# HOÀN THIỆN HỆ THỐNG KIỂM TRA, GIÁM SÁT ĐẦU TƯ CÔNG Ở VIỆT NAM

**Ths. Võ Văn Cần**
**Thanh tra Sở Tài chính TP.HCM**

Trong bài phát biểu của Thủ Tướng Nguyễn Tấn Dũng trên báo Vietnamnet ngày 16/7/2010 có đoạn "Nâng cao hiệu quả đầu tư công là một yếu tố quan trọng bảo đảm chất lượng tăng trưởng". Trong mười năm tới, cần tập trung hơn nữa đầu tư phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội đồng bộ, từng bước hiện đại, tạo điều kiện cho kinh tế tăng trưởng nhanh, bền vững. Hoàn thiện cơ chế giám sát và tăng cường công tác giám sát đầu tư. Kiên quyết và có biện pháp mạnh mẽ chống tham nhũng, thất thoát, lãng phí trong đầu tư."[1]

Như vậy có thể thấy rằng việc nâng cao hiệu quả đầu tư công gắn liền với hoàn thiện và tăng cường hệ thống kiểm tra, giám sát. Tác giả được biết trong nhiều năm qua các cơ quan thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát nhà nước: thanh tra Chính phủ, thanh tra Bộ Tài chính, kiểm toán nhà nước đã có nhiều cố gắng đổi mới nâng cao chất lượng công tác kiểm tra, giám sát của mình: tăng cường tổ chức biên chế bộ máy, xây dựng đề án tăng cường năng lực hoạt động thanh tra, kiểm toán thông qua việc tranh thủ nguồn tài trợ các nước và tổ chức quốc tế. Tuy nhiên đánh giá của Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng đã cho thấy vẫn còn sự yếu kém của các cơ quan này. Minh chứng rõ nhất cho vấn đề kém hiệu quả trong đầu tư công Việt Nam là chỉ số ICOR Việt Nam rất cao so với các nước có cùng hoàn cảnh như Việt Nam.

Trước hết có thể nói ngay rằng các đề án tăng cường năng lực của các cơ quan kiểm tra, giám sát hiện nay vẫn loay hoay trong việc cải tiến quy trình nghiệp vụ (suy cho cùng để dạy việc cho người mới vào nghề), tổ chức biên chế bộ máy mà kết quả là bộ máy, biên chế phình to nhưng kết quả công việc không thay đổi. Tác giả có cảm giác rằng mỗi khi có vấn đề gì xảy ra liên quan đến tham nhũng, lãng phí người ta nhắc tới trách nhiệm của các cơ quan kiểm toán, thanh tra thì lý do đơn giản nhất mà các cơ quan này hay đưa ra đó là biên chế không đủ người hay điều kiện, phương tiện làm việc hạn chế... kết quả là các cơ quan này được duyệt thêm biên chế, xây thêm trụ sở, trang bị phương tiện làm việc để mở thêm văn phòng ở các khu vực... Và nhà nước lại tiếp tục bị lãng phí do phải nuôi thêm bộ máy. Cách làm của các cơ quan thanh kiểm tra hiện nay có thể được ví như công việc của người "vạch lá tìm sâu" theo đúng nghĩa đen của nó và với cách làm thủ công này thì đến bao giờ mới bắt hết sâu trên đám rau kết quả là đám rau sẽ bị sâu phá hoại hết trước khi thu hoạch. Như vậy vấn đề ở đây là phải thay đổi nhận thức và cách làm đối với hệ thống kiểm tra, giám sát.

Trong bài viết này tác giả xin được chia sẻ một vài suy nghĩ để hoàn thiện hệ thống kiểm tra, giám sát nhà nước trong đầu tư công.

**1. Cần phân định rõ chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan trong hệ thống kiểm tra, giám sát:**

Hiện nay có thể tạm chia hệ thống kiểm tra, giám sát nhà nước thành hai hệ thống: Hệ thống kiểm tra giám sát độc lập với Chính phủ đó là Kiểm toán Nhà nước trực thuộc Quốc hội (ngoại kiểm) và hệ thống kiểm tra thuộc Chính phủ bao gồm Thanh tra Chính phủ, Thanh tra Tài chính (nội kiểm). Trong thực tế vẫn chưa phân định rõ chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan này, do đó mỗi cơ quan bị chi phối bởi quy định khác nhau như luật thanh tra, luật kiểm toán nhà nước, luật ngân sách nhà nước... Ba cơ quan này hằng năm đều có phối hợp nhau trong xây dựng kế hoạch để tránh chồng chéo, tuy nhiên về nguyên tắc hoạt động ba cơ quan này hoàn toàn độc lập nhau, chỉ tuân thủ pháp luật trong quá trình hoạt động.

Chính phủ có Nghị định 113/2009/NĐ-CP ngày 15/12/2009 quy định giám sát và đánh giá đầu tư (trước đây thực hiện theo Thông tư 03/2003/TT-BKH ngày 19/5/2003 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư hướng dẫn công tác giám sát, đánh giá đầu tư). Theo đó Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan đầu mối giúp Thủ tướng Chính phủ tổ chức thực hiện giám sát và đánh giá đầu tư. Các bộ ngành,

địa phương tổ chức thực hiện theo dõi, kiểm tra, đánh giá tổng thể đầu tư trong phạm vi quản lý của ngành, địa phương mình quản lý.

Về giám sát cộng đồng Thủ tướng Chính phủ có Quyết định 80/2005/QĐ-TTg ngày 18/4/2005 về việc ban hành quy chế giám sát đầu tư cộng đồng, Thông tư liên tịch hướng dẫn số 04/2006/TTLT-KH&ĐT-UBMTTQVN-TC ngày 4/12/2006 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư - Ban Thường trực Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam Bộ Tài chính. Theo đó, chủ thể tổ chức giám sát đầu tư của cộng đồng là Ban Thanh tra nhân dân, Ban Thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc xã đứng ra tổ chức bầu Ban giám sát đầu tư của cộng đồng. Thực tế các cơ quan này hoạt động không hiệu quả bởi những lý do sau:

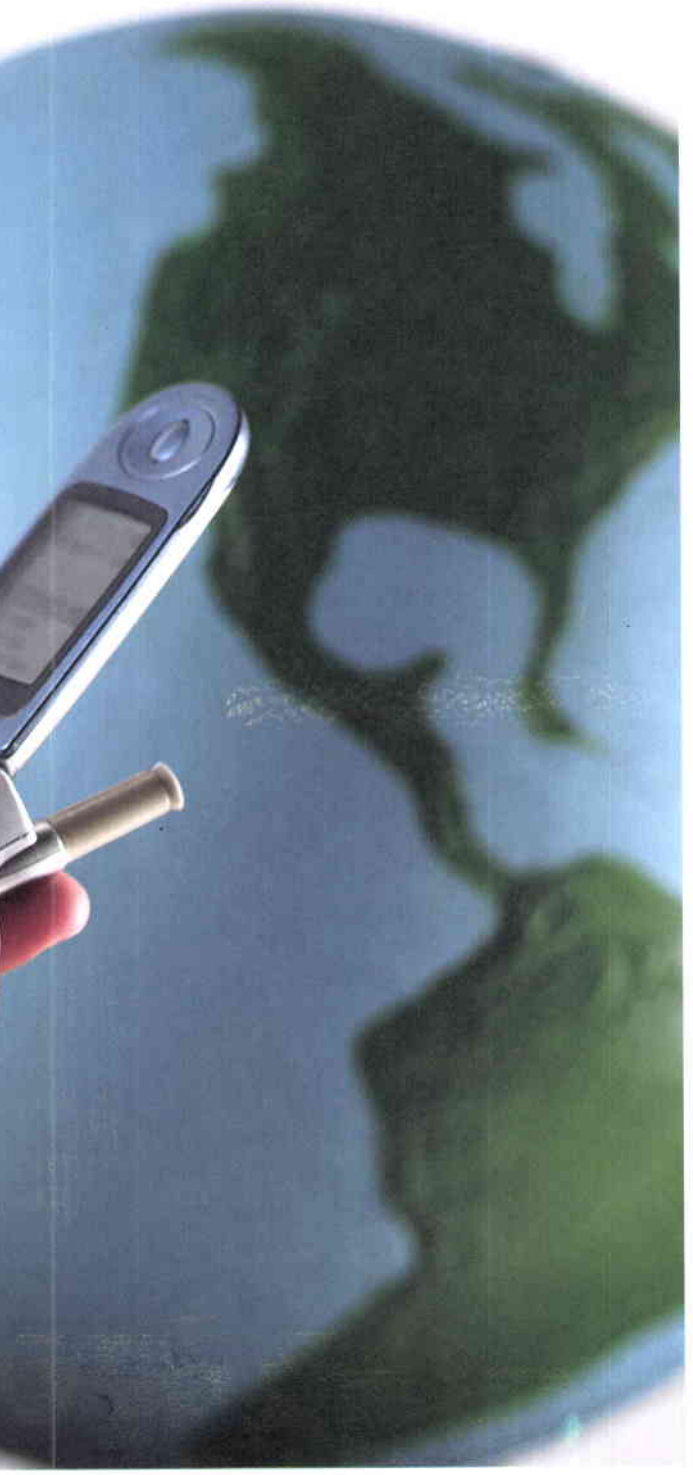
- Thứ nhất, các cơ quan này thiếu tính độc lập. Ví dụ như Sở Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan chịu trách nhiệm tham mưu, tổng hợp báo cáo, kiểm tra giám sát và đánh giá đầu tư các công trình do Ủy ban nhân dân địa phương quyết định đầu tư thì liệu có khách quan không?

- Thứ hai, các cơ quan này thiếu chuyên môn cần thiết. Quản lý đầu tư xây dựng cơ bản thuộc nguồn vốn ngân sách nhà nước là công việc rất phức tạp vì nó liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực, ví dụ: Cơ quan Kế hoạch - Đầu tư và Tài chính chịu trách nhiệm về hoạch vốn và quyết toán vốn đầu tư, cơ quan chuyên ngành thẩm định phê duyệt thiết kế - dự toán và quy hoạch ... do đó Ban Thanh tra nhân dân và Ủy ban Mặt trận Tổ quốc khó kiểm tra giám sát.

Theo tác giả để tránh chồng chéo như hiện nay nhà nước nên quy định lại chức năng nhiệm vụ của các cơ quan kiểm tra, giám sát theo hướng phân hệ thống kiểm tra, giám sát hiện nay thành hai bộ phận có chức năng riêng biệt và liên hệ mật thiết với nhau: bộ phận thứ nhất đóng vai trò nội kiểm và bộ phận thứ hai đóng vai trò ngoại kiểm.

Hoạt động nội kiểm do hệ thống kiểm tra nội bộ như Thanh tra chính phủ, Thanh tra các bộ ngành, địa phương thực hiện có nhiệm vụ chủ yếu:

• Xây dựng tiêu chí giám sát, trong đó chú trọng vấn đề cảnh báo đối với các đối tượng được kiểm tra, giám sát (từ tiêu chí phân bổ vốn đến tiêu chí đánh giá hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công). Việc phát hiện sai phạm để xử lý là cần thiết nhưng việc đưa ra những vấn đề cảnh báo nhằm ngăn chặn phòng ngừa sai phạm là quan trọng hơn (Hiện nay ở các nước phát triển rất tăng cường công tác này). Một khi đã có hệ thống cảnh báo tốt thì các cơ quan kiểm tra giám sát dễ dàng phân loại các đối tượng để từ đó các cơ quan ngoại kiểm (Kiểm toán nhà nước – bộ phận thứ hai) tập trung kiểm toán những đối tượng có rủi ro cao. Cách làm này tách bạch được trách nhiệm của các cơ quan kiểm tra giám sát và



tinh gọn tổ chức bộ máy do cơ quan nội kiểm đã sàng lọc đối tượng cần theo dõi nên cơ quan ngoại kiểm (Kiểm toán Nhà nước) sẽ không phải làm tràn lan như hiện nay. Nếu đơn vị nào đã được cảnh báo mà xảy ra vi phạm thì các cơ quan quản lý hoặc cơ quan ngoại kiểm phải chịu trách nhiệm; ngược lại nếu đơn vị nào chưa bị cảnh báo mà xảy ra vi phạm thì cơ quan nội kiểm chịu trách nhiệm do không phát hiện và cảnh báo.

Như vậy bộ phận nội kiểm tập trung kiểm tra, giám sát để đưa ra ý kiến tham vấn, cảnh báo dựa trên ý kiến phân tích đánh giá của các chuyên gia, ý kiến của các tổ chức xã hội và cơ sở dữ liệu của các cơ quan quản lý. Để làm được vấn đề này luật thanh tra cần sửa đổi theo hướng tăng cường vai trò kiểm tra, thu thập thông tin để tham vấn và cảnh báo các đối tượng quản lý sử dụng nguồn lực tài chính công. Hiện nay luật thanh tra quy định khá phức tạp và cứng nhắc về các quy trình thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra, kiểm tra. Để tiến hành một cuộc thanh tra cần phải qua các bước quy định như xây dựng kế hoạch, đề cương, nội dung, thời gian, trình người ra quyết định, công bố kết luận... các quy định này nhằm tránh phiền hà và chồng chéo cho đối tượng kiểm tra, giám sát tuy nhiên nó bị hạn chế không linh hoạt và mất thời gian quá nhiều trong việc tiếp cận thông tin.

- Xây dựng quy chế phối hợp nhằm thu thập thông tin và phát huy vai trò của các tổ chức xã hội nghề nghiệp trong việc giám sát việc sử dụng các nguồn lực tài chính công.

Muốn xây dựng hệ thống cảnh báo tốt phải có sự tham gia của các tổ chức xã hội, đặc biệt tổ chức xã hội nghề nghiệp. Do đặc thù của đầu tư công liên quan đến nhiều ngành và lĩnh vực khác nhau vì thế muốn đánh giá hiệu quả đầu tư công đòi hỏi phải có kiến thức chuyên sâu của các tổ chức xã hội nghề nghiệp. Tác giả đề nghị các cơ quan nội kiểm xây dựng quy chế phối hợp chia sẻ thông tin với các cơ quan sau: Hội kế toán kiểm toán, Hội xây dựng, Mặt trận tổ quốc... và nhất là tổ chức phản biện xã hội độc lập. Ví dụ để đánh giá tính kinh tế một công trình đường cao tốc thì chỉ có những chuyên gia trong ngành giao thông mới biết nên chọn lựa biện pháp thi công nào hợp lý và hiệu quả kinh tế nhất.

**2. Xây dựng tiêu chí đánh giá tính kinh tế, hiệu quả trong đầu tư công.**

Một trong những lỗ hổng lớn nhất trong hệ thống kiểm tra, giám sát hiện nay đó là chưa xây dựng tiêu chí đánh giá tính hiệu quả, tính kinh tế của đầu tư công. Các kết luận kiến nghị của các cơ quan kiểm tra, giám sát còn nặng về kiểm tra tính tuân thủ pháp luật, chưa đưa ra những kiến nghị đánh giá tổng thể hạn chế trong việc sử dụng các nguồn lực tài chính công[2]. Do đó tác giả đề nghị các cơ quan kiểm tra, giám sát cần sớm xây dựng tiêu chí đánh giá tính hiệu quả,

tính kinh tế trong việc sử dụng nguồn lực tài chính công.

Hiện nay Bộ Tài chính có quy định các dự án khi kết thúc phải được kiểm toán độc lập trước khi trình các cơ quan thẩm quyền thẩm tra quyết toán. Các công ty kiểm toán độc lập hiện mới chỉ dừng lại ở việc tư vấn cho các chủ đầu tư hoàn thiện đầy đủ hồ sơ, thủ tục pháp lý của dự án, giúp chủ đầu tư làm thủ tục quyết toán chứ đánh giá hiệu quả. Thực tế cũng chưa có chuẩn mực để đánh giá hiệu quả đầu tư trong công tác kiểm toán.

**3. Minh bạch hóa thông tin kết quả kiểm tra, giám sát đầu tư công**

Là lĩnh vực đầy rủi ro và nhạy cảm, do đó minh bạch và công khai hóa các kết luận sau kiểm tra, giám sát là việc làm cần thiết. Việc công khai các kết luận kiểm tra, giám sát sẽ giúp các đối tượng bị kiểm tra, giám sát tăng cường trách nhiệm giải trình và các cơ quan kiểm tra, giám sát sẽ phải bảo đảm tính trung thực và hợp lý khi đưa các kiến nghị của mình.Việc công khai kết quả kiểm tra, giám sát có ý nghĩa quan trọng sau:

- Bảo đảm tính công khai, minh bạch, thể hiện quyền được cung cấp thông tin và giám sát của các cơ quan giám sát Quốc hội, HĐND, các tổ chức chính trị - xã hội và của nhân dân.

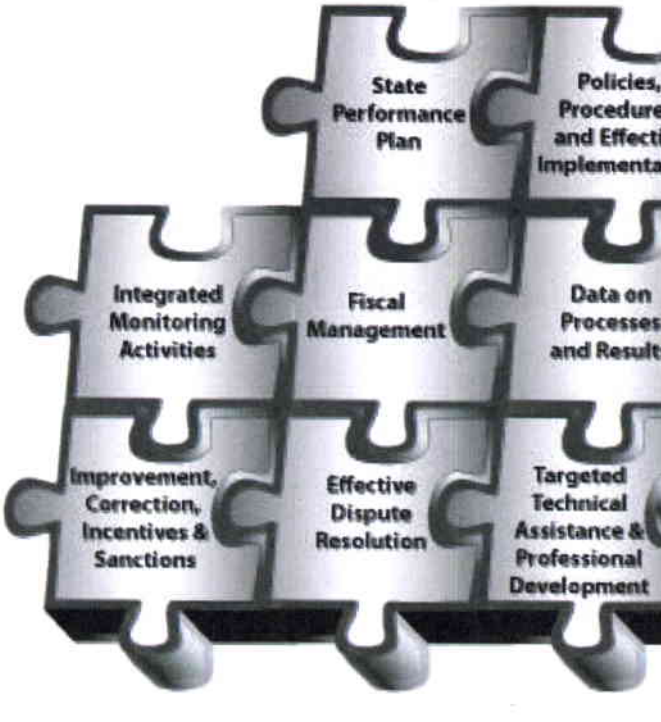
- Tăng cường trách nhiệm giải trình vì khi các kết luận kiểm tra, giám sát được công khai thì các cơ quan bị kiểm tra, giám sát luôn có ý thức chấp hành tốt các quy định pháp luật và chịu trách nhiệm giải trình trước dư luận xã hội về những kết luận của các cơ quan kiểm tra, giám sát. Mặt khác, nếu thông tin được minh bạch thì trong quá trình thực thi nhiệm vụ các cơ quan kiểm tra, giám sát sẽ hạn chế gây khó khăn, sách nhiễu đơn vị bị kiểm tra và những cơ chế chính sách lạc hậu, bất cập sẽ được tháo gỡ cho đơn vị. Ngoài ra việc bưng bít các kết quả thanh tra, kiểm toán (thường do ngại đụng chạm) làm cho tính trung thực, chính xác của các kết luận không cao hoặc sẽ có rủi ro về đạo đức nghề nghiệp.

Hiện nay luật thanh tra quy định công bố công khai kết luận, thanh kiểm tra chưa được rõ. Theo quy định của luật thì kết luận thanh tra, kiểm tra chỉ được gởi đến đối tượng có liên quan (đối tượng bị thanh kiểm tra, và cấp trên của đối tượng) do đó các đối tượng được cung cấp kết luận thanh tra, kiểm tra rất hạn chế. Kiểm toán nhà nước có ban hành quy chế công khai kết quả kiểm toán (ban hành kèm theo quyết định số 03/2007/QĐ-KTNN ngày 27/7/2007 của Tổng kiểm toán nhà nước). Tuy nhiên trong thực tế các các thông tin được công bố trên các phương tiện thông tin đại chúng rất giới hạn, do đó làm hạn chế quyền kiểm tra, giám sát của người dân và các tổ chức chính trị xã hội. Vì thế, tác giả đề nghị nhà nước sớm ban hành quy định cụ thể về việc công khai, cung cấp thông tin kết quả các cuộc thanh tra, kiểm toán. Ví dụ như quy định trong thời gian bao nhiêu ngày sau khi lưu hành kết luận thanh tra, kiểm toán thì các kết luận này phải được công khai đầy đủ trên các website của các cơ quan kiểm toán, thanh tra.

Cũng phải nói thêm rằng hệ thống các cơ quan kiểm tra, giám sát là công cụ nhà nước do đó việc cải cách nó phải gắn liền với cải cách bộ máy nhà nước. Một số vấn đề chung mang tính hệ thống ảnh hưởng đến năng lực hoạt động của bộ máy kiểm tra, giám sát như chế độ lương thưởng cho cán bộ công chức, cơ chế tuyển dụng đề bạt cán bộ lãnh đạo chưa giữ được chân người tài trong bộ máy nhà nước, Việt Nam là nước có chỉ số tham nhũng cao... Do đó để cải cách bộ máy kiểm tra giám sát có hiệu quả thì trước hết nhà nước cần tiến hành cải cách bộ máy hành chính nhà nước ■

**Tài liệu tham khảo**

*1. Luật thanh tra, kiểm toán Nhà nước*

*2. Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới (2005), Báo cáo đánh giá tổng hợp chi tiêu công, đấu thầu mua sắm và trách nhiệm tài chính 2004.*

*3. Võ Văn Cần (2009), "Cần sớm có quy định được công khai báo cáo, kết luận kiểm tra, thanh tra!", Báo Sài Gòn Tiếp thị*