

**QUYẾT ĐỊNH**

Phê duyệt Chương trình đổi mới cơ chế quản lý tài chính đối với các cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công giai đoạn 2004-2005

**THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ**

Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ ngày 25 tháng 12 năm 2001;

Căn cứ Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17 tháng 9 năm 2001 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010;

Theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Tài chính,

**QUYẾT ĐỊNH**

**Điều 1.** Phê duyệt Chương trình đổi mới cơ chế quản lý tài chính đối với các cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công giai đoạn 2004 - 2005.

**Điều 2.** Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành và các cơ quan có liên quan triển khai thực hiện Chương trình này.

**Điều 3.** Quyết định này có hiệu lực thi hành sau 15 ngày, kể từ ngày đăng Công báo.

Bộ trưởng Bộ Tài chính và các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chịu trách nhiệm thi hành Quyết định này.

	<b>THỦ TƯỚNG</b>  (Đã ký)	<b>Phan Văn Khải</b>  (Đã ký)
	<b>Phan Văn Khải</b>	

**CHƯƠNG TRÌNH ĐỔI MỚI CƠ CHẾ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC VÀ ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG GIAI ĐOẠN 2004 - 2005**

(Ban hành kèm theo Quyết định số 08/2004/QĐ-TTg ngày 15/01/2004 của Thủ tướng Chính phủ).

**Phần I****BỐI CẢNH CHUNG CỦA CHƯƠNG TRÌNH**

Theo thống kê sơ bộ, cả nước có khoảng 106.500 cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công.

Cơ quan hành chính nhà nước được ngân sách nhà nước bảo đảm 100% chi phí hoạt động trên cơ sở chỉ tiêu biên chế được giao.

Đơn vị sự nghiệp công là những đơn vị hoạt động trong các lĩnh vực sự nghiệp giáo dục, khoa học công nghệ, môi trường, y tế, văn hóa nghệ thuật, thể dục thể thao, sự nghiệp kinh tế, dịch vụ việc làm... do cơ quan nhà nước có thẩm quyền thành lập. Các đơn vị sự nghiệp được Nhà nước đầu tư cơ sở vật chất, bảo đảm chi phí hoạt động thường xuyên để thực hiện nhiệm vụ chính trị, chuyên môn được giao. Ngoài ra, đơn vị được phép thu một số khoản phí, lệ phí theo quy định của Nhà nước, thu thông qua hoạt động sản xuất cung ứng dịch vụ rất đa dạng và ở hầu hết các lĩnh vực. Hiện nay, đơn vị sự nghiệp công được chia làm ba loại: đơn vị sự nghiệp có thu tự bảo đảm toàn bộ chi phí hoạt động, đơn vị sự nghiệp có thu tự bảo đảm một phần chi phí hoạt động, đơn vị sự nghiệp có nguồn thu thấp hoặc không có thu.

Quản lý hành chính nhà nước và hoạt động sự nghiệp có vị trí quan trọng đặc biệt trong nền kinh tế quốc dân. Thời gian qua, các cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công ở Trung ương và địa phương đã có nhiều đóng góp cho sự ổn định và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Cơ chế, chính sách tài chính của Nhà nước đối với hai lĩnh vực này cũng có nhiều chuyển biến, từng bước tạo điều kiện cho các cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công chủ động nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động.

Tuy nhiên, trước yêu cầu của công cuộc đổi mới và hoàn thiện thể chế kinh tế theo tinh thần Nghị quyết Đại hội lần thứ IX của Đảng, cơ chế quản lý đối với cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công đã bộc lộ những hạn chế lớn cần được khắc phục, đặc biệt là cơ chế quản lý tài chính. Chính vì vậy, một trong bốn nội dung lớn của Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 là cải cách tài chính công. Trong đó, chương trình đổi mới cơ chế quản lý tài chính đối với các cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công là một trong những chương trình hành động trọng điểm, với nội dung chủ yếu là: xác lập tiêu chí mới về xây dựng và phân bổ ngân sách cho cơ quan hành chính nhà nước theo kết quả đầu ra và chất lượng hoạt động, mức độ hoàn thành nhiệm vụ được giao; thực hiện chế độ khoán chi trong cơ quan hành chính nhà nước; xây dựng cơ chế tài chính phù hợp với các tổ chức thực hiện chức năng dịch vụ công và đơn vị sự nghiệp nhằm bảo đảm tính độc lập tương đối và vai trò tự chủ của các tổ chức này trong hoạt động, giảm dần chi từ ngân sách nhà nước tiến tới thực hiện chế độ tự quản tài chính.

## **1. Những kết quả đạt được:**

a) Về công tác lập dự toán và phân bổ dự toán ngân sách nhà nước:

Công tác lập dự toán và phân bổ dự toán ngân sách nhà nước trong thời gian qua thực hiện theo định hướng phát triển kinh tế - xã hội của Đảng và Nhà nước trong từng thời kỳ. Thông qua điều chỉnh cơ cấu ngân sách góp phần điều chỉnh cơ cấu kinh tế. Bên cạnh đó, việc từng bước lập dự toán và phân bổ dự toán ngân sách theo mục lục ngân sách nhà nước (đầu vào) theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước đã góp phần giúp cho công tác kiểm soát chi ngân sách được thực hiện tốt hơn.

b) Về cơ chế tài chính đối với các cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công:

Với mục đích trao quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm cho cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công tổ chức công việc, sử dụng lao động và các nguồn lực tài chính, phân biệt rõ cơ chế quản lý tài chính đối với cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công theo hướng khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính cho cơ quan hành chính nhà nước, tạo quyền tự chủ tài chính cho đơn vị sự nghiệp công, ngày 17 tháng 12 năm 2001 Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 192/2001/QĐ-TTg về mở rộng thí điểm khoán biên chế và kinh

phí quản lý hành chính đối với cơ quan hành chính nhà nước, ngày 16 tháng 01 năm 2002, Chính phủ ban hành Nghị định số 10/2002/NĐ-CP về chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu.

Qua gần hai năm thực hiện Nghị định số 10/2002/NĐ-CP và Quyết định số 192/2001/QĐ-TTg cho thấy việc triển khai bước đầu đạt được những kết quả tích cực.

- Đối với các cơ quan hành chính nhà nước:

Nhiều Bộ, ngành, địa phương và cơ quan hành chính nhà nước nhận thức đúng mục tiêu của Quyết định số 192/2001/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, xác định trách nhiệm hoàn thành tốt nhiệm vụ, không tăng biên chế và kinh phí so với trước khi thực hiện khoán, chủ động sắp xếp lại cán bộ, công chức, sử dụng kinh phí được giao khoán hợp lý, thiết thực, hiệu quả, tiết kiệm... thực hiện công khai, dân chủ và bảo đảm quyền lợi hợp pháp của cán bộ, công chức.

Các cơ quan thực hiện thí điểm khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính đã chủ động sắp xếp lại cơ cấu tổ chức theo hướng tinh gọn, đa ngành, đa lĩnh vực gắn với cải cách thủ tục hành chính theo mô hình một cửa, một dấu. Xây dựng chức năng, nhiệm vụ từng phòng, ban, từng chức danh công chức, nhằm bố trí hợp lý lao động, vừa tinh giản biên chế, vừa nâng cao chất lượng, hiệu suất công việc. Hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước được nâng lên một bước cả về chất lượng và số lượng. Quy trình xử lý công việc được sửa đổi hoặc xây dựng mới hợp lý, khoa học hơn và đã công khai cho dân biết. Bên cạnh đó, các cơ quan này đã tiết kiệm chi (khoảng 3 - 15%, có cơ quan tiết kiệm được 26% tổng kinh phí được giao khoán), tạo nguồn kinh phí để tăng thu nhập cho cán bộ, công chức.

- Đối với các đơn vị sự nghiệp công:

Sau khi chuyển sang thực hiện cơ chế tự chủ tài chính theo Nghị định số 10/2002/NĐ-CP của Chính phủ, quan hệ giữa đơn vị sự nghiệp có thu và các cơ quan quản lý nhà nước có thay đổi cơ bản. Đơn vị sự nghiệp có thu chủ động sắp xếp tổ chức bộ máy, lao động theo yêu cầu công việc, xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ, phân bổ nguồn tài chính của đơn vị, thực hiện kiểm soát đánh giá hiệu quả hoạt động của đơn vị theo kết quả "đầu ra", giảm dần việc quản lý theo các yếu tố "đầu vào", giảm sự can thiệp trực tiếp của cơ quan chủ quản và cơ quan tài chính. Đồng thời, chủ động tổ chức hoạt động dịch vụ, thu hút nhiều người tham gia hưởng thụ các dịch vụ công với chất lượng cao và chi phí hợp lý. Các Bộ, ngành, địa phương đã rà soát lại chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công; phân biệt cơ quan hành chính có chức năng quản lý nhà nước, đơn vị sự nghiệp có chức năng cung cấp các dịch vụ công để có cơ chế quản lý phù hợp, xóa bỏ tình trạng "hành chính hóa" các hoạt động sự nghiệp.

c) Về công tác kiểm soát chi:

Thực hiện Luật Ngân sách nhà nước, các cơ quan quản lý tài chính thực hiện việc kiểm tra, kiểm soát các khoản chi ngân sách một cách chặt chẽ, bảo đảm ngân sách nhà nước được sử dụng đúng mục đích, đúng đối tượng, tăng cường kiểm soát tình hình sử dụng tiền mặt, góp phần ổn định lưu thông tiền tệ. Đồng thời, trách nhiệm và quyền hạn của Thủ trưởng cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách cũng được xác định rõ ràng, nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách nhà nước.

## **2. Những tồn tại và khó khăn:**

a) Về công tác lập dự toán và phân bổ dự toán ngân sách nhà nước:

Công tác lập dự toán và phân bổ dự toán ngân sách nhà nước dựa trên nguồn lực đầu vào có sẵn hoặc huy động được để bố trí các nhu cầu chi tiêu, chưa quan tâm đúng mức đến kết quả đầu ra. Bên cạnh đó, việc phân bổ dự

toán ngân sách không linh hoạt, gây trở ngại cho các cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách trong quá trình thực hiện nhiệm vụ được giao.

b) Về cơ chế tài chính đối với các cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công:

- Đối với các cơ quan hành chính nhà nước:

Trong khi nhiều bộ, ngành, địa phương quán triệt tinh thần mở rộng thí điểm khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính, không ít Bộ, ngành, cơ quan còn dè dặt, lúng túng, chờ đợi, chưa thấy được sự cần thiết của việc thực hiện thí điểm cơ chế khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính nên không chỉ đạo triển khai thực hiện.

Với các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện thí điểm khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính, bên cạnh kết quả đạt được, còn những tồn tại sau đây:

+ Một số cơ quan hành chính nhà nước chưa quán triệt đầy đủ mục tiêu của việc thực hiện thí điểm khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính, chưa nâng được hiệu suất làm việc, kết quả sắp xếp tổ chức bộ máy, tinh giản biên chế còn hạn chế; lúng túng trong việc xây dựng quy chế sử dụng kinh phí nội bộ, quy chế trả lương cho cán bộ, công chức; cơ chế dân chủ, công khai, minh bạch chưa được thực hiện đầy đủ.

+ Quan hệ giữa cơ quan ở Trung ương và địa phương, cơ quan quản lý tổng hợp (quản lý biên chế, kế hoạch, tài chính) và cơ quan thực hiện thí điểm khoán tuy đã cải thiện một bước, giảm bớt hiện tượng "xin - cho", nhưng vẫn duy trì việc can thiệp sâu vào hoạt động nội bộ của từng cơ quan, cơ quan thực hiện thí điểm vẫn chưa thực sự tự chủ.

- Đối với các đơn vị sự nghiệp công:

Hiện chưa có quy định về cơ chế tự chủ tài chính đối với đơn vị sự nghiệp có nguồn thu thấp hoặc không có nguồn thu. Đối với các đơn vị sự nghiệp có thu, tiến độ triển khai phân loại, giao quyền tự chủ tài chính còn chậm và chưa đồng đều giữa các Bộ, cơ quan trung ương, các địa phương, các lĩnh vực. Đến nay còn 11 Bộ, cơ quan ngang Bộ và 25 địa phương chưa thực hiện giao quyền tự chủ tài chính cho các đơn vị sự nghiệp có thu, trong khi nhiều đơn vị sự nghiệp có thu đủ điều kiện và sẵn sàng mong muốn thực hiện cơ chế tài chính mới từ năm 2002.

Bên cạnh đó, một trong những yếu điểm của hoạt động quản lý tài chính nói chung và quản lý tài chính đối với cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công nói riêng là trao đổi thông tin. Thông tin hiện nay thiếu chính xác, lạc hậu và không đồng bộ. Thông tin chưa trở thành công cụ nhạy bén để các cơ quan, đơn vị sử dụng trong quản lý tài chính vĩ mô và vi mô.

c) Về công tác thanh tra, giám sát tài chính đối với cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công:

Giám sát tài chính vẫn theo cơ chế tập trung, bao cấp, can thiệp quá cụ thể, chi tiết vào nguồn ngân sách nhà nước cấp cho các cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công. Các cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công vừa thụ động, vừa ỷ lại và nhiều trường hợp không trung thực trong kế toán, chứng từ.

Thực tế có quá nhiều đầu mối thanh tra, kiểm tra, kiểm toán đối với các cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công. Chức năng, nhiệm vụ và đối tượng thanh tra, kiểm tra, kiểm toán của các cơ quan Thanh tra Nhà nước, Thanh tra Tài chính, Kiểm toán Nhà nước, Viện Kiểm sát, Công an... còn chồng chéo, trùng lặp, gây khó khăn, phiền hà cho các cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp công.

### **3. Nguyên nhân:**

Tình hình trên do nhiều nguyên nhân gây ra, nhưng chủ yếu là do:

a) Về công tác lập dự toán và phân bổ dự toán ngân sách nhà nước:

Công tác lập dự toán và phân bổ dự toán ngân sách nhà nước chưa quan tâm đúng mức kết quả đầu ra. Dự toán ngân sách phân bổ chưa linh hoạt, chủ yếu dựa trên các yếu tố đầu vào, gây trở ngại cho các cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách trong quá trình thực hiện nhiệm vụ được giao.

b) Về cơ chế tài chính đối với các cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công:

- Đối với các cơ quan hành chính nhà nước:

Nhận thức về mục tiêu, yêu cầu khoán biên chế và kinh phí quản lý hành chính của một số cơ quan và cán bộ, công chức chưa đúng với tinh thần Quyết định số 192/2001/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ. Chỉ đơn thuần coi việc thực hiện khoán là tăng thu nhập cho cán bộ, công chức mà chưa chú trọng đến các yêu cầu đổi mới cơ chế quản lý, tăng quyền tự chủ và trách nhiệm của cơ quan trong việc tổ chức sắp xếp bộ máy, thực hiện tiết kiệm, chống lãng phí, nâng cao hiệu suất làm việc, hiệu quả công tác.

Cơ chế, chính sách tạo điều kiện cho việc thực hiện cơ chế khoán chưa đồng bộ. Định mức giao dự toán và chế độ chi tiêu hành chính chưa hoàn chỉnh. Chức năng, nhiệm vụ, phạm vi quản lý nhà nước của một số cơ quan hành chính nhà nước chưa được cơ quan có thẩm quyền ban hành kịp thời.

- Đối với các đơn vị sự nghiệp công:

Các Bộ, ngành, địa phương chưa có nhận thức thống nhất, đầy đủ về mục đích, ý nghĩa, nội dung của Nghị định số 10/2002/NĐ-CP của Chính phủ. Một số cán bộ lãnh đạo vẫn duy trì, níu kéo cơ chế quản lý cũ, không muốn giao quyền tự chủ cho đơn vị sự nghiệp có thu. Còn tâm lý hoài nghi, lo ngại sau khi chuyển sang cơ chế tự chủ tài chính thì kinh phí ngân sách nhà nước cấp cho đơn vị giảm đi, băn khoăn về chất lượng hoạt động giảm sút hoặc nảy sinh mất công bằng trong phân phối thu nhập.

Quy định về cơ chế tự chủ tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp có nguồn thu thấp hoặc không có nguồn thu và một số văn bản hướng dẫn Nghị định số 10/2002/NĐ-CP liên quan đến các hoạt động sự nghiệp có tính đặc thù (sự nghiệp kinh tế, y tế, văn hóa, thể dục thể thao, vay tín dụng, chế độ cho người lao động thực hiện tinh giản biên chế...) chậm được ban hành, gây khó khăn cho các đơn vị sự nghiệp công trong quá trình triển khai.

c) Về công tác thanh tra, giám sát tài chính đối với các cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công:

- Hệ thống văn bản pháp luật về công tác kiểm soát chi đối với cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công chưa hoàn chỉnh; quy trình cấp phát ngân sách nhà nước có nhiều bất hợp lý và chưa chặt chẽ; phương thức cấp phát ngân sách nhà nước còn lạc hậu, kém hiệu quả.

- Những quy định pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, đối tượng thanh tra, kiểm tra, giám sát của Thanh tra Nhà nước, Thanh tra Tài chính, Kiểm toán Nhà nước, Viện Kiểm sát, Công an còn bất cập, chồng chéo, trùng lặp.

- Quy trình nghiệp vụ thanh tra, kiểm tra, giám sát tài chính chưa cụ thể, chưa kịp thời được đổi mới phù hợp với hệ thống cơ chế, chính sách tài chính.

## **Phần II**

### **MỤC TIÊU, YÊU CẦU VÀ PHẠM VI CỦA CHƯƠNG TRÌNH**

#### **1. Mục tiêu:**

Thực hiện Chương trình đổi mới cơ chế quản lý tài chính đối với các cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công giai đoạn 2004 - 2005 nhằm đạt được những mục tiêu sau đây:

Một là, phân phối, sử dụng nguồn lực tài chính hiệu quả, công khai, minh bạch, công bằng, dân chủ; phân cấp quản lý tài chính đối với cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công rõ ràng, cụ thể giữa trung ương và địa phương, giữa Nhà nước và các thành phần kinh tế khác.