

# QUẢN LÝ TÀI SẢN CÔNG TẠI CÁC ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP - THỰC TRẠNG VÀ MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ

Trần Thị Toàn\* - Nguyễn Xuân Lâm\*

Tài sản công là nguồn lực quan trọng, có phạm vi rộng, chiếm giữ tỷ trọng lớn trong tổng tài sản của mỗi quốc gia; đây là nguồn lực nội sinh, tài chính để phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh của mỗi quốc gia. Nhà nước là chủ sở hữu (hoặc đại diện chủ sở hữu) và thống nhất quản lý đối với tài sản công. Kể từ khi Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước được ban hành và có hiệu lực thi hành (từ năm 2009) đến nay, việc thực thi quy định pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công đã đạt được những kết quả quan trọng, song cũng có những hạn chế, tồn tại cần tiếp tục hoàn thiện. Bài viết sẽ làm rõ hơn về vấn đề này.

• Từ khóa: Tài sản công, quản lý tài sản công, tổ chức chính trị xã hội, quản lý tài sản công của tổ chức chính trị xã hội.

Public property is an important resource with a wide scope, accounting for a large proportion of the total assets of each country; this is an endogenous and financial resource for socio-economic development, ensuring national defense and security of each country. The State is the owner (or representative of the owner) and uniformly manages public property. Since the Law on Management and Use of State Property was promulgated and took effect (since 2009), the enforcement of legal provisions on management and use of public property has achieved remarkable results. important results, but there are limitations and shortcomings that need to be further improved. This article will shed more light on this issue.

• Keywords: Public property, public property management, socio-political organizations, public property management of socio-political organizations.

Ngày nhận bài: 05/4/2022

Ngày gửi phản biện: 08/4/2022

Ngày nhận kết quả phản biện: 15/4/2022

Ngày chấp nhận đăng: 20/4/2022

## 1. Hành lang pháp lý sử dụng tài sản công tại các đơn vị sự nghiệp công lập

Tại khoản 1 Điều 3 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017 quy định: Tài sản công (TSC) là tài sản thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, bao gồm: TSC phục vụ hoạt động quản lý, cung cấp dịch vụ công, bảo đảm quốc phòng, an ninh tại cơ quan, tổ chức, đơn vị; tài sản kết cấu hạ tầng phục vụ lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng; tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân; TSC tại doanh nghiệp; tiền thuộc ngân sách nhà nước, các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, dự trữ ngoại hối nhà nước; đất đai và các loại tài nguyên khác. Theo đó, TSC tại đơn vị sự nghiệp công lập (ĐVSNCL) quản lý, sử dụng là cơ sở vật chất quan trọng để thực hiện nhiệm vụ cung cấp dịch vụ sự nghiệp công cho xã hội, đồng thời là nguồn lực to lớn, góp phần bảo đảm và nâng cao tự chủ tài chính của các đơn vị.

## 2. Nguyên tắc quản lý tài sản công

Luật Quản lý, sử dụng TSC năm 2017 cũng quy định phải tuân thủ 7 nguyên tắc trong quản lý, sử dụng TSC:

\* Học viện Tài chính

*Một là*, mọi TSC đều phải được Nhà nước giao quyền quản lý, quyền sử dụng và các hình thức trao quyền khác cho cơ quan, tổ chức, đơn vị và đối tượng khác theo quy định của Luật này và pháp luật có liên quan.

*Hai là*, TSC do Nhà nước đầu tư phải được quản lý, khai thác, duy tu, bảo dưỡng, sửa chữa, được thống kê, kế toán đầy đủ về hiện vật và giá trị, những tài sản có nguy cơ chịu rủi ro cao do thiên tai, hỏa hoạn và nguyên nhân bất khả kháng khác được quản lý rủi ro về tài chính thông qua bảo hiểm hoặc công cụ khác theo quy định của pháp luật.

*Ba là*, TSC là tài nguyên phải được kiểm kê, thống kê về hiện vật, ghi nhận thông tin phù hợp với tính chất, đặc điểm của tài sản; được quản lý, bảo vệ, khai thác theo quy hoạch, kế hoạch, bảo đảm tiết kiệm, hiệu quả, đúng pháp luật.

*Bốn là*, TSC phục vụ công tác quản lý, cung cấp dịch vụ công, bảo đảm quốc phòng, an ninh của cơ quan, tổ chức, đơn vị phải được sử dụng tiết kiệm, hiệu quả, đúng mục đích, công năng, đối tượng, tiêu chuẩn, định mức, chế độ theo quy định của pháp luật.

*Năm là*, việc khai thác nguồn lực tài chính từ TSC phải tuân theo cơ chế thị trường, có hiệu quả, công khai, minh bạch, đúng pháp luật.

*Sáu là*, việc quản lý, sử dụng TSC phải được thực hiện công khai, minh bạch, bảo đảm thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, phòng, chống tham nhũng.

*Bảy là*, việc quản lý, sử dụng TSC được giám sát, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán; mọi hành vi vi phạm pháp luật về quản lý, sử dụng TSC phải được xử lý kịp thời, nghiêm minh theo quy định của pháp luật.

### 3. Những kết quả đạt được

Trong thời gian qua, công tác quản lý, sử dụng tài sản nhà nước (TSNN) ở nước ta đã đạt được một số kết quả quan trọng, như sau:

*Một là*, đã hình thành được hệ thống pháp luật tương đối đầy đủ và đồng bộ để thực hiện công tác quản lý, sử dụng tài sản công. Pháp luật về

quản lý, sử dụng tài sản công đã xác lập rõ đối tượng được giao quản lý, sử dụng đối với mỗi loại tài sản công gắn với quyền và nghĩa vụ của tập thể và cá nhân, người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong quản lý, sử dụng tài sản công; xây dựng hệ thống tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công đồng bộ gắn với trách nhiệm kiểm tra việc tuân thủ tiêu chuẩn định mức trong toàn bộ quá trình quản lý tài sản công; thiết lập cơ chế thanh tra, giám sát, kiểm tra, kiểm toán đối với tài sản công; nâng cao tính công khai trong quản lý, sử dụng tài sản công; xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu để từng bước nắm chắc, nắm đầy đủ hiện trạng và tình hình biến động của tài sản công...

*Hai là*, đã tạo ra cơ chế phân cấp quản lý, sử dụng tài sản công phù hợp trình độ phát triển kinh tế xã hội, tính chất quản lý, sử dụng tài sản công, năng lực quản lý của các cấp, các ngành, địa phương, đơn vị. Việc phân định thẩm quyền quyết định cụ thể trong nội bộ Bộ, ngành, địa phương do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan trung ương, Hội đồng nhân dân và UBND cấp tỉnh quyết định. Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài chính quyết định các nội dung liên quan đến nhiều bộ, ngành, địa phương.

*Ba là*, công tác quản lý, sử dụng tài sản công từ khi có Luật Quản lý, sử dụng tài sản công đã được các cấp, các ngành, cấp ủy, chính quyền địa phương quan tâm triển khai thực hiện; nhận thức và thực tiễn thực hiện có những chuyển biến tích cực, góp phần thực hiện mục tiêu phòng, chống tham nhũng, lãng phí, nâng cao hiệu quả trong quản lý, sử dụng tài sản công, cụ thể:

- Trong đầu tư xây dựng và mua sắm: Các Bộ, cơ quan trung ương và địa phương đã chỉ đạo các cơ quan, đơn vị trực thuộc thực hiện đầu tư xây dựng và mua sắm tài sản theo tiêu chuẩn, định mức; từng bước triển khai thực hiện mua sắm tài sản công theo phương thức tập trung. Việc tổ chức lựa chọn nhà thầu xây dựng, cung cấp hàng hóa, dịch vụ được thực hiện theo quy định của pháp luật về đấu thầu.

- Trong việc sắp xếp lại, xử lý cơ sở nhà, đất: Bên cạnh việc tạo nguồn tài chính, thông qua sắp

xếp nhà, đất đã góp phần chỉnh trang đô thị, đưa nhà đất vào sản xuất kinh doanh, đóng góp nguồn thu lâu dài cho ngân sách nhà nước, nhiều bộ, ngành, địa phương đã thực hiện tốt việc rà soát, sắp xếp và bố trí lại hệ thống trụ sở làm việc, cơ sở hoạt động sự nghiệp của các cơ quan, tổ chức, đơn vị phù hợp với tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản và phù hợp với quy hoạch sử dụng đất của các địa phương; hoàn thiện hồ sơ pháp lý về nhà, đất; khai thác các diện tích dôi dư hoặc chuyển mục đích sử dụng đất để có hiệu quả cao hơn; đồng thời cũng đã thu hồi được một phần nhà, đất dôi dư, giao lại cho chính quyền địa phương để xây dựng nhà trẻ, trường học, công viên... phục vụ lợi ích công cộng. Đến nay, các bộ, ngành, địa phương trong cả nước đã báo cáo kê khai và đề xuất phương án xử lý đối với 170.976 cơ sở nhà, đất với khoảng 120.046,9 triệu m<sup>2</sup> đất và 246 triệu m<sup>2</sup> nhà. Các cấp có thẩm quyền đã phê duyệt phương án sắp xếp lại, xử lý đối với 150.763 cơ sở, với tổng diện tích 3.123,86 triệu m<sup>2</sup> đất, 223 triệu m<sup>2</sup> nhà.

- Trong việc quản lý tài sản công là cơ sở hạ tầng: Bộ Tài chính đã phối hợp với các Bộ, ngành, địa phương tổ chức triển khai việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản hạ tầng: cấp nước sạch, thủy lợi, đường bộ, đường sắt, hàng không, hàng hải, đường thủy nội địa; tập trung vào thực hiện kiểm kê, phân loại để xác định đối tượng kế toán tài sản hạ tầng đường bộ, áp giá và hạch toán tài sản theo quy định trên phạm vi cả nước; thực hiện rà soát, thống kê, đánh giá chất lượng công trình hạ tầng đường bộ và công trình cấp nước sạch nông thôn tập trung, xác định giá trị công trình, thiết lập hồ sơ quản lý và trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành quyết định giao công trình cho từng đơn vị quản lý, vận hành và khai thác.

- Trong việc hình thành Cơ sở dữ liệu quốc gia về tài sản công: Hiện nay, ngoài 04 loại tài sản công tại khu vực hành chính sự nghiệp, gồm: (i) đất thuộc trụ sở làm việc, cơ sở hoạt động sự nghiệp; (ii) nhà thuộc trụ sở làm việc, cơ sở hoạt động sự nghiệp; (iii) xe ô tô các loại; (iv) tài sản khác có nguyên giá từ 500 triệu đồng trở lên/1 đơn vị tài sản, Cơ sở dữ liệu quốc gia hiện hành

còn theo dõi, quản lý thông tin của 02 loại tài sản: công trình cấp nước sạch nông thôn tập trung và tài sản kết cấu hạ tầng đường bộ. Thông tin trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về tài sản công đã hỗ trợ đắc lực cho công tác quản lý, sử dụng tài sản thời gian vừa qua góp phần kiểm soát chặt chẽ việc quản lý, sử dụng tài sản công.

*Bốn là*, tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước (tổng số thu từ nhà, đất hàng năm chiếm khoảng 12% tổng thu ngân sách nhà nước), góp phần thực hiện nhiệm vụ tài chính ngân sách của Nhà nước, đặc biệt là đảm bảo cân đối ngân sách của các cấp chính quyền địa phương, thông qua các nguồn thu từ khai thác, xử lý tài sản công, nguồn thu từ giao đất, cho thuê đất, sử dụng đất.

#### **4. Một số hạn chế và những khuyến nghị nhằm quản lý TSC tại các đơn vị SNCL hiệu quả hơn**

##### *Một số hạn chế, bất cập*

(1) Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng TSC tại ĐVSNCL chưa đáp ứng yêu cầu trong tình hình mới về đổi mới hoạt động của ĐVSNCL, khai thác nguồn lực, thực hành tiết kiệm, chống thất thoát, lãng phí, tham nhũng. Cách phân loại ĐVSNCL với cơ chế tự chủ của ĐVSNCL còn chưa quy định rõ, dẫn tới quá trình tổ chức thực hiện còn có cách hiểu và cách áp dụng pháp luật khác nhau.

(2) Hệ thống tiêu chuẩn, định mức được xây dựng thống nhất cho các cơ quan nhà nước, ĐVSNCL trong cả nước vẫn còn hạn chế trong tính linh hoạt, chủ động.

(3) Việc thực hiện chính sách khuyến khích xã hội hóa giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa... chưa được quan tâm đúng mức. Từ đó, vừa hạn chế việc khai thác nguồn lực hiện có từ tài sản, vừa hạn chế việc thu hút các nguồn lực của xã hội đầu tư cho các lĩnh vực này, để mở rộng độ bao phủ và nâng cao chất lượng dịch vụ sự nghiệp công.

(4) Quỹ nhà, đất thuộc sở hữu nhà nước do các cơ quan, tổ chức, đơn vị quản lý, sử dụng có số lượng và giá trị rất lớn. Các cơ sở nhà, đất thường ở các vị trí có giá trị thương mại cao nhưng việc

sử dụng còn phân tán, có nơi lãng phí, hiệu suất thấp và chưa được khai thác hiệu quả.

(5) Việc xử lý TSC còn có tính chất nhỏ lẻ, manh mún do nhiều chủ thể cùng thực hiện. Việc xử lý bán, thanh lý tài sản theo hình thức đấu giá, các đơn vị phải thuê các trung tâm hoặc doanh nghiệp thực hiện nhưng chưa thật sự đúng quy định ràng buộc trách nhiệm giám sát của các đơn vị có quyền bán tài sản cũng như việc kiểm soát của các cơ quan chức năng còn chưa chặt chẽ.

#### **Một số giải pháp**

*Một là*, sắp xếp, tổ chức lại các ĐVSNCL, trong đó cần tập trung hoàn thiện các quy định của pháp luật về tiêu chí phân loại, điều kiện thành lập, sáp nhập, hợp nhất, giải thể các ĐVSNCL theo từng ngành, lĩnh vực.

*Hai là*, cần tăng quyền tự chủ các ĐVSNCL trong sử dụng tài sản, nguồn lực tài chính, nhân lực trong cung cấp dịch vụ công, tạo điều kiện sử dụng các thế mạnh về tài sản, nguồn lực tài chính, nhân lực để cung cấp dịch vụ công theo cơ chế thị trường. Đồng thời, quy định phân cấp quản lý TSC cần được phân cấp mạnh hơn nữa, tạo điều kiện cho các bộ, ngành, địa phương có thẩm quyền quyết định phương án xử lý, sắp xếp xử lý TSC ở đơn vị, địa phương mình.

*Ba là*, thực hiện cập nhật, chuẩn hóa dữ liệu về TSC trong Cơ sở dữ liệu quốc gia về TSC trong các đơn vị sự nghiệp giáo dục - đào tạo để bảo đảm hệ thống dữ liệu đáp ứng yêu cầu quản lý. Tiếp tục đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý TSC tại đơn vị và tình hình sử dụng tài sản vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết theo chuẩn quốc tế.

*Bốn là*, các ĐVSNCL cần xây dựng danh mục cụ thể TSC thuộc phạm vi quản lý được sử dụng vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết theo quy định của pháp luật; tránh sử dụng TSC sai mục đích. Các đơn vị ban hành Quy chế quản lý, sử dụng TSC phải phù hợp, khoa học, chặt chẽ, tuân thủ nguyên tắc phân quyền, bất kiêm nhiệm, quy trách nhiệm rõ ràng cho từng cá nhân, bộ phận tham gia quy trình quản lý, sử dụng, khai thác tài sản.

*Năm là*, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm quy định về sử dụng tài sản vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết. Thực hiện tốt quy chế dân chủ ở cơ sở thông qua việc công khai, minh bạch tình hình quản lý, sử dụng, khai thác TSC tại các ĐVSNCL theo quy định hiện hành.

#### **Tài liệu tham khảo:**

*Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017.*

*Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập.*

*Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị Trung ương 6 (khóa XII) về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập.*

*Nghị định số 151/2017/NĐ-CP ngày 26/12/2017 quy định chi tiết một số điều của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017.*

*Thông tư số 144/2017/TT-BTC ngày 29/12/2017 của Bộ Tài chính hướng dẫn một số nội dung của Nghị định số 151/2017/NĐ-CP ngày 26/12/2017 quy định chi tiết một số điều của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017.*

*Bộ Tài chính (2014), Thông tư số 159/2014/TT-BTC ngày 27/10/2014 của Bộ Tài chính hướng dẫn Nghị định số 29/2014/NĐ-CP ngày 10/4/2014 của Chính phủ về thẩm quyền, thủ tục xác lập quyền sở hữu của Nhà nước về tài sản và quản lý, xử lý tài sản được xác lập quyền sở hữu của Nhà nước.*

*Bộ Tài chính (2018), Thông tư số 45/2018/TT-BTC ngày 07/5/2018 hướng dẫn chế độ quản lý, tính hao mòn, khấu hao tài sản cố định tại cơ quan, tổ chức, đơn vị và TSCĐ do Nhà nước giao cho doanh nghiệp quản lý không tính thành phần vốn tại doanh nghiệp.*

*Bộ Tài chính (2016), Thông tư số 58/2016/TT-BTC ngày 29/03/2016 quy định chi tiết việc sử dụng vốn nhà nước để mua sắm nhằm duy trì hoạt động thường xuyên của cơ quan nhà nước, đơn vị thuộc lực lượng vũ trang nhân dân, đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, Hà Nội.*

*Bộ Tài chính (2020), Thông tư số 29/2020/TT-BTC ngày 17/04/2020 hướng dẫn thực hiện việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý, sử dụng tài sản công, Hà Nội.*