

TỔNG QUAN VỀ QUẢN LÝ TÀI SẢN CÔNG TRONG CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Nhà nước là chủ sở hữu của mọi tài sản công, song Nhà nước không phải là người trực tiếp sử dụng toàn bộ tài sản công. Tài sản công được Nhà nước giao cho các cơ quan hành chính nhà nước, các đơn vị sự nghiệp công, các đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân, các tổ chức kinh tế, các tổ chức, đoàn thể khác v.v... trực tiếp quản lý, sử dụng. Như vậy, quyền sở hữu tài sản và quyền sử dụng tài sản có sự tách rời. Để thực hiện vai trò chủ sở hữu tài sản công của mình, Nhà nước phải thực hiện tốt chức năng quản lý nhà nước đối với tài sản công. Thực tế cho thấy sự phát triển khác nhau của mỗi nền kinh tế gắn với hệ thống quản lý nhà nước ở mức độ chặt chẽ, linh hoạt và khoa học khác nhau, không những thế tài sản nhà nước có khả năng sinh lợi và được sử dụng hiệu quả khác nhau. Một cách tiếp cận nhanh nhất khi tìm hiểu về hiệu quả quản lý của một quốc gia đó chính là cách thức tổ chức, khai thác, hiện trạng sử dụng tài sản công tại các cơ quan nhà nước khi chúng ta đến làm việc hay tiếp cận các cơ quan hành chính này.

1. Cơ quan hành chính nhà nước trong nền kinh tế quốc dân.

1.1. Vị trí cơ quan hành chính trong nền kinh tế quốc dân.

1.1.1. Khái niệm và địa vị pháp lý của cơ quan hành chính nhà nước.

Trong các quan hệ kinh tế xã hội các khái niệm như Quốc hội, Chính phủ, Bộ, ngành, Toà án, đảng, đoàn thể... xuất hiện thường xuyên và được hiểu chung là cơ quan của nhà nước. Câu hỏi được đặt ra là: Làm thế nào phân định sự khác biệt giữa nhà nước, chính phủ, toà án...rồi cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp, tổ chức chính trị, tổ chức xã hội, tổ chức nghề nghiệp của nhà nước...?.

Theo giáo trình Tài chính nhà nước của Học viện Tài chính và giáo trình Kinh tế và Tài chính công của Trường đại học Kinh tế quốc dân, khi đề cập đến chính phủ là đề cập đến cơ quan hành pháp của một nhà nước. Để cấu thành nên một nhà nước cần có hệ thống tam quyền phân lập là lập pháp (Quốc hội), hành pháp (Chính phủ) và tư pháp (Toàn án, Viện kiểm sát). Dựa theo giáo trình tài chính nhà nước thì các cơ quan được nhắc tới là cơ quan hành chính nhà nước đại diện cho khu vực công. Bên cạnh cơ quan hành chính còn có các đơn vị sự nghiệp nhà nước. Đây là các đơn vị thực hiện cung cấp các dịch vụ xã hội công cộng và các dịch vụ nhằm duy trì sự hoạt động bình thường của các ngành kinh tế quốc dân. Hoạt động của các đơn vị này không vì mục tiêu lợi nhuận mà chủ yếu mang tính chất phục vụ. Các đơn vị sự nghiệp chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực văn hoá xã hội như y tế, văn hoá, thể thao truyền hình... Hoạt động

trong lĩnh vực kinh tế có các đơn vị sự nghiệp của ngành như: sự nghiệp nông nghiệp, lâm nghiệp, giao thông thủy lợi....Do hoạt động mang tính phục vụ là chủ yếu, các đơn vị sự nghiệp được chia ra gồm đơn vị sự nghiệp không có thu và đơn vị sự nghiệp có thu. Mặc dù vậy các đơn vị này vẫn hưởng toàn bộ hay một phần kinh phí hoạt động từ ngân sách nhà nước. Việc phân tách rõ chức năng nhiệm vụ giữa hai cơ quan này rất cần thiết cho công tác quản lý tài sản nhà nước sau này.

Ngoài ra, nhắc tới khu vực công còn phải liệt kê các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội và hệ thống doanh nghiệp nhà nước giữ vai trò then chốt trong điều tiết kinh tế. Tuy nhiên, xếp ở vị trí trung tâm trong quản lý và điều hành của một nhà nước đó là hệ thống cơ quan hành chính. Vậy địa vị pháp lý của cơ quan hành chính nhà nước được quy định như thế nào? địa vị pháp lý hành chính là tổng thể các quyền và nghĩa vụ pháp lý hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước. đây là những khả năng pháp lý quan trọng tạo điều kiện cho các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện tốt chức năng nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước của mình. địa vị pháp lý hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước do pháp luật quy định. Tuy nhiên, mỗi cơ quan hành chính nhà nước có địa vị pháp lý hành chính riêng được quy định cụ thể, rõ ràng, không chồng chéo, trùng lặp trong quá trình thực thi hoạt động quản lý nhà nước. đó cũng chính một điểm khác biệt cơ bản giữa cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp sẽ được trình bày trong phần tiếp theo.

Tóm lại: Cơ quan hành chính nhà nước là cơ quan có chức năng quản lý hành chính nhà nước. Các cơ quan hành chính thực hiện hoạt động chấp hành-ñiều hành (ñó là những hoạt động được tiến hành trên cơ sở luật và ðể thực thi luật) nhằm thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Như vậy hoạt động chấp hành-ñiều hành hay còn gọi là hoạt động quản lý hành chính nhà nước là phương diện hoạt động chủ yếu của cơ quan hành chính nhà nước. Các cơ quan nhà nước khác cũng thực hiện hoạt động quản lý hành chính nhà nước nhưng ðó không phải là phương diện hoạt động chủ yếu mà chỉ là hoạt động được thực hiện nhằm hướng tới hoàn thành chức năng cơ bản của các cơ quan nhà nước ðó như: chức năng lập pháp của Quốc hội, chức năng xét xử của toà án nhân dân, chức năng kiểm sát của viện kiểm sát nhân dân. Chỉ các cơ quan hành chính nhà nước khi thực hiện hoạt động quản lý hành chính nhà nước là ðể nhằm hoàn thành chức năng quản lý hành chính nhà nước.

1.1.2. ðặc ðiểm cơ quan hành chính nhà nước.

Kinh nghiệm các nước phát triển cho thấy, khi phân tách rõ các cơ quan nhà nước cho phép phân cấp quản lý, phân quyền trách nhiệm chặt chẽ quyết ðịnh cho hiệu quả hoạt động của khu vực công. ðặc biệt sự khác nhau về chức năng nhiệm vụ của

các cơ quan nên công tác quản lý tài sản công của nhà nước tại các đơn vị này tồn tại các nguyên tắc và mô hình khác nhau. Trong phạm vi nghiên cứu của đề tài sẽ tập trung vào quản lý tài sản công tại cơ quan hành chính nên hiểu rõ và cụ thể vai trò cơ quan hành chính có ý nghĩa quan trọng trong định hướng quản lý sau này.

Cơ quan hành chính nhà nước là bộ phận hợp thành của bộ máy nhà nước được thành lập để thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước. Khi nghiên cứu địa vị pháp lý hành chính ở trên cho thấy vai trò của cơ quan hành chính nhà nước với tư cách là chủ thể của pháp luật hành chính và là chủ thể của quan hệ pháp luật hành chính.

*/ Tổ chức cơ quan hành chính phụ thuộc vào mô hình tổ chức nhà nước; đó là nhà nước liên bang hay mô hình nhà nước một cấp như nước ta. đối với nước ta, cơ quan hành chính gồm cơ quan hành chính trung ương và cơ quan hành chính địa phương, cụ thể:

- Cơ quan hành chính trung ương là các cơ quan quản lý hành chính mà thẩm quyền của các quyết định hành chính có hiệu lực trong phạm vi cả nước, kể cả cơ quan có thẩm quyền chung và thẩm quyền riêng. Bộ máy của cơ quan hành chính trung ương đặt tại thủ đô, trung tâm chính trị của cả nước. để thực hiện các chức năng của mình các cơ quan hành chính trung ương như Chính phủ, Bộ, ngành...thành lập các cơ quan hành chính bên trong nhằm giải quyết các công việc chuyên môn có liên quan như cục, vụ, viện..., ngoài ra cơ quan trung ương còn có thể hình thành những đại diện tại các vùng miền trọng yếu của đất nước.

- Tại cấp địa phương có cơ quan hành chính địa phương, đây là một bộ phận của cơ quan nhà nước thực hiện chức năng quản lý nhà nước nói chung tại địa phương phân cấp. Dựa trên nguyên tắc phân cấp, gắn với phân quyền căn cứ vào địa giới hành chính nên quyết định của cơ quan hành chính trung ương có hiệu lực trên cả nước, còn địa phương chỉ có hiệu lực tại địa phương phân cấp mà thôi. để thực hiện chức năng quản lý của mình, cơ quan hành chính địa phương như UBND thành lập các cơ quan hành chính giúp việc có chức năng quản lý nhà nước ở địa phương và bảo đảm sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực công tác từ trung ương đến cơ sở, ví dụ: tài chính, kế hoạch, y tế, tài nguyên... Các cơ quan chuyên môn chịu sự quản lý theo nguyên tắc song trùng: về tổ chức, biên chế do UBND các cấp tương ứng, còn về nghiệp vụ chuyên môn do cơ quan chuyên môn cấp trên ví dụ về tài chính là Bộ tài chính.

*/ đặc điểm chung của cơ quan nhà nước và đặc trưng riêng của cơ quan hành chính: Là một bộ phận quan trọng của nhà nước, cơ quan hành chính cũng có đặc điểm chung như sau:

Cơ quan hành chính nhà nước có quyền nhân danh nhà nước khi tham gia vào các quan hệ luật pháp nhằm thực hiện các quyền và nghĩa vụ pháp lý với mục đích hướng tới lợi ích công.

Hệ thống cơ quan hành chính có cơ cấu tổ chức phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định.

Các cơ quan hành chính được thành lập và hoạt động dựa trên những quy định của pháp luật, có chức năng, nhiệm vụ thẩm quyền riêng và có những mối quan hệ phối hợp trong thực thi công việc được giao.

Nguồn nhân sự chính của cơ quan hành chính nhà nước là đội ngũ cán bộ, công chức được hình thành từ tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc bầu cử theo quy định của Pháp lệnh cán bộ công chức.

Bên cạnh đó cơ quan hành chính nhà nước có các đặc trưng riêng sau:

Cơ quan hành chính do nhà nước thành lập, chịu sự kiểm tra của cơ quan nhà nước cấp trên lập ra nhằm thực hiện chức năng quản lý nhà nước bằng hoạt động chấp hành và điều hành quyền lực của nhà nước. Cơ quan hành chính được quy định có thẩm quyền pháp lý, xuất phát từ quyền lực nhà nước.

Các cơ quan hành chính có mối liên hệ chặt chẽ với nhau (quan hệ trực thuộc trên dưới, trực thuộc ngang và quan hệ chéo) tạo thành một thể thống nhất theo thứ bậc mà trung tâm chỉ đạo là Chính phủ nhằm bảo đảm thực hiện nhiệm vụ chấp hành một cách nhất quán, hiệu quả. Đó là hệ thống bộ máy phức tạp, nhiều đầu mối được biên chế với hạt nhân của hệ thống là công chức.

Cơ quan hành chính là cơ quan nhà nước thực hiện chức năng quản lý nhà nước bằng phương pháp đơn phương quyết định, phương pháp quyết định một chiều gắn với quyền lực tuyệt đối. Cùng với sự đa dạng của các lĩnh vực xã hội, cơ quan hành chính nhà nước thực hiện chức năng quản lý trên mọi phương diện, vì vậy nó được tổ chức thành hệ thống các cơ quan quản lý trong từng lĩnh vực.

Hệ thống cơ quan hành chính có nghĩa vụ tổ chức đảm bảo quyền tự do, lợi ích hợp pháp của công dân bằng các chương trình kinh tế xã hội phân phối công bằng, hợp lý cho người dân. Để thực hiện chức năng quản lý hành chính cần có các phương tiện đó chính là tài sản công, Do đó cùng với quản lý nhà nước thì cơ quan hành chính còn quản lý cả tài sản công trong nền kinh tế.

*/ Phân biệt cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp của nhà nước.

Đơn vị sự nghiệp công là một phần của khu vực công, là cơ quan được Nhà nước thành lập để thực hiện các hoạt động sự nghiệp như giáo dục, y tế, văn hoá thể thao, truyền hình, nghiên cứu...có vị trí quan trọng trong nền kinh tế quốc dân vì các đơn vị này cung cấp cho xã hội nguồn nhân lực chất lượng cao, các công trình nghiên cứu khoa học cơ bản phục vụ kinh tế xã hội phát triển, đồng thời các đơn vị này còn cung cấp cho xã hội các dịch vụ công trong lĩnh vực y tế, văn hoá, thể thao, truyền hình...

Sự khác nhau cơ bản giữa cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp nhà nước được thể hiện cụ thể như sau:

- Về chức năng nhiệm vụ: Cơ quan hành chính thực hiện chức năng quản lý nhà nước, còn đơn vị sự nghiệp công thực hiện chức năng cung cấp các dịch vụ công trong các lĩnh vực, y tế, văn hoá, thể thao, phát thanh truyền hình... Trong khi các cơ quan hành chính được phân cấp, phân quyền phân định rõ lĩnh vực quản lý riêng không trùng lặp, chồng chéo, thì nhiều đơn vị sự nghiệp công có thể cùng thực hiện một nhiệm vụ tại một địa phương, một cấp.

Phạm vi quản lý của cơ quan hành chính căn cứ vào phân cấp phân quyền, đơn vị sự nghiệp công không bị giới hạn hay ràng buộc theo địa lý.

- Về kinh phí hoạt động:

Cơ quan hành chính được ngân sách nhà nước đảm bảo toàn bộ kinh phí hoạt động, còn đơn vị sự nghiệp công hoạt động tùy theo từng loại hình sự nghiệp sau:

Đơn vị sự nghiệp có thu tự đảm bảo toàn bộ kinh phí hoạt động thường xuyên là các Đơn vị sự nghiệp công có thu, ngân sách nhà nước không phải cấp kinh phí hoạt động thường xuyên, các đơn vị này còn có thể đóng góp thêm cho NSNN.

Đơn vị sự nghiệp có thu nhưng chỉ đảm bảo được một phần kinh phí hoạt động thường xuyên là các đơn vị sự nghiệp công có nguồn thu sự nghiệp là phí hạn chế nên NSNN phải cấp bổ sung kinh phí cân đối thu chi của đơn vị và thường được quản lý theo nguyên tắc ghi thu, ghi chi.

Đơn vị sự nghiệp do NSNN đảm bảo 100% kinh phí hoạt động thường xuyên. đây là những đơn vị không có thu, NSNN cấp phát theo dự toán phê duyệt, phương thức cấp theo hạn mức.

- Về quản lý tài sản công tại các cơ quan: Nguồn hình thành tài sản công tại các cơ quan hành chính từ NSNN hoặc có nguồn gốc từ NSNN. đối với đơn vị sự nghiệp công tài sản công được hình thành từ nhiều nguồn khác nhau như: từ đầu tư của NSNN, từ nguồn thu sự nghiệp của các đơn vị hoặc từ nguồn đặc thù...

Trên phương diện đặc điểm tài sản công trong quá trình sử dụng, khai thác: Tài sản công hay tài sản nhà nước (TSNN) tại các cơ quan hành chính là tài sản trong lĩnh vực tiêu dùng của cải vật chất, không tham gia trực tiếp vào quá trình sản xuất kinh doanh. Do đó TSNN của cơ quan hành chính không chuyển giao giá trị hao mòn vào giá thành của sản phẩm hoặc chi phí sản xuất lưu thông mặc dù đối với tài sản cố định vẫn theo dõi giá trị còn lại, trích khấu hao. Đối với TSNN của đơn vị sự nghiệp công trong quá trình sử dụng một phần giá trị của tài sản là yếu tố chi phí tiêu dùng công nếu là đơn vị sự nghiệp không có thu. Ngược lại nếu là đơn vị sự nghiệp có thu thì giá trị tài sản công là những yếu tố đầu vào của sản xuất để tạo ra các sản phẩm dịch vụ công và phần giá trị hao mòn của tài sản cố định trong quá trình sử dụng là yếu tố cấu thành lên giá sản phẩm dịch vụ công của các đơn vị này.

1.2. Điều kiện đảm bảo hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính.

Để đánh giá hiệu quả hoạt động cơ quan hành chính nhà nước, trước hết chúng ta đảm bảo đầy đủ các điều kiện tối thiểu hay chuẩn mực cho cơ quan hành chính nhà nước vận hành. Kết quả đánh giá hoạt động của cơ quan hành chính cũng chính là tiêu chí để đánh giá hiệu quả sử dụng những tài sản, nhân lực sử dụng của cơ quan hành chính. Những điều kiện chung đảm bảo hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính gồm:

Tài sản công: đây là những tài sản được hình thành từ NSNN hay có nguồn gốc từ NSNN, trong đó phải kể tới tài sản có giá trị nhất là trụ sở làm việc, sau đó là trang thiết bị chuyên dùng cho từng cơ quan lĩnh vực, như ô tô, tàu thuyền. Yêu cầu đặt ra đối với điều kiện này là đảm bảo đúng, đủ về tiêu chuẩn định mức quy định cho từng cấp, được phân cấp, quản lý khoa học với những phương pháp và công nghệ tiên tiến.

Nhân lực: đó là những công chức, chuyên viên hợp đồng có chất lượng đáp ứng được công việc và yêu cầu, đủ quân số nhưng cũng phải gắn với giới hạn NSNN phân bổ cho mỗi cơ quan, mỗi cấp.

Hệ thống văn bản pháp quy: đây là yếu tố không thể thiếu. Vì nó đảm bảo nguyên tắc và hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính. Trong lĩnh vực quản lý tài sản công đó là: Luật quản lý, sử dụng tài sản nhà nước, các văn bản chuyên ngành liên quan đến từng loại tài sản khác nhau. Gắn với đó là Luật tổ chức Chính phủ, Luật dân sự, Luật đất đai, Luật thực hành tiết kiệm...

Ngoài ra phải kể đến những điều kiện khác: như định hướng của đảng và nhà nước trong môi trường hội nhập mở cửa nền kinh tế, quan điểm đổi mới có thể làm thay đổi căn bản nguyên tắc quản lý và điều kiện hoạt động của cơ quan hành chính.

Hoặc một môi trường an ninh và chính trị ổn định quyết định phần nào hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước.

Dựa trên những điều kiện trên rất nhiều quốc gia đã đánh giá hiệu quả của cơ quan hành chính nhà nước dựa trên những tiêu chí định tính là chủ yếu. Từ đó đánh giá ngược lại hiệu quả các điều kiện cần và đủ cho hoạt động của cơ quan hành chính trong đó có tài sản công.

Chính vì vậy, đánh giá hiệu quả hoạt động là đòi hỏi khách quan của bất cứ chủ thể nào trong nền kinh tế đối với các hoạt động của mình. Một doanh nghiệp thương mại hiệu quả được đánh giá đơn giản nhất trên phương diện lợi nhuận, nhưng cũng có những doanh nghiệp không dễ dàng như vậy... Nếu đề cập đến phạm trù tài chính công, chính sách công, tài sản công lý thuyết chuẩn tắc để đánh giá là khái niệm hiệu quả Pareto. Nhưng để có tính khả thi trong thực tế đánh giá thì gặp phải rất nhiều khó khăn hay hạn chế: Cụ thể đối với các cơ quan công quyền thì chỉ có dịch vụ công, hàng hoá công cộng gắn với các khoản chi tiêu ngân sách còn nguồn thu không có hay không đáng kể, vậy sẽ đánh giá thế nào? Kết quả là phải dùng đến các phương pháp lượng hoá dòng lợi ích của dịch vụ công, hay công việc của công chức thực hiện, nhưng lượng hoá rất khó chính xác và mang tính chủ quan nhiều hơn. Bên cạnh đó là khó khăn khác như bất đồng quan điểm giá trị khi đánh giá, áp dụng các mô hình kinh tế và chính sách điều tiết gắn với các học giả khác nhau sẽ có kết quả và tiêu chí đánh giá khác nhau.

Thực tế có rất nhiều ý kiến và mô hình khác nhau khi đánh giá hiệu quả của cơ quan hành chính. Một số học giả đánh giá hiệu quả cơ quan hành chính nhà nước như sau: đánh giá hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính là công việc khó khăn và phức tạp bởi lẽ, hoạt động quản lý nhà nước của cơ quan hành chính (CQHC) là hoạt động mang tính đặc thù. Hoạt động này không trực tiếp sáng tạo ra các giá trị vật chất nhưng bản thân nó có những ảnh hưởng nhất định đến quá trình tạo ra giá trị vật chất, làm cho quá trình này diễn ra một cách nhanh chóng hay chậm chạp. Chính vì thế, kết quả của hoạt động này nhiều khi được đánh giá chủ yếu mang tính chất định tính chứ không phải định lượng. Bên cạnh đó, còn có nhiều yếu tố không thể định lượng một cách cụ thể, chính xác; chẳng hạn như năng lực, uy tín, trình độ, kỹ năng, kinh nghiệm và sự am hiểu về các lĩnh vực xã hội cơ bản của chủ thể tiến hành hoạt động quản lý nhà nước. Những yếu tố này có vai trò, tác dụng rất lớn đối với hoạt động quản lý hành chính nhà nước nhưng không thể lượng hoá như các chỉ số khác.

Cũng như bất kỳ việc đánh giá một sự vật, hiện tượng nào đó, việc đánh giá hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính cũng cần có những tiêu chí nhất định. Việc xác định hệ thống tiêu chí là luận cứ khoa học bảo đảm cho việc đánh giá được khách quan

và đúng đắn. Xây dựng một hệ thống các tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động là công việc chưa có tiền lệ. Dựa vào thực tế và lý thuyết chung có thể xem xét một số tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính như sau:

- Thứ nhất, những chuyển biến trên lĩnh vực an ninh, trật tự an toàn xã hội: An ninh và trật tự an toàn xã hội là một nội dung quan trọng về quản lý nhà nước. Cùng với các cấp, ngành, đoàn thể trong hệ thống chính trị, cơ quan hành chính phải góp phần hình thành cơ chế quản lý thống nhất và thực thi có hiệu quả nội dung này.

- Thứ hai, những chuyển biến trên lĩnh vực kinh tế: Dưới ảnh hưởng và tác động của kinh tế thị trường, tôn trọng sự vận động của 4 quy luật kinh tế cơ bản, cơ quan hành chính mà trung tâm là Chính phủ can thiệp nhằm hướng nền kinh tế đến trạng thái phúc lợi xã hội đem lại tốt nhất cho người dân, nền kinh tế đảm bảo các chỉ tiêu vì (tăng trưởng, lạm phát, thất nghiệp, cán cân thanh toán) hợp lý cho phát triển ổn định lâu dài.

- Thứ ba, những chuyển biến trên lĩnh vực văn hóa - xã hội: Việc đáp ứng các nhu cầu văn hóa - xã hội của nhân dân có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong chức năng quản lý. Ở đây, chúng ta có thể đo lường tiêu chí này bằng chỉ số: mức độ đáp ứng các nhu cầu văn hóa - xã hội (trợ giúp nghèo - đói, khuyến học, xây nhà văn hóa, tủ sách công cộng, tổ chức các hoạt động văn hóa - lễ hội, mức chi tiêu cho văn hoá giáo dục...) là bao nhiêu ?

- Thứ tư, hiệu quả thực thi các quyết định quản lý nhà nước: Tiêu thức quan trọng của cơ quan hành chính khi xem xét là ban hành các quyết định quản lý nhà nước hợp lý nhằm đưa ra các chủ trương, biện pháp, đặt ra các quy tắc xử sự hoặc áp dụng các quy tắc đó giải quyết một công việc cụ thể trong đời sống xã hội. Suy đến cùng, các quyết định quản lý nhà nước chỉ thực sự có ý nghĩa khi được thực hiện một cách có hiệu quả trong đời sống xã hội. Điều này chỉ đạt được khi việc tổ chức thực hiện khoa học, hợp lý, đúng lúc, kịp thời, đáp ứng những đòi hỏi bức xúc của đời sống xã hội. Quá trình tổ chức thực hiện không hợp lý, không kịp thời không thể mang lại kết quả như mong muốn và hơn thế nữa, có thể trực tiếp làm giảm sút uy quyền của cơ quan quản lý. Vấn đề này được nhấn mạnh trong mô hình quản lý hành chính công của Max Weber.

- Thứ năm: tính kinh tế của các hoạt động quản lý nhà nước: để đánh giá đầy đủ, chính xác hiệu quả hoạt động, không thể không xem xét những chỉ số về tính kinh tế trong hoạt động quản lý. Đó là những chi phí tối thiểu hoặc có thể chấp nhận được về ngân sách, thời gian, lực lượng tham gia và những chi phí khác có liên quan đến hoạt động quản lý nhà nước (có nhiều chi phí không dễ dàng lượng hóa). Tất cả những chi phí cho hoạt động hiệu quả của cơ quan hành chính cần phải ở mức thấp nhất hoặc có

thể chấp nhận được. Tính kinh tế trong hoạt động đòi hỏi phải tính toán được trước những chi phí cho hoạt động quản lý nhà nước và lựa chọn những phương án hoạt động ít tốn kém nhất.

Hiệu quả hoạt động có vai trò quan trọng đối với việc ổn định chính trị, phát triển kinh tế - xã hội các cấp hành chính, tăng cường khối đại đoàn kết toàn dân, tạo điều kiện phát huy tính chủ động mỗi cấp. Việc đánh giá hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính trên phương diện định tính cần chú ý đến tất cả các tiêu chí nói trên.

Bên cạnh đó xét phương diện định lượng đối với hoạt động cơ quan hành chính có thể khẳng định rằng: Thông thường để đánh giá hoạt động của chính phủ, người ta tiến hành đánh giá hiệu quả của chính phủ và cơ quan hành chính địa phương. Hiệu quả của chính phủ được thể hiện trên ba mặt và thông qua bốn nội dung.

Ba mặt là: kinh tế (tức chi phí thấp), hiệu suất và hiệu ích. Bốn nội dung là: chi phí, đầu tư, sản xuất, hiệu quả.

Nghiên cứu ở một số nước người ta đã luật hóa việc đánh giá hiệu quả của chính phủ. Ở các nước phương Tây, việc đánh giá hiệu quả các chính phủ trên qui mô lớn được bắt đầu từ thập niên 1970. Ví dụ: Năm 1973, Chính phủ Mỹ đã công bố “Phương án xác định hiệu suất công tác của chính phủ liên bang” nhằm hệ thống hóa, qui phạm hóa, thường xuyên hóa việc đánh giá hiệu quả các tổ chức công cộng. Năm 1993, chính phủ lại công bố “Luật hiệu quả và kết quả chính phủ”, yêu cầu các cơ quan của chính phủ liên bang xây dựng qui hoạch chiến lược năm năm về sứ mệnh và mục tiêu dài hạn của mình, xây dựng kế hoạch hằng năm về quản lý hiệu quả thực hiện mục tiêu chiến lược, định kỳ đánh giá hiệu quả công tác của cơ quan mình và báo cáo với quốc hội, với công chúng. Từ đó, việc đánh giá hiệu quả các tổ chức của chính phủ đã được thể chế hóa.

Để đánh giá một cách chính xác, khoa học, người ta đưa ra các tiêu chí định lượng làm cơ sở đánh giá.

- Đánh giá tính kinh tế là đánh giá tính hợp lý về chi phí. Hình thức đánh giá tính kinh tế trong quản lý thường là: đánh giá tỉ lệ giữa chi phí và kết quả, tỉ lệ giữa chi phí hành chính và chi phí thực hiện nghiệp vụ, chi phí phục vụ tính theo đầu người thụ hưởng,...

- Đánh giá hiệu suất là đánh giá tỉ lệ giữa chi phí đầu tư và kết quả thu được. đây cũng chính là khó khăn lớn nhất mà lý thuyết hiệu quả Pareto giả định là xác định được. Thí dụ, để đánh giá hiệu quả công tác của cảnh sát, người ta có thể sử dụng tiêu chí như: tỉ lệ phá án trong tổng số các vụ án hình sự, tỉ lệ phá án trong tổng số các vụ án bạo lực, tỉ lệ phá án trong tổng số các vụ trộm, số vụ án khám phá được tính bình

quân cho mỗi nhân viên cảnh sát. Nhưng nếu đưa ra chi phí để thực thi nhiệm vụ và lợi ích từ kết quả đem lại lượng hoá bằng tiền thì không chính xác nên nhiều trường hợp mang tính tương đối.

- Còn tiêu chí đánh giá hiệu ích bao gồm đánh giá chất lượng, đánh giá hiệu ích xã hội, mức độ hài lòng của công dân.

Thông qua các tiêu chí đánh giá hiệu quả của chính phủ, người ta thấy hoạt động của chính phủ đã chuyển đổi. Một nhà nước của dân - do dân - vì dân, thông qua đánh giá, công chúng có thể có được sự lựa chọn chính xác, tạo ra sức ép đối với tổ chức công cộng, với công chức, buộc họ phải nâng cao chất lượng phục vụ và hiệu quả công tác. Việc đánh giá hiệu quả các tổ chức công cộng của chính phủ sẽ tạo ra sự so sánh theo chiều ngang - chiều dọc và không khí cạnh tranh, thúc đẩy nâng cao chất lượng phục vụ và hiệu quả công tác, thật sự chuyển từ chức năng cai trị của chính phủ sang chức năng phục vụ. Lý thuyết đánh giá này khi xem xét đối với tài sản công và NSNN được các cơ quan hành chính quản lý sẽ là vector chi phí trong hàm hiệu suất của cơ quan công quyền.

2. Tài sản công trong các cơ quan hành chính nhà nước.

2.1. Khái niệm Tài sản công.

Nguồn lực của một quốc gia là có hạn, việc sử dụng nguồn lực tối ưu là cơ sở hình thành các lý thuyết kinh tế học. Một quốc gia muốn tồn tại và phát triển phải có chiến lược quản lý tốt tài sản quốc gia. Tỷ trọng tài sản công trong tổng số tài sản quốc gia lớn hay nhỏ tùy thuộc vào quan hệ sản xuất đặc trưng của các hình thái kinh tế - xã hội ở các giai đoạn lịch sử của mỗi nước.

Ở Pháp, “Tài sản quốc gia được hiểu là toàn bộ tài sản và quyền hạn đối với động sản và bất động sản thuộc về Nhà nước” (điều L.1 Bộ luật Tài sản nhà nước năm 1998).

Ở Việt Nam, điều 17 Hiến pháp năm 1992 quy định: “đất đai, rừng núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi vùng biển, thềm lục địa và vùng trời, phần vốn do Nhà nước đầu tư vào xí nghiệp, công trình thuộc các ngành, 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”. Điều 200 Bộ luật Dân sự năm 2005 quy định tài sản thuộc hình thức sở hữu Nhà nước như sau: "Tài sản thuộc hình thức sở hữu Nhà nước bao gồm đất đai, rừng tự nhiên, rừng trồng có nguồn vốn từ ngân sách nhà nước, núi, sông, hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi từ nhiên ở vùng biển, thềm lục địa và vùng trời, phần vốn và tài sản do Nhà nước đầu tư vào doanh 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 do pháp luật quy định". Tiếp đó, tại các điều 239, 240, 241, 246, 254 và 644 của Bộ luật Dân sự nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2005, điều 76 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2003, điều 17 Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002, điều 35 Pháp lệnh Thi hành án dân sự năm 2004 đã quy định cụ thể các tài sản khác thuộc sở hữu nhà nước do pháp luật quy định bao gồm: Các tang vật, phương tiện vi phạm hành chính, vật chứng trong vụ án hình sự bị tịch thu sung quỹ Nhà nước; vật bị chôn giấu, chìm đắm được tìm thấy, vật vô chủ, vật không xác định được ai là chủ sở hữu, vật do người khác đánh rơi, bỏ quên được xác lập quyền sở hữu của Nhà nước theo quy định của pháp luật, di sản không người thừa kế hoặc có nhưng không được quyền hưởng di sản, từ chối nhận di sản, tài sản do tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước biếu tặng Chính phủ hoặc tổ chức Nhà nước... Từ những căn cứ pháp luật hiện hành, chúng ta có thể đưa ra khái niệm về tài sản công như sau:

Tài sản công là những tài sản được hình thành từ nguồn ngân sách nhà nước, tài sản được xác lập quyền sở hữu của Nhà nước theo quy định của pháp luật như: đất đai, rừng tự nhiên, núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi tự nhiên ở vùng biển, thềm lục địa và vùng trời.

Tài sản công trong cơ quan hành chính sự nghiệp là những tài sản mà Nhà nước giao cho cơ quan nhà nước, các đơn vị sự nghiệp công, các đơn vị lực lượng vũ trang (của Nhà nước), tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức khác (gọi chung là cơ quan, đơn vị hành chính sự nghiệp) trực tiếp quản lý, sử dụng phục vụ cho việc thực hiện nhiệm vụ của cơ quan, đơn vị.

Tài sản công - Tài sản nhà nước khu vực hành chính bao gồm: đất đai (nhất sử dụng làm trụ sở làm việc, đất xây dựng cơ sở hoạt động vì mục đích công); nhà, công trình xây dựng khác gắn liền với đất đai (nhà làm việc, nhà kho; nhà, công trình đảm bảo cho các hoạt động sự nghiệp...); các tài sản khác gắn liền với đất đai; các phương tiện giao thông vận tải (ô tô, xe máy, tàu, thuyền...); các máy móc, trang thiết bị, phương tiện làm việc và các tài sản khác.

Những tài sản trên đây là cơ sở vật chất cần thiết để tiến hành các hoạt động quản lý nhà nước. Các cơ quan hành chính chỉ có quyền quản lý, sử dụng các tài sản này để thực hiện nhiệm vụ được giao, không có quyền sở hữu. Việc sử dụng tài sản phải đúng mục đích, đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức do Nhà nước quy định; không được sử dụng vào mục đích cá nhân, kinh doanh và mục đích khác, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác.

2.2. Đặc điểm tài sản công trong các cơ quan hành chính nhà nước.

Tài sản công rất phong phú về số lượng chủng loại, mỗi loại tài sản có đặc điểm, tính chất, công dụng khác nhau. Tài sản công tại cơ quan hành chính nhà nước là bộ phận tài sản quan trọng trong toàn bộ tài sản công và cũng bao gồm nhiều loại tài sản có đặc điểm, tính chất, công dụng khác nhau và do nhiều cơ quan sử dụng khác nhau, song chúng đều có những đặc điểm chung sau:

Thứ nhất: Tài sản công trong cơ quan hành chính được đầu tư xây dựng, mua sắm bằng tiền của ngân sách nhà nước hoặc có nguồn từ ngân sách nhà nước.

Trừ một số tài sản đặc biệt như: đất đai, tài sản được xác lập sở hữu Nhà nước, sau đó được chuyển giao cho cơ quan hành chính quản lý sử dụng; còn lại đại bộ phận tài sản công dùng trong các cơ quan hành chính là những tài sản được hình thành từ kết quả đầu tư xây dựng, mua sắm bằng tiền của ngân sách nhà nước hoặc có nguồn từ ngân sách nhà nước (thừa kế của thời kỳ trước). Ngay cả những tài sản thiên nhiên ban tặng như đất đai, tài nguyên, các cơ quan hành chính muốn sử dụng được cũng phải đầu tư chi phí bằng tiền của ngân sách nhà nước cho các công việc khảo sát, thăm dò, đo đạc, san lấp mặt bằng, tiền trung mua đất (tiền bồi thường đất)... Cơ quan hành chính là những đơn vị được ngân sách nhà nước đảm bảo kinh phí hoạt động. Do vậy, toàn bộ vốn đầu tư xây dựng, mua sắm tài sản cũng như các chi phí để hình thành tài sản công, chi phí trong quá trình sử dụng tài sản đều do ngân sách nhà nước đảm bảo.

Bên cạnh đó là những tài sản được hình thành từ nguồn viện trợ không hoàn lại, tài sản do dân đóng góp xây dựng và tài sản được xác lập quyền sở hữu Nhà nước. Đối với tài sản này, ngân sách nhà nước không trực tiếp đầu tư xây dựng và mua sắm mà chỉ giao tài sản cho các cơ quan sử dụng. Nhưng các tài sản này trước khi giao cho các cơ quan hành chính sử dụng, đều phải xác lập quyền sở hữu Nhà nước. Khi các tài sản này được xác lập quyền sở hữu Nhà nước, thì giá trị của các tài sản đều được ghi thu cho ngân sách nhà nước. Như vậy, suy cho cùng các tài sản được xác lập quyền sở hữu Nhà nước, tài sản viện trợ không hoàn lại, tài sản do dân đóng góp giao cho các cơ quan hành chính sử dụng vẫn có nguồn gốc hình thành từ ngân sách nhà nước.

Từ sự phân tích trên cho thấy dù là tài sản nhân tạo hay tài sản thiên tạo và được hình thành từ kết quả đầu tư trực tiếp, xây dựng mua sắm tài sản hay các nguồn tài sản được xác lập quyền sở hữu Nhà nước, thì tài sản công trong cơ quan hành chính nhà nước đều được đầu tư, mua sắm bằng tiền của ngân sách nhà nước hoặc có nguồn từ ngân sách nhà nước.

Thứ hai: Sự hình thành và sử dụng tài sản công phải phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan.

Tài sản công trong cơ quan hành chính là cơ sở vật chất để phục vụ hoạt động của các cơ quan. Hoạt động của mỗi cơ quan nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của mình. Do vậy, sự hình thành và sử dụng tài sản công trong các cơ quan hành chính nhà nước tùy thuộc vào chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan, cụ thể là:

đối với cơ quan quản lý nhà nước, tài sản công chỉ đơn thuần là điều kiện vật chất, là phương tiện để cơ quan nhà nước thực hiện chức năng quản lý kinh tế, xã hội, an ninh, quốc phòng. Tài sản công của các cơ quan này lớn nhất là trụ sở làm việc (công đường), các phương tiện giao thông vận tải phục vụ đi lại công tác, các trang thiết bị, máy móc và phương tiện làm việc. Số lượng tài sản công cần phải có tùy thuộc vào cơ cấu tổ chức bộ máy và biên chế cán bộ, công chức, viên chức của mỗi cơ quan, đơn vị.

đối với các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; tài sản công chỉ đơn thuần là phương tiện để các tổ chức này thực hiện các hoạt động thuộc chức năng, nhiệm vụ của mình nhằm phát huy vai trò của tổ chức này. Tài sản công của tổ chức này cũng như các cơ quan quản lý nhà nước là công sở, phương tiện giao thông vận tải phục vụ công tác và các máy móc, trang thiết bị văn phòng và các tài sản khác. Số lượng tài sản công cần phải có tùy thuộc vào cơ cấu tổ chức bộ máy và số lượng cán bộ, công nhân viên trong các tổ chức.

Thứ ba: Vốn đầu tư xây dựng và mua sắm tài sản công không thu hồi được trong quá trình sử dụng tài sản công

Thực tế các nước trên thế giới cho thấy khoảng 80% chi NSNN là chi chuyển giao và có rất ít khoản chi là chi thanh toán, được hoàn trả trực tiếp. Khác với doanh nghiệp kinh doanh, tài sản công trong cơ quan hành chính chủ yếu là những tài sản trong lĩnh vực tiêu dùng của cải vật chất, không thuộc lĩnh vực sản xuất kinh doanh; trong quá trình sử dụng không tạo ra sản phẩm, hàng hoá, dịch vụ để đưa ra thị trường; do đó, không chuyển giá trị bị hao mòn vào giá thành của sản phẩm hoặc chi phí lưu thông. Vì thế, trong quá trình sử dụng, tuy tài sản bị hao mòn nhưng không trích khấu hao được (nổi với tài sản cố định), vì giá trị của nó không được chuyển dần sang giá trị của sản phẩm vật chất, dịch vụ để hình thành bộ phận giá trị mới cần phải thu hồi. Do không thực hiện trích khấu hao tài sản cố định, nên nguồn vốn đầu tư xây dựng, mua sắm tài sản không thu hồi được trong quá trình sử dụng và không có nghĩa vụ tài chính với ngân sách nhà nước trong việc sử dụng. Mức độ hao mòn của tài sản công trong quá trình sử dụng nhanh hay chậm không ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích của cơ quan hành chính, Nhà nước không sử dụng đòn bẩy trích khấu hao tài sản cố định để thúc đẩy các cơ quan bảo vệ tài sản công như đối với các tổ chức kinh tế sử dụng tài sản

vào sản xuất kinh doanh. Nhà nước chỉ có thể buộc các cơ quan này quản lý và sử dụng tài sản công tiết kiệm và hiệu quả bằng các biện pháp hành chính như quy định tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công, cùng với biện pháp quản lý chặt chẽ các khoản chi tiêu về duy trì, bảo dưỡng, sửa chữa tài sản công để buộc các cơ quan hành chính sử dụng tài hiệu quả hơn. Tuy nhiên, Nhà nước phải nắm chính xác giá trị và giá trị còn lại của tài sản để phục vụ cho công tác quản lý tài sản thông qua việc quy định chế độ tính hao mòn tài sản cố định trong khu vực hành chính sự nghiệp.

2.3. Vai trò của tài sản công trong các cơ quan hành chính nhà nước.

Tài sản công là nền tảng, là vốn liếng để khôi phục và xây dựng kinh tế chung, để làm cho dân giàu, nước mạnh, để nâng cao đời sống nhân dân nên vai trò của tài sản công trong cơ quan hành chính nhà nước cũng bao hàm những vai trò chung của tài sản công đối với quốc gia trên các phương diện kinh tế, văn hoá, xã hội, giáo dục... Ví dụ như: Tài sản công là yếu tố cơ bản của quá trình sản xuất, là nguồn vốn tiềm năng cho đầu tư phát triển... đồng thời tài sản công trong cơ quan hành chính nhà nước còn có những vai trò cụ thể nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý của cơ quan hành chính trên các mặt cơ bản sau đây:

Thứ nhất, điều kiện vật chất đầu tiên và không thể thiếu để các cơ quan nhà nước, các đơn vị lực lượng vũ trang, các tổ chức khác thực hiện nhiệm vụ được Nhà nước giao; nhất là nhiệm vụ hoạch định đường lối, chính sách, xây dựng và ban hành hệ thống pháp luật, thực hiện quản lý nhà nước... giữ gìn bảo vệ đất nước, đảm bảo an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội... mở mang dân trí.

Thứ hai, điều kiện vật chất khẳng định vai trò lãnh đạo của cơ quan công quyền, tạo niềm tin, sự uy nghiêm của pháp luật nhưng cũng tạo điều kiện cho tổ chức, cá nhân sống làm việc theo đúng pháp luật nhà nước, nâng cao hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính cũng như các bên liên quan.

Thứ ba, điều kiện vật chất để mọi công dân tiếp xúc, phản ánh nguyện vọng của mình với cơ quan nhà nước; là điều kiện vật chất để tiếp thu khoa học công nghệ, kinh nghiệm quản lý, tinh hoa văn hoá nhân loại; nơi giao dịch hợp tác quốc tế trên tất cả các lĩnh vực kinh tế, quốc phòng, an ninh, văn hoá, giáo dục và đào tạo, y tế, xã hội, khoa học và công nghệ v.v...

2.4. Phân loại tài sản công trong các cơ quan hành chính nhà nước.

Việc phân loại tài sản công trong cơ quan hành chính trước hết cũng được thực hiện theo cách phân loại tài sản, phân loại tài sản công. Tuy nhiên, để việc quản lý tài sản công khu vực hành chính có hiệu quả, người ta lại tiếp tục phân loại tài sản ở khu vực này một cách cụ thể hơn. Dựa trên những tiêu thức khác nhau, tài sản công khu

vực hành chính được áp dụng các cách phân loại khác nhau, song nhìn chung có các cách phân loại phổ biến sau đây:

Cách thứ nhất; Dựa vào đặc điểm, tính chất, giá trị, thời gian hoạt động của tài sản, người ta chia tài sản của cơ quan hành chính thành tài sản cố định và tài sản khác (tài sản rẻ tiền mau hỏng) hoặc bất động sản và động sản.

Cách thứ hai; Dựa theo đặc điểm công dụng của tài sản, người ta chia tài sản công của cơ quan hành chính nhà nước thành:

Trụ sở làm việc gồm: đất đai, nhà, công trình xây dựng khác gắn liền với đất đai, các tài sản khác gắn liền với đất đai. đây là những tài sản có giá trị lớn và sử dụng trong nhiều năm hay vĩnh viễn không mất đi. Tài sản loại này thường có nguồn gốc do lịch sử để lại hoặc đầu tư mới thời gian đầu tư rất dài kinh phí rất lớn nên một số nước có những cách quản lý riêng.

Phương tiện vận tải gồm: xe ô tô phục vụ công tác và các phương tiện vận tải khác. đây là những tài sản giá trị khá lớn cần thiết trong công việc hàng ngày. Giá trị hao mòn hàng năm thời gian sử dụng ngắn hơn nhóm tài sản cố định là trụ sở làm việc. Ở mỗi quốc gia khác nhau có cách quản lý tài sản này khác nhau do quan niệm về giá trị tài sản và quy mô kinh tế.

Máy móc, trang thiết bị, phương tiện làm việc và các tài sản khác. đây là nhóm tài sản có thể hao mòn hết ngay trong năm. Nhóm này rất đa dạng tùy thuộc vào từng cơ quan hành chính. Việc quản lý được thực hiện thông qua ghi sổ theo dõi hay phiếu tài sản đơn giản.

Cách thứ ba; Trong thực tiễn để quản lý tài sản trong cơ quan hành chính người ta đồng thời áp dụng cả hai cách phân loại trên đây, cụ thể như sau:

Tài sản cố định, bao gồm: Trụ sở làm việc (bất động sản); phương tiện vận tải; máy móc, trang thiết bị; phương tiện làm việc và các tài sản khác. Với cách phân loại này có những nét tương đồng trong quản lý tài sản của doanh nghiệp.

Tài sản khác (không đủ tiêu chuẩn là tài sản cố định). đó là tài sản có giá trị nhỏ chưa đạt tiêu chí chung để xếp làm tài sản cố định.

3. Quản lý tài sản công trong các cơ quan hành chính nhà nước.

3.1. Mục tiêu quản lý tài sản công

Mỗi chế độ xã hội có sự lựa chọn mô hình kinh tế khác nhau nhưng mục tiêu chung đều hướng đến sự phát triển, ổn định và hiệu quả của một nhà nước. Tài sản quốc gia cũng vì vậy tồn tại các cách quản lý sử dụng khác nhau vì mục đích hiệu quả đối với quản lý nhà nước cũng như chủ thể của tài sản.

Với tài sản công, Nhà nước là người đại diện cho mọi thành viên của cộng đồng, do đó Nhà nước có chủ quyền đối với tài sản quốc gia, đồng thời là người đại diện chủ sở hữu tài sản công. Với vai trò là đại diện chủ sở hữu đối với tài sản công, Nhà nước có quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt. Nhà nước là chủ sở hữu của mọi tài sản công, nhưng lại không phải là người trực tiếp sử dụng tài sản công. Nhà nước giao tài sản công cho các cơ quan hành chính nhà nước, các đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân, đơn vị sự nghiệp công và các tổ chức khai thác, sử dụng để hưởng hoa lợi, lợi tức, sự phục vụ từ tài sản nhằm thực hiện nhiệm vụ do Nhà nước giao. Để thực hiện vai trò chủ sở hữu tài sản công của mình, Nhà nước đặt ra các mục tiêu quản lý đối với khối tài sản lớn và có giá trị của mình, trong đó trụ sở làm việc là tài sản đặc biệt có giá trị lớn nhất như sau:

Thứ nhất: đảm bảo tiết kiệm, chống lãng phí và khai thác hiệu quả nguồn tài sản công của Nhà nước:

Cơ quan hành chính phải phát huy chức năng quản lý nhà nước đối với tài sản công để buộc mọi tổ chức, cá nhân được giao quyền sử dụng tài sản công phải bảo tồn, phát triển nguồn tài sản công và sử dụng tài sản công theo quy định của pháp luật, đúng mục đích, tiết kiệm và có hiệu quả nhằm phục vụ sự phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ được môi trường, môi sinh, hoàn thành nhiệm vụ do Nhà nước giao.

Thứ hai: đảm bảo sử dụng đúng mục đích, tiêu chuẩn, định mức chế độ mà nhà nước quy định. Nhà nước phải thực hiện vai trò kiểm tra, kiểm soát các quá trình hình thành, sử dụng, khai thác và xử lý tài sản công. Nói một cách khác, người được giao trực tiếp quản lý, sử dụng tài sản công phải thực hiện theo ý chí của nhà nước (người đại diện chủ sở hữu tài sản công). Mặt khác, do những đặc điểm riêng có của tài sản công là tổ chức, cá nhân được giao trực tiếp quản lý, sử dụng tài sản không phải là người có quyền sở hữu tài sản; tài sản công được phân bổ ở khắp mọi miền đất nước, được giao cho các cấp, các ngành, các tổ chức, cá nhân trực tiếp quản lý, sử dụng. Do đó, nếu Nhà nước không tổ chức quản lý tài sản công theo một cơ chế, chính sách, chế độ thống nhất phù hợp với mô hình kinh tế mà nhà nước theo đuổi sẽ dẫn đến việc tùy tiện, mạnh ai nấy làm trong việc đầu tư xây dựng, mua sắm, sửa chữa, sử dụng, điều chuyển, thanh xử lý tài sản; nhất là sử dụng tài sản không đúng mục đích được giao, sử dụng tài sản công vào việc riêng, sử dụng tài sản lãng phí, kém hiệu quả, làm thất thoát tài sản, giảm nguồn lực tài sản công.

Thứ ba: đáp ứng yêu cầu công việc của cơ quan hành chính nhà nước gắn với yêu cầu hiện đại hoá và tái trang bị tài sản công đi liền với hiện đại hoá đất nước.

Nhà nước thực hiện quản lý tài sản công cũng chính là thực hiện quyền sở hữu tài sản; trong đó đặc biệt là quyền định đoạt đối với tài sản công bao gồm: quyền đầu

tư xây dựng, mua sắm, điều chuyển, thanh xử lý tài sản (bao gồm cả bán tài sản)... vì những quyền này được thực hiện không chỉ trong nội bộ các tổ chức, cá nhân được nhà nước giao trực tiếp quản lý, sử dụng tài sản; mà trong điều kiện của nền kinh tế thị trường, những quyền này còn được thực hiện trong mối quan hệ mật thiết với thị trường gắn với mục tiêu định hướng của nhà nước trong quá trình công nghiệp hoá hiện đại hoá đất nước.

Thứ tư: Các mục tiêu khác trong quản lý tài sản công như; nâng cao hình ảnh của quốc gia mà cụ thể là cơ quan hành chính nhà nước, tạo sự tôn nghiêm và lòng tin đối với công dân và quốc tế, giao lưu học hỏi, tranh thủ sự giúp đỡ về mọi mặt của quốc tế. Muốn vậy công tác quản lý tài sản công phải hiệu quả, khoa học, hợp lý.

3.2. Các chủ thể quản lý tài sản công

Tham gia quản lý tài sản công dù theo mô hình quản lý hay kinh tế nào đi nữa cũng cần có cơ quan đại diện cho quản lý nhà nước, cơ quan trực tiếp sử dụng khai thác và vai trò của nhà nước (thường là Bộ Tài chính, Chính phủ, Quốc hội) để đưa ra hành lang pháp lý cho cơ quan quản lý và sử dụng thực hiện trong quản lý tài sản.

- Trước hết là vai trò của nhà nước (cơ quan Trung ương): Quốc hội ban hành các văn bản Luật, Pháp lệnh về quản lý Tài sản công để Chính phủ thực hiện. Thực hiện vai trò giám sát Chính phủ trong quản lý Tài sản công.

Bên cạnh đó, Chính phủ chịu trách nhiệm thống nhất quản lý tài sản công, xây dựng văn bản Luật, Pháp lệnh liên quan trình Quốc hội.

Bộ chủ quản (thường là Bộ Tài chính và Bộ liên quan như Bộ Xây dựng, Bộ Kế hoạch và đầu tư...) chịu trách nhiệm thống nhất quản lý tài sản công trên toàn quốc, chịu trách nhiệm xây dựng dự án Luật, Pháp lệnh trình Chính phủ để Chính phủ trình Quốc hội; triển khai thực hiện Luật và thực hiện kiểm tra thanh tra báo cáo cấp trên xử lý kịp thời liên quan đến tài sản công vượt thẩm quyền...

- Đại diện cơ quan quản lý: đây là những cơ quan Trung ương thường trực thuộc các Bộ chủ quản trực tiếp chấp bút xây dựng văn bản và thực hiện quản lý nhà nước về tài sản công. Tùy theo từng quốc gia đó có thể là: Cục quản lý công sản (nổi với Việt nam); Tổng cục thuế (nổi với Pháp quản lý trụ sở làm việc), hoặc một Tổng công ty đặc biệt (nổi với Quebec-Canada đó là SITQ). Cơ quan này sẽ được tổ chức từ Trung ương đến địa phương để thực hiện chức năng quản lý nhà nước.

- Cơ quan trực tiếp sử dụng, khai thác tài sản công: đó là các cơ quan nhà nước và không phải của nhà nước đi thuê tài sản công. Nhóm cơ quan này rất đa dạng với quy mô phụ thuộc vào quy mô nền kinh tế và bộ máy hành chính nhà nước. Những cơ

quan này là hạt nhân quyết định hiệu quả sử dụng tài sản nhà nước trên cơ sở quy định về sử dụng, quản lý tài sản công và các điều kiện khác nêu tại điểm 1.1.2.

3.3. Các mô hình quản lý tài sản công

3.3.1. Mô hình quản lý tài sản công.

Mỗi quốc gia có lịch sử hình thành và phát triển khác nhau, chịu sự đấu tranh sinh tồn giữa thiên nhiên và con người, nên chế độ kinh tế và chính trị tồn tại khác nhau. Điều này quyết định cho sự lựa chọn đường lối phát triển và mô hình kinh tế mỗi nước. Thực tế đúc kết lại cho thấy có 3 mô hình quản lý tài sản công. Các mô hình này đều hướng tới hiệu quả và mục tiêu chung trong quản lý tài sản công nêu trên. Vì điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội mỗi nước khác nhau nên, các mô hình chọn lựa khác nhau.

- Thứ nhất: Mô hình quản lý tập trung, Nhà nước sở hữu và quản lý tập trung tài sản công. Dựa trên quy định phân cấp quản lý, Nhà nước giao cho các cơ quan hành chính các cấp sử dụng gắn với các ràng buộc ở mỗi cấp (ví dụ như NSNN, dân số, số công chức, cấp hành chính...).

Với mô hình quản lý tập trung này có những ưu điểm như:

Nhà nước có thể tập trung quyền lực và quản lý tài sản công vào một cơ quan tại trung ương. Việc phân cấp quản lý và điều chuyển sẽ ít gặp khó khăn. Tuy nhiên với mô hình này cũng có nhiều hạn chế như: Khả năng ra quyết định chậm trễ, thiếu tính linh hoạt do các quy định trong quản lý hành chính nhà nước; phân cấp quản lý không bám sát với thực tế mỗi cấp; tình trạng quan liêu và lãng phí trong sử dụng tài sản công khá phổ biến nếu không có cơ chế kiểm soát hiệu quả.... Mô hình này thường áp dụng với những nước quản lý kém và đang phát triển.

Nước ta hiện nay cũng đang áp dụng mô hình này, mà cơ quan Trung ương là Cục quản lý công sản ở địa phương là Chi cục hay phòng quản lý công sản.

- Thứ hai là mô hình quản lý kiểu doanh nghiệp: Một doanh nghiệp nhà nước đặc biệt quản lý những nhóm tài sản công lớn (Ví dụ: Tổng công ty bất động sản, Tổng công ty mua bán động sản và thiết bị). Các cơ quan hành chính nhà nước sử dụng tài sản công theo nguyên tắc, có thể thuê, có thể mua hoặc thuê-mua với ràng buộc là khối lượng công việc hành chính và kinh phí Ngân sách cấp hoạt động (khoản kinh phí). Mô hình này vận hành theo cơ chế thị trường đặt nguyên tắc lợi ích-chi phí gắn với hiệu quả hoạt động của cơ quan hành chính và tài sản công.

Mô hình doanh nghiệp đặc biệt này gặp phải sự phản ứng gay gắt ban đầu của một số cơ quan công quyền. Vì các cơ quan này coi tài sản công là của nhà nước phải

do cơ quan công quyền quản lý, cơ quan công quyền có quyền lực tuyệt đối, nếu giao cho một doanh nghiệp đặc biệt sẽ đặt lợi nhuận lên hàng đầu. điều này sẽ khó chấp nhận. Thực tế chứng minh lại khác so với lý thuyết.

Mô hình có ưu điểm là: Tài sản được sử dụng gắn với ràng buộc về ngân sách, chức năng, nhiệm vụ... Công ty đặc biệt này không đặt mục đích lợi nhuận là ưu tiên mà mang tính phục vụ bên cạnh sự cạnh tranh với những cơ hội lợi ích khác. Quyết định đưa ra linh hoạt, lựa chọn tối ưu và bất động sản công sẽ có sự cạnh tranh giành quyền sở hữu và sử dụng. Nhà nước thông qua công ty đặc biệt này vẫn có thể quản lý tập trung tài sản công, đặc biệt là sự biến động giá trị, số lượng tài sản luôn cập nhật. Tình trạng thừa thiếu trụ sở làm việc công và tài sản công nói chung sẽ được hạn chế đáng kể.

Bên cạnh đó cũng có những nhược điểm như: Cần có cơ chế quản lý và kiểm soát tốt nếu không sẽ dẫn đến thao túng và tham nhũng tài sản công. Xây dựng hệ thống kế toán như thế nào cho tương thích giữa chủ sở hữu nhà nước và cơ chế vận hành là doanh nghiệp công ích. Tiếp đến là bất động sản công của đơn vị như quốc phòng, sự nghiệp y tế và giáo dục cần được xử lý hợp lý, bởi vì tài sản các đơn vị này thường do một đơn vị đặc biệt khác đảm nhận... Mô hình này đã minh chứng hiệu quả hoạt động tại các nước phát triển.

- Thứ ba: Mô hình hợp tác nhà nước-tư nhân (Public Private Partner – 3P) Nhà nước nắm giữ một phần tài sản quan trọng tại một số cơ quan nhà nước, bên cạnh đó là mô hình quản lý kiểu doanh nghiệp. Doanh nghiệp này có thể của nhà nước nhưng cũng có thể là cổ phần nhà nước là chủ yếu hay cổ đông là doanh nghiệp nhà nước đảm bảo tài sản công thuộc quản lý sở hữu của doanh nghiệp nhưng bản chất vẫn là nhà nước. định nghĩa mô hình 3P liên quan đến bất động sản công như sau: 3P là một mối quan hệ hợp đồng chia sẻ rủi ro và quyền lợi giữa khu vực công và khu vực tư nhằm sử dụng những thế mạnh của khu vực tư nhân để cung cấp một kết quả chung liên quan đến bất động sản cho nhà nước và nền kinh tế. Sự vận hành của mô hình này đặt ra tầm nhìn dài hạn và lựa chọn tối ưu trong sử dụng tài sản công, nếu cơ quan nhà nước không có đủ năng lực mọi mặt và sự lựa chọn tối ưu. Ví dụ một bất động sản công đắc địa nếu giao cơ quan nhà nước xây dựng, quyết định sẽ phụ thuộc vào ngân sách cấp và do nhiều đơn vị cùng tham gia, kết quả lựa chọn thường không tối ưu.

Với mô hình này sẽ có sự hợp tác giữa cơ quan nhà nước với doanh nghiệp đặc biệt hay khu vực tư nhân. Doanh nghiệp này sẽ xây dựng, khai thác sau một thời gian nhất định sau đó bàn giao lại cho nhà nước. Song song với khai thác trụ sở làm việc đó, cơ quan nhà nước vẫn có một diện tích nhất định đảm bảo cho hoạt động của mình. Kết quả của mô hình là xã hội có sự lựa chọn tối ưu.

Mô hình này hiện đang được áp dụng khá phổ biến ở các nước trên thế giới khi nhà nước vẫn nắm quyền quản lý hay sở hữu tài sản công (bất động sản công) nhưng vẫn khai thác hiệu quả bất động sản công này. Những cơ quan hành chính cấp cao vẫn đảm bảo sở hữu và quản lý tập trung tài sản công. Nhưng cấp dưới hay các địa phương, tài sản công được vận hành theo mô hình doanh nghiệp và cơ chế thị trường quyết định. Đây là mô hình đáng được tham khảo cho nước ta.

3.3.2. Nguyên tắc quản lý tài sản công

Với đặc điểm chung là phong phú về chủng loại, có tính năng, công dụng khác nhau, được phân bố ở khắp mọi miền đất nước, được giao cho các ngành, các cấp, các tổ chức, cá nhân trực tiếp sử dụng phục vụ cho các hoạt động: quản lý nhà nước, quốc phòng, an ninh, ngoại giao... từ cấp cơ sở đến các hoạt động ở Trung ương. Do đó, việc quản lý tài sản công phải được tổ chức thực hiện theo những nguyên lý cơ bản sau:

Thứ nhất; thống nhất về cơ chế, chính sách, chế độ quản lý; đồng thời phải có cơ chế, chính sách, chế độ quản lý, sử dụng đối với những tài sản có tính đặc thù riêng, đối với ngành, địa phương, tổ chức sử dụng tài sản phục vụ cho các hoạt động có tính đặc thù riêng. Thống nhất quản lý trên cơ sở để đảm bảo cơ chế, chính sách, chế độ quản lý tài sản công phù hợp với đặc điểm tài sản công. Nội dung của thống nhất quản lý là Chính phủ thống nhất quản lý tài sản công; Quốc hội, Chính phủ quy định cơ chế, chính sách, chế độ quản lý tài sản áp dụng chung cho mọi tài sản và quy định cơ chế, chính sách, chế độ quản lý cụ thể đối với những tài sản có giá trị lớn mà hầu hết cơ quan nhà nước, các đơn vị lực lượng vũ trang, các đơn vị công, các tổ chức khác được Nhà nước giao trực tiếp sử dụng (có thể gọi là những tài sản chủ yếu và được sử dụng phổ biến). Trên cơ sở cơ chế, chính sách, chế độ quản lý tài sản công do Quốc hội, Chính phủ quy định; các Bộ, ngành, địa phương quy định cơ chế, chính sách, chế độ quản lý đối với những tài sản có tính đặc thù riêng (có thể gọi là những tài sản có tính đặc thù) và những tài sản phục vụ cho các hoạt động đặc thù.

Thứ hai; thực hiện quản lý và sử dụng tài sản công theo tiêu chuẩn, định mức. Quản lý và sử dụng tài sản công theo tiêu chuẩn định mức để công tác quản lý thống nhất, đồng thời áp dụng tiêu chuẩn định mức sử dụng từng loại tài sản cho từng đối tượng sử dụng, tránh hiện tượng mạnh ai người đó trang bị tùy tiện theo ý muốn của mình, tùy thuộc vào khả năng vốn liếng (kinh phí) của đơn vị; tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản còn là thước đo đánh giá mức độ sử dụng tiết kiệm và hiệu quả tài sản công của từng đơn vị; mặt khác, tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản là cơ sở để thực hiện công tác quản lý, thực hiện sự kiểm tra, kiểm soát của Nhà nước. Chính phủ quy định tiêu chuẩn, định mức sử dụng đối với những tài sản có giá trị lớn được sử dụng

phổ biến ở các cơ quan nhà nước, các đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân, các tổ chức khác. Trên cơ sở tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản đối với các tài sản sử dụng phổ biến, các Bộ, ngành, địa phương quy định tiêu chuẩn, định mức sử dụng đối với những tài sản sử dụng có tính đặc thù.

Thứ ba; thực hiện phân cấp quản lý tài sản công. Phân cấp quản lý tài sản công để đảm bảo việc quản lý tài sản công phù hợp với đặc điểm thứ ba (là nguồn vốn tiềm năng cho đầu tư phát triển) của tài sản công; đồng thời cũng được xuất phát từ phân cấp trách nhiệm, quyền hạn quản lý kinh tế - xã hội giữa Quốc hội, Chính phủ với các cấp chính quyền địa phương, giữa Chính phủ với các Bộ, ngành về việc xây dựng cơ chế, chính sách, chế độ quản lý tài sản; về xây dựng và ban hành định mức, tiêu chuẩn sử dụng tài sản; về quản lý tài sản công ...

Thứ tư; quản lý tài sản công phải gắn với quản lý ngân sách nhà nước. Xuất phát từ “tài sản công là những tài sản được hình thành từ nguồn ngân sách nhà nước...” và mọi chi phí trong quá trình sử dụng tài sản đều do ngân sách nhà nước đảm bảo (trừ một số trường hợp cá biệt); do đó, việc quản lý tài sản công phải gắn với quản lý ngân sách nhà nước. Hay nói một cách khác, quản lý tài sản công là quản lý ngân sách nhà nước đã được chuyển hoá thành hiện vật – tài sản. Quản lý tài sản công phải gắn với quản lý ngân sách Nhà nước, có nghĩa là mọi cơ chế, chính sách, chế độ quản lý tài sản công, định mức, tiêu chuẩn sử dụng tài sản công phải phù hợp với quy định về quản lý ngân sách nhà nước, việc trang bị tài sản công cho các cơ quan hành chính nhà nước, các tổ chức khác phải phù hợp với khả năng của ngân sách nhà nước và được lập dự toán, chấp hành dự toán theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước.

3.3.3. Phân cấp quản lý và công cụ quản lý tài sản công

Công tác phân cấp quản lý tài sản công: Phân cấp quản lý TSC là quá trình phân chia quyền hạn và trách nhiệm cho mỗi cấp quản lý, đồng thời giải quyết mối quan hệ giữa các cấp trong hệ thống quản lý TSC.

Công tác phân cấp quản lý TSC gắn với tổ chức bộ máy nhà nước các cấp, Nhà nước Trung ương không thể thực hiện quản lý nhà nước đối với toàn bộ quá trình hình thành, khai thác, sử dụng, kết thúc tài sản của tất cả các ngành, các cấp, các đơn vị được giao trực tiếp sử dụng tài sản. Nhà nước phải thực hiện phân cấp quản lý tài sản công cho các cấp, các ngành, các đơn vị; điều đó có nghĩa là Nhà nước trao quyền hạn, trách nhiệm, nghĩa vụ trong việc quản lý và sử dụng tài sản công cho họ. Nói một cách khác phân cấp quản lý tài sản công là phân định rõ phạm vi, nội dung, quyền hạn, trách nhiệm quản lý tài sản công giữa Chính phủ Trung ương với các cấp chính quyền địa phương và đơn vị trực tiếp sử dụng tài sản, giữa Chính phủ với các Bộ, ngành và đơn vị trực tiếp sử dụng tài sản.

- Việc phân cấp quản lý tài sản công tại các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng và đối với khu vực công của nhà nước nói chung cần phải thực hiện những yêu cầu bắt buộc đặt ra như sau:

Thứ nhất, phân cấp quản lý tài sản công phải phù hợp với phân cấp về quản lý kinh tế - xã hội, về tổ chức bộ máy nhà nước; Vì nếu phân cấp quản lý tài sản công không phù hợp với phân cấp về quản lý kinh tế - xã hội, phân cấp về tổ chức bộ máy nhà nước sẽ dẫn đến sự thiếu đồng bộ trong quản lý nhà nước về kinh tế - xã hội với nguồn lực tài sản phục vụ cho nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội. Sự thiếu đồng bộ này dẫn đến hiệu quả quản lý thấp và phức tạp.

Thứ hai; phân cấp quản lý tài sản công phải phù hợp với phân cấp về quản lý ngân sách nhà nước; Vì quản lý ngân sách là quản lý nguồn lực tài chính bằng tiền của Nhà nước còn quản lý tài sản công là thực hiện quản lý nguồn lực bằng hiện vật của Nhà nước; do đó, hai mặt này phải được quản lý phù hợp với nhau mới tạo ra sức mạnh chung của đất nước.

Thứ ba; phân cấp quản lý tài sản công phải phù hợp với trình độ và năng lực quản lý của mỗi cấp chính quyền và đơn vị được giao trực tiếp sử dụng tài sản công; vì nếu việc phân cấp không phù hợp sẽ dẫn đến hậu quả là hiệu quả quản lý thấp, cá biệt có trường hợp không đủ năng lực quản lý dẫn đến vi phạm cơ chế, chính sách, chế độ quản lý tài sản công, sử dụng tài sản lãng phí, làm thất thoát tài sản công.

Nội dung cơ bản trong quá trình phân cấp quản lý tài sản tại các cơ quan nhà nước nói chung ;

Phân cấp quản lý tài sản công là phân định rõ phạm vi, nội dung, quyền hạn, trách nhiệm quản lý tài sản công; theo đó, phân cấp quản lý tài sản công bao gồm hai nội dung cơ bản:

1/ Nội dung thứ nhất là phân cấp về việc xây dựng, ban hành cơ chế, chính sách, chế độ quản lý tài sản công được thực hiện như sau:

- Quốc hội ban hành Luật về quản lý tài sản công.

- Chính phủ ban hành các văn bản hướng dẫn thi hành Luật về quản lý tài sản công; quy định cụ thể về cơ chế, chính sách, chế độ quản lý tài sản công nói chung và đối với từng tài sản cụ thể có giá trị lớn và được sử dụng phổ biến tại các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công, đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân, tổ chức khác Thủ tướng Chính phủ quy định cơ chế chính sách, chế độ quản lý đối với một loại tài sản, một tài sản cụ thể theo phân cấp của Chính phủ.

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh (tỉnh trưởng), thành phố (thị trưởng), đặc khu, khu tự trị (gọi chung là địa phương) quy định cơ chế, chính sách, chế độ quản lý đối với tài sản đặc thù, tài sản sử dụng cho hoạt động đặc thù của ngành, địa phương

2./ Nội dung thứ hai là phân cấp về quản lý nhà nước đối với tài sản công (quyền hạn, trách nhiệm quản lý tài sản công) được thực hiện như sau:

Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước đối với tài sản công; có một Bộ, ngành được giao giúp Chính phủ thực hiện.

Phân cấp giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với các Bộ, ngành, địa phương về ban hành định mức, tiêu chuẩn sử dụng (trang bị) tài sản; theo đó, Thủ tướng Chính phủ ban hành định mức, tiêu chuẩn sử dụng tài sản đối với những tài sản có giá trị lớn, được sử dụng phổ biến tại các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công, đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân, tổ chức kinh tế công (của Nhà nước), tổ chức khác; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, người đứng đầu ở địa phương ban hành định mức, tiêu chuẩn sử dụng tài sản đối với những tài sản đặc thù, tài sản sử dụng cho hoạt động đặc thù của ngành, địa phương.

Phân cấp giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với các Bộ, ngành, địa phương về thẩm quyền, trách nhiệm quản lý đối với tài sản công được thực hiện với các nội dung: Phân cấp về quản lý và thẩm quyền, trách nhiệm quyết định quy hoạch, kế hoạch phát triển tài sản công; phân cấp về quản lý và thẩm quyền, trách nhiệm quyết định đầu tư xây dựng mới, mua sắm tài sản công; phân cấp về quản lý và thẩm quyền, trách nhiệm quyết định xác lập quyền sở hữu của nhà nước đối với tài sản được xác lập sở hữu nhà nước theo quy định của pháp luật; phân cấp về quản lý và thẩm quyền, trách nhiệm đăng ký sử dụng tài sản công: quy định các tài sản phải đăng ký, nội dung đăng ký, nơi đăng ký tài sản; phân cấp về quản lý và thẩm quyền, trách nhiệm quyết định việc duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa tài sản công; phân cấp về quản lý và thẩm quyền, trách nhiệm điều chuyển tài sản công; phân cấp về quản lý và thẩm quyền, trách nhiệm thu hồi tài sản công; phân cấp về quản lý và thẩm quyền, trách nhiệm xử lý tài sản công không cần dùng, không còn sử dụng được (thanh xử lý tài sản công); phân cấp về quản lý và thẩm quyền, trách nhiệm lập phương án xử lý, quyết định phương án xử lý đối với tài sản được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác lập quyền sở hữu của Nhà nước; phân cấp về quản lý và thẩm quyền, trách nhiệm kiểm kê, thống kê, báo cáo, thanh tra, kiểm tra việc quản lý, sử dụng tài sản công.

Các công cụ quản lý tài sản công sau khi phân cấp như sau: Nhà nước phải sử dụng tổng hợp hệ thống các công cụ và biện pháp quản lý gồm: hành chính, tổ chức,

pháp luật kinh tế, kế toán, thống kê, công nghệ thông tin, phần mềm kết xuất dữ liệu, tuyên truyền giáo dục. Trong đó, những công cụ và biện pháp chủ yếu gồm:

+ Thứ nhất, xây dựng và ban hành hệ thống pháp luật về quản lý tài sản công. Nhà nước thực hiện quản lý xã hội bằng luật pháp. Luật pháp vừa là công cụ vừa là biện pháp nâng cao hiệu lực quản lý của Nhà nước. Pháp luật do Nhà nước quy định, buộc mọi cơ quan, đơn vị sử dụng tài sản công theo ý chí của Nhà nước - người chủ sở hữu tài sản công. Pháp luật quy định phạm vi tài sản công, các nguyên tắc quản lý, sử dụng và xử lý tài sản công buộc mọi người sử dụng tài sản và cơ quan quản lý nhà nước đối với tài sản công đều phải tuân thủ. Quản lý tài sản công theo pháp luật được thực hiện ở hầu hết các nước trên thế giới. Ở nhiều nước thường có các Bộ Luật về tài sản quốc gia – Tài sản nhà nước (Tài sản công), đồng thời có các luật quản lý chuyên ngành (tài sản cụ thể) như Luật đất đai, Luật Khoáng sản ... Ví dụ: Ở Việt Nam, vừa ban hành Luật quản lý, sử dụng tài sản nhà nước đang trong giai đoạn xây dựng Nghị định, Thông tư hướng dẫn, bên cạnh đó trong Hiến pháp và Bộ luật dân sự đã định ra những nguyên tắc cơ bản về quản lý tài sản công như phạm vi của tài sản công, nhiệm vụ và quyền hạn của Nhà nước - người đại diện chủ sở hữu và các cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị lực lượng vũ trang, đơn vị sự nghiệp công, tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức kinh tế được sử dụng tài sản công. đồng thời, cũng đã có các luật áp dụng cho từng loại tài sản công như Luật đất đai, Luật Khoáng sản, Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Luật Dầu khí, Pháp lệnh bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản.v.v... Các luật về tài sản công không những là công cụ quan trọng để thực hiện vai trò quản lý của nhà nước đối với tài sản mà còn thực hiện vai trò chủ sở hữu tài sản công của Nhà nước.

+ Thứ hai, sử dụng hệ thống các công cụ đòn bẩy kinh tế để quản lý tài sản công, bao gồm: kế hoạch hoá, kế toán, thống kê, giá cả, định giá, tài chính, thuế, tín dụng... Trong đó, công cụ và biện pháp tài chính có vai trò quan trọng góp phần thúc đẩy sự hình thành và phát triển tài sản công, khai thác, sử dụng tài sản công tiết kiệm và có hiệu quả, đặc biệt là công cụ ngân sách, kế toán, định giá và đánh giá lại tài sản.

+ Thứ ba, sử dụng công cụ kiểm tra, kiểm soát thường xuyên. Kiểm tra, kiểm soát của Nhà nước đối với tổ chức, cá nhân được giao trực tiếp quản lý, sử dụng tài sản công. Kiểm tra, kiểm soát của Nhà nước cũng được thực hiện đối với các ngành, các cấp là cơ quan chủ quản cấp trên của đơn vị được Nhà nước giao trực tiếp quản lý, sử dụng tài sản công. Kiểm tra, kiểm soát của Nhà nước là công cụ hướng dẫn việc quản lý, sử dụng tài sản công theo đúng quy định của pháp luật; đồng thời kiểm tra, kiểm soát để phát hiện, ngăn chặn các hiện tượng sử dụng tài sản công không đúng quy định của pháp luật, sử dụng tài sản lãng phí, làm thất thoát tài sản hoặc có hành vi tham ô

tài sản công. Qua thực hiện kiểm tra, kiểm soát, cơ quan nhà nước thực hiện sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện cơ chế, chính sách, chế độ quản lý tài sản công cho phù hợp với hệ thống chính sách của Nhà nước, nhất là chính sách tài chính – ngân sách và phù hợp với thực tế. Trên những ý nghĩa đó, kiểm tra, kiểm soát là công cụ hiệu quả góp phần tăng cường công tác quản lý tài sản công.

+ Thứ tư: Cần thiết áp dụng hệ thống công nghệ thông tin và mô hình vào quản lý, thống kê đánh giá lại tài sản công. Bởi vì muốn quản lý được thì phải thống kê và nắm bắt được tình hình tài sản công tại các đơn vị. Công tác này đòi hỏi phải làm nhanh, kịp thời và chính xác. Để làm tốt trong điều kiện hiện nay thì cách tốt nhất là áp dụng hệ thống phần mềm thống kê, quản lý và đánh giá các chủng loại tài sản.

3.4. Nội dung quản lý tài sản công

3.4.1. Quản lý quá trình hình thành tài sản công.

Công tác quản lý tài sản công đều nhằm hướng tới tính hiệu quả, hiệu quả được xem xét ở mỗi khâu, mỗi công đoạn và từng công việc được giao. Quản lý tài sản công được thực hiện theo những tiêu chí nhất định nhằm quản lý chặt chẽ hiệu quả theo đúng chính sách chế độ, phù hợp với quy hoạch, kế hoạch và đảm bảo tiết kiệm... Trong thực tế để có thể đạt được yêu cầu chung về lý luận cũng như thực tiễn có nhiều tiêu chí khác nhau để đánh giá hiệu quả quản lý như: Quản lý theo quy phạm pháp luật, theo kế hoạch, theo phân cấp, theo tiêu chuẩn định lượng trong quản lý. Ví dụ: Các nước trên thế giới và nước ta công tác quản lý tài sản công được tiến hành quản lý theo quá trình hình thành và sử dụng tài sản công bao gồm quá trình đầu tư mua sắm, khai thác, sử dụng kể cả duy tu sửa chữa và cuối cùng là kết thúc tài sản. Vì vậy công tác đầu tiên của quy trình quản lý này là quản lý quá trình hình thành tài sản nhà nước.

Quá trình này gồm hai giai đoạn: quyết định chủ trương đầu tư mua sắm và thực hiện đầu tư mua sắm tài sản:

Đối với tài sản thuộc khu vực hành chính sự nghiệp, việc quyết định chủ trương đầu tư mua sắm tài sản phải căn cứ vào định mức, tiêu chuẩn sử dụng tài sản, chế độ quản lý tài sản, nắm vững khả năng và nhu cầu cần đầu tư, xây dựng, mua sắm tài sản của từng đơn vị; xác định nhu cầu vốn cho đầu tư mua sắm tài sản được ghi vào dự toán ngân sách nhà nước hàng năm. Sau khi có chủ trương đầu tư, mua sắm tài sản, việc thực hiện đầu tư, mua sắm tài sản phải được thực hiện theo quy định về đầu tư và xây dựng, quy định về mua sắm tài sản công.

Đối với tài sản thuộc kết cấu hạ tầng phục vụ lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia là tài sản đảm bảo các điều kiện cho các hoạt động sản xuất kinh doanh, đời sống xã

hội, an ninh, quốc phòng.v.v... diễn ra thuận lợi và có hiệu quả; vì thế những tài sản này được đầu tư xây dựng do yêu cầu của đời sống, kinh tế, xã hội của đất nước và việc quyết định đầu tư nó liên quan đến nhiều lĩnh vực, nhiều ngành, nhiều cấp, mà trong đó cơ quan tài chính nhà nước giữ vai trò quan trọng. Những tài sản này được đầu tư xây dựng và tổ chức quản lý theo quy định về quản lý đầu tư xây dựng.

Đối với tài sản nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp; việc quyết định đầu tư phát triển loại tài sản này chủ yếu phụ thuộc vào đường lối, chính sách phát triển kinh tế nói chung và phát triển các thành phần kinh tế của từng đất nước trong từng thời kỳ.

Việc quyết định đầu tư tăng tài sản ở khu vực này là trách nhiệm của nhiều ngành, nhiều cấp và tùy thuộc vào đặc điểm của từng ngành, từng địa bàn trong từng giai đoạn và được thực hiện theo quy định về quản lý đầu tư xây dựng.

+ Đối với tài sản được xác lập quyền sở hữu của Nhà nước theo quy định của pháp luật là quản lý quá trình xác lập sở hữu Nhà nước bao gồm các nội dung: điều kiện được xác lập quyền sở hữu Nhà nước; thời gian được xác lập quyền sở hữu Nhà nước; cơ quan có thẩm quyền xác lập quyền sở hữu Nhà nước; quản lý tài sản đã được xác lập quyền sở hữu Nhà nước.

Đối với tài sản dự trữ nhà nước - dự trữ quốc gia; việc tăng thêm hay rút bớt lượng dự trữ nhà nước cũng như xác định cơ cấu dự trữ bằng tiền, bằng hiện vật được quyết định bởi chiến lược của một quốc gia, mà trong đó cơ quan tài chính phối hợp với các cơ quan liên quan giúp Thủ tướng Chính phủ và Chính phủ quyết định. Việc mua hàng hoá, vật tư dự trữ quốc gia được thực hiện theo quy định của pháp luật (mua đấu thầu, đấu giá, chỉ định thầu...).

Đối với tài sản là đất đai và tài nguyên khoáng sản khác; việc điều tra, khảo sát, đo đạc lập bản đồ địa chính, điều tra khảo sát tìm kiếm các nguồn tài nguyên khoáng sản đều do các cơ quan quản lý chuyên ngành thực hiện bằng các biện pháp kỹ thuật và nghiệp vụ riêng; đồng thời những công việc này phát sinh các quan hệ tài chính và các quan hệ tài chính đó được thực hiện theo một cơ chế, chính sách, chế độ do pháp luật ở mỗi nước quy định theo nguyên tắc đúng việc, có sản phẩm, tiết kiệm và có hiệu quả.

Tuy nhiên cơ sở để quyết định trong giai đoạn này mang tính định tính, rất ít cơ quan hay quốc gia có thể định lượng về hiệu quả làm cơ sở cho quá trình hình thành tài sản công. Ví dụ theo lý thuyết chung về cung ứng hành hoá công cộng và dịch vụ công: Khi nào lượng hoá lợi ích của các khoản chi tiêu công sẽ cho ta MSB (lợi ích xã hội biên) đem lại và chúng ta sẽ so sánh với chi phí xã hội biên (MSC) mà xã hội phải chi ra. đây chính là cơ sở về định lượng cho cung ứng hành hoá dịch vụ công, trong đó

bao gồm cả tài sản công. Thực tế cho thấy, chỉ những nước nào giàu, phát triển có hệ thống quản lý và thống kê hiệu quả, sử dụng các mô hình toán học trong quản lý công việc thì mới có thể sử dụng lý thuyết này, còn đối với các quốc gia đang phát triển chủ yếu vẫn dựa trên định tính, quy phạm pháp luật để quyết định cho quá trình hình thành tài sản. Tuy nhiên với lý thuyết sự lựa chọn tối ưu trong kinh tế và sự cạnh tranh sử dụng nguồn lực của xã hội buộc các cơ quan chức năng quản lý tài sản công dần hướng tới mô hình tối ưu trong quản lý tài sản là khái niệm doanh thu-chi phí và hiệu quả, dù rằng tài sản công không có doanh thu bằng tiền như tài sản của doanh nghiệp, nhưng lợi ích đem lại, sự phục vụ cho công tác quản lý sẽ là cơ sở lượng hoá lợi ích. Mô hình đi thuê tài sản công, hay mua sắm mới từ bên ngoài chỉ thực sự hiệu quả khi xem xét trên phương diện lợi ích chi phí này. Ví dụ đi thuê: Với các ràng buộc về ngân sách, mức độ công việc cần xử lý, giá đi thuê... và kết hợp với cơ chế chính sách hợp lý của nhà nước quyết định một diện tích, vị trí cách thức sắp xếp công việc hiệu quả nhất. Còn đối với xây mới, khi nào có sự tham gia trực tiếp của các đơn vị xây dựng, gián tiếp của thị trường bất động sản, như dịch vụ thuê văn phòng công sở, cùng với yêu cầu xây dựng luận chứng kỹ thuật với các chỉ tiêu có tính kỹ thuật NPV, BCR... đây là một sự lựa chọn định lượng có tính tối ưu, vì không ai hiểu rõ lợi ích mà cơ quan đó đem lại bằng chính các hoạt động mà cơ quan đó đang làm, đang cung cấp...

Như vậy quản lý quá trình hình thành tài sản công là khâu mở đầu, quan trọng nhất quyết định cho các khâu tiếp theo. Tài sản công nếu được hình thành có cơ sở khoa học và thiết thực sẽ được quản lý và khai thác sau này hiệu quả. đồng thời thông qua quá trình hình thành tài sản sẽ đánh giá được tính cấp thiết, thực trạng quản lý và ngân sách của mỗi cơ quan quản lý tài sản công sau này.

3.4.2. Quản lý quá trình khai thác, sử dụng tài sản

Quá trình khai thác, sử dụng tài sản công quyết định hiệu quả của tài sản công, chứng minh cho những luận chứng kỹ thuật được đưa ra trong giai đoạn hình thành tài sản. đây là quá trình diễn ra hết sức phức tạp, bởi vì thời gian khai thác, sử dụng tùy thuộc đặc điểm tính chất, độ bền của mỗi loại tài sản; quá trình này đều được thực hiện bởi tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao trực tiếp quản lý, sử dụng tài sản. Thời gian của quá trình khai thác, sử dụng tài sản được tính từ ngày nhận tài sản hay bàn giao tài sản đến khi tài sản không còn sử dụng được phải thanh lý.

Theo nguyên lý chung của quản lý công, hiệu quả hoạt động hay hiệu quả khai thác tài sản cũng phải đo bằng lợi ích đem lại được lượng hoá thông qua phương pháp so sánh. Ví dụ một tài sản của doanh nghiệp sử dụng cho quản lý hành chính của doanh nghiệp sẽ được quyết định thế nào? Doanh nghiệp sẽ thuê 50m² văn phòng hang A với giá 50\$/m²/tháng, vì công việc hành chính và nhân viên văn phòng chỉ cần

45-55m² là có thể giải quyết các hoạt động của doanh nghiệp diễn ra bình thường, sự tăng giảm diện tích thuê và tài sản khác rất linh hoạt phụ thuộc vào khối lượng công việc, số lượng nhân viên tăng thêm nhưng trên hết là lợi nhuận của doanh nghiệp hay kinh phí khoán chi cho văn phòng cho phép sử dụng là bao nhiêu. Tài sản sử dụng trong công tác quản lý hành chính trong ví dụ này không trực tiếp tạo ra lợi nhuận nhưng nó được xem xét hiệu quả hoạt động bằng công việc của nhân viên có thể hoàn thành và lợi nhuận doanh nghiệp đem lại từ hoạt động quản lý và kinh doanh.

Tài sản công của cơ quan hành chính không tạo ra lợi nhuận, phục vụ trực tiếp cho quản lý hành chính của nhà nước, vì vậy việc đánh giá hiệu quả khai thác tài sản chính là mức độ hoàn thành công việc và định mức sử dụng hợp lý trong công việc. Trên giác độ lý thuyết người ta dùng phép so sánh ví dụ: nếu công việc mà cơ quan hành chính xử lý phải thuê ngoài thì chi phí phải bỏ ra là bao nhiêu, đó chính là lợi ích đem lại từ công việc quản lý của công chức. Mỗi tài sản có đặc điểm khác nhau nên công tác đánh giá hiệu quả là rất khó. Chính vì vậy đối với tài sản thuộc khu vực hành chính thực hiện quản lý việc sử dụng phải theo công năng, mục đích nhất định. Những tài sản cần thiết và có điều kiện quản lý theo tiêu chuẩn, định mức sử dụng thì phải xây dựng tiêu chuẩn, định mức sử dụng và thực hiện quản lý theo tiêu chuẩn, định mức sử dụng; đồng thời, tất cả các tài sản phải có chế độ quản lý, sử dụng; trong đó, chú ý đến việc đăng ký sử dụng tài sản, xây dựng quy chế quản lý từng loại tài sản. đặt ra định mức sử dụng là nghiệp vụ hết sức khoa học và phức tạp quyết định hiệu quả cho quản lý, khai thác. định mức cũng là một trong những cơ sở khởi nguồn cho công tác xây mới, mua sắm hay thuê mua. đối với doanh nghiệp do lợi nhuận, chi phí chi phối còn nhà nước do công việc nên định mức cần được xây dựng cho từng ngành, địa phương, chức vụ và cả kinh phí khoán nếu có. đây cũng là vấn đề mà rất ít nước đặt ra được một phương pháp lượng hoá khoa học cho quản lý.

Tiếp đến trong công tác quản lý là việc điều chuyển tài sản từ đơn vị này qua đơn vị khác, điều chuyển giữa các ngành, các cấp, tức là điều chuyển từ nơi thừa sang nơi thiếu hoặc có tài sản đối với đơn vị này thì không còn sử dụng được nhưng đối với đơn vị khác lại vẫn có thể sử dụng được; chế độ quản lý việc sửa chữa tài sản v.v... nhằm đảm bảo cho việc sử dụng tài sản tiết kiệm và có hiệu quả phục vụ thực hiện nhiệm vụ của đơn vị; đó là yêu cầu cao nhất của quá trình quản lý, sử dụng tài sản thuộc khu vực hành chính sự nghiệp. Ở tất cả các quốc gia đều lấy việc quản lý tài sản công để phục vụ cho cơ quan nhà nước nhằm thực hiện tốt nhiệm vụ Nhà nước giao làm mục tiêu hàng đầu. Những phân tích trên đây cũng chính là nội dung cơ bản cho quản lý trụ sở làm việc của cơ quan hành chính một cách chuẩn mực và khoa học.

Đối với tài sản thuộc kết cấu hạ tầng phục vụ lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia; việc quản lý quá trình khai thác, sử dụng tài sản phải đảm bảo yêu cầu phát triển kinh tế, đảm bảo thuận lợi cho phục vụ sản xuất, kinh doanh của các ngành kinh tế quốc dân; đảm bảo yêu cầu hoạt động của đời sống văn hoá, xã hội; đảm bảo yêu cầu phục vụ quốc phòng, an ninh; đảm bảo hoạt động của các sự nghiệp giáo dục và đào tạo, khoa học kỹ thuật, chuyển giao công nghệ; các hoạt động xã hội khác...; đồng thời phải đảm bảo tính hiệu quả xã hội. Quá trình khai thác, sử dụng tài sản thuộc kết cấu hạ tầng cũng đồng thời là quá trình duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa các tài sản này. Toàn bộ công việc khai thác, sử dụng, duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa tài sản thuộc kết cấu hạ tầng đều do các cơ quan kỹ thuật chuyên ngành thực hiện theo tiêu chuẩn, định mức kinh tế kỹ thuật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định. Việc khai thác, sử dụng công trình kết cấu hạ tầng đặt ra các yêu cầu về quản lý tài chính: Cơ chế, chính sách, chế độ quản lý tài chính trong khai thác, sử dụng; nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân được hưởng sự phục vụ hoặc được hưởng lợi từ công trình kết cấu hạ tầng.v.v... Như vậy, Nhà nước quản lý quá trình khai thác, sử dụng các công trình kết cấu hạ tầng với hai nội dung chủ yếu là: Quản lý về mặt vật chất – tài sản; khai thác, sử dụng tài sản là công trình kết cấu hạ tầng phải được thực hiện theo quy trình kỹ thuật nhất định do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định; quản lý về mặt tài chính trong quá trình khai thác, sử dụng tài sản phù hợp với cơ chế, chính sách, chế độ quản lý tài chính nói chung và phù hợp với đặc điểm, tính chất của quá trình khai thác, sử dụng từng loại tài sản; đấu thầu khai thác, thu phí khai thác hoặc không thu phí; đấu thầu duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa hoặc định mức chi cho từng công việc cụ thể.v.v... Do đó, quản lý tài chính quá trình khai thác, sử dụng là nội dung quản lý tài sản công thuộc công trình kết cấu hạ tầng.

Đối với tài sản được xác lập quyền sở hữu của Nhà nước theo quy định của pháp luật; quản lý quá trình khai thác, sử dụng tài sản theo các nội dung: Xác định số lượng, giá trị tài sản; lập phương án xử lý tài sản, có loại tài sản độc hại, tài sản không được đưa ra sử dụng thì phải tiêu huỷ ngay khi có quyết định xác lập sở hữu Nhà nước; thực hiện phương án xử lý đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt: giao cho tổ chức, cá nhân sử dụng, đưa vào lưu trữ quốc gia, bán ra thị trường... Việc bán tài sản nhà nước ra thị trường chủ yếu được thực hiện bằng hình thức bán đấu giá.

Đối với đất đai và các nguồn tài nguyên quốc gia khác; việc khai thác, sử dụng được thực hiện theo pháp luật do Nhà nước quy định. Cơ quan được Nhà nước giao khai thác, sử dụng có trách nhiệm tổ chức khai thác, sử dụng theo đúng quy định của pháp luật. Cơ quan quản lý chuyên ngành sẽ thực hiện sự quản lý của Nhà nước để đảm bảo việc khai thác, sử dụng đất đai và các tài nguyên tài nguyên khoáng sản khác phù hợp với quy hoạch, kế hoạch và pháp luật. Quá trình khai thác sử dụng cũng đồng

thời nảy sinh các quan hệ kinh tế - tài chính giữa người được khai thác, sử dụng tài nguyên với Nhà nước và giữa họ với nhau; Do đó, Nhà nước phải thực hiện quản lý quá trình khai thác, sử dụng đất đai, tài nguyên với hai nội dung chủ yếu: Quản lý về mặt vật chất – tài sản; khai thác, sử dụng đất đai, tài nguyên phải theo quy hoạch, kế hoạch và tuân thủ quy trình kỹ thuật nhất định do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định; quản lý về mặt tài chính trong quá trình khai thác, sử dụng đất đai, tài nguyên là việc thực hiện quản lý tài chính trong mua, bán, cho thuê, góp vốn, khai thác tài nguyên khác...; đó chính là nội dung quản lý tài sản công là đất đai, tài nguyên khác.

3.4.3. Quản lý quá trình kết thúc sử dụng tài sản công (thanh lý, chuyển giao)

Sau quá trình khai thác sử dụng tại cơ quan nhà nước, xét thấy tài sản công không cần thiết hay không thể phục vụ cho công việc của cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan quản lý chuyên môn sẽ tiến hành thủ tục kết thúc quá trình sử dụng. Nhìn chung việc kết thúc sử dụng tài sản của doanh nghiệp, cá nhân dễ dàng và nhanh gọn tùy thuộc tính chất của tài sản, nhưng đối với tài sản của nhà nước công việc phải tuân thủ những quy trình và thủ tục cần thiết, vì quyền lợi đem lại cho nhà nước, nhưng cá nhân hay tổ chức đứng ra thực hiện là công chức, cơ quan hành chính nhà nước không gắn quyền lợi thụ hưởng trực tiếp hay sở hữu trực tiếp nhưng lại gắn trách nhiệm công chức trong công tác xử lý kết thúc quá trình sử dụng tài sản công.

Tài sản công, trừ một số tài sản có thời gian sử dụng vĩnh viễn hoặc có thời gian sử dụng dài hàng trăm năm trở lên, số còn lại đều là tài sản có thời hạn sử dụng nhất định. Tuy nhiên, có tài sản kết thúc sử dụng trên phương diện tài sản công nhưng nó vẫn còn giá trị sử dụng, vẫn được xã hội cần sử dụng ví dụ: như đất đai, bất động sản, phương tiện vận tải và một số loại máy móc, trang thiết bị làm việc, phục vụ nghiên cứu khoa học; có tài sản còn có giá trị thu hồi.... Do đó, một tài sản công khi kết thúc quá trình sử dụng phải được quản lý chặt chẽ để tránh lãng phí, thất thoát tài sản. Khi kết thúc sử dụng tài sản phải thực hiện đánh giá hiện trạng tài sản cả về vật chất và giá trị tài sản; thực hiện kiểm kê, xác định giá trị hiện tại của tài sản; lập phương án xử lý khác nhau. Vấn đề định giá để bán thanh lý tài sản chính là yếu tố nhạy cảm quyết định hiệu quả của quá trình này.

Đối với tài sản cơ quan hành chính nhà nước nếu chia ra làm động sản và bất động sản, phương pháp nhà nước thường sử dụng là bán thanh lý hay điều chuyển. đối với bán thanh lý thường xây dựng quy chế cụ thể tùy theo pháp luật chung của từng quốc gia. Nhà nước có thể đưa ra đấu giá công khai hay chỉ định giá bán và đối tượng nếu là đối tượng chính sách, mức giá bán khởi điểm để đấu giá hay ấn định thường dựa trên thị trường và tham chiếu biểu giá chung nhưng thấp hơn một tỷ lệ % nhất định.

Còn phương pháp điều chuyển đòi hỏi công tác quản lý tổng thể, xác định lại giá trị và đăng ký lại sở hữu hay sử dụng. Nhìn chung tài sản công có giá trị sử dụng dài hạn tại các nước thường được điều chuyển để đảm bảo hợp lý và tiết kiệm. Quy chế, nguyên tắc điều chuyển cũng được phân cấp và quản lý riêng cho từng nhóm tài sản theo đặc điểm và tiêu thức nhất định.



TTBD ĐBDC

