

QUẢN LÝ, PHÂN BỐ VÀ SỬ DỤNG NGUỒN VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ NGUỒN VỐN ODA*

I. HUY ĐỘNG VÀ SỬ DỤNG VỐN ĐẦU TƯ, BAO GỒM CẢ NGUỒN VỐN HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN CHÍNH THỨC (ODA)

Trong thời gian qua, nhờ đổi mới cơ chế chính sách và hoàn thiện môi trường đầu tư kinh doanh, chúng ta đã huy động được nhiều nguồn vốn cả trong và ngoài nước cho đầu tư phát triển, góp phần quan trọng thực hiện thắng lợi các mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội đã đề ra.

Trong 5 năm 2001-2005, tổng vốn đầu tư toàn xã hội bằng 37,5% GDP, tăng 30% so với kế hoạch và gấp gần 2 lần so với 5 năm trước. Trong đó, vốn ngân sách nhà nước chiếm 24,5%, tín dụng đầu tư của Nhà nước 12,6%, đầu tư của doanh nghiệp Nhà nước 15%, khu vực tư nhân và dân cư 28,6%, vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài 16,6%.

Trong tổng đầu tư toàn xã hội, đầu tư cho lĩnh vực kinh tế chiếm khoảng 70% (trong đó, ngành công nghiệp và xây dựng khoảng 44,3%, nông nghiệp 13,5%, giao thông bưu điện 12,1%), đầu tư cho lĩnh vực xã hội 26,9% và các ngành khác chiếm 3,1%.

1. Đầu tư từ nguồn vốn ngân sách nhà nước

Tổng vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước trong 5 năm 2001-2005 là 274,3 nghìn tỷ đồng (trong đó phần vốn ODA đưa vào ngân sách để đầu tư là 41,75 nghìn tỷ đồng), bằng 22,8% tổng đầu tư toàn xã hội và chiếm 28% tổng chi ngân sách nhà nước. Đầu tư thuộc ngân sách nhà nước nhằm thúc đẩy việc thực hiện các mục tiêu của kế hoạch đề ra, tập trung chủ

yếu xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội, đặc biệt đã ưu tiên tập trung đầu tư các mục tiêu xã hội, phát triển nguồn nhân lực, tạo việc làm, xoá đói giảm nghèo, giáo dục đào tạo, khoa học công nghệ, y tế văn hoá... Tỷ trọng chi đầu tư cho các lĩnh vực xã hội từng bước được tăng lên. Trong 3 năm của thời kỳ ổn định ngân sách 2004 - 2006, vốn đầu tư cho lĩnh vực xã hội tăng từ 46% lên 51,1%, trong khi đầu tư cho lĩnh vực kinh tế giảm từ gần 53% xuống 47,5%.

Kế hoạch năm 2006, vốn đầu tư thuộc ngân sách nhà nước là 81,58 nghìn tỷ đồng (trong đó vốn ODA 7,85 nghìn tỷ đồng), chiếm 21,7% tổng đầu tư toàn xã hội, bằng 27,7% tổng dự toán chi ngân sách Nhà nước. Trong đó các tỉnh, thành phố quản lý 53.845 tỷ đồng, bằng 69,5% tổng đầu tư được phân bổ; các Bộ, ngành thuộc Trung ương quản lý 23.664 tỷ đồng, bằng 30,5% tổng mức đầu tư được phân bổ.

Cùng với nguồn vốn ngân sách Nhà nước, từ năm 2003, được Quốc hội cho phép, Chính phủ đã tiến hành phát hành Công trái giáo dục để thực hiện chương trình kiên cố hoá các trường học, lớp học; phát hành Trái phiếu Chính phủ để đầu tư cho các công trình, dự án giao thông, thủy lợi quan trọng, các dự án di dân tái định cư thủy điện lớn, các dự án đường giao thông đến trung tâm xã, các đường tuần tra biên giới... Trong 3 năm, đã huy động từ các nguồn này được trên 30 nghìn tỷ đồng.

* Báo cáo của Chính phủ tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khoá XI, 5/2006. Nhan đề do Ban Biên tập Tạp chí đặt.

Theo Nghị quyết 33/2004/QH11 Chính phủ đã trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến về sử dụng nguồn Trái phiếu Chính phủ giai đoạn 2003-2010, theo đó sẽ dành một phần vốn Trái phiếu Chính phủ cho các địa phương để xây dựng đường đến trung tâm xã, các công trình thủy lợi nhỏ miền núi, xây dựng đường tuần tra biên giới theo quy hoạch của Bộ Quốc phòng.

2. Huy động và sử dụng nguồn vốn ODA

(1). *Tình hình cam kết, ký kết và giải ngân nguồn vốn ODA*

Đến nay ở Việt Nam có 51 nhà tài trợ trong đó 28 nhà tài trợ song phương và 23 nhà tài trợ đa phương có các chương trình ODA thường xuyên. Hầu hết các nhà tài trợ đều có chiến lược hoặc chương trình cung cấp ODA cho nước ta.

Mức cam kết ODA hàng năm đều tăng, năm sau cao hơn năm trước. Trong thời kỳ 1993-2005, tổng giá trị ODA cam kết đạt 32,6 tỷ USD (những nhà tài trợ cam kết nhiều vốn ODA cho Việt Nam bao gồm: Nhật Bản 10,2 tỷ USD, Ngân hàng Thế giới (WB) 7,6 tỷ USD, Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB) 4,4 tỷ USD, các tổ chức Liên hiệp quốc 2,8 tỷ USD, Pháp 1,9 tỷ USD, Đức 0,8 tỷ USD,...); trong đó 5 năm 2001-2005 cam kết là 14,9 tỷ USD.

Trong thời kỳ 1993 - 2005, tổng vốn ODA ký kết đạt 24,9 tỷ USD (vay 20,1 tỷ USD, viện trợ 4,8 tỷ USD), bằng 76,6% tổng lượng ODA cam kết (riêng 5 năm 2001 - 2005 là 11,1 tỷ USD); tổng vốn ODA giải ngân đạt 15,9 tỷ USD (vay là 12 tỷ USD, viện trợ 3,9 tỷ USD) tương đương 48,8% tổng lượng ODA cam kết (riêng 5 năm 2001 - 2005 là 7,9 tỷ USD).

(2). *Tình hình sử dụng nguồn vốn ODA*

Nguồn vốn ODA đã tập trung cao cho khối phục vụ và phát triển cơ sở hạ tầng, kinh tế và xã hội, cụ thể như sau:

Giao thông vận tải - Bưu chính Viễn thông được ưu tiên cao nhất với tổng vốn ODA khoảng gần 6,3 tỷ USD, trong đó chủ yếu là vốn vay. Nhờ tập trung vốn ODA quy mô lớn nên nhiều công trình giao thông đã được cải tạo và xây dựng mới góp phần quan trọng cho tăng trưởng kinh tế và xoá đói giảm nghèo, như hệ thống đường bộ (Quốc lộ số 5, 10, 18 và 1A, đường xuyên Á thành phố Hồ Chí Minh-Mộc

Bài, hầm đường bộ đèo Hải Vân), cảng biển nước sâu Cái Lân, cải tạo và nâng cấp cảng Hải Phòng, cảng Tiên Sa (Đà Nẵng), cảng Sài Gòn, nhà ga quốc tế sân bay Tân Sơn Nhất, các cầu lớn (cầu Mỹ Thuận, cầu Cần Thơ, cầu Thanh Trì và cầu Bãi Cháy). Ngoài ra, các lĩnh vực khác như đường sắt, đường thủy nội địa cũng có các dự án đầu tư bằng nguồn vốn ODA, góp phần cải tạo và nâng cấp hệ thống đường này.

Công nghiệp - Năng lượng được đầu tư trên 5,7 tỷ USD từ nguồn ODA để cải tạo, nâng cấp và phát triển mới khoảng hơn 3.400 MW công suất điện (Nhiệt điện Phú Mỹ 2.1, Nhiệt điện Phả Lại II, Thủy điện Hàm Thuận - Đa Mi, Nhiệt điện Phú Mỹ I, Nhiệt điện Ô Môn, Thủy điện Đại Ninh...).

Nông nghiệp, nông thôn và xoá đói giảm nghèo được đầu tư khoảng 3,7 tỷ USD vốn ODA. Với sự hỗ trợ của vốn ODA, cơ sở hạ tầng ở nông thôn đã được cải thiện đáng kể (thủy lợi, lưới điện nông thôn, trường học, trạm y tế, giao thông nông thôn, cấp nước sinh hoạt, tín dụng nông thôn quy mô nhỏ...) góp phần phát triển nông nghiệp, nông thôn, kết hợp xoá đói giảm nghèo, góp phần cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của người dân.

Lĩnh vực giáo dục và đào tạo được đầu tư khoảng 1,2 tỷ USD vốn ODA, tập trung vào việc xây dựng cơ sở vật chất, kỹ thuật cho công tác dạy và học ở tất cả các cấp; đào tạo giáo viên, tăng cường năng lực quản lý giáo dục; đưa hàng nghìn sinh viên ra nước ngoài đào tạo đại học và sau đại học; nhiều cán bộ, viên chức đi nước ngoài đào tạo và đào tạo lại về các lĩnh vực kinh tế, khoa học, công nghệ và quản lý.

Trong lĩnh vực y tế, nguồn vốn ODA đưa vào đầu tư trên 1,3 tỷ USD, chủ yếu là ODA không hoàn lại, tập trung xây dựng cơ sở vật chất và kỹ thuật cho công tác khám và chữa bệnh (xây dựng và tăng cường trang thiết bị y tế cho một số bệnh viện tuyến tỉnh và thành phố, các bệnh viện huyện và các trạm y tế xã), xây dựng cơ sở sản xuất vắc xin, trung tâm truyền máu quốc gia,... tăng cường công tác dân số và sức khoẻ sinh sản, phòng chống HIV - AIDS và các bệnh truyền nhiễm như lao, sốt rét...; đào tạo cán bộ y tế và hỗ trợ xây dựng chính sách và nâng cao năng lực quản lý ngành.

II. CƠ CHẾ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG NGUỒN VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC VÀ ODA.

1. Đối với nguồn vốn ngân sách nhà nước

Trong những năm qua, cơ chế quản lý đầu tư và xây dựng từng bước được bổ sung hoàn thiện. Quy chế quản lý hiện hành đã quy định rõ về quy trình, nội dung và phân cấp quản lý Nhà nước đối với từng nguồn vốn cụ thể, giảm thiểu sự can thiệp hành chính trong quá trình đầu tư đối với các cơ sở sản xuất, kinh doanh. Năm 1999, Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng được ban hành kèm theo Nghị định số 52/1999/NĐ-CP được sửa đổi bổ sung tại Nghị định số 12/2000/NĐ-CP và đến đầu năm 2003 được bổ sung thêm Nghị định số 07/2003/NĐ-CP. Đối với các dự án đầu tư xây dựng công trình được thực hiện theo Nghị định số 16/2005/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Xây dựng.

Theo Nghị định 07/2003/NĐ-CP, việc phân cấp quản lý đầu tư và xây dựng đã được thực hiện khá triệt để cho các bộ, ngành và địa phương, nhằm tăng cường quyền chủ động và nâng cao trách nhiệm của các cấp các ngành; khắc phục tình trạng đùn đẩy trách nhiệm lên cấp trên, né tránh trách nhiệm đối với các công việc cụ thể.

- Về quy chế phân cấp quản lý đầu tư thuộc nguồn vốn ngân sách Nhà nước:

Theo Nghị định 07/2003/NĐ-CP ngày 30/01/2003, Thủ tướng Chính phủ chỉ quyết định đầu tư đối với các dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội thông qua chủ trương đầu tư. Bộ trưởng và cấp tương đương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố quyết định đầu tư tất cả các dự án thuộc nhóm A, nhóm B và nhóm C. Riêng các dự án nhóm A phải được Thủ tướng Chính phủ cho phép đầu tư trước khi cấp có thẩm quyền quyết định đầu tư.

Đồng thời Thủ tướng Chính phủ cho phép Bộ trưởng, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ủy quyền cho cấp trực thuộc quyết định đầu tư đối với một số dự án nhóm B và C. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện, xã được quyết định đầu tư các dự án đầu tư trong phạm vi ngân sách của địa phương mình (dưới 3 tỷ đồng đối với cấp huyện, dưới 1 tỷ đồng đối với cấp xã).

- Về giao kế hoạch vốn đầu tư:

Sau khi được Quốc hội ra Nghị quyết về phân bổ ngân sách năm kế hoạch, Thủ tướng Chính phủ giao kế hoạch cho các Bộ, ngành và tỉnh,

thành phố về tổng mức đầu tư, danh mục các dự án nhóm A (Thủ tướng Chính phủ chỉ giao danh mục dự án, không ghi mức vốn cụ thể cho từng dự án nhóm A). Thủ tướng Chính phủ ủy quyền cho Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư giao cơ cấu vốn đầu tư theo ngành, lĩnh vực, các khoản hỗ trợ theo mục tiêu từ ngân sách Trung ương cho ngân sách địa phương. Căn cứ vào chỉ tiêu kế hoạch được Thủ tướng Chính phủ giao, các bộ và tỉnh, thành phố tiến hành triển khai phân bổ và giao chỉ tiêu cho các đơn vị trực thuộc. Đối với các đơn vị Trung ương, việc phân bổ và giao kế hoạch vốn đầu tư cho từng dự án thuộc nhóm A, B và C hoàn toàn do Bộ trưởng và thủ trưởng các ngành xem xét và quyết định. Đối với các tỉnh, thành phố thì Hội đồng Nhân dân thông qua phương án phân bổ vốn đầu tư, trong đó bao gồm việc lựa chọn các dự án đầu tư đưa vào kế hoạch, phân bổ vốn cụ thể cho từng dự án; Hội đồng nhân dân giao cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân giao chỉ tiêu kế hoạch cho cơ sở thực hiện, trong đó có chỉ tiêu phân bổ vốn đầu tư. Bộ trưởng, Chủ tịch Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ về phân bổ chi tiết cho từng dự án, quản lý, điều hành thực hiện.

- Về phê duyệt thiết kế kỹ thuật và tổng dự toán:

Thủ tướng Chính phủ chỉ phê duyệt đối với các dự án quan trọng Quốc gia; các dự án nhóm A do Bộ trưởng, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt sau khi có ý kiến thẩm định của Bộ Xây dựng (riêng các dự án nhóm A xây dựng chuyên ngành do Bộ trưởng chuyên ngành thẩm định và phê duyệt); đối với các dự án nhóm B và C thì người có thẩm quyền quyết định đầu tư được quyền phê duyệt thiết kế kỹ thuật và tổng dự toán.

- Về thẩm định và phê duyệt quyết toán vốn đầu tư:

Bộ trưởng Bộ Tài chính phê duyệt đối với các dự án do Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư và các dự án nhóm A sử dụng vốn ngân sách nhà nước; đối với các dự án còn lại thì người có thẩm quyền quyết định đầu tư là người có thẩm quyền phê duyệt quyết toán vốn đầu tư.

Như vậy việc phân cấp trong quản lý đầu tư và xây dựng bằng nguồn vốn ngân sách nhà

nước hiện nay là khá triệt để theo hướng tăng cường quyền chủ động, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các Bộ, ngành và địa phương trong tất cả các khâu từ việc thông qua chủ trương đầu tư, lập dự án đầu tư, tổ chức thẩm định và phê duyệt dự án đầu tư; lập, thẩm định và phê duyệt thiết kế kỹ thuật, tổng dự toán, lập và phê duyệt kế hoạch đầu thầu, phê duyệt kết quả lựa chọn nhà thầu, phân bổ vốn đầu tư, thanh và quyết toán vốn đầu tư chủ yếu do Bộ trưởng, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện. Cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư chủ yếu thực hiện việc theo dõi, giám sát triển khai thực hiện của các cấp, các ngành.

2. Đối với nguồn vốn ODA

Nguồn vốn ODA được đưa vào thực hiện trong kỳ kế hoạch, bao gồm: (1) khoản vay theo các chương trình, dự án có khả năng hoàn vốn trực tiếp; khoản này Chính phủ giao cho các tổ chức tín dụng quản lý và cho các doanh nghiệp vay lại để đầu tư; (2) khoản cân đối vào ngân sách nhà nước, bao gồm cả chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển (được cân đối trong ngân sách nhà nước cho các bộ ngành và địa phương trong kế hoạch hàng năm).

Cơ chế quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA hiện nay thực hiện theo Nghị định 17/2001/NĐ-CP ngày 04/5/2001 của Chính phủ. Theo đó các cơ quan quản lý nhà nước về ODA, cơ quan chủ quản và Ban Quản lý dự án đều có các chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn rõ ràng và cụ thể:

- Chính phủ thống nhất quản lý Nhà nước về ODA, bao gồm xây dựng chiến lược, quy hoạch thu hút và sử dụng ODA; hình thành danh mục chương trình, dự án ODA kêu gọi tài trợ; phê duyệt dự án ODA thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ; điều hành quản lý vĩ mô và ban hành văn bản pháp quy về quản lý ODA.

- Nhiệm vụ quản lý Nhà nước về ODA được giao cho 6 cơ quan theo chức năng nhiệm vụ đã quy định gồm: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước, Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp và Văn phòng Chính phủ. Ngoài ra, đối với các vấn đề chuyên ngành có sự tham gia của các bộ quản lý ngành và các bộ khác như Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Tư pháp,...

- Việc quản lý trực tiếp các chương trình, dự án sử dụng nguồn vốn ODA thuộc thẩm

quyền và trách nhiệm của các cơ quan chủ quản (các bộ, ngành, UBND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có các chương trình, dự án ODA).

- Ban quản lý dự án ODA do cơ quan chủ quản ra quyết định thành lập; Ban quản lý dự án được cơ quan chủ quản giao trực tiếp quản lý các chương trình, dự án theo sự phân công cụ thể của cơ quan chủ quản và theo các quy chế hiện hành về quản lý đầu tư và xây dựng.

Quy trình một dự án ODA và trách nhiệm quản lý Nhà nước về ODA được thực hiện theo Nghị định 17/CP, gồm 7 bước như sau:

Bước 1: Đề xuất dự án.

Các cơ quan chủ quản (các bộ, Ủy ban nhân dân tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương,...) có trách nhiệm lựa chọn và gửi đề xuất dự án lên Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Trên cơ sở đó, Bộ Kế hoạch và Đầu tư lấy ý kiến tham vấn các cơ quan có liên quan và nhà tài trợ. Sau đó, Bộ Kế hoạch và Đầu tư có trách nhiệm tổng hợp, đề xuất các ý kiến tham mưu trình Thủ tướng Chính phủ xem xét và cho phép gửi văn bản dự án cho các nhà tài trợ.

Bước 2: Đàm phán, ký kết điều ước quốc tế khung về ODA.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổ chức đàm phán và ký kết điều ước quốc tế khung về ODA phù hợp với chủ trương, chính sách, những lĩnh vực ưu tiên sử dụng nguồn ODA.

Bước 3: Chuẩn bị dự án.

Cơ quan chủ quản (Bộ, ngành và địa phương) chuẩn bị dự án cụ thể, thẩm định và phê duyệt theo quy định của pháp luật hiện hành (phù hợp với Nghị định 17/CP, 52/CP, 12/CP, 07/CP, 16/CP và quy định của các nhà tài trợ).

Bước 4: Đàm phán, ký kết các dự án cụ thể.

Bộ Tài chính là cơ quan chủ trì đàm phán ký kết các hiệp định vay vốn ODA với các nhà tài trợ. Riêng đối với các hiệp định ký kết với IMF, WB, ADB, Ngân hàng Nhà nước chủ trì đàm phán và ký kết các hiệp định vay. Các Cơ quan chủ quản ký kết các dự án viện trợ không hoàn lại.

Bước 5: Thực hiện dự án.

Theo Nghị định 17/CP, việc thực hiện dự án ODA tuân thủ theo các quy định hiện hành về quản lý đầu tư và xây dựng (các Nghị

định 52/CP, 07/CP, 12/CP, 16/CP) của Chính phủ và các nhà tài trợ. Cơ quan chủ quản (bộ, ngành và địa phương...) tổ chức thực hiện dự án theo các quy định của pháp luật về quản lý đầu tư và xây dựng (giải phóng mặt bằng, đấu thầu, tổ chức thực hiện dự án, nghiệm thu bàn giao đưa vào sử dụng và quản lý dự án);

Bước 6: Theo dõi và đánh giá dự án.

Cơ quan chủ quản (Bộ, ngành và địa phương) chịu trách nhiệm theo dõi và đánh giá trực tiếp dự án. Bộ Kế hoạch và Đầu tư theo dõi tổng hợp và chịu trách nhiệm báo cáo Thủ tướng Chính phủ về tình hình thực hiện các chương trình, dự án ODA trong cả nước. Bộ Tài chính theo dõi, kiểm tra công tác quản lý tài chính trong việc sử dụng nguồn vốn ODA, tổ chức hạch toán ngân sách nhà nước đối với nguồn vốn ODA, tổng hợp số liệu rút vốn, thanh toán và trả nợ đối với nguồn vốn ODA. Các ban Quản lý dự án có trách nhiệm báo cáo tình hình triển khai dự án để cơ quan chủ quản tổng hợp và gửi báo cáo đến Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính.

Bước 7: Nghiệm thu bàn giao công trình.

Công tác nghiệm thu bàn giao công trình được thực hiện theo Nghị định 52/CP của Chính phủ về Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng. Đối với các dự án quan trọng, Thủ tướng Chính phủ thành lập Hội đồng nghiệm thu Nhà nước để nghiệm thu, Chủ tịch Hội đồng là Bộ trưởng Bộ Xây dựng. Các công trình khác do Chủ đầu tư tổ chức thực hiện với sự tham gia của tổ chức tư vấn, thiết kế, xây lắp, cung ứng thiết bị và cơ quan giám định chất lượng theo phân cấp.

3. Về công tác giám sát và đánh giá đầu tư

Công tác giám sát đầu tư được thực hiện theo Thông tư số 03/2003/TT-BKH ngày 19 tháng 5 năm 2003 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, quy chế giám sát cộng đồng theo quyết định số 80/2005/QĐ-TTg ngày 18 tháng 4 năm 2005 của Thủ tướng Chính phủ đã ban hành.

Nội dung chủ yếu của công tác giám sát, đánh giá đầu tư bao gồm:

- Giám sát đánh giá tổng thể đầu tư; theo dõi, đánh giá về quy mô, tốc độ, cơ cấu, hiệu quả đầu tư của nền kinh tế, ngành, địa phương từng thời kỳ; theo dõi, đánh giá việc thực hiện

đầu tư theo quy hoạch, kế hoạch, chương trình đã được phê duyệt.

- Giám sát, đánh giá sự phù hợp của việc ra quyết định đầu tư dự án các Bộ, ngành và cấp có thẩm quyền so với quy hoạch, kế hoạch được duyệt.

- Giám sát, đánh giá việc thực hiện dự án của chủ đầu tư theo các nội dung đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt và việc chấp hành các quy định của nhà nước về đầu tư xây dựng.

- Qua giám sát, đánh giá đầu tư, kiến nghị cơ quan quyết định đầu tư, chủ đầu tư hoặc các cơ quan liên quan xem xét, xử lý các vấn đề phát sinh.

Tổ chức thực hiện giám sát, đánh giá đầu tư được quy định như sau:

- Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo thực hiện giám sát, đánh giá tổng thể đầu tư và các dự án quan trọng Quốc gia, các dự án do Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư hoặc cho phép đầu tư.

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư hướng dẫn thực hiện công tác giám sát, đánh giá đầu tư trong toàn quốc; tổ chức thực hiện giám sát, đánh giá tổng thể đầu tư và các dự án quan trọng quốc gia, các dự án do Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư hoặc cho phép đầu tư; tổng hợp kết quả công tác giám sát, đánh giá đầu tư của các bộ, ngành, địa phương định kỳ hàng quý báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

- Các bộ, ngành, các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tổ chức thực hiện giám sát, đánh giá tổng thể đầu tư và các chương trình, dự án đầu tư thuộc thẩm quyền quản lý; định kỳ hàng quý báo cáo Thủ tướng Chính phủ, đồng gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư để tổng hợp.

- Các chủ đầu tư, ban quản lý dự án có nhiệm vụ giám sát, đánh giá dự án đầu tư theo quy định; định kỳ ba tháng một lần tổng hợp báo cáo với cấp quyết định đầu tư dự án (vốn, tiến độ, đấu thầu, chất lượng) và kiến nghị các giải pháp khắc phục. Đối với các dự án nhóm A, chủ đầu tư phải báo cáo đến Bộ Kế hoạch và Đầu tư để tổng hợp báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

4. Công tác quản lý Nhà nước về đấu thầu

Lệnh đấu thầu đã được Quốc hội khoá XI thông qua tại kỳ họp thứ 8 (ngày 29/11/2005)

và bắt đầu có hiệu lực từ ngày 01/4/2006. Trước ngày 01/4/2006, việc quản lý và thực hiện công tác đấu thầu căn cứ theo Quy chế Đấu thầu (ban hành kèm theo các Nghị định 88/1999/NĐ-CP ngày 12/6/2003) và các văn bản hướng dẫn thực hiện (Thông tư 04/2000/TT-BKH ngày 26/5/2000 và Thông tư 01/2004/TT-BKH ngày 02/02/2004 của Bộ KH&ĐT).

Theo Nghị định 88/CP, Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan đầu mối giúp Chính phủ thực hiện quản lý Nhà nước về đấu thầu, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và Chủ tịch UBND các cấp chịu trách nhiệm quản lý đấu thầu đối với các công trình, dự án thuộc cấp mình quản lý.

Về thẩm quyền phê duyệt đấu thầu quy định tại Nghị định 66/CP căn cứ theo Nghị định 07/2003/NĐ-CP ngày 30/01/2003 của Chính phủ. Theo đó, Thủ tướng Chính phủ chỉ phê duyệt kế hoạch đấu thầu và kết quả lựa chọn nhà thầu các gói thầu có giá trị lớn (từ 20 tỷ đồng trở lên đối với các gói thầu tư vấn, từ 100 tỷ đồng trở lên đối với các gói thầu mua sắm hàng hoá, xây lắp) thuộc dự án quan trọng quốc gia. Còn lại tất cả các gói thầu thuộc các dự án nhóm A, B, C đều phân cấp cho các Bộ, ngành và địa phương quyết định phê duyệt. Đây là kết quả của quá trình phân cấp mạnh của Chính phủ được quy định trong Nghị định 66/CP. Riêng đối với các dự án nhóm A sử dụng nguồn vốn ODA, theo Nghị định 17/2001/NĐ-CP ngày 04/5/2001 của Chính phủ về quản lý và sử dụng vốn ODA thì Thủ tướng Chính phủ phê duyệt dự án, nên kế hoạch đấu thầu và kết quả lựa chọn nhà thầu các gói thầu quan trọng vẫn do Thủ tướng Chính phủ quyết định. Mặt khác, ngoài việc tuân thủ các quy định về đấu thầu trong nước, các dự án sử dụng nguồn vốn ODA còn phải đảm bảo theo quy định của các nhà tài trợ, kể từ bước chuẩn bị đấu thầu (lập, phê duyệt hồ sơ mời thầu, thông báo mời thầu,...) đến phê duyệt kết quả lựa chọn nhà thầu. Trường hợp còn có sự khác nhau giữa Quy chế đấu thầu và quy định của nhà tài trợ thì cho phép thực hiện theo quy định của nhà tài trợ.

Như vậy, theo Nghị định 66/CP trách nhiệm thực hiện đấu thầu đã phân cấp về cơ bản cho các Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và UBND các cấp. Việc phân cấp rõ ràng cho từng đối tượng cụ thể và thực hiện phân

cấp mạnh đã giúp tạo sự chủ động gắn liền với trách nhiệm của các đơn vị thực hiện. Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan quản lý nhà nước về đấu thầu chỉ tập trung vào việc xây dựng cơ chế, chính sách, hướng dẫn và kiểm tra quá trình thực hiện.

Nhìn chung, trong những năm qua, Chính phủ đã từng bước bổ sung, sửa đổi và hoàn thiện nhiều văn bản pháp quy về quản lý đầu tư và xây dựng. Hệ thống thanh tra giám sát bước đầu được tăng cường; các tổ chức hành nghề trên lĩnh vực đầu tư và xây dựng như: tư vấn, thiết kế, giám sát thi công,... đã được chấn chỉnh một bước. Phân cấp quản lý, xác định trách nhiệm và xử lý trách nhiệm cá nhân trong từng khâu của hoạt động đầu tư, đã được quy định rõ ràng hơn. Bố trí vốn đầu tư của các Bộ, ngành, địa phương đã được tập trung hơn cho các mục tiêu chủ yếu, các công trình quan trọng. Quy hoạch đã được rà soát, hiệu chỉnh. Tình trạng bố trí nguồn vốn đầu tư dàn trải, phân tán đã được khắc phục một bước. Việc chấp hành các quy định về thủ tục đầu tư đã có bước tiến bộ. Số công trình dự án hoàn thành năm sau cao hơn năm trước, năng lực mới tăng thêm đáng kể; riêng trong kế hoạch đầu tư sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước, năm 2005 có 5.115 dự án hoàn thành (Trung ương quản lý 1.038 dự án, địa phương quản lý 4.077 dự án).

Quy trình, chế tài về thanh tra, kiểm tra, giám sát đầu tư và xây dựng trong từng khâu của quá trình đầu tư đã được thiết lập. Các nguyên tắc, tiêu chí phân bổ vốn đầu tư xây dựng cơ bản đã từng bước được hoàn thiện. Đã có bước tiến trong việc công khai minh bạch các quy định của pháp luật, các dự án công trình đầu tư từ chủ trương đầu tư, quy hoạch, thẩm định, thiết kế, đấu thầu... Công khai kết quả thanh tra, kiểm tra, kết quả xử lý qua thanh tra qua công tác giám sát cộng đồng.

Đã thực hiện việc tổng rà soát, đánh giá hệ thống các văn bản pháp luật về đầu tư và xây dựng hiện hành để có những kiến nghị bổ sung, sửa đổi. Việc ban hành Luật đầu tư, Luật doanh nghiệp, Luật đấu thầu, Luật phòng chống tham nhũng, Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, góp phần quan trọng trong việc hoàn thiện cơ chế quản lý đầu tư và xây dựng. Hiện nay các văn bản hướng dẫn, triển khai thực hiện đang được hoàn tất để sớm ban hành.

III. NHỮNG TỒN TẠI, YẾU KÉM TRONG CÔNG TÁC QUẢN LÝ ĐẦU TƯ VÀ XÂY DỰNG.

Công tác quản lý, phân bổ và sử dụng các nguồn vốn lớn, đặc biệt là nguồn vốn ODA trong thời gian qua đã đạt được những kết quả đáng kể, nhất là việc huy động các nguồn vốn đầu tư, xoá bao cấp trong đầu tư xây dựng cơ bản, xây dựng cơ sở vật chất cho nền kinh tế - xã hội... Tuy vậy, vẫn còn nhiều tồn tại, yếu kém lớn, thể hiện trên tất cả các khâu quản lý, mà trước hết là:

1. Về công tác quy hoạch:

Các văn bản pháp lý về quản lý nhà nước trong lĩnh vực quy hoạch còn thiếu, chưa đồng bộ. Thực tế mới chỉ có Chỉ thị 32/1998/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ về công tác quy hoạch phát triển kinh tế, xã hội ban hành từ năm 1998, đến nay nhiều nội dung không còn phù hợp.

Chất lượng một số dự án quy hoạch chưa cao, nhiều dự án quy hoạch chưa có tầm nhìn xa, nhất là các quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng như quy hoạch phát triển hệ thống giao thông, hệ thống cảng, phát triển đô thị... thiếu các căn cứ kinh tế, xã hội đáng tin cậy, nhất là còn thiếu các phân tích và dự báo về thị trường và năng lực cạnh tranh, nên các quy hoạch phải bổ sung và thay đổi nhiều lần như quy hoạch ngành điện, xi măng...

Nhiều quy hoạch còn mang tính chủ quan, cục bộ của ngành và địa phương, chưa gắn với nghiên cứu nhu cầu của thị trường và khả năng đầu tư, nặng về đầu tư nhà nước. Việc lồng ghép các quy hoạch trên cùng một vùng, lãnh thổ, gắn kết quy hoạch từng vùng với quy hoạch chung của cả nước chưa tốt.

Tính cục bộ, xu hướng khép kín trong các quy hoạch (cả quy hoạch lãnh thổ và quy hoạch phát triển ngành, quy hoạch sản phẩm) đã gây nên sự lãng phí các nguồn lực do sự phát triển chồng chéo, dư thừa công suất, không phát huy được lợi thế liên ngành, liên vùng... hoặc tạo ra độc quyền trong phát triển của một ngành, của một sản phẩm nhất định, sử dụng quy hoạch để cản trở các thành phần kinh tế khác tham gia.

Quy hoạch chưa được thường xuyên cập nhật, bổ sung và điều chỉnh kịp thời, do đó nhiều quy hoạch bị lạc hậu với tình hình thực tiễn, không đáp ứng yêu cầu; không là căn cứ chuẩn xác để xây dựng kế hoạch.

Khâu thẩm định và ra quyết định phê duyệt, quản lý, kiểm tra, giám sát và thực hiện quy hoạch còn nhiều hạn chế, chất lượng hồ sơ quy hoạch thấp, nên có những quy hoạch chuẩn bị nhiều năm, nhưng chậm được phê duyệt, nhiều dự án quy hoạch đã được duyệt nhưng không triển khai hoặc chậm triển khai thực hiện.

2. Các tồn tại, yếu kém trong quản lý đầu tư và xây dựng

a) Công tác quản lý đầu tư:

Ý thức trách nhiệm của nhiều ngành, nhiều cấp trong việc triển khai thực hiện các Chỉ thị, Nghị quyết, các cơ chế chính sách đã ban hành chưa cao. Tình trạng buông lỏng trong quản lý, thiếu kỷ cương, kỷ luật trong lĩnh vực đầu tư và xây dựng đã dẫn đến những sai sót trong quản lý kế hoạch đầu tư và quá trình xây dựng thể hiện ở tất cả các khâu, từ xác định chủ trương, xây dựng dự án, thẩm định, ra quyết định đầu tư, thiết kế kỹ thuật, lập tổng dự án đến khâu triển khai thực hiện, giám sát thi công, theo dõi cấp phát thanh quyết toán, ...

Phẩm chất đạo đức của một bộ phận cán bộ quản lý đầu tư và xây dựng còn kém, lợi dụng những kẽ hở của cơ chế, chính sách, lợi dụng chức quyền, vị trí công tác để trục lợi, tham nhũng gây thất thoát, lãng phí vốn đầu tư của nhà nước.

Trên thực tế, các văn bản pháp quy về quản lý đầu tư và xây dựng chưa phát huy được hiệu lực. Cơ chế, chính sách liên quan đến quản lý đầu tư và xây dựng chưa đầy đủ, thiếu đồng bộ, lại thường xuyên thay đổi, đã gây sự bị động, lúng túng trong quá trình xây dựng và điều hành kế hoạch đầu tư xây dựng. Đối với các dự án đầu tư nói chung thực hiện các quy trình tại các Nghị định 52/CP, 12/CP, 07/CP. Đối với các dự án đầu tư xây dựng các công trình. Các Nghị định này còn có một số quy định không thống nhất, gây khó khăn cho các cơ sở khi triển khai thực hiện.

Đặc biệt, tính khép kín từ khâu quy hoạch chuẩn bị dự án, thẩm định dự án, ban hành các mức trong đầu tư, thiết kế kỹ thuật, đấu thầu, thi công, tư vấn, giám sát thi công trong nội bộ một bộ, một ngành, địa phương đã gây ra những hậu quả xấu trong đầu tư, dẫn đến các vụ việc tiêu cực, tham nhũng trong thời gian qua.

b) Chất lượng các công trình xây dựng thấp, công tác quản lý xây dựng chưa được chú ý:

Qua công tác kiểm tra, thanh tra đánh giá đầu tư xây dựng, chất lượng các công trình xây dựng, đặc biệt là chất lượng các công trình giao thông đường bộ; nhà ở của các khu di dân tái định cư rất thấp. Năng lực, trình độ chuyên môn, đạo đức nghề nghiệp của các tổ chức tư vấn, kỹ thuật, giám sát thi công và lực lượng thi công xây dựng còn rất yếu kém. Việc giám sát thi công thiếu chặt chẽ, chưa trung thực, có sự thông đồng giữa những người giám sát với bên nhà thầu để thay đổi, bớt xén vật liệu, làm sai thiết kế, dẫn đến chất lượng thấp. Công tác nghiệm thu, giám định công trình không được chú trọng, làm hình thức, dễ dãi trong kiểm tra, nghiệm thu, thậm chí có sự thông đồng giữa bên nhà thầu với bên giám định nghiệm thu, bỏ qua các vi phạm về kỹ thuật và thiết kế.

Năng lực chuyên môn và ý thức trách nhiệm trong một số tổ chức tư vấn lập dự án còn hạn chế, thiếu kinh nghiệm, tổ chức thẩm định mang tính hình thức hành chính, chất lượng công tác thẩm định, phê duyệt dự án chưa cao, quyết định đầu tư nhiều khi chưa có đầy đủ căn cứ để xác định tính khả thi và hiệu quả của dự án đầu tư, vì vậy hiệu quả đầu tư chưa cao.

c) Công tác quản lý tài chính, quyết toán ở các dự án đầu tư chưa được chú ý:

Theo quy định tại Nghị định 07/2003/NĐ-CP, chủ đầu tư phải hoàn thành báo cáo quyết toán vốn đầu tư trình người có thẩm quyền phê duyệt chậm nhất sau 12 tháng đối với dự án quan trọng quốc gia, 9 tháng đối với các dự án nhóm A, 6 tháng đối với các dự án nhóm B, C.

Tuy nhiên, việc chấp hành quy định về quyết toán vốn đầu tư của các bộ ngành và địa phương chưa tốt, nhiều công trình, dự án đã hoàn thành, bàn giao đưa vào sử dụng nhiều năm nhưng đến nay vẫn chưa hoàn tất công tác quyết toán vốn đầu tư, nhất là các công trình do địa phương quản lý¹. Tình trạng trên đã dẫn đến việc đánh giá hiệu quả đầu tư chưa hợp lý, tạo khe hở cho việc thất thoát vốn, không xác định rõ trách nhiệm của người quản lý.

Các khuyết điểm, tồn tại nêu trên, có phần trách nhiệm của các ngành, các cấp từ trung ương đến địa phương. Chưa kiên quyết xóa bỏ cơ quan chủ quản, chưa có biện pháp loại bỏ

tình trạng khép kín trong đầu tư và xây dựng, chưa có một chương trình toàn diện, quyết liệt, có hiệu quả trong việc chống lãng phí thất thoát trong đầu tư và xây dựng gắn liền với chống tham nhũng. Việc phân cấp quản lý trong đầu tư và xây dựng là rất cụ thể, rõ ràng và toàn diện từ khâu thẩm định, đấu thầu, bố trí nguồn vốn, quản lý thực hiện các dự án đầu tư. Tuy nhiên, các bộ, ngành, tỉnh, thành phố quyết định đầu tư một số dự án thiếu căn cứ khả thi, mang tính cục bộ, địa phương. Quyết định đầu tư chưa gắn với trách nhiệm huy động vốn thực hiện, nhiều trường hợp phê duyệt dự án có tổng mức đầu tư vượt quá khả năng nguồn vốn các địa phương. Còn trông chờ quá nhiều đến nguồn vốn của ngân sách; chưa quan tâm đầy đủ đến việc huy động các nguồn vốn khác; chưa kiên quyết cắt giảm các dự án đầu tư chưa có hiệu quả cao khi nguồn vốn còn hạn chế, chưa kiên quyết bố trí kế hoạch vốn tập trung cho các công trình trọng điểm.

Công tác quản lý đầu tư và xây dựng chưa được chú ý đầy đủ, một số chủ đầu tư gần như khoán trắng cho các ban quản lý dự án. Thiếu kiểm tra, kiểm soát, giám sát thường xuyên. Chậm xử lý hoặc xử lý không nghiêm các sai phạm.

Ngoài ra, còn hạn chế trong công tác quản lý của các chủ đầu tư, ban quản lý dự án và các tổ chức tư vấn. Cán bộ quản lý dự án, cán bộ giám sát thi công, tài chính, kiểm toán còn thiếu tính chuyên nghiệp, năng lực hành nghề yếu kém, thiếu hiểu biết về pháp luật, đạo đức nghề nghiệp chưa được coi trọng.

Việc theo dõi và điều hành kế hoạch đầu tư hàng năm đối với các Bộ, ngành Trung ương và các tỉnh, thành phố, Bộ Kế hoạch và Đầu tư trong phạm vi trách nhiệm được giao, chưa kiên quyết đề nghị các Bộ, ngành và địa phương thực hiện đầy đủ về thủ tục đầu tư, đăng ký danh mục công trình nhằm rà soát chặt chẽ và phát hiện kịp thời những sai sót trong việc bố trí vốn ở các Bộ, ngành, địa phương để trình Thủ tướng Chính phủ xử lý kịp thời.

3. Về quản lý nguồn vốn ODA

Khung khổ pháp lý, hệ thống các văn bản pháp quy liên quan đến ODA trong thời gian qua tuy đã liên tục được hoàn thiện nhưng chưa đáp ứng được yêu cầu hài hòa thủ tục

trong nước với các nhà Tài trợ: quản lý và sử dụng ODA phải tuân thủ Nghị định 17/2001/NĐ-CP, song vẫn phải chịu sự chi phối của nhiều văn bản pháp quy khác với những nội dung không nhất quán như các quy định về quản lý đầu tư xây dựng công trình, đấu thầu, đền bù, giải phóng mặt bằng,... đã gây khó khăn cho cả cấp quản lý và cấp thực hiện nguồn vốn ODA. Mặt khác, năng lực quản lý ODA còn hạn chế cả về trình độ chuyên môn, ngoại ngữ, kỹ năng giao tiếp..., nhất là ở cấp địa phương.

Công tác chuẩn bị đầu tư, thiết kế các dự án thu hút nguồn vốn ODA chưa được quan tâm đúng mức; chất lượng các dự án không cao.

Mặc dù Chính phủ đã có những nỗ lực quan trọng nhằm cải thiện hệ thống theo dõi và đánh giá, tuy nhiên công tác theo dõi đánh giá kiểm tra và thanh tra chương trình, dự án ODA ở các ngành, các cấp còn thiếu sót. Chế độ báo cáo, thanh quyết toán tài chính chưa được thực hiện nghiêm túc, thiếu các chế tài cần thiết để yêu cầu các Bộ, ngành và địa phương cung cấp đầy đủ, kịp thời các thông tin quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA.

Tổ chức bộ máy quản lý và thực hiện các chương trình, dự án ODA còn cồng kềnh, hiệu quả thấp; năng lực của các Ban Quản lý dự án chưa đáp ứng được yêu cầu và thiếu tính chuyên nghiệp.

Cơ cấu tổ chức đầu mối về quản lý, điều phối và sử dụng ODA ở các cấp chưa được xây dựng thống nhất cả ở Trung ương, địa phương và cơ sở. Hiện chưa, có mô hình chuẩn về các Ban quản lý chương trình, dự án ODA với chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm và quyền hạn được xác định cụ thể. Thiếu chế độ kiểm tra chặt chẽ hoạt động của các tổ chức này.

Công tác quản lý tài chính, tài sản ở các dự án ODA chưa được chú trọng.

4. Về cơ chế quản lý đấu thầu:

Mặc dù Quy chế đấu thầu yêu cầu áp dụng hình thức đấu thầu rộng rãi là chủ yếu, song trong thực tế hình thức đấu thầu hạn chế và chỉ định thầu còn phổ biến ở các địa phương với lý do khác nhau. Số lượng các gói thầu đấu thầu hạn chế, chỉ định thầu còn nhiều (khoảng 60%) làm ảnh hưởng đến tính cạnh tranh trong đấu thầu. Nhiều gói thầu tổ chức đấu thầu hạn chế, chỉ định thầu chưa phù hợp dẫn đến giảm hiệu quả, giá trị tiết kiệm qua đấu thầu đạt được rất thấp.

Tình trạng đấu thầu hình thức, thông thầu vẫn còn diễn ra khá phức tạp, nhất là đối với đấu thầu hạn chế. Qua kiểm tra, thanh tra đã phát hiện nhiều trường hợp hồ sơ dự thầu của các nhà thầu có nhiều điểm giống nhau, nhưng vẫn không được xử lý. Tiêu chuẩn đánh giá hồ sơ dự thầu còn chung chung, thiếu chuẩn mực cụ thể, dẫn đến việc đánh giá tùy tiện.

Tình trạng khép kín trong đấu thầu hiện đang xảy ra ở nhiều nơi. Việc các chủ thể tham gia quá trình thực hiện đấu thầu (người có thẩm quyền, chủ đầu tư, nhà thầu) đều trực thuộc một cơ quan chủ quản (bộ, ngành địa phương) dẫn đến làm giảm tính cạnh tranh, hạn chế tính minh bạch và làm giảm hiệu quả của công tác đấu thầu.

Trong Quy chế đấu thầu những năm qua thiếu các chế tài xử lý vi phạm nên các quy định về đấu thầu chưa thực sự được quán triệt ở một số nơi. Các quy định về đấu thầu trong thời gian qua đã khá chặt chẽ và cụ thể, song do thiếu chế tài xử lý cũng như ý thức, trách nhiệm của cá nhân trong quá trình thực hiện còn chưa cao dẫn đến việc thực hiện chưa nghiêm túc. Tình trạng tiêu cực trong đấu thầu phát hiện trong thời gian gần đây chủ yếu là do lạm dụng, làm sai các quy định hiện có.

Vấn đề kiểm tra, thanh tra trong đấu thầu chưa được quan tâm đúng mức. Quy chế đấu thầu quy định các bộ ngành, địa phương có trách nhiệm kiểm tra, thanh tra về đấu thầu trong phạm vi quản lý của mình, nhưng việc thực hiện chưa nghiêm túc.

Tính chuyên môn, chuyên nghiệp của các đơn vị thực hiện đấu thầu ở một số bộ ngành và địa phương chưa cao. Một số cá nhân trực tiếp tham gia công tác đấu thầu chưa thật sự đáp ứng yêu cầu, năng lực và kinh nghiệm hạn chế. Một số đơn vị tuy được phân cấp song do sợ trách nhiệm hoặc do chưa thực sự đủ trình độ đã không dám đảm nhận công việc, xảy ra tình trạng đùn đẩy trách nhiệm lên trên thông qua các hợp đồng kinh tế (thuê thẩm định, thẩm tra,...).

5. Công tác giám sát và đánh giá đầu tư

Kỷ luật báo cáo còn lỏng lẻo, tính đến cuối tháng 3/2006 chỉ có 96 đơn vị (đạt 71% các đơn vị) báo cáo giám sát đầu tư năm 2005; trong đó có 54/64 tỉnh, thành phố (đạt 84,4%

số tỉnh), có 21/35 Bộ, cơ quan ngang Bộ (đạt 60% các Bộ, ngành); có 7/17 cơ quan thuộc Chính phủ (đạt 41,2 %); có 14/19 Tập đoàn Kinh tế và Tổng công ty 91 (đạt 73,7%). Tình hình trên cho thấy việc chấp hành chế độ báo cáo của các Bộ, ngành và địa phương chưa nghiêm. Mặt khác, tỷ lệ các dự án thực hiện việc giám sát, đánh giá đầu tư còn thấp, ngay cả các dự án nhóm A cũng chỉ có khoảng 40% số dự án có báo cáo về giám sát và đánh giá đầu tư.

Báo cáo của các Bộ, ngành địa phương và các tổng công ty về giám sát, đánh giá đầu tư, phần lớn chưa đáp ứng yêu cầu về nội dung theo quy định tại Thông tư số 03/2003/TT-BKH. Nội dung các báo cáo còn sơ sài, thiếu số liệu cụ thể và thiếu phân tích và đánh giá tình hình, thiếu đề xuất các biện pháp, nên hiệu quả thực tế của công tác giám sát, đánh giá đầu tư chưa đạt được yêu cầu đề ra.

Hầu hết báo cáo của các chủ đầu tư còn mang tính hình thức, thiếu các thông tin chi tiết, thông tin cơ bản; báo cáo tổng hợp của nhiều bộ, ngành cũng không có số liệu cụ thể, thiếu phân tích, đánh giá và những đề xuất giải pháp, kiến nghị. Kết quả công tác giám sát đầu tư của các Bộ, ngành và địa phương hầu hết chưa phát hiện được những sai phạm lớn, những lãng phí, thất thoát, tiêu cực của các tổ chức và cá nhân trong quá trình triển khai thực hiện các dự án đầu tư.

Tình hình trên đã hạn chế trong việc tổng hợp tình hình, phân tích, đánh giá tình hình đầu tư nói chung trong cả nước. Từ đó dẫn đến tác dụng của công tác giám sát, đánh giá đầu tư chưa đạt được mục tiêu đề ra.

Các số liệu đã nêu về việc vi phạm các quy chế quản lý đầu tư và xây dựng trong các báo cáo giám sát, đánh giá đầu tư của các bộ, ngành và địa phương còn có sự khác biệt rất xa với số liệu tổng hợp từ các nguồn thông tin của các cơ quan điều tra, của Thanh tra Chính phủ, các Thanh tra chuyên ngành, Thanh tra của các địa phương...

6. Trách nhiệm của các cấp trong quản lý đầu tư

Việc quản lý, phân bổ và sử dụng các nguồn vốn lớn, trong đó có nguồn vốn ODA còn nhiều thiếu sót như đã nêu trên, trong đó có phần trách nhiệm của tập thể Chính phủ, vai

trò tham mưu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, vai trò quản lý của các Bộ tổng hợp, các Bộ quản lý ngành, thủ trưởng các cơ quan ngang bộ, của hội đồng Nhân dân, Ủy ban Nhân dân các cấp, Hội đồng quản trị, Tổng giám đốc của Tổng công ty Nhà nước trong việc quyết định đầu tư và quản lý công tác đầu tư và xây dựng.

Điều đó đòi hỏi các cơ quan quản lý từ điều hành vĩ mô đến các ban quản lý đầu tư và xây dựng cùng xem xét trách nhiệm của mình để tìm cách khắc phục cho có hiệu quả.

Việc chống thất thoát trong đầu tư và xây dựng gắn liền với chống tham nhũng, nhưng Chính phủ chưa có một chương trình toàn diện, quyết liệt, hiệu quả trong việc chống tham nhũng, lãng phí. Chưa kiên quyết trong việc xóa bỏ cơ quan chủ quản, chưa có biện pháp loại bỏ tính khép kín trong đầu tư.

Việc phân cấp quản lý trong đầu tư và xây dựng là cần thiết nhưng chưa thiết lập được chế tài kiểm tra, kiểm soát.

Việc phân cấp quản lý trong đầu tư và xây dựng là cụ thể, rõ ràng và toàn diện từ khâu thẩm định, đấu thầu, bố trí nguồn vốn, quản lý thực hiện các dự án đầu tư, do vậy trách nhiệm của các bộ, của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố là rất lớn. Nhưng trong công tác quản lý, các bộ, chính quyền các địa phương chưa vươn lên quản lý toàn diện, chưa thực hiện đầy đủ các nhiệm vụ đã được phân cấp.

Trong quy hoạch, thiếu sự phối hợp liên ngành, liên vùng; chưa quan tâm đúng mức công tác lập điều chỉnh quy hoạch, nên nhiều khi lúng túng trống chủ trương đầu tư, quyết định các dự án đầu tư.

Các bộ, ngành, tỉnh, thành phố quyết định đầu tư một số dự án thiếu căn cứ khả thi, mang tính cục bộ, địa phương. Việc bố trí đầu tư của các tỉnh, thành phố bị co kéo giữa các quận, huyện trong địa phương.

Công tác quản lý đầu tư không được chú ý, gần như khoán gọn cho các Ban quản lý dự án. Thiếu kiểm tra, kiểm soát, giám sát thường xuyên. Chậm xử lý hoặc xử lý không nghiêm các sai phạm.

Hội đồng quản trị, Tổng giám đốc của nhiều doanh nghiệp nhà nước chưa làm tốt nhiệm

vụ quản lý vốn và sử dụng vốn của các doanh nghiệp nhà nước.

Nhiều dự án đầu tư của doanh nghiệp nhà nước không được xem xét kỹ, thiếu năng lực thực hiện, hiệu quả thấp, quản lý thực hiện đầu tư không chặt chẽ. Trách nhiệm trong việc quản lý, sử dụng hiệu quả nguồn vốn nhà nước chưa được phân định rõ ràng và trên thực tế chưa tương xứng giữa trách nhiệm và quyền hạn. Chi phí đầu tư cao, thường cao hơn nhiều so với các dự án đầu tư cùng lĩnh vực, cùng quy mô của khu vực tư nhân. Hợp đồng kinh tế chưa chặt chẽ, có một số trường hợp vì quyền lợi cá nhân mà ký hợp đồng gây hại cho lợi ích nhà nước.

Sự thất thoát vốn đầu tư xây dựng cơ bản được thể hiện qua nhiều khâu, đặc biệt là khâu quản lý của các chủ đầu tư, các ban quản lý dự án, các tổ chức tư vấn. Thiếu sót trong khâu tư vấn giám sát, thi công vẫn còn tồn tại. Sự thiếu năng động, năng lực và trách nhiệm của các chủ đầu tư, các ban quản lý dự án và các tổ chức tư vấn là thực trạng hiện nay cần phải sớm khắc phục.

IV. NHỮNG GIẢI PHÁP KHẮC PHỤC

1. Ban hành các chế tài đủ mạnh để nâng cao trách nhiệm của các chủ thể tham gia hoạt động đầu tư và xây dựng

Đối với người quyết định đầu tư: đẩy mạnh phân cấp, giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm, sớm ban hành các chế tài đủ mạnh để nâng cao trách nhiệm của người quyết định đầu tư. Người quyết định đầu tư phải bị xử phạt hành chính, cách chức hoặc miễn nhiệm khi quyết định sai gây lãng phí, thất thoát.

Tăng cường công tác quản lý và nâng cao năng lực và trách nhiệm của chủ đầu tư. Chủ đầu tư phải chịu trách nhiệm toàn diện về hiệu quả, chất lượng và tiến độ xây dựng của dự án. Giám đốc điều hành dự án phải có đủ điều kiện năng lực phù hợp với loại và cấp quy trình theo quy định. Chấm dứt tình trạng giao cho người không có đủ điều kiện năng lực và chuyên môn nghiệp vụ quản lý dự án.

Chủ đầu tư phải thực sự là người khai thác, sử dụng công trình khi hoàn thành. Do vậy Chủ đầu tư phải chịu trách nhiệm bồi thường thiệt hại do hậu quả của việc không

thực hiện đúng chức năng, thiếu trách nhiệm trong quản lý.

Kiện toàn, sắp xếp lại các Ban quản lý dự án theo đúng các tiêu chuẩn phù hợp, thay đổi các Ban quản lý dự án không đủ năng lực, thành lập các ban quản lý chuyên nghiệp hoạt động theo mô hình tư vấn quản lý dự án. Ban quản lý phải là người đại diện thực sự của chủ đầu tư, đơn vị được giao nhiệm vụ quản lý khai thác công trình sau khi hoàn thành đưa vào sử dụng. Chủ đầu tư phải có trách nhiệm kiểm tra, giám sát việc thực hiện của các Ban quản lý dự án, phát hiện kịp thời những vấn đề phát sinh, đề xuất các biện pháp xử lý.

Củng cố, nâng cao chất lượng của các tổ chức tư vấn. Sắp xếp lại các tổ chức tư vấn trong nước, hình thành các tổ chức tư vấn độc lập như Tập đoàn tư vấn 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. Có chế tài và cơ chế kiểm tra và thẩm tra chất lượng các sản phẩm của tổ chức tư vấn, chống hiện tượng thông đồng, móc ngoặc và các tiêu cực khác giữa chủ đầu tư và tư vấn.

Đối với các nhà thầu: trách nhiệm của các nhà thầu trong việc thực hiện các công trình dự án phải được thể hiện đầy đủ trong các hợp đồng xây dựng, tuân thủ các quy định của Luật xây dựng và Luật đấu thầu.

2. Hoàn thiện hệ thống văn bản pháp quy, hệ thống văn bản về tiêu chuẩn, quy chuẩn và các chỉ tiêu, định mức trong hoạt động đầu tư và xây dựng

Hoàn thiện và đồng bộ hóa hệ thống văn bản pháp quy về quản lý đầu tư. Ban hành kịp thời các văn bản hướng dẫn thi hành các Luật vừa được ban hành: Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp, Luật Đấu thầu. Trước mắt trình Chính phủ ban hành Nghị định về quản lý đầu tư sử dụng vốn nhà nước. Triển khai gấp việc xây dựng đề án Luật Đầu tư sử dụng vốn nhà nước để Chính phủ trình Quốc hội theo hướng tăng cường phân cấp hơn nữa, xác định cụ thể trách nhiệm của các tổ chức và cá nhân, đi đôi với công tác giám sát, kiểm tra, thanh tra.

Sửa đổi, bổ sung những tiêu chuẩn, quy chuẩn xây dựng đã 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.

Hoàn thiện, bổ sung hệ thống đơn giá, định mức và suất vốn đầu tư xây dựng công trình.

Ban hành nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư NSNN đối với các tỉnh, thành phố.

3. Tăng cường công tác quy hoạch và quản lý theo quy hoạch

Nhanh chóng tạo khuôn khổ pháp lý cho công tác quy hoạch, đảm bảo quy hoạch phải đi trước một bước làm cơ sở cho việc triển khai thực hiện dự án đầu tư. Đề nghị Chính phủ sớm ban hành Nghị định về quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển ngành và các văn bản hướng dẫn thi hành. Sớm có định hướng xây dựng Luật về quản lý quy hoạch.

Trong kế hoạch hàng năm và 5 năm, các Bộ ngành và địa phương phải căn cứ vào các quy hoạch được duyệt để lựa chọn các dự án thầu, phân bổ nguồn lực cho các dự án theo khả năng cân đối vốn. Các dự án đầu tư xây dựng phải tuân thủ theo quy hoạch, bao gồm: quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển ngành, quy hoạch xây dựng và quy hoạch sử dụng đất, lấy quy hoạch và kế hoạch phát triển ngành làm trọng tâm.

Đổi mới nội dung và phương pháp lập quy hoạch phát triển phù hợp với điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế. Bộ Kế hoạch và Đầu tư có trách nhiệm hướng dẫn để thống nhất thực hiện. Chấn chỉnh công tác lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch ở tất cả các ngành, các cấp. Nâng cao trình độ, năng lực cán bộ lập, phê duyệt và quản lý các quy hoạch ở tất cả các cấp. Tổ chức tốt việc thẩm định các dự án quy hoạch, từng bước nâng cao chất lượng các quy hoạch, gắn kết giữa các loại quy hoạch ngành và vùng.

Tập trung hoàn thiện và điều chỉnh kịp thời những quy hoạch không còn phù hợp để thích ứng với sự phát triển của nền kinh tế. Lập lại kỷ cương trong đầu tư xây dựng cơ bản, bắt đầu từ kỷ cương trong công tác lập kế hoạch đầu tư xây dựng. Không ghi kế hoạch đầu tư xây dựng đối với các dự án không có trong quy hoạch, dự án chưa có đủ thủ tục về đầu tư và xây dựng, chưa đủ điều kiện về vốn và nguồn vốn.

Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát cộng đồng với công tác quy hoạch, công tác khai thác các dự án quy hoạch, tăng cường kiểm tra, thanh tra quản lý xây dựng và kế hoạch sử dụng đất đai ở một số địa phương; giám sát thực hiện quy hoạch.

4. Cải cách thủ tục hành chính trong đầu tư và xây dựng

Tăng cường phân cấp việc lập, thẩm định và phê duyệt các dự án đầu tư xây dựng cho đơn vị trực thuộc địa phương đi đôi với việc nâng cao năng lực cán bộ và tổ chức quản lý đầu tư các cấp.

Từng bước tách chức năng quản lý sản xuất ra khỏi chức năng quản lý nhà nước của các bộ, ngành và địa phương nhằm xóa bỏ tình trạng khép kín các khâu lập, thẩm định, phê duyệt, tổ chức đấu thầu, thi công,... trong cùng một Bộ, ngành, địa phương.

5. Tăng cường công tác giám sát, kiểm tra và thanh tra trong hoạt động đầu tư và xây dựng

Các bộ ngành thường xuyên báo cáo Chính phủ: Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì tổng hợp báo cáo tình hình thực hiện kế hoạch và đánh giá các dự án đầu tư; Bộ Xây dựng chủ trì tổng hợp báo cáo về chất lượng xây dựng; Bộ Tài chính tổng hợp báo cáo về sử dụng vốn Ngân sách Nhà nước.

- Thực hiện thường xuyên công tác thanh tra, kiểm tra các hoạt động đầu tư xây dựng nhằm kịp thời phát hiện, ngăn chặn những hành vi gây lãng phí, thất thoát tiền vốn của nhà nước, sơ hở trong cơ chế quản lý của nhà nước, kiến nghị với nhà nước để khắc phục và xử lý.

- Áp dụng cơ chế thuê các tổ chức tư vấn có điều kiện năng lực kiểm tra và thẩm tra chất lượng các sản phẩm của các tổ chức tư vấn, nhằm nâng cao chất lượng sản phẩm tư vấn, chống thông đồng móc ngoặc giữa chủ đầu tư và tư vấn.

- Thành lập hệ thống mạng lưới kiểm định chất lượng xây dựng nhằm nâng cao chất lượng xây dựng công trình và trách nhiệm của các chủ thể tham gia hoạt động xây dựng.

- Chấn chỉnh bộ máy và quy trình thực hiện công tác giám sát, đánh giá đầu tư trong phạm vi quản lý của mình; thực hiện nghiêm túc

chế độ báo cáo định kỳ và nội dung báo cáo theo quy định.

- Bổ sung chế tài đủ mạnh để các đơn vị phải chấp hành nghiêm túc các quy định về giám sát đánh giá đầu tư theo hướng: chống "khép kín" trong công tác giám sát, đánh giá đầu tư; gắn công tác giám sát, đánh giá đầu tư với công tác thanh quyết toán vốn đầu tư dự án, điều chỉnh dự án đầu tư; bổ sung các quy định về xử lý hành chính các hình thức kỷ luật đối với các cá nhân, đơn vị về việc không thực hiện chế độ báo cáo hoặc báo cáo sai với nội dung báo cáo giám sát, đánh giá đầu tư. Các tổ chức, cá nhân thực hiện công tác giám sát, kiểm tra, thanh tra về đầu tư xây dựng và xây dựng phải chịu trách nhiệm về kết quả công tác kiểm tra, thanh tra của mình.

- Thực hiện công tác giám sát ngay từ khâu quy hoạch, lập dự án, thẩm định, bố trí vốn đầu tư, bảo đảm tuân thủ theo quy hoạch, kế hoạch được duyệt. Triển khai công tác giám sát cộng đồng đối với các dự án đầu tư bằng nguồn vốn nhà nước; chủ động đề xuất các giải pháp cụ thể, nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư khắc phục những tồn tại về thất thoát, lãng phí, chậm tiến độ trong đầu tư, xây dựng.

- Kịp thời phát hiện những sai phạm trong quản lý đầu tư và xây dựng. Đối với những trường hợp sai phạm phải có hình thức xử lý kiên quyết, triệt để theo đúng các quy định của pháp luật hiện hành.

6. Khắc phục những tồn tại trong công tác đấu thầu

Những tồn tại về cơ chế trong thời gian vừa qua, về cơ bản đã được khắc phục trong Luật đấu thầu (có hiệu lực từ ngày 01/4/2006). Theo Luật đấu thầu hình thức đấu thầu rộng rãi là hình thức bắt buộc áp dụng, các hình thức khác chỉ được phép áp dụng khi có đủ điều kiện, cụ thể: hình thức đấu thầu hạn chế chỉ được phép áp dụng trong trường hợp có yêu cầu của nhà tài trợ hoặc các gói thầu có yêu cầu cao về kỹ thuật, kỹ thuật đặc thù, nghiên cứu thử nghiệm. Với quy định này thì chỉ có một số rất ít các gói thầu có đủ điều kiện để áp dụng hình thức đấu thầu hạn chế.

Vấn đề chống khép kín trong đấu thầu cũng đã được quy định cụ thể trong Luật đấu thầu (Điều 11). Theo đó, các chủ thể tham gia vào

quá trình đấu thầu phải đảm bảo độc lập về tổ chức, không cùng một cơ quan quản lý và độc lập về mặt tài chính. Vấn đề này cũng được cụ thể hoá trong Nghị định hướng dẫn thi hành Luật đấu thầu theo hướng các chủ thể sẽ không được tham gia vào quá trình đấu thầu nếu do cùng một cơ quan ra quyết định thành lập hoặc có vốn góp chi phối.

Điều 12 của Luật đấu thầu quy định 17 hành vi bị cấm trong đấu thầu; Điều 75 của Luật đấu thầu quy định 3 mức xử phạt (cảnh cáo, phạt tiền, cấm tham gia hoạt động đấu thầu) làm cơ sở cho việc ngăn ngừa, xử lý các hành vi vi phạm. Tổ chức, cá nhân vi phạm ngoài việc bị xử phạt như nêu trên còn bị đăng tải tên và nội dung vi phạm trên tờ báo và trang web về đấu thầu.

Tăng cường công khai, minh bạch quá trình đấu thầu được thể hiện trong việc quy định bắt buộc đăng tải công khai các thông tin về đấu thầu trên tờ báo về đấu thầu và trang Web về đấu thầu.

Tăng cường tính chuyên môn, chuyên nghiệp của các đơn vị trực tiếp thực hiện công tác đấu thầu theo hướng cá nhân tham gia bên mời thầu, thành viên tổ chuyên gia đấu thầu,... phải có chứng chỉ tham gia khoá học về đấu thầu; cho phép bên mời thầu nếu không đủ năng lực, kinh nghiệm thì được tuyển chọn một đơn vị tư vấn hoặc tổ chức đấu thầu chuyên nghiệp thay mình làm bên mời thầu.

7. Tăng cường đào tạo, bồi dưỡng năng lực nghề nghiệp, đạo đức cho cán bộ quản lý là yêu cầu cấp thiết.

Đào tạo 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 đến công tác quản lý đầu tư và xây dựng. Nâng cao nhận thức, ý thức nghề nghiệp; tăng cường giáo dục phẩm chất đạo đức của đội ngũ cán bộ, công nhân trong lĩnh vực đầu tư và xây dựng. Tăng cường vai trò của các tổ chức Đảng trong các tổ chức hoạt động và quản lý đầu tư. □

1. Các công trình đã hoàn thành nhiều năm nhưng chưa hoàn tất công tác quyết toán vốn đầu tư. Dự án Nhà hát lớn (hoàn thành năm 1997); Công trình thủy điện Hòa Bình, Dự án Đường dây 500KV (Hòa Bình TP Hồ Chí Minh...)