

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TÀI CHÍNH

HỌC VIỆN TÀI CHÍNH

NGUYỄN THANH TÙNG

**GIÁM SÁT ĐẦU TƯ CÔNG CỦA QUỐC HỘI
VIỆT NAM**

Chuyên ngành: Tài chính - Ngân hàng

Mã số: 09.34.02.01

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

Hà Nội - 2021

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài Luận án

Quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá và hội nhập quốc tế của Việt Nam đang được thúc đẩy mạnh mẽ. Đầu tư công chiếm tỷ trọng lớn trong tổng đầu tư của toàn xã hội, có vai trò quan trọng quyết định quá trình đồng bộ và hiện đại hoá hạ tầng kinh tế - xã hội làm nên móng đá vững công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước; đồng thời, tạo ra môi trường đầu tư thuận lợi và hiệu quả hơn cho đầu tư của khu vực tư nhân, khơi thông và thu hút hiệu quả nguồn lực của toàn xã hội cho đầu tư phát triển kinh tế - xã hội. Tuy vậy, vai trò tích cực của đầu tư công chỉ được phát huy với những quyết sách đầu tư đúng đắn, bảo đảm hiệu lực và hiệu quả. Chính vì vậy, không ngừng hoàn thiện thể chế, hiệu lực và hiệu quả quản lý đầu tư công; đặc biệt là hiệu lực và hiệu quả giám sát đầu tư công của cơ quan quyền lực nhà nước luôn là vấn đề thời sự ở các quốc gia.

Với ý nghĩa đó, việc giám sát của Quốc hội trong đầu tư công đóng vai trò rất quan trọng trong giai đoạn nền kinh tế đang có những bước chuyển đổi nhằm đảm bảo sử dụng các nguồn vốn đầu tư có hiệu quả. Đặc biệt, trong thời kỳ đổi mới, đầu tư công chuyển mạnh sang đầu tư cho phát triển các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội, cho sự nghiệp giáo dục, y tế, xoá đói giảm nghèo và nguồn vốn từ ngân sách nhà nước có một vai trò rất lớn trong đầu tư công để tạo những bước đột phá phát triển đất nước. Đồng thời đầu tư công còn là đòn bẩy, là “mồi” thu hút các nguồn vốn đầu tư từ các thành phần kinh tế khác, thu hút các loại hình dịch vụ tư nhân tham ra, góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư từ ngân sách nhà nước.

Từ đó, tác giả chọn đề tài: “Giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam” làm đề tài nghiên cứu luận án Tiến sỹ chuyên ngành Tài chính - Ngân hàng.

2. Mục tiêu nghiên cứu

Mục tiêu tổng hợp

Luận giải rõ cơ sở lý luận và đánh giá khách quan thực trạng đầu tư công và giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam để đề xuất hệ thống các giải pháp khả thi hướng đến hoàn thiện hoạt động giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam trong giai đoạn hiện nay đến năm 2025 tầm nhìn đến năm 2030.

Mục tiêu cụ thể (nhiệm vụ nghiên cứu)

Đề thực hiện được mục tiêu nghiên cứu, luận án thực hiện các nhiệm vụ nghiên cứu như sau:

- Nghiên cứu khung lý thuyết cho việc phân tích đánh giá đầu tư công và giám sát đầu tư công của Quốc Hội.

- Phân tích và đánh giá khách quan thực trạng đầu tư công và giám sát của Quốc Hội về đầu tư công ở Việt Nam hiện nay; làm rõ những kết quả, phát hiện những hạn chế và nguyên nhân, những vấn đề đặt ra trong giai đoạn tới.

- Đưa ra quan điểm định hướng và hệ thống các giải pháp khả thi nhằm hoàn thiện giám sát của Quốc Hội về đầu tư công trong giai đoạn hiện tại và tầm nhìn tới năm 2030.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu

Luận án nghiên cứu những vấn đề lý luận về đầu tư công và giám sát đầu tư công; thực tiễn về đầu tư công và giám sát đầu tư công của Quốc Hội ở một quốc gia.

Phạm vi nghiên cứu

Về nội dung: Luận án nghiên cứu về giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến hoạt động đầu tư công theo nội dung vốn đầu tư công chủ yếu là vốn ngân sách nhà nước dành để đầu tư; Giám sát quá trình thực hiện hoạt động đầu tư công bao gồm (Lập thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư, quyết định chương trình dự án đầu tư công; Lập, thẩm định, phê duyệt, giao triển khai thực hiện kế hoạch đầu tư công; Quản lý, sử dụng vốn đầu tư công); Giám sát việc thực hiện kết luận, kiến nghị giám sát.

Về không gian nghiên cứu: Luận án nghiên cứu hoạt động giám sát đầu tư công của cơ quan Quốc hội, luận án không nghiên cứu giám sát đầu tư công của các đoàn đại biểu quốc hội địa phương.

Về thời gian nghiên cứu: Phân tích đánh giá thực trạng đối tượng nghiên cứu thời kỳ 2015 - 2019; đề xuất định hướng và giải pháp đến 2025 và tầm nhìn 2030.

4. Phương pháp nghiên cứu

4.1. Phương pháp luận

Đề thực hiện mục tiêu, phạm vi, đối tượng nghiên cứu của đề tài, NCS sử dụng phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng và duy vật lịch sử trong suốt quá trình nghiên cứu.

4.2. Phương pháp nghiên cứu

Phương pháp tổng hợp sử dụng nhằm kế thừa lý luận về giám sát đầu tư công đang được áp dụng tại các nước phát triển, từ đó hình thành cơ sở lý thuyết cho đề tài luận án.

Phương pháp thống kê sử dụng để thu thập số liệu về (i) tổng quan tình hình đầu tư công của Việt Nam ; (ii) thực trạng giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam.

Phương pháp diễn dịch và quy nạp: được sử dụng chủ yếu trong chương 2 của luận án. Bên cạnh phương pháp diễn dịch, từ quan sát thực trạng giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam (dựa trên số liệu từ các báo cáo của Ủy ban Tài chính Ngân sách), luận án đã sử dụng phương pháp quy nạp để tổng quát hóa thành những điểm chung nhất, đặc trưng nhất trong giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam trong giai đoạn 2015 - 2019. Từ đó đưa ra những quan điểm định hướng và những giải pháp hoàn thiện giám sát đầu tư công của Quốc Hội đến 2025 và tầm nhìn 2030.

4.3. Phương pháp thu thập số liệu

Luận án sử dụng những tài liệu thứ cấp (các báo cáo về đầu tư công của Bộ Kế hoạch Đầu tư, Bộ Tài chính, Chính phủ và Văn phòng Quốc hội giai đoạn 2015-2019).

Thông tin sơ cấp được tác giả thu thập thông qua điều tra khảo sát dạng bảng hỏi. Luận án điều tra toàn bộ các ĐBQH với tổng số là 496 người. Phiếu điều tra được phát vào thời điểm kỳ họp Quốc hội Việt Nam thứ 9 (từ ngày 19 đến 21 tháng 6 năm 2020).

5. Những đóng góp mới của luận án

5.1. Về mặt lý luận

Thứ nhất, luận án hệ thống hóa những vấn đề cơ bản về đầu tư công, trên các khía cạnh khái niệm, đặc điểm, vai trò và các tiêu chí đánh giá đầu tư công;

Thứ hai, vấn đề giám sát đầu tư công của Quốc hội được làm rõ và luận giải cụ thể từ khái niệm, đặc điểm, mục tiêu, nguyên tắc, phương pháp và nội dung;

Thứ ba, luận án chỉ ra và phân tích các nhân tố ảnh hưởng tới giám sát đầu tư công của Quốc hội, bao gồm các nhân tố khách quan và chủ quan;

Thứ tư, kinh nghiệm giám sát đầu tư công của Quốc hội một số quốc gia trên thế giới đã được NCS sưu tầm, từ đó rút ra bài học cho Việt Nam.

5.2. Về mặt thực tiễn

Thứ nhất, luận án đã cập nhật chi tiết, cụ thể thực trạng giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam trong giai đoạn nghiên cứu;

Thứ hai, sử dụng phương pháp điều tra khảo sát để đánh giá thực trạng giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam trong giai đoạn nghiên cứu;

Thứ ba, luận án đã đề xuất ba nhóm giải pháp để hoàn thiện giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam: (i) Nhóm giải pháp về giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến ĐTC của Quốc hội; (ii) Nhóm giải pháp về giám sát quá trình thực hiện hoạt động ĐTC của Quốc hội;

(iii) Nhóm giải pháp về giám sát thực hiện kết luận, kiến nghị giám sát ĐTC của Quốc hội.

6. Kết cấu của luận án

Ngoài phần Mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục, luận án được kết cấu thành 3 chương như sau:

Chương 1: Cơ sở lý luận và thực tiễn về giám sát đầu tư công của Quốc hội

Chương 2: Thực trạng giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam;

Chương 3: Giải pháp hoàn thiện giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam .

CHƯƠNG 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ GIÁM SÁT ĐẦU TƯ CÔNG CỦA QUỐC HỘI

1.1. Đầu tư công

1.1.1. Khái niệm đầu tư công

Đầu tư là việc sử dụng các nguồn lực đầu vào (vốn, lao động, tài nguyên...) trong khoảng thời gian xác định để tạo ra sản phẩm mục tiêu nhằm thu về lợi ích cho cá nhân hoặc xã hội. Đầu tư công là hoạt động đầu tư của nhà nước nhằm thực hiện các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, vì lợi ích công cộng.

1.1.2. Đặc điểm của đầu tư công

Thứ nhất, đầu tư công luôn gắn với chủ thể là Nhà nước;

Thứ hai, đầu tư công luôn hướng tới mục tiêu công cộng, lợi ích cộng đồng, không vì mục tiêu lợi nhuận;

Thứ ba, đầu tư công được thực hiện trong khuôn khổ pháp luật chặt chẽ;

Thứ tư, đầu tư công là hoạt động chứa đựng nhiều rủi ro;

Thứ năm, đầu tư công mang tính liên ngành, liên vùng;

Thứ sáu, chi đầu tư công là khoản chi tích lũy.

1.1.3. Vai trò của đầu tư công

Thứ nhất, đầu tư công góp phần thúc đẩy đầu tư tư nhân và phát triển của các ngành;

Thứ hai, đầu tư công là một trong những công cụ tài khóa giúp Chính phủ điều tiết nền kinh tế;

Thứ ba, đầu tư công góp phần khắc phục được những khuyết tật của thị trường;

Thứ tư, đầu tư công giúp thu hẹp sự chênh lệch trong phát triển kinh tế giữa các vùng, miền;

Thứ năm, đầu tư công là vốn “mồi” để thu hút các nguồn vốn khác cùng tham gia vào các hoạt động đầu tư phát triển kinh tế xã hội.

1.1.4. Các chỉ tiêu đánh giá đầu tư công

1.1.4.1. Hiệu quả sử dụng vốn-ICOR

Có 2 cách tính ICOR như sau:

Thứ nhất, Tính ICOR từ các số tương đối, theo công thức sau:

Tỷ lệ vốn đầu tư so với GDP của năm nghiên cứu

$$ICOR = \frac{\text{Tỷ lệ vốn đầu tư so với GDP của năm nghiên cứu}}{\text{Tốc độ tăng GDP năm nghiên cứu so với năm trước năm nghiên cứu}} \quad (1)$$

ICOR tính theo phương pháp này thể hiện: Để tăng thêm 1 phần trăm (1%) tổng sản phẩm trong nước đòi hỏi phải tăng bao nhiêu phần trăm (%) tỷ lệ vốn đầu tư so với GDP.

Thứ hai, ICOR tính từ các số tuyệt đối theo công thức

Tổng vốn đầu tư của năm nghiên cứu

$$ICOR = \frac{\text{Tổng vốn đầu tư của năm nghiên cứu}}{\text{GDP năm nghiên cứu - GDP của năm trước năm nghiên cứu}} \quad (2)$$

ICOR tính theo phương pháp này thể hiện: Để tăng thêm một đơn vị GDP, đòi hỏi phải tăng thêm bao nhiêu đơn vị vốn đầu tư thực hiện. Để tính được ICOR theo công thức (2) các tiêu chí vốn đầu tư năm nghiên cứu và GDP năm nghiên cứu cũng như năm trước đều phải tính với cùng một loại giá: Hoặc là giá cố định hoặc là giá thực tế của năm nào đó.

1.1.4.2. Mức độ tác động của đầu tư công đối với GDP bình quân

Thúc đẩy tăng thu nhập bình quân đầu người là một trong các mục tiêu của đầu tư công xét cả dưới góc độ kinh tế và góc độ xã hội (trực tiếp góp phần giảm tỷ lệ nghèo). Khi đầu tư công có mối quan hệ và tác động đến việc gia tăng thu nhập bình quân đầu người thì có thể nói đầu tư công là có hiệu quả khi xét dưới góc độ thực hiện mục tiêu này. Hiệu quả đầu tư công được thể hiện rõ nét hơn bởi xu hướng của mức độ tác động. Khi mức độ tác động của đầu tư công đến gia tăng thu nhập bình quân đầu người có xu hướng tăng lên có nghĩa là đầu tư công ngày càng hiệu quả và ngược lại.

1.1.4.3. Mức độ tác động của đầu tư công đối với chuyển dịch cơ cấu kinh tế

Về mặt lý thuyết, việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế của một quốc gia vừa là chỉ tiêu đánh giá chất lượng tăng trưởng kinh tế vừa phản ánh bản chất của quá trình công nghiệp hoá. Để đánh giá chính xác quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế làm cơ sở hoạch định chính sách công nghiệp phù hợp, cần đo lường thận trọng quá trình chuyển dịch này ở từng giai đoạn. Việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế chịu tác động của nhiều yếu tố trong nước và ngoài nước.

1.2. Quốc hội và giám sát đầu tư công của Quốc hội

1.2.1. Quốc hội và chức năng của Quốc hội

1.2.1.1. Quốc hội

Quốc hội mỗi quốc gia đã định ra những quy trình và thủ tục riêng để thực hiện mục tiêu kiểm soát ngân sách. Do hoàn cảnh lịch sử và điều kiện xã hội mà con đường hình thành và phát triển quốc hội của hai quốc gia được coi là những thí dụ điển hình trong việc xác lập vai trò chính trị của quốc hội trong xã hội.

1.2.1.2. Chức năng của Quốc hội

Để thực hiện được sứ mệnh là đại diện của nhân dân, ngay từ khi mới xuất hiện Quốc hội đã có những chức năng chính là: lập pháp và giám sát. Với chức năng lập pháp, Quốc hội là một cơ quan đại diện, có quyền lập pháp tối cao, thảo luận và thông qua luật. Với chức năng giám sát, theo dõi xem các bộ luật đó được thi hành hiệu quả hay không và trên thực tế khi triển khai luật có điều chỉnh những vấn đề theo đúng dự định của người soạn thảo luật hay không.

1.2.2. Giám sát đầu tư công của Quốc hội

1.2.2.1 Giám sát của Quốc hội

Giám sát của Quốc hội là việc Quốc hội sử dụng các phương tiện và công cụ của mình để tìm hiểu xem chính sách, pháp luật do Quốc hội ban hành được thực thi như thế nào và các cơ quan nhà nước thực hiện các chức năng luật định ra sao trên cơ sở đó mà bảo vệ lợi ích công và lợi ích của cử tri.

1.2.2.2 Giám sát đầu tư công của Quốc hội

Giám sát đầu tư công của Quốc hội là việc Quốc hội sử dụng các phương tiện và công cụ của mình để tìm hiểu xem chính sách, pháp luật quản lý đầu tư công do Quốc hội ban hành được thực thi như thế nào và các cơ quan nhà nước thực hiện các chức năng luật định ra sao, trên cơ sở đó mà bảo vệ lợi ích công và lợi ích của cử tri trong việc thụ hưởng các dịch vụ công do đầu tư công mang lại.

1.2.3. Đặc điểm và mục tiêu giám sát đầu tư công của Quốc hội

1.2.3.1. Đặc điểm giám sát đầu tư công của Quốc hội

Thứ nhất, giám sát đầu tư công của Quốc hội là hoạt động luôn mang tính quyền lực (thực hiện quyền lực) và luôn mang lại hậu quả có tính pháp lý;

Thứ hai, giám sát đầu tư công của Quốc hội là hoạt động có mục đích;

Thứ ba, Quốc hội là chủ thể thực hiện hoạt động giám sát đầu tư công do Nhà nước thực hiện;

Thứ tư, giám sát đầu tư công của Quốc hội gắn với một đối tượng cụ thể, ở đây là hoạt động đầu tư công do Nhà nước thực hiện;

Thứ năm, giám sát đầu tư công của Quốc hội phải được tiến hành trên cơ sở các quyền và nghĩa vụ tương hỗ của cả chủ thể và đối tượng giám sát;

Thứ sáu, giám sát đầu tư công của Quốc hội phải được tiến hành dựa trên những căn cứ nhất định;

Thứ bảy, thực hiện liên tục, thường xuyên và phản hồi liên tục để cải thiện tình hình thực hiện mục tiêu.

1.2.3.2. Mục tiêu giám sát đầu tư công của Quốc hội

Đảm bảo thông tin phản hồi về đầu tư công và quản lý nhà nước đối với đầu tư công; Đánh giá được sự chấp hành chính sách, pháp luật trong lĩnh vực đầu tư công của các cấp chính quyền; Nhận biết được chính sách, pháp luật liên quan đến đầu tư công có phù hợp với thực tiễn và mang tính khả thi hay không; Đề xuất được các nội dung cần sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ trong chính sách, pháp luật liên quan đến đầu tư công; Làm rõ trách nhiệm cá nhân, tập thể của các cơ quan được giao quyền quản lý các hạng mục đầu tư công.

1.2.4. Nguyên tắc và phương pháp giám sát đầu tư công của Quốc hội

1.2.4.1. Nguyên tắc giám sát đầu tư công của Quốc hội

- Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật;
- Bảo đảm chính xác, khách quan, công khai, minh bạch, hiệu quả;
- Không làm cản trở đến hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát.

1.2.4.2. Phương pháp giám sát đầu tư công của Quốc hội

- Phương pháp thu thập thông tin, hồ sơ, tài liệu và các giấy tờ liên quan;
- Phương pháp nghiên cứu, so sánh, thống kê các dữ liệu;
- Phương pháp thu thập ý kiến từ các tổ chức, cá nhân;
- Phương pháp tham vấn ý kiến của các nhà chuyên môn;
- Phương pháp thuyết phục đối tượng giám sát tích cực hợp tác với chủ thể giám sát.

1.2.5. Nội dung giám sát đầu tư công của Quốc hội

1.2.5.1. Giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến đầu tư công

Giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến hoạt động đầu tư công là việc quốc hội có thể gây ảnh hưởng đến các quyết định đầu tư công trước khi chúng được thông qua thành luật hoặc được thi hành.

1.2.5.2. Giám sát quá trình thực hiện hoạt động đầu tư công

(1) Giám sát lập kế hoạch đầu tư công: Việc lập kế hoạch đầu tư công nhằm thực hiện các mục tiêu, định hướng phát triển kế hoạch kinh tế - xã hội trung hạn của các ngành, lĩnh vực, địa phương; phải phù hợp với khả năng cân đối nguồn vốn đầu tư công và thu hút các nguồn vốn đầu tư của các thành phần kinh tế khác.

(2) Giám sát thực hiện kế hoạch đầu tư công: Giám sát việc thực hiện kế hoạch đầu tư công của Quốc hội thực tế là thực hiện thẩm tra các hạng mục đầu tư công, yêu cầu một số đối tượng thực hiện hoạt động đầu tư công giải trình, trả lời các ý kiến chất vấn mà người dân đề đạt có liên quan đến các hoạt động đầu tư công đã diễn ra trong kế hoạch đầu tư công.

(3) Giám sát quản lý, sử dụng vốn đầu tư công: Giám sát sử dụng và quản lý vốn đầu tư công là hoạt động trong đó Quốc hội sử dụng các công cụ giám sát để thẩm tra, xem xét tính hợp pháp, hợp lý cách sử dụng vốn đầu tư công của các dự án. Nhờ đó, kịp thời phát hiện những sai phạm trong việc sử dụng vốn đầu tư công như thất thoát vốn, sử dụng vốn lãng phí hay tham nhũng, bòn rút vốn ngân sách.

1.2.5.3. Giám sát thực hiện kết luận, kiến nghị giám sát về đầu tư công

Kết luận, kiến nghị giám sát trong lĩnh vực ĐTC của Quốc hội là khâu cuối cùng của hoạt động giám sát ĐTC, thể hiện bằng văn bản ý kiến tổng quát của Quốc hội hoặc các cơ quan trực thuộc Quốc hội được rút ra từ việc theo dõi, xem xét, đánh giá tổ chức và hoạt động ĐTC nhằm xử lý theo thẩm quyền hoặc yêu cầu, đề nghị, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý.

1.2.6. Quy trình giám sát đầu tư công của Quốc hội

Bước 1: Thu thập thông tin;

Bước 2: Xây dựng chương trình;

Bước 3: Phân tích tính hợp pháp và hợp lý của vụ việc;

Bước 4: Phân ánh với đối tượng giám sát;

Bước 5: Lập báo cáo kết quả giám sát

Bước 6: Tăng cường kiểm tra, giám sát thực hiện kết quả giám sát

1.2.7. Các công cụ giám sát đầu tư công của Quốc hội

1.2.7.1. Hệ thống báo cáo về hoạt động đầu tư công

Quốc hội xem xét các báo cáo của Chính phủ, các Bộ, ngành có liên quan đến hoạt động đầu tư công. Các cơ quan của Quốc hội sẽ tiến hành thu thập hệ thống các số liệu về đầu tư công qua nghiên cứu, khảo sát trực tiếp và qua số liệu thu được từ các báo cáo tài chính và báo cáo kiểm toán.

1.2.7.2. Giám sát chuyên đề

Công cụ này được Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội tổ chức để theo dõi, xem xét các chủ trương, chính sách lớn về đầu tư công của

Đảng và Nhà nước, như việc giám sát đầu tư công trong các lĩnh vực đang được định hướng tập trung phát triển theo quyết định của Quốc hội.

1.2.7.3. Chất vấn và xem xét trả lời chất vấn của đối tượng bị giám sát

Chất vấn và theo dõi việc trả lời chất vấn tại kỳ họp của Quốc hội;

Chất vấn và theo dõi việc trả lời chất vấn tại phiên họp của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội

1.2.7.4. Tổ chức Đoàn giám sát hoặc Đoàn công tác, khảo sát phục vụ hoạt động giám sát

Việc tổ chức đoàn giám sát hay đoàn khảo sát được thực hiện theo trình tự với các bước: (1) Thành lập đoàn giám sát hoặc đoàn công tác khảo sát phục vụ hoạt động giám sát; (2) Tiến hành hoạt động giám sát hoặc khảo sát; (3) Báo cáo kết quả giám sát hoặc kết quả khảo sát.

1.2.8. Các tiêu chí đánh giá giám sát đầu tư công của Quốc hội

1.2.8.1. Tính hiệu lực

Tính hiệu lực của giám sát đầu tư công bao gồm việc xác định đúng mục tiêu của giám sát đầu tư công và xem xét các kết quả của giám sát đầu tư công có đạt được mục tiêu hay không.

1.2.8.2. Tính phù hợp

Tính phù hợp trong hoạt động giám sát của Quốc hội cần được đặt ra để nhằm xem xét hoạt động này có phù hợp với các quy định hiện hành hay không?

1.2.8.3. Tính tương thích

Tính tương thích của giám sát đầu tư công là việc xem xét mức độ phù hợp giữa mục tiêu trực tiếp đầu ra giám sát của Quốc hội đối với lĩnh vực đầu tư công có hướng tới thực hiện mục tiêu cao hơn của giám sát không, hay nói cách khác là việc xem xét tính tương thích giữa mục tiêu cấp dưới với mục tiêu bậc cao hơn.

1.2.8.4. Tính bền vững

Tính bền vững của giám sát đầu tư công trả lời câu hỏi: các ảnh hưởng tích cực mà giám sát mang lại có thể tồn tại lâu dài sau khi hoạt động giám sát kết thúc không?

1.2.9. Các nhân tố ảnh hưởng tới giám sát đầu tư công của Quốc hội

1.2.9.1. Các nhân tố chủ quan

- (1) Mô hình Quốc hội
- (2) Hệ thống văn bản pháp luật về đầu tư công
- (3) Năng lực chuyên môn, đạo đức của các cán bộ tham gia giám sát đầu tư công
- (4) Đặc điểm của lĩnh vực đầu tư công.

1.2.9.2. Các nhân tố khách quan

- (1) Điều kiện tự nhiên xã hội của quốc gia;

- (2) Bối cảnh kinh tế - xã hội;
- (3) Thể chế chính trị của quốc gia;
- (4) Năng lực của các cơ quan, cán bộ làm công tác quản lý đầu tư, chủ đầu tư và tư vấn đầu tư.

1.3. Kinh nghiệm quốc tế về giám sát đầu tư công của Quốc hội và bài học cho Việt Nam

1.3.1. Kinh nghiệm quốc tế về giám sát đầu tư công của Quốc hội

1.3.1.1. Trung Quốc

Quyền giám sát của Quốc hội là quyền Hiến định, có vai trò rất quan trọng đối với hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Nội dung giám sát đầu tư công của Quốc hội Trung Quốc được tiến hành từ lập kế hoạch, ra quyết định, chuẩn bị, thực hiện, đưa vào hoàn thiện và đi vào hoạt động sản xuất, dự án đầu tư công là hệ thống hoàn chỉnh, phức tạp. Quốc vụ viện Trung Quốc cải thiện cơ chế đánh giá hiệu quả đầu tư công trong quá trình giám sát. Hiệu quả đầu tư công đánh giá theo quan điểm khách quan, công bằng và toàn diện.

1.3.1.2. Pháp

Quốc hội Pháp thành lập nhiều các ủy ban khác nhau để thực hiện quyền giám sát và đảm bảo thực thi các kết luận giám sát về các hoạt động của Nhà nước trong đó có đầu tư công. Tuy nhiên, điểm đặc biệt ở đây là Quốc hội Pháp thành lập cho mình ủy ban chuyên trách, đó là, Ủy ban điều tra. Được quy định lần đầu tiên tại Điều 6 Thông tư ngày 17/11/1958, và đến nay đã được quy định trong Hiến pháp năm 2008 tại điều 51-2. Hoạt động giám sát đầu tư công của Quốc hội Pháp cũng được thực hiện bởi Ủy ban điều tra này.

1.3.1.3. Hàn Quốc

Năm 1998, Hàn Quốc thành lập Nhóm đặc trách liên bộ để giải quyết những vấn đề còn tồn tại; nâng cao tính minh bạch và hiệu quả quản lý đầu tư công. Nhóm đặc trách trực thuộc cả hai bộ, gồm: Bộ Kế hoạch và Ngân sách (MPG - hiện nay là Bộ Chiên lược và Tài chính Hàn Quốc (MOSF)), Bộ Xây dựng và Giao thông (MOCT - nay là Bộ Đất đai, giao thông và hàng hải của Hàn Quốc (MLTM)). Hoạt động của nhóm đặc trách chịu sự giám sát của Quốc hội. Tháng 7/1999, Nhóm đặc trách ban hành “Kế hoạch toàn diện nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công” (Khung quản lý đầu tư công) nhằm tăng cường hệ thống giám sát quy trình thực hiện dự án do cơ quan ngân sách thực hiện.

1.3.2. Bài học rút ra cho Việt Nam

Thứ nhất, Mục tiêu lớn nhất của giám sát đầu tư công do Quốc hội tiến hành là tăng hiệu quả đầu tư công;

Thứ hai, Giám sát đầu tư công của Quốc hội càng đảm bảo tính minh bạch, công khai của đầu tư công, củng cố lòng tin của người dân vào thể chế chính trị;

Thứ ba, Giám sát đầu tư công của Quốc hội cần phân định chức năng, trách nhiệm của các chủ thể trong đầu tư công một cách đúng đắn và rõ ràng trước khi thực hiện hoạt động giám sát;

Thứ tư, Nghiên cứu và ban hành quy định việc thành lập Ủy ban điều tra, Thanh tra Quốc hội hoặc Ủy ban kiểm soát liên quan đến giám sát đầu tư công của Quốc hội.

TIỂU KẾT CHƯƠNG 1

Nội dung chủ yếu của chương 1 là lý luận cơ bản về đầu tư công và giám sát đầu tư công của Quốc hội. Nghiên cứu, hệ thống hóa các luận cứ khoa học về nội dung giám sát đầu tư công của Quốc hội cũng như các nhân tố chủ quan, khách quan ảnh hưởng đến quá trình này. Bên cạnh đó, luận án còn đưa ra bài học kinh nghiệm về giám sát đầu tư công của Quốc hội của một số quốc gia trên thế giới và bài học cho Việt Nam.

CHƯƠNG 2: THỰC TRẠNG GIÁM SÁT ĐẦU TƯ CÔNG CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM

2.1. Quốc hội Việt Nam và chức năng giám sát đầu tư công

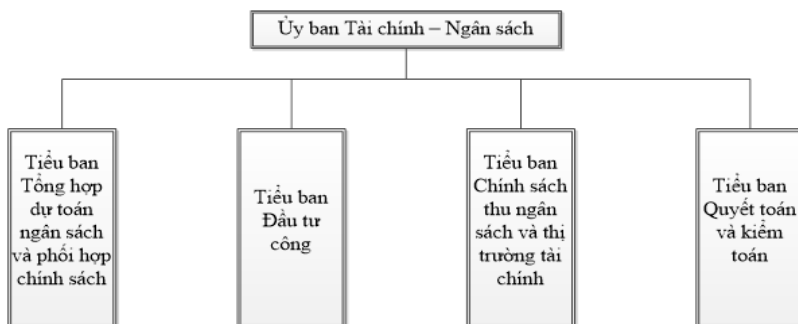
2.1.1. Quốc hội Việt Nam

Quốc hội Việt Nam có Ủy ban thường vụ Quốc hội và 11 cơ quan chuyên môn, gồm: Hội đồng dân tộc; Ủy ban Pháp luật; Ủy ban Tư pháp; Ủy ban Kinh tế; Ủy ban Tài chính – Ngân sách; Ủy ban Quốc phòng và An ninh; Ủy ban Văn hóa, Giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng; Ủy ban về các vấn đề xã hội; Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường và Ủy ban Đối ngoại. Quốc hội thành lập Kiểm toán nhà nước là cơ quan chuyên môn để kiểm tra giám sát tài chính công.

2.1.2. Chức năng giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam

2.1.2.1. Mục tiêu và chủ thể giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam

Mục tiêu công tác giám sát của Quốc hội Việt Nam góp phần đảm bảo cho “Hiến pháp, các Luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội được thi hành nghiêm chỉnh và thống nhất”.



Hình 2.1. Các tiểu ban trực thuộc Ủy ban Tài chính - Ngân sách

Nguồn: NCS tổng hợp

2.1.2.2. Đối tượng chịu sự giám sát ngân sách của Quốc hội

Khi bàn về giám sát đầu tư công thì Chủ tịch nước và các cơ quan nhà nước nêu trên là đối tượng chịu sự giám sát của Quốc hội ở khía cạnh chấp hành luật pháp về đầu tư công.

2.1.2.3. Phạm vi hoạt động giám sát đầu tư công của Quốc hội

Đặc điểm của hoạt động đầu tư công của Việt Nam có tính chất lồng ghép. Quốc hội quyết định kế hoạch đầu tư công trong từng thời kỳ. Với thẩm quyền như trên, Quốc hội chịu trách nhiệm giải trình cuối cùng về quyết định đầu tư công trước cử tri.

2.2. Tổng quan về đầu tư công của Việt Nam

2.2.1. Quy mô đầu tư công

Trong phạm vi luận án, NCS giới hạn đầu tư công trong khuôn khổ các khoản đầu tư từ NSNN của chính phủ Việt Nam để có sự thống nhất trong giai đoạn phân tích 2015-2019.

Bảng 2.1: Vốn đầu tư toàn xã hội 2015-2019

Năm	Kinh tế Nhà nước		Kinh tế ngoài nhà nước		Khu vực có vốn đầu tư nước ngoài		Tổng số	
	Giá trị (tỷ đồng)	Cơ cấu (%)	Giá trị (tỷ đồng)	Cơ cấu (%)	Giá trị (tỷ đồng)	Cơ cấu (%)	Giá trị (tỷ đồng)	Cơ cấu (%)

2015	519.878	38,05	528.500	38,68	318.100	23,28	1.366.478	100
2016	557.633	37,48	578.902	38,91	351.103	23,60	1.487.638	100
2017	596.096	35,69	677.900	40,59	396.200	23,72	1.670.196	100
2018	618.661	33,31	803.298	43,26	435.102	23,43	1.857.061	100
2019	634.948	31,02	942.449	46,04	469.441	22,93	2.046.838	100

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2015-2019)

2.2.2. Phân bổ, quản lý và sử dụng vốn đầu tư công

2.2.2.1. Đầu tư công theo ngành, lĩnh vực: ĐTC của Việt Nam ở tất cả 19 ngành kinh tế, trong khi đó, không phải ngành kinh tế nào cũng cần phải có sự tham gia đầu tư của nhà nước (như: bán buôn và bán lẻ; sửa chữa ô tô, mô tô, xe máy và xe có động cơ khác; dịch vụ lưu trú và ăn uống; nghệ thuật, vui chơi và giải trí...). Xét về tỷ trọng cho thấy, đầu tư cho CSHT kinh tế, CSHT xã hội chỉ chiếm bình quân khoảng 30%, còn lại khoảng 70% là đầu tư vào các ngành, lĩnh vực khác mà khu vực tư nhân hoàn toàn có thể đảm nhiệm và có hiệu quả.

2.2.2.2. Đầu tư công theo cấp quản lý

Bảng 2.4: Cơ cấu vốn đầu tư công phân theo cấp quản lý

Năm	Trung ương		Địa phương		Tổng số	
	Giá trị (tỷ đồng)	Tỷ trọng (%)	Giá trị (tỷ đồng)	Tỷ trọng (%)	Giá trị (tỷ đồng)	Tỷ trọng (%)
2015	249.022	47,90	270.856	52,10	519.878	100
2016	268.221	48,10	289.412	51,90	557.633	100
2017	260.494	43,70	335.602	56,30	596.096	100
2018	253.032	40,90	365.629	59,10	618.661	100
2019	257.154	40,50	377.794	59,50	634.948	100

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2015-2019)

2.2.3. Đánh giá đầu tư công của Việt Nam

2.2.3.1. Đầu tư công với thực hiện mục tiêu tăng trưởng kinh tế: Giai đoạn 2015-2019 được coi là thời kỳ phục hồi nhanh chóng của kinh tế Việt Nam sau ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế thế giới 2008. Trong giai đoạn này, đầu tư công cũng có sự thay đổi mạnh mẽ. Tỷ trọng vốn đầu tư công trên tổng vốn đầu tư toàn xã hội không còn chiếm tỷ trọng cao nhất như giai đoạn trước 2015. Thay vào đó, đầu tư công đã dành vị trí thứ

nhất so với đầu tư tư nhân, khu vực công cộng tham gia nền kinh tế với vai trò chủ đạo là điều tiết và hỗ trợ khu vực tư nhân phát triển.

2.2.3.2. Hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công (ICOR) ICOR của Việt Nam từ năm 2015 đến 2019 cho thấy, hiệu quả đầu tư đã có bước cải thiện, ICOR trong giai đoạn này dao động trong khoảng từ 5% đến 6%. Việt Nam đang bước vào giai đoạn phát triển mới, với tổng nhu cầu vốn đầu tư toàn xã hội cho cả giai đoạn 5 năm 2016 - 2020 lên tới gần 10.600.000 tỷ đồng, bằng khoảng 32-34% GDP. Phải huy động được nguồn vốn này, Việt Nam mới có thể đảm bảo tốc độ tăng trưởng kinh tế 6,5-7% và thực hiện đột phá về xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại.

2.2.3.3. Đầu tư công và chuyển dịch cơ cấu kinh tế: Trong giai đoạn 2015-2019 khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản có lượng vốn đầu tư chỉ chiếm 5-6% tổng vốn đầu tư của cả nền kinh tế nhưng khu vực này tạo ra 14-17% GDP của cả nước; trong khi đó, khu vực công nghiệp và xây dựng tuy tạo ra 32-34% GDP nhưng vốn đầu tư của khu vực này chiếm tới 44-48% tổng vốn đầu tư toàn xã hội của cả nước; khu vực dịch vụ tạo ra 39-41% GDP nhưng vốn đầu tư chiếm tới 46-50% tổng vốn đầu tư toàn xã hội.

2.2.3.4. Hiệu quả đầu tư công xét dưới góc độ thất thoát, lãng phí và nợ vốn đầu tư xây dựng cơ bản: (1) Thất thoát lãng phí vốn đầu tư công: Tình trạng các dự án đầu tư công khắp cả nước bị đội giá so với dự toán, chậm tiến độ hoặc xây dựng xong nhưng chỉ sử dụng một phần nhỏ công suất thiết kế... đang trở thành vấn nạn gây thất thoát lãng phí ngân sách, nguồn lực của nhà nước. Tình trạng thất thoát lãng phí đã xảy ra trong nhiều năm.; (2) Nợ đọng vốn đầu tư xây dựng cơ bản: công trình thi công dở dang, kéo dài; chủ đầu tư không có nguồn vốn để thanh toán cho giá trị khối lượng thực hiện; nhiều doanh nghiệp xây dựng, nhà thầu nợ lương công nhân, chiếm dụng vốn của nhau, không ít doanh nghiệp giải thể và phá sản; góp phần làm cho nợ xấu của ngân hàng tăng lên,... Thực trạng trên đã và đang ảnh hưởng xấu đến an ninh tài chính, an toàn nợ công, làm giảm hiệu quả đầu tư công và tăng trưởng kinh tế bền vững.

2.3. Thực trạng giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam

2.3.1. Giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến đầu tư công (1) *Quốc hội giám sát đầu tư công thông qua xây dựng hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật:* Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến đầu tư công đều do Quốc hội ban hành. Luật Đầu tư công (năm 2014, 2019) là cơ sở chắc chắn để Quốc hội tiến hành giám sát hoạt động đầu tư công tại Việt Nam. Luật đầu tư công năm 2014 ra đời đã đánh dấu như một công cụ pháp lý quan trọng nhằm bù đắp cho khả năng đáp ứng nguồn vốn cho nhu cầu đầu tư về cơ sở hạ tầng, dịch

vụ an sinh xã hội cho người dân và phục vụ hoạt động phát triển kinh tế - xã hội, trong điều kiện tích lũy của nền kinh tế và tiết kiệm nội địa ở mức thấp. (2) *Quốc hội giám sát việc thi hành hệ thống văn bản pháp luật về đầu tư công của Chính phủ*: Nghị định, Thông tư và Công văn hướng dẫn được Chính phủ ban hành để thực thi những yêu cầu cần thiết cho việc tăng cường hiệu quả đầu tư công.

2.3.2. Giám sát quá trình thực hiện đầu tư công

2.3.2.1. *Giám sát việc lập kế hoạch đầu tư công*: Về quan điểm xây dựng kế hoạch đầu tư công trung hạn 2016-2020: (1) Những mục tiêu, định hướng đầu tư song chưa rõ trọng tâm, (2) cần bổ sung dự báo rủi ro khi thực hiện kế hoạch vốn đầu tư trung hạn từ nguồn NSNN, đồng thời có giải pháp khả thi hơn để khai thác các nguồn lực ngoài ngân sách; (3) cân đối nguồn lực đầu tư giữa phát triển hạ tầng kinh tế và hạ tầng xã hội, bảo đảm hài hòa giữa các lĩnh vực, vùng, miền, địa phương; (4) phương án dự kiến phân bổ vốn chưa thực sự quan tâm giải quyết một số vấn đề bức xúc, nổi cộm của các vùng, miền như ứng phó biến đổi khí hậu, xâm nhập mặn.

2.3.2.2. *Giám sát thực hiện kế hoạch đầu tư công*

Hộp số 2.1: Giám sát quá trình nghiên cứu tiền khả thi dự án cảng hàng không quốc tế Long Thành

Theo Nghị quyết số 94/2015/QH13 ngày 25/6/2015 về chủ trương đầu tư Dự án Cảng hàng không quốc tế Long Thành của Quốc hội, hàng năm Chính phủ báo cáo Quốc hội về tình hình thực hiện Dự án. Giai đoạn 2015-2019 (giai đoạn nghiên cứu tiền khả thi), Ủy ban tài chính ngân sách và Ủy ban kinh tế của Quốc hội phối hợp để giám sát dự án dựa trên các công cụ sau: Giám sát qua hệ thống báo cáo hàng năm của UBND tỉnh Đồng Nai; báo cáo hàng năm của Chính phủ về dự án; Giám sát qua Đoàn đại biểu Quốc hội ở địa phương, định kì hàng năm đoàn đại biểu sẽ tổ chức giám sát và đưa ra báo cáo gửi Quốc hội về những bước đầu trong quá trình thực hiện dự án. Dựa trên các báo cáo từ hoạt động giám sát đầu tư công thông qua hệ thống văn bản và giám sát đầu tư công thông qua Đoàn đại biểu quốc hội, giai đoạn nghiên cứu tiền khả thi của dự án cảng hàng không quốc tế Long Thành được Ủy ban Tài chính ngân sách và Ủy ban kinh tế kết hợp đưa ra những nhận định như sau: Quá trình thực hiện gói thầu tư vấn và lập báo cáo tiền khả thi của giai đoạn 1 thuộc dự án còn khá chậm, ảnh hưởng tiến độ chung của dự án; UBND tỉnh Đồng Nai đã chủ động vào cuộc nhưng việc thẩm định và phê duyệt báo cáo NCKT Dự án thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư Cảng HKQT Long Thành còn khá chậm.

Dự án xây dựng tuyến đường sắt đô thị số 1 Thành phố Hồ Chí Minh, tuyến Bến Thành - Suối Tiên (sau đây gọi tắt là Dự án) được Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh phê duyệt điều chỉnh dự án tại Quyết định số 4480/QĐ-UBND ngày 21 tháng 9 năm 2011 và đang tổ chức thực hiện đầu tư. Trong quá trình thực hiện, dự án đã nảy sinh vấn đề về việc thiếu vốn đầu tư do mức dự toán ban đầu không phù hợp với thực tế. Để xem xét vấn đề này, Quốc hội đã thực hiện quyền giám sát bằng các công cụ sau: Hệ thống báo cáo hàng năm về dự án đầu tư; Tổ chức Đoàn đại biểu Quốc hội đến giám sát, kiểm tra tiến độ thực hiện dự án; Mở phiên họp của các Ủy ban của Quốc hội để đưa câu hỏi chất vấn chủ đầu tư là Ban quản lý dự án - Ban Quản lý Đường sắt đô thị - Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh. Từ việc thực hiện hoạt động giám sát đầu tư công của Quốc hội với dự án tuyến đường sắt đô thị số 1 Thành phố Hồ Chí Minh, Bến Thành – Suối Tiên, các ý kiến đóng góp đã được đưa ra như sau:

2.3.2.3. Giám sát việc quản lý và sử dụng vốn đầu tư công

Tổng vốn đầu tư trung hạn nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2016-2020 là 2.000 nghìn tỷ đồng, gồm: vốn ngân sách trung ương: 1.120 nghìn tỷ đồng, bao gồm: vốn nước ngoài: 300 nghìn tỷ đồng; vốn trong nước: 820 nghìn tỷ đồng (trong đó: vốn trái phiếu Chính phủ 260 nghìn tỷ đồng, tiền bán vốn Nhà nước tại một số doanh nghiệp là 250 nghìn tỷ đồng); vốn cân đối ngân sách địa phương: 880 nghìn tỷ đồng, bao gồm: vốn phân bổ theo tiêu chí, định mức: 457,245 nghìn tỷ đồng; nguồn thu sử dụng đất 200 nghìn tỷ đồng; xố số kiến thiết 117 nghìn tỷ đồng; bội chi ngân sách địa phương và dự phòng chưa phân bổ: 105,755 nghìn tỷ đồng.

2.3.3. Giám sát thực hiện kết luận, kiến nghị sau khi giám sát đầu tư công

Trong giai đoạn 2015-2019, Quốc hội Việt Nam đã tổ chức một số đoàn giám sát đến các địa phương như Quảng Ngãi, Hồ Chí Minh, Quảng Bình và Tuyên Quang. Các đoàn giám sát thực hiện việc nhiệm vụ thẩm tra tình hình kinh tế - xã hội của địa phương nói chung và đầu tư công nói riêng. Đoàn đại biểu của Ủy ban TCNS trực thuộc Quốc hội chịu trách nhiệm thực hiện các cuộc giám sát kể trên. Các hình thức giám sát của đoàn đại biểu khá phong phú, đa dạng, như xem xét các báo cáo công tác, giám sát văn bản, tổ chức hoạt động giải trình, giám sát chuyên đề, tổ chức các đoàn giám sát, giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân vv... Kết quả giám sát đã phản ánh sát thực và khách quan tình hình thực tiễn, nêu rõ những kết quả đạt được và hạn chế, vướng mắc trong đầu tư công của các cơ quan, tổ chức và các địa phương.

2.3.4. Sử dụng các tiêu chí đánh giá giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam

2.3.4.1. Tính hiệu lực của giám sát đầu tư công

Tính hiệu lực của giám sát đầu tư công hiện nay là chưa cao, kết quả điều tra cũng phản ánh rõ thực trạng hiệu lực giám sát đầu tư công vẫn là khâu

yếu của hoạt động giám sát đầu tư công. Điều đó đòi hỏi cần tiếp tục phát huy hơn nữa các hoạt động giám sát để nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát đầu tư công của Quốc hội trong thời gian tới.

2.3.4.2. Tính phù hợp của giám sát đầu tư công

Trong giai đoạn 2015-2019, hoạt động giám sát tối cao của Chính phủ chưa tập trung cụ thể vào các nội dung giám sát đầu tư công, chưa có chuyên đề giám sát nào dành riêng cho đầu tư công.

2.3.4.3. Tính tương thích của giám sát đầu tư công

Hoạt động giám sát đầu tư công của Quốc hội bước đầu đảm bảo sự tương thích giữa các cấp bậc mục tiêu khác nhau, cũng như sự tương thích ngay trong các mục tiêu cùng cấp.

2.3.4.4. Tính bền vững của giám sát đầu tư công

Các mục tiêu, kiến nghị giám sát đầu tư công đã và đang được thực hiện, và có những ảnh hưởng tích cực trong khoảng thời gian nhất định sau khi hoạt động giám sát kết thúc. Như vậy, bước đầu tính bền vững của giám sát đã đáp ứng được yêu cầu đề ra.

2.4. Đánh giá thực trạng giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam

2.4.1. Những kết quả đạt được

Thứ nhất, đã thực hiện giám sát toàn bộ hệ thống văn bản pháp luật liên quan đến lĩnh vực đầu tư công;

Thứ hai, đã thực hiện giám sát tổng thể trong lĩnh vực đầu tư công;

Thứ ba, việc giám sát quản lý và phân bổ vốn đầu tư công từ NSNN ngày càng chặt chẽ;

Thứ tư, xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu giám sát đầu tư công quốc gia;

Thứ năm, đưa ra các đánh giá cũng như các kết luận, kiến nghị sau giám sát một cách kịp thời, khách quan, hợp lý và khả thi.

2.4.2. Những hạn chế và nguyên nhân

2.4.2.1. Những hạn chế

Thứ nhất, hạn chế trong giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến đầu tư công: (i) Tính toàn diện trong giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về ĐTC còn hạn chế; (ii) Thiếu sự đồng bộ giữa giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về ĐTC với hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến đầu tư tư nhân;

Thứ hai, hạn chế trong giám sát quá trình thực hiện hoạt động đầu tư công: (1) Thẻ chế giám sát ĐTC của Quốc hội còn nhiều bất cập; (2) Quy trình giám sát ĐTC của Quốc hội còn chưa logic và chưa khoa học; (3) Giám sát lập kế hoạch ĐTC trung hạn còn chưa kịp thời; (iv) Sử dụng các công cụ giám sát ĐTC chưa hiệu quả.

Thứ ba, hạn chế trong giám sát thực hiện kết luận, kiến nghị giám sát về đầu tư công: Hoạt động theo dõi kiến nghị sau giám sát ĐTC chưa hiệu quả.

2.4.2.2. Nguyên nhân của những hạn chế

Thứ nhất, nguyên nhân của hạn chế trong giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến đầu tư công: (1) Nguồn nhân lực tham gia giám sát ĐTC còn thiếu; (2) Chưa xây dựng bộ tiêu chí định tính đánh giá giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến đầu tư công;

Thứ hai, nguyên nhân dẫn tới hạn chế trong giám sát quá trình thực hiện hoạt động đầu tư công: (1) Đặc điểm của hệ thống chính trị không khuyến khích tạo ra một cơ quan giám sát mạnh, có quyền lực độc lập; (2) Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn chi tiết về giám sát ĐTC của Quốc hội còn thiếu; (3) Nguồn tài chính phục vụ giám sát đầu tư công của Quốc hội còn hạn chế;

Thứ ba, nguyên nhân của hạn chế trong giám sát thực hiện kết luận, kiến nghị giám sát về đầu tư công: (1) Thiếu cơ chế pháp luật xử phạt nghiêm khắc với các hành vi không thi hành kết luận, kiến nghị giám sát ĐTC; (2) Cơ sở dữ liệu về quá trình giám sát đầu tư công của Quốc hội còn chưa được phát triển.

TIỂU KẾT CHƯƠNG 2

Nội dung chính của chương 2 là nghiên cứu đầu tư công và giám sát đầu tư công của Quốc hội tại Việt Nam giai đoạn 2015-2019. Để đánh giá giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam tác giả đã sử dụng phương pháp điều tra khảo sát, lấy ý kiến của hơn 400 đại biểu Quốc hội Việt Nam về giám sát đầu tư công. Từ những phân tích kể trên, luận án đưa ra những kết quả đạt được cùng hạn chế và nguyên nhân của hạn chế trong giám sát đầu tư công của Việt Nam.

CHƯƠNG 3: GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN GIÁM SÁT ĐẦU TƯ CÔNG CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM

3.1. Bối cảnh kinh tế - xã hội và quan điểm, định hướng hoàn thiện giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam giai đoạn 2021-2025, tầm nhìn đến năm 2030

3.1.1. Bối cảnh kinh tế - xã hội mới ảnh hưởng đến giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam giai đoạn 2021-2025, tầm nhìn đến năm 2030

Thứ nhất, những thành tựu nổi bật: Thế và lực của nước ta đã lớn mạnh hơn nhiều; Kinh tế vĩ mô cơ bản ổn định, niềm tin của cộng đồng doanh nghiệp và xã hội tăng lên; Chính trị, xã hội ổn định, các lĩnh vực văn hóa, xã hội, môi trường, quốc phòng, an ninh, đối ngoại được quan tâm và có

sự chuyển biến tích cực; Khát vọng vì một Việt Nam thịnh vượng, ý chí tự lực, tự cường là sức mạnh nội sinh cho đất nước phát triển nhanh và bền vững trong thời gian tới.

Thứ hai, Những hạn chế còn tồn tại: mục tiêu đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại chưa đạt yêu cầu; Năng suất, chất lượng và sức cạnh tranh của nền kinh tế chưa cao; Hệ thống kết cấu hạ tầng chưa bảo đảm tính đồng bộ, hiệu quả; quản lý phát triển đô thị còn bất cập; Cơ cấu lại nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng còn chậm;... Mở đầu giai mới 2021-2025 là hàng loạt khó khăn, thách thức với Việt Nam, khi dịch Covid-19 đã làm ảnh hưởng sâu sắc đến nền kinh tế, giảm đà tăng trưởng và tạo ra những hệ lụy không thể giải quyết ngay trong ngắn hạn.

3.1.2. Quan điểm về hoàn thiện giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam giai đoạn 2021-2025, tầm nhìn đến năm 2030

3.1.2.1. Giám sát đầu tư công cần được coi là nhiệm vụ trọng tâm trong hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam

3.1.2.2. Giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam phải nhằm phục vụ mục tiêu phát triển đất nước bền vững

3.1.2.3. Giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam phải được gắn liền với quyết tâm đổi mới chính trị

3.1.2.4. Giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam phải hướng tới việc thiết lập cơ chế huy động và phân phối nguồn lực tài chính phù hợp với mục tiêu ưu tiên của chiến lược phát triển kinh tế và giảm nghèo

3.1.2.5. Giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam phải góp phần giảm thiểu các bất bình đẳng giữa các tầng lớp dân cư, giữa các vùng, các địa phương

3.1.3. Định hướng hoàn thiện giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam giai đoạn 2021-2025, tầm nhìn đến năm 2030

3.1.3.1. Tập trung hoàn thiện, nâng cao chất lượng giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam

3.1.3.2. Đảm bảo tính hiệu lực và hiệu quả trong giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam

3.1.3.3. Ứng dụng các tiến bộ khoa học, kỹ thuật trong lĩnh vực giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam

3.1.3.4. Bồi dưỡng và phát triển nguồn nhân lực cho giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam

3.1.3.5. Thực thi đúng các kết luận giám sát của Quốc hội Việt Nam trong lĩnh vực đầu tư công

3.2. Các giải pháp hoàn thiện giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam

3.2.1. Nhóm giải pháp về giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến đầu tư công của Quốc hội

3.2.1.1. Đào tạo bồi dưỡng nguồn nhân lực đáp ứng yêu cầu giám sát ĐTC của Quốc hội

Đối với đại biểu quốc hội: ĐBQH cần được thường xuyên đào tạo bồi dưỡng kiến thức về ĐTC; cử các ĐBQH có năng lực tốt tham gia các khóa đào tạo về quản lý ĐTC tại các quốc gia phát triển như Anh, Mỹ, Nhật Bản...

Đối với đội ngũ chuyên viên của Quốc hội: Cần tuyển chọn cán bộ được đào tạo bài bản, chính quy về chuyên ngành tài chính – ngân hàng, quản lý kinh tế năng động có kiến thức tổng hợp, có khả năng nhìn nhận, phân tích sắc bén; Nâng cao trình độ chuyên môn về ĐTC và giám sát ĐTC; Xây dựng chính sách khen thưởng với các chuyên viên có thành tích tốt.

3.2.1.2. Xây dựng bộ tiêu chí đánh giá giám sát đầu tư công của Quốc hội

S (Simple) ĐƠN GIẢN	M (Measurable) ĐO LƯỜNG ĐƯỢC	A (Agreed - upon) TÍNH ĐẠI DIỆN	R (Relevant) PHÙ HỢP	T (Timely) KỊP THỜI
---	--	---	--	---

Hình 3.1: Nguyên tắc SMART trong xây dựng tiêu chí đánh giá giám sát đầu tư công của Quốc hội

Nguồn: Nghiên cứu của NCS

3.2.2. Nhóm giải pháp về giám sát quá trình thực hiện hoạt động đầu tư công của Quốc hội

3.2.2.1. Xây dựng văn bản luật hướng dẫn chi tiết về giám sát ĐTC của Quốc hội

Văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn chi tiết về giám sát ĐTC của Quốc hội sẽ góp phần thay đổi hoàn toàn phương thức giám sát ĐTC hiện nay. Nhiệm vụ quan trọng đầu tiên của văn bản luật này là định nghĩa rõ ràng về khái niệm giám sát ĐTC của Quốc hội, phạm vi ảnh hưởng, các bước mà Quốc hội cần tiến hành để thực hiện chức năng giám sát trong lĩnh vực ĐTC.

3.2.2.2. Sử dụng hiệu quả các công cụ giám sát đầu tư công của Quốc hội

Các công cụ giám sát ĐTC của Quốc hội được sử dụng vẫn còn cứng nhắc, dựa chủ yếu trên Luật Giám sát của Quốc hội. Do vậy, để tập trung hơn vào ĐTC, định hướng hoạt động giám sát của Quốc hội với lĩnh vực này cần tập trung vào thực hiện tốt hơn nhiệm vụ quyết định và giám sát các vấn đề quan trọng của đất nước, nhất là các công trình trọng điểm của

quốc gia, việc phân bổ và thực hiện ngân sách; giám sát hoạt động của các cơ quan tư pháp, công tác phòng, chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí.

3.2.2.3. Thực hiện tốt cơ chế hoạt động của Ủy ban Tài chính - Ngân sách Quốc hội nhằm nâng cao chất lượng giám sát đầu tư công

Đề Ủy ban Tài chính - Ngân sách có thể thực hiện nhiệm vụ giám sát ĐTC một cách hiệu quả, một số cơ chế và nguồn lực và điều kiện hoạt động của Ủy ban cần phải được đảm bảo: cơ chế công khai, thẩm quyền và tính độc lập của ban; thủ tục làm việc rõ ràng.

3.2.2.4. Xây dựng cơ chế tài chính phục vụ giám sát đầu tư công

Đổi mới cơ chế tài chính cho hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội sẽ góp phần nâng cao nguồn lực tài chính phục vụ giám sát. Sự cải cách cơ chế tài chính cho giám sát ĐTC của Quốc hội là sự quy định cụ thể, rõ ràng các mức hỗ trợ tài chính riêng cho hoạt động giám sát ĐTC.

3.2.2.5. Chuẩn hóa hệ thống báo cáo về đầu tư công

Một là, bổ sung quy định về chế độ báo cáo, cung cấp thông tin tại Luật về hoạt động giám sát.

Hai là, Hệ thống biểu mẫu báo cáo, thông tin và số liệu cần thể hiện được kết quả chính sách.

3.2.3. Nhóm giải pháp về giám sát thực hiện kết luận, kiến nghị giám sát về đầu tư công của Quốc hội

3.2.3.1. Quy định cụ thể các chế tài bảo đảm việc thực thi các kết luận, kiến nghị giám sát của Quốc hội

Cần phân định rõ trách nhiệm pháp lý với trách nhiệm chính trị. Điều này sẽ giúp giảm bớt tình trạng những vi phạm pháp luật nghiêm trọng trong lĩnh vực đầu tư công không được xử lý công bằng.

3.2.3.2. Thiết lập hệ thống dữ liệu quốc gia về đầu tư công

Ứng dụng công nghệ dữ liệu lớn (big data) góp phần thay đổi cách thức thu thập và quản lý thông tin trong lĩnh vực ĐTC của Quốc hội. Big data nhìn chung liên quan đến các tập dữ liệu có khối lượng lớn và phức tạp đến mức các phần mềm xử lý dữ liệu truyền thống không có khả năng thu thập, quản lý và xử lý dữ liệu trong một khoảng thời gian hợp lý.

TIỂU KẾT CHƯƠNG 3

Chương 3 đã đề xuất quan điểm và định hướng để hoàn thiện giám sát đầu tư Quốc hội Việt Nam trong lĩnh vực đầu tư công tại Việt Nam. Để hiện thực hóa những định hướng đó, NCS đề xuất hai nhóm giải pháp bao gồm: (i) nhóm giải pháp về chất lượng giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam và (ii) nhóm giải pháp về quản lý đầu tư công đáp ứng yêu cầu giám sát của Quốc hội Việt Nam.

KẾT LUẬN

Giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam là một chủ đề nghiên cứu còn mới mẻ, chưa có nhiều tài liệu đề cập một cách cụ thể và sâu sắc về nó. Do đó, cơ sở lý luận về giám sát ĐTC của Quốc hội được xây dựng trong luận án có thể được coi là đóng góp cơ bản nhất. Luận án bám sát mục đích, nhiệm vụ, đối tượng, phạm vi nghiên cứu và vận dụng tổng hợp các phương pháp nghiên cứu, từ đó phân tích và hệ thống hóa làm rõ những vấn đề lý luận cơ bản về ĐTC và giám sát ĐTC của Quốc hội, nội dung, mục đích và phương pháp giám sát. Những kết quả đã đạt được về hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam được đề cập tại chương 2 của luận án cho thấy hoạt động này đã phát huy tính chủ động, sáng tạo và vai trò giám sát tối cao của Quốc hội, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhiệm vụ giám sát của Quốc hội nâng cao năng lực, hiệu quả giám sát ĐTC của Quốc hội, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia, phục vụ tốt hơn nhu cầu phát triển và lợi ích của nhân dân. Tuy nhiên, để giám sát ĐTC của Quốc hội được tốt hơn, Quốc hội cần có những việc làm cụ thể và thay đổi mạnh mẽ hơn. Việc nâng tầm giám sát của quốc hội để hài lòng người dân và cộng đồng như thế nào đang là một vấn đề không nhỏ đối với Quốc hội cũng như từng đại biểu Quốc hội trong cả nước hiện nay. Trên cơ sở nghiên cứu và phân tích các quy định về khung pháp lý, các nguồn tài liệu của Quốc hội và các nguồn khác, luận án phân tích thực trạng giám sát ĐTC của Quốc hội giai đoạn 2015 - 2019, gồm các nội dung lớn: Nội dung phân tích thực trạng tập trung vào ba nhóm vấn đề: (1) Giám sát các văn bản về ĐTC (xây dựng văn bản và thực thi văn bản); (2) giám sát quá trình thực hiện ĐTC (lập kế hoạch ĐTC, thực hiện kế hoạch ĐTC, quản lý và sử dụng vốn ĐTC); (3) Thực hiện các kết luận, kiến nghị sau khi giám sát ĐTC. Trên cơ sở đó, tác giả đã đánh giá kết quả, hạn chế trong hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội thời kỳ 2015 - 2019, đồng thời chỉ ra những nguyên nhân của hạn chế. Đánh giá về thực trạng và những nguyên nhân hạn chế trong giám sát ĐTC của Quốc hội là căn cứ thực tiễn sinh động để tác giả đề xuất các giải pháp phân cấp quản lý NSNN trong thời gian tới.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH CÔNG BỐ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN CỦA NCS

1. Nguyễn Thanh Tùng (2020), Đầu tư công và giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu Tài chính Kế toán, Số 11 (208), 2020.
2. Nguyễn Thanh Tùng (2020), Kinh nghiệm giám sát đầu tư công của quốc hội ở một số nước trên thế giới - Bài học cho Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu Tài chính Kế toán, Số 12 (209), 2020.