

**BAN CÔNG TÁC ĐẠI BIỂU
TRUNG TÂM BỒI DƯỠNG ĐẠI BIỂU DÂN CỬ**

HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN TRONG ĐẦU TƯ CÔNG

Năm 2022

MỤC LỤC

Phần I: Khái lược về đầu tư công

1. Khái niệm về đầu tư công
2. Tầm quan trọng của đầu tư công đối với nền kinh tế
3. Đặc điểm của đầu tư công
4. Vốn đầu tư công và quy trình phân bổ vốn
5. Nguyên tắc quản lý đầu tư công
6. Các hành vi bị nghiêm cấm trong đầu tư công

Phần II: HĐND với quyết định về đầu tư công

1. Vai trò của HĐND trong việc xem xét, cho ý kiến về kế hoạch đầu tư công
 - a. Thẩm quyền của HĐND về kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm
 - b. Thẩm quyền của HĐND trong quyết định chủ trương đầu tư các dự án đầu tư công
2. Thực trạng tham gia của HĐND trong quyết định kế hoạch đầu tư công
 - a. Việc tham gia của HĐND trong việc quyết định kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm.
 - b. Việc thực hiện thẩm quyền của HĐND trong quyết định chủ trương đầu tư các dự án đầu tư công
3. Kết quả đạt được và những khó khăn, vướng mắc của HĐND tỉnh trong việc quyết định về đầu tư công
4. Các kiến nghị

Phần III: Kỹ năng giám sát trong đầu tư công

1. Cơ sở pháp lý để HĐND thực hiện giám sát đầu tư công
 - a. Quy định chung về hoạt động giám sát
 - b. Quy định về giám sát đầu tư công
 - c. Mục đích, yêu cầu, hình thức giám sát đầu tư công
2. Phạm vi, nội dung, hình thức giám sát với từng đối tượng giám sát
 - a. Giám sát UBND các cấp
 - b. Giám sát chương trình, chủ đầu tư
 - c. Giám sát trực tiếp dự án đầu tư
3. Tổ chức hoạt động giám sát đầu tư công
 - a. Lựa chọn, phân công, phối hợp trong giám sát đầu tư công
 - b. Giải trình tại phiên họp Thường trực HĐND
 - c. Tổ chức hoạt động giám sát chuyên đề

Phụ lục

LỜI GIỚI THIỆU

Đầu tư công là nguồn động lực to lớn để phát triển kinh tế, chính trị, xã hội tại Việt Nam. Đầu tư công giúp cho nền kinh tế có được sự tăng trưởng tốt, bảo đảm cho cuộc sống của người dân và cộng đồng.

Xuất phát từ sự cần thiết có một hệ thống pháp luật quản lý đầu tư công hoàn chỉnh và đồng bộ, cùng với các chế tài và biện pháp quản lý, giám sát nên Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật đầu tư công (năm 2014) với mục tiêu thống nhất các quy định về đầu tư công đang nằm rải rác trong các văn bản pháp luật khác nhau, như: Luật ngân sách nhà nước (NSNN), Luật Xây dựng, Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu và các Nghị định, Quyết định, Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ. Đến kỳ họp thứ 7 Quốc hội khóa XIV đã thông qua Luật đầu tư công (sửa đổi) năm 2019 nhằm sửa đổi, bổ sung nhằm khắc phục một số những bất cập, hạn chế từ thực tế diễn ra, như: Thống nhất về nguồn vốn đầu tư công; Đẩy mạnh phân cấp trong việc xem xét quyết định các phê duyệt chủ trương đầu tư, phân cấp thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn; Đẩy mạnh phân cấp cho các địa phương trong việc quyết định các dự án đầu tư công, trong đó cả các dự án nhóm A; Đổi mới phương thức xây dựng kế hoạch, có dự kiến kế hoạch nguồn vốn và khả năng cân đối vốn, bảo đảm căn cứ pháp lý về nguồn vốn để các bộ, cơ quan, địa phương triển khai các thủ tục phê duyệt chủ trương đầu tư dự án; Đơn giản hóa mạnh mẽ quy trình giao kế hoạch vốn đầu tư công hằng năm nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công và nâng cao tỷ lệ giải ngân vốn đầu tư công trong kế hoạch hằng năm.

Đại biểu dân cử có cái nhìn tổng quát về đầu tư công, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử biên soạn tập san “HĐND trong đầu tư công”, cụ thể:

Phần I: Khái lược về đầu tư công

Phần II: HĐND với quyết định về đầu tư công

Phần III: Kỹ năng giám sát trong đầu tư công

Phụ lục: Các văn bản pháp luật liên quan.

Hy vọng cuốn tập san này sẽ giúp đại biểu HĐND có cái nhìn khái quát nhất về đầu tư công cũng như hiểu được tầm quan trọng của đầu tư công trong việc phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương để đại biểu nâng cao kỹ năng giám sát đầu tư công trong quá trình hoạt động đại biểu của mình.

PHẦN I: KHÁI LƯỢC VỀ ĐẦU TƯ CÔNG

1. Khái niệm về đầu tư công

Đầu tư công là một hoạt động đầu tư của Nhà nước, sử dụng nguồn vốn chủ yếu từ ngân sách Nhà nước để thực hiện xây dựng các dự án kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội. Đầu tư công là một trong những nội dung trọng điểm nhằm thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia.

Ở Việt Nam hiện nay, đầu tư công được thể hiện ở mọi mặt của đời sống xã hội, trong đó tập trung nhất vào một số vấn đề như xây dựng kết cấu hạ tầng, thu hút đầu tư tư nhân trong nước và nước ngoài, tạo việc làm, chuyển dịch cơ cấu kinh tế và tăng phúc lợi xã hội.

Nguồn vốn để tài trợ cho các hoạt động đầu tư công bao gồm: vốn ngân sách nhà nước, vốn công trái quốc gia, vốn trái phiếu Chính phủ, vốn trái phiếu chính quyền địa phương, vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước, vốn đầu tư từ nguồn thu để lại cho đầu tư nhưng chưa đưa vào cân đối ngân sách nhà nước, các khoản vốn vay của ngân sách địa phương để đầu tư.

2. Tầm quan trọng của đầu tư công đối với nền kinh tế

Có thể nói hoạt động đầu tư công chiếm tỷ trọng lớn và bao trùm giữ vai trò quan trọng trong công cuộc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Đầu tư công không chỉ trực tiếp tác động đến tăng trưởng, từ đó tạo ra thu nhập và giảm nghèo mà thông qua cơ chế, chính sách cũng tác động đến tăng trưởng và giảm nghèo. Đầu tư vào hệ thống giáo dục, đào tạo, y tế, văn hoá, thể thao... sẽ giúp phát triển kiến thức, kỹ năng, sức khỏe, cải thiện điều kiện sống, từ đó tăng cơ hội tiếp cận việc làm, thu nhập góp phần giảm nghèo tuyệt đối cũng như tương đối. Đầu tư công đảm bảo tiếp cận công bằng các cơ hội và nguồn lực phát triển, cơ hội kinh doanh và các dịch vụ xã hội cơ bản về thông tin, giáo dục, y tế việc

làm...góp phần cải thiện sự công bằng trong lĩnh vực kinh tế đến công bằng trong các lĩnh vực chính trị, pháp lý, văn hoá xã hội.

Ở nhiều quốc gia, một số hoạt động sản xuất là do các doanh nghiệp nhà nước thực hiện. Tại các nước phát triển, đầu tư của doanh nghiệp nhà nước lại có xu hướng được giới hạn trong một số ngành và tỷ trọng các hoạt động do các doanh nghiệp nhà nước thực hiện đã giảm đi đáng kể trong ba thập kỷ qua. Tuy nhiên ở các nước xã hội chủ nghĩa, doanh nghiệp nhà nước vẫn còn đóng vai trò quan trọng mặc dù tại một số nước, tỷ trọng sản lượng của các doanh nghiệp nhà nước đang giảm đi. Tuy nhiên, tầm quan trọng của doanh nghiệp nhà nước tại các nước xã hội chủ nghĩa được phản ánh trong các định nghĩa về các chỉ tiêu, theo đó đầu tư vào doanh nghiệp nhà nước thường được tính vào đầu tư công.

Ở hầu hết các quốc gia đang trong quá trình tiến hành công nghiệp hoá, hiện đại hoá, đầu tư công là một công cụ kinh tế của Nhà nước, được sử dụng đem lại những lợi ích to lớn cho nền kinh tế. Nhưng ngược lại, đầu tư công cũng có thể trở thành gánh nặng cho quốc gia, nếu nó được sử dụng một cách thái quá, gây nên sự dàn trải, kém hiệu quả.

Đối với nền kinh tế Việt Nam, đầu tư công có vai trò là động lực vô cùng to lớn để phát triển kinh tế, xã hội, giúp cho nền kinh tế có được sự tăng trưởng tốt bảo đảm cuộc sống của người dân. Qua các khảo sát cũng như nghiên cứu đã khẳng định rằng đầu tư công có vai trò đặc biệt quan trọng đến sự phát triển của Việt Nam. Vai trò của đầu tư công được thể hiện rõ: (i) góp phần thúc đẩy quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, phát triển kinh tế, đảm bảo an sinh, xã hội; (ii) góp phần định hình và phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế-xã hội quốc gia; (iii) ổn định kinh tế vĩ mô.

Trong những năm qua, thực hiện chủ trương tái cấu trúc đầu tư công, tỷ trọng chi đầu tư công ở Việt Nam đang có xu hướng giảm dần theo sự dịch chuyển trong cơ cấu đầu tư công giữa Trung ương và địa phương, với mức độ phân cấp ngày càng tăng. Song, việc đầu tư của Trung ương giảm sẽ ảnh hưởng đến việc tập trung nguồn lực để thực hiện các dự án mục tiêu quan trọng quốc gia, đặc biệt trong bối cảnh sự phối hợp vùng còn hạn chế.

Bên cạnh đó, tỷ trọng đầu tư của địa phương cao có thể dẫn đến rủi ro đầu tư dàn trải và giảm hiệu suất đầu tư.

Đầu tư hiệu quả là đòn bẩy hữu hiệu cho phát triển kinh tế của quốc gia. Tìm được giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư là đóng góp thiết thực để đẩy nhanh và thực hiện hiệu quả tiến trình tái cấu trúc nền kinh tế.

3. Đặc điểm của đầu tư công

- **Đầu tư công là hoạt động đầu tư của Nhà nước.** Đây là hoạt động từ việc lên kế hoạch, chủ trương cho đến phê duyệt, ra quyết định đầu tư đều được thực hiện bởi Nhà nước thông qua việc phân cấp quản lý cho những cơ quan, tổ chức có thẩm quyền. Dự án đầu tư cũng có thể được thực hiện dựa trên cơ chế đấu thầu, việc thực hiện các dự án đầu tư của Nhà nước có thể là các doanh nghiệp nhà nước, các doanh nghiệp khu vực tư nhân hoặc doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

- **Nguồn vốn đầu tư cho hoạt động đầu tư công là từ Nhà nước,** bao gồm vốn ngân sách nhà nước, vốn từ nguồn thu hợp pháp của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư theo quy định của pháp luật.

- **Mục tiêu của hoạt động đầu tư công là nhằm phát triển kinh tế - xã hội.** Nhà nước đầu tư vào các lĩnh vực quan trọng, thiết yếu của nền kinh tế nhưng tư nhân không đầu tư; đầu tư để bảo đảm các cân đối lớn của nền kinh tế; đầu tư phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội; tạo việc làm; thu hẹp khoảng cách giàu nghèo giữa các vùng, miền; phát triển vùng biên giới, hải đảo, gắn chính sách phát triển kinh tế - xã hội với an ninh, quốc phòng....

- **Đầu tư công được thực hiện trong khuôn khổ pháp luật chặt chẽ:**

Để đảm bảo hoạt động đầu tư công 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. Theo đó, đầu tư công 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 đầu tư công 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.

4. Các loại vốn đầu tư công

Vốn đầu tư công là nguồn động lực quan trọng thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, trong bối cảnh hiện nay khi nguồn vốn ngân sách nhà nước càng hạn hẹp thì việc nâng cao hiệu quả đầu tư vốn ngân sách nhà nước càng trở nên quan trọng.

Những địa phương có địa hình hiểm trở, kinh tế khó khăn, nguồn lực tài chính dành cho đầu tư công ít, dẫn đến kết cấu hạ tầng của địa phương còn thiếu, đòi hỏi nhiều hơn các dự án đầu tư công để xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, giúp nâng cao đời sống người dân, từ đó mới thực hiện hiệu quả các mục tiêu phát triển bền vững của địa phương đó.

Khoản 22 Điều 4 của Luật đầu tư công 2019 so với quy định trước đây tại Luật đầu tư công 2014, định nghĩa về vốn đầu tư đã được quy định thống nhất, không còn phân biệt giữa các loại nguồn vốn của ngân sách Nhà nước, trái phiếu Chính phủ, công trái quốc gia, tín dụng đầu tư.... Nếu phân loại theo tính chất của nguồn vốn, có 5 loại vốn đầu tư sau:

(1). Vốn ngân sách nhà nước: đây là nguồn vốn được quyết định và phân bổ vốn đầu tư công đến các bộ ngành, địa phương. Nguồn vốn giải ngân đầu tư công từ ngân sách nhà nước, được dùng để xây dựng hạ tầng kinh tế - xã hội. Đây là nguồn vốn không hoàn lại, không có khả năng thu hồi vốn hay thu hồi vốn chậm.

(2). Vốn đầu tư từ các chương trình hỗ trợ: là nguồn vốn đầu tư đến từ các chương trình hỗ trợ đầu tư quốc gia được quyết định bởi chính phủ nhà nước.

(3). Vốn tín dụng đầu tư: là nguồn vốn nhà nước, được chính phủ cho vay với mức lãi suất bằng với nguồn vốn tự do hay vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA). Vốn tín

dụng này được sử dụng để đầu tư vào các dự án thuộc các lĩnh vực ưu tiên của nhà nước nhằm thực hiện các mục tiêu nhất định.

(4). Vốn đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước: gồm có giải ngân tiền vốn từ ngân sách nhà nước đã cấp cho doanh nghiệp, cùng với các khoản thu có lợi nhuận hoặc vốn vay của doanh nghiệp do nhà nước bảo lãnh. Quản lý và phân bổ sử dụng đúng cách vốn đầu tư cho các doanh nghiệp nhà nước ở các lĩnh vực được dùng để đẩy mạnh sự phát triển của kinh tế đất nước.

(5). Vốn vay trong và nước ngoài: đây là nguồn vốn vay trong nước và nước ngoài đối với những dự án đầu tư trong nước. Nguồn vốn trong nước gồm trái phiếu địa phương hoặc trái phiếu chính phủ (phiếu ngoại tệ, phiếu kho bạc, trái phiếu đầu tư, công trái xây dựng...).

5. Nguyên tắc phân bổ vốn đầu tư công

Theo quy định của pháp luật Việt Nam, việc phân bổ vốn đầu tư công phải tuân thủ nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn đầu tư công trong từng giai đoạn. Trong đó, phải bảo đảm các nguyên tắc chung như sau:

(i) Việc phân bổ vốn đầu tư công phải tuân thủ các quy định của Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách nhà nước và các văn bản pháp luật có liên quan.

(ii) Bảo đảm quản lý tập trung, thống nhất về mục tiêu, cơ chế, chính sách; thực hiện phân cấp trong quản lý đầu tư theo quy định của pháp luật, tạo quyền chủ động cho các bộ, cơ quan trung ương và các cấp chính quyền địa phương.

(iii) Việc phân bổ vốn đầu tư công nguồn ngân sách nhà nước phải phục vụ cho việc thực hiện các mục tiêu, định hướng phát triển của đất nước tại Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm, Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm của quốc gia, các ngành, lĩnh vực, địa phương, kế hoạch tài chính 05 năm quốc gia, kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm, các quy hoạch theo quy định của Luật Quy hoạch được cấp có thẩm quyền quyết định hoặc phê duyệt, bảo đảm mục tiêu phát triển bền vững, hài hòa giữa kinh tế và xã hội.

(iv) Phù hợp với khả năng cân đối vốn đầu tư từ nguồn ngân sách nhà nước trong kế hoạch tài chính 5 năm, bảo đảm các cân đối vĩ mô, an toàn nợ công. Đẩy mạnh cơ cấu lại đầu tư công, tính toán hợp lý cơ cấu nguồn lực ngân sách Trung ương và địa phương, bảo đảm ngân sách trung ương giữ vai trò chủ đạo; tăng cường huy động các nguồn vốn ngoài ngân sách nhà nước, đẩy mạnh việc thu hút các nguồn vốn xã hội để thực hiện các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng.

(v) Phân bổ vốn đầu tư tập trung; không phân tán, dàn trải; bảo đảm hiệu quả sử dụng vốn đầu tư. Chỉ giao kế hoạch vốn đối với các dự án đã đủ thủ tục đầu tư được cấp có thẩm quyền quyết định theo quy định của Luật Đầu tư công và các văn bản pháp luật có liên quan. Các chương trình, dự án đã được cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, các dự án mới phải bảo đảm thời gian bố trí vốn thực hiện dự án nhóm A không quá 06 năm, nhóm B không quá 04 năm, nhóm C không quá 03 năm. Trường hợp không đáp ứng thời hạn trên, Thủ tướng Chính phủ quyết định thời gian bố trí vốn thực hiện dự án đối với các dự án sử dụng vốn ngân sách trung ương, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định thời gian bố trí vốn thực hiện dự án đối với dự án sử dụng vốn ngân sách địa phương.

(vi) Tập trung ưu tiên bố trí vốn để thực hiện, đẩy nhanh tiến độ, sớm hoàn thành và phát huy hiệu quả các dự án thuộc chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia, chương trình, dự án kết nối, có tác động liên vùng, có ý nghĩa thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội nhanh, bền vững, bảo vệ chăm sóc sức khỏe nhân dân, phòng, chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu (sạt lở bờ sông, bờ biển, xâm nhập mặn, nước biển dâng,...), bảo đảm an ninh nguồn nước.

(vii) Tuân thủ thứ tự ưu tiên phân bổ vốn đầu tư công nguồn ngân sách nhà nước của từng giai đoạn được cấp có thẩm quyền quyết định.

(viii) Bảo đảm công khai, minh bạch, công bằng trong việc phân bổ vốn kế hoạch đầu tư công, góp phần đẩy mạnh cải cách hành chính và tăng cường công tác phòng, chống tham nhũng, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

6. Giải pháp tăng cường huy động và đa dạng hóa nguồn vốn đầu tư công

Đầu tư công sử dụng vốn NSNN nên tập trung vào các công trình thiết yếu, quan trọng, có tính chất lan tỏa, khó huy động các nguồn lực xã hội, hỗ trợ khu vực kinh tế tư nhân phát triển, giảm thiểu đầu tư trực tiếp vào các ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh thuần túy. Một số lĩnh vực, ngành nghề có thể đa dạng hóa nguồn vốn đầu tư, như:

- **Xã hội hóa nguồn lực tài chính** để xây dựng công trình giao thông nông thôn: huy động đóng góp gắn với lợi ích sử dụng của người dân tại địa phương đó. Mức huy động đóng góp phải phù hợp với khả năng tài chính của nhân dân ở mỗi thời điểm nhất định. Có thể đóng góp bằng giá trị ngày công lao động hoặc bằng tiền xây dựng. Thực hiện tốt Quy chế dân chủ cơ sở trong việc huy động đóng góp đầu tư. Công khai minh bạch trong việc huy động cũng như trong quá trình sử dụng nguồn vốn đóng góp và nguồn hỗ trợ từ NSNN.

- **Huy động vốn đầu tư từ tư nhân:** trong các lĩnh vực giáo dục, y tế, khoa học công nghệ, môi trường, thể dục thể thao.

7. Xử lý khó khăn trong giải ngân vốn đầu tư công

Hiện nay, các cấp, các ngành trung ương và địa phương thường xuyên quan tâm, đôn đốc thực hiện, giải ngân vốn đầu tư công ngay từ đầu năm nhưng tiến độ giải ngân còn rất chậm. Nguồn ngân sách địa phương còn hạn hẹp, phần bổ sung từ ngân sách Trung ương hằng năm để triển khai xây dựng các giải pháp trong quy hoạch còn nhiều hạn chế, chưa kịp thời do không chủ động được nguồn lực. Khó khăn chủ yếu là giải phóng mặt bằng, phát sinh hạng mục nhưng việc điều chỉnh để triển khai còn chậm; những công trình được khởi công mới, chậm được hoàn thiện hồ sơ nên đấu thầu chậm, từ đó dẫn đến khối lượng thi công chưa nhiều; chưa đến điểm dừng kỹ thuật để nghiệm thu, thanh toán. Ảnh hưởng do dịch Covid-19 trong thời gian giãn cách gặp khó khăn trong việc huy động nhân công, thậm chí còn phải dừng thi công do công nhân nhiễm Covid-19, bên cạnh đó nguồn vật tư khan hiếm, không đủ đáp ứng, giá vật tư tăng cao, vận chuyển khó khăn, mất nhiều thời gian.

Kết quả tổng hợp từ nhiều cơ quan trung ương và địa phương cho thấy, hằng năm, số công trình, dự án hoàn thành, quyết toán, giải ngân vốn theo kế hoạch chưa đến một nửa.

Về mặt thực tế:

- Để giải quyết những vướng mắc làm chậm giải ngân vốn đầu tư công, tại các địa phương, HĐND và UBND cần tổ chức các tổ theo dõi, chỉ đạo và giúp việc triển khai kế hoạch thực hiện công trình. Hàng tháng, tổ chức họp giao ban, báo cáo, đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ trong tháng, nhận định rõ nguyên nhân khách quan, chủ quan dẫn đến vướng mắc, chậm tiến độ, trên cơ sở đó, xác định phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm thời gian tới, nhằm tập trung tháo gỡ, xử lý dứt điểm những tồn tại, khó khăn, vướng mắc. Đồng thời, yêu cầu nhà thầu lập kế hoạch tiến độ từng khâu, từng bước trong quá trình thực hiện đối với từng dự án, gói thầu từng thời gian cụ thể, nhằm đẩy nhanh tiến độ giải ngân vốn, sớm hoàn thành công trình, dự án đầu tư công để phát huy hiệu quả nguồn vốn đầu tư công.

- Tại địa phương, HĐND phối hợp với các Sở tập trung thực hiện công tác giải phóng mặt bằng để thi công, đẩy nhanh tiến độ thực hiện và giải ngân vốn. Bên cạnh đó, các Sở rà soát khối lượng thực hiện đủ điều kiện để nghiệm thu và lập thủ tục thanh toán ngay. Thực hiện chế độ báo cáo kịp thời, đầy đủ thông tin, thường xuyên theo dõi, kiểm tra, kịp thời giải quyết khó khăn, vướng mắc cho đơn vị thi công.

- Tăng cường giám sát, yêu cầu các đơn vị thi công tập trung nhân lực, máy móc, nguyên, vật liệu đẩy nhanh tiến độ các công trình; địa phương tạo điều kiện thuận lợi cho các đơn vị thi công trên cơ sở bảo đảm các quy định phòng, chống dịch trong việc vận chuyển nguyên, vật liệu, máy móc, nhân lực để thực hiện các công trình.

Về mặt pháp lý:

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật liên quan đến lĩnh vực đầu tư, đẩy nhanh các văn bản hướng dẫn khi các luật có sự thay đổi, sửa đổi.

- Cần ban hành đồng bộ hệ thống các văn bản pháp luật về ngành xây dựng cho phù hợp với yêu cầu cụ thể hóa Luật xây dựng năm 2019; ban hành cơ chế, chính sách nhằm tạo hành lang pháp lý thống nhất về quản lý quy hoạch xây dựng toàn diện.

- Cần hướng dẫn cụ thể hạn mức giá, quy trình đấu thầu qua mạng vì năng lực hoạt động đấu thầu của cán bộ thuộc chủ đầu tư không phải đơn vị nào cũng đủ khả năng đáp ứng.

PHẦN II: HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN VỚI QUYẾT ĐỊNH VỀ ĐẦU TƯ CÔNG

1. Vai trò của HĐND trong việc xem xét, cho ý kiến về kế hoạch đầu tư công

Kế hoạch đầu tư công được HĐND quyết định trong giai đoạn trung hạn cũng như hàng năm trên cơ sở bảo đảm phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội và khả năng cân đối ngân sách địa phương. Việc xây dựng Kế hoạch đầu tư công phải đạt mục tiêu là tiếp tục thực hiện cơ cấu lại đầu tư công và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn đầu tư công, giảm tỷ trọng vốn đầu tư công trong tổng số vốn đầu tư toàn xã hội, phát huy vai trò dẫn dắt của đầu tư công, tăng cường thu hút các nguồn vốn đầu tư từ các khu vực kinh tế ngoài nhà nước. Đồng thời, tạo chuyển biến rõ nét trong đột phá chiến lược về phát triển hạ tầng, thúc đẩy tăng trưởng và bảo đảm an sinh xã hội; góp phần quan trọng để thực hiện các mục tiêu Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

Xây dựng kế hoạch đầu tư công là bước đi đầu tiên cho cả quy trình đầu tư công, nên phải tuân thủ nghiêm túc các quy định của pháp luật, khắc phục tình trạng đầu tư công manh mún, dàn trải, thiếu trọng tâm, trọng điểm. Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân các cấp về đầu tư công được quy định tại Điều 83 Luật Đầu tư công năm 2019, cùng với đó nhiều điều khoản tại Luật Đầu tư công đã quy định trình tự, cách thức tiến hành trong đó nêu rõ vai trò của Hội đồng nhân dân; việc Hội đồng nhân dân xem xét, cho ý kiến về kế hoạch đầu tư công là một bước hết sức quan trọng trong thực hiện quản lý đầu tư công; thể hiện sự công khai, minh bạch trong hoạt động đầu tư công.

a. Thẩm quyền của HĐND về kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm

Theo quy định tại khoản 2, 3 Điều 83 Luật Đầu tư công năm 2019 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND các cấp “*HĐND các cấp có thẩm quyền xem xét, cho ý kiến và Quyết định Kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm*”. Về tiến trình thực hiện được quy định tại Điều 55, Điều 56 Luật Đầu tư công năm 2019, cụ thể như sau:

Bước 1: Trước ngày 30/6 năm thứ 4 của KHĐTCTH giai đoạn trước, Bộ KH&ĐT xây dựng, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt định hướng, tiêu chí phân bổ mức vốn đầu tư công trung hạn dự kiến cho các Bộ, cơ quan trung ương và địa phương

Bước 2: Trước ngày 31/7 năm thứ tư của KHĐTCTH giai đoạn trước, Thủ tướng Chính phủ ban hành chỉ thị về việc lập kế KHĐTCTH giai đoạn sau với tổng mức vốn đầu tư công dự kiến bằng tổng mức vốn đầu tư công của KHĐTCTH giai đoạn trước, thông báo tổng mức vốn đầu tư công dự kiến của các Bộ, cơ quan trung ương và địa phương để làm căn cứ quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án giai đoạn sau.

Bước 3: Trước ngày 15/8 năm thứ tư của KHĐTCTH giai đoạn trước, Bộ KH&ĐT hướng dẫn các Bộ, cơ quan trung ương và địa phương về mục tiêu, yêu cầu, nội dung, thời gian, tiến độ lập KHĐTCTH.

Bước 4: Căn cứ quy định của Thủ tướng Chính phủ, hướng dẫn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm:

- Hướng dẫn cho các cơ quan, đơn vị ở địa phương lập KHĐTCTH giai đoạn sau;
- Giao cơ quan, đơn vị sử dụng vốn đầu tư công tổ chức lập, thẩm định kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn sau trong phạm vi nhiệm vụ được giao và nguồn vốn thuộc cấp mình quản lý, báo cáo cơ quan cấp trên xem xét và gửi cơ quan chuyên môn quản lý đầu tư công cấp tỉnh;

(Đối với Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã: tổ chức lập, thẩm định hoặc giao cơ quan chuyên môn quản lý đầu tư công lập, thẩm định kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn sau của cấp mình, trình Hội đồng nhân dân cùng cấp cho ý kiến và gửi Ủy ban nhân dân cấp trên).

- Tổ chức thẩm định hoặc giao cơ quan chuyên môn quản lý đầu tư công cấp tỉnh thẩm định kế hoạch đầu tư công trung hạn của sở, ban, ngành thuộc tỉnh;

- Giao cơ quan chuyên môn quản lý đầu tư công cấp tỉnh lập kế hoạch đầu tư công trung hạn cấp tỉnh giai đoạn sau, trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét;

- Trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh cho ý kiến về kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn sau; **(Lần 1)**

- Hoàn chỉnh kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn sau gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính.

Bước 5: Trước ngày 31 tháng 01 năm thứ năm của kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn trước, Chính phủ dự kiến khả năng cân đối ngân sách nhà nước cho chi đầu tư phát triển trong giai đoạn sau.

Bước 6: Từ ngày 01 tháng 02 đến ngày 30 tháng 4 năm thứ năm của kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn trước, Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì thẩm định kế hoạch và phương án phân bổ vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn vốn ngân sách trung ương của các Bộ, cơ quan trung ương và địa phương.

Bước 7: Sau khi có ý kiến thẩm định của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, UBND cấp tỉnh có trách nhiệm:

- Giao UBND cấp huyện, cấp xã hoàn chỉnh kế hoạch đầu tư công trung hạn của cấp mình, báo cáo Hội đồng nhân dân cùng cấp cho ý kiến và gửi UBND cấp tỉnh trước ngày 31 tháng 5 năm thứ năm của kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn trước;

- Giao cơ quan chuyên môn quản lý đầu tư công cấp tỉnh hoàn chỉnh kế hoạch đầu tư công trung hạn của cấp mình, báo cáo UBND cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp cho ý kiến trước ngày 15 tháng 6 năm thứ năm của kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn trước; **(Lần 2)**

- Hoàn chỉnh kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn sau gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính trước ngày 30 tháng 6 năm thứ năm của kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn trước.

Bước 8: Trước ngày 31 tháng 7 năm thứ năm của kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn trước, Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổng hợp kế hoạch đầu tư công trung hạn của quốc gia báo cáo Chính phủ.

Như vậy, Hội đồng nhân dân các cấp có thẩm quyền cho ý kiến 02 lần về kế hoạch đầu tư công cấp mình quản lý (gồm các nguồn bổ sung có mục tiêu của Trung ương trên địa bàn): lần thứ nhất ở bước thứ 4, lần thứ 2 ở bước thứ 7.

Tương tự, các bước như trên sau khi có hướng dẫn của Trung ương theo quy định tại Điều 56 Luật Đầu tư công năm 2019; trước ngày 25 tháng 7 hằng năm, Hội đồng nhân dân các cấp thông qua dự kiến kế hoạch đầu tư công năm sau và quyết định kế hoạch đầu tư công năm sau của cấp mình trong tháng 12 hàng năm.

b. Thẩm quyền của HĐND trong quyết định chủ trương đầu tư các dự án đầu tư công

Để đưa các dự án vào Kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm, thì Luật cũng yêu cầu các công trình, dự án phải được cấp có thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư; theo đó Luật cũng đã quy định rõ thẩm quyền của các cấp từ trung ương đến địa phương trong việc quyết định chủ trương tư. Đối với các dự án do địa phương theo quy định thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân các cấp trừ trường hợp Hội đồng nhân dân quyết định việc giao cho Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định chủ trương đầu tư dự án theo quy định. Cụ thể tại khoản 1 Điều 83 Luật Đầu tư công năm 2019 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND các cấp quy định:

“- Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định chủ trương đầu tư dự án nhóm A do địa phương quản lý, nhóm B, nhóm C sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, quyết định phê duyệt dự án hỗ trợ kỹ thuật sử dụng vốn ODA, vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài để chuẩn bị dự án đầu tư do địa phương quản lý, trừ dự án thuộc thẩm quyền của Thủ tướng được quy định tại khoản 4 Điều 17 Luật Đầu tư công;

- Hội đồng nhân dân các cấp quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án nhóm B, nhóm C sử dụng vốn ngân sách địa phương, bao gồm cả vốn bổ sung có mục tiêu từ ngân sách cấp trên, các nguồn vốn hợp pháp của địa phương thuộc cấp mình quản lý, trừ dự án quy định tại khoản 4 Điều 17 Luật Đầu tư công.

- Trong trường hợp cần thiết, Hội đồng nhân dân quyết định việc giao cho Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định chủ trương đầu tư dự án quy định tại khoản này phù hợp với mục tiêu, định hướng phát triển, khả năng tài chính và đặc điểm cụ thể của địa phương.”

Về điều kiện quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án được quy định tại Điều 18¹. Trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân các cấp được quy định tại các Điều 24, Điều 27, cụ thể:

“Điều 24. Trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư dự án nhóm A thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

1. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm:

a) Giao cơ quan chuyên môn hoặc Ủy ban nhân dân cấp huyện tổ chức lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi;

b) Thành lập Hội đồng thẩm định do Chủ tịch hoặc một Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh làm Chủ tịch Hội đồng, cơ quan chuyên môn quản lý đầu tư công cấp tỉnh là Thường trực Hội đồng thẩm định và các cơ quan liên quan là thành viên để thẩm định báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, nguồn vốn và khả năng cân đối vốn;

¹ 1. Phù hợp với chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch có liên quan theo quy định của pháp luật về quy hoạch đã được cấp có thẩm quyền quyết định hoặc phê duyệt.

2. Không trùng lặp với các chương trình, dự án đã có quyết định chủ trương đầu tư hoặc đã có quyết định đầu tư.

3. Phù hợp với khả năng cân đối nguồn vốn đầu tư công và khả năng huy động các nguồn vốn khác đối với chương trình, dự án sử dụng nhiều nguồn vốn.

4. Phù hợp với khả năng vay, trả nợ công, nợ Chính phủ và nợ chính quyền địa phương.

5. Bảo đảm hiệu quả kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và phát triển bền vững.

6. Các nhiệm vụ, dự án không phải quyết định chủ trương đầu tư bao gồm:

a) Nhiệm vụ chuẩn bị đầu tư;

b) Nhiệm vụ quy hoạch;

c) Dự án đầu tư công khẩn cấp;

d) Dự án thuộc chương trình mục tiêu quốc gia;

đ) Dự án thành phần thuộc dự án đã được cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư.

c) Chỉ đạo cơ quan quy định tại điểm a khoản này hoàn chỉnh báo cáo nghiên cứu tiền khả thi theo ý kiến thẩm định.

2. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định chủ trương đầu tư, bao gồm mục tiêu, quy mô, tổng mức đầu tư, cơ cấu nguồn vốn, địa điểm, thời gian, tiến độ thực hiện, dự kiến kế hoạch bố trí vốn.

Điều 27. Trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án nhóm B, nhóm C sử dụng vốn đầu tư công do địa phương quản lý

1. Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm:

a) Giao cơ quan chuyên môn hoặc Ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp lập báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư;

b) Thành lập Hội đồng thẩm định hoặc giao đơn vị có chức năng để thẩm định báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư, thẩm định nguồn vốn và khả năng cân đối vốn đối với chương trình, dự án sử dụng vốn đầu tư công thuộc cấp mình quản lý;

c) Chỉ đạo cơ quan quy định tại điểm a khoản này hoàn chỉnh báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư theo ý kiến thẩm định.

2. Ủy ban nhân dân trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định chủ trương đầu tư, bao gồm mục tiêu, phạm vi, quy mô, tổng vốn đầu tư, cơ cấu nguồn vốn, địa điểm, thời gian, tiến độ, dự kiến kế hoạch bố trí vốn, cơ chế và giải pháp, chính sách thực hiện.”

Ngoài thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, Hội đồng nhân dân tỉnh còn có thẩm quyền cho ý kiến đối với dự án do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chuẩn bị báo cáo nghiên cứu tiền khả thi trình Thủ tướng chính phủ quyết định quy định tại điểm c, khoản 1 Điều 23 Luật Đầu tư công.

2. Thực trạng tham gia của HĐND trong quyết định kế hoạch, chủ trương đầu tư công

a. Việc trình, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư công trung hạn vốn ngân sách địa phương

Việc trình, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư công trung hạn vốn NSDP quy định tại Điều 62, Điều 63 Luật Đầu tư công năm 2019, cụ thể như sau:

“Điều 62. Trình, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư công trung hạn vốn ngân sách địa phương

1. Trước ngày 05 tháng 12 năm thứ năm của kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn trước, Ủy ban nhân dân trình Hội đồng nhân dân cùng cấp cho ý kiến về các nội dung theo quy định tại Điều 49² của Luật này; riêng kế hoạch đầu tư công năm đầu tiên của giai đoạn sau, căn cứ vào dự toán chi ngân sách địa phương cho đầu tư phát triển, Ủy ban nhân dân trình Hội đồng nhân dân cùng cấp xem xét, quyết định.

² Điều 49. Nội dung báo cáo kế hoạch đầu tư công trung hạn trình cấp có thẩm quyền phê duyệt

1. Tình hình triển khai và kết quả thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn trước.
2. Mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội; mục tiêu, định hướng cơ cấu đầu tư theo ngành, lĩnh vực trong trung hạn. Việc phân loại theo ngành, lĩnh vực được thực hiện theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước.
3. Khả năng huy động và cân đối các nguồn vốn; dự kiến tổng số vốn đầu tư để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, ngành, lĩnh vực trong trung hạn, bao gồm vốn thực hiện nhiệm vụ quy hoạch, nhiệm vụ chuẩn bị đầu tư, thực hiện dự án, hoàn trả các khoản ứng trước, hoàn trả các khoản vốn vay khác của ngân sách địa phương để đầu tư.
4. Tổng mức vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn nguồn ngân sách nhà nước, bao gồm vốn ngân sách trung ương, vốn ngân sách từng địa phương; tổng mức vốn ngân sách trung ương chi tiết theo từng ngành, lĩnh vực, dự kiến mức phân bổ cho từng Bộ, cơ quan trung ương và mức vốn bổ sung có mục tiêu từ ngân sách trung ương cho ngân sách từng địa phương đối với báo cáo trình Quốc hội. Tổng mức vốn của từng cơ quan, tổ chức được giao kế hoạch vốn đầu tư công sử dụng nguồn ngân sách địa phương chi tiết theo từng ngành, lĩnh vực và mức vốn bổ sung có mục tiêu cho ngân sách cấp dưới đối với báo cáo trình Hội đồng nhân dân các cấp.
5. Nguyên tắc, tiêu chí phân bổ vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn.
6. Sắp xếp thứ tự ưu tiên, lựa chọn danh mục dự án và mức vốn bố trí cụ thể cho từng dự án trong trung hạn phù hợp với khả năng cân đối vốn đầu tư công và khả năng huy động các nguồn vốn khác để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ và định hướng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm.
7. Giải pháp thực hiện và dự kiến kết quả đạt được.

2. Căn cứ nghị quyết của Quốc hội về kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn mới và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh về kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 05 năm, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định kế hoạch đầu tư công trung hạn của địa phương, bao gồm tổng mức vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn, danh mục, mức vốn bố trí cho từng dự án sử dụng nguồn vốn ngân sách cấp tỉnh và mức vốn bổ sung có mục tiêu cho ngân sách cấp dưới, gửi báo cáo cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính để tổng hợp, báo cáo Chính phủ.

3. Căn cứ nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh về kế hoạch đầu tư công trung hạn, Hội đồng nhân dân cấp huyện quyết định kế hoạch đầu tư công trung hạn của cấp mình, bao gồm tổng mức vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn, danh mục, mức vốn ngân sách địa phương bố trí cho từng dự án và mức vốn bổ sung có mục tiêu cho ngân sách cấp dưới.

4. Căn cứ nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp huyện về kế hoạch đầu tư công trung hạn, Hội đồng nhân dân cấp xã quyết định kế hoạch đầu tư công trung hạn của cấp mình, bao gồm tổng mức vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn, danh mục và mức vốn ngân sách địa phương bố trí cho từng dự án.

5. Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày Hội đồng nhân dân các cấp ban hành nghị quyết về kế hoạch đầu tư công trung hạn, Ủy ban nhân dân cùng cấp giao kế hoạch đầu tư công trung hạn cho các đơn vị thực hiện, bao gồm tổng mức vốn, danh mục chương trình, dự án và mức vốn bố trí cho từng dự án.

Điều 63. Trình, phê duyệt và giao kế hoạch đầu tư công hằng năm vốn ngân sách địa phương

1. Trước trước ngày 05 tháng 12 hằng năm, Ủy ban nhân dân trình Hội đồng nhân dân cùng cấp kế hoạch đầu tư công năm sau, bao gồm danh mục và mức vốn bố trí cho từng dự án.

2. Trước ngày 10 tháng 12 hằng năm, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định kế hoạch đầu tư công năm sau của cấp mình, bao gồm danh mục và mức vốn bố trí cho từng dự án.

3. Trước ngày 20 tháng 12 hằng năm, Hội đồng nhân dân cấp huyện, cấp xã quyết định kế hoạch đầu tư công năm sau của cấp mình, bao gồm danh mục và mức vốn bố trí cho từng dự án.

4. Trước ngày 31 tháng 12 hằng năm, Ủy ban nhân dân các cấp giao kế hoạch đầu tư công năm sau cho các đơn vị thực hiện.”

b. Việc tham gia của HĐND trong quyết định kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm

Theo quy định tại khoản 2, Điều 83 Luật Đầu tư công quy định nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND các cấp “Quyết định kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm của địa phương, bao gồm toàn bộ danh mục và mức vốn bố trí cho từng dự án sử dụng vốn ngân sách địa phương”; cách thức thực hiện được quy định tại Điều 62, Điều 63 Luật Đầu tư công năm 2019, cụ thể như sau:

Trên cơ sở quy định của pháp luật, Hội đồng nhân dân tỉnh ban hành Nghị quyết của HĐND về ban hành các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư công nguồn ngân sách địa phương giai đoạn 2021-2025.

Trên cơ sở đó, Ủy ban nhân dân tỉnh thông báo mức vốn bổ sung có mục tiêu cho các huyện, thành phố, thị xã; các địa phương chịu trách nhiệm rà soát, xây dựng phương án phân bổ chi tiết, trình Hội đồng nhân dân cấp huyện thông qua để triển khai theo quy định của Luật Đầu tư công. Việc phân bổ chi tiết phải đảm bảo theo các nguyên tắc quy định và thứ tự ưu tiên phân bổ theo quy định tại Nghị quyết số 245/2020/NQ-HĐND ngày 08/12/2021.

Căn cứ quy định của pháp luật, thông báo vốn của Trung ương, Nghị quyết ban hành kế hoạch tổ chức các kỳ họp thường lệ, hoặc kế hoạch tổ chức các kỳ họp chuyên đề hoặc họp để giải quyết công việc phát sinh đột xuất. Ủy ban nhân dân tỉnh xây dựng Dự

thảo Nghị quyết về Kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn và hàng năm trình Hội đồng nhân dân tỉnh quyết định theo đúng quy trình, trình tự thủ tục quy định tại Điều 47 đến Điều 54 Luật Đầu tư công năm 2019;

Để giúp Hội đồng nhân dân tỉnh có cơ sở thảo luận, Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh phân công Ban Kinh tế - Ngân sách chủ trì nghiên cứu thẩm tra Báo cáo tại Kỳ họp; Kế hoạch đầu tư công và hàng năm trình Hội đồng nhân dân nội dung phải đầy đủ theo quy định tại Điều 49, Điều 50 Luật Đầu tư công năm 2019, Báo cáo thẩm tra của Ban KTNS của HĐND phải xem xét, đánh giá đầy đủ những mặt được, những mặt chưa được của Kế hoạch đầu tư công và hàng năm, trong đó, trọng tâm chủ yếu phân tích các khía cạnh sau:

- Tình hình xử lý nợ đọng xây dựng cơ bản phát sinh trước ngày 01 tháng 01 năm 2015; dự án đã hoàn thành và bàn giao đưa vào sử dụng nhưng chưa bố trí đủ vốn; việc bố trí vốn đối ứng cho dự án sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài; việc bố trí vốn đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án theo phương thức đối tác công tư... trong kỳ kế hoạch, trong năm;

- Khả năng huy động và cân đối các nguồn vốn; dự kiến tổng số vốn đầu tư để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, ngành, lĩnh vực trong trung hạn; Khả năng huy động và cân đối các nguồn vốn thực hiện trong năm kế hoạch;

- Việc bố trí vốn đã đảm bảo nguyên tắc, tiêu chí phân bổ vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn chưa; đã đảm bảo sắp xếp thứ tự ưu tiên, danh mục dự án và mức vốn bố trí cụ thể cho từng dự án trong trung hạn đã phù hợp với khả năng cân đối vốn đầu tư công và khả năng huy động các nguồn vốn khác để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ và định hướng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm.

- Lựa chọn danh mục dự án và mức vốn bố trí cụ thể cho từng dự án phù hợp với danh mục dự án thuộc kế hoạch đầu tư công trung hạn và khả năng cân đối nguồn vốn kế hoạch hằng năm.

Trên cơ sở nội dung Ủy ban nhân dân tỉnh trình, thẩm tra của Ban Kinh tế ngân

sách, ý kiến thảo luận của các đại biểu HĐND tỉnh, HĐND tỉnh quyết nghị thông qua sau khi hoàn thiện các nội dung theo yêu cầu của thẩm tra và ý kiến của các đại biểu.

c. Việc thực hiện thẩm quyền của HĐND trong quyết định chủ trương đầu tư các dự án đầu tư công

Theo quy định tại khoản 2, Điều 83 Luật Đầu tư công quy định nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND các cấp “Quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án theo quy định tại khoản 6 và khoản 7 Điều 17”.

Căn cứ quy định của pháp luật, thông báo vốn của Trung ương, khả năng cân đối nguồn vốn của địa phương, Nghị quyết ban hành kế hoạch tổ chức các kỳ họp thường lệ, hoặc kế hoạch tổ chức các kỳ họp chuyên đề hoặc họp để giải quyết công việc phát sinh đột xuất. Ủy ban nhân dân tỉnh xây dựng Dự thảo Nghị quyết Quyết định chủ trương đầu tư các công trình dự án trình Hội đồng nhân dân tỉnh quyết định;

Để giúp Hội đồng nhân dân tỉnh có cơ sở thảo luận, Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh phân công Ban Kinh tế - Ngân sách khảo sát thực tế, nghiên cứu sự cần thiết, hồ sơ, thủ tục theo quy định tại Chương II, Luật Đầu tư công; Cụ thể:

- Trên cơ sở danh mục kế hoạch đầu tư công giai đoạn đã được Hội đồng nhân dân tỉnh đã cho ý kiến bước đầu, Ban Kinh tế - Ngân sách đã tổ chức khảo sát thực địa các công trình dự án; kiểm tra sự phù hợp với các điều kiện quy định tại Điều 18 Luật Đầu tư công; sau đó Ban đã có báo cáo kết quả bước đầu với Thường trực Hội đồng nhân dân tỉnh để quyết định công trình, dự án đủ điều kiện trình và các công trình, dự án chưa đủ điều kiện trình để có thống nhất với Ủy ban nhân dân tỉnh trình HĐND tỉnh.

- Trên cơ sở đó, Ủy ban nhân dân tỉnh đã giao các cơ quan chuyên môn hoàn thiện các công trình, dự án trình Hội đồng nhân dân tỉnh quyết định chủ trương đầu tư.

Đối với một số công trình, dự án do Ủy ban nhân dân tỉnh trình HĐND tỉnh tại kỳ họp qua thẩm tra Ban Kinh tế - Ngân sách nhận thấy về quy mô, tổng mức đầu tư chưa phù hợp; Ban đã trực tiếp đánh giá qua báo cáo thẩm tra trình kỳ họp; tại kỳ họp đại biểu

thảo luận và thống nhất để Thường trực và Ban KTNS tiếp tục hoàn thiện Nghị quyết đảm bảo hiệu quả;

Sau kỳ họp, Ban Kinh tế - Ngân sách đã chủ trì làm việc với các cơ quan chuyên môn để hoàn thiện Nghị quyết.

Sau cuộc họp, cùng thống nhất ký biên bản hoàn chỉnh Nghị quyết để có cơ sở hoàn thiện.

Để tạo sự đồng thuận, sau khi hoàn thiện Nghị quyết, Ban Kinh tế - Ngân sách đã thảo văn bản gửi Ủy ban nhân dân tỉnh lấy ý kiến thống nhất trong việc ban hành Nghị quyết trước khi trình Chủ tịch HĐND ký ban hành.

Như vậy, theo quy định của Luật đầu tư công 2019, vai trò của Hội đồng nhân dân đối việc thực hiện đầu tư công trung hạn, cũng như, phân bổ nguồn vốn đầu tư công hàng năm cho các công trình dự án cụ thể là rất lớn, thể hiện được vai trò là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương trong việc quyết định phân bổ sử dụng nguồn lực đầu tư phát triển của địa phương. Thời gian qua, các địa phương đã triển khai thực hiện Luật Đầu tư công 2014 đặc biệt là Luật sửa đổi thay thế vào năm 2019 khá bài bản và bước đầu đã mang lại kết quả tích cực, khắc phục được một số tồn tại, yếu kém trước đây trong đầu tư công. Tuy vậy do Luật mới, các thiết chế liên quan lại chưa đồng bộ nên còn một số khập khiễng, dẫn đến hạn chế trong quá trình thực hiện quy trình đầu tư công, một số khâu chưa đạt như kỳ vọng. Chắc chắn thời gian tới chúng ta sẽ khắc phục những vướng mắc tồn tại này để Luật phát huy tối đa trong thực tiễn, góp phần phát triển đất nước cũng như các địa phương ngày càng phồn vinh.

3. Kết quả đạt được và những khó khăn, vướng mắc của HĐND tỉnh trong việc cho ý kiến về kế hoạch đầu tư công

Thứ nhất là, việc hướng dẫn HĐND tỉnh cho ý kiến về kế hoạch đầu tư công chưa thống nhất cách thức thực hiện, mỗi tỉnh có một cách thức thực hiện riêng chưa đồng nhất, điều này dẫn đến không có sự thống nhất giữa các tỉnh và việc thẩm tra của các ban Hội đồng nhân dân trình Hội đồng nhân dân các cấp cũng khác nhau. Hơn nữa hồ sơ các cơ

quan chức năng gửi đến Hội đồng nhân dân thường không đảm bảo về mặt thời gian, cho nên việc rà soát để làm rõ tính cấp bách, sự cần thiết trong việc lựa chọn các công trình dự án đưa vào kế hoạch chất lượng cũng chưa cao.

Thứ hai là, quy định của pháp luật về Đầu tư công chưa ổn định (Luật Đầu tư công năm 2014 có hiệu lực từ ngày 01/01/2015 và được thay thế bằng Luật Đầu tư công năm 2019 có hiệu lực vào ngày 01/01/2020) nên việc thực hiện tại các địa phương còn lúng túng. Cụ thể:

- Tại quy định của Luật Đầu tư công năm 2014; chưa phân rõ được Kế hoạch Đầu tư công: Kế hoạch đầu tư công của quốc gia; Kế hoạch đầu tư công của các cấp chính quyền địa phương; nên khi xây dựng cũng như cho ý kiến về Kế hoạch Đầu tư công về nguồn bổ sung có mục tiêu từ trung ương cho Đầu tư công còn coi đây là thuộc Kế hoạch Đầu tư công Quốc gia; nên giai đoạn 2016-2020 khi cho ý kiến về Kế hoạch Đầu tư công nguồn bổ sung có mục tiêu của Trung ương chỉ nghe báo cáo mà chưa có Quyết nghị cụ thể;

- Tại quy định của Luật Đầu tư công năm 2019; việc phân rõ hơn Kế hoạch đầu tư công của quốc gia; Kế hoạch đầu tư công của các cấp chính quyền địa phương song khi xin ý kiến của HĐND tỉnh thì mới chỉ xây dựng danh mục các công trình nguồn vốn bổ sung có mục tiêu từ ngân sách Trung ương; mà chưa có danh mục chi tiết các công trình, dự án sử dụng vốn ngân sách địa phương. Khi xây dựng danh mục Kế hoạch Đầu tư công của tỉnh nhưng không rõ là có cần thiết phải tổng hợp danh mục vốn bổ sung có mục tiêu của Trung ương vào hay không... Nếu bao gồm thì thời gian cho ý kiến về Kế hoạch Đầu tư công quy định tại Khoản 1, Điều 62 mâu thuẫn với thời gian tại điểm d, khoản 5, Điều 55 Luật Đầu tư công; Nếu không bao gồm thì các công trình dự án sử dụng đồng thời 2 nguồn vốn (vốn địa phương và vốn Trung ương) sẽ khó quản lý, bố trí....

- Luật cũng chưa quy định rõ Kế hoạch Đầu tư công của chính quyền cấp tỉnh thì có cần bao quát nguồn đầu tư công chính quyền cấp huyện, xã hay không? Theo Kế hoạch đầu tư công Quốc gia được Quốc Hội thông qua tại Nghị quyết số 29/2021/QH15 ngày

28/7/2021 của Quốc hội về kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025 thì bao gồm nguồn vốn đầu tư công các tỉnh; Như vậy nếu theo đó thì Kế hoạch của tỉnh cũng phải bao gồm của cấp huyện; của cấp huyện thì bao gồm cấp xã; song việc xây dựng Kế hoạch Đầu tư công như hiện nay chưa thể hiện rõ, đầy đủ các nguồn vốn từ các cấp chính quyền...

- Quá trình thực hiện phát sinh nhiều công trình dự án sử dụng một số nguồn vốn từ nguồn tăng thu, tiết kiệm chi, kết dư ngân sách; các cơ chế chính sách, các nguồn vốn chi có tính chất sự nghiệp dành cho đầu tư... nhưng lại chưa dự kiến được trong Kế hoạch Đầu tư công, dẫn đến Kế hoạch Đầu tư công không ổn định, dễ bị điều chỉnh. Trong khi đó khoản 10 Điều 8 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 quy định “*Việc quyết định đầu tư và chi đầu tư chương trình, dự án có sử dụng vốn ngân sách nhà nước phải phù hợp với Luật đầu tư công và quy định của pháp luật có liên quan.*”, Việc thực hiện quản lý đầu tư công đối với các nguồn có tính chất đầu tư này còn đang khó khăn vướng mắc;

- Quá trình kéo dài³, chuyển nguồn, điều chỉnh, điều chuyển nguồn vốn đầu tư công trung hạn trong năm⁴ được quy định bởi nhiều cơ quan thực hiện, vì vậy việc quản lý công tác giải ngân của Hội đồng nhân dân gặp không ít khó khăn. Quy định hiện hành chưa có quy định về điều kiện và thẩm quyền cho phép kéo dài thời gian thực hiện và giải ngân vốn kế hoạch ĐTC nguồn vốn từ nguồn thu hợp pháp khác do đó gây lúng túng trong triển khai thực hiện.

³ Nguồn vốn Trung ương do địa phương quản lý (Bố trí vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn, hàng năm do HĐND tỉnh quyết định) nhưng việc kéo dài thời gian thực hiện lại thuộc thẩm quyền Thủ tướng Chính quy định tại Khoản 2 Điều 68 Luật Đầu tư công năm 2015.

⁴ Hội đồng nhân dân các cấp điều chỉnh kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm vốn ngân sách địa phương trong các trường hợp thay đổi nhu cầu sử dụng hoặc khả năng triển khai thực hiện vốn kế hoạch hằng năm giữa các cơ quan, đơn vị của địa phương theo quy định tại điểm c khoản 7 Điều 67 Luật Đầu tư công. Ủy ban nhân dân các cấp quyết định điều chỉnh kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm vốn ngân sách địa phương để đầu tư giữa các ngành, lĩnh vực, chương trình và trong nội bộ các ngành, lĩnh vực, chương trình của các đơn vị sử dụng các nguồn vốn này theo quy định tại khoản 8 Điều 67 Luật Đầu tư công

- Khoản 2, Điều 68 Luật ĐTC quy định thời gian thực hiện và giải ngân vốn kế hoạch ĐTC hằng năm đến ngày 31/01 năm sau. Trường hợp bất khả kháng, HĐND cấp tỉnh quyết định đối với vốn NSDP cho phép kéo dài thời gian thực hiện nhưng không quá 31/12 năm sau. Quy định trên có bất cập là chưa quy định cụ thể các trường hợp "bất khả kháng", quy định HĐND tỉnh quyết định kéo dài đối với vốn NSDP sẽ mất nhiều thời gian, thiếu tính chủ động cho các địa phương (cấp huyện, cấp xã) vì HĐND tỉnh thường tổ chức 02 đến 03 kỳ họp/năm.

- Một số khó khăn vướng mắc khác mà tạp chí Tài chính online ngày 02/9/2022 đã viết “*Pháp luật về đầu tư công và một số đề xuất, kiến nghị*” tại đường link [“https://tapchitaichinh.vn/phap-luat-ve-dau-tu-cong-va-mot-so-de-xuat-kiem-nghi.html”](https://tapchitaichinh.vn/phap-luat-ve-dau-tu-cong-va-mot-so-de-xuat-kiem-nghi.html).

Thứ ba là, căn cứ, nguyên tắc lập, nội dung báo cáo kế hoạch đầu tư công trung hạn trình cho ý kiến được luật hóa từ Điều 47 đến Điều 50, Luật Đầu tư công; tuy nhiên còn có những khó khăn như:

- Tình hình triển khai và kết quả thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn trước; song thời gian báo cáo gần cuối năm thứ 4 của giai đoạn trước, nếu tính cả thời gian kéo dài thời kỳ ổn định ngân sách thì thời gian thực hiện chỉ mới được khoảng 3 năm nên chưa đánh giá sâu được kết quả giai đoạn trước để có thể rút kinh nghiệm trong việc cho ý kiến trong giai đoạn tiếp theo;

- Mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội; mục tiêu, định hướng cơ cấu đầu tư theo ngành, lĩnh vực trong trung hạn giai đoạn tiếp tại điểm báo cáo khi đó chưa diễn ra Đại hội tỉnh Đảng bộ dẫn đến các mục tiêu, chỉ tiêu chưa chính xác;

- Yêu cầu kế hoạch đầu tư công trung hạn phải phù hợp với các mục tiêu phát triển tại chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm và hằng năm của quốc gia, ngành, lĩnh vực, địa phương và các quy hoạch đã được phê duyệt, kế hoạch tài chính 05 năm, kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm. Song tại thời điểm lập, báo

cáo, cho ý kiến thì Đại hội Đảng các cấp chưa diễn ra dẫn đến các mục tiêu, chỉ tiêu chưa chính xác; mặt khác việc xây dựng kế hoạch đầu tư công trung hạn chưa phù hợp với thời kỳ ngân sách Nhà nước (do kéo dài thời kỳ ổn định ngân sách) nên việc dự kiến tổng số vốn đầu tư để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, ngành, lĩnh vực trong trung hạn là khó khăn;

Do đó, trong quá trình thực hiện sẽ phát sinh nhiều công trình dự án sử dụng một số nguồn vốn từ nguồn tăng thu, tiết kiệm chi, kết dư ngân sách; các cơ chế chính sách, các nguồn vốn chỉ có tính chất sự nghiệp dành cho đầu tư... nhưng lại chưa dự kiến được trong Kế hoạch Đầu tư công, dẫn đến Kế hoạch Đầu tư công không ổn định, dễ bị điều chỉnh.

- Mặc dù nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn đầu tư công trong từng giai đoạn đã được xây dựng, ban hành; song do nhu cầu đầu tư để đáp ứng nhiệm vụ phát triển Kinh tế xã hội trên địa bàn nên việc đầu tư còn dàn trải, còn chưa đáp ứng các nguyên tắc tiêu chí đề ra.

Thứ tư là, việc thông báo của Thủ tướng về tổng mức vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn nguồn ngân sách nhà nước đến từng địa phương; theo quy định trước ngày 31/01/2020 Chính phủ dự kiến khả năng cân đối ngân sách nhà nước cho chi đầu tư phát triển trong giai đoạn 2021-2025, song đến ngày 02/4/2021, Thủ tướng Chính phủ mới có Văn bản số 419/TTg-KTTH về thông báo số tiền dự kiến kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025 nhưng lại yêu cầu các tỉnh phải thực hiện trong thời gian ngắn (yêu cầu trước 30/4/2021 gửi bộ KHĐT thẩm định; trước ngày 13/5/2021 gửi Bộ KHĐT, Bộ Tài chính phân bổ nguồn vốn) dẫn đến chất lượng cho ý kiến, cũng như kế hoạch đầu tư công trên địa bàn chưa đảm bảo, như chưa đưa ra được tổng mức vốn của từng cơ quan, tổ chức được giao kế hoạch vốn đầu tư công sử dụng nguồn ngân sách địa phương chi tiết theo từng ngành, lĩnh vực.

Thứ năm là, chất lượng tham gia của Đại biểu HĐND tỉnh trong kế hoạch đầu tư công trung hạn chưa cao; Đại biểu chủ yếu hoạt động kiêm nhiệm, số đại biểu có chuyên môn về đầu tư công nói riêng cũng như kinh tế nói chung không nhiều, nên ý kiến tham

gia sâu cho kế hoạch đầu tư công là rất khó, cho nên đại biểu thuộc các địa phương thì chủ yếu góp ý về đầu tư công trên địa bàn mình mà chưa quan sát đến vấn đề chung của tỉnh... , do vậy chất lượng của kế hoạch đầu tư công trung hạn phụ thuộc chủ yếu và các cơ quan chức năng trình và thẩm tra của các ban Hội đồng nhân dân, các đại biểu cơ bản là đồng ý, chừng mực nhất định nào đó chưa khắc phục được tính hình thức.

4. Các kiến nghị

4.1. Kiến nghị với Quốc Hội, Chính phủ, Bộ ngành Trung ương

Nâng cao chất lượng thể chế quản lý đầu tư công; nghiêm túc triển khai thực hiện các quy định pháp luật về đầu tư công; khẩn trương rà soát, sửa đổi, những quy định của pháp luật về đầu tư công còn vướng mắc trong quá trình thực hiện tại Luật Đầu tư công và các nghị định hướng dẫn thi hành.

Đồng thời, tăng cường quản lý đầu tư công, chú trọng nâng cao hiệu quả công tác chuẩn bị đầu tư; tăng cường công tác rà soát để bảo đảm các chương trình, dự án bố trí trong kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm phải có đầy đủ các thủ tục đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư công; quản lý chặt chẽ việc sử dụng nguồn vốn dự phòng trong kế hoạch đầu tư công trung hạn. Khoản vốn dự phòng chỉ được sử dụng cho các mục tiêu thật sự cần thiết, cấp bách theo quy định của Luật Đầu tư công, Nghị quyết của Quốc hội và các nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư công, không được sử dụng vốn dự phòng cho các dự án không đúng quy định.

Đặc biệt, cần thể chế hóa sâu hơn nữa việc trao quyền (phân cấp chính trị và hành chính) cho các bên liên quan. Thực hiện cơ chế ngân sách trọn gói hoặc trợ cấp đối ứng trên nguyên tắc khuyến khích tinh thần tự chủ, tự ra quyết định, tự chịu trách nhiệm. Siết chặt kỷ cương trong việc sử lý các vụ việc gây thất thoát, lãng phí trong đầu tư công để đảm bảo tinh thần thượng tôn pháp luật.

Thực hiện việc phân bổ ngân sách Trung ương cho các địa phương theo giao đoạn (5 năm), hàng năm kịp thời để địa phương có thể chủ động trong bố trí ngân

sách trong đầu tư công. Thực hiện nghiêm công tác thanh tra, kiểm tra chuyên ngành về kế hoạch, tài chính để việc thực hiện kế hoạch ngân sách của các địa phương đảm bảo mục tiêu đề ra.

4.1. Kiến nghị cấp ủy Đảng và chính quyền địa phương

Một là, trong việc quy hoạch chiến lược phát triển kinh tế xã hội của tỉnh cần đảm bảo tính khả thi của các kế hoạch, quy hoạch. Xác định trọng điểm đầu tư để đầu tư dứt điểm, có trọng tâm, trọng điểm. Thực hiện một cách đúng đắn các quy hoạch, chiến lược đã được phê duyệt. Kiểm soát chặt từ khâu lập kế hoạch đầu tư.

Hai là, tăng cường công tác theo dõi, đánh giá thực hiện kế hoạch đầu tư công và thực hiện các chương trình, dự án đầu tư cụ thể. Thực hiện nghiêm chế độ báo cáo tình hình thực hiện kế hoạch đầu tư công định kỳ hoặc đột xuất theo chế độ báo cáo quy định; trong đó, phải đánh giá kết quả thực hiện, những tồn tại, hạn chế và đề xuất kiến nghị các cấp có thẩm quyền giải quyết những khó khăn, vướng mắc. Theo dõi, đôn đốc (chủ đầu tư, Ban quản lý dự án, nhà thầu) đẩy nhanh tiến độ thực hiện, giải ngân dự án. Kịp thời báo cáo cấp có thẩm quyền giải quyết các khó khăn, vướng mắc trong triển khai kế hoạch đầu tư công, thực hiện dự án. Chủ động báo cáo cấp có thẩm quyền điều chỉnh kế hoạch đầu tư trung hạn, hằng năm để thúc đẩy giải ngân và nâng cao hiệu quả đầu tư.

Đặc biệt, cần nâng cao trách nhiệm minh bạch và giải trình công khai. Các thông tin về dự án đầu tư công phải được công bố công khai, đầy đủ, kịp thời, và chính xác, gồm trách nhiệm của các bên thực hiện dự án, các tài liệu về tài chính và quản trị dự án... Phải đảm bảo tiếng nói của người dân phải được lắng nghe và phản hồi. Cần có cơ chế hiệu lực để người dân truyền đạt ý nguyện và các ưu tiên tới chính quyền; người dân phải có quyền giám sát, phản ánh, đòi hỏi...

Ba là, tiếp tục thực hiện tốt, có hiệu quả quá trình tái cơ cấu đầu tư công. Huy động tối đa và sử dụng có hiệu quả các nguồn vốn đầu tư của nền kinh tế theo cơ chế thị trường. Trong đó, vốn đầu tư công sẽ chỉ tập trung đầu tư cho các chương trình mục tiêu quốc gia, các dự án quan trọng quốc gia, các chương trình mục tiêu và dự án trọng điểm, có ý nghĩa lớn, lan tỏa đến phát triển kinh tế - xã hội của cả nước và liên vùng, liên địa phương. Đối với các nguồn vốn vay để đầu tư kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội (ODA, vốn tín dụng đầu tư phát triển của nhà nước...): Tập trung ưu tiên đầu tư phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, quy mô lớn và hiện đại; phát triển nguồn nhân lực, đặc biệt là nguồn nhân lực chất lượng cao, phát triển khoa học, công nghệ và kinh tế tri thức.

Đồng thời, tạo đột phá thu hút vốn đầu tư theo hình thức đối tác công-tư (PPP); đẩy mạnh thực hiện chủ trương xã hội hóa đối với các dịch vụ công cộng, đặc biệt trong các lĩnh vực y tế, chăm sóc sức khỏe nhân dân, giáo dục đào tạo, văn hóa, thể thao, các công trình dự án cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất và sinh hoạt của người dân ở nông thôn; huy động nguồn lực đất đai và tài nguyên cho đầu tư phát triển.

Tiếp tục đẩy mạnh thực hiện các nghị quyết, chủ trương của Đảng và Nhà nước về đổi mới, sắp xếp lại hệ thống doanh nghiệp nhà nước; đặc biệt là cơ chế quản lý vốn, tách bạch tài chính doanh nghiệp với tài chính nhà nước.

Như vậy, theo quy định của Luật đầu tư công 2019, vai trò của Hội đồng nhân dân đối việc thực hiện đầu tư công trung hạn, cũng như, phân bổ nguồn vốn đầu tư công hàng năm cho các công trình dự án cụ thể là rất lớn, thể hiện được vai trò là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương trong việc quyết định phân bổ sử dụng nguồn lực đầu tư phát triển của địa phương. Thời gian qua, các địa phương đã triển khai thực hiện Luật Đầu tư công 2014 đặc biệt là Luật sửa đổi thay thế vào năm 2019 khá bài bản và bước đầu đã mang lại kết quả tích cực, khắc phục được một số tồn tại, yếu kém trước đây trong đầu tư công. Tuy vậy do Luật mới, các thiết chế liên quan lại chưa đồng bộ nên còn một số khuyết điểm,

dẫn đến hạn chế trong quá trình thực hiện quy trình đầu tư công, một số khâu chưa đạt như kỳ vọng. Chắc chắn thời gian tới chúng ta sẽ khắc phục những vướng mắc tồn tại này để Luật phát huy tối đa trong thực tiễn, góp phần phát triển đất nước cũng như các địa phương ngày càng phồn vinh.

PHẦN III: KỸ NĂNG GIÁM SÁT TRONG ĐẦU TƯ CÔNG

1. Cơ sở pháp lý để HĐND thực hiện giám sát đầu tư công

a. Quy định chung về hoạt động giám sát

Hội đồng nhân dân thực hiện quyền giám sát của mình tại kỳ họp Hội đồng nhân dân và trên cơ sở hoạt động giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân, các tổ đại biểu Hội đồng nhân dân và đại biểu Hội đồng nhân dân⁵.

Như vậy, Giám sát của Hội đồng nhân dân tùy theo nội dung, đối tượng, phạm vi mà có thể thực hiện giám sát với các hình thức như: qua xem xét báo cáo; giám sát trực tiếp tại kỳ họp Hội đồng nhân dân; giám sát thường xuyên; nghe các cơ quan liên quan giải trình tại phiên họp Thường trực Hội đồng nhân dân; tổ chức giám sát chuyên đề.

Hội đồng nhân dân quyết định nội dung giám sát theo đề nghị của Thường trực Hội đồng nhân dân trên cơ sở các kiến nghị của Ban của Hội đồng nhân dân, Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp và ý kiến, kiến nghị của cử tri địa phương⁶. *(quy định này muốn nói đến nội dung giám sát chuyên đề)*.

Khái niệm giám sát: là việc chủ thể giám sát theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát trong việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, xử lý theo thẩm quyền hoặc yêu cầu, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý⁷.

Như vậy, giám sát là một hoạt động trong một khoảng thời gian, một quá trình để theo dõi, xem xét, đối chiếu, đánh giá giữa việc thực hiện, hoạt động của đối tượng giám sát so với các quy định của pháp luật, xem có đúng, có đầy đủ, có vi phạm hay không, từ

⁵ Khoản 1, điều 87, Luật TCCQĐP

⁶ Khoản 2, Điều 87, Luật TCCQĐP

⁷ Khoản 1, điều 2, Luật giám sát của QH&HĐND

đó đưa ra kết luận. Nếu có vi phạm thì Hội đồng nhân dân xử lý theo thẩm quyền hoặc yêu cầu, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý.

Thẩm quyền của Hội đồng nhân dân trong giám sát

(1) Quyền của đại biểu Hội đồng nhân dân khi phát hiện hành vi vi phạm pháp luật⁸ : Khi phát hiện có hành vi vi phạm pháp luật, gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, đại biểu Hội đồng nhân dân có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức hữu quan thi hành những biện pháp cần thiết để kịp thời chấm dứt hành vi vi phạm pháp luật.

Trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận được yêu cầu của đại biểu Hội đồng nhân dân, cơ quan, tổ chức phải giải quyết và thông báo bằng văn bản cho đại biểu Hội đồng nhân dân biết. Quá thời hạn này mà cơ quan, tổ chức không trả lời thì đại biểu Hội đồng nhân dân có quyền yêu cầu người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên xem xét, giải quyết.

(2) Đoàn giám sát chuyên đề của Hội đồng nhân dân có những nhiệm vụ, quyền hạn⁹: Khi phát hiện có hành vi vi phạm pháp luật, gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân thì Đoàn giám sát có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan áp dụng các biện pháp cần thiết để kịp thời chấm dứt hành vi vi phạm pháp luật và khôi phục lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân bị vi phạm; yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xử lý, xem xét trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm theo quy định của pháp luật;

(3) Quyền hạn của Thường trực Hội đồng nhân dân tại các phiên giải trình¹⁰: Cơ quan, cá nhân có liên quan có trách nhiệm thực hiện kết luận của Thường trực Hội đồng nhân dân; trường hợp không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ thì Thường trực Hội đồng nhân dân báo cáo Hội đồng nhân dân xem xét, quyết định.

⁸ Điều 98, Luật TCCQĐP

⁹ Khoản 2, điều 62, Luật giám sát

¹⁰ Khoản 5, điều 72, Luật giám sát

(4) Bảo đảm việc thực hiện kết luận, kiến nghị giám sát¹¹: ... Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân, Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân và đại biểu Hội đồng nhân dân có trách nhiệm thường xuyên theo dõi, đôn đốc việc thực hiện nghị quyết, kết luận, kiến nghị giám sát; trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát không thực hiện hoặc thực hiện không đúng yêu cầu trong nghị quyết, kết luận, kiến nghị giám sát thì xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý.

b. Quy định về giám sát đầu tư công

Luật đầu tư công 2019 quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Hội đồng nhân dân các cấp đối với đầu tư công là rất lớn, vừa có nhiệm vụ quyết định (ban hành các nghị quyết về đầu tư công), vừa có nhiệm vụ giám sát thực hiện nghị quyết Hội đồng nhân dân và các chương trình, dự án đầu tư công.

Để đi đến những quyết định về đầu tư công đúng, sát, phù hợp với tình hình kinh tế, xã hội ở địa phương thì ngay trong các bước công tác chuẩn bị (để trình Hội đồng nhân dân) của các cơ quan liên quan, Hội đồng nhân dân cũng đã cần sự giám sát. Hay nói cách khác là "vào cuộc ngay từ đầu", "đồng hành cùng Ủy ban nhân dân". Có như vậy, khi trình thì Hội đồng nhân dân mới có thể nắm chắc vấn đề để đi đến quyết định chính xác. Nếu "chỉ ngồi chờ" các cơ quan chuẩn bị rồi "mang đến trình" thì khó mà có những quyết định chính xác và khả thi.

Vì vậy, chủ thể giám sát (trực tiếp là đại biểu Hội đồng nhân dân) phải nắm được cả trách nhiệm, quyền hạn và quy trình chuẩn bị cũng như tổ chức thực hiện đầu tư công của các cơ quan liên quan để thực hiện giám sát.

Nội dung, phạm vi giám sát đầu tư công.

Các dự án đầu tư công do địa phương (mỗi cấp chính quyền) quản lý đều thuộc trách nhiệm giám sát của Hội đồng nhân dân địa phương đó, không phân biệt nguồn vốn hình thành. Dự án đầu tư công là dự án sử dụng toàn bộ hoặc một phần vốn đầu tư công¹²;

¹¹ Khoản 3, Điều 89, Luật giám sát

¹² Khoản 13, điều 4, Luật ĐTC

vốn đầu tư công gồm vốn ngân sách nhà nước, vốn từ nguồn thu hợp pháp của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư theo quy định của pháp luật¹³.

Hội đồng nhân dân các cấp giám sát các dự án sử dụng vốn đầu tư công được giao cho địa phương quản lý, bao gồm vốn ngân sách trung ương, vốn ngân sách địa phương, vốn từ nguồn thu hợp pháp của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư do địa phương quản lý¹⁴.

Như vậy, còn các dự án đầu tư công do các bộ, ngành (ở Trung ương) quản lý thì chủ thể nào giám sát ? Nghị định 29/2021/NĐ-CP, ngày 26/3/2021 của Chính phủ quy định chi tiết về giám sát và đánh giá đầu tư, theo đó, từng loại chương trình, dự án được giao cho các chủ thể thực hiện (xem thêm *Nghị định số 29/2021*).

Giám sát đầu tư công là giám sát các hoạt động đầu tư công¹⁵:

- Lập, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư;
- Lập, thẩm định, quyết định chương trình, dự án đầu tư công;
- Lập, thẩm định, phê duyệt, giao, triển khai thực hiện kế hoạch, dự án đầu tư công;
- Quản lý, sử dụng vốn đầu tư công;
- Nghiệm thu, bàn giao chương trình, quyết toán dự án đầu tư công;
- Theo dõi và đánh giá, kiểm tra, thanh tra kế hoạch, chương trình, dự án đầu tư công.
- Hoạt động liên quan đến đầu tư công là hoạt động đấu thầu dự án;

Giám sát đầu tư công cần được hiểu là phải giám sát "ngay từ đầu", từ khi dự kiến chủ trương đầu tư, đến việc chuẩn bị trình Hội đồng nhân dân quyết định về chủ trương đầu tư; việc chuẩn bị xây dựng kế hoạch đầu tư công trung hạn, kế hoạch hàng năm; việc quyết định đầu tư các công trình, dự án cụ thể. Đây là các bước do Ủy ban nhân dân và các

¹³ Khoản 22, điều 4, Luật ĐTC

¹⁴ Khoản 4, điều 83, Luật ĐTC

¹⁵ Khoản 16, điều 4, Luật ĐTC

cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân chuẩn bị để trình Hội đồng nhân dân quyết định mà Hội đồng nhân dân cần "đồng hành".

Đồng thời, Hội đồng nhân dân giám sát quá trình triển khai thực hiện Nghị quyết Hội đồng nhân dân về đầu tư công, thực hiện các quy định pháp luật của các cơ quan quản lý, của chủ đầu tư, chủ dự án, đơn vị tư vấn và cả nhà thầu (trừ giám sát thi công, giám sát kỹ thuật đã có đơn vị tư vấn giám sát từng chương trình, dự án)

Ngoài các dự án đầu tư công do địa phương quản lý (do Hội đồng nhân dân giám sát), còn các dự án đầu tư công khác (do các bộ ngành ở trung ương quản lý), nhưng thực hiện ở địa phương, được quy định giám sát thông qua hình thức giám sát đầu tư của cộng đồng. Vì thế, Hội đồng nhân dân các cấp, trực tiếp là Hội đồng nhân dân cấp xã, cần phối hợp với Mặt trận Tổ quốc cấp xã để thực hiện, hướng dẫn thực hiện hoạt động giám sát đầu tư của cộng đồng với tất cả các dự án, chương trình đầu tư công trên địa bàn cấp xã¹⁶. Xét cho cùng, chẳng có dự án nào mà không nằm trên địa giới hành chính của một xã, phường nào. Tuy nhiên, tùy từng loại dự án mà giám sát đầu tư của cộng đồng được thực hiện ở phạm vi, mức độ khác nhau.

Giám sát về chế độ công khai, minh bạch trong thực hiện đầu tư công¹⁷:

Hoạt động đầu tư công có rất nhiều công đoạn, nhiều nội dung, việc công khai, minh bạch có ý nghĩa rất quan trọng, nó sẽ giúp cho việc thực hiện trình tự, thủ tục không bị bỏ sót, thực hiện các quy định được nghiêm minh, và cũng sẽ hạn chế tiêu cực, hạn chế "xin-cho" trong hoạt động đầu tư công, hạn chế tham nhũng, lãng phí.

** Nội dung phải thực hiện công khai, gồm:*

- Nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư công;
- Nguyên tắc, tiêu chí, căn cứ xác định danh mục dự án trong kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm;
- Kế hoạch, chương trình đầu tư công trên địa bàn;

¹⁶ Điều 87, điều 74- Luật ĐTC

¹⁷ Điều 14- Luật ĐTC

- Vốn bố trí cho từng chương trình theo từng năm, tiến độ thực hiện và giải ngân vốn chương trình đầu tư công;

- Danh mục dự án trên địa bàn, bao gồm quy mô, tổng mức đầu tư, thời gian, địa điểm;

- Báo cáo đánh giá tác động tổng thể của dự án tới địa bàn đầu tư;

- Kế hoạch phân bổ vốn đầu tư công trung hạn và hằng năm, bao gồm danh mục dự án và mức vốn đầu tư công bố trí cho từng dự án.

Giám sát hoạt động đấu thầu trong đầu tư công.

Trong thực tế, những thất thoát, lãng phí, tham nhũng trong đầu tư công là không hề nhỏ. Trong đó, hoạt động đấu thầu thực hiện dự án đầu tư công là công đoạn dễ bị lợi dụng dẫn đến thất thoát, lãng phí, tham nhũng. Nhưng, ít Hội đồng nhân dân ở địa phương quan tâm giám sát lĩnh vực này. Vì vậy, việc giám sát trong hoạt động đấu thầu thực hiện dự án đầu tư công cần được Hội đồng nhân dân các cấp quan tâm thực hiện.

Giám sát các nội dung hoạt động đấu thầu dự án đầu tư công:

- Việc lựa chọn nhà thầu cung cấp dịch vụ tư vấn, dịch vụ phi tư vấn, hàng hóa, xây lắp trong thực hiện các dự án đầu tư công¹⁸;

- Việc thực hiện quy định cạnh tranh trong đấu thầu¹⁹;

- Việc thực hiện công khai trong đấu thầu²⁰;

- Việc thực hiện các hình thức lựa chọn nhà thầu: đấu thầu rộng rãi, đấu thầu hạn chế, chỉ định thầu²¹;

- Việc tham gia thực hiện dự án của cộng đồng dân cư với các gói thầu²²;

- Về quy trình lựa chọn nhà thầu²³;

¹⁸ Khoản 1, Điều 1, Luật Đấu thầu

¹⁹ Điều 6, Luật Đấu thầu

²⁰ Điều 8, Luật Đấu thầu

²¹ Các điều 20, 21, 22- Luật Đấu thầu

²² Điều 27- Luật Đấu thầu

²³ Điều 38, Luật Đấu thầu

Giám sát việc chấp hành các hành vi bị cấm trong đấu thầu²⁴:

** Các hành vi bị cấm gồm:*

- Quyết định chủ trương đầu tư không phù hợp với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch; không xác định được nguồn vốn và khả năng cân đối vốn; không đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật.

- Quyết định đầu tư chương trình, dự án khi chưa được cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư hoặc không đúng với các nội dung về mục tiêu, phạm vi, quy mô, vượt tổng vốn đầu tư của chủ trương đầu tư đã được cấp có thẩm quyền quyết định. Quyết định điều chỉnh tổng vốn đầu tư của chương trình, tổng mức đầu tư của dự án trái với quy định của pháp luật về đầu tư công.

- Lợi dụng chức vụ, quyền hạn để chiếm đoạt, vụ lợi, tham nhũng trong quản lý và sử dụng vốn đầu tư công.

- Chủ chương trình, chủ đầu tư thông đồng với tổ chức tư vấn, nhà thầu dẫn tới quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư chương trình, dự án gây thất thoát, lãng phí vốn, tài sản của Nhà nước, tài nguyên của quốc gia; làm tổn hại, xâm phạm lợi ích hợp pháp của công dân và của cộng đồng.

- Đưa, nhận, môi giới hối lộ.

- Yêu cầu tổ chức, cá nhân tự bỏ vốn đầu tư khi chương trình, dự án chưa được quyết định chủ trương đầu tư, chưa được phê duyệt, gây nợ đọng xây dựng cơ bản.

- Sử dụng vốn đầu tư công không đúng mục đích, không đúng đối tượng, vượt tiêu chuẩn, định mức theo quy định của pháp luật.

- Làm giả, làm sai lệch thông tin, hồ sơ, tài liệu, liên quan đến quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư, triển khai thực hiện chương trình, dự án.

- Cố ý báo cáo, cung cấp thông tin không đúng, không trung thực, không khách quan ảnh hưởng đến việc lập, thẩm định, quyết định kế hoạch, chương trình, dự án, theo

²⁴ Điều 89, Luật Đấu thầu

dối, đánh giá, kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm trong triển khai thực hiện kế hoạch, chương trình, dự án.

- Cố ý hủy hoại, lừa dối, che giấu hoặc lưu giữ không đầy đủ tài liệu, chứng từ, hồ sơ liên quan đến quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư, triển khai thực hiện chương trình, dự án.

- Cản trở việc phát hiện hành vi vi phạm pháp luật về đầu tư công.

* *Hình thức giám sát*: cần thực hiện giám sát thường xuyên, Hội đồng nhân dân nên phân công các Ban, các tổ đại biểu theo dõi từng chương trình, dự án; đồng thời yêu cầu các vị đại biểu Hội đồng nhân dân có trách nhiệm lắng nghe, thu thập ý kiến cử tri, nhân dân (kể cả dư luận) để "họ" có trách nhiệm theo dõi, phát hiện kịp thời các hành vi bị cấm và báo cáo Thường trực Hội đồng nhân dân xem xét, xử lý theo thẩm quyền.

c. Mục đích, yêu cầu, hình thức giám sát đầu tư công

Mục đích của giám sát đầu tư công

Nguồn vốn từ ngân sách nhà nước thực hiện đầu tư công chiếm tỷ trọng lớn trong tổng chi ngân sách. Trong giai đoạn đầu sự phát triển đất nước, chúng ta đã phải thực hiện "thắt lưng, buộc bụng", nhiều lĩnh vực chi phải hạn chế dành vốn để đầu tư cho hạ tầng kinh tế - xã hội (lĩnh vực Nhà nước đầu tư là chính), nhằm tạo điều kiện, môi trường để phát triển kinh tế, xã hội cả nước. Để đồng tiền từ ngân sách nhà nước đầu tư không bị thất thoát cần đến sự giám sát của toàn xã hội, trong đó có vai trò quan trọng của Hội đồng nhân dân các cấp, để đạt các mục đích sau:

c.1. Đảm bảo cho các nguồn vốn đầu tư công sử dụng đúng mục tiêu, sớm phát huy hiệu quả.

Nhu cầu đầu tư công thì nhiều, nhưng mức độ cấp thiết thì khác nhau, mục tiêu cũng khác nhau. Thường xảy tình trạng "chạy dự án", cứ đưa vào danh mục chủ trương đầu tư, rồi "đòi dự án" được triển khai sớm. Vì thế, Hội đồng nhân dân phải xem xét thấu đáo, sắp xếp thứ tự ưu tiên để đầu tư theo mức độ cấp thiết và mục tiêu.

c.2. Chống dàn trải trong đầu tư; công trình, dự án sớm đi vào khai thác sử dụng, phục vụ nhiệm vụ phát triển kinh tế, xã hội.

Trong bối cảnh nhu cầu đầu tư nhiều nhưng vốn đáp ứng lại ít, địa phương nào, công trình nào cũng cần vốn, dễ dẫn đến tình trạng dàn trải (đã xảy ra khá phổ biến), ghi kế hoạch đầu tư trước rồi tìm vốn sau.

Hội đồng nhân dân cần giám sát ngay từ khâu quyết định chủ trương đầu tư, cụ thể là từ khi các cơ quan xây dựng phương án trình Hội đồng nhân dân, ngay từ việc phân loại nhóm dự án (A,B,C). Bảo đảm khi đã quyết định chủ trương đầu tư và quyết định đầu tư dự án thì các dự án đó phải đảm bảo nguồn vốn để hoàn thành đúng thời gian, tiến độ đưa vào sử dụng phục vụ kịp thời.

c.3. Bảo đảm sự công khai, minh bạch trong đầu tư công.

Công khai, minh bạch các hoạt động luôn là sự đòi hỏi của xã hội, của một nền dân chủ. Đã có nhiều quy định về công khai minh bạch trong các công đoạn của hoạt động đầu tư công, tuy nhiên, nếu không có sự giám sát thường xuyên, chặt chẽ, các quy định này rất dễ bị bỏ qua, xem nhẹ. Khi đã bị cắt xén công đoạn, thời gian công khai, bớt xén nội dung minh bạch thì dễ bị lợi dụng, lạm dụng để làm những điều sai trái, vi phạm quy định. Kinh nghiệm cho thấy, nơi nào các hoạt động cứ mập mờ, thiếu minh bạch thì ở đó có "vấn đề".

c.4. Chống thất thoát, lãng phí; chống lợi dụng, tham ô, tham nhũng.

Thất thoát, lãng phí trong đầu tư công là không hề nhỏ, đã không ít kỳ họp Quốc hội, đại biểu Quốc hội đề cập đến sự thất thoát trong đầu tư công, có những công trình, dự án thất thoát tới 30 - 40% tiền vốn. Những vụ án tham nhũng lớn, liên quan đến cán bộ lãnh đạo (kể cả cấp cao) hầu hết đều xuất phát từ các dự án đầu tư công. Vì thế, mục đích của giám sát đầu tư công là để giảm thất thoát, lãng phí tiền bạc của nhân dân; chống lợi dụng đầu tư công để tham ô, tham nhũng.

2. Yêu cầu về giám sát đầu tư công

Xuất phát từ mục tiêu của giám sát là "phát hiện sớm, kiến nghị kịp thời" đặt ra yêu cầu của hoạt động giám sát nói chung và giám sát đầu tư công nói riêng như sau:

Thứ nhất, sử dụng các phương pháp giám sát phù hợp với nội dung, đối tượng, phạm vi giám sát để đảm bảo "phủ rộng" diện giám sát mới có thể phát hiện sớm những hoạt động chưa đúng, những vi phạm để kiến nghị xử lý hoặc kiến nghị xử lý kịp thời.

Thứ hai, thực hiện đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục, bảo đảm khách quan, công khai, minh bạch, hiệu quả; theo dõi, giám sát đến cùng của "vấn đề" mà Hội đồng nhân dân quan tâm và đưa vào nội dung giám sát.

Thứ ba, quá trình thực hiện giám sát không làm cản trở đến hoạt động bình thường của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát. Khuyến khích việc "đồng hành" cùng các cơ quan liên quan trong việc chuẩn bị các tài liệu trình Hội đồng nhân dân quyết định.

Thứ tư, phối hợp hoạt động giám sát với các chủ thể khác để giám sát đạt hiệu quả cao.

Thứ năm, thực hiện tốt việc theo dõi, đôn đốc các cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan trong việc thực hiện kiến nghị sau giám sát.

3. Hình thức giám sát đầu tư công

Giám sát hoạt động đầu tư công có thể sử dụng các hình thức của giám sát nói chung, tùy theo từng hoạt động và điều kiện về thời gian, không gian và đối tượng cụ thể mà có thể sử dụng một trong các hình thức sau:

3.1. Giám sát qua xem xét báo cáo:

Hình thức này thường sử dụng để giám sát kết quả đã thực hiện theo tiến độ, ở từng công đoạn của quá trình thực hiện đầu tư công; khi kết thúc một dự án, một chương trình; hoặc báo cáo của các cơ quan chịu sự giám sát khi Hội đồng nhân dân tổ chức giám sát chuyên đề.

Những vấn đề chủ thể giám sát thấy cần thiết phải nghe, nắm bắt thì yêu cầu đối tượng giám sát báo cáo theo một đề cương (gợi ý) và gửi đến cho chủ thể giám sát. Sau khi nghiên cứu báo cáo, nếu thấy cần thiết (những vấn đề chưa rõ, chưa đầy đủ) có thể yêu cầu đối tượng giám sát báo cáo, giải trình thêm. Nếu cần thiết tổ chức hội nghị đối thoại để trao đổi và nghe giải trình.

3.2. Giám sát thường xuyên:

Là hình thức giám sát rộng rãi và thường xuyên nhất, Thường trực Hội đồng nhân dân phân công các Ban, các tổ đại biểu thường xuyên theo dõi hoạt động của các đối tượng chịu giám sát (Ủy ban nhân dân, các cơ quan liên quan, chủ đầu tư, hoạt động đấu thầu,...), phát hiện kịp thời những bất cập, vi phạm để kiến nghị các cơ quan có thẩm quyền; đại biểu Hội đồng nhân dân trong quá trình thực hiện nhiệm vụ đại biểu, nắm bắt thông tin, ý kiến từ người dân, cử tri. Giám sát thường xuyên sử dụng cho cả hoạt động "đồng hành" của Hội đồng nhân dân với Ủy ban nhân dân và các cơ quan liên quan trong giai đoạn chuẩn bị các nội dung trình Hội đồng nhân dân quyết định.

Hoạt động đầu tư công là hoạt động diễn ra thường xuyên và thời gian dài, vì thế giám sát thường xuyên trong hoạt động đầu tư công rất có ý nghĩa; nó kịp thời phát hiện và "uốn nắn" ngay từ đầu những thiếu sót, vi phạm để tránh được những sai phạm lớn.

3.3. Hình thức yêu cầu giải trình tại phiên họp Thường trực Hội đồng nhân dân

Đây là một hình thức giám sát mới quy định từ khi Luật Giám sát của quốc hội và Hội đồng nhân dân được ban hành năm 2015. Hình thức này phát huy tác dụng rất hiệu quả của hoạt động giám sát. Những vấn đề cần được theo dõi, giám sát, nhưng không có điều kiện hoặc chưa đến mức cần thiết phải tổ chức giám sát chuyên đề thì Thường trực Hội đồng nhân dân yêu cầu các cơ quan liên quan giải trình tại phiên họp Thường trực Hội đồng nhân dân định kỳ hàng tháng.

3.4. Giám sát chuyên đề

Trong quá trình thực hiện giám sát qua báo cáo, giám sát thường xuyên, qua giải trình phát hiện các đối tượng chịu giám sát có "vấn đề" nào đó; hoặc qua kiến nghị của đại biểu, các ban Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân thấy cần giám sát sâu hơn, quy mô hơn thì chuyển sang hình thức giám sát chuyên đề (cách thức tổ chức giám sát chuyên đề sẽ trình bày kỹ ở chương 3).

2. Phạm vi, nội dung, hình thức giám sát với từng đối tượng giám sát

Trong hoạt động đầu tư công, đối tượng giám sát chính gồm: Ủy ban nhân dân các cấp; chủ chương trình, chủ dự án; Ban quản lý dự án đầu tư các cấp. Mỗi đối tượng giám sát có phạm vi, nội dung và phương thức giám sát khác nhau.

a. Giám sát UBND các cấp

a.1. Giám sát việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn Ủy ban nhân dân cấp tỉnh²⁵:

a.1.1. Giám sát quá trình chuẩn bị trình Hội đồng nhân dân về chủ trương đầu tư chương trình, dự án đầu tư công sử dụng vốn ngân sách địa phương.

** Nội dung giám sát: chủ trương đầu tư cho từng chương trình, dự án, bao gồm: mục tiêu, phạm vi, quy mô, tổng vốn đầu tư, cơ cấu nguồn vốn, địa điểm, thời gian, tiến độ, dự kiến kế hoạch bố trí vốn, cơ chế và giải pháp, chính sách thực hiện.*

Chú ý việc bảo đảm đủ các điều kiện để quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án²⁶, cụ thể:

- Phù hợp với chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch có liên quan theo quy định của pháp luật về quy hoạch đã được cấp có thẩm quyền quyết định hoặc phê duyệt.

- Không trùng lặp với các chương trình, dự án đã có quyết định chủ trương đầu tư hoặc đã có quyết định đầu tư.

- Phù hợp với khả năng cân đối nguồn vốn đầu tư công và khả năng huy động các nguồn vốn khác đối với chương trình, dự án sử dụng nhiều nguồn vốn.

- Phù hợp với khả năng vay, trả nợ công, nợ Chính phủ và nợ chính quyền địa phương.

- Bảo đảm hiệu quả kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và phát triển bền vững.

Lưu ý: các nhiệm vụ, dự án không phải quyết định chủ trương đầu tư bao gồm: nhiệm vụ chuẩn bị đầu tư; nhiệm vụ quy hoạch; dự án đầu tư công khẩn cấp; dự án thuộc

²⁵ Điều 84- Luật ĐTC

²⁶ Điều 18- Luật ĐTC

chương trình mục tiêu quốc gia; dự án thành phần thuộc dự án đã được cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư.

* *Hình thức giám sát*: Thường trực Hội đồng nhân dân phân công Ban, đại biểu (hoặc chuyên viên văn phòng) tham gia, theo dõi, "đồng hành" cùng cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân ngay từ khi chuẩn bị, đến hội nghị của Ủy ban nhân dân nghe để quyết định trình Hội đồng nhân dân. Việc tiếp cận, nắm bắt ngay từ đầu sẽ thuận lợi cho việc Hội đồng nhân dân thông qua tại kỳ họp. Nếu không sẽ rất khó cho việc thẩm tra và quyết định.

Nếu cần thiết, Thường trực Hội đồng nhân dân và các Ban có những buổi làm việc với các cơ quan liên quan (trước khi hoàn chỉnh hồ sơ trình), để nghe báo cáo, trao đổi, giải trình những nội dung quan trọng, tạo sự thống nhất giữa Thường trực Hội đồng nhân dân với Ủy ban nhân dân.

Cần lưu ý, hồ sơ báo cáo trình Hội đồng nhân dân phải đầy đủ các nội dung ²⁷:

- Sự cần thiết của chương trình để thực hiện các mục tiêu chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch có liên quan theo quy định của pháp luật về quy hoạch;
- Mục tiêu, phạm vi và quy mô chương trình;
- Dự kiến tổng mức vốn và cơ cấu nguồn lực thực hiện chương trình, bao gồm danh mục dự án, khả năng cân đối nguồn vốn đầu tư công, huy động các nguồn vốn và nguồn lực khác;
- Dự kiến kế hoạch bố trí vốn và tiến độ thực hiện chương trình phù hợp với điều kiện thực tế và khả năng huy động các nguồn lực theo thứ tự ưu tiên hợp lý, bảo đảm đầu tư tập trung, có hiệu quả;
- Xác định chi phí liên quan trong quá trình thực hiện và chi phí vận hành sau khi chương trình kết thúc;

²⁷ Điều 29- Luật ĐTC

- Phân tích, đánh giá sơ bộ những ảnh hưởng, tác động về môi trường, xã hội của chương trình, tính toán hiệu quả về mặt kinh tế- xã hội của chương trình;
- Phân chia các dự án thành phần của chương trình;
- Giải pháp tổ chức thực hiện.

Việc yêu cầu cơ quan trình phải có đủ các nội dung nêu trên mới có thể giúp cho hoạt động thẩm tra thực hiện dễ dàng, giúp cho đại biểu Hội đồng nhân dân xem xét, thảo luận và quyết định (kiên quyết không đơn giản mà bỏ qua những quy định).

a.1.2. Giám sát việc chuẩn bị trình Hội đồng nhân dân xem xét, có ý kiến về chủ trương đầu tư dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Thủ tướng Chính phủ (theo quy định tại khoản 4 Điều 17 của Luật đầu tư công- xem phần dưới đây)

Khoản 4 (điều 17): Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án sau đây: a) Dự án quy định tại khoản 1 Điều 8 của Luật này (cụ thể trong hộp dưới); Dự án nhóm A khác sử dụng vốn ngân sách trung ương do Bộ, cơ quan trung ương quản lý;

Khoản 1 (điều 8): Dự án không phân biệt tổng mức đầu tư thuộc một trong các trường hợp sau đây: a) Dự án thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh có mức độ tuyệt mật; b) Dự án sản xuất chất độc hại, chất nổ; c) Dự án hạ tầng khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao;) ;

b) Chương trình, dự án đầu tư sử dụng vốn vay ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, trừ chương trình mục tiêu quốc gia, chương trình đầu tư công quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này (cụ thể trong hộp dưới)- thuộc thẩm quyền của Quốc hội:

1. Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án sau đây:

a) Chương trình mục tiêu quốc gia;

b) Dự án quan trọng quốc gia.

2. Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư chương trình đầu tư công sử dụng vốn ngân sách trung ương, trừ chương trình quy định tại điểm a khoản 1 Điều này.)

c) Chương trình, dự án đầu tư sử dụng vốn ODA viện trợ không hoàn lại trong các trường hợp sau: chương trình, dự án nhóm A; chương trình, dự án kèm theo khung chính sách; chương trình, dự án trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, tôn giáo; chương trình tiếp cận theo ngành; mua sắm các loại hàng hóa thuộc diện phải được Thủ tướng Chính phủ cho phép; sự tham gia của Việt Nam vào các chương trình, dự án khu vực;

Việc Hội đồng nhân dân cấp tỉnh xem xét, có ý kiến về chủ trương đầu tư dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Thủ tướng Chính phủ là rất cần thiết, đảm bảo sự phù hợp với tình hình kinh tế, xã hội chung và đáp ứng yêu cầu đầu tư phát triển trong từng giai đoạn, đảm bảo cân đối bố trí nguồn lực (ngân sách) giữa đầu tư ở Trung ương và đầu tư ở địa phương.

Do vậy, cần có những cuộc thảo luận chung giữa Thường trực Hội đồng nhân dân với Ủy ban nhân dân về những ý kiến này, trên cơ sở chuẩn bị của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh. Trên thực tế, nội dung này ít được quan tâm, vì thường "bị coi là" việc của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

a.1.3. Giám sát việc chuẩn bị trình Hội đồng nhân dân xem xét, quyết định kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm theo danh mục và mức vốn bố trí cho từng dự án do địa phương quản lý.

*Kế hoạch đầu tư công*²⁸ là một tập hợp các mục tiêu, định hướng, danh mục chương trình, dự án đầu tư công; cân đối nguồn vốn đầu tư công, phương án phân bổ vốn, các giải pháp huy động nguồn lực và triển khai thực hiện.

Kế hoạch đầu tư công trung hạn được lập trong thời hạn 05 năm, phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm (thường được lập đầu mỗi nhiệm kỳ của Hội đồng nhân dân);

Kế hoạch đầu tư công hằng năm để triển khai thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn, phù hợp với mục tiêu kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hằng năm và cân đối vốn đầu tư công hằng năm (kế hoạch được quyết định tại kỳ họp cuối năm trước).

** Nội dung giám sát:*

- *Thực hiện đúng nguyên tắc lập kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm*²⁹:

+ Phù hợp với các mục tiêu phát triển tại chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm và hằng năm của quốc gia, ngành, lĩnh vực, địa

²⁸ Khoản 17, điều 4, Luật ĐTC

²⁹ Điều 48- Luật ĐTC

phương và các quy hoạch đã được phê duyệt, kế hoạch tài chính 05 năm, kế hoạch vay, trả nợ công 05 năm.

- + Phù hợp với khả năng cân đối nguồn vốn đầu tư công và thu hút các nguồn vốn đầu tư của các thành phần kinh tế khác; bảo đảm cân đối vĩ mô, ưu tiên an toàn nợ công.

- + Việc phân bổ vốn đầu tư công phải tuân thủ nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn đầu tư công trong từng giai đoạn đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

- + Ưu tiên bố trí vốn cho các ngành, lĩnh vực, vùng lãnh thổ theo mục tiêu và định hướng phát triển của từng thời kỳ.

- + Bảo đảm công khai, minh bạch và công bằng.

- + Bảo đảm quản lý tập trung, thống nhất về mục tiêu, cơ chế, chính sách; thực hiện phân cấp trong quản lý đầu tư, tạo quyền chủ động cho Bộ, cơ quan trung ương và địa phương theo quy định của pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư.

- + Kế hoạch đầu tư công hằng năm phải phù hợp với kế hoạch đầu tư công trung hạn đã được phê duyệt.

- *Bảo đảm đầy đủ nội dung báo cáo kế hoạch đầu tư công trung hạn* ³⁰:

- + Tình hình triển khai và kết quả thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn trước.

- + Mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội; mục tiêu, định hướng cơ cấu đầu tư theo ngành, lĩnh vực trong trung hạn. Việc phân loại theo ngành, lĩnh vực được thực hiện theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước.

- + Khả năng huy động và cân đối các nguồn vốn; dự kiến tổng số vốn đầu tư để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, ngành, lĩnh vực trong trung hạn, bao gồm vốn thực hiện nhiệm vụ quy hoạch, nhiệm vụ chuẩn bị đầu tư, thực hiện dự án, hoàn trả các khoản ứng trước, hoàn trả các khoản vốn vay khác của ngân sách địa phương để đầu tư.

³⁰ Điều 49- Luật ĐTC

+ Tổng mức vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn nguồn ngân sách nhà nước, bao gồm vốn ngân sách trung ương, vốn ngân sách từng địa phương; tổng mức vốn ngân sách trung ương chi tiết theo từng ngành, lĩnh vực, dự kiến mức phân bổ cho từng Bộ, cơ quan trung ương và mức vốn bổ sung có mục tiêu từ ngân sách trung ương cho ngân sách từng địa phương đối với báo cáo trình Quốc hội. Tổng mức vốn của từng cơ quan, tổ chức được giao kế hoạch vốn đầu tư công sử dụng nguồn ngân sách địa phương chi tiết theo từng ngành, lĩnh vực và mức vốn bổ sung có mục tiêu cho ngân sách cấp dưới đối với báo cáo trình Hội đồng nhân dân các cấp.

+ Nguyên tắc, tiêu chí phân bổ vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn.

+ Sắp xếp thứ tự ưu tiên, lựa chọn danh mục dự án và mức vốn bố trí cụ thể cho từng dự án trong trung hạn phù hợp với khả năng cân đối vốn đầu tư công và khả năng huy động các nguồn vốn khác để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ và định hướng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm.

+ Giải pháp thực hiện và dự kiến kết quả đạt được.

- *Bảo đảm đầy đủ nội dung báo cáo kế hoạch đầu tư công hằng năm*³¹:

+ Tình hình thực hiện kế hoạch đầu tư công năm trước.

+ Định hướng đầu tư công trong năm kế hoạch.

+ Khả năng huy động và cân đối các nguồn vốn thực hiện trong năm kế hoạch.

+ Lựa chọn danh mục dự án và mức vốn bố trí cụ thể cho từng dự án phù hợp với danh mục dự án thuộc kế hoạch đầu tư công trung hạn và khả năng cân đối nguồn vốn kế hoạch hằng năm.

+ Giải pháp điều hành, tổ chức thực hiện và dự kiến kết quả đạt được.

- *Thực hiện đúng nguyên tắc bố trí vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm cho chương trình, dự án*³²:

³¹ Điều 50, Luật ĐTC

³² Điều 51, Luật ĐTC

+ Nhằm thực hiện mục tiêu, định hướng phát triển trong chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch đã được phê duyệt.

+ Tuân thủ nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn được cấp có thẩm quyền quyết định.

+ Tập trung bố trí vốn đầu tư công để hoàn thành và đẩy nhanh tiến độ chương trình mục tiêu quốc gia, dự án quan trọng quốc gia, chương trình, dự án trọng điểm có ý nghĩa lớn đối với phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, của các cấp, các ngành.

+ Trong từng ngành, lĩnh vực, việc bố trí vốn thực hiện theo thứ tự ưu tiên như sau: Dự án đã hoàn thành và bàn giao đưa vào sử dụng nhưng chưa bố trí đủ vốn; Vốn đối ứng cho dự án sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài; Vốn đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án theo phương thức đối tác công tư; Dự án chuyển tiếp thực hiện theo tiến độ được phê duyệt; Dự án dự kiến hoàn thành trong kỳ kế hoạch; Dự án khởi công mới đáp ứng yêu cầu sau đây: Chương trình, dự án cần thiết, có đủ điều kiện được bố trí vốn kế hoạch theo quy định; Sau khi đã bố trí vốn để thanh toán nợ đọng xây dựng cơ bản theo quy định; Bảo đảm bố trí đủ vốn để hoàn thành chương trình, dự án theo tiến độ đầu tư đã được phê duyệt.

+ Hội đồng nhân dân các cấp quyết định mức vốn, việc sử dụng, thời điểm sử dụng dự phòng chung kế hoạch đầu tư công trung hạn nguồn ngân sách cấp mình quản lý.

** Hình thức giám sát:*

- Thường trực Hội đồng nhân dân phân công "người" cùng vào cuộc với các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân ngay từ khi chuẩn bị báo cáo trình Hội đồng nhân dân;

- Thường trực phân công các Ban thực hiện thẩm tra các báo cáo trước khi trình kỳ họp;

- Thường trực nghe báo cáo giải trình trước khi trình kỳ họp.

a.2. Giám sát Ủy ban nhân dân các cấp trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đầu tư công.

** Nội dung quản lý nhà nước về đầu tư công³³, bao gồm:*

- Ban hành và tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về đầu tư công.
- Xây dựng và tổ chức thực hiện chiến lược, chương trình, kế hoạch, giải pháp, chính sách đầu tư công.
- Theo dõi, cung cấp thông tin về quản lý và sử dụng vốn đầu tư công.
- Đánh giá hiệu quả đầu tư công; kiểm tra, thanh tra, giám sát việc thực hiện quy định của pháp luật về đầu tư công, việc tuân thủ kế hoạch đầu tư công.
- Xử lý vi phạm pháp luật, giải quyết khiếu nại, tố cáo của tổ chức, cá nhân liên quan đến hoạt động đầu tư công.
- Khen thưởng cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thành tích trong hoạt động đầu tư công.
- Hợp tác quốc tế về đầu tư công.

** Vậy giám sát nội dung này bằng hình thức nào ? Định kỳ (hàng tháng hoặc quý) nghe Ủy ban nhân dân cùng cấp báo cáo, hoặc giải trình tại các phiên họp Thường trực Hội đồng nhân dân định kỳ hàng tháng.*

a.3. Giám sát Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh việc thực hiện thẩm quyền quyết định đầu tư chương trình, dự án³⁴.

** Thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định đầu tư chương trình, dự án sau đây:*

- Chương trình đầu tư công đã được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định chủ trương đầu tư;
- Dự án nhóm A, nhóm B, nhóm C do cấp tỉnh quản lý, trừ dự án quy định tại điểm c khoản 1 Điều này.- là: Chương trình, dự án sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, tôn giáo và các chương trình, dự án khác theo quy định của Chính phủ.

³³ Điều 13- Luật ĐTC

³⁴ Khoản 3, điều 35

* *Hình thức giám sát*: thông qua hình thức xem xét báo cáo của Ủy ban nhân dân về việc thực hiện kế hoạch đầu tư công hàng quý, 6 tháng, hàng năm; hoặc yêu cầu giải trình tại phiên họp Thường trực Hội đồng nhân dân (nếu thấy cần thiết).

a.4. Giám sát việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã³⁵, trong các hoạt động:

- Tổ chức lập kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm thuộc cấp mình quản lý (*nguyên tắc lập kế hoạch, nội dung báo cáo, nguyên tắc phân bổ vốn, như phần 1.3 trên*).

- Chuẩn bị các nội dung trình Hội đồng nhân dân cùng cấp:

+ Quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án đầu tư công sử dụng vốn ngân sách địa phương, bao gồm vốn bổ sung có mục tiêu từ ngân sách cấp trên;

+ Tham gia ý kiến về chủ trương đầu tư dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Thủ tướng Chính phủ theo quy định tại khoản 4 Điều 17 của Luật này (xem hộp 1 trên) và của Hội đồng nhân dân cấp trên;

+ Quyết định kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm vốn ngân sách địa phương do cấp mình quản lý.

* *Hình thức giám sát* (giám sát thường xuyên): Thường trực Hội đồng nhân dân phân công "người" cùng vào cuộc với các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân ngay từ khi chuẩn bị báo cáo.

a.5. Giám sát việc thực hiện thẩm quyền của chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã trong quyết định đầu tư chương trình, dự án.

* *Nội dung giám sát*: Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã quyết định đầu tư chương trình, dự án sau đây:

- Chương trình đầu tư công đã được Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định chủ trương đầu tư;

³⁵ Điều 85- Luật ĐTC

- Dự án nhóm B, nhóm C do cấp mình quản lý, trừ dự án là: Chương trình, dự án sử dụng vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, tôn giáo và các chương trình, dự án khác theo quy định của Chính phủ..

* *Hình thức giám sát*: thông qua hình thức xem xét báo cáo của Ủy ban nhân dân về việc thực hiện kế hoạch đầu tư công hàng quý, 6 tháng, hàng năm; hoặc yêu cầu giải trình tại phiên họp Thường trực Hội đồng nhân dân (nếu thấy cần thiết).

a.6. Giám sát hoạt động đấu thầu trong thực hiện dự án đầu tư.

Đấu thầu là quá trình lựa chọn nhà thầu để ký kết và thực hiện hợp đồng cung cấp dịch vụ tư vấn, xây lắp,.. để thực hiện dự án đầu tư trên cơ sở bảo đảm cạnh tranh, công bằng, minh bạch và hiệu quả kinh tế.

* *Vì sao Hội đồng nhân dân cần giám sát hoạt động đấu thầu ?*

Vì: trong nền kinh tế thị trường, hoạt động đầu tư công sẽ có nhiều tổ chức kinh tế, cá nhân muốn tham gia vào hoạt động tư vấn, xây lắp, cung cấp thiết bị,... Khi đó, chủ đầu tư dự án cần có sự lựa chọn, để chọn được tổ chức, cá nhân nào thực hiện bảo đảm hiệu quả kinh tế tốt nhất (chất lượng, giá thành, tiến độ,..).

Khi đã có sự cạnh tranh giữa nhiều tổ chức, cá nhân cùng tham gia đấu thầu thì dễ phát sinh tiêu cực. Quy trình hoạt động đấu thầu có rất nhiều nội dung, nhiều bước. Nếu không có sự giám sát khách quan dễ phát sinh "thỏa thuận ngầm" giữa chủ đầu tư và bên nhà thầu, hoặc thỏa thuận "thông thầu" giữa các nhà thầu với nhau. Những phát sinh tiêu cực, tham nhũng, lãng phí, dẫn đến chất lượng dự án, công trình xây dựng kém cũng chính từ chỗ này. Và trên thực tế đã xảy ra không ít tiêu cực, tham nhũng trong đầu tư công xuất phát từ hoạt động này.

* *Vậy, đối tượng, nội dung giám sát là gì?*

- Đối tượng giám sát là *Bên mời thầu* ³⁶- là cơ quan, tổ chức có chuyên môn và năng lực để thực hiện các hoạt động đấu thầu, là chủ đầu tư hoặc tổ chức do chủ đầu tư quyết

³⁶ Khoản 3,4 điều 4, Luật Đấu thầu

định thành lập hoặc lựa chọn. *Chủ đầu tư* là tổ chức sở hữu vốn hoặc tổ chức được giao thay mặt chủ sở hữu vốn, tổ chức vay vốn trực tiếp quản lý quá trình thực hiện dự án.

* *Nội dung giám sát*: Hoạt động đấu thầu gồm nhiều nội dung, nhiều hoạt động, nhưng cần tập trung giám sát cần tập trung các hoạt động (dễ nảy sinh tiêu cực) sau³⁷:

- Bảo đảm cạnh tranh trong đấu thầu;
- Quy định thông tin về đấu thầu;
- Thực hiện các hình thức đấu thầu: đấu thầu rộng rãi, đấu thầu hạn chế, chỉ định thầu;
- Trách nhiệm của bên mời thầu;

* *Hình thức giám sát*: Hội đồng nhân dân nên phân công cho Ban, hoặc lập một tổ (gồm một số đại biểu Hội đồng nhân dân và chuyên viên giúp việc có chuyên môn) thực hiện. Có thể giám sát bằng các hình thức: giám sát qua báo cáo của chủ dự án về hoạt động đấu thầu dự án; giám sát trực tiếp (làm việc, nghe báo cáo, giải trình) đối với đơn vị được giao tổ chức đấu thầu dự án; hoặc Thường trực Hội đồng nhân dân dân yêu cầu giải trình tại phiên họp thường kỳ.

a.7. Giám sát việc chấp hành kế hoạch đầu tư công³⁸

* *Nội dung giám sát*:

- Trách nhiệm của Ủy ban nhân dân các cấp: thông báo hoặc quyết định giao kế hoạch đầu tư công cho các cơ quan, đơn vị sử dụng vốn đầu tư công; Báo cáo cấp có thẩm quyền về việc giao kế hoạch đầu tư công.
- Cơ quan, đơn vị sử dụng vốn đầu tư công báo cáo cấp có thẩm quyền tình hình thực hiện kế hoạch theo quy định.
- Cơ quan chuyên môn quản lý đầu tư công có trách nhiệm kiểm tra, đôn đốc để bảo đảm việc giao, chấp hành kế hoạch đầu tư công theo quyết định của cấp có thẩm quyền.

³⁷ Điều 6, 8, 20,21,22,75, Luật Đấu thầu

³⁸ Điều 65, Luật ĐTC

** Hình thức giám sát:* thông qua hình thức xem xét báo cáo của Ủy ban nhân dân và các cơ quan liên quan về việc thực hiện kế hoạch đầu tư công hàng quý, 6 tháng, hàng năm; hoặc yêu cầu giải trình tại phiên họp Thường trực Hội đồng nhân dân (nếu thấy cần thiết).

a.8. Giám sát việc điều chỉnh kế hoạch đầu tư công³⁹

** Nội dung giám sát về trách nhiệm, thẩm quyền của các chủ thể:*

- Trách nhiệm, thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh: điều chỉnh kế hoạch đầu tư công hằng năm đối với vốn ngân sách trung ương bổ sung có mục tiêu thuộc quản lý của cấp mình nhưng không vượt quá tổng mức vốn đã được cấp có thẩm quyền giao kế hoạch;

- Hội đồng nhân dân các cấp điều chỉnh kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm vốn ngân sách địa phương trong các trường hợp sau đây: do điều chỉnh mục tiêu của kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; do thay đổi đột biến về cân đối thu ngân sách địa phương hoặc khả năng huy động các nguồn vốn của địa phương; do thay đổi nhu cầu sử dụng hoặc khả năng triển khai thực hiện vốn kế hoạch hằng năm giữa các cơ quan, đơn vị của địa phương.

- Ủy ban nhân dân các cấp quyết định điều chỉnh kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm vốn ngân sách địa phương để đầu tư giữa các ngành, lĩnh vực, chương trình và trong nội bộ các ngành, lĩnh vực, chương trình của các đơn vị sử dụng các nguồn vốn này và báo cáo Hội đồng nhân dân cùng cấp tại kỳ họp gần nhất.

** Hình thức giám sát:* Thường trực Hội đồng nhân dân giám sát qua hình thức nghe báo cáo định kỳ của Ủy ban nhân dân; giám sát trực tiếp (làm việc, nghe báo cáo, giải trình) đối với đơn vị được giao thực hiện các hoạt động; hoặc Thường trực Hội đồng nhân dân yêu cầu giải trình những nội dung Thường trực quan tâm tại phiên họp Thường trực hàng tháng.

³⁹ Điều 67, Luật ĐTC

a.9. Các nội dung giám sát khác:

Giám sát Ủy ban nhân dân cùng cấp việc thực hiện nghị quyết của Hội đồng nhân dân về chủ trương đầu tư; quyết định thực hiện chương trình, dự án đầu tư theo kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm; thực hiện phân bổ vốn đầu tư theo kế hoạch đã được HĐND quyết định trong kế hoạch đầu tư công trung hạn; việc thanh, quyết toán và bàn giao công trình, dự án; việc công khai, minh bạch trong đầu tư công.

** Hình thức giám sát:* Thường trực Hội đồng nhân dân giám sát qua hình thức nghe báo cáo định kỳ của Ủy ban nhân dân; giám sát trực tiếp (làm việc, nghe báo cáo, giải trình) đối với đơn vị được giao thực hiện các hoạt động; hoặc Thường trực Hội đồng nhân dân yêu cầu giải trình những nội dung Thường trực quan tâm tại phiên họp Thường trực hàng tháng.

b. Giám sát chương trình, chủ đầu tư

Chủ chương trình là cơ quan, tổ chức được giao chủ trì quản lý chương trình đầu tư công. *Chủ đầu tư* là cơ quan, tổ chức được giao trực tiếp quản lý dự án đầu tư công⁴⁰. *Vậy, cơ quan nào có thẩm quyền giao chương trình, dự án ?*

Ủy ban nhân dân các cấp là cơ quan chịu trách nhiệm triển khai kế hoạch đầu tư công hàng năm đã được Hội đồng nhân dân quyết định, trong đó, quyết định phân bổ vốn cho các chương trình, dự án, đồng thời là giao chủ trương trình, chủ đầu tư công trình sau khi đã chọn được nhà thầu (qua hoạt động đấu thầu).

b.1. Nội dung giám sát: việc thực hiện quyền và trách nhiệm của chủ chương trình, chủ đầu tư trong quản lý, thực hiện chương trình, dự án ⁴¹:

- Tổ chức quản lý, thực hiện chương trình, dự án, bảo đảm đúng mục tiêu, tiến độ, chất lượng và hiệu quả của chương trình, dự án.

- Báo cáo, cung cấp thông tin cho các cơ quan quản lý, cơ quan Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp về việc thực hiện chương trình, dự án theo quy định.

⁴⁰ Khoản 5,6, Điều 4, Luật ĐTC

⁴¹ Điều 94, Luật ĐTC

b.2. Hình thức giám sát:

- Yêu cầu Ủy ban nhân dân cùng cấp báo cáo tổng hợp, hoặc yêu cầu các chủ chương trình, chủ đầu tư báo cáo định kỳ về tiến độ thực hiện, tiến độ giải ngân, chất lượng chương trình, dự án.

- Yêu cầu cơ quan quản lý, các chủ trương trình, chủ đầu tư giải trình những vấn đề liên quan, có thể kết hợp với việc tổ chức khảo sát, giám sát thực tế tại nơi dự án triển khai thi công.

- Nếu thấy cần thiết có thể tổ chức giám sát chuyên đề những chương trình, dự án cụ thể.

c. Giám sát trực tiếp dự án đầu tư

c.1. Nội dung giám sát

- Việc chấp hành quy định của pháp luật về đầu tư, xây dựng, đất đai, xử lý chất thải và bảo vệ môi trường;

- Công tác đền bù, giải phóng mặt bằng và phương án tái định canh, định cư bảo đảm quyền lợi của Nhân dân;

- Tình hình triển khai và tiến độ thực hiện các chương trình, dự án;

- Việc thực hiện công khai, minh bạch trong đầu tư công theo quy định;

- Phát hiện những việc làm tổn hại đến lợi ích của cộng đồng; những tác động tiêu cực của dự án đến môi trường sinh sống của cộng đồng trong quá trình thực hiện đầu tư và vận hành dự án; những việc làm gây lãng phí, thất thoát vốn, tài sản thuộc dự án.

c.2. Hình thức giám sát:

Các dự án đầu tư thường có thời gian thực hiện kéo dài, nên có thể sử dụng các hình thức sau:

- Yêu cầu báo cáo theo tiến độ, báo cáo khi kết thúc dự án;

- Theo dõi, khảo sát quá trình thực hiện dự án;

- Yêu cầu giải trình vấn đề Thường trực Hội đồng nhân dân quan tâm;

- Tổ chức giám sát chuyên đề khi thấy cần thiết;

Tuy theo từng dự án, tùy theo khả năng thực hiện để chọn một trong các phương pháp hoặc kết hợp các phương pháp giám sát nêu trên

3. Tổ chức hoạt động giám sát đầu tư công

a. Lựa chọn, phân công, phối hợp trong giám sát đầu tư công

(1) Lựa chọn, phân công thực hiện giám sát

Hoạt động giám sát đầu tư công bao gồm rất nhiều nội dung, trong khi lực lượng giám sát của Hội đồng nhân dân có hạn, lại còn phải thực hiện nhiều hoạt động khác thuộc chức năng, nhiệm vụ của mình, đại biểu thì phần lớn hoạt động kiêm nhiệm. Vì thế việc lựa chọn nội dung và phân công hợp lý các hoạt động giám sát, sẽ vừa tiết kiệm được chi phí (nhân lực, thời gian, kinh phí) vừa mang lại hiệu quả cao.

Như đã trao đổi ở phần trên, mỗi đối tượng giám sát, mỗi chương trình, dự án có thể phân công, ủy quyền cho các chủ thể khác nhau thực hiện giám sát và báo cáo Thường trực Hội đồng nhân dân. Tuy tình hình cụ thể, có thể phân công, ủy quyền cho các Ban, các Tổ đại biểu, nhóm đại biểu có chuyên môn, hoặc kết hợp một số đại biểu với chuyên viên giúp việc.

Việc lựa chọn và phân công thuộc trách nhiệm của Thường trực Hội đồng nhân dân ở mỗi cấp. Phân công, xác định rõ trách nhiệm từng chủ thể thì hiệu quả giám sát sẽ cao hơn.

Với từng chủ thể, mỗi nội dung giám sát có thể chọn một hình thức giám sát phù hợp nhất, như: xem xét báo cáo định kỳ, yêu cầu báo cáo đột xuất; khảo sát trực tiếp quá trình thực hiện dự án; khảo sát, thu thập ý kiến nhân dân, ý kiến cử tri; Thường trực yêu cầu giải trình; hoặc tổ chức giám sát theo chuyên đề,..

(2) Phối hợp với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cùng cấp hướng dẫn thực hiện giám sát đầu tư của cộng đồng

Theo Luật đầu tư công, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng được thành lập cho từng dự án đầu tư (khi có dự án thực hiện trên địa bàn cấp xã). Tuy nhiên, chất lượng hoạt động hoạt động của Ban giám sát đầu tư của cộng đồng còn nhiều hạn chế, chưa đáp ứng sự

mong đợi, vì nhiều lý do, như: kỹ năng tổ chức hoạt động giám sát; kinh phí bảo đảm cho hoạt động; sự quan tâm hỗ trợ, tạo điều kiện của chính quyền; sự chấp hành của các chủ đầu tư, chủ dự án,...

(2.1.) Quy định về giám sát đầu tư của cộng đồng⁴²

- Các chương trình, dự án chịu sự giám sát của cộng đồng. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp chủ trì tổ chức thực hiện giám sát đầu tư của cộng đồng và phản biện xã hội.

- Cơ quan chủ quản tham khảo, giải trình, tiếp thu ý kiến cộng đồng dân cư nơi thực hiện dự án đối với việc quyết định đầu tư dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A, dự án có quy mô di dân, tái định canh, định cư lớn, dự án có nguy cơ tác động lớn đến môi trường, dự án có ảnh hưởng trực tiếp tới đời sống kinh tế - xã hội của cộng đồng dân cư nơi thực hiện dự án về chủ trương, chính sách đầu tư, xây dựng, đất đai, xử lý chất thải và bảo vệ môi trường, đền bù, giải phóng mặt bằng và phương án tái định canh, định cư theo quy định của pháp luật.

(2.2.) Nội dung giám sát đầu tư của cộng đồng

- Việc chấp hành quy định của pháp luật về đầu tư, xây dựng, đất đai, xử lý chất thải và bảo vệ môi trường;

- Công tác đền bù, giải phóng mặt bằng và phương án tái định canh, định cư bảo đảm quyền lợi của Nhân dân;

- Các chương trình, dự án sử dụng một phần vốn đóng góp của người dân;

- Tình hình triển khai và tiến độ thực hiện các chương trình, dự án;

- Việc thực hiện công khai, minh bạch trong đầu tư công theo quy định;

- Phát hiện những việc làm tổn hại đến lợi ích của cộng đồng; những tác động tiêu cực của dự án đến môi trường sinh sống của cộng đồng trong quá trình thực hiện đầu tư và vận hành dự án; những việc làm gây lãng phí, thất thoát vốn, tài sản thuộc dự án.

(2.3.) Hình thức giám sát đầu tư của cộng đồng

⁴² Điều 74, Luật ĐTC

Để thực hiện giám sát đầu tư của cộng đồng đạt hiệu quả, tất cả các chương trình, dự án đầu tư công đều cần giám sát tốt, Thường trực Hội đồng nhân dân các cấp cần phối hợp thường xuyên, chặt chẽ với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cùng cấp để tổ chức giám sát đầu tư của cộng đồng đạt hiệu quả.

Việc phối hợp giữa Thường trực Hội đồng nhân dân với Ủy ban Mặt trận tổ quốc cùng cấp trong giám sát đầu tư công là để bảo đảm các dự án đầu tư công trên địa bàn đều được giám sát.

Có hai cách thức phối hợp chính:

Thứ nhất, mời đại diện Ủy ban Mặt trận tổ quốc cùng tham gia giám sát khi tổ chức giám sát theo chuyên đề, hoặc dự phiên giải trình của Thường trực Hội đồng nhân dân. Thông qua hoạt động của Ủy ban Mặt trận tổ quốc, sẽ thu thập được nhiều thông tin từ cử tri, nhân dân, giúp cho việc giám sát hiệu quả hơn;

Thứ hai, đề nghị Ủy ban Mặt trận tổ quốc phản ánh thường xuyên, kịp thời ý kiến cử tri, ý kiến nhân dân về những vấn đề bức xúc ở địa phương trong đó có vấn đề đầu tư công (việc này Mặt trận Tổ quốc các cấp thường xuyên thực hiện theo quy định). Từ đó, Thường trực hội đồng nhân dân có thêm thông tin để quyết định và tổ chức giám sát kịp thời, hiệu quả.

Để giám đầu tư của cộng đồng đạt hiệu quả, Thường trực Hội đồng nhân dân các cấp, nhất là cấp xã cần phối hợp tốt với Ban giám sát đầu tư của cộng đồng (thông qua Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cấp xã) trên một số mặt, như: tập huấn kỹ năng giám sát, trao đổi kinh nghiệm, mời tham gia giám sát, đôn đốc chính quyền hỗ trợ kinh phí,...

b. Giải trình tại phiên họp Thường trực HĐND

Định kỳ hàng tháng, Thường trực Hội đồng nhân dân họp, trong đó, có quy định về việc giải trình tại phiên họp tại phiên họp này, nếu biết cách tổ chức tốt thì hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân sẽ nâng cao được hiệu quả. Nhiều vấn đề sẽ được giám sát thông qua việc giải trình tại các phiên họp này, trong đó có giám sát về đầu tư công.

b.1. Quy định về phiên họp giải trình do Thường trực HĐND thực hiện ⁴³

1.1. Đối tượng giải trình: Thường trực Hội đồng nhân dân yêu cầu thành viên của Ủy ban nhân dân, Chánh án Tòa án nhân dân, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp giải trình và cá nhân có liên quan tham gia giải trình vấn đề mà Thường trực Hội đồng nhân dân quan tâm. Việc tổ chức giải trình, nội dung, kế hoạch tổ chức giải trình và người được yêu cầu giải trình do Thường trực Hội đồng nhân dân quyết định.

Người được yêu cầu có trách nhiệm báo cáo, giải trình theo yêu cầu của Thường trực Hội đồng nhân dân.

1.2. Thành phần mời dự: Đại biểu Hội đồng nhân dân được mời tham dự và phát biểu ý kiến tại phiên giải trình. Cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học có thể được mời tham dự và phát biểu ý kiến tại phiên giải trình.

1.3. Thực hiện giải trình công khai: Phiên giải trình được tổ chức công khai, trừ trường hợp do Thường trực Hội đồng nhân dân quyết định. Nội dung, kế hoạch tổ chức giải trình tại phiên họp Thường trực Hội đồng nhân dân được thông báo cho cá nhân được yêu cầu giải trình chậm nhất là 10 ngày trước ngày tiến hành phiên giải trình.

1.4. Trình tự phiên giải trình:

- + Chủ tọa nêu nội dung yêu cầu giải trình, người có trách nhiệm giải trình;
- + Thành viên Thường trực Hội đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân tham dự nêu yêu cầu giải trình;
- + Người giải trình có trách nhiệm giải trình vấn đề được yêu cầu;
- + Đại diện cơ quan, tổ chức được mời tham dự phiên giải trình phát biểu ý kiến;
- + Chủ tọa tóm tắt nội dung phiên giải trình, dự kiến kết luận vấn đề được giải trình để xin ý kiến các thành viên Thường trực.

⁴³ Điều 72, Luật giám sát

1.5. Kết luận phiên giải trình: Thường trực Hội đồng nhân dân xem xét, thông qua kết luận vấn đề được giải trình; kết luận được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên Thường trực Hội đồng nhân dân biểu quyết tán thành.

Kết luận của Thường trực Hội đồng nhân dân được gửi đến đại biểu Hội đồng nhân dân, người được yêu cầu giải trình và cơ quan, tổ chức có liên quan.

1.6. Trách nhiệm các cơ quan liên quan: Cơ quan, cá nhân có liên quan có trách nhiệm thực hiện kết luận của Thường trực Hội đồng nhân dân; trường hợp không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ thì Thường trực Hội đồng nhân dân báo cáo Hội đồng nhân dân xem xét, quyết định.

b.2. Lựa chọn vấn đề để giải trình về hoạt động đầu tư công

Trong quá trình thực hiện các hình thức giám sát (giám sát mang tính thường xuyên), như: xem xét các báo cáo định kỳ của cơ quan liên quan, theo dõi các hoạt động liên quan đến đầu tư công, tiếp thu ý kiến cử tri phản ánh liên quan đến đầu tư công,... đại biểu, các Ban, Thường trực Hội đồng nhân dân thấy "vấn đề" cần được nghe báo cáo, giải trình của các cơ quan liên quan. Khi đó, Thường trực Hội đồng nhân dân chọn "vấn đề" và đưa vào nội dung phiên họp Thường trực và thực hiện theo quy định (*ở phần 1 trên*).

Lưu ý: vấn đề yêu cầu giải trình phải đúng đối tượng, là cơ quan, cá nhân liên quan đến nội dung giải trình; nội dung giải trình không quá lớn, quá nhiều, đảm bảo thời gian giải trình phù hợp với thời gian phiên họp. Nếu nhiều vấn đề cần giải trình có thể chia ra thực hiện ở nhiều phiên họp; hoặc vấn đề lớn, cần thiết thì tổ chức giám sát chuyên đề.

c. Tổ chức hoạt động giám sát chuyên đề

Mục đích và ý nghĩa của giám sát là phát hiện sớm và kiến nghị kịp thời, chứ không phải đợi đến khi xảy ra tiêu cực, vi phạm mới giám sát và xử lý. Do vậy, cần nhất quán nhận thức rằng: giám sát đầu tư công không phải và không chỉ là việc các chương trình, dự án đầu tư công sau khi hoàn thành thì Hội đồng nhân dân mới tiến hành giám sát, mới nghe

cơ quan quản lý, chủ đầu tư báo cáo, rồi đoàn giám sát cho mấy ý kiến "quý báu", ra kết luận giám sát. Làm như vậy, khác nào "đóng dấu chất" lượng cho họ mà thôi.

Giám sát là một quá trình, cần có thời gian, có sự theo dõi thường xuyên, đánh giá khách quan, kiến nghị uốn nắn kịp thời không để phát sinh những vi phạm. Trong quá trình thực hiện các hình thức giám sát, nếu phát hiện một hoạt động nào đó "có vấn đề" thì cần phải tổ chức giám sát theo chuyên đề. Các hình thức giám sát khác đã được trao đổi ở các phần trên.

Từ những quy định của pháp luật và kinh nghiệm thực tế, tác giả xin trao đổi một số nội dung về hoạt động giám sát chuyên đề:

(1). Chọn vấn đề để tổ chức giám sát chuyên đề

Muốn chọn/ tìm được vấn đề để tổ chức giám sát, thì cần phải có quá trình theo dõi, đánh giá thường xuyên các hoạt động liên quan đến đầu tư công, tức là cần có giám sát thường xuyên, hoặc qua hoạt động giải trình tại phiên họp Thường trực Hội đồng nhân dân. Khó mà ấn định trước vấn đề để giám sát chuyên đề phù hợp khi mà các hoạt động đầu tư công còn đang diễn ra.

** Căn cứ để chọn vấn đề giám sát:*

- Những vấn đề có dấu hiệu vi phạm lớn trong hoạt động đầu tư (phát hiện qua giám sát thường xuyên);

- Những vấn đề cử tri, nhân dân địa phương bức xúc, kiến nghị liên quan đến đầu tư công (qua tiếp xúc cử tri, tiếp công dân, qua phản ánh kiến nghị, đơn thư của công dân,..);

- Những vấn đề đã kiến nghị, nhưng chưa thực hiện, thực hiện chưa nghiêm;

- Những vấn đề có tính thời sự (nóng, mới);

* Vấn đề giám sát, có thể chọn, xác định từ cuối năm trước để đưa vào chương trình giám sát năm sau, cũng có thể chọn vấn đề trong khi phát hiện qua các hoạt động khác của Hội đồng nhân dân (như căn cứ nêu trên).

(2). Quy trình tổ chức giám sát chuyên đề

Chủ thể thực hiện giám sát chuyên đề là: Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân; hoặc Thường trực phân công, giao cho tổ đại biểu thực hiện một phần nội dung trong chương trình giám sát.

Từ các quy định chung về hoạt động giám sát và kinh nghiệm thực tế, tác giả xin đưa ra quy trình tiến hành giám sát chuyên đề (gồm 7 bước):

Bước 1: Ra nghị quyết, quyết định thành lập đoàn giám sát

Sau khi chọn, xác định vấn đề để thực hiện giám sát chuyên đề, Thường trực hoặc ra nghị quyết, các Ban ra quyết định thành lập đoàn giám sát.

Kinh nghiệm thành lập đoàn giám sát: thực hiện tư tưởng "tinh binh", tức là không cần số lượng nhiều, mà cần chất lượng thành viên tham gia đoàn giám sát. Tùy nội dung, phạm vi giám sát để quyết định số lượng thành viên đoàn giám sát phù hợp.

Ngoài thành phần đại diện, cần chú ý mời các chuyên gia, người có kinh nghiệm hoạt động trong lĩnh vực giám sát, nhưng không nên sử dụng thành viên đoàn là lãnh đạo các cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân, vì đó thuộc nhóm đối tượng giám sát, nếu tham gia đoàn giám sát sẽ khó đảm bảo sự công minh, khách quan.

Ngoài thành lập đoàn giám sát, cần cử một tổ giúp việc đoàn (từ 2-4 người) là chuyên viên cơ quan văn phòng Hội đồng nhân dân. Tổ giúp việc sẽ giúp cho Trưởng đoàn và đoàn giám sát thực hiện các nội dung như: in ấn tài liệu, công văn; chuẩn bị đề cương báo cáo, ghi chép thông tin khi đoàn giám sát làm việc, tổng hợp thông tin và viết báo cáo giám sát.

Bước 2: Xây dựng kế hoạch giám sát và đề cương yêu cầu báo cáo.

Kế hoạch giám sát ở đây là kế hoạch cụ thể để giám sát một vấn đề (thường gọi là một cuộc giám sát), kế hoạch phải xác định rõ mục đích, yêu cầu, nội dung, phạm vi, đối tượng giám sát; thời gian bắt đầu, kết thúc của từng hoạt động và của cả cuộc giám sát.

Đồng thời, xây dựng đề cương yêu cầu đối tượng giám sát chuẩn bị báo cáo. Đề cương phải bám sát mục đích, yêu cầu, nội dung, phạm vi giám sát trong kế hoạch, chi tiết hóa các nội dung yêu cầu báo cáo phù hợp với từng đối tượng giám sát.

Tổ giúp việc giúp Trưởng đoàn dự thảo đề cương báo cáo, xin ý kiến các thành viên đoàn, trình Trưởng đoàn để ban hành, gửi đối tượng giám sát.

Bước 3: Thông báo kế hoạch giám sát và gửi đề cương yêu cầu đơn vị chịu sự giám sát (đối tượng giám sát) xây dựng báo cáo.

Theo quy định, chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày ra quyết định thành lập Đoàn giám sát phải thông báo kế hoạch giám sát đến các đơn vị chịu sự giám sát; đồng thời gửi đề cương yêu cầu các đơn vị báo cáo, chú ý quy định thời gian các đơn vị chịu sự giám sát gửi báo cáo về cho đoàn giám sát.

Trong thời gian chờ các đơn vị gửi báo cáo về đoàn, tổ giúp việc, hoặc Trưởng đoàn giám sát xây dựng bộ tài liệu phục vụ đoàn giám sát. Bộ tài liệu là hệ thống hóa các văn bản pháp luật liên quan (trích dẫn những quy định liên quan) đến vấn đề giám sát làm cơ sở để các thành viên đoàn giám sát tra cứu, tìm hiểu.

Việc làm này giúp ích rất nhiều cho các thành viên đoàn giám sát, vì thực tế, các đại biểu Hội đồng nhân dân phần lớn là kiêm nhiệm, rất hạn chế về thời gian để tra cứu, tìm hiểu các văn bản quy phạm liên quan đến vấn đề giám sát. Có bộ tài liệu như vậy sẽ vừa tiết kiệm được chi phí thời gian vừa nâng cao hiệu quả giám sát.

Sau khi tập hợp được bộ tài liệu giám sát, gửi đến các thành viên đoàn giám sát, để khi nhận được các báo cáo của đơn vị chịu sự giám sát, đại biểu sẽ dễ dàng xem xét, đối chiếu giữa kết quả thực hiện với các quy định của pháp luật.

Bước 4. Giám sát qua báo cáo:

Khi các đơn vị chịu sự giám sát gửi báo cáo về đoàn giám sát, tổ giúp việc có trách nhiệm in, sao và gửi các báo cáo đến các thành viên đoàn giám sát; đồng thời gửi bộ tài liệu phục vụ giám sát.

Các thành viên đoàn giám sát nghiên cứu báo cáo của các đơn vị chịu sự giám sát, so sánh, đối chiếu với các quy định của pháp luật, phát hiện đúng, sai, thiếu sót, vi phạm của đơn vị chịu giám sát. Từ đó, tập hợp, đề xuất những vấn đề cần yêu cầu đơn vị, cá nhân chịu giám sát giải trình làm rõ thêm.

Tổ giúp việc đoàn thu thập, tổng hợp các vấn đề cần làm rõ mà các thành viên đoàn gửi đến để chuyển đến Trưởng đoàn giám sát xem xét, quyết định việc giám sát trực tiếp hoặc khảo sát làm rõ thêm.

Trong bước này, đoàn giám sát có thể thu thập thêm thông tin bằng cách gặp gỡ, trao đổi với cử tri, nhân dân, hoặc sử dụng phiếu khảo sát để thu thập bổ sung thêm thông tin, bảo đảm tích khách quan.

Bước 5: Giám sát trực tiếp (hay còn gọi là bước khảo sát bổ sung):

Đoàn tổ chức làm việc trực tiếp với đơn vị chịu sự giám sát để làm rõ những vấn đề đoàn giám sát quan tâm. Cần thông báo chương trình và thành phần Đoàn giám sát chậm nhất là 10 ngày trước ngày đoàn giám sát làm việc với cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát.

Khi tiến hành làm việc trực tiếp, không nhất thiết phải làm việc với tất cả các đơn vị, cá nhân chịu sự giám sát trong kế hoạch giám sát, mà chỉ chọn điểm, chọn mẫu (nếu là số lượng đơn vị nhiều), hoặc chọn những đơn vị, cá nhân mà trong báo cáo chưa làm rõ, chưa đáp ứng yêu cầu của đoàn giám sát so với đề cương, hoặc còn nhiều vấn đề cần làm rõ. Cũng có thể chia đoàn giám sát thành các tổ để tiến hành làm việc, khảo sát với các đơn vị, cá nhân chịu sự giám sát, để tránh kéo dài thời gian thực hiện kế hoạch giám sát.

Trong bước này, đoàn giám sát vẫn có thể tiếp tục thu thập thêm thông tin từ thực tế để làm rõ những vấn đề đoàn giám sát quan tâm.

Kinh nghiệm trong buổi làm việc trực tiếp, để tiết kiệm thời gian, dành nhiều thời gian trao đổi, không nên nghe đơn vị trình bày lại báo cáo (vì các thành viên xem xét, nghiên cứu) mà đi thẳng vào việc đặt câu hỏi, đưa ra nội dung yêu cầu làm rõ thêm để nghe giải trình. Người chủ trì buổi làm việc phải có nhận xét, đánh giá và kết luận giám sát, ghi chép thành biên bản làm việc để tổng hợp báo cáo kết quả giám sát.

Chú ý, thực hiện quyền hạn của đoàn giám sát (được pháp luật quy định): khi phát hiện có hành vi vi phạm pháp luật, gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân thì Đoàn giám sát có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá

nhân hữu quan áp dụng các biện pháp cần thiết để kịp thời chấm dứt hành vi vi phạm pháp luật và khôi phục lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân bị vi phạm; yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xử lý, xem xét trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm theo quy định của pháp luật;

Bước 6: Xây dựng báo cáo kết quả giám sát:

Sau khi kết thúc bước thứ 5, đoàn giám sát tiến hành ngay việc xây dựng báo cáo kết quả giám sát.

** Yêu cầu của báo cáo kết quả giám sát:*

- Bám sát nội dung đề cương đã yêu cầu đơn vị, cá nhân báo cáo;
- Đánh giá, kết luận phải khách quan, trung thực, chính xác, nhất là những hạn chế, vi phạm của đơn vị, cá nhân chịu sự giám sát;
- Kiến nghị yêu cầu đơn vị, cá nhân khắc phục những vi phạm hoặc phải khôi phục lợi ích của Nhà nước, của tổ chức, công dân, phải có tính khả thi, không kiến nghị "kiểu đánh đổ" không thể thực hiện được. Các kiến nghị cần phải quy định thời gian thực hiện, nếu thời gian dài cần yêu cầu báo cáo tiến độ thực hiện.
- Những hành vi, hoạt động có dấu hiệu vi phạm pháp luật nghiêm trọng phải đề nghị chuyển kiến nghị đến cơ quan có thẩm quyền xem xét, xử lý. Không vì nể nang mà làm nhẹ mức độ xử lý.

Trước khi Trưởng đoàn giám sát ký báo cáo kết quả giám sát, cần gửi các đơn vị chịu sự giám sát để thống nhất ý kiến, bảo đảm tính công khai, khách quan. Nếu còn vấn đề chưa thông nhất (hai bên) cần tổ chức đối thoại, trao đổi để đi đến thống nhất trước khi Trưởng đoàn giám sát ký báo cáo.

Bước 7: Quyết định ban hành báo cáo kết quả giám sát và theo dõi kết quả thực hiện kiến nghị sau giám sát.

Theo quy định, chậm nhất là 10 ngày kể từ ngày kết thúc hoạt động giám sát, Đoàn giám sát phải báo cáo kết quả giám sát với Ban của Hội đồng nhân dân (nếu là đoàn do Ban thành lập), báo cáo với Thường trực Hội đồng nhân dân (nếu là đoàn do Thường trực

thành lập), báo cáo với Hội đồng nhân dân (nếu là đoàn do Hội đồng nhân dân thành lập) để xem xét, quyết định ban hành báo cáo kết quả giám sát. Hội đồng nhân dân có thể ban hành nghị quyết về vấn đề giám sát.

Việc theo dõi, đôn đốc thực hiện kiến nghị giám sát là rất quan trọng và cần thiết. Nếu Hội đồng nhân dân giám sát mà không quan tâm đôn đốc thực hiện kiến nghị thì giám sát chỉ là "nửa vời".

Luật giám sát của Quốc Hội và Hội đồng nhân dân quy định: "Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân, Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân và đại biểu Hội đồng nhân dân có trách nhiệm thường xuyên theo dõi, đôn đốc việc thực hiện nghị quyết, kết luận, kiến nghị giám sát; trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát không thực hiện hoặc thực hiện không đúng yêu cầu trong nghị quyết, kết luận, kiến nghị giám sát thì xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý".

Tuy nhiên, trong thực tế, nội dung này hay bị "bỏ quên", kiến nghị xong coi là xong, không chú ý theo dõi, đôn đốc thực hiện kiến nghị. Vì vậy, Thường trực, các Ban cần phân công người (có thể là đại biểu, có thể là chuyên viên văn phòng) theo dõi thực hiện kiến nghị ở mỗi đơn vị phải thực hiện và báo cáo kết quả thực hiện tại kỳ họp Hội đồng nhân dân gần nhất, hoặc báo cáo Thường trực Hội đồng nhân dân.

Phụ lục

1. Luật đầu tư công năm 2014; Luật đầu tư công (sửa đổi) năm 2019
2. Luật số 03/2022/QH15 của Quốc hội (Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật đầu tư công, Luật đầu tư theo phương thức đối tác công tư, Luật Đầu tư, Luật nhà ở, Luật đấu thầu, Luật điện lực, Luật doanh nghiệp, Luật thuế tiêu thụ đặc biệt và Luật thi hành án dân sự).
3. Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015
4. Luật ngân sách nhà nước năm 2015
5. Luật đấu thầu năm 2013
6. Luật xây dựng năm 2014 sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2020
7. Luật đầu tư năm 2020
8. Chỉ thị 20/CT-TTg ngày 29/7/2019 của Thủ tướng Chính phủ về lập kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2021-2025
9. Nghị quyết 973/2020/UBTVQH14 ngày 08/7/2020 của Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định về các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư công nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2021-2025
10. Nghị quyết 63/NQ-CP ngày 29/6/2021 của Chính phủ về các nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, giải ngân vốn đầu tư công và xuất khẩu bền vững những tháng cuối năm 2021 và đầu năm 2022
11. Nghị quyết 124/NQ-CP ngày 15/9/2022 của Chính phủ về các nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu thúc đẩy giải ngân vốn đầu tư công những tháng cuối năm 2022