

KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

BÁO CÁO TỔNG KẾT ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU

**THỰC TRẠNG VỀ THAM NHŨNG LÃNG PHÍ
TRONG CÁC CHƯƠNG TRÌNH DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG
BẰNG VỐN NGÂN SÁCH VÀ CÁC GIẢI PHÁP ĐẶT RA
ĐỐI VỚI KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC**

**CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI
PHẠM KHẮC XƯƠNG**

HÀ NỘI - 2003

MỞ ĐẦU

Tham nhũng, lãng phí vốn đầu tư xây dựng cơ bản (XDCCB) đang là điều nhức nhối, làm suy yếu các nguồn lực đất nước, gây cản trở quá trình đổi mới, kìm hãm sự phát triển, suy giảm lòng tin của nhân dân với Đảng, Nhà nước và phát sinh nhiều vấn đề phức tạp trong xã hội.

Với vị trí, vai trò của mình, cơ quan Kiểm toán Nhà nước (KTNN) tối cao của các nước đã phối hợp hành động và đã thu được những kết quả trong công cuộc đấu tranh phòng ngừa tệ tham nhũng, lãng phí nói chung và trong đầu tư XDCCB nói riêng. Nước ta, luật Ngân sách Nhà nước (NSNN) đã xác định vai trò cơ quan KTNN "cơ quan KTNN thực hiện việc kiểm tra, xác định tính đúng đắn, hợp pháp của báo cáo quyết toán NSNN các cấp, cơ quan, đơn vị có liên quan theo quy định của Pháp luật". Tại Nghị định số 93/2003/NĐ-CP ngày 13/8/2003 của Chính phủ đã quy định vị trí, chức năng cơ quan KTNN "là cơ quan thuộc Chính phủ, thực hiện chức năng kiểm toán, xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp của báo cáo quyết toán NSNN các cấp và báo cáo tổng quyết toán NSNN; báo cáo quyết toán, báo cáo tài chính của cơ quan, đơn vị, tổ chức có sử dụng NSNN; Kiểm toán tính tuân thủ pháp luật, tính kinh tế trong việc quản lý, sử dụng NSNN và tài sản công". Sau 9 năm vừa xây dựng, hoàn thiện vừa thực hiện nhiệm vụ giao, KTNN đã kiến nghị với cơ quan chức năng và đơn vị được kiểm toán tăng thu, tiết kiệm chi cho NSNN hàng nghìn tỷ đồng, trong đó thu hồi về NSNN và giảm giá trị quyết toán công trình hàng trăm tỷ đồng, góp phần đáng kể phòng ngừa tham nhũng, lãng phí.

Trước thực trạng tham nhũng, lãng phí trong dự án đầu tư XDCCB đã trở thành "quốc nạn", nó diễn ra ở tất cả các bước, các khâu và các nội dung công việc trong quá trình đầu tư XDCCB sử dụng vốn NSNN. Vì vậy Đảng, Chính phủ, Quốc hội đã ra nhiều pháp lệnh, thông tư, chỉ thị với nhiều biện pháp tích cực phòng chống tham nhũng, lãng phí nhưng tệ tham nhũng, lãng phí không những không giảm mà có chiều hướng gia tăng. Mới đây Bộ Chính trị cơ chủ trương "tiếp tục đi sâu tiến hành kiểm tra công tác quản lý đầu tư XDCCB và sử

dụng đất đai; tiến tới đưa những việc này trở thành nề nếp thường xuyên". Với vị trí, vai trò cơ quan KTNN, một cơ quan kiểm tra có tính chất thường xuyên, đề tài đã tập trung nghiên cứu về:

- Đối tượng là , dự án đầu tư XDCh sử dụng vốn NSNN.

- Phạm vi là các sai phạm trong đầu tư XDCh qua kênh thông tin đại chúng và qua kết quả kiểm toán.

- Phương pháp nghiên cứu là: Dựa trên cơ sở chỉ nghĩa Mác - Lê Nin, quan điểm của Đảng về công tác kiểm toán và bằng phương pháp luận chủ nghĩa duy vật biện chứng, chủ nghĩa duy vật lịch sử, từ đặc điểm về quản lý đầu tư XDCh, từ vị trí, vai trò của cơ quan KTNN, tổ nghiên cứu chỉ ra thực trạng tham nhũng, lãng phí trong , dự án đầu tư XDCh sử dụng vốn NSNN và những giải pháp đặt ra đối với cơ quan KTNN nhằm giảm thiểu tệ tham nhũng, lãng phí với mục tiêu và nhiệm vụ:

Một là: thấy rõ đặc điểm, tính phức tạp trong quản lý đầu tư XDCh dễ tạo khe hở để tham nhũng, lãng phí.

Hai là: nhận diện rõ thực trạng tham nhũng, lãng phí diễn ra ở tất cả các giai đoạn đầu tư XDCh dưới các dạng khác nhau và nguyên nhân của nó.

Ba là: làm rõ cơ sở lý luận về vị trí, vai trò và sự cần thiết phải có giải pháp đặt ra đối với KTNN.

Bốn là: đưa ra các giải pháp đối với KTNN trong việc phòng ngừa để giảm thiểu tham nhũng, lãng phí trong , dự án đầu tư XDCh sử dụng vốn NSNN.

Phù hợp với mục tiêu và nhiệm vụ trên, đề tài được kết cấu (ngoài phần mở đầu, kết luận) phần nội dung gồm 3 chương trình như sau:

Chương 1: cơ sở lý luận về tham nhũng, lãng phí; vai trò của KTNN trong việc phòng chống tham nhũng, lãng phí trong đầu tư XDCh.

Chương 2: Thực trạng về tham nhũng, lãng phí trong , dự án đầu tư XDCh sử dụng vốn NSNN ở nước ta.

Chương 3: những giải pháp đặt ra đối với KTNN trong việc phòng chống tham nhũng, lãng phí trong , dự án đầu tư XDCh sử dụng vốn NSNN.

CHƯƠNG I

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ THAM NHŨNG, LÃNG PHÍ; VAI TRÒ CỦA KTNV TRONG VIỆC PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG, LÃNG PHÍ TRONG ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ BẢN

1.1- KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM, VAI TRÒ CÁC CÔNG TRÌNH, DỰ ÁN ĐẦU TƯ XDCB

1.1.1- Khái niệm về đầu tư XDCB và các công trình XDCB.

Hoạt động đầu tư nói chung là quá trình bỏ vốn (tiền, nguồn lực, công nghệ) để đạt được một mục tiêu hoặc một số mục tiêu nhất định.

Hoạt động đầu tư XDCB thực hiện bằng cách tiến hành nâng cấp, xây dựng mới các TSCĐ được gọi là đầu tư XDCB. XDCB chỉ là một khâu trong hoạt động đầu tư XDCB. XDCB là các hoạt động cụ thể để tạo ra TSCĐ (như khảo sát, thiết kế, xây lắp, lắp đặt thiết bị dây chuyền công nghệ). Kết quả của hoạt động XDCB là các TSCĐ, có năng lực sản xuất và nhiệm vụ nhất định. Như vậy XDCB là một quá trình đổi mới và tái sản xuất mở rộng có kế hoạch các TSCĐ của nền kinh tế quốc dân trong các ngành sản xuất, vận chuyển cũng như không sản xuất vận chuyển. Nó là quá trình xây dựng cơ sở vật chất phục vụ cho đầu tư phát triển của một quốc gia.

Công trình XDCB là sản phẩm công nghệ xây lắp gắn liền với đất (bao gồm cả khoảng không, mặt nước, mặt biển và thềm lục địa) được tạo thành bằng vật liệu xây dựng, thiết bị và lao động. Công trình XDCB bao gồm một hạng mục hoặc nhiều hạng mục công trình nằm trong dây chuyền đồng bộ, hoàn chỉnh (có tính đến việc hợp tác sản xuất) để sản xuất ra sản phẩm nêu trong dự án.

1.1.2- Vai trò của đầu tư XDCB

Đầu tư XDCB là lĩnh vực sản xuất ra của cải vật chất đặc biệt tạo ra cơ sở vật chất kỹ thuật ban đầu cho xã hội, nó giữ vai trò hết sức quan trọng trong nền kinh tế quốc dân bởi vì mục đích chủ yếu của đầu tư XDCB là đảm bảo

nâng cao nhanh chóng năng lực sản xuất của các ngành, các khu vực kinh tế, đảm bảo mối liên hệ tỷ lệ cân đối giữa các ngành, các khu vực và phân phối hợp lý sức sản xuất. Nó góp phần quan trọng trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, tăng cường hội nhập kinh tế với các nước trong khu vực và trên thế giới.

Song việc đầu tư XDCB phải xác định bước đi trong lộ trình đồng bộ phù hợp với điều kiện, đặc điểm từng thời kỳ trong nước cũng như quá trình hội nhập nền kinh tế thế giới "Xây dựng đồng bộ và từng bước hiện đại hoá hệ thống cơ sở hạ tầng: giao thông, bưu điện, điện lực, thông tin, thuỷ lợi, cấp thoát nước v.v.." (Văn kiện ĐH đại biểu toàn quốc lần thứ 9 - NXB chính trị QG năm 2001- Tr.94)

Trong lộ trình ấy việc đầu tư XDCB phải chọn lọc để đảm bảo sự phát triển bền vững, tự chủ: "Xây dựng có chọn lọc một số cơ sở công nghiệp nặng quan trọng, sản xuất tư liệu sản xuất cần thiết để trang bị cho các ngành kinh tế và quốc phòng, khai thác có hiệu quả các nguồn tài nguyên.." (Văn kiện ĐH đại biểu toàn quốc lần thứ 9 - NXB chính trị QG năm 2001- Tr.93).

Sản phẩm của đầu tư XDCB có ý nghĩa lớn về nhiều mặt như: khoa học kỹ thuật, chính trị, kinh tế, xã hội, nghệ thuật và quốc phòng.

1.1.3- Đặc điểm của sản phẩm XDCB

Sản phẩm của đầu tư XDCB là những công trình xây dựng như nhà máy, công trình công cộng, nhà ở, cầu đường, bến cảng, v.v.. nó mang những đặc điểm riêng, đó là:

- Sản phẩm XDCB mang tính chất đặc biệt và tổng hợp, sản xuất không theo một dây chuyền nhất định và hàng loạt mà mỗi công trình một kiểu, không giống nhau. Ngay trong một loại công trình cũng khác nhau về kết cấu, kiểu cách, v.v.. cho nên sản phẩm đầu tư XDCB thường không có tính chất liên tục trong quá trình sản xuất, nên không tận dụng hết thời gian làm việc người công nhân.

- Sản phẩm đầu tư XDCC gắn chặt với đất đai nơi sản xuất và nơi sử dụng, sau khi xây dựng xong cố định tại một chỗ.

- Sản phẩm đầu tư XDCC thường là những công trình xây dựng có kích thước và trọng lượng lớn. Số lượng lao động, tính chất lao động, cũng như số lượng về nguyên vật liệu và máy móc thiết bị dụng cụ phục vụ cho quá trình sản xuất của mỗi sản phẩm xây dựng đều khác nhau, luôn thay đổi theo thời gian và yêu cầu kỹ thuật.

- Địa điểm đặt từng loại sản phẩm xây dựng thường thay đổi và phân tán. Quá trình tiến hành sản xuất thường tiến hành ngoài trời nên hay bị ảnh hưởng của điều kiện thiên nhiên

- Vốn đầu tư XDCC thường lớn, thời gian sử dụng lâu dài. Do đó khi tiến hành xây dựng phải chú ý ngay từ khi lập dự án tiền khả thi, dự án khả thi, chọn địa điểm xây dựng, thiết kế và tổ chức xây dựng công trình để tránh phá đi làm lại, sửa chữa gây thiệt hại vốn đầu tư và thời gian sử dụng công trình.

- Giá thành công trình rất phức tạp và thường xuyên thay đổi theo từng giai đoạn, theo sự tiến bộ công nghệ thi công.

- Sản phẩm XDCC không chỉ mang ý nghĩa về kinh tế - kỹ thuật mà còn mang tính nghệ thuật, tập quán, thói quen, v.v.. Hay nói một cách khác nó phản ánh trung thực trình độ kinh tế, khoa học kỹ thuật và văn hoá nghệ thuật trong từng giai đoạn phát triển của một đất nước.

1.1.4. Đặc điểm kinh tế - kỹ thuật của quá trình XDCC

Quá trình đầu tư XDCC thiếu tính ổn định, luôn biến động như: thiết kế thay đổi, chỉnh sửa theo yêu cầu của chủ đầu tư cũng như theo điều kiện thực tế sử dụng của mỗi công trình; địa điểm công trình luôn thay đổi nên phương pháp tổ chức thi công cũng như biện pháp kỹ thuật cũng thay đổi; tuy sản xuất sản phẩm đứng im nhưng quá trình sản xuất lại luôn di chuyển nên năng suất lao động không cao, gây lãng phí do xây dựng nhiều công trình tạm; vật liệu xây dựng nhiều, trọng lượng lớn, chi phí vận chuyển cao, nơi làm việc và lực lượng lao động không ổn định dễ gây tâm lý tùy tiện và năng suất lao động thấp.

- Chu kỳ sản xuất dài và chi phí sản xuất lớn nên trình tự bỏ vốn cũng như tiến độ thi công có ý nghĩa quan trọng trong việc phát huy hiệu quả vốn đầu tư từ khi thi công đến khi đưa vào sử dụng.

- Giá trị sản phẩm dở dang lớn gây khó khăn trong khâu kiểm kê sản phẩm làm dở để xác định chi phí sản phẩm dở dang.

- Dự án đầu tư XDCCB thường do nhiều đơn vị cùng tham gia thi công nên thường khó khăn trong khâu phối hợp tổ chức thi công.

- Việc quyết toán vốn đầu tư hoàn thành phức tạp, mất nhiều thời gian.

1.1.5. Quản lý Nhà nước đối với công tác đầu tư XDCCB:

Cùng với quá trình đổi mới của đất nước, từ nền kinh tế tập trung quan liêu bao cấp sang phát triển nền kinh tế hàng hoá thị trường định hướng XHCN để dần hội nhập với khu vực và thế giới, công tác quản lý đầu tư XDCCB cũng được đổi mới theo tiến trình đó: từ Nghị định 232/NĐ-CP ngày 6/6/81 của Hội đồng bộ trưởng (nay là Chính phủ) ban hành Điều lệ quản lý XDCCB (văn bản quy phạm pháp luật đầu tiên), tiếp thu nghị định 237/HĐBT ngày 8/8/85 của HĐBT về quy chế giao nhận thầu, quyết định 352/CT ngày 6/1/85 của chủ tịch HĐBT về hình thức tổ chức và hoạt động thiết kế xây dựng. Tiếp đến nghị định 385/NĐ-HĐBT ngày 7/1/90 sửa đổi, bổ sung thay thế điều lệ quản lý ĐT XDCCB (NĐ 232/NĐ-CP). Rồi Nghị định 177/CP ngày 20/10/1994, Nghị định 42/CP ngày 16/7/1996, Nghị định 92/CP, Nghị định 52/CP ngày 8/7/99

Từ những đặc điểm phức tạp của sản phẩm xây dựng cơ bản và sự điều chỉnh, bổ sung liên tục Quy chế quản lý đầu tư xây dựng là những đặc trưng trong quá trình chuyển đổi hoàn thiện; trong quá trình đó không tránh khỏi thiếu sót tồn tại, có cơ hội cho tham nhũng, lãng phí.

1.2. Khái niệm tham nhũng, lãng phí.

Tham nhũng, lãng phí là một hiện tượng xã hội gắn liền với sự hình thành giai cấp và sự ra đời, phát triển của Nhà nước. Nó diễn ra ở tất cả các nước trên thế giới, không phân biệt chế độ chính trị, xảy ra ở mọi lĩnh vực có liên quan đến hoạt động quản lý xã hội.

Tham nhũng, lãng phí đi cùng với sự tồn tại của Nhà nước và cũng như tệ quan liêu, lãng phí; tham nhũng, lãng phí là căn bệnh đồng hành đặc trưng của mọi Nhà nước, đó là biểu hiện của sự "tha hoá quyền lực của Nhà nước".

Hiện nay từ điển thuật ngữ ở một số nước đã đưa ra những quan niệm khác nhau về tham nhũng.

Ở Đức: " tham nhũng là hiện tượng mất phẩm chất, hối lộ, đút lót thường xảy ra đối với người có chức, có quyền "(Từ điển bách khoa của Brue Khans-Đức).

Ở Áo: " Tham nhũng là hiện tượng lừa đảo hối lộ, bóc lột".ở Thụy Sĩ: "Tham nhũng là hậu quả nghiêm trọng của sự vô tổ chức của tầng lớp có trách nhiệm trong bộ máy Nhà nước, đó là hành vi phạm pháp để phục vụ lợi ích cá nhân"(Từ điển Bách khoa Thụy Sĩ).

Ở Việt Nam:" Tham nhũng là lợi dụng quyền hành để tham ô, hạch sách nhân dân "(Đại từ điển Tiếng Việt - Nguyễn Như Ý - NXB Văn hoá thông tin 1988).

Mặc dù được nhìn nhận theo nhiều cách khác nhau song tựu chung lại, tham nhũng được hiểu khá thống nhất trong văn hoá pháp lý ở các nước trên thế giới là việc lợi dụng vị trí, quyền hạn để thực hiện các hành vi trái pháp luật nhằm trục lợi cá nhân , hay là việc sử dụng hoặc chiếm đoạt bất hợp pháp công quyền hoặc nguồn lực tập thể.

Mỗi nước do đặc điểm, điều kiện về kinh tế - xã hội và chế độ chính trị khác nhau nên quan niệm về tham nhũng cũng chưa có sự thống nhất. Ở nước ta, ở mỗi thời kỳ, tham nhũng có tính chất, phạm vi, mức độ khác nhau nên quan niệm tham nhũng cũng được xác nhận theo điều kiện lịch sử cụ thể của nó. Thời kỳ 1945 - 1975, tham ô, móc ngoặc, hối lộ, sách nhiễu, cửa quyền của những người có chức, có quyền đã phát triển. Vì thế năm 1979 Đảng và Nhà nước đã thành lập "Ban chống tiêu cực", và đến năm 1988 khái niệm tham nhũng được xác định "là lợi dụng quyền hành để nhũng nhiễu dân và lấy của dân"; đến năm 1990, tham nhũng được xác định bằng hành vi cụ thể là

"tham ô, hối lộ, làm trái chính sách, trái quy định của Nhà nước để trục lợi và sử dụng lãng phí tiền bạc, tài sản Nhà nước". Từ những năm 1990 tới nay, ở mức độ khác nhau, tệ tham nhũng diễn ra trên tất cả các lĩnh vực, có nơi, có lúc nghiêm trọng, gây thiệt hại lớn đến tài sản của Nhà nước, tác động tiêu cực đến trật tự kỷ cương pháp nước, ảnh hưởng đến uy tín của Đảng và Nhà nước. Cuộc đấu tranh chống tham nhũng trở nên quyết liệt; năm 1998 Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh chống tham nhũng. *Điều 1 của Pháp lệnh đã xác định khái niệm tham nhũng là hành vi của người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đó để tham ô, hối lộ hoặc cố ý làm trái pháp luật vì động cơ vụ lợi, gây thiệt hại cho tài sản của Nhà nước, tập thể và cá nhân, xâm phạm hoạt động đúng đắn của các cơ quan, tổ chức.*

Qua khái niệm trên có thể xác định những đặc trưng chủ yếu của tham nhũng như sau:

Thứ nhất, chủ thể của tham nhũng phải là người có chức vụ quyền hạn làm việc trong bộ máy Nhà nước, bộ máy quyền lực, bộ máy của Đảng, kể cả các đoàn thể tổ chức chính trị xã hội khác.

Thứ hai, là dấu hiệu hành vi (khách quan), hành vi tham nhũng phải được thể hiện bằng cách lợi dụng chức vụ và quyền hạn, lợi dụng vị trí, địa vị cộng tác được giao, cụ thể là không hành động hoặc hành động song đều trái với công việc được giao, gây thiệt hại cho lợi ích chung của Nhà nước, xã hội và công dân.

Thứ ba, là dấu hiệu động cơ, mục đích, thể hiện ở chỗ: vụ lợi cá nhân là tham nhũng cho bản thân, cho tập thể, hoặc cho những người khác; sự vụ lợi cá nhân về vật chất có thể được hưởng ngay, nhưng cũng có thể qua khâu trung gian, hoặc là chuyển vụ lợi cá nhân cho người thân thích hay họ hàng. Đây là những dấu hiệu rất cơ bản để xác định sự việc xảy ra có phải là tham nhũng hay không phải là tham nhũng.

Khái niệm về lãng phí dưới góc độ chủ thể khác nhau, mục đích, khác nhau cũng có những khái niệm khác nhau. Lãng phí được biểu hiện qua đơn vị sức lao động, thời gian, tiền của, song các đơn vị đó lại rất trừu tượng, khó xác

định chính xác. Cùng một sự vật, một hiện tượng ở chủ thể này là lãng phí nhưng ở chủ thể khác lại không lãng phí, với mục đích này là lãng phí với mục đích khác lại là hiệu quả. Hoặc việc sử dụng nguồn lực đúng định mức, đúng tiêu chuẩn, chế độ đạt được mục tiêu trước mắt, không đạt được mục tiêu lâu dài, không đạt mục tiêu lâu dài, không phù hợp với tổng thể phải phá bỏ hoặc không sử dụng được cũng là sự lãng phí....Nhưng nước ta chưa quan tâm nhiều tới các phương pháp xác định, đánh giá nó, có khi, có lúc còn mơ hồ, còn “lãng quên” mặc dù lãng phí có lúc, có sự việc lãng phí còn lớn hơn, tác hại hơn tham nhũng. Với góc độ chủ thể là Nhà nước lãng phí được khái niệm là sử dụng nguồn lực tài chính, lao động và các nguồn lực khác vượt định mức, tiêu chuẩn, chế độ do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quy định hoặc sử dụng đúng định mức, tiêu chuẩn, chế độ, nhưng chất lượng đạt thấp hơn hoặc không đúng mục tiêu đã xác định.

Qua khái niệm tham nhũng và khái niệm lãng phí cho thấy cụm từ “tham nhũng, lãng phí” có mối quan hệ biện chứng, nó giành buộc và phụ thuộc nhau. Hành vi tham nhũng đương nhiên là lãng phí và lãng phí tạo điều kiện cho tham nhũng, xét khía cạnh nào đó lãng phí chính là tham nhũng nhất là trong đầu tư XD CB sử dụng vốn NSNN, gianh giới giữa tham nhũng, lãng phí nhiều khi không rõ ràng, nó hàm chứa những tiềm tàng bên trong, nó biểu hiện hai mặt của một vấn đề.

1.3. Các loại hình, đặc điểm, nguyên nhân, tác hại của tham nhũng, lãng phí .

1.3.1. Các loại hình của tham nhũng, lãng phí.

Các hành vi tham nhũng và thủ đoạn tham nhũng ở các nước đều hết sức đa dạng, thương được xác định rõ trong pháp luật từng nước. ở Việt Nam, các hành vi tham nhũng được xác định tại điều 3 Pháp lệnh chống tham nhũng, bao gồm:

- Tham ô tài sản xã hội chủ nghĩa
- Nhận hối lộ

- Dùng tài sản xã hội chủ nghĩa làm của hối lộ; lợi dụng chức vụ, quyền hạn để đưa hối lộ, môi giới hối lộ.

- Lợi dụng chức vụ, quyền hạn lừa đảo chiếm đoạt tài sản xã hội chủ nghĩa, lạm dụng tín nhiệm chiếm đoạt tài sản xã hội chủ nghĩa.

- Lợi dụng chức vụ, quyền hạn sử dụng trái phép tài sản xã hội chủ nghĩa.

- Lạm dụng chức vụ, quyền hạn chiếm đoạt tài sản của cá nhân.

- Lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành nhiệm vụ, công vụ để vụ lợi.

- Lập quỹ trái pháp để vụ lợi

- Giả mạo trong công tác để vụ lợi

Dưới giác độ nghiên cứu đã có nhiều công trình tiến hành phân loại tham nhũng với mục đích giúp cho việc nhận diện, phát hiện và tìm giải pháp phòng chống có hiệu quả. Những công trình đó có nhiều cách phân loại khác nhau, có thể nêu tóm tắt các loại sau:

Một là, phân loại theo quan hệ quyền lực và tiền bạc, dấu hiệu đặc trưng của tham nhũng ở đây là sự lợi dụng quyền lực của Nhà nước các cấp, các quyền kinh doanh. Trong điều kiện của cơ chế xin - cho như ở nước ta thì quyền lực Nhà nước dễ bị thao túng mạnh, do đó nguy cơ tham nhũng là rất lớn. Tham nhũng trong quan hệ tiền bạc thì khách thể là những giá trị vật chất, hoặc phi vật chất phục vụ lợi ích tư nhân, bao gồm các loại lợi ích hữu hình như tiền, nhà, đất, các tiện nghi sinh hoạt ... và các loại lợi ích trừu tượng, vô hình song lại rất lớn và thiết thực, như cơ hội, chức vụ, ưu thế...

Theo mối quan hệ có thể phân tham nhũng ra hai loại lớn:

- Dựa vào vị trí, quyền hạn để "bán quyền" với mục đích kiếm tiền. Tham nhũng xuất hiện khi người có tiền mà không có hoặc không đủ quyền, bỏ tiền ra để mua quyền. Trong trường hợp này thường có trung gian, môi giới cho giao dịch mua, bán quyền; người bán quyền là người nhận hối lộ, người mua quyền là người đi hối lộ, người trung gian là người môi giới hối lộ.

- Từ chỗ có quyền, tạo ra quyền mới và đặc quyền, thường là dùng quyền hành chính tạo ra quyền kinh doanh. Khi có quyền thì tự mình, hay cả

gia đình của người có quyền mới ấy kiếm tiền hoặc buôn bán quyền mới đó cho người khác để lấy tiền.

Thực tiễn cho thấy khi hai loại tham nhũng trên đây phát triển tới nghiêm trọng thì làm biến dạng xã hội, biến xã hội thành xã hội móc ngoặc, trục lợi, chia phần, biếu xén.

Hai là, phân loại theo cơ chế của các cơ quan cung ứng các quyền.

Theo cách phân loại này, một nhóm các nhà nghiên cứu nước ngoài đã xem xét các ảnh hưởng của các cơ cấu cơ quan quyền lực khác nhau cung cấp các quyền mới thông qua các giao dịch tham nhũng. Việc tổ chức cơ cấu các cơ quan Nhà nước cung cấp các quyền tạo nên mức độ tham nhũng của các quan chức Nhà nước khi sử dụng quyền. Quyền lực được tập trung hoá duy nhất từ việc cung cấp quyền lực riêng rẽ nhằm đạt lợi ích tối đa cho mình. Nếu nhiều cơ quan cạnh tranh cung cấp quyền lực bổ sung thì tổng số đút lót không nhiều nhưng mỗi lần đút lót lại lớn. Nếu nhiều cơ quan đều có quyền cung cấp tất cả các quyền lực thích hợp, tương tự thì mức độ tham nhũng thấp.

Ba là, phân loại theo quan hệ pháp luật quốc gia hoặc pháp luật quốc tế hiện hành, có hai loại tham nhũng lớn:

- Loại tham nhũng do vi phạm pháp luật

- Loại tham nhũng do thủ đoạn xảo quyệt, khôn khéo của kẻ tham nhũng, thường là nhập nhằng, không thể coi là hợp pháp, nghiêm chỉnh, làm đúng pháp luật song rất khó kết luận là bất hợp pháp. Như thế, luật, pháp luật mà càng mơ hồ, giải thích được nhiều cách thì càng nhiều cơ hở, nhiều lỗ hổng dễ sinh sôi và nảy nở tham nhũng.

Bốn là, phân loại tham nhũng từ các khâu của quá trình xây dựng và thực hiện pháp luật. Theo cách phân loại này có hai loại tham nhũng lớn:

- Tham nhũng trong thi hành pháp luật. Đây là loại hình thống nhất.

- Tham nhũng trong soạn thảo quyết định và ban hành pháp luật nằm trong quy trình ban hành các văn bản quản lý từ cơ quan hành chính cao nhất đến cơ quan hành chính thấp nhất. Trong quá trình soạn thảo và ban hành đã

cố ý tạo ra chỗ hở để tham nhũng, dẫn tới hậu quả tham nhũng rất nghiêm trọng, tác hại rất lớn.

Năm là, phân loại tham nhũng theo mức độ nghiêm trọng. Theo cách phân loại này có ba loại tham nhũng lớn:

- Tham nhũng có tính chất bộ phận và thứ yếu, thường là các vụ việc nhỏ, không lớn, ít người tham gia, tổng số vụ tham nhũng không nhiều. Người ra gọi là giai đoạn 1 của tham nhũng.

- Tham nhũng có tính chất hệ thống, có tổ chức và chỉ đạo chặt chẽ, có nhiều vụ tham nhũng lớn và rất lớn, có đường dây; tham nhũng do một số người có chức, có quyền, có vị trí cầm đầu, móc nối cả trong nước và ngoài nước. Loại này tràn khắp nước và ở mọi lĩnh vực, mọi ngành, mọi cấp, với số người tham gia đông. Đây cũng chỉ là giai đoạn 2 của tham nhũng.

- Tham nhũng của hệ thống: Đây là loại tham nhũng đã trở thành đặc tính của cả hệ thống, lôi cuốn hầu hết công chức, danh nhân lớn nhỏ, lôi kéo cả một bộ phận gia đình và cá nhân, với nhiều hình thức và thủ đoạn tinh vi, xảo quyệt, hoạt động rất đa dạng, từ những đường dây tham nhũng các vụ lớn đến các tham nhũng vặt hàng ngày; làm cho cả xã hội vào vòng xoáy tham nhũng, nó trở thành văn hoá, tập quán, nó diễn ra ở mọi lúc mọi nơi không che dấu mà công khai thậm chí tùy tiện. Đây là giai đoạn nặng nhất của tham nhũng.

Trên đây là 5 cách phân loại tham nhũng, có thể còn nhiều cách xem xét và phân loại, song với 5 cách phân loại này và biết kết hợp nhận biết trên cả 5 loại đó sẽ giúp chúng ta có cách phân tích và nhận định tình hình tham nhũng ở một số ngành và một quốc gia.

Tất cả các loại tham nhũng trên không chỉ có chung bản chất, mà đều có những đặc điểm mang tính phổ biến sau:

- Hành vi tham nhũng tinh vi, rất khó phát hiện mức độ ẩn rất lớn số với những gì phát hiện được. Đã là sự liên kết, "gắn bó", chẳng hạn giữa người nhận hối lộ và người đưa hối lộ, có khi người đưa hối lộ do bị sách nhiễu, bị bức bách, nhưng không hiếm các trường hợp có sự "muốn mất tiền", tức là

được người nhận hối lộ "vui lòng". Vì vậy, sự điều tra khám phá không mấy khi thành công, những gì chúng ta biết được chỉ là một phần nhỏ của một bức tranh rất tối và rất rộng.

- Một yếu tố thuộc về đặc điểm nữa của tham nhũng là địa vị xã hội của người tham nhũng. Người tham nhũng có thể (và đã luôn luôn) sử dụng lợi thế đó từ hai phía: phía cấp trên và từ phía cấp dưới hoặc dân thường, bởi sự nể trọng chức vụ và vị trí công tác mà Đảng, Nhà nước và nhân dân đã giao cho họ đảm trách. Đó là chưa kể đến sự bao che từ nhiều phía với nhiều loại động cơ khác nhau.

- Một yếu tố khó khăn nữa trong việc phát hiện và đấu tranh chống tham nhũng là ở chỗ các vụ việc tham nhũng thường gắn liền với các phạm vi chuyên môn nghiệp vụ quản lý, mà để nhận ra sự tham nhũng cũng phải có chuyên môn nghiệp vụ hoặc quản lý, nhiều khi đó là những quan hệ không chỉ có yếu tố trong nước mà còn có yếu tố nước ngoài hoặc quốc tế.

Qua việc nghiên cứu các loại hành vi, cách phân loại tham nhũng và đặc điểm mang tính phổ biến của tham nhũng cho thấy: Trong lĩnh vực đầu tư XDCB do đặc điểm có tính phức tạp dễ tạo cơ hội cho các hành vi tham nhũng ở tất cả các bước, các khâu, các nội dung công việc...

Các loại hình của lãng phí:

- Lãng phí sức lao động: Do kém tinh thần phụ trách, năng lực tổ chức, sắp xếp lao động không hợp lý, việc ít người cũng làm được mà vẫn dùng nhiều người dẫn tới lãng phí sức người sức dân.

- Lãng phí thời gian: Việc có thể làm trong một thời gian nhất định nhưng do tổ chức triển khai công việc không hợp lý dẫn đến mất nhiều thời gian hơn so với kế hoạch, định mức...

- Lãng phí tiền của: Có nhiều hình thức biểu hiện ví như:

+ Các cơ quan, tổ chức sử dụng kinh phí, đơn vị sản xuất kinh doanh không tính đến tính tiết kiệm, đúng định mức và thực hiện vượt định mức, tiêu chuẩn, chế độ do cơ quan Nhà nước quy định.

+ Các đề án, dự án phục vụ cho kinh tế, văn hoá, xã hội không có hiệu quả hoặc phát huy hiệu quả không cao do không tính đầy đủ các yếu tố ảnh hưởng, không sát với hoàn cảnh thực tế.

+ Hoặc sử dụng đúng định mức, tiêu chuẩn, chế độ quy định nhưng không đúng mục tiêu đã xác định.

+ Không có tinh thần trách nhiệm đối với công việc và nhiệm vụ được giao để hoang hoá, mất mát, tham nhũng, hay thua lỗ trong sản xuất kinh doanh

Trong đầu tư XDCB các loại hình lãng phí được thể hiện:

- Việc duyệt quy hoạch, kế hoạch đầu tư và bố trí vốn đầu tư không đảm bảo hiệu quả kinh tế – xã hội và không phù hợp với khả năng của nền kinh tế.

- Việc lập, thẩm định, phê duyệt thiết kế kỹ thuật các dự án đầu tư không thực hiện theo các định mức kinh tế - kỹ thuật do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền quy định gây lãng phí vốn đầu tư cho Nhà nước.

- Khi thẩm định, phê duyệt tổng dự toán công trình không căn cứ vào các định mức, tiêu chuẩn kinh tế – kỹ thuật quy định và xem xét mối tương quan với thiết kế kỹ thuật được duyệt.

- Không tuân thủ đúng và đầy đủ quy chế đấu thầu.

- Phê duyệt tổng dự toán và kết quả đấu thầu vi phạm các quy định.

- Việc đầu tư, thi công công trình không đảm bảo đúng thiết kế kỹ thuật, không đúng tiến độ thi công và không đúng dự toán và giá đấu thầu được duyệt.

- Việc cấp vốn, cho vay vốn không đúng tiến độ, dự toán hoặc giá trúng thầu. Việc kiểm tra, giám sát và quyết toán công trình không theo quy định và quy chế quản lý vốn đầu tư xây dựng.

Từ việc thẩm định các loại hình tham nhũng, lãng phí trên ta thấy: tham nhũng, lãng phí có thể xảy ra mọi nơi, mọi lúc, có liên quan đến nhiều người và ở mọi lĩnh vực nhất là trong lĩnh vực đầu tư XDCB.

1.3.2. Các đặc điểm tham nhũng, lãng phí.

Tham nhũng, lãng phí là một hiện tượng xã hội có tính lịch sử. Tệ tham nhũng, lãng phí ở nước ta hiện nay có nhiều điểm khác với tệ tham nhũng

trước đây và khác với tệ tham nhũng ở các nước trên thế giới. Qua nghiên cứu, chúng tôi sơ bộ rút ra một số nhận xét về đặc điểm của tệ tham nhũng ở nước ta hiện nay như sau:

1-Tính phổ biến: Tham nhũng, lãng phí xảy ra hầu như ở mọi cấp, mọi ngành. Rất khó tìm được ở một tỉnh, thành phố, đặc khu nào lại không có tham nhũng, lãng phí. Ở mức độ khác nhau hầu hết các ngành từ Trung ương đến địa phương đều có những vụ, việc tiêu cực lớn nhỏ. Báo cáo của Hội đồng Bộ trưởng tại kỳ họp thứ VIII Quốc hội khoá VIII nhận định: “Tệ nạn trên có thể nói hầu như nơi nào cũng xảy ra, nhất là những nơi làm vật tư, tiền hàng, những cơ quan, những cá nhân có trách nhiệm, trực tiếp hoặc gián tiếp điều hành sản xuất, phân phối lưu thông ở trong các cơ quan chức năng quản lý phân phối, cấp phát vật tư, tài chính, tín dụng, cho giấy phép v.v... thậm chí ngay cả trong các cơ quan bảo vệ pháp luật”.

Các số liệu trên phản ánh tính chất hết sức nghiêm trọng, tính chất phổ biến của tệ tham nhũng, lãng phí ở nước ta hiện nay. Có lẽ từ năm 1945 đến nay đây là thời kỳ tệ tham nhũng, lãng phí phát triển đến mức độ lớn nhất, phổ biến nhất, gây nên hậu quả hết sức nghiêm trọng về kinh tế và chính trị – xã hội. Hiểu rõ đặc điểm này để thấy rằng các công cụ và biện pháp đã được sử dụng để chống tham nhũng là chưa đủ liều lượng cần thiết. Khi tệ tham nhũng đã phát triển phổ biến đến mức độ như trên, thì việc tạo ra bầu không khí dân chủ, cởi mở, tạo mọi điều kiện thuận lợi cho quần chúng yên tâm, tin tưởng tham gia vào quá trình phát hiện, đấu tranh là có ý nghĩa vô cùng to lớn. Từ đó đặt ra yêu cầu cho cán bộ trong các cơ quan bảo vệ pháp luật (Công an, Kiểm sát, Thanh tra) bên cạnh sử dụng thành thạo các biện pháp nghiệp vụ phải biết làm tốt công tác quần chúng, phát động quần chúng trong cơ quan xí nghiệp sử dụng tối đa các phương tiện thông tin đại chúng (báo, đài) để vạch trần, phanh phui các vụ tham nhũng lớn, tạo ra áp lực công luận và dư luận xã hội đấu tranh phản đối.

2-Đặc điểm thứ hai là hầu hết các vụ tham nhũng, lãng phí lớn liên quan đến nhiều người ở nhiều cơ quan nhiều địa phương có “dây”, có “tuyến ô

dù” che chắn, bọc lót mắt xích với nhau thành một đám bùng bùng. Không có vụ tham nhũng, hay việc lãng phí lớn nào chỉ có 3 người, mà là hàng chục người ở nhiều cơ quan, nhiều ngành, nhiều địa phương. Các vụ lớn ở Cục dự trữ quốc gia, ngành Ngân hàng, Bộ lâm nghiệp... đã chứng tỏ điều đó. Trong một cơ quan, đơn vị bọn tham nhũng, lãng phí thường hình thành một “dây”, một “kíp” khép kín từ trên xuống dưới. Thường bọn này có sinh hoạt riêng, tách biệt với đa số cán bộ, nhân viên; làm việc với nhau, gặp gỡ trao đổi, lén lút bàn mưu tính kế với nhau ở nhà riêng nhiều hơn ở cơ quan, xí nghiệp.

3- *Đặc điểm thứ ba là phần lớn những kẻ tham nhũng, lãng phí thường biểu hiện tính công thân, cậy thế, cậy quyền, cục bộ địa phương.* Do đó khi bị phát hiện đấu tranh thì vừa chạy chọt, cầu cứu “ô dù” can thiệp, che chở, vừa trấn áp; hăm dọa quần chúng tốt và những người thi hành công vụ, một số trong bọn họ chống đối quyết liệt. Chỉ có chứng cứ rõ ràng, chính xác mới có thể buộc họ thừa nhận sai phạm. Vì vậy trong quá trình thanh tra, điều tra phải hết sức khách quan, tìm đủ chứng cứ làm cơ sở kết luận, bình tĩnh không cố chấp, có lý, có tình trong điều tra, xử lý. Cán bộ tham gia đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí phải am hiểu những vấn đề cơ bản về quản lý kinh tế, nắm vững luật pháp và có bản lĩnh vững vàng mới không sợ đương đầu, đụng độ với mọi hành vi sai phạm dù người đó ở bất cứ cương vị công tác nào.

Nghiên cứu, xác định những đặc điểm của tệ tham nhũng, lãng phí ở nước ta hiện nay là cần thiết và có ích trong việc nhận thức đúng bản chất, hậu quả kinh tế, chính trị – xã hội của tệ tham nhũng, lãng phí đặc biệt là sử dụng thích hợp các công cụ, biện pháp xử lý để tiến hành đấu tranh có hiệu quả.

1.3.3. Nguồn gốc và nguyên nhân của tệ tham nhũng, lãng phí.

Khó có cách giải thích đầy đủ và thoả đáng về nguồn gốc của tham nhũng, lãng phí, chỉ biết rằng tham nhũng, lãng phí xuất hiện rất sớm, đó là khi có sự phân chia quyền lực và hình thành Nhà nước. Trong kinh thánh của các nước theo đạo Hồi đã chỉ ra những biểu hiện tham nhũng và nó phát sinh từ thói tham lam, tư lợi của con người, đó là thói quen xấu của những kẻ cầm quyền, những người có thế lực từ vị trí chính trị của mình đưa lại. Có ý kiếm

cho rằng tham nhũng, lãng phí bắt nguồn từ nền văn hoá độc tài, đề cao cá nhân và coi trọng biểu xén. Có ý kiến khác lại cho rằng xã hội thay đổi, các chuẩn mực về đạo đức xã hội biến đổi liên tục, nền kinh tế biến đổi làm nảy sinh tham nhũng, lãng phí. Ngoài ra còn có quan điểm sự phát triển thái quá hoặc quá hạn chế của Chủ nghĩa tư bản; sự cạnh tranh và tồn tại của chủ nghĩa thực dân các chế độ cai trị truyền thống là cội nguồn của tham nhũng. Có người lại cho rằng không cần phải tìm kiếm nguyên nhân của tham nhũng, lãng phí vì tham nhũng, lãng phí ở khắp mọi nơi trên thế giới, kể cả những nước phát triển nhất.

Mặc dù có nhiều cách lý giải khác nhau nhưng chúng ta đều nhận thấy hầu hết các hành vi tham nhũng bao giờ cũng được tính toán trước và có sự chuẩn bị chu đáo. Người thực hiện hành vi tham nhũng sẽ được hưởng những lợi ích tinh thần hoặc lợi ích vật chất lớn hơn nhiều so với điều kiện thông thường.

Là căn bệnh đồng hành của những kẻ cầm quyền tham nhũng luôn xảy ra ở mọi cơ quan, tổ chức trong các lĩnh vực có hoạt động quản lý xã hội, có nhiều ở các cơ quan hành chính và bảo vệ pháp luật, nó diễn ra rộng khắp bao trùm toàn thế giới, là căn bệnh trầm trọng của thế kỷ 21 mà nhân loại phải đương đầu. Có rất nhiều căn nguyên dẫn đến tham nhũng, nó bao gồm cả nguyên nhân khách quan và chủ quan, nguyên nhân trực tiếp và gián tiếp, nguyên nhân phổ biến và nguyên nhân cụ thể. Theo một số chuyên gia đánh giá thì nhìn chung có một số nguyên nhân cơ bản sau dẫn đến tham nhũng, lãng phí:

Thứ nhất là tham nhũng, lãng phí nảy sinh do quản lý xã hội yếu kém, quản lý kinh tế – xã hội lỏng lẻo đã tạo nhiều sơ hở cho các mưu mống, tiêu cực và các tội phạm phát triển. Quản lý lỏng lẻo được biểu hiện ở các mặt: Hệ thống pháp luật cũ kỹ lạc hậu; bộ máy Nhà nước công kênh kém hiệu lực, không đủ năng lực quản lý điều hành đất nước; đội ngũ công chức sa sút về đạo đức, trình độ yếu kém; chế độ tiền lương không thoả đáng trong khi đó cơ chế chịu trách nhiệm và cơ chế kiểm tra chức trách công chức, công vụ không

rõ ràng; các chủ trương, chính sách phát triển kinh tế – xã hội không đúng hướng; kỷ cương xã hội bị buông lỏng.

Sự can thiệp quá sâu vào kinh tế, sự áp đặt chế độ hành chính quan liêu vào lĩnh vực kinh tế đã tạo điều kiện cho tham nhũng, lãng phí phát triển, thể hiện qua việc ban hành các chính sách bảo hộ, trợ cấp, kiểm soát giá cả, giới hạn hoạt động ... Hệ thống pháp luật rắc rối nhiều tầng nấc, thủ tục phức tạp, cơ chế ra quyết định và chịu trách nhiệm không rõ ràng làm tăng nguy cơ tham nhũng, lãng phí.

Thứ hai là tham nhũng, lãng phí nảy sinh do sự biến động mạnh mẽ về chính trị, kinh tế và xã hội: Những biến động thay đổi lớn về chính trị đã làm đảo lộn trật tự xã hội, kinh tế bị đình đốn kém phát triển, kỷ cương xã hội bị buông lỏng đã tạo cơ sở để nảy sinh. Sự tăng trưởng không đồng đều về mặt kinh tế, sự quản lý thiếu chặt chẽ trong các lĩnh vực xã hội làm cho tệ nạn tham nhũng, lãng phí phát triển mạnh mẽ. Những nước khi bắt đầu công cuộc cải cách kinh tế, chuyển đổi cơ chế thì bộ máy quản lý hành chính cũ kỹ, quan liêu, mệnh lệnh không thoả mãn yêu cầu phát triển của các thành phần kinh tế và các nhân tố mới càng tạo tiền đề cho tham nhũng, lãng phí phát triển.

Xu thế toàn cầu hoá về trao đổi thương mại và sự luân chuyển các nguồn tài chính cũng là yếu tố làm nghiêm trọng thêm tình hình. Những nước nghèo lạc hậu, đời sống nhân dân thấp kém, chiến tranh sắc tộc, tôn giáo xảy ra triền miên, bộ máy Nhà nước bị quân sự hoá, độc đoán chuyên quyền năng lực hạn chế là mảnh đất màu mỡ để tham nhũng phát triển tràn lan.

Thứ ba là tham nhũng, lãng phí nảy sinh do sự lũng đoạn của các tập đoàn kinh tế, chính trị, nó là hệ quả của sự độc đoán chuyên quyền, sự tham lam của những kẻ chuyên quyền. Ở những nước kinh tế phát triển, thường xảy ra những vụ tham nhũng lớn với sự tham gia của một số quan chức cao cấp, tập đoàn kinh tế chính trị có sự cấu kết với các băng nhóm tội phạm, tình trạng đó là do sự tham lam của những kẻ có thế lực, sự lũng đoạn của các tập đoàn kinh tế, chính trị.

Thứ tư là tham nhũng, lãng phí nảy sinh nhiều từ xã hội thiếu dân chủ. Nền kinh tế nghèo nàn lạc hậu, xã hội thiếu dân chủ, người dân bị áp bức bóc lột nặng nề, bộ máy Nhà nước độc đoán, chuyên quyền, đội ngũ công chức tha hoá biến chất, bóc lột và ăn bám, nhiều đặc quyền, đặc lợi là cội nguồn của tham nhũng, tiêu cực, buôn lậu là tội ác.

Tham nhũng, lãng phí nảy sinh từ một số nguyên nhân cơ bản trên, song tình hình tham nhũng, lãng phí ở một số nước, một số lĩnh vực và trong thời gian nhất định nảy sinh và phát triển phụ thuộc vào nhiều yếu tố cụ thể và trực tiếp khác nhau.

1.3.4. Tác hại của tham nhũng, lãng phí

Tham nhũng, lãng phí tồn tại ở mọi nơi, mọi quốc gia nó là một trong những nguyên nhân kìm hãm sự phát triển của đất nước. Sự nguy hại của nó đều được các nước quan tâm tìm mọi cách ngăn chặn và đẩy lùi. Trong chương trình hành động của Chính phủ ngày 17-10-1992, Thủ tướng Võ Văn Kiệt đã nói: Tham nhũng là thách thức số một, là yếu tố kìm hãm lớn đối với quyền lực quản lý của Nhà nước... Tình hình tham nhũng hiện nay rất nghiêm trọng đã là “quốc nạn” và “nội xâm”.

Nghị quyết Hội nghị TW3 Khoá VIII đã chỉ rõ: Tệ tham nhũng hiện nay đang rất nghiêm trọng, đang là nguy cơ đục ruỗng Đảng ta..., đang lan tràn, rất nhức nhối, bất bình trong xã hội.

Đảng ta là đảng cầm quyền, chủ trương xây dựng Nhà nước Pháp quyền của dân do dân và vì dân, một Nhà nước mà quyền lực thuộc về Nhân dân, đường lối, chủ trương, biện pháp trong điều hành đều nhằm vào chống và từng bước đẩy lùi tham nhũng, lãng phí.

Tham nhũng, lãng phí dưới mọi hình thức và ở mọi nơi đang gây ra những hậu quả kinh tế, xã hội, tâm lý, đạo đức... hết sức nghiêm trọng:

- Trước hết là làm tham nhũng một khối lượng tài sản lớn của Nhà nước, tập thể, công dân trong khi đất nước ta còn nghèo, đa số nhân dân lao động còn khó khăn thiếu thốn

- Nó kìm hãm sự tăng trưởng và phát triển của đất nước, nó triệt phá các nguồn lực quốc gia.

- Chính nó đã làm gay gắt thêm những khó khăn trong đời sống nhân dân. Nhiều chủ trương chính sách đúng đắn của Đảng và Nhà nước không được thực hiện đến nơi đến chốn, thậm chí còn bị bóp méo xuyên tạc.

- Nó còn gây ra sự bất công, bất bình trong nhân dân, phá vỡ kỷ cương Nhà nước và trật tự pháp luật.

- Tham nhũng đã phá hoại tổ chức, phá hoại sự hoạt động bình thường của các thể chế, chế định khác nhau trong xã hội; tạo ra môi trường có lợi cho sự phát triển các căn bệnh xã hội khác, làm tổn thương đến giá trị của xã hội, tha hoá bộ máy Đảng, Nhà nước, các tổ chức xã hội, các đoàn thể nhân dân và đội ngũ cán bộ, đảng viên và viên chức Nhà nước.

- Trong bối cảnh quốc tế hiện nay, khi những thế lực phản động trên thế giới tìm mọi cách để lật đổ Đảng cộng sản ở các nước xã hội chủ nghĩa còn lại trong đó có Đảng ta thì việc làm tội lỗi của những kẻ tham nhũng, xét một cách nghiêm túc là sự tiếp tay cho các thế lực phản động. Xưa nay sự phá hoại bên trong bao giờ cũng nguy hiểm hơn sự phá hoại bên ngoài. Không xử lý kịp thời, đúng mức những kẻ tham nhũng ắt sẽ dung dưỡng một nguy cơ lớn của Đảng, Nhà nước xã hội chủ nghĩa; tổ chức Đảng và bộ máy Nhà nước sẽ ngày càng xa dân. Một khi đã mất sự tín nhiệm ủng hộ đó thì Đảng và Nhà nước làm sao đứng vững được trước những thủ đoạn hết sức nham hiểm của các thế lực thù địch đang thực hiện chiến lược diễn biến hoà bình?

Cần có quan niệm đúng đắn về bản chất tác hại của tham nhũng, lãng phí không nên hiểu rằng tham nhũng là có tội và lãng phí chỉ là khuyết điểm

1.4. Quan điểm của Đảng và Nhà nước về chống tham nhũng, lãng phí

1.4.1. Tư tưởng Hồ Chí Minh về chống tham ô, lãng phí, quan liêu.

Ngay sau khi Cách mạng tháng 8 thành công năm 1945, Chủ tịch Hồ chí Minh đã cảnh báo những lỗi lầm mà nhiều cán bộ, công chức Nhà nước phạm phải, như :”ăn tiêu xa xỉ, thậm chí lấy của công dùng vào việc tư, quên cả thanh liêm đạo đức, Ông uỷ viên đi xe hơi, các cô cậu cũng đi xe hơi, thử

hỏi những hao phí đó ai chịu”. Năm 1949 khi Chủ tịch Hồ Chí Minh đã viết về đạo đức cách mạng, cần, kiệm, liêm, chính của người cán bộ, công chức đã nhấn mạnh” Cán bộ các cơ quan, các đoàn thể cao cấp, thì có quyền to, cấp thấp thì có quyền nhỏ, có quyền mà thiếu lương tâm là có dịp đục khoét, có dịp ăn của đút, những người trong công sở đều có nhiều hoặc ít quyền hành. Nhưng không giữ đúng cần, kiệm, liêm, chính thì dễ trở nên hủ bại, biến thành sâu mọt của dân” .Chủ tịch giải thích liêm là trong sạch, không tham lam, tham tiền...Từ sự cảnh báo trên Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đặc biệt coi trọng việc giáo dục phẩm chất cách mạng cho cán bộ các cơ quan, các đoàn thể, đồng thời chú trọng chỉ đạo cuộc đấu tranh chống tham nhũng,lãng phí . Hồ chí Minh còn chỉ rõ nguồn gốc của tham ô,lãng phí, quan liêu bắt nguồn từ chủ nghĩa cá nhân, nó là thứ vi trùng đặc biệt đẻ ra hàng trăm thứ bệnh. Chủ tịch Hồ Chí Minh khẳng định” Bệnh quan liêu đã áp ủ, dung túng, che trở cho nạn tham ô, lãng phí. Vì vậy, muốn trừ sạch nạn tham ô, lãng phí, trước mắt phải tẩy sạch bệnh quan liêu”.

Như vậy trong giai đoạn đầu xây dựng Nhà nước công nông không phải không có tham nhũng. Tham nhũng ở giai đoạn này tuy còn ở mức độ nhỏ lẻ, hình thức đơn giản(Tham ô,lợi dụng, tham lam, lãng phí) song đã gây không ít hậu quả nghiêm trọng, đòi hỏi phải phòng ngừa và tẩy sạch chủ nghĩa cá nhân, bệnh quan liêu, tàn dư hủ bại do chế độ cũ để lại, phải đặc biệt coi trọng biện pháp giáo dục, thuyết phục và cưỡng chế, làm tốt công tác kiểm tra, giám sát và quản lý cán bộ.

1.4.2 Quan điểm của Đảng cộng sản Việt nam về tham nhũng,lãng phí.

Trong công cuộc đổi mới nền kinh tế, đất nước đã đạt được nhiều thành tựu to lớn: Nền kinh tế từng bước ra khỏi khủng hoảng, ngăn chặn được lạm phát, tốc độ tăng trưởng ngày càng tăng, tình hình chính trị- xã hội ổn định đời sống của các tầng lớp nhân dân không ngừng được nâng cao. Tuy nhiên, nền kinh tế- xã hội cũng đang đứng trước nguy cơ và thách thức to lớn. Một trong những nguy cơ đó là tệ tham nhũng, lãng phí. Đại hội lần thứ IX của Đảng đã khẳng định:”Tình trạng tham nhũng, suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức,

lối sống của một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên là rất nghiêm trọng. Nạn tham nhũng kéo dài trong bộ máy của hệ thống chính trị và nhiều tổ chức kinh tế là một nguy cơ lớn đe dọa sự sống còn của chế độ ta”. Vì vậy Đảng đã đề ra phương hướng, nhiệm vụ đẩy mạnh cải cách tổ chức và hoạt động của Nhà nước, phát huy dân chủ tăng cường pháp chế trong đó phải: Tăng cường tổ chức và cơ chế, tiếp tục đẩy mạnh cuộc đấu tranh chống tham nhũng trong hệ thống Nhà nước và toàn hệ thống chính trị, ở các cấp, các ngành, từ trung ương đến cơ sở. Gắn chống tham nhũng với chống lãng phí, quan liêu, buôn lậu, đặc biệt là chống các hành vi lợi dụng chức quyền để làm giàu bất chính. Bổ sung, hoàn thiện cơ chế, chính sách, quy chế, quy định của Đảng và Nhà nước về quản lý kinh tế- tài chính, quản lý tài sản công, không để kẽ hở cho kẻ sấu lợi dụng. Trong việc sử dụng công cụ chống tham nhũng, nghị quyết đại hội IX đã xác định: Kiểm toán cần nâng cao vai trò, trách nhiệm, ứng dụng khoa học kỹ thuật tiên tiến góp phần phòng ngừa và chống tham nhũng, lãng phí. Báo cáo chính trị đại hội IX đã xác định rõ:” ứng dụng khoa học công nghệ mới trong quản lý tài chính, nâng cao từng bước và áp dụng các tiêu chuẩn quốc tế về công khai và nghiệp vụ kế toán, kiểm toán đối với hệ thống tài chính”. Trong Nghị quyết TW 3 Đại hội VIII đã xác định rõ:” Đề cao vai trò của cơ quan Kiểm toán Nhà nước trong việc kiểm toán mọi cơ quan, tổ chức có sử dụng ngân sách Nhà nước. Cơ quan KTNN báo cáo kết quả kiểm toán cho Quốc hội, Chính phủ và công bố công khai cho dân biết”.

Theo đánh giá tình hình nghị quyết đại hội IX tại Báo cáo kiểm điểm giữa nhiệm kỳ tháng 2 năm 2004 vừa qua cho thấy: Tổ chức hoạt động của các cơ quan tư pháp được đổi mới một bước, góp phần tăng cường pháp chế XHCN, bảo vệ pháp luật, cuộc đấu tranh phòng chống tội phạm, đặc biệt là tội phạm có tổ chức; đấu tranh ngăn chặn và đẩy lùi quan liêu, tham nhũng, lãng phí đang được chú trọng,... Tuy nhiên, “nhiều đề án quy hoạch kinh tế chất lượng còn thấp, lại không được bổ sung, điều chỉnh kịp thời; còn nặng về chỉ định các dự án, công trình cho khu vực doanh nghiệp Nhà nước. Quản lý quy hoạch còn lỏng lẻo, nhiều yếu kém và tiêu cực. Chưa khắc phục được tình

trạng đầu tư phân tán, dàn trải, cơ cấu trùng lặp, đập khuôn tại các vùng, chưa tính toán kỹ hiệu quả trong đầu tư xây dựng cơ bản. Nợ XDCB từ nguồn vốn ngân sách rất lớn”. (Báo cáo kiểm điểm nửa đầu nhiệm kỳ Đại hội Đảng IX – Báo Nhân dân ngày 4/2/2004).

Nhiều nguồn lực và tiềm năng trong nước chưa được huy động và sử dụng tốt để phát triển kinh tế – xã hội. Chất lượng, hiệu quả và tính bền vững của sự phát triển còn thấp. Tham nhũng, lãng phí trong quản lý kinh tế, đặc biệt trong quản lý đất đai, quản lý đầu tư XDCB, quản lý doanh nghiệp Nhà nước và chi tiêu ngân sách Nhà nước còn rất nghiêm trọng.

Từ đó Đảng ta đã chủ trương đưa ra một số chính sách, giải pháp trong nửa cuối của nhiệm kỳ khoá IX, đó là: “Nâng cao hiệu quả đầu tư bằng vốn Ngân sách. Xác định đầy đủ trách nhiệm và thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư và chỉ đạo thực hiện nghiêm ngặt quy chế đầu tư và xây dựng, đặc biệt là quy chế đấu thầu, quy chế giám sát đầu tư. Chấm dứt tình trạng đơn vị thi công và tổ chức giám sát thi công đều thuộc một cơ quan quản lý. Các dự án đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách phải được công bố rộng rãi để nhân dân biết và tham gia giám sát việc thực hiện; Tạo điều kiện cho các cơ quan dân cử làm tốt chức năng giám sát việc thực hiện đầu tư”. (Báo cáo kiểm điểm nửa đầu nhiệm kỳ Đại hội IX).

Qua đó cho thấy Đảng coi tham nhũng, lãng phí là nguy cơ xâm hại đến chế độ, là quốc nạn, cần phải được đấu tranh phòng ngừa, đẩy lùi tệ nạn bằng mọi biện pháp trong đó có vai trò không nhỏ của các tổ chức thanh kiểm tra mà cơ quan KTNN là một trong những cơ quan đó.

1.5- Kinh nghiệm, tình hình của các cơ quan Kiểm toán tối cao ở một số nước trên thế giới trong việc phòng chống tham nhũng, lãng phí.

1.5.1. Vai trò của một số cơ quan Kiểm toán tối cao trong việc phòng chống tham nhũng, lãng phí.

Về nguyên tắc, tất cả các đơn vị có sử dụng ngân sách đều chịu sự kiểm tra của Kiểm toán Nhà nước, với phạm vi hoạt động rộng rãi trên nhiều lĩnh vực, bằng những so sánh các tiêu chuẩn định mức chi tiêu, so sánh các điều

kiện thực hiện công việc tương tự giống nhau trên các lĩnh vực, cơ quan Kiểm toán tối cao có nhiều khả năng phát hiện các hành vi tham nhũng, lãng phí trong lĩnh vực công.

Chúng ta nghiên cứu về vai trò Kiểm toán Nhà nước Nhật (NPA) trong phát hiện, ngăn ngừa tham nhũng qua báo cáo hoạt động và các phát hiện kiểm toán năm 1995 về những vấn đề lôi cuốn sự quan tâm lớn của người đóng thuế.

Kiểm toán Nhà nước Liên bang ở Đức đã phát hiện trong các hợp đồng xây dựng rất nhiều trường hợp có những tỷ lệ thay đổi cao bất hợp lý trong các chi phí tiền lương. Trên cơ sở kết luận của kiểm toán đã ngừng không thanh toán cao quá mức cho các hoạt động xây dựng 12 triệu DM và đòi lại các khoản đã thanh toán sai trước đây tổng cộng 15 triệu DM.

Vai trò của Kiểm toán Nhà nước trong phát hiện và ngăn ngừa tham nhũng phụ thuộc nhiều vào hiệu quả hoạt động kiểm toán và các quy định pháp luật về chức năng của Kiểm toán Nhà nước ở từng nước.

Kiểm toán Nhà nước Nhật bản (NPA) theo Luật kiểm toán cũ thì báo cáo kiểm toán hàng năm trình bày các vấn đề sẽ được cải tiến và trình báo cáo này cho Hoàng đế. NPA không được quyền trình bày các ý kiến của mình trực tiếp cho các cơ quan do vậy gặp khó khăn trong việc bày tỏ các ý kiến về các sai phạm và kiến nghị sửa đổi. Theo Luật kiểm toán mới đã nới rộng quyền hạn và hoạt động của Kiểm toán Nhà nước. NPA được quyền xét xử các sai phạm gây tổn thất kinh tế nhà nước hoặc kinh tế công cộng. NPA được trình bày ý kiến hoặc yêu cầu các hành động sửa chữa trực tiếp đối với các cơ quan kiểm toán.

Tuy nhiên, thực tế hoạt động kiểm toán của Kiểm toán nhà nước các nước cho thấy vai trí của cơ quan kiểm toán tối cao trong việc phát hiện tham nhũng, lãng phí để cho nó có thể được xem như một công cụ quan trọng và thích đáng chỉ được giới hạn ở một mức độ hạn chế bởi các nguyên nhân sau:

Thứ nhất: nhiệm vụ chính mà các cơ quan Kiểm toán nhà nước tối cao được trao là kiểm tra xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp của các số liệu, tài

liệu, báo cáo tài chính của các cơ quan, đơn vị quản lý sử dụng ngân sách nhà nước. Phát hiện tham nhũng không phải là nhiệm vụ chính yếu của cơ quan này mà nó thường được trao cho các cơ quan thanh tra và cơ quan điều tra. Chỉ có một số ít cơ quan Kiểm toán tối cao trên thế giới được trao quyền điều tra, khiếu tố hoặc xử lý đối với các hành vi gian dối bị phát hiện.

Khi phát hiện các hành vi làm trái các nguyên tắc quản lý kinh tế nghi ngờ là có dấu hiệu tham nhũng thì thông thường kiểm toán viên không được pháp luật cho phép có các hành động tương xứng để thu thập chứng cứ từ các bên thứ ba, không được phép điều tra đối chất các nhân chứng hoặc áp dụng các biện pháp đặc biệt khác để có được các chứng cứ đầy đủ có thể kết luận. Và cũng chỉ có một số cơ quan Kiểm toán nhà nước được quyền đưa ra các biện pháp trừng phạt đối với các hành vi làm trái, tư lợi hoặc gây tham nhũng phát hiện qua kiểm toán.

Thứ hai: Khả năng kiểm toán của các cơ quan Kiểm toán tối cao chỉ được áp dụng chủ yếu đối với lĩnh vực quản lý công. Chính vì vậy việc tiếp cận các lĩnh vực tư nhân về sự tham nhũng hoặc đối với những hồ sơ, tài liệu cần thiết cho việc phát hiện các trường hợp tham nhũng hoặc để có thêm chứng cứ khẳng định hành vi tham nhũng thì lại rất bị hạn chế đối với Kiểm toán nhà nước.

Ở phần lớn các cuộc kiểm toán thì chức năng kiểm toán được phát hiện đối với đối tượng kiểm toán mà thôi. Kiểm toán nhà nước không có quyền hay không được phép thu thập chứng cứ từ một bên nào khác. Vì thế, các cơ quan kiểm toán thường chỉ phát hiện ra các biểu hiện và bề ngoài của hành vi tham nhũng, đôi khi những rủi ro kiểm toán có thể mang lại kết quả là xác nhận cho những tài liệu số liệu không đúng đắn.

1.5.2. Giải pháp, cách thức phát hiện ngăn ngừa tham nhũng, lãng phí.

** Đánh giá cơ cấu kiểm soát nội bộ:*

Cơ cấu kiểm soát nội bộ là hệ thống tổ chức kiểm tra nội bộ, đó chính là sự kiểm tra của cơ quan quản lý tài chính công; nó đặc biệt được tiến hành

theo phương thức phân chia cấp bậc thông qua việc giám sát công vụ, giám sát chuyên môn và giám sát hoạt động.

Trong hệ thống kiểm tra tài chính, hệ thống kiểm soát nội bộ đóng vai trò quan trọng. Tổ chức tốt việc tự kiểm tra đánh giá hệ thống điều hành quản lý và đề xuất các biện pháp sửa chữa các yếu kém và đề xuất cải tiến hoạt động là yếu tố chủ yếu của một môi trường kiểm soát được tạo ra để ngăn ngừa tham nhũng, lãng phí.

Một hệ thống kiểm soát nội bộ được tổ chức và hoạt động tốt sẽ ngăn chặn được phần lớn các sai phạm và chệch hướng trong quản lý. Kiểm toán Nhà nước Hàn Quốc cho biết rằng hơn 70% trường hợp gian lận mà họ phát hiện ra trong năm được quy cho sự hạn chế của công tác kiểm soát nội bộ hiện có hoặc thiếu những hoạt động kiểm soát thích hợp.

** Duy trì hoài nghi của kiểm toán viên đối với gian lận tham nhũng, lãng phí:*

Cả về mặt lý thuyết lẫn thực tế, khó có thể chỉ ra lĩnh vực 100% không có sự gian lận, mà chỉ là lĩnh vực giao dịch có mức độ khác nhau ở từng lĩnh vực mà thôi. Do vậy, bất kể đó là lĩnh vực giao dịch có nhiều nguy cơ xảy ra gian lận hay là các báo cáo hồ sơ tài liệu có vẻ hợp pháp cũng phải được xem xét. Sự đòi hỏi thích hợp về tính hợp lý hợp pháp của vấn đề xem xét luôn kiểm soát hành động và thúc đẩy kiểm toán viên tìm kiếm những dấu hiệu của sự gian lận. Một bất hợp lý dù là nhỏ nhất thì cũng vẫn có thể là một đầu mối cho việc phát hiện ra các hành vi gian dối to lớn đã được che đậy.

Hầu hết Kiểm toán Nhà nước ở các nước đều cho rằng quá trình đào tạo, năng lực chuyên môn và kinh nghiệm hoạt động của kiểm toán viên là điều kiện quyết định thái độ hoài nghi như vậy khi nó liên quan đến phát hiện ngăn chặn tham nhũng.

** Xác định những dấu hiệu tham nhũng, lãng phí:*

Thông thường sự phát hiện của cơ quan Kiểm toán Nhà nước về tham nhũng trong các cuộc kiểm tra tài chính là từ các dấu hiệu; và nhờ vào những dấu hiệu đặc trưng của sai phạm bị phát hiện được hệ thống hoá. Kiểm toán

viên phải đánh giá mang tính chuyên môn và hiểu biết về gian lận rằng chúng sẽ được đưa ra như thế nào trong từng hoàn cảnh cụ thể để nhận ra các dấu hiệu của sự gian lận và phát hiện nó thành công.

Vấn đề đã được Cục Kiểm toán trao đổi với Cục Xây dựng, nội dung cụ thể các sai sót do Cục hình sự tiếp tục điều tra làm rõ. Qua xem xét tài liệu, theo hướng này người ta đã phát hiện ra những điểm đặc biệt trong các hợp đồng đã ký với một công ty khác về đánh dấu đường màu. Người ta nhận rất rõ ràng trong các hồ sơ của công ty có những gian lận số liệu hợp đồng đã được sắp đặt từ đầu. Trong các “tính toán gốc” đã ẩn chứa những giá trị chuẩn bị gian lận sẵn. Một vụ án hình sự lớn về tham nhũng được mở ra với xác định mức độ thiệt hại nhiều triệu DM.

Tuy nhiên, điều kiện hoạt động của Kiểm toán Nhà nước rất hạn chế trong việc phát hiện tham nhũng, sự lựa chọn biện pháp xử lý tiếp theo đối với các sự phát hiện raámi phạm được tiến hành theo từng cấp độ phụ thuộc nhiều vào quy định pháp luật, chức năng quyền hạn của cơ quan Kiểm toán Nhà nước và cơ cấu chính phủ từng nước.

Biện pháp thứ nhất: Thông báo ngay hành động đáng ngờ lên cơ quan luật pháp có thẩm quyền, chuyển ngay lập tức những vấn đề tội phạm hình sự nghiêm trọng vào trong tay cơ quan có đủ khả năng điều kiện để truy nã chúng. Tuy nhiên đôi khi biện pháp này có thể lôi kéo cơ quan pháp luật có thẩm quyền vào cuộc.

Biện pháp thứ hai: Chuyển các trường hợp đáng ngờ cho cơ quan điều tra chỉ sau khi những dấu hiệu gian lận được phát hiện và được khẳng định rõ ràng thông qua việc mở rộng các bước kiểm toán và giải quyết các vấn đề liên quan. Phương pháp này thường mất thời gian, để lộ ra việc điều tra cho những người có liên quan và có thể làm tổn hại đến các chứng cứ.

Biện pháp thứ ba: Cơ quan Kiểm toán Nhà nước điều tra vấn đề để khẳng định hành động phạm pháp, phương pháp này có độ tin cậy do việc điều tra ban đầu duy trì trong sự kiểm soát của cơ quan Kiểm toán Nhà nước. Phương pháp này chỉ có thể đưa đến kết quả điều tra nếu cơ quan Kiểm toán

Nhà nước có đủ thẩm quyền, có nguồn lực và năng lực chuyên môn cần thiết cho việc tiến hành điều tra.

Các dấu hiệu lãng phí: Chủ trương đầu tư bất bình thường; thông tin và dữ liệu tính toán không đầy đủ, thiếu chính xác, dự án đầu tư không tính đến quy hoạch tổng thể,...v.v

** Tập trung kế hoạch kiểm toán vào những lĩnh vực có rủi ro cao:*

Phương pháp thứ nhất: Những chương trình và đối tượng kiểm toán được đưa vào chương trình xem xét được xếp theo mức độ rủi ro thấp, trung bình hay rủi ro cao nhằm ưu tiên một kế hoạch kiểm toán toàn diện, điều này cho phép các cơ quan Kiểm toán Nhà nước phân phối nguồn lực theo từng đặc điểm của một chương trình và xây dựng những trình tự kiểm toán bổ sung thích hợp. Qua thực tế, các cơ quan Kiểm toán Nhà nước việc tập trung kiểm toán những lĩnh vực có rủi ro cao đã chỉ ra được các hoạt động sai phạm nghiêm trọng.

Phương pháp thứ hai: Tập trung nhiều hơn vào từng khu vực của chương trình hơn là vào các bộ ngành hay cơ quan của Chính phủ và trở thành nền tảng cho kế hoạch kiểm toán nhằm vào một lĩnh vực đặc biệt có thể gây ra sự đe dọa liên tục và to lớn tới những nguồn lực tài chính công.

Một ví dụ minh chứng cho phương pháp này như sau: Kiểm toán Liên bang Đức coi lĩnh vực xây dựng đường xá là một khu vực rủi ro cao và những nỗ lực của cơ quan Kiểm toán Nhà nước nhằm chỉ ra sai phạm tham nhũng trong lĩnh vực xây dựng đường sá đã được thực hiện tốt nhờ dựa trên một chương trình kiểm toán cụ thể tập trung vào lĩnh vực này. Nhờ đó đã phát hiện những dự toán kinh phí không sát với thực tế, các biện pháp xây dựng không phù hợp với giá thành quá cao do có nhiều khoản mục không phù hợp.

Cụ thể là nó chỉ ra nguyên nhân, hậu quả các hình thức biểu hiện của tham nhũng trong xây dựng theo từng cấp độ khác nhau. Đồng thời chỉ ra cách thức để ngăn ngừa và phát hiện tham nhũng

+ Trong đấu thầu: việc thực hiện đấu thầu sai với quy chế cũng là bước khởi đầu, những gian lận số liệu khi nâng hoặc hạ bổ sung giá chào thầu để gian lận trong đấu thầu

Người ta đã đề ra một số biện pháp để ngăn chặn khả năng chỉnh sửa bản chào thầu, ngăn chặn và loại trừ sai phạm trong đấu thầu:

- Tất cả các bản chào thầu gốc được cất giữ tại Văn phòng Kiểm toán.
- Kiểm toán tham gia vào quá trình đấu thầu: tính toán, so sánh giá cả giữa các đơn vị tham gia để loại trừ sai phạm số liệu chào thầu.
- Thực hiện “nguyên tắc 4 mắt”: tách bạch về mặt tổ chức các bộ phận quản lý lập kế hoạch, đấu thầu và giám sát đấu thầu để tránh tập trung quyền hạn vào một vài cá nhân.

-Thực hiện đấu thầu công khai, các trường hợp giao thầu trực tiếp đòi hỏi phải có lệnh và giải thích được tính hợp lệ của chúng.

-Nguyên tắc của tính hợp pháp của công tác quản lý được đảm bảo đặc biệt trong cung ứng và giao thầu. Ngừng đánh giá các chào thầu phát hiện có hiện tượng gian lận.

+Trong thực hiện thầu và thanh quyết toán

Những công việc không đáng phải thực hiện hoặc nếu có thực hiện thì không gặp mấy khó khăn nhưng bị miêu tả sai lệch để phải thực hiện với khối lượng và đơn giá không phù hợp với thực tế dẫn đến sự mất cân đối giữa khối lượng công việc ghi trong dự toán với khối lượng công việc thực hiện và khối lượng công việc quyết toán. Người ta đã phát hiện ra nhiều sự không phù hợp giữa chất lượng chủng loại vật liệu thực tế sử dụng và quyết toán. Quyết toán quay vòng vật tư nhiều lần, công việc đơn giản được quyết toán với đơn giá của công việc có kỹ thuật cao... Người ta cũng đã phát hiện ra nhiều trường hợp có đầy đủ chứng từ hợp pháp cho cho nhiều khoản mục của bản quyết toán nhưng qua kiểm tra người ta lại thấy những phần công việc đó không hề được thực hiện. Trong trường hợp khác, các tài liệu có đầy đủ như phiếu xuất kho vật tư, bản quyết toán khối lượng v.v... nhưng qua kiểm tra phát hiện không có những khối lượng như vậy được thực hiện.

Kiểm toán nhà nước Liên bang Đức (BRH) đã phát hiện những thiếu sót lớn trong việc quyết toán các biện pháp xây dựng liên bang trong các năm 94-95. Các đơn vị quản lý kinh phí xây dựng thường tiếp nhận các chứng từ không đầy đủ

**Nâng cao nhận thức của công chúng về những phát hiện tham nhũng, lãng phí qua kiểm toán:*

Việc công bố những kết quả kiểm toán ở những mức độ khác nhau của Kiểm toán Nhà nước các nước tùy thuộc vào quy định của pháp luật từng nước đã góp phần nâng cao nhận thức của công chúng về ngăn ngừa tham nhũng, lãng phí, là một phương tiện nâng cao tinh thần trách nhiệm của công chức Nhà nước.

Để tăng cường hơn tác động của việc công bố công khai các hành vi tham nhũng lãng phí cần thiết phải xây dựng một cơ chế tiếp nhận thông tin phản hồi từ công chúng đối với Kiểm toán Nhà nước để tạo ra môi trường cho sự phòng ngừa. Qua kinh nghiệm và tình hình của các cơ quan kiểm toán tối cao trên thế giới đã phát huy vị trí vai trò của mình (Tùy theo pháp luật của mỗi nước) góp phần phòng chống tham nhũng, lãng phí. Nhiều nước đã đưa kiểm toán hoạt động vào lĩnh vực đầu tư XDCB và được quyền kiểm toán trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư nên đã giảm thiểu sự lãng phí đáng kể.

1.6. KTNN, Vai trò của KTNN trong phòng và chống tham nhũng, lãng phí

1.6.1. Sự ra đời của KTNN là tất yếu khách quan.

Nhà nước ra đời vừa là tổ chức quyền lực chính trị, vừa là cơ quan công quyền, chức năng quản lý xã hội và quản lý kinh tế. Với sự phát triển của nền kinh tế thế kỉ XVIII thuyết “ Bàn tay vô hình” và nguyên lý “ Nhà nước không can thiệp” vào hoạt động kinh tế (Adam Smith 1723 – 1790) cho rằng đó là sự vận động tự do theo quy luật cung cầu, và tùy thuộc quy luật khách quan,...

Nhưng rồi vào đầu những năm 1930 của thế kỷ XX, thực trạng nền kinh tế đã chứng tỏ “Bàn tay vô hình” đã không thể đảm bảo những điều kiện cho nền kinh tế thị trường phát triển. Nhà kinh tế Anh John Keynes đã đưa ra lý

thuyết “Nhà nước can thiệp”, điều tiết nền kinh tế cả vĩ mô và vi mô, trong đó Nhà nước giữ vai trò dự báo định hướng chiến lược phát triển kinh tế, thiết lập trật tự kinh tế thông qua pháp luật, đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô bằng chính sách, ngăn ngừa lạm phát, giảm thất nghiệp, chính sách xoá đói giảm nghèo, y tế, xã hội, môi trường,... Muốn vậy phải thực hiện chức năng kiểm tra kiểm soát hơn hết đó là một cơ quan tổ chức hoạt động kiểm tra kiểm soát độc lập, khách quan theo chuẩn mực chung.

Tài chính công là bộ phận cấu thành của tài chính quốc gia, là hệ thống các quan hệ tài chính được Nhà nước sử dụng để phân phối thu nhập và phân bổ các nguồn lực tài chính nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước. Quy luật tiết kiệm đòi hỏi chức năng kiểm tra, tài chính, sự phát triển chức năng này tùy thuộc sự phát triển của nền kinh tế thị trường, môi trường xã hội,... Hơn nữa tài chính công có phạm vi hoạt động rộng, có tầm quan trọng đến sự phát triển và ổn định của quốc gia. Đòi hỏi phải có kiểm tra tài chính công, trong đó Kiểm toán Nhà nước là một trong những cơ quan đó.

Tính tất yếu khách quan gồm:

- Sự tấn công của lợi ích riêng và lợi ích chung, lợi ích công cộng.
- Trong lợi ích công cộng, lợi ích cục bộ xâm lấn lợi ích tổng thể.
- Trong một quốc gia: lợi ích giai cấp, tập đoàn, các dân tộc, sắc tộc, từng người vừa đối lập, đấu tranh vừa không tuân thủ lợi ích công cộng.
- Trong nền kinh tế thị trường sự quản lý của Nhà nước về kinh tế thể hiện bằng chức năng kiểm tra, kiểm soát bằng các thông tin trung thực khách quan vô tư là cần thiết.

Ở Việt Nam, việc kiểm tra nói chung, kiểm tra tài chính nói riêng đã được quan tâm ngay từ khi Nhà nước kiểu mới xuất hiện. Trong cơ chế kế hoạch hoá chung, Nhà nước với tư cách là người quản lý vĩ mô, cũng là chủ sở hữu, nắm trong tay công cụ kế toán, cho nên chủ yếu là tự kiểm tra thông qua bộ máy kế toán, qua việc xét duyệt quyết toán và thanh tra vụ việc. Khi chuyển đổi nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN đã phát sinh nhiều vấn đề tiêu cực như: cạnh tranh không

lành mạnh, hành vi vi phạm pháp luật, lạm dụng chức quyền để tham nhũng, thu lợi các khoản, lãng phí,... Mặt khác, các chế độ, chính sách quản lý cũng thường xuyên thay đổi cho phù hợp sự phát triển trong nước cũng như quốc tế, như chế độ thống kê, kế toán, chính sách thuế, chính sách đầu tư,... đã làm cho những người lập báo cáo tài chính không theo kịp sự thay đổi, hoặc cố tình báo cáo sai, bóp méo sự thật, cung cấp thông tin sai lệch. Trong khi đó các cơ quan kiểm tra cũ không còn thích hợp và hiệu quả trong việc cung cấp thông tin tin cậy cho các nhà quản lý. Điều này đòi hỏi cần có một cơ quan Kiểm toán Nhà nước nằm ngoài hoạt động tài chính nhà nước, để kiểm tra xác nhận và cung cấp thông tin khách quan.

1.6.2. Vai trò của Kiểm toán Nhà nước trong việc phòng ngừa và chống tham nhũng, lãng phí ở nước ta hiện nay:

Chủ đề “Vai trò và kinh nghiệm của các cơ quan kiểm toán tối cao trong ngăn ngừa, phát hiện gian lận và tham nhũng” của INTOSAI phối hợp với liên hợp quốc tổ chức hội thảo quốc tế tại Uruguay năm 1998 đã đạt được sự nhất trí chung trong việc xác định vai trò, khả năng cũng như đưa ra các biện pháp cơ bản trong ngăn ngừa và đấu tranh chống gian lận và tham nhũng của các cơ quan Kiểm toán Nhà nước trên thế giới. Sự thừa nhận đó là dựa trên cơ sở phân tích, đánh giá một cách sâu sắc khách quan các yếu tố, các đặc trưng tồn tại hiện hữu ngay trong vị trí, chức năng và phương thức hoạt động của cơ quan Kiểm toán nhà nước. Dưới đây chúng tôi xin được trình bày một số yếu tố cơ bản, làm cơ sở cho việc xác định vai trò này:

1.6.2.1. Kiểm toán Nhà nước được đảm bảo tính độc lập:

Kiểm toán Nhà nước dù được tổ chức theo hình thức nào, có vị trí như thế nào trong hệ thống các cơ quan quyền lực nhà nước thì tính độc lập của nó phải được xem như là một nguyên tắc cơ bản, được thừa nhận chung, cần đạt được trong việc thiết lập nó. Nhiều chuyên gia cho rằng nếu thiếu tính độc lập thì hoạt động kiểm toán sẽ trở thành một hoạt động hối lộ, hoặc nó sẽ không còn phục vụ công chúng và sẽ không còn là một nghề nữa. Nói như vậy không có nghĩa là các công cụ kiểm tra kiểm soát khác không có được tính độc lập

cần thiết, mà ở đây chỉ muốn nhấn mạnh đến những khía cạnh riêng mang tính chất đặc thù và được đảm bảo thông qua các thể chế KTNN ở từng quốc gia và được khái quát, biểu hiện trong các vấn đề cụ thể sau đây:

Thứ nhất: Độc lập với cơ quan bị kiểm tra, nghĩa là cơ quan KTNN có chức năng kiểm tra tài chính công, phải đứng ở bên ngoài hệ thống tài chính (nó không giống như cơ quan thanh tra tài chính của Bộ Tài chính). Nó cũng không nằm trong cơ cấu các cơ quan hành chính Nhà nước có chức năng quản lý và sử dụng tài chính công ở trung ương cũng như địa phương. Vị trí của nó có thể được độc lập như cơ quan tư pháp.

Thứ hai, độc lập về mặt chuyên môn, nghiệp vụ: cơ quan KTNN trong khi thực hiện nhiệm vụ chỉ tuân thủ pháp luật và phương pháp chuyên môn nghiệp vụ do Nhà nước quy định, được bảo vệ trước những ảnh hưởng tác động từ bên ngoài, không một tổ chức hoặc cá nhân nào được can thiệp trái pháp luật vào hoạt động kiểm toán; được lập chương trình, kế hoạch, xác định mục tiêu, lựa chọn đối tượng kiểm toán, và khi hoàn thành công việc thì được độc lập đưa ra ý kiến nhận xét, đánh giá về các thông tin tài chính và có quyền báo cáo trực tiếp cho Quốc hội và Chính phủ. Tính độc lập cũng cần thiết đối với từng kiểm toán viên, có nghĩa là kiểm toán viên cần tin tưởng tuyệt đối vào kiến thức chuyên môn của mình, cần phải có suy nghĩ độc lập và hoàn toàn vững tâm tin tưởng rằng mình đang vượt lên trên mọi mâu thuẫn, được tự do để đưa những phán quyết kết luận, và sau đó được trình bày trong báo cáo kiểm toán mà không lệ thuộc vào bất cứ sức ép nào từ bên ngoài, đồng thời cũng không thực hiện kiểm toán ở những đơn vị mà mình có quan hệ kinh tế và tình cảm ruột thịt.

Thứ ba: Độc lập về mặt tài chính, nghĩa là cơ quan KTNN được cấp kinh phí hoạt động từ ngân sách Nhà nước và được đảm bảo đầy đủ, phù hợp với trách nhiệm được giao và được hưởng một quy chế phê chuẩn đặc biệt do Quốc hội phê duyệt theo đề nghị của một cơ quan chuyên môn như Ủy ban Ngân sách của Quốc hội.

Thứ tư: Độc lập về nhân sự, việc bổ nhiệm, miễn nhiệm các chức vụ lãnh đạo của cơ quan KTNN được thực hiện theo một cơ chế riêng, thường theo thể thức hiệp thương giữa 2 cơ quan lập pháp và hành pháp, nhằm đảm bảo cho các quan chức KTNN có một sự độc lập cần thiết trong hoạt động.

Mặc dù KTNN không phải là một cơ quan điều tra hình sự, nhưng do có được những điều kiện trên, mà trong mỗi một cuộc kiểm toán, KTNN đã có được vị trí, vai trò cung cấp các thông tin đảm bảo khách quan, tin cậy cho cơ quan quản lý nhà nước và quần chúng nhân dân. Tính độc lập của KTNN không phải là mục đích mà là phương tiện cần thiết để thực hiện chức năng chính của mình trong việc ngăn chặn sự lãng phí, lạm dụng công quỹ, cũng như chuyên quyền, độc đoán trong việc thực thi pháp luật và các thủ tục hành chính, nhằm ngăn ngừa các hành vi vi phạm pháp luật, tham nhũng gây tổn thất công quỹ. Đồng thời cũng nhờ có sự đảm bảo độc lập mà KTNN mới đưa các yêu cầu bắt buộc các cơ quan, tổ chức được kiểm toán phải sửa chữa, khắc phục các sai phạm, yếu kém trong quản lý tài chính, ngân sách, hoặc đưa ra các kiến nghị tới các cơ quan có chức năng có thẩm quyền xử lý các hành vi tham nhũng lãng phí, gây hậu quả nghiêm trọng.

Hiện nay, tính độc lập của các cơ quan KTNN vẫn còn tồn tại ở nhiều mức độ khác nhau, do thể chế KTNN ở mỗi quốc gia quy định. Nhưng thực tế đã chứng minh rằng tính độc lập ở mỗi cơ quan KTNN càng đầy đủ, càng cao thì hoạt động kiểm toán cũng như vai trò KTNN trong việc ngăn ngừa, phát hiện và đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí càng có hiệu lực, hiệu quả hơn.

1.6.2.2. Kiểm toán Nhà nước có chức năng kiểm tra thường xuyên, và toàn diện hệ thống ngân sách:

Nạn tham nhũng, lãng phí diễn ra thường xuyên, liên tục và ở tất cả mọi lĩnh vực kinh tế, xã hội. Dù ở đâu, dưới bất kỳ hình thức nào, quy mô nào cũng đều dẫn đến hậu quả gây cho nền kinh tế những thiệt hại về tài chính, sứt mẻ đạo đức, mất lòng tin với quần chúng nhân dân. KTNN ở mỗi quốc gia đều được xem như là cơ quan kiểm tra tài chính công cao nhất và có chức năng kiểm tra thường xuyên, liên tục, toàn diện, không hạn chế đối với toàn

bộ công tác quản lý và sử dụng ngân sách Nhà nước, nghĩa là trong quá trình lập, chấp hành và quyết toán ngân sách Nhà nước. Hoạt động kiểm toán được thực hiện ngay từ giai đoạn đầu tiên thông qua việc thẩm định dự thảo ngân sách Nhà nước, thẩm định các dự án công trình, dự án đầu tư xây dựng cơ bản, cho đến các báo cáo quyết toán ngân sách, báo cáo quyết toán tài chính hàng năm cũng như báo cáo quyết toán vốn đầu tư xây dựng cơ bản hoàn thành.

Có thể nói rằng, trong toàn bộ hệ thống các công cụ kiểm tra, kiểm soát của Nhà nước, chức năng kiểm tra thường xuyên, liên tục và toàn diện của KTNN đã tạo cho KTNN có khả năng phát hiện các sai lệch thông tin tài chính, thực hiện sai các quy định pháp luật hoặc trình độ năng lực quản lý yếu kém. Đây là những yếu tố dẫn đến tham nhũng, lãng phí, chính do ngăn chặn được các yếu tố này đã làm cho KTNN có điều kiện, khả năng và vị thế quan trọng trên mặt trận chống tham nhũng, lãng phí mà không một cơ quan, tổ chức nào có thể thay thế được.

1.6.2.3. Hiệu quả và tác động mạnh mẽ của kết quả kiểm toán:

Báo cáo kiểm toán là sản phẩm của hoạt động kiểm toán, luôn mang tính thời sự và quan trọng. Báo cáo kiểm toán gồm 2 loại chính là: báo cáo kết quả sau mỗi cuộc kiểm toán và báo cáo về hoạt động hàng năm. Mặc dù yêu cầu đặt ra đối với mỗi loại báo cáo là khác nhau nhưng xét theo khía cạnh chung thì báo cáo kiểm toán đều có mục tiêu nhằm xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp của các báo cáo quyết toán về thu, chi, sử dụng NSNN, việc thi hành pháp luật về tài chính, ngân sách, kế toán của Nhà nước, qua đó đề xuất các kiến nghị và giải pháp góp phần giữ vững kỷ cương pháp luật, ngăn ngừa các hành vi vi phạm, sử dụng kém hiệu quả, lãng phí công quỹ, vốn và tài sản nhà nước. Và chính nhờ đó mà báo cáo kiểm toán trước hết có tác dụng đối với đơn vị được kiểm toán, phục vụ trực tiếp cho yêu cầu quản lý và điều hành, sửa chữa, khắc phục những yếu kém, sai phạm trong quản lý tài chính nhằm đạt hiệu quả quản lý tốt hơn trong tương lai. Điều đặc biệt quan trọng là báo cáo kết quả hoạt động năm của cơ quan KTNN có sức thuyết phục sẽ hỗ trợ cho Quốc hội và Chính phủ đánh giá đúng đắn tình hình và hiệu quả sử dụng

tài chính công, tính trách nhiệm và tính hiệu quả của bộ máy quản lý hành chính Nhà nước và những bất hợp lý trong cơ chế, chính sách quản lý tài chính cần phải sửa đổi, hoàn chỉnh.

Mặc dù các kết luận trong báo cáo kiểm toán của đa số các cơ quan KTNN trên thế giới không mang tính “Hành pháp”, không đưa ra các hình thức xử phạt, nhưng kết quả kiểm toán trong những trường hợp cần thiết có thể được chuyển tới các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, các cơ quan điều tra để xử lý, xem xét, xử lý các vụ việc có dấu hiệu cấu thành tội phạm; hoặc trong trường hợp khẩn cấp, KTNN có thể đưa ra các quyết định kịp thời như: niêm phong quỹ, tài sản, chứng từ sổ kế toán, phong tỏa tài khoản, đình chỉ các hoạt động, nếu đơn vị được kiểm toán vi phạm pháp luật gây hậu quả nghiêm trọng, nhằm ngăn chặn tham nhũng thiệt hại công quỹ, thiệt hại tài sản Nhà nước.

Bên cạnh việc báo cáo cho cơ quan lập pháp, hành pháp và các cơ quan được kiểm toán, hiệu quả và tác động của báo cáo kiểm toán sẽ có một ý nghĩa đặc biệt hơn nữa khi được công bố công khai. Thông qua việc công bố công khai kết quả kiểm toán, một mặt làm tăng tính minh bạch và tính có thể giải thích được trước công chúng trong việc sử dụng các nguồn tài chính công của Nhà nước, và qua đó góp phần vào việc tăng cường quá trình dân chủ hoá, đảm bảo cho sự ổn định và phát triển quốc gia theo mục tiêu, mặt khác nhằm làm cho công chúng ghi nhận về công tác điều hành ngân sách và kinh tế trong các lĩnh vực được kiểm toán, những sai phạm được công bố sẽ tạo ra áp lực trước công luận, buộc các đơn vị phải sửa chữa, khắc phục các sai phạm, cũng như có tác dụng răn đe nhằm phòng ngừa tham nhũng đối với tất cả mọi cá nhân, đơn vị, tổ chức.

1.6.2.4. Các yếu tố liên quan khác:

Bên cạnh các yếu tố cơ bản trên đây, vai trò của KTNN đối với việc ngăn ngừa, phát hiện và đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí còn được xác lập trên hàng loạt vấn đề có liên quan đến cơ chế hoạt động của nó. Đó là việc hoạt động kiểm toán được chế định chặt chẽ, mang tính quy phạm cao, nó

gồm các quy định về đạo đức hành nghề, quy trình, chuẩn mực và phương pháp chuyên môn kỹ thuật nghiệp vụ kiểm toán đã được xây dựng hoàn thiện; trình tự thủ tục kiểm tra, soát xét chất lượng và lập báo cáo kiểm toán được thiết lập một cách khoa học và qua các cấp kiểm tra; Trách nhiệm cá nhân của kiểm toán viên được xác định rõ ràng; qua đó cho phép KTNN có được sự đánh giá trung thực, khách quan, toàn diện, đầy đủ về tình hình quản lý kinh tế và ngân sách, tạo điều kiện để phòng chống tham nhũng có hiệu quả hơn.

1.7. Sự cần thiết phải có các giải pháp đặt ra đối với KTNN trong việc phòng chống tham nhũng, lãng phí.

Công tác đấu tranh phòng chống tham nhũng, lãng phí là một trong những nhiệm vụ quan trọng của các quốc gia. Đối với Việt Nam trong công cuộc đổi mới được đảng Cộng sản khởi xướng qua hơn 18 năm đã đạt được những thành tựu đáng kể, nhưng những nguy cơ mà Đại hội Đảng ta đưa ra trong đó có nguy cơ tệ tham nhũng lãng phí cần được coi trọng. Trong quá trình cải cách nền hành chính, xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN thì nâng cao vai trò địa vị pháp lý của KTNN làm góp phần quan trọng để hoàn thiện thể chế Nhà nước, củng cố các cơ quan công quyền, tăng cường kiểm tra, kiểm soát chi tiêu ngân sách, xuất phát từ chức năng nhiệm vụ của KTNN do Chính phủ giao.

Qua kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới: Nêu cao vai trò của hệ thống các cơ quan kiểm tra, kiểm soát, kiểm toán,...đó là biện pháp hữu hiệu nhằm tạo cơ chế quản lý tốt nhất trong quá trình điều hành ngân sách và quản lý vĩ mô.

Thực tiễn qua quá trình hình thành và phát triển của kiểm toán Nhà nước Việt Nam qua 9 năm qua. Kết quả bước đầu đã được Quốc hội và Chính phủ đánh giá cao trên nhiều phương diện. Hàng năm đã kiến nghị thu hồi về NSNN, giảm chi, tiết kiệm chi, tăng thu hàng nghìn tỷ đồng; Góp ý vào những kiến nghị các cơ quan, Bộ, ngành trong việc hoàn thiện cơ chế chính sách... Trong công cuộc đổi mới, cải cách hành chính, Kiểm toán Nhà nước ngày càng thể hiện rõ vai trò là một trong những cơ quan tham gia tích cực

vào công cuộc phòng ngừa và chống tham nhũng, lãng phí. Thể hiện cụ thể tại Nghị định 93/CP ngày 13 tháng 8 năm 2003 của Chính phủ về chức năng, tổ chức bộ máy của cơ quan KTNN trong tình hình mới, qua đó nhiệm vụ của KTNN ngày càng tăng trong việc kiểm toán mọi cơ quan có sử dụng NSNN, cơ cấu các đơn vị thuộc và trực thuộc ngày càng tăng (Từ 4 vụ chuyên ngành nay thành lập thêm 3 vụ chuyên ngành và 2 vụ chức năng...).

Để nâng cao hơn nữa những kết quả và thành tựu đó cần không ngừng cải tiến, đổi mới và đặt ra những giải pháp tối ưu hơn nữa nhằm phát huy vai trò của Kiểm toán Nhà nước.

Tóm lại; để chống lại hiện tượng tham nhũng, lãng phí ta cần phải có một chiến lược cụ thể. Trong thực tế cơ quan Kiểm toán Nhà nước có thể cùng với những công cụ kiểm tra, kiểm soát khác hiện có, thực hiện một loạt các biện pháp thích hợp để xử lý hội chứng này. Chiến lược đối phó phải có tính phòng ngừa dài hạn, đồng bộ và đồng thời trấn áp trước mắt. Theo chúng tôi trong phòng ngừa không phải chỉ có biện pháp tự làm trong sạch bộ máy quản lý cả về chính trị, kinh tế và điều tra, mà ngoài ra còn phải tìm các biện pháp đi và tận gốc rễ của mọi sự tội tệ đang nhấn sâu vào trong hệ thống chính trị xã hội của chúng ta. Để có những giải pháp hữu hiệu, tổ đề tài nghiên cứu thực trạng tham nhũng lãng phí trong dự án đầu tư XD CB sử dụng vốn NSNN.

CHƯƠNG II

THỰC TRẠNG VỀ THAM NHŨNG , LÃNG PHÍ TRONG DỰ ÁN ĐẦU TƯ SỬ DỤNG VỐN NSNN Ở NƯỚC TA

2.1. KHÁI QUÁT VỀ THAM NHŨNG, LÃNG PHÍ TRONG , DỰ ÁN ĐẦU TƯ XDCB.

2.1.1. Khái niệm về tham nhũng, lãng phí trong đầu tư XDCB.

Khái niệm về tham nhũng, lãng phí trong đầu tư XDCB được đề cập trong đề tài là thiệt hại về kinh tế do hành vi lợi dụng của người có chức, có quyền để vụ lợi hay hoặc thiếu tinh thần trách nhiệm, thiếu năng lực chuyên môn trong quá trình thực hiện , dự án đầu tư XDCB khi khai thác, sử dụng không đạt hiệu quả hoặc những thiệt hại về kinh tế do bớt xén, lãng phí một phần kinh phí trong tổng kinh phí được đầu tư và không đạt các mục tiêu đã đề ra.

2.1.2. Các giai đoạn đầu tư XDCB, các dạng tham nhũng, lãng phí và các nguyên nhân của nó.

2.1.2.1- *Chu trình đầu tư XDCB có các bước, các khâu, các nội dung công việc.*

Theo nghị định 52/CP ngày 08 tháng 07 năm 1999 chu trình đầu tư XDCB phải qua nhiều bước, nhiều khâu như sau:

- Bước chuẩn bị đầu tư:
 - + Nghiên cứu về sự cần thiết phải đầu tư và qui mô đầu tư
 - + Tiến hành tiếp xúc, thăm dò thị trường trong nước và ngoài nước để xác định nhu cầu tiêu thụ, khả năng cạnh tranh của sản phẩm, tìm nguồn cung ứng thiết bị, vật tư sản xuất, xem xét khả năng về nguồn vốn đầu tư và lựa chọn hình thức đầu tư
 - + Tiến hành điều tra, khảo sát và chọn địa điểm xây dựng
 - + Lập dự án đầu tư
 - + Gửi hồ sơ dự án và văn bản trình đến người có thẩm quyền quyết định đến dự án đầu tư

- Bước thực hiện đầu tư;
- + Xin giao đất hoặc thuê đất (đối với dự án có sử dụng đất)
- + Xin giấy phép xây dựng (nếu yêu cầu phải có giấy phép xây dựng, giấy phép khai thác tài nguyên (nếu có tài nguyên)
- + Thực hiện đền bù giải phóng mặt bằng, thực hiện tái định cư và phục hồi, chuẩn bị mặt bằng xây dựng (nếu có)
- + Mua sắm thiết bị và công nghệ
- + Thực hiện khảo sát, thiết kế xây dựng
- + Thẩm định, phê duyệt thiết kế và tổng dự toán, dự toán công trình
- + Tiến hành thi công xây lắp
- + Kiểm tra thực hiện các hợp đồng
- + Quản lý kỹ thuật, chất lượng thiết bị và chất lượng xây dựng
- + Vận hành thử, nghiệm thu, quyết toán vốn đầu tư, bàn giao và thực hiện bảo hành sản phẩm

Việc lựa chọn nhà thầu để thực hiện các nội dung quy định tại điểm này được thực hiện theo quy định trong quyết định đầu tư của dự án và quy chế đấu thầu.

- Bước kết thúc xây dựng đưa dự án vào khai thác sử dụng
- + Nghiệm thu, bàn giao công trình
- + Thực hiện việc kết thúc công trình
- + Vận hành công trình, hướng dẫn sử dụng công trình
- + Thực hiện bảo hành công trình
- + Quyết toán vốn đầu tư
- + Phê duyệt quyết toán

Do đặc điểm, điều kiện mỗi loại hình dự án, mỗi loại dự án và chủ đầu tư nên mức độ thiếu sót, tồn tại và sai phạm mỗi dự án có mức độ khác nhau và tham nhũng, lãng phí thường xuyên xảy ra ở các khâu: chủ trương đầu tư, lập dự án, cấp giấy phép, bố trí kế hoạch vốn và thanh toán vốn, thực hiện đền bù giải phóng mặt bằng, mua sắm thiết bị và công nghệ, thực hiện khảo sát

thiết kế và lập dự toán, thi công xây lắp, giám sát kỹ thuật và chất lượng, thực hiện các hợp đồng, quyết toán và phê duyệt quyết toán vốn đầu tư.

2.1.2.2- Các dạng tham nhũng, lãng phí

- Đầu tư XDCCB không phù hợp về địa điểm, thời điểm đầu tư: Điều này được thể hiện rõ trong các dự án do không nghiên cứu kỹ các điều kiện về môi trường, tập quán, thị trường, vùng nguyên liệu, các tài liệu địa chất công trình, địa chất thủy văn, xác định trung tâm kinh tế - văn hoá - xã hội ... nên công trình dự án đầu tư không sử dụng được, sử dụng không hết công suất, có khai thác sử dụng nhưng sản phẩm không tiêu thụ được hoặc chi phí đầu tư XDCCB lớn, thời gian thi công kéo dài.....

- Do quy mô đầu tư không phù hợp với yêu cầu sử dụng, có thể quy mô lớn hơn nhu cầu sử dụng nên lãng phí đầu tư, thời gian hao mòn vô hình lớn nhất là trong điều kiện tốc độ khoa học kỹ thuật phát triển nhanh, việc hao mòn vô hình gây lãng phí càng lớn. Nếu quy mô nhỏ hơn nhu cầu sử dụng lại phải bổ xung, điều chỉnh, phá vỡ sự tổng thể, có tính chấp vá và xuất đầu tư để điều chỉnh sẽ cao hơn xuất đầu tư ban đầu. Hoặc thiết kế tính toán kết cấu có hệ số an toàn quá mức cũng tạo nên sự lãng phí và gián tiếp cho tham nhũng.

- Do công trình không phù hợp giữa nội dung và hình thức tùy theo từng loại công trình, loại dự án để đầu tư có hài hoà. Nếu hình thức tốt nhưng nội dung như công năng sử dụng, chất lượng nội thất, công nghệ, thiết bị... không phù hợp sẽ lãng phí đầu tư cho hình thức và ngược lại.

- Do công trình không đảm bảo cảnh quan, môi trường

Nếu đầu tư xây dựng không đảm bảo cảnh quan không những mất cảnh quan về đẹp tự nhiên cần bảo tồn, phát triển và các chi phí đầu tư cũng lãng phí như: Thiết kế phải phù hợp với cảnh quan nên nhiều hạn mục buộc chi tiết phần kiến trúc có thể sẽ phức tạp hơn làm tăng chi phí nhân công, tăng chi phí vật tư, thiết bị. Đầu tư không chú ý tới môi trường xung quanh, làm phá vỡ, ô nhiễm môi trường và đương nhiên phải xử lý môi trường thế là chi phí xử lý tăng gây lãng phí. Sự lãng phí ở dạng này cũng rất lớn, không những cho dự án đầu tư XDCCB đó mà cho cả xã hội.

- Do thiếu đồng bộ: Thiếu sự đồng bộ tạo nên sự chắp vá, chồng chéo, phá đi làm lại hoặc sự dụng không đảm hiệu quả dự án đầu tư. Đây là khoản tham nhũng và lãng phí lớn thường do trình độ các đơn vị, các cơ quan thiếu tính dự báo hoặc thiếu trách nhiệm, thiếu sự phối kết hợp.

- Do không đảm bảo khối lượng, chất lượng

Đây là dạng tham nhũng, lãng phí phổ biến và trực tiếp do đơn vị thi công xây lắp tạo ra, nó xảy ra ở tất cả các khâu, các nội dung công việc trong quá trình thi công xây lắp.

2.1.2.3- Nguyên nhân tham nhũng, lãng phí

Nguyên nhân thì có nhiều, Tổ nghiên cứu đề tài đưa ra các nguyên nhân như sau:

- Nhóm nguyên nhân do quản lý Nhà nước

+ Đầu tư XDCB thiếu quy hoạch mang tính chiến lược tổng thể kinh tế – xã hội ở tất cả các cấp, các ngành các lĩnh vực do thiếu tính dự báo, không có mũi nhọn, không có trọng điểm hoặc các yếu tố có nhưng chệch hướng, không đầy đủ các điều kiện cần thiết

+ Các văn bản quy phạm pháp luật thiếu chặt chẽ tạo ra nhiều sơ hở, tạo cơ chế xin – cho, trách nhiệm không rõ ràng thuộc về đơn vị cá nhân nào, tạo “quyền lợi lớn” nhưng “trách nhiệm lại bé” khi thực hiện công việc, đùn đẩy trách nhiệm khi công việc không có lợi... vì vậy việc “chi hoa hồng”, việc “làm ngơ, bỏ qua”, việc “vòi vĩnh” có cơ hội “làm ăn”

+ Xây dựng chiến lược đầu tư, kế hoạch đầu tư còn thiếu khoa học và nhất quán

Đây là khâu quyết định hiệu quả đầu tư, được xây dựng và quy định trên cơ sở chiến lược phát triển kinh tế – xã hội của đất nước, nó phải thể hiện tính khoa học và nhất quán tùy theo đặc điểm, điều kiện mỗi nước, mỗi địa phương, mỗi ngành và lĩnh vực trong những thời gian nhất định. Nếu coi nhẹ sự phối hợp này tất yếu sẽ phát sinh tham nhũng và lãng phí và sản phẩm thể hiện sự manh mún kém hiệu quả.

+ Công tác quản lý đầu tư XDCCB trong khâu quyết định đầu tư, phê duyệt dự án, thiết kế kỹ thuật chưa đảm bảo đúng trình tự, chưa đủ các điều kiện cần thiết như thời gian lập dự án, nguồn vốn đảm bảo cho dự án, các yếu tố và dữ liệu trung thực và khách quan. Nên sự phát sinh thiếu đồng bộ xảy ra, để xử lý phải có cơ quan, đơn vị, cá nhân giải quyết thế là phát sinh cơ chế xin - cho

+ Về chủ trương đầu tư và bố trí kế hoạch vốn

Chủ trương đầu tư phải xuất phát từ các căn cứ có tính toán các yếu tố như, nhu cầu – khả năng, sản xuất – thị trường, trong nước – nước ngoài... Trên cơ sở các thông tin tin cậy và phù hợp với định hướng chiến lược phát triển. Chủ trương phải kèm theo sự hướng dẫn, trợ giúp và kiểm tra của Nhà nước. Sai lệch về chủ trương đầu tư dẫn đến sự lãng phí do không khai thác hết hiệu quả đầu tư, phá sản các đơn vị kinh tế, tham nhũng trong đầu tư... Về bố trí kế hoạch vốn thiếu tập trung, để dàn trải có tính chất chia đều, đương nhiên hiệu quả đầu tư kém, có cơ hội cho tham nhũng qua việc "xin – cho", qua việc kéo dài thời gian để "quên đi".

+ Chưa chú trọng đến việc kiểm tra chất lượng khảo sát thiết kế, giám sát thi công, chưa có cơ quan kiểm định chất lượng công trình từ TW đến địa phương để kiểm định mọi nơi, mọi lúc, trong tất cả các khâu trong quá trình thi công xây lắp, mua sắm thiết bị. Mà lại thiết lập một cơ chế "cha chung" là hội đồng thẩm định

+ Phân cấp quản lý đầu tư XDCCB chồng chéo, có nhiều cơ quan, đơn vị tham gia, từ việc thẩm định đến việc giám sát thi công, hoặc có nhiều cơ quan làm chủ dự án (khi có công trình thuộc ngành kỹ thuật của mình tham gia dự án) dẫn đến sự chồng chéo, bỏ sót, thiếu đồng bộ tạo điều kiện cho sự tham nhũng, lãng phí hay có nhiều đơn vị, nhiều khâu trong quá trình đầu tư XDCCB có chung một đơn vị chủ quản nên việc kiểm tra còn có hạn chế về nội dung cũng như chất lượng kiểm tra.

- Nhóm các đơn vị làm công tác khảo sát, thiết kế và thi công xây lắp

Thường các đơn vị này là các doanh nghiệp làm công tác tư vấn và thi công nên việc tính toán làm sao có lợi nhuận là mục tiêu hàng đầu, mà trách nhiệm còn có các cơ quan, đơn vị khác cũng phải chịu trách nhiệm, trách nhiệm đó cũng không quy định cụ thể nên có thể lách được, nếu cần thiết có thể sử dụng phương châm “bỏ con cá sắt bắt con cá vàng”, vì vậy việc bớt xén quy trình kỹ thuật, tự thay đổi chủng loại vật tư có giá trị thấp, bớt khối lượng, ... của các đơn vị vì lợi nhuận.

- Nhóm nguyên nhân chủ đầu tư - chủ dự án

Hiện nay tổ chức này đại diện cho nhà nước để quản lý trực tiếp, có vai trò và quyền hạn rất lớn. Nhưng việc quy định trách nhiệm cụ thể thì chỉ nói chung chung, nếu có sự cố xảy ra hoặc có thanh tra, kiểm tra thì các B phải chịu vì trong các văn bản quy phạm pháp luật đều quy định trách nhiệm của các đơn vị đó, thật là quyền rất to trách nhiệm lại nhỏ; tham nhũng, lãng phí là của nhà nước chứ không phải của riêng mình

- Nhóm nguyên nhân do năng lực và phẩm chất cán bộ

Trong quá trình chuyển đổi cơ chế, nhiều cán bộ chưa theo kịp về trình độ chuyên môn, chưa thay đổi nếp quản lý, cách làm, còn cửa quyền, thu vén trong lúc các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh trong đầu tư XDCB lại quá phức tạp, thiếu tập trung, phân tán theo hướng có lợi cho mình nên việc xác định trách nhiệm rất khó khăn. Mặt khác việc đào tạo, bồi dưỡng cán bộ cập nhật cơ chế thị trường chưa được chú trọng ít được nghiên cứu, mức hưởng nguồn thu nhập chính lại không đảm bảo cuộc sống, chế độ vật chất cho người quản lý và tham gia vào dự án chưa thoả đáng với trách nhiệm, nên việc lợi dụng sơ hở khó tránh khỏi trong cơ quan nhà nước.

Hệ thống tổ chức tư vấn năng lực còn hạn chế, chưa có (thương hiệu) đích thực, lòng tự trọng về nghề nghiệp chưa cao, nặng về kinh doanh, dễ bị lợi dụng, thông đồng để có thu nhập bất chính

Một bộ phận cán bộ, công chức sa sút phẩm chất hoặc phẩm chất không tốt cũng được tuyển dụng đã tìm mọi cách, tạo mọi lợi thế để bòn rút tiền của nhà nước.

2.1.3- Khái quát về tham nhũng, lãng phí trong , dự án đầu tư XDCB

Nước ta, hàng năm ngân sách nhà nước chi cho đầu tư XDCB chiếm tỷ trọng khoảng 30% trong tổng cho ngân sách quốc gia. “Theo dự báo từ 2001 – 2005, đầu tư phát triển bằng vốn ngân sách là khoảng 35 tỷ USD (kể cả vay vốn nước ngoài), như vậy trung bình mỗi năm chi 7 tỷ USD chưa kể các nguồn khác đầu tư vào XDCB như: vốn tự có của các doanh nghiệp nhà nước, huy động vốn trong dân ” ... (báo đầu tư số 146 ngày 5/12/2003 trang 9). Như căn bệnh trầm kha, tham nhũng, lãng phí, tham nhũng trong đầu tư XDCB theo dư luận đánh giá ngày càng nghiêm trọng, nhiều chuyên gia và nhà quản lý tham dự hội thảo về tham nhũng trong đầu tư XD (tổ chức ngày 11/11 tại Hà nội) đã dùng con số 30% mà chứng minh tình trạng tham nhũng đáng lo sợ trong xây dựng. Ông Ngô Văn Điểm – Vụ trưởng ban nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ cũng xác nhận “tham nhũng trong đầu tư xây dựng cơ bản là rất lớn (có khi đến 30% vốn của công trình, dự án) xảy ra phổ biến đối với đầu tư nhà nước” và còn so sánh thêm; Với tỷ lệ tham nhũng như vậy thì số tiền tham nhũng hàng năm đủ để trả lương cho khu vực hành chính sự nghiệp.

Trước tình hình đó, thanh tra nhà nước đã thanh tra 100 dự án trọng điểm “kết quả thanh tra cho thấy, trong tổng giá trị đầu tư xây dựng 677,3 tỷ đồng, đã phát hiện các sai phạm về kinh tế 6,691 tỷ đồng, trong đó: lãng phí 1,067 tỷ đồng, cố ý làm trái gây thiệt hại 2,032 tỷ đồng, chiếm dụng vốn 534 triệu đồng” (báo đầu tư số 97 ngày 14/08/2002). Đầu tư XDCB cho một ngành ở một tỉnh có tình trạng “từ năm 1995 – 2000, ngành giao thông vận tải tỉnh Hải dương được giao làm chủ đầu tư 21 dự án với tổng số vốn đầu tư 171,7 tỷ đồng, bình quân mỗi dự án 10 tỷ đồng. Nhưng suốt từ năm 1996 – 2001 toàn tỉnh có 14 dự án hoàn thành thì có 5 dự án đạt yêu cầu về chi phí, 9 dự án đạt thời gian, 11 dự án đạt chất lượng công trình, còn 1/5 dự án không đạt chất lượng yêu cầu, 64% dự án hoàn thành có tổng chi phí vượt mức đầu tư được duyệt” (tạp chí kiểm toán số 3 tháng 6 năm 2003 trang 24).

Tại một dự án với tiêu đề “công trình khổng lồ, tham nhũng cũng khổng lồ” tham nhũng qua việc “chi tiêu vô tội vạ” của ban quản lý dự án các đơn vị thi công, “mánh khoé kiếm tiền của các đơn vị thi công” (báo thanh niên số 336 ngày 02/12/2002).

Qua khái niệm, phân loại các dạng tham nhũng, lãng phí trong đầu tư XDCB; các bước đầu tư XDCB có tham nhũng, lãng phí; các nguyên nhân, cùng một số thực trạng trong phạm vi cả nước, ở một tỉnh có một dự án cho thấy, tham nhũng, lãng phí trở thành căn bệnh nan y mà mỗi tổ chức, đơn vị và nhà nước phải quan tâm để giảm thiểu “tệ nguy hại” đó.

2.2. THỰC TRẠNG VÀ KẾT QUẢ KIỂM TOÁN , DỰ ÁN ĐẦU TƯ XDCB SỬ DỤNG VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

Với 9 năm xây dựng và phát triển của Kiểm toán nhà nước, dựa vào kết quả của các đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ đã được đánh giá và nghiệm thu, Kiểm toán nhà nước đã soạn thảo và ban hành các văn bản pháp quy về chuẩn mực Kiểm toán nhà nước, quy trình kiểm toán nhà nước và quy trình kiểm toán chuyên ngành mang tính quy phạm bắt buộc liên quan đến các nguyên tắc, chuẩn mực và công nghệ kiểm toán.

Cơ cấu bộ máy cơ quan Kiểm toán nhà nước có 4 kiểm toán chuyên ngành và 4 cơ quan kiểm toán khu vực đã tiến hành kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách, báo cáo tài chính doanh nghiệp, kiểm toán báo cáo tài chính cũng như báo cáo quyết toán các dự án đầu tư, mục tiêu quốc gia. Tới nay Theo Nghị định 93/CP ngày 13/08/2003 của Chính phủ đã có 07 vụ chuyên ngành và 5 kiểm toán khu vực, mỗi kiểm toán chuyên ngành và khu vực đều có phòng kiểm toán đầu tư - dự án. Riêng kiểm toán đầu tư - dự án đã được tách ra thành hai vụ, điều đó nói lên vai trò của Kiểm toán nhà nước đối với việc phòng ngừa tham nhũng, lãng phí trong đầu tư XDCB của nước ta. Trong khuôn khổ của đề tài tổ nghiên cứu chỉ đề cập đến kiểm toán các dự án đầu tư và dự án bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước.

* Từ 1995 đến nay Kiểm toán Đầu tư - Dự án thuộc Kiểm toán nhà nước được giao thực hiện kiểm toán: 16 dự án đầu tư nhóm A và 03 chương trình mục tiêu quốc gia gồm:

- Các dự án đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng giao thông vận tải (07 dự án)
- + Dự án xây dựng đường Bắc Thăng Long - Nội Bài
- + Dự án nâng cấp cải tạo quốc lộ 5 đoạn km 47 – km 62
- + Dự án khôi phục quốc lộ 1A đoạn Thành phố Hồ Chí Minh – Nha

Trang

- + Dự án đường Hồ Chí Minh giai đoạn 1
- + Dự án cầu Sông Gianh
- + Dự án cải tạo mở rộng quốc lộ 10
- + Dự án cải tạo mở rộng quốc lộ 51 Thành phố Hồ Chí Minh – Vũng

Tàu

- Các dự án đầu tư phát triển hệ thống thủy lợi (04 dự án)
- + Dự án khôi phục hệ thống thủy lợi và chống lũ số 1259 VIE
- + Dự án khôi phục và phát triển thủy lợi khu vực đồng bằng Sông Hồng
- + Dự án hồ chứa nước Sông Quao – tỉnh Bình Thuận
- + Dự án khôi phục và phát triển hệ thống thủy lợi khu vực miền Trung

và thành phố Hồ Chí Minh

- Các công trình và dự án đầu tư XDCB (04 dự án)
- + Công trình đầu mối đường sắt Hà nội
- + Công trình thủy điện Vĩnh Sơn
- + Nhà máy Xi măng Bút Sơn
- + Dự án đầu tư XDCB Kho bạc Nhà nước

- mục tiêu quốc gia (03)

- + Chương trình Giáo dục - Đào tạo
- + Chương trình 133 tại 4 tỉnh: Cao Bằng, Bắc Cạn, Lào Cai và Lai Châu
- + Chương trình 135 tại 5 tỉnh: Lạng Sơn, Hoà Bình, Sơn La, Kon tum và

Trà Vinh

Qua công tác kiểm toán giá trị thực hiện đầu tư XDCCB của 16 dự án, công trình xây dựng và 03 chương trình mục tiêu quốc gia trong thời gian từ 1995 – 2003, Kiểm toán Đầu tư - Dự án thuộc Kiểm toán Nhà nước đã phát hiện được giá trị lãng phí, tham nhũng và chi tiêu không hợp lý như sau:

*Kết quả kiểm toán 16 dự án, công trình XDCCB bao gồm: 08 dự án phát triển mở rộng cơ sở hạ tầng giao thông vận tải, 04 dự án phát triển hệ thống thủy lợi (03 dự án sử dụng vốn ODA), 01 công trình thủy điện, 01 dự án phát triển cơ sở hạ tầng nghề cá Việt nam, 01 dự án xây dựng hệ thống Kho bạc Nhà nước, 01 dự án xây dựng Nhà máy xi măng với tổng giá trị thực hiện đầu tư: 10.298,6 tỷ VND và 100.000 USD.

Theo đó Kiểm toán Đầu tư - Dự án đã kiến nghị với các cơ quan chức năng quản lý đầu tư giảm chi phí thực hiện đầu tư là: 185,54 tỷ VND và 100.000 USD chiếm tỷ lệ 1,8% so với giá trị thực hiện đầu tư (chi tiết tham khảo các Báo cáo kiểm toán dự án đầu tư và mục tiêu quốc gia: giáo dục - đào tạo, chương trình 133, chương trình 135).

Tham nhũng, lãng phí vốn đầu tư và chi tiêu không hợp lý tập trung ở các khâu sau trong giai đoạn thực hiện đầu tư:

- Tham nhũng vốn đầu tư cho xây lắp tập trung vào các nguyên nhân chính như: Nghiệm thu thanh toán khối lượng cao hơn thực tế thi công, hồ sơ thiết kế, hồ sơ hoàn công. Đơn giá thanh toán và hệ số thanh toán sai quy định do nhà nước ban hành qua các thời kỳ, giá trị của khối lượng chưa đủ điều kiện thanh quyết toán vẫn được tiến hành nghiệm thu thanh toán: 60,51 tỷ đồng.

- Giảm chi phí vốn đầu tư mua sắm thiết bị 6,73 tỷ đồng và 100.000 USD.

- Giảm chi phí vốn đầu tư cho kiến thiết cơ bản khác 111,98 tỷ đồng, chủ yếu trong các khâu sau:

+ Chi phí đền bù giải phóng mặt bằng:	24,15 tỷ đồng
+ Chi phí thuê tư vấn giám sát nước ngoài:	7,8 tỷ đồng
+ Chi của cá ban quản lý dự án:	15,31 tỷ đồng

+ Các chi phí khác:	64,71 tỷ đồng
- Kiến nghị thu nộp ngân sách các cấp các khoản chi phí tiền bán hồ sơ thầu, thu hồi vật tư sai chế độ, thanh lý tài sản	6,32 tỷ đồng

* Kết quả kiểm toán các chi phí đầu tư XDCB và các chi phí tương tự như chi tiêu đầu tư của chương trình Quốc gia giáo dục - đào tạo, chương trình 135 (tại 5 tỉnh: Lạng Sơn, Hoà Bình, Sơn La, Kon Tum và Trà Vinh), chương trình 133 (tại 4 tỉnh : Cao Bằng, Bắc Cạn, Lào Cai và Lai Châu) với tổng giá trị vốn đầu tư được kiểm toán 123,45 tỷ đồng. Kết quả qua kiểm toán đã kiến nghị giảm trừ giá trị thực hiện đầu tư, thu hồi về ngân sách với giá trị 5,047 tỷ đồng chiếm 4,38% giá trị vốn đầu tư được kiểm toán. Tham nhũng, lãng phí và chi tiêu không đúng được tập trung ở một số nội dung sau:

- Sai khối lượng và đơn giá XDCB:	2,871 tỷ đồng
- Chi kiến thiết cơ bản khác sai chế độ:	1,953 tỷ đồng
- Sai do đầu tư không đúng mục tiêu:	0,584 tỷ đồng

Kiểm toán Nhà nước đã phát hiện ra những con số cụ thể về tham nhũng của các công trình đầu tư XDCB. Bên cạnh đó cũng phát hiện những vấn đề sai trái trong quá trình quản lý đầu tư, quản lý dự án, các sai phạm về chế độ chính sách của Nhà nước, các sai phạm trong quá trình áp dụng các Nghị định của Chính phủ các thông tư hướng dẫn về đầu tư XDCB. Kiểm toán Nhà nước cũng chỉ ra được những sai phạm của các chủ đầu tư, các nhà thầu trong quá trình thực hành dự án về chất lượng của các công trình và trình độ quản lý của các cán bộ tham gia quản lý và thi công dự án. Từ đó góp phần hoàn thiện dần các thủ tục cần thiết trong quản lý đầu tư dự án, hướng dẫn các đơn vị chấp hành tốt chế độ tài chính – kế toán của Nhà nước, góp phần giúp đỡ các đơn vị đều đã xây dựng quy chế quản lý nội bộ.

Bên cạnh những mặt đã làm và đang làm trong kiểm toán các dự án đầu tư XDCB bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước chúng ta cũng nhìn thấy rằng: trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá ở nước ta, các công trình xây dựng đang càng ngày, càng đòi hỏi xây dựng nhiều bằng nguồn vốn ngân sách của đất nước, thì công việc mà cơ quan kiểm toán đã làm, đang còn là con số

còn ít quá khiêm tốn, mới tập trung kiểm toán phần khối lượng thi công xây lắp (dựa vào hồ sơ thiết kế kỹ thuật thi công và hồ sơ hoàn công) chi phí giải phóng mặt bằng, đơn giá chi phí tư vấn, đơn giá và định mức các công trình giao thầu, chi phí ban quản lý là chủ yếu; kế hoạch kiểm toán vẫn mang nặng sự vụ, chưa phân theo chuyên đề như: Dự án theo ngành kỹ thuật, dự án theo nhóm, dự án theo loại nguồn vốn (vốn ODA, vốn ngân sách Nhà nước tập trung, vốn hỗn hợp), dự án đấu thầu hay giao thầu, dự án do TW hoặc địa phương quản lý... để phát hiện sự tham nhũng, lãng phí diễn ra ở giai đoạn, ở khâu, ở nội dung gì là chủ yếu, các dạng thể hiện tham nhũng, lãng phí và các nguyên nhân của nó. Từ đó có kiến nghị với Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan chức năng có biện pháp phòng ngừa từ tầm quản lý vĩ mô đến việc điều chỉnh quản lý vi mô ở các đơn vị trực tiếp tham gia vào dự án đầu tư XDCCB. Vì vậy báo cáo kiểm toán mới dừng ở mức độ hạn chế, kế hoạch kiểm toán chủ yếu là kiểm tra xác nhận phân chi phí xây lắp và chi phí ban quản lý nói chung, trong các phần chi phí đó kiểm toán và chưa có điều kiện đi sâu vào chất lượng công tác tư vấn, công tác mua sắm thiết bị và chất lượng xây lắp; Mặt khác kiểm toán không có chức năng điều tra để làm rõ hành vi tham nhũng, lãng phí, chưa được kiểm toán trong quá trình chuẩn bị đầu tư cũng như quá trình thực hiện đầu tư nên việc phát hiện sai phạm không kịp thời, sát thực vì vậy kết quả và hiệu lực kiểm toán có phần nào còn hạn chế trong việc phòng chống tham nhũng, lãng phí.

Để thấy rõ phần nào sự tham nhũng, lãng phí trong đầu tư XDCCB từ phần vốn ngân sách nhà nước diễn ra ở các bước, các khâu và nội dung công việc nào? cũng như nguyên nhân từ đâu? đề tài nghiên cứu từ các sai phạm có thể xảy ra trong quá trình đầu tư XDCCB ở nước ta.

2.3. CÁC PHÁT HIỆN SAI PHẠM THAM NHŨNG, LÃNG PHÍ QUA VIỆC THANH TRA, KIỂM TRA, KIỂM TOÁN

Một điều đáng ngạc nhiên là con số 30% (tỷ lệ tham nhũng trong xây dựng, tính trên vốn) dường như được công nhận lâu nay, con số nghe rất quen này từ đâu ra? Ông Nguyễn Ngọc Long, Cục trưởng Cục giám định và quản lý

chất lượng công trình giao thông (Bộ GTVT) đã “rất ngạc nhiên không biết con trên cơ sở nào. Trên thế giới không có nước nào công bố được con số tương tự”. Thứ trưởng Bộ xây dựng Nguyễn Tấn Vạn cũng thừa nhận: “hiện nay tôi cũng chưa tính được, không biết tỷ lệ 20% - 30% từ đâu ra. Có thể từ một người làm công tác thanh tra với một quan điểm về đánh giá tham nhũng đã đánh giá như vậy”.

Cũng có người lấy suất đầu tư cho một loại dự án như dây chuyền sản xuất gạch Granit để đánh giá, nó có cùng công suất, cùng loại thiết bị, cùng thời gian thi công để so sánh. Xong sự so sánh này mới chỉ là cá biệt cho một loại dự án và hành động tham nhũng, lãng phí ở đây chủ yếu là giá thiết bị, chưa phải cho tất cả các dự án đầu tư XDCB. “Nhận rõ bản chất tệ tham nhũng là một vấn đề khó, cần được nhiều đồng chí nghiên cứu và trao đổi để làm sáng tỏ. Đây là một vấn đề hết sức cơ bản cần có nhận thức đúng và thống nhất làm cơ sở cho cuộc đấu tranh trước mắt cũng như lâu dài để khắc phục sự tham nhũng” (tạp chí Công an nhân dân số 5/1991). Do đặc điểm XDCB và do cơ chế chính sách quản lý đầu tư XDCB có liên quan tới nhiều ngành, nhiều cấp, nhiều đơn vị, cá nhân và nó qua nhiều bước, nhiều khâu và nhiều nội dung công việc. Tổ nghiên cứu đề tài bắt đầu lần theo các bước công việc trong quá trình đầu tư XDCB.

2.3.1- Trong bước chuẩn bị đầu tư

Đây là bước có ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả đầu tư XDCB: Nếu việc xác định chủ trương, quy mô đầu tư không đúng sẽ gây lãng phí vốn ngân sách Nhà nước mà còn lãng phí của cả xã hội, ảnh hưởng tới tốc độ phát triển, kể các xác định đúng nhưng bố trí thời gian đầu tư không hợp lý cũng gây ra thiệt hại này. Việc thăm dò thị trường, nguồn cung ứng thiết bị, vật tư cho sản xuất, nguồn vốn đầu tư, điều tra khảo sát để chọn địa điểm, lập dự án phải hoàn toàn trên cơ sở khoa học từ các dữ liệu hiện có, từ khả năng phân tích đánh giá có tính dự báo, từ chiến lược phát triển kinh tế,.. để xác định mức đầu tư, địa điểm, thời gian, công suất... sao cho đảm bảo tính kinh tế, tính hiệu quả và hiệu lực của dự án. Việc đó các cơ quan chức năng của Nhà nước đã

làm như thế nào để “nhà máy đường Linh Cảm (Hà Tĩnh) do không đủ nguyên liệu đã phải tháo dỡ toàn bộ thiết bị để di chuyển vào Trà Vinh, nhà máy than Hòn Gai (công suất 2triệu tấn/ năm, tổng mức đầu tư 200 tỷ đồng) được xây dựng xong năm 1996 đến nay không đủ nhiên liệu cũng đang đứng trước nguy cơ bị di chuyển ” (báo đầu tư số 142 ngày 27/11/2002) hoặc dự án cảng cá, đoàn kiểm toán 6 tiểu dự án (6 cảng cá thành phần dự án) có tới 2 cảng cá không khai thác và sử dụng được, chiếm 26,6% tổng mức đầu tư cho 6 cảng cá; nguyên nhân chủ yếu là các tỉnh “cố thuyết phục” Bộ thủy sản về việc "các cảng này rất cần thiết, địa điểm đầu tư phù hợp với quy hoạch của tỉnh,..” chưa nói đến cảng cá Cát Bà có khả năng bị di chuyển để dành địa điểm cho dự án du lịch. Chương trình 135 có một số địa điểm xây dựng chợ, nhà văn hoá của tỉnh Trà Vinh không phù hợp với tập quán và xác định sai trung tâm kinh tế – văn hoá nên không phát huy tác dụng; huyện Sa Thầy tỉnh Kon Tum dùng vốn chương trình đầu tư cho các khu tái định cư di chuyển từ làng hồ YALY, khi xây dựng xong giếng không có nước, ô nhiễm nên không sử dụng được. Hoặc dự án xử lý nước Hồ Tây với mức đầu tư dự kiến hàng triệu USD từ nguồn cho vay của Chính phủ Áo, nếu không có cuộc hội thảo của các nhà khoa học thì dự án đã được thực hiện, tiền của Nhà nước đổ đi một cách phung phí, con cháu phải gồng lưng trả nợ.

Từ việc thiếu tính toán cụ thể, thiếu khả năng dự báo, nặng về ý muốn chủ quan đó đã gây tham nhũng, lãng phí và đằng sau các vấn đề ấy là những gì? Có phải năng lực hay vì vấn đề khác.

Năm 2003, cả nước có 10.600 dự án đầu tư sử dụng nguồn vốn ngân sách, trong đó có 89 dự án nhóm A, việc đầu tư phân tán, dàn trải, thiếu tập trung kiến nhiều dự án kéo dài nhiều năm. Đây là nguyên nhân chính gây ra tình trạng nợ đọng trong XDCB, gây ra bất ổn trong kinh doanh của các doanh nghiệp. Năm 2001 – 2002, nợ XDCB trên cả nước gần 11.000 tỷ đồng, trong đó khối TW là 3.700 tỷ (Bộ GTVT nợ 1.500 tỷ, Bộ NN & PTNT nợ 1.400 tỷ), các tỉnh nợ XDCB có Sơn La 536 tỷđồng, Quảng nam 447 tỷ đồng, Thanh Hoá 430 tỷ. Nhiều địa phương, nhiều ngành vẫn thực hiện cơ chế “xin - cho”

trong việc triển khai thực hiện đầu tư các dự án, nghĩa là: tuy chưa có kế hoạch được duyệt và kế hoạch cấp vốn của dự án, hoặc để cho đủ cơ cấu phát triển ngành nghề của địa phương, ngành vẫn cứ chỉ đạo đơn vị lập và phê duyệt dự án rồi xin ngân sách TW cấp bổ sung vốn sau. Việc đầu tư tùy tiện này của nhiều dự án dẫn đến trình tự và thủ tục đầu tư XD không đầy đủ, không có khả năng cân đối vốn theo tiến độ được duyệt. Tại một tỉnh được kiểm toán, “chưa có quyết định đầu tư, thiết kế kỹ thuật, tổng dự toán. vẫn được ghi kế hoạch vốn, số lượng dự án chưa đủ điều kiện ghi kế hoạch đầu tư chiếm 26% tổng dự án được đầu tư” (Tập chí kiểm toán số 5/2002 trang 11). Hoặc dự án quốc lộ 51 đã hoàn thành đưa vào sử dụng, không vượt tổng mức đầu tư nhưng không bố trí vốn thanh toán cho các đơn vị thi công, còn nợ tới 10 tỷ đồng. Tại Kho bạc nhà nước TW, cơ quan quản lý cấp phát vốn ngân sách Nhà nước cho biết “tính đến hết tháng 5/2003 Kho bạc Nhà nước mới chỉ nhận được thông báo kế hoạch XD CB tập trung từ ngân sách TW của 65 trên tổng số 74 đơn vị, với số vốn 10.060 tỷ đồng, đạt 85% kế hoạch năm ... việc bố trí kế hoạch vốn đầu tư hàng năm của các Bộ, ngành vẫn chưa tuân thủ theo quy định. Nhiều dự án chưa đảm bảo đủ thủ tục đầu tư và XD nhưng vẫn được bố trí kế hoạch vốn. Tình trạng này kéo dài nhiều năm, nhưng tới nay không những không giảm mà ngày càng có xu hướng gia tăng” (Báo đầu tư số 75 ngày 23/6/2003 trang 02). Vấn đề bố trí kế hoạch tại sao thiếu tập trung rút điểm, không đầy đủ thủ tục vẫn được bố trí kế hoạch vốn, vốn không cấp cho các dự án đã hoàn thành đưa vào sử dụng mặc dù tổng mức đầu tư không vượt; thông báo kế hoạch vốn trong năm lại quá chậm, thời gian thực hiện còn lại trong năm ngăn gây khó khăn cho khâu thực hiện dự án...

Như vậy các sai phạm trên do các cơ quan, đơn vị chức năng của Nhà nước trực tiếp gây nên, tạo điều kiện cho tham nhũng, lãng phí có cơ hội.

2.3.2- Trong bước thực hiện đầu tư

Đây là bước phát sinh nhiều vấn đề phức tạp nhất, có nhiều sơ hở nhất, tham nhũng, lãng phí được thể hiện nhiều nhiều thủ đoạn nhất. Nói về dự án đầu tư XD CB gần như dự án nào cũng có phát sinh (trừ dự án được đầu tư theo

hình thức chìa khoá trao tay) hiểu theo nghĩa đúng đắn của nó, nhưng mức độ phát sinh như thế nào là hợp lý, mức nào thì các cơ quan, đơn vị liên quan phải chịu trách nhiệm, vấn đề đó chưa được thể chế hoá thành các văn bản pháp quy, dự án (đường quốc lộ 51) có tới gần 600 văn bản các cơ quan chức năng của nhà nước điều chỉnh các phát sinh trong bước thực hiện đầu tư. Tổ đề tài xem xét, nghiên cứu các khâu trong thực hiện đầu tư

2.3.2.1 Khâu khảo sát, thiết kế và lập dự toán

- Công tác khảo sát: Nhiều dự án không được khảo sát kỹ phân địa tầng bên dưới các hạng mục quan trọng dẫn tới khi thi công phải thay đổi lại phương án thiết kế nền móng công trình hoặc phải bổ sung thiết kế kéo dài thi công và tăng giá trị đầu tư của dự án: Cầu Đá Bạc thuộc dự án quốc lộ 10 do khảo sát không kỹ bên dưới có đá các tơ, nên móng phải đổi phương án từ móng giếng chìm sang móng khoan cọc nhồi khi thi công mới phát hiện ra phải chờ bổ sung thiết kế và kéo dài thời gian thi công. Gần đây nhất dự án xây dựng cầu Thanh Trì với tổng giá trị đầu tư khoảng 410 triệu USD, do liên doanh các nhà thầu Nhật Bản Obayashi và Sumitomo đã thi công được 584 cọc trên tổng số 28 trụ, tính đến 1/12/2003 công ty CONICO qua kiểm tra 132 cọc trên 584 cọc kết quả chỉ có 49 cọc đạt yêu cầu bằng 39%, 81 cọc không đạt yêu cầu bằng 61%, theo đánh giá của các chuyên gia do địa tầng phía bờ Nam phức tạp khảo sát chưa được kỹ, biện pháp thi công của nhà thầu chưa hợp lý gây phân tầng bê tông và cát lẫn vào bê tông, chắc chắn phải xử lý trước khi thi công phần bệ trụ (bài đăng trên số báo Tiền phong số 243 ngày 5/12/2003). Đối với dự án khôi phục, cải tạo quốc lộ 1 (đoạn Vinh - Đông Hà) ngay từ đầu, hồ sơ thiết kế, đấu thầu do hãng tư vấn Dessau – Experco thực hiện thiếu đã không chi tiết, qui mô của công trình chưa đầy đủ như quyết định đầu tư... Do đó, số tiền 19,5 tỷ đồng mà Bộ GTVT chi cho hãng tư vấn gần như bị “ném qua cửa sổ”. Nhằm “cứu vãn tình thế”, chủ đầu tư đành “cán răng” bỏ ra hơn 4,529 tỷ đồng để thuê tiếp liên doanh giữa công ty HECO và TECCO 4 khảo sát lấy số liệu nhằm cập nhật thiết kế, hướng dẫn nhà thầu, lập bản vẽ thi công; Kết quả khảo sát lại sai sót về địa hình, độ cao... khiến các

nhà thầu lại phải mất khá nhiều thời gian để khảo sát lại, chuẩn hoá các số liệu; Mặc dù biết công tác khảo sát có vấn đề, nhưng Bộ GTVT vẫn căn cứ vào tờ trình của PMU 1 để ra quyết định phê duyệt thiết kế kỹ thuật (trong khi chưa chi tiết và đầy đủ các thông số kỹ thuật, theo quy định quản lý Đầu tư và xây dựng).

Dự án đường Hồ Chí Minh công tác khảo sát địa chất, thí nghiệm mẫu đất đá không đảm bảo, khảo sát địa chất là đào hố nhưng nghiệm thu là lỗ khoan nên KTNN đã thu lại để giảm giá trị công trình 27 triệu đồng... Dự án cải tạo và nâng cấp quốc lộ 51 khảo sát thiếu chính xác nên nhiều hạng mục phải thay đổi thiết kế như xử lý nền đất yếu, bù lún, xử lý một số móng cầu... dẫn đến khi lập dự toán chi tiết theo bản vẽ hoàn công giá trị vượt thầu là 27,7 tỷ, giá trị ngoài thầu 14 tỷ đồng.

Hoặc “công tác khảo sát địa hình, địa chất, thuỷ văn phục vụ việc lập dự án và thiết kế kỹ thuật ở một số dự án còn thiếu chính xác. Chẳng hạn, dự án N2 (đoạn Hà Nội - Lạng Sơn) trong khuôn khổ dự án cải tạo nâng cấp quốc lộ 1A sau quá trình đắp gia tải bỗng nhiên biến mất một đoạn khoảng gần 150 mét đường. Dự án xây dựng cầu Non Nước (thuộc dự án Cải tạo, nâng cấp quốc lộ 10) sau khi khoan cọc nhồi cho trụ cầu, phải khoan thêm 1/2 chiều sâu dự tính thiết kế ban đầu mới tới được tầng đá gốc. Cầu Chìa (Quảng Trị - Hợp đồng WB2) sắp tới ngày thông xe kỹ thuật thì một mố cầu đã chìm xuống hố bùn... Sai phạm nêu trên diễn ra phổ biến trong xây dựng các công trình hạ tầng giao thông và các cơ quan quản lý Nhà nước không thể có khả năng “lập lại trật tự” trong lĩnh vực này. Theo Bộ GTVT, nguyên nhân chính các thiệt hại trên là do đơn vị chủ đầu tư chưa thực hiện trách nhiệm việc kiểm tra, nghiệm thu ” (Báo Đầu tư số 81 ngày 07/7/2003 trang 11). Không cứ gì các dự án giao thông, dự án Cảng cá qua kiểm toán cũng phát hiện công tác khảo sát và sử dụng dữ liệu cũ, đề cương khảo sát sơ sài và nội dung công việc chưa được tính toán đầy đủ nên thiết kế không đạt yêu cầu và làm cho khối lượng, đơn giá mời thầu, dự thầu không chính xác 10,3% so với tổng mức đầu tư cho các tiểu dự án đó.

- Ở khâu thiết kế và lập dự toán: Đây là khâu rất quan trọng quyết định quy mô và giá trị đầu tư công trình, do cơ quan tư vấn thiết kế lập và phải được thẩm định theo quy định, nhưng ở nhiều dự án còn bị coi nhẹ: Hồ sơ thiết kế không đầy đủ, khối lượng dự toán có chỗ lập thừa, có chỗ lập thiếu, đơn giá dự toán không phù hợp với thực tế và theo đúng quy định của Nhà nước ban hành tại thời điểm. Nhiều công trình, dự án đầu tư sai sót ở khâu thiết kế và lập dự toán không được cơ quan thẩm định phát hiện kịp thời, cơ quan có thẩm quyền khi phê duyệt lại căn cứ theo đúng kết quả thẩm định, dẫn đến trong quá trình thi công mới phát hiện thấy kiểm khuyết lại phải bổ xung thiết kế dự toán và xin trình duyệt lại, kéo dài thời gian thi công, tăng chi phí đầu tư ví dụ: Công trình thủy lợi Tân Giang do Ban quản lý án thủy lợi 415 quản lý do thay đổi biện pháp thi công gây kéo dài thi công 20 tháng và lãng phí tiền thiết kế 597.985.000 đồng (Theo báo công an nhân dân số 1750 ra ngày 13/11/2003). Giá trị thanh toán cho chi phí khảo sát, thiết kế, lập dự toán, thẩm định thiết kế dự toán chiếm từ 3 – 7% giá trị đầu tư cho xây lắp của các dự án, nhiều trường hợp bị thanh toán trùng, thanh toán sai hệ số và đơn giá áp dụng: hệ số thiết kế một bước áp dụng cho hệ số thiết kế hai bước, đơn giá thiết kế phí áp dụng thanh toán sử dụng đơn giá cao hơn quy định, các công trình có giá trị thiết kế phí > 500 triệu đồng tiền Việt nam không tổ chức đấu thầu theo quy định hoặc bị chia nhỏ ra để tránh đấu thầu.

2.3.2.2. Công tác đền bù giải phóng mặt bằng

Ở thời điểm hiện nay tại nhiều tỉnh và thành phố trong cả nước là vấn đề rất nan giải, bức xúc: Nhiều dự án đặc biệt là dự án giao thông, thủy lợi đi qua khu dân cư đã được phê duyệt, và cấp vốn thi công nhưng không thể triển khai được hoặc triển khai không triệt để vì: Có nhiều hộ dân không chịu di dời với lý do chưa được đền bù thỏa đáng, đơn giá đền bù ở nhiều địa phương chưa hợp lý dẫn đến người dân nhận tiền đền bù không đủ khả năng để chuyển tới một chỗ định cư mới. Tình trạng khiếu kiện kéo dài vượt cấp ở nhiều địa phương qua nhiều năm không được giải quyết dứt điểm, gây kéo dài thời gian thi công của dự án dẫn đến tiến độ giải ngân của các dự án đặc biệt là các dự

án có sử dụng vốn vay ODA chậm. Tình trạng làm giả hồ sơ để nhận tiền đền bù, hồ sơ đền bù không đúng quy định xảy ra tương đối phổ biến ở nhiều nơi và ở nhiều dự án: Chi đền bù giải phóng mặt bằng cầu Hoàng Long – Thanh Hoá, Công ty tiếp thị và đầu tư thuộc Bộ NN & PTNT lập hồ sơ vay chi đền bù giải phóng mặt bằng khu công nghiệp Kim Hoa với số tiền là 2800 triệu đồng nhưng thực tế chỉ có 500 triệu đồng; Dự án cầu Bình Triệu 2 “Nhà nước thiệt hại khoảng 8,5 tỷ đồng. Đáng nói nhất là Hội đồng đền bù giải phóng mặt bằng ” quận Thủ Đức đã “Phù phép” cho 14 bộ hồ sơ “chi trả” cho bà Nguyễn Thị Hương cùng các con cháu, trong khi các hộ này đều không có giấy tờ nhà đất theo quy định của Nhà nước” (báo đầu tư số 63 ngày 26/05/2003); Dự án quốc lộ 51 sau khi khởi công 2 năm mới có phương án, chính xác giải phóng mặt bằng áp dụng chung cho các tỉnh có dự án đi qua trong khi đó thời gian thi công của dự án quy định chỉ có 2 năm, trong quá trình thực hiện còn để xảy ra tình trạng đền bù đất thổ cư bình quân cho mỗi hộ, không căn cứ vào thực tế để thực hiện đền bù nếu không điều chỉnh kịp thời thiệt hại 6 tỷ đồng, không thành lập ban giải phóng mặt bằng mà giao cho đơn vị kinh doanh thực hiện gây hậu quả là khiếu kiện kéo dài, thời gian thi công và hoàn thành chậm so với quy định 2 năm. Tại Ban quản lý dự án PU1 đã ký 4 hợp đồng kinh tế với Trung tâm nghiên cứu địa lý nhân văn (Trung tâm khoa học xã hội và nhân văn Quốc gia) thực hiện kinh phí điều tra quá trình chi trả đền bù, giám sát tái định cư, điều tra kinh tế – xã hội với số tiền 933 triệu đồng và Bộ GTVT đã phê duyệt vào kinh phí phục vụ công tác giải phóng mặt bằng; Dự án quốc lộ 5 đoạn km 47 – km 62 đền bù không có đối tượng ở 3 huyện thị làm tham nhũng 13 tỷ đồng. Từ các dẫn chứng trên cho thấy công tác giải phóng mặt bằng tại các ban quản lý dự án và các địa phương có dự án trên địa bàn còn bàng quang về trách nhiệm gây lãng phí, thông đồng để bòn rút tiền của nhà nước, đền bù thiếu công khai, không đúng quy định làm cho khiếu kiện kéo dài gây lãng phí nguồn kinh phí giải phóng mặt bằng

2.3.2.3. Trong khâu mời thầu, xét thầu, tổ chức đấu thầu và ký hợp đồng.

Các biểu hiện tham nhũng, lãng phí trong khâu này là:

+ Mời thầu dự án không đầy đủ hoặc thời gian đấu thầu quá gấp, với thời gian đấu thầu chỉ tính đếm ngày theo lịch chứ không theo thời gian làm việc thực tế phải trừ ngày lễ ngày nghỉ theo quy định; Sử dụng quy trình đấu thầu không phù hợp mà cơ quan có thẩm quyền chưa phê chuẩn, kể cả các hành vi vi phạm tính bí mật của công tác đấu thầu; Các nhà thầu, nhà cung cấp và các nhà thầu tư vấn có thể chi tiền cho các cơ quan bảo trợ để lọt qua vòng sơ tuyển hoặc để được một vị trí trong danh sách lọt vào vòng sơ tuyển. Sau đó, các bên dự thầu đã qua vòng sơ tuyển có thể tự thông đồng với nhau theo gợi ý của nhân viên cơ quan bảo trợ, của một hiệp hội ngành hoặc theo chính những sáng kiến của họ.

Vào thời gian ký kết hợp đồng, người phụ trách dự án hoặc người ký có thể đòi hỏi một khoản phí biến đổi thường là theo khả năng thương lượng. Các công ty nước ngoài thường sử dụng các đối tác trong nước để thực hiện việc này. Sau đó, các đối tác trong nước tính phí này vào các khoản tư vấn phí.

+ Hồ sơ mời thầu

Các hồ sơ mời thầu có ý nghĩa rất quan trọng. Những tài liệu này quy định phạm vi công việc và là cơ sở để đánh giá các nhà thầu. Hồ sơ mời thầu có thể được soạn thảo theo một cách nào đó nhằm hạn chế cạnh tranh và mở cửa cho tham nhũng. Theo quy định hồ sơ mời thầu phải cung cấp toàn bộ thông tin cần thiết cho phép một bên dự thầu tiềm năng chuẩn bị hồ sơ thầu đảm nhiệm công trình.

Những quy định quá sơ sài và quy định quá chi tiết trong hồ sơ mời thầu đều có thể được vận dụng để tạo ra sự thông đồng giữa các bên;

Chúng ta đã làm những gì để đảm bảo có quy định phù hợp trong hồ sơ mời thầu. Kiểm tra các tiêu chuẩn kỹ thuật: man trá về tiêu chuẩn kỹ thuật là một khía cạnh có thể dẫn đến tham nhũng và sự thông đồng lớn giữa các bên trong một dự án. Những tiêu chuẩn kỹ thuật của hồ sơ mời thầu có thể phát

sinh ra tham nhũng nếu chúng quá mập mờ, quá chi tiết, không phù hợp với mục tiêu đã xác định hoặc sửa đổi một cách bí ẩn. Các quy định lỏng lẻo về đặc điểm kỹ thuật làm tăng tổng giá trị của hợp đồng. Những khoản tiền phát sinh tăng này có thể được dùng để chi "lại quả", để lo lót việc ký hợp đồng hoặc thu hồi "các chi phí" (đối với những người đã hối lộ để dự án được duyệt trong khâu đầu tiên). Các tiêu chuẩn kỹ thuật của một đợt đấu thầu có thể qua chi tiết tới mức nó loại bỏ hoàn toàn sự cạnh tranh ví như dự án đầu tư XDCB Cầu Kiên "Trong hồ sơ thầu, đề bài do chủ đầu tư đưa ra có quy định: các sản phẩm cơ khí có liên quan đến cấp chịu lực của cây cầu dây văng này được quy định 4 Hãng danh tiếng cung cấp và cuối cùng Hãng VSL-một tập đoàn đa quốc gia trúng thầu... Tuy nhiên chỉ một kỹ hờ trong đơn thầu là "hàng do hãng VSL cung cấp chứ không phải do Hãng VSL sản xuất" và tất nhiên giá..." (báo đầu tư số 81 ngày 7/7/2003) hoặc dự án quốc lộ 51 đầu bài ra không rõ ràng về chi phí xây lắp phụ, khi xử lý chủ quản đầu tư đã "ban phát" một khoản 3,5% giá trị xây lắp làm tham nhũng 6,9 tỷđ.

+ Tham nhũng và lãng phí trong xét thầu

Mục tiêu của việc xét thầu là xác định chi phí đối với từng hồ sơ dự thầu sao cho có được sự so sánh trên cơ sở giá để đánh giá chúng. Việc xét thầu cẩn thận có thể cảnh báo về sự thông đồng như thế nào. Chúng ta phải làm gì nếu nghi ngờ tham nhũng trong quá trình xét thầu. Kiểm tra chặt chẽ việc loại bỏ các mức giá dự thầu thấp, nhiều dự án có thói quen loại bỏ các mức giá dự thầu thấp thường là lá chắn để cho dấu sự thông đồng hoặc lũng đoạn trong việc quyết định người trúng thầu. Xem xét lại một số hồ sơ dự thầu, khi chuẩn bị thư không phản đối, cần phải xem xét lại hồ sơ dự thầu, kể cả hồ sơ trúng thầu và không trúng thầu nhằm phát hiện những dấu hiệu thông đồng. Đề phòng sự áp dụng các quy định một cách quá cứng nhắc, đôi khi vì có ý đồ lũng đoạn lớn hơn mà sai sót nhỏ hoặc không rõ ràng được coi là lý do để lựa chọn các nhà thầu có giá thầu cao hơn, là những người chi tiền "lại quả" cao hơn. Một thực tế qua kiểm toán dự án quốc lộ 51 thấy: việc kiểm tra, xem xét khả năng và điều kiện lựa chọn nhà thầu tham gia đấu thầu không "rõ ràng"

nên trong quá trình thi công công ty trách nhiệm hữu hạn trúng thầu đã bỏ dở, để hoàn thành tiếp gói thầu đó ban quản lý dự án lại phải làm lại hồ sơ, thủ tục để đơn vị khác thi công gây nên sự tham nhũng, lãng phí không đáng có và cuối cùng là Nhà nước phải chịu. Hoặc khi hợp đồng với đơn vị thi công, không kiểm tra đơn giá trúng thầu hạng mục giải phân cách đã làm tổn thất 140 triệu đồng, Kiểm toán Nhà nước yêu cầu không thanh toán và thu lại cho NSNN. Dự án quốc lộ 10 qua kiểm toán cho thấy đơn giá trúng thầu cho mục dở tải của gói thầu Cầu Quý Cao (22.000đ/m³ cao gấp 4-7 lần so với cùng loại công tác này của các gói thầu đường (2.500-5.000đ/m³) với số tiền chênh lệch 1,26 tỷ đồng.

+ Tham nhũng trong tổ chức đấu thầu

Theo quy định của quy chế quản lý Đầu tư xây dựng, tất cả các dự án có giá trị trên 500 triệu đồng đều phải tổ chức đấu thầu. Đôi khi chủ đầu tư đã "lách luật" bằng cách tách nhỏ công trình có giá trị lớn thành các hạng mục nhỏ hơn 500 triệu để chỉ định thầu rồi ăn chia bằng cách gửi giá giữa A-B. Trong trường hợp buộc phải đấu thầu thì thông đồng giữa bên mời thầu và nhà thầu để hợp pháp hoá việc chọn thầu đã được ấn định từ trước. Thủ đoạn thông thường là bỏ thầu với nhiều điều kiện ưu thế hơn các nhà thầu khác, sau đó tăng giá bằng các phụ lục hợp đồng, phát sinh, tiết lộ giá chuẩn và thông tin bỏ thầu của các đối thủ cạnh tranh; liên kết giữa nhiều nhà thầu để đấu thầu giả, tạo điều kiện cho một nhà thầu trúng thầu sau đó san sẻ hợp đồng. Tất cả những thủ đoạn đó nhằm móc nhiều tiền của Nhà nước. Một số chủ dự án chia dự án đầu tư thành nhiều gói thầu nhỏ để xét thầu, mục đích tạo điều kiện giành xếp quân xanh, quân đỏ các nhà thầu tham gia đấu thầu thực chất là thay nhau trúng từng gói thầu đã chia nhỏ.

2.3.2.4. tham nhũng trong khâu mua vật tư, mua thiết bị công nghệ

Trong điều kiện kinh tế đối ngoại mở rộng, việc mua sắm thiết bị nước ngoài ngày càng nhiều thì hiện tượng gửi giá trong các hợp đồng cũng tăng lên. Đáng tiếc ta chưa phát hiện được vụ nào và khả năng điều tra của ta rất hạn chế. Sự phối hợp với tổ chức cảnh sát hình sự quốc tế trong điều tra các vụ

án kinh tế không phải lúc nào cũng thu được kết quả. Trong khi đó tham nhũng, tham nhũng trong khâu này rất lớn và ngày càng phổ biến vì có độ "an toàn" cao.

Riêng đối với mua sắm vật tư, thiết bị trong nước thủ đoạn tham nhũng thông thường là: khai khống số lượng vật tư, giá trị vật tư. Trong thời kỳ "sốt" xi măng một số công trình đã lợi dụng quyết toán xi măng ở thời điểm sốt cao để tăng giá công trình; đánh tráo vật tư tại 2 cột móng đường dây 500KV tại Quảng Bình ta đã phát hiện công nhân xây dựng đưa sắt Thái Nguyên thay cho sắt Liên Xô (cũ). Ở một số công trình khác có sự thay thế xi măng mác cao bằng xi măng mác thấp.

Về thiết bị, công nghệ: vào cuối thập kỷ 80-90 việc mua sắm thiết bị, công nghệ lạc hậu khá phổ biến, nhất là "phong trào" mua sắm thiết bị nhà máy đường nhập từ Trung Quốc, đa số các thiết bị đó có từ thập kỷ 60 đã cũ và công nghệ lạc hậu và hậu quả là, có nhà máy đường mới xây dựng xong đã ngừng hoạt động do giá thành cao, nhiều nhà máy đường phải sửa chữa, thay đổi và vốn được cấp bổ sung. Phong trào xây dựng nhà máy xi măng lò đứng ở thập kỷ 90, một công nghệ đã lạc hậu của Trung Quốc được nhập ồ ạt vào Việt nam, sản phẩm làm ra chất lượng kém, giá thành cao gây lãng phí vốn đầu tư rất lớn, hoặc việc nhập dây chuyền sản xuất gạch GRANNIT nếu so sánh giá cả doanh nghiệp TNHH với DNNN nhập về sẽ thấy rõ giá của DNNN cao hơn 20-25%. Dự án cảng cá đã nhập 19,2tỷ xe nâng hàng, cần cầu không phù hợp với thực tế sử dụng và có tính tham nhũng đặc chủng, số thiết bị đó chưa khai thác sử dụng được làm lãng phí 12% tổng mức đầu tư của các dự án được kiểm toán. Tham nhũng, lãng phí ở khâu này rất lớn và thường xảy ra ở các dự án đầu tư XD CB có tính chất sản xuất qua việc nâng giá, gửi giá, đi tham quan nước ngoài...

2.3.2.5- Công tác giám sát, nghiệm thu thi công:

Hiện nay công tác giám sát có (nhiều đơn vị có chức năng tham gia giám sát như: Ban quản lý dự án, đơn vị thiết kế, đơn vị thi công, tư vấn giám sát, khi nghiệm thu bàn giao lại có hội đồng nghiệm thu nhưng tại sao chất

lượng công trình không đảm bảo. Trong quá trình thi công nhà thầu tìm cách gian dối để bù đắp các khoản chi phí “luật bất thành văn” trước đây, thông đồng mua chuộc tư vấn giám sát... để bỏ qua lỗi "ăn cắp" quy trình kỹ thuật, đưa vật tư có chất lượng thấp vào công trình. “Sân vận động Quảng Bình có dự toán 8 tỷ đồng, tiền sửa chữa lên tới 5 tỷ đồng” (Báo Đầu tư số 142 ngày 27/11/2002). Hay “Nguyễn Văn Tiến thiếu trách nhiệm trong quá trình giám sát thi công công trình” Cầu Chui Văn Thánh 2 gây thiệt hại sứt cầu đã bị cơ quan điều tra khởi tố; Dự án đường Hồ Chí Minh chỉ tính riêng giá trị khối lượng công tác phá đá bằng phương pháp nổ mìn đã được nghiệm thu của 9 gói thầu với giá trị 32 tỷ đồng đã giảm 5 tỷ đồng chiếm 15% sai lệch so với thực tế; Dự án quốc lộ 10 khi khoan 2 lớp thảm bê tông nhựa mặt đường ở một số lý trình cho thấy chiều dày các lớp AC1, AC2 một số mẫu không đạt thiết kế; dự án quốc lộ 1 (đoạn Hồ Chí Minh – Nha Trang) thanh toán vượt thời hạn hợp đồng tư vấn giám sát gói thầu R300; dự án Cảng cá, chi phí cho tư vấn giám sát nước ngoài lớn, tương ứng mức đầu tư cho một tiểu dự án, trong quá trình thực hiện nhiều hạng mục không phát huy tác dụng, hiệu quả dự án đạt thấp; Tiểu dự án kè sông Thu Bồn khi nghiệm thu lấy theo khối lượng thiết kế, không xác định khối lượng thực tế dẫn đến thanh toán sai khối lượng đắp bù đá học, thả rọ đá chống xói lở, làm tăng thêm chi phí. Mặt khác chưa có cơ quan giám sát chất lượng từ TW đến địa phương hoạt động độc lập, các đơn vị thi công dễ dàng "mua chuộc" chủ dự án và bộ phận tư vấn giám sát (chủ yếu đơn vị kinh doanh) để hưởng lợi tạo ra tham nhũng, gây lãng phí vốn đầu tư XDCB.

2.3.2.6. Trong quá trình thi công xây lắp

Trong quá trình thi công xây lắp tham nhũng, lãng phí xảy ra trực tiếp ở khâu này là chủ yếu, qua các thủ đoạn: khai khống khối lượng, nghiệm thu thanh toán khối lượng cao hơn thực tế thi công, quyết toán theo hồ sơ thiết kế khi bên thi công thấy cơ lợi mà không theo hồ sơ hoàn công, qua kiểm toán đã giảm trừ 40,119 tỷ đồng. Hay trong vụ Công ty xây dựng số 1 Hà Nội thi công đường ống cống nước không đào đường hào như thiết kế nhưng khai khống

khối lượng đất vận chuyển, san lấp 20.000m³ lên 36.000m³ để lấy ra 1tỷ đồng. Bớt xén nguyên vật liệu như vụ xây dựng cột trụ móng 12,13 đường dây 500kw, xí nghiệp xây lắp công ty điện số 1 đã rút bớt gần 2 tấn xi măng để bán lấy tiền chia nhau.

Trộm cắp vật tư lặt vặt: đối tượng thường là công nhân, giá trị thiệt hại vật tư không lớn nhưng nhiều khi gây hậu quả rất lớn như vụ mất dây tiếp địa và bu lông cố định móng cột điện 500kv ở Nghệ An, vụ chửa dây điện cao áp sân vận động quốc gia Mỹ Đình...

Đơn giá thanh toán và hệ số thanh toán sai quy định của Nhà nước qua các thời kỳ như: đơn giá chi tiết trong hợp đồng có thể sai cơ cấu giá so với giá bỏ thầu dẫn đến các B "bán công trình" cho các B' các hạng mục có đơn giá thanh toán thấp còn mình giữ lại hạng mục có đơn giá thanh toán cao. Đơn giá thanh toán cao hơn đơn giá khu vực hoặc đơn giá các thời kỳ (trong công trình giao thầu hoặc làm hồ sơ mời thầu), bù giá sai quy định, đưa vật tư có giá trị thấp và chất lượng chưa đạt yêu cầu thiết kế,... qua kiểm toán các dự án, KTNN đã thu hồi để giảm giá trị công trình: 10,508 tỷ đồng.

2.3.2.7. Trong quá trình quản lý chi phí khác

Đáng chú ý nhất là chi phí đền bù giải phóng mặt bằng, qua kiểm toán 7 dự án đầu tư XD CB đã kiến nghị thu hồi cho NSNN 23,8 tỷ đồng, chưa tính đến các con số KTNN đề nghị các ban quản lý dự án, đề nghị các địa phương xem xét xử lý; Tham nhũng, lãng phí ở công việc này còn thể hiện việc thanh toán sai chế độ, sai chính sách như:

Chi phí tư vấn giám sát, khảo sát, thiết kế cho các đơn vị trong nước hay sai định mức, đơn giá 1,1 tỷ đồng.

Chi phí tư vấn nước ngoài vượt thời gian hợp đồng, chi phí không đúng hợp đồng, chứng từ không đảm bảo 7,8 tỷ đồng.

Chi phí của các ban quản lý thường vượt tỷ lệ trích quy định để chi tiêu, cán bộ chủ quản bằng cách này hay cách khác cũng hợp thức hoá số chi bằng cách cho tính theo tỷ lệ đặc biệt (vì dự toán hàng năm Bộ đã duyệt) lên tới 15,3 tỷ đồng.

2.3.3. Tham nhũng, lãng phí ở bước kết thúc đầu tư

Kết thúc xây dựng và đưa vào vận hành, sử dụng là khâu cuối cùng. Vì vậy, tất cả các khoản gửi giá, ăn chia, khai khống.... đều được hợp thức hoá ở khâu này. Thủ đoạn phổ biến là: khai tăng giá trị vật liệu, giá trị san lấp, thi công; mua hoá đơn chứng từ để điền giá, hợp thức hoá; sửa chữa các chứng từ đã có; đưa công ty tư nhân vào giữa các DNNN để xử lý lợi nhuận, ăn chia. Dự án cầu Chui Văn Thánh 2 "Bùi Tấn Ân là đối tượng tìm mua, cung cấp hoá đơn thuế GTGT để một số đối tượng hợp thức hoá các nguyên vật liệu đầu vào nhằm thực hiện hành vi tham ô (báo đầu tư số 112 ngày 16/5/2003).

Việc "lại quả" đôi khi được gửi vào phần bảo hành (thông thường là 5-10% giá trị công trình) sau đó hợp thức hoá bằng cách thực tế không sửa chữa, bảo hành hoặc bảo hành ít khai nhiều để rút ra chia nhau. Vì vậy, trong công tác kiểm toán cũng phải đặc biệt chú ý đến khoản tiền gọi là "sửa chữa bảo hành".

Việc nghiệm thu bàn giao công trình của các dự án hầu hết chậm so với thời gian ghi trong quyết định đầu tư, có những công trình chậm gấp 2 lần (dự án quốc lộ 51) đã ảnh hưởng tới việc khai thác hiệu quả vốn đầu tư. Công tác lập hồ sơ quyết toán vốn đầu tư và phê duyệt quyết toán các dự án được kiểm toán đều chậm so với thời gian quy định, dẫn đến việc thanh quyết toán với các đơn vị thi công không dứt điểm do chờ thủ tục xử lý của vấn đề còn tồn tại hoặc dây dưa để nhằm hợp thức hoá. Điều đó cũng tạo cho tham nhũng, lãng phí được hợp thức hoá khi quyết toán dự án đầu tư XDCB.

Qua việc nghiên cứu các sai phạm đã phát hiện qua việc thanh tra, kiểm tra, kiểm toán cho thấy tham nhũng, lãng phí diễn ra ở tất cả các bước, các khâu, các nội dung công việc trong quá trình đầu tư XDCB với nhiều thủ đoạn và dưới nhiều dạng khác nhau. Đồng thời cũng chỉ ra các nguyên nhân cơ bản trong đó nguyên nhân do quản lý của Nhà nước là chủ yếu.

2.4. ĐÁNH GIÁ VỀ TÌNH HÌNH THAM NHŨNG, LÃNG PHÍ VÀ CÁC VẤN ĐỀ ĐẶT RA

Tham nhũng là một hiện tượng đang xuất hiện ở khắp nơi trên thế giới. Nó xảy ra tại những quốc gia và khu vực rất khác biệt nhau về hệ tư tưởng, lịch sử văn hoá, chế độ chính trị, xã hội.... và dẫn tới hậu quả hết sức nặng nề. Vì vậy, tìm hiểu về tham nhũng và cuộc đấu tranh chống tham nhũng đã trở thành vấn đề trung tâm thu hút sự chú ý của cộng đồng quốc tế hiện nay. Đã có rất nhiều các cuộc điều tra, hội thảo khoa học được tổ chức ở nhiều nơi trên thế giới để nghiên cứu thực trạng, nguyên nhân và các giải pháp nhằm kiểm soát và hạn chế tình trạng tham nhũng.

Trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá ở nước ta hiện nay, Đảng cũng dành sự quan tâm đặc biệt đến việc giải quyết vấn nạn này. Văn kiện Đại hội Đảng cộng sản Việt Nam nêu rõ "hiện nay, cán bộ, Đảng viên và nhân dân ta hết sức quan tâm đến cuộc đấu tranh chống tham nhũng. Nạn tham nhũng dẫn ra nghiêm trọng, kéo dài gây bất bình trong nhân dân và là một nguy cơ lớn đe dọa sự sống còn của chế độ ta. Phải tăng cường về tổ chức và cơ chế, tiếp tục đẩy mạnh cuộc đấu tranh chống tham nhũng trong bộ máy Nhà nước và toàn bộ hệ thống chính trị, ở các cấp các ngành, từ Trung ương đến cơ sở" (kiểm chế tham nhũng Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia). Trong đầu tư XDCB, nạn tham nhũng, lãng phí đã trở nên phổ biến, các cá nhân, đơn vị có liên quan coi việc đó là điều tất yếu và đương nhiên mình có quyền lợi. Đảng, Nhà nước đã có nhiều Nghị quyết, Pháp lệnh, Quốc Hội cũng đưa ra thảo luận nhằm ngăn chặn và chống tham nhũng, lãng phí trong , dự án đầu tư XDCB; Trước đây đa số dự luận đưa ra con số 30% tham nhũng, lãng phí và hướng về các đơn vị thi công xây lắp, mới đây đã chú ý tới khâu chủ trương đầu tư sai, việc bố trí kế hoạch vốn dài trải, thiếu tập trung gây lãng phí. Tại phiên họp ngày 17/4/2003 Bộ Chính trị đã kết luận "vi phạm trong đầu tư xây dựng xảy ra phổ biến ở hầu hết các giai đoạn đầu tư, đã làm tham nhũng nghiêm trọng tài sản, tiền vốn của Nhà nước, ảnh hưởng xấu tới chất lượng công trình xây dựng, làm giảm hiệu quả của nhiều dự án đầu tư; Chính phủ

cũng có nhiều biện pháp kể cả việc thanh tra, kiểm tra để phát hiện và ngăn ngừa, nhưng thực tế vấn nạn không những không giảm mà còn gia tăng; Nên báo đầu tư số 4 ra ngày 9/01/2004 có đăng bài: Hoạt động thanh tra, kiểm tra trong năm (2003) chủ yếu phòng ngừa là chính, chưa đủ sức ngăn chặn, đẩy lùi tệ tham nhũng và đưa ra số liệu "các dự án có tổng vốn đầu tư 2.713,3 tỷ đồng, tổng vốn được thanh tra, kiểm tra là 2.701 tỷ đồng cho thấy, riêng số tiền sai phạm bị xử lý là 280,35 tỷ đồng, trong số tiền phải thu hồi và nộp NSNN, xuất toán khỏi giá thành công trình là 162,92 tỷ đồng... điển hình vụ hệ thống thoát nước thành phố Hồ Chí Minh có tới hơn 17,8 tỷ đồng tham nhũng lãng phí; Dự án khôi phục 9 cầu trên tuyến đường sắt Hà Nội - Thành phố Hồ Chí Minh lãng phí hơn 31,4 tỷ đồng; Dự án 2 triệu m³ khí/ ngày lãng phí hơn 2 tỷ đồng...

Qua số liệu nghiên cứu thực trạng trên chưa thể đưa ra con số đánh giá sự tham nhũng, lãng phí là bao nhiêu phần trăm, ở loại dự án khâu nào, loại hình dự án nào, khu vực nào mà chỉ nhận diện sự tham nhũng, lãng phí trong đầu tư XDCCB diễn ra ở các bước, các khâu, các nội dung công việc; nó liên quan đến các cơ quan, đơn vị và các cá nhân có liên quan; nó biểu hiện dưới các dạng khác nhau. Trong các sai phạm gây lãng phí, tham nhũng ở các bước, các khâu và các nội dung công việc cũng chỉ đưa ra con số sai phạm của từng dự án; qua thanh tra, kiểm tra và kiểm toán việc xác định trách nhiệm rõ ràng của từng cơ quan, đơn vị, cá nhân còn rất hạn chế do các văn bản quy định pháp luật chưa hoàn chỉnh, nhiều nhưng chưa cụ thể; các dạng và thủ đoạn tham nhũng, lãng phí cũng khó nhận biết đầy đủ, thiếu các quy chuẩn và tiêu chuẩn XDCCB hay các tiêu chí đánh giá.

Trong lúc cơ chế, chính sách về quản lý đầu tư XDCCB đang từng bước hoàn thiện, tình trạng tham nhũng, lãng phí trong đầu tư XDCCB đã trở thành nghiêm trọng thì việc thanh tra, kiểm tra và kiểm toán phải tăng cường hơn nữa. Vấn đề đặt ra là phải có những giải pháp gì đối với cơ quan KTNN nhằm góp phần phòng chống tham nhũng, lãng phí trong , dự án đầu tư XDCCB sử dụng vốn NSNN.

CHƯƠNG III

NHỮNG GIẢI PHÁP ĐẶT RA ĐỐI VỚI KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC TRONG VIỆC PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG, LÃNG PHÍ TRONG DỰ ÁN ĐẦU TƯ XDCB Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

1. Định hướng những giải pháp chung trong việc phòng chống tham nhũng, lãng phí

Trong bối cảnh quốc tế hiện nay, khi những thế lực phản động trên thế giới tìm mọi cách để lật đổ Đảng cộng sản ở các nước xã hội chủ nghĩa còn lại trong đó có Đảng ta thì việc làm tội lỗi của những kẻ tham nhũng, lãng phí, xét một cách nghiêm túc là sự tiếp tay cho các thế lực phản động. Xưa nay sự phá hoại bên trong bao giờ cũng nguy hiểm hơn sự phá hoại bên ngoài. Không xử lý kịp thời, đúng mức những kẻ tham nhũng ắt sẽ dung dưỡng một nguy cơ lớn của Đảng, Nhà nước XHCN; Tổ chức Đảng và bộ máy Nhà nước sẽ ngày càng xa dân. Một khi đã mất tự tin nhiệm ủng hộ đó thì Đảng và Nhà nước làm sao đứng vững được trước những thủ đoạn hết sức nham hiểm của các thế lực thù địch đang thực hiện chiến lược diễn biến hoà bình?

Nhiệm vụ hiện nay của chúng ta là tiếp tục ngăn chặn và đẩy lùi đi đến bài trừ tệ tham nhũng, xây dựng Đảng và bộ máy Nhà nước thật sự trong sạch, có hiệu lực. Đó là một nhân tố có ý nghĩa quyết định đảm bảo đổi mới và chỉnh đốn Đảng, nâng cao hiệu lực của Nhà nước, lấy lại lòng tin của nhân dân, phát huy nhân tố tích cực, bảo vệ đội ngũ cán bộ trung kiên, cốt cán, đưa đất nước tiếp tục đi lên.

Để chống tham nhũng, lãng phí đạt hiệu quả cao cần có những định hướng cũng như sử dụng đồng bộ các giải pháp sau:

Một là: Xây dựng và hoàn thiện cơ chế, chính sách đặc biệt là hệ thống pháp luật cho phù hợp với điều kiện cơ chế thị trường; Rà soát, sửa đổi, bổ sung ngay những điều không còn phù hợp, có sơ hở. Đặc biệt chú trọng luật pháp hoá, thể chế để bảo vệ, bảo toàn tài sản Nhà nước, làm sao cho mọi tài sản đều có chủ.

Cần khẩn trương soạn thảo ban hành hoàn chỉnh các bộ luật, sửa đổi bổ sung luật đất đai, luật hành chính, quy chế công chức, quy chế công vụ,... Nghiên cứu ban hành luật hoặc pháp lệnh buộc kê khai tài sản đối với những đối tượng nghi vấn, kể cả những người có chức quyền, bãi bỏ những quy định của Nhà nước mang nội dung đặc quyền đặc lợi, nghiên cứu bãi bỏ những quy định, thủ tục phiền hà trong các lĩnh vực quản lý hành chính, trước hết là việc cấp các loại giấy phép trong xây dựng.

Hai là: Xây dựng và hoàn thiện bộ máy tổ chức quản lý đầu tư xây dựng, phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ phận trong hệ thống chính trị, giữa trung ương với địa phương. Xây dựng hoàn thiện cơ chế quyền lực và kiểm soát quyền lực. Thực hiện một cách kiên quyết cuộc cải cách lớn về tổ chức bộ máy và cán bộ, xoá bỏ sự công kênh lăm chầu trung gian trong bộ máy Nhà nước. Quá trình chống tham nhũng phải gắn chặt với quá trình đổi mới và chỉnh đốn Đảng, đổi mới nội dung phương thức lãnh đạo của đảng trên các lĩnh vực, Đảng là lực lượng lãnh đạo toàn xã hội nhưng mọi hoạt động của tổ chức đảng và đảng viên cũng phải theo đúng pháp luật.

Ba là: Đổi mới đội ngũ cán bộ. Thực tế cho thấy, không thể bảo vệ được tài sản XHCN khi chính những người được giao trách nhiệm quản lý lại tham nhũng, lãnh phí. Lựa chọn, bố trí cán bộ phải căn cứ vào tiêu chuẩn, phải quy định rõ quyền hạn và trách nhiệm của mỗi chức danh.

Bốn là: Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát mọi hoạt động của cán bộ, đảng viên, viên chức Nhà nước, nhất là những cán bộ chủ chốt, những người nắm giữ tiền của. Kiểm tra phải mang tính chủ động, thường xuyên để kịp thời phát hiện và ngăn chặn có hiệu quả ngay tại gốc những biểu hiện lợi dụng chức quyền để tham ô, hối lộ, làm trái chính sách chế độ.

Có quy chế cụ thể buộc người đứng đầu các cơ quan, đơn vị phải chịu trách nhiệm chính khi có tham nhũng, lãnh phí xảy ra ở cơ quan, đơn vị mình phụ trách và người lãnh đạo cấp trên trực tiếp cũng phải liên đới chịu trách nhiệm đối với sai phạm của cán bộ cấp dưới do mình quản lý.

Năm là: Kiện toàn các cơ quan bảo vệ pháp luật, đặc biệt là phải làm trong sạch nội bộ, loại ra khỏi các cơ quan này những người không đủ tiêu chuẩn, đồng thời bổ sung những cán bộ có phẩm chất và tín nhiệm, trước hết là những bộ phận trực tiếp tham gia chống tham nhũng, buôn lậu. Xây dựng quy chế phối hợp, kết hợp công tác của các ngành này để kịp thời phát hiện, đấu tranh, xử lý nghiêm túc, công bằng, công khai các vụ tham nhũng. Phải coi ô dù bao che là hành vi tiếp tay cho bọn tham nhũng và phải trừng trị nghiêm khắc. Tùy theo tính chất, mức độ, hậu quả của vi phạm mà áp dụng các biện pháp xử lý, nhưng phải đặt lên hàng đầu việc thu hồi tiền của bọn tham nhũng làm tham nhũng để trả lại Nhà nước và tập thể, kết hợp phạt tiền, tịch thu một phần hoặc toàn bộ tài sản. Nếu xa rời biện pháp kinh tế này thì có kẻ sẵn sàng tham nhũng hàng trăm triệu, hàng tỷ đồng, chịu ngồi tù một vài năm để sau đó được ung dung phè phỡn.

Sáu là: Cần tiến hành đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí đồng thời ở tất cả các cấp, các ngành, song quá trình tiến hành phải xác định đối tượng trọng tâm, địa bàn trọng điểm, tập trung vào những ngành, những lĩnh vực có biểu hiện tham nhũng lớn như cấp phát vốn đầu tư xây dựng cơ bản, giao nhận thầu xây dựng, Tập trung xử lý nghiêm khắc vào những vụ nghiêm trọng mà người vi phạm là cá nhân có chức, có quyền.

Bảy là: Dựa hẳn vào quần chúng đấu tranh là biện pháp có ý nghĩa chiến lược. Quần chúng ở khắp mọi nơi, là mạng lưới “thiên la địa võng” mà kẻ tham nhũng, gây lãng phí không dễ gì lẩn tránh được. Nhưng muốn cho quần chúng được phát động và dám nói thật thì người đứng ra phát động là người không có liên quan đến tham nhũng, là người trung thực liêm khiết và gương mẫu trong sinh hoạt và công tác. Đồng thời phải thiết lập được cơ chế bảo hiểm cho những người dũng cảm chống tham nhũng, lãng phí.

Sử dụng tốt các phương tiện thông tin đại chúng trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí. Các tổ chức Đảng, cơ quan Nhà nước phải lắng nghe, tôn trọng ý kiến của công luận, kịp thời tiến hành điều tra, kết luận và xử lý nghiêm túc, công khai những vụ việc công luận đã phanh phui.

Ở mỗi cơ quan báo chí cần có một bộ phận chống tham nhũng, lãng phí do tổng biên tập chỉ đạo. Nếu cơ quan báo chí này đã nêu một vụ việc nào đó trước công luận mà chưa được cơ quan có thẩm quyền trả lời chính thức trên báo chí thì các cơ quan báo chí khác không được đăng tải hoặc bác bỏ hoặc thanh minh để tránh sự rối loạn thông tin.

Cơ quan quản lý báo chí Nhà nước cần có người chuyên theo dõi hoạt động của báo chí chống tham nhũng, lãng phí nhắc nhở, thúc giục các tổ chức cá nhân có trách nhiệm trả lời về những vụ, việc có liên quan. Đồng thời xử lý thích đáng đối với những nhà báo vì mục đích tư lợi mà đồng lõa hoặc bao che cho kẻ tham nhũng.

Tóm lại: Cùng với việc phát triển kinh tế phải từng bước giải quyết việc làm cho người lao động, cải tiến chế độ tiền lương để đảm bảo cho người ăn lương đủ sống bằng chính đồng lương của mình, nâng cao trình độ nghiệp vụ và ý thức trách nhiệm cho người có quyền, có chức trong bộ máy Nhà nước. Thực tế cho thấy, nếu chỉ chú trọng chống tham nhũng mà lơ là việc xây dựng các thể chế quản lý và các chính sách liên quan đến đời sống ý thức trách nhiệm và năng lực con người thì căn bệnh này khó chữa khỏi.

Những định hướng và giải pháp cụ thể là:

3.1.1- Hoàn thiện và sớm ban hành các thể chế chính sách về quản lý đầu tư xây dựng

Có thể hiểu các thể chế chính sách về quản lý đầu tư ở đây là các Luật, các Pháp lệnh và Quy chế về quản lý đầu tư XD: Các hệ thống về văn bản quy phạm pháp luật trong quản lý đầu tư dùng để điều chỉnh mọi hành vi của các cơ quan quản lý Nhà nước, các tổ chức và cá nhân có liên quan đến công tác đầu tư XD.

- Hiện nay, ở nước ta chưa có hệ thống Luật về đầu tư XD, vì vậy Nhà nước cần giao cho Bộ xây dựng và các ngành có liên quan sớm dự thảo và trình Quốc hội thông qua các Luật về đầu tư xây dựng để thống nhất kiểm soát việc tuân thủ pháp luật về đầu tư xây dựng trong phạm vi lãnh thổ Việt Nam.

- Hệ thống các văn bản pháp luật về đầu tư xây dựng cần quy định cụ thể và chi tiết được điều kiện cần và đủ để các dự án đầu tư xây dựng được phép lập và chấp thuận phê duyệt đầu tư (quyết định đầu tư của cấp có thẩm quyền). Các dự án đầu tư chưa đủ điều kiện hoặc không tuân thủ đúng quy định của Luật đầu tư xây dựng sẽ không được cấp vốn và phê duyệt quyết toán từ ngân sách Nhà nước. Để chấn chỉnh quản lý đầu tư và xây dựng bằng nguồn vốn ngân sách, Chính phủ cần phải có biện pháp kiểm tra, xử lý nghiêm minh. Những biện pháp cấp bách để chấn chỉnh tình hình quản lý đầu tư XDCCB hiện nay:

+ Các Bộ, Ngành, UBND các Tỉnh, Thành phố khẩn trương phân bổ vốn đầu tư và giao cho các cơ sở thực hiện theo nguyên tắc kiên quyết cắt giảm hoặc rút bỏ các công trình, dự án không phù hợp với quy hoạch phát triển được duyệt, không sát với yêu cầu thiết thực của ngành, của địa phương, của thị trường.

+ Chưa bố trí và giao vốn cho các dự án chuyển tiếp nhưng chưa đủ thủ tục về đầu tư theo quy định, chưa xác định rõ hiệu quả, không được triển khai đối với các dự án đã có quyết định đầu tư nhưng chưa đầy đủ về thủ tục đầu tư và xây dựng hoặc không có khả năng cân đối vốn theo tiến độ được duyệt. Bố trí vốn đảm bảo yêu cầu dự án được phê duyệt, có thể hoàn thành đúng tiến độ, thi công đúng tiến độ, tránh vốn “chờ công trình”.

+ Các dự án khởi công mới phải đảm bảo phù hợp với quy hoạch được duyệt có quyết định đầu tư trước thời điểm trước 30/10 hàng năm, có thiết kế kỹ thuật, tổng dự toán được duyệt theo Quy chế quản lý đầu tư và xây dựng.

+ Các cấp ngân sách phải chỉ đạo và giám sát việc thực hiện khối lượng đầu tư hàng năm không vượt mức giao vốn theo kế hoạch. Ngân sách Trung ương không dành vốn để thanh toán nợ vốn XDCCB vượt kế hoạch.

+ Công khai minh bạch trong quản lý và sử dụng vốn đầu tư, tăng cường thanh kiểm tra chặt chẽ theo quy định, chống tham nhũng, lãng phí tiêu cực trong hoạt động đầu tư, đồng thời rà soát tiêu chuẩn, định mức kinh tế - kỹ thuật nhằm phấn đấu giảm suất đầu tư.

- Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý đầu tư xây dựng phải quy định cụ thể các mức độ chịu trách nhiệm trước pháp luật của các tổ chức, cá nhân có liên quan đến việc quản lý và thực hiện các giai đoạn của dự án đầu tư đặc biệt là trách nhiệm của cá nhân những người đứng đầu: Các cơ quan quyết định đầu tư, quyết định phê duyệt cấp vốn, chủ đầu tư, các nhà thầu, các nhà thầu tư vấn thiết kế, giám sát, các nhà thầu xây lắp cung cấp trang thiết bị, các cơ quan tổ chức thực hiện chi đền bù giải phóng mặt bằng,... Nếu để xảy ra tham nhũng, lãng phí, tham nhũng vốn đầu tư sẽ bị truy cứu trách nhiệm theo pháp luật tùy theo mức độ:

+ Người ký trình dự án phải chịu trách nhiệm về các thông tin và số liệu nêu trong hồ sơ dự án.

+ Người có thẩm quyền phải chịu trách nhiệm khi ra quyết định đầu tư.

+ Cơ cấu đầu tư và các dự án quan trọng hoặc có vốn đầu tư lớn thuộc thẩm quyền của chính quyền địa phương phải được UBND trình HĐND thảo luận, quyết định và công bố trên các phương tiện thông tin đại chúng...

- Nhà nước với chức năng quản lý cao nhất của mình phải điều tiết được thị trường xây dựng làm sao tạo ra được sự bình đẳng và cạnh tranh lành mạnh giữa các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân tham gia thị trường, đồng thời phát huy được nội lực bằng cách huy động các nguồn vốn từ nhân dân và các tổ chức doanh nghiệp trong nước tham gia góp vốn đầu tư, hạn chế tới mức thấp nhất phải đi vay nước ngoài có như thế mới tạo được quyền tự chủ trong đầu tư. Khuyến khích các cá nhân, tổ chức, các doanh nghiệp tham gia góp vốn đầu tư theo dạng BT và BOT thông qua các chính sách ưu đãi về quyền lợi được hưởng từ đầu tư và chính sách thuế,....

- Nhà nước tăng cường công tác kiểm tra, kiểm soát và giám sát các giai đoạn đầu tư các khâu để xảy ra tham nhũng vốn đầu tư trong chu kỳ đầu tư của các dự án thông qua các cơ quan chức năng của mình. Có biện pháp xử lý thích đáng các cá nhân, tổ chức để xảy ra tham nhũng, tham nhũng, tiêu cực. Các sai phạm được phát hiện không chỉ xử lý về kinh tế mà theo biện pháp hành chính(phạt, thu lại bằng tốt nghiệp, thôi việc...) và công bố công khai.

- Hoàn thiện và thống nhất chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan Nhà nước các cấp để thực hiện công tác ban hành các quy định và kiểm tra, kiểm sát, giám sát về đầu tư xây dựng trong phạm vi cả nước tránh chồng chéo và trùng lặp, đồng thời tạo nên các quyền giám độc lập trong quá trình đầu tư XDCB, tránh tình trạng “vừa đá bóng vừa thổi còi”. Không để tình trạng các ngành, các địa phương tự ý đề ra những quy định ngoại lệ riêng của mình trong công tác nghiệm thu thanh toán khối lượng và quản lý đơn giá,... (các ngành xây dựng, giao thông, thuỷ lợi đều có quy định riêng của ngành mình) gây khó khăn cho công tác thanh kiểm tra của các cơ quan chức năng.

3.1.2. Về con người:

- Hệ thống cán bộ công chức Nhà nước tham gia và có liên quan đến các công việc quản lý đầu tư xây dựng phải là những người có chuyên môn và nghiệp vụ phù hợp đối với công việc được đảm đương, thường xuyên được bồi dưỡng và đào tạo chuyên sâu kiến thức ngành nghề được đảm nhận.

- Tăng cường và bố trí các chuyên gia giỏi có kiến thức sâu rộng và có kinh nghiệm trong các cơ quan lập, thẩm định, phê duyệt đầu tư, các cơ quan, các cơ quan công tác tư vấn khảo sát thiết kế, mời thầu chấm thầu, xét thầu, giám sát thi công, thẩm định và phê duyệt báo cáo quyết toán đầu tư...

- Các cơ quan chủ đầu tư (ban quản lý dự án) phải bố trí những người làm công tác quản lý đầu tư chuyên nghiệp và có kinh nghiệm, có chuyên môn về các dự án được giao quản lý.

- Tăng cường công tác giáo dục và nâng cao phẩm chất đạo đức công vụ của các cán bộ công chức làm công tác quản lý đầu tư xây dựng. Phải xây dựng rõ quyền hạn và chế độ chịu trách nhiệm trước pháp luật về những hành vi của mình nếu để tham nhũng lãng phí vốn đầu tư, hoặc có biểu hiện của sự móc ngoặc, tham nhũng đòi hối lộ khi thực hiện công việc được giao.

- Khuyến khích các nhà thầu, các tổ chức và cá nhân tham gia thị trường xây dựng phát huy được lòng tự trọng và đạo đức trong kinh doanh, kiên quyết từ chối những nguồn lợi từ kinh doanh bất hợp pháp, cam kết không móc ngoặc hối lộ, thậm chí tố cáo các hành động không lành mạnh và

phi đạo đức trong kinh doanh xây dựng. Chiến lược này đặc biệt cần Nhà nước thể hiện vai trò chủ đạo của mình, vai trò tự giám sát và giám sát lẫn nhau của khối doanh nghiệp xây dựng.

3.2. Những giải pháp đặt ra đối với kiểm toán Nhà nước nhằm góp phần chống tham nhũng, lãng phí trong các công trình, dự án đầu tư XDCB sử dụng vốn Ngân sách

3.2.1. Nâng cao địa vị pháp lý và sắp xếp tổ chức hợp lý, góp phần phát huy vai trò của kiểm toán Nhà nước

Kiểm toán Nhà nước là cơ quan thuộc Chính phủ, hoạt động theo Nghị định số 93/2003/NĐ-CP ngày 13 tháng 8 năm 2003, chưa có luật Kiểm toán Nhà nước nên hiệu lực còn hạn chế, với nhiệm vụ giúp Chính phủ và Quốc hội thẩm định chi tiêu Ngân sách Nhà nước hàng năm, đây là công việc yêu cầu lực lượng cán bộ công chức kiểm toán viên phải có đầy đủ số lượng dân tiến tới hàng năm có thể thực hiện kiểm toán toàn diện chi tiêu ngân sách quốc gia (bao gồm các tỉnh, thành và các Bộ, Ban, Ngành ở Trung ương), còn đòi hỏi mỗi cán bộ kiểm toán viên Kiểm toán Nhà nước phải nâng cao kiến thức chuyên môn phục vụ cho công tác kiểm toán Ngân sách rất đa dạng và phong phú. Kiểm toán chi đầu tư xây dựng là công việc rất phức tạp ngoài kiến thức về nghiệp vụ về tài chính, kiểm toán viên còn phải có kiến thức về quản lý đầu tư xây dựng có thể đọc hiểu được hồ sơ bản vẽ thiết kế, định mức đơn giá XDCB... Để có thể vận dụng vào kiểm toán các công trình XDCB công nghiệp, dân dụng; các công trình giao thông: đường xá, cầu; các công trình thủy lợi: kênh mương, đập đầu mối; các công trình thủy điện,...Do tính chất các cuộc kiểm toán dự án, đầu tư XDCB phức tạp, nhiệm vụ kiểm toán lại nặng nề, chế độ chính sách quản lý đầu tư XDCB nhiều nhưng không rõ ràng trách nhiệm, tham gia quản lý đầu tư XDCB có nhiều cấp, nhiều ngành và nhiều người nên hoạt động kiểm toán có khó khăn nhất định

Để nâng cao vai trò và hiệu lực của Cơ quan Kiểm toán Nhà nước đề nghị Chính phủ và Quốc hội hoàn chỉnh và thông qua Luật kiểm toán. Bên cạnh đó, bản thân Cơ quan Kiểm toán Nhà nước cũng cần phải có tổ chức hợp

lý để có thể thực hiện tốt công tác kiểm toán đầu tư xây dựng, theo chúng tôi tại văn phòng Cơ quan Kiểm toán Nhà nước Trung ương đặt tại Hà Nội cần có từ 2 - 3 Vụ Kiểm toán Đầu tư XDCB chuyên ngành, có chức năng nhiệm vụ tương đối giống nhau. Số lượng kiểm toán viên trong mỗi vụ từ 40 - 50 người trong đó có kiểm toán viên là các kỹ sư cầu đường, xây dựng, thủy lợi và kỹ sư điện động lực chiếm từ 30% - 40%.

- Ở các vị kiểm toán chuyên ngành kiểm toán khu vực khác: như Kiểm toán Ngân sách Nhà nước 1 và 2, Kiểm toán đặc biệt, kiểm toán DNNN các Kiểm toán Nhà nước khu vực: đều có tối thiểu là 01 phòng kiểm toán đầu tư XDCB có số lượng 12 - 15 người trong đó lực lượng kiểm toán viên có nghiệp vụ kỹ thuật XDCB chiếm 30% - 40%.

- Khi thực hiện kiểm toán các dự án đầu tư nhóm C, B có thể tổ chức thành từng nhóm từ 03 - 04 kiểm toán viên trong đó tối thiểu có 02 kiểm toán viên là kỹ sư thực hiện kiểm toán tối đa về thời gian 1 tuần đối với dự án nhóm B.

- Tổ chức đoàn kiểm toán đối với các dự án đầu tư XDCB nhóm A nên có cơ cấu từ 10 - 22 người, tối đa không quá 25 người có thể chia làm 04 - 05 tổ kiểm toán. Các tổ kiểm toán phân xây lắp cần bố trí từ 2 - 3 kiểm toán viên là kỹ sư trong 1 tổ.

Địa vị pháp lý trong bộ máy tổ chức Nhà nước và cơ cấu tổ chức hợp lý là những động lực quan trọng góp phần phát huy vai trò của Cơ quan Kiểm toán Nhà nước. Địa vị pháp lý được xác định rõ ràng, đảm bảo tính độc lập giúp cho công chức Kiểm toán Nhà nước khi hành nghề tự tin hơn vì được pháp luật công nhận và giao cho quyền hạn kiểm tra xác nhận, đồng thời kiểm toán viên cũng sẽ phải chịu trách nhiệm trước pháp luật nếu để xảy ra sai sót trong hoạt động kiểm toán. Bộ máy tổ chức các kiểm toán chuyên ngành, của đoàn kiểm toán và tổ kiểm toán khi thực hiện kiểm toán bố trí đủ và hợp lý về nhân sự và chuyên môn theo chúng tôi là đã hoàn thành tới 50% về kết quả kiểm toán của một cuộc kiểm toán.

3.2.2. Nâng cao đạo đức hành nghề của kiểm toán viên

Đi đôi với việc được giao nhiệm vụ kiểm tra, kiểm soát các báo tài chính các đơn vị tổ chức có thụ hưởng chi tiêu Ngân sách Nhà nước kiểm toán viên

Kiểm toán Nhà nước cần phải thường xuyên tu dưỡng và nâng cao đạo đức hành nghề của mình. Số liệu do kiểm toán viên đưa vào biên bản và báo cáo kiểm toán phải là số liệu trung thực phản ánh đúng việc chi tiêu đúng hoặc sai của các đối tượng kiểm toán.

- Kiểm toán viên khi thực hiện kiểm toán phát hiện thấy những sai trong chi tiêu Ngân sách không được "bỏ qua" cho đối tượng kiểm toán, nếu phát hiện thấy sai phải báo cáo lên lãnh đạo tổ, đoàn kiểm toán và phải thể hiện trong biên bản ghi nhận số liệu và trong biên bản kiểm toán cũng như báo cáo kiểm toán.

- Kiểm toán viên không được dùng ảnh hưởng từ công việc của mình để dọa dẫm, bao che, lợi dụng gây phiền hà cho đơn vị được kiểm toán.

- Khi kiểm toán, kiểm toán viên bằng năng lực kiến thức chuyên môn của mình chỉ ra cho đơn vị được kiểm toán thấy những sai sót tồn tại của họ đồng thời chân thành góp ý kiến giúp đơn vị được kiểm toán hoàn chỉnh và hoàn thiện hồ sơ tài liệu theo đúng quy định.

- Trong quá trình thực hiện kiểm toán, các cán bộ công chức Kiểm toán Nhà nước cần phải chấp hành đầy đủ nội quy do Cơ quan Kiểm toán Nhà nước quy định, thực hiện đúng quy trình kiểm toán về ghi chép lưu trữ hồ sơ tài liệu, xác nhận số liệu,... tuân thủ đúng Nội quy và Quy chế của Đoàn kiểm toán.

3.2.3. Thực hiện kiểm toán trong quá trình chuẩn bị đầu tư, thực hiện đầu tư và kết thúc ở tất cả các khâu, các bước đầu tư. Tập trung ở các khâu: thiết kế, đấu thầu, đền bù giải phóng mặt bằng, thực hiện thi công, lập quyết toán.

Khi thực hiện kiểm toán một dự án đầu tư cần tập trung kiểm các giai đoạn và các khâu sau:

*. *Giai đoạn chuẩn bị đầu tư*

- Kiểm tra hồ sơ báo cáo đầu tư:

+ Hồ sơ báo cáo tiền khả thi (đối với dự án yêu cầu phải có)

+ Hồ sơ báo cáo khả thi (báo cáo đầu tư)

Ở giai đoạn này tập trung xem xét việc lập các chỉ tiêu có theo đúng quy định của Nhà nước hay không.

- Kiểm tra hồ sơ thẩm định:

- + Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi (nếu có).

- + Báo cáo khả thi.

- Kiểm tra các quyết định phê duyệt báo cáo nghiên cứu trên khả thi và báo cáo khả thi: Về các chỉ tiêu thông số kỹ thuật, tổng mức đầu tư đi kèm với các giá trị xây lắp, thiết bị và chi phí kiến thiết cơ bản khác được phê duyệt phải theo quy định của Nhà nước.

- Kiểm tra chi phí thuê lập báo cáo khả thi và thuê thẩm định báo cáo khả thi (nếu có).

**. Giai đoạn thực hiện đầu tư:*

- Kiểm tra hồ sơ khảo sát địa chất nơi đặt nền móng công trình và kiểm tra hồ sơ thanh toán chi phí thuê khảo sát với nhà thầu khảo sát như: Hợp đồng, nghiệm thu, đơn giá hệ số áp dụng vào dự toán và thanh toán số lượng mẫu nghiệm thu thanh toán, biên bản nghiệm thu, phiếu xác nhận thí nghiệm, thanh lý hợp đồng.

- Kiểm tra hồ sơ thiết kế dự toán

- + Thiết kế 2 bước: được duyệt trong phê duyệt báo cáo khả thi hoặc báo cáo đầu tư

- + Thiết kế 1 bước

- + Hồ sơ dự toán chi tiết các hạng mục

- + Kiểm tra hồ sơ thẩm định thiết kế dự toán

- + Quyết định phê duyệt thiết kế và tổng dự toán của cấp có thẩm quyền: ở đây cần đối chiếu giữa giá trị tổng dự toán với giá trị tổng mức đầu tư được duyệt, về nguyên tắc tổng dự toán phải nhỏ hơn hoặc bằng tổng mức đầu tư được duyệt. Đối chiếu các hạng mục của hồ sơ thiết kế với quy mô được duyệt trong quyết định đầu tư của dự án.

+ Kiểm tra hồ sơ thanh toán chi phí thẩm định thiết kế, dự toán và hồ sơ thanh toán chi phí thiết kế và lập dự toán: Tập trung xem xét kiểm tra hệ số, đơn giá áp dụng vào thanh toán theo quy định của Nhà nước.

- Kiểm tra hồ sơ thủ tục mời thầu, xét thầu, công nhận nhà thầu trúng thầu, hợp đồng thi công, mua sắm trang thiết bị công nghệ của dự án.

+ Hồ sơ mời thầu và thủ tục mời thầu có tuân thủ theo quy định của quyết định đầu tư và tuân thủ quy chế đấu thầu hay không.

+ Kiểm tra công tác chấm thầu xét thầu; tập trung xem xét hồ sơ thầu của nhà thầu chính trúng thầu.

+ Quyết định công nhận kết quả xét thầu và nhà thầu trúng thầu

+ Hợp đồng ký kết giữa chủ đầu tư và các nhà thầu.

- Kiểm tra hồ sơ nghiệm thu thanh toán cho các nhà thầu ở bước triển khai thi công xây lắp.

+ Hồ sơ nghiệm thu khối lượng, hồ sơ nghiệm thu chất lượng kỹ thuật, chúng chỉ xác nhận chất lượng vật liệu dùng vào thi công, nhật ký thi công. Các biên bản, hồ sơ thể hiện khối lượng phát sinh, thiết kế dự toán được phê duyệt bổ sung của cấp có thẩm quyền đối với khối lượng phát sinh.

+ Hồ sơ hoàn công công trình và quyết toán chi tiết các hạng mục của dự án: Tập trung kiểm tra đối chiếu khối lượng giữa hồ sơ thiết kế, hồ sơ hoàn công với khối lượng đề nghị quyết toán; kiểm tra đối chiếu đơn giá hồ sơ đề nghị quyết toán với đơn giá trúng thầu ban đầu xem có sai lệch hay không đối với hạng mục phải đấu thầu, còn các hạng mục chọn thầu hoặc chỉ định thầu đối chiếu đơn giá đề nghị thanh toán với đơn giá do Nhà nước quy định tại thời điểm thi công.

- Hồ sơ nghiệm thu thanh toán cho các nhà thầu cung cấp trang thiết bị, máy móc công nghệ: đối chiếu danh mục thiết bị mẫu mã, chủng loại của hồ sơ trúng thầu với thực tế đưa vào lắp đặt và văn bản xác nhận của cơ quan kiểm định chất lượng thiết bị, hồ sơ nghiệm thu bàn giao giữa bên lắp đặt, chủ đầu tư và bên vận hành.

+ Kiểm tra hồ sơ thanh toán dựa theo quy định của hợp đồng để kiểm tra đối chiếu các mục thanh toán cho công tác bảo hành, vận chuyển, lưu kho bãi v.v...

- Kiểm toán các chi phí kiến thiết cơ bản khác của dự án:

+ Chi phí ban quản lý: Căn cứ vào quy định của Nhà nước

+ Chi phí lán trại đường công vụ phục vụ thi công: Thực hiện kiểm tra như đối với các hạng mục XD CB bình thường khác.

+ Chi phí và phá bom mìn, kiểm tra căn cứ vào định mức do Nhà nước hoặc nhà nước uỷ quyền cho một cơ quan có thẩm quyền ban hành

+ Chi phí đền bù giải phóng mặt bằng: Kiểm tra hồ sơ đền bù, đối chiếu với thực tế, phỏng vấn đối tượng được nhận đền bù v.v... nhằm phát hiện ra những chi tiêu không đúng và không hợp lệ.

3.2.4. Xây dựng quy trình kiểm toán các công trình, các dự án đầu tư XD CB phù hợp với tính chất, đặc điểm từng loại công trình, dự án.

Hiện nay, Kiểm toán Nhà nước đã ban hành Quy trình kiểm toán các công trình và dự án đầu tư, đây là điều kiện rất thuận lợi để thực hiện công tác kiểm toán dự án đầu tư. Tuy nhiên các dự án đầu tư XD CB lại rất khác nhau về quy mô đầu tư, về tính chất đặc thù, có dự án là một công trình đơn chiếc như nhà cửa, có dự án là 1 tuyến đường, có dự án lại là rất nhiều tiểu dự án riêng biệt nằm rải rác ở nhiều địa phương và do nhiều ban quản lý dự án thực hiện quản lý. Vì vậy theo ý kiến chúng tôi : Kiểm toán Nhà nước nên xây dựng và ban hành quy trình kiểm toán phù hợp với tính chất đặc điểm từng loại công trình, dự án như:

- Quy trình kiểm toán dự án đầu tư XD CB theo hình thức đấu thầu

- Quy trình kiểm toán dự án đầu tư XD CB theo hình thức chỉ định thầu

- Quy trình kiểm toán dự án đầu tư XD CB do 1 ban quản lý dự án thực hiện quản lý.

- Quy trình kiểm toán dự án đầu tư XD CB do nhiều ban quản lý dự án thực hiện quản lý.

- Quy trình kiểm toán dự án đầu tư XD CB dở dang

Hoặc xây dựng theo tính chất đặc thù riêng của dự án :

- Quy trình kiểm toán các dự án đầu tư dân dụng.
- Quy trình kiểm toán các dự án về giao thông vận tải, thủy lợi
- Quy trình kiểm toán các dự án xuất công nghiệp.

3.2.5 Tập trung nhiệm vụ kiểm toán các công trình, dự án đầu tư XD CB trọng điểm có độ rủi ro cao :

Các dự án về giao thông vận tải, thủy lợi, thủy điện, cầu cảng, cơ sở hạ tầng các khu công nghiệp, các dự án về xây dựng các khu dân cư đô thị của các thành phố lớn như : Hà Nội, Hải Phòng, thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Cần Thơ, Quảng Ninh...có giá trị đầu tư lớn. Hàng năm Nhà nước đầu tư cho các dự án này những khoản chi đáng kể trong tỷ trọng chi ngân sách cho đầu tư (kể cả nguồn vốn vay nước ngoài). Và đặc thù của các công trình, dự án đã nêu ở trên là khối lượng dự toán ban đầu với khối lượng nghiệm thu quyết toán chênh lệch rất lớn (có dự án tăng khối lượng đào đắp 500 - 700% như giao thông, thủy điện), vì đây là các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng khối lượng xử lý đào đắp ngầm nhiều lại không thể tính toán chính xác ở giai đoạn lập hồ sơ thiết kế dự toán, dự án có mua sắm máy móc, thiết bị rủi do thương xuyên xảy ra qua việc mua sắm thiết bị công nghệ lạc hậu, gửi giá. Dự án chỉ định thầu rủi do thường ở khối lượng, đơn giá, định mức. Vì vậy cần tập trung kiểm toán các dự án trọng điểm về xây dựng cơ sở hạ tầng; các dự án đầu tư XD CB có tỷ trọng mua sắm trang thiết bị lớn, dự án giao thầu. Đồng thời làm sao thông qua kiểm toán chỉ ra được những sai sót, tồn tại cần khắc phục cho các cơ quan quản lý cấp trên, các chủ đầu tư về cơ chế chính sách quản lý Đầu tư và thực hiện đầu tư ở nước ta hiện nay và có thể phát hiện ra được những giá trị đầu tư mà các nhà thầu hưởng lợi từ cơ chế quản lý lỏng lẻo, những giá trị đầu tư không thực hiện mà vẫn được thanh toán... nhằm tiết kiệm chi cho ngân sách Nhà nước.

3.2.6. Các giải pháp tạo điều kiện động lực phát huy vai trò KTNN trong việc chống tham nhũng, lãng phí trong đầu tư XD CB

- Thực hiện việc kiểm toán các dự án đầu tư XDCB ở cả 3 giai đoạn (Kiểm toán trước, trong và sau khi dự án kết thúc) có như vậy việc phát hiện, xử lý kịp thời và sát thực.

- Đưa kiểm toán hoạt động vào việc kiểm toán các dự án ĐT XDCB để chỉ rõ cho chủ đầu tư thấy được tính kinh tế, tính hiệu quả và hiệu lực của dự án.

- Báo cáo kiểm toán được công bố công khai trên phương tiện thông tin đại chúng để phòng ngừa và dãn đe.

- Các kết luận kiểm toán phải có hiệu lực thi hành bắt buộc và ngay sau khi báo cáo phát hành đối với các cơ quan có liên quan như: Cấp trên của chủ đầu tư, chủ đầu tư, các nhà thầu và các tổ chức có liên quan đến chu kỳ hoạt động của dự án thể hiện trong báo cáo kiểm toán.

- Các kết luận kiểm toán của các báo kiểm toán phải được tập hợp định kỳ gửi tới Thủ tướng Chính phủ và các thành viên Quốc hội.

- Các cơ quan ban hành các văn bản quy định của Quy chế quản lý đầu tư, tiêu chuẩn nghiệm thu, định mức đơn giá thanh toán trong xây dựng cơ bản phải dựa trên các kết luận của kiểm toán để điều chỉnh cho phù hợp với công tác quản lý đầu tư trong thời kỳ đổi mới của nền kinh tế.

- Các kiến nghị thu hồi về ngân sách và giảm trừ quyết toán trong kết luận kiểm toán phải được các đối tượng kiểm toán chấp hành ngay sau khi kết thúc kiểm toán và báo cáo việc thực hiện gửi về Cơ quan Kiểm toán Nhà nước và cơ quan quản lý cấp trên của chủ đầu tư.

- Nhà nước cần sớm ban hành chế độ chịu trách nhiệm trước pháp luật của người đứng đầu cơ quan để xảy ra tham nhũng trong đầu tư XDCB do mình quản lý. Trừng phạt nghiêm khắc về hình sự và đền bù kinh tế đối với các cá nhân có liên quan trực tiếp để ra tham nhũng, lãng phí hoặc có hành vi tham nhũng hối lộ trong đầu tư.

- Các cơ chế xử lý các sai phạm ngay trong quy chế hoạt động của Kiểm toán Nhà nước hoặc trong các bộ luật chưa rõ ràng. Vấn đề này cơ quan Kiểm toán Nhà nước và các đơn vị liên quan, đơn vị kiểm toán thiếu thống nhất trong việc đưa ra kiến nghị và xử lý kiến nghị của cơ quan KTNN.

- Chúng tôi cho rằng đã đến lúc giải quyết vấn đề này một cách nghiêm túc, phải xây dựng và thực hiện các chế tài trong việc xử lý các sai phạm liên quan đến cá nhân, tổ chức trong việc tham ô, lãng phí, bòn rút của công....đã được phát hiện trong các cuộc kiểm toán.

- Kiểm toán Nhà nước trong từng cuộc kiểm toán phải nêu cụ thể nội dung những kiến nghị của mình về xử lý các sai phạm. Các kiến nghị này thể hiện bằng văn bản gửi cho cấp có thẩm quyền xử lý.

- Đối với các cơ quan, đơn vị được kiểm toán và các cấp có thẩm quyền của Nhà nước khi nhận được các kiến nghị của cơ quan Kiểm toán Nhà nước phải có nghĩa vụ thực hiện (đối với cơ quan đơn vị được kiểm toán) hay ra quyết định thực hiện (đối với cơ quan có thẩm quyền như Công an, Tòa án hay Chính phủ, Quốc hội). Trong một số trường hợp nếu kiến nghị của cơ quan Kiểm toán Nhà nước mà các cơ quan đơn vị, các cấp có thẩm quyền không thực hiện thì phải nêu rõ lý do bằng văn bản với cơ quan Kiểm toán Nhà nước. Trong trường hợp không có lý do chính đáng hoặc trì hoãn việc thực hiện kiến nghị của cơ quan Kiểm toán Nhà nước thì cá nhân, tổ chức phía chịu trách nhiệm trước pháp luật.

3.3. Điều kiện để thực hiện các giải pháp.

3.3.1. Quy định hiệu lực pháp lý đối với kết luận kiểm toán

- Các quy định hiệu lực pháp lý của kết luận kiểm toán cần được thể hiện cụ thể chi tiết trong Luật kiểm toán Nhà nước Luật ngân sách Nhà nước.

- Kết luận kiểm toán ngoài việc công bố cho đối tượng kiểm toán, chủ quản đối tượng, Văn phòng Chính phủ, Văn phòng Quốc hội và được công khai cho các đại biểu quốc hội hoặc trên thông tin đại chúng.

3.3.2. Tăng cường các biện pháp nghiệp vụ giúp cho các KTV trong quá trình thực hiện nhiệm vụ kiểm toán

- Để nâng cao chất lượng các cuộc kiểm toán về dự án đầu tư XDCB ngoài việc bố trí lực lượng kiểm toán viên làm sao cho hợp lý và phù hợp với đặc thù riêng của loại hình kiểm toán này trong cơ cấu của các Kiểm toán

chuyên ngành, Đoàn kiểm toán, các tổ kiểm toán. Kiểm toán Nhà nước cần thường xuyên tăng cường và nâng cao nghiệp vụ cho kiểm toán viên về loại hình kiểm toán đầu tư XDCCB như:

- Định kỳ mở các lớp học mời các chuyên gia có kinh nghiệm về giảng dạy về các nội dung: Lập và quản lý dự án đầu tư, cách đọc hồ sơ vẽ thiết kế và thiết kế kỹ thuật thi công và tính toán tiên lượng của dự toán, xây dựng đơn giá XDCCB dựa theo định mức do Nhà nước ban hành theo các thời kỳ...

- Trước mỗi cuộc kiểm toán về dự án đầu tư phải khảo sát kỹ và lập kế hoạch chi tiết cho cuộc kiểm toán. Trao đổi nghiệp vụ trước, trong quá trình thực hiện kiểm toán và sau khi kết thúc kiểm toán cần phải được tổng kết, đúc rút kinh nghiệm cho những cuộc kiểm toán sau này.

- Trong khi kiểm toán cần tập trung các kiểm toán viên có chuyên môn nghiệp vụ vững vàng, có kinh nghiệm kiểm tra hồ sơ của những khâu trọng yếu dễ xảy ra tham nhũng vốn đầu tư.

- Tăng cường công tác kiểm tra đối chiếu giữa hồ sơ thiết kế, hồ sơ hoàn công, khối lượng thanh toán với thực tế thi công tại hiện trường.

3.3.3. Tăng cường hệ thống kiểm soát nội bộ trong các dự án đầu tư XDCCB

Theo ý kiến chúng tôi thì một dự án đầu tư xây dựng được đánh giá là có hiệu quả về đầu tư và có chi phí đầu tư hợp lý, giảm được sai sót và tham nhũng vốn cần tập trung kiểm tra kiểm soát các khâu trọng yếu sau trong chu kỳ đầu tư của dự án.

- Quy hoạch và lập báo cáo đầu tư của dự án, thẩm định và phê duyệt đầu tư khảo sát, lập hồ sơ thiết kế, dự toán và tổng dự toán. Đặc biệt là công tác thẩm định thiết kế và dự toán nếu làm tốt được khâu này thì những sai sót trong đầu tư sẽ được phát hiện và điều chỉnh kịp thời qua đó hạn chế được tham nhũng, lãng phí.

- Tổ chức mời thầu đấu thầu sát với điều kiện thực hiện của các gói thầu và các dự án về chất lượng và giá cả (không nên quan niệm đồng nghĩa giữa giá bỏ thầu thấp nhất với chất lượng tốt nhất).

- Công tác giám sát chất lượng, nghiệm thu thanh toán khối lượng hoàn thành đây là khâu then chốt quyết định chất lượng và giá trị thực tế của công trình, dự án.

- Công tác thẩm định hồ sơ báo cáo quyết toán khối lượng hoàn thành trước khi trình cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Mặt khác trình độ và trách nhiệm được chuẩn hoá để tăng cường năng lực và tạo nên ý thức trách nhiệm của mỗi thành viên.

3.3.4. Đảm bảo điều kiện vật chất.

- Để nâng cao chất lượng kiểm toán nhất là kiểm toán các dự án đầu tư xây dựng cơ bản, mục tiêu quốc gia, đề nghị Kiểm toán Nhà nước vận dụng theo chế độ cho phép hỗ trợ cho các đoàn kiểm toán về :

- Thường xuyên cập nhật các văn bản chế độ liên quan đến đầu tư của Nhà nước và các ngành cho KTV.

- Trang bị cho mỗi tổ kiểm toán ít nhất 1 máy tính xách tay, mỗi đoàn có máy ảnh, camera.

- Kinh phí hỗ trợ cho ăn, ngủ, sinh hoạt tại các dự án ở địa bàn vùng sâu vùng xa.

- Phương tiện đi lại của kiểm toán viên khi đi kiểm tra đối chiếu tại thực địa để xác minh đối chiếu với các nhà thầu.

3.4. Kiến nghị với các cấp, các ngành.

* Tăng cường quản lý Nhà nước về đầu tư XD CB.

- Hoàn thiện cơ chế, chính sách pháp luật có liên quan tới việc quản lý đầu tư XD CB để đồng bộ trọng nhận thức cũng như xử lý.

- Chức năng quản lý Nhà nước được tập trung Bộ Xây dựng, tránh phân quyền cho các bộ khác gây lên sự chồng chéo, tạo nên sách nhiễu, phiền hà.

- Hoàn thiện hệ thống quy chuẩn, tiêu chuẩn XD CB để mọi thành phần tham gia thực hiện, cơ quan kiểm tra cũng thuận lợi cho việc kiểm tra mọi lúc, mọi dự án đầu tư XD CB, không qua các thủ tục phức tạp và cũng là chuẩn để xử lý.

- Tăng cường công tác quản lý quy phạm, tiêu chuẩn kỹ thuật, để quản lý chất lượng công trình

- Nâng cao chất lượng công tác xây dựng chiến lược đầu tư, công tác quy hoạch kế hoạch đầu tư để tránh sự lãng phí cũng như khó khăn trong thủ tục.

- Đề cao trách nhiệm cá nhân trong mỗi giai đoạn, mỗi khâu, mỗi bước của dự án.

Thực hiện cơ chế “ba bên bốn mắt”; bên mua sản phẩm, bên bán sản phẩm, bên kiểm tra sản phẩm XDCCB; bốn mắt gồm: ba mắt của ba bên và một mắt là của quân chúng nhân dân kiểm tra, giám sát. Trước mắt chưa có cơ chế “ba bên bốn mắt” nên thành lập cơ quan giám định từ trung ương đến địa phương để giám sát chất lượng công trình ở mọi khâu trong bước thực hiện đầu tư thi công. Đưa công tác thanh kiểm tra, kiểm toán thành công việc thường xuyên.

* Khắc phục hạn chế trong công tác tư vấn do trình độ nghiệp vụ chuyên môn còn yếu, thiếu trách nhiệm, lòng tự trọng, chưa có “bản quyền” nhưng vẫn được tham gia; công tác tư vấn là phải của sản phẩm XDCCB, công tác này làm tốt thì sẽ có sản phẩm XDCCB tốt, tránh được tình trạng phát sinh tới 20 đến 30%, hạn chế sự “xin - cho” và giảm thiểu được tham nhũng lãng phí trong XDCCB.

* Đối với đơn vị thi công phải có đủ điều kiện chứng minh năng lực mới được tham gia thi công các loại công trình có mức độ phức tạp tương ứng. Nghiêm cấm việc bán thầu cho các đơn vị thi công không có năng lực thi công công trình, hạng mục công trình đó.

* Tăng cường trách nhiệm của chủ đầu tư, không tuyển dụng cán bộ thiếu năng lực, phẩm chất đạo đức yếu. Đây là cửa kiểm soát mạnh nhất, sát thực nhất, nhưng đến nay “quyền thì mạnh trách nhiệm lại yếu”.

Trước thực trạng về tham nhũng, lãng phí trong dự án đầu tư XDCCB sử dụng vốn NSNN đặt ra cho KTNN có các giải pháp chung cũng như giải pháp kỹ thuật trong công tác kiểm toán dự án đầu tư XDCCB nhằm góp phần phòng chống tham nhũng, lãng phí.

KẾT LUẬN

Hiện nay tham nhũng, lãng phí trong đầu tư XDCB đang trở thành vấn đề lớn được sự quan tâm sâu sắc của mọi người. Tuy nhiên cuộc đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí này rất khó khăn, phức tạp, đòi hỏi phải có sự phối kết hợp và các công cụ khác nhau. Tại báo cáo kiểm điểm nửa đầu nhiệm kỳ thực hiện Nghị quyết Đại hội lần thứ 9 của Đảng đã nêu "Đấu tranh chống tham nhũng, quan liêu, lãng phí phải được tiến hành bằng hệ thống các biện pháp đường bộ. Trong đó, chú trọng đổi mới thể chế, thực hiện công khai dân chủ, nâng cao hiệu lực hiệu quả quản lý của bộ máy hành chính Nhà nước các cấp, nhất là quản lý về đất đai, XDCB, quản lý doanh nghiệp Nhà nước và NSNN". KTNN với tư cách là cơ quan kiểm toán tài chính công, đảm bảo tính trung thực, hợp pháp được xem là công cụ không thể thiếu được trong quá trình phòng chống tham nhũng, lãng phí trong , dự án đầu tư XDCB.

Lý luận và thực trạng, Tổ nghiên cứu đề tài đã giải quyết một số vấn đề cơ bản đó là:

- Từ đặc điểm, tính phức tạp trong quản lý đầu tư XDCB và thực trạng các sai phạm để nhận diện hành vi tham nhũng, lãng phí diễn ra ở đâu, dưới dạng nào và nguyên nhân tạo nên tham nhũng, lãng phí trong , dự án đầu tư XDCB.

- Từ khái niệm về tham nhũng, khái niệm về lãng phí và đặc điểm đầu tư XDCB, Tổ nghiên cứu đưa ra khái niệm về tham nhũng, lãng phí trong đầu tư XDCB mà đề tài nghiên cứu.

- Qua lý luận về vị trí, vai trò cơ quan KTNN để "hoá giải" KTNN là một công cụ quan trọng, không thể thiếu, cần có các giải pháp đặt ra đối với KTNN trong việc phòng chống tham nhũng, lãng phí trong , dự án đầu tư XDCB bằng nguồn vốn NSNN.

Để đề tài có hiệu lực và phát huy được mục tiêu, Tổ nghiên cứu kiến nghị:

- Đối với Kiểm toán đầu tư - dự án:

+ Thường xuyên tổ chức tra cứu, bồi dưỡng kiến thức về quản lý đầu tư XDCB; nghiên cứu, đúc rút kinh nghiệm việc kiểm toán , dự án đầu tư XCB có tính chất chuyên đề.

+ Nâng cao tỷ lệ Kiểm toán viên và các Kỹ sư về XDCCB thông qua tuyển dụng, đào tạo.

+ Thường xuyên kiểm tra các Đoàn, Tổ kiểm toán về việc chấp hành quy chế hoạt động của Đoàn kiểm toán và chấp hành mẫu biểu, hồ sơ kiểm toán để quản lý chất lượng kiểm toán và đạo đức hành nghề kiểm toán.

- Đối với Trung tâm khoa học và bồi dưỡng cán bộ:

Cần phân loại đối tượng (cử nhân kinh tế, kỹ sư về XDCCB) để đào tạo, bồi dưỡng và bố trí đủ kinh phí đào tạo, bồi dưỡng hàng năm.

- Đối với cơ quan KTNN:

+ Tăng cường tuyển dụng các kỹ sư có ít nhất 5 năm công tác nhất là Kỹ sư cầu đường, Kỹ sư kết cấu.

+ Xây dựng và ban hành quy trình kiểm toán các dự án đầu tư XDCCB dở dang, quy trình kiểm toán hoạt động đối với dự án đầu tư XDCCB và các quy trình kiểm toán phù hợp với tính chất đặc điểm từng loại hình dự án.

+ Đưa tin học và kiểm toán các dự án đầu tư XDCCB.

+ Có kế hoạch hoặc việc tổng hợp kết quả kiểm toán theo tính chất chuyên đề, tránh tản mạn để báo cáo với Chính phủ, Quốc hội.

+ Tạo điều kiện vật chất như: phương tiện đi lại, máy tính xách tay, phần mềm để kiểm toán, máy trắc địa,.. để chủ động và độc lập trong công việc cũng như sinh hoạt.

- Đối với Nhà nước:

+ Sớm ban hành Luật kiểm toán, trong đó địa vị pháp lý của KTNN đảm bảo độc lập; đối với dự án đầu tư XDCCB được kiểm toán trong cả 3 giai đoạn (trước, trong và sau khi dự án kết thúc).

+ Chức năng quản lý Nhà nước về đầu tư XDCCB cần tập trung vào một đầu mối (Bộ Xây dựng); sớm hoàn thiện các quy chuẩn, tiêu chuẩn xây dựng để thuận lợi cho việc thực hiện và kiểm tra.

+ Xác định rõ trách nhiệm 3 bên: bên mua, bên bán và bên kiểm tra (quản lý Nhà nước) sản phẩm XDCCB có như vậy mới tránh được thủ tục phức tạp, không rõ trách nhiệm, đùn đẩy trách nhiệm,... và thuận lợi cho việc kiến nghị xử lý của cơ quan KTNN.