



CHỐNG THẤT THOÁT TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG NHÌN TỪ NHIỀU PHÍA

(TÀI LIỆU PHỤC VỤ NGHIÊN CỨU)

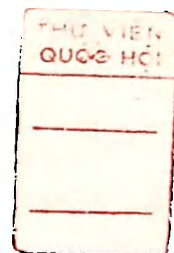


Ch455t
2004
VL00003081

TỔNG HỘI XÂY DỰNG VIỆT NAM

Hà Nội - 2004

TỔNG HỘI XÂY DỰNG VIỆT NAM (chủ trì)
HIỆP HỘI TƯ VẤN XÂY DỰNG VIỆT NAM
HIỆP HỘI NHÀ THẦU XÂY DỰNG VIỆT NAM



CHỐNG THẤT THOÁT TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG NHÌN TỪ NHIỀU PHÍA

(TÀI LIỆU PHỤC VỤ NGHIÊN CỨU)



Hà Nội - 2004

LỜI GIỚI THIỆU

Thất thoát trong đầu tư xây dựng là vấn đề bức xúc, nổi cộm đang được xã hội quan tâm, báo chí đề cập. Vấn đề nâng cao hiệu quả vốn đầu tư, chống thất thoát, lãng phí tiêu cực trong đầu tư xây dựng luôn được các Đại biểu Quốc hội, Đại biểu HĐND quan tâm thảo luận, chất vấn thành viên Chính phủ và Lãnh đạo UBND các cấp.

Ngay từ năm 1996, Báo cáo tại Đại hội VIII của Đảng đã chỉ rõ "... Đầu tư ngân sách Nhà nước còn dàn trải, bị lãng phí, thất thoát, hiệu quả thấp". "Tiêu cực trong bộ máy Nhà nước, đoàn thể, doanh nghiệp Nhà nước nhất là trên lĩnh vực nhà đất, xây dựng cơ bản... nghiêm trọng và kéo dài..."

Đến Đại hội IX của Đảng một lần nữa khẳng định "Cơ cấu đầu tư chưa hợp lý, đầu tư còn phân tán lãng phí và thất thoát nhiều..."

Với chức năng tư vấn phản biện xã hội, Hội KHKT XDVN (nay là Tổng Hội XDVN) đề xuất, chủ trì phối hợp với Hiệp hội Tư vấn XDVN, Hiệp hội Nhà thầu XDVN tổ chức Hội thảo "**Chống thất thoát trong đầu tư xây dựng - Nhìn từ nhiều phía**". Nội dung hội thảo được Thường trực Ủy ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội ủng hộ và hợp tác tổ chức hội thảo.

Do nội dung khá phong phú với quy mô hội thảo toàn quốc, Ban tổ chức hội thảo đã báo cáo và được Thủ tướng Chính phủ cho phép tại Văn bản số 5204/VP-CN ngày 23 tháng 10 năm 2003 và Thủ tướng đặc biệt nhấn mạnh đến nội dung "Cần đánh giá được thất thoát từ đâu và đề xuất các giải pháp cụ thể trong việc chống thất thoát trong xây dựng".

Nhằm chuẩn bị cho Hội thảo, trong năm 2003 Tổng Hội Xây dựng đã tổ chức nhiều cuộc trao đổi chuyên đề như tọa đàm về thất thoát trong chủ trương đầu tư, về thanh tra và giám sát đầu tư xây dựng, về vai trò của thông tin đại chúng trong cuộc đấu tranh chống thất thoát và cuộc tọa đàm của Câu lạc bộ chuyên gia xây dựng lão thành. Một hội thảo chuyên đề về kinh doanh trung thực của các doanh nghiệp tư vấn và xây dựng được Hiệp hội Tư vấn Xây dựng Việt Nam và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam đồng tổ chức. Các ý kiến phát biểu tại các cuộc trao đổi nói trên được tổng hợp chỉnh lý và đưa vào báo cáo chung tại Hội thảo toàn quốc họp vào ngày 27 tháng 11 năm 2003 tại Hà Nội.

Sau Hội thảo, nhiều cơ quan quản lý, viện nghiên cứu, đại biểu dân cử và các thành viên của ba Hội ngữ ý muốn có tài liệu của Hội thảo để tham khảo. Được sự ủng hộ của Ủy ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc Hội, Tổng Hội Xây dựng Việt Nam tổ chức in Tập tài liệu Hội thảo "**Chống thất thoát trong đầu tư xây dựng - Nhìn từ nhiều phía**" để giới thiệu rộng rãi kết quả Hội thảo.

* *
*

Thất thoát trong đầu tư xây dựng đang là thách thức nghiêm trọng đối với sự nghiệp phát triển đất nước.

Thất thoát xảy ra trong mọi khâu của quá trình đầu tư xây dựng của các bộ ngành cũng như ở các địa phương và trở thành phổ biến.

Thất thoát trong đầu tư xây dựng là hiện tượng phức tạp, cần đặt ra trong bối cảnh hiện thời của nước ta để hiểu rõ căn nguyên và tìm cách chữa trị. Nó bắt nguồn từ những yếu kém về thể chế và về nguồn lực con người. Để đạt tới thành công, chống thất thoát trong đầu tư xây dựng phải là cuộc đấu tranh có tổ chức, toàn diện và lâu dài, ưu tiên cho việc ngăn chặn các thất thoát trong tương lai và hoàn thiện cơ chế vận hành của thị trường xây dựng, dựa trên liên minh chặt chẽ giữa các cơ quan Nhà nước, các doanh nghiệp xây dựng và xã hội dân sự cùng với các phương tiện thông tin đại chúng nhằm mục tiêu đẩy lùi tệ nạn này từ mức độ cao xuống mức độ thấp, từ tình trạng phổ biến thành hiện tượng cá biệt có thể kiểm soát.

Gần đây, ngày 23/12/2003 Thủ tướng Chính phủ đã ra Chỉ thị số 29/2003/CT-TTg về chấn chỉnh quản lý đầu tư và xây dựng cơ bản bằng nguồn vốn Nhà nước và ngày 15/2/2004 Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã tổ chức hội nghị toàn quốc quán triệt và triển khai Chỉ thị này. Như vậy cuộc đấu tranh chống thất thoát trong đầu tư xây dựng đã bắt đầu chuyển động mạnh mẽ. Chúng tôi nguyện tham gia tích cực vào cuộc đấu tranh này thông qua các hoạt động tư vấn, phản biện và giám định xã hội đồng thời trợ giúp triển khai áp dụng hệ thống quản lý kinh doanh trung thực.

*

* *

Chúng tôi mong rằng Tập tài liệu Hội thảo này giúp người đọc biết được quan điểm và các đề xuất của chúng tôi về nguyên nhân và các biện pháp chống thất thoát trong đầu tư xây dựng. Chúng tôi hoan nghênh các ý kiến nhận xét đối với tài liệu này, mọi góp ý xin gửi về địa chỉ:

Tổng Hội Xây dựng Việt Nam
625 A Đường La Thành, Ba Đình, Hà Nội
Tel: 04.8314733 - Fax: 04.8314735
Email : vca@netnam.vn

VĂN PHÒNG CHÍNH PHỦ

CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Số 5204/ VPCP - CN

Hà Nội, ngày 23 tháng 10 năm 2003¹⁹

V/v: tổ chức Hội thảo
chống thất thoát trong xây dựng
của Hội KHKT xây dựng VN

Kính gửi:

- Hội Khoa học Kỹ thuật Xây dựng Việt Nam.

Xét đề nghị của Hội Khoa học Kỹ thuật Xây dựng Việt Nam (công văn số 146/HXDVN ngày 16 tháng 10 năm 2003) về việc tổ chức Hội thảo toàn quốc về chống thất thoát trong xây dựng nhìn từ nhiều phía, Thủ tướng Chính phủ có ý kiến như sau:

Đồng ý với đề nghị của Hội Khoa học Kỹ thuật Xây dựng Việt Nam về việc tổ chức Hội thảo. Yêu cầu nội dung quan trọng của Hội thảo cần đánh giá được thất thoát từ đâu và đề xuất các giải pháp cụ thể trong việc chống thất thoát trong xây dựng.

Văn phòng Chính phủ xin thông báo để Hội Khoa học Kỹ thuật Xây dựng Việt Nam và các cơ quan liên quan biết, thực hiện ./.

KT. BỘ TRƯỞNG, CHỦ NHIỆM VP CHÍNH PHỦ
PHÓ CHỦ NHIỆM

Với nhân:

- Như trên.
- TTCP, PTT Nguyễn Tấn Dũng,
- Các Bộ: Xây dựng, Tài chính, KH&ĐT,
- VPCP: BTCN, các PCN: Ng Công Sự,
- Trần Quốc Toàn.
- các Vụ: TH, KTTH, V4, NN, ĐP,
- Lưu: CN(3), VT.



Nguyễn Công Sự

BÀI PHÁT BIỂU KHAI MẠC HỘI THẢO

CHỐNG THẤT THOÁT TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG - NHÌN TỪ NHIỀU PHÍA

Của đ/c Nguyễn Mạnh Kiểm: Chủ tịch Hội KHKT XD Việt Nam

Thất thoát trong đầu tư xây dựng do lãng phí, tiêu cực, tham nhũng, chất lượng kém ở các khâu trong quá trình đầu tư xây dựng đang là vấn đề nhức nhối trong dư luận xã hội, được nhiều đại biểu quốc hội, đại biểu HĐND đề cập đến tại diễn đàn của các kỳ họp Quốc hội, Hội đồng nhân dân, trên các phương tiện thông tin đại chúng.

Ngay từ Đại hội Đảng VIII năm 1996 Báo cáo chính trị tại Đại hội đã nêu: "Đầu tư ngân sách nhà nước còn dàn trải, lãng phí, thất thoát hiệu quả thấp"; "Nạn tham nhũng, buôn lậu, lãng phí của công chưa ngăn chặn được. Tiêu cực trong bộ máy Nhà nước, Đảng, đoàn thể, trong DNNN nhất là trong lĩnh vực nhà đất, xây dựng cơ bản... nghiêm trọng và kéo dài".

Đến năm 2001 Đại hội IX của Đảng lần nữa khẳng định "cơ cấu đầu tư chưa hợp lý, đầu tư còn *phân tán, lãng phí và thất thoát nhiều*".

Ngay tại kỳ họp thứ 3 Quốc hội khoá XI, các đại biểu đã thảo luận và chất vấn các thành viên Chính phủ vấn đề chống thất thoát, lãng phí, tiêu cực, hiệu quả vốn đầu tư, Chính phủ đã nhận định "tuy có nhiều cố gắng chỉ đạo nhưng đây vẫn là một khâu yếu kém trong quản lý Nhà nước của Chính phủ và chính quyền các cấp. Đây cũng là điều quan tâm bức xúc của nhân dân và các đại biểu Quốc hội. Chính phủ xin nghiêm túc nhận trách nhiệm về sự yếu kém này".

Nhận thức được vấn đề này Hội Khoa học Kỹ thuật Xây dựng Việt Nam đề xuất và cùng với Hiệp Hội Tư vấn Xây dựng Việt Nam, Hiệp hội Nhà thầu Việt Nam tổ chức Cuộc hội thảo "**Chống thất thoát trong đầu tư xây dựng - Nhìn từ nhiều phía**" đây cũng là chức năng, nhiệm vụ "tư vấn, phản biện xã hội" của Hội được Chính phủ quy định trong Nghị định 88/NĐ-CP ngày 30/7/2003.

Hội thảo với nội dung hết sức nhạy cảm này đã được Thủ tướng đồng ý và có ý kiến chỉ đạo tại Văn bản số 5204/VPCP-CN ngày 23 tháng 10 năm 2003, Thủ tướng đặc biệt lưu ý "*Tim ra nguyên nhân và biện pháp khắc phục*", Ban tổ chức Hội thảo cũng đã làm việc với lãnh đạo Ủy ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc Hội và lãnh đạo Bộ Xây dựng và đã được sự quan tâm ủng hộ về nội dung hội thảo.

Với tinh thần trách nhiệm cao, trước cuộc hội thảo chính thức này, chúng tôi đã tổ chức 4 buổi tọa đàm để lấy ý kiến với các nội dung .

1. Thất thoát đầu tư xây dựng nhìn từ góc độ quyết định đầu tư;
2. Thất thoát trong đầu tư xây dựng nhìn từ góc độ giám sát và kiểm tra pháp luật;
3. Vai trò của báo chí với việc chống thất thoát trong đầu tư xây dựng.
4. Hội thảo chuyên đề "trách nhiệm của tổ chức tư vấn với chống thất thoát trong đầu tư xây dựng".

Hôm nay chúng ta tổ chức cuộc hội thảo với đại diện các cơ quan, ban ngành ở Trung ương và đặc biệt (kết hợp với dịp Đại hội đại biểu Hội KHKT Xây dựng Việt Nam lần thứ V tổ chức từ chiều 27 đến ngày 28/11/2003) chúng tôi có mời 34 các đồng chí Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội của các tỉnh, thành phố từ Bắc tới Nam tham dự. Ban tổ chức Hội thảo mong được sự đóng góp ý kiến quý báu để hội thảo chúng ta thành công tốt đẹp.

Xin cảm ơn!

BÁO CÁO TÓM TẮT TRÌNH BÀY TRONG HỘI THẢO:

“CHỐNG THẤT THOÁT TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG - NHÌN TỪ NHIỀU PHÍA”

Thất thoát vốn đầu tư xây dựng của Nhà nước hiện nay rất trầm trọng. Chính phủ đã đưa chống thất thoát trong đầu tư xây dựng thành một trong các nhiệm vụ trọng tâm của năm 2003.

I. Tình hình thất thoát trong đầu tư xây dựng

1. Nhận dạng thất thoát

Thất thoát trong đầu tư xây dựng (gọi tắt là thất thoát) xảy ra trong toàn bộ quá trình đầu tư xây dựng bằng bất kỳ nguồn vốn nào, nhưng thất thoát từ nguồn vốn ngân sách Nhà nước mới là vấn đề xã hội đang quan tâm và là đối tượng xem xét của Hội thảo này.

Trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư có hai quyết định quan trọng là quyết định chủ trương đầu tư và quyết định đầu tư. Sai lầm trong hai quyết định đó dẫn đến các thất thoát nghiêm trọng, mà theo đánh giá của một số chuyên gia thì chiếm đến 70% tổng giá trị thất thoát. Trách nhiệm về các sai sót trong khâu chuẩn bị đầu tư thuộc về chủ đầu tư, thuộc về tư vấn dự án và cả cơ quan kế hoạch và đầu tư.

Khâu bố trí kế hoạch và cấp vốn đầu tư có vai trò rất quan trọng. Các sai lầm và thiếu sót trong khâu này dẫn đến:

- Bố trí kế hoạch cho cả các công trình vi phạm thủ tục đầu tư;
- Bố trí đầu tư phân tán;
- Thiếu vốn đối ứng nên khó giải ngân các dự án ODA;
- Nợ xây dựng cơ bản đang rất gay gắt.

Trong giai đoạn thực hiện đầu tư, các thất thoát xảy ra do sai lầm và thiếu sót trong tuyển chọn công nghệ, trong khảo sát thiết kế, trong chất lượng xây lắp, trong đền bù giải phóng mặt bằng và trong thanh quyết toán. Theo ước tính của một số chuyên gia thì thất thoát trong giai đoạn này chiếm 20-30% tổng thất thoát.

2. Thất thoát là nguy cơ lớn cho phát triển

Thất thoát làm tăng chi phí phát triển, khiến chỉ số ICOR cao, làm cho nền kinh tế dần dần tích lũy các tiền đề của nguy cơ khủng hoảng. Chỉ số ICOR của nước ta hiện nay đang có xu hướng tăng lên so với giai đoạn 1996-2000. Đây là điều đáng lo ngại.

Thất thoát làm tăng gánh nặng nợ nần quốc gia và làm giảm uy tín quốc gia, làm giảm sức hấp dẫn đối với FDI và gây nghi ngại cho các nhà tài trợ vốn ODA.

3. Nguyên nhân gây thất thoát

Thất thoát ở nước ta xảy ra trong bối cảnh nền kinh tế nghèo nàn và lạc hậu, đang chuyển đổi từ mô hình cũ sang mô hình thị trường định hướng XHCN, vì vậy có nguyên nhân sâu xa là những yếu kém của hệ thống thể chế kinh tế, đặc biệt là thể chế thị trường xây dựng và thể chế quản lý vốn đầu tư xây dựng của nhà nước, còn nguyên nhân trực tiếp là những yếu kém về nguồn lực con người, bao gồm năng lực yếu kém, tinh thần trách nhiệm yếu kém và đạo đức sa sút, tham nhũng tràn lan.

Chúng ta cần hiểu rõ căn nguyên của thất thoát, đo lường được cụ thể mức độ thất thoát, rồi vạch ra chiến lược và chương trình chữa trị nó một cách thiết thực, có hiệu quả.

II. Định hướng chiến lược chống thất thoát xây dựng

1. Cần có chiến lược chống thất thoát

Chống thất thoát là cuộc đấu tranh toàn diện trong tất cả các giai đoạn đầu tư xây dựng, huy động mọi lực lượng từ các khu vực nhà nước, khu vực kinh doanh và khu vực xã hội dân sự.

Chống thất thoát là cuộc đấu tranh lâu dài, không thể nóng vội, đòi hỏi phải có quyết tâm cao và kiên trì bền bỉ.

Chống thất thoát phải là cuộc đấu tranh có tổ chức trong khuôn khổ một chiến lược toàn diện, tổng thể và dài hạn, dành ưu tiên cho việc ngăn chặn các thất thoát trong tương lai và hoàn thiện cơ chế vận hành của thị trường xây dựng. Để thực hiện Chiến lược đó, phải tạo ra một liên minh giữa các cơ quan nhà nước, các doanh nghiệp và xã hội dân sự cùng với các phương tiện thông tin đại chúng nhằm mục tiêu *đẩy lùi tệ nạn này từ mức độ cao xuống mức độ thấp, từ tình trạng phổ biến thành tình trạng cá biệt có thể kiểm soát.*

Chiến lược gồm 3 hợp phần: **một** là xác định rõ vai trò chủ đạo của bộ máy Nhà nước, **hai** là xác định rõ vai trò tự giám sát và giám sát lẫn nhau của khối doanh nghiệp và **ba** là xác định rõ vai trò tham gia và giám sát của xã hội dân sự (bao gồm cả phương tiện thông tin đại chúng).

2. Vai trò chủ đạo của bộ máy Nhà nước

Nhà nước khởi xướng, tổ chức, đồng thời gánh trách nhiệm lớn trong cuộc đấu tranh chống thất thoát, thể hiện trên bốn mặt sau đây:

- a. Xây dựng đồng bộ và hoàn chỉnh thể chế thị trường xây dựng;
- b. Quản lý chặt chẽ việc sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước;
- c. Chấp pháp nghiêm đối với kẻ tham nhũng;

d. Nâng cao năng lực và đạo đức công vụ của công chức quản lý đầu tư và xây dựng.

Có rất nhiều chủ thể tham gia vào thị trường xây dựng: chủ đầu tư, kỹ sư tư vấn, nhà thầu xây dựng, nhà thầu cung ứng, người cung cấp dịch vụ trung gian như chuyên viên giá, chuyên viên quản lý dự án, chuyên viên giám sát, chuyên viên pháp lý v.v...

Trong thời kỳ kế hoạch hoá tập trung, quan hệ giữa các chủ thể nói trên khá đơn giản: tất cả đều là các tổ chức của Nhà nước, hoạt động theo kế hoạch và nhiệm vụ được giao, các yếu tố giá cả và tiền lương do Nhà nước quy định, mọi rủi ro đều do Nhà nước gánh chịu. Nay chuyển sang kinh tế thị trường có nhiều thành phần, mọi việc đều trở nên phức tạp.

Theo kinh nghiệm các nước thì thể chế hệ thống thị trường xây dựng có thể trình bày vắn tắt bằng sơ đồ. Đối chiếu với sơ đồ này có thể thấy về đại thể Nhà nước ta cần làm gì để hoàn thiện thể chế thị trường xây dựng nước ta.

SƠ ĐỒ HỆ THỐNG THỊ TRƯỜNG XÂY DỰNG



Trong giai đoạn trước mắt, việc cần làm là **bổ sung thể chế để ngăn chặn thất thoát xây dựng** do quan liêu, lãng phí và tham nhũng, để nâng cao chất lượng công trình xây dựng và để bảo đảm an toàn lao động trong điều kiện thị trường. Đó là thể chế điều chỉnh mối quan hệ giữa các chủ thể trên thị trường (thông qua việc cung cấp thông tin, tổ chức đấu thầu, ký kết và thực hiện hợp đồng kinh tế), quy phạm hoá năng lực hoạt động xây dựng tối thiểu cần phải có của các chủ thể đó, đẩy mạnh cải cách doanh nghiệp Nhà nước, quy chế hoá rành mạch việc phân công và phân cấp trách nhiệm và quyền hạn quyết định đầu tư từ nguồn vốn ngân sách. Tiếp đó là bổ sung các thể chế nhằm hạn chế thiệt hại do các rủi ro thị trường thông qua thiết lập hệ thống bảo đảm xã hội và xây dựng đồng bộ hệ thống giám sát Nhà nước và giám sát xã hội đối với hoạt động của thị trường.

Theo dự báo thì trong kế hoạch 5 năm 2001-2005, đầu tư phát triển bằng vốn ngân sách là khoảng 35 tỷ USD (kể cả 10-11 tỷ USD từ nguồn ODA), bình quân 7 tỷ USD/năm. Khoản tiền này tập trung chủ yếu cho việc phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế và xã hội.

Chúng tôi nghĩ rằng **tất cả dự án kết cấu hạ tầng kinh tế-xã hội** đều gắn với lợi ích phát triển quốc gia hoặc liên vùng hay là của một tỉnh, một huyện, vì vậy **đều phải được Quốc hội hoặc Hội đồng nhân dân tỉnh xem xét và quyết định quy hoạch và chủ trương đầu tư**. Có như vậy các đại biểu dân cử mới có điều kiện nói lên nguyện vọng của cử tri và điều hoà các lợi ích khác nhau.

Để nâng cao chất lượng các quyết định chủ trương đầu tư thì **quá trình chuẩn bị đầu tư cũng cần được kế hoạch hoá chặt chẽ** và giám sát nghiêm túc như quá trình thực hiện đầu tư. Có như vậy mới giảm bớt hiện tượng *nước đến chân mới nhảy* và cơ quan có thẩm quyền quyết định đầu tư đỡ phải chịu áp lực ra quyết định vội vã, dù dự án chưa hội đủ điều kiện, để khỏi *lỡ thời cơ* hoặc năm kế hoạch. Cũng nên cân nhắc khả năng **dành hẳn một năm tập trung chấn chỉnh công tác chuẩn bị đầu tư** để kế hoạch đầu tư xây dựng cơ bản năm sau hoàn toàn đi vào quỹ đạo đúng quy định của Pháp luật, còn trong kế hoạch xây dựng cơ bản của năm đó chỉ dành cho những dự án có đầy đủ điều kiện đầu tư. Thực tiễn chứng tỏ lối làm việc *trước chậm sau nhanh* hạn chế được thất thoát xây dựng và hiệu quả hơn lối làm việc trước nhanh sau chậm.

Vì sự phù hợp của dự án với 3 loại quy hoạch là quy hoạch kinh tế - xã hội, quy hoạch ngành và quy hoạch xây dựng được xem là yêu cầu đầu tiên đối với báo cáo xin phép đầu tư cho nên việc **nâng cấp chất lượng soạn thảo và thẩm định quy hoạch** có ý nghĩa rất quan trọng. Thế nhưng do mức độ đổi mới tư duy của những người soạn thảo và thẩm định các quy hoạch đó nhiều khi chưa theo kịp với đòi hỏi của kinh tế thị trường hiện đại, cho nên quy hoạch vẫn dựa trên khả năng cung và nguyện vọng phát triển mà xem nhẹ nhân tố cầu và cạnh tranh, ít lường trước biến động mang tính chu kỳ hoặc bất thường của thị trường trong nước và quốc tế và thiếu dự báo về các tiến bộ khoa học và công nghệ. Để khắc phục các nhược điểm nói trên, đề nghị:

- **Đổi mới phương pháp luận** làm quy hoạch rồi tổ chức đào tạo lại các chuyên gia quy hoạch, chí ít là chủ nhiệm dự án quy hoạch;

- Thực hiện soạn thảo và thẩm định quy hoạch có **sự tham gia của cộng đồng và các tổ chức xã hội**;

- **Tập trung và cập nhật toàn bộ dữ liệu về hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật** từ đầu tư xây dựng đến vận hành rồi giao cho ngành Kế hoạch và đầu tư hoặc Thống kê, tiến hành phân tích đánh giá thường xuyên và cung cấp dữ liệu cho việc soạn thảo quy hoạch cũng như lập dự án.

Giai đoạn đấu thầu và ký kết hợp đồng xây dựng công trình thuộc dự án Nhà nước (mà WB gọi là mua sắm công – Public Procurement) hiện đang bị công luận cho đây là lúc xảy ra tình trạng tham nhũng nặng nề.

Để bịt các lỗ hổng trong giai đoạn đấu thầu, chúng tôi cho rằng không nên quan niệm đấu thầu thuộc vào cơ chế đầu tư. Tổ chức đấu thầu là để thực hiện quy luật cạnh tranh trên thị trường, bản thân việc chọn thầu chỉ là khâu đầu tiên mở đường cho việc ký kết, thực hiện và thanh toán hợp đồng, nếu không theo dõi chặt chẽ các khâu sau này thì làm sao đánh giá được đúng đắn kết quả đấu thầu?

Kết quả đấu thầu dẫn đến việc **ký kết hợp đồng**. Hợp đồng kinh tế trong đầu tư xây dựng có những đặc điểm riêng cần được quy phạm hoá chi tiết. Đây là hợp đồng đặt hàng sản xuất sản phẩm có giá trị rất lớn phải thực hiện trong thời gian dài, trong thời gian đó diễn ra nhiều biến động thị trường và có thể gặp phải nhiều loại rủi ro. Chính vì vậy Hiệp hội Kỹ sư tư vấn Quốc tế (FIDIC) đã phải soạn thảo và thường xuyên bổ sung điều chỉnh mẫu hợp đồng. Mẫu hợp đồng này được các tổ chức tài trợ công nhận và cũng đang áp dụng ở nước ta đối với các dự án ODA và FDI. Thế nhưng trong việc ký kết hợp đồng phía Việt Nam thường có khuynh hướng chấp nhận các đề xuất của đối tác nước ngoài vì lẽ thiếu am hiểu thông lệ quốc tế và thiếu sự trợ giúp của các chuyên viên luật và chuyên viên kinh tế có kinh nghiệm. Còn trong các giao dịch giữa các bên Việt Nam với nhau thì việc ký kết hợp đồng rất đơn giản, chỉ coi trọng phần giá trị và thời hạn mà thôi!

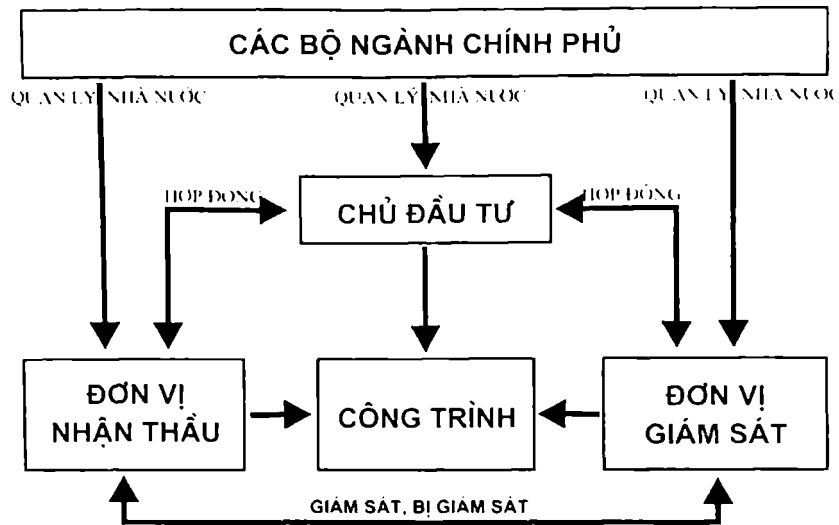
Vì những lẽ nói trên việc chấn chỉnh khâu ký kết hợp đồng xây dựng trở nên rất cấp thiết, phải thể chế hoá, tổ chức huấn luyện việc áp dụng, đào tạo các chuyên viên hỗ trợ và củng cố các toà án kinh tế để xét xử các tranh chấp, tránh các cuộc hoà giải *thông cảm* mà cuối cùng chỉ có ngân sách là chịu thiệt!

Trong quá trình thực hiện dự án, khâu đầu tiên dễ xảy ra thất thoát là khâu giải phóng mặt bằng hiện đang được công luận quan tâm. Cũng đã có nhiều cuộc hội thảo về chủ đề này, ở đây chỉ xin nêu ba điểm như sau:

- Quy định rõ ai, cấp nào được quyền tuyên bố thu hồi đất vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, lợi ích an ninh quốc phòng.
- Nếu mặt bằng xây dựng chưa sẵn sàng (tức chưa được giải phóng) ở mức độ cần thiết thì dự án chưa đủ điều kiện để tổ chức đấu thầu hoặc được ghi vào kế hoạch xây dựng của năm đó! Phải **đưa công tác giải phóng mặt bằng vào giai đoạn tiền dự án** chứ không phải giai đoạn thực hiện dự án.
- Phải chuyên nghiệp hoá công tác giải phóng mặt bằng, nhất là đào tạo các chuyên viên giá cho công việc này. Việc trả tiền đền bù đến tay đối tượng được đền bù nhất thiết phải **thông qua dịch vụ ngân hàng**.

Để ngăn chặn thất thoát, nước ta đã bắt đầu áp dụng thể chế giám sát xây dựng trong một số dự án và đưa vào Luật Xây dựng. Đây là một chế độ rất mới và có hiệu quả, cần được triển khai áp dụng rộng rãi.

SƠ ĐỒ THỂ CHẾ GIÁM SÁT XÂY DỰNG



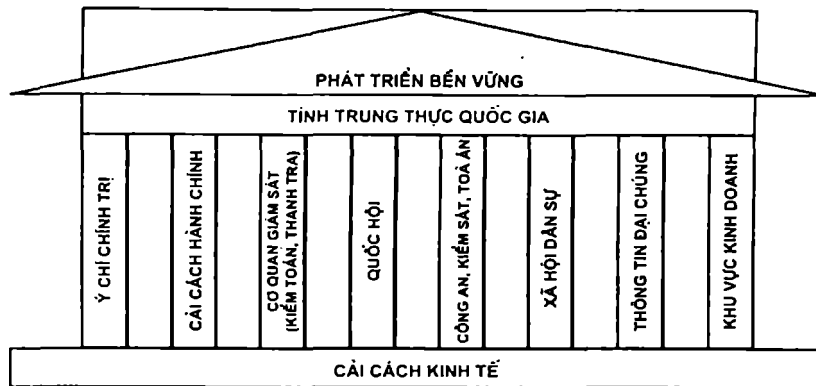
Để chống thất thoát có hiệu quả, chấp pháp nghiêm đang trở thành đòi hỏi bức xúc của xã hội. Chấp pháp nghiêm đối với những người thiếu trách nhiệm, loại bỏ những kẻ kém năng lực và chấp pháp nghiêm đối với kẻ tham nhũng.

Tham nhũng trong xây dựng dù có bị nghi ngờ thì cũng khó bị phát hiện.

Trong trường hợp có triệu chứng nhưng không đủ bằng chứng tham nhũng thì có thể xem xét liệu các cá nhân tham nhũng đó có tuân thủ đầy đủ các thủ tục xây dựng cơ bản, có khuyết điểm gì về quản lý trong quá trình thực hiện dự án, và nếu mức độ trầm trọng thì áp dụng các kỷ luật hành chính, trường hợp cực đoan thì cấp trên có thể công bố đình chỉ dự án để cấp có dự án tiếp tục điều tra các nghi ngờ về tham nhũng và gian lận, kể cả từ các chứng cứ gian lận của bên nhận thầu mà truy tìm ngược lại nguồn gốc tham nhũng của công chức, vì rằng muốn có khoản tiền lớn để hối lộ công chức thì bên nhận thầu nhất định phải gian lận trong thanh toán và quyết toán. **Cơ chế kiểm toán** là công cụ hữu hiệu để giúp phát hiện sự vi phạm các nguyên tắc, thủ tục quản lý và các gian lận trong đầu tư xây dựng.

Việc chấp pháp nghiêm phụ thuộc vào ý chí chính trị muốn kiểm chế tham nhũng, đoạn tuyệt với cung cách chống tham nhũng thiên về các tuyên bố hùng hồn và các đe dọa ít khi được thực hiện. Việc chấp pháp nghiêm còn do áp lực mạnh mẽ của phương tiện thông tin đại chúng và tinh thần làm chủ của các công dân. Tuy vậy, việc chấp pháp nghiêm phụ thuộc rất nhiều vào năng lực (bao gồm tổ chức, biên chế, trình độ nhân viên và kinh phí) và sự phối hợp nhịp nhàng của các cơ quan giám sát và tư pháp, là hai trong số tám trụ cột của hệ thống trung thực quốc gia theo mô hình của Ibrahim Seushi.

TÁM TRỤ CỘT CỦA HỆ THỐNG TRUNG THỰC QUỐC GIA



Việc chấp pháp nghiêm làm cho công chức thấy tham nhũng là những hành vi có nguy cơ bại lộ cao, các doanh nghiệp thấy đưa hối lộ là doanh vụ ít lợi nhuận mà rủi ro lại lớn, từ đó mà có tác dụng răn đe thực tế. Chẳng hạn các doanh nghiệp đã bị xử lý vì tiêu cực, thất thoát xây dựng sẽ được đưa vào "**danh sách đen**" được công bố hàng năm và bị cấm trong một số năm không được dự thầu các dự án có nguồn vốn ngân sách như vừa qua UBND thành phố Hồ Chí Minh đã làm với 3 doanh nghiệp.

Sự thành công của cuộc đấu tranh chống thất thoát trong đầu tư xây dựng phụ thuộc rất nhiều vào năng lực công vụ và môi trường đạo đức của các cơ quan quản lý Nhà nước về đầu tư xây dựng trên các phương diện tài chính ngân sách, hành chính, tiền tệ, kiểm tra giám sát v.v...

Người công chức ngày nay phải đáp ứng được 3 yêu cầu sau đây:

- Có **kiến thức nghiệp vụ** phù hợp với công việc được giao;
- Có **kỹ năng nghiệp vụ** phù hợp với chức trách được giao;
- Có **đạo đức công vụ**.

Tính chuyên nghiệp cao của công chức và sự cảm nhận đúng đắn về trách nhiệm công vụ của họ là những nhân tố giúp thiết lập môi trường đạo đức công vụ lành mạnh trong các cơ quan quản lý đầu tư xây dựng.

Tình trạng lương thấp cũng ảnh hưởng xấu đến tính chuyên nghiệp và sự tận tâm của công chức. Chúng tôi nhận thức được khó khăn của cải cách chế độ tiền lương nhưng cho rằng để vượt qua thách thức về tiền lương thì trước tiên cần tháo gỡ vướng mắc về quan điểm phát triển.

Chính phủ và nhân dân ta đều thống nhất rằng để vượt qua đói nghèo thì phải hết sức tiết kiệm chi tiêu, dành tiền để đầu tư phát triển đất nước. Thế nhưng trên thực tế một tỷ lệ đáng kể vốn đầu tư phát triển từ ngân sách Nhà nước lại bị thất thoát do nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân tham nhũng. Vậy nếu đấu tranh có kết quả để hạn chế tham nhũng thì với chi phí

ít hơn vẫn có thể đạt được kết quả phát triển tương đương.. Nhưng chống tham nhũng thì cũng cần chi phí, trong đó có chi phí để nâng lương công chức. Trong trường hợp chi phí chống tham nhũng dù có ngang bằng với chi phí đầu tư tiết kiệm được thì vẫn đem lại hiệu quả lớn vì môi trường đạo đức công vụ được cải thiện, lòng tin của người dân vào sự trong sạch của bộ máy công vụ được củng cố, tình hình xã hội ổn định hơn.

Vấn đề đặt ra là dù công chức được nâng lương thoả đáng rồi nhưng liệu có giảm được tham nhũng hay không? Hiển nhiên chống tham nhũng là cuộc đấu tranh toàn diện, cải cách chế độ tiền lương công chức cũng chỉ là một trong các giải pháp, nhưng đó lại là giải pháp tạo điều kiện cho việc triển khai đồng bộ các giải pháp khác trong chiến lược chống thất thoát xây dựng.

3. Trách nhiệm của khu vực kinh doanh trong thất thoát đầu tư xây dựng.

Trước tiên phải nhấn mạnh rằng các quyết định sai trái, duy ý chí của những người có quyền lực về chủ trương, về quy mô, về địa điểm v.v... của dự án đầu tư sẽ không trơn tru chót lọt nếu không có sự phụ họa, tô điểm của các chuyên gia tư vấn trong các báo cáo tiền khả thi và khả thi. Một số doanh nghiệp thậm chí còn sẵn sàng ứng vốn để thực hiện những dự án chưa đủ thủ tục hoặc ngoài kế hoạch, miễn là có ý kiến của lãnh đạo cấp trên, đến lúc không có vốn thanh toán thì lại nhờ báo chí kêu cứu là "mắc cạn giữa dòng nước!".

Mặt khác mức độ tham nhũng của công chức và viên chức nhà nước cũng sẽ hạn chế hơn nếu các doanh nghiệp (tư vấn, nhà thầu, cung ứng) không cạnh tranh đút lót để vượt lên trước giành lấy công việc làm ăn.

Ngoài ra, ngay trong bộ máy quản lý doanh nghiệp cũng có tham nhũng, chẳng hạn thầu phụ đút lót cho thầu chính, bên cung ứng vật tư đút lót cho bên mua hàng, nhà thầu mua chuộc giám sát v.v...

Hiển nhiên để có được tiền đút lót thì doanh nghiệp phải gian lận, như khai khống khối lượng, giảm tiêu chuẩn định mức, bớt nhân công v.v... dẫn đến giảm chất lượng công trình và tăng chi phí xây dựng, nhiều khi còn phải hoãn khởi công hoặc kéo dài tiến độ xây dựng. Có khi doanh nghiệp còn sẵn sàng theo gợi ý của bên A khai tăng dự toán hoặc khối lượng thanh toán để trích nộp cho họ, vì rốt cuộc mình chẳng thiệt gì.

Tóm lại muốn chống thất thoát xây dựng thì không chỉ tập trung vào việc trung thực hoá bộ máy công quyền mà còn phải chú trọng trung thực hoá khu vực kinh doanh.

Tình trạng kinh doanh tiêu cực không chỉ làm thiệt hại tài sản quốc gia, làm suy yếu sự ổn định kinh tế vĩ mô, làm suy thoái đạo đức xã hội mà còn gây thiệt hại trực tiếp đến lợi ích của chính khu vực kinh doanh.

Các nhà kinh doanh cần nhận ra rằng hối lộ là doanh vụ có rủi ro lớn mà lợi nhuận không cao, từ bỏ lập luận "dầu sôi trơn" và "đồng tiền đi trước",

nhận thức rõ trách nhiệm của mình trong chống thất thoát đầu tư và xây dựng, tăng cường **giám sát nội bộ** về sự trung thực trong kinh doanh.

Có hai dạng giám sát nội bộ: một là giám sát trong nội bộ thị trường và hai là giám sát trong nội bộ doanh nghiệp.

Giám sát trong nội bộ thị trường bao gồm giám sát của chủ nợ và các bạn hàng, và giám sát của các đối thủ cạnh tranh.

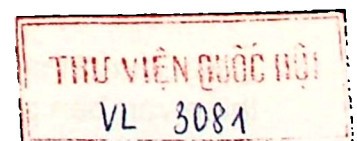
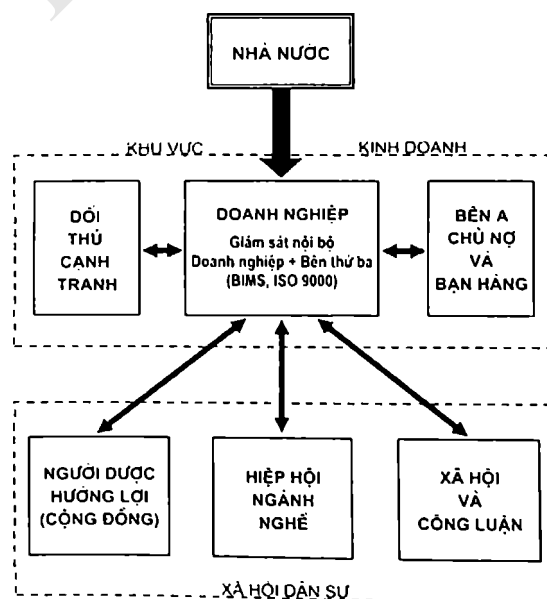
Giám sát trong nội bộ doanh nghiệp là hoạt động giám sát của các chủ thể trong chính doanh nghiệp, là hình thức giám sát rất hiệu quả vì các chủ thể này có khả năng nắm đầy đủ thông tin nhất về doanh nghiệp và thực hiện giám sát trước hết vì lợi ích của mình.

Trong Luật Doanh nghiệp đã quy định nhiều hình thức giám sát nhưng việc áp dụng trong thực tế còn nhiều hạn chế. Để tăng cường giám sát nội bộ doanh nghiệp, Liên đoàn kỹ sư tư vấn quốc tế FIDIC đưa ra khái niệm về Quản lý Trung thực và đề xướng áp dụng **Hệ thống Quản lý Kinh doanh Trung thực** (Business Integrity Management System - BIMS) được nhiều tổ chức tài chính quốc tế ủng hộ. Hệ thống BIMS cũng tương tự như hệ thống Quản lý Chất lượng ISO 9000, và có thể sẽ hội nhập thành một hệ thống quản lý chung.

Trong cuộc đấu tranh chống thất thoát xây dựng, theo FIDIC thì doanh nghiệp tư vấn phải ở vị trí tiên phong. Trong hoạt động tư vấn hiện đại thì sự trung thực cũng như sự bền vững là những mục tiêu then chốt phải đeo đuổi.

Vừa rồi Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam được sự trợ giúp của Quỹ Châu Á đã công bố cuốn kỷ yếu rất có giá trị: "Doanh nghiệp và việc hoàn thiện môi trường pháp lý kinh doanh", trong đó đưa ra **mô hình giám sát pháp lý mới**, biểu thị trên hình.

MÔ HÌNH GIÁM SÁT PHÁP LÝ MỚI



Sự giám sát theo cơ chế mới này sẽ giúp tạo ra khu vực kinh doanh trung thực, là giải pháp có hiệu quả trong cuộc đấu tranh chống thất thoát đầu tư và xây dựng.

4. Xã hội dân sự - thành tố quan trọng trong cuộc đấu tranh chống thất thoát

Nhiều tổ chức xã hội nghề nghiệp nước ta có liên quan đến ngành xây dựng như Hiệp hội Tư vấn xây dựng, Hiệp hội Nhà thầu xây dựng, Hội Cầu đường, Hội Thủy lợi, Hội Cấp thoát nước và Tổng Hội xây dựng Việt Nam cùng các hội thành viên của mình. Các tổ chức đó tập hợp các nhà kinh doanh, các cán bộ khoa học kỹ thuật và kinh tế, các nhà quản lý trong ngành xây dựng, trong số đó có rất nhiều người chính trực am hiểu sâu sắc tình hình của ngành và lo lắng cho tiền đồ phát triển của ngành và của đất nước.

Hiệp hội doanh nghiệp có thể tham gia đấu tranh chống thất thoát bằng nhiều biện pháp, như:

1. Thu thập và công bố thông tin thị trường.

2. Hiệp hội định kỳ hoặc kịp thời bình luận về các hoạt động thị trường, nêu ra những tình hình không minh bạch chẳng hạn kết quả đấu thầu bị xoá bỏ, giá trị hợp đồng vượt trội giá trị trúng thầu, giá trị thanh toán vượt trội giá trị hợp đồng, hoặc tình trạng chậm thanh toán (vì chậm thanh toán nhiều khi không phải do thiếu vốn mà là biểu hiện của tham nhũng). Những bình luận như vậy có tác động như lời "*cảnh báo*" và thu hút sự quan tâm của công luận.

3. Hiệp hội doanh nghiệp có thể được Chính phủ ủy nhiệm việc đánh giá và cấp chứng chỉ về năng lực hoạt động xây dựng cho các doanh nghiệp theo các tiêu chuẩn do Chính phủ quy định.

4. Hiệp hội khuyến khích và hướng dẫn doanh nghiệp áp dụng Hệ thống Quản lý Kinh doanh Trung thực BIMS, khen thưởng biểu dương các doanh nghiệp kinh doanh trung thực.

Các tổ chức xã hội nghề nghiệp khác bên ngoài các hiệp hội, như Tổng Hội Xây dựng Việt Nam và các hội thành viên của mình có thể đóng góp tích cực nhiều mặt vào cuộc đấu tranh đó, như:

1. Tổ chức các hội thảo quốc gia và quốc tế về các chủ đề nóng bỏng của ngành.

2. Phản biện các đồ án quy hoạch và luận chứng của các dự án đầu tư xây dựng lớn.

3. Đề xuất sự cần thiết phải có văn bản pháp quy mới hoặc tham gia hoàn thiện văn bản pháp quy hiện hành.

4. Đánh giá năng lực hoạt động nghề nghiệp, bao gồm kiến thức, kỹ năng và đạo đức nghề nghiệp của kỹ sư, kế toán viên, chuyên viên giá hành nghề xây dựng, thông qua **hệ thống đăng bạ** được Chính phủ ủy nhiệm.

5. Tuyên dương các công trình có chất lượng tốt, khởi công và hoàn thành đúng hạn, các chuyên gia xây dựng giỏi, các nhà quản lý trung thực và có tài.

Tuy các văn kiện của Đảng đã sớm đề cập đến "*Tình hình thất thoát lớn tài sản xã hội chủ nghĩa*" (Văn kiện ĐH VII, trang 38) nhưng chỉ đến những năm gần đây dư luận xã hội mới lên án mạnh mẽ tình hình này nhờ **các phương tiện thông tin đại chúng** đưa ra ánh sáng các vụ tham nhũng, các công trình bị ăn bớt vật tư và có chất lượng xấu, các dự án tốn kém nhưng ít hiệu quả v.v... Báo chí cũng đã chặn được tình trạng "*chim xuống*" của một số vụ việc tiêu cực, bước đầu làm thất bại chiến thuật "*makeno*" (mặc kệ nó) của các quan chức tham nhũng. Báo chí làm tăng nguy cơ bị vạch trần của các hành vi tham nhũng, của các dự án duy ý chí kém hiệu quả, của các hoạt động kinh doanh gian dối. Báo chí giúp xây dựng sự đồng tâm nhất trí từ Quốc hội đến Chính phủ và lan tỏa ra các tầng lớp xã hội để chống lại thất thoát xây dựng, thúc đẩy cải cách thể chế trợ giúp thị trường, nghiêm trị những kẻ bất chính, giảm mức độ dung thứ của nhân dân đối với tệ tham nhũng và hành vi thiếu trách nhiệm trong bộ máy công quyền, làm cho những kẻ giàu có bất minh trở thành nhân vật bị khinh bỉ chứ không phải là tấm gương để noi theo, khuyến khích công dân và những bên bị thiệt hại chủ động tố giác và cung cấp bằng chứng về những tiêu cực và lãng phí trong xây dựng bất cứ khi nào chúng xảy ra.

Sự hợp tác giữa phương tiện thông tin đại chúng và các tổ chức xã hội nghề nghiệp chắc chắn sẽ đem lại nhiều lợi ích cho cả đôi bên.

Phương tiện thông tin đại chúng nước ta cũng có thể học tập kinh nghiệm nhiều nước thành lập **hội đồng báo chí** để tự giám sát và tạo ra **bộ quy tắc ứng xử nghề nghiệp**.

Sự tham gia và giám sát của cộng đồng dân cư và các đoàn thể nhân dân có ý nghĩa rất mới và rất quan trọng.

Ngày nay các Chính phủ, các nhà tài trợ rất coi trọng sự tham gia của cộng đồng dân cư vào quá trình đầu tư và xây dựng để dự án sát hợp hơn với lợi ích của cộng đồng cả về mặt vật chất và tinh thần (phong tục, tập quán, văn hoá), đảm bảo được sự minh bạch, có được sự giám sát tại chỗ và thường xuyên trong quá trình thực hiện dự án, khi công trình hoàn thành đưa vào sử dụng thì được cộng đồng tham gia gìn giữ, bảo vệ.

Nước ta vốn có cộng đồng làng xã rất mạnh với truyền thống tự quản và tự bảo vệ đã phát huy tác dụng trong suốt quá trình dựng nước và giữ nước. Ngày nay cộng đồng làng xã vẫn có vai trò lớn trong phát triển kinh tế xã hội.

Đảng ta đã đưa ra khẩu hiệu nổi tiếng "*dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra*", Chính phủ đã ban hành Quy chế dân chủ ở cơ sở chính là nhằm huy động "*sự tham gia*" (Participation) của cộng đồng.

Thế nhưng đáng buồn là trên thực tế sự tham gia của cộng đồng dân cư đã không được coi trọng: hoặc làm chiếu lệ, hoặc bị bỏ qua, dù rằng các hậu quả tai hại là rất rõ ràng: giải phóng mặt bằng thì dằng dai và khiếu kiện liên miên, chợ xây xong không có người họp, cảng cá không có thuyền đậu, hệ thống cấp nước chỉ tập trung vào nhà máy mà không lo hệ thống đường ống phân phối, cầu đường vừa xây xong đã hư hỏng v.v...

Đối với một dự án, sự tham gia của cộng đồng không chỉ là cần thiết khi mới hình thành chủ trương đầu tư và chuẩn bị đầu tư mà cả trong quá trình xây dựng và khi công trình được nghiệm thu đưa vào sử dụng.

Khi lập quy hoạch các loại, nếu là quy hoạch lớn thì phải đưa ra công chúng các điều then chốt nhất, nếu là quy hoạch khu vực dân cư thì dân sống trong đó phải được biết và phát biểu ý kiến, nguyện vọng.

Sự tham gia của cộng đồng có nhiều hình thức: thông qua điều tra xã hội học, tổ chức hội họp với đại diện cộng đồng, hộp thư lấy ý kiến v.v... thông qua đó dự án quy hoạch hoặc dự án đầu tư nhiều khi nhận được những thông tin có giá trị mà không thể có được từ các nguồn khác.

Sự tham gia của cộng đồng, chứ không chỉ là sự tham dự, cần được quy định bằng các văn bản pháp quy về đầu tư và xây dựng và phải được kiểm tra, không cho phép làm tùy tiện, tùy thích. Các đại biểu dân cử phải nói lên được tiếng nói của cử tri và phải tường trình trước cử tri về những vấn đề có liên quan trực tiếp đến họ, mà muốn như vậy thì đại biểu dân cử có quyền tiếp cận với các thông tin về quy hoạch và dự án.

Các đoàn thể nhân dân trong Mặt trận Tổ quốc đóng vai trò rất quan trọng trong việc tổ chức sự tham gia của cộng đồng, tuy vậy dự án vẫn phải tạo điều kiện cho từng cá nhân hoặc hộ gia đình nói lên những điều bức xúc của riêng họ.

Tóm lại tổ chức để có được sự tham gia của cộng đồng là một phần của công nghệ quản lý dự án mà các cán bộ dự án cần được huấn luyện. Các dự án lớn cần có chuyên gia xã hội học. Các chuyên gia loại này đã được đào tạo ở nước ta nhưng chỉ mới được các dự án ODA sử dụng!

III. Đề xuất chương trình hành động

Một chương trình hành động chống thất thoát muốn thành công thì phải có 3 yếu tố cơ bản:

- a. Phải xuất phát và được hậu thuẫn bởi ý chí chính trị mạnh mẽ;
- b. Cách tiếp cận phải toàn diện nhưng trong từng giai đoạn phải tập trung cho những ưu tiên;
- c. Lựa chọn các biện pháp có hiệu quả nhất, không làm tràn lan, áp dụng quy tắc "20/80".

Chương trình hành động nên gồm 2 giai đoạn:

1. Giai đoạn khởi động trong 2 năm 2004-2005, có mục tiêu là chuẩn bị tiền đề vững chắc để triển khai cuộc đấu tranh một cách toàn diện, tuần tự, có trọng điểm.

Các hoạt động chủ yếu trong giai đoạn này tập trung vào việc đo lường thất thoát và tìm hiểu căn nguyên gây ra nó, hoàn thiện thể chế thị trường xây dựng, đào tạo nguồn nhân lực, thực hiện hệ thống giám sát pháp lý mới, tăng cường chấp pháp và tuyên truyền rộng rãi trong toàn xã hội để đạt tới thống nhất nhận thức và đồng thuận cao. Tuy gọi là giai đoạn khởi động nhưng việc kiểm tra, thanh tra, xử lý phải làm kiên quyết để tạo tiền đề cho giai đoạn sau.

2. Giai đoạn triển khai từ 2006 đến 2010 có mục tiêu giảm được một nửa tỷ lệ thất thoát xây dựng hoặc nhiều hơn nữa. Các hoạt động chủ yếu trong giai đoạn này nhằm triển khai mạnh mẽ các công việc đã bắt đầu trong giai đoạn khởi động, tăng cường năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp trên thị trường trong nước và quốc tế (thông qua xuất khẩu xây dựng), cải cách triệt để chế độ tiền lương, hoàn thiện cơ chế đầu tư bằng vốn ngân sách và đưa toàn bộ thông tin thị trường lên mạng.

Tóm lại, thất thoát trong đầu tư xây dựng ở nước ta đang là thách thức nghiêm trọng đối với sự nghiệp phát triển đất nước. Chúng tôi tin tưởng rằng dưới sự lãnh đạo của Đảng, sự chỉ đạo của Chính phủ, các lực lượng trung thực đoàn kết lại, bền bỉ và kiên quyết đấu tranh thì nhất định sẽ kiềm chế và đẩy lùi được tệ nạn này.

BÁO CÁO CHÍNH:

CHÔNG THẤT THOÁT TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG - NHÌN TỪ NHIỀU PHÍA

Phần một

TÌNH HÌNH THẤT THOÁT TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG

I. VẤN ĐỀ ĐANG ĐƯỢC QUAN TÂM

1.1. *Thất thoát trong đầu tư xây dựng là bao nhiêu ?*

Thời gian qua, nhiều vụ việc liên quan đến lãng phí, tiêu cực, tham nhũng trong đầu tư xây dựng đã được đăng tải trên các phương tiện thông tin báo chí, truyền hình TW và địa phương. Mức độ chính xác của những tin tức đó có thể chưa đầy đủ, toàn diện, nhưng đã là những địa chỉ cụ thể diễn ra tình trạng thất thoát trong đầu tư xây dựng, làm cho nhiều người quan tâm theo dõi với những băn khoăn suy nghĩ khác nhau: Trong đầu tư xây dựng thất thoát là bao nhiêu, có phải đến 20-30% giá trị đầu tư bị thất thoát như dư luận lâu nay, hay chỉ có 13,6% như Thanh tra Nhà nước chủ trì thanh tra 17 công trình trong năm 2002 đã kết luận, hoặc chỉ có 2,8% thất thoát như Thanh tra của các tỉnh thành phố, các bộ ngành và 8 Tổng công ty 91 đã tự thanh tra kiểm tra. Những công trình, dự án được thanh tra kiểm tra đều phát hiện lãng phí thất thoát hàng ngàn tỷ đồng. Còn trên 80% dự án khác chưa thanh tra kiểm tra thì có hay không có thất thoát?

1.2. *Sự quan tâm theo thời gian*

Không chỉ dư luận xã hội quan tâm đến vấn đề nâng cao hiệu quả đầu tư, chống thất thoát, lãng phí tiêu cực trong đầu tư xây dựng hiện nay, mà sự quan tâm này đã là ý chí chính trị của Đảng và Nhà nước trong nhiều năm qua.

Năm 1996, Đại hội 8 của Đảng đã chỉ rõ: "*Đầu tư của ngân sách Nhà nước còn dàn trải, bị lãng phí, thất thoát, hiệu quả thấp*", "*Tài sản quốc gia, tài chính công và tài chính DNNN chưa được quản lý chặt chẽ, còn sơ hở để xảy ra nhiều thất thoát lãng phí*" (Tr.164-165 VKĐH8), "*Nạn tham nhũng, buôn lậu, lãng phí của công chưa ngăn chặn được. Tiêu cực trong bộ máy Nhà nước, Đảng, đoàn thể, trong DNNN, nhất là trên các lĩnh vực nhà đất, xây dựng cơ bản... nghiêm trọng và kéo dài*" (Tr.64 – VKĐ8).

Năm 2001, Đại hội 9 của Đảng một lần nữa khẳng định "*Cơ cấu đầu tư chưa hợp lý, đầu tư còn phân tán, lãng phí và thất thoát nhiều*" (Tr.73 – VKĐH9), "*Tình trạng mất dân chủ, tệ quan liêu, cửa quyền, tham nhũng, sách nhiễu dân, lãng phí còn nặng, đang là lực cản của sự phát triển và gây bất bình trong nhân dân*" (Tr.156 - VKĐH9), "*Nạn tham nhũng kéo dài trong*

bộ máy của hệ thống chính trị và trong nhiều tổ chức kinh tế là nguy cơ lớn đe dọa sự sống còn của chế độ ta. Tình trạng lãng phí quan liêu còn phổ biến (Tr.76 – VKĐH9).

Còn trong năm 2003, tại kỳ họp thứ 3 Quốc Hội khóa 11, vấn đề nâng cao hiệu quả đầu tư chống thất thoát, lãng phí, tiêu cực trong đầu tư xây dựng là một nội dung mà các đại biểu Quốc Hội đã thảo luận và chất vấn các thành viên Chính phủ có liên quan với thái độ thẳng thắn và bức xúc. Trong báo cáo giải trình, Chính phủ cũng đã thừa nhận "*Tuy có nhiều cố gắng chỉ đạo, nhưng đây vẫn là một khâu yếu kém trong quản lý Nhà nước của Chính phủ và chính quyền các cấp. Đây cũng là điều quan tâm bức xúc của nhân dân và các vị đại biểu Quốc Hội. Chính phủ xin nghiêm túc nhận trách nhiệm về sự yếu kém này*"(Báo Nhân dân ngày 17/5/2003).

1.3. Thất thoát trong đầu tư xây dựng là nghiêm trọng

Sự quan tâm đến vấn đề nâng cao hiệu quả đầu tư, chống thất thoát, lãng phí, tiêu cực trong đầu tư là có cơ sở. Mặc dù sự đánh giá còn có mức độ khác nhau, nhưng đều có chung nhìn nhận sự thất thoát, lãng phí, tiêu cực trong đầu tư xây dựng là có thật và nghiêm trọng. Sự thật và nghiêm trọng ở chỗ là "*Qua kiểm tra, thanh tra đã phát hiện hàng trăm vụ tham nhũng, năm 2002 đã xử lý kỷ luật 248 cán bộ vi phạm và truy cứu trách nhiệm hình sự hàng chục vụ ... Tình trạng thất thoát trong đầu tư xây dựng xảy ra ở tất cả các khâu, từ quy hoạch, thiết kế, đấu thầu, thi công, thanh toán ...*" (Báo Nhân dân ngày 17/5/2003 – Giải trình của Bộ trưởng Bộ Kế hoạch - Đầu tư tại kỳ họp 3 Quốc Hội khoá 11).

Vì thế, sự quan tâm hiện nay là làm thế nào để chống lãng phí, thất thoát tham nhũng, nâng cao hiệu quả đầu tư xây dựng.

1.4. Thế nào là thất thoát trong đầu tư xây dựng

Trong các văn kiện chính thức thường nói đến lãng phí, tiêu cực, tham nhũng, thất thoát trong đầu tư xây dựng (hay là trong xây dựng cơ bản). Những từ "*lãng phí, tiêu cực, tham nhũng*" đề cập đến nguyên nhân, còn từ "*thất thoát*" nêu lên hậu quả do các nguyên nhân trên gây ra.

Thất thoát trong đầu tư xây dựng xảy ra trong toàn bộ quá trình đầu tư xây dựng bằng bất kỳ nguồn vốn nào, nhưng *thất thoát từ nguồn vốn Nhà nước* (từ ngân sách hoặc có nguồn gốc ngân sách) mới là vấn đề mà xã hội đang quan tâm do mức độ nghiêm trọng của nó và vì nó gây thiệt hại lớn cho sự nghiệp phát triển quốc gia.

Thất thoát trong đầu tư xây dựng (có khi gọi tắt là thất thoát xây dựng) đề cập trong báo cáo này được định nghĩa là *những mất mát, thiệt hại không đáng có về vốn đầu tư xây dựng của Nhà nước* trong suốt quá trình từ quyết định chủ trương đầu tư cho đến khi công trình hoàn thành xây dựng và đưa vào sử dụng. Đây là phần vốn tuy đưa vào công trình nhưng bị lãng phí hoặc là phần vốn bị biến mất trong quá trình đó.

Vi nước ta chuyển sang kinh tế thị trường nên thất thoát không chỉ do các nguyên nhân *lãng phí, tiêu cực và tham nhũng* gây ra, mà còn do ảnh hưởng của sự phát triển theo chu kỳ (các giai đoạn khủng hoảng và tiêu điều) của kinh tế nước ta và của thị trường quốc tế. Tuy vậy, báo cáo này không đề cập đến nguyên nhân phức tạp đó. Báo cáo cũng không đưa vào nội dung thất thoát những mất mát thiệt hại bất khả kháng do thiên tai, dịch họa gây ra hoặc do ảnh hưởng xấu của những xáo trộn không lường trước được của các nền kinh tế khác có liên quan với nước ta (như khủng hoảng tài chính Châu Á 1997).

Thất thoát trong đầu tư xây dựng được đo lường bằng giá trị thất thoát và mức độ thất thoát. **Giá trị thất thoát** được hiểu là hiệu số giữa tổng vốn đầu tư thực hiện với giá trị thực của công trình, giá trị thực là phần chi phí thực tế để xây dựng công trình đạt được mục đích đầu tư. **Mức độ thất thoát** là tỷ lệ phần trăm giữa giá trị thất thoát và giá trị thực.

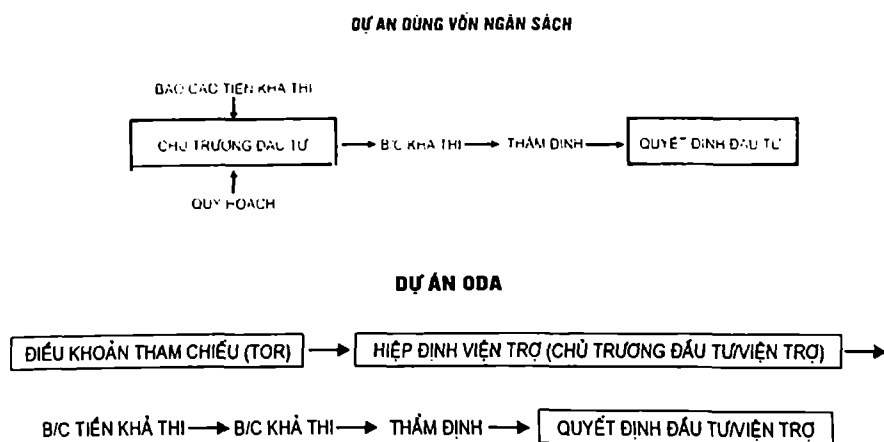
Tuy định nghĩa thất thoát là rất quan trọng vì định nghĩa khác nhau sẽ dẫn đến những đánh giá thất thoát khác nhau, nhưng báo cáo này không đi sâu xem xét chủ đề đó mà xin dành cho đề tài nghiên cứu sau này của các chuyên gia kinh tế.

Hiện tại, vì chưa đo lường có hệ thống về mức độ thất thoát trong toàn bộ quá trình đầu tư xây dựng nên khó có thể đưa ra những đánh giá đủ độ tin cậy. Vì vậy mong Chính phủ sớm tổ chức làm việc này theo một phương pháp luận khoa học thống nhất, không những để trước mắt lượng định được cụ thể mức độ nghiêm trọng của thất thoát mà sau này còn có cơ sở để đối chiếu đánh giá xem các biện pháp chống thất thoát được đưa ra áp dụng đem lại tiến bộ cụ thể như thế nào.

II. NHẬN DẠNG THẤT THOÁT TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG

2.1. Thất thoát trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư

Trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư (WB gọi là tiền dự án), có hai quyết định quan trọng: quyết định chủ trương đầu tư và quyết định đầu tư (Hình.1).



Hình 1. Sơ đồ giai đoạn chuẩn bị đầu tư

Sai lầm trong chủ trương đầu tư bắt nguồn từ quy hoạch sai hay không có quy hoạch, từ báo cáo nghiên cứu tiền khả thi hay bản TOR không được chính xác, biên soạn qua loa chiếu lệ. Báo cáo tiền khả thi do tư vấn trong nước biên soạn thường bỏ qua điều tra xã hội học và môi trường đối với công trình hạ tầng, hoặc điều tra qua loa thị trường tiêu thụ và thị trường các yếu tố sản xuất đối với công trình sản xuất kinh doanh. Bản TOR do tư vấn nước ngoài biên soạn thì có khi xa rời thực tế Việt Nam, nhất là thực tế giá cả thị trường xây dựng.

Sai lầm trong quyết định đầu tư, ngoài việc bắt nguồn từ sai lầm trong chủ trương đầu tư, còn là do các sai lầm trong khâu biên soạn và thẩm định báo cáo khả thi, dẫn đến lựa chọn địa điểm công trình sai lầm, xác định quy mô đầu tư quá lớn, nội dung đầu tư không đồng bộ, lựa chọn công nghệ sản xuất không phù hợp hoặc quá lạc hậu, kiến nghị hình thức quản lý thực hiện dự án và xác định chủ đầu tư không thích hợp, ít quan tâm đến thực tế sử dụng và vận hành công trình sau này. Một sai lầm nữa cũng cần chú ý là sự trao đổi không ngang giá khi thực hiện chủ trương "đổi đất lấy hạ tầng" (phóng đại giá hạ tầng, định giá thấp đất đai).

Trách nhiệm về các sai sót trong khâu chuẩn bị đầu tư hiển nhiên thuộc về chủ đầu tư và chủ quản đầu tư, thuộc về tư vấn xây dựng và cả cơ quan kế hoạch và đầu tư nữa. Các sai sót đó thường gây lãng phí lớn, tạo ra phần chủ yếu của thất thoát trong đầu tư xây dựng mà có chuyên gia đánh giá ở mức 70% !

Các ví dụ thì có nhiều như nhà máy đường không có mía, chợ không có người đến họp, cảng cá không có tàu đến đậu, cảng "nước sâu" khắp nơi, kênh mương bỏ không vì không có tiền điện cho chạy máy bơm, hệ thống cấp nước chỉ phát triển nhà máy mà thiếu mạng đường ống dẫn đến các hộ tiêu thụ v.v...

Các sai lầm và thiếu sót trong quyết định đầu tư dẫn đến hậu quả là:

1. Công trình xây dựng xong đưa vào sử dụng không đạt hiệu kinh tế - xã hội mong muốn, thậm chí hoàn toàn không có hiệu quả.
2. Công trình xây dựng tuy đạt được hiệu quả mong muốn nhưng với chi phí vượt quá xa mức cần thiết.

2.2. Thất thoát trong bố trí kế hoạch và cấp vốn đầu tư

Từ giai đoạn chuẩn bị đầu tư chuyển sang giai đoạn thực hiện đầu tư phải thông qua khâu bố trí kế hoạch và cấp vốn đầu tư. Thất thoát do các sai sót trong khâu này bao gồm:

1. *Vi phạm thủ tục đầu tư* nhưng vẫn được bố trí kế hoạch: chẳng hạn năm 2002 có 598 dự án thuộc khối Trung ương được ghi vào kế hoạch nhưng vẫn chưa đủ thủ tục đầu tư;

2. *Bố trí vốn đầu tư phân tán*. Các dự án nhóm B, nhóm C ngày càng nhiều. Chẳng hạn năm 2003 cả nước có 10.600 dự án thuộc vốn ngân sách,

trong đó chỉ có 89 dự án nhóm A. Hậu quả là vốn cấp rải mảnh mảnh khiến nhiều dự án phải kéo dài tiến độ qua nhiều năm;

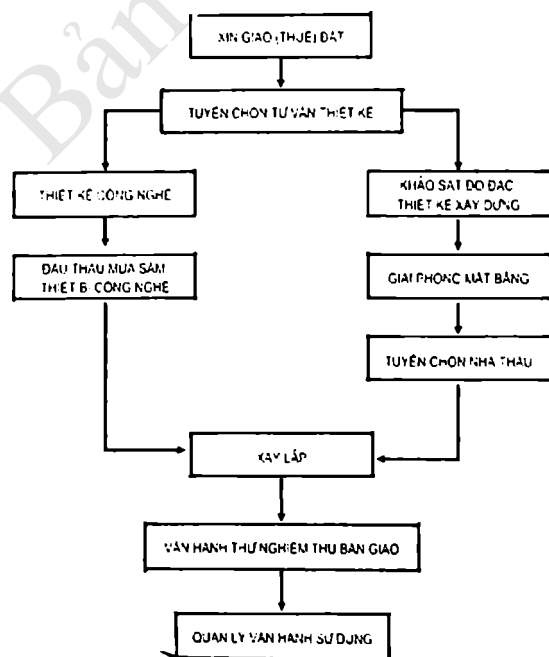
3. *Thiếu vốn đối ứng nên khó giải ngân các dự án ODA.* Vốn đối ứng chiếm tỷ lệ không lớn trong 1 dự án, nhưng tổng vốn đối ứng cho tất cả các dự án ODA lại là khoản tiền quá lớn so với ngân sách nước ta! Vốn đối ứng thường được dùng cho đền bù giải phóng mặt bằng và tái định cư mà nhu cầu thực tế lại hay vượt quá mức dự kiến. (Hà Nội năm 2003 các dự án ODA có kế hoạch vốn 1168,6 tỷ trong đó vốn tài trợ là 698 tỷ, vốn đối ứng là 470 tỷ. Qua 6 tháng, vốn ODA đã được cấp 30% trong khi vốn đối ứng mới cấp 7,43%).

4. *Nợ xây dựng cơ bản đang rất gay gắt*

Trong đầu tư xây dựng, việc vay tạm hay ứng trước vốn đôi khi cũng cần thiết như để giải phóng mặt bằng kịp thời hay đầu tư hạ tầng rồi đấu giá quyền sử dụng đất... Thế nhưng nếu lạm dụng việc này, cứ chủ trương phát sinh nợ để rồi cấp trên phải trợ giúp giải quyết, thì đó là ỷ lại, là bao cấp, vừa gây mất cân đối ngân sách, vừa tạo ra bất công giữa các ngành, các địa phương làm liêu với các nơi tuân thủ pháp luật.

Trong 2 năm 2001-2002, nợ XDCB trên cả nước gần 11.000 tỷ đồng, trong đó khối Trung ương là 3.700 tỷ (Bộ Giao thông: 1500 tỷ, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn: 1400 tỷ). Trong số các tỉnh mắc nợ lớn có Sơn La: 536 tỷ, Quảng Nam: 447 tỷ, Thanh Hoá: 430 tỷ...

Tình trạng này dẫn đến tình trạng chiếm dụng vốn của nhau: A nợ B, B nợ ngân hàng và các bên cung ứng, gây bất ổn cho kinh doanh của doanh nghiệp và thị trường xây dựng.



H.2: SƠ ĐỒ GIAI ĐOẠN THỰC HIỆN ĐẦU TƯ

2.3. Thất thoát trong giai đoạn thực hiện đầu tư

Thông qua sơ đồ trong H.2, có thể nhận thấy thất thoát trong giai đoạn thực hiện đầu tư là do sai lầm và thiếu sót trong tuyển chọn công nghệ, trong khảo sát thiết kế, trong chất lượng xây lắp, trong đền bù giải phóng mặt bằng và trong thanh toán quyết toán chi phí xây dựng, làm cho công trình có chất lượng kém, khởi công chậm, tiến độ kéo dài, giá thành đắt, vận hành và sử dụng kém hiệu quả.

Các sai lầm và thiếu sót đó bắt nguồn từ:

1. Năng lực yếu kém của ban quản lý dự án, của tư vấn thiết kế và của nhà thầu;
2. Tham nhũng, tiêu cực trong khâu đấu thầu tuyển chọn tư vấn, nhà thầu, nhà cung ứng;
3. Gian lận của nhà thầu và nhà cung ứng; thông đồng giữa nhà thầu, tư vấn với bên quản lý dự án;
4. Gian lận và tham nhũng của ban quản lý dự án và chính quyền địa phương trong đền bù, giải phóng mặt bằng;
5. Chủ đầu tư không chấp hành đúng thủ tục, trình tự xây dựng.

Theo ước tính của một số chuyên gia, thất thoát trong khâu thực hiện đầu tư chiếm khoảng 20-30% tổng thất thoát trong đầu tư xây dựng.

III. Thất thoát trong đầu tư xây dựng là nguy cơ lớn cho sự phát triển

3.1. Thất thoát làm tăng chi phí phát triển

Hiện nay nền kinh tế nước ta có tốc độ tăng trưởng ngoạn mục và ổn định trong nhiều năm. Thế nhưng chúng ta ít khi tự hỏi để đạt được kết quả như vậy thì phải chi phí hết bao nhiêu và chi phí như vậy là vừa đủ hay quá tốn kém?

Trong kinh tế vĩ mô người ta thường dùng chỉ số ICOR (Incremental Capital-Output Ratio) gọi là tỷ số gia tăng vốn - đầu ra, để đo lường tỷ lệ giữa lượng vốn đầu tư phát triển bỏ ra với lượng GDP gia tăng, chẳng hạn nếu chỉ số đó là 4 thì có nghĩa là để tăng được 1 đồng GDP thì phải bỏ ra 4 đồng đầu tư phát triển. Nếu chi phí đó quá cao, tức là đem lại hiệu quả thấp, chỉ số ICOR lớn, thì cho dù tốc độ tăng trưởng nhanh, trong nền kinh tế vẫn dần dần tích lũy các tiền đề của nguy cơ khủng hoảng. Đó là kết luận của các chuyên gia kinh tế khi phân tích quá trình khủng hoảng kinh tế - tài chính một số nước Châu Á giai đoạn 1997-1999 (Bảng 1)

Bảng 1: So sánh hiệu quả đầu tư một số nước Châu Á và Mỹ (1)

Quốc gia	Thái Lan	Hàn Quốc	Indonesia	Malaysia	Singapore	Mỹ
Tăng trưởng GDP (%) (bình quân 1991-1996)	7,72	7,42	7,2	8,75	11,26	5,32
Tỷ trọng đầu tư cố định trên GDP (%)	40	39,1	33,1	37,4	34,8	17,55
Chỉ số ICOR (bình quân 1991-1996)	5,22	5,22	4,65	4,56	3,78	3,51

Như đã thấy, tăng trưởng GDP của các nước Thái Lan, Hàn Quốc, Indonesia, Malaysia đều rất khả quan, không có gì báo hiệu sắp xảy ra cuộc khủng hoảng đột ngột vào năm 1997, rung chuyển cả nền kinh tế Châu Á. Vấn đề là ở *chất lượng của tăng trưởng* có tốt không, thể hiện qua chỉ số ICOR. Chỉ số này của Thái Lan và Hàn Quốc là lớn nhất nên hai quốc gia này bị khủng hoảng trầm trọng nhất.

Để phát triển đất nước, trong giai đoạn 1996-2000 nước ta đã phải huy động tổng nguồn vốn đầu tư xã hội tương đương 40 tỷ USD và trong 5 năm tới (2001-2005) ước tính phải tăng gấp rưỡi, lên đến khoảng 60 tỷ USD, tỷ trọng đầu tư cố định trên GDP khoảng 31-32%, bảo đảm tốc độ tăng trưởng kinh tế 7,5%/năm. Đây là chi phí cho sự tăng trưởng.

Hiệu quả đầu tư phát triển của nước ta được trình bày trong Bảng 2, qua đó có thể thấy chỉ số ICOR của nước ta có xu hướng tăng lên so với giai đoạn 1996-2000. Đây là điều cần được chúng ta quan tâm.

Bảng 2: Hiệu quả đầu tư phát triển của nước ta.

	Bình quân	2002	2003 (dự kiến)
Tăng trưởng GDP (%)	6,9	7	7,5
Đầu tư cố định/GDP (%)	28,2	34	35
Chỉ số ICOR	4,1	4,86	4,67

3.2. Thất thoát làm tăng gánh nặng nợ nần quốc gia

Vốn đầu tư phát triển hạ tầng kinh tế và xã hội của nước ta chủ yếu dựa vào nguồn vốn vay ưu đãi ODA. Trong 5 năm 2001-2005 dự kiến khả năng thực hiện nguồn vốn ODA khoảng 10-11 tỷ USD, ngoài ra còn có khả năng thu hút vốn đầu tư nước ngoài khác khoảng 1-2 tỷ USD thông qua phát hành trái phiếu, cổ phiếu ra nước ngoài, mở thị trường chứng khoán và tìm thêm các nguồn vay khác để đầu tư trung và dài hạn.

Việc vay và huy động vốn từ bên ngoài là cực kỳ cần thiết, vấn đề là phải sử dụng có hiệu quả cao và có thể trả nợ. Nhiều nguồn vốn ODA khá hào hiệp nhưng cũng có một số nguồn vốn ODA đưa tay này nhưng thu lại một

phần từ tay khác (như buộc sử dụng tư vấn, nhà thầu, nhà cung ứng của nước tài trợ không qua cạnh tranh) như một số nước Châu Phi đã tổng kết.

Hiện nay chúng ta chưa tổng kết việc sử dụng vốn ODA trong những năm qua nhưng chắc chắn là có tình trạng thất thoát nghiêm trọng. Chính vì thế mà WB đã phải đưa ra một cuốn cẩm nang với tên gọi "Việt Nam đấu tranh với tham nhũng" để hướng dẫn nhân viên của họ chống tham nhũng trong quá trình thực hiện các dự án do WB tài trợ.

Trong dư luận xã hội đã bắt đầu có những lo lắng về tính hiệu quả của các khoản nợ nần quốc gia mà thất thoát trong đầu tư xây dựng làm cho nặng nề thêm. Chẳng hạn khoảng nửa tỷ USD vốn ODA đã được dùng để phát triển cấp thoát nước đô thị trong những năm qua nay đã đến kỳ bắt đầu trả nợ nhưng nhiều công ty cấp nước, nhiều chính quyền địa phương chưa sẵn sàng để làm việc đó và tin chắc ngân sách Nhà nước sẽ gánh vác thay!

3.3. Thất thoát làm giảm uy tín quốc gia

Trong sự nghiệp đổi mới, nước ta đạt được nhiều thành tích nổi bật về phát triển kinh tế, thu hút được nhiều nguồn vốn FDI và được tiếp nhận nguồn vốn ODA to lớn. Thế nhưng những năm gần đây tình trạng thất thoát ngày thêm nghiêm trọng trong đầu tư xây dựng đang gây ảnh hưởng xấu đến uy tín quốc gia, làm giảm tính hấp dẫn đối với đầu tư nước ngoài và gây nghi ngại cho các nhà tài trợ quốc tế. Vì vậy chúng ta phải nhanh chóng cải thiện tình hình, tạo được tín nhiệm quốc tế nhiều hơn nữa, trở thành đối tác đáng tin cậy trong nền kinh tế khu vực và trên thế giới, hoàn thành chiến lược phát triển mười năm 2001-2010 đưa nước ta vượt qua ngưỡng thu nhập thấp.

IV. NGUYÊN NHÂN THẤT THOÁT TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG

4.1. Thất thoát trong đầu tư xây dựng xảy ra trong bối cảnh nào?

Nước ta từ nước kém phát triển đang phấn đấu thoát ra khỏi tình trạng nghèo nàn lạc hậu để trở thành một nước công nghiệp hiện đại thông qua đường lối đổi mới toàn diện, trước hết là đổi mới kinh tế.

Nền kinh tế nước ta đang ở vào **giai đoạn chuyển đổi** sâu sắc từ mô hình kiểu cũ sang mô hình thị trường định hướng XHCN. Thất thoát xây dựng ở nước ta bắt nguồn trước hết từ *những yếu kém của hệ thống thể chế kinh tế* đang hình thành trong giai đoạn chuyển đổi này. Các yếu kém đó thể hiện qua các bất cập và mâu thuẫn về luật lệ, cơ chế thực thi và hệ thống các tổ chức như:

- Bất cập giữa thể chế quản lý nhà nước với các thể chế của thị trường và xã hội. Chính phủ chưa có kinh nghiệm trong công việc điều tiết và giám sát thị trường trong khi các lực lượng thị trường và xã hội lại chưa kịp trưởng thành để tự giám sát và tự quản;

- Thể chế tổ chức và quản lý doanh nghiệp chưa theo kịp các cải cách về luật lệ và chính sách kinh tế, năng lực của các doanh nghiệp có rất nhiều yếu kém, nhất là về quản lý, kế toán và kiểm toán nên không theo kịp thể chế tài chính được tự do hoá;

- Bất cập giữa ban hành luật pháp và chấp hành luật pháp. Nói cách khác đó là tình trạng tùy tiện trong chấp hành luật pháp, buông lỏng quản lý việc thi hành các pháp luật đã ban hành, năng lực yếu kém của các cơ quan chấp pháp làm cho luật pháp ít được tôn trọng, thể chế phi chính thức vẫn rất mạnh mẽ, nhiều khi vượt mặt thể chế chính thức;

- Bất cập giữa cải cách và sự tri trệ của tư duy, thiếu sự phân biệt rõ ràng giữa các lợi ích công và tư, nhất là trong khu vực kinh tế nhà nước, cộng thêm sự trỗi dậy của chủ nghĩa cá nhân làm xuất hiện xu hướng sử dụng các nguồn lực công để mưu lợi riêng trong lúc tiền lương công chức lại quá thấp.

4.2. Nguyên nhân về thể chế kinh tế

Như đã trình bày ở đoạn trên, sự yếu kém về thể chế kinh tế là nguyên nhân chính của các rối loạn, bất cập của nền kinh tế nói chung.

Đối với kinh tế xây dựng, đó là sự yếu kém của hai thể chế then chốt trong hệ thống thể chế:

1. Thể chế thị trường xây dựng;
2. Thể chế quản lý vốn đầu tư xây dựng của nhà nước.

Thị trường xây dựng hình thành khá nhanh, nhất là thông qua các dự án FDI và ODA, nhưng thể chế và cơ chế vận hành của nó thì các chuyên gia kinh tế, pháp lý và các nhà quản lý nước ta còn rất ngỡ ngàng, dần dần mỗi người biết thêm một ít theo kiểu "thầy bói xem voi" mà lắm khi lại xem phải con voi trưởng thành (của các nước đã phát triển). Cho nên không có gì lạ khi cứ vài năm lại thay đổi văn bản pháp quy theo kiểu dễ dãi "sai đâu sửa đấy" mà thiếu sự tiếp cận hệ thống, còn tổ chức doanh nghiệp nhà nước vẫn đang cải cách nên không ổn định, doanh nghiệp tư nhân thì ít nhiều bị phân biệt đối xử...

Thể chế quản lý vốn đầu tư xây dựng của nhà nước vẫn còn chịu ảnh hưởng nặng của tư duy bao cấp, của lối kế hoạch hoá tập trung. Thể chế này lại có quan hệ chặt chẽ với thể chế hành chính quốc gia, trong khi thể chế đó lại đang chờ kết quả triển khai cải cách hành chính.

4.3. Nguyên nhân về nguồn lực con người

Các yếu kém về nguồn lực con người là nguyên nhân trực tiếp của các thất thoát trong đầu tư xây dựng. Các yếu kém đó bao gồm:

1. *Năng lực yếu kém* của công chức quản lý đầu tư xây dựng, quản lý tài chính tiền tệ và các chủ thể thị trường xây dựng như chủ đầu tư, quản lý dự án, tư vấn, nhà thầu, nhà cung cấp, kế toán, kiểm toán, chuyên viên giá... Nhìn chung hoạt động của họ còn rất thiếu tính chuyên nghiệp; năng lực hành nghề lệch về chuyên môn nghiệp vụ đơn thuần mà nhẹ về kinh tế thị trường và quán triệt pháp luật; đạo đức công vụ, đạo đức nghề nghiệp chưa được đề cao và coi trọng.

2. *Tinh thần trách nhiệm yếu kém* của người lãnh đạo, của công chức và của các chủ thể thị trường.

Đối với người lãnh đạo, đó là bệnh chạy theo thành tích, bệnh cục bộ địa phương, bệnh quan liêu mệnh lệnh, coi thường pháp luật, xem trình tự thủ tục là thứ gò bó quyền lực của mình.

Đối công chức, đó là bệnh xu nịnh chiều ý cấp trên, là thói quen xin - cho, hạch sách, thiếu ý thức chịu trách nhiệm cá nhân.

Đối các chủ thể thị trường, đó là bệnh coi thường trách nhiệm đối với hợp đồng kinh tế, lấn lách pháp luật và tác phong qua loa đại khái.

3. *Đạo đức sa sút* thể hiện dưới các dạng:

- Đòi hối lộ;
- Đưa đút lót;
- Thông đồng móc ngoặc;
- Gian lận.

Tất cả các dạng đó thường được gom lại trong cụm từ tham nhũng và tiêu cực, hoặc đơn giản là tham nhũng.

Tham nhũng xuất hiện trong mọi giai đoạn đầu tư xây dựng, ở mọi cấp, từ cấp cơ sở đến các cấp trung gian và cả cấp Trung ương.

Tham nhũng làm méo mó các thông tin và các quyết định, làm tăng chi phí cho các giao dịch.

Tham nhũng được xem là nguy cơ lớn, là quốc nạn. *Hiển nhiên tham nhũng là nhân tố hàng đầu của nguồn lực con người gây ra thất thoát nghiêm trọng trong đầu tư xây dựng.* Thế nhưng điều đáng lo ngại là những kẻ tham nhũng lại đang cảm thấy an toàn, không sợ bị vạch mặt và trừng trị.

* * *

*

TÓM TẮT PHẦN MỘT

Thất thoát trong đầu tư xây dựng tuy được đánh giá với những mức độ khác nhau nhưng chắc chắn là nghiêm trọng, làm thiệt hại đến phát triển của đất nước, gây bất bình cho xã hội và trở thành mối quan tâm thường xuyên của Quốc hội và Chính phủ.

Thất thoát xảy ra trong mọi khâu của quá trình đầu tư xây dựng của các bộ ngành cũng như ở các địa phương và trở thành hiện tượng phổ biến.

Thất thoát trong đầu tư xây dựng bắt nguồn từ những yếu kém về thể chế và về nguồn nhân lực. Tình trạng tham nhũng làm cho thất thoát trong đầu tư xây dựng càng trở nên trầm trọng và khó chữa.

Thất thoát trong đầu tư xây dựng là hiện tượng phức tạp cần đặt trong bối cảnh hiện thời của nước ta để tìm hiểu rõ căn nguyên rồi vạch ra *chiến lược* và *chương trình* chữa trị nó một cách thiết thực, có hiệu quả.

Bản sao lưu trữ

Phần hai

ĐỊNH HƯỚNG CHIẾN LƯỢC CHỐNG THẤT THOÁT XÂY DỰNG

I- SỰ CẦN THIẾT PHẢI CÓ CHIẾN LƯỢC CHỐNG THẤT THOÁT TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG

1.1. Chống thất thoát là cuộc đấu tranh toàn diện

Như đã phân tích tại phần I, thất thoát trong đầu tư xây dựng hiện thời ở nước ta xảy ra trong mọi khâu của quá trình đầu tư xây dựng và có nhiều nguyên nhân phức tạp. Vì vậy muốn chống thất thoát trong đầu tư xây dựng thì không thể chỉ tập trung xử lý một vài khâu nào đó, một vài đối tượng nào đó, mà phải làm *toàn diện*, phải hiểu rõ nó trước khi tìm cách chữa trị nó, phải để phòng những khuynh hướng dễ dãi như đổ lỗi cho người khác, khâu khác, hoặc vội vàng ra những văn bản pháp lý để xử lý triệu chứng, và nhất là để phòng khuynh hướng cơ hội chủ nghĩa nói nhiều làm ít hoặc đánh trống bỏ dùi.

1.2. Chống thất thoát là cuộc đấu tranh lâu dài, không thể nóng vội

Ngay từ Đại hội VII (6/91), Đảng đã đánh giá "*ình hình thất thoát lớn tài sản XHCN, tham nhũng, buôn lậu, đạo đức suy đồi... đang là những vấn đề nóng bỏng*", rồi đến Hội nghị toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII (1/94) Đảng còn yêu cầu cụ thể hơn là phải "*đổi mới cơ chế quản lý xây dựng cơ bản để ngăn chặn tiêu cực, lãng phí, thất thoát vốn Nhà nước*". Thế mà hơn mười năm sau, sang năm 2003 này, Quốc hội và Chính phủ vẫn phải cảnh báo rằng tình hình thất thoát xây dựng ngày càng trở nên phổ biến và nghiêm trọng hơn trước. Điều đó chứng tỏ chống thất thoát xây dựng là việc không đơn giản, là cuộc đấu tranh lâu dài đòi hỏi phải có quyết tâm và tính bền bỉ, không thể nóng vội.

1.3. Thất thoát có thể kiểm chế được

Thất thoát xây dựng, dù do nguyên nhân thể chế hay do kém năng lực, thiếu trách nhiệm hoặc do tham nhũng, vẫn đang diễn ra kéo dài và ngày càng trầm trọng trước mắt toàn xã hội, ít nhiều đã tạo ra tâm lý bất lực, không tin tưởng lắm vào sự thành công của các biện pháp đấu tranh chống lại nó, nhất là chống lại tham nhũng và gian lận.

Nhưng cũng như các thách thức to lớn khác mà nước ta đã lần lượt vượt qua trên con đường phát triển từ khi đổi mới, nguy cơ thất thoát xây dựng nhất định sẽ được nước ta kiểm chế và vượt qua vì:

1. Lãnh đạo nước ta ở cấp cao nhất đã thể hiện ý chí chính trị mạnh mẽ khắc phục quốc nạn này;

2. Trong chính quyền, trong giới kinh doanh và trong xã hội dân sự có nhiều người tốt và trung thực rất lo lắng cho tương lai đất nước, không chịu dung thứ cho tình trạng thất thoát của cả quốc gia;

3. Thất thoát xây dựng không chỉ gây tổn hại cho tài sản XHCN nói chung mà còn thiệt hại đến lợi ích cụ thể của một số người tham gia vào thị trường và cả những đối tượng thụ hưởng trực tiếp thành quả của dự án xây dựng. Những người này nếu được phát động thì họ sẽ vì lợi ích của chính mình mà tích cực tham gia vào cuộc đấu tranh chống thất thoát.

4. Chương trình chống tham nhũng của Chính phủ khởi động từ Pháp lệnh chống tham nhũng (3/1998) và Nghị định 64/1998/NĐ-CP (8/1998) đã đạt được một số kết quả bước đầu. Việc triển khai thực hiện bốn hợp phần của chương trình : a) Cải cách pháp lý; b) Cải cách thủ tục hành chính; c) Cải cách bộ máy công vụ và d) Cải cách lương công chức cũng đã thu được một số kinh nghiệm bổ ích cho cuộc đấu tranh chống thất thoát xây dựng.

Chúng ta tin tưởng rằng dưới sự lãnh đạo của Đảng và dựa vào nhân dân, học tập kinh nghiệm của các nước và phát huy tiềm năng trí tuệ của người Việt chúng ta thì cuộc đấu tranh chống thất thoát xây dựng nhất định sẽ đi đến thành công.

1.4. Hình thành chiến lược chống thất thoát trong đầu tư xây dựng.

Chống thất thoát xây dựng là bộ phận quan trọng của cuộc đấu tranh chung của nhân dân ta chống tham nhũng, lãng phí và tiêu cực nhằm bảo đảm thực hiện thắng lợi các mục tiêu của Chiến lược 10 năm 2001-2010.

Để đạt tới thành công, chống thất thoát xây dựng phải là cuộc đấu tranh có tổ chức, do đó cần hình thành chiến lược toàn diện, tổng thể và dài hạn, dành sự quan tâm hàng đầu cho việc *ngăn chặn các thất thoát trong tương lai và hoàn thiện cơ chế vận hành của thị trường xây dựng*.

Chiến lược chống thất thoát xây dựng phải tạo ra một *liên minh* giữa các cơ quan Nhà nước, các doanh nghiệp xây dựng và xã hội dân sự cùng với các phương tiện thông tin đại chúng nhằm mục tiêu *đẩy lùi tệ nạn này từ mức độ cao xuống mức độ thấp, từ tình trạng phổ biến thành tình trạng cá biệt có thể kiểm soát*.

Chiến lược chống thất thoát xây dựng đòi hỏi phải đấu tranh trên cả ba phương diện:

- *Ngăn chặn và xoá bỏ các cơ hội thất thoát có hệ thống* trong các cơ quan Nhà nước và trong khối doanh nghiệp; hoàn thiện các thể chế trợ giúp thị trường xây dựng vận hành đạt hiệu quả cao;

- *Điều tra và trừng phạt* nhanh chóng những người thiếu trách nhiệm gây tổn thất của cả Nhà nước và những kẻ tham nhũng, đưa hối lộ, gian lận, tạo ra sự răn đe có hiệu quả;

- *Nâng cao năng lực quản lý, kiểm soát thất thoát và đạo đức công vụ* cho các công chức; đánh giá năng lực hoạt động xây dựng và đạo đức nghề nghiệp của các nhà kinh doanh; bồi dưỡng năng lực giám sát và động viên nhiệt tình đấu tranh chống thất thoát của nhân dân, của cộng đồng.

Chiến lược chống thất thoát xây dựng phải xác định rõ ràng vai trò của các cơ quan Nhà nước, của khu vực kinh doanh và của xã hội dân sự trong cuộc đấu tranh rộng lớn này, do vậy cốt lõi của Chiến lược là ba hợp phần sau đây:

Hợp phần Một : Vai trò chủ đạo của các tổ chức Nhà nước.

Hợp phần Hai : Vai trò tự giám sát và giám sát lẫn nhau của khối doanh nghiệp.

Hợp phần Ba : Sự tham gia và giám sát của xã hội dân sự.

Chiến lược Chống thất thoát trong đầu tư xây dựng phải thiết thực, có tính khả thi cao, đạt được kết quả vững chắc và duy trì được xung lực cho cuộc đấu tranh lâu dài.

II. VAI TRÒ CHỦ ĐẠO CỦA BỘ MÁY NHÀ NƯỚC

2.1. Nhà nước khởi xướng, tổ chức, đồng thời gánh trách nhiệm lớn trong cuộc đấu tranh chống thất thoát.

Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2001-2010 yêu cầu “đẩy mạnh cải cách hành chính, xây dựng bộ máy Nhà nước trong sạch vững mạnh” và “tập trung sức đột phá những lĩnh vực then chốt để làm chuyển động toàn bộ tình hình kinh tế-xã hội”. Chống thất thoát xây dựng và tạo lập thị trường xây dựng phần vinh cũng là một khâu tập trung đột phá. Do tính chất nghiêm trọng và toàn diện của cuộc đấu tranh chống thất thoát xây dựng nên toàn thể bộ máy Nhà nước của nước ta, từ Quốc hội đến Chính phủ và các cơ quan tư pháp đều đã vào cuộc như ban hành Pháp lệnh thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, Pháp lệnh chống tham nhũng (1998) và đang chuẩn bị nhiều văn bản pháp lý liên quan khác (Luật Xây dựng, Pháp lệnh đấu thầu v.v...), tiến hành nhiều cuộc chất vấn và trả lời tại Quốc Hội về chủ đề thất thoát xây dựng, tổ chức thanh tra trọng điểm một số công trình xây dựng, xét xử nhiều vụ thất thoát xây dựng. Tuy vậy vai trò chủ đạo của bộ máy Nhà nước trong cuộc đấu tranh này vẫn cần được nhận thức rõ ràng hơn nữa. Vai trò đó thể hiện không chỉ thông qua việc Nhà nước khởi xướng và chỉ đạo cuộc đấu tranh mà còn ở chỗ xác định rành rọt trách nhiệm của bộ máy Nhà nước trên bốn mặt sau đây:

1. Xây dựng đồng bộ và hoàn chỉnh thể chế thị trường xây dựng;
2. Quản lý chặt chẽ việc sử dụng vốn đầu tư có nguồn gốc ngân sách;
3. Chấp pháp nghiêm đối với kẻ tham nhũng;
4. Nâng cao năng lực và đạo đức công vụ của công chức quản lý đầu tư và xây dựng.

2.2. Hoàn thiện thể chế thị trường xây dựng

Thể chế ở đây được hiểu là hệ thống các quy định của Nhà nước và các quy tắc xã hội được Nhà nước thừa nhận, cùng với bộ máy thực hiện,

phương pháp vận hành và các thủ tục tiến hành công việc của bộ máy đó. Thể chế phải tạo ra hành lang an toàn cho nền kinh tế và trật tự ổn định cho các lợi ích, quyền và nghĩa vụ của từng cá nhân, của các cộng đồng trong một môi trường đồng thuận.

Thị trường xây dựng là một bộ phận của hệ thống thị trường đang hình thành của nước ta. Đặc điểm của thị trường này là các giao dịch không nhằm mua bán sản phẩm có sẵn mà là *đặt hàng sản xuất sản phẩm đơn chiếc* (công trình xây dựng) theo mẫu mã (đồ án thiết kế) quy định. Sản phẩm này cố định trên đất, có giá trị lớn, sản xuất ở ngoài trời và trong thời gian khá dài, sau khi hoàn thành lại có nhiều bộ phận ngầm dưới đất hoặc bị che khuất nên rất khó kiểm tra chất lượng và số lượng. Quá trình giao dịch giữa hai bên đặt hàng và các bên nhận thầu diễn ra từ lúc khởi công cho đến lúc xây dựng hoàn thành đưa vào sử dụng và chỉ thực sự chấm dứt khi kết thúc thời gian bảo hành.

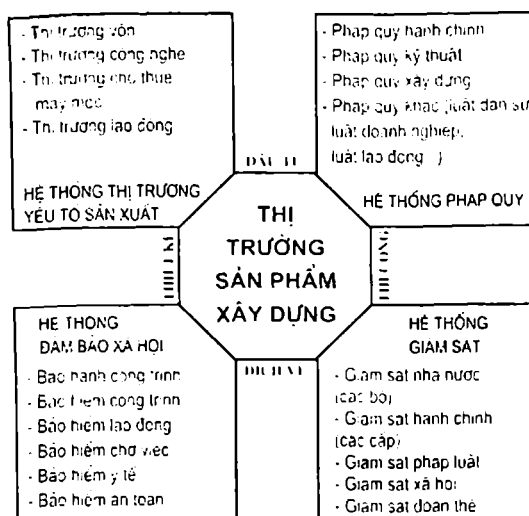
Có rất nhiều chủ thể tham gia vào thị trường xây dựng: chủ đầu tư, kỹ sư tư vấn, nhà thầu xây dựng, nhà thầu cung ứng, người cung cấp dịch vụ trung gian như chuyên viên giá, chuyên viên quản lý dự án, chuyên viên giám sát, chuyên viên pháp lý v.v...

Trong thời kỳ kế hoạch hoá tập trung, quan hệ giữa các chủ thể nói trên khá đơn giản: tất cả đều là các tổ chức của Nhà nước, hoạt động theo kế hoạch và nhiệm vụ được giao, các yếu tố giá cả và tiền lương do Nhà nước quy định, mọi rủi ro đều do Nhà nước gánh chịu. Nay chuyển sang kinh tế thị trường có nhiều thành phần, mọi việc đều trở nên phức tạp. Sự bỡ ngỡ trong công tác quản lý Nhà nước đối với ngành xây dựng nước ta trong tình hình mới thể hiện rõ nét nhất trong quá trình ban hành, thay đổi và bổ sung Điều lệ quản lý đầu tư và xây dựng, một văn bản pháp lý cơ bản để quản lý thị trường xây dựng.

Chú thích: Đó là các Nghị định số 385 ngày 7/11/1990, số 177-CP ngày 20/10/1994, số 42-CP ngày 16/7/1996, số 52/1999/NĐ-CP ngày 8/7/1999, số 12/2000/NĐ-CP ngày 5/5/2000, số 07/2003/NĐ-CP ngày 30/1/2003, tổng cộng là 6 Nghị định về Điều lệ quản lý đầu tư và xây dựng trong vòng 13 năm!

Muốn quản lý tốt thị trường xây dựng thì không chỉ cần hiểu biết lĩnh vực xây dựng, mà quan trọng hơn là phải hiểu rõ đặc điểm cơ chế vận hành của thị trường này, bao gồm cơ chế giá cả, cơ chế cung cầu và cơ chế cạnh tranh. Để thị trường xây dựng vận hành được thông suốt thì phải nhanh chóng thiết lập thể chế đồng bộ và hoàn chỉnh cho thị trường này. Theo kinh nghiệm các nước thì thể chế hệ thống thị trường xây dựng có thể trình bày vắn tắt bằng sơ đồ trên *Hình 3*. Đối chiếu với sơ đồ này có thể thấy về đại thể Nhà nước ta cần làm gì để hoàn thiện thể chế thị trường xây dựng nước ta.

HÌNH 3. SƠ ĐỒ HỆ THỐNG THỊ TRƯỜNG XÂY DỰNG



Tuy vậy, việc hoàn thiện thể chế thị trường là công việc lâu dài, mà thực ra cũng chẳng bao giờ chấm dứt vì nền kinh tế nước ta cũng như kinh tế thế giới luôn luôn phải vượt qua các thách thức mới để tiến về phía trước. Trong giai đoạn trước mắt, việc cần làm là **bổ sung thể chế để ngăn chặn thất thoát xây dựng** do quan liêu, lãng phí và tham nhũng, để nâng cao chất lượng công trình xây dựng và để bảo đảm an toàn lao động trong điều kiện thị trường. Đó là thể chế điều chỉnh mối quan hệ giữa các chủ thể trên thị trường (thông qua việc cung cấp thông tin, tổ chức đấu thầu, ký kết và thực hiện hợp đồng kinh tế), quy phạm hoá năng lực hoạt động xây dựng tối thiểu cần phải có của các chủ thể đó, đẩy mạnh cải cách doanh nghiệp Nhà nước, quy chế hoá rành mạch việc phân công và phân cấp trách nhiệm và quyền hạn quyết định đầu tư từ nguồn vốn ngân sách. Tiếp đó là bổ sung các thể chế nhằm hạn chế thiệt hại do các rủi ro thị trường thông qua thiết lập hệ thống bảo đảm xã hội và xây dựng đồng bộ hệ thống giám sát Nhà nước và giám sát xã hội đối với hoạt động của thị trường.

Trong quá trình xây dựng thể chế cần luôn luôn đặt ra các câu hỏi sau đây:

- Ai cần thông tin về cái gì ?
- Liệu quyền sở hữu cũng như các hợp đồng kinh tế đã được xác định rõ ràng chưa và có hiệu quả thi hành không ?
- Liệu có quá ít hay quá nhiều cạnh tranh ?

Thể chế cần được thiết kế sao cho các chủ thể tham gia thị trường có động cơ tuân thủ nó gắn liền với kết quả mong muốn đạt được.

Nhằm hướng dẫn nghiệp vụ và giám sát tính minh bạch của các giao dịch thị trường, tại Hà Nội, Đà Nẵng và thành phố Hồ Chí Minh nên thành lập tổ

chức dịch vụ công, tương tự như **Trung tâm giao dịch xây dựng** tại các thành phố lớn của Trung Quốc. Việc đấu thầu xây dựng các công trình lớn đều được tiến hành tại đây.

Muốn hoàn thiện thể chế thị trường, cần thường xuyên tổng kết thực tiễn, tập trung toàn bộ dữ liệu của thị trường vào một đầu mối để phân tích và nghiên cứu. Đây là khâu rất cần xem trọng. Mặt khác nên tham khảo kinh nghiệm của Trung Quốc là nước có nền kinh tế đang chuyển đổi và gần gũi với thực tiễn kinh tế nước ta.

2.3. Quản lý đầu tư xây dựng từ nguồn vốn ngân sách

2.3.1. Thất thoát xây dựng xảy ra nghiêm trọng nhất *trong các dự án đầu tư xây dựng bằng nguồn vốn ngân sách*, bao gồm đầu tư trực tiếp từ ngân sách (thường là để phát triển hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội), đầu tư bằng tín dụng Nhà nước và đầu tư của các doanh nghiệp Nhà nước. Vì vậy kiểm chế thất thoát xây dựng trong đầu tư phát triển bằng nguồn vốn ngân sách là trách nhiệm rất nặng nề của bộ máy Nhà nước.

Theo dự báo thì trong kế hoạch 5 năm 2001-2005, đầu tư phát triển bằng vốn ngân sách là khoảng 35 tỷ USD (kể cả 10-11 tỷ USD từ nguồn ODA), bình quân 7 tỷ USD/năm.

Nhà nước ta rất coi trọng việc sử dụng có hiệu quả nguồn vốn này "*từ xác định chủ trương, lập và duyệt dự án đến thực hiện dự án*" (Văn kiện ĐH IX, trang 195). Pháp lệnh thực hành tiết kiệm, chống lãng phí ban hành 1998 có 5 điều quy định về quản lý đầu tư xây dựng bằng vốn Nhà nước, được cụ thể hoá thành 8 điều để thực hiện trong Nghị định số 38/1998/NĐ-CP. Pháp lệnh chống tham nhũng được ban hành cùng lúc với Pháp lệnh nói trên cũng có Điều 15 chuyên về đầu tư xây dựng (xem phụ lục 1). Thế mà 5 năm trôi qua từ khi ban hành các Pháp lệnh đó nhưng mức độ thất thoát xây dựng xem chừng vẫn không suy giảm! Vì sao như vậy? Đồng vốn đã *biến mất* trong vòng đời dự án như thế nào?

2.3.2. Trong giai đoạn tiền dự án (chuẩn bị đầu tư), Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng đã quy định cụ thể trong các Điều 10, 11 và 12 việc phân công, phân cấp quản lý các dự án thuộc nguồn ngân sách Nhà nước rành mạch và rõ ràng, hạn chế được tình trạng quan liêu, thiếu trách nhiệm và khả năng thất thoát, lãng phí. Tuy vậy các quy định đó cũng chưa chứng tỏ sẽ xử lý được ba căn bệnh trầm kha trong đầu tư xây dựng là các *áp lực bên ngoài* đối với chủ trương đầu tư, các *đường dây chạy dự án* và tình trạng *đầu tư phân tán*.

Các căn bệnh nói trên đã gây ra tác hại lớn trong giai đoạn tiền dự án nên Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng (Điều 10) đã tìm cách ngăn ngừa và hạn chế chúng bằng cách đề cao vai trò của các quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội, quy hoạch phát triển ngành, quy hoạch xây dựng được cấp có thẩm quyền phê duyệt (tuy vẫn để ngỏ khả năng chấp nhận các dự án chưa có trong quy hoạch!). Ngoài ra, Luật ngân sách Nhà nước (1996) (Điều 15) quy định Quốc hội quyết định danh mục các chương trình, dự án quốc gia,

các công trình xây dựng cơ bản quan trọng được đầu tư từ nguồn ngân sách Nhà nước. Xem ra đã có phần chặt chẽ hơn trước, thế nhưng thất thoát xây dựng vẫn chưa giảm vì điều đó còn phụ thuộc vào chất lượng của quy hoạch và chất lượng của việc thẩm định quy hoạch, phụ thuộc vào thời gian Quốc Hội dành cho việc xem xét quyết định các dự án quan trọng quốc gia v.v...

Chúng tôi nghĩ rằng **tất cả dự án kết cấu hạ tầng kinh tế-xã hội** đều gắn với lợi ích phát triển quốc gia hoặc liên vùng hay là của một tỉnh, một huyện, vì vậy **đều phải được Quốc hội hoặc Hội đồng nhân tỉnh xem xét và quyết định quy hoạch và chủ trương đầu tư**. Có như vậy các đại biểu dân cử mới có điều kiện nói lên nguyện vọng của cử tri và điều hoà các lợi ích khác nhau. Để làm được việc này thì ủy ban kinh tế và ngân sách của Quốc hội và Hội đồng nhân dân tỉnh cần phải bao gồm đủ đại biểu của các tỉnh hoặc các huyện, và phải làm việc thường xuyên để thẩm tra các văn kiện dự án mà Chính phủ hoặc UBND tỉnh trình duyệt. Riêng đối với các thành phố, thị xã thuộc tỉnh từ loại 3 trở lên, Hội đồng nhân dân các đô thị đó cũng cần được phân cấp quyết định quy hoạch và chủ trương đầu tư một số hạ tầng kinh tế-xã hội để đáp ứng sát hợp và kịp thời hơn nhu cầu của dân cư đô thị. Còn Hội đồng nhân dân cấp xã, phường, thị trấn thì đã được phân cấp quyết định đối với các dự án cộng đồng rồi theo Quy chế dân chủ ở cơ sở.

Để nâng cao chất lượng các quyết định chủ trương đầu tư thì **quá trình chuẩn bị đầu tư cũng cần được kế hoạch hoá chặt chẽ** và giám sát nghiêm túc như quá trình thực hiện đầu tư. Có như vậy mới giảm bớt hiện tượng *nước đến chân mới nhảy* và cơ quan có thẩm quyền quyết định đầu tư đỡ phải chịu áp lực ra quyết định vội vã, dù dự án chưa hội đủ điều kiện, để khỏi *lỡ thời cơ* hoặc *năm kế hoạch*. Cũng nên cân nhắc khả năng **dành hẳn một năm tập trung chân chính công tác chuẩn bị đầu tư để kế hoạch đầu tư xây dựng cơ bản năm sau hoàn toàn đi vào quỹ đạo đúng quy định của Pháp luật**, còn trong kế hoạch xây dựng cơ bản của năm đó chỉ có những dự án triệt để hợp thức. Thực tiễn chứng tỏ lối làm việc *trước chậm sau nhanh* hạn chế được thất thoát xây dựng và hiệu quả hơn lối làm việc trước nhanh sau chậm.

Vì sự phù hợp của dự án với 3 loại quy hoạch được xem là yêu cầu đầu tiên đối với báo cáo xin phép đầu tư cho nên việc **nâng cấp chất lượng soạn thảo và thẩm định quy hoạch** có ý nghĩa rất quan trọng. Thế nhưng do mức độ đổi mới tư duy của những người soạn thảo và thẩm định các quy hoạch đó nhiều khi chưa theo kịp với đòi hỏi của kinh tế thị trường hiện đại, cho nên quy hoạch vẫn dựa trên khả năng cung và nguyện vọng phát triển mà xem nhẹ nhân tố cầu và cạnh tranh, ít lường trước biến động mang tính chu kỳ hoặc bất thường của thị trường trong nước và quốc tế và thiếu dự báo về các tiến bộ khoa học và công nghệ. Để khắc phục các nhược điểm nói trên, đề nghị:

- **Đổi mới phương pháp luận** làm quy hoạch rồi tổ chức đào tạo lại các chuyên gia quy hoạch, chí ít là chủ nhiệm dự án quy hoạch;

- Thực hiện soạn thảo và thẩm định quy hoạch có **sự tham gia của cộng đồng và các tổ chức xã hội**;

- **Tập trung và cập nhật toàn bộ dữ liệu về hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật** từ đầu tư xây dựng đến vận hành rồi giao cho ngành Kế hoạch và đầu tư hoặc Thống kê, tiến hành phân tích đánh giá thường xuyên và cung cấp dữ liệu cho việc soạn thảo quy hoạch cũng như lập dự án.

2.3.3. Giai đoạn đấu thầu và ký kết hợp đồng xây dựng công trình thuộc dự án Nhà nước (mà WB gọi là mua sắm công – Public Procurement) hiện đang bị công luận cho là lúc xảy ra tình trạng tham nhũng nặng nề mà WB đã nhận dạng như sau:

- Mời thầu dự án không đầy đủ hoặc không đủ mức;
- Thời hạn đấu thầu quá gấp.

• Các nhà thầu, nhà cung cấp và chuyên gia tư vấn có thể phải chi tiền cho cơ quan bảo trợ để lọt qua vòng sơ tuyển... sau đó các bên dự thầu đã qua vòng sơ tuyển có thể tự thông đồng với nhau theo sự gợi ý của nhân viên cơ quan bảo trợ, hoặc theo chính những sáng kiến của họ;

• Vào thời gian ký kết hợp đồng, người phụ trách dự án hoặc người ký có thể đòi hỏi một khoản phí thường là biến đổi theo khả năng thương lượng. Các công ty nước ngoài thường sử dụng các đối tác trong nước để thực hiện việc này. Sau đó, các đối tác trong nước tính phí này vào *các khoản phí tư vấn*.

Ngoài ra còn cần kể đến hiện tượng bán thầu, cố ý xé lẻ gói thầu, thầu chính nhận hồi lộ của thầu phụ và thầu phụ đến cấp ba, cấp bốn! Đặc biệt nghiêm trọng là tình trạng công trình chưa chuẩn bị đủ điều kiện về thủ tục, về vốn, về mặt bằng xây dựng mà đã đem ra tổ chức đấu thầu.

Để bị các lỗ hổng trong giai đoạn đấu thầu, chúng tôi cho rằng không nên quan niệm đấu thầu thuộc vào cơ chế đầu tư. Tổ chức đấu thầu là để thực hiện quy luật cạnh tranh trên thị trường, bản thân việc chọn thầu chỉ là khâu đầu tiên mở đường cho việc ký kết, thực hiện và thanh toán hợp đồng, nếu không theo dõi chặt chẽ các khâu sau này thì làm sao đánh giá được đúng đắn kết quả đấu thầu? Vì vậy **chủ trì việc hướng dẫn và kiểm tra thực hiện Quy chế đấu thầu nên giao cho Bộ Xây dựng** là Bộ có trách nhiệm quản lý Nhà nước đối với thị trường xây dựng, chứ không phải là Bộ Kế hoạch và Đầu tư như đã quy định trong Điều 7 Quy chế Quản lý đầu tư và xây dựng.

Về Quy chế đấu thầu đã có nhiều cuộc hội thảo và tọa đàm nên báo cáo này không đề cập sâu đến chủ đề đó. Chúng tôi chỉ bổ sung thêm rằng nước ta nên tham khảo sử dụng Luật Đấu thầu xây dựng của nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa vì Luật đã cố gắng ngăn chặn các tiêu cực từng xảy ra trên đất nước to lớn đó, các tiêu cực này cũng đang xảy ra hoặc rồi sẽ xảy ra trong thị trường xây dựng nước ta vì nền kinh tế cả hai nước đều đang chuyển đổi và lệch pha nhau không nhiều.

Kết quả đấu thầu dẫn đến việc **ký kết hợp đồng**. Hợp đồng kinh tế trong đầu tư xây dựng có những đặc điểm riêng cần được quy phạm hoá chi tiết. Đây là hợp đồng đặt hàng sản xuất sản phẩm có giá trị rất lớn phải thực hiện trong thời gian dài, trong thời gian đó diễn ra nhiều biến động thị trường và có thể gặp phải gặp nhiều loại rủi ro. Chính vì vậy Hiệp hội Kỹ sư tư vấn Quốc tế (FIDIC) đã phải soạn thảo và thường xuyên bổ sung điều chỉnh mẫu hợp đồng. Mẫu hợp đồng này được các tổ chức tài trợ công nhận và cũng đang áp dụng ở nước ta đối với các dự án ODA và FDI. Thế nhưng trong việc ký kết hợp đồng phía Việt Nam thường có khuynh hướng chấp nhận các đề xuất của đối tác nước ngoài vì lẽ thiếu am hiểu thông lệ quốc tế và thiếu sự trợ giúp của các chuyên viên luật và chuyên viên kinh tế có kinh nghiệm. Còn trong các giao dịch giữa các bên Việt Nam với nhau thì việc ký kết hợp đồng rất đơn giản, chỉ coi trọng phần giá trị và thời hạn mà thôi!

Quy chế đấu thầu của nước ta có Điều 6 nói về hợp đồng và Điều 7 nói về điều chỉnh giá trị hợp đồng, trong đó có câu: "Giá trị của hợp đồng sau khi điều chỉnh không được vượt tổng dự toán, dự toán hoặc giá gói thầu...". Như vậy nhà thầu có thể bỏ giá rất thấp để được trúng thầu nhưng giá trị hợp đồng thì sau đó có thể thương lượng với chủ đầu tư để điều chỉnh nâng lên đến mức giá tổng dự toán. Hiển nhiên việc điều chỉnh như vậy không bao giờ là *miễn phí* !

Vì những lẽ nói trên việc chấn chỉnh khâu ký kết hợp đồng xây dựng trở nên rất cấp thiết, phải thể chế hoá, tổ chức huấn luyện việc áp dụng, đào tạo các chuyên viên hỗ trợ và củng cố các toà án kinh tế để xét xử các tranh chấp, tránh các cuộc hoà giải *thông cảm* mà cuối cùng chỉ có ngân sách là chịu thiệt!

2.3.4. Trong giai đoạn thực hiện đầu tư

1. Chuẩn bị mặt bằng xây dựng

Trong quá trình thực hiện dự án, khâu đầu tiên dễ xảy ra thất thoát là khâu giải phóng mặt bằng hiện đang được công luận quan tâm. Cũng đã có nhiều cuộc hội thảo về chủ đề này rồi nên báo cáo chỉ dừng lại ở ba điểm có thể là ít quan trọng như sau:

- Quy định rõ ai, cấp nào được quyền tuyên bố thu hồi đất vì lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, lợi ích an ninh quốc phòng và việc tuyên bố được thực hiện theo hình thức nào ?

- Nếu mặt bằng xây dựng chưa sẵn sàng (tức chưa được giải phóng) ở mức độ cần thiết thì dự án chưa đủ điều kiện để tổ chức đấu thầu hoặc được ghi vào kế hoạch xây dựng của năm đó! Phải **đưa công tác giải phóng mặt bằng vào giai đoạn tiền dự án** chứ không phải giai đoạn thực hiện dự án. Có thể cho rằng yêu cầu như vậy là phi thực tế, là làm chậm việc khởi công, thế nhưng chẳng lẽ lại dung túng cho sự kém năng lực, thiếu trách nhiệm của công chức và quan chức có liên quan và dồn mọi hậu quả cho nhà thầu và những người được hưởng lợi từ dự án phải gánh chịu?

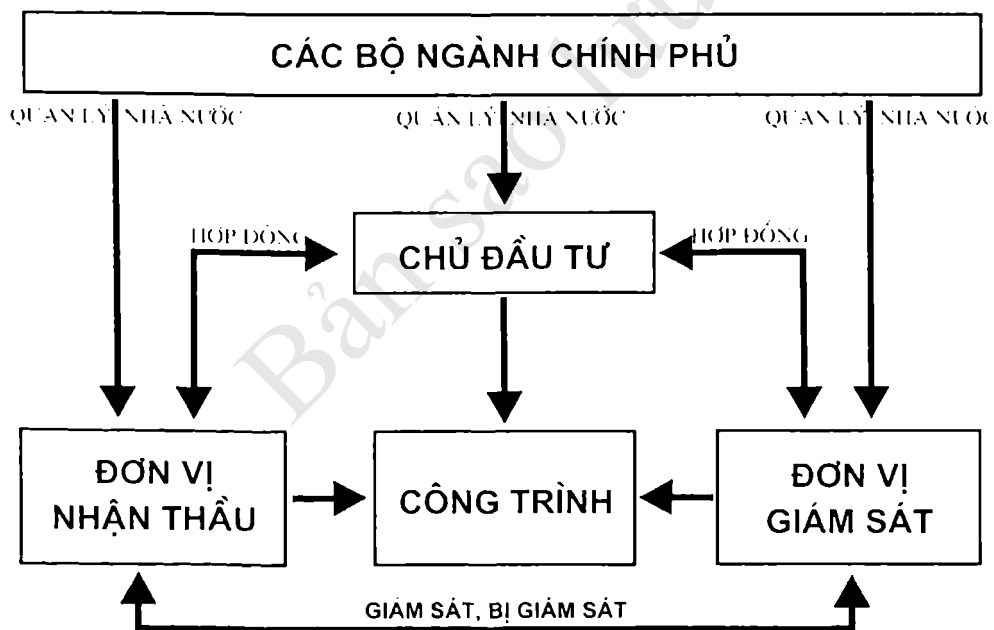
- Phải chuyên nghiệp hoá công tác giải phóng mặt bằng, nhất là đào tạo các chuyên viên giá cho công việc này. Việc trả tiền đền bù đến tay đối tượng được đền bù nhất thiết phải **thông qua dịch vụ ngân hàng**.

2. Chế độ giám sát, kiểm toán.

Để ngăn chặn thất thoát, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư trong quá trình thực hiện dự án, nước ta đã bắt đầu áp dụng thể chế giám sát xây dựng trong một số dự án và đưa vào Luật Xây dựng. Đây là một chế độ rất mới và có hiệu quả cần được thể chế hoá bằng một Nghị định và xúc tiến xây dựng lực lượng giám sát chuyên nghiệp (xem sơ đồ Hình 4). Đơn vị giám sát và kiểm toán là chủ thể thứ ba trên thị trường xây dựng, nhận ủy thác của chủ đầu tư để giám sát việc thực hiện hợp đồng của đơn vị nhận thầu một cách công bằng, độc lập, và tự chủ. Nhờ có sự giám sát của bên thứ ba này mà các thất thoát trong khâu thanh quyết toán được hạn chế nhiều, chất lượng và khối lượng công trình được đảm bảo phù hợp với thiết kế.

Chế độ kiểm toán cần được thực hiện thường xuyên và khi quyết toán dự án chứ không chỉ thực hiện khi **"có vấn đề"**.

HÌNH 4: SƠ ĐỒ THỂ CHẾ GIÁM SÁT XÂY DỰNG



2.4. Chấp pháp nghiêm

2.4.1. **Chấp pháp nghiêm** đối với những người thiếu trách nhiệm, loại bỏ những kẻ kém năng lực.

2.4.2. **Chấp pháp nghiêm đối với kẻ tham nhũng.**

Ở nước ta hiện nay những kẻ tham nhũng trong lĩnh vực đầu tư xây dựng giàu lên nhanh chóng, có nhiều tài sản lớn bất minh, con cái du học nước

ngoài v.v... Tình trạng "tỷ lệ phần trăm" lại quá dễ được nhận dự án, được nhận thầu cũng như nguyên tắc "cửa đôi" lợi ích khi khai khống số lượng thực hiện v.v... đã trở nên phổ biến, là chuyện ai cũng biết, ai cũng nghi ngờ nhưng hiếm khi bị phát hiện hoặc xử lý vì "thiếu chứng cứ"! Sự tham gia của các công ty tư vấn, xây dựng và cung ứng hùng mạnh của các nước phát triển vào tệ nạn tham nhũng thông qua các kẻ môi giới tay sai người địa phương đã diễn ra tại nhiều nước đang phát triển và hẳn là cũng có ở nước ta nhưng chưa bị phát hiện, trong khi sự dàn xếp giữa họ với nhau trong đấu thầu các dự án ODA là chuyện đã được nhiều người biết đến nhưng cũng không có cách nào xử lý.

2.4.3. Cơ quan giám sát và tư pháp

Pháp lệnh chống tham nhũng quy định các cơ quan Điều tra, Viện Kiểm sát, Tòa án có trách nhiệm điều tra, truy tố, xét xử **các tội phạm về tham nhũng** (Điều 31) và Chánh Thanh tra các cấp, các ngành có trách nhiệm kiểm tra, đôn đốc việc phòng ngừa, phát hiện **hành vi tham nhũng**, xử lý người có hành vi tham nhũng trong các cơ quan, tổ chức thuộc Bộ, ngành, địa phương mình (Điều 32). Như vậy nghĩa là Thanh tra các cấp, các ngành phải phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng của các công chức và viên chức, khi nào xét thấy hành vi đó nghiêm trọng ở mức cấu thành tội phạm thì mới chuyển sang cơ quan Điều tra.

Căn cứ vào các quy định nói trên có thể thấy trách nhiệm phát hiện hành vi tham nhũng trong xây dựng của các công chức và viên chức thuộc về các cơ quan Thanh tra Nhà nước, và nếu cho đến nay Thanh tra Nhà nước mới phần nào phát hiện thất thoát xây dựng nhưng ít khi phát hiện được tham nhũng của công chức, viên chức thì rõ ràng năng lực của Thanh tra Nhà nước chưa tương xứng với nhiệm vụ được giao về chống tham nhũng xây dựng! Mà thực ra Thanh tra cũng chỉ dựa trên các khiếu nại tố cáo chứ không thể tự mình điều tra phát hiện các hành vi tham nhũng của công chức và viên chức.

Tham nhũng trong xây dựng dù có bị nghi ngờ thì cũng khó bị phát hiện là do:

- Khó nắm được bằng chứng cụ thể;
- Thủ tục đầu tư xây dựng phức tạp, nhiều công đoạn, phải tốn công theo dõi, điều tra dài ngày;
- Tâm lý sợ bị trả thù, không dám tố cáo.

Bên khiếu nại tố cáo không tin tưởng rằng mình sẽ được giữ bí mật danh tính và vụ việc sẽ được điều tra, nhất là khi tồn tại "đường dây" tham nhũng.

2.4.4. Khi không đủ bằng chứng

Trong trường hợp có triệu chứng nhưng không đủ bằng chứng tham nhũng thì có thể xem xét liệu các cá nhân tham nhũng đó có tuân thủ đầy

đủ các thủ tục xây dựng cơ bản, có khuyết điểm gì về quản lý trong quá trình thực hiện dự án, và nếu mức độ trầm trọng thì áp dụng các kỷ luật hành chính, trường hợp cực đoan thì cấp trên có thể công bố đình chỉ dự án để cấp có dự án tiếp tục điều tra các nghi ngờ về tham nhũng và gian lận, kể cả từ các chứng cứ gian lận của bên nhận thầu mà truy tìm ngược lại nguồn gốc tham nhũng của công chức, vì rằng muốn có khoản tiền lớn để hối lộ công chức thì bên nhận thầu nhất định phải gian lận trong thanh toán và quyết toán. **Cơ chế kiểm toán** là công cụ hữu hiệu để giúp phát hiện sự vi phạm các nguyên tắc, thủ tục quản lý và các gian lận trong đầu tư xây dựng.

Một ví dụ gần đây là Thủ tướng Chính phủ ngày 9/5/2003 đã quyết định cách chức Tổng giám đốc, Phó Tổng giám đốc và kỷ luật khiển trách Chủ tịch Hội đồng quản trị của Petro VietNam do những sai phạm trong đầu tư xây dựng gây ra thiệt hại lớn, như công trình LPG Thị Vải thực hiện chậm hơn dự án 24 tháng, chất lượng công trình không đảm bảo, thiết bị không đồng bộ, chi phí đầu tư vượt tổng dự toán 14 triệu USD, lãng phí do kéo dài thời gian thi công là 4,24 triệu USD và hơn 50 tỷ đồng, sai phạm phải thu về ngân sách hơn 134 tỷ đồng và 115.965 USD! Trong các nguyên nhân dẫn đến hậu quả trên có việc lựa chọn tư vấn thiết kế là các công ty nước ngoài kém năng lực và thiếu kinh nghiệm, chọn tổng thầu và các thầu phụ trong nước không đủ năng lực, lắm khi còn bán thầu!

Chính phủ đã bỏ nhiều công sức để đơn giản hoá các thủ tục hành chính, kể cả các thủ tục xây dựng cơ bản, thực hiện mạnh mẽ sự phân công và phân cấp để giảm bớt tệ quan liêu và tình trạng độc quyền. Tuy vậy thủ tục xây dựng cơ bản của nước ta, kể từ khâu chủ trương đầu tư, cấp đất và giải phóng mặt bằng đến các khâu thanh quyết toán vẫn còn khá phức tạp và có nhiều chỗ chưa rõ ràng về trách nhiệm cá nhân và quyền hạn của công chức có liên quan. Đành rằng xây dựng cơ bản bản thân nó là lĩnh vực rộng lớn và phức tạp, sử dụng những món tiền khổng lồ vì vậy việc quản lý nó không bao giờ là đơn giản, cần đến kiến thức và kinh nghiệm tương xứng, thế nhưng không vì thế mà làm phức tạp quá mức các thủ tục và quy trình làm việc, dẫn đến trình trạng kém minh bạch, khó giám sát trong toàn bộ quá trình đầu tư xây dựng, tạo ra mảnh đất màu mỡ cho tham nhũng nảy nở.

Một chuyên gia nước ngoài (Klitgaard-1996) đã phát triển mô hình đơn giản để giải thích động lực của tham nhũng:

C (tham nhũng) = M (độc quyền) + D (tùy ý định đoạt) – A (trách nhiệm).

Vi vậy để giảm tham nhũng cần cải cách hành chính để làm giảm tình trạng độc quyền của bộ máy và tùy ý định đoạt của công chức đồng thời tăng cường trách nhiệm của họ.

2.4.5. Tạo điều kiện cho chấp pháp

Việc chấp pháp nghiêm phụ thuộc vào ý chí chính trị muốn kiểm chế tham nhũng, đoạn tuyệt với cung cách chống tham nhũng thiên về các tuyên bố hùng hồn và các đe dọa ít khi được thực hiện. Việc chấp pháp nghiêm còn

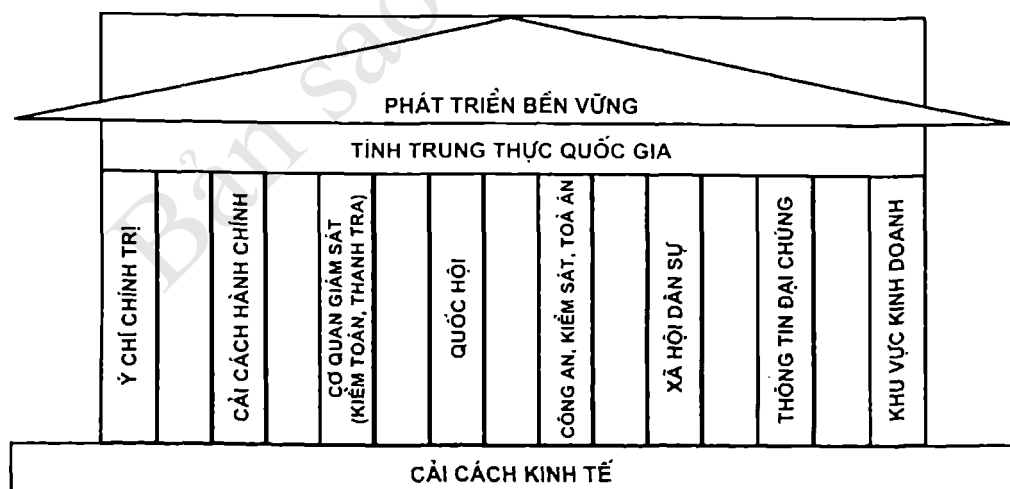
do áp lực mạnh mẽ của phương tiện thông tin đại chúng và tinh thần làm chủ của các công dân. Tuy vậy, việc chấp pháp nghiêm phụ thuộc rất nhiều vào năng lực (bao gồm tổ chức, biên chế, trình độ nhân viên và kinh phí) và sự phối hợp nhịp nhàng của các cơ quan giám sát và tư pháp, là hai trong số tám trụ cột của hệ thống trung thực quốc gia theo mô hình của Ibrahim Seushi (Hình 5).

Tâm lý sợ bị trả thù công khai hoặc gián tiếp (mà sự trả thù là có thật) làm cho các bên bị thiệt hại và các công dân trung thực không dám tố cáo các hành vi tham nhũng xây dựng. Các công chức thì sợ cấp trên trừ úm và đồng nghiệp xa lánh; các doanh nghiệp thì sợ sau này không được giao việc, thậm chí phải tiếp đón thanh tra các loại theo gợi ý của ai đó; các ngành, các địa phương thì sợ khó được nhận dự án hoặc bị làm khó dễ trong quá trình thực hiện dự án v.v...

Vi vậy cần tổ chức các kênh khiếu nại tố cáo đủ độ tin cậy và việc xem xét điều tra nhiều khi phải tiến hành dưới dạng kiểm tra việc chấp hành các thủ tục và quy trình đầu tư xây dựng, tiến hành phỏng vấn dư luận cộng đồng hoặc kiểm toán đột xuất.

HÌNH 5: TÁM TRỤ CỘT CỦA HỆ THỐNG TRUNG THỰC QUỐC GIA

(THEO IBRAHIM SEUSHI, CHỦ TỊCH TỔ CHỨC MINH BẠCH QUỐC TẾ)



Việc chấp pháp nghiêm làm cho công chức thấy tham nhũng là những hành vi có nguy cơ bại lộ cao, các doanh nghiệp thấy đưa hối lộ là doanh vụ ít lợi nhuận mà rủi ro lại lớn, từ đó mà có tác dụng răn đe thực tế. Chẳng hạn các doanh nghiệp đã bị xử lý vì tiêu cực, thất thoát xây dựng sẽ được đưa vào "**danh sách đen**" được công bố hàng năm và bị cấm trong một số năm không được dự thầu các dự án có nguồn vốn ngân sách như vừa qua UBND thành phố Hồ Chí Minh đã làm với 3 doanh nghiệp.

2.5. Nâng cao năng lực và đạo đức công vụ của bộ máy quản lý nhà nước về đầu tư xây dựng.

2.5.1. *Bồi dưỡng đội ngũ công chức có tính chuyên nghiệp cao và được trả lương thoả đáng*

Sự thành công của cuộc đấu tranh chống thất thoát trong đầu tư xây dựng phụ thuộc rất nhiều vào năng lực công vụ và môi trường đạo đức của các cơ quan quản lý Nhà nước về đầu tư xây dựng trên các phương diện tài chính ngân sách, hành chính, tiền tệ, kiểm tra giám sát v.v...

Nhằm xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có đủ phẩm chất và năng lực, UBTV Quốc Hội đã ban hành năm 1998 và bổ sung sửa đổi năm 2000 Pháp lệnh cán bộ, công chức. Đại hội Đảng lần thứ IX năm 2001 yêu cầu phải *"hoàn thiện chế độ công vụ, quy chế cán bộ, công chức, coi trọng cả năng lực và đạo đức; bảo đảm tính nghiêm túc, trung thực trong thi tuyển cán bộ công chức"*.

Người công chức ngày nay phải đáp ứng được 3 yêu cầu sau đây:

- Có kiến thức nghiệp vụ phù hợp với công việc được giao;
- Có kỹ năng nghiệp vụ phù hợp với chức trách được giao;
- Có đạo đức công vụ.

Kiến thức nghiệp vụ được đào tạo ban đầu trong nhà trường và sau đó luôn được bổ sung cập nhật thông qua đào tạo liên tục. Kỹ năng nghiệp vụ được bồi dưỡng trong thời kỳ tập sự và được bổ sung bằng các kinh nghiệm công tác. Kiến thức và kỹ năng nghiệp vụ thường được gọi chung là năng lực nghiệp vụ.

Đạo đức công vụ bao gồm những quy định cần phải tuân thủ cho mọi công chức như *"không được quan liêu, hách dịch, cửa quyền, tham nhũng; có ý thức tổ chức kỷ luật và trách nhiệm trong công tác; thực hiện nghiêm chỉnh nội quy của cơ quan, tổ chức; giữ gìn và bảo vệ của công, bảo vệ bí mật Nhà nước..."* (Điều 6. Pháp lệnh CBCC), và cả những quy định đặc thù cho từng cương vị và chức trách của công chức. Từng cơ quan quản lý Nhà nước phải quy định cụ thể các yêu cầu về kiến thức và kỹ năng nghiệp vụ cần thiết cho mỗi biên chế công chức. Trước mắt, công chức làm các công việc quản lý đầu tư xây dựng cần có các hiểu biết về thị trường xây dựng và thị trường bất động sản, về quản lý tổng hợp tài nguyên và môi trường, về chiến lược xoá đói giảm nghèo và về hệ thống pháp quy có liên quan. Bộ Xây dựng Trung Quốc từ năm 1997 đã triển khai một chương trình bồi dưỡng cán bộ, công chức trên quy mô lớn, giao nhiệm vụ cho giáo sư nhiều trường Đại học, nhiều Viện nghiên cứu biên soạn giáo trình đồ sộ để phục vụ cho công tác bồi dưỡng theo yêu cầu cải cách. Trung Quốc trước đó tiến hành cải cách đã hàng chục năm, đến lúc này họ mới thấy rằng để cải cách suôn sẻ, để thị trường xây dựng và bất động sản vận hành thông suốt thì cán bộ, công chức Nhà nước phải có những kiến thức nghiệp vụ hiện đại thống nhất,

có hệ thống. Thiết tưởng nước ta nên kịp thời tham khảo kinh nghiệm và bài bản đó của nước láng giềng để giảm bớt các quanh co khúc khuỷu trên con đường đổi mới.

Trong Báo cáo 2002 của WB (Xây dựng Thể chế hỗ trợ Thị trường), trang 17, có đoạn: Để sử dụng các thể chế thị trường – chẳng hạn các biện pháp tư pháp chính thức để giải quyết các tranh chấp – cũng như để quản lý các quy định hay xây dựng các tiêu chuẩn thì phải có nhiều *vốn con người* hơn. Ví dụ, các chức trách điều tiết cạnh tranh đòi hỏi phải có những người hiểu rõ các chi tiết phức tạp trong các tình huống cạnh tranh.

Một công việc cấp bách hiện nay là nâng cao năng lực chủ dự án đầu tư sử dụng vốn ngân sách Nhà nước, nhất là dự án của các cơ quan hành chính sự nghiệp. Chủ đầu tư trực tiếp quản lý dự án đã đành là phải có kiến thức nghiệp vụ cần thiết, mà ngay khi chủ đầu tư đã ủy thác cho tư vấn chuyên nghiệp làm quản lý dự án hoặc thành lập ban quản lý dự án thì cũng vẫn cần có những hiểu biết sơ đẳng nhất về quản lý đầu tư xây dựng để đảm nhận các trách nhiệm và quyền hạn được ghi trong Điều 14 của Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng. Vì những lẽ nói trên các chủ đầu tư Nhà nước nhất thiết phải qua bồi dưỡng nghiệp vụ tối thiểu tại các lớp ngắn hạn được tổ chức thường xuyên.

Tính chuyên nghiệp cao của công chức và sự cảm nhận đúng đắn về trách nhiệm công vụ của họ là những nhân tố giúp thiết lập môi trường đạo đức công vụ lành mạnh trong các cơ quan quản lý đầu tư xây dựng.

Nhìn chung, tính chuyên nghiệp của công chức nước ta chưa cao; các cơ quan quản lý thật ra cũng chưa coi trọng lắm tính chuyên nghiệp của đội ngũ công chức. Việc tuyển chọn, sắp xếp, sử dụng và đề bạt công chức nhiều khi vẫn dựa vào những tiêu chí hình thức như bằng cấp hoặc những đánh giá cảm tính, thậm chí còn phụ thuộc vào sự thân quen hay những mối "quan hệ".

Tình trạng lương thấp cũng ảnh hưởng xấu đến tính chuyên nghiệp và sự tận tâm của công chức. Nhà nước ta thấy rõ điều này, muốn cải cách cơ bản chế độ tiền lương, nâng cao đời sống người hưởng lương nhưng gặp khó khăn rất lớn vì ngân sách còn eo hẹp. Chúng tôi cũng nhận thức được khó khăn đó nhưng cho rằng để vượt qua thách thức về tiền lương thì cần tháo gỡ vướng mắc về quan điểm phát triển.

Chính phủ và nhân dân ta đều thống nhất rằng để vượt qua đói nghèo thì phải hết sức tiết kiệm chi tiêu, dành tiền để đầu tư phát triển đất nước. Thế nhưng trên thực tế một tỷ lệ đáng kể vốn đầu tư phát triển từ ngân sách Nhà nước lại bị thất thoát do nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân tham nhũng. Vậy nếu đấu tranh có kết quả để hạn chế tham nhũng thì với chi phí ít hơn vẫn có thể đạt được kết quả phát triển tương đương... Nhưng *chống tham nhũng thì cũng cần chi phí, trong đó có chi phí để nâng lương công chức*. Trong trường hợp chi phí chống tham nhũng dù có ngang bằng với chi

phí đầu tư tiết kiệm được thì vẫn đem lại hiệu quả lớn vì môi trường đạo đức công vụ được cải thiện, lòng tin của người dân vào sự trong sạch của bộ máy công vụ được củng cố, tình hình xã hội ổn định hơn.

Vấn đề đặt ra là dù công chức được nâng lương thoả đáng rồi nhưng liệu có giảm được tham nhũng hay không? Hiển nhiên chống tham nhũng là cuộc đấu tranh toàn diện, cải cách chế độ tiền lương công chức cũng chỉ là một trong các giải pháp, nhưng đó lại là *giải pháp tạo điều kiện* cho việc triển khai đồng bộ các giải pháp khác trong chiến lược chống thất thoát xây dựng.

2.5.2. Nâng cao năng lực bộ máy quản lý Nhà nước về đầu tư xây dựng

Người công chức tốt chỉ có thể làm việc có hiệu quả trong bộ máy quản lý được tổ chức hợp lý, không chồng chéo, trùng lặp chức năng với nhiều tầng nấc trung gian và những thủ tục hành chính phiền hà. Thế nhưng "*Một số người và cơ quan do lợi ích cá nhân, cục bộ không muốn đẩy mạnh cải cách hành chính, cải cách tổ chức bộ máy Nhà nước*" (Văn kiện ĐH IX, trang 77).

Quy chế Quản lý đầu tư và xây dựng của nước ta trong các Điều 7, 8, 9, 10, 11, 12 và 13 đã quy định phân công và phân cấp trong quản lý Nhà nước về đầu tư và xây dựng. Tuy vậy vẫn chưa quy định thật rành mạch về trách nhiệm và quyền hạn của các bộ ngành và cấp tỉnh vì còn **đòi hỏi rộng rãi các quan hệ phối hợp và thoả thuận!** Thế nhưng đây lại là chủ đề rất phức tạp không thể thảo luận trong khuôn khổ báo cáo này. Ở đây chúng tôi chỉ xin nhấn mạnh đến hai kinh nghiệm sau đây:

1. Người ta thường cho rằng các thủ tục phức tạp, khâu nọ giám sát khâu kia v.v... tạo ra sự chặt chẽ trong quản lý, trong khi thực ra chúng chỉ tạo ra sự phiền hà quan liêu, sự tùy tiện định đoạt của công chức (chẳng hạn nếu muốn thì có thể bỏ qua sự cần thiết phải có thoả thuận nào đó, nhưng nếu không muốn thì lại viện dẫn đến nó để gây khó dễ) và sự không rõ ràng về trách nhiệm. Báo cáo năm 2002 của WB cho rằng "*để cho các hệ thống điều tiết ở các nước đang phát triển có cơ hội thành công, chúng cần phải đơn giản, không chứa đựng quá nhiều thông tin và không phụ thuộc quá nhiều vào toà án*".

2. Mức độ phức tạp của các thủ tục phải phù hợp với năng lực hành chính và nguồn lực con người trong thực tế, và trong trường hợp nước ta thì còn phải xét đến tình trạng tham nhũng do tính minh bạch bị hạn chế. Quy định của các nước công nghiệp cũng có thể rất phức tạp nhưng chúng không gây thêm nhiều chi phí vì năng lực thực thi của họ tốt hơn, các nhà quản lý Nhà nước có tính chuyên nghiệp cao hơn và có nhiều thể chế bổ sung đóng vai trò kiểm soát và cân bằng nhằm bảo vệ các đối tượng tham gia thị trường. Điều lưu ý này rất quan trọng đối với nhiều nhà soạn thảo văn bản pháp quy của nước ta vì họ có khuynh hướng mô phỏng thiếu thận trọng văn bản pháp quy của các nước công nghiệp như Mỹ, Anh, Pháp, Đức v.v...

III. TRÁCH NHIỆM TỰ GIÁM SÁT VÀ TỰ GIÁM SÁT LÃN NHAU TRONG KHU VỰC KINH DOANH

3.1. Trách nhiệm của khu vực kinh doanh trong thất thoát đầu tư xây dựng.

Trước tiên phải nhấn mạnh rằng các quyết định sai trái, duy ý chí của những người có quyền lực về chủ trương, về quy mô, về địa điểm v.v... của dự án đầu tư sẽ không trơn tru chót lọt nếu không có sự phụ họa, tô điểm của các chuyên gia tư vấn trong các báo cáo tiền khả thi và khả thi. Một số doanh nghiệp thậm chí còn sẵn sàng ứng vốn để thực hiện những dự án chưa đủ thủ tục hoặc ngoài kế hoạch, miễn là có ý kiến của lãnh đạo cấp trên, đến lúc không có vốn thanh toán thì lại nhờ báo chí kêu cứu là "mắc cạn giữa dòng nước!".

Mặt khác mức độ tham nhũng của công chức và viên chức nhà nước cũng sẽ hạn chế hơn nếu các doanh nghiệp (tư vấn, nhà thầu, cung ứng) không cạnh tranh đút lót để vượt lên trước giành lấy công việc làm ăn.

Ngoài ra, ngay trong bộ máy quản lý doanh nghiệp cũng có tham nhũng, chẳng hạn thầu phụ đút lót cho thầu chính, bên cung ứng vật tư đút lót cho bên mua hàng, nhà thầu mua chuộc giám sát v.v...

Hiển nhiên để có được tiền đút lót thì doanh nghiệp phải gian lận, như khai khống khối lượng, giảm tiêu chuẩn định mức, bớt nhân công v.v... dẫn đến giảm chất lượng công trình và tăng chi phí xây dựng, nhiều khi còn phải hoãn khởi công hoặc kéo dài tiến độ xây dựng. Có khi doanh nghiệp còn sẵn sàng theo gợi ý của bên A khai tăng dự toán hoặc khối lượng thanh toán để trích nộp cho họ, vì rốt cuộc mình chẳng thiệt gì.

Tóm lại muốn chống thất thoát xây dựng thì không chỉ tập trung vào việc trung thực hoá bộ máy công quyền mà còn phải chú trọng trung thực hoá khu vực kinh doanh. Đó là hai mặt trận có quan hệ khăng khít với nhau của cuộc chiến đấu chống thất thoát xây dựng. Vì vậy Đảng đã yêu cầu "đối với các nhà doanh nghiệp, nêu cao vai trò và trách nhiệm đối với sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá, phát triển kinh tế - xã hội và tạo môi trường thuận lợi để *kinh doanh và cạnh tranh theo pháp luật*" (Văn kiện Đại hội IX, trang 127).

3.2. Kinh doanh trung thực là vì lợi ích của chính mình

Hiện nay các nhà kinh doanh tuy kêu ca ở chốn riêng tư rằng mình là nạn nhân của tham nhũng, nhưng phần lớn trong số họ lại cho rằng tư vấn có chiều ý lãnh đạo thì mới được giao việc, rằng đút lót là "dầu bôi trơn" cơ chế quản lý nhà nước, rằng tiền đút lót là "đồng tiền đi trước", tức là đồng tiền "khôn", rằng mọi người "đục" cả chẳng đại gì một mình ta "trong"! Có nhà thầu thậm chí còn thanh minh rằng cứ "đại hạ giá" dự thầu và nâng cao tỷ lệ phần trăm lợi nhuận để có được hợp đồng đã rồi sẽ tìm cách thu hồi lại sau,

hoặc nếu không bù đắp được thì một cái chết từ từ vẫn hơn một cái chết tức thì vì công nợ chồng chất và phá sản ! Hoặc thông đồng để "đánh trận giả" khi dự thầu là biện pháp chính đáng để đối phó với bên A.

Lý luận "dầu bôi trơn" không phải là không có cơ sở, nó đem lại lợi ích trước mắt cho một số doanh nghiệp nào đó, nhất là doanh nghiệp lớn. Thế nhưng đối với toàn thể khu vực doanh nghiệp xây dựng thì có phải như vậy không ?

Thực ra tình trạng kinh doanh tiêu cực không chỉ làm thiệt hại tài sản quốc gia, làm suy yếu sự ổn định kinh tế vĩ mô, làm suy thoái đạo đức xã hội mà còn gây thiệt hại trực tiếp đến lợi ích của chính khu vực kinh doanh. Nhiều thông tin và nghiên cứu đã chứng tỏ rằng:

- Đút lót không giúp rút ngắn thời gian tiến hành các giao dịch và hoàn thành các thủ tục, vì rằng trong một bộ máy quan liêu công kênh thì khó mà bôi trơn cho khắp, khi đó một công chức cấp thấp cũng có thể gây sự làm chậm trễ công việc (vì thế mà có câu "thủ kho to hơn thủ trưởng");

- Đút lót làm nảy nở lòng tham không đáy của những kẻ tham nhũng, làm gia tăng sự tùy tiện định đoạt của họ, nên lượng tiền đút lót ngày một tăng, chi phí giao dịch của doanh nghiệp ngày một lớn;

- Tiền đút lót "khuyến khích" các quan chức địa phương đưa ra các dự án quy mô lớn dù chưa có cơ sở kinh tế - kỹ thuật đáng tin cậy hoặc vượt quá năng lực quản lý của địa phương, không quan tâm các dự án nhỏ có lợi ích thiết thực. Chẳng hạn một dự án xi măng có vốn đầu tư bằng hàng chục dự án công nghiệp hạng trung hoặc hàng trăm dự án công nghiệp nhỏ gắn với khai thác chế biến nguyên liệu địa phương, sử dụng nhân công tại chỗ lại phù hợp với năng lực quản lý của cấp tỉnh. Các dự án như vậy tạo ra cơ hội việc làm cho nhiều doanh nghiệp xây dựng vừa và nhỏ, trong khi các dự án lớn lại chủ yếu tạo ra việc làm cho tư vấn và nhà thầu nước ngoài !

- Sự đút lót cũng làm tăng nguy cơ rủi ro về pháp luật và về tài chính, làm tăng sự nghi ngờ, tranh chấp nội bộ và các khiếu kiện vì các cán bộ quản lý chủ chốt có thể "tát nước theo mưa" để kiếm chác phần của mình. Đã có nhiều trường hợp vi phạm pháp của một số cán bộ quản lý chủ chốt làm cho một doanh nghiệp đang làm ăn phát đạt bị "sập tiệm".

Tóm lại, các nhà kinh doanh cần nhận ra rằng hối lộ là doanh vụ có rủi ro lớn mà lợi nhuận không cao, từ bỏ lập luận "dầu bôi trơn" và "đồng tiền đi trước", nhận thức rõ trách nhiệm của mình trong chống thất thoát đầu tư và xây dựng, tăng cường **giám sát nội bộ** về sự trung thực trong kinh doanh.

Có hai dạng giám sát nội bộ: một là giám sát trong nội bộ thị trường và hai là giám sát trong nội bộ doanh nghiệp. Sau đây sẽ lần lượt xem xét các dạng giám sát đó.

3.3. Giám sát trong nội bộ thị trường

Giám sát trong nội bộ thị trường bao gồm giám sát của chủ nợ và các bạn hàng, và giám sát của các đối thủ cạnh tranh.

a. Giám sát của chủ nợ và các bạn hàng

Các chủ nợ và bạn hàng của doanh nghiệp như ngân hàng, các công ty tư vấn, kế toán, kiểm toán, các hãng vận tải, bảo hiểm, cung ứng vật tư đầu vào, ban quản lý dự án v.v... đều có lợi ích trực tiếp trong việc giám sát hoạt động của doanh nghiệp vì cùng chia sẻ rủi ro với doanh nghiệp. Chủ nợ và bạn hàng phải thường xuyên yêu cầu doanh nghiệp cung cấp thông tin về hoạt động kinh doanh và kết hợp với các nguồn thông tin khác để xem doanh nghiệp có khả năng trả nợ và thực hiện hợp đồng hay không và khi thật cần thiết thì dùng thủ tục phá sản để gây áp lực với doanh nghiệp.

b. Giám sát của các đối thủ cạnh tranh

Các đối thủ cạnh tranh là những chủ thể giám sát rất quan trọng và có hiệu quả cao. Quy luật cạnh tranh là một trong số các quy luật cơ bản chi phối sự hoạt động của thị trường, thúc đẩy doanh nghiệp phải nâng cao năng lực cạnh tranh nếu không muốn bị loại ra khỏi thị trường. Thế nhưng sự cạnh tranh chỉ có tác dụng tích cực khi đó là cạnh tranh lành mạnh, hợp pháp. Sự đút lót là thứ cạnh tranh bất hợp pháp, vì vậy doanh nghiệp phải rất chú ý giám sát các đối thủ về mặt này.

Hiện nay nước ta đang chuẩn bị ban hành Luật Cạnh tranh điều chỉnh hoạt động của các chủ thể kinh doanh, không phụ thuộc vào quy mô và nguồn gốc sở hữu vốn.

3.4. Giám sát trong nội bộ doanh nghiệp: Hệ thống quản lý kinh doanh trung thực

Giám sát trong nội bộ doanh nghiệp là hoạt động giám sát của các chủ thể trong chính doanh nghiệp, là hình thức giám sát rất hiệu quả vì các chủ thể này có khả năng nắm đầy đủ thông tin nhất về doanh nghiệp và thực hiện giám sát trước hết vì lợi ích của mình.

Trong Luật doanh nghiệp đã quy định nhiều hình thức giám sát nhưng việc áp dụng trong thực tế còn nhiều hạn chế. Để tăng cường giám sát nội bộ doanh nghiệp, Liên đoàn kỹ sư tư vấn quốc tế FIDIC đưa ra khái niệm về Quản lý Trung thực và đề xướng áp dụng Hệ thống Quản lý Kinh doanh Trung thực (Business Integrity Management System - BIMS) được nhiều tổ chức tài chính quốc tế ủng hộ. Hệ thống BIMS cũng tương tự như hệ thống Quản lý Chất lượng ISO 9000, và có thể sẽ hội nhập thành một hệ thống quản lý chung. Sau đây xin giới thiệu sơ lược hệ thống Quản lý mới này.

Các nguyên tắc của Quản lý Kinh doanh Trung thực.

1. Lãnh đạo doanh nghiệp cam kết áp dụng Hệ thống Quản lý Kinh doanh Trung thực, xây dựng kế hoạch phát triển hệ thống đó và đề ra Bộ Quy tắc ứng xử (Code of Conduct);

2. Sự tham gia của mỗi thành viên trong biên chế doanh nghiệp là rất quyết định để tạo ra môi trường làm việc trung thực;

3. Quản lý Trung thực là cách tiếp cận quá trình (Process approach), đòi hỏi phải có kế hoạch hữu hiệu, có các biện pháp phòng ngừa mọi khả năng tham nhũng, thu thập kịp thời mọi thông tin cần thiết và sẵn sàng cung cấp thông tin khi có yêu cầu trong suốt quá trình thực hiện dự án;

4. Quản lý Trung thực là cách tiếp cận hệ thống (Systems approach), nhận diện mọi lĩnh vực có tiềm năng xảy ra tham nhũng, phân tích mối quan hệ giữa các quá trình khác nhau khi thực hiện dự án;

5. Quản lý Trung thực là quá trình lập hồ sơ (Documented process) liên tục, không bỏ sót sự kiện nào, theo dõi sát sao và điều chỉnh kịp thời mọi sự chệch choạc trong thực hiện, áp dụng thủ tục **kiểm toán** để có được sự đánh giá khách quan về BIMS của doanh nghiệp.

Xây dựng mối quan hệ tin cậy với các thầu phụ, với các đối tác ký kết hợp đồng để cùng nhau áp dụng Quản lý Trung thực.

Thiết lập Hệ thống Quản lý Kinh doanh Trung thực (BIMS)

Hệ thống Quản lý Kinh doanh Trung thực BIMS phối hợp với Hệ thống ISO, được thiết lập nhằm đảm bảo kinh doanh trung thực, tạo được sự tin nhiệm đối với bạn hàng, với bên A và với các cơ quan quản lý nhà nước, tóm lại là sự tin cậy của xã hội đối với hoạt động kinh doanh có đạo đức và tuân thủ luật pháp của doanh nghiệp.

BIMS là một tập hợp các thành tố có tác động tương hỗ nhằm để phòng, phát hiện và xử lý các hành vi hối lộ và tham nhũng. Các thành tố đó là:

- Bộ Quy tắc ứng xử và chính sách kinh doanh trung thực;
- Cơ cấu tổ chức;
- Quy định trách nhiệm và các chương trình đào tạo;
- Các thủ tục phi tham nhũng cho mọi quá trình hoạt động chủ yếu của doanh nghiệp;
- Các tài liệu, bảng biểu, ghi chép nội bộ cần cho Quản lý Trung thực.

Đánh giá và chứng chỉ BIMS.

Hệ thống BIMS cần được đánh giá. Việc đánh giá BIMS bao gồm: doanh nghiệp tự đánh giá, các khách hàng, bạn hàng đánh giá và bên thứ ba đánh giá (Third-Party Evaluation). Sự đánh giá của bên thứ ba thể hiện bằng

Kiểm toán để có sự đánh giá độc lập, bằng Thẩm định của cơ quan tư vấn chuyên môn hoá và bằng việc cấp chứng chỉ của bên thứ ba. Hiện nay FIDIC muốn kết hợp làm một việc cấp chứng chỉ Hệ thống Quản lý Chất lượng và Hệ thống Quản lý kinh doanh trung thực. Hiển nhiên doanh nghiệp có chứng chỉ sẽ được khách hàng và bạn hàng đánh giá cao và ưu tiên lựa chọn làm đối tác kinh doanh.

3.5. Vai trò của doanh nghiệp tư vấn trong chống thất thoát

Trong cuộc đấu tranh chống thất thoát xây dựng, theo FIDIC thì doanh nghiệp tư vấn phải ở vị trí tiên phong. Trong hoạt động tư vấn hiện đại thì sự trung thực cũng như sự bền vững là những mục tiêu then chốt phải đeo đuổi.

Vai trò của doanh nghiệp tư vấn trong chống thất thoát xây dựng là vai trò kép: một mặt doanh nghiệp tư vấn phải bảo đảm sự trung thực trong hoạt động tư vấn của mình, mặt khác doanh nghiệp tư vấn làm dịch vụ tư vấn cho các doanh nghiệp xây dựng như nhà thầu, nhà cung ứng trong việc xây dựng Hệ thống BIMS của họ, kể cả dịch vụ kiểm toán, đánh giá và cấp chứng chỉ BIMS.

3.5.1. BIMS của doanh nghiệp tư vấn

Gần đây FIDIC đã xuất bản Bản Hướng dẫn Quản lý Kinh doanh Trung thực trong công nghiệp tư vấn (Guidelines for Business Integrity Management in the Consulting Industry), trong đó bao gồm cả Bộ Quy tắc ứng xử mẫu của doanh nghiệp tư vấn bao gồm 18 điều về các chủ đề:

- Trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp tư vấn
- Chất lượng của dịch vụ tư vấn
- Sự khách quan của doanh nghiệp tư vấn
- Sự trung thực của doanh nghiệp tư vấn
- Chấp nhận cạnh tranh.

Từng doanh nghiệp tư vấn dựa trên Quy tắc mẫu đó để soạn thảo Quy tắc ứng xử phù hợp với đặc điểm hoạt động của mình.

3.5.2. Dịch vụ tư vấn về BIMS cho các doanh nghiệp xây dựng

Một số doanh nghiệp tư vấn chuyên môn hoá có thể chuyên làm dịch vụ tư vấn về BIMS cho các doanh nghiệp tư vấn khác và các doanh nghiệp xây dựng, giúp cho các doanh nghiệp này đỡ mò mẫm mất nhiều thời gian, tương tự như dịch vụ tư vấn thiết lập Hệ thống Quản lý Chất lượng QMS theo ISO 9000 trước đây.

Hiện nhiên BIMS là chủ đề còn rất mới mẻ, đang cần cụ thể hoá và tiếp tục hoàn thiện hơn nữa. Chúng tôi mong rằng Hiệp Hội tư vấn xây dựng Việt Nam sớm hợp tác với FIDIC thúc đẩy việc áp dụng BIMS, góp phần làm giảm thất thoát xây dựng ở nước ta. Trước mắt nên đưa nội dung BIMS vào

giảng dạy ngay tại các lớp đào tạo về QMS để nâng cao nhận thức về Quản lý Trung thực trong những người làm nghề xây dựng.

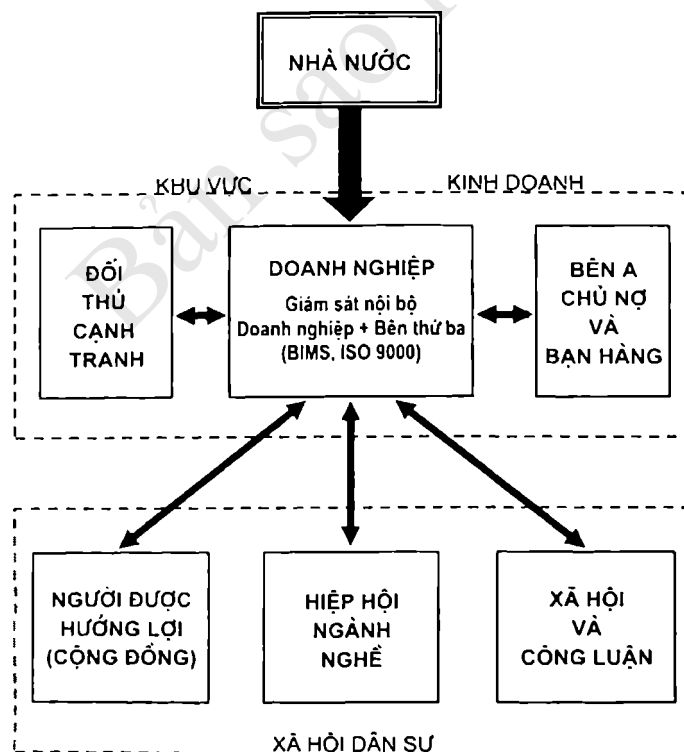
3.5.3 Đánh giá của bên thứ ba (Third-Party Evaluation)

Dù là sự giám sát lẫn nhau của các đối tác trong thị trường hoặc là giám sát trong nội bộ một doanh nghiệp, và ngay cả sự giám sát của quản lý Nhà nước đều cần đến sự đánh giá trung thực, khách quan của một bên thứ ba độc lập với các bên trong cuộc. Bên thứ ba được mời làm dịch vụ đánh giá này chính là các công ty tư vấn chuyên môn hoá như công ty kiểm toán, công ty đánh giá và cấp chứng chỉ BIMS, công ty tư vấn được mời thẩm định báo cáo luận chứng hoặc thiết kế dự toán của dự án do công ty tư vấn khác soạn thảo. Tuy vẫn có khả năng bên thứ ba này cũng bị mua chuộc, nhưng dù sao nếu bị phát hiện thì bên thứ ba này bị mất uy tín, không được ai sử dụng nữa và phải rút lui khỏi thị trường.

3.6. Mô hình giám sát pháp lý mới

Vừa rồi Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam được sự trợ giúp của Quỹ Châu Á đã công bố cuốn kỹ yếu rất có giá trị: "Doanh nghiệp và việc hoàn thiện môi trường pháp lý kinh doanh", trong đó đưa ra mô hình giám sát pháp lý mới, biểu thị trên hình vẽ 6:

HÌNH 6 : MÔ HÌNH GIÁM SÁT PHÁP LÝ MỚI



Sự giám sát theo cơ chế mới này sẽ giúp tạo ra khu vực kinh doanh trung thực, là giải pháp có hiệu quả trong cuộc đấu tranh chống thất thoát đầu tư và xây dựng.

IV. SỰ THAM GIA VÀ GIÁM SÁT CỦA XÃ HỘI DÂN SỰ

4.1. Xã hội dân sự - thành tố quan trọng trong cuộc đấu tranh chống thất thoát

Ngày nay, cơ cấu của một quốc gia có nền kinh tế thị trường bao gồm 3 khu vực: nhà nước, kinh doanh (business) và xã hội dân sự (civil society). Sự tham gia của xã hội dân sự vào cuộc đấu tranh chống thất thoát, lãng phí và tiêu cực trong đầu tư và xây dựng là rất quan trọng, nhằm quán triệt chủ trương của Đảng là: **"Các đảng viên và chi bộ đảng, Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể nhân dân, các cơ quan thông tin đại chúng và toàn xã hội có trách nhiệm giám sát, kiểm tra cán bộ, công chức, phát hiện, tố cáo, lên án những kẻ tham nhũng."** (Văn kiện ĐH IX, trang 136).

Huy động sự tham gia của xã hội dân sự cũng chính là làm theo tư tưởng Hồ Chí Minh về sức mạnh của nhân dân, của khối đại đoàn kết dân tộc, về quyền làm chủ của nhân dân, xây dựng Nhà nước thực sự của dân, do dân và vì dân. Sự tham gia đó có thể được thực hiện bằng nhiều cách, sau đây tập trung xem xét sự tham gia của:

- Các tổ chức xã hội nghề nghiệp;
- Các phương tiện thông tin đại chúng;
- Cộng đồng dân cư và các đoàn thể nhân dân.

4.2. Các tổ chức xã hội nghề nghiệp có thể làm gì để chống thất thoát ?

Nhiều tổ chức xã hội nghề nghiệp nước ta có liên quan đến ngành xây dựng như Hiệp hội Tư vấn xây dựng, Hiệp hội Nhà thầu xây dựng, Hội Cầu đường, Hội Thủy lợi, Hội Cấp thoát nước và Tổng Hội xây dựng Việt Nam cùng các hội thành viên của mình. Các tổ chức này có lợi ích cơ bản trong việc thúc đẩy sự trưởng thành nhanh chóng của thị trường xây dựng nước ta, tăng cường khả năng cạnh tranh quốc tế của ngành trong bối cảnh toàn cầu hoá, xoá bỏ các trở ngại cho đầu tư trong nước và nước ngoài, tạo được sự tin nhiệm để thu hút viện trợ phát triển, đóng góp vào việc thực hiện Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xoá đói giảm nghèo nhằm đưa nước ta ra khỏi diện các nước nghèo và trở thành một nước công nghiệp. Các tổ chức đó tập hợp các nhà kinh doanh, các cán bộ khoa học kỹ thuật và kinh tế, các nhà quản lý trong ngành xây dựng, trong số đó có rất nhiều người chính trực am hiểu sâu sắc tình hình của ngành và lo lắng cho tiền đồ phát triển của ngành và của đất nước.

Giới kinh doanh xây dựng nước ta đã quá quen thuộc với việc đút lót các công chức để nhận được công việc làm ăn. xem đó là một thứ luật chơi trong thực tế cuộc sống, cho nên nhiều người trong số họ không muốn tham gia vào cuộc đấu tranh chống tiêu cực để rồi không biết "tránh đâu" ! Thế nhưng dù thế nào thì một công việc làm ăn cũng chỉ đến với một số doanh nghiệp mà thôi, mà doanh nghiệp này không hẳn là xứng đáng nhất, trong khi nhiều doanh nghiệp khác có năng lực phù hợp hơn lại bị gạt ra ngoài cuộc chơi. Vì

vậy Hiệp hội doanh nghiệp phải vào cuộc để bảo vệ cạnh tranh công bằng và quyền lợi chính đáng cho đa số trong cộng đồng doanh nghiệp: *"Thách thức ở đây là phải đạt được một kịch bản mà trong đó các luật chơi thay đổi cho tất cả các bên cùng một lúc, do đó không ai được lợi hay bị thiệt hại gì. Người chiến thắng duy nhất là toàn xã hội nói chung... và kẻ thua duy nhất là các doanh nghiệp và cá nhân hành động trái đạo lý, trong mọi trường hợp đều không đáng nhận được công việc làm ăn."* (Mohammad M.Kisubi). Hiệp hội doanh nghiệp nếu đứng ngoài cuộc đấu tranh này thì dần dần các hội viên thường xuyên bị thua thiệt vì bị cạnh tranh không công bằng sẽ xa rời Hiệp hội.

Hiệp hội doanh nghiệp có thể tham gia đấu tranh chống thất thoát bằng nhiều biện pháp, như:

1. Thu thập và công bố thông tin thị trường.

Môi trường cạnh tranh sẽ hoàn hảo hơn nếu các doanh nghiệp được cung cấp đầy đủ và kịp thời các thông tin thị trường. Chẳng hạn ở Pháp có tờ báo Le Moniteur (Người Hướng dẫn) do tư nhân xuất bản nhằm công bố thông tin về tất cả các dự án từ cấp xã đến cấp quốc gia, về các cuộc đấu thầu tư vấn, thi công, cung cấp thiết bị, tình hình ký kết các hợp đồng kinh tế. Ở nước ta một phương tiện thông tin tương tự, kể cả trên mạng, có thể do một Hiệp hội nghề nghiệp đứng ra xuất bản và Nhà nước quy định bắt buộc mọi cuộc đấu thầu và kết quả đấu thầu, ký kết hợp đồng phải được công bố trên tuần báo này. Nếu có thể nên bắt buộc công bố cả giá trị quyết toán công trình.

2. Hiệp hội định kỳ hoặc kịp thời bình luận về các hoạt động thị trường, nêu ra những tình hình không minh bạch chẳng hạn kết quả đấu thầu bị xoá bỏ, giá trị hợp đồng vượt trội giá trị trúng thầu, giá trị thanh toán vượt trội giá trị hợp đồng, hoặc tình trạng chậm thanh toán (vì chậm thanh toán nhiều khi không phải do thiếu vốn mà là biểu hiện của tham nhũng). Những bình luận như vậy có tác động như lời *"cảnh báo"* và thu hút sự quan tâm của công luận.

3. Hiệp hội doanh nghiệp có thể được Chính phủ ủy nhiệm việc đánh giá và cấp chứng chỉ về năng lực hoạt động xây dựng cho các doanh nghiệp theo các tiêu chuẩn do Chính phủ quy định.

4. Hiệp hội khuyến khích và hướng dẫn doanh nghiệp áp dụng Hệ thống Quản lý Kinh doanh Trung thực BIMS, khen thưởng biểu dương các doanh nghiệp kinh doanh trung thực, chẳng hạn tặng danh hiệu 10 doanh nghiệp của năm.

Các tổ chức xã hội nghề nghiệp khác bên ngoài các hiệp hội, như Tổng Hội Xây dựng Việt Nam và các hội thành viên của mình, hoạt động trên cả nước hay ở từng địa phương có thể đóng vai trò nhất định trong cuộc đấu tranh chống thất thoát xây dựng. Với chức năng tư vấn, phản biện và giám định xã hội, các tổ chức này có thể đóng góp tích cực nhiều mặt vào cuộc đấu tranh đó, như:

1. Tổ chức các hội thảo quốc gia và quốc tế về các chủ đề nóng bỏng của ngành như đất xây dựng, chất lượng xây dựng, cạnh tranh trong xây dựng, xuất khẩu xây dựng v.v...;

2. Phản biện các đồ án quy hoạch và luận chứng của các dự án đầu tư xây dựng lớn cả ở cấp quốc gia và cấp địa phương, đặc biệt là đóng góp ý kiến cho các cơ quan dân cử về các quy hoạch và dự án kết cấu hạ tầng;

3. Đề xuất sự cần thiết phải có văn bản pháp quy mới hoặc tham gia hoàn thiện văn bản pháp quy hiện hành nhằm tạo ra sự thông thoáng và minh bạch trong quản lý nhà nước cũng như trong hoạt động thị trường;

4. Đánh giá năng lực hoạt động nghề nghiệp, bao gồm kiến thức, kỹ năng và đạo đức nghề nghiệp của kỹ sư, kế toán viên, chuyên viên giá hành nghề xây dựng, thông qua **hệ thống đăng bạ** được Chính phủ ủy nhiệm.

5. Tuyên dương các công trình có chất lượng tốt, khởi công và hoàn thành đúng hạn, các chuyên gia xây dựng giỏi, các nhà quản lý trung thực và có tài.

Các tổ chức xã hội nghề nghiệp xây dựng có thể liên kết hình thành mạng lưới quan sát sự minh bạch trong ngành xây dựng, hàng năm tổ chức đánh giá và công bố thứ hạng thành tích chống thất thoát xây dựng của các ngành và các địa phương. Hoạt động này nên nhận được tài trợ từ phía Chính phủ.

4.3. Vai trò của phương tiện thông tin đại chúng trong chống thất thoát

Tuy các văn kiện của Đảng đã sớm đề cập đến "*Tình hình thất thoát lớn tài sản xã hội chủ nghĩa*" (Văn kiện ĐH VII, trang 38) nhưng chỉ đến những năm gần đây dư luận xã hội mới lên án mạnh mẽ tình hình này. Đó là nhờ các phương tiện thông tin đại chúng đưa ra ánh sáng các vụ tham nhũng, các công trình bị ăn bớt vật tư và có chất lượng xấu, các dự án tốn kém nhưng ít hiệu quả v.v... Báo chí cũng đã chặn được tình trạng "*chìm xuống*" của một số vụ việc tiêu cực, bước đầu làm thất bại chiến thuật "*makeno*" (mặc kệ nó) của các quan chức tham nhũng. Báo chí làm tăng nguy cơ bị vạch trần của các hành vi tham nhũng, của các dự án duy ý chí kém hiệu quả, của các hoạt động kinh doanh gian dối. Báo chí giúp xây dựng sự đồng tâm nhất trí từ Quốc hội đến Chính phủ và lan toả ra các tầng lớp xã hội để chống lại thất thoát xây dựng, thúc đẩy cải cách thể chế trợ giúp thị trường, nghiêm trị những kẻ bất chính. Dưới sự lãnh đạo của Đảng, báo chí có khả năng cùng với khu vực xã hội dân sự đóng vai trò tích cực trong việc phát triển và củng cố các nguyên tắc đạo đức xã hội, giảm mức độ dung thứ của nhân dân đối với tệ tham nhũng và hành vi thiếu trách nhiệm trong bộ máy công quyền, làm cho những kẻ giàu có bất minh trở thành nhân vật bị khinh bỉ chứ không phải là tấm gương để noi theo, khuyến khích công dân và

những bên bị thiệt hại chủ động tố giác và cung cấp bằng chứng về những tiêu cực và lãng phí trong xây dựng bất cứ khi nào chúng xảy ra.

Để các thông tin trên phương tiện thông tin đại chúng có chất lượng cao hơn nữa, có hiệu quả hơn nữa, chúng tôi mong rằng các nhà báo viết về chủ đề thất thoát xây dựng được trang bị tốt hơn về kiến thức thị trường và kiến thức pháp luật, mặt khác báo đài nên phản ánh các quan điểm khác nhau về mỗi vụ việc để thu hút nhiều hơn sự chú ý của công luận và tạo điều kiện cho bạn đọc có những đánh giá khách quan. Sự hợp tác giữa phương tiện thông tin đại chúng và các tổ chức xã hội nghề nghiệp chắc chắn sẽ đem lại nhiều lợi ích cho cả đôi bên.

Trong khi nhấn mạnh mức độ nghiêm trọng và phổ biến của tình trạng thất thoát xây dựng, hiển nhiên cũng không ai phủ nhận những tiến bộ đáng kể, những thành tích đáng khen của những người xây dựng, những doanh nghiệp xây dựng. Sự khen chê phải công bằng và đúng mực, tránh tình trạng vừa mới đưa một nhân vật hay một doanh nghiệp nào đó lên tận mây xanh rồi một thời gian ngắn sau đó lại kể lể quy kết đủ mọi thứ tội tình cho họ, như thể họ chỉ là những kẻ ăn hại, chưa từng có đóng góp gì cho sự nghiệp phát triển. Tóm lại, phương tiện thông tin đại chúng nước ta cũng có thể học tập kinh nghiệm nhiều nước thành lập **hội đồng báo chí** để tự giám sát và tạo ra **bộ quy tắc ứng xử nghề nghiệp**.

4.4. Sự tham gia và giám sát của cộng đồng dân cư và các đoàn thể nhân dân

Trong xã hội học có nhiều cách định nghĩa về **cộng đồng** (Community), ở đây chúng ta nói đến cộng đồng theo cách nhìn địa lý, coi cộng đồng là một nhóm dân cư cùng sinh sống trong một địa vực và cùng có những mối quan tâm cơ bản, cụ thể là hoặc được hưởng lợi hoặc bị tác động bởi các dự án đầu tư xây dựng, vì vậy dùng từ kép "*Cộng đồng dân cư*" cho dễ hiểu. Ngày nay các Chính phủ, các nhà tài trợ rất coi trọng sự tham gia của cộng đồng dân cư vào quá trình đầu tư và xây dựng để dự án sát hợp hơn với lợi ích của cộng đồng cả về mặt vật chất và tinh thần (phong tục, tập quán, văn hoá), đảm bảo được sự minh bạch, có được sự giám sát tại chỗ và thường xuyên trong quá trình thực hiện dự án, khi công trình hoàn thành đưa vào sử dụng thì được cộng đồng tham gia gìn giữ, bảo vệ.

Nước ta vốn có cộng đồng làng xã rất mạnh với truyền thống tự quản và tự bảo vệ đã phát huy tác dụng trong suốt quá trình dựng nước và giữ nước. Ngày nay cộng đồng làng xã vẫn có vai trò lớn trong phát triển kinh tế xã hội.

Đảng ta đã đưa ra khẩu hiệu nổi tiếng "*dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra*", Chính phủ đã ban hành Quy chế dân chủ ở cơ sở chính là nhằm

huy động "sự tham gia" (Participation) của cộng đồng (thuật ngữ "sự tham gia" bao hàm sự minh bạch, tính công khai, sự phát biểu trước công chúng hay tập thể... Quá trình tham gia đòi hỏi phải đối thoại công khai và có sự tham gia rộng rãi, tích cực của công dân, và phải tạo cơ hội cho cá nhân có tiếng nói trong các quyết định có ảnh hưởng đến họ. Như vậy, quá trình - chứ không phải chỉ là kết quả - có ý nghĩa then chốt đối với cách hiểu rộng thuật ngữ "tham gia").

Thế nhưng đáng buồn là trên thực tế sự tham gia của cộng đồng dân cư đã không được coi trọng: hoặc làm chiếu lệ, hoặc bị bỏ qua, dù rằng các hậu quả tai hại là rất rõ ràng: giải phóng mặt bằng thì dằng dai và khiếu kiện liên miên, chợ xây xong không có người họp, cảng cá không có thuyền đậu, hệ thống cấp nước chỉ tập trung vào nhà máy mà không lo hệ thống đường ống phân phối, cầu đường vừa xây xong đã hư hỏng v.v...

Đối với một dự án, sự tham gia của cộng đồng không chỉ là cần thiết khi mới hình thành chủ trương đầu tư và chuẩn bị đầu tư mà cả trong quá trình xây dựng và khi công trình được nghiệm thu đưa vào sử dụng.

Khi lập quy hoạch các loại, nếu là quy hoạch lớn thì phải đưa ra công chúng các điều then chốt nhất, nếu là quy hoạch khu vực dân cư thì dân sống trong đó phải được biết và phát biểu ý kiến, nguyện vọng.

Sự tham gia của cộng đồng có nhiều hình thức: thông qua điều tra xã hội học, tổ chức hội họp với đại diện cộng đồng, hộp thư lấy ý kiến v.v... thông qua đó dự án quy hoạch hoặc dự án đầu tư nhiều khi nhận được những thông tin có giá trị mà không thể có được từ các nguồn khác.

Sự tham gia của cộng đồng, chứ không chỉ là sự tham dự, cần được quy định bằng các văn bản pháp quy về đầu tư và xây dựng và phải được kiểm tra, không cho phép làm tùy tiện, tùy thích. Các đại biểu dân cử phải nói lên được tiếng nói của cử tri và phải tường trình trước cử tri về những vấn đề có liên quan trực tiếp đến họ, mà muốn như vậy thì đại biểu dân cử có quyền tiếp cận với các thông tin về quy hoạch và dự án.

Các đoàn thể nhân dân trong Mặt trận Tổ quốc đóng vai trò rất quan trọng trong việc tổ chức sự tham gia của cộng đồng, tuy vậy dự án vẫn phải tạo điều kiện cho từng cá nhân hoặc hộ gia đình nói lên những điều bức xúc của riêng họ.

Tóm lại tổ chức sự tham gia của cộng đồng là một phần của công nghệ quản lý dự án mà các cán bộ dự án cần được huấn luyện. Các dự án lớn cần có chuyên gia xã hội học. Các chuyên gia loại này đã được đào tạo ở nước ta nhưng chỉ mới được các dự án ODA sử dụng mà thôi !

Phần ba

MỘT SỐ ĐỀ XUẤT VỀ CHƯƠNG TRÌNH HÀNH ĐỘNG CHỐNG THẤT THOÁT TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG

I. CÁC YẾU TỐ CỦA MỘT CHƯƠNG TRÌNH HÀNH ĐỘNG CHỐNG THẤT THOÁT THÀNH CÔNG

1.1. Yếu tố cơ bản: ý chí chính trị

Theo kinh nghiệm quốc tế, một chương trình chống thất thoát thành công phải xuất phát và được hậu thuẫn từ ý chí chính trị mạnh mẽ ở cấp cao nhất của một quốc gia, từ sự cam kết của các đại biểu quốc hội và của các quan chức cấp cao (Bolivia, Hồng Kông, Xingapo).

Ở nước ta vấn đề chống thất thoát xây dựng đã được các văn kiện của Đảng và của Chính phủ đề cập từ lâu rồi, thế nhưng ban đầu chỉ được xem là một trong số rất nhiều vấn đề cần phải xử lý trong quá trình phát triển mà thôi. Thế rồi tình hình ngày càng trầm trọng, gần đây Quốc hội và Thủ tướng thường xuyên nói đến thách thức này, báo đài liên tục nêu ra các vụ việc lớn nhỏ có liên quan và phản ánh mối bất bình của nhân dân đối với tình trạng đang ngày càng xấu đi.

Ở nước ta rõ ràng đã có ý chí chính trị mạnh mẽ chống thất thoát xây dựng, vấn đề bây giờ là đưa ý chí đó đi đến tận cùng thắng lợi bằng những hành động có tổ chức, có định hướng rõ ràng và được cân nhắc kỹ.

Cuộc chiến đấu chống thất thoát xây dựng vừa không đơn giản, vừa không thẳng tắp, không được buông trôi nhưng cũng không nên quá tham vọng, đòi hỏi những thay đổi một sớm một chiều. Quán triệt tư tưởng Hồ Chí Minh, chúng ta xem thất thoát xây dựng là một thứ giặc như "*giặc đói, giặc dốt, giặc ngoại xâm*" và kiên quyết **dựa vào nhân dân để "trường kỳ kháng chiến nhất định thắng lợi!"**

1.2. Cách tiếp cận phải toàn diện nhưng trong từng giai đoạn phải tập trung cho những ưu tiên

Trong phần II đã đề xuất cách tiếp cận toàn diện cho một chiến lược khả dĩ được xem xét lựa chọn để chống thất thoát xây dựng. Chiến lược đó dựa trên sự phân tích căn nguyên và cơ chế của thất thoát xây dựng, được thực hiện thông qua một chương trình hoạt động gồm nhiều giai đoạn, mà mỗi giai đoạn có những ưu tiên cần tập trung xử lý. Trước mắt chương trình bao gồm hai giai đoạn: là giai đoạn khởi động và giai đoạn đầu tiên. Ở các giai đoạn này chúng ta chưa thể nóng vội nhưng cũng phải đạt được những

thành công đầu tiên, nhờ đó mà tạo được lòng tin và sự ủng hộ từ mọi phía, nhất là của nhân dân.

1.3. Lựa chọn các biện pháp theo quy tắc "20/80"

Chương trình bao gồm những mục tiêu phải đạt được và những biện pháp được áp dụng. Có nhiều loại biện pháp về hành chính, pháp lý, kinh tế và xã hội, và việc áp dụng bất cứ biện pháp nào cũng cần có **chi phí**, vì vậy khi lựa chọn biện pháp nên tuân theo quy tắc "20/80" - quy tắc này nói rằng 20% biện pháp thích hợp nhất trong tất cả những biện pháp có thể sẽ đem lại 80% các tác động (hiệu quả) mà toàn bộ các biện pháp có thể đạt tới. Quy tắc "20/80" giúp chúng ta tránh được tình trạng ôm đồm, tràn lan hoặc dựa vào may rủi "sai thì làm lại" vừa tốn nhiều sức lực và tiền của mà lại không cải thiện tình hình được bao nhiêu.

II. GIAI ĐOẠN KHỞI ĐỘNG (2004-2005)

2.1. Mục tiêu

Cuộc đấu tranh chống thất thoát xây dựng ở nước ta chuyển sang thời kỳ mới, bắt đầu bằng **giai đoạn khởi động** khoảng 1-2 năm, có **mục tiêu là chuẩn bị tiến đề vững chắc** để triển khai cuộc đấu tranh một cách toàn diện, tuần tự, có trọng điểm. Có bốn tiền đề chủ yếu là:

1. Thể hiện ý chí chính trị của Đảng và Nhà nước bằng những văn bản chuyên đề như chỉ thị, chiến lược và chương trình hành động;
2. Xây dựng thể chế thị trường xây dựng;
3. Việc giám sát và chấp pháp phải có sự chuyển biến mạnh mẽ, tạo được niềm tin ban đầu cho mọi người;
4. Toàn xã hội thống nhất được nhận thức và có sự đồng thuận cao.

2.2. Các hoạt động chủ yếu

Để tạo ra các tiền đề nói trên, các hoạt động chủ yếu trong giai đoạn khởi động phải bao gồm những nội dung then chốt sau đây:

1. Đo lường thất thoát xây dựng và tìm hiểu căn nguyên gây ra nó

Trong năm 2004, tất cả các ngành và các tỉnh thành đều phải tự kiểm tra và đánh giá theo phương pháp luận thống nhất tình hình thất thoát xây dựng của mình. Đồng thời Chính phủ với sự tham gia của các tổ chức xã hội tiến hành điều tra trọng điểm hai ngành, chẳng hạn ngành giao thông và ngành thủy lợi, và ba địa phương ở ba miền.

Tất cả hoạt động nói trên được tiến hành theo một dự án được quản lý chặt chẽ và cấp đầy đủ kinh phí.

2. Hoàn thiện thể chế trợ giúp thị trường xây dựng

a. Trong 2 năm 2004-2005, trên cơ sở Luật Xây dựng vừa ban hành, triển khai chương trình hoàn thiện thể chế trợ giúp thị trường xây dựng, tập trung vào phát triển:

- Hệ thống quản lý đầu tư có trách nhiệm;
- Hệ thống quản lý kinh doanh trung thực;
- Hệ thống dịch vụ kiểm toán xây dựng và tư vấn pháp luật xây dựng, nhằm đạt được tính minh bạch và sự phát triển bền vững.

b. Ban hành các văn bản pháp quy nhằm thực hiện Bộ Luật Dân sự và Luật Xây dựng, chú trọng các pháp quy về:

- Hợp đồng kinh tế trong lĩnh vực xây dựng (theo mẫu của FIDIC);
- Đánh giá và công nhận năng lực hoạt động xây dựng của các chủ thể thị trường thông qua các tổ chức nghề nghiệp;
- Hệ thống dịch vụ quản lý dự án, giám sát xây dựng;
- Tổ chức tổng kết kinh tế - kỹ thuật các dự án để hoàn thành và quản lý thống nhất cơ sở dữ liệu của Ngành Xây dựng (dữ liệu kết cấu hạ tầng, dữ liệu thị trường xây dựng).

c. Rà soát toàn bộ chính sách giá cả và chế độ tài chính xây dựng, hướng tới hội nhập quốc tế.

d. Đẩy mạnh cổ phần hoá các doanh nghiệp xây dựng nhà nước.

3. *Đào tạo nguồn nhân lực*, bao gồm công chức nhà nước và các chủ thể thị trường, nhằm quán triệt pháp luật xây dựng và phát triển tư duy thị trường.

4. *Thực hiện hệ thống giám sát pháp lý mới*, bao gồm:

- Tự giám sát của các chủ thể thị trường;
- Giám sát chéo thông qua các tổ chức nghề nghiệp;
- Giám sát xã hội thông qua cơ chế tham gia của các tổ chức xã hội, cộng đồng dân cư và phương tiện truyền thông.
- Giám sát của đại biểu dân cử.

5. *Tăng cường chấp pháp*, bao gồm:

- Nâng cao năng lực và mở rộng quyền hạn cho thanh tra nhà nước và thanh tra ngành;
- Phát triển mạng lưới giám định tư pháp về xây dựng;

- Tập trung vào "thất thoát lớn" có liên quan đến những quan chức trung cao, những dự án lớn, những đường dây chạy dự án.

6. Toàn xã hội thống nhất nhận thức và đồng thuận cao

Với chiến lược và Chương trình chống thất thoát xây dựng của Chính phủ thông qua một chiến dịch truyền thông mạnh mẽ để:

- Các công chức nhận thức được rõ ràng trách nhiệm cá nhân khi sử dụng lãng phí ngân sách Nhà nước, và cảm nhận được nguy cơ bị vạch trần khi có hành vi tham nhũng.

- Các nhà kinh doanh xây dựng nhận thức được rằng hối lộ và gian lận đem lại rủi ro rất lớn nhưng lợi nhuận thu được lại thấp.

- Xã hội dân sự nhận thức rõ vai trò của mình trong chống thất thoát xây dựng. Các tổ chức xã hội nghề nghiệp được tạo điều kiện hoạt động và làm tốt chức năng tư vấn, phản biện và giám định xã hội.

III. GIAI ĐOẠN TRIỂN KHAI (2006-2010)

3.1. Mục tiêu

Trên cơ sở các tiền đề để hình thành trong giai đoạn khởi động, triển khai toàn diện các hoạt động, duy trì được xung lực của cuộc đấu tranh nhằm trong khoảng thời gian 5 năm (2006-2010) *giảm được một nửa thất thoát xây dựng* hoặc nhiều hơn nữa.

3.2. Các hoạt động chủ yếu

1. Đưa các kết quả của giai đoạn khởi động vào cơ chế vận hành thường xuyên;
2. Tăng cường năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp xây dựng trên thị trường trong nước và quốc tế;
3. Cải cách triệt để chế độ tiền lương;
4. Hoàn thiện cơ chế đầu tư bằng vốn ngân sách;
5. Đưa toàn bộ thông tin thị trường lên mạng.

KẾT LUẬN

Thất thoát trong đầu tư xây dựng ở nước ta đang là thách thức nghiêm trọng đối với sự nghiệp phát triển đất nước.

Thất thoát trong đầu tư xây dựng có thể kiểm chế được nhưng phải có chiến lược toàn diện và chương trình hành động gồm nhiều giai đoạn để đến

năm 2010 giảm được một nửa thất thoát rồi sau đó tiếp tục đẩy lùi thất thoát xuống dưới mức không còn nguy hiểm và có thể kiểm soát.

Nhà nước có vai trò chủ đạo trong cuộc đấu tranh, nhanh chóng hoàn thiện thể chế thị trường xây dựng, thể chế quản lý đầu tư xây dựng có từ nguồn vốn ngân sách, chấp pháp nghiêm và chăm lo nâng cao năng lực và đạo đức công vụ cho bộ máy của mình.

Khu vực kinh doanh có trách nhiệm tự giám sát và giám sát lẫn nhau về tính minh bạch và trung thực trong hoạt động kinh doanh, triển khai áp dụng Hệ thống quản lý kinh doanh trung thực BIMS và mô hình giám sát pháp lý mới.

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 xây dựng của Nhà nước và của các doanh nghiệp. Các tổ chức xã hội nghề nghiệp giám sát việc cạnh tranh trung thực trong thị trường và cảnh báo các hành vi tham nhũng và gian lận của doanh nghiệp và nhân viên công vụ.

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 xây dựng, làm cho những kẻ thiếu trách nhiệm, kẻ tham nhũng, gian lận cảm thấy không yên ổn, nhiệt tình ủng hộ những người trung thực và những doanh nghiệp kinh doanh trung thực dám dũng cảm đấu tranh.

Chúng tôi tin rằng các lực lượng trung thực đoàn kết lại bền bỉ và kiên quyết đấu tranh thì nhất định sẽ kiểm chế được thất thoát trong đầu tư xây dựng ở nước ta.

Phụ Lục 1:

**PHÁP LỆNH THỰC HÀNH TIẾT KIỆM,
CHỐNG LÃNG PHÍ NĂM 1998**

* * * * *

.....

Điều 17: Tổ chức, cá nhân không được sử dụng kinh phí ngân sách Nhà nước để chi cho việc tổ chức lễ động thổ, lễ khởi công, lễ khánh thành các công trình, trừ trường hợp đặc biệt do Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Mục 2. Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong đầu tư xây dựng

Điều 21: Việc duyệt quy hoạch, kế hoạch đầu tư và bố trí vốn đầu tư phải bảo đảm hiệu quả kinh tế - xã hội và phù hợp với khả năng của nền kinh tế.

Các dự án đầu tư được duyệt phải nằm trong quy hoạch do cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Quyết định đầu tư phải trên cơ sở dự án đã được xây dựng theo đúng quy định về quản lý đầu tư xây dựng, phù hợp với khả năng tài chính trong từng giai đoạn.

Mọi quyết định đầu tư không nằm trong quy hoạch được duyệt, không đúng quy trình lập, thẩm định dự án phải bị đình chỉ. Người quyết định đầu tư sai thì bị xử lý theo quy định của pháp luật.

Điều 22: Việc lập, thẩm định, phê duyệt thiết kế kỹ thuật các dự án đầu tư phải thực hiện theo các định mức kinh tế - kỹ thuật do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quy định; người có thẩm quyền lập, thẩm định, phê duyệt thiết kế kỹ thuật dự án đầu tư nếu gây lãng phí thì bị xử lý theo quy định của pháp luật.

Điều 23:

1. Việc thẩm định, phê duyệt tổng dự toán công trình phải căn cứ vào các định mức, tiêu chuẩn kinh tế - kỹ thuật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định và phù hợp với thiết kế kỹ thuật được duyệt.

2. Việc đấu thầu xây dựng công trình phải tuân theo quy chế đấu thầu.

3. Người có thẩm quyền phê duyệt tổng dự toán hoặc kết quả đấu thầu mà vi phạm các quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này thì bị xử lý theo quy định của pháp luật.

Điều 24: Việc đầu tư, thi công công trình phải bảo đảm đúng thiết kế kỹ thuật, đúng tiến độ thi công và dự toán hoặc giá trúng thầu công trình đã được phê duyệt.

Người thi công công trình nếu kéo dài thời gian thi công, thi công sai thiết kế kỹ thuật, sử dụng nguyên liệu, nhiên liệu, vật liệu không đúng tiêu chuẩn chất lượng, kỹ thuật, làm giảm chất lượng công trình, gây lãng phí thì bị xử lý theo quy định của pháp luật .

Điều 25: Việc cấp, cho vay vốn phải thực hiện đúng tiến độ, dự toán công trình hoặc giá trúng thầu; việc kiểm tra, giám sát và quyết toán công trình phải thực hiện theo các quy định về quản lý vốn đầu tư xây dựng.

Người có thẩm quyền mà cấp vốn, cho vay vốn vượt quá dự toán, giá trúng thầu thì bị xử lý theo quy định của pháp luật, trừ trường hợp đặc biệt do Chính phủ quy định.

Bản sao lưu trữ

Phụ Lục 2:

NGHỊ ĐỊNH SỐ 38/1998/NĐ-CP NGÀY 9/6/1998 CỦA CHÍNH PHỦ *(Quy định chi tiết thi hành pháp lệnh thực hành tiết kiệm, chống lãng phí)*

Mục 2. Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong đầu tư xây dựng

Điều 17: Việc duyệt quy hoạch, kế hoạch đầu tư và bố trí vốn đầu tư phải bảo đảm hiệu quả kinh tế - kỹ thuật và phù hợp với khả năng của nền kinh tế.

Các dự án đầu tư được duyệt phải nằm trong quy hoạch do cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Mọi quyết định đầu tư không nằm trong quy hoạch và không được cấp có thẩm quyền phê duyệt, không bảo đảm các điều kiện theo quy định, không thực hiện đúng quy trình, thủ tục đầu tư thì phải bị đình chỉ và không được quyết toán.

Điều 18:

1. Việc quyết định đầu tư có sử dụng vốn của Nhà nước phải được xem xét toàn diện về quy hoạch xây dựng, các phương án kiến trúc, công nghệ, sử dụng đất đai, tài nguyên, hiệu quả kinh tế - xã hội, bảo vệ môi trường sinh thái, nhu cầu tài chính và các khía cạnh xã hội khác, bảo đảm dự án có tính khả thi, đáp ứng yêu cầu đặt ra.

2. Người quyết định đầu tư sai, đầu tư không mang lại hiệu quả kinh tế - xã hội theo yêu cầu đề ra, gây lãng phí tùy theo tính chất, mức độ vi phạm phải bị xử lý theo quy định của pháp luật.

Tổ chức, cá nhân thẩm định dự án đầu tư sai dẫn đến quyết định đầu tư sai thì phải liên đới chịu trách nhiệm và bị xử lý theo quy định của pháp luật.

Điều 19:

1. Việc lập thẩm định, phê duyệt thiết kế kỹ thuật công trình của dự án đầu tư phải tuân theo tiêu chuẩn xây dựng và định mức kinh tế - kỹ thuật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định, bảo đảm hiệu quả kinh tế - xã hội, môi trường sinh thái.

2. Tổ chức, cá nhân vi phạm quy định về lập, thẩm định, phê duyệt thiết kế kỹ thuật công trình của dự án đầu tư, gây lãng phí thì phải bồi thường và bị xử lý theo quy định của pháp luật.

Điều 20:

1. Việc thẩm định, phê duyệt tổng dự toán, dự toán công trình của dự án đầu tư phải theo đúng thiết kế kỹ thuật được duyệt, định mức, tiêu chuẩn kinh tế - kỹ thuật, đơn giá do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định.

2. Tổ chức, cá nhân vi phạm quy định về thẩm định, phê duyệt tổng dự toán, dự toán công trình của dự án đầu tư, gây lãng phí thì phải bồi thường và bị xử lý theo quy định của pháp luật.

Điều 21:

1. Các dự án đầu tư thuộc diện phải đấu thầu thì phải tổ chức đấu thầu. Việc đấu thầu xây dựng công trình phải thực hiện theo đúng quy chế đấu thầu do Chính phủ quy định.

2. Tổ chức, cá nhân vi phạm các quy định về đấu thầu xây dựng công trình, gây lãng phí thì phải bồi thường và xử lý theo quy định của pháp luật.

Điều 22:

1. Tổ chức, cá nhân nhận thầu phải thực hiện theo đúng thiết kế kỹ thuật, đúng định mức, tiêu chuẩn kinh tế - kỹ thuật, tiến độ thi công, tổng dự toán, dự toán hoặc giá trúng thầu được duyệt.

2. Các chủ đầu tư, chủ dự án phải tiến hành giám sát thi công, nghiệm thu hạng mục công trình và toàn bộ công trình bảo đảm thiết kế kỹ thuật, đúng định mức, đúng dự toán được duyệt và phải chịu trách nhiệm về khối lượng, chất lượng đã nghiệm thu.

3. Tổ chức, cá nhân vi phạm quy định về thi công, giám sát thi công, nghiệm thu công trình, gây lãng phí thì phải bồi thường và bị xử lý theo quy định của pháp luật.

Điều 23:

1. Tổ chức, cá nhân cấp phát vốn cho dự án đầu tư phải bảo đảm đúng tiến độ thời gian, khối lượng hoàn thành, phù hợp với thiết kế, dự toán được duyệt và phải kiểm tra, giám sát việc sử dụng vốn đã cấp phát.

2. Tổ chức, cá nhân có thẩm quyền cấp phát vốn không đúng quy định về quản lý vốn đầu tư xây dựng, gây lãng phí, thất thoát vốn và tài sản nhà nước thì phải bồi thường và bị xử lý theo quy định của pháp luật.

Điều 24:

1. Công trình, hạng mục công trình, dự án đầu tư khi hoàn thành phải được quyết toán vốn đầu tư xây dựng theo quy định. Trường hợp công trình được thực hiện trong nhiều năm thì hàng năm phải quyết toán vốn đầu tư xây dựng phần khối lượng đã thực hiện.

2. Tổ chức, cá nhân không thực hiện đúng tiến độ thành toán khối lượng hoàn thành, quyết toán vốn đầu tư xây dựng, gây lãng phí thì phải bồi thường và bị xử lý theo quy định của pháp luật.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ VII, VIII và IX;
2. Pháp lệnh về tiết kiệm , chống lãng phí và tham nhũng. NXB Chính trị Quốc gia 2003.
3. Pháp luật chống tham nhũng của các nước trên thế giới. Chủ biên: Nguyễn Văn Kim, Nguyễn Huy Hoàng, NXB Văn hoá Dân tộc 2003.
4. Kiểm chế tham nhũng. Chủ biên : Rick Stapenhurst, Sakr Jkpundeh NXB Chính trị Quốc gia 2003.
- 5 Việt Nam đấu tranh với tham nhũng: Tài liệu lưu hành nội bộ của Ngân hàng thế giới tại Việt Nam.
6. Thể chế - Cải cách thể chế và phát triển. Chủ biên: Đinh Văn Ân, Võ Trí. Thành - NXB Thống kê 2002.
7. Doanh nghiệp và việc hoàn thiện môi trường quản lý kinh doanh. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam 2003.
8. Báo cáo phát triển thế giới các năm 2002, 2003, 2004 của Ngân hàng Thế giới.
9. Báo cáo phát triển Việt Nam 2002 của Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam.
10. Khủng hoảng kinh tế tài chính ở Châu Á 1997-1999.
Nguyễn Thiện Nhân. NXB Đại học Quốc gia TP. HCM 2002

**MỤC LỤC: CHỐNG THẤT THOÁT TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG
- NHÌN TỪ NHIỀU PHÍA**

PHẦN I: TÌNH HÌNH THẤT THOÁT TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG	23
I. Vấn đề đang được quan tâm.	23
1.1. Thất thoát trong đầu tư xây dựng là bao nhiêu?	
1.2. Sự quan tâm theo thời gian	
1.3. Thất thoát trong đầu tư xây dựng là nghiêm trọng	
1.4. Thế nào là thất thoát trong đầu tư xây dựng?	
II. Nhận dạng thất thoát trong đầu tư xây dựng	25
2.1. Thất thoát trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư;	
2.2. Thất thoát trong bố trí kế hoạch và cấp vốn đầu tư	
2.3. Thất thoát trong giai đoạn thực hiện đầu tư	
III. Thất thoát trong đầu tư xây dựng là nguy cơ lớn cho sự phát triển	28
3.1. Thất thoát làm tăng chi phí phát triển	
3.2. Thất thoát làm tăng gánh nặng nợ nần quốc gia	
3.3. Thất thoát làm giảm uy tín quốc gia	
IV. Nguyên nhân thất thoát trong đầu tư xây dựng	30
4.1. Thất thoát trong đầu tư xây dựng xảy ra trong bối cảnh nào?	
4.2. Nguyên nhân về thể chế kinh tế	
4.3. Nguyên nhân về nguồn lực con người	
Tóm tắt phần một	33
PHẦN II. ĐỊNH HƯỚNG CHIẾN LƯỢC CHỐNG THẤT THOÁT TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG	34

I. Sự cần thiết phải có chiến lược chống thất thoát trong đầu tư xây dựng 34

- 1.1. Chống thất thoát là cuộc đấu thanh toán diện
- 1.2. Chống thất thoát là cuộc đấu tranh kéo dài, không thể nóng vội
- 1.3. Thất thoát có thể kiểm chế được
- 1.4. Hình thành chiến lược chống thất thoát trong đầu tư xây dựng

II. Vai trò chủ đạo của bộ máy Nhà nước 36

- 2.1. Nhà nước khởi xướng, tổ chức, đồng thời gánh trách nhiệm lớn trong cuộc đấu tranh chống thất thoát
- 2.2. Hoàn thiện thể chế thị trường xây dựng
- 2.3. Quản lý đầu tư xây dựng từ nguồn vốn ngân sách
- 2.4. Chấp pháp nghiêm
- 2.5. Nâng cao năng lực và đạo đức công vụ của bộ máy quản lý Nhà nước

III. Trách nhiệm tự giám sát và giám sát lẫn nhau trong khu vực kinh doanh 50

- 3.1. Trách nhiệm của khu vực kinh doanh trong thất thoát đầu tư xây dựng
- 3.2. Kinh doanh trung thực là vì lợi ích của chính mình
- 3.3. Giám sát trong nội bộ thị trường
- 3.4. Giám sát trong nội bộ doanh nghiệp: Hệ thống quản lý kinh doanh trung thực
- 3.5. Vai trò của doanh nghiệp tư vấn trong chống thất thoát
- 3.6. Mô hình giám sát pháp lý mới

IV. Sự tham gia và giám sát của xã hội dân sự 56

- 4.1. Xã hội dân sự - thành tố quan trọng trong cuộc đấu tranh chống thất thoát

- 4.2. Các tổ chức xã hội nghề nghiệp có thể làm gì để chống thất thoát?
- 4.3. Vai trò của phương tiện thông tin đại chúng trong chống thất thoát
- 4.4. Sự tham gia và giám sát của cộng đồng dân cư và các đoàn thể nhân dân

PHẦN III. MỘT SỐ ĐỀ XUẤT VỀ CHƯƠNG TRÌNH HÀNH ĐỘNG CHỐNG THẤT THOÁT TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG	61
I. Các yếu tố của một chương trình hành động chống thất thoát thành công	61
1.1. Yếu tố cơ bản: ý chí chính trị	
1.2. Cách tiếp cận phải toàn diện nhưng trong từng giai đoạn phải tập trung cho những ưu tiên	
1.3. Lựa chọn các biện pháp theo quy tắc "20/80"	
II. Giai đoạn khởi động (2004-2005)	62
2.1. Mục tiêu	
2.2. Các hoạt động chủ yếu	
III. Giai đoạn triển khai (2006-2010)	64
3.1. Mục tiêu	
3.2. Các hoạt động chủ yếu	
KẾT LUẬN	64
Phụ lục1: Trích pháp lệnh thực hành tiết kiệm và chống lãng phí năm 1998	66
Phụ lục2: Nghị định số 38/1998/NĐ-CP ngày 9/6/1998 của Chính phủ	68
TÀI LIỆU THAM KHẢO	70
MỤC LỤC	71

CÁC THAM LUẬN TẠI HỘI THẢO:

CHỐNG THẤT THOÁT TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG - NHÌN TỪ GÓC ĐỘ CHỦ ĐẦU TƯ

PGS.TS. Trần Trịnh Tường
Tổng Thư ký Hội Kinh tế XD Việt Nam

Trong lĩnh vực đầu tư xây dựng, các hoạt động chủ yếu xoay quanh 3 chủ thể Chủ đầu tư (O) - Nhà tư vấn (P) - và Nhà thầu (C) mà thế giới thường gọi là mối quan hệ OPC. Trong mối quan hệ này, Chủ đầu tư có vai trò “chủ đạo”. Mối quan hệ OPC và vai trò chủ đạo của Chủ đầu tư trong điều kiện của Việt Nam khi chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng Xã hội Chủ nghĩa càng trở thành vấn đề đáng được quan tâm vì tầm quan trọng và tính chất phức tạp của nó, nhất là khi nhìn nhận vấn đề “thất thoát trong đầu tư xây dựng từ góc độ Chủ đầu tư”

I. Thất thoát trong đầu tư xây dựng cần được hiểu như thế nào - diễn biến trong thực tế - mối liên hệ giữa các yếu tố tạo ra thất thoát

Trước hết cần làm rõ khái niệm thất thoát rồi từ đó mới có thể xác định được nguyên nhân - trách nhiệm của mỗi chủ thể và hệ thống biện pháp khắc phục. Thất thoát trong đầu tư xây dựng có thể được hiểu bao gồm: Lãng phí, Tham ô, Tham nhũng. Theo số liệu điều tra ở một số dự án cụ thể trong thời gian qua có thể hình dung như sau:

Mức độ thất thoát khá nghiêm trọng trong đầu tư sử dụng vốn Ngân sách nhà nước, vốn đầu tư phát triển của Nhà nước, vốn tín dụng đầu tư có bảo lãnh, vốn do các Doanh nghiệp nhà nước tự đầu tư - các dự án này chiếm khoảng 60% tổng số vốn đầu tư toàn xã hội hàng năm). Nếu coi thất thoát là 100% thì trong đó yếu tố lãng phí là lớn nhất, ước tính khoảng 70 đến 80% tổng số thất thoát; Số còn lại là tham ô và tham nhũng, ước khoảng 20 đến 30%

1. Mức độ lãng phí (chiếm 70 đến 80% tổng số thất thoát) tập trung nhiều nhất ở khâu quyết định đầu tư, trong đó có các khía cạnh: dự án có cần thiết đầu tư hay không ? đầu tư vào lúc nào và ở đâu ? đã phải là ưu tiên số một chưa ? triển khai với quy mô công suất hoặc 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 ? đặc biệt là giữa quy mô công suất của nhà máy và vùng nguyên liệu... các yếu tố trên chiếm phần lớn trong lãng phí và ước chiếm khoảng 60 đến 70% tổng số lãng phí; còn lại 30 đến 40% là do yếu tố thiết kế và tổ chức thi công công trình. Chuyện có thật là 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 nhưng không có nhà máy...

2. Lãng phí tiếp theo là ở khâu triển khai thiết kế - thực tế đã diễn ra 2 khuynh hướng: Một là, thiết kế vượt quá yêu cầu so với tiêu chuẩn và quy chuẩn hoặc sử dụng nhiều vật liệu đắt tiền trong khâu trang trí nội ngoại thất. Có công trình khi thẩm định thiết kế sơ bộ chỉ cần đưa ra giải pháp thay thế vật liệu ốp lát Granit tự nhiên giá từ 1 đến 1,2 triệu đồng/m² bằng Granit nhân tạo giá từ 320 đến 350 nghìn đồng/m² ở những chỗ thích hợp đã giảm được một khoản chi phí khoảng 17 tỷ đồng cho dự án. Ở đây cũng có lỗi bởi cơ chế tính giá thiết kế hiện hành cho Nhà tư vấn bằng tỷ lệ % trên giá trị xây lắp trong tổng dự toán nên giá trị xây lắp càng lớn thì chi phí thiết kế càng cao mà đến thời điểm này vẫn chưa thể khắc phục được. Hai là, khuynh hướng khá phổ biến hiện nay là thiết kế không đảm bảo đúng tiêu chuẩn, quy chuẩn hoặc phần lớn dựa trên kết quả khảo sát sơ sai hoặc có nhiều sai sót. Có dự án của một tỉnh theo quy trình phải khoan 26 lỗ nhưng Chủ đầu tư chấp thuận chỉ thực hiện khoan 6 lỗ và thiết kế vẫn được triển khai. Có dự án nhà cao tầng số lượng khoan cọc nhồi sau khi thẩm tra của Tư vấn độc lập đã phải tăng lên 3 lần về số lượng cọc và tăng thêm độ dài cọc từ 20 đến 25% so với thiết kế của tư vấn lập mới bảo đảm cho công trình đứng vững. Như vậy là khảo sát sai dẫn đến thiết kế sai nếu không phát hiện kịp thời (trường hợp được phát hiện không nhiều) thì hậu quả là khôn lường đối với chất lượng công trình và sinh mệnh của người sử dụng đang là hiện tượng không hiếm, gây nhức nhối trong dư luận và giới chuyên môn.

3. Lãng phí trong khâu thi công cần được xem xét từ cả hai phía do Chủ đầu tư là chủ yếu và một phần cũng do Nhà thầu gây ra. Ở Việt Nam hiện nay về phía Chủ đầu tư gây lãng phí trong thi công làm thiệt hại đến Nhà thầu thường tập trung ở mấy khâu: Bàn giao mặt bằng chậm là chuyện phổ biến ở hầu hết các dự án, bàn giao hồ sơ bản vẽ thi công chậm, khối lượng công việc làm xong nhưng không được nghiệm thu kịp thời (có trường hợp do Chủ đầu tư cố tình chiếm dụng vốn của Nhà thầu); nghiệm thu rồi nhưng không được thanh toán do những vướng mắc về đơn giá đối với những khối lượng phát sinh không nằm trong danh mục đơn giá trúng thầu của Nhà thầu (đối với trường hợp đấu thầu) hoặc không phù hợp với đơn giá quy định của nhà nước (đối với trường hợp chỉ định thầu). Trong thực tế hiện nay, nếu là hợp đồng giữa Chủ đầu tư với Nhà thầu trong nước thì phần thiệt hại đương nhiên thuộc về Nhà thầu xây dựng, bởi lẽ trong tình trạng đối việc hiện nay, tư tưởng phổ biến là các Nhà thầu có được công trình là điều may mắn nên việc thua thiệt của Nhà thầu là lẽ đương nhiên. Đó là sự bất bình đẳng phổ biến giữa Chủ đầu tư với các Nhà thầu xây dựng hiện nay ở nước ta. Tuy nhiên, trong thực tế đã diễn ra ngược lại ở những dự án nhà nước mà Chủ đầu tư ký hợp đồng với các liên danh Nhà thầu nước ngoài và Nhà thầu trong nước, nguyên tắc bình đẳng trong quan hệ hợp đồng buộc phải thực hiện. Vừa qua đã có những dự án lớn sau 4 năm thực hiện bởi một liên

đánh Nhà thầu nước ngoài với Nhà thầu trong nước. Tổng cộng tất cả các lần vi phạm của Chủ đầu tư do các nguyên nhân nói trên và Chủ đầu tư đã xác nhận vào biên bản các lần vi phạm với số tiền phạt theo quy định của hợp đồng đối với Chủ đầu tư lên tới trên 20 triệu USD (tương đương trên 300 tỷ đồng VN).

Về phía Nhà thầu Việt Nam trong bối cảnh hiện nay khi tham gia vào một thị trường cạnh tranh không hoàn hảo nếu không nói là cạnh tranh không lành mạnh vì những cuộc đấu thầu hoặc quyết định chỉ định thầu một khi đã được sắp đặt trước họ chỉ có hai cách nhập cuộc:

Một là tham gia bỏ giá thầu hợp lý (được hiểu là đủ bù đắp chi phí sản xuất cộng thêm phần thuế giá trị gia tăng và một mức lợi nhuận tối thiểu của Nhà thầu) họ sẽ dễ dàng bị loại bởi cơ chế hiện hành quy định giá bỏ thầu thấp nhất là giá trúng thầu (sau khi đạt điểm tiêu chuẩn kỹ thuật và tiến độ cũng như việc điều chỉnh giá về cùng mặt bằng). Theo cách nói của Nhà thầu, đây là sự lựa chọn "cái chết tức thời" vì không có công ăn việc làm thì doanh nghiệp xây dựng không thể tồn tại

Hai là bỏ giá thầu theo kiểu phá giá, tức là bỏ giá không đủ bù đắp chi phí sản xuất và đương nhiên là không có lợi nhuận nhưng vẫn phải nộp khoản thuế giá trị gia tăng theo quy định. Từ đó dẫn đến hậu quả tiêu cực là bớt xén vật tư, giảm phẩm cấp vật liệu làm giảm chất lượng công trình, thậm chí phải bỏ cuộc. Theo cách nói của Nhà thầu, đây là sự lựa chọn "cái chết từ từ" và thực tế là có Nhà thầu sau 3 năm bỏ giá thấp cho một gói thầu lớn vừa qua mới chết hẳn. Vì đây là doanh nghiệp xây dựng nhà nước và chỉ có những doanh nghiệp xây dựng nhà nước mới lựa chọn giải pháp này nên cuối cùng nhà nước lại phải ra tay cứu vớt vì là công trình của mình không cứu không được.

Còn các trường hợp chỉ định thầu nếu không nhập cuộc chạy cửa sau thì khó mà được lựa chọn để giao thầu. Bởi quy trình chỉ định thầu hiện nay ít mang tính công khai minh bạch và khá mờ ảo.

Chúng ta không cực đoan và không bao che cho những sai phạm tham nhũng, tham ô, rút ruột công trình một cách cố ý của những Nhà thầu tiêu cực nhưng phải thừa nhận những tiêu cực của Nhà thầu hiện nay có nguyên nhân khách quan về phía Chủ đầu tư và cả cơ chế đấu thầu cũng như chỉ định thầu hiện hành. Giả định rằng nếu Chủ đầu tư nghiêm, trong sáng, cộng thêm cơ chế đúng thì những tiêu cực đang diễn ra ở các Nhà thầu hiện nay chắc chắn sẽ thuyên giảm đáng kể.

4. Khái niệm về tham ô và tham nhũng trong lĩnh vực đầu tư và xây dựng cũng cần được làm rõ. Trong thời kỳ bao cấp trước đây, tham nhũng ít có điều kiện phát triển do kỷ cương xã hội được giữ vững. Vì vậy, Bác Hồ thường xuyên kêu gọi nhân dân: "Thực hành tiết kiệm, chống tham ô, lãng phí" đây là những khái niệm chuẩn mực và rõ ràng. Tham ô được hiểu là hành vi bòn rút của công để phục vụ cho mục đích cá nhân hoặc của một tập thể; còn lãng phí là hành vi thực hiện việc chi tiêu (bao gồm cả việc bỏ

vốn tức đầu tư) cho những việc không cần thiết hoặc chưa cần thiết hoặc kém hiệu quả. 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...

Dựa trên những khái niệm được đề cập trên đây trong lĩnh vực đầu tư và xây dựng, hành vi tham ô chủ yếu diễn ra ở các Nhà thầu là chủ yếu thông qua việc rút ruột các công trình (có thể ứng trước rút sau để bù đắp) để thực hiện hành vi tham nhũng - tức hối lộ mua chuộc người có thẩm quyền quyết định các vấn đề của dự án có liên quan đến lợi ích của Nhà thầu. Như vậy, xem ra việc ví von “ bên B là chùm khế ngọt cho A trèo hái mỗi ngày” thật đúng với mối quan hệ tham ô và tham nhũng trong lĩnh vực đầu tư và xây dựng

II. Thực hiện các giải pháp gì để có thể khắc phục, hạn chế tình trạng lãng phí, tham ô, tham nhũng nói trên

Trước hết cần khẳng định là không có một giải pháp đơn lẻ nào có thể giải quyết một cách hữu hiệu tình trạng thất thoát nói trên mà phải áp dụng đồng bộ hệ thống các biện pháp mang tính đặc thù của lĩnh vực đầu tư - xây dựng. Cụ thể là:

1. Mọi quyết định đầu tư các dự án trước hết phải tuân thủ quy hoạch và kế hoạch được phê duyệt. Quy hoạch ở đây bao gồm quy hoạch tổng thể, phát triển kinh tế xã hội, quy hoạch phát triển ngành và quy hoạch xây dựng. Trong đó, phải lấy quy hoạch và kế hoạch phát triển ngành làm trọng tâm vì chúng là nền tảng của quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội vùng lãnh thổ và là căn cứ để quy hoạch xây dựng.

Đương nhiên, trong hoàn cảnh nước ta chất lượng các dự án quy hoạch chưa cao cần tập trung hoàn thiện và điều chỉnh kịp thời để thích ứng với sự phát triển của từng thời kỳ. Dù vậy, việc đầu tư nhất thiết phải tuân thủ quy hoạch, kế hoạch đã được phê duyệt.

2. Tăng cường chất lượng của công tác thẩm tra thẩm định các dự án đầu tư làm căn cứ để quyết định đầu tư. Trong biện pháp cụ thể cần tuân thủ các nguyên tắc cơ bản

- Người lập dự án (tức các tổ chức tư vấn) phải chịu trách nhiệm chủ yếu về chất lượng của dự án. Những kết luận mang tính khách quan của Nhà tư vấn lập dự án không lệ thuộc vào việc Chủ đầu tư có thanh toán hay không thanh toán chi phí tư vấn; có nghĩa là nếu bản Báo cáo nghiên cứu khả thi (FS) mà kết luận là không khả thi thì Nhà tư vấn vẫn được trả tiền. Đây chính là mục tiêu cơ bản để hình thành các tổ chức tư vấn độc lập.

- Sử dụng cơ chế thẩm tra của Tổ chức tư vấn đối với sản phẩm của Tư vấn khác lập là quan trọng, chỉ có tổ chức tư vấn bằng nghiệp vụ chuyên môn tính toán của mình để thẩm tra độc lập mới kết luận chất lượng sản phẩm của Tổ chức tư vấn khác lập; Điều mà các cơ quan Nhà nước không nên làm.

- Bộ máy quản lý nhà nước hoặc Cơ quan giúp việc của Chủ đầu tư thực hiện chức năng thẩm định Hồ sơ dự án sau khi đã được thẩm tra. Việc thẩm định mang tính thụ lý hồ sơ xem xét đã thực hiện đủ thủ tục và đúng trình tự theo qui định của pháp luật cũng như xem xét năng lực của Tổ chức lập và Tổ chức thẩm tra có phù hợp với quy định của Luật pháp hay không?

- Việc phê duyệt của cấp quyết định đầu tư hoặc của Chủ đầu tư chủ yếu dựa trên kết quả của công tác thẩm định.

Quy trình trên được áp dụng cả khâu lập - thẩm tra - thẩm định đối với các bước triển khai thiết kế - dự toán và thanh quyết toán công trình.

Như vậy, Chủ đầu tư phải có quyền và chịu trách nhiệm về việc lựa chọn cho mình các Tổ chức tư vấn lập và thẩm tra dự án, thiết kế, dự toán và thanh quyết toán công trình thuộc quyền quản lý có đủ năng lực phù hợp với yêu cầu của dự án.

3. Cần có cơ chế đảm bảo cho Chủ đầu tư lựa chọn được Nhà thầu đáp ứng yêu cầu của việc thực hiện dự án trong trường hợp đấu thầu hoặc chỉ định thầu, trong đó:

- Đối với trường hợp chỉ định thầu cần được công khai hoá các điều kiện và phải do một Hội đồng xem xét và lựa chọn. Trong cả hai trường hợp Chủ đầu tư chấp thuận hay không chấp thuận và đưa ra sự lựa chọn thì Chủ đầu tư vẫn đều phải chịu trách nhiệm về sự lựa chọn của mình.

- Phải có cơ chế giúp cho Chủ đầu tư loại bỏ được Nhà thầu bỏ giá thầu quá thấp, có biểu hiện hành vi phá giá bất kỳ do động cơ nào. Có thể áp dụng các biện pháp chuyên môn để loại bỏ như thế giới đang áp dụng: loại bỏ Nhà thầu do những đơn giá bỏ thầu của những công việc có khối lượng lớn bất hợp lý hoặc loại bỏ những Nhà thầu có giá bỏ thầu dưới giá thành dự toán (tức chi phí dự toán không có lợi nhuận nhà thầu và thuế) hoặc dùng trị số bình quân của các giá bỏ thầu để lựa chọn Nhà thầu có giá bỏ thầu gần với giá bình quân nhất nhưng vẫn nhỏ hơn giá bình quân đó ... Vấn đề còn lại là ta có muốn loại bỏ những Nhà thầu có biểu hiện phá giá hay không?

4. Xây dựng thể chế hợp đồng kinh tế phù hợp với đặc thù của lĩnh vực đầu tư và xây dựng mang tính hội nhập với với thế giới, cụ thể là:

- Thực hiện nguyên tắc bình đẳng trong quan hệ hợp đồng giữa Chủ đầu tư và các Nhà tư vấn, các Nhà thầu. Thực hiện chế độ thưởng phạt hai chiều cụ thể giữa Chủ đầu tư và các Nhà tư vấn, các Nhà thầu

- Cho phép Chủ đầu tư được lựa chọn các hình thức hợp đồng phù hợp với thời điểm và yêu cầu của dự án: Hợp đồng chìa khoá trao tay/ Hợp đồng tổng thầu thiết kế, xây lắp và cung ứng vật tư thiết bị, Hợp đồng với nhiều Nhà thầu chính. Đặc biệt cho phép Chủ đầu tư được lựa chọn phương thức thanh toán theo hướng hội nhập như phương thức “thanh toán trọn gói” đối với những dự án, công việc mà ở thời điểm ký hợp đồng đã xác định rõ khối

lượng và tiến độ thực hiện; phương thức “thanh toán theo phiếu khối lượng” hoặc “thanh toán theo đơn giá” đối với những dự án, công việc mà ở thời điểm ký hợp đồng chưa xác định rõ ràng về khối lượng (công tác nền móng, đào đắp đất, vận chuyển đất đá, các dự án xây dựng giao thông, đê đập ...) khắc phục tình trạng hợp đồng và phương thức thanh toán hiện nay không rõ ràng còn mang nặng tính cửa quyền, không phù với cách làm của khu vực và quốc tế như mọi hình thức hợp đồng đều là trọn gói (kể cả công tác đóng cọc, ép cọc, làm đất,...), khối lượng Nhà thầu làm thêm thì không được thanh toán mặc dù là thi công theo yêu cầu của thiết kế, khối lượng không làm thì bị trừ... không giống bất cứ cách làm nào của thế giới.

- Điểm cuối cùng cần lưu ý là phải phân loại Chủ đầu tư theo nguồn vốn: Đối với các dự án sử dụng vốn ngân sách chủ yếu dùng để đầu tư các dự án công trình hạ tầng kinh tế xã hội không có khả năng thu hồi vốn (cầu, đường, đê đập, trường học, bệnh viện, trụ sở cơ quan ...) Cấp quyết định đầu tư (tức Người phê duyệt dự án) thường là Cấp quản lý hành chính nhà nước từ Trung ương đến các huyện, xã; Còn Chủ đầu tư là người khai thác sử dụng công trình - chỉ là người triển khai thực hiện dự án (khảo sát, thiết kế, dự toán, thi công, mua sắm thiết bị, nghiệm thu, bàn giao) Vì vậy, Chủ đầu tư trong trường hợp này chỉ chịu trách nhiệm trong phạm vi thực hiện dự án, còn khâu chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư là thuộc Người đại diện cấp quản lý hành chính nhà nước. Riêng đối với các dự án đầu tư thuộc các Doanh nghiệp nhà nước, bất kỳ sử dụng nguồn vốn nào, tuyệt đại bộ phận đều do Doanh nghiệp quyết định đầu tư. Họ phải chịu hoàn toàn trách nhiệm từ khâu quyết định đầu tư đến khâu nghiệm thu bàn giao đưa dự án, công trình vào khai thác sử dụng.

Qua các phần đề cập trên đây đã chứng tỏ vai trò trách nhiệm của Chủ đầu tư đối với tình trạng thất thoát (lãng phí, tham ô, tham nhũng) trong lĩnh vực đầu tư và xây dựng quan trọng như thế nào.

NGUYÊN NHÂN VÀ GIẢI PHÁP CHỐNG THẤT THOÁT LÃNG PHÍ TRONG BỐ TRÍ KẾ HOẠCH VỐN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN TỪ NGUỒN VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

PSG.TS. Đỗ Văn Thành
Vụ trưởng Vụ Đầu tư - Bộ Tài chính

Trong phân trình bày này, chúng tôi chỉ xin đi sâu phân tích một số nguyên nhân và đưa ra các giải pháp khắc phục thất thoát lãng phí trong khâu bố trí kế hoạch vốn đầu tư. Thất thoát, lãng phí thường xảy ra trong các trường hợp sau:

Một là: *Vi phạm thủ tục đầu tư.*

- Trong mấy năm qua việc thực hiện Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng tuy đã được chấn chỉnh, nhưng vẫn chưa được nghiêm . Nhiều dự án chưa đủ thủ tục đầu tư vẫn được bố trí kế hoạch. Theo số liệu thống kê, chỉ tính riêng *kế hoạch đầu tư thuộc khối Trung ương năm 2001 đã có 357 dự án chưa đủ thủ tục đầu tư; năm 2002: 598 dự án và năm 2003 có 366 dự án, trong đó dự án nhóm C quá 2 năm là lớn nhất*: Khối các Bộ, ngành Trung ương trong năm 2001 có: 206 dự án nhóm C quá 2 năm; năm 2002 có: 231 dự án và năm 2003 có: 130 dự án nhóm C quá 2 năm.

Năm nào Thủ tướng Chính phủ cũng có văn bản để tháo gỡ. Ngày 6/8/2003, Thủ tướng Chính phủ có Quyết định số 890/QĐ-TTg, sau khi giải quyết một số điểm chậm chước về thủ tục đầu tư trong kế hoạch năm 2003, tại điểm 4 của Quyết định có ghi: *Từ năm 2004, không chấp nhận việc bố trí kế hoạch và cấp vốn đầu tư cho các dự án không thực hiện đúng theo Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng hiện hành*. Nếu thực hiện đúng theo Quyết định này thì việc triển khai kế hoạch sẽ được thuận lợi, vốn sẽ không bị đọng, việc giải ngân sẽ nhanh chóng, tránh được lãng phí vốn trong khâu bố trí kế hoạch.

Do vậy, việc kiên quyết thực hiện Quyết định 890/QĐ-TTg ngày 6/8/2003 của Thủ tướng Chính phủ là một giải pháp để lập lại trật tự trong việc thực hiện quy chế Quản lý ĐTXDCB bắt đầu từ năm 2004.

Hai là: *Bố trí vốn đầu tư phân tán, dàn trải*

- Việc bố trí vốn đầu tư XDCB thuộc nguồn NSNN phân tán, dàn trải, thiếu tập trung, số lượng các dự án nhóm B, C năm sau lớn hơn năm trước là một điểm yếu, lặp đi lặp lại nhiều năm nay. Theo báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Tổng số dự án trong cả nước năm 2003 tăng hơn 2800 dự án so với năm 2002 (năm 2002 cả nước có 7200 dự án thì năm 2003 có 10.600 dự án). Trong khi đó chỉ có 89 dự án nhóm A, số còn lại trên 10.500 dự án thuộc nhóm B và C; đặc biệt số lượng dự án do địa phương bố trí tăng trên 40% so với năm 2002. Chỉ tính riêng kế hoạch đầu tư XDCB năm 2003

thuộc khối Trung ương: với tổng số vốn khoảng 12.000 tỷ, các Bộ, ngành đã được bố trí 2.937 dự án, trong đó có 625 dự án nhóm B; bình quân 1 dự án 5,07 tỷ; 1.422 dự án nhóm C (chiếm 48% tổng số dự án, trong khi đó chỉ chiếm 13% tổng số vốn); bình quân 1 dự án là 1,1 tỷ. Với mức bố trí phân tán, rải mảnh mảnh như trên thì các dự án nhóm C khó có thể hoàn thành trong 2 năm theo Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng. Việc bố trí vốn phân tán, dàn trải sẽ dẫn tới lãng phí lớn vì khối lượng thi công dở dang lớn, công trình chậm đưa vào sử dụng.

Nguyên nhân của tình hình trên là do:

- Sức ép giữa một bên là nhu cầu đầu tư phát triển của các Bộ, ngành và các địa phương là rất lớn trong khi đó khả năng tăng vốn NSNN cho đầu tư phát triển lại có hạn. Đây là một mâu thuẫn vốn có, song đối với nước ta, nó lại càng trở nên gay gắt, đặc biệt là trong giai đoạn đầu của thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

- Trong bố trí kế hoạch vốn đầu tư vẫn còn tâm lý ỷ lại, trông chờ vào nguồn vốn bổ sung của ngân sách Trung ương.

Từ tình hình trên, chúng tôi xin đề nghị giữ đúng quy định: *các dự án nhóm B được bố trí vốn không quá 4 năm, dự án nhóm C không quá 2 năm*. Bộ Tài chính, Bộ KH & ĐT có nhiệm vụ rà soát và thực hiện đúng Quyết định 890/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, không thông báo kế hoạch và thanh toán vốn đối với các dự án nhóm C quá 2 năm.

Ba là: *Thiếu vốn đối ứng nên gây khó khăn cho việc giải ngân các dự án ODA*

Để đảm bảo thực hiện các Quy chế trong các Hiệp định đối với các nhà tài trợ, Chính phủ đã cam kết ưu tiên và bố trí đủ vốn đối ứng cho các chương trình, dự án ODA.

Vốn đối ứng cho các chương trình dự án ODA ở nước ta chỉ chiếm một tỷ lệ không lớn, nhưng lại có ảnh hưởng rất lớn đến tiến độ triển khai thực hiện dự án. Chẳng hạn tại Hà Nội, kế hoạch năm 2003 được giao: 1.168,6 tỷ, trong đó vốn ODA: 698 tỷ, vốn đối ứng 470 tỷ. Tính đến hết 6 tháng đầu năm 2003, vốn ODA được cấp phát 30% kế hoạch năm, trong khi đó vốn đối ứng chỉ cấp được 7,43% kế hoạch năm. Đây là một khó khăn không chỉ riêng có ở Hà Nội. Những khó khăn trong việc bố trí vốn đối ứng được thể hiện ở các điểm sau:

+ Khi dự án ODA được ký kết phê duyệt sau kỳ lập kế hoạch ngân sách hàng năm thì việc bổ sung kế hoạch rất khó khăn.

+ Hàng năm, do thường có nguồn bổ sung kế hoạch đầu tư nên đã gây tâm lý "Chờ Nhà nước bổ sung thêm kế hoạch", do vậy có Bộ, ngành, địa phương "cố tình" không bố trí đủ vốn đối ứng, vì quan niệm đó là các dự án quan trọng, thế nào cũng được Nhà nước bổ sung vốn, dẫn đến tình trạng thiếu vốn đối ứng.

+ Một tỷ lệ khá cao của vốn đối ứng được giành cho việc đền bù GPMB và tái định cư. Khi giá đền bù GPMB "leo thang" dẫn đến vốn đối ứng thiếu, thủ tục xin phê duyệt điều chỉnh tăng vốn gặp khó khăn.

Việc bố trí đủ vốn đối ứng là trách nhiệm của các Bộ, Ngành và các địa phương. Do vậy, chúng tôi đề nghị Nhà nước không bổ sung vốn đối ứng, vì sẽ tạo ra tiền lệ, mở đường cho cơ chế "xin, cho" phát triển.

Bốn là: *Tình hình nợ XDCB và hoàn trả tạm ứng đang trở nên rất gay gắt*

- Nợ khối lượng XDCB hoàn thành do chưa có vốn thanh toán diễn ra ở một số Bộ và hầu khắp các địa phương đang là vấn đề rất bức xúc. Các khoản nợ XDCB vượt quá khả năng cân đối của NSNN, ảnh hưởng tiêu cực đến hoạt động sản xuất kinh doanh của các nhà thầu, dẫn đến việc chiếm dụng vốn lẫn nhau, nợ quá hạn ngân hàng tăng...

Trong năm 2001, Chính phủ đã bổ sung trên 1.000 tỷ để thanh toán nợ khối lượng XDCB của các năm từ 1996-2000 cho các Bộ, ngành và địa phương. Song tình hình trên không những không chấm dứt mà còn tiếp diễn với mức độ gay gắt hơn. Theo số liệu tổng hợp của Bộ KH & ĐT trong 2 năm 2001-2002, số nợ XDCB trên phạm vi toàn quốc đã là 11.000 tỷ đồng. Trong đó các Bộ, ngành Trung ương nợ khoảng 3.700 tỷ, riêng Bộ GTVT khoảng 1.500 tỷ (chưa kể các khoản nợ tạm ứng) Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn khoảng 1.400 tỷ, các tỉnh, thành phố nợ khoảng 7.100 tỷ, trong đó có những tỉnh nợ lớn nhất như Sơn La: 536 tỷ; Quảng Nam 447 tỷ; Thanh Hoá 430 tỷ; Phú Thọ: 214 tỷ; Hà Giang 251 tỷ; Bắc Kạn: 235 tỷ... Có điểm đáng lưu ý là: có một số địa phương không nợ xây dựng cơ bản như: Hà Nội; TP. Hồ Chí Minh; Đà Nẵng; Bà Rịa Vũng Tàu; Đồng Nai; Kiên Giang; An Giang; Tiền Giang... mặc dù ở các địa phương này nhu cầu đầu tư phát triển cũng rất lớn, mâu thuẫn giữa khả năng cân đối vốn với nhu cầu đầu tư cũng rất gay gắt.

Theo chúng tôi, nợ XDCB cũng là lẽ bình thường nếu như có vay, có trả. Trong nhiều trường hợp như: Vay vốn, ứng trước vốn để giải phóng mặt bằng, đầu tư kết cấu hạ tầng sau đó đấu giá quyền sử dụng đất để thu vốn hoàn ứng, trả nợ thì "nợ XDCB" lại là tích cực. *Cái đáng sợ nhất là người làm phát sinh nợ biết chắc rằng không thể trả nợ nổi nếu như cấp trên không hỗ trợ.* Việc một người cứ vay để bắt người khác trả nợ là biểu hiện của cơ chế bao cấp, gây bất công bằng giữa các địa phương trong phân phối.

Chúng tôi tán thành với đề xuất: Trung ương không trả nợ thay cho các Bộ, ngành và địa phương. Ai làm phát sinh nợ XDCB thì người đó phải có trách nhiệm bố trí ngân sách để tự trả nợ. Phải chăng những giải pháp nêu trên sẽ góp phần hạn chế được tiêu cực, đảm bảo sự minh bạch, công bằng theo tinh thần của Luật NSNN.

THẤT THOÁT TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG NHÌN TỪ GÓC ĐỘ DOANH NGHIỆP XÂY DỰNG

Tổng công trình sư Nguyễn Cảnh Chất
Phó Chủ tịch Thường trực kiêm Tổng thư ký
Hiệp hội Tư vấn Xây dựng Việt Nam - VECAS

Xây dựng bao gồm cả công tác khảo sát thiết kế, tư vấn giám sát xây lắp, cung cấp vật tư là một lĩnh vực sản xuất bao gồm nhiều ngành kỹ thuật, công nghệ, có ảnh hưởng lớn đến nền kinh tế quốc dân, đến văn hoá xã hội, đến môi trường bền vững, đến quốc phòng an ninh và có ảnh hưởng chính trị sâu rộng. Công trình xây dựng thường là đơn chiếc, thời gian dài, kinh phí lớn. Do đó "vấn đề thất thoát trong đầu tư xây dựng là một vấn đề đau đầu của Chính phủ" như Thủ tướng Phan Văn Khải đã từng trả lời phỏng vấn của Báo Tuổi trẻ. Đây là một vấn đề mà các Nghị quyết của Đảng, Quốc hội, Chính phủ cũng đã nói nhiều, cơ quan thông tin đại chúng đề cập cũng lắm, cộng đồng lại rất quan tâm.

Trách nhiệm chống thất thoát là của các cơ quan quản lý Nhà nước, mà đó cũng là nhiệm vụ hàng đầu của các tổ chức liên quan trực tiếp đến việc làm ra sản phẩm: 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 (bao gồm cả các doanh nghiệp cung ứng vật tư, thiết bị). Điều 14, Điều 15, Điều 16 của Nghị định số 52, 12, 07 của Chính phủ liên tiếp trong các năm 1999, 2000, 2003 đã nói rõ trách nhiệm của từng tổ chức.

1. Nguyên nhân của vấn đề thất thoát: thất thoát trong xây dựng khiến cho chất lượng kém, thời gian bị kéo dài, kinh phí tăng, tóm lại hiệu quả đầu tư không được như yêu cầu. Nguyên nhân có nhiều nhưng có thể quy tụ thành 2 loại:

Loại thứ nhất: Do trình độ quản lý, trình độ kỹ thuật công nghệ non kém, tinh thần trách nhiệm chưa cao.

Loại thứ 2: Do tiêu cực là các hành vi tham nhũng, hối lộ tồn tại ở trong tất cả các khâu: chuẩn bị dự án, thực hiện dự án (bao gồm khảo sát, thiết kế, đấu thầu, thi công, giám sát, nghiệm thu...) biểu hiện trong việc tổ chức đấu thầu không minh bạch, chọn nhà thầu không đúng yêu cầu, man trá khi lập hồ sơ 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, "đánh trận giả", chia gói thầu nhỏ 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...

2. Các phương hướng để chống thất thoát trong xây dựng:

Ở trên thế giới, việc chống thất thoát đã trở thành một vấn đề gay go và ngày càng quyết liệt để đảm bảo sự phát triển bền vững toàn cầu.

Đối với loại thứ nhất: Ngoài việc liên tục không ngừng học tập để nâng cao trình độ, cập nhật kiến thức theo phương châm: "Học và làm việc không tách biệt, học để làm việc, làm việc cũng là học tập", người ta để xứng mọi tổ chức, mọi doanh nghiệp cần thực hiện:

- Hệ thống quản lý chất lượng theo tiêu chuẩn quốc tế ISO 9001: 2000;
- Hệ thống quản lý môi trường theo tiêu chuẩn quốc tế ISO 140001 : 2000.

Có thể triển khai cả hai hệ thống quản lý này một cách song song hoặc lồng ghép với nhau như xu hướng hiện nay đang hướng tới để tiết kiệm thời gian và kinh phí.

Đối với loại thứ 2: Đấu tranh không khoan nhượng với tệ tham nhũng và hối lộ trong kinh doanh xây dựng. Đây là một cuộc đấu tranh có tính toàn cầu. Ngay từ năm 1989 đã đưa vấn đề tham nhũng, hối lộ làm trung tâm của sự chú ý của cộng đồng. Trong một nghị trình đầu tiên của thế giới đã đề ra cơ sở lý luận là phải xác lập một sân chơi cho thương mại qua sự cạnh tranh tâm cỡ thế giới bằng cách bảo đảm rằng tham nhũng hối lộ không trở thành rào cản thị trường. Từ năm 1994, tổ chức các nước Châu Mỹ và Liên minh Châu Âu bắt đầu công việc chống tham nhũng hối lộ và một tổ chức phi chính phủ gọi là "quốc tế trong sáng" được thành lập, tiếp đó Quy ước 12/1997 của OECD về chống hối lộ được 34 nước ký. Ngân hàng thế giới (WB), Quỹ tiền tệ quốc tế, Tổ chức thương mại quốc tế và các Ngân hàng phát triển khu vực như Ngân hàng Liên Mỹ, Ngân hàng Phát triển Châu Á và Châu Phi bắt đầu tập trung tìm cách để giảm tham nhũng hối lộ như: quy định những điều ngăn chặn sự tham nhũng hối lộ trong nội bộ các cơ quan đó và đề ra những điều hạn chế và từ chối không cho vay nếu đối tượng có hành vi tham nhũng hối lộ. Đó là điều kiện cần có để được xét khi đối tượng đệ đơn yêu cầu.

Ví dụ: phải trả lời bằng việc chứng minh đã có chính sách chống hối lộ và 5 năm lại đây không bị kết án hối lộ.

FIDIC-Hiệp hội quốc tế các kỹ sư tư vấn đã kết luận rằng sự tham nhũng hối lộ là sai lầm vì nó phá hoại ngầm giá trị của xã hội, làm lây lan chủ nghĩa hoài nghi và hạ thấp phẩm giá của xã hội. Nó còn tệ hơn cả việc lấy trộm quỹ, vì nó đã lấy mất chân lý.

3. Hệ thống quản lý sự trung thực trong kinh doanh:

FIDIC trong việc phấn đấu để giảm tham nhũng hối lộ trong ngành tư vấn, ngay từ 1995 và năm 1999 đã đề xuất một công cụ thực tiễn được gọi là Hệ thống quản lý sự trung thực trong kinh doanh (BIMS). Ngân hàng thế giới, Ngân hàng phát triển Liên Châu Mỹ, Hiệp hội Tư vấn Liên Mỹ (FEPAC) đã nhiệt liệt ủng hộ và cùng phối hợp với FIDIC để triển khai một tiêu chuẩn như vậy. Theo FIDIC, tuy các luật lệ, các quy định của Chính phủ, của các cơ quan tài trợ quốc tế là cần thiết và phải được thi hành một cách nghiêm túc nhưng không thể nào giải quyết được một cách triệt để. Cần phải thành

lập một hệ thống quản lý trung thực trong kinh doanh làm từ nội bộ ra vừa có tính chất phòng ngừa, vừa khuyến khích làm ăn trung thực. Điều đó sẽ dẫn đến sự nhận thức, sự tin nhiệm và sự tôn trọng được tăng cường với các cơ quan tài chính quốc tế, các chính phủ và các cơ quan khác có dính líu đến việc cung cấp dự án. Đó là con đường duy nhất để đứng vững trong kinh doanh, để kinh doanh an toàn. Hệ thống quản lý sự trung thực sẽ hỗ trợ cho hệ thống quản lý chất lượng và Hệ thống quản lý môi trường đã nói ở trên. Hệ thống quản lý sự trung thực đã được thực hiện đầu tiên ở Mexico, sau ở Hồng Kông và đang được nghiên cứu để mở rộng ra.

FIDIC khuyến cáo các thành viên cần có một sự cam kết về việc trung thực trong kinh doanh thông qua việc thực hiện một hệ thống quản lý sự trung thực trong kinh doanh, động viên lãnh đạo các cấp và mỗi cán bộ nhân viên tập trung vào phòng ngừa sự tham nhũng hối lộ và khuyến khích sự trung thực.

FIDIC lại khuyến cáo các công ty thành viên cần phải đi tiên phong không chờ bị người ta (trong nước và quốc tế) thúc ép đồng thời không nên đổ lỗi cho người khác, tổ chức khác mà bản thân mình phải soi mình làn cho thật đúng.

FIDIC đã xuất bản quyển sách xanh hướng dẫn về quản lý sự trung thực trong kinh doanh. Xin giới thiệu một số nét chính như sau:

** Các nguyên lý của hệ thống quản lý trung thực trong kinh doanh:*

1. Lãnh đạo doanh nghiệp phải cam kết áp dụng hệ thống quản lý sự trung thực trong kinh doanh: lãnh đạo doanh nghiệp cần phải phát triển và thực hiện một kế hoạch xúc tiến việc quản lý sự trung thực trong kinh doanh, hình thành một bộ quy tắc ứng xử, dành nguồn lực cho các sáng kiến quản lý trung thực. Điều quan trọng nhất là cần đòi hỏi hệ thống quản lý sự trung thực trong kinh doanh (BIMS) phải được tôn trọng.

2. Sự tham gia của mọi thành viên là rất quyết định để tạo ra một môi trường làm việc trung thực. Các bên tham gia đòi hỏi phải đạt được và duy trì một sự hiểu biết như nhau về dự án đang được tiến hành. Điều đó yêu cầu sự thông tin và hợp tác thích hợp.

3. Quản lý sự trung thực là cách tiếp cận quá trình bảo đảm mỗi một quá trình thực hiện của một công ty để cung cấp dịch vụ cần được hoàn thành một cách trung thực. Các cơ hội tiềm năng được xác định cho việc tham nhũng hối lộ và sự kiểm tra của tất cả các quá trình là các hoạt động quan trọng của một doanh nghiệp. Đòi hỏi phải thu thập kịp thời mọi thông tin và sẵn sàng cung cấp khi có yêu cầu.

4. Quản lý sự trung thực là cách tiếp cận hệ thống nhận diện mọi lĩnh vực có tiềm năng xảy ra tham nhũng và quản lý các quá trình có liên quan để đảm bảo sự trung thực tiếp cận một cách hệ thống.

5. Quá trình được văn bản hoá liên tục không bỏ sót một sự kiện nào, theo dõi sát sao và có điều chỉnh kịp thời mọi chệch lệch trong thực

hiện, áp dụng thủ tục xem xét, để đánh giá khách quan hệ thống quản lý trung thực trong kinh doanh của doanh nghiệp.

Xây dựng mối quan hệ tin cậy với các đầu phụ, với các đối tác ký kết hợp đồng để cùng nhau áp dụng quản lý sự trung thực.

** Để phát triển và thực hiện hệ thống quản lý sự trung thực trong kinh doanh cần:*

1. *Hình thành một quy tắc ứng xử;*

2. *Hình thành một chính sách trung thực trong kinh doanh (đối với các vấn đề chống hối lộ, tống tiền, gian lận, thông đồng). Chính sách của sự trung thực trong kinh doanh phải được lập thành văn bản, thực hiện, thông báo trong nội bộ và ở bên ngoài và phải được sẵn sàng công khai.*

3. *Cử một người đại diện về hệ thống quản lý sự trung thực trong kinh doanh của đơn vị để đôn đốc, theo dõi.*

4. *Xác định các yêu cầu của hệ thống quản lý sự trung thực trong kinh doanh.*

5. *Phân tích và đánh giá các hoạt động hiện nay về các mặt:*

- Tiếp thị, quá trình đấu thầu và thương thảo hợp đồng;
- Cung cấp dịch vụ (tư vấn, xây dựng, vật liệu...) và thu hồi chi phí;
- Thực hiện dự án;
- Thanh toán và báo cáo tài chính.

6. Các công cụ để triển khai hệ thống quản lý sự trung thực trong kinh doanh bao gồm:

- Quy tắc ứng xử;
- Chính sách trung thực;
- Quy định nhiệm vụ, trách nhiệm và quyền hạn;
- Các thủ tục trung thực cho các quá trình chính;
- Cơ cấu hạch toán.
- Các biện pháp cưỡng chế;
- Báo cáo hàng năm về sự trung thực.

7. Các tài liệu bảng biểu, ghi chép nội bộ cần cho quản lý trung thực như:

- Sổ tay sự trung thực;
- Hồ sơ về sự trung thực của dự án: rất quan trọng để chứng minh sự thực hiện các hoạt động quản lý sự trung thực.

8. Ban hành các biện pháp cưỡng chế từ khiển trách đến đình chỉ công tác hoặc khai trừ ra khỏi công ty có những hoạt động tham nhũng hối lộ được phát hiện.

* *Điều hành quá trình quản lý sự trung thực trong kinh doanh:*

Thực hiện một hệ thống quản lý trung thực trong kinh doanh yêu cầu việc điều hành liên tục các hành động và cung cấp dịch vụ để chắc chắn rằng có sự phù hợp.

Cần phải kiểm tra yêu cầu và có hành động khắc phục.

* *Đánh giá và cấp chứng chỉ quản lý sự trung thực trong kinh doanh:*

Hệ thống quản lý sự trung thực trong kinh doanh cần được soát xét và đánh giá. Việc đánh giá BIMS có thể là doanh nghiệp tự đánh giá (tức là của bên thứ nhất), các khách hàng, bạn hàng đánh giá (của bên thứ hai) và sự đánh giá của bên thứ ba do một thể nhân ở bên ngoài. Vì sự cạnh tranh trong cơ chế thị trường nên việc có một hệ thống quản lý sự trung thực trong kinh doanh được đánh giá là một kích lệ quan trọng.

FIDIC cùng các tổ chức trên thế giới đang muốn lồng ghép các tiêu chuẩn quản lý hệ thống chất lượng ISO 9000, hệ thống quản lý môi trường ISO 14000 và hệ thống quản lý sự trung thực trong kinh doanh để đánh giá một doanh nghiệp. Điều đó có thể thực hiện được vì các nguyên lý, cách tiến hành, cách đánh giá của 3 hệ thống đó có nhiều điểm tương tự.

Việc thực hiện hệ thống quản lý sự trung thực được bắt đầu từ các công ty tư vấn và sau đó một số doanh nghiệp tư vấn chuyên môn hoá có thể làm dịch vụ tư vấn về BIMS cho các doanh nghiệp tư vấn khác và các doanh nghiệp xây dựng giúp cho họ đỡ mò mẫm mất nhiều thời gian, tương tự như dịch vụ tư vấn thiết lập hệ thống quản lý chất lượng QMS và hệ thống quản lý môi trường EMS trước đây.

Tuy rằng BIMS còn là chủ đề rất mới mẻ đang cần cụ thể hoá và tiếp tục hoàn thiện nhưng chắc chắn sẽ được phổ biến một cách rộng rãi trong thời gian gần đây và nó được nhiều tổ chức có uy tín trên thế giới ủng hộ, vì đó là một công cụ có hiệu lực để chống tham nhũng hối lộ trong xây dựng, một trong những nguyên nhân chủ yếu rất khó đấu tranh đã gây ra thất thoát trong kinh doanh ở cả phạm vi toàn cầu. Trước mắt ở nước ta cần đưa nội dung BIMS vào giảng dạy trong các lớp đào tạo về QMS (hệ thống quản lý chất lượng) để nâng cao nhận thức về quản lý sự trung thực trong những người làm nghề xây dựng và tiến tới áp dụng một cách rộng rãi có hiệu quả.

VÀI SUY NGHĨ VỀ THẤT THOÁT TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG

Ngô Văn Diễm

Ban Nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ

Khái niệm thất thoát trong bài viết này được hiểu gồm cả lãng phí (vốn không hiệu quả, phần lớn bị chôn tại công trình, dự án) và thất thoát (lượng vốn bị tràn ra ngoài dự án, công trình bị người, hoặc tổ chức vụ lợi chiếm đoạt bất hợp pháp).

Thất thoát trong đầu tư xây dựng cơ bản là rất lớn (có khi đến 30% vốn của công trình, dự án) xảy ra rất phổ biến đối với đầu tư nhà nước. Do vậy, chúng tôi tập trung bàn về thất thoát trong đầu tư xây dựng thuộc nguồn vốn nhà nước.

Xin nhấn mạnh rằng, đối với một dự án cụ thể nào đó mà chủ trương đầu tư sai và xây dựng hoàn tất thì thất thoát lớn có khi vượt cả toàn bộ vốn của công trình dự án do phải bỏ thêm vốn để phá dỡ công trình, chủ trương đầu tư đúng, xây dựng sai thì thất thoát ít hơn. Vấn đề này rất thời sự và đúng cho đầu tư nói chung.

1. Nhìn lại việc thực hiện đầu tư nhà nước những năm qua:

- Đầu tư nhà nước gồm vốn ngân sách, tín dụng nhà nước và vốn do doanh nghiệp nhà nước đầu tư tăng lên từ 47,3% bình quân năm của thời kỳ 1991-2000 lên 55,6% của 2001-2003.

- Vốn đầu tư ngân sách Nhà nước chiếm khoảng gần 50% tổng vốn đầu tư nhà nước và trên 20% vốn đầu tư toàn xã hội, 3 năm qua tiếp tục góp phần ổn định và phát triển kinh tế - xã hội; tập trung cho các mục tiêu chủ yếu của kế hoạch, đóng vai trò hạt nhân thu hút các nguồn vốn khác tham gia đầu tư phát triển, hỗ trợ cao hơn cho vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn. Thực hiện có hiệu quả các chương trình mục tiêu quốc gia như: chương trình xoá đói giảm nghèo, các chương trình về y tế, giáo dục, văn hoá, xã hội.

- Bố trí các công trình lớn vượt quá khả năng cân đối. Theo số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, từ năm 2003 trở đi có 470 dự án nhóm A chuyển tiếp sang các năm sau với tổng vốn đầu tư 645 nghìn tỷ đồng. Việc thực hiện những công trình chuyển tiếp này đã xuất hiện mất cân đối giữa nhu cầu và khả năng huy động vốn ngay trong năm 2003¹.

- Quá dàn trải, phân tán trong đầu tư (dự án nhóm B và C thuộc ngân sách Nhà nước, năm 2003 bố trí trên 1 vạn dự án. Vì vậy mỗi dự án nhóm C được bố trí bình quân khoảng 1,2 tỷ đồng là quá thấp. Vì lẽ đó thời gian xây dựng một dự án nhỏ thường kéo dài từ 5-7 năm, kéo theo hiệu quả đầu tư kém, chậm phát huy tác dụng).

- Nợ đọng trong đầu tư xây dựng cơ bản rất lớn (tổng số nợ hiện nay lên tới 11.000 tỷ đồng², trong đó Trung ương, chủ yếu là giao thông, thuỷ lợi

nợ 3.700 tỷ đồng, còn lại 7.300 tỷ đồng là nợ địa phương). Tình trạng này làm cho việc chiếm dụng vốn lẫn nhau xảy ra phổ biến (bên A chiếm dụng vốn bên B, bên B chiếm dụng của các nhà sản xuất) gây không ít khó khăn cho hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

- Đầu tư của doanh nghiệp Nhà nước tiếp tục chiếm tỷ lệ cao và tăng bình quân 3 năm 2001-2003 chiếm khoảng 17% tổng vốn đầu tư toàn xã hội, năm 2003 lên tới 17,8%. Đầu tư của doanh nghiệp Nhà nước vẫn mang nặng dấu ấn của cơ chế bao cấp như những năm trước đây³.

- Tín dụng đầu tư phát triển của nhà nước: từ năm 2000 (bắt đầu thực hiện Nghị định 43 của Chính phủ về tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước) đến hết năm 2002, theo Bộ Tài chính thì số dư nợ cho vay các chương trình tín dụng của Nhà nước là 60.696 tỷ đồng. Thực hiện vốn tín dụng phát triển trong 3 năm 2001-2003 là 86.200 tỷ đồng, chiếm 15,6% vốn đầu tư toàn xã hội. Trong số vốn trên chủ yếu là hình thức cho vay đầu tư, bù lãi suất sau đầu tư chỉ có 450 tỷ đồng.

Vốn tín dụng phát triển đã được tập trung cho các chương trình kinh tế lớn, các dự án trọng điểm, các ngành kinh tế then chốt, góp phần tích cực cho tăng trưởng kinh tế. Thông qua việc thực hiện tín dụng phát triển đã thúc đẩy các hoạt động huy động vốn dài hạn của các thành phần kinh tế và dân cư, góp phần giải phóng nguồn vốn huy động bị tồn đọng lại các ngân hàng thương mại.

Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện, chúng ta đã không giữ được những quy định rất cơ bản trong Nghị định 43 về đối tượng, định mức và lãi suất cho vay. Đối tượng cho vay quá rộng, trùm lên phần lớn các hoạt động của nền kinh tế; có dự án cho vay đến 100% tổng mức đầu tư (Nghị định 43 quy định mức cho vay tối đa 70%), có đến 12 mức lãi suất ưu đãi khác nhau, chủ yếu là mức 3% (Nghị định 43 quy định 5,4%). Việc làm này làm cho đầu tư tín dụng Nhà nước bị biến dạng thành hình thức bao cấp mới trong đầu tư có nguồn gốc từ ngân sách. Đang xuất hiện nguy cơ có thật cả người cho vay là người đi vay vốn tín dụng đầu tư phát triển nhà nước là không phải thu và không phải trả vì họ ngầm hiểu rằng đây là tiền cho không, được nhà nước bao cấp, thí dụ chương trình mía đường và đánh bắt hải sản xa bờ.

2. Đầu tư nhà nước có tỷ lệ thất thoát lớn:

- Đầu tư nhà nước có tỷ lệ thất thoát lớn tới từ 20% đến 30% giá trị công trình. Thất thoát trong đầu tư nhà nước là căn bệnh trầm kha, đã qua mấy lần kiểm tra, nhưng vấn nạn này vẫn chưa được đẩy lùi mà ngày càng trầm trọng hơn.

Báo cáo của Thanh tra Nhà nước ngày 17 tháng 7 năm 2003 cho biết con số lãng phí thất thoát: cầu Bình Triệu 25,23%; cầu Nguyễn Tri Phương kéo dài 28,6%; bệnh viện đa khoa Tuy Hoà 35,96%; cấp điện Diesel cho các thôn bản chưa có điện của tỉnh Bình Định 24%; công trình xây dựng đường Thanh Yên - Công Sự (Kiên Giang) 58,6%.

Nguyên nhân:

- Hệ thống chính sách, pháp luật về quản lý đầu tư xây dựng chưa đồng bộ, thống nhất, hoàn chỉnh và còn nhiều sơ hở; công tác quản lý nhà nước còn buông lỏng, phân công, phân cấp chưa rõ ràng, chồng chéo; công tác thanh tra, kiểm tra làm chưa thường xuyên và chưa đáp ứng yêu cầu; đáng chú ý là ý thức trách nhiệm và biểu hiện tiêu cực trong một bộ phận không ít cán bộ lãnh đạo và quản lý ở các cấp rất nghiêm trọng.

- Đầu tư nhà nước chậm thích ứng với cơ chế thị trường. Tuy đã có chủ trương hạn chế bao cấp, bảo hộ có điều kiện và không chuyển độc quyền nhà nước thành độc quyền doanh nghiệp, nhưng việc bao cấp, bảo hộ, độc quyền trong đầu tư tín dụng nhà nước, đầu tư của doanh nghiệp nhà nước vẫn còn đậm nét.

- Coi đầu tư nhà nước là "cửa chùa" tranh thủ càng nhiều, càng có cơ hội chiếm đoạt vốn nhà nước. Có những đề án, kế hoạch, chương trình hành động từ Trung ương đến địa phương, gần như phong trào được các cơ quan hành chính nhà nước xây dựng theo nhu cầu, chưa quan tâm đầy đủ đến hiệu quả công trình, nhu cầu của thị trường. Đã thế, việc tổ chức thực hiện lại theo một đường dây "khép kín" trong một bộ, một tổ chức từ khâu đưa vào kế hoạch, thiết kế, thi công, giám sát thi công, đấu thầu, mua sắm thiết bị đến nghiệm thu công trình. Qua đó, giới quyền lực và giới kinh doanh chia chác cho nhau tiền của Nhà nước mà thực chất là của dân theo kiểu "đá đi, đá lại", gây thất thoát lớn.

- Chất lượng công tác quy hoạch chưa cao, nội dung quy hoạch còn đơn giản, các danh mục dự án, các chương trình phát triển vẫn còn nặng về huy động nguồn vốn ngân sách hoặc vốn đầu tư của nhà nước, chưa chú ý đúng mức tới vốn của kinh tế tư nhân⁴, đầu tư nước ngoài cũng như vai trò của thị trường; chưa chú trọng khâu kiểm tra, giám sát đối với quy hoạch và thực hiện quy hoạch của cấp dưới; quy hoạch chưa được cập nhật, bổ sung kịp thời cho phù hợp với tình hình phát triển. Công tác quy hoạch của một số Bộ, địa phương chưa khai thác tốt các nguồn vốn xã hội tại chỗ cho đầu tư phát triển, còn tư duy nặng trông chờ vào Nhà nước.

3. Một số giải pháp

- Công khai hoá vốn đầu tư ngân sách là một giải pháp quan trọng để chống đầu tư không đúng chỗ và thất thoát. Việc này có thể tiến hành bằng nhiều phương thức khác nhau, nhưng điều quan trọng là bảo đảm sự giám sát của nhân dân, công bố công khai dự án đầu tư để nhân dân đóng góp về chủ trương đầu tư, sau đó tham gia giám sát việc đấu thầu và thi công xây dựng.

- Thực hiện nguyên tắc tiền ngân sách là tiền của dân nên phải được đại diện của dân bàn và quyết định. Theo đó, ngoài các công trình trọng điểm quốc gia do Quốc hội quyết định, cần phát huy vai trò của các Hội đồng nhân dân với việc sử dụng vốn ngân sách cho đầu tư phát triển; nếu dự án thuộc ngân sách địa phương (kể cả phần Trung ương phân bổ thêm

cho địa phương) thì phải đưa ra Hội đồng nhân dân thảo luận, quyết định và công bố, công khai nếu là dự án xây dựng kết cấu hạ tầng thuộc quyền quyết định của cơ quan chính quyền cấp trên, thì phần làm trên địa bàn nào cũng phải thông báo cho Hội đồng nhân dân địa phương đóng góp ý kiến.

- Chấm dứt tình trạng dự án đầu tư xây dựng cơ bản chưa được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, nhưng đã được ứng vốn trước theo lối "tiền trăm, hậu tấu".

- Để khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, kéo dài, cần thực hiện nghiêm quy định về tiến độ và thời hạn hoàn thành, có sự giám sát của Hội đồng nhân dân. Hằng năm, trong kế hoạch, Chính phủ, các Bộ, các địa phương phải dứt khoát bố trí đủ vốn bảo đảm tiến độ xây dựng các công trình dở dang trước khi đặt ra các công trình mới.

- Đổi mới cơ chế đầu tư đối với vốn đầu tư của Nhà nước theo hướng chuyển việc quyết định phân bổ vốn đầu tư nhà nước cho từng dự án cụ thể từ các cơ quan hành chính sang các tổ chức kinh tế có chức năng kinh doanh vốn. Để có khung pháp lý làm được việc này cần xúc tiến soạn thảo Luật sử dụng vốn nhà nước và sớm thành lập công ty tài chính.

- Tín dụng đầu tư phát triển của nhà nước: thu hẹp đối tượng ưu đãi cho vay có trọng tâm, trọng điểm, có thời hạn (có thể là một số ít công trình kết cấu hạ tầng có thu hồi vốn và một số ít công trình cần thiết thuộc diện ưu tiên của Nhà nước nhưng thu hồi vốn lâu, khó có lãi, như các công trình về năng lượng, công trình công nghiệp nặng...). Chuyển mạnh sang bù lãi suất sau đầu tư khi dự án đã hoàn thành và sản xuất, kinh doanh có lãi. Thực hiện mức lãi suất ưu đãi và không quá chênh lệch so với lãi suất thị trường.

- Kiên quyết chuyển các doanh nghiệp Nhà nước sang hoạt động theo cơ chế thị trường. Cụ thể là: cần giảm nhanh và tiến tới loại bỏ hoàn toàn bao cấp, trước hết là ưu đãi về sử dụng đất đai, tín dụng ưu đãi, bảo hộ qua thuế và các khoản trợ cấp trực tiếp từ ngân sách, có cơ chế ràng buộc kiểm soát được việc không chuyển độc quyền nhà nước thành độc quyền doanh nghiệp.

- Gấp rút tiến hành rà soát, điều chỉnh lại quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội gắn với chuyển cơ cấu đầu tư theo hướng quy hoạch phải thống nhất cho cả nước, phải bảo đảm sự gắn kết chặt chẽ giữa các yếu tố phát triển cả nước, hội nhập kinh tế quốc tế. Quy hoạch phải đi đôi với quản lý và kỷ luật thực hiện quy hoạch.

- Các báo cáo do các cơ quan thanh tra các cấp thực hiện, từ nay dứt khoát phải chỉ rõ tổ chức, cá nhân làm thất thoát vốn đầu tư của nhà nước để cơ quan chức năng có căn cứ xử lý trách nhiệm tổ chức và cá nhân (lâu nay chỉ mới nêu số lượng, tỷ lệ vốn thất thoát).

- Xiết chặt kỷ luật, kỷ cương trong bộ máy nhà nước và đề cao trách nhiệm cá nhân. Thủ trưởng cơ quan cấp trên (từ Thủ tướng Chính phủ đến Thủ trưởng các cơ quan trong bộ máy hành chính) theo thẩm quyền xử lý

nghiêm khắc thủ trưởng cơ quan cấp dưới có hành vi vi phạm các quy định của Nhà nước về đầu tư và xây dựng, gây hậu quả xấu hoặc cố tình không chấp hành ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ hoặc của Thủ trưởng cơ quan cấp trên. Thủ trưởng cơ quan cấp trên có quyền tạm thời đình chỉ công tác người vi phạm, đồng thời giao cho cơ quan trực tiếp quản lý cán bộ đó tiến hành kiểm tra, xem xét kỷ luật hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự.

- Nâng cao trách nhiệm cá nhân và thẩm quyền của chủ đầu tư. Chủ đầu tư phải là người quản lý và vận hành công trình (giám đốc) sau khi đã hoàn thành xây dựng. Quy trình đầu tư của ta lâu nay tách rời chủ đầu tư với giám đốc doanh nghiệp. Chủ đầu tư quyết định, đi nước ngoài và lựa chọn các tổ chức trong nước ký hợp đồng thiết kế, mua thiết bị, thi công..., khi công trình hoàn thành thì cơ quan có thẩm quyền lại chỉ định người khác làm giám đốc. Trường hợp chủ đầu tư làm ăn khuất tất thì giám đốc lãnh đủ các việc nhập công nghệ sai, đầu tư tốn kém. Quy trình đó không cho phép thực hiện trách nhiệm rõ ràng.

- Cần có những quy định rõ hơn để nâng cao trách nhiệm của các cơ quan tư vấn lập dự án đầu tư và tư vấn thiết kế. Phải kiên quyết thực hiện việc xác định trách nhiệm của người khảo sát, của người tư vấn thiết kế đối với những sai sót trong công tác khảo sát, thiết kế và dự toán giá trị công trình. Hiện nay các dự án ở xa trung tâm các đô thị, đi lại không thuận tiện thì rất phổ biến tình trạng người khảo sát làm qua loa, người thiết kế chỉ ngồi ở xưởng thiết kế mà không biết công trình thiết kế nằm ở điểm nào, và người làm dự toán thì lại càng thiếu thực tế, mặc dù tất cả các khoản tiền quy định cho từng phần việc trên đều thanh toán đủ 100%, khi có những phát sinh do sai lệch giữa thiết kế và thực tế thì bên B lại phải tự đi tìm cách giải quyết.

- Đổi mới cơ chế giám sát đầu tư xây dựng cơ bản trong hai khâu then chốt là chất lượng và giá thành xây dựng. Để việc giám sát có tính khách quan thì các tổ chức giám sát phải có vị thế độc lập với tổ chức thi công xây dựng, hai tổ chức này không cùng một cơ quan quản lý, khắc phục tình trạng hiện nay là phần lớn các tổ chức giám sát và tổ chức thi công đang thuộc cùng một Bộ. bên cạnh việc đề cao trách nhiệm của tổ chức giám sát, cần tạo điều kiện thuận lợi cho người dân tham gia giám sát các công trình hạ tầng⁵.

- Cần có ngay quy định về việc cấm mọi hình thức từ chối của các Ban quản lý dự án đối với các nhà thầu khi họ tham dự đấu thầu một dự án nếu như họ đủ tư cách dự thầu. Hiện nay chưa có quy định này, nên nhiều Ban quản lý dự án dễ dàng từ chối khéo các nhà thầu khi họ đến xin tham dự đấu thầu, sự từ chối là nhằm phục vụ ý đồ sắp xếp cuộc đấu thầu theo ý mình và như vậy kết quả đấu thầu sẽ không khách quan, các nhà thầu muốn tham dự buộc lòng phải phụ thuộc vào các chủ đầu tư và Ban quản lý dự án.

¹Năm 2003 nhu cầu vốn đầu tư theo tiến độ công trình đầu tư từ ngân sách Nhà nước khoảng trên 70 nghìn tỷ đồng; chỉ tính riêng các công trình nhóm A và các mục tiêu quan trọng đã là 30 nghìn tỷ đồng (các công trình giao thông, thủy lợi, các dự án tái định cư cho Thủy điện Sơn La, Nhà Quốc hội và Hội trường Ba Đình mới). Trong khi đó, khả năng cân đối của ngân sách cho đầu tư phát triển mới được 44 nghìn tỷ đồng, mới đáp ứng được 60% nhu cầu.

²Báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư trình phiên họp CP tháng 8/2003 về khung kế hoạch nhà nước năm 2004;

³Từ năm 1991-2000, ngân sách Nhà nước đã đầu tư trực tiếp cho doanh nghiệp nhà nước 41.535 tỷ đồng, trong đó có 2016 tỷ đồng được cấp bổ sung vốn lưu động, 1464 tỷ đồng là bù lỗ, hỗ trợ giảm bớt khó khăn về tài chính. Ngoài ra, trong 3 năm 1997 đến 1999, Nhà nước còn giảm thuế 1351 tỷ đồng, xoá nợ 1088 tỷ đồng, khoan nợ 3392 tỷ đồng, giảm trích khấu hao 200 tỷ đồng. Cũng trong 3 năm qua 1999-2002, doanh nghiệp Nhà nước đã được hưởng 90% vốn tín dụng ưu đãi của nhà nước. Vị trí thuận lợi hơn, giá đất thấp hơn giá thị trường và giá cho thuê đối với doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và tư nhân.

⁴Một số lĩnh vực mà tư nhân trong nước có thể làm được như mía đường thì nhà nước lại không có chính sách huy động họ làm. Thậm chí, có lĩnh vực mà tư nhân đã làm như cán thép thì doanh nghiệp nhà nước lại cũng nhảy vào, làm lãng phí vốn đầu tư và làm khó thêm cho sản xuất kinh doanh, việc làm cho người lao động.

⁵Ở một số nơi, dân đã chủ động giám sát và phát hiện sự khuất tất và không bảo đảm chất lượng như đối với một số công trình thuộc chương trình 135, một số công trình đường, cầu, hầm chui ở TP. Hồ Chí Minh. Cần đúc rút kinh nghiệm thực tế, xây dựng quy chế bảo đảm điều kiện (kể cả dành một phần kinh phí) thu hút những người có điều kiện và am hiểu trong dân tham gia giám sát công trình xây dựng kết cấu hạ tầng tại địa phương mình.

ĐỀ XUẤT CÁC GIẢI PHÁP HẠN CHẾ THẤT THOÁT TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN

Phan Phùng Sanh
Hội KHKT XD TP. Hồ Chí Minh

Trong thời gian gần đây, qua các phương tiện thông tin đại chúng từ Trung ương đến địa phương và diễn đàn Quốc hội, tình trạng thất thoát trong đầu tư xây dựng cơ bản ở nước ta trở thành một vấn nạn và ngày càng trở nên trầm trọng. Nhiều ý kiến nêu lên tỷ lệ thất thoát từ 15-30% và thậm chí còn cao hơn nữa! Con số phỏng đoán này chắc chắn là có thật - song chỉ đối với một số công trình do ngân sách Nhà nước đầu tư (cả vốn vay) ở các cấp, nhất là từ nguồn vốn tín dụng ưu đãi, còn nguồn vốn đầu tư của nước ngoài, của các công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty tư nhân... và hàng vạn người dân tự đầu tư xây dựng nhà ở... thì chưa thấy ai kêu ca bị thất thoát! (đôi khi cũng có nhưng thất thoát không đáng kể).

Do đó, chúng ta cần bình tĩnh và thận trọng khi đưa ra con số thất thoát 20-30%, bởi tỷ lệ này được biết từ lâu, song vẫn chưa có biện pháp nào hữu hiệu để khắc phục, mặt khác nó tạo nên một bức tranh ảm đạm cho Ngành Xây dựng Cơ bản ở nước ta, trong khi bao năm qua chúng ta đã xây dựng được rất nhiều công trình có thể nói là "vĩ đại", vốn đầu tư lớn, chất lượng cao nhưng không nghe ai nói đến thất thoát!

Theo chúng tôi cần tập trung đi sâu tìm biện pháp chống, đúng hơn là hạn chế thất thoát trong đầu tư xây dựng cơ bản các công trình *thuộc nguồn vốn do Ngân sách các cấp đầu tư*, ở tất cả các khâu:

1. Chủ trương đầu tư:

Chủ trương đầu tư đúng - đem lại hiệu quả kinh tế cao, chủ trương đầu tư sai sẽ gây lãng phí lớn, hậu quả kéo dài. Thất thoát do đầu tư sai, do thiếu cơ sở khoa học... không phải là nhỏ, công luận phê phán nhiều, bởi đây là chủ trương của "tập thể" những người có chức, có quyền, nỗ lực là việc khó tránh... vì vậy rất khó xử lý.

Để khắc phục tình trạng này, đề xuất của chúng tôi:

- Cần công khai mời tư vấn phản biện, tốt nhất là thông qua các Hội, Hiệp hội... và phải thật sự lắng nghe ý kiến của các chuyên gia tư vấn phản biện để tìm ra phương án đầu tư tối ưu nhất.

- Bao nhiêu ý kiến "can gián" khi cấp có thẩm quyền quyết định "đầu tư chiều sâu, nâng cao năng lực sản xuất Công ty Cơ khí Hà Nội"; đầu tư "Nhà máy chế biến gỗ MDS (Gia Lai)"; "đầu tư sản xuất phân bón của Tổng công ty Hoá chất Hải Phòng"... biết lỗ mà vẫn đầu tư, chương trình 1 triệu tấn mía đường... nhiều người can gián dưới nhiều hình thức, song vẫn cứ ra đời; chương trình đánh bắt xa bờ... cũng có nhiều ý kiến, song có ai chịu lắng nghe. Và còn bao nhiêu công trình lớn nhỏ được đầu tư nhưng kém hiệu

quả, do thiếu dân chủ, do không chịu nghe ý kiến phản biện... vì vậy, cần phải nhìn lại một cách hết sức nghiêm túc, mới tránh được sai sót trong tương lai.

- Tư vấn phản biện là một việc rất khó, đòi hỏi người tham gia phản biện phải có đủ kiến thức, am hiểu rộng và nhất là phải có cái "tâm" vì lợi ích của đất nước. Không vị nể, không sợ mất lòng, không sợ thiệt thân... khi có ý kiến với các vị lãnh đạo, nói theo thì dễ, nói ngược khó lắm! Nhưng với người lãnh đạo công minh, có trí tuệ... thì có hại gì đâu! tại sao không bình tĩnh, lắng nghe những người dám bày tỏ trái với quan điểm của mình... từ đó mà tìm ra chân lý, tìm ra phương án tối ưu, suy cho cùng thì người chịu lắng nghe là người có lợi nhất!

- Đối với những dự án lớn liên quan đến nhiều lĩnh vực, được nhiều người quan tâm, thì nên để các chuyên gia đóng góp ý kiến (bằng cách tóm tắt dự án gửi đến từng người) đề nghị cho ý kiến bằng văn bản hoặc hình thức nào đó thích hợp. Tất cả những ý kiến đóng góp cần được trân trọng, được trả lời và trả một khoản tiền nhỏ, xem như là "tiền nhuận bút" của một bài báo. Nhiều người nhiệt tình, than phiền vì bao nhiêu góp ý gửi đến đích danh của những người có trách nhiệm, vậy mà chờ mãi vẫn không nhận được dù chỉ là chữ "cám ơn" (của trợ lý hoặc thư ký). Khi ý kiến nghiêm túc không được trân trọng thì nảy sinh nhiều "chuyện vĩa hè", chuyện "giai thoại" mà chẳng đem lại lợi ích gì cả!

- Giải phóng, bàn giao mặt bằng thì công chậm: doanh nghiệp chịu thiệt; công trình chậm đưa vào sử dụng: xã hội thiệt trách nhiệm đó ai chịu? quy hết cho Ngành Xây dựng làm thất thoát thì thật là khó khắc phục!

2. Đầu tư:

Đầu tư phân tán, dàn trải... quá nhiều công trình dở dang, kéo dài, hiệu quả thấp, gây lãng phí lớn, doanh nghiệp xây dựng chịu thiệt hại, nhưng công trình chậm đưa vào sử dụng, xã hội phải gánh thiệt hại là bao nhiêu? Trách nhiệm này thuộc về ai? Khó mà quy trách nhiệm cụ thể!

Để hạn chế tình trạng này, chúng tôi cho rằng:

- Cần phải ngăn chặn cho được các đường dây "chạy dự án", bởi họ là những người giao dịch rộng, có mối quan hệ thân thiết với những người nắm dự án. Đây là nhân tố "làm cho người tốt dễ biến thành người xấu", bởi lập luận của những người đi xin dự án là "đi không về không", "đi có về có"... cuộc sống phải "có qua, có lại"... cho nên dự án được duyệt!. Tổn thất sao tránh khỏi, nhưng theo chúng tôi tổn thất này không lớn so với tổn thất do không cân đối được vốn, làm công trình kéo dài, cả doanh nghiệp và xã hội phải chịu thiệt.

- Những người chịu trách nhiệm cuối cùng trong việc ký duyệt dự án phải cân đối nguồn vốn một cách vững chắc, không những đủ vốn cho dự án, mà còn phải có dự phòng những phát sinh ngoài dự kiến. Nhà nước cần ban hành quy chế: người duyệt dự án nhưng không cân đối được vốn, để dự án kéo dài đến mức độ nào đó, thì phải bị xử lý kỷ luật nghiêm khắc.

Nguồn vốn cho vay ưu đãi chiếm đến 17% tổng vốn đầu tư toàn xã hội, dùng để điều tiết chiến lược của Nhà nước, tập trung cho các lĩnh vực kinh tế mũi nhọn, các ngành kinh tế cơ bản. Quốc gia nào cũng có công cụ này, song phải sử dụng sao cho có hiệu quả cao nhất là do những người có trách nhiệm điều hành. Năm 1995, Nhà nước quy định có 9 nhóm lĩnh vực được ưu đãi, cho đến năm 2002 thì lên đến 80 nhóm đối tượng được ưu đãi. Nền nguồn vốn cho vay ưu đãi bị dàn trải, nhiều lĩnh vực trọng điểm thì không đủ vốn, có những lĩnh vực cần sự năng động, có khả năng tự lực thì lại sinh ra dựa dẫm, ỷ lại, nhiều dự án thua lỗ nghiêm trọng thì được vay nguồn vốn ưu đãi...

Nguồn vốn cho vay ưu đãi ngày càng lớn, nhưng lại phân tán cho khá nhiều đầu mối cho vay: Quỹ hỗ trợ phát triển, các ngân hàng chính sách, 3 ngân hàng thương mại quốc doanh và các tổ chức đoàn thể (Liên đoàn Lao động, Hội Nông dân, Hội phụ nữ, Hội Cựu chiến binh... mỗi đầu mối có thủ tục cho vay khác nhau, mức lãi suất khác nhau, cách thu hồi vốn cũng khác nhau... Vì sao phải phân tán đầu mối cho vay như vậy? Để tạo việc làm ư? Để tạo thêm quyền lực cho các tổ chức đó ư?... Tín dụng là một nghề phải được đào tạo rất kỹ thì hoạt động mới có hiệu quả, chứ không phải bất kỳ ai cũng làm được, vậy có nên tổ chức lại sao cho tốt hơn, hiệu quả hơn không? Trách nhiệm này thuộc về các vị lãnh đạo của Ngành Ngân hàng - Tài chính.

Chúng tôi cho rằng, thất thoát do đầu tư kém hiệu quả, đầu tư dàn trải, làm công trình kéo dài... gây lãng phí rất lớn, điều đó giải thích vì sao trong năm 1995 cứ đầu tư 3 đồng thì tăng trưởng được 1 đồng, nhưng đến nay phải đầu tư đến 5 đồng mới tăng trưởng được 1 đồng! (Báo Sài Gòn Giải phóng 12/11/2003).

3. Quản lý dự án:

Ban Quản lý dự án - phải là "người chủ thật sự" nên phải có đủ trình độ, công tâm, không "thông cảm", không "vị nể" đối với nhà thầu mỗi khi phát hiện sai sót.

Các công trình do nước ngoài hoặc tư nhân đầu tư thì khó qua mắt được họ, khó thay đổi chủng loại vật tư, giá vật tư, giá nhân công, vì họ đã khảo sát rất kỹ, nếu làm bữa, làm ẩu... chẳng bao giờ họ chấp nhận, Nếu không am hiểu về kỹ thuật, họ sẽ thuê người thân cận, có trách nhiệm - để giám sát trong quá trình thi công, bởi "đồng tiền đi liền với khúc ruột". Những người quản lý dự án đầu tư có nguồn vốn do Nhà nước cấp nếu làm được như vậy thì sẽ giảm đi nhiều thất thoát và an tâm với chất lượng công trình.

Những người quản lý dự án sẽ làm được điều đó với các điều kiện:

- Tuyển chọn thật kỹ những người tham gia Ban Quản lý dự án, phải là người đủ tài - đức, có cuộc sống sinh hoạt lành mạnh...

- Có chính sách đãi ngộ thích đáng, phải tăng thêm phụ cấp để cho thu nhập bằng hoặc cao hơn những người cùng cấp bậc trực tiếp thi công, giám sát.

- Phải có kinh phí cho họ giao dịch, tiếp khách khi cần thiết, không bao giờ để các đơn vị thi công hỗ trợ cho họ tiếp khách, để không phải rơi vào tình trạng "há miệng, mắc quai".

- Có chế độ khen thưởng thoả đáng khi công trình không bị thất thoát, đạt chất lượng cao... dù chi phí quản lý có tăng lên, không nên hà tiện chi phí nhỏ để thất thoát lớn. Phải làm sao cho những người quản lý dự án không cần đi "ăn nhậu" với bên B, không nhận "phong bì" của bên B mỗi khi nghiệm thu, quyết toán công trình... Được như vậy thì chúng ta rất dễ dàng xây dựng và ban hành "quy chế làm việc của Ban quản lý dự án một cách chặt chẽ". Thường xuyên kiểm tra, kiểm soát trong quá trình thực hiện và kỷ luật nghiêm khắc đối với bất kỳ ai vi phạm. Khi chọn được Ban QLDA đủ năng lực, toàn tâm toàn ý vì công việc thì họ sẽ tuyển chọn và quản lý các khâu tiếp theo thuận lợi hơn.

4. Tư vấn thiết kế

Chọn doanh nghiệp tư vấn thiết kế phải đủ năng lực, có thâm niên, có kinh nghiệm phù hợp với quy mô, tính chất công trình mà ta sẽ giao cho họ thiết kế. Nếu là công trình lớn, phức tạp... thì cần phải thông qua thẩm kế có kinh nghiệm và phải chịu trách nhiệm vật chất khi thiết kế sai sót, chờ đợi thiết kế bổ sung hoặc phải sửa chữa, làm lại.

Chất lượng tư vấn thiết kế của chúng ta chưa cao đối với nhiều công trình, bởi vì:

- Phải chiều theo ý lãnh đạo, bởi nếu ngược lại... thì nhiều khả năng không có việc làm, người tư vấn trở thành người nợ, "chủ bảo sao làm vậy", suy nghĩ độc lập bị hạn chế, khó mà đề xuất, khuyến cáo, nếu thay đổi khác đi so với ý đồ của "chủ", nhất là không nên đầu tư... bởi hiệu quả của đầu tư sẽ có vấn đề! Không ít chủ đầu tư không thay đổi quy mô công trình nhưng yêu cầu khống chế dự toán để dễ được duyệt, quá trình thi công sẽ xin bổ sung sau (như vậy quyết toán tăng do đối trá cấp trên chứ không phải là làm thất thoát).

- Chi phí cho tư vấn thiết kế của ta thấp, khoảng 3% tổng giá trị công trình (lại còn phải chi ngược) trong khi ở các nước từ 9-12%, do đó khó có khả năng đầu tư chiều sâu cho cả con người lẫn trang thiết bị hiện đại và hệ quả là "tiền nào, của nấy".

- Những công trình lớn, phức tạp rất cần mời tư vấn độc lập phản biện, chi phí sẽ tăng lên, song tìm được phương án tối ưu, sẽ lợi ít hơn nhiều.

5. Tư vấn giám sát thi công

Chọn tư vấn giám sát thi công tốt, đây là "những người cảnh sát canh giữ của cái và buộc người thực hiện không được vi phạm những điều đã ký trong hợp đồng". Tư vấn giám sát thi công phải đủ năng lực, đủ kinh nghiệm, được trang bị những công cụ, thiết bị cần thiết phục vụ cho việc kiểm tra, nghiệm thu... từng công đoạn và họ phải chịu trách nhiệm vật chất, khi phạm sai sót.

Các công trình mời được tư vấn nước ngoài giám sát thi công là yên tâm nhất, bởi họ có đủ trang thiết bị, lương của họ rất cao, chẳng bên thi công nào đủ tiền để mua chuộc họ. Còn giám sát thi công của ta thì sao? không đủ phương tiện, lại chỉ được trả lương 1,5-2 triệu đồng/tháng, thì làm sao nghiêm khắc được với bên B. Để tư vấn giám sát thi công của ta làm được như nước ngoài thì cấp có thẩm quyền "cần xem xét, quy định lại chi phí giám sát" sao cho thích hợp, để họ không cần đi "ăn nhậu", nhận "phong bì" của bên B mỗi khi nghiệm thu...

6. Nhà thầu:

Nhà thầu xây dựng - được tuyển chọn qua đấu thầu hoặc chỉ định thầu, ngoài những năng lực mà doanh nghiệp phải có đầy đủ khi tham dự thầu, thì cần xác định "đúng giá thành xây dựng" của công trình hay còn gọi là giá sàn (được giữ bí mật), từ đó mà:

- Loại ngay những doanh nghiệp bỏ thầu thấp hơn giá sàn từ 5% trở lên, bởi đây là hành động phá giá; chấm dứt tình trạng chọn thầu với giá thấp nhất như từ trước tới nay, bởi hậu quả của nó là chất lượng công trình sẽ không đảm bảo, tiêu cực sẽ diễn ra do phải tìm cách "thuyết minh" hết phát sinh này, đến phát sinh nọ, thay đổi chủng loại vật tư, thuê công nhân với giá rẻ, bởi chẳng có nhà thầu nào đủ tiền để bù lỗ liên miên.

- Ưu tiên chọn nhà thầu có chứng chỉ hệ thống quản lý chất lượng quốc tế ISO 9000. Doanh nghiệp nào có chứng chỉ ISO 9000 thì chẳng còn "chùm khế ngọt" nào nữa để cho mọi người trèo hái suốt ngày; không cho phép thay đổi phẩm chất vật tư, không được thay đổi quy trình công nghệ; công nhân làm việc nào phải đúng cấp bậc thợ đó... Hiện nay nhiều doanh nghiệp chưa có chứng chỉ ISO 9000, nhưng thi công dưới sự tư vấn giám sát giỏi, nhất là tư vấn giám sát thi công nước ngoài thì vẫn có kết quả tốt, bởi thực chất họ giám sát theo tiêu chuẩn ISO 9000!

7. Quản lý sản xuất kinh doanh

"Tách chức năng quản lý Nhà nước ra khỏi chức năng quản lý sản xuất, kinh doanh - cắt hẳn "chỗ dựa dẫm" của các giám đốc doanh nghiệp, phát huy tính chủ động, sáng tạo và tinh thần trách nhiệm của giám đốc doanh nghiệp. Chấm dứt các khoản "chi phí nghĩa tình đối với cấp trên", bởi các chi phí đó cũng lấy từ công trình, chứ không phải tiền túi của ai!

8. Đổi mới doanh nghiệp:

Đẩy nhanh việc đổi mới quản lý doanh nghiệp bằng cách cổ phần hoá hoặc tư nhân đối với các doanh nghiệp không giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế quốc dân.

Quyền làm chủ của người lao động ở các doanh nghiệp cổ phần rõ nét hơn: họ sẽ không chấp nhận những người lãnh đạo thiếu năng lực; không chấp nhận bất cứ ai dựa vào doanh nghiệp không làm mà vẫn ăn lương; không chấp nhận người có chức, có quyền chi tiêu phung phí tiền bạc của doanh nghiệp; người thật sự có tài sẽ được trọng dụng; tiêu cực sẽ không qua mắt được những người lao động, bởi vì tài sản của doanh nghiệp có một phần của họ....

THẤT THOÁT TRONG XÂY DỰNG CƠ BẢN NHÌN TỪ PHÍA NHÀ THẦU

An Hà

Hiệp Hội Nhà thầu Xây dựng Việt Nam

Trong nền kinh tế quốc dân, giao thông vận tải là một ngành giữ một vị trí quan trọng. Hệ thống cầu đường, bến cảng, nhà ga... là xương sống của một quốc gia, góp phần quan trọng thúc đẩy nền kinh tế phát triển. Kinh nghiệm và lịch sử cho thấy, mỗi quốc gia muốn phát triển được thì trước hết phải có hệ thống giao thông vận tải đồng bộ. Giao thông vận tải luôn phải đi trước một bước trong tiến trình phát triển của bất kỳ nước nào cũng là thước đo thực tế đánh giá trình độ kinh tế – văn hoá - xã hội của nước đó.

Những năm qua, hoà trong xu thế đổi mới và phát triển của nền kinh tế, bằng sự cố gắng to lớn của nhà nước, các địa phương và nhân dân, cùng với nguồn vốn vay ODA và các nguồn khác, Nhà nước ta đã và đang đầu tư hàng chục ngàn tỷ đồng cho xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông vận tải. Hàng trăm cây cầu lớn nhỏ, hàng ngàn km đường bộ, hàng trăm km đường sắt cùng với hệ thống cảng biển, cảng hàng không... được cải tạo, nâng cấp hoặc làm mới, đã làm thay đổi bộ mặt hệ thống giao thông vận tải đất nước. Đó là những thành tựu hết sức to lớn.

Bên cạnh những kết quả cơ bản, to lớn đó, đang nổi lên một vấn đề được dư luận xã hội hết sức quan tâm – vấn đề thất thoát trong đầu tư xây dựng cơ bản. Vấn đề này được nhắc đến tại nhiều diễn đàn, đang tạo thành luồng dư luận XH hết sức bức xúc. Nó giống như một cơn bão, cơn lũ quét đang tràn tới các doanh nghiệp vốn đã rất khó khăn vất vả do bởi tính chất nghề nghiệp, lại phải đang chịu đựng những đợt thanh tra, kiểm tra, kiểm toán triển miên. Vậy thực chất của vấn đề này là gì? Hiểu thế nào là thất thoát? Thất thoát của ai? Ai được? Ai mất? Làm thế nào để xác định đúng thất thoát là bao nhiêu? có phải là từ 30 – 35% và số tiền thất thoát đủ để trả lương cho bộ máy hành chính trong một năm như có tờ báo đó đã nêu hay không? để trả lời cho các câu hỏi này, chúng tôi xin đóng góp một vài ý kiến đứng từ góc nhìn của nhà thầu xây dựng.

Chúng ta rất cần thiết làm sáng tỏ để có câu trả lời đúng các vấn đề cụ thể, trên cơ sở đó làm lành mạnh dư luận xã hội để vừa chống được thất thoát, ngăn chặn và xử lý nghiêm, vừa có tác dụng động viên các nhân tố tích cực trong QLĐTXD. Chúng tôi xin đề cập 3 vấn đề cụ thể sau:

A. Vấn đề 1: Thế nào là thất thoát? Theo đúng nghĩa của từ ngữ thì thất thoát là sự mất đi vô ích hoặc thậm chí có hại. Theo Sự hiểu biết của dư luận xã hội, thì ở đây là thất thoát tiền của nhà nước. Nguyên nhân là do tham ô, ăn cắp, lãng phí hoặc làm sai, làm trái gây ra hậu quả là mất tiền của nhà nước.

Như vậy để đặt đúng từ thất thoát vào một sự việc, hiện tượng cần phải hội tụ đủ 2 điều kiện sau đây:

- Có bằng chứng đúng đắn, rõ ràng về các việc làm sai, làm trái pháp luật qui định có nguy cơ gây hậu quả thất thoát;

- Tiền của nhà nước đã bị thất thoát, không có khả năng thu hồi, hoặc gây hậu quả nghiêm trọng.

Trong lĩnh vực quản lý đầu tư và xây dựng, Nhà nước cũng đã ban hành một hệ thống luật, pháp lệnh, Chính phủ cũng đã có nhiều Nghị định, Quyết định, chỉ thị ; các Bộ chuyên ngành như KH - ĐT, Xây dựng, Tài chính, GTVT cũng có rất nhiều thông tư hướng dẫn và các văn bản dưới luật của từng Bộ, của liên bộ... để làm rõ các cơ sở cho các cơ quan quản lý, giám sát, chính quyền, chủ đầu tư và nhà thầu thực hiện.

Bên cạnh đó, cùng với chính sách đổi mới nền kinh tế mở cửa hội nhập từng bước với khu vực và thế giới. Từ đầu những năm 90 nhiều nguồn vốn hỗ trợ ODA từ các ngân hàng, quỹ quốc tế như là nguồn vốn WB, ADB, JBIC, IMF đã được sử dụng. Thông qua các nội dung hiệp định vốn, và sự phối hợp của các cơ quan tư vấn quốc tế, sự tham gia của các nhà thầu quốc tế ở Việt Nam, thì một loạt các luật lệ, qui trình, quốc tế như là FIDIC, TENDER, SPECIFICATION, INCOTERM, ISO... đã được áp dụng đồng hành với hệ thống luật lệ của Việt Nam.

Với một khối lượng khổng lồ kiến thức cần thiết trong nước và quốc tế, yêu cầu đối với các cơ quan quản lý của chủ đầu tư và nhà thầu cần phải am hiểu được sâu sắc, tỏ tường thì mới tổ chức quản lý, thực hiện dự án đầu tư và xây dựng có hiệu quả. Tuy nhiên, với một khoảng thời gian còn ngắn ngủi, không thể nói rằng mọi việc đều đúng hết cả được.

Những việc làm chưa đúng các qui định là rất cần được chỉ ra đúng việc, đúng người để xử lý rút kinh nghiệm. Tuy nhiên, việc tạo ra trong dư luận xã hội một con số thất thoát lớn đến mức 30 – 40% vốn đầu tư XDCT là điều thật khủng khiếp. Vậy ở đâu ra các con số như vậy?

B. Vấn đề 2: Thất thoát tiền của ai? Ai trộm được số tiền số? (ở đây xin nêu ý kiến xung quanh một số dự án XDCT giao thông).

Trong một tờ báo đăng hồi cuối tháng 11/2002 có một tit lớn "Công trình khổng lồ, thất thoát cũng khổng lồ" với dụ ý về một sự án vốn ODA để thất thoát trên 360 tỷ đồng tiền của Nhà nước! Gần gần nhất, trên báo Lao động (21/11/2003) tiếp tục nêu các thông tin về hội thảo ngày 11/11/2003 với nội dung là: "Con số 30% thất thoát trong xây dựng *dường như đã được công nhận lâu nay lại bị nghi ngờ và khẳng định* tình trạng thất thoát trong xây dựng là có thật, thậm chí trầm trọng". Báo dẫn ra các con số của thanh tra (?) để ví dụ:

- Cầu Bình Triệu thất thoát: 25,23% (?);

- Cầu Nguyễn Tri Phương kéo dài thất thoát : 28,60% (?);
- Bệnh viện đa khoa Tuy Hoà thất thoát: 35,96% (?);
- Đường Thanh Yên - Công Sự (Kiên Giang) thất thoát: 58,60% (?).

Với tư cách là bạn đọc, chúng ta thấy rất rùng rợn và vô cùng phẫn nộ! Vì chính ta hiểu rằng: Đây là sự thất thoát lớn tiền của Nhà nước và các người quản lý và nhà thầu đã biểu thủ hoặc làm lãng phí số tiền của này? Với những thông tin như vậy, làm sao mà dư luận xã hội không bức xúc, sôi sục!

Trong phần tham luận này, xin phép chỉ giới hạn vấn đề về việc *thất thoát tiền của Nhà nước* trong đầu tư xây dựng?

Nội dung chủ yếu là: Nhà thầu có cơ sở và điều kiện để gây thất thoát tiền của Nhà nước trong đầu tư XD hay không? Để xem xét đúng đắn vấn đề này cần phân tích các cơ sở khoa học về quản lý các con số thực tiễn.

1. Những cơ sở khoa học trong quản lý đầu tư xây dựng từ năm 1994 đến nay

Để tăng cường công tác quản lý trong đầu tư xây dựng tình hình mới, ngày 20/10/1994. Chính phủ đã ban hành Nghị định 177/CP v/v ban hành điều lệ quản lý đầu tư và xây dựng . Sau đó Chính phủ liên tiếp ra các Nghị định ND 42/CP; ND 43CP, ND 92/CP; ND 52/CP; ND 88/CP; ND 07/CP... Nội dung để bổ sung, sửa đổi và từng bước hoàn thiện công tác quản lý đầu tư và xây dựng.

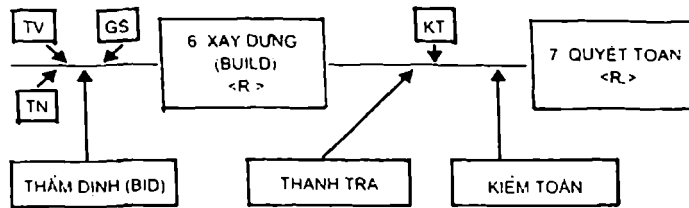
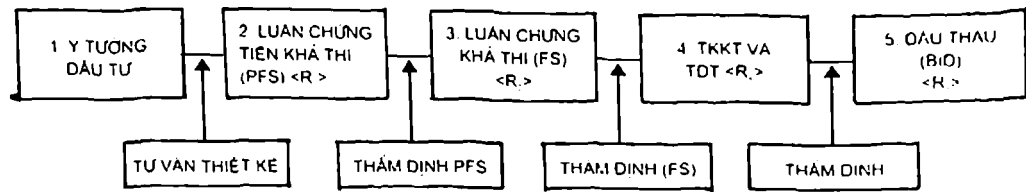
Tiếp theo các ND của Chính phủ là một khối lượng lớn các thông tư hướng dẫn của các Bộ chuyên ngành.

Đối với các dự án vốn ODA (nước ngoài) Nhà nước đã ban hành luật Đầu tư nước ngoài Việt Nam ngày 18/2/1997 CP còn ra ND 12/CP quy định chi tiết luật ĐTNN tại VN.

Ngày 15/4/1997 Bộ Xây dựng có văn bản hướng dẫn QLXD các công trình có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài và nhà thầu nước ngoài tại Việt Nam.

QĐ497-498-499 BXD về quy chế thẩm định, quản lý chất lượng, và bảo hành công trình. Có thể nói:

- Để chống thất thoát và tăng hiệu quả đầu tư xây dựng, Chính phủ và các Bộ chuyên ngành đã đưa ra và liên tục sửa đổi, bổ sung, để nâng cao và phù hợp với điều kiện thực tế trong từng giai đoạn khác nhau. Theo các luật lệ đó, ta có thể mô phỏng quá trình đầu tư xây dựng theo trật tự sau đây:



Trong trình tự đó, thì có các bước rất quan trọng:

+ Bước 4: Duyệt TKKT và TDT với giá R_4 , đây là sản phẩm mà chủ công trình muốn và R_4 là giá mà chủ công trình phải trả cho sản phẩm.

R_4 : * Là tổng dự toán được tính từ khối lượng, chất lượng công trình do TKKT quy định.

* Đơn giá thiết bị, vật tư, ngày công và các chi phí theo quy định của địa phương có công trình, của các Bộ ngành và của Chính phủ;

* Trước khi có cơ chế đấu thầu thì 100% R_4 được trả chi nhà thầu

Bước 5 cùng với giá trần R_6 là giá trần trước khi đấu thầu, $R_6 < R_4$. R_6 được xác định bởi chủ đầu tư (Bộ chủ quản) tại thời điểm trước ngày đấu thầu, để phù hợp với tình hình thực tế của các gói thầu.

Bước 6 với R_7 là giá thắng thầu của nhà thầu được chủ công trình chấp thuận: $R_7 < R_6$. Thời gian vừa qua $R_7 = 60 \sim 80\% R_6$.

R_8 là giá quyết toán công trình (theo khối lượng thực tế và theo đơn giá thầu) với cùng một khối lượng thì $R_8 < R_7$.

Vậy thất thoát ở đâu nào? Bằng cách nào? Ai trộm mất số tiền thất thoát đó?

Phân tích

Chủ công trình muốn có dự án PJ4 và đã dự tính 1 khoản tiền R_4 để đầu tư. Nếu không có đấu thầu thì về cơ bản 100% R_4 sẽ trả lại cho nhà thầu xây dựng.

Do có đấu thầu, nên chủ công trình chỉ phải trả giá $R_7 \leq R_4$ (thực tế khoảng 70% R_4) mà vẫn có công trình đúng các yêu cầu quy định (thông qua quản lý, giám sát), tiến độ, chất lượng.

Vì có dự vốn (ví dụ 30% R_4) chủ công trình đầu tư tiếp (ví dụ đường nhánh cầu vượt nâng cấp...) thì chủ công trình có sản phẩm lớn hơn, tốt hơn (30% nữa!).

Như vậy, có thể nói về tổng giá thì chủ công trình *không hề bị thất thoát bởi nhà thầu*. Chủ công trình *được nhiều hay ít* thông qua cơ chế đấu thầu và làm thầu.

Thực tế thời gian vừa qua chủ công trình được hưởng lợi khoảng 30% ở các dự án vốn ODA.

Tuy nhiên, có thể nghĩ đến việc thất thoát *do nhà thầu gian dối khối lượng hoặc làm giảm chất lượng công trình không?*

Để xem xét vấn đề này cần mô tả lại cơ chế quản lý khối lượng và chất lượng khi bắt đầu khởi công công trình như sau:

- Nhà thầu lập TK bản vẽ thi công chi tiết trình tư vấn, giám sát duyệt (trên cơ sở TKKT được duyệt).

- Thực hiện biện thi công hàng ngày phải có (REQUESTS) phiếu công việc hàng ngày thông qua phòng thí nghiệm chất lượng vật liệu, kết quả sản phẩm, đo đạc KS khối lượng tại hiện trường hàng ngày...

Tất cả các công việc này được thực hiện bởi PMU và KSTV, là những cán bộ chuyên ngành được chọn lựa, thậm chí chuyên viên nước ngoài, khối lượng và chất lượng còn bị giám sát bởi các cơ quan kiểm định, kiểm toán, thanh tra chuyên ngành, thanh tra tài chính, hội đồng nghiệm thu cơ sở, hội đồng nghiệm thu nhà nước... Không dễ dàng và không đơn giản để gian dối, cũng không thể coi tất cả hệ thống quản lý đó là đồng loã với nhà thầu để gian dối được.

Về khối lượng phát sinh, không phải là thất thoát. Đây là quyền của chủ công trình theo một nguyên tắc đã được quy định trong TENDER, FIDIC, trong những điều kiện hợp đồng và theo điều lệ QLĐT XD của Chính phủ. Ví dụ KSTV và giám sát hiện trường có thể được quyền giải quyết 5%; đại diện chủ đầu tư có thể được quyền giải quyết 15% và lớn hơn là phải được sự chấp thuận của Chính phủ. Nguyên nhân khối lượng phát sinh là vì lợi ích của dự án và xã hội;

- Có thể là do nhu cầu bức bách mới xuất hiện;

- Có thể là do thời hạn khoản vay và các điều kiện cần phải bổ xung kịp thời cho dự án... có rất nhiều lý do khác nhau, không thể coi khối lượng phát sinh là sai phạm để rồi bỏ chung vào gói thất thoát (!).

Thực tế chất lượng cũng có một số sai sót ở một số công trình, như chúng ta đã biết, ví dụ: cầu Văn Thánh II, lún nứt nền đường cầu Hoàng Long; hay tiến độ một số công trình chậm... chiếm một tỷ trọng rất nhỏ, không phải là gương mặt XDCB của ngành GTVT. Trong những năm qua gương mặt XD cơ sở hạ tầng ngành GTVT phải kể đến:

- Đường QL 1A Hà Nội - Lạng Sơn; Hà Nội - Vinh - Đông Hà - Huế - TP. HCM- Cần Thơ; đường Xuyên á; đường Hồ Chí Minh... các cầu lớn như Thăng Long, Chương Dương, Phù Đổng; Sông Gianh, Mỹ Thuận, Sông Hàn... Các cảng biển như: Hải Phòng, Cái Lân; Sài Gòn; Đà Nẵng, các sân bay: Nội Bài; Phú Bài, Tân Sơn Nhất... Đây thực sự là thành tựu của ngành XDCB GTVT, đồng thời là công sức to lớn của đội ngũ các nhà thầu xây dựng ở trong và ngoài nước...

2. Một số con số để đối chiếu

Như trên đã trình bày, với cơ chế quản lý đầu tư xây dựng của cả trong nước và quốc tế thì không dễ gì nhà thầu gian dối được khối lượng và chất lượng công trình để gây ra thất thoát. Nếu có việc tất cả hệ thống quản lý từ trên xuống dưới thông đồng để gian dối điều đó không thể che giấu được. Hơn nữa theo quy trình kết thúc dự án còn phải qua kiểm tra, thanh tra, thì vấn đề sẽ được phát hiện. Vậy để làm sáng tỏ, nguồn gốc các thông tin về việc gây ra "thất thoát trầm trọng", "thất thoát khổng lồ" đã nêu ở trên - xin đưa ra một con số cụ thể để hội nghị nghiên cứu, kết luận:

2.1. Theo số liệu của Bộ GTVT về quản lý sử dụng vốn ODA cho xây dựng các công trình giao thông, thì các dự án XDCB sau khi đấu thầu, lượng vốn dư là trên 400 triệu USD. Riêng 3 dự án QL 10, cảng Tiên Sa, hầm Hải Vân: số vốn dư sau đấu thầu đã là trên 1500 tỷ VNĐ. Số vốn dư này được đầu tư tiếp vào các dự án mở rộng, nâng cao năng lực các công trình giao thông.. Như vậy kết quả đấu thầu đã làm lợi cho chủ công trình trên 400 triệu USD \approx 30% vốn đầu tư ở các dự án.

2.2. Về dự án ADB mà có tin nói là thất thoát 360 tỷ, thực chất là :

+ Dự án có tổng mức đầu tư: 1.787 tỷ.

+ Giá thắng thầu 4 gói thầu là: 1.187 tỷ = 66% tổng mức đầu tư (số vốn dư sau đấu thầu là 600 tỷ).

+ Con số 361,5 tỷ mà báo nói là thất thoát thực chất là:

- 176 tỷ mở rộng thêm thành 4 làn xe Hà Nội - Bắc Ninh có sự phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ.

- 8,8 tỷ +1,276 triệu USD mở thêm các đường nhánh của các tỉnh Lạng Sơn, Cao Bằng, Bắc Giang, Bắc Ninh.

- 2,18 triệu USD nâng cao năng lực quản lý đường bộ.

- 8,5 tỷ mở rộng cửa khẩu Hữu Nghị.

- 48 tỷ làm thêm 2 cầu vượt đường sắt và 5 cầu vượt đường bộ.

- 24,7 tỷ làm thêm 10 đường nhánh ở xung quanh tuyến QL 1A.

Một số chi phí và quyền tự chủ kinh doanh của các nhà thầu nằm trong giá đấu thầu, nhưng theo ý kiến thanh tra nhà nước là không đúng (ví dụ: chi

phí quản lý của Ban điều hành dự án của các Tổng công ty, chênh lệch giá các TCT giao cho các thầu phụ...)

+ Một số điều đặc biệt là : số vốn cho công việc bổ sung thêm là 361,5 tỷ =42,5% so với giá trị ban đầu, trong đó có 207,5 tỷ =24% là do Thủ tướng Chính phủ quyết định *cũng đều đưa vào mục vi phạm* dẫn đến sai phạm và thất thoát.

+ Điều đáng nói hơn nữa là chỉ 1 ngày sau khi ký tài liệu này, thì các con số giạt gân đã được đăng báo với tiêu đề lớn là "**Thất thoát khổng lồ**" trong khi các đương sự phải 10 ngày sau mới nhận được tài liệu.

Vậy có hay không biệc thất thoát 361,5 tỷ ở dự án này?! Vậy phải chăng là tất cả các cấp quản lý ĐTXD từ Chính phủ, các Bộ ngành, các cơ quan cấp phát vốn trong nước, ngoài nước (ADB) đều là sai phạm để gây ra thất thoát?

+ Về các chi phí của các Tổng công ty nằm trong liên doanh các nhà thầu. Theo quan điểm của nhà thầu là công việc nội bộ của nhà thầu và là quyền tự chủ SXKD theo pháp luật. Văn bản số 670/VPCP ngày 17/2/2003 đã đánh giá " bản chất các ý kiến khác nhau giữa Thanh tra nhà nước và các Bộ, ngành là do cách hiểu và vận dụng pháp luật khác nhau..." và "qua kết quả thanh tra công trình này cho thấy: hệ thống pháp luật về đầu tư XD của ta đã tỏ ra bất cập với thực tiễn". Tuy nhiên, theo chúng tôi thì hệ thống pháp luật hiện thời đã quá đủ để chúng ta đánh giá thực sự khách quan là *số tiền 361,5 tỷ trên không phải là thất thoát*.

2.3. Về sự án WB: Có thông tin nói rằng thất thoát cần phải thu hồi 23,5 tỷ và thất thoát không thể tthu hồi là: 48,05 tỷ.

Bản chất là:

Số tiền 48,05 tỷ là chi phí của nhà thầu nước ngoài, là lãnh đạo liên doanh, là người chịu trách nhiệm pháp lý trước chủ công trình. Các nhà thầu Việt Nam ngoài trách nhiệm ở 25% phần công việc của mình, còn là thầu phụ cho phần việc của công ty nước ngoài là đúng pháp luật, đúng giấy phép hành nghề do Việt Nam cấp cho công ty nước ngoài. Là điều có lợi cho các DN Việt Nam trong việc giải quyết công ăn, việc làm cho người lao động và học tập kinh nghiệm, kỹ thuật, quản lý, và cả lợi ích kinh tế (vì phía công ty nước ngoài chỉ được hưởng chi phí khoảng 6% giá thầu, là rất hiệu quả đối với các doanh nghiệp Việt Nam). Việc các nhà thầu nước ngoài bằng năng lực kỹ thuật, tài chính, kinh nghiệm, đúng lãnh đạo để tạo điều kiện cho các doanh nghiệp Việt Nam đủ tư cách làm thành viên lọt qua sơ tuyển, cũng là một đóng góp vô giá đối với các doanh nghiệp Việt Nam muốn vươn lên tầm cỡ các dự án quốc tế. Không thể coi quyền được chia xẻ các chi phí trong giá thầu là sai phạm và là khoảng *tiền thất thoát*.

- Số tiền thất thoát đòi thu hồi 23,5 tỷ bao gồm:

+ 16,5 tỷ chênh lệch tỷ giá ngoại tệ. Đây là quyền được hưởng của nhà thầu theo đúng quy định của TENDER (hồ sơ đấu thầu). Lưu ý rằng tất cả

các nhà thầu đều tính trước các phần lợi thế này khi quyết định giảm giá thầu.

+ Một phần khác là chi phí của PMU 1, của CIENCO 4. Nhà thầu đã có khiếu nại đây là tiền được hưởng chính đáng của nhà thầu, cũng không phải là thất thoát. Cả 2 vấn đề trên đây cũng chỉ là một sự hiểu biết và vận dụng khác nhau về dự án có nguồn vốn ODA.

Xét về tổng thể dự án có:

- + Tổng mức đầu tư do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt là: 2.245,2 tỷ;
- + Tổng dự toán do Bộ GTVT trình duyệt là 1.361 tỷ = 60%;
- + Giá trị các nhà thầu thắng thầu là: 847,53 tỷ = 74%; Giá dự toán xây lắp: 1.140 tỷ.

Chủ công trình *được lợi sau đấu thầu là 294,5 tỷ = 25% giá trị xây lắp*

Nếu không có đấu thầu thì đương nhiên 100% giá xây lắp đã được giao cho nhà thầu thực hiện!

Việc bổ sung công việc được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận (366 tỷ) bằng vốn dư ra đấu thầu là việc làm đúng pháp luật và đem lại hiệu quả cao, *không phải là thất thoát*.

Việc phân chia công việc và tiền trong nội bộ các nhà thầu trong nước và nước ngoài là đúng luật, có hiệu quả nhất trong các dự án liên doanh với nước ngoài (lưu ý rằng ở các dự án cầu Thanh Trì, Bãi Cháy, Bính...) nhà thầu phụ Việt Nam chỉ được hưởng mức giá xây dựng =40-60% giá thắng thầu của nhà thầu nước ngoài!

Một số đơn giá vật liệu thực tế mua thấp hơn giá quy định của địa phương, đơn giá thầu cần phải được công nhận là lợi ích chính đáng của nhà thầu.

3. Về dự án mà tác giả Quảng Hà viết trên báo Lao động (với các số liệu đã nêu ở trên)

Chúng tôi không biết tác giả lấy số liệu ở đâu?

Riêng một công trình mà tôi biết theo đúng kết luận thanh tra công trình cầu đường Nguyễn Tri Phương kéo dài không hề có con số 28,6% thất thoát. Thậm chí không hề có từ "lãng phí, thất thoát".

Vậy các con số khác ở 3 dự án còn lại còn chính xác không? Chất lượng số liệu có giống như các dự án vừa được ví dụ ở trên không?

Qua 4 ví dụ cụ thể trên cho thấy: Nhà thầu *chưa gây ra thất thoát tiền của Nhà nước và không có việc được hưởng lợi trái phép từ con số giật gân như đã nêu!*

C. Vấn đề 3: Vậy làm thế nào để xác định đúng thất thoát thật sự là cái gì? là bao nhiêu?

Kính thưa các Quý vị đại biểu!

Các nhà thầu mà bản chất là người làm công cho chủ công trình, chịu sự kiểm tra, kiểm soát của rất nhiều cơ quan quản lý và pháp luật. Trong cơ chế thị trường, người khôn, của khó, phải cạnh tranh quyết liệt, để có công ăn việc làm cho người lao động, các nhà thầu mong muốn có các biện pháp đúng đắn, khách quan để đánh giá đúng, sai các giá trị cả về kinh tế và tinh thần, muốn vậy cần thiết :

- Có một hệ thống các ông chủ công trình đủ sức đề ra "luật chơi" và tôn trọng "luật chơi".

- Có một bộ máy kiểm tra giám sát trên cơ sở vận dụng khách quan các điều luật, được ăn, thua chịu, không áp đặt hiểu biết chủ quan.

- Có một môi trường cạnh tranh lành mạnh, còn cần thiết cả các tiếng nói động viên, khen chê chính xác, tốt xấu rõ ràng, thông qua các phương tiện thông tin đại chúng.

Với các phân tích bằng chính con số trong các tài liệu chính thức trên đây, rõ ràng các địa chỉ công trình trên *không có phản ánh sự thất thoát khổng lồ* như thông tin đã nêu.

Trong tình hình hiện nay, các doanh nghiệp không những cần tiềm năng về lao động, thiết bị, tiền vốn, kinh nghiệm, mà còn cần lớn hơn là uy tín trên thương trường. Vì vậy, xin kiến nghị cụ thể:

1. Nhà nước tiếp tục hoàn thiện từng bước hệ thống pháp luật liên quan đến đầu tư xây dựng. Nên hướng theo thông lệ quốc tế, để tận dụng tinh hoa trí tuệ nhân loại trong lĩnh vực quản lý đầu tư xây dựng của thế giới vừa đỡ chổng chéo, rườm rà, vừa sẵn sàng hội nhập với khu vực và thế giới. Tuy nhiên, không thể hy vọng có 1 bộ luật hoàn chỉnh đến tối ưu vĩnh viễn, bịt kín tất cả kẽ hở. Trên cơ sở hành lang pháp lý trong từng thời điểm, để tạo ra dự hiểu biết chung và thông qua những con số, quản lý với các cơ chế thanh tra, kiểm soát đúng đắn, khách quan là đủ. Về phân cấp quyền hạn, trách nhiệm cần rõ ràng và tập trung, tránh tình trạng chổng chéo, rất nhiều người có quyền, song rất ít người chịu trách nhiệm cụ thể.

2. Trong từng thời điểm, đối với nhà thầu XD thì hồ sơ mời thầu, các điều kiện hợp đồng là cao nhất, và chi phối các luật lệ khác. Vì thế, hồ sơ mời thầu (TENDER) phải được *làm rất kỹ và hội tụ đủ ý đồ của chủ công trình và các luật lệ trong nước và quốc tế*. Khi đã bán hồ sơ, thì tất cả tìm cách quản lý, vận dụng, khai thác và quyết định giá theo tài liệu đó, tránh sự hiểu khác nhau và áp dụng luật lệ một cách khập khiễng, thiếu thất quán.

3. Cùng với hai việc trên, cần nhanh chóng chọn lựa và nâng cao trình độ của đội ngũ, đặc biệt là các cơ quan quản lý, thanh tra, kiểm toán... để cho các vấn đề đều được xem xét *trên cùng một mặt bằng do Hồ sơ thầu*

quy định. Từ đó xác định đúng việc, đúng người, đúng trách nhiệm để việc khen chế thật chính xác, duy trì kỷ cương phép nước, vừa tạo môi trường cho các DN phát huy các tiềm năng, để góp phần phát triển kinh tế đất nước.

Từ vị trí của một nhà thầu xây dựng trong cơ chế đấu thầu cạnh tranh, đặc biệt các Tổng công ty xây dựng của Nhà nước, vốn vẫn mang trong mình các nghĩa vụ xã hội đối với người lao động còn rất nặng nề, lại phải bảo toàn và phát triển vốn do Nhà nước giao. Có thể đánh giá rằng, từ khi có đấu thầu cạnh tranh, công trình đòi hỏi có các tiêu chuẩn kỹ thuật, chất lượng quốc tế, với kinh nghiệm và tiềm năng còn non yếu, lại phải cạnh tranh giá thấp, các nhà thầu đang rất khó khăn. Qua thực hiện các dự án đấu thầu quốc tế vừa qua, các nhà thầu đã phải *nỗ lực rất nhiều và cũng phải trả giá nặng nề* cho những bài học đầu tiên. Chúng tôi rất mong muốn được sự giúp đỡ mọi mặt của các cơ quan quản lý Nhà nước, không phải chỉ bằng vật chất, mà bằng công việc và sự xem xét, đánh giá đúng đắn về những kết quả đã đạt được và các mặt còn tồn tại để khắc phục, để phát triển, hướng tới mục tiêu cao đẹp mà Đảng và Nhà nước đã đề ra là: tiến tới Công nghiệp hoá - hiện đại hoá, xây dựng một xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Việc đấu tranh quyết liệt chống thất thoát trong đấu tư XDCCB là quan trọng, cần thiết cấp bách, nhưng rất cần thiết đánh giá đúng thất thoát ở khâu nào? giá trị thực sự là bao nhiêu? Nhà thầu chỉ làm ở công đoạn thực hiện cuối cùng, dưới sự đấu tranh gầy gắt giữa các nhà thầu với nhau và dưới sức ép nặng nề của hệ thống quản lý nhiều cấp, chưa đồng bộ và luôn là người chịu hậu quả cuối cùng. Nhà thầu là các doanh nghiệp - tế bào kinh tế của đất nước, rất cần sự đúng đắn, khách quan để mỗi doanh nghiệp thành đạt, phát triển không những tạo nên các tế bào khoẻ mạnh mà còn góp phần làm tăng cường tráng một cơ thể vững chắc là nền kinh tế đất nước trước những thách thức và cơ hội mới.

Xin chân thành cảm ơn!

TỔNG HỢP Ý KIẾN HỘI THẢO CHỐNG THẮT THOÁT TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG NHÌN TỪ NHIỀU PHÍA

Ngày 27 tháng 11 năm 2003, tại Hội trường lớn Bộ Xây dựng, Hội KHKT Xây dựng Việt Nam, Hiệp hội Tư vấn Xây dựng Việt Nam, Hiệp hội Nhà thầu Xây dựng Việt Nam đồng tổ chức cuộc hội thảo khoa học: "Chống thất thoát trong đầu tư xây dựng - nhìn từ nhiều phía" sau khi được Thủ tướng Chính phủ cho phép. Về nội dung hội thảo, Hội KHKT xây dựng Việt Nam đã có sự trao đổi thống nhất với lãnh đạo Ủy ban kinh tế và ngân sách của Quốc hội, với Bộ xây dựng. Trước cuộc hội thảo đã tổ chức nhiều cuộc tọa đàm với các chủ đề, như: "Thất thoát xây dựng nhìn từ góc độ quyết định đầu tư"; "Thất thoát đầu tư xây dựng nhìn từ góc độ giám sát và kiểm tra pháp luật"; "Vai trò báo chí với việc chống thất thoát trong đầu tư xây dựng"; "Trách nhiệm các tổ chức tư vấn với việc chống thất thoát trong đầu tư xây dựng".

Dưới đây là ý kiến của một số đại biểu đã phát biểu ở hội thảo :

GS.TS. Nguyễn Mạnh Kiểm, Chủ tịch Hội KHKT Xây dựng Việt Nam, thay mặt Ban tổ chức, nêu rõ mục đích, ý nghĩa cuộc hội thảo và nhấn mạnh, cuộc hội thảo lần này đề cập đến một khía cạnh rất nhạy cảm của xã hội nước ta, đó là vấn đề chống thất thoát trong đầu tư xây dựng (xem bài diễn văn khai mạc trang 7).

TS. Phạm Sĩ Liêm, Phó Chủ tịch Thường trực Hội KHKT Xây dựng Việt Nam, thay mặt Ban tổ chức, đọc bản báo cáo dẫn đề, về: "Chống thất thoát trong đầu tư xây dựng nhìn từ nhiều phía" (xem báo cáo tóm tắt trang 9).

Thứ trưởng Bộ Xây dựng Đinh Tiến Dũng :

Thất thoát trong đầu tư xây dựng có liên quan trực tiếp đến 14 chủ thể thực hiện công tác đầu tư xây dựng: 1/ Cơ quan lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch; 2/ Cơ quan lập, phê duyệt kế hoạch đầu tư, kế hoạch vốn đầu tư xây dựng; 3/ Cơ quan quyết định chủ trương đầu tư; 4/ Cơ quan thẩm định, phê duyệt dự án; 5/ Chủ đầu tư dự án; 6/ Tổ chức lập thiết kế-dự toán, tổng dự toán; 7/ Cơ quan thẩm định, phê duyệt thiết kế-dự toán, tổng dự toán; 8/ Cơ quan phê duyệt đấu thầu, chỉ định thầu; 9/ Cơ quan cấp vốn, giải ngân, thanh toán; 10/ Các nhà tư vấn lập qui hoạch, lập dự toán, lập thiết kế-dự toán-tổng dự toán, đấu thầu, giám sát, quản lý dự án; 11/ Nhà thầu cung cấp vật tư, thiết bị; 12/Nhà thầu xây lắp; 13/ Cơ quan thẩm định, phê duyệt quyết toán công trình; 14/ Cơ quan nhận bàn giao đưa dự án vào khai thác, sử dụng.

Lãng phí, thất thoát trong đầu tư xây dựng thể hiện tại nhiều khâu. Cụ thể như sau:

Trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư: Do quyết định chủ trương đầu tư sai; đầu tư theo phong trào, dàn trải, không tuân thủ quy hoạch, trình tự đầu tư xây dựng, đầu tư vượt dự toán chi ngân sách địa phương; tổng mức đầu tư, suất đầu tư các dự án sử dụng vốn ngân sách nhà nước, ODA, tín dụng do Nhà nước bảo lãnh, tín dụng đầu tư phát triển của nhà nước, đầu tư phát triển của doanh nghiệp nhà nước cao hơn hẳn các dự án sử dụng nguồn vốn của tư nhân và nước ngoài; cơ chế ghi vốn cho dự án chưa hợp lý, lăm thủ tục, mất nhiều thời gian, nảy sinh nhiều chi phí tiêu cực.

Trong giai đoạn thực hiện đầu tư: Do khi lập thiết kế-dự toán-tổng dự toán chưa đạt giá trị tối ưu, không sát thực tế và tuân thủ chưa đúng quy chuẩn, tiêu chuẩn xây dựng, định mức kinh tế kỹ thuật, hay sửa đổi trong thi công; chọn phải nhà thầu tiêu cực (hay đòi thay đổi thiết kế, dự toán và mua bán thầu), thủ tục đấu thầu quá phức tạp, mất nhiều thời gian; giải phóng mặt bằng gặp nhiều khó khăn, phức tạp, tốn nhiều thời gian, tốn kém; trình độ và công nghệ tổ chức thi công thấp kém, nhà thầu đơn phương hoặc thông đồng với chủ đầu tư, tư vấn thiết kế, tư vấn giám sát, bớt xén khối lượng, chất lượng vật tư, vật liệu, thiết bị đưa vào công trình, không tuân thủ quy trình, quy phạm thi công, nghiệm thu khống khối lượng.

Trong giai đoạn kết thúc xây dựng đưa dự án vào sử dụng: Do thanh quyết toán sai đơn giá, đặc biệt là đơn giá riêng của công trình, thanh quyết toán khối lượng phát sinh không đúng quy định, quyết toán chậm, không giao vốn kịp thời, gây lãng phí, thất thoát vượt tổng mức đầu tư.

Nguyên nhân dẫn đến lãng phí, thất thoát trong đầu tư xây dựng có 4 nguyên nhân: 1/ Cơ quan ra quyết định đầu tư và chủ đầu tư tinh thần trách nhiệm chưa cao, chưa tuân thủ quy hoạch, kế hoạch và trình tự thủ tục đầu tư xây dựng của Nhà nước; 2/ Các chủ thể tham gia vào dự án đầu tư xây dựng (Chủ đầu tư, Ban quản lý dự án, các nhà tư vấn, các nhà thầu xây dựng và các cơ quan quản lý chủ đầu tư) năng lực quản lý yếu kém cả về trình độ chuyên môn nghiệp vụ và trình độ quản lý kinh tế và pháp luật; 3/ Đạo đức nghề nghiệp của nhiều cán bộ thuộc các chủ thể tham gia quá trình đầu tư xây dựng còn thấp và thiếu lành mạnh, coi thường pháp luật nhà nước; 4/ Cơ chế chính sách quản lý đầu tư xây dựng còn thiếu, không đồng bộ, chia cắt, chông chéo, kém hiệu quả.

Để khắc phục tệ nạn lãng phí, thất thoát trong đầu tư xây dựng, Chính phủ đã giao Bộ Xây dựng trình ban hành Nghị định số 07/2003/NĐ-CP, ngày 30/1/2003 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều trong Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng. Bộ Xây dựng đã ban hành một số văn bản pháp quy theo thẩm quyền: Quyết định số 18/2003/QĐ-BXD về quản lý chất lượng công trình xây dựng; Quyết định số 19/2003/QĐ-BXD quy định về điều kiện năng lực hoạt động xây dựng; Thông tư số 07/2003/TT-BXD về hướng dẫn lập và quản lý chi phí trong xây dựng.

Bộ Xây dựng cho rằng, cuộc chiến chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực trong xây dựng không phải của riêng Bộ, Ngành, cơ quan, đơn vị nào

mà phải có sự phối hợp chặt chẽ, hữu hiệu giữa các nhà quản lý, các nhà khoa học, các phương tiện thông tin đại chúng để làm rõ khái niệm, phạm vi, biểu hiện của tham nhũng, tiêu cực, lãng phí trong đầu tư xây dựng và cần phân tích kỹ các thông tin, số liệu thực tế từ các cuộc kiểm tra, thanh tra nhà nước làm cơ sở đánh giá, khái quát tình hình một cách hợp lý, khách quan.

Ông Đỗ Văn Bát, nguyên Phó chủ nhiệm Ủy ban Xây dựng Cơ bản Nhà nước nêu rõ, có 3 nguyên nhân dẫn đến thất thoát tràn lan trong đầu tư xây dựng hiện nay.

Thứ nhất, là do cơ chế chính sách quản lý của nước ta còn quá nhiều điều bất hợp lý, chông chéo, lỏng lẻo; dễ tạo điều kiện cho cán bộ xấu biến Nhà nước thành "chùm khế ngọt" để "các ngành, các cấp" trèo hái suốt ngày, rất khó chống tham nhũng, lãng phí, tiêu cực.

Thứ hai, trách nhiệm quản lý Nhà nước trong đầu tư và xây dựng không rõ ràng (có thể lấy vụ án Lã Thị Kim Oanh làm ví dụ).

Thứ ba, kỷ luật trong bộ máy Nhà nước thực hiện không nghiêm.

Muốn khắc phục thất thoát trong đầu tư xây dựng cần phải áp dụng một số biện pháp đổi mới khoa học. Thứ nhất, nghiên cứu để sớm ban hành hệ thống cơ chế chính sách về quản lý đầu tư và xây dựng đầy đủ, hoàn chỉnh, đồng bộ phù hợp với cơ chế thị trường, theo định hướng XHCN, trọng tâm là phải tách công tác quản lý nhà nước riêng và sản xuất kinh doanh riêng. Thứ hai, cần có qui chế trách nhiệm rõ ràng, xử phạt, nghiêm minh.

TS. Đặng Văn Thanh, Phó chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội phát biểu về vấn đề chống thất thoát trong XDCCB:

"Thất thoát trong đầu tư xây dựng - Nhìn từ nhiều phía" là cuộc hội thảo có chủ đề rất lớn, rất rộng và cực kỳ phức tạp. Tại diễn đàn của Quốc hội cũng như ý kiến đánh giá của Chính phủ, thất thoát trong XDCCB đang là vấn đề rất bức xúc, diễn ra khá nghiêm trọng trên một diện rộng, nằm ở tất cả các khâu, các công việc, của cả quá trình đầu tư, chứ không riêng gì quá trình XDCCB. Xung quanh việc này, hội thảo cũng đã đề cập tới các vấn đề mấu chốt trong thất thoát XDCCB như: Bản chất của thất thoát; Nguyên nhân của thất thoát; các giải pháp cần thiết chống thất thoát từ nhiều phía, bằng cơ chế vĩ mô, bằng vấn đề tổ chức, vấn đề xử lý nghiệp vụ trong hoạt động đầu tư XDCCB. Tôi chỉ xin tham gia một số ý kiến về quản lý nhà nước :

Trước hết, cần phải hiểu, thất thoát trong XDCCB là sự mất mát và thiệt hại không đáng có, có cái đo lường được, có cái không thể đo lường được. Trong báo cáo của hội thảo đã chỉ ra, thất thoát là sự lãng phí, tham ô, tham nhũng. Nhưng lãng phí, tham ô, tham nhũng là nguyên nhân, là biểu hiện của thất thoát, chứ chưa phải là bản chất của thất thoát, vì trong thất thoát có sự lãng phí, tham ô, tham nhũng. Theo tôi, vấn đề thất thoát trong XDCCB

chủ yếu tồn tại ở các khâu: quyết định các dự án và công trình đầu tư; chuẩn bị nguồn lực; phân bổ nguồn lực; sử dụng nguồn lực, mà tất cả chúng đều liên quan đến chức năng quản lý nhà nước. Vì vậy, muốn tìm bản chất của thất thoát trong XDCB thì phải nhìn chúng dưới góc độ quản lý nhà nước. Trong đó, Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất của nhà nước, đại diện cho dân, cơ quan thực hiện quyền giám sát tối cao, nên theo quy định của Hiến pháp, Quốc hội đã và đang thực hiện chức năng quyết định các dự án lớn của nhà nước, quyết định việc phân bổ nguồn lực cho các dự án.

Vừa qua Quốc hội đã bàn về vấn đề chống thất thoát trong đầu tư XDCB rất nhiều và cố gắng đến mức cao nhất có thể được, nhằm hạn chế thất thoát, mất mát trong đầu tư XDCB. Trong thời gian qua, dưới góc độ quản lý nhà nước cho thấy, về cơ chế chính sách luôn luôn bất cập, luôn luôn sửa đổi bổ sung, nhất là các quy chế, điều lệ liên quan đến XDCB. Có những văn bản quản lý XDCB chưa quán triệt được hết đã thay đổi rồi, như văn bản số 385; 177... Qua đó cho thấy, việc sửa đổi, bổ sung cơ chế, chính sách chỉ ở mức độ nào đó thôi, nếu ta cứ đổ thất thoát, tiêu cực tất cả cho cơ chế là không ổn. Cơ chế, chính sách dù có sửa đổi bao nhiêu đi nữa cũng không thể nào khép kín được kẽ hở bị lợi dụng, nên nó chỉ được hoàn chỉnh dần dần từng bước, phù hợp với từng giai đoạn cụ thể. Nhưng vấn đề quan trọng nhất có tính quyết định đến quá trình chuẩn bị nguồn lực và phân bổ nguồn lực là vấn đề bộ máy và con người, liên quan đến trách nhiệm và đạo đức. Ngay tại diễn đàn Quốc hội vừa rồi có nhiều đại biểu đã chất vấn Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo, là tại sao việc giải ngân 2500 tỷ đồng tiền mua công trái của dân, để đầu tư kiên cố hoá trường học, lớp học lại diễn tiến quá chậm chạp, gây tổn hại rất lớn cho nhà nước. Theo báo cáo của Bộ Tài chính, đến nay Bộ Giáo dục & Đào tạo chỉ mới giải ngân khoảng 100 tỷ đồng (4%); vậy trách nhiệm của Bộ Giáo dục & Đào tạo đối với Nhà nước là thế nào? trách nhiệm công chức của những người được giao trách nhiệm sử dụng đồng vốn của dân là thế nào? Đó thật sự là vấn đề rất nhức nhối. Còn việc phân bổ và sử dụng nguồn vốn đầu tư XDCB của nhà nước hiện nay cũng gây nên lãng phí rất lớn. Theo báo cáo của Bộ Tài chính, việc giải ngân cho các công trình được bố trí vốn đầu tư trong kế hoạch năm 2002 cho đến nay cũng chỉ mới đạt 50%. Trong năm 2003, Bộ Tài chính vẫn giải ngân tiếp cho các công trình kế hoạch năm 2002 là 7300 tỷ đồng. Qua đó cho thấy, lãng phí trong XDCB thể hiện ngay trong kế hoạch bố trí nguồn vốn, trong việc quyết định các dự án đầu tư. Còn đối với nguồn vốn ODA cũng vậy, năm nào chúng ta cũng chỉ lấy được 50%, còn 50% thì người ta lấy lại, nhưng nhà nước vẫn phải trả lãi cho họ đầy đủ.

Như vậy, biện pháp tốt nhất để chống lãng phí trong đầu tư xây dựng là nên sớm xây dựng quy chế hay hệ thống mang tính kiểm soát nội bộ tự động, bao gồm: hệ thống quy định mang tính nghiệp vụ; hệ thống quy định mang tính tổ chức; hệ thống quy định mang tính tự động kiểm tra. Để mỗi người, mỗi tổ chức tự thấy, tự đánh giá, tự kiểm soát được mình, nhằm từng bước hạn chế, tiến tới loại bỏ một cách cơ bản thất thoát trong XDCB.

KS. Phan Đình Đại, nguyên Vụ trưởng Vụ Chính sách Xây dựng, Bộ Xây dựng nêu, thất thoát trong đầu tư xây dựng ở nước ta hiện nay xảy ra trong 7 khâu.

Thứ nhất, thất thoát trong chủ trương đầu tư xây dựng, sơ sài trong việc phê duyệt quyết định đầu tư và quyết định các dự án đầu tư, thậm chí cả với những dự án vô cùng quan trọng, đầu tư dàn trải, phân tán. Ví dụ năm 2003, nhóm B và nhóm C có trên 1 vạn dự án, theo quy định của Nghị định 42/CP, 52/CP thì phải hoàn thành trong vòng một năm, nhưng có dự án nào làm xong được trong vòng một năm; bao giờ cũng dàn trải từ năm này qua năm khác. Còn đối với những dự án lớn (từ năm 2003-2010) có 470 dự án nhóm A do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, chiếm nguồn vốn rất lớn, nhưng quyết định đầu tư không chuẩn xác, như dự án Thủy điện Sơn La, số vốn Chính phủ đề nghị đầu tư 42 ngàn tỷ đồng, nhưng Quốc hội xem xét rút xuống chỉ còn 37 ngàn tỷ đồng. Hay như quyết định đầu tư xây dựng nhà máy lọc dầu, Bộ Xây dựng đề nghị Chính phủ đầu tư xây dựng nhà máy lọc dầu quy mô nhỏ Long Thành để đưa vào sản xuất nhanh; nhưng năm 1994 Chính phủ lại quyết định đầu tư xây dựng nhà máy lọc dầu lớn Dung Quất dự định đến năm 1998-2000 đưa vào sản xuất sản phẩm dầu, nay lại nói đến năm 2007 mới hoàn thành đưa vào sử dụng, đã gây thất thoát rất lớn, không có ai chịu trách nhiệm cả.

Thứ hai, thất thoát quá lớn trong đền bù giải phóng mặt bằng, không chịu làm quy hoạch, không làm được quy hoạch để quản lý phân loại theo đất đai, gây thất thoát cho nhà nước trên 10 ngàn tỷ đồng.

Thứ ba, không đồng bộ trong chính sách về đầu tư và xây dựng, về đấu thầu, về giá cả để hạn chế bớt các kẽ hở, các rò rỉ do khiếm khuyết của chính sách tạo ra.

Thứ tư, thiếu coi trọng khâu làm chủ khoa học công nghệ. Tiêu chuẩn kỹ thuật của nước ta hiện rất lạc hậu khi áp dụng công nghệ mới. Ví dụ, tiêu chuẩn tính động đất ở Hà Nội là cấp 7 là cao nhất, nhưng khi nước ngoài vào xây dựng nhà cao tầng hiện đại họ yêu cầu phải tính động đất theo cấp 8, nhưng ta chưa có tiêu chuẩn động đất cấp 8. Tiêu chuẩn kỹ thuật trong xây dựng bao gồm tiêu chuẩn của khoa học xây dựng, của công nghệ xây dựng, của chất lượng con người xây dựng.

Thứ năm, tổ chức tư vấn xây dựng không tác động được vào quá trình gây thất thoát xây dựng, vì họ chịu sự điều chỉnh của chủ đầu tư và trong quá trình thất thoát họ không nắm được.

Thứ sáu, nạn tham nhũng trong khâu thực hiện đầu tư xây dựng là phổ biến ở các cấp, các ngành.

Thứ bảy, thất thoát trong đầu tư xây dựng kéo dài, trầm trọng. Trong quá trình đầu tư xây dựng thiếu sự lãnh đạo đồng bộ, liên tục, chặt chẽ và kiên quyết.

TCTS. Nguyễn Cảnh Chất, Phó Chủ tịch kiêm Tổng Thư ký Hiệp hội Tư vấn Xây dựng Việt Nam, cho rằng thất thoát trong đầu tư xây dựng nhìn từ góc độ doanh nghiệp mà cụ thể là người quản lý đầu tư, nhà thầu, nhà tư vấn đều có trách nhiệm trong việc thành công hay thất bại của dự án đầu tư và các thất thoát vốn đầu tư của dự án.

TS. Vũ Kim Trung, Chủ tịch Hội đồng quản trị Tổng công ty Xây dựng Công trình Giao thông 1 (CIENCO 1) cho rằng, thất thoát trong đầu tư xây dựng phải là hiện tượng mất đi vô ích, có hại cho nhà nước và phải chứng minh được tiền của nhà nước bị mất đi, thì mới đúng là thất thoát. Quy định nhà nước về trình tự đầu tư có rất nhiều chi tiết chông chéo lên nhau ở nhiều Nghị định cụ thể của Chính phủ. Từ năm 1991-1992, bắt đầu có vay vốn nước ngoài vào, từ năm 1994 bắt đầu có đấu thầu quốc tế hàng loạt, một loạt thông lệ quốc tế như FIDIC, TENDER, tiêu chuẩn kỹ thuật ISO, ICOM tràn vào cộng với hệ thống pháp luật của Việt Nam. Quá trình đầu tư xây dựng phải trải qua 8 bước lớn và mỗi bước đều phải qua một công đoạn thẩm định. Công đoạn cuối cùng là công đoạn nhà thầu thực hiện đó là công đoạn xây dựng và xoay quanh đó có rất nhiều đầu mối kiểm tra, kiểm soát, như: Thí nghiệm, tư vấn nội, tư vấn ngoại; kiểm định, kiểm soát; hội đồng nghiệm thu cơ sở, hội đồng nghiệm thu nhà nước; thanh tra chuyên ngành, thanh tra Bộ tài chính. Với cơ chế như thế và với quy chế đấu thầu như thế thì các nhà thầu có thể gây ra thất thoát tiền của nhà nước được hay không? Thật sự nhà thầu là người tiêu tiền của các dự án xây dựng, nếu có sự thất thoát lớn như báo chí nêu, thì ắt là phải do nhà thầu gây ra. Nhưng bản chất không phải như vậy. Trong thực tế, giá trần đấu thầu thấp hơn giá tính toán theo định mức nhà nước từ 30 - 60%, nên có thể nói rằng giá mà các nhà thầu đang thực hiện hiện nay thấp hơn rất nhiều so với giá giao thầu. Trong quá trình đấu thầu như vậy, thì số vốn dư ra sẽ được đầu tư bổ sung, theo quyết định của Bộ chuyên ngành hoặc của Thủ tướng Chính phủ. Xin dẫn chứng, riêng ngành Giao thông vận tải trong giai đoạn sử dụng nguồn vốn ODA, thì sau khi đấu thầu số vốn dư ra lên tới trên 400 triệu USD, tương ứng 30% tổng giá trị đầu tư. Riêng 3 công trình Quốc lộ 10, Cảng Tiên Sa, Hầm đèo Hải Vân số vốn dư ra sau đấu thầu là 1500 tỷ đồng. Số vốn dư đó sẽ được đầu tư tiếp hạng mục mở rộng nâng cấp thêm nhiều công trình có lợi cho xã hội, chứ không phải là đã bị thất thoát. Còn khối lượng phát sinh của dự án, là do nhu cầu đặc biệt, như tình hình lúc xây dựng khác với ban đầu, nên Bộ chuyên ngành hoặc Chính phủ đã có quyết định bổ sung. Xin dẫn chứng cụ thể, một tờ báo phát hành ngày 11/12/2002 đăng tit lớn nói về dự án AP là "Công trình khổng lồ, thất thoát khổng lồ", ngụ ý chỉ dự án đã để thất thoát 360 tỷ đồng. Nhưng thực tế số tiền 360 tỷ đồng ấy đã được dùng đầu tư lại theo quyết định của các cấp có thẩm quyền, như 176 tỷ đồng mở rộng thêm vệt 2 làn xe đoạn quốc lộ Hà Nội - Bắc Ninh; 8,8 tỷ đồng và 1,27 triệu USD dùng mở thêm các đường nhánh thuộc các tỉnh Cao Bằng, Lạng Sơn, Bắc Giang, Bắc Ninh theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ; 2,78 triệu USD nâng cao năng lực quản lý đường bộ; 8,5 tỷ đồng mở rộng cửa khẩu Hữu Nghị; 48 tỷ đồng làm thêm 2 cầu

vượt đường sắt, đường bộ; 24 tỷ đồng làm thêm 10 đường nhánh xung quanh quốc lộ 1A, thật sự không có tỷ nào bị thất thoát cả. Qua đó thấy rằng nhà thầu không gây thất thoát; nhà thầu đã làm lợi thông qua đấu thầu giá trị 30%, nếu không qua đấu thầu thì 30% đó sẽ bị thất thoát đi ở chỗ khác. Bởi vậy, tôi đề nghị không nên gọi 30% đó là thất thoát; mà nên coi 30% đó là nâng cao hiệu quả vốn đầu tư. Tôi đề nghị Hội thảo chúng ta đề nghị với cấp có thẩm quyền của nhà nước những biện pháp chống thất thoát với các nội dung cụ thể, như:

1/ Cần có hệ thống các Chủ thể có đủ trình độ, kiến thức, đạo đức, tinh thần trách nhiệm để đề ra Luật chơi và tôn trọng Luật chơi và khi doanh nghiệp lách được qua khe hở của Luật thì phải được coi là đúng Luật, không thể coi là sai Luật;

2/ Có bộ máy kiểm tra, giám sát trên cơ sở vận dụng khách quan các điều luật được ăn thua chịu, không áp đặt ý chí chủ quan;

3/ Nhà nước cần sớm hoàn thiện hệ thống pháp luật phù hợp cơ chế thị trường, theo định hướng XHCN, phù hợp với pháp luật quốc tế trong lĩnh vực quản lý đầu tư xây dựng;

4/ Phải tôn trọng hồ sơ đấu thầu, không được tùy tiện thay đổi;

5/ Phải nâng cao trình độ công chức nhà nước thực hiện nhiệm vụ quản lý đầu tư xây dựng.

TS. Nguyễn Trường Tiến, Phó Tổng giám đốc Tổng công ty Xây dựng Hà Nội cho rằng, doanh nghiệp buộc phải có chi phí tiếp thị, chi phí hợp lý, chi phí mang tính chuyên nghiệp của nhà thầu hoặc của tư vấn xây dựng. Nếu buộc ba loại chi phí này là thất thoát thì không hợp lý. Nhưng nếu nói nhà thầu không có thất thoát thì cũng không đúng. Vì đã làm xây dựng thì phải có thất thoát. Vì vậy, nên loại bỏ khái niệm tiết kiệm trong đấu thầu. Vì nó trái với quy luật các nhà xây dựng trên thế giới. Cần phải khẳng định rằng, chất lượng công trình kém, giá tính sai, giá tính thừa, công nghệ ứng dụng không tốt, đầu tư không có hiệu quả xã hội thì trách nhiệm thuộc về chủ đầu tư; còn thừa vật tư, thiếu vật tư, thiếu công nghệ, thừa công nghệ thì thuộc về trách nhiệm nhà tư vấn. Vì vậy, thất thoát trong đấu tư xây dựng không thể chỉ đổ dồn hết vào nhà thầu xây dựng chịu.

TS. Vũ Khoa, Chủ tịch Hiệp hội Nhà thầu Xây dựng Việt Nam nói rõ, muốn chống thất thoát trong đấu thầu xây dựng thì phải sửa đổi quy chế đấu thầu và phải xử phạt nghiêm minh các vi phạm quy chế đấu thầu. Trong Nghị định Chính phủ quy định những dự án có vốn đầu tư trên một tỷ đồng thì phải tổ chức đấu thầu. Nhưng có vị Chủ tịch tỉnh tự giao thầu 2/3 số dự án của tỉnh (khoảng 40 dự án) mà không tổ chức đấu thầu, đã vi phạm quy chế đấu thầu nhưng không bị xử lý, đến khi công an vào cuộc phát hiện ra tham nhũng thì mới bừng tỉnh. Hiện nay có tình trạng tùy quy chế nhà nước có, nhưng nhiều người không tuân theo để tham nhũng, tiêu cực phát triển

tràn lan. Cứ như thế thì tổ chức hội thảo cũng chẳng có tác dụng gì. Nên qua hội thảo này, lãnh đạo hội thảo cần phải có văn bản kiến nghị với nhà nước từng biện pháp xử lý cụ thể từng khâu thất thoát, đề cao xã hội hoá công tác quản lý kinh tế tài chính, coi trọng ý kiến đóng góp của các Hiệp hội nghề nghiệp và xin ý kiến Chính phủ cho áp dụng các biện pháp đó.

Nhà báo Vũ Gia Quỳnh, Tổng Thư ký Hiệp hội Nhà thầu Xây dựng Việt Nam nêu ảnh hưởng tai hại của dư luận báo chí đối với hoạt động doanh nghiệp xây dựng. Thứ nhất, các phương tiện truyền thông đại chúng đã có vai trò lớn trong việc phát hiện, hướng dẫn dư luận biết và hiểu về thất thoát tại các dự án xây dựng. Song, để có tác dụng tích cực, thì thông tin cần phải có trách nhiệm, chính xác và công bằng. Vừa qua, do một số báo chí đưa tin về một Tổng công ty thực hiện chậm tiến độ dự án và mắc nợ trên 2 000 tỷ đồng khó trả, dẫn đến vị Tổng giám đốc bị cách chức, các ngân hàng đang cho vay vốn ngừng cấp vốn những công trình đang thực hiện, đã làm cho Tổng công ty bị khốn đốn. May thay, nhờ có kết luận của nhà nước về thông tin báo chí nêu là thiếu chính xác và sự can thiệp của Chính phủ, Tổng công ty mới vượt qua được hiểm hoạ. Vì vậy, các nhà thầu xây dựng mong muốn những cơ quan phát ngôn cần cung cấp thông tin, nhất là các con số công bố cần phải có trách nhiệm và chính xác. Trước khi cho đăng trên các phương tiện thông tin đại chúng, các cơ quan báo chí cần có sự thẩm tra kỹ lưỡng các tin tức và các con số đưa ra công bố. Thứ hai, về thông tin thất thoát 30% vốn đầu tư nhà nước dành cho các dự án đầu tư xây dựng, có thể nói, con số đưa ra này vừa không chính thức, vừa thiếu chính xác; nhưng rất nguy hiểm, trở thành nhận thức xã hội phổ biến. Chụp mũ thất thoát lên tất cả các dự án đầu tư xây dựng của đất nước là không đúng. Vì trong thực tế, có dự án bị thất thoát nhiều, có dự án bị thất thoát ít, có nhiều dự án không bị thất thoát. Việc tìm ra đối tượng gây thất thoát đã có cơ quan pháp luật chịu trách nhiệm. Nhưng tiếc nỗi, nhiều cơ quan thanh tra, kiểm tra nhà nước làm không đúng lúc, không đúng chỗ, hay để rò rỉ thông tin và hay phát ngôn tùy tiện, vô trách nhiệm. Cho nên các nhà thầu xây dựng kiến nghị, khi quyết toán công trình, các cơ quan có chức năng thanh tra, kiểm tra nhà nước cần phải cử đại diện làm việc cùng với ban quyết toán; phải có trách nhiệm ký xác nhận vào bản quyết toán và khi hoàn thành quyết toán là xong công trình. Đối với việc đấu thầu cũng vậy, đề nghị khi tổ chức đấu thầu dự án công trình xây dựng, cơ quan thanh tra, kiểm tra nhà nước cũng phải cử đại diện tham gia. Và, trong hồ sơ đấu thầu dự án, đại diện cơ quan thanh tra, kiểm tra nhà nước cũng phải có trách nhiệm là một bên ký xác nhận là đấu thầu hợp lệ hay đấu thầu phải bị huỷ bỏ. Thứ ba, gây thất thoát trong xây dựng nhà thầu phải chịu trách nhiệm về phần của mình. Song, trước hết nhà thầu vẫn là nạn nhân của một hệ thống ứng xử theo tiền lệ, nếu không theo thì sẽ không có dự án công trình. Mà theo hệ thống ứng xử tiền lệ ấy thì nhà thầu đương nhiên trở thành tội phạm, vì nhà thầu phải làm mọi chứng từ giả để hợp lý hoá các khoản chi ngoài không đưa vào xây dựng công trình. Đó là thực tế xã hội mà nhà nước cần phải nhận thấy và phải có cơ chế luật pháp để xử lý phù hợp.

KẾT LUẬN CỦA ĐOÀN CHỦ TỊCH HỘI THẢO "CHỐNG THẤT THOÁT TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG - NHÌN TỪ NHIỀU PHÍA"

TS. Phạm Sĩ Liêm *Phó Chủ tịch Tổng Hội Xây dựng Việt Nam,
thay mặt Đoàn chủ tịch kết luận hội thảo.*

Thưa các đồng chí !

Qua những ý kiến đóng góp của hội thảo, tôi thấy cần phải nhấn mạnh thêm mấy điều.

Thứ nhất, muốn biết thất thoát trong đầu xây dựng là bao nhiêu, việc đầu tiên phải hiểu chính xác khái niệm thất thoát. Thất thoát là những mất mát, thiệt hại không đáng có về vốn đầu tư trong suốt quá trình thực hiện đầu tư xây dựng, từ quyết định chủ trương đầu tư cho đến khi công trình hoàn thành đưa vào sử dụng. Đó là phần vốn, tuy đã được tính vào công trình xây dựng nhưng rất lãng phí hoặc để "biến mất" trong quá trình thực hiện đầu tư. Lãng phí có nhiều hình thức, như qui mô công trình xây dựng vượt quá nhu cầu sử dụng cần thiết, hoặc do việc chọn địa điểm và thời gian xây dựng chưa thích hợp, hoặc công trình sau khi xây dựng xong không đưa vào khai thác được. Còn vốn đầu tư "biến mất", thì đó là do tiêu cực, tham nhũng.

Thứ hai, phải thấy giải pháp chống tệ nạn thất thoát trong đầu tư xây dựng phải xuất phát từ bối cảnh của đất nước ta. Thế giới cũng chống thất thoát, nhưng trong bối cảnh của đất nước họ. Một số người cứ nghĩ đơn giản, các nước ngăn chặn thất thoát như thế nào thì ta cứ việc ngăn chặn thất thoát như thế đó, cho nên chỉ việc bê nguyên xi qui chế pháp luật của nước phát triển về áp dụng cho nước ta là được. Việc chống thất thoát trong bối cảnh Việt Nam có đặc điểm riêng. Thất thoát theo kiểu Việt Nam là gì ? Nói ra thì nhiều và có nhiều nguyên nhân khác nhau, nhưng có một nguyên nhân rất cơ bản nhưng ít người nói đến. Đó là, ở Việt Nam đang tồn tại song song hai loại thể chế: Thể chế chính thức, được thể hiện bằng các văn bản pháp qui từ Nghị định, Thông tư đến Luật, Pháp lệnh, và thể chế không chính thức được ngầm ngầm thừa nhận và được chấp hành rầm rập, chẳng hạn ông Nguyễn Quang Hà, nguyên Thứ trưởng thường trực Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn còn chịu khó ký văn bản, đóng dấu bảo lãnh cho Lã Thị Kim Oanh lấy đất và vay vốn, còn nhiều người khác chỉ cần một cú điện thoại hoặc một mẫu giấy viết tay nhưng lại được những người thừa hành công vụ tuân theo rầm rập. Cái đó nếu giở Luật ra thì không bắt tội được ai cả, không qui kết vào đâu được cả. Vì tồn tại thể chế không chính thức, mới có nợ xây dựng cơ bản 11.000 tỷ đồng trong hai năm. Trên thực tế, pháp luật không sờ đến những kẻ sử dụng thể chế không chính thức; chỉ sờ đến những người thừa hành thể chế chính thức.

Thực ra thể chế chính thức của nước ta còn có khi quá sơ sài. Cụ thể như hợp đồng kinh tế trong xây dựng của ta còn rất đơn giản, chỉ có mấy mục là tên công trình, địa điểm công trình, giá trị hợp đồng, thời gian khởi công, thời gian hoàn thành, rồi sau đó là thoả thuận cách thanh toán. Còn các rủi ro và biến động thị trường xảy ra trong quá trình thực hiện hợp đồng kinh tế thì không hề được đề cập tới. Trong cơ chế thị trường, hợp đồng kinh tế phải là then chốt, thể hiện kết quả giao dịch thuận mua vừa bán, còn luật pháp thì phải bảo vệ hiệu lực của hợp đồng kinh tế. Chúng ta đã làm quen với các dự án FDI, lúc nào bên cạnh đối tác cũng có hai chuyên gia, một bên là cố vấn luật pháp, một bên là cố vấn kinh tế. Còn bên ta thông thường chỉ có cán bộ trưởng hoặc phó phòng ngồi đàm phán ký kết, nên bị thua thiệt là đương nhiên. Vì vậy, đối với nước ta việc chấn chỉnh thể chế chính thức, trước tiên là thể chế thị trường, mà hợp đồng kinh tế là yêu cầu bức bách nhất, vì giá cả là ở đấy, quyền lợi và trách nhiệm đôi bên là ở đấy. Một hợp đồng kinh tế có thể dày như một quyển sách, và hợp đồng kinh tế sẽ ràng buộc chặt chẽ đôi bên về mặt pháp luật dân sự, không có chuyện thông cảm xuê xoa theo kiểu thoả ước được. Đối với một nền kinh tế ngày càng trở nên phức tạp và có quy mô rộng lớn hơn như ở nước ta, thì không nên dung thứ cho loại thể chế không chính thức tồn tại rộng rãi và lâu dài.

Về nguyên nhân trực tiếp và sâu xa cũng như giải pháp và thời gian tiến hành chống thất thoát trong lĩnh vực XDCB, các tham luận đều thống nhất với bản báo cáo đã trình bày tại hội thảo..

Sau hội thảo này, chúng tôi dự định sẽ tập hợp tất cả các bài tham luận và các ý kiến đóng góp của các đồng chí gửi đến các cơ quan có thẩm quyền của nhà nước để tham khảo xem xét. Và cũng rất mong các phương tiện thông tin đại chúng ở trung ương và các địa phương tiếp tục góp phần ngăn chặn, đẩy lùi các tệ nạn tham nhũng, tiêu cực trong lĩnh vực XDCB nói riêng và trong nền kinh tế của đất nước ta nói chung.

MỤC LỤC

1	Lời giới thiệu		3
2	Văn bản thông báo ý kiến của Thủ tướng Chính phủ về việc đồng ý tổ chức hội thảo " Chống thất thoát trong đầu tư xây dựng- Nhìn từ nhiều phía "		5
3	Phát biểu khai mạc của Chủ tịch Tổng hội Xây dựng Việt Nam		7
4	Báo cáo tóm tắt trình bày tại hội thảo Chống thất thoát		9
5	<u>Báo cáo chính:</u> "Chống thất thoát trong đầu tư Xây dựng Nhìn từ nhiều phía"		23
6	<u>Các tham luận tại Hội thảo:</u> Chống thất thoát trong đầu tư xây dựng nhìn từ góc độ chủ đầu tư	TS. Trần Trịnh Tường	74
7	Nguyên nhân và giải pháp chống thất thoát lãng phí trong bố trí kế hoạch vốn đầu tư.	Đỗ Văn Thành	80
8	Thất thoát trong đầu tư xây dựng nhìn từ góc độ doanh nghiệp xây dựng	TCTS. Nguyễn Cảnh Chất	83
9	Vài suy nghĩ về thất thoát trong đầu tư xây dựng	Ngô Văn Điểm	88
10	Đề xuất các giải pháp hạn chế thất thoát trong đầu tư xây dựng cơ bản	Phan Phùng Sanh	94
11	Thất thoát trong xây dựng cơ bản nhìn từ phía nhà thầu	An Hà	99
12	Tổng hợp ý kiến trong hội thảo		109
13	Tổng kết hội thảo		117
14	Mục lục		120

