

THAM NHỮNG VÀ PHÒNG CHỐNG THAM NHỮNG TRONG LĨNH VỰC ĐẦU TƯ XÂY DỰNG: NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA VÀ GIẢI PHÁP

*Trịnh Quang Bắc**

1. Đầu tư xây dựng và những đặc điểm cơ bản của lĩnh vực đầu tư xây dựng liên quan đến công tác đấu tranh chống tham nhũng

Hoạt động đầu tư xây dựng có rất nhiều đặc điểm liên quan đến tình trạng tham nhũng, cũng như công tác đấu tranh chống tham nhũng. Vì vậy, nghiên cứu tính chất, đặc điểm của lĩnh vực đầu tư xây dựng rất có ý nghĩa đối với công tác phòng ngừa, phát hiện và điều tra khám phá tội phạm kinh tế nói chung và tội phạm tham nhũng nói riêng ở lĩnh vực này.

Vậy, những đặc điểm cơ bản nào của đầu tư xây dựng liên quan đến tình trạng tham nhũng, cũng như công tác đấu tranh phòng, chống tham nhũng. Theo chúng tôi những đặc điểm cơ bản đó là:

- Vốn đầu tư cho xây dựng rất lớn, đặc biệt là vốn đầu tư cho các công trình trọng điểm

Vốn dành cho xây dựng các công trình là rất lớn, được huy động từ nhiều nguồn khác nhau. Trong đó đáng chú ý là nguồn vốn từ ngân sách nhà nước, nguồn vốn mà các đối tượng tham nhũng thường nhằm vào để xâm phạm. Các đối tượng tham nhũng luôn cho rằng đó là nguồn vốn dễ chiếm đoạt nhất, vì công tác quản lý nguồn này của chúng ta còn nhiều sơ hở, thiếu sót. Lợi dụng những sơ hở, thiếu sót đó một số bộ phận cán bộ có chức, có quyền đã tìm mọi cách, dùng mọi thủ đoạn để được duyệt dự án đầu tư, để được cấp vốn từ nguồn ngân sách nhà nước, từ đó tìm cách để tham nhũng.

- Thị trường giá cả vật tư, thiết bị dùng cho xây dựng phụ thuộc nhiều vào giá cả thị trường và thường biến động

Thị trường giá cả các loại vật tư, thiết bị dùng trong xây dựng phần lớn phụ thuộc vào giá cả thị trường và thường biến động, chính vì vậy cũng gây khó khăn cho việc quản lý, đặc biệt là quản lý giá ở các vùng vào các thời điểm khác nhau. Điều kiện bảo vệ an toàn cho tài sản ở các công trình xây dựng còn nhiều sơ hở, nhiều nơi kho tàng, bến bãi không đảm bảo cho công tác bảo vệ tài sản. Lợi dụng vào những yếu tố trên các đối tượng phạm tội tham ô đã tìm cách chiếm đoạt tài sản, hợp lý hóa cho hành vi tham ô hoặc đổ lỗi cho khách quan.

- Công trình xây dựng được triển khai thực hiện thường phải trải qua nhiều khâu khác nhau có liên quan mật thiết với nhau

Thông thường các công trình xây dựng được tiến hành thường phải trải qua nhiều khâu với những thủ tục phức tạp được gắn kết với nhau. Các khâu đó bao gồm: lập dự án xây dựng công trình; khảo sát, thiết kế; đấu thầu; giải phóng mặt bằng; thi công xây dựng, lắp đặt thiết bị; và kết thúc xây dựng, nghiệm thu đưa công trình vào khai thác sử dụng.

Thực tế hiện nay trong lĩnh vực xây dựng các hiện tượng vi phạm quy chế quản lý đầu tư và xây dựng diễn ra ở tất cả các khâu. Theo báo cáo của Thanh tra Nhà nước cho biết: 35% số dự án công trình vi phạm trình tự thủ tục về đầu tư xây dựng; 19% dự án vi phạm quy chế đấu thầu; 25,7% vi phạm thiết kế kỹ thuật và thi công; 45,75% vi phạm về nghiệm thu; 39,65% vi phạm về thanh quyết toán công trình... Qua những con số nêu ra cho thấy tình trạng vi phạm quy chế quản lý đầu tư xây dựng là nghiêm trọng. Đó cũng là "lỗ hổng" làm thất thoát

* Lớp cao học Luật K14-Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

vốn của Nhà nước đầu tư vào các công trình xây dựng.

- Thời gian xây dựng các công trình, đặc biệt là các công trình trọng điểm thường kéo dài, nhiều đơn vị thi công

Thời gian xây dựng các công trình lớn thường kéo dài, có những công trình xây dựng hàng chục năm như các công trình thủy điện, có công trình trải dài hàng nghìn km như công trình xây dựng đường giao thông. Có công trình vừa xây dựng vừa hoàn thiện bàn giao từng phần, vừa xây dựng vừa sử dụng đan xen, khó khăn cho thi công, khó khăn cho bảo vệ tài sản và ảnh hưởng đến chất lượng công trình. Đặc điểm này tạo ra những khó khăn không thể khắc phục được như sự khác nhau về giá cả từng vùng, từng khu vực, từng thời điểm khác nhau. Lợi dụng những yếu tố và những khó khăn trong công tác quản lý các công trình xây dựng các đối tượng đã tìm cách tham nhũng.

- Sản phẩm của quá trình xây dựng là loại sản phẩm đặc biệt, cố định, đánh giá chất lượng rất khó khăn

Sản phẩm xây dựng là kết quả sản xuất của ngành công nghiệp đặc biệt (công nghiệp xây lắp) bao gồm nhiều phương thức thi công khác nhau. Là loại sản phẩm được quản lý theo một cơ chế đặc biệt, theo trình tự bắt buộc được chế định bằng pháp luật, các quy trình, quy phạm, định mức kinh tế – kỹ thuật được quy định hết sức ngặt nghèo và chặt chẽ. Do đó, khi có tội phạm tham nhũng xảy ra thì việc thu thập, xác định chứng cứ phạm tội trong quá trình điều tra cũng trở nên khó khăn. Đây cũng là một trong những đặc điểm mà tội phạm tham nhũng thường lợi dụng, chúng cho rằng công trình đã nghiệm thu đưa vào khai thác sử dụng mà chưa có sự cố, chưa bị phát hiện ra hành vi tham nhũng của chúng thì coi như không có gì xảy ra.

2. Nhận diện tham nhũng trong đầu tư xây dựng

Tham nhũng tài sản trong đầu tư xây dựng là hành vi của những người có chức vụ, quyền hạn quản lý tài sản trong lĩnh vực này lợi dụng chức vụ quyền hạn đó để chiếm

đoạt tài sản do mình có trách nhiệm quản lý làm ảnh hưởng đến chất lượng công trình.

Thực tiễn đấu tranh phòng, chống tham nhũng trong lĩnh vực đầu tư, xây dựng cơ bản ở nước ta trong thời gian qua cho thấy các hành vi vi phạm về tham nhũng trong lĩnh vực này chủ yếu ở các dạng sau:

- Sai phạm trong khảo sát, lập, thẩm định, phê duyệt thiết kế kỹ thuật, tổng dự toán và tổng mức đầu tư của dự án. Khảo sát, lập dự án đầu tư thiếu chính xác, lập và phê duyệt thiết kế kỹ thuật, tổng dự toán, dự toán không chính xác, dẫn tới ở hầu hết các dự án khi thực hiện đều phát sinh khối lượng làm tăng vốn đầu tư, kéo dài thời gian thực hiện dự án.

- Sai phạm trong việc thực hiện quy chế đấu thầu. Lập và duyệt giá gói thầu (giá trần xét thầu) vượt sai chế độ; xây dựng tiêu chuẩn đánh giá hồ sơ mời không đầy đủ, rõ ràng; tiêu chí chấm thầu không cụ thể; thực hiện phê duyệt kết quả đấu thầu; ký kết hợp đồng giao thầu chậm so với kế hoạch đấu thầu; áp dụng sai hình thức đấu thầu, chỉ định thầu cho các công trình phải đấu thầu; chọn thầu đơn vị không đủ năng lực dẫn đến thi công chất lượng công trình không đảm bảo, phải phá đi làm lại dẫn đến thiệt hại tiền của của Nhà nước.

- Lãng phí vốn đầu tư do đầu tư không có quy hoạch hoặc chất lượng quy hoạch thấp và chủ trương đầu tư không có chiến lược lâu dài. Công ty quy hoạch phát triển chưa lập đầy đủ, không đồng bộ, tính dự báo còn hạn chế, chưa quy định được sự tuân thủ lẫn nhau giữa các loại quy hoạch phát triển, dẫn tới có dự án vừa hoàn thành đưa vào sử dụng thì phải phá bỏ hoặc điều chỉnh cho phù hợp với quy hoạch mới.

- Lãng phí do các dự án chậm tiến độ phải kéo dài. Khâu chuẩn bị xây dựng và đền bù, giải phóng mặt bằng còn rất kém, không kịp thời, thi công không đảm bảo tiến độ, làm tăng lãi vay trong quá trình đầu tư, tăng tiền thuê tư vấn, kéo dài thời gian đưa công trình vào khai thác sử dụng cũng làm lãng phí rất lớn vốn đầu tư.

- Sai phạm về tài chính trong khâu nghiệm thu, thanh toán khối lượng xây dựng cơ bản hoàn thành. Nghiệm thu sai về khối lượng thực hiện, thực tế thi công ít nhưng nghiệm thu nhanh, quyết toán tăng khống nhiều lần. Áp dụng không đúng tăng đơn giá định mức, thay đổi chủng loại vật tư, dùng các loại vật tư rẻ tiền, chất lượng kém vào công trình, ăn bớt vật tư, rút ruột công trình, cố tình nghiệm thu thanh quyết toán những hệ số ưu đãi ngoài chế độ quy định.

- Sai phạm trong khâu thanh, quyết toán vốn đầu tư dự án. Việc thanh toán vốn đầu tư còn chậm, tình trạng tạm ứng vượt định mức quy định; thanh toán chưa đủ thủ tục vẫn còn xảy ra, khi thi công phải thay đổi, bổ sung làm tiến độ thi công chậm. Công tác quyết toán vốn đầu tư là khâu quan trọng, kết thúc giai đoạn đầu tư để xác định giá trị, đưa dự án vào khai thác, sử dụng và đánh giá hiệu quả dự án nhưng chưa được quan tâm đúng mức. Công tác quyết toán vốn đầu tư chậm.

- Chi tiêu bừa bãi vượt định mức, lập khống chứng từ để rút tiền Nhà nước chia nhau dưới các hình thức phổ biến sau: Chi vượt mức nhưng không báo cáo hoặc không được cấp có thẩm quyền cho phép phổ biến ở nhiều vụ án đã được khởi tố. Lập khống chứng từ bằng cách lập khống các bảng lương, bảng khoán, mua hóa đơn đỏ (liên 2) để khai khống lên rất nhiều: gửi giá đơn vị bán vật tư, cung gấp dịch vụ không được thể hiện qua hợp đồng và hóa đơn bán hàng, đơn vị bán hàng trích chi trả cho bên mua dưới hình thức chiết khấu bán hàng và hoa hồng không đúng với nội dung và quy định của chính sách tài chính kế toán. Trúng thầu hoặc được giao thầu công trình sau đó không thực hiện mà bán thầu hoặc giao cho một số người núp dưới bóng đơn vị để thực hiện, hợp thức hóa đơn chứng từ rút tiền chênh lệch chia nhau.

- Vi phạm các chính sách thuế. kê khai không đầy đủ, kịp thời các loại thuế, để chậm thời gian nộp thuế, nợ đọng và chiếm dụng tiền thuế. Không khai hoặc khai không đúng, không đủ các loại thuế, bán hàng không xuất hóa đơn, hoặc xuất hóa đơn số tiền ghi trên liên 1 thấp, liên 2 cao để trốn thuế.

3. Một số phương thức, thủ đoạn tham nhũng phổ biến trong lĩnh vực đầu tư xây dựng

Về phương thức và thủ đoạn tham nhũng trong lĩnh vực đầu tư xây dựng rất phong phú và đa dạng. Qua nghiên cứu tình hình tham nhũng đã xảy ra trong lĩnh vực này chúng ta thấy rằng: để chiếm đoạt được tiền, tài sản của Nhà nước bọn tham nhũng đã phải tính toán bằng mọi cách, phương thức và thủ đoạn làm dư thừa tiền, tài sản ngay từ giai đoạn chuẩn bị đầu cho đến giai đoạn kết thúc xây dựng đưa công trình vào sử dụng. Ở đây, chúng tôi nêu ra một số phương thức, thủ đoạn tham nhũng phổ biến, thường được bọn tham nhũng sử dụng trong từng khâu cụ thể của quá trình đầu tư xây dựng. Đó là:

+ Tham nhũng ở giai đoạn chuẩn bị đầu tư

Những tiêu cực thường xảy ra trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư gồm:

- Việc lập dự án, thiết kế kỹ thuật và dự toán của chủ đầu tư thường thiếu chính xác. Khi cần phải lập dự toán thấp nhằm mục đích để công trình được duyệt hoặc tránh phải đấu thầu, các chi phí cần thiết sẽ không được tính đúng, tính đủ vào công trình để đạt mức vốn đầu tư thấp trong giới hạn cho phép. Khi xây dựng dở dang sẽ phải làm thủ tục để bổ sung kinh phí, thường là cao hơn nhiều so với thiết kế. Ngược lại, một số dự án được thiết kế và lập dự toán vượt xa nhu cầu cần thiết về kết cấu, vật tư, khối lượng xây lắp để khi quyết toán theo dự toán số tiền chênh lệch được chia nhau giữa A và B. Trong mọi trường hợp, dự toán thừa hoặc thiếu đều gây sơ hở trong quản lý xây dựng và tạo điều kiện cho tham nhũng phát sinh.

- Thực tế nhiều công trình chưa được thẩm định mọi điều kiện đầu tư, chưa đủ các thủ tục qui định đã được ghi kế hoạch cấp vốn, thậm chí được khởi công xây dựng. Những công trình được xây dựng trái qui định như vậy sau khi hoàn thành mới lập dự toán để hợp thức hóa các khoản đã chi. Trong đó có nhiều khoản chi khống, tham ô. Nhiều công trình lớn do khai khống quá

nhiều nên sau nhiều năm vẫn không thể quyết toán được.

- Để được ghi kế hoạch và cấp vốn, đặc biệt là đối với những công trình không đáp ứng đủ yêu cầu của các quy định đầu tư xây dựng hoặc các công trình không đủ các thủ tục theo qui định, các chủ dự án phải lo “chạy chỉ tiêu kế hoạch”, “chạy vốn”. Tất cả những chi phí tiêu cực này cuối cùng đều được hạch toán vào chi phí công trình.

+ Tham nhũng trong khâu thiết kế

Tình trạng có nhiều công trình xấu, kém do lỗi của các nhà thiết kế: thiết kế không chính xác, không chi tiết, dẫn đến tình trạng thi công đến đâu, hoàn chỉnh thiết kế và nghiệm thu, quyết toán tới đó. Tình trạng này gây thất thoát lớn trong xây dựng cơ bản, những kẽ hở để mọi tiền Nhà nước nhất là trong trường hợp khi khối lượng hoàn thành, không nghiệm thu ngay trong khi giá cả vật liệu, chính sách quản lý lại luôn thay đổi, làm tăng thêm gánh nặng cho Nhà nước.

Hiện nay không ít nhà thiết kế đã thông đồng với A+B quyết toán khổng lồ khối lượng, xác nhận các phân việc phát sinh để lấy thêm tiền. Thủ đoạn cổ điển nhưng phổ thông hiện nay là nhà thiết kế thường thiết kế dư ra (về kết cấu vật liệu, khối lượng). Khi thi công, các nhà thi công biết ý cứ rút định mức, thay đổi kết cấu vật liệu, nhưng khi quyết toán lại theo thiết kế.

+ Tham nhũng trong giải quyết vốn

Trong xây dựng cơ bản hiện nay, việc cấp vốn, tìm cách có được vốn xây dựng cơ bản là cả một vấn đề qua nhiều khâu lắt léo, tế nhị và tất cả những lắt léo, tế nhị này đều ảnh hưởng trực tiếp đến giá thành và chất lượng công trình do thất thoát tiền vốn, do cơ chế và yếu kém trong công tác quản lý gây ra.

Hiện tượng ăn chia thường xảy ra đối với các nguồn vốn thuộc sở hữu Nhà nước. Theo quan niệm chung, đây là vốn “cho không” vì trách nhiệm thanh toán không phải bằng tiền mà bằng chứng từ. Trong trường hợp thông đồng, việc tạo ra chứng từ không phải là chuyện khó. Để được cấp nguồn vốn này, giữa cơ quan cấp vốn, người có thẩm quyền

duyet vốn và đối tượng nhận vốn bao giờ cũng có thoả thuận “lại quả”. Để đảm bảo chạy vốn được thành công thì phải có ba bí quyết: thân quen có thanh thế và giỏi vận dụng, tạo ra “chuyện đã rồi”. Riêng khoản này, có công trình phải mất tới 20 – 30%.

Hiện nay, về phía cơ quan cấp vốn những người có đầu óc làm ăn có nhiều cách để ràng buộc người được cấp vốn – mà cách thức phổ thông là người cấp vốn không cấp một lúc một cục mà chia ra làm nhiều đợt, nhiều năm. Số cấp lần sau nhiều, ít tùy thuộc vào số tiền “lại quả” của lần trước.

+ Tham nhũng trong xin phép đầu tư xây dựng

Đặc điểm quản lý xây dựng ở nước ta là chồng chất vô số loại phép tắc: phép duyệt luận chứng đầu tư, phép sử dụng đất, phép xây dựng, phép khai thác tài nguyên... Phép tắc trong xây dựng lẽ ra là biện pháp quản lý thì đã bị lợi dụng để những nhiều gây khó khăn và kiếm chác. Mỗi nấc, mỗi lĩnh vực đều có một loại phép, tưởng chừng chặt chẽ nhưng lại là nguyên nhân tiêu cực đánh thủng các cơ quan nhà nước có chức năng quản lý xây dựng. Qua mỗi lần xin phép, chủ đầu tư lại phải “biết điều”. Những chi phí phổ biến ấy lại hạch toán vào công trình nên đã nâng giá trị công trình lên một cách vô lý.

+ Tham nhũng trong khâu đền bù, giải phóng mặt bằng

Theo qui định về đền bù, giải phóng mặt bằng, việc lập dự toán đền bù phải do chính quyền địa phương kết hợp với chủ đầu tư thống nhất với chủ sử dụng đất trên cơ sở áp giá đền bù của Nhà nước.

Tuy nhiên, đây là việc có tính chất rất phức tạp vì đụng chạm đến quyền lợi của dân. Mặt khác, tài sản phải đền bù trên mặt đất là cây cối, hoa màu, nhà cửa. Khi giải toả là phải phá hoặc dỡ bỏ không còn cơ sở để kiểm tra, nên giữa hai bên thường có sự thông đồng khai khống, định giá đền bù khống để tham ô tiền Nhà nước.

Thủ đoạn tham nhũng trong khâu này thông thường biểu hiện dưới các dạng: ban chỉ đạo giải phóng mặt bằng bớt xén tiền đền bù của dân, đền bù không thoả đáng, khai

khống số hộ đền bù và chi phí đền bù để rút tiền Nhà nước; móc ngoặc với dân khai tăng giá trị đền bù để ăn chia chênh lệch. Việc khai báo, xác nhận và chi trả tiền đền bù khống bao giờ cũng có sự móc ngoặc giữa đối tượng được đền bù với cơ quan tổ chức giải phóng mặt bằng.

+ Tham nhũng trong tổ chức đấu thầu

Ngày 01-9-1999 Thủ tướng Chính phủ ban hành Nghị định số 88/1999/NĐ-CP về việc ban hành Quy chế đấu thầu.

Ngày 05-5-2000 Thủ tướng Chính phủ ban hành Nghị định số 14/2000/NĐ-CP về sửa đổi, bổ sung một số điều của Quy chế đấu thầu ban hành kèm theo Nghị định số 88/1999/NĐ-CP ngày 1-9-1999.

Tuy nhiên, nhiều ngành, địa phương không thực hiện đúng các qui chế đấu thầu, bỏ qua một số khâu xét duyệt của các cấp có thẩm quyền theo qui định hoặc không tổ chức thực hiện việc kiểm tra, giám sát của các ban ngành để bảo đảm tính khách quan.

Các thủ đoạn tham nhũng thường xảy ra trong quá trình đấu thầu là:

- Chủ đầu tư thông đồng với một hoặc nhiều đơn vị tham gia đấu thầu để gửi giá, nâng giá công trình để chia nhau hợp pháp.

Khi được hỏi, tất cả các đơn vị đã từng tham gia đấu thầu đều cho biết: Nếu không “móc ngoặc” trước với A thì cầm chắc thua trong tay. Chính vì vậy, có rất nhiều công trình, đơn vị được chọn thầu không phải có giá thấp nhất. Lúc đó sẽ có rất nhiều cách giải thích được đưa ra để biện hộ cho việc chọn thầu phi lý đó.

- Hiện tượng chủ dự án và cơ quan chủ quản thường thông đồng chọn giá cao để gửi giá hiện nay rất phổ biến vì kẻ hở của việc quản lý vốn ở đây là họ có toàn quyền quyết định chi tiền bằng vốn của Nhà nước mà không chịu sự kiểm sát nào và không bị chế tài pháp luật nào trừng phạt khi bị phát hiện gây thiệt hại tài sản nhà nước do ký hợp đồng với giá cao hơn giá thị trường.

- Các đơn vị tham gia đấu thầu thống nhất với nhau trước khi bỏ thầu để cho 1 đơn vị trúng thầu giá cao và các đơn vị còn lại

được nhận hoa hồng hoặc được thuê lại làm các B' gây thiệt hại cho ngân sách nhà nước.

+ Tham nhũng trong thi công

Đối với chủ đầu tư (bên A), việc tham nhũng thường xảy ra ở các khâu: Nhập khẩu, mua máy móc, thiết bị cho công trình; ký kết, theo dõi giám sát nghiệm thu và thanh toán hợp đồng xây dựng. Đối với các hợp đồng xây lắp với nước ngoài, việc hối lộ các đối tác thường được hợp pháp hóa bằng các thủ đoạn: Mời những người có quyền quyết định trong việc nhập hàng đi tham quan nhà máy ở nước ngoài. Khi về, ngoài quà cáp, còn nhận được số tiền chênh lệch mà hai bên đã thoả thuận. Riêng đối với khâu mua sắm vật tư, thiết bị trong nước, thủ đoạn tham nhũng thông thường là: khai khống số lượng giá trị vật tư.

Đối với B, thường xảy ra tham nhũng ở các khâu ký kết hợp đồng xây dựng, mua thiết bị thi công nguyên vật liệu, thanh toán nhân công máy thi công, hạch toán kế toán. Để rút được tiền tham ô và hối lộ cho bên A, bên B thường hạch toán khống khối lượng vật tư, nhân công, máy thi công,... bằng cách lập các loại chứng từ kế toán giả.

+ Tham nhũng trong quyết toán công trình

Hiện tượng khá phổ biến là thiết kế, dự toán không chuẩn xác, dẫn đến phát sinh, thay đổi trong quá trình thi công. Đồng thời như đã nói ở trên, nhiều công trình đã được giao thầu thi công khi chưa có đủ thiết kế và dự toán được duyệt dẫn đến tình trạng vừa làm, vừa thiết kế và sau khi hoàn thành mới lập dự toán để trình duyệt. Dự toán này thường căn cứ vào báo cáo quyết toán của bên B, do vậy, không còn chuẩn xác nữa. Trong những trường hợp này, phải giám sát chặt chẽ quá trình thi công để xác định khối lượng xây lắp thực tế, làm cơ sở thanh quyết toán sau này. Đồng thời, phải kiểm tra kỹ quyết toán của bên B để tránh thông đồng giữa A-B, nâng khống giá trị xây lắp. Thực tế những công trình đầu tư kiểu “thực thanh, thực chi” này tạo điều kiện cho A và B thông đồng rút tiền Nhà nước, gây thất thoát lớn.

4. Nguyên nhân phát sinh tham nhũng trong lĩnh vực đầu tư xây dựng

Từ tình hình trên, có thể rút ra một số nguyên nhân chủ yếu sau đây:

+ *Về cơ chế, chính sách pháp luật:* Một số cơ chế, chính sách pháp luật vẫn chậm nghiên cứu ban hành hoặc đã ban hành nhưng lại chưa phù hợp với tình hình thực tế, chậm được sửa đổi và bổ sung; các quy định còn nhiều bất cập, thiếu đồng bộ, chưa hoàn thiện còn nhiều kẽ hở để cho bọn tội phạm lợi dụng; trong các quy định hiện hành còn thiếu các chế tài cụ thể, chưa đủ mạnh để xử lý các trường hợp tội phạm; quy định chọn nhà thầu có giá thấp nhất mà chưa quan tâm đến điều kiện năng lực thực hiện dự án là chưa hợp lý; cơ chế, chính sách giá cả, chế độ đền bù, giải phóng mặt bằng, tái định cư còn nhiều bất cập nên ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện dự án; thủ tục hành chính còn rườm rà, bất cập, trong quá trình thực hiện còn lúng túng; người có quyền quyết định về đầu tư lại không có quyền quyết định về tài chính, tình trạng “xin – cho”: xin vốn, xin chỉ tiêu, chạy vốn, chạy chỉ tiêu, gây ra tiêu cực tham nhũng trong đầu tư xây dựng rất nghiêm trọng nhưng khó phát hiện; hệ thống tiêu chuẩn, chỉ tiêu, định mức kinh tế – kỹ thuật phục vụ quản lý đầu tư xây dựng, bao gồm cả quản lý quy hoạch, chuẩn bị đầu tư, thực hiện đầu tư mặc dù đã thường xuyên được nghiên cứu, sửa đổi nhưng vẫn còn thiếu, có khi không đáp ứng kịp với sự thay đổi của cơ chế thị trường...

+ *Nguyên nhân trong quá trình thực hiện đầu tư xây dựng:*

- Về công tác quy hoạch, kế hoạch: thiếu các văn bản pháp lý để quản lý nhà nước về quy hoạch. Công tác quy hoạch chưa đi trước một bước, tầm nhìn ngắn, thiếu tính chiến lược, chưa đánh giá hết các yếu tố khách quan và nghiên cứu quy luật thị trường nên tính định hướng của quy hoạch còn yếu, thiếu tính kế thừa nên chất lượng quy hoạch thấp, tính thực tế không cao, quy hoạch không mang tính tổng thể, thiếu lộ trình thực hiện, quy hoạch không gắn với kế hoạch bố trí vốn;

- Về quyết định đầu tư: chưa tuân thủ theo quy hoạch, chưa nghiên cứu kỹ nhu cầu thị trường; bố trí vốn đầu tư phân tán, dàn trải, không đúng quy định, đặc biệt là vốn đầu tư xây dựng thuộc nguồn vốn ngân sách nhà nước tình trạng chiếm dụng vốn và nợ đọng lớn, kéo dài gây lãng phí, thất thoát;

- Về triển khai thi công các dự án xây dựng công trình thường không đảm bảo chất lượng, tiến độ; không tuân thủ các quy định về quản lý chất lượng xây dựng; khi phát hiện có sai sót không xử lý nghiêm, dứt điểm; công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm định chưa được tiến hành thường xuyên nhằm phát hiện và ngăn chặn lãng phí, thất thoát từ khi chúng còn là những biểu hiện tiềm ẩn.

+ *Nguyên nhân của cơ quan bảo vệ pháp luật:* Do trình độ và năng lực của đội ngũ cán bộ tư pháp còn hạn chế, yếu kém, bất cập, mặt khác trang thiết bị và điều kiện làm việc của các cơ quan pháp luật còn thiếu, chưa đáp ứng được yêu cầu đòi hỏi của công tác đấu tranh phòng, chống tội phạm trong tình hình mới; tội phạm liên quan đến lĩnh vực xây dựng cơ bản có chủ thể là người có chức vụ, quyền hạn nên việc điều tra, truy tố, xét xử gặp nhiều khó khăn, tỷ lệ xử lý hành chính, nội bộ nhiều.

5. Một số giải pháp góp phần nâng cao hiệu quả đấu tranh phòng, chống tham nhũng trong lĩnh vực đầu tư xây dựng

Từ các nguyên nhân như đã trình bày ở trên, chúng tôi đề xuất một số giải pháp góp phần nâng cao hiệu quả đấu tranh phòng, chống tham nhũng sau:

+ *Hoàn thiện các chính sách pháp luật về xây dựng*

Nhanh chóng tạo khuôn khổ pháp luật cho công tác quy hoạch, đảm bảo quy hoạch phải đi trước một bước làm cơ sở cho việc triển khai thực hiện dự án đầu tư xây dựng. Các dự án đầu tư xây dựng phải tuân thủ theo quy hoạch bao gồm: quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển ngành, địa phương; phải có các chế tài đủ mạnh đối với các chủ thể tham gia thực hiện dự án đầu tư không tuân thủ luật pháp, không thực hiện hoặc thực hiện sai quy hoạch.

Thực hiện nghiêm chỉnh các quy định của Nhà nước ở tất cả các bước của quá trình đầu tư xây dựng, đặc biệt khâu lập, thẩm định và phê duyệt dự án đầu tư xây dựng ở tất cả các cấp, các ngành, các địa phương. Kiện toàn, sắp xếp lại các Ban quản lý dự án, đảm bảo đủ năng lực chuyên môn, kinh nghiệm theo quy định của Luật Xây dựng, tiến tới xóa bỏ các Ban quản lý dự án không có đủ điều kiện năng lực, thành lập các Ban quản lý chuyên nghiệp hoạt động theo mô hình tư vấn quản lý dự án.

Rà soát, bổ sung, sửa đổi các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý đầu tư xây dựng nhằm hình thành hệ thống pháp luật đồng bộ, có tính pháp lý cao để thống nhất thực hiện. Nghiên cứu, ban hành cơ chế quản lý đầu tư xây dựng nhằm thực hiện chống khép kín trong đầu tư xây dựng; thực hiện công tác giải phóng mặt bằng phải đi trước một bước, coi đây là một công tác chuẩn bị trước khi tiến hành thực hiện đầu tư theo quy hoạch. Hoàn thiện cơ chế đấu thầu, pháp luật hợp đồng, phù hợp với đặc thù của ngành xây dựng và thông lệ quốc tế. Hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn và các chỉ tiêu, định mức kinh tế - kỹ thuật phục vụ công tác quản lý đầu tư xây dựng cơ bản theo hướng Nhà nước quản lý định mức kinh tế - kỹ thuật, thị trường quyết định giá cả để phù hợp với thông lệ quốc tế, tiến tới thực hiện giá cả xây dựng theo thị trường.

Hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn và các chỉ tiêu, định mức kinh tế - kỹ thuật phục vụ công tác quản lý đầu tư xây dựng: trong những năm qua hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn và các chỉ tiêu, định mức, đơn giá đã thường xuyên được bổ sung, sửa đổi cho phù hợp với thực tế xây dựng. Tuy nhiên, để thống nhất quản lý nhà nước về lập và quản lý chi phí đầu tư xây dựng trong giai đoạn hiện nay cần: tăng cường rà soát, sửa đổi, bổ sung những tiêu chuẩn, quy chuẩn xây dựng lạc hậu, không phù hợp. Nghiên cứu ban hành hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn phù hợp với tiến bộ khoa học kỹ thuật và thông lệ quốc tế.

+ *Tăng cường hoạt động hiệu quả trong các giai đoạn thực hiện đầu tư xây dựng*

Khâu quyết định đầu tư: Nhà nước cần sớm ban hành các chế tài đủ mạnh để điều tiết trách nhiệm của người quyết định đầu tư, phải bồi thường thiệt hại, xử phạt hành chính, trường hợp nghiêm trọng phải xử lý hình sự khi có những quyết định sai trong đầu tư xây dựng làm lãng phí, thất thoát vốn của Nhà nước. Đẩy mạnh phân cấp, giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các đơn vị, địa phương trong việc lập, thẩm định và phê duyệt dự án đầu tư.

Đối với chủ đầu tư: Chủ đầu tư phải chịu trách nhiệm toàn diện về chất lượng, tiến độ xây dựng và hiệu quả của dự án, lựa chọn Giám đốc điều hành dự án hoặc Ban quản lý dự án. Chấm dứt tình trạng giao cho người không có đủ điều kiện năng lực và chuyên môn, nghiệp vụ về làm quản lý dự án. Chủ đầu tư phải bồi thường thiệt hại, xử lý hành chính hoặc xử lý hình sự khi có quyết định sai thuộc phạm vi trách nhiệm của mình. Kiện toàn, sắp xếp lại các Ban quản lý dự án, xóa bỏ các Ban quản lý không đủ điều kiện năng lực, thành lập các Ban quản lý chuyên nghiệp hoạt động theo mô hình tư vấn quản lý dự án.

Đối với tổ chức tư vấn thiết kế và tư vấn giám sát thi công: Rà soát các tổ chức tư vấn về năng lực chuyên môn và tư cách pháp nhân. Tổ chức tư vấn về năng lực chuyên môn và tư cách pháp nhân. Tổ chức tư vấn chịu trách nhiệm trước chủ đầu tư và trước pháp luật về thiết kế kỹ thuật, tổng dự toán và chất lượng công trình, dự án phù hợp với các quy định hiện hành.

Đối với nhà thầu: Quy định chặt chẽ điều kiện năng lực và chế tài xử lý đối với nhà thầu khi tham gia đấu thầu, quy định các loại hình và quy mô công trình các nhà thầu được phép tham gia phù hợp với trình độ và năng lực của các nhà thầu. Chấm dứt tình trạng nhà thầu nhận thầu bằng mọi giá hoặc giao thầu lại cho các nhà thầu không đủ điều kiện năng lực thi công, xây dựng công trình. Trường hợp phát hiện có hiện tượng thông đồng, móc ngoặc giữa chủ đầu tư với tổ chức

tư vấn hoặc nhà thầu xây dựng thì tùy theo mức độ vi phạm có cơ chế đủ mạnh như phạt tiền, thi hành kỷ luật hành chính, phạt không cho tham gia hoạt động xây dựng, xử lý bằng hình sự. Cần có cơ chế quản lý chặt chẽ và quy định về điều kiện năng lực hành nghề của nhà thầu, quy định các loại hình và quy mô công trình các nhà thầu được tham gia phù hợp với trình độ năng lực của nhà thầu.

+ *Tiến hành lập, rà soát, điều chỉnh các quy hoạch* theo hướng đảm bảo sự phù hợp giữa quy hoạch phát triển ngành, quy hoạch xây dựng với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội. Xóa bỏ tình trạng khép kín, cục bộ, thực hiện tính công khai trong công tác quy hoạch. Tăng cường công tác giám sát đầu tư, thanh tra, kiểm tra của Chính phủ kết hợp với thanh tra chuyên ngành.

+ *Tiến hành rà soát các dự án đang triển khai* về sự phù hợp với quy hoạch được duyệt, thủ tục đầu tư, nguồn và sự đảm bảo cân đối đủ vốn, tính hiệu quả. Kiên quyết đình chỉ những dự án đang thực hiện dở dang nếu thấy không phù hợp với quy hoạch, không đảm bảo nguồn và khả năng cung cấp vốn. Bố trí vốn đầu tư phải tập trung, có trọng điểm, phù hợp với khả năng cân đối vốn trong từng thời kỳ, đảm bảo vừa đầu tư dự án mới vừa bố trí một phần để thanh toán nợ các năm trước. Kế hoạch phân bổ vốn phải được kiểm tra, kiểm soát chặt chẽ, đảm bảo vốn đầu tư được giao đúng mục đích, có hiệu quả, không để lãng phí, thất thoát.

+ *Nghiên cứu để từng bước thực hiện xã hội hóa trong đầu tư xây dựng* theo hướng ngân sách nhà nước chỉ đầu tư xây dựng những công trình mà các thành phần kinh tế khác không thực hiện được. Khuyến khích tư nhân và các thành phần kinh tế khác cùng tham gia với Nhà nước đầu tư các công trình mang tính dịch vụ như cấp nước, thoát nước, vệ sinh môi trường, giao thông đô thị: tàu điện ngầm, ô tô buýt... Đồng thời tiến tới xã hội hóa các chủ thể tham gia hoạt động xây dựng như tư nhân xây dựng trường học, bệnh viện, trụ sở làm việc cho Nhà nước thuê. Tăng cường phát triển vốn đầu tư của Nhà

nước đồng thời với việc nghiên cứu, soạn thảo và ban hành các chế độ, chính sách khuyến khích các thành phần xã hội tham gia hoạt động đầu tư xây dựng, phát triển hình thức cổ phần hóa doanh nghiệp trong xây dựng, góp vốn đầu tư xây dựng dưới hình thức nhiều thành phần tham gia góp vốn đầu tư xây dựng công trình. Giảm dần danh mục các công trình sử dụng 100% vốn Nhà nước. Nhà nước chỉ đầu tư xây dựng những công trình mà các thành phần kinh tế khác hoặc tư nhân không đầu tư được.

+ *Nâng cao hiệu quả hoạt động của cơ quan bảo vệ pháp luật*

Nghiên cứu, xây dựng cơ chế hợp tác giữa các cơ quan thuộc hệ thống thanh tra với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khác (công an, toà án, viện kiểm sát). Xác định rõ chức trách, nhiệm vụ của các cơ quan trong đấu tranh chống tham nhũng trong lĩnh vực đầu tư xây dựng, đồng thời xác định trách nhiệm phối hợp thực hiện thanh tra, kiểm tra các công trình, dự án đầu tư của các cơ quan đó; đặc biệt là trách nhiệm chuyển giao các tài liệu, kết quả thanh tra, kiểm tra của các cơ quan chức năng cho cơ quan điều tra khi phát hiện dấu hiệu vi phạm pháp luật của chủ đầu tư, chủ thầu, các cơ quan giám sát... tại các công trình, các dự án xây dựng cơ bản.

+ Tuyên truyền, giáo dục ý thức, trách nhiệm của công dân đối với việc bảo vệ tài sản Nhà nước trong mọi lĩnh vực có ý nghĩa rất quan trọng. Do vậy, trong đấu tranh phòng, chống tội phạm kinh tế nói chung và phòng, chống tội phạm tham nhũng trong lĩnh vực đầu tư xây dựng nói riêng, lực lượng cảnh sát nhân dân phải biết phát huy vai trò tích cực của quần chúng, cụ thể là đội ngũ cán bộ, công nhân viên chức trong các cơ quan, doanh nghiệp có hoạt động đầu tư xây dựng để họ tự giác tham gia bảo vệ tài sản và tích cực tố giác mọi hành vi tham nhũng.

Trong công tác tuyên truyền, vận động quần chúng, nội dung tuyên truyền có thể được lồng ghép với chương trình quốc gia phòng, chống tội phạm, với các chương trình

khác của các ngành, các cấp và cần tập trung vào các địa bàn trọng điểm, các công trình xây dựng lớn, trong đó chú ý vào các khâu, các giai đoạn quan trọng trong quá trình đầu tư, thi công xây lắp mà đối tượng tham nhũng thường hoạt động. Nội dung tuyên truyền cũng cần chú ý tập trung vào trách nhiệm của công dân trong bảo vệ tài sản, trong tố giác tội phạm, tố giác những người có các biểu hiện nghi vấn hoạt động phạm tội tham nhũng. Tuyên truyền những nội dung cơ bản của Quy chế về quản lý đầu tư và xây dựng,

Quy chế đấu thầu và các văn bản có liên quan tới quản lý đầu tư và xây dựng.

Tóm lại: Căn cứ vào thực tế, lực lượng chuyên trách về phòng, chống tham nhũng trong lĩnh vực đầu tư xây dựng cần nghiên cứu xác định những nội dung, hình thức và đối tượng cụ thể cần tuyên truyền đảm bảo phát huy sức mạnh của quần chúng, góp phần tích cực vào công tác đấu tranh chống tội phạm kinh tế nói chung và đấu tranh chống tội phạm tham nhũng trong đầu tư xây dựng nói riêng.

(Tiếp theo trang 8 – Bàn về giám sát xã hội ...)

nắm giữ và thực thi quyền lực nhà nước trong lĩnh vực tư pháp. Đồng thời, nó cũng phát hiện, phân tích, đánh giá và đề xuất giải pháp nhằm khắc phục những hạn chế, thiếu sót, những hành vi sai trái, những vấn đề bất hợp lý, lỗi thời, không phù hợp với định hướng và bản chất của xã hội trong hoạt động của các cơ quan tư pháp.

Giám sát xã hội là một loại giám sát có tính đặc thù trong tổng thể cơ chế về giám sát

đối với quyền lực nhà nước ở Việt Nam, phù hợp với các nguyên tắc, yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong từng giai đoạn phát triển của Nhà nước Việt Nam, đáp ứng ngày một tốt hơn, hiệu quả hơn yêu cầu bảo vệ công lý cũng như trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân và Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

(Tiếp theo trang 11 – Xây dựng Luật Giáo dục ...)

các tổ chức trong xã hội; xác định tính tự chủ của các cơ sở giáo dục đại học; sự giám sát của cộng đồng đối với giáo dục đại học; quy định về khen thưởng trong giáo dục đại học và một số vấn đề khác.

Việc xây dựng Luật Giáo dục đại học không chỉ xuất phát từ yêu cầu bức xúc hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực giáo dục mà còn là một trong những giải pháp chiến lược phát triển kinh tế, xã hội ở nước ta trong những thập niên đầu của thế kỷ XXI. Xây

dựng Luật Giáo dục đại học là một trong những nội dung quan trọng trong đổi mới cơ chế quản lý đối với giáo dục đại học. Ban hành Luật Giáo dục đại học sẽ góp phần hoàn thiện môi trường pháp lý Việt Nam nói chung và môi trường pháp lý về giáo dục nói chung nhằm đáp ứng nhu cầu nhân lực của đất nước trong giai đoạn mới, góp phần đổi mới cơ bản và toàn diện giáo dục đại học Việt Nam, đưa giáo dục đại học Việt Nam hòa nhập với giáo dục đại học quốc tế.