

CƠ SỞ LÝ LUẬN, THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ THỰC HÀNH TIẾT KIỆM, CHỐNG LÃNG PHÍ TRONG QUẢN LÝ, SỬ DỤNG TÀI SẢN CÔNG TẠI VIỆT NAM

NGUYỄN PGS.TS. Nguyễn Đào Tùng*

Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí (THTK, CLP) là chủ trương lớn, nhất quán của Đảng và Nhà nước Việt Nam, là yêu cầu cấp thiết trong bối cảnh nguồn lực quốc gia còn hạn chế và nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội ngày càng cao. Quản lý, sử dụng tài sản công (TSC) hiệu quả, hiệu lực là một nội dung trọng tâm của công tác THTK, CLP, bởi TSC là nguồn lực vật chất to lớn, trực tiếp phục vụ hoạt động của nhà nước nói riêng và mục tiêu phát triển quốc gia nói chung, đặc biệt là trong kỷ nguyên vươn mình. Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí năm 2013 (Luật THTK, CLP 2013) [1] đã tạo hành lang pháp lý quan trọng, góp phần nâng cao nhận thức và đạt được những kết quả bước đầu [6]. Tuy nhiên, qua hơn 10 năm thi hành, Luật đã bộc lộ những hạn chế, bất cập cần được nghiên cứu, sửa đổi để đáp ứng yêu cầu thực tiễn. Báo cáo này tập trung phân tích cơ sở lý luận, đánh giá thực trạng THTK, CLP trong lĩnh vực TSC, từ đó đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật.

Practicing thrift and combating waste is a major and consistent policy of the Party and State of Vietnam, an urgent requirement in the context of limited national resources and increasing demand for socio-economic development. Effective and efficient management and use of public assets is a key content of the work of Practicing thrift and combating waste, because public assets are a huge material resource, directly serving the activities of the state in particular and the national development goals in general, especially in the era of development. The Law on Practicing Thrift and Combating Waste 2013 (Law on Practicing Thrift and Combating Waste 2013) [1] has created an important legal corridor, contributing to raising awareness and achieving initial results [6]. However, after more than 10 years of implementation, the Law has revealed limitations and inadequacies that need to be studied and amended to meet practical requirements. This report focuses on analyzing the theoretical basis, evaluating the current situation of practicing thrift and fighting waste in the field of TSC, thereby proposing solutions to improve the law.

Ngày gửi bài: 25/12/2024

Ngày gửi phản biện: 06/01/2025

Ngày nhận và sửa sau phản biện: 10/02/2025

Ngày chấp nhận đăng: 17/02/2025

DOI: <https://doi.org/10.71374/jfarv.v25.i286.01>

thời gian lao động, tài nguyên, năng lượng) ở mức thấp hơn định mức, tiêu chuẩn, chế độ nhưng vẫn đạt được mục tiêu đã định [1 (Điều 3), 2 (Điều 3)].

Lãng phí: Được định nghĩa là việc quản lý, sử dụng các nguồn lực nói trên vượt định mức, tiêu chuẩn, chế độ do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, hoặc việc quản lý, sử dụng không hiệu quả, không đạt được mục tiêu đã định, hoặc tạo rào cản, bỏ lỡ thời cơ phát triển [1(Điều 3), 2 (Điều 3), 6 (Điều 3)]. Lãng phí không chỉ đơn thuần là chi tiêu quá mức mà còn bao gồm cả sự kém hiệu quả trong sử dụng nguồn lực, dẫn đến tổn thất về kinh tế, xã hội và môi trường. Các hình thức lãng phí rất đa dạng, từ việc nguồn lực không sử dụng được, sử dụng chậm, đến sử dụng không hiệu quả do đầu tư vượt quá nhu cầu, không đồng bộ hoặc không tương xứng.

Tài sản công: Là tài sản thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, bao gồm nhiều loại hình đa dạng như tài sản phục vụ quản lý, hạ tầng, tài sản xác lập sở hữu toàn dân, tài sản tại doanh nghiệp, tiền, đất đai, tài nguyên... [3(Điều 3)].

1. Lý thuyết chung về tiết kiệm, thực hành chống lãng phí

1.1. Các khái niệm cơ bản

Tiết kiệm: Theo Luật THTK, CLP 2013 và dự thảo Luật sửa đổi, “tiết kiệm” được hiểu là việc sử dụng các nguồn lực (ngân sách nhà nước, vốn nhà nước, vốn đầu tư công, tài sản công, lao động,

* Học viện Tài chính

1.2. Nguyên tắc thực hành tiết kiệm, chống lãng phí

Việc THPTK, CLP cần tuân thủ các nguyên tắc cơ bản sau:

Là nhiệm vụ thường xuyên, gắn liền với mọi khâu từ hoạch định chính sách đến tổ chức thực hiện, kiểm tra, giám sát.

Phải được thực hiện ngay từ khâu xây dựng chính sách, pháp luật.

Phải căn cứ vào định mức, tiêu chuẩn, chế độ và quy định pháp luật liên quan.

Phải gắn với cải cách hành chính, đảm bảo hoàn thành nhiệm vụ, không ảnh hưởng hoạt động bình thường.

Thực hiện phân cấp quản lý, gắn với trách nhiệm người đứng đầu và từng cá nhân.

Đảm bảo dân chủ, công khai, minh bạch và vai trò giám sát của các cơ quan dân cử, Mặt trận Tổ quốc và Nhân dân.

Được đưa vào nội quy, quy chế của cơ quan, đơn vị và hương ước, quy ước cộng đồng.

1.3. Sự cần thiết khách quan của THPTK, CLP trong quản lý, sử dụng tài sản công

Nguồn lực hữu hạn: TSC là nguồn lực vật chất quan trọng nhưng hữu hạn, đòi hỏi phải được quản lý, khai thác, sử dụng một cách tối ưu để phục vụ phát triển bền vững.

Nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước: Quản lý, sử dụng TSC tiết kiệm, hiệu quả giúp nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, giải phóng nguồn lực cho đầu tư phát triển, giảm áp lực cho NSNN

Phòng ngừa tham nhũng, tiêu cực: Lãng phí trong quản lý TSC thường đi đôi với các hành vi tiêu cực, tham nhũng. THPTK, CLP gắn với công khai, minh bạch là giải pháp quan trọng để phòng ngừa các hiện tượng này [4 (Điều 4), 8 (Mục II.1.2(viii))].

Yêu cầu phát triển bền vững: Sử dụng tiết kiệm, hiệu quả TSC, đặc biệt là tài nguyên thiên nhiên, góp phần bảo vệ môi trường, ứng phó biến đổi khí hậu, đảm bảo sự phát triển bền vững cho thế hệ tương lai [5].

2. Thực trạng thực hành tiết kiệm, chống lãng phí ở lĩnh vực tài sản công tại Việt Nam

2.1. Kết quả đạt được

Qua hơn 10 năm thực hiện Luật THPTK, CLP 2013, công tác quản lý, sử dụng TSC gắn với

THTK, CLP đã đạt được những kết quả đáng ghi nhận [6(Mục II.1)]:

Hoàn thiện thể chế: Hệ thống văn bản pháp luật về quản lý, sử dụng TSC (Luật Quản lý, sử dụng tài sản công 2017 [3]; các văn bản hướng dẫn và hệ thống tiêu chuẩn, định mức sử dụng TSC ngày càng được hoàn thiện, tạo cơ sở pháp lý chặt chẽ hơn [7 (Mục II.1.2(iii))].

Quản lý chặt chẽ hơn: Việc mua sắm, sử dụng TSC, đặc biệt là phương tiện đi lại, trang thiết bị làm việc, được kiểm soát chặt chẽ hơn theo tiêu chuẩn, định mức; đẩy mạnh mua sắm tập trung, khoán kinh phí sử dụng xe ô tô, nhà công vụ [1 (Điều 3, 4), 7 (Mục II.1.2(iii))].

Sắp xếp, xử lý TSC: Công tác rà soát, sắp xếp lại, xử lý nhà, đất thuộc sở hữu nhà nước được đẩy mạnh, thu hồi nhiều diện tích đất sử dụng sai mục đích, kém hiệu quả, dự án treo [1 (Điều 4), 7 (Mục II.1.2(iii)), 7 (Mục II.1.2(v))].

Xây dựng cơ sở dữ liệu: Cơ sở dữ liệu quốc gia về TSC từng bước được xây dựng và cập nhật, tăng cường tính công khai, minh bạch [7 (Mục II.1.2(iii))].

Nâng cao nhận thức, trách nhiệm: Ý thức trách nhiệm của các cấp, các ngành và người đứng đầu trong quản lý, sử dụng TSC đã có chuyển biến tích cực [7 (Mục II.1.2(iii))].

Kết quả kiểm toán: Hoạt động kiểm toán đã phát hiện và kiến nghị xử lý nhiều sai phạm, góp phần thu hồi cho NSNN, kiến nghị sửa đổi, bổ sung cơ chế, chính sách liên quan đến quản lý TSC.

2.2. Tồn tại, hạn chế và các biểu hiện lãng phí phổ biến

Bên cạnh kết quả đạt được, công tác THPTK, CLP trong quản lý, sử dụng TSC vẫn còn tồn tại, hạn chế, tình trạng lãng phí còn diễn ra với các biểu hiện phổ biến [6 (Mục II.2.1), 11]:

Lãng phí trong đầu tư xây dựng, mua sắm TSC:

Phê duyệt dự án đầu tư chưa sát thực tế, chưa phù hợp quy hoạch, kế hoạch, thiếu vốn, gây dàn trải, chậm tiến độ, đội vốn [1 (Điều 4), 2 (Điều 4), 11].

Công trình, dự án hoàn thành nhưng không sử dụng được hoặc sử dụng kém hiệu quả do chất lượng kém, công nghệ lạc hậu, không đồng bộ, thiếu nhân lực vận hành. Ví dụ: Trạm xử lý nước thải không vận hành được, thiết bị y tế hiện đại thiếu người vận hành.

Mua sắm trang thiết bị vượt tiêu chuẩn, định mức, không thực sự cần thiết, hoặc mua sắm nhưng chậm đưa vào sử dụng [1 (Điểm 3), 2 (Điểm 3), 11].

Lãng phí trong quản lý, sử dụng đất đai, trụ sở làm việc:

Đất đai, trụ sở làm việc bị bỏ hoang, sử dụng sai mục đích, cho thuê, cho mượn trái quy định, hiệu quả sử dụng thấp [1 (Điểm 4), 2 (Điểm 4), 7 (Mục II.1.2(iii)), 11].

Việc sắp xếp lại, xử lý nhà, đất công còn chậm, tình trạng lấn chiếm, tranh chấp kéo dài [1 (Điểm 4), 2 (Điểm 4)].

Quy hoạch “treo”, chậm triển khai gây lãng phí nguồn lực đất đai và cơ hội đầu tư của xã hội.

Lãng phí do cơ chế, chính sách và tổ chức thực hiện:

Hệ thống định mức, tiêu chuẩn, chế độ còn thiếu, chưa đồng bộ, chậm sửa đổi, chưa sát thực tế [6 (Mục II.2.2.b)].

Luật THTK, CLP 2013 còn bất cập (khái niệm chưa rõ, thiếu chế tài, chưa đồng bộ, chưa có cơ chế bảo vệ người dám làm...) [6 (Mục II.2.1)].

Thủ tục hành chính còn rườm rà, chồng chéo, gây chậm trễ, lãng phí thời gian, chi phí và cơ hội.

Công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, giám sát THTK, CLP trong lĩnh vực TSC hiệu quả chưa cao; việc xử lý vi phạm chưa nghiêm, chưa kịp thời [1 (Chương II), 2 (Chương II), 7 (Mục II.2.2.b)].

Nhận thức, ý thức trách nhiệm về THTK, CLP của một bộ phận cán bộ, công chức, người đứng đầu còn hạn chế, có tâm lý né tránh, sợ trách nhiệm [1 (Chương II), 2 (Chương II), 7 (Mục II.2.2.b), 10].

2.3. Nguyên nhân của tồn tại, hạn chế

Nguyên nhân khách quan: Biến động kinh tế toàn cầu, dịch bệnh, thiên tai ảnh hưởng đến việc thực hiện kế hoạch, dự án.

Nguyên nhân chủ quan:

Nhận thức, ý thức trách nhiệm THTK, CLP chưa cao, còn hình.

Hệ thống pháp luật còn chồng chéo, mâu thuẫn, thiếu đồng bộ, đặc biệt giữa Luật THTK, CLP và các luật chuyên ngành [7 (Mục II.2.1), 9].

Công tác xây dựng, ban hành định mức, tiêu chuẩn còn chậm, chất lượng chưa cao [6 (Mục II.2.2.b)].

Công tác quy hoạch, kế hoạch chất lượng chưa cao, thiếu tầm nhìn, hay bị điều chỉnh [1 (Điểm 5), 2 (Điểm 5)].

Năng lực quản lý, điều hành, tổ chức thực hiện ở một số cơ quan, đơn vị còn yếu kém.

Công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm chưa đủ mạnh, thiếu kiên quyết [6 (Mục II.2.2.b)].

Sự phối hợp giữa các cơ quan còn thiếu chặt chẽ [6 (Mục II.2.2.b)].

3. Giải pháp và kiến nghị hoàn thiện pháp luật về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí

3.1. Định hướng chung

Việc sửa đổi Luật THTK, CLP là cần thiết và cấp bách; định hướng sửa đổi cần tập trung giải quyết các bất cập, hạn chế đã chỉ ra, đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật, tăng cường hiệu lực, hiệu quả thực thi, đưa công tác THTK, CLP đi vào thực chất, trở thành ý thức tự giác và văn hóa ứng xử của mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân.

3.2. Giải pháp hoàn thiện Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí

Dựa trên báo cáo rà soát và đề cương chi tiết Luật sửa đổi [1], các kiến nghị sửa đổi tập trung vào các nhóm vấn đề sau:

Hoàn thiện các quy định chung:

Phạm vi điều chỉnh: Cập nhật các khái niệm “tài sản công”, “vốn đầu tư công” để bao quát đầy đủ các nguồn lực.

Giải thích từ ngữ: Làm rõ khái niệm “tiết kiệm”, “lãng phí” (gắn với hiệu quả, mục tiêu), “hành vi gây lãng phí”; phân biệt rõ với “hành vi vi phạm quy định về tổ chức thực hiện THTK, CLP” [4 (Điều 1), 7 (Mục II.3)].

Nguyên tắc THTK, CLP: Bổ sung, làm rõ các nguyên tắc, nhấn mạnh vai trò của việc xây dựng chính sách, định mức, trách nhiệm người đứng đầu, công khai minh bạch, giám sát [1 (Điều 4)].

Trách nhiệm: Quy định đầy đủ, cụ thể hơn trách nhiệm của người đứng đầu [1 (Điều 5)], cán bộ, công chức, viên chức [1 (Điều 7)], và các cơ quan nhà nước (Chính phủ, Bộ Tài chính, các Bộ/ngành, HĐND, UBND các cấp, MTTQ, Thanh tra, Kiểm toán, Cơ quan tố tụng) [1 (Chương III)].

Ngày THTK, CLP: Bổ sung quy định về “Ngày toàn dân THTK, CLP”.

Đổi mới cơ chế Chương trình THTK, CLP:

Bổ sung quy định về xây dựng “Chiến lược quốc gia về phòng, chống lãng phí” dài hạn [4 (Điều 8-11), 7 (Mục III)].

Tăng tính chủ động cho các Bộ, ngành, địa phương trong việc xây dựng Chương trình THTK,

CLP hàng năm dựa trên Chiến lược quốc gia và thực tiễn.

Tăng cường công khai, minh bạch và giám sát:

Quy định rõ nội dung, hình thức, thời điểm công khai bắt buộc đối với các thông tin đặc thù về THTK, CLP (Chương trình, kết quả, hành vi lãng phí và xử lý)

Xây dựng “Cơ sở dữ liệu quốc gia về THTK, CLP” công khai, cập nhật [4 (Điều 15), 8 (Mục III)].

Hoàn thiện quy định về kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, kiểm soát chi và giám sát của các cơ quan, tổ chức, công dân [4 (Mục 3 Chương II), 4 (Điều 30-33)].

Hoàn thiện quy định về xử lý vi phạm và khen thưởng:

Phân loại rõ “hành vi gây lãng phí” và “hành vi vi phạm trong tổ chức thực hiện”, cần xây dựng bộ tiêu chí giám sát hành vi gây lãng phí.

Quy định cụ thể hơn về các hình thức xử lý kỷ luật, trách nhiệm bồi thường thiệt hại, trách nhiệm liên đới của cấp trên.

Bổ sung quy định về miễn, giảm trách nhiệm pháp lý cho cán bộ dám nghĩ, dám làm, đổi mới sáng tạo vì lợi ích chung hoặc do nguyên nhân khách quan.

Cụ thể hóa quy định về phát hiện, xử lý thông tin và bảo vệ người cung cấp thông tin về lãng phí [4 (Điều 38)].

Rà soát, lược bỏ các quy định trùng lặp, không còn phù hợp:

Loại bỏ các quy định về THTK, CLP trong các lĩnh vực cụ thể (NSNN, TSC, đầu tư, đất đai...) nếu đã được quy định chi tiết, đầy đủ và đồng bộ hơn tại các luật chuyên ngành. Luật THTK, CLP sửa đổi nên tập trung vào các nguyên tắc chung, biện pháp quản lý tổng hợp, cơ chế phối hợp, giám sát và xử lý vi phạm mang tính liên ngành.

3.3. Các giải pháp khác (ngoài sửa đổi Luật)

Hoàn thiện hệ thống định mức, tiêu chuẩn, chế độ: Các Bộ, ngành, địa phương cần khẩn trương rà soát, sửa đổi, bổ sung, ban hành mới hệ thống định mức KTKT, tiêu chuẩn, chế độ làm cơ sở cho THTK, CLP, đảm bảo tính khoa học, phù hợp thực tiễn và công khai, minh bạch.

Nâng cao hiệu quả công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán:

Tăng cường kiểm toán các chuyên đề về THTK, CLP, tập trung vào lĩnh vực có nguy cơ lãng phí cao (đất đai, tài nguyên, đầu tư công, mua sắm).

Xây dựng hướng dẫn kiểm toán chi tiết về nhận diện, đánh giá hành vi lãng phí.

Nâng cao năng lực, trách nhiệm của kiểm toán viên, trưởng đoàn kiểm toán; áp dụng linh hoạt các phương pháp kiểm toán; làm rõ trách nhiệm tập thể, cá nhân gây lãng phí.

Tăng cường phối hợp giữa các cơ quan thanh tra, kiểm tra, kiểm toán [1 (Kết luận)].

Đẩy mạnh cải cách hành chính, ứng dụng CNTT: Tiếp tục đơn giản hóa thủ tục hành chính, ứng dụng mạnh mẽ CNTT trong quản lý NSNN, TSC để tăng cường minh bạch, hiệu quả, giảm lãng phí thời gian, chi phí.

Tăng cường tuyên truyền, giáo dục: Nâng cao nhận thức, ý thức trách nhiệm về THTK, CLP cho cán bộ, đảng viên và toàn xã hội; đưa nội dung giáo dục THTK, CLP vào hệ thống giáo dục quốc dân; Xây dựng văn hóa tiết kiệm trong toàn xã hội.

Phát huy vai trò giám sát: Tăng cường giám sát của Quốc hội, HĐND, MTTQ Việt Nam, các tổ chức đoàn thể và Nhân dân đối với công tác THTK, CLP.

Kết luận

Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, đặc biệt trong quản lý, sử dụng tài sản công, là nhiệm vụ trọng yếu, vừa cấp bách, vừa lâu dài. Luật THTK, CLP 2013 đã tạo nền tảng pháp lý ban đầu nhưng cần được sửa đổi, bổ sung toàn diện để khắc phục các hạn chế, bất cập, đáp ứng yêu cầu của tình hình mới. Việc hoàn thiện Luật THTK, CLP cùng với việc triển khai đồng bộ các giải pháp về thể chế, tổ chức thực hiện, thanh tra, kiểm tra, giám sát sẽ góp phần quan trọng vào việc quản lý, sử dụng hiệu quả mọi nguồn lực quốc gia, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội bền vững.

Tài liệu tham khảo:

- [1] Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. (2013). Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí (Luật số 44/2013/QH13). Truy cập từ <https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?docid=171416>
- [2] Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. (2014). Nghị định số 84/2014/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí. Truy cập từ <https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?docid=175919>
- [3] Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. (2017). Nghị định số 151/2017/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công. Truy cập từ <https://vanban.chinhphu.vn/?docid=192419>
- [4] Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. (2019). Nghị định số 63/2019/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý, sử dụng tài sản công; thực hành tiết kiệm, chống lãng phí. Truy cập từ <https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?docid=197367>
- [5] Thủ tướng Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. (2021). Quyết định số 1845/QĐ-TTg ngày 2/11/2021 ban hành Chương trình tổng thể của Chính phủ về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí giai đoạn 2021–2025. Truy cập từ <https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?docid=204402>
- [6] Bộ Tài chính. (2025). Báo cáo kết quả rà soát Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí. Tài liệu lưu hành nội bộ.
- [7] Bộ Tài chính. (2024). Bảng rà soát các quy định pháp luật liên quan đến Dự án Luật THTK, CLP (sửa đổi). Tài liệu lưu hành nội bộ.