

Nâng cao nhận thức, đạo đức nghề nghiệp của cán bộ thực hiện công tác giám sát, đánh giá dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước

Enhancing awareness and professional ethics of officers performing Monitoring and Evaluation of construction investment projects using state capital

> **NGUYỄN QUỐC TOÀN**

Khoa Kinh tế và Quản lý xây dựng, Trường Đại học Xây dựng Hà Nội

Email: toannq@huce.edu.vn

TÓM TẮT

Đầu tư xây dựng thường có ảnh hưởng, tác động nhiều mặt và có vai trò to lớn trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội ở mỗi quốc gia, mỗi địa phương. Trong những năm qua, ở Việt Nam, Nhà nước đã dành một tỷ trọng vốn rất lớn cho đầu tư xây dựng cơ bản để phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng, nâng cao mức sống của người dân. Giám sát, đánh giá là biện pháp kiểm soát hoạt động đầu tư sử dụng vốn nhà nước, có ý nghĩa rất quan trọng để dự án đạt mục tiêu yêu cầu, vốn đầu tư được sử dụng đúng mục tiêu và đảm bảo sự tăng trưởng chung của nền kinh tế. Bài viết phân tích và đề xuất giải pháp nâng cao nhận thức, đạo đức nghề nghiệp của cán bộ thực hiện công tác giám sát, đánh giá dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước.

Từ khóa: Nhận thức; đạo đức nghề nghiệp; giám sát và đánh giá; dự án đầu tư xây dựng; vốn nhà nước.

ABSTRACT

Construction investment often has influence, multifaceted impact and plays a significant role in promoting socio-economic development in each country and each locality. Over the past years, in Vietnam, the State has spent an exceptionally substantial proportion of capital on investment in building infrastructure for socio-economic development, ensuring national security and defense, and improving people's living standards. Monitoring and evaluation are the most important measure to control investment activities using state capital, which is especially important for the project to achieve the required goals, the investment capital is used for the right purposes and ensure the overall growth of the economy. The article analyzes and proposes solutions to raise awareness and professional ethics of officials performing supervision and evaluation of construction investment projects using state capital.

Keywords: Awareness; professional ethics; monitoring and evaluation; construction investment projects; state capital

1. MỞ ĐẦU

Đầu tư sử dụng vốn nhà nước có vai trò đặc biệt quan trọng đến sự phát triển của Việt Nam, là động lực vô cùng to lớn để phát triển kinh tế, chính trị, xã hội, giúp cho nền kinh tế có được sự tăng trưởng tốt bảo đảm cuộc sống của người dân và cộng đồng, góp phần nâng cao vị thế chính trị và kinh tế của quốc gia trên trường quốc tế. Trong giai đoạn 2017 - 2021 nền kinh tế Việt Nam đã đạt nhiều thành tựu to lớn mặc dù trong 2 năm 2020 - 2021 Việt Nam chịu tác động rất lớn của đại dịch Covid-19. Tình hình kinh tế - xã hội Việt Nam đã có những biến đổi quan trọng thể hiện qua tổng sản phẩm trong nước tăng liên tục qua các năm gần đây (Bảng 1).

Thời gian qua, vốn đầu tư của Nhà nước đã tập trung cho đầu tư phát triển các hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật, kinh tế và xã hội. Đầu tư vào cơ sở hạ tầng đã ở mức cao trong GDP, giá trị đầu tư cơ sở hạ tầng đã đạt mức bình quân khoảng 5.7% GDP trong những

Bảng 1. Tổng sản phẩm trong nước Việt Nam (giá hiện hành)

Năm	Tổng sản phẩm trong nước (Tỷ đồng)	Dân số (người)	Tổng sản phẩm trong nước bình quân đầu người (Nghìn đồng)
2017	6.293.904,6	94.600.648	66.753,4
2018	7.009.042,1	95.545.962	73.481,5
2019	7.707.200,3	96.462.106	79.880,6
2020	8.044.385,7	97.338.579	82.436,6
2021 (Sơ bộ)	8.479.666,5	98.564.407	86.082,6

(Nguồn: Tổng cục thống kê [17])

năm gần đây, cao nhất khu vực Đông Nam Á, chỉ đứng sau Trung Quốc (6.8%) trong khi các quốc gia như Indonesia, Philippines dưới

3% GDP. Trong đó, đầu tư bằng vốn ngân sách nhà nước chiếm $\frac{3}{4}$ tổng đầu tư cơ sở hạ tầng. Điều này đã góp phần quan trọng trong việc tạo ra sự tăng trưởng cao và ổn định về kinh tế trong nhiều năm qua; tạo ra những yếu tố và năng lực sản xuất, dịch vụ to lớn của một số ngành quan trọng (hệ thống giao thông đường bộ; cảng biển, cảng hàng không quốc gia; hệ thống giao thông và viễn thông nông thôn); duy trì và phát triển hệ thống các cơ sở y tế các cấp, bước đầu đáp ứng được một phần nhu cầu cơ bản của xã hội [2, 11].

Đầu tư sử dụng vốn nhà nước đã trở thành một công cụ hiệu quả trong điều hành kinh tế vĩ mô, nhất là trong giai đoạn kinh tế toàn cầu bị khủng hoảng và kinh tế trong nước bị suy thoái, khó khăn do ảnh hưởng của đại dịch Covid19 [12, 13]. Đầu tư sử dụng vốn nhà nước đã hạn chế tác động tiêu cực từ kinh tế toàn cầu, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế trong điều kiện khu vực kinh tế tư nhân và đầu tư nước ngoài bị suy giảm, đối mặt với nhiều khó khăn. Các công việc phải thực hiện trong các quá trình đầu tư xây dựng thường rất phức tạp, chịu sự tác động, chi phối của nhiều nhân tố chủ quan và khách quan. Chính phủ Việt Nam đã ban hành nhiều văn bản pháp lý về đầu tư, đầu tư xây dựng để quản lý, giám sát, đánh giá đảm bảo đầu tư sử dụng vốn nhà nước đúng mục đích, hiệu quả nhưng thực tế vẫn còn nhiều dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước phát sinh nhiều nội dung cần bổ sung, điều chỉnh và có thể dẫn đến sự sai lệch so với kế hoạch hoặc mong muốn của chủ đầu tư, của Nhà nước. Những sai lệch này cần phải được phát hiện sớm để xử lý kịp thời tránh tình trạng “chuyện đã rồi” gây thiệt hại lớn trong thời gian qua, ví dụ như dự án điện mặt trời Quảng Bình, các dự án Ethanol Phú Thọ, Quảng Ngãi, Dung Quất, Metro,... Những sai lệch này bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân, nhưng trong đó các nguyên nhân:

- Ý thức chấp hành pháp luật, ý thức tôn trọng kỷ luật, kỷ cương trong đầu tư công chưa cao, chưa chủ động, nghiêm túc trong tuân thủ các quy định, tiêu chí, nguyên tắc trong đầu tư công, dễ thỏa hiệp khi phê duyệt các dự án chưa đạt yêu cầu về pháp lý, hiệu quả... Tư duy phát triển trong đầu tư công có lúc, có nơi chậm được đổi mới, vẫn tồn tại “tư duy nhiệm kỳ”, “lợi ích nhóm”, “cơ chế xin - cho”, trông chờ, ỷ lại Trung ương; thiếu chủ động, sáng tạo, chưa tận dụng hết các lợi thế trong phân cấp, ủy quyền; quyết định dự án còn thiếu liên kết với nhiệm vụ, mục tiêu kinh tế - xã hội, chỉ quan tâm đến lợi ích ngắn hạn.

- Năng lực, vai trò, trách nhiệm, phẩm chất của người đứng đầu, người quyết định, quản lý, thực hiện, giám sát đầu tư công chưa được thể hiện rõ, chưa quyết liệt, chưa hiệu quả, chưa sâu sát, thiếu đôn đốc, kiểm tra; trách nhiệm trong phối hợp xử lý công việc và tổ chức thực hiện cơ chế, chính sách còn chưa chặt chẽ, còn tình trạng đùn đẩy, né tránh trách nhiệm; buông lỏng quản lý dẫn tới tình trạng “trên nóng dưới lạnh”, có nơi còn yếu kém, cùng một mặt bằng pháp luật nhưng có nơi làm tốt, có nơi làm chưa tốt, việc giải ngân vốn đầu tư công còn bình quân, thiếu trọng tâm, trọng điểm nên còn để xảy ra tham nhũng, lãng phí, thất thoát vốn nhà nước.

2. TỔNG QUAN NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN

Nội dung nghiên cứu về ý thức trách nhiệm, đạo đức trong thực hiện giám sát, đánh giá đầu tư sử dụng vốn nhà nước được nhắc tới trong một số nghiên cứu trong và ngoài nước. Các nghiên cứu đều khẳng định vai trò quan trọng của vấn đề đạo đức, tinh thần trách nhiệm có ảnh hưởng then chốt tới kết quả thực hiện dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước, hiệu lực và hiệu quả của công tác giám sát, đánh giá. Các tác giả Nguyễn Đình Cung và Nguyễn Tú Anh (2015) đã chỉ ra hàng loạt những nguyên nhân làm cho đầu tư công kém hiệu quả, lãng phí đầu

tư; đầu tư dàn trải, thiếu quy hoạch, kéo dài tiến độ, làm tăng chi phí đầu tư và chậm đưa công trình vào sử dụng, tình trạng tham nhũng, tham ô là phổ biến. Các bộ, ngành, địa phương vẫn chưa xây dựng được hệ thống tiêu chí thống nhất để phân bổ, giám sát, đánh giá nguồn vốn đầu tư công do đó cho đến quản lý và giám sát đầu tư còn yếu kém làm thất thoát vốn đầu tư, chưa bảo đảm chất lượng và hiệu quả công trình. Các quy trình quản lý đầu tư công theo hiệu quả đầu tư chưa hình thành, chưa có bộ tiêu chuẩn để đánh giá xem dự án đó có thể kêu gọi tư nhân tham gia đầu tư hay không. Việc phân cấp quyết định và sử dụng vốn đầu tư chưa đi kèm với giám sát, kiểm soát chất lượng và hiệu quả đầu tư [3].

Theo Joseph E. Stiglitz (1995), khó đánh giá kết quả hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước, vì thế, người ta phải thay thế đánh giá kết quả bằng đánh giá theo quy trình, thủ tục. Hơn nữa, cũng khó đánh giá theo mục tiêu vì các cơ quan quản lý nhà nước thường theo đuổi một lúc nhiều mục tiêu và ít khi lựa chọn đúng mục tiêu ưu tiên. Tác giả cũng cho rằng, nhà quản lý công thường ưu tiên theo đuổi quyền lực hơn là hiệu quả hoạt động của cơ quan và họ không thích mạo hiểm để tăng hiệu suất hoạt động của dự án đầu tư vì họ không có lợi ích gắn trực tiếp với hiệu quả tăng thêm [4]. Nghiên cứu của Chakraborty và Dabla-Norris (2011) đã chỉ ra vai trò của bộ máy quản lý đầu tư công: nếu bộ máy quan liêu, kém hiệu quả và tham nhũng sẽ gây ra hậu quả xấu, giảm chất lượng và hiệu quả vốn đầu tư, tác động tiêu cực tới tăng trưởng [1]. Haque & Kneller (2008) cho rằng việc sử dụng vốn nhà nước trong đầu tư xây dựng và đánh giá lựa chọn dự án đầu tư phát triển bị ảnh hưởng bởi thái độ thất thường, tham nhũng của các chính trị gia và quan chức nhà nước [20]. Việc đánh giá, lựa chọn dự án đầu tư xây dựng nhiều khi phụ thuộc vào “lợi ích” mà các chủ đầu tư “đưa cho” các quan chức, nhiều hơn là ai sẽ là người đưa ra được mức giá và chất lượng dịch vụ tốt. Do vậy, tổng vốn đầu tư thường bị bóp méo dẫn đến hiệu quả thấp, lãng phí, hoặc tham nhũng. Đối với nhiều quốc gia, đầu tư sử dụng vốn nhà nước còn được coi là một công cụ để tìm kiếm lợi ích của các nhóm lợi ích khác nhau bao gồm các chính trị gia thuộc quốc hội, các bộ ngành, địa phương. Đây cũng chính là những thách thức cho tất cả các quốc gia, nhất là các quốc gia đang phát triển, đang trong quá trình cải cách hệ thống quản lý đầu tư sử dụng vốn nhà nước [5].

Ngoài ra, những nhân tố liên quan đến đạo đức của cán bộ thực thi nhiệm vụ giám sát, đánh giá như là xu hướng cấp trên, hạch sách, thiếu ý thức trách nhiệm của cá nhân, thậm chí suy đồi về đạo đức như hối lộ, thông đồng, móc ngoặc hoặc gian lận hay lợi ích nhóm... là những nhân tố ảnh hưởng không tốt tới quá trình quản lý nhà nước trong đầu tư xây dựng từ vốn nhà nước, gây giảm hiệu quả sử dụng vốn nhà nước một cách nghiêm trọng.

3. THỰC TRẠNG GIÁM SÁT, ĐÁNH GIÁ DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC

Để xác định các vấn đề còn tồn tại gây khó khăn, vướng mắc, tác giả đã tiến hành khảo sát tại một số địa phương thông qua báo cáo giám sát, đánh giá tổng thể đầu tư của từng tỉnh. Đồng thời, tác giả đã tiến hành khảo sát tình hình công tác giám sát, đánh giá tại một số dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước. Hầu hết các cán bộ quản lý nhà nước trong lĩnh vực đầu tư xây dựng tham gia khảo sát đều có quan điểm cho rằng việc đảm bảo các chỉ tiêu như trong Bảng 2 có vai trò quan trọng và là những bước công tác giám sát, đánh giá dự án đầu tư xây dựng then chốt ảnh hưởng lớn đến việc quản lý hiệu quả và đảm bảo chất lượng dự án.

Bảng 2. Quan điểm trong kiểm soát, khống chế thực hiện dự án đầu tư xây dựng

TT	Chỉ tiêu	Ý kiến		
		Tổng số	Đồng ý	Không đồng ý
1	Kiểm soát, khống chế quá trình đấu thầu là bước giám sát, đánh giá quan trọng để lựa chọn nhà thầu có đủ năng lực thực hiện dự án	259	246 (95%)	13 (5%)
2	Chất lượng tổ chuyên gia tư vấn đấu thầu có vai trò quyết định đến chất lượng đấu thầu	259	247 (96%)	12 (4%)
3	Giám sát, kiểm soát nghiêm túc quy chế đấu thầu; đảm bảo các yêu cầu minh bạch, công bằng, cạnh tranh và hiệu quả sẽ giúp lựa chọn chính xác nhà thầu có đủ năng lực	259	254 (98%)	05 (2%)
4	Kiểm soát, giám sát dự án trong giai đoạn thi công có vai trò quan trọng và quyết định đến việc quản lý và đảm bảo chất lượng công trình	259	256 (99%)	03 (1%)

(Nguồn: [16])

Tuy nhiên, thực tế cho thấy những tồn tại trong công tác giám sát, đánh giá trong giai đoạn thực hiện dự án đầu tư xây dựng, cụ thể:

a. Chưa chủ động tích cực theo dõi, kiểm tra chủ đầu tư và các bên liên quan trong việc thực hiện các công tác chuẩn bị dẫn đến nhiều sai sót

❖ **Công tác giải phóng mặt bằng bị động, gây ách tắc lớn đã không được theo dõi, phát hiện kịp thời** các nguyên nhân gây chậm tiến độ để có kiến nghị tháo gỡ kịp thời gây thiệt hại không nhỏ, liên quan đến ý thức, nhận thức của cán bộ quản lý giám sát có thể kể đến (Ví dụ: dự án cầu Thanh Trì, Nhật Tân, đường dẫn lên cầu bị chậm tiến độ) [14, 15]:

- Sự phối hợp giữa các cơ quan chức năng, cơ quan quản lý nhà nước yếu kém;
- Sự yếu kém trong am hiểu pháp luật của cán bộ đất đai, cũng có thể xuất phát từ ý chí chủ quan, cố tình làm sai lệch pháp luật;

❖ **Công tác đấu thầu xây dựng chất lượng thấp**

- Việc xem xét đến tính hợp lệ của hồ sơ dự thầu, do nhận thức không đầy đủ đã dẫn đến việc huỷ một số hồ sơ dự thầu hợp lệ hoặc chấp nhận một số hồ sơ mặc dù các hồ sơ đó là không hợp lệ trong một số cuộc thầu.

- Nhiều cuộc đấu thầu chưa thực hiện nghiêm túc quy chế đấu thầu; không đảm bảo các yêu cầu minh bạch, công bằng, cạnh tranh và hiệu quả;

- Còn tồn tại hiện tượng thông thầu tại các dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước;

- Đấu thầu biến thành đấu giá nên nhà thầu có năng lực kém nhưng bỏ giá thấp được chọn, khi triển khai phải thay đổi nhà thầu, từ đó dẫn tới thay đổi một cách toàn diện dự án đầu tư xây dựng, kể cả về thiết kế, thời gian, chi phí,...

- Tình trạng chỉ định thầu phổ biến: Theo báo cáo tổng kết công tác đấu thầu giai đoạn 2015 - 2020 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, cả nước có tổng số 1.406.754 gói thầu được thực hiện theo Luật Đấu thầu, với tổng giá gói thầu là 3.954.035 tỷ đồng và tổng giá trúng thầu là 3.715.484 tỷ đồng, chênh lệch giữa tổng giá gói thầu và tổng giá trúng thầu (giá trị tiết kiệm) là 238.549 tỷ đồng, tương ứng 6,033%.

Nếu như hình thức đấu thầu rộng rãi, chào hàng cạnh tranh đạt tỷ lệ tiết kiệm từ 4,47 - 6,62%, thì chỉ định thầu chỉ đạt 3,08%, trong khi số lượng gói thầu chỉ định thầu chiếm đến 69% tổng số gói thầu (970.136 gói thầu/1.406.754 gói thầu). Như vậy, chỉ định thầu là hình thức được áp dụng với số lượng gói thầu nhiều nhất và có tỷ lệ tiết kiệm thấp nhất. Trong đó, lĩnh vực xây lắp là lĩnh vực có tổng giá gói thầu và giá trúng thầu chiếm tỷ lệ lớn (64,37% và 65,44%), nhưng tỷ lệ tiết kiệm chỉ đạt 3,28% [9].

b. Công tác giám sát, đánh giá trong quá trình thi công chưa đạt yêu cầu

❖ **Giám sát thi công chưa đạt yêu cầu**

Thời gian vừa qua có không ít công trình thi công không đảm bảo chất lượng, tiến độ thi công bị kéo dài. Điều này chứng tỏ công tác kiểm soát, giám sát dự án của các cấp quản lý, chủ đầu tư, tư vấn giám sát có nơi còn chưa thường xuyên bị buông lỏng, chưa thực hiện đúng vai trò:

- Kiểm soát, giám sát thi công đúng hồ sơ thiết kế, việc nghiệm thu khối lượng và bản vẽ hoàn công đối với các phần công trình bị che lấp trước khi chuyển bước thi công chưa được thực hiện đầy đủ, thường xuyên.

- Quản lý kiểm soát chất lượng vật liệu, cấu kiện tại một số công trình chưa được chặt chẽ; quy trình kỹ thuật thi công chưa được tuân thủ nghiêm túc. Việc cố ý giảm phẩm cấp các vật liệu hoàn thiện so với hồ sơ thiết kế vẫn xảy ra, làm ảnh hưởng đến chất lượng hoàn thiện và thẩm mỹ công trình, như ở Cung Quy hoạch, Hội chợ, Triển lãm và Văn hoá Quảng Ninh; gói thầu xây lắp số 2, xây dựng cầu Km11+759- dự án nâng cấp đường Nà Phạ, huyện Bình Liêu-Quảng Ninh,...

- Việc kiểm soát và đánh giá công tác lập biện pháp tổ chức thi công công trình của nhà thầu, đặc biệt đối với các công trình lớn, phức tạp, ứng dụng nhiều công nghệ mới chưa tốt, chưa được quan tâm đúng mức dẫn đến các sai phạm, sự cố công trình.

❖ **Công tác kiểm soát tiến độ yếu kém**

Sự yếu kém trong kiểm soát, khống chế tiến độ của chủ đầu tư và cả của cấp chủ quản thể hiện qua sự không điều hành để khớp tiến độ của các thành phần công việc (hay các mũi công việc) trong một dự án (điển hình như dự án đường sắt Hà Nội - Hà Đông) hay điều hành tiến độ tổng thể các gói thầu liên quan trong một dự án lớn để hoàn thành ăn khớp đưa vào sử dụng khi bàn giao. Tình trạng này không chỉ làm cho tiến độ tổng thể của dự án bị kéo dài mà còn gây lãng phí nghiêm trọng do ứ đọng vốn.

Qua Báo cáo tổng hợp công tác giám sát, đánh giá tổng thể đầu tư các năm 2010 - 2015, cho thấy còn nhiều dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước còn tình trạng chậm tiến độ. Các nguyên nhân chậm tiến độ được chỉ ra như vi phạm trình tự thủ tục đầu tư xây dựng, buông lỏng quản lý, bê bối tham nhũng,... Điều này cho thấy công tác quản lý đầu tư xây dựng, thực hiện dự án của chủ đầu tư và cả nhà thầu đều có vấn đề, dẫn đến dự án bị chậm tiến độ.

Điều này thể hiện:

- Năng lực yếu kém trong quản lý dự án của chủ đầu tư, Ban quản lý dự án không theo dõi, kiểm tra để phát hiện ngay từ đầu

hoặc nhận ra quá muộn dẫn đến không ngăn chặn, điều chỉnh kịp thời các sai phạm;

- Sự yếu kém của nhà thầu trong thi công và sự vi phạm các quy định của hợp đồng cũng chưa được phát hiện và xử lý kịp thời đã dẫn đến nhiều thiệt hại cho chủ đầu tư;

- Việc triển khai thực hiện tiến độ các hạng mục công việc, hạng mục công trình không tuân theo tổng tiến độ đã duyệt gây lãng phí không nhỏ nhưng chưa được kiểm soát, khống chế (trong từng gói thầu và giữa các gói thầu-các hợp phần của một dự án). Có thể nêu ví dụ là hàng trăm trụ cầu của dự án đường sắt trên cao Hà Nội-Hà Đông làm trước khi lắp dầm 4-5 năm; cầu làm xong nhưng đường dẫn lên cầu thì hàng năm sau mới có hay như nhà ở đã bàn giao nhưng chưa có đường vào,...

Qua số liệu có thể thấy số lượng các dự án có vấn đề khá nhiều, thất thoát lãng phí trong đầu tư sử dụng vốn nhà nước còn lớn. Tất cả các hiện tượng yếu kém, sai phạm trên đây có phần từ sự buông lỏng của công tác giám sát, đánh giá dự án đầu tư xây dựng đòi hỏi cần thiết phải khắc phục sớm.

4. NGUYÊN NHÂN DẪN ĐẾN VƯỚNG MẮC, KHÓ KHĂN TRONG NHẬN THỨC CỦA CÁN BỘ THỰC HIỆN CÔNG TÁC GIÁM SÁT, ĐÁNH GIÁ DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC

Kết quả khảo sát cho thấy nguyên nhân của vướng mắc, khó khăn trong nhận thức của cán bộ thực hiện công tác giám sát, đánh giá dự án đầu tư xây dựng có nhiều nhưng chủ yếu là các nguyên nhân được thể hiện trong Bảng 4. Số lượng lớn cán bộ giám sát, đánh giá dự án đầu tư xây dựng (trên 97%) đánh giá các nguyên nhân này có tác động gây ra vướng mắc, khó khăn trong thực hiện giám sát, đánh giá dự án đầu tư xây dựng với mức độ ảnh hưởng rất cao (đều trên 4.42 so với mức trung bình là 3).

Công tác giám sát, đánh giá dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước là hoạt động chuyên môn chuyên sâu, đòi hỏi phải tuân thủ các quy định pháp luật liên quan, các tiêu chuẩn, quy chuẩn xây dựng. Để thực hiện tốt nhiệm vụ các cán bộ giám sát,

đánh giá cần phải hiểu rõ vai trò, tầm quan trọng của công tác giám sát, đánh giá đối với sự thành công của dự án. Đồng thời, các cán bộ này cần phải có ý thức trách nhiệm, tiết kiệm, chống lãng phí thất thoát cao, tinh thần chủ động trong công việc [7].

Thực tế cho thấy, ý thức trách nhiệm và ý thức tiết kiệm, chống thất thoát, lãng phí trong thực hiện công tác giám sát, đánh giá dự án đầu tư xây dựng chưa cao là nguồn gốc dẫn tới các hiện tượng như xin-cho dự án, vốn đầu tư, lợi ích nhóm hay tham nhũng. Đây là những hành vi gây ảnh hưởng đáng kể đến việc ra quyết định ở khâu lựa chọn các dự án và khâu quy mô và thiết kế dự án. Có thể nói, tham nhũng làm bóp méo toàn bộ tiến trình ra quyết định liên quan đến ngân sách đầu tư [18], xâm phạm nghiêm trọng đến lợi ích chung của cộng đồng, xã hội, quốc gia,... [6].

Mặt khác, do trình độ chuyên môn hạn chế, chưa hiểu rõ vai trò, tầm quan trọng của công tác giám sát, đánh giá dự án đầu tư xây dựng nên khi thực hiện nhiệm vụ thường có tư tưởng sợ sai, sợ trách nhiệm nên tính toán các chỉ tiêu cao hơn tiêu chuẩn (thiên về an toàn) dẫn tới dư thừa hoặc tính sai, thiếu dẫn tới sai lầm trong ra quyết định, góp phần gây ra những hậu quả nghiêm trọng khi triển khai dự án.

5. GIẢI PHÁP NÂNG CAO NHẬN THỨC, ĐẠO ĐỨC NGHỀ NGHIỆP CỦA CÁN BỘ THỰC HIỆN CÔNG TÁC GIÁM SÁT, ĐÁNH GIÁ DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC

Chủ tịch Hồ Chí Minh khi đề cập đến đạo đức của cán bộ, đảng viên, cán bộ, công chức thì phạm trù trung tâm là “Đức” và “Tài”. Đức và tài trong công cuộc xây dựng, đổi mới đất nước hiện nay, được Đảng và nhà nước ta rất coi trọng và đã đặt ra những yêu cầu nhất định đối với cán bộ công chức, nhất là cán bộ lãnh đạo và quản lý các ngành, các cấp. Công chức phải có đức, có tài. “Cũng như sông phải có nguồn mới có nước, không có nguồn thì sông cạn. Cây phải có gốc, không có gốc thì cây héo. Người cách mạng phải có đạo đức, không có đạo đức thì dù tài giỏi mấy cũng không lãnh đạo được nhân dân.” [8]. Do đó, để khắc phục những

Bảng 3. Số liệu về tình trạng thực hiện dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước trong 3 năm gần đây

Năm	2018	2019	2020
Số dự án có vi phạm về thủ tục đầu tư	25	18	51
Số dự án có vi phạm về quản lý chất lượng	54	17	44
Số dự án chậm tiến độ	1.778	1.878	1.867
Số dự án phải điều chỉnh	2.434	2.730	3.342
Số dự án có thất thoát lãng phí	422	125	923
Số tiền thất thoát lãng phí được phát hiện (tỷ đồng)	10.641	62.028	21.226

(Nguồn: [5])

Bảng 4. Nguyên nhân vướng mắc, khó khăn trong nhận thức của cán bộ thực hiện công tác giám sát, đánh giá dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước

TT	Nguyên nhân	Tác động		Mức độ ảnh hưởng
		Có	Không	
1	Chưa hiểu rõ vai trò, tầm quan trọng của công tác giám sát, đánh giá	232/234 (99.1%)	02/234 (0.9%)	4,56
2	Chưa chủ động trong thực hiện công tác giám sát, đánh giá	230/234 (98.3%)	04/234 (1.7%)	4,55
3	Ý thức trách nhiệm trong thực hiện công tác giám sát, đánh giá chưa cao	230/234 (98.3%)	04/234 (1.7%)	4,42
4	Ý thức tiết kiệm, chống lãng phí thất thoát chưa cao	227/234 (97.0%)	07/234 (3.0%)	4,42

(Nguồn: [16])

hạn chế, yếu kém trong công tác giám sát, đánh giá dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước thì song song với việc đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ, chuyên môn nghiệp vụ của cán bộ, của tổ chức thực hiện công tác giám sát, đánh giá dự án đầu tư xây dựng, tác giả đề xuất giải pháp nâng cao nhận thức, ý thức, đạo đức nghề nghiệp cán bộ thực hiện công tác này:

5.1. Giải pháp hoàn thiện thể chế chống tham nhũng

Tham nhũng trong đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước ở Việt Nam là vấn đề mang tính hệ thống [6, 19]. Để chống tham nhũng thành công, Việt Nam cần thiết lập hệ thống tư pháp độc lập, minh bạch và công khai và cơ chế giám sát từ bên ngoài, coi trọng khâu giải trình trách nhiệm.

Để có thể góp phần triển khai công tác giám sát, đánh giá dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước tốt, có hiệu quả cần:

a. Công khai, minh bạch trong hoạt động đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước

Đầu tư xây dựng là lĩnh vực dễ xảy ra tham nhũng, thất thoát, lãng phí một lượng lớn tài sản của Nhà nước cũng như có nhiều sự phiền hà, sách nhiễu. Công khai, minh bạch là chìa khoá then chốt nhằm bảo đảm đấu tranh chống tham nhũng thành công, sẽ tạo điều kiện để người dân cũng như toàn xã hội tham gia giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước. Với việc công khai, minh bạch trong hoạt động đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước, người dân sẽ dễ dàng nhận biết được các quyền và nghĩa vụ của mình để chủ động thực hiện theo các quy định của pháp luật cũng như đòi hỏi cơ quan Nhà nước và các cán bộ thực hiện các quy định đó. Công khai, minh bạch sẽ làm cho cán bộ quản lý nhà nước có ý thức hơn trong việc thực hiện chức trách, công vụ của mình theo đúng trình tự, thủ tục, thẩm quyền mà pháp luật quy định, bởi mọi hành vi vi phạm, phiền hà, sách nhiễu hay lợi dụng chức trách để tư lợi đều có thể bị phát hiện và xử lý.

b. Xây dựng và thực hiện các chế độ, định mức, tiêu chuẩn

Chế độ, định mức, tiêu chuẩn trong các lĩnh vực quản lý luôn liên quan đến việc sử dụng tài sản của Nhà nước. Việc áp dụng không đúng, áp dụng tùy tiện và trái phép các tiêu chuẩn, chế độ, định mức đó sẽ dẫn đến việc tài sản của Nhà nước bị thất thoát, tiền bạc hoặc những lợi ích vật chất rơi vào một số ít người, thực chất đó là sự hưởng lợi bất chính của những người có chức vụ, quyền hạn hoặc những người có quan hệ thân quen với người có chức vụ, quyền hạn. Đây chính là hành vi tham nhũng cần ngăn chặn.

c. Minh bạch tài sản, thu nhập của cán bộ, công chức

Cán bộ, công chức phải kê khai tài sản hằng năm để tránh che giấu, tẩu tán tài sản tham nhũng; ngoài việc kê khai tài sản của bản thân, cán bộ, công chức còn phải kê khai tài sản của vợ hoặc chồng và con chưa thành niên.

Kiểm toán Nhà nước cần được bổ sung thêm chức năng kiểm toán kê khai tài sản cá nhân của cán bộ lãnh đạo trong bộ máy nhà nước và các đơn vị kinh tế nhà nước trước, trong và sau nhiệm kỳ; làm rõ các nguyên nhân tăng/giảm; thực hiện đánh giá hiệu quả công tác của cá nhân,... làm cơ sở cho cấp có thẩm quyền, có chức năng bổ nhiệm, miễn nhiệm đối với cá nhân đó.

d. Chế độ trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức khi để xảy ra tham nhũng

Đề cao trách nhiệm người đứng đầu là một nguyên lý cốt yếu trong quản lý, là một yếu tố quan trọng trong quản lý nhà nước nói chung và chống tham nhũng nói riêng. Cần có quy định làm rõ:

- Phân định trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức với cấp phó được giao phụ trách các lĩnh vực; theo đó, người đứng đầu chịu trách nhiệm chung và chịu trách nhiệm trực tiếp đối với lĩnh vực do mình quản lý và chịu trách nhiệm cuối

cùng về hoạt động của tổ chức, cấp phó chịu trách nhiệm trực tiếp đối với lĩnh vực được giao phụ trách.

Để tạo cơ sở xử lý trách nhiệm người đứng đầu, trong kết luận thanh tra, kiểm toán, điều tra phải có kết luận về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi xảy ra tham nhũng là yếu kém trong quản lý, buông lỏng quản lý hay bao che cho hành vi tham nhũng.

- Thực hiện kiểm toán trách nhiệm kinh tế trong nhiệm kỳ đối với cán bộ lãnh đạo trong bộ máy nhà nước và các đơn vị kinh tế nhà nước.

5.2. Giải pháp hoàn thiện thể chế chống thất thoát, lãng phí

Lãng phí là việc quản lý, sử dụng vốn, tài sản, lao động, thời gian lao động và tài nguyên không hiệu quả. Đối với lĩnh vực đã có định mức, tiêu chuẩn, chế độ do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành thì lãng phí là việc quản lý, sử dụng vốn nhà nước, lao động, thời gian lao động trong khu vực nhà nước và tài nguyên vượt định mức, tiêu chuẩn, chế độ hoặc không đạt mục tiêu đã định [11]. Trong hoạt động đầu tư xây dựng, lãng phí là những chi phí đã được đưa vào thực hiện dự án nhưng vượt quá định mức, tiêu chuẩn, chế độ quy định, hoặc những chi phí đã bỏ ra nhưng không mang lại hiệu quả hoặc không thực hiện được mục tiêu của dự án đã được xác định trước.

Thất thoát trong đầu tư xây dựng có thể hiểu là những chi phí không được đưa vào dự án mà bị lấy đi, bị mất đi khi thực hiện dự án hoặc là việc thực hiện dự án với chi phí thấp hơn so với định mức, tiêu chuẩn, chế độ quy định do tham ô, tham nhũng và những hiện tượng tiêu cực khác. Lãng phí, thất thoát trong đầu tư xây dựng ở Việt Nam là phổ biến và khá nghiêm trọng, vì vậy cần phải tăng cường kiểm soát tình trạng này.

a. Nguyên nhân của lãng phí trong đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước

Xuất phát từ đặc điểm sản phẩm xây dựng và sản xuất xây dựng có những đặc thù làm thất thoát, lãng phí trong xây dựng để xảy ra hơn so với các ngành công nghiệp khác. Ngoài ra, có những nguyên nhân lớn, sâu xa cho hiện tượng thất thoát, lãng phí như sau:

- Hạn chế về năng lực chuyên môn, kinh nghiệm của tổ chức và cá nhân được giao nhiệm vụ giám sát, đánh giá dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước;
- Sự thiếu trách nhiệm của tổ chức cá nhân được giao nhiệm vụ giám sát, đánh giá dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước;
- Sự cấu kết với nhà thầu trong giám sát, thi công, nghiệm thu chất lượng, chi phí;
- Các chủ thể được giao nhiệm vụ giám sát, đánh giá dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước gây ra thất thoát lãng phí để thực hiện hành vi trục lợi;
- Bệnh thành tích, chạy theo phong trào của người đứng đầu địa phương, bộ ngành hay cơ quan nhà nước hoặc cấp có thẩm quyền trong giám sát, đánh giá dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước;
- Hệ thống định mức, tiêu chuẩn chưa đầy đủ, thiếu đồng bộ dẫn đến thiếu cơ sở cho việc thiết lập các chứng cứ, phân tích, đánh giá.

b. Giải pháp ngăn ngừa lãng phí, thất thoát trong đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước

- Cần hoàn thiện, ban hành các văn bản cụ thể thực sự có hiệu lực để ngăn ngừa thất thoát, lãng phí xảy ra do các nguyên nhân nêu trên.
- Cần có các quy định về theo dõi, giám sát, đánh giá các quá trình thực hiện dự án đầu tư xây dựng ở cả 3 giai đoạn để phát hiện và ngăn chặn kịp thời các biểu hiện thất thoát, lãng phí;

- Cần có quy định khuyến khích các biểu hiện trong quản lý và thực thi các nhiệm vụ cụ thể dẫn đến tiết kiệm trong đầu tư xây dựng (định ra các tiêu chí, chỉ tiêu để đối chiếu trong đánh giá, khen thưởng);
- Có các quy định cụ thể để xử lý các vi phạm gây ra thất thoát, lãng phí;
- Tăng cường công tác giáo dục về trách nhiệm và hành động nhằm thực hành tiết kiệm, chống thất thoát, lãng phí ở tất cả các cấp, các khâu.

6. KẾT LUẬN

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021 - 2030 đã được Đại hội Đảng lần XIII thông qua với định hướng là huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực, đặc biệt là nguồn lực của nhà nước; Phát triển mạnh công nghiệp và xây dựng theo hướng hiện đại, nâng cao chất lượng và sức cạnh tranh; Phát triển nhanh kết cấu hạ tầng, nhất là hạ tầng giao thông. Đầu tư xây dựng là lĩnh vực dễ xảy ra tham nhũng, thất thoát, lãng phí một lượng lớn tài sản của Nhà nước cũng như có nhiều sự phiền hà, sách nhiễu. Do đó, để sử dụng tiết kiệm, đảm bảo các dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước được đầu tư đúng mục đích, đúng quy hoạch và đạt hiệu quả mong muốn, nâng cao nhận thức, ý thức, đạo đức nghề nghiệp của cán bộ thực hiện công tác giám sát, đánh giá dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước là yêu cầu cấp thiết trong giai đoạn hiện nay, cần thực hiện triển khai đồng thời các hướng giải pháp:

- Tiếp tục đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về đầu tư xây dựng, phòng chống tham nhũng, thất thoát, lãng phí;
- Nâng cao vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu trong giám sát, đánh giá đầu tư xây dựng, trong công tác đấu tranh phòng chống tham nhũng, thất thoát, lãng phí;
- Thực hiện cơ chế, chính sách về công tác tổ chức, cán bộ, đặc biệt là cán bộ làm công tác trong giám sát, đánh giá đầu tư xây dựng;
- Tăng cường công tác giám sát, kiểm tra, thanh tra, xử lý nghiêm minh những vụ việc vi phạm trong đầu tư xây dựng, giám sát, đánh giá đầu tư xây dựng;
- Tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức, tiếp tục kiện toàn tổ chức bộ máy có chức năng giám sát, đánh giá đầu tư xây dựng;
- Nâng cao nhận thức và phát huy vai trò của toàn xã hội, từng bước mở rộng hoạt động giám sát, đánh giá đầu tư xây dựng ra khu vực ngoài nhà nước, coi trọng giám sát của cộng đồng;
- Rà soát, bổ sung, sửa đổi, xây dựng, ban hành các quy định, cụ thể hóa các văn bản pháp luật để đảm bảo hiệu lực, hiệu quả công tác giám sát, đánh giá đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chakraborty Shankha, Dabla-Norris Era (2011), *The Quality of Public Investment*, The B.E. Journal of Macroeconomics, De Gruyter, vol.11(1), pages 1-29, August 2011
2. Trần Kim Chung (2017), *Giải pháp vốn cho phát triển cơ sở hạ tầng gắn với tái cơ cấu đầu tư*, Tạp chí Tài chính kỳ 1, số tháng 3/2017
3. Nguyễn Đình Cung, Nguyễn Tú Anh (2015), *Giám sát và đánh giá quá trình thực hiện đề án tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế*, Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương, Hà Nội
4. Joseph E. Stiglitz (1995), *Kinh tế học công cộng* (dịch: Nguyễn Thị Hiền, Lê Ngọc Hùng, Nguyễn Văn Hưởng), Nhà xuất bản Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, tr.244-263

5. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Báo cáo tổng hợp công tác giám sát, đánh giá đầu tư tổng thể các năm 2018, 2019, 2020*, Hà Nội.

6. Vũ Ngọc Hoàng (2015), *Lợi ích nhóm và Chủ nghĩa tư bản thân hữu-Cảnh báo nguy cơ*, Tạp chí Cộng sản

Truy cập: <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/NghienCuu-Traodoi/2015/33662/Loi-ich-nhom-va-Chu-nghia-tu-ban-than-huu-canhsan.aspx>

7. Nguyễn Liên Hương, Nguyễn Quốc Toàn (2015), *Một số vấn đề cơ bản trong hoạt động giám sát, dự án đầu tư xây dựng*, Tạp chí Kinh tế Xây dựng, số 4/2015, trang 26-29

8. Hồ Chí Minh toàn tập, (1995), T5. NXB Chính trị Quốc gia, HN

9. Nguyễn Thị Như Nguyệt (2020), *Thực trạng công tác đấu thầu ở Việt Nam hiện nay và khuyến nghị*, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 1 năm 2022

10. Quốc hội, *Đại biểu quốc hội các khóa*, Văn phòng Quốc hội, Hà Nội.

Truy cập: <http://dbqh.na.gov.vn/Default.aspx>

11. An Phong (2017), *Việt Nam chỉ đầu tư hạ tầng thuộc hàng cao nhất châu Á*, Nhipcaudautu.vn

Truy cập: <http://nhipcaudautu.vn/thi-truong/kinh-te/viet-nam-chi-dau-tu-ha-tang-thuoc-hang-cao-nhat-chau-a-3318181/>

12. Tam Van Nguyen, Bao Ngoc Nguyen, Toan Quoc Nguyen, Hai Tuan Dinh, Anh Tung Chu (2021), *The Impact of the COVID-19 on the Construction Industry in Vietnam*, International Journal of Built Environment and Sustainability, 8(3), 47-61. DOI: <https://doi.org/10.11113/ijbes.v8.n3.745>

13. Nguyễn Văn Tâm, Nguyễn Quốc Toàn, Nguyễn Bảo Ngọc, Lê Văn Quý (2021), *Đánh giá ảnh hưởng của đại dịch covid-19 đến các doanh nghiệp xây dựng quy mô vừa và nhỏ tại Việt Nam*, Tạp chí Khoa học Công nghệ Xây dựng, Số 15 (2V): 171-183. DOI: [https://doi.org/10.31814/stce.nuce2021-15\(2V\)-13](https://doi.org/10.31814/stce.nuce2021-15(2V)-13)

14. Thanh tra Bộ Xây dựng (2015), *Báo cáo số 686/BC-TTr ngày 25/12/2015 về tổng kết công tác thanh tra ngành xây dựng năm 2015 và phương hướng nhiệm vụ năm 2016*, Hà Nội.

15. Thanh tra Bộ Xây dựng (2018), *Báo cáo tổng kết công tác thanh tra ngành xây dựng năm 2018 và phương hướng nhiệm vụ năm 2019*, Hà Nội

16. Nguyễn Quốc Toàn (2019), *Hoàn thiện công tác giám sát, đánh giá dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước ở Việt Nam*, Luận án tiến sỹ, Trường Đại học Xây dựng Hà Nội

17. Tổng cục thống kê, www.gso.gov.vn

18. Nguyễn Văn Kiên (2014), *Tái cơ cấu đầu tư công để phát triển*, Nhà xuất bản Giao thông vận tải, Hà Nội.

19. Hoàng Văn Lương (2012), *Hoạt động kiểm toán đối với việc chống thất thoát, lãng phí và tiêu cực trong đầu tư xây dựng cơ bản*, Luận án tiến sỹ, Học viện Tài chính, Hà Nội.

20. Haque & Kneller (2008), *Discussion Paper Series Number 098*, Centre for Growth & Business Cycle Research, University of Manchester, Manchester. Public Investment and Growth: The Role of Corruption