

Thất thoát, lãng phí vốn nhà nước trong đầu tư xây dựng công trình ở Việt Nam :Luận văn ThS. Kinh tế : 60.31.01/ Bùi Ngọc Sơn ; Nghd. : TS. Tạ Đức Khánh

LỜI MỞ ĐẦU

1 – Sự cần thiết của đề tài :

Lãng phí, thất thoát trong đầu tư xây dựng hiện nay là rất lớn, nhất là từ nguồn vốn ngân sách Nhà nước; mức độ Thất thoát, lãng phí vốn đầu tư ngày càng đa dạng và phức tạp là nỗi lo của toàn xã hội, làm giảm hiệu quả vốn đầu tư, làm chậm lại tốc độ tăng trưởng và phát triển kinh tế đất nước. Dư luận xã hội đã nêu ra và đề nghị các cấp các ngành có liên quan vào cuộc để ngăn chặn.

Tuy nhiên, xây dựng là một ngành đặc thù liên quan đến nhiều khâu, sản phẩm Xây dựng kết tinh nhiều yếu tố khoa học kỹ thuật, mang tính đơn chiếc và đa dạng, quá trình sản xuất sản phẩm xây dựng qua nhiều giai đoạn, thời gian thi công kéo dài, vốn đầu tư lớn. Chính những đặc thù này của ngành xây dựng cùng với những bất cập trong chính sách, yếu kém trong quản lý đầu tư, yếu kém trong quản lý nói chung và quản lý công trình nói riêng đã dẫn đến tình trạng lãng phí, thất thoát trong đầu tư xây dựng công trình ở hầu hết các khâu của quá trình đầu tư xây dựng.

Đó là: Tình trạng đầu tư dàn trải, kém hiệu quả nhưng vẫn còn phổ biến, Từ công tác chuẩn bị đầu tư, quyết định đầu tư, thực hiện đầu tư đến việc giải ngân, thanh toán còn nhiều thiếu sót. Chất lượng và hướng đầu tư thấp, nợ đọng lớn.

Mặc dù Chính phủ đã ban hành nhiều chỉ thị và thông tư hướng dẫn, Nghị quyết quốc hội tại kỳ họp thứ 6 Quốc hội khoá XI đã ban hành về “nâng cao hiệu quả đầu tư, chống thất thoát, lãng phí đầu tư dàn trải, nợ tồn đọng trong xây dựng cơ bản”. Thế nhưng, biện pháp khắc phục tình trạng Thất thoát, lãng phí trong đầu tư xây dựng bắt đầu từ đâu? từ khâu nào và ai thực hiện ?

Xuất phát từ thực tế trên, việc nghiên cứu đề tài “ **Thất thoát, lãng phí vốn Nhà nước trong đầu tư xây dựng công trình ở Việt Nam**” là hết sức cần thiết.

2 – Tình hình nghiên cứu :

Thất thoát, lãng phí vốn Nhà nước trong đầu tư xây dựng công trình là đề tài được nhiều cấp, nhiều ngành quan tâm, đã được một số nhóm và một số tác giả đã nghiên cứu khái quát, nhóm tác giả viện nghiên cứu bộ xây dựng với đề tài: **“Chống thất thoát, lãng phí vốn trong đầu tư xây dựng”** đề tài này còn đang nghiên cứu dở dang và một số tạp chí chuyên ngành xây dựng. Nhìn chung họ tập trung nghiên cứu các vụ việc mang tính thời sự, chưa có đề tài nào được viết thành sách, cách tiếp cận chỉ mang tính chất mô tả thực trạng thất thoát, lãng phí ở Việt Nam, chưa nêu ra được nguyên nhân sâu xa, mối liên hệ và bản chất của vấn đề, chưa có đề tài tiếp cận theo hướng kinh tế chính trị.

3 – Mục đích nghiên cứu :

Mục đích: Đề tài nghiên cứu làm rõ những căn nguyên về mặt lý thuyết và thực tiễn tình trạng thất thoát lãng phí vốn trong đầu tư xây dựng công trình .

Nhiệm vụ: Đề tài thu thập và phân tích đánh giá làm rõ những nguyên nhân chủ yếu dẫn đến thất thoát, lãng phí trong đầu tư xây dựng công trình, chỉ ra được những mặt đã làm được và chưa làm được, những mặt hoàn thiện và yếu kém để từ đó đề xuất một số giải pháp nhằm hạn chế tối đa việc thất thoát, lãng phí vốn trong đầu tư xây dựng công trình.

4 - Đối tượng và phạm vi nghiên cứu :

- Đối tượng nghiên cứu của đề tài: Các doanh nghiệp quốc doanh và ngoài quốc doanh, các tổ chức đầu tư trong và ngoài nước tham gia lĩnh vực đầu tư xây dựng công trình tại Việt Nam.

- Phạm vi nghiên cứu của đề tài :

+ Thời gian: Nghiên cứu từ năm 2001 đến năm 2006.

+ Không gian: Nghiên cứu trong ngành xây dựng chủ yếu Việt Nam các tổ chức xây dựng tại Việt Nam.

+ Nội dung: Đề tài nghiên cứu chủ yếu các vấn đề có liên quan đến hoạt động quản lý đầu tư và quản lý xây dựng, từ cơ cấu tổ chức cơ chế chính sách đã ban hành từ Trung ương đến địa phương, các hoạt động của chủ đầu tư, tư vấn và các nhà thầu. Đề tài nghiên cứu chủ yếu về thất thoát, lãng phí vốn trong đầu tư xây dựng từ nguồn vốn Ngân sách Nhà nước.

5 – Phương pháp nghiên cứu :

Đề tài sử dụng phương pháp nghiên cứu phổ biến là phương pháp duy vật biện chứng và duy vật lịch sử, đồng thời kết hợp với một số phương pháp cụ thể khác như : thống kê, phân tích, so sánh và dự báo.

6 – Những đóng góp của đề tài :

Đề tài lý giải những căn nguyên tồn tại và đặc trưng vốn có về vấn nạn thất thoát, lãng phí vốn trong đầu tư xây dựng công trình đã tồn tại nhiều năm ở Việt Nam.

Đề xuất một số giải pháp nhằm hạn chế thất thoát, lãng phí vốn trong đầu tư xây dựng công trình.

Đề tài bổ sung về mặt lý luận về sự tăng cường vận dụng các thể chế chính sách của Nhà nước, góp phần hạn chế những thất thoát, lãng phí không đáng có trong đầu tư xây dựng ở nước ta.

7- Bố cục của luận văn.

Ngoài phần mở đầu, kết luận, phụ lục và các danh mục tài liệu tham khảo luận văn sẽ được kết cấu thành 3 chương.

Chương 1: Những vấn đề chung về thất thoát, lãng phí vốn Nhà nước trong đầu tư xây dựng công trình.

Chương 2: Thực trạng thất thoát, lãng phí vốn Nhà nước trong đầu tư xây dựng công trình ở Việt Nam.

Chương 3: Quan điểm, định hướng và một số giải pháp chủ yếu nhằm hạn chế thất thoát, lãng phí vốn Nhà nước trong đầu tư xây dựng công trình ở Việt Nam

CHƯƠNG 1

NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ THẤT THOÁT, LÃNG PHÍ VỐN NHÀ NƯỚC TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CÔNG TRÌNH

1.1 Đặc điểm đầu tư nhà nước trong xây dựng công trình.

1.1.1 Các khái niệm cơ bản

- **Thất thoát** : Thất thoát trong đầu tư xây dựng được hiểu là những chi phí thực tế không sử dụng vào dự án do bị bớt xén, cắt giảm không đúng qui định, không hợp lý hoặc do khai man, khai khống, nhưng vẫn tính vào dự án để rút vốn.

Các biểu hiện chủ yếu như sau:

Công trình bớt xén vật tư hoặc sử dụng vật tư sai chủng loại, kém chất lượng, chi phí không đúng quy định làm ảnh hưởng đến chất lượng công trình; như công trình bị bớt xén xi măng, sắt thép không đúng quy định làm giảm cường độ chịu lực, thay đổi vật liệu xây dựng thay thế bằng vật liệu khác có phẩm cấp, chất lượng kém hơn không đúng theo thiết kế được duyệt, làm giảm chất lượng công trình.

Sử dụng tiền đền bù giải phóng mặt bằng không đúng mục đích, kê khai khống khối lượng đền bù, làm giả hồ sơ để nhận tiền đền bù...phải điều chỉnh để bổ sung thêm chi phí.

Áp dụng định mức, đơn giá sai, kê khai, nghiệm thu khống khối lượng hoặc đánh giá sai chất lượng công trình; khi thẩm tra thẩm định không đúng dẫn đến thanh toán sai làm tăng chi phí xây dựng.

Thanh quyết toán khống so với giá trị thực tế thực hiện; bớt xén hoặc sử dụng chi phí xây dựng công trình không đúng quy định...

-Lãng phí:

Lãng phí trong đầu tư xây dựng có thể hiểu là việc quản lý và sử dụng vốn đầu tư xây dựng dự án không đúng mục đích, không đúng nhiệm vụ thiết kế, chất lượng xây dựng kém phải phá đi làm lại hoặc công trình hoàn thành không sử dụng được, bỏ phí, không mang lại hiệu quả, hoặc đạt hiệu quả nhưng với chi phí cao hơn chi phí đầu tư cần thiết cho dự án được xác định theo các tiêu chuẩn, định mức quy định của Nhà nước.

Các biểu hiện chủ yếu như sau:

- Thời gian xây dựng kéo dài do bàn giao mặt bằng xây dựng chậm, bố trí không đủ vốn, xây dựng không đồng bộ; do chậm nghiệm thu, thanh quyết toán để đưa công trình vào khai thác và sử dụng làm mất cơ hội kinh doanh, phải trả thêm lãi vay trong thời gian xây dựng.

- Thay đổi lại kết cấu hoặc bổ sung giải pháp gia cố thêm kết cấu móng công trình đã thiết kế, do kết quả khảo sát không đảm bảo chất lượng.

- Thiết kế quá hoặc không đạt tiêu chuẩn quy định phải bỏ thêm chi phí để xử lý.

- Chất lượng xây dựng không đảm bảo phải phá đi làm lại.

- Nhà máy xây xong không có nguyên liệu để sản xuất phải dời đến nơi có nguyên liệu.

- Chợ xây xong không có người đến họp, bị bỏ phí, không mang lại hiệu quả.

- Hệ thống cấp nước chỉ chú trọng đầu tư nhà máy mà thiếu mạng đường ống phân phối đến các hộ tiêu thụ,...nước sản xuất ra không cung cấp được đến người tiêu dùng.

Cũng như thất thoát, lãng phí trong đầu tư xây dựng có thể xảy ra ở hầu hết các giai đoạn của các quá trình đầu tư xây dựng: chuẩn bị đầu tư, thực hiện đầu tư, bố trí kế hoạch cấp phát vốn đầu tư, bàn giao nghiệm thu và thanh quyết toán công trình.

Trong thực tế, thất thoát, lãng phí không phải lúc nào cũng tách bạch riêng rẽ mà chúng có thể đan xen lẫn nhau, trong thất thoát có lãng phí và trong lãng phí có thất thoát; hoặc có khi cái này là nguyên nhân của cái kia và ngược lại.

- Đầu tư:

Đầu tư theo nghĩa rộng, nói chung là sự hy sinh các nguồn lực ở hiện tại để tiến hành các hoạt động nào đó nhằm thu về cho người đầu tư các kết quả nhất định trong tương lai lớn hơn các nguồn lực đã bỏ ra để đạt được các kết quả đó. nguồn lực đó có thể là tiền, là tài nguyên thiên nhiên, là sức lao động và trí tuệ.

Đầu tư phát triển vừa là nhiệm vụ chiến lược vừa là giải pháp chủ yếu nhằm thực hiện thắng lợi các mục tiêu của từng thời kỳ kế hoạch.

Trong phạm trù công tác quản lý thì đầu tư phát triển bao gồm có hai nội dung: Đầu tư và xây dựng.

Đầu tư là bước khởi đầu một quá trình chọn lựa và quyết định của các cấp có thẩm quyền nhằm sử dụng hiệu quả các nguồn lực vật chất cho phát triển, bao gồm cả công tác quy hoạch, chủ trương đầu tư, quản lý nguồn vốn.

Xây dựng: là bước triển khai thực hiện các mục tiêu đầu tư phát triển .

1.1.2 Cơ sở hình thành nguồn vốn đầu tư xây dựng.

Có 3 nguồn vốn chính: (1) Nguồn vốn đầu tư từ ngân sách Nhà nước, (2) nguồn vốn huy động đầu tư từ dân cư và tư nhân, (3) nguồn vốn đầu tư trực tiếp của nước ngoài.

1.1.2.1 Nguồn vốn đầu tư.

Vốn đầu tư được hình thành từ nhiều nguồn vốn khác nhau, có thể phân ra 4 nguồn vốn đầu tư chính như sau :

+ *Thứ nhất*, nguồn vốn tài chính là khoản tiền tiết kiệm được từ thu nhập sau khi đã sử dụng cho mục đích tiêu dùng thường xuyên. Nguồn vốn tài chính có thể được hình thành ở trong nước và nước ngoài. Nguồn vốn tài chính được chia thành nguồn tiết kiệm của tư nhân, của doanh nghiệp và của chính phủ (bao gồm các thuế và phí).

+ *Thứ hai*, nguồn nhân lực là tài sản quý giá nhất của một quốc gia vì con người là động lực của mọi sự phát triển

+ *Thứ ba*, nguồn tài nguyên thiên nhiên bao gồm rất nhiều loại như tài nguyên khoáng sản (trên mặt đất, dưới lòng đất, dưới đáy biển),

1.1.2.2 Nguồn vốn đầu tư từ ngân sách Nhà nước.

Được huy động từ cân đối thu chi Ngân sách hàng năm, trên cơ sở thực hiện chính sách chi Ngân sách tiết kiệm và có hiệu quả, sẽ dành phần đáng kể cho kế hoạch chi đầu tư.

1.1.2.3 Nguồn vốn của dân cư và tư nhân.

Đầu tư của các doanh nghiệp tư nhân và hộ gia đình có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc phát triển nông nghiệp và kinh tế nông thôn, mở mang ngành nghề,

phát triển công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, thương mại, dịch vụ và vận tải trên các địa phương.

1.1.2.4 Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI).

Đây là nguồn vốn của các nhà đầu tư nước ngoài đầu tư trực tiếp xây dựng các công trình của dưới nhiều hình thức: 100% vốn nước ngoài, góp vốn liên doanh, đầu tư theo hình thức BOT, BT...

1.1.3 Phương thức huy động vốn.

Trong chiến lược phát triển kinh tế- xã hội theo các mục tiêu trong kỳ kế hoạch, cần phải dự báo và tính toán khả năng huy động các nguồn vốn đầu tư phát triển. Ba phương pháp chủ yếu:

Phương pháp thứ nhất:

$$I = ICOR * GDP \text{ hay } ICOR = I / GDP$$

Trong đó : I là tổng vốn đầu tư

ICOR là hệ số xác định số đơn vị vốn đầu tư cần thiết để tăng được một đơn vị GDP.

GDP là giá trị gia tăng tổng sản phẩm trong nước, được xác định bằng giá trị GDP của năm t +1 trừ giá trị GDP của năm t.

Ghi chú: Hệ số ICOR là chỉ tiêu tương đối, phản ánh hiệu quả vốn đầu tư. Về mặt ý nghĩa kinh tế có thể diễn đạt như sau:

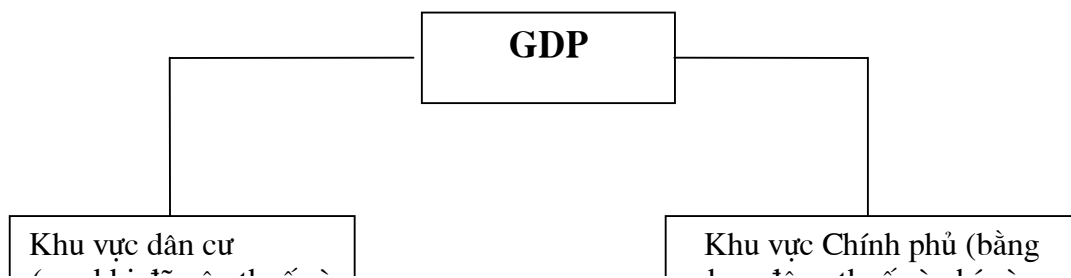
Để tăng thêm 1% tăng trưởng GDP, thì tỷ trọng vốn đầu tư so với GDP cần phải tăng thêm bao nhiêu %.

Hệ số ICOR phản ánh để tăng thêm 1% GDP thì tỷ trọng vốn đầu tư so với GDP cần tăng thêm bao nhiêu % ?

Ví dụ năm 2002, tăng trưởng GDP là 7%, tỷ trọng vốn đầu tư so với GDP là 34%, thì hệ số vốn đầu tư $ICOR = 34 : 7 = 48$.

Phương pháp thứ hai:

Xác định tổng vốn đầu tư trên cơ sở phân tích bản cân đối tích lũy – tiêu Dùng trong nền kinh tế theo qui mô hình sau:



Đầu
tư
phát
triển
(Ip)

Sơ đồ 1.2 Cơ cấu hình thành nguồn vốn đầu tư

Theo mô hình trên thì:

*** ở khu vực dân cư:** $Sp = GDP - T - Cp$

Trong đó: Sp -Tích lũy khu vực dân cư (hộ gia đình). Trong thực tế, tích lũy khu vực dân cư được chia thành 2 quỹ: cho đầu tư phát triển (Ip) theo kênh gián tiếp và kênh trực tiếp và để giành (Spp).

$$Sp = Ip + Spp$$

GDP sử dụng bao gồm tích lũy (S), tiêu Dùng (C) và chênh lệch XNK hàng hoá và dịch vụ ($M - X$); được tính theo công thức: $GDP = C + S + (M - X)$.

T - Các loại thuế và chi phí phải đóng góp.

Cp - Chi tiêu thường xuyên và cấp thiết của khu vực dân cư.

Như vậy:

$I_p = GDP - T - C_p - S_{pp}$, trong đó S_{pp} là số để dành trong dân cư, không đưa ra đầu tư.

$$\text{Nếu } S_p = I_p$$

(I_p là khối lượng vốn đầu tư phát triển của khu vực dân cư)

Điều đó có nghĩa là tất cả số tiền còn được sau khi đã trừ đi các khoản chi tiêu sẽ đưa toàn bộ vào đầu tư phát triển thông qua hai kênh: (1) trực tiếp và (2) gián tiếp. Và muốn vậy thì cơ chế chính sách đầu tư của Nhà nước phải thật khuyến khích, hấp dẫn và phù hợp với lợi ích kinh tế của các thành viên trong xã hội.

*** Trong khu vực chính phủ:**

$$S_g = T - C_g$$

Nguồn tích lũy của chính phủ (S_g) có được là do sau khi huy động thuế và phí (T) vào Ngân sách trừ đi những khoản chi tiêu dùng thường xuyên của Chính phủ (C_g). Như vậy rõ ràng rằng nguồn vốn này lớn hơn hay bé là phụ thuộc vào tỷ lệ động viên thuế và phí vào Ngân sách là lớn hay bé và các khoản chi tiêu dùng thường xuyên của Chính phủ bé hay lớn.

Tích lũy của Chính phủ được phân hai quỹ: đầu tư phát triển (I_g) và trả nợ, viện trợ (P_g). Như vậy:

$$S_g = I_g + P_g$$

$$I_g = T - C_g - P_g$$

Và như vậy, tổng khối lượng vốn đầu tư phát triển I được tính là:

$$I = I_p + I_g = GDP - C_p - S_{pp} - C_g - P_g$$

Trong trường hợp lý tưởng thì :

$$I_{max} = S_p + S_g$$

Trong quá trình tính toán, việc xác định và dự báo các quan hệ tỷ lệ trong từng thời kỳ về huy động thuế và phí vào Ngân sách, quan hệ giữa tích lũy và tiêu dùng khu vực Nhà nước, quan hệ tích lũy tiêu dùng khu vực dân cư, quan hệ tích lũy và đầu tư xây dựng cơ bản trong cả 2 khu vực là hết sức cần thiết.

Phương pháp thứ 3:

Phương pháp này xác định tổng vốn đầu tư phát triển từ việc dự báo khả năng huy động 5 nguồn vốn như sau:

- Nguồn vốn Ngân sách Nhà nước.
- Nguồn vốn Tín dụng đầu tư của Nhà nước.
- Nguồn vốn từ các Doanh nghiệp Nhà nước.
- Nguồn vốn của dân cư và tư nhân.
- Nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI)

1.1.4 Cơ cấu vốn đầu tư.

Cơ cấu vốn đầu tư là tỷ trọng từng nguồn vốn được đưa vào đầu tư phát triển so với tổng vốn đầu tư phát triển toàn xã hội.

Cơ cấu đầu tư được thể hiện theo các hình thức sau:

- Cơ cấu đầu tư theo ngành .
- Cơ cấu đầu tư theo vùng, lãnh thổ .
- Cơ cấu đầu tư giữa trung ương và địa phương.

Trong mỗi nguồn vốn đầu tư phát triển đều có thể phân tích theo 3 dạng cơ cấu, nhưng thực hiện theo 2 bước sau:

Cơ cấu trước đầu tư (kế hoạch).

Đó là cơ cấu được xác định trong quá trình xây dựng và hướng dẫn kế hoạch mang tính chủ quan dựa vào các cơ chế chính sách được ban hành để thu hút các nguồn vốn đầu tư theo một cơ cấu định hướng của kế hoạch.

Trong 5 nguồn vốn nêu trên, nguồn vốn từ ngân sách Nhà nước có thể được xác định theo cơ cấu phân bổ cứng, có sự chủ động tương đối của cơ quan hoạch định kế hoạch để thu hút các nguồn vốn khác, còn các nguồn vốn khác tùy theo mức độ hấp dẫn của cơ chế chính sách mà có hay không có sự hưởng ứng tích cực theo cơ cấu đầu tư hợp lý trong thời kỳ kế hoạch.

Cơ cấu sau đầu tư (thực hiện).

Đó là kết quả việc thực hiện các nguồn vốn đầu tư trong các lĩnh vực đầu tư của Trung ương và địa phương hàng năm.

Công trình đầu tư và chương trình đầu tư:

Công tác đầu tư phát triển thường được xây dựng dưới hai hình thức :

Công trình đầu tư là sản phẩm và là kết quả của các dự án đầu tư được xác định theo quy hoạch và mục tiêu của kế hoạch được xây dựng bằng nhiều nguồn vốn khác nhau theo tính chất của từng dự án.

Chương trình đầu tư là sự tập hợp có mục tiêu, có thứ tự ưu tiên một chuỗi các quá trình hoạt động, biện pháp nhằm phối hợp thực hiện có hiệu quả nhất những mục tiêu cụ thể của từng dự án đầu tư trong thời kỳ kế hoạch. Như vậy, chương trình đầu tư là một công cụ, một bộ phận của công tác kế hoạch hoá, là một phương thức thực hiện kế hoạch để đưa nhiệm vụ kế hoạch vào thực thi trong cuộc sống.

1.2. Phân loại dự án đầu tư và công trình đầu tư .

1.2.1 Dự án đầu tư.

Thông thường căn cứ vào tính năng, tầm quan trọng và vi mô đầu tư, các nhà hoạch định xếp loại cho các dự án đó thuộc nhóm A, B, C. Mức vốn đầu tư quy định cho từng nhóm dự án ở mỗi quốc gia là có sự khác nhau.

Các dự án nhóm A: thường đầu tư thuộc lĩnh vực công cộng, các công trình phúc lợi, công trình an ninh quốc phòng.

Đặc điểm các loại dự án này vốn đầu tư thường rất lớn, thời gian thực hiện dự án dài, không có khả năng thu hồi vốn hoặc thu hồi vốn chậm, lỗ và rất khó quản lý. Vì vậy, Nhà nước thường đứng ra để đầu tư.

Quy định của một số quốc gia, một số dự án đặc biệt được quy định thuộc nhóm A, không kể mức vốn đầu tư.

Các dự án nhóm B: Thường đầu tư vào cơ sở hạ tầng kỹ thuật, các khu đô thị mới, các khu công nghiệp, chế xuất.

Đặc điểm các loại dự án này thông thường có mức vốn đầu tư trung bình, thời gian thực hiện dự án ngắn hơn nhóm A, thời gian trung bình từ khởi công đến hoàn thành dự án là 2-3 năm. Mức vốn đầu tư quy định cho nhóm dự án này tùy thuộc theo từng quốc gia là khác nhau.

Các dự án nhóm c: Thường đầu tư các công trình có vi mô vừa và nhỏ, có mức vốn đầu tư nhỏ, thời gian thực hiện dự án nhanh thông thường từ 1-2 năm.

1.2.2. Công trình đầu tư

Công trình xây dựng được phân loại như sau:

1. Công trình dân dụng:

- a) Nhà ở gồm nhà chung cư và nhà riêng lẻ;
- b) Công trình công cộng gồm: công trình văn hoá, công trình giáo dục,

công trình y tế, công trình thương nghiệp, dịch vụ, nhà làm việc, khách sạn, nhà khách, nhà phục vụ giao thông, nhà phục vụ thông tin liên lạc, tháp thu phát sóng phát thanh, phát sóng truyền hình, nhà ga, bến xe, công trình thể thao các loại.

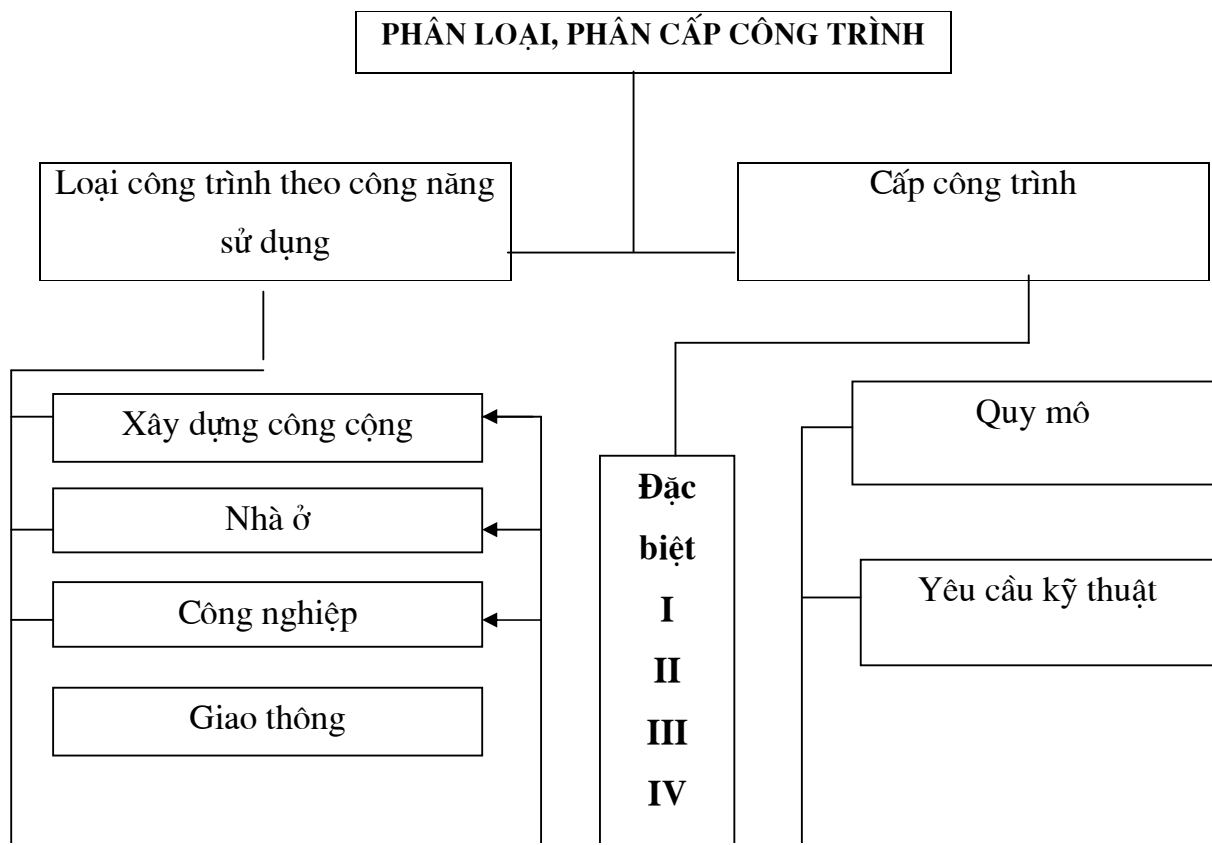
2. Công trình công nghiệp gồm: công trình khai thác than, khai thác quặng; công trình khai thác dầu khí, công trình hoá chất, hoá dầu, công trình kho xăng, dầu, khí hoá lỏng và tuyến ống phân phối khí, dầu, công trình luyện kim, công trình cơ khí, chế tạo, công trình công nghiệp điện tử – tin học, công trình năng lượng, công trình công nghiệp nhẹ, công trình công nghiệp thực phẩm, công trình công nghiệp vật liệu xây dựng, công trình sản xuất và kho chứa vật liệu nổ công nghiệp.

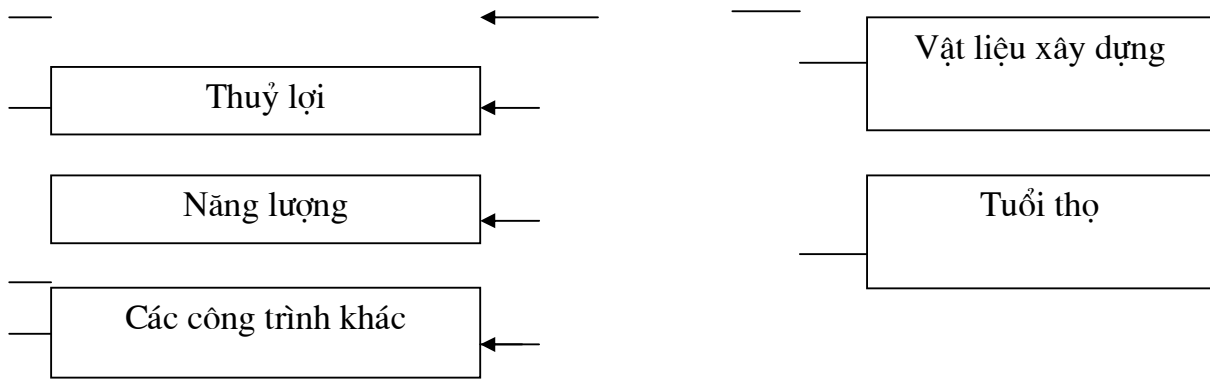
3. Công trình phát triển hạ tầng cơ sở gồm:

a. Công trình giao thông gồm: công trình đường bộ, công trình đường sắt, công trình đường thủy; cầu; hầm; sân bay.

b. Công trình thủy lợi gồm: hồ chứa nước, đập, cống; trạm bơm; giếng; đường ống dẫn nước; kênh; công trình trên kênh và bờ ao các loại.

c. Công trình hạ tầng kỹ thuật gồm: công trình cấp nước, thoát nước, nhà máy xử lý nước thải, công trình xử lý chất bã thải, bãi chứa, bãi chôn lấp rác, nhà máy xử lý rác thải, công trình chiếu sáng đô thị.





Sơ đồ 1.4 phân loại, phân cấp công trình.

Tóm lại : vấn đề huy động vốn cho đầu tư nói chung và đầu tư xây dựng nói riêng là công tác vô cùng quan trọng đối với hầu hết các quốc gia trên thế giới, nhất là với các quốc gia đang phát triển, để có được tăng trưởng GDP cao thì yêu cầu vốn đầu tư càng lớn.

Qua việc phân tích cơ sở hình thành nguồn vốn đầu tư cho thấy có 2 nguồn vốn chính để hình thành nguồn vốn đầu tư đó là (1) nguồn vốn chính phủ (2) nguồn vốn huy động từ dân cư và tư nhân, Nguồn vốn thứ 3 phụ thuộc hoàn toàn từ phía nước ngoài. Ở các nước đang phát triển thì nguồn vốn thứ 2 khả năng huy động khó khăn và có giới hạn,

Tuy nhiên, để đầu tư và quản lý đồng vốn thế nào để có hiệu quả nhất là vấn đề đặt ra cho các cấp, các ngành có liên quan. Nhìn chung phần lớn là hệ thống pháp luật của các quốc gia đang phát triển chưa hoàn thiện, kinh nghiệm quản lý yếu kém, trong khi đó công tác đầu tư xây dựng là hết sức phức tạp đòi hỏi người có năng lực, kinh nghiệm và trình độ chuyên môn cao. xuất phát từ những nhược điểm trên dẫn đến khe hở cho các nhà đầu tư lợi dụng chiếm đoạt vốn bằng nhiều hình thức khác nhau. Gần đây hàng loạt các dự án đầu tư không hiệu quả, thất thoát, lãng phí tràn lan, nhất là ở các quốc gia đang phát triển đang trở thành vấn nạn. Để làm rõ vấn đề trên, quy trách nhiệm thuộc về ai, cần phân tích rõ thực trạng để tìm ra nguyên nhân chủ yếu dẫn đến thất thoát, lãng phí vốn nhà nước trong đầu tư xây dựng công trình.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG THẤT THOÁT, LÃNG PHÍ VỐN NHÀ NƯỚC TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CÔNG TRÌNH Ở VIỆT NAM

2.1- Đầu tư xây dựng công trình vốn Nhà nước trong thời gian qua.

2.1.1- Tình hình thực hiện vốn đầu tư.

Trong 10 năm 1996 – 2005 tổng vốn đầu tư từ ngân sách Nhà nước (Bao gồm cả ODA, nguồn vốn tín dụng Nhà nước, vốn doanh nghiệp Nhà nước) vào khoảng 876,8 nghìn tỷ đồng, chiếm 63% tổng vốn đầu tư toàn xã hội. Riêng nguồn ngân sách dành cho đầu tư chiếm 25% đầu tư toàn xã hội.

Bảng 2.2 Nguồn vốn đầu tư 10 năm 1996-2005

	10 năm 1996 - 2005	Trong đó	
		5 năm 1996 - 2000	5 năm 2001– 2005
Tổng số	876,8	326,8	550,0
1. Vốn ngân sách nhà nước	342,1	125,6	216,5
2. Vốn sự nghiệp kinh tế dành	83,3	31,5	51,8

cho đầu tư phát triển			
3. Vốn tín dụng nhà nước	191,8	72,4	119,4
4. Vốn doanh nghiệp nhà nước	259,6	97,3	162,3

Nguồn : Chương trình đầu tư công cộng - Bộ kế hoạch và đầu tư

Cơ cấu nguồn vốn đầu tư từ nguồn ngân sách chiếm 63% tổng vốn đầu tư toàn xã hội đã có những đổi mới theo hướng xoá bỏ cơ chế bao cấp trong đầu tư: (1) vốn đầu tư ngân sách đầu tư trực tiếp chiếm khoảng 38%, (2) vốn tín dụng của Nhà nước chiếm khoảng 22%, (3) vốn doanh nghiệp nhà nước chiếm khoảng 30%, (4) vốn sự nghiệp kinh tế dành cho đầu tư chiếm khoảng 10%.

Trong 3 năm gần đây, vốn đầu tư cho nông nghiệp tăng bình quân là 13,2% năm, chiếm 12,7% tổng vốn đầu tư xã hội; vốn đầu tư cho các ngành công nghiệp tăng bình quân 11%, chiếm khoảng 43,5%; vốn đầu tư cho hạ tầng giao thông vận tải và thông tin liên lạc tăng bình quân hàng năm 8,2% chiếm 15%; vốn đầu tư cho lĩnh vực khoa học công nghệ, giáo dục, đào tạo, y tế, văn hoá tăng bình quân 15,2% chiếm 8,1%; các ngành khác chiếm khoảng 20,7%.

2.1.2 Kết quả đạt được.

Thành tựu nổi bật nhất của chính sách đầu tư trong thời gian qua là góp phần quan trọng cho việc đạt được tốc độ tăng trưởng kinh tế cao. Tổng sản phẩm trong nước (GDP) 3 năm qua (2001 - 2003) tăng bình quân là 7,1% trong đó khu vực I tăng 3,17%; khu vực II tăng 10,01%; khu vực III 6,34%. Tốc độ tăng trưởng năm sau cao hơn năm trước, chất lượng tăng trưởng trong từng ngành và từng lĩnh vực kinh tế đã có nhiều cải thiện, năng lực cạnh tranh của nền kinh tế đã có những tiến bộ.

2.1.3 Đánh giá chung.

- Thị trường nội địa chưa hoàn chỉnh và kém phát triển, thu nhập và “cầu” của dân cư còn rất thấp nên các doanh nghiệp có ít cơ hội để đầu tư phát triển.

- Cổ phần hoá các doanh nghiệp Nhà nước tiến hành quá chậm, làm cho việc huy động thêm vốn vào đầu tư phát triển sản xuất không được nhiều.

- Các chính sách về huy động nguồn lực các thành phần kinh tế cho đầu tư, một mặt chưa đủ sức hấp dẫn, mặt khác việc thực hiện chưa nhất quán trong các

ngành, các cấp; tình trạng đối xử thiếu bình đẳng giữa các thành phần kinh tế còn nặng nề... đã hạn chế rất lớn khả năng huy động nguồn vốn của dân cư.

- Môi trường đầu tư vẫn còn nhiều rủi ro, chi phí còn quá cao, làm giảm sức hấp dẫn đầu tư, kinh doanh. Tình trạng hình sự hoá các quan hệ kinh tế vẫn còn nặng nề.

Hiệu quả sử dụng các nguồn vốn đầu tư chưa cao, nhất là vốn đầu tư từ ngân sách Nhà nước; chưa phát huy được lợi thế so sánh và lợi thế cạnh tranh trong từng ngành, vùng và của nền kinh tế trên trường quốc tế thị trường.

Trong nông nghiệp còn nặng đầu tư vào thuỷ lợi (chiếm hơn 70% vốn đầu tư của ngành

Trong công nghiệp, và cả trong nông nghiệp đã quá chú trọng vào việc đầu tư để tăng công suất sản xuất mà chưa chú ý đúng mức đến đầu ra của sản phẩm.

Hệ thống quản lý Nhà nước về công tác đầu tư và xây dựng các cấp còn yếu kém (chủ quản đầu tư, chủ đầu tư, tư vấn, giám sát,...), cơ chế chính sách trong đầu tư chưa rõ ràng, còn chồng chéo và trùng lặp, dòng đi của đồng tiền vòng vo qua nhiều cấp, nhiều ngành đã tạo kẽ hở gây lãng phí, thất thoát vốn đầu tư.

2.1.4 Nhận xét.

Công tác quy hoạch bộc lộ nhiều thiếu sót và yếu kém.

Sự phối hợp trong công tác quy hoạch của các Bộ, ngành Trung ương và địa phương chưa có sự thống nhất, từ quy hoạch tổng thể, quy hoạch ngành đến quy hoạch chi tiết tiến hành chưa đồng bộ, còn chồng chéo, thậm chí còn mâu thuẫn nhau.

Đối với quy hoạch ngành, đặc biệt là quy hoạch công nghiệp của các địa phương còn kém phần sâu sát, trong tính toán có nhiều lạc quan, chưa nghiên cứu cẩn thận về thị trường, chưa đề ra các cơ chế chính sách phát triển công nghiệp cho các thành phần kinh tế một cách thiết thực, chưa nghiên cứu đầy đủ các quan hệ kinh tế Trung ương và kinh tế địa phương

Tình trạng đầu tư dàn trải chưa được khắc phục có hiệu quả:

Tình trạng một số cấp có thẩm quyền ra các quyết định đầu tư, quyết định phê duyệt thiết kế kỹ thuật – tổng dự toán, dự toán chi tiết thiếu chính xác dẫn đến khi thi công phải bổ sung điều chỉnh nhiều lần, thậm chí có dự án vừa thiết kế, vừa

thi công đến giai đoạn cuối hoặc khi xong công trình mới trình duyệt hoặc xin điều chỉnh tổng dự toán, làm ảnh hưởng đến tiến độ, chất lượng thi công, gây lãng phí vốn đầu tư.

Qua phân tích các trường hợp cụ thể trên, thấy rằng chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư không đúng và không phù hợp với yêu cầu phát triển sẽ dẫn đến thất thoát, lãng phí vốn đầu tư là lớn nhất trong các nguyên nhân.

2.2- Thực trạng thất thoát, lãng phí vốn Nhà nước trong đầu tư xây dựng công trình.

2.2.1 Nhóm dự án trong nước.

2.2.1.1 Giai đoạn chuẩn bị đầu tư.

Không nghiên cứu kỹ quy hoạch(các loại quy hoạch) sẽ dẫn đến lãng phí:

+ Lãng phí thường xảy ra dưới dạng bố trí địa điểm xây dựng công trình không phù hợp, do phương án đầu tư xây dựng chưa gắn với quy hoạch chung; khi triển khai thực hiện dự án phải thay đổi địa điểm xây dựng công trình vì một lý do nào đấy, do không tham khảo các dự án khác cũng được tiến hành cùng một địa điểm xây dựng công trình (như dự án giao thông, thủy lợi, đô thị...) phải phá đi làm lại gây lãng phí không cần thiết. ví dụ như dự án xây lắp hệ thống thoát nước đường Tân Kỳ- Tân Quý không kết hợp làm đường giao thông nên công trình đã hoàn thành, đưa vào sử dụng nhưng khi làm đường giao thông theo quy hoạch sẽ phải phá bỏ toàn bộ hệ thống gồm 216 hầm thu hố ga và 71km cống của công trình. Với tổng tổng chi phí trực tiếp theo đơn giá trúng thầu là 880.629.186đồng (gây lãng phí gần 3% tổng mức đầu tư của công trình). Tổng kết qua 14 dự án đã được Thanh tra Nhà nước tiến hành thanh tra. Kiểm tra năm 2003, lãng phí do đầu tư xây dựng không đúng quy hoạch là 2.14 tỷ đồng (khoảng 0,03% so với tổng vốn đầu tư).

+ Lãng phí còn biểu hiện như: Cung vượt cầu khó tiêu thụ sản phẩm dẫn đến thừa công suất sản xuất gây lãng phí vốn đầu tư hoặc là chi phí cho công tác thu gom, bán hàng cao hơn định mức...; Hoặc xây dựng các nhà máy mà không tính đến nguồn cung cấp nguyên liệu sản xuất tương ứng quy mô của nhà máy dẫn đến thiếu nguyên vật liệu. Công trình xây dựng nhà máy đường Linh Cảm – Hà Tĩnh, nhà máy đường Sơn La đã được xây dựng xong với số vốn nhiều tỷ đồng nhưng

phải “nằm chờ” vì không có nguyên liệu. Dự án nhà máy bột giấy Kom Tum đến khi một số hạng mục của dự án đã được triển khai, trong quá trình thực hiện có một số phát sinh, tuy đã được điều chỉnh, nhưng đánh giá toàn diện thấy rằng dự án không khả thi do trước hết không đủ nguyên liệu đảm bảo cho nhà máy hoạt động ổn định; vốn đầu tư xây dựng lớn, nguồn nguyên liệu đáp ứng cho sản xuất của nhà máy chủ yếu phải dựa vào rừng mới trồng làm cho dự án hiệu quả thấp, thu hồi vốn chậm, rủi ro cao, không trả được nợ nên công trình phải dừng thi công.

Nhưng trên thực tế, khi công trình phải bỏ dở, vốn đầu tư không hiệu quả gây lãng phí, thiệt hại lớn tài sản Nhà nước thì những người ký các quyết định đầu tư chưa bao giờ phải chịu trách nhiệm hình sự, trách nhiệm hành chính hoặc phải đền bù thiệt hại. Do vậy, xu hướng của chủ đầu tư là tìm mọi thủ đoạn để lách qua được những hàng rào của các quy định về đầu tư để có được quyết định đầu tư và nhận được vốn. Họ không quan tâm đến hiệu quả của công trình. Hai dự án gần đây nhất đang khiếu kiện gây xôn xao dư luận đó là dự án đầu tư đô thị chung cư và khu nghỉ dưỡng sinh thái do công ty cổ phần Cao Hà đầu tư hàng trăm tỷ đồng, tại khu Như Quỳnh- Hưng Yên. Giấy quyết định đầu tư do Tỉnh Hưng Yên cấp, và dự án đã triển khai xây dựng xong phần hạ tầng cơ sở như: hệ thống đường giao thông, cấp thoát nước, lưới điện đặc biệt đến nay (2006) đã hoàn thành một số nhà chung cư, và một số căn biệt thự. Thế nhưng, liên kế dự án này lại có một dự án khác đó là dự án nhà máy kính Việt Hưng được xây dựng song song cùng một lúc. Điều đáng nói là ống khói của nhà máy này hàng ngày xả khí thải sang khu đô thị sinh thái làm phá vỡ mục đích quy hoạch chung của dự án, dẫn đến tình trạng chung cư xây xong không có người đến ở và một số hộ dân mua nhà nay làm đơn xin trả lại nhà, một số biệt thự nghỉ dưỡng xây xong không có người đến mua và dự án đành phải đình lại. Làm cho công ty Cổ phần Cao Hà lâm vào tình trạng khó khăn và hiện đang khiếu nại các cấp có thẩm quyền của tỉnh Hưng Yên yêu cầu ngừng hoạt động của nhà máy kính Việt Hưng hoặc đền bù cho khu dự án của Công ty Cao Hà, hoàn trả lại số vốn đầu tư. Như vậy qua vụ việc trên cho thấy vấn đề bố trí quy hoạch đầu tư xây dựng không đúng gây thất thoát, lãng phí nghiêm trọng. Đây là bài học cho việc quy hoạch, thẩm định dự án để đi đến quyết định cấp phép đầu tư xây dựng công trình.

2.2.1.2 Trong quyết định đầu tư.

Lãng phí trong quyết định đầu tư thường bắt nguồn từ việc xác định mục tiêu đầu tư dự án do không được chủ đầu tư cân nhắc, tính toán trước khi xây dựng, nên khi công trình hoàn thành đưa vào sử dụng chủ đầu tư mới thấy công trình không phát huy hiệu quả. Thực tế một số địa phương đã đầu tư hàng trăm tỷ đồng để cải tạo và xây mới một loạt chợ như: chợ đầu mối Đền Lừ với số vốn đầu tư hơn 10 tỷ đồng (chợ đầu mối phía nam), chợ đầu mối Xuân Đình, chợ xe máy Quảng An (Tây Hồ) đầu tư hơn 6 tỷ đồng, chợ đầu mối Hải Bối (Đông Anh) đầu tư 13 tỷ đồng...

Công tác lập và phê duyệt dự án, trong thực tế còn nhiều bất cập cần quan tâm:

Trường hợp các dự án thực hiện theo đúng trình tự quy định trong quản lý đầu tư xây dựng, nhưng lại thực hiện phương châm “gọt chân cho vừa giày”. Chẳng hạn như: chủ đầu tư tìm mọi cách để lách qua hàng rào, các quy định đầu tư để có được quyết định đầu tư và nhận được vốn, họ ít quan tâm đến hậu quả sau này như : dự án không đủ kinh phí để thực hiện, sẽ phải làm lại thủ tục để từ đầu, đặt Nhà nước vào chuyện đã rồi, gây lãng phí cả về thời gian và vốn thực hiện dự án.

Để nhận được quyết định đầu tư và ghi kế hoạch cấp vốn:

Các công trình nhóm A và B phải có dự án khả thi được duyệt; Các công trình nhóm C phải có dự án khả thi, thiết kế kỹ thuật và dự toán được duyệt.

Những quy định này nhằm ngăn chặn tình trạng “tiền trăm, hậu tấu”, vừa thiết kế, vừa thi công, đầu tư ngoài kế hoạch cấp vốn,.... Song thực tế nhiều công trình chưa được thẩm định, chưa đủ các thủ tục quy định đã được ghi kế hoạch cấp vốn, thậm chí được khởi công xây dựng. Số liệu điều tra, thống kê cho thấy riêng đầu năm 1997, các công trình Trung ương có 88 dự án với 103.699 triệu đồng chưa có quyết định đầu tư; 364 dự án với số vốn 107.060 triệu đồng chưa có tổng dự toán được duyệt; 61 dự án với số vốn 81.333 triệu đồng chưa có dự toán chi tiết. Các công trình địa phương có 272 dự án với số vốn 234.867 triệu đồng chưa có quyết định đầu tư; 269 dự án với số vốn 194.210 triệu đồng chưa có tổng dự toán và 169 dự án với số vốn 143.412 triệu đồng chưa có dự toán chi tiết. Đặc biệt đối với ngành Điện, Thủ tướng Chính phủ đã có quyết định cho phép Tổng Công ty chỉ

định thầu đối với các công trình không đủ hồ sơ theo quy định. Trong đó phần lớn chưa có thiết kế công trình cũng như thiết kế chi tiết, chưa có dự toán được duyệt. Những công trình này đã được khởi công trong năm 1997 để tránh phải đấu thầu.

Đối với những công trình đầu tư bằng vốn tín dụng của Ngân hàng Thương mại; Chủ đầu tư thường phải chạy vốn, hối lộ Ngân hàng để được vay vốn. Số tiền này sau đó được hạch toán vào giá thành công trình như vụ Khách sạn Bàn Cờ, vụ Công ty EPCO và công ty Minh Phụng, vụ TAMEXCO....

2.2.1.3 Trong thực hiện đầu tư.

Trong thực hiện đầu tư là quá trình xây dựng công trình, nên thời gian thực hiện là dài nhất và trải qua nhiều công đoạn phức tạp, khó kiểm soát. Thất thoát, lãng phí thường xảy ra qua 7 khâu sau:

(1) Trong khâu khảo sát.

Lãng phí trong khâu khảo sát chủ yếu ở chất lượng công tác khảo sát: khảo sát sơ sài, khảo sát sai sót không đúng quy chuẩn, tiêu chuẩn...

Thực tế tại dự án khôi phục cải tạo quốc lộ 1 đoạn Hà Nội- Lạng Sơn (ADB2) do thay đổi thiết kế chủ đầu tư phải chi thêm các khoản như: rà phá bom mìn 2.499 tỷ (gần 0.09% tổng mức vốn), khảo sát thiết kế 1.033 tỷ đồng (0.04%), chiều cao sóng trong thiết kế cầu cảng Nhà máy xi măng Nghi Sơn; Đường ống dẫn khí nam Côn Sơn; Móng một số cầu trong dự án thoát nước Hà Nội, không phát hiện caster trong dự án Nhà máy xi măng Tam Điệp... làm cho thiết kế công trình phải chỉnh sửa đổi, kéo dài thời gian xây dựng công trình gây lãng phí. Các dự án xây dựng cầu Non Nước (Ninh Bình) và cầu Tân Đệ (Thái Bình), phía nhà thầu cho biết, toàn bộ tài liệu kỹ thuật về địa chất nền móng tỏ ra không đúng với thực tế, khiến cho các nhà thầu phải khoan thăm dò lại, lập lại bản vẽ thi công, thời gian thi công phần ngầm dài gấp đôi thời gian đã xác định ban đầu. Tại dự án cầu Non Nước sau khi phát hiện có thêm tầng hang caster dưới một số trụ cầu, chi phí tăng lên khoảng 1 tỷ đồng so với giá bỏ thầu ban đầu. Công trình nhà văn hoá huyện Da Tẻh tỉnh Lâm Đồng do khảo sát sơ sài dẫn đến thiết kế không đảm bảo chất lượng, khi đầu tư xây dựng xong, tỉnh phải bỏ ra 1.5 tỷ đồng để khắc phục sự cố.

Qua thực tế nêu trên cho thấy chất lượng khảo sát công trình không đảm bảo, dẫn đến thiết kế không chính xác, phải thay đổi thiết kế dẫn đến thời gian xây dựng không đúng tiến độ đã đề ra, phải thay đổi, điều chỉnh, bổ sung thêm chi phí cho công trình...gây lãng phí không cần thiết.

(2) Trong khâu thiết kế:

Đối với công trình xây dựng cơ bản thì vai trò của nhà thiết kế rất lớn hết sức quan trọng. Họ không chỉ đóng vai trò làm cho công trình trở nên đẹp, tiện lợi mà còn có vai trò đối với giá thành của công trình. Đây là những công việc sáng tạo thuần túy khoa học, nhưng trong lĩnh vực này không hiếm những “con chiên ghẻ” làm loang lỗ bộ mặt kiến trúc đương đại của Nhà nước.

(3) Trong xin phép đầu tư xây dựng.

Đặc điểm quản lý xây dựng ở nước ta là chồng chất vô số loại phép tắc: phép duyệt luận chứng đầu tư, phép sử dụng đất, phép xây dựng, phép khai thác tài nguyên, phép phòng cháy chữa cháy, phép xác nhận đủ tiêu chuẩn môi trường....

Qua mỗi lần xin phép, chủ đầu tư lại phải “biết điều”. Những chi phí phổ biến ấy lại hạch toán vào công trình nên đã nâng giá trị công trình lên một cách vô lý. Khó khăn cho công tác giám sát thanh tra và điều tra là ở chỗ: người nhận tiền đã cấp phép đúng chức năng, nhanh quá mức quy định, nên không phạm tội hối lộ vì không có dấu vết. Tình trạng này không phải chỉ có trong xây dựng mà phổ biến ở một số ngành khác như: trong cấp hạn ngạch nhập xe máy, ô tô; trong cấp phép đầu tư nước ngoài... Thực tiễn đang đòi hỏi phải xem xét lại các quan niệm về hối lộ tạo điều kiện cho cuộc đấu tranh chống tham nhũng có hiệu quả hơn.

(4) Trong khâu giải phóng mặt bằng.

Theo quy định về đền bù, giải phóng mặt bằng, việc lập dự toán đền bù phải do chính quyền địa phương kết hợp với chủ đầu tư thống nhất với chủ sử dụng đất trên cơ sở áp giá đền bù của Nhà nước.

Tuy nhiên, đây là việc có tính chất rất phức tạp vì động chạm đến quyền lợi của dân. Mặt khác, tài sản phải đền bù trên mặt đất là cây cối, hoa mầu, nhà cửa. Khi giải toả là phải phá hoặc dỡ bỏ không còn cơ sở để kiểm tra, nên giữa hai bên thường có sự thông đồng khai khống, định giá đền bù khống để tham ô tiền Nhà nước

(5) Trong tổ chức đấu thầu.

Ngày 01-09-1999 Thủ tướng chính phủ ban hành Nghị định số 88/1999/NĐ-CP về việc quy chế đấu thầu.

Ngày 05-05-2000 Thủ tướng chính phủ ban hành Nghị định số 14/2000/NĐ-CP về sửa đổi, bổ sung một số điều cho quy chế đấu thầu ban hành kèm theo Nghị định số 88/1999/NĐ-CP ngày 01-09-1999.

Ngoài ra các công trình có vốn tài trợ của các tổ chức tài chính quốc tế như WB, IMF, ADB thường được áp dụng Luật Đấu thầu quốc tế. Trong đó phân chia ra hai loại công trình:

a/ Những công trình nhỏ, có giá trị dưới 10 triệu USD và thời gian thi công trong vòng 1 năm: Tổ chức đấu thầu trọn gói

b/ Những công trình lớn, thời gian thi công dài nhằm đảm bảo cho nhà thầu trong quá trình thi công không bị ảnh hưởng bởi các yếu tố khách quan như trượt giá : Tổ chức đấu thầu căn cứ trên phiếu khối lượng của nhà thầu dự toán.

Nếu việc tổ chức đấu thầu được thực hiện nghiêm túc, đúng thủ tục sẽ tiết kiệm rất lớn cho ngân sách nhà nước. Ví dụ, chỉ riêng việc đấu thầu xây dựng hai đoạn đường quốc lộ 1A với vốn vay của ADB và WB là 285 triệu USD đã giảm được 20% giá thành tổng cộng là 57 triệu USD.

(6) Trong quá trình thi công:

+ Đối với bên B, thường xảy ra tham nhũng ở các khâu kí kết hợp đồng xây dựng, mua thiết bị thi công nguyên vật liệu, thanh toán nhân công, máy thi công, hạch toán kế toán.

+ Đối với bên A, hay chủ đầu tư, việc tham nhũng thường xảy ra ở các khâu: nhập khẩu, mua máy móc, thiết bị cho công trình, ký kết, theo dõi giám sát nghiệm thu và thanh toán hợp đồng xây dựng.

Riêng đối với khâu mua sắm vật tư, thiết bị trong nước, thủ đoạn tham nhũng thông thường là: khai khống số lượng giá trị vật tư. Trong thời kỳ “sốt” xi măng, một số đối tượng đã lợi dụng quyết toán giá xi măng ở thời điểm giá cao để tăng giá công trình, rút tiền tham ô. Tại 2 móng cột đường dây 500KV Quảng Bình cơ quan chức năng đã phát hiện công nhân xây dựng đưa sắt Thái Nguyên thay cho

sắt Liên Xô (cũ). Một số công trình khác có sự thay thế xi măng nhằm rút bớt phân chênh lệch giá.....

(7) Trong quyết toán công trình:

Kết thúc xây dựng và đưa vào vận hành, sử dụng là khâu cuối cùng của quá trình xây dựng. Vì vậy, tất cả các khoản gửi giá, ăn chia, khai khống,... đều được hợp thức hoá ở khâu này. Thủ đoạn phổ biến là: khai tăng giá trị vật liệu, giá trị san lấp, thi công; mua hoá đơn chứng từ để điền giá, hợp thức hoá; sửa chữa các chứng từ đã có; đưa công ty tư vấn tư nhân vào giữa các doanh nghiệp Nhà nước trong các thương vụ kinh tế để xử lý phần lợi nhuận, ăn chia...

Việc “lại quả” đôi khi được gửi vào phần bảo hành (thông thường là 5-10% giá trị công trình). Sau đó hợp thức hoá bằng cách không sửa chữa bảo hành hoặc bảo hành ít khai nhiều để rút ra chia nhau.

2.2.2 Nhóm dự án nước ngoài.

Cũng như nhóm dự án trong nước, các dự án nước ngoài thất thoát, lãng phí trải qua 3 giai đoạn.

2.2.2.1 Thất thoát trong giai đoạn hình thành dự án.

Đây là giai đoạn nhà đầu tư nước ngoài độc lập hoặc cùng với phía đối tác phía Việt Nam tiến hành thu thập tài liệu, thông tin... liên quan đến dự án mà nhà đầu tư dự định đầu tư. Các bộ ngành, các địa phương ... có trách nhiệm hướng dẫn cung cấp các thông tin cần thiết và thuận lợi để nhà đầu tư lựa chọn. Trên cơ sở đó nhà đầu tư tự lập hồ sơ dự án theo mẫu quy định của Bộ Kế hoạch và Đầu tư như : hợp đồng liên doanh, luận chứng kinh tế kỹ thuật..., giai đoạn này một số kẻ xấu người nước ngoài thậm chí tội phạm chuyên nghiệp nước ngoài (Việt Kiều, người nước ngoài gốc Việt Nam) lợi dụng vào Việt Nam đóng vai như một nhà đầu tư thực thụ để buôn lậu, lừa đảo phía đối tác Việt Nam lầm tưởng họ là một nhà đầu tư giàu có... nên đã đón tiếp, phục vụ ăn uống, đi lại, quà cáp, biếu xén.... “Lầm lẫn lớn” có thể còn bị lừa đảo như vụ Công ty Kiều Mỹ Mysson (Singapore) do Việt Kiều Kiều My làm giám đốc đã bị phá sản. Năm 1995, Kiều Mỹ vào Việt Nam làm ăn với tài thuyết phục cộng với sắc đẹp trời cho..., 16 doanh nghiệp Việt Nam đã ký hợp đồng làm ăn, dẫn đến bị lừa đảo tổng cộng 1,7 triệu USD hoặc vụ Tiêu Vũ Hoàng (Philippine)...

2.2.2.2 Giai đoạn thẩm định dự án để cấp giấy phép đầu tư.

Hình thức chạy dự án của một số nhà đầu tư dẫn đến hiệu quả dự án đầu tư thấp, một số dự án sau khi cấp phép không triển khai bỏ đất hoang hoá gây lãng phí, đến nay đã có 371 dự án bị thu hồi giấy phép.

2.2.2.3 Trong giai đoạn triển khai thực hiện dự án, đưa dự án vào sản xuất kinh doanh.

Các nhóm dự án đầu tư nước ngoài tại Việt Nam chủ yếu vào lĩnh vực công nghệ cao như Bưu chính viễn thông.

Lợi dụng sự kém hiểu biết và thiếu thông tin kinh tế của các đối tác Việt Nam, phía đối tác nước ngoài luôn luôn tìm cách khai tăng giá trị tài sản, máy móc, thiết bị... để tính vào vốn góp liên doanh (kể cả đưa máy móc thiết bị công nghệ cũ, lạc hậu vào Việt Nam), đây là thủ đoạn phổ biến. Trong liên doanh phía Việt Nam thường góp vốn bằng nhà xưởng cũ, quyền sử dụng đất... Khi đàm phán, phía nước ngoài sẵn sàng “dễ dãi” chấp nhận giá nhà xưởng, giá đất cao hơn nhiều so với giá mặt bằng trong nước cùng thời điểm tỏ ra như hào phóng hoặc không hay biết gì về tình hình Việt Nam. Đổi lại phía nước ngoài khai tăng giá trị tài sản máy móc, thiết bị.... mà họ góp vốn. Với những dự án lớn khi giá trị khai tăng hàng nhiều triệu USD họ thu được lợi nhuận ngay từ khi bắt đầu đầu tư, gây thiệt hại lớn cho phía Việt Nam.

Ví dụ: Năm 1993 tập đoàn Pauchen (Hong Kông) liên doanh với công ty sản xuất hàng tiêu dùng Bình Tiên (Bitis) để sản xuất giấy thẻ thao xuất khẩu, phía Pauchen định giá trị máy móc tính vào vốn góp là 12.031.000 USD nhưng phía Bitis định giá chỉ chấp nhận 5.068.279 USD; năm 1995 liên doanh bia BGI Tiên Giang khai tăng thiết bị máy móc... trị giá thêm là 9,1 triệu USD; năm 1995 liên doanh AUSTINH (Hà Tĩnh) phía công ty WSL (Úc) khai tăng vật tư thiết bị tính vào góp vốn, phần khai tăng trị giá 1,5 triệu USD; hoặc liên doanh ô tô Hoà Bình cũng khai tăng giá trị thiết bị máy móc là 1,6 triệu USD....

Trốn thuế: Đây cũng là hoạt động phổ biến của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, bao gồm trốn thuế xuất nhập khẩu, thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập, thuế tài nguyên... họ luôn tìm cách khai thác mọi cơ hội để trốn thuế như: kinh doanh ngoài phạm vi giấy phép không khai báo, giấu doanh thu, tăng chi phí

bằng các “tiểu xảo” hạch toán để giảm thuế thu nhập doanh nghiệp... Khi có dấu hiệu bị phát hiện thì thông đồng, hối lộ cán bộ thuế. Tài sản, máy móc, thiết bị, xe ô tô con của phía đối tác nước ngoài nhập vào Việt Nam để góp vốn liên doanh hoặc tạo tài sản cố định thì được miễn thuế nhập khẩu. Lợi dụng điểm này họ có thể khai gian, khai tăng hoặc đưa thêm hàng hoá khác vào để kinh doanh trốn thuế; như năm 1993, Công ty liên doanh Hoa Việt – Hải Phòng trốn thuế 11 tấn quần áo trị giá 90.000 USD hoặc năm 1995 Công ty liên doanh VEDAN (Đồng Nai) trốn thuế doanh thu và lợi tức 70 tỷ đồng, cũng năm 1995 Công ty liên doanh ô tô Mêkông nhập lậu 200 bộ linh kiện xe ô tô dạng SKD trốn thuế 17 tỷ đồng, tháng 7 năm 1997 liên doanh GMN J-V tại Hưng Yên nhập lậu 20.000 bộ linh kiện xe máy DREAM tại Việt Nam dạng IKD trốn thuế nhập khẩu 7 tỷ đồng (thời điểm xe máy DREAM tại Việt Nam đang sốt giá).

Gian lận trong công tác hạch toán:

Theo nguyên tắc hạch toán kinh tế, thì mọi hoạt động kinh tế phát sinh trong doanh nghiệp đều phải được phản ánh chính xác, trung thực trên sổ sách kế toán nhưng phía nước ngoài luôn tìm cách dấu giếm, khai tăng, khai gian... Các loại chi phí từ khâu hình thành dự án, thẩm định dự án đến chi phí cho sản xuất kinh doanh, chi phí tiêu thụ sản phẩm, tiếp thị quảng cáo... nhằm có lợi cho phía nước ngoài tạo ra tình trạng lỗ giả, lãi thật để họ trốn thuế, lỗ đến mức độ nào đó họ “ép” phía đối tác Việt Nam bán toàn bộ phần vốn góp cho họ để xin lập doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài.

Phần lớn các hoạt động tham nhũng như nêu trên đều có sự tiếp tay, thông đồng hoặc chủ động bật đèn xanh của một số viên chức Việt Nam hoạt động trong các doanh nghiệp và trong một số cơ quan quản lý Nhà nước như cơ quan quản lý Thuế, Hải quan...

Nhìn chung, thất thoát trong đầu tư xây dựng là do chủ định các thành phần tham gia. Do đặc thù ngành xây dựng có mức vốn đầu tư lớn, các hạng mục xây dựng phức tạp và trải qua nhiều công đoạn nên công tác thanh tra kiểm tra gặp nhiều khó khăn, dẫn đến nguyên nhân thất thoát, lãng phí vốn.

2.3- Nguyên nhân

2.3.1- Nguyên nhân về cơ chế chính sách.

Giai đoạn chuẩn bị đầu tư là giai đoạn xem xét các điều kiện, dữ liệu liên quan đến việc đầu tư xây dựng công trình và hiệu quả mang lại do đưa công trình vào hoạt động , trên cơ sở đó người có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư. Chất lượng của giai đoạn chuẩn bị đầu tư có ảnh hưởng quyết định đến hiệu quả của công trình. Vì vậy, chuẩn bị đầu tư không tốt dẫn đến những sai lầm trong quyết định chủ trương đầu tư và quyết định đầu tư là yếu tố cơ bản gây lãng phí lớn trong đầu tư xây dựng.

Sai lầm trong chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư bắt nguồn từ chất lượng quy hoạch chưa tốt hoặc không có quy hoạch, từ báo cáo đầu tư được biên soạn chưa tốt, qua loa, chiếu lệ, chưa đáp ứng được yêu cầu về chất lượng. Cùng với chất lượng quy hoạch xây dựng chưa tốt, chưa phù hợp giữa quy hoạch phát triển kinh tế – xã hội, quy hoạch phát triển vùng, ngành; công tác quy hoạch ngành chưa được quan tâm đúng mức.

Hệ thống chỉ tiêu kinh tế kỹ thuật phục vụ công tác quy hoạch chưa được nghiên cứu, biên soạn phù hợp với đặc điểm của các loại công tác quy hoạch. Báo cáo đầu tư được biên soạn chưa quan tâm đúng mức đến điều tra xã hội học và môi trường đối với công trình hạ tầng , điều tra thị trường và các yếu tố đảm bảo sản xuất, tiêu thụ sản phẩm đối với các công trình sản xuất kinh doanh.

Bố trí vốn đầu tư phân tán, dàn trải.

2.3.2 Chất lượng nguồn lực hạn chế.

Chất lượng hạn chế của cán bộ là một trong những nguyên nhân chủ yếu gây lãng phí, thất thoát trong đầu tư XD CB. Chất lượng cán bộ được thể hiện qua đạo đức, tư cách, nhận thức chính trị và trình độ chuyên môn của cán bộ .

Những hạn chế về chất lượng cán bộ thể hiện :

- Đạo đức sa sút, yếu kém, thể hiện dưới các dạng: hối lộ, tham ô, tham nhũng.
- Không tuân thủ các quy định về quản lý đầu tư và xây dựng.

Tình trạng không tuân thủ quy định còn thể hiện ở việc không tuân thủ các quy định của quy chế đấu thầu.

Tinh thần trách nhiệm chưa cao, coi trọng hình thức. Thể hiện chất lượng công tác khảo sát, thiết kế, lập dự án, thi công ở nhiều công trình chưa tốt .

Năng lực hạn chế của cán bộ quản lý, cán bộ chuyên môn. Đó là những cán bộ quản lý đầu tư, quản lý tài chính, quản lý dự án, tư vấn, kiểm toán, chuyên viên định giá...

CHƯƠNG 3

QUAN ĐIỂM, ĐỊNH HƯỚNG VÀ MỘT SỐ GIẢI PHÁP CHỦ YẾU NHÀM HẠN CHẾ LÃNG PHÍ, THẤT THOÁT VỐN NHÀ NƯỚC TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG .

3.1 Quan điểm, định hướng của Đảng và Nhà nước.

Đẩy nhanh tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá, xây dựng nền kinh tế độc lập tự chủ, đưa nước ta trở thành một nước công nghiệp; ưu tiên phát triển lực lượng sản xuất, đồng thời xây dựng quan hệ sản xuất phù hợp theo định hướng xã hội chủ

nghĩa; phát huy cao nội lực, đồng thời tranh thủ nguồn lực bên ngoài và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế để phát triển nhanh, có hiệu quả và bền vững; tăng trưởng kinh tế đi liền với phát triển văn hoá, từng bước cải thiện đời sống vật chất của nhân dân, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo vệ và cải thiện môi trường; kết hợp phát triển kinh tế- xã hội với tăng cường quốc phòng an ninh.

Coi xây dựng là ngành mũi nhọn, tạo ra cơ sở hạ tầng vật chất kỹ thuật hiện đại đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế của nước ta, tiến tới gia nhập WTO và xu thế toàn cầu hoá nền kinh tế.

Chủ trương của Đảng và Nhà nước cần phải phát triển ngành xây dựng đạt trình độ tiên tiến trong khu vực, đáp ứng nhu cầu xây dựng trong nước và có năng lực đấu thầu xây dựng công trình ở nước ngoài. Ứng dụng công nghệ hiện đại, nâng cao chất lượng và hiệu quả quy hoạch, năng lực thiết kế và thẩm mỹ kiến trúc. Phát triển các hoạt động tư vấn và các doanh nghiệp xây dựng, trong đó chú trọng các doanh nghiệp mạnh theo từng lĩnh vực thuỷ điện, thuỷ lợi, cảng, cầu đường... Tăng cường quản lý nhà nước về quy hoạch, kiến trúc và xây dựng.

Nhịp độ tăng trưởng giá trị gia tăng công nghiệp (kể cả xây dựng) bình quân trong 10 năm tới đạt khoảng 10- 10,5%/năm. Đến năm 2010, công nghiệp và xây dựng chiếm 40- 41%/GDP và sử dụng 23- 24% lao động. Giá trị xuất khẩu công nghiệp chiếm 70- 75% tổng kim ngạch xuất khẩu. Bảo đảm cung cấp đủ và an toàn năng lượng (điện, dầu khí, than); đáp ứng đủ nhu cầu về thép xây dựng, phân lân, một phần phân đạm; cơ khí chế tạo đáp ứng 40% nhu cầu trong nước, tỷ lệ nội địa hoá trong sản xuất xe cơ giới, máy và thiết bị đạt 60- 70%; công nghiệp điện tử- thông tin trở thành ngành mũi nhọn; chế biến hầu hết nông sản xuất khẩu; công nghiệp hàng tiêu dùng đáp ứng nhu cầu được trong nước và tăng nhanh xuất khẩu.

3.2- Một số giải pháp.

3.2.1 Phân định phạm vi và chức năng quản lý của nhà nước.

3.2.1.1 Phân định rõ quản lý đầu tư và quản lý xây dựng:

Nhà nước chưa thực sự có một cơ chế quản lý đầu tư đúng nghĩa của nó. Khi chuyển từ chế độ sở hữu công khai với hai hình thức sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể với cơ chế kế hoạch hoá tập trung sang chế độ sở hữu với nhiều thành phần kinh tế và nền kinh tế thị trường thì quan niệm, khái niệm về quản lý đầu tư vẫn chưa

thoát ra khỏi khái niệm xây dựng cơ bản của chủ nghĩa xã hội trước đây. Chính vì thế về phương pháp luận hình thành cơ chế quản lý vẫn níu kéo hai phạm vi quản lý khác nhau vào với nhau:

Một bên là quản lý đầu tư là quản lý kinh tế tài chính; một bên là quản lý xây dựng là quản lý sản xuất kinh doanh.

Lẫn lộn giữa quản lý nhà nước chủ yếu tạo môi trường pháp lý với quản lý kinh doanh của các đơn vị sản xuất.

Trong quá trình liên tục chỉnh sửa quy chế đã cố gắng tách quản lý đầu tư ra khỏi quản lý xây dựng nhưng cũng chỉ mới dừng ở tên gọi và một phần của giai đoạn chuẩn bị đầu tư, giai đoạn quan trọng nhất là giai đoạn thực hiện đầu tư và kết thúc đầu tư lại chưa hình dung đủ nội dung quản lý đầu tư dẫn đến quy chế ở giai đoạn này chủ yếu là hướng dẫn quản lý xây dựng. Thiếu các nội dung về tổ chức hoạt động, trách nhiệm quyền hạn của chủ đầu tư, ban quản lý, các quy chế về hợp đồng... quyền hạn, trách nhiệm của cơ quan cấp vốn... cơ chế giám sát kiểm soát của cơ quan Nhà nước về đầu tư, cơ chế thưởng phạt... Trong cơ chế hiện thời dẫn đến sự nhập nhằng, chưa rõ về quyền hạn và trách nhiệm về quản lý đầu tư, hiệu quả đầu tư giữa cơ quan quản lý Nhà nước về đầu tư và quản lý xây dựng, giữa chủ đầu tư và tổ chức xây dựng, tổ chức giám sát xây dựng. Chủ đầu tư không có quyền thực sự và cũng không có trách nhiệm thật sự. Đây là nguyên nhân quan trọng nhất gây ra thất thoát, lãng phí.

3.2.1.2 Phân định rõ chức năng quản lý Nhà nước và chức năng quản lý sản xuất kinh doanh: tư vấn, khảo sát, thiết kế, nhà thầu.

Dấu vết của cơ chế kế hoạch hóa tập trung vẫn còn đậm nét trong nếp nghĩ và hành động của các cơ quan Nhà nước vẫn còn muốn can thiệp vào công tác quản lý sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp, việc xác định phạm vi trách nhiệm về quản lý giữa Nhà nước và doanh nghiệp còn lúng túng đặc biệt là đối với doanh nghiệp Nhà nước.

Đối với doanh nghiệp không phải là Nhà nước thì việc phân tích đã ngày càng rõ ràng; tuy nhiên với doanh nghiệp Nhà nước và đầu tư vốn có nguồn gốc Nhà nước, vấn đề tách ra là bên cạnh nội dung thực hiện chức năng quản lý Nhà nước cũng là chức năng quản lý chủ sở hữu là vốn Nhà nước nên Nhà nước quyết

định quản lý toàn diện – thông qua việc Nhà nước quyết định đầu tư hoặc cho phép đầu tư. Từ đó dẫn tới sự lợi dụng, ỷ lại vào trách nhiệm của cơ quan quyết định, cho phép đầu tư, làm nhẹ trách nhiệm tối thiểu của chủ đầu tư. Có thể thấy dự án được Nhà nước quyết định đầu tư, chủ đầu tư không phải suy nghĩ đến việc tiết kiệm trong đầu tư, hiệu quả đầu tư và trách nhiệm trả nợ cũng không lo ngại về sự phát sinh trong quá trình đầu tư – bằng mọi cách chủ đầu tư sử dụng cho hết vốn theo quyết định đầu tư.

Nghị định 07/2003/NĐ- CP đã giao quyền thẩm định và quyết định đầu tư cho doanh nghiệp nhưng vẫn giữ lại quyền cho phép đầu tư. Tuy nhiên, do được Nhà nước cho phép đầu tư nên chủ đầu tư xem như dự án đã được thông qua, xem nhẹ khâu thẩm định. Trong khi đó để cho phép đầu tư cơ quan quản lý ngành và địa phương chỉ tập hợp ý kiến các Bộ, ngành liên quan. Những ý kiến này thường được thực hiện rất sơ sài mang tính hình thức và thiếu trách nhiệm.

Xây dựng cụ thể các chế tài cho từng chu trình thực hiện triển khai đầu tư và xây dựng.

Chống khép kín trong đầu tư xây dựng:

Hiện tượng khép kín trong đầu tư xây dựng cơ bản, từ chủ trương đầu tư, xây dựng dự án, thẩm định phê duyệt dự án, thiết kế kỹ thuật, lập và phê duyệt tổng dự toán, đấu thầu, tổ chức thi công, giám sát thi công, nghiệm thu bàn giao quyết toán công trình xây dựng cơ bản đang rất phổ biến là nguyên nhân không khách quan trong quản lý đầu tư và xây dựng dẫn đến hiện tượng cấu kết, thông đồng tham nhũng trong đầu tư và xây dựng.

Thông báo công khai, minh bạch các thông tin đối với các công trình xây dựng để cho các tổ chức chính trị – xã hội, cộng đồng, người dân biết và có điều kiện giám sát và phát hiện những sai phạm và tham nhũng đối với các công trình xây dựng trên địa bàn.

3.2.2 Nâng cao chất lượng công tác quy hoạch phát triển kinh tế – xã hội và công tác quy hoạch đầu tư phát triển từ Trung ương đến địa phương.

3.2.2.1 Công tác quy hoạch phát triển kinh tế- xã hội.

Chất lượng công tác quy hoạch được đặt lên hàng đầu, nhằm xây dựng các quy hoạch cả nước, vùng, ngành,...có tính khả thi cao làm căn cứ cho công tác lập kế hoạch đầu tư phát triển đúng sẽ bớt lãng phí do tránh đầu tư tràn lan hoặc đầu tư không đúng mục đích, không đưa vào sử dụng được, đầu tư phù hợp với nhu cầu của thị trường tiêu thụ, giữa công sản xuất và khả năng của vùng nguyên liệu,...

Để đảm bảo chất lượng công tác quy hoạch cần có biện pháp để thực hiện các công việc sau:

Nâng cao chất lượng công tác dự báo, nhất là dự báo thị trường tiêu thụ trong và ngoài nước.

Rà soát lại toàn bộ những đánh giá về các nguồn tiềm năng và nhu cầu thị trường

Xây dựng các chế tài kiểm tra, giám sát quy hoạch (đưa ra trong các cơ chế chính sách quản lý đầu tư và xây dựng) nhằm khắc phục thực hiện quy hoạch còn lỏng lẻo và tùy tiện như hiện nay. Đồng thời tăng cường chỉ đạo, giám sát kiểm tra thực hiện theo đúng quy hoạch, đảm bảo kỷ cương trong công tác quy hoạch.

3.2.2.2 công tác quy hoạch đầu tư phát triển :

- Đẩy mạnh phân cấp và trao quyền cho các Bộ ngành và chính quyền địa phương, họ phải chịu trách nhiệm trước dân và trước pháp luật hiện hành.

- Lập kế hoạch phải dựa trên kết quả (khả năng) của từng Bộ, ngành, địa phương và cả nước.

- Phải đầu tư theo các mục tiêu đã chọn và khả năng tác động của mục tiêu đó vào nền kinh tế trên địa bàn từng tỉnh, vùng, ngành và cả nước (tác động đến việc làm, đến dịch vụ công cho người làm, đến phát triển các ngành và lĩnh vực, tác động giảm nhanh tỷ lệ nghèo đói...)

- Phân bổ sử dụng nguồn ngân sách Nhà nước một cách hiệu quả và thực tế.

- Xây dựng các chỉ số giám sát và đánh giá cũng như hệ thống thanh tra, kiểm tra chặt chẽ nhằm đảm bảo chống thất thoát, lãng phí và tham nhũng trong đầu tư và xây dựng.

3.2.3 Cần thể chế hoá phân cấp trong xây dựng và tổ chức thực hiện kế hoạch đầu tư – xây dựng từ nguồn vốn ngân sách Nhà nước.

Tăng cường quản lý xây dựng theo quy hoạch :

Đảm bảo quy hoạch phải đi trước một bước làm cơ sở cho việc triển khai thực hiện dự án đầu tư

Phải có các chế tài đủ mạnh đối với các dự án đầu tư không tuân thủ luật pháp, không thực hiện hoặc thực hiện sai quy hoạch xây dựng.

Nhà nước sớm ban hành các chế tài đủ mạnh để điều tiết các chủ thể tham gia hoạt động xây dựng: Chủ đầu tư, cơ quan tư vấn, nhà thầu. Cụ thể như sau:

*** Đối với chủ đầu tư :**

Nhằm đẩy mạnh công tác quản lý và nâng cao trách nhiệm của chủ đầu tư cần lựa chọn các đơn vị có đủ các điều kiện năng lực làm chủ đầu tư.

Kiện toàn, sắp xếp lại các ban quản lý dự án, xoá bỏ các Ban quản lý không đủ điều kiện năng lực, thành lập các Ban quản lý chuyên nghiệp hoạt động theo mô hình tư vấn quản lý dự án.

*** Đối với tổ chức tư vấn :**

Củng cố nâng cao chất lượng của các tổ chức tư vấn. Sắp xếp lại ngay các tổ chức tư vấn trong nước theo hướng cổ phần hoá, hình thành các tổ chức tư vấn độc lập như Tập đoàn tư vấn hoặc liên danh, liên kết với các tổ chức tư vấn nước ngoài để có đủ điều kiện, năng lực thực hiện các dự án quy mô lớn, kỹ thuật phức tạp.

Nhà nước cần có chính sách để khuyến khích các tổ chức tư vấn nâng cao năng lực chuyên môn để đảm nhiệm các công tình tương tự mà trước đây vẫn phải thuê tư vấn nước ngoài.

Đối với các dự án ODA: Khi thoả thuận, ký kết hợp đồng vay vốn nước ngoài Nhà nước cần lưu ý đến các điều khoản quy định, ràng buộc đối với bên nước ngoài nhằm đảm bảo các thông số và kết quả tính toán của Bản tham chiếu (TOR) hoặc báo cáo đầu tư phù hợp với điều kiện kinh tế của Việt Nam, hạn chế phải điều chỉnh nhiều trong quá trình thi công.

*** Đối với nhà thầu :**

Cần có cơ chế quản lý chặt chẽ và quy định về năng lực hành nghề của nhà thầu, quy định các loại hình và quy mô công trình các nhà thầu được tham gia phù hợp với trình độ năng lực của các nhà thầu.

Thực hiện công tác giải phóng mặt bằng theo quy hoạch bằng cách thành lập quỹ đầu tư xây dựng phục vụ công tác giải phóng mặt bằng, xây dựng kết cấu hạ tầng.

Song song với việc đẩy mạnh phân cấp, giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các đơn vị, địa phương trong việc lập, thẩm định và phê duyệt dự án đầu tư thuộc quyền quản lý, Nhà nước cần sớm soạn thảo ban hành các chế tài đủ mạnh để điều tiết người quyết định đầu tư. Người quyết định đầu tư phải bị xử phạt hành chính, cách chức hoặc miễn nhiệm khi quyết định những dự án đầu tư sai quy hoạch gây hậu quả nghiêm trọng.

Thực hiện xã hội hoá trong hoạt động đầu tư xây dựng: Tăng cường phát triển vốn đầu tư của nhà nước, đồng thời với việc nghiên cứu soạn thảo và ban hành các chế độ chính sách khuyến khích các thành phần xã hội tham gia hoạt động đầu tư xây dựng, góp vốn đầu tư xây dựng dưới hình thức nhiều thành phần tham gia góp vốn đầu tư.

Sửa đổi bổ sung ngay những tiêu chuẩn, quy chuẩn xây dựng lạc hậu, không phù hợp; Nghiên cứu ban hành hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn phù hợp với tiến bộ khoa học kỹ thuật và thông lệ quốc tế.

Bổ sung các định mức, đơn giá mới phù hợp đáp ứng những tiến bộ khoa học kỹ thuật trong công nghệ sản xuất, biện pháp thi công, sản xuất vật liệu xây dựng và các chỉ tiêu kinh tế kỹ thuật tổng hợp phục vụ cho việc xác định chi phí dự án như suất vốn đầu tư xây dựng công trình, chỉ tiêu khái toán.

Thực hiện thường xuyên công tác thanh tra, kiểm tra trong hoạt động xây dựng nhằm phát hiện, ngăn chặn những hành vi gây lãng phí, thất thoát tiền vốn của nhà nước.

3.2.4 Quy định chức năng nhiệm vụ và trách nhiệm của các cơ quan quản lý Nhà nước các cấp về đầu tư và xây dựng trong việc điều hành thực hiện công tác đầu tư và xây dựng.

Chức năng quản lý Nhà nước:

- Của cơ quan có quyền phân bổ trực tiếp vốn đầu tư và quyết định đầu tư.
- Của cơ quan tổng hợp và tham mưu cho phân bổ vốn và quyết định vốn đầu tư.

- Cửa cơ quan cấp vốn và thanh toán vốn đầu tư.
- Cửa cơ quan quản lý xây dựng và kỹ thuật xây dựng.
- Các cơ quan quản lý nhà nước khác theo quy định của pháp luật hiện hành.

Trách nhiệm, quyền hạn, nghĩa vụ của các đơn vị trong hoạt động sản xuất xây dựng:

a/ Các đơn vị tư vấn, thiết kế:

b/ Các nhà thầu tham gia đấu thầu xây dựng phải là các doanh nghiệp. Khi xem xét danh sách các nhà thầu đủ điều kiện, trước tiên phải xem xét:

3.2.5 Tăng cường công tác đào tạo đội ngũ cán bộ.

Tuyển chọn, thu nạp và đào tạo những người đủ đức, đủ tài tham gia vào công tác quản lý Nhà nước. Cần tiêu trí hoá đội ngũ cán bộ lãnh đạo: sẵn sàng sa thải những người không đủ trình độ và phẩm chất đạo đức, đạo đức nghề nghiệp tham gia vào công tác thanh tra, quản lý.

Bồi dưỡng , nâng cao đạo đức cách mạng, đạo đức nghề nghiệp, đạo đức lối sống cho cán bộ tham gia hoạt động xây dựng.

Tăng cường đào tạo , bồi dưỡng năng lực cho cán bộ quản lý .

KẾT LUẬN

Qua nghiên cứu phân tích : **“Thất thoát, lãng phí vốn Nhà nước trong đầu tư xây dựng công trình ở Việt Nam”**, Cho thấy Thất thoát, lãng phí vốn tràn trải ở nhiều khâu của quá trình đầu tư xây dựng là do nhiều nguyên nhân khác nhau, nhưng tổng kết lại một số nguyên nhân chủ yếu đó là : Do sức ép của tốc độ tăng trưởng kinh tế, yêu cầu vốn đầu tư xây dựng lớn nhưng thiếu đội ngũ quản lý giỏi có nhiều kinh nghiệm. Tác động quá trình toàn cầu hoá, hội nhập kinh tế quốc tế tác động đến hệ thống văn bản pháp luật cần hoàn thiện hơn. Nhất là từ khi chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường có nhiều loại hình doanh nghiệp mới ra đời, cùng với sự tồn tại đan xen nhiều hình thức sở hữu khác nhau, từ đó dẫn đến những bất cập trong chính sách, những yếu kém trong quản lý. Đó chính là căn nguyên dẫn đến thất thoát, lãng phí vốn Nhà nước trong đầu tư xây dựng công trình.

Căn cứ vào tình hình thực tế của đất nước, nhận thức sự phát triển của ngành xây dựng và nhu cầu xây dựng ngày càng tăng. Đề tài xuất phát từ quan điểm của đảng, định hướng của Nhà nước trên cơ sở lý thuyết và thực tiễn, thông qua sự phân tích đánh giá tìm ra nguyên nhân của vấn đề nạn thất thoát, lãng phí vốn trong đầu tư xây dựng công trình, từ đó đưa ra giải pháp và có hướng đi thích hợp cho từng giai đoạn để có công tác phòng chống thích hợp.

Cuộc đấu tranh nhằm hạn chế tối đa thất thoát, lãng phí vốn trong đầu tư xây dựng công trình là cuộc đấu tranh toàn diện và lâu dài, cần phải có lộ trình và những biện pháp thực hiện phù hợp với tình hình cụ thể trong từng giai đoạn. Việc

ban hành các nghị định, thông tư hướng dẫn của chính phủ góp phần định hướng, chấn chỉnh và hạn chế mọi sai sót trong quản lý, thi công xây dựng công trình, tuy nhiên để hạn chế một cách tối đa và triệt để , cần có sự phối hợp của các cấp, ban ngành , các tổ chức và cá nhân trong xã hội . Đề án trên góp phần phong phú thêm việc bổ sung các chính sách, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng vốn trong đầu tư xây dựng công trình ở Việt Nam trong hiện tại và tương lai.

Tài liệu tham khảo :

- 1- Bộ kế hoạch Đầu tư (2001), Báo cáo kế hoạch Đầu tư xây dựng cơ bản 5 năm (2001 – 2005).
- 2- Bộ kế hoạch và đầu tư (2003), Thông tư số 55/2003/TT- BKH của Bộ kế hoạch và đầu tư ngày 22/07/2003 Hướng dẫn nội dung, trình tự lập, thẩm định và quản lý các dự án quy hoạch phát triển kinh tế- Xã hội.
- 3- Bộ kế hoạch và đầu Tư (2004), Thông tư số 1/2004/TT- BKH của Bộ kế hoạch và đầu tư ngày 2/02/2004 hướng dẫn nghị định 66/2003/NĐ- CP ngày 12/6/2003 của Thủ Tướng Chính Phủ về sửa đổi một số điều của quy chế đấu thầu.
- 4- Bộ xây dựng (2004), Báo cáo tình hình đầu tư xây dựng và vấn đề thất thoát, lãng phí vốn Nhà nước.
- 5- Bộ xây dựng (2004), Dự thảo đề án chống thất thoát, lãng phí trong đầu tư xây dựng.
- 6- Bộ xây dựng- Viện nghiên cứu xây dựng (2005), tài liệu tập huấn Luật xây dựng và văn bản hướng dẫn kèm theo.
- 7- Bộ xây dựng (2005), Định mức dự toán xây dựng công trình – Phần xây dựng và ban hành kèm theo Nghị định số 24/2005/QĐ- BXD, NXB Xây dựng.
- 8- Bộ Trưởng xây dựng (2005), Định mức dự toán xây dựng công trình – Phần xây dựng và ban hành kèm theo, Nghị định số 28/2005/QĐ- BXD, ngày 10/8/2005 BTBXD- NXB Chính trị Quốc Gia.
- 9- Bộ xây dựng- Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng, Quy chế đấu thầu– NXB Xây dựng.

- 10- Bộ xây dựng- Quy hoạch xây dựng- Viện quy hoạch đô thị nông thôn Bộ Xây dựng.
- 11- Bộ tài nguyên và Môi trường- Quy định sử dụng đất trên địa bàn Hà Nội – NXB Thống kê.
- 12- Bộ giao thông vận tải (2003), chiến lược phát triển giao thông Việt Nam đến năm 2020, tiềm năng và cơ hội, NXB Giao thông vận tải Hà Nội.
- 13- Bộ Tài Chính- Hệ thống văn bản mới về đất đai, nhà ở và thuế nhà đất (2004), NXB Tài chính.
- 14- Bộ tài chính, Luật doanh nghiệp và các hệ thống văn bản hướng dẫn (2004)- NXB Tài chính Hà Nội.
- 15- PGS.TS. Lâm Quy Cường (1993), Giao thông đô thị và quy hoạch thành phố.
- 16- PGS. TS.Thái Bá Cẩn – Quản trị tài chính trong lĩnh vực đầu tư xây dựng, NXB Tài chính.
- 17- GS. TS. Trần Ngọc Hiên; Trưởng ban biên soạn và Giáo sư. Trần Xuân Trường Phó ban biên soạn cùng một số cộng sự. Giáo trình Kinh tế học Chính trị Mác- Lê Nin- NXB Chính trị Quốc gia.
- 18- Ngô Minh Hải và Phan Đức Huế (2004), Các quy định về đấu thầu ở Việt Nam và hướng dẫn thi hành, Viện nghiên cứu kinh tế, NXB Lao động- Xã hội.
- 19- Đinh Thế Hiển (2004), Dự án đầu tư – Lập, thẩm định hiệu quả dự án, NXB Thống kê.
- 20- PGS. TS. Nguyễn Ngọc Mai- Quản lý đầu tư trong xây dựng- NXB khoa học và kỹ thuật.
- 21- Nguyễn Hải Sản, Quản trị tài chính doanh nghiệp- NXB Thống Kê.
- 22- Thủ Tướng Chính Phủ- Nghị định số 16/2005 NĐ-CP ngày 7 tháng 2 năm 2005 của chính phủ về quản lý đầu tư xây dựng công trình.
- 23- Thủ Tướng Chính Phủ- Quyết định số 87/ 2004/QĐ- TTg của Thủ Tướng Chính phủ ngày 19/5/2004 về việc ban hành quy chế hoạt động nhà thầu nước ngoài trong lĩnh vực xây dựng tại Việt Nam.
- 24- Thủ Tướng Chính Phủ(17/06/2005), Chỉ thị số 21/2005/CT- TTg, của Thủ Tướng Chính Phủ, về việc triển khai thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về công tác

đầu tư xây dựng cơ bản, sử dụng vốn Nhà nước và chống Lãng phí, thất thoát trong đầu tư xây dựng.

25- Nguyễn hữu Thân- Quản trị nhân sự, Nhà ở và nhà công cộng- NXB Xây dựng.

26- PGS. TS. Nguyễn Đức Thuận- Nhà ở và nhà công cộng- NXB xây dựng.

27- TS. Đặng Minh Trung- Tính toán dự án đầu tư kinh tế kỹ thuật- NXB thống kê.

28- Viện Khoa học CNXD- Bộ xây dựng(2005), Tạp chí Khoa học CNXD.

29- Viện khoa học công nghệ xây dựng- Bộ xây dựng, Tuyển tập tiêu chuẩn Xây dựng của Việt Nam- NXB Xây dựng.

30- Viện kinh tế- Bộ xây dựng, Tủ sách và văn bản pháp quy xây dựng (2003), Văn bản hướng dẫn thực hiện quy chế quản lý đầu tư và xây dựng.

31- Viện kinh tế- Bộ xây dựng, Văn bản pháp quy mới về đầu tư xây dựng nhà ở, đất đai, XD kiến trúc quy hoạch phát triển đô thị- Quản lý doanh nghiệp và kinh tế tài chính Xây dựng (2004)- NXB Xây dựng Hà Nội.

32- Viện kinh tế- Bộ xây dựng, Hệ thống văn bản hướng dẫn thực hiện Luật Xây dựng và hợp đồng xây dựng, NXB Lao động- Xã hội.

33- Viện Kinh tế- Bộ xây dựng, Hệ thống tiêu chuẩn xây dựng Việt Nam (2005), định mức, chi phí quản lý dự án đầu tư, NXB Lao động- Xã hội.