MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DỰ ÁN ĐẦU TƯ BẰNG VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Luật gia **PHÙNG VĂN HIỀN***

Quản lý nhà nước (QLNN) về đầu tư là một lĩnh vực quan trọng trong quản lý nền kinh tế quốc dân. Trong những năm qua, vốn đầu tư của toàn xã hội với tỉ trọng lớn từ nguồn vốn nhà nước (hiện tại chiếm tỉ lệ 40%) đã không ngừng tăng lên cùng với quá trình tiến hành sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Cơ chế QLNN về đầu tư khi thực hiện các dự án đầu tư đã được tạo lập, thực hiện trong nhiều năm qua và đang từng bước hoàn thiện đồng thời với hệ thống QLNN về kinh tế.

Trong đầu tư dự án, vai trò quản lý của Nhà nước là hết sức quan trọng, đòi hỏi có sự phối hợp đồng bộ trong quản lý của các bộ, ngành, từ trung ương tới địa phương. Quản lý của Nhà nước về hoạt động đầu tư nhằm tạo ra và thực hiện một cơ chế đảm bảo các thành phần kinh tế trong xã hội tham gia đầu tư có hiệu quả, phát triển nhanh và bền vững, bảo toàn, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn. Vấn đề này được tất cả các nước trên thế giới quan tâm nghiên cứu và áp dụng cho mình một cơ chế quản lý phù hợp. Kinh tế nước ta hiện nay đang ở vào giai đoạn có nhiều chuyển đổi sâu sắc, hệ thống thể chế của Nhà nước trong kinh tế đang từng bước hoàn thiện. QLNN về đầu tư là một lĩnh vực khó khăn, phức tạp , còn nhiều vấn đề nổi cộm, bất cập cần được giải quyết.

1. Những hạn chế, bất cập trong quản lý nhà nước đối với dự án đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách.

Một là, về công tác quy hoạch.

Hiện tại, chúng ta đang thiếu các văn bản pháp lý để QLNN về quy hoạch. Công tác quy hoạch chưa đi trước một bước, tầm nhìn thiếu tính chiến lược, chưa đánh giá hết các yếu tố khách quan nên tính định hướng của quy hoạch còn yếu. Nhiều quy hoạch, kế hoạch còn mang tính chủ quan, chưa gắn với việc nghiên cứu quy luật thị trường, thiếu tính kế thừa trong công tác quy hoạch và kế hoạch.

Vốn bố trí cho công tác quy hoạch quá nhỏ bé, mới chỉ đạt 0,004% so với tổng mức vốn. Vì vậy, đến nay, mới chỉ có 15% diện tích có quy hoạch chi tiết, nhiều dự án đầu tư không có quy hoạch, không đúng quy hoạch phải phá đi làm lại, phải di chuyển, gây lãng phí lớn.

Chất lượng quy hoạch thấp, tính thực tế không cao, quy hoạch mang tính tổng thể là chủ yếu, thiếu lộ trình thực hiện quy hoạch gắn với kế hoạch bố trí vốn. Đa số các công trình đầu tư mang tính tình thế, cần đến đâu phát triển đến đó, trong khi nguồn vốn đầu tư có hạn, nhu cầu phát triển lớn, bố trí đầu tư dàn trải dẫn đến tình trạng kéo dài thời gian thi công ở hầu hết các công trình.

Thiếu sự liên kết chặt chẽ giữa quy hoạch phát triển ngành, quy hoạch xây dựng với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội. Nội dung các quy hoạch chưa được thể hiện đầy đủ trong kế hoạch dài hạn. Quy hoạch còn mang tính cục bộ, khép kín đã gây nên sự lãng phí do phát triển chồng chéo, dư thừa công suất... tạo ra sự độc quyền trong phát triển của một số

* Học viện Hành chính Quốc gia.

ngành, một số sản phẩm.

Công tác điều tra cơ bản chưa đủ, thông tin phục vụ công tác quy hoạch thiếu.

Công tác thẩm định, kiểm tra, giám sát thực hiện quy hoạch còn hạn chế, chấp hành quy hoạch chưa nghiêm, có những trường hợp quy hoạch có chất lượng thấp nhưng vẫn được thông qua, có quy hoạch tốt được thông qua nhưng triển khai chậm...

Hai là, về cơ chế chính sách và tổ chức thực hiện.

Bố trí vốn đầu tư phân tán, dàn trải, đặc biệt là vốn đầu tư dự án thuộc nguồn vốn ngân sách nhà nước. Tình hình trên làm cho nhiều dự án đã triển khai xây dựng không đủ vốn để hoàn thành dứt điểm, phải kéo dài thời gian xây dựng, tình trạng chiếm dụng vốn và nợ đọng lớn, kéo dài, gây lãng phí, thất thoát.

Nguyên nhân của việc bố trí vốn dàn trải là do nhu cầu đầu tư phát triển của các bộ, ngành và các địa phương là rất lớn trong khi khả năng tăng vốn đầu tư từ vốn ngân sách nhà nước cho đầu tư phát triển lại có hạn, chỉ đáp ứng được từ 40 - 50% nhu cầu dẫn đến tình trạng các địa phương đều muốn kéo vốn về ngành mình, địa phương mình, thậm chí ngay cả khi chưa có dự án. Đây là một mâu thuẫn thường gặp ở các nước đang phát triển, song đối với nước ta, nó lại càng trở nên gay gắt, đặc biệt là trong giai đoạn thực hiện công cuộc công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

Trong bố trí kế hoạch vốn đầu tư, còn tâm lý ỷ lại, trông chờ vào nguồn vốn bổ sung của ngân sách trung ương. Một số chính sách hiện hành chưa phù hợp với tình hình thực tế. Chưa có các chế tài nghiêm khắc, đủ mạnh để xử lý các chủ thể tham gia hoạt động xây dựng (người quyết định đầu tư, chủ đầu tư, tổ chức tư vấn nhà thầu xây dựng) khi có sai phạm. Các cơ chế, chính sách được ban hành khi phát hiện chưa phù hợp thì chậm được sửa đổi, bổ sung. Việc lựa chọn nhà thầu có giá bỏ thầu thấp nhất mà chưa quan tâm đúng mức đến điều kiện năng lực thực hiện dự án của nh thầu cũng như những đề xuất hợp lý củ nhà thầu nhằm tăng chất lượng công trìn như hiện nay là không phù hợp với yêu cầ của việc lựa chọn nhà thầu xây dựng côn trình. Cơ chế, chính sách về đền bù, gi phóng mặt bằng tái định cư còn nhiều b cập về giá cả, chế độ đền bù, nên ảnh hưởn đến tiến độ thực hiện dự án. Các chủ th tham gia hoạt động xây dựng chưa bị xử l nghiêm khắc khi có vi phạm như khi quy định đầu tư sai; thiết kế không tuân thủ qu trình kĩ thuật, không đảm bảo chất lượng sai phạm trong đấu thầu như thông thầu bán thầu...; thi công công trình không đảm bảo chất lượng; quản lý dự án không tố gây lãng phí, thất thoát...

Chủ trương phân cấp mạnh cho các đị phương, doanh nghiệp trong việc lập, thẩm định và phê duyệt dự án thuộc quyền quả lý của mình nhằm phát huy quyền tự ch của địa phương, doanh nghiệp là đúng đắn hiệu quả. Tuy nhiên, trong quá trình thự hiện, còn những bất cập, lúng túng d người có quyền quyết định đầu tư lại khôn có quyền quyết định về tài chính dẫn đến tình trạng xin - cho gây ra tiêu cực trong đầu tư dự án.

Tình trạng "khép kín" trong quá trình thực hiện đầu tư dự án trong cùng một bộ ngành như hiện nay đã cản trở công tác thanh tra, kiểm tra của Nhà nước và các cơ quan chức năng dẫn đến khó phát hiện các biểu hiện lãng phí, thất thoát, khi phát hiện thì khó xử lý.

Ba là, về năng lực của tổ chức, cá nhân trong hoạt động xây dựng.

Năng lực của các chủ thể tham gia hoạt động xây dựng như Ban quản lý dự án, tư vấn, nhà thầu chưa tương xứng với nhiệm vụ công việc thực hiện, có trường hợp thầy giáo, bác sĩ không có chuyên môn quản lý cũng làm trưởng ban quản lý dự án. Tổ chức tư vấn không có năng lực vẫn tham gia các dự án có quy mô lớn. Ý thức chấp hành kỉ cương, kỉ luật, thanh tra, kiểm tra của các cơ quan chức năng ở các khâu bố trí kế

oạch vốn, lập, thẩm định, phê duyệt dự án; iết kế kĩ thuật - tổng dự toán; đấu thầu; thi ng xây dựng, nghiệm thu, thanh toán, uyết toán còn bị buông lỏng. Công tác anh tra, kiểm tra, kiểm định chưa được ến hành thường xuyên nhằm phát hiện và ngăn chặn lãng phí, thất thoát từ khi còn là những biểu hiện tiềm ẩn. Khi phát hiện có sai sót không xử lý nghiêm, dứt điểm.

Bốn là, về phẩm chất của cán bộ làm công tác QLNN.

Một bộ phận cán bộ quản lý sa sút, yếu kém về đạo đức dẫn đến tham nhũng, thể hiện dưới dạng: thông đồng, móc ngoặc, hối lộ, tham ô, tham nhũng; thiếu ý thức tuân thủ các quy định về QLNN đối với dự án đầu tư hiện hành. Tinh thần trách nhiệm chưa cao, cùng với những hạn chế về năng lực của cán bộ quản lý, cán bộ chuyên môn như quản lý dự án, giám sát, tài chính, kiểm toán là nguyên nhân làm giảm hiệu quả sử dụng vốn đầu tư.

2. Các giải pháp nâng cao hiệu quả QLNN đối với dự án đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước.

Thứ nhất, cần chấn chỉnh các khâu từ quy hoạch, xây dựng chiến lược đầu tư đến việc quản lý các nguồn vốn đầu tư

Thực hiện đầy đủ, đúng quy trình các bước của dự án từ việc chọn dự án, đấu thầu, thẩm định, thực hiện dự án. Công khai các quy trình thủ tục, thời hạn, trách nhiệm trong từng khâu của quá trình triển khai dự án. Nâng cao năng lực và hiệu lực QLNN, thẩm quyền, trách nhiệm và sự phối hợp giữa các cơ quan tổng hợp (Bộ Kế hoạch Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp, Kho bạc nhà nước...), các bộ chủ quản trong việc quản lý các dự án đầu tư. Kịp thời xử lý các vi phạm, thực hiện tốt chức năng giám sát đối với các dự án, đánh giá hiệu quả thực hiện và hiệu quả đầu tư dự án.

Thứ hai, ban hành các văn bản về chống lãng phí, thất thoát trong đầu tư dự án.

Nhà nước cần sớm ban hành văn bản pháp quy về chống lãng phí, thất thoát trong đầu tư dự án làm căn cứ tiến hành việc chống lãng phí, thất thoát nói chung và trong đầu tư dự án nói riêng; tổ chức tuyên truyền, phổ biến đến từng cán bộ, đảng viên làm công tác QLNN về dự án đầu tư thi hành nghiêm *Luật Phòng, chống tham nhũng*. Các bộ, ngành, địa phương cần lập lại kỉ cương trong đầu tư dự án thông qua kế hoạch triển khai thực hiện và tổng kết rút kinh nghiệm; thành lập các cơ quan chuyên trách về chống lãng phí, thất thoát trong đầu tư dự án...

Thứ ba, hoàn thiện cơ chế, chính sách về việc quản lý dự án đầu tư.

Xây dựng đồng bộ các chính sách liên quan đến việc QLNN đối với các dự án đầu tư như các chính sách về thuế, lãi suất, chính sách về lao động, đất đai...

Tổ chức lại các Ban quản lý dự án, tổ chức tư vấn theo quy định về điều kiện năng lực của *Luật Xây dựng*. Xây dựng mạng kiểm định xây dựng để quản lý chất lượng công trình xây dựng trong toàn quốc. Cải cách thủ tục hành chính theo hướng phân cấp mạnh, rõ trách nhiệm, giảm thời gian của các khâu trong quá trình đầu tư và xây dựng...

Thứ tư, tăng cường công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ quản lý dự án.

Tăng cường đào tạo, bồi dưỡng năng lực nghề nghiệp cho cán bộ quản lý phù hợp với sự phát triển của nền kinh tế. Quản lý dự án phải trở thành một nghề mang tính chuyên nghiệp, quản lý rủi ro là nội dung quan trọng hàng đầu của quản lý dự án. Đào tạo những kiến thức cơ bản và tạo điều kiện để cán bộ quản lý nghiên cứu về kinh tế thị trường và các kiến thức liên quan như thị trường vốn, thị trường xây dựng, thị trường bất động sản...

Bồi dưỡng, nâng cao tính tự trọng và tự hào nghề nghiệp, trả lương thoả đáng phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao dựa trên chất lượng, kết quả công việc.

(Xem tiếp trang 50).

giống, phân bón, thức ăn, phòng bệnh trong trồng trọt và chăn nuôi (kể cả nuôi cá ở các khe suối, hồ, đập). Trước mắt, cần áp dụng hình thức cầm tay chỉ việc, hướng dẫn người nghèo từ những vấn đề đơn giản đến phức tạp để họ làm theo. Việc làm này đòi hỏi cán bộ làm công tác XĐGN cần phải kiên trì hướng dẫn cụ thể, lấy những mô hình người thật, việc thật trong XĐGN để có sức thuyết phục. Công tác khuyến nông, khuyến lâm cần chú trọng hướng dẫn canh tác các loại cây chủ yếu như lương thực, thực phẩm, xoá bỏ hình thức chọc, tỉa nhờ trời; mạnh dạn phát triển cây công nghiệp, nhất là cây công nghiệp ngắn ngày; tuyển chọn và đưa vào sản xuất những giống tốt, có khả năng chống chịu sâu bệnh, thích nghi với điều kiện tự nhiên, khí hậu, thời tiết của từng vùng, nhất là vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào DTTS. Phổ biến kĩ thuật phòng trừ dịch bệnh gia súc, gia cầm cho hộ nghèo. Thực hiện tốt cơ chế giám sát, xác định rõ trách nhiệm, n vụ, quyền hạn của cán bộ hướng dẫn hiện chương trình XĐGN. Để làm tốt năng tham mưu cho cấp uỷ, chính q địa phương về công tác XĐGN ở cấp huyện cần biên chế cán bộ chuyên trá cấp xã, biên chế cán bộ bán chuyên tr

Thứ tư, cần thường xuyên thực hiện nêu gương tốt đối với những hộ nghèo khó, vươn lên XĐGN và những cán nhân dân đã tận tuỵ vì người nghèo. khác, cần đẩy mạnh công tác tuyên tru phổ biến đến toàn thể hộ nông dân chung, hộ nghèo nói riêng, hộ đã t nghèo và hộ có nguy cơ nghèo, tái ng học tập, rút kinh nghiệm. Có thái nghiêm túc đối với những hộ nghèo c tưởng chây ỳ, ỷ lại quá mức vào Nhà n không chịu lao động, không thực l đúng các quy định của các cấp chính qu và ban vận động XĐGN, dẫn đến sử d vốn vay kém hiệu quả, làm mất vốn❑

* * * * * * * * * *

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC..

(Tiếp theo trang 13)

Thứ năm, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra trong hoạt động đầu tư dự án.

Thực hiện thường xuyên công tác thanh tra, kiểm tra trong hoạt động đầu tư dự án nhằm phát hiện, ngăn chặn những hành vi gây lãng phí, thất thoát tiền vốn của Nhà nước. Thanh tra nhằm phát hiện những thiếu sót, sơ hở trong cơ chế quản lý của Nhà nước, kiến nghị với Nhà nước để khắc phục và xử lý; thực hiện xử lý nghiêm sau kết luận thanh tra.

Thực hiện chặt chẽ khâu lập, thẩm định trước khi trình phê duyệt dự án đầu tư.

Sử dụng cơ chế thuê các tổ chức tư vấn có đủ điều kiện năng lực kiểm tra và thẩm tra chất lượng các sản phẩm của tất cả quá trình đầu tư dự án.

Thành lập hệ thống mạng lưới kiểm tra chất lượng dự án trong phạm vi cả nước quản lý, kiểm tra nhằm nâng cao hiệu dự án và trách nhiệm của các chủ thể th gia hoạt động dự án.

Thứ sáu, xây dựng cơ chế phối hợp ngành và phân cấp cho địa phương tr việc quản lý các dự án đầu tư.

Cần tạo lập cơ chế phối hợp giữa các quan của Quốc hội (ban hành luật), cơ q của Chính phủ (hướng dẫn thi hành lu với các địa phương trong việc thực h QLNN đối với các dự án đầu tư.

Quy định chế độ báo cáo, chế độ trá nhiệm, các chế tài cần thiết xử lý các phạm đối với việc quản lý các dự án đầu

Cần có kiến nghị kịp thời đối với quan QLNN để tăng cường quản lý, nâ cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư❑