

KHOẢN CHI HÀNH CHÍNH KẾT QUẢ BƯỚC ĐẦU VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

PGS. TS. ĐẶNG VĂN THANH

Phó Chủ nhiệm Ủy ban kinh tế và ngân sách của Quốc hội

1. Chủ trương khoán chi hành chính (KCHC) đã được triển khai từ năm 2000 và thực hiện thí điểm trên diện rộng từ năm 2002 theo Quyết định số 192/2001/QĐ-TTg ngày 17-12-2001 của Thủ tướng Chính phủ. Mục tiêu thực hiện KCHC hay nói một cách đầy đủ là khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan hành chính nhà nước là: đổi mới cơ chế quản lý và kinh phí đối với các cơ quan hành chính nhà nước và các tổ chức được Nhà nước cấp kinh phí hoạt động theo hướng tăng cường chủ động và trách nhiệm sử dụng kinh phí nhà nước cho thủ trưởng đơn vị (chủ tài khoản); thúc đẩy sắp xếp tổ chức bộ máy tinh gọn để nâng cao chất lượng, hiệu quả công việc của cơ quan, đơn vị; thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, nâng cao hiệu suất lao động, hiệu quả sử dụng kinh phí hành chính trong cơ quan, đơn vị, tăng thu nhập cho cán bộ, công chức (CB,CC).

Những năm trước khi thực hiện cơ chế KCHC, việc phân bổ ngân sách cho các đơn vị mang tính bình quân theo biên chế và định mức xác định cho từng vùng (mức kinh phí này còn phụ thuộc vào khả năng ngân sách của mỗi địa phương). Theo đó, kinh phí ngân sách được cấp theo hạn mức, chi tiết tới từng mục chi và nếu hạn mức không được sử dụng sẽ bị huỷ bỏ vào cuối năm. Cơ chế quản lý đó

không những không khuyến khích đơn vị sử dụng tiết kiệm kinh phí, lao động mà còn khuyến khích tăng biên chế để được tăng kinh phí. Thực trạng trên đã đòi hỏi phải sớm tìm ra phương thức quản lý mới - phương thức KCHC - nhằm mở rộng quyền chủ động và nâng cao trách nhiệm của đơn vị trong việc sử dụng ngân sách, gắn với việc thực hành tiết kiệm kinh phí, tăng thu nhập cho cho CB,CC; tạo động lực khuyến khích các đơn vị sử dụng tiết kiệm, hiệu quả kinh phí được khoán trên cơ sở bố trí, sắp xếp lại bộ máy, nâng cao hiệu quả, hiệu lực và chất lượng hoạt động của đơn vị.

Theo Bộ Tài chính, qua hơn 3 năm thực hiện mở rộng thí điểm cơ chế khoán ở 50 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương với 399 cơ quan hành chính, bên cạnh các kết quả đạt được về cơ chế, chính sách, về nhận thức và phương thức quản lý, kết quả đạt được cụ thể có thể định lượng như sau:

- Giảm 1.512 biên chế, đạt 7,7% so với tổng biên chế được giao. Một số địa phương có tỉ lệ giảm cao như An Giang, TP. Hồ Chí Minh giảm 22,6%, Hậu Giang: 21,6%, Tây Ninh: 15,7%, Sóc Trăng: 14,3%, Đà Nẵng: 11,3%, Hà Nội: 8,1%...

- Tiết kiệm được 39.737 triệu đồng, bằng 9,1% tổng kinh phí khoán. Một số địa phương có kết quả tiết kiệm tốt so với

kinh phí được giao như: TP. Đà Nẵng 21%, TP. Hồ Chí Minh 16,3%, TP. Hà Nội 14,7%, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu 14%, Tiền Giang 16,1%.

- Thu nhập của CB,CC tăng bình quân so với tiền lương trước khi khoán khoảng 130.000 đồng/người/tháng, trong đó dao động từ 55.000 đồng/người/tháng đến 500.000 đồng/người/tháng.

Nhìn chung, việc mở rộng thí điểm cơ chế khoán đã đạt được một số kết quả đáng khích lệ và khẳng định đây là một chủ trương đúng, hiệu quả thiết thực, là bước mở đầu quan trọng cho việc thay đổi cơ bản phương thức lập, chấp hành dự toán ngân sách nhà nước (NSNN) hàng năm sang lập, chấp hành NSNN trung hạn 3-5 năm và chuyển đổi sang phương thức QLNN theo kết quả đầu ra.

2. Tiếp theo Quyết định về mở rộng KCHC, Chính phủ cũng đã ban hành Nghị định số 10/2002/NĐ-CP ngày 16-01-2002 về cơ chế tự chủ tài chính áp dụng cho các đơn vị sự nghiệp có thu. Mục tiêu của cơ chế này là trao quyền tự chủ tài chính cho thủ trưởng đơn vị đã hoàn thành nhiệm vụ được giao. Phát triển và mở rộng cung ứng các hoạt động dịch vụ; phân định rõ chức năng, nhiệm vụ của cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp; làm thay đổi phương thức quản lý đối với đơn vị sự nghiệp, tăng thu nhập cho người lao động. Chủ trương này nhằm góp phần quan trọng trong việc thu hẹp phạm vi trang trải của NSNN; chuyển mạnh các hoạt động sự nghiệp công ích sang dịch vụ công ích; mở rộng diện xã hội hoá các hoạt động sự nghiệp, đặc biệt là trong lĩnh vực văn hoá, giáo dục - đào tạo, y tế, thể dục - thể thao. Cũng theo đánh giá của Bộ Tài chính và của các bộ, ngành, địa phương, đơn vị, việc triển khai thực hiện cơ chế tự chủ tài

chính đối với các đơn vị sự nghiệp có thu mặc dù còn có những vướng mắc nhưng về cơ bản đã đạt được mục tiêu đề ra. Tính đến cuối năm 2004, đã có 37/43 bộ, ngành trung ương và 52/64 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện giao quyền tự chủ về tài chính cho 5.900 đơn vị sự nghiệp có thu, đạt tỉ lệ 42% tổng số đơn vị sự nghiệp có thu. Theo đánh giá bước đầu, kết quả thu sự nghiệp ở những đơn vị được giao quyền tự chủ tài chính nhìn chung năm sau cao hơn năm trước. Theo thống kê chưa đầy đủ có thể thấy:

- Đối với đơn vị sự nghiệp có thu do trung ương quản lý đã triển khai thực hiện Nghị định số 10/2002/NĐ-CP, số thu sự nghiệp năm 2002 tăng khoảng 73% so với năm 2001; năm 2003 tăng hơn 30% so với năm 2002.

- Đối với các đơn vị sự nghiệp có thu do địa phương quản lý, qua số liệu tổng hợp từ 1.266 đơn vị đã thực hiện quyền tự chủ tài chính thì năm 2002 số thu đã tăng hơn 20% so với năm 2001, năm 2003 số thu tăng 30% so với năm 2002. Thu nhập bình quân mỗi đơn vị tăng từ 10% đến 15%. Có đơn vị đã đạt mức thu nhập tăng thêm từ 2- 2,5 lần quỹ tiền lương cấp bậc, chức vụ của đơn vị. Theo Sở Tài chính TP. Hồ chí Minh, kể từ khi thực hiện KCHC thu nhập của CB,CC tăng lên đáng kể. Mức tăng cao nhất ở khối quận huyện là 2 triệu đồng/người/tháng, mức tăng thấp nhất là 72.000 đồng/người/tháng, trung bình tăng 400.000 đồng/người/tháng. Khối phường, xã cao nhất là 500.000 đồng/người/tháng, thấp nhất là 41.000 đồng/người/tháng, bình quân tăng 175.000 đồng/người/tháng. Do tăng thu, các đơn vị sự nghiệp đã tạo nguồn thực hiện cải cách tiền lương tại đơn vị khi Nhà nước có quyết định nâng

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

mức lương tối thiểu từ 210.000 đồng/tháng lên 290.000 đồng/tháng. Cho đến nay, các đơn vị sự nghiệp có thu được giao quyền tự chủ tài chính đã tự đảm bảo 93% nhu cầu tiền lương bằng nguồn thu sự nghiệp tăng thêm và kinh phí ngân sách tiết kiệm được. Nhà nước chỉ bổ sung thêm chưa đến 7% nhu cầu tiền lương tăng thêm.

Tại TP. Hồ Chí Minh, nơi đầu tiên thực hiện cơ chế thí điểm KCHC đã khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với sở, ngành, quận, huyện; khoán định biên và kinh phí hoạt động đối với phường- xã - thị trấn. Đến nay đã có 100% quận, huyện và gần 70% sở ngành triển khai thực hiện. Hiệu quả bước đầu của công tác khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính ở TP. Hồ Chí Minh đã tạo thể chủ động cho các đơn vị sắp xếp tổ chức bộ máy, tinh giản biên chế, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của cơ quan nhà nước, thực hiện tốt quy chế dân chủ, nâng cao ý thức trách nhiệm và tăng thu nhập cho CB,CC. Theo báo cáo ở khối sở, ngành TP. Hồ Chí Minh, năm 2003 tổng số biên chế được duyệt của 10 đơn vị là 1.038 người, thực tế sử dụng 906 biên chế, dư 132 biên chế trong chỉ tiêu được giao (12,71%); năm 2004 tổng biên chế được duyệt của 15 đơn vị là 1.508 người, nhưng biên chế thực tế chỉ 1.330, dư 178 (11,8%). Ở khối quận, huyện, năm 2003, tổng biên chế thực tế được cấp kinh phí khoán là 1.685 người, số biên chế thực tế chỉ 1.426 người, dư 259 biên chế trong chỉ tiêu được giao (9,65%); năm 2004, tổng biên chế được duyệt của 24 đơn vị là 4.145 người, số biên chế thực tế là 3.429 người, dư 716 biên chế trong chỉ tiêu được giao (17,27%). Về sử dụng kinh phí ngân sách, theo tổng hợp trong 2 năm (2003-2004) ở khối sở, ngành tiết kiệm được 12

tỉ đồng trên tổng số 63,7 tỉ đồng kinh phí khoán (18,8%); ở khối quận, huyện kinh phí khoán 180,99 tỉ đồng, tiết kiệm được 42,7 tỉ đồng (23,59%)...

Đây là những kết quả có thể đo lường được của chủ trương và cơ chế KCHC. Nhưng kết quả lớn hơn nhiều, đó là đã thay đổi được tư duy, nếp nghĩ, cách làm trong phương thức quản lý, thanh toán và sử dụng NSNN. Việc thực hiện cơ chế KCHC cũng đã cho phép chuyển dần sang cơ chế lập dự toán NSNN theo kế hoạch trung hạn 3-5 năm, thay đổi phương thức cấp phát kinh phí theo hạn mức sang cấp phát kinh phí theo dự toán được duyệt, thanh toán kinh phí trực tiếp cho đơn vị cung cấp dịch vụ thay vì cấp kinh phí chủ yếu cho đơn vị thụ hưởng trước đây. Mặt khác, cơ chế khoán kinh phí ngân sách được sử dụng có hiệu quả hơn, thật hơn và đúng mục đích hơn.

3. Qua hơn 3 năm áp dụng thí điểm mở rộng KCHC, bên cạnh những mặt đạt được, đã bộc lộ những tồn tại, vướng mắc về các quy định pháp lý, về một số thủ tục giao, nhận khoán, thanh, quyết toán kinh phí. Phương thức giao kinh phí trọn gói ổn định trong một số năm, nhưng thực tế việc cấp phát và thanh toán, quyết toán kinh phí trong nhiều trường hợp vẫn kiểm soát và giải quyết theo từng khoản mục chi. Quyền hạn thực sự của các chủ tài khoản, của các đơn vị nhận khoán trong bố trí, sử dụng kinh phí vẫn chưa được xác lập và đảm bảo. Chỉ tiêu biên chế và kinh phí thì ổn định nhưng nhiệm vụ, phân cấp luôn tăng lên. Định mức khoán có tăng nhưng không theo kịp tốc độ tăng giá và tăng nhiệm vụ, tăng chính sách mới. Một trong những mục tiêu của cơ chế khoán là nhằm sắp xếp lại bộ máy, điều chỉnh lề lối làm việc... chưa đạt được kết quả như mong muốn. Không ít

các đơn vị chỉ nhằm vào mục tiêu tăng thu nhập cho CB,CC, dẫn đến giảm biên chế, cắt giảm nhu cầu chi tiêu... làm ảnh hưởng không ít đến chất lượng hoạt động, chất lượng phục vụ.

4. Trong thời gian tới, để tiếp tục mở rộng phạm vi KCHC và thực hiện KCHC có hiệu quả, cần quan tâm triển khai một số biện pháp sau:

Một là, tiếp tục tuyên truyền về mục tiêu, cách làm của chủ trương và cơ chế KCHC cũng như giao quyền tự chủ về tài chính cho đơn vị sự nghiệp có thu. Nhận thức rõ tầm quan trọng và yêu cầu của cơ chế khoán, gắn cơ chế khoán với việc thay đổi phương thức quản lý và điều chỉnh lề lối làm việc của cơ quan, đơn vị và của từng công chức. Đảm bảo đồng bộ 4 yêu cầu: công việc được giao, nhân lực, tài chính và cơ chế phối hợp để việc thực hiện cơ chế khoán đạt hiệu quả thiết thực.

Hai là, rà soát, sửa đổi và ban hành mới các quy định phù hợp cơ chế khoán, đặc biệt là các quy định liên quan đến việc giao khoán, lập dự toán và giao dự toán, thủ tục và trình tự thanh quyết toán kinh phí khoán. Cần có sự phân biệt thủ tục và trình tự kiểm soát chi, thanh toán, quyết toán kinh phí theo cơ chế khoán, cơ chế giao quyền tự chủ tài chính với cơ chế cấp phát theo dự toán được duyệt

Ba là, rà soát, sửa đổi, ban hành mới các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi hành chính sự nghiệp (chế độ học phí, viện phí, tiêu chuẩn định mức sử dụng trang thiết bị làm việc...).

Bốn là, tăng cường quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế, tài chính của các cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp. Hiện nay, Bộ Tài chính đang phối hợp với Bộ Nội vụ và các bộ, ngành liên quan nghiên cứu trình Chính phủ hai dự thảo nghị

định để thay thế Nghị định số 10/2002/NĐ-CP theo hướng mở rộng áp dụng cho tất cả các đơn vị sự nghiệp (kể cả đơn vị sự nghiệp có thu và không có thu), tăng cường quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị sự nghiệp; thay thế Quyết định số 192/2001/QĐ-TTg theo hướng triển khai áp dụng đồng loạt cho tất cả các cơ quan hành chính nhà nước.

Năm là, tăng cường thực hiện công khai tài chính đối với các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp. Công khai nội dung khoán, phương thức khoán, mức khoán và tình hình sử dụng kinh phí khoán, kinh phí tiết kiệm và phương án sử dụng kinh phí tiết kiệm.

Sáu là, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra tài chính trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp. Tiến hành tổng kết và đánh giá thực tế 3 năm thực hiện cơ chế khoán để rút ra những bài học kinh nghiệm cần thiết.

Với những kết quả bước đầu đạt được, hi vọng rằng, KCHC và giao quyền tự chủ tài chính cho các đơn vị hành chính - sự nghiệp sẽ tạo ra phương thức quản lý mới đối với NSNN và ngân quỹ quốc gia □

