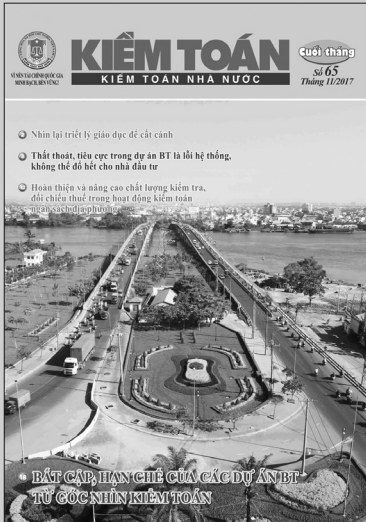




# KIỂM TOÁN cuối tháng

Số 65 - Tháng 11/2017



## MỤC LỤC

### NHÂN NGÀY NHÀ GIÁO VIỆT NAM (20/11)

Văn Hùng Nhìn lại triết lý giáo dục để cất cánh 2

### TRÒ CHUYÊN CUỐI THÁNG

Trương Thanh Đức Thất thoát, tiêu cực trong dự án BT là lỗi hệ thống, không thể đổ hết cho nhà đầu tư 3

### VẤN ĐỀ HÔM NAY

Thùy Anh Cuộc tranh luận về chính sách tỷ giá hối đoái: Lựa chọn nào cho Việt Nam? 6

Xuân Hồng Thu hút nhà đầu tư chiến lược: Phải linh hoạt mới mong tìm được bạn đồng hành lâu dài 9

Nguyễn Ly Để doanh nghiệp không còn lo ngại về hóa đơn điện tử 12

Hồng Nhung Dịch vụ Logistics: Chi phí cao cản trở hội nhập kinh tế 15

### CHUYÊN ĐỀ

Trương Hải Yến Từ kết quả kiểm toán 21 dự án đầu tư theo hình thức BT 19

Lê Huy Trọng Cần kiểm toán hoạt động đối với dự án BT để đánh giá theo những tiêu chí mở 22

Nguyễn Trọng Tuấn Sai sót, hạn chế của dự án BT - nhìn từ kết quả một số cuộc kiểm toán 25

Trần Minh Tiến Lựa chọn nhà đầu tư không cạnh tranh - khởi nguồn của những bất cập 27

Thái Hồng Lĩnh Những vấn đề cần lưu ý khi ngân hàng thương mại tài trợ cho các dự án BT 30

### TRAO ĐỔI

Nguyễn Quốc Tuấn- Nguyễn Chí Tuyên Hoàn thiện và nâng cao chất lượng kiểm tra, đối chiếu thuế trong hoạt động kiểm toán ngân sách địa phương 32

### QUA KẾT QUẢ KIỂM TOÁN

Thùy Lê Dự án nâng cấp, mở rộng Quốc lộ 1A đoạn Dốc Xây - TP. Thanh Hóa: Nỗ lực tiết kiệm chi phí nhưng vẫn quá nhiều sai sót 35

### HOẠT ĐỘNG KIỂM TOÁN QUỐC TẾ

Ngọc Quỳnh Xác định vai trò xử lý gian lận và tham nhũng theo mô hình tổ chức kiểm toán 38

### VĂN HÓA - VĂN NGHỆ

#### TỔNG BIÊN TẬP

Đỗ Hồng Công

ĐT: (024) 6282 0719

#### PHÓ TỔNG BIÊN TẬP

Mai Hải Đường

ĐT: (024) 6282 0711

#### TRỤ SỞ

79 Trần Thái Tông - Cầu Giấy - Hà Nội

Email: [kiemtoancuoi thang@sav.gov.vn](mailto:kiemtoancuoi thang@sav.gov.vn)

[www.baokiemtoannhanuoc.vn](http://www.baokiemtoannhanuoc.vn)

[www.auditnews.vn](http://www.auditnews.vn)

ĐT: (024) 6282 0721 - Fax: (024) 6282 0708

#### TÀI KHOẢN

Báo Kiểm toán 2601 0000 056239

NH Đầu tư và Phát triển Việt Nam

Chi nhánh Tây Hà Nội

#### GIẤY PHÉP HOẠT ĐỘNG BÁO CHÍ IN

Số 806/GP-BTTTT ngày 14/5/2012

của Bộ Thông tin và Truyền thông

#### IN TẠI

Công ty CP In KHCN mới

Giá: 15.000đ

## Nhìn lại triết lý giáo dục để cất cánh

 **VĂN HÙNG**

Những năm qua, công cuộc cải cách, đổi mới nền giáo dục nước nhà đã đạt được một số thành tựu đáng ghi nhận, đóng góp một phần quan trọng vào sự nghiệp xây dựng đất nước giàu mạnh, hiện đại, văn minh. Tiềm năng con người được khai thác, rèn giũa để trở thành những sản phẩm có ích cho cộng đồng xã hội. Song cho đến nay, hiệu quả mà giáo dục mang lại vẫn chưa được như mong muốn, kỳ vọng của xã hội, trong khi Đề án Đổi mới giáo dục vẫn tiếp tục lần lữa, lùi hoãn bởi còn quá nhiều những hoài nghi.

Giáo dục là sự nghiệp trồng người, nhưng con người là sản phẩm tổng hòa của các mối quan hệ xã hội, chủ thể của đất nước, dân tộc. Bởi thế, không dễ làm nên sản phẩm “đặc biệt” ấy bằng cách nghĩ, cách làm đơn giản. Sự bất cập, yếu kém của giáo dục Việt Nam đang nằm ở chỗ nào và do đâu? Câu hỏi ấy đã được trả lời một phần nhưng còn sự khác biệt khá xa, thậm chí là còn đối lập quan điểm giữa các nhà chuyên môn và nhà quản lý. Câu chuyện giáo dục vẫn nóng lên từng ngày, nhất là trước mỗi kỳ tuyển sinh, khai giảng năm học hay triển khai các đề án mang tư tưởng cải cách, đổi mới...

Phải chăng Việt Nam chưa tìm ra được triết lý giáo dục phù hợp với thời đại và hoàn cảnh hiện nay? Nhiều người vẫn so sánh: giáo dục Việt Nam đang nặng nề như chiếc cặp học sinh phổ thông trung học. Vì trọng lượng chiếc cặp ấy, nhiều em học sinh đã không đủ sức mang nó đến trường nếu không có sự trợ giúp của người lớn. Chừng nào chiếc cặp ấy nhẹ nhàng hơn, giáo dục Việt Nam mới có thể cất cánh được. Chiếc cặp ấy là hình ảnh tượng trưng cho lượng kiến thức khổng lồ mà hàng ngày các em phải hấp thụ. Giáo dục thiên về “nồi nêch” kiến thức, coi nhẹ kỹ năng thực hành, coi nhẹ phương pháp giải quyết những vấn đề của cuộc sống; đặt nặng giáo (kiến thức) và chưa làm tốt việc dục (giáo dục đạo đức). Bệnh thành tích, sinh bằng cấp còn quá nặng nề, bởi vậy, dư luận vẫn thường rộ lên thông tin kêu ca về chất lượng học hàm, học vị; chuyện đạo văn, bằng thật kiến thức giả, bằng không được công nhận, bằng “ngoại” kiến thức “nội”, chạy bằng cấp để thăng quan tiến chức... Bên cạnh đó, còn không ít chuyện bạo lực học đường, đạo đức thầy, trò. Ở một phương diện khác, rất nhiều người học hành tử tế, bằng cấp đàng hoàng nhưng vẫn thất nghiệp, tình trạng thừa

thầy thiếu thợ là câu chuyện được kể hằng ngày...

Xã hội thời nào cũng vậy, nghề thầy thuốc và nghề giáo luôn được xã hội tôn trọng hơn nhiều nghề, bởi hai nghề này hợp lại sẽ làm nên sản phẩm con người hoàn thiện: khỏe mạnh, thông minh. Hàng năm, cứ đến ngày Hiến chương Nhà giáo, chúng ta lại lần giở bức tranh giáo dục để ngắm nhìn. Hẳn sẽ còn những ý kiến khác nhau về bức tranh này. Có những mảng màu đã tươi sáng, có những mảng còn xám tối. Cả xã hội đang mong chờ công cuộc đổi mới giáo dục nước nhà theo hướng hội nhập, hiện đại, khắc phục tình trạng bảo thủ, cục đoman để thoát khỏi sự trì trệ. Muốn đạt được cuộc cách mạng mang tính đột phá trong giáo dục, phải tìm ra triết lý giáo dục Việt Nam. Dù biết rằng đây là việc không dễ nhưng không có nghĩa là không thể. Vấn đề nằm ở chỗ, chúng ta phải dám và biết loại bỏ những “lợi ích nhóm”, “bệnh thành tích”, “bệnh bằng cấp”, tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh để nâng cao chất lượng giáo dục theo hướng thực học, thực hành, nhẹ lý thuyết, lý luận kinh viện, coi trọng giáo dục kỹ năng sống, giải quyết được những vấn đề mà cuộc sống đặt ra.

Tục hậu về giáo dục, y tế sẽ kéo lui sự phát triển của dân tộc. Xã hội văn minh, tiến bộ phải lấy việc chăm sóc cho con người là mục tiêu tối thượng. Xã hội mà ở đó con người khỏe về thể chất, vui về tinh thần; môi trường sống trong sạch, không bị uy hiếp bởi ô nhiễm, an ninh, bạo lực hay chiến tranh.

Chăm lo đầu tư cho giáo dục là triết lý của sự phát triển bền vững. Triết lý giáo dục Việt Nam vẫn được nhắc đến nhiều lần: trồng cây mát 10 năm nhưng trồng người phải mát hàng trăm năm. Vì thế, giáo dục là chiến lược dài lâu, đầy khó khăn gian khổ, đòi hỏi sự công phu, tỷ mẩn, kiên trì.

Thời gian không trở lại, thời cơ xuất hiện thật ngắn ngủi. Trong giáo dục cũng vậy, dân tộc nào biết tiết kiệm thời gian, biết chớp thời cơ thì sẽ trở thành dân tộc hùng cường, đất nước thịnh vượng. Bác Hồ từng căn dặn: để dân tộc Việt Nam có thể sánh vai với cường quốc năm châu, phần nhiều phải nhờ vào công dạy dỗ của thầy cô và sự cố gắng học tập của các thế hệ trẻ trong hiện tại và tương lai. Khắc ghi để làm theo lời Bác, nhất định giáo dục Việt Nam sẽ cất cánh và vươn xa lên những tầm cao mới. ■

## Thất thoát, tiêu cực trong dự án BT là lỗi hệ thống, không thể đổ hết cho nhà đầu tư

Luật sư TRƯƠNG THANH ĐỨC - Trọng tài viên Trung tâm Trọng tài Quốc tế Việt Nam, Chủ tịch hội đồng thành viên Công ty Luật Basico - trò chuyện cùng phóng viên Đặc san Kiểm toán.

Thưa ông, gần đây thông tin về các dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư đã vấp phải nhiều phản ứng từ dư luận, đặc biệt là những dự án BOT và BT. Là một luật sư từng tham gia tư vấn cho nhiều dự án kinh tế, ông có sự nhìn nhận như thế nào về hai hình thức đầu tư này?

Xét về mặt nguyên tắc, vấn đề BT đơn giản, rõ ràng hơn và có thể kiểm soát tốt hơn BOT, bởi nó chỉ là thẩm định dự án, kiểm soát quá trình xây dựng và chuyển giao, không như BOT còn phải khai thác, vận hành lỗi lãi. Về nguyên tắc, nếu chỉ làm mỗi quy trình BT thì rất ổn vì nó sẽ giải quyết phần nào những nhu cầu hạ tầng cần thiết trong lúc NSNN khó khăn. Thế nhưng, hình thức BT của nước ta phần nhiều lại gắn với việc đòi đất lấy công trình nên dễ gây bức xúc cho mọi người vì nguy cơ thất thoát, tham nhũng còn lớn hơn BOT. Hình thức BT thường chỉ được lựa chọn khi Nhà nước không có nguồn nào khác; không có tiền thật, không có ngân sách thì mới đòi đất lấy công trình. Vấn đề ở đây là do luật chưa quy định rõ ràng nên gây ra nhiều ý kiến khác nhau, có người bảo luật



không quy định thì không được làm, có người lại nói tôi vẫn làm hai quy trình BT một cách độc lập. Nếu làm công trình xong mà Nhà nước thanh toán là chuyện bình thường, hay về ngược lại là nhà đầu tư xin Nhà nước giao đất, cho thuê đất, đấu giá để có được quyền sử dụng đất thì cũng hoàn toàn bình thường. Tuy nhiên, hai vế này gắn với nhau thì lại nảy sinh nhiều câu chuyện khác. Tóm lại, bản chất BT là một hình thức hay nhưng do việc thực hiện không chuẩn, không minh bạch nên nhiều dự án đã đi ngược với kỳ vọng.

Với BOT, ngoài việc lập dự án thì các phương án thiết kế, phê duyệt đều giống hệt BT, Nhà nước đều phải kiểm soát. Nhưng ở BOT, Nhà nước có nguy cơ sẽ

kiểm soát lỏng hơn BT vì không trực tiếp chi, không tạm ứng, không trả nợ. Dự án BT thì đã xác định rõ người trả tiền cho công trình nên vấn đề giám sát sẽ chặt hơn. Việc giám sát này không hoàn toàn đúng như đầu tư công nhưng nó cũng sẽ gần như thế. BOT không những chỉ quản lý xây dựng mà còn phải quản lý vận hành, còn BT thì xây xong phải chuyển giao ngay, thậm chí có khi phải kiểm soát từng bước, từng quá trình, đánh giá từng hạng mục trước khi chuyển giao tổng thể, cho nên về nguyên tắc là các cơ quan liên quan phải làm trách nhiệm hơn.

**Dư luận đã lên tiếng nhiều về sự kém hiệu quả của các dự án BT, cá nhân ông đánh giá như thế nào đối với những dự án BT mà ông biết?**

Xét về cảm nhận, cả tôi và bạn có thể thấy rõ là một số dự án BT có vấn đề, chất lượng công trình không đúng như yêu cầu. Điều này thể hiện từ lúc nghiệm thu, đến khi vận hành khai thác một thời gian thì càng bộc lộ rõ sự kém chất lượng. Chủ đầu tư làm xong là xong, ít khi chịu trách nhiệm đến cùng, cho dù phải qua giai đoạn bảo hành.

Về chi phí giá thành, bình thường đầu tư công đã đội giá rất cao, nhưng dự án BT thì chi phí còn kinh khủng hơn.

Trên thực tế, mặc dù không trực tiếp nhưng hình thức BT thường gắn với câu chuyện thanh toán bằng quỹ đất, bằng dự án hoặc bằng thứ khác... nên nhà đầu tư dễ được hưởng lợi cả hai đầu. Đầu BT lãi một, đầu thanh toán còn lãi gấp nhiều lần vì cách tính giá. Tất nhiên, nó cũng có những rủi ro nhất định. Ví dụ, có những công trình chúng ta cảm thấy lãi vì theo đúng khung giá, nhưng nếu nhà đầu tư không làm dự án tốt thì cũng có thể lỗ hoặc chỉ hòa. Vấn đề là ở cách tính giá. Nhà đầu tư, chính quyền địa phương, cơ quan thanh tra, kiểm toán... có thể áp dụng những cách tính khác nhau. Tôi khẳng định, bất cứ một cơ quan nào cũng có thể tăng giảm giá gấp đôi, gấp ba theo biến động thị trường và đều có lý. Bởi lẽ, giá thị trường là cái giá rất phổ biến, phải đấu giá rồi mới biết. Thực tế, nhiều cuộc đấu giá đất đã biến động rất lớn sau khi bán ra. Việc định giá đất đai bây giờ khó hơn nhiều so với chúng khoán. Cả một dự án mênh mông, giá đất ở thời điểm xong dự án khác với lúc phê duyệt, càng khác với khi Nhà nước hỗ trợ làm một công trình nào đó. Từ trước đến nay, Nhà nước vẫn nói là định khung giá theo giá thị trường để quản lý, thu thuế hay giao đất, nhưng nếu đất Hàng Ngang, Hàng Đào được định giá 100 triệu/m<sup>2</sup> thì thực tế lại bán 500 triệu hoặc 1 tỷ đồng/m<sup>2</sup>. Bây giờ, định giá theo cái lý 1 tỷ đồng hay 100 triệu đồng cũng đều được xem là đúng.

Thời điểm thanh toán và giao đất là một vấn đề rất quan trọng. Thực tế, tôi cũng đã nghe thông tin có những dự án được thanh toán trước khi triển khai xây dựng. Như vậy thì rõ ràng nhà đầu tư sẽ chắc chắn được lợi, còn Nhà nước lại phải chạy theo, phụ thuộc vào nhà đầu tư. Ngược lại, một số địa phương lại đợi đến lúc nhà đầu tư làm xong công trình mới thanh toán hoặc giao giá trị tài sản tương đương. Điều này cho thấy pháp luật còn sơ hở nên các công đoạn đều phụ thuộc vào quan điểm của người trực tiếp thực hiện, và việc thực hiện chẳng có gì sai khi các quy định không cụ thể rõ ràng.

**Rất nhiều người cho rằng, đấu thầu là một phương án sẽ mang lại hiệu quả trong việc quản lý các dự án theo hình thức BT, ông có đồng ý với nhận định này không?**

Ở đây có hai cuộc đấu thầu, một cuộc là để chọn lựa nhà đầu tư, một cuộc là để triển khai xây dựng. Hiện nay, cả hai mục tiêu đó gần như đều được chỉ định. Về yêu cầu để chọn nhà đầu tư, luật cũng quy định rất sơ sài, có thể đấu thầu rộng rãi công khai hoặc chỉ định. Như vậy thì đương nhiên việc chỉ định được cho phép rồi, chính quyền thực hiện theo cách nào cũng không sai. Vấn đề đấu thầu xây dựng hiện giờ cũng thường giao luôn cho nhà đầu tư.

Tất nhiên, việc đấu thầu này chỉ hợp lý khi nó được kiểm soát tốt, nếu không thì có những cuộc trên thực tế còn thua cả chỉ định thầu. Bởi lẽ, khi chỉ định thầu, những người có trách nhiệm còn phải nhìn trước ngó sau, còn phải

e dè, nếu chỉ đạo sai, xảy ra rủi ro tham nhũng, phạm pháp thì họ sẽ bị liên lụy, ít nhất là mất uy tín, lớn hơn thì có thể chịu trách nhiệm hình sự. Nếu đấu thầu được hợp thức hóa hồ sơ, “quân xanh quân đỏ” thì thất thoát còn khủng khiếp hơn mà chẳng ai phải chịu trách nhiệm. Cho nên theo nguyên lý, đấu thầu là tốt, nhưng thực tế nếu không cẩn thận thì nó lại hợp thức hóa cho các vi phạm. Đây chính là câu chuyện rất khó cho chúng ta hiện nay.

**Sẽ thế nào nếu Nhà nước áp dụng quản lý dự án BT như những dự án hoàn toàn từ nguồn NSNN, thưa ông?**

Áp dụng cách quản lý đó cũng có vướng mắc vì nó sẽ trói chặt quyền chủ động cũng như khả năng chi phí vận hành. Tuy nhiên, nếu không như thế thì nền kinh tế sẽ “chết” vì thất thoát ngân sách dưới dạng này hay dạng khác. Tôi cho rằng, cơ quan nhà nước không nhất thiết phải nghiêm quá về một hướng mà cần tìm ra giải pháp dung hòa trên nguyên tắc quản lý chặt. Nếu để lỏng lẻo từ hệ thống pháp luật đến cách làm thì lại xảy ra tình trạng lách luật hoặc lợi dụng.

Trên thực tế, nếu quản lý các dự án BT hay BOT giống như đối với các dự án từ vốn NSNN thì có thể nó sẽ triệt tiêu hình thức đầu tư này vì nhà đầu tư thường không quan tâm đến hiệu quả và chất lượng thực sự mà chỉ quan tâm đến lợi ích. Khi lợi ích bị thất chặt, họ sẽ không còn động lực.

Về nguyên tắc, Nhà nước vì không có tiền nên mới phải nhờ nhà đầu tư có tiền và có kinh nghiệm xây dựng công trình. Khi





nhà đầu tư thấy đây là dự án có tiềm năng, hiệu quả thì họ sẽ đầu tư, nhưng phải chấp nhận là có được, có thua. Nếu quản lý không tốt, tính không chuẩn thì nhà đầu tư có thể thua lỗ, thậm chí là phá sản vì dự án. Tuy nhiên, tình trạng vừa qua cho thấy nhiều nhà đầu tư không bao giờ phải lo mất vốn vì họ đang “tay không bắt giặc”, vốn đi vay hoàn toàn dưới sự đảm bảo của Nhà nước, họ chỉ có mỗi một rủi ro là tiến độ dự án nhanh hay chậm.

**Thưa ông, trong trường hợp này, nguyên tắc quản lý chặt mà ông vừa yêu cầu sẽ bao gồm những vấn đề cụ thể nào?**

Đó là không được để công trình đội giá, làm đúng chất lượng, giá thành đúng, chi phí hợp lý, hợp lệ, đấu thầu chặt, chọn được nhà đầu tư đủ năng lực tài chính...

Ngoài ra, cần xem lại nguyên tắc đảm bảo cho nhà đầu tư. Về vấn đề thất thoát, phải nhìn thẳng một điều là nhà đầu tư dù lãi rất nhiều, “ăn” rất nhiều nhưng thực tế họ cũng phải rải các chi phí “bôi trơn” đến hơn 1/3 số đó. Đây mới chính là chỗ tiêu cực nhất, là lỗi hệ thống, không thể đổ hết lỗi cho nhà đầu tư. Trong bối cảnh đó, nhiều nhà đầu tư cũng khốn khổ, thậm chí còn “chết oan”.

Nếu quản chặt, đồng thời không có tiêu cực, làm đúng theo nguyên lý thì hình thức BT sẽ tiếp tục phát triển và có hiệu quả. Nhưng nếu chỉ quản chặt về chất lượng mà vẫn còn tình trạng chi trong, chi ngoài, không hạn chế được tham nhũng thì quản chặt cũng có nghĩa sẽ chấm hết hình thức này. Điều đó cũng lý giải tại sao nhà đầu tư nước ngoài thường không mặn mà hoặc

không dám đầu tư theo hình thức BT trong khi họ thừa năng lực, thừa vốn. Với nhà đầu tư nước ngoài, các khoản tiêu cực kia sẽ rất khó được chi ra.

Để các dự án BT hay BOT thực sự có hiệu quả, đầu tiên là phải hướng tới sự công khai minh bạch. Nhưng tôi thấy điều đó quá khó khi hệ thống pháp lý vẫn vận hành như hiện nay. Nếu chỉ đưa ra giải pháp đấu thầu và tăng cường kiểm tra, kiểm soát, nâng cao chất lượng một cách chung chung thì tôi không hy vọng thay đổi được cục diện tình hình. Đúng ra là nó cũng có thay đổi nhưng không cải thiện được nhiều bởi lý do chính còn nằm ở chỗ khác. Quan trọng nhất là hệ thống vận hành phải thoát được sự méo mó.■

**Xin trân trọng cảm ơn ông!  
NGUYỄN SON (thực hiện)**

## Cuộc tranh luận về chính sách tỷ giá hối đoái: Lựa chọn nào cho Việt Nam?

 THÙY ANH

Từ đầu năm 2016, Ngân hàng Nhà nước (NHNN) đã thực hiện cơ chế điều hành tỷ giá mới. Theo giới chuyên gia, cơ chế này đã phản ánh được phần nào cung - cầu của thị trường nhưng về cơ bản vẫn xoay quanh vấn đề neo tỷ giá. Trên thực tế, việc neo tỷ giá cố định ở một số thời điểm đã giúp thị trường ngoại hối ổn định, giảm hiện tượng đầu cơ và đô-la hóa, hạn chế rủi ro thanh khoản đối với nợ nước ngoài, đặc biệt là neo được kỳ vọng lạm phát cũng như hạn chế được hiện tượng nhập khẩu lạm phát. Tuy nhiên, ở chiều ngược lại, cơ chế tỷ giá này lại khiến đồng Việt Nam lên giá thực mạnh, làm giảm sức cạnh tranh của Việt Nam trong hoạt động thương mại quốc tế và gây thâm hụt thương mại lớn...

Các nhận định này của chuyên gia chưa nhận được sự đồng thuận của đại diện NHNN dù cả hai bên đang cùng nỗ lực tìm kiếm một cơ chế tỷ giá có khả năng dung hòa giữa ưu và nhược điểm của cơ chế tỷ giá hiện tại.

### **Chuyên gia: chính sách neo tỷ giá có nhiều nhược điểm**

Phân tích rõ thêm về những ưu điểm trong chính sách tỷ giá của Việt Nam, PGS.TS. Phạm Thế Anh - Trường Đại học Kinh tế quốc dân - cho rằng: ưu điểm của việc neo tỷ giá tương đối cố định

Bình luận về vấn đề chính sách tỷ giá này, ông Nguyễn Đình Cung - Viện trưởng Viện nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương (CIEM) cho rằng, việc điều hành chính sách tiền tệ không chỉ là khoa học mà còn là một nghệ thuật. Chính sách tỷ giá còn có nhiều nội dung cần phải làm sáng tỏ, do vậy, các chuyên gia và các nhà quản lý cần tiếp tục thảo luận để tìm ra giải pháp phù hợp nhất...■

là kiểm soát lạm phát, bởi thay đổi tỷ giá có thể làm lạm phát tăng. Hơn nữa, nếu nới lỏng tỷ giá, những khoản nợ nước ngoài của Chính phủ sẽ tăng lên, theo đó sẽ làm tăng tỷ lệ nợ công/GDP, trong khi nợ công đã gần chạm trần Quốc hội cho phép. Một lý do nữa là thu nhập bình quân đầu người của Việt Nam được tính theo USD, nếu phá giá đồng Việt Nam thì mục tiêu này sẽ giảm xuống. Ngoài ra, do chính sách tỷ giá hiện nay là không tăng quá 3% nên sẽ hạn chế được sự tùy tiện trong việc điều hành chính sách tỷ giá. Cuối cùng, việc neo tỷ giá đồng nghĩa với việc NHNN đã công bố và cam kết về lộ trình thay đổi tỷ giá nên có thể giảm rủi ro về tỷ giá cho DN.

Tuy nhiên, theo PGS.TS. Phạm Thế Anh, chính sách neo tỷ giá này cũng có rất nhiều nhược điểm.

*Thứ nhất*, chính sách tỷ giá của Việt Nam tương đối cứng nhắc, vì vậy nó không hỗ trợ cho hoạt động thương mại quốc tế. Thực tế cho thấy, tốc độ tăng năng suất của Việt Nam không theo kịp tốc độ tăng của tỷ giá, do vậy nó làm giảm sức cạnh tranh của hàng hóa Việt Nam trên thị trường quốc tế. Thời gian vừa qua, xuất khẩu của Việt Nam chủ yếu đến từ khu vực DN nước ngoài, trong khi khu vực này ít chịu ảnh hưởng của chính sách tỷ giá, còn tỷ trọng xuất khẩu trong nước ngày càng suy giảm. Dù có điểm đáng mừng là việc



xuất khẩu ròng thặng dư nhưng chúng ta cũng cần phải đặt câu hỏi rằng, nếu chính sách tỷ giá linh hoạt hơn thì liệu Việt Nam có thặng dư thương mại lớn hơn hay cũng chỉ đạt mức cân bằng như hiện nay?

*Thứ hai*, chính sách tỷ giá hiện nay không chống được lạm phát, mặc dù một trong những lý do chính của việc duy trì tỷ giá cố định là để đạt mục tiêu này. Thực tế, muốn ổn định lạm phát thì chỉ chính sách tỷ giá cố định là không đủ. Bằng chứng là, trước đây dù tỷ giá chỉ xoay quanh mức 2-3% nhưng lạm phát vẫn lên tới 20-30%. Vì vậy, có thể khẳng định rằng tỷ giá cố định không chống được lạm phát. Vấn đề cốt lõi của việc chống lạm phát trong dài hạn là phải kiểm soát được cung tiền, cụ thể là phải dựa trên nền tảng chính sách tài khóa lành mạnh và sự độc lập tương đối của NHNN

trong việc thực thi chính sách tiền tệ. Vấn đề độc lập của NHNN được hiểu là Quốc hội và Chính phủ chỉ nên giao chỉ tiêu ổn định lạm phát ở mức 3-4%, không nên giao chỉ tiêu tăng trưởng tín dụng. Theo đó, Chính phủ cũng không can thiệp vào việc điều hành chính sách tiền tệ của NHNN mà để cơ quan này sử dụng các công cụ chính sách tiền tệ khi thực hiện mục tiêu đó.

*Thứ ba*, nếu chính sách tỷ giá không linh hoạt thì những cú sốc kinh tế từ bên ngoài sẽ “truyền dẫn” hoàn toàn vào nền kinh tế Việt Nam. Ví dụ, khi đồng USD trên thế giới tăng giá một đồng thì hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam cũng tăng chùng đó. Nếu tỷ giá linh hoạt thì nó trở thành “đệm”, trở thành công cụ để giảm sốc từ bên ngoài, còn nếu tỷ giá cố định thì sẽ không thực hiện được vai trò đó. Trong bối cảnh hiện nay, các cú sốc kinh tế

từ bên ngoài ngày càng nhiều và ảnh hưởng không nhỏ đến tình hình trong nước, bởi thế Việt Nam càng cần phải cân nhắc vấn đề này.

*Thứ tư*, Chính phủ buộc phải sử dụng biện pháp can thiệp hành chính vào chính sách tiền tệ. Trong khi Việt Nam cam kết những công cụ tỷ giá cố định thì điều kiện thị trường lại không cho phép. Chẳng hạn như lạm phát cao nghĩa là có sức ép đồng tiền mất giá, khi đó người dân sẽ tăng nhu cầu mua ngoại tệ và Nhà nước buộc phải sử dụng các biện pháp can thiệp hành chính. Việc duy trì chính sách tỷ giá cố định đã khiến Chính phủ phải áp dụng quá nhiều biện pháp can thiệp hành chính vào thị trường ngoại hối, ví dụ như quy định lãi suất tiền gửi USD là 0%.

Thêm một lý do cho thấy Việt Nam nên cân nhắc về chính sách neo tỷ giá, đó là khả năng bị tấn

công tiền tệ. Mặc dù trong hiện tại thì nguy cơ này chưa hiện hữu, nhưng khi dần mở cửa các tài khoản vốn thì việc áp dụng tỷ giá cứng nhắc có thể sẽ khiến cho hệ thống tiền tệ dễ bị tấn công. Trong bối cảnh ấy, việc neo tỷ giá là rất khó khăn, thậm chí là nhiệm vụ bất khả thi do hoạt động đầu tư vào Việt Nam ngày càng lớn, trừ khi vấn đề lạm phát cũng diễn ra trên thế giới và việc thu hút, giải ngân vốn đầu tư nước ngoài của Việt Nam gặp thuận lợi.

Từ những phân tích trên, PGS.TS. Phạm Thế Anh đã đề xuất, NHNN cần chuẩn bị lộ trình cho một chế độ tỷ giá mới, đó là chế độ tỷ giá “ thả nổi” nhưng có quản lý. Nói cách khác là chế độ tỷ giá linh hoạt hơn, phù hợp hơn với thị trường. Chế độ tỷ giá này có đặc điểm là chính sách tiền tệ phải lấy mục tiêu lạm phát là ưu tiên cao nhất, dựa trên hệ thống tài khóa lành mạnh và sự độc lập trong việc thực thi chính sách tiền tệ của NHNN. Đồng thời nó phải dựa trên thị trường ngoại hối được hiện đại hóa, có nhiều người tham gia, có tính thanh khoản cao, coi ngoại tệ là một loại tài sản và phải có nhiều sản phẩm phái sinh.

Tiếp theo, NHNN cũng phải dần từ bỏ việc công bố tỷ giá trung tâm mỗi ngày và để thị trường quyết định việc này; NHNN chỉ nên sử dụng các công cụ tiền tệ để can thiệp thông qua thị trường mở, công cụ lãi suất và việc điều hành mua bán ngoại tệ nhằm làm mềm những biến động tỷ giá quá lớn.

**NHNN vẫn tiếp tục thực hiện chính sách tiền tệ thận trọng**

Những nhận định nêu trên của PGS.TS. Phạm Thế Anh vừa

nhận được sự đồng thuận vừa vấp phải sự phản ứng của đại diện NHNN.

TS. Nguyễn Tú Anh - Phó vụ trưởng Vụ Chính sách tiền tệ, NHNN - cho biết, ông chia sẻ sự đồng thuận với chuyên gia về hệ quả không bền vững của việc neo tỷ giá vì nó sẽ bị tấn về hai cực, hoặc là cố định hoặc bị thả nổi. Tuy nhiên, ông Nguyễn Tú Anh cũng chưa ủng hộ chính sách thả nổi tỷ giá bởi chủ trương này tiềm ẩn nhiều nguy cơ. Đại diện NHNN nêu dẫn chứng, trong số các nước tuyên bố thả nổi tỷ giá, chỉ có khoảng 20% quốc gia là thả nổi thật. Còn lại, đa số các quốc gia đều sợ vấn đề này, bởi khi thả nổi tỷ giá thì nguy cơ bị tấn công tiền tệ rất cao, khủng hoảng kinh tế châu Á năm 1997 là một ví dụ điển hình.

Từ góc độ một người phản biện, TS. Nguyễn Tú Anh không đồng tình với nhận định *chính sách tỷ giá cố định không hỗ trợ cho hoạt động thương mại quốc tế*. Theo lập luận của ông Tú Anh, tỷ giá là vấn đề phức tạp, nếu đánh giá tỷ giá mà chỉ tính trên cán cân thương mại là chưa đủ. Thực tế cho thấy, thời kỳ tỷ giá của Việt Nam được cho là quá cao cũng chính là thời kỳ nước ta có tốc độ tăng trưởng xuất khẩu nhanh, chẳng hạn, năm 2017 được xem là năm có tỷ giá cao nhưng cũng là năm thặng dư thương mại.

TS. Nguyễn Tú Anh còn cho rằng, nhận định *trong những năm gần đây các nhà đầu tư nước ngoài có xu hướng ngưng đầu tư do chính sách tỷ giá* là nhận định khá khiên cưỡng, bởi Việt Nam đang tái cơ cấu nền kinh tế nên tốc độ tăng trưởng kinh tế tăng

chậm lại nhưng sẽ vững chắc hơn, mặc dù vốn FDI giải ngân không tăng song cũng không giảm, như vậy cũng là một sự thành công.

Theo ông Nguyễn Tú Anh, hiện NHNN không neo tỷ giá vào đồng USD mà thực hiện cơ chế tỷ giá trung tâm, tức là làm sao để cân đối được cung - cầu ngoại tệ trong nước, biến động của 8 ngoại tệ trên thị trường quốc tế và diễn biến của kinh tế vĩ mô. Cứ 5 giờ sáng hàng ngày, NHNN phải tính toán sự biến động của 8 loại ngoại tệ trên thị trường thế giới, đồng thời tính chỉ số bình quân của thị trường liên ngân hàng của ngày hôm trước ở trong nước rồi cân đối với nhau, từ đó mới quyết định tỷ giá trung tâm. Như vậy, tỷ giá trung tâm phải cân đối được cả sự biến động bên ngoài và bên trong, đó là cung - cầu, nếu cung quá thấp mà cầu quá nhiều thì tỷ giá tăng lên và ngược lại.

Vị đại diện NHNN cũng cho biết, NHNN đang nghiên cứu về vấn đề tỷ giá hối đoái với tinh thần cầu thị, nếu có các giải pháp mới hợp lý hơn, cơ quan này sẽ xem xét để điều chỉnh cho phù hợp. Về định hướng cho thời gian tới, chính sách tiền tệ sẽ vẫn ưu tiên vấn đề đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô, kiềm chế lạm phát và neo được lạm phát kỳ vọng ở mức khoảng 4%, đây là yếu tố nền tảng cho tăng trưởng bền vững trong dài hạn. Để thực hiện mục tiêu đó, NHNN vẫn tiếp tục thực hiện chính sách tiền tệ thận trọng, giữ ổn định hợp lý các chỉ số tiền tệ như lãi suất, tỷ giá phù hợp với các diễn biến của thị trường và điều kiện kinh tế vĩ mô khác. ■



# Thu hút nhà đầu tư chiến lược: Phải linh hoạt mới mong tìm được bạn đồng hành lâu dài

 XUÂN HỒNG

Thu hút và tìm kiếm nhà đầu tư chiến lược (NĐTCL), đặc biệt là các NĐTCL quốc tế, luôn được xem là một giải pháp quan trọng để quá trình cổ phần hóa (CPH) DNNN đạt được mục tiêu và hiệu quả cũng như để DN CPH nâng cao chất lượng quản trị. Tuy nhiên tại Việt Nam, NĐTCL vẫn luôn là một ẩn số, thách thức nhiều cuộc tìm kiếm của Nhà nước và DN CPH trong thời gian qua.

## NĐTCL không mặn mà với doanh nghiệp CPH

Theo báo cáo của Ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển DN, từ năm 1992 đến nay, hơn 4.500 DNNN đã thực hiện CPH nhưng chất lượng chưa cao, một số mục tiêu chưa đạt được, trong đó có mục tiêu bán cổ phần cho các nhà đầu tư. Đáng chú ý, sự tham gia của các NĐTCL ở mức thấp hơn kỳ vọng. Trong số 46 tổng công ty được phê duyệt phương án CPH giai đoạn 2011-2016, có 14 DN đưa ra phương án CPH không bán cho NĐTCL, 2 DN bán cổ phần cho NĐTCL với tỷ lệ cao hơn phương án được phê duyệt, 17 DN bán hết số cổ phần cho cổ đông chiến lược theo tỷ lệ được phê duyệt, 9 DN không bán được cổ phần cho NĐTCL và 4 DN còn lại không bán hết số cổ phần được phê duyệt cho NĐTCL.

Kết quả thống kê cho thấy, tổng vốn điều lệ của 46 tổng công ty đạt 171.225 tỷ đồng, trong đó Nhà nước nắm giữ 124.835 tỷ đồng (chiếm 73%), phê duyệt bán

cho cổ đông chiến lược 28.369 tỷ đồng (chiếm 16,57%). Tuy nhiên trên thực tế, số cổ phần đã bán cho cổ đông chiến lược chỉ đạt 12.762 tỷ đồng, chưa đến một nửa con số được phê duyệt. Thậm chí, chỉ 4/46 tổng công ty (chiếm 8,7%) bán được cho nhà đầu tư nước ngoài nhưng phần lớn là với tỷ lệ cổ phần thấp (cao nhất là 20%).

Trường ban Cải cách và Phát triển DN, Viện Nghiên cứu và Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM) Phạm Đức Trung cho biết, hiện chỉ có 6/46 phương án phê duyệt có tỷ lệ bán cho NĐTCL trên 50% và 5/6 DN đó đã bán được hết số cổ phần cho cổ đông chiến lược. Phần lớn tỷ lệ bán cho NĐTCL được phê duyệt thường nhỏ, đây có thể là một nhân tố làm giảm sự quan tâm của các NĐTCL nói chung và NĐTCL nước ngoài nói riêng.

Báo cáo của Ủy ban Chứng khoán Nhà nước cũng cho thấy, bình quân giai đoạn 2011-2015, tỷ lệ tham gia của các nhà đầu tư bên ngoài chỉ đạt 9,5% (so với kế

hoạch 16,7%), NĐTCL chỉ là 7,3% (so với kế hoạch 15,8%) trong khi Nhà nước vẫn nắm giữ tới 81% vốn chủ sở hữu. Đơn cử năm 2015, DN thực hiện bán cổ phần lần đầu ra công chúng qua hình thức đấu giá (IPO) chỉ đạt khoảng 36% tổng số cổ phần chào bán.

Năm 2017, tình cảnh “vỡ trận” trong CPH DNNN càng trở nên hiện hữu với số liệu mới công bố từ CIEM. Theo đó, mục tiêu CPH và thoái vốn DNNN trong năm nay là phải thu về 60.000 tỷ đồng. Tuy nhiên, thực tế 9 tháng đầu năm, con số thu được mới ở mức 12.000 tỷ đồng (trong đó CPH đạt khoảng 6.000 tỷ đồng), chỉ vãn vẹn 20% mục tiêu đề ra. Điều này thể hiện rõ một thực tế là các nhà đầu tư chưa mặn mà với CPH DNNN.

## Truy tìm nguyên nhân

NĐTCL hay cổ đông chiến lược - theo CIEM - là một cá nhân hoặc một tổ chức không chỉ đơn thuần đầu tư các nguồn lực tài chính vào một DN hoặc một cơ hội

đầu tư mà còn tích cực tham gia điều hành, hỗ trợ và đóng góp các nguồn lực khác để giúp phát triển hoạt động kinh doanh của DN được nhận đầu tư.

Thực tiễn cho thấy, nếu Chính phủ và DNNN muốn tìm kiếm cổ đông chiến lược để tiếp cận tri thức quản lý, kỹ thuật tiên tiến thì các nhà đầu tư quốc tế lại có thể không muốn chuyển giao những tài sản đó cho một DN mà họ không hoàn toàn kiểm soát và có khả năng là đối thủ cạnh tranh trong cùng lĩnh vực. Chưa kể, một số quốc gia còn ngần ngại bán DNNN cho nhà đầu tư nước ngoài vì lý do chính trị và an ninh kinh tế...

Theo phân tích của giới chuyên gia, mục tiêu của bất kỳ NĐTCL nào, dù trong ngắn hay dài hạn, vẫn là lợi nhuận cho cổ đông. Do vậy, đầu tư chiến lược vào DNNN CPH thường xảy ra nếu như DN có triển vọng sinh lợi cao trong ngắn và trung hạn. Cơ hội sinh lời từ việc mua cổ phần nhà nước không còn tạo được sức hút cao với các NĐTCL do hiệu quả kinh doanh của đại đa số DNNN còn thấp. Thực tế, đối với các tập đoàn siêu lợi nhuận thì Nhà nước vẫn giữ chủ trương kiểm soát 100% mà không cho phép các NĐTCL tham gia. “Miếng bánh” lợi nhuận mà các NĐTCL có thể tiếp cận hầu như chỉ rơi vào nhóm các DNNN với lợi nhuận dưới 10%. Trong nhóm ít lợi nhuận này, có khá nhiều DNNN thuần túy cung cấp sản phẩm công ích - vốn không phải đối tượng quan tâm của các NĐTCL.

Tình hình sử dụng vốn đáng báo động của DNNN với khả năng gây ra những rủi ro tài chính lớn cũng ảnh hưởng đến vấn đề thu hút các NĐTCL. Theo đánh giá



của TS. Vũ Quang Việt - nguyên Vụ trưởng Vụ Thống kê của Liên hợp quốc - đến cuối năm 2016, tổng nợ của DNNN đã lên tới 324 tỷ USD, bằng 158% GDP. Tỷ lệ nợ phải trả so với vốn chủ sở hữu của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước gấp 3-10 lần. Nguồn vốn vay ngân hàng và nguồn vốn chiếm dụng lẫn nhau rất cao... Điều này cho thấy tình hình tài chính của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước không lành mạnh, lợi nhuận lũy kế trên tổng tài sản không bằng một số thành phần kinh tế khác. Đây cũng là một trong những nguyên nhân khiến NĐTCL không tích cực tham gia đầu tư vào các DNNN CPH.

Ông Phạm Đức Trung cho biết, Việt Nam hiện có tới 54 ngành, lĩnh vực mà nhà đầu tư nước ngoài không được phép tham gia; khoảng 113 ngành nghề kinh doanh có điều kiện với nhà đầu tư nước ngoài, trong đó tỷ lệ sở hữu không quá 49%. Mặc dù việc quy định giới hạn về tỷ lệ sở hữu này được thiết kế với mục đích tạo hàng rào bảo hộ cho các ngành công nghiệp non trẻ trong nước,

nhưng nó cũng làm giảm động cơ đầu tư vì không đảm bảo quyền điều hành và quản trị kinh doanh trong DN.

Từ góc nhìn của nhà đầu tư nước ngoài, ông Tony Foster - Luật sư điều hành Freshfields Bruckhaus Deringer LLP cũng bày tỏ: việc giới hạn tỷ lệ sở hữu ở mức thấp khiến nhà đầu tư nước ngoài không thể đóng góp nhiều cho DN. Các thương vụ IPO mà nhà đầu tư nước ngoài chỉ tham gia 3% hay 10% chỉ có giá trị trong đầu tư tài chính mà không có hiệu quả về đầu tư chiến lược. Nếu Chính phủ sẵn sàng nói room sở hữu cho cổ đông nước ngoài thì rất có thể sẽ tăng sức hấp dẫn và giá bán cho chính DN CPH.

Theo ông Adam Sitkoff - Giám đốc điều hành Hiệp hội Thương mại Hoa Kỳ (AmCham) - rất nhiều nhà đầu tư nước ngoài từng quan tâm, tìm hiểu để mua cổ phần các DNNN của Việt Nam, nhưng sau quá trình tìm hiểu họ đã rời bỏ. Nguyên nhân là do quá trình CPH DNNN của Việt Nam còn nhiều bất cập khiến nhà đầu tư nản chí, chẳng hạn: việc công khai

thông tin chưa tốt, quá trình định giá chưa phù hợp với thông lệ quốc tế khiến nhà đầu tư khó có cơ sở để thẩm định sự công bằng đối với cổ phần mà họ sẽ mua.

Báo cáo của CIEM cũng chỉ rõ, vấn đề định giá DNNN CPH là một trong những trở ngại lớn nhất cản trở sự tham gia của NĐTCL khi mua cổ phần. Hiện nay, cách thức định giá DN ở Việt Nam chưa theo kịp các phương pháp và chuẩn mực quốc tế. Việc xác định giá bán cổ phần chưa tuân theo thị trường và vấn đề thuê tư vấn nước ngoài để tiến hành định giá đang bị trở ngại bởi chi phí.

Cùng với đó, quy trình CPH gắn với cổ đông chiến lược còn phức tạp, nhiều thủ tục, nhiều lần phê duyệt ở các cấp thẩm quyền, gây tốn kém thời gian và chi phí cho nhà đầu tư. Vì không có một cơ quan chuyên trách hỗ trợ DNNN trong các khâu, quy trình CPH và tìm kiếm cổ đông chiến lược nên mỗi khi DN có khúc mắc lại phải xin chủ trương chỉ đạo của cơ quan đại diện chủ sở hữu (Chính phủ, các Bộ, ngành, địa phương). Tình trạng này đã kéo dài thời gian và làm nản lòng cả các nhà quản lý DN lẫn các đối tác chiến lược tiềm năng.

### **Nên linh hoạt khi chọn nhà đầu tư chiến lược**

Theo Viện trưởng CIEM Nguyễn Đình Cung, trong CPH nói chung và thu hút NĐTCL nói riêng, chúng ta cần tư duy thị trường, cụ thể là cần theo cách nhìn của một nhà đầu tư hơn là cách nhìn của một cơ quan quản lý nhà nước.

"Quản lý nhà nước thường cho rằng, giữ cái gì đó sẽ hay hơn là bán, vì bán là mất nhiều thứ, còn giữ thì không mất gì. Nhưng nhà

đầu tư lại nhìn nhận, bán không có nghĩa là mất mà chuyển từ tài sản này sang tài sản kia, là cơ cấu lại danh mục tài sản. Nhà đầu tư mua đồng tài sản sinh lời trong tương lai chứ không phải mua đồng tài sản hiện có" - ông Cung nhấn mạnh.

Cục trưởng Cục Phát triển DN, Bộ Kế hoạch và Đầu tư Hồ Sỹ Hùng cho rằng, với các DN trọng điểm, cần có điều kiện đặc thù, không thể áp đặt thời gian theo quyết định hành chính. Bên cạnh đó, không nên để cơ quan nhà nước ra quyết định đối với vấn đề cổ đông chiến lược mà người thực hiện nên là DN, tổ chức kinh doanh hoặc nhà chuyên môn.

Theo chuyên gia kinh tế Võ Trí Thành, việc xác định cổ đông chiến lược phải có sự linh hoạt nhất định, bởi mỗi loại hình DN đều có tính khác biệt trong nhìn nhận của Nhà nước, của thị trường cũng như của NĐTCL.

Cũng đưa ra giải pháp theo hướng mở, chuyên gia kinh tế Đinh Tuấn Minh - Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách nhấn mạnh: phải coi mỗi cuộc CPH DNNN như là một vụ đầu tư, như là may một cái áo cho DN mà không áo nào giống áo nào. Nhà nước chỉ nên xây dựng các trình tự, thủ tục thay vì đặt ra các quy định quá cụ thể.

Báo cáo của CIEM đã kiến nghị 5 giải pháp để thu hút các NĐTCL trong CPH DNNN, đó là:

*Thứ nhất*, cần có các quy định, tiêu chí rõ ràng, minh bạch trong lựa chọn NĐTCL, bao gồm cả NĐTCL quốc tế.

*Thứ hai*, việc xác định giá trị DN và xác định giá bán cổ phần cho NĐTCL phải được nghiên cứu sâu hơn và cụ thể hơn để đưa ra được những quy định tôn trọng lợi

ích của các bên dựa trên nguyên tắc đôi bên cùng có lợi.

*Thứ ba*, cần đảm bảo tính công khai, minh bạch đối với các thông tin liên quan đến hoạt động của DN sẽ CPH cũng như đảm bảo quyền được tiếp cận thông tin của các nhà đầu tư, trong đó có các cổ đông chiến lược.

*Thứ tư*, nâng cao vai trò của NĐTCL trong quản trị DN sau CPH.

*Thứ năm*, tiếp tục đổi mới, cải thiện quản trị, nâng cao hiệu quả khu vực DNNN nhằm thu hút các NĐTCL. Bởi suy cho cùng, giải pháp căn bản và dài hạn để thu hút các NĐTCL vẫn là nâng cao hiệu quả hoạt động và cải thiện quản trị DN cả trước và sau CPH.

Tựu trung lại, các chuyên gia đồng quan điểm cho rằng, chúng ta phải chấp nhận thay đổi tư duy thì mới có thể đi vào thực chất vấn đề CPH DNNN, nhất là việc thu hút các NĐTCL. Nói như Viện trưởng CIEM, khi các DN rất khác nhau về quy mô, ngành nghề, tiềm năng giá trị sinh lời trong tương lai, chúng ta nên chọn cách tiếp cận linh hoạt theo đặc thù của từng DN thì mới mong tìm được bạn đồng hành dài hạn.■

Ông Vương Toàn, Phó tổng giám đốc Habeco cho biết, Carlsberg - đại gia bia đến từ Đan Mạch - hiện đang là cổ đông ngoại nắm giữ hơn 17% cổ phần tại Habeco đã nỗ lực mua lại 51% cổ phần. Mặc dù đã qua 9 phiên đàm phán nhưng hai bên chưa thể thống nhất. Vướng mắc lớn nhất hiện nay là Habeco có các thành viên thuộc lĩnh vực: lương thực, bất động sản và ngành rượu. Theo quy định, đối với các lĩnh vực này, nhà đầu tư ngoại chỉ được sở hữu ở mức tối đa 49%.■

# Để doanh nghiệp không còn lo ngại về hóa đơn điện tử

 NGUYỄN LY

Hóa đơn điện tử (HĐĐT) được kỳ vọng là sẽ tạo ra cú hích lớn trong cải cách hành chính thuế, cải thiện môi trường kinh doanh giúp DN và lành mạnh hóa nền tài chính nước nhà. Tuy nhiên, nhìn một cách tổng thể, sự chuyển đổi này chưa gặt hái được nhiều thành công như mong đợi, bởi không ít DN vẫn ngại mình bạch, không muốn thay đổi và tìm cách trì hoãn việc triển khai. Tình trạng trên đòi hỏi ngành thuế phải hành động quyết liệt hơn nữa, đặc biệt là khi lộ trình thực hiện HĐĐT đang đến gần.

## Lợi ích rất rõ ràng

Theo ước tính sơ bộ của Tổng cục Thuế, DN sử dụng hóa đơn giấy trung bình phải bỏ ra hơn 1.000 đồng/hóa đơn, và với số lượng 2,5 tỷ hóa đơn/năm như hiện nay thì chi phí mỗi năm cho hình thức này sẽ lên đến 2.500 tỷ đồng. Trong khi đó, nếu sử dụng HĐĐT, các DN có thể tiết kiệm được hơn 1.000 tỷ đồng/năm.

Tại buổi tọa đàm “Đưa hóa đơn điện tử vào cuộc sống” do Công Thông tin điện tử Chính phủ vừa tổ chức, ông Nguyễn Đại Trí - Phó Tổng cục trưởng Tổng cục Thuế cho biết, HĐĐT được mạnh mẽ hình thành và triển khai từ nhiều năm nay. Trên thực tế, sự cải cách này đã đem lại sự thuận lợi rất lớn cho cả cơ quan thuế và người nộp thuế.

Về phía cơ quan thuế, cái lợi lớn



nhất mà ngành thuế có được là cơ sở dữ liệu đầy đủ về toàn bộ các hoạt động giao dịch mua bán, quản lý thuế, công tác kiểm tra, đối chiếu, rà soát, cũng như kịp thời phát hiện những hành vi gian lận trong việc phát hành hóa đơn. Đồng thời, nhiều giải pháp công nghệ sẽ được triển khai để cung cấp dịch vụ tra cứu, chia sẻ thông tin với các cơ quan chức năng khác về quản lý thị trường, điều tra chống gian lận thương mại... Khi có cơ sở dữ liệu về thuế, ngành

thuế sẽ đủ điều kiện để thống kê, đánh giá toàn bộ các hoạt động mua bán trên thị trường.

Đối với người nộp thuế, trước đây quá trình lập hóa đơn chỉ mang tính thủ công, đến nay cùng với việc triển khai các phần mềm kế toán quản trị, DN hoàn toàn có thể xuất HĐĐT của DN mình. Theo đó, toàn bộ hệ thống lưu trữ, vận chuyển, chuyển nhận HĐĐT đều được thực hiện qua kênh điện tử. Như vậy, HĐĐT tiết kiệm rất nhiều thời gian, chi phí



cho người nộp thuế; việc sử dụng, bảo quản, lưu trữ hóa đơn cũng tốt hơn, tiện lợi hơn rất nhiều so với hóa đơn giấy.

Đồng quan điểm nêu trên, ông Đậu Anh Tuấn - Trưởng ban Pháp chế, Phòng Thương mại và Công

việc tiết kiệm hàng chục tỷ đồng mỗi năm khi DN không phải in hóa đơn giấy. Với cơ quan thuế, việc áp dụng HĐĐT cũng giảm được rất nhiều nhân lực, chi phí quản lý trong khâu cử người đi xác minh hóa đơn. Đây chính là những

manh mẽ, tiên phong áp dụng hình thức này chính là những công ty, tập đoàn lớn. Số DN còn lại hoặc là chưa chuyển đổi, ngại chuyển đổi, hoặc là còn rất nhiều lo ngại, băn khoăn.

Điều đầu tiên khiến DN lo ngại là sự phù hợp của việc áp dụng công nghệ thông tin, nhất là trong bối cảnh DN vẫn thường xuyên gặp tình trạng nghẽn mạng khi kê khai thuế điện tử. Theo điều tra của VCCI đối với các DN tại 63 tỉnh, thành phố, một trong những hạn chế lớn nhất khi kê khai thuế điện tử là tình trạng cuối kỳ thường bị nghẽn, tạo ra khó khăn nhất định và gây thiệt hại cho DN.

Lo ngại thứ hai là sự kết nối giữa các cơ quan thuế, thị trường, hải quan, ngân hàng còn rời rạc. Đây là yêu cầu rất quan trọng, bởi nếu hệ thống kết nối giữa các cơ quan quản lý nhà nước còn phân mảnh thì DN sẽ là đối tượng thiệt hại đầu tiên.

Lo ngại thứ ba là về chi phí. Đối với các DN nhỏ, doanh thu thấp, việc trả chi phí cao hằng năm cho tổ chức trung gian cung cấp dịch vụ giá trị gia tăng sẽ tạo gánh nặng lớn. Các DN mong muốn tổ chức cung cấp dịch vụ liên quan đến HĐĐT sẽ áp dụng công nghệ tốt nhất, nhưng không độc quyền mà nên có sự cạnh tranh lành mạnh để cung cấp cho DN dịch vụ tốt, chi phí hợp lý và phù hợp với từng đối tượng sử dụng khác nhau.

Lo ngại thứ tư là về lộ trình áp dụng. Theo Dự thảo Nghị định quy định về hóa đơn bán hàng hóa, cung ứng dịch vụ của Bộ Tài chính, từ ngày 01/01/2018, HĐĐT sẽ áp dụng ngay đối với các DN nguy cơ rủi ro cao, và từ 01/7/2018 sẽ áp dụng với các DN còn lại. Trước yêu cầu này, nhiều DN đã



nghiệp Việt Nam (VCCI) - cho rằng, việc khai báo, sử dụng hóa đơn giấy cần rất nhiều thủ tục hành chính, trong khi đó, với thủ tục đăng ký gọn nhẹ, HĐĐT sẽ giảm thiểu được quá trình này và cũng tránh rủi ro cho DN. Bên cạnh đó, HĐĐT còn giúp DN minh bạch trong giao dịch, giảm thất thu ngân sách, giúp môi trường kinh doanh bình đẳng, giảm rủi ro về hóa đơn giả cũng như những trục trặc về thủ tục thuế mà trước đây không kiểm soát được. Đó là chưa kể đến

lợi ích to lớn mà HĐĐT có thể mang lại.

### **Tại sao doanh nghiệp vẫn lo ngại?**

Theo số liệu của Tổng cục Thuế, đến hết tháng 6/2017, khoảng 2.700 DN đã sử dụng HĐĐT với 300 triệu HĐĐT được ghi nhận. Con số này được các chuyên gia đánh giá là rất khiêm tốn so với 581.875 DN đang hoạt động hiện nay. Theo ông Đậu Anh Tuấn, xu hướng áp dụng HĐĐT đang diễn ra rất

bày tỏ sự băn khoăn về việc có nên giãn lộ trình để thực hiện từng bước và thận trọng.

Ngoài ra DN cũng thắc mắc, khi đã áp dụng HĐĐT thì trong trường hợp cần thiết, việc kết nối với hệ thống hóa đơn giấy hiện tại sẽ như thế nào. Vì vậy, cơ quan thuế cần lường trước các rủi ro có thể phát sinh.

**Ngành thuế đã sẵn sàng các biện pháp dự phòng để doanh nghiệp không bị ảnh hưởng**

Trả lời cho những băn khoăn nêu trên, ông Nguyễn Đại Trí cho biết, trong quá trình xây dựng Dự thảo Nghị định, Tổng cục Thuế đã ghi nhận rất nhiều ý kiến của DN. Thực tế thời gian qua, ngành thuế cũng đã triển khai rất nhiều hoạt động liên quan đến việc áp dụng công nghệ thông tin, từ đăng ký, kê khai đến hoàn thuế điện tử, và lộ trình tiếp theo là HĐĐT. Khi triển khai, ngành thuế luôn đặt vấn đề về hạ tầng viễn thông, cơ sở vật chất và trang thiết bị lên hàng đầu. Đối với tính thông suốt của hệ thống, khác với việc kê khai nộp thuế, hoạt động HĐĐT diễn ra thường xuyên hằng ngày, hàng giờ nên không cần lo lắng về hệ thống mạng. Chúng ta có quy định thời hạn kê khai nộp thuế trước ngày 20 hằng tháng nên dường như các DN đều đợi sát ngày đó mới làm, gây ra tình trạng nghẽn mạng. Muốn khắc phục điều này, bản thân DN phải thay đổi về thời gian kê khai nộp thuế.

Trong quá trình lập hóa đơn, DN không thể tránh khỏi sai sót, nhầm lẫn. Bởi vậy, cơ quan thuế sẽ cung cấp các tính năng sửa hóa đơn, hủy hóa đơn để DN dễ dàng sử dụng, tuy nhiên, việc thực hiện phải theo đúng quy định và cơ

quan chức năng có thể kiểm tra lại việc sửa chữa đó. Còn về lưu trữ, bản thân DN có thể tự lưu trữ ngay tại DN, hoặc lưu trữ trên hệ thống của ngành thuế với cơ sở dữ liệu chung có khả năng lưu trữ không giới hạn về mặt thời gian.

Về lộ trình, Tổng cục Thuế sẽ cân nhắc phương án điều chỉnh thời điểm thực hiện chính thức để phù hợp hơn với DN, cụ thể là sẽ trình Bộ Tài chính và Chính phủ cho lùi lại đến ngày 01/7/2019.

Ông Nguyễn Đại Trí cũng cho biết thêm, việc xây dựng HĐĐT không đồng nghĩa với việc xóa bỏ hóa đơn giấy. Đối với các DN, các cơ quan nhà nước, ngành thuế phải nhận biết được trường hợp nào được dùng hóa đơn giấy, trường hợp nào không, càng không thể tùy tiện làm giảm giá trị của hệ thống chúng ta vừa xây dựng. “Cách làm của ngành thuế là luôn có biện pháp dự phòng để mọi hoạt động của DN không bị ảnh hưởng” - ông Trí khẳng định.

Lạc quan về kế hoạch áp dụng HĐĐT của Tổng cục Thuế, ông Đậu Anh Tuấn cho rằng, những giao dịch dù nhỏ, nếu được áp dụng công nghệ thông tin một

cách bài bản thì đều mang lại sự thay đổi lớn cho hoạt động kinh doanh của DN. Ban đầu DN cần bỏ ra một khoản đầu tư, nhưng những khoản tiết kiệm chi phí sẽ có lợi nhiều về sau, bởi khi mọi giao dịch đều được điện tử hóa, DN không phải đầu tư nhiều nhân lực và thời gian. Lợi ích của việc áp dụng này là điều rất quan trọng. DN cần hiểu rằng, để áp dụng thành công HĐĐT thì trách nhiệm thuộc về cả hai phía. Cơ quan quản lý nhà nước cần phát triển hạ tầng, có phương án phù hợp, có hệ thống pháp lý đầy đủ, còn các DN thì cần định hướng rõ ràng đối với việc áp dụng công nghệ thông tin, trong đó việc sử dụng HĐĐT là xu hướng không thể đảo ngược.

Theo ông Tuấn, khi áp dụng HĐĐT, trước mắt các hộ kinh doanh và DN nhỏ sẽ gặp khó khăn, nhưng người dân cần ủng hộ định hướng này của Chính phủ và Tổng cục Thuế. Tới đây, không chỉ riêng ngành thuế mà nhiều cơ quan, Bộ, ngành khác cũng sẽ tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin. Như vậy, nền kinh tế số của Việt Nam sẽ chuyển động nhanh và mang lại nhiều lợi ích lớn.■

Vừa qua, Bộ Tài chính đã công bố Dự thảo Nghị định quy định về hóa đơn bán hàng hóa, cung ứng dịch vụ thay thế Nghị định số 51/2010/NĐ-CP ngày 14/5/2010 và Nghị định số 04/2014/NĐ-CP ngày 17/01/2015 của Chính phủ quy định về việc in, phát hành, sử dụng, quản lý hóa đơn. Theo đó:

Những DN, tổ chức kinh doanh đang sử dụng HĐĐT có mã của cơ quan thuế trước ngày 01/01/2018 theo hướng dẫn của Bộ Tài chính thì sẽ tiếp tục sử dụng HĐĐT có mã của cơ quan thuế từ ngày 01/01/2018;

Những DN, tổ chức kinh doanh thuộc đối tượng mua hóa đơn của cơ quan thuế trước ngày 01/01/2018 sẽ thực hiện chuyển đổi để sử dụng HĐĐT của DN, hoặc HĐĐT có mã của cơ quan thuế từ ngày 01/07/2018;

Tổ chức kinh doanh có mã số thuế đang sử dụng hóa đơn giấy in từ hệ thống máy tính trước ngày 01/01/2018, nhưng không sử dụng HĐĐT của DN sẽ thực hiện chuyển đổi để sử dụng HĐĐT có mã của cơ quan thuế từ ngày 01/07/2018...■

# Dịch vụ logistics: Chi phí cao cản trở hội nhập kinh tế

 HỒNG NHUNG

Được coi là một trong ba yếu tố then chốt quyết định năng lực cạnh tranh xuất khẩu của Việt Nam, thế nhưng chi phí dịch vụ logistics quá cao lại đang biến những ưu thế tiềm năng của ngành này trở thành rào cản trong tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế.

## Chi phí dịch vụ logistics của Việt Nam đang quá cao

Thông tin từ Cục Quản lý đăng ký kinh doanh - Bộ Kế hoạch và Đầu tư cho biết, hiện cả nước có khoảng 3.000 công ty tham gia cung cấp các loại hình dịch vụ logistics, trong đó có khoảng 29 công ty logistics đa quốc gia đang hoạt động tại Việt Nam.

Theo Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện logistics (LPI) được Ngân hàng Thế giới (WB) công bố định kỳ 2 năm/lần, giai đoạn 2007-2012, chỉ số LPI của Việt Nam ở vị trí 53/155 quốc gia. Năm 2014, chỉ số này tăng lên vị trí 48/160 quốc gia, xếp hạng thứ 4 trong ASEAN, sau Singapore, Malaysia và Thái Lan. Tuy nhiên đến năm 2016, chỉ số LPI của Việt Nam đã giảm 16 bậc, tụt xuống vị trí 64/160 quốc gia nghiên cứu xếp hạng, dù vẫn đứng trong top 4 ASEAN. Nguyên do của sự tụt hạng này là bởi ba chỉ số: kết cấu hạ tầng, năng lực dịch vụ logistics và khả năng kết nối thông tin đều giảm sâu.

Mặc dù được đánh giá là một trong những ngành dịch vụ có sự tăng trưởng đều với tốc độ phát triển bình quân 16-20%/năm, song

Viện nghiên cứu Nomura (Nhật Bản) đã chỉ ra rằng, chi phí logistics quá cao đang cản trở sự cạnh tranh của chuỗi giá trị hàng hóa Việt Nam so với các nước. Năm 2014, chi phí dịch vụ logistics của Việt Nam tương đương khoảng 21% GDP, trong khi chi phí này ở các nước phát triển chỉ chiếm 10-14%.

Theo số liệu của WB, chi phí logistics của Việt Nam ước tính khoảng 25% GDP hàng năm, cao hơn đáng kể so với tỷ trọng 19% của Thái Lan, 18% của Trung Quốc, 13% của Malaysia và cao gần gấp 3 lần nếu so với Mỹ hay Singapore.

Báo cáo “Logistics hiệu quả: Chia khóa để Việt Nam nâng cao năng lực cạnh tranh. Định hướng phát triển các quốc gia, khu vực” do WB công bố năm 2014 cho thấy, thời điểm năm 2012, khi xuất khẩu một container 40 feet từ Việt Nam đi Los Angeles (Hoa Kỳ), chi phí cho logistics nội địa chiếm khoảng 22,59% trên tổng chi phí logistics, trong đó chủ yếu là cước vận tải đường bộ (7,31%) và phụ phí xếp dỡ tại cảng (5,13%). Như vậy, khi hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam được vận chuyển quốc tế bởi các

hãng tàu nước ngoài thì hơn 70% tổng chi phí logistics của Việt Nam sẽ rơi vào tay các nhà cung cấp dịch vụ vận tải biển ngoại.

Đáng chú ý, theo WB, chi phí không chính thức chiếm tỷ trọng rất lớn, lên đến 13,4% tổng chi phí logistics nội địa, trong đó, chi phí “trà nước” để làm thủ tục khai báo hải quan nhanh chóng khoảng 21 USD và chi bồi dưỡng chặng vận tải nội địa khoảng 55.5 USD cho một container 40 feet.

Căn cứ vào số liệu dự báo về lượng container xuất khẩu qua các cảng biển Việt Nam năm 2020, WB tính toán, tổng chi phí không chính thức mà các chủ hàng xuất khẩu của Việt Nam phải gánh sẽ lên tới 242,4 triệu USD. Chưa kể, chi phí lưu kho - tồn hàng tại các cảng biển, cảng hàng không của chủ hàng cũng rất cao. Năm 2015, chi phí phát sinh do phải chờ đợi làm thủ tục tại cảng biển, sân bay là 121 triệu USD, và theo dự báo, con số này sẽ tăng lên 182 triệu USD vào năm 2020.

Cùng với đó, theo người phát ngôn của WB - ông Michael Peskin, Việt Nam đang phải chịu chi phí vận chuyển

quá cao, chiếm 30 - 40% giá thành sản phẩm, trong khi tỷ lệ này ở các quốc gia khác chỉ khoảng 15%.

Hiệp hội Vận tải ô tô (VATA) cũng thừa nhận, trong chi phí vận tải hiện nay, chi phí xăng dầu chiếm khoảng 30-35%, phí cầu đường khoảng 10% và chi phí không chính thức khoảng 3-5%. Mức chi phí cụ thể tùy vào từng công ty và cung đường vận tải.

Theo kết quả khảo sát của Hiệp hội Doanh nghiệp dịch vụ logistics Việt Nam (VLA) năm 2015, có đến 77,5% công ty logistics cho rằng thủ tục hải quan vẫn là thách thức lớn nhất để giảm chi phí, 46,2% cho rằng cơ sở hạ tầng vận tải thiếu kết nối đang là một cản trở và 36,2% cho rằng chi phí không chính thức quá cao là thách thức trong việc cung cấp dịch vụ logistics cho hàng hóa xuất khẩu.

Cũng trong năm 2015, một nghiên cứu khác của VLA về tỷ trọng chi phí logistics/giá xuất khẩu đã đưa ra những con số đáng quan tâm: 33,33% DN đánh giá chi phí logistics chiếm từ 5-15% giá trị lô hàng xuất khẩu; 16,67% DN cho rằng chi phí này chiếm từ 35-45%.

Ngoài ra, số liệu tính toán của Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM) cũng nêu ra thực trạng đáng quan ngại: mỗi năm DN phải bỏ ra 28,6 triệu ngày công và 14.300 tỷ đồng chi phí cho kiểm tra chuyên ngành. Hiện có khoảng 100.000 mặt hàng phải kiểm tra chuyên ngành, trong đó tỷ lệ hàng hóa phải làm thủ tục kiểm tra 2-3 lần chiếm tới 58%.

Theo WB, nguyên nhân khiến chi phí logistics của Việt Nam chưa thực sự cạnh tranh là do chi phí nhiên liệu (chiếm tỷ trọng lớn nhất



Nếu không có những thay đổi tích cực và giải pháp mạnh mẽ hơn nữa, gánh nặng của các chi phí không chính thức bên cạnh các chi phí logistics sẽ ảnh hưởng rất lớn đến giá thành hàng hóa và là rào cản ảnh hưởng trực tiếp đến chi phí chuỗi giá trị hàng hóa của Việt Nam, cũng như năng lực cạnh tranh của hàng hóa Việt Nam trên thị trường nội địa và quốc tế.  
**TS. Nguyễn Đình Cung - Viện trưởng Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương. ■**

trong giá thành vận tải), lệ phí cầu đường (khoản chi được cho là không thể dự tính được), chi phí bốc xếp tại cảng, chi phí phát sinh do tắc nghẽn giao thông đường bộ, tắc nghẽn tại cảng biển, chi phí không chính thức... đều tăng cao; kèm theo đó là chi phí phát sinh do mất cân bằng giữa nhập khẩu và xuất khẩu cũng như thiếu sự kết hợp vận chuyển hàng hóa hai chiều.

Đánh giá của VLA cũng chỉ ra rằng, các yếu tố góp phần làm tăng chi phí logistics bao gồm: phí cầu đường và chi phí không chính thức, thiếu ICD chứa container rỗng, sự phân mảnh của hạ tầng kho hàng và trung tâm logistics dẫn đến sự thiếu hụt và dư thừa ở một số nơi, hạ tầng vận tải đường sắt, đường thủy nội địa và hệ thống các cảng biển còn thiếu đồng bộ...

### Giải pháp nào để giảm chi phí?

Gần đây, Trung Quốc là một trong những quốc gia tích cực nhất trong việc giảm chi phí logistics. Theo Bộ Giao thông vận tải Trung Quốc, quốc gia này nỗ lực hạ chi phí ngành logistics để giảm bớt gánh nặng cho các DN cũng như cải thiện môi trường kinh doanh. Trong 3 năm tới, Trung Quốc dự kiến giảm tỷ lệ chi phí logistics trên giá trị hàng hóa thêm 0,5%, xuống mức 4,9%.

Để đạt được điều này, Trung Quốc sẽ thực hiện rất nhiều biện pháp, bao gồm cắt giảm phí đường cao tốc cũng như loại bỏ các khoản phí "lót tay" do các sân bay, bến cảng và đường sắt đề ra.

Mới đây, Hội đồng Nhà nước Trung Quốc cũng đã công bố kế hoạch cắt giảm chi phí kinh doanh,



hoạch định thuế thấp hơn, tài chính rẻ, sử dụng tài nguyên hợp lý hơn... Đây là những hành động có ảnh hưởng tích cực, giúp giảm chi phí logistics.

Trở lại Việt Nam, động thái tích cực là ngay từ đầu năm 2017 Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt kế hoạch hành động nâng cao năng lực cạnh tranh và phát triển dịch vụ logistics Việt Nam đến năm 2025. Theo đó, mục tiêu đến năm 2025, tỷ trọng đóng góp của ngành dịch vụ logistics vào GDP đạt 8-10%, tốc độ tăng trưởng dịch vụ đạt 15-20%, tỷ lệ thuê ngoài dịch vụ logistics đạt 50-60%, chi phí logistics giảm xuống tương đương 16-20% GDP và xếp hạng theo chỉ số năng lực quốc gia về logistics trên thế giới đạt thứ 50 trở lên.

Để đạt mục tiêu trên, báo cáo của WB cho rằng, nâng cao tính tin cậy của chuỗi cung ứng và tăng cường hiệu quả của hoạt động logistics sẽ giúp các nhà sản xuất, nhà cung cấp dịch vụ vận tải và hậu cần, các cơ quan quản lý thương mại giảm đi những thiệt hại cũng như giảm chi phí kinh doanh.

Theo giới chuyên gia, để giảm chi phí logistics, Việt Nam cần tiếp tục thực hiện cải cách hành chính, giảm thủ tục kiểm tra chuyên ngành, giảm thông quan, điều chỉnh lại thị phần vận tải theo hướng giảm vận tải đường bộ, tăng tỷ lệ vận tải bằng đường sắt và đường thủy; đồng thời tăng cường kết nối theo hướng liên kết vùng để sử dụng và khai thác hiệu quả cơ sở hạ tầng logistics, tránh tình trạng đầu tư phân mảnh, không phát huy hiệu quả. Chẳng hạn, kết nối khu vực cảng nước sâu Cái Mép - Thị Vải với vùng kinh tế TP. Hồ Chí Minh bằng đường bộ, đường sắt, đường thủy hoặc kết nối

vùng đồng bằng sông Cửu Long bằng đường thủy nội địa.

Chủ tịch VLA Lê Duy Hiệp đề nghị: ở tầm vĩ mô, cơ sở hạ tầng vận tải cần tiếp tục được cải thiện để xóa bỏ những nút cổ chai đối với vận tải đường bộ cũng như đầu tư nâng cấp và mở rộng hạ tầng kỹ thuật phục vụ đường sắt để có thể tăng tính kết nối giữa đường sắt với các phương thức vận tải khác trong chuỗi vận tải đa phương thức. Bên cạnh đó, cơ quan quản lý cần tập trung giảm những thành phần chi phí có thể tác động được, thuộc quyền ban hành chính sách như giá nhiên liệu, phí cầu đường, phí BOT...; minh bạch trong vấn đề thủ tục hải quan và vận tải đường bộ để chi phí không chính thức không còn là gánh nặng cho hoạt động logistics.

Đối với các công ty logistics, các chuyên gia khuyến nghị: cần nâng cao năng lực chuyên môn cũng như tăng cường hợp tác giữa các công ty logistics như chia sẻ hàng hóa, qua đó cân đối luồng hàng vận chuyển hai chiều nhằm nỗ lực tiết kiệm chi phí logistics cho khách hàng; tận dụng và khai thác vận tải thủy nội địa nhằm giảm ách tắc tại các khu vực trọng điểm; xây dựng liên minh chiến lược với các công ty logistics nước ngoài, từ đó tạo dựng mối quan hệ cùng có lợi để có thể trực tiếp cung cấp các dịch vụ logistics quốc tế...

Vừa qua, trong phiên thảo luận tại nghị trường Quốc hội, đại biểu Nguyễn Quốc Bình đề xuất: Chính phủ nên thay đổi quan điểm về quản lý và phát triển logistics, thể hiện trên 2 nội dung chính:

*Một là*, Chính phủ cần quản lý tập trung về logistics, có thể thông qua Ủy ban quốc gia về logistics như một số quốc gia khác đã làm.

Việc giao cho một bộ chuyên ngành như Bộ Giao thông vận tải trước đây hay Bộ Công Thương hiện nay đều gặp những hạn chế vì logistics là một lĩnh vực liên quan trực tiếp đến nhiều lĩnh vực khác.

*Hai là*, cần quan niệm logistics là bài toán vĩ mô, không phải nhiệm vụ riêng của từng địa phương. Thực tế cho thấy, vì thiếu bàn tay điều hành trực tiếp ở cấp vĩ mô nên các hoạt động logistics trở nên cục bộ, không hiệu quả. Một ví dụ cụ thể, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu có cảng nước sâu Cái Mép chỉ khai thác được 19% công suất vì thiếu chân hàng, trong khi cảng Cát Lái của TP. Hồ Chí Minh dù không phải cảng nước sâu và nằm sâu trong nội địa nhưng lại luôn quá tải.

Thêm vào đó, cần gấp rút xác định vị trí xây dựng cảng trực tuyến quốc gia, đón tàu đi thẳng đến thị trường quốc tế, không qua trung chuyển. Trước mắt, khi chưa có cảng này thì thông qua sự điều tiết của Chính phủ, chúng ta sẽ chú trọng khai thác cụm cảng nước sâu đã xây dựng nhưng đang thừa công suất vì thiếu chân hàng.

Thực tế cho thấy, trước khi ra quyết định đầu tư, các tập đoàn kinh tế trên thế giới thường quan tâm chỉ số chi phí logistics của nước sở tại. Do vậy, quốc gia nào có chi phí logistics thấp sẽ trở thành lợi thế trong cạnh tranh thu hút đầu tư cũng như giúp DN giảm chi phí, tăng hiệu quả sản xuất kinh doanh. Song song với đó, xu thế mở cửa thị trường và cạnh tranh gay gắt là điểm nổi bật khi hội nhập sâu rộng. Bởi thế, giảm chi phí và nâng cao chất lượng dịch vụ logistics vừa là thách thức nhưng cũng vừa là cơ hội để các DN logistics Việt Nam nâng cao vị thế khi hội nhập. ■

# BẮT CẬP, HẠN CHẾ CỦA CÁC DỰ ÁN BT TỪ GÓC NHÌN KIỂM TOÁN

**LTS.** Trong số tháng 9/2017, Đặc san Kiểm toán đã giới thiệu đến bạn đọc Chuyên đề “Bị lỗ hồng thất thoát từ hình thức đầu tư BT”. Để giúp bạn đọc có cái nhìn cận cảnh hơn về hình thức đầu tư này, Đặc san Kiểm toán xin được tiếp tục với Chuyên đề “**Bắt cập, hạn chế của các dự án BT từ góc nhìn kiểm toán**”.

Chuyên đề bao gồm những tham luận, ý kiến của KTV phát biểu tại Hội thảo khoa học “Cơ chế đầu tư BT - Những vấn đề đặt ra và giải pháp hoàn thiện” do KTNN tổ chức. Hy vọng Chuyên đề sẽ mang đến cho bạn đọc những thông tin khách quan và hữu ích.

# Từ kết quả kiểm toán 21 dự án đầu tư theo hình thức BT

 **Th.S. TRƯƠNG HẢI YẾN**

## Kiểm toán Nhà nước

Thực tế hiện nay, phương thức đầu tư BT là một chủ trương phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của nước ta, đóng vai trò quan trọng trong phát triển cơ sở hạ tầng, là công cụ hữu hiệu để huy động nguồn vốn từ các nhà đầu tư trong và ngoài nước. Tuy nhiên, kết quả kiểm toán của KTNN đối với 21 dự án đầu tư xây dựng theo hình thức hợp đồng BT đã cho thấy, cơ chế, chính sách cũng như thực tế triển khai các dự án này còn nhiều bất cập và hạn chế.

### Bất cập và hạn chế trong chính sách và thực tế triển khai dự án

**Đề xuất, phê duyệt dự án không thể hiện được sự cần thiết, cấp bách**

Theo quy định của Luật Đầu tư công và các quy định hiện hành, các dự án đầu tư mới từ nguồn NSNN đều phải là những dự án cần thiết, thực sự cấp bách. Các dự án đầu tư theo hình thức BT thực chất cũng là sử dụng nguồn lực NSNN, thế nhưng hệ thống văn bản pháp luật hiện nay (Nghị định số 108/2009/NĐ-CP ngày 27/11/2009 của Chính phủ và sau đó được thay thế bằng Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/12/2015 của Chính phủ; Quyết định số 23/2015/QĐ-TTg ngày 26/6/2015 của Thủ tướng Chính phủ) đều không quy định về sự cần thiết, cấp bách này. Trên thực tế, hầu hết các

dự án đầu tư theo hình thức BT không nằm trong kế hoạch đầu tư trung hạn, không được thông qua HĐND. Do đó, nhu cầu, mục tiêu đầu tư dự án BT không rõ ràng, không thể hiện được sự cần thiết, cấp bách. Ngoài ra, một số địa phương phê duyệt các dự án BT cho các nhà đầu tư đã được giao các dự án trước đó nhưng chưa nộp tiền sử dụng đất vào NSNN.

### Việc lựa chọn nhà đầu tư và giao đất thanh toán còn nhiều kẽ hở gây thất thoát NSNN

Kết quả kiểm toán cũng cho thấy, hầu hết các dự án BT đều lựa chọn nhà đầu tư theo hình thức chỉ định thầu mà không thực hiện đấu thầu. Đây là sự lựa chọn làm giảm sự cạnh tranh và tiềm ẩn rủi ro nếu nhà đầu tư được chọn không có đủ năng lực thực hiện dự án.

Theo Quyết định số 23/2015/QĐ-TTg và Thông tư số 183/2015/TT-BTC ngày 17/11/2015..., đất thanh toán cho nhà đầu tư được áp dụng hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần đối với cả thời gian thuê. Việc giao đất đã giải phóng mặt bằng mà không thông qua hình thức đấu giá như vậy là chưa phù hợp quy định của Luật Đất đai năm 2013 và là kẽ hở của việc "xin - cho", tạo ra thất thoát ngân sách. Bên cạnh đó, vấn đề thực hiện bồi thường, giải phóng

mặt bằng để thanh toán cho nhà đầu tư cũng chưa được các văn bản hướng dẫn thực hiện, quản lý dự án BT quy định một cách rõ ràng, cụ thể.

Quy định về thời điểm giao đất để thanh toán dự án BT và thời điểm giao dự án BT còn bất cập dẫn đến việc thanh toán dự án BT bằng quỹ đất không đảm bảo nguyên tắc ngang giá. Theo quy định, địa phương giao đất, cho thuê đất để thanh toán cho nhà đầu tư trước khi phê duyệt quyết toán vốn đầu tư xây dựng công trình, dự án BT hoặc giao đất, cho thuê đất để thanh toán cho nhà đầu tư *đồng thời hoặc sau khi phê duyệt quyết toán* vốn đầu tư xây dựng công trình dự án BT; giá đất quy định được xác định tại thời điểm giao đất; giá trị công trình BT được xác định (chính thức) tại thời điểm quyết toán công trình. Tuy nhiên trên thực tế, hầu hết các dự án BT được giao đất *trước khi hoàn thành công trình BT* với đơn giá đất tại thời điểm giao đất thấp hơn nhiều so với đơn giá đất tại thời điểm bàn giao công trình. Điều này dẫn đến tình trạng thanh toán không đảm bảo nguyên tắc ngang giá, làm lợi cho nhà đầu tư, gây thiệt hại cho NSNN.

Ngoài ra, việc thanh toán trước cho nhà đầu tư (bao gồm giá trị công trình BT và thuế giá trị gia tăng - GTGT) trong khi nhà đầu tư chưa phải xuất hóa đơn GTGT (do





công trình chưa hoàn thành) thực chất là thanh toán trước tiền thuế GTGT cho nhà đầu tư tại thời điểm chưa phát sinh. Đây là một điểm bất hợp lý, gây ra việc chiếm dụng vốn từ NSNN, tạo điều kiện cho DN vi phạm, gian lận thuế, không kê khai thuế GTGT do tiền thuế GTGT được đối trừ trực tiếp vào giá trị đất.

**Nhiều quy định về phương án tài chính cho dự án thiếu hợp lý**

Thực tế, quy định hiện hành về vốn tham gia thực hiện dự án BT đã cho thấy hình thức đầu tư này không thực sự giảm gánh nặng cho NSNN. Với quy định vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư không được thấp hơn 10% hoặc 15% trên tổng vốn đầu tư, có thể hiểu phần vốn còn lại sẽ là vốn của Nhà nước hoặc vốn vay do nhà đầu tư huy động. Thêm vào đó, phần vốn vay của nhà đầu tư lại được tính lãi theo Quyết định số 23/2015/QĐ-TTg ngày 26/6/2015 và Thông tư số 183/2015/TT-BTC ngày 17/11/2015, với lãi suất tối đa huy

động bằng 1,3 lần lãi suất TPCP. Bởi vậy, thực chất gần như toàn bộ dự án (khoảng 85%) là vốn của Nhà nước hoặc là vốn do Nhà nước đi vay với mức lãi suất cao hơn lãi suất Nhà nước huy động để đầu tư thực hiện dự án.

Đến thời điểm này, Nhà nước vẫn chưa có quy định về thời điểm phải góp đủ số vốn chủ sở hữu, do đó, nhà đầu tư không bị bắt buộc góp đủ vốn chủ sở hữu theo tỷ lệ tối thiểu tại mọi thời điểm, nhằm đảm bảo hạn chế tối đa việc sử dụng vốn vay, tiết kiệm chi phí lãi vay trong thời gian xây dựng. Theo kết quả kiểm toán, trước khi Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/12/2015 ban hành và ngay cả sau khi đã có Nghị định này, tình trạng nhà đầu tư góp vốn chủ sở hữu không đạt theo cam kết trong hợp đồng, hoặc ký hợp đồng nhưng không quy định phần vốn chủ sở hữu còn diễn ra ở một số địa phương, dẫn đến một thực tế là dự án chủ yếu được thực hiện bằng vốn vay ngân hàng, vừa làm tăng

giá trị dự án BT vừa tiềm ẩn nhiều rủi ro trong quá trình thực hiện dự án. Cùng với đó, một số địa phương cũng không quy định rõ ràng về thời điểm thực hiện nghĩa vụ với NSNN nên đã làm tăng chi phí lãi vay trong phương án tài chính, xác định không đúng chi phí lãi vay hàng trăm tỷ đồng...

Về tỷ suất lợi nhuận của nhà đầu tư, hiện Nhà nước cũng chưa có văn bản quy định cụ thể. Việc xác định yếu tố này chủ yếu được thông qua thương thảo hợp đồng nên giữa các hợp đồng vẫn có tình trạng chênh lệch lớn (cao nhất là 12%, thấp nhất là 9% so với phần vốn chủ sở hữu). Lợi nhuận nhà đầu tư trong trường hợp chỉ định thầu được xác định trên cơ sở tham khảo mức lợi nhuận bình quân của các DN hoạt động kinh doanh trong lĩnh vực tương ứng, lợi nhuận của các dự án tương tự so với mặt bằng thị trường khu vực dự án và lợi nhuận của các ngành, lĩnh vực khác. Tuy nhiên, việc thực hiện là rất khó do phạm vi tham



khảo rộng, cách vận dụng các thông tin sau tham khảo chưa được quy định cụ thể, phù hợp theo từng dự án. Căn cứ để xác định lợi nhuận nhà đầu tư còn mang tính chất định tính, gây khó khăn cho các cơ quan có thẩm quyền trong việc đàm phán với nhà đầu tư. Ngoài ra, các văn bản hiện nay cũng chưa quy định cụ thể về chi phí biến động tỷ giá trong thời gian xây dựng thuộc trách nhiệm của nhà nước hay nhà đầu tư.

Nhiều dự án BT có tổng mức đầu tư được lập và phê duyệt chưa đảm bảo theo quy định nên làm tăng vốn cho dự án. Một số chi phí trong tổng mức đầu tư được lập cao so với thực tế và quy định, chưa chú trọng cắt giảm chi phí những hạng mục không cần thiết, làm tăng tổng mức đầu tư không hợp lý nhằm chiếm dụng tiền của NSNN.

#### ***Việc quản lý, thực hiện dự án không bảo đảm tính khách quan***

Đối với dự án BT, việc quản lý, thực hiện dự án được giao cho nhà đầu tư từ khâu thẩm định, phê duyệt dự án, thiết kế dự toán. Theo đó, nhà đầu tư tự lựa chọn các đơn vị tư vấn thiết kế, thi công, giám sát (tức là các đơn vị thầu phụ của nhà đầu tư) nên không đảm bảo tính khách quan. Công tác quản lý, giám sát của các cơ quan quản lý nhà nước lại chưa được thực hiện thường xuyên, đầy đủ theo chức năng, nhiệm vụ được giao, chính vì vậy, sai sót đã xảy ra ở tất cả các khâu, gây thất thoát trong quá trình thi công thực hiện dự án. Qua kiểm toán 21 dự án, KTNN đã kiến nghị xử lý tài chính trên 3.815 tỷ đồng, tương đương 12,54% giá trị được kiểm toán (3.815 tỷ đồng/30.425 tỷ đồng).

Kết quả kiểm toán cũng chỉ rõ, nhiều hợp đồng BT được ký kết không chặt chẽ, thiếu ràng buộc chế tài khi nhà đầu tư vi phạm về tiến độ, thời gian thực hiện dự án, chất lượng công trình... Vì thế, với trường hợp dự án BT đã được thanh toán bằng dự án giao đất khác trước khi hoàn thành, nhà đầu tư sẽ không bị áp lực phải thực hiện dự án đúng theo tiến độ cam kết. Nhà đầu tư sẽ lợi dụng việc kéo dài tiến độ này để chậm hoàn thành phê duyệt quyết toán dự án cũng như chậm nộp bổ sung nghĩa vụ tài chính vào NSNN.

#### **Cần sửa đổi, bổ sung cơ chế chính sách đối với dự án BT**

Để hoàn thiện cơ chế đầu tư theo hình thức BT, Nhà nước cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung cơ chế chính sách theo hướng:

*Thứ nhất*, ngoài việc đảm bảo những điều kiện khác theo quy định hiện hành, các dự án đề xuất theo hình thức BT phải nằm trong kế hoạch đầu tư công và được HĐND thông qua.

*Thứ hai*, chỉ tổ chức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư sau khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt dự án đầu tư, thực hiện lựa chọn nhà đầu tư theo đúng quy định của pháp luật, tiến hành đấu thầu để lựa chọn nhà đầu tư nhằm tăng tính cạnh tranh, chọn đúng nhà đầu tư có đủ năng lực thực hiện dự án, trong đó các yếu tố như lợi nhuận nhà đầu tư, lãi suất vay vốn, tỷ lệ vốn chủ sở hữu, chi phí xây lắp công trình dự án... đều phải được đấu thầu công khai, minh bạch. Bãi bỏ quy định cho phép nhà đầu tư đề xuất và lập dự án đầu tư; quy định cụ thể việc lập dự án đầu tư phải do cơ quan nhà nước lập, thẩm định, phê duyệt và giám sát thi công như dự án sử

dụng NSNN để tăng tính minh bạch của dự án.

*Thứ ba*, nghiên cứu sửa đổi Nghị định 15/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 và các văn bản khác liên quan theo một trong 2 hướng sau:

Một, thay đổi hình thức thanh toán dự án BT bằng quỹ đất để chuyển sang thanh toán bằng tiền theo hình thức trả chậm, trong đó quy định cụ thể các cơ chế, yếu tố trong phương án tài chính đảm bảo quyền lợi cho nhà đầu tư và khuyến khích nhà đầu tư tham gia thực hiện dự án.

Hai, quy định nhà đầu tư phải thực hiện, hoàn thành dự án BT trước khi được giao đất hoặc giao đất trước khi hoàn thành dự án BT thì tạm tính giá đất tại thời điểm giao đất để nhà đầu tư tạm nộp NSNN tiền sử dụng đất (nếu có), trong đó chưa tính trừ tiền thuế GTGT công trình BT vào tiền sử dụng đất phải nộp; xác định nghĩa vụ tài chính chính thức theo giá đất và giá trị dự án BT tại thời điểm bàn giao công trình BT.

*Thứ tư*, quy định chặt chẽ một số yếu tố trong phương án tài chính, trong đó:

Quy định tỷ lệ vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư, chi phí lãi vay nhằm đảm bảo quyền lợi cho Nhà nước cũng như nhà đầu tư; ban hành hướng dẫn cụ thể về thời điểm nhà đầu tư phải góp đủ số vốn tối thiểu theo cam kết của hợp đồng.

Cần có văn bản hướng dẫn cụ thể về xác định tỷ suất lợi nhuận của nhà đầu tư, phù hợp với từng khu vực, đặc điểm dự án.

Quy định cụ thể về chi phí biến động tỷ giá trong thời gian xây dựng trên cơ sở ràng buộc trách nhiệm của Nhà nước, nhà đầu tư liên quan đến tiến độ thực hiện dự án. ■

# Cần kiểm toán hoạt động đối với dự án BT để đánh giá theo những tiêu chí mở

 **PGS.TS. LÊ HUY TRỌNG**  
Kiểm toán Nhà nước

Một trong những hình thức hợp đồng khá phổ biến của hình thức đối tác công tư (PPP) đã được thực hiện ở Việt Nam là hợp đồng xây dựng - chuyển giao (sau đây gọi tắt là hợp đồng BT). Các dự án BT triển khai đã góp phần huy động nguồn lực khoa học kỹ thuật, công nghệ hiện đại, nguồn lực xã hội. Một số dự án có tính chất cấp bách, cơ sở hạ tầng phục vụ an sinh xã hội nhanh chóng được thực hiện thông qua hình thức BT như: Dự án Trạm xử lý nước thải Hồ Tây; Dự án chống ngập TP. Hồ Chí Minh; Đề án Xây dựng cấp bách hệ thống chống lũ lụt sông Cầu... Nếu không thực hiện dự án bằng hình thức BT, các dự án có quy mô lớn khó có thể thực hiện được từ nguồn lực NSNN.

Tuy nhiên, thực tế thời gian qua cũng cho thấy, nhiều dự án theo hình thức này đã không phát huy hiệu quả, tạo cơ hội cho lợi ích nhóm, tham nhũng và tiêu cực, gây bức xúc trong dư luận. Một số dự án sau khi hoàn thành đã trở thành ví dụ điển hình cho sự lãng phí nguồn lực của Nhà nước như Dự án Bảo tàng Hà Nội, Dự án BT xử lý nước thải Yên Sở.

Câu hỏi đặt ra là Nhà nước có thực sự cần thiết phải áp dụng hình thức hợp đồng BT hay không? Tại sao lại lựa chọn hợp đồng BT thay

cho hình thức quản lý dự án như truyền thống? Nhiều nhà quản lý và nhà nghiên cứu cũng đề cập: tại sao các hình thức như PPP và BT đã làm thay đổi cơ sở hạ tầng và kêu gọi được nhiều nguồn lực cho đầu tư phát triển tại nhiều quốc gia như Malaysia, Thái Lan... nhưng khi được triển khai tại Việt Nam lại trở thành mảnh đất cho tham nhũng, tiêu cực và nhà đầu tư khai thác tìm kiếm lợi nhuận?

Có thể lý giải rằng, bởi vì chúng ta đã áp dụng một hình thức quản lý tiên tiến trong khuôn khổ các hành lang pháp lý chưa đủ mạnh, còn nhiều chồng chéo và kẽ hở để các nhà đầu tư thao túng. Hơn nữa, khi giao toàn quyền thực hiện cho lĩnh vực tư, các cơ quan quản lý nhà nước đã thiếu kiểm soát. Trách nhiệm của các cơ quan quản lý khi phê duyệt và thẩm định không rõ ràng, các dự án được thực hiện không thông qua đấu thầu đã làm giảm tính cạnh tranh, thiếu minh bạch, quyền sử dụng đất không được xác định chính xác và đầy đủ... Thực tế cho thấy, việc thanh toán bằng đất cũng thường chỉ chiếm một phần không quá 50% vốn nhà đầu tư bỏ ra để thực hiện dự án, phần còn lại chủ yếu vẫn từ NSNN hoặc trái phiếu chính phủ. Chúng ta có thể lựa chọn đầu giá

đất và thực hiện dự án như thông thường để mang lại tính kinh tế và hiệu quả cao hơn.

## Nhiều kẽ hở và sai sót gây thất thoát ngân sách nhà nước

Để nâng cao trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước và trả lời công luận về tính minh bạch trong đầu tư các dự án BT, KTNN đã từng bước tham gia kiểm toán các dự án này. Kết quả kiểm toán đã chỉ ra một số khuyết điểm, hạn chế như sau:

Một là, nhiều cơ quan nhà nước có trách nhiệm đã không thực hiện tốt công tác lập và công bố danh mục đầu tư. Việc lựa chọn và công bố danh mục đầu tư chưa được lấy ý kiến nhân dân, chưa được hội đồng nhân dân phê chuẩn dẫn đến nhiều công trình sau khi đầu tư không thực sự hiệu quả, chủ trương đầu tư không đúng, lựa chọn vị trí đầu tư không phù hợp. Bên cạnh đó, việc cho phép trao đổi đất đai song song trong quá trình triển khai đầu tư dự án đã đưa đến tình trạng nhiều nhà đầu tư chậm bỏ chi phí để đầu tư dự án nhưng lại nhanh chóng triển khai việc sử dụng hoặc phân lô bán nền trên số đất được giao để kiếm lời. Đây chính là kẽ hở rất lớn dẫn đến thất thoát tài sản đất đai và nguồn lực của Nhà nước.



*Hai là*, việc lập và phê duyệt tổng mức đầu tư không chính xác, nhiều sai sót trong tính toán và điều chỉnh tăng tổng mức đầu tư, một số dự án có tình trạng tính sai khối lượng, tính tăng các khoản mục chi phí, áp dụng sai định mức và đơn giá hoặc cố tình sử dụng vật liệu đặc thù; phê duyệt biện pháp thi công không cần thiết và gây lãng phí với mục tiêu làm tăng chi phí dự án nhằm nâng giá thành công trình. Tại Dự án đầu tư xây dựng Bảo tàng Hà Nội, chất lượng dự toán chưa cao như thiết kế, chưa phù hợp với thiết kế cơ sở, khung tiêu chuẩn của dự án, vận dụng không đúng định mức, đơn giá, xác định sai khối lượng dự toán, tính toán quá nhiều chi phí lãi vay trong quá trình đầu tư, cho phép dự án vừa thi công vừa phê duyệt thiết kế không đúng quy định.

*Ba là*, quy định lựa chọn nhà đầu tư có thể được thực hiện theo hình thức đấu thầu rộng rãi hoặc chỉ định thầu thực sự là kẽ hở dẫn

đến việc các cơ quan nhà nước chỉ áp dụng hình thức chỉ định thầu đối với dự án BT. Giải thích của các Bộ, ngành, hoặc UBND tại địa phương đều là do chỉ có một nhà đầu tư vượt qua vòng sơ tuyển nên áp dụng hình thức chỉ định thầu. Trong khi đó, nguyên nhân thực sự là các chủ đầu tư không thực hiện đúng quy trình lựa chọn nhà đầu tư, ban hành nhiều quy định ngặt nghèo nhằm loại bỏ các nhà đầu tư tiềm năng ngay từ vòng sơ tuyển.

*Bốn là*, công tác quản lý chi phí đầu tư thực hiện các dự án còn nhiều sai sót như tính toán sai khối lượng nghiệm thu thanh toán, áp dụng sai đơn giá, tính toán bù giá sai... Tại Dự án đầu tư xây dựng Bảo tàng Hà Nội, KTNN đã phát hiện và kiến nghị giảm trừ hơn 18 tỷ đồng trên tổng số chi phí đầu tư được kiểm toán gần 1.665 tỷ đồng (trong đó, sai khối lượng hơn 3,4 tỷ đồng; sai đơn giá hơn 3,1 tỷ đồng; sai định mức hơn 2 tỷ đồng; chi phí chưa đủ điều kiện quyết toán hơn 9,1 tỷ đồng).

*Năm là*, chất lượng công trình chưa cao, sử dụng vật liệu không phù hợp với điều kiện và khí hậu Việt Nam. Công trình hoàn thành có chi phí duy trì cao, một số dự án không hoàn thành tiến độ đề ra, chậm đưa vào sử dụng gây lãng phí vốn đầu tư. Công tác thanh toán bằng quyền sử dụng đất còn chưa rõ ràng, thanh toán cả chi phí lãi vay cho nhà đầu tư, thời gian thanh toán kéo dài, nhiều nhà đầu tư chậm lập báo cáo quyết toán, chất lượng thẩm định và phê duyệt báo cáo quyết toán chưa cao... Tại Dự án xử lý nước thải Yên Sở, qua kiểm toán, KTNN đã kiến nghị điều chỉnh giảm giá trị báo cáo quyết toán hoàn thành với số tiền tương đương 61,9 triệu USD.

Thời điểm thanh toán bằng đất cũng là một yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến giá trị tài sản trao đổi; xác định giá đất không có yếu tố thị trường. Đặc biệt, việc một số nhà đầu tư biết trước quy hoạch hoặc điều chỉnh quy hoạch sau khi được giao đất cũng là một căn

nguyên làm thất thoát nguồn lực của Nhà nước.

### **Giải pháp quản lý và thực hiện hiệu quả các dự án BT**

Từ những phát hiện kiểm toán, KTNN đã chỉ ra một số giải pháp nhằm nâng cao công tác quản lý và thực hiện dự án BT.

*Thứ nhất*, các cơ quan quản lý nhà nước cần hoàn thiện cơ chế chính sách trong công tác quản lý dự án BT, tránh các mâu thuẫn và bất cập trong quản lý. Cụ thể, hiện chính sách đang có sự chông chéo trong các văn bản về triển khai và thực hiện hình thức đối đất lấy hạ tầng theo quy định cũ và hình thức BT theo quy định mới so với các quy định của Luật Đất đai, Luật Quản lý và sử dụng tài sản công; các quy định về thời gian thanh toán giữa các văn bản, việc công bố quy hoạch và phương thức xác định giá đất nhằm lấp đầy các kẽ hở trong cơ chế chính sách. Cần lấy ý kiến nhân dân, trình hội đồng nhân dân phê duyệt chủ trương đầu tư nhằm nâng cao tính khả thi của dự án.

*Thứ hai*, kiến nghị chấn chỉnh công tác lập, thẩm định phê duyệt tổng mức đầu tư, dự toán các hạng mục thuộc dự án, hạn chế việc sử dụng định mức đơn giá không phù hợp; tránh việc sử dụng vật liệu đặc thù, hạn chế việc phê duyệt các biện pháp thi công gây lãng phí; loại bỏ ý tưởng nâng cao chi phí công trình bằng các quy định cụ thể nhằm nâng cao trách nhiệm đối với các cơ quan, thẩm định phê duyệt dự án đầu tư, tăng cường công tác đào tạo, tập huấn cho các cá nhân, tổ chức thực hiện công tác thẩm tra, thẩm định, phê duyệt dự án.

*Thứ ba*, đề nghị ban hành kịp thời các quy định lựa chọn nhà đầu tư theo hướng đơn giản hóa thủ tục

trong khi tiến hành các bước của quy trình lựa chọn nhà đầu tư bằng hình thức đấu thầu. Quy trình và thủ tục cần được đơn giản hóa theo hướng rút ngắn thời gian nhưng vẫn đảm bảo chất lượng công tác lựa chọn nhà đầu tư. Cần sớm ban hành mẫu hồ sơ mời sơ tuyển, mời thầu lựa chọn nhà đầu tư, hợp đồng nhằm thống nhất quá trình lựa chọn nhà thầu theo quy định.

*Thứ tư*, tăng cường quản lý chi phí đầu tư thực hiện, đặc biệt công tác nghiệm thu, thanh toán phải đảm bảo đúng khối lượng thực hiện, phù hợp với định mức, đơn giá theo quy định của Nhà nước; chú trọng công tác kiểm tra từ hệ thống kiểm soát nội bộ của nhà đầu tư, chủ đầu tư, các cơ quan chịu trách nhiệm kiểm soát chi theo quy định; tăng cường giám sát trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong quá trình nghiệm thu, thanh toán chi phí đầu tư xây dựng.

*Thứ năm*, nâng cao công tác giám sát chất lượng công trình, tránh sử dụng các vật liệu đặc thù không phù hợp với điều kiện khí hậu Việt Nam; giao cho các cơ quan có trách nhiệm giám sát tiến độ đầu tư dự án của nhà đầu tư; ban hành các hướng dẫn công tác quyết toán dự án BT hoàn thành, nội dung công tác thẩm tra phê duyệt và quyết toán dự án BT để có cơ sở xác định đầy đủ chi phí đầu tư mà nhà đầu tư đã thực hiện.

### **KTNN sẽ tăng cường kiểm toán đối với hình thức đầu tư PPP**

Bên cạnh những kết quả kiểm toán đạt được, KTNN cũng nhận thấy một số bất cập đối với công tác kiểm toán. Cụ thể, nhiều dự án BT được kiểm toán hiện nay chỉ mới dừng lại ở kiểm toán chi phí

đầu tư thực hiện, chưa kiểm toán công tác thanh toán, giá trị thanh toán thông thường bằng giá trị quyền sử dụng đất. Đây thực sự là hạn chế lớn nhất của nhiều báo cáo kiểm toán hiện nay. Nguyên nhân là, để đối phó với cơ quan thanh tra, kiểm tra, nhiều cơ quan nhà nước đã ghi rõ giá trị quyền sử dụng đất là giá trị tạm tính, tạm trao đổi cho nhà đầu tư.

Đối với KTNN, việc xây dựng quy trình kiểm toán dự án PPP nói chung và hợp đồng BT nói riêng sẽ làm thay đổi nhận thức và cách tiếp cận so với kiểm toán các dự án đơn thuần. Cần đề xuất kiểm toán các dự án BT ngay từ khâu lập chủ trương đầu tư cho đến công bố danh mục dự án, lựa chọn nhà đầu tư, ký kết hợp đồng, thực hiện hợp đồng và hoàn thành quyết toán. Kết thúc toàn bộ phương án thanh toán từ NSNN hay trái phiếu chính phủ cũng như thông qua trao đổi quyền sử dụng đất... Bên cạnh đó, KTNN cũng cần sử dụng kiểm toán hoạt động để đánh giá theo những tiêu chí mở, nhằm so sánh giữa các phương án lựa chọn hình thức đầu giá đất, tạo nguồn vốn để thực hiện dự án như đầu tư thông thường hay lựa chọn hình thức BT.

Trong kế hoạch kiểm toán năm 2018 và các năm tiếp theo, KTNN sẽ tăng thêm nhiều cuộc kiểm toán đối với hình thức PPP nói chung và dự án BT nói riêng nhằm mục tiêu chống thất thoát, lãng phí; nâng cao trách nhiệm giải trình của những người có trách nhiệm, tạo sự an tâm và tin tưởng của xã hội, của công chúng đối với các hoạt động đầu tư có yếu tố tư nhân; góp phần thúc đẩy công tác quản lý, quản trị công, hướng tới mục tiêu minh bạch, tiết kiệm, hiệu quả, hiệu lực, an toàn và bền vững. ■



# Sai sót, hạn chế của dự án BT - nhìn từ kết quả một số cuộc kiểm toán

 **NGUYỄN TRỌNG TUẤN**  
Kiểm toán Nhà nước

**T**rong các năm từ 2013 - 2017, KTNN chuyên ngành IV đã thực hiện kiểm toán 04 dự án đầu tư theo hình thức xây dựng - chuyển giao (BT) trong lĩnh vực giao thông. Đó là: Dự án đầu tư xây dựng tuyến đường bộ mới Phú Lý - Mỹ Lộc; Dự án khôi phục, cải tạo Quốc lộ 20 đoạn Km0+00 đến Km123+105,17 trên địa phận hai tỉnh Đồng Nai và tỉnh Lâm Đồng; Dự án đầu tư xây dựng hầm đường bộ qua đèo Cả - Quốc lộ 1, tỉnh Phú Yên và tỉnh Khánh Hòa theo hình thức hợp đồng BOT và BT (phần đầu tư theo hình thức hợp đồng BT); Dự án Đầu tư xây dựng công trình tuyến đường bộ nối hai tỉnh Thái Bình, Hà Nam với đường cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình. Các dự án này đều được thực hiện theo hình thức Nhà nước trả bằng trái phiếu chính phủ hoặc trả, thanh toán bằng tiền sau khi nhà đầu tư huy động, ứng trước từ nguồn vay ngân hàng thương mại trong và ngoài nước.

## Nhiều sai sót hạn chế trong quá trình thực hiện dự án

Kết quả kiểm toán cho thấy, các dự án đầu tư đều phù hợp với Chiến lược phát triển giao thông vận tải Việt Nam đến năm 2020 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Phần lớn các dự án được hoàn thành



đúng và vượt tiến độ theo kế hoạch. Tuy nhiên, việc tính toán, xác định tổng mức đầu tư của các dự án còn chưa chính xác ở một số nội dung, làm tăng tổng mức đầu tư bất hợp lý; thiết kế dự án một số nội dung chưa phù hợp với tiêu chuẩn, giải pháp thiết kế không phù hợp thực tế, tính sai khối lượng,...; công tác lập, thẩm định và phê duyệt dự toán còn tình trạng dự toán áp dụng không đúng định mức, đơn giá, xác định khối lượng dự toán chưa chính xác... Qua kiểm toán, giá trị sai sót của các dự án trên lên tới hơn 118 tỷ đồng.

Trong công tác quản lý chi phí đầu tư, các dự án đều có sai sót về khối lượng, định mức, đơn giá... KTNN đã kiến nghị xử lý tài chính hơn 156 tỷ đồng, trong đó thu hồi nộp NSNN 964 triệu đồng, giảm

quyết toán hơn 98 tỷ đồng, xử lý khác hơn 56,5 tỷ đồng.

Trong phương án tài chính, việc xác định tỷ suất lợi nhuận của nhà đầu tư theo hướng dẫn của Thông tư số 166/2011/TT-BTC ngày 17/11/2011, Thông tư số 55/2016/TT-BTC ngày 23/3/2016 của Bộ Tài chính là khó thực hiện do phạm vi tham khảo rộng. Căn cứ để xác định lợi nhuận của nhà đầu tư còn mang tính chất định tính, chưa rõ ràng, chưa quy định cụ thể. Việc xác định tỷ lệ vốn chủ sở hữu tính trên tổng mức đầu tư không bao gồm lãi vay dẫn đến vốn chủ sở hữu thiếu so với quy định tại Nghị định 108/2009/NĐ-CP. Ngoài ra, vấn đề xác định chi phí lãi vay trong phương án tài chính đã tính cả trên phần lợi nhuận của nhà đầu



tu trong thời gian xây dựng là chưa phù hợp với quy định.

Trong công tác ký kết hợp đồng BT, nội dung của các hợp đồng chưa quy định ưu tiên thanh toán cho các khoản lãi vay và vốn vay để hạn chế phát sinh số tiền lãi vay phải trả khi nhà đầu tư nhận được tiền hoàn trả cho dự án BT từ cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Nhà đầu tư và cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng đã thỏa thuận điều khoản điều chỉnh tổng mức đầu tư trong hợp đồng BT không phù hợp với các quy định của Nhà nước; tỷ lệ huy động vốn chủ sở hữu tại thời điểm ký hợp đồng BT thấp hơn so với tỷ lệ quy định.

Trong quá trình thanh toán vốn đầu tư, việc thanh toán cho các dự án BT bằng tiền là không phù hợp, bởi nếu đã có tiền thanh toán vốn đầu tư thì Nhà nước có thể trực tiếp thực hiện thay vì phải dùng hình thức BT để làm phát sinh thêm chi phí lãi vay và lợi nhuận cho nhà đầu tư. Tiến độ thanh toán phí bảo lãnh Chính phủ được thanh toán

trước thời điểm thanh toán lãi vay cũng chưa phù hợp với quy định tại Nghị định số 15/2011/NĐ-CP. Quá trình bố trí kế hoạch vốn và giải ngân vốn trái phiếu chính phủ cho dự án còn chậm do vướng mắc về thủ tục chuyển đổi hình thức đầu tư của dự án. Các dự án cũng không kịp thời trả nợ gốc tiền vay khi nhận được kinh phí thanh toán của cơ quan nhà nước có thẩm quyền bố trí từ nguồn vốn NSNN; chưa sử dụng hiệu quả nguồn vốn vay làm phát sinh chi phí lãi vay.

Trên thực tế, việc thực hiện công tác bồi thường giải phóng mặt bằng cho các dự án thường được giao cho các địa phương thực hiện, tuy nhiên trong các hợp đồng BT lại chưa có thành phần cũng như quy định trách nhiệm của các địa phương có dự án đi qua. Đây là một trong những khó khăn và nguyên nhân làm chậm tiến độ thực hiện công tác giải phóng mặt bằng và tiến độ thực hiện các dự án.

Công tác kiểm tra, xác nhận tiến độ huy động vốn cũng chưa được thực hiện theo quy định, chưa đối

chiếu kiểm tra giá trị lãi vay từng lần để làm cơ sở thanh toán.

### Những bất cập từ cơ chế chính sách

*Thứ nhất, không có tính cạnh tranh trong đấu thầu.* Dựa trên chính sách hiện hành, các dự án đầu tư theo hình thức BT đã được kiểm toán trên đều tiến hành lựa chọn nhà đầu tư theo hình thức chỉ định thầu, dẫn đến các thông số đầu vào của phương án tài chính như lợi nhuận, lãi vay, tỷ lệ góp vốn chủ sở hữu... chỉ được xác định qua bước thương thảo hợp đồng mà không có sự cạnh tranh giữa các nhà đầu tư. Cơ chế lựa chọn nhà thầu cũng được giao toàn quyền cho các nhà đầu tư và nhà đầu tư lại tiếp tục chỉ định các nhà thầu tham gia thực hiện dự án.

*Thứ hai, gia tăng nợ công.* Việc Chính phủ bảo lãnh vay đối với các khoản vay từ các ngân hàng thương mại nước ngoài có thể làm gia tăng nợ công, nợ quốc gia do phát sinh thêm chi phí bảo lãnh vay vốn, phí thu xếp khoản vay nước ngoài và phí bảo hiểm khoản vay...

*Thứ ba, nguồn vốn chủ sở hữu không được quy định bằng tiền nên gây khó khăn trong việc thực hiện dự án.* Theo quy định tại Điều 10 của Nghị định 15/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 và Điều 15 của Thông tư 55/2016/TT-BTC ngày 23/3/2016, vốn chủ sở hữu mới chỉ xác định tỷ lệ góp vốn chủ sở hữu, cách xác định vốn chủ sở hữu có khả năng tham gia vào thực hiện dự án. Như vậy, các quy định này chỉ dùng để đánh giá năng lực của nhà đầu tư có đủ điều kiện để tham gia thực hiện dự án mà chưa có quy định cụ thể xuyên suốt trong quá trình thực hiện

(Xem tiếp trang 29)

# Lựa chọn nhà đầu tư không cạnh tranh - khởi nguồn của những bất cập



**Th.S. TRẦN MINH TIẾN**

**Kiểm toán Nhà nước**

Thời gian gần đây, đầu tư theo hình thức hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao (gọi tắt là hợp đồng BT) đã góp phần đa dạng hóa hình thức đầu tư công, thu hút được nguồn vốn đầu tư phát triển. Tuy nhiên, quá trình thực hiện hình thức này đã có những biến tướng, tạo dư luận không mấy tốt đẹp so với bản chất của nó. Một trong những yếu tố gây nên tình trạng tiêu cực đó chính là công tác đầu thầu lựa chọn nhà đầu tư và nhà đầu tư lựa chọn nhà thầu.

## Hầu hết dự án đều được chỉ định thầu

Theo Điều 29 Nghị định 15/2015/NĐ-CP và Điều 9 Nghị định số 30/2015/NĐ-CP, việc lựa chọn nhà đầu tư đối với các dự án BT được thực hiện theo hình thức đấu thầu rộng rãi hoặc chỉ định thầu. Thế nhưng, theo kết luận mới đây của Thanh tra Chính phủ, trong 15 dự án đầu tư theo hình thức hợp đồng BT thuộc lĩnh vực giao thông, môi trường trên địa bàn Hà Nội, chỉ có 1 dự án thực hiện lựa chọn nhà đầu tư thông qua hình thức đấu thầu (có sơ tuyển). Với 14 dự án còn lại, các nhà đầu tư đều được lựa chọn thông qua hình thức chỉ định thầu.

Một nguyên nhân được coi là khởi nguồn cho những bất cập trên chính là việc lựa chọn nhà đầu tư không cạnh tranh, hầu hết dự án được chỉ định thầu với lý

do chung là tính cấp bách, cấp thiết. Trên thực tế, cơ quan nhà nước có thẩm quyền (CQN-NCTQ) đã không thực hiện đúng quy trình, quy định và không có tài liệu chứng minh, làm rõ thực trạng, mức độ chính xác của sự cấp bách, cấp thiết khi chỉ định nhà đầu tư thực hiện các dự án này. Do vậy, việc rút ngắn thời gian trong lựa chọn nhà đầu tư phụ thuộc vào tính chất, quy mô đặc điểm của từng loại dự án, cũng như khả năng thực hiện của CQNNCTQ và bên mời thầu.

Khung thời gian theo quy định tại Nghị định 30/2015/NĐ-CP gồm các khoảng thời gian tối thiểu dành cho phân chuẩn bị hồ sơ của nhà đầu tư và các khoảng thời gian tối đa cho phép dành cho phân công việc của cơ quan nhà nước là phù hợp.

Và hệ quả nữa, một số nhà đầu tư tại thời điểm được thẩm định, đánh giá và lựa chọn để thực hiện dự án có năng lực tài chính hạn chế, yếu kém, không đảm bảo theo tiến độ giải ngân cam kết. Đa số các dự án đều chậm tiến độ, kéo dài thời gian thực hiện, phải gia hạn hợp đồng, làm phát sinh chi phí đầu tư và không hoàn thành đúng tiến độ, trong khi lý do để lựa chọn hình thức chỉ định thầu là nhằm đảm bảo phục vụ các mục tiêu cấp bách, kịp thời.

Theo kết quả kiểm toán của KTNN đối với Dự án đầu tư xây

dựng tuyến đường bộ mới Phủ Lý - Mỹ Lộc (dự án BT 21), tại thời điểm ký kết hợp đồng vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư chỉ đạt 5,9% tổng mức đầu tư (155,259 tỷ đồng/2.618,428 tỷ đồng), chưa đạt tỷ lệ tối thiểu 10% như quy định bắt buộc để thực hiện dự án. Đến thời điểm kiểm toán, Dự án đã hoàn thành trên 74% giá trị và vốn chủ sở hữu đã sử dụng đạt 7,536% trên tổng mức đầu tư theo hợp đồng BT (197,341 tỷ đồng/2.618,428 tỷ đồng).

Có thể kể đến một số sai sót thường gặp phải trong công tác đấu thầu, đó là: đơn vị đại diện Nhà nước không thực hiện đúng quy trình lựa chọn nhà đầu tư. Việc thẩm định, đánh giá năng lực đối với một số nhà đầu tư không chính xác, thiếu chặt chẽ. Một số nhà đầu tư tại thời điểm được thẩm định, đánh giá và lựa chọn để thực hiện dự án còn hạn chế về tài chính, không đảm bảo năng lực, như: Công ty CP Tasco đối với Dự án Đường Lê Đức Thọ - Xuân Phương; Công ty Bitexco đối với Dự án Đường bao quanh khu tưởng niệm danh nhân Chu Văn An...

## Nhà đầu tư lựa chọn nhà thầu yếu kém về năng lực

Theo Điều 44 của Nghị định 15/2015/NĐ-CP, nhà đầu tư được toàn quyền quyết định công tác lựa chọn nhà thầu, từ khâu ban hành quy chế, phê duyệt, lựa chọn





hồ sơ mời thầu đến kết quả lựa chọn nhà thầu. Hiện tại, chưa có quy định nào quy định về thẩm quyền và trách nhiệm của cơ quan nhà nước ký kết hợp đồng dự án với công tác lựa chọn nhà thầu của nhà đầu tư.

Các hợp đồng BT trong giai đoạn vừa qua chủ yếu được các nhà đầu tư áp dụng hình thức chỉ định thầu hoặc tự thực hiện để lựa chọn nhà thầu tham gia thực hiện dự án. Kết quả kiểm toán cho thấy, các nhà đầu tư trong nước hiện nay chưa có nhiều kinh nghiệm về quản lý dự án và quản lý công tác đấu thầu nên công tác lựa chọn nhà thầu tại một số dự án vẫn chưa đạt chất lượng cao. Việc thông báo cung cấp thông tin mời thầu còn chậm và chưa tuân thủ theo quy định. Vấn đề phê duyệt kế hoạch lựa chọn nhà thầu, các gói thầu xây lắp một số dự án chưa phù hợp dẫn đến tình trạng lựa chọn nhà thầu thi công có năng lực yếu.

Cũng tại Dự án Đầu tư xây dựng tuyến đường bộ mới Phú Lý - Mỹ Lộc - dự án BT 21, chủ đầu tư phê duyệt hồ sơ mời thầu có yêu cầu về doanh thu nhỏ hơn mức tối thiểu, đồng thời hồ sơ này cũng không quy định yêu cầu về số năm kinh nghiệm của nhân sự chủ chốt. Cụ thể:

Về kinh nghiệm, hồ sơ mời thầu chỉ nêu: "kinh nghiệm thi công gói thầu tương tự hoặc đang tham gia thi công xây dựng công trình giao thông, thủy lợi". Trong khi theo quy định, nhà thầu phải có 1 đến 3 hợp đồng xây lắp tương tự đã thực hiện.

Về năng lực tài chính, hồ sơ mời thầu yêu cầu: "doanh thu trong 3 năm gần đây tối thiểu là 15 tỷ đồng". Đây là tiêu chí không phù hợp với công trình có giá trị gói thầu 913,4 tỷ đồng. Nếu tính theo hướng dẫn trong mẫu hồ sơ mời thầu do Bộ Kế hoạch và Đầu tư ban hành, doanh thu trung bình trong 3

năm đối với nhà thầu tham gia dự án này tối thiểu phải là 391 tỷ đồng. Trên thực tế, doanh thu trung bình trong 3 năm (2007, 2008, 2009) của nhà thầu được lựa chọn chỉ là: 9,2 tỷ đồng, không đạt về năng lực tài chính.

Đối với công tác quyết toán công trình, thẩm quyền của cơ quan nhà nước mới chỉ dừng lại ở mức thỏa thuận với đơn vị tư vấn kiểm toán, bởi vậy việc kiểm soát giá thành trong các dự án chỉ định thầu thường rất khó khăn.

### **Cần đấu thầu rộng rãi và lựa chọn nhà thầu có đủ năng lực theo quy định**

Thông thường, các dự án PPP đều có chia sẻ rủi ro, hợp đồng dài hạn, nhưng BT là một hình thức PPP đặc biệt, gần như không có rủi ro bởi nhà đầu tư thực hiện dự án và được thanh toán ngay bằng quỹ đất. Cũng vì được dùng quỹ đất để



thanh toán nên các dự án BT cần lựa chọn nhà đầu tư theo một quy trình quản lý chặt chẽ và đảm bảo đấu thầu cạnh tranh, minh bạch.

Để các dự án BT thực sự mang lại hiệu quả, công tác đấu thầu cần phải thực hiện tốt các yêu cầu sau:

*Một là*, việc lựa chọn nhà đầu tư phải thông qua đấu thầu rộng rãi, hạn chế trường hợp chỉ định thầu. Các trường hợp chỉ định nhà thầu, chỉ định nhà đầu tư chỉ được thực hiện trong những trường hợp đặc biệt theo quy định của Luật Đấu thầu. Khắc phục tình trạng chỉ định thầu, chỉ định nhà đầu tư một cách tràn lan, nhất là đối với các công trình - dự án bất động sản ở các vị trí đắc địa, gây tác động xấu đến môi trường kinh doanh, sự minh bạch, tính cạnh tranh.

Thực tế cho thấy, phương thức chỉ định thầu hay đấu thầu hạn chế

đã không tạo ra mặt bằng cạnh tranh giữa các nhà đầu tư, không khuyến khích nâng cao hiệu quả đầu tư, khó chọn được nhà đầu tư có năng lực tài chính, kinh nghiệm và có năng lực phù hợp nhất với dự án, không phát huy được nguồn lực xã hội... Đấu thầu rộng rãi chính là cách để lựa chọn được nhà đầu tư tốt, có khả năng cung cấp công trình hạ tầng và dịch vụ công ở mức chi phí hợp lý, là điều kiện cần để đảm bảo tính công bằng, cạnh tranh, minh bạch trong việc thực hiện dự án.

*Hai là*, thành viên liên danh để hình thành nhà đầu tư phải có năng lực về tài chính, kinh nghiệm, nhân sự. Cụ thể, những năng lực này phải đạt 80% năng lực của nhà đầu tư độc lập. Hiện nay, hầu hết các dự án đều bị chậm tiến độ so với yêu cầu, một phần do năng lực về

huy động vốn, bố trí vốn chủ sở hữu tham gia vào dự án của nhà đầu tư yếu kém, không đảm bảo theo tiến độ giải ngân cam kết.

*Ba là*, hồ sơ mời tham gia đấu thầu hay chỉ định thầu là hồ sơ đã được phê duyệt thiết kế kỹ thuật và tổng dự toán, hình thức theo đơn giá điều chỉnh. Việc quản lý hoạt động đầu tư của các dự án PPP nói chung được thực hiện trên nguyên tắc quản lý đầu ra, trên cơ sở kết quả đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư. Nếu có năng lực tốt, thực hiện dự án với mức chi phí thực tế thấp hơn so với mức chi phí quy định trong hợp đồng BT thì nhà đầu tư sẽ được hưởng phần chênh lệch đó; trường hợp chi phí thực tế đầu tư công trình dự án cao hơn so với chi phí ghi trong hợp đồng thì nhà đầu tư sẽ phải chịu toàn bộ phần chênh lệch này.■

## Sai sót hạn chế của dự án BT...

(Tiếp theo trang 26)

dự án. Thực tế cho thấy, tại rất nhiều dự án, tỷ lệ góp vốn chủ sở hữu không đúng theo cam kết, nguyên nhân chủ yếu là do số vốn của nhà đầu tư chủ yếu tập trung vào các tài sản như nhà xưởng, trụ sở, bất động sản... nên rất khó để huy động vào việc thực hiện dự án. Bên cạnh đó, trong quá trình thực hiện dự án, nhà đầu tư có thể thực hiện thêm một vài dự án khác nên đã làm ảnh hưởng đến vốn chủ sở hữu góp vào thực hiện dự án BT.

Để đảm bảo được vốn chủ sở hữu đúng như cam kết trong hợp đồng dự án, cần phải có quy định cụ thể hơn và chặt chẽ hơn trong giai đoạn thực hiện đầu tư, quy định rõ vốn góp vào dự án phải bằng tiền.

*Thứ tư, bất cập trong quy định mức lãi suất vốn vay.* Theo quy định tại khoản 4, Điều 17 Thông tư 55/2016/TT-BTC ngày 23/3/2016 và Điều 1 Thông tư 75/2017/TT-BTC, quy định mức lãi suất vốn vay là căn cứ để tính toán lãi suất vốn vay trong đề xuất dự án, báo cáo nghiên cứu khả thi và hồ sơ mời thầu. Vậy trong quá trình thanh toán, quyết toán vốn đầu tư dự án, lãi suất vốn vay sẽ được xác định như thế nào?

*Thứ năm, khó kiểm soát lợi nhuận của nhà đầu tư.* Theo quy định tại Điều 18 Thông tư 55/2016/TT-BTC ngày 23/3/2016, lợi nhuận của nhà đầu tư được xác định qua 02 trường hợp là đấu thầu và chỉ định thầu. Tuy nhiên,

cả 02 trường hợp đều rất khó khăn cho công tác quản lý, kiểm tra kiểm soát.

*Thứ sáu, chưa có hướng dẫn chi tiết về nội dung hợp đồng dự án.* Hợp đồng dự án là tài liệu rất quan trọng và là khung pháp lý trong thực hiện dự án theo hình thức BT. Theo quy định tại khoản 4 Điều 32 Nghị định 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư, các Bộ, ngành phải phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư để hướng dẫn chi tiết nội dung hợp đồng dự án phù hợp với yêu cầu thực hiện và quản lý dự án của ngành. Tuy nhiên, cho đến nay Nhà nước vẫn chưa có văn bản nào hướng dẫn cụ thể về những nội dung này.■

# Những vấn đề cần lưu ý khi ngân hàng thương mại tài trợ cho các dự án BT



**Th.S. THÁI HỒNG LĨNH**

Kiểm toán Nhà nước

Tại Việt Nam gần đây, các dự án BT đang có sự tăng cường trở lại. Theo quy định về nguồn vốn thực hiện hình thức đầu tư này, vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư tham gia tối thiểu phải là 15% đối với các dự án có tổng vốn đầu tư từ 1.500 tỷ đồng trở xuống và 10% đối với phần chênh vượt trên 1.500 tỷ đồng. Vốn huy động khác gồm vốn đầu tư của Nhà nước tham gia hoặc nguồn vốn do nhà đầu tư huy động. Vốn đầu tư của Nhà nước bao gồm vốn từ NSNN, trái phiếu chính phủ, trái phiếu chính quyền địa phương, vốn ODA, vốn vay ưu đãi của nhà tài trợ nước ngoài.

## Ngân hàng thương mại tài trợ hầu hết các dự án BT

Hiện nay, các ngân hàng thương mại (NHTM) đã tham gia tài trợ cho hầu hết các dự án BT tại Việt Nam. Việc tham gia tài trợ của NHTM phụ thuộc khá nhiều vào cơ chế của hình thức dự án này. Một là cơ quan nhà nước sẽ giao đất cho nhà đầu tư để thực hiện dự án khác; hai là sẽ thanh toán bằng tiền cho nhà đầu tư xây dựng công trình BT. Với hai cơ chế này, sự tham gia tài trợ của NHTM đối với dự án BT là khác nhau. Trong trường hợp nhà đầu tư nhận một dự án khác để phát triển nhằm thu hồi vốn đầu tư và lợi nhuận (gọi tắt là “dự án đối ứng”), NHTM có thể

canh tài trợ đồng thời dự án BT và dự án đối ứng. Trường hợp nhà đầu tư được thanh toán bằng tiền, NHTM chỉ tham gia tài trợ vốn thực hiện công trình BT.

Giữa hai phương thức tài trợ trên, mức độ rủi ro đối với NHTM cũng có sự khác nhau nhất định. Ở trường hợp nguồn trả nợ từ dự án đối ứng, hiệu quả của dự án đối ứng ảnh hưởng nhiều đến phương án tài trợ của ngân hàng. Còn đối với trường hợp nguồn trả nợ từ tiền ngân sách, điểm quan trọng nhất quyết định đến hiệu quả của phương án tài trợ là đảm bảo dự án được triển khai đúng tiến độ, nguồn vốn thanh toán từ NSNN đã có kế hoạch phân bổ rõ ràng.

Tài trợ các dự án BT là một loại hình tài trợ đặc thù so với loại hình cho vay đối với DN thông thường, do việc tài trợ cho hợp đồng BT liên quan đến hai chủ thể của hợp đồng là nhà đầu tư và cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Nhà nước cũng đã có các quy định riêng đối với loại hợp đồng này, việc tài trợ các dự án BT do vậy cũng có những đặc điểm riêng và những rủi ro riêng.

Nhà đầu tư và ngân hàng tài trợ là hai chủ thể không thể thiếu trong việc triển khai các dự án BT. Sự tham gia của NHTM vào các dự án BT có ý nghĩa tích cực kép, vừa góp phần đưa nguồn vốn của xã hội vào các công trình xã hội, vừa là

một kênh giúp Chính phủ kiểm soát các chi phí của dự án. Tuy nhiên, khi tài trợ cho dự án BT các NHTM vẫn gặp nhiều khó khăn về khung pháp lý. Những khó khăn vướng mắc này cần sớm được tháo gỡ để NHTM có thể tham gia sâu và có hiệu quả hơn trong việc tài trợ các công trình theo hình thức đối tác công tư nói chung và loại hình dự án BT nói riêng.

## Hạn chế rủi ro khi ngân hàng thương mại tài trợ cho dự án BT

Để hạn chế rủi ro cho các NHTM khi tài trợ dự án BT cũng như phát huy hiệu quả những ưu điểm của hình thức đầu tư này, các ngân hàng cũng như cơ quan hoạch định chính sách cần lưu ý một số vấn đề sau:

*Thứ nhất*, việc tài trợ cho các dự án BT cần phải được xem xét kỹ về mặt pháp lý. Những sai phạm gần đây do Thanh tra Chính phủ công bố liên quan đến ký kết hợp đồng BT của các UBND có phát sinh nhiều tại các nội dung có tính chất pháp lý. Chẳng hạn, UBND không thực hiện việc xây dựng và công bố danh mục dự án xây dựng để kêu gọi đầu tư; việc lựa chọn nhà đầu tư chưa tuân thủ theo đúng quy định của pháp luật, có sự móc nối giữa nhà đầu tư với chính quyền địa phương gây thất thoát cho NSNN; trong hợp đồng BT không quy định

giá trị lợi nhuận mà nhà đầu tư được hưởng. Khi tiếp cận dự án BT, các NHTM cũng nên xác định những vướng mắc pháp lý hay phát sinh để có các biện pháp phòng ngừa rủi ro hiệu quả và phù hợp.

*Thứ hai*, nguồn trả nợ từ các dự án BT có đảm bảo để các NHTM thu hồi gốc và lãi vay. Như phân trên đã đề cập, dự án BT có hai hình thức trả nợ bằng tiền từ NSNN và bằng dự án khác. Trường hợp dự án BT dùng nguồn ngân sách cấp tỉnh để trả nợ, các NHTM tài trợ cần đề nghị cung cấp nghị quyết của HĐND cấp tỉnh về việc bố trí đủ nguồn vốn thanh toán cho dự án, nêu rõ giá trị thanh toán tối thiểu cho ngân hàng và nhà đầu tư cũng như kế hoạch phân bổ từng năm. Đối với dự án BT dùng nguồn NSNN để trả nợ, cần phải có danh sách phân bổ NSNN trong thời gian ít nhất 05 năm tiếp theo. Trường hợp nguồn trả nợ cho dự án BT từ dự án đối ứng thì thường gặp nhất là một dự án bất động sản. Lúc này, năng lực và đặc biệt là kinh nghiệm trong lĩnh vực bất động sản của nhà đầu tư có ý nghĩa quyết định đến hiệu quả của dự án BT.

*Thứ ba*, việc bàn giao mặt bằng cho nhà đầu tư thực hiện dự án BT và dự án đối ứng (nếu có) cần đảm bảo theo đúng tiến độ đặt ra. Cả dự án BT và dự án đối ứng có liên quan đến đất đai, do đó NHTM tài trợ phải lưu ý về các điều kiện phù hợp trong việc giải phóng mặt bằng. Vấn đề về chi phí và thời gian bàn giao mặt bằng để triển khai dự án luôn là mối quan tâm hàng đầu của các tổ chức tài trợ. Trong hợp đồng BT cần có quy định, trường hợp bàn giao mặt bằng chậm mà không phải do lỗi của nhà đầu tư thì nhà đầu tư có

thể được xem xét gia hạn thời gian thực hiện hợp đồng BT, đi cùng với việc gia hạn này là thời gian trả nợ có thể bị kéo dài.

Tuy nhiên, với những trường hợp chính quyền thực hiện đền bù giải tỏa chậm trễ vì lý do khách quan, NHTM hiện vẫn chưa có cơ chế phù hợp để kéo dài thời hạn trả nợ tương ứng cho nhà đầu tư BT. Đây là một hạn chế cho các NHTM khi tài trợ các dự án này. Để hạn chế rủi ro, các cơ quan quản lý nhà nước nên có giải pháp tổng thể, mang tính chất liên ngành để một mặt đẩy nhanh tiến độ giải phóng mặt bằng, mặt khác có chính sách hỗ trợ về quy định kéo dài thời hạn trả nợ trong những tình huống khách quan. Có như vậy, hình thức BT mới phát huy được hiệu quả và huy động được nhiều nguồn vốn xã hội cho phát triển hạ tầng.

*Thứ tư*, tài sản bảo đảm trong các dự án BT thường bao gồm thế chấp quyền phát sinh từ hợp đồng BT và/hoặc quyền sử dụng đất từ các dự án đối ứng (nếu có) sau khi các dự án này có đủ hồ sơ pháp lý. Thế nhưng, các dự án đối ứng chỉ được cấp quyền sử dụng đất sau khi dự án BT được quyết toán toàn bộ hoặc trong một số trường hợp là quyết toán từng phần. Trong phạm vi của mình, NHTM có thể tự bảo vệ các quyền lợi bằng cách: một là, đề nghị cơ quan nhà nước đã ký kết hợp đồng BT có văn bản chấp thuận việc thế chấp quyền phát sinh từ hợp đồng BT; hai là, yêu cầu thế chấp bổ sung tài sản đảm bảo thuộc sở hữu của nhà đầu tư trong giai đoạn đầu triển khai dự án BT.

*Thứ năm*, đòn bẩy tài chính trong các dự án BT thường cao. Theo quy định, các dự án BT có

giá trị đầu tư dưới 1.500 tỷ đồng, vốn chủ sở hữu tối thiểu 15% tổng giá trị đầu tư. Nếu nhà đầu tư thực hiện dự án đối ứng là bất động sản thì vốn chủ sở hữu cho các dự án có quy mô dưới 20ha tối thiểu là 20%. Vì vậy, các NHTM nên yêu cầu nhà đầu tư phải bỏ vốn tự có tham gia thêm trong trường hợp tổng vốn đầu tư tăng lên. Các cơ quan quản lý nhà nước cũng nên quy định nâng tỷ lệ vốn tự có của nhà đầu tư gắn liền với tăng mức sinh lời định mức cho nhà đầu tư. Có như vậy, chính quyền mới lựa chọn được nhà đầu tư đủ mạnh, đủ tiềm lực tham gia dự án BT, và từ đó việc tài trợ của các NHTM cũng sẽ chắc chắn hơn.

*Thứ sáu*, theo Thông tư số 55/2016/TT-BTC quy định một số nội dung về quản lý tài chính đối với dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư, lãi suất cho vay các dự án đầu tư PPP là khá thấp so với mức lãi suất cho vay các dự án trung dài hạn tại các NHTM. Theo quy định tại Thông tư trên, quy định lãi suất vay vốn đầu tư các dự án không được vượt quá 1,3 lần mức bình quân của lãi suất trái phiếu chính phủ có kỳ hạn 10 năm phát hành qua đấu thầu trong thời gian 03 tháng trước thời điểm đàm phán hợp đồng. Với quy định này, việc các NHTM áp dụng mức lãi suất cho các dự án BT có thể có trường hợp thấp hơn lãi suất đang cho vay đối với các dự án trung dài hạn khác, trong khi đó, nguồn vốn cho vay trung dài hạn hiện nay là không khuyến khích. Bởi vậy, Nhà nước cần sửa đổi quy định bất hợp lý này để bảo đảm hiệu quả chính đáng của chủ đầu tư dự án BT cũng như giúp cho việc tài trợ của các NHTM hợp lý hơn. ■

## Hoàn thiện và nâng cao chất lượng kiểm tra, đối chiếu thuế trong hoạt động kiểm toán ngân sách địa phương

 Th.S. NGUYỄN QUỐC TUẤN - Th.S. NGUYỄN CHÍ TUYẾN

**Kiểm toán Nhà nước**

Công tác kiểm tra, đối chiếu số liệu báo cáo của người nộp thuế (NNT) là một nội dung quan trọng trong cuộc kiểm toán ngân sách địa phương, phản ánh tình hình quản lý thu thuế của cơ quan thuế, hải quan và tình hình tuân thủ nghĩa vụ kê khai, nộp thuế của NNT. Xuất phát từ nhiều nguyên nhân chủ quan và khách quan, hoạt động kiểm tra, đối chiếu thuế hiện nay vẫn chưa đạt được kết quả như kỳ vọng.

### **Còn nhiều khó khăn, bất cập**

Một là, chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm toán. Hiện, nước ta đang có rất nhiều cơ quan có chức năng thanh tra, kiểm tra. Ngoài KTNN, đối với các cấp chính quyền có thanh tra nhà nước các cấp, Đảng Cộng sản Việt Nam có các ủy ban kiểm tra từ T.Ư đến địa phương, Quốc hội, HĐND có chức năng giám sát... Đối với các Bộ, ngành có các thanh tra của bộ ngành, đối với cấp sở, ngành, địa phương cũng có thanh tra sở, ngành, địa phương...

Quá trình hoạt động của các cơ quan có chức năng thanh tra, kiểm tra, đối chiếu thuế còn xảy ra tình trạng chồng chéo trùng lặp giữa hệ thống các cơ quan. Chưa có quy định cụ thể về trình tự thủ tục, cách thức lựa chọn đối tượng để kiểm tra

đối chiếu thuế, khi gặp trùng lặp còn lúng túng trong xử lý.

Ngoài ra, sự chồng chéo cũng diễn ra trong nội bộ ngành (giữa KTNN chuyên ngành và KTNN khu vực; giữa thanh tra cấp trên và thanh tra cấp dưới...).

Hai là, chưa có hệ thống thông tin, dữ liệu về đối tượng được kiểm tra, đối chiếu, sự trao đổi thông tin giữa các cơ quan quản lý nhà nước và NNT còn hạn chế. Do đó, kiểm toán viên gặp khó khăn trong việc khảo sát, thu thập, nghiên cứu thông tin để lập kế hoạch kiểm tra đối chiếu NNT, phải phụ thuộc phần lớn vào kinh nghiệm chủ quan của người lập kế hoạch.

Ba là, năng lực trình độ chuyên môn của kiểm toán viên chưa bắt kịp với hệ thống chính sách pháp luật về thuế và quản lý thuế tương đối phức tạp ở Việt Nam. Hiện tại, KTNN cũng chưa có quy trình, đề cương kiểm tra đối chiếu thuế, mỗi KTNN khu vực, mỗi tổ kiểm toán vẫn thực hiện kiểm tra, đối chiếu thuế theo kinh nghiệm thực tiễn của mình.

Bốn là, ý thức tuân thủ pháp luật về thuế của NNT chưa cao. Luật Quản lý thuế đã được ban hành, NNT thực hiện tự khai tự nộp thuế. Tuy nhiên, một bộ phận không nhỏ NNT lại lợi dụng thủ tục thông thoáng này để kê khai không đúng, không đủ doanh thu

và chi phí nhằm giảm thuế, trốn thuế và các nghĩa vụ khác với NSNN. Khi được thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, NNT thường trốn tránh, đối phó, không phối hợp làm việc. Trong bối cảnh năng lực thực hiện cũng như sự phối hợp giữa các cơ quan thanh tra, kiểm tra, kiểm toán còn hạn chế, ý thức tuân thủ pháp luật về thuế của NNT phải được coi trọng.

### **Giải pháp hoàn thiện và nâng cao chất lượng**

Trong bối cảnh NSNN đang tích cực tăng thu, giảm chi nhằm khắc phục tình trạng bội chi, việc nâng cao hiệu quả, hoàn thiện công tác kiểm tra, đối chiếu thuế trong kiểm toán ngân sách địa phương sẽ rất có ý nghĩa. Đặc biệt là việc hạn chế sự chồng chéo, trùng lặp và nâng cao ý thức tự giác tuân thủ pháp luật về thuế cho NNT. Sau đây là một số giải pháp nhằm hoàn thiện công tác kiểm tra, đối chiếu thuế trong hoạt động kiểm toán tổng hợp thu tại cơ quan thuế.

*Trước hết, cần chấp hành nghiêm các quy định pháp luật có liên quan*

KTNN các khu vực phải nghiêm túc, quán triệt, tuân thủ các quy định của pháp luật, các quy trình, chuẩn mực, quy định, hướng dẫn của KTNN. (Đặc biệt là: tuân thủ Chỉ thị 20/CT-TTg ngày





17/5/2017 của Thủ tướng Chính phủ về chấn chỉnh hoạt động thanh tra, kiểm tra đối với DN; Chỉ thị số 1034/CT-KTNN ngày 03/7/2017 của Tổng Kiểm toán Nhà nước về việc chấn chỉnh hoạt động kiểm toán tránh chồng chéo, trùng lặp; Công văn số 275/KTNN-CD ngày 18/3/2016 của Tổng Kiểm toán Nhà nước về việc hướng dẫn nâng cao hiệu lực công tác kiểm tra, đối chiếu số liệu báo cáo của NNT khi kiểm toán tại cơ quan thuế, cơ quan hải quan trong cuộc kiểm toán ngân sách, tiền và tài sản nhà nước tại các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương...);

Thực hiện nguyên tắc: các cơ quan Thanh tra Chính phủ; thanh tra thuộc các bộ ngành; thanh tra, kiểm tra thuộc các sở ngành, cục thuế... căn cứ kế hoạch kiểm toán, văn bản thông báo kiểm tra, đối chiếu của KTNN để rà soát, điều chỉnh kế hoạch thanh tra, kiểm tra có liên quan. Đối với những vụ việc phát sinh, cơ quan nào có quyết định kiểm toán, thanh tra,

kiểm tra trước thì cơ quan đó phụ trách và cơ quan còn lại tham khảo để lựa chọn tránh trùng lặp.

*Thứ hai, hoàn thiện các văn bản pháp luật về xử lý chồng chéo trong hoạt động kiểm toán, thanh tra, kiểm tra.*

Sự chồng chéo giữa Thanh tra nhà nước, KTNN và Bộ, ngành khác hiện chưa có chế tài xử lý. Trong khi hoạt động kiểm toán chịu sự điều chỉnh của Luật KTNN thì hoạt động thanh tra các cấp chịu sự điều chỉnh của Luật Thanh tra. Hiện nay, KTNN và Thanh tra Chính phủ đã ký quy chế phối hợp công tác, nhưng vấn đề xử lý chồng chéo trong hoạt động thì vẫn chưa quy định chi tiết. KTNN và Thanh tra Chính phủ cần xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (Thông tư liên tịch...) hoặc sửa đổi quy chế phối hợp công tác trong quá trình thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình. Quy định rõ thẩm quyền xử lý chồng chéo giữa Thanh tra Chính phủ và KTNN. Phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan;

Xây dựng quy trình, đề cương kiểm tra, đối chiếu thuế nhằm nâng cao hiệu quả kiểm tra đối chiếu thuế, đồng thời giúp cho cán bộ kiểm toán viên xử lý tình huống trong trường hợp phát hiện trùng lặp, chồng chéo.

*Thứ ba, tăng cường khâu khảo sát lập kế hoạch kiểm toán, lập kế hoạch kiểm tra đối chiếu.* Khi lập kế hoạch kiểm toán, kế hoạch kiểm tra đối chiếu, phải sớm lựa chọn và công khai đơn vị được kiểm toán cho các đơn vị ở trong ngành để tránh trùng lặp nội bộ. Đồng thời, khi có quyết định, phê duyệt tờ trình thì thông báo cho đơn vị được kiểm toán, đơn vị được kiểm tra đối chiếu cũng như các cơ quan, tổ chức có liên quan biết sớm, nhằm kịp thời thực hiện, điều chỉnh và có thông tin phản hồi. Phối hợp chặt chẽ với bộ phận thanh tra, kiểm tra thuế của các cục thuế, chi cục thuế để nắm bắt thông tin kịp thời trong quá trình kiểm tra, đối chiếu thuế;

Tăng cường phối hợp với HĐND, UBND cùng các cơ quan có liên quan nhằm giám sát hoạt động thanh tra, kiểm tra, đối chiếu thuế và công khai, minh bạch tình hình thanh tra, kiểm tra đối chiếu thuế.

*Thứ tư, xây dựng hoàn chỉnh bộ cơ sở dữ liệu về NNT*

Xây dựng cơ sở dữ liệu về NNT nhằm nâng cao hiệu quả công tác thanh, kiểm tra, đối chiếu thuế nói chung và tránh chồng chéo, trùng lặp trong công tác kiểm tra, đối chiếu NNT nói riêng;

KTNN cần phối hợp với Bộ Tài chính, cơ quan thuế xây dựng hệ thống thông tin, dữ liệu cho công tác kiểm tra, đối chiếu thuế trên toàn quốc. Xây dựng hệ thống thông tin đầy đủ, tin cậy và liên tục về NNT trong một khoảng thời gian nhất định. Hệ thống thông tin này phải được chuẩn hoá để cho việc thu thập, xử lý và khai thác, sử dụng thống nhất giữa KTNN, Bộ Tài chính, Tổng cục Thuế, Tổng cục Hải quan từ trung ương đến địa phương; phải đảm bảo cung cấp được toàn bộ các thông tin liên quan đến các NNT, thông tin về các kết quả thanh tra, kiểm tra, kiểm toán qua các năm;

Về lâu dài, Chính phủ cần xây dựng hệ thống thông tin quốc gia chung về các cơ quan có chức năng kiểm toán, thanh tra, kiểm tra và DN, NNT. Hệ thống thông tin này sẽ giúp cho các cơ quan biết được kế hoạch, tình trạng, diễn biến trong quá trình thanh tra, kiểm tra, kiểm toán.

*Thứ năm, tăng cường bồi dưỡng, tập huấn, hội thảo trao đổi kinh nghiệm cho lực lượng cán bộ, kiểm toán viên làm công tác lập kế hoạch kiểm tra, đối chiếu.*

Việc lựa chọn các đối tượng để lập kế hoạch thanh tra, kiểm tra không chỉ dựa vào mỗi dữ liệu mà còn là kết quả của việc phân tích, đánh giá các thông tin, dữ liệu của NNT và các thông tin từ các cơ quan có chức năng thanh tra, kiểm tra. Do đó, yếu tố quan trọng trong việc lập kế hoạch thanh tra, kiểm tra là xây dựng được hệ thống các tiêu thức phân tích, đánh giá rủi ro với sự trợ giúp của máy tính và kinh nghiệm của cán bộ lập kế hoạch;

Để có thể lựa chọn được đúng NNT đưa vào kế hoạch trong mỗi cuộc kiểm toán, kiểm toán viên phải thực hiện được những yêu cầu sau: tập hợp đầy đủ các thông tin liên quan đến NNT; hiểu và áp dụng các tiêu thức lựa chọn NNT kiểm tra, đối chiếu; đưa ra quyết định lựa chọn trường hợp kiểm tra, đối chiếu thuế dựa trên những hiểu biết và sự đánh giá chuyên nghiệp về NNT. Vì vậy, việc bồi dưỡng, tập huấn, tham dự các hội thảo chia sẻ kinh nghiệm cần được tổ chức thường xuyên để đưa ra các giải pháp tránh chồng chéo và giúp kiểm toán viên có những nghi ngờ về sự trùng lặp khi lập kế hoạch kiểm toán, kiểm tra, đối chiếu thuế, đồng thời cũng tránh được hiện tượng “bảo kê”, “chạy kế hoạch”, bảo vệ các DN “ruột”...

*Thứ sáu, nâng cao nhận thức đối với đơn vị được kiểm tra, đối chiếu, NNT.*

DN và NNT cần hiểu rõ chức năng nhiệm vụ của các cơ quan có chức năng thanh tra, kiểm tra, kiểm toán và các quy định của pháp luật về thuế. Khi phát hiện tình trạng thanh tra, kiểm tra chồng chéo, trùng lặp, nhiều lần trong năm đối với đơn vị mình, NNT cần phản hồi ngay với các cơ quan chức năng để tự bảo vệ;

Hiệu quả đối với NNT ở đây chính là giảm sự phiền hà khi kiểm tra, đối chiếu thuế và chi phí khi thực hiện nghĩa vụ thuế của NNT. Yêu cầu này xuất phát từ việc phải giải quyết mâu thuẫn giữa đòi hỏi phải tăng cường kiểm tra, đối chiếu thuế nâng cao khả năng phát hiện gian lận, trốn thuế với việc phải khuyến khích phát triển sản xuất, kinh doanh. Muốn vậy, tỷ lệ điều tiết qua thuế phải phù hợp, các thủ tục hành chính phải thuận tiện, đơn giản;

Khác với nhóm các thủ tục hành chính khác chủ yếu diễn ra tại cơ quan thuế, thủ tục kiểm tra, đối chiếu thuế có thể diễn ra tại trụ sở của NNT nên sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động kinh doanh bình thường của NNT. Do đó, việc đổi mới hoạt động kiểm toán, kiểm tra phải đảm bảo nguyên tắc không gây cản trở hoạt động bình thường của NNT. Yêu cầu này đòi hỏi việc đổi mới hoạt động kiểm tra đối chiếu thuế phải hướng tới khả năng tăng thời gian kiểm tra tại cơ quan thuế, giảm thời gian kiểm tra trực tiếp tại trụ sở của NNT; đổi mới quy trình và phương pháp kiểm tra, đối chiếu để nâng cao hiệu quả kiểm tra, đối chiếu; đổi mới các thủ tục tiến hành kiểm tra, đối chiếu thuế...

KTNN là cơ quan hoạt động độc lập, vì vậy các giải pháp tránh chồng chéo, trùng lặp trong công tác kiểm tra, đối chiếu thuế khi kiểm toán ngân sách địa phương có thể thực hiện ngay trong nội bộ ngành. Với các giải pháp có liên quan đến sự phối hợp các cơ quan chức năng khác, KTNN cần lập kế hoạch thực hiện, giao cho một đầu mối cho đơn vị trực thuộc KTNN kiến nghị, phối hợp, tuyên truyền với các cơ quan chức năng khác thực hiện. ■

# QUA KẾT QUẢ KIỂM TOÁN

## Dự án nâng cấp, mở rộng Quốc lộ 1A đoạn Dốc Xây - TP. Thanh Hóa: Nỗ lực tiết kiệm chi phí nhưng vẫn quá nhiều sai sót

 **THÙY LÊ**

Dự án nâng cấp, mở rộng Quốc lộ 1A đoạn Dốc Xây - TP. Thanh Hóa (gọi tắt là Dự án) do Sở GTVT Thanh Hóa làm Chủ đầu tư, bao gồm 3 tiểu dự án: Tiểu dự án 1 dài 36,4 km từ Dốc Xây (thị xã Bỉm Sơn) đến nút giao thông tuyến tránh TP. Thanh Hóa với tổng mức đầu tư 2.170 tỷ đồng; Tiểu dự án 2 từ đoạn cầu Ba Gian đến nút giao tuyến tránh TP. Thanh Hóa và Đại lộ Lê Lợi với tổng mức đầu tư hơn 2.403 tỷ đồng; Tiểu dự án 3 thực hiện chỉnh trang Quốc lộ 1 đoạn qua TP. Thanh Hóa. Với quy mô đầu tư dự án nhóm A và có yêu cầu cao về kỹ thuật, Sở Giao thông vận tải tỉnh Thanh Hóa, Ban QLDA Giao thông I Thanh Hóa, các nhà thầu thi công, tư vấn giám sát đã có những nỗ lực nhất định trong quá trình triển khai thực hiện Dự án. Tuy nhiên, qua quá trình kiểm toán, KTNN vẫn phát hiện nhiều sai sót trong công tác thẩm định, phê duyệt thiết kế bản vẽ thi công, dự toán, lựa chọn nhà thầu... Đặc biệt, KTNN đã chỉ rõ vấn đề chất lượng công trình không đảm bảo và đề nghị các đơn vị liên quan nhanh chóng tìm ra nguyên nhân để tiến hành khắc phục, sửa chữa.

### Nỗ lực tiết kiệm chi phí đầu tư...

Theo đánh giá của KTNN, Dự án có quy mô đầu tư phù hợp với quy hoạch xây dựng TP. Thanh Hóa được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, đồng thời đáp ứng quy hoạch phát triển đường bộ Việt Nam đến năm 2020, định hướng đến năm 2030. Trong quá trình thực hiện, Chủ đầu tư đã áp dụng nhiều biện pháp để tiết kiệm chi phí cho Dự án, cụ thể: giá trị trúng thầu gói thầu xây lắp thuộc Tiểu dự án 2 đã giảm được 5% so với giá trị dự toán được phê duyệt. Việc điều chỉnh một số giải pháp thiết kế tại Tiểu dự án 2 đã giảm chi cho NSNN hơn 230 tỷ đồng, do đoạn

Km9+620 - Km11+014 đã được UBND tỉnh Thanh Hóa đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách địa phương, không tính vào mức đầu tư tổng Dự án.

Công tác quản lý, sử dụng nguồn vốn đầu tư của Dự án được sử dụng đúng mục đích, không để nợ đọng vốn trong quá trình triển khai thực hiện. Các yêu cầu về nghiệm thu, thanh toán được các bên liên quan thực hiện đầy đủ theo quy định. Sở GTVT Thanh Hóa, Ban QLDA, các nhà thầu thi công, tư vấn giám sát và đơn vị có liên quan đã tổ chức triển khai thực hiện Dự án theo các quy định của Nhà nước về quản lý dự án đầu tư

xây dựng và hợp đồng ký kết. Khối lượng nghiệm thu thanh toán cơ bản phù hợp với khối lượng trên hồ sơ thiết kế bản vẽ thi công được duyệt và hồ sơ nghiệm thu chi tiết. Các gói thầu thi công đảm bảo tiến độ cam kết trong hợp đồng, chất lượng các hạng mục đảm bảo theo đúng mục tiêu đề ra.

Tại thời điểm kiểm toán, Tiểu dự án 1 và 2 đã được thông xe, đưa vào khai thác sử dụng, đáp ứng nhu cầu vận tải tăng cao, cải thiện điều kiện khai thác, giảm ùn tắc và tai nạn giao thông trên Quốc lộ 1A đoạn Dốc Xây - TP. Thanh Hóa; Tiểu dự án 3 vẫn đang trong quá trình triển khai thực hiện.

### **...nhưng Dự án vẫn vướng nhiều sai phạm và chất lượng công trình chưa đảm bảo**

*Thứ nhất, sai sót từ những công đoạn đầu.*

Ngay từ khâu thẩm định và phê duyệt thiết kế bản vẽ thi công cho Dự án, KTNN đã xác định có nhiều sai sót. Theo báo cáo kiểm toán, tại Tiểu dự án 1, công tác khảo sát hiện trạng chưa đầy đủ dẫn đến phải bổ sung khảo sát 13 đường ngang (đường giao dân sinh với Quốc lộ 1A) với chi phí hơn 328 triệu đồng. Một số đoạn thiết kế đệm cát thoát nước ngang nằm dưới cao độ nền đất sẵn có, không thiết kế rãnh thoát nước nên phải điều chỉnh lại thiết kế, làm tăng giá trị 543 triệu đồng. Thiết kế bản vẽ thi công lựa chọn phương án xử lý nền đất mặt đường nhựa cũ không phù hợp, phải thay đổi phương án thi công làm tăng giá trị gói thầu hơn 2,1 tỷ đồng. Ngoài ra, một số sai sót trong việc thiết kế các trang thiết bị biên áp, chi phí máy thi công... cũng làm tăng giá trị Dự án 635 triệu đồng. KTNN xác định trách nhiệm thuộc về các đơn vị khảo sát, thiết kế, tư vấn thẩm tra, Ban QLDA và Sở GTVT Thanh Hóa.

Trong công tác thẩm định, phê duyệt dự toán, các đơn vị liên quan tính sai khối lượng, định mức, đơn giá làm tăng giá trị dự toán cho các gói thầu gần 3,4 tỷ đồng. Cụ thể: tại Tiểu dự án 2, thiết kế tính trùng, tính sai khối lượng cũng như chi phí nhân công, làm tăng dự toán với tổng giá trị hơn 3,3 tỷ đồng. Bên cạnh đó, KTNN còn phát hiện đơn vị tư vấn lập dự toán và Ban QLDA đã áp dụng định mức thi công giằng cát không đúng quy định với giá trị 23,6 tỷ đồng; áp dụng định mức di chuyển đầm



Super T không phù hợp với biện pháp thi công được duyệt trong bản vẽ thiết kế với giá trị hơn 10,2 tỷ đồng (cầu Nguyệt Viên).

Do Dự án được Thủ tướng Chính phủ cho phép áp dụng cơ chế chỉ định thầu theo giá trị dự toán được duyệt nên các sai sót trong công tác lập, thẩm định, phê duyệt dự toán đã ảnh hưởng tới giá trị vốn đầu tư thực hiện. KTNN đã xác định giảm trừ thanh toán hơn 1,3 tỷ đồng và xử lý khác hơn 33,5 tỷ đồng. Công tác lựa chọn nhà thầu cũng bị đánh giá là chậm từ 3 đến 6 tháng so với kế hoạch đấu thầu do phải chờ bố trí nguồn vốn (tại Tiểu dự án 1). Đến thời điểm kiểm toán, Tiểu dự án 1 đã đưa vào khai thác sử dụng nhưng đơn giá, định mức cho vật liệu nền đường, vận chuyển bê tông nhựa của một số gói thầu vẫn chưa được phê duyệt làm cơ sở để nghiệm thu, thanh quyết toán.

*Thứ hai, còn nhiều sai phạm trong giải phóng mặt bằng.*

Theo Quyết định phê duyệt của Bộ GTVT, công tác giải phóng mặt bằng (GPMB) của Dự án được tách riêng thành tiểu dự án GPMB do UBND tỉnh Thanh Hóa triển khai thực hiện. Tỉnh Thanh Hóa đã giao

cho UBND các huyện và thành phố Thanh Hóa làm chủ đầu tư theo địa giới hành chính tuyến đường đi qua địa bàn các địa phương.

Sau quá trình kiểm toán, KTNN cho biết, một số địa phương chưa lập phương án tổng thể bồi thường, hỗ trợ và tái định cư theo quy định. Riêng tại huyện Hà Trung, phương án bồi thường GPMB phê duyệt chưa đầy đủ nội dung về các thông tin đất thu hồi, tài sản thu hồi, căn cứ tính toán số tiền bồi thường; hội đồng bồi thường, hỗ trợ và tái định cư thiếu đại diện của các hộ gia đình bị thu hồi đất. Cũng tại địa phương này, công tác thiết kế các hạng mục GPMB và tái định cư chưa phù hợp với thực tế, điều kiện khai thác, sử dụng cũng như phạm vi Dự án nên trong quá trình thực hiện phải điều chỉnh thiết kế các hạng mục như: di chuyển đường ống cấp nước sinh hoạt, công trình hoàn trả vỉa hè, trồng cây xanh... Công tác lập, thẩm định, phê duyệt thiết kế, dự toán cho tiểu dự án này cũng còn sai sót trong tính toán khối lượng, áp dụng sai định mức chi phí tư vấn và sai cấp địa hình trong lập đơn giá khảo sát. KTNN đã kiến nghị giảm trừ chi phí đầu tư thực hiện gần 339 triệu đồng.



Ngoài ra, Ban GPMB và tái định cư TP. Thanh Hóa cũng chưa thực hiện thu hồi để nộp NSNN tiền thanh lý tài sản sau bồi thường GPMB với số tiền gần 3,5 tỷ đồng. Sự chậm trễ này đã làm phát sinh số tiền lãi hơn 140 triệu đồng (tính theo lãi suất tiền gửi không kỳ hạn). Đến thời điểm kiểm toán, một số đơn vị chưa xác định giá trị vật tư thu hồi sau khi bồi thường. KTNN xác định, trách nhiệm thuộc về các đơn vị thực hiện công tác bồi thường GPMB và tái định cư của Dự án.

*Thứ ba, phổ biến tình trạng nghiệm thu sai khối lượng.*

Báo cáo kiểm toán cho biết, tình trạng nghiệm thu sai khối lượng theo kết quả tính toán trên hồ sơ thiết kế bản vẽ thi công và hồ sơ hoàn công diễn ra phổ biến. KTNN đã kiến nghị giảm trừ gần 1,3 tỷ đồng. Ngoài ra, việc quản lý định mức, đơn giá và giá thanh toán cũng xảy ra nhiều sai sót. Về nội dung này, KTNN đã kiến nghị xử lý tài chính hơn 84 tỷ đồng.

*Thứ tư, Dự án vừa đưa vào sử dụng đã bị hằn lún.*

Đoạn đường từ Dốc Xây đến nút giao thông tuyến tránh TP. Thanh Hóa (Tiểu dự án 1) được đưa vào khai thác sử dụng cuối năm 2012 nhưng đến đầu 2013 đã xảy ra hiện tượng hằn lún vệt bánh xe. Kết quả kiểm tra tại hiện trường cho thấy: có đến 25 điểm đo đoạn Km309+500 - Km321+800 bị hằn lún với chiều sâu từ 0,6cm - 1,9cm. Chủ đầu tư đã cho cào bóc, thảm lại bê tông nhựa lớp mặt đối với 5.712m<sup>2</sup> đường có chiều sâu hằn lún vệt bánh xe trên 2,5cm. Còn với 5.401m<sup>2</sup> các đoạn có chiều sâu hằn lún dưới 2,5cm, đơn vị thi công đã cào bóc tạo phẳng và đang tiếp tục xử lý nhằm đảm bảo an toàn giao thông. Theo báo cáo kết quả kiểm

định của Viện Khoa học và Công nghệ GTVT, tình trạng đường bị xuống cấp có thể là do chiều dày và chất lượng thi công lớp áo đường không đảm bảo, lưu lượng xe tải lớn, thiết kế áo đường phân kỳ đầu tư với độ đàn hồi không đáp ứng được nhu cầu giao thông trên tuyến. Tuy nhiên, đến thời điểm kiểm toán, Bộ GTVT và các đơn vị liên quan vẫn chưa xác định được nguyên nhân chính xác dẫn đến tình trạng hằn lún vệt bánh xe tại Dự án.

### **Chậm thực hiện các kiến nghị của KTNN**

Từ những bất cập nêu trên, KTNN đã đưa ra nhiều kiến nghị đối với Bộ GTVT, Ban QLDA, Sở GTVT Thanh Hóa, Ban GPMB, UBND các huyện và TP. Thanh Hóa. Tuy nhiên, theo Báo cáo Kiểm tra thực hiện kiến nghị của KTNN tại Dự án, nhiều kiến nghị chưa được các đơn vị thực hiện hoặc thực hiện chậm, chưa chấp hành đúng quy định báo cáo thực hiện kiến nghị kiểm toán.

Về tài chính, tính đến 30/6/2015, KTNN kiến nghị xử lý tài chính gần 86 tỷ đồng, trong đó giảm chi đầu tư xây dựng hơn 3,8 tỷ đồng và kiến nghị xử lý khác hơn 82 tỷ đồng. Tuy nhiên, tại thời điểm kiểm tra thực hiện kiến nghị (tháng 7/2016), tổng số kiến nghị đã thực hiện chỉ hơn 3,8 tỷ đồng, đạt 4%. Nguyên nhân chậm thực hiện được KTNN xác định là do các nhà thầu thi công chưa hoàn trả tiền theo kiến nghị kiểm toán; Ban GPMB và tái định cư TP. Thanh Hóa đang thẩm định trình UBND TP. Thanh Hóa phê duyệt quyết toán công trình nên chưa thực hiện giảm thanh toán; Ban QLDA và các nhà thầu thi công đã lập hồ sơ điều chỉnh một

số hạng mục và đang chờ Sở GTVT Thanh Hóa phê duyệt. Ngoài ra, một số hạng mục thuộc công trình vẫn còn đang thi công nên các đơn vị chưa thực hiện kiểm tra đối chiếu thanh toán theo quy định hợp đồng.

Đối với kiến nghị về vấn đề quản lý đầu tư xây dựng công trình, tại thời điểm kiểm tra, Ban QLDA Giao thông I Thanh Hóa đang thực hiện xây dựng đơn giá và xác định lại khối lượng đắp nền đường, cự ly vận chuyển bê tông nhựa, điều chỉnh định mức di chuyển đầm Super T... làm cơ sở thanh quyết toán. Đơn vị cũng đã thực hiện các kiến nghị về kiểm điểm, rút kinh nghiệm cho tập thể, cá nhân liên quan đến công tác khảo sát, thẩm định, phê duyệt thiết kế, dự toán, sai sót trong quá trình nghiệm thu, thanh toán.

Với những kiến nghị liên quan đến công tác GPMB và tái định cư tại UBND các huyện và TP. Thanh Hóa, Ban QLDA đã phối hợp với các đơn vị thi công để hoàn thiện, bổ sung hồ sơ một số hạng mục. Tuy nhiên, đến thời điểm kiểm tra, hồ sơ vẫn chưa được phê duyệt và số tiền giảm trừ thanh toán cũng chưa được thực hiện.

Hơn một năm sau khi kiểm toán Dự án, KTNN đã tiến hành kiểm tra việc thực hiện kiến nghị và tiếp tục yêu cầu các đơn vị liên quan chấn chỉnh công tác quản lý đầu tư xây dựng công trình, nghiêm túc thực hiện kiến nghị của KTNN, đặc biệt là các kiến nghị liên quan đến tài chính. Cụ thể là, tiếp tục thu hồi nộp NSNN hơn 16,6 triệu đồng; giảm thanh toán gần 99 triệu đồng; xử lý tài chính các nội dung liên quan đến tiểu dự án GPMB, tái định cư và một số nội dung khác gần 82 tỷ đồng. ■

## Xác định vai trò xử lý gian lận và tham nhũng theo mô hình tổ chức kiểm toán

 NGỌC QUỲNH

Gian lận và tham nhũng đang trở thành vấn đề quan trọng đối với các quốc gia trên thế giới. Cũng vì thế mà các Cơ quan kiểm toán tối cao (SAI) ngày càng được kỳ vọng nhiều hơn. Thông qua hành động phối hợp, các SAI sẽ giữ vai trò thúc đẩy tính trung thực, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong việc sử dụng nguồn lực công cũng như thực thi quyền lực.

Là cơ quan độc lập về tài chính công, các SAI có thể đóng một vai trò quan trọng trong cuộc chiến chống gian lận và tham nhũng. Mặc dù không chịu trách nhiệm chủ yếu trong việc ngăn ngừa, nhưng hoạt động kiểm toán có thể giúp giảm hành vi gian lận và tham nhũng một cách đáng kể. Với vai trò này, các SAI tiếp cận và có sự ưu tiên khác nhau cho từng khía cạnh, tùy theo chức năng cụ thể của từng SAI. Sự khác biệt về cách tiếp cận và phạm vi đối phó với gian lận, tham nhũng trở nên rõ ràng hơn khi vai trò, trách nhiệm cũng như hệ thống kiểm toán của từng SAI được đưa ra xem xét.

### Mỗi mô hình kiểm toán có một chức năng xử lý gian lận, tham nhũng khác nhau

Về cơ bản, cơ cấu tổ chức của các cơ quan kiểm toán có ba dạng khác nhau: mô hình kiểu Napoleon (Tòa thẩm kế), mô hình Westminster và hệ thống Ban chuyên trách (phổ biến ở các quốc gia châu Á).



Các SAI theo hệ thống Napoleon có thẩm quyền pháp lý và hành chính, có thể đưa ra đánh giá về việc tuân thủ pháp luật của chính phủ cũng như đảm bảo rằng các quỹ công được chi tiêu tốt. Đối với những SAI theo hệ thống kiểm toán này, khi có bằng chứng cho thấy gian lận hoặc tham nhũng đã xảy ra, các nhóm kiểm toán có thể được yêu cầu cung cấp thông tin tới một đơn vị điều tra trong SAI. Đơn vị điều tra này sẽ tiếp tục kiểm tra và/hoặc điều tra những sự kiện

liên quan đến hành vi đang có dấu hiệu sai phạm đó.

Các SAI theo mô hình hệ thống kiểm toán Westminster không có thẩm quyền pháp lý mà chỉ có trách nhiệm kiểm toán tài chính công và chịu trách nhiệm giải trình trước cơ quan lập pháp hoặc Quốc hội. Theo mô hình này, khi tiến hành kiểm toán tài chính, nhiệm vụ của SAI chỉ là kiểm toán báo cáo tài chính, kiểm toán viên chịu trách nhiệm kiểm tra tình trạng tuân thủ luật pháp và đánh giá hệ thống kiểm soát nội bộ của đơn vị.

Như một phần không thể tách rời của các cuộc kiểm toán thông thường (tức là kiểm toán tài chính, tuân thủ và hoạt động), các kiểm toán viên của SAI vẫn phải duy trì sự hoài nghi nghề nghiệp và đảm bảo rằng các kỹ thuật đã được sử dụng đủ để phát hiện tất cả những sai sót trọng yếu định lượng và bất thường cũng như những trường hợp gian lận, tham nhũng.

Mô hình hệ thống Ban chuyên trách vốn rất phổ biến ở các quốc gia châu Á. Mô hình này giống mô hình Westminster ở chỗ cũng có một đơn vị bao gồm các kiểm toán viên chuyên nghiệp và tồn tại độc lập với cơ quan hành pháp, tuy nhiên, nó vẫn dưới quyền cơ quan lập pháp. Cơ quan lập pháp sẽ bổ nhiệm Ban kiểm toán và Ban này sẽ có trách nhiệm đề ra kế hoạch kiểm toán. Ban cũng có thể sử dụng quyền hạn của cơ quan lập pháp để yêu cầu thông tin từ phía cơ quan hành pháp. Về mặt lý thuyết, hệ thống này tương đối độc lập với cơ quan lập pháp và do đó hạn chế được ảnh hưởng tiêu cực.

Mặc dù việc kiểm tra gian lận và tham nhũng được thực hiện như là một phần của quá trình kiểm toán thông thường, tuy nhiên kiểm toán viên không đưa ra các quyết định pháp lý khi gian lận đã thực sự xảy ra. Nói chung, kiểm toán viên có thể đặt cờ đỏ làm dấu hiệu nhận biết các khu vực cần phải kiểm tra kỹ hơn để các cơ quan có thẩm quyền điều tra thêm. Nếu các sai sót trọng yếu, điểm yếu trong thiết kế hoặc hoạt động của hệ thống kế toán và kiểm soát nội bộ cho thấy sự xem xét nghiêm túc về rủi ro hoặc khả năng gian lận, tham nhũng thì chúng sẽ được cho là những bất thường hoặc lạm dụng.

Khả năng phát hiện gian lận của kiểm toán viên phụ thuộc vào yếu tố sau: sự khéo léo của thủ phạm, tần suất và mức độ thao tác, mức độ thông đồng liên quan, độ lớn tương đối của từng khoản mục thao tác, thâm niên của những người có liên quan.

Khi bằng chứng đã rõ ràng và đủ để đưa ra kết luận về một hành vi gian lận bị nghi ngờ, kiểm toán viên có thể báo cáo về hành vi này và giả định. Trường hợp nhóm kiểm toán có bằng chứng mạnh mẽ cho thấy gian lận hoặc tham nhũng xảy ra, theo quy định, các SAI sẽ được yêu cầu truyền đạt thông tin tới các cơ quan điều tra của chính phủ hoặc cơ quan thực thi pháp luật khác.

Việc tạo ra và thúc đẩy một môi trường phòng chống gian lận và tham nhũng bao gồm các yếu tố chính sau: tăng cường hệ thống quản lý tài chính; đánh giá các hệ thống kiểm soát nội bộ để xác định và sửa điểm yếu; tăng cường nhận thức của công chúng đối với các phát hiện của SAI. Vai trò của các SAI khi đối phó với gian lận và tham nhũng chỉ đạt hiệu quả nếu họ có đủ tính độc lập và có một hệ thống liên chính quốc gia mạnh mẽ, được đại diện bởi ý chí chính trị của nhà điều hành để công khai, theo dõi và thực hiện các khuyến nghị và kết luận của các SAI. Trong trường hợp không có điều này, năng lực, hiệu lực và danh tiếng của các SAI bị hủy hoại.

#### **INTOSAI, ASOSAI xác định vai trò chống gian lận, tham nhũng cho các SAI thành viên**

Vai trò và trách nhiệm của SAI trong xử lý gian lận và tham nhũng đã được Tổ chức quốc tế các Cơ quan kiểm toán tối cao (INTOSAI)

và Tổ chức các Cơ quan Kiểm toán tối cao châu Á (ASOSAI) xác lập một cách cụ thể. INTOSAI thừa nhận rằng, với tư cách là kiểm toán viên độc lập về tài chính công, các SAI có thể đóng góp một vai trò quan trọng trong cuộc chiến chống gian lận và tham nhũng. Sự mong đợi này được thể hiện trong các chuẩn mực kiểm toán của INTO-SAI, với yêu cầu: “kiểm toán viên phải cảnh giác về các tình huống, kiểm soát các điểm yếu, thiếu sót trong lưu giữ hồ sơ, sai sót trong các giao dịch hay kết quả bất thường, có thể là dấu hiệu gian lận, chi tiêu không hợp lý, hoạt động không đúng thẩm quyền, lãng phí, không hiệu quả hoặc thiếu kiểm tra...” (ISSAI 200, Đoạn 2.2.41, Các chuẩn mực chung trong kiểm toán nhà nước).

Tại Hướng dẫn Giải quyết gian lận và tham nhũng năm 2003, ASOSAI đã ban hành 30 hướng dẫn kiểm toán cụ thể để kiểm toán viên của SAI có thể giải quyết các trường hợp gian lận và tham nhũng. Mỗi hướng dẫn đề cập đến một nguyên tắc/chuẩn mực kiểm toán theo chuẩn mực kiểm toán của INTOSAI. Hướng dẫn cũng có một chương liên quan đến hiểu biết của kiểm toán viên thuộc các SAI thành viên về gian lận và tham nhũng. Hướng dẫn của ASOSAI dự kiến sẽ được sử dụng làm mô hình cho mỗi SAI thành viên để xây dựng bộ hướng dẫn riêng của mình. Theo đó, mỗi SAI có thể sửa đổi trong các hướng dẫn áp dụng cho mỗi quốc gia. Với các kiểm toán viên, Hướng dẫn này sẽ có ích rất lớn khi họ giải quyết các vụ gian lận và tham nhũng. ■

(Nguồn: INTOSAI và World Bank)

# VĂN HÓA - VĂN NGHỆ

## Báu vật

Để nhận thức được giá trị của một tháng  
Hãy hỏi bà mẹ vừa sinh con chưa đầy  
tháng tuổi.

Để nhận thức được giá trị của một tuần  
Hãy hỏi biên tập viên của một tuần báo.

Để nhận thức được giá trị của một giờ  
Hãy hỏi những người yêu nhau đang  
chờ cuộc hẹn.

Để nhận thức được giá trị của một phút  
Hãy hỏi người vừa trễ một chuyến xe.

Để nhận thức được giá trị của một giây  
Hãy hỏi người vừa trải qua một tai nạn  
trong gang tấc.

Để nhận thức được giá trị của một sao  
Hãy hỏi những vận động viên vừa đoạt huy  
chương vàng Olympic.

Hãy trân trọng mỗi phút giây mà bạn có  
Hôm qua là lịch sử  
Ngày mai là một bí ẩn còn đó  
Còn hôm nay là một món quà mà chúng ta  
có được.  
Đấy là lí do mà chúng ta gọi nó là "hiện tại".

## Đồng cỏ tuyệt vời

Có một anh chàng chỉ quen sống ở đồng cỏ.  
Một hôm, có người bạn đến mời anh ta du  
ngoạn. Hai người phi ngựa đến bên hồ nước  
rộng lớn. Anh ta nhìn thấy thảm xanh mênh  
mông trên mặt hồ, mừng rỡ nói với bạn: "Ôi,  
một vùng đồng cỏ chưa hề có dấu chân ai, ta  
phải phi ngựa đi hết thảm xanh này để rồi về  
đuổi ngựa đến nuôi. Một vùng đồng cỏ thật  
tuyệt vời!".

Anh bạn liền cười ngăn lại:

- Đây là hồ, trên thảm xanh dưới nước sâu,  
chứ đâu phải là đồng cỏ. Nghe vậy, anh ta nhìn  
xuống chân mình thì thấy nước trong xanh, in  
bóng ngựa của hai người. Lúc đó anh ta mới  
nhận ra là hồ nước.■

## Đèn đỏ

Hai người bạn dừng ô tô ở trước đèn đỏ.  
Người lái xe không nói gì, còn người bạn quay  
sang thở dài bảo:

- Phí bao nhiêu thời gian vì đèn đỏ! Với chừng  
ấy thời gian, người ta có thể viết cả một cuốn  
sách! Bảo sao ai cũng khó chịu khi phải dừng đèn  
đỏ.

Người lái xe vẫn không nói gì. Người bạn liền  
đập vào tay:

- Có nghe tớ nói không?  
- Không!  
- Tại sao hả?  
- Vì tớ đang có việc của tớ.  
- Cậu đang làm gì? Tớ có thấy cậu đang làm  
gì đâu?

- Tớ đang chúc may mắn - người lái xe đáp. Mỗi  
lần dừng đèn đỏ, tớ đã quen với việc nghĩ tới một  
người thân hoặc bạn bè và chúc cho họ được may  
mắn. Nếu không có những lúc dừng đèn đỏ, hẳn  
cả ngày bạn rộn tớ sẽ chẳng nhớ ra đâu...■

**(Sưu tầm từ internet)**