

**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**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ**

**Hà Nội - 2021**

**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**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ**

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:**

**1. PGS. TS. Đặng Văn Du**

**2. TS. Bùi Đặng Dũng**

**Hà Nội - 2021**

**LỜI CAM ĐOAN**

Tôi xin cam đoan bản luận án “*Giám sát đầu tư công của Quốc hội Việt Nam*” là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, tư liệu sử dụng trong luận án là trung thực và có nguồn gốc, có xuất xứ rõ ràng và được ghi trong tài liệu tham khảo.

**NGHIÊN CỨU SINH****NGUYỄN THANH TÙNG**

**LỜI CẢM ƠN**

Nghiên cứu sinh xin bày tỏ sự biết ơn sâu sắc tới PGS.TS.Đặng Văn Du - Nguyên trưởng khoa Tài chính công, Học viện Tài chính và TS. Bùi Đặng Dũng - Phó Chủ nhiệm Ủy ban Tài chính - Ngân sách của Quốc hội đã nhiệt tình hướng dẫn để nghiên cứu sinh có thể hoàn thành luận án này.

Nghiên cứu sinh trân trọng cảm ơn những ý kiến đóng góp chân thành và quý báu của các nhà khoa học, sự hỗ trợ nhiệt tình của các nhà quản lý tại các đơn vị trong quá trình thu thập tài liệu khi thực hiện luận án. Nghiên cứu sinh chân thành cảm ơn Ủy ban Tài chính - Ngân sách của Quốc hội, Văn phòng Quốc hội và Ban giám đốc, các thầy cô giáo Học viện Tài chính đã tạo mọi điều kiện về vật chất và tinh thần, giúp nghiên cứu sinh hoàn thành luận án.

Cuối cùng, nghiên cứu sinh xin bày tỏ lời cảm ơn tới gia đình và bạn bè đã động viên, giúp đỡ nghiên cứu sinh trong suốt quá trình nghiên cứu và hoàn thành luận án này.

**NGHIÊN CỨU SINH**

**NGUYỄN THANH TÙNG**

**DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT**

CSHT	Cơ sở hạ tầng
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
ĐBQH	Đại biểu Quốc hội
ĐTC	ĐTC
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
IMF	Quỹ tiền tệ Quốc tế
GNP	Tổng sản lượng quốc gia
KT-XH	KTXH
NSNN	Ngân sách nhà nước
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
PPP	Đầu tư theo hình thức đối tác công tư
QH	Quốc hội
UBND	Ủy ban Nhân dân
UBTVQH	UBTVQH
UNCTAD	Hội nghị Liên Hợp quốc về Thương mại và phát triển
WB	Ngân hàng Thế giới

## MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN.....	i
LỜI CẢM ƠN .....	ii
DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT .....	iii
MỞ ĐẦU.....	1
1. Tính cấp thiết của đề tài Luận án.....	1
2. Tổng quan tình hình nghiên cứu có liên quan đến đề tài luận án.....	2
3. Mục tiêu nghiên cứu .....	16
4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu .....	17
5. Phương pháp nghiên cứu.....	18
6. Những đóng góp mới của luận án .....	20
7. Kết cấu của luận án .....	21
CHƯƠNG 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ GIÁM SÁT ĐTC CỦA QUỐC HỘI.....	22
1.1. ĐTC .....	22
1.1.1. Khái niệm ĐTC .....	22
1.1.2. Đặc điểm của ĐTC .....	24
1.1.3. Vai trò của ĐTC .....	27
1.1.4. Các chỉ tiêu đánh giá ĐTC .....	28
1.2. QUỐC HỘI VÀ GIÁM SÁT ĐTC CỦA QUỐC HỘI .....	35
1.2.1. Quốc hội và chức năng của Quốc hội.....	35
1.2.2. Giám sát ĐTC của Quốc hội.....	39
1.2.3. Đặc điểm và mục tiêu giám sát ĐTC của Quốc hội.....	42
1.2.4. Nguyên tắc và phương pháp giám sát ĐTC của Quốc hội.....	44
1.2.5. Nội dung giám sát ĐTC của Quốc hội .....	46
1.2.6. Quy trình giám sát ĐTC của Quốc hội.....	51
1.2.7. Các công cụ giám sát ĐTC của Quốc hội.....	52
1.2.8. Các tiêu chí đánh giá giám sát ĐTC của Quốc hội.....	54
1.2.9. Các nhân tố ảnh hưởng tới giám sát ĐTC của Quốc hội.....	58
1.3. KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ GIÁM SÁT ĐTC CỦA QUỐC HỘI VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM.....	64
1.3.1. Kinh nghiệm quốc tế về giám sát ĐTC của Quốc hội .....	64
1.3.2. Bài học rút ra cho Việt Nam.....	70

TIÊU KẾT CHƯƠNG 1.....	73
CHƯƠNG 2: THỰC TRẠNG GIÁM SÁT ĐTC CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM.....	74
2.1. QUỐC HỘI VIỆT NAM VÀ CHỨC NĂNG GIÁM SÁT ĐTC .....	74
2.1.1. <i>Quốc hội Việt Nam</i> .....	74
2.1.2. <i>Chức năng giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam</i> .....	76
2.2. TỔNG QUAN VỀ ĐTC CỦA VIỆT NAM.....	80
2.2.1. <i>Quy mô ĐTC</i> .....	80
2.2.2. <i>Phân bổ, quản lý và sử dụng vốn ĐTC</i> .....	81
2.2.3. <i>Đánh giá ĐTC của Việt Nam</i> .....	85
2.3. THỰC TRẠNG GIÁM SÁT ĐTC CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM .....	91
2.3.1. <i>Giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến ĐTC</i> ..	91
2.3.2. <i>Giám sát quá trình thực hiện ĐTC</i> .....	93
2.3.3. <i>Giám sát thực hiện kết luận, kiến nghị sau khi giám sát ĐTC</i> .....	106
2.3.4. <i>Sử dụng các tiêu chí đánh giá giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam</i> .....	107
2.4. ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG GIÁM SÁT ĐTC CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM .	115
2.4.1. <i>Những kết quả đạt được</i> .....	115
2.4.2. <i>Những hạn chế và nguyên nhân</i> .....	116
TIÊU KẾT CHƯƠNG 2.....	124
CHƯƠNG 3: GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN GIÁM SÁT ĐTC CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM.....	125
3.1. BỐI CẢNH KTXH VÀ QUAN ĐIỂM, ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN GIÁM SÁT ĐTC CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2021-2025, TẦM NHÌN ĐẾN NĂM 2030 .	125
3.1.1. <i>Bối cảnh KTXH mới ảnh hưởng đến giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam giai đoạn 2021-2025, tầm nhìn đến năm 2030</i> .....	125
3.1.2. <i>Quan điểm về hoàn thiện giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam giai đoạn 2021-2025, tầm nhìn đến năm 2030</i> .....	127
3.1.3. <i>Định hướng hoàn thiện giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam giai đoạn 2021-2025, tầm nhìn đến năm 2030</i> .....	132
3.2. CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN GIÁM SÁT ĐTC CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM ..	138
3.2.1. <i>Nhóm giải pháp về giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến ĐTC của Quốc hội</i> .....	138

3.2.2. Nhóm giải pháp về giám sát quá trình thực hiện hoạt động ĐTC của Quốc hội .....	143
3.2.3. Nhóm giải pháp về giám sát thực hiện kết luận, kiến nghị giám sát về ĐTC của Quốc hội.....	153
TIÊU KẾT CHƯƠNG 3.....	156
KẾT LUẬN .....	157
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH CÔNG BỐ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN CỦA NCS.....	159
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO .....	160
PHỤ LỤC 1: CƠ CẤU GDP THEO NGÀNH KINH TẾ .....	167
PHỤ LỤC 2: PHIẾU ĐIỀU TRA .....	168



## DANH MỤC CÁC BẢNG, CÁC HÌNH

### Danh mục bảng

<i>Bảng 1.1: Thang đánh giá Likert</i> .....	55
<i>Bảng 2.1: Vốn đầu tư toàn xã hội 2015-2019</i> .....	80
<i>Bảng 2.2: Tỷ lệ vốn đầu tư so với GDP giai đoạn 2015-2019</i> .....	81
<i>Bảng 2.3: ĐTC thực hiện theo ngành kinh tế (2015-2019)</i> .....	81
<i>Bảng 2.4: Cơ cấu vốn ĐTC phân theo cấp quản lý</i> .....	84
<i>Bảng 2.5: ĐTC và tăng trưởng kinh tế</i> .....	85
<i>Bảng 2.6: Ý kiến của ĐBQH về kế hoạch ĐTC trung hạn 2016 - 2020</i> .....	96
<i>Bảng 2.7: Tổng quan về các dự án</i> .....	100
<i>Bảng 2.8: Giám sát của Quốc hội với quản lý vốn ĐTC</i> .....	104
<i>Bảng 2.9: Kết luận giám sát của Quốc hội về ĐTC</i> .....	106

### Danh mục hình

<i>Hình 1.1: Mô tả hoạt động và kết quả thu được của hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội</i> .....	55
<i>Hình 2.1. Các tiểu ban trực thuộc Ủy ban Tài chính - Ngân sách</i> .....	77
<i>Hình 2.2: Hệ số ICOR Việt Nam giai đoạn 2015-2019</i> .....	86
<i>Hình 2.3: Kế hoạch vốn ĐTC trung hạn 2016-2020</i> .....	103
<i>Hình 2.4: Đánh giá sự phù hợp của giám sát của Quốc hội về chính sách, pháp luật liên quan đến ĐTC</i> .....	108
<i>Hình 2.5: Đánh giá về tính phù hợp, khả thi của các kiến nghị sau giám sát của Quốc hội trong lĩnh vực ĐTC</i> .....	109
<i>Hình 2.6: Đánh giá việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát ĐTC (hiệu lực giám sát ĐTC) của Quốc hội</i> .....	110
<i>Hình 2.7: Đánh giá nội dung giám sát ĐTC của Quốc hội nên tập trung vào xem xét hệ thống văn bản pháp luật liên quan đến ĐTC</i> .....	111
<i>Hình 2.8: Đánh giá nội dung giám sát ĐTC của Quốc hội nên tập trung vào việc xem xét quản lý vốn ĐTC</i> .....	111
<i>Hình 2.9: Đánh giá nội dung giám sát ĐTC của Quốc hội nên tập trung vào việc xem xét hiệu quả ĐTC</i> .....	112

<i>Hình 2.10: Đánh giá về tính kịp thời trong hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội.....</i>	<i>112</i>
<i>Hình 2.11: Đánh giá về mục tiêu của giám sát ĐTC của Quốc hội .....</i>	<i>113</i>
<i>Hình 2.12: Đánh giá về hoàn thiện chính sách, pháp luật liên quan đến ĐTC của Quốc hội sau giám sát .....</i>	<i>114</i>
<i>Hình 2.13: Những ảnh hưởng từ hoạt động giám sát sau khi Quốc hội tiến hành giám sát ĐTC .....</i>	<i>114</i>
<i>Hình 3.1: Nguyên tắc SMART trong xây dựng tiêu chí đánh giá giám sát ĐTC của Quốc hội .....</i>	<i>141</i>
<i>Hộp số 2.1: Giám sát quá trình nghiên cứu tiền khả thi dự án cảng hàng không quốc tế Long Thành.....</i>	<i>101</i>
<i>Hộp số 2.2: Giám sát quá trình tiến hành thực hiện dự án tuyến đường sắt đô thị số 1 Thành phố Hồ Chí Minh, tuyến Bến Thành - Suối Tiên.....</i>	<i>102</i>

## 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. ĐTC 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 KTXH làm nền móng đẩy mạnh 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 KTXH. ĐTC là hoạt động đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án xây dựng kết cấu hạ tầng KTXH và đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển KTXH. ĐTC có vai trò quan trọng hình thành, tăng cường, hoàn thiện và hiện đại hoá cơ sở vật chất kỹ thuật và năng lực sản xuất phục vụ của nền kinh tế; đồng thời, có vai trò quan trọng định hướng, hỗ trợ và thu hút đầu tư của khu vực tư nhân theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa; từ đó, góp phần quan trọng hình thành và điều chỉnh cơ cấu của nền kinh tế, thực hiện mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội. Tuy vậy, vai trò tích cực của ĐTC 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 ĐTC; đặc biệt là hiệu lực và hiệu quả giám sát ĐTC của cơ quan quyền lực nhà nước luôn là vấn đề thời sự ở các quốc gia.

Những năm qua, dưới sự lãnh đạo của Đảng, nước ta đã đạt được những tiến bộ toàn diện trên các mặt kinh tế, chính trị, xã hội. Cải cách thể chế tiếp tục được triển khai để làm cơ sở cho nền kinh tế phát triển nhanh, bền vững, đảm bảo một xã hội công bằng và dân chủ, người dân ngày càng có vai trò thực chất hơn theo cách trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua hoạt động của cơ quan dân cử đối với những vấn đề quan trọng của đất nước. Những cải cách trong Hiến pháp, luật NSNN, luật Tổ chức Quốc hội,... được thực hiện những năm gần đây đã tạo ra nền tảng pháp lý quan trọng nhằm đổi mới hoạt động của Quốc hội, tăng cường vai trò của Quốc hội trong việc thực hiện các chức năng lập pháp, quyết định

những vấn đề quan trọng và giám sát hoạt động của các cơ quan. Trong chức năng giám sát của Quốc hội thì giám sát ĐTC là một trong những hoạt động quan trọng nhất thể hiện qua nội dung, chương trình hoạt động giám sát của Quốc hội. Việc giám sát của Quốc hội trong ĐTC 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, ĐTC 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 ĐTC để tạo những bước đột phá phát triển đất nước. Đồng thời ĐTC còn là đòn bẩy, là “môi” 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. Hoạt động giám sát ĐTC được coi là một nhiệm vụ trọng tâm của cơ quan lập pháp. Thời gian gần đây, hoạt động giám sát của Quốc hội trong lĩnh vực ĐTC đã có một số đổi mới, tác động tích cực đối với việc ban hành chính sách và điều hành của Chính phủ, đưa lại nhiều lợi ích hơn cho cuộc sống của người dân. Tuy nhiên, hoạt động này còn hạn chế về thể chế chính sách cũng như trong tổ chức triển khai thực hiện, từ đó cho thấy hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội cần được nghiên cứu hoàn thiện xét trên cả phương diện lý luận và thực tiễn.

Xuất phát từ những lý do trên đây, NCS quyết định chọn đề tài: “*Giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam*” làm đề tài nghiên cứu luận án Tiến sỹ chuyên ngành Tài chính - Ngân hàng.

## **2. Tổng quan tình hình nghiên cứu có liên quan đến đề tài luận án**

### **2.1. Một số lý thuyết về lĩnh vực ĐTC**

#### **2.1.1. Quan điểm về ĐTC**

ĐTC là một trong những lĩnh vực được quan tâm không chỉ của các nhà hoạch định chính sách, các nhà kinh tế thực tiễn mà nó còn nhận được sự quan tâm của các nhà khoa học trên thế giới với những cách tiếp cận và giải quyết các

vấn đề khác nhau với những phương pháp nghiên cứu khác nhau được áp dụng cho mỗi nghiên cứu, cụ thể:

Trong nghiên cứu *“The role of public investment in social and economic development”* của UNCTAD (2009) [88] chỉ giới hạn ĐTC trong phạm vi các khoản chi tiêu xây dựng cơ bản, tuy nhiên sẽ là thiếu sót nếu chỉ định nghĩa ĐTC như vậy. Bởi chi ĐTC còn bao gồm các khoản về duy tu sửa chữa, tái định cư, hỗ trợ đời sống của người dân tái định cư. Khái niệm về ĐTC này được nhận định là thiếu sự toàn diện.

ĐTC còn được định nghĩa trong nghiên cứu của IMF năm 2012, *“Public Investment, Growth, and Debt Sustainability: Putting Together the Pieces”*, quan điểm rằng ĐTC là các khoản chi tiêu của khu vực công, nhưng loại trừ các khoản chi hình thành tài sản cố định tại các doanh nghiệp nhà nước [76]. Cách định nghĩa này chưa thể hiện được một cách toàn diện ý nghĩa và vai trò mà ĐTC mang lại cho xã hội.

Tiếp cận khái niệm ĐTC trên quan điểm về chủ sở hữu vốn, Luận án Tiến sỹ *“Hiệu quả ĐTC tại Việt Nam”* của Phạm Minh Hóa năm 2017 có định nghĩa rằng: *“ĐTC là hoạt động đầu tư do Nhà nước chủ trì để thực hiện các chương trình, dự án phát triển KTXH trên cơ sở nguồn lực của Nhà nước và các nguồn lực khác”* [21].

### **2.1.2. Vai trò của ĐTC**

ĐTC có vai trò rất quan trọng trong ổn định, tăng trưởng kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội. Vì vậy, nhiều nghiên cứu về ĐTC của một số quốc gia đã tìm kiếm các giải pháp quản lý ĐTC một cách tốt nhất. Tiêu biểu có các nghiên cứu sau đây:

#### ***Thứ nhất, ĐTC và tăng trưởng kinh tế.***

Nghiên cứu *“Public Investment and Fiscal Policy”* của IMF (2004) chưa làm rõ mối quan hệ giữa mức ĐTC với tăng trưởng GDP bình quân đầu người. Điều này được giải thích bởi một số lý do sau: Một phần quan trọng của chi ĐTC dùng để hỗ trợ các chức năng hoạt động lớn của Chính phủ (cung cấp các dịch vụ xã hội, phân phối lại, duy trì kỷ cương pháp luật, quản lý hành chính), mà

những chỉ tiêu đó chỉ chuyển hóa gián tiếp vào những nhân tố ảnh hưởng tới tăng năng suất; nhiều khoản ĐTC tập trung vào cơ sở hạ tầng. Do vậy, tác động của nó tới năng suất chỉ phát huy sau một thời gian dài. Hơn nữa, số liệu về ĐTC đôi khi chưa đầy đủ, ngoại trừ số liệu về đóng góp của chi tiêu cho giáo dục, y tế, và thường thống kê quá mức về số vốn đầu tư (vì bỏ qua khấu hao vốn ĐTC) [75].

Tuy nhiên, khi mà trọng tâm nghiên cứu được đặt vào đầu tư kết cấu hạ tầng hoặc các chỉ số về tích lũy tài sản kết cấu hạ tầng, bằng chứng về tác động của ĐTC đối với tăng trưởng lại sắc nét hơn. Calderón và Servén (2004a) trong một nghiên cứu của WB “The effects of infrastructure development on growth and income distribution” đã tìm ra được những đóng góp lớn và tích cực của ĐTC vào viễn thông, vận tải và điện với năng suất biên ước tính của những tài sản này vượt quá cả vốn đầu tư vào các khoản mục khác ngoài kết cấu hạ tầng [68]. Trong một nghiên cứu tương tự “Trends in infrastructure in Latin America”, Calderón và Servén (2004b) đã gợi ý rằng việc cắt giảm chi tiêu vào kết cấu hạ tầng đã làm giảm tăng trưởng dài hạn khoảng 3 điểm % mỗi năm tại Argentina, Bolivia và Brazil, và từ 1,5-2 điểm % mỗi năm tại Chile, Mexico và Peru [69].

“Tái cấu trúc ĐTC trong khuôn khổ đổi mới mô hình tăng trưởng của Việt Nam” của tác giả Trần Kim Chung, Đinh Trọng Thắng, Nguyễn Văn Tùng và các cộng sự đăng trên Tạp chí Khoa học và Công nghệ Việt Nam số 2 (12) năm 2015. Nghiên cứu này xem xét việc tái cấu trúc ĐTC trong đổi mới mô hình tăng trưởng của thế giới, vận dụng vào xem xét thực tiễn của Việt Nam. Dựa trên nghiên cứu định tính và định lượng, nhóm tác giả đã chỉ ra rằng việc tái cấu trúc ĐTC của Việt Nam giai đoạn 2011 – 2014 đã đi đúng hướng, góp phần tăng cường công khai – minh bạch, có ảnh hưởng đến mô hình tăng trưởng kinh tế của Việt Nam [11].

Trong bài nghiên cứu “Public and private investment and economic growth in Malawi: an ARDL-bounds testing approach” của Garikai Makuyana và Nicholas M. Odhiambo năm 2018 đã xem xét sự đóng góp tương đối của ĐTC vào tăng trưởng kinh tế ở Malawi từ năm 1970 đến năm 2014 - bằng cách sử

dụng mô hình ARDL (AutoRegressive Distributed Lag) - mô hình tự hồi quy phân phối trễ. Bên cạnh đó, nghiên cứu cũng xem xét ảnh hưởng của ĐTC đối với đầu tư tư nhân. Tác động của ĐTC đối với tăng trưởng kinh tế được tìm hiểu trên nhiều góc độ khác nhau. Từ nghiên cứu này, các tác giả đã thấy được rằng đầu tư tư nhân thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh hơn ĐTC. Tuy nhiên, ĐTC trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng lại là động lực thúc đẩy tăng trưởng đầu tư tư nhân [74].

“Quan hệ giữa ĐTC và đầu tư tư nhân trong phát triển kinh tế” của TS. Đinh Trọng Thắng, đăng trên Tạp chí Tài chính ngày 18/04/2019 có thể hiện rằng việc cơ cấu lại ĐTC có ảnh hưởng lớn tới phát triển đầu tư tư nhân. Theo tác giả, cơ cấu lại ĐTC đã có những tác động nhất định đến đầu tư tư nhân ở những khía cạnh sau: sự giảm dần quy mô của ĐTC góp phần tăng dư địa của đầu tư tư nhân trong nước; tuy cơ cấu ĐTC đã có sự chuyển đổi nhưng vẫn còn nhiều điều bất hợp lý, chưa phù hợp với sự phát triển của kinh tế tư nhân và đầu tư tư nhân; sự kết hợp giữa ĐTC và đầu tư tư nhân thời gian qua còn chưa hiệu quả. Từ những tác động của ĐTC đối với đầu tư tư nhân, tác giả có chỉ ra một số biện pháp nhằm hạn chế những bất cập hiện có như thay đổi quan điểm về vị trí của ĐTC trong nền kinh tế cho phù hợp với quan điểm về vai trò của nhà nước; xây dựng hệ thống pháp luật quản lý ĐTC hiệu quả và hình thành cơ sở dữ liệu quốc gia về ĐTC [54].

### ***Thứ hai, ĐTC và nâng cao phúc lợi xã hội***

Các nghiên cứu “Aid, propoor government spending and welfare” của Karuna Gomanee và các cộng sự (2003) [77], “Aid, Poverty Reduction and the New Conditionality” của Paul Mosley và các cộng sự (2004) [80] đã ước tính hiệu quả của chi tiêu công (bao gồm cả chi phí ĐTC) vào đói nghèo và chứng minh rằng: chi tiêu công (bao gồm cả chi đầu tư) cho giáo dục, nông nghiệp, nhà ở, phúc lợi xã hội góp phần quan trọng trong thực hiện giảm nghèo. Bởi vì, ở các quốc gia chậm phát triển và đang phát triển, phần lớn người nghèo sống ở khu vực nông thôn nên đây chính là khu vực được Chính phủ quan tâm nhất trong thực hiện xóa đói giảm nghèo. Hai nghiên cứu đã sử dụng dữ liệu xuyên quốc

gia để ước tính ảnh hưởng của chi tiêu Chính phủ trong các lĩnh vực khác nhau đối với thu nhập bình quân đầu người trên một ngày. Nghiên cứu cho thấy tác động chi tiêu Chính phủ về giáo dục, nông nghiệp, nhà ở và tiện nghi (nước, an ninh, vệ sinh môi trường và xã hội) có ý nghĩa thống kê đối với vấn đề đói nghèo và cần phải thay đổi cách phân phối thu nhập theo hướng vì người nghèo.

Nghiên cứu “The role of public investment in poverty reduction: theories, evidence and methods” theo Edward Anderson và cộng sự (2006) đề cập đến vai trò xã hội của ĐTC trong xóa đói giảm nghèo [71]. Các tác giả đã hệ thống hóa các lý thuyết có liên quan và đưa ra bằng chứng xác thực vai trò của ĐTC trong giảm nghèo thông qua các kênh và ở góc độ vĩ mô cũng như vi mô, chứng minh hiệu quả ĐTC trong tăng trưởng, sản xuất, nghèo đói và cân bằng xã hội. Đồng thời, các tác giả đã đề xuất phương pháp thẩm định dự án ĐTC và sự phân bổ nguồn lực tối ưu giữa các vùng để đạt được các mục tiêu tăng trưởng kinh tế và cải thiện phúc lợi xã hội cao nhất, phù hợp với từng thời kỳ. Tuy nhiên, các tác giả cũng cho rằng việc ứng dụng những đánh giá về vai trò của ĐTC đối với xóa đói giảm nghèo là rất quan trọng trong việc thiết kế các chính sách phù hợp nhưng chỉ khi các thông tin và kết quả nghiên cứu được tích hợp trong việc đưa ra quyết định. Tuy nhiên, câu hỏi làm thế nào để nghiên cứu đóng góp một cách tiếp cận hợp lý hơn trong hoạch định chính sách, trong đó các quyết định được thực hiện trên cơ sở chứng cứ, phân tích và thẩm định cần được tiếp tục nghiên cứu.

“Nâng cao hiệu quả ĐTC để giảm nghèo ở Việt Nam” của tác giả Hà Tuyết Minh đã chỉ ra rằng trong thời gian qua, ĐTC đã thể hiện vai trò tích cực trong điều hành kinh tế vĩ mô của Chính phủ, trong đó quan trọng nhất là vấn đề giảm nghèo [25]. Tuy vậy, ĐTC ở Việt Nam chưa thực sự tạo ra những thay đổi đáng kể trong quá trình xóa đói giảm nghèo thể hiện ở qua tỷ lệ trẻ em nghèo đến lớp hay số người nghèo được đào tạo nghề chưa có sự thay đổi lớn, dịch vụ y tế cho người nghèo còn hạn chế và nhiều chương trình giảm nghèo có sự chông chéo, chưa giải quyết triệt để vấn đề nâng cao phúc lợi xã hội. Dựa trên những hạn chế



này, tác giả có chỉ ra một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả của ĐTC với quá trình giảm nghèo bền vững.

### **2.1.3. Quản lý nhà nước đối với ĐTC**

Liên quan đến hiệu quả ĐTC, còn có nhiều công trình nghiên cứu góc độ quản lý nhà nước đối với ĐTC. Hầu hết các công trình này đều cho thấy tình trạng ĐTC kém hiệu quả là hệ quả của những thiếu sót, bất cập trong quản lý đầu tư sử dụng nguồn vốn nhà nước từ các cấp Bộ, ngành, địa phương và đơn vị thực hiện.

Luận án tiến sĩ “Quản lý nhà nước về đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ từ ngân sách nhà nước tại tỉnh Hà Nam” của tác giả Hoàng Cao Liêm năm 2018 đã đưa ra một góc nhìn về quản lý ĐTC ở Việt Nam. Đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ là một khía cạnh chi tiết của hoạt động ĐTC. Với việc nghiên cứu thực trạng quản lý nhà nước về đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ từ NSNN tại tỉnh Hà Nam, tác giả đã chỉ ra những nội dung của công tác này, những thành tựu và hạn chế, các giải pháp khắc phục những hạn chế đó. Đặc biệt, khi thực hiện điều tra khảo sát về vấn đề nghiên cứu, những văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến quản lý nhà nước về đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ từ NSNN còn nhiều bất cập, có lúc chưa kịp thời; công tác giám sát, kiểm tra, thanh tra hoạt động đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ từ NSNN chưa được quan tâm đúng mức [22].

Bài báo “Hiệu quả quản lý nhà nước về đầu tư phát triển ở tỉnh Phú Thọ: nhìn từ góc độ lý luận và thực tiễn” của tác giả Nguyễn Thị Bích Hạnh đăng trên tạp chí Khoa học và Công nghệ - Đại học Hùng Vương tập 16, Số 3 (2019): 36-48. Với ưu thế là tỉnh nằm ở vị trí cửa ngõ vùng Trung du và miền núi Bắc Bộ, Phú Thọ đang trở thành một trong những điểm sáng về thu hút đầu tư nói chung và đầu tư phát triển nói riêng. Nhưng quy mô kinh tế của tỉnh vẫn chỉ ở mức trung bình, tích lũy đầu tư từ nội bộ nền kinh tế còn hạn chế, quản lý nhà nước về đầu tư phát triển còn bộc lộ một số bất cập. Hiệu quả đầu tư phát triển của tỉnh Phú Thọ còn ở mức tương đối thấp so với mức bình quân chung của cả nước,

tỷ lệ GRDP/người và năng suất lao động của tỉnh năm 2018 chỉ bằng khoảng 76 - 78% so với mức trung bình cả nước. Bài viết này phân tích tình hình đầu tư phát triển và hiệu quả quản lý nhà nước về đầu tư phát triển ở tỉnh Phú Thọ giai đoạn 2010 - 2018, từ đó đề xuất một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về đầu tư phát triển ở tỉnh Phú Thọ trong thời gian tới [18].

“Đổi mới thể chế, cơ chế và những giải pháp chấn chỉnh hoàn thiện, tái cấu trúc lĩnh vực ĐTC” của tác giả Nguyễn Đức Thành và Đinh Minh Tuấn. Bài tham luận đã nêu ra những ảnh hưởng của ĐTC đến rủi ro kinh tế vĩ mô ở Việt Nam như sự thâm hụt ngân sách triền miên ở mức cao, nợ công tăng cao liên tục, gây áp lực đối với lạm phát. Bên cạnh đó, nghiên cứu này cũng đề cập đến cơ chế phân bổ nguồn vốn, cơ chế thực hiện ĐTC, cơ chế giám sát quá trình ĐTC. Bài thảo luận chỉ ra một thực tế là ĐTC của Việt Nam có xu hướng tăng nhưng lại kém hiệu quả có nguyên nhân bắt nguồn từ cơ chế ĐTC chứa đựng đầy bất cập. Nghiên cứu cũng đề xuất một số khuyến nghị chính sách nhằm đổi mới thể chế, cơ chế và những giải pháp chấn chỉnh, hoàn thiện, tái cấu trúc lĩnh vực ĐTC trong thời gian tới [52].

## **2.2. Hoạt động giám sát của Quốc hội**

Trong nghiên cứu “Quyền giám sát của Quốc hội - Nội dung và thực tiễn từ góc nhìn tham chiếu”, TS Nguyễn Sĩ Dũng chủ biên, Văn phòng Quốc hội, 2004, khái niệm về hoạt động giám sát của Quốc hội được đề cập một cách cụ thể, chi tiết: “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.” [14]. Về bản chất, giám sát là việc Quốc hội thu thập thông tin về hoạt động của các cơ quan nhà nước hữu quan và xem xét, đánh giá thông tin thu thập được. Việc xem xét, đánh giá này là cơ sở để Quốc hội có thể biểu dương hoặc phê phán các chủ thể có liên quan và trong những trường hợp nhất định, bày tỏ sự tín nhiệm của mình đối với các chủ thể đó. Thuật ngữ giám sát chỉ có nghĩa là quan sát và nhận xét chứ không có nghĩa là hành xử. Tuy nhiên, khi Quốc hội quyết định

bày tỏ sự tín nhiệm hoặc bất tín nhiệm của mình, quyết định bãi bỏ các văn bản được coi là vi phạm pháp luật thì phạm vi của thuật ngữ giám sát đã được mở rộng bao gồm cả những hành động cụ thể này. (Việc hủy bỏ các văn bản như một hành động giám sát chỉ đúng cho Quốc hội nước ta. Ở hầu hết các nước trên thế giới, quyền năng này thường thuộc về cơ quan tư pháp hoặc bảo hiến chứ không thuộc về cơ quan lập pháp). Việc thu thập thông tin của Quốc hội được bảo đảm bằng quyền đề nghị cung cấp thông tin, quyền đề nghị báo cáo, chế độ báo cáo định kỳ, việc tổ chức đoàn đi giám sát (thực chất là khảo sát) v.v... Quốc hội xem xét, đánh giá thông tin thu thập được qua các phiên thảo luận của mình. Hoạt động chất vấn có một vị trí đặc biệt trong quá trình này. Nó được sử dụng vừa để thu thập thông tin, vừa để đánh giá và nhận xét về thông tin đó. Năng lực thu thập thông tin và đánh giá, phân tích thông tin là năng lực quan trọng nhất để hoàn thành chức năng giám sát.

Đề tài trọng điểm cấp Bộ “Cơ sở lý luận và thực tiễn về vị trí, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội trong bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị Việt Nam (qua 4 bản Hiến pháp)” do TS. Ngô Đức Mạnh chủ trì. Đề tài tập trung nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn về tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta; vị trí, vai trò của Quốc hội trong tổ chức bộ máy nhà nước; Làm rõ đặc điểm của Quốc hội với tính chất là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân và là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất [24].

Đề tài cấp Bộ “Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội khóa XII” do GS.TS Trần Ngọc Đường làm chủ nhiệm [16] và Đề tài cấp Bộ “Tổ chức và hoạt động của Quốc hội khóa XII và phương hướng đổi mới tổ chức và hoạt động khóa XIII” do TS. Đinh Xuân Thảo chủ nhiệm [50]. Hai đề tài này đều tập trung phân tích các khía cạnh lý luận và thực tiễn về tổ chức và hoạt động của Quốc hội/ Nghị viện. Bước đầu các tác giả đã đưa ra một số quan niệm về giám sát và kết luận giám sát của Quốc hội ở nước ta.

Sách tham khảo, “Quốc hội Việt Nam - Tổ chức, hoạt động và đổi mới”, của PGS.TS. Phan Trung Lý, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, năm 2010. Cuốn

sách trình bày tương đối toàn diện về vị trí, vai trò, tính chất và quá trình xây dựng, đổi mới của Quốc hội Việt Nam. Đặc biệt, cuốn sách xác định và luận giải cho một hệ thống giải pháp tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, đặc biệt là hình thức, phương thức hoạt động giám sát của Quốc hội để đảm bảo quyền lực của nhân dân và phúc đáp nhu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay [23].

Luận án Tiến sĩ Luật học của tác giả Nguyễn Thúy Hoa tại Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh về “Những vấn đề lý luận và thực tiễn về Quốc hội - cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân Việt Nam”, đã nghiên cứu và làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn về Quốc hội Việt Nam. Mà tập trung làm rõ cơ sở lý luận về Quốc hội với tính chất là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân Việt Nam. Trong đó tác giả phân tích làm rõ những vấn đề lý luận về giám sát, quyền giám sát của Quốc hội Việt Nam [20].

“Giám sát Quốc hội: Tổng quan” (Congressional Oversight: An Overview), Dịch vụ nghiên cứu Quốc hội (22 tháng 2 năm 2010), tác giả Walter J. Oleszek. Tác giả bàn luận về khái niệm giám sát của Quốc hội (giám sát là sự kiểm tra nghị viện với các hoạt động của các Bộ, cơ quan và Ủy ban của Liên bang (Hoa Kỳ) và các chương trình và chính sách do các cơ quan này quản lý; sự kiểm tra diễn ra trong quá trình thực hiện chính sách và sau khi kết thúc việc thực hiện chính sách), đưa ra 3 mục đích thiết yếu của giám sát, nhận xét một vài đạo luật và quy tắc về giám sát (ví dụ Luật giám sát của Quốc hội, cho phép Quốc hội kiểm tra và không thông qua các quy định, luật lệ của cơ quan hành pháp, ngoài ra còn có thủ tục thực hiện hoạt động giám sát...), xem xét một số kỹ năng giám sát quan trọng và xác định một số biện pháp khuyến khích và không khuyến khích việc tiến hành giám sát của Quốc hội Mỹ [89].

“Cẩm nang hướng dẫn giám sát ngân sách nhà nước”, tài liệu tham khảo nội bộ, do Ủy ban Tài chính - Ngân sách của Quốc hội Việt Nam xuất bản năm 2017 đã đưa ra những kiến thức tổng quát nhất về NSNN và giám sát NSNN, đồng thời trình bày một số kỹ năng cần thiết khi giám sát NSNN. Đây là cuốn sách phục vụ hiệu quả cho quá trình giám sát NSNN của Quốc hội Việt Nam,

tăng cường bồi dưỡng nâng cao kiến thức cơ bản về tài chính - ngân sách và kỹ năng giám sát ngân sách cho đại biểu Quốc hội, nhất là những đại biểu kiêm nhiệm, được bầu lần đầu trong nhiệm kỳ Quốc hội [65].

### **2.3. Giám sát ĐTC của Quốc hội**

Trong dự án “*Strengthening the Capacities for Budgetary Decision and Oversight of People’s Elected Bodies in Vietnam*” do UNDP thực hiện ở Việt Nam từ năm 2009 đến 2012 [87] vai trò giám sát của Quốc hội đối với các quyết định ngân sách tại Việt Nam được nghiên cứu và các giải pháp nhằm nâng cao năng lực đưa ra quyết định ngân sách của Quốc hội được đưa ra. Mục tiêu cuối cùng của Dự án là nâng cao năng lực của các cơ quan dân cử trong quyết định ngân sách và giám sát với trọng tâm sau:

- Đảm bảo quyền lực của các cơ quan dân cử bầu chọn trong việc quyết định các nhiệm vụ trọng tâm của chiến lược phát triển kinh tế xã hội mà ngân sách nhà nước cần được định hướng, liên kết với hình thành một định mức phân bổ ngân sách và tài chính công hiện đại;
- Đảm bảo trách nhiệm, minh bạch và sự tham gia rộng rãi của người dân và doanh nghiệp cộng đồng trong thu chi ngân sách bằng cách thiết lập và vận hành nhip nhàng hơn: (i) một hệ thống và các chỉ số để giám sát, giám sát và đánh giá các hoạt động ngân sách của các cơ quan trực thuộc Chính phủ sử dụng ngân sách nhà nước; (ii) hệ thống báo cáo cung cấp kịp thời thông tin về yêu cầu ngân sách theo yêu cầu của các cơ quan do dân bầu ra; (iii) một cơ chế để đảm bảo sự tham gia của người dân và cộng đồng doanh nghiệp vào các hoạt động ngân sách của các cơ quan do dân bầu ra;
- Nâng cao năng lực thể chế, khung pháp lý và kỹ năng ngân sách cho các đại biểu được bầu và nhân viên hỗ trợ trong khu vực ngân sách, bao gồm năng lực nghiên cứu chính sách với tập trung vào cải cách phương pháp nghiên cứu và cải thiện tính sẵn có và chất lượng của cơ sở dữ liệu kinh tế - ngân sách.

Trong bài báo “ĐTC và vai trò giám sát của các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội” của tác giả Nguyễn Hữu Quang, tái cơ cấu ĐTC được coi là một trong ba trọng tâm, có vai trò quan trọng, là đòn bẩy và là nền tảng cho phát triển KTXH, tạo điều kiện cho đầu tư từ các khu vực còn lại phát huy hiệu quả cao thông qua việc xây dựng kết cấu hạ tầng, hạ tầng kinh tế và hạ tầng xã hội. Mục tiêu của tái cơ cấu ĐTC nhằm hoạch định chiến lược ĐTC và triển khai thực hiện chiến lược đó một cách hiệu quả nhất trên cơ sở nguồn lực Nhà nước bị giới hạn. Để đạt được mục tiêu trên có nhiều vấn đề phải giải quyết trong đó có việc tiếp tục hoàn thiện thể chế để nâng cao chất lượng quản lý nhà nước nói chung, hiệu quả quản lý ĐTC nói riêng; đặc biệt là nâng cao vai trò của các cơ quan Quốc hội (QH) và đại biểu Quốc hội (ĐBQH) trong giám sát ĐTC [29].

*Giám sát và ngân sách của cơ quan lập pháp: Bối cảnh thế giới.* (*Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*), ấn phẩm của Ngân hàng Thế giới (World bank, 2008). Tác phẩm qua nghiên cứu nhiều nước trên thế giới nhận định hầu hết các quốc gia, Quốc hội có thẩm quyền hiến định trong giám sát hoạt động và sự tuân thủ luật pháp của Chính phủ. Trong bối cảnh tăng cường chức năng quản trị của Quốc hội, các học giả và các nhà hoạt động thực tiễn đã xem xét chức năng giám sát của Quốc hội trong việc tăng trách nhiệm giải trình về tài chính công, kiểm chế tham nhũng và góp phần xóa đói giảm nghèo [90]. Đây là công trình tập hợp những nghiên cứu từ nhiều góc độ khác nhau về vấn đề giám sát của cơ quan lập pháp ở nhiều quốc gia khác nhau trên thế giới. Ở các quốc gia này, các cơ chế giải trình hoặc các hình thức giám sát của cơ quan lập pháp đều dựa trên quyền lực hiến định của cơ quan lập pháp, tổ chức bộ máy của Chính phủ, sự phân chia quyền lực giữa chính quyền trung ương, vùng và địa phương, và các nguồn lực sẵn có của cơ quan này (lập pháp). Đặc biệt, tác phẩm đề cập đến việc giám sát ngân sách từ việc xây dựng, phê duyệt ngân sách đến việc thực hiện và kiểm tra tài khoản công. Các quốc gia được đề cập đến trong tác phẩm này bao gồm: Ba Lan, Nga, Braxin, Indonesia, Israel, Nam Phi, Italia, cộng hòa Séc, Uganda,...

## **2.4. Đánh giá các công trình nghiên cứu đã công bố liên quan đến đề tài luận án và khoảng trống trong nghiên cứu**

### ***2.4.1. Đánh giá các công trình nghiên cứu đã công bố liên quan đến đề tài luận án***

Các công trình nêu trên ở những mức độ khác nhau đã trình bày khái quát về lĩnh vực ĐTC và hoạt động giám sát của Quốc hội, đặc biệt là các hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam nói riêng, hoạt động giám sát của một số Nghị viện trên thế giới trên các khía cạnh sau:

#### ***Về lĩnh vực ĐTC***

Các công trình nghiên cứu tại Việt Nam đã đề cập về lý thuyết, thực tiễn, dự báo và định hướng liên quan đến ĐTC trên những khía cạnh, góc độ, phạm vi không gian và thời gian khác nhau, trên phạm vi quốc gia hay ở từng địa phương. Các nghiên cứu đều coi ĐTC là hoạt động đầu tư phát triển do khu vực nhà nước thực hiện trên cơ sở nguồn lực của nhà nước nhằm cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cho xã hội; hiệu quả ĐTC đem lại cả về mặt kinh tế và xã hội. Các nghiên cứu chỉ ra có nhiều phương pháp đánh giá hiệu quả ĐTC, như ICOR, phương pháp mô hình... Nhưng dù xét dưới góc độ nào hay bằng phương pháp, các nghiên cứu đều cho kết quả là hiệu quả ĐTC ở Việt Nam chưa cao và có xu hướng giảm dần, nhất là khi so với đầu tư của các khu vực kinh tế khác, điều này do nhiều nguyên nhân, cả khách quan và chủ quan. Tình trạng đầu tư dàn trải, thất thoát, lãng phí, tham nhũng; công tác quản lý nhà nước về ĐTC nói chung và công tác lập, thẩm định, phê duyệt, tổ chức thực hiện đầu tư và kiểm tra, giám sát các chương trình, dự án yếu kém được xem như là những nguyên nhân chính dẫn đến hiệu quả ĐTC thấp.

Các nghiên cứu nước ngoài đã trang bị khá đầy đủ cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc đưa ra các phương pháp phân tích, đánh giá vai trò và hiệu quả ĐTC. Tựu trung lại, ĐTC vào kết cấu hạ tầng và vốn con người có thể thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Tăng trưởng kinh tế làm tăng thu nhập quốc dân, thu nhập bình quân trên đầu người, từ đó làm giảm tỷ lệ đói nghèo. Bên cạnh đó, ĐTC tạo ra công ăn việc làm, tạo điều kiện cho khu vực kinh tế tư nhân phát triển, từ đó

tăng thu nhập cho người lao động, góp phần quan trọng trong thực hiện giảm đói nghèo. Nhưng khi xét trong bối cảnh cụ thể về không gian, thời gian, do sự hạn chế về số liệu cũng như quan niệm về ĐTC, mô hình phương pháp nghiên cứu, cách tiếp cận khác nhau có thể cho những kết quả khác nhau nên trong nghiên cứu thực nghiệm không phải lúc nào ĐTC cũng có tác động tích cực như mong đợi đối với tăng trưởng kinh tế.

### ***Về giám sát ĐTC của Quốc hội***

Luận giải được vai trò, vị trí hoạt động giám sát, bước đầu đã nghiên cứu đến giá trị pháp lý về hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam trong việc thực hiện quyền lực nhà nước thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam. Các công trình nghiên cứu đã bước đầu đề cập đến những vấn đề lý luận và thực tiễn trong hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam, nêu những khái niệm và các yếu tố tác động đến hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội nước ta. Bên cạnh đó, các công trình nghiên cứu đã xác định hoạt động giám sát là yêu cầu tất yếu của quá trình thực thi dân chủ, đảm bảo quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, trong đó Quốc hội Việt Nam giữ vai trò quan trọng hàng đầu trong giám sát quyền lực nhà nước. Nhìn chung, có thể thấy rằng: đã có một số công trình nghiên cứu khoa học liên quan khá chặt chẽ đến nội dung đề tài mà Luận án đặt ra.

Tuy nhiên, các nghiên cứu này chưa đi sâu nghiên cứu một cách tổng thể và có sự so sánh với kinh nghiệm của nước ngoài một cách hệ thống để từ đó có cách nhìn nhận đầy đủ về pháp luật giám sát, giá trị pháp lý và thực hiện các kết luận giám sát của Quốc hội Việt Nam trong cơ chế quyền lực nhà nước, trong mối quan hệ với thanh tra, kiểm tra, giám sát của các cơ quan nhà nước; chưa có sự phân tích đầy đủ để làm rõ vai trò, phạm vi quyền giám sát tối cao và hệ thống pháp luật về kết luận giám sát của Quốc hội. Do giới hạn bởi phạm vi và định hướng nội dung nghiên cứu nên vấn đề mà các tác giả nêu lên mới chỉ đề cập đến một vài khía cạnh liên quan đến lý luận, thực tiễn hoạt động giám sát, pháp luật về giám sát của Quốc hội và một phần rất nhỏ về việc thực hiện các kết luận giám sát, các giải pháp cũng mới chỉ tập trung hoặc khía cạnh lý luận hoặc ở cơ



chế pháp lý hoặc ở kinh nghiệm thực tiễn, chưa đi sâu vào các giải pháp căn cơ, hiệu quả để giải quyết các vấn đề lý luận và thực tiễn trong việc thực giám sát của Quốc hội để từ đó đề xuất những định hướng và giải pháp tổng thể cả về lý luận, nhận thức, pháp lý, điều kiện hỗ trợ đảm bảo cho hiệu lực và hiệu quả hoạt động giám sát và thực hiện các kết luận giám sát của Quốc hội.

#### **2.4.2. Khoảng trống nghiên cứu**

Qua nghiên cứu nội dung các công trình đã công bố trong nước và nước ngoài, NCS đã tổng hợp một cách khái quát các vấn đề còn chưa được phân tích rõ ràng hay là khoảng trống trong nghiên cứu. Các vấn đề đó là:

- **Một là**, do phạm vi nghiên cứu về chủ đề giám sát ĐTC của Quốc hội, các công trình nghiên cứu kể trên nhất là luận án tiến sĩ và các đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ mới chỉ tập trung nghiên cứu trên diện rộng, chưa có điều kiện nghiên cứu sâu về hoạt động giám sát một lĩnh vực cụ thể như ĐTC diễn ra tại cơ quan Quốc hội trong một giai đoạn có nhiều đổi mới của nền kinh tế. Do đó, trong luận án sẽ đưa ra những nhận thức cơ bản về hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội và từ đó xác lập nội dung và những tiêu chí đánh giá chuẩn về ĐTC.

- **Hai là**, chưa có công trình nghiên cứu, luận án hay bài báo nào liên quan đến hoạt động giám sát ĐTC tại cơ quan Quốc hội một cách chi tiết từ quy trình đến nội dung và phương pháp giám sát. Qua đánh giá quy trình và nội dung giám sát của Quốc hội phát hiện những bất cập trong quá trình thực hiện các Luật và văn bản quản lý ĐTC, đặc biệt từ khi có Luật ĐTC 2014 và sửa đổi 2019, từ đó xác lập hệ thống các giải pháp hoàn thiện hoạt động giám sát ĐTC gắn với chủ trương quản lý ĐTC, tránh tình trạng đầu tư dàn trải, thiếu tập trung, kém hiệu quả. Theo đó, cần xác định cơ cấu lại ĐTC theo hướng thu hẹp dần phạm vi của ĐTC, chỉ tập trung đầu tư vào những lĩnh vực mà khu vực tư nhân không làm được hoặc không muốn làm, không đầu tư vào những lĩnh vực mà tư nhân đang hoạt động để bảo đảm không có sự cạnh tranh bất bình đẳng giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân trong phát triển kinh tế. Đó chính là những đóng góp mới của luận án nếu triển khai thành công của luận án.

- **Ba là**, một vấn đề đáng lưu ý đó chính là phân tích mối quan hệ giữa giám sát và kiểm tra thanh tra cùng với nội dung minh bạch trong ĐTC, góp phần phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Việc tìm hiểu mối quan hệ giữa giám sát và sử dụng có hiệu quả vốn ĐTC sẽ là cơ sở để NCS đưa ra lộ trình cần thiết cho việc hoàn thiện hoạt động giám sát ĐTC của Việt Nam, từng bước nâng cao hiệu quả ĐTC, hoàn thành vai trò xây dựng và phát triển kinh tế của quốc gia.

Trên đây là ba vấn đề chưa được các công trình nghiên cứu, dưới dạng luận án tiến sĩ, luận văn thạc sĩ hoặc các đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ về chủ đề giám sát ĐTC của Quốc hội được nghiên cứu và đưa ra bàn luận nhiều. Do đó, ba vấn đề trên có thể coi là những khoảng trống trong các công trình nghiên cứu đã công bố mà nghiên cứu sinh có dịp tiếp cận. Những khoảng trống này có thể là những gợi mở cho NCS tiếp tục nghiên cứu khi triển khai thực hiện bản luận án của mình với vấn đề hoàn thiện hoạt động giám sát ĐTC ở Việt Nam trong thời gian tới.

### **3. Mục tiêu nghiên cứu**

#### ***Mục tiêu tổng hợp***

Luận giải rõ cơ sở lý luận và đánh giá khách quan thực trạng ĐTC và giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam để đề xuất hệ thống các giải pháp khả thi hướng đến hoàn thiện hoạt động giám sát ĐTC 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)***

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

- Nghiên cứu cơ sở lý luận về ĐTC và giám sát ĐTC của Quốc hội;
- Tìm hiểu và phân tích thực trạng ĐTC và giám sát ĐTC của Quốc hội tại Việt Nam trong giai đoạn nghiên cứu, từ đó chỉ ra những thành tựu đã đạt được cũng như hạn chế và nguyên nhân trong giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam.

- Dựa trên định hướng về phát triển kinh tế xã hội của Việt Nam đến năm 2030 để xây dựng quan điểm giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam trong giai đoạn đó, đồng thời đề xuất những giải pháp phù hợp để giải quyết các hạn chế còn tồn tại trong giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam.

### ***Câu hỏi nghiên cứu***

- ĐTC là gì? Vai trò của ĐTC với nền kinh tế?
- Quốc hội là gì? Các chức năng cơ bản của Quốc hội?
- Giám sát ĐTC của Quốc hội là gì?
- Nội dung giám sát ĐTC của Quốc hội là gì? Các công cụ để giám sát ĐTC của Quốc hội bao gồm những gì?
- Thực trạng giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam hiện nay ra sao?
- Những giải pháp nào có thể thực hiện để hoàn thiện giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam?
- Để Quốc hội giám sát tốt ĐTC thì các Bộ, Ban ngành và địa phương phải làm gì?

## **4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

### ***Đối tượng nghiên cứu***

Cơ sở lý luận về giám sát ĐTC của Quốc hội và thực trạng giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam.

### ***Phạm vi nghiên cứu***

Về nội dung: Luận án nghiên cứu về giám sát ĐTC trên ba khía cạnh chính: (i) Giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến ĐTC; (ii) Giám sát quá trình thực hiện hoạt động ĐTC (bao gồm: giám sát lập kế hoạch ĐTC; giám sát thực hiện kế hoạch ĐTC; giám sát quản lý, sử dụng vốn ĐTC); (iii) Giám sát việc thực hiện các kết luận và kiến nghị của Đoàn giám sát.

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

*Về thời gian nghiên cứu:* Phân tích đánh giá thực trạng giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam giai đoạn 2015 - 2019; đề xuất định hướng và giải pháp đến 2025 và tầm nhìn 2030.

## **5. Phương pháp nghiên cứu**

### **5.1. Phương pháp luận**

Để 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.

### **5.2. Phương pháp nghiên cứu**

**Phương pháp tổng hợp** sử dụng nhằm kế thừa lý luận về giám sát ĐTC của Quốc hội 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 ĐTC của Việt Nam ; (ii) thực trạng giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam.

**Phương pháp diễn dịch và quy nạp:** được sử dụng chủ yếu trong chương 2 của luận án. Cụ thể, luận án sử dụng phương pháp diễn dịch để đặt ra giả thuyết nghiên cứu về thực trạng giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam, sau đó thu thập và phân tích các số liệu liên quan để kiểm định lại giả thuyết đã nêu, đưa ra những kết luận về giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam. Bên cạnh phương pháp diễn dịch, từ quan sát thực trạng giám sát ĐTC 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 ĐTC 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 ĐTC của Quốc hội đến 2025 và tầm nhìn 2030.

### **5.3. Phương pháp thu thập số liệu**

#### **5.3.1. Phương pháp thu thập thông tin thứ cấp**

Luận án sử dụng những tài liệu thứ cấp (các báo cáo về ĐTC của Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, Văn phòng Quốc hội giai đoạn 2015-2019). Việc thu thập thông tin thứ cấp giúp cung cấp đầy đủ, chính xác và toàn diện toàn bộ hệ thống thông tin liên quan đến giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam từ năm 2015 đến 2019. Từ các số liệu này để phân tích giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam và đưa ra giải pháp hoàn thiện hoạt động này. Ngoài ra, luận án còn tham khảo thêm một số thông tin, số liệu thứ cấp trên các phương tiện thông tin đại chúng, luận án, luận văn, các sách, tạp chí, các website có liên quan do tác giả tổng hợp và xử lý.

### **5.3.2. Phương pháp thu thập thông tin sơ cấp**

Thông tin sơ cấp được tác giả thu thập thông qua điều tra, phỏng vấn các ĐBQH tham gia các cuộc họp Quốc hội thường kỳ mỗi năm hai lần, đưa ra ý kiến về giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam.

#### **Đối tượng điều tra**

Luận án điều tra toàn bộ các ĐBQH với tổng số là 496 người. Chi tiết nội dung các phiếu điều tra thể hiện tại Phụ lục Phiếu khảo sát, được sử dụng để phục vụ đánh giá thực trạng giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam. 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).

#### **Xây dựng thang đo**

Thang đo là công cụ dùng để mã hóa các biểu hiện khác nhau của các đặc trưng nghiên cứu. Phương pháp tiến hành điều tra đối tượng trên là bằng bảng câu hỏi. Để xác định ý kiến phản hồi của người tham gia trả lời bảng hỏi điều tra, tác giả sử dụng các câu hỏi với thang đo 5 bậc, thang đánh giá Likert dựa trên mức độ đồng ý của các đối tượng với nội dung các câu hỏi tác giả đưa ra bao gồm: rất không đồng ý, không đồng ý, tương đối đồng ý, đồng ý và rất đồng ý.

Thang đo mang ý nghĩa quan trọng trong việc thực hiện điều tra khảo sát, giúp tác giả có được những phản hồi chi tiết nhất có thể, để từ đó, đánh giá giám

sát ĐTC của Quốc hội trên các tiêu chí tính hiệu lực, tính phù hợp, tính tương thích và tính bền vững. Kết quả khảo sát là cơ sở thực tiễn chắc chắn, góp phần giúp tác giả đưa ra được ý kiến phân tích đáng tin cậy về thực trạng giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam và từ đó gợi mở các giải pháp phù hợp hoàn thiện hoạt động này.

### **5.3.3. Phương pháp tổng hợp và xử lý thông tin**

Các tài liệu sau khi thu thập được tiến hành chọn lọc, hệ thống hoá để tính toán các chỉ tiêu phù hợp cho việc phân tích đề tài. Các công cụ và kỹ thuật tính toán được xử lý trên chương trình Excel. Công cụ phần mềm này được kết hợp với phương pháp phân tích chính được vận dụng là thống kê mô tả để phản ánh chỉ tiêu đánh giá giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam thông qua các số tuyệt đối, số tương đối và số bình quân, được thể hiện thông qua các bảng biểu số liệu, sơ đồ.

## **6. Những đóng góp mới của luận án**

### **6.1. Về mặt lý luận**

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

*Thứ hai*, luận án cơ sở lý luận cơ bản về giám sát ĐTC của Quốc hội trên các khía cạnh bao gồm: khái niệm, đặc điểm, mục tiêu, nội dung, nguyên tắc, phương pháp và quy trình thực hiện;

*Thứ ba*, luận án chỉ ra và phân tích các chỉ tiêu đánh giá giám sát ĐTC của Quốc hội, đồng thời làm rõ các nhân tố ảnh hưởng tới giám sát ĐTC của Quốc hội, bao gồm các nhân tố khách quan và chủ quan;

*Thứ tư*, kinh nghiệm giám sát ĐTC của Quốc hội một số quốc gia trên thế giới (Trung Quốc, Pháp và Hàn Quốc) đã được NCS sưu tầm, từ đó rút ra bài học cho Việt Nam.

### **6.2. Về mặt thực tiễn**

**Thứ nhất**, luận án đã cập nhật chi tiết, cụ thể thực trạng giám sát ĐTC 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 ĐTC 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.

## **7. Kết cấu của luận án**

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

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

Chương 2: Thực trạng giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam

Chương 3: Giải pháp hoàn thiện giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam

## CHƯƠNG 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ GIÁM SÁT ĐTC CỦA QUỐC HỘI

### 1.1. ĐTC

#### 1.1.1. Khái niệm ĐTC

##### **Đầu tư**

Đầu tư, trong kinh tế học vĩ mô, chỉ việc gia tăng tư bản nhằm tăng cường năng lực sản xuất tương lai. Đầu tư, vì thế, còn được gọi là hình thành tư bản hoặc tích lũy tư bản. Tuy nhiên, chỉ có tăng tư bản làm tăng năng lực sản xuất vật chất mới được tính. Còn tăng tư bản trong lĩnh vực tài chính tiền tệ và kinh doanh bất động sản bị loại trừ. Đầu tư tư nhân I và ĐTC G là các nhân tố quan trọng hình thành tổng cầu Y trong phương trình:  $Y = C + I + G + X - M$  (với C là tiêu dùng cá nhân, X là xuất khẩu và M là nhập khẩu).

Theo Nguyễn Thị Minh Châu (2007), đầu tư chỉ bao gồm những hoạt động sử dụng các nguồn lực ở hiện tại nhằm đem lại cho nền KTXH những kết quả trong tương lai lớn hơn các nguồn lực đã sử dụng để đạt được các kết quả đó [2].

Theo Nguyễn Bạch Nguyệt, Từ Quang Phương (2007), đầu tư là sự hy sinh các nguồn lực ở hiện tại để tiến hành các hoạt động nào đó nhằm thu về cho người đầu tư các kết quả nhất định trong tương lai lớn hơn các nguồn lực đã bỏ ra để đạt được các kết quả đó [26]. Nguồn lực có thể là tiền, là tài nguyên thiên nhiên, là sức lao động và trí tuệ. Các kết quả đạt được có thể là sự tăng thêm các tài sản tài chính, tài sản vật chất, tài sản trí tuệ và nguồn lực.

Tựu chung lại, ta có thể hiểu khái niệm đầu tư như sau: *“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**

Cách định nghĩa ĐTC hiện nay khá đa dạng, tùy thuộc vào các phương diện tiếp cận khác nhau.

*Dựa trên quan điểm phân chia phạm vi hoạt động của khu vực công*



Theo quan điểm của IMF, dựa trên việc phân chia khu vực công cộng thành khu vực của Chính phủ và doanh nghiệp công thì ĐTC sẽ được xác định là toàn bộ chi tiêu của khu vực công, nhưng không bao gồm chi tiêu của các doanh nghiệp nhà nước, để hình thành nên các tài sản cố định [76].

Theo UNCTAD, ĐTC được xác định là phần chi tiêu xây dựng cơ bản trong chi tiêu công. Nhưng UNCTAD cũng cho rằng, nhiều hoạt động chi tiêu của Chính phủ nếu không được coi là chi đầu tư (công) thì sẽ dẫn đến thiếu sót trong đánh giá, nhất là chi cho các vấn đề phúc lợi xã hội như: chi phí duy tu bảo dưỡng các công trình kết cấu hạ tầng, y tế, giáo dục, môi trường, an ninh trật tự ... Vì vậy, nhiều công trình nghiên cứu thực nghiệm căn cứ vào sự phân định các khoản chi tiêu công thể hiện trong bảng cân đối tài khoản gồm chi tiêu dùng Chính phủ và chi đầu tư để xác định đâu là ĐTC và sử dụng số liệu đó để đánh giá, phân tích. Ngoài ra, thách thức trong việc xác định phạm vi của ĐTC trở lên phức tạp hơn nhiều khi mà khu vực tư nhân tham gia vào cung cấp hàng hóa, dịch vụ công và tham gia vào các dự án đầu tư có sử dụng vốn từ NSNN [88].

#### ***Dựa trên quan điểm về chủ sở hữu vốn***

Theo cách tiếp cận này, ĐTC được coi là đầu tư của khu vực nhà nước hay mọi hoạt động sử dụng nguồn lực của nhà nước để đầu tư đều được coi là ĐTC. Theo đó, đầu tư của Chính phủ và đầu tư của doanh nghiệp nhà nước được coi là ĐTC. Theo quan niệm này, rất khó để giải thích được các dự án đầu tư theo hình thức BOT, BTO, BT, PPP... có phải là ĐTC hay không.

Theo Nguyễn Minh Phong (2012), ĐTC được hiểu là đầu tư của khu vực nhà nước, không chỉ bao gồm đầu tư từ nguồn ngân sách của Chính phủ mà còn của chính quyền địa phương, đầu tư từ nguồn trái phiếu Chính phủ, tín dụng đầu tư qua kênh ngân hàng phát triển và kể cả đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước [27].

Theo Nguyễn Thanh Tùng (2012), việc gia tăng vốn xã hội được gọi là ĐTC. Việc tăng vốn xã hội thuộc chức năng của Chính phủ, vì vậy ĐTC thường được đồng nhất với đầu tư mà Chính phủ thực hiện [59]. ĐTC bao gồm: Đầu tư

từ ngân sách (phân cho các Bộ ngành Trung ương, các địa phương); Đầu tư theo các chương trình hỗ trợ có mục tiêu (thường là các chương trình mục tiêu trung và dài hạn), cũng được thông qua trong kế hoạch ngân sách hằng năm, tín dụng đầu tư (vốn cho vay) của nhà nước có mức độ ưu đãi nhất định; Đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước, mà phần vốn quan trọng của doanh nghiệp có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước.

### ***Dựa trên quan điểm về mục tiêu đầu tư***

Theo Nguyễn Trọng Thân (2011), khái niệm “ĐTC” còn được hiểu là việc sử dụng nguồn vốn Nhà nước để đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển KTXH không nhằm mục đích kinh doanh như: Chương trình mục tiêu, dự án phát triển kết cấu hạ tầng kỹ thuật, kinh tế, xã hội, môi trường, quốc phòng, an ninh; các dự án đầu tư không có điều kiện xã hội hoá thuộc các lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội, y tế, khoa học, giáo dục, đào tạo; dự án phục vụ hoạt động của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, kể cả việc mua sắm, sửa chữa tài sản cố định bằng vốn sự nghiệp; các dự án đầu tư của cộng đồng dân cư, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp được hỗ trợ từ vốn nhà nước theo quy định của pháp luật; dự án ĐTC khác theo quyết định của Chính phủ [51].

Trong phạm vi luận án, quan điểm của tác giả về khái niệm ĐTC sẽ được tiếp cận tổng thể từ cả hai phương diện là chủ sở hữu nguồn vốn và mục tiêu đầu tư. Trên cơ sở đó, ĐTC có thể được định nghĩa như sau: “*ĐTC là hoạt động đầu tư của nhà nước nhằm thực hiện các chương trình, dự án phục vụ phát triển KTXH, vì lợi ích công cộng.*”

### **1.1.2. Đặc điểm của ĐTC**

#### ***Thứ nhất, ĐTC luôn gắn với chủ thể là nhà nước***

Ở góc độ tài chính công, ĐTC là các khoản chi tiêu công của Chính phủ. Nhà nước quyết định việc sử dụng nguồn vốn đầu tư để thực hiện các dự án phát triển kinh tế xã hội, từ lập, thẩm định, phê duyệt, bố trí nguồn vốn để thực hiện và trực tiếp thanh tra, kiểm tra, giám sát để đảm bảo hoạt động ĐTC được công khai, minh bạch, hiệu quả, đạt được các mục tiêu đầu tư. Ngoài ra, ĐTC có mối

quan hệ với nợ công. Bởi vì, một trong các nguồn vốn dành cho ĐTC hiện nay là nguồn vay từ nước ngoài (ODA), ĐTC kém hiệu quả góp phần làm tăng gánh nặng nợ công và khi nợ công vượt ngưỡng an toàn thì sẽ có tác động tiêu cực đến mọi hành vi đầu tư, trong đó có ĐTC, gây ra những bất ổn của kinh tế vĩ mô.

***Thứ hai, ĐTC luôn hướng tới mục tiêu công cộng, lợi ích cộng đồng, không vì mục tiêu lợi nhuận***

Hàng hóa công là loại hàng hóa không có tính cạnh tranh trong tiêu dùng. Tính phi cạnh tranh về tiêu dùng biểu hiện cùng một lúc có hơn một người tận hưởng những lợi ích từ hàng hóa công và với mỗi người thì sự tiêu dùng là như nhau. Phần lớn hàng hóa công do Chính phủ cung cấp và ngoài ra còn có thể huy động sự tham gia của khu vực tư để đáp ứng nhu cầu hàng hóa công của xã hội. Hàng hóa công có tính tiêu dùng chung, tức không có tính loại trừ. Điều này thể hiện ở chỗ, khi tăng thêm một người tiêu dùng thì hàng hóa công sẽ không làm giảm đi lợi ích của những người tiêu dùng hiện có và chi phí đáp ứng đòi hỏi của các đối tượng tiêu dùng tăng thêm là bằng không. Do đó, thật khó để cung cấp hàng hóa công ở khu vực kinh tế tư nhân.

Xuất phát từ vai trò của nhà nước là đảm bảo các lợi ích công cộng của xã hội, như đảm bảo an ninh, quốc phòng, kết cấu hạ tầng xã hội, bảo vệ môi trường ... và thất bại của thị trường trong việc cung cấp hàng hóa công cộng, ĐTC được thực hiện để phục vụ các mục tiêu công cộng, cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cho xã hội và không vì mục tiêu lợi nhuận. Thách thức, trở ngại lớn nhất đối với ĐTC đó là: không vì mục tiêu lợi nhuận nhưng vẫn phải đảm bảo hiệu quả kinh tế và tối đa hóa phúc lợi xã hội.

***Thứ ba, ĐTC được thực hiện trong khuôn khổ pháp luật chặt chẽ***

Ở góc độ sở hữu, vốn ĐTC thuộc sở hữu nhà nước. ĐTC luôn gắn liền với chi tiêu công và chủ thể là nhà nước. Trong khi đó, nhà nước là một khái niệm khá chung chung, mang tính đại diện chứ không phải là một chủ đầu tư thực sự. Hơn nữa, mục tiêu của ĐTC là không vì lợi nhuận. Do đó, để đảm bảo hoạt động ĐTC đúng mục đích, công khai, minh bạch, hiệu quả thì phải được tổ chức thực hiện trong một khuôn khổ pháp lý chặt chẽ và phải có sự tham gia, giám sát

của cộng đồng, phản biện xã hội (Lê Chi Mai, 2010). Theo đó, ĐTC phải được thực hiện theo các chương trình, dự án phù hợp với chiến lược, quy hoạch phát triển, phù hợp với kế hoạch đã được duyệt. Việc thực hiện ĐTC phải đảm bảo đúng mục tiêu, tiến độ, chất lượng, tiết kiệm và có hiệu quả; công khai, minh bạch và thống nhất quản lý nhà nước với sự phân cấp quản lý phù hợp.

***Thứ tư, ĐTC là hoạt động chứa đựng nhiều rủi ro***

Thời gian kể từ giai đoạn bắt đầu thực hiện đầu tư cho đến khi nhận được kết quả đem lại lợi ích kinh tế, xã hội phải kéo dài trong một khoảng thời gian nhất định. Do đó hoạt động đầu tư thường chịu nhiều ảnh hưởng của điều kiện khách quan như thiên tai, dịch bệnh... những thay đổi về kinh tế, chính trị, xã hội. Ngoài ra hoạt động đầu tư cần nguồn chi phí khá lớn, nguồn vốn phải nắm ứ đọng trong suốt quá trình đầu tư, nếu như hiệu quả mang lại không có thì nhà nước sẽ bị thiệt hại một khoản chi phí, đồng thời còn ảnh hưởng đến đời sống của người dân tại nông thôn.

***Thứ năm, ĐTC mang tính liên ngành, liên vùng***

ĐTC trải rộng theo các địa bàn với các điều kiện địa hình khác nhau đòi hỏi một lượng vốn lớn và dễ bị tổn thất do thiên tai gây ra. Những đặc thù này đòi hỏi Chính phủ phải lưu tâm tới tính đồng bộ của các công trình ĐTC để đảm bảo đạt được hiệu quả mong muốn, ngược lại sẽ gây ra hiệu quả thấp, tốn kém và tác dụng thấp.

***Thứ sáu, chi ĐTC là khoản chi tích lũy***

Chi ĐTC trực tiếp làm gia tăng số lượng và chất lượng tài sản cố định cho nền kinh tế quốc dân. Vấn đề này thể hiện rõ thông qua việc nhà nước tăng cường đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội như: giao thông, thủy lợi, y tế, giáo dục... Sự tăng lên về số lượng và chất lượng của hàng hóa công này là cơ sở và nền tảng cho sự phát triển của nền kinh tế quốc dân trên các mặt: phát triển cân đối giữa các ngành, các lĩnh vực, các vùng kinh tế trên lãnh thổ quốc gia; nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh; thúc đẩy sự phát triển của các thành phần kinh tế, thu hút đầu tư trong nước và nước ngoài và tạo động lực, cú hích cho sự tăng trưởng.

### 1.1.3. Vai trò của ĐTC

ĐTC đóng vai trò quan trọng đến sự thay đổi cơ cấu KTXH của đất nước, cung cấp các cơ sở hạ tầng kinh tế và hạ tầng xã hội cho nền kinh tế, cải thiện năng lực của người lao động và nâng cao đời sống của người dân. ĐTC thường được các Chính phủ sử dụng như một công cụ tài khóa để theo đuổi các mục tiêu tăng trưởng, đảm bảo các cân đối vĩ mô của mình cũng như tạo sự công bằng, giảm chênh lệch giữa các vùng, miền, khu vực.

***Thứ nhất, ĐTC góp phần thúc đẩy đầu tư tư nhân và phát triển của các ngành.***

ĐTC sẽ thúc đẩy sự phát triển của khu vực tư nhân nếu ĐTC có tính hỗ trợ; điều này đúng trong trường hợp các khoản đầu tư của khu vực công có khả năng tạo ra các hiệu ứng lan toả tích cực.

ĐTC sẽ cung cấp một số đầu vào trung gian cho hoạt động sản xuất của khu vực tư nhân; ví dụ việc đầu tư hệ thống giao thông như cầu, đường bộ, đường sắt, đường thủy giúp các doanh nghiệp có thể tiếp cận được thị trường để tiêu thụ sản phẩm.

ĐTC sẽ giúp tăng năng suất lao động của các ngành khác thông qua việc cho phép các ngành khác có thể sử dụng những công nghệ và cải thiện được khả năng tiếp cận các dòng thông tin; từ đó làm giảm giá thành sản xuất, nhất là những chi phí giao dịch; tăng khả năng tiếp cận thị trường, cải thiện được năng lực cạnh tranh cả thị trường xuất khẩu và nhập khẩu...

***Thứ hai, ĐTC là một trong những công cụ tài khóa giúp Chính phủ điều tiết nền kinh tế.***

ĐTC sẽ ảnh hưởng đến tổng cung và tổng cầu của nền kinh tế nên thường được sử dụng như một công cụ tài khóa của các Chính phủ nhằm thực hiện các mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô như lạm phát, việc làm. Trong một số trường hợp khác, Chính phủ tiến hành các hoạt động ĐTC nhằm bù đắp sự giảm sút đầu tư của khu vực tư nhân do môi trường đầu tư kém hấp dẫn.

***Thứ ba, ĐTC góp phần khắc phục được những khuyết tật của thị trường.***

Như đã đề cập trên, hàng hóa, dịch vụ công cộng là loại hàng hóa mà khu vực tư nhân thường không muốn tham gia vào sản xuất, cung ứng do hiệu quả thấp song hàng hóa này lại là những đầu vào rất quan trọng của sản xuất hay không thể thiếu đối với người dân. Nhờ có những khoản ĐTC vào sản xuất và cung ứng các hàng hóa và dịch vụ công cộng thì nền kinh tế mới có thể vận hành được.

***Thứ tư, ĐTC giúp thu hẹp sự chênh lệch trong phát triển kinh tế giữa các vùng, miền.***

ĐTC góp phần giảm bớt khoảng cách phát triển giữa các vùng miền, nhất là những vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện kinh tế xã hội khó khăn. Đây là những vùng không có khả năng hoặc ít có khả năng thu hút được khu vực tư nhân tham gia vào các hoạt động đầu tư. Các hoạt động ĐTC vào phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế như cầu, đường, điện, nước hay kết cấu hạ tầng xã hội như trường học, bệnh viện... giúp giảm bớt sự chênh lệch phát triển giữa các vùng và nâng cao đời sống của người dân ở những vùng này.

***Thứ năm, ĐTC là vốn “mồi” để thu hút các nguồn vốn khác cùng tham gia vào các hoạt động đầu tư phát triển KTXH.***

Nhiều các dự án ĐTC giúp phát triển kết cấu hạ tầng như dự án xây dựng cảng, đường, khu công nghiệp... Nhà nước hỗ trợ đầu tư một số hạng mục công trình hoặc hỗ trợ tiền để khu vực tư nhân có thể tham gia vào hoạt động đầu tư. Ngược lại, nếu đầu tư của khu vực công lấn át, lấy hết những lợi thế cạnh tranh của khu vực tư nhân sẽ dẫn đến những tác động tiêu cực đến sự phát triển của khu vực tư nhân. Nếu các dự án ĐTC lấy hết các lợi thế về đất đai hay các nguồn vốn huy động với lãi suất thấp thì khu vực tư nhân sẽ không thể phát triển được. Về cơ bản, hầu hết các nước trên thế giới đều hướng các hoạt động ĐTC nhằm hỗ trợ tăng năng suất cho khu vực tư nhân và toàn bộ nền kinh tế. Các dự án ĐTC không nên là công cụ để duy trì và tăng sức mạnh kinh tế của khu vực Nhà nước thông qua việc đầu tư vào những lĩnh vực, ngành nghề có khả năng thu hồi lợi nhuận.

#### **1.1.4. Các chỉ tiêu đánh giá ĐTC**

### 1.1.4.1. Hiệu quả sử dụng vốn-ICOR

Hiệu quả vốn đầu tư (ICOR) là tiêu chí kinh tế tổng hợp phản ánh quan hệ so sánh giữa tiêu chí đầu vào là vốn đầu tư thực hiện (hoặc tích lũy tài sản) và tiêu chí đầu ra là kết quả sản xuất đạt được. Như vậy ICOR có trị số càng thấp thì hiệu quả càng cao và ngược lại.

Có 2 cách tính ICOR như sau:

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

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

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.

Tỷ lệ vốn đầu tư của năm nghiên cứu phải tính trên cơ sở vốn đầu tư và GDP theo cùng một thời giá (hoặc là cùng giá cố định 2010 hay giá so sánh của năm nào đó hoặc cùng giá thực tế của năm nghiên cứu). Còn tốc độ tăng GDP khi so sánh giữa 2 năm khác nhau luôn luôn phải tính theo cùng một loại giá.

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

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

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.

ICOR là chỉ tiêu rất quan trọng để đánh giá tình hình sử dụng vốn, là cơ sở để rà soát và sửa đổi mục tiêu đầu tư nhằm nâng cao hiệu quả về chất lượng sử

dụng vốn đầu tư, hướng tới sự phát triển bền vững của một quốc gia hay một tỉnh, thành phố. ICOR phụ thuộc vào nguồn dự trữ và công nghệ sản xuất. Hệ số ICOR càng cao thì hiệu quả đầu tư càng thấp và ngược lại. Về mặt ý nghĩa kinh tế, hệ số ICOR tính cho một giai đoạn sẽ phản ánh chính xác hơn việc tính ICOR cho hàng năm, vì trong một thời gian ngắn (một năm) có một lượng đầu tư chưa phát huy tác dụng và cũng không phản ảnh được nếu đầu tư dàn trải.

Ở các nước phát triển, hệ số ICOR thường cao hơn ở các nước đang phát triển và ở mỗi nước thì hệ số ICOR luôn có xu hướng tăng lên, tức là khi kinh tế càng phát triển thì để tăng thêm một đơn vị kết quả sản xuất cần nhiều hơn về nguồn lực sản xuất nói chung và nhân tố vốn nói riêng. Nếu ICOR không đổi, mức tăng GDP hoàn toàn phụ thuộc vào vốn đầu tư. Ở các nước phát triển, ICOR thường lớn, từ 5 - 7 do thừa vốn, thiếu lao động, vốn được sử dụng nhiều để thay thế cho lao động, do sử dụng công nghệ hiện đại có giá cao. Còn ở các nước chậm phát triển thì ICOR thường chỉ 2 - 3 do thiếu vốn đầu tư, thừa lao động nên phải sử dụng lao động để thay thế vốn do sử dụng công nghệ lạc hậu, giá rẻ.

ICOR thường được tính cho toàn nền kinh tế quốc dân và nguồn số liệu là trên cơ sở số liệu đã có về GDP và vốn đầu tư. Mối quan hệ giữa đầu tư và tăng trưởng thường theo chiều thuận, nghĩa là đầu tư lớn thì tăng trưởng cao. Tuy nhiên, cũng có những trường hợp ngược lại, đầu tư lớn mà không hiệu quả, hoặc lỗ nhiều. Có những trường hợp đầu tư không đem lại hiệu quả ngay như đầu tư vào các dự án trung hạn và dài hạn, đầu tư vào kết cấu hạ tầng. Chính do đặc điểm có “độ trễ” trong hiệu quả đầu tư nên hệ số ICOR thường được dự tính cho các kế hoạch phát triển dài hạn, thường là 5 năm.

Mặc dù chỉ số ICOR được áp dụng để đánh giá hiệu quả của hoạt động ĐTC ở nhiều nước cũng như ở Việt Nam, song trên thực tế việc sử dụng hệ số này cũng tồn tại những nhược điểm làm hạn chế tính chính xác của kết quả nghiên cứu:

- ICOR không tính đến sự tác động của các nhân tố khác đến tăng trưởng.
- Khó sử dụng để so sánh hiệu quả đầu tư giữa các khu vực do khác nhau về tỷ trọng vốn đầu tư và thời gian thu hồi vốn



- Đầu tư ở đây chỉ là đầu tư tài sản hữu hình, còn đầu tư tài sản vô hình, tài sản tài chính không được tính đến nên phản ánh chưa trung thực ảnh hưởng của đầu tư tới thu nhập quốc dân.

- Không tính được tính hiệu quả xã hội của dự án

- Chỉ số này cũng không biểu hiện được rõ ràng trình độ kỹ thuật của phía sản xuất, vì ICOR là tỷ lệ đầu tư/sản lượng gia tăng. Chẳng hạn, một bên có kỹ thuật sản xuất kém hơn, với một lượng đầu tư tương đối cũng có thể cải thiện chỉ số ICOR xấp xỉ bên có trình độ kỹ thuật cao hơn, do kỹ thuật càng cao thì càng chậm cải tiến.

#### ***1.1.4.2. Mức độ tác động của ĐTC đối với GDP bình quân***

Theo Bách khoa toàn thư, tăng trưởng kinh tế là sự gia tăng của tổng sản phẩm quốc nội (GDP) hoặc tổng sản lượng quốc gia (GNP) trong một thời gian nhất định. GDP là giá trị tính bằng tiền của tất cả sản phẩm và dịch vụ cuối cùng được sản xuất, tạo ra trong phạm vi một nền kinh tế trong một thời gian nhất định (thường là một năm tài chính). GNP là giá trị tính bằng tiền của tất cả sản phẩm và dịch vụ cuối cùng được tạo ra bởi công dân một nước trong một thời gian nhất định (thường là một năm). Tổng sản phẩm quốc dân bằng tổng sản phẩm quốc nội cộng với thu nhập ròng. Tổng sản phẩm bình quân đầu người là tổng sản phẩm quốc nội chia cho dân số. Tổng thu nhập bình quân đầu người là tổng sản phẩm quốc gia chia cho dân số.

Sự tăng trưởng kinh tế phụ thuộc vào 2 quá trình: sự tích lũy tài sản (như vốn, lao động và đất đai) và đầu tư những tài sản này có năng suất hơn. Tiết kiệm và đầu tư là trọng tâm, nhưng đầu tư phải hiệu quả thì mới đẩy mạnh tăng trưởng. Chính sách của Chính phủ, thể chế, sự ổn định chính trị và kinh tế, đặc điểm địa lý, nguồn tài nguyên thiên nhiên và trình độ y tế và giáo dục, tất cả đều đóng vai trò nhất định ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế.

Thúc đẩy tăng thu nhập bình quân đầu người là một trong các mục tiêu của ĐTC xét cả dưới góc độ kinh tế và góc độ xã hội (trực tiếp góp phần giảm tỷ lệ nghèo). Khi ĐTC có mối quan hệ và tác động đến việc gia tăng thu nhập bình quân đầu người thì có thể nói ĐTC là có hiệu quả khi xét dưới góc độ thực hiện

mục tiêu này. Hiệu quả ĐTC được thể hiện rõ nét hơn bởi xu hướng của mức độ tác động. Khi mức độ tác động của ĐTC đến gia tăng thu nhập bình quân đầu người có xu hướng tăng lên có nghĩa là ĐTC ngày càng hiệu quả và ngược lại.

#### ***1.1.4.3. Mức độ tác động của ĐTC đối với chuyển dịch cơ cấu kinh tế***

Nếu tăng tổng sản phẩm trong nước (GDP) phản ánh động thái tăng trưởng thì chuyển dịch cơ cấu kinh tế phản ánh chất lượng tăng trưởng. 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. Có 2 khía cạnh cơ bản phản ánh quá trình chuyển dịch. Thứ nhất, chuyển dịch cơ cấu kinh tế là một quá trình khách quan vận hành theo quy luật nội tại nghĩa là khi có đủ sự tích lũy về lượng sẽ có sự thay đổi về chất trong cơ cấu. Đây là quá trình đào thải và sàng lọc để lựa chọn được các bộ phận phát triển phù hợp với bản chất của cơ cấu mà cụ thể là sự thay đổi tỷ trọng của các bộ phận, thứ tự, mối quan hệ giữa các bộ phận trong cơ cấu cũng như sự vận hành của chúng. Sự chuyển dịch cơ cấu thường gắn với sự thay đổi của lợi thế so sánh, lợi thế cạnh tranh, lợi thế theo quy mô và lợi thế sở hữu. Thứ hai, quá trình vận hành khách quan song lại được thực hiện bởi hàng loạt các chính sách tác động theo ý chí và nhận thức của các nhà hoạch định chính sách và bộ máy thực hiện. Theo khía cạnh này, việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế là một quá trình chủ quan và về cơ bản phụ thuộc vào nhận thức của các nhà hoạch định về tính khách quan của cơ cấu vốn là một thực thể thống nhất hữu cơ. Việc phân kỳ chuyển dịch cơ cấu có ý nghĩa quan trọng trong việc hoạch định các chính sách để đạt mục tiêu. Sự tách rời càng lớn giữa yếu tố khách quan và chủ quan là nguyên nhân của tính bất cân xứng trong cơ cấu kinh tế và bộc lộ tính phi hiệu quả của các chính sách điều chỉnh. Việc kiểm định mức độ chuyển dịch cơ cấu kinh tế tạo căn cứ đánh giá mức độ phù hợp của chính sách áp dụng

và đề xuất giải pháp điều chỉnh. Các chính sách cần hướng vào việc tạo dựng và phát triển các lợi thế tự tạo để thúc đẩy chuyển dịch.

Theo Trần Bình Trọng (2016), Quan điểm V.I.Lênin về chuyển dịch cơ cấu kinh tế khẳng định công nghiệp hoá là quá trình xây dựng một nền đại công nghiệp có khả năng cải tạo nông nghiệp. Lênin đã đưa ra mô hình tái sản xuất mở rộng mang tính giả định quan trọng. Kết luận về phương pháp luận trong xây dựng cơ cấu kinh tế là khu vực sản xuất tư liệu sản xuất để sản xuất tư liệu sản xuất phải tăng nhanh nhất, tiếp đến là sản xuất tư liệu sản xuất để sản xuất tư liệu tiêu dùng. Nói cách khác, các ngành sản xuất các yếu tố đầu vào cần phát triển nhanh nhất. Nếu một nền kinh tế vận hành theo đúng quy luật này thì mới có tái sản xuất mở rộng nghĩa là mới có tăng trưởng. Cũng theo quan điểm của V.I.Lênin, công nghiệp hoá là một quá trình cải biến toàn bộ xã hội. Đây là một quan điểm có tính khái quát hoá rất cao phản ánh mối quan hệ hữu cơ giữa hạ tầng cơ sở và thượng tầng kiến trúc. Tuy nhiên, các học giả phương Tây cho rằng nhận định như vậy là hợp lý song lại khó lượng hoá vì công nghiệp hoá trở thành một quá trình dường như không xác định được điểm kết thúc. Vấn đề là cần chia thành các thời kỳ để có chính sách phù hợp với từng giai đoạn và để nhận biết vào thời điểm kết thúc công nghiệp hoá [58].

Quan điểm của W.Rostow chỉ ra các giai đoạn công nghiệp hoá, song không dựa vào việc đánh giá sự chuyển dịch cơ cấu chủ yếu dựa vào quá trình thay đổi xã hội với tính ước lệ khá cao của 5 giai đoạn là xã hội truyền thống, tiền cát cánh, cát cánh, chín muồi và tiêu thụ hàng loạt. Về thực chất, đây là quá trình cải biến mang tính cách mạng công nghiệp tức có sự thay đổi về chất trong hệ thống tư liệu sản xuất. Cũng theo W.Rostow quá trình công nghiệp hoá, về mặt thời gian, được thực hiện trong vòng từ 15 - 20 năm. Thực tế, nhận định của Trần Bình Trọng (2016) kết luận rằng quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế trong công nghiệp hoá khác nhau ở các nước do điều kiện đặc thù và chính sách thực hiện [58].

Các cách tiếp cận gần đây chỉ ra quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế chủ yếu thể hiện ở sự thay đổi quan hệ giữa vốn và lao động mà đặc biệt là việc tăng

tỷ trọng vốn, công nghệ cao và giảm tỷ trọng lao động giản đơn với việc sử dụng hàm Cobb Douglas và năng suất tổng hợp các yếu tố (TFP) để phân tích. Trong cơ cấu xuất khẩu, tỷ trọng các mặt hàng chế biến, các mặt hàng có giá trị gia tăng cao ngày càng tăng và giảm các mặt hàng chế biến thô hoặc xuất khẩu tài nguyên. Đây là quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo chiều sâu và để có sự chuyển dịch đó, cần đầu tư nhiều hơn vào vốn và công nghệ cao, sản xuất nhiều hàng hoá có hàm lượng vốn và công nghệ hơn là hàng hoá sử dụng nhiều lao động giản đơn hoặc sử dụng nhiều tài nguyên thiên nhiên. Nếu không có sự chuyển dịch như vậy, mức độ cải thiện khả năng cạnh tranh của nền kinh tế rất hạn chế và nền kinh tế dễ bị tụt hậu trong dài hạn.

#### ***1.1.4.4. Mức độ thất thoát, lãng phí vốn và nợ đọng xây dựng cơ bản***

Mức độ thất thoát gây lãng phí vốn trong vốn ĐTC có thể xuất hiện ở tất cả các khâu của quy trình đầu tư từ quy hoạch, kế hoạch, chủ trương của Chính phủ, chuẩn bị đầu tư, thực hiện đầu tư, cấp phát vốn đầu tư... đến khâu nghiệm thu, bàn giao đưa công trình vào sử dụng và quyết toán vốn đầu tư.

##### **Giai đoạn chuẩn bị đầu tư**

Thất thoát, lãng phí trước hết từ công tác lập kế hoạch và quy hoạch: ví dụ chiến lược đưa ra thiếu tầm nhìn dài hạn, không theo sát thực tế tình hình kinh tế xã hội tại các vùng miền; không đồng bộ giữa các cấp bộ, ngành, địa phương; thiếu sự kết hợp giữa công tác quy hoạch và triển khai. Hoặc khâu lựa chọn địa điểm xây dựng không chính xác dẫn đến việc dự án sau khi thực hiện xong hoạt động kém hiệu quả.

Thất thoát, lãng phí từ việc phân tích hiệu quả đầu tư do chưa phân tích kỹ trước khi quyết định đầu tư, xác định quy mô dự án quá lớn so với nhu cầu thực tế, sử dụng các phương án kỹ thuật công nghệ không phù hợp, thiếu thực tế đẩy nguồn vốn tăng cao, làm đội giá các dự án đầu tư.

+ Khâu khảo sát thiết kế: Khảo sát không đảm bảo chất lượng, chưa sát với thực tế hoặc không đúng với những tiêu chuẩn, quy chuẩn dẫn đến việc phải khảo sát lại hoặc phải thay đổi, bổ sung, điều chỉnh thiết kế, phương án triển khai

nhều lần, kéo theo là làm thay đổi dự toán, làm chậm tiến độ thi công... gây lãng phí thời gian và tiền bạc.

+ Khâu lựa chọn nhà thầu.

Thông đồng, dàn xếp trong đấu thầu, nâng giá để trục lợi.

Nhà thầu bỏ giá thầu thấp dưới giá thành công trình để trúng thầu, sau đó hai bên thông đồng làm hồ sơ nâng không khối lượng công việc phát sinh để tăng kinh phí.

+ Khâu thi công công trình.

Thất thoát, lãng phí trong khâu thi công xảy ra do nhà thầu thi công không đảm bảo khối lượng theo thiết kế được phê duyệt, xuất hiện tình trạng nâng giá vật liệu đầu vào.

+ Khâu bố trí và sử dụng vốn

Bố trí kế hoạch đầu tư phân tán, dàn trải tiến độ dẫn đến tình trạng kéo dài thời gian thi công các công trình. Tiến độ giải ngân vốn chậm do thiếu nguồn vốn làm tăng chi phí chờ, hoặc vốn phải đi vay vì ngân sách Nhà nước không đáp ứng kịp thời trong khi chi phí lãi vay lại tăng cao.

Giai đoạn kết thúc đưa dự án vào khai thác, sử dụng.

Trong quá trình nghiệm thu, thanh toán khối lượng hoàn thành, việc thông đồng kê khai không khối lượng mà thực tế không có hoặc do việc tính toán khối lượng bị nhầm lẫn, sai sót so với đơn giá định mức của Nhà nước hoặc địa phương.

## **1.2. Quốc hội và giám sát ĐTC của Quốc hội**

### **1.2.1. Quốc hội và chức năng của Quốc hội**

#### ***1.2.1.1. Quốc hội***

Quyền lực là một trong những căn nguyên nền tảng của xã hội và chính trị. Bất kỳ nơi nào có những tập hợp ổn định của con người thì ở đó có sự tồn tại của quyền lực, trong đó quyền lực nhà nước được xem là quyền lực bao trùm. Quyền lực nhà nước là quyền lực của một nhóm chủ thể nhất định đối với toàn xã hội, với đặc thù được sử dụng những phương tiện cưỡng chế trong trường hợp có sự

không tuân thủ từ phía đối tượng bị áp đặt quyền lực. Tuy nhiên, nhà nước không chỉ là công cụ đàn áp, bộ máy thống trị của giai cấp này đối với giai cấp kia, mà còn là tổ chức đại diện cho toàn bộ xã hội, là phương tiện thống nhất xã hội. Trong một nhà nước luôn có sự kết hợp quyền lợi của giai cấp thống trị và quyền lợi của toàn xã hội, đây là tương quan hai mặt của quyền lực nhà nước. Tương quan giữa hai mặt đó không giống nhau ở các giai đoạn lịch sử khác nhau, trong đó, sự tăng cường về mặt này sẽ dẫn đến sự suy yếu về mặt kia trong quyền lực nhà nước. Chính đặc điểm này, đòi hỏi trong xã hội dân chủ cần phải có sự tham gia của người dân trong việc lựa chọn chính sách công và hàng hóa công cần cung cấp nhằm giải quyết thỏa đáng và tạo sự cân bằng trong tính chất hai mặt của quyền lực nhà nước. Trong nền dân chủ trực tiếp mọi người dân đều có quyền biểu quyết trực tiếp để lựa chọn các chính sách công và hàng hóa công. Tuy nhiên, hầu hết các quốc gia ngày nay lại đang thực hiện một nền dân chủ đại diện. Nền dân chủ đại diện là một xã hội mà trong đó người dân phải bầu chọn các đại diện (ĐBQH - nghị sĩ) để thay thế họ đưa ra những quyết định lựa chọn công và giám sát thực hiện quyết định đó. Sự hình thành Quốc hội xuất phát từ thực tiễn này. Tuy nhiên, để có vị trí như ngày hôm nay, Quốc hội đã trải qua một lịch sử hình thành lâu dài. Đó là lịch sử đấu tranh nhằm phân chia lại quyền lực nhà nước giữa hoàng tộc và các giai tầng khác trong xã hội để bảo vệ những quyền tự do chính yếu của con người, đảm bảo công lý và hòa bình. Chế độ đại nghị ra đời và phổ biến như một hình thức cai trị đặc biệt của nhà nước đối với xã hội với đặc điểm là sự phân chia quyền lực giữa Chính phủ và Quốc hội. Mức độ phân chia quyền lực này có những khác biệt sâu sắc giữa các nước. Sự khác biệt đó xuất phát từ lịch sử hình thành, đặc điểm xã hội và văn hoá chính trị. Nhưng nhìn chung, Quốc hội là một cầu nối quan trọng giữa nhà nước và các yếu tố khác của hệ thống chính trị, giữa nhà nước và công chúng, phản ánh lợi ích và ý chí của nhân dân. Vương quốc Anh và Cộng hòa Pháp là hai quốc gia có lịch sử Quốc hội lâu đời. Quốc hội hai nước đã trải qua một thời gian dài tranh đấu với Hoàng gia để giành quyền kiểm soát ngân sách, đó cũng chính là kết quả đấu tranh để thừa nhận một nền dân chủ ra đời và ngày càng lớn mạnh trong xã hội phong kiến. Tuy vậy, có sự khác biệt giữa cách thức giành quyền kiểm soát

ngân sách của Quốc hội hai nước nên vai trò và ảnh hưởng của Quốc hội trong chính thể hai nước cũng có sự khác nhau. 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***

Do lịch sử hình thành, đặc điểm xã hội - văn hóa - chính trị khác nhau nên hoạt động của Quốc hội giữa các nước có sự khác nhau, nhưng nhìn chung Quốc hội là một cơ quan có vị trí hết sức quan trọng trong hệ thống quyền lực nhà nước. Trong hiến pháp của hầu hết các quốc gia trên thế giới, Quốc hội được coi là cơ quan đại diện tối cao của nhân dân. Tính chất đại diện của Quốc hội được thể hiện ở chỗ Quốc hội là nơi thể hiện lợi ích và ý chí của nhân dân. Thông qua tiếp xúc, Quốc hội nhận biết ý nguyện của nhân dân và phản ánh ý chí đó vào trong các luật và các văn bản khác trong khuôn khổ hiến pháp và giám sát việc thực hiện các chính sách đó của cơ quan hành pháp. Như vậy, nhân dân được coi là chủ thể của chủ quyền trao cho Quốc hội thay mặt mình thực hiện quyền lực lập pháp và giám sát. Bởi thế, để thực hiện được sứ mệnh là đại diện của người dân trong việc quyết định lựa chọn công và giám sát thực hiện chính sách công, bên cạnh kiến thức chuyên môn về lĩnh vực đang xem xét, các đại biểu Quốc hội còn phải có kiến thức về chính sách công và lựa chọn công. Lý thuyết lựa chọn công đưa ra những nguyên tắc mà các nhà kinh tế sử dụng để phân tích những hành động của công chúng trong nền kinh tế và áp dụng các nguyên tắc này để đưa ra các quyết định có tính tập thể. Nó cũng là một trong các lý thuyết giúp Quốc hội đưa các quyết định về chính sách phù hợp với ý nguyện của cử tri.

Tuy nhiên, dung hòa lợi ích giữa cử tri của mình, địa phương và của quốc gia luôn là một vấn đề căn bản trong học thuyết và thực tiễn hoạt động của Quốc hội các nước thể hiện qua cơ chế bầu cử và mô hình tổ chức của Quốc hội. Bên

ạnh đó, để hiểu hơn về Quốc hội, thì yếu tố đảng chính trị trong các cuộc bầu cử Quốc hội cũng là một khía cạnh cần phải quan tâm. Mặc dù không có các phương tiện pháp lý để kiểm soát hoạt động của các đại biểu Quốc hội, song trên thực tế đảng chính trị vẫn kiểm soát được hoạt động của các đại biểu Quốc hội thuộc đảng mình, bởi vì nếu thiếu sự ủng hộ của đảng phái chính trị thì ứng cử viên sẽ rất khó trở thành đại biểu Quốc hội. Để duy trì ảnh hưởng trên chính trường, đảng chính trị cần phải đáp ứng lợi ích của khối cử tri và mở rộng nó trong phạm vi có thể. Nhờ vậy, chính quyền đại diện sẽ có được nét dân chủ [13].

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.

### ***(1) Chức năng lập pháp***

Là một cơ quan đại diện, Quốc hội có quyền lập pháp tối cao. Thảo luận và thông qua luật là chức năng chính của Quốc hội và theo thông lệ, không một đạo luật nào có hiệu lực chừng nào chưa được Quốc hội xem xét, chuẩn y và thông qua. Khi thực hiện chức năng lập pháp, Quốc hội đã ủy quyền lập pháp cho cơ quan hành pháp bằng cách trao quyền ban hành những văn bản pháp lý để triển khai luật mà Quốc hội đã thông qua. Xét một cách rộng hơn, chức năng lập pháp là việc Quốc hội kiểm soát các quy tắc quản lý và điều tiết xã hội do Chính phủ dự thảo sao cho phù hợp với lợi ích của dân chúng [49].

Tuy nhiên, Quốc hội được coi là cơ quan lập pháp tối cao không có nghĩa là Quốc hội thay thế mọi cơ quan quyền lực nhà nước trong lĩnh vực này. Nói cách khác, quyền lập pháp của Quốc hội không phải là vô hạn. Trên thực tế, có thể có những giới hạn pháp lý đối với quyền lập pháp của Quốc hội. Chẳng hạn, ở nhiều nước tồn tại chế định giám sát tòa án đối với tính hợp hiến của các đạo luật, dưới sự kiểm soát của tòa án tối cao các quan tòa có thể tuyên bố một đạo luật mâu thuẫn với hiến pháp và từ chối không áp dụng đạo luật đó.

Trên thực tế, chức năng lập pháp của Quốc hội mỗi nước phụ thuộc nhiều vào đặc điểm lịch sử của các chế định chính trị, chế độ hiến pháp, các nguyên tắc được tuyên bố trong hiến pháp, chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan trong



hệ thống chính trị, các điều kiện và đặc điểm chính trị - xã hội... của quốc gia đó. Hiến pháp mang lại những tiền đề pháp lý quan trọng cho hoạt động của Quốc hội, nhưng cách thức tổ chức quyền lực trong bộ máy nhà nước, thực trạng chính trị và xã hội lại đưa đến những khác biệt sâu sắc trong hoạt động lập pháp của Quốc hội mỗi nước.

## ***(2) Chức năng giám sát***

Chức năng giám sát và những quyền hạn về giám sát của Quốc hội là chức năng điển hình của mọi mô hình Quốc hội, không phụ thuộc vào hình thức chính thể. Chức năng giám sát thường được quy định trong Hiến pháp, các đạo luật, quy chế và nó gắn với chức năng lập pháp. Sau khi tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật, nhiệm vụ kế tiếp của Quốc hội là 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. Vì vậy, chức năng giám sát của Quốc hội được coi là "hoạt động hiển nhiên sau làm luật". Khái quát hoạt động giám sát của Quốc hội đối với cơ quan hành pháp là "các hành vi của các nhà lập pháp và các cán bộ giúp việc của họ có ảnh hưởng đến hành vi của cơ quan hành pháp" [19]. Khái niệm này đã bao quát vai trò của Quốc hội trong việc giám sát các chính sách của Chính phủ và các hoạt động sau khi các chính sách đó được ban hành. Mục tiêu cao nhất của chức năng giám sát là để đảm bảo rằng Chính phủ và những cơ quan hành pháp nói chung hành động vì lợi ích của người dân trên cơ sở tuân thủ những qui định do Quốc hội thiết lập ra. Như vậy, giữa chức năng lập pháp và chức năng giám sát có mối quan hệ rất mật thiết.

### **1.2.2. Giám sát ĐTC của Quốc hội**

#### **1.2.2.1 Giám sát của Quốc hội**

Quốc hội là cơ quan đại diện của nhân dân và một trong ba nhánh quyền lực (lập pháp, hành pháp, tư pháp) tạo nên chính thể quyền lực của Nhà nước. Bên cạnh đó, giám sát các cơ quan hành pháp là một trong những nhiệm vụ quan

trọng của Quốc hội. Chức năng lập pháp và chức năng giám sát của Quốc hội có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Hoạt động giám sát của Quốc hội nhằm bảo đảm hoạt động của các cơ quan hành pháp đáp ứng được những quy định do Quốc hội thiết lập.

Mục tiêu cao nhất mà Quốc hội muốn đạt được khi thực hiện hoạt động giám sát là đảm bảo sự tuân thủ pháp luật trong một xã hội dân chủ - cho dù cơ quan nào tiến hành giám sát đi chăng nữa - cũng là để bảo đảm rằng các cơ quan hành pháp và các cơ quan nhà nước khác nói chung hành động vì lợi ích của người dân. Trong hoạt động của bộ máy nhà nước, giám sát thường được hiểu là hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước (Quốc hội, Hội đồng nhân dân), các cơ quan tư pháp, các tổ chức xã hội và mọi công dân nhằm đảm bảo sự tuân thủ pháp luật trong quản lý nhà nước và quản lý xã hội. Theo nghĩa đó, hoạt động giám sát gắn liền với sự ra đời của nhà nước và pháp luật. Khi ra đời, nhà nước đồng thời ban hành pháp luật để quản lý và theo đó, hoạt động giám sát việc thực hiện pháp luật đối với cơ quan nhà nước, các tổ chức và mọi công dân được đặt ra. Giám sát việc thực hiện pháp luật là hoạt động có tính đặc trưng của mọi nhà nước trên thế giới, mặc dù phụ thuộc vào bản chất cũng như cách thức tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước, nội dung và hình thức giám sát ở những đất nước khác nhau có thể khác nhau.

Theo cách hiểu thông thường, giám sát là việc theo dõi, xem xét của chủ thể quản lý có quyền theo dõi đối với các chủ thể bị theo dõi để đưa ra các nhận định, đánh giá về hoạt động của các chủ thể bị theo dõi hoặc được hiểu là theo dõi và kiểm tra xem có thực hiện đúng những điều quy định không. Mục đích của giám sát là xem xét việc làm của đối tượng bị giám sát có đúng những điều quy định, những quy chế, chuẩn mực đã đặt ra; phát hiện những khiếm khuyết trong tổ chức và hoạt động của đối tượng bị giám sát để có những kiến nghị và biện pháp can thiệp, khắc phục kịp thời nhằm hướng hoạt động của đối tượng đi đúng hướng.

Theo OECD, giám sát là một chức năng liên tục dựa trên hoạt động thu thập có hệ thống về những chỉ số cụ thể để cung cấp những chỉ báo về tiến độ và

thành tựu đạt được cũng như quá trình sử dụng nguồn kinh phí đã được phân bổ cho các nhà quản lý và các bên có liên quan của một chính sách/chương trình/kế hoạch.

Trong hoạt động của bộ máy nhà nước, giám sát thường được hiểu là hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước, các cơ quan tư pháp, các tổ chức xã hội và mọi công dân nhằm đảm bảo sự tuân thủ pháp luật trong quản lý nhà nước và quản lý xã hội. Theo nghĩa đó, hoạt động giám sát gắn liền với sự ra đời của nhà nước và pháp luật. Khi ra đời, nhà nước đồng thời ban hành pháp luật để quản lý và theo đó, hoạt động giám sát việc thực hiện pháp luật đối với cơ quan nhà nước, các tổ chức và mọi công dân được đặt ra. Giám sát việc thực hiện pháp luật là hoạt động có tính đặc trưng của mọi nhà nước trên thế giới, mặc dù phụ thuộc vào bản chất cũng như cách thức tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước, nội dung và hình thức giám sát ở những đất nước khác nhau có thể khác nhau.

Như vậy, qua nghiên cứu, NCS có quan điểm về giám sát của Quốc hội như sau: *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 ĐTC của Quốc hội**

ĐTC là một công cụ chiến lược giúp nhà nước thực hiện chức năng cơ bản là khắc phục thất bại của thị trường. Luật ĐTC được ban hành bởi Quốc hội, nhưng việc thực thi là do Chính phủ và các cơ quan ban ngành chức năng. Vì vậy, việc đảm bảo hoạt động ĐTC diễn ra đúng quy định của pháp luật, phù hợp với các mục tiêu chiến lược phát triển của quốc gia theo từng thời kỳ là nhiệm vụ hàng đầu khi Quốc hội thi hành giám sát lĩnh vực ĐTC.

Hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội nhằm hướng tới thực hiện các mục tiêu trên ba phương diện chính đó là sự hợp pháp, tính công bằng và hiệu quả kinh tế:

- Về phương diện sự hợp pháp, giám sát ĐTC của Quốc hội tìm hiểu xem liệu các quyết định của Quốc hội về ĐTC của Nhà nước có được thực thi phù

hợp với các mục tiêu lập pháp như cách hiểu của đa số trong Quốc hội hay không. Trọng tâm khi đó sẽ là các kết quả - kể cả những kết quả mong đợi hoặc không mong đợi - của các quyết định: Liệu các quyết định về ĐTC do Chính phủ đưa ra có đạt được những gì cần đạt hay không?

- Về phương diện tính công bằng, để chống lại sự độc đoán và không công bằng trong quản lý hoạt động ĐTC. Khi đó, trọng tâm sẽ là quy trình và quy tắc lập pháp: Liệu các quyết định của Quốc hội về ĐTC có được thực thi một cách bình đẳng, công bằng và theo các quy trình đã vạch ra sẵn hay không?

- Về phương diện hiệu quả kinh tế, để chống lại sự lãng phí, sự thiếu trung thực và bảo đảm tính hiệu quả, liệu các quyết định của Quốc hội về ĐTC có được thực thi theo cách có hiệu quả so với chi phí bỏ ra hay không?

Trên cơ sở đó, định nghĩa về giám sát ĐTC của Quốc hội có thể được hiểu như sau: *“Giám sát ĐTC 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 ĐTC 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 ĐTC mang lại”*.

### **1.2.3. Đặc điểm và mục tiêu giám sát ĐTC của Quốc hội**

#### **1.2.3.1. Đặc điểm giám sát ĐTC của Quốc hội**

Từ nội dung khái niệm giám sát nêu trên, có thể rút ra một số đặc điểm giám sát ĐTC của Quốc hội như sau:

**Thứ nhất**, giám sát ĐTC 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. Giám sát là hoạt động theo dõi, xem xét đối tượng chịu sự giám sát, qua đó đưa ra nhận định về một việc làm nào đó đã được thực hiện đúng hay sai so với các quy định hiện hành.

**Thứ hai**, giám sát ĐTC của Quốc hội là hoạt động có mục đích. Mục đích giám sát ĐTC của Quốc hội là đưa ra những nhận định của Quốc hội đối với hoạt động ĐTC của Nhà nước, từ đó có biện pháp xử lý đối với những việc làm trái

quy định của pháp luật về ĐTC, bảo đảm pháp luật về ĐTC được chấp hành đúng.

**Thứ ba**, Quốc hội là chủ thể thực hiện hoạt động giám sát ĐTC do nhà nước thực hiện. Hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội xem xét và nhận định về một việc làm nào đấy là đúng hay sai với các quy định hiện hành.

**Thứ tư**, giám sát ĐTC của Quốc hội gắn với một đối tượng cụ thể, ở đây là hoạt động ĐTC do nhà nước thực hiện. Tuy nhiên, trong qua trình thực hiện hoạt động giám sát ĐTC, Quốc hội phải trả lời được câu hỏi: giám sát ai và giám sát cái gì trong lĩnh vực ĐTC?

**Thứ năm**, giám sát ĐTC 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. Điều đó có nghĩa là cần trả lời câu hỏi: Quốc hội thực hiện giám sát có những quyền và nghĩa vụ gì đối với hoạt động ĐTC của Nhà nước và ngược lại.

**Thứ sáu**, giám sát ĐTC của Quốc hội phải được tiến hành dựa trên những căn cứ nhất định, đó là các quy định pháp luật mà Quốc hội thực hiện quyền giám sát có quyền đặt ra khi thi hành công vụ, từ đó đưa ra những kết luận đối với đối tượng chịu sự giám sát (ở đây là hoạt động ĐTC).

**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 ĐTC của Quốc hội**

Giám sát ĐTC của Quốc hội hướng tới mục tiêu tổng quát là xây dựng được khuôn khổ chính sách, pháp luật phù hợp cho hoạt động ĐTC và các cơ quan quản lý nhà nước đối với ĐTC; đảm bảo chính sách, pháp luật được thực thi một cách hiệu lực và hiệu quả nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của ĐTC và năng lực quản lý nhà nước.

Hướng tới những mục tiêu đó, giám sát của Quốc hội đối với lĩnh vực ĐTC có các mục tiêu cụ thể như sau:

- Đảm bảo thông tin phản hồi về ĐTC và quản lý nhà nước đối với ĐTC;

- Đánh giá được sự chấp hành chính sách, pháp luật trong lĩnh vực ĐTC của các cấp chính quyền;
- Nhận biết được chính sách, pháp luật liên quan đến ĐTC 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 ĐTC;
- Làm rõ trách nhiệm cá nhân, tập thể của các cơ quan được giao quyền quản lý các hạng mục ĐTC.

#### **1.2.4. Nguyên tắc và phương pháp giám sát ĐTC của Quốc hội**

##### ***1.2.4.1. Nguyên tắc giám sát ĐTC của Quốc hội***

###### ***(1) Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật***

Nguyên tắc này nhằm đảm bảo tính pháp chế của xã hội. Đây là một trong các nguyên tắc quan trọng trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và hoạt động giám sát ĐTC nói riêng. Nội dung của nguyên tắc này đòi hỏi tổ chức và thi hành hoạt động giám sát của Quốc hội phải đảm bảo đúng quy định của Hiến pháp, pháp luật. Mọi hoạt động giám sát ĐTC phải dựa trên cơ sở pháp luật, đúng thẩm quyền, không chồng chéo, trùng lặp, các kết luận và kiến nghị giám sát phải có cơ sở pháp lý. Với ĐTC, quy trình giám sát của Quốc hội phải được thực hiện chặt chẽ, bám sát các bước thực hiện đã được hướng dẫn trong các quy chế nội bộ.

###### ***(2) Bảo đảm chính xác, khách quan, công khai, minh bạch, hiệu quả***

Hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội nếu không đảm bảo được tính khách quan, công khai, minh bạch và hiệu quả có thể dẫn đến sự cản trở quá trình ĐTC. Sự khách quan, công khai, minh bạch và hiệu quả trong giám sát ĐTC của Quốc hội sẽ góp phần hạn chế những bất cập trong ĐTC như tham nhũng, lãng phí, dàn trải vốn NSNN...

- *Tính chính xác, khách quan:* Nguyên tắc này đòi hỏi bất kỳ một số liệu, tư liệu, nhận định nào trong giám sát ĐTC của Quốc hội đều phải bảo đảm tính khách quan và chính xác. Chỉ có bảo đảm chính xác trong hoạt động giám sát

ĐTC mới có thể giúp đánh giá đúng thực trạng tình hình, giúp cho cơ quan, tổ chức và người vi phạm nhận thấy rõ khuyết điểm của mình và giúp cho Quốc hội có những nhận định, đánh giá cũng như đề xuất các giải pháp, kiến nghị hợp lý, bảo vệ lợi ích nhà nước, xã hội và quyền, lợi ích hợp pháp của công dân.

- *Tính công khai, minh bạch*: Nguyên tắc này đòi hỏi các quyết định hoặc các kết luận giám sát ĐTC phải được minh bạch, công khai để người dân được biết. Tuy nhiên, tùy từng đối tượng, nội dung mà có hình thức công khai thích hợp, có thể thực hiện công bố công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng hoặc có thể trong phạm vi hẹp hơn.

- *Tính hiệu quả*: hệ thống giám sát - đánh giá ĐTC phải được thiết kế đơn giản, có thể thực hiện được ở mọi cấp độ quản lý và đảm bảo hiệu quả.

### ***(3) Không làm cản trở đến hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát***

Khi Quốc hội thực hiện chức năng giám sát với ĐTC, nguyên tắc không làm cản trở đến hoạt động bình thường của các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện các dự án ĐTC là cần thiết. Bởi lẽ, kế hoạch ĐTC đã phê duyệt có quy định chặt chẽ về thời hạn hoàn thành các hạng mục đầu tư, do đó việc giám sát ĐTC cần hạn chế những tác động có thể cản trở quá trình thực hiện các dự án đầu tư.

#### ***1.2.4.2. Phương pháp giám sát ĐTC của Quốc hội***

Phương pháp giám sát là cách thức, biện pháp mà cơ quan, người có thẩm quyền sử dụng để thực hiện hoạt động giám sát nhằm đạt được mục đích đề ra. Chủ thể giám sát có thể sử dụng các phương pháp giám sát như sau:

- *Phương pháp thu thập thông tin, hồ sơ, tài liệu và các giấy tờ liên quan*:

Nghiên cứu hồ sơ, tài liệu và các giấy tờ liên quan cũng là cần thiết vì đây chính là dữ liệu về vụ việc được giám sát. Việc nghiên cứu này giúp cho chủ thể giám sát biết được nội dung giám sát để từ đó đối chiếu với các quy định của pháp luật có liên quan.

- *Phương pháp nghiên cứu, so sánh, thống kê các dữ liệu*: Phương pháp này nhằm để phát hiện những nội dung hợp lý, bất hợp lý, logic, phi logic..., từ

đó yêu cầu đối tượng bị giám sát giải trình thông qua giải trình trực tiếp hoặc bằng văn bản.

- *Phương pháp thu thập ý kiến từ các tổ chức, cá nhân*: Chủ thể giám sát không chỉ thu thập thông tin, tài liệu từ đối tượng giám sát mà cần thu thập thông tin, tài liệu từ các cá nhân khác mà chủ thể giám sát thấy cần thiết và hữu ích cho nội dung đang được tiến hành giám sát.

- *Phương pháp tham vấn ý kiến của các nhà chuyên môn*: Chủ thể giám sát không thể am hiểu tường tận mọi lĩnh vực được giám sát, vì vậy, để làm cho hoạt động giám sát đạt hiệu quả, chủ thể giám sát có thể tham vấn ý kiến của các nhà chuyên môn nhằm giúp chủ thể giám sát hiểu được nguyên lý, bản chất của nội dung giám sát.

- *Phương pháp thuyết phục đối tượng giám sát tích cực hợp tác với chủ thể giám sát*. Chủ thể giám sát cần làm cho đối tượng chịu sự giám sát hiểu rõ rằng mục đích giám sát là để nhằm chấn chỉnh những bất cập, hạn chế trong quản lý nhà nước để nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước.

## **1.2.5. Nội dung giám sát ĐTC của Quốc hội**

### ***1.2.5.1. Giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến ĐTC***

Do lịch sử hình thành, đặc điểm xã hội - văn hóa - chính trị khác nhau nên hoạt động của Quốc hội giữa các nước có sự khác nhau, nhưng nhìn chung Quốc hội là một cơ quan có vị trí hết sức quan trọng trong hệ thống quyền lực nhà nước. Trong hiến pháp của hầu hết các quốc gia trên thế giới, Quốc hội được coi là cơ quan đại diện tối cao của nhân dân. Tính chất đại diện của Quốc hội được thể hiện ở chỗ Quốc hội là nơi thể hiện lợi ích và ý chí của nhân dân. Là một cơ quan đại diện, Quốc hội có quyền lập pháp tối cao. Thảo luận và thông qua luật là chức năng chính của Quốc hội và theo thông lệ, không một đạo luật nào có hiệu lực chừng nào chưa được Quốc hội xem xét, chuẩn y và thông qua. ĐTC là một trong những lĩnh vực được Quốc hội xây dựng hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật để điều chỉnh. Do vậy, việc giám sát của Quốc hội với hệ thống



các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến ĐTC là điều kiện tiên quyết cho thành công của lĩnh vực này.

Giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến hoạt động ĐTC là việc Quốc hội có thể gây ảnh hưởng đến các quyết định ĐTC trước khi chúng được thông qua thành luật hoặc được thi hành. Hoạt động giám sát tập trung vào những vấn đề lớn mang tính chất đường lối và chính sách về ĐTC, bao gồm việc quan tâm đến hệ thống pháp lý quản lý ĐTC, được xem xét trên các mặt về thể chế cũng như cấu trúc và hình thức của hệ thống ĐTC. Cấu trúc và hình thức của hệ thống quản lý ĐTC bao gồm các cơ quan trực thuộc Chính phủ thực hiện ĐTC, các cơ quan giám sát như kiểm toán nhà nước, thanh tra Chính phủ..., với hoạt động lập kế hoạch, cách thức phân cấp thực hiện và quy trình ĐTC. Giám sát hệ thống văn bản pháp luật liên quan đến ĐTC có thể được coi là giám sát trước của Quốc hội và đòi hỏi phải quy định về các chính sách ĐTC và bảo đảm rằng các chính sách đó được phản ánh đầy đủ trong việc phân bổ ngân sách cho ĐTC.

Giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến hoạt động ĐTC tập trung vào việc xem xét các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến ĐTC đã đảm bảo đầy đủ tính đúng đắn, tính kịp thời, tính phù hợp và thống nhất, tính đầy đủ và đồng bộ, cùng trách nhiệm giải trình hay chưa, cụ thể như sau:

- *Tính đúng đắn*: Xem xét tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến ĐTC;

- *Tính kịp thời*: Xem xét việc ban hành, sửa đổi, bổ sung mới các văn bản pháp luật về ĐTC của các Bộ ngành liên quan;

- *Tính phù hợp và thống nhất*: Xem xét những nội dung văn bản pháp luật hợp lý và không hợp lý, còn mâu thuẫn, không thống nhất, vướng mắc, không phù hợp với thực tiễn;

- *Tính đầy đủ, đồng bộ*: Xem xét trong hệ thống văn bản pháp luật về ĐTC còn vấn đề gì cần quy định mà chưa quy định;

- *Trách nhiệm giải trình*: Xem xét trong các văn bản pháp luật đã quy định rõ chưa về trách nhiệm và xử lý trách nhiệm tập thể/cá nhân, về chế tài xử lý sau kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, khắc phục hậu quả.

### **1.2.5.2. Giám sát quá trình thực hiện hoạt động ĐTC**

#### **(1) Giám sát lập kế hoạch ĐTC**

Việc lập kế hoạch ĐTC nhằm thực hiện các mục tiêu, định hướng phát triển kế hoạch KTXH trung hạn của các ngành, lĩnh vực, địa phương; phải phù hợp với khả năng cân đối nguồn vốn ĐTC và thu hút các nguồn vốn đầu tư của các thành phần kinh tế khác. Kế hoạch ĐTC cần được lập phù hợp với dự toán NSNN cùng thời kỳ.

Giám sát việc lập kế hoạch ĐTC là việc Quốc hội xem xét kế hoạch ĐTC đã được Chính phủ đệ trình dựa trên việc tổng kết các tờ trình về nhu cầu ĐTC của các Bộ, ngành, địa phương. Dựa trên việc cân nhắc các yếu tố về tiềm lực tài chính quốc gia, các tác động của ĐTC đến đời sống xã hội, kinh tế, môi trường, con người,... Quốc hội sẽ đưa ra ý kiến về kế hoạch ĐTC. Những hạng mục ĐTC không phù hợp với mục tiêu phát triển của quốc gia, hay có ảnh hưởng không tốt đến môi trường, đời sống xã hội, con người thì Quốc hội sẽ yêu cầu Chính phủ điều chỉnh cho phù hợp. Bên cạnh đó, Quốc hội cũng sẽ xem xét và giám sát kế hoạch phân bổ nguồn vốn NSNN cho ĐTC, đảm bảo hiệu quả và công bằng trong việc phân phối NSNN.

Giám sát lập kế hoạch ĐTC là khâu then chốt, có ý nghĩa quyết định đến hiệu quả ĐTC của quốc gia. Trong khâu này, các dự án ĐTC không phù hợp với nhu cầu về hàng hóa công cộng của người dân và định hướng phát triển kinh tế xã hội trong từng thời kỳ của quốc gia sẽ được loại bỏ, từ đó góp phần tiết kiệm NSNN và nâng cao hiệu quả sử dụng đồng vốn ĐTC.

#### **(2) Giám sát thực hiện kế hoạch ĐTC**

Kế hoạch ĐTC sau khi được thông qua thì bước tiếp theo là thực hiện hoạt động ĐTC. Do đặc thù sản phẩm của ĐTC là những hàng hóa công cộng trọng điểm của nền kinh tế (ví dụ như sân bay, bến cảng, đường quốc lộ, cầu cống...) do vậy nên quá trình thực hiện ĐTC thường kéo dài trong nhiều năm,

việc chi NSNN cho hoạt động ĐTC cũng sẽ kéo dài. Do đó, khi kế hoạch ĐTC được tiến hành, định kỳ hàng năm, Quốc hội sẽ tiến hành các hoạt động giám sát việc thực hiện kế hoạch ĐTC. Quốc hội sẽ giám sát việc thực hiện ĐTC trong từng thời kỳ có phù hợp với kế hoạch ĐTC ban đầu hay không. Bên cạnh đó, Quốc hội còn yêu cầu Chính phủ, các Bộ, ban ngành giải trình việc thực hiện kế hoạch ĐTC đã đạt được những thành tựu và còn tồn tại những hạn chế nào.

Giám sát việc thực hiện kế hoạch ĐTC của Quốc hội thực tế là thực hiện thẩm tra các hạng mục ĐTC, yêu cầu một số đối tượng thực hiện hoạt động ĐTC giải trình, trả lời các ý kiến chất vấn mà người dân đề đạt có liên quan đến các hoạt động ĐTC đã diễn ra trong kế hoạch ĐTC. Quốc hội giám sát tiến độ giải ngân và thực hiện các dự án ĐTC nhằm hạn chế tình trạng dự án ĐTC kéo dài thời gian hoàn thành, giảm hiệu quả của chính sách chi tiêu công, đồng thời tạo ra nhiều tác động tiêu cực đến đời sống xã hội, môi trường. Bên cạnh đó, giám sát việc thực hiện kế hoạch ĐTC của Quốc hội sẽ đảm bảo được rằng các cơ quan quản lý trực tiếp, các chủ đầu tư, các nhà thầu thực hiện đúng các cam kết ban đầu trước khi tiến hành ĐTC.

### ***(3) Giám sát quản lý, sử dụng vốn ĐTC***

Vốn ĐTC là nhân tố đầu vào quan trọng cho việc thực thi kế hoạch ĐTC. Hoạt động quản lý, sử dụng vốn ĐTC của Chính phủ, các Bộ, ban ngành và các địa phương luôn tiềm ẩn nhiều rủi ro, trong đó tiêu biểu như thất thoát vốn, tham nhũng hay sử dụng vốn lãng phí. Vốn ĐTC là nguồn vốn ngân sách nhà nước và nguồn thu hợp pháp của các cơ quan tổ chức dành cho đầu tư, do đó, quản lý và sử dụng vốn ĐTC hiệu quả là yêu cầu tiên quyết đảm bảo sự thành công của dự án ĐTC.

Giám sát sử dụng và quản lý vốn ĐTC 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 ĐTC của các dự án. Giám sát việc sử dụng và quản lý vốn ĐTC do Quốc hội thực hiện tập trung vào việc xem xét tiến độ giải ngân vốn đầu tư của các dự án. Trong đó, đặc biệt tập trung vào quá trình giải ngân vốn cho các dự

án có thời gian đầu tư kéo dài, với nhiều phân đoạn và có ảnh hưởng sâu rộng đến đời sống xã hội, kinh tế và môi trường. Mục tiêu của giám sát sử dụng và quản lý vốn ĐTC là nhằm kịp thời phát hiện những sai phạm trong việc sử dụng vốn ĐTC 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 ĐTC***

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. Kết luận, kiến nghị giám sát ĐTC có nội dung chủ yếu là xác định trách nhiệm pháp lý, phạm vi trách nhiệm của các đối tượng chịu sự giám sát; đưa ra những cảnh báo mang tính yêu cầu, kiến nghị, buộc các chủ thể chịu sự giám sát trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình phải tự điều chỉnh; trong một số trường hợp thì xác định trách nhiệm pháp lý mang tính tài phán, đánh giá để xử lý trách nhiệm. Kết luận, kiến nghị giám sát của Quốc hội vừa mang tính trách nhiệm pháp lý, vừa mang tính trách nhiệm chính trị. Bên cạnh đó, kết luận, kiến nghị giám sát là cơ sở phát sinh các hệ quả pháp lý đối với các chủ thể có liên quan; đồng thời, mang tính định hướng trong công tác hoạch định chính sách của Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan hữu quan khác. Do vậy, khi kết luận, kiến nghị giám sát về ĐTC được ban hành, đối tượng bị giám sát hoạt động ĐTC trực tiếp phải có nghĩa vụ thi hành kết luận này.

Kết luận, kiến nghị giám sát trong lĩnh vực ĐTC có thể được ban hành như việc thực hiện hay không thì cần có sự giám sát chặt chẽ của Quốc hội. Thông thường, văn bản kết luận, kiến nghị giám sát ĐTC của Quốc hội với các chủ thể chịu sự giám sát sẽ cần được thi hành trong một thời gian quy định. Tuy nhiên, vì một số điểm chưa được ràng buộc chặt chẽ trong luật pháp dẫn đến kết luận, kiến nghị giám sát có thể không được thi hành thỏa đáng. Do vậy, việc giám sát việc thực thi kết luận, kiến nghị giám sát ĐTC là việc Quốc hội kiểm tra, đôn

đốc, nhắc nhở đối tượng chịu giám sát thực hiện các yêu cầu được đề ra trong kết luận, kiến nghị giám sát.

### **1.2.6. Quy trình giám sát ĐTC của Quốc hội**

- Bước 1: Thu thập thông tin

Các nguồn thông tin thu thập được có thể từ việc nghiên cứu các văn bản pháp luật, hoặc được cung cấp trực tiếp từ đối tượng giám sát, các chuyên gia, các tổ chức, cơ quan, cá nhân liên quan (trực tiếp/gián tiếp), các phương tiện thông tin đại chúng. Ngoài ra, chủ thể giám sát có thể thu thập thông tin bằng cách trực tiếp khảo sát, điều tra liên quan đến các nội dung giám sát.

- Bước 2: Xây dựng chương trình.

Kế hoạch giám sát để hoạt động giám sát đạt kết quả tốt, chủ thể giám sát cần lập kế hoạch giám sát sau khi đã có những thông tin cần thiết để giám sát.

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

Đây là giai đoạn để trực tiếp xác định tính đúng đắn, đặc biệt là những vấn đề hạn chế, bất cập được phát hiện từ hoạt động giám sát. Trên cơ sở đó, chủ thể giám sát sẽ phân tích các nguyên nhân gây ra hạn chế, bất cập và đề xuất các kiến nghị, giải pháp để khắc phục những hạn chế, bất cập, tiếp tục hoàn thiện chính sách, pháp luật của nhà nước.

- Bước 4: Phản ánh với đối tượng giám sát.

Trên cơ sở những tài liệu thu thập, nghiên cứu kỹ, chủ thể giám sát cần phản ánh cho đối tượng giám sát thấy rõ những hạn chế, bất cập trong cơ chế, chính sách pháp luật hoặc trách nhiệm của đối tượng giám sát. đối tượng giám sát cần giải trình rõ để xác định những nguyên nhân khách quan (do tác động của các yếu tố bên ngoài) hoặc nguyên nhân chủ quan (do năng lực, trình độ yếu kém; do thiếu trách nhiệm chưa cao...), từ đó, chủ thể giám sát sẽ đưa ra nhận định, đánh giá để kiến nghị với cấp có thẩm quyền có biện pháp giải quyết.

- Bước 5: Lập báo cáo kết quả giám sát.

Sau khi đã có kết quả giám sát, chủ thể giám sát cần lập báo cáo kết quả giám sát.

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

Sau khi có kết quả giám sát, trong đó có việc xác định nguyên nhân của những bất cập, hạn chế cần tiếp tục tăng cường kiểm tra, giám sát thực hiện kết quả giám sát. Nếu không thực hiện tốt bước này thì việc giám sát có thể sẽ chỉ là nửa vời, hiệu quả không đạt được như mong muốn.

### **1.2.7. Các công cụ giám sát ĐTC của Quốc hội**

#### ***1.2.7.1. Hệ thống báo cáo về hoạt động ĐTC***

Hệ thống báo cáo về hoạt động ĐTC do Chính phủ thực hiện là công cụ cơ bản nhất. Theo đó, Quốc hội xem xét các báo cáo của Chính phủ, các Bộ, ngành có liên quan đến hoạt động ĐTC. Các cơ quan của Quốc hội sẽ tiến hành thu thập hệ thống các số liệu về ĐTC qua nghiên cứu, khảo sát trực tiếp và qua số liệu thu được từ các báo cáo tài chính và báo cáo kiểm toán được Kiểm toán nhà nước thực hiện và công bố, các thống kê của Tổng cục Thống kê, Bộ Kế hoạch và đầu tư, Bộ Tài chính, Thanh tra Chính phủ và một số cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực liên quan đến ĐTC của quốc gia.

#### ***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 ĐTC của Đảng và Nhà nước, như việc giám sát ĐTC trong các lĩnh vực đang được định hướng tập trung phát triển theo quyết định của Quốc hội. Thông thường, khi tổ chức một giám sát chuyên đề, đoàn giám sát của Quốc hội vừa kết hợp tổ chức các đoàn công tác tiến hành giám sát tại các Bộ, ngành, địa phương vừa kết hợp với yêu cầu đối tượng giám sát có báo cáo gửi đoàn giám sát để có căn cứ nghiên cứu, tổng hợp hình thành báo cáo giám sát.

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

Chất vấn hiểu theo nguyên nghĩa là hỏi và đề nghị giải thích rõ về điều gì, việc gì. Tuy nhiên, trong hoạt động của Quốc hội, chất vấn là khái niệm có ngoại hàm rộng hơn, hay còn gọi là sự đối thoại mang tính chất quyền lực. Chất vấn là một trong ba hình thức giám sát cơ bản của Quốc hội: Xem xét báo cáo, chất vấn

và đi giám sát thực tế. Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất, do vậy, hoạt động giám sát cũng như các hoạt động hiến định khác trở thành hoạt động mang tính quyền lực nhà nước.

Hoạt động chất vấn và theo dõi việc trả lời chất vấn trong lĩnh vực ĐTC cũng tương tự như việc chất vấn và theo dõi trả lời chất vấn nói chung được Hiến pháp quy định rõ từ chủ đề chất vấn, đối tượng chất vấn, hình thức chất vấn, thời gian để chất vấn và trả lời chất vấn, địa điểm chất vấn và trả lời chất vấn. Theo quy định, chất vấn và theo dõi việc trả lời chất vấn trong lĩnh vực ĐTC có 2 hình thức như sau:

- *Chất vấn và theo dõi việc trả lời chất vấn tại kỳ họp của Quốc hội:* đây là hoạt động thường xuyên tại mỗi phiên họp của Quốc hội. Tùy thuộc vào tình hình thực hiện các hạng mục ĐTC của các Chính phủ, cũng như theo đề nghị của các đại biểu Quốc hội, Ủy ban Thường vụ có thể lựa chọn và đề nghị Quốc hội cho chất vấn và trả lời chất vấn đối với các thành viên của Chính phủ.

Ngoài ra, UBTVQH có thể lựa chọn những vấn đề được coi là nóng bỏng liên quan ĐTC đã và đang có những tác động tới nền kinh tế để đưa ra chất vấn tại phiên họp UBTVQH. Tham gia chất vấn và theo dõi việc trả lời chất vấn là UBTVQH, một số đại biểu Quốc hội khác được mời, một số thành viên Chính phủ được yêu cầu trả lời chất vấn liên quan đến hoạt động ĐTC. Báo cáo kết quả chất vấn và trả lời chất vấn có thể được báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất hoặc có báo cáo gửi tới các đại biểu 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:* Căn cứ theo chức năng, nhiệm vụ và trên cơ sở phân công theo dõi về các lĩnh vực cụ thể, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội có thể tổ chức chất vấn và trả lời chất vấn tại các phiên giải trình. Tham gia chất vấn và trả lời chất vấn là các thành viên của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban và người đứng đầu Bộ/cơ quan ngang Bộ thuộc ngành, lĩnh vực mà Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội theo dõi. Báo cáo phiên chất vấn và trả lời chất vấn được gửi tới UBTVQH và các thành viên của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội và các cơ quan liên quan.

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

Tổ chức đoàn giám sát hoặc đoàn công tác, khảo sát phục vụ giám sát với ĐTC là một trong những hình thức giám sát cơ bản của các cơ quan của Quốc hội, đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội. Mục đích của việc tổ chức đoàn giám sát hoặc đoàn công tác, khảo sát phục vụ hoạt động giám sát là nhằm nắm bắt thực trạng tổ chức hoạt động, việc chấp hành cơ chế, chính sách pháp luật của nhà nước tại dự án ĐTC thuộc các Bộ, ban ngành của Chính phủ nhằm phát hiện và xử lý kịp thời vi phạm pháp luật, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân đảm bảo việc thi hành Hiến pháp và pháp luật một cách nghiêm chỉnh, thống nhất. 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.

Thông thường đoàn giám sát hoặc đoàn công tác của Quốc hội do một Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội làm trưởng đoàn, ngoài ra, còn có một số thành viên Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, đại diện cơ quan, tổ chức liên quan được mời tham gia và một số chuyên viên giúp việc cho đoàn. Với đoàn giám sát của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội thì đoàn giám sát sẽ do Chủ tịch hoặc một Phó Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Chủ nhiệm hoặc một Phó chủ nhiệm Ủy ban làm trưởng đoàn và có thêm sự tham gia của một số thành viên Hội đồng, Ủy ban và đại diện các cơ quan, tổ chức hữu quan, cùng các chuyên viên giúp việc.

#### **1.2.8. Các tiêu chí đánh giá giám sát ĐTC của Quốc hội**

**ĐẦU VÀO**  
 Các nguồn lực tài chính, nhân lực và công cụ giám sát của Quốc hội đối với lĩnh vực ĐTC



<b>CÁC HOẠT ĐỘNG</b> Các công cụ giám sát có thể được sử dụng: Hệ thống báo cáo về hoạt động ĐTC; Giám sát chuyên đề; Chất vấn và xem xét trả lời chất vấn của đối tượng bị giám sát; Tổ chức Đoàn giám sát hoặc Đoàn công tác, khảo sát phục vụ hoạt động giám sát
<b>ĐẦU RA</b> Các kiến nghị giám sát được đưa ra
<b>KẾT QUẢ</b> Các ảnh hưởng hoặc thay đổi ngắn hạn hoặc trung hạn đạt được từ hoạt động giám sát
<b>TÁC ĐỘNG</b> Những tác động tích cực tới đối tượng giám sát: hoàn thiện khung chính sách và pháp lý, công tác quản lý nhà nước, nâng cao hiệu quả ĐTC.

**Hình 1.1: Mô tả hoạt động và kết quả thu được của hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội**

*Nguồn: Nghiên cứu của NCS*

Giám sát là một trong ba chức năng cơ bản của Quốc hội và đây cũng có thể coi là một trong những công cụ quản lý vĩ mô quan trọng đối với toàn bộ các hoạt động của Nhà nước nói chung cũng như hoạt động ĐTC nói riêng. Do vậy, việc tăng cường hoạt động giám sát ĐTC để đảm bảo cho hoạt động này ngày càng có hiệu quả, thực chất để đáp ứng yêu cầu luôn được các nhà khoa học, các nhà quản lý quan tâm. Để có thể xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá giám sát ĐTC cần phải dựa trên việc phân tích quá trình và kết quả của hoạt động giám sát ĐTC như hình 1.1.

Giám sát ĐTC của Quốc hội là một hoạt động mang tính chất pháp quyền, thể hiện chức năng của nhà nước trong quá trình quản lý và điều hành đất nước. Để đánh giá giám sát ĐTC cả Quốc hội cho phù hợp với đặc tính này, các tiêu chí được sử dụng là các tiêu chí định tính, bao gồm bốn phương diện là: (i) tính hiệu lực; (ii) tính phù hợp; (iii) tính tương thích và (iv) tính bền vững. Việc đo lường các tiêu chí đánh giá định tính giám sát ĐTC của Quốc hội sẽ dựa trên thang đo Likert với đối tượng khảo sát trực tiếp là những đại biểu thuộc Quốc hội (thành phần trực tiếp tiến hành giám sát ĐTC).

**Bảng 1.1: Thang đánh giá Likert**

Mức độ	Ý nghĩa
--------	---------

1	Rất không đồng ý
2	Không đồng ý
3	Tương đối đồng ý
4	Đồng ý
5	Rất đồng ý

*Nguồn: [78]*

Từ đó, bộ tiêu chí định tính để đánh giá và các tiêu chí này cần được xây dựng theo các yêu cầu sau:

#### **1.2.8.1. Tính hiệu lực**

Tính hiệu lực của giám sát ĐTC bao gồm việc xác định đúng mục tiêu của giám sát ĐTC và xem xét các kết quả của giám sát ĐTC có đạt được mục tiêu hay không. Ngoài ra, tính hiệu lực của giám sát ĐTC còn được đo lường và đánh giá thông qua việc tuân thủ và thực hiện của đối tượng chịu sự giám sát sau khi kết luận giám sát được đưa ra.

Tính hiệu lực của giám sát ĐTC là cơ sở để Quốc hội có thể đánh giá lại các mục tiêu, nhiệm vụ khi thực hiện hoạt động. Bên cạnh đó, tính hiệu lực của giám sát ĐTC do Quốc hội thực hiện còn nhằm thể hiện vai trò pháp quyền của Quốc hội. Khi các kết luận giám sát ĐTC của Quốc hội được thi hành trong thực tế, vai trò lập pháp của Quốc hội mới được củng cố. Đồng thời, tính hiệu lực trong giám sát ĐTC của Quốc hội cũng đảm bảo được hoạt động ĐTC của quốc gia được thực hiện theo đúng quy định của pháp luật.

#### **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? Các mục đích, mục tiêu giám sát có phù hợp với những vấn đề và nhu cầu đang cần được giải quyết hay không? Đây là yếu tố quan trọng để vừa bảo đảm tính khách quan, vừa bảo đảm việc thực hiện đúng pháp luật nhà nước trong hoạt động giám sát của Quốc hội đối lĩnh vực ĐTC.

Tiêu chí tính phù hợp sẽ đánh giá tính tuân thủ pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội khi tiến hành nó trong lĩnh vực ĐTC. Hay nói cách khác, tiêu

chí này cho thấy giám sát ĐTC của Quốc hội có đúng quy định pháp luật hay không. Bên cạnh đó, tiêu chí này sẽ đưa ra được kết luận về các khía cạnh được lựa chọn để Quốc hội giám sát trong lĩnh vực ĐTC có đúng, đủ và đáp ứng được các mục tiêu đặt ra hay chưa.

#### **1.2.8.3. Tính tương thích**

Tính tương thích của giám sát ĐTC là việc xem xét mức độ phù hợp giữa mục tiêu trực tiếp đầu ra giám sát của Quốc hội đối với lĩnh vực ĐTC 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.

Tính tương thích trong giám sát ĐTC của Quốc hội nhằm đánh giá các mục tiêu được sắp xếp theo thứ tự từ tổng quát, trung gian đến cơ sở có sự gắn kết hợp lý với nhau hay không. Tính tương thích giữa các mục tiêu từ thấp đến cao sẽ giúp cho hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội diễn ra được cụ thể, chi tiết và chặt chẽ.

#### **1.2.8.4. Tính bền vững**

Tính bền vững của giám sát ĐTC 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? Việc xây dựng các tiêu chí mang tính định lượng sẽ là rất khó khăn, do vậy, chỉ có thể xem xét trên khía cạnh các ảnh hưởng tích cực, lâu bền của giám sát theo thời gian, cũng như bền vững theo không gian của hoạt động giám sát.

Tính bền vững là một tiêu chí quan trọng trong quá trình đánh giá giám sát ĐTC của Quốc hội. Giá trị của hoạt động này hiện hữu thực khi các kết luận, kiến nghị sau giám sát ĐTC được thực hiện.

Nghiên cứu, xem xét một cách tổng thể các tiêu chí đánh giá hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội có thể thấy rằng, việc đảm bảo sự thống nhất và hài hòa các tiêu chí trên trong một hoạt động giám sát là không dễ dàng, và một số trường hợp cần phải có sự lựa chọn và đánh đổi. Yêu cầu của giám sát ĐTC là phải kết hợp những tiêu chí trên một cách tối ưu nhất nhằm thực hiện mục đích, mục tiêu của giám sát một cách tốt nhất tùy thuộc vào từng nội dung, yêu cầu cụ thể.

## **1.2.9. Các nhân tố ảnh hưởng tới giám sát ĐTC của Quốc hội**

### **1.2.9.1. Các nhân tố chủ quan**

#### **(1) Mô hình Quốc hội**

Mô hình Quốc hội tác động đến mối quan hệ giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp, vì vậy, nó ảnh hưởng đến cách thức mà Quốc hội tiến hành hoạt động giám sát ĐTC. Theo phân loại của Ngân hàng thế giới thì các thể chế nhà nước có 4 loại mô hình Quốc hội như sau:

- **Mô hình tổ chức Nghị viện theo chính thể đại nghị**

Đặc điểm chính của mô hình này là chế định trách nhiệm chính trị của tập thể Chính phủ (không phải cá nhân Bộ trưởng) đối với nghị viện (hạ nghị viện) và chế định giải thể nghị viện. Chính phủ do đảng đa số hoặc liên minh của các đảng chiếm đa số ghế trong nghị viện thành lập. Quyền lực của nguyên thủ quốc gia có ý nghĩa tượng trưng. Nghị viện có quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ (nếu không đạt được tỷ lệ ủng hộ nhất định của nghị viện, Chính phủ phải giải tán. Ngược lại nghị viện cũng có thể bị Chính phủ giải tán để kêu gọi bầu cử sớm. Ở mô hình này, tính chất đối trọng giữa hành pháp và lập pháp rất hạn chế, Chính phủ chi phối nghị viện hoặc ngược lại.

- **Mô hình Nghị viện theo chính thể cộng hoà tổng thống**

Trong mô hình này, nguyên tắc phân chia quyền lực giữa 3 nhánh quyền lực (lập pháp, hành pháp và tư pháp) được thực hiện khá triệt để. Quan hệ giữa các nhánh quyền lực theo cơ chế "kiềm chế và đối trọng", không chịu trách nhiệm lẫn nhau. Tổng thống là người đứng đầu cơ quan hành pháp và là nguyên thủ quốc gia do dân bầu trực tiếp hoặc từ đại cử tri. Thành viên Chính phủ do tổng thống bổ nhiệm và chỉ chịu trách nhiệm trước tổng thống, không chịu trách nhiệm trước nghị viện, đồng thời, không phải là nghị sỹ. Chính phủ không chịu trách nhiệm trước nghị viện, Chính phủ không bị nghị viện lật đổ nhưng đồng thời, Chính phủ cũng không thể giải tán nghị viện. Vì đặc điểm này nên hoạt động giám sát cơ quan hành pháp của nghị viện có kết quả cao hơn so với công tác giám sát ở chính thể đại nghị. Cũng trong mô hình này, quyền lực ngân sách của nghị viện còn lớn nữa nếu đảng của tổng thống không phải là đảng đa số

trong nghị viện. Tuy nhiên, nếu đảng của tổng thống chiếm đa số trong nghị viện thì quyền lực gần như tuyệt đối nằm trong tay tổng thống.

- **Mô hình Nghị viện theo chính thể cộng hòa nửa tổng thống**

Nghị viện trong mô hình này vừa có đặc điểm của chính thể đại nghị lẫn cộng hoà tổng thống, có tổng thống và thủ tướng. Tổng thống là nguyên thủ quốc gia do dân bầu trực tiếp nhưng thủ tướng là người đứng đầu Chính phủ, do nghị viện bầu ra. Thủ tướng và các thành viên nội các chịu trách nhiệm trước tổng thống và nghị viện. Tổng thống có quyền giải tán nghị viện và tự thành lập Chính phủ. Thông thường ở các quốc gia theo mô hình cộng hoà lưỡng tính, tổng thống là tổng tư lệnh các lực lượng vũ trang và trực tiếp phụ trách vấn đề đối ngoại, thủ tướng thường có nhiều vai trò trong vấn đề đối nội, trong đó có lĩnh vực ngân sách. Hoạt động của nghị viện theo nguyên tắc tài khoá cân bằng, nghị viện có thể giảm ở khoản chi này để tăng cho khoản chi khác nhưng vẫn nằm trong giới hạn của kỷ luật tài khoá. Quyền lực của thủ tướng và của Chính phủ tăng lên khi đa số nghị sỹ không cùng đảng với đảng của tổng thống.

- **Mô hình Nghị viện trong nhà nước xã hội chủ nghĩa**

Nghị viện trong mô hình này có đặc điểm chỉ 01 viện. Quốc hội và Chính phủ hoạt động dưới sự lãnh đạo của đảng cộng sản, đa số đại biểu Quốc hội hoạt động kiêm nhiệm. Với những đặc điểm như vậy nên vai trò giám sát ngân sách của Quốc hội rất hạn chế mặc dù Hiến pháp trao cho Quốc hội quyền rất lớn. Quốc hội và Chính phủ là 2 cơ quan thực hiện chức năng theo sự phân công quyền lực của đảng. Hai cơ quan này gắn rất chặt với nhau, cùng chịu trách nhiệm về kết quả của chính sách, chịu sự lãnh đạo chung của một tổ chức (đảng cộng sản). Sự "quá đà" của Quốc hội trong hoạt động giám sát thường được coi là sự rạn nứt trong lãnh đạo của đảng. Việc bảo vệ sự thống nhất trong đảng sẽ ngăn cản Quốc hội kiểm tra hoạt động ngân sách của Chính phủ một cách thực chất. Trong mô hình này các tổ chức xã hội cũng không thể có tiếng nói độc lập vì phụ thuộc rất nhiều vào cơ quan hành pháp.

Nghị viện trong các mô hình chính thể kể trên đã phản ánh sự độc lập hay chi phối lẫn nhau giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp, ảnh hưởng đến

việc tạo lập và sử dụng các công cụ giám sát ngân sách của Quốc hội. Những ảnh hưởng đó có thể khái quát như sau:

Một là, sự phụ thuộc của Quốc hội vào Chính phủ hoặc ngược lại (trường hợp Chính phủ nghị viện) sẽ làm giảm vai trò độc lập của Quốc hội trong hoạt động giám sát ĐTC. Trong trường hợp này, vai trò giám sát ĐTC của Quốc hội phần lớn do đảng đối lập trong Quốc hội thực hiện. Quốc hội hiếm khi điều chỉnh ĐTC, quyết định ĐTC phải tuân theo nguyên tắc tài khoá: chỉ được quyền giảm chi chứ không được tăng chi. Quốc hội không tập trung nhiều vào giám sát trước và sửa đổi mức chi ĐTC do Chính phủ trình mà tập trung vào giám sát sau. Để thực hiện chức năng giám sát ĐTC, Quốc hội chủ yếu dựa vào cơ quan kiểm toán quốc gia và uỷ ban tài khoản công.

Hai là, quan hệ giữa các nhánh quyền lực nhà nước theo nguyên tắc “kiềm chế và đối trọng” (nhà nước cộng hoà tổng thống). Quyền lực của Quốc hội không bao trùm lên hai nhánh còn lại nhưng tạo ra những nguyên tắc, hay định chế để hai nhánh còn lại thực hiện. Sự độc lập của Quốc hội đối với Chính phủ sẽ tạo cho mỗi cơ quan có nhiều không gian chính trị để thực hiện vai trò của mình. Quốc hội có nhiều động lực để thực hiện chức năng giám sát ĐTC và trong nhiều trường hợp đã thể hiện sự quyết liệt việc truy cứu trách nhiệm của Chính phủ trong hoạt động điều hành ĐTC đến cùng mà không sợ bị giải thể. Hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội trong chính thể cộng hoà tổng thống không đa dạng bằng Quốc hội trong chính thể đại nghị nhưng là một thiết chế bền vững hơn, có hiệu quả cao hơn trong việc thực hiện chức năng này. Hệ thống các uỷ ban được Quốc hội trong mô hình cộng hoà tổng thống sử dụng như là những công cụ mạnh để thực hiện chức năng giám sát Chính phủ. Quốc hội được quyền tăng hoặc giảm thu chi theo ý chí của mình. Vì vậy, Quốc hội chú trọng đến việc điều chỉnh ĐTC, các chương trình, dự án hơn là hoạt động giám sát ĐTC. Nếu có vấn đề nổi lên trong điều hành ĐTC mà các nghị sỹ muốn quan tâm họ thường thành lập một uỷ ban lâm thời để thực hiện nhiệm vụ điều tra và báo cáo kết quả trước Quốc hội.

## ***(2) Hệ thống văn bản pháp luật về ĐTC***

ĐTC là hoạt động đầu tư của khu vực nhà nước, không vì mục tiêu lợi nhuận mà chủ yếu hướng tới mục tiêu chung của toàn xã hội là phát triển kinh tế, cải thiện phúc lợi xã hội, bảo vệ môi trường sinh thái, đảm bảo an ninh quốc phòng. Do đó, yêu cầu quan trọng nhất để đảm bảo cho giám sát ĐTC của Quốc hội được thực hiện một cách hiệu quả đó là phải có được hệ thống pháp luật chặt chẽ, hoàn chỉnh, nghiêm minh và công khai, minh bạch. Hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội được thực hiện dựa trên cơ sở là hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về ĐTC do Quốc hội ban hành, do đó hiệu quả hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội thường sẽ cao hơn nếu hệ thống văn bản pháp luật về ĐTC được đưa ra rõ ràng, mạch lạc, logic. Khi hệ thống văn bản pháp luật về ĐTC do chính Quốc hội soạn thảo mà thiếu đồng bộ, thiếu chặt chẽ và không minh bạch, nghiêm minh của hệ thống luật pháp nói chung và pháp luật về ĐTC nói riêng. Đây cũng chính là nguồn gốc làm nảy sinh tham nhũng trong ĐTC. Cải thiện hệ thống luật pháp, ngăn ngừa tình trạng tham nhũng sẽ ảnh hưởng tích cực đến giám sát ĐTC của Quốc hội.

### ***(3) Năng lực chuyên môn, đạo đức của các cán bộ tham gia giám sát ĐTC***

Giám sát ĐTC và đảm bảo hiệu quả giám sát ĐTC theo mục tiêu đã đặt ra là công việc rất phức tạp, đòi hỏi các cán bộ của Quốc hội phải có năng lực chuyên môn, nghiệp vụ và phẩm chất đạo đức tốt. Cán bộ của Quốc hội phải có đủ trình độ, chuyên môn và nghiệp vụ liên quan đến pháp luật về ĐTC và am hiểu kiến thức tài chính về đầu tư. Từ đó, việc giám sát ĐTC của Quốc hội mới thực sự có hiệu quả. Trong trường hợp năng lực chuyên môn còn yếu kém, trình độ không đáp ứng được yêu cầu công việc thì hoạt động giám sát ĐTC sẽ không có hiệu quả, không đảm bảo thực hiện được các mục tiêu ban đầu đề ra. Bên cạnh đó, phẩm chất đạo đức là yếu tố quan trọng, đảm bảo sự thành công của giám sát Quốc hội với ĐTC. Cán bộ giám sát ĐTC của Quốc hội cần có đạo đức nghề nghiệp, tuân thủ tuyệt đối các nguyên tắc được đặt ra với việc tiến hành giám sát ĐTC, không có thái độ quan liêu, hạch sách gây ảnh hưởng đến các chủ thể đang thực hiện dự án ĐTC bị giám sát. Đồng thời, tinh thần kiên định, không

bị mua chuộc mới giúp các cán bộ Quốc hội có thể đưa ra các kết luận giám sát công bằng, minh bạch.

#### ***(4) Đặc điểm của lĩnh vực ĐTC***

ĐTC được thực hiện trong tất cả các lĩnh vực hoạt động của quốc gia, bao gồm từ các ngành kinh tế đến ngành xã hội; sản xuất, kinh doanh đến giáo dục, đào tạo, y tế. Mỗi lĩnh vực ĐTC khác nhau sẽ có những đặc điểm riêng biệt riêng. Vì vậy, giám sát ĐTC của Quốc hội cũng cần phải có sự linh hoạt trong quá trình thực hiện để tương thích với lĩnh vực ĐTC. Tùy thuộc vào cách thức tiến hành ĐTC ở các lĩnh vực khác nhau, Quốc hội sẽ cần xây dựng các chương trình giám sát ĐTC đa dạng, toàn diện, nhằm phát huy tối đa hiệu lực hiệu quả của hoạt động này.

#### ***1.2.9.2. Các nhân tố khách quan***

##### ***(1) Điều kiện tự nhiên xã hội của quốc gia***

Điều kiện tự nhiên bao gồm vị trí địa lý, địa hình, khí hậu, tài nguyên thiên nhiên... là những nhân tố khách quan có ảnh hưởng đến hiệu quả của ĐTC [12] cũng như việc giám sát ĐTC của Quốc hội. Khi điều kiện tự nhiên thuận lợi sẽ góp phần làm giảm chi phí đầu tư cũng như các chi phí vận hành kết quả đầu tư; tăng nhanh tốc độ thực hiện dự án đầu tư; nhanh chóng đưa kết quả đầu tư vào cuộc sống. Từ đó, góp phần vào nâng cao hiệu quả ĐTC, đồng thời giảm gánh nặng về giám sát ĐTC của Quốc hội. Còn khi xã hội ổn định về chính trị, an toàn, an ninh được đảm bảo và các quyết định đầu tư của nhà nước nhận được sự ủng hộ, tham gia nhiệt tình của các đối tượng chịu tác động (đặc biệt là người dân) sẽ góp phần quan trọng trong việc giảm chi phí đầu tư và nâng cao hiệu quả ĐTC. Ngoài ra, các yếu tố như văn hóa, lịch sử, tập quán... trong bối cảnh cụ thể cũng có tác động nhất định kể cả trực tiếp hay gián tiếp đến việc triển khai thực hiện dự án đầu tư cũng như hiệu quả ĐTC.

##### ***(2) Bối cảnh KT-XH***

Bối cảnh KT-XH có vai trò then chốt tác động đến các quyết định ĐTC cũng như các hướng giám sát ĐTC của Quốc hội trong từng thời kỳ khác nhau. Khi bối cảnh KT-XH có sự ổn định, hoạt động ĐTC sẽ được khuyến khích thực



hiện với quy mô lớn, mục tiêu nhằm tạo ra những bước chuyển biến quan trọng trong điều kiện nguồn tài chính dồi dào. Và giám sát ĐTC của Quốc hội trong giai đoạn này cũng sẽ tập trung vào hiệu quả lâu dài, những mục tiêu chiến lược mà ĐTC sẽ mang lại. Ngược lại, bối cảnh KT-XH có những biến động phức tạp, nguồn lực quốc gia cần tập trung vào giải quyết các vấn đề cấp bách (như thiên tai, dịch họa, chiến tranh...) thì ĐTC cũng sẽ phải thu hẹp quy mô, giám sát của Quốc hội với ĐTC sẽ tập trung chi tiết hơn vào hiệu quả sử dụng đồng vốn ĐTC, xem xét tính cần thiết hay trọng điểm của ĐTC đã phù hợp hay chưa.

### ***(3) Thể chế chính trị của quốc gia***

Thể chế và chính sách của nhà nước chịu sự chi phối rất lớn của mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường. Đây là nhân tố có ảnh hưởng rất lớn mang tính chi phối đến giám sát ĐTC của Quốc hội. Mỗi thể chế chính trị của quốc gia sẽ dẫn đến phương thức tiếp cận giám sát ĐTC của Quốc hội có sự khác biệt. Cơ chế giám sát ĐTC hiện hành đã và đang phát huy hiệu quả tích cực trên nhiều mặt, thúc đẩy hoạt động ĐTC, hoàn thiện hệ thống kết cấu hạ tầng và góp phần to lớn vào sự phát triển KT-XH của đất nước. Tuy nhiên, thực tế còn bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập. Tình trạng các dự án bị chậm tiến độ, chất lượng chưa đảm bảo và giá thành phải điều chỉnh, thay đổi lớn vẫn thường xuyên xảy ra do nhiều nguyên nhân, trong đó phải kể đến là tình trạng thiếu thống nhất giữa các văn bản pháp luật liên quan đến ĐTC, phân cấp quản lý ĐTC chưa phù hợp với thực tiễn của từng địa phương.

Giám sát ĐTC thường bị ảnh hưởng rất nhiều bởi yếu tố chính trị. Việc xem xét, lựa chọn kế hoạch ĐTC trung hạn và phân bổ vốn cho các dự án ĐTC nhiều khi phụ thuộc mục tiêu của các chính sách công do nhà nước đặt ra. Các chính sách công của nhà nước lại là sự phản ánh một cách sắc nét bản chất thể chế chính trị mà quốc gia đó theo đuổi.

### ***(4) Năng lực của các cơ quan, cán bộ làm công tác quản lý đầu tư, chủ đầu tư và tư vấn đầu tư***

Quản lý ĐTC và đảm bảo hiệu quả ĐTC theo mục tiêu đã đặt ra là công việc rất phức tạp, đòi hỏi các cơ quan cũng như cán bộ làm công tác quản lý đầu

tư, được giao chủ đầu tư, tư vấn đầu tư phải có năng lực chuyên môn, nghiệp vụ và phẩm chất đạo đức tốt. Khi năng lực quản lý yếu kém, trình độ không đáp ứng được yêu cầu công việc từ chủ đầu tư cho đến cơ quan, cán bộ làm công tác thẩm định và tư vấn đầu tư thường dẫn đến thực tế là chất lượng thiết kế các công trình không đạt yêu cầu; chất lượng dự án chưa đảm bảo... từ đó làm giảm hiệu quả ĐTC. Do đó, để góp phần nâng cao hiệu quả ĐTC thì việc nâng cao năng lực chuyên môn, nghiệp vụ của đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý ĐTC và tổ chức thực hiện đầu tư là không thể thiếu và phải được thực hiện một cách thường xuyên, liên tục.

### **1.3. Kinh nghiệm quốc tế về giám sát ĐTC của Quốc hội và bài học cho Việt Nam**

#### **1.3.1. Kinh nghiệm quốc tế về giám sát ĐTC 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. Cơ sở của quyền giám sát Quốc hội là quy định của Điều 2 và Điều 3, Hiến pháp 1982, theo đó “tất cả quyền lực của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa thuộc về nhân dân. Cơ quan để nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước là Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc và Đại hội đại biểu nhân dân các cấp địa phương”, “cơ quan hành chính, cơ quan xét xử, cơ quan giám sát đều do Đại hội đại biểu nhân dân hình thành nên, chịu trách nhiệm trước Nhân đại và chịu sự giám sát của Nhân đại”. Theo quy định của Hiến pháp 1982, chủ thể có quyền giám sát bao gồm Nhân đại và Ủy ban thường vụ Nhân đại. Hai chủ thể này không thể ủy quyền giám sát của mình cho bất cứ chủ thể nào khác. Trong thực tế, Quốc hội mỗi năm họp một lần nên quyền giám sát chủ yếu được thực hiện bởi Ủy ban thường vụ Nhân đại toàn quốc. Về nguyên tắc, hiện nay Trung Quốc duy trì chế độ tập thể giám sát. Điều 4 Luật Giám sát Ủy ban thường vụ Nhân đại các cấp năm 2006 quy định “Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân các cấp căn cứ vào nguyên tắc tập trung dân chủ, tập thể thực hiện quyền giám sát” [48]. Với quy định này thì các đại biểu Nhân đại hoặc ủy viên của các ủy ban mặc dù có quyền đưa ra ý kiến giám

sát đối với những sự việc nhất định nhưng ý kiến đó cần phải được đại hội đại biểu hoặc hội nghị toàn thể của Ủy ban thường vụ thảo luận quyết định mới có thể trở thành nghị án giám sát (tức là bản đề nghị giám sát được đưa vào chương trình nghị sự), còn việc xử lý sự việc sẽ do tập thể quyết định. Đối tượng chịu sự giám sát của Nhân đại toàn quốc bao gồm tất cả các cơ quan nhà nước, cụ thể là cơ quan hành chính, cơ quan xét xử và cơ quan kiểm sát cùng cấp, chủ tịch nước, phó chủ tịch nước, quân ủy trung ương, các cơ quan quyền lực nhà nước cấp dưới và những chức danh thuộc các cơ quan nhà nước do Nhân đại bầu ra. Hơn nữa, Nhân đại toàn quốc còn thực hiện chức năng giám sát Hiến pháp. Theo quy định tại Điều 5 Hiến pháp 1982 thì “mọi cơ quan nhà nước và lực lượng vũ trang, các chính Đảng và các đoàn thể xã hội, các tổ chức xí nghiệp sự nghiệp đều phải tuân thủ Hiến pháp và pháp luật. Mọi hành vi vi phạm Hiến pháp và pháp luật đều bị truy cứu” [48].

Trung Quốc là một trong những nền kinh tế lớn hàng đầu thế giới, có tốc độ tăng trưởng cao một phần nhờ định hướng của Quốc hội thông qua ĐTC. Giám sát ĐTC của Quốc hội Trung Quốc là một công cụ quan trọng giúp Trung Quốc cải thiện hệ thống kinh tế thị trường XHCN mang đặc sắc riêng, nâng cao hiệu quả ĐTC và tạo ra động lực cho tăng trưởng kinh tế. Nội dung giám sát ĐTC 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 ĐTC là hệ thống hoàn chỉnh, phức tạp. Quốc vụ viện Trung Quốc cải thiện cơ chế đánh giá hiệu quả ĐTC trong quá trình giám sát. Hiệu quả ĐTC đánh giá theo quan điểm khách quan, công bằng và toàn diện. Hiệu suất là một công cụ giúp Quốc hội tăng cường giám sát ĐTC, thúc đẩy hiệu quả của các quỹ Chính phủ và tăng cường hiệu quả chi tiêu công. Hệ thống chỉ số đánh giá hiệu quả khoa học, chuẩn hóa và hợp lý được sử dụng để đánh giá khách quan hiệu quả sử dụng quỹ ĐTC của Chính phủ. Các tiêu chí dùng để đánh giá hiệu suất của ĐTC trong giám sát của Quốc hội bao gồm các nội dung cơ bản bao gồm:

(1) Hiệu quả hoạt động quản lý của Nhà nước đối với ĐTC: Sự quản lý của Nhà nước đối với các dự án ĐTC là đối tượng được đánh giá. Toàn bộ quá trình

quản lý từ trước và sau khi thực hiện ĐTC, bao gồm cả việc kiểm tra, giám sát và sự năng động của ban quản lý;

(2) Hiệu quả kinh tế của ĐTC: Trong tiêu chí này, giám sát của Quốc hội tập trung vào yêu cầu về sử dụng tiết kiệm vốn NSNN;

(3) Hiệu quả xã hội của ĐTC: giám sát lợi ích xã hội của ĐTC là một phần quan trọng, ĐTC phải được xem xét dựa trên nhu cầu và lợi ích chung cho toàn xã hội;

(4) Tác động tới môi trường của ĐTC: Môi trường sinh thái là tiền đề để phát triển bền vững của quốc gia, giám sát tác động của ĐTC với môi trường sinh thái là yếu tố quan trọng trong đánh giá các dự án của Chính phủ.

Bên cạnh đó, cải tiến cơ chế giám sát nguồn vốn đầu tư của Quốc hội và việc hoàn thiện luật pháp và quy định, giám sát và quản lý theo luật, và tăng cường trách nhiệm pháp lý và đảm bảo thể chế phù hợp với ĐTC. Giám sát của Quốc hội với ĐTC tại Trung Quốc góp phần chuẩn hóa hành vi đầu tư của đơn vị đầu tư và quản lý đầu tư của Chính phủ, thực hiện nghiêm túc luật và quy định liên quan, thắt chặt kỷ luật tài chính, khắc phục sơ hở quản lý, giảm chi phí xây dựng và tăng lợi nhuận đầu tư. Cụ thể:

- Ban hành hệ thống văn bản pháp luật quy định chặt chẽ trách nhiệm của các cá nhân, tổ chức có liên quan đến ĐTC. Những dự án ĐTC có xuất hiện sai phạm từ phía cá nhân, hay tổ chức dẫn đến thiệt hại lớn cho quốc gia sẽ bị xử lý theo pháp luật;

- Tiêu chuẩn hóa các tiêu chuẩn xây dựng các dự án ĐTC của Chính phủ, sửa đổi bảo đảm đúng kế hoạch tiến độ triển khai dự án;

- Xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về hoạt động đấu thầu để đảm bảo các dự án Nhà nước không trực tiếp thi hành cũng sẽ được tiến hành hiệu quả và tiết kiệm ngân sách nhà nước, cơ chế phân bổ vốn đầu tư đảm bảo sự công bằng.

### ***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 ĐTC. 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 ĐTC của Quốc hội Pháp cũng được thực hiện bởi Ủy ban điều tra này [47].

Việc thành lập Ủy ban điều tra phải do đề xuất của Hạ Nghị sĩ hoặc Thượng nghị sĩ. Sự điều chỉnh gần đây nhất về quy chế hoạt động của Nghị viện (tháng 7 năm 2009) đã cho phép thủ lĩnh của mỗi phe đối lập hoặc phe thiểu số quyền yêu cầu việc thành lập Ủy ban điều tra 01 lần trong mỗi kỳ họp thường lệ, và chỉ có thể bị bác bỏ khi có đa số 3/5 thành viên của Nghị viện đồng ý. Việc thành lập ủy ban điều tra phải dựa trên cơ sở các hoạt động và đối tượng là mục tiêu điều tra. Nhưng để tôn trọng sự phân chia quyền lực, pháp luật không cho phép thành lập một ủy ban về các sự kiện làm nảy sinh một cuộc điều tra tư pháp. Ủy ban điều tra bao gồm tối đa 30 hạ nghị sĩ và 21 thượng nghị sĩ. Các thành viên được chỉ định theo nguyên tắc tỷ lệ thuận giữa các nhóm chính trị. Kể từ sau năm 1971, việc thành lập các ủy ban này được thường xuyên hơn và trên rất nhiều lĩnh vực từ kinh tế đến xã hội, an ninh quốc phòng, chính trị... Ảnh hưởng của các ủy ban điều tra này rất đa dạng và các lĩnh vực hoạt động (trong đó có ĐTC) luôn được thay đổi.

Với ĐTC, để bảo đảm minh bạch, Ủy ban điều tra của Quốc hội có các cơ chế cho phép duy trì các dịch vụ công và khắc phục sự chênh lệch về mặt lãnh thổ (giữa các xã với nhau và giữa xã và Nhà nước). Việc bù trừ tài chính được điều tiết chặt chẽ dưới sự kiểm soát của Nghị viện. Đây là các cơ chế bù trừ về thuế. Bên cạnh đó, Pháp đã thay đổi hoàn toàn công tác lập kế hoạch ĐTC dẫn đến sự thay đổi trong giám sát kế hoạch ĐTC của Quốc hội. Chế độ lập kế hoạch ĐTC năm năm này là kết quả của một quá trình lập kế hoạch lặp đi lặp lại theo cơ cấu lãnh thổ. Trên giám sát cơ sở luật định hướng về kế hoạch ĐTC, Quốc hội Pháp hàng năm bổ sung bởi một văn bản luật sửa đổi về tài chính cho phù

hợp. Giám sát các văn bản pháp luật về ĐTC cũng như ngân sách nhà nước tạo ra hai hệ quả chính: (i) Các khoản đầu tư được đề cập trong cả tiến trình một năm (dưới dạng tín dụng cấp hàng năm) và tiến trình nhiều năm (dưới dạng cam kết cấp vốn nhiều năm); (ii) Việc thành lập một công cụ chỉ đạo là cơ quan rà soát các chính sách công. Một yếu tố khác là với những cải thiện trong việc phân định rạch ròi trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước, trong việc phân chia thẩm quyền thu thuế, trong việc lập kế hoạch đồng thời thực hiện hiệu quả hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội, Pháp đã hạn chế đáng kể tình trạng tồn đọng vốn đầu tư. Ảnh hưởng của các báo cáo giám sát ĐTC của Quốc hội này rất phong phú và khá tích cực, đôi khi nó dẫn tới việc điều chỉnh một số lĩnh vực (như việc chấm dứt các dịch vụ phục vụ công dân năm 1982).

Các hạn chế của Ủy ban điều tra nói chung và ủy ban điều tra phụ trách giám sát ĐTC nói riêng đó là:

(i) Nhằm bắt buộc các ủy ban đưa ra các kết luận nhanh chóng về công tác điều tra, thời gian tồn tại của các ủy ban nhiều nhất là 6 tháng. Và để tránh việc nó trở thành ủy ban thường trực, nó không được phép tái thành lập với cùng một đối tượng điều tra trong thời hạn 1 năm sau khi đã kết thúc công việc của mình. Với sự giới hạn về thời gian, hoạt động giám sát ĐTC với các dự án kéo dài nhiều năm sẽ có nhiều bất cập, không đủ cơ sở đảm bảo hiệu quả của cuộc thanh tra, giám sát do không bao quát hết được toàn bộ vòng đời dự án;

(ii) Các Ủy ban có thể yêu cầu Tòa kiểm toán cung cấp thông tin nhằm tiến hành các cuộc điều tra tài chính (rất hiếm khi). Các công việc của Ủy ban thường bí mật, tuy nhiên, từ năm 1991, nó có thể tiến hành dưới hình thức lắng nghe công khai.

### ***1.3.1.3. Hàn Quốc***

Khác với Trung Quốc, nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội Hàn Quốc được quy định rải rác ở các điều 52, 54, 60, 61, 63 của Hiến pháp Hàn Quốc [46]. Theo đó, Quốc hội Hàn Quốc có (1) Quyền lập pháp (đề trình các dự án luật, thảo luận và thông qua các dự án luật; thảo luận và quyết định dự luật ngân sách quốc gia); (2) Quyền thông qua việc ký kết và phê chuẩn các điều ước quốc tế

(liên quan đến tương trợ và hỗ trợ an ninh; tổ chức quốc tế quan trọng; hữu nghị, thương mại và hàng hải; hạn chế về chủ quyền; hòa bình; phát sinh nghĩa vụ tài chính quan trọng đối với Nhà nước hoặc nhân dân; liên quan đến vấn đề lập pháp); phê chuẩn việc tuyên bố chiến tranh, gửi lực lượng vũ trang ra nước ngoài và việc đóng quân của lực lượng đồng minh nước ngoài trên lãnh thổ Hàn Quốc;(3) Quyền kiểm tra, điều tra (công việc của nhà nước, các vấn đề cụ thể trong hoạt động nhà nước); (4) Quyền thông qua một đề nghị bãi nhiệm (đối với Chính phủ hoặc một thành viên Hội đồng nhà nước). Giám sát ĐTC của Quốc hội Hàn Quốc được thực hiện bắt đầu từ việc xây dựng một Khung quản lý ĐTC vào năm 1999. Đây là sáng kiến giúp cải thiện vấn đề tài khóa cũng như hiệu quả chi tiêu của Chính phủ cho các phúc lợi xã hội cũng như bộ máy nhà nước.

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 ĐTC. Nhóm đặc trách trực thuộc cả hai bộ, gồm: Bộ Kế hoạch và Ngân sách (MPG - hiện nay là Bộ Chiến 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 ĐTC” (Khung quản lý ĐTC) nhằm tăng cường hệ thống giám sát quy trình thực hiện dự án do cơ quan ngân sách thực hiện. Theo đó, Quốc hội Hàn Quốc đã nỗ lực nâng cao hiệu quả ĐTC bằng cách thực hiện giám sát thi hành một hệ thống quản lý ĐTC thống nhất, bao gồm quy trình đánh giá trước khi thực hiện, trong khi thực hiện và sau khi thực hiện dự án.

Đặc điểm chính của kế hoạch là tìm cách tiếp quản những nghiên cứu khả thi hiện có của các bộ chủ quản kể từ thập kỷ 1970, cụ thể như việc chuyển giao sở hữu cho các cơ quan ngân sách. Đây là các khái niệm được đề cập cụ thể tại báo cáo nghiên cứu khả thi sơ bộ về Hệ thống đánh giá đầu tư. Báo cáo này được Nhóm đặc trách phát minh nhằm giải quyết thỏa thuận giữa ngân sách và các bộ chỉ tiêu ngân sách. Thông qua báo cáo đó, Nhóm đặc trách tiến hành triển khai Hệ thống đánh giá đầu tư trước khi thực hiện dự án; đánh giá tính khả thi tổng

thể của dự án ĐTC quy mô lớn hơn từ quan điểm của nền kinh tế quốc gia và giúp Chính phủ thiết kế được một dự án cụ thể. Hệ thống đánh giá đầu tư được cấp vốn bởi Trung tâm Quản lý đầu tư kết cấu hạ tầng công và tư - Đơn vị trực thuộc Viện Phát triển Hàn Quốc. Bằng cách này, Chính phủ Hàn Quốc đã tăng cường hệ thống đánh giá trước khi triển khai các dự án ĐTC.

Ngoài tăng cường giám sát các dự án ĐTC, Quốc hội Hàn Quốc phê duyệt để Chính phủ xây dựng Hệ thống quản lý tổng chi phí dự án. Hệ thống quản lý tổng chi phí dự án được đưa vào vận hành kể từ năm 1994, nhằm nâng cao hiệu quả và góp phần điều chỉnh tổng chi phí dự án trong suốt chu kỳ triển khai dự án, từ giai đoạn lập kế hoạch đến giai đoạn hoàn thành xây dựng sau khủng hoảng tài chính.

Ngoài nghiên cứu xây dựng và vận hành 2 hệ thống trên, Hàn Quốc cũng đưa vào thực hiện Hệ thống đánh giá lại tính khả thi (năm 1999) và Hệ thống đánh giá lại nhu cầu (năm 2006). Mục đích nhằm xác minh tính đầy đủ của chi phí dự án và dựa báo nhu cầu đối với các dự án đang trong giai đoạn xây dựng thiết kế hoặc xây dựng và quyết định xem dự án có thể tiếp tục không? Thực tế cho thấy, Hệ thống đánh giá lại tính khả thi và Hệ thống đánh giá lại nhu cầu là công cụ hữu hiệu giúp Quốc hội và Chính phủ Hàn Quốc kiểm soát nghiêm ngặt các dự án thuộc diện phải thực hiện được Quốc hội cấp ngân sách, cũng như để ngăn chặn dự báo nhu cầu và dự toán chi phí ĐTC không chính xác. Bằng cách này, hệ thống quản lý và đánh giá trong khi thực hiện dự án ĐTC của Hàn Quốc đã được tăng cường.

Bên cạnh giám sát của Quốc hội trong xây dựng và thực thi khung pháp lý để kiểm soát và quản lý hoạt động ĐTC, vấn đề thúc đẩy thu hút khu vực tư nhân tham gia đầu tư vào các dự án phát triển kết cấu hạ tầng cũng được Hàn Quốc xem là một trong những giải pháp hiệu quả cần tính đến trong chiến lược phát triển kinh tế dài hạn.

### **1.3.2. Bài học rút ra cho Việt Nam**

Trên cơ sở nghiên cứu giám sát ĐTC của Quốc hội một số nước trên thế giới, các quy định, cơ chế giám sát và đảm bảo thực thi các kết luận giám sát



ĐTC, có thể tham khảo một số kinh nghiệm phù hợp với thực tiễn Việt Nam trong việc bảo đảm thi hành kết luận giám sát của Quốc hội như sau:

**Thứ nhất**, Mục tiêu lớn nhất của giám sát ĐTC do Quốc hội tiến hành là tăng hiệu quả ĐTC, thể hiện ở việc lựa chọn những mục tiêu tiến hành ĐTC phù hợp với chiến lược phát triển của quốc gia.

Khác với đầu tư tư nhân, dự án ĐTC thường có hiệu quả tài chính không cao nhưng lại có hiệu quả KT-XH lớn. Do vậy, trong giám sát ĐTC của Quốc hội, đặc biệt là giám sát quá trình lập kế hoạch ĐTC, yếu tố về quản lý hiệu quả KTXH cần được coi là chủ chốt và quan trọng nhất. Vì vậy, giám sát lập kế hoạch ĐTC của Quốc hội cần tập trung các mục tiêu gồm: hiệu quả trong quản lý đầu tư, hiệu quả kinh tế, hiệu quả xã hội và tác động đến môi trường, phân bổ các nguồn lực hữu hạn của quốc gia một cách công bằng.

**Thứ hai**, Do bản chất khó quản lý và dễ thất thoát, lãng phí của ĐTC, nên việc giám sát ĐTC của Quốc hội càng đảm bảo tính minh bạch, công khai của ĐTC, củng cố lòng tin của người dân vào thể chế chính trị.

Công khai, minh bạch là nguyên tắc cần phải được thực hiện nhất quán trong mọi khâu của thực hiện dự án ĐTC, bao gồm các khâu như đấu thầu để lựa chọn đối tượng thực hiện dự án, báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, giai đoạn thực hiện dự án, giai đoạn đánh giá sau dự án, kết quả kiểm toán dự án. Ngoài ra, nguyên tắc công khai, minh bạch cần phải áp dụng đối với các cơ quan quản lý ĐTC để các cơ quan quản lý nhà nước và các chủ thể thực hiện các dự án đầu tư thực hiện tốt các công việc, trách nhiệm của mình.

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

Trong mọi mô hình ĐTC nếu xem xét một cách toàn diện luôn tồn tại 3 nhóm chủ thể: Nhóm những người bị ảnh hưởng/liên quan; Nhà nước và Nhóm cung cấp các dự án ĐTC. Để xây dựng mô hình ĐTC hiệu quả, Nhà nước cần thực hiện tốt các chức năng sau: Định hướng các hoạt động ĐTC thông qua công tác quy hoạch; Hướng dẫn hoạt động thẩm định dự án ĐTC; Giám sát hoạt động

ĐTC; Tạo điều kiện và đảm bảo rằng những người liên quan thực hiện giám sát và góp ý đối với hệ thống quản lý ĐTC. Nhóm những người bị ảnh hưởng bao gồm doanh nghiệp, người dân. Trong nhóm này, doanh nghiệp và người dân không chỉ thực hiện nghĩa vụ đóng thuế, tạo nên nguồn ngân sách để thực hiện các dự án công và xây dựng sức mạnh quyền lực của nhà nước, mà còn là đối tượng phục vụ của tất cả các dự án ĐTC. Trong mô hình ĐTC, nhóm bị ảnh hưởng cần thực hiện hai trách nhiệm, chức năng chính sau: (i) Giám sát hệ thống quản lý ĐTC; (ii) Đóng góp ý kiến đối với giám sát quản lý ĐTC và các dự án ĐTC. Tham nhũng có thể xảy ra đối với chủ thể cung cấp hàng hóa công và cũng có thể xảy ra đối với cơ quan quản lý, giám sát ĐTC. Vì vậy, chỉ khi các đối tượng có liên quan thực hiện sự giám sát hệ thống này thì mới đảm bảo rằng hệ thống ĐTC giảm thiểu được tham nhũng và thực sự hoạt động vì lợi ích của những người liên quan, bao gồm cả người dân. Ngoài ra, nhóm đối tượng bị ảnh hưởng/liên quan cần được tạo điều kiện để đóng góp ý kiến của mình vào quản lý ĐTC, bao gồm cả các dự án ĐTC.

**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 ĐTC của Quốc hội.

Ủy ban điều tra và các cơ quan tương tự này có nhiệm vụ tiếp nhận, xử lý thông tin về các hoạt động ĐTC cụ thể hoặc về quản lý dịch vụ công nhằm đưa ra báo cáo kết luận trình lên Nghị viện (Quốc hội) đã thành lập ra Ủy ban điều tra đó. Mặc dù pháp luật Việt Nam hiện hành có quy định về việc thành lập Ủy ban lâm thời để điều tra về một vụ việc, tuy nhiên, thực tế thực hiện quy định này còn chưa thực hiện bao giờ.

## TIỂU KẾT CHƯƠNG 1

Với ý nghĩa hình thành khung lý thuyết cho toàn bộ luận án, chương 1 đã tập hợp những lý luận cơ bản nhất về ĐTC và giám sát ĐTC của Quốc hội như khái niệm, đặc điểm, vai trò và các chỉ tiêu đánh giá. Quan niệm về ĐTC có nhiều cách thức lý giải khác nhau, tuy nhiên, khái niệm ĐTC trong luận án lựa chọn cần có sự tương thích với hoạt động giám sát của Quốc hội. Bên cạnh đó, lý luận cơ bản về Quốc hội và các chức năng của Quốc hội cũng được nêu cụ thể, chi tiết. Nội dung về giám sát ĐTC của Quốc hội đã được mô tả một cách cụ thể, chi tiết với ba khía cạnh: (i) Giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến ĐTC; (ii) Giám sát quá trình thực hiện ĐTC và (iii) Giám sát thực hiện kết luận, kiến nghị sau khi giám sát ĐTC.

Giám sát ĐTC của Quốc hội cần được đánh giá dựa trên bốn tiêu chí chính: tính hiệu lực, tính phù hợp, tính tương thích và tính bền vững. Để hoạt động ĐTC có hiệu quả và hiệu lực, sự giám sát của Quốc hội là không thể thiếu bởi Quốc hội là cơ quan dân cử, đại diện cho quyền lợi, ý chí và nguyện vọng của người dân. Giám sát ĐTC của Quốc hội thể hiện quyền lực tối cao của Quốc hội trong việc duy trì một nhà nước pháp quyền, liêm chính và công minh. Giám sát ĐTC của Quốc hội được thực hiện ở các quốc gia trên thế giới, trong đó có thể kể đến Trung Quốc, Pháp và Hàn Quốc. Dựa trên những nét tương đồng trong lịch sử, văn hóa và con đường xây dựng thể chế chính trị, kinh nghiệm giám sát ĐTC của Quốc hội ba nước trên cũng đưa lại những bài học bổ ích để Quốc hội Việt Nam có thể hoàn thiện công tác này.

## **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 ĐTC**

#### **2.1.1. Quốc hội Việt Nam**

Sau thắng lợi của cách mạng tháng Tám năm 1945, cùng lúc phải đối phó với thù trong, giặc ngoài, cả nước ta đã tiến hành thắng lợi tổng tuyển cử đầu tiên vào ngày 6/1/1946, bầu ra Quốc hội khóa I, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, đầu tiên của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa. Phiên họp đầu tiên của Quốc hội vào ngày 2/3/1946, tiếp đó, Quốc hội họp phiên thứ 2 vào cuối tháng 11/1946 thông qua Hiến pháp, đặt nền tảng pháp lý để xây dựng nhà nước pháp quyền theo chế độ dân chủ, quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân “Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, trai gái, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo” [30]. Những đổi mới của Đại hội Đảng VI (1986) đã mở ra một tư duy mới về quản lý kinh tế, tổ chức bộ máy nhà nước, sự lãnh đạo của Đảng và trò của các cơ quan nhà nước trong công tác quản lý KTXH. Những thành công trong đổi mới kinh tế, phương thức hoạt động của các cơ quan trong hệ thống chính trị như bước đầu xây dựng nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần có sự quản lý của nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa, phát huy quyền làm chủ của nhân dân, nâng dần quyền lực của cơ quan dân cử, ... đã trở thành những nền tảng cơ bản để Đảng tiếp tục có những bước cải cách mạnh mẽ trong các kỳ Đại hội tiếp theo. Văn kiện Đại hội Đảng VII (năm 1991) đã chỉ rõ cần khẩn trương kiện toàn bộ máy nhà nước, phân định cụ thể chức năng và quyền hạn của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp. Trước hết phải chấn chỉnh tổ chức và nâng cao hiệu lực của quản lý bộ máy nhà nước, thiết lập trật tự, kỷ cương trong KTXH, làm cho nhà nước thực sự là cơ quan quyền lực của nhân dân, xúc tiến việc sửa đổi Hiến pháp (Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam, 1992). Từ những thay đổi về nhận thức trong Đảng, trong xã hội và thực tiễn biến đổi nhanh chóng của đất nước, đã thúc đẩy sự ra đời của bản Hiến pháp mới, tạo nền tảng cho hoạt động giám sát NSNN của Quốc hội.

Hiến Pháp 1992 ra đời trong bối cảnh đất nước đạt được những thành tựu trong đổi mới kinh tế và những tư duy mới về quản trị quốc gia từng bước được nhận thức trong bộ máy nhà nước, dân chủ trong xã hội được mở rộng, vai trò của các cơ quan dân cử bắt đầu được chú ý hơn. Hiến pháp quy định tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức. Nhân dân lựa chọn người đại diện cho quyền lợi của mình (ĐBQH) thông qua cơ chế bầu cử theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. ĐBQH xuất thân từ mọi tầng lớp nhân dân như công nhân, nông dân, trí thức, quân nhân, nghệ sỹ, tôn giáo, các dân tộc, các tổ chức chính trị xã hội... Với thành phần của Quốc hội như trên nên bản chất và phương thức hoạt động của Quốc hội nước ta khác với Nghị viện của nhiều nước. Sự khác biệt đó chủ yếu xuất phát từ mô hình nhà nước. Thật vậy, mô hình nhà nước Việt Nam là nhà nước đơn nhất, tổ chức theo nguyên tắc tập quyền. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp “Quốc hội là cơ quan Đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập Hiến và lập pháp” [31].

Trên cơ sở Hiến Pháp sửa đổi, Luật tổ chức Quốc hội cũng được sửa đổi để cụ thể hóa những quy định trong Hiến pháp, vai trò của Quốc hội trong lĩnh vực NSNN được quy định cụ thể hơn: “Quốc hội quyết định chính sách tiền tệ quốc gia; quyết định dự toán NSNN và phân bổ NSNN, phê chuẩn quyết toán NSNN; quy định sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế” [32], Hiến Pháp và Luật tổ chức Quốc hội sửa đổi năm 2001 đã đề cao vai trò, chức năng và thẩm quyền của Quốc hội trong công tác lập pháp, quyết định chính sách KTXH, NSNN và thực hiện nhiệm vụ giám sát. Quy định trên đã tạo nền tảng pháp lý quan trọng để Quốc hội đổi mới tổ chức bộ máy và nâng cao hiệu quả hoạt động.

Hiện nay, 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. Cơ quan này hoạt động độc lập và chịu trách nhiệm trước Quốc hội. UBTVQH thành lập 2 Ban chuyên môn là Ban công tác đại biểu, Ban dân nguyện và Viện nghiên cứu lập pháp có trách nhiệm hỗ trợ các cơ quan Quốc hội trong công tác xây dựng pháp luật, giải quyết các vấn đề liên quan đến ĐBQH, công tác tổ chức và công tác khiếu nại tố cáo của công dân. Sự phát triển của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội theo hướng chuyên môn hóa cho thấy cơ cấu tổ chức của Quốc hội sẽ tập trung vào Hội đồng dân tộc và các Ủy ban chuyên môn. Hội đồng dân tộc và các Ủy ban này sẽ là những lực lượng giải quyết phần lớn công việc của Quốc hội và cùng với Kiểm toán nhà nước chuẩn bị các ý kiến cung cấp thông tin để Quốc hội có cơ sở thảo luận.

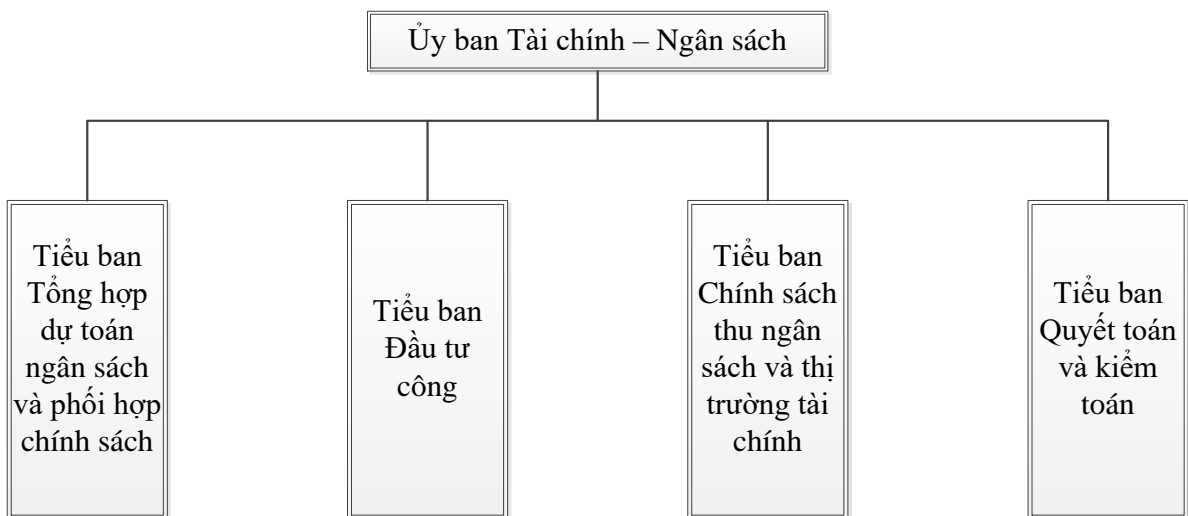
### **2.1.2. Chức năng giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam**

#### ***2.1.2.1. Mục tiêu và chủ thể giám sát ĐTC 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 UBTVQH được thi hành nghiêm chỉnh và thống nhất” [34]. Hoạt động giám sát của Quốc hội nói chung và giám sát ĐTC nói riêng do Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội tiến hành. Trong đó, Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao của mình tại kỳ họp Quốc hội trên cơ sở hoạt động giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, ĐBQH. Tuy nhiên, sự khác nhau giữa hoạt động giám sát tối cao và hoạt động giám sát thông thường trong lĩnh vực ĐTC xuất phát từ những lập luận về quyền giám sát tối cao của Quốc hội. Cách tiếp cận thứ nhất cho rằng quyền giám sát tối cao là bộ phận không thể tách rời khỏi quyền lực Nhà nước, tính chất tối cao của quyền giám sát của Quốc hội bắt nguồn từ vị trí pháp lý của Quốc hội trong bộ máy nhà nước. Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất nên Quốc hội có trách nhiệm giám sát toàn bộ hoạt động của Bộ máy nhà nước, các tổ chức xã hội và mọi công dân. Cách tiếp cận thứ hai cho rằng, Quốc hội giám sát tối cao là tập trung

vào tầng cao nhất của bộ máy nhà nước, nghĩa là Quốc hội sẽ tập trung vào giám sát các cơ quan Nhà nước Trung ương. Trên cơ sở năng lực, đặc điểm và nguồn lực của Quốc hội, theo tác giả để phù hợp với thực tiễn của Việt Nam, hoạt động giám sát tối cao được hiểu là giám sát đối với tầng cao nhất của Bộ máy Nhà nước do Quốc hội bầu ra, là hoạt động do Quốc hội thực hiện tại phiên họp toàn thể. Các hoạt động giám sát ĐTC do các cơ quan của Quốc hội thực hiện là một phần của chức năng giám sát của Quốc hội nhằm cung cấp chứng cứ, thông tin, lập luận để Quốc hội thực hiện có hiệu quả hoạt động giám sát tối cao.

Trực tiếp tham mưu, giúp việc đối với chức năng giám sát của Quốc hội về ĐTC ở mức độ chi tiết, cụ thể đó chính là Tiểu ban ĐTC, trực thuộc Ủy ban Tài chính - Ngân sách. Ủy ban có 45 thành viên, gồm: Chủ nhiệm, 04 Phó Chủ nhiệm; 05 Ủy viên thường trực; 35 Ủy viên chuyên trách và kiêm nhiệm. Cơ cấu bộ máy của Ủy ban cụ thể như hình dưới đây:



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

*Nguồn: NCS tổng hợp*

Ở cấp Ủy ban Tài chính - Ngân sách, tiểu ban ĐTC sẽ thực hiện việc giám sát ĐTC của Quốc hội, với các nhiệm vụ chính quy định tại “*Quy chế hoạt động của ủy ban tài chính - ngân sách của Quốc hội khóa XIV*” (Ban hành kèm theo Nghị quyết số 141/NQ-UBTCNS14 ngày 30 tháng 9 năm 2016 của Ủy ban Tài chính - Ngân sách [64]) cụ thể như sau:

“1. Chuẩn bị báo cáo thẩm tra, báo cáo ý kiến của Ủy ban, Thường trực Ủy ban về các báo cáo của Chính phủ liên quan đến lĩnh vực được phân công phụ trách bao gồm: kế hoạch ĐTC trung hạn; các chỉ tiêu an toàn về nợ công; mục tiêu, định hướng huy động, sử dụng vốn vay và quản lý nợ công trung hạn; dự toán chi ngân sách về đầu tư xây dựng cơ bản; trái phiếu Chính phủ, vốn ODA; chương trình mục tiêu; chương trình mục tiêu quốc gia;

2. Nghiên cứu và chuẩn bị dự thảo Nghị quyết, dự thảo báo cáo giải trình tiếp thu của UBTVQH về kế hoạch ĐTC trung hạn, các chỉ tiêu an toàn về nợ, mục tiêu, định hướng huy động, sử dụng vốn vay và quản lý nợ công trung hạn, chương trình mục tiêu quốc gia... Giúp Chủ nhiệm Ủy ban chuẩn bị ý kiến tham gia về các Hiệp định ký vay vốn ODA, vốn ưu đãi nước ngoài theo yêu cầu của Chủ tịch nước (nếu có);

3. Giám sát việc thực hiện dự toán chi ngân sách về đầu tư xây dựng cơ bản; trái phiếu Chính phủ; các chỉ tiêu an toàn về nợ Chính phủ, nợ quốc gia, việc huy động, trả nợ và quản lý nợ công; chương trình mục tiêu quốc gia; chương trình mục tiêu; các dự án sử dụng vốn ODA;

4. Giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH và việc thực hiện các quy định của pháp luật trong lĩnh vực được phân công theo dõi;

5. Giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, văn bản quy phạm pháp luật liên tịch giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở trung ương hoặc giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội thuộc lĩnh vực được phân công theo dõi;

6. Phụ trách công tác văn phòng của Ủy ban; giúp Chủ nhiệm Ủy ban điều phối công tác hợp tác quốc tế, xử lý đơn, thư khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của tổ chức, công dân thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách;

7. Tham gia thẩm tra và chuẩn bị ý kiến tại phiên họp của UBTVQH về các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết, dự thảo nghị định của Chính phủ trình



*xin ý kiến UBTVQH (nếu có) do Ủy ban Đối ngoại, Văn phòng Quốc hội, Ban Công tác đại biểu, Ban Dân nguyện chủ trì thẩm tra;*

*8. Thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết, báo cáo và thực hiện các nhiệm vụ khác theo sự phân công của Chủ nhiệm Ủy ban.”*

### **2.1.2.2. Đối tượng chịu sự giám sát ĐTC của Quốc hội**

Xuất phát từ đặc điểm Quốc hội là cơ quan thống nhất quyền lực và phân công quyền lực của Nhà nước đối với các cơ quan nhà nước khác nên quyền giám sát ĐTC của Quốc hội có tính chất bao trùm lên các cơ quan nhà nước và các chủ thể trong xã hội. Theo quy định của Luật giám sát thì đối tượng chịu sự giám sát của Quốc hội là Chủ tịch nước, UBTVQH, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, các cấp chính quyền địa phương. Khi bàn về giám sát ĐTC 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 ĐTC. Với đa số Quốc hội các nước, đối tượng chịu sự giám sát là Chính phủ, cụ thể là người đứng đầu Chính phủ, các Bộ trưởng và các công chức cấp cao của bộ máy hành pháp như đã đề cập ở phần lý luận trong chương I của Luận án. Nếu so sánh với Quốc hội các nước về đối tượng giám sát thì Quốc hội Việt Nam có nhiệm vụ giám sát đối với nhiều đối tượng ở nhiều cấp bậc khác nhau trong cơ quan Nhà nước. Điều đó sẽ rất khó khăn cho Quốc hội thực hiện chức năng giám sát ĐTC một cách thiết thực, hiệu quả.

### **2.1.2.3. Phạm vi hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội**

Đặc điểm của hoạt động ĐTC của Việt Nam có tính chất lồng ghép. Quốc hội quyết định kế hoạch ĐTC trong từng thời kỳ. Với thẩm quyền như trên, Quốc hội chịu trách nhiệm giải trình cuối cùng về quyết định ĐTC trước cử tri. Vì vậy, phạm vi giám sát của Quốc hội là toàn bộ hoạt động ĐTC. Ngoài ra, Quốc hội Việt Nam còn có trách nhiệm giải quyết khiếu nại tố cáo của công dân, giám sát việc ban hành văn bản pháp quy, trong đó có lĩnh vực ĐTC. Nhiệm vụ giải quyết khiếu nại, tố cáo và giám sát ban hành văn bản là một khối lượng công việc rất lớn đòi hỏi ở Quốc hội nhiều thời gian và nỗ lực để thực hiện. Ở các quốc gia có

thể chế phân chia quyền lực, hệ thống phân quyền tạo ra sự độc lập về trách nhiệm và quản lý nhằm hạn chế sự can thiệp của cấp trên đối với cấp dưới.

## 2.2. Tổng quan về ĐTC của Việt Nam

### 2.2.1. Quy mô ĐTC

Tại Việt Nam, Luật ĐTC được ban hành vào năm 2014, trong đó có định nghĩa ĐTC không bao gồm nguồn vốn của các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước, ĐTC có ý nghĩa quan trọng trong quyết định tốc độ tăng trưởng của đầu tư nói chung. Trong phạm vi luận án, NCS giới hạn ĐTC 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. Giai đoạn 2015-2019, tỷ trọng ĐTC có xu hướng giảm rõ rệt, chỉ giữ vị trí thứ hai trong tổng số vốn đầu tư của toàn xã hội. Giai đoạn này, đầu tư tư nhân và đầu tư nước ngoài có xu hướng tăng dần (số liệu chi tiết theo bảng dưới đây):

**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: [55]*

Xu hướng giảm của ĐTC, tăng lên của đầu tư tư nhân và đầu tư nước ngoài thể hiện rõ chủ trương kích cầu đầu tư của Chính phủ. ĐTC có tác động tích cực trong vai trò làm “vốn môi” kích thích, thúc đẩy đầu tư tư nhân cũng như đầu tư của khu vực nước ngoài. Quá trình cơ cấu lại tổng thể nền kinh tế được khởi đầu bằng việc siết chặt kỷ luật ĐTC tại Chỉ thị số 1792/CT-TTg 15/10/2011 của Thủ tướng Chính phủ. Trong bối cảnh phát triển kinh tế hiện nay, cơ cấu ĐTC tiếp tục được xác định là 1 trong 3 trọng tâm của Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai

đoạn 2016 -2020 của nước ta (Nghị quyết số 24/2016/QH14 ngày 08/11/2016 của Quốc hội về Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016-2020 và Nghị quyết số 27/NQ-CP ngày 21/2/2017 về Chương trình hành động của Chính phủ).

Tỷ lệ vốn đầu tư so với GDP của các khu vực kinh tế có chung xu hướng với tỷ trọng vốn đầu tư toàn xã hội. Theo đó, tỷ lệ ĐTC so với GDP trong giai đoạn 2015 - 2019 có xu hướng giảm, từ 12,40 % năm 2015 xuống còn 10,52% năm 2018. Trong khi đó, tỷ lệ đầu tư tư nhân và đầu tư nước ngoài so với GDP liên tục tăng, với khu vực tư nhân từ 12,6% năm 2015 lên 15,61% năm 2019; khu vực đầu tư nước ngoài từ 7,59% năm 2015 thì năm 2019 đã đạt 7,78% (tham khảo bảng dưới đây).

**Bảng 2.2: Tỷ lệ vốn đầu tư so với GDP giai đoạn 2015-2019**

*Đơn vị tính: %*

Chỉ tiêu	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017	Năm 2018	Năm 2019
ĐTC	12.40	12.38	11.91	11.17	10.52
Đầu tư tư nhân	12.60	12.86	13.54	14.49	15.61
Đầu tư nước ngoài	7.59	7.80	7.91	7.83	7.78

*Nguồn: NCS tổng hợp*

## 2.2.2. Phân bổ, quản lý và sử dụng vốn ĐTC

### 2.2.2.1. ĐTC theo ngành, lĩnh vực

Mục tiêu của ĐTC là nâng cao CSHT, cải thiện đời sống của người dân và tạo môi trường kinh doanh lành mạnh, thuận tiện, bình đẳng cho các thành phần kinh tế. Tuy vậy, mục tiêu này không phải lúc nào cũng được thực hiện một cách quyết liệt.

**Bảng 2.3: ĐTC thực hiện theo ngành kinh tế (2015-2019)**

*Đơn vị tính: tỷ đồng, %*

Năm	2015		2016		2017		2018		2019	
Tổng số	519878	100%	557633	100%	596096	100%	618661	100%	634948	100%

Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản	33168	6,38	40930	7,34	44230	7,42	45137	7,30	46961	7,40
Khai khoáng	22251	4,28	23309	4,18	22473	3,77	20168	3,26	17207	2,71
Công nghiệp chế biến, chế tạo	36391	7,00	41711	7,48	46078	7,73	45317	7,33	47145	7,43
Sản xuất và phân phối điện, khí đốt, nước nóng, hơi nước và điều hoà không khí	72522	13,95	86266	15,47	87985	14,76	85746	13,86	86988	13,70
Cung cấp nước; hoạt động quản lý và xử lý rác thải, nước thải	21055	4,05	22026	3,95	25751	4,32	24622	3,98	23937	3,77
Xây dựng	32492	6,25	33737	6,05	36481	6,12	37552	6,07	38224	6,02
Bán buôn và bán lẻ; sửa chữa ô tô, mô tô, xe máy và xe có động cơ khác	11177	2,15	9480	1,70	10849	1,82	9397	1,52	9517	1,50
Vận tải, kho bãi	114685	22,06	105281	18,88	112781	18,92	137273	22,19	143328	22,57
Dịch vụ lưu trú và ăn uống	4159	0,80	4461	0,80	5126	0,86	5444	0,88	5651	0,89
Thông tin và truyền thông	13413	2,58	13941	2,50	14724	2,47	13178	2,13	13651	2,15
Hoạt động tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	9878	1,90	10037	1,80	8941	1,50	6310	1,02	5968	0,94
Hoạt động kinh doanh bất động sản	11749	2,26	12825	2,30	14008	2,35	10270	1,66	9270	1,46
Hoạt động chuyên môn, khoa học và công nghệ	15752	3,03	16729	3,00	18777	3,15	21573	3,49	22331	3,52

Hoạt động hành chính và dịch vụ hỗ trợ	2339	0,45	2342	0,42	2742	0,46	2846	0,46	2902	0,46
Hoạt động của Đảng Cộng sản, tổ chức chính trị - xã hội; quản lý Nhà nước, an ninh quốc phòng; đảm bảo xã hội bắt buộc	45777	8,81	48051	8,62	50847	8,53	52369	8,46	57516	9,06
Giáo dục và đào tạo	35092	6,75	39090	7,01	42800	7,18	48503	7,84	49971	7,87
Y tế và hoạt động trợ giúp xã hội	20743	3,99	29276	5,25	31355	5,26	33903	5,48	34922	5,50
Nghệ thuật, vui chơi và giải trí	10450	2,01	12101	2,17	13591	2,28	13115	2,12	13492	2,12
Hoạt động khác	6785	1,31	6040	1,08	6557	1,10	5938	0,96	5967	0,94

*Nguồn: [55]*

Qua bảng số liệu trên cho thấy, 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. Khi nhà nước đầu tư vào các ngành, lĩnh vực mà khu vực kinh tế tư nhân hoặc kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài có thể đảm nhận được, có hiệu quả hơn sẽ dẫn đến tác động hay hiện tượng thoái lui đầu tư tư nhân và sẽ không đạt được hiệu quả do không vận hành theo cơ chế thị trường. Ngoài ra, thực tế ĐTC có xu hướng ưu tiên phân bổ vào phát triển CSHT kỹ thuật và trực tiếp sản xuất vật chất nhưng chưa dành sự quan tâm đúng mức, phù hợp đối với phát triển khoa học công nghệ, CSHT xã hội như giáo dục, y tế, chiếm bình quân khoảng 10% tổng ĐTC. Điều này dẫn đến hạn chế trong cải thiện phúc lợi xã hội, xóa đói giảm nghèo và phát triển bền vững.

Trong điều kiện nguồn lực hạn chế, có vẻ như Việt Nam đang thực hiện cơ chế phân bổ vốn ĐTC cho nhiều ngành, lĩnh vực nhằm đảm bảo sự đồng đều mà không có sự ưu tiên rõ rệt. Điều này dẫn đến tình trạng không đủ vốn để thực hiện các dự án có tính chất đột phá. Tình trạng đầu tư dàn trải vẫn tiếp diễn và chưa có dấu hiệu giảm đi trong giai đoạn gần đây [53].

#### 2.2.2.2. ĐTC theo cấp quản lý

Thời gian qua, Việt Nam đã đẩy mạnh sự phân cấp quản lý ĐTC theo xu hướng phân quyền mạnh, tăng thực quyền và tăng sự chủ động của địa phương trong huy động nguồn lực, phân bổ, sử dụng vốn ngân sách cho các hoạt động ĐTC. Tiêu chí phân bổ ngân sách cho các địa phương (trong đó có chi ĐTC) gồm: dân số (dân số chung và dân thiếu số); trình độ phát triển (bao gồm tỷ lệ hộ nghèo, thu nội địa, tỷ lệ điều tiết về ngân sách Trung ương); diện tích tự nhiên); số lượng các đơn vị hành chính; tiêu chí bổ sung khác.

Xét về phân cấp quản lý vốn đầu tư trong giai đoạn 2015-2019 cho thấy mặc dù đều tăng về số lượng nhưng tỷ trọng vốn ĐTC thuộc trung ương quản lý có luôn nhỏ hơn tỷ trọng vốn ĐTC thuộc địa phương quản lý. Nếu như năm 2000, tỷ trọng vốn đầu tư trung ương chiếm 59,84% và địa phương chiếm 40,16%; sau 15 năm, đến năm 2015 tỷ lệ này bị đảo ngược, ĐTC từ nguồn ngân sách của Trung ương chỉ chiếm có hơn 47% trong khi đó ĐTC từ nguồn ngân sách của địa phương đã tăng lên chiếm hơn 50% (Tổng cục Thống kê, Báo cáo tình hình KTXH hàng năm).

Bảng 2.4: Cơ cấu vốn ĐTC 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: [55]

Sự giảm tỷ trọng vốn đầu tư phân cấp cho Trung ương trong giai đoạn gần đây được lý giải bởi trong thời kỳ đầu, Nhà nước phải tập trung đầu tư phát triển CSHT kinh tế kỹ thuật kết nối giữa các vùng, địa bàn, khu vực kinh tế nên chủ

yếu được thực hiện bởi nguồn vốn đầu tư thuộc trung ương quản lý theo phân cấp về quản lý NSNN. Sau khi kết cấu hạ tầng trên phạm vi cả nước đã tương đối hoàn chỉnh và đồng bộ, vốn đầu tư thuộc trung ương quản lý chủ yếu tập trung vào các chương trình mục tiêu, giải quyết các vấn đề an sinh xã hội nên tỷ trọng đã giảm tương đối so với vốn đầu tư thuộc địa phương quản lý. Tuy nhiên, thực tế có tình trạng theo phân cấp đầu tư, địa phương phê duyệt dự án ĐTC tràn lan nhưng lại ghi nguồn vốn từ ngân sách trung ương hoặc vay vốn, ứng vốn từ ngân sách trung ương. Do đó, dẫn đến khi không cân đối được nguồn vốn từ trung ương, dự án ĐTC của địa phương bị chậm tiến độ, gây lãng phí nguồn lực của Nhà nước. Nhìn chung, tình trạng đầu tư tràn lan của các địa phương trong thời gian vừa qua có nguyên nhân từ chính sách phân cấp quá mức và chủ yếu là do lỗi của địa phương [53].

### 2.2.3. Đánh giá ĐTC của Việt Nam

#### 2.2.3.1. ĐTC 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, ĐTC cũng có sự thay đổi mạnh mẽ. Tỷ trọng vốn ĐTC trên tổng vốn đầu tư toàn xã hội không còn chiếm tỷ trọng cao nhất như giai đoạn trước 2015. Thay vào đó, ĐTC 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.

**Bảng 2.5: ĐTC và tăng trưởng kinh tế**

*Đơn vị tính: %*

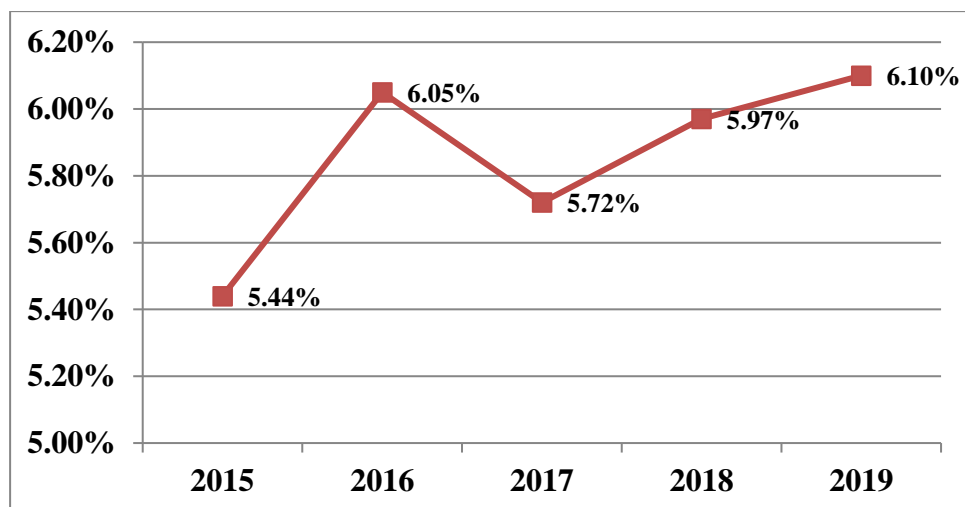
Năm	2015	2016	2017	2018	2019
Tỷ trọng vốn ĐTC/tổng vốn đầu tư toàn xã hội	38.05	37.48	35.69	33.31	31.02
Tốc độ tăng trưởng vốn ĐTC	12.81	7.26	6.90	3.79	2.63
Tốc độ tăng trưởng kinh tế	6.68	6.21	6.81	7.08	7.02

*Nguồn: NCS tổng hợp*

Thời gian qua, ĐTC đã đóng góp tích cực trong thực hiện mục tiêu tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, mức độ đóng góp, hay hiệu quả của ĐTC có xu hướng giảm dần xét dưới góc độ tác động đến tăng trưởng kinh tế. Đồng thời, hiện tượng ĐTC lấn át đầu tư tư nhân có xu hướng ngày càng rõ nét. Kết quả nghiên cứu của tác giả cũng phù hợp với kết luận của Tô Trung Thành (2015). Ngoài ra, một trong mục tiêu chính của ĐTC đó là cải thiện mức sống của người dân mà trước hết là chỉ tiêu GDP bình quân/người. Đến nay, mức sống của người dân Việt Nam đã được cải thiện một cách đáng kể và thực tế Việt Nam đã được công nhận là một nước có thu nhập trung bình.

### 2.2.3.2. Hiệu quả sử dụng vốn ĐTC (ICOR)

Hệ số ICOR là tỷ lệ vốn đầu tư so với tốc độ tăng trưởng (còn gọi là hệ số đầu tư tăng trưởng). Hệ số ICOR cho biết muốn tăng trưởng thêm 1 điểm phần trăm thì phải cần phải tăng tỷ lệ vốn đầu tư so với GDP thêm bao nhiêu phần trăm. Vấn đề đặt ra là phải có các chính sách và biện pháp để tăng huy động vốn (cả về số lượng và tỷ lệ) và đặc biệt quan trọng là phải nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng vốn đầu tư. Hệ số ICOR năm 2019 của Việt Nam là 6,10%, tức là để tốc độ tăng trưởng GDP tăng thêm 1 điểm phần trăm thì cần phải tăng tỷ lệ vốn đầu tư so với GDP lên 6,1 điểm phần trăm. Thực tế cho thấy, càng tiếp cận sâu rộng với thị trường thế giới thì lợi thế cạnh tranh ban đầu sẽ giảm. Nếu không phát huy được lợi thế cạnh tranh ban đầu và không tạo được những lợi thế cạnh tranh mới thì khó có thể đạt được mức tăng trưởng mong muốn.



Hình 2.2: Hệ số ICOR Việt Nam giai đoạn 2015-2019

Nguồn: [55]



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. ICOR của Việt Nam vẫn khá cao, nhất là khi so sánh với các nước trong khu vực. Điều này cho thấy hiệu quả đầu tư của Việt Nam còn thấp so với nhiều nền kinh tế trong khu vực. Nguyên nhân của đầu tư kém hiệu quả ở nước ta hiện nay, trước hết là do việc chọn và quyết định dự án đầu tư. Mối quan hệ giữa đầu tư và tăng trưởng kinh tế, không chỉ được đặt ra đối với nền kinh tế của một quốc gia, mà còn phải đặt ra cho từng lĩnh vực, từng ngành và từng đơn vị kinh tế. Việc đầu tư vào đâu, đầu tư bao nhiêu và đầu tư vào thời điểm nào để đạt được hiệu quả kinh tế cao là những vấn đề mà các nhà đầu tư, đặc biệt là các nhà hoạch định chính sách, xây dựng dự án đầu tư phải nghiên cứu kỹ, chỉ ra những nguyên nhân khách quan và chủ quan của hiện trạng này.

Hiện trạng ICOR của Việt Nam còn cao trong thời gian vừa qua là do cả nguyên nhân khách quan và nguyên nhân chủ quan. Nguyên nhân khách quan là do Việt Nam đang trong giai đoạn tập trung cho phát triển hạ tầng, bao gồm cả hạ tầng vùng sâu, vùng xa và đầu tư cho xóa đói, giảm nghèo, bảo đảm an sinh xã hội. Do xuất phát điểm của nền kinh tế còn thấp, trong khi nhu cầu đầu tư rất lớn, cùng lúc phải triển khai xây dựng nhiều công trình nên không bảo đảm đủ vốn, thời gian xây dựng kéo dài, chậm đưa công trình vào khai thác, đây cũng là một nguyên nhân khách quan kéo lùi hiệu quả đầu tư. Khủng hoảng kinh tế thế giới đã ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động sản xuất, kinh doanh trên tất cả các ngành, lĩnh vực giá cả các yếu tố đầu vào tiếp tục tăng, đã làm giảm đáng kể hiệu quả đầu tư.

Bên cạnh nguyên nhân khách quan trên, còn có các nguyên nhân chủ quan sau, cụ thể: Vẫn chủ yếu đầu tư chiều rộng; Đầu tư chủ yếu vào việc gia tăng các

yếu tố cơ học, các yếu tố tăng chiều rộng mà chưa chú trọng đúng mức đến đầu tư vào các yếu tố gia tăng chiều sâu, gia tăng bền vững.

### **2.2.3.3. ĐTC 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. Điều này cho thấy, khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản đầu tư ít nhưng mang lại hiệu quả cao nhất, trong khi khu vực công nghiệp - xây dựng và khu vực dịch vụ tuy có đóng góp lớn đối với tăng trưởng kinh tế nhưng lượng vốn đầu tư vào hai khu vực này ở mức rất cao (Tham khảo phụ lục số 1).

Đầu tư nói chung và ĐTC nói riêng đều có tác động quan trọng tới chuyển dịch cơ cấu kinh tế. ĐTC, với vai trò là nguồn vốn định hướng góp phần làm chuyển dịch cơ cấu kinh tế, khuyến khích những ngành, lĩnh vực cần thiết cho nền kinh tế nhưng khu vực tư nhân không muốn tham gia hoặc không thể đảm nhiệm được. ĐTC thường tập trung vào những ngành tạo sức lan tỏa lớn cho nền kinh tế như xây dựng CSHT hoặc những ngành mà tư nhân không thể tham gia như liên quan đến an ninh quốc phòng. Việc đầu tư vào ngành nào, quy mô vốn đầu tư cho ngành đó nhiều hay ít, việc sử dụng vốn có hiệu quả không đều ảnh hưởng đến bản thân ngành đó thông qua việc gia tăng cơ sở vật chất cho ngành, rồi lan tỏa ra các ngành có liên quan trong nền kinh tế và cuối cùng là làm chuyển dịch cơ cấu kinh tế ngành.

Trong giai đoạn 2015-2019, tỷ trọng vốn ĐTC cho nông nghiệp trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội tăng dần qua các năm; đối với công nghiệp thì cũng có xu hướng giảm dần; đối với lĩnh vực dịch vụ thì có xu hướng tăng qua các năm với mức độ tăng khác nhau. Về sự thay đổi cơ cấu ngành cho thấy tỷ trọng GDP

nông nghiệp có xu hướng giảm dần, GDP công nghiệp, GDP dịch vụ có xu hướng tăng lên. Tuy nhiên, xét về mức độ tác động của ĐTC đối với dịch chuyển cơ cấu kinh tế cho thấy sự dịch chuyển cơ cấu kinh tế không thực sự rõ nét. Hay nói cách khác, ĐTC kém hiệu quả khi xét về tiêu chí chuyển dịch cơ cấu kinh tế.

#### ***2.2.3.4. Hiệu quả ĐTC xét dưới góc độ thất thoát, lãng phí và nợ vốn đầu tư xây dựng cơ bản***

(1) *Thất thoát lãng phí vốn ĐTC*: Trong những năm qua, nhà nước đã đầu tư nguồn vốn rất lớn để xây dựng các công trình trọng điểm trên phạm vi cả nước, góp phần quan trọng vào thúc đẩy phát triển KTXH, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân. Bên cạnh những thành tựu đã đạt được, tình hình vi phạm pháp luật trong đầu tư xây dựng xảy ra ngày càng nhiều, gây thất thoát lãng phí ở rất nhiều dự án. Tình trạng các dự án ĐTC 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. Đơn cử như năm 2017, có hơn 51.000 dự án thực hiện đầu tư từ ngân sách (trong đó có 29.000 dự án khởi công mới), trong số đó có 1.609 dự án chậm tiến độ vì các nguyên nhân như công tác giải phóng mặt bằng chậm, bố trí vốn không kịp thời, năng lực yếu kém của chủ đầu tư.

Ngoài số dự án chậm tiến độ, sau khi kiểm tra hơn 12.800 dự án và đánh giá 18.000 dự án, cơ quan thanh tra, kiểm toán phát hiện gần 850 dự án có dấu hiệu thất thoát lãng phí, 225 dự án vi phạm quy định về thủ tục đầu tư, 22 dự án vi phạm về quản lý chất lượng, 284 dự án phải ngừng thực hiện; trong đó 2.605 dự án thực hiện đầu tư phải điều chỉnh, chủ yếu là điều chỉnh vốn đầu tư (979 dự án) và điều chỉnh tiến độ đầu tư (936 dự án). Cũng trong năm 2017, tại phiên giải trình về tình hình triển khai thực hiện Luật ĐTC và kế hoạch ĐTC trung hạn giai đoạn 2016-2020, đại diện Bộ Kế hoạch và Đầu tư cho biết đã có 72 dự án với tổng số vốn đầu tư 42.000 tỷ đồng có dấu hiệu không hiệu quả. Tình trạng thất thoát lãng phí trong ĐTC cũng xảy ra ở hầu hết các Bộ, ngành mà nhiều nhất là Bộ Công thương và Bộ Giao thông Vận tải. Bộ Công thương với 12 đại dự án

thua lỗ hàng nghìn tỷ đồng đã được báo chí nhắc đến nhiều. Bộ Giao thông Vận tải với những dự án sau:

- Dự án đường cao tốc Đà Nẵng - Quảng Ngãi hơn 34.000 tỷ đồng vừa nghiệm thu thông xe chỉ sau vài trận mưa đã hồng.

- Dự án tuyến đường sắt đô thị Cát Linh - Hà Đông tổng mức đầu tư ban đầu là 8.769,97 tỷ đồng đã điều chỉnh tăng thêm 18.001,59 tỷ đồng, tăng 205,27%. Dự kiến hoàn thành đưa vào sử dụng năm 2013 nay quá 7 năm chưa kết thúc.

- Dự án đường sắt đô thị tuyến Bến Thành - Suối Tiên do UBND thành phố Hồ Chí Minh đầu tư với tổng mức đầu tư ban đầu là 17.387,6 tỷ đồng đã điều chỉnh tăng thêm 47.325 tỷ đồng, tăng 272%. Dự kiến hoàn thành đưa vào sử dụng cuối năm 2018 nhưng không thực hiện được.

- Dự án xây dựng tuyến đường sắt Yên Viên - Phả Lại - Hạ Long - Cái Lân với số vốn đã đầu tư là 4.300 tỷ đồng và sau 12 năm triển khai thì hiện giờ vẫn đang trong tình trạng dở dang.

Các ngành khác cũng có nhiều dự án thất thoát lãng phí. Một công trình đồ sộ nằm giữa đồng không mông quạnh và sử dụng kém hiệu quả. Tại các địa phương, nhiều dự án chưa có tính cấp thiết hay có giá trị sử dụng không cao như tượng đài hay quảng trường... vẫn đang được xây dựng bằng vốn ngân sách nhà nước. Tình trạng xây dựng các trụ sở nhiều hơn việc thực hiện các chính sách dân sinh vẫn còn tiếp diễn ở một số địa phương.

(2) *Nợ đọng vốn đầu tư xây dựng cơ bản*: Vốn ĐTC chủ yếu từ NSNN, trái phiếu Chính phủ. Tuy nhiên, do phân cấp quá rộng lại thiếu các biện pháp quản lý đồng bộ dẫn tới tình trạng phê duyệt quá nhiều dự án vượt khả năng cân đối, thời gian thi công kéo dài, kế hoạch đầu tư bị cắt khúc ra từng năm, hiệu quả đầu tư kém, gây phân tán và lãng phí nguồn lực của Nhà nước và dẫn đến tình trạng nợ đọng xây dựng cơ bản phổ biến và chậm được khắc phục. Điều này kéo theo rất nhiều hệ lụy phức tạp như: 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 ĐTC và tăng trưởng kinh tế bền vững.

### **2.3. Thực trạng giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam**

#### **2.3.1. Giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến ĐTC**

##### ***Quốc hội giám sát ĐTC 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 ĐTC đều do Quốc hội ban hành. Theo hiến pháp năm 1992 sửa đổi năm 2013, khoản 4 Điều 84 quy định Quốc hội quyết định ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách Trung ương. Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội (năm 2003 và năm 2015) quy định chức năng giám sát của Quốc hội. Theo đó, Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước, Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao của mình tại các kỳ họp Quốc hội, thông qua hoạt động giám sát của UBTVQH, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn ĐBQH và DBQH [34], [41].

Luật ĐTC (năm 2014, 2019) là cơ sở chắc chắn để Quốc hội tiến hành giám sát hoạt động ĐTC tại Việt Nam. Luật ĐTC 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 KTXH, trong điều kiện tích lũy của nền kinh tế và tiết kiệm nội địa ở mức thấp. Sự ra đời của Luật ĐTC 2014 đánh dấu một bước tiến quan trọng trong hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam. Dựa trên cơ sở là Luật ĐTC, Quốc hội có thể đưa ra hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật đi kèm nhằm mục tiêu kiểm soát, đảm bảo tính hợp pháp và hiệu quả của ĐTC [37], [45].

Luật Quản lý nợ công (năm 2009, năm 2017) quy định Quốc hội quyết định mục tiêu, định hướng huy động, sử dụng vốn vay và quản lý nợ công trong từng giai đoạn 5 năm nhằm bảo đảm chỉ tiêu an toàn về nợ. Quyết định tổng mức, cơ cấu vay và trả nợ hàng năm của Chính phủ gắn với dự toán NSNN. Quyết định chủ trương đầu tư đối với các dự án, công trình quan trọng quốc gia từ nguồn

vốn vay của Chính phủ. Giám sát việc huy động, phân bổ, sử dụng vốn vay, trả nợ và quản lý nợ công [35], [44].

Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 và 2015, quy định nhiệm vụ, quyền hạn của QH đối với NSNN bao gồm: quyết định dự toán NSNN chi tiết theo các lĩnh vực chi đầu tư phát triển, chi thường xuyên, chi trả nợ và viện trợ, chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính, dự phòng ngân sách; quyết định các dự án, các công trình quan trọng quốc gia được đầu tư từ nguồn NSNN; giám sát việc thực hiện NSNN, chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia, nghị quyết của QH về NSNN.... [33], [40].

Ngoài ra, hoạt động giám sát của QH còn được thực hiện dựa trên quy định một số luật chuyên ngành như Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư, Luật Xây dựng...

### ***Quốc hội giám sát việc thi hành hệ thống văn bản pháp luật về ĐTC của Chính phủ***

Dựa trên cơ sở là các Luật do Quốc hội ban hành liên quan đến thực hiện ĐTC, Chính phủ sẽ tiến hành hai nhiệm vụ chính, đó là xây dựng hệ thống các văn bản hướng dẫn dưới Luật và tổ chức thực hiện các văn bản đó trong thực tế. Trên cơ sở nhiệm vụ giám sát của Quốc hội với ĐTC, Quốc hội tiếp tục giám sát hoạt động xây dựng hệ thống văn bản hướng dẫn thi hành luật ĐTC do Chính phủ ban hành.

Quốc hội thông qua việc giám sát ĐTC đã tác động đến hoạt động của Chính phủ trên nhiều khía cạnh tích cực như thúc đẩy Chính phủ ban hành nhiều văn bản luật để đáp ứng yêu cầu quản lý ĐTC, điều hành của Chính phủ, vì vậy nội dung và tiến độ công tác lập pháp của Quốc hội bị chi phối bởi nhu cầu lập pháp của Chính phủ. Mối quan hệ chặt chẽ giữa Quốc hội và Chính phủ thể hiện tập trung trong công tác lập pháp. Điều này xuất phát từ vị trí và chức năng của Chính phủ. Quốc hội với tư cách là cơ quan lập pháp cao nhất thực hiện chức năng giám sát việc chấp hành và điều hành ĐTC của Chính phủ. Khi có những khó khăn phát sinh trong quá trình quản lý ĐTC, Chính phủ sẽ trình dự án luật liên quan đến đầu tư trước Quốc hội, hoặc chính Chính phủ ban hành các văn bản dưới luật hướng dẫn ĐTC. Sự giám sát của Quốc hội với ĐTC đã trở thành

nhu cầu cần thiết đối với Chính phủ vì nếu không làm hoặc thiếu điều này, Chính phủ không thể quản lý nhà nước theo những gì Chính phủ mong muốn và đảm bảo cho lợi ích quốc gia.

Có thể thấy như khi Luật ĐTC ra đời năm 2014, có rất nhiều 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 ĐTC. Ví dụ như sau khi có Luật ĐTC 2014, dưới sự giám sát của Quốc hội, Chính phủ đã ban hành hàng loạt các văn bản dưới luật có liên ban, gồm: Nghị định 77/2015/NĐ-CP; Nghị định 84/2015/NĐ-CP; Nghị định 131/2015/NĐ-CP và Nghị định 136/2015/NĐ-CP.

### **2.3.2. Giám sát quá trình thực hiện ĐTC**

#### ***2.3.2.1. Giám sát việc lập kế hoạch ĐTC***

Trước khi Luật ĐTC 2014 và Luật NSNN 2015 ra đời, Việt Nam chưa từng lập kế hoạch ĐTC trung hạn giai đoạn 5 năm. Do đó, kế hoạch ĐTC trung hạn do Quốc hội giám sát bắt đầu từ giai đoạn 2016-2020.

Theo Luật ĐTC 2014, Quốc hội sẽ giám sát việc lập kế hoạch ĐTC quốc gia trung hạn và hàng năm. Kế hoạch ĐTC trung hạn được lập trong thời hạn 05 năm, phù hợp với kế hoạch phát triển KTXH 05 năm. Kế hoạch ĐTC hằng năm để triển khai thực hiện kế hoạch ĐTC trung hạn, phù hợp với mục tiêu kế hoạch phát triển KTXH hằng năm và cân đối vốn ĐTC hằng năm. Theo quy định của Luật ĐTC, Chính phủ có trách nhiệm trình Quốc hội xem xét, thông qua Kế hoạch ĐTC trung hạn tại Kỳ họp 11, Quốc hội khóa XIII. Ủy ban TCNS cho rằng, Kế hoạch ĐTC trung hạn có ý nghĩa quan trọng đối với quá trình phát triển đất nước, quyết định việc sử dụng nguồn lực rất lớn, tác động trực tiếp đến phát triển kinh tế xã hội, an ninh, an toàn nền tài chính quốc gia trong cả giai đoạn 5 năm 2016-2020. Kế hoạch ĐTC trung hạn 2016-2020 là kế hoạch ĐTC trung hạn đầu tiên được thực hiện dựa trên sự đổi mới của Luật NSNN 2015 và Luật ĐTC 2014.

Ngày 19/10/2016, Căn cứ Luật ĐTC và Chương trình kỳ họp thứ hai, Quốc hội khóa XIV, Chính phủ đã có Báo cáo số 472 /BC-CP ngày 19 tháng 10 năm 2016 về Kế hoạch ĐTC trung hạn giai đoạn 2016-2020. Chính phủ lập tờ trình

số 471 /TTr-CP về kế hoạch ĐTC trung hạn 2016 - 2020. Kế hoạch ĐTC trung hạn được đưa ra dựa trên chiến lược phát triển kinh tế 5 năm và nhu cầu thực tế của đất nước mà Chính phủ rút ra trong quá trình quản lý nhà nước. Tờ trình đã đề cập tóm tắt tình hình ĐTC của giai đoạn năm năm trước 2011-2015.

Trên cơ sở quán triệt Nghị quyết Đại hội Đảng và Nghị quyết của Quốc hội về Kế hoạch phát triển KTXH 5 năm, mục tiêu đầu tư giai đoạn 2016-2020 là: Thu hút tối đa và sử dụng có hiệu quả các nguồn vốn đầu tư để phát triển nền kinh tế, hoàn thiện cơ bản hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội thiết yếu, phục vụ cho việc thực hiện các mục tiêu, chỉ tiêu của Chiến lược phát triển KTXH 10 năm 2011-2020 và kế hoạch phát triển KTXH 5 năm 2016 - 2020.

Thực hiện nhiệm vụ được giao, ngày 14/10/2016, Ủy ban TCNS đã tổ chức phiên họp toàn thể để thẩm tra về kế hoạch ĐTC trung hạn giai đoạn 2016-2020. Tham dự họp có đại diện một số Ủy ban của Quốc hội, Lãnh đạo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Ban Kinh tế Trung ương, Kiểm toán Nhà nước và một số cơ quan hữu quan. Tiếp đó, ngày 17/10/2016, tại phiên họp thứ 4, UBTVQH (UBTVQH) đã cho ý kiến về nội dung này. Ủy ban TCNS thực hiện báo cáo thẩm tra kế hoạch ĐTC trung hạn do Chính phủ giải trình trên báo cáo số 176/BC-UBTCNS14. Bản thẩm tra của Ủy ban TCNS thể hiện chức năng giám sát quan trọng của Quốc hội với việc lập kế hoạch ĐTC trung hạn.

Trong các ngày 22/10 và 01/11/2016, Quốc hội đã thảo luận tại tổ, tại Hội trường về Kế hoạch ĐTC trung hạn giai đoạn 2016-2020. Ủy ban TCNS thực hiện báo cáo thẩm tra kế hoạch ĐTC trung hạn do Chính phủ giải trình trên báo cáo số 176/BC-UBTCNS14. Bản thẩm tra của Ủy ban TCNS thể hiện sự phân tích, cơ sở thực tiễn về các mục thuộc kế hoạch ĐTC trung hạn, cụ thể như sau:

#### ***Về quan điểm xây dựng kế hoạch ĐTC trung hạn 2016-2020***

- Những mục tiêu, định hướng đầu tư song chưa rõ trọng tâm, trọng điểm, những nội dung cấp thiết cần phải đầu tư; chưa xác định thứ tự ưu tiên theo quy định của Luật ĐTC, đặc biệt Chính phủ cần đề xuất danh mục các công trình trọng điểm, quan trọng quốc gia cần xin ý kiến Quốc hội.



- 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.

- 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.

- 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. Theo đó, mức vốn dự kiến bố trí cho Đồng bằng Sông Cửu Long và khu vực Tây Nguyên chưa thể hiện định hướng ưu tiên trong bố trí vốn để ứng phó biến đổi khí hậu, khắc phục tình trạng hạn hán, xâm nhập mặn.

***Về một số dự án trọng điểm, nguồn lực đầu tư lớn***

- Dự án đường cao tốc Bắc - Nam (tuyến phía Đông): Ủy ban TCNS cho rằng, đây là dự án có quy mô rất lớn, tác động mang tính vùng, miền, huy động nguồn lực lớn, phạm vi giải phóng mặt bằng rộng, là công trình trọng điểm quốc gia. Do đó, để bảo đảm chặt chẽ trong việc sử dụng nguồn lực, đúng thẩm quyền theo Luật ĐTC, đề nghị Chính phủ hoàn thiện hồ sơ, trình Quốc hội xem xét, quyết định chủ trương đầu tư riêng đối với Dự án này tại kỳ họp gần nhất.

- Về một số dự án khác (Dự án đường sắt tốc độ cao Bắc-Nam, Dự án chống ngập thành phố Hồ Chí Minh,..): Đề nghị Chính phủ rà soát, đối chiếu với các quy định hiện hành về điều kiện, tiêu chí dự án, công trình trọng điểm quốc gia. Trong trường hợp đáp ứng đầy đủ các tiêu chí là dự án trọng điểm quốc gia theo quy định, đề nghị Chính phủ báo cáo Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư riêng đối với từng dự án.

Tiếp đó, ngày 08/11/2016, Ủy ban TCNS đã gửi xin ý kiến các vị đại biểu Quốc hội về Dự thảo Nghị quyết kế hoạch ĐTC trung hạn giai đoạn 2016-2020. Trên cơ sở tổng hợp ý kiến của các vị ĐBQH, Ủy ban UBTVQH đã chỉ đạo Ủy ban TCNS của Quốc hội chủ trì, phối hợp cùng các cơ quan liên quan tiếp thu, hoàn thiện Dự thảo Nghị quyết về Kế hoạch ĐTC trung hạn giai đoạn 2016-2020. Các ĐBQH cho ý kiến về kế hoạch ĐTC trung hạn 2016-2020 là cách mà Quốc hội tiến hành giám sát việc lập kế hoạch đầu tư trung hạn.

**Bảng 2.6: Ý kiến của ĐBQH về kế hoạch ĐTC trung hạn 2016-2020**

STT	Chủ đề	Ý kiến về kế hoạch ĐTC trung hạn
1	Quan điểm xây dựng kế hoạch ĐTC trung hạn 2016-2020	(1) Một số ý kiến ĐBQH đề nghị tuân thủ nghiêm quy định của Luật NSNN, Luật ĐTC, bảo đảm đồng bộ với cơ cấu lại kinh tế, gắn với quy hoạch. (2) Một số ý kiến ĐBQH đề nghị sử dụng chỉ số ICOR để đánh giá hiệu quả sử dụng vốn ĐTC và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ĐTC, đưa ICOR về mức trung bình của thế giới.
2	Định hướng đầu tư giai đoạn 2016-2020	Định hướng đầu tư trong Tờ trình của Chính phủ còn dàn trải; cần lựa chọn các dự án trọng điểm để đầu tư, tập trung cho dự án lớn, quan trọng về giao thông; cân đối nguồn lực, đầu tư đồng bộ cho cả hạ tầng kinh tế và xã hội; có cơ chế đặc thù, ưu tiên cho địa bàn trọng điểm, đặc biệt khó khăn, biên giới, hải đảo, chương trình an sinh xã hội, ứng phó với biến đổi khí hậu, khắc phục hạn hán ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long; bố trí vốn hỗ trợ xử lý sự cố ô nhiễm môi trường biển ở 4 tỉnh miền Trung. Ý kiến khác băn khoăn về việc ưu tiên vốn đầu tư từ NSNN để khắc phục sự cố môi trường biển vì cho rằng, nguồn lực để khắc phục sự cố này phải do chủ đầu tư chi trả.
3	Dự kiến huy động các nguồn đầu tư toàn xã hội và tổng mức vốn ĐTPT nguồn NSNN	(1) Một số ý kiến ĐBQH đề nghị có giải pháp để thu hút vốn đầu tư từ doanh nghiệp, dân cư. (2) Có ý kiến ĐBQH đề nghị cân nhắc thêm về tính khả thi, khả năng huy động nguồn lực đầu tư 2 triệu tỷ đồng. Ý kiến khác đề nghị quy định tổng mức vốn đầu tư trung hạn nguồn NSNN giai đoạn 2016-2020 khoảng 2 triệu tỷ đồng.
4	Nguyên tắc, tiêu chí phân bổ vốn kế hoạch ĐTC trung hạn	(1) Một số ý kiến ĐBQH đề nghị báo cáo rõ hơn về nguyên tắc, các trường hợp được sử dụng nguồn vốn dự phòng và đề nghị để lại dự phòng cao hơn tỷ lệ dự kiến của Chính phủ để chủ động trong điều hành. Có ý kiến đề nghị quy định mức dự phòng chung là 20% trên từng nguồn vốn, không quy định 10% dự phòng chung và 10% dự phòng ở các bộ, ngành, địa phương. Ý kiến khác đề nghị tiết kiệm 5% trên giá trị của dự án ĐTC. (2) Có ý kiến ĐBQH đề nghị việc phân bổ vốn phải cân đối giữa các địa phương; báo cáo rõ căn cứ, tiêu chí phân bổ vốn, sự chênh lệch về mức vốn dự kiến bố trí giữa các địa phương.

5	Danh mục dự án và mức vốn bố trí cụ thể cho từng dự án	<p>(1) Một số ý kiến ĐBQH cho rằng, danh mục dự án chưa tuân thủ quy định của Luật ĐTC, nhiều dự án chưa làm rõ tổng mức đầu tư, thời hạn hoàn thành. Đề nghị rà soát kỹ danh mục, loại khỏi danh mục những dự án không đáp ứng nguyên tắc quy định. Một số ý kiến đề nghị quy định cụ thể trong Nghị quyết về dự toán NSNN năm 2017 nội dung bố trí nửa tổng kinh phí dự kiến hỗ trợ về nhà ở đối với hộ người có công với cách mạng.</p> <p>(2) Một số ý kiến ĐBQH đề nghị bổ sung một số công trình, dự án vào danh mục bố trí vốn ĐTC trung hạn.</p> <p>(3) Một số ý kiến ĐBQH đề nghị các dự án quan trọng quốc gia phải trình Quốc hội xem xét, thông qua; sử dụng nguồn lực khác để đầu tư Dự án đường cao tốc Bắc - Nam và dành nguồn lực này đầu tư cho các dự án dở dang thuộc khu vực Đồng bằng sông Cửu Long, Tây Nguyên, các tuyến vùng biên giới. Một số ý kiến ĐBQH đề nghị dành một phần vốn để bảo đảm an toàn đường sắt, chuẩn bị dự án nâng cấp đường sắt tốc độ cao.</p> <p>(4) Có ý kiến ĐBQH đề nghị thông qua kế hoạch ĐTC trung hạn tại Kỳ họp thứ 3. Ý kiến khác đề nghị sớm thông qua để tạo thuận lợi cho việc huy động vốn.</p>
6	Các giải pháp triển khai thực hiện	Có ý kiến ĐBQH đề nghị phân cấp mạnh hơn cho địa phương, có chính sách ưu tiên phát triển cho vùng sâu, vùng xa; cơ cấu đầu tư trong dài hạn cần xem xét vùng đồng bào thiểu số, đặc biệt khó khăn.

*Nguồn: NCS tổng hợp*

Căn cứ vào ý kiến góp ý của các ĐBQH, Quốc hội Việt Nam đã đưa ra quyết định ĐTC trung hạn 2016-2020 theo Nghị quyết số 26/2016/QH14 ban hành ngày 10/11/2016, với một số điểm yêu cầu sau:

- Tập trung bố trí vốn để đẩy nhanh tiến độ và hoàn thành các chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia, các dự án trọng điểm, cần thiết, cấp bách làm cơ sở đẩy mạnh sự phát triển KTXH của cả nước, có tính kết nối và lan tỏa vùng, miền; khai thác tối đa, sử dụng hiệu quả nguồn vốn của các thành phần kinh tế khác. Không bố trí vốn đầu tư phát triển nguồn ngân sách nhà nước vào các lĩnh vực, dự án mà các thành phần kinh tế khác có thể đầu tư;

- Ưu tiên vốn đầu tư từ nguồn ngân sách nhà nước cho các vùng miền núi, biên giới, hải đảo, vùng đồng bào dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa, vùng thường xuyên bị thiên tai, bão lũ và các vùng có điều kiện KTXH đặc biệt khó khăn; hỗ trợ về nhà ở đối với hộ người có công với cách mạng; các nhiệm vụ ứng phó biến đổi khí hậu, phòng, chống, khắc phục tình trạng hạn hán ở các tỉnh

Tây Nguyên và Nam Trung Bộ, xâm nhập mặn ở các tỉnh Đồng bằng sông Cửu Long, sự cố ô nhiễm môi trường biển ở 4 tỉnh miền Trung;

- Việc sử dụng vốn ngân sách nhà nước giai đoạn 2016-2020 đầu tư cho các ngành, lĩnh vực, các chương trình phải tuân thủ theo quy định tại Nghị quyết số 1023/NQ-UBTVQH13 của UBTVQH về nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2016-2020;

- Đối với tiền bán vốn Nhà nước tại một số doanh nghiệp, ưu tiên đầu tư cho các dự án quan trọng, mang lại hiệu quả kinh tế.

### **2.3.2.2. Giám sát thực hiện kế hoạch ĐTC**

Quốc hội giao Chính phủ và các Bộ, ban ngành thực hiện kế hoạch ĐTC trung hạn và thực hiện quyền giám sát của mình với hoạt động ĐTC thông qua các công cụ giám sát chuyên biệt.

#### ***Năm 2015***

Năm 2015 là năm Luật NSNN ra đời, do đó ĐTC trong năm 2015 vẫn chỉ được giám sát theo hệ thống báo cáo định kỳ hàng năm của Chính phủ, các Bộ, ban ngành. Trong năm 2015, ĐTC của Chính phủ dưới sự giám sát của Quốc hội có những điểm nổi bật sau:

**Thứ nhất**, Quốc hội thực hiện giám sát các báo cáo về công tác lập, thẩm định phê duyệt, khảo sát thiết kế dự án; phê duyệt dự toán, được thực hiện khá nghiêm túc, bảo đảm tuân thủ các quy định của pháp luật trong việc chuẩn bị, thẩm định phê duyệt chủ trương đầu tư, quyết định dự án.

**Thứ hai**, Quốc hội yêu cầu Thủ tướng và Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư thực hiện báo cáo, giải trình trước Quốc hội về tiến độ hoàn thành các dự án ĐTC trọng điểm của quốc gia.

#### ***Giai đoạn 2016-2019***

Hàng năm, trong phiên họp thường kỳ của Quốc hội, Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư có trách nhiệm trình bày báo cáo giám sát ĐTC trước các ĐBQH. Đồng thời, Thủ tướng có trách nhiệm trình bày báo cáo tình hình kinh tế, xã hội của đất nước năm vừa qua với Quốc hội, đặc biệt trong đó có ĐTC.

Các báo cáo cung cấp số liệu một cách khách quan về quá trình thực hiện ĐTC của Chính phủ. Các ĐBQH đặc biệt quan tâm, giám sát các dự án trọng điểm quốc gia, do Chính phủ thực hiện. Căn cứ vào báo cáo của Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Quốc hội có thể giám sát tổng quát hoạt động ĐTC, trên một số phương diện quan trọng sau:

**Thứ nhất**, về tình hình thực hiện Báo cáo giám sát, đánh giá tổng thể ĐTC theo kế hoạch ĐTC trung hạn 2016-2020 thì tính đến 31/03/2019, trên hệ thống thông tin của Bộ Kế hoạch và Đầu tư nhận được báo cáo từ 110/123 cơ quan nhận vốn đầu tư từ NSNN (đạt 89,43%), gồm: 61/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; 15/19 Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty 91. Trong đó, có một vấn đề nổi cộm đó là Bộ Quốc phòng, Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước, Bộ giao thông vận tải, Bộ Ngoại Giao, Tập đoàn hóa chất Việt Nam có một số kỳ không gửi báo cáo đầy đủ về tình hình ĐTC theo kế hoạch 2016-2020.

**Thứ hai**, theo quy định tại Thông tư số 13/2016/TT-BKHĐT, các dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước sau khi quyết định đầu tư, các chủ đầu tư phải đăng ký tài khoản và cập nhật thông tin về các dự án đầu tư vào Hệ thống thông tin <http://giamsatdautuquocgia.mpi.gov.vn>, tuy nhiên trên thực tế mới chỉ có 29.806/69.110 dự án thực hiện quy định này, chiếm tỷ lệ 43,19%.

Để minh họa cho quá trình giám sát thực hiện kế hoạch ĐTC của Quốc hội trong giai đoạn nghiên cứu, NCS chọn 02 dự án trọng điểm quốc gia, bao gồm dự án cảng hàng không quốc tế Long Thành và dự án đường sắt đô thị thành phố Hồ Chí Minh tuyến 1 làm các ví dụ điển hình. Đây là các dự án ĐTC trọng điểm quốc gia của Việt Nam, có ảnh hưởng chiến lược tới phát triển KTXH đất nước. Dựa trên tiến độ thực hiện các kế hoạch ĐTC của dự án trọng điểm quốc gia này, NCS sẽ dùng để minh họa cho các nội dung thuộc nội dung giám sát thực hiện kế hoạch ĐTC của Quốc hội Việt Nam.

**Bảng 2.7: Tổng quan về các dự án**

STT	Tên dự án	Nội dung chính
1	Dự án cảng hàng không quốc tế Long Thành	<p>Xây dựng cảng hàng không quốc tế Long Thành đạt cấp 4F theo phân cấp của Tổ chức hàng không dân dụng quốc tế (ICAO), là Cảng hàng không quốc tế quan trọng của quốc gia, hướng tới trở thành một trong những trung tâm trung chuyển hàng không của khu vực. Đầu tư xây dựng các hạng mục của Dự án để đạt công suất 100 triệu hành khách/năm và 05 triệu tấn hàng hóa năm.</p> <p>Khái toán cho toàn bộ Dự án là 336.630 tỷ đồng (tương đương 16,06 tỷ USD, áp dụng tỷ giá của năm 2014), trong đó giai đoạn 1 là 114.450 tỷ đồng (tương đương khoảng 5,45 tỷ USD). Dự án được sử dụng một phần vốn ngân sách nhà nước, vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA), vốn cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước của ngành hàng không, vốn doanh nghiệp, vốn đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) và các loại vốn khác theo quy định của pháp luật.</p> <p>Dự án CHKQT Long Thành gồm 03 giai đoạn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Giai đoạn 1: Đầu tư xây dựng 01 đường cất hạ cánh và 01 nhà ga hành khách cùng các hạng mục phụ trợ đồng bộ với công suất 25 triệu hành khách/năm, nhà ga hàng hóa 1,2 triệu tấn hàng hóa/năm; chậm nhất năm 2025 hoàn thành và đưa vào khai thác;</li> <li>- Giai đoạn 2: Tiếp tục đầu tư xây dựng thêm 01 đường cất hạ cánh cấu hình mở và 01 nhà ga hành khách để đạt công suất 50 triệu hành khách/năm, 1,5 triệu tấn hàng hóa/năm;</li> <li>- Giai đoạn 3: Hoàn thành các hạng mục để đạt công suất 100 triệu hành khách/năm và 05 triệu tấn hàng hóa/năm.</li> </ul>
2	Dự án đường sắt đô thị số 1 Thành phố Hồ Chí Minh, tuyến Bến Thành - Suối Tiên.	<p>Tổng mức đầu tư: 43.757.150.000.000 đồng (Bốn mươi ba nghìn, bảy trăm năm mươi bảy tỷ, một trăm năm mươi triệu đồng);</p> <p>Hướng tuyến: Bến Thành (tại Quảng trường Quách Thị Trang) - Lê Lợi - Nguyễn Siêu - Ngô Văn Năm - Tôn Đức Thắng - Ba Son - Nguyễn Hữu Cảnh - Văn Thánh - Điện Biên Phủ - cầu Sài Gòn - xa lộ Hà Nội và kết thúc tại Depot Long Bình.</p> <p>Tổng chiều dài: khoảng 19,7 km (2,6 km đi ngầm và 17,1 km đi trên cao). Số lượng ga: 14 (3 ga ngầm và 11 ga trên cao)</p> <p>Dự án có 04 gói thầu chính:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gói số 1: Xây dựng đoạn đi ngầm: gồm 02 gói thầu: Gói số 1a: Từ Ga TT Bến Thành - ga Nhà hát TP, bao gồm nhà ga ngầm Bến Thành và đoạn hầm metro dài 515m; gói số 1b: Từ ga Nhà hát TP - ga Ba Son, gồm 02 nhà ga ngầm và đoạn hầm metro dài 1.315m;</li> <li>- Gói số 2: Xây dựng đoạn đi trên cao và depot: dài 17,1 km từ ga Ba Son đến địa bàn Bình Dương;</li> <li>- Gói số 3: Mua thiết bị cơ điện, đường ray, toa xe và bảo dưỡng;</li> <li>- Gói số 4: Hệ thống công nghệ thông tin cho Văn phòng Công ty Khai thác vận hành.</li> </ul>

*Nguồn: NCS tổng hợp*

## **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:

(1) Giám sát qua hệ thống báo cáo hàng năm của UBND tỉnh Đồng Nai; báo cáo hàng năm của Chính phủ về dự án;

(2) 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 ĐTC thông qua hệ thống văn bản và giám sát ĐTC 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.

Trong báo cáo tổng hợp về việc thẩm tra, giám sát dự án đầu tư này, Quốc hội đã đưa ra những nhận định như sau về các nguyên nhân của hạn chế:

**Nguyên nhân khách quan** là do chính sách, pháp luật quy định về nội dung này chưa đầy đủ và đồng bộ, việc lần đầu tiên một dự án giải phóng mặt bằng phải lập báo cáo NCKT là chưa có tiền lệ.

**Nguyên nhân chủ quan** bao gồm: (1) Chất lượng của hồ sơ báo cáo nghiên cứu khả thi dự án thành phần về giải phóng mặt bằng chưa bảo đảm, chưa được xây dựng, chuẩn bị một cách kỹ lưỡng dẫn đến phải bổ sung nhiều lần theo yêu cầu của cơ quan thẩm định; (2) Sự phối hợp của các Bộ, ngành trong hướng dẫn trả lời các vướng mắc của địa phương chưa chặt chẽ làm kéo dài thời gian hoàn thành báo cáo NCKT; (3) Nhân sự và tổ chức của Tổ chuyên gia thẩm định liên ngành của Hội đồng thẩm định thay đổi nhiều và không có tính kế thừa nên phải chuẩn bị nhiều nội dung có tính chất trùng lặp, kéo dài thời gian phê duyệt.

*Nguồn: NCS tổng hợp*

## **Hộp số 2.2: Giám sát quá trình tiến hành thực hiện dự án tuyến đường sắt đô thị số 1 Thành phố Hồ Chí Minh, tuyến Bến Thành - Suối Tiên.**

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. Theo quy định tại Nghị quyết số 49/2010/QH12 của Quốc hội, Dự án thuộc diện phải báo cáo Quốc hội. Chính phủ đã có 06 Văn bản (Văn bản số 217/BC-CP ngày 19 tháng 10 năm 2011, Văn bản số 315/BC-CP ngày 06 tháng 11 năm 2012, Văn bản số 385/BC-CP ngày 08 tháng 10 năm 2013, Văn bản số 404/BC-CP ngày 15 tháng 10 năm 2014, Văn bản số 510/BC-CP ngày 14 tháng 10 năm 2015, Văn bản số 520/BC-CP ngày 08 tháng 11 năm 2016) báo cáo Quốc hội về Dự án. 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:

- (1) Hệ thống báo cáo hàng năm về dự án đầu tư;
- (2) Tổ chức Đoàn đại biểu Quốc hội đến giám sát, kiểm tra tiến độ thực hiện dự án;
- (3) 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 ĐTC 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:

+ **Phương án 1:** Đề nghị Chính phủ chỉ đạo các cơ quan hữu quan thực hiện việc điều chỉnh Dự án tuyến số 1 theo quy định của Nghị định số 131/2015/NĐ-CP và báo cáo Quốc hội hàng năm về tình hình thực hiện dự án. Đối với cơ chế tài chính của Dự án, đề nghị áp dụng quy định tại khoản 4 Điều 4 Nghị quyết số 26/2016/QH14 về Kế hoạch ĐTC trung hạn 2016-2020 và khoản 10 Điều 5 Nghị quyết số 54/2017/QH14 về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh, theo đó Thành phố Hồ Chí Minh vay lại toàn bộ phần vốn tăng thêm của Dự án tuyến số 1 do điều chỉnh tổng mức đầu tư.

+ **Phương án 2:** Đề nghị Chính phủ chỉ đạo các cơ quan hữu quan bổ sung, hoàn thiện hồ sơ của Dự án tuyến số 1 báo cáo Quốc hội về việc quyết định chủ trương đầu tư dự án quan trọng quốc gia theo quy định của Điều 20 Luật ĐTC bao gồm: (i) Tờ trình của Chính phủ; (ii) Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi đối với dự án quan trọng quốc gia; (iii) Báo cáo thẩm định của Hội đồng thẩm định nhà nước; (iv) Tài liệu khác có liên quan.

Phương án 1 được đa số các đại biểu trong cuộc họp đồng thuận.

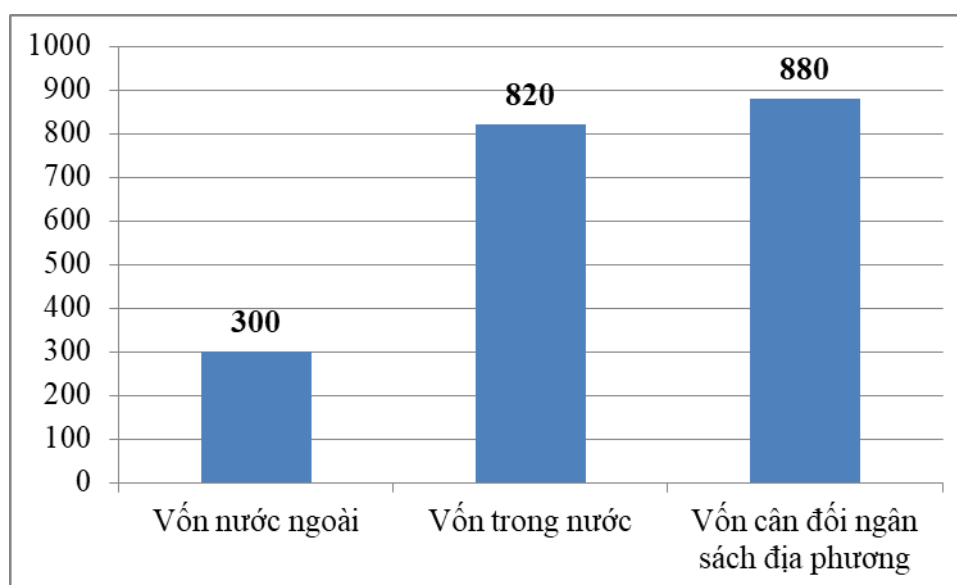
*Nguồn: NCS tổng hợp*

### **2.3.2.3. Giám sát việc quản lý và sử dụng vốn ĐTC**

Vốn ĐTC từ NSNN là đối tượng quan trọng mà Quốc hội Việt Nam luôn hướng tới giám sát. Sử dụng vốn ĐTC từ NSNN một cách hợp lý sẽ góp phần nâng cao hiệu quả ĐTC. Quốc hội thực hiện chức năng giám sát vốn ĐTC từ NSNN ngay từ bước lập kế hoạch ĐTC trung hạn hoặc hàng năm.



Trong tờ trình về kế hoạch ĐTC của Chính phủ giai đoạn 2016-2020, vốn ĐTC dự kiến sẽ bố trí như sau:



**Hình 2.3: Kế hoạch vốn ĐTC trung hạn 2016-2020**

*Nguồn: [4]*

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.

Thực hiện giám sát việc quản lý vốn ĐTC của Chính phủ, Quốc hội Việt Nam đã có những điều chỉnh kế hoạch vốn ĐTC cho phù hợp. Ủy ban TCNS của Quốc hội đã thẩm tra kế hoạch vốn và giải trình những vấn đề sau với các ĐBQH:

**Bảng 2.8: Giám sát của Quốc hội với quản lý vốn ĐTC**

STT	Chỉ tiêu	Tờ trình của Chính phủ	Ý kiến giám sát của Ủy ban TCNS
1	Về tỷ lệ dự phòng và phương án sử dụng nguồn dự phòng	Bằng 10% tổng số vốn ngân sách trung ương để xử lý các vấn đề phát sinh theo quy định của Luật ĐTC	Đề nghị Chính phủ báo cáo rõ hơn về nguyên tắc, các trường hợp cụ thể dự kiến sử dụng nguồn vốn dự phòng này.
2	Về phương án phân bổ vốn trong nước	Chính phủ dự kiến số vốn còn lại (254,915 nghìn tỷ đồng) sau khi phân bổ cho CTMTQG, một số nhiệm vụ cấp bách sẽ đầu tư cho các bộ, ngành trung ương và 21 CTMT.	Tổng vốn đầu tư hiện chỉ đáp ứng khoảng 50% nhu cầu thực tế. Do đó, đề nghị Chính phủ: (i) Báo cáo rõ số lượng các công trình, dự án dở dang, thiếu vốn, không được đưa vào danh mục bố trí vốn giai đoạn 2016-2020; số vốn còn thiếu, đề xuất phương án xử lý đối với số dự án này; (ii) Giải trình rõ sự chênh lệch về mức vốn dự kiến bố trí giữa các địa phương; (iii) Dự kiến danh mục phân bổ cụ thể cho từng dự án đối với phần vốn này.
3	Về dự kiến phân bổ nguồn vốn nước ngoài	Chính phủ dự kiến phân bổ cho các dự án đã ký kết hiệp định 270 nghìn tỷ đồng, dự phòng 30 nghìn tỷ đồng.	Đề nghị Chính phủ cân nhắc thận trọng việc vay vốn, phân bổ vốn vay tập trung cho các công trình dự án lớn, tránh dàn trải, phân tán, thất chặt quản lý, tránh tình trạng vay vốn song trên thực tế không giải ngân được hoặc giải ngân chậm, làm gia tăng nợ công, ảnh hưởng tới hiệu quả sử dụng vốn vay và tính toán phương án trả nợ gốc và lãi trong tương lai dài hạn sau năm 2020.
4	Về việc bố trí vốn cho một số dự án trọng điểm	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Một số tuyến đường cao tốc Bắc - Nam: 70.000 tỷ đồng;</li> <li>- Giải phóng mặt bằng dự án Cảng Hàng không Quốc tế Long Thành: 5.000 tỷ đồng.</li> <li>- Dự án quan trọng thuộc danh mục Phụ lục số 3 của Nghị quyết số 726/NQ-UBTVQH13 (Đường Trường sơn Đông) là 1.530 tỷ đồng;</li> <li>- Dự án đường tuần tra biên giới (giai đoạn 2) phần giáp biên giới Căm-pu-chia là 4.000 tỷ đồng.</li> <li>- Dự án di dân tái định cư thủy điện Sơn La: 1.100 tỷ đồng.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dự án đường cao tốc Bắc-Nam (tuyến phía Đông): Ủy ban TCNS cho rằng, đây là dự án có quy mô rất lớn, tác động mang tính vùng, miền, huy động nguồn lực lớn, phạm vi giải phóng mặt bằng rộng, là công trình trọng điểm quốc gia. Do đó, để bảo đảm chặt chẽ trong việc sử dụng nguồn lực, đúng thẩm quyền theo Luật ĐTC, đề nghị Chính phủ hoàn thiện hồ sơ, trình Quốc hội xem xét, quyết định chủ trương đầu tư riêng đối với Dự án này tại kỳ họp gần nhất.</li> <li>- Đề nghị cân nhắc việc phân bổ, bố trí vốn đầu tư cho các hội phù hợp với yêu cầu nhiệm vụ thực sự cấp thiết, trực tiếp phục vụ nhiệm vụ chính trị.</li> </ul>

*Nguồn: NCS tổng hợp*

Dựa trên kết quả thẩm tra, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 26/2016/QH14 ngày 10/11/2016, tại Điều 2 xác định vốn đầu tư trung hạn giai đoạn 2016-2020, chi tiết như sau:

“Tổng mức vốn đầu tư trung hạn nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2016-2020 tối đa là 2.000.000 tỷ đồng, bao gồm:

a) Vốn ngân sách trung ương là 1.120.000 tỷ đồng, gồm vốn nước ngoài 300.000 tỷ đồng, vốn trong nước 820.000 tỷ đồng, trong đó phát hành 260.000 tỷ đồng vốn trái phiếu Chính phủ (bao gồm 60.000 tỷ đồng vốn trái phiếu Chính phủ giai đoạn 2014-2016 chuyển sang), tiền bán vốn Nhà nước tại một số doanh nghiệp là 250.000 tỷ đồng;

b) Vốn cân đối ngân sách địa phương là 880.000 tỷ đồng.

2. Dự phòng kế hoạch đầu tư trung hạn vốn ngân sách nhà nước giai đoạn 2016-2020 để xử lý những vấn đề phát sinh trong quá trình triển khai kế hoạch đầu tư trung hạn theo mức quy định sau:

a) Dự phòng chung 10% theo từng nguồn vốn;

b) Các bộ, ngành trung ương và địa phương dành 10% dự phòng trên tổng mức vốn được phân bổ theo kế hoạch trung hạn theo từng nguồn vốn.” [43].

Trong quá trình thực hiện, Quốc hội giám sát việc thực hiện kế hoạch vốn ĐTC chặt chẽ. Ngày 22/11/2017, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 26/2016/QH14 về chủ trương đầu tư dự án xây dựng một số đoạn đường bộ cao tốc trên tuyến Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2017-2020. Theo Nghị quyết này, sơ bộ tổng mức đầu tư của Dự án là 118.716 tỷ đồng (một trăm mười tám nghìn bảy trăm mười sáu tỷ đồng), bao gồm: 55.000 tỷ đồng (năm mươi lăm nghìn tỷ đồng) vốn nhà nước đầu tư tham gia thực hiện Dự án thuộc kế hoạch đầu tư trung hạn vốn ngân sách nhà nước giai đoạn 2016-2020 bố trí cho các dự án quan trọng quốc gia theo Nghị quyết số 26/2016/QH14 của Quốc hội và 63.716 tỷ đồng vốn huy động ngoài ngân sách.

Mặc dù việc giám sát vốn ĐTC của Quốc hội trong giai đoạn vừa qua đã đạt được nhiều thành tựu, tuy nhiên hạn chế vẫn còn tồn tại, cụ thể như sau:

### 2.3.3. Giám sát thực hiện kết luận, kiến nghị sau khi giám sát ĐTC

**Bảng 2.9: Kết luận giám sát của Quốc hội về ĐTC**

Năm	Địa phương	Kết luận giám sát
2018	Quảng Ngãi	Trong điều hành chi cần chỉ đạo quyết liệt trong việc giải ngân vốn đầu tư vì đến thời điểm này chưa đạt mức bình quân chung của cả nước. Liên quan đến vấn đề quyết toán cho năm 2017, cần tăng cường giám sát, kiểm tra nhằm tránh tình trạng dự án hoàn thành nhiều nhưng không được quyết toán làm cho cân đối ngân sách địa phương bị ảnh hưởng.
2019	Hồ Chí Minh	Các dự án ĐTC của thành phố cần được tiến hành theo đúng tiến độ đã đề ra ban đầu, nhanh chóng kiến nghị với Chính phủ nếu gặp khó khăn cần tháo gỡ.
2019	Quảng Bình	Với lĩnh vực ĐTC, tỉnh cần thực hiện nghiêm túc, công khai, dân chủ trong công tác mua sắm tài sản, đầu tư xây dựng cơ bản theo quy định của pháp luật; tăng cường công tác quản lý trong xử lý nợ xây dựng nông thôn mới.
2019	Tuyên Quang	Kết luận ghi nhận kiến nghị của tỉnh đề nghị Trung ương cân đối, bố trí nguồn vốn triển khai xây dựng đường cao tốc kết nối Tuyên Quang với cao tốc Nội Bài – Lào Cai; bổ sung nguồn vốn Dự án Di dân tái định cư thủy điện Tuyên Quang.

*Nguồn: NCS tổng hợp*

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, Nghệ An, Hà Tĩnh, Kon Tum, Vĩnh Phúc, Tuyên Quang.... Các đoàn giám sát thực hiện việc nhiệm vụ thẩm tra tình hình KTXH của địa phương nói chung và ĐTC nói riêng. Đoàn giám sát của Ủy ban TCNS 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 v.v. 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 ĐTC của các cơ quan, tổ chức và các địa phương. Ngoài việc ban hành các kết luận về giám sát, các chủ thể giám sát còn đề xuất các kiến nghị cụ thể, giúp Chính phủ, các Bộ, ngành, địa phương, cơ quan, tổ chức hữu quan có những điều chỉnh phù hợp trong chỉ đạo, điều hành, nâng cao trách

nhiệm cá nhân, góp phần quan trọng vào việc hoàn thiện chính sách, pháp luật và thực hiện tốt hơn chính sách, pháp luật liên quan quan đến ĐTC.

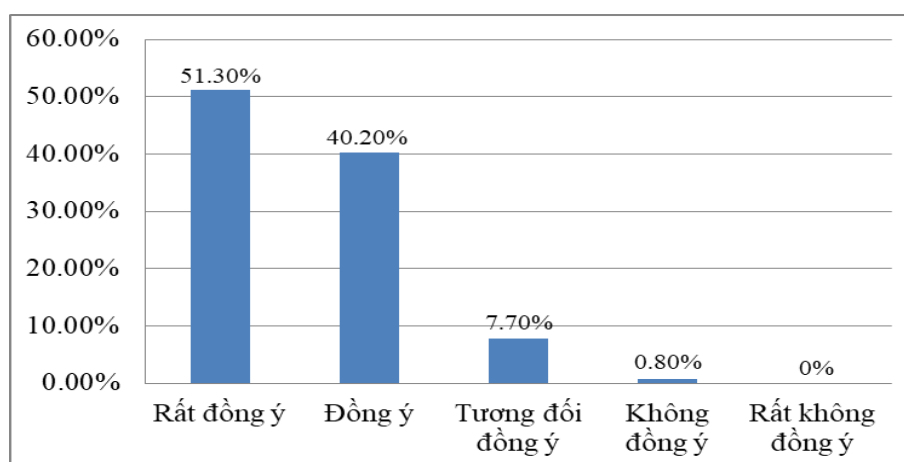
#### **2.3.4. Sử dụng các tiêu chí đánh giá giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam**

Giám sát mang tính chất tối cao của Quốc hội đối với lĩnh vực ĐTC là rất cần thiết, thể hiện đúng vị trí, vai trò của Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, thực hiện chức năng giám sát bảo đảm ĐTC của Chính phủ ngày càng hiệu quả, đúng pháp luật. Xuất phát từ quy trình đánh giá giám sát cùng với các số liệu tác giả thu thập và số liệu điều tra từ các đại biểu Quốc hội (đại biểu chuyên trách ở trung ương), các cán bộ tham gia quản lý ĐTC của các Bộ, ngành trực thuộc Chính phủ, và cán bộ tham mưu, giúp việc trực tiếp cho đoàn giám sát, có thể đánh giá tổng quát về thực trạng giám sát hệ thống văn bản của Quốc hội đối với lĩnh vực ĐTC 2015 - 2019 qua theo các nội dung:

##### **2.3.4.1. Tính hiệu lực**

Tính hiệu lực của giám sát là so sánh giữa mục tiêu của giám sát và sự thực hiện. Mục tiêu tổng thể của giám sát là đo lường và đánh giá thông qua việc tuân thủ và thực hiện của đối tượng chịu sự giám sát sau khi kết luận giám sát được đưa ra, từ đây, có thể xem xét việc thực hiện các mục tiêu của giám sát đề ra:

*Một là*, về mục tiêu phát hiện sự phù hợp và khả thi về chính sách, pháp luật trong lĩnh vực ĐTC. Từ các nghiên cứu và số liệu thu thập được đã cho thấy, thông qua giám sát của Quốc hội đã phát hiện và chỉ rõ những mặt được cũng như bất cập, hạn chế trong công tác chỉ đạo, điều hành và chấp hành chính sách, pháp luật về ĐTC, đồng thời đưa ra được những kiến nghị, giải pháp nhằm hoàn thiện hơn nữa chính sách, pháp luật nhà nước, theo kết quả điều tra tại hình 2.4, tỷ lệ ý kiến rất đồng ý là 51.3% và đồng ý là 40.2%. Các nội dung này được Quốc hội ban hành thành một Nghị quyết riêng tại kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa XIV thông qua ngày 10 tháng 11 năm 2016 với tỷ lệ hơn 90% số ĐBQH tán thành.



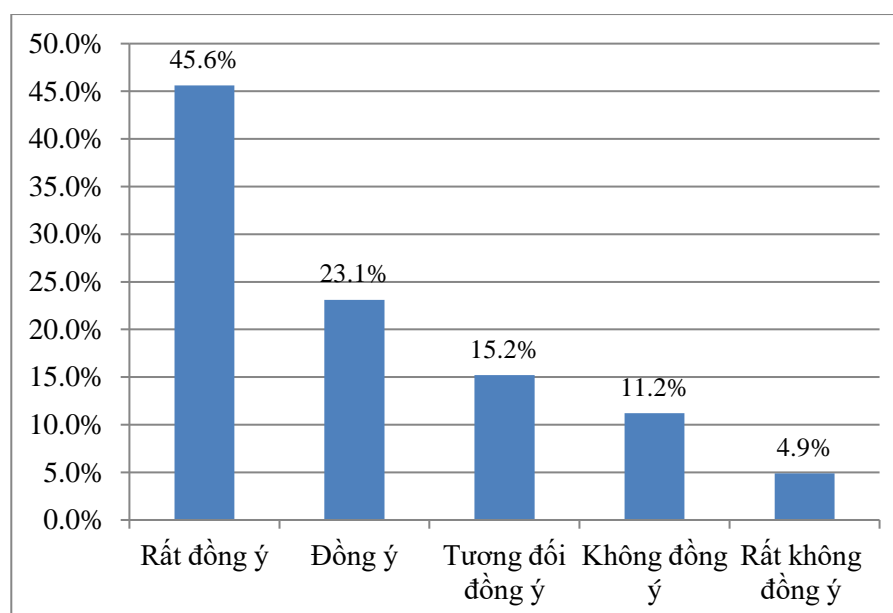
**Hình 2.4: Đánh giá sự phù hợp của giám sát của Quốc hội về chính sách, pháp luật liên quan đến ĐTC**

*Nguồn: NCS tổng hợp*

Như vậy, hoạt động giám sát đã phần nào đáp ứng được yêu cầu là hướng tới việc hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật nhà nước trong việc quản lý tư công.

Hai là, về mục tiêu tuân thủ và thực hiện các kết luận, kiến nghị sau giám sát ĐTC. Cùng với chức năng lập hiến, lập pháp và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước thì giám sát cũng là một trong ba chức năng quan trọng của Quốc hội, hoạt động giám sát nói chung và giám sát ĐTC nói riêng được đánh giá thông qua việc tuân thủ và thực hiện các kết luận sau giám sát, nếu xét theo mục tiêu này thì có thể thấy, trên cơ sở Nghị quyết của Quốc hội, mặc dù Chính phủ đã triển khai một chương trình hành động cụ thể để triển khai các nội dung Nghị quyết của Quốc hội và đã có báo cáo kết quả tới Quốc hội nhưng hiệu lực giám sát ĐTC vẫn là vấn đề rất đáng quan tâm.

Qua số liệu điều tra của NCS tại hình 2.5, khi gửi bảng câu hỏi tới các đại biểu Quốc hội về nội dung tính phù hợp, khả thi của các kiến nghị sau giám sát của Quốc hội đối với lĩnh vực ĐTC được thực thi bởi Chính phủ và chính quyền địa phương, tỷ lệ ý kiến rất không đồng ý là 4,9% và tỷ lệ ý kiến không đồng ý là 11,2%, trong khi tổng tỷ lệ ý kiến từ tương đối đồng ý, đồng ý và rất đồng ý là 83,9%.



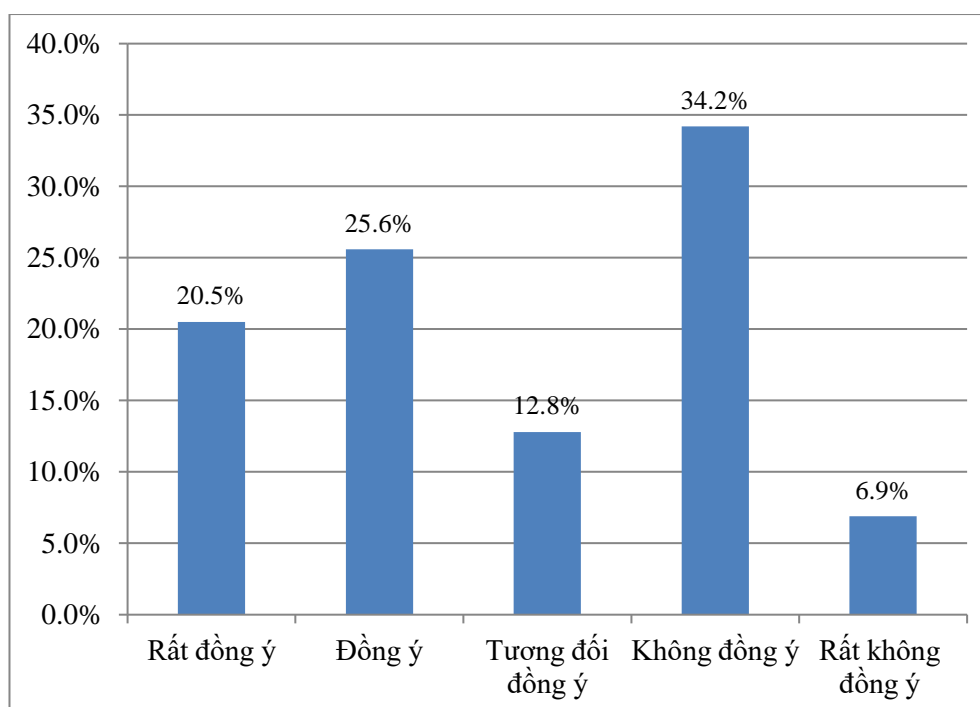
**Hình 2.5: Đánh giá về tính phù hợp, khả thi của các kiến nghị sau giám sát của Quốc hội trong lĩnh vực ĐTC**

*Nguồn: NCS tổng hợp*

Như vậy, có thể kết luận về cơ bản các kiến nghị được đưa ra sau khi Quốc hội tiến hành giám sát tối cao về việc thực hiện chính sách, pháp luật trong lĩnh vực ĐTC là phù hợp và bảo đảm tính khả thi trong quá trình triển khai, thực hiện.

Về mục tiêu tuân thủ và thực hiện các kết luận, kiến nghị sau giám sát ĐTC (hay còn gọi là hiệu lực giám sát ĐTC), qua kết quả điều tra tại Hình 2.6. cho thấy, tổng tỷ lệ ý kiến rất không đồng ý và không đồng ý lên tới 47,4 % (tỷ lệ rất không đồng ý là 7.9% và tỷ lệ không đồng ý là 39.5%) khi đánh giá về việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát được Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các ĐBQH giám sát chặt chẽ.

Từ phân tích trên có thể thấy, tính hiệu lực của giám sát ĐTC hiện nay là chưa cao, kết quả điều tra cũng phản ánh rõ thực trạng hiệu lực giám sát ĐTC vẫn là khâu yếu của hoạt động giám sát ĐTC. 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 ĐTC của Quốc hội trong thời gian tới.



**Hình 2.6: Đánh giá việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát ĐTC (hiệu lực giám sát ĐTC) của Quốc hội**

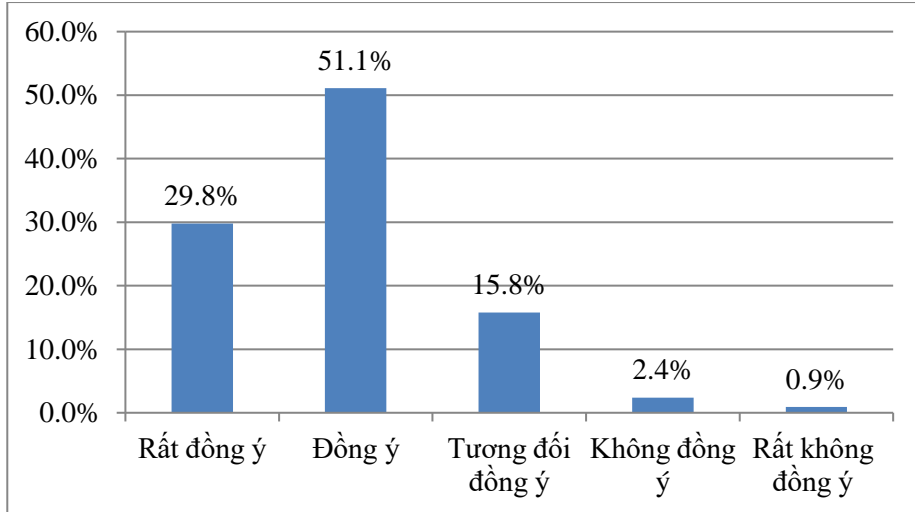
*Nguồn: NCS tổng hợp*

#### **2.3.4.2. Tính phù hợp**

Tính phù hợp trong giám sát ĐTC của Quốc hội xem xét sự phù hợp giữa giám sát ĐTC so với các quy định hiện hành và so với mục tiêu giám sát với những vấn đề và nhu cầu đang được giải quyết.

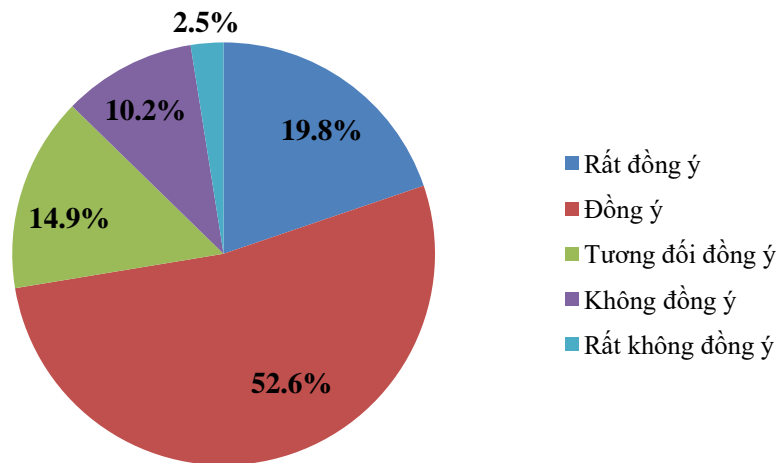
Qua phân tích phân tích về kết quả điều tra cho thấy, giám sát của Quốc hội đối lĩnh vực ĐTC đã bảo đảm sự khách quan (chủ thể và lựa chọn đối tượng giám sát) và thực hiện đúng quy định của pháp luật trong hoạt động giám sát của Quốc hội đối với lĩnh vực ĐTC. Tỷ lệ ý kiến tương đối đồng ý, đồng ý và rất đồng ý với các nội dung Quốc hội tập trung giám sát về chính sách pháp luật, lĩnh vực thực hiện ĐTC là rất cao, cụ thể tỷ lệ về nội dung xem xét hệ thống văn bản pháp luật; quản lý vốn ĐTC và xem xét hiệu quả ĐTC lần lượt là 96,7%, 87,3% và 90,6%. (Hình 2.7, Hình 2.8 và Hình 2.9)





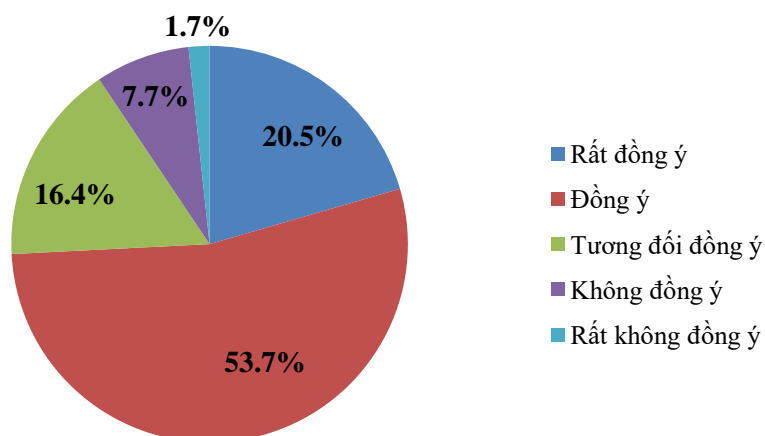
**Hình 2.7: Đánh giá nội dung giám sát ĐTC của Quốc hội nên tập trung vào xem xét hệ thống văn bản pháp luật liên quan đến ĐTC**

*Nguồn: NCS tổng hợp*



**Hình 2.8: Đánh giá nội dung giám sát ĐTC của Quốc hội nên tập trung vào việc xem xét quản lý vốn ĐTC**

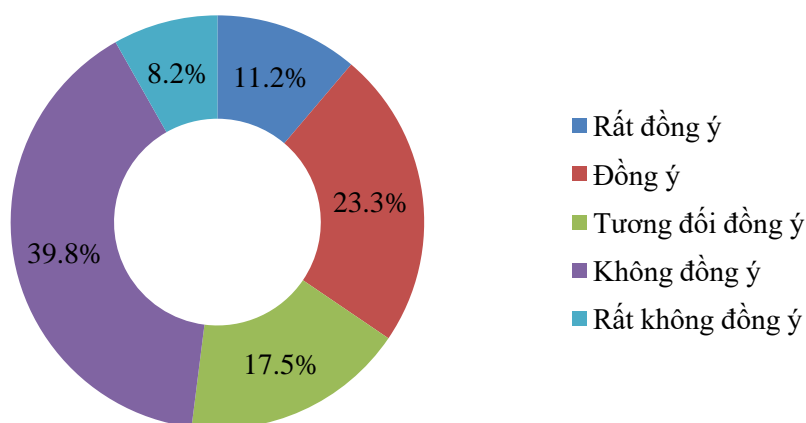
*Nguồn: NCS tổng hợp*



**Hình 2.9: Đánh giá nội dung giám sát ĐTC của Quốc hội nên tập trung vào việc xem xét hiệu quả ĐTC**

*Nguồn: NCS tổng hợp*

Kết quả thu được từ hoạt động giám sát cũng phù hợp với mục tiêu là tiếp tục hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật trong việc quản lý ĐTC. Tuy nhiên, 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 ĐTC, chưa có chuyên đề giám sát nào dành riêng cho ĐTC.



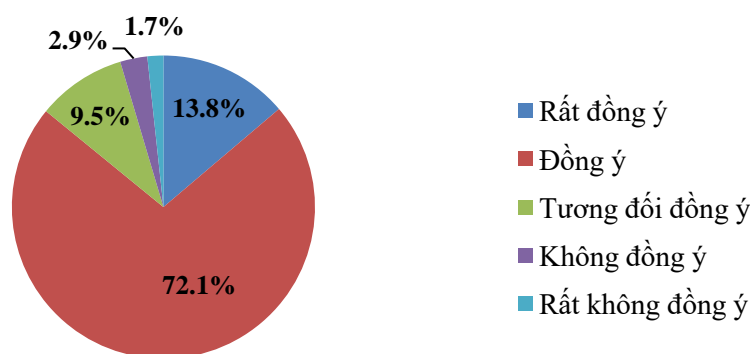
**Hình 2.10: Đánh giá về tính kịp thời trong hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội**

*Nguồn: NCS tổng hợp*

Qua số liệu tại Hình 2.10 cho thấy, tỷ lệ rất không đồng ý và không đồng ý về tính kịp thời về hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội lên tới gần 50%. Đây là vấn đề rất đáng lưu ý và đặt ra yêu cầu Quốc hội cần tổ chức giám sát kịp thời và thường xuyên hơn.

#### 2.3.4.3. Tính tương thích

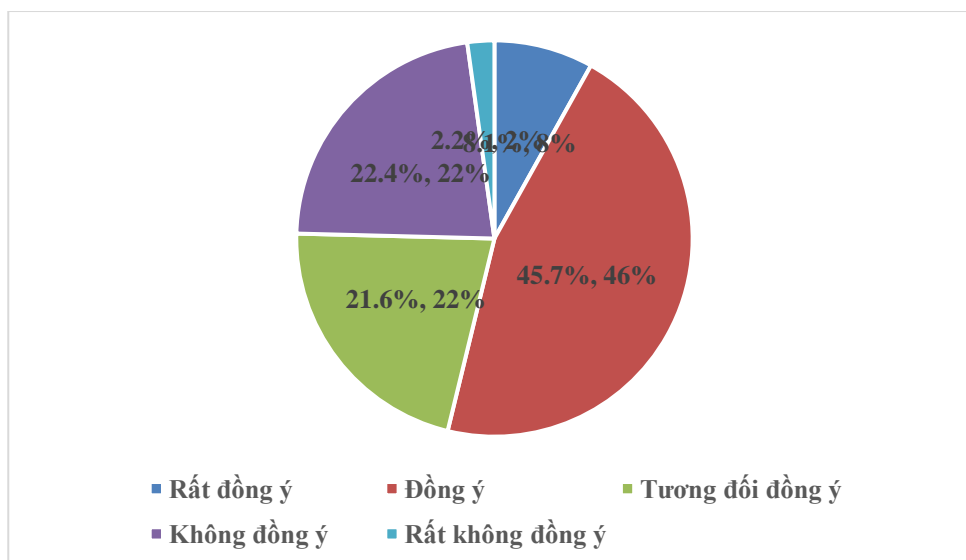
Các mục tiêu của giám sát ĐTC Quốc hội nằm trong một hệ thống thống nhất có liên quan chặt chẽ với nhau, các mục tiêu cấp thấp là phương tiện để đạt được mục tiêu cấp cao hơn. Qua điều tra, có tới 72,1% tỷ lệ đồng ý và 13,8% rất đồng ý với mục tiêu giám sát của Quốc hội là nên tập trung giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn ĐTC và hiệu quả ĐTC (Số liệu tại Hình 2.11).



**Hình 2.11: Đánh giá về mục tiêu của giám sát ĐTC của Quốc hội**

*Nguồn: NCS tổng hợp*

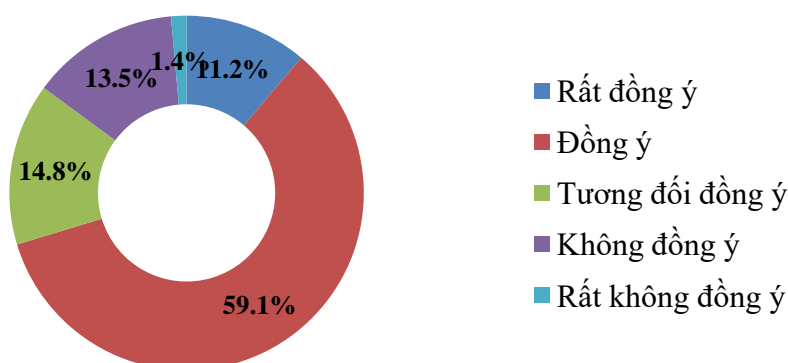
Hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội bước đầu đảm bảo sự tương thích giữa các cấp bậc mục tiêu khác nhau, cũng như sự tương thích ngay trong các mục tiêu cùng cấp. Hoạt động giám sát ngày càng đi vào thực chất để đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn đặt ra và góp phần hoàn thiện hơn hệ thống chính sách, pháp luật liên quan đến ĐTC. Số liệu điều tra tại hình 2.12 cho thấy, tổng tỷ lệ tương đối đồng ý, đồng ý và rất đồng ý chiếm khoảng 75,4 %, tuy nhiên cũng có tới 24,6% không đồng ý về nội dung này. Điều đó cho thấy, sau giám sát ĐTC, việc hoàn thiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn ĐTC, hiệu quả ĐTC mới chỉ là bước đầu, chưa bao quát được toàn bộ các nội dung liên quan đến hoạt động ĐTC của Chính phủ.



**Hình 2.12: Đánh giá về hoàn thiện chính sách, pháp luật liên quan đến ĐTC của Quốc hội sau giám sát**

*Nguồn: NCS tổng hợp*

#### 2.3.4.4. Tính bền vững



**Hình 2.13: Những ảnh hưởng từ hoạt động giám sát sau khi Quốc hội tiến hành giám sát ĐTC**

*Nguồn: NCS tổng hợp*

Mục tiêu cuối cùng của giám sát ĐTC là đảm bảo hoàn thiện chính sách, pháp luật về quản lý ĐTC của nhà nước và giám sát phải được coi như là một trong các công cụ quản lý kinh tế vĩ mô của nhà nước. Kết quả điều tra tại hình 2.13 dưới đây cho thấy, các mục tiêu, kiến nghị giám sát ĐTC 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 ĐTC 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 ĐTC*

Qua giám sát, Quốc hội đã chỉ rõ trong những năm qua, Chính phủ cùng các Bộ/ngành đã có nhiều cố gắng trong việc đổi mới cơ chế, chính sách quản lý ĐTC từ việc phân công, phân cấp cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện quyền, nghĩa vụ thẩm tra, giám sát cấp cơ sở với hoạt động ĐTC. Việc ban hành và ngày càng hoàn thiện các văn bản pháp luật về quản ĐTC từ nguồn vốn NSNN cũng như việc thiết lập công cụ và cơ chế giám sát ĐTC từ nguồn vốn NSNN. Các văn bản pháp luật này đã bước đầu hình thành khuôn khổ pháp lý khá đầy đủ, đáp ứng cho yêu cầu quản lý nhà nước ĐTC nói chung và ĐTC từ nguồn vốn NSNN nói riêng, đồng thời tạo điều kiện để các địa phương chủ động hơn trong hoạt động ĐTC.

*Thứ hai, đã thực hiện giám sát tổng thể trong lĩnh vực ĐTC*

ĐTC đã được Quốc hội giám sát từ khâu lập kế hoạch, đến khâu thực hiện và quyết toán. Các dự án ĐTC lớn, có ý nghĩa quan trọng đối với sự hình thành và phát triển những lĩnh vực quan trọng, cơ sở hạ tầng thiết yếu cho quốc gia đều được Quốc hội thực hiện giám sát chặt chẽ, từ khâu thẩm định tờ trình đến phân bổ vốn, thực hiện đầu tư theo các giai đoạn và quyết toán công trình. Sự ra đời của kế hoạch ĐTC trung hạn thể hiện một bước tiến lớn trong việc giám sát và quản lý ĐTC của Việt Nam.

*Thứ ba, việc giám sát quản lý và phân bổ vốn ĐTC từ NSNN ngày càng chặt chẽ*

ĐTC từ nguồn vốn NSNN đã được Quốc hội định hướng chỉ thực hiện khi các dự án không thể tiến hành theo các hình thức hợp tác giữa tư nhân và Chính

phủ hoặc không thể giao hoàn toàn cho tư nhân thực hiện. Các dự án ĐTC sử dụng nguồn vốn NSNN được trình bày rõ ràng, mạch lạc trong tờ trình của Chính phủ, được các đại biểu của Quốc hội giám sát, thẩm tra và yêu cầu đưa ra các điều chỉnh cho phù hợp.

*Thứ tư, xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu giám sát ĐTC quốc gia*

Cổng thông tin quốc gia về giám sát ĐTC có thể được coi là một bước tiến lớn trong quá trình giám sát ĐTC của Quốc hội. Các thành viên của Ủy ban TCNS đều có tài khoản đăng nhập vào hệ thống [giamsatdautuquocgia.mpi.gov](http://giamsatdautuquocgia.mpi.gov) để nhanh chóng cập nhật thông tin về các dự án đầu tư mà Chính phủ và các địa phương đang tiến hành đầu tư. Cổng thông tin này giúp việc khảo sát dự án ĐTC trước khi thực hiện giám sát của Quốc hội tiết kiệm được thời gian, công sức. Bên cạnh đó, thông qua việc thường xuyên truy cập và theo dõi tiến độ các dự án ĐTC, Ủy ban TCNS cũng có thể nhanh chóng phát hiện và nhận định những vấn đề cần thẩm tra.

*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*

Các kết luận, kiến nghị sau giám sát của Quốc hội đối lĩnh vực ĐTC từ nguồn vốn NSNN đã góp phần hoàn thiện hơn nữa chính sách, pháp luật về ĐTC tại các Bộ, ngành và địa phương đã tìm ra được những bất cập. Các bất cập về quản lý ĐTC của Chính phủ được sửa đổi, chỉnh lý nhờ các kết luận, kiến nghị giám sát.

## **2.4.2. Những hạn chế và nguyên nhân**

### **2.4.2.1. Những hạn chế**

Hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội thời gian qua mặc dù đã đạt được những thành công nhất định, nhưng cũng cần phải nhìn nhận đây mới chỉ là kết quả bước đầu và vẫn còn một số hạn chế, cụ thể như sau:

***Thứ nhất, hạn chế trong giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến ĐTC***

*(i) Tính toàn diện trong giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về ĐTC còn hạn chế*

Các văn bản quy phạm pháp luật về ĐTC mặc dù đã được Quốc hội kiểm tra, giám sát, thảo luận cụ thể nhưng vẫn không tránh được những thiếu sót, những lỗ hổng dẫn đến hiệu quả ĐTC có xu hướng giảm dần và thấp hơn khá nhiều so với các khu vực kinh tế khác khi xét trong mối quan hệ tương quan về lượng giữa số vốn đã bỏ ra và kết quả đạt được. Suất đầu tư của khu vực của nhà nước quá cao, trong khi khu vực kinh tế ngoài nhà nước lại có hiệu quả đồng vốn hợp lý. Quá trình xây dựng và thi hành các văn bản luật về ĐTC còn thiếu tính chiến lược, dẫn đến việc đầu tư kém hiệu quả của khu vực nhà nước thời gian qua, tình trạng thất thoát, lãng phí, đầu tư không hiệu quả vẫn còn phổ biến và gây bức xúc trong dư luận xã hội, số tiền phải xử lý về mặt kinh tế sau thanh tra, kiểm tra là rất lớn.

*(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*

ĐTC và đầu tư tư nhân là ĐTC xét dưới góc độ tác động đến chuyển dịch cơ cấu kinh tế còn thấp và bắt đầu có hiện tượng “lấn át” đầu tư của các khu vực kinh tế khác. Các quy định của pháp luật về ĐTC chưa thực hiện được tốt việc điều chỉnh phương hướng từ tạo động lực tăng trưởng kinh tế sang tạo dựng môi trường thuận lợi cho hoạt động sản xuất kinh doanh. Do đó, nền kinh tế vẫn còn tình trạng Nhà nước đầu tư vào một số ngành, lĩnh vực mà khu vực tư nhân có thể đầu tư, sẵn sàng đầu tư và có hiệu quả cao hơn. Một phần của tình trạng này là do chưa có sự đồng bộ trong việc xây dựng cơ sở pháp lý điều tiết hoạt động ĐTC và đầu tư tư nhân.

### ***Thứ hai, hạn chế trong giám sát quá trình thực hiện hoạt động ĐTC***

*(i) Thể chế giám sát ĐTC của Quốc hội còn nhiều bất cập*

Thể chế hiện hành cũng tạo ra những bất cập trong mục tiêu giám sát, phạm vi, đối tượng và hình thức giám sát ĐTC của Quốc hội. Thể chế giám sát ĐTC của Quốc hội hiện hành không phải là một thể chế phát triển vì nó thiếu động lực và những điều kiện cần thiết để Quốc hội có thể thực hiện tốt chức năng giám sát ĐTC. Ở Việt Nam, Quốc hội và Chính phủ là hai thực thể thống nhất trong hệ thống chính trị có chung một mục tiêu trong hoạt động. Uy tín của Quốc hội

và Chính phủ gắn liền với uy tín của Đảng, điều đó ngăn cản sự giám sát một cách thực chất của cơ quan lập pháp đối với cơ quan hành pháp. Sự tích cực và nỗ lực triệt để trong hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội có thể được xem là hành động ‘giám sát quá đà’ gây nên sự rạn nứt trong quan hệ trong nội bộ Đảng. Hơn nữa, sự phụ thuộc vào cơ quan hành pháp cũng như xung đột lợi ích của ĐBQH đã cản trở nỗ lực giám sát các cơ quan Chính phủ. Mô hình Quốc hội hiện nay cho thấy hệ thống được thiết kế để tạo sự đồng thuận và ủng hộ Chính phủ hơn là tạo ra sự khác biệt trong hoạch định chính sách và giám sát ĐTC.

*(ii) Quy trình giám sát ĐTC của Quốc hội còn chưa logic và chưa khoa học*

Giám sát ĐTC của Quốc hội được thực hiện chủ yếu dựa trên sự vận dụng Luật Giám sát của Quốc hội và các yêu cầu về ĐTC được đặt ra bởi Luật ĐTC. Tuy nhiên, sự kết hợp giữa hai văn bản Luật này dẫn đến sự thiếu nhịp nhàng, khoa học trong việc thực hiện giám sát ĐTC của Quốc hội. Các bước trong quá trình giám sát ĐTC của Quốc hội được thực hiện như thế nào, yêu cầu cụ thể với chủ thể bị giám sát cần những gì đều chưa được quy định rõ ràng. Do các trình tự, thủ tục không công khai, giám sát ĐTC do Quốc hội thực hiện vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu về thông tin và sự minh bạch mà cử tri mong muốn.

*(iii) Giám sát lập kế hoạch ĐTC trung hạn còn chưa kịp thời*

Kế hoạch ĐTC trung hạn giai đoạn 2016-2020 được đưa ra vào cuối năm 2016. Dẫn đến việc giám sát lập kế hoạch ĐTC cũng được thực hiện sau thời điểm bắt đầu năm 2016. Điều này là cho kế hoạch ĐTC trung hạn 2016-2020 chưa thể bao quát tổng thể các định hướng mà Quốc hội mong muốn thực hiện cho năm 2016. Giám sát lập kế hoạch ĐTC trung hạn diễn ra chậm làm ảnh hưởng đến hiệu quả giám sát ĐTC chung cho cả giai đoạn 2016-2020, dẫn đến hệ lụy là Quốc hội phải ban hành các nghị quyết điều chỉnh, sửa đổi kế hoạch ĐTC trung hạn sau khi ban hành vào các năm tiếp theo.

*(iv) Sử dụng các công cụ giám sát ĐTC chưa hiệu quả*

Việc các công cụ giám sát ĐTC chưa được sử dụng hiệu quả cũng dẫn đến chất lượng giám sát ĐTC chưa tốt. Các công cụ chủ yếu để Quốc hội giám sát ĐTC bao gồm: hệ thống báo cáo về hoạt động ĐTC, giám sát chuyên đề, chất



vấn và xem xét trả lời chất vấn của đối tượng bị giám sát, tổ chức đoàn giám sát hoặc đoàn công tác, khảo sát phục vụ hoạt động giám sát. Trong đó, giám sát chuyên đề sẽ giúp Quốc hội có đầy đủ thông tin toàn diện nhất về ĐTC. Tuy nhiên, công cụ này không thể dùng hàng năm mà cần phải có sự phê duyệt của sau kỳ họp Quốc hội. Trên thực tế, giai đoạn 2015 - 2019, Quốc hội chưa tổ chức giám sát chuyên đề với lĩnh vực ĐTC mặc dù ĐTC của Việt Nam còn rất nhiều vấn đề cần được giải quyết.

### ***Thứ ba, hạn chế trong giám sát thực hiện kết luận, kiến nghị giám sát về ĐTC***

#### ***Hoạt động theo dõi kiến nghị sau giám sát ĐTC chưa hiệu quả***

Việc theo dõi thực hiện kiến nghị sau giám sát vẫn là khâu yếu trong hoạt động giám sát của Quốc hội qua nhiều khóa. Việc sử dụng kết quả giám sát, hiệu lực giám sát chuyên đề của các cơ quan của Quốc hội phụ thuộc nhiều vào cách Quốc hội sử dụng kết quả giám sát này như thế nào. Việc theo dõi đến cùng mục tiêu đã giám sát chưa được thực hiện quyết liệt. Với giám sát về ĐTC, sau khi ban hành Nghị quyết về kế hoạch ĐTC trung hạn, UBTVQH đã giao cho Ủy ban TCNS của Quốc hội thực hiện Báo cáo ý kiến về tình hình triển khai thực hiện Nghị quyết này với một số kiến nghị với Quốc hội (về chính sách, pháp luật) và Chính phủ (về công tác chỉ đạo, điều hành) mà không có ràng buộc cụ thể nào đối với đối tượng chịu sự giám sát. Cho đến nay, sau khoảng thời gian dài nhưng vẫn số cuộc giám sát được thực hiện vẫn còn hạn chế.

#### ***2.4.2.2. Nguyên nhân của những hạn chế***

Những hạn chế trong giám sát ĐTC của Quốc hội được nêu ra ở trên xuất phát từ một số nguyên nhân cơ bản như sau:

#### ***Thứ nhất, nguyên nhân của hạn chế trong giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến ĐTC***

##### ***(1) Nguồn nhân lực tham gia giám sát ĐTC còn thiếu***

Thành phần tham gia giám sát và nguồn tài chính bảo đảm cho các hoạt động của đoàn giám sát. Ủy ban TCNS của Quốc hội là đơn vị được giao chủ trì thực hiện các đoàn giám sát với thành phần đoàn chủ yếu là Thường trực của các

Ủy ban của Quốc hội. Nhưng với các ĐBQH chuyên trách ở Trung ương và cán bộ, giúp việc của Vụ chuyên môn không phải ai cũng có trình độ hiểu biết đối với ĐTC. Bên cạnh đó, mặc dù Điều 3 của Luật tổ chức Quốc hội 2014 quy định Hiệu quả hoạt động của Quốc hội được bảo đảm bằng hiệu quả của các kỳ họp Quốc hội, hoạt động của UBTVQH, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn ĐBQH và các ĐBQH. Hiệu quả hoạt động của Quốc hội thể hiện qua hiệu quả hoạt động của ĐBQH tại kỳ họp và giữa hai kỳ họp. Tuy nhiên, với thực tế hiện nay, Quốc hội nước ta với đặc trưng gồm nhiều thành phần đại diện cho các tầng lớp giai cấp, nhân dân, do vậy, trình độ giữa các đại biểu Quốc hội rất khác nhau, việc hiểu và nắm bắt được vấn đề chuyên sâu về lĩnh vực kinh tế là rất khác nhau. Bên cạnh đó, với tỷ lệ ĐBQH kiêm nhiệm chiếm tỷ lệ lớn, có thể tối đa chiếm tới 65% tổng số ĐBQH, gây nhiều khó khăn trong việc triển khai nhiệm vụ giám sát. Điều này dẫn đến tình trạng hoạt động giám sát của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội phụ thuộc nhiều vào Thường trực các cơ quan này, còn các Đoàn ĐBQH chủ yếu được đặt lên vai ĐBQH chuyên trách ở trong Đoàn (thường có số lượng hạn chế).

*(2) Chưa xây dựng bộ tiêu chí định tính đánh giá giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến ĐTC*

Khi thiếu các tiêu chí đánh giá việc giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến ĐTC, Quốc hội sẽ không có phương thức đối chiếu, kiểm tra lại quá trình này. Do đó, dẫn đến việc các văn bản quy phạm pháp luật về ĐTC được ban hành không đáp ứng được nhu cầu định hướng quá trình ĐTC một cách toàn diện cũng như thiếu sự liên kết, tương thích với quá trình quản lý đầu tư tư nhân trong nền kinh tế.

***Thứ hai, nguyên nhân dẫn tới hạn chế trong giám sát quá trình thực hiện hoạt động ĐTC***

*(1) Đặc điểm của hệ thống chính trị không khuyến khích tạo ra một cơ quan giám sát mạnh, có quyền lực độc lập*

Đây là nguyên nhân dẫn đến thể chế giám sát ĐTC của Quốc hội còn nhiều bất cập. Trong hệ thống chính trị của Việt Nam, Đảng cộng sản là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Các cơ quan Nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc

thống nhất quyền lực dưới sự lãnh đạo toàn diện của Đảng, những đảng viên cấp cao của Đảng đồng thời giữ những vị trí lãnh đạo trong bộ máy nhà nước. Quốc hội và Chính phủ có trách nhiệm thể chế chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng thành pháp luật, chính sách của nhà nước và tổ chức thực hiện các chính sách đó một cách hiệu quả vì lợi ích của nhân dân. Do vậy, cơ quan lập pháp và hành pháp phải có sự hợp tác chặt chẽ để thực hiện những mục tiêu chính sách mà Đảng đặt ra, không có động lực để giành ảnh hưởng của mình đối với chính sách hoặc thay đổi chính sách của Đảng. Cơ chế bầu cử cũng có tác động quan trọng vào hoạt động giám sát. Một hệ thống bầu cử dựa trên những ứng cử viên được sự tín nhiệm của Đảng có thể làm cản trở nỗ lực thực hiện giám sát của Quốc hội. Điều này càng đúng trong điều kiện của Việt Nam khi sự tín nhiệm của Đảng đối với ứng cử viên vào Quốc hội là điều kiện cần của Đại biểu nếu muốn giành thắng lợi trong bầu cử. Đặc điểm của thể chế đã làm tính ‘chiến đấu’ trong hoạt động của Quốc hội bị hạn chế. Sự xung đột lợi ích của ĐBQH và sự chi phối của cơ quan hành pháp đối với các cơ quan khác trong hệ thống chính trị như chi phối về cấp phát ngân sách, biên chế và điều kiện, phương tiện làm việc... làm cho hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ trở nên yếu ớt và mang tính hình thức. Tuy vậy, sự lãnh đạo của Đảng đối với cả hệ thống chính trị cũng có nhiều ưu điểm, trong đó quan trọng nhất là tránh được khủng hoảng chính trị trong quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ như điều vẫn thường thấy ở trong các thể chế đa nguyên. Đồng thời, dễ tạo được sự ủng hộ, thống nhất cao trong xã hội khi ban hành và thực hiện chính sách.

*(2) Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn chi tiết về giám sát ĐTC của Quốc hội còn thiếu*

Thiếu hệ thống văn bản quy phạm pháp luật chi tiết về giám sát ĐTC do Quốc hội thực hiện là nguyên nhân dẫn đến sự thiếu khoa học, logic của hoạt động giám sát ĐTC. Trình tự lập, thẩm tra kế hoạch ĐTC trung hạn, phương án phân bổ vốn ĐTC trung hạn và quyết toán ĐTC trung hạn và chế độ báo cáo và cung cấp thông tin cho các cơ quan của Quốc hội chưa được cụ thể hóa trong quy chế nào do Quốc hội ban hành. Do đó vai trò, trách nhiệm của các cơ quan hành pháp, lập pháp và cơ chế phối hợp trong các giai đoạn chuẩn bị, thẩm tra

và quyết định ĐTC gắn với lịch biểu của kế hoạch NSNN chưa được xác định cụ thể. Trong khi đó quy mô chi tiêu NSNN ngày càng lớn, các chương trình, dự án ĐTC ngày càng phức tạp, sự gắn kết giữa các chỉ tiêu phát triển của từng ngành với các chỉ tiêu tổng hợp của quốc gia cũng như áp lực về minh bạch ngân sách và trách nhiệm giải trình càng tăng đòi hỏi một sự hợp tác chặt chẽ, hiệu quả hơn giữa các cơ quan Quốc hội trong việc thực hiện chức năng giám sát ĐTC.

### *(3) Nguồn tài chính phục vụ giám sát ĐTC của Quốc hội còn hạn chế*

Nguồn tài chính bảo đảm cho các hoạt động giám sát (chi phí ăn ở, đi lại, bồi dưỡng, chuẩn bị báo cáo): được thực hiện theo quy định của UBTVQH và VPQH về chi cho hoạt động giám sát. Tuy nhiên, kinh phí này là không nhiều, rất hạn chế. Trong trường hợp đoàn giám sát muốn sử dụng đội ngũ chuyên gia có trình độ, kiến thức cao để đặt hàng nghiên cứu, cung cấp nhiều thông tin cho nội dung giám sát là rất khó do không đủ kinh phí, không thể lấy từ các nguồn khác và không có quy định nào để hỗ trợ cho đoàn giám sát khi muốn sử dụng đội ngũ chuyên gia. Với những vướng mắc như vậy, có thể thấy rằng, hoạt động giám sát đối với ĐTC gặp nhiều khó khăn từ cơ chế chính sách đến nguồn lực về con người, tài chính. Điều này đã và đang ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng giám sát, tính đeo bám, quyết liệt của Quốc hội đối với ĐTC.

### ***Thứ ba, nguyên nhân của hạn chế trong giám sát thực hiện kết luận, kiến nghị giám sát về ĐTC***

#### *(1) Thiếu cơ chế pháp luật xử phạt nghiêm khắc với các hành vi không thi hành kết luận, kiến nghị giám sát ĐTC*

Đây là nguyên nhân dẫn đến hoạt động theo dõi kiến nghị sau giám sát ĐTC chưa hiệu quả. Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đặc biệt là các ĐBQH chưa dành nhiều thời gian để theo dõi, đôn đốc, giám sát cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan thực hiện các nghị quyết, kết luận, kiến nghị về giám sát; việc này còn phụ thuộc nhiều vào tính tự giác của các đối tượng chịu giám sát. Có không ít trường hợp phát hiện các nghị quyết, kết luận, kiến nghị về giám sát chưa được thực hiện hoặc

thực hiện không đầy đủ các nội dung, yêu cầu của chủ thể giám sát nhưng còn chưa có các biện pháp hữu hiệu buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát thực hiện. Luật Giám sát năm 2015 có quy định nhằm khắc phục những bất cập về hoạt động hậu giám sát thời gian trước đây, Luật Giám sát năm 2015 đã có nhiều quy định cụ thể về hoạt động hậu giám sát. Tại Điều 6, Điều 7 quy định rõ hơn về trách nhiệm của các chủ thể giám sát, cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát; tuy nhiên vẫn chưa đề cập cụ thể đến việc xử phạt những hành vi cố tình không thi hành kết luận, kiến nghị giám sát.

Sau khi ra đời Luật NSNN 2015 gắn với kế hoạch NSNN trung hạn, Chính phủ năm 2016 mới tiến hành lập kế hoạch ĐTC trung hạn. Quốc hội tiến hành giám sát lập kế hoạch ĐTC trung hạn chậm chính là do sự thiếu đồng bộ của các văn bản quy phạm pháp luật, khi mà luật NSNN mới ra đời năm 2015 chưa tương thích với Luật ĐTC 2014. Sự thiếu đồng bộ trong thay đổi của các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến NSNN và ĐTC là nguyên nhân chủ yếu tạo ra bất cập trong công tác giám sát kế hoạch ĐTC trung hạn.

*(2) Cơ sở dữ liệu về quá trình giám sát ĐTC của Quốc hội còn chưa được phát triển*

Thực tế hiện nay, cơ sở dữ liệu về quá trình giám sát ĐTC của Quốc hội còn chưa được xây dựng đầy đủ. Do đó, sau khi hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội được thực hiện, các ý kiến, thông tin phản hồi về kết luận và kiến nghị giám sát được thi hành ở mức độ nào không được cập nhật đầy đủ. Việc thiếu thông tin trong quá trình giám sát ĐTC từ cấp địa phương lên Quốc hội đã làm tình trạng kết luận, kiến nghị được Quốc hội ban hành có thể không được tuân thủ đầy đủ hoặc không được thực thi trọn vẹn. Từ đó, dẫn tới chất lượng giám sát ĐTC của Quốc hội không được đảm bảo, đặc tính hiệu lực, hiệu quả của hoạt động này không có tác động thực.

## TIỂU KẾT CHƯƠNG 2

Chương 2 của luận án tập trung làm rõ thực trạng giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam trong giai đoạn 2015-2019. Đầu tiên, những vấn đề chung về Quốc hội Việt Nam và nhiệm vụ tối cao về giám sát nói chung và giám sát ĐTC nói riêng đã được NCS đi sâu làm rõ. Để làm rõ nét hơn vấn đề về sự cần thiết của giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam, NCS đã tóm lược hiện trạng ĐTC tại Việt Nam, từ đó chỉ ra những hạn chế còn tồn tại. Qua đó có thể thấy rằng, giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam là điều kiện tiên quyết góp phần hoàn thiện hơn hoạt động ĐTC.

Thực trạng giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam giai đoạn 2015-2019 (giai đoạn áp dụng Luật NSNN 2015 và Luật ĐTC 2014 sửa đổi vào năm 2019) được xây dựng dựa trên ba nội dung chính về giám sát ĐTC của Quốc hội đã nêu ở Chương 1. Thông qua đánh giá tình hình giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam, những thành tựu cơ bản trong hoạt động này đã được ghi nhận, bao gồm: sự hoàn thiện quá trình giám sát ĐTC trong các khâu từ xây dựng văn bản quy phạm pháp luật về ĐTC, đến thực hiện ĐTC và cuối cùng thực thi kết luận, kiến nghị về giám sát ĐTC. Bên cạnh đó, những hạn chế trong giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam như sự thiếu tính toàn diện khi xây dựng hệ thống giám sát ĐTC cũng được khắc họa rõ nét, để làm cơ sở cho những giải pháp về hoàn thiện hoạt động này sẽ được đề cập ở chương 3.

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

#### **3.1. Bối cảnh KTXH 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 KTXH mới ảnh hưởng đến giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam giai đoạn 2021-2025, tầm nhìn đến năm 2030**

Trong 10 năm thực hiện Chiến lược phát triển KTXH 2011 - 2020, đất nước gặp nhiều khó khăn, thách thức, đặc biệt là diễn biến phức tạp, nhanh chóng của tình hình chính trị, kinh tế thế giới và đại dịch Covid-19, nhưng đất nước ta đã đạt được nhiều thành tựu rất quan trọng, khá toàn diện trên hầu hết các lĩnh vực. Giai đoạn 2021 - 2025 được đánh giá là đầy thách thức với Việt Nam, khi đại dịch Covid-19 vẫn đang diễn biến theo chiều hướng phức tạp, ảnh hưởng sâu sắc đến mọi mặt của nền kinh tế cũng như đời sống xã hội nước ta. Bối cảnh KTXH mới có ảnh hưởng quan trọng đến giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam trong giai đoạn 2021-2025, tầm nhìn đến năm 2030, cụ thể:

##### ***Thứ nhất, những thành tựu nổi bật***

(i) Thế và lực của nước ta đã lớn mạnh hơn nhiều; quy mô, tiềm lực, sức cạnh tranh của nền kinh tế được nâng lên; tính tự chủ của nền kinh tế được cải thiện; tích lũy thêm nhiều kinh nghiệm trong lãnh đạo, chỉ đạo và điều hành phát triển KTXH.

(ii) Kinh tế vĩ mô cơ bản ổn định, niềm tin của cộng đồng doanh nghiệp và xã hội tăng lên. Chất lượng tăng trưởng kinh tế từng bước được cải thiện, cơ cấu kinh tế bước đầu dịch chuyển sang chiều sâu, hiệu quả sử dụng các yếu tố đầu vào cho nền kinh tế được cải thiện đáng kể, tăng độ mở nền kinh tế và thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) lớn.

(iii) Khu vực tư nhân đóng góp ngày càng lớn và trở thành một động lực quan trọng thúc đẩy phát triển kinh tế đất nước.

(iv) 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; tầng lớp

trung lưu gia tăng nhanh; tiếp tục tận dụng cơ hội cơ cấu dân số vàng; thành quả xây dựng nông thôn mới được củng cố, đời sống mọi mặt của người dân không ngừng được cải thiện.

(v) 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 cần được giải quyết***

(i) Mục tiêu đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại chưa đạt yêu cầu, chưa thu hẹp được khoảng cách phát triển và bắt kịp các nước trong khu vực.

(ii) Năng suất, chất lượng và sức cạnh tranh của nền kinh tế chưa cao. Môi trường kinh doanh ở một số lĩnh vực, địa phương còn hạn chế, chưa thực sự thông thoáng. Các đột phá chiến lược chưa có bứt phá.

(iii) Chất lượng nguồn nhân lực, nhất là nhân lực chất lượng cao chưa đáp ứng yêu cầu; khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo chưa thực sự trở thành động lực phát triển.

(iv) Hệ thống kết cấu hạ tầng chưa bảo đảm tính đồng bộ, hiệu quả; quản lý phát triển đô thị còn bất cập.

(v) Cơ cấu lại nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng còn chậm.

(vi) Mô hình tăng trưởng chưa dựa trên nền tảng khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo; tính tự chủ của nền kinh tế còn thấp; vẫn còn phụ thuộc lớn vào bên ngoài; chưa quan tâm đúng mức đến chuỗi giá trị và cung ứng trong nước... nhằm nâng cao năng suất lao động và sức cạnh tranh của nền kinh tế.

(vii) Quản lý phát triển xã hội còn một số hạn chế, chưa theo kịp yêu cầu phát triển. Các lĩnh vực văn hóa, xã hội, bảo vệ môi trường nhiều mặt còn yếu kém, khắc phục còn chậm. Công tác y tế, giáo dục, đào tạo và dạy nghề, chính sách tiền lương chưa đáp ứng được yêu cầu của nhân dân, người lao động. Kết quả giảm nghèo chưa bền vững, nguy cơ tái nghèo còn cao. Chênh lệch giàu - nghèo còn lớn; đời sống của một bộ phận người dân còn khó khăn, nhất là ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số, vùng bị thiên tai; khoảng cách phát triển giữa các địa phương, vùng, miền còn khá lớn.



(viii) Quản lý nhà nước về văn hóa, nghệ thuật, tôn giáo, tín ngưỡng, thông tin truyền thông nhiều mặt còn bất cập.

(ix) Năng lực và nguồn lực về quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu, phòng, chống thiên tai còn hạn chế. Chất lượng môi trường ở nhiều nơi xuống cấp, nhất là tại các đô thị, khu công nghiệp, làng nghề, lưu vực một số sông. Bảo vệ chủ quyền quốc gia, toàn vẹn lãnh thổ còn nhiều khó khăn thách thức; an ninh, trật tự, an toàn xã hội trên một số địa bàn còn diễn biến phức tạp.

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. Trong bối cảnh đó, giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam càng phải phát huy mạnh mẽ vai trò của mình, đảm bảo các quyết định ĐTC được đưa ra là phù hợp với nhu cầu thực tiễn của nền kinh tế, tránh lãng phí, góp phần giúp đất nước sớm ổn định, và vượt qua khó khăn.

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

Trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước là bộ phận của cơ chế giám sát quyền lực, trong đó sự minh bạch quyết định chất lượng giải trình. Trong thể chế dân chủ, cử tri bầu ra Quốc hội và có trách nhiệm giám sát hoạt động của Quốc hội. Vì vậy, Quốc hội là thể chế trực tiếp nhất chịu trách nhiệm giải trình trước người dân về kết quả sử dụng ngân sách nhà nước. Trong hệ thống chính trị của Việt Nam, quyền lực nhà nước là thống nhất. Vấn đề đặt ra là làm sao để có được cơ chế phản biện hiệu quả trong hệ thống quyền lực thống nhất. Xét về đặc điểm của thể chế, chức năng giám sát của Quốc hội càng trở nên cần thiết và quan trọng trong tổ chức bộ máy nhà nước để đảm bảo nguồn lực quốc gia được phân bổ, quản lý và sử dụng một cách tối ưu nhất cho yêu cầu phát triển đất nước trong từng thời kỳ cụ thể. Để làm được điều này, trước hết hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội cần được nhận thức một cách đầy đủ, đúng tầm trong hệ thống chính trị, nhất là đối với người giám sát và người bị

giám sát để từ đó thiết kế hệ thống giám sát ĐTC hiệu năng tạo giá trị gia tăng cho quá trình hoạch định chính sách và quyết định ĐTC. Giám sát ĐTC của Quốc hội cần phải hướng tới những mục tiêu có tính bao trùm tác động đến thể chế và nền kinh tế ở tầm chính sách. Vì vậy, hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội cần được tổ chức thực hiện theo các định hướng lớn sau đây:

### ***3.1.2.1. Giám sát ĐTC cần được coi là nhiệm vụ trọng tâm trong hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam***

Trong các hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam, giám sát ĐTC cần phải được đánh giá là nhiệm vụ trọng tâm, trọng điểm bởi lẽ ĐTC là cơ sở để khắc phục những hạn chế cần giải quyết của bối cảnh kinh tế lúc này. Với nhận thức đó, tiếp tục đổi mới, hoàn thiện khung lý luận về giám sát ĐTC của Quốc hội nói chung và Quốc hội Việt Nam nói riêng là điều vô cùng cần thiết. Đây cũng là bước kế thừa và phát triển nhận thức lý luận của Đảng và nhà nước ta trong việc xây dựng nhà nước kiểu mới dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản. Hệ cơ sở lý luận và thực tiễn được xây dựng logic, đầy đủ và chặt chẽ thể hiện được tầm quan trọng của giám sát ĐTC của Quốc hội trong quá trình xây dựng và phát triển quốc gia, tạo nền tảng để ĐTC thực hiện minh bạch, tiết kiệm và hiệu quả hơn.

### ***3.1.2.2. Giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam phải nhằm phục vụ mục tiêu phát triển đất nước bền vững***

Phát triển quốc gia bền vững cả về kinh tế, chính trị và xã hội đã được Đảng và nhà nước ta xác định là nhiệm vụ trung tâm trong sự nghiệp xây dựng đất nước. Do đó, giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam phải được thực thi nhằm mục đích phục vụ cho quá trình đạt các mục tiêu phát triển bền vững của quốc gia, cụ thể như sau:

Mục tiêu trong giai đoạn 2021 - 2025, tầm nhìn đến 2030 mà Quốc hội Việt Nam đặt ra đó là phát triển nhanh và bền vững dựa chủ yếu vào khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số. Do vậy, trong giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam cũng cần phải đổi mới tư duy và hành động, chủ động nắm bắt kịp thời, tận dụng hiệu quả các cơ hội của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư

gắn với quá trình hội nhập quốc tế để cơ cấu lại nền kinh tế, phát triển kinh tế số, xã hội số, coi đây là nhân tố quyết định để nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh. Quá trình giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam cần tập trung phát huy tối đa lợi thế của các vùng, miền; phát triển hài hòa giữa kinh tế với văn hóa, xã hội, bảo vệ môi trường và thích ứng với biến đổi khí hậu; quan tâm, tạo điều kiện thuận lợi cho các đối tượng chính sách, người có công, người nghèo, người yếu thế, đồng bào dân tộc thiểu số.

### ***3.1.2.3. Giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam phải được gắn liền với quyết tâm đổi mới chính trị***

Với thể chế chính trị như ở Việt Nam, điều kiện để đổi mới hoạt động này là cần sự quyết tâm cao của cả hệ thống chính trị, bắt đầu từ tư duy về sự lãnh đạo của Đảng trong hoạt động giám sát của Quốc hội phải được đổi mới. Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao, chủ yếu là giám sát ở tầng cao nhất của bộ máy nhà nước. Những cá nhân thuộc đối tượng giám sát của Quốc hội là những Đảng viên chủ chốt của Đảng, nắm giữ những trọng trách cao nhất trong bộ máy nhà nước. Kết quả của giám sát tối cao theo quy định của luật là một nghị quyết của Quốc hội trong đó có nội dung liên quan đến tổ chức, nhân sự. Do vậy, sự lãnh đạo của Đảng trong việc xác định trách nhiệm cá nhân phải được xem như một nội dung quan trọng trong sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội. Luật pháp đã quy định Quốc hội có quyền bỏ phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn nên sự lãnh đạo của Đảng phải tạo điều kiện cho Quốc hội thực hiện quyền này một cách chủ động và dân chủ, đúng với tính chất là một cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân và là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Thực chất, hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam trong lĩnh vực ĐTC là giám sát việc thực thi đường lối, chủ trương của Đảng được Luật và Nghị quyết về lĩnh vực ĐTC của Quốc hội Việt Nam thể chế hoá. Do đó, nếu các chủ trương, đường lối của Đảng được xác định đúng đắn, phù hợp thì sẽ tạo điều kiện để hoạt động giám sát của Quốc hội có hiệu lực và hiệu quả cao, trong đó tạo điều kiện và đảm bảo cho Quốc hội độc lập và chủ động trong hoạt động giám

sát về nhân sự là nội dung quan trọng trong đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội.

***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***

*(1) Tính tổng thể và tính kỷ luật tài chính*

Để kiểm soát tài chính có kết quả, yêu cầu trong giám sát ĐTC của Quốc hội phải đánh giá nguồn lực tổng thể và chọn lựa các công cụ thích hợp nhất để phân bổ nguồn lực nhằm đạt được mục tiêu đã lựa chọn. Điều này cũng có nghĩa là khi giám sát ĐTC thì những quyết định chi đầu tư và chi thường xuyên cần phải được gắn kết với nhau. Tính kỷ luật tài chính, đi đôi với nó là tính tiết kiệm, hàm ý rằng ĐTC chỉ nên tập trung những nguồn lực vừa đủ ở mức cần thiết để thực hiện tốt các ưu tiên chiến lược của Chính phủ.

*(1) Tính linh hoạt và tính tiên liệu*

Tính linh hoạt yêu cầu phải trao quyền cho người quản lý trong việc ra quyết định phân bổ nguồn lực. Tính tiên liệu đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện chính sách và chương trình có hiệu quả và hiệu lực. Ở những quốc gia có kinh tế vĩ mô và chính sách chiến lược ổn định thì ở đó khu vực công sẽ thực hiện tốt hơn chức năng cung cấp hàng hóa, dịch vụ. Nguyên tắc này đòi hỏi khi giám sát ĐTC của Quốc hội cần chú ý đến sự cân đối giữa ngắn hạn và dài hạn, và phải vận dụng cách tiếp cận trung hạn đối với việc điều chỉnh những mất cân đối NSNN.

*(2) Tính trung thực*

Tính trung thực yêu cầu giám sát ĐTC của Quốc hội nên xuất phát từ kế hoạch phát triển KTXH trung hạn và hàng năm và một bản dự toán NSNN trong cùng thời gian có tính khả thi cao. Sự thiên vị này có thể bắt nguồn từ những vấn đề thuộc về chính trị lẫn kỹ thuật. Quốc hội cần hiểu rằng những dự toán quá lạc quan sẽ dễ đưa đến sự vi phạm tính kỷ luật tài chính và dẫn đến sự thất bại trong việc thực hiện những chiến lược chính sách ưu tiên.

*(3) Thông tin, minh bạch và trách nhiệm*

Phi tập trung hóa trong quản lý ĐTC phải đi đôi với việc tăng cường giám sát của Quốc hội trên cơ sở có một hệ thống thông tin tốt, nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm. Thông tin tốt sẽ làm tăng thêm tính trung thực và giúp người quản lý đưa ra quyết định tốt hơn. Thông tin chính xác và kịp thời về chi phí, đầu ra và kết quả là rất cần thiết trong giám sát ĐTC và quản lý NSNN. Tính minh bạch và trách nhiệm trước hết yêu cầu những người ra quyết định phải có tất cả những dữ liệu và thông tin thích hợp và phải chịu trách nhiệm về quyết định của mình. Kế đến, yêu cầu các chính sách, quyết định của Chính phủ cũng như kết quả và chi phí thực hiện của các chương trình công cần được thông tin rộng rãi cho công chúng.

***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***

Sự bất bình đẳng giữa các tầng lớp dân cư, giữa các vùng, các địa phương là một thực tế khách quan và được thể hiện qua bất bình đẳng về thu nhập và chi phí, về điều kiện và chất lượng sống, về cơ cấu dân số, cơ hội tiếp cận, điều kiện phát triển kinh tế - xã hội, khả năng tài chính... Giám sát ĐTC của Quốc hội phải góp phần giảm thiểu các bất bình đẳng nêu trên. Song cũng cần phải khẳng định rằng, bình đẳng không có nghĩa là bình quân trong điều tiết, phân bổ nguồn tài chính cho hoạt động ĐTC tại các địa phương. Trên thực tế, mỗi tầng lớp dân cư có các đặc điểm riêng; các vùng, các khu vực đều có những lợi thế riêng. Do vậy, giám sát ĐTC của Quốc hội vừa phải góp phần khắc phục sự bất bình đẳng giữa các tầng lớp dân cư, giữa các vùng, các địa phương. Đồng thời, giám sát ĐTC của Quốc hội vừa phải góp phần khuyến khích những bộ phận dân cư có tài, siêng năng, chịu khó; góp phần phát huy lợi thế so sánh của các địa phương trong quá trình phát triển, tạo nên thế mạnh của địa phương, của vùng trong một chỉnh thể cơ cấu kinh tế mở, gắn với nhu cầu thị trường trong và ngoài nước.

Từ những định hướng về hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội cho thấy giá trị của hoạt động giám sát ngân sách của Quốc hội không chỉ là việc tìm ra những sai phạm của các cơ quan hành chính trong quản lý, điều hành mà quan trọng hơn là hình thành quy trình có tính pháp lý để thảo luận, trao đổi chính

sách, làm rõ yêu cầu, trách nhiệm và kết quả chính sách mà các bên liên quan có nghĩa vụ tham gia. Từ đó, chỉ ra những định hướng, những vấn đề cần điều chỉnh trong quản lý, cải cách tài chính công của Chính phủ, đảm bảo một quy trình ngân sách minh bạch, hiệu quả và có sự tham gia rộng rãi của các thành phần trong xã hội để những nhu cầu và ý kiến của đa số người dân được phản ánh trong hoạt động ĐTC.

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

Trong hệ thống chính trị của Việt Nam, quyền lực nhà nước là thống nhất. Vấn đề đặt ra là làm sao để có được cơ chế phản biện hiệu quả trong hệ thống quyền lực thống nhất. Xét về đặc điểm của thể chế, chức năng giám sát của Quốc hội càng trở nên cần thiết và quan trọng trong tổ chức bộ máy nhà nước để đảm bảo nguồn lực quốc gia được phân bổ, quản lý và sử dụng một cách tối ưu nhất cho yêu cầu phát triển đất nước trong từng thời kỳ cụ thể. Để làm được điều này, trước hết hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội cần được nhận thức một cách đầy đủ, đúng tầm trong hệ thống chính trị, nhất là đối với người giám sát và người bị giám sát để từ đó thiết kế hệ thống giám sát ĐTC hiệu năng tạo giá trị gia tăng cho quá trình hoạch định chính sách và quyết định ngân sách. Giám sát ĐTC của Quốc hội cần phải hướng tới những mục tiêu có tính bao trùm tác động đến thể chế và nền kinh tế ở tầm chính sách. Vì vậy, hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội cần được tổ chức thực hiện theo các định hướng lớn sau đây:

#### ***3.1.3.1. Tập trung hoàn thiện, nâng cao chất lượng giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam***

Chất lượng giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam càng được nâng cao thì ý nghĩa của hoạt động giám sát mà Quốc hội thực hiện với xã hội mới được củng cố. Trong những năm vừa qua, mặc dù Quốc hội Việt Nam với tư cách là cơ quan quyền lực tối cao, đại diện cho ý kiến, nguyện vọng của người dân đã có những bước cải cách trong cơ chế, chính sách của hoạt động giám sát tối cao với nền kinh tế nhưng thực tế chưa đi vào chi tiết, cụ thể từng nhiệm vụ giám sát, dẫn đến chất lượng giám sát chi tiết các lĩnh vực, như ĐTC, còn chưa thực sự

được đảm bảo. Nhằm từng bước hoàn thiện, nâng cao chất lượng giám sát ĐTC của Quốc hội, Việt Nam cần phải có các chiến lược cụ thể, xây dựng riêng cho hoạt động giám sát ĐTC, từ đó có thước đo để đánh giá và hoàn thiện hoạt động này.

Giám sát ĐTC của Quốc hội phải tuân thủ các nguyên tắc lập kế hoạch ĐTC và quản lý chi tiêu công hiệu quả. Những nguyên tắc đó là:

#### *Tính tổng thể và tính kỷ luật tài chính*

Để kiểm soát tài chính có kết quả, yêu cầu trong giám sát ĐTC Quốc hội phải đánh giá nguồn lực tổng thể và chọn lựa các công cụ thích hợp nhất để phân bổ nguồn lực nhằm đạt được mục tiêu đã lựa chọn. Điều này cũng có nghĩa là khi giám sát ĐTC thì những quyết định chi đầu tư và chi thường xuyên cần phải được gắn kết với nhau. Tính kỷ luật tài chính, đi đôi với nó là tính tiết kiệm, hàm ý rằng ĐTC chỉ nên tập trung những nguồn lực vừa đủ ở mức cần thiết để thực hiện tốt các ưu tiên chiến lược của Chính phủ.

#### *Tính linh hoạt và tính dự báo*

Tính linh hoạt yêu cầu phải trao quyền cho người quản lý trong việc ra quyết định phân bổ nguồn lực. Tính tiên liệu đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện chính sách và chương trình có hiệu quả và hiệu lực. Ở những quốc gia có kinh tế vĩ mô và chính sách chiến lược ổn định thì ở đó khu vực công sẽ thực hiện tốt hơn chức năng cung cấp hàng hóa, dịch vụ. Nguyên tắc này đòi hỏi khi giám sát ĐTC Quốc hội cần chú ý đến sự cân đối giữa ngắn hạn và dài hạn, và phải vận dụng cách tiếp cận trung hạn đối với việc điều chỉnh những mất cân đối NSNN.

#### *Tính trung thực*

Tính trung thực yêu cầu giám sát ĐTC nên xuất phát từ những dự toán không có sự thiên vị về nguồn ĐTC và chi ĐTC. Sự thiên vị này có thể bắt nguồn từ những vấn đề thuộc về chính trị lẫn kỹ thuật. Quốc hội cần hiểu rằng những dự toán quá lạc quan sẽ dễ đưa đến sự vi phạm tính kỷ luật tài chính và dẫn đến sự thất bại trong việc thực hiện những chiến lược chính sách ưu tiên .

### ***3.1.3.2. Đảm bảo tính hiệu lực và hiệu quả trong giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam***

Hoạt động giám sát trong lĩnh vực ĐTC chỉ là một chức năng của Quốc hội và nó không phải là một hoạt động có ý nghĩa độc lập tuyệt đối, vì vậy, đổi mới hoạt động giám sát phải được đặt trong tiến trình chung của việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, trong mối liên hệ hữu cơ và đồng bộ với đổi mới Quốc hội. Trong khi đó, quan trọng nhất của hoạt động giám sát chính là việc ban hành và đảm bảo thực thi, thi hành các kết luận giám sát liên quan đến ĐTC. Từ việc ban hành, đảm bảo thực thi các kết luận giám sát liên quan đến ĐTC tác động đến hoạt động khác của Quốc hội như: Ban hành Hiến pháp, luật; Quyết định các vấn đề quan trọng trong lĩnh vực ĐTC. Để hoạt động giám sát và thực thi kết luận giám sát trong lĩnh vực ĐTC có hiệu quả, pháp luật được thực thi phải phù hợp cuộc sống, yêu cầu đặt ra là phải có chiến lược lập pháp đồng bộ. Cần đổi mới cách thức tạo ra các văn bản luật thuộc lĩnh vực ĐTC sao cho các quy định của pháp luật cụ thể dễ hiểu, dễ nhớ, dễ thực hiện. Trong các văn bản pháp luật do Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành cần giảm tối đa các điều khoản khi thi hành phải qua nhiều bước trung gian. Các văn bản pháp luật vừa phải đảm bảo khả năng điều chỉnh các quan hệ xã hội hiện hành mà còn phải dự liệu điều chỉnh được quan hệ xã hội trong điều kiện có những biến đổi trong thời gian nhất định, đồng thời phải quy định chặt chẽ, bảo đảm tính phòng ngừa cao, hạn chế tối đa những sơ hở tạo khả năng vi phạm pháp luật. Việc xác định rõ ý nghĩa, mục đích của hoạt động giám sát và thực thi kết luận giám sát của Quốc hội trong lĩnh vực ĐTC là nhằm đảm bảo thực thi đúng pháp luật, hoàn thiện chính sách pháp luật, do đó, không nên sa vào việc giám sát từng vụ việc cụ thể mà từ các vụ việc được giám sát phải nâng lên thành vấn đề chính sách để Quốc hội xem xét, có giải pháp cụ thể nhằm tiếp tục hoàn thiện cơ chế, chính sách. Như vậy, để tăng cường chất lượng công tác giám sát và thực thi kết luận giám sát trong lĩnh vực ĐTC, phải gắn hoạt động giám sát với việc sửa đổi, bổ sung nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật, hoạt động giám sát phải theo sát yêu



cầu và phục vụ hoạt động lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của Quốc hội.

### ***3.1.3.3. Ứng dụng các tiến bộ khoa học, kỹ thuật trong lĩnh vực giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam***

Hiện nay, nền kinh tế số không còn là vấn đề mới mẻ. Đặc biệt, sau khi chịu tác động của đại dịch Covid-19, hoạt động kinh tế số lại càng được thúc đẩy phát triển do nó là tạo ra cơ hội giúp loài người hạn chế sự lây lan của đại dịch. Vì vậy, ứng dụng các tiến bộ khoa học, kỹ thuật vào giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam là hướng đi tất yếu. Khoa học kỹ thuật của cách mạng công nghiệp 4.0 với sự ra đời của block-chain, Chính phủ số, ngân hàng số,...tạo cơ hội cho việc thu thập dữ liệu, kiểm soát thông tin liên quan đến ĐTC của Quốc hội nhanh chóng, thuận tiện và dễ dàng hơn.

Ví dụ với việc áp dụng công nghệ trong quá trình giám sát các dự án bảo trì đường bộ. Số liệu từ hiện trường được cập nhật và hiển thị ngay trên bản đồ số giao thông cùng kiến nghị phương án xử lý, khối lượng vật tư liên quan tự động truyền đến các cấp quản lý và sau một giờ đã có chỉ đạo khắc phục. Phần mềm cũng cập nhật, tạo lập bản đồ số giao thông đầy đủ, chính xác, tự động lấy lại vị trí lý trình, giúp lãnh đạo kiểm tra, giao nhiệm vụ triển khai sửa chữa, kịp thời. Đặc biệt, chi phí cho công nghệ này không lớn nhưng mang lại hiệu quả cao, hư hỏng được sửa chữa, phòng ngừa kịp thời. Phần mềm cũng giúp quản lý được lao động, bởi tuần đường phải đi tuyến mới có hình ảnh chuyển lên hệ thống để báo cáo, tránh tình trạng không đi nhưng vẫn báo dẫn đến số liệu không trung thực. Đây là phần mềm có tính năng giao việc, kiểm soát tiến độ, chất lượng công việc bảo trì đường bộ, hỗ trợ thu thập thông tin, nắm bắt kịp thời các sự cố đột xuất xảy ra để đưa ra phương án xử lý kịp thời. Hệ thống giống như sổ điện tử, hồ sơ công trình sẽ được thay bằng hồ sơ điện tử. Và chỉ cần thông qua quyền truy cập và thu nhận báo cáo từ hệ thống, việc giám sát ĐTC với các hạng mục công trình thuộc dự án bảo trì đường bộ sẽ rất chi tiết, cụ thể, nhanh chóng; vừa đảm bảo tính chính xác vừa đảm bảo sự kịp thời trong quá trình giám sát ĐTC.

### ***3.1.3.4. Bồi dưỡng và phát triển nguồn nhân lực cho giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam***

Với bất kì ngành nào, nguồn nhân lực luôn đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo sự thành công. Đặc biệt trong giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam, bồi dưỡng và phát triển nguồn nhân lực lại càng cần được chú trọng. Bởi lẽ, nhân sự của Quốc hội tham gia giám sát ĐTC sẽ không chỉ cần đáp ứng yêu cầu về mặt chuyên môn mà đồng thời còn phải có tinh thần giác ngộ sâu sắc lý tưởng của Đảng, bản lĩnh chính trị vững vàng. Hoạt động bồi dưỡng và phát triển nguồn nhân lực cho giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam cần được tập trung vào các vấn đề sau:

- Đảng đoàn Quốc hội, UBTWQH cần tăng cường quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo, bảo đảm hoạt động bồi dưỡng đúng định hướng, mục đích; phê duyệt những nội dung, chương trình, phương pháp mang tính chủ đạo; tăng cường kiểm tra, kịp thời cho ý kiến những vấn đề phát sinh, hoặc những thiếu sót, tồn tại cần khắc phục, đặc biệt là về nội dung, chương trình, phương thức bồi dưỡng.

- Cần tập trung toàn bộ hoạt động bồi dưỡng Quốc hội về một đầu mối là Ban Công tác đại biểu để khắc phục tình trạng trùng lặp về nội dung, thời gian địa điểm tổ chức bồi dưỡng của các cơ quan khác nhau trong Quốc hội. Tăng cường phối hợp với các cơ quan chuyên môn trong quá trình nghiên cứu, trao đổi xây dựng chương trình, nội dung bồi dưỡng gắn với hình thức, phương pháp bồi dưỡng. Bên cạnh đó, tăng cường sự phối hợp với các cơ quan, tổ chức hữu quan, với đoàn ĐBQH, quan tâm tạo điều kiện để đại biểu được tham gia các hoạt động bồi dưỡng; tăng cường hợp tác quốc tế trong hoạt động bồi dưỡng.

- Cần nghiên cứu xây dựng một Trung tâm nguồn, với nhiệm vụ chủ đạo là bảo đảm nguồn báo cáo viên, nguồn tư liệu bồi dưỡng, các chương trình bồi dưỡng, hệ thống phương pháp, các chương trình hợp tác v.v..; đồng thời, làm tốt nhiệm vụ phối hợp, điều phối các hoạt động bồi dưỡng khác (nếu có). Việc xây dựng năng lực của Trung tâm bồi dưỡng dựa trên các nội dung sau: (i) Trình độ, năng lực nghiên cứu, tham mưu, chuyên môn hóa của cán bộ công chức; (ii) Xây dựng năng lực quản lý tổ chức, thiết kế chương trình; (iii) Khả năng điều phối chương trình, bảo đảm hiệu quả, khoa học; (iv) Xây dựng và phát triển đội ngũ

giảng viên, báo cáo viên nguồn, xây dựng năng lực cộng tác viên; (v) Khả năng tiếp cận, tạo điều kiện, tạo mối quan hệ thường xuyên với ĐBQH.

- Cần có cơ chế bảo đảm kinh phí và các điều kiện cần thiết khác cho hoạt động bồi dưỡng, theo hướng vừa bảo đảm những quy định chế độ chung, vừa đáp ứng tính chất đặc thù của hoạt động bồi dưỡng. Khai thác các nguồn lực thông tin, nghiên cứu và phối hợp đồng bộ, nhịp nhàng trong việc cung cấp thông tin đáp ứng tốt yêu cầu của đại biểu. Tăng cường sử dụng công nghệ thông tin trong việc xây dựng, lưu giữ, quản lý các văn bản, chuyên đề, các dữ liệu thông tin liên quan khác phục vụ công tác bồi dưỡng.

### ***3.1.3.5. Thực thi đúng các kết luận giám sát của Quốc hội Việt Nam trong lĩnh vực ĐTC***

Có thể khẳng định rằng, chức năng giám sát tối của Quốc hội có một vai trò đặc biệt quan trọng trong tổ chức hoạt động ĐTC. Trong quá trình thực hiện công cuộc đổi mới của đất nước, việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả của hoạt động giám sát của Quốc hội trong lĩnh vực ĐTC là một yêu cầu cấp thiết. Với chủ trương phát huy hơn nữa vai trò của Quốc hội thì việc tổ chức thực hiện tốt giám sát của Quốc hội trong lĩnh vực ĐTC sẽ là một động lực làm cho Quốc hội ngày càng thể hiện tốt hơn vai trò và chức năng đã được Hiến pháp và pháp luật quy định. Hoạt động giám sát của Quốc hội trong lĩnh vực ĐTC những năm qua đã phần nào có tác động tích cực tới hoạt động lập pháp và cũng tạo cơ sở cho đại biểu Quốc hội quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước.

Qua việc thực thi kết luận giám sát trong lĩnh vực ĐTC, Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội đã bước đầu thành công trong việc xác lập chế độ trách nhiệm chính trị đối với bộ máy hành pháp và tư pháp, phát hiện những khiếm khuyết của văn bản do những chuyển biến nhanh chóng của ĐTC để sửa đổi, bổ sung cho phù hợp. Tuy nhiên, kết luận giám sát của Quốc hội còn xa mới đạt được so với thẩm quyền đã được Hiến pháp quy định và yêu cầu của sự nghiệp đổi mới. Hay nói cách khác, Quốc hội chưa thực hiện một cách tốt nhất vai trò cơ quan giám sát tối cao và thực thi kết luận giám sát theo hiến định. Hiệu lực và hiệu quả hoạt động giám sát và thực thi kết luận giám sát đang là vấn đề thời

sự hiện nay và trong các báo cáo tổng kết hoạt động của Quốc hội những năm gần đây hoạt động giám sát luôn được coi là “khâu yếu nhất”, “hiệu lực và hiệu quả chưa cao” phần lớn bắt nguồn từ việc thực thi kết luận giám sát của Quốc hội.

Có thể nêu ở đây một số vấn đề hạn chế hiệu lực và hiệu quả hoạt động giám sát và thực thi kết luận giám sát của Quốc hội trong lĩnh vực ĐTC như: vai trò hoạt động giám sát của Quốc hội chưa được nhận thức đúng và thực hiện đầy đủ tương ứng với vị trí của Quốc hội trong hệ thống quyền lực nhà nước, khả năng áp đặt chế độ trách nhiệm chưa đủ mạnh do cơ chế giám sát chưa hoàn thiện, năng lực sử dụng các công cụ giám sát, vận dụng các kỹ năng giám sát của đại biểu Quốc hội còn hạn chế... Những hạn chế, tồn tại trong hoạt động giám sát và thực thi kết luận giám sát của Quốc hội những năm gần đây nếu không được khắc phục thì hậu quả của nó không chỉ ảnh hưởng trực tiếp tới pháp chế của Nhà nước mà về lâu dài, những hạn chế đó từng bước có tác động bất lợi cho việc xây dựng Nhà nước pháp quyền. Nếu các văn bản pháp luật được ban hành không được thi hành triệt để, nghiêm minh thì ý nghĩa của luật pháp với tư cách là một công cụ hữu hiệu để nhà nước quản lý xã hội cũng không còn. Vì vậy, vấn đề đổi mới để đảm bảo hiệu lực và hiệu quả thực thi các kết luận giám sát của Quốc hội trong lĩnh vực ĐTC vừa là vấn đề cấp bách, vừa là vấn đề lâu dài để góp phần xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân và vì dân.

### **3.2. Các giải pháp hoàn thiện giám sát ĐTC 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 ĐTC của Quốc hội**

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

Như trên đã phân tích, năng lực của các ĐBQH, các chuyên viên thuộc Quốc hội phụ trách giám sát ĐTC là một trong những nhân tố ảnh hưởng mạnh mẽ đến chất lượng giám sát ĐTC. Con người là nhân tố quan trọng nhất quyết định đến kết quả hoạt động giám sát ĐTC. Việc nâng cao chất lượng nguồn nhân

lực tham gia giám sát ĐTC đến chất lượng giám sát ĐTC. Mọi phân tích để đi đến quyết định cách thức tiến hành giám sát ĐTC đều dựa trên quan điểm, trình độ chuyên môn và phẩm chất đạo đức của những cá nhân trực tiếp tham gia. Do vậy để thực hiện giám sát ĐTC, giảm thiểu tối đa sự thất thoát lãng phí vốn ĐTC từ NSNN có thể xảy ra không thể không quan tâm đến yếu tố con người.

Bên cạnh kiến thức chuyên sâu, các ĐBQH và các cán bộ, chuyên viên của Vụ giúp việc cho các Ủy ban trực tiếp giám sát ĐTC của Quốc hội phải có kiến thức tổng hợp về các ngành nghề liên quan, môi trường vĩ mô. Hoạt động ĐTC liên quan tới nhiều ngành nghề, lĩnh vực, nhiều tầng lớp dân cư, đòi hỏi đội ngũ cán bộ ngoài kiến thức chuyên sâu về lĩnh vực ĐTC, thường xuyên cập nhật, nâng cao kiến thức tổng hợp về các ngành, các lĩnh vực liên quan, có được giác quan, sự nhạy bén và sâu sắc trong phân tích khả năng rủi ro của các ngành, lĩnh vực đầu tư. Thực trạng các ĐBQH và các cán bộ, chuyên viên giúp việc cho Quốc hội được đào tạo chuyên sâu về ĐTC, pháp luật kinh tế, kỹ thuật công nghệ còn chưa đáp ứng được đầy đủ các yêu cầu để giám sát tổng thể ĐTC. Đặc biệt ngày nay, khoa học công nghệ phát triển từng ngày, hội nhập kinh tế quốc tế làm xuất hiện nhiều ngành nghề mới càng đòi hỏi đội ngũ nhân lực của Quốc hội phải theo sát, cập nhật phục vụ cho công tác thẩm định kế hoạch ĐTC trung hạn. Giải pháp thực hiện là:

### **Đối với ĐBQH**

Với vai trò là người đại diện cho cử tri, hoạt động của ĐBQH phải được xác lập đúng với tính chất là một trong những trung tâm của hoạt động Quốc hội. Theo đó, các quan điểm của ĐBQH về mọi vấn đề, kể cả vấn đề bỏ phiếu tín nhiệm phải là tiền đề, là khởi nguồn quan trọng cho các hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội; chẳng hạn hoạt động chất vấn của ĐBQH là tiền đề cho giám sát tối cao của Quốc hội tại kỳ họp và có thể dẫn đến hoạt động bỏ phiếu tín nhiệm. Các hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội phải được thực hiện chủ yếu bởi các đại biểu Quốc hội. Quy trình hoạt động phải bảo đảm phát huy dân chủ, tính chủ động, độc lập trong hoạt động của đại biểu Quốc hội.

ĐBQH cần được thường xuyên đào tạo bồi dưỡng kiến thức về ĐTC như nâng cao năng lực đánh giá, thẩm định dự án ĐTC; phân tích danh mục ĐTC; có thể đào tạo dưới nhiều hình thức như cử cán bộ đi học các lớp về ĐTC và quản lý ĐTC; hay thuê các chuyên gia đào tạo để các ĐBQH hiểu rõ đối tượng mà mình thực hiện chức năng giám sát. Quốc hội có thể 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:***

- Công tác tuyển dụng nhân sự: 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. Quốc hội cần đảm bảo việc tuyển dụng và lựa chọn theo chiến lược phát triển nguồn nhân lực với sự phù hợp về quy mô cũng như cấu trúc giám sát ĐTC. Hơn thế, việc tuyển dụng lựa chọn cần phối hợp chặt chẽ với các cơ sở đào tạo chuyên ngành tầm cỡ để giảm tối đa chi phí mà vẫn đảm bảo chất lượng.

- Nâng cao trình độ chuyên môn về ĐTC và giám sát ĐTC: Tiếp tục nâng cao trình độ nghiệp vụ chuyên môn, kiến thức tổng hợp, kiến thức pháp luật cho đội ngũ chuyên viên trực tiếp tham gia giám sát ĐTC của Quốc hội: đào tạo, đào tạo lại, đào tạo nâng cao cho đội ngũ cán bộ nghiệp vụ, các kiến thức chuyên ngành, kiến thức pháp luật, kiến thức ngoại ngành,... đào tạo theo yêu cầu của hội nhập kinh tế quốc tế từ đó nâng cao trình độ cho cán bộ.

- Xây dựng chính sách khen thưởng với các chuyên viên có thành tích tốt: Quốc hội nên áp dụng hiệu quả cơ chế khen thưởng và khuyến khích đối với các chuyên viên có thành tích tốt trong hoạt động giám sát ĐTC. Theo đó, dựa trên kết quả giám sát ĐTC, kịp thời khen thưởng các cá nhân có ý kiến góp phần cải tiến quá trình thực hiện hoạt động ĐTC hay cá nhân có những phát hiện được những sai phạm, thất thoát trong quá trình thực hiện dự án ĐTC, góp phần giúp cải thiện hiệu quả ĐTC

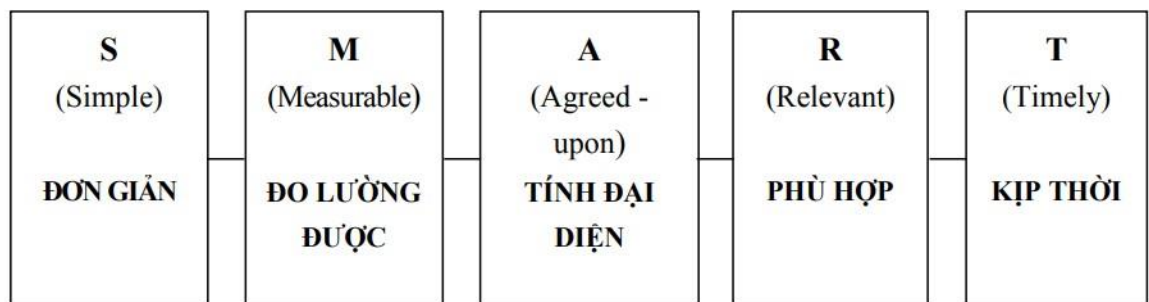
***3.2.1.2 Xây dựng bộ tiêu chí đánh giá giám sát ĐTC của Quốc hội***

Đánh giá chất lượng hoạt động cơ quan nhà nước cùng hoạt động giám sát của Quốc hội bằng cách tiếp cận các tiêu chí nguồn lực đầu vào, quá trình hoạt động, kết quả và tác động đầu ra là một trong những cách tiếp cận căn bản của các nước trên thế giới. Vì vậy, các nước có nền hành chính phát triển trên thế giới đã phát triển mô hình này với nhiều biến thể khác nhau để đo lường và đánh

giá chất lượng hoạt động của từng cơ quan cụ thể, riêng biệt. Điều đó góp phần làm phong phú thêm lý thuyết về đánh giá và quản lý trong bối cảnh toàn cầu hóa, ứng dụng công nghệ thông tin, Chính phủ điện tử và Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ 4 đang diễn ra mạnh mẽ.

Nghiên cứu đề xuất, ban hành bộ tiêu chí đánh giá giám sát ĐTC của Quốc hội theo hướng phù hợp với thông lệ quốc tế, bảo đảm tính minh bạch, công khai. Hàng năm, kết quả giám sát ĐTC của Quốc hội thực hiện trong năm phải được báo cáo trước phiên họp thứ hai của các ĐBQH. Đây là kênh thông tin chính thống giúp cho các ĐBQH có thể đưa ra ý kiến đóng góp, nhận xét để hoàn thiện các nội dung cần giám sát với lĩnh vực ĐTC.

Khi xây dựng các tiêu chí đánh giá giám sát ĐTC của Quốc hội phải đảm bảo nguyên tắc SMART của các chỉ tiêu: Đơn giản (Simple) - Đo lường được (Measurable) - Tính đại diện (Agreed - upon) - Phù hợp (Relevant) - Kịp thời (Timely).



**Hình 3.1: Nguyên tắc SMART trong xây dựng tiêu chí đánh giá giám sát ĐTC của Quốc hội**

*Nguồn: Nghiên cứu của NCS*

Trong đánh giá chất lượng giám sát ĐTC, các chỉ số đánh giá, tiêu chí đánh giá được xem là một trong những thành tố quan trọng của các nội dung đánh giá chất lượng cũng như quản lý chất lượng toàn bộ. Các nội dung này có mối quan hệ mật thiết với nhau trong quá trình đánh giá cơ quan, tổ chức ở cả khu vực tư và khu vực công. Để công tác đánh giá chất lượng bảo đảm tính tin cậy, góp phần nâng cao trách nhiệm của Quốc hội với lĩnh vực ĐTC, cần có khung đánh giá với những tiêu chí toàn diện, cụ thể hơn và dễ dàng áp dụng. Bộ tiêu chí đánh

giá giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam có thể tập trung vào một số nội dung sau:

*Một là*, quá trình đánh giá chất lượng cần phải được nghiên cứu kỹ lưỡng, trải qua các bước thử nghiệm, ở phạm vi một vài cơ quan, tổ chức, cho đến áp dụng ở phạm vi rộng hơn. Do đó, cần xác định một cách cụ thể chất lượng hoạt động là gì, chất lượng hoạt động bao gồm những nội dung nào. Đồng thời, cần thiết lập một chỉ số đánh giá với hệ thống các tiêu chí trên cơ sở xác định rõ nội dung, nguyên tắc, tiêu chuẩn hoạt động; tổng hợp kết quả hoạt động của các yếu tố cấu thành, trên cơ sở mức độ đạt được các mục tiêu, yêu cầu đối với hoạt động. Chất lượng hoạt động được thể hiện qua hệ thống các chỉ báo: nguồn lực đầu vào, đầu ra, kết quả, sự hài lòng của cá nhân, tổ chức đối với các khía cạnh hoạt động trong việc thực hiện những chức năng, nhiệm vụ nhất định nhằm đáp ứng các nhiệm vụ được pháp luật quy định, cũng như đáp ứng mục tiêu nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát ĐTC;

*Hai là*, cần có tiêu chuẩn cụ thể để các ĐBQH có căn cứ đánh giá phù hợp, chính xác, đạt mục tiêu. Do đó, yêu cầu phải xây dựng một hệ thống các tiêu chí rõ ràng, minh bạch với những chỉ số được lượng hóa, nêu rõ các phương thức đảm bảo chất lượng và quản lý chất lượng sẽ được sử dụng nhằm nâng cao những tiêu chuẩn cụ thể trong hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội;

*Ba là*, các tiêu chí đánh giá chất lượng hoạt động giám sát ĐTC cần được xây dựng bao quát toàn bộ các nội dung hoạt động, trọng tâm là hướng đến kết quả, trong đó cần tuân theo nguyên tắc quan hệ nguyên nhân - kết quả;

*Bốn là*, tiêu chí đánh giá chất lượng giám sát ĐTC cần được thay đổi để phù hợp với hoàn cảnh cụ thể, mục tiêu quản lý, định hướng phát triển trong tương lai;

*Năm là*, các bộ tiêu chí của các nước đều hướng tới sự hài lòng của khách hàng, người dân, tổ chức. Đây là một trong những tiêu chí có ý nghĩa khoa học trong công tác đánh giá để thể hiện được chất lượng hoạt động của một cơ quan, tổ chức. Theo đó, ngoài việc áp dụng hệ thống các tiêu chí đánh giá chất lượng cần phải sử dụng các phương pháp, công cụ hỗ trợ phù hợp thông qua các phương



pháp điều tra, thăm dò dư luận, tổ chức khảo sát... để đánh giá một cách chính xác sự hài lòng của khách hàng, người dân, tổ chức.

*Sáu là*, việc sử dụng các tiêu chí để xác định kết quả giám sát ĐTC của Quốc hội cần phải có một công cụ đánh giá đáng tin cậy, đảm bảo các mục tiêu dài hạn không bị gián đoạn, đảm bảo trách nhiệm giải trình và giám thiêu tác động không phù hợp trong quản lý.

*Bảy là*, để xây dựng và vận hành hệ thống đánh giá chất lượng hoạt động cần xây dựng năng lực cho ĐBQH làm công tác đánh giá. Phần lớn ở các nước, trong quá trình đánh giá luôn có một đội ngũ công chức chuyên nghiệp và cơ cấu hợp lý, trong đó các công chức phụ trách đánh giá của từng chương trình, từng cơ quan đều rất chuyên nghiệp. Đó là một yếu tố quan trọng để bảo đảm phát triển bền vững và khai thác hệ thống các tiêu chí đánh giá chất lượng, hiệu quả.

### **3.2.2. Nhóm giải pháp về giám sát quá trình thực hiện hoạt động ĐTC 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. Cụ thể hơn, định hướng xây dựng văn bản sẽ bao gồm các khía cạnh sau:

*Thứ nhất*, Quốc hội cần tiến hành các hoạt động giám sát, đánh giá, nhìn nhận một cách nghiêm túc, khách quan con đường và cách thức tiến hành và quản lý ĐTC ở nước ta để rút ra bài học và có sự điều chỉnh cũng như quyết sách hợp lý.

*Thứ hai*, Quốc hội cần tăng cường giám sát chặt chẽ quá trình sử dụng vốn từ NSNN trong các dự án ĐTC. Việc quản lý vốn ĐTC không hiệu quả sẽ dẫn đến tổn thất về tài chính cho quốc gia và làm hao mòn niềm tin của người dân vào sự lãnh đạo của Nhà nước.

*Thứ ba*, tiếp tục nâng cao nhận thức và cải tiến cách thức tiến hành giám sát để không ngừng nâng cao chất lượng, bảo đảm cho pháp luật của Nhà nước được chấp hành nghiêm chỉnh trong việc chấp hành chính sách pháp luật về ĐTC của chính quyền các cấp.

*Thứ tư*, khắc phục tình trạng giám sát ĐTC chỉ nặng về chiều rộng mà thiếu chiều sâu; tăng cường giám sát theo chuyên đề, giám sát hoạt động ĐTC của các cơ quan nhà nước, trong đó lưu ý việc sử dụng ngân sách nhà nước, giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, các cơ quan của Chính phủ trong công tác quản lý ĐTC.

*Thứ năm*, tiếp tục đổi mới hoạt động chất vấn theo hướng đi sâu giải quyết từng vấn đề được chất vấn, trong điều kiện Quốc hội nước ta chỉ tổ chức họp toàn thể 2 lần/năm, cần tăng cường các phiên giải trình tại UBTVQH và Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội về những vấn đề liên quan đến ĐTC.

*Thứ sáu*, quy định rõ các mức xử phạt với đơn vị chịu sự giám sát nếu sau giám sát ĐTC mà không thi hành đầy đủ các kết luận, kiến nghị giám sát.

*Thứ bảy*, tăng cường sự tham gia của cộng đồng (người dân, chuyên gia, nhà khoa học) vào quá trình giám sát ĐTC ngay từ giai đoạn xây dựng chương trình giám sát: dự thảo chương trình giám sát của Quốc hội cần phải được công khai trên các trang thông tin điện tử hoặc các phương tiện khác, trước khi thông qua tại Quốc hội để người dân có cơ hội bày tỏ nguyện vọng của mình góp ý vào dự thảo Chương trình giám sát.

Nội dung văn bản sẽ cần tập trung làm rõ những vấn đề chính sau đây:

### ***Đối tượng giám sát ĐTC***

Việc thống nhất nhận thức về đối tượng chính chịu sự giám sát của Quốc hội sẽ có ý nghĩa thực tế rất lớn trong việc xác định trọng tâm hoạt động giám sát và sử dụng nguồn lực để thực hiện giám sát ĐTC. Theo Luật giám sát hiện hành, Quốc hội Việt Nam có nhiệm vụ giám sát đối với nhiều đối tượng ở nhiều cấp bậc khác nhau trong cơ quan nhà nước. Điều đó gây khó khăn cho Quốc hội trong việc đảm bảo tính thiết thực và hiệu quả của hoạt động giám sát. Căn cứ vào đặc điểm của Quốc hội Việt Nam và hệ thống ngân sách Nhà nước hiện

hành, tác giả luận án cho rằng, cần phải xác định lại đối tượng chính chịu sự giám sát ĐTC của Quốc hội là Thủ tướng, Thủ trưởng các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ. Ngoài ra, nếu thấy cần thiết, Quốc hội cũng có quyền giám sát hoạt động ngân sách của Chủ tịch UNND các cấp, người đứng đầu các doanh nghiệp nhà nước nhưng không nên coi các đối tượng đó là đối tượng chính trong hoạt động giám sát của Quốc hội, mà nó chỉ mang tính chất thực hiện bổ sung với mục đích kiểm nghiệm những tác động của chính sách do Quốc hội, Chính phủ ban hành để điều hành kinh tế, quản lý xã hội.

### ***Mục tiêu giám sát ĐTC***

Mục tiêu giám sát được qui định trong Luật giám sát hiện hành khá chung chung, thiếu cụ thể, điều đó sẽ làm Quốc hội khó khăn trong việc xác định những cách thức thực hiện hoạt động giám sát. Bởi vậy theo tác giả, Quốc hội cần xác định mục tiêu hoạt động giám sát ĐTC cụ thể hơn, đó là: đảm bảo trách nhiệm giải trình của cơ quan hành pháp, đảm bảo hoạt động ĐTC được thực hiện theo những chuẩn mực và mục tiêu mà Quốc hội đặt ra.

### ***Phạm vi hoạt động giám sát ĐTC***

Trong hệ thống ngân sách nhà nước lồng ghép, Quốc hội chịu trách nhiệm giải trình trước cử tri đối với ngân sách trung ương và ngân sách các cấp chính quyền địa phương. Vì vậy, trên phương diện trách nhiệm pháp lý, nếu xem xét phạm vi giám sát ĐTC từ vốn NSNN theo cấu trúc ngân sách thì Quốc hội Việt Nam có quyền và nghĩa vụ giám sát ĐTC từ NSTU và NSDP. Tuy nhiên, trên cơ sở quy định về phân cấp quản lý ĐTC, những giới hạn về năng lực và nguồn lực của Quốc hội cũng như trên khía cạnh hiệu quả hoạt động giám sát thì Quốc hội Việt Nam nên coi hoạt động giám sát đối với ĐTC từ NSTU là nhiệm vụ trọng tâm. Quốc hội chỉ thực hiện hoạt động giám sát ĐTC ở địa phương khi thấy thật sự cần thiết và trong chừng mực nào đó, Quốc hội giám sát ĐTC để đánh giá tác động và hiệu quả những chính sách được quyết định ở tầm quốc gia.

#### ***3.2.2.2. Sử dụng hiệu quả các công cụ giám sát ĐTC 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 hợp 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. Các công cụ giám sát ĐTC có thể được sử dụng theo hướng hoàn thiện hơn như sau:

### ***Hệ thống báo cáo về hoạt động ĐTC***

Với công cụ là hệ thống báo cáo về hoạt động ĐTC thì để nâng cao hiệu quả sử dụng nó, các ĐBQH và các chuyên viên của Quốc hội cần thực hiện theo các bước sau:

Bước 1: Xem xét kết cấu của báo cáo;

Bước 2: Đọc nhận định, đánh giá, kiến nghị (kèm theo tra số liệu trong bảng biểu của báo cáo);

Bước 3: Đọc chi tiết (kèm theo tra số liệu trong bảng biểu).

Trong quá trình nghiên cứu, cần sử dụng kết hợp các phương pháp so sánh, phân tích, tổng hợp giữa các nội dung, con số với nhau trong các báo cáo và số liệu kế hoạch thực hiện trong năm, số liệu quyết toán, kiểm toán,... các nhận định của cơ quan chức năng, dự báo của các tổ chức quốc tế, dư luận xã hội. Đánh dấu những nội dung chính, quan trọng (bao gồm cả phần nội dung cụ thể và các con số) để tập trung nghiên cứu.

### ***Giám sát chuyên đề***

Giám sát chuyên đề diễn ra hai năm một lần, căn cứ theo kỳ họp của Quốc hội. Nội dung giám sát chuyên đề của Quốc hội, UBTVQH đã được lên kế hoạch từ năm trước. Giám sát chuyên đề có thể giúp Quốc hội, UBTVQH thấy được bức tranh toàn cảnh về vấn đề cần giám sát. Do đó, với một lĩnh vực tiềm ẩn nhiều rủi ro, đồng thời có tầm ảnh hưởng tới lợi ích chung của toàn xã hội như ĐTC thì Quốc hội cần xem xét thực hiện giám sát chuyên đề với lĩnh vực này ít nhất là hai năm một lần thay vì cả giai đoạn 5 năm (2015-2019) không thực hiện một lần nào.

### ***Chất vấn và xem xét trả lời chất vấn của đối tượng bị giám sát***

Với công cụ này, để cải thiện hiệu quả của nó, các ĐBQH cần trau dồi kỹ năng đặt câu hỏi và kiểm soát nội dung câu trả lời của đối tượng bị giám sát. Trong lĩnh vực ĐTC, các đại biểu cần tập trung vào các câu hỏi bao gồm việc xây dựng dự toán dự án đầu tư đó có đúng quy định của pháp luật, các văn bản

hướng dẫn của Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư hay không? Quá trình thực hiện dự án đầu tư có đúng theo hướng dẫn của pháp luật không? Các dự án cần giải phóng mặt bằng thì đã tuân thủ quy trình, thủ tục và yêu cầu của pháp luật hay chưa? Các yếu tố như lạm phát, tỷ giá, chính sách, chế độ mới ban hành ảnh hưởng như thế nào đến việc thực hiện dự án đầu tư cũng như sử dụng vốn ĐTC từ NSNN?

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

Hoạt động giám sát thông qua các Đoàn giám sát hoặc Đoàn công tác đối với lĩnh vực ĐTC nên được chuẩn bị bài bản, kỹ càng trước khi thực hiện. Thứ nhất, nhân sự tham gia Đoàn giám sát hay Đoàn công tác cần có trình độ chuyên môn và hiểu biết nhất định với các dự án ĐTC thuộc địa phương chuẩn bị đến giám sát hay khảo sát. Thứ hai, trước khi đi, Đoàn cần lập kế hoạch cụ thể, ghi rõ các mốc thời gian tương ứng với các công việc sẽ thực hiện. Thứ ba, khi phát hiện những bất cập trong quá trình tiến hành ĐTC tại địa phương nơi Đoàn đến làm việc, cần họp rõ với các bên liên quan để phát hiện tận gốc nguyên nhân, từ đó đưa ra kết luận hay kiến nghị giám sát phù hợp nhất.

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

Để Ủy ban Tài chính - Ngân sách tham mưu cho Quốc hội 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.* Hoạt động của Ủy ban cần phải được thực hiện công khai ở mức tối đa, với sự hỗ trợ tích cực của các phương tiện truyền thông. Những hình thức công khai có thể nghiên cứu để thực hiện như: các chương trình, kế hoạch hoạt động, ấn phẩm của Ủy ban; các phiên thảo luận, chất vấn của Ủy ban đối với các Bộ trưởng và quan chức hành chính cấp cao; các chương trình giám sát và kết quả hoạt động của Ủy ban. Cơ chế công khai sẽ tạo sức ép lên chất lượng hoạt động giám sát của Ủy ban cũng như sự hợp tác của Chính

phủ trước những vấn đề Ủy ban nêu ra trong quá trình giám sát. Cơ chế công khai sẽ là một kênh thông tin hữu ích để Ủy ban tiếp nhận những đề xuất, kiến nghị của các tổ chức và cá nhân trong xã hội đối với hoạt động ngân sách của Quốc hội, Chính phủ; những chính sách cần được làm rõ, giải trình khi có những tác động ngoài dự kiến của các cơ quan quản lý có thể sẽ được tiếp nhận, sàng lọc qua kênh tiếp cận của Ủy ban với các thành viên trong xã hội.

+ *Thẩm quyền và tính độc lập của Ủy ban.* Thẩm quyền của Ủy ban trong đề xuất các phương án sửa đổi kế hoạch ĐTC sẽ tác động rất lớn đến vai trò của Ủy ban đối với quy trình giám sát ĐTC. Ủy ban được trao thẩm quyền lớn thì sẽ tham gia sâu vào hoạt động ĐTC và có ảnh hưởng mang tính quyết định đối với các thảo luận tại Quốc hội. Để hoạt động giám sát có hiệu quả thì ngoài việc Ủy ban được trao đủ thẩm quyền pháp lý để yêu cầu các bộ, ngành của Chính phủ, các quan chức, các chuyên gia và thành viên của xã hội cung cấp thông tin, chứng cứ khi thực hiện nhiệm vụ giám sát ĐTC, Ủy ban còn có quyền yêu cầu cơ quan thanh tra, kiểm tra, kiểm toán phương tiện truyền thông cung cấp tài liệu, hỗ trợ về mặt chuyên môn trong hoạt động giám sát ĐTC. Các thành viên được lựa chọn vào Ủy ban nên có cả những đại biểu Quốc hội ngoài Đảng; là những người hoạt động trong lĩnh vực độc lập tương đối với Chính phủ (trường hợp Ủy ban có các thành viên kiêm nhiệm) để tránh xung đột lợi ích khi thực hiện nhiệm vụ giám sát ngân sách; đồng thời họ cũng sẵn sàng hơn cho các hoạt động chất vấn và theo đuổi các kiến nghị giám sát.

+ *Thủ tục và năng lực chuyên môn.* Ủy ban phải trở thành chỗ dựa vững chắc về mặt chuyên môn cho Quốc hội. Năng lực chuyên môn của Ủy ban có tác động rất lớn đến kế hoạch ĐTC trung hạn mà Ủy ban thẩm tra. Những dự án đầu tư được phân tích, đánh giá một cách khoa học, kỹ lưỡng sẽ cho những căn cứ xác đáng để nâng tầm chính sách. Vì vậy, để hoạt động một cách hiệu quả, Ủy ban cần có năng lực nghiên cứu, đánh giá độc lập, phát triển hệ thống thông tin, có điều kiện tiếp cận về mặt chuyên môn đối với hoạt động kiểm toán, những kiến thức, kỹ năng này có thể có được thông qua các chương trình

đào tạo, nghiên cứu, khảo sát trong nước và quốc tế dành cho các thành viên Ủy ban. Năng lực chuyên môn của Ủy ban cần được lưu ý ngay từ khi lựa chọn các thành viên Ủy ban, những đại biểu có trình độ chuyên môn trong lĩnh vực tài chính, ngân sách mà đặc biệt là chuyên môn về ĐTC sẽ được ưu tiên đề cử vào danh sách thành viên của Ủy ban phụ trách để trình Quốc hội thông qua. Khả năng chuyên môn của Ủy ban cũng sẽ được củng cố thông qua việc duy trì một Ủy ban với số lượng thành viên vừa phải, đảm bảo một số điều kiện để các thành viên có thể tái cử vào nhiệm kỳ sau.

+ *Nhân lực và tài chính.* Ủy ban cần có cơ quan hỗ trợ chuyên môn với nhiều chuyên gia có kỹ năng phân tích, đánh giá và dự báo ĐTC, quản lý vốn ĐTC để hỗ trợ Ủy ban trong quá trình thẩm tra, giám sát, nâng cao tính chủ động, độc lập trong hoạt động chuyên môn của Ủy ban. Những chuyên gia này có thể là những công chức của Quốc hội hoặc các cộng tác viên thường xuyên của Ủy ban. Đồng thời, nguồn lực tài chính cho hoạt động của ủy ban cũng là vấn đề cần đặc biệt quan tâm để nâng cao chất lượng tham mưu cho Quốc hội. Nếu không có nguồn lực tài chính dồi dào với cơ chế quản lý, sử dụng thích hợp và năng lực phân tích, đánh giá chính sách thì đại biểu Quốc hội không thể biến những tiềm năng to lớn về thẩm quyền trong lĩnh vực giám sát ngân sách của mình thành hiện thực. Ủy ban cần khoản ngân sách tương xứng để đảm bảo thực hiện nhiệm vụ, định mức chi tiêu phù hợp với đặc thù hoạt động của cơ quan dân cử để thực hiện thuê khoán chuyên môn, hợp đồng khoa học với các nhà nghiên cứu, các chuyên gia phản biện chính sách độc lập để cung cấp cho Quốc hội những dịch vụ nghiên cứu có chất lượng.

+ *Nghị quyết về ĐTC:* Nội dung Nghị quyết về KTXH là định hướng, cơ sở để xây dựng Nghị quyết về ĐTC. Vì vậy, để có sự gắn kết giữa chính sách ĐTC với chính sách KTXH thì quy trình thông qua Nghị quyết về KTXH cần phải được thực hiện sớm hơn Nghị quyết về ngân sách hai kỳ họp. Nghị quyết về KTXH cần chứa đựng những mục tiêu, nhiệm vụ cụ thể và các chính sách kinh tế. Trên cơ sở những chính sách và mục tiêu, nhiệm vụ đó, Chính phủ đưa ra

những hướng dẫn xây dựng kế hoạch ĐTC trung hạn và hàng năm cho các Bộ, ngành và địa phương. Mặt khác, cần thiết phải thay đổi phương thức giám sát ĐTC, chuẩn bị các điều kiện để từng bước chuyển từ phương thức giám sát ĐTC dựa theo đầu vào sang phương thức giám sát ĐTC theo đầu ra và kết quả. Những giải pháp này sẽ góp phần tạo sự gắn kết giữa Nghị quyết ĐTC với chính sách phát triển KTXH, đồng thời làm thay đổi triết lý và tầm nhìn trong giám sát ĐTC của Quốc hội: không chỉ giám sát tính tuân thủ mà còn giám sát cả tính hiệu quả và hiệu lực.

#### ***3.2.2.4. Xây dựng cơ chế tài chính phục vụ giám sát ĐTC***

Thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội ĐTC là một chức năng liên hệ chặt chẽ với chức năng lập pháp. Đây là khía cạnh của một vấn đề, hai mặt của một sự việc. Pháp luật do Quốc hội ban hành phải có hiệu lực thực thi. Trong Nhà nước pháp quyền, mọi cá nhân, tổ chức phải tuân theo pháp luật. Chỉ có như vậy, mục đích cuối cùng mới đạt được, bản chất của một cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của dân, do dân, vì dân mới thể hiện toàn diện. Tính hiệu quả của pháp luật trong một chừng mực nhất định phụ thuộc vào hiệu quả hoạt động giám sát ĐTC. Để nâng cao chất lượng giám sát ĐTC thì việc nâng cao nguồn lực tài chính phục vụ hoạt động này là rất cần thiết.

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. Bên cạnh các chi phí công tác phổ thông như công tác phí, tiền hỗ trợ ăn, ở, phương tiện đi lại... thì cần bổ sung một số khoản trợ cấp cho các nhu cầu sau:

- Phân loại mức công tác phí tùy thuộc vào mức độ quan trọng của dự án ĐTC được giám sát: Các dự án ĐTC đều được phân loại tùy thuộc vào mức vốn đầu tư và tầm ảnh hưởng của chúng đến nền kinh tế. Do vậy, việc phân loại mức phụ cấp tùy thuộc vào mức độ quan trọng của dự án ĐTC sẽ tạo ra sự công bằng hơn với các ĐBQH cũng như các chuyên viên của Quốc hội tham gia quá trình giám sát ĐTC;



- Thuê chuyên gia tư vấn với các dự án ĐTC đặc thù: Do ĐTC được thực hiện ở nhiều Bộ, ban ngành, địa phương, trên nhiều lĩnh vực khác nhau, trình độ chuyên môn của các ĐBQH cũng như cán bộ, chuyên viên giúp việc cho Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội có thể không đủ đáp ứng yêu cầu để thẩm tra tổng thể dự án ĐTC. Khi đó, để các hoạt động giám sát thực sự hiệu quả, có thể thuê các tổ chức đánh giá độc lập để tổ chức giám sát chuyên sâu từng vấn đề, từng nội dung được giám sát. Cùng với yếu tố con người, việc thuê chuyên gia tư vấn còn phục vụ mục tiêu đo lường kỹ thuật với các dự án có hàm lượng công nghệ cao, đòi hỏi các máy móc chuyên biệt để đánh giá kết quả công trình. Việc thuê chuyên gia tư vấn bên ngoài sẽ vừa nâng cao chất lượng báo cáo giám sát, tiết kiệm chi phí hoạt động giám sát, đồng thời tạo thêm tính khách quan, minh bạch cho công tác thẩm tra, giám sát ĐTC.

- Quy định cụ thể mức khen thưởng với các cá nhân hay đơn vị có thành tựu trong công tác giám sát ĐTC.

### **3.2.2.5. Chuẩn hóa hệ thống báo cáo về ĐTC**

Hệ thống báo cáo, hình thức và nội dung thông tin, biểu mẫu báo cáo trình Quốc hội và các cơ quan Quốc hội trong từng giai đoạn của trong lĩnh vực ĐTC là rất cần thiết và có vai trò quyết định đến kết quả hoạt động giám sát ĐTC. Vì vậy, để Quốc hội có cơ sở thẩm tra, quyết định và giám sát ĐTC, hệ thống báo cáo, cung cấp thông tin cần được hoàn thiện theo hướng sau đây:

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

- Về chế độ gửi báo cáo: ba loại báo cáo cần được quy định trong Luật, yêu cầu các cơ quan gửi tới Quốc hội, cụ thể như sau:

Về báo cáo hoạt động hàng năm: các Bộ, ngành Trung ương, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, cần gửi báo cáo đánh giá kết quả hoạt động ĐTC do mình quản lý và báo cáo tài chính hàng năm tới Ủy ban Tài chính - Ngân sách và Ủy ban Kinh tế của Quốc hội khi năm tài chính kết thúc.

Về báo cáo KTXH và NSNN định kỳ: các cơ quan tổng hợp (Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước) thừa Ủy quyền của Chính phủ hàng quý, sáu tháng hoặc 1 năm, tùy theo nội dung cụ thể, báo cáo tình hình thực

hiện nhiệm vụ KTXH và NSNN, nhất là thông tin về quản lý, sử dụng ODA (số lượng dự án, giá trị dự án, điều kiện giải ngân, giá trị sử dụng,...), quản lý đầu tư xây dựng cơ bản các nhóm A, B trực tiếp từ nguồn NSNN (như các công trình làm mới, công trình dở dang, công trình hoàn thành đưa vào sử dụng, công trình không đảm bảo thủ tục,...); các thông tin về nợ Chính phủ, nợ doanh nghiệp, nợ của các cấp chính quyền địa phương; thông tin về các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách; các thông tin về công tác quản lý, khai thác tài nguyên khoáng sản, đất đai, tài sản công,...

Về báo cáo của các cơ quan thanh tra, kiểm toán: Các báo cáo từng cuộc kiểm toán kèm theo báo cáo đánh giá thực hiện kiến nghị kiểm toán của năm trước cần được gửi tới Ủy ban Tài chính - Ngân sách và Ủy ban Kinh tế của Quốc hội ngay khi báo cáo được phát hành. Báo cáo kết quả hoạt động hàng năm của Thanh tra Chính phủ cũng cần phải gửi tới Ủy ban Tài chính - Ngân sách và Ủy ban Kinh tế của Quốc hội khi năm tài chính kết thúc.

**Hai là,** Hệ thống biểu mẫu báo cáo, thông tin và số liệu cần thể hiện được kết quả chính sách. Thậm chí, một cải cách mạnh mẽ có thể thực hiện là xây dựng cấu trúc ĐTC mới trong báo cáo trình Quốc hội theo hướng bao hàm các nhiệm vụ ĐTC, tức là các mục tiêu lớn. Mỗi nhiệm vụ ĐTC bao gồm nhiều chương trình ĐTC, tức là các mục tiêu nhỏ hơn. Kinh phí được phân bổ theo các chương trình ĐTC. Cấu trúc ĐTC mới sẽ làm cho các tài liệu ngân sách đơn giản và dễ đọc hơn, giúp ĐBQH có thể hiểu được dễ dàng các lựa chọn mà Chính phủ đề xuất và thảo luận về các mục tiêu mà dự án ĐTC cần đạt được. Đề xuất về hai nhóm biểu mẫu cụ thể như sau:

Nhóm thứ nhất, gồm những biểu mẫu được thiết kế để cung cấp những số liệu có tính tổng quát, toàn diện, đầy đủ về quy mô, cơ cấu và xu hướng ĐTC trong ngắn hạn và trung hạn như bức tranh tổng thể về ĐTC. Thông tin cung cấp bao gồm những phân tích, đánh giá về diễn biến ĐTC trong 2 - 3 năm qua và xu hướng vận động của nhu cầu ĐTC trong 2 - 3 năm tới. Cần thể hiện rõ trong cấu trúc ĐTC những lĩnh vực ưu tiên, những nhiệm vụ cần được duy trì, những mục tiêu cụ thể cần đạt được và những nhiệm vụ đã hoàn thành cần loại bỏ trong kế hoạch ĐTC năm sau, những nhiệm vụ phát sinh cần bổ sung thêm kinh phí.

Nhóm thứ hai, gồm các biểu mẫu chi tiết, có bổ sung thêm các biểu mẫu gắn với tầm nhìn ĐTC trung hạn, hoặc bổ sung các biểu mẫu khác theo nhu cầu phân tích, thẩm tra.

### **3.2.3. Nhóm giải pháp về giám sát thực hiện kết luận, kiến nghị giám sát về ĐTC 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 ĐTC không được xử lý công bằng. Hoạt động giám sát lĩnh vực ĐTC của Quốc hội là cơ sở để hoàn thiện, phát triển cơ sở hạ tầng cơ bản của đất nước, nâng cao đời sống của người dân, đảm bảo an ninh tài chính nên kết quả của hoạt động này nên được bảo vệ bằng chính pháp luật. Phản ứng lớn nhất là sự bất tín nhiệm và điều này ngang với cách chức. Như vậy phải thiết kế cơ chế tiến hành các hình thức giám sát để phù hợp với loại chế tài này để đảm bảo kết luận giám sát phải được thực thi. Việc sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật theo kết luận giám sát của Quốc hội. UBTVQH trong lĩnh vực ĐTC còn phải tạo ra những điều kiện sao cho nhân dân, các cơ quan hữu quan trong bộ máy nhà nước có thể dễ dàng thực hiện các biện pháp hỗ trợ giám sát cho các cơ quan của Quốc hội. Cần hoàn thiện các quy định cụ thể để các chủ thể giám sát và các đối tượng giám sát thực hiện quyền hạn, nhiệm vụ của mình: Tổ chức các cơ quan giám sát, phối hợp sức mạnh giám sát của Quốc hội với hoạt động kiểm tra, kiểm soát của các cơ quan chính quyền các cấp để đảm bảo thực thi các kết luận giám sát. Cần bổ sung các quy định về quy trình hậu giám sát, bao gồm trách nhiệm của chủ thể giám sát, đối tượng chịu sự giám sát trong từng lĩnh vực cụ thể; và các chế tài xử lý trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân không thực hiện nghiêm túc các kết luận giám sát của Quốc hội, báo cáo thiếu trung thực về nội dung cần giám sát. Xây dựng cơ chế kiểm tra việc thực hiện những kiến nghị, kết luận sau giám sát của Quốc hội, UBTVQH, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội bảo đảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội và trách nhiệm pháp lý của các đối tượng chịu sự giám

sát trong việc thực hiện kết luận giám sát của Quốc hội. Giải quyết được những vấn đề pháp lý nêu trên sẽ tạo cho Quốc hội không chỉ một cơ chế giám sát đầy đủ, toàn diện, đảm bảo các kết luận giám sát được thực thi trong thực tiễn mà còn là giải pháp hữu hiệu để Quốc hội thực sự khẳng định được vai trò giám sát tối cao, bảo đảm được hiệu lực tiến tới nâng cao được hiệu quả giám sát của Quốc hội.

### **3.2.3.2. Thiết lập hệ thống dữ liệu quốc gia về ĐTC**

Trong cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ 4, vấn đề số hóa trong quản lý, giám sát hành chính của các cơ quan công quyền của Việt Nam đang ngày càng là nhu cầu bức thiết. Bên cạnh đó, quá trình thực hiện các dự án ĐTC lớn của quốc gia thường kéo dài, do đó việc xây dựng hệ thống dữ liệu quốc gia về ĐTC sẽ giúp cho hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam có một bước tiến vượt bậc.

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. Những tập dữ liệu lớn này có thể bao gồm các dữ liệu có cấu trúc, không có cấu trúc và bán cấu trúc, mỗi tập có thể được khai thác để tìm hiểu insights. Bao nhiêu dữ liệu để đủ gọi là “big” vẫn còn được tranh luận, nhưng nó có thể là các bội số của petabyte - và các dự án lớn nhất với phạm vi exabytes. Dữ liệu tạo thành các kho dữ liệu lớn có thể đến từ các nguồn bao gồm các trang web, phương tiện truyền thông xã hội, ứng dụng dành cho máy tính để bàn và ứng dụng trên thiết bị di động, các thí nghiệm khoa học, và các thiết bị cảm biến ngày càng tăng và các thiết bị khác trong internet (IoT).

Đối với khái niệm big data để phục vụ giám sát ĐTC, Quốc hội Việt Nam cần phải có cơ sở hạ tầng để thu thập và chứa dữ liệu, cung cấp quyền truy cập và đảm bảo thông tin trong khi lưu trữ và chuyển tiếp. Ở cấp độ cao, bao gồm hệ thống lưu trữ và máy chủ được thiết kế cho big data, phần mềm quản lý và tích hợp dữ liệu, thông tin kinh doanh và phần mềm phân tích dữ liệu, và các ứng dụng

big data. Phần lớn các cơ sở hạ tầng này sẽ tập trung một chỗ, vì như vậy Quốc hội có thể tiếp tục tận dụng các khoản đầu tư vào trung tâm dữ liệu của mình, đồng thời bảo mật, thay vì sử dụng điện toán đám mây. Để xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về ĐTC, Quốc hội cần phải thành lập một nhóm phụ trách thu thập dữ liệu vào hệ thống. Nhóm này có thể một số thành viên của các Ủy ban thuộc Quốc hội, kết nối với các Bộ, ngành, các chính quyền địa phương để thu thập thông tin về ĐTC đang diễn ra ở khắp các vùng miền trên cả nước.

Cơ sở dữ liệu lớn về ĐTC sẽ tạo ra giá trị kinh tế và giá trị lịch sử. Có thông tin cụ thể sẽ giúp Quốc hội giảm được nhiều chi phí khi tiến hành việc giám sát ĐTC. Giá trị lịch sử đó chính là các dự án ĐTC được lưu lại liên tục từ năm này qua năm khác sẽ giúp Quốc hội so sánh, đối chiếu hiệu quả của các dự án với nhau. Ví dụ như một dự án đầu tư đường quốc lộ dự kiến tuổi thọ con đường là 50 năm nhưng nếu chỉ sử dụng 10 hay 15 năm đã cần tu bổ thì Quốc hội có thể đánh giá chất lượng của nhà thầu công trình đó là chưa tốt, sẽ hạn chế cơ hội trúng thầu các dự án trọng điểm sau này.

### TIỂU KẾT CHƯƠNG 3

Trong bối cảnh nền kinh tế Việt Nam giai đoạn 2021 - 2025 sẽ có nhiều biến động, luận án nêu ra quan điểm và định hướng nhằm hoàn thiện giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam, khắc phục những hạn chế còn tồn tại trong hoạt động này. Quan điểm, định hướng được xây dựng dựa trên mục tiêu, nhiệm vụ của giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam kết hợp với phương hướng phát triển kinh tế Việt Nam giai đoạn 2021 - 2025, tầm nhìn 2030, đặc biệt nhấn mạnh đến việc xây dựng một hệ thống giám sát ĐTC đảm bảo tính pháp quyền của nhà nước, ứng dụng được những tiến bộ khoa học công nghệ của cách mạng công nghiệp 4.0, cùng sự nhạy bén, thông minh của con người Việt Nam. Để hiện thực hóa những định hướng đó, NCS đề xuất ba nhóm giải pháp bao gồm: (i) nhóm giải pháp về giám sát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến ĐTC; (ii) nhóm giải pháp về giám sát quá trình thực hiện hoạt động ĐTC và (iii) nhóm giải pháp về giám sát thực hiện kết luận, kiến nghị giám sát về ĐTC.

Việc thực hiện các giải pháp trên phải được tiến hành đồng bộ, có kế hoạch theo lộ trình hợp lý, vừa đáp ứng yêu cầu trước mắt, vừa đáp ứng yêu cầu lâu dài của việc hoạt động ĐTC cũng như hoạt động giám sát của Quốc hội trong lĩnh vực ĐTC tại Việt Nam. Song trước khi thực hiện đồng bộ các giải pháp đó đòi hỏi phải có sự đồng thuận, nhất trí cao của cả hệ thống chính trị, của các ngành và mọi tầng lớp nhân dân. Chỉ khi có sự quyết tâm đó thì hoạt động ĐTC của Việt Nam có đủ năng lực để hội nhập quốc tế một cách bền vững.

## 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 KTXH 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.

Với những tư liệu và tài liệu có được, luận án đã nghiên cứu các nhân tố ảnh hưởng đến hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội thông qua kiểm chứng mô hình. 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.

Một trong những giải pháp quan trọng là Nghiên cứu đề xuất, ban hành bộ tiêu chí đánh giá giám sát ĐTC của Quốc hội theo hướng phù hợp với thông lệ quốc tế, bảo đảm tính minh bạch, công khai. Hàng năm, kết quả giám sát ĐTC của Quốc hội thực hiện trong năm phải được báo cáo trước phiên họp thứ hai của các ĐBQH. Bên cạnh đó, quản lý ĐTC cũng phải được rà soát lại đảm bảo quy hoạch ngay từ khâu lập kế hoạch ĐTC.

Mặc dù NCS đã rất nỗ lực và nghiêm túc trong nghiên cứu, nhưng do hạn chế về kiến thức nói chung và kiến thức kinh tế lượng nói riêng, nên việc xử lý các khuyết tật của mô hình có thể còn chưa triệt để. Đây cũng chính là các đề xuất cho các nghiên cứu chuyên sâu hơn sau này. Bên cạnh đó, do phạm vi nghiên cứu là giám sát ĐTC của Quốc hội, vấn đề nghiên cứu thuộc chuyên ngành sâu với đặc thù, tình hình kinh tế, xã hội thay đổi nhanh chóng, vì thế kết quả nghiên cứu của luận án khó tránh khỏi hạn chế. Tác giả kính mong nhận được sự chỉ dẫn của các nhà khoa học và các bạn đọc quan tâm đến đề tài.

Tác giả xin trân trọng cảm ơn.



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

1. Nguyễn Thanh Tùng (12/2014): Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả huy động, sử dụng vốn vay, trả nợ và quản lý nợ công. Tạp chí quản lý ngân quỹ Quốc gia số 150;
2. Nguyễn Thanh Tùng (2020), ĐTC và giám sát ĐTC của Quốc hội Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu Tài chính Kế toán, Số 11 (208), 2020.
3. Nguyễn Thanh Tùng (2020), Kinh nghiệm giám sát ĐTC 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.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

### Tiếng Việt

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2015 - 2019), Báo cáo công tác giám sát và đánh giá tổng thể hoạt động đầu tư hằng năm;
2. Nguyễn Thị Minh Châu (2007), Hiệu quả ĐTC trong nông nghiệp giai đoạn 2000 - 2005, Tạp chí phát triển kinh tế;
3. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam (2015), Nghị định 15/2015/NĐ-CP về đầu tư theo hình thức đối tác công tư;
4. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam (2015), Nghị định 77/2015/NĐ-CP về kế hoạch ĐTC trung hạn và hằng năm;
5. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam (2015), Nghị định 84/2015/NĐ-CP về giám sát và đánh giá đầu tư;
6. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam (2015), Nghị định 131/2015/NĐ-CP hướng dẫn về dự án quan trọng quốc gia;
7. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam (2015), Nghị định 136/2015/NĐ-CP hướng dẫn thi hành một số điều của Luật ĐTC;
8. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam (2016), Nghị định 50/2016/NĐ-CP quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực kế hoạch và đầu tư;
9. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam (2017), Nghị định 32/2017/NĐ-CP về tín dụng đầu tư của nhà nước;
10. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam (2018), Nghị định 10/2018/NĐ-CP về sửa đổi, bổ sung một số điều nghị định số 77/2015/ NĐ-CP, nghị định số 136/2015/ NĐ- và nghị định số 161/2016/ NĐ-CP;
11. Trần Kim Chung, Đinh Trọng Thắng, Nguyễn Văn Tùng và các cộng sự (2015), Tái cấu trúc ĐTC trong khuôn khổ đổi mới mô hình tăng trưởng của Việt Nam, Tạp chí Khoa học và Công nghệ Việt Nam số 2 (12) 2015;
12. Bùi Mạnh Cường (2012), Nâng cao hiệu quả đầu tư phát triển từ nguồn vốn NSNN ở Việt Nam, Luận án tiến sĩ kinh tế, Trường đại học kinh tế - Đại học quốc gia Hà Nội;

13. Nguyễn Sĩ Dũng (2002), Tổ chức và hoạt động của Quốc hội các nước, Văn phòng Quốc hội, Hà Nội;
14. Nguyễn Sĩ Dũng (2004), Quyền giám sát của Quốc hội - Nội dung và thực tiễn từ góc nhìn tham chiếu, NXB. Tư pháp, Hà Nội;
15. Đại Từ điển Tiếng Việt, 2009, NXB Giáo dục Việt Nam;
16. Trần Ngọc Đường (2009), Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội khóa XII, Đề tài cấp Bộ;
17. Bùi Tiến Hanh, Phạm Thị Hoàng Phương (2016), Giáo trình Quản lý Tài chính công, Học viện Tài chính;
18. Nguyễn Thị Bích Hạnh (2019), Hiệu quả quản lý nhà nước về đầu tư phát triển ở tỉnh Phú Thọ: nhìn từ góc độ lý luận và thực tiễn, Tạp chí Khoa học và Công nghệ - Đại học Hùng Vương tập 16, Số 3 (2019): 36-48;
19. Vũ Thị Mỹ Hằng (2016), Thực hiện chức năng giám sát quyền lực nhà nước của Quốc hội Việt Nam hiện nay, Luận án tiến sĩ chuyên ngành Chính trị học tại Đại học Khoa học xã hội và nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội;
20. Nguyễn Thúy Hoa (2015), Những vấn đề lý luận và thực tiễn về Quốc hội - cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân Việt Nam, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh;
21. Phạm Minh Hóa (2015), Nâng cao hiệu quả ĐTC tại Việt Nam, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân;
22. Hoàng Cao Liêm (2018), Luận án tiến sĩ “Quản lý nhà nước về đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ từ ngân sách nhà nước tại tỉnh Hà Nam”, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh;
23. Phan Trung Lý (2010), Quốc hội Việt Nam – Tổ chức, hoạt động và đổi mới, NXB Chính trị Quốc gia, Sách tham khảo, Hà Nội;
24. Ngô Đức Mạnh (2002), Cơ sở lý luận và thực tiễn về vị trí, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội trong bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị Việt Nam (qua 4 bản Hiến pháp), Đề tài trọng điểm cấp Bộ;

25. Hà Tuyết Minh (2016), Nâng cao hiệu quả ĐTC để giảm nghèo ở Việt Nam, Tạp chí Quản lý Ngân quỹ Quốc gia số 174 (12/2016);
26. Nguyễn Bạch Nguyệt - Từ Quang Phương (2007), Giáo trình kinh tế đầu tư, NXB Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội;
27. Nguyễn Minh Phong (2012), “Nâng cao hiệu quả ĐTC ở Việt Nam”, Tạp chí Cộng sản, (832).
28. Từ Quang Phương, Phạm Văn Hùng (2013), Giáo trình Kinh tế Đầu tư, Đại học Kinh tế Quốc dân;
29. Nguyễn Hữu Quang (2012), ĐTC và vai trò giám sát của các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Báo Đại biểu Nhân dân;
30. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (1946), Hiến pháp năm 1946 (Điều 1);
31. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (1992a), Hiến pháp năm 1992 (Điều 83);
32. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (1992b), Luật tổ chức Quốc hội (sửa đổi năm 1992) (Điều 2);
33. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2002), Luật Ngân sách Nhà nước số 01/2002/QH11 ban hành ngày 16/12/2002,;
34. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2003), Luật số 05/2003/QH11 về hoạt động giám sát của Quốc hội;
35. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2009), Luật Quản lý nợ công 2009 số 29/2009/QH12;
36. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2013), Luật Đấu thầu số 43/2013/QH13;
37. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2014), Luật ĐTC 2014 số 49/2014/QH13;
38. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2014), Luật Đầu tư, số 67/2014/QH13, ngày 26 tháng 11 năm 2014.
39. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2014), Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, số: 69/2014/QH13, ngày 26 tháng 11 năm 2014;

40. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2015), Luật Ngân sách Nhà nước số 83/2015/QH13;
41. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2015), Luật số 87/2015/QH13 về hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân;
42. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2015), Nghị quyết số 100/2015/QH13 ngày 12 tháng 11 năm 2015 của Quốc hội về việc phê duyệt chủ trương đầu tư các chương trình mục tiêu quốc gia giai đoạn 2016 - 2020;
43. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2016), Nghị quyết số 26/2016/QH14 về kế hoạch ĐTC trung hạn giai đoạn;
44. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2017), Luật Quản lý nợ công 2017 số 20/2017/QH14;
45. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2019), Luật ĐTC 2019 số 39/2019/QH14;
46. Quốc hội Hàn Quốc (1987), Hiến pháp;
47. Quốc hội Pháp (2008), Hiến pháp;
48. Quốc hội Trung Quốc (2006), Luật Giám sát Ủy ban thường vụ Nhân đại các cấp;
49. Bùi Ngọc Sơn (2007), Lựa chọn nhà lập pháp, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp;
50. Đinh Xuân Thảo (2011), Tổ chức và hoạt động của Quốc hội khóa XII và phương hướng đổi mới tổ chức và hoạt động khóa XIII, Đề tài cấp Bộ;
51. Nguyễn Trọng Thản (2011), “Một số ý kiến về đổi mới cơ chế ĐTC ở Việt Nam hiện nay”, Tạp chí nghiên cứu tài chính kế toán;
52. Nguyễn Đức Thành, Đinh Minh Tuấn (2011), Đổi mới thể chế, cơ chế và những giải pháp chấn chỉnh hoàn thiện, tái cấu trúc lĩnh vực ĐTC, Bài tham luận;
53. Tô Trung Thành, Vũ Sỹ Cường (2015), “Đánh giá quy mô và cơ cấu phân bổ vốn ĐTC tại Việt Nam hiện nay”, Tạp chí Kinh tế và Phát triển, số 213, tháng 3/2015;

54. Đinh Trọng Thắng (2019), Quan hệ giữa ĐTC và đầu tư tư nhân trong phát triển kinh tế, Tạp chí Tài chính online, ngày 18/04/2019;
55. Tổng cục Thống kê (2000 - 2019), Báo cáo tình hình kinh tế xã hội hàng năm;
56. Từ điển Tiếng Việt, 2003, NXB Đà Nẵng;
57. Từ điển Luật học, 2006, Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp, NXB Tư pháp;
58. Trần Bình Trọng (2016). Giáo trình, Lịch sử các học thuyết kinh tế. NXB Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội.
59. Nguyễn Thanh Tùng (2012), “Tái cấu trúc trong lĩnh vực ĐTC ở Việt Nam: từ thực trạng đến giải pháp”, Tạp chí nghiên cứu khoa học kiểm toán, số 50 - 51.T1/2012;
60. Ủy ban Kinh tế (2018), Báo cáo Thẩm tra sơ bộ về việc điều chỉnh tổng mức đầu tư Dự án xây dựng tuyến đường sắt đô thị thành phố Hồ Chí Minh, tuyến số 1: Bến Thành - Suối Tiên;
61. Ủy ban Kinh tế (2018), Báo cáo Thẩm tra tình hình triển khai thực hiện Dự án Cảng hàng không quốc tế Long Thành;
62. Ủy ban Tài chính - Ngân sách (2015), Thẩm tra tình hình thực hiện kế hoạch đầu tư phát triển giai đoạn 2011-2015 và dự kiến kế hoạch ĐTC trung hạn giai đoạn 2016-2020;
63. Ủy ban Tài chính - Ngân sách (2016), Quy chế hoạt động của Ủy ban Tài chính - ngân sách của Quốc hội khóa XIV;
64. Ủy ban Tài chính - Ngân sách (2016), Thẩm tra về kế hoạch ĐTC trung hạn giai đoạn 2016-2020;
65. Ủy ban Tài chính - Ngân sách (2017), Cẩm nang hướng dẫn giám sát ngân sách nhà nước;

### **Tiếng Anh**

66. Benedict Clements, Rina Bhattacharya, and Toan Quoc Nguyen (2003), External Debt, Public Investment, and Growth in Low-Income Countries

67. Bernard Myers và Thomas Laursen (2008), Public Investment Management in the EU
68. Calderón C và Servén L (2004a), The effects of infrastructure development on growth and income distribution, World Bank Policy Research Working Paper 3400, World Bank
69. Calderón C và Servén L (2004b), Trends in infrastructure in Latin America, 1980-2011, World Bank
70. Era Babla-Norris, Jim Brumby, Annette Kyobe, Zac Mills, và Chris Papageorgiou-IMF, (2011), Investing in public Investment, An index of public Investment Efficiency
71. Edward Anderson, Paolo De Renzio, Stephanie Levy (2006), The role of public investment in poverty reduction: theories, evidence and methods.
72. Fujita, M., Krugman, P. and Venables, A. (2001) The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade. London: MIT press.
73. Garcia-Mila McGuire (1996), The effect of public capital in state-level production functions reconsidered;
74. Garikai Makuyana và Nicholas M. Odhiambo (2018), Public and private investment and economic growth in Malawi: an ARDL-bounds testing approach;
75. IMF (2004), Public Investment and Fiscal Policy;
76. IMF (2012), Public Investment, Growth, and Debt Sustainability: Putting Together the Pieces;
77. Karuna Gomanee, Oliver Morrissey, Paul Mosley, Arjan Verschoor (2003), Aid, pro-poor government spending and welfare;
78. Rensis Likert (1932), "A technique for the measurement of attitudes." Archives of psychology, p. 7
79. Martin Ravallion and Gaurav Datt (2002), Why has economic growth been more pro-poor in some states of India than others

80. Paul Mosley, John Hudson, Arjan Verschoor (2004), *Aid, Poverty Reduction and the New Conditionality*;
81. Shenggen Fan, Peter Hazell, and Sukhadeo Thorat (1999), *Linkages between Government Spending, Growth and Poverty in Rural India*. Research Report 110, Washington, DC: IFPRI
82. Shenggen Fan, Linxiu Zhang, Xiaobo Zhang (2002), *Growth Inequality and Poverty in Rural China: the role of public Investments*. Research Report 125, Washington, DC: IFPRI;
83. Shenggen Fan, Somchai Jitsuchon, Nuntaporn Methakunnavut (2004), *The Importance of Public Investment for Reducing Rural Poverty in Middle-income Countries: The Case of Thailand*’, DSGD Discussion Paper No. 7;
84. Sonia Araujo, Douglas Sutherland, Balázs Égert, Tomasz Kozluk (2009), *Infrastructure Investment: Links to Growth and the Role of Public Policies*;
85. Sutherland, Sonia Araujo, Balázs Égert, Tomasz Kozluk (2009), *Infrastructure Investment: links to growth and the role of public Policies*.
86. Teresa Garcia-Milà, Therese J. McGuire and Robert H. Porter (1996), *The Effect of Public Capital in State-Level Production Functions Reconsidered*
87. UNDP (2012), *Strengthening the Capacities for Budgetary Decision and Oversight of People’s Elected Bodies in Vietnam* project from 2009 to 2012;
88. UNCTAD (2009), *The role of public investment in social and economic development*;
89. Walter J. Oleszek (2010), *Giám sát Quốc hội: Tổng quan (Congressional Oversight: An Overview)*, Dịch vụ nghiên cứu Quốc hội (22 tháng 2 năm 2010);
90. World Bank (2008), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*.



### Phụ lục 1: Cơ cấu GDP theo ngành kinh tế

	2015	2016	2017	2018	2019
Ngành kinh tế	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản	17	16.32	15.34	14.68	13.96
Ngành công nghiệp	33.24	32.72	33.4	34.25	34.49
Khai khoáng	9.61	8.12	7.47	7.37	6.72
Công nghiệp chế biến, chế tạo	13.69	14.27	15.33	16	16.48
Sản xuất và phân phối điện, khí đốt, nước nóng, hơi nước và điều hòa không khí	3.99	4.19	4.34	4.53	4.83
Cung cấp nước; hoạt động quản lý và xử lý rác thải, nước thải	0.51	0.52	0.52	0.51	0.52
Xây dựng	5.44	5.62	5.74	5.84	5.94
Ngành dịch vụ	39.74	40.91	41.26	41.11	41.64
Bán buôn và bán lẻ; sửa chữa ô tô, mô tô, xe máy và xe có động cơ khác	10.15	10.5	10.71	10.87	11.16
Vận tải, kho bãi	2.73	2.68	2.66	2.7	2.78
Dịch vụ lưu trú và ăn uống	3.71	3.8	3.83	3.78	3.8
Thông tin và truyền thông	0.7	0.71	0.69	0.68	0.68
Hoạt động tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	5.49	5.52	5.47	5.33	5.32
Hoạt động kinh doanh bất động sản	5.08	5.08	4.79	4.58	4.51
Hoạt động chuyên môn, khoa học và công nghệ	1.33	1.33	1.28	1.25	1.24
Hoạt động hành chính và dịch vụ hỗ trợ	0.38	0.38	0.37	0.37	0.37
Hoạt động của Đảng Cộng sản, tổ chức chính trị - xã hội; quản lý Nhà nước, an ninh quốc phòng; đảm bảo xã hội bắt buộc	2.72	2.78	2.75	2.71	2.74
Giáo dục và đào tạo	3.26	3.44	3.55	3.67	3.82
Y tế và hoạt động trợ giúp xã hội	1.72	2.15	2.65	2.73	2.77
Nghệ thuật, vui chơi và giải trí	0.6	0.6	0.6	0.58	0.58
Hoạt động dịch vụ khác	1.72	1.78	1.75	1.7	1.7
Hoạt động làm thuê các công việc trong các hộ gia đình, sản xuất sản phẩm vật chất và dịch vụ tiêu dùng của hộ gia đình	0.15	0.16	0.16	0.16	0.17
Thuế sản phẩm trừ trợ cấp sản phẩm	10.02	10.04	10	9.97	9.91

*Nguồn: Tổng cục Thống kê (2015-2019)*

## Phụ lục 2: PHIẾU ĐIỀU TRA

Phiếu điều tra này là một phần trong nội dung nghiên cứu về giám sát ĐTC của Quốc hội. Rất mong Ông (Bà) cung cấp một số thông tin cần thiết cho nghiên cứu này bằng cách điền các thông tin liên quan dưới đây. Những thông tin này chỉ phục vụ cho mục đích nghiên cứu đã đề cập ở đây.

*Phiếu này gồm có 03 (ba) trang*

Ông/Bà cho biết mức độ đồng ý đối với mỗi nội dung dưới đây bằng cách đánh dấu “X” vào một số ô thích hợp.

### I/ Đánh giá về khuôn khổ pháp lý cho hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội

	Rất không đồng ý	Không đồng ý	Tương đối đồng ý	Đồng ý	Rất đồng ý
1. Khuôn khổ pháp lý cho hoạt động giám sát ĐTC là đã đầy đủ.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Quy định của pháp luật đã trao đủ chức năng, quyền hạn cho các chủ thể giám sát ĐTC.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### II/ Đánh giá về nội dung giám sát ĐTC

	Rất không đồng ý	Không đồng ý	Tương đối đồng ý	Đồng ý	Rất đồng ý
1. Các nội dung giám sát ĐTC của Quốc hội đã phản ánh kịp thời những vấn đề mà cử tri cả nước quan tâm.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Các nội dung giám sát ĐTC góp phần hoàn thiện chính sách, pháp luật của Nhà nước.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Các nội dung giám sát ĐTC của Quốc hội góp phần nâng cao hiệu quả quản lý ĐTC của Nhà nước.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Các nội dung giám sát ĐTC của Quốc hội nên tập trung vào khía cạnh ĐTC.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**III/ Đánh giá về công cụ giám sát của Quốc hội**

	Rất không đồng ý	Không đồng ý	Tương đối đồng ý	Đồng ý	Rất đồng ý
1. Việc lựa chọn công cụ giám sát ĐTC thời gian qua là phù hợp với các mục tiêu và nội dung giám sát ĐTC.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Các quy định hiện hành đã đảm bảo cho việc lựa chọn công cụ giám sát ĐTC được đầy đủ, linh hoạt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Các công cụ giám sát hiện hành là đầy đủ và hiệu quả.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**IV/ Đánh giá hoạt động giám sát ĐTC của Quốc hội**

	Rất không đồng ý	Không đồng ý	Tương đối đồng ý	Đồng ý	Rất đồng ý
1. Với chức năng đại diện, Quốc hội giám sát ĐTC là tất yếu.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Quốc hội giám sát ĐTC là nhằm bảo đảm cho việc sử dụng vốn ĐTC đúng pháp luật, có hiệu quả.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Qua giám sát, Quốc hội sẽ nhận biết các chính sách, pháp luật liên quan đến ĐTC có bất cập để kịp thời điều chỉnh.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Là phù hợp nếu giám sát ĐTC của Quốc hội tập trung vào nội dung xem xét hệ thống văn bản pháp luật liên quan đến ĐTC.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. Là phù hợp nếu giám sát ĐTC của Quốc hội tập trung vào nội dung xem xét hiệu quả ĐTC.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6. Là phù hợp nếu giám sát ĐTC của Quốc hội tập trung vào quản lý vốn ĐTC từ NSNN.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7. Việc giám sát ĐTC của Quốc hội là kịp thời.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
8. Mục tiêu giám sát ĐTC của Quốc hội tập trung vào việc thực hiện chính sách, pháp luật về ĐTC; quản lý vốn ĐTC và hiệu quả ĐTC là đúng trọng tâm.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
9. Công cụ giám sát ĐTC của Quốc hội là đã đầy đủ.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Rất không đồng ý	Không đồng ý	Tương đối đồng ý	Đồng ý	Rất đồng ý
10. Nội dung giám sát ĐTC của Quốc hội đã đảm bảo bao quát toàn bộ hệ thống chính sách liên quan đến hoạt động ĐTC.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
11. Kết quả thu được từ giám sát phản ánh đúng thực trạng ĐTC của Việt Nam.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
12. Các kiến nghị sau giám sát ĐTC là phù hợp và có tính khả thi.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
13. Việc thực hiện kiến nghị sau giám sát ĐTC (phản ánh hiệu lực giám sát) được Quốc hội, các cơ quan Quốc hội và các ĐBQH giám sát chặt chẽ.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
14. Sau giám sát của Quốc hội đối với ĐTC, hệ thống chính sách, pháp luật liên quan đến ĐTC đã được bổ sung và hoàn thiện hơn.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
15. Qua giám sát ĐTC cho thấy cần phải tăng cường nguồn lực (tài chính, các chuyên gia) cho Đoàn giám sát khi triển khai các hoạt động.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>