo tỷ lệ % đối với các khoản thu phân chia giữa ngân sách các cấp và bổ sung từ ngân sách cấp trên cho cấp dưới, để đảm bảo thực hiện công bằng, phát triển cân đối giữa các vùng, địa phương. Tỷ lệ % được ổn định từ 3- 5 năm. Thời gian này được gọi là thời kỳ ổn định ngân sách.

III. QUẢN LÝ TÀI CHI TIÊU CÔNG THEO KẾT QUẢ ĐẦU RA

1. Nội dung cơ bản quản lý chi tiêu công

1.1. Khái niệm, vai trò của chi tiêu công

Chi tiêu công là các khoản chi tiêu của các cấp chính quyền, các đơn vị quản lý hành chính, các đơn vị sự nghiệp được kiểm soát và tài trợ của Chính phủ. Ngoài các khoản chi của các quỹ ngân sách, về cơ bản chi tiêu công thể hiện các khoản chi của Chính phủ được Quốc hội thông qua. Chi tiêu công phản ánh giá trị các hàng hoá mà Chính phủ mua vào để đó cung cấp các loại hàng hoá công cho xã hội nhằm thực hiện các chức năng của Nhà nước .

Trong nền kinh tế hiện đại, các khoản chi tiêu công không mất đi mà nó lại tạo ra sự tái phân phối giữa các khu vực trong nền kinh tế, trong đó Nhà nước đóng vai trò trung tâm trong quá trình này. Thông qua các khoản chi tiêu công, Nhà nước cung cấp cho xã hội những hàng hoá mà khu vực tư không có khả năng cung ứng, hoặc cung ứng không có hiệu quả mà nguồn từ các khoản thu nhập xã hội như thuế, phí, lệ phí. Như vậy, Nhà nước thực hiện tái phân phối thu nhập xã hội công bằng hơn, khắc phục những khuyết tật của cơ chế thị trường, bảo đảm nền kinh tế tăng trưởng và bền vững.

a) Đặc điểm của chi tiêu công

- Chi tiêu công phục vụ lợi ích chung của cộng đồng dân cư ở các vùng hay các quốc gia. Điều này xuất phát từ chức năng quản lý toàn diện nền kinh tế xã hội của Nhà nước và cũng chính trong quá trình thực hiện chức năng đó, Nhà nước cung cấp một lượng hàng hoá khổng lồ cho nền kinh tế.

- Chi tiêu công luôn gắn liền với bộ máy Nhà nước và những nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội mà Nhà nước thực hiện. Các khoản chi tiêu công do chính quyền Nhà nước các cấp đảm nhiệm theo các nội dung đã được quy định trong phân cấp quản lý ngân sách Nhà nước và các khoản chi tiêu này nhằm đảm bảo cho các cấp chính quyền thực hiện chức năng quản lý, phát triển kinh tế - xã hội. Các cấp của cơ quan quyền lực Nhà nước là chủ thể duy nhất quyết định cơ cấu, nội dung, mức độ của các khoản chi tiêu công nhằm thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước.

- Chi tiêu công mang tính chất công cộng, tương ứng với những đơn đặt hàng của Chính phủ về mua hàng hoá, dịch vụ nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước. Đó cũng là những khoản chi cần thiết và phát sinh tương đối ổn định như chi lương cho đội ngũ cán bộ, công chức, chi hàng hoá, dịch vụ công đáp ứng nhu cầu tiêu dùng công cộng của dân cư...

- Chi tiêu công mang tính chất không hoàn trả hay hoàn trả không trực tiếp và thể hiện ở chỗ không phải mọi khoản thu với mức độ và số lượng của những địa chỉ cụ thể đều được hoàn lại dưới hình thức các khoản chi tiêu công.

b) Vai trò của chi tiêu công đối với nền kinh tế được biểu hiện qua những nội dung sau:

- Chi tiêu công công vai trò quan trọng trong việc thu hút vốn đầu tư của khu vực và chuyển dịch cơ cấu kinh tế thể hiện thông qua các khoản chi cho đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng. Việc Nhà nước tạo ra các hàng hoá công tạo điều kiện nâng cao chất lượng sống của dân chúng và góp phần điều chỉnh nền kinh tế theo những mong muốn của Nhà nước.

- Chi tiêu công góp phần điều chỉnh chu kỳ kinh tế. Chi tiêu công hình thành nên một thị trường đặc biệt. Chính phủ tiêu thụ một khối lượng hàng hoá khổng lồ đã làm cho tổng cầu của nền kinh tế được gia tăng một cách đáng kể. Tổng cầu nền kinh tế tăng làm nâng cao khả năng thu hút vốn và kích thích sản xuất hơn nữa. Như vậy, thị trường của Chính phủ lại trở thành công cụ kinh tế quan trọng của Chính phủ nhằm tích cực tái tạo lại cân bằng của thị trường hàng hoá khi bị mất cân đối

bằng các tác động vào quan hệ cung cầu thông qua tăng hay giảm mức độ chi tiêu công của thị trường này.

- Chi tiêu công góp phần tái phân phối thu nhập xã hội giữa các tầng lớp dân cư, thực hiện công bằng xã hội. Nhà nước sử dụng công cụ thay thuế và chi tiêu công để tái phân phối thu nhập xã hội, với công cụ thuế mang tính chất động viên nguồn thu cho Nhà nước thì chi tiêu công mang tính chất chuyển giao thu nhập đó đến những người có thu nhập thấp qua các chương trình phúc lợi xã hội .

1.2. Chiến lược quản lý chi tiêu công hiện đại

Quản lý chi tiêu công phản ánh hoạt động tổ chức, điều khiển và ra quyết định của Nhà nước đối với quá trình phân phối và sử dụng nguồn lực tài chính công nhằm thực hiện các nhiệm vụ và chức năng của Nhà nước . Nói cách khác, chi tiêu công là một trong những thuộc tính vốn có khách quan của tài chính công, phản ánh sự phân phối nguồn lực tài chính của Nhà nước .

Trong quản lý chi tiêu công, Nhà nước là người trực tiếp tổ chức điều hành quá trình phân phối, sử dụng nguồn lực tài chính công với mục tiêu là thúc đẩy nền kinh tế tăng trưởng bền vững.

Quản lý chi tiêu công có hiệu quả, đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện các dịch vụ nhằm tăng trưởng nền kinh tế và xoá đói giảm nghèo. Quản lý chi tiêu công gắn liền với quá trình lập ngân sách Nhà nước, phản ánh về mặt tài chính các lựa chọn kinh tế và xã hội của Nhà nước .

Khi chuyển sang lập ngân sách Nhà nước theo kết quả đầu ra, thì chính sách quản lý chi tiêu công của các nền kinh tế hiện đại đã có những thay đổi quan trọng về chiến lược theo 3 cấp độ nhằm tạo ra một hệ thống ngân sách hoạt động có hiệu quả, đó là: kỷ luật tài chính tổng thể; phân bổ và sử dụng các nguồn lực dựa trên chiến lược ưu tiên; tính hiệu quả và hiệu lực của các chương trình cung cấp hàng hoá công.

Có thể nói, ba nội dung chiến lược trên là việc tái lập của 3 chức năng - kiểm soát nguồn lực, lên kế hoạch cho sự phân bổ nguồn lực và quản lý nguồn lực – mà vốn đã được định hướng trong cải cách quản lý chi tiêu công trong suốt hơn một thế kỷ qua.

a) Tôn trọng kỷ luật tài chính tổng thể

Đối với một nền kinh tế, nguồn lực tài chính cung ứng để thoả mãn nhu cầu là có hạn, nếu để chi tiêu ngân sách gia tăng sẽ dẫn đến những hậu quả: Gia tăng gánh nợ của nền kinh tế trong tương lai; Gia tăng gánh nặng về thuế; Phá vỡ thế cân bằng kinh tế, đó là cân bằng về tiết kiệm- đầu tư cân bằng cán cân thanh toán, từ đó ảnh hưởng xấu đến tăng trưởng kinh tế .

Vì vậy, cần thiết phải giữ kỷ luật tài chính tổng thể để ổn định kinh tế vĩ mô. Kỷ luật tài chính tổng thể trước hết yêu cầu giới hạn tổng chi tiêu công phải được thiết lập dựa vào các chỉ tiêu tổng thể vĩ mô như: quy mô GDP; tỷ suất thu / GDP; sự gia tăng chi hàng năm trong tổng GDP; tỷ lệ nợ/GDP; tỷ lệ tiết kiệm đầu tư/GDP; mức độ thâm hụt cán cân thanh toán...Giới hạn tổng chi tiêu ngân sách phải được tăng cường trong suốt quá trình thực hiện ngân sách và được duy trì , giữ vững ổn định trong dài hạn.Thứ đến, nó yêu cầu chi ngân sách phải được dùng thiết

lập một cách độc lập và trước khi ra quyết định chi tiêu từng phần(từng khoản mục chi tiêu ngân sách).

Việc xây dựng một khuôn khổ tài chính luôn luôn là trách nhiệm của các cơ quan trung ương. Trần chi tiêu tài chính tổng thể nên đưa vào các cuộc thảo luận của Chính phủ để phân tích hợp lý của chính sách tài chính trong những năm ngân sách tiếp theo. Trong quá trình lập kế hoạch, mức trần có thể được điều chỉnh sao cho phù hợp với thực tiễn kinh tế xã hội, nhưng sự điều chỉnh được kiểm chế ở mức tối thiểu để đảm bảo tính minh bạch.

Sau khi trần chi tiêu tổng thể đã được cơ quan lập pháp phê duyệt, các cơ quan hành pháp phải tăng cường các biện pháp để thực thi và thường xuyên kiểm tra chi tiêu thực tế trong suốt quá trình chấp hành ngân sách nhằm phát hiện sớm những điểm gây áp lực đến mức trần chi tiêu tổng thể. Một sự ràng buộc quan trọng nữa đối với những người hoạch định chính sách là yêu cầu họ phải tổng hợp tất cả các khoản chi tiêu thực tế vào dự toán ngân sách trong suốt quá trình chấp hành ngân sách và công khai khi kết thúc năm ngân sách. Tính toàn diện và minh bạch là những điều kiện cần thiết cho kỷ luật tài chính tổng thể hữu hiệu.

b, Phân bổ nguồn lực tài chính theo những ưu tiên chiến lược

Sau khi đã xác định tính kỷ luật tài chính tổng thể, vấn đề quan trọng trong quản lý chi tiêu công là làm thế nào để ưu tiên hóa những nhu cầu hay mục tiêu có tính cạnh tranh với nguồn lực tài chính khan hiếm. Nói khác đi, đối với một nền kinh tế, do nguồn lực tài chính là có giới hạn, cho nên chính phủ cần phải đánh đổi và lựa chọn giữa các mục tiêu chiến lược trong từng giai đoạn phát triển kinh tế xã hội. Thử thách ở đây là cấu trúc sắp xếp thể chế như thế nào để tạo ra động lực cho sự phân bổ nguồn lực theo các hướng ưu tiên chiến lược chặt chẽ và nâng cao chất lượng thông tin cần thiết để thực hiện điều đó có hiệu quả .

Để tạo ra những thông tin đáng tin cậy và kịp thời, đòi hỏi phải có hệ thống kế toán và luật lệ hợp lý, hệ thống thông tin quản lý tài chính hoạt động hữu hiệu, cũng như năng lực kiểm soát và đánh giá của bộ máy hành pháp. Chức năng kiểm toán bên ngoài và sự độc lập của nó là yếu tố quan trọng trong việc sắp xếp thể chế nhằm tăng cường hoạt động kiểm tra và giám sát.

Một khi bộ phận hành pháp soạn, lập xong ngân sách, thì những giải pháp chọn lựa chính sách để thực hiện ngân sách phải được trình bày trước cơ quan lập pháp nhằm tăng tính giám sát và hiệu lực. Giám sát việc thực hiện chính sách trong suốt thời gian điều hành ngân sách là trách nhiệm của mỗi Bộ, ngành.

c, Kết quả hoạt động – tính hiệu quả và hiệu lực.

Chiến lược này đòi hỏi Nhà nước phải cung cấp hàng hóa công với mức chi phí hợp lý để đạt được hiệu quả kinh tế xã hội cao nhất.

Để làm được điều này, đòi hỏi phải:

-Người quản lý được trao quyền tự chủ trong việc điều hành hoạt động của họ và nâng cao tính chịu trách nhiệm của họ về kết quả.

-Người quản lý có đủ năng lực và chủ động đề ra những giải pháp làm giảm chi phí hoạt động và nâng cao khối lượng hoặc chất lượng đầu ra cung cấp cho xã hội.

-Tạo ra những đòn bẩy kinh tế khuyến khích người quản lý cải thiện và nâng cao chất lượng hoạt động.

Các thể chế cần thiết để nâng cao hiệu quả quản lý chi tiêu công là:

-Cần giới hạn chi phí hoạt động. Những người quản lý nên được trao quyền tự chủ rộng rãi trong việc sử dụng nguồn lực tài chính. Thực hiện tốt chế độ khoán chi để người quản lý chủ động trong phân bổ nguồn lực và tạo động lực kích thích tiết kiệm chi phí và nâng cao kết quả hoạt động. Đồng thời, cần tăng cường chế độ khuyến khích vật chất và chịu trách nhiệm vật chất của người quản lý.

-Thiết lập hệ thống thông tin minh bạch. Những thông tin tài chính về công việc thực hiện cần được công khai trong các bản báo cáo hằng năm và trong các tài liệu khác.

-Chuyển dần từ kiểm soát chi phí đầu vào sang kiểm soát các yếu tố đầu ra. Theo đó, cần chi tiết hóa các kết quả đầu ra. Những kết quả cần được chi tiết hóa trong ngân sách và trong các bản báo cáo tài chính có liên quan, qua đó tạo điều kiện cho người quản lý thấy trước kết quả thực hiện và giúp cho Chính phủ so sánh được kết quả mục tiêu và kết quả thực tế.

-Phải tách bạch giữa người mua và người cung cấp. Đồng thời tăng cường vai trò kiểm soát của thị trường.

-Tăng cường kiểm soát bên trong và bên ngoài; tăng cường trách nhiệm giải trình đối với việc sử dụng nguồn lực.

2. Những nội dung cơ bản của lập ngân sách theo kết quả đầu ra

2.1. Giới thiệu về lập ngân sách theo kết quả đầu ra.

Trong quản lý chi tiêu công có các phương thức lập ngân sách, đó là phương thức lập ngân sách theo khoản mục; lập ngân sách theo công việc thực hiện; lập ngân sách theo chương trình và lập ngân sách theo kết quả đầu ra.

Đối với phương thức lập ngân sách theo khoản mục, chi tiêu ngân sách được khoản mục hóa. Những khoản mục này luôn được chi tiết và định rõ khoản chi tiêu cho từng tiểu mục chi. Với phương thức này các cơ quan, đơn vị phải chi tiêu theo đúng khoản mục quy định và cơ chế trách nhiệm giải trình tập trung vào các yếu tố đầu vào.

Lập ngân sách chi tiêu công theo khoản mục có điểm mạnh là tính đơn giản và khả năng kiểm soát chi tiêu bằng việc so sánh dễ dàng với các năm trước thông qua việc ghi chép chi tiết các yếu tố đầu vào. Tuy nhiên phương thức này bộc lộ những điểm hạn chế như chỉ nhấn mạnh đến khâu lập ngân sách với các khoản chi tiêu có tính tuân thủ mà Nhà nước đưa ra; Sự phân phối nguồn lực tài chính không trả lời được câu hỏi tại sao lại chi tiêu cho công việc đó; Ngân sách chỉ được lập trong thời

gian ngắn hạn là một năm; không chú trọng đúng mức đến tính hiệu quả trong phân bổ nguồn lực và hiệu quả hoạt động trong việc cung ứng hàng hóa, dịch vụ công.

Lập ngân sách chi tiêu công theo công việc thực hiện phân bổ nguồn lực theo những khối lượng hoạt động của mỗi cơ quan, đơn vị trên cơ sở gắn kết công việc với chi phí bỏ ra. Lập ngân sách thực hiện cho phép ngân sách được xây dựng không gia tăng thêm mà dựa vào khối lượng công việc được tiên đoán trước. Đây là phương thức thể hiện sự thay đổi từ quy trình lập ngân sách dựa vào kiểm soát chi tiêu đến việc lập ngân sách dựa trên cơ sở những quan tâm về hiệu quả quản lý. Tuy nhiên phương thức này cũng biểu hiện những hạn chế như nó không chú trọng đúng mức đến những tác động hay ảnh hưởng dài hạn của chính sách. Mặt khác, lập ngân sách theo công việc thực hiện được thiết kế hướng vào thực hiện tất cả các mục tiêu trong khi nguồn lực có giới hạn cho nên nó đã không quan tâm đúng mức đến tính hiệu lực của chi tiêu ngân sách nhà nước.

Lập ngân sách theo chương trình tập trung vào sự lựa chọn của ngân sách trong số các chính sách, chương trình có tính cạnh tranh. Lập ngân sách theo chương trình thiết lập một hệ thống phân phối nguồn lực, gắn kết chi phí chương trình với kết quả của những chương trình đầu tư công. Đây là phương thức lập ngân sách đòi hỏi các mục tiêu chương trình phải kéo dài hơn một năm ngân sách. Bên cạnh đó, lập ngân sách theo chương trình yêu cầu phải đo lường tính hiệu lực, nghĩa là đo lường đầu ra và tác động đến mục tiêu. Tuy nhiên lập ngân sách theo chương trình cũng bộc lộ những hạn chế như không thể tạo ra chương trình cho tất cả các cơ quan, đơn vị thực hiện; lập ngân sách chương trình không đảm bảo gắn kết chặt chẽ giữa phân phối và những mục tiêu chiến lược cần ưu tiên; không gắn kết được việc thiết lập chương trình công với kế hoạch chi tiêu thường xuyên để sử dụng nguồn lực tài chính công hiệu quả.

Lập ngân sách theo kết quả đầu ra trong quản lý chi tiêu công là một công cụ vô cùng quan trọng trong quản lý chi tiêu công, tạo điều kiện để sử dụng hiệu quả các nguồn lực nhằm đạt được kết quả mong muốn. Lập ngân sách chi tiêu công theo kết quả đầu ra là phương thức lập ngân sách dựa vào cơ sở tiếp cận thông tin đầu ra để phân bổ và đánh giá sử dụng nguồn lực tài chính nhằm hướng vào đạt được những mục tiêu chiến lược phát triển Nhà nước.

a, Đặc điểm của phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra.

- Ngân sách lập theo tính chất mở, công khai, minh bạch.
- Các nguồn tài chính của Nhà nước được tổng hợp toàn bộ trong dự toán ngân sách nhà nước.
- Ngân sách được lập theo thời gian trung hạn.
- Ngân sách được lập căn cứ theo nhu cầu thực tế, hướng tới người thụ hưởng và mục tiêu phát triển kinh tế xã hội.
- Ngân sách được hợp nhất giữa kế hoạch chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển.
- Ngân sách được lập dựa trên nguồn lực được tính trong thời gian trung hạn và do vậy cần có sự cam kết chặt chẽ.
- Việc phân bổ ngân sách dựa trên thứ tự ưu tiên chiến lược.
- Nhà quản lý được trao trách nhiệm hơn trong quản lý chi tiêu công.

Quản lý ngân sách nhà nước theo kết quả đầu ra có tầm quan trọng đặc biệt khi những quyết định về tài chính được phân cấp từ trung ương đến địa phương. Nó tạo ra mối liên kết giữa các mục tiêu chính sách của Chính Phủ và việc khoán kinh phí từ trung ương cho các địa phương được phân cấp và các nguồn lực được sắp xếp thứ tự ưu tiên và sử dụng để cung cấp dịch vụ.

Quản lý ngân sách nhà nước theo kết quả đầu ra nhằm mục đích:

- Tăng cường quản lý chiến lược và tập trung nâng cao hiệu quả của các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương. Đặt ra những mục tiêu rõ ràng và cụ thể, tạo điều kiện cho các cơ quan ở khu vực công đạt được mục tiêu của mình và thông qua một khung kế hoạch, quản lý và hoạt động rõ ràng.

- Gắn các yếu tố đầu vào thuộc nguồn lực tài chính và các nguồn lực khác với kết quả đầu ra dự kiến để đạt được mục tiêu và giúp cho việc phân bổ nguồn lực thể hiện được những ưu tiên.

- Tập trung vào kết quả đầu ra chính và các ưu tiên chính hơn là thực hiện các hoạt động hoặc quy trình.

b, Vai trò của phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra trong quản lý chi tiêu công

- Lập ngân sách theo kết quả đầu ra góp phần đổi mới chính sách quản lý nguồn lực trong khu vực công, nhằm thiết lập ba vấn đề trong quản lý chi tiêu công đó là: tôn trọng kỷ luật tài chính tổng thể; phân bổ có hiệu quả nguồn lực tài chính theo các mục ưu tiên chiến lược trong giới hạn nguồn lực cho phép; và nâng cao hiệu quả hoạt động về cung cấp hàng hóa dịch vụ công.

- Lập ngân sách theo kết quả đầu ra đặt Chính phủ và các cơ quan vào vị trí để đảm bảo các đầu ra theo yêu cầu để đạt được tài trợ mà nó được xác định thông qua những mối liên hệ được miêu tả với các kết quả; các đầu ra theo yêu cầu được tài trợ ở những mức độ, khối lượng, giá cả, và chất lượng cụ thể; các đầu ra hướng tới mục tiêu và được cung cấp trong khuôn khổ thời gian yêu cầu.

- Lập ngân sách theo kết quả đầu ra tăng cường các nguyên tắc quản lý tài chính của khu vực công với mục tiêu là cải thiện sự phân phối và quản lý nguồn lực, cung ứng hàng hóa, dịch vụ công, tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình.

- Lập ngân sách theo kết quả theo kết quả đầu ra cho phép Chính phủ và các cơ quan đặt đúng quy trình thông tin cần thiết nhằm xác định những kết quả mong muốn, những gì nên được làm và những gì sẽ được làm ra; Kiểm tra được sự liên quan giữa đầu vào và đầu ra của quá trình chi tiêu công; Xác định được nguồn lực tài trợ cho các đầu ra ưu tiên để đạt được những kết quả mong muốn.

2.2. Vận dụng ngân sách theo kết quả đầu ra trong quá trình quản lý tài chính tại cơ quan dự toán

Một nguyên tắc để quản lý tốt hoạt động chi tiêu công là cần kết hợp chặt chẽ hai yếu tố thẩm quyền và trách nhiệm. Để thực hiện cung cấp hàng hóa và dịch vụ công một cách nhanh chóng và hiệu quả, các đơn vị sử dụng ngân sách cần được giao quyền một cách rõ ràng, được

phân bổ các nguồn lực phù hợp và có trách nhiệm đối với việc sử dụng các nguồn lực được giao để thực hiện nhiệm vụ của mình.

Trong những năm gần đây, việc trao thêm thẩm quyền tự chủ cho các đơn vị sử dụng ngân sách là một bước phát triển quan trọng trong quản lý chi tiêu công ở Việt Nam. Cùng với chương trình phân cấp quản lý từ chính quyền trung ương cho tới chính quyền địa phương và chương trình cải cách nền hành chính quốc gia, Chính phủ giao ngày càng nhiều quyền chủ động ngân sách từ các cơ quan quản lý tài chính ở tất cả các cấp chính quyền cho các đơn vị sử dụng ngân sách. Việc giao quyền đó đang tiến hành song song những riêng biệt giữa cơ quan hành chính (Nghị định số 130/2005/NĐ-CP ngày 17/10/2005) và các đơn vị hành chính sự nghiệp (Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006). Đây là cơ chế quản lý tài chính công dựa trên việc lập ngân sách theo kết quả đầu ra, tuy nhiên vẫn còn đang ở giai đoạn bắt đầu.

-Đánh giá những đặc điểm quan trọng của môi trường hoạt động. Đây là giai đoạn khởi đầu trong công tác lập ngân sách theo kết quả đầu ra. Đơn vị phải tiến hành xác định và phân tích những khuynh hướng, mối liên hệ và các sự kiện bên trong mà đơn vị hoạt động. Đánh giá môi trường sẽ cung cấp những thông tin cơ bản từ đó lựa chọn và ưu tiên hóa các mục tiêu trong tiến trình soạn, lập ngân sách.

-Xác định các kết quả đầu ra cần đạt được. Đơn vị phải xác định những kết quả đầu ra phù hợp với nhiệm vụ và năng lực của mình. Đơn vị không nên lựa chọn quá nhiều mục tiêu và kết quả vượt quá so với khả năng nguồn lực. Dựa trên những kết quả đã xác định, đơn vị lập kế hoạch phân bổ nguồn lực nhằm hướng vào thực hiện các đầu ra trong khoảng thời gian từ 3-5 năm.

-Lựa chọn các đầu ra tốt nhất để hướng vào việc đạt được các kết quả đã lựa chọn trong thời gian 3-5 năm. Đơn vị cần ưu tiên trên cơ sở dựa vào sự đánh giá tính hiệu quả và chi phí của mỗi đầu ra. Đầu ra và mối liên kết của nó sẽ tạo nên sự gắn kết giữa lập kế hoạch và quá trình soạn lập ngân sách thông qua các quyết định bên trong để làm thế nào với nguồn lực giới hạn thì có thể thực hiện kế hoạch hiệu quả nhất.

-Xác định và đánh giá những tác động của đầu ra trong thời gian thực hiện kế hoạch. Đơn vị nên đưa ra những ưu tiên để đánh giá đầu ra mà nó phản ánh lợi ích cũng như rủi ro có thể có đối với đơn vị.

-Đánh giá năng lực của đơn vị trong việc cung cấp các đầu ra nhằm đạt được kết quả lựa chọn. Đơn vị cần xác định rõ về các kết quả mong đợi, các đầu ra có thể cung cấp và năng lực của đơn vị mình.

Để lập ngân sách theo kết quả đầu ra thì vấn đề quan trọng là hệ thống báo cáo của đơn vị về tình hình sử dụng ngân sách như thế nào. Hệ thống báo cáo gồm: báo cáo kết quả, báo cáo đầu ra, báo cáo chi phí đầu ra.

Báo cáo kết quả giải thích đầy đủ mối quan hệ giữa đầu ra và kết quả; xác định các kết quả phát sinh từ đầu ra; kết quả được miêu tả thống nhất với mục tiêu của Nhà nước hay không; có phát sinh những kết quả không mong đợi từ các đầu ra của đơn vị hay không.

Báo cáo đầu ra gồm các nguồn tài liệu có liên quan đến các đầu ra để đạt được những kết quả dự kiến; cung cấp đầy đủ thông tin về cơ sở hoạt động của đơn vị để xác định trách nhiệm và

quá trình cung ứng các đầu ra của đơn vị; danh mục của các hoạt động được tổng hợp thành mỗi đầu ra cho mục đích báo cáo ngân sách.

Báo cáo chi phí đầu ra cung cấp toàn bộ thông tin về chi phí; cung cấp cho nhà quản lý thông tin lựa chọn những người cung cấp đầu ra thay thế. Đây cũng là cơ sở cho việc lập dự toán ngân sách và phân bổ nguồn lực.

CHƯƠNG 1

QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

I- TỔNG QUAN VỀ TÀI CHÍNH CÔNG VÀ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

II- QUẢN LÝ DỊCH VỤ CÔNG

1. Bản chất và phân loại dịch vụ công

Dịch vụ công được hiểu theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp

Theo nghĩa rộng, dịch vụ công là những hàng hoá, dịch vụ mà Nhà nước can thiệp vào việc cung cấp nhằm mục tiêu hiệu quả, công bằng. Theo đó, dịch vụ công là tất cả những hoạt động nhằm thực hiện chức năng vốn có của Chính phủ, bao gồm các hoạt động ban hành chính sách, pháp luật, toà án, ... cho đến những hoạt động y tế, giáo dục, giao thông công cộng.

Theo nghĩa hẹp, dịch vụ công được hiểu là những hàng hoá, dịch vụ phục vụ trực tiếp nhu cầu của các tổ chức công dân mà Chính phủ can thiệp vào việc cung cấp nhằm mục tiêu hiệu quả và công bằng.

Tuỳ theo quan niệm cũng như trình độ phát triển của từng nước mà phạm vi dịch vụ công ở mỗi nước có thể rộng, hẹp khác nhau. Việc sử dụng khái niệm dịch vụ công theo phạm vi rộng hẹp phải nhằm hướng tới các mục tiêu phù hợp. Trong điều kiện của nước ta hiện nay, khái niệm dịch vụ công được hiểu theo nghĩa hẹp bởi các lý do:

- Do yêu cầu tách biệt chức năng quản lý nhà nước và chức năng phục vụ của Nhà nước để từ đó có thể đề ra biện pháp cải tiến thích hợp đối với từng loại hoạt động nói trên. Chức năng quản lý nhà nước (trước đây thường được gọi là chức năng cai trị bao gồm các hoạt động quản lý và điều tiết đời sống kinh tế-xã hội thông qua các công cụ quản lý vĩ mô như pháp luật, chiến lược, chính sách, quy hoạch, kế hoạch, kiểm tra, kiểm soát). Chức năng, phục vụ bao gồm các hoạt động cung ứng dịch vụ công cho xã hội, cho các tổ chức và công dân nhằm phục vụ các lợi ích thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của các tổ chức và công dân. Việc thực hiện quản lý nhà nước là do nhu cầu của bản thân bộ máy nhà nước nhằm đảm bảo trật tự, ổn định và công bằng xã hội. Còn việc cung ứng dịch vụ công lại do nhu cầu cụ thể của các tổ chức và công dân, ngay cả khi các nhu cầu này có thể phát sinh từ những yêu cầu của Nhà nước.

- Do càng ngày người ta càng chú trọng hơn đến chức năng phục vụ của Nhà nước. Trước đây, chúng ta thường nhấn mạnh chức năng cai trị hay chức năng quản lý nhà nước. Song trên thực tế, do bản chất của mình, Nhà nước luôn phải tiến hành cung cấp công cộng một số hàng hoá phục vụ nhu cầu xã hội. Tuy nhiên, khi đó do nhận thức rằng, Nhà nước gắn liền với cai trị, có nghĩa là Nhà nước can thiệp, chỉ

đạo trực tiếp lĩnh vực sản xuất và cung ứng dịch vụ công cộng dưới hình thức xin-cho.

Chức năng phục vụ chỉ được tách riêng ra và giữ một vị trí tương ứng với chức năng quản lý nhà nước khi điều kiện kinh tế - xã hội trên thế giới và ở mỗi quốc gia có sự biến đổi lớn lao, xu thế dân chủ hoá và đòi hỏi của nhân dân đối với Nhà nước trong việc cung ứng dịch vụ công ngày càng cao hơn. Nhà nước không còn là một quyền lực đứng trên cai trị nhân dân nữa, mà có trách nhiệm phục vụ nhân dân, thể hiện bằng hoạt động cung ứng dịch vụ công của Nhà nước cho các tổ chức và nhân dân.

Dịch vụ công có các đặc trưng cơ bản sau:

Thứ nhất, đó là những hoạt động phục vụ cho lợi ích chung thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của các tổ chức và công dân.

Thứ hai, do Nhà nước chịu trách nhiệm trước xã hội (trực tiếp cung ứng hoặc uỷ nhiệm việc cung ứng). Ngay cả khi Nhà nước chuyển giao dịch vụ này cho tư nhân cung ứng thì Nhà nước vẫn có vai trò điều tiết đặc biệt nhằm đảm bảo sự công bằng trong phân phối các dịch vụ này, khắc phục các khiếm khuyết của thị trường.

Thứ ba, là các hoạt động có tính chất phục vụ trực tiếp, đáp ứng nhu cầu, quyền lợi hay nghĩa vụ cụ thể và trực tiếp của các tổ chức và công dân.

Thứ tư, mục tiêu nhằm bảo đảm tính công bằng và hiệu quả trong cung ứng dịch vụ.

Có các cách phân loại dịch vụ công khác nhau căn cứ vào các tiêu chí phân loại khác nhau. Căn cứ vào tính chất của dịch vụ, người ta có thể phân ra thành các loại dịch vụ sau:

- dịch vụ hành chính: là việc cấp các giấy phép, đăng ký, chứng thực, chứng nhận, cung cấp các thông tin cần thiết của Nhà nước ... do các cơ quan hành chính thực hiện.

- Dịch vụ sự nghiệp công: bao gồm việc cung cấp các phúc lợi vật chất phục vụ nhu cầu sinh hoạt của toàn xã hội như xây dựng kết cấu hạ tầng, cung cấp điện, nước, vệ sinh môi trường, giao thông công cộng.

- Dịch vụ pháp lý: bao gồm việc cung cấp các thông tin, tư vấn về các vấn đề giao dịch dân sự, mua bán nhà cửa, đất đai, tài sản, tranh chấp nhân sự; các giao dịch về lao động đấu tranh phòng ngừa tội phạm...do các toà án, viện kiểm sát, cơ quan điều tra, cơ quan cảnh sát, luật sư ...thực hiện.

- Dịch vụ công phục vụ sản xuất như các hoạt động khuyến nông, khuyến lâm, cung cấp giống, thuỷ lợi, dự báo dịch bệnh, thông tin thị trường.

- Dịch vụ thu các khoản đóng góp vào ngân sách và các quỹ của Nhà nước : thu thuế nội địa, hải quan, thu phí.

-....

Căn cứ vào tính chất phục vụ của dịch vụ công, có thể phân ra hai loại dịch vụ công khác nhau:

- Loại thứ nhất là các hoạt động phục vụ các lợi ích chung, thiết yếu của đại đa số hay của cộng đồng, bao gồm cả lợi ích vật chất và lợi ích tinh thần. Đây là loại dịch vụ phục vụ cho lợi ích của đa số, của cộng đồng. Loại dịch vụ phục vụ lợi ích

công cộng có thể bao gồm nhiều loại khác nhau như dịch vụ sự nghiệp, dịch vụ công ích.

- Loại thứ hai bao gồm các hoạt động phục vụ nhu cầu có tính hành chính – pháp lý của các tổ chức và công dân. Các dịch vụ này là các hoạt động xử lý các công việc cụ thể của các tổ chức và công dân theo quy định pháp luật. Chẳng hạn như việc cấp các loại giấy phép, các chứng nhận, xử lý vi phạm hành chính, dịch vụ tư vấn pháp luật...

2. Vai trò của Nhà nước trong cung ứng dịch vụ công

Bàn tay vô hình của kinh tế thị trường không phải bao giờ cũng thành công trong vận hành nền kinh tế. Các thất bại của thị trường dẫn đến chỗ người ta thừa nhận sự can thiệp của Nhà nước – bàn tay hữu hình vào nền kinh tế là cần thiết. Sự can thiệp của Nhà nước được thể hiện qua việc tác động trực tiếp hoặc gián tiếp đến công việc sản xuất và cung ứng các hàng hoá và dịch vụ công.

Thất bại của thị trường thể hiện rõ nét trong 4 trường hợp sau đây:

- Hàng hoá công cộng thuần tuý là những hàng hoá và dịch vụ có hai đặc tính: tính không cạnh tranh và tính không loại trừ. Tính không cạnh tranh thể hiện ở chỗ tiêu dùng của mỗi cá nhân không làm giảm lượng tiêu dùng của người khác. Tính không loại trừ là việc một người tiêu dùng hàng hoá công cộng thuần tuý lại không làm giảm khả năng tiêu dùng của người khác. Thị trường tư nhân không muốn cung cấp các hàng hoá công thuần tuý gặp khó khăn lớn trong việc tạo doanh thu để bù đắp chi phí, nếu như không nói là nhà cung cấp tư nhân không có khả năng bắt người tiêu dùng phải trả tiền.

- Tác động ngoại ứng: Tác động ngoại ứng xuất hiện khi tác động của một giao dịch trên thị trường có ảnh hưởng tích cực hoặc tiêu cực đến người thứ ba, mà người này không phải trả tiền ngân sách hay nhận được sự bù đắp. Ví dụ, như việc ô nhiễm môi trường- tác động ngoại ứng tiêu cực và giáo dục tiểu học có xu thế cung cấp các dịch vụ và hàng hoá có lợi nhuận mà không quan tâm đến các tác động ngoại ứng gây ra do hoạt động của mình.

- Độc quyền thị trường: Tình trạng một số ít hãng thống trị, chi phối thị trường, hình thành nên thế lực độc quyền. Thất bại thị trường xuất hiện do không có cạnh tranh dẫn đến tình huống các nhà độc quyền giới hạn việc cung ứng ở mức thấp tối ưu nhằm tăng giá và lợi nhuận.

- Thông tin không hoàn hảo: Trên thị trường có thể xuất hiện trường hợp một bên nào đó tham gia thị trường mà lại không có đủ các thông tin cần thiết. Một ví dụ điển hình là dịch vụ chăm sóc y tế, khi người cung ứng biết nhiều hơn người tiêu dùng, và do vậy có thể dẫn đến việc tăng các nhu cầu giả tạo hoặc nhu cầu do người cung ứng tạo nên.

Các thất bại của thị trường nêu trên là cơ sở khách quan để Nhà nước can thiệp vào nền kinh tế.

Sự can thiệp của Nhà nước vào nền kinh tế là nhằm hai mục tiêu:

Thứ nhất, bảo đảm hiệu quả kinh tế. Thất bại của thị trường là những trường hợp mà thị trường không thể cung cấp các hàng hoá và dịch vụ ở mức hiệu quả xã

hội . Khi đó, sự can thiệp của Nhà nước là cần thiết để nâng cao hiệu quả kinh tế, cụ thể là:

- Nhà nước là người cung ứng các hàng hoá công cộng bằng cách sử dụng doanh thu có được từ sự đóng góp chung có tính bắt buộc (thuế, phí, lệ phí) để trang trải các chi phí về hàng hoá công cộng cho tất cả mọi người.

- Trong trường hợp ngoại ứng, sự can thiệp của Chính phủ buộc các bên tham gia giao dịch phải tính đến tác động của mình gây ra cho đối tượng thứ ba, nhờ đó có thể điều chỉnh thị trường đạt tới mức tối ưu xã hội.

- Với tình trạng độc quyền, Nhà nước cần kiểm soát chặt chẽ thị trường để xoá bỏ các rào cản đối với việc gia nhập thị trường, tạo ra môi trường cạnh tranh có hiệu quả.

- Khi có thông tin không hoàn hảo, sự can thiệp của Nhà nước sẽ giúp bổ sung thông tin cho thị trường, hoặc kiểm soát hành vi của bên có lợi thế về thông tin để đảm bảo thị trường hoạt động có hiệu quả hơn.

Thứ hai, bảo đảm công bằng xã hội . Cùng với các nguyên nhân về hiệu quả, Nhà nước còn can thiệp vì những lý do công bằng để đạt được kết quả mong muốn trong việc phân phối thu nhập hay dịch vụ. Việc Nhà nước trợ cấp các dịch vụ y tế xuất phát từ chỗ trong xã hội tồn tại sự không bình đẳng về thu nhập. Những loại dịch vụ tư nhân có thể cung cấp, nhưng việc tư nhân cung cấp sẽ dẫn đến chỗ những người có thu nhập thấp không có cơ hội sử dụng các dịch vụ này, chẳng hạn y tế, giáo dục, cung cấp điện, nước sinh hoạt... Khi đó, Nhà nước phải có trách nhiệm trực tiếp cung ứng hoặc điều tiết, kiểm soát thị trường tư nhân nhằm đảm bảo cho việc cung ứng dịch vụ đó được bình thường, phục vụ những nhu cầu cơ bản của con người.

Như vậy, Nhà nước có vai trò quan trọng trong việc đảm bảo tính hiệu quả và công bằng trong hoạt động của nền kinh tế thị trường, thể hiện qua việc Nhà nước tổ chức cung ứng dịch vụ công nhằm đáp ứng các quyền và lợi ích cơ bản, thiết yếu của xã hội.

II. TỔ CHỨC CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG

1. Các hình thức cung ứng dịch vụ công

Mỗi cấp chính quyền có thể lựa chọn các cách thức khác nhau để đảm bảo việc cung ứng dịch vụ một cách đầy đủ:

Thứ nhất, trực tiếp cung ứng : Đối với một số hàng hoá hay dịch vụ, Chính phủ có thể thấy cần thiết phải duy trì vị trí sở hữu, là người chủ cung ứng để đảm bảo việc cung cấp đầy đủ đối với một số dịch vụ nhất định. Việc Chính phủ trực tiếp cung ứng dịch vụ được tiến hành thông qua:

- Các cơ quan trong bộ máy hành chính Nhà nước : các cơ quan này thực hiện cung ứng các dịch vụ hành chính công là những dịch vụ gắn với thẩm quyền hành chính pháp lý của Nhà nước.

- Các tổ chức công được uỷ thác hoặc giao quyền: bao gồm các tổ chức được Nhà nước uỷ quyền thực hiện một số nhiệm vụ nhất định về dịch vụ hành chính, hoặc các tổ chức công khác (tổ chức sự nghiệp) thực hiện các dịch vụ công như trường học, bệnh viện...

- Các doanh nghiệp Nhà nước hoạt động công ích: các doanh nghiệp cung ứng các kết cấu hạ tầng và dịch vụ công phục vụ sản xuất và đời sống khác như điện, nước, thủy lợi, giao thông công cộng...

Thứ hai, không trực tiếp cung ứng, mà cho phép tư nhân cung ứng các dịch vụ công nhất định. Chính phủ thực hiện sự can thiệp gián tiếp đến việc cung ứng các dịch vụ đó nhằm đảm bảo các mục tiêu xã hội mà Chính phủ đề ra.

1.1 Điều chỉnh bằng quy định

Về bản chất đây là phương án can thiệp nhẹ nhất và với chi phí thấp nhất, khi mà Chính phủ để việc cung cấp dịch vụ này cho thị trường thực hiện, nhưng có đặt ra các quy định để quản lý các nhà cung ứng dịch vụ tư nhân. Chẳng hạn, đối với các tác động ngoại ứng, Chính phủ bằng cách làm cho các cá nhân có lợi từ các tác động ngoại ứng phải gánh chịu tất cả các chi phí, ví dụ: đánh thuế ô nhiễm đối với các doanh nghiệp hoặc cá nhân gây ô nhiễm. Để hạn chế độc quyền, Chính phủ có thể điều tiết bằng chất lượng và giá cả. Trong trường hợp thông tin không đầy đủ, Chính phủ điều chỉnh sự cân bằng giữa các đơn vị có nhiều thông tin và người có ít thông tin (thường là bảo vệ người tiêu dùng). Ví dụ: các quy định về an toàn thực phẩm, tiêu chuẩn dược liệu, quy định về vệ sinh và ngăn chặn hỏa hoạn tại các nhà hàng, khách sạn...; quy định về tài chính - kế toán; quy định về dịch vụ giáo dục, y tế.

Chính phủ có thể sử dụng các quy chế để điều tiết và kiểm soát các doanh nghiệp và các tổ chức tư nhân trong việc cung ứng dịch vụ công theo yêu cầu của Nhà nước. Chẳng hạn, Chính phủ cho phép các doanh nghiệp tư nhân cung ứng điện, nước... cho nhân dân, song sử dụng những quy chế bắt buộc đối với các doanh nghiệp này, như đòi hỏi doanh nghiệp phải cung cấp điện cho những vùng xa xôi, hẻo lánh; điều tiết mức giá cung ứng điện và nước...

1.2. Cấp vốn

Chính phủ có thể lựa chọn việc cấp vốn để cung ứng mọi dịch vụ cụ thể đặc biệt nào đó. Trong trường hợp cấp phát vốn, Chính phủ có thể lựa chọn việc này với nhiều cách khác nhau. Ví dụ như Chính phủ cấp phát vốn cho bên sản xuất hoặc người cung ứng, hay bằng cách cung ứng cho bên có nhu cầu qua việc cấp tiền đến tay người tiêu dùng và cho phép họ lựa chọn giữa các nhà cung ứng dịch vụ khác nhau. Cụ thể là:

- Nhà nước sử dụng biện pháp miễn giảm thuế hoặc trợ cấp cho những doanh nghiệp tư nhân nào cung ứng dịch vụ công cộng. Ở đây, Nhà nước dùng biện pháp miễn thuế hoặc trợ cấp với mục tiêu là một phần lợi ích này sẽ được chuyển lại người tiêu dùng qua mức giá thấp hơn. Để đảm bảo cung ứng một số dịch vụ công cộng cần thiết cho xã hội, như quét dọn vệ sinh, thu gom rác thải, Nhà nước có thể trợ cấp cho các tổ chức tư nhân trong hoạt động này. Nhà nước có thể miễn thuế cho những doanh nghiệp tư nhân cung ứng nước sạch cho các vùng nông thôn, hoặc phạt hay bắt đóng thuế cao đối với những doanh nghiệp nào gây tác hại cho xã hội như làm ô nhiễm không khí, nguồn nước...

- Nhà nước trợ cấp cho những người tiêu dùng qua thuế hoặc trợ cấp trực tiếp. Ví dụ: Nhà nước trợ cấp bằng học bổng cho những sinh viên đang học đại học; trợ

cấp miễn thuế cho các chương trình nghiên cứu cơ bản; trợ cấp cho bệnh nhân qua giá bán thuốc thấp ở các bệnh viện công...

1.3. Ký hợp đồng với tư nhân

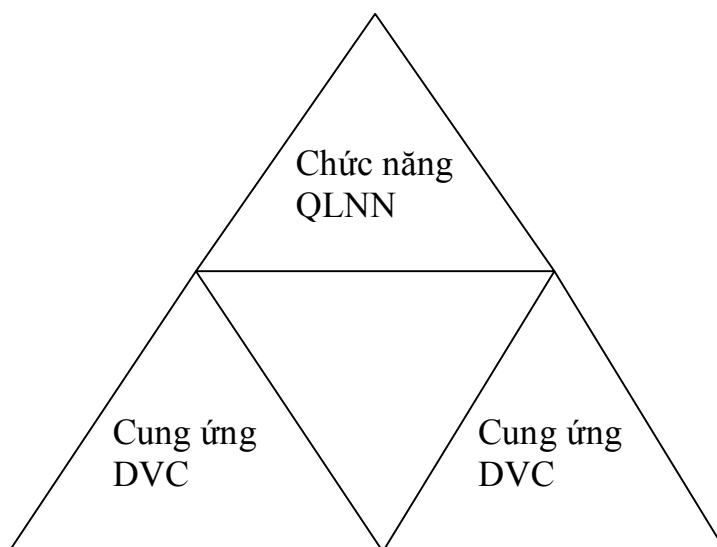
Nhà nước có thể dùng biện pháp ký hợp đồng trực tiếp với các doanh nghiệp tư nhân để mua lại các dịch vụ và giữ quyền phân phối dịch vụ. Nhà nước cũng có thể ký hợp đồng với các doanh nghiệp tư nhân để doanh nghiệp tự cung ứng các dịch vụ theo các điều khoản nhất định.

Tất cả các hoạt động cung ứng dịch vụ nói trên, dù được tiến hành dưới hình thức nào thì Nhà nước cũng là người chịu trách nhiệm trước xã hội về việc cung ứng chúng. Vì vậy, khác với các dịch vụ do tư nhân trực tiếp cung ứng và thu lời, các dịch vụ công cộng chịu ảnh hưởng quan trọng của Nhà nước trong việc thực thi, phân phối, chi phí, giá cả....

Mỗi hình thức cung ứng dịch vụ nói trên có những ưu điểm nhất định, nhưng cũng không tránh khỏi một số hạn chế có thể phát sinh. Vấn đề ở đây không phải là hình thức nào đúng hay sai mà là những điều kiện nào là phù hợp để áp dụng một hình thức nào đó.

2. Phân cấp cung ứng dịch vụ công

Nếu xem xét hoạt động của Nhà nước bao gồm việc quản lý nhà nước và việc cung ứng dịch vụ công, có thể thấy phân chia hai chức năng này giữa các cấp được thể hiện trong mô hình sau:



Mô hình phân bổ chức năng trong bộ máy nhà nước

Theo mô hình trên, việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước tập trung nhiều ở cấp quản lý cao hơn, trong khi đó chức năng cung ứng dịch vụ công lại càng xuống cấp dưới càng tăng lên. Trên thực tế, đa số các dịch vụ công phù hợp với các cấp địa phương, bao gồm cả giáo dục tiểu học, y tế công cộng, đường phố, cấp và thoát nước, phòng cứu hỏa, công an và các dịch vụ vệ sinh khác. Hiệu quả kinh tế đã khẳng định ưu thế của việc chuyển giao trách nhiệm cung ứng dịch vụ công cho

cấp chính quyền địa phương, nhằm làm cho dịch vụ đó gần với người dân hơn, đồng thời tăng trách nhiệm giải trình và tính năng động của chính quyền địa phương. Điều đó, cũng cho thấy nguồn lực tài chính cho hoạt động của bộ máy Nhà nước ở địa phương sẽ phục vụ chủ yếu việc cung ứng dịch vụ công.

Việc xác định một dịch vụ công nào đó thuộc phạm vi cung ứng của trung ương hay địa phương căn cứ vào các yếu tố sau:

Thứ nhất, dịch vụ đó là có lợi chủ yếu cho quốc gia hay cho địa phương? Nếu như lợi ích này thuộc địa phương và không có tác động lan truyền nào khác, thì việc cung ứng chúng có thể chuyển giao cho cấp chính quyền địa phương để đạt hiệu quả tốt nhất. Về nguyên tắc, các dịch vụ cần được cung ứng bởi các đơn vị nhỏ nhất gắn trực tiếp với người hưởng lợi, để tăng hiệu quả phân bổ (bằng cách chuyển việc ra quyết định gần với những người dân bị tác động bởi quyết định này), để khuyến khích sự sáng tạo (bằng việc tăng số người ra quyết định) và làm tăng ý định đóng thuế của người nộp thuế (bởi vì các dịch vụ này phản ánh trực tiếp hơn sự lựa chọn của người dân).

Tuy nhiên, cần cân nhắc đến sự công bằng giữa các khu vực có thể khiến cho chính quyền trung ương vẫn duy trì vai trò của mình trong việc cung ứng các dịch vụ công có tính địa phương, ví dụ như giáo dục tiểu học, y tế cộng đồng và an sinh xã hội để đảm bảo tối thiểu việc cung ứng trong điều kiện địa phương. Chẳng hạn, chính quyền trung ương vẫn duy trì quyền quyết định về chương trình nội dung học tập, quyết định tỷ lệ ngân sách cho giáo dục, nhưng chuyển giao việc cung ứng trực tiếp dịch vụ giáo dục phổ thông cho chính quyền địa phương.

Thứ hai, dịch vụ công được cung ứng bằng nguồn tài chính địa phương. Việc chuyển giao việc ra quyết định và quyền quản lý cho các chính quyền địa phương được coi là phù hợp một khi các dịch vụ này được cấp phát tài chính từ các nguồn lực địa phương, và do vậy Chính phủ không có lý do can thiệp vào các quyết định của địa phương. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, khi quy mô hiệu quả tối thiểu để cung cấp dịch vụ có thể vượt ra khỏi phạm vi của một cấp chính quyền địa phương thì việc cung ứng dịch vụ nào đó có thể giao cho cấp chính quyền cao hơn hoặc thành lập các tổ chức đặc thù để cung ứng dịch vụ cho một số địa phương. Chẳng hạn, việc cấp nước, cung cấp điện và tổ chức các trường trung học phổ thông sẽ kém hiệu quả nếu mỗi xã tự thực hiện, trong trường hợp đó có cấp huyện đứng ra tổ chức cung ứng chung các dịch vụ nói trên cho các xã trên địa bàn huyện mình.

Việc cung ứng các dịch vụ công tại địa phương có thể từ các nguồn kinh phí sau:

- Bằng nguồn kinh phí do địa phương tự bảo đảm từ các khoản thu độc lập của địa phương.

- Bằng kinh phí do chính quyền trung ương chuyển giao: Chẳng hạn việc Chính phủ cấp kinh phí bổ sung có mục tiêu, hoặc các chương trình mục tiêu quốc gia được triển khai thực hiện tại địa phương.

Chính quyền địa phương cũng có thể cung cấp dịch vụ bằng cách thu phí của người sử dụng.

3. Định hướng đổi mới quản lý dịch vụ công

Việc đổi mới quản lý dịch vụ công trước hết phải đảm bảo tách hoạt động cung ứng dịch vụ công ra khỏi các hoạt động quản lý nhà nước. Không thể kéo dài tình trạng cơ quan quản lý cấp trên can thiệp vào hoạt động của các cơ sở cung ứng dịch vụ công, áp đặt cơ chế hành chính lên hoạt động dịch vụ công, gây trở ngại cho cơ sở này. Đồng thời, việc cơ quan quản lý không can thiệp vào hoạt động cung ứng dịch vụ công cũng xoá bỏ sự bao cấp của Nhà nước đối với các cơ sở này, làm cho các cơ sở này nâng cao năng lực cạnh tranh trong điều kiện kinh tế thị trường có nhiều thành phần.

Để có việc tổ chức cung ứng dịch vụ công đáp ứng tốt nhất nhu cầu của các tổ chức và công dân, cần định hướng đổi mới quản lý dịch vụ công theo kết quả. Quản lý dịch vụ công theo kết quả là cách thức quản lý trên cơ sở sử dụng hệ thống công cụ quản lý giúp cho nhà quản lý giám sát được quá trình cung ứng dịch vụ công, có đầy đủ thông tin để đề ra các quyết định quản lý nhằm đạt hiệu quả tốt nhất.

Quản lý dịch vụ công theo kết quả bao gồm 3 nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, quản lý theo kế hoạch chiến lược. Hệ thống theo kết quả có tính chiến lược hỗ trợ các nhà hoạch định chính sách và các nhà quản lý đảm bảo các hoạt động được tiến hành là để đạt được những mục tiêu dài hạn.

Hệ thống quản lý theo kết quả có tính chiến lược bao gồm các yếu tố:

- Xác định các mục tiêu chính sách được thể hiện dưới dạng “tầm nhìn” của tương lai.

- Xác định nguồn lực tài chính được phân bổ để đạt được những mục tiêu này.

- Xác định các đầu ra cần thiết nhằm đạt mục tiêu.

- Nguồn lực tài chính được phân bổ phù hợp để đạt được mỗi đầu ra.

- Xác định các hoạt động theo thời gian và chi phí cần thiết để đạt được đầu ra.

- Xác định các chỉ số đánh giá việc hoàn thành mỗi hoạt động.

- Phân công trách nhiệm hoặc cá nhân từng đầu ra.

- Xây dựng hệ thống theo dõi để giám sát việc hoàn thành những đầu ra..

Hệ thống quản lý theo kết quả mang tính chiến lược cho phép lập kế hoạch các mục tiêu và đảm bảo chúng được hoàn thành trong dài hạn.

Thứ hai, quản lý chất lượng và hiệu quả dịch vụ công.

Những công cụ được sử dụng phổ biến để quản lý chất lượng và hiệu quả dịch vụ công là:

- Tổ chức lại những quy trình làm việc để loại bỏ những quy trình làm việc không cần thiết và hợp lý hoá quy trình nhằm đạt hiệu quả cao hơn. Cải cách dịch vụ công theo mô hình “một cửa” nhằm giảm bớt các thủ tục và quy trình hành chính rườm rà, không cần thiết, tập trung việc giải quyết các dịch vụ công vào một đầu mối thống nhất để tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức và công dân khi có yêu cầu giải quyết công việc tại các cơ quan hành chính nhà nước. Mô hình “một cửa” thực hiện thí điểm tại TP.Hồ Chí Minh từ năm 1995 và được áp dụng rộng rãi trên cả nước kể từ năm 2004. Mô hình này đã được mang lại nhiều lợi ích thiết thực cho người dân, đồng thời tạo lề lối làm việc khoa học, có hiệu quả trong bản thân và giảm được các tiêu cực, sách nhiễu đối với nhân dân trong đội ngũ công chức.

- Xây dựng ý thức sử dụng nguồn lực bằng cách kiểm tra và đặt câu hỏi tiền đã chi như thế nào và phục vụ mục đích gì?

- Giới thiệu một văn hoá “chăm sóc khách hàng” thông qua bồi dưỡng, tập huấn, xây dựng nhóm cải tiến công việc (một công cụ của quản lý chất lượng tổng thể - TQM)

- Đảm bảo có những mục tiêu về hiệu quả cung ứng dịch vụ và đảm bảo những mục tiêu này được giám sát, khen thưởng cho những cá nhân làm việc tốt và kỷ luật những trường hợp làm việc kém.

- Áp dụng phương thức quản lý chất lượng thích ứng. Hệ thống quản lý chất lượng (ISO) đang được áp dụng trong việc nâng cao chất lượng và hiệu quả của việc thực hiện dịch vụ công theo cơ chế “một cửa”. Với mục tiêu chủ yếu là hướng tới chất lượng và hiệu quả, hệ thống quản lý chất lượng chuẩn hoá các hoạt động, xây dựng các quy trình làm việc khoa học, hợp lý; bảo đảm tính nhất quán về chất lượng của dịch vụ công nhằm thoả mãn nhu cầu của khách hàng. Hệ thống này đang dần được áp dụng trong một số lĩnh vực khác và có thể coi là công cụ chính để đảm bảo chất lượng và hiệu quả hoạt động của khu vực dịch vụ công.

Thứ ba, tạo cơ chế phản hồi của khách hàng và ứng dụng các công nghệ truyền thông, thông tin để cải tiến dịch vụ công.

Việc tiếp xúc với người dân, lắng nghe ý kiến và có phản ứng với những ý kiến, đóng góp ngày càng trở nên quan trọng. Cơ chế phản hồi có thể thu thập thông tin từ khách hàng của một dịch vụ công nào đó về tình hình cung cấp dịch vụ này, chẳng hạn như về thời gian, thái độ ứng xử của các công chức, chất lượng dịch vụ, việc giải quyết khiếu nại. Các biện pháp lấy ý kiến khách hàng có thể là: hộp thư góp ý của khách hàng, thông báo công khai số điện thoại hoặc hòm thư điện tử email, nhận các đóng góp ý kiến của khách hàng, mở các cuộc thăm dò ý kiến khách hàng, bố trí lịch tiếp của thủ trưởng cơ quan...

Một phương thức có hiệu quả để thực hiện kiểm tra hành vi của bên cung ứng dịch vụ, tìm ra nguyên nhân gây nên vướng mắc và giải quyết những vấn đề bất hợp lý trong chính sách và thủ tục. Những ý kiến phản hồi phải được lãnh đạo đơn vị quan tâm, tổng kết và rút kinh nghiệm khi đưa ra các quyết định quản lý hoạt động của đơn vị mình. Cần công bố cho dân biết cách cung ứng dịch vụ. Việc giải quyết khiếu nại đúng đắn và nhanh chóng sẽ tạo ra tác động tích cực đến cơ quan cung ứng dịch vụ công. Các cơ quan phải có cơ chế phân tích các thông tin phản hồi và thông báo cho người phụ trách đơn vị về vấn đề xảy ra. Kết quả giải quyết khiếu nại phải được công bố công khai.

Việc ứng dụng công nghệ truyền thông và thông tin trong cung ứng dịch vụ công là điều kiện rất quan trọng để đảm bảo cung cấp thông tin cho người dân về hoạt động cung ứng dịch vụ công của Nhà nước và tạo điều kiện tiếp nhận ý kiến phản hồi.

Trong thời đại của khoa học công nghệ, việc cải cách dịch vụ công sẽ có bước tiến nhanh nếu biết áp dụng rộng rãi công nghệ thông tin trong cung ứng các dịch vụ công. Thực tế cho thấy, những nơi chú trọng đầu tư phát triển công nghệ thông tin trong cung ứng dịch vụ công sẽ giảm bớt đáng kể thời gian cung ứng dịch vụ,

tạo ra cách thức làm việc có khoa học và hiệu quả . Việc ứng dụng có hiệu quả công nghệ thông tin có thể coi như mắt xích trọng yếu dẫn đến sự đổi mới toàn bộ quy trình cung ứng dịch vụ công.

4. xã hội hoá dịch vụ công

Việc Nhà nước trực tiếp cung ứng dịch vụ công không có nghĩa là các tổ chức Nhà nước luôn có hiệu quả hơn tư nhân. Trên thực tế, có rất nhiều tổ chức công hoạt động kém hiệu quả, gây tổn thất cho xã hội và lãng phí nguồn lực ngân sách do nhân dân đóng góp. Xã hội hoá là một chủ trương đúng đắn của Đảng và Nhà nước ta nhằm cải cách dịch vụ công.

Có thể hiểu xã hội hoá là quá trình huy động, tổ chức sự tham gia rộng rãi, chủ động của nhân dân và các tổ chức vào hoạt động cung ứng dịch vụ công trên cơ sở phát huy tính sáng tạo và khả năng đóng góp của mỗi người.

Xã hội hoá dịch vụ công bao gồm các nội dung cơ bản như sau:

Một là, chuyển giao dịch vụ công cho khu vực tư. Đối với các dịch vụ công mà Chính phủ không cần can thiệp, hoặc can thiệp không có hiệu quả thì Chính phủ có thể chuyển giao nhiệm vụ này cho khu vực tư, tức là cho phép các tổ chức trong khu vực tư tham gia vào cung ứng những dịch vụ công này.

Việc Chính phủ chuyển giao các dịch vụ công sẽ mở ra cơ hội cạnh tranh cho một loạt dịch vụ có sự tham gia của khu vực tư nhân.

Vậy là những dịch vụ công nào có thể chuyển giao:

Về nguyên tắc, những dịch vụ công có tính chất cá nhân có thể có sự tham gia của tư nhân. Những dịch vụ như vậy có các đặc điểm sau:

- Là những dịch vụ có tính cạnh tranh, có thể thu hút các tư nhân tham gia vào việc cung ứng.

- Là những dịch vụ mà Nhà nước có thể xác định được đầu ra với phí tổn thấp.

- Là những dịch vụ không ảnh hưởng đến sự ổn định về chính trị và an ninh quốc phòng.

Các loại dịch vụ này có thể là giáo dục, y tế, cung cấp điện, nước sinh hoạt, nhà ở, vệ sinh môi trường, tư vấn, bảo hiểm...

Hai là, huy động sự đóng góp của các tổ chức và công dân.

Việc huy động sự đóng góp của các tổ chức và công dân được thực hiện với hai phương thức cơ bản:

- Huy động kinh phí đóng góp của dân vào việc cung ứng các dịch vụ công của Nhà nước.

- Động viên, tổ chức sự tham gia rộng rãi, chủ động và tích cực của các tổ chức và công dân vào quá trình cung ứng dịch vụ công, đa dạng hoá các hoạt động cung ứng dịch vụ công cộng trên cơ sở phát huy công sức và trí tuệ của dân. Chẳng hạn, huy động chất xám, năng lực quản lý, công sức của người dân vào các hoạt động cung ứng dịch vụ công.

Xã hội hoá dịch vụ công có các tác động tích cực như sau:

- Việc chuyển giao một số dịch vụ công cho các cơ sở ngoài Nhà nước sẽ tạo ra môi trường cạnh tranh giữa các tổ chức này và tạo cơ hội cho người tiêu dùng lựa

chọn và sử dụng những dịch vụ tốt nhất. Các tổ chức này luôn luôn phải đổi mới quản lý, nâng cao hiệu quả để có thể tồn tại trong cơ chế cạnh tranh.

- Việc xã hội hoá các dịch vụ công tạo điều kiện cho mọi người tham gia tích cực vào các hoạt động này, phát huy được khả năng và năng lực tiềm tàng trong xã hội, khơi dậy tính sáng tạo và chủ động tích cực của người dân, nhờ đó đa dạng hoá và tăng nguồn cung ứng các dịch vụ công cho xã hội.

- Xã hội hoá các dịch vụ công cũng bao hàm ý nghĩa động viên sự đóng góp kinh phí của mỗi người cho hoạt động cung ứng dịch vụ công của Nhà nước. Trong điều kiện của ngân sách Nhà nước còn hết sức hạn hẹp, khối lượng dịch vụ công cộng cần phải cung ứng cho xã hội lại quá lớn thì việc huy động một phần đóng góp của nhân dân sẽ làm giảm gánh nặng cho Nhà nước, tập trung ngân sách vào những nhiệm vụ trọng tâm của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước trong giai đoạn hiện nay.

- Xã hội hoá dịch vụ công trong điều kiện phân hoá giàu nghèo ngày càng tăng trong cơ chế thị trường nước ta là một giải pháp cần thiết để góp phần tạo ra sự công bằng trong tiêu dùng các dịch vụ công. Điều đó có nghĩa là, những ai tiêu dùng nhiều dịch vụ công thì phải trả tiền nhiều hơn. Riêng trong những trường hợp cung ứng các dịch vụ tối cần thiết cho những người thuộc diện khó khăn, nghèo đói, hoặc là đối tượng chính sách Nhà nước cần có những quy định ưu đãi phù hợp để đảm bảo công bằng xã hội.

Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực, quá trình xã hội hoá nếu không được quản lý phù hợp cũng nảy sinh các tiêu cực, chẳng hạn như việc các tổ chức tư nhân tăng phí dịch vụ, không đảm bảo chất lượng dịch vụ ...

Điều cần lưu ý ở đây là: tất cả những hoạt động cung ứng dịch vụ công dù được tiến hành dưới hình thức nào thì Nhà nước vẫn là người chịu trách nhiệm trước xã hội về việc đảm bảo cung ứng chúng. Vì vậy, khác với hàng hoá và dịch vụ thông thường khác, các dịch vụ công chịu ảnh hưởng quan trọng của Nhà nước trong việc hình thành, phân phối, chi phí và giá cả. Nói cách khác, Nhà nước có trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức, điều hành, kiểm tra, giám sát đối với việc cung ứng các dịch vụ nhằm đảm bảo ở mức cao nhất nhu cầu của nhân dân.

Tóm lại, cung ứng dịch vụ công là trách nhiệm của Nhà nước trước xã hội, là thể hiện sự trực tiếp nhất vai trò của Nhà nước trước các tổ chức và công dân. Nhà nước có thể bảo đảm các dịch vụ công bằng cách trực tiếp cung ứng hoặc can thiệp gián tiếp vào hoạt động của các tổ chức công, hoặc tự cung ứng dịch vụ công. Trong xu thế dân chủ hoá đời sống xã hội ngày càng mạnh mẽ, cải cách dịch vụ công đang trở thành một nội dung quan trọng trong cải cách hoạt động của Nhà nước nhằm nâng cao hiệu quả và hiệu lực hoạt động của Nhà nước làm cho Nhà nước đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu của công dân.

CHƯƠNG III QUẢN LÝ CÔNG SẢN

I- KHÁI QUÁT VỀ CÔNG SẢN

1. Khái niệm công sản

Ở Việt Nam, công sản được quan niệm là tài sản công- tài sản thuộc sở hữu toàn dân. Điều 17 Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 quy định :”đất đai, rừng núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi ở vùng biển, thềm lục địa và vùng trời, phần vốn và tài sản Nhà nước đầu tư vào các xí nghiệp, công trình thuộc các ngành và lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội, khoa học, kỹ thuật, ngoại giao, quốc phòng, an ninh cùng các tài sản khác mà pháp luật quy định là của Nhà nước đều thuộc sở hữu toàn dân”.

Các cơ quan nhà nước, các tổ chức cũng như mọi công dân Việt Nam đều có quyền và nghĩa vụ quản lý, bảo vệ công sản theo đúng chế độ do Nhà nước quy định. Mọi sự vi phạm vào tài sản công đều phạm tội xâm phạm tài sản quốc gia, tài sản xã hội chủ nghĩa.

Công sản bao gồm tất cả các tài sản (động sản và bất động sản) thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý để sử dụng vào mục đích phục vụ lợi ích của Nhà nước , lợi ích của toàn dân.

Công sản có những đặc trưng chủ yếu sau đây:

- Về sở hữu, công sản là tài sản thuộc sở hữu toàn dân mà Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu.

- Về mục đích sử dụng, công sản được sử dụng vì lợi ích chung của đất nước, của nhân dân.

- Về chế độ quản lý, công sản được quản lý theo quy định của Nhà nước.

Ở tầm vĩ mô, công sản được quản lý thống nhất theo pháp luật của Nhà nước.

Về quản lý sử dụng (quản lý vĩ mô) công sản được Nhà nước giao cho các cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân quản lý sử dụng có thời hạn theo chế độ của Nhà nước.

Mọi sự nhượng, bán, cho thuê,... công sản đều phải đúng quy định của pháp luật.

2. Vai trò của công sản

Công sản có vai trò đặc biệt quan trọng:

Một là, công sản là tài sản vật chất, của cải của đất nước, phản ánh sức mạnh kinh tế của đất nước, là tiền đề, yếu tố vật chất để Nhà nước tổ chức thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế đã đề ra.

Hai là, việc sử dụng, khai thác các tài sản công có tác dụng kích thích quá trình phát triển kinh tế - xã hội , tạo ra những khoản thu lớn cho tài chính công. Hằng năm nguồn lợi từ việc khai thác tài nguyên khoáng sản... của đất nước đã tạo nên phần thu rất lớn và quan trọng cho ngân sách Nhà nước.

Ba là, tài sản công, đặc biệt là tài sản trong các cơ quan Nhà nước phản ánh trình độ hiện đại hoá của nền hành chính quốc gia, hiện đại hoá hoạt động công sở.

Bốn là, bộ phận tài sản công thuộc cơ sở hạ tầng kỹ thuật và cơ sở hạ tầng xã hội (đường xá, cầu cống, các công trình thủy điện, thủy lợi, các công trình văn

hoá...) phản ánh tính hiện đại, trình độ đô thị hoá của đất nước. Tài sản công được hình thành trong những lĩnh vực này là điều kiện, nền tảng cho sự phát triển của đất nước theo con đường đi lên văn minh, hiện đại.

3. Phân loại công sản

Có nhiều cách phân loại tài sản công. Ở đây chỉ giới thiệu cách phân loại tài sản công theo đối tượng quản lý và sử dụng tài sản bao gồm:

- Tài sản công thuộc khu vực hành chính sự nghiệp – là những tài sản của Nhà nước giao cho các đơn vị hành chính, sự nghiệp quản lý và sử dụng.
- Tài sản công được giao cho các doanh nghiệp quản lý và sử dụng.
- Tài sản dự trữ Nhà nước.
- Tài sản thuộc kết cấu hạ tầng phục vụ lợi ích công cộng.
- Đất đai và các tài nguyên khác.

Mỗi loại tài sản công khác nhau có những yếu tố riêng chi phối. Do vậy, cần có sự nghiên cứu, xem xét cụ thể từng loại tài sản này nhằm tạo lập cơ chế quản lý hiệu quả nhất cho từng loại tài sản công.

II- SỰ CẦN THIẾT , NGUYÊN TẮC VÀ YÊU CẦU QUẢN LÝ CÔNG SẢN.

1. Sự cần thiết quản lý công sản

Quản lý công sản là quá trình tác động và điều chỉnh vào sự hình thành và vận động của công sản nhằm khai thác, sử dụng công sản một cách có hiệu quả nhất vì lợi ích của đất nước.

Quản lý công sản là một tất yếu, thể hiện qua một số điểm sau đây:

Một là, công sản là tài sản của đất nước, của nhân dân, do đó việc quản lý tốt để tạo lập, khai thác và sử dụng công sản hiệu quả là đòi hỏi khách quan trong quá trình xây dựng và phát triển đất nước. Đó là nhiệm vụ quan trọng của Nhà nước ở mọi quốc gia.

Hai là, công sản (đặc biệt là cơ sở hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội) phản ánh sự phát triển của mỗi quốc gia, mỗi địa phương, mỗi vùng. Nhà nước cần có kế hoạch tạo lập, quản lý, khai thác phần tài sản công này một cách hợp lý, đồng đều, nhằm đảm bảo sự phát triển cân đối các vùng, miền, lãnh thổ.

Ba là, công sản, đặc biệt là phần tài sản công trong các cơ quan nhà nước, là phần vốn hiện vật của cơ quan, được hình thành từ nguồn chi tiêu công. Đó là điều kiện bảo đảm cho các cơ quan nhà nước thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ được giao. Quản lý tốt phần tài sản công trong các cơ quan nhà nước qua việc mua sắm, sử dụng, bảo quản tài sản công, chống thất thoát lãng phí là đòi hỏi đồng thời là trách nhiệm, nghĩa vụ của tất cả mọi cán bộ công chức trong các cơ quan nhà nước.

Cuối cùng, quản lý tài sản công là yêu cầu mong muốn của mọi công dân. Tạo lập, khai thác, sử dụng tài sản công có ý nghĩa kinh tế, chính trị, xã hội to lớn. Uy tín của Nhà nước, cán bộ công chức Nhà nước, một phần rất lớn được công dân đánh giá thông qua việc quản lý, sử dụng tài sản công.

Trong tiến trình, cải cách nền hành chính quốc gia, Đảng và Nhà nước ta rất chú trọng đến quản lý công sản. Luật phòng, chống tham nhũng, pháp lệnh cán bộ

công chức quy định rất rõ yêu cầu, điều kiện sử dụng tài sản công của cán bộ công chức Nhà nước.

2. Nguyên tắc quản lý công sản

Mục tiêu quản lý công sản là nhằm tạo lập, khai thác, sử dụng công sản một cách hợp lý, hiệu quả tốt nhất cho quá trình thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá và phát triển đất nước, xây dựng nền hành chính quốc gia vững mạnh. Để đạt được mục tiêu nêu trên, công sản được quản lý theo các nguyên tắc sau đây:

Một là, tập trung thống nhất.

Công sản là tài sản quốc gia phải được tập trung theo quy định pháp luật thống nhất của Nhà nước. Việc phân cấp quản lý công sản hiện nay là nhằm phân công trách nhiệm, nghĩa vụ cho các ngành, các cấp quản lý tài sản công thuộc ngành, địa phương theo luật pháp thống nhất của Nhà nước. Tuyệt đối không phân chia tài sản quốc gia, tài nguyên đất nước, Nhà nước giao quyền quản lý tài sản công cho các ngành, đơn vị là để thực hiện tốt nhiệm vụ chức năng được giao. Mọi sự chiếm dụng công sản làm của riêng đều là vi phạm pháp luật.

Hai là, theo kế hoạch

Quản lý công sản phải trên cơ sở kế hoạch đã lập ra. Điều đó có nghĩa là việc khai thác công sản hiện có, tạo lập công sản mới, sử dụng công sản đều theo kế hoạch.

Quản lý công sản theo nguyên tắc kế hoạch cho phép việc khai thác, sử dụng công sản phù hợp kế hoạch phát triển kinh tế quốc dân, tạo lập sự cân đối, hài hoà trong quản lý công sản, đặc biệt đối với tài nguyên khoáng sản, các công trình thủy lợi, thủy điện...

Tính kế hoạch cho phép các cơ quan, đơn vị chủ động sử dụng có hiệu quả, hợp lý tài sản quốc gia. Nguyên tắc này chống khuynh hướng tùy tiện, tự do khai thác, tạo lập cũng như sử dụng công sản.

Ba là, nguyên tắc tiết kiệm.

Công sản phải được quản lý tốt nhằm bảo đảm sử dụng một cách tiết kiệm. Tiết kiệm ở đây cần nhận thức theo hai khía cạnh:

- Tiết kiệm phải đáp ứng tính hợp lý khi tạo lập, khai thác và sử dụng công sản

- Tiết kiệm phải đảm bảo hiệu quả của công sản

Việc quản lý công sản phải tạo điều kiện để công sản phục vụ hợp lý và hiệu quả nhất cho quá trình xây dựng, phát triển đất nước, phục vụ tốt quá trình cải cách nền hành chính quốc gia và phục vụ cho việc quản lý và điều hành đất nước của Nhà nước.

3. Yêu cầu quản lý công sản

Việc quản lý công sản phù hợp phải thực hiện các yêu cầu chủ yếu sau:

Một là, phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước cũng như các ngành, địa phương.

- Đối với nhóm công sản là tài nguyên khoáng sản, đất đai, sông ngòi, ao hồ, vùng biển, vùng trời... việc khai thác, sử dụng phải theo quy hoạch, kế hoạch phát

triển kinh tế xã hội của đất nước, ngành và địa phương . Điều đó cho phép khai thác sử dụng công sản hợp lý, hài hoà, cân đối giữa các vùng, các ngành trong cả nước.

- Đối với nhóm công sản phục vụ cho cộng đồng như đường sá, cầu cống, công trình thủy lợi, thủy điện, công trình văn hoá xã hội ...việc tạo lập đầu tư xây dựng cũng như khai thác sử dụng phải theo kế hoạch phát triển kinh tế xã hội từng thời kỳ, ở từng địa phương. Thực tế đã chứng minh rằng sự không phù hợp với kế hoạch tạo nên sự lãng phí, thất thoát, xuống cấp của tài sản công.

- Đối với tài sản công trong các cơ quan nhà nước – là yếu tố vật chất để các cơ quan này thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ được giao - việc quản lý công sản phải phù hợp với kế hoạch hoạt động của đơn vị. Việc quản lý công sản theo kế hoạch cho phép tài sản công phát huy tốt vai trò của mình; ngược lại đây sẽ là nguồn gốc tham nhũng, tiêu cực, thất thoát, lãng phí tài sản của Nhà nước .

Kế hoạch mua sắm và sử dụng tài sản công là một bộ phận trong kế hoạch của đơn vị, của ngành, địa phương và của nền kinh tế quốc dân.

Hai là, việc quản lý công sản phải được xác định cụ thể, chi tiết từ chủ thể đến đối tượng quản lý.

Khi xác định đối tượng quản lý phải cụ thể về phạm vi, thời gian, không gian, số lượng, khối lượng. Đồng thời khi phân công cụ thể cho các đơn vị, ngành quản lý cũng phải quy định rõ ràng, cụ thể về trách nhiệm quản lý. Yêu cầu này cho phép xoá bỏ tình trạng nhiều đơn vị, cá nhân cùng quản lý một đối tượng công sản .

Yêu cầu cụ thể đòi hỏi khi phân công quản lý cần xem xét cụ thể năng lực của từng đơn vị, cá nhân. Điều đó, cho phép giao công sản cho cơ quan, đơn vị hay cá nhân nào phải phù hợp với khả năng quản lý của cơ quan, đơn vị hay cá nhân đó. Thực tế cho thấy rằng, nếu không cụ thể, chi tiết khi phân công trong quản lý công sản sẽ tạo điều kiện cho sự lãng phí trong sử dụng công sản , làm hư hỏng, thất thoát công sản.

Ba là, quản lý công sản phải gắn với trách nhiệm vật chất của cá nhân quản lý.

Công sản là tài sản của đất nước, của nhân dân. Trong quá trình khai thác, sử dụng, công sản được giao cho từng cơ quan, cá nhân phụ trách. Nhằm nâng cao trách nhiệm của cá nhân, cần thông qua pháp luật để gắn trách nhiệm vật chất đối với cá nhân, đơn vị thực hiện quản lý. Việc sử dụng, khai thác công sản phải theo pháp luật, chế độ và quy chế của cơ quan. Bên cạnh đó, đề cao trách nhiệm vật chất đối với cá nhân được giao quyền quản lý trực tiếp cũng như cơ quan, đơn vị được giao quản lý.

Gắn liền với trách nhiệm vật chất cần có chế độ khen thưởng bằng vật chất thoả đáng nhằm kích thích tính tích cực, sáng tạo, tinh thần trách nhiệm của cơ quan, cá nhân trực tiếp quản lý tài sản công.

Thực hiện yêu cầu này cho phép tránh được hai khuynh hướng:

- Công sản là của chung không ai chịu trách nhiệm, dẫn đến việc sử dụng, khai thác bừa bãi gây nên hư hỏng, thất thoát.

- Biến công sản thành của riêng cá nhân. Đây là hiện tượng đặc quyền, đặc lợi sử dụng tài sản công bừa bãi trong cán bộ công chức Nhà nước .

Bốn là, quản lý công sản phải đáp ứng yêu cầu công khai. Yêu cầu công khai trong quản lý công sản phải thực hiện các vấn đề chủ yếu:

- Công khai về luật pháp, chế độ, quy chế khai thác sử dụng công sản từ những tài sản lớn như tài nguyên đến những tài sản nhỏ như máy tính, máy fax, bàn làm việc...

- Công khai chế độ tài chính về khai thác sử dụng công sản. Chẳng hạn công khai về thuế tài nguyên, thuế đất, phí đường bộ, phí cầu phà... Việc công khai này nhằm tạo điều kiện cho mọi công dân, tổ chức có liên quan hiểu biết để chủ động thực hiện.

- Công khai về chế độ sử dụng tài sản công trong cơ quan nhà nước. Chẳng hạn chế độ xe công, điện thoại, nhà cửa... đối với từng đối tượng cán bộ công chức. Việc công khai này cho phép hạn chế tình trạng tham nhũng, đặc quyền, đặc lợi của cán bộ khi sử dụng tài sản công.

Yêu cầu công khai trong quản lý tài sản công cho phép thực hiện được cơ chế “dân biết, dân kiểm tra” trong quản lý công sản. Đây cũng là yếu tố đảm bảo dân chủ trong công tác quản lý Nhà nước nói chung và quản lý công sản nói riêng.

III. QUẢN LÝ TÀI SẢN TRONG CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC

Công sản theo đặc điểm hình thành và tính chất sử dụng được chia làm nhiều loại. Ngoài nguyên lý quản lý chung, mỗi loại công sản có cơ chế riêng phù hợp với đặc điểm hình thành và tính chất sử dụng.

Trong phần này chúng ta chỉ tập trung nghiên cứu việc quản lý tài sản công trong các cơ quan nhà nước.

1. Tài sản công trong các cơ quan nhà nước

Tài sản công trong các cơ quan nhà nước là những tài sản được hình thành từ các nguồn:

- Được cơ quan chủ quản giao khi thành lập như đất đai, nhà cửa, các phương tiện làm việc...

- Được mua sắm theo quy định từ nguồn ngân sách của cơ quan.

- Được cấp phát bổ sung, tài trợ thêm trong quá trình hoạt động.

- Được các tổ chức quốc tế tài trợ.

- Quà biếu, tặng cho đơn vị, cơ quan...

Dù hình thành từ những nguồn nào thì tài sản trong các cơ quan nhà nước đều thuộc sở hữu toàn dân mà Nhà nước là đại diện chủ sở hữu. Tài sản đó được Nhà nước giao cho đơn vị quản lý sử dụng để thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao.

Tài sản công trong các cơ quan nhà nước bao gồm nhiều chủng loại phong phú và đa dạng. Xuất phát từ yêu cầu quản lý, có thể phân loại tài sản công căn cứ vào đặc điểm tiêu hao của tài sản:

- Loại tài sản tiêu hao: Là loại tài sản khi đã qua sử dụng làm mất tính chất, hình dạng, tính năng ban đầu của vật. Ví dụ: giấy, mực, đồ ăn, thức uống...

- Loại tài sản không tiêu hao: Là loại tài sản dù đã qua sử dụng mà cơ bản vẫn giữ được tính chất, hình dạng, tính năng ban đầu. Những tài sản này được sử dụng nhiều lần, khấu hao trong thời gian dài. Đó là những tài sản cố định gồm: đất đai,

nhà cửa, kiến trúc, xây dựng, máy móc, thiết bị, phương tiện vận tải, phương tiện truyền dẫn; dụng cụ làm việc; súc vật làm việc, súc vật cho sản phẩm (nếu có); cây lâu năm, các tài sản công khác...

Tài sản công trong cơ quan nhà nước là nguồn lực, điều kiện vật chất bảo đảm cho đơn vị hình thành. Thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ được giao, là cơ sở để đơn vị tồn tại, phát triển. Quản lý tốt tài sản công có ý nghĩa kinh tế chính trị xã hội to lớn không chỉ đối với cơ quan mà với toàn xã hội.

2. Nội dung quản lý tài sản công trong các cơ quan nhà nước

Tài sản công trong các cơ quan nhà nước được quản lý theo khâu:

- Quá trình hình thành tài sản công.
- Khai thác, sử dụng tài sản công.
- Kết thúc sử dụng tài sản công.

2.1 Quản lý quá trình hình thành tài sản công trong cơ quan nhà nước

Một là, khi cơ quan được thành lập, cùng với quy định chức năng, nhiệm vụ, tổ chức, cơ quan được cấp một số tài sản ban đầu nhất định để làm công sở và phương tiện làm việc bao gồm: đất đai, nhà cửa, phương tiện đi lại phương tiện là việc... Cơ quan có toàn quyền sử dụng các tài sản này để thực hiện nhiệm vụ được giao.

Bên cạnh tài sản được cấp, cơ quan có kế hoạch mua sắm tài sản ban đầu từ nguồn ngân sách cơ quan. Những tài sản này được quản lý theo quy chế do cơ quan xây dựng trên cơ sở chế độ của Nhà nước và đặc thù hoạt động của cơ quan. Quy chế này được thảo luận dân chủ, công khai.

Từng loại tài sản được giao cho các đơn vị, cá nhân chịu trách nhiệm trực tiếp phụ trách quản lý, khai thác sử dụng cần được công bố công khai cho tất cả công chức trong cơ quan biết để thực hiện kiểm tra, giám sát.

Hai là, việc mua sắm bổ sung tài sản

Tài sản cơ quan được mua sắm bổ sung, hàng năm đều thực hiện thông qua kế hoạch hằng năm.

Theo quy trình kế hoạch, các đơn vị trong cơ quan lập dự trù đề nghị mua sắm. Cơ quan tập hợp dự trù của các đơn vị đưa vào kế hoạch ngân sách hằng năm.

Căn cứ vào kế hoạch ngân sách để tổ chức mua sắm tài sản của cơ quan.

Trong công tác quản lý cần chú ý là chỉ được mua sắm tài sản đã được ghi vào kế hoạch. Tuyệt đối không thực hiện các nhu cầu ngoài kế hoạch. Trừ các trường hợp được cấp chủ quản bổ sung, các tổ chức quốc tế tài trợ, có quà biếu, tặng...

2.2 Quản lý quá trình khai thác, sử dụng, bảo quản tài sản

Đây là khâu có ý nghĩa quan trọng trong việc phát huy hết hiệu quả của tài sản công. Quản lý ở khâu này cần tập trung xử lý một số vấn đề chủ yếu sau:

- Giao tài sản cho các đơn vị, cá nhân trực tiếp chịu trách nhiệm quản lý, sử dụng, bảo quản.
- Xây dựng và ban hành nội quy, quy chế sử dụng tài sản công.
- Có sự kiểm kê đột xuất và định kỳ đối với tài sản công trong cơ quan. Qua kiểm kê, đánh giá số lượng, chất lượng tài sản công.
- Thường xuyên kiểm tra quá trình sử dụng, bảo quản tài sản công.

- Xử lý các trường hợp rủi ro xảy ra có liên quan đến tài sản công của các cơ quan.

Tài sản cần được sửa chữa, bảo dưỡng theo yêu cầu kỹ thuật và đặc điểm sử dụng. Mọi sự sửa chữa, bảo dưỡng phải có kế hoạch và theo lịch trình kỹ thuật sử dụng. Tránh mọi sự tùy tiện trong sửa chữa, bảo dưỡng tài sản. Đồng thời cần tuân thủ quy định chặt chẽ về quản lý tài chính đối với hoạt động này.

Kết thúc quá trình sử dụng tài sản công:

Tài sản công hết kỳ sử dụng, đã khấu hao hết hoặc đổi mới kỹ thuật được tiến hành thanh lý. Quá trình thanh lý phải tuân thủ đúng các quy định pháp luật như sau:

- Thành lập ban quản lý

- Căn cứ vào đặc điểm kỹ thuật, giá trị tài sản còn lại để lựa chọn phương thức thanh lý phù hợp:

+ Thanh lý theo hình thức bán đấu giá. Thường được áp dụng đối với các tài sản có giá trị lớn như máy móc, thiết bị phương tiện vận tải được đổi mới kỹ thuật.

+ Thanh lý theo hình thức quy định giá. Thường được áp dụng đối với các tài sản có giá trị thấp, đã khấu hao hết song còn sử dụng được. Hình thức thanh lý này thường được cán bộ công chức trong nội bộ cơ quan.

Dù hình thức nào cũng phải được công bố và thực hiện công khai. Đồng thời phải tuân thủ nghiêm ngặt chế độ quản lý tài chính. Ở đây tránh tình trạng đặc quyền, đặc lợi của một số cán bộ lãnh đạo cơ quan khi thanh lý tài sản công.

2.3. Một số nội dung chủ yếu đổi mới quản lý tài sản công trong cơ quan nhà nước

Cùng với tiến trình cải cách nền hành chính quốc gia, cải cách quản lý tài chính công, đổi mới quản lý tài sản công trong các cơ quan nhà nước, cần tập trung thực hiện một số nội dung chủ yếu sau:

Một là, hoàn thiện các tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công trong các cơ quan nhà nước, đặc biệt là các phương tiện đi lại, công cụ làm việc... nhằm bảo đảm tiết kiệm, hiệu quả, chống lãng phí, tiêu cực tham nhũng...

Hai là, tăng cường kiểm tra, kiểm soát đối với việc quản lý sử dụng tài sản công trong các cơ quan nhà nước. Trong đó, cần xây dựng cơ chế đảm bảo sự kiểm tra, kiểm soát của dân (cơ quan dân cử cũng như mọi công dân) đối với việc sử dụng tài sản công.

Ba là, cơ chế pháp lý, với tính răn đe mạnh đối với các cá nhân, lãnh đạo cũng như các công chức trực tiếp quản lý, sử dụng bảo quản tài sản công về sự thất thoát tài sản công trong cơ quan nhà nước.

Bốn là, đổi mới công tác thẩm định chủ trương đầu tư xây dựng, mua sắm tài sản của cơ quan nhà nước. Bảo đảm cắt bỏ những nhu cầu đầu tư xây dựng, mua sắm tài sản vượt quá chỉ tiêu chuẩn định mức, thật sự chưa cần thiết. Kiên quyết không thanh toán, quyết toán các khoản chi về đầu tư, mua sắm tài sản ngoài dự toán ngân sách được duyệt.

Năm là, kiên quyết xử lý dứt điểm các trường hợp sử dụng tài sản công sai mục đích hoặc chưa sử dụng. Điều phối các tài sản bảo đảm đưa vào sử dụng hợp lý, hiệu quả .

Sáu là, xây dựng quy chế nhằm phân định rõ quyền hạn và trách nhiệm vật chất của các thủ trưởng Bộ, ngành, địa phương, đơn vị về việc quản lý tài sản công trong cơ quan nhà nước

Đồng thời, kiện toàn tổ chức bộ máy quản lý tài sản công từ Trung ương đến các cơ sở nhằm tạo nên sự phối hợp nhịp nhàng cũng như quy định rõ ràng trách nhiệm, nghĩa vụ, quyền hạn của từng cấp, cá nhân trong quản lý tài sản công ở các cơ quan nhà nước.