

GIÁM SÁT CỘNG ĐỒNG ĐỐI VỚI CÁC DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÂY DỰNG KẾT CẤU HẠ TẦNG GIAO THÔNG

TS. Đỗ Thị Hải Hà

Đại học Kinh tế Quốc dân

Xây dựng kết cấu hạ tầng đồng bộ nhằm đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại [1], là một chủ trương đúng đắn và khoa học của Đảng và Nhà nước trong sự nghiệp xây dựng, phát triển và bảo vệ đất nước. Kết cấu hạ tầng giao thông chiếm một tỷ trọng lớn các nguồn lực của quốc gia, do đó nếu không được sử dụng đúng và có hiệu quả sẽ đem lại thiệt hại khó lường. Một trong những biện pháp sử dụng có hiệu quả các nguồn lực đầu tư cho các dự án xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông này chính là các hoạt động giám sát của các cấp, trong đó có giám sát cộng đồng (GSCĐ) một vấn đề đang được đặt ra thực hiện và tiếp tục nghiên cứu ở nước ta hiện nay.

1. Giám sát, giám sát cộng đồng

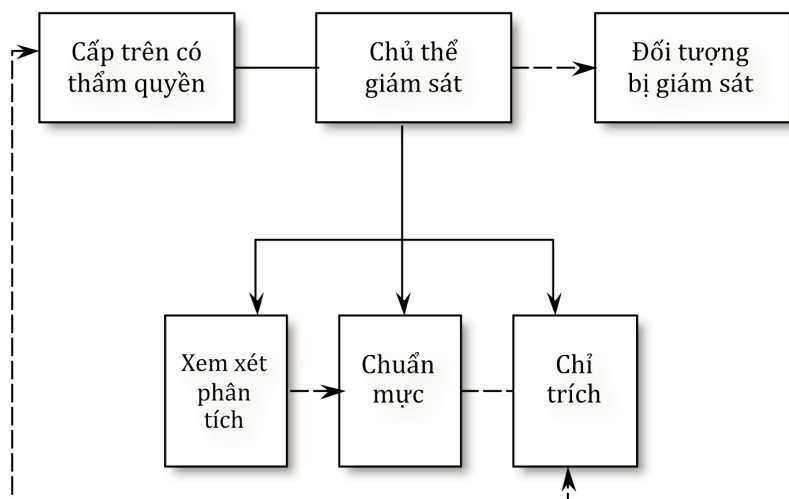
Trong quản lý, một nguyên tắc vàng được mọi nhà quản lý tổng kết là: Cái gì không kiểm soát được, không “định nghĩa” được; cái đó sẽ không quản lý được. Đối với các dự án kết cấu hạ tầng giao thông ở nước ta hiện nay, hàng năm chi phí tới hàng chục, hàng trăm nghìn tỷ VNĐ (như năm 2010 Bộ GTVT đề nghị nhà nước bố trí tới 18.000 tỷ VNĐ), nếu bị thất thoát, sử dụng sai mục đích, xây dựng kém chất lượng, sai tiến độ hoặc tham nhũng... thì sẽ gây thiệt hại vô cùng to lớn cả về kinh tế, chính trị và lòng tin của người dân đối với Nhà nước.

Để kiểm soát, để định nghĩa được các công trình kết cấu hạ tầng giao thông (CTKCHTGT) không gì tốt bằng việc thông qua các hoạt động giám sát các cấp, trong đó đặc biệt quan trọng là GSCĐ; bởi vì chỉ có hiểu rõ các CTKCHTGT thì mới đưa ra được các quy trình và chuẩn mực kiểm soát nó. Chỉ có thể nắm vững các CTKCHTGT (dự án được xây dựng vì mục tiêu gì? dự án ảnh hưởng tới những ai và môi trường nào? dự án đem lại lợi ích cho ai? dự án phải đạt các chỉ tiêu thông số kỹ thuật nào? dự án phải tuân thủ các quy chuẩn nào về chất lượng, tiến độ...?) thì mới hy vọng các dự án sử dụng không lãng phí tiền của, công sức của nhân dân.

Giám sát, theo nghĩa Hán Việt được ghép bởi hai chữ *giám* với nghĩa là xem xét kỹ càng, còn *sát* là chỉ trích bác bỏ cái sai [2]. Ghép chúng lại, *giám sát* là xem xét và chỉ trích. Với nghĩa này, giám sát không có chức

năng khen thưởng và trừng phạt; mà chỉ là đề nghị cấp trên có thẩm quyền khen thưởng và trừng phạt đối với đối tượng bị giám sát khi mắc lỗi.

Để thực thi chức năng giám sát, qua sơ đồ cho thấy phải có các điều kiện tiên quyết sau: (1) Cấp trên có thẩm quyền phải trao quyền giám sát cho chủ thể giám sát (bao gồm: trách nhiệm, quyền hạn, phương tiện, nghĩa vụ, lợi ích); (2) Đối tượng bị giám sát (bao gồm chủ thể ra quyết định việc phải làm, chủ thể được uỷ quyền thực hiện công việc phải làm- chủ đầu tư, chủ thể trực tiếp thực hiện công việc phải làm- chủ thầu) phải thừa nhận nghĩa vụ bị giám sát (như phải cung cấp đầy đủ, kịp thời, chính xác các thông tin theo đó công việc phải làm sẽ tiến hành); (3) Phải có một chuẩn mực rõ ràng, minh bạch, có thể hiểu được để người thực hiện phải thực hiện, còn chủ thể giám sát lấy đó làm căn cứ kiểm tra theo dõi; (4) Chủ thể giám sát phải có đủ



năng lực thực thi nhiệm vụ (kiến thức, phương tiện); (5) Kết quả làm việc của chủ thể giám sát phải được cả hai phía (cấp trên có thẩm quyền đã ủy quyền và chủ thể thực hiện công việc- đối tượng bị giám sát) chấp nhận. Thiếu một trong năm yếu tố trên, hoạt động giám sát không còn ý nghĩa gì.

Giám sát cộng đồng (GSCĐ): Là giám sát mà chủ thể giám sát chính là cộng đồng cư dân (xã hội thu nhỏ) nơi trực tiếp diễn ra hoạt động của dự án (công việc phải làm) và hưởng lợi hoặc chịu tác động trực tiếp (hoặc gián tiếp) từ dự án.

Giám sát cộng đồng là một xu hướng tiến bộ của xã hội, là dấu hiệu của trình độ dân chủ trong xã hội mà nhà nước thực thi quyền lực của mình.

Ở các nước trên thế giới, nhất là các nước phương Tây, hoạt động GSCĐ được thực thi thông qua các Hội đồng dân cư địa phương, nơi diễn ra các hoạt động xây dựng cộng đồng đem lại lợi ích chung cho cư dân cho xã hội [3], [4].

Ở nước ta, với bản chất xã hội ưu việt, Nhà nước là của dân, do dân, vì dân, vai trò của người dân tham gia quản lý được hết sức đề cao, thể hiện thông qua các hoạt động GSCĐ. Mục tiêu của các dự án xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông là nhằm đem lại lợi ích chung to lớn cho xã hội, việc để “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân hưởng thụ” được Đảng và Nhà nước ta hết sức quan tâm thực hiện. Ngày 18/4/2005, Thủ tướng chính phủ đã ban hành Quyết định số 80/2005/QĐ-TTg về Quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng, gồm 5 chương, 20 điều và 2 phụ lục để hướng dẫn các địa phương các ban ngành thực thi các hoạt động GSCĐ trong xã hội [5]. Quyết định này đã được xã hội hoan nghênh, đã đi vào cuộc sống và đem lại hiệu quả lớn. Hơn 10.000 Ban GSCĐ đã được thành lập và hoạt động có hiệu quả trên cả nước.

2. GSCĐ đối với các dự án xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông

Để trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020, phát triển nhanh chóng kết cấu hạ tầng, nhất là hạ tầng giao thông, yếu tố đang gây ách tắc, cản trở sự phát triển kinh tế, gây bức xúc trong nhân dân [6] là một chủ trương to lớn của Đảng và Nhà nước. Mỗi năm sẽ có tới hàng nghìn các dự án giao thông được thực hiện với số vốn lên tới hàng trăm nghìn tỷ VND, do đó hoạt động GSCĐ đối với các dự án giao thông lại càng có ý nghĩa thiết thực.

- *GSCĐ là “tay mắt” trong xây dựng CTKCHT-GT* [7]: Hàng ngày, người dân sống “cạnh” dự án, đồng thời cũng là đối tượng chịu tác động và hưởng lợi từ dự án, việc giám sát dự án được người dân

xem như giải pháp để bảo vệ lợi ích cho mình nên sẽ hết sức quan tâm, điều này đem lại lợi ích trực tiếp cho Nhà nước trong lúc nguồn nhân lực chuyên trách mang tính chuyên ngành của Chính phủ còn hạn chế để tiến hành các hoạt động giám sát nghiệp vụ. Điều này có thể thấy rõ qua các thực tế như khi phát biểu tại Hội nghị tổng kết sáng 7/1/2012 tại Bộ GTVT, Thủ tướng Chính phủ đã nói: Tôi đi kiểm tra 5-6 công trình thì đâu cũng có vấn đề [8]. Còn ông Phạm Tiến Vận, Phó Cục trưởng Cục Giám định Nhà nước về chất lượng công trình xây dựng đã phát biểu: Có trên 50.000 công trình xây dựng triển khai trên cả nước năm 2011, các cơ quan chức năng chỉ có thể kiểm tra chất lượng khoảng 10% [9].

- *GSCĐ gắn kết nhà nước với xã hội*: Thông qua GSCĐ, Nhà nước và chính quyền địa phương các cấp có thể nắm bắt được nguyện vọng chính đáng của nhân dân trong việc đưa ra các quyết sách đúng đắn để điều hành xã hội thực hiện đúng vai trò là Nhà nước của dân, do dân, vì dân thông qua các quyết định đầu tư CTKCHTGT hợp với lòng dân; ngăn ngừa được tệ tham nhũng, quan liêu, vô cảm của đội ngũ cán bộ hư hỏng chuyên ngành thực thi nhiệm vụ. Xã hội sẽ khó ổn định khi có quá nhiều khiếu kiện, chống đối của người dân trước các CTKCHTGT. GSCĐ còn buộc các chủ thể thực thi các CTKCHTGT (chủ đầu tư, nhà thầu, các cơ quan giám sát chuyên ngành...) phải có trách nhiệm hơn trong quá trình triển khai xây dựng các CTKCHTGT mà họ phải thực hiện.

Để GSCĐ có hiệu quả phải tuân thủ các nguyên tắc nhất định:

(1) *Ban GSCĐ phải có thực quyền*; với nghĩa là họ phải đóng một vai trò nhất định không thể thiếu trong nhiệm vụ giám sát của mình. Chẳng hạn nhiều nơi, nhiều nước quy định một công trình xây dựng chỉ được nhà nước nghiệm thu khi có đủ thêm một chữ ký xác nhận của Ban GSCĐ, hoặc khi có vấn đề bất ổn trong quá trình giám sát mà Ban GSCĐ phát hiện đã báo lên cấp trên thì hạn định chậm nhất bao lâu cấp trên phải vào cuộc,...

(2) *Ban GSCĐ phải có đủ năng lực và phương tiện để thực thi nhiệm vụ*. Rõ ràng khi các thành viên của Ban GSCĐ không đủ trình độ kiến thức, không hiểu rõ chức năng nhiệm vụ đảm nhận, không đủ phương tiện thực hiện việc giám sát các CTKCHTGT thì việc giám sát trở nên vô nghĩa.

(3) *Phải khách quan, khoa học*. Nguyên tắc này đòi các thành viên của Ban GSCĐ phải có các quy chuẩn rõ ràng của việc giám sát, phải có đầy đủ các thông tin cần thiết và phải có đạo đức, công tâm, trách nhiệm đối với nhiệm vụ được giao để đưa ra

các kết luận giám sát chuẩn xác.

(4) *Hiệu quả*. Nguyên tắc này đòi hỏi Ban GSCĐ hoạt động phải đem lại kết quả bổ ích cho xã hội. Kết quả này phải đo lường được thông qua một hệ thống chỉ tiêu đánh giá cụ thể như: (a) Tính kịp thời trong việc phát hiện các sai sót trong giám sát các CTKCGT (số lượng vụ việc), (b) Tính xác đáng tức là phải có bằng chứng cụ thể về các thiệt hại do các sai sót mà chủ thầu thực thi sai sót (giá trị các thiệt hại), (c) Mức độ phối kết hợp giữa Ban GSCĐ với các bên có liên quan (chủ thầu, chủ đầu tư, Bộ phận giám sát chuyên ngành, nhà nước).

(5) *Cộng đồng*. Nguyên tắc này đòi hỏi Ban GSCĐ phải biết và có cách tiếp thu, xử lý mọi ý kiến đa chiều của người dân để nâng cao chất lượng hoạt động giám sát của mình.

3. Nâng cao hiệu quả GSCĐ với các dự án CTKCHTGT trong giai đoạn tới

Với chủ trương đường lối đúng đắn của Đảng và Nhà nước, Quyết định 80/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ đã bước đầu đi vào cuộc sống và đem lại nhiều kết quả bổ ích với nhiều bài học được rút ra. Ban GSCĐ mà nòng cốt là Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp và các đoàn thể chính trị xã hội, với sự tham gia tự giác của người dân đã có trên 10.000 Ban GSCĐ được xây dựng và trong năm 2011 đã giúp Nhà nước phát hiện trên 20.000 vụ việc xây dựng các CTKCHTGT từ nhỏ đến lớn trong cả nước. Các ban ngành, địa phương, tỉnh, thành phố nhiều nơi đã triển khai quyết định của Thủ tướng Chính phủ và thu được hiệu quả: như Sở Kế hoạch đầu tư Quảng Nam đã ban hành “Khung hướng dẫn giám sát cộng đồng”; Sở Kế hoạch đầu tư Bình Thuận đã ban hành “Quy chế giám sát xây dựng công trình giao thông” ngày 9/5/2011,...

Bên cạnh các kết quả đã đạt được, việc giám sát cộng đồng đối với các dự án CTKCHTGT còn tồn tại không ít vướng mắc và yếu kém (cả về cơ chế, chính sách, nhận thức...). Vì vậy, để nâng cao hiệu quả GSCĐ với các dự án CTKCHTGT trong giai đoạn tới, cần giải quyết một số vấn đề sau:

** Về nhận thức, chính quyền các cấp và các ban ngành phải thấy rõ vai trò quan trọng và không thể thiếu của hoạt động GSCĐ để tổ chức tốt các cấp dưới quyền thực hiện.* Hiện nay hầu hết các địa phương đã triển khai tốt việc thực hiện Quyết định 80/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, nhưng việc thực hiện chưa đồng bộ và rộng khắp trong cả nước. Tác giả Thanh Nhị trong diễn đàn Giám sát đầu tư cộng đồng đăng trên <http://baoquangngai.com.vn/channel> viết: Trong Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về giám sát đầu tư cộng đồng, tất cả các quy định đều

rõ ràng, cụ thể, nhưng khi triển khai thực hiện vẫn xảy ra tình trạng chậm trễ. Sau 7 năm quy định có hiệu lực, tỉnh Quảng Ngãi mới chỉ triển khai đến bước... tập huấn cho Ban thanh tra nhân dân 184 xã, phường, thị trấn do UBMTTQVN tỉnh tổ chức. Còn cơ quan “chủ xị” được Thủ tướng quy định trong Quyết định giám sát đầu tư cộng đồng là Sở Kế hoạch và Đầu tư thì dường như vẫn chưa triển khai thực hiện.

Người dân trên địa bàn tỉnh cho rằng, sở dĩ hoạt động giám sát đầu tư cộng đồng chậm được thực hiện là do chính quyền và cơ quan chức năng chưa quyết tâm, cũng như chưa nhận thấy ý nghĩa tác dụng to lớn của hoạt động này. Trong xây dựng cơ bản, vai trò của giám sát cộng đồng rất quan trọng, đóng góp không nhỏ vào sự thành công của dự án đầu tư. Vì vậy, công tác giám sát đầu tư cộng đồng chậm triển khai, không chỉ ảnh hưởng đến chất lượng dự án, mà còn hạn chế quyền giám sát của nhân dân mà pháp luật đã quy định [10].

Rõ ràng khi chính quyền và cơ quan chức năng cấp trên chưa nhận thức đúng vấn đề GSCĐ thì các Ban GSCĐ cho dù có tự phát thành lập cũng khó có thể hoạt động có kết quả.

** Về cơ cấu tổ chức, Ban GSCĐ phải có sự cân đối hợp lý.*

Hiện nay, các Ban GSCĐ ở cấp cơ sở (xã, phường, thị trấn) thường gồm từ 9-11 thành viên của MTTQ địa phương và các đoàn thể cơ sở có trình độ, có uy tín được nhân dân bầu ra, hoạt động theo nguyên tắc tự nguyện, có tổ chức và độc lập với các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến việc lựa chọn, chuẩn bị, phê duyệt đầu tư, quản lý thực hiện công trình và quản lý vận hành công trình hoạt động theo yêu cầu của cộng đồng. Nhưng nếu trong cơ cấu của Ban GSCĐ không có ai nắm được nghiệp vụ giám sát các CTKCHTGT thì cũng khó có thể thực thi nhiệm vụ giám sát của mình. Do đó, nhà nước cần phải bồi dưỡng, đào tạo đủ trình độ và kỹ năng nghiệp vụ cho các thành viên của các Ban GSCĐ. Ông Nguyễn Văn Đông, thành viên BGSĐTCD xã Đồng Liên, Thái Nguyên chia sẻ: Tôi được bà con tín nhiệm bầu và tham gia công tác giám sát đầu tư cộng đồng được hơn 4 năm. Trước đây, khi đối mặt với những tập hồ sơ dày, nhiều thông số kỹ thuật chúng tôi gặp nhiều khó khăn vì thiếu kiến thức. Do đó, giám sát chỉ dựa vào kinh nghiệm. Chúng tôi cũng không hiểu hết thẩm quyền giám sát của mình đến đâu, giám sát những nội dung gì và bằng cách nào... Thực tế này đã tồn tại nhiều năm ở nhiều công trình khiến vai trò của Ban giám sát đầu tư cộng đồng (BGSĐTCD) không thực tế phát huy hiệu quả [10].

* Ban GSCĐ phải được cung cấp thông tin đầy đủ kịp thời, chính xác theo cơ chế bắt buộc, trong đó quan trọng nhất là việc công khai, minh bạch quá trình đầu tư, hạng mục công trình, mức đền bù, giải phóng mặt bằng, nơi tái định cư, tiến độ thi công, các định mức quy chuẩn xây dựng... để làm căn cứ cho các hoạt động giám sát.

* Nhà nước cần điều chỉnh mức đãi ngộ thỏa đáng cho các thành viên tham gia các Ban GSCĐ để họ có thể đảm bảo được cuộc sống của mình mà tích cực thực thi nhiệm vụ:

Tác giả Thu Huyền, Báo Nghệ An viết: Hiện tại (7/2010), có 6/39 xã cấp kinh phí từ 2,1- 3,7 triệu đồng/năm, 19/39 xã, thị trấn cấp đủ kinh phí tối thiểu 2 triệu đồng/năm, có 5 xã cấp kinh phí dưới 2 triệu đồng/năm, 9 xã không cấp đủ kinh phí theo quy định. Về chế độ cho trưởng ban GSĐTCĐ, có 14 xã cấp kinh phí từ dưới 200.000 đồng/tháng, 9 xã hưởng chế độ kinh phí giám sát của ban A, số còn lại không có chế độ mà chỉ được hưởng phụ cấp trưởng ban là phó chủ tịch UBMTTQ xã. Xã cấp kinh phí cao nhất cho phó chủ tịch UBMTTQ kiêm trưởng Ban thanh tra nhân dân, GSĐTCĐ là 550.000 đồng/tháng. Ban thường trực UBMTTQ huyện đã làm việc với UBND về việc cân đối cấp đủ kinh phí tối thiểu cho mỗi xã 4 triệu đồng (trong đó 2 triệu cho thanh tra nhân dân và 2 triệu đồng cho hoạt động GSĐTCĐ). Như vậy, 100% số xã được cấp đủ kinh phí tối thiểu năm 2010.

* Nhà nước cũng cần điều chỉnh thời hạn làm việc và chức trách cho các Ban GSCĐ. Hiện tại Chính phủ đang quy định nhiệm kỳ Ban GSĐTCĐ

là 5 năm cùng với nhiệm kỳ của MTTQ cấp xã. Ý kiến nhiều người cho rằng quy định nhiệm kỳ của ban GSĐTCĐ cùng với nhiệm kỳ của ban thanh tra nhân dân là quá ngắn. Ban mới được kiện toàn lại về tổ chức, mới được tập huấn, bồi dưỡng nghiệp vụ và mới làm quen với công việc thì đã hết nhiệm kỳ.

Ngoài ra, cũng cần quy định rõ hơn về trách nhiệm của nhà đầu tư, nhà thầu và Ban GSĐTCĐ khi triển khai thực hiện các dự án, các quyết định đầu tư, các công trình cấp huyện, tỉnh và trung ương đầu tư tại các xã, thị trấn trong việc thực hiện Quyết định 80 của Thủ tướng Chính phủ. Ông Hoàng Minh Ngòi- Chủ tịch MTTQ huyện Yên Thành, Nghệ An cho biết: “Nên quy định cho Ban có vị trí rõ ràng hơn. Trong thực tế có vai trò của Ban không ảnh hưởng gì đến kết quả đầu tư và chất lượng công trình. Nên quy định khi kết thúc một dự án đầu tư hoàn thành một công trình cần cho Ban xác nhận vào một số văn bản có liên quan dù không phải là tư cách pháp nhân nhưng đó là cơ sở quan trọng thể hiện việc đầu tư đúng, đồng thời để nâng cao trách nhiệm của nhà đầu tư, nhà thầu”. [11]

Giám sát cộng đồng đối với các dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông nói riêng, các dự án đầu tư nói chung của nhà nước thực sự đã đem lại những kết quả bước đầu tốt đẹp. Tuy nhiên trong thực tế thực hiện còn nảy sinh không ít vấn đề cả về mặt lý luận cũng như về mặt tổ chức thực hiện cần phải được tiếp tục nghiên cứu. Đây là một công việc to lớn chưa có tiền lệ cần phải vừa làm vừa tổng kết rút kinh nghiệm. □

Tài liệu tham khảo:

1. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia - Nghị quyết Hội nghị lần thứ tư Ban chấp hành trung ương Đảng cộng sản Việt Nam, Hà Nội, 2012 trang 39.
2. Nguyễn Văn Khôn - Hán Việt Từ Điển, NXB Khai Trí, Sài Gòn 1960, trang 331.
3. R.L.Droste - Wet Methods of Excreta Disposal - UNCHS, Nairobi 1984, pp 157- 176.
4. A.V.Whyte - Community Participation: Neither Panacea nor Myth, Academic Press, Oriando.FI, 1984 pp.211 - 241.
5. <http://laws.dongnai.gov.vn/200504> - Quyết định của thủ tướng chính phủ về việc ban hành Quy chế giám sát đầu tư cộng đồng.
6. NXB Chính trị Quốc gia - Báo cáo chính trị của Ban chấp hành trung ương Đảng khoá X tại đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Hà Nội 2011, trang 124.
7. Phương Yên - Giám sát cộng đồng là “tay mắt” trong xây dựng cơ bản - <http://www.bentre.gov.vn/index> ngày 28/2/2012.
8. Thủ tướng chính phủ phát biểu tại Hội nghị tổng kết ngành 6TVT ngày 7/1/2012 - <http://vnexpress.net/gl/xahoi/2012/01->
9. Xuân Hương - Những con số giật mình - <http://www.baotintuc.vn/144N201201> -30/1/2012.
10. Thanh Nhị - Giám sát cộng đồng: thực thi quá chậm, <http://baoquangngai.com.vn/channll/> ngày 25/3/2012
11. Linh Lan - Tháo gỡ khó khăn Trong giám sát cộng đồng, <http://www.baothainguyen.org.vn/tintuc> ngày 12/3/2012.