

Kiểm tra giám sát đầu tư công VN

THS. VÕ VĂN CẦN

Quản lý đầu tư công kém hiệu quả không chỉ khiến hiệu quả đầu tư xã hội bị hạn chế, mà còn làm gia tăng nhiều hệ quả tiêu cực và kéo dài khác, như: tăng sức ép lạm phát trong nước; mất cân đối vĩ mô trong đó có cân đối ngành, sản phẩm, cán cân xuất - nhập khẩu, cán cân thanh toán, dự trữ ngoại hối và tích lũy - tiêu dùng, cũng như làm hạn chế sức cạnh tranh và chất lượng phát triển của nền kinh tế trong hội nhập. Đặc biệt, đầu tư công kém hiệu quả làm tăng gánh nặng và tác động tiêu cực của chiếc bẫy nợ nần lên đất nước, do làm tăng nợ chính phủ, nhất là nợ nước ngoài. Về tổng thể, mô hình tăng trưởng theo chiều rộng của VN nhờ gia tăng đầu tư công đã lên tới đỉnh. Nếu không điều chỉnh mà càng thúc đẩy tăng trưởng dựa vào động lực mở rộng quy mô vốn, giá trị gia tăng thấp và sự khai thác thái quá tài nguyên, lao động rẻ... thì nền kinh tế càng mất khả năng cạnh tranh, thậm chí, càng tăng trưởng, đất nước và người dân càng bị nghèo đi và thiếu bền vững.

Từ khoá: Đầu tư công VN, lạm phát, cân đối vĩ mô, cán cân thanh toán, bẫy nợ nần, khả năng cạnh tranh.

Kinh nghiệm các nước cho thấy quá trình hiện đại hóa nhanh nhất thường đi kèm tình trạng tham nhũng tăng cao nhất. Điều này xảy ra chủ yếu là do chế độ điều hành và giám sát không theo kịp sự tăng trưởng về tài sản và vốn khi diễn ra quá trình hiện đại hóa nhanh chóng.

VN là nước đang trong quá trình tập trung phát triển Công nghiệp hóa, hiện đại hóa do đó việc nghiên cứu hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát vốn đầu tư XDCB có ý nghĩa quan trọng hoàn thiện hệ thống thể chế.

1. Các mô hình lý thuyết

Có ba mô hình lý thuyết, đó là lý thuyết thể chế mới (new institutional theory), lý thuyết phụ thuộc nguồn lực (resource

dependence theory) và lý thuyết người đại diện (agency theory):

(i) Các nhà lý thuyết thể chế cho rằng các tổ chức khu vực công không chỉ là hệ thống có tính kỹ thuật mà còn xem quản lý thực hiện như là tập hợp các yêu cầu thực tiễn hợp thành có tính xã hội, được định hình bởi các tiêu chí cố hữu lâu đời (Covalessi et al., 1996). Khác với khu vực tư, các tổ chức khu vực công phụ thuộc rất nhiều vào thể chế và nguồn lực ngân sách. Trong môi trường thể chế, các nhà chính trị có quyền lực áp đặt hoạt động thực tiễn của tổ chức vào các đơn vị phụ thuộc hoặc chi tiết hóa các điều kiện để xem xét cấp phát các nguồn lực tài chính (Geiger and Ittner, 1996).

(ii) Lý thuyết phụ thuộc nguồn lực được xem như là bổ sung vào

lý thuyết thể chế mới bởi vì nó tập trung vào thực thi quyền lực, kiểm soát và sự thương lượng lẫn nhau để đảm bảo sao cho dòng chảy nguồn lực được ổn định và giảm thiểu mức độ không chắc chắn thuộc về môi trường (Carpenter and Feroz, 2001; Modell, 2001; Oliver, 1991). Từ quan điểm của lý thuyết phụ thuộc nguồn lực, quản lý thực hiện được xem như là công cụ có quan hệ chặt chẽ với việc thực thi quyền lực, biện hộ chính trị và lợi ích riêng tư. Các khái niệm này có ý nghĩa đặc biệt trong bối cảnh khu vực công và trong điều kiện có sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các tổ chức để qua đó giành được sự phân bổ các nguồn lực quan trọng (Pfeffer and Salancik, 1978). Hơn nữa, có thể giải thích tốt hơn sự tương tác giữa các hành vi chủ

động và sự đồng thuận thụ động mà thể chế áp đặt vào các tổ chức công (Oliver, 1991).

(iii) Cuối cùng, lý thuyết người đại diện là một trong những lý thuyết được sử dụng thường xuyên nhất để giải thích đo lường thực hiện, về cơ bản, lý thuyết người đại diện dựa vào nền tảng là người đại diện mặc dù làm việc cho các người chủ (trong khu vực công, người đại diện là các nhà chính trị và người chủ là các cử tri), nhưng họ có các lợi ích riêng của họ để đeo đuổi và những chương trình ghi sự không nhất thiết thống nhất với lợi ích của người chủ. Vì thế, cần thiết phải có cơ chế kiểm soát - hệ thống đo lường thực hiện và khuyến khích, được thiết kế sao cho đảm bảo sắp xếp giữa các ưu tiên của người chủ và các hoạt động của người đại diện (Halachmi and Boersma, 1998; Holmstrom and Milgrom, 1991; Jensen and Meckling, 1976).

2. Nhận diện lãng phí đầu tư công VN

2.1. Lãng phí do công tác quy hoạch

Để tạo ra GDP trị giá 130 tỷ USD, VN cần tới 100 cảng biển, trong đó có tới 20 cảng biển quốc tế; 28 sân bay, trong đó có 8 sân bay quốc tế, 15 khu kinh tế ven biển, gần 30 khu kinh tế cửa khẩu, hơn 280 khu công nghiệp và khoảng 700 cụm công nghiệp. Trong khi đó, GDP của Nhật hơn 5.000 tỷ USD nhưng họ chỉ có 4 sân bay quốc tế hay như Australia có quy mô nền kinh tế 1.230 tỷ USD và diện tích gấp nhiều lần VN cũng chỉ có 2 sân bay quốc tế.

2.2. Suất vốn đầu tư công VN cao

Đánh giá của Bộ Xây dựng cho thấy suất vốn đầu tư đường cao tốc của VN cao hơn các nước

trên thế giới, cụ thể: so với Trung Quốc, nếu tính bình quân thì suất vốn đầu tư đường cao tốc (4 làn xe) của VN cao hơn của Trung Quốc 1,4 lần. Suất vốn đầu tư đường cao tốc (6 làn xe) của VN cao hơn của Trung Quốc 1,74 lần. So với các nước châu Âu (Đức, Bồ Đào Nha, Hungari, Áo) thì suất vốn đầu tư đường cao tốc (6 làn xe) của VN cao hơn 1,63 lần.

Con đường cao tốc khởi đầu từ quận 2 TP.HCM - Dầu Giây (Đồng Nai) với thiết kế 4 làn xe chạy có tổng chiều dài xây dựng chỉ 51 km. Tổng giá trị đầu tư dự án tính tại thời điểm cuối năm 2007 là 932,4 triệu USD. Ông Jonathan Pincus, Giám đốc Chương trình giảng dạy Fulbright không giấu vẻ ngạc nhiên. “Gần 1 tỷ USD chỉ để làm hơn 50 km đường là quá lớn. Chúng tôi có thể xây cả cầu với con số ấy”.

Ông Nguyễn Xuân Thành, phân tích suất đầu tư cho số km đường xây dựng thực tế là khoảng 18,3 triệu USD quá cao so với suất đầu tư trung bình của thế giới 6- 8 triệu USD. Nếu trừ chi phí giải phóng mặt bằng và xây cầu thì suất đầu tư vẫn còn là 12,7 triệu USD/km, quá cao so với mức trung bình thế giới chỉ có 6-8 triệu USD với khổ đường tương tự.[9]

2.3. Lãng phí do đầu tư thiếu sự kết nối đồng bộ:

Câu chuyện đầu tư cảng container Cái Mép - Thị Vải cũng được vị đại diện Fulbright nêu với nhiều so sánh sống động. Các tính toán về lượng container giai đoạn 2000-2009 đối với khu vực cảng biển Đông Nam Bộ của Ngân hàng Thế giới (WB) cho thấy VN hơn hẳn nhiều nước trong khu vực. Với tổng mức đầu tư 765 triệu USD theo giá năm 2007, VN cam kết vốn

đối ứng lớn vào dự án khiến cho sự tin tưởng về quyết tâm thực hiện của Chính phủ đã khuyến khích nhiều nhà đầu tư mong muốn hợp tác. Đã có 4 cảng đi vào hoạt động, hình thành 16 tuyến tàu mẹ vận chuyển hàng trực tiếp đi Bắc Mỹ và châu Âu. Tuy nhiên, lượng hàng container đến cảng Thị Vải - Cái Mép chỉ bằng 28% công suất năm 2010 và 12,9% trong 8 tháng năm 2011, một sự lãng phí khủng khiếp.

2.4. Phân bổ vốn đầu tư dàn trải: số dự án tăng qua mỗi năm, số vốn bố trí bình quân mỗi dự án nhỏ dần qua các năm.

Năm 2010, các Bộ, cơ quan Trung ương và địa phương phân bổ vốn NSNN cho tổng số 16.658 dự án, nhiều hơn năm 2009 khoảng 850 dự án; số vốn bình quân phân bổ cho một dự án là gần 7 tỷ đồng.

Năm 2011, đã phân bổ 117.335,5 tỷ đồng cho 17.712 dự án, nhiều hơn năm 2010 là 1.054 dự án, trong đó bố trí 21.783 tỷ đồng cho 5.008 dự án khởi công mới (trung bình 4,3 tỷ đồng/dự án) và 95.552,5 tỷ đồng cho 12.704 dự án chuyển tiếp (trung bình 7,52 tỷ đồng/dự án).

2.5. Lãng phí do cơ cấu đầu tư công không hợp lý và gánh nặng nợ công

Tỷ trọng đầu tư công vào lĩnh vực xã hội lại đang có xu hướng giảm dần. Ví dụ, trong giai đoạn 2006-2010, đầu tư công cho nông lâm nghiệp và thủy sản chiếm 6,51% trong tổng đầu tư công thì đến năm 2011 chỉ còn 5,6%; giáo dục - đào tạo giai đoạn 2006-2010 là 3,1% thì năm 2011 chỉ còn 2,93%; y tế và hoạt động trợ cấp xã hội từ 4,62% xuống 4,05%. Trong khi

đó, đầu tư cho các lĩnh vực kinh tế lại theo xu hướng tăng, ngay khách sạn nhà hàng cũng tăng từ 0,76% giai đoạn 2006-2010 lên mức 1,39% vào năm 2011. Cao nhất là vận tải, kho bãi, thông tin - truyền thông với tỉ lệ 22,95% lên 23,3%...

Tỷ trọng đầu tư công trong tổng đầu tư nhiều ngành có khả năng cạnh tranh vẫn ở mức cao, đồng nghĩa với việc đầu tư công đang chiếm giữ những mảnh đất màu mỡ mà lẽ ra nên giao cho các doanh nghiệp ngoài nhà nước. Tuy vậy, hiệu quả của các khoản đầu tư công vào kinh tế vẫn không tương xứng với những yếu tố thuận lợi được tạo ra cho nó.

VN nếu không giám sát tốt việc sử dụng nguồn lực công một cách có hiệu quả thì hậu quả gánh nặng nợ nần chi tiêu công là rất lớn, theo tính toán của chuyên gia Liên Hiệp Quốc, trao đổi với báo *Tuổi trẻ* bên lề hội thảo, TS. Nguyễn Trọng Hậu, Đại học Alamer, Ba Lan, cho biết nếu theo chuẩn quốc tế thì nợ công VN lên đến khoảng 128 tỉ USD, bằng khoảng 106% GDP năm 2011 - gần gấp đôi mức VN công bố chính thức.

Theo GS.TS. Đỗ Hoài Nam - chủ tịch Hội đồng Học viện Khoa học xã hội VN, điều quan trọng là tìm ra được nguyên nhân của tình trạng đáng báo động về nợ công ở VN. “Phải chăng đó là vấn đề liên quan đến mô hình tăng trưởng kinh tế quá nóng, dựa quá nhiều vào vốn, phát triển theo chiều rộng. Điều đó đúng nhưng đã đủ chưa? Người ta còn nói mô hình tăng trưởng dựa vào doanh nghiệp nhà nước làm ăn kém hiệu quả, gần như là con nợ

lớn nhất của nợ công.”

Vậy vai trò, trách nhiệm của các cơ quan kiểm tra, giám sát thế nào?

3. Hệ thống giám sát chi tiêu công VN

Ở VN, hệ thống giám sát và đánh giá ngân sách hay chi tiêu công được thực hiện bởi nhiều cơ quan hay tổ chức. Các tổ chức này với những công việc thực hiện đã có đang tiến triển nhưng không có sự hợp tác chặt chẽ với nhau:

- Giám sát và đánh giá bên ngoài:

- + Quốc hội và các ủy ban của Quốc hội;

- + Hội đồng Nhân dân;

- + Kiểm toán Nhà nước;

- + Các tổ chức chính trị, xã hội nghề nghiệp;

- Giám sát và đánh giá bên trong:

- + Thanh tra Chính phủ, Thanh tra Bộ ngành, thanh tra địa phương;

- + Các cơ quan giám sát của ngành, bộ chủ quản;

- + Giám sát nội bộ của các cơ quan sử dụng ngân sách.

Sau đây là một số nhận xét đánh giá hoạt động của các tổ chức kiểm tra, giám sát đầu tư công ở VN

3.1. Đánh giá, giám sát đầu tư của Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Theo báo cáo Bộ Kế Hoạch và Đầu tư, trong năm 2010 số dự án chậm tiến độ trong kỳ là 3.386 dự án chiếm 16,6% dự án đánh giá, giám sát, trong đó chậm tiến độ do công tác giải phóng mặt bằng 39,72%, số dự án chậm tiến độ do năng lực chủ đầu tư, Ban quản lý dự án, nhà thầu chiếm 20,23%; trong năm 2011 có 4.436 dự án chậm tiến độ chiếm 33,65%.

Hình thức chỉ định thầu và đấu thầu hạn chế chiếm tỷ lệ lớn (năm 2010 có 34.925 dự án chỉ định thầu chiếm tỷ lệ 73,74% dự án kiểm tra, đánh giá, năm 2011 chiếm 82,66% cho thấy sơ hở trong cơ chế chính sách đấu thầu đã bị các chủ đầu tư, Ban quản lý dự án lợi dụng để lách xin chỉ định thầu với muôn màu lý do như là “cấp bách” hay “tin tưởng” năng lực, kinh nghiệm nhà thầu đã từng “phối hợp” tốt chủ đầu tư, công nghệ kỹ thuật mới

Công tác quyết toán vốn đầu tư có cải thiện tuy tỷ lệ công trình hoàn thành chưa quyết toán vẫn còn lớn (trên 40%)

Về công tác quyết toán trong năm 2010 có 6.101 dự án hoàn thành được quyết toán chiếm 57,49%

Nhận xét đánh giá, giám sát đầu tư:

Báo cáo đánh giá, giám sát vốn đầu tư phản ánh tồn tại phổ biến của tình hình đầu tư công VN nói chung, tuy nhiên những tồn tại này khá phổ biến trong thời gian dài chậm khắc phục. Điều này cho thấy các cơ quan quản lý bất lực trong việc đưa ra giải pháp kiến nghị hay nói cách khác là các giải pháp thiếu tính khả thi, sơ hở trong cơ chế chính sách chậm khắc phục.

Báo cáo đánh giá, giám sát đầu tư của Bộ Kế hoạch và Đầu tư là một kênh thông tin quan trọng để các cơ quan quản lý nghiên cứu đánh giá tình hình sử dụng, quản lý vốn đầu tư XDCB từ nguồn NSNN, tuy nhiên báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư còn sơ sài, thiếu thông tin và độ tin cậy. Nếu phân tích báo cáo sẽ thấy nổi lên một số tình trạng đáng lo ngại



trong đầu tư công ở VN sau:

- Chậm tiến độ theo báo cáo chiếm 16,6% đến 33,65%, trong thực tế số dự án chậm tiến độ cao hơn nhiều, theo ông Trần Ngọc Hùng - Chủ tịch Tổng hội Xây dựng hầu hết các dự án đầu tư tại VN đều chậm tiến độ và tỷ lệ về đích đúng hạn chỉ chiếm chưa tới 1%. Thực tế nhiều công trình kéo dài 5- 7 năm. Theo số liệu điều tra thực tế tại TP.HCM số dự án chậm tiến độ trên 65%. Theo báo cáo, nguyên nhân chậm tiến độ chủ yếu do công tác đền bù giải phóng mặt bằng (khoảng 40%), tuy nhiên nguyên nhân do năng lực Ban quản lý dự án, năng lực các đơn vị tư vấn chiếm tỷ lệ không nhỏ (trên 20%). Có thể nói đây là một nguyên nhân gây lãng phí lớn trong đầu tư công ở VN tuy nhiên khó khắc phục vì liên quan đến chính sách đất đai, đền bù cho người dân. Công trình kéo dài chi phí đầu tư tăng do yếu tố trượt giá và chi phí cơ hội là rất lớn, tuy nhiên không ai chịu trách nhiệm cho vấn đề này cả và các công trình lại tiếp tục kéo dài ra.

- Tỷ lệ điều chỉnh dự án tăng không chỉ ảnh hưởng đến chi phí đầu tư tăng mà còn ảnh hưởng đến tiến độ, thời gian thực hiện dự án, tuy nhiên nếu phân tích kỹ

ta sẽ thấy việc điều chỉnh dự án tăng do sự yếu kém năng lực đơn vị tư vấn, điều này cho thấy việc lựa chọn đơn vị tư vấn có vấn đề? Trách nhiệm chủ đầu tư trong vấn đề này như thế nào chưa được nói đến. Ngoài ra việc điều chỉnh dự án cũng có thể là lý do để chủ đầu tư cấu kết nhà thầu lợi dụng tiêu cực.

- Sơ hở về quy định đấu thầu chưa được khắc phục: Chỉ định thầu và đấu thầu hạn chế chiếm tỷ lệ lớn cho thấy công tác đấu thầu vẫn còn nhiều vấn đề tiêu cực, đây là nguyên nhân cơ bản dẫn đến tiêu cực lãng phí trong đầu tư từ nguồn vốn NSNN; tuy nhiên, Nhà nước chưa có cơ chế giám sát vấn đề này: năm 2010 có 34.925 dự án chỉ định thầu chiếm tỷ lệ 73,74% dự án kiểm tra, đánh giá, 6 tháng năm 2011 chiếm 82,66%, vi phạm thủ tục đấu thầu có 74 dự án chiếm 0,15%. Điều này cho thấy Luật Đấu thầu quá nhiều kẽ hở bị lợi dụng trong khi cơ quan kiểm tra giám sát bất lực, tỷ lệ phát hiện vi phạm đấu thầu quá thấp 0,15%.

Quy định đấu thầu ở VN thực chất là đấu thầu về giá, không có nhà thầu nào có thể vượt qua các nhà thầu Trung Quốc, VN đã có

nhiều bài học đau đớn về vấn đề này. Ví dụ điển hình dự án cải tạo kênh Nhiều Lợc – Thị Nghè năm 2003 do Tổng công ty xây dựng Trung Quốc (CSCEC) được yêu cầu hoàn thành trong năm 2007 thế nhưng sự yếu kém và chây ì của CSCEC khiến dự án bị chậm tiến độ đến 4 năm.

Kết quả khảo sát VCCI từ 8.053 doanh nghiệp trong nước cũng cho thấy tuy tham nhũng vật đã giảm bớt song tham nhũng trong đấu thầu công lại tăng lên qua các năm. Có tới 42% doanh nghiệp đã trả hoa hồng cho cán bộ có liên quan để đảm bảo giành được hợp đồng với cơ quan nhà nước, tăng mạnh so với năm 2011 (23%).

Cũng theo nhóm khảo sát, tỷ lệ tham nhũng có xu hướng gia tăng khi chủ doanh nghiệp có mối quan hệ với cán bộ chính quyền. Tuy nhiên, mối quan hệ này cho thấy DN lâu năm có khả năng xây dựng, phát triển mối quan hệ để chiếm ưu thế hơn so với khối tư nhân.

- Số dự án đưa vào sử dụng không hiệu quả 16 dự án (chiếm tỷ lệ 0,046%), số gói thầu có vi phạm thủ tục đấu thầu được phát hiện trong kỳ 25 dự án (chiếm

tỷ lệ 0,072%), Năm 2011 có 100 dự án (chiếm tỷ lệ 0,28%) có vi phạm về thủ tục đầu tư, 47 dự án (chiếm tỷ lệ 0,13%) vi phạm chất lượng công trình. Một tỷ lệ sai phạm được báo cáo quá thấp không phản đúng thực tế, cho thấy độ tin cậy thông tin không cao.

- Công tác quyết toán vốn đầu tư có cải thiện tuy tỷ lệ công trình hoàn thành chưa quyết toán vẫn còn lớn (trên 40%).

Báo cáo giám sát, đánh giá đầu tư của Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã phản ánh tồn tại phổ biến trong quản lý vốn đầu tư công, tuy nhiên các chế tài xử lý, các giải pháp khắc phục chưa được nhắc đến trong báo cáo, điều này cho thấy những cơ chế chính sách bắt cập còn nhiều chưa có giải pháp xử lý, khắc phục.

3.2. Tình hình kiểm tra, giám sát của các cơ quan nhà nước

Theo số liệu tổng kết của Thanh tra Chính phủ năm 2011, toàn ngành Thanh tra đã triển khai 75.600 cuộc thanh tra, kiểm tra trên các lĩnh vực quản lý nhà nước, quản lý kinh tế xã hội, trong đó 8.875 cuộc thanh tra hành chính và 66.725 cuộc thanh tra, kiểm tra chuyên ngành. Qua thanh tra đã phát hiện thiếu sót, sai phạm về kinh tế là 8.507 tỷ đồng, 286.408 ha đất các loại; kiến nghị thu hồi về ngân sách nhà nước 5.123 tỷ đồng, 11.845 ha đất (đã thu hồi được 776 tỷ đồng, 981 ha đất); xử phạt vi phạm hành chính 8.011 tỷ đồng; xuất toán, loại khỏi giá trị quyết toán và đề nghị cấp có thẩm quyền xem xét xử lý 3.473 tỷ đồng; kiến nghị xử lý kỷ luật hành chính đối với 1.363 tập thể, 2.180 cá nhân; xử phạt vi phạm

hành chính 166.151 tổ chức, cá nhân; chuyển cơ quan điều tra xử lý 83 vụ việc, 102 người.

Tần suất kiểm tra giám sát vốn đầu tư công hiện nay khá lớn, theo số liệu Kiểm toán Nhà nước bình quân hàng năm kiểm toán trên 150 đầu mối chiếm khoảng 50% đối tượng sử dụng nguồn tiền NSNN, nếu tính luôn tần suất kiểm tra, thanh tra của các cơ quan Thanh tra Chính phủ, Thanh tra Bộ Tài chính, Thanh tra tỉnh, Thanh tra Sở, Thanh tra huyện thì tần suất kiểm tra, giám sát các đối tượng là 0,86 lần/năm (nguồn khảo sát của tác giả). Tần suất kiểm tra quá nhiều cũng sẽ ảnh hưởng đến hoạt động bình của các đơn vị được thanh kiểm tra. Tuy nhiên với cách làm như hiện của các cơ quan kiểm tra, giám sát quá tốn kém mà hiệu quả không cao,

3.2.1. Nhận xét, đánh giá:

Nếu nhìn một các tổng thể các cơ quan kiểm tra, giám sát chuyên ngành đã có những đóng góp tích cực ngăn ngừa xử lý sai phạm về chi tiêu công nói chung trong đó có chi đầu tư XDCB từ nguồn NSNN. Tuy nhiên qua sự kiện đổ vỡ các dự án đầu tư của tập đoàn, Tổng công ty nhà nước như Vinashin, Vinalines thì trách nhiệm của các cơ quan kiểm tra, giám sát như thế nào?

Tổng kết Thanh tra chính phủ: “Thanh tra trách nhiệm triển khai nhiều, nhưng hiệu quả chưa cao, sự tác động và chuyển biến sau thanh tra còn chậm. Trong thanh tra chuyên ngành, còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc cả về tổ chức và hoạt động; thể chế trong lĩnh vực thanh tra chuyên ngành hoàn thiện văn bản còn chậm. Công tác quản lý nhà nước về

thanh tra vẫn còn bất cập. Sự phối hợp, kết hợp trong công tác thanh tra có lúc chưa chặt chẽ, đòi hỏi phải được tăng cường, củng cố trong thời gian tới.

Thể chế về phòng, chống tham nhũng vẫn chưa hoàn thiện; kết quả phát hiện tham nhũng còn thấp; việc đánh giá, tình hình, hiệu quả phòng, chống tham nhũng còn chậm và chưa sát với thực tế; công tác hợp tác quốc tế về phòng, chống tham nhũng chưa toàn diện; việc nghiên cứu, học tập kinh nghiệm về phòng, chống tham nhũng ở các nước còn ít”.

Về KTNN chúng ta nghe ý kiến giải trình của Phó Tổng KTNN như sau:

Trả lời về ý kiến của nhiều đại biểu Quốc hội cho rằng, kết luận của Kiểm toán Nhà nước (KTNN) vẫn thường cả nể, né tránh, thậm chí “giơ cao đánh khẽ”, Phó tổng KTNN, ông Lê Minh Khái khẳng định, từ năm 2013 trở đi, tình trạng này sẽ giảm hẳn. Câu trả lời của ông Khái thể hiện sự né tránh và thiếu tính nghiêm minh cơ quan bảo vệ pháp luật.

Trả lời câu hỏi về việc Vinashin, Vinalines đã từng được kiểm toán, nhưng mãi sau mới phát hiện ra 2 tập đoàn có nhiều vi phạm gây thất thoát tài sản nhà nước?

“Đúng là chúng tôi đã kiểm toán 2 tập đoàn này, nhưng phát hiện ra sai phạm rất ít là do khi đó các sai phạm chưa lộ rõ và sai phạm cũng chưa nhiều. Ngoài ra, còn do trình độ của kiểm toán viên chưa thực sự cao để phát hiện ra sai phạm và đưa ra cảnh báo hoặc kiến nghị cơ quan chức năng xử lý. Vụ việc Vinashin, Vinalines là bài học kinh nghiệm

để chúng tôi nghiên cứu sửa đổi, bổ sung kế hoạch, chương trình đào tạo; đa dạng hoá các loại hình và chuyên ngành đào tạo; tăng cường trách nhiệm cá nhân trong thực thi nhiệm vụ; thực hiện tốt công tác tập huấn quy trình, nghiệp vụ...”[8]

3.2.2. Nguyên nhân

Theo Giáo sư Nguyễn Trường Tiến (Hội Khoa học - Kỹ thuật xây dựng) thì lỗi sai phạm của chủ đầu tư và các nhà quản lý đầu tư trong quá trình thực hiện các dự án chiếm khoảng gần 60%, trách nhiệm của các nhà thầu xây lắp, cung cấp vật tư, thiết bị trên 30% và do các nhà quản lý tư vấn là hơn 10%..

- Tư duy quản trị đầu tư công nói chung trong đó có công tác kiểm tra, giám sát đầu tư XDCHB chậm đổi mới, vấn đề giám sát tiếp cận theo các chỉ tiêu đầu vào, tốn kém nhưng hiệu quả không cao. Những phát hiện các cơ quan kiểm tra, thanh tra, kiểm toán tập trung vào việc tuân thủ các định mức, chế độ chi tiêu. Các dự toán dự án được lập căn cứ vào định mức chế độ chi tiêu của nhà nước, tuy nhiên các chế độ, định mức này thường lạc hậu hoặc không đầy đủ, do đó thường hay bị A – B lợi dụng để đẩy dự toán lên cao sau đó trình cấp thẩm quyền phê duyệt, rồi tổ chức áp dụng hình thức đầu thầu hạn chế hoặc chỉ định thầu.

- Đối với việc đầu tư dự án thì cái quan trọng là xem xét tính hiệu quả dự án đem lại, tính kinh tế dự án, so sánh phân tích đánh giá các mục tiêu của dự án có đạt được không, còn các thủ tục, đơn giá, định mức chế độ chỉ là phương tiện để đạt mục tiêu; do đó với tư duy quản trị, kiểm

tra, giám sát theo yêu tố đầu vào thì các cơ quan này chỉ quan tâm nhiều đến các trình tự, thủ tục, chính sách chế độ, định mức đơn giá dự án... mà không quan tâm nhiều đến hiệu quả dự án, mục tiêu dự án. Do đó nếu một dự án không hiệu quả, lãng phí cũng khó có thể xử lý chủ đầu tư được vì dự án đã tuân thủ các quy định đầu vào nhà nước.

- Chưa phát huy vai trò kiểm tra, giám sát của người dân, các tổ chức chính trị, các tổ chức xã hội nghề nghiệp: như kiểm toán độc lập, tư vấn giám sát độc lập.

- Vai trò giám sát của các tổ chức dân cử chưa cao, tỷ lệ đại biểu chuyên trách còn thấp ảnh hưởng đến chất lượng giám sát.

- Cơ chế Đảng lãnh đạo đôi lúc chưa phân định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ giữa các tổ chức đảng và chính quyền trong việc ra các quyết định.

- Cơ chế phân công phối hợp giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp cũng làm hạn chế cơ chế kiểm tra, giám sát.

- Cơ chế điều hành quản lý mang nặng tính “xin – cho”: các quy định mới sửa đổi về quản lý đầu tư mang tiếng là phân cấp, trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chủ đầu tư, của cấp dưới nhưng thực chất vẫn là cơ chế xin cho, mọi thủ tục đều qua cơ chế thẩm tra, trình duyệt do đó việc quy trách nhiệm khi xử lý khi xảy ra sai phạm rất khó.

- Chưa quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin công khai để người dân được tiếp cận kiểm tra, giám sát và tham gia tích cực các chính sách của Chính phủ.

- Cơ chế giải quyết khiếu nại

hành chính còn mang tính khép kín, chưa đảm bảo tính khách quan, dân chủ, công khai, minh bạch; chưa tạo ra một cơ chế tranh tụng bình đẳng trong quá trình giải quyết. Cụ thể là cơ quan hành chính thụ lý, thẩm tra, xác minh, kết luận và ra quyết định giải quyết một cách đơn phương, người khiếu nại hầu như không có điều kiện tiếp cận các thông tin, tài liệu liên quan đến vụ việc.

- Luật Đất đai chưa quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất đầy đủ, chưa giải quyết hài hòa về lợi ích giữa nhà nước, người sử dụng đất và nhà đầu tư dẫn đến công tác đền bù đất đai kéo dài, chậm tiến độ dự án.

- Trình độ cán bộ kiểm tra, giám sát chậm được đào tạo và cải tiến, chưa theo kịp yêu cầu quản lý quản lý tài chính hiện đại.

- Thiếu hệ thống thông tin nắm bắt tình hình các đối tượng kiểm tra, chưa có sự chia sẻ và phối hợp trong việc cung cấp thông tin giữa các cơ quan quản lý, các cơ quan cùng làm công tác kiểm tra với nhau.

- Chậm ứng dụng công nghệ mới vào thanh tra, kiểm tra: chậm ứng dụng công nghệ thông tin trong việc thu thập, khai thác thông tin đối tượng kiểm tra, ứng dụng các phần mềm trong tác nghiệp.

- Chưa nghiên cứu xây dựng các tiêu chí, tiêu chuẩn đánh giá hiệu quả dự án, kiểm toán hoạt động chưa quan tâm.

- Các quy định nhà nước về quản lý đầu tư XDCHB quá phức tạp, thiếu minh bạch có thể làm cho người đọc có nhiều cách hiểu khác nhau gây khó khăn



cho người thực hiện. Một chính sách thiếu minh bạch dễ đi đến sự thỏa hiệp vô tổ chức giữa cán bộ kiểm tra và đối tượng kiểm tra làm giảm sút lòng tin và hiệu lực quản lý nhà nước.

- Tổ chức bộ máy thanh kiểm tra chưa bảo đảm tính độc lập, chưa phân định rõ phạm vi, nhiệm vụ của các cơ quan trong hệ thống kiểm tra dẫn đến nhiều cơ quan tham gia kiểm tra, giám sát công tác quản lý vốn đầu tư nhưng đến khi có sai phạm xảy ra không quy trách nhiệm cụ thể được.

4. Khuyến nghị

- Sửa đổi quy định về quản lý đầu tư công, Luật Đấu thầu, Luật Ngân sách nhà nước theo mô hình tiên tiến, hiện đại: phát huy vai trò của các đơn vị tư vấn độc lập, áp dụng hình thức đấu thầu theo thiết kế đây là cách làm phổ biến nhiều nước trên thế giới, với cách làm này chủ đầu tư không phụ thuộc giá trần được duyệt, các đơn giá, định mức nhà nước...các nhà thầu được quyền đưa ra các giải pháp thi công thích hợp trên cơ sở các tiêu chuẩn kỹ

thuật nhà nước quy định và sau cùng là đề xuất giá, giá ở đây là giá hợp lý.

- Xây dựng và ban hành hệ thống tiêu chí giám sát, đánh giá rủi ro về đầu tư công cho các đối tượng kiểm tra, giám sát, xây dựng hệ thống thông tin, dữ liệu tổng hợp phân tích đánh giá tình hình đầu tư công phục vụ yêu cầu kiểm tra, giám sát.

- Xây dựng các quy trình nghiệp vụ kiểm tra, giám sát đầu tư XDCB thuộc nguồn vốn NSNN phù hợp tiêu chí quản lý ngân sách theo đầu ra.

- Phân rõ trách nhiệm của các cơ quan thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát, phát huy và sử dụng các nguồn lực trong hệ thống kiểm tra, giám sát có hiệu quả.

- Đào tạo nâng cao trình độ cán bộ kiểm tra, giám sát theo kịp yêu cầu quản lý quản lý tài chính hiện đại.

- Xây dựng hệ thống thông tin nắm bắt tình hình các đối tượng kiểm tra, có sự chia sẻ và phối hợp trong việc cung cấp thông tin giữa các cơ quan quản lý, các cơ quan cùng làm công tác kiểm

tra ứng dụng công nghệ mới vào thanh tra, kiểm tra : ứng dụng công nghệ thông tin trong việc thu thập, khai thác thông tin đối tượng kiểm tra, ứng dụng các phần mềm trong tác nghiệp.

- Tổ chức bộ máy thanh kiểm tra chưa bảo đảm tính độc lập, chưa phân định rõ phạm vi, nhiệm vụ của các cơ quan trong hệ thống kiểm tra dẫn đến nhiều cơ quan tham gia kiểm tra, giám sát công tác quản lý vốn đầu tư nhưng đến khi có sai phạm xảy ra không quy trách nhiệm cụ thể được.

5. Kết luận

VN là nước đang trong quá trình tập trung phát triển CNH, HĐH hóa do đó việc nghiên cứu hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát vốn đầu tư XDCB có ý nghĩa quan trọng trong việc sử dụng có hiệu quả các nguồn lực phát triển đất nước. Đầu tư công kém hiệu quả làm tăng gánh nặng và tác động tiêu cực của chiếc bẫy nợ nần lên đất nước, do làm tăng nợ chính phủ, nhất là nợ nước ngoài. Kinh nghiệm các nước cho thấy quá trình hiện đại hóa nhanh nhất thường đi kèm tình trạng tham nhũng tăng cao nhất. Điều này xảy ra chủ yếu là do chế độ điều hành và giám sát không theo kịp sự tăng trưởng về tài sản và vốn khi diễn ra quá trình hiện đại hóa nhanh chóng.

Cơ chế kiểm tra giám sát đầu tư công phụ thuộc thể chế kinh tế xã hội kiểm soát quyền lực nhà nước mà cụ thể là giám sát chính phủ. Mặt khác, VN là nước có hệ thống thông tin kém minh bạch, môi trường tham nhũng cao; đây là nhân tố quan trọng tác động đến cơ chế kiểm tra, giám sát đầu tư công VN. Việc hoàn thiện cơ

chế giám sát đầu tư công gắn với quá trình hoàn thiện thể chế nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN.

+ Phân tích vai trò Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp ở VN trong việc giá sát chính sách của Chính phủ, sử dụng các công cụ trong việc phân tích, giám sát Chính phủ: cơ quan dân cử VN chưa có cơ chế sử dụng chuyên gia phản biện độc lập phân tích, đánh giá chính sách chi tiêu công của Chính phủ. Tỷ lệ các bộ chuyên trách cơ quan dân cử thấp, tỷ lệ nhiệm vụ cao gây xung đột lợi ích vai trò giám sát cơ quan dân cử.

+ Công tác thanh kiểm tra của các cơ quan nhà nước hiệu quả chưa cao. 83% số người trả lời đồng ý với đáp án “hầu hết các vụ việc tham nhũng không được phát hiện thông qua hoạt động thanh tra hay giám sát của các cơ quan nhà nước mà được phát hiện thông qua cá nhân và phương tiện thông tin đại chúng”. [6]

+ Theo mô hình thể chế hiện hành của ngành thanh tra VN, các cơ quan thanh tra không độc lập với hệ thống hành pháp-hành chính. Một nguyên nhân khác khiến cho công tác điều tra chống tham nhũng gặp khó khăn.

+ Hàng loạt các lãng phí nghiêm trọng có tính điển hình trong đầu tư công như cơ cấu đầu tư công không hợp lý, suất vốn đầu tư công cao hơn so các nước, quy hoạch và đầu tư dàn trải, thiếu tính đồng bộ... được xã hội quan tâm, được nhắc đến trong các cuộc hội thảo khoa học, tuy nhiên các vấn đề này chưa thấy cơ quan thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát đánh giá trong các kết luận và báo cáo giám sát của

minh. Điều này cho thấy lỗ hổng trong hệ thống giám sát từ Quốc hội đến các cơ quan KTNN, hệ thống thanh tra chính phủ.

+ Cơ chế cung cấp thông tin và trách nhiệm giải trình: thiếu hệ thống thông tin cần thiết phục vụ công tác quản lý nói chung và phục vụ công tác kiểm tra, giám sát nói riêng làm hạn chế vai trò các tổ chức giám sát, thiếu cơ chế xử lý đối với trách nhiệm cá nhân, tổ chức có liên quan đến trách nhiệm giải trình. Thuật ngữ “trách nhiệm giải trình” hàm ý rằng các thông tin chính xác và dễ tiếp cận là cơ sở để đánh giá xem một công việc có được thực hiện tốt hay không. Trách nhiệm giải trình cũng gồm có các cơ chế khen thưởng, xử phạt đúng đắn để khuyến khích hiệu quả làm việc.

+ Vai trò của các tổ chức chính trị, xã hội nghề nghiệp, thông tin báo chí: kinh nghiệm các nước các tổ chức xã hội nghề nghiệp và báo chí có vai trò quan trọng trong việc phòng chống tham nhũng, giám sát, đánh giá chính sách đầu tư công của Chính phủ, tuy nhiên ở VN các tổ chức này chưa thật sự phát huy.

+ Bộ máy kiểm tra giám sát, quá cồng kềnh, chồng chéo, tàn suất lớn gây tốn kém, hiệu quả thấp, chậm đổi mới tư duy, phương pháp giám sát,.

+ Cơ chế chính sách liên quan đến công tác quản lý vốn đầu tư XDCB thuộc nguồn vốn NSNN: chính sách chi tiêu công chậm đổi mới, chính sách quản lý vốn đầu tư XDCB thuộc nguồn vốn NSNN quá phức tạp tạo sự thiếu minh bạch trong quản lý...●

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Báo cáo Wold Bank năm 2011
- Phạm Sỹ Liêm (2007), *Các chế tài hạn chế phòng ngừa và xử lý lãng phí thất thoát trong đầu tư xây dựng*, Đề tài cấp Bộ.
- http://thanhtra.gov.vn/ct/news/Lists/TinNongMoi/View_Detail.aspx?ItemID=33
- <http://www.tapchitaichinh.vn/Trao-doi-Binh-luan/Se-kiem-toan-cuon-chieu-tat-ca-cac-tap-doan/19063.tctc>
- [http://vnecconomy.vn/20111018034047107P0C9920/dau-tu-cong-viet-nam-nha-ngheo-lang-phi.htm\(66\)](http://vnecconomy.vn/20111018034047107P0C9920/dau-tu-cong-viet-nam-nha-ngheo-lang-phi.htm(66))
- [http://vnecconomy.vn/201209060356940P0C9920/chi-philam-duong-cao-toc-viet-nam-vuot-xa-trung-quoc.htm\(67\)](http://vnecconomy.vn/201209060356940P0C9920/chi-philam-duong-cao-toc-viet-nam-vuot-xa-trung-quoc.htm(67))
- [http://www.daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=76&NewsId=256526\(60\)](http://www.daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=76&NewsId=256526(60))
- [http://vnecconomy.vn/20111016103318648P0C9920/viet-nam-va-hoi-chung-dau-tu.htm\(65\)](http://vnecconomy.vn/20111016103318648P0C9920/viet-nam-va-hoi-chung-dau-tu.htm(65))
- [http://www.sggp.org.vn/kinhte/2013/5/317263/\(61\)](http://www.sggp.org.vn/kinhte/2013/5/317263/(61))
- [http://VNnet.vn/vn/kinh-te/118833/no-cong-viet-nam-128-9-hay-66-8-ti-usd.html\(74\)](http://VNnet.vn/vn/kinh-te/118833/no-cong-viet-nam-128-9-hay-66-8-ti-usd.html(74))
- <http://tuoitre.vn/Chinh-tri-Xa-hoi/545154/no-cong-can-minh-bach-ro-rang.html#ad-image-0>
- <http://www.thanhnien.com.vn/pages/20130315/tham-nhung-tang-trong-mua-sam-cong.aspx>
- Sử Đình Thành (2004), *Lập ngân sách theo kết quả đầu ra và sự vận dụng vào trong quản lý chi tiêu công của VN*, Đề tài nghiên cứu cấp Bộ.
- Sử Đình Thành (2012), *Nghiên cứu hoàn thiện hệ thống giám sát và đánh giá chi tiêu công ở VN*, đề tài cấp Bộ ThS.
- Hồ Minh Thế (2010), *Chống thất thoát lãng phí trong đầu tư XDCB từ vốn ngân sách: phân tích từ góc độ của Kiểm toán nhà nước*, Luận văn thạc sỹ.
- Vũ Tuấn Anh, Nguyễn Quang Thái (2011), *Đầu tư công- Thực trạng và tái cơ cấu*, NXB Từ điển Bách khoa.