

NÂNG CAO HIỆU QUẢ SỬ DỤNG VỐN NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC ĐỂ ĐẦU TƯ PHÁT TRIỂN KINH TẾ VIỆT NAM

ThS. NGUYỄN THỊ MỸ DUNG *

Nghị quyết Đại hội lần thứ IX của Đảng khẳng định: "Đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng kinh tế, đạt được bước chuyển biến quan trọng về nâng cao hiệu quả và tính bền vững của sự phát triển, sớm đưa nước ta ra khỏi tình trạng kém phát triển. Tạo được nền tảng để đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá và phát triển kinh tế tri thức, đưa nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020".

Để đạt được mục tiêu trên, "Vốn - đầu tư phát triển kinh tế" luôn được các Bộ, ngành và địa phương quan tâm, cân nhắc, tính toán sao cho hiệu quả và đặc biệt là vốn Ngân sách Nhà nước (NSNN). Bởi lẽ, vốn NSNN có tác động mạnh hơn đồng vốn đầu tư thông thường do tác động hỗ trợ đầu tư toàn xã hội, đồng thời có tác động truyền dẫn: *Kích thích đầu tư gia tăng và tác động kích thích đến toàn bộ nền kinh tế phát triển.*

Trong Tạp chí Ngân hàng số 9 (tháng 5/2007), chúng tôi cũng đã phân tích và đánh giá hiệu quả sử

dụng nguồn vốn NSNN đầu tư phát triển kinh tế ở Việt Nam trong thời gian qua. *Vậy, đâu là nguyên nhân của việc đầu tư vốn NSNN kém hiệu quả? Từ đó, chúng ta đưa ra một số giải pháp để nâng cao hiệu quả vốn NSNN đầu tư phát triển kinh tế ở Việt Nam.*

Một số nguyên nhân

Thứ nhất, cơ chế đầu tư còn nhiều bất cập là nguyên nhân sâu xa dẫn đến tình trạng đầu tư kém hiệu quả.

Hiện nay, công tác đầu tư và xây dựng đang thực hiện theo Nghị định 111/2006/NĐ-CP ngày 29/09/2006 của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật Đấu thầu và lựa chọn nhà thầu, Nghị định số 16/2005/NĐ-CP về quản lý chất lượng công trình xây dựng, Nghị định số 112/2006/NĐ-CP về quản lý đầu tư xây dựng và một số văn bản khác có liên quan... Nhìn chung, cơ chế quản lý đầu tư và xây dựng được bổ sung, sửa đổi ngày một hoàn thiện hơn, nhiều thủ tục hành chính trong quá trình đầu tư và xây dựng đã được đơn giản hoá. Công tác

quản lý đầu tư và xây dựng trong thời gian qua đã có nhiều chuyển biến tích cực, đã phát huy được nội lực trong việc huy động và sử dụng có hiệu quả vốn đầu tư. Tuy nhiên, bên cạnh những mặt được, các nghị định trên chưa quy định rõ các chế tài cần thiết, vì vậy, tình trạng vi phạm các qui định tại các nghị định này đã trở nên ngày càng phổ biến, điển hình là tình trạng thất thoát, lãng phí và tiêu cực tràn lan trong tất cả các khâu của quá trình đầu tư và xây dựng, nhưng không xác định được đích danh người chịu trách nhiệm, không có hình thức xử phạt hoặc kỷ luật thích đáng nếu cá nhân và tổ chức vi phạm.

Thứ hai, quy định trong lĩnh vực quản lý đầu tư chưa rõ ràng, vai trò, năng lực của chủ đầu tư chưa được chủ động, chưa được tự chủ và tự chịu trách nhiệm.

Thế chế hành chính và tài chính công hiện nay chưa thực sự tạo được tính chủ động cho sự phát triển của địa phương và chưa kiểm soát được tính kỷ

* Trường Đại học Ngân hàng TP. Hồ Chí Minh

cương trong thực hiện. Thể chế hành chính và tài chính hiện hành mang tính vừa tập trung - vừa phân tán. *Tính chất tập trung*, thể hiện ở khía cạnh pháp lý. *Tính chất phân tán*, thể hiện ở khía cạnh vận hành. Bởi vì, do tập trung quá độ nên bộ máy hành chính Trung ương không đủ khả năng chỉ đạo điều hành, kiểm soát và giám sát, tất yếu dẫn đến cơ chế uỷ nhiệm theo "phương thức khoán". Do đó, trên thực tế rất khó phân định lĩnh vực trách nhiệm của chính quyền địa phương và của chính quyền trung ương. Kết quả là khi có sai phạm xảy ra thường hay đổ lỗi, quy trách nhiệm lẫn nhau giữa các bên có liên quan, mà chưa có cá nhân chịu trách nhiệm.

Thứ ba, cơ chế đấu thầu chưa thực sự bắt nhịp được với thực tiễn, vẫn mang nặng tính hình thức, thủ tục.

Cơ chế đấu thầu, tuy mới hình thành từ vài năm trở lại đây nhưng đã khẳng định được hiệu quả của công tác này. Tuy nhiên, cơ chế vận hành hiện nay vẫn còn mang tính chất hình thức. Quy chế đấu thầu với các thủ tục hành chính rườm rà, qua nhiều quy trình công đoạn, rất tốn thời gian, khâu tổ chức đấu thầu chưa thật sự hiệu quả. Vẫn còn xảy ra hiện tượng "bắt tay" giữa chủ đầu tư và nhà thầu, bỏ giá thầu thật thấp để trúng thầu, sau khi trúng thầu lại xin điều chỉnh hợp đồng thi công. Hoặc có một số nhà thầu kéo dài thời gian thi công, sau đó lấy cơ giá cả đầu vào tăng

để xin tăng giá trị hợp đồng.

Thứ tư, công việc thi công và giám sát công trình chưa tuân thủ nghiêm ngặt đúng quy trình, thiết kế kỹ thuật thi công chưa chuẩn xác nên không đảm bảo hiệu quả vốn đầu tư.

Vai trò giám sát thi công còn hạn chế, tình trạng dễ dãi với các nhà thầu, tư vấn giám sát của chủ đầu tư là một trong những nguyên nhân rất đáng quan tâm. Với cơ chế giám sát như hiện nay, cơ quan tư vấn giám sát không độc lập, không khách quan, gây nên chất lượng kém và dễ tạo điều kiện thất thoát vốn đầu tư. Trong quá trình kiểm tra, thanh tra một số dự án lớn, đã phát hiện thấy có tình trạng chủ đầu tư giao cho các đơn vị đầu tư không đủ năng lực chuyên môn và tài chính thực hiện công trình. Một trong những nguyên nhân rất đáng quan tâm là năng lực của chủ đầu tư, nhất là Ban quản lý dự án, còn rất hạn chế.

Thứ năm, tình trạng phân tán dàn trải, thời gian xây dựng kéo dài dẫn đến việc đầu tư không phát huy hiệu quả. Đây là nguyên nhân chính dẫn đến hiện tượng nợ đọng, chậm tiến độ trong xây dựng cơ bản trở thành vấn đề nổi cộm và bức xúc hiện nay.

Ngoài ra, chất lượng của đồng vốn đầu tư từ NSNN thấp còn có nhiều nguyên nhân khác như: Thiếu vốn, thiếu nhân sự, trình độ phát triển nền kinh tế còn lạc hậu... Theo đánh giá của IMF,

nguyên nhân đầu tiên quan trọng nhất làm trì trệ tính hiệu quả nền kinh tế của Việt Nam chính là cơ chế đầu tư từ vốn ngân sách còn quá lỏng lẻo, thiếu tính chặt chẽ và không có một quy trình rõ ràng và hiệu quả.

Giải pháp

Từ những nguyên nhân trên, theo chúng tôi, cần thực hiện một số giải pháp sau đây:

Một là, xây dựng quy trình đầu tư và thanh toán vốn đầu tư từ vốn NSNN thống nhất, đúng hướng và trọng tâm. Để đổi mới cơ chế đầu tư, đầu tiên, chúng ta cần phải xây dựng một quy trình về quản lý đầu tư thống nhất nhằm tạo nên luồng chảy thông suốt cho đồng vốn NSNN đi đúng hướng, trọng tâm, không dàn trải và đạt hiệu quả cao. Quy trình quản lý đầu tư phải hướng đến các mục tiêu cụ thể: Bám sát với mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội theo từng thời kỳ, thiết lập quy hoạch tổng thể mang tính chất khung cho toàn bộ kinh tế và xây dựng một cơ chế cho việc thiết lập hệ thống tiêu chuẩn mở về chất lượng của tất cả các khâu trong quá trình đầu tư.

Hai là, hoàn thiện cơ chế đầu tư để tăng cường công tác quản lý, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán các dự án có vốn NSNN theo hướng: Xác định rõ ràng về trách nhiệm cá nhân trong vấn đề thẩm định, lựa chọn dự án đầu tư để phát hiện và ngăn chặn kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật. Cần thực hiện chế độ trách nhiệm vật chất, kể cả trách nhiệm đối

với nhà thầu, tư vấn giám sát trong việc xác nhận thanh toán khối lượng thiếu trung thực, không đúng quy định.

Ba là, đưa ra mô hình quản lý dự án sử dụng vốn NSNN cho phù hợp, trong đó xác định rõ tính pháp lý của Ban quản lý dự án theo hướng đảm bảo tính chuyên nghiệp để nâng cao năng lực và hiệu quả quản lý của Nhà nước, đồng thời có sự phối kết hợp chặt chẽ giữa các cơ quan hữu quan trong quá trình sử dụng vốn đầu tư phát triển kinh tế.

Bốn là, có chế tài đủ mạnh để nâng cao trách nhiệm của người quyết định đầu tư. Người quyết định đầu tư sai, gây lãng phí, thất thoát phải bị xử phạt thích đáng: cách chức hoặc miễn nhiệm, bồi thường thiệt hại... Chủ đầu tư phải chịu trách nhiệm toàn diện về hiệu quả, chất lượng của dự án, chấm dứt tình trạng giao cho người không đủ điều kiện năng lực và chuyên môn nghiệp vụ thực hiện quản lý dự án. Sắp xếp Ban quản lý dự án theo đúng các tiêu chí và tiêu chuẩn phù hợp. Chủ đầu tư phải có trách nhiệm kiểm tra, giám sát thường xuyên Ban quản lý dự án, phát hiện kịp thời những vấn đề phát sinh và để xuất các biện pháp xử lý kịp thời. Thực hiện chế độ công bố công khai các dự án xây dựng cơ bản có sử dụng vốn ngân sách để tăng cường tính giám sát tập thể của các đoàn thể xã hội, người lao động và nhân dân.

Năm là, nâng cao chất lượng công tác quy hoạch. Cùng với sự

phát triển của nền kinh tế, công tác quy hoạch xây dựng và việc lập các dự án đầu tư xây dựng luôn là nhiệm vụ quan trọng đối với việc phát triển chung của nền kinh tế. Trong công tác quy hoạch xây dựng, quy hoạch chi tiết là một giai đoạn hết sức quan trọng nhất là trong mối liên quan đến dự án đầu tư. Vì vậy, cần phải có những chiến lược cụ thể, chi tiết để thực hiện tầm nhìn dài hạn, có mục tiêu chiến lược tránh tình trạng xin xét duyệt điều chỉnh bổ sung quy hoạch tổng thể, vừa mất thời gian và công sức.

Sáu là, đào tạo nguồn nhân lực. Tăng cường công tác cán bộ, sắp xếp những người có đủ năng lực chuyên môn và khả năng điều hành thực hiện kế hoạch đầu tư.

Đảm bảo tính ổn định cán bộ trong lĩnh vực này, đồng thời không ngừng nâng cao trình độ quản lý chuyên môn và phẩm chất đạo đức của cán bộ làm công tác quản lý là nhu cầu cấp thiết, là điều kiện quan trọng để tăng cường hiệu quả quản lý chi đầu tư phát triển từ NSNN. Khuyến khích và tạo điều kiện các hình thức đào tạo tự túc và kết hợp giữa cá nhân và nhà nước về kinh phí đào tạo ngắn hạn cũng như dài hạn, có như vậy mới tăng cường hiệu quả vốn đầu tư từ NSNN để phát triển kinh tế Việt Nam. ■

Tài liệu tham khảo

1. Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, số 345 - tháng 02/2007.
2. www.constructiondpt.hochiminhcity.gov.vn
3. www.qhkt.hochiminhcity.gov.vn