MỘT SỐ GIẢI PHÁP HẠN CHẾ THẤT THOÁT LÃNG PHÍ TRONG ĐẦU TƯ CÔNG TẠI VIỆT NAM

TS. Nguyễn Thị Thu Hà
Khoa Đầu tư - Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Đầu tư công có ý nghĩa quan trọng, đóng vai trò tạo nền tảng vật chất kỹ thuật quan trọng cho đất nước, là "đòn bẩy" đối với các ngành và vùng trọng điểm, đồng thời thực hiện các chính sách phúc lợi xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng. Tuy nhiên, thất thoát lãng phí trong đầu tư công ở nước ta đang là thách thức nghiêm trọng đối với sự nghiệp phát triển đất nước. Trong điều kiện ngân sách nhà nước căng thẳng như hiện nay, cần phải quyết liệt chống lãng phí thất thoát trong đầu tư công nhằm đảm bảo sử dụng vốn đúng mục đích, tiết kiệm và hiệu quả, đúng quy định của pháp luật...

Trách nhiệm chống thất thoát lãng phí không chỉ của các cơ quan quản lý nhà nước, mà còn là nhiệm vụ hàng đầu của các tổ chức liên quan trực tiếp đến hoạt động đầu tư công, đó là các chủ đầu tư với cơ quan thực hiện là các ban quản lý dự án, là tổ chức tư vấn đầu tư và xây dựng, là các doanh nghiệp xây dựng, doanh nghiệp cung ứng thiết bị vật tư...

1. Tình hình thất thoát lãng phí trong đầu tư công tại Việt Nam những năm qua

Trước hết, khái niệm thất thoát lãng phí, tham ô tham nhũng trong đầu tư công cũng cần được làm rõ. Lãng phí là hành vi thực hiện việc chi tiêu (bao gồm cả việc bỏ vốn đầu tư) cho những việc không cần thiết hoặc chưa cần thiết hoặc kém hiệu quả. Thất thoát là trong quá trình đầu tư đã làm mất đi một số lượng lớn tài sản của nhà nước, gây thiệt hại đáng kể cho ngân sách nhà nước. Tham ô được hiểu là hành vi bòn rút của công để phục vụ cho mục đích cá nhân hoặc của một tập thể. Tham nhũng được hiểu là hành vi gây khó khăn trở ngại không đáng có trong quá trình thực thi quyền hành để vụ lợi thông qua hành vi nhận hối lộ hoặc chia chác quyền lợi với đương sự...

Trong những năm qua, nhà nước đã đầu tư nguồn vốn rất lớn để xây dựng các công trình trọng điểm trên phạm vi cả nước, góp phần quan trọng vào thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân. Bên

cạnh những thành tựu đã đạt được, tình hình vi phạm pháp luật trong đầu tư xây dựng xảy ra ngày càng nhiều, gây thất thoát lãng phí ở rất nhiều dự án. Tình trạng các dự án đầu tư công khắp cả nước bị đội giá so với dự toán, chậm tiến độ hoặc xây dựng xong nhưng chỉ sử dụng một phần nhỏ công suất thiết kế... đang trở thành vấn nạn gây thất thoát lãng phí ngân sách, nguồn lực của nhà nước.

Tình trạng thất thoát lãng phí đã xảy ra trong nhiều năm. Đơn cử như năm 2017, có hơn 51.000 dự án thực hiện đầu tư từ ngân sách (trong đó có 29.000 dự án khởi công mới), trong số đó có 1.609 dự án chậm tiến độ vì các nguyên nhân như công tác giải phóng mặt bằng chậm, bố trí vốn không kịp thời, năng lực yếu kém của chủ đầu tư. Ngoài số dự án chậm tiến độ, sau khi kiểm tra hơn 12.800 dự án và đánh giá 18.000 dự án, cơ quan thanh tra, kiểm toán phát hiện gần 850 dự án có dấu hiệu thất thoát lãng phí, 225 dự án vi phạm quy định về thủ tục đầu tư, 22 dự án vi phạm về quản lý chất lượng, 284 dự án phải ngừng thực hiện; trong đó 2.605 dự án thực hiện đầu tư phải điều chỉnh, chủ yếu là điều chỉnh vốn đầu tư (979 dự án) và điều chỉnh tiến độ đầu tư (936 dự án). Cũng trong năm 2017, tại phiên giải trình về tình hình triển khai thực hiện Luật Đầu tư công và kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016 - 2020, đại diện Bộ Kế hoạch và Đầu tư công bố 72 dự án với tổng số vốn đầu tư 42.000 tỷ đồng có dấu hiệu không hiệu quả.

Tình trạng thất thoát lãng phí trong đầu tư công cũng xảy ra ở hầu hết các Bộ, ngành mà nhiều nhất là Bộ Công thương và Bộ Giao thông Vận tải. Bộ Công thương với 12 đại dự án thua lỗ hàng nghìn tỷ đồng đã được báo chí nhắc đến nhiều. Bộ Giao thông Vận tải với những dự án sau:

- Dự án đường cao tốc Đà Nẵng - Quảng Ngãi hơn 34.000 tỷ đồng vừa nghiệm thu thông xe chỉ sau vài trận mưa đã hỏng.

- Dự án tuyến đường sắt đô thị Cát Linh - Hà Đông tổng mức đầu tư ban đầu là 8.769,97 tỷ đồng đã điều chỉnh tăng thêm 18.001,59 tỷ đồng, tăng 205,27%. Dự kiến hoàn thành đưa vào sử dụng năm 2013 nay quá 6 năm chưa kết thúc.

- Dự án đường sắt đô thị tuyến Bến Thành - Suối Tiên do UBND thành phố Hồ Chí Minh đầu tư với tổng mức đầu tư ban đầu là 17.387,6 tỷ đồng đã điều chỉnh tăng thêm 47.325 tỷ đồng, tăng 272%. Dự kiến hoàn thành đưa vào sử dụng cuối năm 2018 nhưng đến nay chỉ hoàn thành trên 52% khối lượng công việc.

- Dự án xây dựng tuyến đường sắt Yên Viên - Phả Lại - Hạ Long - Cái Lân với số vốn đã đầu tư là 4.300 tỷ đồng và sau 12 năm triển khai thì hiện giờ vẫn đang trong tình trạng dở dang. Điều đáng lo ngại là nếu xét trên khía cạnh kinh tế thì sự

thay đổi của hàng loạt yếu tố đầu vào so với phương án ban đầu, như có nhiều tuyến đường cao tốc song hành, cảng nước sâu được đưa vào khai thác trong giai đoạn dự án nằm đắp chiếu... đã khiến công trình này rất khó hoàn vốn. Điều này có nghĩa là ngay cả khi dang dở hay chấp nhận bổ sung hàng nghìn tỷ đồng để hoàn thành dứt điểm thì công trình này vẫn trở thành một gánh nặng cho xã hội. Nguyên nhân đẩy công trình được kỳ vọng là động lực mới của vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc rơi vào thảm cảnh hiện nay là do chủ trương đầu tư của dự án không phù hợp với mục tiêu và yêu cầu phát triển ngành; quyết định đầu tư dự án không tính đến khả năng cân đối vốn dẫn đến không có vốn để hoàn thành dứt điểm...

Các ngành khác cũng có nhiều dự án thất thoát lãng phí. Chẳng hạn như Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn có công trình thủy lợi kế hoạch dự tính tưới tiêu 1.000 hec ta nhưng làm xong chỉ tưới được có 500 hec ta. Sau đó lại nói do thiết kế không đúng, rồi đổ cho biến đổi khí hậu. Nhiều dự án đầu tư công khi lập dự án, đấu thầu thì giá chỉ 100 tỷ đồng nhưng khi triển khai bị đội giá, ngân sách phải thanh toán lên vài trăm tỷ đồng không phải là hiếm.

Bộ Công thương với các dự án nhiên liệu sinh học của PVN tại Phú Thọ, Quảng Ngãi, Bình Phước được đầu tư hơn 5.400 tỷ đồng, nhưng đến nay 1 dự án dừng thi công, 2 dự án không vận hành thương mại vì thua lỗ.

Bộ Văn hóa - Du lịch - Thể thao với các dự án như nhà thi đấu Hà Nam được đầu tư 1.000 tỷ đồng - do Trung ương và tỉnh Hà Nam đóng góp. Một công trình đồ sộ nằm giữa đồng không mông quạnh và sử dụng kém hiệu quả.

Tại các địa phương, nhiều dự án chưa có tính cấp thiết hay có giá trị sử dụng không cao như tượng đài hay quảng trường... vẫn đang được xây dựng bằng vốn ngân sách nhà nước. Tình trạng xây dựng các trụ sở nhiều hơn việc thực hiện các chính sách dân sinh vẫn còn tiếp diễn ở một số địa phương. Để ngăn chặn tình trạng thất thoát lãng phí trong hoạt động đầu tư công, chúng ta phải làm rõ các nguyên nhân dẫn đến tình trạng này.

2. Nguyên nhân của những thất thoát lãng phí trong đầu tư công

Thực tế hoạt động đầu tư công thời gian qua cho thấy tình trạng thất thoát lãng phí xảy ra trên diện rộng và ở tất cả các khâu bởi nhiều nguyên nhân: nguyên nhân từ chất lượng quy hoạch chưa tốt; nguyên nhân từ sự thiếu chặt chẽ của các văn bản pháp luật và việc thực thi chưa nghiêm túc; từ quy hoạch, kế hoạch, chủ trương đầu tư sai lầm; từ việc phê duyệt dự án, bố trí vốn, thực hiện dự án còn nhiều bất cập.

Nguyên nhân từ quy hoạch chậm và một số quy hoạch chất lượng chưa tốt

Quy hoạch là khâu đầu tiên rất quan trọng nhưng trong một số trường hợp lại buông lỏng nên không theo kịp những định hướng phát triển và tốc độ đầu tư. Sản phẩm quy hoạch sơ sài, mâu thuẫn giữa quy hoạch tổng thể với quy hoạch kinh tế - xã hội, quy hoạch vùng và lãnh thổ, quy hoạch ngành và khu vực; sản phẩm quy hoạch không thường xuyên được cập nhật nhưng lại được dùng để định hướng cho các chủ trương đầu tư nên đã dẫn đến chủ trương đầu tư sai gây lãng phí lớn.

Nguyên nhân từ sự thiếu chặt chẽ của các văn bản pháp luật và việc thực thi chưa nghiêm túc

Hệ thống pháp luật liên quan đến đầu tư công rất lớn với 12 luật, hơn 100 nghị định, hàng trăm thông tư hướng dẫn. Sự chồng chéo trong quản lý và các văn bản pháp lý liên quan được coi là rào cản lớn nhất trong công tác đầu tư xây dựng nói chung và đầu tư công nói riêng. Thực tế cho thấy Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công, Luật Quản lý sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Nhà ở, Luật Bảo vệ môi trường và một số luật chuyên ngành khác... cũng điều chỉnh hoạt động đầu tư công với phạm vi và mức độ khác nhau, nhưng chưa có sự phân định rõ ràng về phạm vi điều chỉnh. Cùng một vấn đề, giữa các luật này và luật kia còn có sự khác biệt. Ví dụ chỉ riêng công tác thanh tra, kiểm tra trong đầu tư xây dựng có nhiều mặt khác nhau như quy hoạch kiến trúc, xây dựng, tài chính, thuế... nhưng hiện nay hoạt động thanh tra không có sự thống nhất giữa các ngành.

Liên quan đến vốn đầu tư thì quy định về vốn giữa các luật chưa thống nhất, gây khó khăn cho người thực hiện. Kế hoạch đầu tư công trung hạn chưa thống nhất, chưa kế thừa lẫn nhau với kế hoạch tài chính 5 năm và kế hoạch tài chính ngân sách nhà nước 3 năm. Quy định Chủ tịch UBND cấp tỉnh ủy quyền quyết định đầu tư đối với các dự án nhóm B, nhóm C sử dụng vốn ngân sách địa phương cho cơ quan cấp dưới không phù hợp với Luật Tổ chức chính quyền địa phương... Hơn nữa, trong Luật Đầu tư công quy định dự án phải có quyết định chủ trương đầu tư mới được bố trí vốn, trong khi đó thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn là điều kiện bắt buộc để quyết định chủ trương đầu tư dự án đã tạo ra vòng luẩn quẩn.

Liên quan đến vấn đề bảo vệ môi trường, trong Luật Bảo vệ môi trường yêu cầu phải có Báo cáo đánh giá tác động môi trường tại giai đoạn đề xuất chấp thuận chủ trương đầu tư hiện cũng đang gây khó khăn cho người thực hiện do các dữ liệu liên quan đến dự án tại giai đoạn này không đủ chi tiết, chỉ mang tính chất sơ bộ, chưa đủ điều kiện để lập Báo cáo đánh giá tác động môi trường.

Liên quan đến vấn đề giải phóng mặt bằng, tiến độ đền bù giải phóng mặt bằng của các dự án đầu tư công thường bị kéo dài. Thời gian hoàn thành công tác đền bù, giải phóng mặt bằng bình quân mất khoảng 20 tháng, đặc biệt nhiều dự án bị kéo dài từ 5 đến 10 năm do đơn giá đền bù đất, công trình trên đất chưa theo cơ chế thị trường; công tác cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất chưa theo quy hoạch được duyệt làm tăng chi phí bồi thường giải phóng mặt bằng. Trong khi đó, quy định về thời hạn chậm triển khai thực hiện dự án bị thu hồi đất giữa Luật Đầu tư và Luật Đất đai chưa thống nhất gây khó khăn cho cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư.

Bản chất của đầu tư công là khó quản lý và dễ thất thoát, vì một dự án đầu tư công luôn có sự tách biệt giữa người hưởng lợi và người chi trả. Nhóm người hưởng lợi thường nhỏ, tập trung nhưng người chi trả có thể là toàn bộ xã hội do lấy từ ngân sách. Hơn nữa cách thức thực hiện của các dự án đầu tư công thường không có người có quyền quyết toàn bộ mà liên quan tới nhiều bộ phận, nhiều ban ngành, thậm chí nhiều Bộ. Do đó để quản lý hoạt động đầu tư công không đơn giản là chỉ cần bộ luật đã đủ vì nó là vấn đề đa ngành nên rất cần đội ngũ cán bộ giỏi và tận tâm, vừa hồng vừa chuyên. Tuy nhiên thực tế vừa trình bày trên đây cho thấy thất thoát lãng phí không chỉ do nguyên nhân khách quan như bởi cơ chế chính sách về quản lý đầu tư mà còn có nguyên nhân quan trọng, thậm chí chủ yếu dẫn đến thất thoát lãng phí là từ con người và bắt đầu từ người giữ vai trò giám sát trong bộ máy nhà nước. Sự buông lỏng quản lý, sự yếu kém không đủ tầm của một số người có trách nhiệm quản lý đầu tư đã dẫn đến tình trạng thất thoát lãng phí nêu trên.

Nguyên nhân từ xác định chủ trương đầu tư sai lầm trong một số trường hợp

Nhiều ý kiến của các nhà khoa học, các nhà quản lý cho rằng "phần lớn các lãng phí hiện nay đều bắt đầu từ chủ trương đầu tư, lãng phí từ xây dựng công trình cũng có nhưng không gây bức xúc trong dư luận và gây ảnh hưởng trực tiếp tới giảm hiệu quả của nền kinh tế như chủ trương đầu tư".

Lãng phí khi quyết định chủ trương đầu tư không phù hợp với mục tiêu và yêu cầu phát triển ngành, lĩnh vực, địa phương; không tính đến khả năng cân đối vốn. Điều này dẫn tới các công trình hoặc dở dang do không đủ vốn để hoàn thành, hoặc nếu có hoàn thành thì cũng không hiệu quả, "đắp chiếu để đấy", không phát huy tác dụng dẫn đến lãng phí phần vốn đã được đầu tư. Theo đánh giá của các chuyên gia quyết định chủ trương đầu tư sai ước chiếm khoảng 60% - 70% tổng số lãng phí, còn lại 30% - 40% là do yếu tố thiết kế và tổ chức thi công công trình. Những nhân

tố cực kỳ quan trọng khi quyết định chủ trương đầu tư đã không được nghiên cứu kỹ như: dự án có cần thiết đầu tư hay không? đầu tư vào lúc nào và ở đâu? đã phải là ưu tiên số 1 chưa? triển khai với quy mô dự án thế nào là thích hợp cho trước mắt cũng như quá trình khai thác sử dụng về sau? đầu tư có đồng bộ hay không? Thực tế đã xảy ra trường hợp có những dự án bỏ ra hàng mấy trăm tỷ đồng nhưng vì chỉ tập trung đầu tư cho việc xây dựng nhà máy nên khi hoàn thành công trình lại không có vùng nguyên liệu hoặc vùng nguyên liệu không đáp ứng được quy mô, công suất của nhà máy nên đã phải đập bỏ công trình, di dời xa hàng ngàn km đến nơi có vùng nguyên liệu.

Nhiều quyết định chủ trương đầu tư không tính đến khả năng cân đối vốn. Ví dụ: Hà Giang là một tỉnh vùng cao biên giới khó khăn nhưng trong 5 năm (1999 - 2005) tỉnh đã triển khai 1.900 công trình xây dựng cơ bản ở mọi xã với tổng dự toán vốn đầu tư lên đến 3.308 tỷ đồng. Trung bình mỗi năm tỉnh chi hơn 660 tỷ đồng, trong khi ngân sách đầu tư xây dựng cơ bản của tỉnh mỗi năm chỉ được khoảng 230 - 250 tỷ đồng. Hậu quả là nợ các dự án đầu tư xây dựng cơ bản của Hà Giang vượt xa khả năng ngân sách của tỉnh, khiến trung ương phải cứu trợ.

Mâu thuẫn giữa một bên là nhu cầu đầu tư phát triển là rất lớn, trong khi khả năng tăng vốn ngân sách nhà nước cho đầu tư phát triển lại có hạn xảy ra ở tất cả các Bộ, ngành, địa phương. Tuy nhiên, các địa phương, các Bộ, ngành đã không kiên quyết trong việc thực hiện các nguyên tắc, tiêu chí, thứ tự ưu tiên dẫn tới tình trạng dàn trải, số lượng dự án nhiều, tỷ lệ bố trí bình quân trên một dự án thấp, kéo dài thời gian thực hiện dự án dẫn đến lãng phí vốn đầu tư. Thậm chí có những dự án hàng nghìn tỷ đồng quyết định chủ trương đầu tư nhưng không cân đối đủ vốn, đến lúc không có tiền mà vẫn cứ phải lao theo. Những công trình này nếu dừng lại thì lãng phí phần vốn đã được đầu tư, nếu tiếp tục đầu tư thì không biết lấy vốn ở đâu. Nhiều dự án treo từ 10 đến 15 năm không làm nổi, làm lãng phí chi phí chuẩn bị đầu tư, lãng phi đất đai để không từng đấy năm chờ xây dựng công trình.

Nguyên nhân do khâu tổ chức thực hiện dự án đầu tư còn nhiều bất cập

Thất thoát lãng phí trong giai đoạn thực hiện đầu tư dẫn đến chất lượng công trình kém, thời gian bị kéo dài và kinh phí tăng, chủ yếu do 2 nguyên nhân:

- *Thứ nhất: Do trình độ quản lý, do buông lỏng quản lý, do trình độ kỹ thuật non kém, tinh thần trách nhiệm chưa cao.* Ví dụ công tác khảo sát thiết kế thể hiện rõ nét vấn đề buông lỏng quản lý và tinh thần trách nhiệm chưa cao: định mức và đơn giá khảo sát thiết kế ở nước ta vào loại thấp, đã vậy khi trình duyệt đề cương

được giảm tới mức tối thiểu, một số hạng mục bị cắt tùy tiện vô tội vạ để phù hợp với kinh phí... Quá trình thực hiện của tư vấn thiếu sự giám sát, kiểm tra, nhiều bản vẽ thiết kế dự toán không sát với tình hình thực tế... Nhiều hồ sơ thiết kế khi thiết kế đã sử dụng tài liệu của công trình khác hoặc nội suy. Tất cả những điều đó dẫn đến các bản vẽ thiết kế khi mang ra thi công phải điều chỉnh nhiều lần.

- Thứ hai: Do những tiêu cực như tham nhũng, hối lộ trong quá trình thực hiện đầu tư ở tất cả các khâu: khảo sát, thiết kế, đấu thầu, thi công, giám sát, nghiệm thu... Thất thoát lãng phí do tổ chức đấu thầu không minh bạch, do chọn nhà thầu không đúng yêu cầu, man trá khi lập hồ sơ dự thầu, đại hạ giá dự thầu và nâng cao tỷ lệ phần trăm "lại quả" để có được hợp đồng để rồi sẽ tìm cách thu hồi lại sau; chia nhỏ gói thầu để thực hiện chỉ định thầu; gian dối khối lượng trong khảo sát thiết kế thi công; nghiệm thu khống, gian trá khối lượng, cho qua các khuyết tật, dùng vật tư thiết bị không đúng phẩm chất...

Trong giai đoạn thực hiện đầu tư, tình trạng đội vốn đầu tư xảy ra ở hầu khắp các công trình. "Đội vốn" hay còn gọi là "đội giá" có thể xảy ra ở hai giai đoạn: đội giá trước khi thực hiện đầu tư và đội giá khi thực hiện đầu tư. (i) Đội giá trước khi thực hiện đầu tư: là trường hợp phê duyệt tổng mức đầu tư cao hơn thực tế, trong đó nguyên nhân chủ yếu là hệ thống đơn giá, định mức chưa phù hợp; năng lực của cơ quan thẩm tra, thẩm định dự án còn yếu. Điều này dẫn tới tình trạng chi phí đầu tư dự án cao hơn thực tế, thực hiện cả những hạng mục không cần thiết, không có hiệu quả sử dụng. (ii) Đội giá khi thực hiện đầu tư: là đội giá so với dự toán ban đầu. Ví dụ khảo sát không đảm bảo chất lượng, chưa đủ mẫu, chưa sát với thực tế... nên phải khảo sát lại hoặc phải thay đổi, bổ sung điều chỉnh thiết kế, phương án thi công nhiều lần kéo theo làm thay đổi dự toán, làm chậm tiến độ thi công... gây lãng phí thời gian, tiền của. Tình trạng các dự án đầu tư công bị đội giá đang trở thành vấn đề nghiêm trọng gây thất thoát lãng phí ngân sách, gây ảnh hưởng đến mức huy động nguồn lực của nhà nước.

3. Giải pháp và kiến nghị góp phần hạn chế thất thoát lãng phí trong đầu tư công

Thất thoát lãng phí trong đầu tư công kéo dài nhiều năm khiến hiệu quả đầu tư xã hội bị hạn chế, làm thâm hụt ngân sách và tăng nợ công quốc gia. Những tiêu cực như tham nhũng, hối lộ, rút ruột công trình... sẽ phá hoại ngầm giá trị của xã hội, làm mất lòng tin của người dân đối với chính quyền. Bởi đã có địa phương khi đưa ra bất kỳ một dự án nào, câu hỏi đầu tiên của người dân là có thất thoát không? có lãng phí không? có lợi ích nhóm không? Do đó, để nhanh chóng ngăn chặn tình

trạng này, tác giả xin đề xuất một số giải pháp và kiến nghị sau:

Thứ nhất: *Coi trọng công tác lập quy hoạch*

Tập trung lập và hoàn thành các quy hoạch theo hướng có sự phối hợp chặt chẽ giữa các quy hoạch ngành, lãnh thổ và khu vực; tránh tình trạng các quy hoạch không đồng bộ, chồng chéo. Khi có quy hoạch được duyệt thì phải công khai quy hoạch. Việc thực hiện và quản lý quy hoạch phải thống nhất.

Tăng cường phân cấp, phân quyền, phân công nhiệm vụ cụ thể, rõ ràng, gắn liền với trách nhiệm trong công tác quy hoạch giữa Bộ Kế hoạch và Đầu tư với các Bộ quản lý ngành, các tỉnh, thành phố; phải rõ vai trò "nhạc trưởng" của Bộ Kế hoạch & Đầu tư và trách nhiệm của các Bộ, các địa phương.

Thứ hai: *Rà soát lại các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến đầu tư công. Sự khớp nối giữa các văn bản quy phạm pháp luật phải thống nhất, tránh chồng chéo.*

Để có được điều này cần tăng cường sự phối hợp, sự trao đổi thông tin giữa các Bộ, ngành và địa phương. Tiếp tục đổi mới mạnh mẽ hơn giữa cơ chế phân bổ vốn đầu tư, vốn cho chương trình mục tiêu quốc gia trên cơ sở tôn trọng nguyên tắc đầu tư, tôn trọng tiêu chí, tiêu chuẩn, định mức theo hướng công khai, minh bạch và có chủ định rõ rệt. Hạn chế tối đa sự tùy tiện trong bố trí, phân bổ vốn; chấm dứt cơ chế xin cho vừa không có hiệu quả, vừa làm hư hỏng bộ máy, hư hỏng công chức. Nguồn lực cho đầu tư cần được phân bổ trong một chủ định để tầm nhìn trung hạn và dài hạn, gắn kết chặt chẽ với yếu tố thị trường, với mục tiêu đầu tư, với kết quả đầu ra của dự án đầu tư.

Cần đơn giản hóa các thủ tục hành chính liên quan đến đầu tư công nhưng phải đảm bảo tính chặt chẽ, không tạo kẽ hở dễ bị lợi dụng làm thất thoát, lãng phí vốn đầu tư công.

Thứ ba: *Xác định đúng chủ trương đầu tư*

Chủ trương đầu tư cần công khai, dân chủ (trừ các công trình thuộc an ninh quốc phòng), khi quyết định đầu tư bằng cách lấy ý kiến phản biện rộng rãi của các Hội, các Hiệp hội gồm những nhà quản lý, nhà khoa học; của cả quảng đại nhân dân, nhất là những dự án đụng chạm đến cuộc sống hàng ngày của họ.

Các Hiệp hội sẽ tập hợp những người có tâm, đủ tài, am hiểu sâu các lĩnh vực liên quan đến dự án, hình thành các nhóm tham gia phản biện. Thông qua chọn lọc, chủ đầu tư sẽ ký "Hợp đồng phản biện" với nhóm phản biện có đủ năng lực. Dù

việc này có mất thời gian và tốn kém, song sẽ tránh được những sai sót do chủ quan, đầu tư nhiều tiền của mà hiệu quả không như mong muốn, gây hậu quả kéo dài. Nếu các ý kiến phản biện được tổng kết một cách khách quan, khoa học... sẽ làm cho những người có trách nhiệm sực tỉnh và chịu lắng nghe hơn. Phản biện cũng có thể là đồng tình, cũng có thể là có ý kiến đối lập. Tuy nhiên cần nhớ rằng, phản biện là cần thiết, song vẫn là để tham khảo, chắt lọc cái hay cái đúng... và quyết định cuối cùng là của "người ký dự án đầu tư", nếu quyết định sai phải hoàn toàn chịu trách nhiệm, không đổ lỗi cho bất cứ một ai. Nâng cao trách nhiệm của người có quyền quyết định đầu tư hy vọng sẽ giảm được tình trạng lãng phí vốn đầu tư. Tham ô vài chục triệu đồng bị phát hiện có thể bị tù, song gây lãng phí bạc tỷ thì chưa có cơ chế rõ ràng nào để xử lý.

Một điều quan trọng nữa là trước khi xác định chủ trương đầu tư cần phân tích rủi ro của việc đầu tư đó. Ở nước ta thường chỉ nặng về các hiệu quả, các thuận lợi nhưng ít phân tích đầy đủ về rủi ro như nguồn vốn, nguồn nguyên liệu... dẫn đến một số công trình rơi vào tình trạng "bỏ thì thương, vương thì tội" rất lãng phí.

Cần lưu ý là khi xác định chủ trương đầu tư cần xác định đúng khả năng phát triển ổn định của dự án, xếp thứ tự ưu tiên cho từng vùng, từng ngành hàng và từng loại sản phẩm.

Thứ tư: *Siết chặt kỷ cương trong bộ máy nhà nước. Phân công, phân cấp rõ ràng, xây dựng chế độ trách nhiệm và ban hành các chế tài đủ mạnh để điều tiết trách nhiệm của các chủ thể tham gia hoạt động đầu tư công.*

Nhà nước cần áp dụng cơ chế, giải pháp mạnh trong quản lý hoạt động đầu tư công, phân định rõ quyền và trách nhiệm của cá nhân, của tổ chức tham gia đầu tư công bao gồm: người quyết định đầu tư; chủ đầu tư; tư vấn; nhà thầu; các cơ quan liên quan đến giám định, thẩm định, cấp phát, giải ngân, nghiệm thu, thanh toán, quyết toán và quản lý công trình sau đầu tư. Khi có những sai phạm trong đầu tư xây dựng, các chủ thể tham gia phải bồi thường thiệt hại, xử phạt hành chính, trường hợp nghiêm trọng sẽ bị xử lý hình sự.

Tăng cường hoạt động kiểm tra, kiểm soát mà trước hết là các biện pháp giám sát và kiểm soát nội bộ, sau đó là các biện pháp kiểm tra, thanh tra từ bên ngoài. Hình thành, duy trì và nâng cao tính hiệu lực của hệ thống kiểm soát nội bộ bằng chính quy trình đầu tư, quy trình nghiệp vụ quản lý vốn, quản lý đầu tư bằng các quy tắc tổ chức, bố trí cán bộ, quy định trách nhiệm và quyền hạn trong từng khâu, từng công việc của quá trình đầu tư. Thường xuyên đánh giá tình hiệu lực, hiệu quả

của hệ thống kiểm soát nội bộ. Tập trung kiểm tra, thanh tra những khâu yếu kém dễ xảy ra tiêu cực thất thoát; phát hiện và làm rõ, xử lý nhanh, dứt điểm, nghiêm minh các sai trái, vi phạm. Bên cạnh đó, cần tăng cường vai trò giám sát - tư vấn phản biện của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp.

Thứ năm: *Vai trò tư vấn cần được tôn trọng và tạo điều kiện để phát huy tính độc lập của họ.*

Chất lượng các dự án đầu tư công chỉ được đảm bảo khi tất cả các khâu do tư vấn thực hiện từ lập dự án đầu tư, khảo sát lập thiết kế, giám sát đều được quản lý chặt chẽ. Công trình cũng giảm được phần lớn thất thoát, lãng phí nếu khâu tư vấn được quan tâm. Vì vậy các tổ chức tư vấn cần được hoàn thiện theo hướng có uy tín cao, có năng lực độc lập và tự chịu trách nhiệm. Bên cạnh đó cái giá của công việc tư vấn cũng cần được điều chỉnh cho phù hợp, không thể để tình trạng giá tư vấn trong nước và nước ngoài chênh lệch nhau đến hàng chục, thậm chí đến hàng trăm lần.

Các hoạt động tư vấn như lập dự án, điều tra khảo sát, thiết kế, giám sát thi công, lập và thẩm định báo cáo quyết toán... cần được xã hội hóa, tách khỏi các Bộ chuyên ngành. Bộ chuyên ngành chỉ là cơ quan quản lý nhà nước. Có như vậy mới chống được tình trạng khép kín trong đầu tư, tăng tính độc lập, khách quan của các tổ chức tư vấn.

Hơn nữa, phải coi trọng và nâng cao chất lượng tư vấn trong tất cả các giai đoạn: giai đoạn chuẩn bị đầu tư, giai đoạn chuẩn bị thực hiện và giai đoạn thực hiện đầu tư:

- *Giai đoạn chuẩn bị đầu tư*: để lập được dự án tốt, từ đó có các quyết định đầu tư đúng đắn thì công tác điều tra khảo sát về mặt kinh tế, xã hội, địa hình, địa chất, thủy văn, môi trường phải làm đầy đủ. Muốn vậy phải cung cấp cho các nhà khảo sát, tư vấn đủ kinh phí, thời gian đi thực địa để tránh tình trạng khảo sát qua loa, tắc trách hoặc bịa ra số liệu bằng cách lấy ở các nơi có điều kiện tương tự. Công tác điều tra khảo sát phải coi trọng cả về mặt kỹ thuật và mặt kinh tế, xã hội. Trong điều tra kinh tế, xã hội phải tìm hiểu hết những bên có liên quan, các đối tượng ủng hộ dự án cũng như các đối tượng phản đối vì bị đụng chạm đến quyền lợi. Các phong tục, tập quán của nhân dân ở những nơi có dự án đầu tư cũng phải tìm hiểu thật kỹ để khi cần thiết phải di dời, tái định cư thì tránh gây bất bình trong nhân dân. Các cơ quan nhà nước tùy theo chức trách của mình phải cung cấp đầy đủ các tài liệu cho các nhà tư vấn nghiên cứu. Khi có các số liệu đầy đủ, chính xác, cần tạo

điều kiện cho các nhà tư vấn nghiên cứu một cách khách quan, độc lập, không bị gò bó theo ý đồ của lãnh đạo; tránh biến các nhà tư vấn thành những người minh họa ý kiến của thủ trưởng có thể dẫn đến tình trạng dự án có địa điểm không thích hợp, đầu tư không đồng bộ, xa rời thực tế, vượt quá khả năng ngân sách, đầu tư rồi mới tìm vốn như đã xảy ra trong thời gian vừa qua.

- *Giai đoạn chuẩn bị thực hiện*: bao gồm công tác khảo sát (phục vụ việc lập thiết kế kỹ thuật), thiết kế, chuẩn bị mặt bằng xây dựng, đền bù tái định cư, đấu thầu tư vấn và đấu thầu xây lắp. Đây cũng là những công việc liên quan đến dịch vụ tư vấn. Cần tránh khuynh hướng thường gặp là chuẩn bị chưa kỹ đã thi công hoặc khởi công rồi "đắp chiếu công trường" năm này qua năm khác do thiết kế chưa đầy đủ, chắp vá, chạy theo tiến độ, do thiếu vốn. Kinh nghiệm thà tốn thời gian, chuẩn bị chu đáo rồi thi công một mạch không vấp váp còn hơn là vội vã bắt tay vào làm ngay rồi phải đổi đi đổi lại thiết kế, thậm chí phá đi làm thì càng tốn hơn, lâu hơn mà chất lượng khó đảm bảo. Muốn vậy, cần tạo điều kiện cho tư vấn thiết kế đổi mới công nghệ, thiết bị, không ngừng nâng cao trình độ. Các thủ tục thay đổi thiết kế cũng cần chặt chẽ tránh tùy tiện, ra lệnh miệng không có văn bản làm người thiết kế bị động, không độc lập, làm khó cho việc thanh toán sau này. Cần quan tâm xây dựng các kho dữ liệu cho các nhà tư vấn thiết kế.

Đối với tư vấn thẩm tra: bao gồm thẩm tra quy hoạch dự án, thẩm tra các hồ sơ thiết kế và dự toán... cần tránh hiện tượng các tổ chức tư vấn thường trao đổi nhau, anh thực hiện thì tôi thẩm tra và ngược lại để cho thủ tục đầy đủ. Làm như vậy là sai mục đích của công tác thẩm tra, không phát hiện được yếu kém, hạn chế trong thiết kế dự toán, làm tiền đề cho lãng phí sau này.

- *Giai đoạn thực hiện đầu tư (thường gọi là giai đoạn thi công)*: tư vấn giám sát là tổ chức cùng với Ban quản lý dự án chịu trách nhiệm chính về khối lượng, chất lượng và tiến độ của công trình. Nếu tư vấn giám sát làm đúng trách nhiệm của mình, độc lập với Ban quản lý dự án và không có liên hệ với nhà thầu thì sẽ hạn chế rất nhiều thất thoát, lãng phí và tiêu cực. Tư vấn giám sát không được lệ thuộc vào chỉ đạo của Ban quản lý dự án, không được phụ thuộc vào nhà thầu về trang thiết bị và phương thiện đi lại, sinh hoạt. Hồ sơ giám sát cũng phải chính xác, đầy đủ thì mới đảm bảo tác dụng của kiểm tra giám sát là phòng ngừa, ngăn chặn các thiếu sót, sai phạm ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư. Tư vấn giám sát cần được hoạt động một cách độc lập dựa trên các quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật và các đặc trưng kỹ thuật, không bị cấp trên hoặc chủ đầu tư ép buộc (tùy ý thay đổi thiết kế), tác động để nhẹ tay cho nhà thầu xây lắp. Cần ngăn chặn tình trạng giám sát công trình xây dựng

của chủ đầu tư và giám sát của nhà thầu xây dựng bắt tay nhau để bao che các sai sót của quá trình xây dựng công trình.

Để hướng đến một nền kinh tế tăng trưởng bền vững, việc đấu tranh quyết liệt chống thất thoát lãng phí đầu tư công là quan trọng, cấp thiết cấp bách, trong đó nhà nước giữ vai trò chủ đạo. Nhà nước cần tiếp tục hoàn thiện thể chế quản lý đầu tư xây dựng từ nguồn vốn nhà nước, chấp pháp nghiêm và chăm lo nâng cao năng lực và đạo đức công vụ cho bộ máy của mình. Các đơn vị tư vấn, các doanh nghiệp xây dựng... có trách nhiệm tự giám sát và giám sát lẫn nhau về tính minh bạch và trung thực trong hoạt động đầu tư xây dựng nói chung và đầu tư công nói riêng. Khu vực xã hội dân sự cần được huy động và tạo điều kiện để tham gia và giám sát các hoạt động đầu tư công. Các phương tiện thông tin đại chúng có vai trò rất quan trọng trong việc vạch trần lãng phí, tham nhũng và tiêu cực trong đầu tư công. Hy vọng những giải pháp, kiến nghị đã đề xuất sẽ góp phần kiềm chế thất thoát, lãng phí trong đầu tư công.

Tài liệu tham khảo

1. Lương Bằng (30/08/2018), Một đợt rà soát, lộ 840 dự án đầu tư công thất thoát lãng phí, Vietnamnet.
2. Ngọc Linh (25/10/2017), Nhiều dự án đầu tư lãng phí, Báo điện tử Thương mại và Công luận.
3. Bảo Như (29/11/2017), Lãng phí đầu tư công, Báo Đầu tư online.
4. Minh Phong (27/10/2018), Đại biểu quốc hội lo lắng thất thoát lãng phí trong đầu tư công còn quá lớn, Báo điện tử Quản lý – Quy hoạch.
5. Ngọc Thành (21/02/2017), Quy trách nhiệm rõ ràng nơi gây thất thoát lãng phí đầu tư công, vov.vn