

KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC DƯỚI GÓC ĐỘ KIỂM TOÁN ĐẦU TƯ CÔNG

Ths. Phạm Gia Thạch *

Đầu tư xây dựng cơ bản được xem là một vấn đề quan trọng của mỗi quốc gia, đặc biệt nó càng có ý nghĩa quan trọng hơn đối với nước ta, một đất nước đang trong thời kỳ phát triển và đổi mới, hội nhập kinh tế quốc tế... Bởi vậy, hàng năm nhà nước đã phải bố trí một lượng ngân sách rất lớn để thực hiện nhiệm vụ chi tiêu cho đầu tư công này.

Đầu tư công là hoạt động đầu tư hoặc hỗ trợ đầu tư sử dụng nguồn vốn nhà nước nhằm mục đích vào chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế xã hội không nhằm mục đích kinh doanh. Đầu tư công là các khoản tiền đưa ra để thực hiện các chương trình nhằm thực hiện kế hoạch và các công trình công ích, quốc kế dân sinh, đầu tư công không nhất thiết là từ ngân sách của nhà nước, mà có thể là từ tiền của các tổ chức thực hiện cho các công trình công cộng, với lợi ích cho xã hội, những khoản đầu tư từ ngân sách nhà nước do chính phủ quyết định đầu tư là chính. Như vậy với mục đích ý nghĩa của đầu tư công như vậy, hàng năm nhà nước ta đã giành hàng ngàn tỷ đồng cho chi đầu tư công như năm 2009 chi đầu tư công khoảng 119.462 tỷ đồng chiếm 26,3 tổng chi ngân sách, bằng 8,1% GDP và chiếm 27% tổng thu ngân sách nhà nước (năm 2009 tổng thu 430.549 tỷ đồng).

Trong những năm gần đây chất lượng kiểm toán nói

chung và kết quả kiểm toán chi đầu tư xây dựng cơ bản ngày được nâng cao, cụ thể về kết quả kiểm toán chi đầu tư công trong lĩnh vực đầu tư xây dựng cơ bản năm 2009 KTNN đã đạt được những kết quả như sau:

Qua kết quả kiểm toán chi đầu tư công cho thấy

Cả nước hàng năm có tới hàng chục nghìn dự án đang được triển khai thực hiện, trong khi đó số dự án được KTNN thực hiện hàng năm còn rất hạn chế, cụ thể: Đối với các dự án có vốn đầu tư lớn và trọng điểm do các Ban quản lý dự án của Trung ương và ngành làm chủ đầu tư chủ yếu do các Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành kiểm toán (khoảng từ 22 đến 25 dự án, chương trình/năm), còn đối với các dự án tại các địa phương thì do các KTNN khu vực thực hiện (khoảng từ 6 đến 10 dự án đầu tư/tỉnh), tổng cộng toàn ngành thực hiện kiểm toán khoảng 310 đến 350 dự án đầu tư/năm. Mặc dù vậy, kết quả kiểm toán cũng đã thể hiện:

Ưu điểm:

- Cơ bản các khoản chi đầu tư công đã mang lại hiệu quả cao trong đời sống kinh tế xã hội, trong phát triển kinh tế xã hội đặc biệt là các vùng kinh tế khó khăn. Qua kiểm toán cho thấy hầu hết các công trình được nhà nước đầu tư đều mang lại hiệu quả như chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói giảm nghèo CT135, chương trình mục tiêu Quốc gia về nước sạch vệ sinh môi trường... đầu tư về hạ tầng giao thông, trường lớp học, kiên cố hóa kênh mương, hỗ trợ sản xuất cho các hộ nghèo, cải thiện vệ sinh môi trường... 100% các hộ dân vùng được hưởng lợi đều biết đến mục đích đầu tư và hiệu quả đầu tư từ các khoản đầu tư công này. Chương trình trồng rừng, đã góp phần phủ xanh đồi núi trọc, tạo chuyển biến cơ bản trong lao động và công ăn việc làm cho đồng bào dân tộc. Các công trình phúc lợi xã hội, an sinh xã hội đã từng bước nâng cao, nhiều công trình giao thông phục vụ tốt cho đời sống xã hội thông qua các khoản

* Kiểm toán Nhà nước

đầu tư công như các dự án cầu Thanh trì, cầu Vĩnh Tuy, Cầu Cần thơ, đường Hồ Chí Minh, công trình cải tạo nâng cấp Quốc lộ 1A, đường cao tốc thành phố Hồ Chí Minh - Trung Lương, và nhiều các chương trình mục tiêu Quốc gia khác (CTMT)...

- Thông qua các khoản đầu tư công của nhà nước như chương trình kiên cố hóa lớp học, nhà công vụ, dự án đầu tư nâng cấp các bệnh viện từ tuyến huyện trở lên, cơ bản các khoản đầu tư đều mang lại hiệu quả lợi ích thiết thực, hầu hết các em học sinh đều có trường học lớp học thay thế tranh tre nứa lá trước đây, đa phần giáo viên đã có nhà công vụ phục vụ công tác giảng dạy, dạy chữ cho các em ở vùng sâu, vùng xa, phần lớn các hộ nghèo, các bệnh nhân nghèo đều được khám chữa bệnh tại các bệnh viện, trung tâm y tế tuyến huyện (nhà nước đầu tư công từ nguồn vốn Trái phiếu Chính phủ rất lớn).

- Thông qua đầu tư công từng bước hạ tầng giao thông, thủy lợi được nâng cao góp phần phát triển kinh tế xã hội, phục vụ đất nước.

- Việc bố trí vốn qua các năm trong đầu tư công đã thể hiện ưu tiên cho các dự án trọng điểm; Ưu tiên các đơn vị ở vùng khó khăn vừa mới thành lập. Đã giảm khởi công các công trình mới, tập trung vốn để hoàn thành các dự án nhóm B, C đang dở dang,

đáp ứng hàng trăm nghìn m² phòng học, thí nghiệm, ký túc xá phục vụ tốt cho công tác giáo dục và đào tạo...

- Cơ bản các đơn vị được kiểm toán đầu tư công trong năm 2008 - 2009 không có nợ đọng XDCB. Đi đôi với việc tập trung vốn cho các công trình hoàn thành đưa vào sử dụng, nhiều đơn vị đã huy động nguồn vốn khác để tăng cường đầu tư các công trình phục vụ đặc biệt là các dự án giáo dục như cho học tập và xây dựng KTX cho sinh viên...

- Thông qua kiểm toán đầu tư công Đa số các đơn vị được kiểm toán đều tuân thủ thủ tục đầu tư; thời gian, tiến độ thực hiện các dự án.

Tuy nhiên, bên cạnh mặt đạt được còn một số hạn chế, bất cập và thiếu sót trong quá trình thực hiện dự án của đầu tư công, cụ thể:

- Trong công tác quy hoạch: Chất lượng công tác quy hoạch còn hạn chế, thiếu đồng bộ giữa các ngành nên trong quá trình thực hiện phải thay đổi, bổ sung; chưa có qui hoạch tổng thể cho toàn ngành theo qui định...

- Trong quyết định đầu tư: Chất lượng công tác lập, thẩm định dự án chưa đảm bảo, trong quá trình thực hiện phải điều chỉnh, bổ sung nhiều lần nên phải kéo dài thời gian thực hiện so với quyết định đầu tư ban đầu, tình trạng này đã diễn ra trong nhiều năm và chậm

khắc phục: một số dự án được phê duyệt không khả thi phải dừng thực hiện; xác định nhu cầu đầu tư còn chưa chính xác, dẫn đến đầu tư quá nhu cầu, gây lãng phí tiền và tài sản Nhà nước...

- Trong khâu khảo sát thiết kế: Chất lượng khảo sát chưa tốt, không đúng quy chuẩn, tiêu chuẩn, thiết kế chưa chính xác, thiếu hạng mục, không đồng bộ, chưa đảm bảo hợp lý, gây lãng phí NSNN, thiết kế được duyệt còn tính trùng, thừa một số khối lượng;...dẫn đến trong quá trình thực hiện phải thiết kế bổ sung hoặc thiết kế lại làm kéo dài thời gian thi công, phát sinh chi phí.

- Trong đền bù giải phóng mặt bằng: Đền bù sai quy định như đền bù cả đất công, đất không rõ nguồn gốc, đền bù khi chưa đảm bảo đầy đủ hồ sơ theo quy định, chưa giải quyết dứt điểm; còn chậm trễ làm kéo dài thời gian thi công; đặc biệt một số dự án khởi công khi chưa có mặt bằng, dẫn đến phải trì hoãn, một số công trình còn chậm trong giải phóng mặt bằng, đền bù còn bất cập dẫn đến khiếu kiện kéo dài, chậm tiến độ của dự án...

- Trong bố trí và sử dụng vốn: Cơ cấu vốn còn chưa hợp lý, nhiều dự án bố trí nhiều nguồn vốn khác nhau như dự án đầu tư cho y tế, giáo dục vừa vốn TPCP, vừa vốn NSNN khác. Bố trí vốn đầu tư còn dàn trải, nhiều dự án nhóm C bố trí quá 2 năm, nhóm B quá

4 năm; sử dụng vốn còn lãng phí, sai mục đích đầu tư, không đúng chế độ như sử dụng kinh phí chi thường xuyên, kinh phí sự nghiệp khoa học đề chi đầu tư, sử dụng vốn chương trình 135 để xây trụ sở UBND xã và chi tiêu khác không đúng mục đích... còn tình hình quyết toán vốn đầu tư các công trình, dự án XDCB còn chưa kịp thời;

- Trong việc lựa chọn nhà thầu: Tiên lượng mời thầu một số dự án không chính xác, tính thừa so với bản vẽ thiết kế. Công tác xét thầu, tư vấn chấm thầu chỉ xem xét đến giá dự thầu để lựa chọn, đề nghị trúng thầu mà chưa quan tâm nhiều đến việc phát hiện, làm rõ để hiệu chỉnh, loại bỏ chi phí thừa của hồ sơ trúng thầu; thực hiện xét thầu và đề nghị trúng thầu đối với cả hồ sơ dự thầu của những đơn vị không đảm bảo hợp lệ theo hồ sơ mời thầu; hồ sơ dự thầu của một số dự án còn sai sót; đấu thầu hạn chế, chỉ định thầu chưa đúng qui định; chia nhỏ gói thầu để thực hiện đấu thầu, chỉ định thầu, làm tăng chi phí đấu thầu cũng như thời gian tổ chức đấu thầu, gây khó khăn cho công tác quản lý, đặc biệt còn tình trạng thông thầu để các nhà thầu thay nhau trúng thầu...

- Trong tổ chức thi công, nghiệm thu, thanh quyết toán khối lượng hoàn thành: Thi công không đúng thiết kế; nghiệm thu sai khối lượng, đơn giá ở hầu hết các dự án, công trình được kiểm toán. Có

trường hợp khi hồ sơ thiết kế đã thay đổi song vẫn nghiệm thu theo thiết kế ban đầu, nghiệm thu khi chưa có khối lượng thực hiện...

- Một số ít đơn vị vẫn chưa thể giải ngân được do nhiều thủ tục điều chỉnh bổ sung và tổ chức đấu thầu chậm.

- Công tác chuẩn bị, thẩm định, phê duyệt dự án, tổng dự toán, thiết kế kỹ thuật... còn chậm trễ, đặc biệt là các thủ tục điều chỉnh bổ sung do các quy định mới và đơn giá thay đổi nên đã kéo dài thời hạn thực hiện việc thi công xây dựng công trình.

- Một số dự án đã bố trí vốn nhưng kéo dài thời gian chuẩn bị, chưa có giải pháp đồng bộ đảm bảo dự án đúng tiến độ.

Những hạn chế nêu trên, cũng một phần vì các khó khăn khách quan, như:

- Giá cả vật tư biến động thường xuyên và tăng rất cao so với dự toán ban đầu, vượt ngoài tầm kiểm soát của Chủ đầu tư và nhà thầu gây khó khăn cho chủ đầu tư và đơn vị thi công.

- Thị trường vật tư tại các địa phương khan hiếm, không đáp ứng được khối lượng thi công;

- Giá cả thực tế trên thị trường chênh lệch rất lớn với các văn bản thông báo giá của địa phương gây khó khăn cho đơn vị thi công khi thực hiện thanh toán khối lượng;

- Các công trình, dự án được thực hiện bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước và được phân bổ cho từng năm có giới hạn nên khi trượt giá và vật tư nguồn vốn này không đáp ứng được nhu cầu giải ngân cho tiến độ thi công công trình.

Như vậy những hạn chế, thiếu sót trong quản lý đầu tư xây dựng đã xảy ra ở tất cả các khâu của quá trình đầu tư, làm giảm hiệu quả đầu tư, thất thoát, lãng phí NSNN. Tổng hợp kết quả kiểm toán chi đầu tư năm 2009 về niên độ NSNN năm 2008 tại 37 tỉnh thành, 21 bộ ngành, 10 đơn vị thuộc khối quốc phòng, 26 dự án, chuyên đề, đề án và Chương trình mục tiêu, KTNN đã kiến nghị xử lý tài chính: 1.603.397 triệu đồng, trong đó: Thu hồi nộp NSNN các khoản chi sai chế độ 165.156 triệu đồng; giảm thanh toán các khoản đề nghị quyết toán sai chế độ 353.024 triệu đồng; giảm quyết toán các khoản đề nghị quyết toán do chưa đủ thủ tục 933.918 triệu đồng; quyết toán sai nguồn kinh phí 26.486 triệu đồng; giảm quyết toán các khoản chuyển nguồn sai chế độ 10.543 triệu đồng; giảm giá trị trúng thầu 82.360 triệu đồng và giảm khác 31.908 triệu đồng.

Một số nguyên nhân

- Quy mô kiểm toán của KTNN còn rất hạn chế so với yêu cầu phải được kiểm toán hàng năm, nhất là lĩnh vực kiểm toán chi đầu tư xây dựng,

số dự án, chi phí đầu tư được kiểm toán chỉ chiếm một tỷ lệ rất nhỏ trong tổng chi ngân sách nhà nước cho lĩnh vực này.

- Phạm vi kiểm toán còn hạn chế: Qua kết quả kiểm toán qua các năm, KTNN mới tập trung kiểm toán một giai đoạn của quá trình đầu tư (trong quá trình thực hiện đầu tư hoặc giai đoạn kết thúc dự án đầu tư đưa vào khai thác sử dụng), mà chưa thực hiện kiểm toán ở cả ba giai đoạn của quá trình đầu tư (kiểm toán trước, kiểm toán trong quá trình đầu tư và kiểm toán sau khi kết thúc hoàn thành công trình đưa vào khai thác, sử dụng), trong khi ở tất cả các khâu, các giai đoạn của quá trình đầu tư đều có sai sót dẫn đến làm thất thoát và lãng phí vốn, đặc biệt là khâu chuẩn bị đầu tư, vì nếu công tác này không tốt, có thể dẫn đến dự án không có tính khả thi, dự án được duyệt sai quy hoạch... đây là những nguyên nhân gây ra thất thoát, lãng phí rất lớn.

- Quy trình kiểm toán đầu tư xây dựng còn bất cập: Quy trình kiểm toán còn chưa có quy định chi tiết về trình tự và phương pháp kiểm toán và còn mang tính hướng dẫn chung cho lĩnh vực đầu tư xây dựng cơ bản mà chưa xây dựng cụ thể cho từng lĩnh vực đặc thù nên trong quá trình vận dụng vào thực tế các kiểm toán viên (KTV) vẫn còn dựa nhiều vào kinh nghiệm thực tế để thực hiện kiểm toán.

- Hạ tầng công nghệ thông tin của các chủ đầu tư và chủ đầu tư còn hạn chế dẫn đến công tác thu thập, truy cập dữ liệu phục vụ cho công tác kiểm toán còn hạn chế, dẫn đến còn phải kiểm toán tại đơn vị chủ đầu tư Ban quản lý dự án mà chưa có giải pháp kiểm toán tại chỗ (tại trụ sở của KTNN) thông qua việc việc cung cấp số liệu phần mềm.

- Nhân sự và việc việc bố trí nhân sự cho đoàn kiểm toán còn chưa phù hợp: Hoạt động kiểm toán có tính chuyên môn nghề nghiệp cao, yếu tố con người có ý nghĩa đặc biệt quan trọng và quyết định đến chất lượng, hiệu quả kiểm toán. Đặc biệt do đặc thù của kiểm toán đầu tư xây dựng cơ bản đòi hỏi có tính chuyên môn cao và khối lượng công việc lớn, vì vậy phải có lực lượng kiểm toán viên (KTV) đủ về số lượng và chất lượng và thời gian kiểm toán phù hợp mới có thể thực hiện tốt nhiệm vụ. Tuy nhiên, do KTNN là ngành mới đang trong quá trình phát triển nên lực lượng KTV nói chung còn thiếu cả về số lượng và kinh nghiệm công tác, đặc biệt là lực lượng KTV có chuyên môn về lĩnh vực đầu tư xây dựng cơ bản, do đó việc bố trí nhân sự cho Đoàn kiểm toán dự án đầu tư còn hạn chế so với yêu cầu công việc, vì vậy đã hạn chế đến kết quả kiểm toán.

Một số kiến nghị

Một là, Tiếp tục hoàn thiện

cơ chế chính sách trong quản lý đầu tư nói chung và kiểm toán đầu tư công nói riêng.

Hai là, tăng cường năng lực kiểm toán đầu tư xây dựng: Tăng cường tuyển dụng để bổ sung cán bộ, kiểm toán viên về đầu tư xây dựng đủ về số lượng, chất lượng nhằm đảm bảo số dự án được kiểm toán hàng năm tăng lên, chiếm tỷ trọng lớn trong tổng số dự án đầu tư trên cả nước. Bên cạnh đó thực hiện việc rà soát, đánh giá lại chuyên môn nghiệp vụ, năng lực tổ chức thực hiện nhiệm vụ, phẩm chất đạo đức và lối sống của đội ngũ KTV để làm cơ sở cho việc sắp xếp, bố trí công tác phù hợp.

Ba là, cần mở rộng phạm vi kiểm toán và cải tiến trong phương pháp kiểm toán đầu tư công: Tiến hành thực hiện kiểm toán ở cả ba giai đoạn của quá trình đầu tư, bởi bước trước của quá trình đầu tư là cơ sở để thực hiện bước sau. Khi bước trước đã thực hiện xong, trước khi triển khai bước tiếp theo phải kiểm tra để đánh giá đầy đủ các khía cạnh về kinh tế tài chính, kỹ thuật của bước đó, nếu đạt yêu cầu về tiêu chuẩn, quy phạm đã quy định (nếu có) cho bước đó được cấp có thẩm quyền chấp nhận mới được thực hiện bước tiếp theo. Việc chấp hành trình tự đầu tư và xây dựng có ảnh hưởng rất lớn đến thất thoát, lãng phí, làm tăng chi phí xây

dựng công trình, dự án, hiệu quả đầu tư thấp. Nếu không quản lý tốt tiến độ thực hiện giữa các giai đoạn này sẽ dẫn đến dự án đầu tư phải kéo dài gây thất thoát, lãng phí vốn đầu tư, do vậy để góp phần nâng cao hiệu quả vốn đầu tư cần tiến hành kiểm toán tất cả các giai đoạn của quá trình đầu tư.

Bốn là, xây dựng quy trình kiểm toán các công trình, các dự án đầu tư XDCB phù hợp với tính chất, đặc điểm từng loại công trình, dự án: Do các dự án đầu tư XDCB là 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 đòi hỏi phải xây dựng và ban hành quy trình kiểm toán phù hợp với tính chất đặc điểm từng loại công trình để từ đó giúp cho kiểm toán viên có quy trình sát thực hơn, hiệu quả hơn như: 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 sản xuất công nghiệp...

Năm là, tập trung kiểm toán các công trình, dự án đầu tư XDCB trọng điểm có vốn đầu tư lớn và 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

có giá trị đầu tư lớn, bởi đặc thù của các công trình, dự án này có 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; mua sắm máy móc, thiết bị có giá trị cao dẫn đến có khả năng rủi ro xảy ra qua việc mua sắm thiết bị công nghệ lạc hậu, gửi giá. Vì vậy cần tập trung kiểm toán các dự án trọng điểm về xây dựng cơ sở hạ tầng; các dự án đầu tư XDCB có tỷ trọng mua sắm trang thiết bị lớn, kiểm toán báo cáo quyết toán dự án đầu tư.

Sáu là, Trong hoạt động kiểm toán KTNN cần đầu tư trang thiết bị đồng bộ trong việc kiểm tra quá trình thực hiện đầu như máy móc thiết bị công nghệ trong việc kiểm tra bê tông, cốt thép, kiểm tra các hạng mục công trình... để từ đó phát hiện kịp thời các hành vi tham nhũng, lãng phí trong quá trình triển khai dự án. Tiếp tục triển khai chương trình ứng dụng công nghệ thông tin phục vụ công tác quản lý.

Bảy là, Tiếp tục triển khai kế hoạch công tác của KTNN để thực hiện các Chương trình công tác lớn của Ngành, của Quốc hội giao phó: Tiếp tục nâng cao hiệu quả quản lý Nhà nước về XDCB, chú trọng cải cách các thể chế. Hoàn thành việc soạn thảo các văn bản quy phạm pháp luật theo kế hoạch, trong đó trọng tâm là các văn bản hướng dẫn quản lý thực hiện đầu tư.

Tám là, Phối hợp với các Ngành, các cấp tiếp tục củng cố hệ thống quản lý ngành và quản lý hoạt động xây dựng trên thông qua hoạt động kiểm toán: Tăng cường các hoạt động quản lý kinh tế, kỹ thuật, chống thất thoát lãng phí, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước trong đầu tư và xây dựng. Chú trọng hướng dẫn kiểm tra việc thực hiện công tác quản lý kỹ thuật - chất lượng công trình xây dựng trong hoạt động kiểm toán đầu tư công. Tăng cường việc kiểm tra Nhà nước về kỹ thuật, chất lượng công trình xây dựng; Về thi công đảm bảo trật tự, an toàn và vệ sinh môi trường các công trình xây dựng. Chủ động thực hiện hậu kiểm công trình sau thẩm định thiết kế tại hiện trường. Tăng cường quản lý định mức, đơn giá XDCB theo quy định. Hướng dẫn, kiểm tra các doanh nghiệp ngành xây dựng thực hiện các yêu cầu quản lý kinh tế theo quy định của Nhà nước.

Trên đây là một số nội dung về kiểm toán chi đầu tư công trong giai đoạn hiện nay, làm tốt công tác quản lý, quản lý tốt trong hoạt động đầu tư là sẽ góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư, sử dụng ngân sách, làm tốt chắc chắn sẽ góp phần vào minh bạch hóa nền tài chính Quốc gia và góp phần hưng thịnh Quốc gia./.